

उप राष्ट्रीय राजकोषीय सुधार और ऋण प्रबंधन - भारतीय अनुभव*

श्यामला गोपीनाथ

मेरे लिए आपके बीच होना और उप राष्ट्रीय राजकोषीय सुधार और ऋण प्रबंधन पर संबोधित करना हर्ष की बात है। मेरे लिए इस निमंत्रण को स्वीकार करने के कई कारण हैं, लेकिन सबसे अधिक महत्वपूर्ण, आप लोगों के साथ भारत में उप राष्ट्रीय स्तर संबंधी जानकारी पर बातचीत करना है। पूरे विश्व में जारी मंदी के संदर्भ में उप राष्ट्रीय स्तर पर राजकोषीय सुधारों और राजकोषीय गुंजाइश के निर्माण पर भी मुश्किल से जोर दिया जा सकता है। वास्तव में, सामान्य अवधारणाओं के विपरीत, भारत में हम पाते हैं कि उप राष्ट्रीय प्राधिकरणों की भी प्रतिचक्रिय भूमिका महत्वपूर्ण है। रुचिकर बात है कि संघीय और प्रांतीय सरकारों के ऋण प्रबंधक के रूप में रिजर्व बैंक भारत में सुधारित राजकोषीय संरचना को लाने में बहुत निकटता से लगा हुआ है। अब मैं इस पर आपको विस्तार में बताऊंगा, जो आठ खंडों में बांटा हुआ है, जिसमें से सर्वप्रथम राष्ट्रीय सरकारों की संवैधानिक स्थिति है। स्थानीय निकायों (भारत में सरकार का तीसरा स्तर) के निश्चित आंकड़ों के अभाव में, विश्लेषण प्रांतीय सरकारों के स्तर तक सीमित है।

I. संवैधानिक प्रावधान और ऋण प्रबंधन

भारत के संविधान ने राजनीति और शासन की संघीय प्रणाली को अपनाया है। इसमें मूलरूप से एक दो स्तरीय ढांचा है: केन्द्रीय (अर्थात् संघीय) सरकार और राज्य (अर्थात् प्रांतीय) सरकार। संविधान के 73वें और 74वें संशोधन अधिनियम 1992 के द्वारा स्थानीय स्वशासन संस्थाओं अर्थात् ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को सरकार के तीसरे स्तर के रूप में संवैधानिक दर्जा दिया गया है। संविधान में क्रमशः 112 और 292 अनुच्छेदों के अंतर्गत केन्द्र को तथा 2002 और 293 अनुच्छेदों के तहत राज्यों को वार्षिक बजट तैयार करने और उधार लेने की व्यवस्था की गयी है।

* आर्थिक नीति और ऋण विभाग, विश्व बैंक द्वारा 29 अप्रैल 2009 में वाशिंगटन में आयोजित 'उप राष्ट्रीय राजकोषीय सुधार और ऋण प्रबंधन' विषय पर कार्यशाला में श्रीमती श्यामला गोपीनाथ, उप गवर्नर द्वारा प्रस्तुत किया गया पेपर। इस पेपर को तैयार करने के लिए संजय हंसदा और अर्ध मित्रा द्वारा दी गयी सहायता सराहनीय है।

संविधान ने कई क्षेत्रों में राज्यों को महत्वपूर्ण जिम्मेदारियां प्रदान की हैं जैसे कृषि विकास, बुनियादी सुविधाएं, गरीबी उन्मूलन, जल आपूर्ति और सिंचाई, लोक व्यवस्था, सार्वजनिक स्वास्थ्य और स्वच्छता। राज्यों को शिक्षा, बिजली, आर्थिक और सामाजिक नियोजन तथा परिवार नियोजन जैसे समवर्ती क्षेत्राधिकार प्रदान किये गये हैं। सामान्य प्रशासन के प्रावधान के अतिरिक्त, राज्य सरकारें इस प्रकार विभिन्न सामाजिक और आर्थिक सेवाएं प्रदान करती हैं तथा सरकार के तीसरे स्तर - ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों जैसे महापालिकाओं को संसाधनों को अंतरण भी करती हैं। राज्यों को दी गयी बड़ी जिम्मेदारियों के साथ-साथ, भारत में सरकारी क्षेत्र के व्यय (केन्द्र और राज्य) उनके व्ययों का एक बड़ा हिस्सा है जो कई अन्य देशों जैसे ऑस्ट्रेलिया, डेन्मार्क, अर्जेंटिना, यूएसए और जर्मनी (विश्व बैंक, 2005) से अधिक हैं। जबकि राज्य सरकारें सरकारी क्षेत्र की प्राप्तियों का लगभग एक तिहाई इकट्ठा करती हैं, वे सामाजिक सेवाओं पर कुल व्यय का तीन चौथाई से अधिक व्यय करती हैं और उसके आधे से भी अधिक आर्थिक सेवाओं पर।

विकासात्मक कार्यों को पर्याप्त रूप से और प्रभावी तरीके से निष्पादित करने की राज्यों की समर्थता का उनकी वित्तीय स्थिति से बहुत अधिक अनुमान लगाया जा सकता है, जो अपने प्रयासों से संसाधनों जैसे कर, करेतर प्राप्तियों और उधारों को जुटाने तथा केंद्र सरकार से संसाधन अंतरणों का एक कार्य है।

उप राष्ट्रीय उधार

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 293 राज्य सरकारों के उधारों पर कतिपय प्रतिबंध लगाता है। अनुच्छेद में कहा गया है कि कोई राज्य सरकार बिना भारत सरकार की सहमति से कोई उधार नहीं ले सकता है यदि उसके पास भारत सरकार को देय कोई ऋण बकाया है। इसके

अलावा, संविधान के अंतर्गत राज्य सरकारें केन्द्र सरकार की तरह बाह्य तौर पर उधार नहीं ले सकती हैं। केन्द्र राज्यों को बाह्य उधारों के अंतरण में एक मध्यस्थ भूमिका अदा करता है। केन्द्र द्वारा लगाये गये इन नियंत्रणों के कारण, राज्य स्तर पर राजकोषीय फिजूलखर्ची के लिए कोई जगह नहीं है और तदनुसार, किसी राज्य सरकार के दिवालिया होने का कोई उदाहरण नहीं है। उप राष्ट्रीय सरकारों को सौपी गयी काफी अधिक महत्वपूर्ण संवैधानिक भूमिकाओं के बावजूद यह प्रावधान भारतीय संघीय व्यवस्था की व्यापक एकात्मक संरचना का भी प्रतिनिधित्व करता है।

सरकारों के उधारों के प्रमुख शीर्षों में शामिल हैं: (i) खुले बाजार उधार, (ii) राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) को जारी विशेष प्रतिभूतियां, (iii) बैंकों और वित्तीय संस्थाओं से ऋण (वार्तांतय ऋण), (iv) केन्द्र से ऋण, (v) राज्य भविष्य निधि, (vi) जमा तथा अग्रिम और (vii) आरक्षित निधियां।

केन्द्र से ऋण - 'केन्द्र से ऋण', जो राज्य वित्त के एक प्रमुख स्रोत हुआ करते थे, ने अपनी महत्ता खो दी है।

राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के लिए जारी विशेष प्रतिभूतियां

