सत्यमेव जयते

सोलहवाँ वित्त आयोग

2026-31 के लिए रिपोर्ट

खंड I - मुख्य रिपोर्ट

विषय-सूची

अध्याय 1: परिचय	**1**
आयोग का गठन और इसकी संरचना	1
कार्यालय संरचना और प्रारंभिक चुनौतियां	3
डिजिटल अवसंरचना और पब्लिक इंटरफेस	4
सचिवालय संरचना और तकनीकी विशेषज्ञता	4
राज्यों और हितधारकों के साथ विमर्श	5
डेटा स्रोत और विश्लेषणात्मक पद्धति	7
सलाहकार परिषद और विशेषज्ञ सहायता	14
रिपोर्ट की संरचना	15
निष्कर्ष	15
अध्याय 2: मुद्दे और दृष्टिकोण	**17**
संसाधनों का ऊर्ध्वाधर भागीदारी	19
क्षैतिज हस्तांतरण	22
सहायता अनुदान और राजस्व एवं व्यय की अनुशंसा अवधि का आकलन	23
स्थानीय निकाय अनुदान	25
आपदा राहत अनुदान	27
सुदृढ़ सार्वजनिक वित्त हेतु सुधार	29
समापन टिप्पणियाँ	32
अध्याय 3: संघ तथा राज्यों के वित्त	**35**
समीक्षा अवधि और दो व्यवधान	36
सरकारी वित्त: एक अवलोकन	37
राजस्व	38
व्यय	44
घाटा	49
ऋण और अन्य देयताएं	52
समापन टिप्पणी	54

अध्याय 4: संघ के वित्त की समीक्षा	**57**
संघीय वित्त: एक अवलोकन	57
संघीय राजस्व	59
संघीय व्यय	67
बकाया देनदारियां	78
अतिरिक्त बजटीय संसाधन	82
समापन टिप्पणियां	82
अध्याय 5: राज्यों के वित्त की समीक्षा	**87**
राज्यों का वित्त: एक अवलोकन	87
प्राप्तियों में रुझान	90
व्यय में रुझान	94
घाटा और ऋण	101
अंतर-राज्यीय तुलना	107
निष्कर्षात्मक टिप्पणी: व्यापक दृष्टिकोण	127
अध्याय 6: अनुशंसा की अवधि के दौरान संघ का वित्त: एक आकलन	**131**
केंद्र सरकार का दृष्टिकोण	131
आर्थिक दृष्टिकोण	133
आधार वर्ष के अनुमान और आकलन के मानदंड	134
राजस्व का आकलन	135
व्यय का आकलन	139
राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को अनुदान सहायता और हस्तांतरण	142
पूंजीगत व्यय	145
घाटा और ऋण	146
अध्याय 7: कर राजस्व का बंटवारा: ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण	**149**
स्वतंत्रता-पूर्व भारत में राजकोषीय संघवाद की उत्पत्ति	149
संवैधानिक प्रावधान	150
क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण	152

राजकोषीय संशाधनों के ऊर्ध्वाधर भागीदारी में दीर्घकालिक प्रवृत्तियाँ	155
संघ और राज्य राजस्व के लिए निहितार्थ	158
संघ और राज्यों के राजस्व में अंतरण पश्चात की प्रवृत्ति	160
दो चिंताएँ	161
राज्य सरकारों के विचार	166
केंद्र सरकार का विचार	167
आयोग का विश्लेषण	168
सिफ़ारिश	174
अध्याय 8: कर राजस्व का बंटवारा: क्षैतिज हस्तांतरण	**177**
क्षैतिज हस्तांतरण के लिए मार्गदर्शक के रूप में साम्यता और दक्षता	177
क्षैतिज हस्तांतरण के साम्यता-आधारित मानदंड	181
क्षैतिज हस्तांतरण का दक्षता-आधारित मानदंड	185
क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा क्षैतिज हस्तांतरण	188
राज्यवार हिस्सेदारी: ग्यारहवां से पंद्रहवां वित्त आयोग	194
राज्य सरकारों के विचार	201
केंद्र सरकार का विचार	203
हस्तांतरण मानदंड और सिफारिशें	204
सिफारिश	208
तकनीकी नोट : क्षैतिज हस्तांतरण सूत्र	210
अध्याय 9: राज्यों का आकलन और सहायता अनुदान	**215**
संक्षिप्त पृष्ठभूमि	216
सहायता अनुदान को नियंत्रित करने वाले सिद्धांत	220
पिछले वित्त आयोगों द्वारा किए गए आकलन	222
राज्य सरकारों के विचार	224
केंद्र सरकार के विचार	225
हमारा दृष्टिकोण	226
राजस्व घाटा अनुदान	233
अध्याय 10: स्थानीय निकाय अनुदान	**235**
पिछले वित्त आयोग: एक समीक्षा	236

हितधारक परामर्श	245
समस्याएं, विश्लेषण और दृष्टिकोण	249
लेखा और लेखापरीक्षा	256
स्थानीय निकायों के लिए अनुदान	259
छूट प्राप्त क्षेत्रों की व्यवस्था	262
अनुदान प्राप्त करने की शर्तें	262
अनुदानों का समय पर जारी होना	272
सिफारिशों का सारांश	273
अध्याय 11: आपदा प्रबंधन का वित्तपोषण	**281**
संस्थागत ढांचा	282
पिछले वित्त आयोगों की सिफारिशें	284
राज्यों के लिए आवंटन में प्रवृति	286
राष्ट्रीय निधि से राज्यों को जारी राशि की प्रवृति	287
हितधारक परामर्श	287
किए गए अध्ययन	29
15वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं का क्रियान्वयन और परिणाम	291
हमारा दृष्टिकोण	295
जोखिम मूल्यांकन - आपदा जोखिम सूचकांक	296
राज्य और राष्ट्रीय स्तर के आवंटन	298
सहायता के मानदंड	301
अधिसूचित आपदाओं की सूची	301
क्षमता संबंधी बाधाएं और प्रणाली विकास	303
प्रौद्योगिकी का उपयोग और आपदा प्रबंधन	304
लेखांकन मानदंड और प्रक्रियाएं	306
आपदा वित्तपोषण के वैकल्पिक साधन	306
सिफ़ारिशों का सारांश	307
अध्याय 12: वृहद और राजकोषीय स्थिरता का मार्ग	**311**
राजकोषीय समेकन और पिछले आयोग	312
राज्य सरकारों के विचार	313
राजकोषीय रोडमैप	313

बजट-बाह्य उधारियां	315
विधायी रूपरेखा	318
ऋण प्रबंधन	320
दीर्घकालिक राजकोषीय रोडमैप	326
सिफारिशों का सारांश	328
अध्याय 13: विद्युत क्षेत्र में सुधार	**331**
विद्युत क्षेत्र में वितरण	332
प्रारंभिक सुधार: 1995-2010	335
अतिरिक्त सुधार और बेलआउट: 2011-25	338
लक्षित योजनाओं के अलावा वित्तीय सहायता और सुधार	341
पिछले वित्त आयोगों के विचार और वर्तमान परिदृश्य	342
राज्य वित्त पर प्रभाव	342
डिस्कॉम की हानियां और देनदारियां	345
सतत सुधारों, आवर्ती घाटे, ऋण और बेलआउट चक्र की समस्या	350
भविष्य की कार्यनीति और सिफारिशें	351
अध्याय 14: सब्सिडी को नियंत्रित करना और उन्हें प्रभावी बनाना	**359**
सब्सिडी को परिभाषित करने की चुनौती	360
राज्य सब्सिडी की गणना के लिए दृष्टिकोण	361
राज्यों द्वारा कुल सब्सिडी	363
राज्य सब्सिडी: क्षेत्रीय हिस्सा	365
राज्यों द्वारा बिना शर्त अंतरण	369
अंतरराज्यीय तुलना	372
राज्यों द्वारा अतिरिक्त बजटीय सब्सिडी	375
लेखांकन में पारदर्शिता	376
केंद्र सरकार द्वारा दी जाने वाली सब्सिडी	376
संघीय सब्सिडी की संरचना	378
पिछले वित्त आयोगों की टिप्पणियां	380
सिफ़ारिशें	381
समापन टिप्पणियां	382

अध्याय 15: सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम सुधार **385**

राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम 386

केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम 393

आगे की रूप रेखा 399

अध्याय 16: सिफारिशों का सारांश **403**

तालिकाओं की सूची

अध्याय 3: संघ तथा राज्यों के वित्त

तालिका 3.1 संघ और राज्यों की संयुक्त प्राप्तियां, व्यय और घाटा

तालिका 3.2 संघ एवं राज्य सरकारों के कर और वित्त आयोग हस्तांतरण (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 3.3 संघ एवं राज्यों के संयुक्त व्यय की संरचना (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 3.4 संघ एवं राज्यों के संयुक्त राजस्व व्यय की संरचना (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 3.5 संघ एवं राज्यों के संयुक्त प्रतिबद्ध व्यय की संरचना (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 3.6 संघ एवं राज्यों का संयुक्त घाटा (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 3.7 संघ एवं राज्यों का संयुक्त ऋण (जीडीपी का प्रतिशत)

अध्याय 4: संघ के वित्त की समीक्षा

तालिका 4.1 जीडीपी, राजस्व, व्यय और राजकोषीय घाटा

तालिका 4.2 जीडीपी, राजस्व और व्यय की वृद्धि दर (प्रतिशत)

तालिका 4.3 संघ की प्राप्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.4 प्रमुख संघीय करों का हिस्सा (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.5 गैर-कर राजस्व के प्रमुख घटक

तालिका 4.6 गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों में प्रवृत्तियाँ (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.7 विनिवेश से वास्तविक आंकड़े बनाम अनुमानित आय की तुलना

तालिका 4.8 व्यय में प्रवृत्ति (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.9 राजस्व व्यय की रूपरेखा (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.10 संघ के राजस्व व्यय की प्रमुख मदें (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.11 राजस्व खाते में सब्सिडी के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.12 संघ के पूंजीगत व्यय के प्रमुख घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.13 पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए संघ और जीआईए का पूंजीगत व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.14 केंद्र सरकार के घाटे के संकेतक (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 4.15 संघ के ऋण और देनदारियों की रूपरेखा (जीडीपी का प्रतिशत)

अध्याय 5: राज्यों के वित्त की समीक्षा

तालिका 5.1	जीडीपी, राज्यों का संयुक्त व्यय, राजस्व और राजकोषीय घाटा
तालिका 5.2	राज्यों की राजस्व और पूंजी प्राप्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.3	राज्यों के राजस्व प्राप्तियों के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.4	राज्यों के व्यय का अवलोकन (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.5	पूंजीगत व्यय के लिए केंद्र सरकार से ब्याज-मुक्त ऋण
तालिका 5.6	राज्यों के राजस्व व्यय के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.7	स्वास्थ्य और शिक्षा पर व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.8	पूंजीगत व्यय के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.9	राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों में रुझान (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 5.10	राजस्व और पूंजीगत व्यय (जीएसडीपी का प्रतिशत), 2023-24
तालिका 5.11	ऋण और राजकोषीय घाटे की अवसंरचना (जीएसडीपी का प्रतिशत), 2023-24

अध्याय 7: कर राजस्व का बंटवारा: ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण

तालिका 7.1	आयकर और संघीय उत्पाद शुल्क से प्राप्त आय में राज्यों का हिस्सा (1952-2000)
तालिका 7.2	कर हस्तांतरण और अनुदान (जीटीआर का प्रतिशत)
तालिका 7.3	हस्तांतरण और अनुदान (जीडीपी का प्रतिशत)
तालिका 7.4	राज्यों को हस्तांतरण: देय और वास्तविक (₹ करोड़)
तालिका 7.5	हस्तांतरण और वित्त आयोग अनुदान (जीटीआर का प्रतिशत)

अध्याय 8: कर राजस्व का बंटवारा: क्षैतिज हस्तांतरण

तालिका 8.1	विभिन्न मानदंडों के भार (प्रतिशत): पहले से सातवां वित्त आयोग
तालिका 8.2	विभिन्न मानदंडों के भार (प्रतिशत): आठवें से दसवें वित्त आयोग
तालिका 8.3	विभिन्न मानदंडों के भार (प्रतिशत): ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग
तालिका 8.4	ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग तक जनसंख्या और हस्तांतरण हिस्सेदारी: गैर-एनईएच राज्य
तालिका 8.5	जनसंख्या हिस्सेदारी के अनुपात के रूप में हस्तांतरण का हिस्सा: गैर-एनईएच राज्य

तालिका 8.6	ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग के तहत जनसंख्या और हस्तांतरण हिस्सेदारी: एनईएच राज्य
तालिका 8.7	जनसंख्या में हिस्सेदारी से हस्तांतरण में हिस्सेदारी का अनुपात : एनईएच राज्य
तालिका 8.8	क्षैतिज हस्तांतरण का सूत्र
तालिका 8.9	राज्यों का पारस्परिक हिस्सा

अध्याय 9: राज्यों का आकलन और सहायता अनुदान

तालिका 9.1	राज्यों की राजस्व प्राप्तियों और राजस्व व्यय का आकलन (₹ करोड़)

अध्याय 10: स्थानीय निकाय अनुदान

तालिका 10.1	पिछले वित्त आयोगों के द्वारा सिफारिश की गई अनुदान बनाम वास्तविक निर्मुक्ति (₹ करोड़)
तालिका 10.2	वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों के अनुदान के वितरण के लिए मापदंड और भार (प्रतिशत)
तालिका 10.3	भाग IX/IX-A के प्रावधानों के अंतर्गत शामिल नहीं किए गए क्षेत्र
तालिका 10.4	एसएफसी के गठन की स्थिति
तालिका 10.5	16वें वित्त आयोग के स्थानीय निकाय अनुदान (₹ करोड़)
तालिका 10.6	एक राज्य के भीतर परस्पर-स्तरीय आरएलबी अनुदान की हिस्सेदारी

अध्याय 11: आपदा प्रबंधन का वित्तपोषण

तालिका 11.1	एनडीआरएफ के अंतर्गत उप-विंडो का आवंटन और जारी राशि (₹ करोड़)
तालिका 11.2	एनडीएमएफ के तहत उप-विंडो में आवंटन और जारी राशि (₹ करोड़)
तालिका 11.3	16वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान राष्ट्रीय निधियों के लिए आवंटन (₹ करोड़)
तालिका 11.4	एनडीआरएफ (राहत और प्रतिक्रिया विंडो के अलावा) और एनडीएमएफ के अंतर्गत सहायता के लिए लागत-साझेदारी

अध्याय 12: वृहद और राजकोषीय स्थिरता का मार्ग

तालिका 12.1	केंद्र और राज्य सरकारों के राजकोषीय घाटे की रूपरेखा (जीडीपी का प्रतिशत)

तालिका 12.2 सरकारी प्रतिभूतियों की परिपक्वता प्रोफ़ाइल (जुटाई गई राशि का प्रतिशत)

अध्याय 13: विद्युत क्षेत्र में सुधार

तालिका 13.1 राज्यों द्वारा विद्युत सब्सिडी (₹ करोड़)

तालिका 13.2 डिस्कॉम ऋण (शीर्ष सात राज्य) और उनकी वार्षिक वृद्धि (प्रत्येक वर्ष 31 मार्च की स्थिति के अनुसार, ₹ करोड़)

अध्याय 14: सब्सिडी को नियंत्रित करना और उन्हें प्रभावी बनाना

तालिका 14.1 मुफ्त बिजली प्राप्त करने वालों का क्विंटाइल-वार प्रतिशत

तालिका 14.2 बजटेतर उधारी के माध्यम से सब्सिडी का वित्तपोषण (31 मार्च 2023 की स्थिति)

अध्याय 15: सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम सुधार

तालिका 15.1 लाभ और घाटे वाले एसपीएसई की राज्य-वार संख्या

तालिका 15.2 श्रेणी-वार सीपीएसई की संख्या

तालिका 15.3 श्रेणी-वार सीपीएसई की संख्या जिनके वित्तीय डेटा उपलब्ध हैं

तालिका 15.4 सीपीएसई का वित्तीय डाटा (₹ करोड़)

तालिका 15.5 सीपीएसई द्वारा अर्जित लाभ और हानि

तालिका 15.6 सीपीएसई द्वारा भुगतान किया गया लाभांश

नोट: रिपोर्ट की कुछ तालिकाओं में, पूर्णांकन के कारण कुल योग व्यक्तिगत प्रविष्टियों के योग से मेल नहीं खाता है।

चित्रों की सूची

अध्याय 2: मुद्दे और दृष्टिकोण

चित्र 2.1 हस्तांतरण और अनुदान (सकल कर राजस्व का अनुपात)

चित्र 2.2 अंतरण पश्चात संघ और राज्यों की राजस्व हिस्सेदारी

अध्याय 3: संघ तथा राज्यों के वित्त

चित्र 3.1 संघ एवं राज्यों की संयुक्त राजस्व प्राप्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 3.2 संघ और राज्य कर (कुल कर प्राप्तियों का प्रतिशत)

चित्र 3.3 संघ एवं राज्यों के संयुक्त कर राजस्व की संरचना (2021-2024)

चित्र 3.4 गैर-कर राजस्व (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 3.5 संघ एवं राज्यों के संयुक्त व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 3.6 संघ एवं राज्यों के संयुक्त ब्याज भुगतान की प्रवृत्ति

चित्र 3.7 संघ एवं राज्यों के संयुक्त घाटे की प्रवृत्ति (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 3.8 संघ एवं राज्यों के संयुक्त राजकोषीय घाटे के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 3.9 संघ एवं राज्यों के संयुक्त ऋण की प्रवृति (जीडीपी का प्रतिशत)

अध्याय 4: संघ के वित्त की समीक्षा

चित्र 4.1 पूंजीगत व्यय की प्रवृति (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 4.2 संघ के ऋण की प्रवृति और वित्तपोषण के प्रमुख स्रोत (जीडीपी का प्रतिशत)

अध्याय 5: राज्यों के वित्त की समीक्षा

चित्र 5.1 राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में प्रमुख कर मदों का हिस्सा: 2018-19 से 2023-24, 2020-21 को छोड़कर

चित्र 5.2 राज्यों के प्रतिबद्ध व्यय के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 5.3 सामाजिक क्षेत्र में राजस्व व्यय (जीडीपी और कुल राजस्व व्यय के प्रतिशत)

चित्र 5.4 सभी राज्यों द्वारा पूंजीगत व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 5.5 ऋण सर्विसिंग की उच्च और बढ़ती ब्याज लागत

चित्र 5.6 राज्यों की बकाया देनदारियों की संरचना

चित्र 5.7 राज्यों द्वारा बजटेतर गारंटी

चित्र 5.8 राज्यों के स्वयं के राजस्व के घटक: 2023-24 (जीएसडीपी का प्रतिशत)
चित्र 5.9 राज्यों के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी और प्रति व्यक्ति स्वयं कर राजस्व के बीच सकारात्मक संबंध, 2023-24
चित्र 5.10 राजस्व के लिए हस्तांतरण और अनुदान पर निर्भरता, 2023-24
चित्र 5.11 पेंशन पर प्रति व्यक्ति व्यय (₹ में)
चित्र 5.12 वेतन पर प्रति व्यक्ति व्यय (₹ में)
चित्र 5.13 पूंजीगत व्यय, 2023-24 (कुल व्यय का प्रतिशत)
चित्र 5.14 गैर-एनईएच राज्यों में एसएएससीआई योजना उपयोग और पूंजीगत व्यय में परिवर्तन (2021-2024)
चित्र 5.15 एनईएच राज्यों में एसएएससीआई योजना उपयोग और पूंजीगत व्यय में परिवर्तन (2021-2024)
चित्र 5.16 स्वास्थ्य और शिक्षा पर प्रति व्यक्ति व्यय, 2023-24

अध्याय 6: अनुशंसा की अवधि के दौरान संघ का वित्त: एक आकलन

चित्र 6.1 जीडीपी अपस्फीतिकारक की वृद्धि दर
चित्र 6.2 संघ के सकल कर राजस्व की वार्षिक वृद्धि दर
चित्र 6.3 संघ के गैर-कर राजस्व में प्रवृत्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)
चित्र 6.4 संघ की मध्य-वर्षीय देयताओं पर ब्याज की प्रभावी दर
चित्र 6.5 संघ से राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को हस्तांतरण की संरचना
चित्र 6.6 संघ का पूंजीगत व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)

अध्याय 7: कर राजस्व का बंटवारा: ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण

चित्र 7.1 हस्तांतरण और अनुदान के साथ और के बिना संघ राजस्व की प्रवृत्ति
चित्र 7.2 राज्यों का अपना राजस्व, हस्तांतरण और अनुदान (जीडीपी का प्रतिशत)
चित्र 7.3 संघ और राज्यों का अंतरण पश्चात राजस्व (जीडीपी का प्रतिशत)
चित्र 7.4 विभाज्य पूल (जीटीआर का प्रतिशत)

अध्याय 9: राज्यों का आकलन और सहायता अनुदान

चित्र 9.1 राजस्व घाटे वाले राज्यों के वास्तविक और मानक रूप से मूल्यांकित राजस्व घाटा
चित्र 9.2 वास्तविक और मानक रूप से मूल्यांकित राजस्व घाटा वाले राज्यों की संख्या
चित्र 9.3 विभिन्न वित्त आयोग अवधि के दौरान निर्धारित और वास्तविक उछाल
चित्र 9.4 ओटीआर-जीएसडीपी अनुपात और दक्षता स्कोर के बीच तुलना

चित्र 9.5 औसत दक्षता स्कोर

चित्र 9.6 दक्षता स्कोर का सिग्मा अभिसरण

चित्र 9.7 गैर-एनईएच राज्यों के लिए आरडी/जीएसडीपी (प्रतिशत) और प्रति व्यक्ति वेतन और पेंशन व्यय के बीच तुलना (2023-24)

अध्याय 10: स्थानीय निकाय अनुदान

चित्र 10.1 पूर्व के वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित स्थानीय निकाय को अनुदान

चित्र 10.2 आरएलबी का ओएसआर (प्राथमिक क्षेत्र जीएसवीए का प्रतिशत, 2023-24)

चित्र 10.3 यूएलबी का ओएसआर (गैर-प्राथमिक क्षेत्र जीएसवीए का प्रतिशत, 2023-24)

अध्याय 11: आपदा प्रबंधन का वित्तपोषण

चित्र 11.1 पिछले वित्त आयोगों द्वारा राज्यों को आपदा निधि का आवंटन (₹ करोड़)

चित्र 11.2 राज्य निधि के लिए संघ के हिस्से का आवंटन और जारी निधियां (₹ करोड़)

चित्र 11.3 एनडीआरएफ और एनडीएमएफ से जारी निधियां (₹ करोड़)

चित्र 11.4 प्राकृतिक आपदा के कारण राहत पर राज्यों का कुल व्यय

चित्र 11.5 राज्यों का आपदा-वार व्यय (2019-20 से 2023-24 तक)

अध्याय 12: वृहद और राजकोषीय स्थिरता का मार्ग

चित्र 12.1 राज्यों द्वारा बजट-बाह्य उधारी (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 12.2 राज्य सरकार की प्रतिभूतियों के भारित औसत कूपन दर की तुलना में राज्यों की ऋण स्थिति

चित्र 12.3 भारित औसत परिपक्वता (वर्ष) और भारित औसत प्रतिफल (प्रतिशत) वर्ष के दौरान जारी की गई केंद्र और राज्य सरकार की प्रतिभूतियां

चित्र 12.4 बकाया ऋण स्टॉक की परिपक्वता प्रोफाइल (31 मार्च 2025 की स्थिति के अनुसार)

चित्र 12.5 राज्य सरकार प्रतिभूतियों की परिपक्वता (31 मार्च 2025 की स्थिति के अनुसार)

चित्र 12.6 राज्य ऋणों का मोचन प्रोफाइल (जीडीपी का प्रतिशत)

चित्र 12.7 अगले दो दशक के लिए संयुक्त रूप से केंद्र और राज्यों के लिए दीर्घकालिक ऋण प्रक्षेपवक्र (जीडीपी का प्रतिशत)

अध्याय 13: विद्युत क्षेत्र में सुधार

चित्र 13.1 राज्य-वार संचित डिस्कॉम हानियां (सभी राज्य स्वामित्व वाली डिस्कॉम की कुल हानियों का प्रतिशत, 2023-24)

चित्र 13.2 राज्यों के लिए संचित घाटा, 2023-24 (जीएसडीपी का प्रतिशत)

चित्र 13.3 बिलिंग और संग्रहण क्षमता की राज्य-वार तुलना और सभी राज्यों के औसत के साथ एटी एंड सी हानियां, 2023-24

अध्याय 14: सब्सिडी को नियंत्रित करना और उन्हें प्रभावी बनाना

चित्र 14.1 इक्कीस बड़े राज्यों के लिए सब्सिडी और अंतरण (जीएसडीपी का प्रतिशत)
चित्र 14.2 सब्सिडी और अंतरण योजनाओं के क्षेत्रीय हिस्से
चित्र 14.3 राजस्व खाते में राज्य सब्सिडी की संरचना
चित्र 14.4 कृषि सब्सिडी के प्रकार
चित्र 14.5 बिना शर्त अंतरण की क्षेत्रीय संरचना
चित्र 14.6 बिना शर्त अंतरण और राजस्व घाटे वाले राज्यों की संख्या
चित्र 14.7 सब्सिडी और अंतरण (जीएसडीपी का प्रतिशत)
चित्र 14.8 प्रति व्यक्ति सब्सिडी बनाम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (2023-24)
चित्र 14.9 संघीय सब्सिडी और अंतरण
चित्र 14.10 संघीय सब्सिडी और अंतरण की संरचना
चित्र 14.11 वर्ष 2018-19 और वर्ष 2025-26 बजट अनुमान के बीच सब्सिडी और अंतरण की संरचना में परिवर्तन

अध्याय 15: सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम सुधार

चित्र 15.1 राज्य-वार एसपीएसई की संख्या
चित्र 15.2 राज्य-वार सक्रिय और निष्क्रिय एसपीएसई की संख्या
चित्र 15.3 एसपीएसई का कारोबार (जीएसडीपी का प्रतिशत)
चित्र 15.4 राज्य-वार एसपीएसई का लाभ और हानि (2022-23)
चित्र 15.5 विद्युत और गैर-विद्युत क्षेत्र में एसपीएसई का निवल लाभ/हानि
चित्र 15.6 राज्य-वार एसपीएसई का बजटीय व्यय
चित्र 15.7 राज्य सरकारों द्वारा एसपीएसई को जारी क्षेत्र-वार बकाया गारंटियां वर्ष 2022-23 तक
चित्र 15.8 सीपीएसई के निवल लाभ का क्षेत्र-वार वितरण

बॉक्स मदों की सूची

अध्याय 5: राज्यों के वित्त की समीक्षा

बॉक्स 5.1 जीएसटी क्षतिपूर्ति

अध्याय 10: स्थानीय निकाय अनुदान

बॉक्स 10.1 ओडिशा की ग्रामीण शहरी परिवर्तन नीति

बॉक्स 10.2 स्वच्छ इंदौर

अध्याय 11: आपदा प्रबंधन का वित्तपोषण

बॉक्स 11.1 एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए राज्य स्तरीय आवंटन की पद्धति

अध्याय 14: सब्सिडी को नियंत्रित करना और उन्हें प्रभावी बनाना

बॉक्स 14.1 सब्सिडी का लक्ष्यीकरण: घरेलू बिजली सब्सिडी का मामला

केस स्टडी की सूची

अधयाय 13: विद्युत क्षेत्र में सुधार

केस स्टडी 1 गुजरात में राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम का कुशल प्रबंधन

केस स्टडी 2 हरियाणा में राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम का कुशल प्रबंधन

संक्षिप्तियों की सूची

एएआई	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण
एसीएस	औसत आपूर्ति लागत
एडीबी	एशियाई विकास बैंक
एडीसी	स्वायत्त जिला परिषदें
एई	औसत व्यय
एजी	महालेखाकार
एआई	आर्टिफ़िशल इंटेलिजेन्स
एआईडीसी	कृषि अवसंरचना एवं विकास उपकर
एएमआरयूटी	अटल पुनर्जीवन एवं शहरी रूपांतरण मिशन
एपीडीआरपी	त्वरित विद्युत विकास एवं सुधार कार्यक्रम
एपीटेल	विद्युत अपीलीय अधिकरण
एआरईटी	अतिरिक्त खुदरा उत्पाद शुल्क
एआरआर	औसत राजस्व प्राप्त
एटीएंडसी	समग्र तकनीकी एवं वाणिज्यिक
एटीआर	की गई कार्यवाही की रिपोर्टें
बीई	बजट अनुमान
सीएजी	भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक
सीडीईएमए	कैरेबियाई आपदा आपात प्रबंधन एजेंसी
सीडीआरआई	आपदा सहनशील अवसंरचना हेतु गठबंधन
सीईईडब्ल्यू	ऊर्जा, पर्यावरण एवं जल परिषद
सीईआरसी	केंद्रीय विद्युत विनियामक आयोग
सीएफआई	भारत की समेकित निधि
सीओए	खातों की सारणी
सीपीसी	केंद्रीय वेतन आयोग
सीपीएसई	केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
सीपीएसयू	केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
सीआरएफ	आपदा राहत कोष
सीआरआईएफ	केंद्रीय सड़क एवं अवसंरचना कोष
सीएस	केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएँ
सीएसएस	केंद्र प्रायोजित योजनाएँ

सीडब्ल्यूसी	केंद्रीय भंडारण निगम
डीबीटी	प्रत्यक्ष लाभ अंतरण
डीडीएमए	जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
डीडीएमएफ	जिला स्तर आपदा शमन कोष
डीडीआरएफ	जिला स्तर आपदा प्रतिक्रिया कोष
डीडीयूजीजेवाई	दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना
डिसकॉम्स	वितरण कंपनियाँ
डीएम एक्ट	आपदा प्रबंधन अधिनियम
डीपीई	लोक उपक्रम विभाग
डीआरआई	आपदा जोखिम सूचकांक
डीवीसी	दामोदर घाटी निगम
ईबीआर	अतिरिक्त बजटीय संसाधन
ईआरडी	प्रभावी राजस्व घाटा
ईआरपी	उद्यम संसाधन योजना
एफसी	वित्त आयोग
एफसीआई	भारतीय खाद्य निगम
एफडी	राजकोषीय घाटा
एफआरबीएम	राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन
एफआरपी	वित्तीय पुनर्गठन योजना
एफएसबी	पूर्ण सेवा प्राप्त बांड
एफएसआर	वन सर्वेक्षण रिपोर्ट
एफवाय	वित्तीय वर्ष
जीसीओसी	सरकार नियंत्रित अन्य कंपनियाँ
जीसी	सरकारी कंपनियाँ
जीडीपी	सकल घरेलू उत्पाद
जीईएनसी	विद्युत उत्पादन कंपनियाँ
जीआईए	अनुदान सहायता
जीपी	ग्राम पंचायतें
ग्रिडको	ओडिशा विद्युत ग्रिड निगम
जीएसडीपी	सकल राज्य घरेलू उत्पाद
जीसेक	सरकारी प्रतिभूतियाँ
जीएसटी	वस्तु एवं सेवा कर
जीएसवीए	सकल राज्य मूल्य वर्धित
जीटीआर	सकल कर राजस्व

आईईजी	आर्थिक वृद्धि संस्थान
आईएफएमएस	एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली
आईजीएसटी	एकीकृत वस्तु एवं सेवा कर
आईआईएचएस	भारतीय मानव बसावट संस्थान
आईआईपीए	भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
आईएमडी	भारतीय मौसम विभाग
आईपीसीसी	जलवायु परिवर्तन पर अंतर-सरकारी पैनल
आईआरएमए	ग्रामीण प्रबंधन संस्थान आनंद
आईडब्ल्यूएआई	भारत की अंतर्देशीय जलमार्ग प्राधिकरण
जैम	जन धन बैंक खाते, आधार कार्ड, मोबाइल फोन
जेजेएम	जल जीवन मिशन
केएएलआईए	कृषक सहायता जीवनयापन और आय वृद्धि योजना
केडब्ल्यूएच	किलोवॉट-घंटा
एलबी	स्थानीय निकाय
एलएफएडीएस	स्थानीय निधि लेखा परीक्षा विभाग
एलआईसी	भारतीय जीवन बीमा निगम
एलपीजी	द्रवित पेट्रोलियम गैस
एमएएस	मॉडल लेखा प्रणाली
एमडीएफ	मध्यम घनत्व वाला वन
मनरेगा	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम
एमएच	प्रमुख शीर्ष
एमएचए	गृह मंत्रालय
एमओएचयूए	आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय
एमओपीआर	पंचायती राज मंत्रालय
एमओएसपीआई	सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय
एमपीसी	दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहर
एमटीएफपी	मध्यम अवधि राजकोषीय नीति
नाबार्ड	राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक
एनसीसीडी	राष्ट्रीय आपदा एवं आकस्मिक शुल्क
एनसीसीएफ	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक कोष
एनसीडीसी	राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम
एनसीआरबी	राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो
एनडीसीआर	गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियाँ
एनडीएमए	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण

एनडीएमएफ	राष्ट्रीय आपदा शमन कोष
एनडीएमआईएस	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली
एनडीआरएफ	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष
एनईसी	राष्ट्रीय कार्यकारी समिति
एनईएच	उत्तर-पूर्वी और पहाड़ी क्षेत्र
एनएफसीआर	राष्ट्रीय आपदा राहत कोष
एनजीओ	गैर-सरकारी संगठन
एनएचएआई	भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण
एनएचएम	राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन
एनआईडीएम	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान
एनएमएएम	राष्ट्रीय नगर लेखा मैनुअल
एनएमपीसी	दस लाख से कम जनसंख्या वाले शहर
एनपीएस	राष्ट्रीय पेंशन प्रणाली
नरेगा	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी
एनएसएसएफ	राष्ट्रीय लघु बचत कोष
एनटीआर	गैर-कर राजस्व
ओएंडएम	संचालन और अनुरक्षण
ओबीबी	बजट-बाह्य उधार
ओईसीडी	आर्थिक सहयोग और विकास संगठन
ओएफ	खुला वन
ओएनजीसी	तेल और प्राकृतिक गैस निगम
ओआरई	अन्य राजस्व व्यय
ओआरओपी	एक रैंक एक पेंशन
ओएसएल	बकाया देनदारियाँ
ओएसआर	स्व-राजस्व स्रोत
ओटीआर	स्व-कर राजस्व
पीएटी	कर पश्चात लाभ
पीसीजीएसडीपी	प्रति व्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद
पीसीओटीआर	प्रति व्यक्ति स्व-कर राजस्व
पीडी	प्राथमिक घाटा
पीईएस	सार्वजनिक उपक्रम सर्वेक्षण
पीईएसए	पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम
पीएफएमएस	सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली
पीएलआई	उत्पादन से संबद्ध प्रोत्साहन योजना

पीएम किसान	प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि योजना
पीएम-कुसुम	प्रधानमंत्री किसान ऊर्जा सुरक्षा एवं उत्थान महाभियान
पीएमएवाई	प्रधानमंत्री आवास योजना
पीएमजीकेएवाई	प्रधानमंत्री गरीब कल्याण अन्न योजना
पीपीएस	विद्युत खरीद समझौते
पीआरआई	पंचायती राज संस्थान
पीएसई	सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
आर-एपीडीआरपी	पुनर्गठित तीव्र विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम
आरबीआई	भारतीय रिजर्व बैंक
आरडी	राजस्व घाटा
आरडीजी	राजस्व घाटा अनुदान
आरडीएसएस	पुनर्गठित वितरण क्षेत्र योजना
आरई	संशोधित अनुमान
आरजीजीवीवाई	राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना
आरएचएस	दाहिनी ओर
आरएलबी	ग्रामीण स्थानीय निकाय
एसएएससीआई	पूंजी निवेश के लिए राज्यों को विशेष सहायता
सौभाग्य	सहज बिजली हर घर योजना
एसबीआई	भारतीय स्टेट बैंक
एसबीएम-जी	स्वच्छ भारत मिशन - ग्रामीण
एससी / एसटी	अनुसूचित जाति / अनुसूचित जनजाति
एससी	वैधानिक निगम
एसडीजी	सतत विकास लक्ष्य
एसडीएमए	राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
एसडीएमएफ	राज्य आपदा शमन कोष
एसडीआरएफ	राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष
एसईबी	राज्य विद्युत बोर्ड
एसईआरसी	राज्य विद्युत विनियामक आयोग
एसएफसी	राज्य वित्त आयोग
एसएफए	सांख्यिकीय सीमा विश्लेषण
एसएफएआर	राज्य वित्त लेखा परीक्षा प्रतिवेदन
एसजीएस	राज्य सरकारी प्रतिभूतियाँ
एसएलबी	सेवा स्तर मानदंड
एसओएनटीआर	राज्यों की स्वकीय गैर-कर राजस्व

एसओटीआर	राज्यों की स्वकीय कर राजस्व
एसपीएसई	राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
एसपीवी	विशेष प्रयोजन वाहन
एसएस	समग्र शिक्षा
एसएसपी	सामाजिक सुरक्षा पेंशन
एसएसआरई	सामाजिक क्षेत्र राजस्व व्यय
एसटीपी	सीवेज उपचार संयंत्र
एसवीएएमआईटीवीए	गाँवों का सर्वेक्षण, आबादी क्षेत्रों का मानचित्रण और उन्नत प्रौद्योगिकी के साथ अभिलेखन योजना
एसडब्ल्यूएम	ठोस अपशिष्ट प्रबंधन
टीएफआर	कुल प्रजनन दर
टीजीआर	प्रवृत्ति वृद्धि दर
टीओआर	संदर्भ की शर्तें
टीआरएएनएससी	विद्युत संचरण कंपनियाँ
टीआरई	कुल राजस्व व्यय
यूडीएवाई	उज्ज्वल डिस्कॉम आश्वासन योजना
यूएलबी	शहरी स्थानीय निकाय
यूएनडीआरआर	आपदा जोखिम न्यूनीकरण हेतु संयुक्त राष्ट्र कार्यालय
यूटी	केंद्र शासित प्रदेश
वीएआर	वेक्टर स्व-प्रतिगामी
वीएटी	मूल्य संवर्धित कर
वीडीएफ	अत्यंत सघन वन
डब्ल्यूएएसएच	जल, स्वच्छता और स्वच्छता कार्यक्रम
डब्ल्यूबी	विश्व बैंक

यह रिपोर्ट की एक अनुवादित प्रति है। मूल प्रति के लिए, रिपोर्ट के अंग्रेजी संस्करण को संदर्भित किया जा सकता है।

This is a translated copy of the Report. For the original copy, the English version of the Report may be referred.

1 परिचय

1.1 वित्त आयोग (एफसी) भारत में केंद्र-राज्य राजकोषीय संबंधों को आकार देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। अपनी संवैधानिक जिम्मेदारियों का निर्वहन करते हुए, हमने सोलहवें वित्त आयोग के रूप में इसकी सिफारिशें तैयार करने के लिए कई संस्थागत, परामर्शी और विश्लेषणात्मक प्रयोग किए हैं। यह अध्याय सोलहवें वित्त आयोग के संवैधानिक आधार, संरचना और विचारार्थ विषयों (टीओआर) की रूपरेखा प्रस्तुत करता है। इस अध्याय में आयोग के संचालन के लिए की गई संगठनात्मक व्यवस्था और प्रारंभिक कार्य भी दिए गए हैं, राज्य और संघ सरकार के साथ हुए गहन परामर्श का वर्णन है, आंकड़ा संग्रह और विश्लेषण के तरीकों की व्याख्या है और आयोग के विचार-विमर्श को दिशा देने के लिए अपनाए गए व्यापक फ्रेमवर्क का विवरण है। यह अध्याय रिपोर्ट के अवलोकन और संरचना के साथ समाप्त होता है।

आयोग का गठन और इसकी संरचना

1.2 भारतीय संविधान के अनुच्छेद 280 के खंड (1) और वित्त आयोग (विविध प्रावधान) अधिनियम, 1951 (1951 का अधिनियम संख्या 33) के प्रावधानों के अनुसरण में, भारत के राष्ट्रपति ने अधिसूचना, सा.आ. 5533 (अ) दिनांक 31 दिसंबर 2023 (*अनुलग्नक 1.1*) के द्वारा सोलहवें वित्त आयोग का गठन किया। आयोग 1 अप्रैल 2026 से 31 मार्च 2031 तक पांच वर्ष की अवधि के लिए अपनी सिफारिशें देने के लिए अधिदेशित है।

1.3 नीति आयोग के पूर्व उपाध्यक्ष एवं कोलंबिया विश्वविद्यालय के प्रोफेसर डॉ. अरविंद पनगढ़िया 16वें वित्त आयोग के अध्यक्ष नियुक्त किए गए। श्री ऋत्विक रंजनम पाण्डेय वित्त आयोग के सचिव नियुक्त किए गए।

1.4 इसके बाद, राष्ट्रपति ने अधिसूचना सा.आ. 369(अ) दिनांकित 30 जनवरी 2024 के माध्यम से, निम्नलिखित व्यक्तियों को आयोग के सदस्य के रूप में नियुक्त किया (*अनुलग्नक 1.2*):

(i) श्री अजय नारायण झा, पूर्व सदस्य, पंद्रहवां वित्त आयोग और पूर्व सचिव, व्यय विभाग - पूर्णकालिक सदस्य

(ii) श्रीमती एनी जॉर्ज मैथ्यू, पूर्व विशेष सचिव, व्यय विभाग - पूर्णकालिक सदस्य

(iii) डॉ. निरंजन राजाध्यक्ष, कार्यकारी निदेशक, आर्था ग्लोबल - पूर्णकालिक सदस्य

(iv) डॉ. सौम्य कांति घोष, ग्रुप मुख्य आर्थिक सलाहकार, भारतीय स्टेट बैंक - अंशकालिक सदस्य

1.5 चूंकि डॉ. निरंजन राजाध्यक्ष ने अपना पदभार ग्रहण नहीं किया था, अत: माननीय राष्ट्रपति की अधिसूचना संख्या सा.आ. 1625 (अ) दिनांकित 5 अप्रैल 2024 के माध्यम से डॉ. मनोज पांडा, पूर्व निदेशक, आर्थिक विकास संस्थान को आयोग का पूर्णकालिक सदस्य नियुक्त किया। (*अनुलग्नक 1.3*)

1.6 श्री अजय नारायण झा ने दिनांक 8 अप्रैल 2025 को आयोग से अपना त्यागपत्र दे दिया।

1.7 तत्पश्चात, अधिसूचना सा.आ. संख्या 2506 (अ) दिनांक 07 जून 2025 के माध्यम से श्री टी. रबी शंकर, डिप्टी गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक को अंश कालिक सदस्य नियुक्त किए गए। (*अनुलग्नक 1.4*)

संदर्भ की शर्तें

1.8 सोलहवें वित्त आयोग के गठन के आदेशानुसार, इसका टीओआर इस प्रकार है:

"आयोग निम्नलिखित मामलों के संबंध में सिफारिशें देगा, अर्थात्:

i. संघ और राज्यों के बीच करों के शुद्ध आगमों का, जो संविधान के भाग 12 के अध्याय 1 के अधीन उनमें विभाजित किए जाने हैं या किए जाएं, विवरण के बारे में और राज्यों के बीच ऐसे आगमों के तत्संबंधी भाग का आबंटन;

ii. भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्व में सहायता अनुदान को शासित करने वाले सिद्धांत और उन राज्यों को, जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 275 अधीन उनके राजस्वों में सहायता अनुदान के रूप में उस अनुच्छेद के खंड (1) के परंतुक में विनिर्दिष्ट प्रयोजनों से भिन्न प्रयोजनों के लिए सहायता की आवश्यकता है, संदत्त की जाने वाले धनराशियां; और

iii. राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि के संवर्धन के लिए आवश्यक अध्युपाय।

आयोग आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 (2005 का 53) के तहत गठित निधियों के संदर्भ में

आपदा प्रबंधन पहलों के वित्तपोषण पर वर्तमान व्यवस्थाओं की पुनरीक्षा करें और उन पर उचित सिफारिशें दें।

1.9 आयोग को प्रारंभ में 31 अक्टूबर 2025 तक अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करनी थी, जिसमें 1 अप्रैल 2026 से 31 मार्च 2031 तक की अनुशंसा अवधि शामिल थी। बाद में दिनांक 10 अक्टूबर 2025 की अधिसूचना एस.ओ. 4640 (ई) (*अनुलग्नक 1.4 ए*) के माध्यम से 30 नवंबर 2025 तक रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए यह अवधि बढ़ा दी गई।

कार्यालय संरचना और प्रारंभिक चुनौतियां

1.10 आयोग के औपचारिक गठन की प्रत्याशा में इसकी प्रारंभिक गतिविधियां करने के लिए वित्त मंत्रालय के तहत सोलहवें वित्त आयोग के लिए एक अग्रिम प्रकोष्ठ स्थापित किया गया। प्रारंभ में तीन अधिकारियों की इस प्रकोष्ठ ने आयोग के सचिवालय की स्थापना और इसके प्रभावी कामकाज के लिए आवश्यक प्रारंभिक गतिविधियां शुरू करने के लिए आवश्यक महत्वपूर्ण आधारभूत कार्य किया।

1.11 इसके उपरांत, आर्थिक कार्य विभाग ने, 1, टॉल्स्टॉय मार्ग, नई दिल्ली में जवाहर व्यापार भवन की तीन मंजिलों - सातवीं, नौवीं और उन्नीसवीं मंजिल पर आयोग के लिए कार्यालय स्थल आवंटित किया। सातवीं मंजिल तुरंत चालू हो गई थी, जबकि नौवीं और उन्नीसवीं मंजिल जीर्ण स्थिति में थीं इसका पूर्ण नवीकरण किए जाने की आवश्यकता थी। इन मंजिलों को नवीनीकृत करने के काफी प्रयास किए गए, जिसमें फर्नीचर की खरीद और आईटी इंफ्रास्ट्रक्चर की स्थापना शामिल थी। ये अवसंरचना और संचालन व्यवस्थाएं आयोग के शुरुआती विचार-विमर्श और हितधारकों की पहुंच के साथ-साथ आगे बढ़ीं।

1.12 प्रशासनिक कर्मचारियों की दृढ़ प्रतिबद्धता के बावजूद, परिचालन को पूरी तरह से स्थिर करने की प्रक्रिया में लगभग चार महीने लग गए। जनवरी और मई 2024 के बीच की अवधि महत्वपूर्ण लोजिस्टीकल और वित्तीय चुनौतियों से भरी थी। आम चुनावों के दौरान आदर्श आचार संहिता (एमसीसी) लागू होने से वित्तीय अनुमोदन में देरी हुई।

1.13 बुनियादी ढाँचे की सीमाओं ने भी परिचालन संबंधी कठिनाइयाँ पैदा कीं। जवाहर व्यापार भवन में कई सरकारी कार्यालय हैं, और इसमें लिफ्टों की संख्या सीमित है। भवन की आधी लिफ्टें कई वर्षों से खराब हैं, जिसके परिणामस्वरूप अंतर-कार्यालय आवाजाही और समन्वय, विशेष रूप से 16वें वित्त आयोग द्वारा उपयोग की जाने वाली तीन अलग-अलग मंजिलों पर जाने में अक्षमता सामने आती है। आने वाले गणमान्य व्यक्तियों को इस अड़चन से अक्सर असुविधा होती थी।

1.14 इन अनुभवों के आलोक में, सोलहवें वित्त आयोग में प्राप्त अनुभव से हमारा विचार है कि भावी आयोगों को एक अधिक एकीकृत और सुसज्जित कार्यालय सेटअप का लाभ होगा,

जिसमें कार्यालय तल एक दूसरे के समीप हों और आयोग के औपचारिक गठन से पहले ही पूर्व-सुसज्जित कार्यस्थल तैयार कर लिए जाएं। गठन के समय ही पर्याप्त निधियों और अवसंरचना के प्रावधान से कार्य का निर्बाध प्रारंभ और कर्मियों की समय पर नियुक्ति सुनिश्चित होगी।

डिजिटल अवसंरचना और पब्लिक इंटरफेस

1.15 पारदर्शिता बढ़ाने और व्यापक सहभागिता को सुगम बनाने के लिए, सोलहवें वित्त आयोग ने एक आधिकारिक वेबसाइट विकसित की और उसका अनुरक्षण किया है। यह पोर्टल एक केंद्रीकृत सूचना संसाधन के रूप में कार्य करता है, जो आयोग के गठन और संरचना, इसकी सरकारी अधिसूचनाओं, भर्ती से संबंधित जानकारी और खरीद नोटिस पर विवरण प्रदान करता है। इस पोर्टल महत्वपूर्ण दस्तावेजों, पृष्ठभूमि कागजात और प्रेजेंटेशन सहित प्रमुख दस्तावेज हैं तथा पिछले वित्तीय आयोगों की रिपोर्ट पर भी हैं। महत्वपूर्ण बात यह है कि वेबसाइट पर आम जनता, संस्थाओं तथा संगठनों के लिए एक समर्पित सेक्शन है, जहां पर वे टीओआर पर अपने सुझाव एवं विचार प्रस्तुत कर सकते हैं, ताकि अधिक समावेशी परामर्श प्रक्रिया को समर्थन मिल सके।

सचिवालय संरचना और तकनीकी विशेषज्ञता

1.16 16वें वित्त आयोग का कार्य विभिन्न सेवाओं और पृष्ठभूमियों से आए अधिकारियों और व्यावसायिकों की एक बहु-विषयक टीम द्वारा समर्थित है। भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय राजस्व सेवा (आयकर), भारतीय राजस्व सेवा (सीमा शुल्क और अप्रत्यक्ष कर), भारतीय रेल यातायात सेवा, भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा सेवा, भारतीय आर्थिक सेवा, भारतीय सांख्यिकीय सेवा और केंद्रीय सचिवालय सेवा सहित कई केंद्रीय सिविल सेवाओं से प्रतिनियुक्ति पर अधिकारी शामिल किए गए थे। इसके अतिरिक्त, भारतीय रिज़र्व बैंक, राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार और राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान से भी अधिकारियों और व्यावसायिकों को प्रतिनियुक्त किया गया अथवा भेजा गया था। इन अधिकारियों ने राजकोषीय नीति, लोक वित्त और अंतर-सरकारी समन्वय में अपने प्रशासनिक अनुभव और क्षेत्र ज्ञान का योगदान दिया। 16वें वित्त आयोग में प्रतिनियुक्त सभी अधिकारियों की एक विस्तृत सूची *अनुलग्नक 1.5* पर उपलब्ध है।

1.17 आयोग के सचिवालय में अधिकारियों की नियुक्ति करने संबंधी प्रक्रिया में विभिन्न सेवाओं और विभागों के साथ समन्वय शामिल था, और यह कार्य अठारहवीं लोकसभा के आम चुनावों सहित ओवरलैप प्रशासनिक व्यस्तता की अवधि में किया गया था। इस ओवरलैप व्यस्तता से प्रतिनियुक्ति अनुमोदन और नियुक्ति में प्रक्रियात्मक बाधाएं आईं। कुछ अधिकारी अस्थायी रूप से चुनाव ड्यूटी पर तैनात थे और जबकि कुछ अधिकारियों को अपने मूल संवर्गों से प्रक्रियात्मक मंजूरी की आवश्यकता थी, वहीं वित्त आयोग ने समय पर प्रतिनियुक्ति को सुविधाजनक बनाने हेतु संबंधित अधिकारियों के साथ मिलकर काम किया। निरंतर जुड़ाव और

अंतर-विभागीय समन्वय के माध्यम से ही अधिकांश अधिकारियों ने 2024 के मध्य तक कार्यभार ग्रहण किया जिससे सचिवालय अपनी कोर टीम को पूर्णतया सुव्यविस्थित करने और अपनी विश्लेषणात्मक और परामर्शी जिम्मेदारियों के साथ आगे बढने में सक्षम हो सका।

1.18 प्रतिनियुक्ति पर आए अधिकारियों के अलावा, 16वें वित्त आयोग में अर्थशास्त्र, लोक वित्त, सार्वजनिक नीति, सांख्यिकी और शासन जैसे क्षेत्रों में शैक्षिक और व्यवसायिक प्रशिक्षण प्राप्त वरिष्ठ परामर्शदाता, परामर्शदाताओं और युवा पेशेवर को शामिल किए गए। सोलहवां वित्त आयोग विशेषज्ञता के इस मिश्रण से अपने विचार-विमर्श में तकनीकी और विश्लेषणात्मक दृढ़ता के उच्च मानक बनाए रखने में सक्षम बना।

1.19 16वें वित्त आयोग को बहुमुखी विकास संस्थानों से भी काफी सहायता मिली। विश्व बैंक (डबल्यूबी) और एशियाई विकास बैंक (एडीबी) ने आयोग के कार्यकाल के दौरान सीधे काम करने के लिए लोक वित्त परामर्शदाताओं की नियुक्ति की। परामर्शदाताओं ने तकनीकी जानकारी प्रदान की और राजकोषीय विकेंद्रीकरण, ऋण स्थिरता और परिणाम-आधारित अंतरण में वैश्विक सर्वोत्तम प्रथाओं तक पहुंच को सुगम बनाया।

1.20 सार्वजनिक वित्त अनुसंधान में उभरती प्रतिभाओं का उपयोग करने और क्षमता निर्माण के लिए, आयोग ने एक संरचित इंटर्नशिप कार्यक्रम शुरू किया, जिसमें विभिन्न शैक्षणिक पृष्ठभूमि से स्नातक, स्नातकोत्तर और डॉक्टरेट-स्तर के विद्यार्थियों को अवसर मिला। इंटर्न विद्यार्थियों ने राज्य परामर्श के लिए चल रहे अनुसंधान कार्य, आंकडों के संकलन और प्रारंभिक कार्य में योगदान दिया, जिससे सचिवालय की विश्लेषणात्मक क्षमता में वृद्धि हुई।

राज्यों और हितधारकों के साथ विमर्श

1.21 अपने संवैधानिक दायित्व के निर्वहन हेतु, 16वें वित्त आयोग ने राज्यों की वित्तीय स्थिति और विकास संबंधी प्राथमिकताओं की व्यापक समझ सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकारों के साथ संरचित और बहु-स्तरीय संवाद के माध्यम (चैनल) स्थापित किए। यह मानते हुए कि इसकी सिफारिशों की गुणवत्ता, प्राप्त सूचना की समयबद्धता और सत्यनिष्ठा पर निर्भर है, 16वें वित्त आयोग ने राज्यों के भीतर विभिन्न स्तरों पर प्रमुख पदाधिकारियों तक व्यवस्थित रूप से संपर्क और संवाद किया।

1.22 आयोग के अध्यक्ष ने सभी राज्यों के मुख्यमंत्रियों को पत्र लिखा, जिसमें टीओआर का विवरण प्रस्तुत करते हुए उनसे कर वितरण के सिद्धान्त, अनुदान सहायता, स्थानीय निकायों के लिए संसाधन संवर्धन, और आपदा जोखिम वित्तपोषण जैसे प्रमुख मुद्दों पर विचार आमंत्रित किए गए। इसके पूरक के रूप में सोलहवें वित्त आयोग के सचिव ने राज्यों के मुख्य सचिवों को संबोधित करते हुए, अवार्ड अवधि 2026-31 के लिए आवश्यक डेटा और पूर्वानुमान संबंधी आवश्यकताओं को दोहराया।

1.23 सुगम एवं प्रभावी समन्वय सुनिश्चित करने के लिए, राज्यों को अपने वित्त विभाग में

एक समर्पित वित्त आयोग प्रकोष्ठ (एफ़सी सेल) स्थापित करने तथा एक वरिष्ठ अधिकारी को नोडल अधिकारी के रूप में नामित करने की सलाह दी गई। सभी राज्यों को स्पष्ट रूप से निर्धारित अंतिम तिथियों की सूचना से अवगत कराते हुए डेटा और ज्ञापन प्रस्तुत करने की सुविधा हेतु एक सुरक्षित वेब आधारित पोर्टल विकसित कर वित्त आयोग की आधारिकारिक वेबसाइट पर उपलब्ध कराया गया।

1.24 संचालन स्तर पर, 16वें वित्त आयोग के संयुक्त सचिवों ने राज्यों के महालेखाकार (लेखा परीक्षा) के साथ कार्य करते हुए राजकोषीय प्रवृत्तियों, राजकोषीय मानकों के अनुपालन, तथा स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति पर प्रेजेंटेशन देने के लिए आमंत्रित किया। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के कार्यालय में महालेखाकार (सरकारी लेखा) से भी संपर्क किया, ताकि सभी राज्यों के विस्तृत वित्तीय लेखा संबंधी आकड़ें प्राप्त किए जा सके। सोलहवें वित्त आयोग के राज्य वर्टिकल ने राज्य वित्त विभागों में नामित नोडल अधिकारियों के साथ सीधे समन्वय किया, उन्हें समर्पित डेटा सबमिशन पोर्टल के लिए एक्सेस क्रेडेंशियल प्रदान किया और इंटरैक्शन की प्रक्रियात्मक फ्रेमवर्क की रूपरेखा तैयार की।

1.25 राज्यों से अंतर्निहित मान्यताओं के साथ अवार्ड अवधि (2026-2031) के लिए अपने व्यापक अनुमान प्रस्तुत करने का अनुरोध किया। उनसे विशेष रूप से शुद्ध कर आय के वितरण, सहायता अनुदान की संरचना, वित्तीय विकेंद्रीकरण, और आपदा प्रबंधन वित्तपोषण से संबंधित विषयों पर टीओआर में शामिल प्रमुख विषयों पर अपने विचार साझा करने के लिए भी कहा गया।

1.26 इसके अतिरिक्त, 16वें वित्त आयोग ने वित्त वर्ष 2011-12 से आगे का विस्तृत वित्तीय डेटा मांगा, जिसमें प्राप्तियों और व्यय (राजस्व और पूंजीगत दोनों), ऋण देयताएं, वेतन और सब्सिडी बहिर्प्रवाह, जमा राशि तथा प्रेषण संबंधी जानकारी शामिल थी। नवीनतम राजकोषीय वर्ष के पृथक 'सेवा शीर्ष' डेटा तथा अनंतिम लेखे प्राप्त करने पर विशेष बल दिया गया। विस्तृत डेटा प्राप्त होने तक आयोग ने अपने पूर्व-दौरों विश्लेषण को सुदृढ़ करने के लिए संयुक्त वित्त और राजस्व लेखा डेटा का अंतरिम रूप से उपयोग किया।

1.27 राज्यों की महालेखाकारों (एजी) के प्रेजेंटेशन के लिए, 16वें वित्त आयोग ने प्रमुख विषयों की विस्तृत सूची प्रदान की, जिसमें राज्य की वित्तीय स्थिति, राज्य-स्वामित्व वाले उपक्रमों का प्रदर्शन, पूर्व वित्त आयोग की सिफ़ारिशों का अनुपालन, स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति, तथा विद्युत क्षेत्र सुधार जैसे विषय शामिल थे। ये प्रेजेंटेशन, राज्यों के दौरे से पूर्व, आयोग के तैयारी संबंधी आकलनों का अभिन्न अंग थीं।

1.28 पारदर्शिता और सहभागी गवर्नेंस के सिद्धांतों के अनुरूप, 16वें वित्त आयोग ने आम जन, शैक्षणिक संस्थानों, सिविल सोसाइटी संगठनों और अन्य हितधारकों से भी सार्वजनिक सूचना (*अनुलग्नक 1.6*) के माध्यम से सुझाव और विचार आमंत्रित किए थे। सुझाव टीओआर

तथा आयोग के अधिदेश से संगत अन्य मुद्दों पर मांगे गए थे। इच्छुक पक्षकारों से सुव्यवस्थित सुझाव प्राप्त करने के लिए आयोग की आधिकारिक वेबसाइट पर 'सुझाव आमंत्रण' शीर्षक से एक विशेष भाग बनाया गया।

1.29 संचार के इस सुव्यवस्थित फ्रेमवर्क से 16वें वित्त आयोग और राज्यों के बीच सार्थक एवं निरंतर संवाद स्थापित हुआ। इससे यह भी सुनिश्चित हुआ कि परामर्शी प्रक्रिया साक्ष्य-आधारित, समावेशी और उभरते राजकोषीय परिदृश्य के प्रति अनुक्रियाशील बनी रहे।

डेटा स्रोत और विश्लेषणात्मक पद्धति

1.30 वित्त आयोग की अनुशंसाएं विश्वसनीय और आधिकारिक संस्थानों से प्राप्त राजकोषीय डेटा के गहन विश्लेषण पर आधारित हैं। पूर्व रीति के अनुरूप, 16वें वित्त आयोग ने संघ और राज्यों की राजकोषीय स्थिति का आकलन के साथ साथ स्थानीय निकायों और आपदा प्रबंधन से संबंधित मुद्दों की जांच करते समय, डेटा प्रामाणिकता, पारदर्शिता और तुलनीयता पर विशेष बल दिया।

1.31 संघ के वित्त के आकलन के लिए, आयोग ने संसद में प्रस्तुत वार्षिक बजट दस्तावेजों और सार्वजनिक रूप से उपलब्ध राजकोषीय डेटा पर भरोसा किया। करों के विभाज्य पूल का अलग-अलग ब्यौरा नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक कार्यालय से प्राप्त किया गया था।

1.32 राज्यों के संबंध में, 16वें वित्त आयोग ने मुख्य रूप से संबंधित महालेखाकारों द्वारा संकलित लेखापरीक्षित (ऑडिट किए गए) राज्य वित्त लेखों का उपयोग किया। इनके अतिरिक्त आयोग के ऑनलाइन डेटा पोर्टल के माध्यम से उपलब्ध कराए गए वित्तीय डेटा का उपयोग किया गया जहां प्रत्येक राज्य द्वारा नामित नोडल अधिकारियों ने प्राप्तियाँ, व्यय, विद्युत क्षेत्र की वित्तीय स्थिति, सब्सिडी, केंद्र प्रायोजित योजनाएँ और अन्य संबंधित घटकों को कवर करने वाले 29 विवरण अपलोड किए थे। अतिरिक्त स्रोतो में राज्य वित्त पर भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) के प्रकाशन और सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय शामिल थे, जिन्होंने सकल राज्य घरेलू उत्पाद, सकल राज्य मूल्य संवर्धन, उपभोग, निवेश, बचत, सकल पूंजी निर्माण आदि पर तुलनात्मक डेटा प्रदान किया। जनसांख्यिकीय अनुमानों के लिए, 16वें वित्त आयोग ने स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के डेटा का संदर्भ लिया, जिन्होंने वर्ष 2036 तक की जनसंख्या का अनुमान प्रस्तुत किया।

1.33 आपदा प्रबंधन के वित्तपोषण पर अपने विचार-विमर्श के दौरान, आयोग ने आपदा से संबंधित कार्यकलाप पर औसत वार्षिक व्यय की गणना करते समय राज्य वित्त लेखा में उपलब्ध व्यय डेटा का उपयोग किया। इन आकड़ों का मिलान गृह मंत्रालय के राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली से प्राप्त आकड़ों से किया गया, जिनमें हाल के वर्षों में राज्यों द्वारा रिपोर्ट किए गए वास्तविक आपदा संबंधी व्ययों पर गहन जानकारी थी।

1.34 स्थानीय निकायों के लिए, 16वें वित्त आयोग ने राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की एक व्यापक तस्वीर तैयार करने हेतु कई डेटा स्रोतों का उपयोग किया। पंचायती राज मंत्रालय का ई-ग्राम स्वराज पोर्टल ग्रामीण स्थानीय निकायों को अनुदान आवंटन, निर्मुक्ति और उपयोग से संबंधित डेटा प्रदान करता है, जिसे आबद्ध और अनाबद्ध श्रेणियों में विभाजित किया गया। शहरी स्थानीय निकायों के लिए आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के शहरी वित्त पोर्टल (सिटी फ़ाइनेंस पोर्टल) पर संपत्ति कर और राज्य एवं संघ सरकार से मिलने वाले आनुदान सहित इसकी आय के स्रोतों से संबंधित विस्तृत जानकारी थी। इसने सेवा स्तर मानकों पर कार्य निष्पादन डेटा भी प्रदान किया। इसके अतिरिक्त 16वें वित्त आयोग पोर्टल के माध्यम से जानकारी एकत्र की गई, जिससे राज्यों को स्थानीय स्तर पर वित्तीय प्रवाह और कार्यात्मक क्षमता पर सुसंगत रिपोर्टिंग की जा सकी।

1.35 कुल मिलाकर, इन डेटा स्रोतों से 16वां वित्त आयोग अपने अधिदेश के सभी घटकों को एक सूक्ष्म, साक्ष्य-आधारित विश्लेषण करने में सक्षम हुआ।

राज्य परामर्श और क्षेत्र दौरे

1.36 अप्रैल, मई और जून 2024 के महीने अठारहवीं लोकसभा के आम चुनावों के महीने थे। इस अवधि के दौरान, आदर्श आचार संहिता लागू थी, जिससे राज्य सरकारों के साथ सीधे संपर्क करना बाधित था। तदनुसार, 16वें वित्त आयोग ने राज्य-स्तरीय परामर्शों को चुनावी प्रक्रिया के पूरा होने तक स्थगित करने का निर्णय लिया।

1.37 चुनावी प्रक्रिया पूरी होने के बाद, आयोग ने जून 2024 के अंतिम सप्ताह में हिमाचल प्रदेश से शुरुआत करते हुए अपने राज्य दौरे शुरू किए। अगले बारह माह के दौरान, आयोग ने सभी अट्ठाईस राज्यों के साथ परामर्श किया, जिसका समापन जून 2025 के पहले सप्ताह में उत्तर प्रदेश के दौरे के साथ हुआ। आयोग द्वारा अपने कार्यकाल के दौरान किए गए सभी राज्य दौरों का कार्यक्रम और इन दौरों के दौरान आयोजित विभिन्न परामर्शों में भाग लेने वालों की सूची *अनुलग्नक 1.7* में दी गई है।

1.38 ये दौरे 16वें वित्त आयोग की परामर्शी प्रक्रिया का एक केंद्रीय घटक थे, और इनसे राज्यों में उच्चतम नेतृत्व स्तर के साथ सीधे जुड़ने, जमीन पर कार्यान्वयन की वास्तविकताओं का अवलोकन करने तथा राजकोषीय और शासन संबंधी चुनौतियों के संदर्भ में प्रासंगिक जानकारी एकत्र करने का अनूठा अवसर मिला।

1.39 इन दौरों से पहले संबंधित राज्य के महालेखाकार द्वारा तैयारी संबंधी प्रेजेंटेशन दी जाती थी, जिससे राज्य के राजकोषीय संचालन का स्वतंत्र वित्तीय दृष्टिकोण और डेटा आधारित निदान प्राप्त हुआ। इन जानकारियों ने 16वें वित्त आयोग के राज्य अधिकारियों के साथ संवाद की

रूपरेखा तैयार करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। *अनुलग्नक 1.8* में प्रत्येक राज्य दौरे के लिए महालेखाकर (एजी) द्वारा दिए गए प्रेजेंटेशन की सूची दी गई है।

1.40 प्रत्येक दौरा राज्य सरकार के मुख्यमंत्री, वित्त मंत्री, मुख्य सचिव और वरिष्ठ अधिकारियों के साथ औपचारिक बैठकों के इर्द-गिर्द संरचित किया गया था। राज्यों ने अपनी राजकोषीय स्थिति, क्षेत्रीय प्राथमिकताओं और 16वें वित्त आयोग से अपनी अपेक्षाओं को रेखांकित करते हुए विस्तृत ज्ञापन प्रस्तुत किया। इसके बाद विचार-विमर्श हुए, जिनमें आयोग को स्पष्टीकरण मांगने, विश्लेषणात्मक प्रश्न उठाने, और वर्टिकल और होरिजेंटल हस्तांतरण, सहायता अनुदान, ऋण स्थिरता, स्थानीय निकायों की संसाधन आवश्यकताएं और आपदा वित्तपोषण से संबंधित राज्य-विशिष्ट चिंताओं को बेहतर ढंग से समझने में मदद मिली।

1.41 राज्य सरकार के प्रतिनिधियों के साथ बैठक के बाद, 16वें वित्त आयोग ने ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों, अनुसूचित क्षेत्रों की स्वायत्त जिला परिषदों, व्यापार और उद्योग संघों, और राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों के साथ संरचित विचार-विमर्श किया। सुविज्ञ और सार्थक चर्चाओं को सुगम बनाने के लिए टीओआर के मुख्य तत्वों को रेखांकित करते हुए एक व्याख्यात्मक नोट पहले से ही राज्य सरकारों के साथ साझा किया गया और अनुरोध किया गया कि इसे उल्लिखित हितधारक समूहों में परिचालित किया जाए। इस कदम का उद्देश्य आयोग के अधिदेश की एक आम समझ को बढ़ावा देना और यह सुनिश्चित करना था कि आगामी वार्ता अच्छी तरह से निदेशित और पर्याप्त रूप से समृद्ध हो।

1.42 16वें वित्त आयोग ने प्रत्येक राज्य में अपनी बैठकों के समापन पर प्रेस ब्रीफिंग भी आयोजित की। इन संवादों का उद्देश्य मीडिया और आम जनता को सोलहवे वित्त आयोग के अधिदेश, उसके कार्य की प्रगति, और मुख्यमंत्री तथा वरिष्ठ राज्य अधिकारियों के साथ आयोजित परामर्श की प्रकृति से अवगत कराना था। आयोग ने राज्यों से टीओआर के प्रमुख घटकों पर महत्वपूर्ण सुझाव भी साझा किए और मीडिया के प्रश्नों का उत्तर दिया, जिससे पारदर्शिता को बढ़ावा मिला और परामर्श प्रक्रिया में व्यापक सार्वजनिक भागीदारी को प्रोत्साहन मिला।

1.43 औपचारिक विचार-विमर्श के अलावा, 16वें वित्त आयोग ने चयनित जिलों, औद्योगिक समूहों, नगरपालिकाओं, ग्राम पंचायतों, स्वास्थ्य और शिक्षा संस्थानों, अवसंरचना परियोजनाओं और पर्यटन क्लस्टर का क्षेत्रीय दौरा भी किया। इन साइट दौरों से सदस्यों को कार्यान्वयन क्षमता, सेवा वितरण बाधाएं और क्षेत्रीय नवाचार की प्रत्यक्ष समझ प्राप्त करने का अवसर मिला।

1.44 इन दौरों के दौरान कुछ विषयगत अवलोकन सामने आए, जिनमें शामिल हैं: शहरीकरण, जहां तेजी से बढ़ते शहरों और उप-शहरी क्षेत्रों में वित्तपोषण और सेवा वितरण की चुनौतियाँ स्पष्ट रूप से देखी गईं; पर्यटन और सांस्कृतिक/ऐतिहासिक अवसंरचना, जिसने राज्य-नेतृत्व वाले आर्थिक विकास की संभावनाओं पर गहरी समझ मिली; स्वस्थ्य और शिक्षा प्रणालियाँ, जहां

पहुँच और परिणामों की गुणवत्ता में असमानताएं लगातार चिंता का विषय रही; और विशेष रूप से हिमालयी क्षेत्र और तटीय राज्यों जैसे पारिस्थितिक रूप से संवेदनशील क्षेत्रों में आपदा जोखिम प्रबंधन, जैसे क्षेत्र शामिल थे।

1.45 कई राज्यों में 16वें वित्त आयोग ने राष्ट्रीय और सांस्कृतिक महत्व वाले स्थलों का दौरा किया, जिनमें तीर्थस्थल, अपशिष्ट उपचार संयंत्र, नवीकरणीय ऊर्जा संस्थापना और सहकारी खेती पहल शामिल थीं। इन अनुभवों ने आयोग की भारत में विकासात्मक आकांक्षाओं और सामाजिक-आर्थिक विविधता की समझ को और समृद्ध किया।

संघ के मंत्रालयों और संस्थानों के साथ परामर्श

1.46 अपने विचार-विमर्श के दौरान, 16वें वित्त आयोग ने क्षेत्रीय गतिशीलता, राजकोषीय प्रवाह और संस्थागत प्राथमिकताओं की गहन समझ प्राप्त करने के उद्देश्य से संघ सरकार के विभिन्न मंत्रालयों, सम्बद्ध विभागों और स्वायत्त संस्थानों के साथ गहन विमर्श किया। ये परामर्श संघ के राजकोषीय प्रतिबद्धताओं, योजना निर्माण से जुड़ी चुनौतियों तथा विभिन्न क्षेत्रों में अंतर सरकारी वित्तीय व्यवस्था का आकलन करने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण थे।

1.47 16वें वित्त आयोग ने आपदा प्रबंधन, स्थानीय शासन, सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, बुनियादी ढ़ांचा, पर्यावरण और ऊर्जा जैसे प्रमुख क्षेत्रों से संबंधित पच्चीस से अधिक मंत्रालयों तथा विभागों के साथ सुनियोजित बैठकें आयोजित कीं। इन बैठकों के दौरान चर्चाओं से केंद्र प्रायोजित योजनाओं, नियामक ढ़ांचों, राजकोषीय प्रोत्साहनों और उभरती नीतिगत अनिवार्यताओं पर बहुमूल्य अंतर्दृष्टि प्राप्त हुई, जिनका संघ-राज्य राजकोषीय संबंधों पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है।

1.48 जिन प्रमुख संस्थानों के साथ आयोग ने परामर्श किया, उनमें राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग), भारत के सीएजी और भारतीय रिजर्व बैंक तथा भारतीय प्रतिभूति एवं विनिमय बोर्ड जैसी नियामक संस्थाएं शामिल थीं। 16वें वित्त आयोग ने ग्रामीण विकास, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, आवास एवं शहरी मामले, विद्युत, शिक्षा और पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालयों सहित प्रमुख विकास क्षेत्रों के लिए जिम्मेदार संबंधित मंत्रालयों के साथ भी बातचीत की।

1.49 ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को सहायता प्रदान करने, प्रमुख सब्सिडी कार्यक्रमों (खाद्य, उर्वरक, विद्युत) के क्रियान्वयन/निगरानी करने, और पूर्वोत्तर एवं पहाड़ी राज्यों जैसी क्षेत्र-विशिष्ट पहलों के समन्वय में शामिल मंत्रालयों और विभागों पर विशेष ध्यान दिया गया। पंचायती राज मंत्रालय, जल शक्ति मंत्रालय और पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय इस संबंध में प्रमुख वार्ताकारों में शामिल थे।

1.50 इन बैठकों से प्राप्त अंतर्दृष्टि ने न केवल 16वें वित्त आयोग के क्षेत्रीय विश्लेषण के

लिए सूचना प्रदान की बल्कि राष्ट्रीय प्राथमिकताओं और बाध्यताओं के व्यापक ढ़ांचे के भीतर राज्य-स्तरीय अनुरोधों के संदर्भ को समझने में भी मदद की।

1.51 16वें वित्त आयोग द्वारा परामर्श किए गए सभी केंद्रीय मंत्रालयों, विभागों और संस्थानों की सूची, बातचीत की तिथियों सहित, *अनुलग्नक 1.9* में दी गई है।

सरकार से इतर परामर्श

1.52 राज्य सरकारों और केंद्रीय मंत्रालयों के साथ अपने सुनियोजित परामर्शों के अलावा, 16वें वित्त आयोग ने अंतर-सरकारी राजकोषीय समीकरणों की अपनी समझ को समृद्ध करने के लिए प्रतिष्ठित व्यक्तियों और संस्थानों के साथ व्यापक बातचीत की। अध्यक्ष और सदस्यों ने बारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोगों के पूर्व अध्यक्षों - डॉ. सी. रंगराजन, डॉ. विजय केलकर, डॉ. वाई.वी. रेड्डी और श्री एन.के.सिंह के साथ गहन विचार विमर्श किया और विकासशील राजकोषीय व्यवस्थाओं तथा संस्थागत ढ़ांचे पर उनके दृष्टिकोणों ने बहुमूल्य ऐतिहासिक और रणनीतिक अंतर्दृष्टि प्रदान की। विभिन्न राज्य वित्त आयोगों के सदस्यों ने भी 16वें वित्त आयोग के साथ विचार-विमर्श किया और राजकोषीय विकेंद्रीकरण और स्थानीय निकायों के वित्तपोषण से जुड़े अपने अनुभव साझा किए।

1.53 यह सुनिश्चित करने के लिए कि इनकी सिफारिशें समकालीन शैक्षणिक और नीतिगत विचारों को प्रतिबिंबित करें, 16वें वित्त आयोग ने व्यापक रूप से अर्थशास्त्रियों, लोक वित्त विद्वानों और लोक नीति के विशेषज्ञों से परामर्श किया। इनमें पूर्व नीति निर्माता, अग्रणी थिंक टैंक और भारतीय एवं अंतरराष्ट्रीय संस्थानों के शिक्षाविद शामिल थे। इसके अलावा, नागरिक समाज के सदस्यों, जमीनी स्तर पर शासन करने वालों और क्षेत्रवार संघों के प्रतिनिधियों के साथ विचार-विमर्श किया गया। इन व्यापक बैठकों से आयोग को अपनी सिफारिशों को तैयार करने में विविधतापूर्ण दृष्टिकोण, व्यावहारिक फीडबैक और क्षेत्र-विशिष्ट विचारों को शामिल करने में सहायता प्राप्त हुई।

1.54 *अनुलग्नक 1.10* में 16वें वित्त आयोग द्वारा पूर्व वित्त आयोग के अध्यक्षों, राज्य वित्त आयोग के सदस्यों, अर्थशास्त्रियों, लोक वित्त विशेषज्ञों, नागरिक समाज के कार्यकर्ताओं और अन्य गैर-सरकारी हितधारकों के साथ किए गए परामर्शों की सूची दी गई है।

कार्यशालाएं और सम्मेलन

1.55 राजकोषीय परिदृश्य की अपनी समझ को व्यापक बनाने और हितधारकों के एक विस्तृत समूह के साथ चर्चा के लिए, 16वें वित्त आयोग ने अपने विचार-विमर्श के दौरान विषयगत कार्यशालाओं और सम्मेलनों की एक श्रृंखला आयोजित की। इस प्रकार के मंचों ने राजकोषीय संघवाद, आपदा प्रबंधन और स्थानीय निकायों के वित्त के क्षेत्रों में चर्चा, बहस और विचारों के प्रसार के लिए मूल्यवान मंच के रूप में कार्य किया। 16वें वित्त आयोग के अधिदेश के केंद्रीय

मुद्दों पर विचार-विमर्श किया जा सके जिसमें वर्टिकल तथा होरिजोन्टल हस्तांतरण, आपदा प्रबंधन वित्त-पोषण और स्थानीय निकाय सशक्तिकरण शामिल हैं।

1.56 16वें वित्त आयोग ने मई और अगस्त 2024 के बीच पांचों क्षेत्रों-पूर्वोत्तर, पश्चिम, पूर्व, दक्षिण और उत्तर में क्षेत्रीय कार्यशालाएं आयोजित कीं। ये सत्र क्रमश: शिलांग, जयपुर, राजगीर, विशाखपट्टनम और नई दिल्ली में आयोजित किए गए। इन कार्यशालाओं में अर्थशास्त्रियों, क्षेत्रीय विशेषज्ञों और लोक वित्त व्यावसायियों को एक साथ लाया गया ताकि वे विचार-विमर्श कर सकें।

1.57 राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान के सहयोग से एक प्रमुख शैक्षणिक कार्यक्रम आयोजित किया गया, जहां प्रख्यात अर्थशास्त्रियों ने आयोग के समक्ष प्रमुख मुद्दों पर शोधपत्र और नीतिगत सिफारिशें प्रस्तुत कीं। इस कार्यक्रम ने वर्टिकल और होरिजोन्टल हस्तांतरण, व्यय दक्षता और अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों पर उच्च-स्तरीय शैक्षणिक सहभागिता को सुगम बनाया।

1.58 16वें वित्त आयोग ने राजकोषीय समतुल्यता, शहरी वित्त और आपदा जोखिम वित्तपोषण पर उच्च-स्तरीय सम्मेलनों के आयोजन हेतु आर्थिक सहयोग संगठन (ओईसीडी), डबल्यूबी और एडीबी जैसे अंतरराष्ट्रीय संस्थानों के साथ भागीदारी की। इनमें ओईसीडी का 'राजकोषीय संबंधों पर सम्मेलन' और डबल्यूबी का 'अंतर-सरकारी हस्तांतरणों पर सम्मेलन' तथा 'आपदा जोखिम प्रबंधन के वित्तपोषण पर अंतरराष्ट्रीय कार्यशाला' और एशियाई विकास बैंक का 'शहरी वित्त: 16वें वित्त आयोग के समक्ष मुद्दे' पर सम्मेलन उल्लेखनीय थे।

1.59 16वें वित्त आयोग ने पंचायती राज मंत्रालय के साथ मिलकर स्थानीय शासन पर 'वित्त आयोग सम्मेलन-हस्तांतरण से विकास' जैसी चर्चाएं आयोजित कीं और समर्पित चर्चाएं आयोजित कीं और महापौरों तथा अध्यक्षों का राष्ट्रीय सम्मेलन भी आयोजित किया। यह चर्चा जनाग्रह द्वारा आयोजित की गई और शहरी एवं ग्रामीण शासन में अपनाए गए हस्तांतरण एवं जवाबदेही के प्रणाली पर केंद्रित थी। वित्त आयोगों के सम्मेलन ने 16वें वित्त आयोग को सभी राज्यों के राज्य वित्त आयोगों के साथ सीधे संवाद करने का अनूठा अवसर प्रदान किया।

1.60 आयोग ने विशेष रूप से हिमालयी क्षेत्र में आपदा प्रतिरोधक क्षमता बढ़ाने पर काम कर रहे राष्ट्रीय संस्थानों के साथ भी बातचीत की। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान और लद्दाख विश्वविद्यालय के सहयोग से क्षेत्र-विशिष्ट कमजोरियों की जांच हेतु लेह में आपदा जोखिम कम करने पर एक सम्मेलन आयोजित किया गया।

1.61 आयोग द्वारा आयोजित या भाग ली गईं कार्यशालाओं, क्षेत्रीय परामर्शों और सम्मेलनों की सूची प्रतिभागियों की सूची के साथ *अनुलग्नक 1.11* में दी गई है।

किए गए विषयगत और क्षेत्रीय अध्ययन

1.62 पूर्ववर्ती वित्तीय आयोगों द्वारा स्थापित परंपरा को ध्यान में रखते हुए, 16वें वित्त आयोग ने अपने विचार-विमर्श को अनुभवजन्य साक्ष्यों और विशेषज्ञ विश्लेषण से संपूरित करने के लिए व्यापक अध्ययन कराए। इसमें राज्य-विशिष्ट मूल्यांकन के साथ-साथ विषयगत और क्षेत्रीय अध्ययन भी शामिल थे, जिन्हें आयोग के टीओआर के प्रमुख आयामों को जानकारी प्रदान करने और उसकी अनुशंसाओं के विश्लेषणात्मक आधार को मजबूत करने के लिए डिज़ाइन किया गया था।

1.63 राज्यों के वित्त का स्वतंत्र और सूक्ष्म आकलन करने के लिए, आयोग ने सभी अट्ठाईस राज्यों के लिए राज्य-विशिष्ट अध्ययन करवाए। ये अध्ययन देश भर के प्रतिष्ठित विश्वविद्यालयों और शोध संस्थानों द्वारा किए गए और इनमें प्रत्येक राज्य की राजकोषीय स्थिति, ऋण स्थिरता, व्यय पैटर्न और सुधार प्राथमिकताओं को शामिल किया गया।

1.64 इस कार्य के साथ-साथ, आयोग ने विषयगत और क्षेत्रीय अध्ययन करने के लिए अग्रणी राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय संस्थानों को भी शामिल किया। नेशनल काउंसिल ऑफ एप्लाइड इकॉनोमिक रिसर्च को कई महत्वपूर्ण कार्य सौंपे गए, जिनमें राज्य स्तरीय विकास प्रवृतियों और अभिसरण की संभावनाओं का गहन विश्लेषण और राज्यों की राजकोषीय स्थिति और ऋण स्थिरता का व्यापक आकलन शामिल था। आर्थिक विकास संस्थान ने ग्रामीण स्थानीय निकायों को एफसी द्वारा दिए जाने वाले अनुदानों की स्थिति और प्रभाव पर एक विस्तृत अध्ययन किया, जबकि ग्रामीण प्रबंधन संस्थान, आनंद ने पंचायतों के वित्त और उनके राजस्व में वृद्धि के उपायों के उपायों की व्यापक समीक्षा की। शहरी विकेंद्रीकरण पर 16वें वित्त आयोग के कार्य में सहायता करने के लिए जनाग्रह नागरिकता एवं लोकतंत्र केंद्र ने दो प्रमुख अध्ययन प्रस्तुत किए : एक शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरण के सिद्धांतों पर और दूसरा भारत के विविध शहरी पारिस्थितिकी तंत्र के अनुरूप नगरपालिका सुधार का खाका प्रस्तुत करता है। राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों का विश्लेषण करने के लिए भारतीय लोक प्रशासन संस्थान को नियुक्त किया गया था।

1.65 आपदा जोखिम वित्त पोषण पर विचार करने के आयोग के अधिदेश को देखते हुए, विश्व बैंक और भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान रुड़की के माध्यम से वैश्विक सर्वोत्तम प्रक्रियाओं और राष्ट्रीय अनुभव का उपयोग करते हुए, आपदा जोखिम प्रबंधन के वित्त पोषण पर समर्पित अध्ययन किए गए। आपदा जोखिम सूचकांक में सुधार के सुझावों पर, आपदा जोखिम अवसंरचना गठबंधन और ऊर्जा, पर्यावरण एवं जल परिषद सक्रिय रूप से शामिल थे। विश्व बैंक ने राज्यों द्वारा बजट से इतर वित्तपोषण की व्यापकता और सीमा पर विश्लेषणात्मक इनपुट प्रदान किए, साथ ही राजकोषीय हस्तांरण के माध्यम से समीकरण पर एक तकनीकी अध्ययन भी किया। 16वें वित्त आयोग की अवधि के लिए डॉ. एन. आर. भानुमूर्ति द्वारा 'मैक्रोइकॉनॉमिक पॉलिसी सिमुलेशन' नामक एक अलग मैक्रोइकॉनॉमिक मॉडलिंग अभ्यास आयोजित किया गया था, जिसमें अवार्ड अवधि के दौरान नीतिगत परिदृश्यों का अनुकरण करने के लिए एक संरचनात्मक

मैक्रो-इकोनोमेट्रिक मॉडल का उपयोग किया गया था। राज्यों में स्वास्थ्य पर व्यक्तियों द्वारा किए जाने वाले प्रत्यक्ष व्यय और मौजूदा वित्तीय अंतराल का विश्लेषण करने के लिए राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्रणाली संसाधन केंद्र की सेवाएं ली गई।

1.66 इसके अतिरिक्त, बिजली वितरण क्षेत्र, शिक्षा, स्वास्थ्य और सब्सिडी सहित विशिष्ट क्षेत्रों और अंतर्संबंधित मुद्दों पर लक्षित अध्ययन शुरू किए गए, साथ ही वायु गुणवत्ता सुधार अनुदान और सब्सिडी का आंतरिक मूल्यांकन भी किया गया। 16वें वित्त आयोग को विश्व बैंक द्वारा तैयार किया गया एक स्वतंत्र विश्लेषण भी प्राप्त हुआ, जिसमें राज्यों द्वारा किए गए राजकोषीय समेकन के प्रयासों पर वित्त आयोग की अनुशंसाओं के प्रभाव का उल्लेख किया गया था।

1.67 *अनुलग्नक 1.12* में 16वें वित्त आयोग द्वारा कराए गए सभी अध्ययनों की एक समेकित सूची दी गई है, जिसमें राज्य-विशिष्ट मूल्यांकन के साथ-साथ इसके विचार-विमर्श और अनुशंसाओं के समर्थन में विषयगत और क्षेत्रीय विश्लेषण शामिल हैं।

आंतरिक विचार-विमर्श और विश्लेषणात्मक सहायता

1.68 सोलहवें वित्त आयोग ने प्रमुख मुद्दों पर विचार-विमर्श करने और अपनी अनुशंसाएं तैयार करने के लिए बंद कमरे में कई बैठकें आयाजित कीं। कुल मिलाकर, अध्यक्ष, सदस्यों और सचिव की भागीदारी वाली 95 आंतरिक बैठकें आयोजित की गईं। इन बैठकों ने विश्लेषणात्मक चर्चाओं और संस्थागत निर्णय लेने के लिए प्राथमिक मंच के रूप में कार्य किया।

1.69 16वें वित्त आयोग सचिवालय के भीतर समर्पित विभागों ने संघीय वित्त, राज्य वित्त, सहायता अनुदान, स्थानीय निकायों, आपदा प्रबंधन वित्तपोषण, ऋण स्थिरता, सब्सिडी और राजकोषीय समीकरण पर विस्तृत प्रस्तुतियों के माध्यम से व्यापक विश्लेषणात्मक सहायता प्रदान की। इन प्रस्तुतियों में मध्यम अवधि के राजकोषीय पूर्वानुमान और परिदृश्य विश्लेषण को भी शामिल किया गया ताकि 16वें वित्त आयोग को अवार्ड अवधि के दौरान स्थिरता और समझौतों का आकलन करने में सहायता मिल सके। राज्य-विशिष्ट विभागों ने राज्य सरकारों से प्राप्त आंकड़ों को संश्लेषित करते हुए सुव्यवस्थित आंतरिक प्रस्तुतियां तैयार कीं और नैदानिक आकलन किया।

सलाहकार परिषद और विशेषज्ञ सहायता

1.70 अपने कार्य को समर्थन देने और अपने विश्लेषण को गहन बनाने के लिए, 16वें वित्त आयोग ने एक सलाहकार परिषद का गठन किया, जिसमें लोक वित्त और समष्टि अर्थव्यवस्था (मैक्रोइकॉनॉमिक्स) के विशेषज्ञ शामिल थे (*अनुलग्नक 1.13*)। सलाहकार परिषद के सदस्यों में डॉ. डी. के. श्रीवास्तव, श्री नीलकंठ मिश्रा, डॉ. पूनम गुप्ता (संयोजक), सुश्री प्रांजुल भंडारी और श्री राहुल बाजोरिया शामिल थे।

1.71 सलाहकार परिषद ने टीओआर से उत्पन्न मुद्दों पर जानकारी प्रदान की, कमीशन किए गए शोध अध्ययनों की समीक्षा और निगरानी की, और राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रवृत्तियों को सामने रखा। सलाहकार परिषद के विचार-विमर्श और आयोग के कार्य के समर्थन में परिषद के अलग-अलग सदस्यों द्वारा किए गए विश्लेषण की सूची *अनुलग्नक 1.14* में दी गई है।

रिपोर्ट की संरचना

1.72 16वें वित्त आयोग की रिपोर्ट सोलह अध्याय में विभाजित है। अध्याय 2-5 'मुद्दे, दृष्टिकोण और वित्त की समीक्षा' है, जो आयोग के व्यापक दृष्टिकोण को रेखांकित करते हैं और संघ तथा राज्यों के वित्त की समग्र और पृथक रूप से समीक्षा प्रस्तुत करते हैं। अध्याय 6 'अनुशंसा अवधि: संघ के वित्त का आकलन' अधिनिर्णय अवधि के दौरान संघ के राजकोषीय दृष्टिकोण का आकलन प्रस्तुत करता है। अध्याय 7-11 में 'हस्तांतरण और अनुदान', ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज कर हस्तांतरण पर आयोग की अनुशंसाएं शामिल हैं, साथ ही इसमें राज्यो के वित्त का आंकलन, स्थानीय निकायों और आपदा प्रबंधन से संबंधित अनुदान शामिल हैं। अध्याय 12-15 भारत के दीर्घकालिक आर्थिक परिवर्तन के लिए महत्वपूर्ण संरचनात्मक सुधारों पर केंद्रित है, जिसमें वृहद-राजकोषीय स्थिरता, बिजली वितरण क्षेत्र में सुधार, सब्सिडी और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम शामिल हैं। अंत मे अध्याय 16 'अनुशंसाओं का सारांश' आयोग की अनुशंसाओं का एक समेकित सारांश प्रस्तुत करता है।

निष्कर्ष

1.73 वित्त आयोग का कार्य इसकी अनुशंसाओं के तैयार होने से काफी पहले शुरू हो जाता है। इसकी शुरुआत संस्थागत क्षमता और विश्वसनीयता की स्थापना, प्रासंगिक प्रश्नों की अभिव्यक्ति और भारत की संघीय राजनीति का निर्माण करने वाले विविध समूहों के साथ सार्थक रूप से जुड़ने की प्रतिबद्धता से होती है। 16वें वित्त आयोग के लिए, इसमें न केवल अपनी संवैधानिक जिम्मेदारियों को पूरा करना शामिल था बल्कि संघ-राज्य राजकोषीय संबंधों की अंतर्निहित जटिलताओं और अवसरों को भी उत्साहपूर्ण विचार-विमर्श के साथ समझना शामिल था। इस अध्याय में आयोग के कार्य के संस्थागत और परामर्शी आधार को रेखांकित किया गया है। आगे के अध्याय प्रतिस्पर्धी दावों, पिछले उदाहरणों और उभरती अनिवार्यताओं, और राजकोषीय विवेकशीलता और विकासात्मक महत्वाकांक्षा के बीच एक सावधानीपूर्वक तैयार किए गए संतुलन की खोज में किए गए निर्णयों को प्रस्तुत करते हैं।

❑❑❑

2 मुद्दे और दृष्टिकोण

2.1 भारतीय संविधान के अनुच्छेद 280 में यह अधिदेश है कि राष्ट्रपति प्रत्येक पाँच वर्ष या उससे पहले एक वित्त आयोग (एफसी) की नियुक्ति करेंगे ताकि वे यह सिफ़ारिश कर सकें कि संघीय करों की निवल प्राप्तियाँ, जिसे विभाज्य पूल कहा जाता है, को संघ और राज्यों के बीच कैसे विभाजित किया जाए- ऊर्ध्वाधर (वर्टिकल) हस्तांतरण, इस पूल में राज्यों के हिस्से को उनके बीच कैसे विभाजित किया जाए- क्षैतिज (हॉरिजॉन्टल) हस्तांतरण, भारत की संचित निधि से राज्यों के राजस्व के लिए सहायता अनुदान किन सिद्धांतों पर आधारित होने चाहिए और एक निर्दिष्ट अवधि, आमतौर पर पाँच वर्षों के दौरान, सरकार के तीसरे स्तर को गठन करने वाले स्थानीय निकायों के संसाधनों के पूरक के लिए राज्य के राजस्व को बढ़ाने के लिए क्या उपाय किए जाने चाहिए। वर्तमान आयोग 1951 से इस अधिदेश के तहत नियुक्त वित्त आयोग की शृंखला में सोलहवां है, जिसकी अनुशंसा अवधि वित्तीय वर्ष 2026-27 से 2030-31 है।

2.2 पिछले वित्त आयोगों के कार्यक्षेत्र (टीओआर) में उन कारकों के बारे में स्पष्ट निर्देश शामिल हैं जिन पर उन्हें अपनी सिफ़ारिशें करते समय विचार करना चाहिए। उदाहरण के लिए, द्वितिय वित्त आयोग को सहायता अनुदान पर सिफ़ारिशें करते समय द्वितीय पंचवर्षीय योजना की आवश्यकताओं और राज्यों द्वारा अपने स्रोतों से राजस्व जुटाने के प्रयासों पर विचार करने के लिए कहा गया था। बाद के वित्त आयोगों को भी इसी तरह के, अक्सर अधिक विस्तृत, निर्देश दिए गए। इस प्रथा के विपरीत, वर्तमान आयोग के कार्यक्षेत्र संवैधानिक भाषा के अनुसार प्रावधानों का कड़ाई से पालन करते हैं, बिना इस बारे में कोई और निर्देश दिए कि आयोग को अपनी सिफ़ारिशें करते समय किन कारकों पर विचार करना चाहिए।।

2.3 समय के साथ हुए आर्थिक सुधारों और तेज़ी से बढ़ते भौतिक एवं डिजिटल बुनियादी ढाँचे के निर्माण से प्रेरित उच्च विकास दर के कारण, भारत हाल ही में दुनिया की पाँचवीं सबसे बड़ी अर्थव्यवस्था के रूप में उभरा है। 2026-27 से 2030-31 के वर्षों के दौरान, जिसके लिए वर्तमान आयोग को सिफारिशें करनी हैं, भारत के दुनिया की तीसरी सबसे बड़ी अर्थव्यवस्था बनने की उम्मीद है, और केवल संयुक्त राज्य अमेरिका और चीन ही उससे बड़ी दो अर्थव्यवस्थाएँ हैं।

2.4 यह तीव्र विकास भारत के गरीबी उन्मूलन मिशन के लिए महत्वपूर्ण साबित हुआ है। एक ओर, इस विकास ने परिवारों के हाथों में उल्लेखनीय रूप से बढ़ी हुई आय प्रदान करके उन्हें प्रत्यक्ष रूप से सशक्त बनाया है। दूसरी ओर, इसने संघ और राज्य सरकारों को सहस्राब्दी की शुरुआत की तुलना में कहीं अधिक राजस्व प्रदान किया है, जिससे उन्हें महत्वपूर्ण विकास और कल्याणकारी कार्यक्रम को लागू करने में सक्षम बनाया है। इसके परिणामस्वरूप भारत से अत्यधिक गरीबी का लगभग उन्मूलन हो गया है।

2.5 सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा किए गए उपभोग व्यय सर्वेक्षणों के परिणाम दर्शाते हैं कि पारंपरिक तेंदुलकर गरीबी रेखा से नीचे रहने वाली आबादी का अनुपात 2011-12 में 22 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 5 प्रतिशत रह गया है। गरीबी में यह तीव्र गिरावट सभी सामाजिक समूहों जिसमें अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति शामिल हैं, में हुई है। यह अनुभव आने वाले दशकों में व्यापक समृद्धि के लिए सतत तीव्र विकास के महत्व को रेखांकित करता है।

2.6 अपने टीओआर का निकटता से पालन करते हुए, आयोग की रिपोर्ट मुख्य रूप से निम्नलिखित प्रश्नों के उत्तर देने पर केंद्रित है:

(i) संघीय करों (विभाज्य पूल) की निवल प्राप्तियों को संघ और राज्यों के बीच 2026-27 से 2030-31 तक के बीच कैसे साझा किया जाना चाहिए (ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण)?

(ii) विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से को उसी अवधि में अट्ठाईस राज्यों के बीच कैसे आवंटित किया जाना चाहिए (क्षैतिज हस्तांतरण)?

(iii) भारत की संचित निधि से राज्यों के राजस्व के लिए सहायता अनुदान को नियंत्रित करने वाले सिद्धांत क्या होने चाहिए और अनुशंसा अवधि के दौरान उन्हें कितनी राशि प्रदान की जानी चाहिए?

(iv) अनुशंसा अवधि के दौरान सरकार के तीसरे स्तर के संसाधनों को पूरक करने के लिए राज्यों की संचित निधियों को बढ़ाने के लिए किन उपायों की आवश्यकता है?

(v) अनुशंसा अवधि के दौरान आपदा प्रबंधन पहलों की व्यवस्थाओं और वित्तपोषण के संबंध में कौन से उपाय किए जाने चाहिए?

2.7 रिपोर्ट की शुरुआत परिचय (अध्याय 1) से होती है जिसमें आयोग के कार्य-दर-विषय और पूरे कार्यकाल के दौरान इसकी कार्यप्रणाली का वर्णन किया गया है। इसके बाद चार अध्याय (अध्याय 2-5) हैं, जिनमें वर्तमान अध्याय और तीन अन्य अध्याय, जो 2011-12 से 2025-26 तक सामान्य सरकार, संघ और राज्यों के वित्त की समीक्षा करते हैं, शामिल हैं। अध्याय 6 में पुरस्कार अवधि के दौरान संघ के वित्त के संभावित विकास का आकलन किया गया है। उपरोक्त पाँच प्रश्नों पर हमारी सिफारिशें अध्याय 7-11 में क्रमिक रूप से दिखाई देती हैं। अध्याय 12-15 में, हम चार प्रमुख क्षेत्रों : विवेकपूर्ण राजकोषीय प्रबंधन, बिजली वितरण कंपनियों के बारहमासी घाटे की समस्या का समाधान, तेजी से बढ़ते सब्सिडी और हस्तांतरण को सुव्यवस्थित करना और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के घाटे को कम करने में संघ और राज्यों के सार्वजनिक वित्त के सुदृढ़ प्रबंधन के लिए सुधारों की एक श्रृंखला की सिफारिश करते हैं। अंतिम अध्याय में हमारी सिफ़ारिशों का सार प्रस्तुत किया गया है।

संसाधनों का ऊर्ध्वाधर भागीदारी

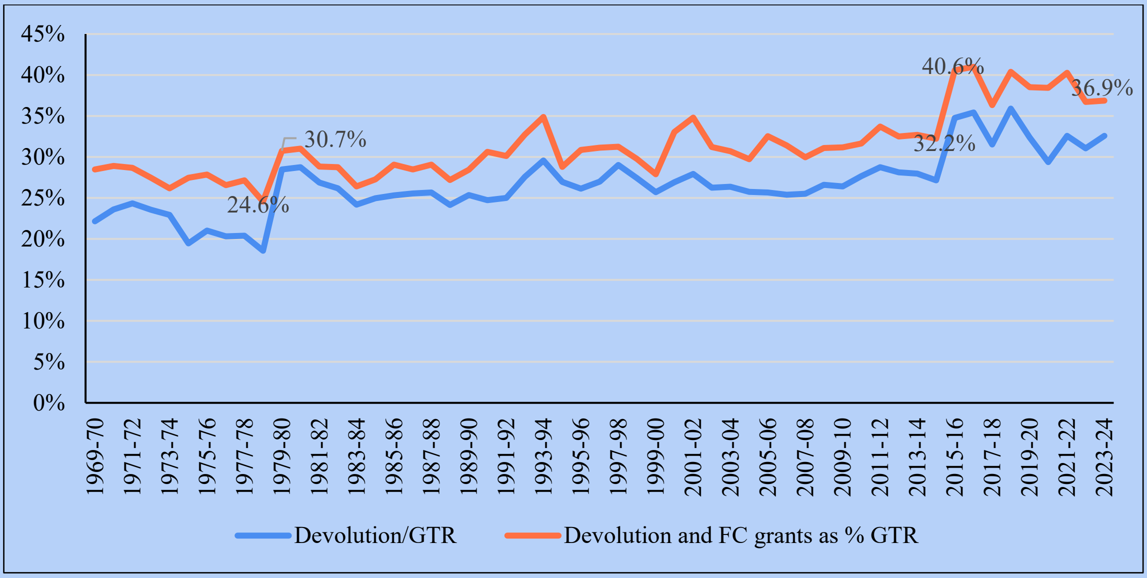
2.8 संघ से राज्यों में संसाधन के प्रवाह के तीन मुख्य माध्यम हैं। पहला, संविधान के अनुच्छेद 270(1) के अंतर्गत, संघ के कर राजस्व, उपकर, अधिभार, संघ शासित प्रदेशों (यूटी) को प्राप्त होने वाले कर और संग्रहण की लागत को छोड़कर, वित्त आयोग की सिफ़ारिशों के आधार पर संघ और राज्यों के बीच साझा किए जाते हैं। दूसरा, अनुच्छेद 275(1) के अंतर्गत वित्त आयोग राज्यों की संचित निधि को पूरक करने के लिए विशिष्ट अनुदान की सिफ़ारिश करता है। अनुच्छेद 282 के अंतर्गत, संघ राज्यों को, मुख्यतः केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के माध्यम से, विवेकाधीन अनुदान प्रदान करता है। यद्यपि वित्त आयोग की उनकी प्रकृति या परिमाण निर्धारित करने में कोई भूमिका नहीं है, क्योंकि वे राज्यों के समग्र राजस्व संसाधनों में वृद्धि करते हैं, इसलिए उसे पहले दो माध्यमों से हस्तांतरणों की सिफ़ारिश करते समय उन्हें ध्यान में रखना आवश्यक है।

2.9 ऐतिहासिक रूप से, स्वतंत्रता के बाद के शुरुआती दशकों में, राष्ट्र के निम्न प्रति व्यक्ति जीडीपी के कारण संघ के राजस्व संसाधन सीमित थे। केंद्रीकृत नियोजित विकास प्रणाली का अर्थ यह भी था कि संघ को अपनी विकास योजनाओं के लिए संसाधनों की आवश्यकता थी। इसलिए, राज्यों को आवंटित राजस्व संसाधन सीमित थे। समय के साथ, जैसे-जैसे प्रति व्यक्ति जीडीपी और संघ के राजस्व संसाधन बढ़े, संविधान द्वारा शिक्षा और स्वस्थ्य जैसे क्षेत्रों में राज्यों को सौंपी गई बड़ी भूमिका को मान्यता देते हुए, वित्त आयोग ने उनके लिए संघ के राजस्व संसाधनों का क्रमिक रूप से बढ़ता हुआ हिस्सा हस्तांतरित करना शुरू किया।

परिणामस्वरूप, पहले चार वित्त आयोगों (1952-69) की अवधि के दौरान संघ के सकल कर राजस्व (जीटीआर) के 23.1 प्रतिशत से बढ़कर अंतिम दो (2023-24 तक) की अवधि के दौरान 38.5 प्रतिशत हो गया। चित्र *2.1* वित्त आयोग के हस्तांतरण के वार्षिक भाग और वित्त आयोग के कुल अंतरण (हस्तांतरण और अनुदान) को जीटीआर के प्रतिशत के रूप में दर्शाता है।

2.10 पहले तीन आयोगों (1952-66) की अनुशंसा अवधि के दौरान जीटीआर के अनुपात के रूप में वित्त आयोग अंतरण बिना किसी स्पष्ट प्रवृति के काफी हद तक उतार-चढ़ाव करते रहे लेकिन उसके बाद बढ़ती प्रवृति प्रदर्शित की। 7वें वित्त आयोग की शुरुआत में, यह हस्तांतरण 1978-79 में जीटीआर के 24.6 प्रतिशत से बढ़कर 1979-80 में जीटीआर के 30.7 प्रतिशत तक हो गया। 14वें वित्त आयोग की शुरुआत में भी इसी तरह का उछाल देखा, जब यह 2014-15 में जीटीआर के 32.2 प्रतिशत से 2015-16 में जीटीआर के 40.6 प्रतिशत तक बढ़ गया। विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी 11वें वित्त आयोग के तहत 29.5 प्रतिशत से बढ़कर 12वें वित्त आयोग के तहत 30.5 प्रतिशत, 13वें वित्त आयोग के तहत 32 प्रतिशत और 14वें वित्त आयोग के तहत 42 प्रतिशत हो गई। 2019 में, 15वें वित्त आयोग द्वारा अपनी सिफ़ारिशें देने से पहले, जम्मू और कश्मीर राज्य को जम्मू और कश्मीर और लद्दाख संघ राज्य क्षेत्र (यूटी) में संगठित कर दिया गया। यह ध्यान में रखते हुए कि केंद्र शासित प्रदेशों की हिस्सेदारी विभाज्य पूल का लगभग 1 प्रतिशत होगी, 15वें वित्त आयोग ने शेष अट्ठाईस राज्यों की हिस्सेदारी 41 प्रतिशत तय की। इसलिए, इसने प्रभावी रूप से ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण पर यथास्थिति बनाए रखी।

चित्र 2.1 हस्तांतरण और अनुदान (सकल कर राजस्व के अनुपात)

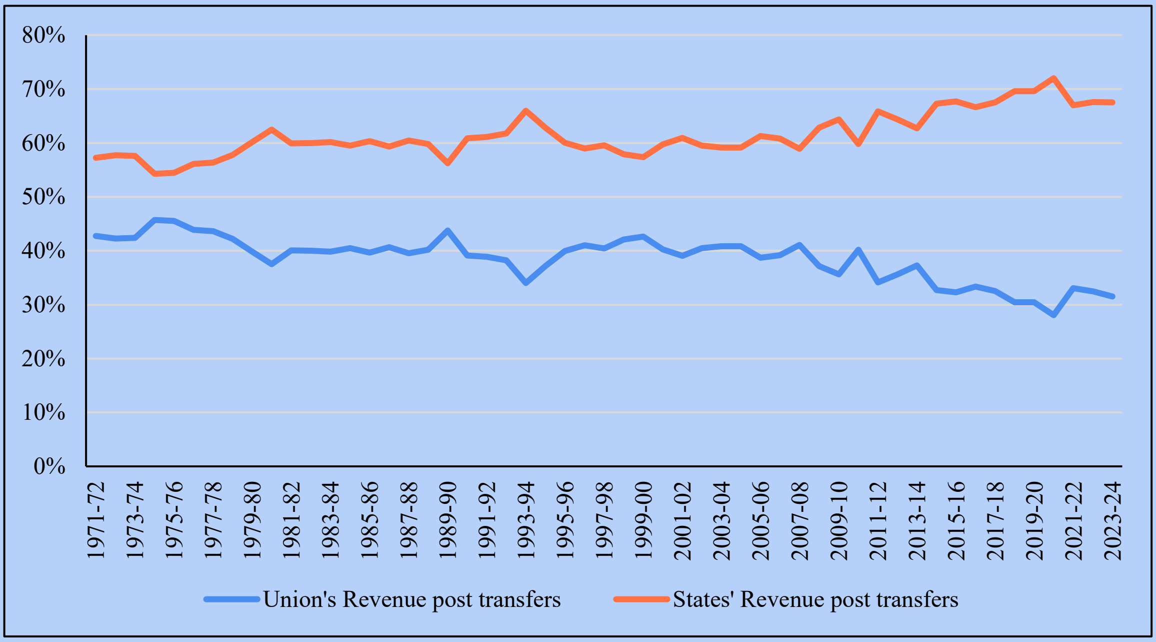


स्रोत- अनुलग्नक 7.1

2.11 गैर वित्त आयोग अंतरण को शामिल करने पर, राज्यों को राजस्व संसाधनों का कुल अंतरण और भी बड़ा है। पहले चार वित्त आयोगों की अनुशंसा अवधि के दौरान, यह जीटीआर का औसतन 33.4 प्रतिशत था। 14वें वित्त आयोग और 15वें वित्त आयोग के दौरान, औसत हस्तांतरण जीटीआर का 55.8 प्रतिशत पहुँच गया था।

2.12 चित्र 2.2 1970 -1971 से 2023-24 तक संघ और राज्यों के राजस्व का विभाजन दर्शाता है, जिसमें गैर-कर राजस्व सम्मिलित है लेकिन पूंजी प्राप्तियों को बाहर रखा गया है। राजस्व में संघ की हिस्सेदारी 1974-75 से 1975-76 में 45.7 प्रतिशत से 1980-81 में गिरकर 37.5 प्रतिशत रह गई। 1981-82 में यह बढ़कर 40.1 प्रतिशत हो गई और 1992-93 से 1994-95 के दौरान संक्षिप्त गिरावट को छोड़कर, 2007-08 तक इसी प्रतिशत के आसपास बनी रही। तब से, इस हिस्से में स्पष्ट गिरावट देखी गई है, जो 14वें वित्त आयोग और 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान विशेष रूप से तीव्र हो गई। कोविड-19 वर्ष 2020-21 में, राजस्व में संघ की हिस्सेदारी 28 प्रतिशत के सार्वकालिक निम्नतर स्तर पर पहुँच गई, हालांकि अगले वर्ष यह 33 प्रतिशत तक पहुँच गई, लेकिन 2022-23 और 2023-24 में फिर से लगभग 32.4 प्रतिशत तक गिर गई। वित्त आयोग और गैर वित्त आयोग के हस्तांतरण के बाद, राज्यों का वर्तमान में कुल राजस्व प्राप्तियों में, पूंजीगत प्राप्तियों को छोड़कर, 68-69 प्रतिशत का हिस्सा है।

चित्र 2.2 अंतरण पश्चात संघ और राज्यों की राजस्व हिस्सेदारी



स्रोत: भारतीय अर्थव्यवस्था पर आरबीआई डेटाबेस

नोट: यह डेटा 1970-71 से 2023-24 तक संघ और राज्यों की पूंजीगत प्राप्तियों को छोड़कर राजस्व (कर और गैर-कर) प्राप्तियों को दर्शाता है।

2.13 आयोग ने राजस्व संसाधनों में इन बदलावों के आलोक में ऊर्ध्वाधर संसाधन असंतुलन का आकलन किया है। संघ के राजस्व और व्यय हमें राज्यों को हस्तांतरण के लिए संघ से 'उपलब्ध' राजस्व संसाधनों की गणना करने की अनुमति देते हैं। इसके समानान्तर, राज्यों के अनुमानित राजस्व और व्यय हमें राज्यों के अनुमानित राजस्व और व्यय हमें राज्यों द्वारा 'आवश्यक' अतिरिक्त राजस्व संसाधनों की गणना करने की अनुमति देते हैं। हमारी ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण पर सिफ़ारिश इन 'उपलब्ध' और 'आवश्यक' राजस्व संसाधन अनुमानों की तुलना पर आधारित है। 'आवश्यक' और 'उपलब्ध' संसाधनों के बीच किसी भी सकारात्मक अंतर को भरने के लिए, हमने सरकार के दोनों स्तरों पर व्यय में अधिक दक्षता के माध्यम से कर प्रयासों में वृद्धि और व्यय बचत के माध्यम से आगे राजस्व वृद्धि की संभावना का आकलन किया। फिर हमने 'उपलब्ध और 'आवश्यक' राजस्व संसाधनों पर फिर से काम किया और संतुलन प्राप्त होने तक इस प्रक्रिया को दोहराया। विभाज्य पूल में हिस्सेदारी इस संतुलन के अनुरूप चुनी गई थी।

क्षैतिज हस्तांतरण

2.14 क्षैतिज हस्तांतरण प्रक्रिया में निर्धारित विभाज्य पूल में, जो ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण से निकलता है, में राज्यों के कुल हिस्से का विभिन्न राज्यों के बीच आवंटन शामिल है। ऐतिहासिक रूप से, यह आवंटन समानता और दक्षता को ध्यान में रखते हुए निर्धारित मानदंडों के एक समूह पर आधारित रहा है। प्रत्येक मानदंड को एक भारांक दिया जाता है, जो विभाज्य पूल में राज्यों के कुल हिस्से के प्रतिशत को निर्धारित करता है जिसे उस मानदंड के अनुसार साझा किया जाएगा। उदाहरण के लिए, जनसंख्या को 20 प्रतिशत का भार देने का तात्पर्य यह है कि विभाज्य पूल का 20 प्रतिशत राज्यों के बीच, सभी राज्यों की संयुक्त जनसंख्या में उनके संबन्धित हिस्से के आधार पर आवंटित किया जाता है।

2.15 6वें वित्त आयोग तक विभाज्य पूल का 80 प्रतिशत या उससे अधिक जनसंख्या के आधार पर विभाजित किया जाता था। इसका अर्थ था विभाज्य पूल का 80 प्रतिशत या उससे अधिक का समान प्रति व्यक्ति आवंटन। इन आयोगों ने विभाज्य पूल के शेष भाग का आवंटन कर राजस्व में योगदान या समता के पक्ष में प्रबल पूर्वाग्रह वाले मानदंडों, जैसे व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय, प्रति व्यक्ति आय की मानक प्रति व्यक्ति आय से दूरी, या विकास के किसी सूचकांक के आधार पर किया। 7वें वित्त आयोग के बाद से, समता उन्मुख मानदंडों का महत्व उत्तरोत्तर बढ़ता गया। 10वें वित्त आयोग ने कर प्रयास और क्षेत्र को मानदंड के रूप में प्रस्तुत किया, 11वें वित्त आयोग ने राजकोषीय अनुशासन, 14वें वित्त आयोग ने वन, और 15वें वित्त आयोग ने व्युत्क्रम कुल प्रजनन दर (टीएफ़आर) को जोड़ा।

2.16 इस आयोग का मानना है कि भारत की विकास संबंधी अनिवार्यता को ध्यान में रखते हुए, हस्तांतरण मानदंडों में दक्षता की ओर कम से कम थोड़ा बदलाव आवश्यक है। तदनुसार हमने हस्तांतरण मानदंडों में राष्ट्र के जीडीपी में राज्य के सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के हिस्से को शामिल किया है। यह मानदंड कुशल व्यय और राजकोषीय शुचिता सहित विभिन्न

प्रकार की दक्षताओं के प्रभाव को दर्शाता है। हमने इस मानदंड को 15वें वित्त आयोग द्वारा प्रति-व्यक्ति जीएसडीपी दूरी, क्षेत्रफल और कर प्रयास को दिए गए कुछ भार को स्थानांतरित करके समायोजित किया है।

2.17 क्रमिकता के हित में, हमने 15वें वित्त आयोग द्वारा लागू किए गए शेष मानदंडों को कुछ बदलावों के साथ बरकरार रखा है। वन मानदंड में, हमने खुले जंगल को शामिल किया है, और खुले, मध्यम घने और बहुत घने जंगलों को अलग-अलग भार दिया है। हमने आधार अवधि में भारित वन क्षेत्र में वृद्धि के लिए एक छोटा सा इनाम भी पेश किया है। क्षेत्र मानदंड को लागू करने में, हमने प्रत्येक राज्य को सौंपे गए न्यूनतम क्षेत्र को कुल क्षेत्रफल के 2 प्रतिशत से घटाकर 1.5 प्रतिशत कर दिया है। अंत में, जनसांख्यिकीय प्रदर्शन वेरिएबल के लिए, हमने 1971 और 2011 के बीच व्युत्क्रम कुल प्रजनन दर (टीएफआर) को जनसंख्या की व्युत्क्रम वृद्धि दर से बदल दिया है। पूरे क्षैतिज हस्तांतरण के दौरान, हमने 2011 की जनसंख्या का उपयोग किया है। विभिन्न मानदंडों में बदलावों के औचित्य को क्षैतिज हस्तांतरण पर अध्याय 8 में अधिक विस्तार से समझाया गया है।

2.18 हमने राज्यों के हिस्से में बड़े बदलावों से बचने के लिए, 15वें वित्त आयोग द्वारा व्युत्क्रम टीएफ़आर के उपयोग के साथ निरंतरता में, व्युत्क्रम जनसंख्या वृद्धि को हस्तांतरण के मानदंडों में से एक के रूप में लागू किया है। हालाँकि, हमारा मानना है कि इस मानदंड को समय के साथ धीरे-धीरे समाप्त कर दिया जाना चाहिए। भारत वर्तमान में अमीर बनने से पहले ही बूढ़ा होने के खतरे में है, एक ऐसी संभावना जिससे उसे बचने का प्रयास करना चाहिए। 15वें वित्त आयोग द्वारा व्युत्क्रम टीएफ़आर को सौंपे गए भार की तुलना में व्युत्क्रम जनसंख्या वृद्धि को सौंपे गए भार को कम करके इस दिशा में एक छोटा सा कदम उठाया है।

सहायता अनुदान और राजस्व एवं व्यय की अनुशंसा अवधि का आकलन

2.19 अनुच्छेद 280 (3) (ख) आयोग से 'उन सिद्धांतों की सिफ़ारिश करने के लिए कहता है जो भारत की संचित निधि से राज्यों के राजस्व सहायता अनुदानों को नियंत्रित करते हैं।' संबंधित अनुच्छेद 275 के अंतर्गत, राष्ट्रपति को 'ऐसी राशि' प्रदान करनी है जिन्हें वित्त आयोग की सिफ़ारिशों पर विचार करने के उपरांत 'ऐसे राज्यों के राजस्व के सहायता अनुदान के रूप में प्रत्येक वर्ष भारत की संचित निधि पर भारित किया जाएगा' जिन्हें वह 'सहायता की आवश्यकता के रूप में निर्धारण' कर सकती है।

2.20 राज्यों को सहायता अनुदान के रूप में प्रदान की जाने वाली राशियों का निर्धारण करते समय हमें एक महत्वपूर्ण प्रश्न पर विचार करना चाहिए, वह यह है कि अनुच्छेद 275 में विनिर्दिष्ट 'आवश्यकता' का निर्धारण कैसे किया जाए। प्रथम वित्त आयोग ने माना कि बजटीय आवश्यकता प्रारंभिक बिंदु है, लेकिन इसका आकलन करने के लिए कुछ सावधानीपूर्ण सिद्धांत भी निर्धारित किए। इसने कर प्रयासों में ढिलाई और इस प्रक्रिया को पूरा करते समय मितव्ययता का पालन करने में विवेक की कमी के प्रति आगाह किया। उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने सहायता

की आवश्यकता का निर्धारण करने के लिए 'कमियों को दूर करने' के दृष्टिकोण अपनाया है और हाल के वित्त आयोगों ने राज्यों के राजस्व और व्यय का आकलन करने के लिए एक "मानक"(नौर्मेटिव) दृष्टिकोण अपनाया है। इस "मानक" दृष्टिकोण के पीछे का तर्क यह है कि यह वित्त आयोगों को यह निर्धारित करने में सक्षम बनाएगा कि राज्य वास्तविक रूप से कितना राजस्व जुटाने में सक्षम हैं और राज्य के विकास की गति को बनाए रखने के लिए अपेक्षित स्तर पर सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए कितना व्यय आवश्यक है।

2.21 अपना आकलन करते समय वित्त आयोग उन व्ययों के बारे में निर्णय लेते हैं जो 'प्रतिबद्ध' प्रकृति के हैं और जिन्हें बाहर रखा जाना चाहिए या सामान्यीकृत किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए, यदि कोई राज्य बड़ी संख्या में कर्मचारियों को अपनी सूची में शामिल करने का निर्णय लेता है, तो उनके वेतन पर खर्च प्रतिबद्ध व्यय का एक हिस्सा बन जाता है। खराब राजकोषीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप ऋण पर ब्याज विवेकाधीन व्यय के 'प्रतिबद्ध' व्यय में बदलने का एक और उदाहरण है। कुछ राज्यों को बिजली वितरण कंपनियों के संचित घाटे को ऋण में बदलना पड़ा है। ये घाटे स्वयं खराब प्रबंधन का परिणाम थे और मानक मूल्यांकन के स्तर को पार नहीं कर पाते। फिर भी, एक बार जब ऐसे घाटे ऋण द्वारा वित्त पोषित हो जाते हैं, तो ऋण पर ब्याज मानक रूप से स्वीकार्य हो जाता है। यहां तक कि कुछ व्ययों के मामले में भी, जो पारंपरिक रूप से प्रतिबद्ध श्रेणियों में नहीं आते हैं, मानक बनाम गैर-मानक के रूप में वर्गीकरण के संबंध में अस्पष्टता हो सकती है। उदाहरण के लिए, कतिपय सब्सिड़ी को मानक रूप से स्वीकार्य या अस्वीकार्य के रूप में वर्गीकृत करने का कोई वस्तुनिष्ठ मानदंड नहीं है। परंपरागत रूप से, वित्त आयोगों ने बिजली सब्सिडी को 'मानक रूप से' स्वीकार्य व्यय से बाहर रखा है। हालांकि, इस तरह के वर्गीकरण के लिए सभी को मुफ्त पानी जैसी सब्सिडी को उनसे कैसे अलग किया जाए? इन प्रश्नों के कोई स्पष्ट उत्तर नहीं है।

2.22 सामान्यतः मानक आकलनों में अपेक्षा की जाती है कि राजस्व घाटा अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष तक घट जाएगा और शून्य या शून्य के करीब आ जाएगा। वास्तव में, वास्तविक व्यय और राजस्व पैटर्न ने वित्त आयोगों द्वारा निर्धारित 'मानक' मार्ग का अनुसरण नहीं किया है, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व घाटा बना हुआ है। नया वित्त आयोग एक बार फिर बड़े राजस्व-घाटा अनुदान के साथ शुरू होता है, जो इसके मानक आकलन के अनुसार, अपनी अनुशंसा अवधि के अंत तक घटकर लगभग शून्य हो जाता है। लेकिन वास्तविक परिणाम हमेशा अपेक्षा से भिन्न रहता है।

2.23 राज्य के वित्त के हमारे आकलन में, हम पाते हैं कि राज्यों की व्यय प्रवृत्ति, यहां तक कि वेतन और पेंशन के लिए "प्रतिबद्ध" व्यय के लिए भी, काफी भिन्न होते हैं। इसके अलावा, हाल के वर्षों में सब्सिडी और हस्तांतरण पर व्यय चिंताजनक रूप से बढ़ा है। कर दक्षता में सुधार करके कर राजस्व बढ़ाने की भी पर्याप्त गुंजाइश है। हम इस निष्कर्ष पर पहुंचते हैं कि कुछ राज्यों के लगातार राजस्व घाटे के कारण इन कारकों में निहित हैं। वास्तव में, राजस्व

घाटा अनुदान एक प्रतिकूल प्रोत्साहन पैदा करता है जिससे इस तरह के अनुदानों की अपेक्षा राज्यों को राजस्व की कमी के मूल कारणों को दूर करने के बजाय फिजूलखर्ची करने के लिए प्रोत्साहित करती है।

स्थानीय निकाय अनुदान

2.24 संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों ने राज्य से स्थानीय निकायों को प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों को विकेंद्रीकृत और हस्तांतरित करने के प्रयास में सरकार ने तीसरे स्तर का निर्माण किया। 73वां संशोधन ग्रामीण भारत में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) को संवैधानिक दर्जा देता है, और 74वां संशोधन शहरी भारत में नगरपालिका संस्थानों को भी यही दर्जा देता है। स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधनों में वृद्धि की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए, ये संशोधन वित्त आयोग को स्थानीय निकायों (एलबी) के संसाधनों के अनुपूरण के लिए राज्य की संचित निधि में वृद्धि के लिए आवश्यक उपायों की सिफ़ारिश करने का अधिकार देते हैं।

