अध्याय 2

मुद्दे और दृष्टिकोण

2.1 संविधान के अनुच्छेद 280 में वित्त आयोग के कर्त्तव्यों का वर्णन है, जिसका संकेन्द्रण अनुच्छेद 270 के अंतर्गत केन्द्रीय करों की साझेदारी और अनुच्छेद 275 के अंतर्गत यथा उपबंधित राज्यों के लिए अनुदानों के निर्धारण से संबंधित है। आयोग का दृष्टिकोण सांविधानिक उपबंधों के अधिदेश और आयोग का गठन करने वाले राष्ट्रपति के आदेश में सन्निहित विचारार्थ विषयों द्वारा निर्देशित है। वित्त आयोगों के आवधिक अनुक्रम में बारहवां होने के कारण, हमें इन विषयों पर और इससे संबंधित मुद्दों पर पूर्ववर्ती आयोगों के विचारों का लाभ भी प्राप्त है। [1] आयोग ने विचारार्थ विषयों पर संघ और राज्य सरकारों के उनके स्मरण पत्रों में यथा सन्निहित मतों पर विधिवत् विचार किया है। हमने उन क्षेत्रों, जहां समाभिरूपता है और उन क्षेत्रों, जहां विचारों में भिन्नता है, को ध्यान में ले लिया है।

2.2 आयोग ने राजकोषीय सुदृढ़ीकरण लाते हुए प्रचलित राजकोषीय और वृहद आर्थिक स्थिति, विशेषतया वृद्धि के संवेग को बनाए रखने की आवश्यकता को ध्यान में रखा है। वर्ष 2002-2003 में केन्द्र का राजस्व घाटा स.घ.उ. का 4.4 प्रतिशत था जो वर्ष 1990-91 में 3.3 प्रतिशत के अपने स्तर की तुलना में 1.1 प्रतिशत बिन्दु अधिक था। राज्यों के मामले में, वर्ष 2002-2003 में राजस्व घाटा स.घ.उ. का 2.3 प्रतिशत था, जो वर्ष 1990-91 में 0.9 प्रतिशत के अपने स्तर से करीब 1.4 प्रतिशत बिन्दु अधिक था। इस अवधि के दौरान, जहां केन्द्र का राजकोषीय घाटा उपान्तिक रूप से कम हुआ, राज्यों का राजकोषीय घाटा बढ़ गया।

राजकोषीय अंतरणों की रूपरेखा

2.3 आयोग का प्रयास अंतरणों की एक ऐसी योजना अनुशंसित करना रहा है, जो इक्विटी और दक्षता दोनों के उद्देश्यों को पूरा कर सके और ऐसे राजकोषीय अंतरणों में परिणामित हो, जो पुर्वानुमेय और स्थिर हैं। कर हस्तांतरण और अनुदानों के रूप में इन अंतरणों का तात्पर्य ऊर्ध्वस्थ और समस्तरीय दोनों असंतुलनों को सही करना है। ऊर्ध्वस्थ असंतुलनों को सही करना केन्द्र सरकार से राज्य सरकारों को किए गए कुल अंतरणों से संबंधित है, जबकि समस्तरीय असंतुलन में सुधार राज्य सरकारों के बीच अंतरणों के आबंटन से जुड़ा हुआ है। ऊर्ध्वस्थ असंतुलन उत्पन्न होते हैं, चूंकि केन्द्र सरकार को अधिक संसाधन दिए गए हैं और राज्यों को अपेक्षाकृत अधिक उत्तरदायित्व सौंपे गए हैं। समस्तरीय असंतुलन की जड़ें राज्यों की परिवर्ती क्षमताओं और आवश्यकताओं और उसके साथ ही सेवाएं प्रदान करने की लागतों में अंतर में निहित हैं। भारत में, न केवल राज्यों की संख्या अधिक बड़ी है, वे विभिन्न पहलुओं जैसे क्षेत्र, जनसंख्या का आकार, आय, कर आधार और खनिज एवं वन संसाधन, में भिन्नता रखते हैं। संसाधन अंतर उत्पन्न हो सकते हैं क्योंकि राज्यों के पास अपर्याप्त क्षमताएं हैं और इसलिए भी क्योंकि तुलनात्मक अर्थों में राजस्व प्रयास अपर्याप्त हैं। जहां समस्तरीय असंतुलन में सुधार के लिए पूर्वोक्त ध्यान देना चाहिए, उत्तरोक्त ऐसे सुधार के लिए अर्हक नहीं है।

2.4 सम्बद्ध साहित्य में, और साथ ही कई संघीय देशों की पद्धतियों में भी, "समकरण" की धारणा को राजकोषीय अंतरणों के लिए एक मार्गदर्शक सिद्धान्त माना जाता है क्योंकि ये संसाधन उपयोग में इक्विटी और साथ ही कुशलता का भी संवर्धन करते हैं। समकरण अंतरण का लक्ष्य प्रत्येक राज्य के नागरिकों को सेवाओं का एक तुलनात्मक स्तर उपलब्ध कराना है बशर्ते कि उनका राजस्व प्रयास भी तुलनीय हो। दूसरे शब्दों में, समकरण अंतरण राजकोषीय क्षमता में कमी को निष्प्रभावी करते, हैं, किन्तु राजस्व प्रयास में नहीं। ऐसे दृष्टिकोण के अंतर्गत अंतरणों का निर्धारण, पारम्परिक रूझानों पर आधारित राजस्वों और व्ययों के अनुमानों से उत्पन्न अंतरालों को मात्र पूरा करने के बजाय मानदण्डात्मक आधार पर किया जाना चाहिए। जैसाकि कुछ पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा भी नोट किया गया है, "अंतराल - पूर्ति" दृष्टिकोण के साथ प्रतिकूल प्रोत्साहन जुड़े होते हैं, जहां अपेक्षाकृत बड़े अंतरण का मामला केवल मात्र विगत में अपेक्षाकृत बड़े अंतराल पर निर्भर होगा, बिना इस बात को ध्यान में रखे कि क्या उपलब्ध राजस्व क्षमता का पर्याप्त दोहन किया गया था अथवा क्या व्यय में अनावश्यक वृद्धि हुई थी। मानकीय दृष्टिकोण ऐसे प्रतिकूल प्रोत्साहनों को कुशलतापूर्वक निष्प्रभावी कर सकता है क्योंकि राज्यों का मूल्यांकन उस राजस्व के अर्थ में होता है, जो उनसे अपनी संबंधित क्षमता पर उगाहना अपेक्षित है। इसी प्रकार, व्ययों का मूल्यांकन सेवा के एक औसत अथवा न्यूनतम स्वीकार्य स्तर के समनुरूप आवश्यकताओं और संगत लागत मानकों के आधार पर किया जाता है और व्यय के पूर्व इतिहास से प्रभावित नहीं होता।

2.5 संघीय राजकोषीय अंतरणों के दो प्रचलित समुदाय, अर्थात् कनाडा और आस्ट्रेलिया भी समकरण सिद्धान्त का अनुसरण करते हैं, यद्यपि इनको परिभाषित करने का तरीका और इन्हें लागू करने के तरीके दोनों मामलों में कुछ अलग हैं।(2) कनाडा में, समकरण का उद्देश्य स्वयं संविधान में ही प्रतिष्ठापित किया गया है। आयोग को इन देशों का दौरा करना और उनकी प्रणालियों का विस्तार में अध्ययन करने का अवसर मिला। आस्ट्रेलिया में, समकरण सिद्धान्त को इस प्रकार परिभाषित किया गया है कि "राज्यों को निधियन प्राप्त होना चाहिए .... ऐसे कि यदि प्रत्येक अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व जुटाने का समान प्रयास करे और कुशलता के समान स्तर पर प्रचालन करे, तो प्रत्येक के पास समान मानदंड पर सेवाएं उपलब्ध कराने की क्षमता होगी"। यह उल्लेखनीय है कि केवल क्षमता का ही समकरण हो सकता है और अनिवार्यतः वास्तविक स्तर अथवा सेवा के मानदंड का नहीं जो विभिन्न शीर्षों के बीच प्राथमिकताओं और आबंटनों पर निर्भर होगा, जो कि राज्यों का विशेषाधिकार रहेगा। ऑस्ट्रेलिया में जिस प्रकार यह सिद्धान्त प्रयुक्त किया गया है,

विशेषतया कुशलता के संदर्भ में, उसमें लागत अक्षमताओं को ध्यान में रखने के लिए व्ययों का ब्यौरेवार मूल्यांकन अंतर्ग्रस्त है। कनाडा में, जैसा कि संविधान में प्रावधान किया गया है, समकरण भुगतानों का आशय "यह सुनिश्चित करने से है कि प्रांतीय सरकारों के पास कराधान के संगततापूर्ण तुलनीय स्तर पर सेवाओं का संगत रूप से तुलनीय स्तर उपलब्ध कराने के लिए पर्याप्त राजस्व हो।" कनाडा में, समकरण भुगतानों के निर्धारण में प्रांतीय बजटों के व्यय पक्ष का कोई मूल्यांकन नहीं किया जाता। तथापि, ये अंतरण समान रूप से आवश्यक स्वास्थ्य और सामाजिक सेवा अंतरणों द्वारा अनुपूरित हैं, जहां व्यय आवश्यकताएं, साामान्यतः प्रति व्यक्ति आधार पर ली जाती हैं। बड़ी लागत अक्षमताओं वाले उत्तरी प्रदेशों का उपचार पृथक रूप से प्रादेशिक फार्मूला वित्तपोषण के तहत किया जाता है। अपने दृष्टिकोण को और आगे रूपरेखा देते हुए हम उर्घ्वस्थ एवं समस्तरीय अंतरण आयामों के विभिन्न पहलुओं पर पृथक रूप से चर्चा करेंगे।

ऊर्ध्वस्थ आयाम

2.6 ऊर्ध्वस्थ आयाम का तात्पर्य केन्द्र सरकार से राज्यों को कुल अंतरणों से है। भारत में, कई तरीकों तथा मार्गों के माध्यम से केन्द्र सरकार से राज्य सरकारों को संसाधन अंतरित किए जाते हैं। इनमें से, सांविधिक अंतरणों में, वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित केन्द्रीय कर राजस्वों और अनुदानों की साझेदारी शामिल है। इन्हें योजना आयोग से अनुदानों तथा केन्द्रीय मंत्रालयों से विवेकाधीन अनुदानों द्वारा अनुपूरित किया जाता है। वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अंतर्गत किए गए अंतरण कुल अंतरणों का 65 प्रतिशत बैठते हैं (अनुबंध 2.1 देखें)। अंतरणों के माध्यमों की अधिकता को देखते हुए, यह आवश्यक है कि वित्त आयोग, अपनी अनुशंसाएं करते समय अंतरणों के समस्त परिमाण को भी ध्यान में रखे। ग्याहरवें वित्त आयोग (ईएफसी) ने केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों में से 37.5 प्रतिशत का समग्र भाग राज्यों को अंतरणों के रूप में देने की अनुशंसा की थी। इस मामले पर और विचार करते हुए, हमने ऊर्ध्वस्थ अंतरणों में दीर्घकालिक रूझानों और हाल के वर्षों में उनके प्रतिरूपों, दोनों को ध्यान में रखा है।

2.7 केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में, सभी माध्यमों से, राज्यों को हुए राजकोषीय अंतरण, छठे वित्त आयोग के दौरान 31.4 प्रतिशत के औसत से बढ़कर सातवें वित्त आयोग के लिए 38.1 हो गए। जैसाकि अनुबंध 2.1 में दर्शाया गया है, ये दसवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान 35.8 प्रतिशत पर नीचे आने से पहले, नौवें वित्त आयोग द्वारा शामिल अवधि के लिए और बढ़कर 40.3 प्रतिशत हो गए थे। ग्याहरवें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के प्रथम दो वर्षों के दौरान यह अनुपात बढ़कर 37.2 प्रतिशत हो गया। बाजार मूल्यों पर सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में, राजकोषीय अंतरण गिरावट दर्शाते हैं, जो आठवें आयोग द्वारा शामिल अवधि के दौरान लगभग 5 प्रतिशत के स्तर से गिर कर नौवें और दसवें वित्त आयोगों की संदर्भित अवधियों में क्रमशः 4.9 और 4.1 प्रतिशत हो गए थे। यह गिरावट मुख्यतः सकल घरेलू उत्पाद के सापेक्ष केन्द्र के सकल कर राजस्वों के अनुपात में गिरावट के कारण थी, जो 1987-88 में 10.6 के शीर्ष स्तर से गिर कर नब्बे के दशक के अंत तक 9 प्रतिशत से भी कम हो गया। ग्याहरवें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के प्रथम दो वर्षों में, राज्यों को किए गए अंतरण सकल घरेलू उत्पाद के 4 प्रतिशत से ऊपर रहे हैं।