केन्द्र सरकार ने एनएसएसएफ की स्थापना की है जो विशेष प्रयोजन वाहन (एसपीवी) के समान है तथा यह सरकारों के लिए वित्त का एक स्वायत्त स्रोत प्रदान करता है। यह डाक घरों और बैंकों के माध्यम से छोटी-छोटी बचतें जुटाता है और केन्द्र द्वारा निर्धारित अनुपात के अनुसार राज्यों और केन्द्र द्वारा जारी गैर व्यापार योग्य विशेष प्रतिभूतियों पर उधार देता है। यह ऋण 25 वर्षों में परिपक्व होता है जिसमें मूल राशि की चुकौती में पांच वर्ष का शुरुआती अधिस्थगन है। राशि का एक बटा बीस छठवें वर्ष से प्रति वर्ष भुगतान किया जाता है। वर्तमान में विशेष

प्रतिभूतियों पर 9.5 प्रतिशत की ब्याज दर है, जो केंद्र द्वारा निर्धारित की गयी है, जिसका परिणाम केंद्र के लिए लगभग 1.5 प्रतिशत का स्प्रेड होता है। जबकि एनएसएसएफ की चुकौती सामान्यतया हाल के उपचयों से किया जाता है, 2007-08 से निवल बहिर्वाहों ने एनएसएसएफ को एलएएम अंतरों के प्रति एक्सपोज किया है।

खुले बाजार के उधार

राज्य सरकारों के बाजार उधार कार्यक्रम (वार्ता तय ऋण और केंद्रीय ऋण के रूप में लिए गए उधार भी) को भारतीय संविधान के अनुच्छेद 293(3) के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार और योजना आयोग द्वारा अंतिम रूप दिया जाता है। जैसे ही भारत सरकार, सामान्यतया राजकोषीय वर्ष के प्रारंभ में, रिजर्व बैंक को बाजार उधारों के राज्य-वार निवल आबंटन के आकार की सूचना देती है, बैंक बाजार और चलनिधि की दशाओं तथा राज्यों की नकदी की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए निर्गमों के समय और आकार का निर्णय लेता है।

1990 के दशक में ऋण प्रबंधन

भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 के अनुसार, बैंक आपसी सहमति से राज्य सरकार के लिए राजकोषीय अभिकर्ता और ऋण प्रबंधक के रूप में कार्य करता है। तदनुसार, रिजर्व बैंक 26 राज्यों का बैंकर है और 28 राज्यों में ऋण प्रबंधक है। 1990 के दशक के दौरान, रिजर्व बैंक प्रत्येक राज्य के लिए पूर्व निर्धारित कूपन और पूर्व निर्धारित राशि वाले बांडों के निर्गम के माध्यम से सामान्यतया दो या अधिक चरणों में सभी राज्यों के संयुक्त उधार कार्यक्रम को पूरा किया करता था (*पारंपरिक चरण पद्धति*)। सांविधिक चलनिधि अनुपात (एसएलआर) के रूप में उच्च सांविधिक अपरिहार्यता और राज्य सरकार के उधार के छोटे आकार ने इन प्राथमिक निर्गमों की सफलता सुनिश्चित की।

1997 में, राज्य सरकारों को टैप पद्धति अथवा नीलामी पद्धति का प्रयोग करके संसाधनों को व्यक्तिगत तौर पर जुटाने के लिए बाजार में प्रवेश करने का विकल्प दिया गया। 1999 में, राज्यों ने नीलामी पद्धति को अपनाना शुरू किया और कुछ राज्य प्रतियोगी दरों पर ऋण जुटा सके, जबकि अन्य राज्यों को ऊंची दर पर भुगतान करना पड़ा। पूर्व निर्धारित ब्याज दर पर कुल लक्षित राशि के लिए अंब्रेला टैप श्रृंखला की शुरुआत करने से, टैप श्रृंखलाओं के स्प्रेड को बाद में पहले के 25 आधार अंक से बढ़ाकर 2001-02 में लगभग 50 आधार अंक कर दिया गया। टैप को सामान्यतया 1-3 दिनों के लिए खोला जाता है। राज्य के राजकोष में गिरावट और राज्य द्वारा गारंटीकृत प्रतिभूतियों में चूकों के कारण, केंद्र सरकार की प्रतिभूतियों के द्वितीयक बाजार की आय का अंतर निरंतर बढ़ता गया। ऐसा लगता है कि बाजार ने राजकोषीय निष्पादन की दृष्टि से राज्यों के बीच अंतर करना समाप्त कर दिया है। नीलामी के द्वारा बाजार उधारों का हिस्सा 2001-02 के दौरान 15.0 प्रतिशत से घटकर 2004-05 में 2.3 प्रतिशत हो गया और रिजर्व बैंक को राज्य सरकारों की प्रतिभूतियों में अंशदान करने के लिए कुछ प्रमुख सहभागियों को राजी करने के लिए एक सक्रिय भूमिका निभानी पड़ी।

II. 1980 के दशक के उत्तरार्ध में राज्यों के राजकोष में गिरावट

1970 के दशक और 1980 के दशक के पहले छह वर्षों के दौरान, राज्यों की राजकोषीय स्थिति सापेक्षिक रूप से सुदृढ़ थी। राज्य के करों, विशेषरूप से बिक्री कर में अत्यधिक वृद्धि ने 1970 के दशक के मध्य और 1980 के दशक के मध्य के बीच राजस्व खातों के अधिशेष में योगदान किया। यद्यपि राज्यों को 1987-88 से राजस्व घाटे के कारण अपने निवेश कार्यक्रमों में कटौती करनी पड़ी, उनके ऋण और ऋण की चुकौती का भार 1986-87

से 1997-98 के दौरान बढ़ते राजकोषीय असंतुलों के बीच चालू व्यय के वित्तीयन के लिए उच्च लागत के उधार लेने के कारण बढ़ा। 1998-99 के पश्चात राजकोषीय असंतुलन राज्य स्तर पर पाचवें वेतन आयोग की सिफारिशों के लागू करने के परिणामस्वरूप कर्मचारियों के वेतन में काफी अधिक वृद्धि होने के कारण काफी अधिक बढ़ गये। राज्यों को पेंशन के बढ़ते भार का सामना करना पड़ा जो कुछ राज्यों के मामले में वेतन की तुलना में काफी तेज गति से बढ़ी। ब्याज भार भी निरंतर बढ़ा जिससे सकल राजकोषीय घाटे (जीएफडी) को पूरा करने के लिए और अधिक उधार लेने की आवश्यकता पड़ी। 2003-04 में मामूली रूप से 4.4 प्रतिशत घटने से पहले राज्यों का जीएफडी 1997-98 में 2.9 प्रतिशत से तेजी से घटकर 1999-2000 में 4.6 प्रतिशत हो गया था। 2003-04 तक, राज्यों की समग्र देयताएं 1996-97 के 20.9 प्रतिशत से काफी अधिक बढ़कर जीडीपी की 33.2 प्रतिशत हो गयीं। राजकोषीय अंतर और बढ़ा क्योंकि राज्यों की राजस्व प्राप्तियों की तुलना में ब्याज के भुगतान का अनुपात 1990-91 के 13.0 प्रतिशत से तेजी से बढ़कर 2003-04 में 26.0 प्रतिशत हो गया।

राज्य वित्त का संरचनात्मक संतुलन बढ़ते व्यय की तुलना में उनके सीमित संसाधन आधार से उत्पन्न हुआ। बिक्री कर जैसे अप्रत्यक्ष करों पर अत्यधिक निर्भरता के कारण राज्यों के तंग कर आधार और एक समान अंतर-राज्य कर संरचना के अभाव ने 1980 के अंतिम दशक में गड़बड़ियां और दुरुहताएं पैदा कीं। राज्यों का अपना कर राजस्व, जिसने 1980 के दशक में कुल व्ययों का 32.2 प्रतिशत वित्त पोषण किया, 1990 के दशक में केवल मामूली रूप से बढ़कर 34.5 प्रतिशत हो गया। राज्यों का आंतरिक संसाधन संग्रहण स्थगित प्रयोक्ता प्रभारों और राज्य बिजली बोर्डों तथा राज्य परिवहन उपक्रमों जैसे राज्य पीएसयू के हानि में चलने के कारण और बाधित हुआ। सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए राज्यों की सापेक्षिक रूप से

