

अध्याय 7

राज्य वित्त: राजस्व और व्यय का मूल्यांकन तथा संरचनात्मक सुधार

7.1 इस अध्याय के दो भाग हैं। पहले भाग में हमने अपनी पंचाट अवधि के दौरान राज्यों के राजस्वों और व्यय का मूल्यांकन करने तथा पूर्वानुमान लगाने में अपनायी गई क्रियाविधि को परिभाषित किया है। दूसरे भाग में हमने उन पहलुओं की जांच की है जो निर्णायक रूप से राज्य के वित्त पर प्रभाव डालते हैं और उन पर राज्यों से तत्काल सावधानी रखने की मांग रखते हैं। हमने इस संबंध में सुधारों पर कुछ सिफारिशें भी की हैं।

क. राजस्व और व्यय का मूल्यांकन:

7.2 पिछले अध्याय में हमने संघ के वित्त की अवस्था का विश्लेषण किया था और संघीय सरकार के लिए पूर्वानुमान भी लगाए थे। केन्द्रीय करों से अंतरण के अपेक्षित समानुपात और केन्द्र से राज्यों को अनुदान-सहायता की मात्रा का उपयुक्त मूल्यांकन करने के लिए राज्यों के वित्त का मूल्यांकन करने और उनपर पूर्वानुमान लगाना अनिवार्य है।

7.3 राज्यों के वित्त की अवस्था पिछले दशक के उत्तरार्ध के दौरान और साथ-साथ इस दशक के आरम्भिक वर्षों में खराब पायी गयी थी जिसके बाद राज्यों ने दूरगामी राजकोषीय सुधार करने आरम्भ किए, जिसके परिणामस्वरूप काफी सुधार आया है। अपने मूल्यांकन में हमने इन राजकोषीय सुधारों पर विचार किया है।

बुनियादी दृष्टिकोण

7.4 राज्यों के वित्त का मूल्यांकन करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य है क्योंकि उनकी अर्थव्यवस्थाओं की प्रकृति के साथ-साथ उनके व्यय संबंधी जरूरतों में विविधता होती है। इस विविधता को ध्यान में रखते हुए हमने यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनकी अलग-अलग राजकोषीय क्षमताओं के स्तर पर और सभी राज्यों में एक-समान कार्यकुशलता की प्रत्याशाओं के साथ हमने एक आदर्शी दृष्टिकोण अपनाया है। पंचाट अवधि के दौरान इसमें कुछ सुधार अपेक्षित होंगे, विशेष रूप से उन राज्यों के लिए जो पिछड़े हुए हैं।

7.5 अनुमान लगाया जाने वाला अन्तर्गत महत्वपूर्ण परिवर्ती राज्यों का सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) है जो कर राजस्वों जैसी विभिन्न अन्य मदों के लिए आधार बनता है। जीएसडीपी अनुमानों के प्रयोजनार्थ हमने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए मान लिए गए पूर्वानुमानों की जांच की है। ये पूर्वानुमान हमारी पंचाट अवधि के केवल दो वर्षों के लिए ही अनुरूप है और हाल में आयी आर्थिक मंदी से पहले के हैं। इसलिए, हमने इस मंदी के प्रभाव में आए योजना आयोग और उसके बाद मे आए क्रमिक सुधारों के अनुमानों को रूपांकित किया है, ताकि पंचाट अवधि के दौरान राज्यों के लिए जीएसडीपी के वार्षिक अनुमानों पर पहुंचा जा सके।

7.6 हमने राज्यों को अपनी प्राप्ति और व्यय के पूर्वानुमानों को मुहैया कराने का अनुरोध किया था। हमने पाया कि राज्यों ने 2007-08 में 7.9 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 में जीएसडीपी के 7.5 प्रतिशत के अपने कर राजस्वों (ओटीआर) का अनुमान लगाया है। इसी प्रकार, उन्होंने 2007-08 में 12.3 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 में जीएसडीपी के 12.8 प्रतिशत पर आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का अनुमान लगाया है। एक समेकित चित्र सारणी 7.1 में प्रस्तुत किया गया है और राज्य-वार व्यौरा अनुबंध 7.1 में दिया गया है।

सारणी 7.1: पिछला कार्य निष्पादन और राज्यों की प्राप्ति और व्यय का पूर्वानुमान

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

| | 2001-02 | 2007-08 | 2014-15 |
|---------|---------|---------|---------|
| ओटीआर | 6.6 | 7.9 | 7.5 |
| एनटीआर | 1.7 | 2.0 | 1.0 |
| एनपीआरई | 14.4 | 12.3 | 12.8 |

7.7 हमारे मूल्यांकन में राज्यों द्वारा दिए गए अनुमान विगत की प्रवृत्तियों अथवा वर्तमान आर्थिक दृष्टिकोण पर्याप्त रूप से प्रतिबिम्बित नहीं करते। इसलिए हमने प्रत्येक राज्य के राजस्व और व्यय के अपने व्यौरेवार मूल्यांकन निर्धारित करने का निर्णय लिया है। ऐसा करने में हमने न केवल विगत की प्रवृत्तियों को बल्कि छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग (सीपीसी) की सिफारिशों से संबंधित उन हाल ही में लिए गए निर्णयों पर भी विचार किया है जिनका राज्य के वित्त के संबंध में महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा है। हमने राज्यों के राजस्व और व्यय का मूल्यांकन करते हुए प्राप्ति और व्यय के आदर्शी दृष्टिकोण को अपनाया है।

7.8 अपनाया गया बुनियादी दृष्टिकोण पिछले कार्य-निष्पादन के आधार पर आधार वर्ष (2009-10) के अनुमानों और राज्यों के बजट अनुमानों का मूल्यांकन करना है। आधार वर्ष के अनुमानों और अपनाए गए मानदंडों के आधार पर हमने पंचाट अवधि के लिए प्रत्येक मद का अनुमान लगाया है। यह दृष्टिकोण पिछले आयोग द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण की तरह ही है। इस खंड में हम अपनी कार्य पद्धति और अपने दृष्टिकोण की महत्वपूर्ण अवधारणाओं के बारे में विस्तार से बताएंगे।

सकल राज्य घरेलू उत्पाद

7.9 सकल राज्य घरेलू उत्पाद का प्रयोग राज्यों के अपने कर राजस्वों के पूर्वानुमानों में राजकोषीय क्षमता के लिए उसके प्रतिनिधि के रूप में किया गया है। इसे राज्यों के लिए राजकोषीय सुधार मार्ग का निर्धारण करने हेतु आधार के रूप में भी प्रयोग किया गया है।

7.10 सभी राज्यों में जीएसडीपी का आकलन करने के लिए अपनायी गयी क्रियाविधियों में कुछ अन्तर हैं। पिछले आयोगों की प्रथाओं का अनुसरण करते हुए हमने केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (सीएसओ) को जीएसडीपी के तुलनीय आंकड़े प्रदान करने का अनुरोध किया था। उन्होंने अपने अनुमान दिए हैं जिन्हें हमने अपनाया है। जैसाकि सर्वविदित है, जीएसडीपी का अनुमान कारक लागत पर लगाया जाता है।

7.11 वर्ष 1999-2000 से 2006-07 तक, 1999-2000 श्रृंखला के लिए तुलनीय अनुमान उपलब्ध हैं। इन आंकड़ों का प्रयोग 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए जीएसडीपी अनुमान प्राप्त करने के लिए किया गया है। प्रत्येक राज्य के लिए क्षेत्रवार अनुमान लगाए गए हैं जिन्हें जोड़ा गया है और बाद में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) वृद्धि दरों के साथ अनुरूपता लाने के लिए समायोजित किया गया है। तत्पश्चात्, ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए अनुमानित

विकास दर पर निर्भर करते हुए प्रत्येक राज्य के लिए वृद्धिकारी विकास की लक्ष्य दर निर्धारित की गयी है जिसे टर्मिनल वर्ष तक प्राप्त किया जाना है। पंचाट अवधि के प्रत्येक वर्ष में वृद्धि दर निर्धारित की गई है ताकि टर्मिनल वर्ष में लक्षित वृद्धि दर तक इस तरीके से पहुंचा जाए कि पंचाट अवधि के लिए सभी राज्यों का जीएसडीपी अनुमानित जीडीपी के अनुरूप आ जाए।

आधार वर्ष

7.12 तुलनीय जीएसडीपी के अनुमान 2006-07 तक उपलब्ध हैं। हमारा पहला कार्य जीएसडीपी का अनुमान आधार वर्ष के लिए है। आधार वर्ष के लिए और मध्यवर्ती अवधि के लिए प्रत्येक राज्य के लिए जीएसडीपी का अनुमान लगाने की दृष्टि से प्रत्येक राज्य के लिए प्राथमिक, द्वितीयक और तृतीयक क्षेत्रों के लिए जीएसडीपी के आंकड़े अलग-अलग अनुमानित किए गए हैं और बाद में राज्य के जीएसडीपी प्राप्त करने हेतु उन्हें जोड़ दिया गया है। पहले कदम के रूप में, कारक लागत पर पूरे राज्यों के लिए जीएसडीपी के साथ-साथ कारक लागत पर जीडीपी के लिए प्रवृत्ति मूलक वृद्धि दर का आकलन, प्रत्येक क्षेत्र के लिए अलग-अलग किया गया है और पूरे राज्य के जीएसडीपी तथा जीडीपी के टीजीआर का अनुपात प्रत्येक तीन क्षेत्रों के लिए अलग-अलग निकाला गया है। इस अनुपात का प्रयोग 2007-08 के लिए, प्रत्येक क्षेत्र की पूरे राज्यों की जीएसडीपी वृद्धि दर प्राप्त करने हेतु 2007-08 के लिए क्षेत्रक जीडीपी वृद्धि दर पर किया गया है। इसके बाद इसे 2007-08 के लिए, प्रत्येक क्षेत्र के लिए पूरे राज्य का जीएसडीपी प्राप्त करने हेतु 2006-07 के लिए पूरे राज्य के जीएसडीपी पर लागू किया गया है।

7.13 अगले कदम के रूप में, 2001-07 अवधि के लिए प्रत्येक क्षेत्र के लिए तथा प्रत्येक राज्य के लिए वार्षिक औसत वृद्धि दर का आकलन किया गया है। जैसा कि पूर्ववर्ती पैरा में बताया गया है, इन वृद्धि दरों को सभी राज्यों के बारे में सामान्य कारक के साथ समानुपातिक आधार पर इस प्रकार से समायोजित किया गया है कि 2007-08 के लिए प्रत्येक क्षेत्र के लिए अलग-अलग राज्य के जीएसडीपी अनुमान क्षेत्रक-वार पूरे राज्य के जीएसडीपी के अनुमानों से जोड़ दिए गए हैं। प्रत्येक राज्य के लिए क्षेत्रक जीएसडीपी के आंकड़ों को 2007-08 के

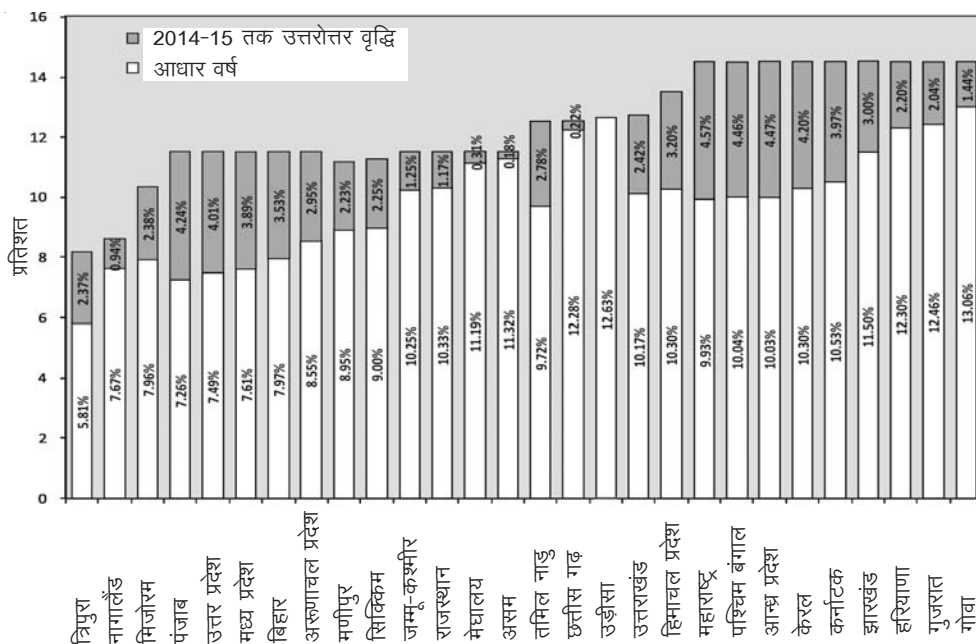
लिए कुल जीएसडीपी प्राप्त करने हेतु जोड़ा गया है। इसी प्रक्रिया को 2008-09 और 2009-10 के आंकड़े प्राप्त करने हेतु दोहराया गया है।

7.14 यह पाया गया है कि बाजार मूल्यों पर कुल जीएसडीपी और जीडीपी का अनुपात सम्पूर्ण श्रृंखला के लिए 0.8 पर स्थिर रहा है (यह अनुपात 1 प्रतिशत की घटबढ़ का सहकारी-कारण रहा है)। जीएसडीपी और जीडीपी के लिए वृद्धि दरों के बीच सामंजस्य सुनिश्चित करने के लिए 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए सकल जीएसडीपी के आंकड़े पिछले पैरा में बताए गए अनुसार परिकलित किए गए हैं और उन्हें इस प्रकार से सभी राज्यों के प्रति एक समान कारक के साथ पुनः समायोजित किया गया है कि बाजार-मूल्यों पर सभी-राज्यों के कुल जीएसडीपी और जीडीपी के बीच अनुपात सभी राज्यों के सकल जीएसडीपी और बाजार मूल्यों पर जीडीपी के अनुपात का औसत समान बना रहे। यह हमें 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए बाजार मूल्यों पर जीएसडीपी के अनुमान के साथ-साथ तदनुसारी वृद्धि दरें प्रदान करता है।

पूर्वानुमान

7.15 ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के योजना दस्तावेज ने योजना अवधि के लिए राज्यों द्वारा वास्तविक वृद्धि दरों के पूर्वानुमान लगाए हैं। इन वृद्धि दरों के आधार पर राज्यों को तीन श्रेणियों में विभक्त किया है यथा- 8 प्रतिशत से कम की वास्तविक वृद्धि दर के पूर्वानुमान वाले राज्य, 8 और 9 प्रतिशत के बीच वास्तविक वृद्धि दर के पूर्वानुमान वाले राज्य और 9 प्रतिशत तथा उससे अधिक की वास्तविक वृद्धि दर के पूर्वानुमान वाले राज्य। जैसा कि अध्याय 6 में उल्लेख किया गया है, हमने टर्मिनल वर्ष के लिए जीडीपी हेतु 13.5 प्रतिशत की सांकेतिक वृद्धि दर का पूर्वानुमान लगाया है। टर्मिनल वर्ष के लिए जीडीपी की वृद्धि दर के साथ एकरूपता सुनिश्चित करने हेतु पहली, दूसरी और तीसरी श्रेणियों में आने वाले राज्यों को क्रमशः 11.5 प्रतिशत, 12.5 प्रतिशत और 14.5 प्रतिशत पर टर्मिनल वर्ष की सांकेतिक जीएसडीपी निर्धारित की है। विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए टर्मिनल वर्ष के लिए जीएसडीपी वृद्धि दर के रूप में कम स्तर पर श्रेणीबद्ध वृद्धि और टीजीआर ली गई हैं। इसे चित्र 7.1 से देखा जा सकता है।

चित्र 7.1: जीएसडीपी पूर्वानुमान



7.16 2010-15 की अवधि के लिए एक ऐसा वृद्धि पथ तैयार किया गया है कि सकल जीएसडीपी की तुलना में जीडीपी का अनुपात जीएसडीपी के आधार वर्ष के अनुमानन में प्रयुक्त स्तर पर स्थिर बना रहे। उत्तरोत्तर वृद्धि को सभी राज्यों के लिए इस प्रकार से विभाजित किया गया है कि पंचाट अवधि के दौरान प्राप्त किए जाने वाले कुल सुधार की तुलना में प्रत्येक राज्य के लिए वर्ष-दर-वर्ष सुधार का अनुपात सभी राज्यों के लिए समान बना रहे। राज्य-वार, वर्ष-वार अनुमानित जीएसडीपी की वृद्धि दरें अनुबंध 7.2 में दी गई हैं।

अपना कर-राजस्व

7.17 हमारे विचाराधीन विषय के पैरा 6(v) में उल्लेख है कि: अपनी सिफारिश करते हुए, आयोग ने अन्य विचारार्थ विषयों के अतिरिक्त, केन्द्र सरकार और प्रत्येक राज्य सरकार के 'कराधान प्रयासों' और केन्द्र सरकार के मामले में कर सकल घरेलू उत्पाद अनुपात सुधारने के लिए अतिरिक्त संसाधन जुटाने की संभावना पर और राज्यों के मामले में कर-सकल राज्य घरेलू उत्पाद अनुपात को सुधारने पर महत्व दिया था।

7.18 राज्यों के अपने कर राजस्व (ओटीआर) में मुख्य रूप से मूल्य वर्धित कर (वैट), राज्य उत्पाद शुल्क, स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क तथा मोटर वाहन एवं यात्री कर शामिल होता है। राज्यों के अपने राजस्व संसाधनों के अन्तर्गत ओटीआर का हिस्सा पिछले वर्षों के दौरान बढ़ा है।

7.19 जैसा कि xi वे वित्त आयोग और xii वें वित्त आयोग द्वारा किया गया था, हमने भी अपना कर-राजस्व का विश्लेषण और पूर्वानुमान लगाया है। तथापि, xii वें वित्त आयोग की कार्य पद्धति, जिसने टीजीआर का प्रयोग किया था, से हटकर हमने आधार वर्ष के पूर्वानुमानों में उछालों का प्रयोग किया है और पूर्वानुमान अवधि के लिए कर-जीएसडीपी भुगतान के लिए एक सुधार मार्ग की अवधारणा की है। इस विपथन का कारण यह है कि टीजीआर-आधारित दृष्टिकोण ने जीएसडीपी में अवधारित परिवर्तनों को ग्रहण ही नहीं किया होगा। आधार वर्ष के लिए हमारे जीएसडीपी अनुमान हाल में आयी आर्थिक मंदी के कारण प्रवृत्ति मूलक अनुमानों की अपेक्षा कम है। दूसरे शब्दों में, यह सुनिश्चित करने के लिए कि जीएसडीपी पर मंदी का प्रभाव ओटीआर पर सामान रूप से पड़े प्रभाव पर रूपांतरित होगा, त्वरित उछाल अधिक संगत होंगे।

7.20 2005-06 के बाद से राज्यों ने अपने बिक्री कर के क्षेत्र को वैट क्षेत्र से प्रतिस्थापित कर लिया है। राज्यों के ओटीआर पर वैट के नकारात्मक आरम्भिक प्रभाव की केन्द्र द्वारा क्षतिपूर्ति कर दी गयी है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि यह प्रवृत्ति उचित रूप से पकड़ में बनी रहे, हमने राज्यों द्वारा प्राप्त इस क्षतिपूर्ति को राज्यों के ओटीआर के रूप में मान लिया है (अन्यथा इसे राज्यों को अनुदान-सहायता के रूप में वर्गीकृत किया गया है)।