2.25 इन संशोधनों के बाद नियुक्त किए गए क्रमिक वित्त आयोगों ने 'वृद्धि हेतु आवश्यक उपाय' वाक्यांश की दोहरी व्याख्या अपनाई है। एक ओर, उन्होंने स्थानीय निकाय को भारत की संचित निधि से सहायता अनुदान की सिफ़ारिश की है, और दूसरी ओर, उन्होंने अपने स्वयं के राजस्व को बढ़ाने के उपाय सुझाए हैं। उन्होने हमारी तरह, यह माना है कि स्थानीय निकायों को सौंपे गए कार्यों के निष्पादन हेतु आवश्यक निधियों और पदाधिकारियों की प्राथमिक ज़िम्मेदारी राज्य सरकारों की है। वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित सहायता अनुदान स्थानीय निकायों को उनकी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने में सहायता करने हेतु केवल एक पूरक भूमिका निभाते हैं।

2.26 स्थापित पद्धति का पालन करते हुए, हमने इस आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान स्थानीय निकाय की व्यय आवश्यकताओं और उपलब्ध होने वाले संभावित वित्तीय संसाधनों पर विभिन्न हितधारकों के साथ व्यापक परामर्श किया। राज्यों और संघ द्वारा प्रस्तुत ज्ञापन इस विषय पर अपने विचार प्रस्तुत करते हैं। हमने राज्यों के अपने दौरों के दौरान चुनिंदा स्थानीय निकाय के प्रतिनिधियों के साथ भी बातचीत की। इसके अलावा, हमने विभिन्न राज्यों में कई ग्राम पंचायतों और नगर पालिकाओं का दौरा किया। हमने बुनियादी नागरिक सेवाओं की आपूर्ति में हो रहे परिवर्तनकारी बदलाव को देखा, जैसे कि पीने का पानी, स्वच्छता, सड़कें, स्ट्रीट लाइटों और यहाँ तक की सार्वजनिक पुस्तकालय, जो पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराए जा रहे हैं। शहरी नगर पालिकाओं ने ठोस अपशिष्ट के संग्रहण और निस्तारण तथा सीवरेज प्रबंधन पर उल्लेखनीय रूप से अधिक ध्यान देना शुरू कर दिया है। स्थानीय निकाय के प्रतिनिधियों ने समान रूप से संघ से बड़े पैमाने पर अनुदानों के हस्तांतरण और सशर्त अनुदान की सीमा को कम करने की आवश्यकता पर जोर दिया, जिससे उन्हें अपनी विशिष्ट आवश्यकताओं को पूरी करने में मदद मिल सके।

2.27 हमने स्थानीय निकाय वित्त के विभिन्न आयामों को समझने के लिए अध्ययन कराए और सम्मेलनों का आयोजन किया। विशेषज्ञों ने राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) के समय पर गठन, उनके लिए पर्याप्त संसाधन और उनकी रिपोर्टों पर त्वरित कार्रवाई के महत्व पर जोर दिया है। संविधान वित्त आयोग को यह भी निर्देश देता है कि वह राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफ़ारिशों के आधार पर अपनी सिफ़ारिशें करे। तदनुसार, ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों (ग्रामीण स्थानीय निकाय और शहरीस्थानीय निकाय) को संसाधनों के हस्तांतरण में राज्य वित्त आयोग की महत्वपूर्ण भूमिका है। हालांकि, हमने पाया है कि कई राज्य समय पर उनकी नियुक्ति करने में विफल रहते हैं। इसके अलावा, उपलब्ध राज्य वित्त आयोग रिपोर्टें उनके दृष्टिकोण, कार्यप्रणाली और मुद्दों के कवरेज में विषम हैं। परिणामस्वरूप, हमने उन्हें निधि के अंतरण के लिए अपनी सिफ़ारिशें तैयार करने के लिए उपयोगी नहीं पाया है, जिसके लिए एक समान मानदंडों का पालन करना आवश्यक है।

2.28 कुछ ने तर्क दिया है कि वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तांतरणों को अंतर को भरने की भूमिका निभानी चाहिए, जो राज्य द्वारा स्थानीय निकाय को हस्तांतरित किए जाने वाले व्यय आवश्यकताओं और संसाधनों के राज्य वित्त आयोग के मानक मूल्यांकन पर आधारित हो। तथापि, यह स्वीकार करते हुए कि इससे राज्यों और स्थानीय निकाय की ओर से प्रतिकूल प्रोत्साहनों की संभावना उत्पन्न हो सकती है, हमने इस दृष्टिकोण का अनुसरण नहीं किया है। इसके बजाय, हमने संसाधनों की उपलब्धता और स्थानीय निकायों की जरूरतों के बीच संतुलन बनाने की कोशिश की है, स्थानीय निकायों के राजस्व के अपने स्रोतों (ओएसआर) को बढ़ाने के लिए कुछ फोकस क्षेत्रों का सुझाव दिया है। वर्तमान में ओएसआर का राजस्व स्रोत जुटाना कमज़ोर बना हुआ है: स्थानीय निकायों का कुल ओएसआर भारत के जीडीपी में केवल 0.4 प्रतिशत का योगदान देता है। राज्य वित्त आयोग की तुलनीय रिपोर्टों के अभाव में, हम पिछले आयोगों के इस विचार से भी सहमत हैं कि स्थानीय निकाय को अनुदानों के आपसी बँटवारे के लिए जनसंख्या मुख्य मानदंड होनी चाहिए, जबकि पंचायतों के लिए क्षेत्रफल एक गौण मानदंड होना चाहिए और नगरपालिकाओं के लिए ओएसआर सृजन होना चाहिए। हमारे प्रमुख फोकस क्षेत्रों में से एक शहरीकरण में तेज़ी लाना है। शहरीकरण, अपनी अंतर्निहित प्रकृति के कारण, आर्थिक विकास के लिए उत्प्रेरक का काम करता है। शहर, भौतिक और मानव संसाधनों, अवसंरचना, आर्थिक गतिविधियों और रोज़गार के अवसरों पर ध्यान केन्द्रित करते हैं। ये उत्पादन इकाइयों को बड़ी पैमाने पर लाभकारिता फायदा उठाने और अपनी प्रतिस्पर्धात्मकता बढ़ाने में मदद करते हैं। इसे ध्यान में रखते हुए, हमने शहरी विकास में सहायता के उद्देश्य से दो महत्वपूर्ण क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित किया है।

2.29 पहला, भारतीय शहरों में जल निकासी प्रणाली के सुधार की तत्काल आवश्यकता है। जबकि बड़े महानगर इस उद्देश्य के लिए अपने स्वयं के वित्तीय संसाधन जुटाने की स्थिति में हैं, छोटे शहरों के बारे में ऐसा नहीं है। इसलिए, सीमित संसाधनों की उपलब्धता को ध्यान में रखते हुए, हमने लागत-साझेदारी के आधार पर मध्यम-स्तरीय नगरपालिकाओं में जल निकासी प्रणाली में सुधार के लिए कुछ राजकोषीय संसाधनों के प्रावधान की सिफारिश की है।

2.30 दूसरा, हमने देखा है कि वे क्षेत्र जो सभी शहरी विशेषताओं को प्रदर्शित करते हैं उनको वैधानिक शहरी दर्जा प्रदान करने में असामान्य रूप से लंबा विलंब होता है । भारत की शहरीकरण की प्रक्रिया जनगणना शहरों के वैधानिक शहरों में धीमी और तदर्थ रूपांतरण और निकटवर्ती शहरी स्थानीय निकायों में शहरी-उप क्षेत्रों के अनिच्छुक विलय के कारण बाधित है। ऐसे क्षेत्रों को ग्रामीण स्थानीय निकाय द्वारा सतत रुप से शासित किया जा रहा है, जो शहरीकरण की आबादी की बढ़ती मांगों का प्रबंधन करने के लिए अपर्याप्त हैं। परिणामस्वरूप, अनियोजित विकास, बुनियादी अवसंरचना की कमी और कमजोर सेवा वितरण उप-शहरी क्षेत्रों में बना हुआ है। इसलिए, हमने अपनी सिफारिशों में उन ग्रामीण स्थानीय निकाय के रूपांतरण में तेजी लाने पर विशेष ध्यान दिया है, जिन्होंने पहले ही पर्याप्त शहरी विशेषताओं को शहरीस्थानीय निकाय में हासिल कर लिया है। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, हमने निकटवर्ती नगर निकायों में शहरी-उप क्षेत्रों को शामिल करने पर ध्यान केंद्रित किया है।

2.31 अंत में, ग्रामीण स्थानीय निकाय और शहरीस्थानीय निकाय को दिए जाने वाले अनुदान के एक हिस्से को डिजाइन करते समय, हमने इन निकायों के लिए अपने स्वयं के राजस्व स्रोत के उत्पादन में सुधार करने के लिए प्रोत्साहन को शामिल किया है साथ ही राज्यों के लिए भी वित्त आयोग द्वारा दिए गए अनुदान को कम से कम एक छोटा सा समतुल्य योगदान करें। इस सिद्धांत को ध्यान में रखते हुए कि जैसे-जैसे स्थानीय निकाय अधिक सक्षम होते जाते हैं, उन्हें कुछ सीमा तक वित्तीय आत्मनिर्भरता भी प्राप्त करनी चाहिए। स्थानीय निवासियों का अधिक दबाव होता है जब उन्होंने उच्च गुणवत्ता वाली सेवाएं प्रदान करने के लिए स्वयं स्थानीय निकाय के राजस्व में योगदान दिया होता है । संविधान की भावना को ध्यान में रखते हुए कि स्थानीय निकाय मुख्य रूप से राज्य सरकारों की जिम्मेदारी हैं। भारत की संचित निधि से स्थानीय निकाय को राजकोषीय अंतरण केवल सहायक प्रकृति के होते हैं।

आपदा राहत अनुदान

2.32 आयोग के टीओआर में विशेष रूप से 'आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के तहत गठित निधियों के संदर्भ में आपदा प्रबंधन पहलों के वित्तपोषण पर वर्तमान व्यवस्थाओं की समीक्षा करने और उन पर उचित सिफारिशें करने का आदेश दिया गया है'। तदनुसार, इस रिपोर्ट में, हमने हाल के वर्षों में आपदा प्रबंधन में प्रगति की समीक्षा के साथ-साथ आगे की प्रगति के लिए सिफारिशें और हमारी अनुशंसा अवधि के दौरान उत्पन्न होने वाली चुनौतियों का सामना करने के लिए अनुदान प्रदान किया है।

2.33 जिला स्तरीय प्रतिक्रिया और शमन कोष को छोड़कर, आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 द्वारा अधिदेशित सभी निधियों का गठन सभी राज्यों के साथ-साथ संघ द्वारा भी किया गया है। आपदा राहत संबंधी सिफारिशें दूसरे वित्त आयोग के बाद से ही वित्त आयोगों की सिफारिशों का एक हिस्सा रही हैं। वित्त आयोगों ने आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि जैसे समर्पित निधियों को संस्थागत रुप देकर, साझा आवंटन तंत्रों के माध्यम से संघ और राज्यों के बीच एक सहयोगी वित्तीय साझेदारी को बढ़ावा देकर, उभरते जोखिमों के अनुरूप

मान्यता प्राप्त आपदाओं की सूची में परिवर्तनशील विस्तार की सिफारिश करके तथा आपदा जोखिम के आधार पर राज्यों की जरूरतों का आकलन करके भारत के आपदा प्रबंधन अवसंरचना में बदलाव करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। हम भारत में आपदा प्रबंधन अवसंरचना को तैयार करने और इसमें बदलाव लाने के पिछले आयोगों की भूमिका को स्वीकार करते हैं। आपदाओं के वित्तपोषण और प्रबंधन के संबंध में सिफारिशों के प्रति हमारा दृष्टिकोण संस्थागत सुदृढ़ीकरण, सहयोगात्मक शासन और उभरती चुनौतियों के प्रति उत्तरदायी रहने की विरासत के प्रति प्रतिबद्धता को दर्शाता है।

2.34 हमने राज्यों और संघ सरकार के संबंधित सभी मंत्रालयों और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) के साथ व्यापक विचार-विमर्श किया है। हमने विभिन्न विशेषज्ञ संस्थानों से भी विचार-विमर्श किया ताकि पिछली सिफारिशों के प्रभाव को और बेहतर तरीके से समझा जा सके और उन क्षेत्रों की पहचान की जा सके जहां सुधार की आवश्यकता है। कोइलीशन फॉर डिसास्टर रेसीइलैंट इन्फ्रास्ट्रक्चर तथा काउंसिल ऑन एनर्जी, इन्वायरनमैन्ट एण्ड़ वाटर जैसे विशेषज्ञ संस्थानों की विशेषज्ञता ने आपदा जोखिम मूल्यांकन की हमारी समझ को प्रखर किया। उनके इनपुट हमारी विचार-विमर्श प्रक्रिया का अभिन्न अंग रहे हैं।

2.35 हमने अपनी सिफारिशों में, राहत और प्रतिक्रिया निधि के साथ-साथ शमन निधि के संस्थागतकरण को भी स्वीकार किया है। हमारे विश्लेषण से पता चलता है कि शमन निधि के उपयोग में प्रगति धीमी रही है। परिणामस्वरूप, इन निधियों के संभावित प्रभाव का आकलन अभी संभव नहीं है। फिर भी, हमने कानून के तहत आपदा वित्तपोषण की वर्तमान व्यवस्था को जारी रखने का निर्णय लिया है। यद्‌यपि शमन निधि के लिए दिशानिर्देश जारी करने में देरी हुई है, फिर भी इन निधियों के अंतर्गत शुरू की गई परियोजनाओं को जारी रखा जाना चाहिए और संघ तथा राज्य स्तरों पर चयन और कार्यान्वयन में अधिक लचीलेपन के साथ उन्हें फलित किया जाना चाहिए।

2.36 हमने आपदा जोखिम सूचकांक (डीआरआई) पद्‌धति में सुधार पर व्यापक रूप से विचार-विमर्श किया है, जिसमें किसी राज्य को प्रभावित करने वाले खतरों की संभावना, राज्य के खतरों के प्रति जोखिम और इसकी भेद्‌यता की सीमा के आधार पर अंक दिए जाते हैं। आपदा जोखिम की अंतरराष्ट्रीय स्तर पर स्वीकृत परिभाषाओं के आधार पर, हम मानते हैं कि डीआरआई खतरे, एक्सपोज़र और भेद्‌यनीयता वेरिएबल का एक गुणात्मक फलन है और जोखिम केवल तभी मौजूद होता है जब ये चर प्रतिच्छेद करते हैं। हमने लगभग सभी राज्यों की प्रमुख मांग को समायोजित करते हुए और अधिक आपदाओं को शामिल करने के लिए जोखिम चर का व्यापक विस्तार किया है। हमने विशेषज्ञ एजेंसियों से खतरों पर विश्वसनीय और हाल के डेटासेट भी प्राप्त किए हैं और यह सुनिश्चित किया है कि हमारी कार्यप्रणाली पूरी तरह से वस्तुनिष्ठ और वैज्ञानिक बनी रहे। जबकि हम अनुदानों के आवंटन में जोखिम मूल्यांकन की भूमिका को स्वीकार करते हैं, हम राज्यों की तत्काल भविष्य की जरूरतों के संकेतक के रूप में आपदा प्रबंधन पर पिछले व्यय के महत्व की भी सराहना करते हैं। आपदा प्रबंधन पर पिछला व्यय समय के साथ राज्यों द्‌वारा अनुभव की जाने वाली आपदाओं की आवृत्ति, तीव्रता और राजकोषीय

प्रभाव का एक मूल्यवान अनुभवजन्य संकेत है इसलिए हमने इसे भविष्य के आवंटन को डिजाइन करने में एक महत्वपूर्ण कारक बनाए रखा है।

2.37 विभिन्न हितधारकों के अनुरोधों पर प्रत्युत्तर देते हुए और मजबूत साक्ष्यों के आधार पर, हमने राष्ट्रीय स्तर पर अधिसूचित आपदाओं की सूची का विस्तार करने के संबंध में महत्वपूर्ण सिफ़ारिशें भी की हैं। हमारी सिफारिशों में हमने क्षमता निर्माण और प्रणालियों में सुधार पर विशेष ध्यान दिया है। राज्यों और विशेषज्ञ एजेंसियों के साथ हमारे विचार-विमर्श के आधार पर, हम इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि अलग-अलग संस्थागत क्षमताओं के कारण, निधियों के उपयोग के मामले में राज्यों के बीच व्यापक भिन्नताएं मौजूद हैं। हमने सिफ़ारिश की है कि क्षमता निर्माण को शमन के लिए निर्धारित कोष के अंतर्गत लिया जाए, एनडीएमए को सभी स्तरों पर संस्थागत क्षमता अंतराल का व्यापक अध्ययन करने और लक्षित उपायों का प्रस्ताव करने का कार्य सौंपा जाए।

2.38 प्रभावी आपदा प्रबंधन में एक महत्वपूर्ण प्रवर्तक के रूप में प्रौद्योगिकी की भूमिका को स्वीकार करते हुए, हमने सिफारिश की है कि एनडीएमए आपदा प्रबंधन चक्र के सभी चरणों में तकनीक का उपयोग करने के लिए सभी संबंधित एजेंसियों के प्रयासों में तालमेल बिठाए। हम मानते हैं कि प्रत्येक राज्य के खतरे की प्रोफाइल को सटीक रूप से निर्धारित करने और परस्पर आपदा प्रबंधन अनुदानों के न्यायसंगत आवंटन के मार्गदर्शन के लिए डेटा-आधारित निर्णय लेना महत्वपूर्ण है। इसलिए, हमने आपदा व्यय शीर्षों, आपदावार व्यय, जिन मदों पर अधिकांश व्यय किया जाता है और वित्त खातों में व्यय दर्ज करने के राज्यों के तरीकों पर सभी उपलब्ध डेटा स्रोतों पर व्यापक रूप से विचार-विमर्श किया है। इस विश्लेषण ने हमारी सिफारिशों का आधार बनाया है कि कैसे राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली को सभी आपदा संबंधी आंकड़ों का भंडार बनाया जा सकता है ।

सुदृढ़ सार्वजनिक वित्त हेतु सुधार

2.39 रिपोर्ट के अंतिम चार अध्यायों में, हम केंद्र और राज्य सरकारों की वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ बनाने के लिए आवश्यक सुधारों पर ध्यान केंद्रित करते हैं। इसमें चार विशिष्ट क्षेत्र: विवेकपूर्ण राजकोषीय प्रबंधन, बिजली वितरण कंपनियाँ, सब्सिडी और हस्तांतरण तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम, शामिल हैं।

विवेकपूर्ण राजकोषीय प्रबंधन

2.40 सतत विकास का एक प्रमुख मुख्य कारक संघ और राज्य दोनों की मजबूत राजकोषीय स्थिति है। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ है कि सरकार को अपनी आर्थिक और सामाजिक विकास प्राथमिकताओं के लिए पर्याप्त संसाधन जुटाने में सक्षम होना चाहिए। इसका अर्थ एक ऐसा राजकोषीय डिजाइन भी है जो पीढ़ी- दर- पीढ़ी समानता सुनिश्चित करता है अर्थात संसाधन जुटाने के बोझ का वर्तमान और भविष्य की पीढ़ियों के बीच वितरण। संसाधन जुटाने के साधन

के रूप में करों और ऋण के बीच संतुलन बनाए रखना होगा। अपनी विकास यात्रा में भारत को यह सुनिश्चित करना होगा कि संघ और राज्य दोनों द्वारा लिया गया ऋण सतत हो और वर्तमान व्यय का बोझ अनावश्यक रूप से भावी पीढ़ियों पर ना डाला जाए।

2.41 1990 के दशक में सुधारों के बाद से, केन्द्र सरकार का ऋण पोर्टफोलियो एक ऐसे पोर्टफोलियो के रूप में विकसित हुआ है जो स्थिर और सुरक्षित दोनों है। इसके ऋण -जीड़ीपी अनुपात ने सफलतापूर्वक एक स्थायी गिरावट हासिल की है। कोविड-19 महामारी के कारण इस प्रवृत्ति के उलट होने के बावजूद, जीडीपी के अनुपात के रुप में ऋण पुन: स्थायी गिरावट के रास्ते पर है। संघ सरकार 2030-31 तक ऋण को जीड़ीपी के 50 प्रतिशत से नीचे लाने की राह पर है। कई उन्नत अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में, कम रोलओवर जोखिम के कारण, ऋण की संरचाना वैश्विक स्तर पर सबसे सुरक्षित में से एक है। कुल ऋण में बाहरी ऋण की छोटी हिस्सेदारी और आमतौर पर विवेकपूर्ण विनिमय दर प्रबंधन के कारण मुद्रा जोखिम भी न्युनतम है। आने वाले दशकों में इस राजकोषीय रुख को बनाए रखना होगा।

2.42 राज्य स्तर पर, अधिकांश बड़े राज्यों ने सुदृढ़ वित्तीय स्थिति को बनाए रखा है और उनका राजकोषीय घाटा उनकी जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से कम रहा है। हालांकि, कुछ राज्यों में बार-बार उल्लंघन और उच्च ऋण-जीएसडीपी अनुपात का इतिहास रहा है। जबकि, कुछ राज्यों मे राजकोषीय असंतुलन से देश की समग्र राजकोषीय स्थिरता को खतरा होने की संभावना नहीं है, लेकिन इससे उनकी विकास संभावनाओं को नुकसान पहुंचने का जोखिम है। उच्च ऋण स्तर को कम करने के अलावा, राज्यों को ऋण चुकाने की लागत को कम करने के लिए सर्वोत्तम ऋण प्रबंधन पद्धतियों को अपनाना चाहिए।

बिजली वितरण कंपनियां

2.43 बिजली क्षेत्र ने हाल के वर्षों में काफी प्रगति की है और ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के बिजली चाहने वाले सभी घरों में अब बिजली पहुंच चुकी है। हालांकि, राज्य की वित्त व्यवस्था पर प्रभाव डालने वाला एक महत्वपूर्ण क्षेत्र, बिजली वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) की वित्तीय स्थिति एक कमजोर कड़ी बना हुआ है। संघ और राज्य सरकारों द्वारा प्रचालन और आर्थिक दक्षता में सुधार के लिए किये गए प्रयासों के बावजूद, कई राज्यों में डिस्कॉम निरंतर लाभप्रदता हासिल करने में विफल रही हैं। वे लगातार घाटे और ऋण से जुझती रही हैं। राज्य सरकारों के सहयोग से, संघ सरकार ने दो दशकों की अवधि में तीन अलग-अलग मौकों पर बेलआउट पैकेज दिए हैं, जिसके कारण हर बार प्रभावित राज्यों की राज्य वित्त व्यवस्था कमजोर हुई है। फिर भी, डिस्कॉम आज अब तक के सबसे बड़े ऋण भार के अधीन हैं।

2.44 इस समस्या के हमारे विश्लेषण से पता चलता है कि डिस्कॉम के बार-बार घाटे, ऋण संचय और बेलआउट के चक्र का कारण वर्तमान शासन संरचना में निहित है। सार्वजनिक संस्थाएं होने के कारण डिस्कॉम के पास तकनीकी हानियों, चोरी, कम बिलिंग और कम संग्रह के माध्यम से लीकेज को रोकने में उच्च स्तर की दक्षता प्राप्त करने के लिए आवश्यक प्रोत्साहन की कमी

है। साथ ही, राज्य विद्युत विनियामक आयोगों ने हमेशा लागत-वसूली स्तरों पर टैरिफ निर्धारित नहीं किया है। कम टैरिफ राज्य के प्राधिकारियों के लिए भी अनुकूल रहते हैं क्योंकि वे सरकारी खजाने के लिए कम सब्सिडी बिल में तब्दील हो जाते हैं। समस्या का पहला सबसे अच्छा समाधान डिस्कॉम का निजीकरण है। यदि यह कदम नहीं उठाया जाता है तो राज्यों को शासन संबंधी बडे सुधार करने चाहिए। इस दिशा में राज्यों की मदद करने के लिए, हमने गुजरात और हरियाणा में डिस्कॉम की शासन संरचनाओं की केस स्टडी प्रदान की है जिन्होंने इस क्षेत्र में निरंतर रुप से अच्छे परिणाम दिए हैं।

सब्सिडी

2.45 सब्सिडियां और अंतरण ऐसा एक और क्षेत्र हैं जिसमें सुधार की आवश्यकता है तथा जिसका बजट पर गंभीर प्रभाव पड़ता हैं। हालांकि एक कल्याणकारी समाज में इन साधनों की एक वैध भूमिका है लेकिन राजकोषीय अनुशासन की अनिवार्यता को नजरअंदाज नहीं किया जाना चाहिए। एक बार शुरु हो जाने के उपरांत, सब्सिडी और अंतरण को शायद ही कभी चरणबद्ध तरीके से समाप्त किया जा सके । इनकी चुनावी अपील और एक अच्छी तरह से विकसित डिजिटल भुगतान प्रणाली के माध्यम से इनके वितरण में आसानी होने के कारण, बड़े पैमाने पर नकद अंतरण योजनाओं में वृद्धि हुई है। जैसे-जैसे समय के साथ अधिक धन का सृजन होता है और राजस्व आधार का विस्तार होता है, इस दिशा में राजनीतिक दबाव बढ़ने की संभावना बढ़ जाती है। इन दबावों का विरोध करने की आवश्यकता है, अन्यथा ये राज्यों और संघ की भविष्य की वित्तीय स्थिरता को कमजोर कर देंगे।

2.46 सब्सिडी और अंतरण की प्राथमिक भूमिका गरीबों की सहायता करना होना चाहिए। अन्य किसी भी तरह की सब्सिडी को केवल बाह्यताओं के ठोस प्रमाणों पर आधारित होना चाहिए। संघ और राज्य दोनों को यह आकलन करने के लिए वर्तमान योजनाओं की समीक्षा करनी चाहिए कि क्या वे इन मानदंडों को पूरा करती हैं। जो नहीं करते हैं उन्हें चरणबद्ध तरीके से समाप्त किया जाना चाहिए। इसके साथ ही जिन योजनाओं को बनाए रखा जाता है उनके लाभार्थी आधार की भी समीक्षा की जानी आवश्यक है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वे योजनाएं केवल लक्षित लाभार्थियों तक ही सीमित रहे। अंत में, योजनाओं में उन लोगों की सूची को हटाने के लिए एग्जिट क्लॉज होना चाहिए ताकि समय के साथ जो व्यक्ति अपात्र हो जाएँ उन्हें लाभार्थियों की सूची से हटाया जा सके।

केंद्रीय और राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम

2.47 रिपोर्ट के इस भाग में हम जिस अंतिम विषय पर विचार करेंगे, वह सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम (पीएसई) हैं। केंद्रीय और राज्य दोनों सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की हमारी विस्तृत समीक्षा से पता चलता है कि आर्थिक विकास में उनके योगदान को बढ़ाने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में सुधार की काफी गुंजाइश है। यदि इनका सुधार नहीं किया जाता है तो, इनकी हानियों का सरकारी खजाने पर बोझ बना रहेगा और इनकी परिसंपत्तियां, विशेषकर भूमि,

अनुपयोगी पड़ी रहेगीं। सार्वजनिक उद्यम सर्वेक्षण 2023-24 (परिशिष्ट VIII, पृष्ठ 271-2) के अनुसार, सत्रह केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम (सीपीएसई) परिसमापन की प्रक्रिया में हैं, चौबीस सीपीएसई को सरकार द्वारा बंद करने के लिए अनुमोदित किया गया है, और इकतीस सीपीएसई जो 31 मार्च 2024 से संचलानरत नहीं है। कुल मिलाकर, बहत्तर बड़े सीपीएसई की परिसंपत्तियां निष्क्रिय हो चुकी हैं। इन उद्यमों द्वारा सार्वजनिक संसाधनों के और अधिक शोषण को कम करने के लिए, उन्हें शीघ्रता से बंद किया जाना चाहिए। इसी तरह की समस्या राज्यों में भी देखने को मिलती है। कुल 1,635 राज्य पीएसई (एसपीएसई) में से 308 ने अपना संचालन बंद कर दिया है।

2.48 केन्द्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रम और राज्य सरकारी क्षेत्र के उपक्रम भी बड़ी संख्या में घाटे में चल रहे हैं। पिछले चार वर्षों में सीएजी द्वारा की गई लेखा परीक्षा के अनुसार लगभग एक-तिहाई सीपीएसई ने हानियां उठाई है जिसका सीएजी का ड़ाटा हमारे पास उपलब्ध है। इसी अवधि में घाटे में चल रहे सीपीएसई का वार्षिक घाटा ₹36,213 करोड़ से लेकर ₹51,419 करोड़ के बीच रहा। राज्यों में, 1055 एसपीएसई में से 489 एसपीएसई जिन्हें नुकसान हुआ है उनके लाभ और हानि के आंकड़े उपलब्ध हैं। 2022-23 में ₹1.14 लाख करोड़ का नुकसान हुआ। विचार करने योग्य एक नियम यह है कि लगातार चार में से तीन वर्षों में हानि उठाने वाले किसी भी उद्यम को संबंधित विभाग को बंद करने, निजीकरण या निरंतरता के लिए विचार करने के लिए अनिवार्य रूप से प्रस्ताव मंत्रिमंडल के समक्ष रखना चाहिए।

2.49 राज्यों में, एसपीएसई की लंबित लेखा समस्या एक गंभीर मुद्दा है। 31 मार्च 2023 तक, 1,237 एसपीएसई के पास 7,162 खाते लंबित थे। इनमें से 441 एसपीएसई के खाते तीन साल से अधिक समय से लंबित थे। प्रत्येक राज्य को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लंबित सभी खातों का निपटान किया जाए और एसपीएसई को सीएजी लेखा परीक्षा के दायरे में लाया जाए।

2.50 संघ सरकार ने फरवरी 2021 में नई सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम नीति को अपनाने का साहसिक कदम उठाया था। यह सरकार को गैर-रणनीतिक क्षेत्रों में सीपीएसई को बंद करने या निजीकरण करने के लिए उनकी प्रतिबद्धता को दर्शाता है। जबकि घाटे में चल रहे उद्यमों के बंद होने में हाल ही में तेजी आई है किन्तु निजीकरण की दिशा में अपेक्षित प्रगति नहीं हुई है। 1999 से 2004 के दौरान निजीकृत किए गए केन्द्रीय सरकारी उद्यमों के अनुभव से यह स्पष्ट होता है कि गैर-रणनीतिक क्षेत्रों में सीपीएसई तथा एसपीएसई के निजीकरण के माध्यम से महत्वपूर्ण दक्षता लाभ प्राप्त किए जा सकते हैं।

समापन टिप्पणियाँ

2.51 कोविड-19 का खतरा टल गया है और वर्तमान आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान भारत तीसरी सबसे बड़ी अर्थव्यवस्था बनने की ओर अग्रसर है, इस आयोग ने आगामी दशकों में सतत विकास के लिए एक सुदृढ़ राजकोषीय आधारशिला रखने का प्रयास किया है। एक ओर

हमने पिछले अधिकांश आयोग द्वारा अपनाई गई क्रमिक परिवर्तन की परंपरा का पालन किया है वहीं दूसरी ओर, हमने एक दिशात्मक परिवर्तन लाने का प्रयास भी किया है। ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण पर हमारी सिफारिश निरंतरता को दर्शाती है, जबकि क्षैतिज हस्तांतरण पर हमने पहली बार राज्यों को विकास में उनके योगदान के लिए पुरस्कृत किया है।

2.52 पूर्ववर्ती सभी वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई कार्यप्रणाली से हटकर, हम पाते हैं कि राजस्व घाटा अनुदानों से राजस्व घाटा कम करने की दिशा में कोई नीतियाँ नहीं अपनाई गईं। इसके बजाय, इसने लगभग समान राज्यों के लिए प्रतिकूल प्रोत्साहन और लगातार राजस्व घाटे और राजस्व घाटा अनुदानों के अंतहीन चक्र को जन्म दिया है।

2.53 स्थानीय निकाय अनुदानों के क्षेत्र में, हमारा दिशात्मक परिवर्तन तीव्र शहरीकरण को प्रोत्साहित करने में रहा है, जो तीव्र विकास के लिए उत्प्रेरक का काम करता है। हमारे शहरी स्थानीय निकाय अनुदान तीव्र और व्यवस्थित शहरीकरण के दो रास्ते खोलते हैं - उन अर्ध-नगरीय क्षेत्रों को, जो पहले से ही शहरी बस्ती की लगभग सभी विशेषताओं को प्राप्त कर चुके हैं, निकटवर्ती नगर निकाय में शामिल करना और 10 लाख से 40 लाख की आबादी वाले शहरों के जल निकासी ढाँचे का पुनरुद्धार करना।

2.54 आपदा प्रबंधन क्षेत्र में, हमने हाल के आयोगों, विशेष रूप से 15वें वित्त आयोग, के कार्य को आगे बढ़ाया है। इस संबंध में हमारी सिफ़ारिश की दो विशेषताएँ उल्लेखनीय हैं। पहला, एक अभिनव कदम उठाते हुए, 15वें वित्त आयोग ने राज्यों को अपने अनुदान आवंटन आंशिक रूप से आपदा जोखिम सूचकांक पर आधारित किए। अपनी सिफ़ारिशें करते समय, हमने इस दृष्टिकोण को अंतर्राष्ट्रीय अभ्यास के साथ पूरी तरह से संरेखित किया है, और इसे खतरे, एक्सपोज़र और भेद्यनीयता के उत्पाद के रूप में परिभाषित किया है। हमारा जोखिम चर, आपदाओं की एक बड़ी संख्या पर आधारित है, जो लगभग सभी राज्यों की एक प्रमुख माँग को पूरा करता है। दूसरा, हालाँकि हमने पाया कि 15वें वित्त आयोग की अवधि के दौरान शमन निधियों के उपयोग में प्रगति धीमी रही है, जिससे इन निधियों के परिणामों का आकलन करने की हमारी क्षमता कमज़ोर हुई है, फिर भी हमने इस क्षेत्र में प्रयासों को और अधिक समय देने के लिए वर्तमान व्यवस्था को जारी रखने की सिफ़ारिश की है। अंत में, विभिन्न हितधारकों के अनुरोधों के प्रत्युत्तर में और ठोस प्रमाणों के अस्तित्व को स्वीकार करते हुए, हमने राष्ट्रीय आपदाओं में हीटवेव और बिजली गिरने को शामिल करने की सिफ़ारिश की है।

2.55 हमारी अंतिम सिफारिशें संघ और राज्यों के सुदृढ़ सार्वजनिक वित्त पर केंद्रित हैं। हम चार प्रमुख क्षेत्रों की पहचान करते हैं: समग्र राजकोषीय प्रबंधन में सुधार, बिजली वितरण कंपनियों की दीर्घकालिक स्थिरता सुनिश्चित करना, सब्सिडी के विस्तार को युक्तिसंगत और नियंत्रित करना, और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को कुशल और प्रतिस्पर्धी बनाना। जैसा कि रिपोर्ट के अंतिम चार अध्यायों में चर्चा की गई है, आगे के सुधारों के माध्यम से, संघ और राज्य दोनों इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में योगदान और सहयोग कर सकते हैं।

❑❑❑

3 संघ तथा राज्यों के वित्त

3.1 आधुनिक लोकतांत्रिक समाज में, सरकार द्वारा अनेक कार्य किए जाते हैं। यह सार्वजनिक सेवाएं, जैसे बाह्य रक्षा, आंतरिक सुरक्षा, लोक कल्याण, अवसंरचना, सार्वजनिक पार्क एवं इस तरह की अन्य सुविधाएँ प्रदान करती है जिन्हें निजी क्षेत्र उपलब्ध कराने में असफल रहता है। यह आय और धन को उन तरीकों से पुनर्वितरित करता है जिन्हें सामाजिक रूप से वांछनीय माना जाता है। यह कानूनों, विनियमों और न्यायिक अवसंरचना सहित एक कानूनी और संस्थागत ढांचा प्रदान करता है जिसके तहत निजी पक्ष न्यूनतम संघर्ष के साथ लेनदेन कर सकते हैं। यह वायु और जल प्रदूषण, एकाधिकार, और अपूर्ण प्रतिस्पर्धा के विभिन्न रूपों के साथ-साथ असमान सूचना जैसे बाह्य कारकों से उत्पन्न होने वाली बाजार की विफलताओं को ठीक करती है।

3.2 भारत जैसे बड़े लोकतांत्रिक देश में, केन्द्र सरकार अकेले इन कार्यों को कुशलता पूर्वक नहीं कर सकती है। भारतीय संविधान इस तथ्य को स्वीकार करता है और अपनी सातवीं अनुसूची में उन क्षेत्रों को परिभाषित करता है जो पूर्णतया केन्द्र सरकार का उत्तरदायित्व हैं (सूची I या संघ सूची), जो पूरी तरह से राज्य सरकारों के उत्तरदायित्व हैं (सूची II या राज्य सूची), और जो केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच साझा हैं (सूची III या समवर्ती सूची)। संघ सूची में रक्षा, विदेशी मामलों, बैंकिंग और मुद्रा जैसे विषय शामिल हैं; राज्य सूची में सार्वजनिक व्यवस्था, पुलिस, सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, कृषि और भूमि जैसे क्षेत्र शामिल हैं; और समवर्ती सूची में शिक्षा, श्रम, वन और आर्थिक तथा सामाजिक नियोजन जैसे विषय शामिल हैं।

3.3 वर्ष 1992 में पारित 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों के आधार पर, भारत ने ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायतों और शहरी क्षेत्रों में नगर निकायों को स्थानीय निकायों के रुप में शासन के तीसरे स्तर को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया है। इन संशोधनों के तहत, राज्य सरकारों

द्वारा निष्पादित कुछ कार्यों को धीरे-धीरे ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को सौंप दिया गया है। हस्तांतरण की यह प्रक्रिया अभी भी जारी है और इन स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित कार्यों की स्थिति विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न होती है, जो राज्य सरकारों की उनके साथ प्रभावी शक्ति साझा करने की इच्छा पर निर्भर करती है।

3.4 सरकार के प्रत्येक स्तर को अपने सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए राजकोषीय संसाधनों की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए केन्द्र सरकार इन संसाधनों को (i) करों जैसे आय और निगम कर, सीमा शुल्क, वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) और उत्पाद शुल्क, (ii) गैर-कर राजस्वों जैसे खनिजों पर रॉयल्टी और उन वस्तुओं और सेवाओं पर उपयोगकर्ता शुल्क जिन्हें यह घरों और फर्मों को प्रदान करता है, (iii) भावी देनदारियों जिसमें बाजार और गैर-बाजार स्रोतों से लिए गए ऋण शामिल हैं, के रूप में प्राप्त करती है। एक बार संग्रहण करने के पश्चात, सरकार को विभिन्न कार्यों को कुशलतापूर्वक निर्वहन करने के लिए इन राजकोषीय संसाधनों को विभिन्न व्यय मदों में आवंटन करना होता है। इस अध्याय में विश्लेषण किया गया है कि केन्द्र और राज्य सरकारों ने एक साथ हाल के वर्षों में अपने राजकोषीय संसाधनों को कैसे संग्रहित किया, उन्होंने उन्हें विभिन्न व्यय मदों में कैसे आवंटित किया और क्या भविष्य की देनदारियों को सतत रूप से निर्मित किया गया है? अगले दो अध्यायों में हम संघ और राज्य वित्त पर अलग-अलग ध्यान केंद्रित करेंगे।

समीक्षा अवधि और दो व्यवधान

3.5 इस रिपोर्ट में हमारा संघ और राज्य वित्त का विश्लेषण, 2011-12 से 2025-26 तक फैला हुआ है। प्रारंभिक वर्ष 2011-12 का चयन जीडीपी श्रृंखला के अंतिम संशोधित आधार वर्ष के तथ्य के आधार पर किया गया। अंतिम वर्ष वह नवीनतम वर्ष है जिसके लिए रिपोर्ट लिखे जाने के दौरान आंकडे उपलब्ध थे। हमारे पास वर्ष 2023-24 तक के निश्चित (वास्तविक) आंकड़े हैं, जबकि हम वर्ष 2024-25 के लिए संशोधित अनुमानों (आरई) एवं अनंतिम खातों पर और वर्ष 2025-26 के लिए बजट अनुमानों (बीई) पर भरोसा करते हैं। इस अध्याय में समीक्षा, वर्ष 2011-12 से 2023-24 तक सीमित है। पृष्ठभूमि के रूप में, शुरुआत में यह उल्लेख करना उपयोगी होगा कि इस अवधि को सरकार की वित्तीय स्थिति पर प्रभाव डालने वाले दो प्रमुख व्यवधानों ने चिन्हित किया है।

3.6 सर्वप्रथम वर्ष 2019-20 के दौरान विकास दर में गिरावट आई, जो मुख्य रूप से वित्तीय क्षेत्र में बैंकिंग के साथ-साथ गैर-बैंकिंग वित्त कंपनियों, म्यूचुअल फंड और अन्य वित्तीय संस्थानों को प्रभावित करने वाली समस्याओं से प्रेरित थी और क्रेडिट वृद्धि पर प्रतिकूल प्रभाव डाल रही थी। सरकार को बैंकों की बैलेंस शीटों को सुधारने के लिए इक्विटी के बढ़े हुए निवेश सहित कई सुधारात्मक कदम उठाने पड़े।

3.7 दूसरा, वर्ष 2019-20 की अंतिम तिमाही में कोविड-19 के प्रकोप ने भारत सहित वैश्विक

स्तर पर अर्थव्यवस्था और वित्तीय प्रणाली में गंभीर व्यवधान उत्पन्न किया। यह एक अभूतपूर्व आघात था जिसके लिए अपरंपरागत समाधानों की आवश्यकता थी। भारत ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली और महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) कार्यक्रम जैसे कार्यक्रमों के व्यापक विस्तार के माध्यम से जरूरतमंदों के जीवन और आजीविका की सुरक्षा के लिए आवश्यक कदम उठाए।

3.8 देश-विदेश के लगभग सभी वर्गों से प्रबल मांग उठने के बावजूद, केंद्र सरकार ने शेष विश्व की भांति बड़ी मात्रा में नकद हस्तांतरण के माध्यम से मांग को प्रोत्साहित करने का मार्ग नहीं अपनाया। केंद्र सरकार ने यह पूर्वानुमान लगाया कि कोविड-19 के कारण आपूर्ति श्रृंखलाएं बाधित होने की स्थिति में, मांग की कमी को दूर करने के लिए बड़े पैमाने पर मांग-आधारित प्रोत्साहन देने का कोई भी प्रयास केवल मुद्रास्फीति में तब्दील होगा। परिणामस्वरुप, जहां कोविड-19 और उसके दुष्प्रभावों के चलते विश्व के अधिकांश देशों को दोहरे अंकों की मुद्रास्फीति का सामना करना पड़ा, भारत उस स्थिति से बच गया। इसके अलावा वर्ष 2020-21 में वास्तविक सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) में बड़ी नकारात्मक वृद्धि (-5.8 प्रतिशत) के बाद, भारत की अर्थव्यवस्था में तेजी से सुधार हुआ और वर्ष 2021-22 से शुरू होने वाले तथा वर्ष 2024-25 में समाप्त होने वाले चार वर्षों के दौरान क्रमश: 9.7 प्रतिशत, 7.6 प्रतिशत, 9.2 प्रतिशत और 6.5 प्रतिशत की वृद्धि दर दर्ज की गई।

3.9 इस मजबूत सुधार के रहते हुए भी कोविड-19 संकट के कारण, भारत की सार्वजनिक वित्त व्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। जहाँ सरकार को इस झटके के प्रभाव को कम करने के लिए - विशेष रूप से गरीबों और कमजोर लोगों पर - सार्वजनिक व्यय बढ़ाना पड़ा वहीं तत्काल कोविड के बाद के वर्षों में राजस्व संग्रह में मंदी देखी गई। इसके परिणामस्वरूप ऋणों में वृद्धि और जीडीपी में गिरावट के कारण ऋण और जीडीपी अनुपात में भारी वृद्धि हुई। इसके फलस्वरूप, देश के सार्वजनिक वित्त में कोविड-19 के बाद के रुझान कोविड-19 से पूर्व के वर्षों से काफी अलग थे। निम्नलिखित चर्चा इस अंतर को उजागर करती है।

सरकारी वित्त : एक अवलोकन

3.10 *तालिका 3.1* में सामान्य सरकार[1] की कुल प्राप्तियों और व्यय, जिनमें राजस्व और पूंजी लेखा से संबधित मदें शामिल हैं, को निरपेक्ष मूल्यों के साथ-साथ जीडीपी के प्रतिशत के रूप में दर्शाया गया है। दोहरी गणना को समाप्त करने के लिए अंतर-सरकारी लेन-देन जैसे संघ द्वारा राज्यों को दिए गए अनुदान और ऋण या राज्यों और संघ द्वारा आपस में किए गए ब्याज भुगतान को समायोजित कर दिया गया है। यह अध्याय प्राप्तियों और व्यय की प्रवृत्तियों

[1] यहां सामान्य सरकार में संघ, राज्य सरकारें और विधायिका वाले संघ शासित प्रदेश शामिल हैं। संघ और राज्यों से स्थानीय निकायों को हस्तांतरण सामान्य सरकारी व्यय के तहत दर्ज किया जाता है, लेकिन स्थानीय सरकारों के स्वयं के राजस्व संसाधनों और उनसे होने वाले व्यय को बाहर रखा जाता है। स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व संसाधन कुलमिलाकर सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.4 प्रतिशत है।

और प्रमुख घटकों की विस्तार से समीक्षा करता है। जब तक अन्यथा निर्दिष्ट न किया जाए, इस रिपोर्ट में सभी जीडीपी आंकड़े नॉमिनल मूल्यों पर प्रस्तुत किए गए हैं।

तालिका 3.1 संघ और राज्यों की संयुक्त प्राप्तियां, व्यय और घाटा

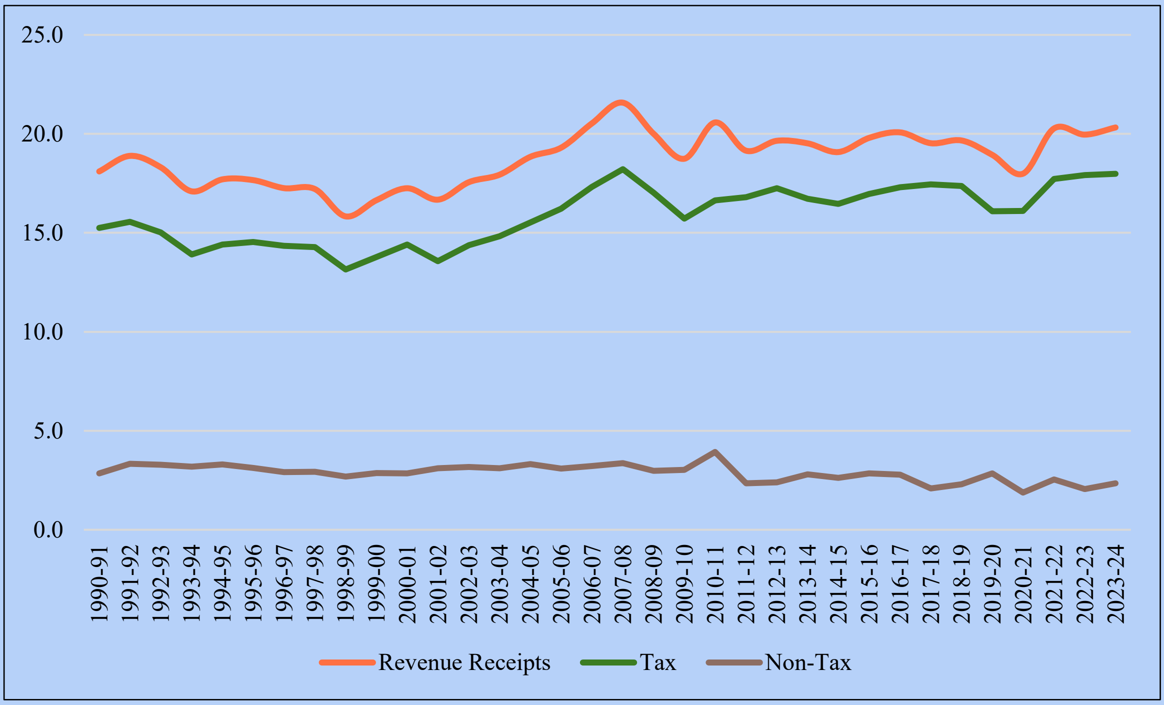
वर्ष	जीडीपी	प्राप्तियां	व्यय	राजकोषीय घाटा	*प्राप्तियां*	*व्यय*	*राजकोषीय घाटा*
	(आंकड़े ₹ लाख करोड़ में)				*(आंकड़े जीडीपी के प्रतिशत मे)*		
2011-12	87.36	17.17	24.14	6.97	*19.7*	*27.6*	*8.0*
2012-13	99.44	19.94	26.88	6.94	*20.0*	*27.0*	*7.0*
2013-14	112.33	22.33	29.97	7.64	*19.9*	*26.7*	*6.8*
2014-15	124.68	24.40	32.77	8.37	*19.6*	*26.3*	*6.7*
2015-16	137.72	27.86	37.52	9.66	*20.2*	*27.2*	*7.0*
2016-17	153.92	31.59	42.94	11.35	*20.5*	*27.9*	*7.4*
2017-18	170.90	34.80	45.17	10.37	*20.4*	*26.4*	*6.1*
2018-19	189.00	38.57	50.38	11.81	*20.4*	*26.7*	*6.2*
2019-20	201.04	39.17	53.98	14.81	*19.5*	*26.8*	*7.4*
2020-21	198.54	36.37	63.18	26.81	*18.3*	*31.8*	*13.5*
2021-22	235.97	48.27	70.46	22.19	*20.5*	*29.9*	*9.4*
2022-23	268.90	54.30	78.20	23.89	*20.2*	*29.1*	*8.9*
2023-24	301.23	61.84	85.28	23.44	*20.5*	*28.3*	*7.8*

स्रोत: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई), संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

राजस्व

3.11 सरकारों की संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में कर राजस्व और गैर-कर राजस्व शामिल हैं और यह वर्ष 2011-12 के बाद से जीडीपी के 19 प्रतिशत से 20 प्रतिशत के बीच रही है। वर्ष 2020-21 में कोविड-19 के कारण, ये प्राप्तियां इस सीमा से नीचे चली गई। उत्साहजनक रूप से हालिया रुझान, जिसमें वर्ष 2023-24 में राजस्व प्राप्तियां सकल घरेलू उत्पाद के 20 प्रतिशत से ऊपर पहुंच गयी, वृद्धि का संकेत देते हैं। लंबी अवधि की पुनरीक्षा से यह जानकारी मिलती है कि राजस्व प्राप्तियों में निरंतर वृद्धि हो रही थी और वैश्विक वित्तीय संकट के आने से पूर्व इसने 22 प्रतिशत के उच्चतम स्तर को छू लिया था, जैसा *चित्र 3.1* में दर्शाया गया है।

चित्र 3.1 संघ एवं राज्यों की संयुक्त राजस्व प्राप्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

कर राजस्व

3.12 कर राजस्व सरकारी वित्तपोषण का मुख्य आधार बना हुआ है, जो समीक्षावधि के दौरान राजस्व प्राप्तियों का लगभग 87 प्रतिशत रहा। संविधान में दिए गए कर प्रशासन के विभाजन के अनुसार संघ, कॉर्पोरेट एवं व्यक्तिगत आय पर कर, सीमा शुल्क और पेट्रोलियम उत्पादों पर उत्पाद शुल्क एकत्र करता है, जबकि राज्य पेट्रोलियम उत्पादों एवं शराब पर मूल्य वर्धित कर (वैट), शराब पर उत्पाद शुल्क, स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण शुल्क और मोटर वाहन पर कर एकत्र करते हैं। जीएसटी की शुरूआत से ही जीएसटी राजस्व को संघ और राज्यों के बीच साझा किया जाता है।

3.13 जैसा *तालिका 3.2* में दर्शाया गया है कि केन्द्र और राज्य सरकारों के कर राजस्व में वर्ष 2011-12 में सकल घरेलू उत्पाद के 17 प्रतिशत से नीचे के स्तर से इसमें लगातार वृद्धि हुई है। हालांकि वर्ष 2019-20 में कॉर्पोरेट कर में कमी और कोविड के शुरुआती प्रभाव के कारण तथा वर्ष 2020-21 में कोविड के कारण गिरावट आई है लेकिन कर राजस्व बढ़कर 2023-24 में जीडीपी के 18 प्रतिशत तक पहुंच गया।

तालिका 3.2 संघ एवं राज्य सरकारों के कर और वित्त आयोग हस्तांतरण (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	संघ की निवल कर प्राप्तियां	कर हस्तांतरण (संघीय करों में राज्यों का हिस्सा)	राज्यों/ संघ शासित प्रदेशों की स्वयं की कर प्राप्तियां	सरकारों का संयुक्त कुल कर राजस्व
2011-12	7.3	2.9	6.6	**16.8**
2012-13	7.5	2.9	6.8	**17.3**
2013-14	7.3	2.8	6.6	**16.7**
2014-15	7.3	2.7	6.5	**16.5**
2015-16	6.9	3.7	6.4	**17.0**
2016-17	7.2	4.0	6.1	**17.3**
2017-18	7.3	3.9	6.2	**17.4**
2018-19	7.0	4.0	6.4	**17.4**
2019-20	6.8	3.2	6.1	**16.1**
2020-21	7.2	3.0	5.9	**16.1**
2021-22	7.7	3.8	6.2	**17.7**
2022-23	7.8	3.5	6.6	**17.9**
2023-24	7.8	3.7	6.5	**18.0**

स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

3.14 दीर्घकालिक रुझान यह दर्शाते हैं कि वर्ष 1991 के बाद से, कर राजस्व के द्वारा 13.6 प्रतिशत की स्थिर वृद्धि दर बनी रही है, जिसमें वर्ष 2004 और वर्ष 2008 के बीच सर्वाधिक तेजी देखी गई है। महामारी के बाद की अवधि में कर राजस्व सुदृढता से बना रहा और इसमें 13.8 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई है जो कोविड-19 से पहले के दशक में दर्ज औसत वृद्धि दर को पार कर गई है। सरकारों का संयुक्त कर संग्रह वर्ष 1990-91 में सकल घरेलू उत्पाद के लगभग 15.2 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2023-24 में सकल घरेलू उत्पाद का 18.0 प्रतिशत हो गया है।

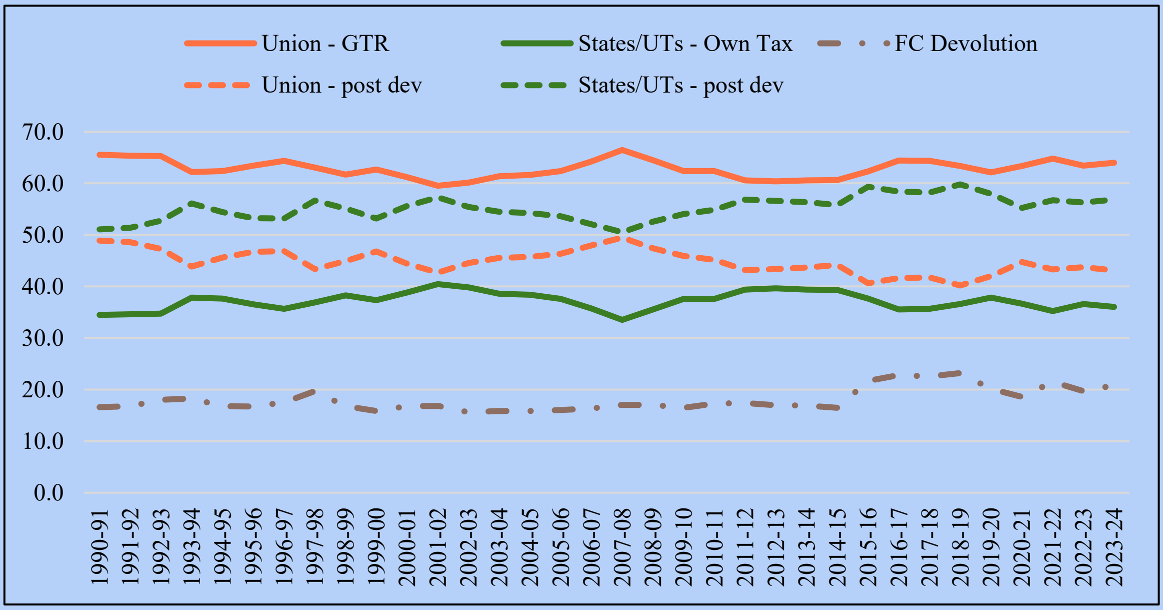
3.15 ऐतिहासिक रूप से, सरकारों की संयुक्त कर प्राप्तियों में संघीय करों का योगदान राज्यों/ संघ-शासित प्रदेशों की तुलना में अधिक रहा। संघीय करों ने सरकारों के संयुक्त कर संग्रह में लगभग दो-तिहाई का योगदान दिया, जो वर्ष 1990-91 से वर्ष 2023-24 की अवधि में औसतन लगभग 63-64 प्रतिशत रहा। इसके विपरीत राज्यों का अपना कर राजस्व हिस्सा लगभग 36-

37 प्रतिशत के आसपास रहा। वर्ष 1990-91 में संघीय करों का सकल घरेलू उत्पाद में योगदान 10.0 प्रतिशत, जबकि राज्य करों का योगदान 5.3 प्रतिशत था। यह संरचना काफी हद तक बनी रही है - वर्ष 2023-24 में संघीय कर में वृद्धि सकल घरेलू उत्पाद का 11.5 प्रतिशत और राज्य/ संघ शासित प्रदेश का कर बढ़कर 6.5 प्रतिशत हो गया।

3.16 तथापि, वित्त आयोगों के द्वारा अनुशंसित कर हस्तांतरण पश्चात यह संरचना काफी हद तक बदल जाती है। उदाहरण के लिए, वर्ष 2023-24 में, संघ से राज्यों को हस्तांतरण (कर हस्तांतरण) सरकारों के संयुक्त कर प्राप्तियों का लगभग 21 प्रतिशत था। हस्तांतरण के बाद, केन्द्र सरकार के पास करों का 43 प्रतिशत अधिशेष है, जबकि राज्यों के पास 57 प्रतिशत का उच्च हिस्सा है। 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण में तेज वृद्धि के कारण वर्ष 2015-16 में कर हस्तांतरण में एक उछाल देखा गया (*चित्र 3.2*)। ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण पर अध्याय 8 में विस्तार से विश्लेषण किया गया है।

3.17 वर्ष 2011-12 से वर्ष 2023-24 की अवधि के दौरान, संघीय कर राजस्व में 1.1 की उछाल के साथ प्रति वर्ष 11.2 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई, जिसका आंशिक कारण प्रत्यक्ष करों में उछाल था। इसके विपरीत, राज्यों का अपना कर राजस्व 0.95 की उछाल के साथ 9.7 प्रतिशत वार्षिक की धीमी गति से बढ़ा। इसके अलावा, राज्यों में कर संग्रह में उल्लेखनीय भिन्नताएं बनी रहती हैं, जिसको हम आने वाले अध्याय में बताएंगे। राज्य करों में अपेक्षाकृत कम उछाल के कारण राज्यों की संघीय करों में हिस्सेदारी और अन्य केन्द्रीय अंतरणों पर औसतन निर्भरता बढ़ी है।

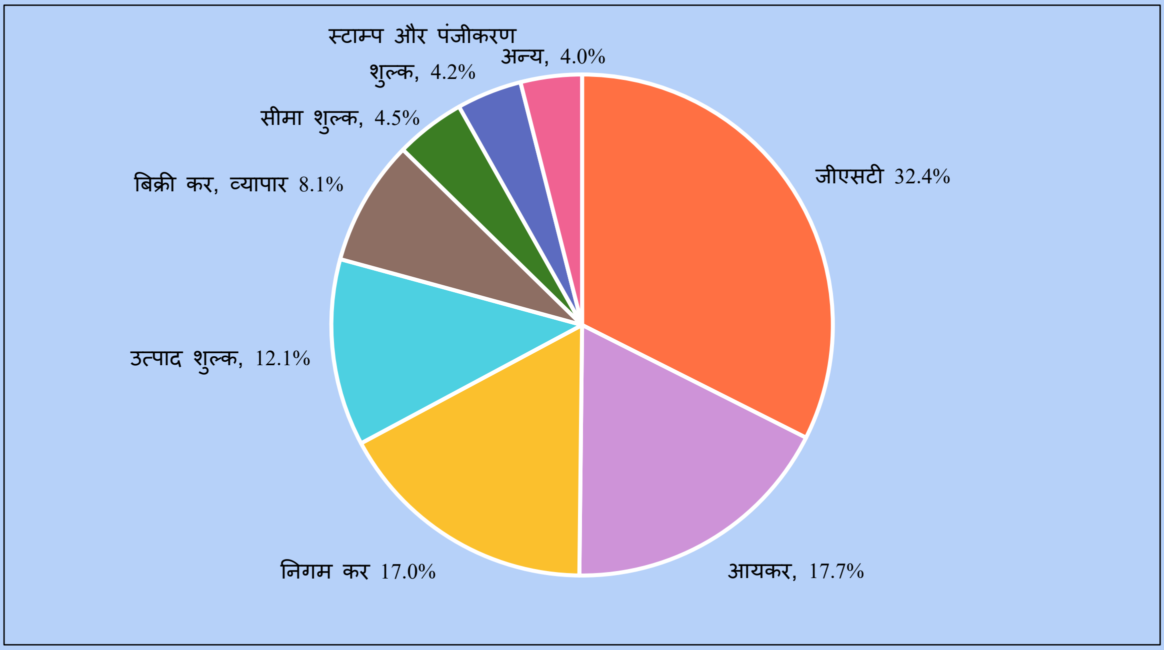
चित्र 3.2 संघ और राज्य कर (कुल कर प्राप्तियों का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

3.18 जैसा *चित्र 3.3* में दिखाया गया है, कुल कर राजस्व का 32 प्रतिशत से अधिक जीएसटी से और लगभग 35 प्रतिशत प्रत्यक्ष करों से प्राप्त होता है जिसमें कॉर्पोरेट कर तथा कॉर्पोरेट कर के अलावा आयकर का योगदान लगभग समान होता है। जीएसटी लागू होने के उपरांत, उत्पाद शुल्क और बिक्री कर/ वैट, पांच पेट्रोलियम उत्पादों और मानव उपभोग के लिए मादक पेय तक सीमित हो गए हैं और कुल करों में इनकी हिस्सेदारी लगभग 20 प्रतिशत है। संघ द्वारा लगाए गए सीमा शुल्क का योगदान 4.5 प्रतिशत और राज्यों द्वारा लगाए गए स्टाम्प एवं पंजीकरण शुल्क का योगदान 4 प्रतिशत है। अन्य छोटे कर जैसे विद्युत शुल्क और भू-राजस्व का अतिरिक्त योगदान 4 प्रतिशत है।

चित्र 3.3 संघ एवं राज्यों के संयुक्त कर राजस्व की संरचना (2021-2024)



स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

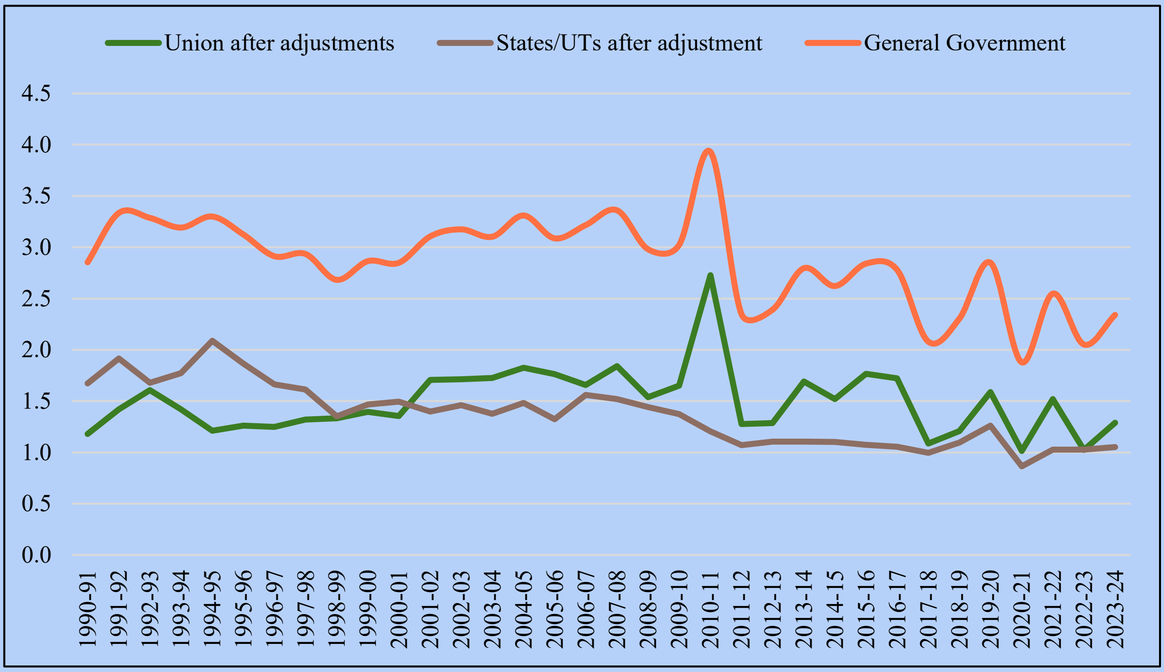
गैर-कर राजस्व

3.19 गैर-कर राजस्व में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों और बैंकों से प्राप्त लाभांश, भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) से प्राप्त अधिशेष, प्राकृतिक संसाधनों एवं दूरसंचार स्पेक्ट्रम से प्राप्त लाभ और रॉयल्टी, तथा शुल्क और टोल जैसे उपयोगकर्ता शुल्क शामिल होते हैं। सरकारों के संयुक्त गैर-कर राजस्व की गणना करने के लिए, अंतर-सरकारी लेनदेन जैसे कि राज्यों/संघ शासित प्रदेशों द्वारा संघ को केंद्रीय ऋणों पर दिया जाने वाला ब्याज और राज्यों द्वारा संघ से नकद शेष निवेश खाते (ट्रेजरी बिल) पर प्राप्त होने वाले ब्याज को समायोजित कर दिया गया है। अन्यथा, ये सभी संबंधित सरकारों के गैर-कर राजस्व का हिस्सा बनते हैं।

3.20 हाल के वर्षों में, कुल राजस्व प्राप्तियों में गैर-कर राजस्व का हिस्सा करीब 12-13 प्रतिशत रहा है। जैसा *चित्र 3.4* में दिखाया गया है, समीक्षा अवधि के दौरान, ये जीडीपी के करीब 2.5 फीसदी के आसपास रहा है और इसमें अधिकांश परिवर्तन संघ के गैर-कर राजस्व के कारण रहा है। इस परिवर्तन का मुख्य कारण आरबीआई द्वारा संघ सरकार को लाभांश के रूप में अधिशेष के हस्तांतरण और स्पेक्ट्रम नीलामी से राजस्व में उतार-चढ़ाव रहा है। हालांकि, राज्यों का गैर-कर राजस्व हाल के वर्षों में जीडीपी के 1 प्रतिशत पर स्थिर रहा है लेकिन लंबी अवधि में इसमें लगातार गिरावट आई है - वर्ष 2000-01 से 2010-11 की अवधि के दौरान राज्यों की गैर-कर प्राप्तियाँ सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 1.4 प्रतिशत थीं।

3.21 गैर-कर राजस्व में कुछ अवसरों पर तीव्र वृद्धि देखी गई है, जो अक्सर नीतिगत उपायों के प्रभाव को दर्शाती है। उदाहरण के लिए, 2010-11 में यह बढ़कर जीडीपी का लगभग 4 प्रतिशत हो गया, जो मुख्य रूप से दूरसंचार स्पेक्ट्रम नीलामी से प्राप्त आय के कारण हुआ था। कर राजस्व, जो आर्थिक गतिविधि के साथ बढ़ता है और जिसमें आधार या दरों का विस्तार करने के लिए सुधार किया जा सकता है, के विपरीत गैर-कर प्राप्तियों के मामले में वैसा ही फायदा नहीं मिलता है। गैर-कर प्राप्तियाँ, प्रशासनिक सेवाओं और प्राकृतिक संसाधनों के मूल्य निर्धारण में कठोरता और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के खराब प्रदर्शन के कारण काफी प्रभावित होती हैं, जिसके बारे में हम अध्याय 15 में बाद में विस्तार से चर्चा करेंगे।

चित्र 3.4 गैर-कर राजस्व (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

टिप्पणी: राज्यों को दिए गए ऋणों पर अर्जित ब्याज और इसके विपरीत का समायोजन करने के बाद संघ की गैर-कर प्राप्तियां

गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां

3.22 गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां (एनडीसीआर) सरकारों की संयुक्त रूप से कुल प्राप्तियों का केवल एक छोटा सा अंश हैं। इन प्राप्तियों में मुख्य रूप से विविध पूंजी अंतर्वाह शामिल होते हैं, जिनके प्रमुख स्रोत विनिवेश आय एवं ऋण और अग्रिमों की वसूली हैं। सरकारों के लिए एनडीसीआर की गणना अंतर-सरकारी ऋणों और अग्रिमों की वसूली को घटाकर की जाती है। एनडीसीआर कुछ वर्षों को छोड़कर जब यह 1 प्रतिशत को पार कर गया था, ऐतिहासिक रूप से जीडीपी का लगभग 0.5 प्रतिशत रहा है। हाल के वर्षों में यह जीडीपी के 0.2 प्रतिशत तक नीचे आ गया है।

व्यय

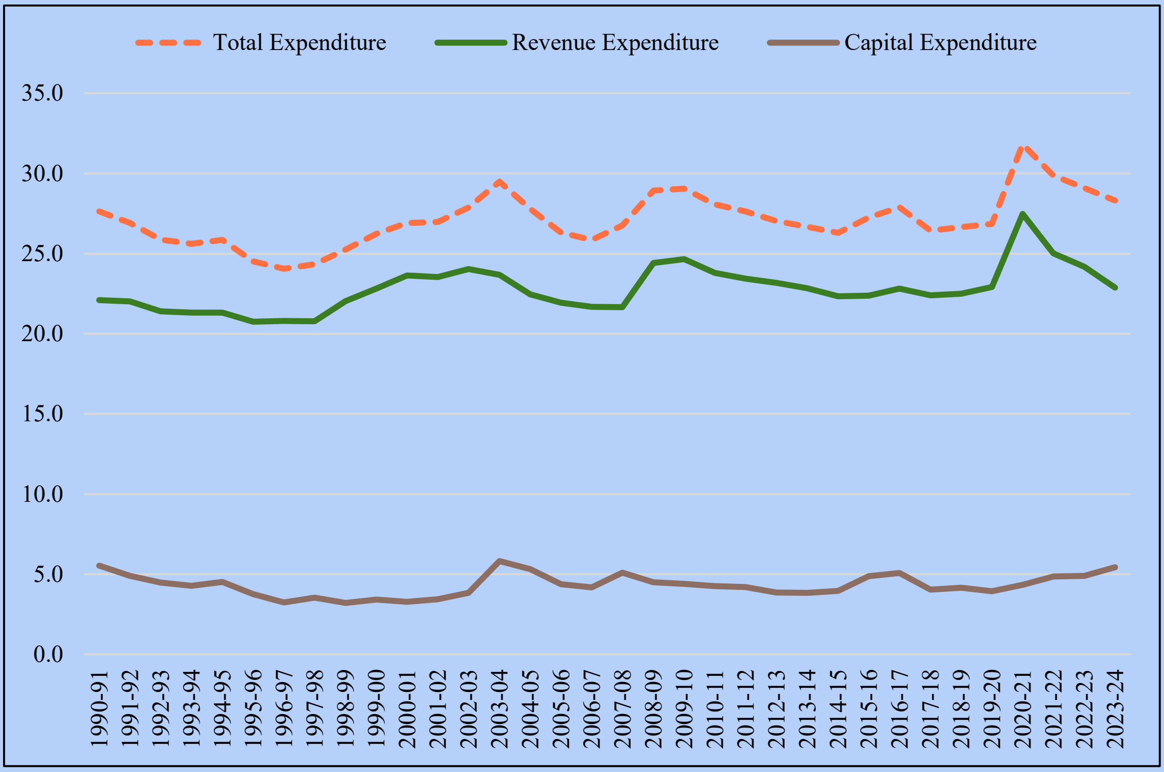
3.23 जैसा *चित्र 3.5* में दर्शाया गया है, सामान्य सरकार के कुल व्यय, जिसमें राजस्व और पूंजीगत व्यय दोनों शामिल हैं, ऐतिहासिक रूप से जीडीपी के 24 प्रतिशत से 30 प्रतिशत के बीच रहा है। तथापि, महामारी के दौरान कुल व्यय में तेज वृद्धि देखी गई, जो जीडीपी के 31.8 प्रतिशत तक पहुंच गया (*तालिका 3.3*)। हालांकि, महामारी के बाद व्यय में जीडीपी के हिस्से के रूप में क्रमशः कमी आई है, परंतु यह अभी भी कोविड-पूर्व स्तर पर नहीं लौटा है। इस निरंतर गति में योगदान देने वाला एक प्रमुख कारक हाल के वर्षों में पूंजीगत व्यय पर अधिक ध्यान दिया जाना है। बुनियादी ढांचे और विकास परियोजनाओं में बढ़ते निवेश ने सार्वजनिक व्यय के स्तर को ऊंचा बनाए रखा है। 1990-91 से अब तक की लम्बी अवधि में सामान्य सरकार का कुल व्यय 13.2 प्रतिशत की वार्षिक दर से बढ़ा है।

तालिका 3.3 संघ एवं राज्यों के संयुक्त व्यय की संरचना (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजस्व व्यय	पूंजीगत व्यय	कुल व्यय
2011-12	23.4	4.2	**27.6**
2012-13	23.2	3.9	**27.0**
2013-14	22.8	3.8	**26.7**
2014-15	22.3	4.0	**26.3**
2015-16	22.4	4.9	**27.2**
2016-17	22.8	5.1	**27.9**
2017-18	22.4	4.0	**26.4**
2018-19	22.5	4.2	**26.7**
2019-20	22.9	3.9	**26.8**
2020-21	27.5	4.3	**31.8**
2021-22	25.0	4.9	**29.9**
2022-23	24.2	4.9	**29.1**
2023-24	22.9	5.4	**28.3**
वार्षिक वृद्धि दर	*10.9%*	*12.3%*	*11.1%*

स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

चित्र 3.5 संघ एवं राज्यों के संयुक्त व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

राजस्व व्यय

3.24 राजस्व व्यय, जिसमें सरकार का वर्तमान व्यय शामिल है, में ब्याज भुगतान, नागरिक और रक्षा कार्यबल के वेतन और पेंशन, सब्सिडी, परिसंपत्तियों के रखरखाव, अनुदान और सहायता पर व्यय शामिल है, जो कुल व्यय का 80 प्रतिशत से अधिक बना हुआ है।

3.25 सरकारों का संयुक्त रूप से राजस्व व्यय अंतर-सरकारी हस्तांतरणों, जैसे कि राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को संघ द्वारा अनुदान और अंतर-सरकारी ऋणों पर ब्याज भुगतान को समायोजित करने के बाद निकाला गया है। यह 2011-12 के बाद से जीडीपी के लगभग 23 प्रतिशत के आसपास रहा है, जो 2011-12 में 23.4 प्रतिशत से घटकर महामारी से ठीक पहले 22.5 प्रतिशत हो गया था। महामारी के कारण यह 2020-21 में 27.5 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया और 2023-24 में वापस गिरकर 22.9 प्रतिशत हो गया, लेकिन यह अभी भी महामारी-पूर्व के स्तर से ऊपर है, जिसका मुख्य कारण कोविड के दौरान हुए उच्च घाटे से ब्याज भुगतान में वृद्धि है।

तालिका 3.4 संघ एवं राज्यों के संयुक्त राजस्व व्यय की संरचना (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	सामान्य सेवाएं	सामाजिक सेवाएं	आर्थिक सेवाएं	स्थानीय निकायों को हस्तांतरण#	राजस्व व्यय
2011-12	10.0	6.2	6.8	0.4	**23.4**
2012-13	9.9	6.1	6.7	0.4	**23.2**
2013-14	10.0	6.2	6.2	0.5	**22.8**
2014-15	10.0	5.6	6.2	0.5	**22.3**
2015-16	9.9	6.0	6.0	0.5	**22.4**
2016-17	10.1	6.1	6.1	0.5	**22.8**
2017-18	10.3	5.9	5.7	0.5	**22.4**
2018-19	10.4	6.0	5.6	0.5	**22.5**
2019-20	10.5	6.2	5.8	0.5	**22.9**
2020-21	11.4	6.7	8.9	0.5	**27.5**
2021-22	11.0	6.7	6.8	0.5	**25.0**
2022-23	10.8	6.3	6.7	0.5	**24.2**
2023-24	10.6	6.0	5.8	0.5	**22.9**

स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

 # स्थानीय निकायों को हस्तांतरण सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवा शीर्ष के तहत भी किया जाता है

3.26 जैसा कि *तालिका 3.4* में दर्शाया गया है, कार्यात्मक रूप से, राजस्व व्यय को सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाओं में वर्गीकृत किया जाता है। इसमें प्रशासन, पुलिस और ब्याज भुगतान जैसी सामान्य सेवाओं की हिस्सेदारी में क्रमिक रूप से वृद्धि देखी गई है - जो 2011-12 में लगभग 43 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 46 प्रतिशत से अधिक हो गई है। शिक्षा, स्वास्थ्य और सामाजिक कल्याण जैसी सामाजिक सेवाओं का 2023-24 में कुल राजस्व व्यय में लगभग 26 प्रतिशत हिस्सा था, जो काफी हद तक स्थिर रहा है। कृषि, ग्रामीण विकास और उद्योग को सहायता प्रदान करने वाली आर्थिक सेवाओं, 2020-21 कोविड-19 वर्ष को छोड़कर जब यह 32 प्रतिशत रही, में राजस्व व्यय के 25-29 प्रतिशत के बीच उतार-चढ़ाव होता रहा।

3.27 समीक्षा अवधि के दौरान, जैसा *तालिका 3.3* में दर्शाया गया है, राजस्व व्यय में लगभग 10.9 प्रतिशत की वृद्धि दर देखी गई है। *तालिका 3.5* के अनुसार, राजस्व व्यय की संरचना उच्च ब्याज भुगतान, वेतन और पेंशन के कारण अपेक्षाकृत कठोर बनी हुई है। ये प्रतिबद्ध व्यय विवेकाधीन या विकासात्मक व्यय के लिए उपलब्ध राजकोषीय गुंजाइश को सीमित करते हैं। समीक्षावधि के दौरान कुल प्रतिबद्ध व्यय, राजस्व व्यय का लगभग आधा था, जो 2011-12 में 12.8 प्रतिशत और 2023-24 में जीडीपी का 13.0 प्रतिशत था।

तालिका 3.5 संघ एवं राज्यों के संयुक्त प्रतिबद्ध व्यय की संरचना (जीडीपी का प्रतिशत)

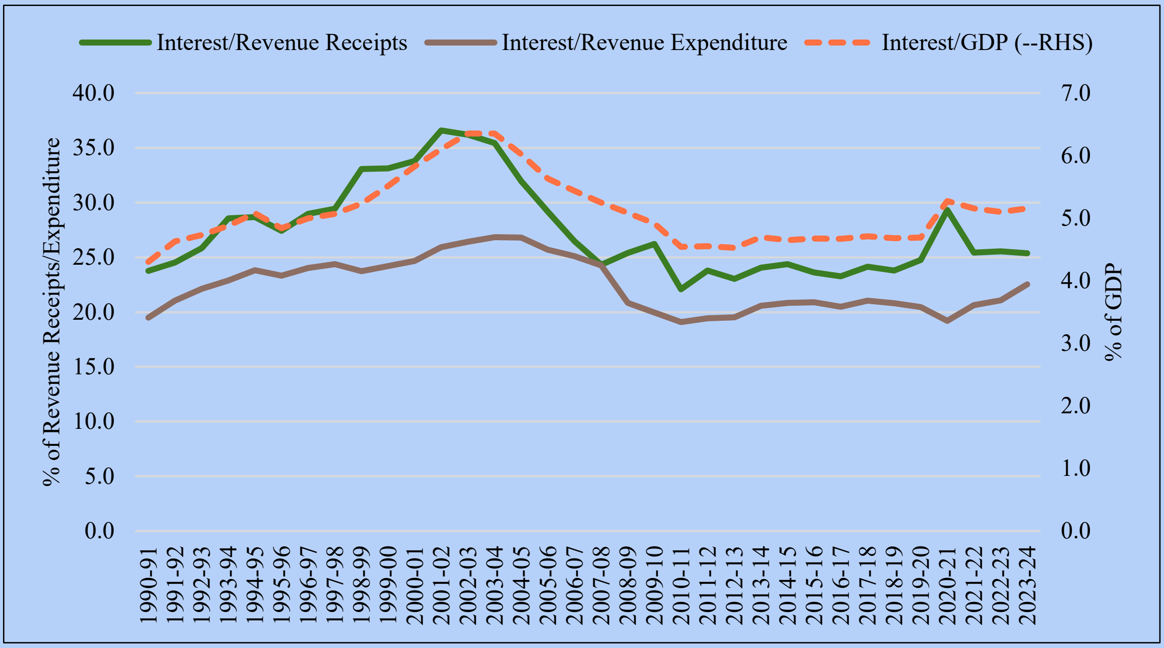
वर्ष	ब्याज भुगतान	पेंशन	वेतन
2011-12	4.6	2.2	6.0
2012-13	4.5	2.2	5.9
2013-14	4.7	2.1	5.8
2014-15	4.7	2.2	5.9
2015-16	4.7	2.2	5.8
2016-17	4.7	2.3	5.8
2017-18	4.7	2.5	5.8
2018-19	4.7	2.5	5.7
2019-20	4.7	2.6	5.8
2020-21	5.3	2.9	6.0
2021-22	5.2	2.6	5.7
2022-23	5.1	2.6	5.4
2023-24	5.2	2.5	5.3
वार्षिक वृद्धि दर	***11.5%***	***12.6%***	***9.5%***

स्रोत: संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

3.28 ब्याज भुगतान (जीडीपी का 0.6 प्रतिशत) में वृद्धि से वेतन में कमी (जीडीपी का 0.7 प्रतिशत) काफी हद तक बराबर हो गई थी। ब्याज भुगतान लगातार राजस्व व्यय के सबसे बड़े घटकों में से एक रहा है, जो राजस्व व्यय का 20 प्रतिशत से अधिक है (*चित्र 3.6*)। महामारी से पहले, ब्याज भुगतान जीडीपी का 4.7 प्रतिशत था, लेकिन महामारी के दौरान उच्चतर घाटे के कारण यह बढ़कर जीडीपी का 5.2 प्रतिशत हो गया। लंबी अवधि में 2000 के दशक की शुरुआत से लेकर महामारी की शुरुआत तक ब्याज भुगतान में कमी आ रही थी। वेतन और पेंशन जीडीपी का लगभग 8 प्रतिशत है और समीक्षा अवधि के दौरान इसमें मामूली गिरावट देखी गई है। सातवें वेतन आयोग के लागू होने के बाद जहां पेंशन के स्तर में वृद्धि देखी गई है, वहीं जीडीपी के अनुपात के रूप में वेतन में गिरावट आई है।

3.29 1990-91 से 2023-24 तक की लंबी अवधि में, राजस्व व्यय आम तौर पर जीडीपी के 20 से 25 प्रतिशत के बीच रहा है (*चित्र 3.5*)। इस अवधि मे, राजस्व व्यय में वृद्धि और उसके बाद कमी के तीन चरण, पहला 1990 के दशक के अंत में, मुख्य रूप से पांचवें वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण, दूसरा, वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान और अंतिम महामारी के दौरान देखे गए हैं ।

चित्र 3.6 संघ एवं राज्यों के संयुक्त ब्याज भुगतान की प्रवृत्ति



स्रोतः संघीय बजट, राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

पूंजीगत व्यय

3.30 पूंजीगत व्यय, जो परिसंपत्ति सृजन और मध्यम अवधि में विकास में तेजी लाने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण है, समीक्षा अवधि के दौरान जीडीपी के 4-5 प्रतिशत के बीच बना हुआ है। हालांकि, महामारी के बाद केंद्र सरकार द्वारा किए गए विशेष प्रयासों के कारण, पूंजीगत व्यय 2023-24 में जीडीपी के 5.4 प्रतिशत तक बढ़ गया। इस अवधि के दौरान, 2020-21 में एक महत्वपूर्ण संस्थागत घटनाक्रम 'पूंजीगत निवेश हेतु राज्यों को विशेष सहायता योजना (एसएएससीई)' की शुरुआत हुई। जिसके अंतर्गत राज्यों को प्राथमिकता वाली पूंजीगत परियोजनाओं के लिये ब्याज मुक्त ऋण प्रदान किया। इस योजना का काफी विस्तार हुआ है, जिसमें वार्षिक आवंटन 2020-21 में ₹12,000 करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹1.1 लाख करोड़ हो गया है, जिससे राज्यों को अपने पूंजीगत व्यय को बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन मिला है।

3.31 अलग-अलग स्तर पर, सामान्य सरकारी पूंजीगत परिव्यय का बड़ा हिस्सा आर्थिक सेवाओं - विशेष रूप से परिवहन, ग्रामीण विकास और ऊर्जा अवसंरचना पर केंद्रित है। स्वास्थ्य और शिक्षा के बुनियादी ढांचे के लिए आवंटन सहित सामाजिक क्षेत्र पर पूंजीगत व्यय भी हाल के वर्षों में बढ़ा है, लेकिन यह अपेक्षाकृत रूप से सीमित ही है।

घाटा

3.32 सुदृढ़ समष्टि आर्थिकी प्रबंधन का एक प्रमुख तत्व यह सुनिश्चित करना है कि सरकार राजकोषीय संसाधनों की व्यवस्था में ऋण पर अत्यधिक निर्भर ना रहे। इस तरह की निर्भरता को राजकोषीय घाटे से मापा जाता है, जिसे कुल व्यय और गैर-ऋण राजस्व के अंतर के रूप में परिभाषित किया गया है। बड़े राजकोषीय घाटे के अर्थव्यवस्था पर कई हानिकारक प्रभाव पड़ते हैं। वे सार्वजनिक ऋण को बढ़ाते हैं और इनसे भावी ब्याज देनदारियां बनती है। जैसे-जैसे ऋण बढ़ता है, मुद्रास्फीति का खतरा मंडराने लगता है। इसके अतिरिक्त, अधिक ऋण की स्थिति में ऋणदाता उच्च ब्याज दरों की मांग करते हैं। किसी भी वर्ष में जब अर्थव्यवस्था में उपलब्ध बचत की सीमित मात्रा को देखते हुए, बड़ा राजकोषीय घाटा निजी निवेशकों को उधार लेने के लिए निवेश योग्य संसाधन बहुत कम कर देता हैं। निजी निवेशकों के इस बहिर्गमन (क्राऊडिंग आउट) से भावी वृद्धि बाधित होती है। उपरोक्त कारणों से विवेकपूर्ण समष्टि आर्थिकी प्रबंधन, राजकोषीय घाटे को यथोचित सीमा में रखने पर बल देता है।

3.33 जहां तक सरकार पूंजीगत व्यय के बजाय राजस्व के वित्तपोषण के लिए उधार का उपयोग करती है, निजी बचतें, जो निजी निवेश वित्तपोषण कर सकती थी, वह अंततः वर्तमान सरकारी व्ययों को वित्तपोषित करने लगती है। इस कारण से, राजस्व घाटा, जो राजस्व खाते पर व्यय और राजस्व के अंतर के बराबर होता है, को नकारात्मक रूप मे देखा जाता है। इससे अर्थव्यवस्था में कुल निवेश प्रभावी ढंग से कम हो जाता है, जिससे भावी वृद्धि बाधित होती है। समान रूप से, राजस्व अधिशेष से सड़कों, रेलवे, बंदरगाहों और हवाई अड्डों में निवेश में वृद्धि होती है और विकास को गति मिलती है। इस कारण राजस्व घाटे पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए।

3.34 प्राथमिक घाटा एक अंतिम संकेतक है जिसे आमतौर पर विवेकपूर्ण समष्टि आर्थिकी प्रबंधन अंतर्गत निगरानी मे रखा जाता है। यह राजकोषीय घाटे में से मौजूदा ऋण पर ब्याज भुगतान को घटाकर प्राप्त होता है। यह उस उधारी को मापता है जो मौजूदा ऋण भुगतान के लिए आवश्यक राशि से अधिक है। यह पिछली उधार के भुगतान को छोड़कर केवल चालू वर्ष की राजस्व आवश्यकताओं से उत्पन्न उधार की लागत में शुद्ध वृद्धि को मापता है। प्राथमिक घाटा जितना बडा होगा, चालू वर्ष की राजकोषीय नीति के फलस्वरूप ऋण में वृद्धि उतनी ही अधिक होगी।

3.35 *तालिका 3.6* और *चित्र 3.7* सरकारों के संयुक्त रूप से तीनों घाटों की प्रवृत्तियों को दर्शाती है। शुरुआती वर्षों में घाटे में गिरावट देखी गई, लेकिन वर्ष 2019-20 के दौरान आर्थिक मंदी और कॉर्पोरेट कर में कटौती के दोहरे प्रभाव तथा फिर कोविड के कारण इस प्रवृति में उलटफेर हुआ। राजकोषीय घाटा वर्ष 2011-12 के 8 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में लगभग 6 प्रतिशत रह गया। कोविड-19 के प्रभाव के कारण वर्ष 2019-20 में यह बढ़ा और 2020-21 में बढ़कर जीडीपी का 13.5 प्रतिशत हो गया। इसके बाद राजकोषीय घाटा वर्ष 2011-12 के

स्तर से भी नीचे आ गया, लेकिन पूंजीगत व्यय को उच्च बनाए रखने के सरकार के निरंतर प्रयास के कारण यह कमी धीमी हो गई है। राजस्व घाटा भी इसी प्रकार का रहा है, लेकिन महामारी के बाद इसमें कमी अधिक तेजी से हुई है, जैसा कि राजस्व घाटे से राजकोषीय घाटे के अनुपात में सुधार से स्पष्ट है, क्योंकि अब मुख्य रूप से पूंजीगत व्यय पर ध्यान केन्द्रित किया जा रहा है।

तालिका 3.6 संघ एवं राज्यों का संयुक्त घाटा (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजकोषीय घाटा	राजस्व घाटा	प्राथमिक घाटा	*राजस्व घाटा (राजकोषीय घाटे के प्रतिशत के रूप में)*
2011-12	8.0	4.3	3.4	*53.8*
2012-13	7.0	3.5	2.5	*50.4*
2013-14	6.8	3.3	2.1	*48.7*
2014-15	6.7	3.3	2.1	*48.4*
2015-16	7.0	2.6	2.3	*36.7*
2016-17	7.4	2.7	2.7	*37.0*
2017-18	6.1	2.9	1.4	*47.1*
2018-19	6.2	2.8	1.6	*45.4*
2019-20	7.4	4.0	2.7	*54.0*
2020-21	13.5	9.5	8.2	*70.2*
2021-22	9.4	4.7	4.2	*50.4*
2022-23	8.9	4.2	3.8	*47.5*
2023-24	7.8	2.5	2.6	*32.8*

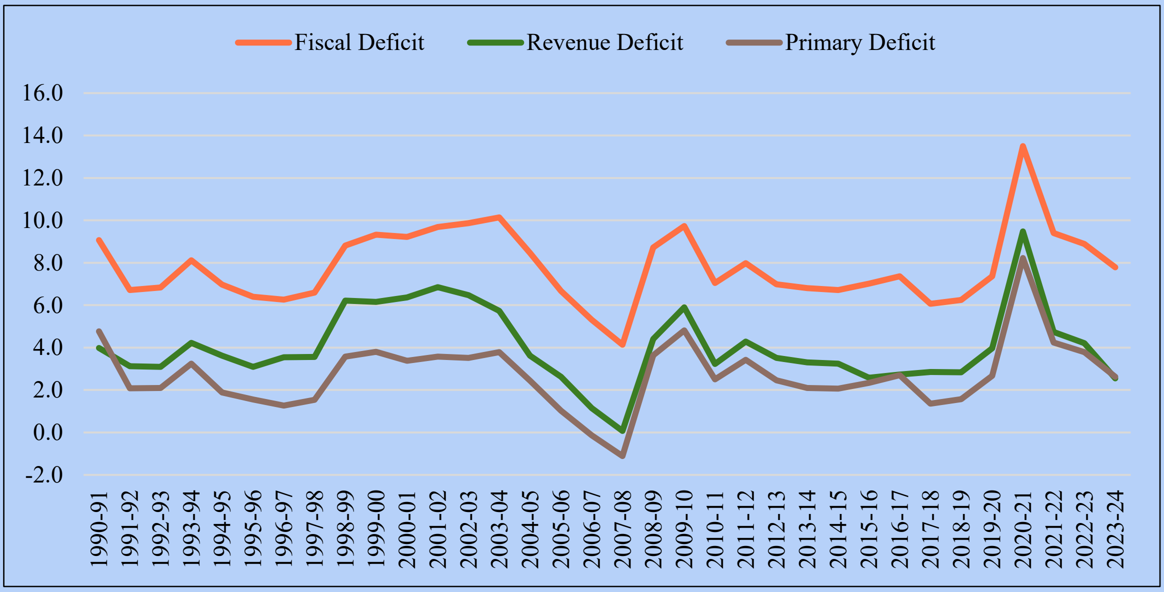
स्रोत: संघीय बजट, राज्य और संघ शासित प्रदेश के वित्त लेखे

3.36 लंबी अवधि के दृष्टिकोण से पता चलता है कि 1990 के दशक के उत्तरार्ध और 2000 के शुरुआती वर्षों में घाटे बढ़े, जिसके बाद 2008-09 में वैश्विक वित्तीय संकट आने तक, मुख्यतः कर राजस्व में सुधार के कारण तीव्र समेकन हुआ। वित्तीय संकट के दौरान घाटे में वृद्धि के बाद फिर से समेकन का दौर आया, जो महामारी के कारण बाधित हुआ, जैसा कि ऊपर बताया गया है।

3.37 हालांकि 1990 के दशक के उत्तरार्ध से राजस्व प्राप्तियाँ बढ़ रही थी, लेकिन राजस्व व्यय में और भी अधिक वृद्धि के कारण राजकोषीय घाटा बढ़ गया (*चित्र 3.8*)। इस राजकोषीय दबाव के कारण, पूंजीगत व्यय में मामूली कमी देखी गई। इन घटनाक्रमों के कारण सरकारों ने राजकोषीय समेकन के रोडमैप को अपनाया और राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम (2003) को लागू किया। राजस्व प्राप्तियों के अभी भी बढ़ने और राजस्व व्यय के

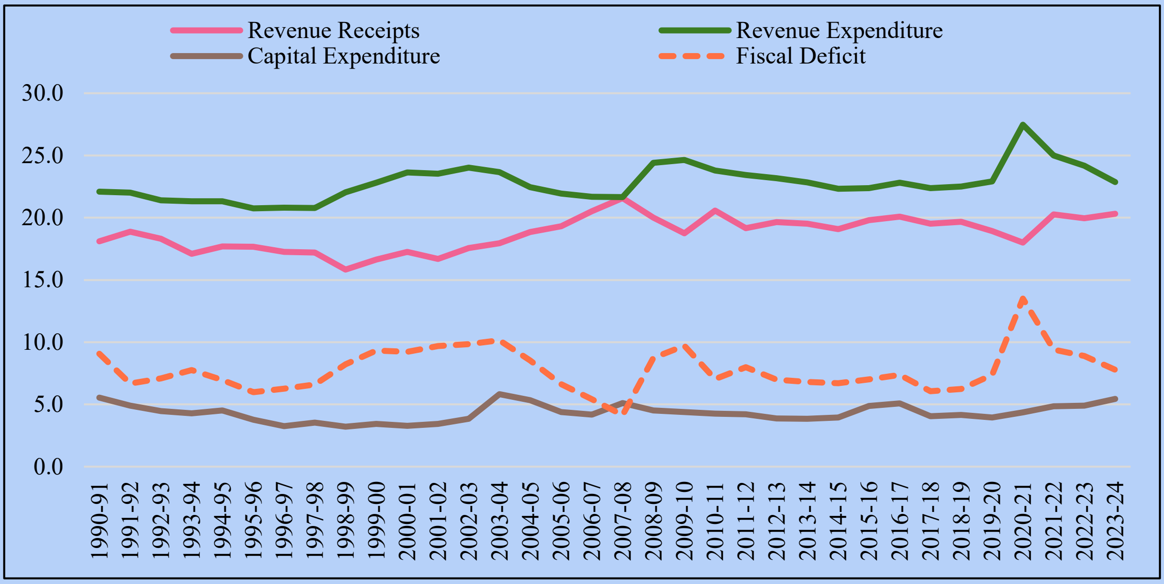
जीडीपी अनुपात में पहले स्थिर रहने तथा फिर घटने के साथ, राजकोषीय दबाव कम होने लगा, जिससे पूंजीगत व्यय के विस्तार के साथ-साथ राजकोषीय घाटे में कमी की अधिक गुंजाइश बनी। वैश्विक वित्तीय संकट के कारण इस प्रयास को झटका लगा, लेकिन संकट के बाद समेकन प्रयास फिर से शुरू हो गए। वित्तीय संकट के बाद, समेकन प्रयास राजस्व के विस्तार से कम और राजस्व व्यय एवं कुछ हद तक पूंजीगत व्यय के संकुचन से अधिक प्रेरित रहा है।

चित्र 3.7 संघ एवं राज्यों के संयुक्त घाटे की प्रवृत्ति (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट, राज्य और संघ शासित प्रदेश के वित्त लेखे

चित्र 3.8 संघ एवं राज्यों के संयुक्त राजकोषीय घाटे के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट, राज्य और संघ शासित प्रदेश के वित्त लेखे

3.38 वर्ष 2020-21 में महामारी ने राजकोषीय घाटे को कम करने के प्रयासों को बाधित किया, जिससे अस्थायी रूप से झटका लगा। हालांकि स्थिति में तेजी से सुधार हुआ और तीव्र सुधार के साथ घाटा वर्ष 2011-12 के स्तर से भी नीचे आ गया। यह कायापलट मुख्यतः राजस्व प्राप्तियों और राजस्व व्यय के महामारी - पूर्व स्तर पर लौटने के कारण हुआ। उत्साहजनक रूप से हाल के वर्षों में पूंजीगत व्यय में लगातार वृद्धि हो रही है, जो रेलवे, सड़क और पुल जैसे प्रमुख अवसंरचना क्षेत्रों में केन्द्र सरकार द्वारा किए गए निवेश में वृद्धि से प्रेरित है।

ऋण और अन्य देयताएं

3.39 सरकारी देयताओं को दो व्यापक घटकों में विभाजित किया गया है: सार्वजनिक ऋण और अन्य देयताएं। कुल देनदारियाँ, जब सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के अनुपात में व्यक्त की जाती हैं, तो उन्हें ऋण-से-जीडीपी अनुपात कहा जाता है। चूंकि सरकारों का संयुक्त ऋण समग्र सरकारी क्षेत्र की देयताओं को दर्शाता है, इसलिए दोहरी गणना को ठीक करने के लिए निम्नलिखित अंतर-सरकारी लेन-देन को समायोजित किया गया है।

i. राज्य और संघ शासित प्रदेशों को संघ द्वारा दिए गए ऋण

ii. राज्यों द्वारा राष्ट्रीय लघु बचत कोष को जारी प्रतिभूतियाँ

iii. विधानमंडल वाले राज्यों/संघ शासित प्रदेशों द्वारा टी-बिल में किया गया निवेश, जो राज्यों/संघ शासित प्रदेशों द्वारा संघ को दिया गया ऋण है।

3.40 जैसा *तालिका 3.7* और *चित्र 3.9* में दर्शाया गया है, वर्ष 2014-15 तक बकाया सरकारी देयताएं सकल घरेलू उत्पाद के 67 प्रतिशत के बराबर थी, जिसमें वर्ष 2015-16 और 2016-17 के दौरान राज्यों द्वारा अपनी बिजली क्षेत्र की कंपनियों का ऋण अपने ऊपर लेने के कारण 2 प्रतिशत की मामूली वृद्धि देखी गई (विवरण के लिए, अध्याय 5 और 13 देखें)। हालांकि 2019-20 के संकट और विशेष रूप से महामारी के कारण सरकारों को उच्च घाटा उठाना पड़ा, जिसके कारण ऋण-जीडीपी अनुपात में एक स्तर की वृद्धि हुई।

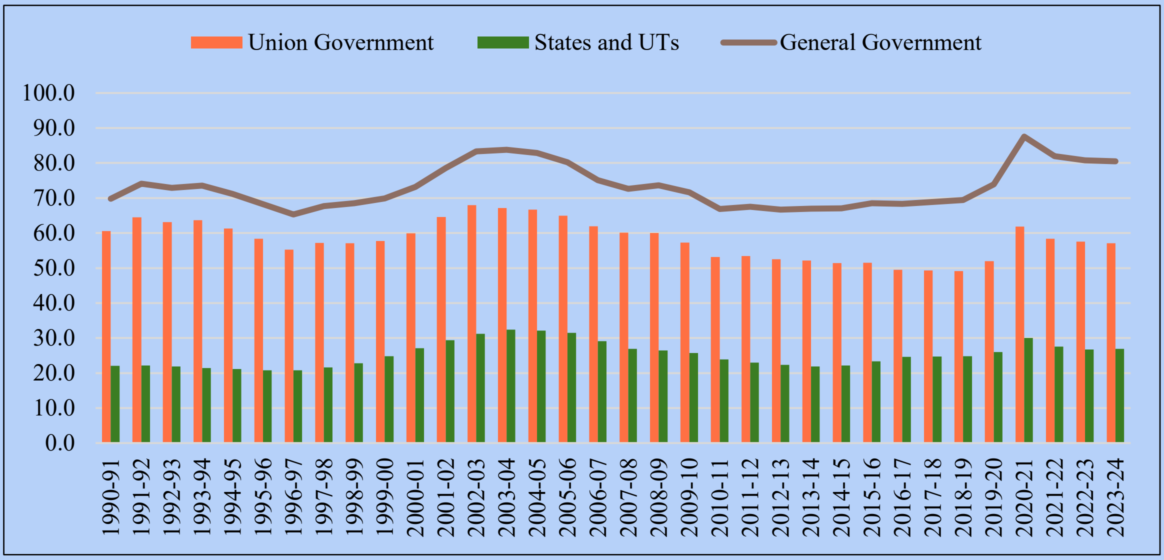
3.41 हालांकि हाल के वर्षों में महामारी के कारण ऋण वृद्धि ने ध्यान आकर्षित किया है, लेकिन ऋण का उच्च स्तर कोई नई घटना नहीं है। राजकोषीय घाटे की प्रवृत्ति के अनुरूप, 2000 के दशक के आरंभ में ऋण में वृद्धि देखी गई जो जीडीपी के लगभग 84 प्रतिशत तक पहुँच गई, जो कि जैसा कि पहले बताया गया है, राजकोषीय समेकन प्रयासों के कारण 70 प्रतिशत से नीचे आ गई। वैश्विक वित्तीय संकट से संबन्धित अवधि में ऋण के स्तर में वृद्धि देखी गई, जो शीघ्र ही कम होने लगी, लेकिन यह प्रवृत्ति महामारी के आने पर वापस पलट गई।

तालिका 3.7 संघ एवं राज्यों का संयुक्त ऋण (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	संघ सरकार	राज्य एवं संघ शासित प्रदेश	अंतर-सरकारी ऋण	संघ एवं राज्यों का संयुक्त ऋण
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2)+(3)-(4)
2011-12	53.5	23.0	8.9	**67.5**
2012-13	52.5	22.3	8.2	**66.7**
2013-14	52.2	21.9	7.1	**66.9**
2014-15	51.4	22.2	6.6	**67.0**
2015-16	51.5	23.4	6.4	**68.5**
2016-17	49.5	24.6	5.8	**68.3**
2017-18	49.3	24.7	5.2	**68.9**
2018-19	49.1	24.8	4.4	**69.5**
2019-20	51.9	26.0	4.0	**73.9**
2020-21	61.9	30.0	4.4	**87.5**
2021-22	58.3	27.6	3.9	**82.0**
2022-23	57.6	26.7	3.5	**80.8**
2023-24	57.1	26.9	3.6	**80.5**

स्रोत: ऋण पर स्थिति पत्र, आर्थिक मामले विभाग (वित्त मंत्रालय), राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

चित्र 3.9 संघ एवं राज्यों के संयुक्त ऋण की प्रवृति (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: ऋण पर स्थिति पत्र, आर्थिक मामले विभाग (वित्त मंत्रालय), राज्यों और संघ शासित प्रदेशों के वित्त लेखे

समापन टिप्पणी

3.42 कोविड-19 महामारी प्रकोप से पहले, सरकारों ने संयुक्त रूप से जीडीपी का 19-20 प्रतिशत राजस्व एकत्र किया, जबकि व्यय जीडीपी के 26 से 28 प्रतिशत के बीच था। राजस्व की तुलना में व्यय की अधिकता जीडीपी के 6-8 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे में दिखती है।

3.43 वर्ष 2020-21 में कोविड-19 के दौरान सरकार को असाधारण उपाय अपनाने पड़े और व्यय तेजी से बढ़कर 31.8 प्रतिशत हो गया और राजकोषीय घाटा जीडीपी के 13.5 प्रतिशत तक पहुँच गया। कोविड के बाद, अर्थव्यवस्था में तीव्र और सुदृढ़ सुधार ने सरकारों के संयुक्त वित्त को व्यय में कमी और राजस्व में वृद्धि के साथ एक समेकित मार्ग पर आगे बढ़ाने में मदद की, हालांकि वर्ष 2023-24 में घाटा 7.8 प्रतिशत के उच्च स्तर पर बना रहा।

3.44 राजस्व शक्तियों के संवैधानिक विभाजन के अनुसार, संघ ने सरकारों के संयुक्त रूप से कुल राजस्व का 63-64 प्रतिशत और राज्य सरकारों ने साथ मिलकर कुल 36-37 प्रतिशत एकत्र किया है। दूसरी ओर, राज्यों को अधिक व्यय की आवश्यकता वाली जिम्मेदारियां सौंपी गई हैं। संघ के राजस्व का लगभग एक तिहाई हिस्सा हस्तांतरित करके यह विषमता दूर की गई है। हस्तांतरण के बाद, सरकारों के संयुक्त रूप से कुल राजस्व में संघ का हिस्सा घटकर लगभग 43 प्रतिशत रह गया है और राज्यों का हिस्सा बढ़कर 57 प्रतिशत हो गया है। इन मुद्दों पर, संघ के लिए अगले अध्याय में और राज्यों के लिए अध्याय 5 में विस्तार से चर्चा की गई है।

❑❑❑

4 संघ के वित्त की समीक्षा

4.1 भारतीय अर्थव्यवस्था ने, कोविड-19 महामारी से उत्पन्न चुनौतियों के बावजूद पिछले दशक में सतत और सुदृढ़ वृद्धि दर्शाई है। समीक्षा अवधि के दौरान, ऋण प्राप्त करने में मंदी और महामारी से उत्पन्न चुनौतियों के बावजूद व्यापक आर्थिक स्थिति काफी हद तक सकारात्मक थी। वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) की शुरुआत और डिजिटाइजेशन की दिशा में लक्षित प्रयासों के साथ राजकोषीय नीति के परिदृश्य में परिवर्तन आया।

4.2 केंद्र सरकार समीक्षा अवधि के पूर्वार्ध में राजकोषीय समेकन की राह पर थी। हालांकि यह राह पिछले अध्याय में उल्लिखित चुनौतियों के कारण बाधित हुई थी, लेकिन फिर से इसी राह पर लौटने पर नए सिरे से ध्यान केंद्रित किया गया है, जो व्यय और घाटे के आंकड़ों में कमी के साथ महामारी के बाद संघ के वित्त में परिलक्षित होता है। दुनिया की सबसे बड़ी आबादी वाली और सबसे तेजी से बढ़ती अर्थव्यवस्थाओं में से एक के रूप में, भारत को विकासात्मक आकांक्षाओं और व्यापक आर्थिक स्थिरता के बीच एक उपयुक्त संतुलन बनाने की आवश्यकता है।

संघीय वित्त: एक अवलोकन

4.3 हम संघीय वित्त के उच्च-स्तरीय अवलोकन के साथ शुरुआत करते हैं, जिसमें कुल राजस्व, कुल व्यय और राजकोषीय घाटे पर पूर्ण रूप से और सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के सापेक्ष ध्यान केंद्रित किया गया है। *तालिका 4.1* में जीडीपी, कुल राजस्व, कुल व्यय और राजकोषीय घाटा रुपयों में दर्शाया गया है और संबंधित आंकड़े कोष्ठक में जीडीपी के प्रतिशत के रूप में दिखाए गए हैं।

तालिका 4.1 जीडीपी, राजस्व, व्यय और राजकोषीय घाटा

वर्ष	(₹ लाख करोड़ में) (जीडीपी का प्रतिशत कोष्ठक में)			
	जीडीपी	राजस्व	व्यय	राजकोषीय घाटा
2011-12	87.36	7.88 (9.0)	13.04 (14.9)	5.16 (5.9)
2012-13	99.44	9.20 (9.3)	14.10 (14.2)	4.90 (4.9)
2013-14	112.34	10.57 (9.4)	15.59 (13.9)	5.03 (4.5)
2014-15	124.68	11.53 (9.2)	16.64 (13.3)	5.11 (4.1)
2015-16	137.72	12.58 (9.1)	17.91 (13.0)	5.33 (3.9)
2016-17	153.92	14.40 (9.4)	19.75 (12.8)	5.36 (3.5)
2017-18	170.90	15.51 (9.1)	21.42 (12.5)	5.91 (3.5)
2018-19	189.00	16.66 (8.8)	23.15 (12.2)	6.49 (3.4)
2019-20	201.04	17.53 (8.7)	26.86 (13.4)	9.34 (4.6)
2020-21	198.54	16.92 (8.5)	35.10 (17.7)	18.18 (9.2)
2021-22	235.97	22.09 (9.4)	37.94 (16.1)	15.85 (6.7)
2022-23	268.90	24.55 (9.1)	41.93 (15.6)	17.38 (6.5)
2023-24	301.23	27.89 (9.3)	44.43 (14.8)	16.55 (5.5)
2024-25 पी	330.68	30.78 (9.3)	46.56 (14.1)	15.77 (4.8)
2025-26 बीई	356.98	34.96 (9.8)	50.65 (14.2)	15.69 (4.4)

स्रोत: जीडीपी के लिए सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई) और राजस्व और व्यय के लिए संघीय बजट

नोट: 2024-25 के लिए अनंतिम आंकड़े (पी) की बजाय जहां भी उपलब्ध हुई है, अनंतिम संख्या प्रदान की गई हैं। बीई = बजट अनुमान

4.4 नॉमिनल जीडीपी 2011-12 में ₹87.4 लाख करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹301.2 लाख करोड़ हो गई। जैसा कि *तालिका 4.2* में दर्शाया गया है, इन वर्षों के दौरान औसत वार्षिक (नॉमिनल) जीडीपी वृद्धि दर 11 प्रतिशत थी। राजस्व 11.4 प्रतिशत की वार्षिक औसत दर से थोड़ा तेजी से बढ़ा। औसत वार्षिक व्यय में 10.9 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। पिछले वर्षों की तुलना में 2019-20 में जीडीपी वृद्धि काफी धीमी होने के कारण उस वर्ष राजस्व वृद्धि भी धीमी हो गई। इसी प्रकार 2020-21 में, नकारात्मक जीडीपी वृद्धि के साथ राजस्व में भी नकारात्मक वृद्धि हुई।

तालिका 4.2 जीडीपी, राजस्व और व्यय की वृद्धि दर (प्रतिशत)

वर्ष	जीडीपी	राजस्व	व्यय
2012-13	13.8	16.7	8.1
2013-14	13.0	14.8	10.6
2014-15	11.0	9.1	6.7
2015-16	10.5	9.1	7.6
2016-17	11.8	14.4	10.3
2017-18	11.0	7.7	8.4
2018-19	10.6	7.4	8.1
2019-20	6.4	5.2	16.0
2020-21	-1.2	-3.5	30.7
2021-22	18.9	30.6	8.1
2022-23	14.0	11.1	10.5
2023-24	12.0	13.6	6.0
2012-24 (औसत)	11.0	11.4	10.9

स्रोत: जीडीपी के लिए एमओएसपीआई और राजस्व तथा व्यय के लिए संघीय बजट

4.5 संघ का राजस्व, जीडीपी के लगभग 9 प्रतिशत के आसपास रहा है और इसमें कोई स्पष्ट प्रवृत्ति नहीं है। 2018-21 के विकास मंदी के वर्षों के दौरान यह 9 प्रतिशत के स्तर से नीचे चला गया, लेकिन 2023-24 में यह फिर से बढ़कर 9.3 प्रतिशत हो गया। जीडीपी के अनुपात के रूप में व्यय में 2018-19 तक हल्की गिरावट देखी गई, जो 2011-12 के 14.9 प्रतिशत के शिखर से गिरकर 2018-19 में 12.2 प्रतिशत हो गया। यह राजकोषीय समेकन का दौर था, जिसमें राजकोषीय घाटा जीडीपी के प्रतिशत के रूप में हर साल घट रहा था (यहां तक कि 2017-18 में भी यह 3.48 प्रतिशत से गिरकर 3.46 प्रतिशत हो गया)। 2019-20 में जीडीपी वृद्धि में तेज गिरावट और 2020-21 में नकारात्मक वृद्धि ने इस प्रक्रिया को समाप्त कर दिया। 2020-21 में राजकोषीय घाटा 9.2 प्रतिशत के शिखर तक पहुंच गया। अगले वर्ष यह घटकर जीडीपी के 6.7 प्रतिशत पर आ गया और उसके बाद के वर्षों में गिरावट और क्रमिक गति से जारी रही। 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों (पी) में 4.8 प्रतिशत के साथ यह उच्च स्तर पर बना रहा और केवल 2012-13 की तुलना में मामूली रूप से नीचे रहा।

संघीय राजस्व

4.6 पिछले खंड में उच्च-स्तरीय अवलोकन के बाद अब हम राजस्व और व्यय के प्रमुख घटकों को समझने की कोशिश करेंगे और इस खंड में राजस्व पर ध्यान केंद्रित करेंगे। कई पश्चिमी अर्थव्यवस्थाओं के विपरीत, भारत सरकारी बजट में चालू (जिसे आमतौर पर राजस्व

खाता कहा जाता है) और पूंजी खातों के बीच अंतर करता है। यह अंतर पूरी तरह स्पष्ट नहीं है, क्योंकि कुछ पूंजीगत व्यय राजस्व खाते में दिखाई देते हैं। उदाहरण के लिए संघ के राजस्व व्यय में केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए राज्यों को किया गया अंतरण शामिल होता है। इनमें से कई योजनाओं के परिणाम विद्यालय, अस्पताल और व्यक्तियों के लिए घरों जैसे स्थायी परिसम्पत्तियों के रूप में होते है। चूंकि इन परिसम्पतियों का स्वामित्व संघ का नहीं होता है, ये तकनीकी रूप से पूंजीगत व्यय में वर्गीकृत नहीं होती है। तथापि, यह अंतर उपयोगी है क्योंकि अवसंरचना पर होने वाला अधिकांश व्यय, जो सरकारी व्यय की गुणवत्ता का एक महत्वपूर्ण संकेतक है, पूंजीगत खाता व्यय का बड़ा हिस्सा होता है।

राजस्व और पूंजी प्राप्तियों में रुझान

4.7 केंद्र सरकार की कुल प्राप्तियों में शुद्ध कर राजस्व, गैर-कर राजस्व, और गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां शामिल हैं। शुद्ध कर राजस्व और गैर-कर प्राप्तियां मिलकर राजस्व खाते की प्राप्तियां बनाती हैं। शुद्ध कर राजस्व कुल प्राप्तियों का प्रमुख घटक होता है, जिसमें गैर-कर राजस्व और पूंजीगत प्राप्तियां केवल मामूली योगदान देती है। शुद्ध कर राजस्व, सकल कर राजस्व (जीटीआर) जिसमें संघीय करों में राज्यों के हिस्से[1] और राष्ट्रीय आपदा एवं आकस्मिक शुल्क (एनसीसीडी) में हिस्सेदारी को घटा दिया जाता है, के बराबर होता है। जीडीपी के अनुपात के रूप में समीक्षाधीन अवधि के दौरान शुद्ध कर राजस्व में केवल मामूली वृद्धि देखी गई है, जो 2011-12 में जीडीपी के 7.2 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 7.7 प्रतिशत हो गई है। जीडीपी के अनुपात के रूप में गैर-कर राजस्व और गैर-ऋण पूंजी भी क्रमश: 1.0 - 1.8 प्रतिशत और 0.1 - 0.7 प्रतिशत के संकीर्ण दायरे में रही है।

4.8 समीक्षा अवधी के दो वर्षों को छोड़ कर शुद्ध कर राजस्व प्राप्तियां जीडीपी के प्रतिशत के रूप में 7 प्रतिशत से अधिक रहीं। 2019-20 के दौरान 6.7 प्रतिशत तक गिरावट संभवतः जुलाई 2017 में संघ और राज्यों के असंख्य अप्रत्यक्ष करों को एक राष्ट्रव्यापी जीएसटी से प्रतिस्थापित करने के संक्रमण प्रभाव और 2019-20 के दौरान आर्थिक गतिविधियों में मंदी के कारण हुई। कोविड-19 संकट, जिसका प्रभाव 2019-20 की अंतिम तिमाही के दौरान शुरू हुआ था, भी एक कारक था।

4.9 वित्तीय वर्ष 2020-21 में, जिसमें महामारी देखी गई, जीडीपी के अनुपात के रूप में शुद्ध कर राजस्व मामूली रूप से बढ़कर 7.2 प्रतिशत हो गया, लेकिन अधिकांश वृद्धि जीडीपी में गिरावट के कारण हुई। उसी वर्ष, गैर-कर राजस्व जीडीपी के 1.0 प्रतिशत के साथ गिरकर समीक्षाधीन अवधि के दौरान किसी भी वर्ष के न्यूनतम स्तर पर आ गया। हालांकि, बाद के

[1] शुद्ध कर राजस्व की यह परिभाषा सालाना संघीय बजट पेश करने के तरीके पर आधारित है, जिसमें संघ के 'कर राजस्व' के आंकड़ों पर पहुंचने के लिए इन दो मदों को जीटीआर से घटाया जाता है।

वर्षों में कर और गैर-कर राजस्व में धीरे-धीरे वृद्धि हुई, जो 2023-24 में क्रमशः जीडीपी के 7.7 प्रतिशत और 1.3 प्रतिशत तक पहुंच गया। कुल (कर और गैर-कर) राजस्व प्राप्तियां 2023-24 में जीडीपी के 9.0 प्रतिशत तक पहुंच गईं जो 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों में 9.2 प्रतिशत होने का अनुमान है, जैसा कि *तालिका 4.3* में दर्शाया गया है।

तालिका 4.3 संघ की प्राप्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	सकल कर राजस्व	राज्यों का हिस्सा	शुद्ध कर राजस्व	गैर-कर राजस्व	गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां	संघ की कुल प्राप्तियां
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5)	(6)	(7) = (4) + (5) + (6)
2011-12	10.2	2.9	7.2	1.4	0.4	9.0
2012-13	10.4	2.9	7.5	1.4	0.4	9.3
2013-14	10.1	2.8	7.3	1.8	0.4	9.4
2014-15	10.0	2.7	7.2	1.6	0.4	9.2
2015-16	10.6	3.7	6.9	1.8	0.5	9.1
2016-17	11.1	4.0	7.2	1.8	0.4	9.4
2017-18	11.2	3.9	7.3	1.1	0.7	9.1
2018-19	11.0	4.0	7.0	1.2	0.6	8.8
2019-20	10.0	3.2	6.7	1.6	0.3	8.7
2020-21	10.2	3.0	7.2	1.0	0.3	8.5
2021-22	11.5	3.8	7.6	1.5	0.2	9.4
2022-23	11.4	3.5	7.8	1.1	0.3	9.1
2023-24	11.5	3.7	7.7	1.3	0.2	9.3
2024-25 पी	11.5	3.9	7.6	1.6	0.1	9.3
2025-26 बीई	12.0	4.0	7.9	1.6	0.2	9.8

स्रोत: संघीय बजट

नोट: जीटीआर और राज्यों के हिस्से के बीच का अंतर एनसीसीडी को घटाने के कारण शुद्ध कर राजस्व में नहीं जुड़ता है।

4.10 केंद्र सरकार द्वारा एकत्र किया गया समस्त कर राजस्व उसके पास नहीं रहता है। जीटीआर (उपकर, अधिभार तथा केंद्र शासित प्रदेशों को प्राप्त होने वाले कर राजस्व को हटाकर) से संग्रहण की लागत घटाकर विभाज्य पूल गठित होता है, जिसे वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार केंद्र और राज्य सरकारों के बीच साझा किया जाता है। उदाहरण के लिए, 15वें वित्त आयोग (एफसी-15) ने सिफारिश की थी कि विभाज्य पूल का 41 प्रतिशत राज्यों को और शेष संघ को दिया जाए। *तालिका 4.3* में जीटीआर, शुद्ध कर राजस्व और राज्यों की हिस्सेदारी जीडीपी के प्रतिशत के रूप में दर्शाई गई है, जैसा कि 2011-12 से 2025-26 बजट अनुमान तक वित्त आयोगों द्वारा सिफ़ारिश किया गया है। सकल कर राजस्व नहीं, बल्कि शुद्ध कर राजस्व, केंद्र सरकार का कर राजस्व होता है।

4.11 2011-12 में जीटीआर में राज्यों की हिस्सेदारी जीडीपी का 2.9 प्रतिशत थी जिससे केंद्र सरकार का शुद्ध कर राजस्व केवल 7.2 प्रतिशत रह गया। वित्त वर्ष 2014-15 तक, शुद्ध कर राजस्व 7.2 प्रतिशत या उससे अधिक रहा। हालांकि 14वें वित्त आयोग (2015-20) ने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत करने की सिफारिश की। इस सिफारिश से विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी 2014-15 में जीडीपी के 2.7 प्रतिशत से बढ़कर 2015-16 में 3.7 प्रतिशत हो गई। केंद्र सरकार की हिस्सेदारी में इसी कमी की आंशिक भरपाई 2015-16 में जीटीआर में 10.6 प्रतिशत की वृद्धि से हो गई, जबकि शुद्ध कर राजस्व 2014-15 के 7.2 प्रतिशत से घटकर 2015-16 में 6.9 प्रतिशत रह गया। केंद्र सरकार की हिस्सेदारी में शेष अंतर जीटीआर के जीडीपी के 11.1 प्रतिशत तक बढ़ने के कारण अगले वर्ष पूरा हो गया। 15वें वित्त आयोग ने जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख को केंद्र शासित प्रदेशों के रूप में नामित किए जाने के कारण राज्यों के हिस्से में एक प्रतिशत की कमी के साथ 14वें वित्त आयोग के ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण प्रतिशत को जारी रखा। परिणामस्वरूप, औसतन, राज्यों को कर अंतरण 14वें वित्त आयोग से पूर्व के स्तर से जीडीपी का लगभग 1.0 प्रतिशत अधिक रहा है। इसके समानांतर, हालांकि 2023-24 में जीडीपी के अनुपात के रूप में जीटीआर 2014-15 के अपने स्तर से 1.5 प्रतिशत अंक अधिक था जबकि जीडीपी के अनुपात के रूप में शुद्ध कर राजस्व 2014-15 में अपने स्तर से केवल 0.5 प्रतिशत अंक अधिक था।

प्रमुख संघीय कर शीर्ष और राजस्व में उनका योगदान

4.12 *तालिका 4.4* में, हमने जीटीआर को इसके मुख्य घटकों में विभाजित किया है। प्रत्यक्ष करों का जीटीआर में सामान्यतः आधे से अधिक योगदान रहा है। प्रत्यक्ष करों में, कॉर्पोरेट कर ने 2019-20 तक राजस्व में आधे से अधिक का योगदान दिया है। 2019-20 में, सरकार ने कॉर्पोरेट कर की दर को अंतरराष्ट्रीय स्तर के साथ संरेखित करने के लिए काफी कम कर दिया। परिणामस्वरूप, जीडीपी के अनुपात के रूप में इस स्रोत से राजस्व 2018-19 में जीडीपी के 3.5

प्रतिशत से घटकर 2019-20 में 2.8 प्रतिशत और 2020-21 में 2.3 प्रतिशत हो गया। हालांकि, बाद के वर्षों में इसमें आंशिक सुधार हुआ और 2023-24 में यह जीडीपी के 3.0 प्रतिशत तक पहुंच गया। 2011-12 से 2015-16 तक आयकर ने जीडीपी के केवल 2.0 प्रतिशत से 2.1 प्रतिशत तक का योगदान दिया, लेकिन उसके बाद इसमें वृद्धि देखी गई और यह 2017-18 में 2.5 प्रतिशत, 2021-22 में 3.0 प्रतिशत और 2023-24 में 3.5 प्रतिशत हो गया।