बड़ी जिम्मेदारी को देखते हुए, परिणामी राजकोषीय अंतर का वित्त पोषण, अन्य के साथ-साथ, केंद्र से राज्यों को सीधे संसाधन अंतरण के द्वारा किया गया। लेकिन, केंद्र द्वारा शुरू किये गये राजकोषीय सुधारों के कारण केंद्र से संसाधन प्रवाह 1980 के दशक के 15.2 प्रतिशत से घटकर 1990 के दशक में 14.5 प्रतिशत हो गया। विभिन्न वित्त आयोगों के द्वारा सिफारिश किये गये कर अंतरणों के अनुपात में वृद्धि के बावजूद अंतरणों में गिरावट आयी। इसने आय कर और केंद्रीय उत्पाद शुल्क में वृद्धि के कम स्तर को दर्शाया, ये दोनों उस समय राज्यों के वितरण योग्य करों के दो घटक थे।

III. उप राष्ट्रीय राजकोषीय सुधार

राज्यकोषीय दबाव के कारण विकासात्मक गतिविधियों के लिए व्यय, जो वृद्धि से सीधे तौर पर संबंधित है, में कमी आई; दूसरी तरफ, गैर विकासात्मक प्रयोजनों के व्यय, जो बड़े पैमाने पर प्रतिबद्ध थे, में लगातार वृद्धि हुई। प्रमुख रूप से व्यय कटौती पर आधारित राजकोषीय समायोजन के वृद्धि के लिए प्रतिकूल प्रभाव हो सकते हैं, विशेष रूप से तब जब भारत में सरकारी व्यय ओईसीडी देशों की तुलना में कम है। यह महसूस किया गया कि राजस्व अधिकतमता पर आधारित राजकोषीय रणनीति व्यय के स्वरूप के लिए आवश्यक लोच प्रदान कर सकती है। इस प्रकार, 1990 के दशक के अंतिम भाग में शुरू किये गये उप राष्ट्रीय राजकोषीय समायोजन इस प्रकार हैं, जो, अन्य के साथ-साथ, सुधार संबद्ध सहायता से प्रेरित हैं (i) ग्यारहवें वित्त आयोग के मध्यकालिक राजकोषीय सुधार कार्यक्रम के भाग के रूप में केंद्र से (ii) बहु पक्षीय एजेंसियों से।

(i) कर सुधार

राज्यों ने अपने अधीन करों को बढ़ाने / पुनर्संरचित करने के लिए कई उपाय किये, जैसे भूमि सुधार, वाहन

कर, मनोरंजन कर, बिक्री कर, विद्युत शुल्क, व्यापार कर और व्यवसाय कर। यह पाया गया कि निवेश आकर्षित करने के लिए प्रतियोगी बिक्री कर में कटौती से राजस्व में बिना किसी समानुपाती प्राप्ति के हानियां हुईं। अंतर-राज्य करों में ताल-मेल लाने और अंततः राज्य स्तर पर मूल्य वर्धित कर (वैट) को लागू करने की दृष्टि से, राज्यों ने आरंभ में, अप्रैल 2005 और जनवरी 2008 के बीच बिक्री कर के स्थान पर अंतिम रूप से मूल्य वर्धित कर (वैट) लाने के पहले, 2000 के दौरान एक समान फ्लोर दर की शुरुआत की, जो राज्यों के लिए कर राजस्व बढ़ाने में एक निश्चित सफलता रही है।

(ii) करेतर उपाय

राज्यों ने भी प्रमुख और लघु खनिज, वानिकी और वन जीवन, शिक्षण शुल्क, चिकित्सा शुल्क, सिंचाई जल दरों और शहरी जलापूर्ति पर कर में संशोधन सहित उनको देय रॉयल्टी की समीक्षा / तर्कसंगतीकरण के द्वारा करेतर राजस्व में वृद्धि के लिए उपाय किये। प्रयोक्ता प्रभारों का मुद्दा, चूंकि यह सार्वजनिक सेवाओं की लागत के अनुरूप नहीं है, चिंता का कारण बना हुआ है।

(iii) व्यय प्रबंधन

व्यय को नियंत्रित करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा किये गये उपायों में, अन्य बातों के साथ-साथ, शामिल हैं - नई भर्ती / नये पदों के सृजन पर रोक, मानव शक्ति की आवश्यकता की समीक्षा, स्थापना व्ययों में कटौती और बेहतर टार्गेटिंग के माध्यम से अनावश्यक सब्सिडी में कटौती।

(iv) सार्वजनिक क्षेत्र पुनर्संरचना

कई राज्यों ने कर्मचारियों को वीआरएस जैसी समुचित सुरक्षा प्रदान करने के पश्चात गैर व्यवहार्य

इकाइयों को बंद करने की संभावना के साथ-साथ, राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों की कार्यप्रणाली की व्यापक समीक्षा करने में रुचि दिखाई है। राज्यों ने परिवहन और विद्युत उत्पादन क्षेत्र में निजी क्षेत्र की सहभागिता को प्रोत्साहित किया, राज्य बिजली विनियामक आयोग (एसईआरसी) की स्थापना की और राज्य बिजली बोर्डों को भंग करने अथवा निगमित करने की कार्रवाई की। एसईआरसी को सौंपे गये प्रमुख कार्यों में एक शुल्क दरों को तर्क संगत बनाना है। इसके अलावा, राज्यों ने समयबद्ध तरीके से सुधार लाने के लिए केन्द्रीय विद्युत मंत्रालय के साथ एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किये हैं।

(v) संस्थागत सुधार

बढ़ते घाटे और राज्यों के उधारों में बाजार संबंधी अरुचि के कारण राज्यों ने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (एफआरएल) को बनाकर राजकोषीय सुधारों के नियम आधारित मार्ग का अनुगमन किया, सबसे पहले कर्नाटक (2002) ने इसके पश्चात केरल, पंजाब और तमिलनाडु (2003 में सभी) ने। एफआरएल के विधायन को बारहवें वित्त आयोग (टीएफसी) ने प्रेरित किया और दो राज्यों को छोड़कर मई 2007 तक सभी ने एफआरएल का विधायन किया। राज्य सरकारों के लिए स्वैच्छिक प्रकटन मानदंड पर बने कोर समूह (2001) की सिफारिशों के फलस्वरूप, राज्यों से कहा जा रहा है कि वे सरकारी क्रियाकलापों में पारदर्शिता का सिद्धांत अपनायें जिससे समष्टि राजकोषीय सुदृढ़ता तथा राजकोषीय शुद्धता को सुनिश्चित किया जा सके। राज्यों ने तब से राज्य बजट में पारदर्शिता को बढ़ाया है। कुछ राज्यों ने बकाया गारंटियों के ब्यौरे भी उपलब्ध कराये हैं। इसके अलावा, कुछ राज्यों ने समेकित बजट संबंधी ऐसी स्थिति की जानकारी देना शुरू कर दी है, जो बजटेतर उधारों में समाविष्ट है।