2.8 ऊर्ध्वस्थ असंतुलन पर विचारों के निरूपण का हमारा दृष्टिकोण केन्द्र तथा राज्यों को अंतरणों के पश्चात् प्रोद्भूत हुए राजस्वों को देखना है। सारणी 2.1 में अंतरणों से पहले और बाद में, राज्यों और केन्द्र की संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में राज्यों की राजस्व प्राप्तियों का हिस्सा दिया गया है। उसमें अंतर सरकारी प्रवाहों के निवलीकरण के पश्चात् केन्द्र और राज्यों के संयुक्त राजस्व व्यय में राज्यों का हिस्सा भी दिया गया है। यह दर्शाता है कि अंतरणों से पूर्व और उसके पश्चात् राजस्व संसाधनों तक पहुंच के अर्थ में केन्द्र और राज्यों की स्थिति प्रतिवर्तित हो जाती हैं। वास्तव में, अंतरणों के पश्चात्, राज्यों को केन्द्र और राज्यों की संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में से, 62-64 प्रतिशत के बीच का हिस्सा मिलता है और यह हिस्सा स्थिर रहा है। अनुबंध 2.2 सातवें वित्त आयोग के समय से वर्ष-वार स्थिति को दर्शाता है। संयुक्त राजस्व व्ययों में राज्यों का हिस्सा भी 56 से 58 प्रतिशत के बीच स्थिर रहा है। अनुबंध 2.3 और 2.4 में क्रमशः संयुक्त राजस्व और कुल व्ययों में, केन्द्र और राज्यों के सापेक्ष हिस्सों से संबंधित ब्यौरे दिए गए हैं।

सारणी 2.1

संयुक्त राजस्व प्राप्तियों और व्ययों में राज्यों का हिस्सा

औसत*	अंतरणों से पूर्व और बाद में राजस्व प्राप्तियां		राजस्व व्यय**
	पूर्व	पश्चात्	
VII वित्त आयोग	35.3	61.4	58.0
VIII वित्त आयोग	34.6	62.0	55.7
IX वित्त आयोग	37.5	64.7	56.9
X वित्त आयोग	38.6	63.0	56.8
2000-01	38.6	63.9	56.0
2001-02	39.3	63.9	58.0
XI वित्त आयोग (औसत 2 वर्ष)	39.0	63.9	57.1

स्रोत (मूल आंकड़े) भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी

* अनुशंसा अवधि के अन्तर्गत वर्षों के लिए औसत

** अंतर-सरकारी अंतरणों का निवल

2.9 हमारे विचार में, संगत व्यय आवश्यकताओं के लेखाकरण के पश्चात् केन्द्रीय राजस्वों की उपलब्धता पर विचार करते हुए ही अंतरणों के समस्त आकार का निर्धारण अपेक्षित है। यह एक तरीके से अंतर सरकारी अंतरणों के संदर्भ में निधियों के आपूर्ति पक्ष का द्योतक है। निधियों के लिए मांग दो विचारणाओं से उत्पन्न होती हैः- राज्य सरकारों के समस्त उत्तरदायित्वों का अपेक्षाकृत अधिक समनुदेशन और औसत से कम राजकोषीय क्षमताओं वाले राज्यों द्वारा सेवाओं की न्यूनतम व्यवस्था को सुनिश्चित करने की आवश्यकता। अन्तरणीय निधियों की आपूर्ति केन्द्र सरकार की कर को बढ़ाने अथवा बुद्धिमतापूर्वक ऋण लेने अथवा व्ययों को नियंत्रित करने के सामर्थ्य से प्रभावित होती है। निम्न राजकोषीय क्षमता राज्यों के सेवा व्यवस्थाओं के औसत स्तर से पिछड़ जाने के कारण अंतरणों की मांग बढ़ रही है। अपेक्षाकृत समृद्ध राज्यों में भी सेवाओं का औसत स्तर वांछनीय मानकों के स्तर से कम है। हमारी मुख्य चिन्ता इन विचारणाओं का इस प्रकार से समाधान करना है जो अंतरण के सर्वश्रेष्ठ सिद्धान्तों के समनुरुप हों। हम इस तथ्य को ध्यान में रखते हैं कि राज्यों को केवल वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के आधार पर ही अंतरण प्राप्त न हों, बल्कि अन्य मार्गों से भी प्राप्त हों, जिनमें आयोजना अनुदानों के साथ-साथ अन्य अनुदान भी शामिल हैं। आयोजना-भिन्न व्ययों के लिए योजना आकार के निहितार्थों पर इस अध्याय में बाद में चर्चा की गई है। अन्य विवेकाधीन अनुदानों को केवल अप्रत्याशित घटनाओं के संबंध में ही संगत समझा जाएगा चूंकि वित्त आयोग की अनुशंसाएं पांच वर्षों की अवधि के लिए लागू की जाती हैं। तथापि, इन अन्य अनुदानों को विस्तृत अथवा नियमित अंतरणों का स्वरूप ग्रहण नहीं करना चाहिए। करों तथा अनुदानों की साझेदारी के संबंध में अपनी अनुशंसाएं करते समय हमने विभिन्न मार्गों से अंतरणों पर एक संपूर्ण दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता को मान्य किया है।

समस्तरीय आयाम

2.10 अंतरणों का समस्तरीय पहलू राज्यों के बीच उनके पारस्परिक वितरण से संबंधित है। यदि, प्रति व्यक्ति अर्थ में, सभी राज्य राजकोषीय क्षमताओं और लागत स्थितियों में समान होते, तो समकरण मानदंड को समान प्रति व्यक्ति अंतरणों से पूरा किया जाएगा। प्रति व्यक्ति राजकोषीय क्षमताओं और सेवाएं प्रदान करने के विभेदीय लागतों में अंतर एक समान प्रति व्यक्ति अंतरण मानक से विपथनों का औचित्य सिद्ध करते हैं। लागत अशक्तताएं उन कारकों के कारण उत्पन्न होती हैं, जो मुख्यतः राज्य के नियंत्रण से बाहर हैं जैसे जनसंख्या की तुलना में बड़े क्षेत्र, पहाड़ी भूभाग, अत्यधिक वर्षा और सूखा प्रवणता।

2.11 इन विचारणाओं को अंतरणों की एक उपयुक्त योजना में संयोजित करने में, वैचारिक मुद्दे और व्यवहारिक समस्याएं दोनो हैं। अंतरण के दो प्रमुख साधन हैंः कर राजस्व साझेदारी और अनुदान। अनुदान बिना शर्त के और सामान्य प्रयोजनार्थ अथवा सशर्त और प्रयोजन विशिष्ट हो सकते हैं। कर राजस्वों की साझेदारी के मामले में, दो प्रमुख विचारणाएं हैं (क) उपयुक्त आबंटन मानदंड और उनसे संबंधित संकेतकों का चयन करना (ख) उनके सापेक्ष महत्व का निर्धारण करना। इस प्रक्रिया में मुख्य निर्धारक राज्यों की राजस्व उगाहने की सापेक्ष क्षमता है। राजस्व क्षमता अक्सर, जैसे कुछ पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा किया गया है, उपादान लागत पर स.रा.घ.उ. द्वारा मापी जाती है। यद्यपि यह माना गया है कि स.रा.घ.उ. आय या राजकोषीय क्षमता का एक सही सह-संबंधी नहीं है। केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (सीएसओ) ने हमें वर्तमान मूल्यों पर उपादान लागत पर स.रा.घ.उ. के तुलनीय अनुमान उपलब्ध कराए हैं। समय-समय पर यह प्रश्न उठाया गया है कि क्या बाजार मूल्यों पर स.रा.घ.उ. आय अथवा राजस्व क्षमता के लिए उपादान लागत पर स.रा.घ.उ. से बेहतर परोक्षी के रूप में कार्य करते हैं। हमारे मत में यह सही है। इसके अतिरिक्त, स.रा.घ.उ. घरेलू उत्पाद का संकेतक है न कि आय अथवा उपभोग का। राजकोषीय क्षमता के एक अधिक उपयुक्त वृहत संकेतक को विकसित करने के दृष्टिगत, हमने सीएसओ से भी विचार-विमर्श किया। तथापि, एक वास्तविक विकल्प सहज उपलब्ध नहीं है। इसलिए, हमने सीएसओ द्वारा यथा उपलब्ध कराए गए स.रा.घ.उ. के तुलनीय अनुमानों का प्रयोग जारी रखने का निर्णय लिया है।

2.12 राजकोषीय अंतरणों के दो प्रमुख तरीके अर्थात्, कर हस्तांतरण और अनुदानों के कुछ विशिष्ट सुभिन्न लक्षण हैं। कर हस्तान्तरण में एक अंतर्निर्मित लचीलापन है जो केन्द्रीय करों के अधिक उत्प्लावक होने पर स्वतः ही बढ़ जाता है। इसके विपरीत, इसमें एक जोखिम है, यदि उत्प्लावकता आशाओं से कम हो। अनुदान आश्वासित हैं क्योंकि ये सांकेतिक अर्थ में निर्धारित किए जाते हैं। राज्यों अथवा क्षेत्रकों की ओर अनुदानों को लक्षित करना भी अधिक आसान है। हस्तान्तरण के संबंध में लक्ष्यीकरण विस्तृत और अप्रत्यक्ष है और प्रयुक्त किए गए मानदंड द्वारा सीमित है। फिर भी, सभी राज्यों ने हस्तान्तरण के लिए वरीयता व्यक्त की है क्योंकि परिभाषा के अनुसार यह बिना शर्त है और राज्यों को अधिकार के रूप में प्राप्त होता है। अंतरणों की वर्तमान योजना में, कर हस्तान्तरण ऊर्ध्वस्थ और समस्तरीय असंतुलनों को सुधारने की दोहरी भूमिका अदा करता है। सहायता अनुदान मुख्यतः समकरण की मात्रा प्राप्त करने की ओर लक्षित होते हैं। यही कारण है कि कई बेहतर राज्यों, जिनका मूल्यांकन राजस्व अधिशेष के अंतर्गत किया गया है, को अनुच्छेद 275 के अनुदान नहीं मिलते। यह प्रश्न भी रहा है कि क्या ऐसे अनुदानों को सशर्त अनुदानों के रूप में दिया जा सकता है, यद्यपि ये अनुदान सामान्यतः शर्त रहित रहे हैं। हम मानते हैं कि राज्य-विशिष्ट और प्रयोजन-विशिष्ट लक्ष्यीकरण के लिए अनुदान अधिक प्रभावी अंतरण साधन है। इस प्रकार, वित्त आयोग के पास उपलब्ध अंतरण साधनों में कर राजस्व साझेदारी, मूल्यांकित अंतराल अनुदान और अनुदान जिन्हें विशिष्ट प्रयोजनों के लिए उद्दिष्ट किया जा सकता है यथा स्थानीय निकायों के लिए आशयित अथवा सेवाओं को कतिपय न्यूनतम स्तर प्राप्त करने के लिए आशयित, को शामिल किया जाना चाहिए।

2.13 शर्त-रहित अंतरणों के दो सापेक्ष महत्व अर्थात् कर राजस्व साझेदारी और मूल्यांकित अंतर-अनुदान ऊर्ध्वस्थ असंतुलन के विस्तार और प्रवृत्त समस्तरीय असंतुलन पर निर्भर करते हैं। प्रवृत्त समस्तरीय असंतुलन राज्यों की राजकोषीय क्षमताओं के असंतुलन में परिवर्तनों से जुड़ा है। यदि बड़े समस्तरीय असंतुलन अस्तित्व में हैं, तो कर राजस्व साझेदारी द्वारा निवारित समस्तरीय कार्य भी संगत हो जाता है।