आधार वर्ष के अनुमान

7.21 ओटीआर के लिए आधार वर्ष के अनुमानों को 2001-08 वर्षों की अवधि के दौरान राज्यों में पाई गयी उत्प्लावकता के आधार पर निकाला गया है। इस उत्प्लावकता का उपयोग इन तीन वर्षों के लिए अनुमानित जीएसडीपी वृद्धि दरों की सहायता से 2008-09 और

2009-10 के लिए कर वृद्धि दरों को प्राप्त करने हेतु किया गया है। इसके अतिरिक्त, 2008-09 के लिए अनुमान प्राप्त करने हेतु 2007-08 के लिए वास्तविक आंकड़ों पर 2008-09 की कर वृद्धि दरों को प्रयुक्त किया गया है जिसके लिए 2009-10 के अनुमानित ओटीआर का परिकलन के लिए 2009-10 की वृद्धि दरों को इसी प्रकार से प्रयुक्त किया गया है। इन आंकड़ों की तुलना 2009-10 के बजट अनुमानों से की गई है और इन दोनों में से अधिक वाले आंकड़ों को आधार वर्ष के अनुमानों के रूप में लिया गया है।

7.22 xii वें वित्त आयोग ने 2008-09 तक लक्षित राजस्व शेषों तक पहुंचने के लिए सक्षम बनाने हेतु प्रत्येक राज्य को विस्तृत राजकोषीय सुधार पथ अपनाने का सुझाव दिया था। पश्चिम बंगाल, पंजाब और केरल को छोड़कर सभी राज्यों ने 2007-08 तक स्वयं ही इस लक्ष्य को प्राप्त कर लिया था। तथापि, इन तीन राज्यों के मामले में राजस्व शेष 2008-09 के लिए उनके संशोधित अनुमानों की अपेक्षा काफी कम पाया गया था जिसके परिणामस्वरूप उनके 2009-10 के बजट अनुमानों में लगातार राजस्व घाटा बना रहा। इन तीन राज्यों के अतिरिक्त, जिन्होंने न तो राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) के ढांचे को अपनाया और न ही इसकी ओर ध्यान दिया, बाकी सभी राज्यों का कार्य-निष्पादन उत्कृष्ट रहा है चाहे वह अलग-अलग डिग्री का रहा हो। इसे ध्यान में रखते हुए जैसा कि पिछले कुछ वित्त आयोगों द्वारा किया गया था, हम उनके लिए ओटीआर हेतु किसी आधार वर्ष के आदर्शी सुधार की जरूरत महसूस नहीं करते।

7.23 तथापि, उन तीन राज्यों के लिए जो अपने राजस्व घाटे को समाप्त करने में समर्थ नहीं रहे, हम महसूस करते हैं कि उत्प्लावकता का प्रयोग करते हुए ओटीआर हेतु 2009-10 के लिए बजट अनुमान निकाले गए पूर्वानुमानों की अपेक्षा अधिक हैं। पश्चिम बंगाल, पंजाब और केरल के लिए ओटीआर के बजट अनुमान हमारे पूर्वानुमानों की तुलना में जीएसडीपी की अपेक्षा क्रमशः 0.9 प्रतिशत, 1.29 प्रतिशत और 0.77 प्रतिशत तक अधिक हैं। इस प्रकार, इन दोनों में अधिक को हिसाब में लेने पर इन तीनों राज्यों के आधार वर्ष के अनुमान सामान्य हो जाते हैं।

पूर्वानुमान

7.24 राज्यों के अपने कर राजस्वों का पूर्वानुमान लगाने के प्रयोजनार्थ हमने राज्यों के कर-जीएसडीपी अनुपात के लिए एक सुधार पथ को परिभाषित किया है। जबकि औसत कर-जीएसडीपी अनुपात 2001-02 में 6.6 प्रतिशत से सुधर कर आधार वर्ष में 8.4 प्रतिशत के अनुमानित स्तर पर आ गया है, फिर भी, सभी राज्यों के निष्पादन की डिग्री में भिन्नता है। इस प्रकार से, राज्यों के बीच इस अन्तर को अत्यधिक कम करने के प्रयास में आधार वर्ष के स्तर की तुलना में कर-जीएसडीपी अनुपात में सुधार का सामंजस्य बैठाने की जरूरत है। इस प्रयोजनार्थ, हमने सामान्य और विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए भिन्न-भिन्न पथ अपनाए हैं।

7.25 सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए आधार वर्ष में औसत कर-जीएसडीपी अनुपात और मानक विपथन क्रमशः 8.6 प्रतिशत और 1.7 प्रतिशत है। इनके अन्तर्गत, अधिकतम कर-जीएसडीपी अनुपात 11.8 प्रतिशत और न्यूनतम 5.1 प्रतिशत है। आधार वर्ष में उनके संबंधित कर-जीएसडीपी अनुपात के अनुमानों पर निर्भर करते हुए प्रत्येक राज्य

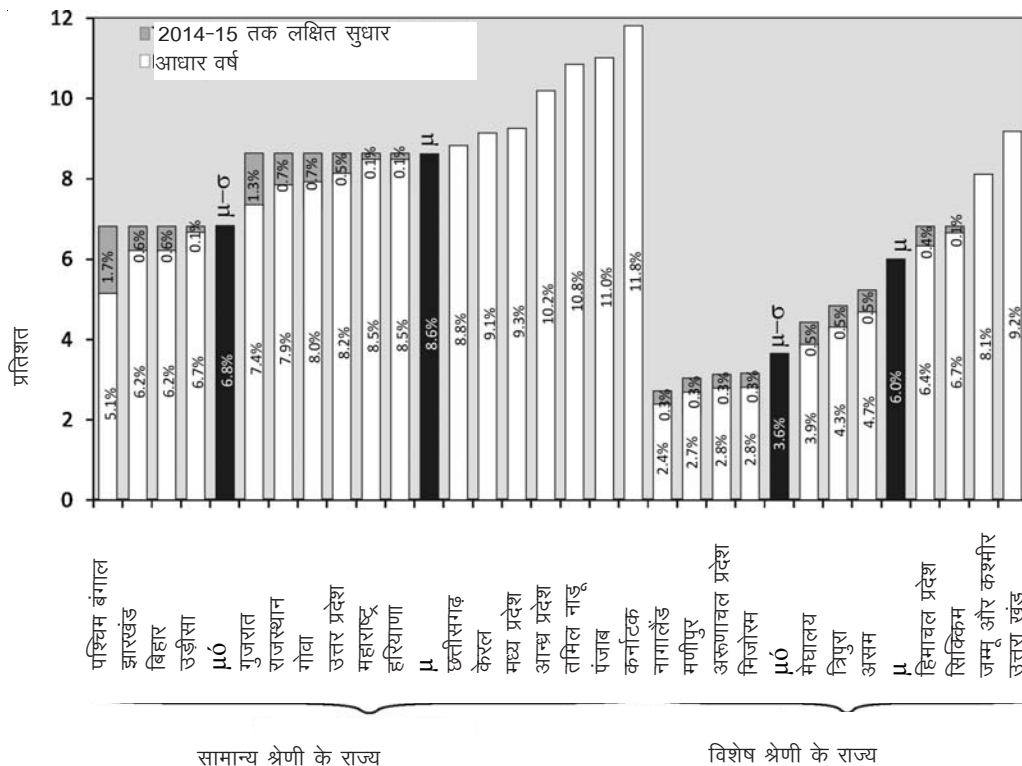
को उनकी पूर्वानुमान अवधि की तुलना में एक सुधार पथ दिया गया है जिसे यह सुनिश्चित करने के लिए कि लक्षित सुधार वास्तविक हो और कर-जीएसडीपी अनुपातों में अन्तर-राज्यीय भिन्नताओं को कम करे, ध्यान में रखने की जरूरत है। इस प्रयोजनार्थ, राज्यों को तीन समूहों में विभाजित किया गया है: वे जिनका कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से अधिक है, जिनका औसत से नीचे एक मानक विचलन से कम है और जिनका औसत से नीचे एक से अधिक मानक विचलन रहा है।

7.26 जिन राज्यों का कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से नीचे एक मानक विपथन से अधिक है, अर्थात् पश्चिम बंगाल, झारखंड, बिहार, उड़ीसा, उनके लिए समान वार्षिक समायोजनों सहित पूर्वानुमान अवधि के अंत तक 'औसत स्तर से नीचे एक मानक विपथन' तक पहुंचने का पूर्वानुमान लगाया गया है। इसी प्रकार, जिन राज्यों का कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से नीचे एक मानक विपथन से कम रहा है अर्थात् गुजरात, राजस्थान, गोवा, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र और हरियाणा के मामले में समान वार्षिक समायोजनों सहित पूर्वानुमान अवधि के अंत तक औसत स्तर तक पहुंचने का पूर्वानुमान लगाया गया है। शेष राज्यों के मामले में अर्थात् जिनका कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से अधिक रहा है, उनका कर-जीएसडीपी अनुपात पूर्वानुमान अवधि के दौरान उनके आधार वर्ष के स्तरों पर बने रहने का पूर्वानुमान लगाया गया है, जो स्पष्ट रूप से एक स्तर की उत्प्लावकता निर्धारित करता है। इसके साथ, टर्मिनल वर्ष के लिए सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए औसत कर-जीएसडीपी अनुपात सुधर कर 8.9 प्रतिशत पर आएगा और मानक विपथन घटकर 1.4 प्रतिशत तक आ जाएगा।

7.27 विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए आधार वर्ष के लिए कर-जीएसडीपी अनुपात में औसत और मानक विपथन क्रमशः 6 प्रतिशत

और 2.3 प्रतिशत तथा अधिकतम 9.2 प्रतिशत और न्यूनतम 2.4 प्रतिशत है। सामान्य श्रेणी के राज्यों की तुलना में विशेष श्रेणी के राज्यों का निम्नतर औसत और उच्चतर मानक विपथन है, चूंकि इन राज्यों की कर क्षमताओं और जीएसडीपी के संघटन में व्यापक घटबढ़ है। सिक्किम के अतिरिक्त, सभी उत्तर-पूर्वी राज्य औसत से नीचे की श्रेणी में आते हैं। जिन राज्यों का कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से नीचे एक मानक विपथन से अधिक है, जैसेकि, नागालैंड, मणिपुर, मिजोरम और अरुणाचल प्रदेश, सभी पहाड़ी राज्य हैं और इनकी कर-संभाव्यता सीमित है। इन राज्यों को समान वार्षिक समायोजन सहित टर्मिनल वर्ष तक अपने कर-जीएसडीपी अनुपात को 0.3 प्रतिशत तक सुधारने के पूर्वानुमान में रखा गया है। औसत से नीचे एक मानक विपथन से कम वाले कर-जीएसडीपी अनुपात के राज्यों यथा त्रिपुरा, असम और मेघालय आर्थिक क्षमता और कर संभाव्यता के अनुसार कुछ सीमा तक बेहतर रहे हैं और उन्हें समान वार्षिक समायोजनों सहित टर्मिनल वर्ष तक 0.5 प्रतिशत का कर-जीएसडीपी अनुपात सुधारने के पूर्वानुमान में रखा गया है। शेष राज्यों के बारे में अर्थात् वे राज्य जिनका कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से अधिक है, वे राज्य जो निकटतम स्तर से नीचे हैं और किसी सामान्य श्रेणी के राज्य द्वारा प्राप्त किए जाने वाले अपेक्षित स्तर से कम है, उन्हें समान वार्षिक सुधार के साथ टर्मिनल वर्ष तक उस स्तर तक पहुंचने के पूर्वानुमान में रखा है (सामान्य श्रेणी के राज्यों का μ)। शेष राज्यों के अनुपातों का पूर्वानुमान उनके आधार वर्ष के स्तरों पर पूर्वानुमान अवधि के दौरान स्थिर बने रहने का लगाया गया है। इसके साथ, टर्मिनल वर्ष तक औसत कर-जीएसडीपी अनुपात 6.3 प्रतिशत तक सुधरेगा और मानक विपथन में 2.2 प्रतिशत की गिरावट आएगी। आधार वर्ष के कर- जीएसडीपी अनुपातों के स्तर और विहित सुधार चित्र 7.2 में देखे जा सकते हैं। प्रत्येक वर्ष के लिए राज्य-वार पूर्वानुमानित कर-जीएसडीपी अनुपात अनुबंध 7.3 में दिए गए हैं।

चित्र 7.2: कर-जीएसडीपी अनुपात



सामान्य श्रेणी के राज्य

विशेष श्रेणी के राज्य

7.28 आने वाले कर सुधारों में से एक जो राज्य स्तर पर कर-संरचना को प्रभावित करेगा, वह है माल और सेवा कर (जीएसटी) को लागू करना। जीएसटी को आरम्भ करने से विभिन्न राज्य स्तर के कर इसमें समाविष्ट हो जाएंगे। जीएसटी को लागू करने से केन्द्र और राज्यों, दोनों के ही कराधानों में प्रमुख बदलाव आएगा। तथापि, चूंकि प्रस्तावित जीएसटी राजस्व तटस्थ होगा, हमारे पूर्वानुमान इससे प्रभावित नहीं होंगे।

अपना कर-भिन्न राजस्व

7.29 राज्यों के अपने कर-भिन्न राजस्वों में राज्य सरकारों द्वारा प्रदान किए गए ऋणों पर ब्याज, किए गए निवेशों पर प्रतिलाभ, खनिजों, वानिकी और वन्य जीवन से रायल्टी, राज्य द्वारा कार्यान्वित वाणिज्यिक कार्य प्रचालन, सिंचाई और अन्य सेवाओं से प्रयोक्ता प्रभारों सहित विविध प्रकार के स्रोतों से प्राप्तियां शामिल हैं।

7.30 वर्ष 2001 से 08 के लिए आंकड़ों पर आधारित प्रवृत्तियों पर अधिकांश मर्दों का मूल्यांकन किया गया है। तीन राज्यों के विभाजन के कारण इस अवधि को जटिलताओं से बचने के लिए चुना गया है।

7.31 आधार वर्ष में कर-भिन्न राजस्वों का अनुमान लगाने के प्रयोजन से सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाओं के अन्तर्गत प्राप्तियों को अलग-अलग कर दिया गया है। इनके अन्तर्गत, वे मर्दें जो राज्यों के अपने कर-भिन्न राजस्वों में प्रमुख अंशदाता हैं अथवा वे मर्दें जो सामान्य पैटर्न का अनुसरण नहीं करती हैं, उन्हें भी पुनः अलग-अलग करके फिर पूर्वानुमान लगाया गया है। ये हैं, ब्याज प्राप्तियां, लाभांश और लाभ, लाटरियां, विविध सामान्य सेवाएं, चुनाव, रायल्टी, वानिकी, वन्य जीवन और सिंचाई।

7.32 इस प्रक्रिया के दौरान एक राज्य में वर्षों के प्रति तथा सभी राज्यों में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए वर्ष 2001-08 तक के लिए हमने आंकड़ों में उपयुक्त समायोजन किए हैं। जबकि कुछ राज्यों में विभागीय तौर पर चलाई जाने वाली ऊर्जा, विद्युत, परिवहन और डेयरी संबंधी सेवाएं हैं तो कुछ में सांविधिक बोर्ड हैं तथा अन्य राज्यों में इन सुविधाओं के प्रावधान के लिए निगमित ईकाइयां हैं। इस प्रकार, कुछ मामलों में विद्युत, परिवहन और डेयरी से संबंधित लेन-देन समेकित निधिमें जाते हैं तो अन्य मामलों में ऐसा नहीं होता। एक समान तुलनीयता सुनिश्चित करने के लिए विद्युत, परिवहन और डेयरी से होने वाली प्राप्तियों को आंकड़ों की श्रृंखलाओं से निकाल दिया गया है (वही प्रक्रिया इन शीर्षों के अन्तर्गत व्यय के लिए अपनायी गई है)।

7.33 लाटरी कार्य प्रचालनों के लिए सकल प्राप्तियों को राज्यों के अपने कर-भिन्न राजस्व के रूप में लिया गया है और सकल व्यय को आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय के रूप में हिसाब में लिया है। इससे राज्यों की प्राप्तियों और व्यय दोनों में ही सांकेतिक वृद्धि हुई है और वर्ष-दर-वर्ष गतिशीलता भी आरंभ हुई है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन परिवर्तनों से पूर्वानुमानों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा, निवल लाटरी प्राप्तियों को (भुगतानों को घटाकर प्राप्तियां) प्राप्तियों के अन्तर्गत लिया गया है।

7.34 xiiवें वित्त आयोग द्वारा संस्तुत ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) के अन्तर्गत छोड़ दी गयी ऋण राशि को वित्त

लेखों में 'विविध सामान्य सेवाएं' के अन्तर्गत कर-भिन्न प्राप्तियों के रूप में हिसाब में लिया गया है। इस मद को अलग से वित्त लेखों में नहीं दिखाया गया है, लेकिन पाद टिप्पणी के रूप में निर्दिष्ट किया है, और वह भी एक-रूपता में नहीं। इस प्रकार, राज्यों के वित्त लेखों से हटा दिए गए ऋण के आंकड़ों को लेने की बजाय हमने वित्त मंत्रालय द्वारा मुहैया कराए गए तदनुसूची आंकड़ों का प्रयोग किया है और यह सुनिश्चित करने के लिए ये आंकड़े प्रवृत्ति में या आधार वर्ष में शामिल न हो सकें, इस राशि को घटा दिया है।

ब्याज प्राप्तियां

7.35 हमने अवलोकित किया है राज्यों द्वारा दिए गए ऋणों की वसूली का वर्तमान स्तर अत्यन्त कमजोर है। इसलिए, हमने इसे वर्तमान स्तर से जोड़े बगैर आदर्शी आधार पर राज्यों की ब्याज प्राप्तियों का पूर्वानुमान लगाया है।

7.36 ब्याज प्राप्तियों का अनुमान लगाने के उद्देश्य से वर्ष 2009-10 के अन्त तक बकाया ऋणों का अनुमान वर्ष 2008-09 और 2009-10 के दौरान दिए गए ऋणों और अग्रिमों के संशोधित अनुमानों और बजट अनुमानों को और जैसा कि वित्त लेखों में सूचित किया गया है, 2007-08 के अंत में बकाया ऋणों को जोड़कर लगाया है तथा इन दो वर्षों में हुई वसूलियों को घटा दिया है। 2009-10 के अन्त में बकाया ऋण और अग्रिमों का पूर्वानुमान, पूर्वानुमानन अवधि के दौरान एक समान लगाया है। इन बकाया ऋणों पर 7 प्रतिशत की ब्याज दर लागू की गई है और इसे प्रत्येक वर्ष के दौरान ब्याज प्राप्तियों के रूप में लिया है।

7.37 ब्याज दर इस प्रकार चुनी है कि यह राज्य के लिए निधियों की औसत लागत की अपेक्षा कम स्तर पर हो, फिर भी सकारात्मक वास्तविक ब्याज दर बनी रहे। ऐसा इसलिए किया है क्योंकि इनमें से अधिकांश ऋण राज्य सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों को दिए गए हैं और कुछ मामलों में राज्यों ने इनके लिए निहित सब्सिडी मुहैया कराने का निर्णय लिया हो। इसके अतिरिक्त, इनमें से कुछ ऋण ऐसी अल्पावधि के ऋण हो सकते हैं, जिन पर ब्याज दरें कम हों।