IV. वित्त आयोग और राज्य वित्त

संविधान के अनुच्छेद 280 के अंतर्गत भारत का राष्ट्रपति प्रति पांच वर्ष के लिए एक वित्त आयोग नियुक्त करता है। कमीशन को दायित्व दिया गया है कि वह राष्ट्रपति को केन्द्र और राज्यों के बीच करों के वितरण तथा राज्यों के बीच संगत वितरण पर सिफारिशें दे। यह राज्यों को दिये जाने वाले अनुदानों के बारे में भी सिफारिशें करता है और सरकार के तीसरे स्तर अर्थात् पंचायती राज्य (ग्रामीण क्षेत्र के लिए) और नगरपालिका निकायों (शहरी क्षेत्र के लिए) की कार्यप्रणाली को मजबूत बनाने के लिए उपाय सुझाता है।

ग्यारहवां वित्त आयोग

ग्यारहवें वित्त आयोग (ईएफसी) की सिफारिशों के अनुसरण में, केन्द्र सरकार ने राज्य के राजकोषीय सुधारों के लिए एक प्रोत्साहन निधि बनाई है। प्रत्येक राज्य को 2004-05 तक प्रत्येक वर्ष अपनी राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में राजस्व घाटे में 5 प्रतिशत तक का न्यूनतम सुधार लाने का लक्ष्य दिया गया है। इस सुविधा के अंतर्गत निधियों के निर्माण के लिए राजस्व आधिक्य वाले राज्यों को चालू राजस्व के शेष में 3 प्रतिशत सुधार की आवश्यकता होगी। तदनुसार, कई राज्य सरकारों ने मध्य कालिक राजकोषीय सुधार कार्यक्रम (एमटीएफआरपी) बनाये और केन्द्रीय वित्त मंत्रालय के साथ एमओयू पर हस्ताक्षर किये। राज्यों के एमटीएफआरपी में विभिन्न क्षेत्रों जैसे राजकोषीय समेकन, सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम सुधार, विद्युत / सिंचाई क्षेत्र सुधार और राजकोषीय पारदर्शिता को शामिल किया गया है।

बारहवां वित्त आयोग

इसके बाद बारहवें वित्त आयोग (टीडब्ल्यूएफसी) ने महसूस किया कि राज्यों के लिए यह उचित होगा कि वे प्रचलित बाजार दरों का लाभ उठाएं और केन्द्र द्वारा

दी गयी सहायता पर प्रभार के स्प्रेड से बचें। केन्द्रीय सहायता के स्वरूप में ऋण को सामान्य वर्ग के राज्यों के प्रमुख तत्व के रूप में शामिल किया गया, जिसे स्पष्ट रूप से केन्द्र द्वारा दिये गये उधारों से निधीकृत किया गया है और इस प्रकार राज्यों को दिये गये ऋणों की शर्तें केन्द्र के उधारों के लागत में परिलक्षित होती हैं। इसलिए टीडब्ल्यूएफसी ने सिफारिश की कि केन्द्र सरकार को भावी उधारों के लिए एक मध्यस्थ के रूप में कार्य नहीं करना चाहिए और राज्यों को सीधे बाजार तक पहुंचने की अनुमति नहीं देनी चाहिए। यदि कोई राजकोषीय रूप से कमजोर राज्य बाजार से निधियां जुटाने में असमर्थ हो, तो केन्द्र ऐसे राज्यों के लिए उन्हें उधार देने के प्रयोजन के लिए उधार ले सकता है, लेकिन ब्याज दरें केन्द्र के लिए उधार की सीमांत लागत के समान बनी रहनी चाहिए। इस दृष्टिकोण को केन्द्र सरकार ने रिजर्व बैंक के परामर्श से, चरणों में कार्यान्वित करने के लिए, सिद्धांततः स्वीकार कर लिया है।

दो, टीडब्ल्यूएफसी ने यह सिफारिश की कि पूर्ण विनिमय दर जोखिम वहन कर सकने वाले राज्यों को केन्द्र बाह्य सहायता बैंक-टू-बैंक अंतरण के रूप में दे। तीन, टीडब्ल्यूएफसी ने यह सिफारिश की कि राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के निर्माण पर आधारित एक राजकोषीय पुनर्संरचना योजना बनाई जाए इसमें, अन्य बातों के साथ-साथ, शामिल हों (i) 2008-09 तक राजस्व घाटे का समापन (ii) समग्र राजकोषीय घाटे (जीएफडी) को जीएसडीपी के 3.0 प्रतिशत के तक रोकना। यदि राज्य इन आवश्यकताओं को पूरा कर सकते हों, तो वे केन्द्रीय ऋणों के संबंध में ऋण माफी सहित ऋण राहत के पात्र होंगे।

टीडब्ल्यूएफसी की सिफारिशों का कार्यान्वयन

नयी व्यवस्था को क्रियान्वित करने के लिए, भारत सरकार ने मेरी अध्यक्षता में एक तकनीकी समूह का

गठन किया, जिसने दिसंबर 2005 को अपनी रिपोर्ट सौंपी और कई सिफारिशों की। तदनुसार, राज्यों द्वारा उधार लेने के लिए नीलामी पद्धति को अपनाने में प्रगति हुई है। इसके अलावा, राज्य विकास ऋणों (एसडीएल) को अप्रैल 2007 में रिजर्व बैंक की चलनिधि समायोजन सुविधा के अंतर्गत रिपो लेन-देनों के लिए पात्र बनाया गया और यह निर्णय लिया गया है कि एसडीएल की प्राथमिक नीलामियों के संबंध में गैर प्रतियोगी बोली सुविधा की शुरुआत की जाए।

केन्द्र सरकार ने अपनी तरफ से राज्यों के ऋण भार को कम करने के लिए कई उपाय किये (i) ऋण अदला-बदली योजना (2002-03 से 2004-05), (ii) ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) (राजकोषीय वर्ष 2005-06 से प्रभावी) जिसने 7.5 प्रतिशत के कम ब्याज दर पर केन्द्रीय ऋणों की पुनर्सूची बनाने की अनुमति दी और ऋण माफी (एफआरएल के निर्माण और राजस्व घाटे की कटौती के लक्ष्य के अनुपालन के अधीन)(iii) 1999-2000 से 2001-02 के दौरान एनएसएसएफ के अंतर्गत जारी प्रतिभूतियों पर ब्याज दर में कटौती जिस पर 11.0-13.5 प्रतिशत से 10.5 प्रतिशत तक ब्याज दर हो (राजकोषीय वर्ष 2007-08 से प्रभावी)। इसके अलावा, राष्ट्रीय विकास परिषद के निर्णय के अनुसार, एनएसएसएफ में राज्यों का अनिवार्य हिस्सा 2007-08 से घटकर 80 प्रतिशत रह गया है।

जहां तक बैंकों और वित्तीय संस्थाओं (वार्तातय ऋण) से उधारों की बात है, हमारा विचार है कि ऐसे उधार, जो उधारदाताओं के साथ द्विपक्षीय आधार पर राज्यों द्वारा वार्तातय किये गये हैं, खुले बाजार उधारों को आच्छादित करते हैं क्योंकि उधारदाता बाजार सहभागियों के उसी समूह से संबंधित होते हैं। रिजर्व बैंक सभी 28 राज्यों के साथ ऐच्छिक करार करके उनका ऋण प्रबंधक है और इसलिए राज्यों को अपनी बैंकिंग

आवश्यकताओं को रिजर्व बैंक तक सीमित रखना चाहिए तथा अन्य बैंकों से उधार नहीं लेना चाहिए।