तालिका 4.4 प्रमुख संघीय करों का हिस्सा (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	प्रत्यक्ष कर		अप्रत्यक्ष कर				जीटीआर
	निगम कर	आयकर	सीमा शुल्क	केंद्रीय उत्पाद शुल्क	सेवा कर	जीएसटी (सीजीएसटी + आईजीएसटी + क्षतिपूर्ति उपकर)	
2011-12	3.7	1.9	1.7	1.7	1.1	0.0	10.2
2012-13	3.6	2.0	1.7	1.8	1.3	0.0	10.4
2013-14	3.5	2.1	1.5	1.5	1.4	0.0	10.1
2014-15	3.4	2.1	1.5	1.5	1.3	0.0	10.0
2015-16	3.3	2.1	1.5	2.1	1.5	0.0	10.6
2016-17	3.2	2.3	1.5	2.5	1.7	0.0	11.1
2017-18	3.3	2.5	0.8	1.5	0.5	2.6	11.2
2018-19	3.5	2.5	0.6	1.2	0.0	3.1	11.0
2019-20	2.8	2.5	0.5	1.2	0.0	3.0	10.0
2020-21	2.3	2.5	0.7	2.0	0.0	2.8	10.2
2021-22	3.0	3.0	0.8	1.7	0.0	3.0	11.5
2022-23	3.1	3.1	0.8	1.2	0.0	3.2	11.4
2023-24	3.0	3.5	0.8	1.0	0.0	3.2	11.5
2024-25 पी	3.0	3.7	0.7	0.9	0.0	3.1	11.5
2025-26 बीई	3.0	4.0	0.7	0.9	0.0	3.3	12.0

स्रोत: संघीय बजट

नोट: सकल कर राजस्व में केन्द्र शासित प्रदेशों के कर भी शामिल है, जो जीडीपी के 0.1 प्रतिशत से भी कम है।

4.13 अप्रत्यक्ष कर जीडीपी के 4.4 प्रतिशत से 5.6 प्रतिशत के दायरे में रहे हैं, लेकिन कोई स्पष्ट रुझान नहीं दिखा है। ये 2011-12 में जीडीपी के 4.5 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 5.6 प्रतिशत हो गए, 2019-20 में ये गिरकर 4.7 प्रतिशत हो गए, 2021-22 में फिर से बढ़कर 5.5 प्रतिशत हो गए और 2023-24 में पुन: गिरकर 5.0 प्रतिशत हो गए।

4.14 अप्रत्यक्ष कर के चार प्रमुख घटक हैं: सीमा शुल्क, केंद्रीय उत्पाद शुल्क, सेवा कर और जीएसटी। यहां जीएसटी में केंद्रीय वस्तु एवं सेवा कर (सीजीएसटी), एकीकृत वस्तु एवं सेवा कर (आईजीएसटी) और जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर शामिल हैं। जुलाई 2017 में लागू जीएसटी में सेवा कर को समाहित कर दिया गया। परिणामस्वरूप, 2016-17 तक जीएसटी शून्य था और 2018-19 से सेवा कर शून्य हो गया।

4.15 अप्रत्यक्ष करों में, जीडीपी के अनुपात में सीमा शुल्क और केंद्रीय उत्पाद शुल्क कम हो गए हैं, क्योंकि इन्हें आंशिक रूप से जीएसटी में समाहित कर दिया गया है। इसी कारण से, सेवा कर का अंशदान अब लगभग शून्य है। प्रारंभ में, जीएसटी को शुरुआती कठिनाइयों का सामना करना पड़ा, क्योंकि सीजीएसटी अन्य अप्रत्यक्ष कर राजस्व के नुकसान की भरपाई करने में विफल रहा। हालांकि, बाद के वर्षों में इसके प्रदर्शन में सुधार हुआ, जिससे अप्रत्यक्ष करों में आंशिक रूप से सुधार हुआ। जीडीपी के अनुपात के रूप में सीजीएसटी 2018-19 में 2.4 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 2.7 प्रतिशत हो गया।

4.16 सरकार ऐसे कर सुधारों को लागू कर रही है, जिनका उद्देश्य करदाताओं के लिए सरलीकरण, स्वैच्छिक अनुपालन में आसानी और निश्चितता बढ़ाना है। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कराधान में ऊपर वर्णित संरचनात्मक परिवर्तनों यथा जीएसटी की शुरुआत, के अलावा, पिछले दस वर्षों में इस नीति को आगे बढ़ाने के लिए अन्य उपाय भी किए गए हैं। इनमें छूट और कटौतियों को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करना और करदाताओं को एक सरलीकृत नई कर व्यवस्था की ओर प्रेरित करना, एकीकृत पहचान के रूप में स्थायी खाता संख्या (पैन) का उपयोग, जीएसटी पंजीकरण के लिए आधार का उपयोग आदि शामिल हैं। अद्यतन विवरणियों, दरों और शुल्कों में कमी आदि के प्रावधानों के माध्यम से मुकदमेबाजी को कम करने और स्वैच्छिक अनुपालन को बढ़ावा देने के लिए सुधार भी शुरू किए गए हैं। ये प्रयास फलदायी साबित हो रहे हैं जैसा कि कर राजस्व में वृद्धि से देखा जा सकता है।

उपकर और अधिभार

4.17 अनुच्छेद 246 (जीएसटी के लिए 246क) संघ को सातवीं अनुसूची की संघ और समवर्ती सूची उल्लिखित विषयों से संबंधित सभी मामलों पर कानून बनाने का अधिकार देता है। इन अधिकारों में अधिभार सहित कर लगाने का अधिकार भी शामिल है। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 271 केन्द्र सरकार को कतिपय शुल्क और करों पर अधिभार लगाने का अधिकार देता है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, उपकर और अधिभार, केंद्र शासित प्रदेशों को मिलने वाले करों के साथ, विभाज्य पूल का हिस्सा नहीं होते हैं। 2011-12 में राजस्व का यह गैर-विभाज्य हिस्सा जीडीपी का 1.1 प्रतिशत था और विभाज्य पूल 9.1 प्रतिशत था। 2023-24 तक, गैर-विभाज्य हिस्सा जीडीपी के 2.2 प्रतिशत तक बढ़ गया था, जबकि जीडीपी के अनुपात में विभाज्य पूल 9.4 प्रतिशत था। जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर राज्यों को कई अप्रत्यक्ष करों से जीएसटी में परिवर्तित होने के दौरान होने वाली संभावित राजस्व हानि की भरपाई के लिए पांच वर्ष की

अवधि के लिए लगाया गया था। यह उपकर पूरी तरह से राज्यों को हस्तांतरित कर दिया गया था। हम 7वें अध्याय में उपकरों तथा अधिभारों पर अधिक विस्तार से चर्चा करेंगे।

गैर-कर राजस्व

4.18 गैर कर राजस्व में राज्यों और केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्‌यमों (सीपीएसई) को विगत में दिए गए ऋणों से प्राप्त ब्याज प्राप्तियां, भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) से प्राप्त अधिशेष, सार्वजनिक क्षेत्र के वाणिज्यिक बैंकों और सीपीएसई से प्राप्त होने वाले लाभ और लाभांश तथा शुल्क और टोल जैसे उपयोगकर्ता शुल्क शामिल हैं। *तालिका 4.5*, 2011-12 से 2025-26 के बजट अनुमान तक केंद्रीय राजस्व में इन मदों के योगदान को दर्शाती है।

तालिका 4.5 गैर-कर राजस्व के प्रमुख घटक

वर्ष	गैर-कर राजस्व (राजस्व प्राप्तियों का%)	गैर-कर राजस्व (जीडीपी का %)	ब्याज प्राप्तियां (जीडीपी का %)	लाभांश और लाभ (जीडीपी का %)	आर्थिक सेवाएं (जीडीपी का %)
2011-12	16.2	1.4	0.2	0.6	0.4
2012-13	15.6	1.4	0.2	0.5	0.4
2013-14	19.6	1.8	0.2	0.8	0.6
2014-15	18.0	1.6	0.2	0.7	0.5
2015-16	21.0	1.8	0.2	0.8	0.7
2016-17	19.9	1.8	0.1	0.8	0.7
2017-18	13.4	1.1	0.1	0.5	0.4
2018-19	15.2	1.2	0.1	0.6	0.4
2019-20	19.4	1.6	0.1	0.9	0.5
2020-21	12.7	1.0	0.1	0.5	0.4
2021-22	16.8	1.5	0.1	0.7	0.6
2022-23	12.0	1.1	0.1	0.4	0.5
2023-24	14.7	1.3	0.1	0.6	0.5
2024-25 आरई	17.7	1.6	0.1	0.9	0.4
2025-26 बीई	17.0	1.6	0.1	0.9	0.4

स्रोत: संघीय बजट

4.19 केन्द्र सरकार को आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्र की पेट्रोलियम कंपनियों के लाभ, अपतटीय तेल क्षेत्रों से प्राप्त रॉयल्टी, दूरसंचार स्पेक्ट्रम की बिक्री से प्राप्त राजस्व, और सड़कों और पुलों से प्राप्त टोल संग्रह के कारण पर्याप्त गैर-कर राजस्व प्राप्त हुआ है, जैसा कि *तालिका 4.5* में दर्शाया गया है। निरपेक्ष रूप से, इन स्रोतों से प्राप्त राजस्व 2011-12 में ₹38,708 करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹1,51,699 करोड़ हो गया। आरबीआई से अधिशेष

और सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों से लाभांश संघ के गैर-कर राजस्व में एक और महत्वपूर्ण योगदानकर्ता है। यह 2011-12 में ₹50,608 करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹1,70,877 करोड़ हो गया। गैर-कर राजस्व में स्पष्ट प्रवृत्ति को समझना कठिन है, क्योंकि या तो वे आवधिक प्रकृति के होते हैं, जैसे रॉयल्टी/नीलामी शुल्क के मामले में, या बड़े उतार-चढ़ाव के कारण, जैसे लाभांश के मामले में। फिर भी, कुल मिलाकर संघ की राजस्व प्राप्ति में गैर-कर राजस्व का कुल योगदान महत्वपूर्ण है और यह 2022-23 में 12.0 प्रतिशत और 2015-16 में 21.0 प्रतिशत के बीच था, जैसा कि *तालिका 4.5* में दर्शाया गया है। हाल के वर्षों में राजस्व प्राप्तियों के स्रोत के रूप में ज्यादा गैर-कर राजस्व केन्द्र सरकार के लिए राजकोषीय बफर के महत्वपूर्ण स्रोत के रूप में उभरा है।

गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां

4.20 गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां संघ के राजस्व का एक छोटा सा हिस्सा है। जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, यह 2011-12 में 0.4 प्रतिशत थी, जो 2017-18 में बढ़कर 0.7 प्रतिशत हो गई, लेकिन कोविड-19 के वर्षों 2020-21 और 2021-22 के दौरान यह घटकर क्रमशः 0.3 प्रतिशत और 0.2 प्रतिशत रह गई, जैसा कि *तालिका 4.6* में दर्शाया गया है। इसके बाद, 2022-23 में यह योगदान मामूली रूप से बढ़कर 0.3 प्रतिशत हो गया, लेकिन 2023-24 में फिर से घटकर 0.2 प्रतिशत रह गया।

तालिका 4.6 गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों में प्रवृत्तियाँ (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां	ऋण और अग्रिमों की वसूली	अन्य प्राप्तियाँ
2011-12	0.42	0.22	0.21
2012-13	0.41	0.15	0.26
2013-14	0.37	0.11	0.26
2014-15	0.41	0.11	0.30
2015-16	0.46	0.15	0.31
2016-17	0.42	0.11	0.31
2017-18	0.68	0.09	0.59
2018-19	0.60	0.10	0.50
2019-20	0.34	0.09	0.25
2020-21	0.29	0.10	0.19
2021-22	0.17	0.10	0.06
2022-23	0.27	0.10	0.17
2023-24	0.20	0.09	0.11
2024-25 पी	0.13	0.07	0.05
2025-26 बीई	0.21	0.08	0.13

स्रोत: संघीय बजट एवं केंद्र सरकार के वित्तीय लेखे

4.21 2013-14 से गैर ऋण पूंजी प्राप्तियों का एक घटक, ऋणों और अग्रिमों की वसूली का स्तर, जीडीपी का 0.1 प्रतिशत पर स्थिर बना हुआ है। दूसरा घटक, विविध प्राप्तियां, जिसमें मुख्य रूप से सरकार की इक्विटी होल्डिंग्स के विनिवेश से प्राप्तियां और परिसंपत्तियों के मुद्रीकरण से प्राप्तियां शामिल हैं, 2011-12 में जीडीपी के 0.21 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 0.59 प्रतिशत के शिखर पर पहुंच गई। इसके बाद से इसमें निरंतर गिरावट देखी गई है। 2016 में सरकार ने संसाधन सृजन के लिए सीपीएसई की परिसंपत्तियों का उपयोग करने हेतु एक नई विनिवेश और रणनीतिक बिक्री नीति को मंजूरी दी। इस कदम के कारण 2017-18 और 2018-19 में हिंदुस्तान पेट्रोलियम कॉर्पोरेशन लिमिटेड और आरईसी लिमिटेड में विनिवेश से पूंजीगत प्राप्तियों में वृद्धि हुई। हालांकि, एयर इंडिया और नीलाचल इस्पात निगम लिमिटेड जैसे कुछ दृष्टिगोचर प्रमुख निजीकरण प्रयासों के बावजूद, 2019-20 के बाद निर्धारित महत्वाकांक्षी विनिवेश लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका, जैसा कि *तालिका 4.7* में बजट अनुमान (बीई) और वास्तविक प्राप्तियों के बीच अंतर से स्पष्ट होता है। 2024-25 से प्रारंभ करते हुए, केंद्र सरकार ने संघ के बजट में विनिवेश लक्ष्यों को निर्धारित करना बंद कर दिया है।

तालिका 4.7 विनिवेश से वास्तविक और अनुमानित प्राप्तियों की तुलना

वर्ष	बीई (₹ करोड़ में)	आरई (₹ करोड़ में)	वास्तविक आकड़े (₹ करोड़ में)	वास्तविक आकड़ें/बीई	वास्तविक आकड़े/आरई
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/ (2)	(6) = (4)/ (3)
2018-19	80,000	80,000	94,727	118%	118%
2019-20	1,05,000	65,000	50,304	48%	77%
2020-21	2,10,000	32,000	37,897	18%	118%
2021-22	1,75,000	78,000	13,627	8%	17%
2022-23	65,000	50,000	लागू नही	लागू नही	लागू नही
2023-24	51,000	लागू नही	लागू नहीं	लागू नही	लागू नही

स्रोत: संघीय बजट

संघीय व्यय

4.22 वित्त वर्ष 2020-21 तक राजकोषीय घाटे को 3 प्रतिशत तक लाने के प्रयास के तहत, जैसा कि राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम (एफआरबीएम) में निर्धारित किया गया है, केंद्र सरकार ने राजस्व व्यय में क्रमिक रूप से कटौती की। इसके तहत राजस्व व्यय को 2011-12 में जीडीपी के 13.1 प्रतिशत से घटाकर 2018-19 में 10.6 प्रतिशत कर दिया गया जैसा कि *तालिका 4.8* में दर्शाया गया है। हालांकि 2019-20 में यह प्रयास उस समय बाधित हुआ जब नॉमिनल जीडीपी वृद्धि दर में गिरावट आई। इसके तुरंत बाद कोविड-

19 महामारी का प्रकोप शुरू हुआ, जिससे एक ओर नोमिनल जीडीपी में और गिरावट आई, वहीं दूसरी ओर सार्वजनिक वितरण प्रणाली और महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कार्यक्रम (मनरेगा)) जैसे कल्याणकारी कार्यक्रमों के विस्तार की आवश्यकता उत्पन्न हुई। परिणामस्वरूप, जीडीपी के अनुपात में राजस्व व्यय 2019-20 में 11.7 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 15.5 प्रतिशत हो गया।

4.23 कुल व्यय की प्रवृत्ति राजस्व व्यय की प्रवृत्ति के अनुरूप रही। जीडीपी के अनुपात के रूप में यह 2011-12 में 14.9 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 12.2 प्रतिशत हो गई। यह प्रवृत्ति 2019-20 में उलट गई और महामारी के कारण कल्याणकारी व्यय में हुई वृद्धि के चलते कुल व्यय 2020-21 में बढ़कर 17.7 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुंच गया। इसके बाद से व्यय में लगातार गिरावट देखी गई है, जो 2023-24 में घटकर 14.8 प्रतिशत रह गया और अनुमान है कि यह 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों में 14.1 प्रतिशत और 2025-26 के बीई में 14.2 प्रतिशत तक और भी कम हो जाएगा। कुल व्यय को कम करने के लिए, जीडीपी के अनुपात में राजस्व व्यय में की गई कटौती प्रमुख साधन रही है।

तालिका 4.8 व्यय में प्रवृत्ति (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजस्व व्यय	पूंजीगत व्यय	कुल व्यय (राजस्व + पूंजी)
2011-12	13.1	1.8	14.9
2012-13	12.5	1.7	14.2
2013-14	12.2	1.7	13.9
2014-15	11.8	1.6	13.3
2015-16	11.2	1.8	13.0
2016-17	11.0	1.8	12.8
2017-18	11.0	1.5	12.5
2018-19	10.6	1.6	12.2
2019-20	11.7	1.7	13.4
2020-21	15.5	2.1	17.7
2021-22	13.6	2.5	16.1
2022-23	12.8	2.8	15.6
2023-24	11.6	3.2	14.8
2024-25 पी	10.9	3.2	14.1
2025-26 बीई	11.0	3.1	14.2

स्रोत: संघीय बजट

4.24 आर्थिक सुधारों के शुरुआत से पहले की आर्थिक नीति में सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार को एक प्रमुख उद्देश्य के रूप में रखा गया था, जिसके चलते सरकार पूंजीगत व्यय में वृद्धि प्रमुख भूमिका निभाती थी। उदाहरण के लिए, 1980 के दशक की शुरुआत में, सार्वजनिक क्षेत्र ने पूंजी निवेश के आधार पर 30 में से 24 सबसे बड़ी कंपनियों और चुकता शेयर पूंजी के तीन-चौथाई हिस्सों पर नियंत्रण रखा था[2]। हालांकि, हाल के वर्षों में, सरकार ने इस नीति से व्यापक दूरी बनाते हुए अवसंरचना निवेश पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया है। केंद्र सरकार का बजटीय पूंजीगत व्यय 2011-12 से 2019-20 तक औसतन जीडीपी के 2.0 प्रतिशत से नीचे ही बना रहा और लगभग 1.7 प्रतिशत के आसपास रहा। हालांकि, इसके बाद इसमें निरंतर वृद्धि देखी गई, जो 2021-22 में बढ़कर 2.5 प्रतिशत और 2023-24 में 3.2 प्रतिशत हो गया। 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों के अनुसार यह 3.2 प्रतिशत और 2025-26 के बजट अनुमान के अनुसार 3.1 प्रतिशत है। संघीय बजट 2025-26 में, सरकार ने पूंजीगत व्यय के लिए राज्यों को 50 साल के ब्याज मुक्त ऋण के लिए ₹1.5 लाख करोड़ आवंटित किए हैं। कोविड-19 संकट के बाद पूंजीगत व्ययों में यह परिवर्तन सरकार की एक महत्वपूर्ण उपलब्धि रही है। देश के सड़क, रेल और नागरिक उड्डयन नेटवर्क में स्पष्ट रूप से सकारात्मक बदलाव देखने को मिले हैं।

राजस्व व्यय: व्यापक संरचना

4.25 केंद्र सरकार अपने राजस्व व्यय का एक बड़ा हिस्सा सामान्य सेवाओं पर खर्च करती है, जिसके बाद क्रमशः आर्थिक और सामाजिक सेवाओं पर व्यय किया जाता है, जैसा कि *तालिका 4.9* में दर्शाया गया है। सामान्य सेवाओं पर कुल व्यय का लगभग 95 प्रतिशत हिस्सा ब्याज भुगतान, पेंशन, रक्षा और पुलिस पर व्यय होता है। राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) के बकाया ऋणों की अदायगी, रक्षा बलों में वन रैंक वन पेंशन (ओआरओपी) का कार्यान्वयन और सातवें केंद्रीय वेतन आयोग (सीपीसी) की सिफारिशों के अनुसार सरकारी कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि ने हाल के वर्षों में राजस्व व्यय में वृद्धि में योगदान दिया है।

4.26 आर्थिक सेवाओं पर इस अवधि के दौरान दूसरा सबसे अधिक व्यय किया गया, हालांकि इसका कुल प्रतिशत 2011-12 में जीडीपी का 4.2 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 2.7 प्रतिशत रह गया। इस राजस्व व्यय के अंतर्गत सबसे अधिक योगदान सब्सिडी और मनरेगा तथा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम जैसी कल्याणकारी योजनाओं का रहा।

4.27 भारतीय संविधान के तहत सामाजिक सेवाएं मुख्य रूप से राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है, जबकि केंद्र सरकार उनके प्रयासों को पूरक योजनाओं के माध्यम से पूरा करती है ताकि जो कमियां रह गई है उन्हें पूरा कर सके। शिक्षा, स्वास्थ्य और पेयजल एवं स्वच्छता पर व्यय सामाजिक सेवाओं के प्रमुख घटक हैं। केंद्र सरकार द्वारा सामाजिक सेवाओं पर किया गया व्यय 2011-12 में जीडीपी के 1.2 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 0.8 प्रतिशत रह गया। जहां

[2] फ्रेंकेल फ्रांसिन, 2005. भारत की राजनीतिक अर्थव्यवस्था 1947-2004: क्रमिक क्रांति, नई दिल्ली: ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, पृष्ठ 580.

कोविड-19 के कारण 2021-22 में स्वास्थ्य पर खर्च जीडीपी का 0.3 प्रतिशत तक पहुंच गया था, वहीं 2023-24 में यह घटकर 0.1 प्रतिशत रह गया। इसी वर्ष, शिक्षा पर किया गया व्यय जीडीपी का 0.3 प्रतिशत था।

कुछ प्रमुख व्यय मदें

4.28 *तालिका 4.9* में दर्शाई गई व्यापक राजस्व व्यय श्रेणियों के अलावा, कुछ प्रमुख व्यय शीर्षों पर भी विचार करना उपयोगी होगा। *तालिका 4.10* में सामान्य सेवाओं के अंतर्गत तीन प्रमुख व्यय शीर्षों को दर्शाया गया है: ब्याज भुगतान, पेंशन और रक्षा। सामान्य सेवाओं के अंतर्गत राजस्व व्यय का एक बड़ा हिस्सा ब्याज भुगतान होता है। 2014-15 से 2019-20 के बीच इसमें गिरावट का रुझान देखा गया और यह जीडीपी के 3.2 प्रतिशत से घटकर 3.0 प्रतिशत हो गया था। हालांकि, कोविड-19 के कारण लिए गए अतिरिक्त ऋण ने इस प्रवृत्ति को उलट दिया जिससे ब्याज भुगतान 2020-21 में बढ़कर 3.4 प्रतिशत तथा 2023-24 में 3.5 प्रतिशत हो गया। रक्षा और पेंशन ने सामान्य सेवाओं की श्रेणी में राजस्व व्यय में लगभग 2 प्रतिशत जीडीपी का अतिरिक्त योगदान दिया है। यह राशि समीक्षाधीन अवधि के दौरान सापेक्षतः स्थिर रही है।

तालिका 4.9 राजस्व व्यय की रूपरेखा (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	सामान्य सेवाएं	सामाजिक सेवाएं	आर्थिक सेवाएं	संघ शासित प्रदेश के अनुदान, योगदान और व्यय	राजस्व व्यय
2011-12	5.6	1.2	4.2	2.1	13.1
2012-13	5.6	1.1	3.9	1.9	12.5
2013-14	5.7	1.1	3.5	1.8	12.2
2014-15	5.7	0.4	2.9	2.8	11.8
2015-16	5.6	0.5	2.7	2.4	11.2
2016-17	5.7	0.6	2.8	2.0	11.0
2017-18	5.7	0.6	2.5	2.3	11.0
2018-19	5.6	0.5	2.4	2.1	10.6
2019-20	5.7	0.6	2.7	2.7	11.7
2020-21	6.2	0.8	5.5	3.0	15.5
2021-22	6.1	1.1	3.7	2.7	13.6
2022-23	6.0	0.7	3.6	2.5	12.8
2023-24	6.0	0.8	2.7	2.1	11.6
2024-25 आरई	5.9	0.5	2.8	1.9	10.9
2025-26 बीई	5.9	0.5	2.5	2.1	11.0

स्रोत: संघीय बजट

4.29 केन्द्र सरकार के सिविल कर्मचारियों (रक्षा कर्मियों को छोड़कर) के वेतन और भत्ते (*तालिका 4.10* में नहीं दर्शाया गया है), जो सामान्य सेवाओं और आर्थिक और सामाजिक सेवाओं की श्रेणियों में आते हैं, 2011-12 में जीडीपी के 1.1 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 1.0 प्रतिशत हो गए। रक्षा और पेंशन की तरह, यह व्यय मद भी अपेक्षाकृत स्थिर रहा है। सातवें सीपीसी की सिफारिशों के क्रियान्वयन के कारण 2016-17 में इस श्रेणी में व्यय थोड़ा बढ़कर 1.2 प्रतिशत हो गया था, लेकिन यह फिर घटकर 1.1 प्रतिशत और 2023-24 में 1.0 प्रतिशत रह गया। रक्षा बलों के वेतन और भत्ते भी 2011-12 में जीडीपी के 0.6 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 0.5 प्रतिशत रह गए। हालांकि, ओआरओपी के क्रियान्वयन के कारण इस अवधि के दौरान पेंशन भुगतान 0.7 प्रतिशत से बढ़कर 0.8 प्रतिशत हो गया। यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि अगस्त 2024 में भारत सरकार ने "एकीकृत पेंशन योजना" (यूपीएस) लागू करने की घोषणा की, जो कर्मचारियों के लिए राष्ट्रीय पेंशन प्रणाली (एनपीएस) के अंतर्गत एक विकल्प के रूप में एक हाइब्रिड परिभाषित अंशदान और परिभाषित-लाभ मॉडल है। यह योजना भविष्य में केंद्र सरकार के व्यय को प्रभावित करेगी, हालांकि वर्तमान वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान इसका प्रभाव नहीं पड़ेगा।

तालिका 4.10 संघ के राजस्व व्यय की प्रमुख मदें (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	ब्याज भुगतान	रक्षा	पेंशन	सब्सिडी	राजस्व व्यय
2011-12	3.1	1.2	0.7	2.5	13.1
2012-13	3.1	1.1	0.7	2.6	12.5
2013-14	3.3	1.1	0.7	2.3	12.2
2014-15	3.2	1.1	0.8	2.1	11.8
2015-16	3.2	1.1	0.7	1.9	11.2
2016-17	3.1	1.1	0.9	1.5	11.0
2017-18	3.1	1.1	0.9	1.3	11.0
2018-19	3.1	1.0	0.8	1.2	10.6
2019-20	3.0	1.0	0.9	1.3	11.7
2020-21	3.4	1.0	1.1	3.8	15.5
2021-22	3.4	1.0	0.8	2.1	13.6
2022-23	3.5	1.0	0.9	2.1	12.8
2023-24	3.5	1.0	0.8	1.4	11.6
2024-25 आरई/पी	3.4	0.9	0.8	1.3	10.9
2025-26 बीई	3.6	0.9	0.8	1.2	11.0

स्रोत: संघीय बजट

4.30 वेतन और भत्ते की तरह, सब्सिडी भी व्यय की व्यापक श्रेणियों में समाहित होती है जैसा कि *तालिका 4.10* में दर्शाया गया है। केंद्र सरकार की प्रमुख सब्सिडी मदों में खाद्य, उर्वरक, पेट्रोलियम और ब्याज अनुदान शामिल हैं। *तालिका 4.11* में, हमने उनकी घटक-वार प्रवृत्ति प्रस्तुत की है। पेट्रोलियम सब्सिडी का अनुपात तरल पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) सब्सिडी में गिरावट के कारण तेजी से घटा। वहीं खाद्य सब्सिडी में धीरे धीरे वृद्धि हुई, जो 2013 में लागू राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के क्रियान्वयन के कारण थी, हालांकि, इससे संबन्धित व्यय 2016-17 तक भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) के लेखों में दर्ज रहा और इसे बजटेतर उधारी के माध्यम से वित्तपोषित किया गया। एफसीआई ने भारत सरकार की गारंटी के तहत एनएसएसएफ से ऋण लिया।

तालिका 4.11 राजस्व खाते में सब्सिडी के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	खाद्यान्न	खाद	पेट्रोलियम	ब्याज	अन्य	कुल
2011-12	0.8	0.8	0.8	0.1	0.0	2.5
2012-13	0.9	0.7	1.0	0.1	0.0	2.6
2013-14	0.8	0.6	0.8	0.1	0.0	2.3
2014-15	0.9	0.6	0.5	0.1	0.0	2.1
2015-16	1.0	0.5	0.2	0.1	0.0	1.9
2016-17	0.7	0.4	0.2	0.1	0.1	1.5
2017-18	0.6	0.4	0.1	0.1	0.1	1.3
2018-19	0.5	0.4	0.1	0.1	0.0	1.2
2019-20	0.5	0.4	0.2	0.1	0.1	1.3
2020-21	2.7	0.6	0.2	0.2	0.1	3.8
2021-22	1.2	0.7	0.0	0.2	0.1	2.1
2022-23	1.0	0.9	0.0	0.2	0.0	2.1
2023-24	0.7	0.6	0.0	0.1	0.0	1.4
2024-25 आरई	0.6	0.5	0.0	0.1	0.0	1.3
2025-26 बीई	0.6	0.5	0.0	0.1	0.0	1.2

स्रोत: संघीय बजट

4.31 2020-21 में केंद्रीय सरकार ने यह पूरी देयता अपने बजट पर लाने का निर्णय लिया| इस पुनर्भुगतान के कारण खाद्य सब्सिडी 2019-20 में राजस्व व्यय के 4.6 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में आश्चर्यजनक रूप से 17.6 प्रतिशत हो गई। इस एकमुश्त पुनर्भुगतान का असर घाटे के आंकड़ों पर भी पड़ा। हाल के वर्षों में, महामारी के दौरान की गई विशेष कल्याणकारी पहलों के कारण खाद्य सब्सिडी पर व्यय और बढ़ा है। उदाहरणत:, कोविड-19 महामारी के प्रकोप के बाद, सरकार ने प्रधानमंत्री 'गरीब कल्याण अन्न योजना' की शुरुआत की। इस योजना के तहत एनएफएसए के लाभार्थियों को प्रति व्यक्ति प्रति माह 5 किलोग्राम की दर से अतिरिक्त खाद्यान निःशुल्क वितरित किया गया, जो उनके नियमित मासिक कोटे-5 किलोग्राम रियायती दर पर मिलने वाले अनाज के अतिरिक्त था। केंद्र सरकार ने इस योजना को एनएफ़एसए लाभार्थियों के लिए 01 जनवरी 2024 से अगले 5 वर्षों तक इस संशोधन के साथ जारी रखने की घोषणा की है, कि अब प्रत्येक लाभार्थी को प्रति माह केवल नियमित 5 किलोग्राम खाद्यान्न निःशुल्क मिलेगा। इसका अर्थ है कि खाद्य सब्सिडी का वर्तमान व्यय स्तर कम से कम 2029-30 तक जारी रहेगा।

4.32 उर्वरक सब्सिडी में 2019-20 तक लगातार गिरावट आई, जिसके बाद बकाया राशि के एकमुश्त पुनर्भुगतान के कारण 2020-21 में इसमें वृद्धि हुई। चूंकि ये सब्सिडी आयात पर निर्भर है, इसलिए इन पर होने वाला व्यय वैश्विक बाजार की परिस्थितियों के प्रति संवेदनशील होता है। पिछले तीन वर्षों के दौरान भू-राजनीतिक संघर्ष के चलते उर्वरकों की अंतर्राष्ट्रीय आपूर्ति श्रृंखलाओं में गंभीर बाधाएं उत्पन्न हुई, जिससे उर्वरकों की सब्सिडी पर व्यय में भारी वृद्धि हुई।

4.33 पेट्रोलियम सब्सिडी को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करने की सरकार की नीति सफल रही है, 2012-13 में 1.0 प्रतिशत से लगातार गिरावट के साथ 2023-24 में यह नगण्य स्तर पर आ गई है। हालांकि रुझान बताते हैं कि 2015-16 से 2019-20 के बीच सब्सिडी पर कुल व्यय धीरे-धीरे घटा, लेकिन इसका प्रमुख कारण था बजटेतर उधारी के माध्यम से इसका वित्तपोषण किया जाना। बकाया राशि के एकमुश्त निपटान के बाद के वर्षों में सब्सिडी पर व्यय 2022-23 तक जीडीपी का 2.1 प्रतिशत बना रहा। हालांकि, सरकार ने सभी प्रमुख सब्सिडियों में सफलतापूर्वक कटौती करते हुए 2023-24 में इन पर व्यय को घटाकर जीडीपी का 1.4 प्रतिशत कर दिया। अनुमान है कि सब्सिडी का बोझ 2024-25 के आरई में घटकर जीडीपी का 1.3 प्रतिशत और 2025-26 के बीई में 1.2 प्रतिशत रह जाएगा।

पूंजीगत व्यय

4.34 संघ द्वारा पूंजीगत व्यय 2016-17 में जीडीपी के 1.8 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 1.5 प्रतिशत हो गया, लेकिन उसके बाद इसमें सुधार हुआ, जैसा कि *तालिका 4.12* और

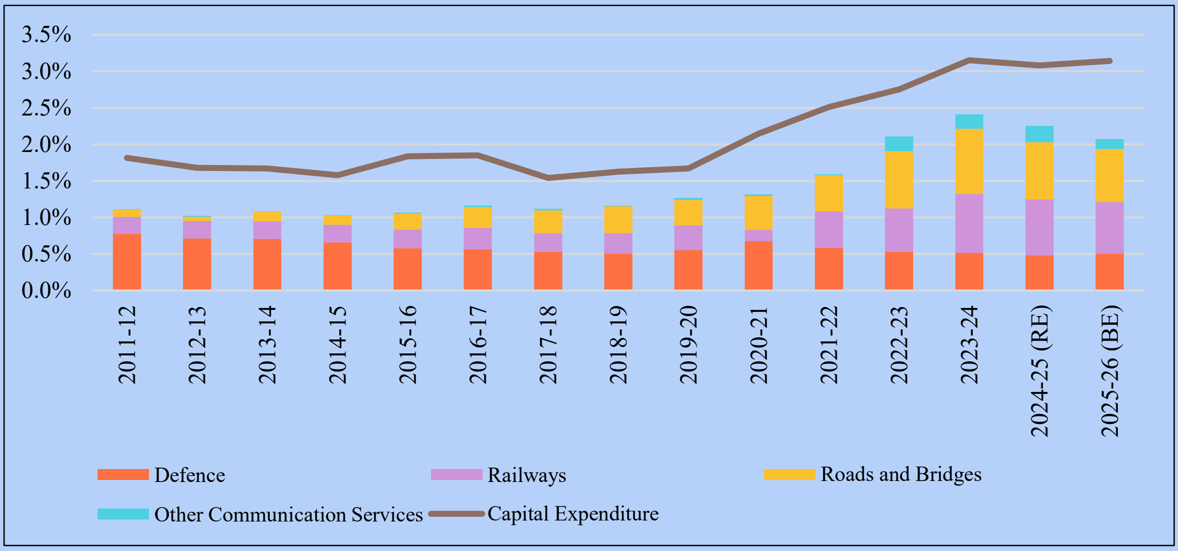
चित्र 4.1 में दर्शाया गया है। 2020-21 से आर्थिक सेवाओं पर पूंजीगत व्यय में एक बडी वृद्धि देखी गई; इसके परिणामस्वरूप, संघ का कुल पूंजीगत व्यय 2023-24 में जीडीपी के 3.2 प्रतिशत तक पहुंच गया। हाल के वर्षों में रेलवे, सड़क, नागर विमानन और टेलीकॉम क्षेत्र पूंजीगत व्यय के फोकस क्षेत्र रहे हैं। इन मदों में व्यय 2014-15 में जीडीपी के 0.3 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में जीडीपी का 1.9 प्रतिशत हो गया है।

तालिका 4.12 संघ के पूंजीगत व्यय के प्रमुख घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	रक्षा	रेलवे	सड़क और पुल	अन्य संचार सेवाएं	पूंजीगत व्यय
2011-12	0.8	0.2	0.1	0.0	1.8
2012-13	0.7	0.2	0.1	0.0	1.7
2013-14	0.7	0.2	0.1	0.0	1.7
2014-15	0.7	0.2	0.1	0.0	1.6
2015-16	0.6	0.3	0.2	0.0	1.8
2016-17	0.6	0.3	0.3	0.0	1.8
2017-18	0.5	0.3	0.3	0.0	1.5
2018-19	0.5	0.3	0.4	0.0	1.6
2019-20	0.6	0.3	0.4	0.0	1.7
2020-21	0.7	0.2	0.5	0.0	2.1
2021-22	0.6	0.5	0.5	0.0	2.5
2022-23	0.5	0.6	0.8	0.2	2.8
2023-24	0.5	0.8	0.9	0.2	3.2
2024-25 आरई	0.5	0.8	0.8	0.2	3.2
2025-26 बीई	0.5	0.7	0.7	0.1	3.1

स्रोत: संघीय बजट

चित्र 4.1 पूंजीगत व्यय की प्रवृत्ति (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट

4.35 जैसे कि प्रस्तावना में पूर्व में चर्चा की गई है, संघ का कुछ व्यय, जिसे तकनीकी रूप से राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, विभिन्न योजनाओं के तहत राज्यों को अनुदान के रूप में प्रदान किया जाता है। इन अनुदानों का उपयोग प्रधानमंत्री आवास योजना के अंतर्गत आवास, समग्र शिक्षा के अंतर्गत स्कूल और जल जीवन मिशन के अंतर्गत पाइप से जल आपूर्ति के अवसंरचना जैसी परिसंपत्तियों के निर्माण में किया जाता है। यह व्यय, यद्यपि संघीय बजट में राजस्व के रूप में वर्गीकृत है, वास्तव में निवेश और अर्थव्यवस्था के विकास में योगदान देता है। तदनुसार, इन अनुदानों को पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण हेतु संघीय बजट में वार्षिक सहायता अनुदान (जीआईए) के रूप में अलग से दर्शाया जाता है।

4.36 पूंजीगत व्यय के साथ-साथ, इस घटक के रुझानों पर भी गौर करना उपयोगी है क्योंकि इसका अंतिम परिणाम परिसंपत्ति निर्माण है। *तालिका 4.13* दर्शाती है कि पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए जीआईए ने लगातार महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है, जो औसतन, 2011-12 और 2023-24 के बीच जीडीपी का लगभग 1.0 प्रतिशत रहा है। 2011-12 से 2019-20 तक क्रमिक कमी केंद्र द्वारा अपने राजस्व व्यय को कम करने के प्रयासों को दर्शाती है। महामारी वर्ष की विसंगति को छोड़कर, यह व्यय जीडीपी के 1.0 प्रतिशत पर बना हुआ है। बढ़ते प्रत्यक्ष व्यय के साथ-साथ यह निरंतर जीआईए प्रतिबद्धता, अवसंरचना के विकास के प्रति एक संतुलित दृष्टिकोण को दर्शाती है। हालांकि पूंजीगत व्यय ने रेलवे, सड़क, नागरिक उड्डयन, दूरसंचार और रक्षा जैसे प्रमुख क्षेत्रों को तेजी से लक्षित किया है, जिसमें व्यय प्राथमिकताओं में उल्लेखनीय बदलाव हुए हैं, स्थिर जीआईए हिस्सा पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण में सहायता के लिए राज्यों और अन्य संस्थाओं को अंतरण के सरकार के रणनीतिक उपयोग को रेखांकित करता है।

तालिका 4.13 पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए संघ और जीआईए का पूंजीगत व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	पूंजीगत व्यय (कैपेक्स)	पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के लिए जीआईए	पूंजीगत व्यय + जीआईए
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
2011-12	1.8	1.5	3.3
2012-13	1.7	1.2	2.8
2013-14	1.7	1.2	2.8
2014-15	1.6	1.0	2.6
2015-16	1.8	1.0	2.8
2016-17	1.8	1.1	2.9
2017-18	1.5	1.1	2.7
2018-19	1.6	1.0	2.6
2019-20	1.7	0.9	2.6
2020-21	2.1	1.2	3.3
2021-22	2.5	1.0	3.5
2022-23	2.8	1.1	3.9
2023-24	3.2	1.0	4.2
2024-25 आरई	3.2	0.9	4.1
2025-26 बीई	3.1	1.2	4.3

स्रोत: संघीय बजट

राजकोषीय, राजस्व और प्राथमिक घाटा

4.37 *तालिका 4.14* 2011-12 से 2025-26 बीई तक घाटे के तीन संकेतकों का विवरण देती है। महामारी से पहले और बाद में संकेतकों के उतार-चढ़ाव में स्पष्ट रूप से भिन्नता है। कोविड-19 से पहले, सभी तीन संकेतकों में नीचे की ओर रुझान थे। 2011-12 और 2018-19 के बीच, राजकोषीय घाटा जीडीपी के 5.9 प्रतिशत से घटकर 3.4 प्रतिशत, राजस्व घाटा 4.5 प्रतिशत से घटकर 2.4 प्रतिशत और प्राथमिक घाटा 2.8 प्रतिशत से घटकर 0.4 प्रतिशत हो गया। यह अवधि राजस्व व्यय के वित्तपोषण के लिए उधारी में कमी के साथ प्रभावी राजकोषीय समेकन और व्यय की बेहतर गुणवत्ता की रही।

4.38 2019-20 की अंतिम तिमाही में महामारी की शुरुआत के साथ, सभी तीन घाटे के संकेतकों ने उस वर्ष उलटफेर की प्रवृत्ति देखी। जीडीपी के अनुपात के रूप में राजकोषीय घाटे में 1.2 प्रतिशत अंक, राजस्व घाटे में 0.9 प्रतिशत अंक और प्राथमिक घाटे में 1.2 प्रतिशत अंक की वृद्धि हुई। उलटफेर प्रवृत्ति के अनुरूप इस वर्ष के दौरान अर्थव्यवस्था की विकास दर में

तीव्र गिरावट के साथ-साथ राजस्व में भी कमी आई, जबकि राजस्व व्यय में कोई खास कमी नहीं आई।[3]

4.39 2019-20 की अंतिम तिमाही में कोविड-19 महामारी के प्रकोप के कारण 2020-21 में अलग-अलग अवधि में कृषि और आवश्यक सेवाओं को छोड़कर लगभग सभी गतिविधियां लॉकडाउन में रही। केंद्र सरकार ने कल्याणकारी उपायों को बढ़ावा देने के लिए एक बड़ा लक्षित राजकोषीय विस्तार किया। इसके परिणामस्वरूप, केन्द्र सरकार के घाटे पर भारी दबाव आया। इसका राजकोषीय घाटा लगभग दोगुना होकर जीडीपी का 9.2 प्रतिशत हो गया, राजस्व घाटा विगत वर्ष के 3.3 प्रतिशत से बढ़कर 7.3 प्रतिशत हो गया और प्राथमिक घाटा भी लगभग इसी के परिमाण में बढ़ गया।

तालिका 4.14 केंद्र सरकार के घाटे के संकेतक (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजकोषीय घाटा (एफडी)	राजस्व घाटा (आरडी)	प्राथमिक घाटा (पीडी)	आरडी/एफडी (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2)
2011-12	5.9	4.5	2.8	76.4
2012-13	4.9	3.7	1.8	74.3
2013-14	4.5	3.2	1.1	71.0
2014-15	4.1	2.9	0.9	71.6
2015-16	3.9	2.5	0.7	64.3
2016-17	3.5	2.1	0.4	59.1
2017-18	3.5	2.6	0.4	75.1
2018-19	3.4	2.4	0.4	70.0
2019-20	4.6	3.3	1.6	71.4
2020-21	9.2	7.3	5.7	79.7
2021-22	6.7	4.4	3.3	65.1
2022-23	6.5	4.0	3.0	61.6
2023-24	5.5	2.5	2.0	46.2
2024-25 पी	4.8	1.7	1.4	36.0
2025-26 बीई	4.4	1.5	0.8	33.4

स्रोत: संघीय बजट

[3] नॉमिनल जीडीपी वृद्धि 2018-19 में 10.6 प्रतिशत से चार प्रतिशत अंक गिरकर 2019-20 में 6.4 प्रतिशत हो गई

4.40 केंद्र सरकार के राजकोषीय प्रदर्शन में 2021-22 से 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों तक घाटे के ऊंचे स्तर से सुधार हुआ। इसलिए आगे राजकोषीय समेकन की काफी गुंजाइश बनी हुई है। हम इस विषय पर आगे आने वाले अध्याय 6 में दोबारा चर्चा करेंगे। हालांकि वर्तमान में, हम देखते हैं कि भले ही तब तक महामारी कम नहीं हुई थी परंतु मार्जिन पर, राजकोषीय संतुलन के सभी तीन संकेतकों में 2021-22 में सुधार दिखता है। 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों तक राजकोषीय घाटा गिरकर जीडीपी का 4.8 प्रतिशत, राजस्व घाटा 1.7 प्रतिशत और प्राथमिक घाटा 1.4 प्रतिशत तक गिर गया था।

4.41 घाटे के संकेतकों की चर्चा को अंतिम रूप देने के लिए, हम *तालिका 4.14* के अंतिम कॉलम में राजकोषीय घाटे की प्रतिशतता के रूप में राजस्व घाटे को प्रदर्शित करेंगे। प्रारंभ के कुछ वर्षों में इस संकेतक में लगातार सुधार हुआ और इसका मूल्य 2011-12 के 76.4 प्रतिशत से घटकर 2016-17 में 59.1 प्रतिशत हो गया। यह 2017-18 में तेजी से बढ़कर 75.1 प्रतिशत हो गया और 2019-20 तक 70.0 प्रतिशत से अधिक रहा। अर्थव्यवस्था को महामारी के गंभीर आघात के कारण, यह अनुपात 2020-21 में बढ़कर 79.7 प्रतिशत हो गया। बाद के वर्षों में इसमें लगातार और तेज गिरावट देखी गई है, जो 2024-25 के अनंतिम आंकड़ों में गिरकर 36.0 प्रतिशत रह गई।

बकाया देनदारियां

4.42 *तालिका 4.15* भारत की संचित निधि (सार्वजनिक ऋण) और अन्य देनदारियों (सार्वजनिक खाते) के निरपेक्ष केंद्र सरकार की देनदारियों को जीडीपी के अनुपात के रूप में दर्शाती है। यह तालिका सार्वजनिक ऋण को निवासियों से प्राप्त देनदारियों (आंतरिक ऋण) और गैर-निवासियों से प्राप्त देनदारियों (बाहरी ऋण) में विभाजित करती है। सार्वजनिक देनदारियां, परिभाषा के अनुसार आंतरिक होती हैं।

4.43 आंतरिक ऋण प्रमुख घटक बना हुआ है, जो 2011-12 में जीडीपी के 37.0 प्रतिशत से लगातार बढ़कर 2023-24 में जीडीपी के 48.8 प्रतिशत तक पहुँच गया है। आंतरिक ऋण के प्रमुख घटक बाज़ार ऋण, ट्रेजरी बिल (टी-बिल) और लघु बचतों पर प्रतिभूतियाँ हैं। बाजार ऋण आंतरिक ऋण का सबसे बड़ा हिस्सा है। यह 2011-12 की अवधि में जीडीपी के 28.8 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 तक जीडीपी का 34.0 प्रतिशत हो गया है। टी-बिल जो हालांकि एक छोटा हिस्सा है, ने लगातार वृद्धि दिखाई है, जो नकदी प्रबंधन आवश्यकताओं में वृद्धि को दर्शाता है। क्योंकि राज्यों ने इस स्रोत पर अपनी निर्भरता कम कर दी है, इसलिए लघु बचतों पर प्रतिभूतियों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है, जो 2011-12 में जीडीपी के 2.4 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में जीडीपी के 9.1 प्रतिशत हो गई है।

तालिका 4.15 संघ के ऋण और देनदारियों की रूपरेखा (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	आंतरिक ऋण	विदेशी ऋण	सार्वजनिक ऋण	अन्य देनदारियां	कुल देनदारियां
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(7) = (4) + (5)
2011-12	37.0	1.9	38.9	12.8	51.7
2012-13	37.9	1.8	39.6	11.4	51.0
2013-14	37.8	1.6	39.4	11.1	50.5
2014-15	38.0	1.6	39.6	10.5	50.1
2015-16	38.5	1.5	40.0	10.1	50.1
2016-17	37.3	1.5	38.8	9.5	48.3
2017-18	37.5	1.5	38.9	9.3	48.2
2018-19	37.4	1.4	38.9	9.2	48.1
2019-20	39.9	1.5	41.4	9.3	50.7
2020-21	49.9	2.0	51.9	8.9	60.7
2021-22	48.6	1.9	50.4	7.0	57.4
2022-23	48.6	1.8	50.5	6.2	56.6
2023-24	48.8	1.9	50.7	5.7	56.4
2024-25 आरई	49.2	1.9	51.1	5.0	56.1
2025-26 बीई	48.8	1.9	50.6	4.5	55.1

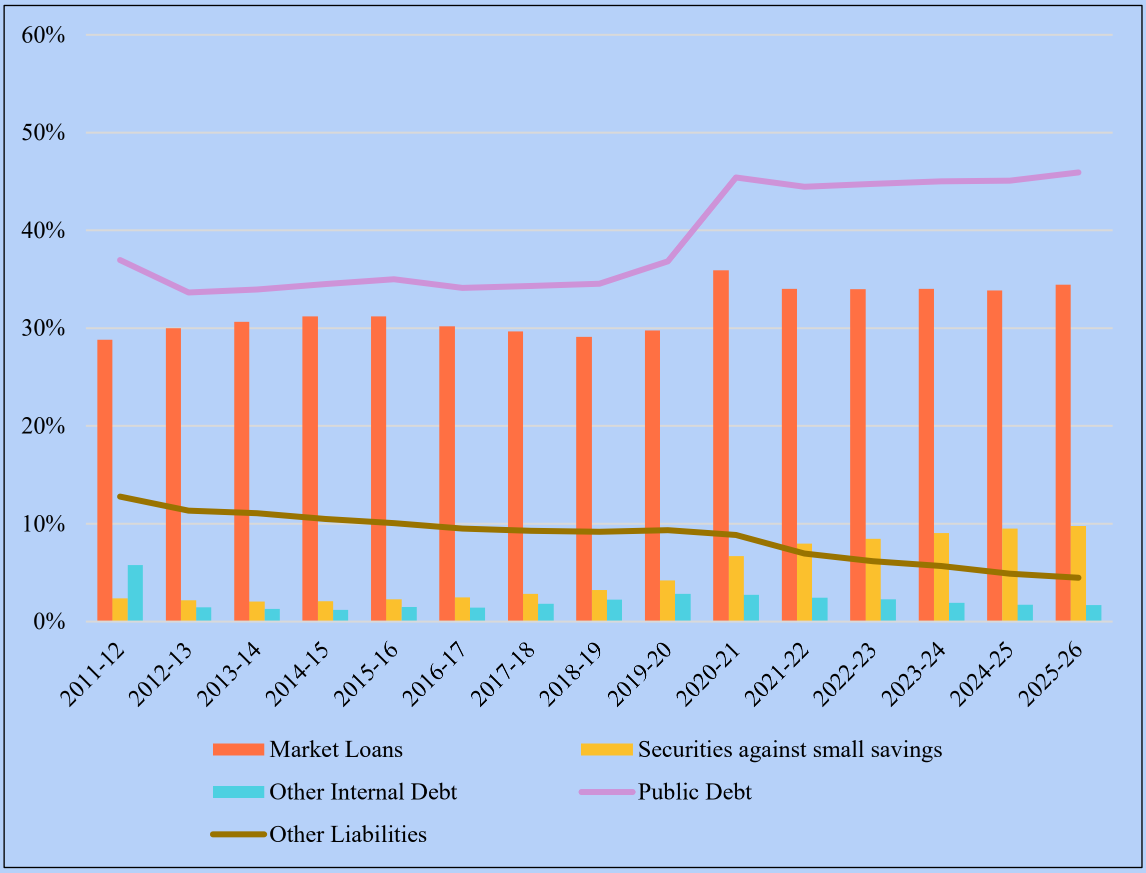
स्रोत: संघीय बजट

नोट: बाहरी देनदारियों के बकाया स्टॉक की गणना विनिमय की ऐतिहासिक दरों पर की जाती है, जिस पर देयताओं की प्रारंभिक गणना वर्तमान विनिमय दरों पर किए गए पुनर्भुगतानों को हटाने के बाद लेखा पुस्तकों में की गई थी।

4.44 विदेशी ऋण 2011-12 के ₹1.7 लाख करोड़ से मध्यम रूप से बढ़कर 2023-24 में ₹5.7 लाख करोड़ हो गया है, लेकिन जीडीपी के प्रतिशत के रूप में यह लगभग 1.9 प्रतिशत पर स्थिर बना हुआ है, जो सरकार की घरेलू उधारी को निरंतर प्राथमिकता दर्शाता है। कुल मिलाकर, सार्वजनिक ऋण 2011-12 के ₹34 लाख करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹152.6 लाख करोड़ हो गया और महामारी के वर्षों के दौरान जीडीपी में इसका हिस्सा 51.9 प्रतिशत के शिखर

पर पहुँच गया और उसके बाद लगभग 50.0 प्रतिशत पर स्थिर हो गया, जो केंद्र द्वारा किए गए राजकोषीय समेकन प्रयासों को दर्शाता है।

चित्र 4.2 संघ के ऋण की प्रवृति और वित्तपोषण के प्रमुख स्रोत (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट

नोट: अन्य आंतरिक ऋण में टी-बिल, नकदी प्रबंधन बिल, सॉवरेन गोल्ड बांड आदि शामिल हैं; अन्य देनदारियों में एनएसएसएफ, एसपीएफ, अन्य खाते, आरक्षित निधियाँ और जमा राशियाँ शामिल हैं।

4.45 कुल देनदारियों के दूसरे घटक को संघीय बजट में अन्य देनदारियों के रूप में वर्गीकृत किया गया है। इस श्रेणी में राष्ट्रीय भविष्य निधि कोष (एनएसएसएफ)[4], राज्य भविष्य निधि (एसपीएफ), अन्य खाते, और आरक्षित निधियाँ तथा जमा राशियाँ शामिल हैं, जो ब्याज देने वाली या अन्यथा हो सकती हैं। यद्यपि इन देनदारियों की पूर्ण राशि 2011-12 में ₹11.2 लाख

[4] अन्य देनदारियों के अंतर्गत "एनएसएसएफ" की देनदारियां कुल बकाया संग्रह में से भारत सरकार को जारी विशेष प्रतिभूतियों के रूप में निवेश घटाकर प्राप्त होती हैं।

करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹17.1 लाख करोड़ हो गई है, लेकिन जीडीपी के प्रतिशत के रूप में उनकी हिस्सेदारी में तेजी से गिरावट आई है, जो 2011-12 में 12.8 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 5.7 प्रतिशत हो गई है, यह सरकारी वित्त में इन स्रोतों से रणनीतिक दूरी को दर्शाता है। उल्लेखनीय रूप से, इस अवधि के दौरान एनएसएसएफ के तहत देनदारियां जीडीपी के 6.7 प्रतिशत से घटकर 1.4 प्रतिशत हो गई हैं, जबकि आरक्षित निधि और जमा थोड़ा अधिक महत्वपूर्ण हो गए हैं, जो जीडीपी के 1.5 प्रतिशत से बढ़कर 2.1 प्रतिशत हो गए हैं। ये रुझान एक साथ केंद्र सरकार की देयता प्रोफ़ाइल में बाजार आधारित वित्तपोषण पर अधिक निर्भरता और लघु बचत और भविष्य निधि जैसे पारंपरिक स्रोतों पर कम निर्भरता की ओर एक स्पष्ट विकास को उजागर करते हैं। *चित्र 4.2* में सार्वजनिक ऋण और अन्य देनदारियों के रुझान तथा वित्तपोषण के प्रमुख स्रोत प्रस्तुत किए गए हैं।

4.46 एफआरबीएम अधिनियम, 2003 जिसे 2018 में संशोधित किया गया, ने संयुक्त रूप से 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकार के लिए 60.0 प्रतिशत, केंद्र सरकार के लिए 40.0 प्रतिशत और राज्य सरकारों के लिए 20.0 प्रतिशत का ऋण-जीडीपी लक्ष्य निर्धारित किया। 2011-12 और 2018-19 के बीच, केंद्र सरकार ने ऋण-जीडीपी अनुपात में 51.7 प्रतिशत से 48.1 प्रतिशत तक मामूली कमी को हासिल किया। हालांकि 2019-20 में सुस्त वृद्धि ने इस प्रवृत्ति को उलट दिया, जिससे यह अनुपात बढ़कर 50.7 प्रतिशत हो गया। फिर, 2020-21 में, कोविड-19 संकट से निपटने के लिए किए गए राजकोषीय विस्तार के परिणामस्वरूप एक बड़ा उछाल आया, जिसमें यह अनुपात बढ़कर 60.7 प्रतिशत हो गया। इस उछाल ने 2024-25 के अंत तक ऋण-जीडीपी अनुपात को 40.0 प्रतिशत तक कम करने का लक्ष्य पहुंच से बाहर कर दिया।

4.47 इसी दौरान, 15वें वित्त आयोग ने केंद्र सरकार के लिए ऋण और घाटे का एक निर्देशात्मक मार्ग निर्धारित किया। इस मार्ग के अनुसार, संघ की कुल बकाया देनदारियों को 2020-21 के अंत में जीडीपी के 62.9 प्रतिशत से घटकर 2025-26 के अंत में 56.6 प्रतिशत होने का आकलन किया गया था। 2020-21 में संघ की कुल बकाया देनदारियां जीडीपी का 60.7 प्रतिशत थीं, जो 2023-24 में और घटकर 56.4 प्रतिशत हो गईं। किसी भी बड़े समग्र आर्थिक झटके की अनुपस्थिति को मानते हुए, केंद्र सरकार राजकोषीय समेकन को उत्तरोत्तर कम करने के लिए प्रतिबद्ध है, जो 2025-26 के अंत में अपनी कुल देनदारियों को 55.1 प्रतिशत तक कमी करेगी और 2030-31 जो इस वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि का अंतिम वर्ष होगा के अंत तक लगभग 50±1 प्रतिशत का ऋण-से-जीडीपी स्तर प्राप्त करेगी।

4.48 सरकार की कुल देनदारियों में बाह्य ऋण का हिस्सा 1980 के दशक के दौरान अपने स्तर के सापेक्ष में कम है। देश के पास एक बड़ा विदेशी मुद्रा भंडार भी है और एक सक्रिय

विदेशी मुद्रा बाजार भी है। ये तथ्य 1991 जैसे भुगतान संतुलन संकट के जोखिम को स्पष्ट रूप से कम करते हैं।

अतिरिक्त बजटीय संसाधन

4.49 पूर्णता हेतु हम इस तथ्य की ओर ध्यान आकर्षित करते हैं कि *तालिका 4.15* में दर्शायी गई बाहरी देनदारियों में अतिरिक्त बजटीय संसाधन (ईबीआर) को शामिल नहीं किया है। ईबीआर विभिन्न संस्थाओं द्वारा बाजार में बेचे गए बॉन्ड और एनएसएसएफ से लिए गए ऋणों और बजटीय आबंटनों के माध्यम से भारत सरकार द्वारा पूर्णत: भुगतान के माध्यम से जुटाए जाते हैं। हालांकि, सरकार ने पारदर्शिता बनाए रखने के लिए 2016-17 से संघीय बजट में इन देनदारियों की सूचना देना शुरू कर दिया है। बजट 2025-26 में ईबीआर पर विवरण के अनुसार, 2016-17 से 2022-23 के दौरान इन वित्तीय साधनों के माध्यम से हुई कुल देनदारियां ₹1.38 लाख करोड़ और 2023-24 में यह शून्य थीं।

4.50 सरकार द्वारा पूर्णत: भुगतान किए गए बॉन्ड जारी कर जुटाए गए ईबीआर के अलावा कुछ व्ययों के लिए वित्तीय सहायता एनएसएसएफ ऋण के माध्यम से एफसीआई तथाा 'भवन निर्माण सामग्री और प्रौद्योगिकी संवर्धन परिषद' जैसी संस्थाओं को प्रदान की गई। इन ईबीआर का परिमाण 2019-20 में सबसे अधिक ₹1.26 लाख करोड़ और 2020-21 में ₹94,636 करोड़ था। संघीय बजट 2024-25 में प्रकटीकरण के अनुसार, सरकार ने इन ऋणों को चुका दिया है।

समापन टिप्पणियां

4.51 2020-21 में कोविड-19 से संबंधित स्वास्थ्य आपातकाल से अपेक्षाकृत सफलतापूर्वक निपटने के बाद, भारतीय अर्थव्यवस्था अपने सामान्य विकास पथ पर लौट आई है। केंद्र सरकार ने आर्थिक रूप से कमजोर लोगों की सुरक्षा के लिए कई कल्याण-उन्मुख उपाय किए, जिनकी लागत जीडीपी की 4.6 प्रतिशत थी और परिणामस्वरूप राजकोषीय घाटा 2019-20 से दोगुना होकर 2020-21 में 9.2 प्रतिशत हो गया। इसके बाद और धीरे-धीरे, केंद्र सरकार की वित्तीय स्थिति कोविड-19 से पहले के स्तर पर वापस लौट आई। 2018-19 पूर्व-कोविड-19 वर्ष की तुलना में, 2023-24 में जीडीपी के प्रतिशत में संघ की राजस्व प्राप्तियों में 0.9 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जबकि इसी अवधि में राजस्व व्यय में 1.0 प्रतिशत की गिरावट आई। कोविड-19 के बाद सबसे सकारात्मक प्रगतियों में से एक है पूंजीगत व्यय में बड़ी बढ़ोतरी। यह 2018-19 में 1.6 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में जीडीपी का 3.2 प्रतिशत हो गई। हालांकि राजकोषीय घाटा कोविड-19 से पुर्व के वर्षों के सापेक्ष अधिक बना हुआ है, किन्तु यह घटती प्रवृत्ति है।

4.52 2020-21 में किए गए कल्याणकारी खर्चों का तीन गुना प्रभाव पड़ा। इसने कोविड-19 के दौरान आर्थिक रूप से कमजोर लोगों की सुरक्षा की, जीडीपी की वृद्धि के लिए बाधक

तात्कालिक प्रभाव को कम किया और बाद में अर्थव्यवस्था की त्वरित और निर्णायक रिकवरी में योगदान दिया। इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि सरकार सफलतापूर्वक दहाई अंक की मुद्रास्फीति से बच गई, जिसने कोविड-19 के बाद दुनिया के अधिकांश हिस्सों को त्रस्त कर दिया था। यह अर्थव्यवस्था को प्रोत्साहित करने के लिए लगभग हर ओर से एक और बड़े पैकेज की आ रही मांग को हतोत्साहित करके किया गया, जिसे जबकि अन्य लगभग सभी देशों ने मान्य किया था।

4.53 राजनीतिक अर्थव्यवस्था लोकतंत्र में सार्वजनिक व्यय के स्तर और संरचना को प्रभावित करती है। दशकों से, भारत ने अपने जीडीपी के अनुपात के रूप में सार्वजनिक व्यय में वृद्धि देखी है। हालांकि, एक अच्छी प्रगति यह रही है कि आजादी के बाद के कई दशकों के दौरान भारत ने बड़े पैमाने पर विनिर्माण गतिविधि में सीधे प्रवेश किया, लेकिन 1991 में आर्थिक सुधारों की शुरुआत के बाद से इस स्थान को काफी हद तक खाली कर दिया है। इसके अलावा, कुछ सब्सिडी को जारी रखने के बावजूद, सरकार ने अवसंरचना, रक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्वच्छता और पेय जल जैसे सार्वजनिक सुविधाएं प्रदान करने पर अधिक फोकस किया है। हाल ही में, सरकार ने सड़क, पुल, सुरंग और भवन निर्माण परियोजनाओं को भी बड़े पैमाने पर शुरू किया है और समय पर पूरा करने पर फोकस किया है। केंद्र सरकार के व्यय की गुणवत्ता में एक विशिष्ट सुधार देखा गया है।

4.54 सरकार ने भी राजस्व बढ़ाने और दक्षता में सुधार करने के लिए नए कर सुधारों की शुरुआत की है। 01 जुलाई 2017 को जीएसटी को अपनाना इस दिशा में एक बड़ा कदम रहा है। इससे प्रत्येक उत्पाद पर संघ और राज्य के कई विकृत अप्रत्यक्ष करों को राष्ट्रव्यापी एकल कर प्रणाली के साथ बदलकर पारंपरिक आर्थिक दक्षता में बहुत सुधार किया है। इसने करों के क्रमिक उपयोग को भी समाप्त कर दिया और अंतर-राज्य व्यापार की निगरानी के लिए सीमा चेक पोस्ट की आवश्यकता को समाप्त कर दिया है। कर प्रशासन का डिजिटाइजेशन कर चोरी को कम करने के लिए एक बडा कदम है। नया सरलीकृत प्रत्यक्ष कर कोड छूट की प्रणाली को काफी हद तक समाप्त कर देता है और दीर्घावधि में कर परिहार को हतोत्साहित करता है। सरकार ने अनेक छूट को समाप्त करते हुए इसे अंतरराष्ट्रीय मानकों के अनुरूप बनाने के लिए कोर्पोरेशन कर को पर्याप्त रूप से कम कर दिया है। यह कहा जा सकता है कि भारत के विकास के स्तर को देखते हुए कर संग्रह में नीति तथा प्रशासनिक सुधारों द्वारा वृद्धि की गुंजाइश बनी हुई है।

4.55 व्यय के संदर्भ में, नकद या वस्तुगत रूप में अंतरण वाले अधिकांश कार्यक्रमों के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण प्रणाली अपनाने से दक्षता में काफी सुधार हुआ है। डुप्लिकेट दावों और अस्तित्वहीन लाभार्थियों के दावों को काफी हद तक समाप्त कर दिया गया है, और पात्र

लाभार्थियों को उनकी पूरी पात्रता के अनुसार लाभ प्राप्त हुए है। केंद्र सरकार ने शहरी एलपीजी सब्सिडी ग्रामीण परिवारों तक पहुंचाकर लगभग सभी गरीब ग्रामीण परिवारों में पारंपरिक कार्बन-भारी ईंधन को एक स्वच्छ स्रोत से सफलतापूर्वक बदल दिया है। सरकार ग्रामीण परिवारों में शौचालयों के विस्तार और खुले में शौच को समाप्त करने में भी अत्यधिक प्रभावी रही है। ग्रामीण घरों में स्वच्छ पेयजल लाने की इसकी योजना में भी तेजी से प्रगति हुई है। इन योजनाओं ने ग्रामीण महिलाओं के जीवन को बेहतर बनाने के लिए एक बड़ा बदलाव किया है जो अब उत्तरोत्तर बड़ी संख्या में श्रम बल में शामिल हो रही हैं।

❑❑❑

5 राज्यों के वित्त की समीक्षा

5.1 अपने संघीय ढांचे के अंतर्गत, संविधान राज्यों को राज्य सूची (सूची II) और समवर्ती सूची (सूची III) में शामिल विभिन्न विषयों पर कानून बनाने का अधिकार देता है। इन सूचियों में कानून और व्यवस्था, सार्वजनिक स्वास्थ्य, कृषि, शिक्षा, श्रम, भूमि, वानिकी और आंतरिक व्यापार जैसे विषय शामिल हैं। विधायी शक्ति, स्वाभाविक रूप से इन क्षेत्रों में सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की जिम्मेदारी के साथ आती है। साथ ही, सेवाओं को कुशलतापूर्वक प्रदान किए जाने के लिए विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन की आवश्यकता होती है। यही इस अध्याय का संदर्भ है।

5.2 हाल के वर्षों में, कई प्रमुख घटनाओं ने राज्यों के वित्त को प्रभावित किया है। वर्ष 2015-16 से राज्यों को विभाज्य पूल से हस्तांतरण 32 प्रतिशत से बढ़कर 42 प्रतिशत होने के कारण उनके कुल राजस्व और व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। जुलाई 2017 में वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) की शुरूआत ने मूल रूप से उनकी अप्रत्यक्ष कर प्रणालियों की पुनर्संरचना की है। उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) ने कई राज्यों की ऋण प्रोफाइल को बड़े पैमाने पर प्रभावित किया है। 2019-20 में आर्थिक मंदी ने महत्वपूर्ण राजकोषीय चुनौतियां पेश कीं। अंत में कोविड-19 महामारी के दौरान केंद्र सरकार की तरह, राज्य सरकारों को भी एक तरफ खर्च में वृद्धि और दूसरी तरफ राजस्व में कमी का सामना करना पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप राजकोषीय घाटे और ऋण में भारी वृद्धि हुई। आगे हमने 2012 से 2024 तक संयुक्त रूप से भारत के सभी 28 राज्यों के राजस्व, व्यय, राजकोषीय घाटे और ऋण का अवलोकन प्रस्तुत किया गया है। इसके बाद प्रत्येक राज्य पर विस्तृत चर्चा की गई है।

राज्यों का वित्त : एक अवलोकन

5.3 *तालिका 5.1* में 2011-12 से 2023-24 तक सभी राज्यों का सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी), कुल प्राप्तियों, कुल व्यय और राजकोषीय घाटे को संयुक्त रूप से रुपये में और साथ

ही जीडीपी के प्रतिशत के रूप में भी प्रस्तुत किया गया है। कुल प्राप्तियों में राजस्व (चालू) और पूंजीगत खाता दोनों की प्राप्तियां शामिल हैं। इसी प्रकार, कुल व्यय में राजस्व और पूंजी खातों से किए गए व्यय शामिल हैं। तदनुसार, कुल व्यय और कुल प्राप्तियों के बीच का अंतर राजकोषीय घाटे को दर्शाता है।

तालिका 5.1 जीडीपी, राज्यों का संयुक्त व्यय, राजस्व और राजकोषीय घाटा

वर्ष	जीडीपी	कुल प्राप्तियां (राजस्व और पूंजी)	कुल व्यय (राजस्व और पूंजी)	राजकोषीय घाटा	*कुल प्राप्तियां*	*कुल व्यय*	*राजकोषीय घाटा*
	(आंकड़े लाख करोड़ ₹ में)				*(आंकड़े जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)*		
2011-12	87.36	10.90	12.55	1.65	*12.5*	*14.4*	*1.9*
2012-13	99.44	12.33	14.24	1.91	*12.4*	*14.3*	*1.9*
2013-14	112.33	13.49	15.92	2.43	*12.0*	*14.2*	*2.2*
2014-15	124.68	15.82	19.04	3.21	*12.7*	*15.3*	*2.6*
2015-16	137.72	18.05	22.19	4.13	*13.1*	*16.1*	*3.0*
2016-17	153.92	20.20	25.49	5.28	*13.1*	*16.6*	*3.4*
2017-18	170.90	22.67	26.75	4.08	*13.3*	*15.7*	*2.4*
2018-19	189.00	25.58	30.12	4.54	*13.5*	*15.9*	*2.4*
2019-20	201.04	26.20	31.36	5.16	*13.0*	*15.6*	*2.6*
2020-21	198.54	26.08	32.95	6.87	*13.1*	*16.6*	*3.5*
2021-22	235.97	32.75	37.66	4.90	*13.9*	*16.0*	*2.1*
2022-23	268.90	35.22	42.44	7.22	*13.1*	*15.8*	*2.7*
2023-24	301.23	38.16	46.81	8.64	*12.7*	*15.5*	*2.9*

स्रोत: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई), राज्यों के वित्त लेखे

5.4 2011-12 और 2023-24 के बीच, भारत की नॉमिनल जीडीपी ₹87.4 लाख करोड़ से 3.4 गुना बढ़कर ₹301.2 लाख करोड़ हो गई। इसी अवधि में, राज्यों की कुल प्राप्तियां और व्यय क्रमशः 3.5 और 3.7 गुना बढ़ गए। इसलिए, जीडीपी के अनुपात के रूप में कुल प्राप्तियां और व्यय में मामूली वृद्धि देखी गई।

5.5 समीक्षाधीन अवधि में हुए महत्वपूर्ण परिवर्तनों के आलोक में 2011-2024 के इस अवलोकन पर विस्तार से विचार करने की आवश्यकता है। वर्ष 2014-15 में जीडीपी के अनुपात के रूप में कुल राजस्व और व्यय दोनों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई। यह वृद्धि मुख्य रूप से लेखांकन पद्धति में बदलाव के कारण हुई, क्योंकि पूर्व में संघ द्वारा जिन केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के लिए अपने आवंटन सीधे कार्यान्वयन एजेंसियों को अंतरित किए जा रहे थे, उन्हें अब राज्यों की समेकित निधियों के माध्यम से आवंटित करना शुरू कर दिया गया। परिणामस्वरूप, राज्यों के बजट में दर्ज कुल राजस्व और व्यय दोनों में वृद्धि देखी गई। कुल राजस्व और व्यय में और भी अधिक महत्वपूर्ण वृद्धि 2015-16 में हुई, जब विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा 32 प्रतिशत से बढ़कर 42 प्रतिशत हो गया।

5.6 जीएसटी के तहत, राज्यों ने अपनी सीमाओं के भीतर उपभोग की जाने वाली वस्तुओं और सेवाओं पर एकत्र किए जाने वाले अपने विभिन्न करों को राज्य जीएसटी (एसजीएसटी) से प्रतिस्थापित कर दिया। जीएसटी के अंतर्गत केंद्र और राज्य सरकारों के बीच हुए समझौते के तहत, केंद्र ने 2015-16 के आधार पर पांच वर्षों की अवधि के लिए एसजीएसटी द्वारा प्रतिस्थापित करों से राजस्व में 14 प्रतिशत की अनुमानात्मक वार्षिक वृद्धि और एसजीएसटी के माध्यम से एकत्र राजस्व के बीच के अंतर के लिए अनुदान के माध्यम से राज्यों की भरपाई करने का वादा किया था। चूंकि जीएसटी को अपने क्रियान्वयन के प्रारंभिक वर्षों के दौरान शुरुआती कठिनाइयों का सामना करना पड़ा, इसलिए उपरोक्त अनुसार केंद्र ने राज्यों की भरपाई की। इस क्षतिपूर्ति ने वर्ष 2017-18 और 2018-19 में राज्यों के कुल राजस्व में उल्लेखनीय वृद्धि प्रदान की। हालांकि, आर्थिक मंदी और कोविड-19 की शुरुआत के कारण 2018-19 की तुलना में 2019-20 और 2020-21 में जीडीपी के अनुपात के रूप में कुल राजस्व में गिरावट आई। वर्ष 2019-20 में जीडीपी के अनुपात के रूप में व्यय में गिरावट दर्ज की गई, जोकि राजस्व में दर्ज गिरावट से कम थी, तथा वर्ष 2020-21 में इसमें वृद्धि दर्ज की गई, जिससे इन वर्षों के दौरान राजकोषीय घाटा बढ़ गया। केंद्र सरकार ने 2020-21 में बड़े व्यय विस्तार को समायोजित करने के लिए राज्यों की उधार सीमा में ढील देकर उसे जीएसडीपी के 5 प्रतिशत तक बढ़ा दिया। 2021-22 में अर्थव्यवस्था के कुछ हद तक सामान्य होने के साथ, जीडीपी के अनुपात में कुल राजस्व अपने उच्च स्तर पर लौट आया, लेकिन राजकोषीय घाटे में भी तेजी से कमी आने के साथ, जीडीपी के अनुपात के रूप में व्यय में भी गिरावट आई।

5.7 केंद्र सरकार ने जीएसटी क्षतिपूर्ति देने का जो पांच साल का वादा किया था, वह 30 जून 2022 को समाप्त हो गया। परिणामस्वरूप, 2022-23 और 2023-24 में जीएसटी क्षतिपूर्ति अनुदान बंद होने से जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों के राजस्व में सापेक्ष गिरावट आई है जो उनके कोविड से पूर्व परंतु जीएसटी लागू होने के बाद के स्तर से कम है। राज्यों ने इन वर्षों के दौरान जीडीपी के अनुपात के रूप में व्यय को लगभग 2021-22 के समान स्तर पर बनाए रखने के लिए उच्चतर राजकोषीय घाटे का सहारा लिया।

5.8 जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों का संयुक्त राजकोषीय घाटा दो वर्षों को छोड़कर सभी वर्षों में केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित 3 प्रतिशत उधार सीमा के भीतर रहा है। वर्ष 2015-16 में 'उदय योजना' के क्रियान्वयन के कारण वर्ष 2016-17 में घाटा 3 प्रतिशत के स्तर को पार कर गया, जिसके कारण ऋण में अचानक वृद्धि हुई और परिणामस्वरूप, ब्याज भुगतान में भी वृद्धि हुई। 2020-21 में उच्च घाटे का प्रमुख कारण कोविड-19 की वजह से राजस्व में कमी और व्यय में वृद्धि थी। अब हम क्रमश: राजस्व के स्रोतों और व्यय की मदों का अलग-अलग विश्लेषण करेंगे।

प्राप्तियों में रुझान

5.9 व्यापक स्तर पर, राज्यों की कुल प्राप्तियों को राजस्व और पूंजीगत प्राप्तियों में विभाजित किया जा सकता है। जैसा *तालिका 5.2* में दर्शाया गया है, पूंजीगत प्राप्तियां राज्यों की प्राप्तियों का केवल एक छोटा सा हिस्सा हैं। राज्यों की अधिकांश पूंजीगत प्राप्तियां ऋण सृजित करने वाले साधनों से प्राप्त होती हैं जो कि *तालिका 5.2* में शामिल नहीं है। केंद्र सरकार की तरह, राज्य भी मुख्य रूप से बाजार से उधार लेते हैं, हालांकि वे विशिष्ट उद्देश्यों के लिए बनाए गए सार्वजनिक खातों से भी धन प्राप्त करते हैं।

तालिका 5.2 राज्यों की राजस्व और पूंजी प्राप्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	कुल राजस्व (चालू) खाता प्राप्तियां	गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां	कुल प्राप्तियां
2011-12	12.3	0.2	12.5
2012-13	12.3	0.1	12.4
2013-14	11.9	0.1	12.0
2014-15	12.5	0.2	12.7
2015-16	13.0	0.1	13.1
2016-17	13.0	0.1	13.1
2017-18	13.0	0.2	13.3
2018-19	13.3	0.2	13.5
2019-20	12.8	0.3	13.0
2020-21	13.0	0.1	13.1
2021-22	13.8	0.1	13.9
2022-23	13.1	0.0	13.1
2023-24	12.6	0.1	12.7

स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.10 वर्ष 2013-14 को छोड़कर, समीक्षाधीन सभी वर्षों के दौरान राज्यों की राजस्व प्राप्तियां जीडीपी के 12 प्रतिशत से अधिक रही हैं। गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों की नगण्य भूमिका के कारण, इन प्राप्तियों में उतार-चढ़ाव ने कुल प्राप्तियों को प्रभावित किया है जिसकी पिछले भाग में चर्चा की गई। इस प्रकार जुलाई 2017 में जीएसटी की शुरुआत, 2019-20 में विकास दर में तीव्र गिरावट और 2020-21 में कोविड-19 संकट का राज्यों के कर राजस्व पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

राजस्व प्राप्तियों के घटक

5.11 राज्यों की राजस्व प्राप्तियों को चार प्रमुख घटकों में विभाजित किया जा सकता है: स्वयं के कर राजस्व, स्वयं के गैर-कर राजस्व, विभाज्य पूल में हिस्सा और केंद्र सरकार से अनुदान। राज्यों के अपने कर राजस्व स्रोतों में एसजीएसटी, उत्पाद शुल्क, बिक्री कर, वाहन कर, स्टांप शुल्क और भूमि राजस्व शामिल हैं। उनके गैर-कर राजस्व स्रोतों में सेवाओं के लिए शुल्क, जुर्माना और दंड, खनिजों पर रॉयल्टी, राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से लाभांश और ऋण पर ब्याज शामिल हैं। इन राजस्व स्रोतों को भारत की संचित निधि से अनुदान सहायता और वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा के आधार पर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से द्वारा पूरित किया जाता है। अनुदान सहायता में वित्त आयोग (एफ़सी) द्वारा अनुशंसित अनुदान (राजस्व घाटा अनुदान, स्थानीय निकाय अनुदान, आपदा राहत अनुदान और क्षेत्र एवं राज्य-विशिष्ट अनुदान), सीएसएस में संघ का योगदान और जीएसटी क्षतिपूर्ति शामिल हैं। विभाज्य पूल में संघ शासित प्रदेशों के करों, उपकर और अधिभार को छोड़कर अन्य सभी केंद्रीय कर शामिल होते हैं, जिनमें से संग्रहण लागत घटा दी जाती है। 13वें वित्त आयोग ने राज्यों को विभाज्य पूल का 32 प्रतिशत हिस्सा दिया था, जिसे बाद में 14वें वित्त आयोग ने बढ़ाकर 42 प्रतिशत कर दिया। मुख्यतः पुनर्गठन के बाद जम्मू और कश्मीर को इससे बाहर रखने के लिए 15वें वित्त आयोग ने 41 प्रतिशत की नाममात्र कम हिस्सेदारी की सिफारिश की थी।

5.12 *तालिका 5.3* वर्ष 2011-12 से 2023-24 तक जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों के राजस्व के विभिन्न स्रोतों के योगदान को दर्शाती है। जीएसटी क्रियान्वयन के पहले पांच वर्षों (2017-18 से 2021-22) को छोड़कर, जिसके दौरान केंद्र सरकार ने तालिका में अनुदान सहायता कॉलम के तहत दर्शाया गया जीएसटी क्षतिपूर्ति अनुदान प्रदान किया था, जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों का अपना कर राजस्व उल्लेखनीय रूप से स्थिर रहा है। इस पूरी अवधि में राज्यों की कुल प्राप्तियों में इसका हिस्सा लगभग आधा रहा। जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों का अपना गैर-कर राजस्व भी 1 प्रतिशत से थोड़े अधिक पर स्थिर रहा है। राजस्व में कुछ वृद्धि विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी में उछाल से हुई, (जिसे कर हस्तांतरण कॉलम में दर्शाया गया है) और इसकी शुरुआत 2015-16 में हुई थी। यह वृद्धि जीडीपी के लगभग 1 प्रतिशत के बराबर थी। समीक्षाधीन अवधि के दौरान राज्यों के राजस्व में वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कर हस्तांतरण का योगदान 2014-15 में जीडीपी के 2.7 प्रतिशत से लेकर 2018-19 में 4.0 प्रतिशत तक रहा है। 2014-15 से अनुदान में बढ़ोतरी दर्ज की गई है, लेकिन

इसका कारण लेखांकन परिवर्तन है, जिसके तहत केंद्र सरकार ने कुछ सीएसएस में अपने योगदान को सीधे क्रियान्वयन एजेंसियों को अंतरित करने के बजाय राज्यों के बजट के माध्यम से आवंटित करना शुरू कर दिया।

तालिका 5.3 राज्यों के राजस्व प्राप्तियों के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	स्वयं का कर राजस्व	स्वयं का गैर-कर राजस्व	कर हस्तांतरण	कुल अनुदान सहायता (जीएसटी क्षतिपूर्ति सहित)	कुल राजस्व (चालू) खाता प्राप्तियां
2011-12	6.3	1.1	2.9	2.0	**12.3**
2012-13	6.5	1.2	2.9	1.8	**12.3**
2013-14	6.3	1.2	2.8	1.7	**11.9**
2014-15	6.2	1.1	2.7	2.5	**12.5**
2015-16	6.1	1.1	3.6	2.2	**13.0**
2016-17	5.9	1.1	3.9	2.2	**13.0**
2017-18	5.9	1.0	3.9	2.2	**13.0**
2018-19	6.1	1.1	4.0	2.2	**13.3**
2019-20	5.8	1.3	3.2	2.4	**12.8**
2020-21	5.7	0.9	3.0	3.5	**13.0**
2021-22	6.0	1.0	3.7	3.0	**13.8**
2022-23	6.3	1.0	3.5	2.2	**13.1**
2023-24	6.2	1.0	3.7	1.6	**12.6**

स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.13 यहां अनुदान सहायता के घटकों में कुछ बदलाव ध्यान देने योग्य हैं। वित्त आयोग का अनुदान डेटा 2019-20 और 2020-21 में वृद्धि दर्शाते हैं। वर्ष 2019-20 में ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए लंबित 14वें वित्त आयोग के अनुदानों के जारी होने के कारण वृद्धि हुई, जबकि 2020-21 में 15वें वित्त आयोग के अंतर्गत राजस्व घाटा अनुदान और आपदा प्रबंधन अनुदान के लिए बढ़े हुए आवंटन के कारण वृद्धि हुई। कोविड-19 महामारी पर केंद्र सरकार की प्रतिक्रिया के तहत 2020-21 के दौरान सीएसएस के तहत अंतरण उच्चतम स्तर पर था। संघ द्वारा सीएसएस से संबंधित अंतरण के परिणामस्वरूप राज्यों के राजस्व और व्यय दोनों में वृद्धि हुई है।

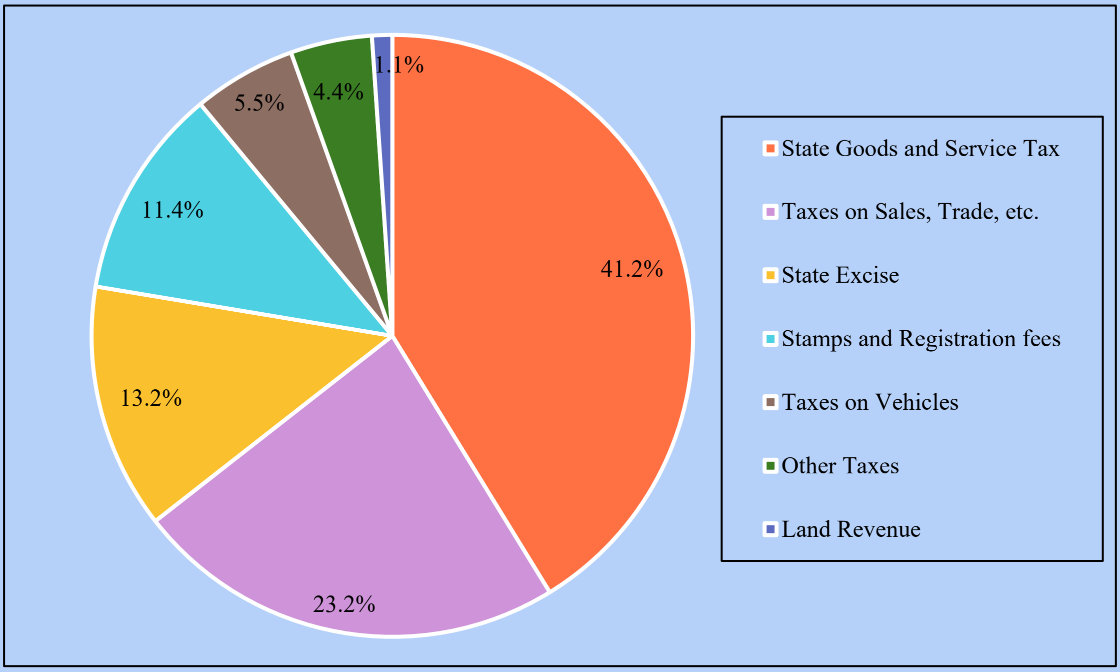
5.14 जीएसटी लागू होने से पहले, राज्य अपने स्वयं के कर राजस्व के लिए बिक्री कर/मूल्य वर्धित कर (वैट), उत्पाद शुल्क, स्टाम्प और पंजीकरण शुल्क और मनोरंजन कर जैसे करों पर बहुत अधिक निर्भर थे। जीएसटी ने अब इनमें से कई करों को स्वयं में समाहित कर लिया है

और एसजीएसटी राज्यों के कर राजस्व का एक प्रमुख घटक बन गया है। परिणामस्वरूप, राज्यों का अपना कर राजस्व अब जीएसटी के निष्पादन से अधिक निकटता से आबद्ध है। राज्य के राजस्व में इसका योगदान इसके क्रियान्वयन के पहले पूर्ण वर्ष 2018-19 में जीडीपी के 2.5 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 तक लगभग 2.7 प्रतिशत हो गया है। अन्य करों में, जीएसटी के बाद पेट्रोलियम और शराब पर बिक्री कर और शराब पर उत्पाद शुल्क ने कर राजस्व में जीडीपी का क्रमशः लगभग 1.4 प्रतिशत और 0.8 प्रतिशत का योगदान दिया है। स्टाम्प और पंजीकरण शुल्क ने लगभग जीडीपी का 0.7 प्रतिशत से 0.8 प्रतिशत का योगदान दिया है।

राज्यों के अपने कर राजस्व के घटक

5.15 *चित्र 5.1* वर्ष 2018-19 से 2023-24 तक राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में प्रमुख कर मदों के औसत हिस्से को दर्शाता है, जिसमें 2020-21 का कोविड-19 का वर्ष शामिल नहीं है। राज्य द्वारा राज्य के भीतर किसी वस्तु या सेवा की बिक्री पर एसजीएसटी लगाया और एकत्र किया जाता है जिसमें वस्तु या सेवा की बिक्री और उपभोग उसी राज्य में होता है। हालाँकि, राज्य के खातों में, एसजीएसटी में एकीकृत जीएसटी (आईजीएसटी) का वह हिस्सा भी शामिल होता है जो राज्य को अंतर-राज्यीय लेनदेन और आयात पर तब मिलता है जब वस्तु या सेवा का अंतिम उपभोग उस राज्य में होता है।

चित्र 5.1 राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में प्रमुख कर मदों का हिस्सा: 2018-19 से 2023-24, 2020-21 को छोड़कर



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.16 2018-19 से 2023-24 (2020-21 को छोड़कर) के दौरान, राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में एसजीएसटी का 41.2 प्रतिशत के साथ सबसे बड़ा योगदान रहा। बिक्री कर, जो कि मुख्यत: पेट्रोलियम, पेट्रोलियम उत्पादों और मादक पेय पदार्थों पर एकत्रित किया जाता है, 23.2 प्रतिशत हिस्सेदारी के साथ दूसरे स्थान पर रहा। मादक उत्पादों पर विनिर्माण, थोक और खुदरा स्तर पर एकत्रित उत्पाद शुल्क का योगदान 13.2 प्रतिशत रहा। अन्य मदें, स्टाम्प और पंजीकरण शुल्क (11.4 प्रतिशत), वाहन कर (5.5 प्रतिशत) और भूमि राजस्व (1.1 प्रतिशत) रही।

कर और गैर-कर राजस्व में उछाल

5.17 2011-12 से 2023-24 (2020-21 को छोड़कर) की अवधि के दौरान, सभी राज्यों के संयुक्त कर राजस्व में जीडीपी के सापेक्ष 0.96 की उछाल दर्ज की गई, जो दर्शाता है कि जीडीपी की तुलना में कर राजस्व में वृद्धि अपेक्षाकृत रूप से कम दर से हुई। दूसरी ओर गैर-कर राजस्व में 0.91 की उछाल दर्ज की गई, जो जीडीपी के मुकाबले और भी अधिक धीमी वृद्धि को दर्शाता है। परिणामस्वरूप, राज्यों की स्वयं की कुल राजस्व प्राप्तियों में 0.96 की उछाल देखी गई। इसके विपरीत, इस अवधि के दौरान संघ के अंतरण में जीडीपी में वृद्धि की तुलना में काफी अधिक दर से वृद्धि हुई। यह वास्तविकता राज्यों की अपनी राजस्व आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संघ द्वारा अंतरित धन पर बढ़ती निर्भरता को रेखांकित करती है।

व्यय में रुझान

5.18 पिछले एक दशक में, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में राज्यों के व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि देखी गई है। जैसा *तालिका 5.4* में दर्शाया गया है, जो 2013-14 में 14.2 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 16.6 प्रतिशत और पुन: 2020-21 में शिखर पर पहुंच गए। व्यय के पैटर्न की एक निरंतर विशेषता पूंजीगत व्यय पर राजस्व व्यय का प्रभुत्व रहा है। समीक्षाधीन अवधि के दौरान केवल दो बार, 2015-16 और 2016-17 में पूंजीगत व्यय जीडीपी के 3 प्रतिशत के स्तर तक पहुंच सका या उससे अधिक रहा था। इस वृद्धि के कारण की चर्चा पैरा 5.26 में की गई है। राजस्व व्यय लगातार अधिक बना हुआ है, जो 2015-16 के बाद से 13 प्रतिशत के स्तर के आसपास रहा अथवा उसे पार कर गया और 2020-21 के कोविड-19 वर्ष में 14.4 प्रतिशत तक पहुंच गया। 2015-16 और 2016-17 को छोड़कर 14वें और 15वें वित्त आयोगों के तहत उच्चतर वित्त आयोग हस्तांतरण किसी बड़े पूंजीगत व्यय में परिवर्तित नहीं हुए हैं।

5.19 2020-21 में केंद्र सरकार ने एक योजना शुरू की - 'पूंजी निवेश के लिए राज्यों को विशेष सहायता (एसएएससीआई)', जिसके तहत राज्यों को उनके पूंजीगत व्यय को बढ़ावा देने के लिए 50-वर्षीय ब्याज-मुक्त पूंजीगत व्यय ऋण प्रदान किया जाता है। 'एसएएससीआई योजना' के तहत ऋणों का विवरण *तालिका 5.5* और *अनुलग्नक 5.4* में दिया गया है। हालाँकि बड़ी संख्या में राज्यों ने इस ऋण सुविधा का लाभ उठाया है, यह अनुमान लगाया जा सकता है कि

कुछ मामलों में, राज्यों ने अन्य राजस्व स्रोतों का उपयोग कर शुरू की गई पूंजीगत व्यय परियोजनाओं के स्थान पर 'एसएएससीआई योजना' से उन्हे प्रतिस्थापित किया है। हम इस अध्याय में आगे अपने अंतर-राज्यीय विश्लेषण में इस मुद्दे पर फिर से चर्चा करेंगे।

तालिका 5.4 राज्यों के व्यय का अवलोकन (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजस्व व्यय	पूंजीगत व्यय	कुल व्यय
2011-12	12.0	2.3	14.4
2012-13	12.1	2.2	14.3
2013-14	12.0	2.1	14.2
2014-15	12.9	2.4	15.3
2015-16	13.1	3.0	16.1
2016-17	13.3	3.3	16.6
2017-18	13.2	2.4	15.7
2018-19	13.4	2.5	15.9
2019-20	13.4	2.2	15.6
2020-21	14.4	2.2	16.6
2021-22	13.6	2.3	16.0
2022-23	13.4	2.4	15.8
2023-24	12.9	2.6	15.5

स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

तालिका 5.5 पूंजीगत व्यय के लिए केंद्र सरकार से ब्याज-मुक्त ऋण

वर्ष	राशि (लाख करोड़ ₹)	जीडीपी के प्रतिशत के रूप में
2020-21	0.12	0.06
2021-22	0.14	0.06
2022-23	0.81	0.30
2023-24	1.10	0.36
2024-25	1.50	0.45

स्रोत: आर्थिक कार्य विभाग (वित्त मंत्रालय) द्वारा प्रदत्त डेटा

5.20 वेतन, पेंशन और ब्याज भुगतान जैसे प्रतिबद्ध व्यय, राजस्व व्यय की स्थिरता को काफी हद तक स्पष्ट कर सकते हैं। हालांकि, यह ध्यान देने योग्य है कि इनमें से कम से कम कुछ व्यय राज्यों द्वारा लिए गए निर्णयों के परिणामस्वरूप होते हैं। समय के साथ, प्रतिबद्ध व्यय ने राज्यों के बढ़ते राजस्व व्यय के हिस्से को अवशोषित कर लिया है और उससे राजकोषीय लचीलापन कमज़ोर हुआ है। यह समस्या विशेष रूप से तब गंभीर हो जाती है जब अप्रत्याशित व्यय की आवश्यकताएं उत्पन्न होती हैं।

राजस्व व्यय के घटक

5.21 *तालिका 5.6* राज्यों के राजस्व व्यय के प्रमुख घटकों को दर्शाती है। इनमें सामान्य सेवाएं, सामाजिक सेवाएं, आर्थिक सेवाएं और स्थानीय निकायों को अंतरण शामिल हैं। सामान्य सेवाओं को तीन उपश्रेणियों में विभाजित किया गया है: ब्याज, पेंशन और 'अन्य'। ब्याज भुगतान और पेंशन पर संयुक्त व्यय पहले चार वर्षों के दौरान जीडीपी के 2.9 प्रतिशत से बढ़कर अंतिम वर्ष के दौरान जीडीपी का 3.2 प्रतिशत हो गया है। साथ ही राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में, राज्यों का ब्याज भुगतान 2015-16 में 11.7 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 14.6 प्रतिशत हो गया और 2023-24 में गिरने के पहले यह 13.0 प्रतिशत रहा। इसी प्रकार राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में पेंशन व्यय 2015-16 में 11.1 प्रतिशत की तुलना में 2020-21 में 13.9 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई और वर्ष 2023-24 में यह 13.0 प्रतिशत रहा।

तालिका 5.6 राज्यों के राजस्व व्यय के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	सामान्य सेवाएं				सामाजिक सेवाएं	आर्थिक सेवाएं	स्थानीय निकायों को अंतरण#
	ब्याज भुगतान	पेंशन	अन्य	कुल			
2011-12	1.5	1.4	1.4	4.4	4.8	2.5	0.3
2012-13	1.5	1.4	1.4	4.3	4.8	2.7	0.3
2013-14	1.5	1.4	1.4	4.3	4.8	2.6	0.4
2014-15	1.5	1.4	1.4	4.3	5.0	3.2	0.4
2015-16	1.5	1.5	1.3	4.3	5.3	3.1	0.4
2016-17	1.6	1.4	1.3	4.4	5.4	3.2	0.4
2017-18	1.7	1.6	1.3	4.6	5.1	3.1	0.4
2018-19	1.6	1.6	1.4	4.7	5.2	3.1	0.4
2019-20	1.7	1.7	1.3	4.7	5.3	3.0	0.4
2020-21	1.9	1.8	1.3	5.1	5.7	3.3	0.4
2021-22	1.8	1.7	1.3	4.8	5.4	3.0	0.4
2022-23	1.7	1.7	1.3	4.7	5.3	3.0	0.4
2023-24	1.6	1.6	1.2	4.5	5.1	3.0	0.4

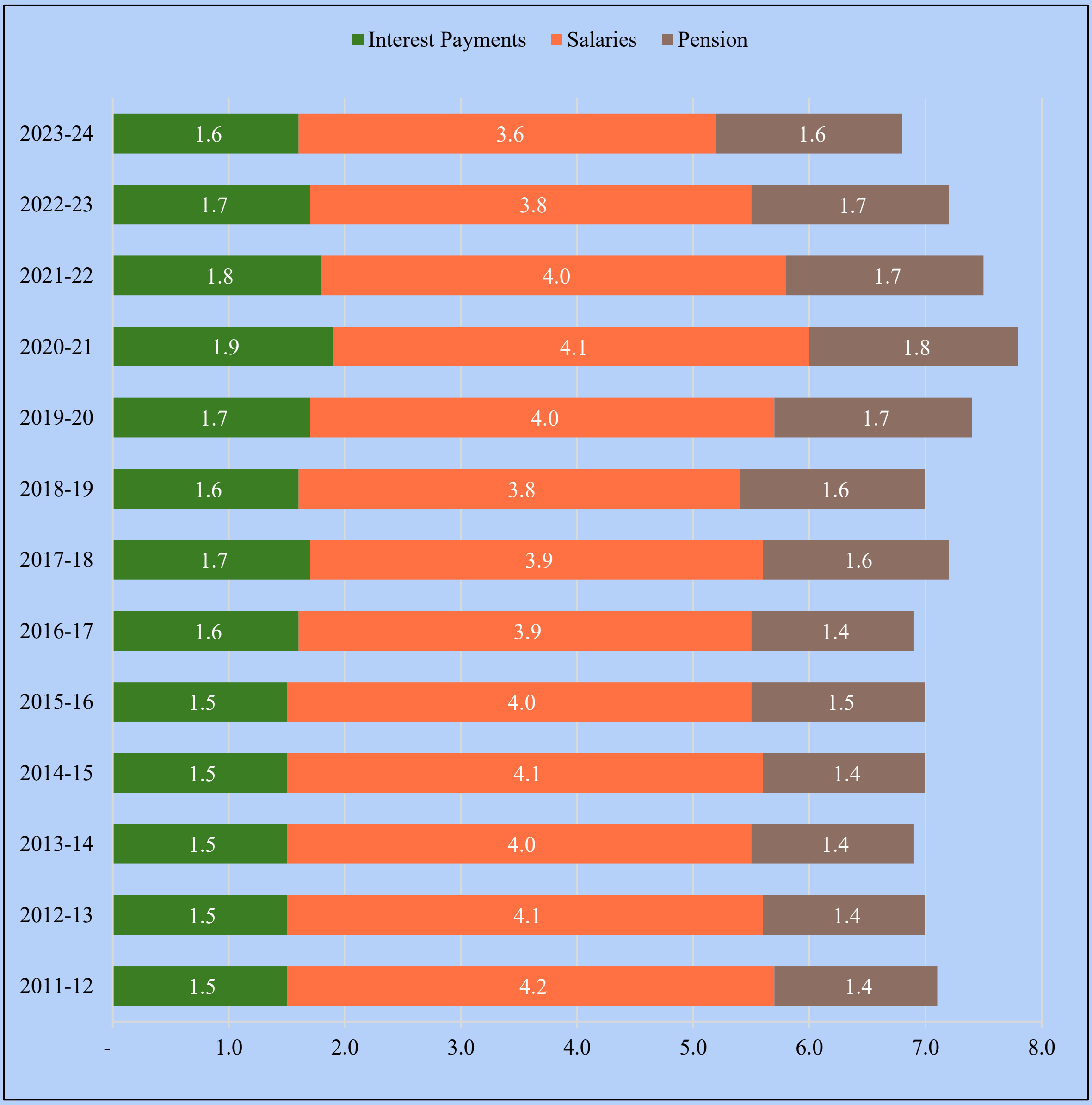
स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

 # स्थानीय निकायों को सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवा शीर्षों के अंतर्गत भी अंतरण किया जाता है।

5.22 वेतन व्यय, जो सामान्य, सामाजिक और आर्थिक व्ययों में विभाजित है, राज्यों के प्रतिबद्ध व्यय का सबसे बड़ा घटक है। हालांकि, हाल के वर्षों में इसमें गिरावट का रुझान देखा गया है। सभी राज्यों के लिए समेकित वेतन व्यय में निरपेक्ष रूप से लगभग तीन गुना वृद्धि हुई है; हालांकि, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में यह समीक्षाधीन अवधि के दौरान 4.2 प्रतिशत से घटकर 3.6 प्रतिशत हो गया है। *चित्र 5.2* में जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों के संयुक्त प्रतिबद्ध व्यय को दर्शाया गया है। यह दर्शाता है कि वेतन घटक में गिरावट ने पेंशन और

ब्याज भुगतान में वृद्धि की लगभग भरपाई कर दी है, कुल प्रतिबद्ध व्यय, जो 2011-12 में जीडीपी के 6.9 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 के कोविड-19 वर्ष में 7.8 प्रतिशत हो गया था, 2023-24 में पुन: 6.9 प्रतिशत पर लौट आया है।

चित्र 5.2 राज्यों के प्रतिबद्ध व्यय के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

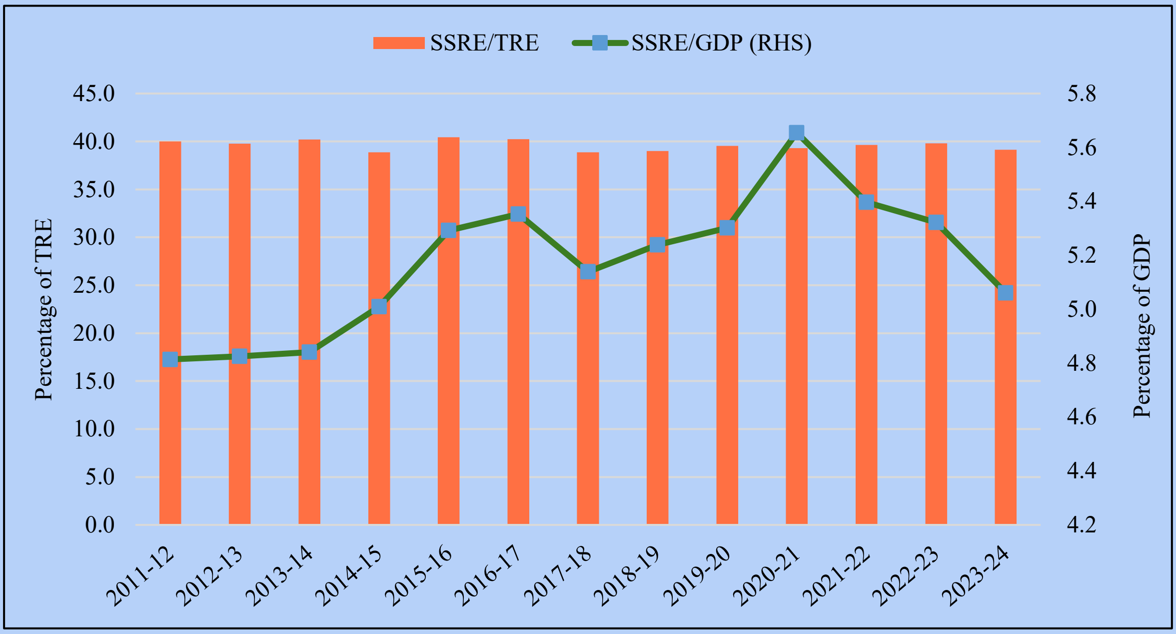


स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे, राज्यों के बजट, राज्य वित्त पर सीएजी की लेखा परीक्षा रिपोर्ट

5.23 समीक्षाधीन अवधि के दौरान जीडीपी के अनुपात के रूप में सामाजिक सेवाओं पर व्यय में वृद्धि का रुझान देखा गया है, जो पहले तीन वर्षों में 4.8 प्रतिशत से बढ़कर अंतिम तीन वर्षों में 5.1-5.4 प्रतिशत के दायरे में पहुंच गया है। सामाजिक सेवाओं में शिक्षा, स्वास्थ्य और

कल्याण कार्यक्रम शामिल हैं। *चित्र 5.3* राज्यों के राजस्व व्यय और जीडीपी के अनुपात के रूप में सामाजिक सेवाओं पर व्यय में वृद्धि को दर्शाता है। इस हिस्से में वृद्धि का मुख्य कारण स्वास्थ्य पर व्यय में वृद्धि को माना जा सकता है। आर्थिक सेवाओं पर व्यय 2011-12 में 2.5 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 3.3 के शिखर पर पहुंच गया और फिर 2023-24 के दौरान गिरकर 3.0 प्रतिशत हो गया। डिस्कॉम को दी जाने वाली बढ़ती बिजली सब्सिडी इस वृद्धि का मुख्य कारण रही है। इस रिपोर्ट में आगे अध्याय 13 में विद्युत क्षेत्र का गहन विश्लेषण किया गया है।

चित्र 5.3 सामाजिक क्षेत्र में राजस्व व्यय (जीडीपी और कुल राजस्व व्यय के प्रतिशत)



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

स्वास्थ्य और शिक्षा पर व्यय

5.24 शिक्षा और स्वास्थ्य के महत्व को देखते हुए दोनों पर होने वाले व्यय को अलग-अलग देखना उचित है। *तालिका 5.7* यह दर्शाती है कि 2011-12 में जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों का स्वास्थ्य व्यय मात्र 0.6 प्रतिशत था। यह अनुपात विगत वर्षों में बढ़ता गया और 2020-21 और 2021-22 में 1.0 प्रतिशत तक पहुंच गया, परन्तु 2022-23 में मामूली रूप से गिरकर 0.9 प्रतिशत हो गया। भारत में स्वास्थ्य पर सार्वजनिक व्यय का आवंटन ऐतिहासिक रूप से कम रहा है और नागरिकों को अपनी जेब से काफी बड़ा खर्च करना पड़ता है। कोविड-19 की शुरुआत ने मौजूदा स्वास्थ्य बुनियादी ढांचे की कमजोरी को उजागर किया, जिसके कारण स्वास्थ्य व्यय को त्वरित रूप से जीडीपी के 0.8 प्रतिशत से बढ़ाकर 1.0 प्रतिशत करना आवश्यक हो गया। यह उच्च स्तर वर्ष 2021-22 में भी बना रहा, हालांकि 2023-24 में यह

घटकर 0.9 प्रतिशत हो गया। जीडीपी के प्रतिशत के रूप में राज्यों का शिक्षा व्यय अपेक्षाकृत रूप से स्थिर रहा है जो समीक्षाधीन अवधि के दौरान जीडीपी के 2.2 से 2.5 प्रतिशत के बीच रहा है।

तालिका 5.7 स्वास्थ्य और शिक्षा पर व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	स्वास्थ्य	शिक्षा
2011-12	0.6	2.4
2012-13	0.7	2.5
2013-14	0.6	2.4
2014-15	0.8	2.5
2015-16	0.8	2.5
2016-17	0.8	2.5
2017-18	0.8	2.4
2018-19	0.8	2.4
2019-20	0.8	2.5
2020-21	1.0	2.5
2021-22	1.0	2.4
2022-23	0.9	2.3
2023-24	0.9	2.2

स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

नोट: स्वास्थ्य और शिक्षा पर व्यय के आंकड़ों में राजस्व और पूंजीगत व्यय दोनों शामिल हैं।

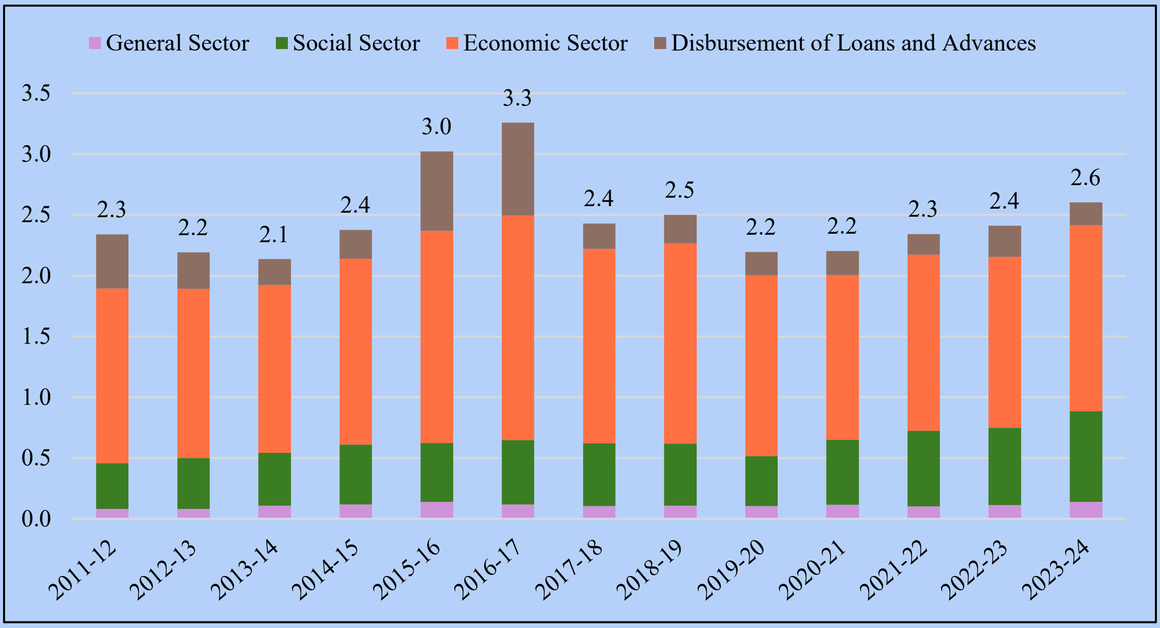
सब्सिडी

5.25 *तालिका 5.6* में विभिन्न व्यय श्रेणियों में विभाजित सब्सिडी, व्यय की एक अन्य प्रमुख मद है। हाल के वर्षों में इसमें तीव्र वृद्धि देखी गई है। इक्कीस बड़े राज्यों के बजट और वित्त लेखों के विश्लेषण से पता चलता है कि सब्सिडी और लाभार्थी-उन्मुख योजनाओं पर राज्यों द्वारा कुल व्यय 2018-19 में उनके जीएसडीपी के 2.2 प्रतिशत से लगातार बढ़कर 2023-24 में 2.7 प्रतिशत हो गया है। 2023-24 में सयुक्त रूप से सब्सिडी और लाभों पर खर्च किए गए लगभग ₹7.6 लाख करोड़ में से लगभग आधे बिजली क्षेत्र (34.2 प्रतिशत) और सामाजिक सुरक्षा पेंशन (15.5 प्रतिशत) को आवंटित किए गए थे। इस रिपोर्ट के अध्याय 14 में सब्सिडी का विस्तृत विश्लेषण दिया गया है।

पूंजीगत व्यय

5.26 इस अवधि के दौरान, पूंजीगत व्यय में जीडीपी के 2.1 प्रतिशत और 3.3 प्रतिशत के बीच उतार-चढ़ाव आया (*चित्र 5.4*)। वर्ष 2015-16 और 2016-17 के दौरान इसमें आई तेजी का मुख्य कारण राज्यों द्वारा 'उदय योजना' के तहत डिस्कॉम के ऋण का वहन करना था। हालिया वृद्धि पूंजीगत व्यय के लिए राज्यों को ब्याज मुक्त 50 वर्ष के लिए रूप में केंद्र की सहायता के कारण हुई है। पूंजीगत व्यय के रुझान को प्राप्तियों के रुझानों के साथ जोड़ने पर पता चलता है कि जिन वर्षों में राज्यों को संसाधनों की कमी का सामना करना पड़ता है, उन वर्षों में वे पूंजीगत व्यय को कम कर देते हैं।

चित्र 5.4 सभी राज्यों द्वारा पूंजीगत व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.27 'उदय योजना' के अंतर्गत, राज्यों ने अपने डिस्कॉम की देनदारियों का भार अपने ऊपर ले लिया, जिसके परिणामस्वरूप बैंकों और एलआईसी, नाबार्ड, एनसीडीसी और एसबीआई सहित अन्य वित्तीय संस्थानों से उधारी में अस्थायी वृद्धि हुई। हालांकि, पूंजीगत व्यय के रूप में वर्गीकृत यह उधारी, उत्पादक पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के बजाय मुख्य रूप से राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों और डिस्कॉम के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए निर्देशित थी। नतीजतन, पूंजीगत व्यय जो 2016-17 में जीडीपी के 3.3 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर था, पूर्ण रूप से बुनियादी ढांचे में निवेश का प्रतिनिधित्व नहीं करता जिससे दीर्घकालिक आर्थिक क्षमता में वृद्धि होती।

5.28 'उदय योजना' के तहत राज्यों द्वारा लिए गए ऋणों के अलावा, राज्यों के पूंजीगत व्यय में भौतिक परिसंपत्तियों के निर्माण पर वास्तविक पूंजीगत व्यय के साथ-साथ सार्वजनिक क्षेत्र

की संस्थाओं को दिए गए ऋण और अग्रिम राशि भी शामिल हैं। *तालिका 5.8* में दर्शाए गए आंकड़े बताते हैं कि राज्यों का पूंजी परिव्यय जीडीपी के 1.9 प्रतिशत और 2.5 प्रतिशत के बीच रहा है, जबकि ऋण, अग्रिम और निवेश जीडीपी के 0.2 प्रतिशत और 0.8 प्रतिशत के बीच रहे हैं।

तालिका 5.8 पूंजीगत व्यय के घटक (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	पूंजी परिव्यय	ऋण और अग्रिमों का संवितरण	कुल पूंजीगत व्यय
2011-12	1.9	0.4	2.3
2012-13	1.9	0.3	2.2
2013-14	1.9	0.2	2.1
2014-15	2.1	0.2	2.4
2015-16	2.4	0.7	3.0
2016-17	2.5	0.8	3.3
2017-18	2.2	0.2	2.4
2018-19	2.3	0.2	2.5
2019-20	2.0	0.2	2.2
2020-21	2.0	0.2	2.2
2021-22	2.2	0.2	2.3
2022-23	2.1	0.3	2.4
2023-24	2.4	0.2	2.6

स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

घाटा और ऋण

5.29 *तालिका 5.9* में जीडीपी के अनुपात के रूप में घाटे के मुख्य पारंपरिक मापदंड प्रस्तुत किए गए हैं, जिसमें राजकोषीय, राजस्व और प्राथमिक घाटा शामिल हैं। अंतिम कॉलम में जीडीपी के अनुपात के रूप में बकाया देनदारियों को भी दर्शाया गया है। वित्तीय वर्ष 2011-12 के बाद से सभी राज्यों के राजकोषीय घाटे में उल्लेखनीय वृद्धि देखी गई है। 2011-12 में यह जीडीपी का 1.9 प्रतिशत था, लेकिन निरंतर बढ़ता गया और 2020-21 में 3.5 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया। इस बीच, 2014-15 से 2016-17 तक इसमें उछाल देखा गया और अंतिम दो वर्षों में यह वृद्धि मुख्य रूप से 'उदय योजना' के तहत डिस्कॉम ऋण को स्वयं के ऊपर लेने के परिणामस्वरूप हुई। संघ की तरह, महामारी के बाद राज्यों में भी इस प्रवृत्ति में बदलाव देखा गया है जिसमें 2021-22 में राजकोषीय घाटे को जीडीपी के 2.1 प्रतिशत तक कम कर दिया है। हालांकि, अगले दो वर्षों में इसमें उछाल आया और यह 2022-23 में 2.7 प्रतिशत और 2023-24 में 2.9 प्रतिशत तक पहुंच गया।

तालिका 5.9 राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों में रुझान (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजकोषीय घाटा (एफडी)	राजस्व घाटा# (आरडी)	प्राथमिक घाटा (पीडी)	*आरडी/एफडी (प्रतिशत में)*	बकाया ऋण#
2011-12	1.9	-0.2	0.3	--	22.1
2012-13	1.9	-0.2	0.4	--	21.6
2013-14	2.2	0.1	0.7	*4.4*	21.2
2014-15	2.6	0.4	1.1	*14.0*	21.5
2015-16	3.0	0.0	1.5	*1.2*	22.7
2016-17	3.4	0.3	1.8	*8.1*	24.0
2017-18	2.4	0.2	0.7	*7.7*	24.1
2018-19	2.4	0.1	0.8	*4.7*	24.1
2019-20	2.6	0.7	0.9	*25.0*	25.4
2020-21	3.5	1.4	1.6	*40.2*	29.3
2021-22	2.1	-0.2	0.3	--	26.9
2022-23	2.7	0.3	1.0	*11.4*	26.1
2023-24	2.9	0.3	1.2	*12.0*	26.4

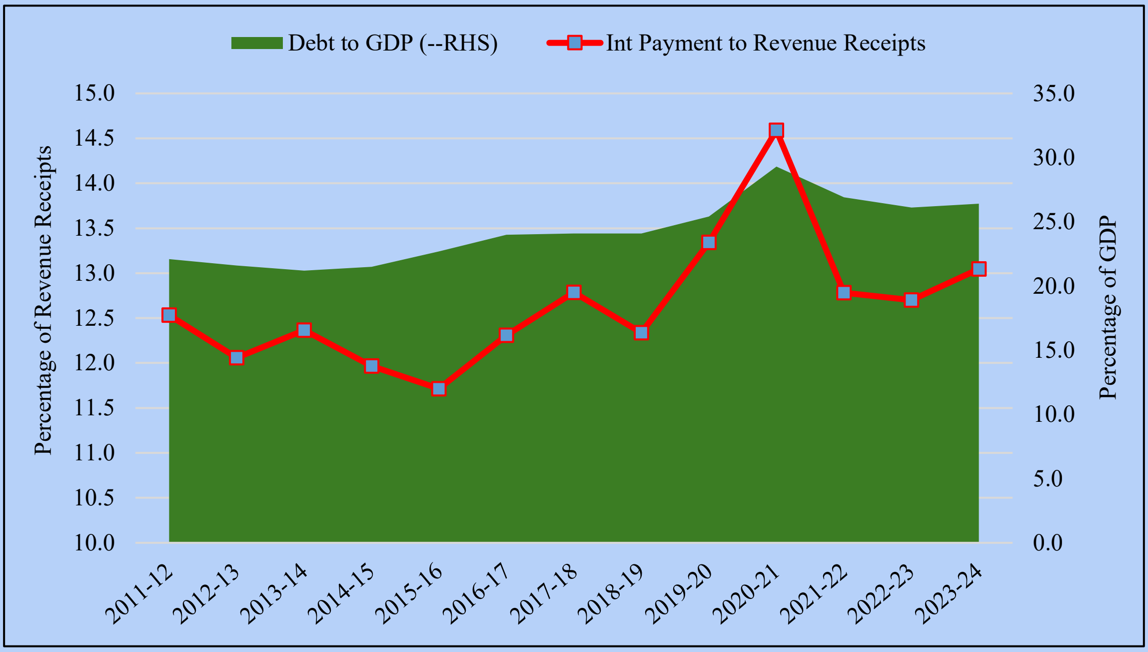
स्रोत: एमओएसपीआई द्वारा जीडीपी (2011-12 श्रृंखला) के लिए तुलनीय अनुमान, राज्यों के वित्त लेखे
 # राजस्व घाटा और बकाया देनदारियों के आंकड़ों को जीएसटी क्षतिपूर्ति हेतु ऋणों के लिए समायोजित किया गया है।

5.30 समीक्षाधीन 13 वर्षों में से, राज्यों ने 10 वर्षों में राजस्व घाटा (आरडी) वहन किया है। चूंकि अनिवार्य रूप से बाजार उधारी से इसकी पूर्ति होती है इसलिए राजस्व घाटा या तो सार्वजनिक अथवा निजी पूंजीगत व्यय को बहिर्गमन कर देता है। 13 वर्षों के दौरान इसमें जीडीपी के -0.2 प्रतिशत और 1.4 प्रतिशत के बीच उतार-चढ़ाव होता रहा। राजस्व घाटा और राजकोषीय घाटा अनुपात (आरडी/एफडी) को कभी-कभी पूंजीगत व्यय के स्थान पर राजस्व व्यय द्वारा संसाधनों के उपयोग का एक संकेतक माना जाता है। दशक के शुरुआती वर्षों में, राज्यों ने अपने राजस्व घाटे पर कड़ी पकड़ बनाए रखी और उधार का एक बड़ा हिस्सा पूंजीगत व्यय की ओर उन्मुख किया। हालांकि, 2019-20 तक, आरडी/एफडी अनुपात 25.0 प्रतिशत तक गिर गया था जो 2020-21 के महामारी वर्ष के दौरान 40.2 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया। अगले दो वर्षों में इस अनुपात में सुधार हुआ और यह 2022-23 में 11.4 प्रतिशत एवं 2023-24 में 12.0 प्रतिशत रहा। एक समूह के रूप में, राज्यों ने महामारी के बाद राजकोषीय स्थिरता कायम रखने में पर्याप्त सफलता हासिल की है।

5.31 प्राथमिक घाटा, जो जीडीपी के प्रतिशत के रूप में बकाया देनदारियों पर ब्याज भुगतान के अतिरिक्त देनदारियों को दर्शाता है, राजकोषीय अनुशासन का एक अन्य मापदण्ड है जो पूरी अवधि में दर्ज किया गया। यह जीडीपी के 0.3 से 1.8 प्रतिशत के बीच था। रोचक बात यह है कि यह 2020-21 के कोविड-19 वर्ष के दौरान नहीं बल्कि 2016-17 में उच्चतम स्तर पर पहुंचा। हालांकि यह आंकड़ा 2021-22 में जीडीपी के 0.3 प्रतिशत तक गिर गया और यह 2022-23 में 1.0 प्रतिशत और 2023-24 में 1.2 प्रतिशत तक बढ़ गया।

5.32 राजकोषीय घाटे में वृद्धि के परिणामस्वरूप, पिछले दशक में ऋण-जीडीपी अनुपात में निरंतर वृद्धि देखी गई है। यह अनुपात 2011-12 में 22.1 प्रतिशत से धीरे-धीरे बढ़कर 2017-18 में 24.1 प्रतिशत हो गया। 'उदय योजना' के क्रियान्वयन और कोविड-19 महामारी के कारण से राज्यों के ऋण में तेज वृद्धि हुई, जिससे 2020-21 में ऋण-जीडीपी अनुपात 29.3 प्रतिशत के शिखर पर पहुंच गया। महामारी के बाद की अवधि में, ऋण अनुपात स्थिर होना शुरू हो गया है, जो 2023-24 में कुछ गिरावट के साथ 26.4 प्रतिशत हो गया है, जो राज्यों द्वारा अपने वित्त को सुदृढ़ करने और उनकी उधारी को कम करने के प्रयासों को दर्शाता है।

चित्र 5.5 ऋण सर्विसिंग की उच्च और बढ़ती ब्याज लागत



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.33 निरंतर उच्च राजकोषीय घाटे और परिणामी ऋण संचय के फलस्वरूप राजस्व प्राप्तियों का एक महत्वपूर्ण हिस्सा ऋण सर्विसिंग के लिए आवंटित किया जा रहा है। 2011-12 में ऋण पर ब्याज भुगतान लगातार बढ़कर राजस्व प्राप्तियों के 12.5 प्रतिशत से 2020-21 के कोविड-19 वर्ष में 14.6 प्रतिशत हो गया। हालांकि बाद में अनुपात में गिरावट आई, लेकिन यह 2023-

24 में राजस्व प्राप्तियों के 13.0 प्रतिशत पर बना हुआ है। अपने स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में गणना की जाए, तो ब्याज भुगतान का बोझ काफी अधिक रहा है: 2011-12 में 20.7 प्रतिशत और 2023-24 में 22.6 प्रतिशत। उच्च ऋण की सर्विसिंग का बोझ स्वास्थ्य, शिक्षा और बुनियादी ढांचे जैसी महत्वपूर्ण घटक पर व्यय के लिए राजकोषीय गुंजाइश को कम करता है।