2.14 प्रवृत्त समस्तरीय असंतुलन का कुछ अनुमान राज्यों के प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. की तुलना करके प्राप्त किया जा सकता है। इस प्रयोजनार्थ 1999-2000 से 2001-02 की अवधि के दौरान तुलनात्मक स.रा.घ.उ. की तीन वर्षीय औसत की तुलना यह संकेत देती है कि दस राज्य ऐसे हैं जिनका औसत स.रा.घ.उ. अखिल राज्य औसत स.रा.घ.उ. से कम है। ये राज्य हैं अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, मध्य प्रदेश, मेघालय, उड़ीसा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश। इनमें से अरूणाचल प्रदेश और मेघालय औसत के करीब हैं। बचे हुए आठ राज्य ऐसे हैं जहां स.रा.घ.उ. महत्वपूर्ण रूप से औसत से कम है, जिससे सेवाओं के स्तर को औसत तक उठाने के दृष्टिगत, समकरण अंतरणों की आवश्यकता है। मध्य प्रदेश, बिहार और उत्तर प्रदेश के द्विभाजन के परिणामस्वरूप नवीन सृजित राज्य इस समूह का भाग हैं। यह जांच करने के विचार से कि क्या अंतराल में वृद्धि हुई है, हमने 1993-94 से 1995-96 और 1999-2000 से 2001-02 का औसत लेकर प्रति व्यक्ति औसत स.रा.घ.उ. में वृद्धि की तुलना की है। यह उल्लेखनीय है कि तुलनीय स.रा.घ.उ. आंकड़े केवल वर्तमान मूल्यों पर ही सीएसओ द्वारा उपलब्ध कराए जाते हैं। समग्र-राज्य औसत पर विचार करते हुए, इस अवधि के दौरान प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. में लगभग 75 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। तथापि, आय मापक्रम के निम्नतर सिरे पर राज्यों नामतः बिहार, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, असम, मध्य प्रदेश और राजस्थान के लिए स.रा.घ.उ. वृद्धि इस औसत से कम थी। बढ़ते हुए अंतराल का एक संकेतक प्रति व्यक्ति आयों में अंतर के गुणांक से प्राप्त किया जा सकता है। इसके आकलन में, यह आवश्यक है कि गोवा को अलग रखा जाए, जिसकी प्रति व्यक्ति आय पर्याप्त रूप से बढ़ी है, पर वह एक बाहरी छलावा है। 1993-94 की 2001-02 से तुलना करने से, परिवर्ती गुणांक में लगभग 2.5 प्रतिशत बिन्दुओं की वृद्धि हुई है।

2.15. हमारे दृष्टिकोण में, कर हस्तान्तरणों का प्रयोग अंतरणों के दोनों पक्षों - ऊर्ध्वस्थ और समस्तरीय के लिए किया गया है, जैसाकि पूर्ववर्ती आयोगों ने किया था। यह उल्लेखनीय है कि वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित किए गए कुल अंतरणों में अनुदानों का हिस्सा आयोग की अनुशंसा अवधि की तुलना में औसतन 15 प्रतिशत से कम रहा है। औसत लेना संगत है क्योंकि हाल के वित्त आयोगों के मामले में, अनुशंसा अवधि के प्रारंभिक वर्षों में अनुदान बाद के वर्षों से अपेक्षाकृत अधिक रहे हैं। वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित कुल अंतरणों में अनुदानों का हिस्सा, सातवें से दसवें के बीच क्रमशः 8.1, 11.1, 13.8 और 10.3 प्रतिशत रहा है। इस संदर्भ में, समकरण अंतरणों की अपेक्षाकृत बड़ी भूमिका सुनिश्चित करने की आवश्यकता को देखते हुए, हम कुल अंतरणों में अनुदानों के हिस्से को बढ़ाने का प्रस्ताव कर रहे हैं।

केन्द्रीय करों की साझेदारी

2.16. अनुच्छेद 270 के अंतर्गत, आयोग से केन्द्रीय करों के साझेदारी पूल में राज्यों के समग्र और व्यष्टि हिस्सों का निर्धारण किया जाना अपेक्षित है। आयोग के समक्ष मुख्य विचारणाएं इन से संबंधित है- (क) राज्यों के समग्र भाग का निर्धारण करना, (ख) मानदंड विनिर्दिष्ट करना, जिसका प्रयोग व्यष्टि राज्यों के हिस्सों का निर्धारण करने के लिए किया जा सके, और (ग) विभिन्न आबंटन मानदंड से जुड़े महत्व का निर्धारण करना। साझेदारी पूल में राज्यों के समग्र हिस्से पर विचार करते हुए, हमने जांच की कि कैसे केन्द्रीय करों की साझेदारी पूल के कार्यक्षेत्र और संगठन में पूर्व में परिवर्तन हुआ है और कैसे कुछ वर्तमान और प्रस्तावित आशोधनों के प्रकाश में इसमें और परिवर्तन हो सकते हैं, विशेष रूप से सेवाओं के कराधान से जुड़े पूल में।

2.17. 80वें संविधान संशोधन से पहले, राज्यों के साथ दो मुख्य केन्द्रीय करों की साझेदारी थी, अर्थात निगमित कर को छोड़कर आयकर और संघ उत्पाद शुल्क। आय कर की साझेदारी अनिवार्य थी क्योंकि, अनुच्छेद 270 के अंतर्गत, इसे राज्यों के साथ बांटा जाना था, जबकि संघ उत्पाद शुल्कों की साझेदारी विवेकाधीन थी, क्योंकि उसकी साझेदारी इस वाक्यांश के अधीन थी "संघ और राज्यों के बीच विभाजित किया जाए" और साझेदारी की जा सकती थी यदि संसद कानून द्वारा ऐसी व्यवस्था करे। राज्यों के साथ दो कर किराया व्यवस्थाएं भी की गई थी, जहां संघ सरकार राज्यों की ओर से कर जमा करती थी और फिर आगमों को वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित सिद्धान्तों और हिस्सों के आधार पर राज्यों के बीच बांट देती थी। ये वस्त्र, तंबाकू और चीनी पर बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्क और रेलवे यात्री किराए पर कर के एवज में अनुदान थे।

2.18. संविधान के 80वें संशोधन के पश्चात, सभी केन्द्रीय करों को एक साझेदारी पूल में लाया गया और प्रत्येक केन्द्रीय कर से राज्यों को एक हिस्सा समनुदेशित करना अनिवार्य हो गया। संशोधित अनुच्छेद 270 ने अनुच्छेद 268 और 269 और उद्दिष्ट उपकरों और अनुच्छेद 271 के अंतर्गत अधिभारों को छोड़कर सभी केन्द्रीय करों में साझेदारी की व्यवस्था की। केवल "निवल आगमों" की साझेदारी की जानी है और इस प्रकार निवल आगमों को प्राप्त करने के लिए संग्रहण लागत को घटाना होगा जैसाकि अनुच्छेद 279 के अंतर्गत निर्धारित किया गया है। आगमों का वितरण उन राज्यों के बीच होगा जहां "उस वर्ष" में केन्द्रीय कर उदग्रहणीय हैं। अनुच्छेद 269 में भी संशोधन किया गया है और इसमें केवल केन्द्रीय बिक्री कर और प्रेषण कर शामिल हैं, जिनका उद्ग्रहण नहीं किया जाता। हाल ही में, संविधान में संशोधन हुआ है और सेवाओं को संविधान की सातवीं अनुसूची में संघ सूची के अंतर्गत जोड़ा गया है। सेवाओं का कराधान अनुच्छेद 268 क (3) की सीमा के अंतर्गत लाया गया है।

2.19. सेवाओं के कराधान का ऊर्ध्वस्थ अंतरणों के आकार पर प्रभाव पड़ता है क्योंकि इसमें कर राजस्वों (4) को अतिरिक्त उत्प्लावकता प्रदान करने का सामर्थ्य है। संविधान में 88वें संशोधन से, अनुच्छेद 268 क में यह उपबंधित है कि, "सेवाओं के कर का भारत सरकार द्वारा उद्ग्रहण किया जाएगा और ऐसे कर भारत सरकार और राज्यों द्वारा संग्रहित और विनियोजित किए जाएंगे..."इसमें आगे यह भी विनिर्दिष्ट है कि संग्रहण और विनियोग के सिद्धान्त संसद द्वारा निर्धारित किए जाएंगे। अब तक, केन्द्रीय सरकार तीन सूचियों में से किसी एक में भी विनिर्दिष्ट न किए गए विषयों से संबंधित अपनी अवशिष्ट शक्तियों के अंतर्गत विनिर्दिष्ट सेवाओं पर सेवा कर का उद्ग्रहण कर रही है जिसका एक उदाहरण सेवाएं हैं। इस राजस्व

की साझेदारी वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर की गयी है, जैसा अन्य केन्द्रीय करों के लिए प्रयोज्य है।

तथापि, सेवाओं के कराधान से प्राप्त राजस्व, जिनपर अनुच्छेद 270 के बजाय अनुच्छेद 268 क के अन्तर्गत केन्द्र द्वारा कर लगाया जाता है, को वित्त आयोग की सीमा से बाहर रखा जाएगा।

2.20. 80वें संशोधन में, साझेदारी के लिए सभी केन्द्रीय करों के एक पूल का निर्माण करने का उद्देश्य था ताकि एक संपूर्ण दृष्टिकोण अपनाया जा सके और दोनों पक्ष केन्द्रीय कर राजस्वों की समग्र उत्प्लावकता में साझेदारी कर सकें। सेवा करों के वित्त आयोग की अनुशंसाओं की परिधि से बाहर हो जाने से, केन्द्रीय करों के एक समग्र साझेदारी पूल की धारणा प्रतिवर्तित हो जाने की प्रक्रिया के अंतर्गत प्रतीत होती है। जहां निकट भविष्य में, सेवा करों के अत्यधिक उत्प्लावक हो जाने की संभावना है, ये संविधान के अंतर्गत राज्यों के साथ साझेदारी के अधीन नहीं होंगे, जबकि अन्य सांविधिक व्यवस्थाएं की जा सकती हैं, जिनमें साझेदारी के साथ-साथ समनुदेशन शामिल है। यह उल्लेखनीय है कि अब तक अनुच्छेद 268 और 269 के अंतर्गत मदें वे विषय थे जो सामान्यतः सीमित राजस्व महत्वपूर्णता वाले अंतर्राज्यीय स्वरूप के थे। ये पूर्ण रूप से राज्यों को समनुदेशित की गई। इस संदर्भ में, इस पर बल देने की आवश्यकता है कि सेवा कर आय के विनियोग के संबंध में संसद द्वारा पारित किया गया कानून यह सुनिश्चित करे कि किसी भी प्रस्तावित परिवर्तन के माध्यम से राज्यों को प्रोद्भूत राजस्व, उनको प्रोद्भूत होने वाले ऐसे हिस्से से कम नहीं होना चाहिए, यदि संपूर्ण कर प्राप्तियां साझेदारी पूल का हिस्सा होतीं।

2.21. अंतरणों का एक आयाम उनकी पूर्वानुमेयता से संबंधित है। वित्त आयोग केन्द्रीय करों में केवल राज्यों के हिस्से के बारे में अपनी अनुशंसाएं देता है। इसका आशय है कि वास्तविक राशियां केवल तभी ज्ञात होती हैं जब संबंधित वर्षों में केन्द्रीय कर वास्तव में वसूले जाते हैं। वित्त आयोग साझेदारी वाले केन्द्रीय करों में किसी राज्य को अपने हिस्से के रूप में मिलने वाली संभावित राशियों का आकलन उपलब्ध कराता है। इसे तब ध्यान में लिया जाता है जब सुनिश्चित राशियों में अनुदानों का निर्धारण किया जाता है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, पूर्वानुमेयता अंतरणों की सशक्त योजना का एक महत्वपूर्ण गुण है। चूंकि केन्द्रीय करों के हिस्सों के अर्थ में करों का हस्तान्तरण अनुशंसित है, और सुनिश्चित राशियां इन अनुमानों से कम हो सकती हैं, समय-समय पर एक सुझाव दिया गया है और आयोग के समक्ष प्रस्तुत कई राज्यों के ज्ञापन में शामिल किया गया है, कि कर हस्तान्तरण के अन्तर्गत एक न्यूनतम प्रत्याभूत राशि का निर्धारण किया जाना चाहिए। अनुच्छेद 270 के उपबंधों के अन्तर्गत केन्द्रीय करों में राज्यों के लिए केवल एक हिस्से का ही निर्धारण किया गया है। यह केन्द्रीय कर उत्प्लावकताओं की स्वतः साझेदारी की व्यवस्था करता है। तथापि, राज्यों की यह एक वास्तविक समस्या है यदि केन्द्रीय करों में वृद्धि आशाओं से कम है। इसके लिए यह ध्यान में रखकर कि राजस्व के ऐसे अनुमान, अनुदानों के निर्धारण में काम आते हैं, केन्द्रीय राजस्व के अनुमानन में विशेष सावधानी की आवश्यकता है।