समेकित सिंकिंग निधि

राज्य सरकारों के अनुरोध पर रिजर्व बैंक ने एक मॉडल समेकित सिंकिंग निधि (सीएसएफ) योजना तैयार की और 1999 में उनके बीच उसे अपनाने / विचार करने के लिए परिचालित किया। टीडब्ल्यूएफसी ने सिफारिश की कि सीएसएफ राज्य सरकारों के सभी ऋणों से संबंधित चुकौतियों को कवर करे (और केवल खुले बाजार के उधार नहीं)। इस पृष्ठभूमि में, रिजर्व बैंक ने मई 2006 में राज्य सरकारों के बीच सीएसएफ की एक संशोधित मॉडल योजना परिचालित की और सीएसएफ स्थापित करने वाले 18 राज्यों में से, 14 राज्यों ने संशोधित सीएसएफ योजना स्वीकार की। मार्च 2009 के अंत में, सीएसएफ में राज्य सरकारों की बकाया राशि 240 बिलियन रुपए थी जो राज्य सरकारों की बकाया देयताओं का लगभग 1.5 प्रतिशत है।

ऋण की पूर्व चुकौती

पूर्व अवधि में देखे गये चलनिधि दबावों के ठीक विपरीत, 2004-05 के मध्य से राज्य सरकारों के नकद शेषों में आधिक्य की बहुलता ने राज्य सरकारों के वित्तीय और नकदी प्रबंधन के लिए नयी चुनौतियां प्रस्तुत कीं। नकद शेषों के आधिक्य के संदर्भ में, जिसमें ऋणात्मक प्रतिफल निहित था, कुछ राज्यों ने अपने खुले बाजार के ऋणों के बकाया के एक भाग का भुगतान करने के लिए अपनी आधिक्य वाली नकदी के उपयोग करने का प्रस्ताव किया। तदनुसार, रिजर्व बैंक ने 2006-07 में दो राज्यों के लिए दो दौर की पुनर्खरीद नीलामी की। 2007-08 के दौरान, ऑटोनोमस इलेक्ट्रॉनिक ट्रेडिंग (एनडीएस-ओएम) प्लेटफॉर्म का उपयोग करके राज्य के लिए प्रतिभूतियों की पुनर्खरीद की।

तेरहवां वित्त आयोग

तेरहवां वित्त आयोग नवंबर 2007 में गठित किया गया जो अक्टूबर 2009 तक अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा। इसकी सिफारिशें पांच वर्षों (2010-11 से 2014-15) के लिए लागू होंगी। आयोग केंद्र और राज्यों के बीच तथा राज्यों के बीच करों के वितरण, तथा राज्यों को अनुदान सहायता पर सिफारिशें देगा और सरकार के तीसरे स्तर की कार्यप्रणाली को मजबूत करने के लिए उपाय सुझायेगा। आयोग, अन्य बातों के साथ-साथ, माल और सेवा कर (जीएसटी) के प्रस्तावित कार्यान्वयन के प्रभाव, सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता तथा पारिस्थितिकी, पर्यावरण और निरंतर विकास के लिए संगत परिवर्तित जलवायु के प्रबंधन की आवश्यकता पर विचार करेगा। आयोग केंद्र और राज्यों के वित्त की स्थिति की समीक्षा करेगा और समान वृद्धि के सुसंगत स्थिर और सुदृढ़ राजकोषीय वातावरण बनाये रखने के लिए उपाय सुझायेगा। आयोग राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि और आपदा राहत निधि के संबंध में आपदा प्रबंधन के वित्तीय संबंधी वर्तमान व्यवस्था की भी समीक्षा करेगा और उस पर उचित सिफारिशें देगा। आयोग केंद्र सरकार की देयताओं को घाटा लक्ष्यों तक लाने के पश्चात राजकोषीय समेकन के अनुलाभ बनाये रखने की दृष्टि से 2010-15 के लिए एक रोडमैप भी सुझायेगा। यह भी आशा है कि आयोग अपने पूर्वो की तरह लंबवत और क्षैतिज इक्विटी से संबंधित मुद्दों के साथ न्याय करेगा, यह राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया को भी आगे ले जाएगा।

राज्य वित्त आयोग

संविधान (73वां और 74वां) संशोधन अधिनियम, 1993 ने क्रमशः ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को सरकार के तीसरे स्तर के रूप में संवैधानिक स्थिति प्रदान की है। यह संशोधन प्रति पांच वर्ष के लिए राज्य

वित्त आयोग के गठन का प्रावधान करता है। राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की सिफारिशों और केन्द्रीय वित्त आयोग (सीएफसी) के द्वारा किये गये न्यागमन के फलस्वरूप, राज्य सरकारों को संसाधनों को अपने स्थानीय निकायों को न्यागमित करना होगा। सभी राज्यों ने राज्य वित्त आयोग का गठन नहीं किया है तथा कुछ राज्यों ने ही 12वें वित्त आयोग के उल्लेख के अनुसार राज्य वित्त आयोग द्वारा की गयी सिफारिशों पर की गयी कार्रवाई की रिपोर्ट प्रस्तुत की है। 12वें वित्त आयोग ने, अन्य बातों के साथ-साथ, सिफारिश की कि राज्य वित्त आयोग राजस्व और व्यय के मूल्यांकन में निर्देशात्मक दृष्टिकोण अपनाए जिससे उस अंतर का पता लगाया जा सके जिस पर केन्द्रीय वित्त आयोग ने विचार विमर्श किया है और जिससे राज्य वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशों को केन्द्रीय वित्त आयोग की तरह बिना किसी संशोधन के स्वीकार किया जा सके।

V. उप राष्ट्रीय वित्त में भारतीय रिज़र्व बैंक की भूमिका

रिज़र्व बैंक ने वर्षों के दौरान अपनी विकासात्मक भूमिका में राज्य सरकारों के साथ बहुत निकटता से संपर्क किया है - विशेष रूप से कृषि और लघु उद्योगों के विकास के क्षेत्र में। रिज़र्व बैंक को अपने जन्म के समय से ही कृषि क्रियाकलापों और फसलों के विपणन के वित्तीयन के लिए विशेष रूप से एक महत्वपूर्ण संवर्धनात्मक भूमिका सौंपी गयी। वास्वव में, कृषि ऋण विभाग को 1935 में रिज़र्व बैंक की स्थापना के समय ही बनाया गया था।

राज्य वित्त का अध्ययन

रिज़र्व बैंक राज्य सरकार के वित्त पर एक वार्षिक अध्ययन तैयार करता है और प्रकाशित करता है। यह

एक अनूठा अध्ययन है क्योंकि इसमें सभी राज्य सरकारों के बजटों के विस्तृत आंकड़ों का संकलन, समेकन और विश्लेषण किया जाता है। इस दस्तावेज में राज्य वित्तों और राज्य सरकारों, भारत सरकार और रिजर्व बैंक द्वारा ऋण प्रबंधन पर नीतिगत उपायों को भी शामिल किया जाता है। इस अध्ययन का नीति निर्माताओं और शिक्षाविदों ने भली प्रकार स्वागत किया है तथा यह एक महत्वपूर्ण संदर्भ दस्तावेज है।

मॉडल राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान

रिजर्व बैंक ने राज्यों के लिए मॉडल राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान तैयार करने के लिए राज्य वित्त सचिवों के एक समूह को सचिवीय सहायता प्रदान करके नियम आधारित राजकोषीय सुधारों के लिए राज्यों के प्रयासों में एक सुविधाप्रदाता की भूमिका निभाई। अंतिम रिपोर्ट जनवरी 2005 में रिजर्व बैंक को प्रस्तुत की गयी। समूह ने सिफारिश की कि मॉडल विधान सामान्यतया केन्द्रीय एफआरबीएम अधिनियम के स्वरूप का अनुगमन करेगा और पहले से बने राज्य राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों को मजबूत बनायेगा। समूह ने इस क्षेत्र में सर्वोत्तम अंतरराष्ट्रीय व्यवहारों और राजकोषीय पारदर्शिता पर विभिन्न समितियों की सिफारिशों तथा राज्य सरकारों द्वारा सूचनाओं के स्वैच्छिक प्रकटीकरण से संबंधित मुद्दों पर भी विचार किया। सहमति पर पहुंचने के लिए राजकोषीय विधायी ढांचे के विभिन्न आयामों जैसे लक्ष्यों के चयन, रोडमैप, स्वतंत्र मूल्यांकन मापदंड, पूंजी व्यय के प्राथमिकीकरण, आकस्मिक देयताओं के निपटान तथा गारंटी और पेंशन देयताओं के आकलन पर विचार किया गया।