बॉक्स 5.1: जीएसटी क्षतिपूर्ति

जीएसटी क्षतिपूर्ति प्रणाली का मकसद राज्यों को नई कर व्यवस्था से होने वाले राजस्व नुकसान से बचाना था, जो 2019-20 तक सुचारू रूप से काम करती थी। हालांकि, कोविड-19 महामारी की शुरुआत ने जीएसटी संग्रह पर प्रतिकूल प्रभाव डाला, जिससे जीएसटी क्षतिपूर्ति के लिए राजकोषीय संसाधनों की बड़ी आवश्यकता हो गई, जो विशेष रूप से आर्थिक मंदी के दौर में उपकर से सृजित नहीं हो सकते थे। साथ ही, राज्यों को महामारी से उत्पन्न समस्याओं को दूर करने के लिए राजकोषीय संसाधनों की आवश्यकता थी।

जवाब में, केंद्र सरकार ने एक विशेष उधारी प्रक्रिया शुरू की जिसके तहत क्षतिपूर्ति उपकर की कमी से उत्पन्न अतिरिक्त ऋण को भविष्य के क्षतिपूर्ति उपकर संग्रह से चुकाया जाएगा। इस प्रकार, जीएसटी उपकर के संग्रह को 30 जून, 2022 से आगे अतिरिक्त ऋण को चुका दिए जाने तक बढ़ा दिया गया था। इस योजना के तहत, 2021-22 और 2022-23 में राज्यों को लगभग ₹2.50 लाख करोड़ की संचयी राशि वितरित की गई, जो प्रत्येक वर्ष जीडीपी का लगभग 0.5% है। यह देखते हुए कि ये ऋण केंद्र सरकार द्वारा उपकर आय से सीधे चुकाए जाते हैं और राज्यों के लिए सर्विसिंग की देयता नहीं बनाते हैं, हमने उन्हें राज्य ऋण के बजाय जीएसटी क्षतिपूर्ति का हिस्सा माना है। नतीजतन, इन उधारियों को राज्यों के ऋण और अन्य देनदारियों से बाहर रखा गया है।

ऋण की संरचना

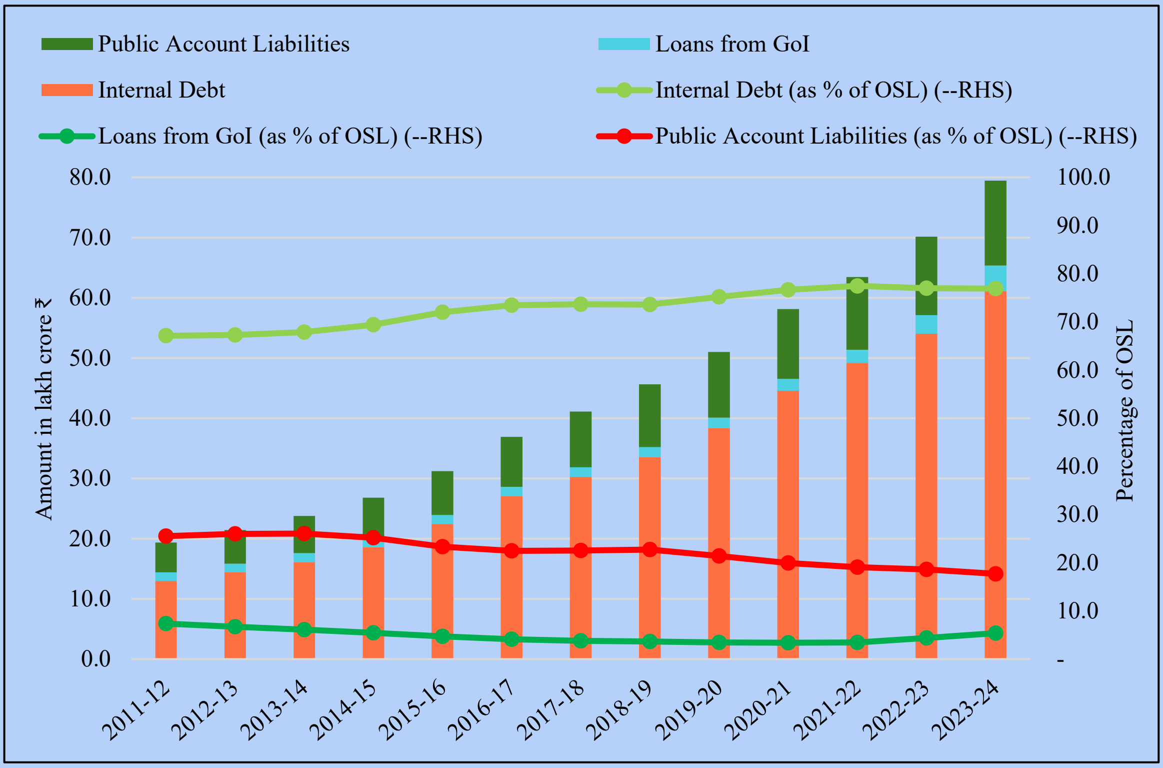
5.34 पिछले एक दशक में राज्य ऋण की संरचना में उल्लेखनीय बदलाव हुआ है। बाजार उधारी का प्रभुत्व लगातार बढ़ रहा है, जो 2012-13 में कुल देनदारियों के 39.6 प्रतिशत से बढ़कर 2022-23 में 63.7 प्रतिशत हो गया। इसके विपरीत, राष्ट्रीय लघु बचत कोष (एनएसएसएफ) पर निर्भरता 2012-13 में 22.0 प्रतिशत से घटकर 2022-23 में मात्र 3.6 प्रतिशत रह गई। यह बदलाव बाजार आधारित वित्तपोषण की बढ़ती प्राथमिकता को दर्शाता है, जो पारंपरिक स्रोतों के सापेक्ष अधिक प्रतिस्पर्धी विकल्पों की उपलब्धता से प्रेरित है।

5.35 केंद्र सरकार से प्राप्त ऋणों का हिस्सा निरंतर घटता गया है, जो 2011-12 में 7.4 प्रतिशत से घटकर 2019-20 में 3.4 प्रतिशत रह गया। केंद्र सरकार के ऋणों पर निर्भरता में कमी की प्रवृत्ति का पता 12वें वित्त आयोग की सिफ़ारिशों और राजकोषीय उत्तरदायित्व और

बजट प्रबंधन (एफ़आरबीएम) अधिनियम से लगाया जा सकता है, जिन्होंने मिलकर संघ द्वारा राज्यों को ऋण देने की प्रवृति को कम किया। 2000 के दशक की शुरुआत में लागू ऋण विनिमय योजना ने भी राज्यों को बाजार से ऋण लेने के लिए प्रेरित किया। केंद्र सरकार की योजना 'एसएएससीआई योजना', जिसका उल्लेख पहले किया जा चुका है, ने इस प्रवृत्ति को आंशिक रूप से उलट दिया है। इस योजना का उद्देश्य राज्यों को 50 वर्ष की अवधि के लिए ब्याज-मुक्त ऋण उपलब्ध कराकर पूंजीगत व्यय को बढ़ावा देना है। वर्ष 2023-24 के अंत में संघ का ऋण बकाया देनदारियों का 5.4 प्रतिशत था।

5.36 राज्यों के राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण के स्रोत, ऋण संरचना में आए इन परिवर्तनों को और भी स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं। राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण में बाजार ऋण का हिस्सा वर्ष 2011-12 में राजकोषीय घाटे के 80.4 प्रतिशत से बढ़कर 2019-20 में 94.8 प्रतिशत हो गया। हालांकि, केंद्र सरकार की 'एसएएससीआई योजना' के ऋण के कारण यह हिस्सा वर्ष 2023-24 में घटकर 75.5 प्रतिशत रह गया है तथा राज्यों के राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण में केंद्र सरकार के ऋण का हिस्सा वर्ष 2019-20 में 2.1 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2020-21 में 16.9 प्रतिशत और वर्ष 2021-22 में 27.2 प्रतिशत हो गया है तथा वर्ष 2023-24 तक घटकर 11.3 प्रतिशत हो गया है।

चित्र 5.6 राज्यों की बकाया देनदारियों की संरचना

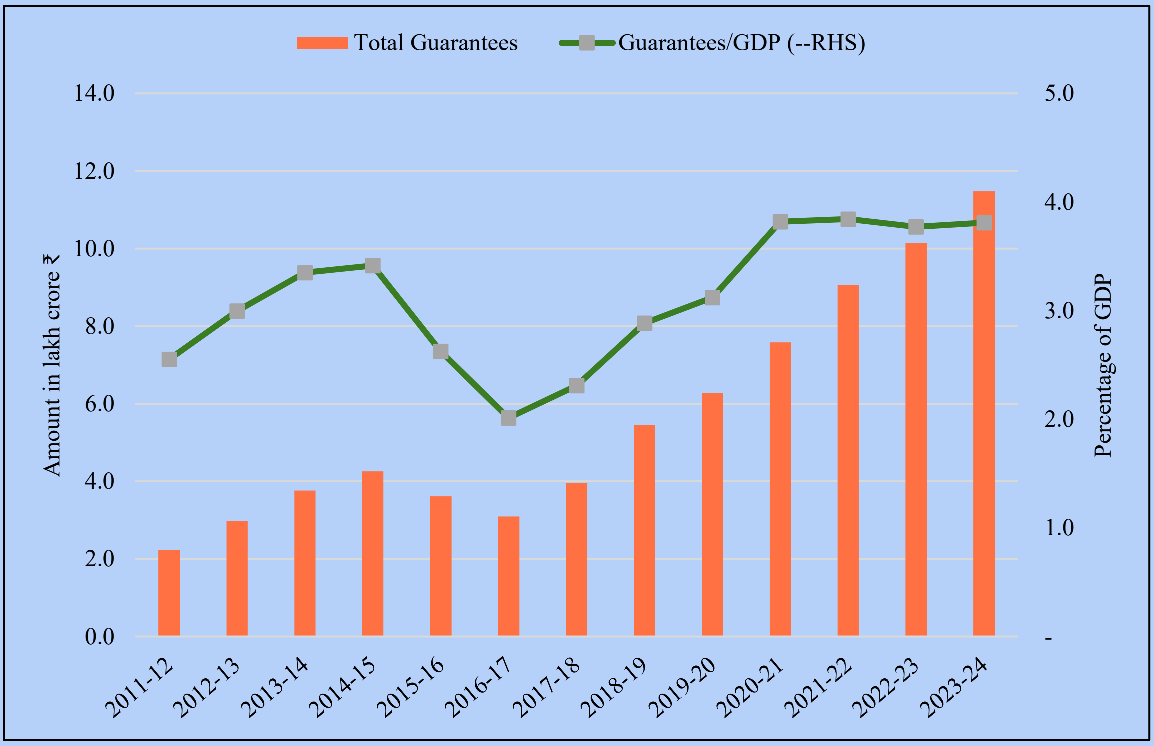


स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

राज्यों द्वारा जारी गारंटी

5.37 राज्यों की गारंटी, जो राज्यों के लिए आकस्मिक देनदारियां हैं, में दशक के दौरान उतार-चढ़ाव रहा है। दशक की शुरुआत में, 2011-12 से 2014-15 तक, राज्यों की गारंटी तेजी से बढ़ीं, जो जीडीपी के 2.6 प्रतिशत से बढ़कर 3.4 प्रतिशत के शिखर तक पहुँच गईं। इन वर्षों के दौरान गारंटी में वृद्धि यह दर्शाती है कि राज्य-संबन्धित इकाइयों द्वारा ऋण में वृद्धि हुई, जिन्हें अनुकूल वित्तपोषण शर्तों के लिए राज्य की गारंटी की आवश्यकता थी। हालांकि इस शिखर के बाद, राज्यों की गारंटी का जीडीपी से अनुपात उल्लेखनीय रूप से घट गया, जो 2015-16 में घटकर 2.6 प्रतिशत और 2016-17 में और घटकर 2.0 प्रतिशत हो गया। यह कमी 'उदय योजना' की शुरुआत के साथ मेल खाती है, जिसके अंतर्गत राज्यों ने डिस्कॉम के ऋणों का भार अपने ऊपर ले लिया, जिससे बकाया गारंटीकृत ऋणों की राशि कम हो गई।

चित्र 5.7 राज्यों द्वारा बजटेतर गारंटी



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.38 वर्ष 2017-18 के बाद से राज्य गारंटी में पुनः वृद्धि देखी गई, जो वर्ष 2019-20 में जीडीपी के 2.0 प्रतिशत से बढ़कर 3.1 प्रतिशत तक पहुँच गई। कोविड-19 के वर्ष 2020-21 में गारंटी में तेज वृद्धि हुई और यह जीडीपी के 3.8 प्रतिशत तक पहुँच गई, और इसके उसी स्तर पर बने रहने से यह स्पष्ट होता है कि राज्यों ने अधिक राजकोषीय जोखिम उठाए। यद्यपि ये गारंटी तुरंत राज्य के ऋण स्तर पर प्रभाव नहीं डालती, लेकिन ये संभावित भावी देनदारियों

को दर्शाती हैं, जो संबन्धित इकाइयो द्वारा अपने वित्तीय प्रतिबद्धताओं को पूरा करने में असफल होने पर, वास्तविक ऋण में बदल सकती हैं। ऐसे मामलो में राज्यों को इन गारंटी का भुगतान करना पड़ सकता है, जिससे सार्वजनिक ऋण अचानक बढ़ सकता है और वित्तीय संसाधनों पर दबाव पड़ सकता है। वर्ष 2023-24 तक राज्यों द्वारा दी गई गारंटी बढ़कर एक नए उच्चतम स्तर ₹11.48 लाख करोड़ तक पहुँच गई, जो जीडीपी का 3.8 प्रतिशत था। इनमें से लगभग आधी गारंटी विद्युत क्षेत्र की कंपनियों से संबन्धित थी।

बजटेतर ऋण

5.39 कई राज्यों ने काफी बजटेतर ऋण (ओबीबी) संचित कर लिए हैं जिन्हें प्रायः संबंधित राज्य एफआरबीएम अधिनियमों के अंतर्गत प्रकट नहीं किया जाता है। इसके अतिरिक्त, ओबीबी के लिए जिम्मेदार अनेक इकाइयों के पास स्वतंत्र राजस्व स्रोतों का अभाव है और वे मुख्य रूप से सरकारी सब्सिडी योजनाओं के क्रियान्वयन में शामिल हैं। उनकी भिन्न प्रकृति के कारण बजटेतर ऋण को ट्रैक करना और मापना कठिन होता है। इसके लिए राज्यों में प्रयुक्त तरीके अलग-अलग होते हैं, उनमें मानक परिभाषाओं का अभाव होता है तथा न तो उन्हें केंद्रीय रूप से संकलित किया जाता है और न ही उनकी लगातार रिपोर्ट की जाती है, जिससे राज्यों की वास्तविक राजकोषीय स्थिति का आकलन करना चुनौतीपूर्ण हो जाता है। इन राज्य इकाइयों का ऋण सर्विसिंग का भार अंततः राज्य के बजट पर पड़ता है। ओबीबी के मुद्दे और उनकी रिपोर्टिंग के वर्तमान ढांचे पर चर्चा अध्याय 12 में की गई है।

अंतर-राज्यीय तुलना

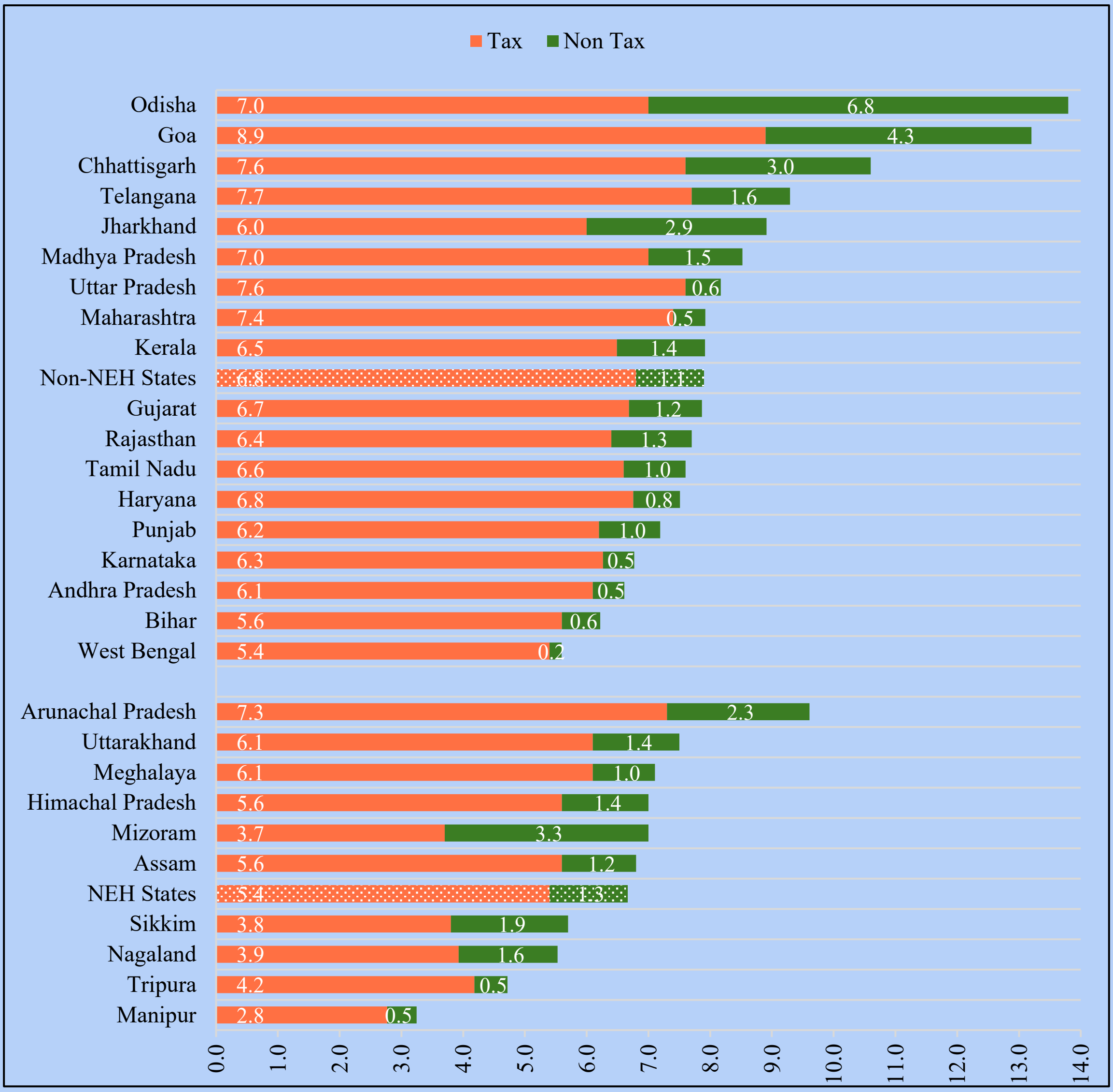
5.40 सभी 28 राज्यों का समेकित विश्लेषण, समग्र बृहत आर्थिक स्थिरता के लिए राज्य-स्तरीय राजकोषीय कार्यवाहियों के प्रभावों का आकलन करने में मदद करता है। हालांकि यह समग्र चित्र अध्ययनाधीन अवधि में अलग-अलग राज्यों के स्तर पर हुए महत्वपूर्ण परिवर्तनों को अस्पष्ट कर देता है। उदाहरण के लिए, कुछ राज्यों में बड़े राजकोषीय घाटे की भरपाई अन्य राज्यों में कम या ऋणात्मक राजकोषीय घाटे से हो सकती है। इसी प्रकार, कुछ राज्यों में उच्च ऋण स्तर की भरपाई अन्य राज्यों में कम ऋण स्तर से हो सकती है। भले ही समग्र तस्वीर स्थिर प्रतीत हो, फिर भी व्यय की दक्षता में सुधार के लिए प्रत्येक राज्य स्तर पर सुधारात्मक कार्यवाही की जा सकती है। राज्य-स्तरीय परिणामों में सुधार के लिए अनिवार्य रूप से राज्य स्तर पर नीतिगत कार्यवाही की आवश्यकता है। इसे ध्यान में रखते हुए, हमने राज्य-स्तरीय राजस्व, व्यय, राजकोषीय घाटे और ऋण पर विचार किया है।

राजस्व प्राप्तियां

5.41 राजकोषीय क्षमता में महत्वपूर्ण भिन्नताएं राज्यों के राजस्व प्रोफाइल के तुलनात्मक विश्लेषण से सामने आती हैं, जो आर्थिक संरचना, शासन दक्षता और संघ अंतरण पर निर्भरता

में अंतर के कारण होती हैं। जैसा कि *चित्र 5.8* में दर्शाया गया है, ओडिशा, गोवा और छत्तीसगढ़ जैसे राज्य जीएसडीपी अनुपात में उच्चतर राजस्व प्रदर्शित करते हैं, जिसमें ओडिशा वर्ष 2023-24 में 13.8 प्रतिशत के साथ अग्रणी है, इसके बाद गोवा (13.2 प्रतिशत) और छत्तीसगढ़ (10.6 प्रतिशत) हैं, जिन्हें खनन से सहायता मिलती है, जिससे उन्हें अच्छी रॉयल्टी मिलती है। इसके विपरीत, मणिपुर (3.3 प्रतिशत), त्रिपुरा (4.7 प्रतिशत), नागालैंड (5.5 प्रतिशत), पश्चिम बंगाल (5.6 प्रतिशत) और सिक्किम (5.7 प्रतिशत) जैसे राज्यों में यह अनुपात कम है, जो आंतरिक रूप से राजस्व उत्पन्न करने की सीमित क्षमता और परिणामस्वरूप संघीय अंतरण पर अधिक निर्भरता को दर्शाता है।

चित्र 5.8 राज्यों के स्वयं के राजस्व के घटक: 2023-24 (जीएसडीपी का प्रतिशत)



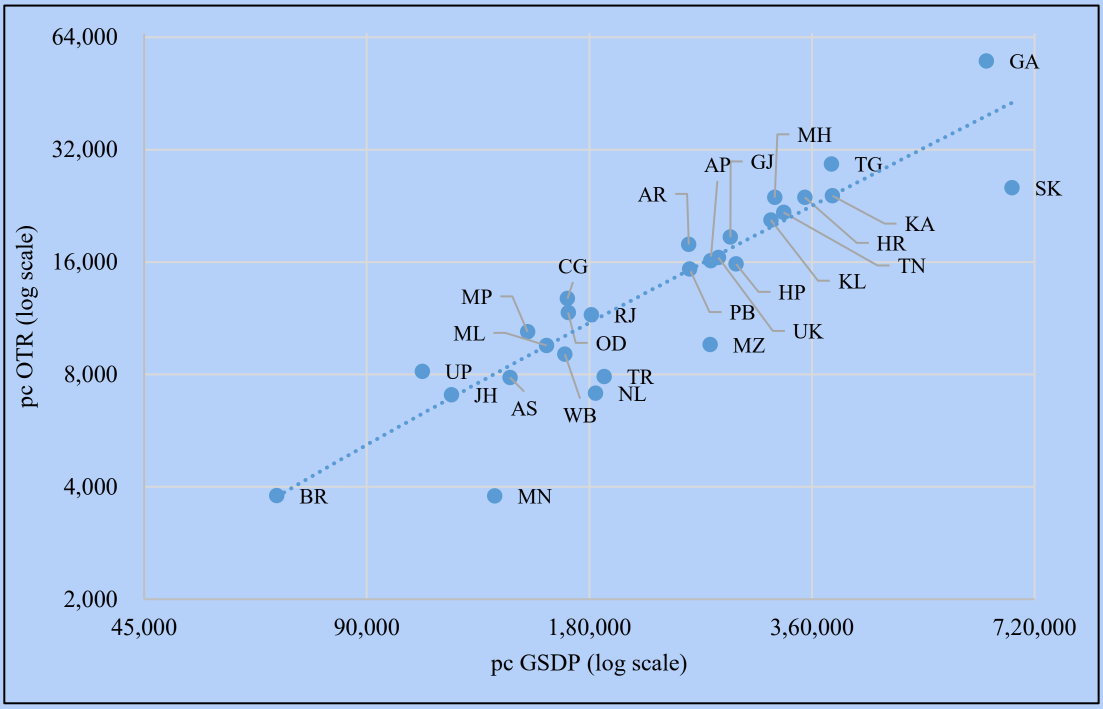
स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.42 राज्यों की अपनी राजस्व प्राप्तियां मुख्यतः उनके कर राजस्व से संचालित होती हैं। गैर-कर राजस्व केवल उन चुनिंदा राज्यों के लिए महत्वपूर्ण योगदानकर्ता हैं, जिन्हें खनिज रॉयल्टी मिलती है, जैसे ओडिशा, छत्तीसगढ़ और झारखंड। जीएसटी के लागू होने के सात साल के बाद भी राज्यों के स्वयं कर-जीएसडीपी अनुपात में काफी भिन्नता है। बड़े राज्यों में तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और छत्तीसगढ़ ने 2023-24 में 7.6-7.7 प्रतिशत के उच्च कर-जीएसडीपी अनुपात को प्रदर्शित किया है, जबकि बिहार और पश्चिम बंगाल क्रमशः जीएसडीपी के 5.6 प्रतिशत और 5.4 प्रतिशत के साथ पीछे हैं। इसलिए, जबकि सभी राज्यों के संयुक्त कर-जीएसडीपी अनुपात में थोड़ी बढ़ने की प्रवृत्ति है, परंतु राज्यों के बीच उल्लेखनीय अंतर हैं। यदि पैमाने के निचले स्तर पर स्थित राज्य अपने कर-जीएसडीपी अनुपात को औसत स्तर तक भी बढ़ा देते हैं, तो इससे सभी राज्यों के लिए स्व-कर-जीएसडीपी अनुपात में वृद्धि होगी।

5.43 पिछले पैराग्राफ में दिए गए उदाहरणों से पता चलता है कि स्व-कर-जीएसडीपी अनुपात किसी भी व्यवस्थित तरीके से प्रति व्यक्ति आय पर निर्भर नहीं करता है। बिहार की प्रति व्यक्ति आय उत्तर प्रदेश की तुलना में काफी कम है, जबकि उत्तर प्रदेश की प्रति व्यक्ति आय पश्चिम बंगाल की तुलना में काफी कम है। फिर भी, बिहार और पश्चिम बंगाल दोनों का कर-जीएसडीपी अनुपात उत्तर प्रदेश की तुलना में लगातार कम रहा है। यहां तक कि तमिलनाडु और कर्नाटक, जो उच्चतम प्रति व्यक्ति आय में सबसे ऊंचे राज्यों में गिने जाते हैं, का उत्तर प्रदेश की तुलना में कहीं कम स्व-कर-जीएसडीपी अनुपात है। यही कारण है कि क्रमिक वित्त आयोगों ने राज्यों के कर प्रयास के उपाय के रूप में राज्यों के स्व-कर-जीएसडीपी अनुपात की पहचान की है, जो जीएसडीपी के प्रति रुपया एकत्रित कर राजस्व को दर्शाता है।

5.44 इसके विपरीत, राज्य का प्रति व्यक्ति कर राजस्व व्यवस्थित रूप से प्रति व्यक्ति आय पर निर्भर करता है। समान जनसंख्या वाले दो राज्यों में, जिस राज्य की प्रति व्यक्ति आय अधिक होती है, उसका जीएसडीपी भी अधिक होता है। इसलिए, समान कर प्रयास से, वह अधिक मात्रा में कर राजस्व उत्पन्न कर सकता है, जिससे प्रति व्यक्ति कर राजस्व में वृद्धि होती है। कर प्रयास में अंतर इस संबंध को कमजोर कर सकता है, लेकिन चूंकि यह प्रति व्यक्ति आय के साथ कोई व्यवस्थित संबंध प्रदर्शित नहीं करता है, इसलिए वास्तव में, हम आकड़ों में ऐसा कोई उलटफेर नहीं देखते हैं। *चित्र 5.9*, जो वर्ष 2023-24 में 28 राज्यों के लिए प्रति व्यक्ति आय के सापेक्ष प्रति व्यक्ति कर राजस्व को दर्शाता है, इस बिन्दु को स्पष्ट करता है। यह संबंध सुझाता है कि तीव्र आर्थिक वृद्धि, जिसके परिणामस्वरूप प्रति व्यक्ति कर राजस्व में वृद्धि होती है, उच्च स्तर पर सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान को सुगम बनाती है।

चित्र 5.9 राज्यों के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी और प्रति व्यक्ति स्वयं कर राजस्व के बीच सकारात्मक संबंध, 2023-24



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

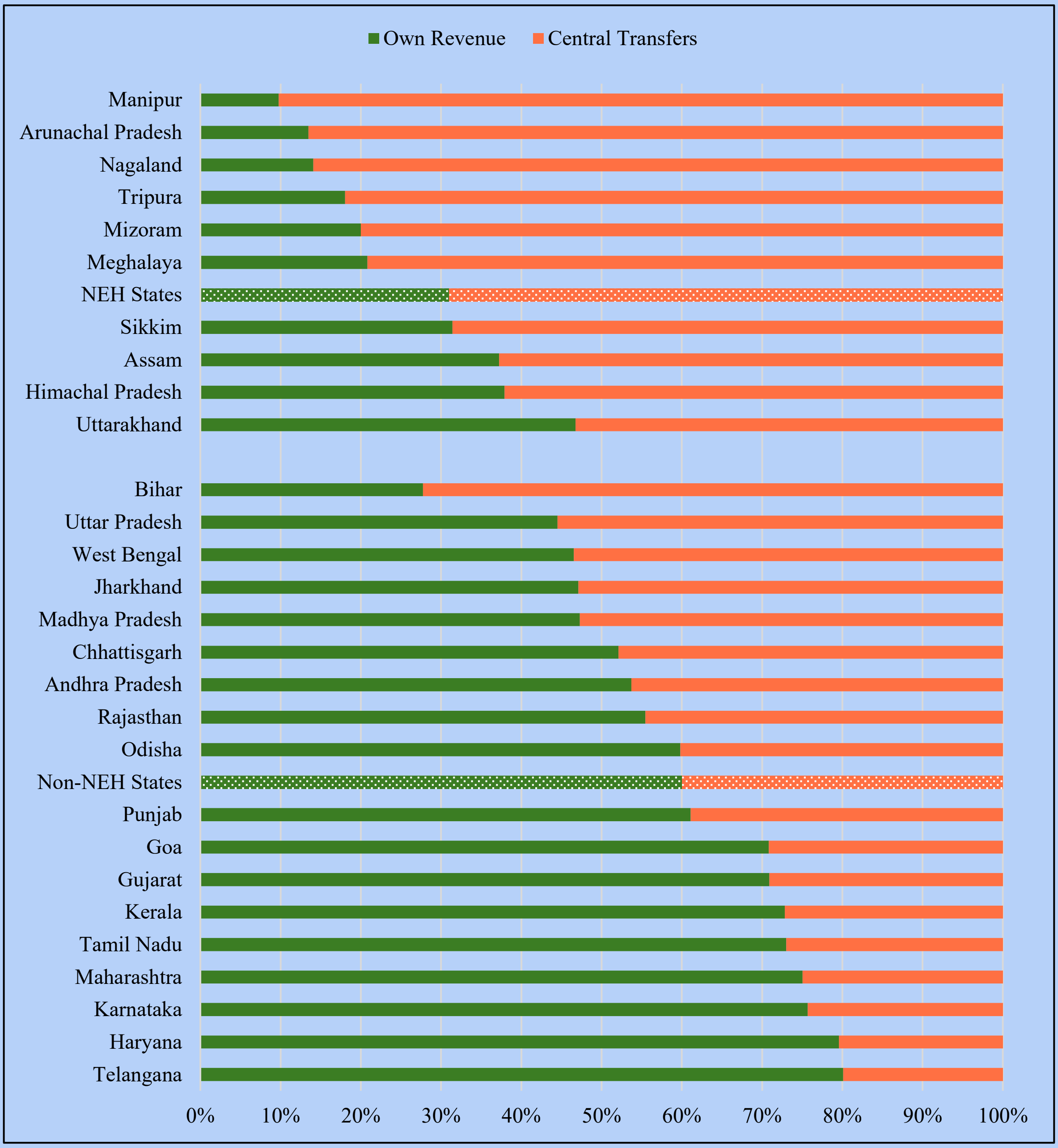
संघ अंतरण पर राज्यों की निर्भरता

5.45 2023-24 में 80 प्रतिशत के साथ, तेलंगाना और हरियाणा का कुल प्राप्तियों में स्व राजस्व का उच्चतम अनुपात है और हस्तांतरण और अनुदान (सीएसएस में संघ के योगदान सहित) पर सबसे कम निर्भरता है। कर्नाटक (75.7 प्रतिशत) और महाराष्ट्र (75.1 प्रतिशत) की भी मजबूत राजकोषीय स्वायत्तता है, जो विविध आर्थिक आधारों पर आधारित है, जहां उद्योग और सेवा क्षेत्र उनके जीएसडीपी में पर्याप्त योगदान देते हैं। इसके विपरीत, सीमित आर्थिक आधारों के साथ, मणिपुर (9.7 प्रतिशत) और अरुणाचल प्रदेश (13.5 प्रतिशत) हस्तांतरण और अनुदान पर अत्यधिक निर्भर हैं। राज्यों के स्वयं के कर राजस्व तथा कुल राजस्व प्राप्तियों का विवरण क्रमशः *अनुलग्नक 5.5 एवं 5.6* में दिया गया है।

5.46 वर्ष 2023-24 में सभी राज्यों में हस्तांतरण और अनुदान पर औसत निर्भरता, राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में 42.2 प्रतिशत थी। पूर्वोत्तर एवं पहाड़ी (एनईएच) राज्यों (69.0 प्रतिशत) में यह निर्भरता गैर-पूर्वोत्तर एवं पहाड़ी (गैर-एनईएच) राज्यों (39.9 प्रतिशत) की तुलना में काफी अधिक है। उत्तराखंड की हस्तांतरण और अनुदान पर निर्भरता 53.2 प्रतिशत है, जो एनईएच राज्यों में सबसे कम है और कुछ गैर एनईएच राज्यों के तुलना में भी कम है। सिक्किम, जो एक एनईएच राज्य है और देश में प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के मामले में पहले

स्थान पर है, के कुल राजस्व में हस्तांतरण और अनुदान का योगदान 68.6 प्रतिशत है। गैर-एनईएच राज्यों में, बिहार (72.3 प्रतिशत), उत्तर प्रदेश (55.5 प्रतिशत), और पश्चिम बंगाल (53.5 प्रतिशत) की राजस्व के स्रोत के रूप में हस्तांतरण और अनुदान पर सबसे अधिक निर्भरता है। *चित्र 5.10*, वर्ष 2023-24 में राजस्व के लिए राज्यों की हस्तांतरण और अनुदान पर निर्भरता की पूर्ण तुलनात्मक तस्वीर प्रस्तुत करता है।

चित्र 5.10 राजस्व के लिए हस्तांतरण और अनुदान पर निर्भरता, 2023-24



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

व्यय

5.47 प्राप्तियों की तरह, व्यय के स्तर और गुणवत्ता में भी राज्यों में उल्लेखनीय अंतर है। बिहार और छत्तीसगढ़ जैसे गैर-समृद्ध राज्यों में जी एसडीपी के अनुपात के रूप में कुल व्यय जीएसडीपी के 25 प्रतिशत से अधिक है, जबकि महाराष्ट्र, हरियाणा, गुजरात और कर्नाटक जैसे समृद्ध राज्यों में यह 13 प्रतिशत से कम है। यह अंतर औसतन गैर-समृद्ध राज्यों की तुलना में समृद्ध राज्यों में आनुपातिक रूप से कम सार्वजनिक व्यय को दर्शाता है। *तालिका 5.10* में 2023-24 के लिए 28 राज्यों में जीएसडीपी के अनुपात के रूप में राजस्व और पूंजीगत व्यय दिया गया है।

तालिका 5.10 राजस्व और पूंजीगत व्यय (जीएसडीपी का प्रतिशत), 2023-24

राज्य	राजस्व व्यय	पूंजीगत व्यय	कुल व्यय
बिहार	21.9	4.4	26.3
छत्तीसगढ़	22.5	3.1	25.6
ओडिशा	19.0	5.9	24.9
उत्तर प्रदेश	16.9	4.7	21.6
झारखंड	16.5	5.3	21.8
मध्य प्रदेश	17.1	4.5	21.6
गोवा	17.2	3.6	20.8
राजस्थान	16.4	1.8	18.2
आंध्र प्रदेश	15.2	1.8	17.0
गैर-एनईएच राज्य	**13.5**	**2.7**	**16.2**
पंजाब	15.5	0.6	16.1
पश्चिम बंगाल	13.6	1.7	15.3
तेलंगाना	11.5	3.5	15.0
केरल	12.6	1.5	14.1
तमिलनाडु	12.2	1.9	14.1

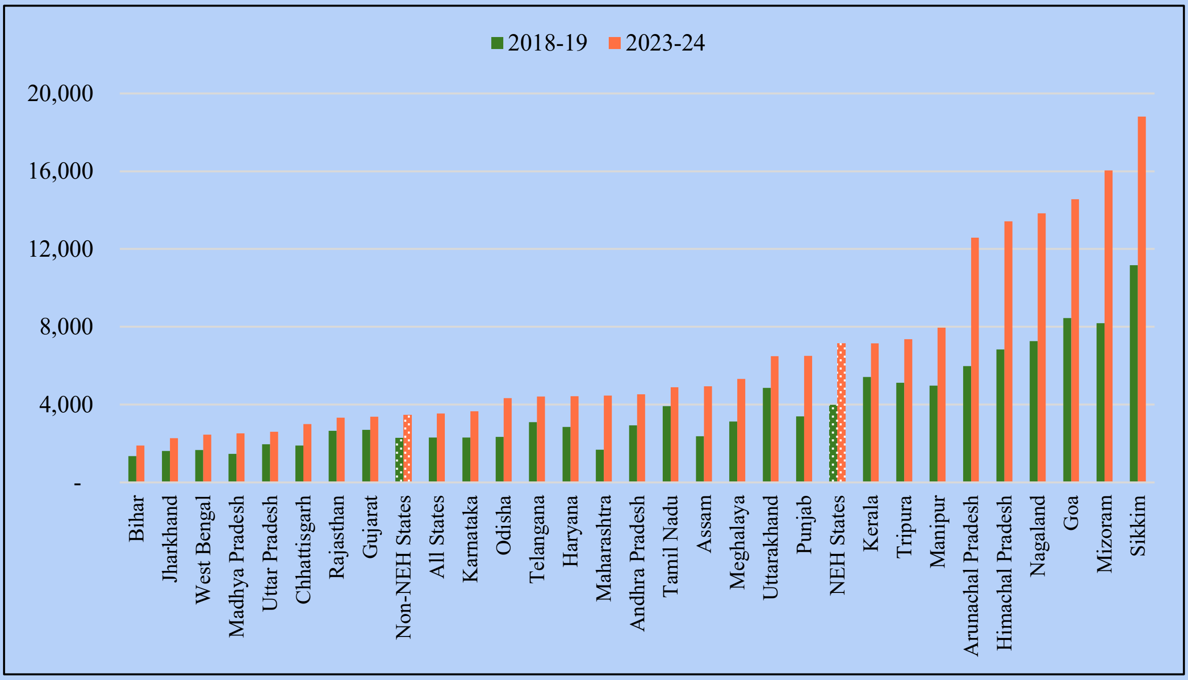
...तालिका 5.10 जारी

राज्य	राजस्व व्यय	पूंजीगत व्यय	कुल व्यय
महाराष्ट्र	10.9	1.9	12.8
हरियाणा	10.6	1.9	12.5
गुजरात	9.4	2.9	12.3
कर्नाटक	9.3	2.2	11.5
अरुणाचल प्रदेश	53.4	22.0	75.4
नागालैंड	36.0	7.6	43.6
मेघालय	31.3	8.6	39.9
मणिपुर	31.8	6.3	38.1
मिजोरम	33.2	3.9	37.1
त्रिपुरा	23.4	3.6	27.0
एनईएच राज्य	**21.2**	**4.7**	**25.9**
हिमाचल प्रदेश	21.0	2.7	23.7
सिक्किम	17.7	5.7	23.4
असम	18.6	4.2	22.8
उत्तराखंड	15.0	3.5	18.5

स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

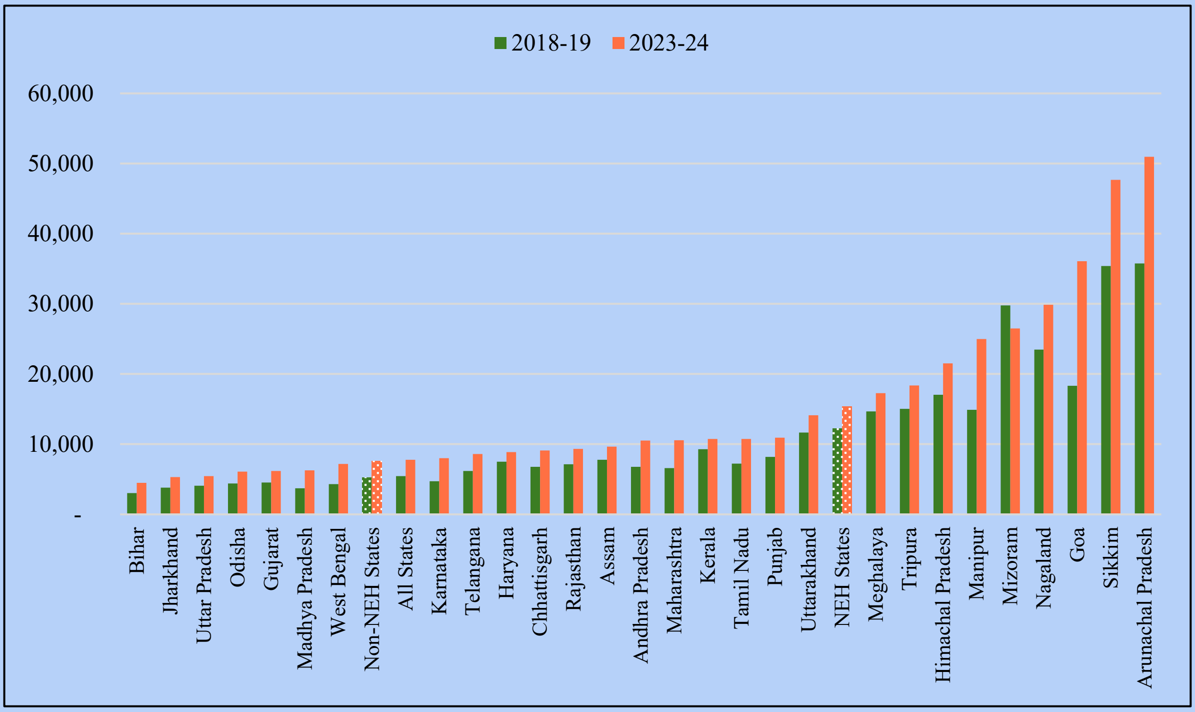
5.48 सरकारी राजस्व व्यय के घटक के रूप में वेतन और पेंशन में स्केल और संरचना दोनों में काफी अंतरराज्यीय भिन्नता है। प्रति व्यक्ति भिन्नता से राज्य सरकार के कार्यबल के आकार और वेतन आयोग के कार्यान्वयन की समय-सीमा में अंतर परिलक्षित होता है। चूंकि पेंशन व्यय सरकार के अपने कर्मचारियों के प्रति पूर्व दायित्वों को दर्शाता है, इसलिए इसकी कठोर प्रकृति होती है। वेतन में कोई भी संरचनात्मक परिवर्तन, जैसे वेतन आयोग की सिफ़ारिशों के परिणामस्वरूप पेंशन व्यय में भी परिलक्षित होता है। वेतन और पेंशन पर प्रति व्यक्ति व्यय, क्रमशः *चित्र 5.11* और *5.12* में दर्शाया गया है। पहाड़ी और कम आबादी वाले राज्य अक्सर स्केल के प्रभाव के कारण इन शीर्षों पर प्रति व्यक्ति व्यय अधिक दिखाते हैं, जबकि राजकोषीय बाधायुक्त कम आय वाले राज्य आमतौर पर कम हिस्सा देते हैं, क्योंकि इनमे विकासात्मक व्यय के लिए सीमित वित्तीय संसाधनों से मुक़ाबला होता हैं। राजस्व व्यय का राज्यवार विवरण *अनुलग्नक 5.7* में दिया गया है।

चित्र 5.11 पेंशन पर प्रति व्यक्ति व्यय (₹ में)



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

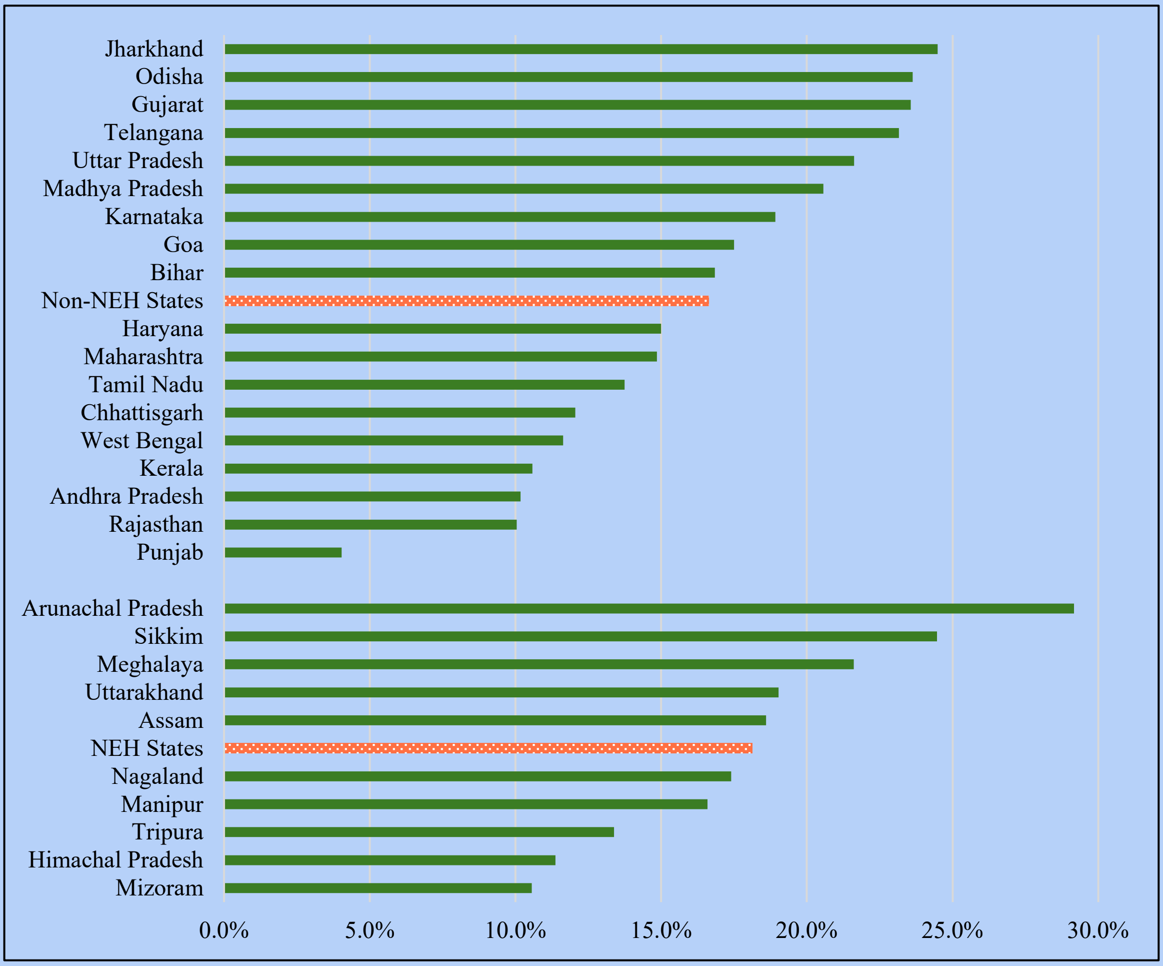
चित्र 5.12 वेतन पर प्रति व्यक्ति व्यय (₹ में)



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.49 व्यय की गुणवत्ता का एक प्रमुख संकेतक पूंजीगत व्यय है। राज्यों में इस मापदंड पर भी उल्लेखनीय अंतर है। *चित्र 5.13* वर्ष 2023-24 में गैर-एनईएच और एनईएच राज्यों में कुल व्यय के अनुपात के रूप में पूंजीगत व्यय को दर्शाता है। वर्ष 2023-24 में अरुणाचल प्रदेश अपने कुल व्यय का 29.2 प्रतिशत पूंजीगत परियोजनाओं के लिए आवंटित करके सबसे आगे है। ओडिशा, गुजरात, झारखंड, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश, प्रत्येक राज्य ने अपने व्यय का 20 प्रतिशत से अधिक पूंजीगत मदों के लिए आवंटित किया। दूसरी ओर, पंजाब, आंध्र प्रदेश और राजस्थान ने अपने व्यय का 10 प्रतिशत से अधिक पूंजीगत मदों के लिए आवंटित नहीं किया। पूंजीगत व्यय के मामले में एनईएच राज्यों में भी इसी तरह की भिन्नता देखी जा सकती है, जहां अरुणाचल प्रदेश, सिक्किम और मेघालय सबसे आगे हैं और मिजोरम, हिमाचल प्रदेश और त्रिपुरा अपने बजट का काफी छोटा हिस्सा पूंजीगत व्यय के लिए आवंटित करते हैं, जो कि वेतन, सब्सिडी और ब्याज भुगतान जैसे आवर्ती व्ययों के लिए उच्च प्राथमिकता का संकेत देता है।

चित्र 5.13 पूंजीगत व्यय, 2023-24 (कुल व्यय का प्रतिशत)

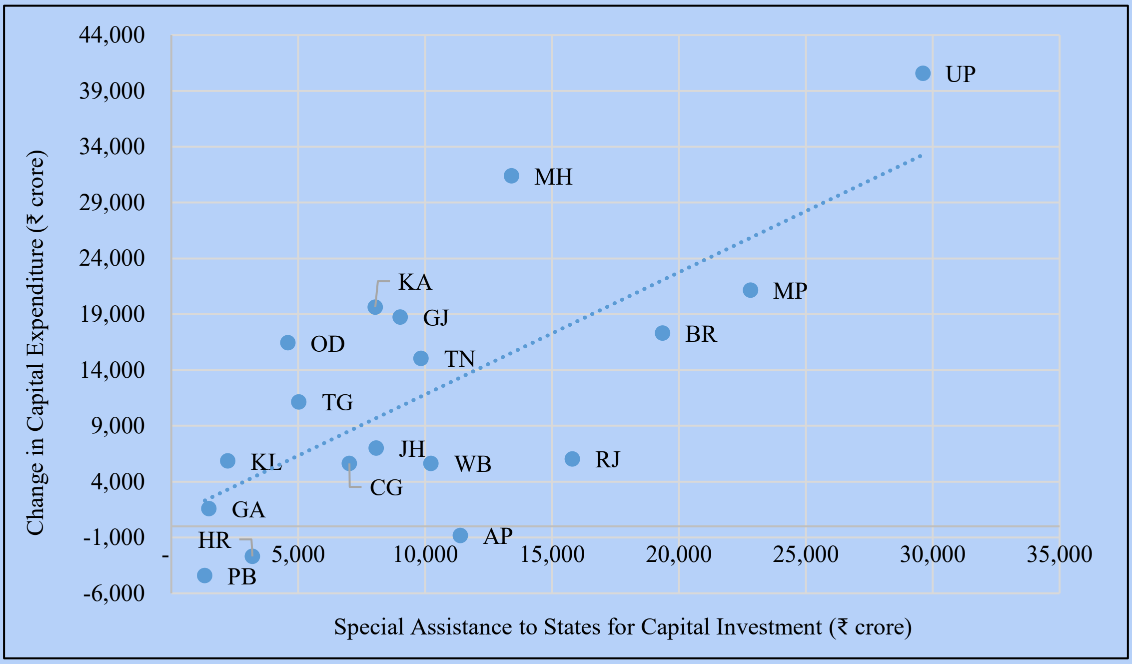


स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.50 राज्यों में पूंजीगत व्यय को बढ़ावा देने के लिए केंद्र सरकार द्वारा शुरू किए गए 'एसएसीएसआई योजना' का पूंजीगत व्ययों पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है, लेकिन कार्यक्रम के अंतर्गत किए गए अंतरण की पूरी सीमा तक इसका प्रभाव नहीं हुआ है। इन ऋणों का एक बड़ा आवंटन 2021-22 और 2023-24 के बीच हुआ है। सभी राज्यों को दिया गया औसत 'एसएसीएसआई योजना' ऋण राज्य के जीएसडीपी का 0.24 प्रतिशत था। हालांकि, पूंजीगत लेखा के व्यय के ऐतिहासिक स्तरों के अनुसार राज्य में ऑफटेक की मात्रा में भिन्नता रही।

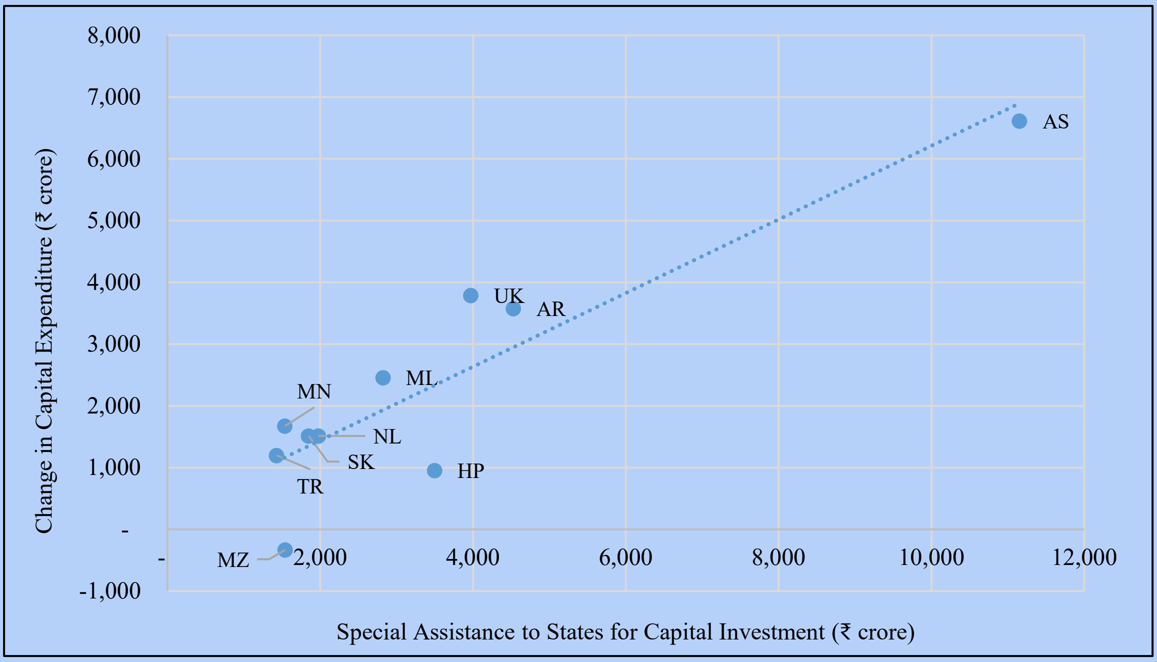
5.51 'एसएएससीआई योजना' के बीच सकारात्मक सहसंबंध और राज्य द्वारा पूंजीगत व्यय में परिवर्तन इस बात के संकेतात्मक अनुभवजन्य प्रमाण प्रदान करता है कि एसएएससीआई ने पूंजीगत व्यय में वृद्धि में योगदान दिया है। *चित्र 5.14* तथा *चित्र 5.15* क्रमशः गैर-एनईएच और एनईएच राज्यों के लिए इस संबंध को दर्शाते हैं। हम क्षैतिज अक्ष पर वर्ष 2022-24 के दौरान राज्य द्वारा उपयोग किए गए 'एसएएससीआई योजना' को दर्शाते हैं और ऊर्ध्वाधर अक्ष पर वर्ष 2018-20 की तुलना में वर्ष 2022-24 के दौरान इसके औसत वार्षिक पूंजीगत व्यय में हुई वृद्धि को दर्शाते हैं। हालांकि औसत संबंध सही दिशा दर्शाता है, फिर भी राज्यों मे प्रतिक्रियाओं के बीच काफी भिन्नता पाई जाती है। 'एसएएससीआई योजना' के समान स्तर के उपयोग के बावजूद पश्चिम बंगाल और तमिलनाडु के पूंजीगत व्यय में वृद्धि काफी भिन्न है। पंजाब में, 'एसएएससीआई योजना' के सकारात्मक उपयोग के बावजूद औसत पूंजीगत व्यय में गिरावट आई।

चित्र 5.14 गैर-एनईएच राज्यों में एसएएससीआई योजना उपयोग और पूंजीगत व्यय में परिवर्तन (2021-2024)



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

चित्र 5.15 एनईएच राज्यों में एसएएससीआई योजना उपयोग और पूंजीगत व्यय में परिवर्तन (2021-2024)



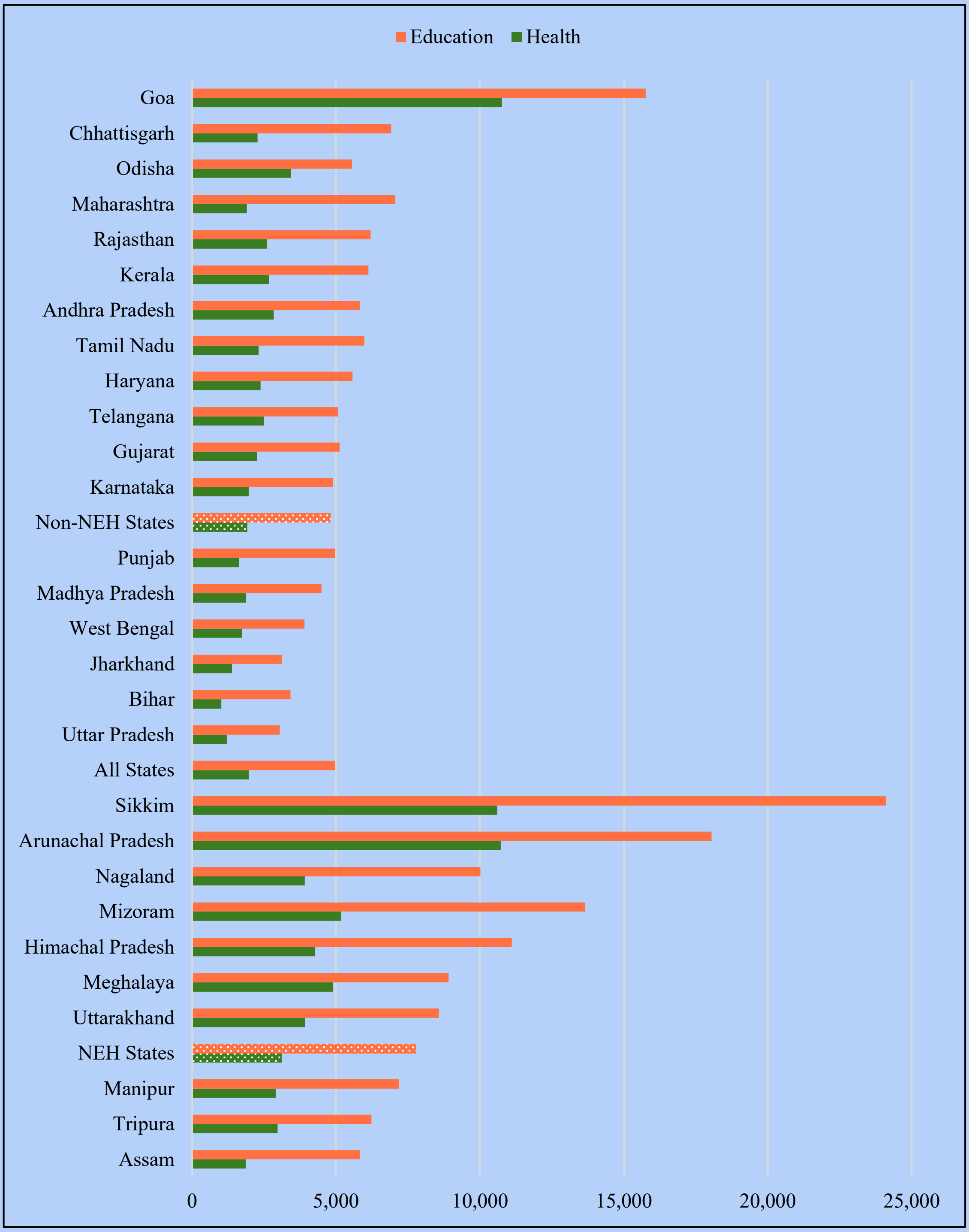
स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे

5.52 तत्कालिक सामाजिक कल्याण के दृष्टिकोण से, राज्यों में प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य और प्रति व्यक्ति शिक्षा व्यय की तुलना करना उपयोगी है। यह व्यय केवल इस पर निर्भर नहीं करता कि राज्य शिक्षा और स्वास्थ्य को कितनी प्राथमिकता देता है, बल्कि उल्लेखनीय रूप से राज्य की राजकोषीय क्षमता पर भी निर्भर करता है। औसतन जिन राज्यों की प्रति व्यक्ति आय कम होती है, उनका प्रति व्यक्ति राजस्व और व्यय भी कम होता है जो कि लगातार कई वित्त आयोगों ने हस्तांतरण सूत्र में आय-अंतर मानदंड को अधिक महत्व देकर इस असमानता को कम करने के लिए दशकों तक किए प्रयासों के बावजूद है।

5.53 *चित्र 5.16* राज्यों में प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य और शिक्षा व्यय में अंतर दर्शाता है। सिक्किम, अरुणाचल प्रदेश और गोवा, इसी क्रम में, प्रति व्यक्ति आधार पर स्वास्थ्य और शिक्षा पर सबसे अधिक खर्च करते हैं। इन तीनों राज्यों को, वित्त आयोग से होने वाले प्रति व्यक्ति औसत हस्तांतरण की तुलना में कहीं अधिक प्रति व्यक्ति हस्तांतरण राशि प्राप्त होती है। गोवा और सिक्किम सबसे अधिक प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य भी हैं। औसतन, त्रिपुरा और असम को छोड़कर, एनईएच राज्य समान्यतः अपने अधिक प्रति व्यक्ति व्यय के कारण गैर एनईएच राज्यों की तुलना में अधिक खर्च करते हैं। गोवा को छोड़कर भी, गैर एनईएच राज्यों के बीच भिन्नता एनईएच राज्यों की तुलना में अधिक है। उदाहरण के लिए, सिक्किम, गोवा

और अरुणाचल प्रदेश जैसे अपवादस्वरूप मामलों को छोड़कर, प्रति व्यक्ति व्यय का उच्चतम और निम्नतम अनुपात गैर एनईएच राज्यों में 2.2 और एनईएच समूह में 1.8 है।

चित्र 5.16 स्वास्थ्य और शिक्षा पर प्रति व्यक्ति व्यय, 2023-24



स्रोत: राज्य के वित्त लेखे

घाटा और ऋण

5.54 हमारे समग्र विश्लेषण में, हमने पाया कि एक बार जब हम 'उदय योजना' और कोविड-19 के प्रभावों को ध्यान में रखते हैं तो यह जानकारी मिलती है कि राज्यों की वित्तीय स्थिति गंभीर चिंता का विषय नहीं है। चूंकि पूंजीगत व्यय में वृद्धि करना और ऋण-जीडीपी अनुपात को सतत् रुप से कम करना वांछनीय है, ये लक्ष्य प्राप्य योग्य हैं। हालांकि, जब हम राज्यों को अलग-अलग कर देते हैं, तो एक अधिक सूक्ष्म तस्वीर उभरकर आती है। *तालिका 5.11* गैर-एनईएच और एनईएच राज्यों के लिए जीएसडीपी के अनुपात के रूप में राजकोषीय और राजस्व घाटे तथा ऋण को क्रमिक रूप से प्रस्तुत करती है। इन राज्यों के प्रत्येक समूह को ऋण-जीएसडीपी अनुपात के अवरोही क्रम में व्यवस्थित किया गया है। तालिका पर एक नज़र डालने से हमें राज्यों में उल्लेखनीय भिन्नताओं, विशेष रूप से ऋण-जीडीपी अनुपात के बारे में पता चलता है। यह गैर-एनईएच समूह के अंदर ओडिशा में 15.7 प्रतिशत से लेकर, पंजाब में 42.9 प्रतिशत तक और एनईएच समूह में यह उत्तराखंड में 25.5 प्रतिशत से लेकर अरुणाचल प्रदेश में 50.9 प्रतिशत तक है। इसके बाद हमने संक्षेप में पहले गैर-एनईएच राज्यों में और फिर एनईएच राज्यों में ऋण और राजकोषीय एवम राजस्व घाटे पर, *अनुलग्नकों 5.1, 5.2 तथा 5.3* में दिए गए विस्तृत आंकडों के साथ में वृद्धि पर विचार किया है।

5.55 जैसा कि वर्ष 2023-24 के आंकड़ों में दर्शाया गया है, पंजाब, पश्चिम बंगाल, बिहार, राजस्थान, केरल और आंध्र प्रदेश, इस क्रम में, उच्चतम ऋण और जीएसडीपी अनुपात वाले छह गैर-एनईएच राज्य हैं। उनमें से, पंजाब में दीर्घकालिक राजकोषीय असंतुलन है। वित्तीय वर्ष 2011-12 में ऋण-जीएसडीपी अनुपात 31.5 फीसदी के उच्च स्तर पर था। वर्ष 2016-17 में, 'उदय योजना' के कार्यान्वयन होने के कारण यह बढ़कर 43.2 प्रतिशत हो गया और तब से इसमें सुधार नहीं हुआ है। वर्ष 2020-21 में 46.4 प्रतिशत के शिखर पर पहुंचने के उपरांत, अनुपात में थोड़ी गिरावट आई लेकिन वर्ष 2023-24 में 42.9 प्रतिशत के साथ यह उच्च स्तर पर बना रहा। राजस्व और राजकोषीय घाटा दोनों ही अधिकतम रहे हैं, जिसमें राजस्व घाटा जीएसडीपी के लगभग 2 प्रतिशत से अधिक रहा और राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत से अधिक रहा। वर्ष 2023-24 में, राज्य का राजस्व और राजकोषीय घाटा क्रमशः 3.7 प्रतिशत और 4.4 प्रतिशत रहा। उच्च ऋण भुगतान लागत और पर्याप्त सब्सिडी से चलित, राजस्व-घाटा और राजकोषीय-घाटे का अनुपात बार- बार 70 प्रतिशत से अधिक रहा है। राज्य के उधार का एक बड़ा हिस्सा पूंजीगत निवेश की अपेक्षा, राजस्व की कमी का निवारण करने के लिए हुआ जो संरचनात्मक राजकोषीय कमजोरी को प्रदर्शित करता है ।

5.56 पश्चिम बंगाल ने समीक्षाधीन अवधि की शुरुआत वर्ष 2011-12 में 40.1 प्रतिशत के उच्च ऋण-जीएसडीपी अनुपात के साथ की थी। हालांकि पश्चिम बंगाल कोविड-19 वर्ष 2020-21 को छोड़कर, बाद के वर्षों में इस अनुपात में और वृद्धि को रोकने में कामयाब रहा है, लेकिन सार्थक राजकोषीय समेकन प्राप्त करने में सफल नहीं रहा है। समीक्षाधीन अवधि के दौरान, राज्य ने अधिक राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे का सामना किया, जिसमें ऋण का

काफी उपयोग पिछले राजस्व घाटे को वित्तपोषित करने के लिए किया गया। परिणामस्वरुप, राज्य का पूंजीगत व्यय कम रहा है।

तालिका 5.11 ऋण और राजकोषीय घाटे की संरचना (जीएसडीपी का परतिशत), 2023-24

राज्य	राजकोषीय घाटा	राजस्व घाटा#	बकाया देनदारियां			
			आंतरिक ऋण	संघ से ऋण	लोक लेखा	कुल देयताएं#
पंजाब	4.4	3.7	37.0	0.6	5.3	42.9
पश्चिम बंगाल	3.3	1.6	31.6	1.6	5.1	38.3
बिहार	4.1	-0.3	27.2	3.8	6.1	37.0
राजस्थान	4.4	2.6	27.1	2.4	8.5	37.9
केरल	3.0	1.6	22.6	1.0	11.7	35.3
आंध्र प्रदेश	4.5	2.8	28.1	1.6	4.9	34.6
गोवा	2.2	-1.5	23.8	2.4	5.6	31.9
मध्य प्रदेश	3.4	-1.0	21.8	3.9	5.0	30.7
हरियाणा	2.9	1.1	26.2	0.4	3.9	30.5
तमिलनाडु	3.6	1.8	25.3	1.9	2.7	29.9
उत्तर प्रदेश	3.2	-1.4	24.2	1.5	4.0	29.7
गैर-एनईएच राज्य	**3.0**	**0.4**	**21.7**	**1.5**	**4.9**	**28.0**
तेलंगाना	3.4	-0.1	22.8	0.8	3.8	27.3
झारखंड	1.4	-2.4	15.2	2.6	8.8	26.5
छत्तीसगढ़	5.3	2.2	18.6	2.1	4.0	24.7
कर्नाटक	2.5	0.4	16.0	0.9	5.7	22.6
गुजरात	1.2	-1.7	16.7	0.9	3.1	20.6
महाराष्ट्र	2.2	0.3	13.8	0.7	3.4	18.0
ओडिशा	1.9	-3.9	6.5	1.5	7.7	15.7
अरुणाचल प्रदेश	4.1	-17.9	24.4	11.9	14.6	50.9
नागालैंड	4.3	-3.2	33.7	5.1	5.5	44.2
मणिपुर	4.3	-2.0	28.0	4.3	11.2	43.5
हिमाचल प्रदेश	5.3	2.6	28.9	2.1	11.9	42.8
मेघालय	6.0	-2.6	26.4	5.8	8.4	40.6
मिजोरम	2.1	-1.8	21.2	5.4	10.4	37.0
सिक्किम	5.2	-0.3	23.9	4.1	4.6	32.7
एनईएच राज्य	**3.8**	**-0.6**	**22.7**	**2.8**	**6.9**	**32.5**
असम	4.1	0.5	22.2	2.5	4.0	28.7
त्रिपुरा	0.8	-2.8	15.2	2.0	10.7	27.9
उत्तराखंड	2.5	-1.1	18.2	1.6	5.7	25.5

स्रोत : सकल घरेलू उत्पाद के लिए एमओएसपीआई का तुलनात्मक अनुमान (वर्ष 2011-12 श्रृंखला), राज्यों के वित्त लेखे

 # जीएसटी क्षतिपूर्ति के लिए ऋण के लिए राजस्व घाटा और बकाया देनदारियों के आंकड़ों को समायोजित किया गया है।

5.57 बिहार में प्रति व्यक्ति आय भारत में सबसे कम है। इसके उच्च ऋण-जीडीपी अनुपात को आंशिक रूप से इसकी कम जीएसडीपी के रूप में देखा जा सकता है। फिर भी, जहां तक कम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अपने स्वयं के कर राजस्व को बढ़ाने के लिए राज्य की क्षमता का निर्धारण करती है और बिहार अतिरिक्त राजस्व के लिए वित्त आयोग हस्तांतरण और संघीय अनुदान पर बहुत अधिक निर्भर करता है, इसलिए उच्च ऋण-जीएसडीपी अनुपात चिंता का विषय है। वर्ष 2011-12 में यह अनुपात 28.3 फीसदी था, लेकिन अगले बारह वर्षों में इसमें तेजी आई। यह अनुपात 2020-21 के कोविड-19 वर्ष के दौरान 40.6 प्रतिशत पर पहुंच गया और वर्ष 2023-24 में भी 37.0 प्रतिशत के उच्च स्तर पर रहा। वर्ष 2018-19 तक बिहार ने पर्याप्त राजस्व अधिशेष प्रदर्शित किया, जिससे इसे पर्याप्त पूंजीगत व्यय करने में मदद मिली। हालांकि कोविड के बाद के वर्षों से स्थिति खराब हुई है, राजस्व शेष ऋणात्मक हो गया है और राजकोषीय घाटा बढ़ गया है। तत्पश्चात यह 2022-23 में 5.9 प्रतिशत और 2023-24 में 4.1 प्रतिशत रहा।

5.58 राजस्थान ने अपने बदलते ऋण-जीएसडीपी अनुपात को देखा, जो वर्ष 2011-12 में मामूली 24.6 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2020-21 में 40.2 प्रतिशत के शिखर पर पहुंच गया और फिर वर्ष 2023-24 में यह घटकर 37.9 प्रतिशत हो गया। संपूर्ण समीक्षाधीन अवधि के दौरान राज्य को भारी राजस्व घाटा और राजकोषीय घाटा हुआ। मुख्य रूप से, 'उदय योजना' के कार्यान्वयन के कारण राज्य का राजकोषीय घाटा वर्ष 2015-16 में जीएसडीपी का 9.3 प्रतिशत और वर्ष 2016-17 में 6.2 प्रतिशत तक पहुंच गया। इसके परिणामस्वरुप ऋण-जीएसडीपी अनुपात वर्ष 2014-15 में 24.0 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2015-16 में 30.8 प्रतिशत और वर्ष 2016-17 में 34.0 प्रतिशत हो गया।

5.59 केरल एक उच्च आय वाला गैर-एनईएच राज्य है, जिसका ऋण-जीएसडीपी अनुपात वर्ष 2011-12 में 25.5 प्रतिशत था। हालांकि, संपूर्ण समीक्षाधीन अवधि के दौरान राज्य में राजकोषीय घाटा उच्च रहा, जिससे इसके ऋण-जीएसडीपी अनुपात के अंकों में लगभग 10 प्रतिशत वृद्धि हुई। वर्ष 2023-24 में 35.3 प्रतिशत तक घटने से पहले यह वर्ष 2020-21 में 39.2 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुंच गया था। संपूर्ण समीक्षाधीन अवधि के दौरान, केरल ने भी बड़े राजस्व घाटे का सामना किया, जिसने पूंजीगत व्यय को कम कर दिया।

5.60 नवगठित आन्ध्र प्रदेश राज्य के राजकोषीय प्रक्षेप पथ में काफी उतार-चढ़ाव देखा गया है। वर्ष 2014-15 में शुरुआत के समय राज्य का ऋण-जीएसडीपी अनुपात 26.1 प्रतिशत पर था, जो कि 2 जून, 2014 को मूल आंध्र प्रदेश से अलग हो कर एक अन्य राज्य बने तेलंगाना से अधिक था। 2014-15 में तेलंगाना का ऋण-जीएसडीपी अनुपात 18.7 प्रतिशत था और वर्ष 2013-14 में आंध्र प्रदेश के विभाजन से पूर्व यह 20.7 प्रतिशत था। नवगठित आंध्र प्रदेश शुरू से ही अपने राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे को नियंत्रित करने के लिए संघर्ष करता रहा। विभाजन के बाद की अवधि के दौरान इसका राजस्व शेष ऋणात्मक रहा है, और वित्तीय वर्ष

2021-22 को छोड़कर, राजकोषीय घाटा लगातार 3 प्रतिशत से अधिक रहा है। परिणामस्वरुप, राज्य का ऋण और जीएसडीपी अनुपात 2020-21 में 36.0 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुंच गया और वर्ष 2023-24 में 34.6 प्रतिशत के उच्च स्तर पर ही रहा।

5.61 इस स्पेक्ट्रम के दूसरी ओर हमारे पास चार राज्य हैं - ओडिशा, महाराष्ट्र, गुजरात और कर्नाटक हैं जिनका ऋण-जीएसडीपी अनुपात, इसी क्रम में संपूर्ण समीक्षाधीन अवधि के दौरान न्यूनतम रहा है। ओडिशा में ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2018-19 तक 15.3 और 22.1 प्रतिशत के बीच रहा। आर्थिक मंदी के कारण, वर्ष 2019-20 में यह अनुपात बढ़कर 24 प्रतिशत हो गया किन्तु इसके बाद इसमें तेजी से गिरावट आई, जिससे यह वर्ष 2022-23 में 14.5 प्रतिशत और वर्ष 2023-24 में 15.7 प्रतिशत तक हो गया। इस अवधि के दौरान, ओडिशा ने लगातार अपने राजस्व खाते में अधिशेष को बनाए रखा जो अक्सर 2.5 प्रतिशत से अधिक रहा और 2021-22 में 7.2 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुंच गया। 2020-21 के कोविड-19 के वर्ष में भी इसका राजस्व अधिशेष 2.4 प्रतिशत था। केवल दो अपवादों के साथ, ओडिशा ने वर्ष 2011-12 से वर्ष 2023-24 तक राजकोषीय घाटे को 2.5 प्रतिशत से नीचे बनाए रखा।

5.62 महाराष्ट्र ने भी संपूर्ण समीक्षाधीन अवधि के दौरान ऋण-जीएसडीपी अनुपात को उल्लेखनीय रूप से कम और स्थिर रखा। 2011-12 में यह अनुपात 19.1 प्रतिशत था और यह कोविड-19 के 2020-21 तक इस स्तर से नीचे रहा और बाद में यह 20.7 प्रतिशत तक पहुंच गया। हालांकि, यह आने वाले वर्षों में एक बार फिर 2011-12 के स्तर से नीचे पहुंच गया तथा 2023-24 में 18.0 प्रतिशत रहा। यह उल्लेखनीय निष्पादन राजकोषीय घाटे के परिणामस्वरूप हुआ जो केवल दो वर्षों, 2019-20 में 2.4 प्रतिशत और 2023-24 में 2.2 प्रतिशत को छोड़कर शेष अवधि के दौरान 2 प्रतिशत से कम रहा ।

5.63 गुजरात का ऋण-जीएसडीपी अनुपात तेरह वर्षों की समीक्षाधीन अवधि के दौरान 22 प्रतिशत से 26 प्रतिशत के बीच रहा। प्रारंभिक समीक्षाधीन अवधि के दौरान यह अनुपात 24.5 प्रतिशत और इस अवधि के अंत में 20.6 प्रतिशत था। कोविड-19 के वर्ष 2020-21 को छोड़कर, इसका राजस्व खाता लगातार अधिशेष में रहा। राज्य ने संपूर्ण अवधि के दौरान कम राजकोषीय घाटे को बनाए रखा जो कोविड-19 2020-21 के दौरान भी जीएसडीपी के 2.5 प्रतिशत से अधिक नहीं रहा। हाल में जीएसडीपी के अनुपात के रूप में राजकोषीय घाटा 2021-22 में 0.6 प्रतिशत, वर्ष 2022-23 में 0.9 प्रतिशत और वर्ष 2023-24 में 1.2 प्रतिशत था।

5.64 भारत के बड़े राज्यों में कर्नाटक प्रति व्यक्ति आय की दृष्टि से दूसरे नंबर पर है। हालाँकि 2023-24 में इसका ऋण-जीएसडीपी अनुपात गुजरात राज्य की तुलना में थोड़ा अधिक था, किन्तु समीक्षाधीन अवधि के दौरान इसका समग्र प्रक्षेप पथ गुजरात की तुलना में थोड़ा कम ही था। वित्तीय वर्ष 2019-20 तक इसका ऋण-जीएसडीपी अनुपात 20 प्रतिशत से कम

रहा। यह अनुपात 2020-21 में 23.5 प्रतिशत और 2023-24 में 22.6 प्रतिशत पर पहुंच गया। केवल दो अपवाद वर्षों को छोड़कर राज्य का राजस्व शेष अधिशेष में ही रहा, जबकि कोविड-19 वर्ष 2020-21 को छोड़कर, राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत से कम बना हुआ रहा।

5.65 शेष बचे आठ गैर-एनईएच राज्य इन दो चरम स्थितियों के मध्य आते हैं और इनका रिकार्ड मिला जुला है व राजकोषीय स्थिरता के संबंध में चिंता का विषय नहीं है। 2023-24 में ऋण- जीएसडीपी अनुपात वाले राज्य, बढ़ते क्रम में हैं - छत्तीसगढ़, झारखंड, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश, तमिलनाडु, हरियाणा, मध्य प्रदेश और गोवा। 2011-12 में छत्तीसगढ़ को ऋण-जीएसडीपी अनुपात 11.5 प्रतिशत के साथ सबसे कम होने का गौरव प्राप्त था। हालांकि, बाद के वर्षों में इसमें लगातार वृद्धि हुई, जो 2020-21 में 26.0 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया। राज्य ने राजकोषीय वर्ष 2018-19 तक अधिकांश वर्षों में अच्छा राजस्व अधिशेष बनाए रखा। हालांकि, राजस्व घाटा 2019-20 में 2.8 प्रतिशत और वर्ष 2020-21 में 1.1 प्रतिशत रहा। विगत तीन वर्षों के दौरान, राज्य को दो वर्षों के दौरान राजस्व अधिशेष प्राप्त हुआ और एक वर्ष में राजस्व घाटा हुआ है। राज्य के राजकोषीय घाटे का रिकार्ड 0.5 से 5.3 प्रतिशत की रेंज के साथ मिला जुला रहा है। यह घाटा पिछले पांच वर्षों में से तीन वर्षों में, 2019-20 में 5.2 प्रतिशत, 2020-21 में 3.7 प्रतिशत और 2023-24 में 5.3 प्रतिशत, विशेष रूप से अधिक रहा।

5.66 देश के 28 राज्यों में तीसरी सबसे कम प्रति व्यक्ति आय झारखंड की है। समीक्षाधीन अवधि के प्रारंभ से ही वर्ष 2011-12 में ऋण-जीएसडीपी का अनुपात 20.4 प्रतिशत था लेकिन वर्ष 2015-16 में 'उदय योजना' के कार्यान्वयन के कारण अत्यधिक तेजी के साथ बढ़कर यह 27.4 प्रतिशत हो गया। 2020-21 में यह अनुपात बढ़कर 36.2 प्रतिशत हो गया, लेकिन उसके बाद से इसमें सतत् रुप से गिरावट आई जो 2023-24 में 26.5 प्रतिशत तक पहुंच गया। बिहार और उत्तर प्रदेश जैसे अन्य कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में, झारखंड राज्य को वित्त आयोग से एक अच्छे हस्तांतरण और संघीय अनुदानों के साथ खनिज राजस्व का लाभ भी प्राप्त होता है जिससे राज्य को अधिकांश वर्षों में राजस्व अधिशेष को कभी-कभी जीएसडीपी के 2 से 3 प्रतिशत की रेंज में बनाए रखने के लिए पर्याप्त राजस्व संसाधन मिलते हैं। झारखंड में राजकोषीय घाटा अधिकांश अन्य राज्यों की तुलना में अधिक अस्थिर रहा है, जो 2015-16 में 5.6 प्रतिशत से लेकर 2021-22 में कोई राजकोषीय घाटा ना होने तक रहा है।

5.67 भारत के बड़े राज्यों में तेलंगाना की प्रति व्यक्ति आय सर्वाधिक है। इस राज्य को वर्ष 2014-15 में शुरुआत में 18.7 प्रतिशत का कम ऋण-जीएसडीपी अनुपात विरासत में मिला। हालांकि, इस अनुपात में लगातार वृद्धि हुई और यह वर्ष 2019-20 में बढ़कर 25 प्रतिशत तक पहुंच गया और फिर यह वर्ष 2020-21 में बढ़कर 29.9 प्रतिशत तक पहुंच गया। अन्य राज्यों की तरह ही कोविड-19 के दौरान शिखर पर पहुंचने के बाद आगामी वर्षों में इसमें गिरावट देखी गई; तथापि यह अनुपात वर्ष 2011-12 से लगभग आठ प्रतिशत के बिंदु से अधिक बना रहा और वर्ष 2023-24 में यह 27.3 प्रतिशत रहा। समीक्षाधीन अवधि के दौरान केवल तीन अपवादों

को छोड़कर, तेलंगाना राज्य का खाता अधिशेष में ही रहा। तथापि, एक बार को छोड़ दें तो इसका राजकोषीय खाते का घाटा वर्ष 2015-16 के बाद से 3 प्रतिशत से अधिक ही रहा है।

5.68 उत्तर प्रदेश अपने स्वयं के कर राजस्व-जीएसडीपी अनुपात मामले में लगातार शीर्ष दो बड़े राज्यों में शामिल रहा है। इसके अलावा, दूसरा सबसे कम प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद और सबसे अधिक आबादी वाला राज्य होने के नाते, वित्त आयोग हस्तांतरण का सबसे बड़ा हिस्सा राज्य को प्राप्त होता है। ये दो कारक ही राज्य को राजस्व के मामले में आगे रखते हैं। इस पृष्ठभूमि में राज्य के ऋण-जीएसडीपी अनुपात को उच्च स्तर पर होने के रूप में वर्णित किया जा सकता है। समीक्षाधीन अवधि के दौरान, यह केवल तीन बार 2019-20 में 29.6 प्रतिशत और 2022-23 में 29.5 प्रतिशत के साथ 30 प्रतिशत के स्तर से नीचे रहा। कोविड-19 वर्ष 2020-21 के दौरान यह बढ़कर 34.0 प्रतिशत हो गया, लेकिन पुन: 2023-24 तक वापस घटकर 29.7 प्रतिशत हो गया। अपनी सुस्थिर राजस्व स्थिति को देखते हुए राज्य ने लगातार राजस्व अधिशेष प्रदर्शित किया है। वर्ष 2019-20 में यह जीएसडीपी के 4.0 प्रतिशत के साथ शिखर पर था। 'उदय योजना' के क्रियान्वयन से इसका राजकोषीय घाटा 2015-16 में बढ़कर 5.1 प्रतिशत और 2016-17 में 4.3 प्रतिशत रहा। इन वर्षों को हटा दें तो राजकोषीय घाटा केवल दो बार 3 प्रतिशत के आंकड़े को पार कर 2014-15 और 2023-24 में 3.2 प्रतिशत रहा।

5.69 2011-12 में गैर-एनईएच राज्यों में तमिलनाडु का ऋण-जीएसडीपी का अनुपात दूसरा सबसे कम था। हालांकि, जैसा कि छत्तीसगढ़ के मामले में हुआ था बाद के वर्षों में इस अनुपात में लगातार वृद्धि हुई और 2019-20 में यह 24.7 प्रतिशत तक पहुंच गया और तत्पश्चात यह 2020-21 में बढ़कर 31.0 प्रतिशत हो गया। 2023-24 में यह अनुपात 29.9 प्रतिशत था और तब से यह उच्च स्तर पर ही बना हुआ है। राज्य में वित्तीय वर्ष 2013-14 से लगातार राजस्व घाटा रहा है। 2016-17 को छोड़कर, 2018-19 तक इसका राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत से कम था, लेकिन उसके बाद से हर साल यह इस सीमा से अधिक रहा।

5.70 हाल ही के वर्षों तक बड़े राज्यों में हरियाणा में प्रति व्यक्ति आय सबसे अधिक थी। वर्तमान में यह तीसरे स्थान पर है। तमिलनाडु की तरह वर्ष 2011-12 में हरियाणा का ऋण-जीएसडीपी अनुपात 18.8 प्रतिशत था, जिसमें बाद के वर्षों में लगातार वृद्धि हुई, 2019-20 में यह 29.7 प्रतिशत तक पहुंच गया, 2020-21 में बढ़कर 33.5 प्रतिशत हो गया और पुन: 2023-24 में यह घटकर 30.5 तक प्रतिशत हो गया। समीक्षाधीन अवधि के दौरान राज्य में राजस्व घाटा चलता रहा जो तेरह वर्षों में से चार वर्षों में 2.3 प्रतिशत से अधिक था। तेरह वर्षों में से आठ वर्षों के दौरान राज्य ने 3 प्रतिशत या उससे अधिक का राजकोषीय घाटा भी वहन किया।

5.71 राजकोषीय स्थिति के संदर्भ में मध्य प्रदेश स्वयं के कर राजस्व-जीएसडीपी अनुपात में उत्तर प्रदेश के समान है, अपितु इसमें 2011-12 में 8.8 प्रतिशत से लेकर 2023-24 में 7.0 प्रतिशत तक गिरावट देखी गई। इसका ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2011-12 में 26.4 प्रतिशत से

गिरकर 2013-14 में 22.8 प्रतिशत हो गया, लेकिन बाद में इसमें वृद्धि हुई और यह 2020-21 में 32.6 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया। आगामी तीन वर्षों में यह अनुपात घटकर 30 प्रतिशत के दायरे में ही रहा और वित्तीय वर्ष 2023-24 में यह 30.7 प्रतिशत रहा। राज्य ने अपनी मजबूत राजस्व स्थिति के साथ तेरह वर्षों की समीक्षाधीन अवधि में से दो वर्षों (2019-20 और 2020-21) को छोड़कर बाकी सभी वर्षों के दौरान राजस्व अधिशेष को बनाए रखा। राजकोषीय घाटे के संबंध में, रिकॉर्ड अधिकतर मिला जुला रहा और तेरह वर्षों में से छः वर्षों में यह जीएसडीपी का 3.3 प्रतिशत या उससे अधिक रहा है।

5.72 जनसंख्या के संदर्भ में गोवा अभी तक सबसे छोटा गैर-एनईएच राज्य है और प्रति व्यक्ति आय के मामले में यह सबसे धनी है। स्वयं के कर राजस्व-जीएसडीपी अनुपात के रूप में राज्य का अपना कर राजस्व सर्वाधिक है और प्रति व्यक्ति के आधार पर यह गैर-एनईएच राज्यों में सर्वाधिक वित्त आयोग हस्तांतरण प्राप्त करता है। 2011-12 को छोड़कर इसका ऋण-जीएसडीपी अनुपात 26.1 और 36.3 प्रतिशत के बीच ही घटता- बढ़ता रहा। वित्तीय वर्ष 2023-24 में यह 31.9 प्रतिशत था। समीक्षाधीन तेरह वर्षों में से राज्य का नौ वर्षों में राजस्व अधिशेष रहा और दस वर्षों में राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत से कम रहा है।

5.73 एनईएच राज्यों की बात करें तो पहले प्रति व्यक्ति आय में तुलनात्मक रुप से समृद्ध तीन राज्यों सिक्किम, उत्तराखंड और हिमाचल प्रदेश पर विचार किया गया है। इन राज्यों की निकटता भारतीय बाजार से अधिक है और राज्य में अवस्थित औद्योगिक इकाइयों को केंद्र सरकार की कर रियायतों का पर्याप्त लाभ मिलता है। इन राज्यों में हाल के दशकों में आर्थिक वृद्धि हुई है और इनमें अपेक्षाकृत उच्च प्रति व्यक्ति आय रही है। देश में सिक्किम राज्य में प्रति व्यक्ति आय सर्वाधिक है। इसे प्रति व्यक्ति आधार पर वित्त आयोग से पर्याप्त हस्तांतरण भी मिलता है। 2019-20 तक इसका ऋण-जीएसडीपी अनुपात 20.8 प्रतिशत से 23.7 प्रतिशत की संकुचित सीमा में रहा। यह 2020-21 में बढ़कर 27.5 प्रतिशत हो गया और इसमें लगातार वृद्धि हुई और 2023-24 तक यह बढ़कर 32.7 प्रतिशत तक पहुंच गया। 2019-20 और 2020-21 को छोड़कर, समीक्षाधीन अवधि के दौरान सिक्किम का राजस्व शेष सकारात्मक रहा। राज्य का राजकोषीय घाटा 2018-19 तक 3 प्रतिशत से कम रहा। तथापि बाद के वर्षों में यह बहुत अधिक रहा है जो 2019-20 में 6.7 प्रतिशत और 2020-21 में 6.9 प्रतिशत और 2023-24 में 5.4 प्रतिशत तक पहुंच गया।

5.74 2018-19 से 2021-22 के अलावा, उत्तराखंड ने ऋण-जीएसडीपी अनुपात को 25 प्रतिशत से कम बनाए रखा। 2020-21 में 31.8 प्रतिशत के शिखर पर पहुंचने के बाद, अनुपात 2023-24 में घटकर 25.5 प्रतिशत रह गया। तेरह वर्षों की अवधि के अंतिम चार वर्षों का राजस्व अधिशेष बेहतर रहा है, जो 2023-24 में जीएसडीपी के 1.1 प्रतिशत से लेकर 2021-22 में 2.9 प्रतिशत तक है। 2014-15 से 2019-20 तक छह में से पांच वर्षों के दौरान इसका राजकोषीय

घाटा जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक रहा। तथापि, विगत चार वर्षों के दौरान, यह जीएसडीपी का 2.5 प्रतिशत या उससे कम रहा।

5.75 इसके विपरीत, समीक्षाधीन अवधि के दौरान हिमाचल प्रदेश का ऋण-जीएसडीपी का अनुपात 32 प्रतिशत से अधिक रहा है। कोविड-19 काल में वर्ष 2020-21 यह अनुपात तेजी से बढ़कर 45 प्रतिशत हो गया और हालांकि यह 2021-22 में गिरकर 40.8 प्रतिशत हो गया और 2022-23 में 42.7 प्रतिशत और 2023-24 में 42.8 प्रतिशत हो गया। 2021-22 की समाप्ति तक इससे पिछले कई वर्षों में राज्य ने अपने राजस्व अधिशेष को बनाए रखा हालांकि तेरह वर्षों की अवधि के अंतिम दो वर्षों में बड़े राजस्व घाटे का सामना करना पड़ा और 2022-23 में यह 3.3 प्रतिशत और 2023-24 में 2.6 प्रतिशत था। राज्य ने पिछले दो वर्षों में अपने राजकोषीय घाटे में भी तेजी से वृद्धि का सामना किया जो 2022-23 में 6.4 प्रतिशत और 2023-24 में 5.3 प्रतिशत तक पहुंच गया।

5.76 पूर्वोत्तर राज्यों में, असम जनसंख्या और जीएसडीपी दोनों में सबसे बड़ा है। आनुपातिक रूप से सभी एनईएच राज्यों की तुलना में इसका मैदानी क्षेत्र अधिकतम है। यह 2019-20 तक अधिकांश वर्षों के दौरान अपने ऋण-जीएसडीपी अनुपात को 20 प्रतिशत या उससे कम पर रखने में सक्षम था, लेकिन 2020-21 के बाद से यह बढ़कर 25-26 प्रतिशत के दायरे में पहुंच गया। इन बाद के वर्षों के दौरान, राज्य का राजकोषीय घाटा जीएसडीपी के 3.4 प्रतिशत या उससे उच्च स्तर तक बढ़ गया।

5.77 शेष छह पूर्वोत्तर राज्य- अरुणाचल प्रदेश, मेघालय, मणिपुर, मिजोरम, नागालैंड और त्रिपुरा- जनसंख्या और जीएसडीपी के मामले में छोटे हैं। वे वित्त आयोग हस्तांतरण और संघ के अंतरण पर भी बहुत अधिक निर्भर हैं। जैसा हमने पहले *चित्र 5.10* में देखा कि वर्ष 2023-24 में इन राज्यों की राजस्व प्राप्तियों का 79 प्रतिशत या उससे अधिक, हस्तांतरण और संघ अंतरण से आया। यह निर्भरता अरुणाचल प्रदेश के मामले में 87 प्रतिशत और मणिपुर में 90 प्रतिशत थी। जैसा कि तालिका 5.11 में दिखाया गया है, मिजोरम और त्रिपुरा को छोड़कर, शेष चार राज्यों का ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2023-24 में 40 प्रतिशत से अधिक था। 2011-12 में मिजोरम का ऋण-जीएसडीपी अनुपात 61.9 प्रतिशत था किन्तु राज्य ने इसमें लगातार कमी की और यह 2019-20 में 36.2 तक आ गया। 2020-21 में यह अनुपात दोबारा बढकर 41.8 प्रतिशत हो गया किन्तु राज्य ने बाद में इसमें कमी की। यह 2023-24 में यह 37.0 प्रतिशत पर रहा।

5.78 कोविड-19 महामारी के अलावा एक अन्य घटना जिसने राज्यों की ऋण स्थिति को उल्लेखनीय रूप से प्रभावित किया, वह 2015-16 और 2016-17 के दौरान 'उदय योजना' के तहत डिस्कॉम के ऋण का अधिग्रहण था। 'उदय योजना' का विकल्प चुनने वाले राज्यों- हिमाचल प्रदेश, हरियाणा, झारखंड, मध्य प्रदेश, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश ने एक अथवा दोनों वर्षों में अपनी ऋण स्थिति पर जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक का

प्रभाव प्रदर्शित किया। पंजाब के ऋण वितरण में 2015-16 में जीएसडीपी की 1.5 प्रतिशत और 2016-17 में 9.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई तथा ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2014-15 में 31.7 प्रतिशत, 2015-16 में 33.1 प्रतिशत तथा 2016-17 में यह बढ़कर 43.2 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार राजस्थान के मामले में, 'उदय' बॉन्ड जारी करने के परिणामस्वरूप 2014-15 में ऋण संवितरण में जीएसडीपी की 0.1 प्रतिशत से वृद्धि हुई, जो 2015-16 में 5.4 प्रतिशत और 2016-17 में 1.7 प्रतिशत हो गई। परिणामस्वरुप, ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2014-15 के 24.0 प्रतिशत से बढ़कर और 2015-16 में बढ़कर 30.8 प्रतिशत तथा 2016-17 में और अधिक वृद्धि के साथ 34.0 प्रतिशत हो गया। इन राज्यों में विद्युत क्षेत्र की कंपनियों द्वारा भारी मात्रा में ऋण का संचय, जो बजट से इतर देयताएं हैं, इन राज्यों की राजकोषीय स्थिरता के लिए एक चुनौती है।

निष्कर्षात्मक टिप्पणी : व्यापक दृष्टिकोण

5.79 इस अध्याय के विश्लेषण से पता चलता है कि समीक्षाधीन अवधि की शुरुआत में राज्यों में ऋण और घाटे का स्तर आज की तुलना में कम था। 'उदय योजना' के कार्यान्वयन और कोविड-19 महामारी की शुरुआत के साथ, राज्यों की वित्तीय स्थिति बिगड़ गई थी। बेशक, 'उदय योजना' के तहत पुनर्गठन ने केवल उस एक समस्या को स्पष्टीकृत किया जो पिछले कुछ वर्षों से सतह के नीचे पनप रही थी। कोविड-19 महामारी एक अप्रत्याशित और अपरिहार्य झटका था। हालांकि केंद्र सरकार ने इस झटके का मुख्य आघात झेला परन्तु राज्य राजकोषीय घाटे और ऋण पर इसके हानिकारक प्रभावों से मुश्किल से ही बच पाए। समग्र रूप से राज्यों द्वारा महामारी के बाद घाटे और ऋण को नियंत्रित करने के लिए ठोस प्रयास किया गया है। राज्यों का संयुक्त ऋण 2020-21 में जीडीपी के 29.3 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 26.4 प्रतिशत रह गया। इसके अलावा जीएसटी की शुरुआती कठिनाईयों से उबरने से आशा जगी और आगामी वर्षों में जीडीपी के अनुपात में राजस्व बढ़ने का संकेत मिला। राज्य एआई और अन्य साधनों के उपयोग करके एसजीएसटी संग्रह में बढ़ाकर अपने लाभों में तेजी ला सकते हैं। राज्य नीति और प्रशासनिक दोनों स्तरों पर अपनी कर प्रणाली में सुधार के माध्यम से राजकोषीय सुदृढ़ीकरण में भी योगदान दे सकते हैं।

5.80 अत्यधिक उच्च प्रतिबद्ध व्यय वाले राज्यों को अपने व्यय में भविष्य के विस्तार को कम रखने के प्रयासों पर विशेष ध्यान देना होगा, ताकि व्यय की दरों में वृद्धि नॉमिनल जीएसडीपी में वृद्धि दर से कम रहें। इसलिए कार्मिक बढ़ाने, जिसमें शिक्षक और प्रशासनिक कर्मचारी भी सम्मिलित हैं, में सावधानी बरतने की आवश्यकता हो जाती है। विद्युत क्षेत्र में उच्च वाणिज्यिक हानियों से जूझ रहे राज्यों को इन्हें नियंत्रित करने के उद्देश्य से किए गए सुधारों पर गंभीरता से विचार करना चाहिए। इन सुधारों में डिस्कॉम का निजीकरण, राज्य

विद्युत विनियामक आयोगों का सुदृढ़ीकरण करना और लाभप्रद डिस्कॉम वाले राज्यों के द्वारा अपनाई गई सर्वोत्तम नीतियों को लागू करना शामिल है। सब्सिडी और अंतरण के विस्तार को रोकने के लिए भी प्रयास किए जाने की आवश्यकता है, विशेष रूप से उनको जो स्थायी व्यय देनदारियों को पैदा करते हैं। इसका कोई फर्क नहीं पड़ता कि कोई लाभकारी योजना कितनी आकर्षक है, सब योजनाओं की राजकोषीय लागत होती है। इन आयामों में विवेकशीलता ही राजकोषीय स्थिरता सुनिश्चित करते हुए आर्थिक वृद्धि और विकास के लिए संसाधनों का ताला खोलेगी।

5.81 राज्यों की समग्र वित्तीय तस्वीर कुछ चिंताएं बढ़ाती है लेकिन यह भयावह नहीं है। जब हम राज्यों को अलग-अलग देखते हैं तो और अधिक गंभीर कमियां सामने आती हैं। कुछ राज्यों में उच्च ऋण-जीएसडीपी अनुपात, अवसंरचना निर्माण और अन्य विकासात्मक व्यय के लिए राजकोषीय संसाधनों की उपलब्धता को सीमित करता है। इससे विकास और राजस्व सृजन दुर्बल होता है। इस 'उच्च ऋण- कम वृद्धि- कम राजस्व- उच्च ऋण' के दुष्चक्र को केवल अधिक कर राजस्व प्राप्त करने के प्रयास और बेहतर व्यय अनुशासन के माध्यम से ही तोड़ा जा सकता है। हस्तांतरण और वित्त आयोग अनुदान एवं संघ अंतरण केवल समस्या को कम करने में सहायता कर सकते हैं क्योंकि उनकी स्पष्ट सीमा यह है कि एक राज्य को किए गए बड़े वित्तीय संसाधनों के प्रावधान की भरपाई अन्य राज्यों अथवा केंद्र सरकार के प्रावधानों को कम कर के ही संभव है।

❑❑❑

6 अनुशंसा अवधि के दौरान संघ का वित्त: एक आकलन

6.1 विगत वर्षों में राजकोषीय रुझानों की समीक्षा करने के बाद, अब हम 2026-27 से 2030-31 तक की अनुशंसा अवधि के दौरान संघ के वित्त का आकलन करेंगे। इस अध्याय में हम संघ की और अध्याय 9 में राज्यों की व्यय आवश्यकताओं और राजस्व की संभावनाओं का आकलन करेंगे। ये सभी संयुक्त रूप से, ऊर्ध्वाधर (वर्टीकल) हस्तांतरण में विभाज्य पूल में संघ और राज्यों की हिस्सेदारी, क्षैतिज (हॉरिजॉन्टल) हस्तांतरण में 28 राज्यों में से प्रत्येक के हिस्से और संघ से राज्यों को वितरित किए जाने वाले अनुदान का आधार बनते हैं।

6.2 9वें वित्त आयोग को छोड़कर 7वें से 15वें वित्त आयोगों (एफसी) के विचारार्थ विषयों (टीओआर) में विशेष रूप से यह अपेक्षा की गई थी कि वे अपनी सिफारिशें देते समय केंद्र सरकार की आवश्यकताओं और संसाधनों को ध्यान में रखें। हालांकि वर्तमान आयोग के टीओआर में यह निर्देश नहीं दिया गया है, फिर भी इस तरह के आकलन के आधार पर अपनी सिफारिशें देना तर्कसंगत है।

केंद्र सरकार का दृष्टिकोण

6.3 केंद्र सरकार ने अक्टूबर 2024 से मई 2025 तक हमारे समक्ष टीओआर के विभिन्न पहलुओं को शामिल करते हुए चार प्रारंभिक प्रस्तुतियाँ दीं। इसके बाद केन्द्रीय मंत्रालयों के साथ परामर्श करने के उपरांत जुलाई 2025 में एक समेकित ज्ञापन प्रस्तुत किया गया। ज्ञापन में अर्थव्यवस्था की स्थिति पर केंद्र सरकार का दृष्टिकोण साझा किया गया और 2047 तक एक विकसित अर्थव्यवस्था बनने के अपने लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए देश के सार्वजनिक वित्त को पुनर्गठित करने की आवश्यकता पर बल दिया।

6.4 अपने प्रस्तुतिकरण में, संघ ने सतत रूप से तीव्र विकास के लिए प्रतिबद्ध रहते हुए व्यय की बेहतर गुणवत्ता के माध्यम से राजकोषीय समेकन के प्रति अपनी प्रतिबद्धता पर बल दिया है। इसमें मुख्य रूप से पूंजीगत व्यय के माध्यम से राजकोषीय प्रोत्साहन के प्रावधान की आवश्यकता, राष्ट्रीय विकास प्राथमिकताओं को बढ़ावा देने के लिए संसाधनों के इष्टतम आवंटन और सामाजिक सुरक्षा के दायरे को मजबूत करने की प्राथमिकताओं पर प्रकाश डाला गया है। इन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रौद्योगिकी की प्रभावन क्षमता, राज्यों के साथ साझेदारी और राजकोषीय उपायों की आर्थिक दृढ़ता को बढ़ाने पर केंद्रित उपायों को लागू करना होगा। ज्ञापन में उल्लेख किया गया है कि अपर्याप्त शुद्ध राजस्व प्राप्तियां वर्तमान में राजकोषीय समेकन के संघ के प्रयासों को बाधित करती हैं। वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण और अनुदानों से शुद्ध राजस्व में अनुचित रूप से कमी आ रही है और यह विशेषकर 14वें वित्त आयोग द्वारा राज्यों को हस्तांतरण में भारी वृद्धि किए जाने के कारण हुआ है।

6.5 केंद्र सरकार ने इस आयोग से आग्रह किया है कि वह अपने आकलन में केंद्र सरकार के अनिवार्य व्ययों जैसे ब्याज भुगतान, राष्ट्रीय रक्षा और सुरक्षा पर व्यय तथा देश के सभी नागरिकों के लिए मूलभूत सुविधाओं के प्रावधान को शामिल करे। ज्ञापन में यह भी कहा गया है कि आकलन में केंद्र सरकार के लिए पर्याप्त मात्रा में वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराए जाने चाहिए ताकि वर्तमान में मौजूद असंतुलन को ठीक किया जा सके। ज्ञापन विशेष रूप से इस बात पर जोर देता है कि इस आयोग के पूर्वानुमानों में रक्षा व्यय के लिए संघ की बढ़ती आवश्यकताओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

6.6 ज्ञापन में प्रस्तुत किए गए संघीय वित्त के अनुमान राजकोषीय समेकन पथ का अनुसरण करते हैं जिसे संघ ने अपनी मध्यावधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) और 2025-26 के संघीय बजट के कार्यनीति वक्तव्य में अपनाया है। हालांकि यह राजस्व और राजकोषीय घाटे के लिए विशिष्ट अनुमान प्रदान नहीं करता है, तथापि ज्ञापन में अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष 2030-31 में संघ की बकाया देनदारियों को जीडीपी के 49.5 प्रतिशत रहने के अंतिम लक्ष्य का उल्लेख किया गया है। केंद्र सरकार ने अनुशंसा अवधि के दौरान नॉमिनल सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) में लगभग 11 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि का अनुमान लगाया है। इस अवधि के लिए सकल कर राजस्व में उछाल 12.1 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर के साथ 1.1 अनुमानित है। गैर-कर राजस्व जीडीपी का 1.2 प्रतिशत होने का अनुमान लगाया गया है और गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों में किसी वृद्धि की परिकल्पना नहीं की गई है।

6.7 व्यय के संदर्भ में, विशेषकर वर्तमान में भारत को एक महत्वपूर्ण पड़ाव पर देखते हुए प्रस्तुतिकरण में विशेष रूप से रक्षा क्षेत्र को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई है। तदनुसार, रक्षा, सीमा सुरक्षा और आंतरिक सुरक्षा पर संयुक्त रूप से राजस्व और पूंजीगत व्यय अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष में जीडीपी के 2.2 प्रतिशत तक पहुंचने का अनुमान है। समग्र पूंजीगत व्यय (रक्षा सहित) 2030-31 में जीडीपी का 3.3 प्रतिशत रहने का अनुमान है, जिसमें अवसंरचना में

निवेश पर ध्यान केंद्रित किया गया है, जबकि 2023-24 में यह 3.2 प्रतिशत था। अनुशंसा की अवधि के दौरान राजस्व व्यय में लगभग 10 प्रतिशत की दर से वृद्धि होने का अनुमान है। यह मुख्यत: प्रतिबद्ध व्यय और केंद्र प्रायोजित और केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं के माध्यम से विकासात्मक प्राथमिकताओं पर ध्यान केंद्रित करने के कारण है। इन अनुमानों के साथ, संघ का बकाया ऋण-जीडीपी अनुपात 2025-26 में 55.1 प्रतिशत से घटकर 2030-31 में 49.5 प्रतिशत होने का अनुमान है।

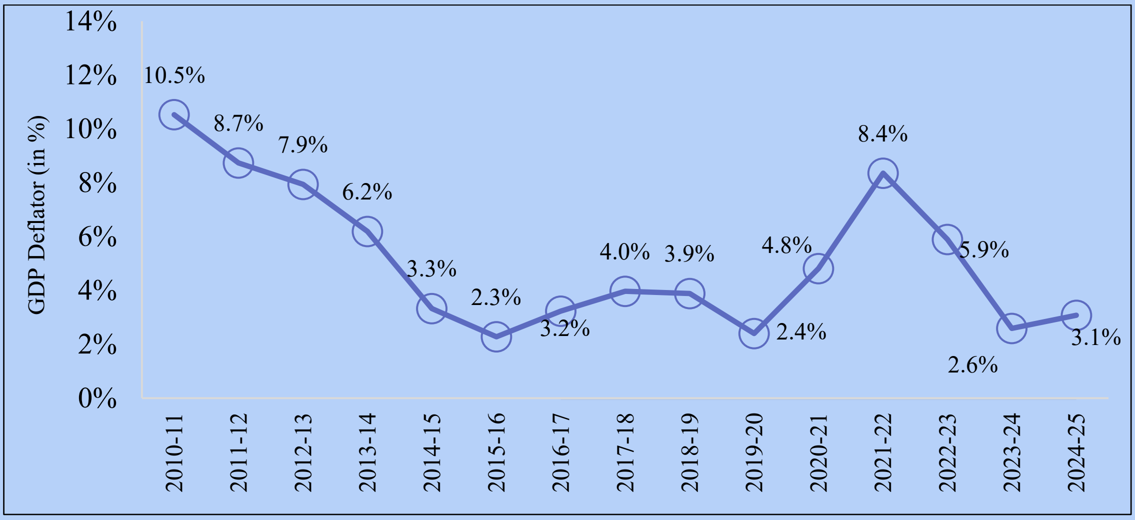
आर्थिक दृष्टिकोण

6.8 कोविड-19 महामारी के बाद के वर्षों में, वास्तविक जीडीपी 2020-21 में -5.8 प्रतिशत की ऋणात्मक वृद्धि से बढ़कर अगले चार वर्षों में औसतन 8.2 प्रतिशत वृद्धि के साथ अर्थव्यवस्था तेज विकास की ओर लौटी है। 2020-21 में नॉमिनल जीडीपी में -1.2 प्रतिशत की गिरावट आई और 2021-22 से 2024-25 (अनंतिम) के दौरान वार्षिक औसत 13.7 प्रतिशत दर्ज किया गया।

6.9 हमें अपने आधार वर्ष 2025-26 और अनुशंसा अवधि 2026-27 से 2031-32 के लिए नॉमिनल जीडीपी के अनुमानों की आवश्यकता है। 2025-26 के अनुमान अभ्यास के लिए एक डायनामिक फैक्टर मॉडल (डीएफएम) का उपयोग किया है जिसमें 2005-06 से 2024-25 तक के दीर्घकालिक संकेतक शामिल हैं। 2026-27 से 2030-31 की अवधि के लिए हमने वार्षिकीकृत प्रमुख संरचनात्मक समष्टि आर्थिक वेरिएवल का उपयोग करते हुए एक वेक्टर ऑटो-रिग्रेसिव (वीएआर) मॉडल के माध्यम से जीडीपी का अनुमान लगाया है। मॉडल का चयन स्थिरता परीक्षण, क्रमिक सहसंबंध के नैदानिक अध्ययन, इष्टतम अंतराल मानदंड और आर्थिक सिद्धांत पर आधारित है। मॉडल द्वारा अनुमानित नॉमिनल जीडीपी विकास दर 2025-26 के लिए 11.4 प्रतिशत है और 2026-27 से 2030-31 के वर्षों के लिए 11.7 से 11.9 प्रतिशत के बीच है। ये परिणाम आंशिक रूप से 2010-14 के दौरान जीडीपी अपस्फीतिकारक (डिफ्लेटर) में उच्च वृद्धि से प्रभावित हैं (*चित्र 6.1*)।

6.10 हमने देखा है कि वित्त मंत्रालय ने वर्ष 2025-26 के अपने बजट में 10.1 प्रतिशत की नॉमिनल जीडीपी वृद्धि दर का अनुमान लगाया है। यह देखते हुए कि 2010-14 के दौरान जीडीपी अपस्फीतिकारक में उच्च वृद्धि के कारण हमारे मॉडल पूर्वानुमान उच्च स्तर पर थे, उचित विचार-विमर्श के बाद, हमने अपने आधार वर्ष 2025-26 के लिए मंत्रालय की नॉमिनल जीडीपी वृद्धि दर को अपनाया। इसके अलावा, 2012-13 से 2023-24 की अवधि के दौरान नॉमिनल जीडीपी में 11 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर दर्ज की गई है, जो कि मंत्रालय द्वारा 2026-27 से 2030-31 के वर्षों के लिए अपने अनुमानों में अपनाई गई वृद्धि दर भी है। इन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए, हमने अनुशंसा अवधि के लिए भी 11 प्रतिशत की नॉमिनल जीडीपी वृद्धि दर तय की है।

चित्र 6.1 जीडीपी अपस्फीतिकारक की वृद्धि दर



स्रोत: सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई) के नॉमिनल और वास्तविक जीडीपी के प्रकाशित आंकड़ें

आधार वर्ष के अनुमान और आकलन के मानदंड

6.11 संघ के 2025-26 के बजट में, केंद्र सरकार ने विकासात्मक प्राथमिकताओं और राजकोषीय विवेक की अनिवार्यताओं के बीच संतुलन बनाकर राजकोषीय समेकन के लिए अपनी प्रतिबद्धता दोहराई है। इस दृष्टिकोण के तहत, केंद्र सरकार ने इस आयोग की अनुशंसा अवधि के लिए राजकोषीय समेकन हेतु मार्ग प्रशस्त किया है। संघ और राज्यों के वित्त की हमारी समीक्षा ने हमारे आकलन को समृद्ध बनाया है, जो इन विकास की प्राथमिकताओं को कम किए बिना राजकोषीय संतुलन को बहाल करने के लिए एक मार्गदर्शक मार्ग निर्धारित करके इस संतुलन को बनाने का प्रयास करता है। इसके साथ ही हमने सरकार के दोनों स्तरों पर व्यय का अनुमान लगाते समय एक रूढ़िवादी दृष्टिकोण अपनाया है ताकि खर्च के विकल्पों में राजकोषीय अनुशासन के महत्व को रेखांकित किया जा सके और लोकलुभावन उपायों की प्रवृत्ति से बचा जा सके।

6.12 हमने अनुशंसा अवधि हेतु अपने अनुमान लगाने के लिए 2025-26 को आधार वर्ष चुना है। इस वर्ष के बजट अनुमान (बीई), जैसा कि संघीय बजट 2025-26 में प्रस्तुत किया गया है, को इस अभ्यास के लिए प्रारंभिक बिंदु के रूप में लिया गया है। आवश्यकतानुसार, ये समायोजन इन अनुमानों के राजस्व पक्ष में किए जाते हैं, जैसा कि निम्नलिखित पैराग्राफ में विस्तार से बताया गया है। 2011-12 से 2024-25 संघ वित्त के आकलन में वृद्धि और उछाल की संदर्भ अवधि है। जैसा कि पहले ही उल्लेख किया गया है, नॉमिनल जीडीपी को पांच वर्षों के लिए प्रत्येक वर्ष 11.0 प्रतिशत की दर से बढ़ने का अनुमान है। 2026-27 से 2030-31 की अवधि के लिए मूल्यांकन की गई बकाया देनदारियों पर ब्याज की प्रभावी दर लागू करके ब्याज भुगतान की गणना की जाती है। राजस्व और व्यय के आकलन के आधार पर राजस्व घाटे का अनुमान लगाया गया है। चूंकि संघ के वित्त में संतुलन को यथार्थवादी और प्राप्त करने योग्य तरीके से

बहाल करना हमारे प्राथमिक उद्देश्यों में से एक है, इसलिए हमने राजकोषीय घाटे का एक ऐसा मार्ग निर्धारित किया है जो हमारी सिफारिशों की अवधि के अंतिम वर्ष, 2030-31 में इसे सकल घरेलू उत्पाद के 3.5 प्रतिशत तक ले आयेगा।

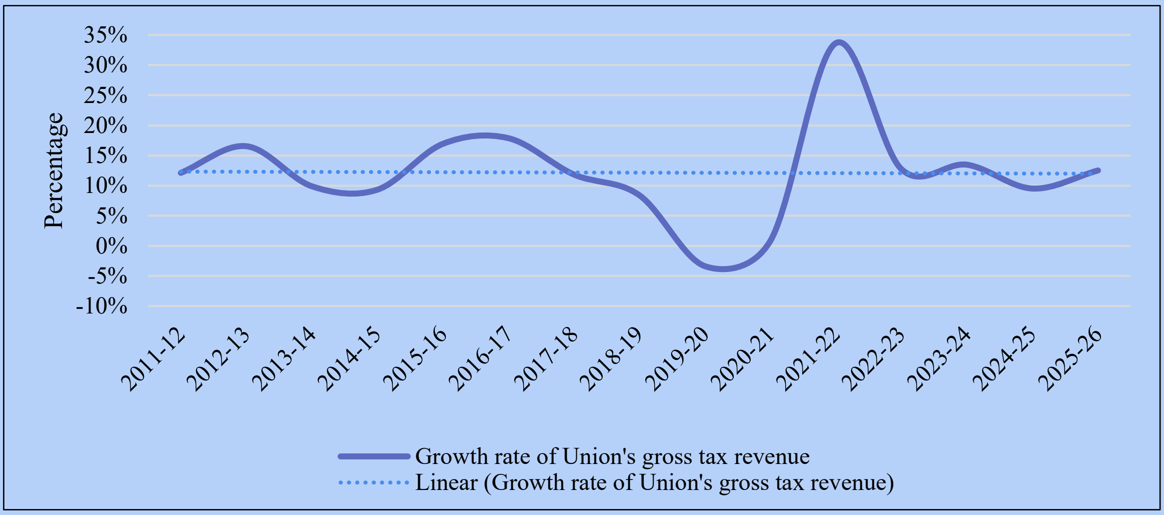
राजस्व का आकलन

6.13 जैसा कि अध्याय 4 में स्पष्ट किया गया है, संघ के राजस्व में राजस्व खाते में कर और गैर-कर प्राप्तियां तथा पूंजीगत खाते में गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां शामिल हैं। कर राजस्व, संघ के कुल राजस्व का बड़ा हिस्सा है और राज्यों के वित्त के आकलन के लिए भी महत्वपूर्ण है, क्योंकि संघ के करों की शुद्ध आय में राज्यों की हिस्सेदारी राज्यों के राजस्व का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है।

कर राजस्व

6.14 2011-12 से 2024-25 की अवधि के लिए 0.87 के उछाल के साथ संघ के सकल कर राजस्व में 12.1 प्रतिशत की औसत वार्षिक दर से वृद्धि हुई जैसा कि *चित्र 6.2* में देखा जा सकता है। राजस्व की चरम और विलक्षण प्रकृति होने के कारण यदि हम कोविड-19 महामारी के प्रभाव के वर्षों को हटाकर देखे तो सकल कर की औसत वार्षिक वृद्धि दर 11.3 प्रतिशत है और उछाल 0.93 है। यह ध्यान देने योग्य है कि इस अवधि के दौरान कर प्रणाली में अभूतपूर्व बदलावों जैसे वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) की शुरुआत, कार्पोरेट कर युक्तिकरण तथा 2019-20 की आर्थिक मंदी के कारण भी कर राजस्व में उल्लेखनीय परिवर्तन हुआ। इन तथ्यों के आलोक में, करों में वृद्धि और उछाल पहले कि अपेक्षा अधिक रहा है। हम मानते हैं कि ये परिवर्तन अब स्थिर हो गए हैं और इस अनुशंसा अवधि के दौरान केंद्रीय कर राजस्व में अधिक उछाल होगा।

चित्र 6.2 संघ के सकल कर राजस्व की वार्षिक वृद्धि दर



स्रोत: संघीय बजट

6.15 दर परिवर्तन और महामारी के पश्चात कार्पोरेट कर राजस्व के स्थिरीकरण और सुधार को ध्यान में रखते हुए इस स्रोत से राजस्व 1.1 की उछाल के साथ बढ़ने की कल्पना की गई है। संघीय बजट 2025-26 में व्यक्तिगत आयकर दाताओं को राहत देने के लिए कुछ उपायों की घोषणा की गई थी। इन फैसलों से संग्रह में गिरावट आने की संभावना है। तदनुसार, हमने प्रत्यक्ष करों से आधार वर्ष राजस्व में एकमुश्त अधोगामी संशोधन किए हैं जो बजट अनुमानों में किए गए प्रावधानों के अतिरिक्त हैं। इस समायोजित अनुमान के अनुसार व्यक्तिगत आयकर और अन्य प्रत्यक्ष करों से राजस्व में वृद्धि के लिए 1.1 के उछाल का अनुमान लगाया गया है।

6.16 अप्रत्यक्ष करों में, अनुशंसा अवधि के दौरान प्रत्याशित प्रमुख नीतिगत परिवर्तन 2025-26 में जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर की समाप्ति है। अनुशंसा अवधि के लिए यह मान लिया गया है कि जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर को केंद्रीय वस्तु और सेवा कर (सीजीएसटी) और राज्य वस्तु और सेवा कर (एसजीएसटी) में आधा-आधा मिला दिया जाएगा। तदनुसार, सीजीएसटी से राजस्व की पहले वर्ष के लिए पुनर्गणना की गई और इसमें शेष अनुशंसा अवधि के लिए लगभग 12 प्रतिशत की दर से बढ़ने का अनुमान है जो 1.1 की उछाल के अनुरूप है। मौजूदा रुझानों को देखते हुए शेष अप्रत्यक्ष करों में आंशिक रूप से कम दरों पर वृद्धि का अनुमान लगाया गया है।

6.17 इस आकलन के साथ कि अनंतिम लेखों के अनुसार संघ का सकल कर राजस्व 2024-25 में सकल घरेलू उत्पाद के 11.5 प्रतिशत से बढ़कर अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष में 12 प्रतिशत होने की उम्मीद है। इसमें ऋण और जीडीपी अनुपात का स्तर 2007-08 में प्राप्त किए गए उच्चतम स्तर के करीब आने की संभावना है।

6.18 संघ के शुद्ध कर राजस्व का अनुमान लगाने के लिए, हमने बजट अनुमानों में सकल कर राजस्व के विभाज्य और गैर-विभाज्य भागों के समान मिश्रण को मान लिया है, जिसमें जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर को सीजीएसटी और एसजीएसटी में समान अनुपात में विलय करने के लिए समायोजन किया गया है।

गैर-कर राजस्व

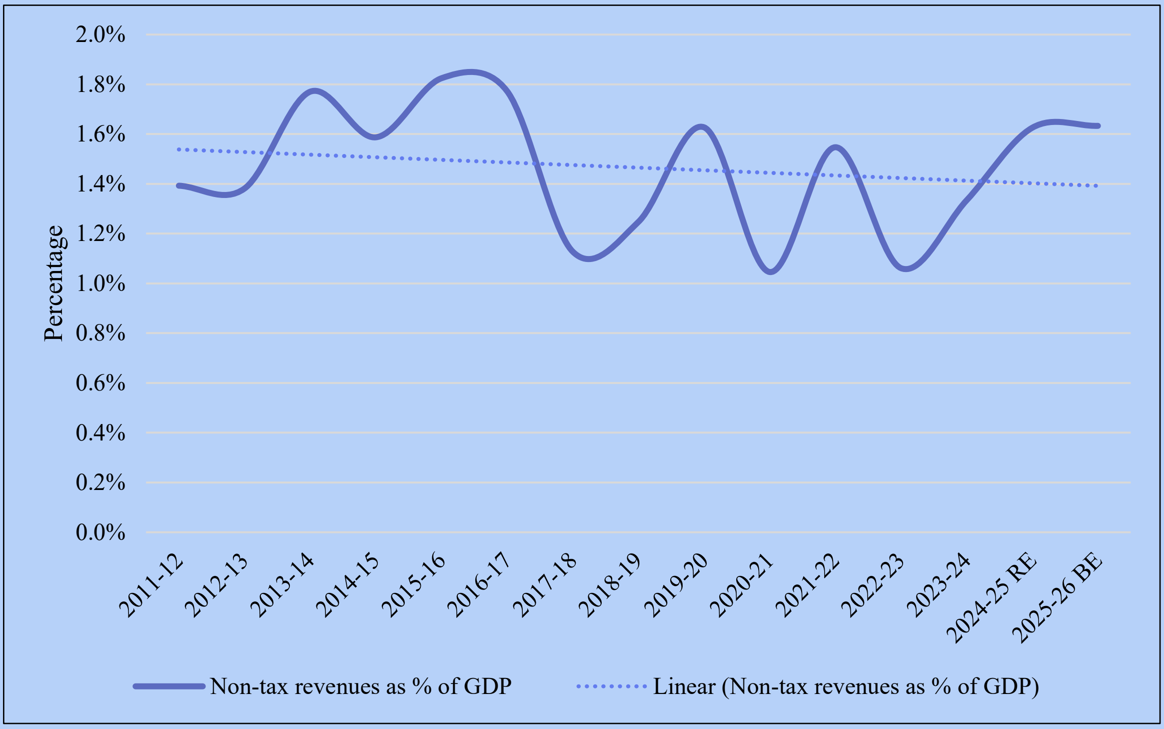
6.19 2011-12 से 2024-25 तक संघ के गैर-कर राजस्व से वार्षिक औसत प्राप्ति जीडीपी का 1.5 प्रतिशत रही जैसा कि *चित्र 6.3* में दर्शाया गया है। इस श्रेणी में सबसे बड़ा योगदान भारतीय रिजर्व बैंक से केंद्र सरकार को अधिशेष का हस्तांतरण रहा है। समीक्षा अवधि के दौरान इसमें पर्याप्त विचलन रहा है जो जीडीपी के 0.1 प्रतिशत (2022-23 में) से लेकर जीडीपी के 0.7 प्रतिशत (2019-20 में) तक है। पूर्व में राजस्व के इस स्रोत में बहुत अधिक उतार-चढाव और गैर कर राजस्व में इसकी प्रधानता के मद्देनजर आरबीआई से लाभांश का आकलन करते समय आधार वर्ष में पर्याप्त समायोजन किया गया है। यह अनुशंसा अवधि के दौरान इस