2.22. कर हस्तान्तरण के अंतर्गत अंतरणों के लिए विभिन्न मानदंडों का निर्णय करने में, हमारा दृष्टिकोण विचारणाओं के तीन सैटों अर्थात् आवश्यकताओं, लागत अक्षमताओं और राजकोषीय क्षमताओं को ध्यान में रखने का रहा है। आवश्यकताओं का संदर्भ व्ययों से है जिन्हें उपगत किया जाना आवश्यक है किन्तु राजकोषीय क्षमता में कमी के कारण नहीं किए जा सके। व्यय आवश्यकताओं पर विचार करते हुए, स्वास्थ्य और शिक्षा जैसी गुणत्ता मदों पर विशेष महत्व की मदों के रूप में विचार किए जाने की आवश्यकता है। लागत अक्षमताओं का तात्पर्य उन परिस्थितियों से है जिनमें सेवाओं के समान स्तर को क्षमता के एक औसत स्तर पर प्रदान करने के लिए औसत प्रति व्यक्ति लागत से उच्चतर लागत लगती है। इस मामले में, बहिर्जात कारण जो संबंधित राज्यों के नियंत्रण से बाहर हैं, जैसे अत्यधिक वर्षा, पहाड़ी भू-भाग तथा कम सघन जनसंख्या वाले बड़े एवं दूरस्थ क्षेत्रों को महत्वपूर्ण माना जा सकता है। कुछ लागत अक्षमताएं उत्पन्न होती हैं जब राज्य का आकार बहुत छोटा हो और संगत प्रशासनिक अवसंरचना प्रदान करने के लिए कुछ न्यूनतम व्यय करना आवश्यक हो। एक मानकीय दृष्टिकोण में, राजकोषीय क्षमता अस्पष्ट है क्योंकि आवश्यकताओं का मूल्यांकन केवल औसत राजस्व प्रयास को लेकर ही किया जाता है। तथापि, औसत निष्पादन को बढ़ाने के लिए कर प्रयास अथवा अन्य राजकोषीय निष्पादन उपायों से संबंधित कुछ सुस्पष्ट प्रोत्साहनों को महत्वपूर्ण माना गया है। इन विचारणाओं को पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा प्रयुक्त किए गए आवंटन मानदंड में भी सम्मिलित किया गया था। इस मानदंड को अपनाते समय, महत्व की योजना के आशोधन की आवश्यकता है। ये महत्व अंतरण के दो तरीकों नामतः कर हस्तान्तरण और अनुदानों के सापेक्ष महत्व से भी प्रभावित होते हैं।

2.23. केन्द्रीय करों के मानदंड-आधारित वितरण में, अधिक अभिनव वित्त आयोगों ने दूरस्थ कारक को तुलनात्मक रूप से अधिक महत्व देते हुए, पुनर्वितरण के समस्तरीय कार्य को पर्याप्त महत्ता दी है, जो तीन उच्चतम प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. के औसत के रूप में लिए गए उच्चतम प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. से किसी राज्य के प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. के अंतर को प्रतिबिंबित करता है। इस कारक से जुड़ा महत्व कर साझेदारी के अंतर्गत अंतरणों के राजकोषीय क्षमता समकरण घटक को प्रतिबिंबित करता है। अपेक्षाकृत समृद्ध राज्यों ने हमें अभ्यावेदन दिया है कि समग्र आबंटन में उनके हिस्से में सतत् गिरावट आई है। हमने इस चिंता पर ध्यान दिया है। विशेषतया, अपेक्षाकृत समृद्ध राज्यों का हिस्सा या तो दूरस्थ कारक के महत्व के महत्वपूर्ण रूप से बढ़ने के कारण अथवा प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. अर्थात राजकोषीय क्षमताओं के बीच असमानताएं बढ़ने का कारण कम हो सकता है। पिछले चार आयोगों द्वारा शामिल की गई अवधि के दौरान, हम पाते हैं कि यह द्वितीयक कारक है, जो इसके लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी है। चूंकि अधिक अमीर राज्यों के लिए भी कुछ ऊर्ध्वस्थ अंतराल है, उनके कर हिस्सों में लगातार गिरावट वांछनीय प्रतीत नही होती। कुछ हद तक, इसका निवारण राज्यों के समग्र हिस्से को बढ़ाकर किया जा सकता है। तथापि, ऐसा करने की स्पष्ट सीमाएं हैं। वैकल्पिक रूप से, विभिन्न मानदंडों के बीच महत्वों को पुनर्संरेखित किया जा सकता है। ऐसा किए जाने की सीमा तक,

निम्न राजकोषीय क्षमता वाले राज्यों का हिस्सा कम हो जाएगा। अतः इसे अनुदानों की समकरण मात्रा को बढ़ाकर संतुलित किए जाने की आवश्यकता होगी। हमारा दृष्टिकोण इस मार्ग का बड़ी सीमा तक अनुसरण करता है। केन्द्रीय करों की उत्प्लावकता में सुधार के साथ, यह समस्या आसान हो जाएगी। यह उल्लेखनीय है कि उत्तरदायित्वों के प्रति संसाधनों का संतुलन अब गुणात्मक रूप से अलग है जब सभी स्तरों पर सरकारें विशाल और बढ़ते हुए राजस्व घाटो का पोषण कर रही हैं बजाए तब के जब केन्द्र और कुछ अपेक्षाकृत समूह राज्यों के पास अधिशेष था। एक ऐसा समय था जब कुछ राज्यों के पास एक पूर्व-हस्तान्तरण अधिशेष भी था। क्रमिक वित्त आयोगों के साथ यह कार्य प्रगामी रूप से अधिक कठिन हो गया है। इस संदर्भ में राजकोषीय कुशलता मानदंड पर बल देने की आवश्यकता है।

अनुदान निर्धारण के प्रति दृष्टिकोण

2.24. अनुदानों के संबंध में, वित्त आयोग को अनुच्छेद 280(3)(ख) और 275 द्वारा संयुक्त रूप से दो कर्त्तव्य सौंपे गए हैं। अनुच्छेद 280(3)(ख) आयोग से ऐसे सहायता अनुदान को शासित करने वाले "सिद्धान्तों" के लिए अनुशंसाएं देने की अपेक्षा करता है। अनुच्छेद 275(1) के अनुसरण में, "सहायता की आवश्यकता वाले राज्यों" के रूप में मूल्यांकित राज्यों को अदा किए जाने के लिए विशिष्ट धनराशियों की अनुशंसा की जाती है। इस प्रकार जहां अनुच्छेद 270 में प्रतिशत हिस्से की बात कही गई है, अनुच्छेद 275 में विशिष्ट "धनराशियों" का उल्लेख है तथा यह कहा गया है कि ये अनुदान उन राज्यों को दिए जाने चाहिएं जिन्हें सहायता की आवश्यकता है।

2.25. आवश्यकता का अर्थ यह नहीं लिया जा सकता कि व्यय की तुलना में राजस्व में किसी भी कमी को अनुदानों में एक सदृश्य वृद्धि से पूरा किया जा सकता है। इसका परिणाम केवल संसाधनों के "साझे पूल" में राज्य के हिस्से को बढ़ाने की आशा में राज्यों की कर दरों को कम करना होगा। अतः आवश्यकता का मूल्यांकन राजस्व प्रयास और सेवा व्यवस्था के वांछनीय स्तरों, दोनों पर प्रयोज्य मानकों के संबंध में होना चाहिए। इस सदंर्भ में, शामिल की जाने वाली सेवाएं उन सेवाओं तक सीमित होनी चाहिए, जिनकी व्याख्या सार्वजनिक वस्तुओं के रूप में की जा सकती है जैसे सामान्य प्रशासन तथा कानून और व्यवस्था एवं गुणात्मक वस्तुएं जैसे राज्य सरकारों द्वारा व्यवस्था की गई शिक्षा एवं स्वास्थ्य सेवाएं। राज्य सरकारों द्वारा व्यवस्था की गई कई निजी वस्तुएं इस सन्दर्भ में विचार योग्य नहीं हैं। व्यय आवश्यकताओं पर विचार करते समय किसी राज्य की उन विशिष्ट परिस्थितियों को भी ध्यान में रखा जा सकता है जिसका परिणाम प्रति व्यक्ति उच्चतर लागत हो सकती है। इससे हमारे समक्ष मूल्यांकन के उपयुक्त सिद्धान्तों का मुद्दा प्रस्तुत होता है।

मूल्यांकन के सिद्धान्त

2.26 आयोग द्वारा 2005-06 से 2009-10 की पांच वर्षों की अवधि के लिए केन्द्रीय करों और अनुदानों की साझेदारी से संबंधित अनुशंसाएं की जानी अपेक्षित हैं। बदले में इसके लिए संसाधनों और केन्द्र तथा प्रत्येक व्यष्टि राज्य के लिए आवश्यकताओं का अनुमानन जरूरी है। चूंकि कई राजकोषीय परिवर्ती स.घ.उ. अथवा स.रा.घ.उ. में अभिवृद्धि से सबंधित हैं, इन परिवर्तियो के साथ-साथ ब्याज दर जैसे अन्य परिवर्तियों के अनुमान आवश्यक हैं। यह उल्लेखनीय है कि ऐसा पुर्वानुमान तंत्र भारत में वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरणों के लिए बिल्कुल अद्वितीय है। इसका अनिवार्यतः अर्थ यह है कि जैसे-जैसे हम पूर्वानुमान अवधि के बाद के वर्षों के अधिक नजदीक आते हैं आधार आंकड़े प्रगामी रूप से अधिक अद्यतन हो जाते हैं। कभी-कभी, संवेदी घटनाएं जैसे वेतन आयोग का निर्णय अथवा मंदी का आरंभ उन पुर्वानुमानों को गंभीर रूप से अव्यवस्थित कर देता है, जिनपर वित्त आयोग अपनी अनुशंसाएं देता है। अन्य संघों में, सूचना अंतराल की समस्या का सामना करने के लिए वैकल्पिक तंत्रों का विकास किया गया है। उदाहरणार्थ, कनाडा में, किसी एक वर्ष के लिए अंतरण "चार" वर्षों के लिए "खुले" रहते हैं और जैसे ही नए आंकड़े आते हैं पहले से ही निर्धारित सिद्धान्तों के आधार पर पात्रता का पुनः आकलन किया जाता है। आस्ट्रेलिया में "पुनरीक्षा" का पांच वर्षीय चक्र है जिसके द्वारा राष्ट्रमंडल अनुदान आयोग "सापेक्षताओं" के निर्धारण के लिए कार्यप्रणाली तैयार करता है, परन्तु परिकलन वार्षिक आधार पर, नवीनतम उपलब्ध आंकड़ो का प्रयोग करके किया जाता है, जिन्हें "अद्यतन" कहा जाता है।