राज्य वित्त सचिव सम्मेलन

स्पष्ट रूप से, रिजर्व बैंक अपने सांविधिक दायित्वों से अलग चला गया है और इसने राज्य वित्तों से संबंधित

मुद्दों पर पारस्परिक विश्वास के आधार पर रिजर्व बैंक और राज्य सरकारों के बीच आमने-सामने बातचीत के लिए एक मंच प्रदान किया है जहां पर भारत सरकार, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक तथा योजना आयोग के प्रतिनिधियों सहित अन्य हितधारकों को भी सम्मेलन में सहभागिता के लिए आमंत्रित किया जाता है। ऐसे भी अवसर होते हैं जब राजकोषीय विशेषज्ञों, प्रमुख वाणिज्यिक बैंकों तथा क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों के प्रतिनिधियों को भी सहभागिता के लिए आमंत्रित किया जाता है और वे कार्यसूची संबंधी विशिष्ट मुद्दों पर अपना योगदान करते हैं। 1997 से, ऐसे 21 सम्मेलन आयोजित किये गये हैं और कई महत्वपूर्ण मुद्दों जैसे अर्थोपाय अग्रिमों की सीमा तथा ओवरड्राफ्ट विनियमन योजना में संशोधन, बाजार उधार के लिए नीलामी प्रणाली अपनाने, समेकित सिंकिंग निधि स्थापित करने, गारंटियों पर सीमा और गारंटी शोधन निधि की स्थापना, बजट निर्माण में प्रकटीकरण और पारदर्शिता तथा राज्य स्तर पर मॉडल राजकोषीय विधान पर आपसी सहमति से निर्णय लिये गये हैं।

बाजार उधार पर स्थायी तकनीकी समिति

2006-07 के बैंक के वार्षिक नीति वक्तव्य में प्रस्तावित किया गया कि राज्य वित्त सचिवों के सम्मेलन के तत्वाधान के अंतर्गत एक स्थायी तकनीकी समिति (एसटीसी) बनाई जाए जिसमें केंद्र और राज्य सरकारों के उधार कार्यक्रमों से संबंधित व्यापक मुद्दों पर सहमतिपूर्ण और सहकारी दृष्टिकोण अपनाकर सलाह देने के लिए केंद्र और राज्य सरकारों तथा रिजर्व बैंक के प्रतिनिधियों को शामिल किया गया है। तदनुसार, भारत सरकार की सहमति से और राज्यों के सहयोग से दिसंबर 2006 में एसटीसी का गठन किया गया। सभी राज्य, केन्द्र सरकार और भारतीय रिजर्व बैंक इस समिति के सदस्य हैं।

VI. राज्य सरकार गारंटी और राजकोषीय जोखिम प्रबंधन

एक तरफ आधारभूत संरचना विकास की आवश्यकता और दूसरी तरफ संसाधनों की तंगी को देखते हुए, राज्यों ने मुख्य रूप से तृतीय स्तर उप राष्ट्रीय कंपनियों और राज्य स्तरीय सार्वजनिक क्षेत्र (लेकिन निजी क्षेत्र नहीं) निकायों के लिए गारंटियों के प्रावधान का आश्रय लिया जिससे राज्य सरकारों पर गारंटियों के न्यागमन की दशा में ऋण चुकौती के लिए राजकोषीय क्षमता न होने के बावजूद आर्थिक विकास के लिए पूंजी निर्माण का संवर्धन किया जा सके।

रिजर्व बैंक ने राज्यों को ऐसी गारंटियों से जुड़े राजकोषीय जोखिम, गारंटी नीतियों से संबंधित पारदर्शिता की आवश्यकता और गारंटी की मात्रा के बारे में राज्यों को जागरूक बनाया है। रिजर्व बैंक ने राज्य वित्त सचिव सम्मेलन के रूप में एक ऐसा मंच प्रदान किया है जहां पर गारंटियों से संबंधित मुद्दों पर चर्चा की जा सकती है। इसके अलावा, रिजर्व बैंक ने तकनीकी विशेषज्ञता प्रदान की और राज्य गारंटियों पर विभिन्न समूहों को सचिवालय प्रदान किया। तकनीकी समिति की सिफारिशों के अनुसार बहुत से राज्यों ने अपने द्वारा जारी की जाने वाली गारंटियों पर एक सीमा निश्चित की है और राज्य सरकार की गारंटियों पर राजकोषीय जोखिम पर बने राज्य वित्त सचिवों के एक समूह (2002) ने गारंटियों के न्यागमन के संबंध में समुचित जोखिम भार प्रदान की करने की महत्ता पर जोर दिया और जोखिम पर आधारित गारंटियों के आकलन का सुझाव दिया जिससे राज्यों पर न्यागमित होने पर गारंटियों को सकारने के लिए पर्याप्त बजट प्रावधान किये जा सके। 2003 से, रिजर्व बैंक राज्य सरकार के अधिकारियों के लाभ के लिए गारंटियों के राजकोषीय जोखिम के मूल्यांकन पर कार्यशाला भी

आयोजित कर रहा है। राज्य स्तर पर राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (2005) की रिपोर्ट में उनके जीएसडीपी / कुल राजस्व प्राप्तियों से संबंधित वार्षिक वृद्धिशील जोखिम भारित गारंटियों पर एक सीमा निश्चित करने के लिए सिफारिश की गयी। बहुत से राज्यों ने अपने एफआरएल में इस सिफारिश को शामिल किया है यद्यपि ऋण राहत प्राप्त करने के लिए 12वें वित्त आयोग द्वारा ऐसा आवश्यक नहीं था। राज्यों की राजकोषीय स्थिति में सुधार के परिणामस्वरूप, राज्य सरकारों द्वारा गारंटियों के सकारने का रिकॉर्ड काफी अधिक सुधर गया है।

गारंटी शोधन निधि

रिजर्व बैंक ने बैंकों और वित्तीय संस्थाओं के नियामक के रूप में अपनी हैसियत से 2003 में इस आशय का एक परिपत्र जारी किया कि वे राज्य सरकार की गारंटियों के प्रावधान के बिना ही परियोजना की व्यवहार्यता सुनिश्चित करने के लिए समुचित तत्परता दिखाएं और उनका उचित मूल्यांकन करें। रिजर्व बैंक ने स्वैच्छिक अंगीकरण के लिए राज्य सरकारों के बीच गारंटी शोधन निधि (जीआरएफ) पर एक प्रारूप योजना परिचालित की। 31 मार्च 2009 को जीआरएफ स्थापित करने वाले नौ राज्यों का कुल निवेश 30.4 बिलियन रुपए था।

VII. राजकोषीय समेकन के युग में ऋण प्रबंधन

12वें वित्त आयोग की सिफारिशों के लागू करने से, वर्ष 2005-06 राज्य वित्त और ऋण प्रबंधन के विकास में एक अलग वर्ष रहा है। 2005-06 के दौरान बाजार उधारों का 48.5 प्रतिशत नीलामी मार्ग के माध्यम से जुटाया गया जो 2004-05 में 2.3 प्रतिशत था। राजकोषीय असंतुलनों में कमी और राजकोषीय