लाभांश और लाभ

7.38 ब्याज प्राप्तियों की तरह ही सरकारी निवेशों पर लाभांश और लाभ का पूर्वानुमान निवेश के स्तर के आधार पर मानकीय रूप से लगाया गया है। निवेश पर प्रतिलाभ के विगत का स्तर जो मोटे तौर पर निराशाजनक रहा है, उसे छोड़ दिया गया है। हमने लाभांशों और लाभ के पूर्वानुमान 2007-08 के अंत की स्थिति के अनुसार निवेश की कुल राशि पर 5 प्रतिशत के हिसाब से लगाए हैं इसमें जैसा कि वित्त लेखों में सूचित किया गया है और जो हमारी पंचाट अवधि के दौरान स्थिर बने रहे हैं, विद्युत सेवाएं भी शामिल हैं।

चुनाव

7.39 चुनावों से प्राप्तियों पर पांच वर्ष के ब्लाक (2010-15) के रूप में विचार किया गया है। इस ब्लाक में प्रत्येक वर्ष के लिए प्राप्तियों के पूर्वानुमान अनुवर्ती पांच वर्षों में 5 प्रतिशत की उत्तरोत्तर वृद्धि को लागू करते हुए पिछले ब्लाक (2005-10) में तदनुसूची वर्षों की प्राप्तियों के आधार पर लगाए गए हैं। इस प्रकार, 2010-11 के लिए पूर्वानुमान वर्ष 2005-06 की प्राप्तियों की तुलना में पांच वर्ष के लिए 5 प्रतिशत की वृद्धि को मानते हुए निकाले गए हैं।

लाटरियां और विविध सामान्य सेवाएं

7.40 सामान्य सेवाओं के अन्तर्गत, 'विविध सामान्य सेवाओं' के अन्दर प्राप्ति को सभी राज्यों के लिए मर्दों के एक समान सेट में शामिल नहीं किया है। इस शीर्ष में उन राज्यों के लिए लाटरी प्रचालन कार्यों से प्राप्ति शामिल है जिनकी 'आन लाइन' या कागजी लाटरियां हैं और इस प्रकार इन्हें घटाकर अलग से हिसाब में लिया गया है। लाटरियों के मामले में आधार वर्ष के अनुमान के रूप में 2009-10 (ब.अ.) में निवल प्राप्ति की अधिकतम राशि और 2006-07, 2007-08 और 2008-09 (सं.अ.) के औसत को लिया गया है और पूर्वानुमान अवधि के दौरान सांकेतिक अर्थों में स्थिर रखा गया है।

7.41 'अन्य विविध सामान्य सेवाओं' से प्राप्ति में डीसीआरएफ स्कीम के अन्तर्गत राज्यों द्वारा प्राप्त ऋण को छोड़ देने से प्राप्त हुई राशि शामिल है, जैसा कि पहले बताया जा चुका है उसे घटा दिया गया है। तथापि, यह पाया गया है कि जिस वर्ष में राज्य के वित्त लेखों में इन प्राप्ति को चढ़ाया गया था वह उस वर्ष से मेल न खाए जिसमें वित्त मंत्रालय ने निर्गम जारी किए थे। किसी भी बेमेल राशि के प्रभाव को निष्क्रिय करने के लिए हमने 'अन्य विविध सामान्य सेवाओं' के लिए आधार वर्ष के अनुमान के रूप में वर्ष 2005-06 से 2008-09 (सं.अ.) के औसत को हिसाब में लिया है। चूंकि यह उस सम्पूर्ण अवधि को कवर करता है जिसमें ऋण राहत मुहैया करायी गयी है, इसलिए, सभी प्रविष्टियों को हिसाब में लिया गया है। पूर्वानुमान अवधि के लिए हमने 5 प्रतिशत की वृद्धि दर मानी है।

रायल्टियां

7.42 खनिजों से रायल्टियों के अनुमानों के प्रयोजनार्थ हमने 2009-10 (ब.अ.) का अधिकतम और 2006-07, 2007-08 और 2008-09 (सं.अ.) के औसत को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में लिया है। कोयला और लिग्नाइट के साथ-साथ प्रमुख खनिजों पर रायल्टी की लेवी के लिए, नीति में मुख्य बदलाव किए गए हैं जो विशिष्ट से आंशिक/पूर्ण यथामूल्य आधार पर हैं। पूर्व में घटित हुई कोयला और लिग्नाइट के लिए नीति परिवर्तन और इसके प्रभाव को राज्यों की प्राप्ति में शामिल किया गया है।

7.43 तथापि, अन्य प्रमुख खनिजों पर रायल्टियों को 2009-10(ब.अ.) के आंकड़ों में हिसाब में नहीं लिया गया है क्योंकि यथामूल्य क्षेत्र की तरफ बदलाव केवल मध्य 2009 के आस-पास ही आया था। इस प्रयोजनार्थ, कोयला और लिग्नाइट के अतिरिक्त प्रमुख खनिजों से रायल्टी की आय के अनुमान भारत सरकार, खान मंत्रालय से 2009-15 की अवधि के लिए मांगे गए थे। वर्ष 2009-10 में प्रत्येक राज्य के लिए दर्शाई गई राशि उनके आधार वर्ष के अनुमानों और शेष राशियों से घटा दी गई है जिसमें लघु खनिजों से प्राप्त रायल्टी भी शामिल है, कोयला और लिग्नाइट के पूर्वानुमानों को 5 प्रतिशत की बढ़ती हुई दर पर दिखाया गया है। इसके लिए, कोयला और लिग्नाइट के अतिरिक्त, सभी प्रमुख खनिजों के लिए खान मंत्रालय द्वारा मुहैया कराए गए पूर्वानुमानों को संबंधित वर्ष के अन्तर्गत जोड़ा गया है। इसके अतिरिक्त, आने वाले तटीय तेल क्षेत्रों से प्राप्त रायल्टियों और पेट्रोलियम मंत्रालय द्वारा यथासूचित पेट्रोलियम से प्राप्त लाभ का हिस्सा भी प्राप्ति के पूर्वानुमान में जोड़ा गया है।

विद्युत

7.44 इस अध्याय में जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, कुछ राज्यों में विद्युत क्षेत्र का संचालन विभाग द्वारा किया जाता है जबकि अन्य राज्यों में इसे सांविधिक बोर्डों/निगमों द्वारा चलाया जाता है। सभी राज्यों में समानता सुनिश्चित करने के लिए विद्युत क्षेत्र की प्राप्ति और व्ययों का पूर्वानुमान लगाने हेतु निकाल दिया गया है। कुछ राज्यों ने पंचाट अवधि के लिए विद्युत क्षेत्र राजस्वों के पूर्वानुमान लगाए हैं; अन्य राज्यों ने इन्हें अलग से नहीं दिखाया है। हमने इन राजस्वों के पूर्वानुमानों को पंचाट अवधि के लिए आयोग द्वारा प्रायोजित विस्तृत अध्ययन के आधार पर लगाया है और संबंधित राज्यों के कर-भिन्न राजस्वों में जोड़ दिया है। यह राजस्व संबंधित राज्यों की अपनी विद्युत आवश्यकताओं को हिसाब लेने के बाद राज्यों के पास उपलब्ध अतिरिक्त विद्युत की बिक्री से संचित होगा।

वानिकी और वन्य जीवन

7.45 आधार वर्ष के लिए वानिकी और वन्य जीवन से होने वाली प्राप्ति को 2009-10 (ब.अ.) के अधिक की ओर तथा 2006-07, 2007-08 और 2008-09 (सं.अ.) के औसत पर लिया गया है। पूर्वानुमान अवधि के दौरान वन्य संसाधनों के दोहन पर वर्तमान प्रतिबंध को ध्यान में रखते हुए सांकेतिक अर्थों में आधार वर्ष के स्तर पर प्राप्ति को स्थिर माना है।

सिंचाई

7.46 सिंचाई से होने वाली प्राप्ति का अनुमान लागत वसूली आधार पर लगाया गया है। सिंचाई परियोजनाओं से वसूली का वर्तमान स्तर, सिंचाई पर आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का 23 प्रतिशत पर लगाया गया है जो बहुत कम है और सिंचाई परियोजनाओं को व्यवहार्यता सुनिश्चित करने की दृष्टि से इसमें सुधार किए जाने की आवश्यकता है। इसे ध्यान में रखते हुए हमने सामान्य रूप से सिंचाई से होने वाली प्राप्ति को 2010-11 में सिंचाई पर एनपीआरई के 25 प्रतिशत से बढ़ाकर 2011-12 में 35 प्रतिशत, 2012-13 में 45 प्रतिशत, 2013-14 में 60 प्रतिशत और 2014-15 में 75 प्रतिशत किया है।

अन्य कर-भिन्न राजस्व

7.47 प्रत्येक सेवा के अन्तर्गत अवशेषी मर्दों को मिलाकर पूर्वानुमान लगाए हैं। आधार वर्ष के अनुमान तैयार करने के लिए प्रत्येक राज्य के लिए और प्रत्येक सेवा के लिए 2007-08 के वास्तविकों का अनुमान 2001-08 के टीजीआर पर बढ़ा हुआ दिखाया है। इन अनुमानों की तुलना 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़ों से की गई है और इन दोनों में से अधिक वाले अनुमानों को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में लिया गया है।

7.48 अनुमान अवधि के लिए अन्य सामान्य सेवाओं, सामाजिक सेवाओं और अन्य आर्थिक सेवाओं के अन्तर्गत प्राप्ति को क्रमशः 8 प्रतिशत, 12 प्रतिशत और 13 प्रतिशत पर बढ़ने का अनुमान लगाया गया है जो कतिपय उद्धृत राज्यों को निकालने के बाद इन श्रेणियों के अन्तर्गत सभी राज्यों की कुल प्राप्ति की 2001-08 की प्रवृत्ति वृद्धि दर (टीजीआर) है।

7.49 राज्यों के कर-भिन्न राजस्वों के पूर्वानुमान तैयार करने के लिए उपर्युक्त सभी मर्दों को जोड़ दिया गया है।

आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय

7.50 राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय (एनपीआरई) को कर-भिन्न राजस्वों को निकालने की पद्धति की तरह ही पूर्वानुमानित किए गए हैं। वेतन, पेंशन, ब्याज भुगतान, खाद्य सब्सिडी, वचनबद्ध देनदारियां और सड़क तथा सिंचाई परियोजनाओं के अनुसंधान से पूर्वानुमानित किया गया है जबकि अन्य मदों का समुच्चयों में अनुमान लगाया गया है।

7.51 हमने राज्य के एनपीआरई का अनुमान लगाते समय 2001-08 के लिए व्यय के आंकड़ों का प्रयोग किया है (तीन राज्यों के विभाजन के बाद)।

7.52 सभी राज्यों के आंकड़ों में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए एनपीआरई के लिए 2001-08 आंकड़ा श्रृंखला में कुछ समायोजन किए गए हैं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ऐसे राज्य जहां पर ये क्षेत्र विभागीय तौर पर चलाए जा रहे हैं उन्हें उसी स्तर पर लाया गया है जिस स्तर पर ऐसे राज्य जिनमें इन क्षेत्रों के लिए सेवाएं मुहैया कराने हेतु अलग से बोर्ड/निगम/कम्पनियां हैं, विद्युत, परिवहन और डेयरी के व्यय को निकाल दिया है, जैसा कि प्राप्तियों के मामले में किया है। इसके अतिरिक्त, अपने मूल्यांकन में हमने इन क्षेत्रों में किसी प्रकार की सब्सिडी पर विचार नहीं किया है। केवल प्रतिदर्शी आधार पर खाद्य सब्सिडी का पूर्वानुमान लगाया है। आपदा राहत पर व्यय को निकाल दिया गया है क्योंकि राज्यों की इस लेखा पर ज़रूरत का अलग से मूल्यांकन किया गया है।

7.53 'विपरीत-प्रविष्टियों' और 'निधियों में या निधियों से अन्तरण' लेखों में की जाने वाली ऐसी प्रविष्टियां हैं जिनका नकदी के बहिर्गमन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता बल्कि ये एक लेखा शीर्ष से दूसरे के बीच या दूसरे से पहले में समायोजन होते हैं (समेकित निधि के अन्तर्गत) या समेकित निधि से लोक लेखा में)। ये प्रविष्टियां समेकित शोधन निधि और गारन्टी मोचन निधि से संबंधित प्रविष्टियों के अतिरिक्त, एनपीआरई श्रृंखलाओं से हटा दी गई हैं। ये निधियां xiiवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार अधिकांश राज्यों द्वारा सृजित की गयी थी और समरूपता सुनिश्चित करने की दृष्टि से हमने अपने मूल्यांकन के विचारार्थ इन्हें अन्तरणों में ले लिया है। तथापि, यदि किसी अवस्था में किसी समय पर इन निधियों को बंद कर दिया गया तो पिछले वर्षों के लिए इस बारे में सभी अन्तरणों को आंकड़ा श्रृंखलाओं से भी निकाल दिया जाएगा।

7.54 हमने ऐसे मामले भी देखे हैं जिनमें राज्यों की ऐसी प्राप्तियां जिन्हें समेकित निधि के नामे डाला जाना चाहिए या उन्हें समेकित निधि से बाहर बनायी गई निधियों के नामे डाला गया है। इन संसाधनों का उपयोग ऐसे क्रिया-कलापों के लिए किया गया है जो संबंधित राज्य सरकारों का प्राथमिक उत्तरदायित्व बनता है। इस प्रकार की प्रथा पारदर्शी नहीं है और इसे हतोत्साहित किया जाना चाहिए। अतः, ऐसी प्राप्तियों और व्ययों को यह मान लिया गया है कि वे समेकित निधि के माध्यम से समायोजित की जा रही हों।

7.55 हमने तीन वर्ष की अवधि (2005-08) के दौरान प्राप्त वित्त आयोग की अनुदानों के अतिरिक्त औसत आयोजना-भिन्न अनुदानों को 'अन्य सामान्य सेवाओं' के अन्तर्गत व्यय में से घटा दिया है चूंकि इन अनुदानों का पूर्वानुमान प्राप्ति पक्ष की ओर नहीं लगाया गया है। वित्त

आयोग की मांगों में से आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे के अनुदानों और शिक्षा और स्वास्थ्य के अनुदान अन्तर को पूरा करने वाले अनुदानों की प्रकृति के थे, जो बताते हैं कि व्यय का वर्तमान स्तर कम है और उसमें तेजी लाने की ज़रूरत है तथा, इस प्रकार इसे आंकड़ा-श्रृंखला से घटाया नहीं गया है। राज्य-विशेष से संबंधित अनुदान व्यय की मदों के लिए है जो अधिकतर पूंजी परियोजनाओं की प्रकृति में हैं तथा इसके अतिरिक्त इन्हें सही व्यय शीर्ष के अन्तर्गत खतौनी करना कठिन है, इसलिए इन्हें किसी प्रकार से घटाया नहीं गया है। स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों को भी नहीं घटाया गया है चूंकि इन्हें महा नियंत्रक, लेखा (सीजीए) द्वारा संस्तुत शीर्षों के अन्तर्गत सदैव हिसाब में नहीं लिया जाता है। यह एक ऐसी समस्या है जिसपर हमने अध्याय 10 में चर्चा की है। वर्ष 2005-06 से 2008-09 के दौरान जारी की गई शेष अनुदान राशियों को राज्यों की 2001-08 आंकड़ा श्रृंखला में संबंधित शीर्ष में से घटा दिया गया है।

वेतन

7.56 राज्य सरकारों के व्यय की प्रमुख मदों में से दो मदें वेतन और पेंशन से छठे केन्द्रीय आयोग के पंचाट के परिणामस्वरूप अत्यधिक प्रभाव पड़ने की आशा है। xiवें वित्त आयोग ने भी पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग के संदर्भ में इसी प्रकार की स्थिति का सामना किया था। अपने मूल्यांकन में xiवें वित्त आयोग ने यह माना था कि पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण होने वाले किसी भी प्रकार के परिवर्तन को आधार वर्ष के व्यय में दर्ज किया गया था, अतः अपने पूर्वानुमान तैयार करते समय प्रवृत्ति मूलक वृद्धि दर को प्रयोग किया था। इसके अतिरिक्त, xiवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि 10 वर्ष के अन्तरालों पर नेमी वेतन आयोग नियुक्त करने की कोई ज़रूरत नहीं है। उसने यह भी अवलोकित किया था कि चूंकि केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों से राज्यों के वित्त पर काफी बोझ पड़ता है, इसलिए जब भी ऐसा आयोग नियुक्त हो तो उस स्थिति में उन्हें विचारार्थ विषयों पर सलाह लेनी चाहिए।

7.57 केन्द्रीय वेतन आयोग की भूमिका का सरख्ती से निर्वचन और प्रभाव यह होगा कि इसकी सिफारिशें केवल केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के लिए ही होगी जिनका पालन करने हेतु राज्य बाध्य नहीं होंगे; राज्य अपने संसाधनों को देखते हुए और उसका भुगतान करने में स्वयं को समर्थ मानते हुए इन सिफारिशों के संबंध में विकल्प रखने के लिए स्वतंत्र होंगे। हमें दिए गए राज्यों के संयुक्त ज्ञापन के साथ-साथ राज्य सरकारों के अलग-अलग ज्ञापनों में इस पर दृढ़ता से जोर दिया गया था कि छठे वेतन आयोग की सिफारिशों के संबंध में केन्द्र सरकार के निर्णयों का राज्य सरकारों के कर्मचारियों के वेतन ढांचे पर तत्काल प्रभाव पड़ेगा और परिणामस्वरूप इसका राज्यों के वित्त पर भी। राज्य सरकारों ने अनुरोध किया था कि इस आयोग को चाहिए कि वह इस कारण राज्यों पर पड़ने वाले अतिरिक्त वित्तीय भार की कम से कम 50 प्रतिशत तक सहायता मुहैया कराए। विगत की प्रवृत्तियों के साथ-साथ जमीनी वास्तविकताओं के आधार पर हम इस तर्क को स्वीकारते हैं कि राज्यों के व्यय का मूल्यांकन करते समय छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के निहितार्थों से उत्पन्न होने वाले प्रभाव से सभी राज्यों के वेतन संसाधनों पर पड़ने वाले असर को ध्यान में रखने की आवश्यकता है। तथापि, इस प्रयोजनार्थ हम किसी विशेष अनुदान की सिफारिश नहीं करते हैं।

7.58 हमने अवलोकित किया है कि राज्यों ने या तो छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के आलोक में अपने वेतन मानों में संशोधन किया है। अपने पूर्वानुमानों के प्रयोजनार्थ सभी राज्यों के लिए पैरामीटरों का एक समान सेट अपनाया है। हमने यह मान लिया है कि 1 अप्रैल, 2006 से पूर्वव्यायी प्रभाव के साथ 1 अप्रैल, 2009 से संशोधित वेतनमान कार्यान्वित कर लिए गए हैं।