2.27. पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा विकसित कार्यप्रणाली में, केन्द्रीय वित्त साधनों का मूल्यांकन, निधियों की उपलब्धता और उन निधियों पर दावे की व्यवस्था करने वाले राज्य वित्त साधनों का मूल्यांकन निर्दिष्ट करता है। विचारार्थ विषयो के पैरा 6(i) और (ii) में क्रमशः केन्द्र सरकार के संसाधन और उन संसाधनों पर मांगों का उल्लेख है। केन्द्र सरकार के संसाधनों का मूल्यांकन "वर्ष 2003-04 के अंत तक प्राप्य कराधान और कर-भिन्न राजस्वों के संभावित स्तरों" के आधार पर किया जाना है। अतः 2003-04 के कर और कर-भिन्न राजस्व 2005-06 से 2009-10 की अवधि के लिए संसाधनों के मूल्यांकन में आधार का कार्य कर सकते हैं। पैरा 6(ii) में केन्द्र सरकार द्वारा केन्द्रीय संसाधनों पर मांगों का उल्लेख है। नागरिक प्रशासन, रक्षा, आंतरिक एवं सीमावर्ती सुरक्षा, ऋण शोधन तथा अन्य वचनबद्ध व्ययों और देयताओं का विशेष उल्लेख किया गया है। केन्द्रीय संसाधनों और सादृश आवश्यकताओं का मूल्यांकन करने में हमने केन्द्र के ज्ञापन और पुर्वानुमानों को ध्यान में रखा है।

2.28 राज्यों के मामले में एक सादृश उप-खंड अर्थात विचारार्थ विषयों के पैरा 6 (iii) में यह व्यवस्था है कि 2005-06 से 2009-10 की अवधि के लिए संसाधनों का मूल्यांकन 2003-2004 के अंत में प्राप्य कराधान और कर-भिन्न राजस्व के संभावित स्तरों के आधार पर किए जाने की आवश्यकता है। यह केन्द्र के सादृश विचार सम्मित है और मुद्दों के इसी तरह के सैट को उत्पन्न करते हैं। राज्यों की आवश्यकताओं के संबंध में अनुसरण के वेतन-भिन्न संघटक और पूंजी आस्तियों के रख-रखाव व आयोजना-स्कीमों पर पारिश्रमिक-भिन्न संबंधी अनुरक्षण व्यय को छोड़कर विचारार्थ विषयों में किन्ही विशिष्ट आवश्यकताओं का विशेष उल्लेख नहीं किया गया है। खंड 6 (iv) में न केवल सभी राज्यों और केन्द्र के राजस्व लेखे में प्राप्तियों व व्यय को संतुलित करने के उद्देश्य वरन् पूंजी निवेश के लिए अधिशेष सृजित करने और राजकोषीय घाटे को भी कम करने के संबंध में अधिक सामान्य विचारणा को विर्निदिष्ट किया गया है।

2.29 यद्यपि विचारार्थ विषयों में विशिष्ट रूप से यह उल्लेख नहीं किया गया है कि राज्यों की आवश्यकताएं, अप्रत्यक्ष तरीके को छोड़कर, मूल्यांकित की जानी चाहिएं, हमारा दृष्टिकोण यह है कि पर्याप्त विस्तृत मूल्यांकन किया जाए और इसे व्यापकता के उसी दरजे तक रखा जाएगा जो पिछले आयोगों ने रखी थी। मूल्यांकनों के प्रति हमारे दृष्टिकोण में मानकीय आधार के लिए आवश्यकता को ध्यान में रखा गया है जिसमें राजस्व व व्यय शीर्ष दोनों शामिल हैं। इन मूल्यांकनों का समग्र पुनर्सरचना योजना के साथ भी संबंध है। पुनर्सरंचना योजना में समंजनों की आवश्यकता पूरी करने के लिए कतिपय निर्देशात्मक प्रयत्नों को रुपरेखित किया गया है। इन मूल्यांकनों में आवश्यक रूप से अतिरिक्त उप-खंडों को ध्यान में रखा गया है जिनमें केंद्र व राज्य सरकारों के लिए क्रमशः कर-स.घ.उ. और कर-स.रा.घ.उ. अनुपात सुधारने के लिए "लक्ष्यों" और "संभाव्यता" के प्रति केंद्र सरकार और प्रत्येक राज्य सरकार के कराधार प्रयासों के संदर्भ हैं। आयोग से ""लोक वित्तों की पुनर्सरंचना"" के लिए एक योजना सुझाने के लिए कहने वाले पैरा में स.घ.उ. अथवा अलग-अलग राज्यों के स.रा.घ.उ. के संबंध में विचारित 2003-04 में प्राप्त स्तरों से आगे कर और कर-भिन्न राजस्व बढ़ाने के विभिन्न उपाय भी किए जाने अपेक्षित होंगे ।

2.30 कभी-कभी कर हस्तांतरण और अनुदानों दोनो को हिसाब में लेते हुए कुल अंतरणों के निर्धारण में मूल्यांकन कवायदों की भूमिका के संबंध में मुद्दा उठाया जाता है। यह मुद्दा अंतरण की योजना में कर हस्तांतरण और अनुदानों के समुचित महत्वों के निर्धारण से जुड़ा है। यदि कर विभाजन के सापेक्ष महत्व को ज्यादा न्यून रखा जाता है तो मूल्यांकित घाटे में अनेक राज्य आ जाएंगे और अनुदानों के हकदार हो जाएंगे। कुछ राज्य ऐसे हो सकते हैं जो पूर्व-हस्तांतरण अधिशेष में आएंगे और इसलिए कर हस्तांतरण की तुलनात्मक रूप से कम राशियों में ही हिस्सा पा सकेंगे। कर हस्तांतरण यह सुनिश्चित करने के लिए अंशांकित किया जाना चाहिए कि कम से कम न्यूनतम उर्ध्वस्थ अंतरणों की आवश्यकता पूरी की जा सके। पूर्व में वित्त आयोगों ने एक ऐसी योजना तैयार की है जहां आधे से अधिक राज्य सामान्यतया मूल्यांकित राजस्व घाटों में आ जाते हैं। उनकी क्रमिक निर्णय अवधियों के पहले साल में हकदारियों पर विचार करते हुए दसवें वित्त आयोग के मामले में 25 राज्यों में से 16 राज्य मूल्यांकित घाटे में आए हैं और ग्यारहवें वित्त आयोग के मामले में 15 राज्य मूल्यांकित घाटे में आए हैं। सामान्य श्रेणी के सभी दस राज्य मूल्यांकित घाटे में थे। यह विचारणा भी थी कि कर हस्तांतरण का हिस्सा लगभग अधोगामी रूप से अलचीला है। वस्तुतः सभी राज्यों ने हिस्से में उर्ध्वगामी संशोधन की मांग की है और आयोग को भेजा गया केंद्र सरकार का नवीनतम ज्ञापन भी प्रभावी रूप से उस विचार को पृष्ठांकित करता है।

2.31 वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदानों का स्वरूप अधिकांशतः सामान्य और बिना शर्त वाला होता है। परन्तु चुनिंदा सेवाओं के मामले में जहां सेवा के न्यूनतम मानकों को वांछनीय माना जा सकता है, वहां सशर्त अनुदानों पर विचार करना संभव है। सशर्त अनुदानों के लिए संगत प्रयोजनों और संबद्ध शर्तों को भी एक प्रभावी अनुवीक्षण तंत्र के साथ विनिर्दिष्ट करने की आवश्यकता है। प्रथम वित्त आयोग ने अनुदानों के निर्धारण के "सिद्धान्तों" पर विस्तार से विचार किया था और यह राय व्यक्त की थी कि अनुच्छेद 280 (3) (ख) के साथ पठित अनुच्छेद 275 के अंतर्गत वित्त आयोग द्वारा बिना शर्त वाले और विशिष्ट प्रयोजन, दोनों प्रकार के अनुदानों पर विचार किया जा सकता है और विचार किया जाना चाहिए। उन्होंने अवलोकन किया था (उनकी रिपोर्ट का पृष्ठ 91) : ""हम मानते हैं कि इस समस्या को इकाइयों के बीच संसाधनों का साम्यापूर्ण आंवटन सुनिश्चित करने के वृहद् परिदृश्य के रूप में देखा जाना चाहिए। अतः हमारा विचार है कि अनुच्छेद 275 अथवा अनुच्छेद 280 (3) (ख) का कार्यक्षेत्र केवल उन सहायता - अनुदानों तक सीमित नहीं किया जाना चाहिए जो पूर्णतया बिना शर्त वाले हैं; व्यापक परन्तु सुपरिभाषित प्रयोजनों के लिए दिए जाने वाले अनुदानों को युक्तिसंगत रूप से उनके कार्यक्षेत्रांतर्गत माना जा सकता है"" । द्वितीय आयोग ने अवलोकन किया था कि सहायता-अनुदान सामान्य और बिना शर्त वाले अनुदानों के रूप में दी गई सहायता का अवशिष्ट रूप होना चाहिए। तथापि, उसने यह सहमति भी दी थी कि व्यापक प्रयोजनों के अनुदान दिए जा सकते हैं और इनके बारे में राज्यों का यह दायित्व होना चाहिए कि वे पूरी राशि निर्दिष्ट व्यापक प्रयोजनों के लाभार्थ खर्च करें। अधिकतर उत्तरवर्ती आयोग सामान्यतया प्रथम आयोग द्वारा सूचीबद्ध सिद्धान्तों से सहमत थे परन्तु उन्होंने कुल मिलाकर द्वितीय आयोग द्वारा अपनायी गई प्रक्रिया का अनुकरण किया है। हमारे विचार में यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि दो क्षेत्रों अर्थात् शिक्षा और परिवार कल्याण सहित स्वास्थ्य के संबंध में जो राज्य प्रतिव्यक्ति व्यय के अर्थ में औसत से नीचे हैं उन्हें औसत के और निकट लाया जाना चाहिए। तथापि, इन क्षेत्रों में भी हमने अंतर पाटने वाला दृष्टिकोण नहीं अपनाया है। यह मूल्यांकित अंतर राजकोषीय क्षमता में कमी के कारण उत्पन्न अंतर को ही शामिल करता है। यह उस अंतर को हिसाब में नहीं लेता जो कर प्रयास में कमी के कारण अथवा किसी राज्य द्वारा संबंधित क्षेत्रक को संसाधन आवंटन में औसत से कम वरीयता देने के कारण हो सकते हैं। सुस्पष्ट कार्य-प्रणाली अध्याय 6 और 10 में दी गई है।

आयोजना सहायता के साथ अंतरापृष्ठ

2.32 राज्यों को आयोजना सहायता अनुदानों व ऋणों के रूप में दी जाती है। राज्यों के लिए अनुदान-ऋण अनुपात सामान्यत 30:70 होता है जबकि विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए यह अनुपात 90:10 होता है। सामान्य केंद्रीय सहायता में 30 प्रतिशत विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए नामनिर्दिष्ट किया जाता है। राज्यों की योजनाओं पर व्यय की पूर्ति राज्यों के बजटों से चालू राजस्व अधिशेष, केंद्र सरकार द्वारा अनुदानों व ऋणों के रूप में आयोजना सहायता, बाजार और लघु बचतों पर आधारित स्रोतों सहित अन्य स्रोतों से उधारों द्वारा की जाती है। अधिकतर राज्यों के लिए चालू राजस्व अधिशेष प्रगामी रूप से गिरा है और नकारात्मक हो गया है। इसके परिणामस्वरूप, आयोजना का वित्त पोषण केंद्र से प्राप्त आयोजना अनुदानों के अल्प योगदान के अतिरिक्त पूर्णतया उधारों पर निर्भर करता है। एक वृहद् आयोजना का अर्थ प्रभावी रूप से अधिक उधार लेना भी है। अतः यह आवश्यक हो जाता है कि प्रत्येक राज्य का आयोजना आकार ऋण के वहनीय स्तर के साथ जुड़ा हो।

2.33 इस प्रक्रिया में तीन कड़ियां हैं जो वित्त आयोग को सौंपे गए कार्यों को प्रभावित करती हैं। प्रथम, योजना बनाने की प्रक्रिया के भाग के रूप में ज्यों ही उधार संचित होते हैं, ब्याज भुगतान देनदारियां उत्पन्न हो जाती हैं जो आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का हिस्सा हैं।