राजस्व में अचानक गिरावट से उत्पन्न जोखिमों को कम करेगा और गैर-कर राजस्व सग्रंह को परिणामी असर से सुरक्षा प्रदान करेगा।

6.20 जैसा कि अध्याय 4 में चर्चा की गई है, संघ के गैर-कर राजस्व में अन्य प्रमुख योगदानकर्ता आर्थिक सेवाओं से प्राप्तियां हैं जो दूरसंचार, बिजली, सड़क और राजमार्ग जैसे क्षेत्रों से आती हैं। केंद्रीय मंत्रालयों के साथ हुए हमारे परामर्श के दौरान, दूरसंचार विभाग ने हमें हाल ही में किए गए नीतिगत परिवर्तनों और सकल राजस्व पर असर के बारे में जानकारी दी। ये बदलाव 2025-26 से राजस्व को स्थिर करेंगे और यह सुनिश्चित करेंगे कि संघ के गैर-कर राजस्व में अचानक कोई उछाल अथवा गिरावट न हो। हमने इस क्षेत्र से राजस्व का आकलन करते समय इस कारक को ध्यान में रखा है।

6.21 गैर-कर राजस्व की अन्य सभी मदों के लिए वृद्धि का अनुमान हालिया प्रवृत्ति पर आधारित है। चूंकि अवसंरचना क्षेत्र मुख्य रूप से गैर-कर स्रोतों से राजस्व प्रभावित करता है इसलिए हमने यह सुनिश्चित किया है कि उनके लिए हमारा आकलन अर्थव्यवस्था के लिए कल्पित वृद्धि प्रक्षेप पथ (ट्रेजेक्टरी) के अनुरुप हो। इन अनुमानों के आधार पर, संघ का समग्र गैर-कर राजस्व जीडीपी के समान दर से बढ़ना कल्पित है और अनुशंसा अवधि के दौरान इसका अनुपात जीडीपी के लगभग 1.2 प्रतिशत पर स्थिर रहेगा।

चित्र 6.3 संघ के गैर-कर राजस्व में प्रवृत्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: संघीय बजट

6.22 संघ के कर और गैर-कर राजस्व के लिए किए गए अनुमान संतुलित हैं और संघ द्वारा दी गई प्रस्तुतियों के अनुरूप हैं। यह सतर्क दृष्टिकोण हमें एक यथार्थवादी राजकोषीय समेकन रोडमैप की रुपरेखा तैयार करने में मदद करता है। साथ ही, यह राज्य वित्त के हमारे आकलन को संतुलित बनाने में सहायता करता है। यह आने वाले वर्षों में किए जाने वाले कर सुधारों के स्थिरीकरण और कर संरचनाओं के युक्तिकरण के लिए भी गुंजाइश छोड़ता है। तथापि वास्तविक राजस्व संग्रह में उर्ध्वाधर बढ़त की सम्भावना है जिसका उल्लेख हमने अध्याय 4 में अपनी समापन टिप्पणियों में किया है। प्रत्यक्ष कर नीतियों में बदलाव के प्रोत्साहन के साथ-साथ डिजिटलीकरण पर जोर देने के फलस्वरुप स्वैच्छिक अनुपालन में वृद्धि और इसके स्थिरीकरण के बाद से जीएसटी संग्रह में बड़ा उछाल देखने के उपरांत कर राजस्व में वृद्धि की यह उम्मीद उचित है। गैर-कर राजस्व के मामले में भी विशेष रूप से पिछले कुछ समय में अवसंरचना में किए गए निवेश के परिणामस्वरुप भी अतिरिक्त राजस्व संग्रह की सम्भावना है।

गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां

6.23 संघ के लिए गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों के दो स्रोत ऋण व अग्रिमों की वसूली (अधिकांश राज्य सरकारों से), और विविध पूंजी प्राप्तियां (जिसमें विनिवेश से प्राप्तियां शामिल हैं) हैं। जब से संघ द्वारा राज्यों को बाह्य सहायता के रूप में उधार देना सीमित कर दिया गया है तब से ऋणों व अग्रिमों की वसूली से प्राप्तियां एक बहुत छोटा घटक बन गई हैं। 2020-21 में केंद्र सरकार ने पूंजीगत निवेश के लिये विशेष प्रोत्साहन योजना (एसएएससीआई) की शुरूआत की जिसके तहत राज्यों को ब्याज-मुक्त ऋण वितरित किए जा रहे हैं जिन्हें पचास वर्षों के उपरांत चुकाया जाना है। इन ऋणों की वसूली की अवधि हमारी अनुशंसा अवधि के बाद की है।

6.24 विनिवेश से प्राप्तियों में अतीत में कोई स्पष्ट प्रवृत्ति दिखाई नहीं देती है क्योंकि ये प्राप्तियां लेन-देन की प्रकृति के कारण रुक-रुक कर होती हैं। यद्यपि केंद्र सरकार ने विनिवेश के बेहतर लक्ष्य प्राप्त करने के लिए रोडमैप का लगातार अनुसरण किया है, परंतु पिछले कुछ वर्षों में विनिवेश से प्राप्त आय में कमी आई है। जैसा कि अध्याय 4 में उल्लेख किया गया है, केंद्र सरकार ने संघीय बजट में विनिवेश लक्ष्य निर्धारित करने की व्यवस्था समाप्त कर दी है। केंद्र सरकार ने अपने ज्ञापन में यह उल्लेख किया है कि विनिवेश प्राप्तियों से सतत वार्षिक वृद्धि की उम्मीद नहीं की जा सकती क्योंकि विनिवेश के लिए उपलब्ध सार्वजनिक क्षेत्र की इक्विटी की मात्रा सीमित है। अध्याय 15 में हमने सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों से संबंधित मुद्दे का अधिक विस्तार से विश्लेषण किया है और अनुशंसा की है कि विनिवेश नीति को सक्रिय रूप से आगे बढ़ाया जाना चाहिए। तदनुसार, हमने इस स्रोत से राजस्व संग्रहण की अधिक आवश्यकता को देखते हुए अनुशंसा अवधि हेतु गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के लिए 11 प्रतिशत की समग्र वृद्धि का अनुमान लगाया है।

व्यय का आकलन

6.25 व्यय के अनुमानों के प्रति हमारा दृष्टिकोण द्वि-आयामी है। एक ओर हमने राजस्व व्यय के एक बडे हिस्से के प्रति रूढ़िवादी दृष्टिकोण अपनाया है। दूसरी ओर, हमने राजकोषीय समेकन के समग्र उद्देश्य के भीतर पूंजीगत व्यय में वृद्धि और केन्द्र सरकार के लिए अपने संवैधानिक कार्यों को पूरा करने तथा अपने विकासात्मक दायित्वों का निर्वहन करने के लिए व्यय हेतु पर्याप्त स्थान छोड़ा है। इसलिए यह आकलन संघ की प्रतिबद्ध देयताओं, सातवीं अनुसूची में सूचीबद्ध इसके दायित्वों तथा विभिन्न योजनाओं के तहत राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को अनुदान और हस्तांतरण के माध्यम से राष्ट्रीय हितों को आगे बढ़ाने में इसकी भूमिका को ध्यान में रखते समय बेहतर व्यय सुनिश्चित करता है।

राजस्व व्यय

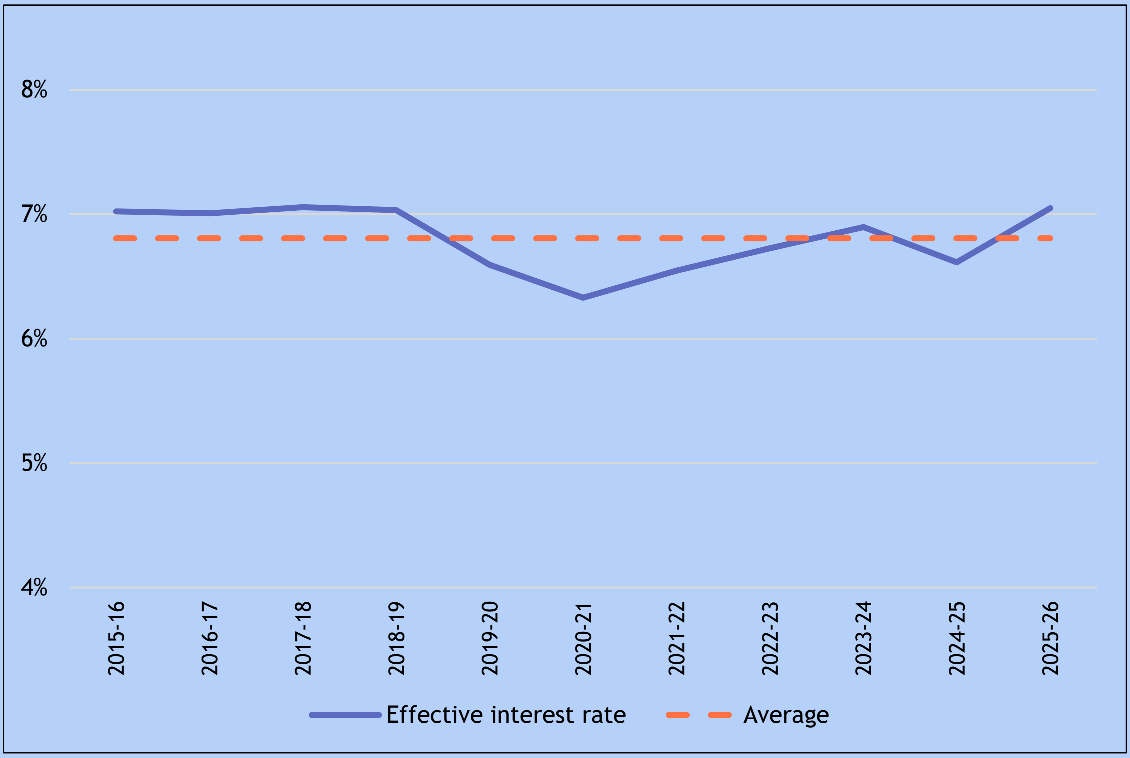
6.26 महामारी के बाद, संघ का राजस्व व्यय 2020-21 में सकल घरेलू उत्पाद के 15.5 प्रतिशत से घटकर 2024-25 के अनंतिम लेखों के अनुसार 10.9 प्रतिशत हो गया जो एक उत्साहजनक प्रवृत्ति है। इससे राजस्व घाटा 2020-21 में सकल घरेलू उत्पाद के 7.3 प्रतिशत से घटकर 2024-25 में सकल घरेलू उत्पाद का 1.7 प्रतिशत हो गया है। ब्याज भुगतान, रक्षा, पेंशन, पुलिस, सब्सिडी और राज्यों को अनुदान केंद्र के राजस्व व्यय का 85 प्रतिशत हैं। हमने इन्हें पृथक-पृथक से और शेष को समग्र में अनुमानित किया है।

ब्याज भुगतान

6.27 ब्याज भुगतान संघ के लिए राजस्व व्यय की प्रमुख मदों में से एक है जो कि पिछले कुछ वर्षों में कुल राजस्व व्यय में इसकी हिस्सेदारी 22-30 प्रतिशत के बीच रही है। महामारी के दौरान हुए उच्च घाटे के कारण ब्याज भुगतान 2019-20 में यह सकल घरेलू उत्पाद के 3.0 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 3.5 प्रतिशत तक पहुंच गया। केंद्र सरकार ने आधार वर्ष के लिए जीडीपी के 3.5 प्रतिशत पर ब्याज भुगतान का अनुमान लगाया है। हमारे आकलन के अनुसार, राजकोषीय घाटे और बकाया ऋण में कमी के परिणामस्वरूप ब्याज भुगतान पर व्यय में कमी आनी चाहिए।

6.28 ब्याज भुगतान व्यय का आकलन करने के पहले चरण में हमने पिछले वर्ष की बकाया देनदारियों में उस वर्ष के अनुमानित राजकोषीय घाटे को जोड़कर अनुशंसा अवधि के प्रत्येक वर्ष हेतु बकाया देनदारियों की गणना की। औसत देयता की गणना प्रत्येक वर्ष की बकाया देनदारियों के जमा शेष और अंतिम शेष की साधारण औसत के रूप में की गई है। पिछले आंकड़ों के आधार पर औसत वार्षिक प्रभावी ब्याज दर 6.5 प्रतिशत अनुमानित की गई थी जिसे *चित्र 6.4* में देखा जा सकता है। अगले चरण में, ब्याज भुगतान पर व्यय की गणना करने के लिए इस प्रभावी ब्याज दर को अनुशंसा अवधि के प्रत्येक वर्ष की औसत देनदारियों पर लागू किया गया। हमारे अनुमानों के अनुसार अनुशंसा अवधि की समाप्ति तक यह ब्याज भुगतान जीडीपी के 3.0 प्रतिशत पर आ जाएगा।

चित्र 6.4 संघ की मध्य-वर्षीय देयताओं पर ब्याज की प्रभावी दर



स्रोत : संघीय बजट

पेंशन

6.29 पेंशन राजस्व व्यय की सबसे तेजी से बढ़ती मदों में से एक है। सातवें केंद्रीय वेतन आयोग (सीपीसी) की सिफारिशों के क्रियान्वयन और रक्षा बलों के लिए वन-रैंक वन पेंशन जैसे महत्वपूर्ण बदलावों के कारण हमारी समीक्षा अवधि के दौरान केंद्र सरकार के पेंशन भुगतान में अस्थिरता रही है। हालांकि केंद्र सरकार ने आठवें सीपीसी के गठन की घोषणा कर दी है, लेकिन सीपीसी की सिफारिशों पर आधारित वास्तविक जानकारी के बिना पेंशन व्यय में किसी भी संभावित वृद्धि का अनुमान लगाना जल्दबाजी होगी। इसलिए, पेंशन व्यय को पिछले रुझानों के आधार पर बढ़ने का अनुमान लगाया गया है, जिसमें उपर्युक्त परिवर्तनों के कारण अचानक उछाल के वर्ष शामिल नहीं हैं, जो पृथक घटनाएँ थीं।

रक्षा और आंतरिक सुरक्षा

6.30 केन्द्र सरकार ने अपनी प्रस्तुतियों में, हाल के भू-राजनीतिक परिवर्तनों और हमारी सीमाओं पर संघर्ष को ध्यान में रखते हुए रक्षा क्षेत्र में खर्च बढ़ाने की आवश्यकता को रेखांकित किया है। रक्षा संघ की प्राथमिक जिम्मेदारियों में से एक है और हमारे संविधान की सातवीं अनुसूची की संघ सूची की यह पहली मद है। हम रक्षा व्यय में वृद्धि की आवश्यकता को

स्वीकार करते हैं, लेकिन हमारा मानना है कि यह व्यय राजस्व के बजाय पूंजीगत पक्ष पर क्षमता निर्माण और आधुनिकीकरण पर केंद्रित होना चाहिए। राजस्व पक्ष में, हमने रक्षा व्यय को वेतन और गैर-वेतन घटकों में विभाजित किया है। वेतन घटक अर्थात वेतन और भत्ते 6 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ने का अनुमान है, जो पिछली वृद्धि दर से थोड़ा अधिक है। बढ़ती रक्षा आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए गैर-वेतन घटक के 15 प्रतिशत प्रति वर्ष के अपेक्षाकृत उच्च स्तर पर बढ़ने का अनुमान है। पुलिस पर व्यय, मुख्यतः केंद्रीय पुलिस बलों पर पिछले रुझान के अनुसार बढ़ने का अनुमान है।

सब्सिडी

6.31 लगभग सभी पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने संघ और राज्य दोनों स्तरों पर सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाने की आवश्यकता पर टिप्पणी की है। इस रिपोर्ट के 14वें अध्याय में सब्सिडी और हस्तांतरण का विस्तृत विश्लेषण किया है। सब्सिडी के लिए अनुशंसा अवधि हेतु हमारे अनुमान इसी विश्लेषण पर आधारित हैं।

6.32 खाद्य सब्सिडी की पिछली प्रवृति संघीय बजट में प्रस्तुत सब्सिडी विवरण में पूरी तरह से प्रतिबिम्बित नहीं होती है क्योंकि पूर्व में इस व्यय के वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों (ईबीआर) का उपयोग किया गया था। इस मुद्दे पर अध्याय 4 में विस्तार से चर्चा की गई है। पिछली प्रवृति का सही अर्थों में विश्लेषण करने के लिए, हमने इस मद पर वास्तविक वर्ष-वार व्यय प्राप्त करने के लिए उन वर्षों में ईबीआर के माध्यम से वित्तपोषित राशि को जोड़कर बजट में दर्शाई गई खाद्य सब्सिडी को समायोजित किया है। पुनर्गणना की गई राशि के अनुसार, समीक्षा अवधि के अधिकांश समय में खाद्य सब्सिडी पर व्यय जीडीपी का लगभग 1.0 प्रतिशत रहा, जो 2020-21 में जीडीपी के 1.4 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुँच गया। 2023-24 से इस व्यय में गिरावट आई है और बजट अनुमानों के अनुसार 2025-26 में इसके जीडीपी का 0.6 प्रतिशत रहने का अनुमान है। प्रधानमंत्री गरीब कल्याण अन्न योजना (पीएमजीकेएवाई) को 01 जनवरी 2029 तक बढ़ाने के केंद्र सरकार के फैसले से यह अर्थ निकलता है कि इस वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के कम से कम पहले तीन वर्षों के लिए खाद्य सब्सिडी के तहत एक निश्चित व्यय होगा।

6.33 देश के सबसे कमजोर वर्गों की खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, बेहतर लक्ष्यीकरण के माध्यम से इस व्यय को युक्तिसंगत बनाना भी आवश्यक है। तदनुसार, हमने अनुमान लगाया है कि खाद्य सब्सिडी में सामान्य वृद्धि दर अपनाने के बजाय, हर साल निरपेक्ष रूप से मामूली वृद्धि होगी। मुद्रास्फीति के दबाव के कारण व्यय में वृद्धि को बेहतर लक्ष्यीकरण और पात्र लाभार्थियों के डेटाबेस में निरंतर संशोधन करके संतुलित किया जाना चाहिए।

6.34 व्यय के संदर्भ में उर्वरक सब्सिडी दूसरी सबसे बड़ी सब्सिडी है। उर्वरक विभाग के साथ हमारे परामर्श के दौरान, रासायनिक उर्वरकों के कम उपयोग और स्वदेशी क़िस्मों के उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए हाल ही में शुरू की गई योजनाओं के साथ-साथ उर्वरक उपयोग की अप्रतिबंधित पहुँच और इस क्षेत्र में बेहतर समन्वय की आवश्यकता जैसे मुद्दे हमारे सामने लाए गए। केन्द्र सरकार ने अपने ज्ञापन में कहा है कि इस वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान सामग्रियों के आयात और उत्पादन लागत में कमी आने की संभावना है। इसके अलावा, सब्सिडी वितरण के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण प्रणाली जैसे उपायों से बिक्री और आपूर्ति पर नजर रखने में सुधार होने की उम्मीद है, जिससे सब्सिडी बिल में कमी आएगी।

6.35 तदनुसार, उर्वरक सब्सिडी पर व्यय का अनुमान लगाने के लिए हमने खाद्य सब्सिडी अनुमानों के समान ही दृष्टिकोण अपनाया है। बेहतर लक्ष्यीकरण के माध्यम से उर्वरक सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाने की आवश्यकता है। साथ ही, हम मानते हैं कि आगे के लिए सावधानीपूर्वक समन्वय करने की आवश्यकता है। इसलिए, हमने व्यय की इस मद में समग्र रूप से बहुत ही मध्यम वृद्धि का अनुमान लगाया है।

6.36 चूंकि पेट्रोलियम और अन्य सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाया गया है और ये संघ द्वारा प्रदान की जाने वाली सब्सिडी का एक छोटा सा हिस्सा है, इसलिए आधार वर्ष से उनके अनुमान हाल के वर्षों की प्रवृतियों के आधार पर लगाए गए हैं। इन विचारों के आधार पर संघ का सब्सिडी पर व्यय आधार वर्ष में सकल घरेलू उत्पाद का 1.2 प्रतिशत से घटकर अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष में जीडीपी का 0.9 प्रतिशत हो गया है।

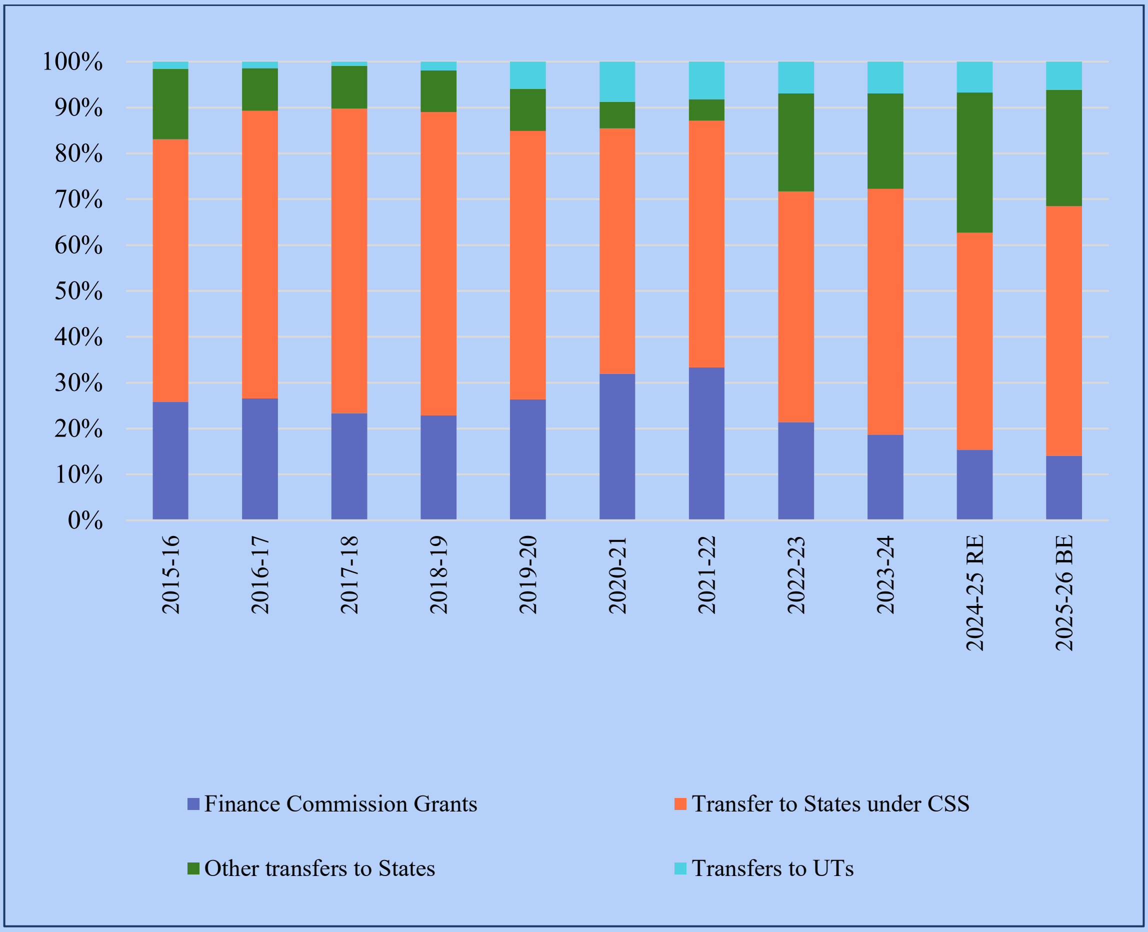
6.37 विभिन्न रूपों में सब्सिडी में वृद्धि और संघ और राज्यों के समग्र राजकोषीय संतुलन पर उनका प्रभाव इस आयोग के लिए चिंता का एक प्रमुख विषय रहा है। हमने संघ और राज्यों के सब्सिडी व्यय को एक समान मानने का प्रयास किया है और व्यय की इस निरंतर बढ़ती हुई मद के युक्तिकरण के लिए एक मार्ग निर्धारित किया है। राजकोषीय समेकन प्राप्त करने के लिए सब्सिडी में कमी एक आवश्यक पूर्वापेक्षा है। यद्यपि इस मद के और अधिक युक्तिकरण की गुंजाइश है, फिर भी कटौती का प्रस्तावित मार्ग अत्यधिक व्यवहार्य है। हाल के वर्षों में केंद्र सरकार द्वारा अपने सब्सिडी व्यय को कम करने में दिखाई गई सख्ती हमें इस व्यय में निरंतर कमी के प्रति आशावादी बनाता है।

राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को सहायता अनुदान और हस्तांतरण

6.38 संघ से राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को राजस्व अंतरण की वर्तमान योजना में, सहायता अनुदान (जीआईए) और अंतरण में वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान और अन्य अनुदान तथा अंतरण शामिल है। ये अनुदान मुख्य रूप से केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के अंतर्गत आते हैं, एक छोटा हिस्सा केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं (सीएस) के अंतर्गत आता है

और शेष विविध मद जैसे राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष (एनडीआरएफ़) के हस्तांतरण होते हैं। इन हस्तांतरणों की संरचना का संक्षिप्त विवरण *चित्र 6.5* में प्रस्तुत किया गया है।

चित्र 6.5 संघ से राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को अंतरण की संरचना



स्रोत : संघीय बजट

नोट : आकड़ें संघ से राज्यों को कुल अनुदान सहायता और हस्तांतरण के बीच प्रत्येक घटक का प्रतिशत है।

6.39 हमारी सिफ़ारिशों के आधार पर अनुदानों पर अनुमानित व्यय पर अध्याय 9, 10 और 11 में विस्तार से चर्चा की गई है।

6.40 संघ से राज्यों को होने वाले कुल अंतरण में केंद्र प्रायोजित योजना (सीएसएस) का योगदान 50 प्रतिशत से अधिक है। केंद्र सरकार ने अपने ज्ञापन में, राष्ट्रीय विकास प्राथमिकताओं को प्राप्त करने के माध्यम के रूप में सीएसएस के अंतर्गत व्यय पर विशेष बल दिया है। केंद्र सरकार ने इन योजनाओं के अंतर्गत सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता बढ़ाने के लिए किए गए सुधारों का विवरण भी प्रदान किया है। यद्यपि 2015-16 में सीएसएस का पुनर्गठन और युक्तिकरण किया गया था, पिछले एक दशक में इनकी संख्या में वृद्धि हुई है और वर्तमान में

80 से अधिक योजनाएं संचालित है। केंद्र के 20 से अधिक विभागों/मंत्रालयों द्वारा संचालित सीएसएस पर व्यय प्रति वर्ष जीडीपी का लगभग 1.5 प्रतिशत है। यद्यपि इन योजनाओं की प्रभावकारिता और दक्षता की समीक्षा हर पाँच वर्ष में एक बार करने की व्यवस्था है, फिर भी इसके घोषित उद्देश्यों की प्राप्ति या अन्य कारणों से किसी भी योजना को बंद नहीं किया गया है। अक्सर प्रारम्भिक समाप्ति अवधि पूरी होने या उद्देश्यों की प्राप्ति होने पर लक्ष्य बदल दिया जाता है और योजना का नवीनीकरण किया जाता है।

6.41 इन अवलोकनों के आलोक में, कार्यान्वयन को मापने योग्य तथा वास्तविक-समय के आउटपुट संकेतकों से जोड़कर, सीएसएस की मौजूदा संरचना को युक्तिसंगत बनाने की तत्काल आवश्यकता है, जिससे वांछित परिणाम प्राप्त करते हुए संसाधनों का अधिक कुशल उपयोग संभव हो सके। आयोग की सिफ़ारिश है कि केंद्र सरकार एक उच्च-स्तरीय समिति नियुक्त करे जो योजनाओं का नए सिरे से मूल्यांकन करे और उन योजनाओं को बंद करने की अनुशंसा करे जो संसाधनों का उत्पादक ढंग से उपयोग नहीं कर रही हैं। कम या ऋणात्मक सामाजिक लाभ वाली योजनाओं को जारी रखने के कारण उच्च लाभ वाली योजनाएं, जो उनकी जगह ले सकती थीं, की 'क्राउडिंग-आउट' हो जाती है।

6.42 शीर्ष पाँच सीएसएस, अपने बजट परिव्यय के आधार पर कुल सीएसएस व्यय के आधे से अधिक हिस्से में योगदान करती हैं। ये योजनाएं राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी (नरेगा), प्रधानमंत्री आवास योजना (पीएमएवाई, शहरी और ग्रामीण), जल जीवन मिशन (जेजेएम), समग्र शिक्षा (एसएस), और राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम, शहरी और ग्रामीण) हैं। इनकी प्रमुखता को ध्यान में रखते हुए, इन अलग-अलग योजनाओं पर व्यय का विश्लेषण किया गया और पहले चरण के रूप में पिछली प्रवृतियों के आधार अनुमान लगाया गया। ऐसा करते समय, हमने योजना के आरंभ से अंत तक की अवधि, परिणामों में अब तक प्राप्त संतृप्ति स्तर और दीर्घकालिक निरंतरता की संभावना जैसे पहलुओं पर भी विचार किया। शेष केंद्रीय सामाजिक सुरक्षा योजनाएं जिनका परिव्यय कुल सीएसएस परिव्यय के 8 प्रतिशत से कम था, उन्हें एक साथ अनुमानित किया गया और अगले चरण में शेष हस्तांतरणों के लिए भी इसी पद्धति का पालन किया गया।

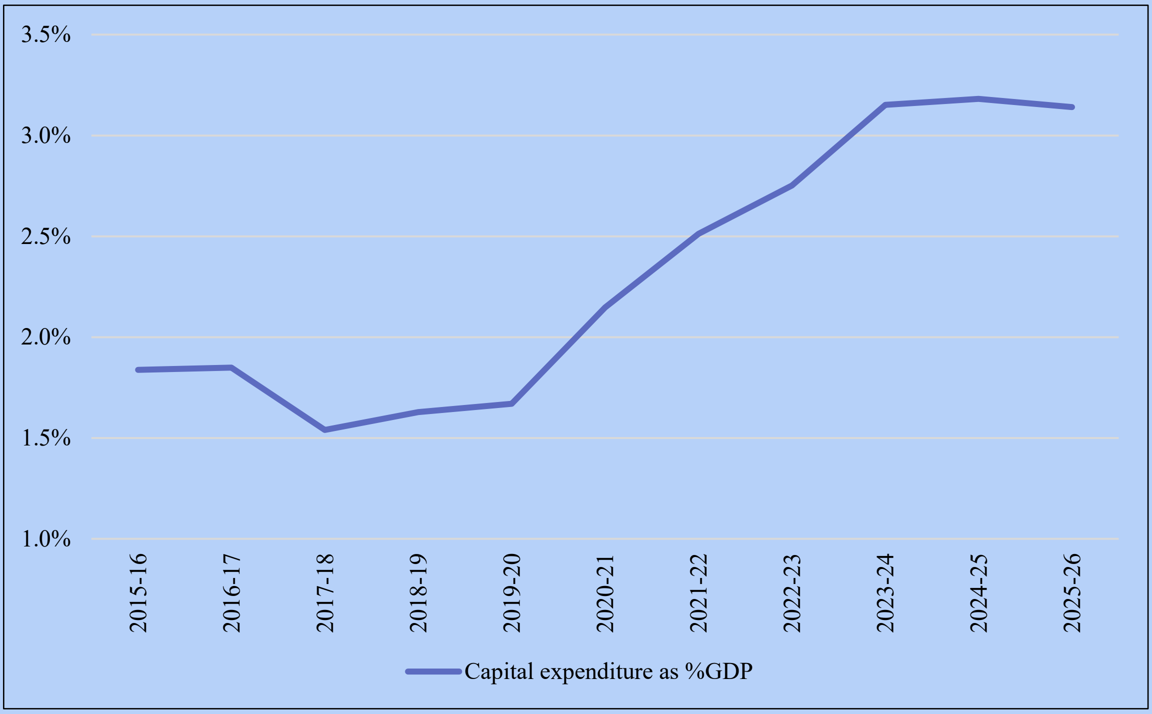
6.43 चूंकि जीएसटी क्षतिपूर्ति व्यवस्था के समाप्त होने का अनुमान है, इसलिए इस हस्तांतरण मद का अनुमान नहीं लगाया गया है। इस आकलन के अनुसार, केंद्र सरकार की कल्याणकारी योजनाओं के अंतर्गत अंतरण और सहायता अनुदान पर व्यय आधार वर्ष में जीडीपी के 1.4 प्रतिशत से घटकर अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष में 1.1 प्रतिशत रह जाने का अनुमान है।

6.44 केन्द्र सरकार का अवशिष्ट राजस्व व्यय, जिसमें सरकार के सभी मंत्रालयों की विभिन्न सामान मदें शामिल हैं, कुल राजस्व व्यय के 15 प्रतिशत से भी कम है। इसके पिछली प्रवृति से थोड़ा ऊपर यानि 8 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से बढ़ने का अनुमान है।

पूंजीगत व्यय

6.45 महामारी के दौरान पूंजीगत व्यय में वृद्धि देखी गई और महामारी के बाद भी यह वृद्धि जारी रही, जो 2018-19 में जीडीपी के 1.6 प्रतिशत की तुलना में 2024-25 में 3.2 प्रतिशत तक पहुँच गई, जैसा कि *चित्र 6.6* में देखा जा सकता है।

चित्र 6.6 संघ का पूंजीगत व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत : संघीय बजट

6.46 रक्षा, रेलवे, सड़क और राज्यों को ऋण पर व्यय, संघ के पूंजीगत व्यय के अंतर्गत कुछ प्रमुख मदें हैं। संघ ने अपने ज्ञापन में राष्ट्रीय सुरक्षा के संदर्भ में बहु-क्षेत्रीय प्रचालनात्मक क्षमताएं प्राप्त करने के लिए रक्षा व्यय में वृद्धि की आवश्यकता पर प्रकाश डाला। हम इस दृष्टिकोण से सहमत हैं और पूंजीगत खाते में रक्षा पर व्यय बढ़ाने की आवश्यकता को देखते हैं। तदनुसार, हमने रक्षा पूंजीगत व्यय में 30 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि का अनुमान लगाया है। रक्षा पूंजीगत व्यय में इस वृद्धि के साथ कुल रक्षा व्यय वर्तमान में आधार वर्ष के जीडीपी के 1.4 प्रतिशत के स्तर की तुलना में अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष में 1.9 प्रतिशत तक पहुंच जाएगा। हालांकि आयोग का मानना है कि इस वृद्धि के लिए दीर्घकालिक योजना और खरीद में निरंतर गंभीर संरचनात्मक सुधारों की आवश्यकता होगी।

6.47 2020-21 से राज्यों को पूंजी निवेश के लिए विशेष सहायता (एसएएससीआई), राज्यों के पूंजीगत व्यय को बढ़ावा देने का एक महत्वपूर्ण साधन बन गई है। इस योजना के तहत,

राज्यों को भारी पूंजीगत व्यय वाली परियोजनाओं को शुरू करने के लिए 50 वर्षीय ब्याज मुक्त ऋण प्रदान किया जाता है। राज्य सरकारों के साथ हमारे परामर्श के दौरान, अधिकांश राज्यों ने पूंजीगत निवेश को बढ़ावा देने में इस योजना की सकारात्मक भूमिका को स्वीकार किया और इसके विस्तार का सुझाव दिया। इन ऋणों के वार्षिक 15 प्रतिशत की दर से बढ़कर अनुशंसा अवधि के अंत तक जीडीपी के 0.5 प्रतिशत तक पहुँचने का अनुमान है।

6.48 शेष पूंजीगत व्यय जिसमे अवसंरचना पर व्यय शामिल है, जीडीपी की वृद्धि के अनुरूप 11 प्रतिशत की दर से बढ़ने का अनुमान है। इन अनुमानों के आधार पर केंद्र सरकार का कुल पूंजीगत व्यय 2030-31 में जीडीपी के 3.8 प्रतिशत तक पहुंचने का अनुमान है, जबकि आधार वर्ष में यह 3.1 प्रतिशत था। इस आकलन के परिणाम इस अध्याय के *अनुलग्नक 6.1* और *6.2* में दिए गए हैं।

घाटा और ऋण

6.49 उपर्युक्त अनुमान केंद्र सरकार के राजकोषीय समेकन की दिशा में वर्तमान प्रयासों के अनुरूप है, जिसमें पूंजीगत व्यय में वृद्धि का मार्ग प्रशस्त किया गया है। इन अनुमानों के आधार पर संघ का राजकोषीय घाटा 2025-26 में जीडीपी के 4.4 प्रतिशत के बजटीय स्तर से घटकर अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष तक 3.5 प्रतिशत होने के संभावना है। अंतिम वर्ष में जीडीपी के 3.5 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे में से जीडीपी का 0.5 प्रतिशत राज्यों को विशुद्ध रूप से पूंजीगत व्यय के लिए 50 वर्षीय ब्याज-मुक्त ऋण के रूप में दिया जाएगा।

6.50 राजकोषीय समेकन का मार्ग राजकोषीय घाटे और राजस्व घाटे की गुणवत्ता में सुधार से जुड़ा हुआ है। राजस्व घाटा 2025-26 में जीडीपी के 1.5 प्रतिशत के बजटीय स्तर से घटकर अनुशंसा अवधि के अंत तक जीडीपी के 0.1 प्रतिशत के अधिशेष स्तर पर आ जाने का अनुमान है। इससे राजस्व खाते में राजकोषीय संतुलन पुनः स्थापित होगा और संघ के व्यय की गुणवत्ता में उल्लेखनीय सुधार होगा।

6.51 जैसा कि अध्याय 4 में चर्चा की गई है, संघ के राजस्व व्यय का एक हिस्सा पूंजी निर्माण के लिए जीआईए के रूप में राज्यों को हस्तांतरित किया गया है। राजकोषीय मानदंड के रूप में प्रभावी राजस्व घाटा (ईआरडी) की अवधारणा को संघीय बजट 2011-12 में प्रस्तुत किया गया था और इसकी गणना राजस्व घाटे और पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए सहायता-अनुदान (जीआईए) के बीच अंतर के रूप में की गई है।

6.52 अपने मूल्यांकन के लिए, हमने पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए जीआईए में रुझानों को देखा और केंद्र सरकार की कल्याण योजनाओं के अनुरूप इस व्यय मद में वृद्धि का अनुमान लगाया। इस मूल्यांकन के साथ, ईआरडी आधार वर्ष में जीडीपी के 0.3 प्रतिशत से घटकर अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष में जीडीपी के 1.1 प्रतिशत के अधिशेष तक रहने का

अनुमान है। इस राजकोषीय संकेतक की शुरुआत के बाद, केंद्र सरकार इस मार्ग के माध्यम से ईआरडी को खत्म करने के अपने लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए अग्रसर है।

6.53 संघ के लिए उपर्युक्त समेकन रोडमैप के साथ, ऋण-जीडीपी अनुपात आधार वर्ष में जीडीपी के 55.1 प्रतिशत के वर्तमान बजटीय स्तर से घटकर अनुशंसा अवधि के अंत में जीडीपी के 47.6 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है। यह दोहराना जरूरी है कि घाटे और ऋण के ये रास्ते राजस्व और व्यय के संतुलित अनुमानों के आधार पर तय किए गए हैं। यह तथ्य रोडमैप को पूरी तरह से व्यवहार्य और साध्य बनाता है।

6.54 इसके बाद, हम ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज हस्तांतरण की ओर रुख करेंगे, जिसके बाद राज्य वित्त के आकलन के साथ-साथ जीआईए पर हमारी चर्चा होगी।

❑❑❑

7 कर राजस्व का बंटवारा: ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण

7.1 आज राजकोषीय संघवाद भारत की राजकोषीय व्यवस्था की केंद्रीय विशेषता है। हालाँकि, हमेशा ऐसा नहीं था। ब्रिटिश शासन के शुरुआती दिनों में, भारत के वित्त को इस हद तक केंद्रीकृत किया गया था, कि देश को राजकोषीय मामलों में एकात्मक (यूनिटरी) माना जा सकता था। वास्तव में, संविधान सभा के अध्यक्ष डॉ. राजेंद्र प्रसाद द्वारा नियुक्त और नलिनी रंजन सरकार की अध्यक्षता में केंद्रीय संविधान के वित्तीय प्रावधानों पर विशेषज्ञ समिति ने 1948 की अपनी रिपोर्ट में इसका ऐसा ही वर्णन किया है। रिपोर्ट में कहा गया है, "इस देश में वित्तीय विकास की प्रक्रिया एकात्मक से अर्ध-संघीय (क्वासी-फेडरल) में बदलाव की रही है। भारत सरकार की शुरुआत पूरी तरह से एकात्मक सरकार के रूप में हुई जहां केंद्र सरकार का देश के राजस्व पर पूर्ण नियंत्रण था और प्रांतीय सरकारें अपनी सभी जरूरतों के लिए केंद्र सरकार पर निर्भर थी।"

स्वतंत्रता-पूर्व भारत में राजकोषीय संघवाद की उत्पत्ति

7.2 ईस्ट इंडिया कंपनी से सरकार की बागडोर संभालने के बाद, क्राउन ने कई दशकों तक प्रांतीय राजस्व और व्यय पर क्राउन का पूरी तरह से नियंत्रण रखा। उन्होने प्रांतों के वित्तीय अधिकार का विस्तार धीमी गति से, पहले विशिष्ट सेवाओं के प्रावधान के लिए अनुदान के माध्यम से और फिर कुछ राजस्व प्रमुखों के आंशिक या पूर्ण हस्तांतरण के माध्यम से किया। शुरुआती दशकों में, इसने प्रांतों को आयकर सहित उनके द्वारा जुटाए गए राजस्व का केवल एक अंश रखने की अनुमति दी। वास्तव में, उस समय का अंतरण प्रांतों से केंद्र को था।

7.3 क्राउन द्वारा ईस्ट इंडिया कंपनी की जगह लेने के छह दशक बाद केंद्र और प्रांतों के बीच राजस्व शीर्ष को पूरी तरह से अलग करने की दिशा में पहला कदम 1919 के भारत सरकार

अधिनियम के तहत उठाया गया था। इस अधिनियम के तहत राजकोषीय प्रबंध 1 अप्रैल 1921 को लागू हुए। इन प्रबंधों के तहत, आबकारी, न्यायिक स्टाम्प, भूमि राजस्व और सिंचाई प्राप्तियाँ प्रांतों को सौंपी गईं और आयकर, सीमा शुल्क, नमक और अफीम संघ को सौंपी गईं। 1926-27 तक, प्रांतों द्वारा केंद्र के राजस्व में योगदान करना जारी रहा।

7.4 कई समितियों ने 1920 के दशक के उत्तरार्ध और 1930 के दशक के पूर्वार्ध के दौरान कराधान के विभिन्न पहलुओं पर गौर किया। हालांकि भारत सरकार अधिनियम, 1935 तक केंद्र-राज्य राजकोषीय संबंधों में कोई उल्लेखनीय बदलाव नहीं हुआ। इस अधिनियम ने केंद्र और प्रांतों के बीच विभिन्न करों के आवंटन को स्पष्ट किया और उनके बीच आयकर से प्राप्त आय के विभाजन के लिए कानूनी ढांचा प्रदान किया। 1936 में, सरकार ने सर ओटो नीमेयर को यह सिफारिश करने के लिए नियुक्त किया कि आयकर आय को केंद्र और प्रांतों (ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण) और प्रांतों (क्षैतिज हस्तांतरण) के बीच कैसे विभाजित किया जाना चाहिए। नीमेयर ने केंद्र और प्रांतों के बीच 50:50 विभाजन की सिफ़ारिश की, जिसमें प्रांतों का हिस्सा आबादी और करदाता के निवास के अनुसार उनके बीच विभाजित किया गया था। उन्होंने पांच प्रांतों को उनके व्यय और राजस्व के बीच के अंतराल को भरने के लिए निश्चित राशि के वार्षिक सहायता अनुदान की भी सिफ़ारिश की। सरकार ने इन सिफ़ारिशों को स्वीकार किया। यह भारत में राजकोषीय संघवाद की वास्तविक शुरुआत थी। मामूली समायोजन के साथ, नीमेयर द्वारा अनुशंसित व्यवस्थाएं भारतीय संविधान के लागू होने तक लागू रहीं और पहले वित्त आयोग के सिफ़ारिशों को 1952 में क्रियान्वित किया गया।[1]

संवैधानिक प्रावधान

7.5 भारतीय संविधान में केंद्र और राज्यों के बीच साझा किए गए राजस्व संसाधनों के तीन प्रमुख घटक हैं: अनुच्छेद 270 (और 80वें संविधान संशोधन तक अनुच्छेद 272) के तहत केंद्रीय कर राजस्व का बंटवारा, अनुच्छेद 275(1) और अनुच्छेद 282 के तहत संघीय बजट से अनुदान। आगे, हमने प्रत्येक घटक के विश्लेषणात्मक विवरण का वर्णन किया है।

अनुच्छेद **270** और **272** के तहत संघीय कर राजस्व का बंटवारा

7.6 संविधान के मूल रूप में केंद्र के लिए राज्यों को आयकर से प्राप्त शुद्ध आय को अनिवार्य रूप से (अनुच्छेद 270) और यदि संसद ऐसा निर्णय लेती है तो केंद्रीय उत्पाद शुल्क से प्राप्त शुद्ध आय को ऐच्छिक रूप से (अनुच्छेद 272) साझा करने की आवश्यकता थी। ये और संविधान के भाग XII के अन्य उपबंध कानूनी ढांचे के रूप में कार्य करते हैं जिसके अनुरूप पहले दस वित्त आयोगों ने अपनी सिफारिशें कीं।

[1] अंग्रेजों के अधीन राजकोषीय संघवाद के विकास के अधिक विस्तृत विवरण के लिए प्रथम वित्त आयोग की रिपोर्ट का अध्याय 2 देखें।

7.7 10वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण की वैकल्पिक योजना के आधार पर, भारत सरकार ने जून 2000 में 80वां संविधान संशोधन अधिनियम अधिनियमित किया। इस अधिनियम के माध्यम से अनुच्छेद 268 और 269 के तहत लगाए गए करों, अनुच्छेद 271 में उल्लिखित करों पर अधिभार और विशिष्ट उद्देश्यों के लिए लगाए गए किसी भी उपकर को छोड़कर, संघ सूची में सभी करों से प्राप्त शुद्ध आय को राज्यों के साथ सांझा करने के लिए अनुच्छेद 270 में संशोधन किया गया। अनुच्छेद 268 केंद्र द्वारा लगाए गए और राज्यों द्वारा एकत्र एवं विनियोजित किए गए कुछ करों जैसे कि औषधीय और प्रसाधन सामाग्री पर कुछ स्टांप शुल्क और उत्पाद शुल्क को संदर्भित करता है। अनुच्छेद 269 में केंद्र द्वारा लगाए गए और संग्रहित किए गए और राज्यों को सौंपे गए कुछ करों का प्रावधान है, जैसे अंतरराज्यीय वाणिज्य के दौरान माल की बिक्री, खरीद या खेप पर कर। 80वें संशोधन के प्रतिपादन से केंद्र और राज्यों के बीच केंद्रीय उत्पाद कर की आय को साझा करने का विकल्प देने वाला अनुच्छेद 272 निरर्थक हो गया था, इसलिए इसे संविधान से हटा दिया गया। 11वें से 14वें वित्त आयोग (2000-01 से 2014-15) ने इन संशोधित प्रावधानों के तहत अपनी सिफारिशें कीं।

7.8 सितंबर 2016 में अधिनियमित संविधान के 101वें संशोधन ने राज्यों और संघ द्वारा लगाए गए अप्रत्यक्ष करों के एकल राष्ट्रव्यापी वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) के प्रतिस्थापन द्वारा एक बड़े सुधार की शुरुआत की। इस सुधार के एक हिस्से के रूप में, जीएसटी के एकीकृत माल और सेवा कर (आईजीएसटी) घटक ने अंतरराज्यीय वाणिज्य के दौरान माल की खरीद, बिक्री और खेप पर पूर्व कर और आयात पर काउंटरवेलिंग शुल्क का स्थान ले लिया। कर राजस्व के केंद्र-राज्य साझाकरण के डिजाइन में इस परिवर्तन को शामिल करने के लिए, 101वें संशोधन ने अनुच्छेद 270 में साझायोग्य कर राजस्व के अपवादों की सूची में अनुच्छेद 268 और 269, उपकर और अधिभार के साथ-साथ आईजीएसटी से संबंधित अनुच्छेद 269 को भी शामिल किया। चूंकि जीएसटी 1 जुलाई 2017 को लागू हुआ था, इसलिए 15वें वित्त आयोग ने इन प्रावधानों के तहत ऊर्ध्वाधर भागीदारी पर अपनी सिफारिशें कीं।

अनुच्छेद 275(1) के तहत संघ द्वारा अनुदान

7.9 अनुच्छेद 270 के तहत कर राजस्व के हस्तांतरण के अलावा, वित्त आयोग की सिफारिश पर संविधान के अनुच्छेद 275(1) के तहत केंद्र से राजकोषीय संसाधनों का प्रवाह राज्यों को होता है। परिणामस्वरूप, इन अनुदानों को [अनुच्छेद 275(1) के तहत दिये गए अनुदानों के अलावा] आमतौर से 'वित्त आयोग अनुदान' कहा जाता है। अनुच्छेद 275(1) के तहत अनुदान प्रमुख रूप से और बार-बार न केवल राजस्व (चालू) लेखे पर राज्यों के राजस्व और व्यय के बीच के अंतर को पाटने के लिए, बल्कि विशिष्ट क्षेत्रों के लिए या विशिष्ट परियोजनाओं के लिए विशिष्ट राज्यों को भी दिया गया है। अनुच्छेद 275(1) के अंतर्गत राज्यों को वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित आपदा राहत तथा स्थानीय निकाय अनुदान भी दिए जाते हैं। हमने आगामी अध्यायों में इन अनुदानों पर अधिक विस्तार से चर्चा की है।

अनुच्छेद 282 के तहत संघ के अनुदान

7.10 संविधान के अनुच्छेद 282 के तहत, 'संघ या राज्य किसी लोक प्रयोजन के लिए कोई अनुदान इस बात के होते हुए भी दे सकेगा कि वह प्रयोजन ऐसा नहीं है जिसके संबंध में, यथास्थिति, संसद या उस राज्य का विधानमंडल, विधि बना सकता है।' अनुदान के उद्देश्यों के संदर्भ में, यह एक व्यापक प्रावधान है, जो केंद्र और राज्यों दोनों को उन क्षेत्रों में भी अनुदान देने की अनुमति देता है जिनके संबंध में उनके पास कानून बनाने का अधिकार नहीं है। केंद्र सरकार वर्तमान में इस प्रावधान के तहत अपनी केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के माध्यम से राज्यों को पर्याप्त अनुदान प्रदान करती है। अतीत में, केंद्र सरकार ने इसके तहत योजनागत अनुदान भी प्रदान किये थे। वित्त आयोग के अनुदानों के अलावा केंद्र सरकार द्वारा राज्य सरकारों को दिये जाने वाले सभी अनुदानों को कभी-कभी 'गैर-वित्त आयोग' अनुदान भी कहा जाता है। वर्तमान अध्याय में अनुच्छेद 282 के तहत राज्यों को दिए जाने वाले अनुदानों के परिमाण को दर्ज करने के अलावा, हमने इस रिपोर्ट में उन पर और चर्चा नहीं की है।

7.11 वित्त आयोग और गैर-वित्त आयोग दोनों अनुदान भारत की संचित निधि से आते हैं और साझायोग्य कर राजस्व संसाधनों के राज्यों के हिस्से के अतिरिक्त होते हैं, जिन्हें विभाज्य पूल भी कहा जाता है। इन अनुदानों में प्रमुख अंतर यह है कि अनुच्छेद 275(1) के तहत अनुदान भारत की संचित निधि पर भारित है जबकि अनुच्छेद 282 के तहत अनुदानों पर मतदान होता है। अनुच्छेद 282 के तहत अनुदान केंद्र सरकार को इस बात में अधिक लचीलापन देते है कि वह उन्हें किसी भी लोक प्रयोजन के लिए गैर-सरकारी संगठन (एनजीओ), शैक्षणिक संस्थान और अस्पताल सहित किसी भी कार्यान्वयन एजेंसी को प्रदान कर सकता है। ये वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदानों के अलावा सूखा या भूकंप राहत के लिए भी दिये जा सकते हैं। इसीलिये कोविड-19 संकट के दौरान, टीकाकरण अवसंरचना और प्रवासी सहायता के लिए अनुदान अनुच्छेद 282 के तहत शीघ्र से जुटाया जा सका था।

क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण

7.12 इस खंड में, हमने संघ और राज्य सरकारों के बीच कर राजस्व के विभाजन पर पिछले पंद्रह वित्त आयोगों की सिफ़ारिशों को संक्षेप में प्रस्तुत किया है। पहले दस वित्त आयोग ने मूल अनुच्छेद 270 के तहत आयकर राजस्व के बंटवारे और मूल अनुच्छेद 272 के तहत केंद्रीय उत्पाद शुल्क के बंटवारे पर अपनी सिफारिशें दी। बाद के पांच वित्त आयोगों ने संविधान के 80वें संशोधन अधिनियम, 2000 और 101वें संशोधन अधिनियम, 2016 द्वारा संशोधित अनुच्छेद 270 के तहत अपनी सिफारिशें कीं।

पहले दस वित्त आयोग: 1952 से 2000

7.13 *तालिका 7.1* में पहले दस वित्त आयोगों द्वारा की गयी सिफ़ारिश के अनुसार आयकर और उत्पाद शुल्क में राज्यों की हिस्सेदारी का सारांश दिया गया है। पहले वित्त आयोग ने

आयकर में राज्यों की तत्कालीन प्रचलित 50 प्रतिशत हिस्सेदारी को 55 प्रतिशत तक बढ़ाने की सिफारिश की। बाद के आयोगों ने इसे लगातार बढ़ाया, तीसरे और चौथे वित्त आयोग ने तर्क दिया कि उनके द्वारा राज्यों के हिस्से में क्रमशः 66.67 प्रतिशत और 75 प्रतिशत की वृद्धि उचित थी क्योंकि 1959 में आयकर अधिनियम में वर्गीकरण परिवर्तन के कारण कॉर्पोरेट लाभ कर को विभाज्य पूल से बाहर कर दिया गया था। 7वें वित्त आयोग तक आयकर में राज्यों की हिस्सेदारी 85 प्रतिशत तक पहुंच गई थी। 8वें और 9वें वित्त आयोग ने इस हिस्से को अपरिवर्तित छोड़ दिया, जबकि 10वें वित्त आयोग ने इसे घटाकर 77.5 प्रतिशत कर दिया। 10वें वित्त आयोग ने तर्क दिया कि 85 प्रतिशत के दर ने केंद्र सरकार के लिए इस स्रोत से राजस्व बढ़ाने का कोई प्रोत्साहन नहीं छोड़ा। हालांकि, इस कटौती की भरपाई के लिए 10वें वित्त आयोग ने केंद्रीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से में वृद्धि की समरूप सिफ़ारिश की।

तालिका 7.1 आयकर और संघीय उत्पाद शुल्क से प्राप्त आय में राज्यों का हिस्सा (1952-2000)

वित्त आयोग	आयकर में हिस्सेदारी (%)	संघीय उत्पाद शुल्क में हिस्सेदारी (%)
एफसी -1 (1952-57)	55	40*
एफसी -2 (1957-62)	60	25**
एफसी -3 (1962-66)	66.67	20#
एफसी -4 (1966-69)	75	20^
एफसी -5 (1969-74)	75	20
एफसी -6 (1974-79)	80	20
एफसी -7 (1979-84)	85	40
एफसी -8 (1984-89)	85	45
एफसी -9 (1989-95)	85	45
एफसी -10 (1995-2000)	77.5	47.5

स्रोत: पहली से दसवीं वित्त आयोग रिपोर्ट

** केवल तीन वस्तुओं पर लागू: तंबाकू, माचिस और सब्जी उत्पाद।*

*** आठ वस्तुओं पर लागू।*

 # उत्पाद कर राजस्व में ₹50 लाख या उससे अधिक की उपज देने वाली सभी वस्तुओं पर लागू।

- ^ यहां से सभी वस्तुओं को शामिल किया गया है।

7.14 संघीय उत्पाद शुल्क की ओर मुड़ते हुए, पहले वित्त आयोग ने राज्यों को तीन वस्तुओं-तंबाकू, माचिस और सब्जी उत्पादों से प्राप्त आय में 40 प्रतिशत हिस्सेदारी देकर एक साधारण-सी शुरुआत की। दूसरे वित्त आयोग ने आठ वस्तुओं तक दायरे का विस्तार किया, लेकिन आय में राज्यों की हिस्सेदारी को घटाकर 25 प्रतिशत कर दिया। तीसरे वित्त आयोग ने उन सभी वस्तुओं तक दायरे का विस्तार किया, जिनका राजस्व में ₹50 लाख या उससे अधिक का योगदान था, और राज्यों के हिस्से को 20 प्रतिशत तक कम कर दिया। चौथे वित्त आयोग ने सभी वस्तुओं तक दायरे का विस्तार किया और राज्यों की हिस्सेदारी को 20 प्रतिशत पर अपरिवर्तित रखा। 5वें और 6वें वित्त आयोग ने भी राज्यों के हिस्से को अपरिवर्तित रखा। 7वें वित्त आयोग ने राज्यों के हिस्से में क्रमिक बदलाव की प्रथा को तोड़ते हुए, इसे 20 प्रतिशत से 40 प्रतिशत तक दोगुना कर दिया। केंद्रीय उत्पाद शुल्क के साझायोग्य कर राजस्व का एक बड़ा हिस्सा होने के कारण, इस परिवर्तन से राज्यों को हस्तांतरित राजकोषीय संसाधनों में बड़ी वृद्धि हुई। 8वें वित्त आयोग ने उत्पाद शुल्क में राज्यों की हिस्सेदारी को बढ़ाकर 45 प्रतिशत कर दिया, जिसमें अतिरिक्त 5 प्रतिशत विशेष रूप से राजस्व-घाटे वाले राज्यों को वितरण के लिए आरक्षित किया। 9वें वित्त आयोग ने 1989-90 के लिए यथास्थिति बनाए रखी, जबकि शेष पांच वर्षों, 1990-95 के लिए राजस्व-घाटे वाले राज्यों के लिए आरक्षित राशि को बढ़ाकर 7.425 प्रतिशत कर दिया। अंत में, 10वें वित्त आयोग ने राजस्व-घाटे वाले राज्यों के लिए 7.5 प्रतिशत आरक्षित करते हुए उत्पाद शुल्क में राज्यों की हिस्सेदारी को बढ़ाकर 47.5 प्रतिशत कर दिया।

अंतिम पांच वित्त आयोग: 2000-2026

7.15 वर्ष 2000 में 80वें संविधान संशोधन के लागू होने के साथ, पिछले पांच वित्त आयोगों के लिए विभाज्य पूल में उपकर, अधिभार, और केंद्र शासित प्रदेशों को प्राप्त होने वाले कर राजस्व को छोड़कर, और कर संग्रह की लागत घटाकर, सभी केंद्रीय कर राजस्व को शामिल किया गया है। यह देखते हुए कि 1980-81 से 1999-2000 तक विभाज्य पूल में राज्यों का औसत हिस्सा 28.3 प्रतिशत था और तीन मामूली अपवादों को छोड़कर, हिस्सेदारी लगातार 26-29 प्रतिशत की सीमा में बनी रही, 11वें वित्त आयोग ने राज्यों के लिए विभाज्य पूल में 29.5 प्रतिशत हिस्सेदारी की सिफ़ारिश की। 12वें और 13वें वित्त आयोग ने इस हिस्सेदारी को क्रमशः 30.5 प्रतिशत और 32 प्रतिशत तक बढ़ा दिया। 14वें वित्त आयोग ने इस क्रमिक दृष्टिकोण से हटकर राज्यों की हिस्सेदारी को बढ़ाकर 42 प्रतिशत कर दिया।

7.16 2019 में, जब 15वें वित्त आयोग का काम चल रहा था, केंद्र सरकार ने तत्कालीन जम्मू और कश्मीर राज्य का जम्मू-कश्मीर और लद्दाख के केंद्र शासित प्रदेशों में पुनर्गठन किया। यह अनुमान लगाते हुए कि पूर्ववर्ती राज्य का कर हिस्सा विभाज्य पूल का लगभग 1 प्रतिशत होगा, 15वें वित्त आयोग ने शेष 28 राज्यों का हिस्सा 41 प्रतिशत तय किया। इसलिए वर्तमान में विभाज्य पूल से कर राजस्व, राज्यों और केंद्र के बीच 41:59 के अनुपात में साझा किया जाता है।

राजकोषीय संसाधनों के ऊर्ध्वाधर बंटवारे में दीर्घकालिक प्रवृत्तियाँ

7.17 इस खंड में, हमने सबसे पहले संघ और राज्य सरकारों के बीच राजस्व संसाधनों के बंटवारे में दीर्घकालिक प्रवृत्ति पर विचार किया है। फिर हमने सरकार के प्रत्येक स्तर के राजस्व पर राजस्व संसाधनों के इस बंटवारे और उनके बीच केंद्र और राज्यों के कुल राजस्व के वितरण के निहितार्थ का विश्लेषण किया है। हमने साझा संसाधनों की अपनी चर्चा में अनुच्छेद 270 के तहत साझायोग्य कर राजस्व (विभाज्य पूल), अनुच्छेद 275(1) के तहत वित्त आयोग अनुदान, और अनुच्छेद 282 के तहत केंद्र सरकार द्वारा गैर-वित्त आयोग अनुदान शामिल किये है। जैसा कि हम देखेंगे, राज्यों को राजकोषीय संसाधनों के हस्तांतरण में दीर्घकालिक प्रवृत्ति की दो विशेषताएं सामने आती हैं। सबसे पहले, राज्यों ने विभाज्य पूल और समग्र राजकोषीय संसाधनों के अपने हिस्से में लगातार वृद्धि देखी है। दूसरा, दो अपवादों को छोड़कर, वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी में वृद्धि धीरे-धीरे हुई है। यह अपवाद 7वें और 14वें वित्त आयोग हैं।

कर राजस्व संसाधनों का बंटवारा

7.18 *तालिका 7.2* सभी पंद्रह वित्त आयोगों के तहत संघ के सकल कर राजस्व (जीटीआर) के प्रतिशत के रूप में विभाज्य पूल, वित्त आयोग अनुदानों और गैर-वित्त आयोग अनुदानों में राज्यों के हिस्से की बढ़ोत्तरी दर्शाती है। *तालिका 7.3* में, हमने सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के प्रतिशत के रूप में समान वेरिएबल बताए हैं। तालिकाओं में दिए गए आंकडे प्रत्येक वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के वर्षों के औसत हैं। 15वें वित्त आयोग के लिए, हमारे डेटा में 2020-21 से 2023-24 के वास्तविक आंकड़े, 2024-25 के संशोधित अनुमान और 2025-26 के बजट अनुमान शामिल हैं। तीसरे, चौथे, 9वें और 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि क्रमशः चार, तीन, छह और छह वर्ष की थी। शेष ग्यारह वित्त आयोगों की अनुशंसा अवधि सामान्य पांच वर्षों की थी।

7.19 जैसा कि *तालिका 7.2* से देखा जा सकता है, राज्यों को कुल हस्तांतरण पहले वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान जीटीआर के 25.1 प्रतिशत से दोगुने से अधिक होकर 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान 56.4 प्रतिशत हो गया। 6वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि तक, हस्तांतरण में काफी उतार-चढ़ाव आया। उदाहरण के लिए यह दूसरे वित्त आयोग के तहत बढ़कर 40.8 प्रतिशत हुआ, तीसरे वित्त आयोग के तहत 31 प्रतिशत तक गिरा, और चौथे वित्त आयोग के तहत फिर से बढ़कर 36.3 प्रतिशत हो गया। बाद के दो वित्त आयोगों के दौरान उतार-चढ़ाव जारी रहा, लेकिन एक बार जब 7वें वित्त आयोग ने हस्तांतरण को जीटीआर के 45.6 प्रतिशत तक बढ़ा दिया, तो इसमें धीरे-धीरे बढ़ोतरी होती गयी। उसके बाद एकमात्र बड़ी छलांग 14वें वित्त आयोग के तहत आई जिसमें यह 13वें वित्त आयोग के तहत 48.8 प्रतिशत से बढ़कर 56.4 प्रतिशत हो गया।

तालिका 7.2 कर हस्तांतरण और अनुदान (जीटीआर का प्रतिशत)

वित्त आयोग	हस्तांतरण	वित्त आयोग अनुदान	वित्त आयोग अंतरण	गैर-वित्त आयोग अनुदान	कुल अंतरण
एफसी-1	16.0	4.5	20.5	4.8	25.4
एफसी-2	19.8	7.0	26.8	14.0	40.8
एफसी-3	15.2	5.1	20.3	10.9	31.2
एफसी-4	17.6	7.0	24.5	11.7	36.3
एफसी-5	23.3	4.6	27.9	14.9	42.8
एफसी-6	19.9	6.8	26.7	12.2	38.9
एफसी-7	26.9	2.3	29.1	16.4	45.6
एफसी-8	25.1	3.1	28.2	18.4	46.6
एफसी-9	26.5	4.4	30.9	18.0	48.9
एफसी-10	27.0	3.1	30.2	14.4	44.5
एफसी-11	26.6	5.3	31.9	15.1	47.0
एफसी-12	25.9	5.3	31.2	15.7	46.9
एफसी-13	27.9	4.6	32.5	16.3	48.8
एफसी-14	34.0	5.4	39.4	17.0	56.4
एफसी-15	32.1	5.5	37.7	17.6	55.3

स्रोत: अनुलग्नक 7.1 देखें

7.20 इस अवधि के दौरान, राज्यों को लगभग आधे या उससे अधिक हस्तांतरण, कर हस्तांतरण से आए हैं। पहले वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान हस्तांतरण जीटीआर के 16.0 प्रतिशत से बढ़कर 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान जीटीआर का 34.0 प्रतिशत हो गया। इस हिस्सेदारी में पहला बड़ा बदलाव 7वें वित्त आयोग के तहत आया जब हस्तांतरण 6वें वित्त आयोग के तहत जीटीआर के 19.9 प्रतिशत से बढ़कर 7वें वित्त आयोग के तहत 26.9 प्रतिशत हो गया। यह बड़ी वृद्धि केंद्रीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से को 6वें वित्त आयोग के तहत 20 प्रतिशत से दोगुना करके 7वें वित्त आयोग के तहत 40 प्रतिशत करने के परिणाम स्वरूप थी। 7वें से 12वें वित्त आयोग तक, हिस्सा स्थिर रहा और 13वें में यह केवल मामूली रूप से बढ़कर 27.9 प्रतिशत हो गया। हालांकि, 14वें वित्त आयोग के तहत, हिस्सा एकदम बढ़कर 34.0 प्रतिशत हो गया।

तालिका 7.3 हस्तांतरण और अनुदान (जीडीपी का प्रतिशत)

वित्त आयोग	हस्तांतरण	वित्त आयोग अनुदान	वित्त आयोग अंतरण	गैर-वित्त आयोग अनुदान	कुल अंतरण
एफसी-1	0.7	0.2	0.8	0.2	1.0
एफसी-2	1.0	0.4	1.3	0.7	2.1
एफसी-3	1.0	0.3	1.4	0.8	2.1
एफसी-4	1.2	0.5	1.6	0.8	2.4
एफसी-5	1.7	0.3	2.0	1.1	3.2
एफसी-6	1.7	0.6	2.3	1.1	3.4
एफसी-7	2.5	0.2	2.7	1.5	4.2
एफसी-8	2.5	0.3	2.8	1.9	4.7
एफसी-9	2.6	0.4	3.0	1.7	4.7
एफसी-10	2.4	0.3	2.7	1.3	3.9
एफसी-11	2.4	0.5	2.8	1.3	4.1
एफसी-12	2.8	0.6	3.4	1.7	5.1
एफसी-13	2.9	0.5	3.3	1.7	5.0
एफसी-14	3.7	0.6	4.2	1.8	6.1
एफसी-15	3.6	0.6	4.3	2.0	6.2

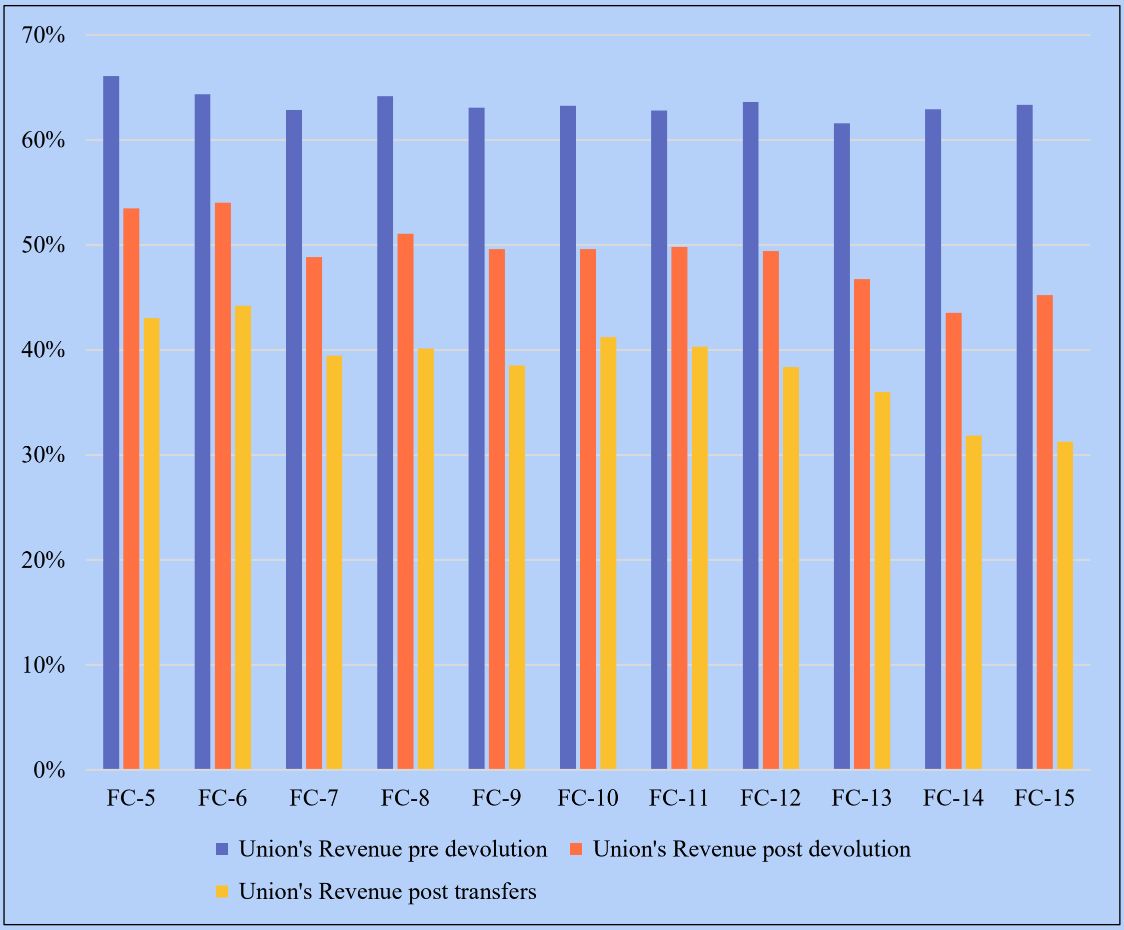
स्रोत: अनुलग्नक 7.1 देखें

7.21 अंतरण में जीटीआर की तुलना में जीडीपी के अनुपात के रूप में तेज वृद्धि देखी गई। ऐसा इसलिए है क्योंकि समय के साथ स्वयं जीटीआर में जीडीपी के अनुपात के रूप में वृद्धि हुई है। राज्यों को कुल हस्तांतरण पहले वित्त आयोग की अवधि के दौरान जीडीपी के 1 प्रतिशत से छह गुना बढ़कर 14वें और 15वें वित्त आयोग की अवधि के दौरान 6.1 प्रतिशत और 6.2 प्रतिशत हो गया है। कर अंतरण पहले वित्त आयोग में जीडीपी के 0.7 प्रतिशत से पांच गुना बढ़कर, 15वें वित्त आयोग में जीडीपी का 3.5 प्रतिशत हो गया है। गैर-वित्त आयोग अनुदान पहले वित्त आयोग में जीडीपी के 0.2 प्रतिशत से तीव्रता से बढ़कर 15वें वित्त आयोग में जीडीपी के 2.0 प्रतिशत तक हो गया है।

संघ और राज्य राजस्व के लिए निहितार्थ

7.22 हस्तांतरण और अनुदान के संबंध में संघ और राज्य के राजस्व की प्रवृत्तियों का विश्लेषण करना शिक्षाप्रद है। *चित्र 7.1* से पता चलता है कि कुल सामान्य सरकार (संघ और राज्य) के राजस्व के प्रतिशत में केंद्रीय राजस्व 5वें से 15वें वित्त आयोग तक हस्तांतरण और अनुदान के साथ कैसे बढ़ा है। चित्र का पहला स्तम्भ प्रत्येक वित्त आयोग के लिए, सामान्य सरकार के राजस्व के प्रतिशत के रूप में पूर्व-अंतरण और पूर्व-हस्तांतरण (वित्त आयोग और गैर-वित्त आयोग अनुदान) संघ राजस्व को दर्शाता है। दूसरा स्तम्भ अंतरण को घटाने के बाद संघ राजस्व को सामान्य सरकार के राजस्व के प्रतिशत के रूप में दर्शाता है, और तीसरा स्तम्भ हस्तांतरण और अंतरण दोनों को घटाने के बाद संघ राजस्व को सामान्य सरकारी राजस्व के प्रतिशत के रूप में दर्शाता है।

चित्र 7.1 हस्तांतरण और अनुदान के साथ और के बिना संघ राजस्व की प्रवृत्ति



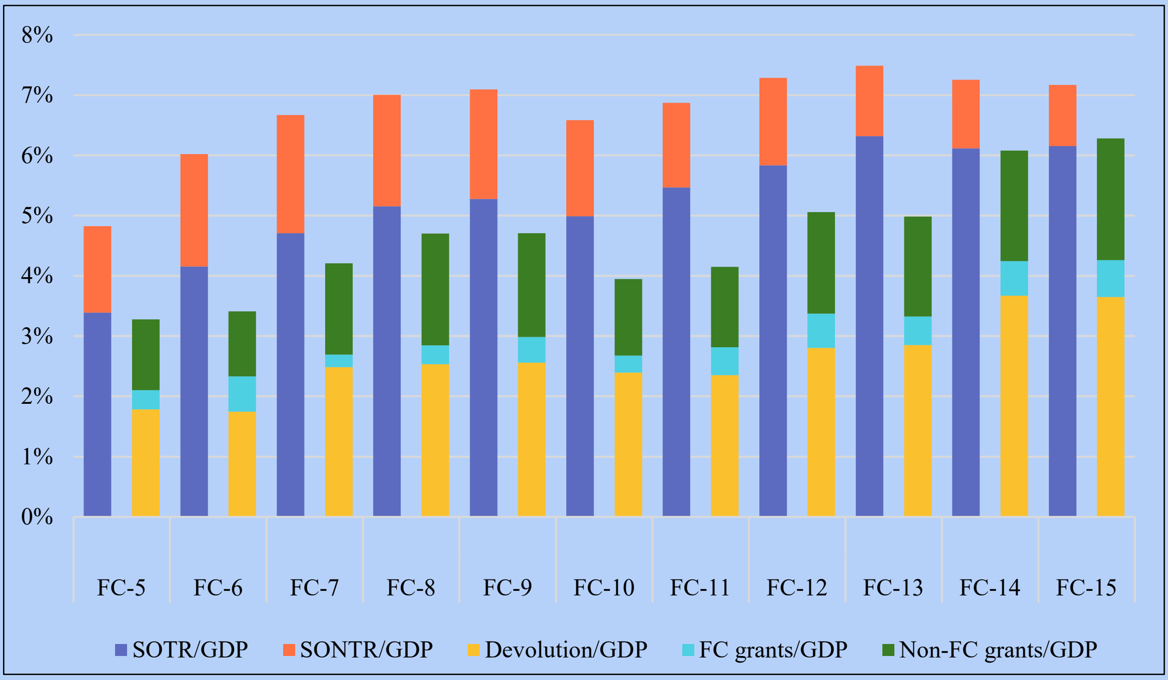
स्रोत: भारतीय अर्थव्यवस्था पर आरबीआई का डेटाबेस (डीबीआईई); संघीय बजट

नोट: 5वें वित्त आयोग में 1970-71 से 1973-74 तक की अवधि शामिल है; 15वें वित्त आयोग में 2020-21 से 2025-26 बीई तक की अवधि शामिल है।

7.23 5वें और 12वें वित्त आयोग के बीच हस्तांतरण और अंतरण को हटाने के बाद, संघ राजस्व, सामान्य सरकार राजस्व के 38.4 प्रतिशत (12वें वित्त आयोग) और 44.2 प्रतिशत (6वें वित्त आयोग) के बीच घटता- बढ़ता रहा। इसके बाद यह 13वें वित्त आयोग के दौरान 36 प्रतिशत, 14वें वित्त आयोग के दौरान 31.8 प्रतिशत और 15वें वित्त आयोग के दौरान 31.3 प्रतिशत तक गिर गया। केवल अंतरण के शुद्ध, सामान्य सरकारी राजस्व में संघ सरकार का हिस्सा 6वें वित्त आयोग के दौरान 54.0 प्रतिशत के शिखर से गिरकर 14वें वित्त आयोग के दौरान 43.6 प्रतिशत हो गया है। इस प्रकार राजस्व संसाधनों में संघ से राज्यों की ओर स्पष्ट प्रवाह दिखाई देता है।

7.24 *चित्र 7.2* में राज्यों के स्वयं के कर राजस्व (एसओटीआर) और गैर-कर राजस्व (एसओएनटीआर) के साथ-साथ हस्तांतरण और अनुदान को जीडीपी के अनुपात के रूप में दर्शाया गया है। 5वें और 15वें वित्त आयोग के बीच, राज्यों के अपने राजस्व के साथ-साथ अंतरण और अनुदान के माध्यम से हस्तांतरण में जीडीपी के अनुपात के रूप में महत्वपूर्ण वृद्धि देखी गई है। इसका परिणाम यह हुआ है कि 5वें वित्त आयोग के दौरान राज्यों का कुल राजस्व जीडीपी के 8.1 प्रतिशत से बढ़कर 14वें और 15वें वित्त आयोग के दौरान 13.3 प्रतिशत हो गया है।

चित्र 7.2 राज्यों का अपना राजस्व, हस्तांतरण और अनुदान (जीडीपी का प्रतिशत)



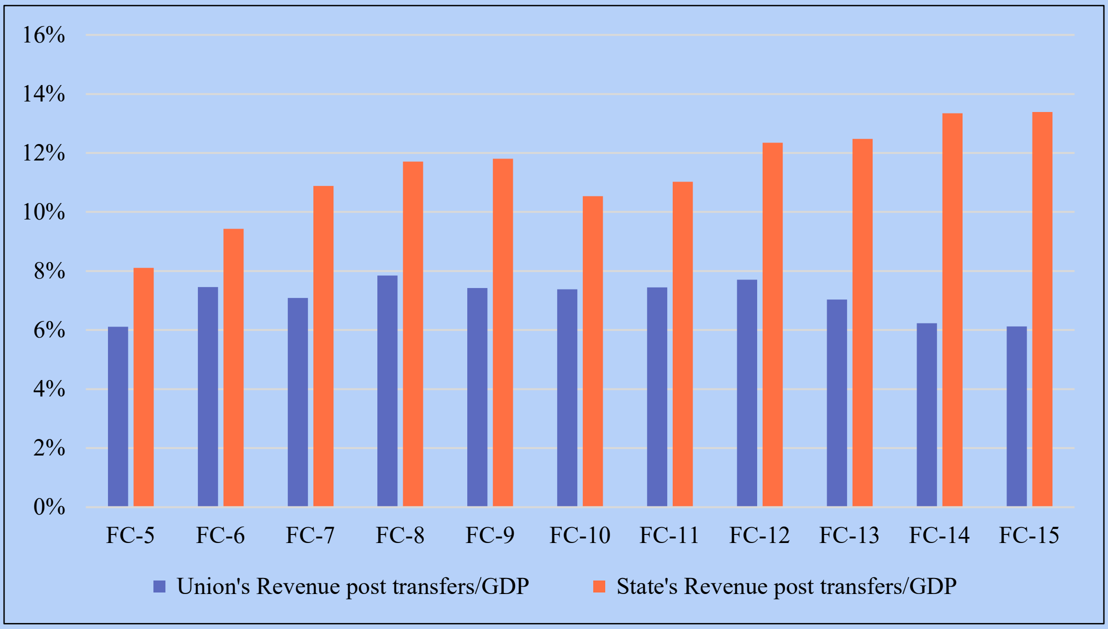
स्रोत: भारतीय अर्थव्यवस्था पर आरबीआई का डेटाबेस (डीबीआईई)

नोट: 5वें वित्त आयोग में 1970-71 से 1973-74 तक की अवधि शामिल है; 15वें वित्त आयोग में 2020-21 से 2023-24 तक की अवधि शामिल है।

संघ और राज्यों के राजस्व में अंतरण पश्चात की प्रवृत्ति

7.25 *चित्र 7.3* में, हमने 5वें से 15वें वित्त आयोग तक जीडीपी के अनुपात के रूप में संघ और राज्यों के अंतरण पश्चात राजस्व को प्रस्तुत किया है। हम इसमें तीन बिन्दु देख सकते हैं। सबसे पहले 5वें वित्त आयोग के दौरान संघ का अंतरण पश्चात राजस्व, जीडीपी का 6.1 प्रतिशत था, जो 8वें वित्त आयोग के दौरान 7.8 प्रतिशत के शिखर पर पहुँचा, और फिर 15वें वित्त आयोग के दौरान ठीक 6.1 प्रतिशत तक गिर गया। दूसरा, साढ़े पांच से ज़्यादा दशकों में राज्यों के कुल राजस्व में स्पष्ट रूप से वृद्धि हुई है जिसे *चित्र 7.3* में दर्शाया गया है। राज्यों का अंतरण-समावेशी राजस्व 5वें वित्त आयोग के दौरान जीडीपी के 8.1 प्रतिशत से बढ़कर 9वें वित्त आयोग के दौरान 11.8 प्रतिशत हो गया, जो 10वें वित्त आयोग के दौरान गिरकर 10.5 प्रतिशत हो गया और उसके बाद लगातार बढ़ते हुए 15वें वित्त आयोग के दौरान 13.4 प्रतिशत के शिखर पर पहुंच गया। अंततः अंतरण पश्चात राजस्व में संघ और राज्यों की सापेक्ष हिस्सेदारी 5वें वित्त आयोग के दौरान 43:57 से बदलकर 15वें वित्त आयोग के दौरान 33:67 हो गई। स्मरण रहे कि संघ संविधान के वित्तीय प्रावधानों पर विशेषज्ञ समिति की 1948 की रिपोर्ट में उस समय केंद्र-राज्य वित्तीय संबंधों को 'अर्ध-संघीय' के रूप में वर्णित किया गया था। अब ऐसा नहीं है। कम से कम वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राज्यों को संसाधन अंतरण और दोनों स्तरों के बीच राजस्व के आवंटन को देखते हुए, भारत अब एक पूर्ण संघ के रूप में विकसित हो गया है।

चित्र 7.3 संघ और राज्यों का अंतरण पश्चात राजस्व (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: भारतीय अर्थव्यवस्था पर आरबीआई का डेटाबेस (डीबीआईई); संघीय बजट

नोट: 5वें वित्त आयोग में 1970-71 से 1973-74 तक की अवधि शामिल है; 15वें वित्त आयोग में 2020-21 से 2023-24 तक की अवधि शामिल है।

दो चिंताएँ

7.26 विभिन्न हितधारकों के साथ विचार-विमर्श के दौरान, आयोग के सामने दो चिंताएं आई, जिन पर सावधानीपूर्वक ध्यान देने की आवश्यकता है। सबसे पहले, यह तर्क दिया गया है कि राज्यों को वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विभाज्य पूल का पूरा हिस्सा नहीं मिल रहा है। उदाहरण के लिए, 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान हस्तांतरित कर राजस्व 15वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित और केंद्र सरकार द्वारा स्वीकार किए गए विभाज्य पूल के 41 प्रतिशत से कम है। दूसरा, बेशक लगातार वित्त आयोग ने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी बढ़ाने की सिफारिश की है परंतु संघ सरकार के बढ़ते उपकर और अधिभार तथा घटते अनुदान और अंतरण की संतुलन कार्रवाई के कारण इससे राज्यों के समग्र संसाधनों में वृद्धि नहीं हुई है। चूंकि वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित और भारत सरकार द्वारा स्वीकृत हस्तांतरण को सांविधिक दर्जा प्राप्त है, इसलिए आयोग ने अनुशंसित और वास्तविक राशियों के बीच सुझाई गई विसंगति के बारे में चिंतित होकर इसकी विस्तार से जांच की है।

हस्तांतरण: अनुशंसित बनाम वास्तविक

7.27 चूंकि संघ सरकार विभाज्य पूल के अनुमानित आकार के आधार पर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का प्रारंभिक हस्तांतरण करता है, एक बार जब विभाज्य पूल का वास्तविक आकार ज्ञात हो जाता है, तो अनुशंसित और वास्तविक हस्तांतरण के बीच एक सकारात्मक या नकारात्मक विसंगति दिखाई दे सकती है। हालांकि, प्रचलित पद्धति और उपलब्ध डेटा की हमारी समीक्षा से पता चलता है कि प्रत्येक वर्ष के हस्तांतरण में समायोजन दो बार किया जाता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कोई विसंगति न रहे। केंद्र सरकार सभी करों, विभाज्य पूल और हस्तांतरण पर वास्तविक आंकड़े उपलब्ध होने के बाद पहला समायोजन करती है। और दूसरा समायोजन नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीएजी) द्वारा विभाज्य पूल के आंकड़ों को प्रमाणित करने के पश्चात करती है।

7.28 *तालिका 7.4* में वित्तीय वर्ष 2018-19 से 2022-23, अंतिम वर्ष जिसके लिए पूरा डेटा उपलब्ध है, के लिए समायोजन की पूरी प्रक्रिया प्रस्तुत की गई है। तालिका की पहली पंक्ति में किसी दिए गए वित्तीय वर्ष, यथा वित्त वर्ष टी, के अंतरण को वित्त वर्ष टी+1 बजट में रिपोर्ट किए गए आरई कर राजस्व के आधार पर दर्शाया गया है। दूसरी पंक्ति में वित्त वर्ष टी+2 बजट में बताए गए वास्तविक कर राजस्व के आधार पर वित्त वर्ष टी में देय वास्तविक अंतरण को दर्शाया गया है। तीसरी पंक्ति में वास्तविक कर राजस्व के आधार पर देय राशि (पंक्ति 2) से आरई कर राजस्व के आधार पर अंतरित राशि (पंक्ति 1) को घटाकर वित्त वर्ष टी के लिए राज्यों को देय अतिरिक्त अंतरण की गणना है। यह समायोजन वित्त वर्ष टी+2 में किया गया है। चौथी पंक्ति में सीएजी प्रमाणित डेटा के आधार पर किए गए एक अतिरिक्त दूसरे समायोजन की सूचना है। यह पद्धति वित्त वर्ष टी+3 के दौरान की गई है। पांचवीं पंक्ति में सीएजी द्वारा

प्रमाणित विभाज्य पूल की सूचना है। छठी पंक्ति में दिखाए गए राज्यों को देय वास्तविक अंतरण 14वें वित्त आयोग की सिफ़ारिश के अनुसार 2018-19 और 2019-20 के लिए पांचवीं पंक्ति में दिए गए विभाज्य पूल का 0.42 गुना है, और 15वें वित्त आयोग की सिफ़ारिश के अनुसार, शेष वर्षों के लिए विभाज्य पूल का 0.41 गुना है। अंतिम पंक्ति में राज्यों को अंतिम अंतरण की सूचना है, जो छठी पंक्ति में देय हस्तांतरण से बिल्कुल मेल खाती है।

7.29 पूर्णता के लिए, हम नोट करते हैं कि 2018-19 से पहले, जबकि पहला समायोजन ऊपर वर्णित के अनुसार होता था, दूसरा, सीएजी समायोजन दस वर्षों में केवल एक बार होता था। वर्ष 2010-11 से 2017-18 के लिए हमारी गणना, जो यहां रिपोर्ट नहीं की गई है, से पता चलता है कि शुद्ध आधार पर पहले समायोजन के बाद, केंद्र सरकार ने राज्य सरकारों को सीएजी-प्रमाणित विभाज्य पूल और इन वर्षों के लिए राज्यों के संबंधित वित्त आयोग-अनुशंसित हिस्सों के आधार पर देय राशि से ₹15,756 करोड़ अधिक का भुगतान किया। वित्त मंत्रालय के अनुसार, इन वर्षों के दौरान केंद्र सरकार को राज्यों से प्राप्त कुछ सेवाओं पर देय भुगतान के रूप में अतिरिक्त राशि दर्ज करके इस अंतर को दूर किया गया है।

7.30 संघ और राज्यों के बीच साझा की जाने वाली शुद्ध आय का पता लगाने और उसे प्रमाणित करने की ज़िम्मेदारी संविधान द्वारा सीएजी को सौंपी गई है। पारदर्शिता को बढ़ावा देने हेतु हम सिफ़ारिश करते हैं कि केन्द्र सरकार प्रत्येक वर्ष सीएजी द्वारा प्रमाणित शुद्ध आय से संबंधित आंकड़ों का खुलासा करे।

तालिका 7.4 राज्यों को हस्तांतरण: देय और वास्तविक (₹ करोड़)

क्र.सं.	मद	स्रोत	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
1.	वित्त वर्ष टी के आरई कर राजस्व के आधार पर हस्तांतरित वित्त वर्ष टी में राज्यों की हिस्सेदारी	प्राप्ति बजट (वित्त वर्ष टी+1) का अनुलग्नक 4बी/10बी	7,36,880	7,14,889	5,94,988	8,19,637	9,48,406
2.	वित्त वर्ष टी के वास्तविक कर राजस्व के आधार पर वित्तीय वर्ष टी में राज्यों की देय हिस्सेदारी	प्राप्ति बजट (वित्त वर्ष टी+2) का अनुलग्नक 4बी/10बी	6,78,036	6,83,353	6,15,841	8,53,107	9,72,204

3.	पहला समायोजन: अतिरिक्त हस्तांतरण देय (पंक्ति 2 - पंक्ति 1)	प्राप्ति बजट (वित्त वर्ष टी+2 का अनुलग्नक 4बी/10बी)	-58,843	-31,537	20,852	33,470	23,799
4.	सीएजी प्रमाणित संख्याओं के आधार पर वित्त वर्ष टी का दूसरा समायोजन: अतिरिक्त हस्तांतरण देय	प्राप्ति बजट (वित्त वर्ष टी+2) का अनुलग्नक 4ए/10ए	31,508	-677	-863	-16,647	-1,199
5.	सीएजी द्वारा प्रमाणित वित्त वर्ष टी की शुद्ध आय (विभाज्य पूल)	सीएजी प्रमाण पत्र	16,89,390	16,25,418	14,99,946	20,40,146	23,68,305
6.	वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तांतरण	राज्यों के लिए वित्त आयोग की अनुशंसित हिस्सेदारी के आधार पर वित्त आयोग की गणना (5) का 42 या 41 प्रतिशत	7,09,544	6,82,675	6,14,978	8,36,460	9,71,005
7.	सभी समायोजनों के बाद वित्त वर्ष टी की अंतिम हस्तांतरण राशि	वित्त आयोग गणना (2) + (4)	7,09,544	6,82,675	6,14,978	8,36,460	9,71,005

स्रोत: जैसा तालिका के दूसरे कॉलम में दर्शाया गया है

सकल कर राजस्व के सापेक्ष राज्यों को वित्त आयोग का हस्तांतरण

7.31 हमारी यात्राओं के दौरान अधिकांश राज्यों ने यह बात कही थी कि बढ़ते उपकर और अधिभार, के कारण जीटीआर के अनुपात के रूप में सिकुड़ते विभाज्य पूल ने 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राज्यों को वित्त आयोग के अंतरण में भारी वृद्धि को काफी हद तक समाप्त कर दिया है। उल्लेखनीय है कि 14वें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत करने की सिफ़ारिश की थी। यह मुद्दा अति महत्वपूर्ण है, जिसके लिए विस्तृत जांच की आवश्यकता है।

7.32 *तालिका 7.5*, 2010-11 से 2023-24 तक जीटीआर के प्रतिशत के रूप में विभाज्य पूल, वित्त आयोग अनुदान और कुल वित्त आयोग हस्तांतरण में राज्यों के हिस्से प्रस्तुत करती है। इन वर्षों में 13वें और 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि तथा 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के पहले चार वर्षों को शामिल किया गया है। जीटीआर, उपकर और अधिभार सहित सभी केंद्रीय कर राजस्व के योग का प्रतिनिधित्व करता है। इसलिए, *तालिका 7.5* में दिया गया प्रतिशत उपकर और अधिभार सहित केंद्रीय कर राजस्व में राज्यों के हिस्से को दर्शाता है।

तालिका 7.5 हस्तांतरण और वित्त आयोग अनुदान (जीटीआर का प्रतिशत)

वर्ष	राज्यों को हस्तांतरण	वित्त आयोग अनुदान	कुल वित्त आयोग हस्तांतरण
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
2010-11	27.7	4.0	31.7
2011-12	28.8	4.9	33.7
2012-13	28.1	4.4	32.5
2013-14	27.9	4.7	32.6
2014-15	27.1	5.1	32.2
औसत (13वां वित्त आयोग)	27.9	4.6	32.5
2015-16	34.8	5.8	40.6
2016-17	35.4	5.6	41.0
2017-18	31.5	4.8	36.3
2018-19	35.9	4.5	40.4
2019-20	32.4	6.2	38.6
औसत (14वां वित्त आयोग)	34.0	5.4	39.4
2020-21	29.4	9.1	38.5
2021-22	32.6	7.7	40.3
2022-23	31.1	5.7	36.8
2023-24	32.6	4.3	36.9
2024-25 आरई	33.9	3.4	37.3
2025-26 बीई	33.3	3.1	36.4
औसत (15वां वित्त आयोग)	32.1	5.5	37.6

स्रोत: अनुलग्नक 7.1

7.33 पहले जीटीआर के प्रतिशत के रूप में राज्यों को हस्तांतरण के विकास पर विचार करें। 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि (2010-11 से 2014-15) के दौरान 27.1- 28.8 प्रतिशत की सीमा से, यह हिस्सा 2015-16 से 2019-20 (14वें वित्त आयोग की अवधि) के दौरान 31.5- 35.9 प्रतिशत की सीमा तक पहुंच गया। बाद के वर्षों (15वें वित्त आयोग की अवधि) के दौरान, यह 29.4- 33.9 प्रतिशत की सीमा तक गिर गया। प्रत्येक आयोग की अवधि के औसत के संदर्भ में, पूर्ववर्ती आयोग की अनुशंसा अवधि की तुलना में 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान अंतरण में जीटीआर के 6.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई। फिर 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान, अंतरण जीटीआर के 1.9 प्रतिशत तक गिर गया। इसलिए 14वें वित्त आयोग की तुलना में 15वें वित्त आयोग की अवधि के दौरान राज्यों को अंतरण में आंशिक रूप से कमी आई है, हालांकि इसका औसत स्तर 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि से जीटीआर के 4.2 प्रतिशत से अधिक है।

7.34 15वें वित्त आयोग के दौरान वित्त आयोग अनुदान में 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि की तुलना में जीटीआर में 0.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इससे पिछले दो वित्त आयोग के बीच कुल वित्त आयोग हस्तांतरण में कमी घटकर जीटीआर के 1.7 प्रतिशत हो गई। संक्षेप में, 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान वित्त आयोग हस्तांतरण तथा अनुदान औसतन जीटीआर का 32.5 प्रतिशत, 14वें वित्त आयोग के दौरान 39.4 प्रतिशत और 15वें वित्त आयोग के दौरान जीटीआर का 37.7 प्रतिशत था। इसलिए, जहां तक वित्त आयोग के हस्तांतरण का संबंध है, 14वें वित्त आयोग द्वारा उन्हें दी गई वृद्धि को पिछले दस वर्षों में पर्याप्त रूप से, भले ही पूरी तरह से नहीं, संरक्षित किया गया है।

7.35 इस खंड को समाप्त करने से पहले, हम नोट करते हैं कि जबकि यह दावा कि उपकर और अधिभार में वृद्धि ने 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरण में वृद्धि को लगभग मिटा दिया है, आंकड़ों द्वारा समर्थित नहीं है, यह सच है कि 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान जीटीआर के प्रतिशत के रूप में अंतरण में उतनी वृद्धि नहीं हुई जितनी कि उपकर और अधिभार के ना बढ़ने से होती। लेकिन चूंकि जीटीआर के अनुपात के रूप में उपकर और अधिभार में वृद्धि हुई थी, इसलिए जीटीआर के अनुपात के रूप में विभाज्य पूल 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान जीटीआर के 89.2 प्रतिशत से घटकर 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान 82.1 प्रतिशत हो गया। जीटीआर में विभाज्य पूल के सिकुड़ते हिस्से की यह प्रवृत्ति 15वें वित्त आयोग के दौरान जारी रही, जिसमें इसके पहले चार वर्षों के दौरान हिस्सेदारी औसतन 78.3 प्रतिशत रही। गिरावट के परिणामस्वरूप जीटीआर के प्रतिशत के रूप में अंतरण में और गिरावट आई, हालांकि यह 13वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान अपने स्तर से काफी ऊपर रहा।

राज्य सरकारों के विचार

7.36 राज्यों ने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 41 प्रतिशत से बढ़ाकर 50 प्रतिशत करने की सिफ़ारिश की है। 28 में से 18 राज्यों ने यह सिफ़ारिश की है। अपवादों में सिक्किम [40 प्रतिशत विभाज्य पूल में संघ की सकल राजस्व प्राप्तियों (जीआरआर) में विस्तारित करने पर विभाज्य पूल में या 50 प्रतिशत उपकर, अधिभार और संग्रह की जीटीआर के 20 प्रतिशत से अधिक की लागत मिलाकर], मध्य प्रदेश (48 प्रतिशत यदि विभाज्य पूल में संपूर्ण जीटीआर शामिल है और 40.7 प्रतिशत यदि इसमें संपूर्ण जीआरआर शामिल है), नागालैंड (48% प्रतिशत), असम (45% प्रतिशत), हिमाचल प्रदेश (41% प्रतिशत), शामिल हैं। राज्यों का तर्क है कि संविधान ने राज्यों को विशेष रूप से स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, पेयजल, स्वच्छता, कल्याण तथा कानून और व्यवस्था जैसे क्षेत्रों में आनुपातिक रूप से ज़्यादा व्यय की जिम्मेदारी सौंपी है। इन जिम्मेदारियों को निभाने के लिए उन्हें और अधिक संसाधनों की आवश्यकता होती है।

7.37 अधिकांश राज्यों ने जीटीआर में उपकर और अधिभार के बढ़ते हिस्से के विषय में भी चिंता जताई है, क्योंकि वे विभाज्य पूल का हिस्सा नहीं हैं। गुजरात, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश सहित कई राज्यों ने संघ के सकल कर राजस्व में विभाज्य पूल के घटते हिस्से को उजागर किया और इस प्रवृत्ति का सामना करने के लिए उपायों का प्रस्ताव किया है। इन उपायों में: (i) विभाज्य पूल में उपकर और अधिभार को शामिल करना; (ii) सकल कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में उनके हिस्से को सीमित करना और उस सीमा से ऊपर की किसी भी राशि को विभाज्य पूल में अंतरित करना; और (iii) विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से की प्रतिपूरक वृद्धि यदि इन शुल्कों को बाहर रखा जाता है, शामिल हैं।

7.38 उपकर और अधिभार पर अन्य सुझावों के अलावा, तेलंगाना ने उन्हें एक गैर-व्यपगत 'पिछड़े राज्यों के लिए बुनियादी ढांचा विकास कोष' में अन्तरित करने की सिफ़ारिश की है, जबकि मध्य प्रदेश ने एक संवैधानिक संशोधन की सिफ़ारिश की है, जिसमें केंद्र सरकार को किसी भी नए उपकर या अधिभार को लागू करने के साथ-साथ मौजूदा उपकर को बनाए रखने के लिए कम से कम 50 प्रतिशत राज्यों से अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता होगी। उत्तर प्रदेश ने प्रस्ताव किया है कि उनका उद्देश्य पूरा हो जाने के बाद उपकर और अधिभार की समीक्षा होनी चाहिए।

7.39 कर राजस्व के अलावा, कर्नाटक, राजस्थान, गुजरात, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, केरल, त्रिपुरा और मध्य प्रदेश सहित कई राज्यों ने संघ के कुछ गैर-कर राजस्व को विभाज्य पूल में शामिल करने का प्रस्ताव किया है। इनमें स्पेक्ट्रम और ऑफशोर तेल जैसे प्राकृतिक संसाधनों की बिक्री से होने वाला राजस्व, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से लाभांश और सार्वजनिक परिसंपत्तियों के मुद्रीकरण से प्राप्त आय शामिल है। इसका तर्क यह दिया गया है कि इनमें से कुछ संसाधन राज्यों से उत्पन्न होते हैं या राज्य की भूमि पर तैनात किए गए थे।

7.40 तमिलनाडु, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल जैसे कुछ राज्यों ने संघ-से-राज्य हस्तांतरण में अधिक राजकोषीय लचीलापन की आवश्यकता पर प्रकाश डाला। सिफ़ारिशों में केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) का युक्तिकरण या समेकन, सीएसएस में संघ के योगदान में वृद्धि और विशिष्ट-उद्देश्य वाली योजनाओं को अनाबद्ध अनुदानों से प्रतिस्थापित करना शामिल है। इन सुझावों को अक्सर राज्य सूची के अंतर्गत आने वाले क्षेत्रों में शर्तों और कार्यान्वयन लचीलापन के बारे में चिंताओं से जोड़ा जाता था।

7.41 राज्यों की चिंताओं का एक अंतिम सेट, वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) से संबंधित है। ऐसी तीन चिंताएं उल्लेखनीय हैं। पहली, कर्नाटक, केरल, तमिलनाडु, तेलंगाना और पश्चिम बंगाल ने राजकोषीय स्वायत्तता के नुकसान की शिकायत की है। उनका तर्क है कि जीएसटी से पहले वे बिक्री कर या वैट दरों को समायोजित कर सकते थे। हालांकि, जीएसटी के तहत, उन्होंने यह छूट खो दी है क्योंकि दरों में किसी भी बदलाव के लिए जीएसटी परिषद की मंजूरी की आवश्यकता होती है। तमिलनाडु, छत्तीसगढ़ और हरियाणा का तर्क है कि जीएसटी के तहत उन्होंने अपने कर आधार के एक बड़े हिस्से पर नियंत्रण खो दिया है। दूसरी, तमिलनाडु ने एसजीएसटी में कर उछाल की कमी के बारे में शिकायत की है, जबकि हिमाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, उत्तराखंड और पंजाब ने तर्क दिया है कि जीएसटी की गंतव्य-आधारित प्रकृति ने राजस्व को उपभोक्ता राज्यों में स्थानांतरित कर दिया है, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व का स्थायी नुकसान हुआ है। अंत में, कई राज्यों ने नोट किया है कि 30 जून 2022 को जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर से राज्यों को हस्तांतरण की समाप्ति के कारण उनके बजट में अचानक राजकोषीय असंतुलन पैदा हो गया है, तमिलनाडु ने 2024-25 में ₹20,000 करोड़ की अनुमानित कमी रिपोर्ट की है। पंजाब और उत्तराखंड सहित कई राज्यों ने कहा है कि संक्रमण के दौरान 14 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की गारंटी अवास्तविक थी, क्योंकि जीएसटी की वास्तविक उछाल इससे काफी कम थी।

केंद्र सरकार का विचार

7.42 अपने ज्ञापन में, केंद्र सरकार ने अपने बजट में लगातार राजकोषीय असंतुलन और इसके सामने आने वाली कठिन राजकोषीय अंतर के बारे में चिंता व्यक्त की है। इसमें कहा गया है कि 7वें और 14वें वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण में महत्वपूर्ण वृद्धि राज्यों को अधिक अनाबद्ध संसाधन प्रदान करने पर आधारित थी। हालाँकि, इन वृद्धियों से संघ के राजकोषीय विस्तार पर स्थायी प्रभाव पड़ा है, जिससे लगातार राजस्व घाटा हुआ है। संघ का तर्क है कि बढ़े हुए अनाबद्ध हस्तांतरण का उद्देश्य राज्यों की राजकोषीय स्वायत्तता को मजबूत करना है, लेकिन यह हमेशा उनकी ओर से निरंतर राजकोषीय विवेक में परिवर्तित नहीं हुआ है। साथ ही, संघ ने अपने गैर-ऋण राजस्व संसाधनों में गिरावट अनुभव की है। संघ की गिरती राजकोषीय गुंजाइश, राष्ट्रीय विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने की इसकी क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है। संघ कर हस्तांतरण में संतुलन (एक विशिष्ट विभाजन का सुझाव दिए बिना)

का आह्वान करता है क्योंकि संघ को रक्षा आधुनिकीकरण और विवेकपूर्ण व्यापक आर्थिक प्रबंधन के लिए अतिरिक्त संसाधनों की आवश्यकता होती है। संघ यह तर्क देता है कि ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण का वर्तमान स्तर, जहां सकल राजस्व प्राप्तियों (जीआरआर) का 49 प्रतिशत से अधिक राज्यों को हस्तांतरित करने का अनुमान है, वित्तीय रूप से संधारणीय नहीं है। यह भी कहा गया है कि वित्तीय रूप से विवेकपूर्ण राज्यों के लिए अपनी विकास आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एक संतुलित ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण पर्याप्त होगा।

7.43 जहां तक उपकरों और अधिभारों का संबंध है, संघ का कहना है कि विभाज्य पूल से उनको बाहर रखना संवैधानिक रचना के कारण है और क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा इसे बरकरार रखा गया है। फिर भी, राज्य अपने समावेशन के लिए बहस जारी रखते हैं, जो संविधान के विपरीत है। संघ इसे एक सुलझे मुद्दे के रूप में देखता है और इस पर बहस को समाप्त करने की मांग करता है।

7.44 संघ का आगे तर्क है, उपकर अक्सर कल्याण और बुनियादी ढांचा योजनाओं को निधि देते हैं जो कि हालांकि साझा योग्य नहीं परंतु ये राज्यों को लाभान्वित करते हैं। उदाहरण के लिए स्वास्थ्य और शिक्षा उपकर, समग्र शिक्षा और प्रधानमंत्री पोषण शक्ति निर्माण योजना जैसे कार्यक्रमों का समर्थन करता है, जबकि सड़क और बुनियादी ढांचा उपकर, केंद्रीय सड़क और अवसंरचना कोष (सीआरआईएफ) को निधि देता है, जिसका एक हिस्सा राज्यों की सड़कों के विकास और रखरखाव के लिए आवंटित किया जाता है। कृषि अवसंरचना और विकास उपकर (एआईडीसी) कृषि से संबंधित योजनाओं का समर्थन करता है। इस तरह उपकर अक्सर केंद्र प्रायोजित और अन्य योजनाओं के माध्यम से राज्यों को वापस भेज दिए जाते हैं।

7.45 संघ इस चिंता का तर्क देता है जो अक्सर उठाई जाती है, कि ये शुल्क विभाज्य पूल को कम करते हैं, लेकिन डेटा अन्यथा सुझाव देता है। जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर को छोड़कर, 15वें वित्त आयोग की अवधि के दौरान सकल राजस्व के प्रतिशत के रूप में उपकर 6.7 प्रतिशत था, जो 13वें वित्त आयोग के 7 प्रतिशत से कम था। अधिभार भी, हालांकि आय और कॉर्पोरेट कर पर बढ़ रहा है, लेकिन ऐतिहासिक सीमा के भीतर बना हुआ है। संघ के दृष्टिकोण से, ज्ञापन में कहा गया है कि उपकर और अधिभार को बनाए रखने से त्वरित, लक्षित राजकोषीय प्रतिक्रियाओं की अनुमति मिलती है, जैसा कि कोविड-19 संकट के दौरान देखा गया था।

आयोग का विश्लेषण और सिफ़ारिश

7.46 राज्यों और संघ दोनों ने अपनी-अपनी स्थिति के लिए मजबूत तर्क दिए हैं। उनके द्वारा दिए गए तर्कों पर सावधानीपूर्वक विश्लेषण की आवश्यकता है।

गैर-कर राजस्व, और उपकर तथा अधिभार के संबंध में संवैधानिक विचार

7.47 राज्यों की कई सिफारिशें संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप नहीं हैं। संविधान संघ के गैर-

कर राजस्व के बंटवारे की अनुमति नहीं देता है। न ही यह उपकरों और अधिभारों पर एक सीमा या उन्हें विभाज्य पूल में शामिल करने की अनुमति देता है। सीएसएस के संबंध में, उनके डिजाइन और कार्यान्वयन में निश्चित रूप से सुधार की गुंजाइश है, लेकिन संविधान के अनुच्छेद 282 के तहत, उनमें कोई भी बदलाव केंद्र सरकार का विशेषाधिकार है।

7.48 क्या इन सुझावों को लागू करने के लिए संविधान में संशोधन करने की आवश्यकता है? इस आयोग की सुविचारित राय यह है कि संस्थापकों के पास इन प्रावधानों को शामिल करने के अच्छे कारण थे, और वे समय की कसौटी पर खरे उतरे हैं। भारत सरकार अधिनियम, 1935 के डिजाइन को मद्देनज़र रखते हुए, जिसने संघ-राज्य राजकोषीय संबंधों के लिए खाका तैयार किया, संविधान ने अपने मूल रूप में, संसद को उत्पाद शुल्क का एक हिस्सा हस्तांतरित करने का विकल्प देते हुए, आयकर के लिए अनिवार्य हस्तांतरण को सीमित करने का विकल्प चुना। बाद में, कुछ अपवादों के साथ सभी करों के हस्तांतरण के दायरे का विस्तार करते समय, संविधान के 80वें संशोधन ने एक बार फिर गैर-कर राजस्व को विभाज्य पूल में लाने पर विचार नहीं किया। इसे बाहर रखने का एक तर्क यह है कि गैर-कर राजस्व संघ-विशिष्ट गतिविधियों, जैसे रक्षा उत्पादन, दूरसंचार सेवाओं और केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (सीपीएसई) से आता है।

7.49 जहां तक उपकर और अधिभार का संबंध है, संविधान इस तथ्य को मान्यता देता है कि संघ को युद्ध, अकाल और महामारी जैसी आपात स्थितियों का सामना करना पड़ सकता है। ऐसी स्थितियों में इसे बिना किसी रुकावट के राजस्व बढ़ाने की आवश्यकता है। क्योंकि इस तरह के राजस्व की अपेक्षित राशि आपातकाल की प्रकृति पर निर्भर करती है और पहले से इसका अनुमान नहीं लगाया जा सकता है, इसलिए इस पर सीमा लगाना तर्कहीन होगा।

7.50 विभाज्य पूल में उपकरों को आंशिक या पूरी तरह से शामिल करना भी उपकर के उद्देश्य के साथ टकराव करेगा। विशिष्ट शीर्षों पर व्यय के लिए उपकर निर्धारित किए जाते हैं। इसलिए, विभाज्य पूल में उनका शामिल होना प्रभावी रूप से तब तक खारिज होगा जब तक कि उस उद्देश्य के लिए इन्हें नहीं लगाया जाता है। हालांकि, उस स्थिति में, उपकर को नियमित कर से बदला जा सकता है।

उपकर और अधिभार का मुकाबला करने के लिए उच्च हस्तांतरण?

7.51 अब हम विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में प्रतिपूरक वृद्धि द्वारा उपकर और अधिभार में वृद्धि का सामना करने के राज्यों के सुझाव पर आते हैं। इस सुझाव से पहला सवाल यह उठता है कि क्या राज्यों के पक्ष में कर राजस्व में एक और बदलाव की आवश्यकता है। इस संबंध में, आयोग का विचार है कि कर राजस्व का वर्तमान विभाजन, वित्त आयोग और गैर-वित्त आयोग अनुदानों द्वारा पूरक, राज्यों को अपनी संवैधानिक जिम्मेदारियों का निर्वहन करने के लिए पर्याप्त संसाधन प्रदान करता है। हाल के वर्षों में राज्यों द्वारा विभिन्न समूहों को और

विभिन्न कारणों के लिए हस्तांतरण और सब्सिडी में प्रसार उनके बजट में विकासात्मक गतिविधियों के लिए पर्याप्त धन के अस्तित्व का सुझाव देता है।

7.52 2015-16 से 2023-24 तक, कुल कर राजस्व में राज्यों की प्रतिशत हिस्सेदारी औसतन 57.5 प्रतिशत रही है (अध्याय 3, *चित्र 3.2*)। 2023-24 में, नवीनतम वर्ष जिसके लिए हमारे पास डेटा उपलब्ध है, यह हिस्सा 57 प्रतिशत था। वित्त आयोग और गैर-वित्त आयोग हस्तांतरण को ध्यान में रखते हुए राज्यों के पास संसाधन और भी अधिक हैं। राज्यों को सभी हस्तांतरणों को हटाने के बाद, 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान देश के गैर-ऋण राजस्व संसाधनों में केंद्र सरकार की हिस्सेदारी औसतन 32.9 प्रतिशत थी (इस अध्याय में *चित्र 7.1*)। इसका मतलब यह है कि राज्य वर्तमान में देश के कुल गैर-ऋण राजस्व का दो-तिहाई से अधिक खर्च करते हैं। इस प्रकार विभाज्य पूल में उनकी 41 प्रतिशत की हिस्सेदारी गैर-ऋण राजस्व संसाधनों तक उनकी समग्र पहुंच को कम करती है।

दो ऐतिहासिक प्रसंगों के पाठ

7.53 विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी में वृद्धि के लिए उपकर और अधिभार का सामना करने पर विचार करते समय, इस वृद्धि से संघ के वित्त पर उत्पन्न होने वाले तनाव, इसके कारण पारंपरिक कर साधनों पर भरोसा करने के लिए संघ के प्रोत्साहन में बदलाव, और अपने राजकोषीय विस्तार को बढ़ाने के लिए संघ की प्रतिक्रिया को ध्यान में रखना महत्वपूर्ण है। दो ऐतिहासिक प्रसंग इस संबंध में गंभीर सबक प्रदान करते हैं।

7.54 7वें वित्त आयोग (1979-80 से 1983-84) ने आयकर में राज्यों की हिस्सेदारी 80 प्रतिशत से बढ़ाकर 85 प्रतिशत और केंद्रीय उत्पाद शुल्क में 20 प्रतिशत से 40 प्रतिशत करने की सिफ़ारिश दी थी। चूंकि उत्पाद शुल्क उस समय केंद्रीय राजस्व का एक बड़ा घटक था, इसलिए राज्यों के हिस्से में इस उछाल ने संघ के वित्त पर काफी दबाव डाला। संघ और राज्यों के संयुक्त कर राजस्व में इसकी हिस्सेदारी 1978-79 में 55.3 प्रतिशत से घटकर 1979-80 में 48.6 प्रतिशत हो गई। इस तेज गिरावट के कारण संघ सरकार ने आयकर और उत्पाद शुल्क पर अपनी निर्भरता को सीमा शुल्क और कॉर्पोरेट कर पर स्थानांतरित करना शुरू कर दिया, जो विभाज्य पूल का हिस्सा नहीं थे। परिणामस्वरूप, जीटीआर में आयकर और उत्पाद शुल्क का संयुक्त हिस्सा 1978-79 में 43.7 प्रतिशत से घटकर 1988-89 में केवल 27.9 प्रतिशत रह गया। इस बीच, जीटीआर में विभाज्य पूल के घटते हिस्से की प्रतिक्रिया के रूप में, 8वें वित्त आयोग (1984-85 से 1988-89) ने उत्पाद शुल्क में राज्यों की हिस्सेदारी को बढ़ाकर 45 प्रतिशत कर दिया।

7.55 विभाज्य पूल का जीटीआर के प्रतिशत के रूप में घटने के कारण, अंततः 10वें वित्त आयोग को संविधान में 80वें संशोधन की सिफारिश करने के लिए प्रेरित किया। आयोग ने अपनी रिपोर्ट में तर्क दिया कि हिस्सेदारी में उल्लेखनीय कमी आयकर और उत्पाद शुल्क से राजस्व जुटाने में संघ सरकार की रूचि कम होने परिणाम है। इस तर्क का समर्थन करने के

लिए, इसने वित्त मंत्रालय का हवाला दिया, जिसने तर्क दिया था, 'यदि केंद्र सरकार केंद्रीय उत्पाद शुल्क के माध्यम से अपने लिए ₹100 करोड़ जुटाना चाहती है, तो उसे लगभग ₹182 करोड़ जुटाने होंगे। व्यक्तिगत कर उपज के माध्यम से वही ₹100 करोड़ प्राप्त करने के लिए, केंद्र सरकार को ₹667 करोड़ जुटाने होंगे।[2]

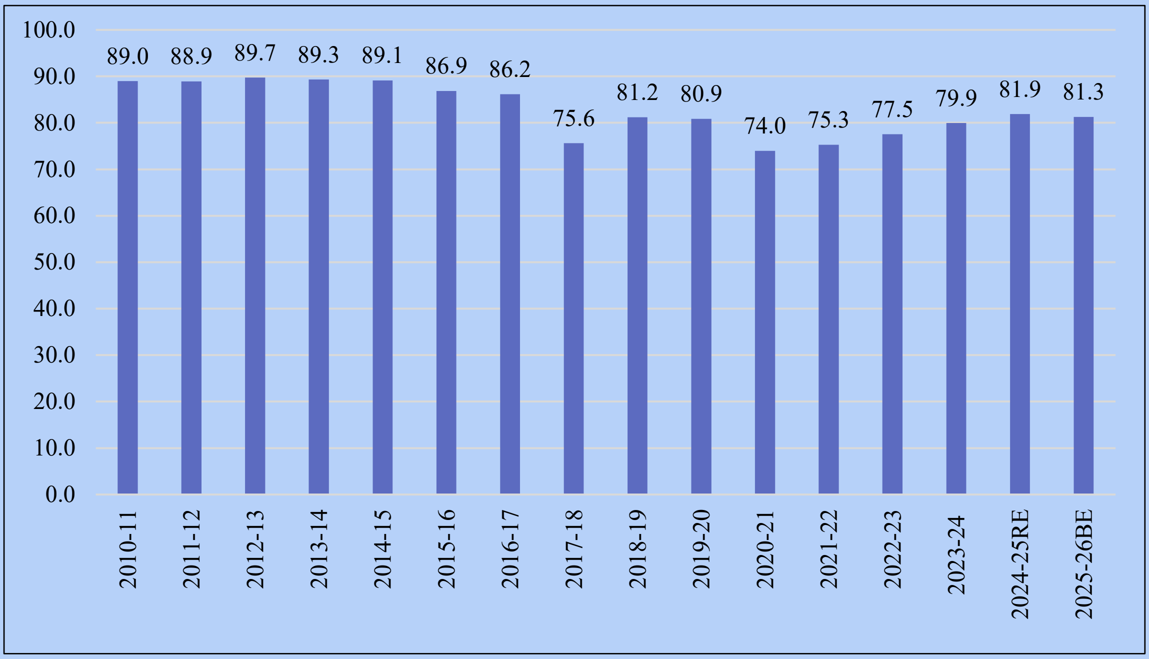
7.56 10वें वित्त आयोग ने संशोधन के तर्क को मजबूत करने के लिए कर सुधार पर चेलिया समिति का हवाला दिया। पीठ ने कहा कि 1991 की अपनी रिपोर्ट में समिति ने संविधान संशोधन के जरिए कुल केंद्रीय कर राजस्व में राज्यों की हिस्सेदारी 25 प्रतिशत तय करने की सिफारिश की गई थी। आयोग के अनुसार समिति ने तर्क दिया था, "राज्यों और संघ के लिए इस बारे में निश्चितता होगी कि उनके संबंधित बजट में कितना राजस्व प्राप्त होगा और केंद्र को गैर-साझा करों को बढ़ाने के लिए मजबूर होकर कराधान के पैटर्न को विकृत नहीं करना पड़ेगा।"[3]

7.57 दूसरा प्रसंग 14वें वित्त आयोग से संबंधित है। 7वें वित्त आयोग की तरह, इसने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत करने की सिफ़ारिश की थी। इससे संघ के वित्त पर दबाव पड़ा, जिसके जवाब में ज़्यादातर गैर-एनईएच राज्यों के लिए सीएसएस में केंद्रीय हिस्सेदारी तुरंत घटाकर 60 प्रतिशत कर दी गई और संघ सरकार के विकास व्यय को पूरा करने के लिए समय के साथ उपकर और अधिभार का हिस्सा बढ़ा दिया गया। राज्यों को गैर-वित्त आयोग हस्तांतरण, मुख्य रूप से सीएसएस के माध्यम से, 2014-15 में 22.4 प्रतिशत से गिरकर 2015-16 में 16.4 प्रतिशत हो गया और 14वें वित्त आयोग की शेष चार वर्षों की अवधि के लिए उस स्तर से नीचे रहा। समय के साथ उपकर और अधिभार का विस्तार हुआ, और साथ ही जीटीआर में विभाज्य पूल के हिस्से में गिरावट आयी, जैसा कि *चित्र 7.4* में दिखाया गया है।

7.58 आर्थिक दक्षता तर्क यह तय करता है कि अल्पकालिक, विशिष्ट आवश्यकताओं को छोड़कर राजस्व के स्रोतों के रूप में उपकर और अधिभार पर निर्भरता अवांछनीय है। ऐसा इसलिए है क्योंकि दक्षता को व्यापक-आधारित कराधान द्वारा सबसे अच्छी तरह से हासिल किया जा सकता है, जबकि उपकर और अधिभार अक्सर एक संकीर्ण आधार: एक विशिष्ट वस्तु या करदाताओं के एक विशिष्ट समूह पर लागू होते हैं। लंबे समय तक राजस्व के लिए उपकर और अधिभार पर निर्भरता भी कर सुधार को बाधित करती है। यदि संघ उपकर और अधिभार से राजस्व का एक बड़ा हिस्सा जुटा रहा है, तो कराधान के मानक साधनों में इसकी रुचि कम होने की संभावना है, जैसा कि 10वें वित्त आयोग ने 80वें संशोधन के लिए अपनी सिफ़ारिश के संदर्भ में उल्लेख किया। इसके परिणामस्वरूप होने वाली उपेक्षा उन उपकरणों की राजस्व उछाल बढ़ाने के प्रयासों पर प्रतिकूल प्रभाव डाल राज्यों के हित को नुकसान पहुंचा सकती है।

[2] दसवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, अध्याय 13, पैराग्राफ 13.4, पृष्ठ 59।
[3] दसवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, अध्याय 13, पैराग्राफ 13.10, पृष्ठ 60।

चित्र 7.4 विभाज्य पूल (जीटीआर का प्रतिशत)



स्रोत: 2010-11 से 2023-24 तक सीएजी प्रमाण पत्र, शेष वर्षों के लिए संघीय बजट

सीएसएस अन्तरण के स्थान पर उच्च हस्तांतरण?