7.59 इस प्रक्रिया में अत्यन्त महत्वपूर्ण पहलू संशोधित वेतन मानों के कार्यान्वयन पर वेतन संबंधी व्यय में संभावित एक-कालिक वृद्धि को रोकना है। राज्यों के वेतन व्यय का पूर्वानुमान लगाने में चुनिंदा राज्यों के लिए और केन्द्रीय सरकार के लिए पिछले पांच वर्षों के दौरान पाई गई प्रवृत्ति को आधार मान लिया है। प्रतिवर्ष की निवल कमी पर प्रत्येक समूह (क, ख, घ और ङ) में कर्मचारियों की संख्या का पूर्वानुमान लगाया गया है। प्रत्येक समूह के अन्तर्गत सभी वेतनमानों के लिए औसत वेतन, समूह के लिए मूल वेतन मान लिया गया है। एक समूह के अन्तर्गत सभी ग्रेडों के लिए मध्यम ग्रेड वेतन उस समूह में सभी कर्मचारियों के लिए ग्रेड वेतन के रूप में मान लिया है। इसका प्रयोग कार्यान्वयन की तारीख से पूर्वानुमान अवधि के दौरान मूल वेतन की तुलना में ग्रेड वेतन के अनुपात का आकलन करने में किया गया है। भत्तों को राज्यों द्वारा अदा किए जाने वाले भत्तों की प्रकृति को ध्यान में रखते हुए 18 प्रतिशत की दर पर माना गया है। केन्द्रीय सरकार द्वारा यथाघोषित मंहगाई भत्ते (डीए) की दरें, मूल्यांकन करने में अपनाई गई हैं।

7.60 उपर्युक्त पैरामीटरों के आधार पर यह पाया गया है कि 2006-07 में औसत वेतन व्यय में 3.5 प्रतिशत की वेतन व्यय में एक-कालिक वृद्धि है। आगामी वर्षों में वेतन व्यय में वृद्धि, 3 प्रतिशत की वार्षिक वेतन वृद्धि, 6 प्रतिशत की मंहगाई भत्ते की दर में वार्षिक वृद्धि और 1 प्रतिशत की कर्मचारियों की मान ली गई कमी को ध्यान में रखते हुए 6 प्रतिशत पर अनुमानित की गई है। इसका प्रयोग पूर्वानुमानन अवधि के लिए राज्यों के संशोधित वेतन व्यय के साथ-साथ 2006-10 के लिए संशोधन-पूर्व के सांकेतिक वेतन का पूर्वानुमान लगाने के लिए किया गया है।

7.61 हमें ज्ञात है कि उस तरीके में भी अन्तर है जिसमें राज्यों के बजटों द्वारा जिस सीमा तक स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के वेतन वहन किए जाते हैं, सभी राज्यों द्वारा उन्हें भी हिसाब में लिया जाता है। जबकि कुछ राज्य इसे वेतन व्यय के रूप में दिखाते हैं तो अन्य राज्य इसे सहायता-अनुदान अथवा अन्य व्यय के रूप में दिखाते हैं। इसमें एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए हमने स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के वेतनों पर राज्य सरकारों के व्यय को, जैसा कि वित्त लेखों में सूचित किया गया है, सरकारी वेतन व्यय के रूप में जोड़ा है। ऐसा करते समय यह सुनिश्चित करने के लिए कि प्रति कर्मचारी, प्रति माह वेतन, सभी राज्यों के लिए औसत के स्तर पर बांध दिया जाए, कतिपय प्रतिदर्शी समायोजन भी किए गए हैं।

7.62 xiiवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि राज्यों को चाहिए कि वे एक ऐसी भर्ती संबंधी नीति का अनुसरण करें ताकि ब्याज भुगतानों और पेंशन को घटाकर उनका राजस्व व्यय 35 प्रतिशत से अधिक न हो। हमने वेतन व्यय के मुकाबले संशोधित वेतन के प्रभाव को इस प्रतिदर्शी सीमाओं के अन्तर्गत सीमित कर दिया है और इस सीमा से अधिक होने वाले व्यय को प्रतिवर्ष राशि के 10 प्रतिवर्ष की सीमा तक उत्तरोत्तर घटाया है।

7.63 सामान्यीकरण की हमारी क्रियाविधि ने राज्य-विशेष की स्थितियों को समझने का प्रयास किया है। नव-निर्मित राज्य छत्तीसगढ़, झारखंड और उत्तराखंड ने हमारा ध्यान इस तथ्य की ओर दिलाया है कि राज्य संवर्गों के बंटवारे के बाद से वे कर्मचारियों की अत्यन्त कमी का सामना कर रहे हैं। इस तथ्य को समझते हुए हमने अन्य राज्यों में 1 प्रतिशत की कमी के मुकाबले इन राज्यों के लिए उनकी कार्यशील क्षमता में उनके वेतन व्यय का पूर्वानुमान लगाते समय 1 प्रतिशत की निवल वृद्धि को मान लिया है। दूसरी क्रियाविधि कर्नाटक और केरल जैसे राज्यों के लिए अपनाई गयी है जिनके अपने वेतन आयोगों की सिफारिशों को 2001-08 की अवधि के दौरान कार्यान्वित किया गया था। इन राज्यों के लिए उनके पूर्व-राज्य वेतन आयोग के पिछले वेतन का पूर्वानुमान 6 प्रतिशत तक बढ़ने का लगाया गया है जिससे उनके वेतन व्यय 2006-07 के स्तर पर पहुंच जाएं, उसके बाद पैरा 7.60 में उल्लिखित सामान्य प्रक्रिया अपनाई गई है।

पेंशन

7.64 वेतन के मामले में प्रयोग की गई प्रक्रिया को अपनाकर पेंशन भुगतानों का अनुमान लगाना कठिन है क्योंकि पेंशनभोगियों के आंकड़े और उनके प्रोफाइल सामान्यतः उपलब्ध नहीं है। हमने राज्य के वित्त पर छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग के बाद पेंशन संशोधनों का प्रभाव यह मानते हुए परिकलित किया है कि इस प्रभाव का अनुपात वैसा ही रहेगा जैसा कि केन्द्रीय और राज्य पेंशनों के बीच पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग के मामले में हुआ था। बकाया राशि के बगैर केन्द्रीय वित्तों पर छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग के कार्यान्वयन के बाद पेंशन संशोधनों का प्रभाव 2007-08 के पेंशन बिलों की तुलना में 2008-09 में 23 प्रतिशत पर अनुमानित किया गया है। इस प्रकार निकाले गए इस अनुपात को लागू करने पर राज्य पेंशनों पर प्रभाव का अनुमान 21 प्रतिशत होगा।

7.65 इस प्रकार आधार वर्ष के लिए पेंशन भुगतान वर्ष 2007-08 के वास्तविक आंकड़ों की तुलना में टीजीआर को प्रयोग करते हुए निकाला गया पेंशन भुगतान 2008-09 की तुलना में 21 प्रतिशत पर अनुमानित किया गया है। 2009-10 के बाद पेंशन भुगतान का पूर्वानुमान 10 प्रतिशत पर बढ़ने का लगाया गया है। जिन राज्यों के अपने वेतन आयोग हैं, उनके मामले में वेतन के लिए अपनाई गई क्रियाविधि के समान प्रक्रिया अपनाई गई है।

बकाया राशियां

7.66 जबकि राज्य वेतन आयोग (एसपीसी) की सिफारिशों का प्रतिपादन कुल मिलाकर सभी राज्यों के लिए न्यूनधिक रूप से एक समान रहा है। फिर भी, कुछ राज्यों ने भुगतानों को स्थगित करने का निर्णय लिया है तो कुछ अन्य राज्यों में कुल बकाया राशियों का भुगतान कर दिया है। इसके अतिरिक्त, बकाया देयताओं की राशि एक ऐसा कार्यकलाप है जिसमें वेतन में न केवल संरचनात्मक परिवर्तन आता है बल्कि कार्यान्वयन की प्रभावी और वास्तविक तारीखों के बीच भी समयान्तराल होता है। हो सकता है कि बकाया राशियों का भुगतान आंशिक रूप से पूर्वानुमानन अवधि के अन्तर्गत आए, लेकिन ये भुगतान वास्तव में पूर्व अवधि के लिए हुए व्यय से संबंधित होते हैं। इन कारकों के होते हुए एक समान आदर्शी आधार पर बकाया राशियों के कारण राज्यों की देयताओं का मूल्यांकन करना संभव नहीं है। इसलिए, हमने राज्यों के एनपीआरई का मूल्यांकन करने में बकाया राशियों को शामिल न करने का निर्णय लिया है।

ब्याज भुगतान

7.67 ब्याज भुगतानों का पूर्वानुमान अध्याय 9 में दिखाए गए राजकोष सुधार पथ में निर्दिष्ट ऋण भंडार के आधार पर लगाया गया है। वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए क्रमशः संशोधित अनुमानों (आरई) का कम स्तर या जीएसडीपी का 3.5 प्रतिशत और बजट अनुमान (बीई) या जीएसडीपी का 4 प्रतिशत को ऋण भंडार का पूर्वानुमान लगाने के लिए राजकोषीय घाटे के रूप में लिया गया है।

7.68 ऋण भंडार को तीन संघटकों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक राज्य के लिए 2009-10 के अन्न में बकाया ऋण भंडार का ब्यौरा अनुबंध 7.4 में दिया गया है। पहला संघटक, बिना ब्याज वाले ऋणों को इस अवधारणा के साथ कि राजकोषीय घाटे का वित्त पोषण केवल उधारों के माध्यम से किया जाएगा, इन्हें सांकेतिक अर्थों में 2007-08 के स्तरों के साथ मिला दिया गया है। बिना ब्याज वाले ऋणों में किसी भी प्रकार की वृद्धि राजकोषीय घाटे के कारण नहीं होगी। इस संघटक को ब्याज भुगतानों का पूर्वानुमान लगाने के प्रयोजन से ऋण भंडार से घटा दिया गया है।

7.69 ब्याज वाले ऋणों में से उच्चतम लागत वाले उधार राष्ट्रीय लघु बचत कोष (एनएसएसएफ) से लिए गए ऋण हैं। 4.3 लाख करोड़ रुपए के एनएसएसएफ के बकाया ऋण भंडार के अंतर्गत, 4.1 लाख करोड़ रुपए 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों से संबंधित हैं जिनके लिए हमने 9 प्रतिशत ब्याज दर की सिफारिश की है (अध्याय 9)। शेष 20,000 करोड़ रुपए के भंडार पर 9.5 प्रतिशत की ब्याज दर लग रही है, इसमें निहित है कि एसएसएसएफ ऋणों के सम्पूर्ण स्टाक पर 9.02 प्रतिशत की दर प्रभावी है। हमने इस दर का उपयोग एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज भुगतानों का अनुमान लगाने के लिए किया है। एनएसएसएफ के अन्तर्गत सकल संग्रहण हाल के वर्षों में छोड़ दिया गया है और 2008-09 के लिए निवल संग्रहण नकारात्मक रहा है। अध्याय 9 में हमारे द्वारा सिफारिश किए गए संस्थागत सुधारों की तर्ज पर हमने मान लिया है कि आधार वर्ष और पूर्वानुमान अवधि के लिए एनएसएसएफ के ऋण भंडार में कोई निवल संयोजन नहीं होगा।

7.70 शेष ऋण भंडार जिसमें खुले बाजार से ऋण, केन्द्र सरकार से ऋण और राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड), जीवन बीमा निगम (एलआईसी)/साधारण बीमा निगम (जीआईसी) जैसी वित्तीय संस्थाओं से ऋण शामिल हैं। xii) वित्त आयोग ने केन्द्रीय ऋणों को समेकित करके 7.5 प्रतिशत पर निर्धारित किया है और यही दर अधिकांश बाजार ऋणों के लिए ब्याज दर भी है। ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि (आरआईडीएफ) के ऋण सस्ते हैं जबकि बातचीत द्वारा निर्धारित कुछ एक ऋणों पर 7.5 प्रतिशत से मामूली अधिक ब्याज दर लगती है। इस प्रकार, ऋण भंडार के इस संघटक के लिए हमने 7.5 प्रतिशत की ब्याज दर मान ली है। पूर्वानुमानित ऋण भंडार और मान ली गई ब्याज दर के आधार पर पूर्वानुमान अवधि में प्रत्येक वर्ष प्रत्येक राज्य के लिए ब्याज भुगतानों का आकलन किया गया है।

चुनाव

7.71 जैसा कि प्राप्ति के मामले में है, चुनावों पर होने वाला व्यय वार्षिक प्रवृत्ति का अनुसरण नहीं करता, इसलिए इस पांच वर्ष के ब्लाक (2010-15) के रूप में पूर्वानुमानित किया गया है। इस ब्लाक के

लिए प्रत्येक वर्ष में व्यय के लिए पूर्वानुमान, पांच वर्ष के लिए 5 प्रतिशत की मिश्रित वार्षिक वृद्धि प्रदान करके पिछले ब्लाक (2005-10) के तदनुसूची वर्षों में किए गए व्यय के आधार पर लगाए गए हैं। इस प्रकार, 2010-11 के लिए पूर्वानुमान 2005-06 वर्ष के लिए प्राप्ति की तुलना में पांच वर्ष के लिए 5 प्रतिशत की वृद्धि को मानते हुए तैयार किए गए हैं।

स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति और आबंटन

7.72 स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति और आबंटन मुख्य लेखा शीर्ष 3604 से संबंधित हैं। इस मद में राज्यों द्वारा उनके स्थानीय निकायों को निधियां अन्तरित होती हैं और अधिकांश मामलों में तत्संबंधित राज्य वित्त आयोगों के पंचाट के कार्यान्वयन पर लिए गए निर्णयों द्वारा शासित होती हैं। इस प्रकार से, हमने मान लिया है कि बजट अनुमान राज्य वित्त आयोगों के पंचाटों के संबंध में लिए गए निर्णयों के अनुसार होंगे और इन्हें आधार वर्ष के अनुमानों के रूप में स्वीकार कर लिया है। वास्तविक वृद्धि सुनिश्चित करने के लिए पूर्वानुमान अवधि की तुलना में आधार वर्ष पर 8 प्रतिशत की वृद्धि का अनुमान लगाया गया है।

वचनबद्ध देयताएं

7.73 विचाराधीन विषयों के पैरा (ix) में आयोग से अपनी सिफारिशें करते समय निम्नलिखित पर विचार किया जाना अपेक्षित है:पूंजीगत परिसंपत्तियों के अनुरक्षण और रख-रखाव पर वेतन से भिन्न संघटक पर व्यय और मजदूरी से भिन्न व्यय से संबंधित उन आयोजना स्कीमों को जिन्हें 31 मार्च, 2010 तक पूरा करना है पर अनुरक्षण व्यय और वे मानदंड जिनके आधार पर पूंजीगत परिसंपत्तियों के रखरखाव के लिए विशेष राशियों की सिफारिश की गई है तथा ऐसे व्यय की मानीटरिंग की पद्धति की सिफारिश की गई है।

7.74 आयोजना अवधि के अन्त तक पूरी हो चुकी आयोजना स्कीमों के प्रचालन और अनुरक्षण पर व्यय अनुवर्ती वर्ष से आयोजना-भिन्न लेखा पर 'वचनबद्ध' देयता हो जाती है। योजना आयोग के दिशानिर्देशों के अनुसार पूरी हो चुकी आयोजना स्कीमों के अनुरक्षण व्यय को संबंधित पंच वर्षीय योजना के अन्त पर आयोजना-भिन्न राजस्व लेखा में अन्तरित कर दिया जाता है। राज्य इस व्यय को अपने अनुमानित आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय में प्रविष्ट करने में कठिनाई अनुभव करते हैं, क्योंकि (1) योजना आयोग की पंचाट अवधि और पंच-वर्षीय योजना अवधियां एक साथ समाप्त नहीं होती; (ii) पूर्ण हो चुकी स्कीमों की पहचान करने का कार्य और राज्य के विभिन्न विभागों के बीच उनकी वचनबद्ध देनदारियों का अनुमान लगाना एक काफी विस्तृत और समय खपाने वाली प्रक्रिया है; और (iii) योजना के खिसकने और योजना के आकार के कम होने के लिए संसाधनों का अनुभवजन्य जोखिम होता है। इस प्रकार, इन देनदारियों का अलग से मूल्यांकन करने की जरूरत है।

7.75 पिछले वित्त आयोग की तर्ज पर हमने पूंजीगत संकर्मों के लिए अनुरक्षण व्यय का अनुमान लगाया है, अर्थात् सिंचाई परियोजनाओं, और सड़कों एवं पुलों के अनुरक्षण व्यय पर इस अध्याय के पैरा 7.82 से 7.85 में अलग से चर्चा की गई है और इस भाग में की गई चर्चा को योजना राजस्व व्यय से व्युत्पन्न अनुरक्षण व्यय तक सीमित रखा गया है।

7.76 पूर्ण हो चुकी योजना स्कीमों के अनुक्षण व्यय के अनुमानन में महत्वपूर्ण पैरामीटर पंचाट अवधि के वे संबंधित वर्ष जिनके लिए ऐसे व्यय मुहैया कराने की जरूरत है, व्यय का पूर्वानुमान लगाने के मानदंड, विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए व्यवस्था और केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों (सीएसएस) के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों के अनुक्षण से होने वाली देनदारियां हैं।

7.77 विचारार्थ विषय 31 मार्च, 2010 तक पूरी होने वाली योजना स्कीमों पर अनुक्षण व्यय से संबंधित मजदूरी से भिन्न व्ययों पर हमसे विचार करने की अपेक्षा रखते हैं। चूंकि, ग्यारहवीं योजना 2011-12 में पूरी हो जाएगी, इसलिए हम समझते हैं कि अपनी पंचाट अवधि के पहले दो वर्षों के लिए इन्हें अनुक्षण व्यय में जोड़ने की जरूरत नहीं है। इसलिए हम 2012-13 से 2014-15 के दौरान की अवधि के लिए ग्यारहवीं योजना के दौरान पूरी होने वाली योजना स्कीमों के अनुक्षण के लिए राज्यों की आवश्यकता को हिसाब में लेने का प्रस्ताव रखते हैं। यह दृष्टिकोण पिछले आयोगों द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण के अनुरूप है।

7.78 पूर्ण हो चुकी योजना स्कीमों की वचनबद्ध देनदारियों पर व्यय का मूल्यांकन करना, राज्यों से सटीक सूचना की कमी के कारण समस्या बना रहा है। राज्यों से प्राप्त सूचना काफी अधिक विविधता वाली थी और पृथम दृष्ट्या विश्वसनीय नहीं थी। इसलिए हमने विगत के वित्त आयोगों की प्रथाओं के अनुसार वचनबद्ध देनदारियों का अनुमान लगाने के लिए वर्ष 2011-12 के लिए मूल्यांकित राज्यों के योजना राजस्व व्यय के 30 प्रतिशत के मानदंड को अपनाया है। वर्ष 2011-12 के लिए राज्यों के योजना राजस्व व्यय का मूल्यांकन करने के लिए ग्यारहवीं योजना के अंतिम वर्ष, वर्ष 2008-09 में आयोजना राजस्व व्यय (सं.अ.) को 10 प्रतिशत पर बढ़ने का अनुमान लगाया है जो राज्यों के योजना राजस्व व्यय की दीर्घकालिक प्रवृत्ति वृद्धि दर को विस्तार से प्रतिबिम्बित करता है। इस योजना राजस्व व्यय का तीस प्रतिशत वर्ष 2012-13 के लिए अनुक्षण व्यय के रूप में स्वीकार लिया गया है जिसके वर्ष 2013-14 और 2014-15 में 5 प्रतिशत पर बढ़ने का अनुमान लगाया है।