2.34 दूसरे, आयोजना प्रक्रिया से पदों अथवा आस्तियों का सृजन होता है। एक बार योजना के पूरा होने पर इन पदों को बजट के आयोजना-भिन्न पक्ष में ले जाया जाना आशयित है। पूर्ववर्ती योजनाओं में सृजित आस्तियों के लिए अनुरक्षण व्यय की आवश्यकता भी पड़ती है। ये दोनों वचनबद्ध देनदारियों के रूप में आयोजना-भिन्न व्यय को बढ़ाते हैं। आयोजना और आयोजना-भिन्न व्ययों के बीच अंतर प्रगामी रूप से अस्पष्ट हो गया है क्योंकि राज्य प्रायः पुरानी योजना स्कीमों को नई योजना के भाग के रूप में जारी रखते हैं ताकि योजना का आकार अपेक्षाकृत बड़ा दिखाया जा सके। जैसा कि पूर्ववर्ती आयोगों, खासकर दसवें व ग्यारहवें आयोगों ने, उल्लेख किया है, व्ययों के आयोजना, आयोजना-भिन्न द्विभाजन के परिणामस्वरूप अनेक अक्षमताएं हुई हैं। यह सुनिश्चित करना अधिक महत्वपूर्ण है कि नई आस्तियों के सृजन की वचनबद्धता शुरू करते रहने की बजाय पहले से सृजित आस्तियों का अनुरक्षण हो और वे सेवाएं प्रदान करें जिनकी मूलरूप में परिकल्पना की गई थी। आयोजना पदों के आयोजना-भिन्न पक्ष की और निरन्तर अंतरण के परिणाम-स्वरूप अनेक क्षेत्रकों में फालतू कर्मचारी हो गए हैं जिनके वेतन का भुगतान किया जाना आवश्यक है। आयोजना-भिन्न पक्ष वाले फालतू स्टाफ को सामान्यतया नई आयोजना स्कीमों में समाहित नहीं किया जाता है । किसी अपेक्षाकृत बड़े आयोजना आकार को अधिक विकासोन्मुखी मानना और अनुरक्षण की अनदेखी करना वांछनीय नहीं है और यह अधिकतम विकास की मृग तृष्णा ही दिखाता है।

2.35 आयोजना व्यय और अंतरणों की समग्र स्कीम के बीच अंतरापृष्ठ का तीसरा पहलू इससे भी महत्वपूर्ण है। परिभाषा द्वारा आयोजना व्यय "वृद्धिकारी विकास व्यय" है। यह संभावना है कि आयोजना हस्तक्षेप के परिणामस्वरूप राज्यों की आय और सेवाएं, जो सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराई जाती हैं, के बीच असमानताएं घट जाएंगी। यदि ये बढ़नी जारी रही तो समस्तरीय विचारणाएं वित्त आयोग अंतरणों को अधिक प्रगामी होने के लिए विवश करेंगी। इस परिप्रेक्ष्य में आयोजना अनुदान, विदेशी सहायता और अन्य विवेकाधीन अनुदानों को शामिल करने वाले प्रति व्यक्ति वित्त-आयोग और वित्त आयोग-भिन्न अंतरणों के अंतर-राज्य बंटवारे की पद्धति की तुलना करना लाभदायक है। वर्ष 2001-02 के लिए प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी की प्रति व्यक्ति एफसी अंतरणों के साथ तुलना करने पर एक सुदृढ़ नकारात्मक संबंध देखा गया है। गोवा को छोड़कर, सामान्य श्रेणी के राज्यों के सह संबंध का गुणांक (-) 0.87 है। इस समूह के राज्यों के लिए प्रति व्यक्ति एफसी भिन्न अंतरणों के मामले में प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी के साथ सह संबंध सकारात्मक (0.16) बनता है। यह उनके वितरण में प्रगतिशीलता की कमी दर्शाता है। एफ.सी. भिन्न अंतरण इससे भी ज्यादा प्रतिगामी हो जाते हैं जब अप्रत्यक्ष अंतरणों को हिसाब में लिया जाता है यथा अधिकांशतः अपेक्षाकृत समूह राज्यों (5) से भारतीय खाद्य निगम द्वारा खाद्यान्नों की अधिप्राप्ति से उत्पन्न होने वाले विशेष श्रेणी वाले राज्यों के मामले में एफ.सी. और एफ.सी.-भिन्न, दोनों प्रकार के अंतरणों के लिए सह-संबंध सकारात्मक हैं।

लोक वित्तों की पुनर्सरचना करना

2.36 ग्यारहवें वित्त आयोग (ईएफसी) की तरह इस आयोग से भी कहा गया है कि संघ और राज्यों के वित्त साधनों की स्थिति की समीक्षा करे और बजटीय संतुलन की बहाली और वृहद् आर्थिक स्थायित्व के अनुरक्षण के दृष्टिगत लोक वित्तों की पुनर्सरनचना हेतु कोई योजना सुझाए। विचारार्थ विषयों के पैरा 5 में संघ और राज्य सरकारों के वित्त साधनों की स्थिति की "समीक्षा" करने और लोक वित्तों की "पुनर्सरंचना" के लिए "योजना" हेतु कहा गया है । ईएफसी के विचारार्थ विषयों की तुलना में ऋण कटौती व साम्यापूर्ण अभिवृद्धि का संदर्भ नवीन है और राज्यों के बीच बढ़ती विषमता तथा अवहनीय ऋणों के संचय की चिंता पर जोर डालते हैं। विचारार्थ विषय में कतिपय अन्य कारकों का भी उल्लेख है जिसपर पैरा 5 के साथ विचार किया जाना चाहिए। पैरा 6 (iv) में "न केवल सभी राज्यों और केन्द्र के राजस्व खाते में प्राप्तियों और व्यय के संतुलन के बल्कि पूंजी निवेश के लिए अधिशेषों के सृजन और राजकोषीय घाटा कम करने के उद्देश्य की बात कही गई हैं। पैरा 9 में यह निर्धारित किया गया है कि राज्यों के ऋण के बारे में वृहद् आर्थिक स्थायित्व और ऋण वहनीयता के सुसंगत सुधारात्मक उपाय सुझाए जाएं। स्पष्ट रूप से किसी पुनर्सरंचना योजना का लक्ष्य राजस्व घाटे को समाप्त करना और राजकोषीय घाटे को वृह्द आर्थिक स्थायित्व के सुसंगत स्तरों पर लाना होगा। खंड 6 (iv) में पूंजी निवेश व राजकोषीय घाटे के संदर्भ में यह भी समाविष्ट है कि समूची सरकार के राजस्व व पूंजी तथा व्यय के वित्त पोषण, पर एकीकृत ढ़ांचे के रूप में विचार किया जाना चाहिए।

2.37 केंद्र और राज्यों के संयुक्त खातों पर विचार करते हुए लोक वित्तों की पुनर्सरंचना हेतु आवश्यकता समझने में हमने पांच मुख्य राजकोषीय प्रवृत्तियां देखी हैं जो गंभीर चिंता का विषय हैं। ये हैं : कर-स.घ.उ. अनुपात में गिरावट, राजस्व प्राप्तियों की तुलना में ब्याज अदायगियों के विशाल पूर्व क्रयाधिकार दावे, स.घ.उ. अनुपात की तुलना में उच्च राजस्व घाटा और स.घ.उ. की तुलना में पूंजी व्यय के गिरते स्तर। 1987-88 से 2001-02 की 15 वर्ष की अवधि को लेते हुए तथा दोनों तरफ अर्थात 1987-90 और 1999-2002 के लिए तीन वर्ष की औसतों की तुलना में हमने नोट किया है कि

(i) कर-स.घ.उ. अनुपात स.घ.उ. की तुलना में लगभग 16 प्रतिशत के स्तर से 1.6 प्रतिशतांक गिरकर स.घ.उ. के 14.4 प्रतिशत के औसत स्तर पर पहुंच गया है।

(ii) इस अवधि के दौरान राजस्व प्राप्तियों की तुलना में ब्याज अदायगियां लगभग 13 प्रतिशत बिंदु बढ़कर संयुक्त राजस्व प्राप्तियों के 34 प्रतिशत के औसत स्तर पर पहुंच गई हैं।

(iii) स.घ.उ. की तुलना में राजस्व घाटे का अनुपात 3.5 प्रतिशत बिंदु बढ़कर स.घ.उ. के 6.5 प्रतिशत के स्तर पर पहुंच गया है।

(iv) राजकोषीय घाटा, जो कि अस्सी के दशक के अंत के वर्षों में स.घ.उ. के 8.8 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहले ही पहुंच गया था, 0.7 प्रतिशतांक बढ़ गया। 2002-03 में, संयुक्त राजकोषीय घाटा स.घ.उ. के 10 प्रतिशत से अधिक था।

(v) इस अवधि के दौरान स.घ.उ. की तुलना में पूंजी व्यय 2.8 प्रतिशतांक तक गिर कर स.घ.उ. के 3.3 प्रतिशत के औसत स्तर पर पहुंच गया।

2.38 केंद्र, राज्यों और उनके संयुक्त खातों के राजस्व खाता शेष में ह्रास सातवें दशक के अंत में शुरू हो गया था। 1950-51 से, दो वर्षों को छोड़कर, सभी वर्षों में अधिशेष दर्ज करने के पश्चात् 1979-80 में केंद्र के वित्त राजस्व घाटे में आ गए। केंद्र और राज्यों का संयुक्त खाता 1982-83 में और सभी राज्यों का 1986-87 में राजस्व घाटे में चला गया। जैसा कि दसवें वित्त आयोग ने नोट किया था लगभग सभी राज्य राजस्व खाता शेष में तीन-चरणों के ह्रास से गुजरे थे। 1986-87 तक पहले चरण में आयोजना-भिन्न राजस्व खाता अतिशेष आयोजना घाटे की तुलना में अधिक था और उस सीमा तक इसने समग्र राजस्व शेष उपार्जित किया। 1986-87 से 1991-92 के दौरान आयोजना राजस्व घाटे की मात्रा तीव्रता से बढ़ी और यह आयोजना-भिन्न अधिशेष से अधिक हो गई। तब से, आयोजना राजस्व खाता और आयोजना-भिन्न राजस्व खाता दोनों घाटे में रहे हैं और यह घाटा सामान्यतया मात्रा में बढ़ ही रहा है। केवल कुछ विशेष श्रेणी के राज्यों ने आयोजना राजस्व खाते में अतिशेष दर्शाएं हैं। तथापि, यह अनन्य रूप से आयोजना सहायता के लिए विशेष वितरण के कारण था जहां नब्बे प्रतिशत राशि अनुदान के रूप में उनके खाते में जमा हुई।

2.39 वर्ष 1988-89, जो नवें वित्त आयोग का आधार वर्ष है, में केंद्र और राज्यों का संयुक्त राजस्व घाटा चालू बाजार मूल्यों पर स.घ.उ. का 2.9 प्रतिशत था। दसवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों के लिए तदनुरूप आधार वर्षों के लिए केंद्र और राज्यों के संयुक्त राजस्व घाटे क्रमशः 1994-95 में स.घ.उ. का 3.6 प्रतिशत और 1999-2000 में 6.3 प्रतिशत था। 2002-03 में संयुक्त राजकोषीय घाटा स.घ.उ. का 6.7 प्रतिशत था। इस चौतरफा राजकोषीय ह्रास के लिए दिए गए मुख्य कारणों में समान्यतया पांचवें केंद्रीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं के परिणामस्वरूप वेतनों और पेंशनों का संशोधन, केंद्रीय प्रत्यक्ष करों की उत्प्लावकता में क्षरण और नब्बे के दशक के अंत में उच्च नामिनल ब्याज दरें शामिल हैं। अतंरणों को सरकार के एक पक्ष के लिए राजस्व घाटे को घटाने के लिए इसे दूसरे के लिए बढ़ाने के साधन के रूप में नहीं लिया जा सकता। केंद्र और राज्यों दोनों के राजस्व शेष की स्थिति सुधारने की आवश्यकता है।