7.59 कभी-कभी यह तर्क दिया जाता है कि सीएसएस में संघ के हिस्से को अनाबद्ध रूप से उच्च हस्तांतरण के माध्यम से सीधे राज्यों को हस्तांतरित कर संघ की भूमिका को काफी हद तक कम या ख़त्म कर दिया जाना चाहिए। इस बदलाव के पक्ष में दिया गया तर्क यह है कि राज्य जनता के ज़्यादा करीब हैं और उनकी जरूरतों को निर्धारित करने के लिए बेहतर स्थिति में हैं। भारत की विविधता और विकास के विभिन्न स्तरों का अर्थ है कि विभिन्न राज्यों की आवश्यकताएं भी विभिन्न हैं। इसलिए, 'सभी के लिए एक आकार उपयुक्त' सीएसएस से देश के विकास संसाधनों का इष्टतम उपयोग नहीं होता हैं। 14वें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत करने की सिफ़ारिश के लिए इसे उद्धृत किया था। हालांकि किसी भी राज्य ने वर्तमान आयोग के समक्ष यह तर्क नहीं दिया है, लेकिन अध्येताओं और टिप्पणीकारों के बीच इसकी प्रमुखता को देखते हुए, इस आयोग पर यह निर्भर है कि वह इस पर ध्यान दे।

7.60 सीएसएस ने देश के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। हालांकि विकास में राज्यों की प्रमुख भूमिका को संविधान के साथ-साथ क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा पूरी तरह से मान्यता दी गई है, और राजकोषीय संसाधनों को उत्तरोत्तर उनकी ओर स्थानांतरित किया गया है, परंतु कुछ महत्वपूर्ण विकास क्षेत्रों में, संघ ने रास्ता दिखाया है। इसलिए, हम सीएसएस हस्तांतरण को बढ़े हुए हस्तांतरण में बदलने के मुद्दे के रूप में यथास्थिति बनाए रखने के लिए राजी हैं।

7.61 सीएसएस से संबंधित एक अलग मुद्दा, जो कुछ राज्यों द्वारा उठाया गया है, उनके युक्तिकरण और समेकन से, और उन्हें लागू करने में राज्यों को अधिक लचीलापन से संबंधित है। हालांकि सीएसएस के डिजाइन और कार्यान्वयन में आयोग की कोई प्रत्यक्ष भूमिका नहीं है, लेकिन यह उन योजनाओं को बंद करने के लिए नियमित मूल्यांकन और युक्तिकरण के मूल्य की सराहना करता है जो उम्मीद के मुताबिक प्रदर्शन नहीं कर रही हैं। आयोग राज्यों को विभिन्न सीएसएस के बीच चयन करने में अधिक लचीलापन देने के लिए भी सहानुभूति रखता है क्योंकि उनकी जरूरतों में उनके विकास के स्तर और अन्य आयामों में विविधता के अंतर के कारण काफी भिन्न होते हैं। अध्याय 6 में हमने योजनाओं के नए आकलन करने हेतु तथा उन योजनाओं को जो संसाधनों को उपयुक्त रूप से व्यय नहीं कर रही हैं, बंद करने लिए केंद्र सरकार द्वारा एक उच्च स्तरीय समिति का गठन करने की सिफारिश की है।

राज्यों के राजस्व पर जीएसटी के प्रतिकूल प्रभाव का सामना करने के लिए उच्च हस्तांतरण?

7.62 जीएसटी को अपनाने के बाद राजस्व में कमी या राजकोषीय स्वायत्तता के नुकसान के कारण राज्यों को बढ़े हुए हस्तांतरण का तर्क दो मुद्दे उठाता है। पहला, यदि जीएसटी को अपनाने से राज्यों के राजस्व या स्वायत्तता में कमी आई है, तो समान रूप में, इससे संघ के राजस्व या स्वायत्तता में भी कमी आई होगी। समस्या का सही समाधान यह है कि राज्यों और संघ सरकार को जीएसटी में सुधार के लिए जीएसटी परिषद के भीतर संयुक्त रूप से काम करना चाहिए ताकि दोनों संस्थाओं को होने वाले राजस्व नुकसान को उल्टा जा सके।

7.63 दूसरा मुद्दा जीएसटी को अपनाने के बाद राज्यों के राजस्व में गिरावट के तथ्यात्मक आधार से संबंधित है। जीएसटी को 1 जुलाई 2017 को लागू किया गया था। उस समय यह अनुमान लगाया गया था कि नई व्यवस्था में समायोजन की अवधि होगी जिसके दौरान राज्यों के राजस्व में गिरावट आ सकती है। इसलिए जीएसटी समझौते के तहत, राज्यों को पांच वर्षों के लिए आधार वर्ष के जीएसटी द्वारा प्रतिस्थापित राजस्व के ऊपर एसजीएसटी राजस्व में 14 प्रतिशत की वृद्धि की गारंटी दी गई थी। यह पांच साल की अवधि 30 जून 2022 को समाप्त हो गई। इस बीच, जीएसटी ने काफी स्थिरता हासिल की है और राजस्व के उच्च स्तर को प्राप्त करना शुरू कर दिया है। राजस्व की यह पूर्ण बहाली राज्यों के राजस्व में भी परिलक्षित होती है। 2016-17 में समाप्त होने वाले सकल घरेलू उत्पाद में राज्यों के स्वयं के कर राजस्व का छह साल और तीन साल की दर का औसत क्रमशः 6.2 प्रतिशत और 6.1 प्रतिशत था। इसकी तुलना में, यही अनुपात 2022-23 में 6.3 प्रतिशत और 2023-24 में 6.4 प्रतिशत रहा है। इसलिए, राज्यों का संयुक्त कर-राजस्व-जीडीपी अनुपात, जो हस्तांतरण हिस्सों में किसी भी बदलाव का आधार होना चाहिए, जीएसटी को अपनाने के बाद नहीं गिरा है।

7.64 जीएसटी को अपनाने के बाद किसी राज्य के सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात में स्वयं के कर राजस्व में गिरावट संबंधित कुल अनुपात में गिरावट की कमी के अनुरूप है। लेकिन इस

तरह की गिरावट विभाज्य पूल में राज्यों के कुल हिस्से में वृद्धि का आधार नहीं बन सकती है। अलग-अलग राज्यों के लिए, राजस्व में कमी को आयोग द्वारा अपनी अवधि के दौरान राजस्व और व्यय के राज्य-स्तरीय मूल्यांकन के एक हिस्से के रूप में शामिल किया जाता है।

7.65 अंत में, जीएसटी परिषद में संघ और राज्यों द्वारा संयुक्त रूप से लिए जा रहे जीएसटी निर्णय के कारण लचीलेपन में नुकसान का मुद्दा वित्त आयोग के दायरे से बाहर है। हालांकि, हम नोट करते हैं कि अपने संघीय ढांचे के भीतर, भारतीय संविधान व्यापक राष्ट्रीय हित में ऐसे कई समझौतों का प्रावधान करता है। वित्त आयोग का अस्तित्व अपने आप में इस तरह के समझौते का उदाहरण है। इस आयोग की राय में, जीएसटी भी इसी तरह के उत्कृष्ट उदाहरण के रूप में उभरेगा।

संघ का तर्क

7.66 हालांकि संघ ने अपने पक्ष में विभाज्य पूल के हिस्से में बदलाव के संबंध में कोई स्पष्ट अनुशंसा नहीं की है, लेकिन इसने 'देश के राजस्व' के बड़े हिस्से की आवश्यकता पर जोर दिया है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि बाहरी सुरक्षा और रक्षा वातावरण में हालिया बदलाव रक्षा पर पूंजीगत व्यय में वृद्धि की मांग करते हैं। संघ ने देश के बुनियादी ढांचे के निर्माण में उच्च स्तर की प्रभावशीलता भी दिखाई है, जो एक ऐसा प्रयास है जिसे अधिक वित्तीय संसाधनों के साथ समर्थित किया जाना चाहिए।

7.67 संघ के वित्त की सहायता के लिए आयोग के पास उपलब्ध एकमात्र साधन विभाज्य पूल में हिस्सा है। उपकर और अधिभार ने विभाज्य पूल के आकार को 2014-15 में जीटीआर के 89.1 प्रतिशत से घटाकर 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के पहले चार वर्षों, जिसके लिए आंकड़े उपलब्ध थे, के दौरान 74-80 प्रतिशत कर दिया है, इसलिए इसमें राज्यों की हिस्सेदारी में कटौती करने की कोई गुंजाइश नहीं है। आयोग का विचार है कि यदि विकसित भारत के लिए कराधान की एक कुशल और व्यापक आधार वाली प्रणाली लागू की जानी है, तो केंद्र और राज्यों के बीच एक बड़ा सौदा करने की आवश्यकता है, जिसमें संघ उपकर और अधिभार से राजस्व के एक बड़े हिस्से को नियमित करों में बदलने के लिए सहमत हो और राज्य परिणामी बड़े विभाज्य पूल में एक छोटे हिस्से के लिए सहमत हों, जिससे किसी भी पक्ष को राजस्व का कोई नुकसान ना हो।

सिफ़ारिश

7.68 वर्तमान में, अपनी अनुशंसा अवधि के लिए, आयोग विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 41 प्रतिशत के मौजूदा स्तर पर बनाए रखने की सिफ़ारिश करता है।

❑❑❑

8 कर राजस्व का बंटवारा: क्षैतिज हस्तांतरण

8.1 क्षैतिज हस्तांतरण से तात्पर्य राज्यों को सौंपे गए विभाज्य पूल के हिस्से को अलग-अलग राज्यों के बीच आवंटित करना है। कई दावेदारों के बीच एक निश्चित हिस्से के वितरण से जुड़ी किसी भी प्रक्रिया की तरह, वित्त आयोगों के लिए यह एक चुनौतीपूर्ण कार्य है। पिछले वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हिस्से की तुलना में एक राज्य के हिस्से में किसी भी प्रकार की वृद्धि का अर्थ अन्य राज्यों में से किसी एक या अधिक राज्यों के हिस्से में कमी है। प्रत्येक राज्य को अपनी विशिष्ट परिस्थितियों के आधार पर कुल हिस्से में अपने उचित हिस्से की धारणा भी होती है और वे उन्हे कम हिस्से की अनुशंसा को अनुचित मानते हैं। हालाँकि, सभी राज्यों के इन अनुमानित हिस्सों का योग एक से अधिक हो जाता है। इन चुनौतियों को स्वीकार करते हुए, वित्त आयोगों की सिफ़ारिशे प्रत्येक राज्य की पूर्ण संतुष्टि के लिए न होकर सामान्यतः साम्यता और दक्षता के आधार पर पारदर्शी मानदंडों के सेट पर आधारित होती हैं ।

क्षैतिज हस्तांतरण के लिए मार्गदर्शक के रूप में साम्यता और दक्षता

8.2 साम्यता का उद्देश्य राज्यों में सार्वजनिक सेवाओं की उपलब्धता को बराबर करने के लिए है। सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान में अंतर-राज्यीय असाम्यता के दो प्रमुख कारक हैं: i) उपलब्ध राजस्व संसाधनों में, और ii) उन सेवाओं की उत्पादन लागत, में अंतर। साम्यता-मांग वाले हस्तांतरण मानदंड का उद्देश्य अंतर के दोनों स्रोतों की भरपाई करना है। प्रति व्यक्ति आय अंतर के आधार पर हस्तांतरण, राजस्व संसाधनों में अंतर का समाधान करता है। क्षेत्रफल-आधारित आवंटन, लागत अंतर के आधार पर हस्तांतरण का एक उदाहरण है।

8.3 दक्षता-आधारित मानदंड सुदृढ़ राजस्व वृद्धि और राजकोषीय स्थिरता को प्रोत्साहित करने के लिए है। चूकि इस सीमा तक कि राजस्व वृद्धि, सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) वृद्धि पर आधारित है इन मानदंडों में विकास के लिए प्रोत्साहन भी शामिल किए जा सकते हैं। दक्षता को प्रोत्साहन देना महत्वपूर्ण है क्योंकि विशुद्ध रूप से साम्यता-आधारित हस्तांतरण राज्यों को अपने राजस्व बढ़ाने के प्रयास करने या उपलब्ध राजस्व को विवेकपूर्ण तरीके से खर्च करने के लिए प्रोत्साहित नहीं करता है। उदाहरण के लिए, यदि कोई राज्य आश्वस्त है कि संघ द्वारा दिए गए अनुदान से उसके व्यय और राजस्व के बीच किसी भी अंतर को पूरा किया जा सकता है, तो वह अपने स्वयं के राजस्व को बढ़ाने में सुस्त हो सकता है और अपने व्यय में भी फिजूलखर्ची कर सकता है।

8.4 साम्यता और दक्षता में टकराव की जरुतत नहीं है, लेकिन उनमें टकराव हो सकता है। दो उद्देश्यों के बीच सामंजस्य के उदाहरण के लिए, राज्य सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली स्वास्थ्य जैसी सार्वजनिक सेवा के मामले पर विचार करें। अन्य बातें समान रहने पर, कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में प्रति व्यक्ति आधार पर अपने स्वयं से कम राजस्व जुटाने में सक्षम हैं। इसलिए, विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में से समान प्रति व्यक्ति अंतरण के साथ, कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में निचले स्तर पर स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान करने में सक्षम हैं। इस अंतर का तात्पर्य यह है कि कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों में स्वास्थ्य व्यय का सीमांत लाभ उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में अधिक है। यह इस प्रकार है कि उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों से हाशिए पर कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों में राजस्व में शिफ्ट से स्वास्थ्य सेवाओं से समग्र लाभ अधिक प्राप्त होगा।

8.5 एक अन्य चैनल जिसके माध्यम से राजस्व हस्तांतरण को बराबर करने से दक्षता में योगदान हो सकता है, वह है अंतर-राज्यीय प्रवासन (माइग्रेसन) को हतोत्साहित करना। इस तरह के हस्तांतरण के अभाव में, उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य निम्न प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में उच्च स्तर पर स्वास्थ्य और शिक्षा जैसी सार्वजनिक सेवाएं प्रदान कर सकेंगे। यह अंतर बाद वाले राज्यों से पहले वाले राज्यों में प्रवासन को प्रोत्साहित करेगा। अंतर को समाप्त करने के लिए, समताकरण हस्तांतरण से ऐसे प्रवासन के लिए प्रोत्साहन समाप्त हो जाएगा।

8.6 हालांकि, हस्तांतरण में साम्यता से राजस्व संसाधनों की आवंटन दक्षता भी घट सकती है। यदि यह उम्मीद कि केंद्रीय करों से राजस्व हस्तांतरण सभी राजस्व की कमी की भरपाई करेगा, तो कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों के राजस्व प्रयासों में कमी आएगी और सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान पर साम्यता-संचालित हस्तांतरण का शुद्ध प्रभाव नकारात्मक हो जाएगा। इस विचार ने वित्त आयोगों को आम तौर पर अपने हस्तांतरण सूत्रों में कुछ दक्षता-संचालित मानदंडों को शामिल करने के लिए प्रेरित किया है।

8.7 क्षैतिज हस्तांतरण मानदंडों का एक वैकल्पिक वर्गीकरण उन्हें आवश्यकता-आधारित, लागत-अक्षमता-आधारित और दक्षता-व-प्रदर्शन-आधारित श्रेणियों में विभाजित करता है। इस योजना में आवश्यकता-आधारित मानदंडों के तहत जनसंख्या, लागत-अक्षमता मानदंड के तहत क्षेत्रफल और अवसंरचना दूरी, और दक्षता-आधारित मानदंडों के तहत कर-प्रयास और राजकोषीय स्थिरता शामिल है। इस वर्गीकरण को साम्यता और दक्षता के आधार पर एक ही मानदंड के अंतर्गत शामिल किया जा सकता है, क्योंकि आवश्यकता-आधारित और लागत-क्षमता-आधारित मानदंड को साम्यता के अंतर्गत शामिल किया जा सकता है।

साम्यता प्राप्त करने की सीमाएँ

8.8 सबसे पहले, यह समझना महत्वपूर्ण है कि कई कारक राज्यों में सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान में पूर्ण समानता प्राप्त करने के लिए कर हस्तांतरण की क्षमता को सीमित करते हैं। सबसे पहले, वर्तमान व्यय के अलावा, सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की क्षमता स्कूलों, कॉलेजों, अस्पतालों, सड़कों और मानव पूंजी जैसी सार्वजनिक संपत्तियों में पूर्व निवेश पर भी निर्भर करती है। अपनी अनुशंसा अवधि के दौरान अंतरण और अनुदान के लिए उपलब्ध सीमित राजकोषीय संसाधनों के साथ, वित्त आयोग इन निवेशों में बताए गए अंतर को दिए गए रूप में भी लेते हैं, और इस असाम्यता को खत्म नहीं किया जा सकता, केवल मामूली परिणाम मिल सकता है।

8.9 दूसरा, इस सीमा तक कि राज्यों का स्व-कर और गैर-कर राजस्व, भारत की संचित निधि से व्यवहार्य अनुदान और विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से की तुलना में बड़ा है, सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्यों की क्षमता में पूर्ण साम्यता की वित्त आयोग की क्षमता सीमित है। वास्तव में, राज्यों के अपने राजस्व संसाधनों से उत्पन्न होने वाले अंतर इतने बड़े हो सकते हैं कि वित्त आयोग उन्हें हस्तांतरण और अनुदान के माध्यम से समाप्त नहीं कर सकता है।

8.10 तीसरा, भले ही पिछले दो कारक अनुपस्थित हों, और वित्त आयोग के पास हस्तांतरित करने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधन हों, आयोग राज्यों में उनके प्रावधान की लागत में अंतर को सार्थक रूप से मापने के लिए डेटा की कमी के कारण सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की क्षमता को पूरी तरह से बराबर करने की अपनी क्षमता में सीमित है। सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की लागत कई भौगोलिक, पर्यावरणीय, सामाजिक और सांस्कृतिक कारकों के कारण राज्यों में भिन्न होती है। पहाड़ी राज्यों में सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की प्रति व्यक्ति लागत मैदानी इलाकों की तुलना में औसतन काफी अधिक है, और इन समूहों के भीतर भी, ये लागत काफी भिन्न हैं। सार्वजनिक वस्तुओं को प्रदान करने की लागत में इन अंतरों को मापने के लिए विश्वसनीय डेटा उपलब्ध नहीं है।

8.11 चौथा, आर्थिक और राजनीतिक अर्थव्यवस्था की बाधाएं उस सीमा को सीमित करती हैं जिस तक वित्त आयोग सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए अपनी क्षमताओं को बराबर करने

के लिए राज्यों में राजस्व और अनुदान को असमान रूप से आवंटित कर सकते हैं। आर्थिक बाधाएं विभाज्य पूल और अनुदान के असमान वितरण, दक्षता, विकास और भविष्य के राजस्व सृजन पर संभावित प्रतिकूल प्रभावों के परिणामस्वरूप होती हैं। राजनीतिक अर्थव्यवस्था का दबाव कुछ राज्यों में इस भावना से उत्पन्न हो सकता है कि उन्हें कर राजस्व के अपने 'उचित' हिस्से से वंचित कर दिया गया है। ये दबाव आंशिक रूप से बताता हैं कि पिछले वित्त आयोगों ने कर राजस्व को हस्तांतरित करने या विशुद्ध रूप से साम्यता आधार पर अनुदान देने से परहेज किया है और कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन जैसे दक्षता-आधारित मानदंडों पर कुछ ध्यान दिया है। वास्तव में, प्रति व्यक्ति समान आवंटन को अक्सर 'उचित' के रूप में देखा जाता है, को स्वीकार करते हुए पहले के वित्त आयोगों ने प्रमुख हस्तांतरण मानदंड के रूप में जनसंख्या पर भरोसा किया था। राजनीतिक अर्थव्यवस्था की बाधा इस बात पर भी प्रकाश डालती है कि क्यों क्रमिक वित्त आयोगों ने अपने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा किए गए आवंटनों में व्यापक अंतर से परिवर्तन न करने के प्रति सामान्यतः सावधानी बरती है।

8.12 अंत में, भले ही राजस्व और अनुदान आवंटित करने की वित्त आयोग की क्षमता पर कोई रुकावट नहीं भी है, यह केवल राज्यों में सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की राज्यों की क्षमता को बराबर कर सकता है। अंततः राजनीतिक नेतृत्व यह तय करता है कि राज्य के राजकोषीय संसाधनों को विभिन्न व्यय शीर्षों में कैसे आवंटित किया जाए। इन निर्णयों के परिणामस्वरूप सार्वजनिक सेवाओं की उपलब्धता में अंतर हो सकता है, तब भी जब उन्हें प्रदान करने के लिए राज्यों की क्षमताओं में कोई अंतर मौजूद न हो। इसी तरह, व्यय को परिणामों में बदलने में शासन दक्षता में अंतर के कारण भी राज्यों में अंतर उत्पन्न हो सकते हैं।

8.13 राज्यों में सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान में निरंतर अंतर इन कारकों के महत्व को उजागर करता है। बेशक वित्त आयोग के कर राजस्व आवंटन ने पिछले कई दशकों में राज्यों में राजस्व व्यय में असमानताओं को रोकने में मदद की है, उन असमानताओं को समाप्त करना एक दूर का लक्ष्य बना हुआ है। फिर भी, भले ही सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्यों की क्षमताओं में पर्याप्त असमानताएं बनी हुई हों, विकास में तेजी आने और कुल राजस्व की काफी बड़ी मात्रा में एकत्रण होने के बाद, राज्य सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए अपनी क्षमताओं को उच्च स्तर और तेज गति से बढ़ाने में सक्षम हुए हैं।

8.14 इसलिए, भले ही क्षैतिज हस्तांतरण की शक्ति उस उच्च प्राथमिकता से उत्पन्न होती है जो इसे साम्यता प्रदान करती है, जहां तक यह शक्ति हस्तांतरण के लिए उपलब्ध राजस्व संसाधनों पर निर्भर करती है, कराधान और व्यय की दक्षता को शायद ही नजरअंदाज किया जा सकता है। वास्तव में, दक्षता और भी अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है क्योंकि यह विकास में तेजी लाने के केंद्र में है। अवसंरचना, शिक्षा, स्वास्थ्य और कौशल में तेजी से सुधार राज्यों में उनके संतुलित विकास जितना ही महत्वपूर्ण है।

8.15 इसके बाद हमने उन मानदंडों का मूल्यांकन किया है जिन्हें पिछले वित्त आयोगों ने राज्यों के बीच विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा आबंटित करने के लिए लागू किया है।

क्षैतिज हस्तांतरण के साम्यता-आधारित मानदंड

8.16 हमने पिछले वित्त आयोगों द्वारा लागू हस्तांतरण मानदंडों की चर्चा को मुख्य रूप से साम्यता प्राप्त करने और दक्षता को लक्षित करने के उद्देश्य वाले मानदंडों में विभाजित किया है। सैद्धांतिक रूप में, लगभग सभी मानदंड साम्यता और दक्षता दोनों को प्रभावित करते हैं। इस प्रकार वर्गीकरण केवल सुझावात्मक है और यह अंतिम नहीं है।

जनसंख्या

8.17 यह मानदंड विभाज्य पूल के राज्यों के हिस्से के एक हिस्से को सभी राज्यों की कुल जनसंख्या में प्रत्येक राज्य के हिस्से के अनुपात में विभाजित करता है। उदाहरण के लिए, यदि विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का 20 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर अंतरित किया जाता है, तो सभी राज्यों की जनसंख्या का 5 प्रतिशत वाले राज्य को विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का 20 प्रतिशत का 5 प्रतिशत प्राप्त होता है। इस गणना का अर्थ है कि राज्य को विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का 1 प्रतिशत प्राप्त होता है।

8.18 यदि सार्वजनिक सेवाओं की प्रति व्यक्ति लागत किसी भी पैमाने पर स्थिर होती है और सभी राज्यों में समान होती है, तो जनसंख्या के हिस्से के आधार पर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का 100 प्रतिशत हस्तांतरित करने से राज्यों में सार्वजनिक सेवाओं की प्रति व्यक्ति उपलब्धता बराबर हो जाएगी। लेकिन इनमें से कोई भी धारणा मान्य नहीं है। अन्य बातें समान रहने पर जनसंख्या जितनी अधिक होगी, सार्वजनिक सेवा प्रावधान की प्रति व्यक्ति लागत उतनी ही कम होगी। इसी तरह सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान की लागत, दिए गए जनसंख्या के आकार में, क्षेत्रफल के अनुसार (बड़े क्षेत्रफल वाले राज्य में लागत अधिक है), भू-भाग (पहाड़ी क्षेत्रों में लागत अधिक है), अवसंरचना, स्कूलों, अस्पतालों और मानव पूंजी में पिछले निवेश और इसी तरह के अन्य कारक से राज्यों में भिन्न होती है।

8.19 यदि अधिक आबादी वाले राज्यों में प्रति व्यक्ति आय कम है (या गरीबी अधिक है), तो समान प्रति व्यक्ति कर राजस्व आवंटन भी कर राजस्व के वितरण को कुछ प्रगतिवाद बना सकता है। यह सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान में पैमाने की अर्थव्यवस्थाएं के कारण है। अन्य बातें समान रहने पर, एक अधिक जनसंख्या वाला राज्य कम लागत पर दिए गए स्तर की सार्वजनिक सेवा प्रदान कर सकता है। वैकल्पिक रूप से अधिक जनसंख्या वाला राज्य समान प्रति व्यक्ति कर राजस्व के साथ उच्च स्तर पर सार्वजनिक सेवा प्रदान कर सकता है।

क्षेत्रफल

8.20 क्षेत्रफल राज्यों के बीच सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की लागत में अंतर को जन्म देता है। अन्य बातें समान रहने पर, दोगुने क्षेत्रफल वाले राज्य में सार्वजनिक सेवा की प्रति व्यक्ति लागत, लेकिन समान जनसंख्या वाले दूसरे राज्य से अधिक है। इस लागत अक्षमता की प्रतिपूर्ति करने के लिए, 10वें वित्त आयोग से शुरुआत करते हुए, वित्त आयोगों ने सभी राज्यों में कुल क्षेत्रफल में राज्यों के संबंधित हिस्से के अनुसार विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का एक हिस्सा अंतरित किया है।

8.21 परंपरागत रूप से लागू किए गए मानदंड के अनुसार सभी राज्यों के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल में प्रत्येक राज्य के हिस्से के प्रत्यक्ष अनुपात में हस्तांतरित निधियों का आवंटन किया जाता है। एक राज्य की तुलना में दोगुना क्षेत्रफल वाला राज्य दोगुना और तीन गुना बड़ा राज्य तीन गुना प्राप्त करता है। अनुभवजन्य रूप से, सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान की प्रति व्यक्ति लागत, रैखिक रूप से नहीं, जैसा कि इस आवंटन नियम द्वारा माना जाता है, बल्कि घटती या बढ़ती दर पर भिन्न हो सकती है। हालांकि, वित्त आयोगों ने इस संबंध की जांच नहीं की है और मानदंड के कार्यान्वयन में रैखिकता की व्यावहारिक धारणा को अपनाया है।

8.22 आम तौर पर यह स्वीकार नहीं किया जाता है कि प्रति व्यक्ति आवंटन के संदर्भ में, यह मानदंड व्युत्क्रम-जनसंख्या-घनत्व मानदंड के बराबर है। जनसंख्या से विभाजित क्षेत्रफल जनसंख्या घनत्व का व्युत्क्रम है। किसी राज्य का जनसंख्या घनत्व जितना अधिक होगा, इस मानदंड के अनुसार उसका प्रति व्यक्ति आवंटन उतना ही कम होगा। यह व्याख्या इसे और अधिक पारदर्शी बनाती है कि मानदंड को जनसंख्या के अधिक फैलाव के कारण सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान की उच्च प्रति व्यक्ति लागत से लागत अक्षमता को ठीक करने के लिए डिज़ाइन किया गया है।

8.23 2011 की जनगणना के अनुसार, भारत में जनसंख्या घनत्व 16.5 व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर से लेकर 1105.5 व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर तक था। इन दोनों जनसंख्या घनत्व का अनुपात 67 है। इसलिए, इस मानदंड के अनुसार सबसे कम जनसंख्या घनत्व वाले राज्य को प्रति व्यक्ति अंतरण उच्चतम जनसंख्या घनत्व वाले राज्य की तुलना में 67 गुना है।

8.24 यह व्याख्या हाल के वित्त आयोगों द्वारा इक्विटी के लिए प्रत्येक राज्य को क्षेत्रफल मानदंड के तहत न्यूनतम 2 प्रतिशत हिस्सेदारी के आवंटन के निहितार्थ पर भी नई रोशनी डालती है। समझाने के लिए, समान जनसंख्या घनत्व वाले दो राज्यों पर विचार करें, जिसमें एक का कुल क्षेत्रफल में 2.1 प्रतिशत हिस्सा है और दूसरे का 0.2 प्रतिशत हिस्सा है। क्षेत्रफल में संशोधन किए बिना लागू होने पर, यह मानदंड प्रत्येक राज्य को बराबर प्रति व्यक्ति आवंटन प्रदान करेगा। हालांकि, छोटे राज्य के क्षेत्रफल हिस्से को 2 प्रतिशत तक बदलने का मतलब होगा कि इसके जनसंख्या घनत्व को उसके मूल स्तर के दसवें हिस्से तक कम कर दिया

जाएगा, और इसके परिणामस्वरूप प्रति व्यक्ति के संदर्भ में बड़े राज्य की तुलना में छोटे राज्य को दस गुना आवंटन होगा।

8.25 प्रत्येक राज्य को न्यूनतम 2 प्रतिशत हिस्से के आवंटन का एक और दुष्प्रभाव है। भारत के सभी राज्यों में 12 राज्यों का, कुल क्षेत्रफल में प्रत्येक का हिस्सा 2 प्रतिशत से कम है और संयुक्त रूप से इनका हिस्सा भारत के 28 राज्यों के कुल क्षेत्रफल का 11.3 प्रतिशत है। चूंकि संशोधन का उद्देश्य छोटे राज्यों को लाभ पहुंचाना है, इसका अनपेक्षित परिणाम यह भी है कि शेष सोलह राज्यों से कुल क्षेत्रफल का 12.7 प्रतिशत (यानी 24 प्रतिशत *माइनस* 11.3 प्रतिशत) छीन लिया गया है। क्षेत्रफल का इतना बड़ा नुकसान एक बड़े क्षेत्रफल से जुड़े लागत नुकसान के लिए मुआवजे के उद्देश्य को कमजोर करता है जिसे बढ़ावा देने के लिए मानदंड बनाया गया है।

प्रतिलोम प्रति व्यक्ति आय मानदंड

8.26 पिछले कुछ वर्षों में, वित्त आयोगों ने प्रति व्यक्ति आय के आधार पर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का एक हिस्सा दो रूपों में अंतरित किया है: व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय और प्रति व्यक्ति आय के बेंचमार्क स्तर से प्रति व्यक्ति आय की दूरी। दूसरे मामले में, प्रति व्यक्ति आय का बेंचमार्क स्तर आम तौर पर बड़े राज्यों में सबसे अधिक प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य की प्रति व्यक्ति आय द्वारा दर्शाया जाता है। प्रत्येक मामले में, उद्देश्य कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य को प्रति व्यक्ति एक बड़ा राजस्व आवंटित करना है। तथापि, इन दो मानदण्डों से सामान्यतः राज्यों में अलग-अलग आबंटन होते हैं।

8.27 यह विचार इस परिकल्पना पर आधारित है कि राज्य समान कर प्रयास के साथ प्रति रुपये के आय से समान राजस्व जुटा सकते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि समान कर प्रयासों के बावजूद, कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों में प्रति व्यक्ति राजस्व बढ़ाने की क्षमता उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में कम है। इसलिए, यदि राजकोषीय क्षमता समानीकरण लक्ष्य है, तो कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों को उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में हस्तांतरण के माध्यम से प्रति व्यक्ति अधिक राजस्व प्राप्त करना चाहिए।

8.28 इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए एक दृष्टिकोण यह है कि किसी राज्य को प्रति व्यक्ति आबंटन को उसकी प्रति व्यक्ति आय के व्युत्क्रम के अनुपात में किया जाए। इस दृष्टिकोण के तहत, कर राजस्व के कुल हस्तांतरण में राज्य का हिस्सा व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय भारित जनसंख्या के बराबर होता है, जिसे सभी राज्यों में व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय भारित जनसंख्या के योग से विभाजित किया जाता है

प्रति व्यक्ति आय अंतर मानदंड

8.29 जनसंख्या मानदंड के सापेक्ष अंतरण को बढ़ाने के लिए एक वैकल्पिक दृष्टिकोण यह है

कि किसी राज्य के प्रति व्यक्ति आवंटन को एक निश्चित बेंचमार्क प्रति व्यक्ति आय और उस राज्य की प्रति व्यक्ति आय के बीच अंतर पर आधारित किया जाए। परंपरागत रूप से, वित्त आयोग ने 2001-02 तक बडे राज्यों, अधिकांशत पंजाब और उसके बाद हरियाणा में उच्चतम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य के बेंचमार्क प्रति व्यक्ति आय को आगे बढ़ाया है। मानदंड के तहत, किसी राज्य की प्रति व्यक्ति आय जितनी कम होगी, बेंचमार्क प्रति व्यक्ति आय और उसके स्वयं के बीच का अंतर उतना ही अधिक होगा और उसे राजस्व का प्रति व्यक्ति आवंटन उतना ही अधिक होगा। सटीक रूप से कहा गया है, यह मानदंड कर राजस्व में एक राज्य के हिस्से को उसकी प्रति-व्यक्ति-आय-अंतर-भारित जनसंख्या के अनुपात के बराबर निर्धारित करता है, जो प्रत्येक राज्य की प्रति व्यक्ति आय-अंतर-भारित जनसंख्या के योग के बराबर है।

8.30 प्रति व्यक्ति आय-अंतर मानदंड के तहत आबंटनों की बढ़ोतरी को उन राज्यों को बाहर करके बढ़ाया जा सकता है जो प्रति व्यक्ति आय वितरण के शीर्ष के सबसे करीब हैं। उदाहरण के लिए, हम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों को 80वें या उससे अधिक परसेंटाइल में बाहर कर सकते हैं। 5वें वित्त आयोग, जिसने पहली बार प्रति व्यक्ति-आय-अंतर मानदंड प्रस्तुत किया, ने इस सूत्रीकरण का एक संस्करण लागू किया। इसमें उन राज्यों को शामिल नहीं किया गया जिनकी प्रति व्यक्ति आय सभी राज्यों की औसत प्रति व्यक्ति आय से अधिक थी, तथा सभी राज्यों की औसत प्रति व्यक्ति आय से राज्य की प्रति व्यक्ति आय की कमी के अनुपात में प्रति व्यक्ति राजस्व आवंटित किया गया।

8.31 7वें वित्त आयोग ने प्रति व्यक्ति आय मानदंड पेश किया। हालांकि, 10वें वित्त आयोग ने इसे प्रति व्यक्ति-आय-अंतर मानदंड के पक्ष में छोड़ने का फैसला किया। यह तर्क दिया गया कि, जबकि बेंचमार्क प्रति व्यक्ति आय से अंतर प्रति व्यक्ति आय में रैखिक है, प्रति व्यक्ति आय सकारात्मक सीमा पर व्युत्क्रम है। यह नोट किया गया कि, "... अंतर के सूत्र की तुलना में, व्युत्क्रम आय सूत्र में, इसमें निहित उत्तलता के कारण, मध्यम आय वाले राज्यों को इस समायोजन का अपेक्षाकृत अधिक बोझ उठाना पड़ता है[1]।

गरीबी

8.32 7वें वित्त आयोग और 9वें वित्त आयोग की पहली रिपोर्ट में क्षैतिज अंतरण के मानदंड के रूप में गरीबी का उपयोग किया गया था। उच्च गरीबी वाले राज्यों को प्रति व्यक्ति एक बड़ा राजस्व प्रदान किया गया था। तथापि, यह मानदंड उपलब्ध गरीबी अनुमानों और अन्य राज्यों की तुलना में उनके द्वारा सामना की जा रही गरीबी के बारे में राज्यों की अपनी धारणाओं के बीच बेमेल होने के कारण विवादास्पद साबित हुआ। परिणामस्वरूप, यहां तक कि 9वें वित्त आयोग ने भी अपनी दूसरी और अंतिम रिपोर्ट में इस मानदंड को हटा दिया, यह देखते हुए "... कई राज्यों ने अंतरण फार्मूले में गरीबी रेखा से नीचे के जनसंख्या सूचकांक को शामिल करने

[1] एफसी-10 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 5.39, पृष्ठ 23 और परिशिष्ट 4, पृष्ठ 171-75।

का अनुमोदन नहीं किया। उन्होंने महसूस किया कि गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले गरीब लोगों की संख्या के राज्य-वार आंकडे सांख्यिकीय रूप से विश्वसनीय नहीं थे। ... चूंकि मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश (यूपी) जैसे पिछडे राज्यों ने भी हस्तांतरण फार्मूले में गरीबी रेखा से नीचे के लोगों के मानदंड के उपयोग का समर्थन नहीं किया है, इसलिए हमने इसे छोड़ने का फैसला किया है"[2]। बाद के वित्त आयोगों ने इस मानदंड को बहाल नहीं किया है। हालांकि, दिलचस्प बात यह है कि कुछ राज्यों ने वर्तमान आयोग को नीति आयोग के बहु-आयामी गरीबी अनुमानों के आधार पर अपने हस्तांतरण के एक हिस्से पर विचार करने की सिफारिश की है।

विकास स्तर सूचकांक

8.33 शुरुआती दशकों में, कुछ वित्त आयोगों ने आर्थिक विकास के स्तर (या 'पिछड़ेपन', उस समय आमतौर पर इस्तेमाल किया जाने वाला शब्द) के विभिन्न संकेतकों का उपयोग किया, जिसमें अवसंरचना सूचकांक भी शामिल था। एक बार फिर, इसका उद्देश्य कम विकसित (अधिक पिछड़े) राज्यों को प्रति व्यक्ति के रूप में अधिक राजस्व संसाधन आवंटित करना था। ज्यादातर मामलों में, वित्त आयोगों ने यह निर्दिष्ट नहीं किया कि उन्होंने अपनी रिपोर्ट में नोट की गई विकास विशेषताओं को कैसे परिमाणित किया, हालांकि कुछ मामलों में, उन्होंने ऐसा किया था। उदाहरण के लिए 9वें वित्त आयोग ने पिछड़ेपन का एक सूचकांक विकसित किया जिसमें "... 1981 की जनगणना में दर्शाए गए दो सूचकांकों नामत अनुसूचित जातियों (एससी) और अनुसूचित जनजातियों (एसटी) की जनसंख्या और विभिन्न राज्यों में कृषि श्रमिकों की संख्या का एक संयोजन"[3]। 10वें वित्त आयोग द्वारा किया गया अवसंरचना सूचकांक का उपयोग दर्शाता है "... अपने नागरिकों को आर्थिक और सामाजिक अवसंरचना प्रदान करने में राज्य की सापेक्ष उपलब्धि"[4] और इस प्रकार निर्मित सूचकांक तथा उसे प्राप्त करने के लिए प्रयुक्त पद्धति को निर्दिष्ट किया गया। 11वां वित्त आयोग इस श्रेणी में एक संकेतक, एक बुनियादी ढाँचा सूचकांक का उपयोग करने वाला अंतिम आयोग था, जिसका उसने परिमाणीकरण किया था।

क्षैतिज हस्तांतरण का दक्षता-आधारित मानदंड

8.34 प्रथम वित्त आयोग की शुरुआत से ही दक्षता पर कुछ ध्यान दिया गया है। वित्त आयोग ने आयकर राजस्व में राज्यों के हिस्से का 20 प्रतिशत अंतरित किया था, जो उन राजस्वों में राज्य के अंशदान पर आधारित था। अप्रत्यक्ष रूप से, योगदान की सीमा राज्य की आय सृजन क्षमता पर निर्भर थी, जो बदले में संसाधन उपयोग की दक्षता पर निर्भर थी। अन्य दक्षता मानदंड जैसे वन आवरण, कुल प्रजनन दर (टीएफआर), कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन

---

[2] एफसी-9 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 5.10, पी. 19.

[3] वित्त आयोग-14 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 5.10, पी. 19.

[4] वित्त आयोग-10 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 5.44, पी. 24.

को हाल ही में वित्त आयोगों द्वारा जोड़ा गया है। राज्यों के साथ हमारी चर्चाओं में, राष्ट्रीय सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) में योगदान भी प्रमुखता से सामने आया है। हमने इस खंड में इन मानदंडों पर संक्षेप में चर्चा की है।

वन आवरण और पारिस्थितिकी

8.35 जलवायु परिवर्तन के लिए बढ़ती चिंता तथा वनों और पारिस्थितिकी के राष्ट्रीय महत्व को समझते हुए, 14वें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से के एक हिस्से के हस्तांतरण के मानदंड के रूप में, सभी राज्यों के कुल घने वन आवरण में राज्य के हिस्से की शुरुआत की। इस मानदंड को शामिल करने का मुख्य तर्क आर्थिक दक्षता पर आधारित है। वन देश के लिए व्यापक पारिस्थितिक लाभ उत्पन्न करते हैं, जबकि मेजबान राज्य को वन भूमि के वैकल्पिक उपयोगों से वंचित करके उस पर नेट लागत लगाते हैं। इस प्रकार वन- क्षेत्रफल-आधारित हस्तांतरण वनों के संरक्षण और विस्तार के लिए आवश्यक प्रोत्साहन देता है।

8.36 भारत की विशेष परिस्थितियों में, वन- क्षेत्रफल मानदंड पूर्वोत्तर और पहाड़ी (एनईएच) राज्यों की विशेषता वाले लागत अक्षमता के लिए आंशिक प्रॉक्सी के रूप में भी कार्य करता है। पहाड़ी इलाकों में मैदानी इलाकों की तुलना में माल और लोगों के परिवहन और भौतिक बुनियादी ढांचे के निर्माण की लागत काफी अधिक होती है। पूर्वोत्तर क्षेत्रफल के राज्य भी देश के शेष भागों से अपेक्षाकृत खराब संपर्क से ग्रस्त हैं। क्योंकि दस एनईएच राज्यों में भारत के घने वन क्षेत्रफल का 33.4 प्रतिशत हिस्सा है, लेकिन 2021 तक आबादी का केवल 5.3 प्रतिशत है, प्रति व्यक्ति आधार पर, वन-क्षेत्रफल मानदंड उन्हें अन्य राज्यों की तुलना में काफी बड़ा राजस्व प्रदान करता है।

कुल प्रजनन दर

8.37 15वें वित्त आयोग द्वारा शुरू किया गया कुल प्रजनन दर (टीएफआर) विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का एक हिस्सा आवंटित करने के लिए प्रयोग किया गया सबसे नया मानदंड है। यह मानदंड राज्यों को जनसंख्या वृद्धि को कम करने के उनके प्रयासों के लिए प्रोत्साहित करता है। चूंकि टीएफआर जितना अधिक होता है, जनसंख्या वृद्धि उतनी ही अधिक होती है, उच्च टीएफआर वाले राज्यों को कम आवंटन व कम टीएफआर वाले राज्यों को अधिक आवंटन प्राप्त होता है। अधिक सटीक रूप से, इस मानदंड के आधार पर हस्तांतरित कुल संसाधनों में किसी राज्य का हिस्सा उस राज्य की जनसंख्या के बराबर होता है जिसे टीएफआर के व्युत्क्रम से भारित किया जाता है, और प्रत्येक राज्य के टीएफआर के व्युत्क्रम से भारित जनसंख्या के योग से विभाजित किया जाता है।

8.38 क्षैतिज हस्तांतरण के लिए एक मानदंड के रूप में टीएफआर को प्रस्तुत करते हुए, 15वें वित्त आयोग ने आंशिक रूप से उस नुकसान की भरपाई करने की मांग की जो 1971 की जनगणना से 2011 की जनगणना में बदलाव से जनसंख्या मानदंड को लागू करने में उन राज्यों को मिला था जिन्होंने अपनी आबादी की वृद्धि दर को सफलतापूर्वक रोक दिया था।

आयोग के शब्दों में, "... लगभग चार दशकों के बाद, इस आयोग को सबसे हालिया जनगणना के जनसंख्या डेटा का उपयोग करने के लिए अनिवार्य किया गया है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, कुछ राज्यों ने इस संबंध में गंभीर चिंताएं व्यक्त की थीं। हमें लगता है कि जनगणना के नवीनतम आंकड़ों के उपयोग और अंतर्निहित आंकड़ों में अचानक बदलाव से कुछ राज्यों को गलत तरीके से नुकसान नहीं होना चाहिए, जिन्होंने जनसांख्यिकीय प्रबंधन के राष्ट्रीय उद्देश्य पर अच्छा प्रदर्शन किया है" [5]।

8.39 15वां वित्त आयोग इस मानदंड को स्पष्ट रूप से 'प्रदर्शन-आधारित मानदंड' के तहत वर्गीकृत करता है। इस प्रकार इक्विटी-दक्षता ढांचे के भीतर, यह मानदंड दक्षता के अंतर्गत आता है। हालाँकि इस विषय पर अंतर्राष्ट्रीय चर्चा के अनुरूप, हाल ही में यह विचार ज़ोर पकड़ रहा है कि अत्यधिक कम टीएफ़आर, जो जनसंख्या की उम्र बढ़ने का कारण बनती है, को प्रोत्साहित करने के बजाय उसका विरोध किया जाना चाहिए। अब देश में इस बात को लेकर चिंता बढ़ रही है कि अमीर बनने से पहले ही व्यक्ति बूढ़ा हो रहा है।

कर प्रयास और कर योगदान

8.40 10वें वित्त आयोग ने सबसे पहले कर प्रयास को हस्तांतरण के मानदंड के रूप में इस्तेमाल किया, जिसका इस्तेमाल बाद में 11वें, 12वें और 15वें वित्त आयोग द्वारा किया गया। कर प्रयास को हस्तांतरण मानदंडों में शामिल करने का तर्क दोतरफा है। पहला, यदि वित्त आयोग कर प्रयासों पर हस्तांतरण के एक हिस्से को आधार बनाने की परंपरा स्थापित करते हैं, तो राज्यों को अपने स्वयं के राजस्व को बढ़ाने के लिए अधिक प्रयास करने के लिए प्रोत्साहित किया जाएगा। दूसरा, यह मानदंड उन राज्यों को प्रोत्साहित करेगा जिन्होंने कर संग्रह में एक मजबूत प्रयास किया है।

8.41 कर प्रयास को स्वयं के कर राजस्व (ओटीआर) का सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) से अनुपात द्वारा मापा जाता है, जो कि जीएसडीपी के प्रति रुपये एकत्र कर राजस्व होता है। कोई राज्य जीएसडीपी के प्रति रूपये जितना अधिक कर एकत्रित करता है, उसका मापा गया कर प्रयास उतना ही अधिक होता है। इस मानदंड के तहत, प्रति व्यक्ति हस्तांतरण कर प्रयास के इस उपाय के समानुपाती है। हस्तांतरित राजस्व में किसी राज्य के हिस्से को उसकी जनसंख्या के बराबर किया जाता है, जिसे कर-से-जीएसडीपी अनुपात द्वारा भारित किया जाता है, जिसे कर-से-जीएसडीपी अनुपात द्वारा भारित प्रत्येक राज्य की जनसंख्या के योग से विभाजित किया जाता है।

8.42 इस दृष्टिकोण का एक विकल्प यह है कि सभी राज्यों में कुल ओटीआर के अपने हिस्से के अनुपात में प्रत्येक राज्य को राजस्व आवंटित किया जाए। यह दृष्टिकोण राज्य द्वारा जुटाए गए प्रति व्यक्ति कर राजस्व के आधार पर प्रति व्यक्ति राजस्व के आवंटन के बराबर है। इस मानदंड के तहत हस्तांतरित राजस्व में राज्य का हिस्सा प्रति व्यक्ति कर राजस्व द्वारा भारित इसकी जनसंख्या के बराबर होता है, जिसे प्रत्येक राज्य के प्रति व्यक्ति कर राजस्व द्वारा

[5] एफसी-15 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 6.53, पी. 162।

भारित जनसंख्या के योग से विभाजित किया जाता है। इस रूप में, मानदंड को कर योगदान (कर प्रयास के बजाय) मानदंड के रूप में अधिक उचित रूप से वर्णित किया जा सकता है।

राजकोषीय दायरा

8.43 11वें वित्त आयोग ने सबसे पहले इस तरह के दायरे के लिए राज्यों को प्रोत्साहित करने और उन्हें इसमें सुधार करने के लिए प्रोत्साहित करने के लिए अंतरण के लिए एक मानदंड के रूप में राजकोषीय दायरा शुरू किया। इसने सभी राज्यों के लिए समान अनुपात में सुधार की तुलना में अपने कुल राजस्व व्यय के सापेक्ष अपने स्वयं की राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में किए गए सुधार की सीमा से राजकोषीय दायरे को मापा। सुधार की गणना आधार अवधि में एक संदर्भ अवधि के लिए की गई थी। सुधार स्वयं के राजस्व की उच्च मात्रा, कम राजस्व व्यय, या उसके संयोजन के परिणामस्वरूप हो सकता है।

क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा क्षैतिज हस्तांतरण

8.44 अब हम क्रमिक वित्त आयोग द्वारा क्षैतिज हस्तांतरण के इतिहास की समीक्षा करते हैं। व्याख्या में आसानी के लिए, हमने चर्चा को तीन खंडों: पहला से सातवां वित्त आयोग, आठवां से दसवां वित्त आयोग, और ग्यारहवां से पंद्रहवां वित्त आयोग में विभाजित किया है।

पहला से सातवां वित्त आयोग: 1952-53 से 1983-84

8.45 पहले सात वित्त आयोग संघ आयकर में राज्यों के हिस्से के क्षैतिज हस्तांतरण के लिए केवल दो मानदंडों पर निर्भर थे: i) जनसंख्या और ii) कर राजस्व में योगदान। पहले, तीसरे और चौथे वित्त आयोग ने जनसंख्या को 80 प्रतिशत भार दिया, और दूसरे, पांचवें, छठे और सातवें वित्त आयोग ने 90 प्रतिशत भार दिया। प्रत्येक मामले में शेष भार, कर योगदान को दिया। इस योजना में जनसंख्या ने साम्यता के लिए योगदान दिया, जबकि कर राजस्व ने दक्षता को प्रोत्साहित किया। केंद्रीय उत्पाद शुल्क के संबंध में, प्रथम वित्त आयोग क्षैतिज हस्तांतरण के मानदंड के रूप में विशेष रूप से जनसंख्या के हिस्से पर निर्भर था जैसा कि *तालिका 8.1* में देखा जा सकता है।

8.46 दूसरे वित्त आयोग ने जनसंख्या के आधार पर उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से का 90 प्रतिशत और अन्य समायोजनों के आधार पर 10 प्रतिशत हस्तांतरित किया। तीसरे वित्त आयोग ने भी इन कर्तव्यों के हस्तांतरण को मुख्य रूप से जनसंख्या पर आधारित करना जारी रखा, लेकिन, "... राज्यों की सापेक्षिक वित्तीय कमजोरी, विकास के स्तर में असमानता, अनुसूचित जातियों और जनजातियों और उनकी जनसंख्या में पिछड़े वर्गों का प्रतिशत आदि को भी माना"।[6] हालांकि, इसने स्पष्ट रूप से जनसंख्या के सापेक्ष भार और अन्य मानदंडों को नहीं बताया, न ही यह स्पष्ट किया कि इसने उन्हें कैसे मापा, राजस्व में राज्यों के केवल अंतिम प्रतिशत हिस्से प्रदान किए।

[6] एफसी-3 की रिपोर्ट, अध्याय 4, पैराग्राफ 47, पृष्ठ 22।

तालिका 8.1 विभिन्न मानदंडों के भार (प्रतिशत): पहले से सातवां वित्त आयोग

वित्त आयोग	आयकर		उत्पाद शुल्क	
	जनसंख्या	कर योगदान	जनसंख्या	अन्य
एफसी-1	80	20	100	0
एफसी-2	90	10	90	10
एफसी-3	80	20	निर्दिष्ट नहीं है	निर्दिष्ट नहीं है
एफसी-4	80	20	80	20
एफसी-5	90	10	80	20
एफसी-6	90	10	75	25
एफसी-7	90	10	25	75

स्रोत: पहले से सातवें वित्त आयोग की रिपोर्ट

8.47 चौथे वित्त आयोग ने जनसंख्या और विकास के स्तर को भार देने में अधिक स्पष्टता बरती। इसने राज्यों के उत्पाद शुल्क में हिस्से का 80 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और 20 प्रतिशत राज्यों की सामाजिक और आर्थिक पिछड़ेपन के आधार पर हस्तांतरित किया, जिसे कृषि और विनिर्माण क्षेत्रफल में प्रतिव्यक्ति मूल्य वर्धन, श्रम भागीदारी दर, कुल जनसंख्या में ग्रामीण आबादी का हिस्सा, कक्षा 1 से 5 तक सकल नामांकन अनुपात, प्रति अस्पताल बिस्तर संख्या, और कुल जनसंख्या में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के हिस्से जैसे वेरिएबल द्वारा मापा गया है। तथापि एक बार फिर चौथे वित्त आयोग ने यह नहीं बताया कि उसने विकास के जिन संकेतकों की पहचान की थी, उनका परिमाणीकरण कैसे किया, और केवल केंद्रीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के कुल हिस्से में से विभिन्न राज्यों को अंतिम आवंटन की सूचना दी।

8.48 5वें वित्त आयोग ने जनसंख्या के आधार पर केंद्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व में राज्यों के हिस्से का 80 प्रतिशत भी हस्तांतरित किया। हालांकि, शेष 20 प्रतिशत के लिए, यह तर्क दिया, "... कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों में संसाधन जुटाने की क्षमता कम होती है और इसलिए उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों की तुलना में उन्हें नुकसान होता है"। इसने निष्कर्ष निकाला कि यह उचित है कि, "...राज्यों के हिस्से का कुछ हिस्सा उन राज्यों को वितरित किया जाना चाहिए जिनकी प्रति व्यक्ति आय सभी राज्यों के औसत से कम है"। राजस्व जुटाने की क्षमता एक समता संबंधी विचार है जबकि कर राजस्व में योगदान एक दक्षता संबंधी विचार है। इस प्रकार, 5वें वित्त आयोग ने पहली बार क्षैतिज हस्तांतरण के लिए राज्य की राजस्व जुटाने की क्षमता को एक मानदंड के रूप में पेश किया। इसने राज्य की राजस्व जुटाने की क्षमता को उसकी प्रति व्यक्ति आय से भी जोड़ा। क्रमिक वित्त आयोग ने इन दो नवाचारों को किसी न किसी रूप में अपनाया।

8.49 5वें वित्त आयोग ने संघ उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से के शेष 20 प्रतिशत में से एक-तिहाई को सभी राज्यों के बीच पिछड़ेपन के एक समेकित सूचकांक के आधार पर और दो तिहाई को प्रति व्यक्ति आय-अंतर सूत्र के अनुसार हस्तांतरित किया। इसने इस बाद के आवंटन

को विशेष रूप से औसत के कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों तक सीमित कर दिया। 5वें वित्त आयोग ने यह निर्धारित किया कि *“संघीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के भाग का वह हिस्सा उन राज्यों के बीच वितरित किया जाना चाहिए जिनकी प्रति व्यक्ति आय सभी राज्यों की औसत प्रति व्यक्ति आय से कम है”*[7]। इटैलिक में लिखा गया वाक्य 5वें वित्त आयोग द्वारा किए गए एक और नवाचार का प्रतिनिधित्व करता है। इसे “आय-अंतर” मानदंड के रूप में जाना जाने लगा और बाद के अधिकांश आयोग ने इसे किसी न किसी संशोधित रूप में अपनाया।

8.50 छठे वित्त आयोग ने संघीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से का 75 प्रतिशत जनसंख्या हिस्सेदारी के आधार पर हस्तांतरण के लिए निर्धारित किया है और शेष 25 प्रतिशत "... 1971 की जनगणना के अनुसार किसी राज्य की प्रति व्यक्ति आय और उच्चतम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य की प्रति व्यक्ति आय के बीच के अंतर को संबंधित राज्य की जनसंख्या से गुणा करके” निर्धारित किया है[8]। यह मानदंड, सभी राज्यों को लाभार्थियों के रूप में शामिल करने के लिए 5वें वित्त आयोग द्वारा लागू किए गए आय-अंतर मानदंड का एक विस्तार था। औसत से कम प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों को हस्तांतरण सीमित करने के बजाय, इसमें सभी राज्यों को लाभार्थियों के रूप में शामिल किया गया। केवल पंजाब, जो सबसे अधिक प्रति व्यक्ति आय वाला राज्य था, को शून्य आवंटन प्राप्त हुआ क्योंकि उसकी स्वयं से आय का अंतर शून्य था।

8.51 7वें वित्त आयोग से शुरू होकर, केंद्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व में राज्यों के हिस्से के क्षैतिज हस्तांतरण में जनसंख्या को दिए जाने वाले भार में उल्लेखनीय कमी आई है, जिसमें समकारी मानदंड को अधिक भार दिया दिया गया। 7वें वित्त आयोग ने जनसंख्या को 25 प्रतिशत भार दिया है। शेष में से इसने 25 प्रतिशत प्रति व्यक्ति आय के आधार पर जनसंख्या के भार के आधार पर, 25 प्रतिशत देश भर में गरीबों की कुल संख्या में राज्य के हिस्से के आधार पर, और 25 प्रतिशत राजस्व समकारी सिद्धान्त के आधार पर हस्तांतरित किया गया। इन तीन मानदंडों में से पहला मानदंड आय अंतर सूत्र में भिन्नता को दर्शाता है, जिसके अनुसार किसी राज्य को प्रति व्यक्ति जितना अधिक राजस्व आवंटित किया जाता है, उसकी प्रति व्यक्ति आय उतनी ही कम होती है।

8.52 अपने तीसरे मानदंड को लागू करते हुए, 7वें वित्त आयोग ने सबसे पहले प्रति व्यक्ति जीएसडीपी और कर प्रयास के सामान्य औसत स्तर के आधार पर प्रत्येक राज्य के संभावित प्रति व्यक्ति राजस्व का अनुमान लगाया। इसके बाद इसने उच्चतम अनुमानित प्रति व्यक्ति राजस्व और राज्य के अनुमानित प्रति व्यक्ति राजस्व के बीच के अंतर के आधार पर जनसंख्या के अनुपात में केंद्रीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से का 25 प्रतिशत आवंटित किया। जैसा कि 8वें वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में बताया है, यह मानदंड आय अंतर मानदंड के समतुल्य था[9]।

---

[7] एफसी-5 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 4.12, पृ. 36.
[8] एफसी-6 की रिपोर्ट, सीएच 4, पैराग्राफ 16, पी. 17।
[9] एफसी-8 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 6.35, पी. 51

आठवें से दसवें वित्त आयोग: 1984-85 से 1999-2000

8.53 छठे और 7वें वित्त आयोग ने प्रति व्यक्ति आय को विकास के स्तर के संकेतक के रूप में व्याख्यायित किया। हालांकि 5वें वित्त आयोग की तरह, 8वें वित्त आयोग ने भी इसे राजस्व-संग्रहण क्षमता के एक संकेतक के रूप में व्यखायायित किया। 8वें वित्त आयोग के शब्दों में, "... हमारा मानना है कि किसी भी राज्य की उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से राज्यों की प्रति व्यक्ति आय के बीच का अंतर, जो राज्यों के सापेक्ष पिछड़ेपन का एक सर्वमान्य संकेतक है, संसाधन जुटाने के लिए राज्यों की क्षमता का भी एक अच्छा संकेतक होगा"[10]। यह देखते हुए कि प्रगतिशील कर राजस्व आवंटन का लक्ष्य प्रति व्यक्ति आय या राज्यों में विकास के स्तर को बराबर करने के बजाय सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्यों की क्षमता को बराबर करना है, क्षैतिज हस्तांतरण के संदर्भ में राजस्व बढ़ाने की क्षमता में अंतर के संकेतक के रूप में आय अंतर की व्याख्या अधिक उपयुक्त है। स्वाभाविक रूप से, यह व्याख्या 8वें वित्त आयोग के बाद प्रचलित धारणा बन गई।

8.54 8वें वित्त आयोग ने आयकर और केंद्रीय उत्पाद शुल्क में क्षैतिज हस्तांतरण मानदंड को एकीकृत किया। राज्यों के आकार राजस्व में हिस्से के 10 प्रतिशत को योगदान के आधार पर हस्तांतरण के लिए संघ उत्पाद शुल्क में उनके हिस्से के 11.1 प्रतिशत को विशेष रूप से राजस्व-घाटे वाले राज्यों को आवंटन के लिए अलग रखने के बाद, इसने राज्यों के आय कर के शेष हिस्से और संघ उत्पाद शुल्क को हस्तांतरित करने के लिए मानदंडों का एक सामान्य सेट लागू किया। इसने राजस्व का 25 प्रतिशत जनसंख्या की हिस्सेदारी के आधार पर, 25 प्रतिशत व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय मानदंड के आधार और 50 प्रतिशत आय-अंतर सूत्र के अनुसार आवंटित किया। आय-अंतर मानदंड के तहत राज्य, जिसकी प्रति व्यक्ति आय सबसे अधिक थी (पंजाब) को शून्य राजस्व आवंटित करने से बचने के लिए, 8वें वित्त आयोग ने सैद्धांतिक रूप से इसके लिए वही अंतर निर्धारित किया जैसे दूसरे सबसे अधिक प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य (हरियाणा) के लिए गणना की गई थी। विशेष रूप से, गरीबी अनुमानों की कई सीमाओं का संज्ञान लेते हुए, 8वें वित्त आयोग ने इसे हस्तांतरण मानदंड के रूप में हटा दिया।

8.55 9वें वित्त आयोग ने अपनी पहली रिपोर्ट (1989-90 के दौरान लागू) में, जनसंख्या हिस्सेदारी के आधार पर आयकर और केंद्रीय उत्पाद शुल्क से राजस्व में राज्यों के हिस्से का 25 प्रतिशत, व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय के आधार पर 12.5 प्रतिशत, प्रति व्यक्ति आय अंतर के आधार पर 50 प्रतिशत और राज्य में गरीब आबादी के अनुपात के आधार पर 12.5 प्रतिशत आवंटित किया। इसने अपनी दूसरी रिपोर्ट (1990-91 से 1994-95 तक लागू) में आयकर और केंद्रीय उत्पाद शुल्क से राजस्व में राज्यों के हिस्से को अलग तरीके से हस्तांतरित किया। इसने योगदान के आधार पर आयकर राजस्व का 10 प्रतिशत, आय अंतर के आधार पर 45 प्रतिशत, 1971 की जनगणना के अनुसार जनसंख्या पर 22.5 प्रतिशत, पिछड़ेपन के समग्र सूचकांक पर 11.25 प्रतिशत और जनसंख्या-भारित व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय पर 11.25 प्रतिशत आवंटित किया। केंद्रीय उत्पाद शुल्क के संबंध में, 9वें वित्त आयोग ने जनसंख्या के आधार पर 25

[10] एफसी-8 की रिपोर्ट, पैराग्राफ 6.36, पी. 52

प्रतिशत, व्युत्क्रम प्रति व्यक्ति आय मानदंड पर 12.5 प्रतिशत, पिछड़ेपन के सूचकांक पर 12.5 प्रतिशत, आय-अंतर सूत्र पर 33.5 प्रतिशत और राजस्व घाटे पर 16.5 प्रतिशत आवंटित किया।

8.56 80वें संविधान संशोधन के लागू होने से पहले 10वा वित्त आयोग अंतिम आयोग था, जिसने सभी करों को एक ही विभाज्य पूल में लाया। चूंकि 10वा वित्त आयोग ने जो सिफ़ारिश की थी, वह बाद में 80वां संवैधानिक संशोधन बन गया इसलिए यह आश्चर्य की बात नहीं है कि इसमें आयकर और संघीय उत्पाद शुल्क के हस्तांतरण के लिए एक समान मानदंडों को लागू करने की बात कही गई। राजस्व घाटे वाले राज्यों को हस्तांतरित करने के लिए संघ उत्पाद शुल्क राजस्व में राज्यों के हिस्से का 15.8 प्रतिशत निर्धारित करने के बाद, इसने उत्पाद शुल्क में शेष हिस्से और आयकर राजस्व में राज्यों के हिस्से को मानदंडों के एक सामान्य सेट के अनुसार आवंटित करने की अनुशंसा की। इसने जनसंख्या को 20 प्रतिशत, जनसंख्या-भारित प्रति व्यक्ति आय अंतर को 60 प्रतिशत, क्षेत्रफल को 5 प्रतिशत, अवसंरचना सूचकांक को 5 प्रतिशत और कर प्रयास को 10 प्रतिशत भार दिया। इस प्रकार, 10वें वित्त आयोग ने पहली बार क्षेत्रफल को एक मानदंड के रूप में प्रस्तुत किया। *तालिका 8.2,* 8वें वित्त आयोग द्वारा 10वें वित्त आयोग में प्रयुक्त आवंटन मानदंडों और भारांक का सारांश प्रस्तुत करता है।

तालिका 8.2 विभिन्न मानदंडों के भार (प्रतिशत): आठवें से दसवें वित्त आयोग

मानदंड	एफसी-8*	एफसी-9 (पहली रिपोर्ट)*	एफसी-9 (दूसरी रिपोर्ट)		एफसी-10**
			आयकर	उत्पाद शुल्क	
जनसंख्या हिस्सेदारी	25	25	22.50	25	20
प्रति व्यक्ति आय का व्युत्क्रम	25	12.5	11.25	12.50	
प्रति व्यक्ति आय अंतर	50	50	45	33.50	60
गरीब आबादी का अनुपात		12.5			
कर योगदान			10		
पिछड़ेपन का सूचकांक			11.25	12.50	
राजस्व घाटा				16.50	
क्षेत्रफल					5
अवसंरचना सूचकांक					5
कर प्रयास					10
कुल	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

स्रोत: 8वें से 10वें वित्त आयोग की रिपोर्टें

*टिप्पणियाँ: *इस इस कॉलम में भार, कर योगदान के अनुसार आवंटन हेतु आयकर में राज्यों के हिस्से से 10 प्रतिशत और राजस्व घाटे वाले राज्यों को हस्तांतरण के लिए उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से से 11.1 प्रतिशत निकालने के बाद, आयकर एवं उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से पर लागू किए गए थे।*

*** इस कॉलम में भार, राजस्व घाटे वाले राज्यों को हस्तांतरण हेतु उत्पाद शुल्क राजस्व में राज्यों के हिस्से से 15.8 प्रतिशत निकालने के बाद, आयकर और उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से पर लागू किए गए थे।*

8.57 हम पहले दस वित्त आयोगों (1952-2000) द्वारा लागू किए गए आवंटन मानदंडों की कुछ मुख्य बातों को संक्षेप में प्रस्तुत कर सकते हैं। सबसे पहले, शुरुआती दशकों के दौरान, वित्त आयोग क्षैतिज हस्तांतरण के आधार के रूप में जनसंख्या पर बहुत अधिक निर्भर थे। पहले छह वित्त आयोगों ने आयकर में राज्यों के हिस्से का 80 प्रतिशत या उससे अधिक और संघ उत्पाद शुल्क में अपने हिस्से का 75 प्रतिशत या उससे अधिक हिस्सा पूरी तरह से जनसंख्या के आधार पर आवंटित किया। इस चरण के दौरान, राज्यों में प्रति व्यक्ति हस्तांतरण लगभग समान था, जिसमें विकास के स्तरों या प्रति व्यक्ति आय में अंतर के आधार पर केवल कुछ हद तक प्रगतिशीलता थी।

8.58 दूसरा, 7वें वित्त आयोग के तहत हस्तांतरण अधिक प्रगतिशील हो गया। इस वित्त आयोग के अंतर्गत केन्द्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व में राज्यों की हिस्सेदारी 20 प्रतिशत से दोगुनी होकर 40 प्रतिशत हो गई, जिससे यह स्रोत विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से का एक बड़ा हिस्सा बन गया। इसके अलावा, 7वें वित्त आयोग ने संघ उत्पाद शुल्क राजस्व में राज्यों के हिस्से का 75 प्रतिशत उन मानदंडों के आधार पर आवंटित किया, जो आवंटनों को प्रगतिशील बनाते थे।

8.59 तीसरा, आठवें से दसवें एफ़सी के दौरान यह बदलाव निरंतर बना रहा और इसमें तेजी आई, जिसमें आयकर और संघ उत्पाद शुल्क से प्राप्त राजस्व के हस्तांतरण मानदंड काफी हद तक एकीकृत हो गए, और जनसंख्या को दिया जाने वाला प्रत्यक्ष भार 25 प्रतिशत या उससे कम हो गया था। अंततः 10वें वित्त आयोग तक, आय-अंतर मानदंड क्षैतिज हस्तांतरण में प्रगतिशीलता के प्रमुख स्रोत के रूप में उभरा।

ग्यारहवां से पंद्रहवां वित्त आयोग: 2000-01 से 2025-26

8.60 80वां संशोधन अधिनियम, 2000, 9 जून 2000 को अधिसूचित किया गया था, और 1 अप्रैल 1996 से पूर्वव्यापी रूप से लागू हुआ। इसके अंतर्गत कर संग्रह की लागत को घटाकर सभी केंद्रीय कर (उपकर, अधिभार, केंद्र शासित प्रदेशों से संबंधित कर राजस्व को छोड़कर) विभाज्य पूल का हिस्सा बन गए। इसलिए, 11वें वित्त आयोग से शुरुआत करते हुए, हस्तांतरण मानदंड के एक सेट ने राज्यों को विभाज्य पूल के पूरे हिस्से का संवितरण किया। *तालिका 8.3* इन पांच वित्त आयोगों द्वारा लागू किए गए मानदंडों का सारांश प्रदान करती है।

8.61 पिछले पांच वित्त आयोगों के अंतर्गत, आय-अंतर मानदंड, अपने प्रगतिशील झुकाव के साथ विभाज्य पूल के 45 प्रतिशत या उससे अधिक के क्षैतिज हस्तांतरण का आधार रहा है। इसके अतिरिक्त जनसंख्या, क्षेत्रफल और अवसंरचना सूचकांक भी विभिन्न स्तरों पर समानता की ओर झुकाव रखते हैं। इसलिए इन पाँच एफ़सी में से प्रत्यके ने इक्विटि के आधार पर विभाज्य पूल का 75 प्रतिशत या उससे अधिक वितरित किया है। वन आवरण एक दक्षता-आधारित मानदंड है, परंतु इसमें समानता का तत्व भी निहित है, क्योंकि सात पूर्वोत्तर राज्यों में 2021 में भारत के घने वन क्षेत्रफल का 25.4 प्रतिशत था, परंतु 2011 की जनगणना के

अनुसार यह आबादी का केवल 3.8 प्रतिशत था। मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़ में वन क्षेत्रफल का 20.7 प्रतिशत और जनसंख्या का 8.3 प्रतिशत हिस्सा है। शेष तीन मानदंड - कुल प्रजनन दर, कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन - दक्षता-आधारित हैं, लेकिन विभाज्य पूल के अपेक्षाकृत छोटे अनुपात के हस्तांतरण के लिए जिम्मेदार हैं।

तालिका 8.3 विभिन्न मानदंडों के भार (प्रतिशत): ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग

मानदंड	एफसी-11	एफसी-12	एफसी-13	एफसी-14	एफसी-15
जनसंख्या (1971)	10	25	25	17.5	
जनसंख्या (2011)				10	15
क्षेत्रफल	7.5	10	10	15	15
आय अंतर/राजकोषीय क्षमता	62.5	50	47.5	50	45
अवसंरचना सूचकांक	7.5				
वन				7.5	10
कुल प्रजनन दर					12.5
कर/राजकोषीय प्रयास	5	7.5			2.5
राजकोषीय दायरा	7.5	7.5	17.5		
कुल	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

स्रोत:- ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट

राज्य-वार हिस्सेदारी: ग्यारहवां से पंद्रहवां वित्त आयोग

8.62 इसके बाद, हम ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग के अंतर्गत विभाज्य पूल में सभी राज्यों के कुल हिस्से में विभिन्न राज्यों के हिस्से पर विचार करते हैं। प्रारंभिक बिंदु के रूप में, यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि राज्यों के हिस्से न केवल लागू हस्तांतरण मानदंडों में बदलाव के कारण प्रभावित होते हैं, बल्कि अंतर्निहित मापदंडों के मूल्यों में परिवर्तन के कारण भी प्रभावित होते हैं। उदाहरण के लिए, 15वें वित्त आयोग के तहत किसी राज्य की प्रति व्यक्ति आय का अंतर 14वें वित्त आयोग के समान नहीं था क्योंकि पूर्व से संबंधित आधार वर्षों में राज्यों की प्रति व्यक्ति आय बाद की तुलना में भिन्न थी। इस वित्त आयोग द्वारा किए गए विश्लेषण से पता चलता है कि, भले ही यह 15वें वित्त आयोग के समान मानदंड और संबंधित भारांक को बनाए रखता हो, फिर भी अंतर्निहित डेटा के अद्यतन के कारण राज्यों की हिस्सेदारी में काफी बदलाव आया है।

गैर-पूर्वोत्तर तथा पहाड़ी राज्य

8.63 *तालिका 8.4* गैर-एनईएच राज्यों के हिस्सेदारी को दर्शाता है, उन्हें उच्च, मध्यम और निम्न प्रति व्यक्ति जीएसडीपी राज्यों में वर्गीकृत करता है, और उन्हें 2023-24 में वर्तमान रुपये में प्रति व्यक्ति जीएसडीपी में गिरावट के क्रम में सूचीबद्ध करता है। हम 2001 और 2011 की जनगणना के अनुसार सभी राज्यों (जम्मू और कश्मीर सहित) में जनसंख्या हिस्सेदारी को भी शामिल करते हैं, पहली 11वें वित्त आयोग और 12वें वित्त आयोग द्वारा हस्तांतरण के साथ तुलना के लिए, और बाद वाली में 13वें वित्त आयोग द्वारा 15वें वित्त आयोग को हस्तांतरण के साथ तुलना के लिए। 15वें वित्त आयोग के लिए, जम्मू-कश्मीर को छोड़कर 2011 की जनगणना के हिस्से की पुनर्गणना करने की आवश्यकता होती है, लेकिन हम डेटा को आवश्यकता से अधिक बोझिल बनाने से बचने के लिए इसे छोड़ देते हैं। 13वें वित्त आयोग के अंत तक, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना एक ही राज्य थे। इसलिए, अविभाजित आन्ध्र प्रदेश का 2011 का जनसंख्या हिस्सा *तालिका 8.4* में दर्शाए गए घटक राज्यों के हिस्से को जोड़कर प्राप्त किया जाना चाहिए। अंततः आदर्श तुलना अनुशंसा अवधि के दौरान जनसंख्या के हिस्से से होगी, लेकिन उनकी व्यापक स्वीकृति को देखते हुए, हम जनगणना के आंकड़ों का विकल्प चुनते हैं।

8.64 केवल जनसंख्या के आधार पर हस्तांतरण से प्रत्येक राज्य को उसकी जनसंख्या के हिस्से के बराबर हिस्सा मिलेगा। इस योजना के तहत, प्रत्येक राज्य को प्रति व्यक्ति समान राशि प्राप्त होगी। इसलिए *तालिका 8.4* में दर्शाए गए किसी राज्य के हस्तांतरण हिस्से की तुलना उनकी जनसंख्या के हिस्सेदारी से करने पर हमें यह आकलन करने में मदद मिलती है कि उसे राष्ट्रीय स्तर पर हस्तांतरित प्रति व्यक्ति राशि से अधिक, बराबर या कम प्राप्त हुई है। प्रति व्यक्ति जीएसडीपी स्तरों की जानकारी के आलोक में इस तरह की तुलना हमें समान प्रति व्यक्ति राजस्व आवंटन के सापेक्ष हस्तांतरण की प्रगतिशीलता की मात्रा के बारे में जानकारी प्रदान करती है।

8.65 *तालिका 8.4* में उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी श्रेणी के तहत आठ राज्य, मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी श्रेणी के तहत सात और न्यूनतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी श्रेणी के तहत तीन राज्य सूचीबद्ध है। प्रथम श्रेणी के प्रत्येक राज्य की प्रति व्यक्ति जीएसडीपी, तेलंगाना की प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का 70 प्रतिशत या उससे अधिक है, जो 2023-24 में बड़े गैर-एनईएच राज्यों में सबसे अधिक प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाला राज्य है। कुल मिलाकर, इन आठ राज्यों की 2011 में कुल जनसंख्या में 33.7 प्रतिशत हिस्सेदारी थी, लेकिन पांच वित्त आयोग (11वें से 15वें वित्त आयोग) के अंतर्गत हस्तांतरण में इनकी हिस्सेदारी 22.1 से 23.7 प्रतिशत की बीच थी। तीसरी श्रेणी के तीन राज्यों का प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वर्ष 2023-24 में तेलंगाना के एक-तिहाई से भी कम था। कुल मिलाकर इन राज्यों की 2011 में कुल जनसंख्या में 28.3 प्रतिशत हिस्सेदारी थी और पाँच वित्त आयोगों के अंतर्गत हस्तांतरण में इनकी हिस्सेदारी 30.8 से 34.4 प्रतिशत की बीच थी। इसलिए सभी पाँच वित्त आयोगों के अंतर्गत समान प्रति व्यक्ति हिस्सेदारी के सापेक्ष हस्तांतरण में प्रगतिशील झुकाव देखा गया है।

तालिका 8.4 ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग तक जनसंख्या और हस्तांतरण हिस्सेदारी: गैर-एनईएच राज्य

राज्य	जनसंख्या हिस्सेदारी (2001)	एफसी-11	एफसी-12	जनसंख्या हिस्सेदारी (2011)	एफसी-13	एफसी-14	एफसी-15
उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी							
गोवा	0.13	0.21	0.26	0.12	0.27	0.38	0.39
तेलंगाना	-	-	-	2.94	-	2.44	2.10
कर्नाटक	5.22	4.93	4.46	5.13	4.33	4.71	3.65
हरियाणा	2.09	0.94	1.08	2.13	1.05	1.08	1.09
तमिलनाडु	6.17	5.39	5.31	6.06	4.97	4.02	4.08
गुजरात	5.01	2.82	3.57	5.08	3.04	3.08	3.48
महाराष्ट्र	9.57	4.63	5.00	9.44	5.20	5.52	6.32
केरल	3.15	3.06	2.67	2.81	2.34	2.50	1.93
कुल (उच्च पीसी जीएसडीपी)	**31.34**	**21.98**	**22.35**	**33.71**	**21.20**	**23.73**	**23.04**
मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी							
आंध्र प्रदेश*	7.53	7.70	7.36	4.16	6.94	4.31	4.05
पंजाब	2.41	1.15	1.30	2.33	1.39	1.58	1.81
राजस्थान	5.58	5.47	5.61	5.76	5.85	5.50	6.03
ओडिशा	3.64	5.06	5.16	3.53	4.78	4.64	4.53
पश्चिम बंगाल	7.92	8.12	7.06	7.67	7.26	7.32	7.52
छत्तीसगढ़	2.06	-	2.65	2.15	2.47	3.08	3.41
मध्य प्रदेश	5.96	8.84	6.71	6.10	7.12	7.55	7.85
कुल (मध्य पीसी जीएसडीपी)	**35.10**	**36.34**	**35.85**	**31.70**	**35.81**	**33.98**	**35.20**
कम पीसी जीएसडीपी							
झारखंड	2.66	-	3.36	2.77	2.80	3.14	3.31
उत्तर प्रदेश	16.42	19.80	19.26	16.78	19.68	17.96	17.94
बिहार	8.20	14.60	11.03	8.74	10.92	9.67	10.06
कुल (न्यूनतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**27.28**	**34.40**	**33.65**	**28.29**	**33.40**	**30.77**	**31.31**
ज्ञापन							
जम्मू और कश्मीर	1.00	1.29	1.30	1.05	1.55	1.85	0.00
सभी गैर-एनईएच राज्य	**94.72**	**94.01**	**93.15**	**94.75**	**91.96**	**90.33**	**89.55**

स्रोत: 11वें वित्त आयोग से 15वें वित्त आयोग की रिपोर्ट; भारत की जनगणना 2001 और 2011।

*टिप्पणियाँ: *13वें वित्त आयोग के अंतर्गत अविभाजित आन्ध्र प्रदेश के हस्तांतरण के हिस्से की तुलना उसके 2011 के जनसंख्या हिस्से से करने के लिए तालिका 8.4 में दर्शाए गए विभाजित आन्ध्र प्रदेश और तेलंगाना के हिस्सों को संक्षेप में दर्शाया जाना चाहिए। 14वें वित्त आयोग के लिए, आन्ध्र प्रदेश के लिए जनसंख्या और हस्तांतरण अंश दर्शाए गए हैं। 15वें वित्त आयोग के लिए जम्मू और कश्मीर को छोड़कर सभी हिस्सों की पुनर्गणना की जानी चाहिए।11वें वित्त आयोग से 14वें वित्त आयोग के पारस्परिक हिस्सेदारी में राज्यों के सेवा करों का हिस्सा शामिल नहीं है।*

8.66 *तालिका 8.5* पूर्व और बाद के अनुपात को दर्शाकर जनसंख्या हिस्से के साथ हस्तांतरण हिस्सेदारी की तुलना स्पष्ट करता है। 11वें और 12वें वित्त आयोग के तहत हस्तांतरण हिस्सेदारी के लिए हम जनगणना 2001 से जनसंख्या हिस्सेदारी का उपयोग करते हैं, और 13वें, 14वें और 15वें वित्त आयोग के तहत, हम जनगणना 2011 से जनसंख्या हिस्सेदारी का उपयोग करते हैं। 15वें वित्त आयोग के लिए *तालिका 8.5,* में दिए गए हिस्सेदारी की गणना 2011 की जनसंख्या हिस्सेदारी की पुनर्गणना के बाद की गई है, जिसमें जम्मू और कश्मीर को शामिल नहीं किया गया है।

8.67 यदि किसी राज्य का हस्तांतरण में हिस्सा उसकी जनसंख्या में हिस्सेदारी के साथ मेल खाता है, तो *तालिका 8.5* में दर्शाया गया अनुपात बिल्कुल एक समान होगा। इस मामले में राज्य को प्रति व्यक्ति हस्तांतरण, प्रति व्यक्ति कुल हस्तांतरित राशि के बराबर प्राप्त होता है। यदि अनुपात एक से कम है, तो राज्य को कुल हस्तांतरित प्रति व्यक्ति राशि की तुलना में प्रति व्यक्ति कम राशि प्राप्त होती है। यदि अनुपात एक से अधिक है, तो राज्य को कुल हस्तांतरित राशि की तुलना में प्रति व्यक्ति अधिक राशि प्राप्त होती है। किसी आवंटन पैटर्न को सभी राज्यों में समान प्रतिव्यक्ति हस्तांतरित राशि के सापेक्ष प्रगतिशील माना जाएगा यदि आय वितरण के शीर्ष स्तर पर अनुपात एक से कम है और यदि यह गरीब राज्यों की ओर जाने पर बढ़ता है।

8.68 आठ उच्च प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी वाले गैर-एनईएच राज्यों में से गोवा एकमात्र ऐसा राज्य था जिसे सभी पांच वित्त आयोगों के तहत जनसंख्या में अपने हिस्से की तुलना में हस्तांतरण में बड़ा हिस्सा प्राप्त हुआ। 14वें और 15वें वित्त आयोग के तहत प्रति व्यक्ति हस्तांतरण के संदर्भ में इसे कुल हस्तांतरण का तीन गुणा से भी अधिक प्राप्त हुआ। हरियाणा, जिसने 11वें वित्त आयोग से शुरू होने वाली आय-अंतर की गणना के लिए बेंचमार्क राज्य के रूप में कार्य किया है, समग्र प्रति व्यक्ति हस्तांतरण की तुलना में अपने लगातार कम प्रति व्यक्ति हस्तांतरण के लिए जाना जाता है। दूसरी ओर, तेलंगाना, कर्नाटक और केरल में 14वें वित्त आयोग की तुलना में 15वें वित्त आयोग के अंतर्गत उनके सापेक्ष प्रति व्यक्ति हस्तांतरण में भारी गिरावट देखी गई। हरियाणा और तमिलनाडु का सापेक्ष प्रति व्यक्ति हिस्सेदारी में कोई बदलाव नहीं हुआ है, जबकि गुजरात और महाराष्ट्र में मामूली वृद्धि देखी गई है।

8.69 मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी राज्यों में, आंध्र प्रदेश, राजस्थान और पश्चिम बंगाल को हस्तांतरण संबंधित जनसंख्या हिस्सेदारी के आसपास रहा है। पंजाब को हस्तांतरण, जो बेंचमार्क राज्य के रूप में कार्य करता था, जहां से अधिकांश वित्त आयोगो ने 10वें वित्त आयोग तक प्रति व्यक्ति आय के अंतर की गणना की थी, जनसंख्या में उनकी हिस्सेदारी से लगातार काफी कम रहा है। इस श्रेणी के शेष राज्यों, ओडिशा, छतीसगढ़ और मध्य प्रदेश को उनकी जनसंख्या हिस्सेदारी से काफी अधिक हस्तांतरण प्राप्त हुआ है। हैरानी की बात यह है कि हस्तांतरण में उनकी हिस्सेदारी कम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी राज्यों की तुलना में संबन्धित जनसंख्या हिस्सेदारी से कहीं अधिक है।

तालिका 8.5 जनसंख्या हिस्सेदारी के अनुपात के रूप में हस्तांतरण का हिस्सा: गैर-एनईएच राज्य

राज्य	एफसी-11	एफसी-12	एफसी-13	एफसी-14	एफसी-15
उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी					
गोवा	1.62	2.00	2.25	3.17	3.25
तेलंगाना				0.83	0.71
कर्नाटक	0.94	0.85	0.84	0.92	0.71
हरियाणा	0.45	0.52	0.49	0.51	0.51
तमिलनाडु	0.87	0.86	0.82	0.66	0.67
गुजरात	0.56	0.71	0.60	0.61	0.69
महाराष्ट्र	0.48	0.52	0.55	0.58	0.67
केरल	0.97	0.85	0.83	0.89	0.69
औसत (उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**0.70**	**0.71**	**0.63**	**0.70**	**0.68**
मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी					
आंध्र प्रदेश*	1.02	0.98	1.67	1.04	0.97
पंजाब	0.48	0.54	0.60	0.68	0.78
राजस्थान	0.98	1.01	1.02	0.95	1.05
ओडिशा	1.39	1.42	1.35	1.31	1.28
पश्चिम बंगाल	1.03	0.89	0.95	0.95	0.98
छत्तीसगढ़		1.29	1.15	1.43	1.59
मध्य प्रदेश	1.48	1.13	1.17	1.24	1.29
औसत (मध्य प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**1.04**	**1.02**	**1.13**	**1.07**	**1.11**
प्रति व्यक्ति जीएसडीपी कम					
झारखंड		1.26	1.01	1.13	1.19
उत्तर प्रदेश	1.21	1.17	1.17	1.07	1.07
बिहार	1.78	1.35	1.25	1.11	1.15
औसत (कम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**1.26**	**1.23**	**1.18**	**1.09**	**1.11**
मेमों					
जम्मू और कश्मीर	1.29	1.30	1.48	1.76	
सभी गैर-एनईएच राज्य	**0.99**	**0.98**	**0.97**	**0.95**	**0.95**

स्रोत: तालिका 8.4 से प्राप्त डेटा

टिप्पणियाँ: नीचे दिए गए स्पष्टीकरण को देखें।

11वें और 12वें वित आयोगों के अंतर्गत अनुपातों की गणना के लिए 2001 की जनगणना के जनसंख्या हिस्सेदारी का उपयोग किया गया है, और 13वें और15वें वित्त आयोगों के अंतर्गत आने वाले राज्यों के लिए 2011 की जनगणना के जनसंख्या हिस्सेदारी का उपयोग किया गया है, 15वें वित्त आयोग के लिए, जम्मू और कश्मीर को छोड़कर, पूर्व में दर्शाई गई जनसंख्या हिस्सेदारी की पुनर्गणना की गई है।

8.70 तीन निम्न आय वाले राज्यों, झारखंड, उत्तर प्रदेश और बिहार का हस्तांतरण हिस्सा लगातार अपने संबंधित जनसंख्या हिस्सेदारी से ऊपर रहा है, लेकिन ओडिशा, छत्तीसगढ़ या मध्य प्रदेश जितना बड़ा अंतर नहीं है। बिहार और उत्तर प्रदेश के मामले में, पिछले दो वित्त आयोगो की अनुशंसा अवधि के दौरान हिस्सेदारी पहले के तीन वित्त आयोगों की तुलना में काफी कम रही हैं। पूरी संभावना है कि 14वें वित्त आयोग के तहत वन को एक मानदंड के रूप में शामिल करने से हस्तांतरण हिस्सेदारी इन (और अन्य) राज्यों से छत्तीसगढ़ और मध्य प्रदेश में स्थानांतरित हो गई। वन में 3 प्रतिशत से अधिक हिस्सेदारी के साथ झारखंड, वन को एक मानदंड के रूप में शामिल करने से कुछ लाभ प्राप्त कर सकता है। अंतिम बिन्दु यह है कि 11वें वित्त आयोग के तहत, प्रति व्यक्ति आय-अंतर मानदंड को दिया गया 62.5 प्रतिशत भार विशेष रूप से बिहार, ओडिशा, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश के लिए लाभकारी रहा। उस समय, ओडिशा और मध्य प्रदेश में प्रति व्यक्ति जीएसडीपी आज की तुलना में बिहार और उत्तर प्रदेश के काफी करीब था।

पूर्वोत्तर तथा पहाड़ी राज्य

8.71 *तालिका 8.6* एवं *तालिका 8.7* एनईएच राज्यों के लिए क्रमशः *तालिका 8.4* और *तालिका 8.5* के अनुरूप संवितरण और जनसंख्या हिस्सेदारी प्रदान करती है। *तालिका 8.6* की अंतिम पंक्ति से पता चलता है कि एनईएच राज्यों को कुल प्रति व्यक्ति हस्तांतरण की तुलना में संयुक्त रूप से प्रति व्यक्ति हस्तांतरण काफी अधिक प्राप्त हुआ है। इसके अलावा जनसंख्या हिस्सेदारी के अनुपात में हस्तांतरण का अनुपात 11वें वित्त आयोग के तहत 1.1 से बढ़कर 15वें वित्त आयोग के तहत 1.97 हो गया है। 15वें वित्त आयोग के तहत, इन राज्यों को प्रति व्यक्ति औसत हस्तांतरण स्तर से दोगुना प्राप्त हुआ है। इसलिए, औसतन एनईएच राज्यों को पहाड़ी भू-भाग के कारण उनकी लागत हानि के लिए पर्याप्त मुआवजा दिया जाता है।

8.72 समग्र अनुपात के अलावा, विभिन्न एनईएच राज्यों के बीच काफी भिन्नता है। अपनी उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी स्थिति के बावजूद, सिक्किम को 15वें वित्त आयोग के तहत कुल प्रति व्यक्ति हस्तांतरण का सात गुणा से अधिक प्राप्त हुआ। अरुणाचल प्रदेश को कुल प्रति व्यक्ति हस्तांतरण का लगभग पंद्रह गुणा और सिक्किम को दोगुना प्राप्त हुआ। मिजोरम को प्रति व्यक्ति औसत हस्तांतरण से पांच गुणा से अधिक प्राप्त हुआ, और नागालैंड, मेघालय और मणिपुर प्रत्येक को 15वें वित्त आयोग के तहत औसत प्रति व्यक्ति हस्तांतरण का तीन गुणा या अधिक प्राप्त हुआ। यहां तक कि त्रिपुरा, जो समतल भूभाग पर स्थित है, को भी 15वें वित्त आयोग के तहत सभी राज्यों की तुलना में 2.3 गुणा प्रति व्यक्ति हस्तांतरण प्राप्त हुआ। 15वें वित्त आयोग के तहत पूर्वोत्तर राज्यों में से केवल असम को हीं पूर्वोतर के भीतर कुल प्रति व्यक्ति हस्तांतरण का 1.2 गुणा प्राप्त हुआ। पिछले दो वित्त आयोगो (14वें और 15वें) के तहत इसके हिस्से में गिरावट आई है।

तालिका 8.6 ग्यारहवें से पंद्रहवें वित्त आयोग के तहत जनसंख्या और हस्तांतरण हिस्सेदारी: एनईएच राज्य

राज्य	जनसंख्या हिस्सेदारी (2001)	एफसी-11	एफसी-12	जनसंख्या हिस्सेदारी (2011)	एफसी-13	एफसी-14	एफसी-15
उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी							
सिक्किम	0.05	0.18	0.23	0.05	0.24	0.37	0.39
मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी							
उत्तराखंड	0.84	-	0.94	0.85	1.12	1.05	1.12
हिमाचल प्रदेश	0.60	0.68	0.52	0.58	0.78	0.71	0.83
मिजोरम	0.09	0.20	0.24	0.09	0.27	0.46	0.50
अरुणाचल प्रदेश	0.11	0.24	0.29	0.12	0.33	1.37	1.76
त्रिपुरा	0.32	0.49	0.43	0.31	0.51	0.64	0.71
नागालैंड	0.20	0.22	0.26	0.17	0.31	0.50	0.57
कुल (मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**2.16**	**1.83**	**2.68**	**2.12**	**3.32**	**4.73**	**5.49**
न्यूनतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी							
मेघालय	0.23	0.34	0.37	0.25	0.41	0.64	0.77
असम	2.63	3.29	3.24	2.62	3.63	3.31	3.13
मणिपुर	0.23	0.37	0.36	0.24	0.45	0.62	0.72
कुल (न्यूनतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**3.09**	**4.00**	**3.97**	**3.11**	**4.49**	**4.57**	**4.62**
सभी एनईएच राज्य	**5.30**	**6.01**	**6.88**	**5.28**	**8.05**	**9.67**	**10.50**

स्रोत: 11वें से 15वें वित्त आयोग की रिपोर्ट; भारत की जनगणना 2001 और 2011
नोट : 11वें से 15वें वित्त आयोग के परस्परिक हिस्से में राज्यों के सेवा करों का हिस्सा शामिल नहीं है। जनसंख्या हिस्सेदारी की गणना जम्मू और कश्मीर को शामिल करते हुए की गई है। 15वें वित्त आयोग के लिए, 2011 की जनगणना के हिस्से की पुनर्गणना जम्मू और कश्मीर को छोड़कर की जानी चाहिए।

तालिका 8.7 जनसंख्या में हिस्सेदारी से हस्तांतरण में हिस्सेदारी का अनुपात: एनईएच राज्य

राज्य	एफ़सी-11	एफ़सी-12	एफ़सी-13	एफ़सी-14	एफ़सी-15
उच्च प्रति व्यक्ति जीएसडीपी					
सिक्किम	3.60	4.60	4.80	7.40	7.80
मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी					
उत्तराखंड		1.12	1.32	1.24	1.32
हिमाचल प्रदेश	1.13	0.87	1.34	1.22	1.43
मिजोरम	2.22	2.67	3.00	5.11	5.56
अरुणाचल प्रदेश	2.18	2.64	2.75	11.42	14.67
त्रिपुरा	1.53	1.34	1.65	2.06	2.29
नागालैंड	1.10	1.30	1.82	2.94	3.35
औसत (मध्यम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**0.85**	**1.24**	**1.57**	**2.23**	**2.59**
न्यूनतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी					
मेघालय	1.48	1.61	1.64	2.56	3.08
असम	1.25	1.23	1.39	1.26	1.19
मणिपुर	1.61	1.57	1.88	2.58	3.00
औसत (न्यूनतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी)	**1.29**	**1.28**	**1.44**	**1.47**	**1.49**
सभी एनईएच राज्य	**1.13**	**1.30**	**1.52**	**1.83**	**1.99**

स्रोत: तालिका 8.6 के आँकड़ों से प्राप्त।
नोट: एफ़सी-11 और एफ़सी-12 के अंतर्गत अनुपातों की गणना के लिए 2001 की जनगणना के जनसंख्या अंशों का उपयोग किया गया है, और एफ़सी-13 से एफ़सी-15 के अंतर्गत आने वाले लोगों के लिए 2011 की जनगणना के जनसंख्या अंशों का उपयोग किया गया है। एफ़सी-15 के लिए, जम्मू और कश्मीर को छोड़कर, तालिका 8.6 में दर्शाए गए जनसंख्या अंशों से पुनर्गणना की गई है।.

राज्य सरकारों के विचार

8.73 राज्यों के मुख्यमंत्रियों और उनकी टीमों के साथ परामर्श करना आयोग का सबसे समृद्ध अनुभव था। प्रत्येक राज्य ने उत्साहपूर्वक अपना पक्ष रखा और आंकड़ों, चार्ट, विश्लेषण और तर्कों के माध्यम से इसका समर्थन किया। व्यक्त किए गए विभिन्न विचारों के बावजूद, प्रत्येक राज्य द्वारा अपने ज्ञापन में दिए गए क्षैतिज हस्तांतरण के मानदंडों और संबंधित भारों से कुछ पैटर्न उभर कर आते हैं। नीचे हमने इन पैटर्नों को संक्षेप में प्रस्तुत किया है और उन्हें पाँच प्रमुख श्रेणियों में वर्गीकृत किया है।

8.74 सबसे पहले हमारे पास ऐसे राज्य हैं जिन्होंने हस्तांतरण में इक्विटी के निरंतर प्रभुत्व की वकालत की है, और प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी-अंतर मानदंड के लिए 15वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित भार के बराबर या उससे अधिक की सिफारिश की है, जो 45 प्रतिशत है। अरुणाचल प्रदेश, बिहार, हिमाचल प्रदेश, मेघालय, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश ने मानदंड के लिए 45 प्रतिशत के वर्तमान भार को बनाए रखने की सिफारिश की है। उच्च भार की सिफारिश करने वाले राज्यों में, कोष्ठक में इसी भार के साथ, पंजाब (47.5 प्रतिशत), असम, झारखंड, त्रिपुरा और पश्चिम बंगाल (50 प्रतिशत), मणिपुर (55 प्रतिशत) शामिल हैं। कुछ राज्यों ने हस्तांतरण मानदंडों में नीति आयोग द्वारा बहुआयामी गरीबी सूचकांक को शामिल करने की अतिरिक्त सिफारिश की है। इनमें असम और मध्य प्रदेश (5 प्रतिशत), छत्तीसगढ़ और गुजरात (10 प्रतिशत) और बिहार (17.5 प्रतिशत) शामिल हैं। कुछ राज्य सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) में राज्यों के योगदान के एक मापदंड को शामिल करने की सिफारिश करते हैं, जैसे सिक्किम (5 प्रतिशत), मिज़ोरम (7.5 प्रतिशत) और गोवा (12.5 प्रतिशत)। अंत में छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, ओडिशा, पंजाब और पश्चिम बंगाल ने भी कुल जनसंख्या में अनुसूचित जातियों, जनजातियों, या दोनों के अनुपात को मानदंडों में शामिल करने की सिफारिश की है।

8.75 दूसरा, कई राज्यों ने प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी-दूरी मानदंड को दिए गए महत्व को कम करने की सिफारिश की है। इन राज्यों के एक उपसमूह ने राष्ट्र के सकल घरेलू उत्पाद में राज्यों के योगदान, या आधार अवधि में वृद्धिशील जीडीपी को शामिल करके दक्षता को एक बड़ी भूमिका सौंपने की भी सिफारिश की है। वर्तमान में मौजूद भार की तुलना में प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी-दूरी मानदंड के लिए कम महत्व की सिफारिश करने वाले राज्यों में हरियाणा (15 प्रतिशत), तेलंगाना (20 प्रतिशत), छत्तीसगढ़ और सिक्किम (25 प्रतिशत), कर्नाटक (प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी-दूरी के वर्गमूल के लिए 25 प्रतिशत), आंध्र प्रदेश, गुजरात, गोवा और केरल (30 प्रतिशत), तमिलनाडु (क्रय शक्ति समता के लिए जीएसडीपी समायोजित के साथ 35 प्रतिशत), महाराष्ट्र (37.5 प्रतिशत) और मध्य प्रदेश, मिजोरम, नागालैंड और उत्तराखंड (40 प्रतिशत) शामिल हैं। जिन राज्यों ने सकल घरेलू उत्पाद में राज्यों के योगदान को हस्तांतरण मानदंडों में शामिल करने की सिफारिश की है, उनमें महाराष्ट्र और मध्य प्रदेश (2.5 प्रतिशत), गुजरात (5-10 प्रतिशत), सिक्किम (10 प्रतिशत), तमिलनाडु (12.5 प्रतिशत), कर्नाटक (20 प्रतिशत) और तेलंगाना (50 प्रतिशत) शामिल हैं।

8.76 तीसरा, कर प्रयास एक और दक्षता-आधारित मानदंड है जिसका राज्यों की सिफारिशों में बार-बार उल्लेख किया जाता है, हालाँकि इसका भारांक कम होता है। बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, नागालैंड, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल ने इस वेरियबल को हस्तांतरण मानदंडों में शामिल करने की सिफारिश की है, जिसका वर्तमान भारांक 2.5 प्रतिशत है। जिन राज्यों ने इसके भारांक में वृद्धि की सिफारिश की है उनमें मणिपुर (3 प्रतिशत), असम, गोवा, पंजाब और तेलंगाना (5 प्रतिशत) और उत्तर प्रदेश (10 प्रतिशत) और हरियाणा (35 प्रतिशत) शामिल हैं।

8.77 चौथा, कई राज्यों ने वन और पारिस्थितिकी मानदंड के वर्तमान महत्व को बनाए रखने या उसे बढ़ाने की सिफारिश की है। असम, बिहार, गोवा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मिजोरम और ओडिशा ने 15वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित 10 प्रतिशत महत्व को बनाए रखने की सिफारिश की है। महत्व बढ़ाने की सिफारिश करने वाले राज्यों में अरुणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश और झारखंड (12.5 प्रतिशत), मध्य प्रदेश, मेघालय और नागालैंड (15 प्रतिशत), मणिपुर (वन-से-कुल क्षेत्रफल अनुपात के लिए 17 प्रतिशत) और आंध्र प्रदेश, सिक्किम, त्रिपुरा और उत्तराखंड (20 प्रतिशत) शामिल हैं। कुछ अन्य राज्यों ने भी वन और पारिस्थितिकी को मानदंडों में, लेकिन 10 प्रतिशत से कम महत्व के साथ शामिल रखने की सिफारिश की है।

8.78 पाँचवें, जनसंख्या मानदंड को व्यापक समर्थन प्राप्त है। राज्य भी इस उद्देश्य के लिए 2011 की जनगणना के जनसंख्या आँकड़ों पर निर्भरता पर आम तौर पर सहमत हैं। अनुशंसित भारांक 5 प्रतिशत (आंध्र प्रदेश और तेलंगाना) से लेकर 32.5 प्रतिशत (केरल) तक भिन्न-भिन्न हैं। टीएफआर पर आधारित, निकट से संबंधित जनसांख्यिकी वेरियबल का भी सुझाए गए मानदंडों में बार-बार उल्लेख किया गया है। इसे शामिल करने का समर्थन करने वाले राज्यों में बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, मेघालय, और त्रिपुरा (5 प्रतिशत), हरियाणा और उत्तर प्रदेश (7.5 प्रतिशत), महाराष्ट्र, ओडिशा और तेलंगाना (10 प्रतिशत), कर्नाटक, नागालैंड, पंजाब और राजस्थान (12.5 प्रतिशत), असम (टीएफआर पर 2.1 की न्यूनतम सीमा के साथ 12.5 प्रतिशत), गोवा (टीएफआर पर 1.0 की न्यूनतम सीमा के साथ 12.5 प्रतिशत), तमिलनाडु (15 प्रतिशत), आंध्र प्रदेश और पश्चिम बंगाल (20 प्रतिशत) और केरल (22.5 प्रतिशत) शामिल हैं। *अनुलग्नक 9.1* में राज्यों द्वारा सुझाए गए मानदंडों और भार का विवरण दिया गया है।

केंद्र सरकार का विचार

8.79 इस आयोग के समक्ष संघ की प्रस्तुति क्षैतिज हस्तांतरण को भारत के राजकोषीय संघवाद के एक प्रमुख साधन के रूप में देखती है, जो विशुद्ध रूप से साम्यता-आधारित अभ्यास से लगातार विकसित हुई है और इक्विटी एवं प्रदर्शन-आधारित मानदंडों के मिश्रण में परिवर्तित हो गई है। क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा आकार दिया गया यह बदलाव, राज्यों को अधिक राजकोषीय आत्मनिर्भरता, विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन और संसाधनों के कुशल उपयोग की ओर प्रेरित करता है।

8.80 जनसंख्या, आय अंतर और वन क्षेत्रफल और भूगोल जैसे पर्यावरणीय कारकों के महत्व को पहचानते हुए, संघ शुद्ध समानीकरण मानदंडों के भार में धीरे-धीरे कमी और कर प्रयास तथा राजकोषीय अनुशासन जैसे प्रदर्शन-संबंधित उपायों के लिए बढ़ती गुंजाइश पर ध्यान इंगित करता है। इस पृष्ठभूमि में, यह उस सूत्र के पुन: अंशांकन की सिफारिश करता है जो राजकोषीय अनुशासन को बहाल करता है, जिसे घाटे, ऋण और डिस्कॉम जैसी राज्य संस्थाओं से वसूली के संकेतकों के माध्यम से व्यापक रूप से मापा जाता है, ताकि सतत वित्तीय सावधानी के लिए प्रोत्साहन दिया जा सके।

8.81 संघ सरकार ने आयोगों के बीच प्रमुख सूत्रों में परिवर्तनों के कारण होने वाली विघटनकारी अस्थिरता के बारे में भी चिंता व्यक्त की है। एक समाधान के रूप में, यह प्रत्येक पैरामीटर के तहत प्रति व्यक्ति हिस्सों पर अधिकतम और न्यूनतम सीमा लगाने की शुरुआत करने की सिफारिश करता है, ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि किसी भी राज्य को अचानक लाभ या हानि का सामना नहीं करना पड़े, और राजकोषीय नियोजन के लिए हस्तांतरण पूर्वानुमानित रहें।

हस्तांतरण मानदंड और सिफारिशें

8.82 क्षैतिज हस्तांतरण के अपने दृष्टिकोण में, यह आयोग दो सिद्धांतों द्वारा निर्देशित रहा है। सबसे पहले, ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण के एक भाग के रूप में राज्यों को सौंपे गए विभाज्य पूल के हिस्से में उनकी हिस्सेदारी में परिवर्तन धीरे-धीरे होना चाहिए। इसका अर्थ यह है कि हमारे द्वारा सुझाए गए मानदंडों और भारों में किसी भी परिवर्तन को राज्यों के हिस्से में परिवर्तन की मात्रा का ध्यान रखना चाहिए। इस संबंध में, उन राज्यों के संबंध में विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए जिनके हिस्से में 15वें वित्त आयोग की तुलना में कमी आई है।

8.83 दूसरा, देश की बढ़ती महत्वाकांक्षा को पृष्ठभूमि में रखते हुए, दक्षता और विशेष रूप से विकास में राज्यों के योगदान को उचित मान्यता दी जानी चाहिए। तदनुसार, पहली बार इस आयोग ने अपने क्षैतिज हस्तांतरण मानदंडों में सकल घरेलू उत्पाद में राज्यों के योगदान को जोड़ने का निर्णय लिया। हालांकि, क्रमिकता के सिद्धांत का संज्ञान लेते हुए, हमने निर्णय लिया कि मानदंड को दिया गया भार ऐसा होना चाहिए कि यह राज्यों के हिस्से में कोई बड़ा बदलाव लाए बिना केवल एक दिशात्मक परिवर्तन का संकेत दे। हमने इस मानदंड को कैसे लागू किया, इसका विवरण नीचे दिया है।

हस्तांतरण मानदंड और संबंधित भार

8.84 जीडीपी में योगदान को एक मानदंड के रूप में शामिल करने के अलावा, हम पांच मानदंडों पर निर्भर करते हैं जिनका उपयोग पिछले वित्त आयोगों द्वारा किया गया है: जनसंख्या, जनसांख्यिकी, क्षेत्रफल, वन और प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी-अंतर। हालाँकि कुछ मामलों में हमने उन मानदंडों में समायोजन किया है, जो नए हैं। हमने इन समायोजनों को नीचे स्पष्ट किया है और अध्याय के अंत में तकनीकी नोट में और अधिक विवरण दिए गए हैं।

जनसंख्या

8.85 पिछले वित्त आयोगों द्वारा हस्तांतरण संबंधी खंड में वर्णित दीर्घकालिक प्रथा के अनुरूप, हमने मानदंडों में जनसंख्या को शामिल करना जारी रखा है। लगभग सभी राज्यों द्वारा की गई एक समान सिफारिश के अनुरूप, हम 2011 की जनगणना के अनुसार बीस राज्यों की कुल जनसंख्या में उसके हिस्से के आधार पर आवंटन प्रदान करके इस मानदंड को कार्यान्वित करते हैं। हम इस मानदंड को 17.5 प्रतिशत का भारांक प्रदान करते हैं। हम यहां ध्यान दें कि जब

भी हमारे किसी भी वेरिएबल को जनसंख्या के साथ जोड़ा जाता है, तो हम 2011 की जनगणना के आंकड़ों पर निर्भर करते हैं। इस संबंध में, हम 1971 की जनगणना से 2011 की जनगणना आंकड़ों की ओर पूरी तरह से अंतरित हो गए हैं।

जनसांख्यिकीय प्रदर्शन

8.86 15वें वित्त आयोग ने हस्तांतरण के मानदंडों में से एक के रूप में टीएफआर को शामिल किया था। 15वें वित्त आयोग ने प्रत्येक राज्य को उसके व्युत्क्रम टीएफआर के अनुपात में प्रति व्यक्ति हिस्सा प्रदान किया। प्रति व्यक्ति हिस्सेदारी को कुल में बदलने के लिए, इसने 1971 की जनगणना का उपयोग किया। 15वें वित्त आयोग ने तर्क दिया कि जैसा कि इसके टीओआर विषयों द्वारा अनिवार्य किया गया था, जनसंख्या मानदंड को लागू करने के लिए 1971 की जनगणना से 2011 की जनगणना में परिवर्तन किए जाने से उन राज्यों के हस्तांतरण हिस्सों में बहुत अधिक हानि हुई है, जिन्होंने 1971 और 2011 के बीच जनसंख्या की वृद्धि दर को सफलतापूर्वक रोक दिया था। व्युत्क्रम टीएफआर उस हानि की कुछ भरपाई करता है।

8.87 आयोग ने इस मानदंड के गुणों पर विस्तार से विचार-विमर्श किया। ऐसे तर्क हैं कि बदली हुई परिस्थितियों में, धीमी जनसंख्या वृद्धि के लाभों की जगह बढ़ती उम्र की आबादी की आशंकाओं ने ले ली है, जैसा कि यूरोप, जापान और चीन के अनुभवों से स्पष्ट है। आयोग ने खुद को इस दृष्टिकोण से सहमत पाया कि जैसे-जैसे भारत विकास पथ पर आगे बढ़ रहा है, उसे अमीर बनने से पहले बढ़ती उम्र का खतरा है। यह देश की विकास संभावनाओं पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है। इसलिए, व्युत्क्रम कुल आय अनुपात (टीएफ़आर) पर हस्तांतरण को आधारित करने का औचित्य समय के साथ कमजोर होता गया। तदनुसार, आयोग ने कई वैकल्पिक मानदंडों पर विचार किया जो हस्तांतरण में राज्यों के हिस्से में बड़े बदलाव के बिना इसे प्रतिस्थापित कर सकते थे। दुर्भाग्य से, यह प्रयास असफल रहा क्योंकि वैकल्पिक मानदंड में हिस्सेदारी में वांछित से अधिक बड़ा बदलाव निहित था।

8.88 इसलिए, जबकि हमारा दृढ़ मत है कि टीएफआर या अन्य संकेतकों के माध्यम से कम जनसंख्या वृद्धि के लिए प्रोत्साहन को हस्तांतरण मानदंड से समय के साथ चरणबद्ध तरीके से हटा दिया जाना चाहिए, हमने जनसांख्यिकीय प्रदर्शन वेरिएबल के भार को 15वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित 12.5 प्रतिशत से घटाकर 10 प्रतिशत करने के क्रमिक परिवर्तन के विकल्प को चुना है। इसके अतिरिक्त हमने टीएफआर, जो जनसंख्या आंकड़ों से प्राप्त एक संकेतक है, को जनसंख्या वृद्धि से प्रतिस्थापित कर दिया है, जिसकी जनगणना के आंकड़ों से सीधे गणना की जा सकती है। विशेष रूप से, हमने 1971 और 2011 की जनगणनाओं के बीच किसी राज्य को प्रति व्यक्ति हस्तांतरण उसकी जनसंख्या वृद्धि के व्युत्क्रम के अनुपात में निर्धारित किया है। हम इस प्रति व्यक्ति हस्तांतरण को 2011 की जनसंख्या से गुणा करके कुल में परिवर्तित करते हैं। अध्याय के अंत में तकनीकी नोट इस पर सटीक सूत्र प्रदान करता है।

क्षेत्रफल

8.89 हमने अपने हस्तांतरण मानदण्डों में अट्ठाईस राज्यों के कुल क्षेत्रफल में राज्य के क्षेत्रफल की गणना शामिल करना जारी रखा है। हाल के वित्त आयोगों ने इस मानदंड को व्यवहार में लाने के लिए प्रत्येक राज्य के लिए 2.0 प्रतिशत के बराबर न्यूनतम हिस्सा निर्धारित किया है। हमने अपनी पिछली चर्चा में देखा था कि इस निर्धारण के दो अवांछनीय प्रभाव हैं: i) बारह राज्यों के इस प्रकार के निर्धारण के लिए अर्हता प्राप्त करने के साथ, अन्य राज्य अपने वास्तविक हिस्से का एक बड़ा हिस्सा खो देते हैं, और (ii) यह निर्धारण 2 प्रतिशत से थोड़ा अधिक क्षेत्रफल वाले राज्यों और प्रति व्यक्ति के संदर्भ में कम क्षेत्रफल और कम जनसंख्या वाले राज्यों के बीच बड़ी असमानता पैदा करता है। आयोग ने इन मुद्दों पर विचार-विमर्श किया और निष्कर्ष निकाला कि इस संबंध में सुधार की आवश्यकता है। क्रमिकता के सिद्धांत का पालन करते हुए और यह स्वीकार करते हुए कि न्यूनतम सीमा को पूरी तरह से समाप्त करने या यहां तक कि न्यूनतम सीमा में भारी कमी का कुछ छोटे राज्यों पर बहुत अधिक प्रभाव पड़ेगा, आयोग ने न्यूनतम सीमा को घटाकर 1.5 प्रतिशत करने का विकल्प चुना। अध्याय के अंत में तकनीकी नोट इस पर सटीक सूत्र प्रदान करता है। हमने इस मानदंड को 10 प्रतिशत का भारांक दिया है।

वन

8.90 हमारे परामर्श के दौरान, कुछ राज्यों ने आयोग से इस वेरिएबल को परिभाषित करने में खुले वनों को भी शामिल करने का अनुरोध किया था। कुछ राज्यों ने आधार अवधि में वनों के विस्तार के लिए राज्यों को पुरस्कृत करने की भी सिफारिश की थी। हमने दोनों सुझावों को शामिल किया है। वन सर्वेक्षण रिपोर्ट (एफएसआर) में अति सघन वन (वीडीएफ) वृक्षावरण को 70 प्रतिशत और उससे अधिक के छत्र घनत्व, मध्यम सघन वन (एमडीएफ) वृक्षावरण को 40 - 70 प्रतिशत के छत्र घनत्व के रूप में और खुले वन (ओएफ) वृक्षावरण को 10 - 40 प्रतिशत के छत्र घनत्व के रूप में परिभाषित किया गया है। हमने वन क्षेत्रफल का भारित क्षेत्रफल ज्ञात करने हेतु ओएफ को 0.30, एमडीएफ को 0.65 और वीडीएफ को 1.0 का भार दिया है। ये भार संबंधित श्रेणी की सीमा के मध्य बिंदु और वीडीएफ की रेंज के मध्य बिंदु का अनुपात हैं। हमने वन वेरिएबल ज्ञात करने के लिए सभी राज्यों के भारित वन क्षेत्रफल में राज्य के भारित वन क्षेत्रफल के हिस्से और सभी राज्यों के भारित वन क्षेत्रफल में वृद्धि में राज्य के भारित वन क्षेत्रफल में वृद्धि के हिस्से को 80:20 के अनुपात में मिला दिया है। इस उद्देश्य के लिए 2015 से 2023 तक की वृद्धि की गणना की गई है और जहां कमी हुई है, वहां परिवर्तन शून्य माना गया है। अध्याय के अंत में तकनीकी नोट इस पर सटीक सूत्र प्रदान करता है। हमने इस वेरिएबल को 10 प्रतिशत का भारांक दिया है।

प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर

8.91 यह अब एक अच्छी तरह से स्वीकृत और प्रमुख इक्विटी वेरिएबल है। इसका उद्देश्य

निम्न प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्यों को अधिक हस्तांतरित करके राज्यों के बीच राजकोषीय क्षमता में अंतर को ठीक करना है। अधिकांश पूर्व वित्त आयोगों ने प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का मानक निर्धारित किया है, जिससे अंतर मापा जाता है, जो बड़े राज्यों में सबसे अधिक प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के साथ राज्य के औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के बराबर होता है। इस उद्देश्य के लिए, हमने 2020-21 के कोविड-19 वर्ष को छोड़कर 2018-19 से 2023-24 तक राज्यों की औसत प्रति व्यक्ति आय का उपयोग किया है।

8.92 हाल के वर्षों में प्रति व्यक्ति जीएसडीपी में बदलाव के परिणामस्वरूप उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (गोवा और सिक्किम को छोड़कर) वाले तीन राज्यों के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के बीच बहुत कम अंतर रह गया है। इसलिए, उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी और दूसरे और तीसरे उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्यों के बीच प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का अंतर इतना कम हो जाता है कि उन्हें कोई सार्थक हस्तांतरण नहीं मिल पाता है।

8.93 इस समस्या से निपटने के लिए, हमने शीर्ष तीन उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्यों के औसत को प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के मानक के रूप में लिया है। इस प्रयोजन के लिए, हमने गोवा और सिक्किम को छोड़ दिया है। इसके बाद हम इस औसत से चौथे सबसे अधिक प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य के साथ राज्य की प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का अंतर लेते हैं। हम यह अंतर सभी चार उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी राज्यों के साथ-साथ गोवा और सिक्किम के लिए भी निर्धारित करेंगे। शेष राज्यों के लिए, हम शीर्ष तीन राज्यों के औसत से उनकी प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का अंतर लेते हैं। प्रति व्यक्ति हस्तांतरण प्रति व्यक्ति-जीएसडीपी-अंतर के अनुपात में निर्धारित किया जाता है। इस हस्तांतरण को कुल में परिवर्तित करने के लिए हम राज्य की 2011 की जनसंख्या से गुणा करते हैं। अध्याय के अंत में तकनीकी नोट प्रत्येक राज्य के हस्तांतरण की गणना करने के लिए प्रयुक्त सटीक सूत्र प्रदान करता है। हमने इस मानदंड के लिए 42.5 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया है।

8.94 पिछले वित्त आयोगों के अनुसरण में, हम हस्तांतरण के मानदंड के रूप में बहुआयामी गरीबी और कुल जनसंख्या में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति की आबादी के हिस्से जैसे समानता के संकेतकों को शामिल करने से बचते हैं। आयोग ने निष्कर्ष निकाला है कि प्रति व्यक्ति जीएसडीपी सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्य की राजकोषीय क्षमता का एक अधिक प्रत्यक्ष उपाय है। यह इक्विटी के अन्य उपायों के साथ भी सकारात्मक रूप से संबंधित है और इसलिए अप्रत्यक्ष रूप से उन्हें समाहित कर लेता है।

जीडीपी में योगदान

8.95 यह एक नया मानदंड है जिसे हम भारत की विकास महत्वाकांक्षा को ध्यान में रखते हुए लागू कर रहे हैं। कई राज्यों ने भी हमें इस मानदंड को शामिल करने की सिफ़ारिश की है। हम सभी राज्यों के जीएसडीपी में राज्य के जीएसडीपी के हिस्से के माध्यम से जीडीपी में उस राज्य के योगदान को परिभाषित करते हैं। हालांकि, इस मानदंड को लागू करते समय, हमने

पाया कि ये योगदान बहुत व्यापक रूप से विशेष रूप से ऊपरी और निचले स्तरों पर फैले हुए हैं, जिससे राज्यों को निहित हस्तांतरण में बड़े अंतर पैदा होते हैं। इन अंतरों को कम करने के लिए, हमने राज्य के हिस्से को उसके जीएसडीपी के वर्गमूल और सभी राज्यों के जीएसडीपी के वर्गमूल के अनुपात के रूप में परिभाषित करके मानदंड को संशोधित किया है। इस मानदंड के कार्यान्वयन पर आगे का विवरण अध्याय के तकनीकी नोट में दिया गया है। हमने इस मानदंड के लिए 10 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया है।

8.96 हम देखते हैं कि जिस प्रकार प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर गरीबी और सतत विकास लक्ष्यों (एडीजी) की उपलब्धियों जैसे अन्य इक्विटी-संबंधित मानदंडों के लिए एक विकल्प के रूप में कार्य करता है, उसी तरह जीडीपी में योगदान कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन जैसे दक्षता-आधारित मानदंडों के लिए एक विकल्प के रूप में कार्य करता है। प्रति व्यक्ति आधार पर, जीडीपी में आनुपातिक रूप से बड़ा योगदान सामान्यत: बेहतर आर्थिक प्रबंधन का सूचक है। विशेष रूप से कर प्रयास के संबंध में, हम देखते हैं कि यह मानदंड राज्यों में सीमित भिन्नता प्रदर्शित करता है। राज्यों के कर-प्रयास भारित जनसंख्या हिस्सों में भिन्नता मुख्यत: जनसंख्या के हिस्से में भिन्नता से निर्धारित होती है, जो इस मानदंड के तहत हस्तांतरण का आधार बनती है। हमारे आंकड़ों में कर-प्रयास भारित जनसंख्या हिस्सेदारी और उनकी जनसंख्या हिस्सेदारी के बीच सहसंबंध गुणांक 0.98 है। कुछ अपवादों को छोड़कर, मानदंड जनसंख्या में हिस्सेदारी के समान अनुपात में धन आवंटित करता है।

सिफारिश

8.97 उपर्युक्त मानदंडों और भार के आधार पर, आयोग ने राज्यों को आवंटित विभाज्य पूल के हिस्से में 28 राज्यों के हिस्से की गणना की है। ये मानदंड, उनके निर्धारित भार और राज्यों के हिस्से *तालिका 8.8* और *तालिका 8.9* में दर्शाए गए हैं।

तालिका 8.8 क्षैतिज हस्तांतरण का सूत्र

मानदंड	निर्दिष्ट भार
जनसंख्या (2011)	17.5
जनसांख्यिकीय प्रदर्शन	10
क्षेत्रफल	10
वन आवरण	10
प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद दूरी	42.5
सकल घरेलू उत्पाद में योगदान	10
कुल	**100**

तालिका 8.9 राज्यों का पारस्परिक हिस्सा

राज्य	हिस्सा (प्रतिशत में)
आंध्र प्रदेश	4.217
अरुणाचल प्रदेश	1.354
असम	3.258
बिहार	9.948
छत्तीसगढ़	3.304
गोवा	0.365
गुजरात	3.755
हरियाणा	1.361
हिमाचल प्रदेश	0.914
झारखंड	3.357
कर्नाटक	4.131
केरल	2.382
मध्य प्रदेश	7.347
महाराष्ट्र	6.441
मणिपुर	0.626
मेघालय	0.631
मिजोरम	0.564
नागालैंड	0.481
ओडिशा	4.420
पंजाब	1.996
राजस्थान	5.926
सिक्किम	0.335
तमिलनाडु	4.097
तेलंगाना	2.174
त्रिपुरा	0.641
उत्तर प्रदेश	17.619
उत्तराखंड	1.141
पश्चिम बंगाल	7.215
कुल	**100**

तकनीकी नोट : क्षैतिज हस्तांतरण सूत्र

हमारा क्षैतिज हस्तांतरण छह मानदंडों पर आधारित है: 1) जनसंख्या, 2) जनसांख्यिकीय प्रदर्शन, 3) क्षेत्रफल, 4) वन, 5) प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर, और 6) सकल घरेलू उत्पाद में योगदान। नीचे दिए गए सूत्रों में, हम उन्हें सूचकांक i द्वारा दर्शाते हैं, जिसमें i = 1, 2, ... 6 है। प्रत्येक मानदंड को इस सूची में उसके क्रम के अनुरूप एक सूचकांक मान दिया गया है। हम राज्यों को j द्वारा अनुक्रमित करते हैं, जिसमें j = 1, 2, ..., 28 है। विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में राज्य j का हिस्सा इस प्रकार लिखा जाता है,

(i) $S_j = \sum_{i=1}^{6} W_i C_{ij}$ j = 1, 2, ..., 28.

समीकरण (1) में, हम विभिन्न प्रतीकों को इस प्रकार परिभाषित करते हैं:

S_j = विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में राज्य j का हिस्सा।

W_i = हस्तांतरण सूत्र में मानदंड i को सौंपा गया भार। उदाहरण के लिए, i = 1, जोकि जनसंख्या है, हमारे पास W_1 = 17.5 है।

C_{ij} मानदंड i के आधार पर वितरित विभाज्य पूल के राज्यों के हिस्से में राज्य j के हिस्से का प्रतिनिधित्व करता है।

हस्तांतरण मानदंडों द्वारा पहले से ही निर्दिष्ट W_i के साथ, हमें केवल यह बताने की आवश्यकता है कि C_{ij} का निर्धारण कैसे किया जाता है। यह नीचे दिए गए प्रत्येक मानदंड के लिए अलग-अलग किया गया है।

1) जनसंख्या (i = 1)

इस मानदंड के अंतर्गत, प्रत्येक राज्य को जनसंख्या के आधार पर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में से हिस्सा प्राप्त होता है, जो 28 राज्यों की कुल जनसंख्या में उसके हिस्से के बराबर होता है। 2011 की जनगणना के अनुसार, राज्य k की जनसंख्या (k = 1, 2, ... 28) को N_k द्वारा निरूपित करने पर हमें प्राप्त होता है:

(ii) $C_{1j} = \frac{N_j}{\sum_{k=1}^{28} N_k}$ j = 1, 2, ..., 28.

2) जनसांख्यिकीय प्रदर्शन (i = 2)

इस मानदंड के तहत, प्रत्येक राज्य को 1971 और 2011 के बीच व्युत्क्रम जनसंख्या वृद्धि के अनुपात में प्रति व्यक्ति राशि प्राप्त होती है। जनसंख्या वृद्धि जितनी अधिक होगी, आनुपातिक प्रति व्यक्ति राशि उतनी ही कम होगी। राज्य k में 1971 से 2011 तक जनसंख्या में वृद्धि को दर्शाते हुए, इस मानदंड के अनुसार विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में राज्य का हिस्सा है,

(iii) $C_{2j} = \frac{\frac{1}{G_j} N_j}{\sum_{k=1}^{28} \frac{1}{G_k} N_k}$ j = 1, 2, ..., 28.