7.79 विशेष श्रेणी के राज्यों ने विगत में अपने आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का मूल्यांकन करने में वचनबद्ध देयताओं के मुख्यतः कम प्रावधान के कारण आयोजना-भिन्न लेखों में पूरी हो चुकी स्कीमों के अनुक्षण व्यय को अन्तरित करने में अनुभव की गई समस्याओं को प्रकट किया है। इस संबंध में पिछले वित्त आयोग का निर्णय इस तथ्य पर आधारित था कि इन राज्यों को अपने आयोजना-भिन्न खर्च को पूरा करने में योजना के अन्तर्गत सामान्य केन्द्रीय सहायता (एनसीए) के 20 प्रतिशत को दूसरे कार्य में लगाने की अनुमति दी गई थी। राज्य आयोजनाओं के अन्तर्गत एनसीए के 20 प्रतिशत का उपयोग करके वचनबद्ध देयताओं को पूरा करने की वर्तमान प्रथा पारदर्शी नहीं है जिससे अनेक राज्यों को प्रायः आयोजना-भिन्न खाते की ओर अपने वचनबद्ध व्यय अन्तरित नहीं किए जा सके और इन राज्यों के वास्तविक योजना व्यय कम स्तर पर बने रहे। इसके अतिरिक्त, इन राज्यों में वचनबद्ध देयताओं के लिए प्रावधान न किए जाने के कारण आयोजना-भिन्न प्रयोजनों के लिए अपनी तर्कसंगत आवंटित योजना-सहायता को अन्य कार्यों पर लगाना पड़ा। जिसके फलस्वरूप समस्त आयोजना प्रक्रिया कम पारदर्शी बन गई। इसलिए हमने वचनबद्ध देनदारियों के प्रावधान के लिए इन राज्यों को सामान्य श्रेणी के राज्यों के समान माना

है। हम यह भी सिफारिश करते हैं कि वचनबद्ध देयताओं के लिए पर्याप्त प्रावधान करने के साथ-साथ विशेष श्रेणी के राज्यों की आयोजना-भिन्न जरूरतों को पूरा करने के लिए योजनागत सहायता को दूसरे कार्यों में लगाने की प्रथा को बंद कर देना चाहिए ताकि इन राज्यों के पास पर्याप्त योजना व्यय बचा रहे।

7.80 राज्यों के लिए अनिवार्य है कि वे न केवल केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों (सीएसएस) के कार्यान्वयन की लागत में भागीदारी करें बल्कि ऐसी स्कीमों के पूरा होने पर उनका रख-रखाव भी करें। हम महसूस करते हैं कि इन स्कीमों के कारण होने वाली वचनबद्ध देनदारियों को, यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन स्कीमों के लाभ कहीं समाप्त ही न हो जाएं, अपने एनपीआरई में शामिल कर लेने चाहिए। तथापि, जैसाकि पिछले कुछ आयोगों द्वारा पाया गया था, उन सीएसएस के लिए उपयुक्त समायोजन करने की जरूरत है जिन्हें अगली आयोजना में जारी रखने की संभावना है और, इस प्रकार से आयोजना-भिन्न व्यय के लिए कोई महत्वपूर्ण निहितार्थ नहीं होंगे। इस श्रेणी में मुख्य योजनाएं सर्वशिक्षा अभियान, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, इंदिरा आवास योजना और एकीकृत बाल विकास योजना हैं जिनका दीर्घावधिक विकास परिप्रेक्ष्य है और जिनके हमारी पंचाट अवधि के दौरान जारी रहने की संभावना है। सर्वशिक्षा अभियान, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन और इंदिरा आवास योजना के लिए राज्यों के बजट में केवल राज्यों का अंशदान परिलक्षित होता है जबकि इन योजनाओं में केन्द्र का हिस्सा सीधे कार्यान्वयन एजेंसियों तक पहुंचता है। एकीकृत बाल विकास योजना के मामले में संपूर्ण योजना आबंटन राज्यों के बजट में परिलक्षित होता है क्योंकि केन्द्रीय निधियां भी राज्यों की समेकित निधियों के माध्यम से प्रदान की जाती हैं। ऊपर उल्लिखित चार योजनाओं के लिए 2008-09 के बजटीय आबंटनों को अनुमान हेतु प्रत्येक राज्य के 2008-09(सं0अ0) के योजना राजस्व खाते से निकाल दिया गया है, जैसा कि पैरा 7.78 में दिया गया है। प्रत्येक राज्य के लिए अनुमानित वचनबद्ध देनदारियां अनुबंध-7.5 में दी गई हैं।

7.81 विचारार्थ विषयों में यह अपेक्षित है कि हम केवल पूर्ण योजना स्कीमों के लिए मजदूरी-भिन्न संबंधी व्यय पर विचार करें। इन राज्यों ने यह विचार व्यक्त किया है कि सामाजिक बुनियादी ढांचे पर बल देने से इस क्षेत्र में योजनागत स्कीमों में बड़े पैमाने पर मजदूरी से संबंधित व्यय होता है और यह कि राज्य इन स्कीमों के लिए अनुक्षण व्यय को वहन करने में सक्षम नहीं हो सकेंगे। उन्होंने इस तथ्य की ओर भी हमारा ध्यान आकर्षित किया है कि केन्द्र की वचनबद्ध देनदारियों के मजदूरी और मजदूरी-भिन्न घटकों के बीच कोई अंतर नहीं किया गया है। हमने यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि योजनागत स्कीमों के अधीन सृजित लोक सेवाओं के निरंतर वितरण में बाधा न पहुंचे, राज्यों के अनुक्षण व्यय के मजदूरी और मजदूरी-भिन्न घटकों के बीच अंतर न करने का निर्णय लिया है। इस दृष्टिकोण से इस मुद्दे पर केन्द्र और राज्यों के बीच व्यवहार में एकरूपता भी सुनिश्चित हो सकेगी।

सिंचाई

7.82 सिंचाई संबंधी स्कीमों (मुख्य शीर्ष 2700, 2701 और 2702) पर अनुक्षण व्यय का अनुमान लगाने हेतु जल-संसाधन मंत्रालय से मानक प्राप्त किए गए थे। मंत्रालय ने बड़ी और मध्यम धरातली सिंचाई के लिए 1500 रुपए प्रति हैक्टेयर तथा लिफ्ट सिंचाई योजनाओं के लिए 3000 रुपए प्रति हैक्टेयर की उपयोग में न लाई

गई संभावना हेतु अनुरक्षण व्यय के रूप में सुझाव दिया है। मंत्रालय ने जहां धरातली और लिफ्ट सिंचाई योजनाओं के अनुरक्षण के लिए पृथक मानकों का सुझाव दिया है वहीं इन दो श्रेणी की योजनाओं में सिंचाई की संभावना का विवरण केवल दो राज्यों के लिए उपलब्ध है। अतः फ्लो और लिफ्ट सिंचाई योजनाओं के लिए पृथक रूप से मानक अपनाया कठिन होगा। सिंचाई योजनाओं के अनुरक्षण के लिए पर्याप्त प्रावधान की आवश्यकता को देखते हुए, हमने आधार वर्ष में क्रमशः उपयोग में लाई गई संभावनाओं हेतु 1175 रुपए प्रति हैक्टेयर तथा बड़ी और मध्यम सिंचाई योजनाओं के लिए उपयोग में न लाई गई संभावनाओं हेतु 588 रुपए प्रति हैक्टेयर का मानक अपनाया है जो 12वें वित्त आयोग द्वारा अपनाए गए मानकों में 52% की वृद्धि दर्शाता है। मुद्रास्फीति हेतु समायोजन के बाद उसके पश्चात् 5% की वार्षिक वृद्धि से ये मानक हमारी पंचाट अवधि के अंतिम वर्ष में उपयोग में लाई गई संभावना हेतु 1500 रुपए प्रति हैक्टेयर और उपयोग में न लाई गई संभावना हेतु 750 रुपए प्रति हैक्टेयर के स्तर तक पहुंच जाएंगी।

7.83 लघु सिंचाई कार्यों के लिए, मंत्रालय ने बड़ी और मध्यम सिंचाई योजनाओं हेतु दो तिहाई के व्यय मानक का सुझाव दिया। हमने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई प्रथा को जारी रखते हुए इसे आधे तक सीमित किया है। तदनुसार, हमने केवल लघु सिंचाई योजनाओं की उपयोग में लाई गई संभावनाओं हेतु आधार वर्ष में 588 रुपए प्रति हैक्टेयर के मानक का प्रावधान किया है और उपयोग में न लाई गई संभावना का नगण्य के रूप में अनदेखी की है। विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए मंत्रालय ने अनुरक्षण मानकों पर 60% की वृद्धि का सुझाव दिया था। तथापि, हमारे पूर्ववर्तियों की प्रथा को कायम रखते हुए हमने विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए इन मानकों में 30% की वृद्धि की है।

7.84 हमने अनुरक्षण व्यय तय करने हेतु दसवीं योजना के अंत में जल-संसाधन मंत्रालय द्वारा सूचित की गई राज्य-वार उपयोग में लाई गई और उपयोग में न लाई गई संभावना का प्रयोग किया है। प्रत्येक राज्य के लिए 2009-10 हेतु मानक आधारित अनुमानों की 2009-10(ब0अ0) से तुलना की गई है और यह सुनिश्चित करने के लिए कि अधिक खर्च करने वाले राज्यों के मामले में व्यय का वर्तमान स्तर बनाए रखा जाए, दोनों में से उच्च राशि को आधार वर्ष अनुमानों के रूप में अपनाया गया है। पूर्वानुमान अवधि में अनुमानित व्यय के स्तरों को निकालने हेतु इस प्रकार तय किए गए आधार वर्ष अनुमानों में 5% की वार्षिक वृद्धि दर लागू की गई है। प्रत्येक राज्य के लिए सिंचाई पर अनुमानित एनपीआरई अनुबंध-7.6 में दी गई है।

सड़क और पुल

7.85 सड़कों और पुलों के रख-रखाव को समग्र आर्थिक सेवाओं के भाग के रूप में आधारवर्ष हेतु अनुमानित किया गया है अर्थात् 2007-08 में व्यय का 2009-10 के अनुमानों पर पहुंचने के लिए टीजीआर के आधार पर वृद्धि हेतु अनुमान लगाया गया है। ऐसा करते समय संगत वर्षों में प्रत्येक में जारी किए गए 12वें वित्त आयोग द्वारा प्रावधानित अनुमानों को व्यय से कम कर दिया गया है ताकि व्यय पर उनका असर समाप्त किया जा सके। आधारवर्ष राशि सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए 5% पर और विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए 7% की उच्चतर दर पर बढ़ने का अनुमान लगाया गया है।

खाद्य सब्सिडी और अन्य आयोजना भिन्न व्यय

7.86 जैसा कि पैरा 7.52 में कहा गया है हमने अपने मूल्यांकन में सब्सिडियों पर राज्यों के व्यय को आकलन में नहीं लिया है। तथापि, राज्यों के एनपीआरई में खाद्य सब्सिडी की एक मानक राशि जोड़ी गई है। 2008 के जनसंख्या अनुमान के आधार पर परिकलित करके खाद्य सब्सिडी पूर्वानुमान अवधि में प्रत्येक वर्ष में प्रति वर्ष 20 रुपए प्रति व्यक्ति मानी गई है।

7.87 प्रत्येक सेवा के अधीन अन्य आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय आधारवर्ष स्तर पर पहुंचने के लिए संबंधित 2001 से 2008 टीजीआर अथवा 7.5 प्रतिशत; जो भी अधिक हो; अनुमानित किया गया है।

7.88 हमने इस प्रश्न पर विचार-विमर्श किया है कि प्रत्येक सेवा के लिए वृद्धि की विभेदक दरें दी जाएं अथवा पूर्वानुमान अवधि के दौरान सभी सेवाओं के लिए एक सामान्य वृद्धि दर दी जाए। विभिन्न सेवाओं के अधीन अंकित व्यय के बीच अंतर कम होता जा रहा है और उच्च प्राथमिकता वाले व्यय के क्षेत्र सभी सेवाओं में समान रूप से फैले हुए हैं। उदाहरण के लिए पुलिस और न्यायपालिका जैसी मर्दे जहां सामान्य सेवाओं के अंतर्गत आती हैं वहीं शिक्षा और स्वास्थ्य सामाजिक सेवाओं के अंतर्गत आते हैं। इसी प्रकार जहां शहरी विकास सामाजिक सेवाओं के अंतर्गत है; ग्रामीण विकास, कृषि और सम्बद्ध सेवाएं आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत अंकित की जाती हैं। हमने यह भी नोट किया है कि व्यय की बहुत सी मर्दे राज्यों में एक ही लेखाशीर्ष के अधीन समान रूप से अंकित नहीं की जाती हैं और एक राज्य से दूसरे राज्य में प्रथा भिन्न-भिन्न है।

7.89 अतः हम यह अनुभव करते हैं कि सभी अवशिष्ट मर्दों को एक साथ जोड़ना और उनका 8% की दर पर वृद्धि होने का अनुमान लगाना उचित नहीं होगा, जो अनुमानित मूल्य वृद्धि से अधिक है, परन्तु अंकित जीएसडीपी वृद्धि दर से कम है।

आकलन का सार

7.90 राज्यों के राजस्व और व्यय के हमारे मूल्यांकन के आधार पर, प्रत्येक राज्य के लिए हस्तान्तरण-पूर्व आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा तय किया गया है। राज्यों के आकलित राजस्व और व्यय का सार अनुबंध 7.7 में दिया गया है। आकलित राजस्व और व्यय की सभी राज्यों की तस्वीर सारणी 7.2 में दी गई है।

सारणी 7.2: आकलन का सार

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

| | 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ओआरआर | 10.10 | 10.13 | 10.14 | 10.17 | 10.19 |
| एनपीआरई | 10.62 | 10.15 | 10.57 | 10.06 | 9.59 |
| सकल हस्तान्तरणपूर्व घाटा | 1.76 | 1.45 | 1.61 | 1.31 | 1.06 |
| सकल हस्तान्तरणपूर्व अधिशेष | -1.24 | -1.43 | -1.18 | -1.42 | -1.66 |
| निवल हस्तान्तरणपूर्व घाटा | 0.52 | 0.02 | 0.43 | -0.11 | -0.6 |

7.91 राज्यों का समग्र हस्तान्तरण-पूर्व आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा 2010-11 में जीएसडीपी का 0.52 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में -0.6 प्रतिशत रह गया है। यह मुख्य रूप से कर-जीएसडीपी अनुपात में

समग्र सुधार तथा जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में एनपीआरई में कमी के चलते हुआ है। हमने इस आकलन पर अध्याय 12 में हस्तान्तरण-पश्च आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे को कवर करने के लिए सहायता अनुदान की सिफारिश की है।

ख. राज्य स्तर पर सरंचनात्मक सुधार

7.92 हमारे विचारार्थ विषयों के पैरा 6(iv) में हमसे यह अपेक्षित है कि हम न केवल राजस्व खाते को संतुलित करने के उद्देश्य पर विचार करें आपितु पूंजी निवेशों के लिए अधिशेष सृजित करने पर भी विचार करें। इसके अतिरिक्त, विचारार्थ विषयों के पैरा 6(x) में यह अपेक्षित है कि हम कतिपय महत्वपूर्ण सेक्टरों जैसे कि सिंचाई, विद्युत और विभागीय उपक्रमों की वाणिज्यिक व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने की आवश्यकता पर भी विचार करें। कतिपय क्षेत्र ऐसे हैं जिनमें तत्काल सुधारों की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि अर्थव्यवस्था और राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर उनका प्रभाव सकारात्मक हो। इन क्षेत्रों में सुधार किसी भी राजकोषीय सुधार कार्यक्रम के सफल होने के लिए निर्णायक है। सिंचाई से सम्बन्धित मुद्दों को इस अध्याय में प्राप्ति और व्यय सम्बन्धी हमारे पूर्वानुमानों में तथा अध्याय 4 और 12 में शामिल किया गया है। इस खण्ड में हम राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, विद्युत क्षेत्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं को प्रभावित करने वाले अन्य पहलुओं का वर्णन करेंगे।

राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का निष्पादन

7.93 1160 राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का कुल टर्नओवर 2007-08 में 3.07 लाख रुपए था जो सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 6 प्रतिशत है। इन उपक्रमों में कुल निवेश लगभग 3.69 लाख करोड़ रुपए है जिसमें 1.41 लाख करोड़ रुपए इक्विटी में और 2.28 लाख करोड़ रुपए सभी स्रोतों से ऋणों में हैं। इनमें 18 लाख से अधिक कर्मचारी कार्यरत हैं। अतः राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में उनका महत्वपूर्ण स्थान है। तथापि उनका कार्यसंचालन उत्साहवर्धक नहीं रहा है। 2007-08 में इन्हें कुल 5930 करोड़ रुपए की कुल हानि उठानी पड़ी। उनकी संचित हानि 65924 करोड़ रुपए है। केवल 9 राज्यों के उपक्रमों ने सकल लाभ अर्जित किया है। कुछ राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के मद में 2,000 करोड़ रुपए प्रति वर्ष से अधिक की हानियों की सूचना देते रहे हैं। राज्यों को अपने हानि पर चलने वाले उपक्रमों को व्यवहार्यता का आकलन करने और गैर-महत्वपूर्ण क्षेत्रों में कार्यरत उपक्रमों को बंद करने के लिए पहचान करने की आवश्यकता है।

लेखा विवरणों को अंतिम रूप देना

7.94 व्यवहार्यता की पहचान के लिए एक अनिवार्य अपेक्षा राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों तथा सरकार से सहायता अनुदानों के रूप में काफ़ी सहायता प्राप्त करने वाली अन्य कम्पनियों की लेखापरीक्षित वित्तीय लेखाविवरणों की उपलब्धता है। राज्यों की हमारी यात्राओं के दौरान, हमें कुछ चिन्ताजनक बातें देखने को मिलीं। अपने लेखों को अन्तिम रूप देने और उन्हें वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छह माह के भीतर वार्षिक आम सभा के समक्ष रखने की उनकी सांविधिक जिम्मेदारियों के बावजूद, अनुपालन में बहुत कमी है। 70 प्रतिशत से अधिक राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखे बकाया में हैं। सितम्बर 2008 की स्थिति के अनुसार, 607 कार्यशील राज्य उपक्रमों के 2329 वार्षिक लेखे बकाया में हैं। यह चिन्ताजनक है कि कार्यशील उपक्रमों के संबध

में लेखा बकाया बढ़ रहा है, जो प्रति वर्ष कम से कम एक लेखा को अन्तिम रूप देने में उनकी असमर्थता इंगित करता है। इससे भी अधिक चिन्ताजनक बात यह है कि राज्य सरकारें, लेखापरीक्षित लेखा विवरणों के रूप में बिना ऐसे किसी आश्वासन प्राप्त किए कि उनके निरन्तर निवेशों का समुचित प्रयोग किया जा रहा है और उनका लेखा रखा जा रहा है, ऐसे कार्यशील राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में बड़ी मात्रा में राशियां (सितम्बर 2008 को 49,237 करोड़ रुपए) निवेश करना जारी रखा। अकार्यशील कम्पनियों के सम्बन्ध में स्थिति और बुरी है। एक राज्य में, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की लेखा परीक्षा 1992-93 से लम्बित है। हमें एक ऐसा सार्वजनिक उपक्रम देखने को मिला, जिसके लेखों को पिछले 37 वर्षों से अन्तिम रूप नहीं दिया गया है। ऐसे स्थिति वित्तीय जवाबदेही तथा राजकोषीय पारदर्शिता के लिए अत्यधिक अहितकर है। इन सार्वजनिक उपक्रमों के मद में राज्य सरकारों की आकस्मिक देनदारियों को ध्यान में रखते हुए, भविष्य में उपार्जन लेखाकंन को अपनाना इस समस्या को तत्काल निपटाने पर निर्भर करेगा।