उत्तरदायित्व विधान के निर्माण ने रिजर्व बैंक के वार्षिक नीति वक्तव्य 2006-07 में प्रस्तावित के अनुसार, 2006-07 से नीलामी मार्ग के द्वारा संपूर्ण खुले बाजार उधारों के संचालन को सुचारु रूप से अंतरित करने में सुविधा प्रदान की। ऐसा निवल बाजार उधारों के 2006-07 में जीडीपी के 0.3 प्रतिशत तेजी से बढ़कर 2008-09 में जीडीपी के 1.9 प्रतिशत होने के बावजूद था। राज्य सरकारों के परिपक्वता स्वरूप और निर्गमों के समय को भी दर्शाते हुए, राज्यों के उधारों की भारित औसत लागत केन्द्र के उधारों की तुलना में मामूली रूप से अधिक थी। केन्द्र सरकार के प्रतिभूतियों का स्प्रेड 2004-05 के 34 आधार अंक से घटकर 2008-09 में 16 आधार अंक रह गया है (सारणी)।

बाजार उधारों पर ब्याज दर एनएसएसएफ के उधारों के लिए ली जाने वाली 9.5 प्रतिशत की तुलना में कम बनी रही। एनएसएसएफ से उधारों में और केन्द्र से बाजार उधारों में अंतरण ने राज्य सरकारों के उधारों की भारित औसत लागत को घटाया है तथा उसी समय वे उधारों की वंछित मात्रा में भी फेर बदल कर सकते हैं। राज्य सरकारों के बाजार उधार घरेलू मुद्रा में मूल्यवर्गित प्लेन वैनिला निश्चित ब्याज दर वाली प्रतिभूतियों के रूप में हैं जिसके कई लाभ हैं। इसने बजट व्यय को निश्चितता प्रदान की है और तुलन-पत्र जोखिमों को कम किया है। फ्लोटिंग दर बांड से जुड़ी ब्याज दरों को बार-बार तय करने से उधारों की लागत में अनिश्चितता नहीं है।

राज्य सरकार की प्रतिभूतियों की परिपक्वता प्रायः 10 वर्षीय होती है यद्यपि 11-13 वर्ष वाली प्रतिभूतियां भी जारी की गयी हैं। राज्य सरकारों की दीर्घ परिपक्वता ने राज्य सरकारों के तुलन-पत्र को पुनर्विन्तीयन के जोखिम से बचाया है। चूंकि 10 वर्षीय घटक आय वक्र का सर्वाधिक तरल घटक है जो बाजार के अधिकांश

सारणी: बाजार उधारों की भारित औसत ब्याज दर				
	केन्द्र	राज्य	स्प्रेड (बीपीएस)	
2004-05	6.11	6.45	34	
2005-06	7.34	7.63	29	
2006-07	7.89	8.10	21	
2007-08	8.12	8.25	13	
2008-09	7.69	7.85	16	

घटकों से मांग को दर्शाता है, इसलिए, राज्यों के लिए अतरल प्रीमियम को कम रखा गया है।

विशेष आरक्षित निधि

संविधान के अनुसार राज्य विदेशों से बाजार उधार नहीं ले सकते हैं। इस प्रकार राज्यों को विनिमय दर जोखिम से सुरक्षित किया गया है। फिर भी, राज्य बैंक-टू-बैंक आधार पर राज्य सरकारों को बाह्य सहायता ऋणों को उधार देने से संबंधित 12वें वित्त आयोग की सिफारिश को स्वीकार करने के परिणाम स्वरूप, विनिमय दर जोखिम के प्रति एक्सपोज्ड हैं। यदि विनिमय दरें अस्थिर हैं तो कुछ राज्यों ने बाह्य सहायता ऋणों के संबंध में बजट प्रावधान करने में कठिनाई व्यक्त की। इस संदर्भ में, राज्य सरकारों द्वारा उधारों पर बने तकनीकी समूह, जिसे मेरी अध्यक्षता में बनाया गया, ने महसूस किया कि राज्य विनिमय जोखिम दरों का सामना करने के लिए सिंकिंग निधि की स्थापना कर सकते हैं जिसे उन बचतों से निधीकृत किया जाएगा जो अनुकूल अवसर पर बाह्य उधारों पर ब्याज की कम दर के भुगतान से हुई हैं। बाद में निधि की स्थापना के लिए कार्यप्रणाली पर राज्य वित्त सचिव सम्मेलन में चर्चा की गयी।

VIII. राज्य सरकारों को अर्थोपाय अग्रिम

भारतीय रिजर्व बैंक 1937 से राज्य सरकारों को भारतीय रिजर्व अधिनियम की धारा 17(5) के प्रावधान

के अंतर्गत अर्थोपाय अग्रिम (डब्ल्यूएमए) प्रदान करता है जिसका उद्देश्य उनकी प्राप्तियों और भुगतानों के नकदी प्रवाह में अस्थायी अंतरों को शामिल करना है। अधिनियम के अनुसार, ऐसे अग्रिम उनके भुगतान की तिथि से तीन महीने के पहले चुकौती योग्य नहीं होते हैं। रिजर्व बैंक द्वारा ऐसे अग्रिम और उस पर लिए गये ब्याज की अधिकतम राशि भारतीय रिजर्व अधिनियम में नहीं दी गयी है लेकिन उसे राज्य सरकारों के साथ स्वैच्छिक करार करके नियंत्रित किया जाता है। वर्तमान में, रिजर्व बैंक 26 राज्यों (अर्थात् जम्मू और कश्मीर तथा सिक्किम को छोड़कर) और पुदुचेरी के केन्द्र शासित प्रदेश के लिए बैंक है।

डब्ल्यूएमए दो प्रकार के हैं अर्थात् (i) सामान्य अथवा बेजमानती अग्रिम जिसे 1937 में शुरू किया गया; और (ii) विशेष अथवा जमानती अग्रिम जिसे 1953 में शुरू किये गये और जिन्हें भारत सरकार की प्रतिभूतियों के संपादिक पर प्रदान किया जाता है। सामान्य और विशेष डब्ल्यूएमए के संबंध में राज्य-वार सीमाएं कुछ मानदंडों के आधार पर निश्चित की गयी हैं: इन सीमाओं को वर्षों के दौरान समय-समय पर संशोधित किया गया है। जब इन सीमाओं का अधिक्रमण किया जाता है तो ओवरड्राफ्ट होता है। अधिकतम समयावधि (दिन) और / अथवा वित्तीय सीमा, जहां तक राज्य सरकारें ओडी की स्थिति में रह सकती हैं, को परिभाषित किया गया है; इन सीमाओं को भी समय-समय पर संशोधित किया जाता है। यदि इन ओडी सीमाओं का उल्लंघन किया जाता है तो राज्य सरकारों की ओर से भुगतानों को रोक दिया जाता है।

राज्य सरकारों की नकदी स्थिति में पर्याप्त सुधार को देखते हुए, सामान्य डब्ल्यूएमए सीमाओं को, जिन्हें समय-समय पर - प्रायः वार्षिक आधार पर - 2006-07 से प्रचलित स्तर पर बनाए रखा जाता है। 26 राज्यों के

लिए और पुदुचेरी के संघशासित प्रदेश के लिए डब्ल्यूएमए की सीमा 9,925 करोड़ रुपए है।