राजकोषीय घाटों की निर्वहनीयता

2.40 वस्तुतः यदि केंद्र सरकार सीमाओं के बगैर उधार ले सकती है तो यह सीमाओं के बगैर संसाधन अंतरित भी कर सकती है। दूसरी तरफ, यदि राज्य सरकार सीमाओं के बगैर उधार लेती हैं तो वे अल्प अंतरण कर सकती हैं। तथापि, राजकोषीय घाटे की निर्वहनीयता सुनिश्चित करने की आवश्यकता उधार अर्थात राजकोषीय घाटे की सीमा निर्धारित करती है जो उन्हें इकट्ठे के साथ-साथ अलग भी मानते हुए सरकार के दोनों पक्षों द्वारा विवेकपूर्ण तरीके से लिया जा सकता है। राजकोषीय घाटों के निर्वहनीय स्तर तीन प्रमुख प्राचलों के संदर्भ में निकाले जा सकते हैंः अभिवृद्धि दर, स.घ.उ./स.रा.घ.उ. की तुलना में राजस्व प्राप्तियों का अनुपात और ब्याज दर। ऋण-स.घ.उ. अनुपात का विद्यमान स्तर भी निर्वहनीयता के परिप्रेक्ष्य में बिलकुल वस्तुपरक है । अभिवृद्धि और ब्याज दरों के संबंध में राजकोषीय घाटे के विवेकाधीन स्तर निर्धारित किए जा सकते हैं परन्तु अभिवृद्धि राजकोषीय घाटे व ब्याज दर पर निर्भर होगी। यह अंतर निर्भरता अधिकांशतः इस तथ्य के कारण उत्पन्न होती है कि राजकोषीय घाटे अर्थ व्यवस्था की निवेश दरों और बचत को प्रभावित करते हैं जो बदले में अभिवृद्धि व ब्याज दरों को प्रभावित करती है।

2.41 राजकोषीय निर्वहनीयता के लिए यह अपेक्षित है कि राजकोषीय घाटे में वृद्धि को वृद्धित ऋण शोधन क्षमता में वृद्धि द्वारा प्रतिसंतुलित किया जाए। यह तर्क दिया जा चुका है कि इस कोण से आस्तियों के सृजन के लिए उधार न्यायोचित है। इस तथ्य के अतिरिक्त वर्तमान में उधार का 70 प्रतिशत से थोड़ा न्यून कम से कम भौतिक प्रकार की पूंजी आस्तियों पर खर्च नहीं किया जा रहा चाहे वहां पूंजी व्यय है, आस्तियों पर आय नगण्य है। बढ़ती हुई ब्याज देनदारियों को प्रतिसंतुलित करने के लिए बेहतर अभिवृद्धि के माध्यम से अधिक अप्रत्यक्ष आय भी नहीं हो रही है। वास्तव में, राजकोषीय घाटे के उच्च स्तर बढ़ते हुए ऋण-स.घ.उ. अनुपात के साथ मिलकर ब्याज अदायगी और पेंशनों से निवल सरकार की सकल मांग में गिरावट की ओर प्रवृत्त हुए हैं। अर्थशास्त्रियों ने तर्क दिया है कि स.घ.उ. की तुलना में राजस्व घाटे सरकार के खर्च के समतुल्य हैं जिसके कारण यदि निजी बचत दर में तदनुरूपी वृद्धि न हो तो समग्र बचत दर में गिरावट होती है। नब्बे के दशक के मध्य में घरेलू बचत दर के स्तरों की तुलना में, जो नब्बे के दशक के मध्य में लगभग 25 प्रतिशत की श्रेणी में थी, हाल के वर्षों में दर में स्पष्ट गिरावट हुई थी जहां यह स.घ.उ. के 22 प्रतिशत के आसपास रही है।

2.42 विवेकाधीन राजकोषीय प्रबंधन हेतु स.घ.उ. की तुलना में ऋण और राजकोषीय घाटे के सही आकार का निर्धारण करना महत्वपूर्ण है। दसवीं योजना में योजना अवधि के दौरान राजकोषीय घाटे का औसत आकार स.घ.उ. का 6.8 प्रतिशत परिकल्पित है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने स.घ.उ. के 6.5 प्रतिशत के राजस्व घाटे को 2004-05 तक प्राप्त कर लिए जाने वाले वांछित लक्ष्य के रूप में सुझाया है। ग्यारहवें वित्त आयोग के वृहद् आर्थिक पूर्वानुमानों में 7 से 7.5 प्रतिशत के बीच की वास्तविक अभिवृद्धि के साथ 13 प्रतिशत की नामिनल स.घ.उ. अभिवृद्धि दर और नामिनल अर्थों में ब्याज की प्रभावी दर केन्द्र के लिए 9.8 प्रतिशत और राज्यों के लिए 11 प्रतिशत शामिल हैं। उस अवधि से जब ग्यारहवें वित्त आयोग ने अपनी सिफारिशें तैयार की थी एक महत्वपूर्ण परिवर्तन नामिनल ब्याज दरों में गिरावट से संबंधित है। केन्द्र सरकार ने अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 (एफ.आर.बी.एम.ए.) के अंतर्गत नियमों में 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटे का लक्ष्य विनिर्दिष्ट किया है जिसे 2008-09 तक प्राप्त किया जाना है।

राज्यों के सकल राजकोषीय घाटे के लिए एक दृष्टिकोण अपनाए जाने की आवश्यकता है ताकि एक समेकित राजकोषीय घाटे का लक्ष्य दर्शाया जा सके। इस मुद्दे पर हमने अगले अध्याय में चर्चा की है।

2.43 ग्यारहवें वित्त आयोग ने स.घ.उ. की तुलना में ऋण का स्तर घटाने के लिए लक्ष्य भी निर्धारित किए हैं। केन्द्र और राज्यों का संयुक्त ऋण-स.घ.उ. अनुपात 10 प्रतिशत अंक नीचे लाया जाना था ताकि यह 2004-05 में 55 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच जाए। यह लक्ष्य प्राप्त करने में हम काफी पीछे रह गए हैं। भारतीय रिजर्व बैंक की 2003-04 की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार 2002-03 के अंत में संयुक्त ऋण -स.घ.उ. अनुपात 75.7 प्रतिशत था जबकि केन्द्र का ऋण-स.घ.उ. अनुपात 63.1 प्रतिशत और राज्यों का स.घ.उ. 27.8 प्रतिशत था। इन अनुमानों में विदेशी ऋण को पारम्परिक विनिमय दरों पर लिया गया है। जैसा कि अध्याय 4 में चर्चा की गई है, यदि विदेशी ऋण का मूल्यांकन चालू ब्याज दरों पर किया जाए तो 2002-03 के ऋण-स.घ.उ. अनुपात में लगभग 5.6 प्रतिशत के उर्ध्वगामी समंजन की आवश्यकता पड़ेगी। स.घ.उ. की तुलना में ऋण के स्तर में तीव्र वृद्धि प्राथमिक घाटों में वृद्धि के साथ-साथ इस तथ्य के परिणामस्वरूप हुई है कि 2000-2003 की तीन वर्ष की अवधि के दौरान अभिवृद्धि दर ब्याज दर की तुलना में कम रही। हम महसूस करते हैं कि स.घ.उ. की तुलना में प्राथमिक घाटे के स्तर में कमी ऋण-स.घ.उ. अनुपात की अभिवृद्धि को नियंत्रण में लाने का मार्ग उपलब्ध कराएगी। इसे प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष प्रोत्साहनों से प्रोत्साहित करने की आवश्यकता पड़ेगी।

प्रोत्साहनः प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष

2.44 राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार और पुनर्संरचना योजना का अंगीकरण सुकर बनाया जा सकता है और कुछ हद तक इसी में प्रोत्साहन व पुरस्कार रखे जा सकते हैं जिनकी व्यवस्था अन्तरणों की स्कीम के अंतर्गत की जा सकती है। हमने अंतरणों की संकल्पना में विभिन्न तत्वों द्वारा प्रोत्साहन व पुरस्कार तंत्र को सुदृढ़ करने का प्रयास किया है। पुरस्कार की परिभाषा इस मायने में पीछे देखना है कि यह पिछले कार्यनिष्पादन के लाभ से जुड़ा है। यह उस सीमा तक वांछित परिवर्तन लाने में सहायता करता है कि यह प्रत्याशा होती है कि पुरस्कार तंत्र भविष्य में जारी रहेगा। इसके विपरीत, प्रोत्साहन इस मायने में आगे देखना है कि लाभ भावी कार्यनिष्पादन से जुड़ा है। हम मानते हैं कि वितरण सूत्र में आगे देखने वाले संकेतकों में अनेक अंतर्निहित समस्याएं हैं। हमारी योजना में कर प्रयास और राजकोषीय दक्षता के संकेतकों के माध्यम से पुरस्कार तंत्र जारी रहेगा और सुदृढ़ होगा। आगे देखने वाली योजना के लिए दो प्रस्ताव हैं जिन्हें विचारार्थ विषयों के परिप्रेक्ष्य में दिया जा सकता है। ये मध्यावधि सुधार सुविधा और ऋण राहत से जुड़े हैं। इनपर बाद के अध्यायों में चर्चा की गयी है।

राजकोषीय समेकन और संस्थागत सुधार

2.45 राजकोषीय समेकन में हाल का अनुभव (6) यह सुझाता है कि संस्थागत सुधार, सुपरिभाषित नियम और पारदर्शिता राजकोषीय सुधारों को सुकर बनाते हैं। संस्थागत सुधारों का लक्ष्य राजकोषीय समेकन प्राप्त करना और उसका अनुरक्षण होना चाहिए जबकि स्वचालित स्थिरकों के साथ-साथ विवेकाधीन कार्य के माध्यम से व्यवसाय चक्रों से जूझने का काफी क्षेत्र छोड़ा जा सकता है। ऐसे सुधारों के तीन मुख्य तत्व औपचारिक घाटे व ऋण नियमों, व्यय नियमों के विनिर्देशन और राजकोषीय पारदर्शिता से संबंधित हैं। राजकोषीय घाटे के लक्ष्य के रूप में स.घ.उ. का 3 प्रतिशत और वांछित ऋण-स.घ.उ. अनुपात के रूप में 60 प्रतिशत का मास्ट्रीच्ट संधि का नियम विख्यात है। यूनाइटेड किंगडम में केवल पूंजी व्यय के वित्तपोषण हेतु उधार की सीमा निर्धारण के "सुनहरी नियम" का 1997 से वहनीय निवेश नियम के रूप में अनुसरण किया जा रहा है। यूएसए, फिनलैंड, नीदरलैंड और स्वीडन जैसे अन्य देशों में व्यय सीमाओं के समर्थन हेतु प्रक्रियात्मक अपेक्षाओं का प्रयोग किया गया है। न्यूजीलैंड, आस्ट्रेलिया और युनाइटेड किंगडम जैसे देशों में राजकोषीय पारदर्शिता पर बल दिया गया है। सरकार के ढाँचों और कार्यों के बारे में राजकोषीय पारदर्शिता आम जनता के लिए खुले होने के रूप से अतंर्निहित है। पारदर्शिता में यह अपेक्षित है कि कोई नीतिगत परिवर्तन संगतता और उद्देश्यों के स्पष्ट विवरण के साथ शामिल किए जाएं। राजकोषीय समेकन की रणनीतियां दीर्घावधिक संकेन्द्रण और अभिवृद्धि संवर्धन की आवश्यकता की अपेक्षा करती हैं। इस संदर्भ में केन्द्र सरकार की एफआरबी एमए के अधिनियमन की पहल स्वागत योग्य कदम है। कुछ राज्य सरकारें भी राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान लाई हैं। हमारे विचार में दूसरे राज्य भी इस उदाहरण का अनुकरण करेंगे।