3) क्षेत्रफल (i = 3)

इस मानदंड के तहत, प्रत्येक राज्य को 28 राज्यों के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल में अपने हिस्से के अनुपात में, 1.5 प्रतिशत की न्यूनतम सीमा के अधीन, विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में से हिस्सा प्राप्त होता है। इस प्रयोजन के लिए जिन राज्यों का भौगोलिक क्षेत्रफल 28 राज्यों के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल के 1.5 प्रतिशत से कम है, उन्हें 1.5 प्रतिशत का हिस्सा दिया जाता है; और अन्य राज्यों के हिस्से को सभी राज्यों के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल में उनके संबंधित हिस्से के अनुपात में कम कर दिया जाता है, ताकि सभी राज्यों में एकता बहाल हो सके। A_k द्वारा राज्य k के क्षेत्रफल को निरूपित करना (k = 1, 2, ... 28) सभी 28 राज्यों के कुल क्षेत्रफल में हमारे पास

(iv) C_{3j} = 0.015 अथवा 1.5 प्रतिशत सभी j के लिए = 1, 2, ..., 28 राज्यों के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल में जिनका हिस्सा 1.5 प्रतिशत या उससे कम है (अर्थात $A_j \leq$ 0.015 अथवा 1.5 प्रतिशत), और

(v) $C_{3j} = \frac{A_j}{\sum_{k=1}^{28} A_k} * \{1-(n*0.015)\}$ सभी j और k के लिए = 1, 2, ..., 28 जिसका $A_j > 1.5$ प्रतिशत,

जहां n उन राज्यों की संख्या है जहां $A_j \leq 0.015$ अथवा 1.5 प्रतिशत

4) वन (i = 4)

इस मानदंड के तहत, हमारे पास दो घटक हैं: i) सभी 28 राज्यों के वन क्षेत्रफल में राज्य की हिस्सेदारी के आधार पर और ii) 2015 और 2023 के बीच सभी राज्यों के वन क्षेत्रफल में वृद्धि में राज्य की हिस्सेदारी के आधार पर। वन वेरिएबल प्राप्त करने के लिए पहले वाले को 80 प्रतिशत और बाद वाले को 20 प्रतिशत का भार दिया जाता है। इस प्रयोजन के लिए, वन क्षेत्रफल को क्रमशः 1.0, 0.65 और 0.30 के भार के साथ अत्यंत सघन वन (वीडीएफ), मध्यम सघन वन (एमडीएफ) और खुले वन (ओएफ) के भारित योग के रूप में परिभाषित किया गया है। F_k के द्वारा निरूपित (k = 1, 2, ... 28) वन क्षेत्रफल, जो राज्य k में तीन प्रकार के वनों का भारित योग है। फिर, वन वेरिएबल के आधार पर विभाज्य पूल के राज्यों के हिस्से में राज्य j का हिस्सा इस प्रकार लिखा जाता है,

(vi) $C_{4j} = 0.8 \frac{F_j}{\sum_{k=1}^{28} F_k} + 0.2 \frac{\Delta F_j}{\sum_{k=1}^{28} \Delta F_k}$ j = 1, 2, ..., 28.

2015 से 2023 के बीच वन क्षेत्रफल में गिरावट का सामना करने वाले राज्यों के लिए, $\Delta F_k = 0$

5) प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर (i = 5)

इस मानदंड के तहत, प्रत्येक राज्य को प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर मानदंड के आधार पर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में प्रति व्यक्ति हिस्सा प्राप्त होता है, जो लक्षित प्रति व्यक्ति जीएसडीपी और उसके स्वयं के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का अंतर होता है। हम प्रति व्यक्ति लक्ष्य जीएसडीपी को y_* से और राज्य k के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी को y_k (k = 1, 2, ..., 28) से दर्शाते हैं। प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर मानदंड के आधार पर विभाज्य पूल के राज्यों के हिस्से में राज्य j का हिस्सा इस प्रकार लिखा जाता है,

(vii) $C_{5j} = \frac{(y_* - y_j)N_j}{\sum_{k=1}^{28}(y_* - y_k)N_k}$ j = 1, 2, ..., 28.

हम y_* को उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले तीन बड़े राज्यों: तेलंगाना, कर्नाटक और हरियाणा के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के औसत के रूप में परिभाषित करते हैं। इन तीन राज्यों, गोवा और सिक्किम, जो देश में उच्चतम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले छोटे राज्य हैं, के लिए हम y_*-y_k को y_* और चौथे स्थान वाले बड़े राज्य तमिलनाडु के प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के बीच के अंतर के बराबर निर्धारित किया है। प्रत्येक राज्य का प्रति व्यक्ति जीएसडीपी 2018-19 से 2023-24 के दौरान 2020-21 के कोविड-19 वर्षों को छोड़कर उसके औसत नॉमिनल प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के रूप में प्राप्त किया जाता है।

6) सकल घरेलू उत्पाद में योगदान (i = 6)

इस मानदंड के तहत, प्रत्येक राज्य को सभी 28 राज्यों के जीएसडीपी के वर्गमूल के योग में अपने जीएसडीपी के वर्गमूल के हिस्से के बराबर विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में हिस्सा प्राप्त होता है, जो जीडीपी में योगदान के आधार पर हस्तांतरित किया जाता है। राज्य k के GSDP को Y_k द्वारा निरूपित करते हुए (k = 1, 2, ... 28), हमें निम्न प्राप्त होता है,

(viii) $C_{6j} = \frac{\sqrt{Y_j}}{\sum_{k=1}^{28}\sqrt{(Y_k)}}$, j = 1, 2, ..., 28.

प्रत्येक राज्य के जीएसडीपी को 2020-21 के कोविड-19 वर्ष को छोड़कर, 2018-19 से 2023-24 तक उसके नॉमिनल जीएसडीपी के औसत के रूप में मापा जाता है।

❑❑❑

9 राज्यों का आकलन और सहायता अनुदान

9.1 संविधान का अनुच्छेद 280(3)(ख) वित्त आयोग को भारत की संचित निधि से राज्यों के राजस्व मे सहायता अनुदान के निर्धारण के सिद्धांतों की सिफारिश करने का अधिकार देता है। इसके पूरक के रुप में, अनुच्छेद 275(1) इन अनुदानों के लिए प्रावधान करता है, जिसमें उल्लेख किया गया है, " ऐसी राशियां, जिनका संसद् विधि द्वारा उपबंध करे, उन राज्यों के राजस्वों मे सहायता अनुदान के रूप मे प्रत्येक वर्ष भारत के संचित निधि पर भारित होंगी जिन राज्यों के विषय मे संसद् यह अवधारित करे कि उन्हें सहायता की आवश्यकता है और भिन्न-भिन्न राज्यों के लिए भिन्न-भिन्न राशियां नियत की जा सकेंगी"। अनुच्छेद 275(2) यह निर्धारित करता है कि जब तक संसद खंड (1) के तहत कानून नहीं बनाती है, तब तक राष्ट्रपति इस शक्ति का प्रयोग, एक बार वित्त आयोग के गठन के बाद, केवल इसकी सिफारिशों पर विचार करने के बाद ही कर सकते है। चूंकि संसद ने कभी भी अनुच्छेद 275(1) के तहत कानून नहीं बनाया है इसलिए आयोग की सलाह के आधार पर सहायता अनुदान लागू किया जाना जारी है। इन संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप, वर्तमान आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) के पैरा 4 (ii) में अनुच्छेद 275 के तहत खंड (1) के परंतुक में निर्दिष्ट उद्देश्यों को छोड़कर राज्यों को मार्गदर्शक सिद्धांतों और सहायता अनुदान की मात्रा, दोनों की सिफारिश करने का अधिकार दिया गया है। यह अध्याय उन सिफारिशों को प्रस्तुत करता है।

9.2 अनुच्छेद 275(1) के तहत अनुदान सामान्य-उद्देश्य, क्षेत्र-विशिष्ट या राज्य-विशिष्ट हो सकते हैं। सामान्य-उद्देश्य अनुदान, जिसे आमतौर पर राजस्व घाटा अनुदान (आरडीजी) के रूप में जाना जाता है, राज्य के राजस्व और व्यय के बीच के अंतर को समाप्त करता है और सभी

पंद्रह वित्त आयोगों द्वारा प्रदान किया गया है। क्षेत्र- और राज्य-विशिष्ट अनुदान स्वास्थ्य, शिक्षा, या भौगोलिक चुनौतियों जैसी विशेष आवश्यकताओं को संबोधित करते हैं, लेकिन ये केवल अनियमित अंतराल पर दिए गए हैं। प्रथम वित्त आयोग ने ऐसे अनुदान शुरू किए, जो तब से जारी हैं। लेकिन 14वें वित्त आयोग द्वारा विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को बढ़ाकर 42 प्रतिशत करने के बाद, केंद्र सरकार ने लगभग उन्हें जारी करना बंद कर दिया। तदनुसार, वर्तमान आयोग अपने विश्लेषण को राजस्व घाटा अनुदान तक सीमित रखता है।

संक्षिप्त पृष्ठभूमि

9.3 अभी तक वित्त आयोगों ने राजस्व घाटा या 'अंतर' अनुदान केवल राजस्व खाते में राजस्व और व्यय के बीच हस्तांतरण के बाद के अंतर को भरने के लिए ही प्रदान किए हैं। पहले चार वित्त आयोगों (1952-1969) ने राज्य के राजस्व और व्यय का अपना आकलन पिछले रुझानों के आधार पर किया था। उनका दृष्टिकोण राजस्व अंतर का अनुमान लगाने के लिए पिछले रुझानों को लागू करना था। उन्होंने अभी तक यह मूल्यांकन करने के लिए कोई मानक मानदंड लागू नहीं किए थे कि क्या राज्य व्यय का स्तर कुशल था या क्या राज्य राजस्व पर्याप्त राजकोषीय प्रयास को दर्शाता है।

9.4 5वें से 8वें आयोगों (1969-1989) के तहत, पिछले रुझानों के आधार पर आकलन की सीमाओं को उत्तरोत्तर अधिक मान्यता मिली। इन आयोगों ने राजस्व और व्यय का आकलन करने के लिए अधिक परिष्कृत दृष्टिकोण अपनाना शुरू कर दिया, विशेष रूप से व्यय पक्ष पर कुछ मानक तत्वों को पेश किया। उदाहरण के लिए, वेतन संशोधन के लिए भत्ते और रखरखाव व्यय के लिए मानकीकृत मानदंडों को धीरे-धीरे शामिल किया गया। फिर भी, इन अनुदानों की राजस्व और व्ययों का अंतर भरने की प्रकृति प्रबल रही और आयोगों ने स्वयं प्रतिकूल प्रोत्साहन पैदा करने के जोखिम को स्वीकार किया - बड़े घाटे वाले राज्यों ने बड़े अनुदानों के लिए अर्हता प्राप्त की, जिसने संभावित रूप से राजकोषीय अनुशासन को कमजोर कर दिया।

9.5 9वें वित्त आयोग (1989-95) के तहत एक स्पष्ट बदलाव हुआ, जिसमें इसके टीओआर ने स्पष्ट रूप से इसे अनुशंसा अवधि के दौरान राजस्व और व्यय का मूल्यांकन करने के लिए एक मानक दृष्टिकोण का पालन करने का निर्देश दिया। 9वें आयोग ने यह मूल्यांकन करने की दिशा में कदम बढ़ाया कि राज्यों को अपनी राजकोषीय क्षमता के अनुसार राजस्व के रुप में कितनी राशि जुटाने में सक्षम होना चाहिए और उन्हें पिछले रुझानों को आगे बढ़ाने के बजाय क्या खर्च करना चाहिए। इस आयोग ने राज्यों मे कर प्रयास और सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की लागत के लिए सामान्य मानदंड स्थापित करने के लिए प्रतिगमन विश्लेषण का उपयोग किया। इस मानक दृष्टिकोण का उद्देश्य अनुदानों को वास्तविक घाटे से अलग करना और यह सुनिश्चित करना था कि राज्यों को केवल कमजोर राजकोषीय प्रयास या अकुशल व्यय प्रबंधन के कारण बड़े अंतरण प्राप्त न हों।

9.6 10वें से 12वें वित्त आयोगों (1995-2010) ने पाया कि 9वें वित्त आयोग का दृष्टिकोण गंभीर सीमाओं से ग्रस्त है, विशेष रूप से, सार्वजनिक संस्थानों की प्रारंभिक परीसंपत्तियों की विविधता जैसे स्कूलों और अस्पतालों, विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों और राज्यों में अलग-अलग शासन क्षमताएं। इसलिए वे प्रतिगमन विश्लेषण से दूर चले गए और सूचित निर्णयों के आधार पर, विशेष रूप से अपने आकलन से कुछ खर्चों को बाहर करने के संबंध में एक दृष्टिकोण अपनाया। 11वें वित्त आयोग ने आरडीजी के एक भाग को, कुछ निश्चित मानदंडो को पूरा करने पर सशर्त बनाकर, नई शुरुआत की। 12वें वित्त आयोग ने इस बात पर विशेष रूप से जोर दिया था कि सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए आरडीजी को उसकी अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष (2009-10) तक समाप्त कर दिया जाना चाहिए। 12वें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद, आरडीजी को अब राज्यों को संतुलित राजस्व खातों की स्थिति में बदलने में मदद करने के लिए अस्थायी साधन के रूप में देखा गया था। इस उद्देश्य से, 12वें वित्त आयोग ने ऋण राहत को ऋण समेकन से जोड़ने वाली एक योजना का प्रस्ताव रखा। इसमें राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून को लागू करने और उसका पालन करने की शर्त के साथ ऋण बट्टे खाते में डालने का प्रावधान किया गया था, जिसने राजस्व घाटे को समाप्त करने और राजकोषीय घाटे को कम करने के लिए स्पष्ट लक्ष्य निर्धारित किए थे। तदनुसार, 2000 के दशक में राज्यों में राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियमों का उदय हुआ।

9.7 12वें वित्त आयोग द्वारा प्रस्तावित ऋण समेकन और बट्टे खाते में डालने की योजना के कारण, 13वें वित्त आयोग (2010-2015) द्वारा राजस्व और व्यय के आकलन से पता चला कि उसे केवल आठ विशेष श्रेणी के राज्यों को राजस्व घाटा अनुदान देने की आवश्यकता है। इसने अपनी अवधि के प्रत्येक वर्ष के दौरान सभी सामान्य श्रेणी के राज्यों के साथ-साथ असम, सिक्किम और उत्तराखंड के लिए राजस्व अधिशेष का अनुमान लगाया। आयोग ने स्पष्ट रूप से कहा कि इसका उद्देश्य सभी राज्यों के लिए अपनी अवधि के अंतिम वर्ष तक राजस्व संतुलन प्राप्त करना था।

9.8 दुर्भाग्य से, जब तक 14वें वित्त आयोग (2015-20) का गठन हुआ, तब तक राजस्व घाटा फिर से सामने आ चुका था। राज्यों को हस्तांतरण में भारी वृद्धि और राजस्व और व्यय का आकलन करने के लिए एक मानक दृष्टिकोण अपनाने के बावजूद, इसने अभी भी कई राज्यों के लिए पर्याप्त हस्तांतरण के पश्चात राजस्व घाटे की पहचान की, जिनमें से कुछ राज्यों को 13वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित आरडीजी प्राप्त नहीं हुए थे। योजना आयोग के बंद होने और इसके परिणामस्वरूप योजनागत और योजनेतर व्यय के बीच अंतर समाप्त होने के बाद, 14वें वित्त आयोग ने अपने आकलन में योजना व्यय को भी शामिल किया। 14वें वित्त आयोग ने अनुशंसा अवधि के पहले वर्ष में बड़े पैमाने पर अनुदान प्रदान किया, जिसमें अंतिम वर्ष तक राशि काफी कम हो गई। तथापि, पूर्व वित्त आयोग के रुझानों के अनुरूप, वास्तविक राजस्व

घाटे में कमी नहीं आई, जैसा कि आरडीजी के बड़े आवंटन के साथ भी 14वें वित्त आयोग द्वारा आकलन किया गया था।

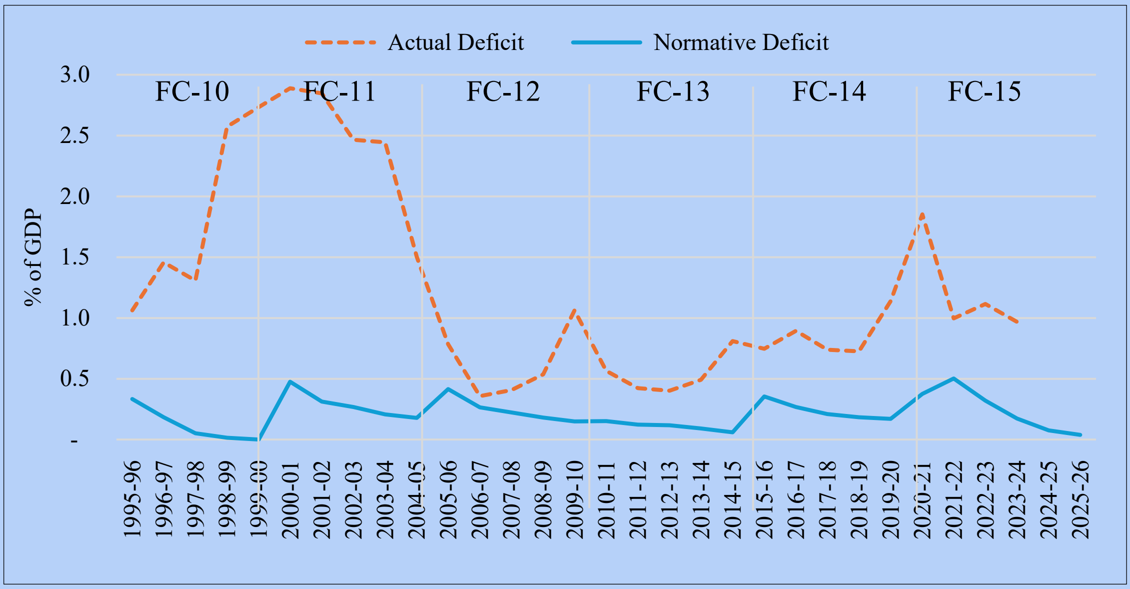
9.9 शायद विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी में उल्लेखनीय वृद्धि और 14वें वित्त आयोग के तहत राजस्व घाटा अनुदान मे महत्वपूर्ण वृद्धि के बावजूद बड़े राजस्व घाटे के बने रहने को देखते हुए, 15वें वित्त आयोग (2020-26) के टीओआर ने स्पष्ट रूप से इस पर विचार करने के लिए अनिवार्य किया कि "... क्या राजस्व घाटा अनुदान दिए जाएं"। अपने स्वयं के मानक आकलन पर, 15वें वित्त आयोग ने निष्कर्ष निकाला कि इस तरह के अनुदान आवश्यक बने हुए हैं, लेकिन इस बात पर जोर दिया कि अनुदानों को असीमित नहीं होना चाहिए। एक मानक ढांचे को लागू करते हुए, 15वें वित्त आयोग ने अधिकांश गैर-एनईएच राज्यों के लिए 2025-26 तक शून्य राजस्व घाटे का लक्ष्य निर्धारित किया। 15वें वित्त आयोग ने सत्रह राज्यों को अनुदान देने की सिफारिश की, उन्हें अनुशंसा अवधि के पहले तीन वर्षों में भारी मात्रा में अग्रिम भुगतान किया। यह मुख्य रूप से कोविड-19 के प्रभाव और 15वें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित, कोविड के बाद की रिकवरी के कारण था - शुरुआती वर्षों में अपेक्षाकृत कम राजस्व और उच्च व्यय होने का अनुमान लगाया गया था, जबकि बाद के वर्षों में राजस्व में सुधार, जिससे अंतर कम या समाप्त भी हो गया।

9.10 राज्यों के मानक रूप से निर्मित राजस्व घाटे के योग के साथ वास्तविक राजस्व घाटे के योग की तुलना करना उपयोगी होगा, जहां राज्यों में अंतरण शामिल किया गया है किन्तु आरडीजी को इसमें सम्मिलित नहीं किया गया है। जैसा *चित्र 9.1*, में देखा जा सकता है कि यह पिछले छह वित्त आयोगों के लिए किया गया है, जहां ठोस रेखा मानक रूप से निर्मित राजस्व घाटे के मार्ग को दर्शाता है और बिंदीदार रेखा वास्तविक राजस्व घाटे को दर्शाता है, जिसमें हस्तांतरण शामिल किया गया है किन्तु आरडीजी को इसमें सम्मिलित नहीं किया है। यह ध्यान देने योग्य है कि 13वें वित्त आयोग को छोड़कर, शेष पांच वित्त आयोगों में से प्रत्येक ने पिछले वित्त आयोग के अंतिम वर्ष की तुलना में उच्च मानक रूप से आकलन किए गए राजस्व घाटे के साथ अपनी अनुशंसा अवधि का पहला वर्ष शुरू किया है, जो अंतिम वर्ष के अंत तक धीरे-धीरे नगण्य स्तर तक कम हो जाता है।

9.11 *चित्र 9.1* में बिंदीदार रेखा ग्राफ यह दर्शाता है कि वास्तविक राजस्व घाटा मानक रूप से निर्धारित राजस्व घाटे के साथ बहुत कम या कोई व्यवस्थित संबंध नहीं रखता है। प्रत्येक वित्त आयोग द्वारा अंतिम वर्ष में लगभग शून्य राजस्व घाटे की उम्मीद के बावजूद, कुछ वर्षों को छोड़कर, वास्तविक राजस्व घाटा तीन दशक की अवधि के दौरान सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से नीचे नहीं आया है। दूसरी ओर इस अवधि के दौरान मानक रूप से आकलित राजस्व घाटा कभी भी सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं रहा है। इसी तरह, *चित्र 9.2* में उन राज्यों की संख्या दर्शाई गई है जिन्हे घाटे की स्थिति में आँका गया है, इसमे ऑरेंज बार वास्तविक राजस्व घाटे वाले राज्यों की संख्या को प्रदर्शित करते हैं और अधिकांश

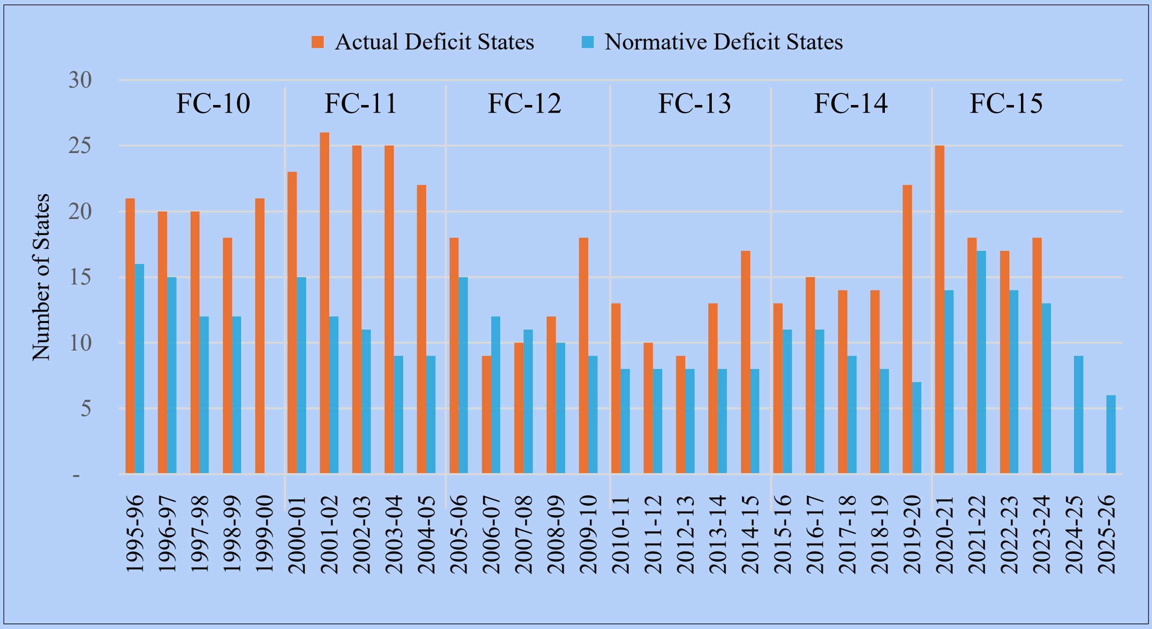
वर्षों में दोनों के मध्य बड़े अंतर से वही प्रवृत्ति स्पष्ट होती है। स्पष्ट रूप से, राज्य मानक रूप से प्रक्षेपित मार्ग की ओर बढ़ने के लिए किसी प्रकार की बाध्यता महसूस नहीं करते हैं।

चित्र 9.1 राजस्व घाटे वाले राज्यों के वास्तविक और मानक रूप से आकलित राजस्व घाटा



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे, वित्त आयोग रिपोर्ट

चित्र 9.2 वास्तविक और मानक रूप से आकलित राजस्व घाटा वाले राज्यों की संख्या



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे, वित्त आयोग रिपोर्ट

सहायता अनुदान को नियंत्रित करने वाले सिद्धांत

9.12 सहायता अनुदान के प्रति हमारे दृष्टिकोण को रेखांकित करने से पहले, इसके अंतर्निहित सिद्धांतों पर चर्चा करना आवश्यक है। इस चर्चा के लिए स्वाभाविक प्रारंभिक बिंदु पहले वित्त आयोग द्वारा प्रतिपादित सिद्धांतों का समूह है। हमारे लिए विशेष रूप से प्रासंगिक कुल छह सिद्धांतों में से इसके पहले तीन सिद्धांत हैं। निम्नलिखित में, हम पहले आयोग द्वारा व्यक्त तीन सिद्धांतों को संक्षेप में वर्णन करेंगें और फिर उनकी व्याख्या को स्पष्ट करेंगे।[1]

9.13 बजटीय आवश्यकताएँ: सहायता अनुदान की आवश्यकता का आकलन करने के लिए बजट आवश्यक प्रारंभिक बिंदु है। पहले वित्त आयोग का मानना है कि अनुदान का आकलन करने से पहले बजट में कई समायोजन आवश्यक हैं। इनमें शामिल है "... प्राप्ति या व्यय की असामान्य या अस्वाभाविक और अनावर्ती मदें, जो तुलना को तब तक खराब कर सकती हैं जब तक कि इन्हें बाहर नहीं रखा जाता है" को हटाना। इन समायोजनों से सभी बजटों को तुलनीय आधार पर कम किया जाना चाहिए।

9.14 कर प्रयास: "किसी राज्य की स्व-सहायता की सीमा केंद्र से सहायता के लिए पात्रता के साथ-साथ उसकी मात्रा को निर्धारित करेगी"। यह स्वीकार करते हुए कि राज्य अतिरिक्त कराधान के दायरे के संदर्भ में भिन्न हो सकते हैं, पहले वित्त आयोग ने राज्यों द्वारा कर प्रयास के महत्व की ओर ध्यान आकर्षित किया, यह देखते हुए कि "एक राज्य जो कराधान के माध्यम से राजस्व की अधिकतम राशि जुटाने के लिए तैयार है, वह उस राज्य की तुलना में केंद्रीय सहायता का बेहतर हकदार है जो स्वयं उसी दिशा में पर्याप्त रूप से कार्य नहीं करता है। ... ऐसे राज्य को सहायता [बाद की श्रेणी वाले राज्य] राज्य द्वारा अपने स्वयं के कराधान को बढ़ाने के लिए कार्रवाई को स्थगित करने का प्रभाव हो सकता है।"

9.15 व्यय में मितव्ययिता: इस शीर्षक के तहत एकल पैराग्राफ में पहले वित्त आयोग द्वारा पेश किए गए सुझाव इस पैराग्राफ को संपूर्ण रुप से पुन: प्रस्तुत करने के लिए पर्याप्त रूप से महत्वपूर्ण हैं: "व्यय में मितव्ययिता की संभावनाओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए। स्व-सहायता के सिद्धांत का तात्पर्य यह भी है कि किसी राज्य को केंद्र से सहायता के लिए दावा करने से पहले अपने मौजूदा संसाधनों का उपयोग अच्छे से करना चाहिए। हमें यहां इस बात पर जोर देना चाहिए कि सहायता अनुदान की किसी भी प्रणाली का उद्देश्य राज्य सरकारों की अपने बजट को संतुलित करने की जिम्मेदारी को कम करना नहीं है। वित्तीय सहायता प्रदान करने का तरीका ऐसा होना चाहिए कि ऐसा ना लगे कि केंद्र सरकार ने राज्यों को अपने बजट को साल-

[1] पहले वित्त आयोग की रिपोर्ट, अध्याय VII, पैराग्राफ 17-19, पृष्ठ 96-7। नीचे दिए गए हमारे सारांश में सभी उद्धरण इन पैराग्राफ से लिए गए हैं।

दर-साल संतुलित करने में मदद करने की जिम्मेदारी ली है। यदि सहायता अनुदान की राशि केवल किसी राज्य की वित्तीय दुर्दशा के अनुपात में होती है, तो त्रुटिहीन नीतियों पर प्रत्यक्ष अधिमूल्य लगाया जा सकता है और वित्तीय विवेक पर जुर्माना लगाया जा सकता है। दूसरी ओर, यदि कोई राज्य अन्य आधारों पर अनुदान के लिए पात्र है, तो उसे इस लाभ से केवल इसलिए नहीं रोका जाना चाहिए, क्योंकि इसका बजट इसके सुदृढ़ वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप उचित है।"

9.16 ये अच्छे सिद्धांत हैं जो समय की कसौटी पर खरे उतरे हैं। बाद के आयोगों ने स्पष्ट रूप से या परोक्ष रूप से उनका समर्थन किया है। वास्तव में, अधिकांश वित्त आयोगों द्वारा किए गए मानक आकालनों में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इन्हीं सिद्धांतों का पालन किया है। कम उछाल वाले राज्यों के कर राजस्व के आकलन के लिए कुछ राज्यों में देखी गई उच्च कर उछाल का उपयोग कर-प्रयास सिद्धांत की भावना में है। इसी तरह, व्यय का आकलन करते समय कुछ सब्सिडी और अन्य मदों का बहिष्करण बजटीय आवश्यकताओं के सिद्धांत का पालन करता है। अंत में, व्यय में मितव्ययिता का सिद्धांत वास्तविक रुप में देखे गए व्यय की तुलना में व्यवस्थित रूप से कम मानक रूप से आकलन किए गए व्यय की व्याख्या करता है।

9.17 इस निष्कर्ष से बचना मुश्किल है कि इन सिद्धांतों के कथन में निहित, मानक आकलनों के माध्यम से अनुपालन सुनिश्चित होने की धारणा, व्यवहारिक रुप में वैसी साकार नहीं हुई जैसी मूल रुप से कल्पना की गई थी। क्रमिक आयोगों ने प्रारंभिक वर्षों में बड़े राजस्व घाटे के अनुदान प्रदान किए हैं, जो उनकी अनुशंसा अवधि के अंत में नगण्य स्तर तक कम हो जाते हैं, इस आशा में कि इस प्रकार प्रदान की गई राहत से राज्यों को अपने राजस्व खातों को संतुलित करने के लिए प्रोत्साहित करेगी। हालांकि, यह आशा पूरी नहीं हुई और राजस्व घाटा कुछ राज्यों के बजट की लगभग एक स्थायी विशेषता बन गया है। 12वें वित्त आयोग की सशर्त ऋण राहत योजना के माध्यम से सफलतापूर्वक प्राप्त किया गया राजकोषीय अनुशासन, एक बार फिर खो गया है।

9.18 सभी राज्यों का संयुक्त राजस्व संतुलन, जो 2006-07, 2007-08 और 2008-09 में और फिर 2010-11, 2011-12 और 2012-13 में अधिशेष में बदल गया था, इनके बाद के वर्षों में घाटे में वापस आ गया। सभी राज्यों का राजस्व घाटा 2022-23 में उनके कुल जीएसडीपी का 0.3 प्रतिशत और 2023-24 में 0.4 प्रतिशत तक पहुंच गया। जबकि 2011-12 में केवल पांच राज्यों ने राजस्व घाटा प्रदर्शित किया, 2023-24 में उनकी संख्या बढ़कर बारह हो गई। इनमें से कई राज्य जिन्होंने आरडीजी का लाभ उठाया है, वे लगातार घाटे में बने हुए हैं। इस बीच, राजस्व घाटा अनुदान 13वें वित्त आयोग के तहत सकल कर प्राप्तियों के 1.1 प्रतिशत से

बढ़कर 14वें और 15वें वित्त आयोगों के तहत क्रमशः 2.2 प्रतिशत और 1.9 प्रतिशत हो गया है। इन बड़े और लगातार राजस्व घाटे का राज्यों के पूंजीगत व्यय और व्यापक आर्थिक स्थिरता पर स्पष्ट प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

9.19 ये परिणाम आंशिक रूप से पहले वित्त आयोग द्वारा 'व्यय में मितव्ययिता' सिद्धांत के तहत प्रदान किए गए तरीकों में से निर्देश की उपेक्षा के परिणामस्वरूप हुए हैं। पहले वित्त आयोग ने चेतावनी दी थी कि सहायता अनुदान की प्रणाली ऐसी नहीं होनी चाहिए कि "राज्य सरकारों की अपने बजट को संतुलित करने की जिम्मेदारी कम हो"। यह स्पष्ट रूप से कहा गया था कि अनुदान देने की पद्धति से यह कोई धारणा देने से बचना चाहिए कि "केंद्र सरकार ने राज्यों को साल-दर-साल अपने बजट को संतुलित करने में मदद करने की जिम्मेदारी ली है"।

पिछले वित्त आयोगों द्वारा किए गए आकलन

9.20 ऊपर दर्शाए गए आकलित राजस्व अंतराल और परिणामस्वरूप अनुदानों का पैटर्न इस बात से उत्पन्न होता है कि विभिन्न वित्त आयोगों, विशेषकर हाल के दशकों में, ने राजस्व और व्यय का आकलन किस प्रकार किया है। चूंकि वित्त आयोगों द्वारा किया गया आकलन पिछले राजस्व और व्यय पर आधारित है, इसलिए अनुदान द्वारा उनके बीच के अंतर को भरने की संभावना राज्यों के लिए एक विकृत प्रोत्साहन पैदा करती है: यह जानते हुए कि वित्त आयोग का अनुदान इस अंतर को भर देगा, उन्हें राजस्व संग्रह पर कड़ी मेहनत करने की आवश्यकता नहीं है और वे व्यय पर फिजूलखर्ची कर सकते हैं। शायद इसी समस्या को ध्यान में रखते हुए, 7वें वित्त आयोग से शुरू होकर, आयोगों ने राजस्व और व्यय के आकलन के लिए एक 'मानक' दृष्टिकोण अपनाना शुरू कर दिया। 9वें वित्त आयोग से शुरुआत करते हुए, टीओआर ने स्पष्ट रूप से आयोगों को इस तरह के दृष्टिकोण का पालन करने का निर्देश दिया। विचार यह था कि मानक दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप आयोग राज्यों की क्षमता के अनुसार एकत्रित होने वाले राजस्व और राजस्व की संभावित उपलब्धता तथा विकास प्राथमिकताओं के अनुसार उनके द्वारा किए जाने वाले व्यय का अनुमान लगा सकेंगे। इस तरह के दृष्टिकोण से विकृत प्रोत्साहन को समाप्त करने की उम्मीद थी।

9.21 बाद के आयोगों ने राज्यों की भविष्य की आवश्यकताओं का आकलन करने के लिए नवीनतम उपलब्ध वित्त लेखों पर आधारित सुविचारित निर्णय लेने का विकल्प चुना है। इसमें किसी विशेष वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के लिए प्राप्तियों और व्ययों का अनुमान लगाने हेतु विभिन्न समायोजन और धारणाएं बनाना शामिल है। इन समायोजनों में गैर-आवर्ती मदों, जैसे कि ऋण राहत और छूट, साथ ही बिजली और खाद्य सहित कुछ विवेकाधीन सब्सिडी को

अनुमानित व्यय से हटाना शामिल था। इन समायोजनों का उद्देश्य राज्यों के व्यय को राज्यों के बीच तुलनीय बनाना है।

9.22 सैद्धान्तिक रूप से, मानक दृष्टिकोण को अच्छी तरह से काम करना चाहिए था; हालांकि, व्यवहार में यह केवल आंशिक रूप से सच साबित हुआ। वित्त आयोगों को यह एहसास हो गया है कि ऋण पर ब्याज भुगतान, वेतन और पेंशन जैसे व्यय - तथाकथित 'प्रतिबद्ध' व्यय - राज्य सरकार के नियंत्रण से बाहर हैं और इन्हें व्यय के अपने आकलन में पूरी तरह से शामिल किया जाना चाहिए। लेकिन इसका मतलब यह है कि यदि कोई राज्य बड़ी संख्या में कर्मचारियों को अपनी सूची में शामिल करने का निर्णय लेता है, तो उनके वेतन पर व्यय प्रतिबद्ध व्यय का एक हिस्सा बन जाता है जो स्थायी रूप से वित्त आयोगों द्वारा राजस्व अंतर और अनुदान आकलन का आधार बनता है।

9.23 इसी तरह, यह तय करना भी एक चुनौती है कि कौन सी सब्सिडी और अंतरण व्यय के दृष्टिकोण से मानक रूप से स्वीकार्य हैं और कौन सी नहीं हैं। ऐसा विकल्प स्वाभाविक रूप से मनमानी का एक तत्व प्रस्तुत करता है। परंपरागत रूप से, वित्त आयोगों ने राज्यों द्वारा बिजली और खाद्य सब्सिडी को मानक रूप से स्वीकार्य व्यय से बाहर माना है। फिर भी, यह तुरंत स्पष्ट नहीं है कि सभी को पानी पर दी जाने वाली सब्सिडी या बड़ी आबादी को नकद अंतरण को इस तरह के बहिष्करण से क्यों मुक्त रखा जाना चाहिए।

9.24 मानक दृष्टिकोण को राजस्व का आकलन करने में इसी तरह की दुविधा का सामना करना पड़ता है। यह मान लेना उचित है कि इस तरह के दृष्टिकोण के तहत, समान प्रति व्यक्ति आय, भूगोल और जनसांख्यिकी वाले राज्य की तुलना में काफी कम कर-जीएसडीपी अनुपात वाले राज्य को इस अनुपात को बढ़ाने में सक्षम होना चाहिए। फिर भी व्यवहार में, इस तरह की उम्मीद बार-बार साकार होने में विफल रही है, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व में लगातार कमी आई है।

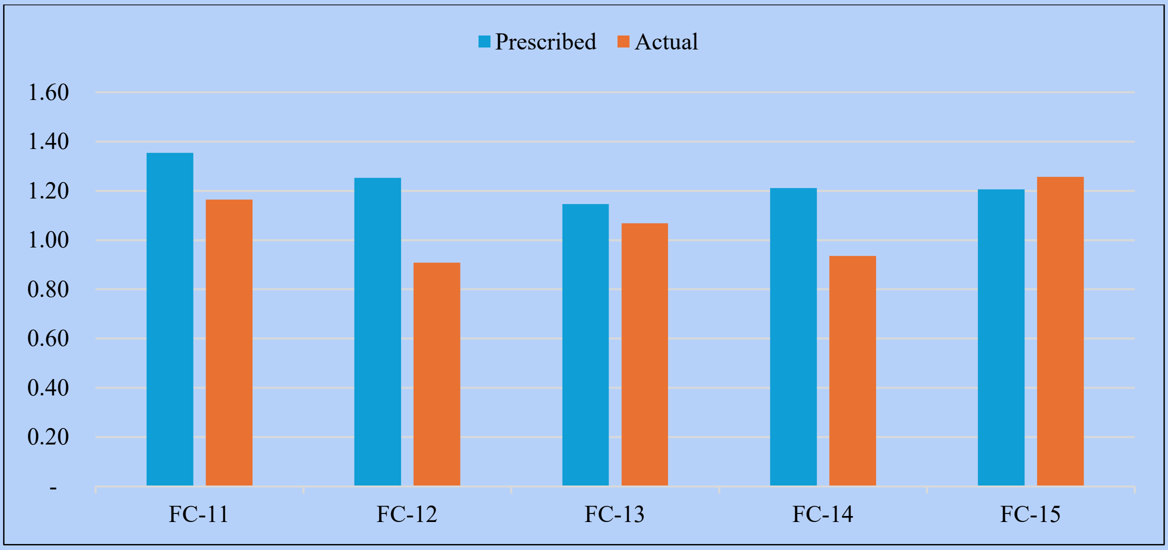
9.25 राज्यों के बीच वित्तीय लेखों को तुलनीय बनाने के प्रयास में उनमें समायोजन करने के बाद, आयोगों ने अनुशंसा अवधि के लिए अनुमान लगाने के उद्देश्य से प्राप्तियों और व्यय के विभिन्न घटकों पर लागू होने वाली वृद्धि दरों से संबन्धित धारणाएं बनाईं। ये मानक धारणाएं इस अपेक्षा के साथ बनाई गई थीं कि राज्य संसाधन जुटाने और व्यय पर उचित नियंत्रण रखने के लिए अपने संबंधित कर प्रयासों को बढ़ाएंगे। सार्वजनिक सेवाओं के स्तर में सुधार करने में पिछड़े राज्यों की सहायता करने के लिए बुनियादी सामाजिक सेवाओं के मानकों को समान बनाने पर भी विचार किया गया।

9.26 हमारे परामर्श के दौरान, कई राज्य सरकारों ने पाया कि वित्त आयोगों द्वारा किए गए अनुमान यथार्थवादी नहीं थे, क्योंकि उन्होंने राज्यों की अपनी राजस्व प्राप्तियों (ओआरआर) का

अनुमान बढ़ा-चढ़ाकर लगाया था, जबकि उनकी व्यय आवश्यकताओं को कम करके आंका था। उन्होंने कहा है कि अतीत में, मानक आकलनों में व्यवस्थित रूप से राजस्व के लिए वास्तविक से अधिक वृद्धि दर और व्यय के लिए वास्तविक से कम वृद्धि दर मान ली गई थी, जिसके परिणामस्वरूप वित्त आयोग द्वारा पूर्वानुमानित राजस्व घाटे की तुलना में अधिक राजस्व घाटा हुआ है।

9.27 *चित्र 9.3* राज्यों के दृष्टिकोण का समर्थन करने वाले कुछ साक्ष्य प्रदान करता है। यह पिछले पांच वित्त आयोगों द्वारा निर्धारित और कार्योत्तर अवलोकन के अनुसार कर राजस्व में उछाल को दर्शाता है। मानक आकलन की भावना में, वित्त आयोगों ने अपने राजस्व अनुमानों में कर प्रशासन में कुछ सुधारों को प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से शामिल किया है। हालांकि ये सुधार कभी साकार नहीं हुए।

चित्र 9.3 विभिन्न वित्त आयोग अवधि के दौरान निर्धारित और वास्तविक उछाल



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखे और वित्त आयोग की रिपोर्ट

नोट: 15वें वित्त आयोग के लिए उछाल के आंकड़े 2023-24 तक हैं

राज्य सरकारों के विचार

9.28 अपनी राज्य यात्राओं के दौरान, आयोग को आरडीजी के विषय पर अलग-अलग प्रस्तुतियाँ प्राप्त हुई। अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, कर्नाटक और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों ने आरडीजी की प्रभावशीलता पर संदेह व्यक्त किया और राजकोषीय अनुशासन संबंधी चिंताओं के कारण इन्हें समाप्त करने या इनमें आमूल-चूल परिवर्तन करने का आह्वान किया। आंध्र प्रदेश, असम, हिमाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर, मिजोरम, नागालैंड, ओडिशा, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा और पश्चिम बंगाल जैसे अन्य राज्यों ने राजकोषीय संतुलन बनाए रखने, बुनियादी सेवाओं

के लिए जिम्मेदारियों को पूरा करने और लागत संबंधी अक्षमताओं को दूर करने के लिए आरडीजी की अनिवार्यता पर जोर दिया।

9.29 आरडीजी को जारी रखने का विरोध करने वाले राज्यों का तर्क है कि वे विकृत प्रोत्साहन पैदा करते हैं, उन राज्यों को पुरस्कृत करके राजकोषीय शिथिलता को बढ़ावा देते हैं जो पर्याप्त राजस्व जुटाने या व्यय पर अंकुश लगाने में विफल रहते हैं। उनका तर्क है कि आरडीजी ने राज्यों को राजस्व अधिशेष हासिल करने में मदद नहीं की है और इसके बजाय एक नैतिक संकट पैदा किया है। वे आरडीजी पर निर्भर रहने के बजाय, प्रदर्शन-आधारित प्रोत्साहनों की ओर बदलाव और विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी बढ़ाने का प्रस्ताव रखते हैं। कर्नाटक ने आरडीजी तक पहुंचने के लिए अपनाए गए मानक दृष्टिकोण को बंद करने की सिफारिश की है, क्योंकि यह कोविड-19 महामारी, वेतन आयोग अधिनिर्णयों सहित व्यय प्रतिबद्धताओं, सामाजिक कल्याण और केंद्र प्रायोजित योजनाओं की लागत वृद्धि, और जीएसटी अस्थिरता सहित राजस्व-पक्ष की अनिश्चितताओं जैसे बाहरी झटकों से उत्पन्न वास्तविक राजकोषीय दबावों को ध्यान में रखने में विफल रहता है।

9.30 आरडीजी का पक्ष लेने वाले राज्यों के तर्क राजकोषीय बाधाओं, जो मुख्यतः संरचनात्मक प्रकृति की हैं, उच्च वितरण लागत, अपर्याप्त कर हस्तांतरण और समानता की आवश्यकता पर केन्द्रित हैं। कुछ पूर्वोत्तर राज्यों ने विरल जनसंख्या और उच्च अवसंरचना और वेतन व्यय सहित स्थापना लागतों के कारण आरडीजी को जीवन रेखा के रूप में वर्णित किया है। नागालैंड विशेष संवैधानिक प्रावधानों का हवाला देता है और आरडीजी के रूप में अतिरिक्त सहायता की मांग करता है। अन्य राज्यों ने आरडीजी को यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक आधार माना है कि राज्य हर साल राजस्व संतुलन के साथ शुरुआत करें, क्योंकि केवल क्षैतिज कर हस्तांतरण अपर्याप्त है। ओडिशा ने पूंजी खाते की जरूरतों को शामिल करने के लिए घाटा अनुदान के दायरे का विस्तार करने का प्रस्ताव रखा है। आंध्र प्रदेश विभाजन से संबंधित देनदारियों और आंध्र प्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2014 के प्रावधानों के कारण इसे आवश्यक मानता है। असम ने सैद्धान्तिक रूप से आरडीजी का समर्थन करते हुए सुझाव दिया है कि पूर्वोत्तर राज्यों के लिए उनकी राजकोषीय आवश्यकताओं के अनुरूप दो-चरणीय हस्तांतरण तंत्र आरडीजी की आवश्यकताओं को समाप्त कर सकता है। आरडीजी प्राप्त करने वाले अधिकांश राज्य आरडीजी में कटौती की आलोचना कर रहे हैं और अपनी आवश्यकताओं का यथार्थवादी आकलन किए जाने का अनुरोध कर रहे हैं।

केंद्र सरकार के विचार

9.31 आयोग को दिए अपने ज्ञापन में, केंद्र सरकार ने योजनागत और योजनेत्तर वित्त के विलय के साथ-साथ 14वें वित्त आयोग द्वारा विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी में वृद्धि के कारण आरडीजी को बंद करने का समर्थन किया है। यह तर्क दिया है कि 11वें और 12वें

वित्त आयोगों द्वारा प्रदान किए गए राजकोषीय सुधार प्रोत्साहनों ने राज्यों को राजकोषीय समेकन प्राप्त करने और समग्र राजस्व संतुलन प्राप्त करने में सक्षम बनाया है। जिससे 13वें वित्त आयोग को सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए आरडीजी की सिफारिश करने से बचने में मदद मिली। यह परिदृश्य उलट गया है क्योंकि 14वें और 15वें वित्त आयोगों ने बड़े और उच्च आय वाले राज्यों के लिए भी आरडीजी की सिफारिश की है। यह ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण में राज्यों की हिस्सेदारी में वृद्धि के बावजूद है, जो आंशिक रूप से राज्यों के स्वयं के राजस्व प्रयासों में कमी और संघ हस्तांतरण पर अधिक निर्भरता के कारण राजस्व व्यय में वृद्धि के कारण है। इस प्रकार आरडीजी अपने साथ एक विकृत प्रोत्साहन लेकर आते हैं और संरचनात्मक कमियों को दूर करने में अप्रभावी होते हैं। राजस्व संतुलन में सबसे उल्लेखनीय सुधार तब देखा जाता है जब वित्त आयोग राजकोषीय विवेक को बढ़ावा देने वाले सुधारों से जुड़े प्रोत्साहन तंत्रों की सिफारिश करते हैं, जैसे कि 12वें वित्त आयोग के मामले में हुआ।

हमारा दृष्टिकोण

9.32 2011-12 से 2023-24 तक के वित्त लेखे, आयोग के आकलन के लिए हमारे द्वारा नियोजित डेटा का एक प्रमुख स्रोत हैं। जहां आवश्यक हो, हम 2024-25 आरई और 2025-26 बीई का भी उपयोग करते हैं। हमने 16वें वित्त आयोग के राज्य डेटा पोर्टल के माध्यम से राज्य सरकारों से आवश्यकतानुसार अतिरिक्त डेटा एकत्र किए।

9.33 पहले चरण के रूप में, सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई) से 2011-12 से 2023-24 तक के बाजार मूल्यों पर तुलनीय जीएसडीपी डेटा का उपयोग करके प्रत्येक राज्य के जीएसडीपी का अनुमान लगाया गया है। सभी राज्यों की समग्र जीएसडीपी वृद्धि के संबंध में प्रत्येक राज्य की जीएसडीपी वृद्धि की लोच की गणना 2011-12 से 2023-24 की अवधि में किसी विशेष राज्य की प्रवृति वृद्धि दर (टीजीआर) और सभी राज्यों के जीएसडीपी के टीजीआर के अनुपात को लेकर की गई है। इन राज्य-विशिष्ट लोचों (इलास्टिसिटी) को अनुमानित नॉमिनल जीडीपी वृद्धि दर पर लागू किया जाता है ताकि 2024-25 से 2030-31 की अवधि के दौरान विभिन्न राज्यों की जीएसडीपी वृद्धि दरें निकाली जा सके।

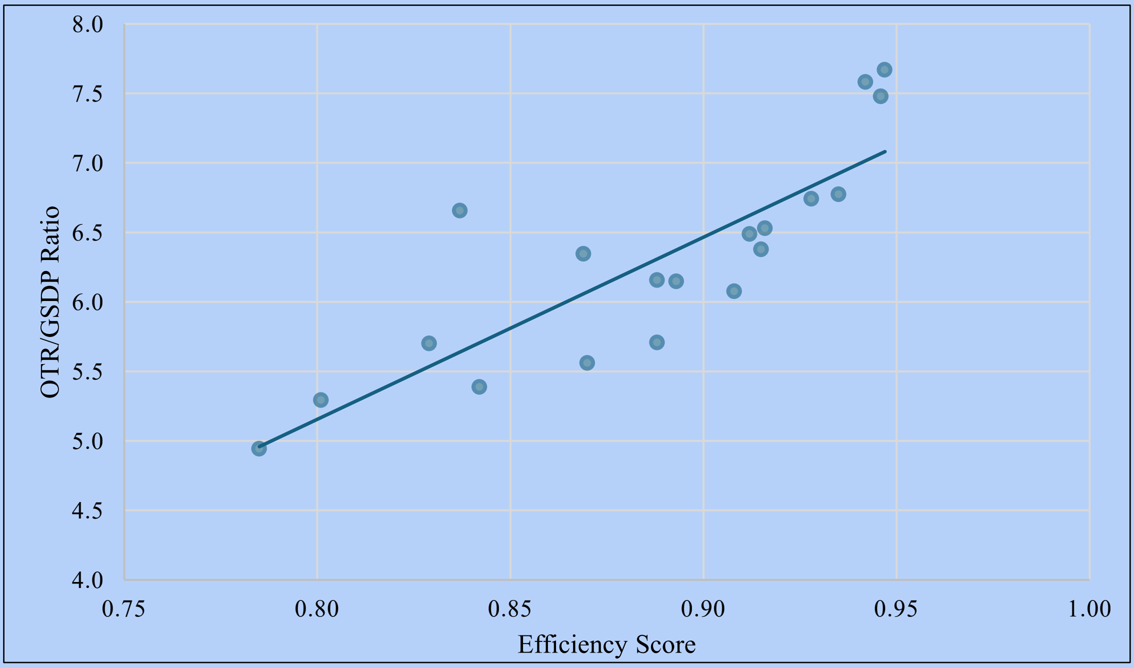
राजस्व प्राप्तियां

9.34 जैसा कि अध्याय 5 में राज्य वित्त की समीक्षा में उल्लेख किया गया है, राज्यों के स्वयं के राजस्व का 86 प्रतिशत उनके कर राजस्व से आता है। इसलिए हमने 2001-02 से 2023-24 तक के आंकड़ों के आधार पर स्टोकेस्टिक फ्रंटियर विश्लेषण (एसएफए) का उपयोग करके राज्यों की कर दक्षताओं का आकलन किया। एसएफए एक विश्लेषणात्मक तरीका है जिसका उपयोग प्रेक्षणीय इनपुट (उदाहरण के लिए, जीएसडीपी और आर्थिक संरचना) के सेट को देखते हुए अधिकतम प्राप्य आउटपुट (उदाहरण के लिए, संभावित ओटीआर) का अनुमान लगाने के

लिए किया जाता है। एक दक्षता सीमा का निर्माण करके, एसएफए यह निर्धारित करता है कि प्रत्येक इकाई (इस मामले में राज्य) रेंडम भिन्नता के बजाय, अक्षमता के कारण अपनी क्षमता से कितनी दूर है। पारंपरिक प्रतिगमन मॉडल के विपरीत, जो सशर्त माध्य से सभी विचलन को रेंडम शोर के रूप में मानते हैं, एसएफए एक समग्र त्रुटि पद का उपयोग करके अक्षमता को रेंडम त्रुटि से अलग करता है। इससे दक्षता स्कोर तैयार करना संभव हो जाता है जो अनुमानित सीमा के सापेक्ष प्रत्येक राज्य के तुलनात्मक प्रदर्शन को दर्शाता है।

9.35 हमारा विश्लेषण दर्शाता है कि मॉडल में औसत ओटीआर दक्षता 0.887 (0.785 से लेकर 0.947 तक) है। यह इंगित करता है कि इस प्रक्रिया द्वारा मापी गई कर दक्षताएं, राज्यों के कर-जीएसडीपी अनुपातों के साथ अत्यधिक सहसंबद्ध है। इसका तात्पर्य यह है कि कम कर-जीएसडीपी अनुपात वाले राज्यों की संग्रह दक्षता कम होती है, जैसा कि *चित्र 9.4* में दर्शाया गया है। हम इस निष्कर्ष से उत्साहित हैं कि समग्र दक्षता में सुधार हो रहा है, जैसा कि *चित्र 9.5* में दर्शाया गया है, और अंतर अभिसारी हो रहे हैं, जैसा कि *चित्र 9.6*[2] में दर्शाया गया है। इसलिए, कर दक्षता में वृद्धि करके राज्यों के कर राजस्व में सुधार की पर्याप्त गुंजाइश और संभावना है।

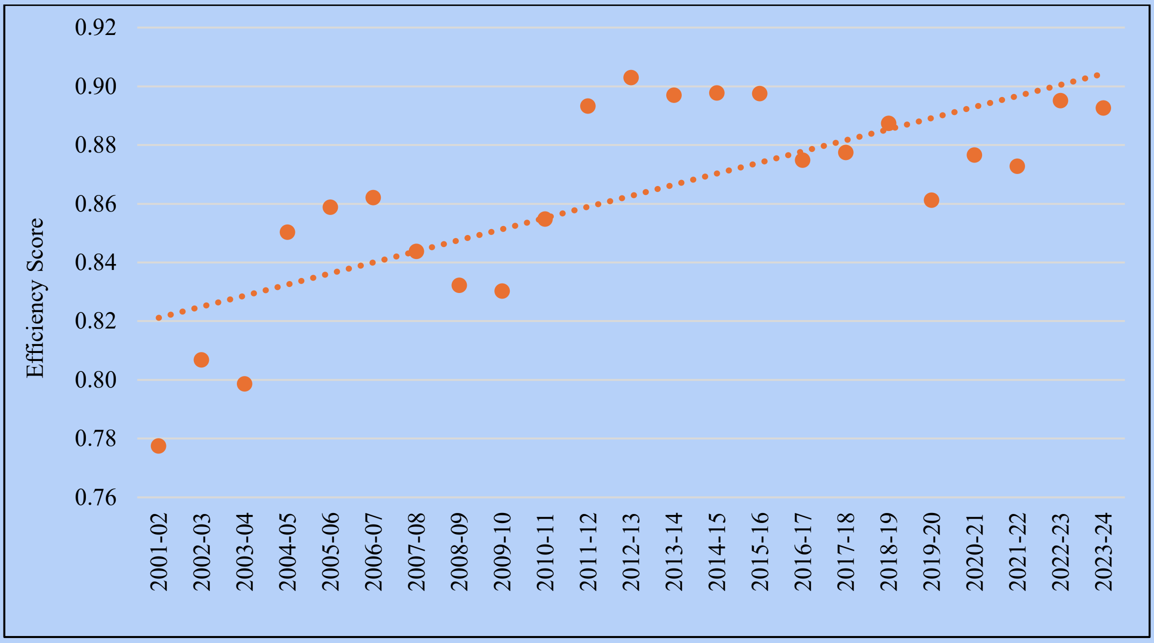
चित्र 9.4 ओटीआर-जीएसडीपी अनुपात और दक्षता स्कोर के बीच तुलना



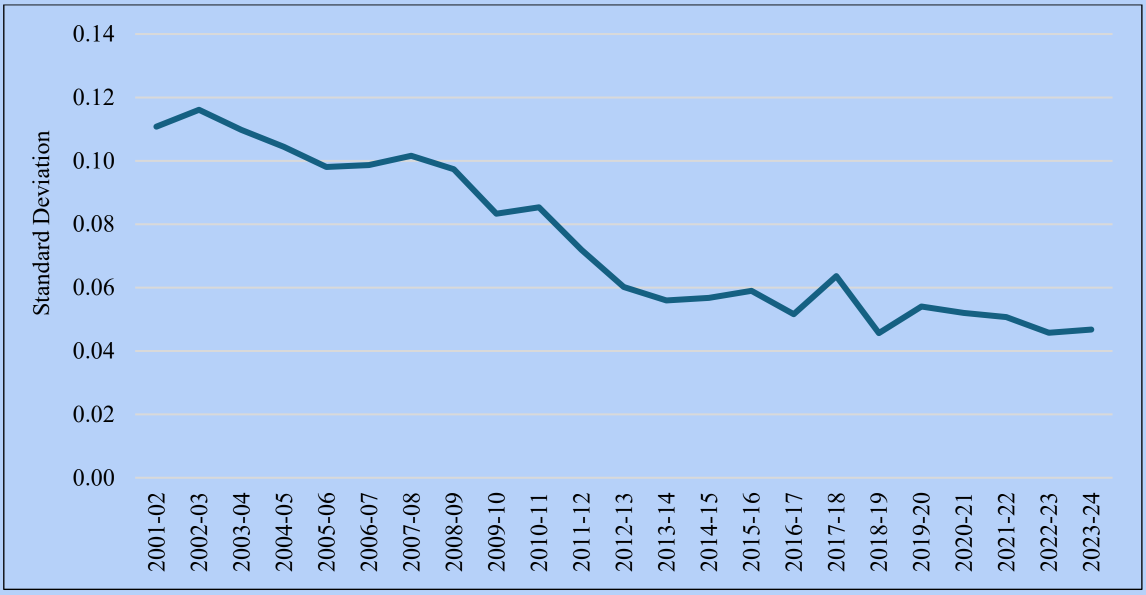
नोट: 2021-22 से 2023-24 की अवधि में औसत ओटीआर-जीएसडीपी अनुपात और औसत दक्षता स्कोर

[2] सिग्मा अभिसरण यह निर्धारित करने के लिए एक सांख्यिकीय दृष्टिकोण है कि क्या संस्थाओं (राज्यों) के बीच परिणाम (दक्षता स्कोर) में असमानताएं समय के साथ कम होती हैं।

चित्र 9.5 ओटीआर का औसत दक्षता स्कोर



चित्र 9.6 दक्षता स्कोर का सिग्मा अभिसरण



9.36 यह विश्लेषण दर्शाता है कि कई राज्य अपनी क्षमता से काफी कम कर वसूलते हैं। दक्षता अंतर को भरने से काफी अधिक राजस्व सृजित किया जा सकता था। सिद्धांत रूप में यह अप्राप्य राजस्व, नए करों की आवश्यकता के बिना राजस्व अंतर को काफी हद तक पाटने

और राजकोषीय स्थिरता बनाए रखने में मदद कर सकता था। यदि राज्य अपने-अपने अधिकतम क्षमता स्तर पर कार्य करते, तो 2023-24 में लगभग ₹2 लाख करोड़ का अतिरिक्त कर राजस्व सृजित कर सकते थे। इस परिदृश्य में कि यदि राज्य विभिन्न वर्षों और विभिन्न राज्यों में देखे गए सर्वश्रेष्ठ 10 दक्षता स्तरों के औसत पर कार्य करते, तो वे लगभग ₹1.5 लाख करोड़ का अतिरिक्त कर राजस्व सृजित कर सकते थे। एक वैकल्पिक परिदृश्य में, यदि राज्यों ने 2023-24 में केवल शीर्ष तीन सर्वश्रेष्ठ प्रदर्शन करने वाले राज्यों के औसत दक्षता स्तर पर ही कार्य किया होता, तब भी वे लगभग ₹1 लाख करोड़ का अतिरिक्त कर राजस्व सृजित कर सकते थे।[3]

9.37 राजस्व प्राप्तियों के आकलन के लिए, कर राजस्व के आधार वर्ष (2025-26) के आंकड़ों का अनुमान 2018-19 से 2023-24 तक देखी गई राज्य-विशिष्ट प्रवृत्ति वृद्धि दर (टीजीआर) पर तीन वर्षों (2021-22, 2022-23 और 2023-24) से 2025-26 तक कर राजस्व की चक्रवृद्धि आधार पर गणना करके और फिर इन तीन आंकड़ों का औसत लेकर लगाया गया है।

9.38 अनुशंसा अवधि के लिए, हमने आधार वर्ष के कर राजस्व के आंकड़ों पर राज्य-विशिष्ट वृद्धि दर लागू की है। इस प्रयोजन के लिए, हमने राज्यों को उनकी अनुमानित उछाल के आधार पर तीन समूहों में वर्गीकृत किया है। उच्च कर क्षमता वाले राज्यों के लिए हमने 1.15 की उछाल का अनुमान लगाया है; उन राज्यों के लिए जो अपने संभावित स्तर पर या उसके आस-पास काम करते हैं, हमने 1.05 की उछाल का अनुमान लगाया है। शेष राज्यों के लिए 1.1 की उछाल का अनुमान लगाया गया है। हमने असम, उत्तराखंड और हिमाचल प्रदेश को छोड़कर सभी पूर्वोत्तर राज्यों के लिए 1.05 की उछाल का अनुमान लगाया है। हमने पाया है कि इन तीन राज्यों में कर की अधिक क्षमता है और इसलिए इनके मामले में उच्च उछाल का अनुमान लगाया गया है। कर राजस्व में परिणामी अनुमानित वृद्धि दर प्रत्येक राज्य के लिए 12 प्रतिशत पर सीमित कर दी गई है। ऐसा उन राज्यों के लिए धारणाओं को यथार्थवादी बनाए रखने के लिए किया गया है जिनके लिए उच्च जीएसडीपी वृद्धि दर का अनुमान लगाया गया है।

9.39 गैर-कर राजस्व, राज्यों के अपने संसाधनों का केवल 14 प्रतिशत हैं और ये किसी भी सुसंगत प्रवृत्ति का पालन नहीं करते हैं। एक विश्वसनीय रोडमैप प्रस्तुत करने के लिए, गैर-कर राजस्व में आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में 7 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ने का अनुमान लगाया गया है। गैर-कर राजस्व के लिए आधार वर्ष के आंकड़ों की गणना कर राजस्व के समान

---

[3] राज्यों द्वारा अतिरिक्त कर राजस्व सृजन की संभावना पर इसी तरह के निष्कर्ष कई अध्ययनों में रिपोर्ट किए गए हैं (आरबीआई, 2024; राव और अजहरुद्दीन, 2025)।

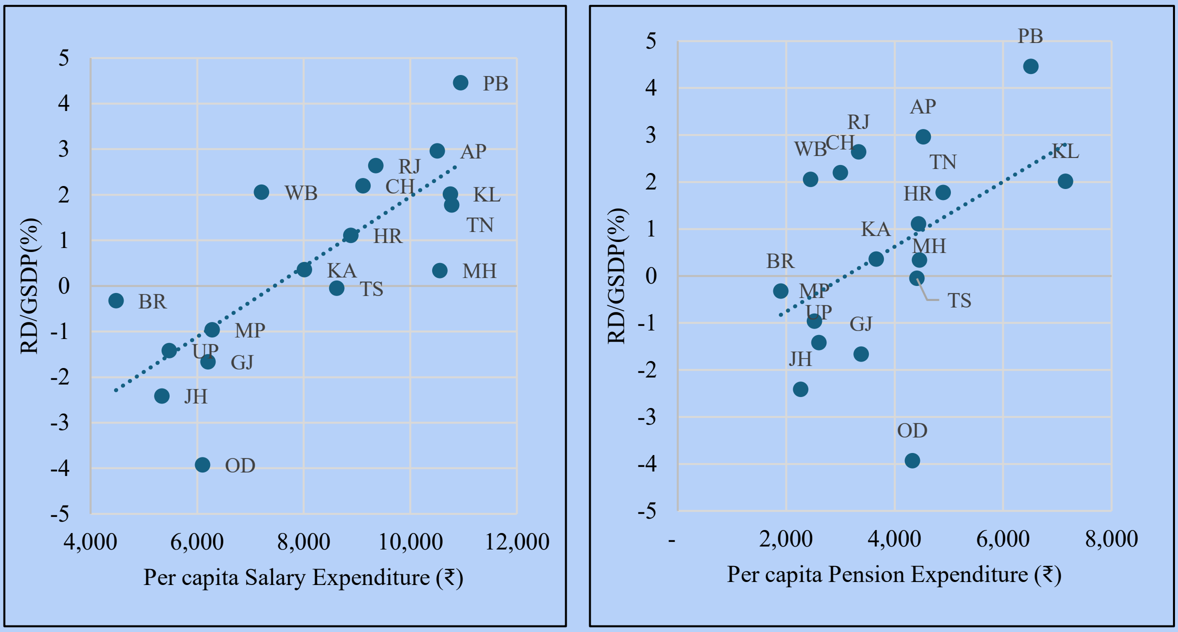
ही की गई है, हालांकि, इसके लिए 2011-12 से 2023-24 तक 2 प्रतिशत की न्यूनतम टीजीआर का उपयोग करते हुए, टीजीआर का उपयोग किया गया है।

9.40 संघीय करों में हिस्सेदारी की गणना ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज हस्तांतरण के लिए हमारी सिफ़ारिशों के आधार पर की गई है, साथ ही केंद्र सरकार के सकल कर राजस्व और विभाज्य पूल और सहायता अनुदान (आरडीजी घटाने के पश्चात) के लिए 7 प्रतिशत की दर से वार्षिक वृद्धि होने का अनुमान लगाया गया है।

राजस्व व्यय

9.41 राज्यों के राजस्व का एक बड़ा हिस्सा वेतन, पेंशन और ब्याज भुगतान सहित प्रतिबद्ध व्यय को पूरा करने में खर्च होता है। हमारे विश्लेषण से पता चलता है कि राज्यों के बीच इन मदों पर व्यय में काफी भिन्नता होती है। 2023-24 में गैर-एनईएच राज्यों का प्रति व्यक्ति वेतन व्यय पंजाब, तमिलनाडु और केरल जैसे राज्यों में ₹11,000 से लेकर बिहार में ₹4,500 तक है। इसी तरह, उसी वर्ष गैर-एनईएच राज्यों का प्रति व्यक्ति पेंशन व्यय केरल में ₹7,000 से लेकर बिहार में ₹2,000 तक है। एनईएच राज्यों का प्रति व्यक्ति वेतन और पेंशन व्यय गैर-एनईएच राज्यों की तुलना में लगभग दोगुना है। *चित्र 9.7* राज्यों के प्रति व्यक्ति वेतन और पेंशन व्यय तथा राजस्व घाटे के बीच एक स्पष्ट संबंध दर्शाता है।

चितर 9.7 गैर-एनईएच राज्यों के लिए आरडी/जीएसडीपी (परतिशत) और परति वयिकत वेतन और पेंशन बयय के बीच तुलना (2023-24)



स्रोत: राज्यों के वित्त खाते, बजट दस्तावेज; स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा जनसंख्या अनुमान

9.42 राज्यों के आधार वर्ष के वेतन व्यय की गणना पहले 2023-24 के वास्तविक व्यय को 2021-22 और 2022-23 के व्यय के औसत के साथ समायोजित करके की गई है और इस व्यय को 2011-12 से 2023-24 तक की अवधि के लिए टीजीआर पर संयोजित किया गया है, तत्पश्चात, समायोजित 2023-24 के वास्तविक व्यय पर यह टीजीआर लागू किया गया है। उच्च वेतन व्यय वाले राज्यों के लिए, अर्थात् जहां वेतन व्यय एनईएच राज्यों के मामले में ब्याज और पेंशन को घटाकर शुद्ध टीआरई के 60 प्रतिशत से अधिक है और गैर-एनईएच राज्यों के मामले में 45 प्रतिशत से अधिक है, अनुशंसा अवधि के दौरान वेतन व्यय को आधार वर्ष के वेतन व्यय पर 5 प्रतिशत की वृद्धि दर पर अनुमानित किया गया है। शेष राज्यों के लिए इसके 9 प्रतिशत की दर से बढ़ने का अनुमान लगाया गया है। पेंशन भुगतान में आधार वर्ष के पेंशन व्यय पर राज्य-विशिष्ट टीजीआर पर बढ़ने का अनुमान लगाया गया है, जिसकी गणना वेतन के समान ही की गई है।

9.43 प्रत्येक वर्ष के लिए ब्याज भुगतान की गणना प्रभावी ब्याज दर और प्रत्येक वर्ष के लिए अनुमानित औसत ऋण स्टॉक के उत्पाद के रूप में की जाती है। राज्यवार प्रभावी ब्याज दर की गणना 2023-24 के लिए ब्याज भुगतान को, जिसके लिए नवीनतम खाते उपलब्ध हैं, 2023-24 के औसत ऋण स्टॉक से विभाजित करके की गई है, जिसका अनुमान 2023-24 के आरंभ और अंत में ऋण स्टॉक के औसत के रूप में लगाया गया है और 2024-25 से अनुशंसा अवधि के अंत तक ऋण स्टॉक की गणना प्रत्येक राज्य के लिए प्रति वर्ष अनुमानित जीएसडीपी के 3 प्रतिशत की अतिरिक्त शुद्ध उधारी की अनुमति देकर की गई है।

9.44 हालांकि, प्रतिबद्ध व्यय ही राज्यों के राजस्व घाटे का एकमात्र कारण नहीं है। हमने राज्यों के विवेकाधीन व्ययों, विशेष रूप से सब्सिडी और अंतरण पर व्यय का विस्तृत विश्लेषण किया है। हमने अध्याय 14 में इसका व्यापक विश्लेषण प्रस्तुत किया है। जैसा कि उस अध्याय में देखा गया है, राज्य सरकारों द्वारा सब्सिडी और नकद अंतरण पर, विशेष रूप से हाल के वर्षों में, व्यय में तेजी आई है। हमारे विश्लेषण से पता चलता है कि सब्सिडी का खर्च 2018-19 में लगभग ₹4 लाख करोड़ से बढ़कर 2025-26 बीई में लगभग ₹10 लाख करोड़ हो गया है। हालांकि बिजली सब्सिडी राज्य के वित्त पर एक निरंतर बोझ रही है और हम अध्याय 13 में इस पर विस्तार से चर्चा करेंगे, सब्सिडी और अंतरण में हालिया वृद्धि राज्यों द्वारा दिए जा रहे बिना शर्त नकद अंतरण के कारण हुई है। ये 2018-19 में मात्र ₹73,000 करोड़ से बढ़कर 2025-26 बीई में ₹4.14 लाख करोड़ हो गए हैं, जो उस वर्ष में बिजली सब्सिडी से कहीं अधिक है। हमने इस बात पर भी प्रकाश डाला है कि इससे अधिक से अधिक राज्यों को राजस्व घाटा उठाना पड़ रहा है, जिससे राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए ऋण लिया जा रहा है।

9.45 बिजली, खाद्य और परिवहन जैसी सब्सिडी के लिए, आधार वर्ष व्यय की गणना 2022-23 और 2023-24 में व्यय का औसत निकालकर और आधार वर्ष पर पहुंचने के लिए परिणामी औसत पर 8 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर लागू करके की गई है। यह आशा की जाती है कि राज्य अनुशंसा अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष इन सब्सिडियों में 10 प्रतिशत की कमी करेंगे।

अन्य लाभार्थी-उन्मुख योजनाओं पर आधार वर्ष व्यय प्राप्त करने के लिए, आधार वर्ष तक पहुंचने हेतु 2023-24 और 2024-25 आरई में सबसे पहले उन योजनाओं पर होने वाले व्यय पर 4 प्रतिशत की वृद्धि दर लागू की गई है। इस प्रकार प्राप्त संख्या का औसत और आधार वर्ष व्यय के रूप में 2025-26 बीई में व्यय को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में लिया गया है। यह देखा गया है कि 2024-25 आरई और 2025-26 बीई में कुछ राज्यों में इन योजनाओं पर खर्च में वृद्धि हुई है। जिन राज्यों में 2025-26 बीई में व्यय में वृद्धि हुई है, उनके लिए उचित समायोजन किए गए हैं। अनुशंसा अवधि के लिए अनुमानित राशि प्राप्त करने हेतु इन योजनाओं पर व्यय के आधार वर्ष के अनुमान में 5 प्रतिशत की संकीर्ण वृद्धि दर को लागू किया गया है।

9.46 शेष राजस्व व्यय, अर्थात् ब्याज, वेतन और पेंशन तथा सब्सिडी और हस्तांतरण को छोड़कर 'अन्य राजस्व व्यय' (ओआरई) के रूप में वर्गीकृत किए गए है। वे सामान्य सेवाओं, सामाजिक सेवाओं और आर्थिक सेवाओं की श्रेणियों में फैले हुए हैं। सबसे पहले, ओआरई के 2023-24 के वास्तविक आंकड़ों को 9 प्रतिशत की चक्रवृद्धि दर पर 2022-23 के व्यय के साथ औसत लेकर समायोजित किया गया है। इसे कुछ राज्यों के लिए समायोजित किया गया है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि यह पिछले वर्षों में प्रदर्शित प्रवृत्ति से बहुत भिन्न न हो। ओआरई के लिए अनुशंसा अवधि के अनुमान 2023-24 के इन समायोजित वास्तविक आंकड़ों पर 9 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर लागू करके प्राप्त किए गए हैं।

9.47 राज्यों के वित्त के हमारे आकलन का सारांश *तालिका 9.1.* में दर्शाया गया है।

तालिका 9.1 राज्यों की राजस्व प्राप्तियों और राजस्व व्यय का आकलन (₹ करोड़)

	2026-27	2027-28	2028-29	2029-30	2030-31
जीएसडीपी	4,04,12,911	4,48,58,331	4,97,92,748	5,52,69,950	6,13,49,645
राजस्व प्राप्तियां	50,88,548	56,42,430	62,58,321	69,43,309	77,05,306
स्वयं की राजस्व प्राप्तियां	29,92,066	33,16,900	36,77,805	40,78,853	45,24,579
संघ से अंतरण	20,96,482	23,25,530	25,80,515	28,64,456	31,80,727
राजस्व व्यय	51,44,907	55,40,089	59,80,564	64,70,258	70,13,591
ब्याज भुगतान	6,90,206	7,68,667	8,55,812	9,52,613	10,60,155
पेंशन	7,10,656	7,97,524	8,95,266	10,05,271	11,29,105

राजस्व घाटा अनुदान

9.48 सामान्य रूप से राज्य के वित्त और विशेष रूप से कर राजस्व, प्रतिबद्ध व्यय और विवेकाधीन व्यय की हमारी समीक्षा और आकलन से पता चलता है कि राजस्व में वृद्धि और व्यय को युक्तिसंगत बनाने की काफी गुंजाइश है। हमारा दृढ़ विश्वास है कि वर्तमान स्थिति में राज्यों के राजस्व घाटे का कारण इन कारकों में निहित है। महामारी के बाद, राज्यों को राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए कर दक्षता में सुधार करने और अपने व्यय को तर्कसंगत बनाने की आवश्यकता है, जो कोविड के बाद सकल घरेलू उत्पाद के 0.3 प्रतिशत के आसपास घूम रहा है, जैसा कि अध्याय 5 में विस्तार से बताया गया है। हमने राज्यों के वित्त की अपनी समीक्षा में यह भी देखा था कि राज्यों के बजट का आकार 2011-12 और 2023-24 के दौरान बदलते आर्थिक माहौल की प्रतिक्रिया में सकल घरेलू उत्पाद के एक प्रतिशत बिंदु तक ऊपर अथवा नीचे किसी भी तरफ वार्षिक भिन्नताओं को प्रदर्शित करता है। यहां तक कि राज्य सरकारों के प्रतिबद्ध व्यय में भी कोविड महामारी के बाद गिरावट दर्ज की गई और 2020-21 में जीडीपी के 7.8 प्रतिशत और 2011-12 में 7.1 प्रतिशत की तुलना में 2023-24 में 6.9 प्रतिशत रहा। यह स्थापना व्यय को कम करने में नीचे की ओर लचीलेपन के लिए कुछ संभावित गुंजाइश की ओर इशारा करता है। राजस्व तरफ लगभग 1.1 की कर उछाल, आवश्यकता पड़ने पर व्यय को फिर से प्राथमिकता देने की गुंजाइश प्रदान करती है।

9.49 लगातार वित्त आयोगों में आवर्ती राजस्व घाटा अनुदान के साथ एक मूलभूत समस्या आमतौर पर समय की असंगति की समस्या का उदाहरण है, जहां राज्यों द्वारा अपेक्षित केंद्रीय सहायता के प्राप्त हो जाने के बाद, पूर्व निर्धारित इष्टतम प्रतीत होने वाली राजकोषीय नीतियों का, पश्चात निर्धारित रूप से पालन नहीं किया जाता है। जब राज्य यह अनुमान लगाते हैं कि उनके राजस्व खाते में कमी की भरपाई आरडीजी के माध्यम से की जाएगी, तो सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाने, कर प्रशासन में सुधार करने या राजस्व व्यय पर अंकुश लगाने जैसे कठिन लेकिन आवश्यक राजकोषीय सुधारों को करने के लिए प्रोत्साहन शिथिल पड़ जाता है। समय के साथ, यह राजकोषीय अनुशासन को कमजोर करता है और लचीलेपन के बजाय निर्भरता को बढ़ावा देता है।

9.50 अतः 15वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राजस्व घाटा अनुदानों की घटती प्रवृत्ति को जारी रखते हुए, जो वर्ष 2025-26 तक लगभग शून्य स्तर तक पहुँच जाती है, हम राज्यों को किसी राजस्व घाटा अनुदान की सिफ़ारिश नहीं करते हैं| हम किसी भी क्षेत्र-विशिष्ट या राज्य-विशिष्ट अनुदान की भी सिफ़ारिश नहीं करते हैं| अगले दो अध्यायों में, हम स्थानीय निकाय अनुदानों और आपदा राहत के वित्तपोषण हेतु अनुदानों की ओर चलते हैं|

❑❑❑

10

स्थानीय निकाय अनुदान

10.1 अनुच्छेद 280(3)(खख) और 280(3)(ग) के अनुसरण में, वर्तमान वित्त आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) उसे 'राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर, पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों को पूरक सहायता देने के लिए राज्य की संचित निधि को बढ़ाने के लिए आवश्यक उपायों की अनुशंसा' करने के लिए निर्देशित करते हैं ।

10.2 ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों (आरएलबी और यूएलबी) के संसाधनों के विस्तार हेतु उपायों के प्रावधान, संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों के परिणामस्वरुप 1993 में लागू किए गए। ये दोनों संशोधन क्रमश: आरएलबी और यूएलबी को अधिकार और वित्त के अंतरण हेतु एक रुपरेखा प्रदान करते हैं। ये संशोधन उन कार्यों और वित्तीय शक्तियों को निर्दिष्ट करते हैं जिन्हें राज्य विधान मंडल पंचायतों और नगर पालिकाओं को सौंप सकते हैं। इन दो संशोधनों में नियमित स्थानीय निकाय चुनावों के प्रावधान भी शामिल हैं। तथापि संवैधानिक संशोधनों में परिकल्पित, राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को शासन और वित्तीय शक्तियों का पूर्णतया हस्तांतरण करने का कार्य अभी भी जारी है।

10.3 पूर्व के वित्त आयोगों ने राज्यों के संसाधनों को 'बढाने के लिए आवश्यक उपायों' की व्याख्या भारत की संचित निधि से सहायता अनुदानों की सिफारिशों और स्थानीय निकायों के अपने वित्तीय संसाधनों की मात्रा बढ़ाने के सुझावों के रुप में की है। चूकि स्थानीय निकाय संविधान की राज्य सूची में आते हैं इसलिए संघ से प्राप्त अनुदानों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की सिफारिशों पर राज्यों द्वारा हस्तांतरित संसाधनों का पूरक बनें, न कि उनका स्थान लें।

10.4 राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों में अपनाए गए दृष्टिकोण, शामिल अवधि और आंकड़ो व विश्लेषणों की गुणवत्ता में एकरुपता का अभाव रहा है। विभिन्न राज्यों द्वारा राज्य वित्त आयोगों की नियुक्तियों की समायावधि में भी काफी अंतर रहा है। परिणामस्वरुप पिछले वित्त आयोग,

राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों को अपनी सिफारिशों का आधार बनाने में असमर्थ रहे हैं। इस आयोग ने भी इन कठिनाइयों का सामना किया है और एसएफसी की रिपोर्टों को अपनी सिफारिशों का आधार बनाने में असमर्थ रहा है।

पिछले वित्त आयोग : एक समीक्षा

10.5 संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों के परिणामस्वरुप, 10वें वित्त आयोग (1995-2000) ने वर्ष 1971 की जनगणना के आधार पर ग्रामीण आबादी के लिए प्रतिव्यक्ति ₹100 और नगरपालिकाओं को ₹1000 करोड़ का तदर्थ अनुदान प्राथमिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रदान किया। 11वें वित्त आयोग (2000-05) ने अपनी पांच वर्ष की अनुशंसा अवधि हेतु पंचायतों को ₹8,000 करोड़ और नगरपालिकाओं के लिए ₹2,000 करोड़ का अनुदान प्रदान किया। 12वें वित्त आयोग (2005-10) ने कुल ₹25000 करोड़ के अनुदान की अनुशंसा की जिसको पंचायतों और यूएलबी के बीच 80:20 के अनुपात में विभक्त किया गया। 13वें वित्त आयोग (2010-15) ने महसूस किया कि स्थानीय निकायों को भी संघीय करों के उछाल से लाभ होना चाहिए और यह सिफारिश दी कि स्थानीय निकायों को करों के विभाज्य पूल का एक निश्चित प्रतिशत (राज्यों को मिलने वाले भाग के अलावा) अनुदान सहायता में परिवर्तित करने के उपरांत हस्तांतरित किया जाना चाहिए। स्थानीय निकायों हेतु अनुदान 2010-15 के लिए विभाज्य पूल के 1.93 प्रतिशत के समान था। अनुदानों को वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार उनकी आबादी के आधार पर 26.82 प्रतिशत शहरी भाग और 73.18 प्रतिशत ग्रामीण हिस्से में विभक्त किया गया था। 14वें वित्त आयोग (वर्ष 2015-20) ने अपनी अनुशंसा अवधि के लिए ₹2,87,436 करोड़ अनुदान राशि की सिफारिश की। सिफ़ारिश की गयी अनुदान पंचायतों के लिए ₹2,00,292 करोड़ और नगरपालिकाओं के लिए ₹87,143 करोड़ थी।

10.6 15वें वित्त आयोग ने वर्ष 2021-26 को कवर करने वाली अपनी द्वितीय रिपोर्ट में स्थानीय निकायों के लिए कुल ₹4,36,361 करोड़ की अनुदान राशि का प्रावधान किया। कोविड-19 महामारी के परिपेक्ष्य में 15वें वित्त आयोग ने प्राथमिक स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए स्थानीय निकायों को विशेष रुप से ₹70,051 करोड़ की राशि का प्रावधान किया। इसके अतिरिक्त नए शहरों के उदभव के लिए ₹8,000 करोड़ और साझा नगरपालिका सेवाओं हेतु ₹450 करोड़ का प्रावधान किया। ₹3,57,860 करोड़ की शेष राशि को, आरएलबी हेतु ₹2,36,805 करोड़ और यूएलबी हेतु ₹1,21,055 करोड़ में विभाजित किया गया था।

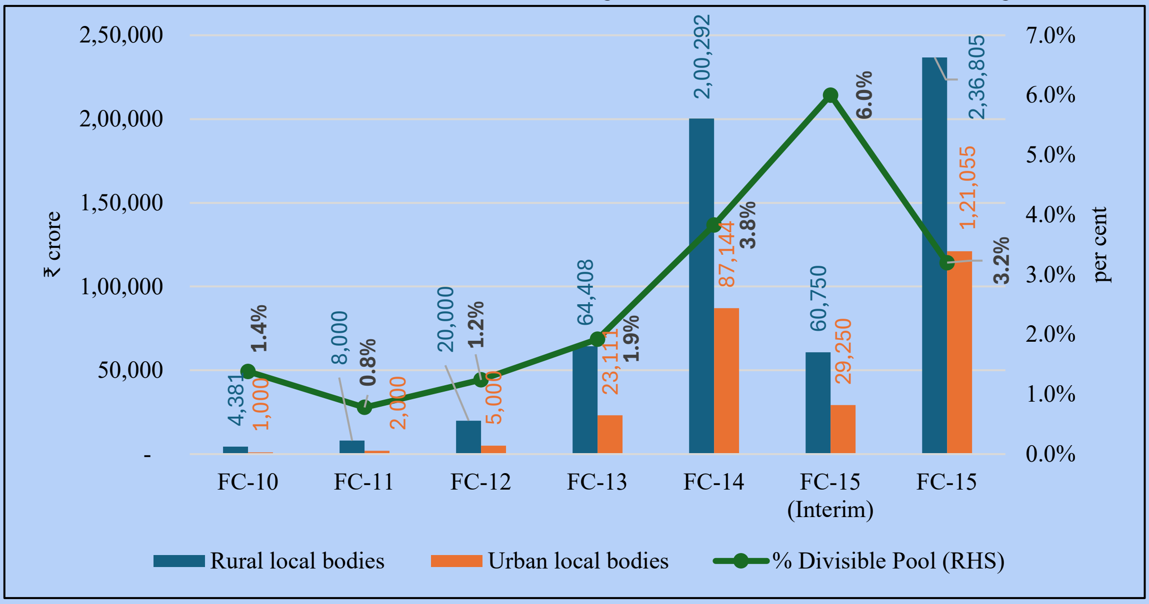
10.7 यूएलबी अनुदानो को दस लाख से अधिक आबादी वाले शहरों और दस लाख से कम आबादी वाले शहरों के रुप में बांटा गया था। विभाज्य पूल के निश्चित प्रतिशत के रुप में 15वें वित्त आयोग द्वारा ₹4,36,361 करोड़ का कुल अनुदान 3.2 प्रतिशत था। स्वास्थ्य और नए शहरों का उदभव जैसे विशेष अनुदानों को छोड़कर आरएलबी और यूएलबी के लिए ₹3,57,860 करोड़ का अनुदान विभाज्य पूल का 2.6 प्रतिशत था।

10.8 स्थानीय निकायों के लिए आवंटित निधियों के परिमाण में लगातार वृद्धि हुई है जो 10वें वित्त आयोग में विभाज्य पूल के 1.4 प्रतिशत से बढ़कर 15वें वित्त आयोग में 3.2 प्रतिशत हो गयी। पूर्व के वित्त आयोगों नें शहरी जनसंख्या के बढ़ते अनुपात को देखते हुए कुल स्थानीय

निकाय अनुदान में शहरी हिस्सेदारी में वृद्धि करने की भी सिफारिश की है। यह 11वें वित्त आयोग के तहत प्रत्येक वर्ष 20 प्रतिशत से बढ़कर 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष, 2025-26 में 35 प्रतिशत तक हो गया।

10.9 *चित्र 10.1* पिछले वित्त आयोगों की अनुशंसा अवधि के दौरान विभाज्य पूल के प्रतिशत और स्थानीय निकाय अनुदान (रुपये में) को दर्शाता है इसके साथ ही *तालिका 10.1* वास्तविक निर्मुक्ति को दर्शाती है।

चित्र 10.1 पूर्व के वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित स्थानीय निकायों को अनुदान



नोट : विभाज्य पूल के प्रतिशत के रूप में 15वें वित्त आयोग अनुदान (3.2 प्रतिशत) में स्वास्थ्य, नए शहरों का उदभव और साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए अनुदान शामिल हैं।

तालिका 10.1 पिछले वित्त आयोगों के द्वारा सिफारिश की गई अनुदान बनाम वास्तविक निर्मुक्ति (₹ करोड़)

वित्त आयोग	आरएलबी			यूएलबी		
	संस्तुति	निर्मुक्ति	निर्मुक्ति (प्रतिशत में)	संस्तुति	निर्मुक्ति	निर्मुक्ति (प्रतिशत में)
10वां	4,381	3,576	81.6	1,000	834	83.4
11वां	8,000	6,602	82.5	2,000	1,752	87.6
12वां	20,000	18,927	94.6	5,000	4,470	89.4
13वां	64,408	58,257	90.5	23,111	18,980	82.1
14वां	2,00,292	1,79,491	89.6	87,144	74,259	85.2
15वां	2,36,805	1,75,182	74.0	1,21,055	75,718	62.6

स्रोत: 15वें वित्त आयोग की रिपोर्ट और 15वें वित्त आयोग की अवधि (जुलाई 2025 तक) के लिए व्यय विभाग से प्राप्त डेटा

स्थानीय निकाय अनुदान के क्षैतिज वितरण के लिए मापदंड

10.10 स्थानीय निकायों को अनुदान देने की शुरुआत से ही, सभी पाचों वित्त आयोगों ने जनसंख्या और क्षेत्रफल का उपयोग अंतर्वितरण की गणना के लिए समान रुप से किया है लेकिन प्रतिव्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद अंतर, अभाव सूचकांक, विकेन्द्रीकरण सूचकांक और राजस्व प्रयास जैसे मापदंडों के उपयोग में उनमें भिन्नता रही। *तालिका 10.2* विभिन्न आयोगों द्वारा उपयोग किए गए भिन्न मापदंडों का विवरण प्रस्तुत करती है। यह ध्यान देने योग्य है कि पिछलें दो वित्त आयोगों नें केवल जनसंख्या और क्षेत्रफल पर निर्भर रहने का चयन किया है।

तालिका 10.2 वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों को अनुदान के वितरण के लिए मापदंड और भार (प्रतिशत)

मानदंड	10वां वित्त आयोग	11वां वित्त आयोग	12वां वित्त आयोग	13वां वित्त आयोग		14वां वित्त आयोग	15वां वित्त आयोग
				आरएलबी	यूएलबी		
आबादी	100	40	40	50		90	90
जनगणना	*1971*	*1971*	*2001*	*2001*		*2011*	*2011*
भौगोलिक क्षेत्र	-	10	10	10		10	10
प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतराल	-	20	20	10	20	-	-
विकेंद्रीकरण/हस्तांतरण का सूचकांक	-	20	-	15		-	-
अभाव का सूचकांक	-		10	-		-	-
राजस्व प्रयास	-	10	20	-		-	-
जनसंख्या में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों का अनुपात	-	-	-	10	-	-	-
वित्त आयोग स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक	-	-	-	5		-	-

अनुदान से जुड़ी शर्तें और सुधार

10.11 वित्त आयोगों ने लेखांकन, पारदर्शिता और मुख्य कार्यों में सुधारों को आगे बढ़ाने के लिए, वित्त आयोग अनुदानों को पूर्णतया अथवा आंशिक रुप से जारी करने, कुछ कार्यनिष्पादन आवश्यकताओं से और/ या विशेष उपयोग से जोडा है। 10वें वित्त आयोग ने राज्यों को योजनाएं डिजाइन करने और अनुदानों के लिए दिशा-निर्देश जारी करने की सलाह दी, स्थानीय निकायों को समान अनुपात में मेचिंग अंशदान देने की आवश्यकता बताई और वेतन पर अनुदान के उपयोग पर रोक लगाई। 11वें वित्त आयोग ने ऑडिट और वित्तीय डेटाबेस को प्राथमिकता दी और वेतन पर प्रतिबंध को बनाए रखते हुए सिफारिश दी कि अनुदान राशि को स्वास्थ्य, शिक्षा, जल, स्वच्छता और सार्वजनिक परिवहन जैसी आवश्यक सेवाओं के प्रावधान के लिए आवंटित किया जाए। 12वें वित्त आयोग ने जल और स्वच्छता सेवा में सुधार और वित्तीय प्रणालियों के आधुनिकीकरण की आवश्यकता पर बल दिया। इसने शहरी अनुदान राशि के 50 प्रतिशत भाग को अपशिष्ट पदार्थों के संग्रह, पृथक्करण और परिवहन से जोड़ दिया।

10.12 13वें वित्त आयोग ने निष्पादन आधारित अनुदान की शुरुआत की, जिसमें राज्यों से यह अपेक्षा की गई कि वे पंचायती राज संस्थाओं के लिए विस्तृत अनुपूरक बजट प्रस्तुत करें, लेखापरीक्षण प्रणाली को लागू करें, लोकपालों की नियुक्ति करें, पांच से दस दिनों के भीतर निधि का इलेक्ट्रॉनिक अंतरण सुनिश्चित करें, राज्य वित्त आयोग के सदस्यों की योग्यता पर कानून बनाएँ और स्थानीय निकायों को संपत्ति कर एकत्र करने हेतु सशक्त करें। 14वें वित्त आयोग ने आरएलबी के लिए मूल और निष्पादन अनुदानों के बीच 90:10 और यूएलबी के लिए 80:20 के अनुपात का प्रस्ताव रखा और निष्पादन को स्वयं के स्त्रोतों से प्राप्त राजस्व में सुधार और ऑडिट लेखा प्रस्तुतियों पर आधारित बनाया।

10.13 15वें वित्त आयोग ने 60 प्रतिशत अनुदानों को आबद्ध (टाइड ग्रांट) के रुप में और 40 प्रतिशत को अनाबद्ध (अनटाइड ग्रांट) के रुप में आवंटित किया है। आबद्ध अनुदान को आगे दो बराबर भागों में (प्रत्येक 30 प्रतिशत) (i) पेयजल और वर्षा जल संचयन तथा (ii) स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन का प्रावधान, के मध्य विभाजित किया गया।

लेखा और लेखापरीक्षा के लिए शर्तें

10.14 पूर्व के वित्त आयोगों ने स्थानीय निकाय वित्तीय प्रबंधन में सुधार, विशेष रुप से स्थानीय निकाय के लेखें तैयार करना, उनकी उपलब्धता, स्थानीय निकाय लेखों की लेखापरीक्षा के संबंध में इसे एक महत्वपूर्ण सुधार एजेंडा मानकर सिफारिशें दी हैं। 11वें वित्त आयोग ने यह सुझाव

दिया कि स्थानीय निकाय लेखों के रखरखाव और लेखा परीक्षा की निगरानी भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) को दी जाए तथा लेखापरीक्षा रिपोर्टों की समीक्षा राज्य विधानसभाओं की समर्पित समितियों द्वारा की जाए। 12वें वित्त आयोग ने सीएजी द्वारा निर्धारित प्रारुपों में अलग-अलग वित्तीय आंकड़ों की आवश्यकता पर बल दिया और एक कुशल लेखा प्रबंधन के लिए अत्याधुनिक प्रणालियों और डेटाबेस अपनाने पर बल दिया। 13वें वित्त आयोग ने सीएजी द्वारा स्थानीय निधि लेखा विभागों (एलएफएडी) के तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण को जारी रखने का प्रस्ताव दिया और एलएफएडी को मजबूती देने हेतु उपाय भी सुझाए। 14वें वित्त आयोग ने स्थानीय निकाय लेखों में विभिन्न राजस्व स्रोतों जैसे स्वयं के राजस्व, निर्धारित कर, राज्य अनुदान, वित्त आयोग के अंतरण और एजेंसी के कार्यों के लिए निधि को स्पष्ट रुप से अलग रखने के महत्व पर बल दिया। 14वें वित्त आयोग ने सीएजी की तकनीकी भूमिका को जारी रखने का समर्थन किया और लेखों की समयबद्ध लेखा परीक्षा करने और लेखे तैयार करने का आग्रह किया। इसके अलावा यह भी निर्धारित किया गया कि ग्राम पंचायतों और यूएलबी दोनों के लिए निष्पादन अनुदान की पात्रता, उस वित्तीय वर्ष से सम्बंधित लेखापरीक्षित वार्षिक लेखों के प्रस्तुतीकरण पर निर्भर होगी, जो उस वर्ष से दो वर्ष पहले का नहीं होना चाहिए जिसमें स्थानीय निकाय अनुदान का दावा करने की मांग की गयी हों।

10.15 पूर्ववर्ती आयोगों की सिफारिशों के आधार पर, 15वें वित्त आयोग ने वर्ष टी में स्थानीय निकाय अनुदान के लिए एक प्रारंभिक शर्त के रुप में, प्रत्येक स्थानीय निकाय के अनंतिम (वित्तीय वर्ष टी-1 के लिए) और लेखापरीक्षित (वित्तीय वर्ष टी-2 के लिए) दोनों लेखों की समयबद्ध रुप से ऑनलाईन पब्लिक डोमेन में उपलब्धता को अनिवार्य कर दिया। इन शर्तों के परिणामस्वरुप, यूएलबी और आरएलबी दोनों के लिए वित्तीय लेखों की तैयारी और उपलब्धता में उल्लेखनीय रुप से सुधार हुआ है जिससे पारदर्शिता को बढ़ावा मिला तथा अधिक अनुप्रमाणित निर्णय लेने में सुविधा हुई।

छूट प्राप्त क्षेत्र

10.16 संविधान (अनुच्छेद 243ड और 243यग) के अनुसार 73वां और 74वां संविधान संशोधन पांचवी और छठी अनुसूची के उन क्षेत्रों पर लागू नहीं होता जहां राज्यों ने विधिवत निर्वाचित पंचायतों और नगरपालिकाओं की स्थापना के लिए कानून नहीं बनाए हैं। पंचायतों का अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार अधिनियम (पीईएसए), 1996 के अधिनियमन के उपरांत, बचे हुए 'छूट प्राप्त क्षेत्रों' का विवरण *तालिका 10.3* में दिया गया है।

तालिका 10.3 भाग IX/IX-A के प्रावधानों के अंतर्गत शामिल नहीं किए गए क्षेत्र

एक राज्य के भीतर राज्य/क्षेत्र	प्रावधान जिनके तहत छूट
मेघालय	शिलांग नगरपालिका क्षेत्रों के चयनित क्षेत्रों को छोड़कर, अनुच्छेद 243 ड (1) और 243यग (1) के तहत छूट और अनुच्छेद 244 (2) के अनुसार छठी अनुसूची द्वारा कवर किया गया
मिजोरम	अनुच्छेद 243 ड (1) और 243 यग (1) के तहत छूट दी गई है, जिसमें अनुच्छेद 244 (2) के अनुसार छठी अनुसूची द्वारा कवर किए गए दो प्रशासनिक जिले लॉंगतलाई और सियाहा हैं
असम: बोडोलैंड, दीमा हसाओ और कार्बी आंगलोंग जिले	अनुच्छेद 243 ड (1) और 243 यग (1) के तहत छूट दी गई और अनुच्छेद 244 (2) के अनुसार छठी अनुसूची द्वारा कवर किया गया
त्रिपुरा	त्रिपुरा जनजातीय क्षेत्रों को अनुच्छेद 243 ड (1) और 243 यग (1) के तहत छूट दी गई है और अनुच्छेद 244 (2) के अनुसार छठी अनुसूची द्वारा कवर किया गया है।
नागालैंड	अनुच्छेद 243 ड(2)(क) के तहत छूट प्राप्त है और छठी अनुसूची द्वारा कवर नहीं किया गया है
मणिपुर: पहाड़ी क्षेत्र जिनके लिए जिला परिषदें मौजूद हैं	अनुच्छेद 243 ड(2)(ख) के तहत छूट और छठी अनुसूची द्वारा कवर नहीं किया गया
पश्चिम बंगाल: दार्जिलिंग जिले के पहाड़ी क्षेत्र, दार्जिलिंग गोरखा हिल काउंसिल द्वारा कवर किए गए	संविधान के अनुच्छेद 243 ड (3)(क)/243 यग (2) के तहत छूट प्राप्त है और छठी अनुसूची द्वारा कवर नहीं किया गया है

10.17 10वें वित्त आयोग ने सभी राज्यों के लिए अनुदान आवंटित करने की सिफारिश की जिसमें वे राज्य भी शामिल थे जिनके लिए पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना करना संवैधानिक

रुप से अनिवार्य नहीं था। इसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि औपचारिक पंचायतों के अभाव में भी, ऐसे राज्यों में स्थानीय स्तर के प्रतिनिधि निकायों को वित्तीय सहायता प्राप्त हो। 11वें वित्त आयोग ने कुछ शर्ते प्रस्तावित की जिनमें यह निर्धारित किया गया कि 'छूट प्राप्त क्षेत्रों' को अनुदान तभी जारी किया जाएगा जब सम्बंधित राज्य 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों को लागू करने के लिए कानून बनाएंगे। 12वें वित्त आयोग ने अधिक उदार दृष्टिकोण अपनाते हुए छूट प्राप्त और शामिल किए गए क्षेत्रों के बीच किसी प्रकार का भेद नहीं किया, बल्कि, छठी अनुसूची में संशोधन के चल रहे प्रयासों को ध्यान में रखते हुए, राज्यों को अनुदान वितरण की जिम्मेदारी सौंपी। 13वें वित्त आयोग ने भाग-IX और IXअ तथा अनुच्छेद 244, 275 और 280 जैसे संवैधानिक प्रावधानों द्वारा निर्देशित होते हुए इन क्षेत्रों के लिए स्पष्ट रुप से ₹1,357 करोड़ आवंटित किए। इसके विपरीत 14वें वित्त आयोग ने पहले की प्रथा को बदलते हुए इन क्षेत्रों के लिए कोई आवंटन नहीं किया। तथापि 15वें वित्त आयोग ने 13वें वित्त आयोग द्वारा अपनाए गए तर्क के आधार पर छूट प्राप्त क्षेत्रों के लिए अनुदान फिर से शुरु किया।

राज्य वित्त आयोग

10.18 संविधान के अनुच्छेद 243-झ और 243-म में राज्य से स्थानीय निकायों को संसाधनों के अंतरण की पात्रता के लिए राज्य स्तर पर राज्य वित्त आयोग की स्थापना करना अनिवार्य किया गया है। पूर्व के वित्त आयोगों ने भी स्थानीय सरकारों तक राजस्व विकेन्द्रीकरण को बढ़ावा देने में राज्य वित्त आयोग की संभावित भूमिका को स्वीकार किया है। उन्होंनें विशेष रुप से समयबद्ध गठन, पर्याप्त संसाधनों और राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर त्वरित कार्रवाई की आवश्यकता पर प्रकाश डाला है।

10.19 11वें वित्त आयोग ने राज्य वित्त आयोगों से राज्य और स्थानीय सरकारों के संसाधनों के विस्तृत विश्लेषण और स्थानीय सरकारों की वित्तीय स्थिति में सुधार के उपाय प्रस्तुत करने का अनुरोध किया। 12वें वित्त आयोग ने राज्य वित्त आयोगों को उन मुद्दो की पहचान करने की सिफारिश की जिन पर संघ सरकार द्वारा कार्रवाई की आवश्यकता है। 12वें और 13वें वित्त आयोग, दोनों ने सिफारिश दी कि राज्य वित्त आयोग स्थानीय निकायों के राजस्व और व्यय का मानक आंकलन करें। 13वें वित्त आयोग ने राज्य वित्त आयोग की रिपोर्टों के लिए एक कॉमन टेम्पलेट तैयार करने की भी सिफारिश की।

10.20 14वें वित्त आयोग ने राज्य वित्त आयोगों को सुदृढ़ बनाने की आवश्यकता पर बल दिया। 15वें वित्त आयोग ने सिफारिश दी कि प्रत्येक राज्य तत्काल राज्य वित्त आयोग का गठन करे और उनकी सिफारिशों पर कार्रवाई सुनिश्चित करे। इसके अतिरिक्त, अनुदानों की प्राप्ति हेतु एक विवरणात्मक ज्ञापन मार्च 2024 तक राज्य विधानसभाओं के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

हितधारक परामर्श

10.21 आयोग ने स्थानीय निकायों को संसाधनों के अंतरण से सम्बंधित मुद्दे पर विभिन्न हितधारकों के साथ व्यापक विचार-विमर्श किया। संघ और राज्य सरकारों के औपचारिक ज्ञापनों के अलावा, आयोग ने राज्यों की अपनी प्रत्येक यात्रा के दौरान विभिन्न स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ अलग-अलग बातचीत की और इन यात्राओं के दौरान कई ग्राम पंचायतों और कुछ यूएलबी का भी दौरा किया।

केंद्र सरकार के विचार

10.22 केंद्र सरकार ने राज्यों को स्थानीय निकाय अनुदानों के अंत-वितरण के लिए जनसंख्या को 50 प्रतिशत भार, क्षेत्रफल को 15 प्रतिशत भार तथा स्थानीय निकाय को राज्यों द्वारा निधियों के निवल हस्तांतरण को 35 प्रतिशत भार के आधार पर करने की सिफारिश की है। इन्होंने आगे यह भी सिफारिश की है कि स्थानीय निकाय अनुदानों का राज्य-वार आवंटन 2011 की जनगणना के आधार पर ग्रामीण-शहरी घटक में विभाजित किया जाए और राज्यों में शहरीकरण की अलग-अलग दरों को ध्यान में रखा जाए।

10.23 केंद्र सरकार ने बल दिया कि स्थानीय निकायों की मूल वित्तीय आवश्यकताओं को संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों के आशय के अनुरुप राज्य द्वारा पूरा किया जाना चाहिये। ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूचीयों में सूचीबद्ध कार्यो का प्रभावी हस्तांतरण, स्थानीय निकायों को संवैधानिक रुप से अनिवार्य शासन के तीसरे स्तर के रूप में सशक्त बनाने और केंद्र सरकार द्वारा स्थानीय निकायों के लिए दिए जाने वाले अनुदानों को प्रभावी बनाने के लिए आवश्यक है।

10.24 संघ ने दृष्टिकोण में बदलाव लाने हेतु दो कारणों पर बल देकर भारत की संचित निधि से दिए जाने वाले अनुदानों की जगह राज्यों की संचित निधि को बढाने के लिए आवश्यक उपायों की वकालत की। पहला कारक राज्यों के लेखे और स्थानीय निकायों के लेखांकन वर्गीकरण में संशोधन के माध्यम से प्रयासों का मापन सुनिश्चित करना और दूसरा कारक संविधान की ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूचीयों के अनुसार स्थानीय निकायों को कार्य सौंपना हो सकता है।

10.25 संघ ने यह भी सुझाव दिया है कि स्थानीय निकायों को संसाधनों का हस्तांतरण, उनके द्वारा सेवाओं की लागत वसूली जैसे क्षेत्रों में वित्तीय प्रदर्शन से जुड़ा होना चाहिए। संघीय अनुदानों की भूमिका परिवर्तित होकर स्थानीय निकायों के लिए राज्य वित्त आयोग द्वारा सिफ़ारिश किये गए संसाधनों के अनुपूरक हो सकती है। यह रेखांकित किया गया कि स्थानीय निकायों को राजस्व स्रोतों का हस्तांतरण, गुणवत्तापूर्ण नागरिक सेवाएं प्रदान करने के प्रति उनकी जवाबदेही को बढ़ाता है।

10.26 इसके अलावा संपत्ति कर, बेहतरी शुल्क, वैल्यू कैप्चर शुल्क और पार्किंग शुल्क सहित शहरी नियोजन शुल्क और उद्देश्य आधारित उपकर जैसे स्टांप डयूटी पर उपकर, मोटर वाहन

कर पर उपकर लगाने और एकत्र करने के लिए स्थानीय निकायों को सशक्त बनाने, संपत्ति कर संग्रह में तेजी लाने के लिए एक कार्यात्मक जीआईएस आधारित संपत्ति कर प्रणाली की स्थापना, आधुनिक भवन उप-नियमों को अपनाने, पारगमन उन्मुख विकास के कार्यान्वयन और उपयोगकर्ता शुल्क लगाने और एकत्र करने में प्रदर्शन के आधार पर उनके अंतर-स्थानीय निकाय वितरण को प्रोत्साहित करने पर भी चर्चा की गई।

10.27 यह भी सुझाव दिया गया कि व्यय की गुणवत्ता में सुधार करने और राजकोषीय विवेक को बढ़ावा देने के लक्ष्य से पूंजीगत व्यय के लिए कम से कम पचास प्रतिशत स्थानीय निकाय अनुदान आवंटित किया जाना चाहिए।

पंचायती राज मंत्रालय

10.28 पंचायती राज मंत्रालय (एमओपीआर) ने राजस्व संग्रहण प्रणाली के डिजिटाइजेशन और अपने स्रोतों से राजस्व (ओएसआर) के सृजन पर बल दिया। पंचायती राज मंत्रालय ने परियोजनाओं की सूची, जिसमें पंचायत भवनों का निर्माण एवं उनका उन्नयन तथा लगभग 2 लाख ग्राम पंचायतों की डिजिटल अवसंरचना उन्नयन शामिल थे, का भी सुझाव दिया, जिसके लिए निर्धारित अनुदान ग्रामीण स्थानीय निकायों को दिया जा सकता है। उन्होने अनुदानों के उपयोगों में जल जीवन मिशन (जेजेएम) और स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण (एसबीएम-जी) के तहत सृजित परिसंपत्तियों के रखरखाव को भी शामिल करने की सिफारिश की।

आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय

10.29 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय (एमओएचयूए) ने रूर्बन/ शहरी उप क्षेत्रों के लिए निधि निर्धारित करने और लेखा, अभियांत्रिकी और शहरी नियोजन जैसे महत्वपूर्ण डोमेन में शहरी स्थानीय निकाय की क्षमता को विस्तारित करने के साथ-साथ स्थानीय निकाय अनुदानों में यूएलबी की हिस्सेदारी को 2025-26 के पैंतीस प्रतिशत से 2030-31 में चालीस प्रतिशत करने का सुझाव दिया। उन्होने यूएलबी के ओएसआर को बढाने और पारगमन उन्मुखी विकास एवं मूल्य आधारित वित्तपोषण जैसे नवाचारी तंत्र की आवश्यकता पर बल दिया। मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया कि नियोजित शहरीकरण को बढावा देने के लिए जनगणना शहरों (सेंसस टाउन) को वैधानिक शहरों में परिवर्तित करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाए।

10.30 उन्होने लेखांकन मानकों में एकरूपता लाने का सुझाव दिया और 15वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार सामंजस्यपूर्ण नगरपालिका लेखांकन की दिशा में अपनी पहल के बारे में जानकारी दी, जिसमें पीएफएमएस के साथ एकीकृत वित्त मॉड्यूल के साथ एक ईआरपी समाधान का विकास भी शामिल है। एमओएचयूए ने शहरी स्थानीय निकायों के मौजूदा लेखा चार्ट (सीओए) को केंद्र सरकार के सीओए के साथ मैप करने की प्रक्रिया की भी जानकारी दी और इन पहलों के लिए निधियों की मांग की।

जल शक्ति मंत्रालय

10.31 मंत्रालय ने जल जीवन मिशन और स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) योजनाओं के अंतर्गत निर्मित पेयजल और स्वच्छता परिसंपत्तियों के संचालन एवं रखरखाव हेतु संसाधनों का अनुरोध किया। इसके अतिरिक्त, उन्होने 15वें वित्त आयोग मॉडल के आधार पर आबद्ध (टाइड) और अनाबद्ध (अनटाइड) अनुदान प्रदान करने की सिफारिश की, जिसमें कुल अनुदानों का 40 प्रतिशत अनाबद्ध और जल, स्वच्छता और हायजीन (डब्ल्यूएएसएच) के लिए 60 प्रतिशत आबद्ध के रूप में वर्गीकृत किया जाए। मंत्रालय ने आबद्ध अनुदान को जल और स्वच्छता के बीच समान रुप से विभाजित करने की सिफारिश की। मंत्रालय ने पेयजल आपूर्ति के संबंध में संचालन एवं रखरखाव शुल्क की वसूली से जुडे निष्पादन अनुदान और स्वच्छता के संबध में विशिष्ट व्यवहारिक और कार्यदक्षता- आधारित परिणामों को बढावा देने का प्रस्ताव दिया।

अन्य मंत्रालय

10.32 पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने मिलियन से अधिक आबादी वाले (एमपीसी) 42 शहरों के लिए वायु गुणवत्ता अनुदान जारी रखने तथा 3 ओर एमपीसी (कन्नूर, कोच्चि और कोल्लम) को शामिल करने का प्रस्ताव दिया जो 15वें वित्त आयोग की अवधि के तहत शामिल नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने 5-10 लाख की आबादी वाले 51 शहरों को वायु गुणवत्ता अनुदान में शामिल करने का प्रस्ताव दिया। नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय ने स्थानीय निकायों के लिए सामान्य प्रकाश व्यवस्था, जल आपूर्ति, सरकारी परिसंपत्तियों को सौर उर्जा से संचालित करने के लिए ₹50,000 करोड़ के अनुदान की सिफारिश की, ताकि परिसंपत्तियों का सतत संचालन सुनिश्चित किया जा सके।

राज्य सरकारों के विचार

10.33 राज्य सरकारों के ज्ञापन में गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश और उत्तराखंड ने तेजी से हो रहे शहरीकरण के कारण 60:40 के अनुपात में ग्रामीण-शहरी अनुदान आवंटित करने की सिफारिश की, जबकि आंध्र प्रदेश, बिहार, केरल और तेलंगाना ने अपने राज्य की जनसंख्या के अनुपात में ग्रामीण-शहरी अनुदान आवंटित करने की सिफारिश की है। तमिलनाडु ने उल्लेख किया है कि शहरी जनसंख्या वाले क्षेत्र को ग्रामीण क्षेत्रों की तुलना में कम प्रतिव्यक्ति अनुदान प्राप्त होता है जोकि तीव्र गति से हो रहे शहरीकरण को देखते हुए अपर्याप्त है।

10.34 स्थानीय निकाय अनुदानों के पारस्परिक वितरण के लिए अपनाए जाने वालें मापदंडों के लिए दिए गए भार पर राज्यों ने अलग-अलग विचार व्यक्त किये। कुछ राज्यों ने जनसंख्या और क्षेत्र के मौजूदा मानदंड को जारी रखने की सिफारिश की, जबकि अन्य राज्यों ने इसके अलावा विकेन्द्रीकरण सूचकांक, अभाव सूचकांक, आय में अंतर, वन क्षेत्र, अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जनजाति आबादी और जीएसडीपी में कृषि और संबद्ध क्षेत्रों का योगदान जैसे मापदंड़ो को शामिल करने का सुझाव दिया।

10.35 लगभग सभी राज्य सरकारों ने अपने राज्य ज्ञापन में अनुदान संबंधी शर्तों पर अपने विचार व्यक्त किए। छत्तीसगढ़, मिजोरम, सिक्किम, पश्चिम बंगाल आदि राज्यों ने या तो कोई आबद्ध अनुदान न देने अथवा 15वें वित्त आयोग के 40 प्रतिशत की तुलना में अनाबद्ध अनुदानों का बड़ा हिस्सा देने की वकालत की। राज्यों ने संपत्ति कर में वृद्धि नॉमिनल जीएसडीपी की समान दर पर हो की शर्त को पूरा करने में आने वाली कठिनाईयों का भी उल्लेख किया। कई राज्यों ने व्यावसायिक कर वसूली पर ₹2,500 अधिकतम सीमा को हटाने का भी सुझाव दिया।

10.36 कर्नाटक ने एसएफसी के गठन और स्थानीय निकायों के लेखों की लेखा परीक्षा जैसी शर्तों को हटाने का आग्रह किया। झारखंड, मणिपुर आदि जैसे अन्य राज्यों ने शर्तों में ढ़ील देकर इन्हें न्यूनतम करने अथवा समाप्त करने की मांग की। केरल और महाराष्ट्र ने सुझाव दिया कि वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तों के अलावा कोई अतिरिक्त शर्तें नहीं लगाई जानी चाहिए।

10.37 उत्तर प्रदेश ने निधियों में लचीलापन लाने की सिफारिश की, जिसके तहत अनुदान का आधा हिस्सा विशिष्ट स्थानीय प्राथमिकताओं के लिए आवंटित किया जाए और शेष आधा हिस्सा व्यापक राष्ट्रीय या राज्य नीतिगत लक्ष्यों के लिए आवंटित किया जाए। राजस्थान ने भी आबद्ध अनुदानों की शर्तों में ढील देने का सुझाव दिया जिससे कि पंचायतों को स्थानीय प्राथमिकताओं के लिए निधि के आवंटन में और अधिक छूट मिल सके।

10.38 तमिलनाडु ने उच्च आवृत्ति, त्रैमासिक या मासिक स्तर पर निधि वितरण करने का सुझाव दिया जबकि हरियाणा ने प्रत्येक वर्ष एक किस्त में अनुदान वितरित करने की सिफारिश की है। गुजरात और मध्य प्रदेश जैसे राज्यों ने अधिकतम उपयोग के लिए निधि जारी करने को सुव्यवस्थित करने का आग्रह किया।

10.39 असम जैसे कई राज्यों ने एकमुश्त अनुदान के माध्यम से वित्तीय सहायता की सिफारिश की, जिससे कि राज्य में नवगठित यूएलबी के लिए अवसरंचना विकास करने और मूल सेवा आपूर्ति में सहायता प्रदान की जा सके। कुछ राज्यों का विचार था कि वित्त आयोग को अपने अनुदानों में से वेतन भुगतान पर खर्च करने की अनुमति देनी चाहिए।

10.40 बिहार, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, नागालैंड, पंजाब, तमिलनाडु और त्रिपुरा ने मूल सेवाओं जैसे कि सीवरेज ट्रीटमेंट, सार्वजनिक परिवहन, हरित स्थान, किफायती आवास, वर्षा जल निस्तारण प्रणाली, आपदा राहत और शमन तथा क्षमता निर्माण के लिए अनुदान का सुझाव दिया। ओडिशा ने परि- नगरीय क्षेत्रों के संरचित विकास को बढ़ावा देने के लिए विशेष अनुदान का सुझाव दिया और मेघालय ने दुर्गम भौगोलिक क्षेत्रों में सेवाओं की आपूर्ति की उच्च लागत का समाधान करने के लिए समर्पित अवसंरचना अनुदान की सिफारिश की।

10.41 अरुणाचल प्रदेश, मेघालय और सिक्किम ने यह प्रस्ताव दिया कि स्थानीय निकाय अनुदान का 10 प्रतिशत पूर्वोत्तर राज्यों के लिए निर्धारित किया जाए और यह स्पष्ट सिफारिश की जाए कि स्वायत्त जिला परिषदें (एडीसी) वित्त आयोग अनुदान के लिए पात्र हों।

स्थानीय निकायों के प्रतिनिधि

10.42 आयोग ने अपने राज्य दौरों के दौरान, सभी स्तरों पर ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ, जिनमें एडीसी के सदस्य भी शामिल थे, विस्तृत चर्चा की। इन चर्चाओं से प्राप्त हुए प्रमुख सुझावों का सारांश नीचे दिया गया है:

1. लगभग प्रत्येक राज्य में, स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों ने या तो अनाबद्ध अनुदानों में वृद्धि का मांग की, या आबद्ध और अनाबद्ध अनुदानों के बीच विभाजन में छूट देने अथवा उसे समाप्त करने की मांग की ताकि स्थानीय निकायों को अपनी -अपनी प्राथमिकताओं के अनुसार व्यय में अधिक छूट मिल सके।

2. यह भी सुझाव दिया गया था कि व्यापक ग्रामीण विकास सुनिश्चित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) के सभी तीन स्तरों - ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों और जिला पंचायतों को निधियों के हस्तांतरण की मौजूदा प्रणाली को जारी रखा जाना चाहिए।

3. इसके अतिरिक्त, यह प्रस्ताव किया गया था कि अनुदान वितरण के मानदंड केवल जनसंख्या पर आधारित न हों, बल्कि राज्यों की भौगोलिक स्थिति, संसाधनों की उपलब्धता और आर्थिक कारकों को भी इसमें शामिल किया जाए।

4. कई राज्यों के यूएलबी के प्रतिनिधियों ने प्राथमिकता क्षेत्रों जिसमें सड़क, नालियां, स्वच्छता, ठोस और तरल अपशिष्ट प्रबंधन, वर्षाजल निकासी, स्ट्रीट लाइटिंग, नालियों की सफाई, क्षमता निर्माण, डिज़िटाइज़ेशन, शहरी गतिशीलता, तकनीकी सहायता और सौर ऊर्जा तथा पवन ऊर्जा जैसे नवीकरणीय ऊर्जा स्त्रोतों के विकास सहित प्राथमिक क्षेत्रों के लिए आधारभूत अवसंरचना विकास निधि की मांग की। उन्होंने सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) की उपलब्धि के अनुरूप महिला एवं बाल विकास, शिक्षा, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण सहित सामाजिक विषयों के लिए अनुदान देने का अनुरोध किया।

5. इसी प्रकार, आरएलबी के प्रतिनिधियों ने सुरक्षित पेयजल, स्वच्छता (ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सहित), प्रकाश व्यवस्था और अवसंरचना विकास के साथ-साथ क्षमता निर्माण और कार्मिकों की नियुक्ति के लिए वित्तीय सहायता की मांग की।

6. स्थानीय निकायों ने अधिक कुशल और समय पर अनुदान वितरण की भी सिफारिश की। यह भी सुझाव दिया गया कि अनुदान सालाना एक किस्त में जारी किया जाए।

कराए गए अध्ययन

10.43 आयोग ने स्थानीय निकायों से सम्बंधित विभिन्न मुद्दों का विश्लेषण करने के लिए निम्नलिखित अध्ययन कराए।

(i) भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आईआईपीए) के माध्यम से भारत में राज्यों के नवीनतम राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशें ।

(ii) जनाग्रह सेंटर फॉर सिटिजनशिप एंड डेमोक्रेसी के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरण के सिद्धांत ।

(iii) जनाग्रह सेंटर फॉर सिटिजनशीप एंड डेमोक्रेसी के माध्यम से नगरपालिका सुधार ब्लूप्रिंट ।

(iv) इंडियन इंस्टिट्यूट फ़ॉर ह्यूमन सैट्लमैंट्स (आईआईएचएस) के माध्यम से भारत में शहरीकरण की पहचान और वित्तपोषण ।

(v) विश्व बैंक के माध्यम से जनगणना शहरों (सेंसस टाउन) को सांविधिक नगरों में बदलने को प्रोत्साहन ।

(vi) इंस्टिट्यूट ऑफ रुरल मैनेजमैन्ट आणंद (आईआरएमए) के माध्यम से पंचायत वित्त की व्यापक समीक्षा और उनके राजस्व में वृद्धि करने के उपाय ।

(vii) इंस्टिट्यूट ऑफ इकॉनामिक ग्रोथ (आईईजी) के माध्यम से ग्रामीण स्थानीय निकायों को वित्त आयोग के अनुदानों की स्थिति और प्रभाव ।

स्थानीय निकायों पर आयोजित किए गए सम्मेलन

10.44 व्यापक विचार-विमर्श के एक भाग के रूप में, आयोग ने स्थानीय निकायों पर निम्नलिखित सम्मेलन आयोजित किए:

(i) वित्त आयोग कॉन्कलेव - हस्तांतरण से विकास पंचायती राज मंत्रालय के सहयोग से।

(ii) जनाग्रह सेंटर फॉर सिटिजनशिप एंड डेमोक्रेसी के सहयोग से, भारत में शहरी स्थानीय सरकार को मजबूत करने पर महापौरों और अध्यक्षों का राष्ट्रीय सम्मेलन।

(iii) एशियाई विकास बैंक के सहयोग से शहरी वित्त पर सम्मेलन।

10.45 इन अध्ययनों और सम्मेलनों के परिणामों ने स्थानीय निकायों और उनके वित्तपोषण के बारे में हमारी समझ को और बेहतर बनाया है। उपर्युक्त अध्ययनों और सम्मेलनों के बारे में और अधिक जानकारी अध्याय 1 और संबंधित अनुलग्नकों में प्रदान की गई है।