IX. वैश्विक वित्तीय संकट और भावी मार्ग

राजकोषीय कुल मात्रा

राज्य सरकारों की समेकित राजकोषीय स्थिति में हाल के वर्षों में काफी अधिक सुधार हुआ है जो बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुवर्तन के रूप में केन्द्रीय अंतरणों के अधिक भाग को दर्शाता है। राजस्व वृद्धि में राज्यों के अपने प्रयासों, राजस्व व्यय के तर्कसंगतीकरण और वैश्विक अर्थव्यवस्था में चक्रीय सुधारों का राज्य वित्त पर प्रसारक प्रभाव (रिपल इफेक्ट) पड़ा। राज्यों ने 1986-87 से पहली बार 2006-07 में 0.6 प्रतिशत का राजस्व आधिक्य रिकॉर्ड किया। 2008-09 के राजकोषीय वर्ष के लिए, 25 राज्यों ने राजस्व आधिक्य का बजट पेश किया। सत्रह राज्यों ने जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से कम अपने सकल राजकोषीय घाटे (जीएफडी) का अनुमान लगाया।

राज्यों की बकाया देयताएं 2003-04 के 33.2 प्रतिशत के शीर्ष से घटकर 2007-08 में 28.3 प्रतिशत हो गयीं (संशोधित अनुमान) और 2008-09 में उनके और घटकर 27.4 प्रतिशत होने का अनुमान लगाया गया (बजट अनुमान)। बकाया देयताओं में कमी के कारण, राजस्व प्राप्तियों की तुलना में ब्याज भुगतान के अनुपात के 2003-04 में 26.0 प्रतिशत के शीर्ष से 2008-09 में 15.1 प्रतिशत घटने का अनुमान लगाया गया। राज्यों ने इस प्रकार राजकोषीय घाटे का लक्ष्य प्राप्त कर लिया है और कुल पर ऋण / जीडीपी अनुपात बारहवें वित्त आयोग के द्वारा सिफारिश की गयी अनुसूची से आगे है। वैश्विक वित्तीय संकट का सामना करते हुए, राज्य सापेक्षिक रूप से मजबूत धरातल पर थे जिनके पास कुछ राजकोषीय गुंजाइश थी तथा तदनुसार 2008-09 के दौरान अधिदेशित 3.0 प्रतिशत के अलावा दूसरे राजकोषीय

प्रोत्साहन पैकेज के एक भाग के रूप में राज्य के जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत अंक के बराबर बाजार उधार का अतिरिक्त आबंटन दिया गया।

राज्य उधारों पर प्रभाव

2008-09 के दौरान राज्यों के निवल बाजार उधारों को कुछ निवेशक श्रॉंति का सामना करना पड़ा है जो दूसरी छमाही के दौरान राज्यों के उधारों और बजट में अनुमानित राशि के अलावा केंद्र द्वारा अतिरिक्त बाजार उधारों (1,16,000 करोड़ रुपए अथवा जीडीपी का 2.1 प्रतिशत) के समूहन को दर्शाती है। स्प्रैड 2008-09 की पहली तिमाही छमाही के दौरान के 30-98 आधार अंक से, 13 जनवरी 2009 से 24 मार्च 2009 के दौरान नीलामी में 102 - 236 आधार अंक बढ़ा। स्प्रैड में बढ़त के बावजूद, मौद्रिक नीति दरों में कटौती, मुद्रास्फीति में गिरावट और निवेशकों के सुरक्षा की ओर पलायन को देखते हुए कट ऑफ आय जनवरी - मार्च 2009 के दौरान 6.65-8.89 पर कम बनी रही जो 2008-09 की पहली छमाही के दौरान 8.39-9.90 प्रतिशत थी।

राज्यों की प्राप्तियों पर प्रभाव और भावी मार्ग

राज्य वित्तों पर जारी वैश्विक वित्तीय संकट के स्पिलओवर प्रभाव को 2008-09 के संशोधित अनुमानों से आंका जा सकता है जैसा कि 2009-10 के लिए 19 राज्यों के बजटों में उपलब्ध है। राजस्व प्राप्तियों में मामूली वृद्धि, जो राजस्व व्यय में उच्च वृद्धि से पीछे रह गयी थी, का परिणाम राजस्व आधिक्य में कमी के रूप में हुआ। बजट अनुमानों से अधिक 2008-09 के दौरान (संशोधित अनुमान), राज्यों के अपने राजस्व कर और केन्द्रीय करों के हिस्से में कमी आयी है। इसके बावजूद, संशोधित अनुमानों में समेकित राजस्व प्राप्तियों में बजट अनुमानों की तुलना में कुछ सुधार दिखा है जो मुख्य रूप से राज्यों के अपने करेतर राजस्व और केंद्र से

अनुदानों में वृद्धि के कारण है। समेकित स्तर पर 2009-10 के दौरान, राज्य अपने कर राजस्व और केन्द्रीय करों के हिस्से में कुछ सुधार की आशा कर रहे हैं। लेकिन 2009-10 के दौरान राज्यों के अपने करेतर राजस्व में कमी होने का अनुमान लगाया गया है।

संशोधित अनुमानों के अनुसार, 2008-09 के लिए कुल व्यय मुख्य रूप से पूंजी परिव्यय में वृद्धि के कारण बजट की तुलना में 5.7 प्रतिशत बढ़े। लेकिन, 2009-10 के दौरान जबकि राजस्व के 12 प्रतिशत बढ़ने का अनुमान है, पूंजी परिव्यय के 6.6 प्रतिशत घटने का अनुमान लगाया गया है। परिणाम के रूप में राज्यों के कुल व्यय के 9.6 प्रतिशत बढ़ने का अनुमान लगाया गया है।

जीडीपी के प्रतिशत के रूप में 19 राज्यों के समेकित राजस्व आधिक्य में, 2008-09 के संशोधित अनुमानों में कमी दिखाई गयी है, जबकि 2009-10 के दौरान इसके समाप्त होने और घाटे में परिवर्तित होने का अनुमान लगाया गया है। ऋणेतर पूंजी प्राप्तियों में गिरावट के साथ राजस्व आधिक्य में कमी और पूंजी परिव्यय में वृद्धि के कारण 2008-09 के संशोधित अनुमानों के सकल राजकोषीय घाटे में गिरावट आई। वास्तव में, 2008-09 के दौरान मंदी के मुद्दे से निपटने के लिए केन्द्र सरकार ने राज्यों को राजकोषीय घाटे की सीमा को 3.5 प्रतिशत बढ़ाने की अनुमति दी। इस प्रकार राज्यों को जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत तक अतिरिक्त बाजार उधार जुटाने की अनुमति दी गयी। इस अतिरिक्त राजकोषीय गुंजाइश को पूंजी निवेश करने के लिए प्रयोग किया जाना था। इसके अलावा, कुछ राज्यों ने निवेश को विशेष रूप से बुनियादी क्षेत्र को प्रोत्साहित करने के लिए प्रोत्साहन पैकेज की भी शुरुआत की। 2009-10 के दौरान

भाषण

उप राष्ट्रीय राजकोषीय
सुधार और ऋण प्रबंधन -
भारतीय अनुभव

श्यामला गोपीनाथ

जीडीपी के प्रतिशत के रूप में सकल राजकोषीय घाटे के बढ़ने का अनुमान लगाया गया है।

हम आशा करते हैं कि जब वैश्विक अर्थव्यवस्था सुधर जाएगी तो उप राष्ट्रीय सरकारें राजकोषीय उत्तदायित्व के

प्रति अपनी प्रतिबद्धता सुनिश्चित करेंगी तथा राजकोषीय समेकन के मार्ग पर पुनः आ जाएंगी। इसी बीच में, सरकार और रिज़र्व बैंक के लिए चुनौती इस संक्रमण का सामना करना और यथा संभव इसके कष्ट को कम करना होगा।