7.95 अतः हम सिफारिश करते हैं कि:

- सभी राज्य सरकारों को निरन्तर सहायता और प्रगति पर नजदीकी निगरानी रख कर सभी सार्वजनिक उपक्रमों के लेखाविवरणों का निपटान सुनिश्चित करना चाहिए। यदि आवश्यक हो तो उन्हें भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के परामर्श से लेखा की तैयारी को योग्य कार्मिकों से आउटसोर्सिंग से तैयार कराना चाहिए।
- राज्यों को उनके लेखा विवरणों के बकाया का निपटान के लिए सी एंड एजी द्वारा प्रदत्त लचीलेपन का प्रयोग करना चाहिए। सांविधिक लेखापरीक्षक किसी विशेष वर्ष के लेखा को वार्षिक आम सभा के समक्ष रखने से पूर्व अनुवर्ती वर्षों की लेखापरीक्षा कर सकते हैं और संगत लेखा के अनुमोदन के बाद प्रमाणन प्रदान कर सकते हैं। कंपनी अपने लेखों में बकाया का निपटान करने के लिए लघु अवधि के भीतर आम सभा की बैठकें आयोजित कर सकती है।
- सभी राज्य सरकारों को महालेखाकार के परामर्श से अकार्यशील कंपनियों को बंद करने के लिए मार्च 2011 तक एक कार्ययोजना तैयार करनी चाहिए। सभी लम्बित वाणिज्यिक और अन्य विवादों को यदि आवश्यक हो तो एक निपटान योजना को अनुमोदित करने के लिए बोर्ड को सशक्त करके तत्परतापूर्वक निपटारा जाना चाहिए। राज्य एक धारिता कंपनी की स्थापना करने पर विचार कर सकते हैं जो सभी अकार्यशील सार्वजनिक कम्पनियों के परिसमापन के लिए उत्तरदाई होगी। इस प्रकार की धारिता कंपनी विधिक, प्रबंधन और लेखा विशेषज्ञों को नियोजित कर सकती है, इस प्रकार प्रत्येक कंपनी के लिए अलग-अलग परिसमापनकर्ता नियुक्त करने की आवश्यकता नहीं रह जाएगी। यह कंपनी अकार्यशील सार्वजनिक उपक्रमों की आस्तियों और देनदारियों का भी अधिग्रहण करेगी, इस प्रकार उन्हें बंद करने की प्रक्रिया सरल हो जाएगी।
- कंपनी कार्य मंत्रालय को राज्य और केन्द्र के सार्वजनिक उपक्रमों का उनकी सांविधिक जिम्मेदारियों को नजदीकी से

मानीटर करना चाहिए। यह कंपनियों को लंबे समय से लम्बित लेखा को तैयार करने हेतु तरीके शुरू करने पर भी विचार कर सकता है। इससे पहले सरलीकृत निर्गम योजना जैसे उपाय जिससे वर्तमान तुलन पत्र तैयार करने हेतु उपलब्ध तुलन पत्र का प्रयोग किया जा सकता था, को पुनः शुरू करने पर विचार किया जा सकता है।

राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की वित्तीय व्यवहार्यता को बढ़ाने के उपाय

7.96 यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि कल्याण और जनोपयोगी सेक्टरों को छोड़कर सभी कार्यशील उद्यमों को वित्तीय रूप से सक्षम होने की आवश्यकता है। इन सभी उद्यमों द्वारा सरकारी इक्विटी पर कम से कम 5 प्रतिशत का लाभांश दिया जाना चाहिए। राज्यों के लिए संसाधनों के हमारे अनुमान इसी अवधारणा पर आधारित हैं (पैरा 7.38) दिए गए ऋणों के लिए, राज्यों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी राज्य सार्वजनिक उपक्रमों द्वारा प्रदत्त ब्याज की प्रभावी दर 7 प्रतिशत से कम नहीं होनी चाहिए, जो हमारे द्वारा राज्यों के संसाधनों के प्राक्कलन में भी मानी गई है (पैरा 7.36)। एक अधिकृत रेटिंग एजेंसी द्वारा उद्यमों की रेटिंग भी अनिवार्य की जानी चाहिए क्योंकि इससे उद्यम की वित्तीय स्थिति का स्वतंत्र मूल्यांकन हो सकेगा। स्वतंत्र विनियामक प्राधिकरणों की स्थापना से भी उद्यमों को सामर्थ्य बढ़ाने में मदद मिलेगी क्योंकि मूल्य वास्तविक वाणिज्यिक आधारों पर नियत किए जाएंगे।

पुनर्संरचना/विनिवेश/निजीकरण

7.97 राज्य सरकारों को ऐसे सेक्टरों, जो कल्याणकारी और जनोपयोगी नहीं हैं, में राज्य सार्वजनिक उपक्रमों को हटाने/कमी करने पर सक्रियतापूर्वक विचार करना चाहिए। अधिकांश राज्यों में सार्वजनिक उपक्रमों की संख्या में कमी करने की तत्काल आवश्यकता है क्योंकि ऐसे उद्यम न केवल सरकार की उत्पादक परिसम्पत्तियों पर काबिज रहते हैं, वरन राज्य सरकारों द्वारा समुचित मानीटरिंग के अभाव के कारण अक्षमता को भी बढ़ावा मिलता है। विनिवेश और निजीकरण पर भी विचार किया जाना चाहिए और सक्रियतापूर्वक कार्रवाई की जानी चाहिए।

संस्थागत तंत्र

7.98 उपयुक्त कार्यनीति और नीतियां तैयार करने और पुनर्संरचना की प्रक्रिया पर नजर रखने के उद्देश्य से, एक कार्यबल गठित किया जाए। इस कार्यबल को कार्यशील और अकार्यशील कम्पनियों दोनों के संबंध में पुनर्गठन के सम्बन्ध में लिए जाने वाले एकक-वार विशिष्ट कदमों का सुझाव देना चाहिए। कार्यबल की सिफारिशों को कार्यरूप देने के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में पुनर्गठन संबंधी स्थाई समिति का गठन भी किया जाना चाहिए। वित्त विभाग को पुनर्गठन/विनिवेश प्रस्तावों पर सलाह देने के लिए एक स्वतंत्र तकनीकी सचिवालय की स्थापना भी राज्यों द्वारा की जा सकती है।

विद्युत क्षेत्र

7.99 2008-09 के दौरान व्यस्ततम समय की उपलब्धता और कुल उर्जा उपलब्धता की दृष्टि से, देश में विद्युत आपूर्ति में घाटा क्रमशः 12 प्रतिशत और 11 प्रतिशत था। राष्ट्रीय विद्युत नीति में 2012 तक बिजली की मांग पूरी कर लिया जाना परिकल्पित है। बिजली संविधान की समवर्ती सूची में है, और यद्यपि इस क्षेत्र के विकास में केन्द्र और

राज्यों, दोनों को निर्णायक और सकारात्मक भूमिका निभानी है, इसकी उपलब्धता और वितरण को संरचित करने की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्यों की है।

7.100 विद्युत अधिनियम, 2003 (अधिनियम) विद्युत क्षेत्र को प्रभावित करने वाले कुछ अतिमहत्वपूर्ण मुद्दों पर ध्यान देने के लिए अधिनियमित किया गया था। अधिनियम का उद्देश्य इस क्षेत्र में प्रतियोगिता आरंभ करके विद्युत मूल्य श्रृंखला में नई क्षमता लाना है। इसके साथ-साथ, निकायों के विकेन्द्रीकरण और स्वतंत्र विनियमन जैसे संस्थागत सुधार भी इस अधिनियम में अधिदेशित हैं।

7.101 चूंकि बाजार सुधारों को लागू करने हेतु एक मूलभूत कारण राज्य विद्युत बोर्डों की दिवालिया वित्तीय स्थिति थी, विद्युत आपूर्ति का विस्तार और बाजार सुधारों को लागू करने में प्रगति के साथ-साथ विद्युत निकायों पर प्रतिकूल प्रभाव डालने से प्रतिस्पर्धी बाजारों को रोकने के लिए निकायों की वित्तीय व्यवस्थाओं में साथ-साथ सुधार करने की आवश्यकता है ताकि निकायों में विद्युत उत्पादन क्षमता की पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके।

7.102 हमने राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर विद्युत क्षेत्र के कार्यनिष्पादन के प्रभाव पर गौर किया है। इसके बाजार शक्तियों के प्रति इस सेक्टर के बढ़ते हुए प्रभाव से भविष्य में और अधिक निर्णायक बनने की संभावना है। हमने राज्य विद्युत निकायों की वित्तीय स्थितियों, राज्यों की समग्र वित्तीय व्यवस्था पर उनके प्रभाव और भावी कार्य योजना के विस्तृत विश्लेषण के लिए एक अध्ययन प्रायोजित किया। निम्नलिखित खंड अध्ययन में उठाए गए मुद्दों और इस क्षेत्र में सुधार के लिए हमारी सिफारिशों पर प्रकाश डालता है।

राज्य विद्युत निकायों की अनुमानित वित्तीय व्यवस्था

7.103 पूरे देश में राज्य विद्युत निकायों की क्षतियां और 2005-06 से 2008-09 (ब.अ.) की अवधि के लिए दी गई सब्सिडी सारणी 7.3 में दी गई है।

सारणी 7.3 राज्य टी एंड डी जनोपयोगी निकायों की निवल हानियां

(करोड़ रुपए)

| | 2005-06 | 2006-07 | 2007-08 (सं.अ.) | 2008-09 (ब.अ.) |
|--------------|---------|---------|--------------------|-------------------|
| वित्तीय हानि | 6634 | 13398 | 9985 | 9206 |
| सब्सिडी | 11741 | 13277 | 16950 | 18111 |
| योग | 18375 | 26675 | 26935 | 27317 |

7.104 2008 के प्रशुल्कों पर राज्य ट्रांसमिशन और वितरण निकायों की अनुमानित कुल हानियां सारणी 7.4 में दी गई हैं। इन वित्तीय अनुमानों में वर्तमान में राज्यों के टी एंड डी हानियों के सूचित स्तर और देश में कुछ बेहतर निष्पादन करने वाले राज्य के स्वामित्वाधीन विद्युत वितरण कम्पनियों के विगत निष्पादन से प्राप्त, इन हानियों में कमी की सम्भावना के आधार पर प्रत्येक राज्य में ट्रांसमिशन और वितरण (टी एंड डी) में पर्याप्त कमी की कल्पना की गई है। लागत के अन्य तत्वों का उपयुक्त रूप से अनुमान किया गया है। एक विस्तृत माडलिंग कवायद के जरिए प्रत्येक निकाय के लिए विद्युत क्रय लागतों का

अनुमान लगाया गया है। अनुमानित कर्मचारी खर्चों में निकायों की वेतन लागतों पर छटे वेतन आयोग का प्रभाव परिलक्षित होता है। इन अनुमानों में राज्य सरकारों द्वारा इन निकायों को प्रदत्त सब्सिडियों को शामिल नहीं किया गया है।

सारणी 7.4 : 2008 के प्रशुल्कों पर राज्य टी एंड डी जनोपयोगी निकायों की निवल हानियां

(करोड़ रुपए)

| 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 |
|---------|---------|---------|---------|---------|
| 68643 | 80319 | 88170 | 98664 | 116089 |

7.105 ऊपर बताए गए अत्यधिक वित्तीय नुकसानों की तुलना में, 2007-08 में सब्सिडियां 16,950 करोड़ रुपए थीं, इस प्रकार एक विशाल और वर्धनशील पूरा न किया जा सकने वाला अन्तराल है। बढ़ते हुए अन्तराल के प्रमुख कारण निम्न प्रकार हैं:-

- राज्य विद्युत निकायों की प्रचालन क्षमता बढ़ाने और टी एंड डी हानियों में पर्याप्त कमी लाने की असमर्थता।
- अल्पावधिक विद्युत क्रयों की उच्च लागत। कई विद्युत निकायों ने समय पर क्षमता वर्धन की योजना नहीं बनाई है और उच्च दरों पर अल्पावधिक क्रयों पर निर्भर है (2007-08 में 4.52 रुपए प्रति किलोवाट की तुलना में 7.31 रुपए प्रति किलोवाट) टी एंड डी हानियों में कमी करने की असमर्थता ने क्रय स्तरों और आपूर्ति लागतों में वृद्धि की है।
- समय पर टैरिफ में वृद्धि न कर पाने से अन्तराल बढ़ा है और इससे विद्युत निकायों के क्रियाकलाप और अधिक बाधित हुए हैं। कुछ राज्यों ने बढ़ते हुए घाटों के बावजूद पिछले आठ से नौ सालों से टैरिफ नहीं बढ़ाए हैं।

7.106 अन्तराल को पूरा करने के लिए, यहां तक कि बेहतर निष्पादन करने वाले राज्यों में भी, टैरिफ में वृद्धि की आवश्यकता, औसत रूप से 7 प्रतिशत प्रतिवर्ष है (2007-08 के सब्सिडी स्तरों पर विचार करते हुए)। कुछ असन्तोषजनक निष्पादन करने वाले राज्यों में, वृद्धि करने की आवश्यकता 19 प्रतिशत प्रतिवर्ष है, जिसे कर पाना वास्तव में कठिन है। सारणी 7.5 में उस अवधि को दर्शाया गया है जिसमें विभिन्न राज्यों ने टैरिफ में संशोधन किए हैं:-

सारणी 7.5: राज्यों में टैरिफ संशोधन की प्रास्थिति

| टैरिफ में पिछला संशोधन | राज्यों की संख्या |
|------------------------|-------------------|
| 1 वर्ष पूर्व | 9 |
| 1-2 वर्ष पूर्व | 3 |
| 2-3 वर्ष पूर्व | 2 |
| 3-5 वर्ष पूर्व | 2 |
| 5 वर्ष से अधिक | 5 |

7.107 यह भी गौर किए जाने की आवश्यकता है कि कई राज्यों में जहां टैरिफ संशोधन हुए हैं, लागतों की सही सीमा को मान्यता न देकर

अन्तराल कम किया गया है, जिसके परिणामस्वरूप अन्ततः बहुत बड़े वित्तीय घाटे हुए हैं।

विद्युत निकायों में राज्यों की वित्तीय सहभागिता

7.108 पहले उल्लिखित प्रत्यक्ष सब्सिडियों और सहायताओं के अतिरिक्त, संबंधित सरकारों द्वारा राज्य जनोपयोगी निकायों में किए गए इक्विटी निवेश 31 मार्च, 2008 की स्थिति के अनुसार 71,268 करोड़ रुपए थे। इक्का दुक्का मामलों को छोड़कर, इन निवेशों से राज्य सरकारों को वित्तीय लाभ अर्जित नहीं हो रहा है। इसी प्रकार, राज्यों द्वारा विद्युत निकायों को काफी अधिक ऋण वित्तपोषित हुआ है जो 31 मार्च, 2008 को कुल 70,652 करोड़ रुपए था। इस पर ब्याज सामान्यतया सब्सिडी और सरकारी अनुदानों में समायोजित किया जाता है और बहुत कम नकद भुगतान किया जाता है। इस ऋण का अधिकांश हिस्सा वर्तमान घाटों के वित्तपोषण के लिए प्रयोग किया जाता है। इसके अलावा, ये निकाय अत्यधिक संचित हानि उठा रहे होते हैं; जो अन्ततः राज्य को अंतरित होते हैं।

7.109 राज्य विद्युत निकायों को बहुत अधिक मात्रा में गारंटियां प्रदान कर रहे हैं। 31 मार्च 2008 की स्थिति के अनुसार राज्यों द्वारा विद्युत क्षेत्र के निकायों को दी गई कुल बकाया गारंटियां 88,385 करोड़ रुपए थीं। विद्युत निकायों राज्यों की कुल वित्तीय देनदारी का सार सारणी 7.6 में दिया गया है।

सारणी 7.6: विद्युत निकायों में राज्यों की वित्तीय सहभागिता

(करोड़ रुपए)

| 31 मार्च, 2008 की स्थिति के अनुसार | |
|------------------------------------|-------|
| इक्विटी निवेश | 71268 |
| बकाया ऋण | 70652 |
| बकाया गारंटियां | 88385 |

विद्युत क्षेत्र की कुल वित्त पोषण आवश्यकताओं का अनुमान

7.110 जैसा कि पहले कहा गया है, अनेक राज्यों में विद्युत की मांग और आपूर्ति के बीच बहुत बड़ा अंतर है, जिससे इस क्षेत्र में बहुत अधिक निवेश की आवश्यकता है। पूरे देश भर में अधिकांशतः ट्रांसमिशन और वितरण नेटवर्क का विकास और संचालन का कार्य राज्य के स्वामित्वाधीन निकायों के हाथ में है। राज्यों से उत्पादन के लिए आवश्यक निवेशों के अतिरिक्त, टी एंड डी निवेशों के वित्तपोषण से राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर बहुत अधिक अतिरिक्त भार पड़ता है। निवेश अपेक्षाएं सारणी 7.7 में दर्शाई गई हैं (ये आंकड़े केवल राज्य बजटों से निधिपोषित इक्विटी घटक को दर्शाते हैं; इसके अतिरिक्त, विद्युत निकायों को विद्युत उत्पादन/ट्रांसमिशन परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए अन्य निधियों की आवश्यकता होगी।

सारणी 7.7: उत्पादन, ट्रांसमिशन और वितरण की भावी इक्विटी निवेश की आवश्यकताएं

(करोड़ रुपए)

| 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 |
|---------|---------|---------|---------|---------|
| 19802 | 21455 | 20717 | 19824 | 17739 |

7.111 सारणी 7.4 में दर्शाई गई घाटा वित्तपोषण आवश्यकताओं और सारणी 7.7 में दर्शाई गई पूंजी निवेश वित्तपोषण आवश्यकताओं की तुलना में, राज्यों की प्रदत्त ऋणों पर ब्याज अर्जन, विद्युत शुल्क और अधिशेष विद्युत की बिक्री से भी कुछ आय है, जैसा कि सारणी 7.8 में दिया गया है।

सारणी 7.8: विद्युत क्षेत्र से अनुमानित आय

(करोड़ रुपए)

| | 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| विद्युत शुल्क | 12872 | 14046 | 15373 | 16868 | 17776 |
| राज्य सरकारी ऋणों पर ब्याज | 1567 | 1567 | 1567 | 1567 | 1567 |
| अधिशेष विद्युत की बिक्री | 1251 | 1682 | 1968 | 2075 | 2909 |
| कुल आय | 15690 | 17295 | 18908 | 20510 | 22252 |