ऋण राहत के मुद्दे

2.46 कई राज्य सरकारों ने ऋण राहत के लिए कहा है। कुछ पूर्ववर्ती आयोगों, विशेषकर दसवें और ग्यारहवे आयोग ने अवलोकन किया है कि क्रामिक आयोगों द्वारा ऋण राहत के बारे में सिफारिशों ने ऐसे उपायों के बारे में आशंकाओं का सृजन किया है जिसमें अंतर्निष्ठ प्रतिकूल प्रोत्साहन है। ऋण राहत प्रायः विगत के राजकोषीय अनुशासन की कमी की हामीदारी लेते हैं। यह अनुचित हो सकता है और महत्वपूर्ण रूप से विपरीत संकेत दे सकता है यदि ऐसे राज्य के लिए राहत का लाभ सबसे अधिक हो जो पूर्व में सबसे अधिक अपव्ययी था। राजकोषीय संघवाद से संबंधित साहित्य में उदार बजट दबाव के हानिकर प्रभावों पर काफी ध्यान दिया गया है जो उस संबद्ध सहजता का उल्लेख करता है जिससे राज्य उधार ले सकते हैं। इसमें ब्याज अदायगियों के मूल्यांकन के निहितार्थ भी है। यदि किसी ब्याज अदायगी देनदारी की राशि को अंतरणों के निर्धारण के लिए वैध दावे के रूप में माना जा सकता है, तो चालू व्यय के सभी मानकीय मूल्यांकन बेकार हो जाएंगे। एक राज्य को जो सब करने की आवश्यकता होगी वह चालू अवधि में अधिक उधार लेना और भविष्य के लिए अधिक दावों का सृजन करना है। यह महत्वपूर्ण है कि ब्याज अदायगियों का नियामक रूप से मूल्याकंन किया जाए और एक कठोर बजट नियंत्रण लागू किया जाए। इन तर्कों के संदर्भ में हमने ऋण राहत के मुद्दे पर विचार किया हो।

2.47 ऋण राहत के प्रश्न के परिप्रेक्ष्य में इस तथ्य को ध्यान में रखना होगा कि नामिनल ब्याज दरें गिरी हैं। यह विश्वास करने के आधार भी हैं कि केन्द्र सरकार ने राज्यों को दिए अपने उधारों पर जो मार्जिन प्रभारित किए हों; वे पूर्व में अनुचित रूप से अधिक हों। यह स्पष्ट है कि किसी भी ऋण राहत को राजस्व व राजकोषीय घाटों के

लिए लक्ष्यों सहित राजकोषीय समंजन के वांछित मार्ग से जोड़ना होगा। योजना आयोग को भी यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता पड़ेगी कि राज्य की आयोजना का आकार ऋण के निर्वहनीय स्तर के अनुरूप हो क्योंकि राज्यों की योजनाएं एक अथवा दूसरे रूप में लगभग पूर्णतया उधारों से वित्त पोषित हैं।

विकेन्द्रीकरण और स्थानीय निकायों को अंतरण

2.48 अभिशासन में विकेंद्रीकरण को दक्षता बढ़ाने वाला माना गया है क्योंकि स्थानीय प्रतिनिधियों को संबद्ध स्थानीय वस्तुओं के प्रावधान के वित्तपोषण के लिए प्राथमिकताओं, आवश्यकताओं और इच्छा को बेहतर समझने वाला माना गया है बशर्ते कि उन्हें समुचित साधन उपलब्ध कराए गए हों। क्रमशः ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित संविधान के 73 वें व 74 वें संशोधनों ने देश में स्थानीय स्वशासन शुरू करने के लिए प्रभावी आधार की व्यवस्था की है। संविधान के अंतर्गत राज्य सरकारों को दिए गए कर्त्तव्यों में स्थानीय चुनावों का आवधिक आयोजन, सक्षमकारी विधान लाना, राजस्व के स्रोतों सहित राज्यों को अंतरित क्रियाकलापों को विनिर्दिष्ट करना और अपेक्षित अंतरालों पर राज्यों के वित्त आयोगों का गठन करना शामिल है।

2.49 इस आयोग के पास विभिन्न राज्यों में स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों को ध्यान पूर्वक सुनने का मौका था। यहां उभरी तस्वीर दो संविधान संशोधनों में की गई संकल्पना से काफी छोटी थी। राज्यों ने अपेक्षित नियमितता से वित्त आयोगों के गठन में पर्याप्त तत्परता नहीं दिखाई है। कई उदाहरणों में, अनुशंसाए प्राप्त होने के पश्चात निर्णयों को लंबित रखा गया है। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित और अलग से रखे अनुदानों को भी राज्य की समेकित निधि में प्राप्त होने के बाद भी कतिपय मामलों में स्थानीय निकायों को आगे नहीं दिया गया।

2.50 हमारा दृष्टिकोण स्थानीय निकायों के प्रभावी स्थानीय स्व-शासन की कुंजी होने के कारण राजकोषीय प्रभाव-क्षेत्र के उन्नयन के मूल विचार को सुदृढ़ करना है। स्थानीय वस्तुओं का प्रावधान यह अपेक्षा करता है कि स्थानीय सेवा और संभाव्य लाभार्थी द्वारा इसके वित्तपोषण के उत्तरदायित्व के बीच संपर्क का महत्व समझा जाना चाहिए। चूंकि स्थानीय सार्वजनिक वस्तुओं की सीमित बाह्यताएं होती हैं, बाह्य स्रोतों द्वारा इनके वित्तपोषण में विपरीत प्रोत्साहनों की बड़ी समस्याएं होती हैं जो उपर्युक्त से अंतरणों पर निर्भरता बढ़ा सकती हैं। यह विचार तभी सफल हो सकता है यदि राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को समुचित साधन उपलब्ध कराए जाएं। विभिन्न अध्ययन भी यह दर्शाते हैं कि स्थानीय निकाय राजस्व जुटाने के बारे में उत्सुक नहीं रहे हैं। स्थानीय निकायों को विस्तारित समकरण के सिद्धांत का अर्थ है कि जबकि राज्य स्तर के साथ-साथ स्थानीय स्तर पर राजकोषीय क्षमता की कमी पूरी की जा सकती है, राजस्व प्रयास की कमी पूरी नहीं की जानी चाहिए।

सारांश और दीर्घावधिक परिदृश्य

2.51 भारत में राजकोषीय अंतरण की पद्धति ने पचास वर्ष से अधिक का समय पार कर लिया है। वित्त आयोग और योजना आयोग के अतिरिक्त अंतर-राज्य परिषद और राष्ट्रीय विकास परिषद जैसी अन्य संस्थाओं ने केन्द्र-राज्य वित्तीय संबंधों हेतु ढांचे की व्यवस्था में भूमिका अदा की है। दीर्घावधिक परिप्रेक्ष्य में सामान्यतः संघीय संबंधों और विशेषतः अंतरणों की प्रणाली में स्थायित्व पर बल दिए जाने की आवश्यकता है। राजकोषीय क्षमताओं और सेवाओं के स्तरों में बढ़ती हुई असमानता ने इस स्थायित्व को बिगाड़ दिया है क्योंकि बढ़ती हुई असमानता को वृहद और अधिक प्रगामी अंतरणों की आवश्यकता होती है। बेहतर समानता प्राप्त करने का कार्य सिर्फ वित्त आयोग के अंतरणों पर निर्भर नहीं होता है। योजना आयोग और अन्य केंद्रीय मंत्रालयों द्वारा अंतरणों की पूरक भूमिका निभाने की आवश्यक्ता है जो इन असमानताओं को घटाने में सहायक होगी। राज्यों को अभिवृद्धि बढाने वाली और अंतर-राज्य क्षेत्रीय असमानताएं घटाने पर लक्षित नीतियों पर अधिक ध्यान देने की आवश्यकता भी है। यदि अंतर-राज्य और अंतरा-राज्य असंगतियां कम हो जाती हैं तो संघीय राजकोषीय पद्धति स्थिर हो जाएगी। इन असमानताओं को घटाने के लिए एक समन्वित प्रयास की आवश्यकता है जो इस पद्धति को अधिक स्थिर भी बनाएगा।

2.52 हमारे दृष्टिकोण की कुछ मूलभूत विशेषताएं और हमारे द्वारा विचारित अंतरणों की स्कीम में परिणामी आशोधनों का सारांश निम्नानुसार हैः-

(i) हमारी अंतरणों की स्कीम में स.घ.उ. की तुलना में अंतरणों की प्रमात्रा में गिरावट ठीक करने के लिए अधिक अंतरण और अधिक समस्तर के असंतुलन ठीक करते हुए न्यूनतम उर्ध्वस्थ अंतरण सुनिश्चित करने की व्यवस्था है। इस कारण हमने सुझाव दिया है कि समग्र अंतरणों हेतु निर्देशात्मक तलचिन्हन बढ़ाकर केन्द्र सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों का 38 प्रतिशत किया जाए।

(ii) कर हस्तांतरण और अनुदान युक्त अंतरणों संबंधी हमारा दृष्टिकोण नियामक दृष्टिकोण के आधार पर निर्धारित समकरण मानदंड द्वारा मार्गदर्शित है। कर हस्तांतरण के मामले में न्यायोचित उर्ध्वस्थ अंतरण सुनिश्चित करने का अतिरिक्त कार्य है।

(iii) राज्यों की राजकोषीय क्षमताओं में बढ़ता हुआ असंतुलन समकरण के समस्तर कार्य को बढ़ाता है जिसे राजकोषीय अंतरणों द्वारा निष्पादित किए जाने की आवश्यकता है। तथापि, यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि राजकोषीय क्षमता में कमी के निदान के साथ- साथ राजस्व प्रयास में कमी को प्रभावशाली रूप से हतोत्साहित किया जाए।

(iv) कर हस्तांतरण में मार्ग दर्शाने वाली तीन मुख्य विचारणाएं ये हैंः आवश्यकताएं, लागत अक्षमताएं और राजकोषीय कुशलता।

(v) शिक्षा और स्वास्थ्य के मामले में सेवाओं का न्यूनतम स्तर सुनिश्चित करने के दृष्टिगत हम नियामक दृष्टिकोण के आधार पर लिए गए सशर्त अनुदानों को प्रासंगिक मानते हैं। इसी तरह की विचारणा अनुरक्षण व्यय पर भी लागू होती है।

(vi) केन्द्र और राज्यों दोनों के लिए राजकोषीय समेकन को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है जिसे राजकोषीय ढांचे द्वारा सुकर बनाया जा सकता है जिसका घाटे और ऋण के लिए नियम व बेहतर राजकोषीय पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए उपबंधों सहित संस्थागत आधार हो।

(vii) जबकि राज्यों के लिए एक कठोर बजट नियंत्रण वांछनीय है किसी विचारणीय ऋण राहत को राजकोषीय समेकन के संबंध में अनुवीक्षणीय उपलब्धियों से जोड़ा जाना आवश्यक है।

❐❐

अंत टिप्पणियां

(1) आयोग ने भारत में राजकोषीय संघवाद के 50 वर्ष मनाने के अवसर पर एक संस्मारक पुस्तक में पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के विचारार्थ विषयों और "मुद्दों और दृष्टिकोणों" संबंधी उनके अवलोकनों की सारगर्भित पुस्तक प्रकाशित की है।

(2) कनाडा और आस्ट्रेलिया में अंतरण पद्धतियों की समीक्षा और भारतीय प्रणाली के साथ संगत तुलना सी रंगराजन और डी.के. श्रीवास्तव की "कनाडा में राजकोषीय अंतरणः तुलना और पाठों का चित्रांकन", आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक, खंड 39, संख्या 19, मई 2004 और "आस्ट्रेलिया में राजकोषीय अंतरणः समीक्षा और भारत के लिए प्रांसगिकता, खंड-39, संख्या 33, अगस्त, 2004 में की गई है।

(3) यह संवैधानिक संशोधन अधिसूचना की तारीख से प्रभावी हो जाएगा।

(4) एफआरबीएमए लक्ष्यों की प्राप्ति के परिप्रेक्ष्य में केन्द्रीय वित्त मंत्रालय द्वारा गठित कार्य दल की हाल में पूरी हुई रिपोर्ट में यह अनुमान लगाया गया है कि उनके सुधार दृश्यलेख में 2005-06 से 2009-10 की अवधि में सेवा कर में 5 से अधिक की उत्प्लावकता हो सकती है।

(5) भारत में राज्यों के राजकोषीय सुधारों संबंधी हाल में प्रकाशित विश्व बैंक रिपोर्ट (मैकमिलन, 2004) में राज्यों से अप्रत्यक्ष अंतरणों और अंतरणों की समग्र प्रगतिशीलता के लिए उनके निहितार्थो पर परिचर्चा की व्यवस्था की गई है।

(6) विश्व आर्थिक दृष्टिकोण, आईएमएफ, 2001 में राजकोषीय समेकन में कुछ हाल के अनुभवों की समीक्षा अंतर्विष्ट है।