इन कारकों का समायोजन करने के बाद, राज्यों की निवल वित्तपोषण आवश्यकताएं सारणी 7.9 में दी गई हैं। (सारणी 7.9 के आंकड़ों और सारणी 7.5, 7.7 और 7.8 में आंकड़ों के सरल संक्षिप्तीकरण/घटाव से निकाले गए आंकड़ों में अन्तर उपचय और नकद आधार पर क्रमशः वित्तीय हानियों और निवेशों की संगणना के कारण है)।

सारणी 7.9: विद्युत क्षेत्र की कुल वित्तपोषण आवश्यकताएं

(करोड़ रुपए)

| 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 |
|---------|---------|---------|---------|---------|
| 75880 | 88529 | 93604 | 101271 | 115637 |

7.112 स्पष्टतः इससे राज्यों के लिए बहुत बड़ी वित्तीय देनदारी प्रकट होती है, जो उनकी समग्र वित्त व्यवस्था पर प्रभाव डालती है। कुछ राज्यों के लिए, ये उनकी वित्तीय व्यवस्थाओं की स्थिरता पर अत्यधिक जोखिम डालते हैं। राज्यों की जनोपयोगी संस्थाओं के कामकाज में सक्षमता लाने के लिए तत्काल उपाय किए जाने की आवश्यकता है।

सिफारिशें

7.113 राज्य जनोपयोगी संस्थाओं को कुल मिलाकर अंसतोषजनक तस्वीर के बावजूद, कुछ राज्यों ने दूसरे राज्यों की अपेक्षा बेहतर प्रगति की है। ये राज्य हाल के वर्षों में काफी अधिक क्षमता वर्धन कर सके हैं। इनमें से, पहाड़ी राज्यों को जल विद्युत परियोजनाओं से मुफ्त बिजली का लाभ मिला है। इन राज्यों को, विशेषकर हाजिर बाजार से, बिजली की खरीद पर कम निर्भर रहना पड़ता है। तथापि, अधिकांश राज्यों में अत्यधिक कमी बनी हुई है, अतः बिजली की खरीद पर उनकी निर्भरता बनी हुई है, जिससे उनकी वित्त व्यवस्था में तंगी की स्थिति बनी हुई है।

7.114 टी एंड डी हानियों तथा संग्रहण क्षमता में कमी इस क्षेत्र के लिए प्रमुख चिन्ताएं बनी हुई हैं। यहां तक कि बहुत अधिक औद्योगिक खपत वाले निकायों की भी बहुत अधिक टी एंड डी हानियां और निम्न संग्रहण क्षमता स्तर हैं। बिजली का बिना मीटर की आपूर्ति का घटक (मुख्यतया कृषि क्षेत्र में) अनेक राज्यों में तेजी से बढ़ रहा है। माप के अभाव में, कृषि और ग्रामीण विद्युत आपूर्ति के ये अनुमान अनिवार्य रूप से टी एंड डी हानियों के स्तर को बढ़ाते हैं। फीडर पृथक्कीकरण, हाईवोल्टेज वितरण प्रणालियों को अपनाना, वितरण ट्रांसफार्मरों में मीटर लगाना, और नीति के अनुसार आपूर्ति के नियन्त्रण की दिशा में

प्रयास करने की आवश्यकता है। निकृष्ट उपस्कर क्षमता तथा बिना मीटर के शुल्कों का कारण हुए फिजूलखर्ची के कारण कृषि के पम्पसेटों में बहुत अधिक उर्जा बर्बाद होती है। इन पर तत्काल रोक लगाए जाने की आवश्यकता है। क्षमता में सुधार के लिए निकायों द्वारा बड़े पैमाने पर विवरण फ्रेंचाइजी नियुक्त करने और विद्युत सेवाएं कम्पनी आधारित ढांचों को अपनाने पर विचार करने की आवश्यकता है।

7.115 प्रचालन क्षमता में सुधार लाने के लिए, भारत सरकार ने सितम्बर 2008 से व्यापक पुनर्संरचित त्वरित विद्युत विकास सुधार कार्यक्रम आरम्भ किया है, जिससे शहरी क्षेत्रों में क्षतियों को कम करने में मदद मिलेगी। ग्रामीण क्षेत्रों में, कुछ राज्यों ने स्वयं इस संबध में फीडर पृथक्कीकरण, एचवीडीएस और शहरी तथा ग्रामीण इलाकों में फ्रेंचाइजी नियुक्त करने जैसे महत्वपूर्ण उपाय किए हैं। इन उपायों को सभी राज्यों में बढ़ाए जाने की आवश्यकता है।

7.116 ट्रांसमिशन निवेशों और कार्यक्षमता पर विशिष्ट ध्यान देने के कारण विकेन्द्रीकरण के बाद विद्युत ट्रांसमिशन सेक्टर में सकारात्मक घटनाक्रम देखने को मिला है। अधिकांश राज्यों ने विकेन्द्रीकरण के बाद ट्रांसमिशन हानियों में सराहनीय कमी दर्शाई है। शेष राज्यों, जिन्होंने अभी तक अपने बोर्डों को विकेन्द्रीकृत करना है, को इस पर यथाशीघ्र विचार करना चाहिए। ट्रांसमिशन तक खुली पहुंच को सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है और राज्य लोड डिस्पैच सेन्ट्रों के माध्यम से शासन में सुधार लाए जाने की आवश्यकता है। अन्ततः भारत सरकार द्वारा गठित प्रधान समिति द्वारा सुझाए गए अनुसार, लोड डिस्पैच कार्य को उन्नत कार्य प्रणाली के साथ पूर्णतः स्वायत्त बनाए जाने की आवश्यकता है।

7.117 संसाधन विकास मोर्चे पर कुछ गम्भीर चिन्ताएं हैं। जल विद्युत परियोजनाओं का विकास अपेक्षा से धीमा हुआ है। ग्यारहवीं योजना अवधि के दौरान आधे से कम अनुमानित जल विद्युत क्षमता हासिल होने की आशा है। विलम्बित विकास के लिए कई कारण हैं जिनमें निम्नलिखित शामिल हैं:-

- i) परियोजनाओं के लिए गुणवत्ता विस्तृत परियोजना रिपोर्टों का अभाव।
- ii) केन्द्र/राज्य सरकारों द्वारा परियोजनाओं का अपर्याप्त सुविधाकरण।
- iii) राज्य स्तर पर विकास के लिए अपर्याप्त संस्थागत ढांचा
- iv) सहमति और मंजूरी में विलम्ब
- v) आधारभूत ढांचा और पहुंच मुद्दे
- vi) सर्वोच्च मूल्य निर्धारण और बाजार पहुंच की कमी।

7.118 अतः इनके सम्बन्ध में एक मजबूत कार्यान्वयन केन्द्र बिन्दू को अपनाए जाने की आवश्यकता है। राज्यों को विशेष भूमिका निभाने की आवश्यकता है, क्योंकि मुफ्त प्राप्त होने वाली बिजली से उन्हें बहुत अधिक फायदा पहुंच सकता है।

7.119 ताप विद्युत के मोर्चे पर परियोजनाओं को अधिक क्षमतापूर्वक अवस्थित किए जाने की आवश्यकता है। नियम के तौर पर, कोयले की ढुलाई के साथ विद्युत को लम्बी दूरी तक ले जाने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। आमतौर पर जहां निजी क्षेत्र, अपने परियोजनाओं की कार्यक्षमता बढ़ाने पर ध्यान दे रहा है, वहीं कई राज्य, जो संसाधनों से

बहुत दूर स्थित हैं, अभी भी राज्य के भीतर ही संयंत्रों को विकसित करने पर ध्यान केन्द्रित कर रहे हैं। इन राज्यों को अपनी लागतों में कमी लाने के लिए कोयला समृद्ध राज्यों में अथवा उनके निकट संयुक्त उद्यम की स्थापना पर विचार करने की आवश्यकता है।

7.120 राज्यों को अधिक प्रतिस्पर्धी अधिप्राप्ति प्रक्रियाएं आरम्भ करने की आवश्यकता है। आपूर्ति में लगातार कमियों के बावजूद, केवल कुछ राज्यों ने ही अब तक केस-1¹ नीलामी प्रक्रिया पूरी की है। इससे उन्हें बाजार से उच्च लागत की बिजली खरीदनी पड़ जाती है। अधिक केस-1 निविदाओं को जारी करने की तत्काल आवश्यकता है क्योंकि मूल्य अल्पकालिक अधिप्राप्ति की अपेक्षा अधिक प्रतिस्पर्धी होने चाहिए। राज्यों को उपयुक्त मांग पूर्वानुमान तथा पोर्टफोलियो अनुकूलिकरण प्रक्रियाएं आरम्भ करने की भी आवश्यकता है।

7.121 इसके अतिरिक्त, विनियामक संस्थाओं को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है और निम्नलिखित अपेक्षित है:-

- विनियामक संस्थाओं में आम तौर पर, पर्याप्त क्षमताओं की कमी है, जो इस तथ्य से स्पष्ट है कि विगत हाल में रूटीन टैरिफ वृद्धियां भी नहीं की गई हैं। उन्हें सुदृढ़ बनाने और उन्हें उनका कार्य प्रभावी ढंग से करने में सहायता के लिए बड़े पैमाने पर क्षमता निर्माण की आवश्यकता है। उपभोक्ताओं को इन वृद्धियों की अनिवार्यता के बारे में समझाने के लिए उपभोक्ता शिक्षा को बढ़ावा देने की आवश्यकता है। टैरिफ को सेवा स्तरों और निष्पादन सुधार से जोड़ा जाना चाहिए। टैरिफ सुधारों (अधिनियम द्वारा यथाअपेक्षित बहु-वर्ष टैरिफ कार्यान्वयन सहित) में तेजी लाने की आवश्यकता है।
- विद्युत निकायों के संस्थागत सुदृढ़ीकरण और कारपोरेट प्रशासन को अधिक मजबूत किए जाने की आवश्यकता है। निकायों का विकेन्द्रीकरण, जो एक सांविधिक अपेक्षा है, में और अधिक विलम्ब नहीं किया जाना चाहिए।
- सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों, चाहे वे बाजार से निधियां जुटाती हैं, अथवा नहीं, को लेखा को अन्तिम रूप देने, स्वतंत्र निदेशकों की नियुक्ति करने, लेखापरीक्षा समितियों की नियुक्ति और लोक उद्यम विभाग द्वारा कारपोरेट प्रशासन पर जारी दिशा निर्देशों के कार्यान्वयन में कम्पनी कानून के उपबंधों का पालन करना चाहिए।

नई पेंशन योजना

7.122 भारत सरकार ने 1 अप्रैल 2004 से एक सुस्पष्ट, अंशदान आधारित नई पेंशन योजना (एनपीएस) आरंभ की है जिसमें सरकार में नए भर्ती होने वाले सभी कर्मचारियों को शामिल किया गया था। तेइस राज्यों ने अपने कर्मचारियों के लिए नई पेंशन योजना अपनाने की अधिसूचना जारी की है। अंतरिम पेंशन निधि विनियामक और विकास प्राधिकरण ने योजना का संस्थागत ढांचा स्थापित किया है। दी नेशनल सिक्वोरिटीज डिपोजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल) को केन्द्रीय अभिलेख-

¹ विद्युत मंत्रालय द्वारा लाइसेंसों के वितरण द्वारा विद्युत की अधिप्राप्ति के लिए जारी दिशानिर्देशों का जहां अवस्थिति, प्रौद्योगिकी या ईंधन अधिप्राप्तिकर्ता द्वारा विनिर्दिष्ट नहीं किया जाता है, विद्युत अधिप्राप्ति के लिए नीलामी प्रक्रिया का केस-1 के रूप में उल्लेख किया जाता है। केस-2 नीलामी प्रक्रिया अवस्थिति विशिष्ट परियोजनाओं के लिए है, जहां अधिप्राप्तिकर्ता बोलीदाता को भूमि आवश्यक मंजूरी और ईंधन प्राप्त करने में सहायता करता है।

अनुरक्षण और लेखाकन एजेन्सी (सीआरए) चुना गया है जबकि तीन पेंशन निधि प्रबंधक, एक अभिरक्षक और एक ट्रस्टी बैंक भी नियुक्त किए गए हैं। तथापि, राज्यों द्वारा औपचारिक घोषणाओं के बावजूद, सभी राज्यों में एनपीएस का कार्यान्वयन धीमा रहा है। केवल 12 राज्यों ने सीआरए के साथ करार किए हैं और आठ राज्यों ने एनपीएस ट्रस्ट के साथ करार किए हैं, क्योंकि राज्यों को पात्र कर्मचारियों की पहचान करने और पीएफआरडीए द्वारा विनयमित सेवा प्रदायकों को वैयक्तिक और सरकारी अंशदानों के आवधिक अंतरण हेतु वेतन-पंजी से सम्बद्ध प्रबन्धों को कार्यान्वित करने में कठिनाई आ रही है। अतः जहां भारत सरकार ने 31 मार्च, 2008 की स्थिति के अनुसार पेंशन निधि प्रबन्धकों को 1,117 करोड़ रुपए से अधिक अंतरित किए, वहीं केवल दो राज्य सरकारों ने अब तक 133 करोड़ रुपए की कुल राशि अंतरित की है। राज्य कर्मचारियों के अंशदान राज्य लोक लेखाओं में रखे हैं, जिन पर सामान्य भविष्य निधि के लिए दी गई ब्याज दर के बराबर प्रतिफल अर्जित हो रहा है। एनपीएस को यथाशीघ्र पूरी तरह अपनाए जाने की आवश्यकता है। इस बदलाव को सुविधाजनक बनाने के लिए, हमने राज्यों को उनके कर्मचारियों और पेंशन भोगियों का डाटाबेस तैयार करने में सहायता हेतु एक अनुदान की सिफारिश की है। (पैरा 12.108)

नकदी प्रबंधन

7.123 हमने राज्यों द्वारा राजकोषीय हुंडियों के रूप में धारित नकदी शेष की जांच की है। राज्यों के राजकोषीय घाटों में कमी और नकदी की स्थिति में सुधार से, राज्यों में विगत कुछ वर्षों में नकदी अधिशेष रहा है। ये शेष सभी राज्यों में एक समान नहीं हैं; 2007-08 के अंत में लगभग आधे राज्यों में एक माह के लिए कुल व्यय से अधिक नकदी शेष था। राज्यों को जहां कार्यान्वयन स्तर पर सुचारु व्यय के लिए कुछ नकद राशि की आवश्यकता होती है; वहीं एक स्तर से नकदी का संचय अक्षम के रूप में माना जा सकता है और इससे उस पर परिहार्य ब्याज का भार पड़ेगा।

7.124 इन नकदी शेषों के संचय का प्रमुख कारण राजकोषीय घाटे की अपेक्षा अधिक उधार लेना है। 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में जहां ऋण में निवल वृद्धि और राजकोषीय घाटे के बीच अंतर क्रमशः 3,998 करोड़ रुपए, (-)490 करोड़ रुपए और 353 करोड़ रुपए था, यह अंतर तेजी से बढ़कर 2004-05 में 10,926 करोड़ रुपए और 2005-06 में 25,992 करोड़ रुपए हो गया। अंतर 2006-07 में घटकर 16,873 करोड़ रुपए और 2007-08 में और घटकर 11,116 करोड़ रुपए रह गया, परन्तु यह अभी भी अनावश्यक रूप से बहुत अधिक बना हुआ है। उधार आधिक्य का कारण आंशिक रूप से एनएसएसएफ से उच्च अन्तर्प्रवाहों को माना जा सकता है परन्तु सब-आप्टिमल ऋण प्रबन्धन की भूमिका को अनदेखा नहीं किया जा सकता है।

7.125 राज्य स्तर नकदी शेषों में अन्य कारकों का भी हाथ रहता है। उनमें से एक केन्द्रीय सहायता के निर्गम की व्यवस्था है, जिसके अंतर्गत राज्यों को अनुदान जारी किए जाते हैं; जिससे नकदी शेषों का अस्थायी जमाव हो जाता है जिसका प्रयोग नियत समय पर ही हो पाता है। 2007-08 में राज्यों को अनुदानों और ऋणों की कुल राशि 0.78 लाख करोड़ रुपए थी। यद्यपि ये अन्तरण पूर्व निर्गमों के उपयोग से जुड़े हुए हैं; अनेक राज्यों में कार्यान्वयन पर क्षमता संबंधी अड़चनें हैं। राज्यों द्वारा वित्त वर्ष की समाप्ति पर लोक लेखा में रखे गए जमा खातों में खर्च न की गई निधियों के अन्तरण से नकदी शेषों का निर्माण होता है। इसके अतिरिक्त, राज्यों द्वारा बजट अनुमान में न रखे गए केन्द्र से प्राप्तियों और वर्षान्त में सीएसएस से निर्गमों से भी नकदी शेष में वृद्धि होती है।

7.126 एक अन्य महत्वपूर्ण कारक राज्यों के लोक लेखा में, विशेषकर प्रारक्षित निधियों में और अग्रिमों में संचित शेष है। इन शीर्षों के अधीन बकाया कुल राशि 2000-01 में 99,868 करोड़ रुपए से बढ़कर 2007-08 में 1.85 लाख करोड़ रुपए हो गई है। वास्तव में इन शीर्षों के अधीन समूची संचित राशि से नकदी शेषों में वृद्धि नहीं होती है। हासकारी निधियों, गारंटी मोचन निधियों और सीआरएफ निवेश खातों से अधिक लम्बी अवधि के लिखतों में निवेश किया जाता है। लोक लेखा की जांच किए जाने और राज्यों द्वारा मिलान किए जाने की आवश्यकता है। लोक लेखा को समेकित निधि के विकल्प के तौर पर नहीं माना जाना चाहिए और सरकारी खर्च जहां तक संभव हो, सीधे-तौर पर समेकित निधि से किया जाना चाहिए और समेकित निधि से लोक-लेखा में अन्तरण से बचना चाहिए।

7.127 सक्षम ऋण प्रबन्धन नकदी प्रबन्धन का एक अनिवार्य हिस्सा है। किसी भी प्रकार की अक्षमताओं, चाहे यह अनावश्यक उधार के कारण नकदी का संचय हो अथवा अर्थोपाय अग्रिम लेना हो, के कारण उच्चतर ब्याज लागतें आ सकती हैं। घटे हुए राजकोषीय घाटों से, यह आवश्यक है कि राज्य उपलब्धता के स्थान पर आवश्यकता पर उधार लेने की प्रथा को अपनाएं। ऋण के विभिन्न स्रोतों में से, उधार का अकेला स्रोत, जिस पर राज्यों का निर्बाध नियन्त्रण होता है, खुले बाजार से ऋण है। अधिकांश वार्ता से तय किए गए ऋण और विदेशी सहायता (केन्द्रीय सरकार के माध्यम से बैंक टू बैंक शर्तों पर) परियोजनाओं से सम्बद्ध होते हैं, अतः उनमें अधिक लचीलापन नहीं होता है। एनएसएसएफ से प्रवाहों को नियंत्रित करने वाले पैरामीटर भी राज्यों के नियंत्रण के बाहर हैं। हमने अध्याय 9 में एनएसएसएफ में अनिवार्य सुधारों की आवश्यकता को इंगित किया है। कुल मिलाकर अत्यधिक नकदी शेष वाले राज्यों द्वारा नए उधारों का सहारा लेने से पूर्व उनके विद्यमान नकदी शेषों का उपयोग करने की दिशा में सुसंगठित प्रयास होने चाहिए। अनेक राज्यों को 2002-05 की अवधि के दौरान ऋण अदला-बदली के लिए जुटाए गए बांडों के कारण अगले कुछ वर्षों के दौरान बाजार उधारों की बेतहाशा भारी भरकम अदायगी का सामना करना पड़ेगा। इस प्रयोजन के लिए सकल उधार सीमाओं का अनुमान लगाते समय, हम यदि उस समय काफी मात्रा में नकदी शेष हैं, तो उनका प्रयोग करने का प्रयास करने हेतु प्रोत्साहित करेंगे। प्रस्तावित राष्ट्रीय ऋण प्रबन्धन कार्यालय राज्यों को उनकी ऋण प्रबन्धन कार्यनीतियों में अपनी विशेषज्ञता की पेशकश कर सकता है।

लेखाकन सुधार

7.128 संविधान के अनुच्छेद 150 में यह अधिदेश है कि संघ और राज्यों के लेखा इस स्वरूप में रखे जाएंगे; जैसा कि राष्ट्रपति भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की सलाह पर निर्धारित करे। राज्यों के वित्त लेखा में समेकित निधि, आकस्मिकता निधि और लोक लेखा के लिए प्राप्तियों और व्यय का विवरण दिया जाता है। इन लेखों में सामान्यतया 19 विवरणियां और कई परिशिष्ट शामिल होते हैं। बजट अनुमानों और वास्तविक आंकड़ों के बीच महत्वपूर्ण अंतर की छूट देते हुए, ये लेखा राज्यों के राजकोषीय निष्पादन की जांच के लिए आधार प्रदान करते हैं। राज्य वित्त व्यवस्थाओं का हमारा विश्लेषण मुख्य रूप से इन लेखाओं पर आधारित है। तथापि हमारी कवायद के दौरान, हमने पाया है कि अभी भी बहुत से क्षेत्र हैं, जहां इन लेखों को अधिक सार्थक तथा सभी राज्यों में तुलनीय बनाने के लिए सुधारों की आवश्यकता है।

लेखा विवरणों में कोडिंग सिस्टम का एक समान अंगीकरण

7.129 बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि सभी राज्यों के लिए मद शीर्ष स्तर तक एक समान वर्गीकरण कोड अपनाया जाए। ऐसी एक समान प्रयोज्यता से निरन्तरता सुनिश्चित करने के साथ ही राज्यों के बीच तुलना में आसानी होगी। इसके अतिरिक्त आर्थिक वर्गीकरण के अधीन वित्तीय विवरणियों को तैयार करने में प्राथमिक आबंटन आधार, अर्थात् मद शीर्ष स्तर पर सूचना समान होने की आवश्यकता होगी। तथापि राज्य स्तर पर मद शीर्षों के प्रचालन में लचीलापन बना हुआ है। अतः हम यह सिफारिश करते हैं कि भारत सरकार सभी राज्यों में एकरूपता सुनिश्चित करे।

विभिन्न शीर्षों के अधीन व्यय का एकसमान लेखाजोखा

7.130 समान योजनाओं पर व्यय का संव्यवहार सभी राज्यों में एक समान नहीं है। उदाहरणार्थ, जहां अधिकांश राज्य एनआरईजीएस व्यय का लेखा जोखा राजस्व खाते में रखते हैं, कम से कम एक राज्य पूर्ववर्ती काम के बदले आनाज कार्यक्रम के दौरान अपनाई गई पद्धति का हवाला देकर इसका लेखा जोखा पूंजी खाता में रखता है। कुछ राज्य स्थानीय निकाय अनुदानों को पूंजीगत व्यय के रूप में दर्शाते हैं। राज्यों के बीच वित्त लेखाओं में इस भिन्नता से यह विश्लेषण करना कठिन हो जाता है कि क्या ये कार्यक्रम राज्यों के हिस्से के भुगतान सहित यथाअधिदेशित रूप से कार्यान्वित किए गए हैं।

प्रति प्रविष्टियां

7.131 लेखा विवरणों में प्रति प्रविष्टियां (देखें पैरा 7.53) किसी राज्य सरकार के सही राजस्व और व्यय के प्राक्कलन को बाधित करती हैं। इसी तरह समेकित निधि और लोक लेखा के बीच अंतरित निधियां बिना किसी नकद लेनदेन के केवल बही लेनदेन हैं। इन प्रविष्टियों की बारंबारता सभी राज्यों में अलग-अलग है। पूरे देश भर में राज्य सरकारों के निष्पादन की वस्तुनिष्ठ और प्रामाणिक तुलना के लिए, यह आवश्यक है कि इन प्रविष्टियों की प्रत्येक राज्य के लेखों में पहचान की जाए और फिर छंटाई की जाए। दुर्भाग्यवश, वित्त लेखे प्रति प्रविष्टियों का पता लगाने का कोई सरल तरीका नहीं है। अतः हम यह सिफारिश करते हैं कि वित्त लेखों में एक पृथक अनुबंध दिया जाए जिसमें प्रति प्रविष्टियों के ब्यौरे तथा लोक-लेखा और समेकित निधि के बीच लेनदेनों का सार दिया जाए।

बजट ढांचे के बाहर निधियां

7.132 देखने में आई एक अवांछनीय प्रवृत्ति लोक व्यय को बजट से हटाकर विधानमंडल के प्राधिकार के बाहर संचालित निधियों से करने की प्रवृत्ति है। एक राज्य में, बजट से बाहर चार ऐसी निधियां सृजित की गई हैं। इन निधियों को सुस्पष्टतः ऐसे सेक्टरों को बढ़ावा देने के लिए स्थापित किया गया था जो वैधानिक रूप से बजट के भीतर किया जाना चाहिए था। इन निधियों को अंतरित कुल राशि उल्लेखनीय है। इन अनियमित प्रबन्धों के माध्यम से किए गए व्यय से न केवल राज्य विधानमंडल की अनदेखी हुई अपितु नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा को भी नजर अंदाज किया गया, अतः इसे हतोत्साहित किया जाना चाहिए।

7.133 एक अन्य आम प्रथा व्ययगमन से बचने के लिए वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर लोक लेखा में समेकित निधि से सिविल जमाओं में बजटीय आवंटनों का अन्तरण है। ये जमाशियां राज्य की कुल देनदारियों को बढ़ा देती हैं। यह भी प्रतीत होता है कि सिविल जमाओं से किए गए

व्ययों की सी एंड एजी द्वारा लेखापरीक्षा संवीक्षा सभी राज्यों से संगत नहीं है। हम यह सिफारिश करते हैं कि इन निधियों और लेनदेनों को सी एंड एजी के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत लाया जाए क्योंकि निधियों की जिम्मेदारी अन्ततः राज्य विधानमंडल की होनी चाहिए।

वित्त लेखों के परिशिष्ट

7.134 सभी राज्यों के वित्त लेखों में स्पष्टीकरण संबंधी परिशिष्ट निहित होते हैं। अधिकांश राज्यों के वित्त लेखों में नौ परिशिष्ट निहित होते हैं जिनमें सरकारी निवेशों और उन मानकों जहां शेषों के सत्यापन में विलम्ब किया गया है, का ब्यौरा, 1 करोड़ रुपए या उससे अधिक की लागत के अपूर्ण पूंजीगत कार्यों की सूची दी जाती है और इसमें वेतन और सब्सिडियों का ब्यौरा दिया जाता है। इसके अतिरिक्त बारहवें वित्त आयोग ने वित्तलेखों में सात अतिरिक्त विवरणियों को शामिल करने की सिफारिश की है। तथापि बड़ी संख्या में वित्त लेखों में सभी परिशिष्ट नहीं दिए होते हैं। उदाहरणार्थ 16 राज्य के वित्त लेखों में "ऐसे मामले बड़ी राशियों वाले शेषों की सत्यापन और स्वीकृति में विलम्ब किया गया है संबंधी परिशिष्ट नहीं दिया गया है; 10 राज्यों के वित्त लेखों में शेषों के मिलान से सम्बन्धित ब्यौरों के संबंध में सूचना नहीं दी गई है; चार राज्यों के वित्त लेखों में 1 करोड़ रुपए या उससे अधिक लागत के अपूर्ण पूंजीगत कार्यों का विवरण नहीं दिया गया है और चार राज्यों के वित्त लेखों में सब्सिडियों पर व्यय के ब्यौरे नहीं दिए गए हैं। हम यह सिफारिश करते हैं कि बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए वित्त लेखों के परिशिष्टों की सूची मानकीकृत की जाए और सभी राज्यों में उनका अनुपालन किया जाए।

सब्सिडियों का विवरण

7.135 राज्य वित्त लेखों का परिशिष्ट VI संगत वर्ष के दौरान संवितरित सब्सिडियों का एक विवरण है। इस विवरण में सब्सिडी के स्वरूप के राज्यों के सभी व्ययों का उल्लेख करना अपेक्षित है, न कि केवल सब्सिडी के रूप में वर्गीकृत व्ययों का। ऐसे मामले हैं; जहां राज्यों ने सब्सिडियों को 'अन्य व्यय' अथवा 'सहायता-अनुदान' के रूप में वर्गीकृत किया है और इस प्रकार वे वित्त लेखों में सब्सिडी के रूप में परिलक्षित नहीं हुए हैं। अनेक मामलों में सहायता के प्राप्तकर्ता के लेखों में इसे सब्सिडी के रूप में दर्शाया जाता है और इस प्रकार इस सी एंड एजी की लेखा रिपोर्ट (वाणिज्यिक) द्वारा सब्सिडी के रूप दिखाया गया है, परन्तु वित्त लेखा में नहीं। इस प्रकार कुछ मामलों में विवरण में प्रदत्त कुल सब्सिडी की सही तस्वीर प्रस्तुत नहीं होती है। संगत होने के लिए, यह आवश्यक है कि इन विवरणियों में सभी सब्सिडियों के संबंध में सम्पूर्ण आंकड़े हों।

वेतन का विवरण

7.136 राज्य वित्त लेखों में इस समय शामिल वेतन विवरण में प्रमुख शीर्षवार व्यय के ब्यौरे दिए जाते हैं परन्तु इनमें प्रत्येक मुख्य शीर्ष के अधीन कर्मचारियों की संख्या नहीं दी जाती है। इसमें प्रत्येक श्रेणी में कर्मचारियों की संख्या और प्रत्येक श्रेणी पर व्यय भी नहीं दिया जाता है। अनेक राज्य सरकारें कर्मचारी गणना आयोजित करती हैं जिनमें वे प्रत्येक ग्रेड में तथा विभागवार कर्मचारियों की संख्या देते हैं। सूचना का अधिकार अधिनियम की धारा 4(x) के अनुसार प्रत्येक लोक प्राधिकारी को राज्य के विनियमों में यथाउपबन्धित प्रतिपूर्ति की प्रणाली सहित इसके सभी कर्मचारियों द्वारा प्राप्त मासिक पारिश्रमिक को प्रकाशित करना अपेक्षित है। अनेक राज्यों द्वारा अपनाए गए राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून में उनसे यह अपेक्षित है कि प्रकटन मानदण्डों के भाग के रूप में, सरकार, सार्वजनिक क्षेत्र और सहायता प्राप्त संस्थाओं में कर्मचारियों

की संख्या और संबंधित वेतन और पेंशन का ब्यौरा देते हुए विवरण प्रस्तुत करे। कई स्वतंत्र साइलो हैं, जिनमें प्रत्येक स्तर पर कर्मचारियों की संख्या और उनके वेतन पर खर्च संबंधी जानकारी होती है। वेतन व्यय के संबंध में विवरणी को अधिक व्यापक बनाए जाने की आवश्यकता है।

7.137 राज्यों की कतिपय व्यय की मदें हैं जो पूर्णरूप से वेतन व्यय नहीं हैं, परन्तु वे स्वायत्त संगठनों और स्थानीय निकायों जैसी संस्थाओं को वेतन के लिए सहायता के स्वरूप में हैं। वेतन संबंधी व्यय को अधिक व्यापक बनाने के लिए, यह सिफारिश की जाती है कि वेतन के लिए सहायता संबंधी राज्य सरकारों के व्यय संबंधी एक विवरण पृथक रूप से समाविष्ट किया जाए।

अनुरक्षण व्यय का विवरण

7.138 यह सूचना न तो केन्द्र सरकार और ना ही विभिन्न राज्य सरकारें देती हैं। यह उल्लेखनीय है कि लेखा महानियंत्रक ने छह प्रमुख शीर्ष-लोक निर्माण; आवास; वृहत सिंचाई; मध्यम सिंचाई; लघु सिंचाई और सड़कों व पुलों को चिह्नित किया है। लेखा महानियंत्रक ने ये अनुदेश जारी किए हैं कि इन शीर्षों के अधीन अनुरक्षण व्यय को दो उप शीर्ष-कार्य भारत व्यय और अन्य अनुरक्षण व्यय में विभाजित किया जाना चाहिए। तथापि राज्य सरकारों (और केन्द्रीय मंत्रालयों) को अभी भी बजट दस्तावेजों में इन परिवर्तनों को अमल में लाना है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि इस प्रकार की सूचना से किए जा रहे रख रखाव की गुणवत्ता के बारे में महत्वपूर्ण जानकारी मिलेगी, हम यह सिफारिश करते हैं कि राज्यों और केन्द्र के बजटों और वित्त लेखों में इन बदलावों को किया जाए।

सिफारिशों का सार

7.139 संक्षेप में हमारी सिफारिशें निम्नलिखित हैं:-

- विशेष श्रेणी के राज्यों की आयोजना-भिन्न जरूरतों को पूरा करने के लिए आयोजना सहायता के विपथन की प्रथा समाप्त की जाए (पैरा 7.79)
- सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के संबंध में:
 - सभी राज्यों को सभी सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों को पूरा करने के सुनिश्चयन के प्रयास करने चाहिए (पैरा 7.95)
 - राज्यों को सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों का पिछले बकाया को पूरा करने के लिए नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा प्रदत्त लचीलेपन का लाभ उठाना चाहिए (पैरा 7.95)
 - सभी राज्यों को अकार्यशील कंपनियों को बंद करने के लिए मार्च 2011 तक एक कार्ययोजना तैयार करनी चाहिए। सार्वजनिक उपक्रमों के विनिवेश और निजीकरण पर विचार किया जाना चाहिए और सक्रियतापूर्वक अनुवर्ती कार्रवाई की जानी चाहिए (पैरा 7.95 और 7.97)
 - कंपनी कार्य मंत्रालय को राज्य और केन्द्रीय सार्वजनिक उपक्रमों का उनकी सांविधिक जिम्मेदारियों के अनुपालन की नजदीकी निगरानी रखनी चाहिए (पैरा 7.95)
 - विनिवेश/निजीकरण के लिए एक उपयुक्त कार्यनीति तैयार करने और इस प्रक्रिया पर नजर रखने के लिए एक टास्क फोर्स का गठन किया जाए। टास्क फोर्स की सिफारिशों को कार्यरूप देने के लिए मुख्य सचिव की

- अध्यक्षता में पुनर्गठन सम्बन्धी एक स्थाई समिति का गठन किया जाए। पुनर्गठन/विनिवेश प्रस्तावों पर राज्यों में वित्त विभागों को सलाह देने के लिए एक स्वतंत्र तकनीकी सचिवालय का गठन किया जाए (पैरा 7.98)
- iii) विद्युत क्षेत्र के संबन्ध में:
- क) मीटर लगाने, फीडर पृथक्कीकरण, हाई वोल्टेज वितरण प्रणालियों को शुरू करने, वितरण ट्रांसफार्मरों की मीटरिंग और विद्युत चोरी को रोकने के सख्त उपायों के माध्यम से ट्रांसमिशन और वितरण हानियों में कमी लाने के प्रयास करने चाहिए। वितरण हेतु फ्रेंचाइजी नियुक्त करने और कार्यक्षमता में सुधार के लिए विद्युत सेवा कम्पनी आधारित ढांचों पर विचार किया जाना चाहिए (पैरा 7.114)
- ख) विकेन्द्रीकरण प्राथमिकता के आधार पर किया जाना चाहिए और ट्रांसमिशन हेतु खुली पहुंच को सुदृढ़ किया जाना चाहिए। राज्य लोड डिस्पैच सेंट्रों के माध्यम से प्रशासन में सुधार लाया जाना चाहिए और इस कार्य को अंततः स्वायत्त बनाया जाना चाहिए (पैरा 7.116)
- ग) जल विद्युत परियोजनाओं को पूरा होने में विलम्ब से बचने के लिए उपयुक्त प्रणाली कायम की जानी चाहिए (पैरा 7.117)
- घ) ताप विद्युत संयंत्रों को कोयले के स्रोतों से बहुत अधिक दूर स्थापित करने के स्थान पर, राज्यों को कोयला समृद्ध राज्यों में या उनके निकट संयुक्त उद्यमों की स्थापना पर विचार करना चाहिए। (पैरा 7.119)
- ङ) सर्वोच्च मांग की अवधियों के दौरान क्रय की उच्च लागत की समस्या से बचने के लिए केस 1 बोली प्रक्रिया का व्यापक रूप से प्रयोग किया जाना चाहिए (पैरा 7.120)
- च) क्षमता निर्माण, उपभोक्ता शिक्षा और बहु-वर्षीय टैरिफ जैसे टैरिफ सुधारों के माध्यम से विनियामक संस्थाओं को सुदृढ़ किया जाना चाहिए। विद्युत निकायों में कारपोरेट प्रशासन की सर्वोत्तम पद्धतियों को लागू किया जाना चाहिए। (पैरा 7.121)
- iv) नई पेंशन योजना को अपनाने का कार्य यथाशीघ्र पूर्ण किया जाना चाहिए (पैरा 7.122)
- v) बड़ी मात्रा में नकदी शेष वाले राज्यों को नए उधारों को लेने से पूर्व अपने नकदी शेषों का इस्तेमाल करने के प्रयास करने चाहिए (पैरा 7.127)
- vi) लेखांकन सुधारों के संबन्ध में:
- क) भारत सरकार को सभी राज्यों में बजटीय वर्गीकरण संहिता की समरूपता सुनिश्चित करानी है। राज्यों के वित्तीय लेखों के अनुबंधों की सूची का भी मानकीकरण किया जाना है (पैरा 7.129 और 7.134)।
- ख) लोक लेखा और समेकित निधि के बीच प्रति-प्रविष्टियों और लेन-देनों के सारांश का ब्यौरा राज्यों के वित्तीय लेखों में पृथक अनुबंध के रूप में दिया जाना है (पैरा 7.131)।
- ग) समेकित निधि के बाहर निधियों के सृजन के जरिए लोक व्यय को हतोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। ऐसी निधियों के जरिए और सिविल जमाराशियों से होने वाले व्यय को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के तहत लाया जाना है (पैरा 7.132 और 133)।
- घ) राज्यों के वित्तीय लेखों के सब निम्नलिखित विवरण प्रदान किए जाते हैं।
- * सभी सब्सिडियों संबंधी व्यापक आंकड़े (पैरा 7.135)।
- * प्रत्येक स्तर पर कर्मचारियों की संख्या और वेतन की वचनबद्धता संबंधी समेकित जानकारी। इस विवरण में कर्मचारियों और उनके वेतन की जानकारी भी शामिल जाए जहां ऐसा व्यय अन्य शीर्ष के तहत दर्ज अनुदानों के रूप में दर्शाया जाता है (पैरा 7.136 और 7.137)।
- * रखरखाव व्यय का ब्यौरा (पैरा 7.138)।