समस्याएं, विश्लेषण और दृष्टिकोण

10.46 हम मानते हैं कि शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में जीवन स्तर को बढ़ाने के लिए शहरीकरण का विस्तार करना महत्वपूर्ण है। जो श्रमिक शहरी क्षेत्रों में प्रवास करते हैं, वे बेहतर आर्थिक अवसरों की तलाश में ऐसा करते हैं जो उन्हें अपने साथ-साथ अपने विस्तारित परिवारों के जीवन स्तर को बढ़ाने में मदद करता है। इसके अलावा, इस तरह के प्रवास से ग्रामीण क्षेत्रों में प्रति श्रमिक भूमि की उपलब्धता बढ़ती है, जिससे इन क्षेत्रों में औसत श्रमिक उत्पादकता में वृद्धि होती है। 46 प्रतिशत श्रमिक अभी भी कृषि क्षेत्र में कार्यरत हैं, इसलिए प्रति श्रमिक बहुत कम भूमि उपलब्ध है। भारत में लगभग आधी भूमि जोत आधे हेक्टेयर से भी छोटी है, जिसका औसत आकार एक चौथाई हेक्टेयर से थोड़ा कम है।

10.47 समग्र उत्पादकता के दृष्टिकोण से, 2023-24 में कृषि क्षेत्र में 46 प्रतिशत कार्यबल और मात्र 17.8 प्रतिशत मूल्य वर्धन (वर्तमान मूल्यों पर) के साथ, उद्योग और सेवाओं में प्रति श्रमिक औसत मूल्य संवर्धन कृषि की तुलना में 3.9 गुना अधिक है। इसलिए, ग्रामीण क्षेत्रों से शहरी क्षेत्रों में श्रमिकों की आवाजाही, जो कृषि से उद्योग और सेवाओं की ओर जाने की प्रवृत्ति से गहराई से जुड़ी हुई है, प्रति श्रमिक समग्र मूल्य वर्धन बढ़ाने की पर्याप्त क्षमता रखती है।

10.48 ग्रामीण और शहरी आय दोनों में योगदान देने में शहरीकरण की इस महत्वपूर्ण भूमिका को ध्यान में रखते हुए, यूएलबी अनुदानों के लिए अपनी सिफारिशों में, हमने मध्यम आकार के नगरों की शहरी अवसंरचना में सुधार पर स्पष्ट रूप से ध्यान दिया है ताकि वे शहरीकरण की बढ़ती मांगों का बेहतर ढ़ग से तैयार हो सकें। इसके अतिरिक्त, हमने यह भी स्वीकार किया है कि ग्रामीण से शहरी क्षेत्रों में सुचारू रूप से परिवर्तन हेतु एक सुदृढ़ रूपरेखा की तत्काल आवश्यकता है, जिससे ग्रामीण क्षेत्रों के रूप में प्रशासित परिनगरीय क्षेत्रों को समय पर समीपवर्ती यूएलबी में सम्मिलित किया जा सके।

10.49 हमारा दृष्टिकोण जल प्रबंधन और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के क्षेत्रों पर निरंतर ध्यान केंद्रित करने की आवश्यकता से भी प्रेरित रहा है। हम स्वीकार करते हैं कि इन प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के संबंध में जमीनी स्तर पर बड़े पैमाने पर परिसंपत्तियों का निर्माण किया गया है और समुचित संचालन और रखरखाव न होने से उनका या तो कम उपयोग होगा या वे बेकार हो जाएंगी।

10.50 हमने स्थानीय निकायों द्वारा अपने संसाधन स्वयं सृजित करने की आवश्यकता पर विशेष बल दिया है। वर्तमान में, ग्रामीण और शहरी दोनों तरह के स्थानीय निकायों के स्वयं द्वारा सृजित संसाधन बहुत कम हैं। वे अपने अधिदेश को पूरा करने के लिए केंद्र और राज्य सरकारों पर, पूरी तरह से नहीं तो बड़ी मात्रा में निर्भर हैं। 15वें वित्त आयोग ने अनुदान को संपत्ति-कर राजस्व में वृद्धि से जोड़कर यूएलबी को अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व में वृद्धि करने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु एक तंत्र को सुझाया था। हम इस प्रोत्साहन प्रयास को आगे ले गए है।

10.51 पूर्व के वित्त आयोगों ने यह कहा है कि आरएलबी और यूएलबी के लिए राजकोषीय संसाधनों के प्रावधान की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है। इस संबंध में राज्य वित्त आयोगों की भूमिका अत्यंत महत्वपूर्ण है और अपनी सिफारिशों में हमने यह सुनिश्चित किया है कि राज्य सरकारें, राज्य वित्त आयोगों का गठन करें और उनकी सिफारिशों पर नियमित रूप से कार्रवाई करें। राज्यों की स्थानीय निकायों को संसाधन- अंतरण की जिम्मेदारी को रेखांकित करने के लिए, हमने अपने अनुदान के एक हिस्से को उनसे प्राप्त होने वाली समतुल्य (मेचिंग) निधियों से भी जोड़ा है।

10.52 आयोग का मत है कि स्थानीय निकायों के प्रभावी संचालन के लिए पारदर्शिता और जवाबदेही सर्वोपरि है। यह पिछले वित्त आयोगों के लिए भी निरंतर फोकस का क्षेत्र रहा है। हमने देखा है कि इस मोर्चे पर उल्लेखनीय प्रगति हुई है, परंतु यथासमय सटीक लेखों की उपलब्धता और उनकी लेखा-परीक्षा सुनिश्चित करने के लिए अभी काफी कुछ किया जाना शेष है।

शहरीकरण पर बल

10.53 शहरीकरण आर्थिक विकास का उत्प्रेरक है। नगर भौतिक और मानव पूंजी, अवसंरचना और नागरिक सुविधाओं सहित संसाधन केंद्रित करते हैं, जिससे खपत, नवाचार और रोजगार के अवसरों को बढ़ावा मिलता है।

10.54 भारत की जनगणना, सेंसस टाउन की जनसंख्या को शहरी के रूप में वर्गीकृत करती है। यह सेंसस टाउन को किसी भी सन्निहित भूमि क्षेत्र के रूप में परिभाषित करती है, जिसमें (i) जनसंख्या 5,000 अथवा उससे अधिक हो, (ii) जनसंख्या घनत्व प्रति वर्ग किमी 400 व्यक्ति या उससे अधिक हो, और (iii) 75 प्रतिशत या उससे अधिक पुरुष कार्यबल गैर-कृषि व्यवसायों में लगे हुए हो। हालांकि, बहुत से सेंसस टाउन में शहरी प्रशासन नहीं होने से वे सांविधिक नगर नहीं हैं।

10.55 इस आयोग के विचार में, उचित योजना और पर्याप्त वित्तपोषण के साथ शहरी क्षेत्रों की समयबद्ध और नियम-आधारित पहचान, भारत के शहरीकरण को गति देने के लिए अत्यावश्यक है, जिससे शहरों की उत्पादकता और जीवन क्षमता में समानांतर वृद्धि होगी। आदर्श रूप से, प्रत्येक राज्य को शहरी विशेषताओं को प्राप्त करने वाले क्षेत्रों की समय पर और नियम-आधारित पहचान सुनिश्चित करने के लिए एक स्पष्ट परिवर्तन नीति तैयार करनी चाहिए। इस नीति में एक सुपरिभाषित और समयबद्ध तंत्र और शहरी प्रशासनिक इकाइयों में उनके परिवर्तन के लिए एक चरणबद्ध दृष्टिकोण शामिल होना चाहिए। परिवर्तन काल का उपयोग शहरी नियोजन के लिए उपयुक्त शहरी प्रशासनिक क्षमताओं और तंत्र स्थापित करने, नागरिकों को शहरी सेवाएं और अवसंरचना उपलब्ध कराने और अभिलेखों तथा नए प्रशासन को अभिलेख तथा सूचनाओं के निर्बाध हस्तांतरण के लिए किया जाना चाहिए। संक्षेप में, ऐसी नीतियों का उद्देश्य संसाधनों, अवसंरचना, सेवाओं और राजनीतिक और प्रशासनिक क्षमताओं को शहरी स्तर तक बढ़ाना होना

चाहिए। *बॉक्स 10.1* में, हमने 27 जून 2023 को अधिसूचित ओडिशा की ग्रामीण शहरी परिवर्तन नीति का वर्णन उन राज्यों के लिए एक प्रारंभिक बिंदु के रूप में किया है जो ऐसी नीति लागू करने में रुचि रखते हैं।

बॉक्स 10.1 ओडिशा की ग्रामीण शहरी परिवर्तन नीति

ओडिशा ने अपनी ग्रामीण शहरी परिवर्तन नीति (जून 2023) के माध्यम से परिनगरीय क्षेत्रों में शहरीकरण के लिए एक व्यवस्थित और दूरदर्शी दृष्टिकोण अपनाया है। यह नीति औपचारिक शहरी मान्यता से पहले ही शहरी स्तर की सेवाएं और अवसंरचना प्रदान करने के लिए सक्रिय रूप से प्रयास करके इन क्षेत्रों को शहरी स्थानीय निकायों में परिवर्तित करने के लिए एक स्पष्ट रोडमैप तैयार करती है। यह दृष्टिकोण बजटीय आवंटन और स्थानीय राजनीतिक और नौकरशाही क्षमताओं को बढ़ाने के लिए समर्पित हैंडहोल्डिंग द्वारा समर्थित है। एक उच्च-स्तरीय संचालन समिति और राज्य शहरी विकास एजेंसी के नेतृत्व में हब-एंड-स्पोक गवर्नेंस मॉडल अंतर्गत हब के रूप में और जिला शहरी विकास एजेंसियों और विकास प्राधिकरणों को स्पोक के रूप में नियोजित करते हुए, नीति एक मजबूत प्रशासनिक तंत्र का निर्माण करती है। यह तंत्र शहरी योजनाकारों, शहरी डिजाइनरों, विकास अर्थशास्त्रियों, अवसंरचना के विशेषज्ञों और आईटी विशेषज्ञों की विशेषज्ञता के साथ-साथ संबंधित यूएलबी और आरएलबी के स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों की नागरिक सहभागिता और प्रतिनिधित्व भी सुनिश्चित करता है। इस नीति में परिवर्तन के लिए क्षेत्रों के चयन और रैंकिंग के लिए विशिष्ट कारकों की रूपरेखा तैयार की गई है, जिसमें जनसंख्या, घनत्व, मौजूदा नगर पालिकाओं के साथ निकटता, राजस्व जुटाने की क्षमता, भूमि संरचना, रोजगार संरचना, आर्थिक महत्व और गतिशीलता/परिवहन और अवसंरचना से संबंधित विवरण शामिल हैं। इसमें शहरी नियोजन और डिजाइन में लक्षित हस्तक्षेप, शहरी शासन क्षमताओं और संसाधनों को बढ़ाने, शहरी मानदंडों के अनुरूप राजनीतिक प्रतिनिधित्व स्थापित करने, आवश्यक अवसंरचना और संस्थानों का विकास करने और राजस्व जुटाने के लिए प्रभावी प्रणाली बनाने की कल्पना की गई है। यह नीति व्यवस्थित शहरीकरण की नींव के रूप में एक नियोजित और चरणबद्ध परिवर्तन के महत्व को रेखांकित करती है, जिसका उद्देश्य बेतरतीब और गैर-मान्यता प्राप्त शहरी विकास से उत्पन्न होने वाली अनेक समस्याओं को रोकना है।

स्थानीय निकायों द्वारा संसाधन जुटाना

10.56 राजस्व के अपने स्रोतों के महत्व पर जोर देना अतिशयोक्तिपूर्ण नहीं होगा। अधिकांश राज्यों में, आरएलबी में ग्राम पंचायतों द्वारा ओएसआर एकत्र किया जाता है। बिहार और उत्तर प्रदेश इसके अपवाद हैं, जहां इन राज्यों में ओएसआर जिला पंचायतों द्वारा एकत्र किया जाता है। आमतौर पर अधिकांश राज्यों में, ब्लॉक पंचायतें ओएसआर एकत्र करने के लिए सबसे कम अधिकार प्राप्त हैं। *अनुलग्नक 10.1* में 2019-20 से 2023-24 की अवधि के लिए राज्यों में आरएलबी के सभी तीन स्तरों द्वारा सृजित ओएसआर के आंकड़े दिए गए हैं।

10.57 पूरे भारत में पंचायतों को अपना राजस्व जुटाने में गंभीर चुनौतियों का सामना करना पड़ता है, जिसके परिणामस्वरूप अनुदानों पर उनकी निर्भरता बहुत अधिक हो जाती है, जो

अक्सर उनके राजस्व के 90 प्रतिशत से अधिक होता है। और यह बिल्कुल स्पष्ट है कि इन अनुदानों के उपयोग पर प्रतिबंध लगे होते हैं, जिससे पंचायतों की स्वायत्तता सीमित हो जाती है। आरएलबी के ओएसआर पर पंचायती राज मंत्रालय की विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट में इस बात पर प्रकाश डाला गया है कि इन निकायों का ओएसआर उनके कुल व्यय का केवल 6-8 प्रतिशत ही है।

10.58 कई पंचायतें विभिन्न करों और शुल्कों को एकत्र करने के लिए कानूनी रूप से सशक्त होने के बावजूद, स्पष्ट वैधानिक या प्रशासनिक प्रावधानों, क्षमता की कमी और कमजोर प्रवर्तन तंत्र के कारण इन राजस्व स्रोतों का उपयोग करने में विफल रहती हैं। दूसरी ओर अनुदानों ने ओएसआर को जुटाने के लिए एक हतोत्साहक के रूप में भी काम किया है।

10.59 अप्रैल, 2020 को शुरू की गई स्वामित्व (ग्रामीण आबादी का सर्वेक्षण और ग्रामीण क्षेत्रों में उन्नत तकनीक से मानचित्रण) योजना का चल रहा कार्यान्वयन, ग्रामीण क्षेत्रों में संपत्ति करों में वृद्धि के लिए एक मजबूत आधार तैयार करने का वायदा करता है, जिससे अंततः आरएलबी के लिए ओएसआर सृजन में वृद्धि होगी और वित्तीय आत्मनिर्भरता में सुधार होगा। यह योजना ग्रामीण संपत्तियों के मालिकों की पहचान करती है, जो संपत्ति कर संग्रह की दिशा में एक महत्वपूर्ण और आवश्यक कदम है।

10.60 आरबीआई की नगरपालिका वित्त, 2024 की रिपोर्ट के अनुसार, यह देखा गया है कि अधिकांश नगरीय निकायों के राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए उनके अपने राजस्व स्रोत पर्याप्त नहीं हैं, जिससे उनकी कार्यात्मक और वित्तीय स्वायत्तता प्रभावित होती है। नगरपालिकाओं के राजस्व बड़े यूएलबी में असमान रूप से केंद्रित हैं।

10.61 16वें वित्त आयोग द्वारा राज्यों से cityfinance पोर्टल के माध्यम से एकत्रित, वर्ष 2019-20 से 2023-24 की अवधि के लिए सभी राज्यों के यूएलबी के ओएसआर आंकड़े *अनुलग्नक 10.2* में दिए गए हैं।[1] हमारा विश्लेषण यह दर्शाता है कि 2011 की जनगणना के अनुसार नगर निगम का ओएसआर, जहा कुल यूएलबी आबादी का 50 प्रतिशत निवासरत है, कुल यूएलबी ओएसआर का 80 प्रतिशत हैं। इसके विपरीत, नगर पालिकाएं और नगर पंचायतें, जिनमें 2011 की जनगणना के अनुसार यूएलबी आबादी का 36 प्रतिशत और 14 प्रतिशत हिस्सा निवासरत हैं, यूएलबी के ओएसआर का क्रमशः 16 प्रतिशत और 4 प्रतिशत एकत्र करती हैं। राज्यों में, महाराष्ट्र और गुजरात के यूएलबी 2023-24 में प्रति व्यक्ति ओएसआर के सृजन में सबसे आगे हैं, जबकि बिहार, झारखंड, मणिपुर और मेघालय जैसे राज्य पीछे हैं।

10.62 जनाग्रह[2] के विश्लेषण के अनुसार, भारत में यूएलबी की सभी श्रेणियों के लिए कुल नगरपालिका राजस्व में ओएसआर 51 प्रतिशत का योगदान देता है। जैसा कि स्वाभाविक है,

[1] cityfinance पोर्टल पर राज्यों द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के आधार पर

[2] आयोग के लिए जनाग्रह द्वारा किए गए अध्ययन के अनुसार, जिसमें सिटीफाइनेंस पोर्टल पर 2020-21 के लिए 2,646 शहरों के वार्षिक वित्तीय विवरणों का विश्लेषण किया गया था।

यूएलबी के आकार में कमी के साथ कुल राजस्व में ओएसआर का योगदान भी घटता है। 40 लाख से अधिक आबादी वाले यूएलबी में, कुल राजस्व में ओएसआर की 61 प्रतिशत हिस्सेदारी है। 5 लाख से 40 लाख की जनसंख्या वाले यूएलबी के लिए यह अनुपात घटकर 55 प्रतिशत और 5 लाख से कम जनसंख्या वाले यूएलबी के लिए केवल 32 प्रतिशत रह जाता है।

10.63 राजस्व के लिए केंद्र और राज्य सरकारों पर स्थानीय निकायों की भारी निर्भरता इन निकायों की स्वतंत्रता के साथ-साथ स्थानीय आबादी को सेवा प्रदान करने के लिए उनकी जवाबदेही को कमजोर करती है। इन विचारों से आंशिक रूप से प्रेरित होकर, 13वें और 15वें वित्त आयोग ने संपत्ति/गृह कर के बेहतर संग्रह के माध्यम से ओएसआर को बढ़ाने की सिफारिश की। 13वें वित्त आयोग ने केंद्र और राज्य सरकार की संपत्तियों पर सेवा शुल्क के भुगतान और स्थानीय निकायों के साथ खनन रॉयल्टी साझा करने का भी सुझाव दिया।

10.64 स्थानीय निकायों के लिए उपलब्ध सभी कर स्रोतों में से, संपत्ति कर सबसे बड़ी राजस्व क्षमता प्रदान करता है। हालाँकि, यूएलबी और आरएलबी दोनों द्वारा इसका कम उपयोग किया गया है। इसलिए, पूर्व के वित्त आयोगों ने इन निकायों द्वारा संपत्ति कर संग्रह बढ़ाने के उपायों की सिफारिश की है। विशेष रूप से 15वें वित्त आयोग ने यूएलबी अनुदान प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तर की शर्तों के रूप में न्यूनतम संपत्ति कर दरों की अधिसूचना (2022-23 के लिए) जारी करना और संपत्ति कर में निर्दिष्ट वृद्धि की शर्त को रखा ।

10.65 हालांकि, संपत्ति कर की पूर्ण क्षमता अभी तक प्राप्त नहीं हुई है। जनाग्रह द्वारा 3,895 यूएलबी पर किये गए एक विश्लेषण[3], जो कुल यूएलबी का 81 प्रतिशत प्रतिनिधित्व करते हैं, से पता चलता है कि 2022-23 में ₹69,937 करोड़ की कुल संपत्ति कर मांग के मुकाबले केवल ₹36,662 करोड़ एकत्र किए गए थे। जबकि संपत्ति कर संग्रह में वृद्धि हुई है, पर इसकी विकास दर कम हो गई है, जो 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के बाद के वर्षों में संपत्ति कर वृद्धि की स्थिति को पूरा करने में परिपूर्णता और कठिनाई का संकेत देती है। मार्च 2025 तक के लिए आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार, संपत्ति कर वृद्धि की अनिवार्य शर्त के कारण वित्त आयोग अनुदान के लिए राज्य दावों की संख्या 2023-24 में 22 राज्यों से घटकर 2024-25 में 16 हो गई। 15वें वित्त आयोग की इस शर्त को पूरा नहीं कर सकने वाले यूएलबी में से अधिकांश 1 लाख से कम आबादी वाले शहरों की श्रेणी से सम्बंधित है।

10.66 2021-22 के लिए यूएलबी के कुल ओएसआर में संपत्ति कर के योगदान पर जनाग्रह के विश्लेषण[4] से पता चलता है कि बिहार, कर्नाटक, उत्तर प्रदेश में यह 60 प्रतिशत से अधिक

---

[3] स्व-रिपोर्ट किया गया cityfinance.in पर उपलब्ध संपत्ति कर डेटा 01 अप्रैल 2024 तक

[4] जनाग्रह द्वारा 23 राज्यों के 3,322 शहरी स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षित विवरणों का विश्लेषण जो की cityfinance पोर्टल पर उपलब्ध है

है, जबकि राजस्थान में यह 10 प्रतिशत से कम है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक राज्य के भीतर यूएलबी में इस अनुपात में बड़ी भिन्नताएं हैं। कम संग्रह के कुछ कारणों में अपूर्ण और गलत संपत्ति रिकॉर्ड, कम कवरेज, संपत्तियों का कम मूल्यांकन और अपेक्षा से कम संग्रह दक्षता हैं।

10.67 स्थानीय निकाय वित्त को मजबूत करने के लिए देश में संपत्ति करों को बढ़ाने के लिए कदम उठाने की तत्काल आवश्यकता है। राज्यों को संपत्ति कर संग्रह में वृद्धि के लिए निम्नलिखित कदम उठाने की आवश्यकता है:

i. संपत्ति कर की कुशल उगाही और संग्रह के लिए उपयुक्त नियमों और विनियमों का अधिनियमन।

ii. जीआईएस-आधारित डिजिटल संपत्ति कर रजिस्टर को अपनाने और शहरों के जीआईएस-आधारित मास्टर प्लान से जोड़ने से मास्टर प्लान में संशोधन होने पर संपत्ति कर रजिस्टर का स्वतः अद्यतन होना सुनिश्चित होगा। इस प्रकार, यह रजिस्टर सटीक वर्तमान भूमि उपयोग को दर्शाएगा जिससे संपत्ति कर में वृद्धि संभव होगी।

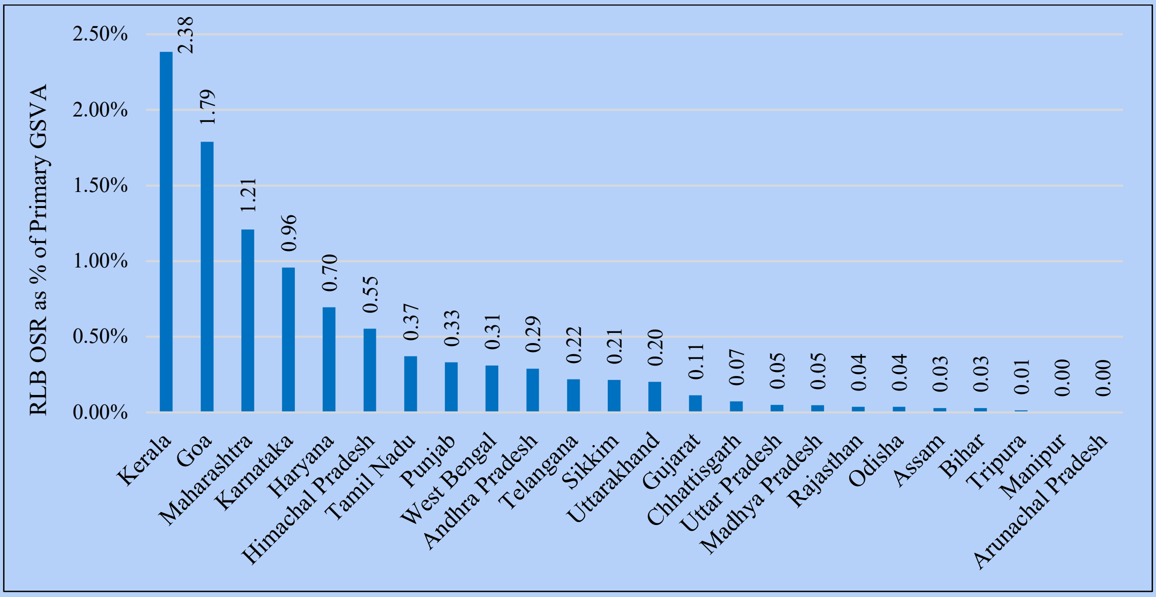
iii. राज्य अधिनियमों और नियमों में मार्गदर्शन मूल्य में वृद्धि के अनुरूप समय-समय पर गणना और संपत्ति कर के नियमित अद्यतन को अनिवार्य करना।

iv. शहरी क्षेत्रों में एक ऑनलाइन स्व-आंकलन तंत्र तथा मांग जारी करने के लिए एक प्रणाली के साथ स्व-आंकलन प्रपत्रों की रेंडम जांच के लिए एक प्रणाली।

v. संपत्ति डेटाबेस के सृजन और अनुरक्षण के लिए अलग संपत्ति आईडी का उपयोग करने से कुशल संपत्ति कर बिलिंग और संग्रह की सुविधा मिलती है। इस डेटाबेस को संपत्ति विशेषताओं और मूल्यांकन रिकॉर्ड के स्वत: सत्यापन के लिए अन्य डेटाबेस, जैसे पानी, सीवरेज, बिजली, व्यापार लाइसेंस और भवन अनुमतियों के साथ उचित रूप से जोड़ा जा सकता है।

10.68 *चित्र 10.2* आरएलबी के सभी तीन स्तरों द्वारा राज्यों में 2023-24 में सृजित ओएसआर को प्राथमिक क्षेत्र सकल राज्य मूल्य वर्धन (जीएसवीए) के प्रतिशत के रूप में दर्शाता है। जबकि यह समग्र स्तर पर ही कम है, परंतु राज्य स्तर पर इसमें महत्वपूर्ण भिन्नता है। ओएसआर-प्राथमिक क्षेत्र जीएसवीए का अनुपात केरल में 2.38 प्रतिशत और पूर्वोत्तर राज्य अरुणाचल प्रदेश में शून्य और बिहार में केवल 0.03 प्रतिशत है। इसी प्रकार *चित्र 10.3* 2023-24 में विभिन्न राज्यों में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा गैर-प्राथमिक क्षेत्र के जीएसवीए के प्रतिशत के रूप में उत्पन्न ओएसआर को दर्शाता है। यह देखा जा सकता है कि यह प्रतिशत महाराष्ट्र में 1.40 प्रतिशत से लेकर मणिपुर और मेघालय में 0.02 प्रतिशत तक बदलता है। यह असमानता संसाधन सृजन के लिए शक्तियों के हस्तांतरण के विविध स्तर, सांविधिक परिदृश्य और प्रशासनिक क्षमताओं में अंतर और अन्य कारकों का संकेत है।

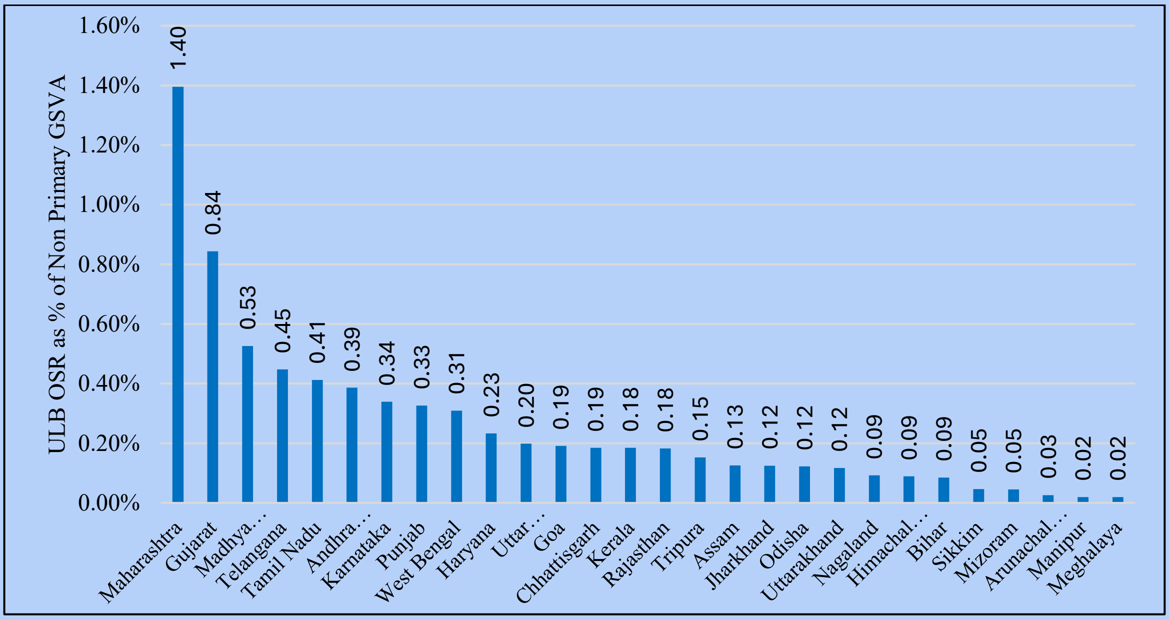
चित्र 10.2 आरएलबी का ओएसआर (प्राथमिक क्षेत्र जीएसवीए का प्रतिशत, 2023-24)



स्रोत: 16वें वित्त आयोग के पोर्टल पर राज्यों द्वारा प्रदान की गई जानकारी पर आधारित ओएसआर डेटा, सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा प्रदान किए गए जीएसवीए डेटा 2023-24

नोट: झारखंड, मिजोरम और नागालैंड के डेटा उपलब्ध नहीं (एनए) और मेघालय ने केवल एडीसी ओएसआर प्रदान किया है जिसे आरएलबी ओएसआर से बाहर रखा गया है।

चित्र 10.3 यूएलबी का ओएसआर (गैर-प्राथमिक क्षेत्र जीएसवीए का प्रतिशत, 2023-24)



स्रोत: ओएसआर डेटा 4621, *यूएलबी के लिए* 28 *अगस्त 2025 तक* 16*वें वित्त आयोग के लिए* cityfinance.in *पोर्टल पर यूएलबी द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के आधार पर,जीएसवीए* 2023-24 *डेटा सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा प्रदान किया गया*

लेखा और लेखापरीक्षा

10.69 2004 में तैयार की गई राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली (एनएमएएम) ने देश भर में यूएलबी की लेखांकन प्रथाओं के लिए एक समान संरचना शुरू करने के लिए पहला महत्वपूर्ण और ठोस प्रयास किया था। तथापि, सांविधिक समर्थन के अभाव में, विभिन्न राज्यों और अलग-अलग राज्यों के भीतर इसे अपनाना असंगत और अधूरा रहा है। नतीजतन, कुछ राज्य और बड़े यूएलबी, अक्सर गैर-तुलनीय लेखांकन शीर्षों का उपयोग करते हुए, अपनी अलग-अलग लेखा प्रणालियों का पालन करते हैं।

10.70 cityfinance पोर्टल के माध्यम से 97 प्रतिशत यूएलबी के लिए राज्यों द्वारा रिपोर्ट किए गए लेखांकन आंकड़ों के आधार पर, 66 प्रतिशत उपार्जित (एक्रुअल) लेखांकन, 21 प्रतिशत नकद लेखांकन और 13 प्रतिशत मिश्रित नकदी उपार्जित लेखांकन का पालन करते हैं। इनमें राज्य-वार निकायों में महत्वपूर्ण अंतर भी मौजूद हैं। उदाहरण के लिए आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु और तेलंगाना में लगभग 98 प्रतिशत यूएलबी उपार्जित लेखांकन का पालन करते हैं, जबकि गोवा और पंजाब में यह केवल 7 प्रतिशत और नागालैंड में 6 प्रतिशत है। इस तरह की भिन्नता परीक्षण, लेखापरीक्षा और एक सार्थक अंतर-राज्यीय तुलना को बेहद कठिन बना देती है।

10.71 वर्तमान में आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय में शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक एंटरप्राइज रिसोर्स प्लानिंग (ईआरपी) समाधान विकसित करने के लिए प्रयास चल रहा है। इसका उद्देश्य वित्तीय लेनदेन के अंकन और सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के साथ एकीकृत तरीके से लेखों की तैयारी की सुविधा प्रदान करना है। वर्तमान में आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय यूएलबी के मौजूदा चार्ट ऑफ अकाउंट्स (सीओए) को केंद्र सरकार के चार्ट ऑफ अकाउंट्स (सीओए) के साथ मैप करने के लिए भी प्रयासरत है। केंद्र सरकार ने बेहतर शासन के लिए एक शहरी डेटा प्लेटफॉर्म की भी घोषणा की है। यह आयोग लेखे और वित्तीय रिपोर्ट तैयार करने हेतु डिजिटल प्लेटफॉर्म की क्षमताएं बढ़ाने की सिफारिश करता है।

10.72 यूएलबी के विपरीत, आरएलबी ने ई-ग्राम स्वराज प्लेटफॉर्म को अपनाने के माध्यम से लेखों का डेटा प्रदान करने में उत्कृष्ट प्रगति की है। यह वेब-आधारित पोर्टल देश भर में 2.5 लाख से अधिक आरएलबी के लिए योजना, प्रगति रिपोर्टिंग और कार्य-आधारित लेखांकन की सुविधा प्रदान करने वाली एक एकीकृत प्रणाली के रूप में कार्य करता है।

10.73 आरएलबी समान रूप से नकद-आधारित मॉडल लेखा प्रणाली (एमएएस) का पालन करते हैं। यह प्रणाली पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) के सभी तीन स्तरों की आवश्यकताओं के अनुरूप एक सरलीकृत लेखांकन ढांचा प्रदान करती है। लेखांकन संरचना कई योजनाओं के तहत धन प्रवाह को नियंत्रित करती है, और इसके सीओए केंद्र और राज्य सरकारों के साथ संरेखित होते हैं।

10.74 इस संदर्भ में, हम सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की व्यवस्था को जारी रखने और मजबूत करने का समर्थन करते हैं। राज्य सरकारों को कौशल विकास में निवेश करके और मानव संसाधन की कमी को दूर करके अपने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभागों (एलएफएडी) की क्षमताओं को बढ़ाना चाहिए।

डेटा स्रोत

10.75 आरएलबी के लिए, हमने अपने समर्पित पोर्टल पर विशिष्ट प्रारूपों के माध्यम से राज्यों से डेटा प्राप्त किया। हमने पंचायती राज मंत्रालय द्वारा प्रदान किए गए प्रासंगिक डेटा का भी लाभ उठाया, जिसमें ई-ग्रामस्वराज पोर्टल पर उपलब्ध जानकारी भी शामिल है। यूएलबी के लिए, आयोग द्वारा cityfinance पोर्टल के माध्यम से डेटा एकत्र किया गया था और आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा भी प्रदान किया गया था। केंद्रीय मंत्रालयों के ठोस प्रयासों और पिछले वित्त आयोगों द्वारा निर्धारित शर्तों के कारण, पिछले कुछ वर्षों में स्थानीय निकाय डेटा की उपलब्धता में काफी सुधार हुआ है। अब प्राथमिक चुनौती, विभिन्न प्लेटफार्मों पर डेटा की उपलब्धता से हटकर विश्वसनीयता और स्थिरता की ओर है।

10.76 हालांकि वित्तीय डेटा की उपलब्धता काफी हद तक है, विश्वसनीयता और स्थिरता के मुद्दों ने डेटा के हमारे विश्लेषण को भी बाधित किया है। प्रत्यक्ष त्रुटियों से मुक्त डेटा प्राप्त करने के लिए कई दौर के प्रयासों की आवश्यकता थी। फिर भी कुछ डेटा गुणवत्ता संबंधी समस्याएं अंत तक बनी रहीं। इस अनुभव से हमने यह निष्कर्ष निकाला है कि स्थानीय निकायों से संबंधित वित्तीय डेटा की गुणवत्ता और विश्वसनीयता से सम्बंधित मुद्दों को तत्काल हल करने की आवश्यकता है।

राज्य वित्त आयोग और राज्यों द्वारा हस्तांतरण

10.77 स्थानीय निकायों से सम्बंधित सिफारिशें तैयार करने के लिए एसएफसी रिपोर्टों का प्रभावी ढंग से उपयोग करने में पूर्व के वित्त आयोगों को चुनौतियों का सामना करना पड़ा है। 15वें वित्त आयोग द्वारा एसएफसी के गठन और उनकी रिपोर्ट प्रस्तुत करने को स्थानीय निकाय अनुदानों के वितरण के लिए एक पूर्व शर्त बनाए जाने के बाद, इस मामले में उल्लेखनीय सुधार हुआ है। हालाँकि, पिछले वित्त आयोगों द्वारा उठाए गए अधिकांश अन्य मुद्दे अभी भी बने हुए हैं। *तालिका 10.4* मई 2025 तक विभिन्न राज्यों[5] में एसएफसी के गठन की स्थिति को दर्शाती है।

[5] मेघालय ने अभी तक एसएफसी का गठन नहीं किया है, हालांकि उसने मेघालय राज्य वित्त आयोग अधिनियम, 2012 और मेघालय राज्य वित्त आयोग नियम, 2013 को अधिसूचित किया है

तालिका 10.4 एसएफसी के गठन की स्थिति

राज्यों का नाम	अंतिम एसएफसी का गठन
असम, हिमाचल प्रदेश और केरल	VII
बिहार, हरियाणा, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल	VI
आंध्र प्रदेश, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, और त्रिपुरा	V
छत्तीसगढ़, गुजरात, मणिपुर और नागालैंड	IV
अरुणाचल प्रदेश, गोवा	III
मिजोरम, तेलंगाना	II

स्रोत: भारतीय लोक प्रशासन संस्थान द्वारा संकलित डेटा और राज्यों से एकत्र की गई जानकारी (मई 2025 तक)

10.78 लेखांकन संबंधी सीमाओं के कारण, आयोग राज्यों के वित्त लेखों से केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) और वित्त आयोग के धन के तहत हस्तांतरण से परे स्थानीय निकायों को राज्य हस्तांतरण का सटीक आकलन करने में असमर्थ था। संविधान के अनुरूप, राज्यों को स्थानीय निकायों की संसाधन आवश्यकताओं का आकलन करने और आवश्यक हस्तांतरण करने की जिम्मेदारी उठानी चाहिए। वित्त आयोग की सिफारिश के आधार पर भारत की संचित निधि से अनुदानों की भूमिका केवल अनुपूरक होनी चाहिए। राज्यों को अपने बजट में यूएलबी और आरएलबी के लिए वित्त आयोग की सिफारिश पर भारत की संचित निधि से हस्तांतरण, सीएसएस, एसएफसी अनुदान और राज्य सरकार से अन्य अनुदानों के तहत सभी हस्तांतरणों की पारदर्शी रूप से रिपोर्ट देनी चाहिए। इन हस्तांतरणों को उनके सभी घटकों के साथ, राज्य वित्त लेखों के परिशिष्ट III में भी सूचित किया जाना चाहिए। आयोग का मानना है कि वित्तीय रिपोर्टिंग को सभी स्थानीय निकायों में स्थिरता और तुलनात्मकता सुनिश्चित करने के लिए मानकीकृत प्रारूपों का पालन करना चाहिए, जिससे भविष्य में केंद्र सरकार, राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों से डेटा का एकीकरण संभव हो सके। राज्य एक अलग मॉड्यूल को शामिल करने के लिए अपनी एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आईएफएमएस) का विस्तार कर सकते हैं जो कई स्रोतों से सूचना को एकीकृत करता है, जिससे प्रत्येक राज्य में यूएलबी और आरएलबी दोनों के लिए राजकोषीय निकासी तैयार करने में सुविधा होगी।

10.79 2022-23 के लिए राज्यों के महालेखाकारों द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों से संकेत मिलता है कि हरियाणा और महाराष्ट्र जैसे राज्यों ने यूएलबी को उल्लेखनीय राज्य निधि अंतरित की है, जबकि आंध्र प्रदेश, नागालैंड और पश्चिम बंगाल जैसे राज्य अंतरण में पिछड़ गए हैं। कर्नाटक और केरल जैसे राज्य आरएलबी को राज्य निधि अंतरित करने में अग्रणी हैं, जबकि आंध्र प्रदेश, असम और पश्चिम बंगाल इसमें पिछड़ गए हैं।

10.80 एसएफसी से सम्बंधित दो और मुद्दे हैं जिन पर ध्यान दिया जाना चाहिए। पहला, यह सुझाव दिया गया है कि वित्त आयोग को एसएफसी द्वारा किये गए स्थानीय निकायों की व्यय आवश्यकताओं और अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व और राज्यों से अनुदान के आंकलन के आधार पर होने वाले अंतराल को भरने की भूमिका निभानी चाहिए। इस तरह के दृष्टिकोण से राज्यों और स्थानीय निकायों को राजस्व जुटाने के अपने प्रयासों में आत्मसंतुष्ट होने का जोखिम होता है। एक बेहतर विकल्प यह है कि वित्त आयोग के अनुदान को राज्यों के अपने स्थानीय निकायों को अनुदान और स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के राजस्व प्रयासों से जोड़ा जाए।

10.81 दूसरा, अनुच्छेद 280(3)(बीबी) और 280(3)(सी) में, संविधान वित्त आयोग को 'राज्यों के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर' आरएलबी और यूएलबी पर अपनी सिफारिशें करने का निर्देश देता है। हालांकि, जैसा कि क्रमिक आयोगों ने नोट किया है और इस आयोग ने भी अनुभव किया है, एसएफसी द्वारा प्रदान की गई सिफारिशों पर हमारी सिफारिशों को सार्थक रूप से आधार बनाने के रास्ते में अभी भी गंभीर बाधाएं हैं। जैसा कि हम निकट भविष्य में इन बाधाओं को दूर होने की उम्मीद नहीं करते हैं, 11वें वित्त आयोग के अनुरूप, हम अनुशंसा करते हैं कि उपरोक्त उद्धृत प्रावधान को संवैधानिक संशोधन के माध्यम से सम्बंधित अनुच्छेदों से हटा दिया जाए। हम यह भी सिफारिश करते हैं कि नीति आयोग राज्यों में एसएफसी के कामकाज का अध्ययन कर सकता है और सभी राज्यों के संदर्भ के लिए एसएफसी की अच्छी प्रथाओं का एक संग्रह प्रकाशित कर सकता है।

स्थानीय निकायों के लिए अनुदान

10.82 स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का निर्धारण करने में हम आरएलबी और यूएलबी अनुदानों के इतिहास, उनके उपयोग की प्रवृत्ति, ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों की संभावित जनसंख्या वृद्धि और केंद्र सरकार के पास उपलब्ध राजकोषीय संसाधनों द्वारा मार्गदर्शित हुए हैं।

10.83 हम अनुशंसा करते हैं कि आरएलबी के लिए अनुदान को मूल और निष्पादन घटकों में और यूएलबी के लिए अनुदान को मूल, निष्पादन, शहरी मूल ढांचे तथा शहरीकरण प्रीमियम घटकों में वर्गीकृत किया जाए।

10.84 हम 2026-27 से 2030-31 तक की हमारी अनुशंसा अवधि के लिए विधिवत गठित आरएलबी और यूएलबी के लिए अनुदान के रूप में कुल ₹7,91,493 करोड़ के आवंटन की सिफारिश करते हैं। इस राशि में से, हम एक विशेष अवसंरचना घटक के लिए ₹56,100 करोड़ और शहरीकरण प्रीमियम के लिए ₹10,000 करोड़ आवंटित करते हैं, जिस के बारे में बाद में चर्चा की जाएगी। शेष राशि 2031 तक 40.73 प्रतिशत[6] के अनुमानित शहरीकरण स्तर और शहरी क्षेत्रों में सेवा प्रदान करने की बढ़ी हुई लागत को ध्यान में रखते हुए, आरएलबी और यूएलबी को 60:40 के अनुपात में आवंटित की जाती है। प्रत्येक ग्रामीण और शहरी घटक को

[6] संयुक्त राष्ट्र के आर्थिक और सामाजिक मामलों के विभाग द्वारा विश्व शहरीकरण की संभावनाएं 2018

मूल और निष्पादन घटकों में 80:20 के अनुपात में उप-विभाजित किया गया है। *तालिका 10.5* आयोग की अनुशंसा अवधि के पांच वर्षों में कुल ग्रामीण और कुल शहरी अनुदान दर्शाती है। आरएलबी और यूएलबी दोनों अनुदानों के निष्पादन घटकों को आगे दो बराबर हिस्सों में विभाजित किया गया है, जिन्हें आरएलबी/ यूएलबी निष्पादन घटक और राज्य निष्पादन घटक के रूप में चिन्हित किया गया है। आरएलबी के लिए आरएलबी निष्पादन घटक अनुशंसा अवधि के तीसरे वर्ष से शुरू होता है और यूएलबी के लिए यूएलबी निष्पादन घटक दूसरे वर्ष से शुरू होता है। राज्य निष्पादन घटक आरएलबी और यूएलबी दोनों के लिए दूसरे वर्ष से शुरू होता है।

तालिका 10.5 16वें वित्त आयोग के स्थानीय निकाय अनुदान (₹ करोड़)

वर्ष	2026-27	2027-28	2028-29	2029-30	2030-31	कुल
ग्रामीण	55,909	71,300	92,166	1,02,303	1,13,558	4,35,236
मूल घटक	55,909	62,059	68,885	76,462	84,873	3,48,188
आरएलबी निष्पादन घटक	0	0	13,023	14,455	16,046	43,524
राज्य निष्पादन घटक	0	9,241	10,258	11,386	12,639	43,524
शहरी	45,272	68,219	74,126	80,682	87,958	3,56,257
मूल घटक	37,272	41,372	45,923	50,975	59,583	2,32,125
यूएलबी निष्पादन घटक	0	6,161	6,839	7,591	8,425	29,016
राज्य निष्पादन घटक	0	6,161	6,839	7,591	8,425	29,016
विशेष अवसंरचना घटक	6,000	12,525	12,525	12,525	12,525	56,100
शहरीकरण प्रीमियम	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	10,000
कुल	**1,01,181**	**1,39,519**	**1,66,292**	**1,82,985**	**2,01,516**	**7,91,493**

राज्यों और उसके अधीनस्थ स्तरो को आरएलबी अनुदान का आवंटन

10.85 हम आगे अनुदान के आरएलबी घटक के पारस्परिक-वितरण पर विचार करते हैं। राज्यो के बीच आवंटन करने के बाद, एक विशिष्ट राज्य को आवंटित अनुदान को पंचायती राज संस्थाओं के तीन स्तरों ग्राम पंचायत, ब्लॉक पंचायत और जिला पंचायत में आवंटित किया जाना चाहिए। अंतिम आवंटन पीआरआई के तीनों स्तरों के भीतर अलग-अलग ग्राम पंचायतों, ब्लॉक पंचायतों और जिला पंचायतों को किया जाना चाहिए।

10.86 राज्य-स्तरीय पारस्परिक आवंटन के लिए, हम 2026[7] में अनुमानित ग्रामीण आबादी को 90 प्रतिशत और राज्य के कुल क्षेत्रफल के लिए 10 प्रतिशत भार देते हैं। राज्य-वार पारस्परिक हिस्से वर्ष-वार अनुदान *अनुलग्नक 10.3* में दिये गए हैं।

[7] स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के जनसंख्या अनुमानों पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट के अनुसार, भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036, जुलाई 2020

10.87 प्रत्येक राज्य के भीतर, सभी स्तरों के विधिवत गठित आरएलबी को अनुदान का वितरण सम्बंधित राज्य वित्त आयोग की नवीनतम स्वीकृत सिफारिशों के अनुसार किया जाना चाहिए। एसएफसी की सिफारिशों के अभाव में, आरएलबी के विभिन्न स्तरों को वितरण *तालिका 10.6* में अनुशंसित प्रतिशत के अनुरूप किया जा सकेगा। ग्राम पंचायतों के बड़े हिस्से को नागरिक सेवाओं के वितरण के संबंध में उनकी अधिक भूमिका और जिम्मेदारियों को ध्यान में रखते हुए आवंटित किया गया है।

तालिका 10.6 एक राज्य के भीतर परस्पर-स्तरीय आरएलबी अनुदान की हिस्सेदारी

स्तरों की संख्या	ग्राम पंचायत	ब्लॉक पंचायत	जिला पंचायत
तीन	80 प्रतिशत	10 प्रतिशत	10 प्रतिशत
दो	90 प्रतिशत	-	10 प्रतिशत
एक	100 प्रतिशत	-	-

10.88 आरएलबी के एक विशेष स्तर के भीतर अनुदान वितरण नवीनतम स्वीकृत एसएफसी सिफारिशों के अनुसार हो सकता है या, एसएफसी की सिफारिशों के अभाव में, जनसंख्या और क्षेत्रफल के आधार पर 90:10 के अनुपात में हो सकता है। मूल अनुदान अनुशंसा अवधि के सभी पांच वर्षों के दौरान अर्जित होता है, आरएलबी निष्पादन अनुदान तीसरे से पांचवें वर्ष तक और राज्य निष्पादन अनुदान दूसरे से पांचवें वर्ष तक अर्जित होता है। मूल और निष्पादन घटकों के राज्य-वार हिस्से और मात्रा, जों 80:20 के अनुपात में विभाजित हैं, क्रमश: *अनुलग्नक 10.5, 10.6* और *10.8* में दिए गए हैं। अनुदान के निष्पादन घटकों पर लागू शर्तों के बारे मे आगे बताया गया है।

राज्यों और उसके अधीनस्थ स्तरो को यूएलबी अनुदान का आवंटन

10.89 यूएलबी अनुदान के मामले में, हमने पहले अनुदान के मूल और निष्पादन घटकों के राज्य-स्तरीय परस्परिक आवंटन पर विचार किया। हम विशेष अवसंरचना और शहरीकरण प्रीमियम अनुदानों के आवंटन पर बाद में विचार करेंगे। राज्यों के बीच मूल और निष्पादन घटकों के आवंटन के लिए, हम 2026 की शहरी आबादी को 90 प्रतिशत और स्वयं-स्रोत राजस्व (ओएसआर) पर आधारित सूचकांक को 10 प्रतिशत का भारांक प्रदान करते हैं। इसके लिए, हम पहले प्रत्येक राज्य के भीतर सभी यूएलबी के लिए उपलब्ध तीन वर्षों, 2021-22 से 2023-24[8] तक के लिए ओएसआर के योग का, उन्हीं तीन वर्षों के लिए द्वितीयक और तृतीयक क्षेत्रों से

[8] शहरी स्थानीय निकायों द्वारा cityfinance पोर्टल पर सोलहवें वित्त आयोग को उपलब्ध कराए गए आंकड़े

प्राप्त जीएसवीए के योग से अनुपात की गणना करते हैं[9]। इसके बाद हम यूएलबी अनुदान के 10 प्रतिशत के भीतर किसी राज्य का हिस्सा उनकी जनसंख्या को इस अनुपात से भारित कर, सभी राज्यों की उनके सम्बंधित ओएसआर-जीएसवीए अनुपात से भारित जनसंख्या के योग से विभाजित करके निर्धारित करते हैं। राज्यवार पारस्परिक हिस्से *अनुलग्नक 10.4* में हैं और प्रत्येक राज्य के लिए विशिष्ट वर्ष-वार अनुदान, मूल और निष्पादन घटकों की मात्रा क्रमशः *अनुलग्नक 10.5, 10.7* और *10.9* में विस्तार से दी गई है। मूल घटक अनुशंसा अवधि के सभी पाँच वर्षों में और निष्पादन घटक दूसरे से पांचवें वर्ष तक अर्जित होता है।

10.90 प्रत्येक राज्य के भीतर, विधिवत गठित यूएलबी को अनुदान का वितरण सम्बंधित एसएफ़सी की नवीनतम स्वीकृत सिफ़ारिशों के अनुसार किया जा सकेगा। एसएफ़सी की सिफ़ारिशों के अभाव में, राज्य अनुदान का 90 प्रतिशत सभी यूएलबी की कुल जनसंख्या में यूएलबी के हिस्से के अनुसार और 10 प्रतिशत ओएसआर आधारित मानदंड के अनुसार आवंटित किया जाना चाहिए, जैसा कि ऊपर वर्णित किया गया है।

छूट प्राप्त क्षेत्रों की व्यवस्था

10.91 संविधान के भाग IX और भाग IX-क के दायरे से बाहर क्षेत्रों के संदर्भ में, हम इन क्षेत्रों में रहने वाली बड़ी जनसंख्या की विकासात्मक आकांक्षाओं और आवश्यक सेवा वितरण आवश्यकताओं को समझते हैं। इन आवश्यकताओं को समान रूप से पूरा करने के लिए, हम इन क्षेत्रों को अन्य क्षेत्रों के स्थानीय निकायों के समान मानने की अनुशंसा करते हैं। यह 13वें वित्त आयोग और 15वें वित्त आयोग द्वारा स्थापित परंपरा के अनुरूप है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि राज्य सरकारें, स्थानीय निकायों के संबंध में हमारी अनुशंसाओं के अनुरूप इन क्षेत्रों के लिए भी आवंटन करें।

अनुदान प्राप्त करने की शर्तें

प्रारम्भिक स्तर की शर्तें

10.92 संविधान के अनुरूप, हम तीन पात्रता शर्तों की अनुशंसा करते हैं जिन्हें किसी भी स्थानीय निकाय को अनुदान दिए जाने से पहले पूरा किया जाना चाहिए। पहली, संविधान के भाग IX और भाग IX-क के अनुसार वह एक विधिवत गठित निकाय होना चाहिए।

10.93 दूसरी, वित्तीय वर्ष टी में, राज्य के सभी आरएलबी और यूएलबी के वित्तीय वर्ष टी-1 के अनंतिम खाते और वित्तीय वर्ष टी-2 के लेखापरीक्षित खाते सार्वजनिक रूप से ऑनलाइन उपलब्ध होने चाहिए। चूंकि यह शर्त 15वें वित्त आयोग से जारी है, इसलिए यह अनुशंसा अवधि के पहले

[9] सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा प्रदान किया गया।

वर्ष से ही लागू होगी। ऐसे मामलों में जहां स्थानीय निकायों का केवल एक भाग ही इस शर्त को पूरा करता है, राज्य को अनुदान इस शर्त को पूरा करने वाले स्थानीय निकायों के अनुपात में वितरित किया जाना चाहिए, और यह शर्त आरएलबी और यूएलबी पर अलग से लागू होगी। यूएलबी के लेखापरीक्षित लेखों में कम से कम बैलेंस शीट, आय और व्यय विवरण, आवश्यक अनुसूचियों के साथ नकदी प्रवाह विवरण शामिल होना चाहिए।

10.94 तीसरी पात्रता शर्त एसएफ़सी के गठन से सम्बंधित है। 15वें वित्त आयोग ने राज्यों के लिए वित्तीय वर्ष 2024-25 और 2025-26 के लिए स्थानीय निकाय अनुदान प्राप्त करने हेतु एसएफ़सी का गठन और 31 मार्च 2024 तक राज्य विधानमंडल के समक्ष एक व्याख्यात्मक ज्ञापन प्रस्तुत करना अनिवार्य शर्त बना दिया था। इस शर्त ने विभिन्न राज्यों द्वारा राज्य वित्त आयोगों के गठन और तत्पश्चात उनकी रिपोर्ट और सम्बंधित कार्यवाई रिपोर्ट (एटीआर) को राज्य विधानमंडलों में प्रस्तुत करने पर स्पष्ट रूप से महत्वपूर्ण सकारात्मक प्रभाव डाला। *अनुलग्नक 10.12* उन राज्यों की सूची दर्शाता है जिन्होंने 15वें वित्त आयोग की सिफ़ारिशों के बाद अपने एसएफ़सी का गठन किया।

10.95 राज्यों द्वारा एसएफ़सी का गठन करने और अपने एटीआर को राज्य विधानसभाओं में प्रस्तुत करने में हासिल की गई उल्लेखनीय प्रगति को स्वीकार करते हुए, हम 15वें वित्त आयोग द्वारा स्थापित शर्तों को जारी रखने के इच्छुक हैं, हालांकि कुछ संशोधनों के साथ जिनका उद्देश्य राज्यों के प्रशासनिक ढांचे के भीतर समय पर एसएफ़सी गठन की संस्थागत व्यवस्था को सुदृढ़ करना है। इसलिए, हम अनुशंसा करते हैं कि सभी राज्य पिछले एसएफ़सी के गठन से 5 वर्ष की समाप्ति पर नए एसएफसी गठन के संवैधानिक प्रावधान का पालन करें। साथ ही एटीआर को एसएफ़सी रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण के 6 माह के भीतर राज्य विधानसभा में रखा जाना चाहिए।

स्थानीय निकाय निष्पादन घटक के लिए शर्तें

10.96 यूएलबी और आरएलबी अनुदान को मूल (80 प्रतिशत) एवं निष्पादन (20 प्रतिशत) घटकों में वर्गीकृत किया गया है। निष्पादन घटक को आगे दो समान भागों में विभाजित किया गया है- आरएलबी/यूएलबी निष्पादन अनुदान घटक तथा राज्य निष्पादन अनुदान। मूल घटक राज्यों को उन तीन आरंभिक-स्तर (पात्रता) शर्तों की पूर्ति पर उपलब्ध कराया जाएगा, जिनका उल्लेख पूर्ववर्ती पैराग्राफों में किया गया है। हालांकि, प्रत्येक निष्पादन घटक के लिए, हम एक अर्हक शर्त की अनुशंसा करते हैं।

10.97 ग्राम पंचायतों के पास कराधान और उपयोगकर्ता शुल्क लगाने की आवश्यक शक्तियाँ हैं, और उनमें से कई पहले से ही ओएसआर में काफी राशि जुटा रही है। इसलिए वित्तीय वर्ष टी में आरएलबी अनुदान के आरएलबी निष्पादन घटक को प्राप्त करने के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि ग्राम पंचायतें वर्ष टी-1 में अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.025 गुना

या 2025-26 के ओएसआर पर 2.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें, बशर्ते प्रति परिवार प्रति वर्ष न्यूनतम ₹1,200 की राशि संग्रहीत हो सके। हमने प्रति परिवार प्रति वर्ष ₹1,200 की राशि पेयजल, सीवरेज और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन जैसी सेवाओं के उपयोगकर्ता शुल्क के आधार पर गणना की है, जो वर्तमान में विभिन्न राज्यों में एकत्र की जा रही है। इस अनुशंसा का आशय यह नहीं कि ग्राम पंचायते प्रत्येक परिवार से ₹1,200 संग्रहीत करने लगे, बल्कि उनका सभी स्त्रोतों जिसमे किराए से आय, उपयोगिता शुल्क, और अन्य कई आय के साधन शामिल है, से प्राप्त कुल ओएसआर संचयी रूप से ₹1,200 प्रति परिवार प्रति वर्ष के बराबर या उससे अधिक होना चाहिए।

10.98 ब्लॉक पंचायतों के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि वे आरएलबी अनुदान के आरएलबी निष्पादन घटक के लिए तभी पात्र होंगे जब उनके अधिकार क्षेत्र की कम से कम 75 प्रतिशत ग्राम पंचायतें इसके लिए पात्र हों। जिला पंचायतों के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि वे वर्ष टी में आरएलबी निष्पादन घटक हेतु पात्र होने के लिए, वर्ष टी-1 में अपने वर्ष टी-2 में ओएसआर का न्यूनतम 1.025 गुना अथवा 2025-26 के ओएसआर पर 2.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें।

10.99 किसी यूएलबी के वर्ष टी में यूएलबी निष्पादन घटक अनुदान के लिए पात्र होने हेतु, हम अनुशंसा करते हैं कि वह वर्ष टी-1 में अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.05 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर 5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें। सभी राज्यों *(अनुलग्नक 10.2)* द्वारा रिपोर्ट किए गए यूएलबी ओएसआर आकड़ों के आधार पर, यह वृद्धि एक उचित लक्ष्य निर्धारित करती है।

राज्य निष्पादन घटक के लिए शर्तें

10.100 हमारे डेटा का विश्लेषण दर्शाता है कि राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को संसाधनों के अंतरण में अधिक असमानता है। कुछ राज्य स्थानीय निकायों को पर्याप्त अंतरण कर रहे हैं जबकि अन्य उन्हें सीमित वित्तपोषण हीं उपलब्ध कराते हैं। हमने ऊपर इस बात पर बल दिया है कि स्थानीय निकायों को पर्याप्त वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराने की प्राथमिक ज़िम्मेदारी राज्यों की है। संघ से होने वाले अंतरण, वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के आधार पर, राज्य की संचित निधियों को केवल पूरक करने के लिए ही होते हैं। इसलिए हम अनुशंसा करते हैं कि वर्ष टी में आरएलबी एवं यूएलबी अनुदानों के राज्य निष्पादन घटकों की निर्मुक्ति इस शर्त पर निर्भर हो कि राज्य अपने संसाधनों से हमारे द्वारा अनुशंसित वर्ष टी-1 के मूल वित्त आयोग अनुदान का 20 प्रतिशत या उससे अधिक स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में वर्ष टी-1 में अंतरण करे, जिसकी शुरुआत दूसरे वर्ष से होगी। राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को सौंपे एवं साझा किए गए वैधानिक राजस्व को, इस शर्त के प्रयोजन के लिए, अंतरण की मात्रा निर्धारित करने में इन अंतरणों में शामिल किया जाएगा।

शर्त पूरी न होने की स्थिति में

10.101 यदि इस खंड में चर्चा की गई किसी भी शर्त को पूरा नहीं किया जाता है, तो किसी राज्य के स्थानीय निकाय निष्पादन अनुदानों का असंवितरित हिस्सा निम्नलिखित कार्यप्रणाली (पद्धति) के अनुसार वितरित किया जाएगा।

(i) किसी राज्य के स्थानीय निकाय निष्पादन घटक अनुदान के मामले में शर्त को पूरा करने में विफल रहने वाले स्थानीय निकायों का असंवितरित हिस्सा, उसी राज्य के निष्पादनकारी स्थानीय निकायों में वितरित किया जाएगा।

(ii) किसी राज्य द्वारा शर्त को पूरा करने में विफल रहने के कारण राज्य निष्पादन घटक का असंवितरित हिस्सा, उपयुक्त राज्य स्तरीय पारस्परिक मानदंडों के अनुसार निष्पादनकारी राज्यों के बीच वितरित किया जाएगा। इसके बाद, प्रत्येक प्राप्तकर्ता राज्य अपने राज्य निष्पादन घटक अनुदान में इस राशि को जोड़ देगा।

(iii) अनुदान के असंवितरित निष्पादन घटक का वितरण, राज्यों के बीच तथा किसी राज्य के अंतर्गत स्थानीय निकायों के बीच, जैसा भी मामला हो, स्थानीय निकाय अनुदानों का वितरण ऊपर उल्लिखित प्रक्रिया के अनुसार किया जाएगा।

10.102 इस बात पर जोर दिया जाता है कि यह पूरी प्रक्रिया ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अलग अलग संचालित की जाएगी। प्रारम्भिक स्तर की शर्तें और निष्पादन शर्तें, उनके लागू होने के वर्ष सहित, *अनुलग्नक 10.10* में प्रस्तुत की गई है। प्रारम्भिक स्तर की शर्तों का मुख्य उद्देश्य पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा आरंभ किए गए सुधारों को बनाए रखना है, जबकि निष्पादन शर्तें स्थानीय निकायों की वित्तीय आत्मनिर्भरता को सुदृढ़ करने और यह सुनिश्चित करने की दिशा में केंद्रित हैं कि राज्य अपने संवैधानिक कर्तव्यों का निर्वहन करें।

10.103 स्थानीय निकायों को प्रभावी स्थानीय स्वशासन संस्थानों के रूप में कार्य करने, वित्तीय स्वायत्तता प्राप्त करने और अपने नागरिकों की आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए, स्थानीय निकायों के पदाधिकारियों और स्थानीय निकाय के कर्मचारियों की क्षमता निर्माण आवश्यक है। एक सुदृढ़ लर्निंग मैनेजमेंट सिस्टम का निर्माण निरंतर अधिगम के अवसर उपलब्ध कराने और स्थानीय निकायों की क्षमता को प्रभावी ढंग से सुदृढ़ करने में बहुत सहायक होगा। यह प्रणाली स्थानीय निकायों की विशिष्ट आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु लक्षित प्रशिक्षण सामग्री के लिए एक केंद्रीकृत मंच के रूप में कार्य कर सकती है। ऐसी प्रणाली क्षेत्रीय और राज्य-विशिष्ट आवश्यकताओं के आधार पर अनुकूलित सामग्री भी प्रदान कर सकती है तथा राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय श्रेष्ठ पद्धतियों को साझा कर सकती है। राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों के साथ सहयोग द्वारा सामग्री को प्रत्येक क्षेत्र की चुनौतियों एवं प्राथमिकताओं को प्रतिबिम्बित

करने हेतु अनुकूलित किया जा सकता है, जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि प्रशिक्षण प्रासंगिक तथा व्यावहारिक दोनों है। आवास और शहरी कार्य मंत्रालय तथा पंचायती राज मंत्रालय ऐसी प्रणाली की परिकल्पना और कार्यान्वयन की दिशा में कार्य कर सकते हैं ताकि स्थानीय निकायों के पदाधिकारी वर्तमान चुनौतियों का सामना करने के लिए तैयार रहें।

आबद्ध एवं अनाबद्ध घटक

10.104 स्वच्छ भारत मिशन (एसबीएम), अटल कायाकल्प और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) तथा जल जीवन मिशन (जेजेएम) की प्रमुख सीएसएस योजनाओं ने पेयजल और स्वच्छता जैसे राष्ट्रीय प्राथमिकता वाले महत्वपूर्ण क्षेत्रों में पूरे देश में जमीनी स्तर पर उल्लेखनीय प्रभाव डाला है। इन पहलों ने न केवल महत्वपूर्ण अवसंरचना स्थापित की है बल्कि व्यापक जागरूकता को भी प्रोत्साहित किया है और उल्लेखनीय व्यवहार परिवर्तन किया है। इस प्रगति से वर्ष 2025 तक प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में स्थायी सकारात्मक परिवर्तन सामने आए हैं और सरकार से निरंतर वित्तपोषण, जिसमें 15वें वित्त आयोग का आबद्ध घटक भी शामिल है, इसका मुख्य कारण है।

10.105 जेजेएम के अंतर्गत सक्रिय उपायों के परिणामस्वरूप 19 करोड़ से अधिक ग्रामीण घरों में से 81 प्रतिशत से अधिक घरों को नल के जल से जोड़ा गया है। अमृत योजना के अंतर्गत 4,649 मिलियन लीटर प्रतिदिन की सामूहिक क्षमता वाले जल शोधन संयंत्र और 4,429 मिलियन लीटर प्रतिदिन की सीवेज शोधन क्षमता, के साथ ही 1.49 करोड़ सीवर कनेक्शन स्थापित किए गए हैं। इसी प्रकार स्वच्छ भारत मिशन (एसबीएम)- शहरी के अंतर्गत लगभग 64 लाख व्यक्तिगत घरेलू शौचालयों के निर्माण के साथ-साथ कचरा संग्रहण में 2014-15 और 2024-25 के बीच 97 प्रतिशत की उल्लेखनीय वृद्धि हुई है, जो अब पूरे देश में 93,600 वार्डों को कवर कर रहा है, जबकि अपशिष्ट प्रसंस्करण 2014-15 में उत्पन्न अपशिष्ट के 18 प्रतिशत से बढ़कर 2024-25 में 78 प्रतिशत हो गया है। स्वच्छ भारत मिशन (एसबीएम)- ग्रामीण के अंतर्गत शौचालय निर्माण में उलेखनीय सफलता और स्वच्छता की ओर व्यवहारगत परिवर्तन को बढ़ावा देने के आधार पर, वर्तमान ध्यान ओडीएफ़ प्लस गावों के निर्माण की ओर स्थानांतरित हो गया है। इसमें न केवल ODF प्लस बनाए रखना शामिल है, बल्कि ठोस और तरल अपशिष्ट प्रबंधन के लिए व्यापक व्यवस्थाएं स्थापित करना और ग्रामों के भीतर दृश्य स्वच्छता सुनिश्चित करना भी सम्मिलित है। जल शक्ति मंत्रालय की रिपोर्ट के अनुसार, भारत के 6.5 लाख से अधिक ग्रामों में से 3.99 लाख से अधिक ग्रामों को ओडीएफ़ मॉडल ग्राम घोषित किया गया है। यह स्पष्ट रूप से इस निष्कर्ष का समर्थन करता है कि सतत सरकारी प्रयासों ने, सक्रिय नागरिक भागीदारी के साथ मिलकर, इन राष्ट्रीय प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में अत्यंत व्यापक प्रभाव उत्पन्न किया है।

10.106 यह सामूहिक प्रगति भारत की अपने नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता को बढ़ाने की प्रतिबद्धता को रेखांकित करती है और स्वच्छ जल और स्वच्छता पर सतत विकास लक्ष्य 6

(एसडीज़ी:6) को प्राप्त करने की अपनी निष्ठा को प्रदर्शित करती है, साथ ही जलवायु-सहिष्णु भविष्य की ओर अग्रसर होती है। आयोग ने यह भी अवलोकन किया कि 15वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित आबद्ध निधियों का उपयोग, दोनों ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलबी) एवं शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) के लिए, पेयजल आपूर्ति की तुलना में स्वच्छता तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के क्षेत्र में अधिक रहा है। यह एक ओर स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में संघ तथा राज्य योजनाओं की बेहतर प्रगति को दर्शाता है और दूसरी ओर पेयजल में निधियों के प्रभावी उपयोग के लिए अधिक संभावना को दर्शाता है।

10.107 इसलिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि मूल घटक का 50 प्रतिशत इन उद्देश्यों से जोड़ा जाए और शेष 50 प्रतिशत मूल घटक और सम्पूर्ण निष्पादन घटक को अनाबद्ध रखा जाए। आबद्ध घटक को 'स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' और/या 'जल प्रबंधन' की ओर निदेशित किया जाना चाहिए। आबद्ध घटक के अंतर्गत, स्थानीय निकायों को अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पूर्ण लचीलापन उपलब्ध होना चाहिए, जिसमें उपर्युक्त आबद्ध मदों के लिए संचालन एवं अनुरक्षण व्यय भी शामिल है।

10.108 स्थानीय निकाय अनुदानों का अनाबद्ध घटक मूल घटक का 50 प्रतिशत होगा, जो कुल एलबी अनुदानों का 80 प्रतिशत है (40 प्रतिशत), तथा निष्पादन घटक का 100 प्रतिशत होगा, जो कुल एलबी अनुदानों का 20 प्रतिशत है (20 प्रतिशत) तथा दोनों निष्पादन शर्तों की पूर्ति के अधीन है । इस प्रकार मूल तथा निष्पादन अनुदानों के कुल का 60 प्रतिशत अनाबद्ध होगा। पिछले वित्त आयोग की तुलना में अनाबद्ध निधियों का उल्लेखनीय रूप से बढ़ा हुआ प्रतिशत स्थानीय निकायों को स्थानीय रूप से पहचानी गई आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम बनाएगा, और उनके उपयोग में निहित लचीलापन, वितरण और उपयोग दोनों को बढ़ाएगा। परामर्श के दौरान, विभिन्न राज्यों के स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों ने स्थानीय स्तर पर महसूस की जाने वाली आवश्यकताओं को प्रभावी ढंग से पूरा करने के लिए अनाबद्ध निधियों के अनुपात को बढ़ाने के महत्व पर बार-बार ज़ोर दिया है।

10.109 हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि किसी भी स्थानीय निकाय को सड़कों के निर्माण और रखरखाव पर अनाबद्ध आवंटन के 20 प्रतिशत से अधिक खर्च करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए[10]। इसके अलावा अनाबद्ध अनुदानों का उपयोग वेतन या अन्य स्थापना संबंधी व्यय के भुगतान के लिए नहीं किया जाना चाहिए। ग्राम सभा, ग्राम पंचायत द्वारा आबद्ध तथा अनाबद्ध अनुदानों के अंतर्गत की जाने वाली विशिष्ट गतिविधियों के लिए प्रस्ताव पारित करेगी और ब्लॉक पंचायत और ज़िला पंचायत भी इसी तरह प्रस्ताव पारित कर गतिविधिया ले

[10] इसमें सभी प्रकार की पक्की सतहें शामिल हैं, लेकिन इन्हीं तक सीमित नहीं है, जैसे बिटुमिन/ब्लैक-टॉप्ड/डामर, सीमेंट कंक्रीट/कंक्रीट, इंटरलॉकिंग कंक्रीट ब्लॉक फुटपाथ,बाजरी, मिट्टी आदि।

सकेगी। इसी प्रकार, शहरी क्षेत्रों में आबद्ध और अनाबद्ध अनुदानों के अंतर्गत गतिविधियों को संबद्ध यूएलबी द्वारा पारित प्रस्तावों के आधार पर किया जाना चाहिए।

10.110 हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि सेवा स्तर मानकों (एसएलबी), जिन्हें 15वें वित्त आयोग द्वारा 10 लाख से अधिक आबादी वाले शहरों के लिए अनिवार्य किया गया था, को प्रकाशित करने की पद्धति जारी रखी जा सकती है तथा सभी यूएलबी तक बढ़ाई जा सकती है। शहरों द्वारा एसएलबी के लिए स्व-रिपोर्ट किए गए आंकड़ों की विश्वसनीयता बढ़ाने और सेवा डेटा का एक विश्वसनीय डेटाबेस स्थापित करने के लिए सिस्टम में एक निश्चित स्तर का प्रमाणीकरण शुरू किया जा सकता है। सेवा डेटा के विश्वसनीय डेटाबेस का उपयोग यूएलबी द्वारा नागरिकों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं के स्तर में सुधार लाने के उद्देश्य से निर्णय लेने, योजना बनाने और पहल करने में प्रभावी ढंग से किया जा सकेगा। स्व-रिपोर्ट किए गए आंकड़ों का प्रमाणीकरण संभवतः किसी तृतीय-पक्ष मूल्यांकन या ऑडिट के रूप में हो सकता है। आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय ऐसी सत्यापन प्रणाली विकसित करने में राज्य सरकारों, यूएलबी और सीएजी का सहयोग ले सकता है।

10.111 हमने पिछले आयोग द्वारा सुझाई गई शर्तों के राज्यों द्वारा अनुपालन और उसके बाद अनुदान जारी करने की व्यापक समीक्षा की। हमने पाया कि समान्यतः पूर्वोत्तर राज्यों को शर्तों का समय पर अनुपालन करने और परिणामस्वरूप, अनुदान प्राप्त करने में कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इसलिए हम सिफ़ारिश करते हैं कि प्रचालनात्मक दिशानिर्देश जारी होने के बाद, पंचायती राज मंत्रालय और आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय को राज्यों को वर्तमान आयोग की सिफ़ारिशें, प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों, अनुपालन के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं और अनुदान प्राप्त करने की प्रक्रिया से परिचित कराने के लिए क्षेत्रीय कार्यशालाओं का आयोजन करना चाहिए, जिसमें पूर्वोत्तर राज्यों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। संबन्धित मंत्रालय इस प्रक्रिया मे पूर्वोत्तर राज्यों को जहा तक संभव हो, सक्रिय रूप से मदद करे और उनको हैंडहोल्ड भी करे।

शहरीकरण प्रीमियम

10.112 इस अध्याय में पूर्व के पैराग्राफ में, हमने सामान्य रूप से शहरीकरण और विशेष रूप से ग्रामीण-से-शहरी परिवर्तन के महत्व पर ज़ोर दिया है। हमने ग्रामीण - से - शहरी एक औपचारिक परिवर्तन नीति के पक्ष में भी तर्क दिया है, हालांकि जब परिनगरीय क्षेत्र निकटवर्ती नगरपालिका में शामिल किए जाते है तो मौजूदा स्थानीय शहरी निकाय को परिवर्तन की समस्या का सामना करना पड़ता है। उसे तुरंत ही नव-समाहित क्षेत्र में अवसंरचना और सेवाओं के प्रावधान पर उसी स्तर पर काम करना शुरू करना होता है, जैसा कि नगरपालिका के मौजूदा क्षेत्रों में है। फिर भी, इस क्षेत्र से कर राजस्व जुटाने की औपचारिकताओं को शुरू करने में कुछ

समय लगता है। नगरपालिका के लिए परिवर्तन संबन्धित कार्यों को शीघ्रता से पूरा करने का एकमात्र तरीका मौजूदा नगरपालिका क्षेत्रों के संसाधनों को नए सम्मिलित क्षेत्र में स्थानांतरित करके ही यह संभव होता है।

10.113 इस प्रारम्भिक चुनौती से निपटने के लिए, हम कम से कम एक लाख की मौजूदा आबादी के साथ निकटवर्ती बड़े यूएलबी में शहरी-उपक्षेत्र-गाँव के विलय के लिए प्रोत्साहन के रूप में एकमुश्त अनुदान की अनुशंसा करते हैं। हमने अनुशंसा अवधि के लिए शहरीकरण प्रीमियम की कुल राशि ₹10,000 करोड़ आँकी है, जिसे यूएलबी में शामिल किए जा रहे नए क्षेत्र की जनसंख्या (जनगणना 2011 की जनसंख्या के आधार पर) के आधार पर प्रति व्यक्ति ₹2,000 की एकमुश्त पात्रता राशि के रूप में वितरित किया जाएगा। ये अनुदान राज्यों को आवश्यक प्रशासनिक ढांचों की स्थापना में सहायता के लिए और मौजूदा यूएलबी के साथ विलय के माध्यम से ग्रामीण से शहरी स्थिति में परिवर्तित हो रहे शहरी उप क्षेत्रों में कुछ नागरिक सेवाएँ प्रदान करने के लिए उपलब्ध कराया जाना चाहिए। अनुदान का अंतिम लाभार्थी संबन्धित नगरीय निकाय होना चाहिए, जो इसका उपयोग नए शामिल किए गए क्षेत्रों में मूल ढांचे के उन्नयन या उनमें नागरिक सेवाओं के प्रावधान हेतु क्षमता के उन्नयन के लिए कर सकता है।

10.114 पहले, हमने एक पारदर्शी स्थायी ग्रामीण-से-शहरी परिवर्तन नीति के महत्व पर प्रकाश डाला है। हम शहरीकरण प्रीमियम अनुदान प्राप्त करने की पूर्व शर्त के रूप में ऐसी परिवर्तन नीति तैयार करने की अनुशंसा करते हैं। राज्य की ग्रामीण से शहरी परिवर्तन नीति के कुछ घटक इस प्रकार हो सकते हैं:

(i) प्रत्येक जनगणना के बाद तथा उसके बाद कम से कम प्रत्येक 3 वर्ष के नियमित अंतराल पर अर्हक बस्तियों में से परिवर्तन बस्तियों की पहचान करना, जिसमें परिवर्तन के लिए अर्हक बस्तियों के कम से कम एक तिहाई को शामिल करने की शर्त शामिल हो।

(ii) परिवर्तन क्षेत्रों की पहचान, मूल्यांकन और अधिसूचना हेतु विस्तृत प्रक्रिया।

(iii) परिवर्तन योजना निम्नलिखित विषयों को समाहित कर सकती है (लगभग 3 वर्ष की अवधि की कार्ययोजना अनुसार):

(क) वित्त, स्टाफ, सेवा वितरण और मूल ढांचे पर प्रभाव का मूल्यांकन।

(ख) नागरिक सेवा वितरण और अवसंरचना के मानकों को कुछ न्यूनतम पूर्व-निर्धारित स्तरों तक बढ़ाने के लिए वित्तीय और संस्थागत सहायता।

(ग) संपत्ति कर और उपभोक्ता शुल्क जैसे करों का चरणबद्ध अधिरोपण।

(घ) मास्टर प्लान और भूमि उपयोग परिवर्तन विनियमों पर प्रभाव।

(ङ) कार्यालय, परिसंपत्तियों, अभिलेखों और कर्मचारियों के संबंध में संस्थागत निरंतरता।

(च) सार्वजनिक परामर्श और नागरिक संचार।

(iv) राज्य सरकार के विभागों/एजेंसियों, जिला प्रशासन, पूर्ववर्ती आरएलबी और नवगठित यूएलबी के बीच भूमिकाएँ और जिम्मेदारियाँ, साथ ही एक उपयुक्त शिकायत निवारण तंत्र।

शहरी विकास केन्द्रों में अवसंरचना उन्नयन

10.115 पिछलें अनुच्छेदों में आयोग ने आर्थिक विकास के लिए शहरीकरण के महत्व पर ज़ोर दिया है। भारत की शहरी जनसंख्या पिछले पचास वर्षों में चार गुना से भी अधिक बढ़ी है। इस प्रकार के तीव्र शहरीकरण के लिए भारतीय शहरों में शहरी अवसंरचना के तत्काल उन्नयन की आवश्यकता है। पूर्व में प्रवासी जनसंख्या 40 लाख या उससे अधिक आबादी वाले बड़े शहरों की ओर असमान रूप से बड़ी संख्या में आई है। इस तथ्य को ध्यान रखते हुए, 40 लाख से कम आबादी वाले शहरों के उन्नयन में निवेश करने की आवश्यकता है। इस तरह के उन्नयन से देश में विकास के और अधिक केंद्र बनेंगे, जिससे 40 लाख या उससे अधिक आबादी वाले शहरों पर बोझ कम होगा। यह जीवन स्तर को भी बेहतर बनाएगा और जीवन-यापन की लागत को कम रखेगा। उद्योग जगत को भी इन क्षेत्रों में स्थापना आकर्षक लग सकती है क्योंकि मध्यम आकार के शहरों में उन्हें बड़े शहरों की तुलना में कम वेतन देना होगा।

10.116 इन शहरों में अपर्याप्त जल निकासी व्यवस्था जो पुरानी होती है और जिसका रखरखाव ख़राब होता है सबसे बड़ी चुनौतियों में से एक है। इसके अतिरिक्त प्राकृतिक जल निकासी के प्रति उदासीनता खराब अपशिष्ट जल प्रबंधन का कारण बनती है। जहां एक ओर स्वच्छता के निम्न स्तर के कारण इन शहरों में जीवन की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है वहीं दूसरी ओर यह सड़कों और स्वच्छ पेयजल आपूर्ति प्रणालियों जैसे अन्य मूल ढांचों को भी अपरिहार्य क्षति पहुंचा रहा है। जलवायु परिवर्तन के स्पष्ट प्रभाव के साथ, शहरों में अनियमित आवृत्ती के साथ उच्च-तीव्रता वर्षा हो रही है, जिससे बाढ़ की स्थिति पैदा हो रही है, जिसे मौजूदा जल निकास प्रणालियाँ संभाल नहीं पा रही हैं। इससे न केवल शहरी आबादी को असुविधा हो रही है, बल्कि आर्थिक गतिविधियों में व्यवधान के कारण नकारात्मक आर्थिक प्रभाव भी पड़ रहा है। शहरों को एक जल निकासी मास्टर प्लान बनाने, उसमें निवेश करने और अपनी जल निकास प्रणालियों का रखरखाव करने की आवश्यकता है। अपशिष्ट जल प्रबंधन में विभिन्न वित्तीय स्रोतों के विवेकपूर्ण उपयोग के माध्यम से निर्णायक प्रभाव प्राप्त करने वाले व्यापक हस्तक्षेपों का एक दृष्टांत उदाहरण इंदौर शहर द्वारा प्रस्तुत किया गया है, जिसका विवरण *बॉक्स 10.2* में दिया गया है।

बॉक्स 10.2 स्वच्छ इंदौर

इंदौर लगातार सात वर्षों से स्वच्छ सर्वेक्षण रैंकिंग में शीर्ष पर रहा है और इसे भारत का पहला वाटर प्लस शहर और 7-स्टार रेटिंग वाला शहर होने का दर्जा प्राप्त हुआ है। इससे पहले, इंदौर, अन्य भारतीय शहरी केन्द्रों की तरह, महत्वपूर्ण चुनौतियों का सामना कर रहा था, जिनमें व्यापक कचरा संचय, आवारा पशुओं , अपर्याप्त अपशिष्ट प्रबंधन अवसंरचना, लगभग एक सदी का संचित कचरा, नदियों और नालों में अपशोधित सीवेज का व्यापक निर्वहन, और अपर्याप्त रूप से प्रबंधित सेकेन्डरी स्टोरेज बिन शामिल थे। इस अवस्था से स्वच्छता रैंकिंग में अग्रणी स्थिति तक के उल्लेखनीय परिवर्तन को कुछ व्यापक कार्यों के माध्यम से साकार किया गया, जो मूल रूप से जन भागीदारी या नागरिक सहभागिता पर केंद्रित था।

कुशल तरल अपशिष्ट प्रबंधन को, नदियों और वर्षा जल नालों में घरेलू और ग्रे वाटर सीवेज निर्वहन के व्यापक अवरोधन के माध्यम से, एक मजबूत सीवरेज नेटवर्क की स्थापना के साथ प्राप्त किया गया। शहर ने सामुदायिक शौचालयों, एकल मूत्रालयों, व्यक्तिगत घरेलू शौचालयों आदि में वृद्धि के माध्यम से स्वच्छता सेवाओं की पहुँच का विस्तार किया। शहर में उत्पन्न अपशिष्ट जल को पर्याप्त रूप से संभालने के लिए 3 केंद्रीकृत और 7 विकेंद्रीकृत सह-अपशिष्ट जल शोधन संयंत्रों (एसटीपी) से युक्त एक व्यापक सीवरेज नेटवर्क का निर्माण किया गया। इन पहलों में सरस्वती नदी के साथ-साथ 200 किलोमीटर से अधिक लंबे नालों की सफाई और नालों को सामुदायिक स्थलों के रूप में पुनः विकसित करना भी शामिल था। उपचरित जल का पुनः उपयोग किया गया और एसटीपी से शोधित जल ले जाने के लिए 100+ किमी लंबी पाइप नेटवर्क बनाई गई।

इन उपलब्धियों को अटल कायाकल्प और शहरी परिवर्तन मिशन (अमृत) और स्मार्ट मिशन जैसी योजनाओं से वित्त का उपयोग करने के साथ-साथ ओएसआर के उपयोग से बनाया गया। इसके अलावा, शहर ने ग्रीन बॉन्ड जारी करने और कार्बन क्रेडिट के व्यापार सहित नवाचारी वित्तपोषण तंत्रों को भी अपनाया।

इन कार्यों को मुख्य रूप से व्यापक जागरूकता अभियानों, समुदाय-आधारित कार्यक्रमों और गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ) के साथ सक्रिय भागीदारी के माध्यम से व्यवहार परिवर्तन को बढ़ावा देने वाली पहलों द्वारा और भी संपूरित किया गया। इन विविध पहलों और समन्वित वित्त पोषण प्रयासों के संयोजन ने इंदौर शहर के भीतर एक निर्णायक प्रभाव डाला है।

10.117 अतः हम सिफ़ारिश करते हैं कि चयनित यूएलबी के लिए विशेष अवसंरचना घटक को 2011 की जनगणना के अनुसार 40 लाख से कम लेकिन 10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरों में एक व्यापक अपशिष्ट जल प्रबंधन प्रणाली के विकास के साथ जोड़ा जाए, जो दो प्रति राज्य तक सीमित है । हम इन शहरों की सूची *अनुलग्नक 10.11* में प्रदान कर रहे हैं। यह राशि 15 लाख या उससे अधिक जनसंख्या वाले शहरों में ₹5,000 करोड़ तक की परियोजनाओं को वित्तपोषित करने के लिए, और 15 लाख से कम जनसंख्या वाले शहरों में ₹3,500 करोड़ तक की परियोजनाओं के लिए उपयोग किया जाएगा, जिसमें परियोजना लागत में केंद्र सरकार की हिस्सेदारी 60 प्रतिशत होगी और शेष लागत का योगदान राज्य सरकार और संबंधित यूएलबी द्वारा किया जाएगा। इस घटक के अंतर्गत कुल राशि ₹56,100 करोड़ होगी।

10.118 इन परियोजनाओं से एक व्यापक अपशिष्ट जल प्रबंधन प्रणाली का विकास होना चाहिए और इन्हें निम्नलिखित सांकेतिक क्षेत्रों में लिया जा सकता है:

(i) मौजूदा जल निकासी नेटवर्क का उन्नयन, जिसमें वर्षा जल और भूमिगत जल निकासी प्रणालियों का पृथक्करण शामिल है।

(ii) नेटवर्क का अछूते क्षेत्रों तक विस्तार।

(iii) समस्याग्रस्त क्षेत्रों की पहचान करना और क्षेत्र-विशिष्ट कार्य शुरू करना।

(iv) अपशिष्ट जल प्रबंधन के लिए आवश्यक प्राकृतिक जल निकासी मार्गों का जीर्णोद्धार और हरित अवसंरचना का विकास ।

(v) गैर-राजस्व जल में कमी।

(vi) निगरानी प्रणालियों और अपशिष्ट जल के मुक्त प्रवाह को सुनिश्चित करने वाली प्रणालियों का विकास।

10.119 अनुशंसा अवधि के पहले वर्ष में, चयनित यूएलबी को आवंटित राशि के भीतर व्यापक अपशिष्ट जल प्रबंधन के लिए आवश्यक प्रयासों के प्रकार पर एक विस्तृत अध्ययन करने की आवश्यकता होगी। शहरी स्थानीय निकायों को वर्षवार लक्ष्यों और वित्तीय परिव्यय के साथ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करनी होगी। आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय, राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के बीच त्रिपक्षीय समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए जाएंगे। समझौता ज्ञापन में परियोजना का विवरण, वर्षवार लक्ष्य और वित्तीय परिव्यय शामिल होना चाहिए। अनुदान पहले वर्ष के लक्ष्य के लिए समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर के बाद और अगले लक्ष्य के लिए परियोजना के लक्ष्यों को प्राप्त करने पर जारी किया जा सकेगा।

10.120 इस अनुदान के तहत अवसंरचना परिसंपत्तियों के निर्माण पर पूंजीगत व्यय के अतिरिक्त, संबन्धित यूएलबी आवश्यक जागरूकता पहलों को जहां भी लागू हो सुनिश्चित कर सकते हैं। शहरों को अपनी क्षमताओं को बढ़ाना चाहिए ताकि वे योजना के तहत निर्मित परिसंपत्तियों के भविष्य के संचालन और रखरखाव व्यय को अपने स्वयं के राजस्व स्रोतों से वहन कर सकें।

अनुदानों का समय पर जारी होना

10.121 हम सिफ़ारिश करते हैं कि स्थानीय निकाय अनुदान प्रत्येक वर्ष, न्यूनतम दो समान किश्तों में जारी किया जाएगा, जो मौजूदा पद्धति के अनुरूप होगा तथा आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों की पूर्ति के अधीन होगा।

10.122 मूल घटक आरंभिक-स्तर की शर्तों को पूरा करने पर जारी किया जा सकता है, जिनमें से कुछ प्रत्येक वर्ष प्रासंगिक नहीं होतीं, जैसे स्थानीय निकायों के गठन के लिए चुनाव कराना

या एसएफ़सी का गठन और उनकी रिपोर्टों पर एटीआर प्रस्तुत करना। निष्पादन घटक के लिए, राज्य को दोनों निष्पादन मानदंडों पर उपलब्धि का विवरण प्रदान करना होगा । केंद्र सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जहां राज्य के भीतर स्थानीय निकायों का एक समूह शर्तों को पूरा करता है, वहाँ उन्हें देय अनुदान बाकी की प्रतीक्षा किए बिना जारी कर दिए जाए। राज्य द्वारा शहरीकरण प्रीमियम घटक की निर्मुक्ति दावा तब किया जाना चाहिए जब विलय, जैसा कि पहले समझाया गया है, अधिसूचित किए जाएँ। समझौता ज्ञापन में उल्लिखित लक्ष्यों को प्राप्त करने के बाद प्रत्येक शहर के लिए विशेष अवसंरचना घटक को अलग से जारी किया जाना चाहिए।

10.123 इसके अतिरिक्त, यह सिफ़ारिश की जाती है कि राज्य सरकारें इन अनुदानों को केंद्र सरकार से प्राप्ति के दस कार्य दिवसों के भीतर अपने संबन्धित स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करना सुनिश्चित करें। इस हस्तांतरण में निर्धारित कार्य दिवसों से अधिक की किसी भी देरी पर राज्य सरकारों को यह बाध्यकारी होगा कि वे निधियों को ब्याज सहित जारी करें, जिनकी पिछले वित्तीय वर्ष के लिए बाजार ऋण/ राज्य विकास ऋणों पर लागू प्रभावी ब्याज दर पर गणना की जाएगी।

10.124 हम यह सिफ़ारिश करते हैं कि इस अध्याय में स्पष्ट रूप से उल्लिखित शर्तों के अलावा कोई अन्य शर्त केंद्र सरकार या राज्य सरकारों द्वारा यूएलबी और आरएलबी को स्थानीय निकाय अनुदान जारी करने के लिए नहीं लगाई जानी चाहिए।

सिफारिशों का सारांश

(i) हम सिफ़ारिश करते हैं की राज्यों को संपत्ति कर की कुशल गणना, आकलन और संग्रहण हेतु नागरिक-अनुकूल जीआईएस आधारित संपत्ति कर आईटी प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.67)

(ii) हम लेखे और वित्तीय रिपोर्ट तैयार करने में यूएलबी का समर्थन करने हेतु शहरी डिजिटल प्लेटफॉर्म की क्षमताओं का विस्तार करने की सिफारिश करते हैं।

(पैराग्राफ 10.71)

(iii) राज्यों में स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा और लेखांकन की गुणवत्ता में सुधार के लिए सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की मौजूदा व्यवस्थाओं को जारी रखा जाना चाहिए और मजबूत किया जाना चाहिए। राज्य सरकारों को कौशल विकास में निवेश करके और जनशक्ति की कमी को दूर करके अपने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभागों (एलएफएडी) की क्षमताओं को बढ़ाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.74)

(iv) राज्यों को बजट में शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) और ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलबी) के लिए सभी हस्तांतरणों की पारदर्शी रूप से रिपोर्ट देनी चाहिए, जिनमें वित्त आयोग की सिफारिश पर भारत की संचित निधि से प्राप्त हस्तांतरण, संघ प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत हस्तांतरण, राज्य वित्त आयोग अनुदान और राज्य सरकार से प्राप्त अन्य अनुदान शामिल हों। इन हस्तांतरणों को, उनके सभी घटकों सहित, राज्य वित्त लेखा के परिशिष्ट III में भी रिपोर्ट किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.78)

(v) अनुच्छेद 280(3)(खख) और 280(3)(ग) में, संविधान वित्त आयोग की आरएलबी और यूएलबी पर अपनी सिफ़ारिशें 'राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर' करने का निर्देश देता है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि प्रासंगिक अनुच्छेदों से ऊपर उद्धृत प्रावधान को एक संवैधानिक संशोधन के माध्यम से हटा दिया जाए।

(पैराग्राफ 10.81)

(vi) हम यह सिफारिश करते हैं कि नीति आयोग राज्यों में एसएफसी के कामकाज का अध्ययन कर सकता है और सभी राज्यों के संदर्भ के लिए एसएफसी की अच्छी प्रथाओं का एक संग्रह प्रकाशित कर सकता है।

(पैराग्राफ 10.81)

(vii) हम सिफ़ारिश करते हैं कि आरएलबी के लिए अनुदानों को मूल और निष्पादन घटकों में वर्गीकृत किया जाए और यूएलबी के लिए अनुदानों को मूल, निष्पादन, शहरी अवसंरचना और शहरीकरण प्रीमियम घटकों में वर्गीकृत किया जाए। मूल और निष्पादन घटकों के लिए कुल राष्ट्रीय अनुदान आवंटन, दोनो को सिफ़ारिश, आरएलबी और यूएलबी के बीच 60:40 के अनुपात में विभाजित किया गया है। परस्पर मूल और निष्पादन घटकों के बीच विभाजन दोनों आरएलबी और यूएलबी के लिए 80:20 के अनुपात में अनुशंसित है।

(पैराग्राफ 10.83 और 10.84)

(viii) हमारी अनुशंसा अवधि 2026 -27 से 2030-31 तक के लिए विधिवत गठित आरएलबी और यूएलबी के लिए अनुदान के रूप में ₹7,91,493 करोड़ का कुल आवंटन अनुशंसित है।

(पैराग्राफ 10.84)

(ix) आरएलबी के लिए, अंतर-राज्य वितरण क्रमशः अनुमानित ग्रामीण जनसंख्या (2026) और क्षेत्रफल के 90:10 अनुपात पर आधारित है। यूएलबी के लिए, राज्यों का हिस्सा क्रमशः अनुमानित शहरी जनसंख्या (2026) और यूएलबी के ओएसआर के 90:10 अनुपात द्वारा निर्धारित किया गया है।

(पैराग्राफ 10.86 और 10.89)

(x) प्रत्येक राज्य में, सभी स्तरों के विधिवत गठित आरएलबी और विधिवत गठित यूएलबी को अनुदानों का वितरण संबन्धित एसएफ़सी की नवीनतम स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार किया जा सकता है। एसएफ़सी की सिफारिशों के अभाव में, आरएलबी को स्तरवार वितरण निर्धारित प्रतिशतों के अनुरूप हो सकता है। आरएलबी के स्तर के भीतर वितरण, नवीनतम स्वीकृत एसएफ़सी सिफारिशों के अनुसार या एसएफ़सी की सिफारिशों के अभाव में, शहरी जनसंख्या और यूएलबी के ओएसआर के 90:10 अनुपात पर आधारित हो सकता है। यूएलबी के लिए, वितरण नवीनतम स्वीकृत एसएफ़सी की अनुशंसाओं के अनुसार किया जा सकता है या एसएफ़सी की सिफारिशों के अभाव में 90:10 अनुपात में शहरी जनसंख्या और यूएलबी के ओएसआर के आधार पर किया जा सकता है।

(पैराग्राफ 10.87, 10.88 और 10.90)

(xi) संबन्धित राज्य सरकार को स्थानीय निकायों के संबंध में आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप छूट प्राप्त क्षेत्रों के लिए आवंटन करना होगा।

(पैराग्राफ 10.91)

(xii) स्थानीय निकाय अनुदान प्राप्त करने के लिए संविधान के भाग IX और भाग IX-क के अनुसार एक विधिवत गठित निकाय होना आवश्यक है। यह आरंभिक स्तर की पहली शर्त होगी।

(पैराग्राफ 10.92)

(xiii) किसी राज्य के सभी यूएलबी और आरएलबी के लिए वित्तीय वर्ष टी-2 के लिए लेखापरीक्षित लेखे और वर्ष टी-1 के लिए अनंतिम लेखे की सार्वजनिक डोमेन में वर्ष टी में ऑनलाइन उपलब्धता वर्ष टी के लिए स्थानीय निकाय अनुदान प्राप्त करने की दूसरी आरंभिक स्तर की शर्त होगी।

(पैराग्राफ 10.93)

(xiv) सभी राज्यों को संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार राज्य वित्त आयोगों के नियमित गठन से संबन्धित संवैधानिक प्रावधानों का पालन करना होगा, अर्थात पिछले एसएफ़सी के गठन के पाँच वर्ष पूरे होने पर नए एसएफ़सी का गठन और राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत होने के 6 महीने के भीतर राज्य विधानमंडल में एटीआर प्रस्तुत करना सुनिश्चित करना होगा, जो स्थानीय निकाय अनुदान का दावा करने की एक पूर्व शर्त है। यह अनुशंसा अवधि के पहले वर्ष, अर्थात 2026-27 से स्थानीय निकाय अनुदान का दावा करने की तीसरी आरंभिक स्तर की शर्त होगी।

(पैराग्राफ 10.95)

(xv) यूएलबी और आरएलबी अनुदान को मूल (80 प्रतिशत) और निष्पादन (20 प्रतिशत) घटकों में विभाजित किया गया है, जिसमें निष्पादन घटक को दो समान भागों में

विभाजित किया गया है: आरएलबी/यूएलबी निष्पादन घटक और राज्य निष्पादन घटक। मूल घटक राज्यों को तीन आरंभिक स्तर की (पात्रता) शर्तों को पूरा करने पर उपलब्ध कराया जा सकता है।

(पैराग्राफ 10.96)

(xvi) ग्राम पंचायतों को वित्तीय वर्ष टी में आरएलबी अनुदान के आरएलबी निष्पादन घटक को प्राप्त करने के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि ग्राम पंचायतें वर्ष टी-1 में, अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.025 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर लागू 2.5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें, बशर्ते कि प्रति परिवार प्रति वर्ष न्यूनतम राशि ₹1200 हो। यह अनुशंसा अवधि के तीसरे वर्ष, यानी 2028-29 से लागू होगा।

(पैराग्राफ 10.97)

(xvii) ब्लॉक पंचायतों के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि वे आरएलबी अनुदान के आरएलबी निष्पादन घटक के लिए तभी योग्य होंगी जब उनके अधिकार क्षेत्र की 75 प्रतिशत ग्राम पंचायतें इसके लिए योग्य हों। जिला पंचायतों के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि अनुदान के लिए वर्ष टी में योग्य होने हेतु, जिला पंचायतें वर्ष टी-1 में, अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.025 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर लागू 2.5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि जो भी कम हो, एकत्र करें। ये दोनों अनुशंसा अवधि के तीसरे वर्ष, यानी 2028-29 से लागू होंगे।

(पैराग्राफ 10.98)

(xviii) यूएलबी को वर्ष टी में यूएलबी निष्पादन घटक अनुदान के लिए योग्य होने हेतु, हम सिफारिश करते हैं कि यह वर्ष टी-1 में अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.05 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर लागू 5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें। यह अनुशंसा अवधि के दूसरे वर्ष, यानी 2027-28 से लागू होगा।

(पैराग्राफ 10.99)

(xix) हम सिफारिश करते हैं कि वर्ष टी में आरएलबी एवं यूएलबी अनुदानों के राज्य निष्पादन घटकों की निर्मुक्ति इस शर्त पर निर्भर हो कि राज्य हमारे द्वारा अनुशंसित वर्ष टी-1 के मूल वित्त आयोग अनुदान का 20 प्रतिशत या उससे अधिक अपने संसाधनों से स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में वर्ष टी-1 में अंतरण करे, जिसकी शुरुआत दूसरे वर्ष से हो।

(पैराग्राफ 10.100)

(xx) यदि निष्पादन की कोई भी शर्त पूरी नहीं होती है, तो किसी राज्य के स्थानीय निकाय के निष्पादन अनुदान के अवितरित हिस्से को निर्धारित पद्धति के अनुसार वितरित किया जाएगा।

(पैराग्राफ 10.101)

(xxi) आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय और पंचायती राज मंत्रालय स्थानीय निकायों के पदाधिकारियों और कर्मचारियों के लिए एक लर्निंग मैनेजमेंट सिस्टम को अवधारणबद्ध करने और उसे लागू करने की दिशा में कार्य कर सकते हैं ताकि स्थानीय निकायों के पदाधिकारी वर्तमान चुनौतियों का सामना करने के लिए तैयार रहें।

(पैराग्राफ 10.103)

(xxii) मूल घटक का 50 प्रतिशत आबद्ध होना चाहिए और शेष 50 प्रतिशत मूल घटक और सम्पूर्ण निष्पादन घटक अनाबद्ध रहना चाहिए। आबद्ध घटक को 'स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' और/या 'जल प्रबंधन' के लिए उपयोग किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.107)

(xxiii) हम यह भी सिफारिश करते हैं कि किसी भी स्थानीय निकाय को सड़कों के निर्माण और रखरखाव पर अनाबद्ध आवंटन के 20 प्रतिशत से अधिक खर्च करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। इसके अलावा अनाबद्ध अनुदानों का उपयोग वेतन या अन्य स्थापना संबंधी व्यय के भुगतान के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.109)

(xxiv) सेवा स्तर मानकों को प्रकाशित करने की प्रथा जारी रखी जानी चाहिए और सभी यूएलबी तक बढ़ाई जानी चाहिए और साथ ही स्व-रिपोर्ट किए गए आकड़ों की विश्वसनीयता बढ़ाने के लिए प्रणाली में तृतीय पक्ष मूल्यांकन या लेखापरीक्षा तंत्र की शुरुआत की जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.110)

(xxv) पंचायती राज मंत्रालय और आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय को राज्यों को आयोग की अनुशंसाओं, संचालन दिशानिर्देशों, अनुपालन के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं तथा अनुदानों के दावे की प्रक्रिया से परिचित करने के लिए क्षेत्रीय कार्यशालाओं का आयोजन करना चाहिए, जिसमें पूर्वोत्तर राज्यों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.111)

(xxvi) सम्पूर्ण अनुशंसा अवधि के लिए ग्रामीण-से-शहरी परिवर्तन को प्रोत्साहित करने के लिए शहरी प्रीमियम की कुल राशि ₹10,000 करोड़ होगी, जिसमें प्रति व्यक्ति एकमुश्त पात्रता राशि ₹2,000 (जनगणना 2011 की जनसंख्या के आधार पर) होगी। शहरीकरण प्रीमियम घटक की राशि का दावा राज्य द्वारा तब किया जाना चाहिए जब शहरी-उपक्षेत्र-गावों का निकटवर्ती बड़े शहरी स्थानीय निकायों में विलय हो जाए जिनकी मौजूदा जनसंख्या एक लाख से कम न हो और जब उपयुक्त ग्रामीण से शहरी परिवर्तन नीति तैयार की गई हो।

(पैराग्राफ 10.113 और 10.114)

(xxvii) शहरी विकास केन्द्रों में व्यापक अपशिष्ट जल प्रबंधन में निर्णायक हस्तक्षेप के लिए ₹56,100 करोड़ के परिव्यय के साथ चयनित शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक विशेष अवसंरचना घटक जारी किया जाएगा।

(पैराग्राफ 10.117)

(xxviii) स्थानीय निकाय अनुदान प्रत्येक वर्ष न्यूनतम दो समान किश्तों में जारी किए जाते रहेंगे, जो मौजूदा पद्धति के अनुरूप और आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों की पूर्ति के अधीन होंगे।

(पैराग्राफ 10.121)

(xxix) केंद्र सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जहां राज्य के भीतर स्थानीय निकायों का एक समूह शर्तों को पूरा करता है, वहाँ उन्हें देय अनुदान बाकी की प्रतीक्षा किए बिना जारी कर दिए जाए।

(पैराग्राफ 10.122)

(xxx) राज्य सरकारें सुनिश्चित करें कि इन अनुदानों को केंद्र सरकार से प्राप्त होने के दस कार्य दिवसों के भीतर अपने-अपने स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाए। इस हस्तांतरण में निर्धारित दस कार्य दिवसों से अधिक की किसी भी देरी की स्थिति में राज्य सरकारें इन निधियों को प्रभावी ब्याज दर के साथ जारी करने के लिए बाध्य होंगी, जो पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष के बाजार ऋण/राज्य विकास ऋण पर लागू ब्याज दर के अनुसार होगी।

(पैराग्राफ 10.123)

(xxxi) इस अध्याय में स्पष्ट रूप से उल्लिखित शर्तों के अलावा, केंद्र सरकार या राज्य सरकारों द्वारा यूएलबी और आरएलबी को स्थानीय निकाय अनुदान जारी करने के लिए कोई अन्य शर्तें नहीं लगाई जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.124)

❑❑❑

11 आपदा प्रबंधन का वित्तपोषण

11.1 भारत में आपदा जोखिम प्रबंधन (डीआरएम) का वित्तपोषण पिछले कुछ वर्षों में उल्लेखनीय रूप से बढ़ा है। पहले फोकस, मुख्य रूप से राहत और बचाव कार्यों के वित्तपोषण पर होता था, लेकिन अब इसकी रूपरेखा में विस्तार करके रिकवरी, पुनर्वास, शमन और क्षमता निर्माण को भी शामिल कर लिया गया है। आयोग के वर्तमान विचारार्थ विषयों (टीओआर) में विशेष रूप से "आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के अंतर्गत स्थापित निधियों के संदर्भ में आपदा प्रबंधन पहलों के वित्तपोषण की वर्तमान व्यवस्था की समीक्षा करने और उस पर उचित सिफारिशें देने" का अधिदेश दिया गया है। जहां 15वें वित्त आयोग ने आपदा मोचन निधि (एसडीआरएफ और एनडीआरएफ) को जारी रखने की सिफारिश की थी, वहीं इसने आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 (जिसे आगे आपदा प्रबंधन अधिनियम कहा गया है) द्वारा अधिदेशित विशेष रूप से शमन क्रियाकलापों के लिए निर्धारित आवंटन के साथ शमन निधि (एसडीएमएफ और एनडीएमएफ) की स्थापना का भी प्रस्ताव किया था। परिणामस्वरूप, संघ सहित सभी राज्यों द्वारा भी आपदा प्रबंधन अधिनियम (एसडीआरएफ, एसडीएमएफ, एनडीआरएफ और एनडीएमएफ) के अंतर्गत परिकल्पित सभी निधियों की स्थापना की गई है। एकमात्र अपवाद जिला-स्तरीय मोचन और शमन निधि की स्थापना है, जिसे 15वें वित्त आयोग ने व्यावहारिक नहीं पाया। तथापि, 15वें वित्त आयोग ने आपदाओं के कुशल प्रबंधन के लिए जिला प्रशासन और स्थानीय सरकारों के लिए आवंटन की आवश्यकता को जरूरी बताया। इन सांविधिक निधियों के संचालन के अलावा, जीवन, आजीविका, आवास और अवसंरचना पर व्यापक प्रभाव डालने वाली चरम मौसम की घटनाओं की बढ़ती आवृत्ति और भीषणता ने इस समीक्षा के अंतर्गत राज्यों की अलग-अलग आपदा जोखिम वित्तपोषण आवश्यकताओं की गहन जांच को आवश्यक बना दिया है।

11.2 आपदाएं प्रगति को गंभीर रूप से बाधित करती हैं, विकासात्मक प्रयासों के कड़ी मेहनत से अर्जित परिणामों को नष्ट कर देती हैं और अक्सर समाजों को वर्षों, कभी-कभी दशकों तक पीछे धकेल देती हैं। परिणामस्वरूप, भारत और वैश्विक दोनों स्तरों पर केवल आपदाओं का सामना करने की बजाय कुशल शमन प्रक्रियाओं को अपनाने की दिशा में आदर्श परिवर्तन आया है। यह परिवर्तन न केवल आपदाओं की बढ़ती आवृत्ति और तीव्रता की पहचान करता है, बल्कि जीवन और आजीविका को क्षति पहुंचाने वाली आपदाओं के प्रभाव को सीमित करने की अनिवार्यता पर भी बल देता है।

संस्थागत ढांचा

11.3 भारत ने आपदा प्रबंधन के लिए उत्तरोत्तर एक सुदृढ़ कानूनी, संस्थागत और प्रशासनिक ढांचा तैयार किया है। आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के अधिनियमन के साथ एक निर्णायक क्षण आया, जिसने देश में आपदा प्रबंधन के लिए एक व्यापक विधायी आधार प्रदान किया। अधिनियम ने राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तर पर प्रमुख संस्थानों: प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए), मुख्यमंत्रियों की अध्यक्षता में राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एसडीएमए) और जिला कलेक्टरों/उपायुक्तों/जिला मजिस्ट्रेटों की अध्यक्षता में जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (डीडीएमए) की स्थापना का प्रावधान किया।

11.4 शीर्ष निकाय के रूप में, एनडीएमए आपदा प्रबंधन के लिए नीतियां, योजनाएं और दिशानिर्देश तैयार करने, मंत्रालयों, विभागों और राज्यों में उनके प्रवर्तन और समन्वय को सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है। यह शमन और तैयारियों के लिए निधियों के उपयोग की देखरेख करता है और राष्ट्रीय आपदा मोचन बल का पर्यवेक्षण करता है। एनडीएमए के मार्गदर्शन में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (एनआईडीएम) आपदा जोखिम न्यूनीकरण से संबंधित क्षमता निर्माण, प्रशिक्षण, अनुसंधान और सूचना प्रबंधन पर ध्यान केंद्रित करता है। एनडीएमए के अधिदेश में प्राकृतिक और मानव निर्मित दोनों तरह की आपदाओं को शामिल किया गया है।

11.5 एनडीएमए को राष्ट्रीय कार्यकारी समिति (एनईसी) सहायता प्रदान करती है, जिसकी अध्यक्षता केंद्रीय गृह सचिव करते हैं और इसमें प्रमुख केंद्रीय मंत्रालयों और विभागों के सचिव शामिल होते हैं। एनईसी नीतियों के कार्यान्वयन में सहायता करती है, आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना तैयार करती है, आपदा प्रतिक्रिया गतिविधियों का समन्वय करती है और एनडीएमए के निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करती है।

11.6 राज्य स्तर पर मुख्यमंत्रियों की अध्यक्षता में एसडीएमए, राष्ट्रीय दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य आपदा प्रबंधन योजनाओं का अनुमोदन करने, योजना कार्यान्वयन का समन्वय करने,

शमन निधि का आवंटन करने और विभागीय विकास योजनाओं में आपदा जोखिम उपायों का एकीकरण करने के लिए उत्तरदायी हैं। एसडीएमए की सहायता के लिए, प्रत्येक राज्य में मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक राज्य कार्यकारी समिति (एसईसी) होती है, जो योजना के कार्यान्वयन की निगरानी करती है और एनडीएमए के साथ साझा की जा रही सूचनाओं का समन्वय करती है।

11.7 जिला स्तर पर डीडीएमए, एनडीएमए और एसडीएमए द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों का पालन करते हुए आपदा प्रबंधन के लिए आयोजना, समन्वय और कार्यान्वयन निकायों के रूप में कार्य करते हैं। डीडीएमए जिला आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार कर उन्हें कार्यान्वित करते हैं और स्थानीय अधिकारियों और जिला विभागीय कार्यालयों द्वारा उनके अनुपालन की निगरानी करते हैं।

11.8 पंचायती राज संस्थानों, नगर पालिकाओं, स्वायत्तशासी जिला परिषदों, छावनी बोर्डों और विकास प्राधिकरणों सहित स्थानीय प्राधिकरण जमीनी स्तर पर आपदा प्रबंधन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। वे आपदा प्रबंधन योजनाओं को विकसित करने, अपने कार्मिकों का क्षमता निर्माण करने और अपने संबंधित अधिकार क्षेत्र में आपदा प्रभावित क्षेत्रों में राहत, पुनर्वास और पुनर्निर्माण क्रियाकलापों को शुरू करने के लिए उत्तरदायी हैं।

11.9 एनआईडीएम क्षमता विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और आपदा प्रबंधन में प्रशिक्षण, अनुसंधान और प्रलेखन के लिए "उत्कृष्टता केंद्र" के रूप में कार्य करता है। यह राष्ट्रीय स्तर के सूचना आधार विकसित करने के लिए अनुसंधान संस्थानों और ज्ञान आधारित केंद्रों के साथ सहयोग करता है और देश भर में आपदा प्रबंधन कर्मियों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं के लिए सहायता उपलब्ध कराता है।

11.10 आपदाओं के दौरान विशेष प्रतिक्रिया के लिए, अधिनियम में राष्ट्रीय आपदा मोचन बल के गठन के लिए अधिदेश दिया गया है, जिसमें देश भर में रणनीतिक रूप से स्थित विभिन्न अर्धसैनिक बलों की बटालियन शामिल हैं। राष्ट्रीय आपदा मोचन बल की इकाइयां राज्य सरकारों के साथ मिलकर काम करती हैं और राज्य आपदा मोचन बलों को प्रशिक्षित करती हैं। उनकी भूमिका में खोज और बचाव, आपातकालीन चिकित्सा सहायता और राहत कार्यों के लिए त्वरित रूप से तैनाती शामिल है।

11.11 गंभीर आपदाओं की स्थिति में, क्षति का आकलन करने और सहायता की सिफारिश करने के लिए अंतर-मंत्रालयी केन्द्रीय दल (आईएमसीटी) तैनात किए जाते हैं। उनके मूल्यांकनों की संवीक्षा केन्द्रीय गृह सचिव (अथवा कृषि आपदाओं के लिए सचिव, कृषि) की अध्यक्षता वाले अंतर-मंत्रालयी समूह (आईएमजी) द्वारा की जाती है और सिफारिशों को अंतिम अनुमोदन के लिए मंत्रिमंडल के प्रमुख मंत्रियों वाली एक उच्च स्तरीय समिति (एचएलसी) के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

11.12 आपदा प्रबंधन स्वाभाविक रूप से बहु-विषयक है और इसमें केंद्र और राज्यों के सभी मंत्रालय और विभाग शामिल होते हैं। राष्ट्रीय स्तर पर, मंत्रिमंडल सचिव की अध्यक्षता में राष्ट्रीय संकट प्रबंधन समिति (एनसीएमसी), गंभीर अथवा राष्ट्रीय स्तर के प्रभावों वाली बड़ी आपदाओं से निपटने के लिए समन्वय करती है।

11.13 आपदा प्रबंधन की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्यों की है। आपदा प्रबंधन अधिनियम आपदा प्रबंधन योजनाओं की तैयारी, विकास कार्यक्रम में जोखिम न्यूनीकरण के एकीकरण, पूर्व चेतावनी प्रणालियों की स्थापना और राज्य सरकारों द्वारा आपदा प्रबंधन के लिए समर्पित निधियों के आवंटन को अनिवार्य बनाता है।

11.14 संचालन स्तर पर, डीडीएमएए, आयोजना, समन्वय और कार्यान्वयन के लिए महत्वपूर्ण केंद्र के रूप में कार्य करते हैं। सशस्त्र बल आपदा मोचन में, विशेष रूप से चरम स्थितियों में संचार सहायता, खोज और बचाव अभियान, स्वास्थ्य और चिकित्सा सुविधाएं और परिवहन प्रदान करते हुए महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। उनकी विशेषज्ञता, त्वरित प्रतिक्रिया क्षमताएं और संसाधन उन्हें बड़ी आपदाओं के दौरान अपरिहार्य बनाते हैं। राष्ट्रीय स्तर पर, आपदा स्थितियों के दौरान नागरिक और सैन्य अधिकारियों के बीच बेहतर समन्वय सुनिश्चित करने के लिए एकीकृत रक्षा स्टाफ के प्रमुख एनईसी के सदस्य होते हैं।

11.15 राज्यों ने राज्य आपदा मोचन बलों की स्थापना करके अपनी आंतरिक आपदा प्रतिक्रिया क्षमताओं को भी मजबूत किया है, जो राष्ट्रीय आपदा मोचन बल के साथ-साथ आपदाओं के दौरान रक्षा की महत्वपूर्ण पहली पंक्ति के रूप में उपलब्ध होते हैं।

पिछले वित्त आयोगों की सिफारिशें

11.16 भारत में आपदा प्रबंधन के वित्तपोषण में दूसरे वित्त आयोग द्वारा दी गई मार्जिन मनी की अवधारणा से लेकर 15वें वित्त आयोग द्वारा शमन निधि के संस्थापन तक संरचनात्मक परिवर्तन हुआ है।

11.17 दूसरे वित्त आयोग ने 'मार्जिन मनी' की अवधारणा प्रस्तुत की जिसका उपयोग मध्यम प्रकृति की आपदाओं की स्थिति में किया जाना था। इसका अनुमान पिछले दशक में राहत पर औसत वार्षिक व्यय के आधार पर लगाया गया था। इस व्यवस्था का पालन 8वें वित्त आयोग तक किया गया, जिसने संघ से 50 प्रतिशत अंशदान भी अनिवार्य किया था। 8वें वित्त आयोग ने यह सिफारिश भी की कि आग को भी बाढ़, चक्रवात और भूकंप की तरह ही आपदा माना जाए। 9वें वित्त आयोग ने आपदा राहत कोष (सीआरएफ) की स्थापना करके राहत व्यय के

वित्तपोषण के लिए एक नई व्यवस्था की सिफारिश की। केंद्र सरकार सीआरएफ में 75 प्रतिशत और राज्य सरकारें 25 प्रतिशत का योगदान देंगी। 10वें वित्त आयोग ने गंभीर आपदाओं से प्रभावित राज्यों की सहायता के लिए सीआरएफ को जारी रखने और राष्ट्रीय आपदा राहत कोष (एनएफसीआर) स्थापित करने की सिफारिश की। 11वें वित्त आयोग ने एनएफसीआर के संचालन की समीक्षा की और पाया कि न केवल तीन वर्षों में निधि का पूरा कोष समाप्त हो गया था, बल्कि यह दुर्लभ गंभीर आपदाओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त निधि तत्काल उपलब्ध कराने में भी विफल रहा। 11वें वित्त आयोग ने एनएफसीआर को भंग कर दिया और ₹500 करोड़ के प्रारंभिक कोष के साथ एक राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि (एनसीसीएफ) स्थापना की सिफारिश की, जिसकी भरपाई केंद्रीय करों पर एक विशेष अधिभार लगाकर की जानी थी। 12वें वित्त आयोग ने सीआरएफ और एनसीसीएफ को जारी रखने की सिफारिश की और यह भी सिफारिश की कि भूस्खलन, हिमस्खलन, बादल फटने और कीट आक्रमण को अधिसूचित आपदाओं की सूची में जोड़ा जाए।

11.18 जब 13वें वित्त आयोग ने आपदा राहत और प्रबंधन के मुद्दे पर विचार-विमर्श किया, तो आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 पहले ही लागू हो चुका था, जिसमें मोचन और शमन निधि का प्रावधान राष्ट्रीय और राज्य स्तर पर किया गया था। 13वें वित्त आयोग ने इन वैधानिक प्रावधानों के आलोक में आपदा जोखिम वित्तपोषण व्यवस्था की समीक्षा की और सिफारिश दी कि सीआरएफ को अलग-अलग राज्यों के एसडीआरएफ में विलय कर दिया जाए और एनसीसीएफ का एनडीआरएफ में विलय कर दिया जाए। 13वें वित्त आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि एसडीआरएफ में योगदान को केंद्र और राज्यों के बीच सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए 75:25 और विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए 90:10 के अनुपात में साझा किया जाना चाहिए। राज्यों के लिए एसडीआरएफ के आकार का अनुमान पिछले व्यय के आधार पर लगाया गया था। 14वें वित्त आयोग (2015-20) ने पिछले वित्त आयोगों के व्यय-आधारित दृष्टिकोण का अनुसरण किया और इसने यह भी एक महत्वपूर्ण सिफारिश की कि राज्य सरकारों द्वारा एसडीआरएफ के अंतर्गत उपलब्ध निधियों का 10 प्रतिशत तक उन आपदाओं के लिए उपयोग किया जा सकता है जो केंद्र सरकार की आपदाओं की अधिसूचित सूची में शामिल नहीं हैं, लेकिन उन्हें स्थानीय संदर्भ में 'आपदाओं' के रूप में माना जाता हैं।

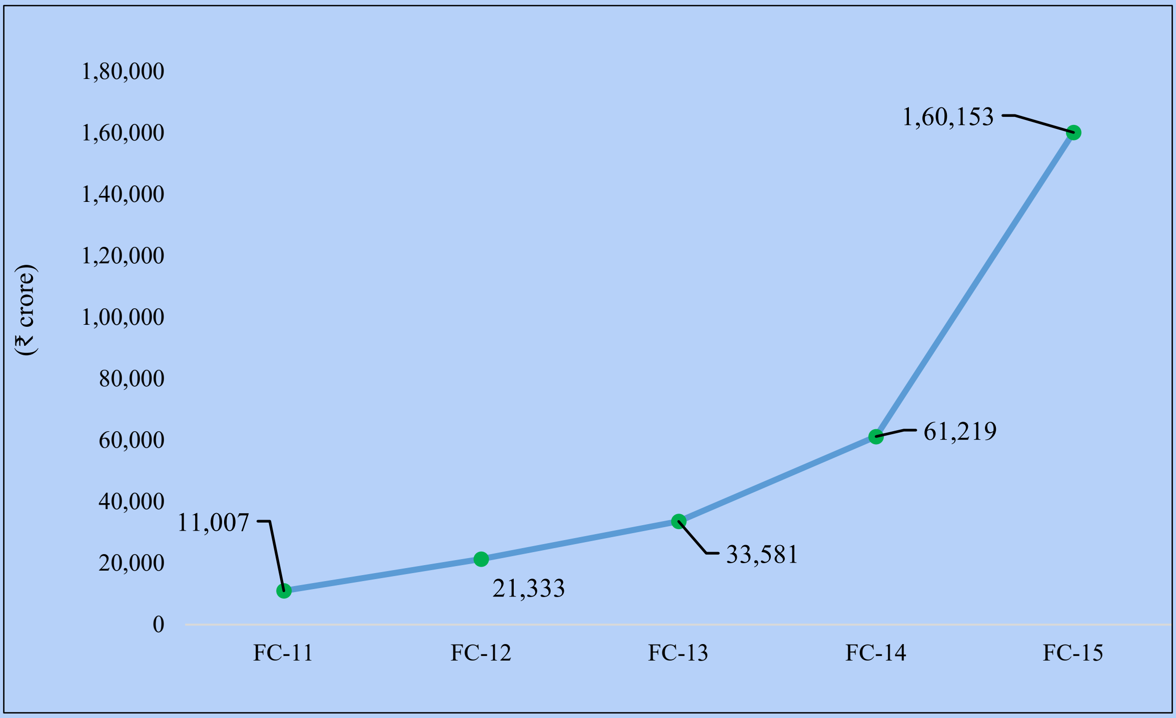
11.19 15वें वित्त आयोग ने आपदा जोखिम प्रबंधन के संबंध में कई दूरगामी सिफारिशें कीं। इसने पिछले वित्त आयोगों द्वारा अपनाए गए 100 प्रतिशत व्यय-आधारित दृष्टिकोण से निधियों के राज्यो के बीच आवंटन के दृष्टिकोण से हटकर आपदा जोखिम सूचकांक (डीआरआई) आधारित दृष्टिकोण और पिछले व्यय-आधारित दृष्टिकोण को मिश्रित करते हुए अपनी सिफारिश की।

इसने राज्य और संघ दोनों स्तरों पर शमन निधि की स्थापना के माध्यम से शमन के प्रयासों को आपदा प्रबंधन विमर्श के केंद्र में ला दिया है। 15वें वित्त आयोग ने जहा एक ओर मोचन और राहत, रिकवरी और पुनर्निर्माण एवं क्षमता निर्माण के लिए उप-विंडो की सिफारिश की, वहीं दूसरी ओर शहरी बाढ़ को कम करने और अग्निशमन सेवाओं के आधुनिकीकरण जैसे विशिष्ट उद्देश्यों के लिए विभिन्न निर्धारित आवंटनों की भी सिफारिश की।

राज्यों के लिए आवंटन में प्रवृति

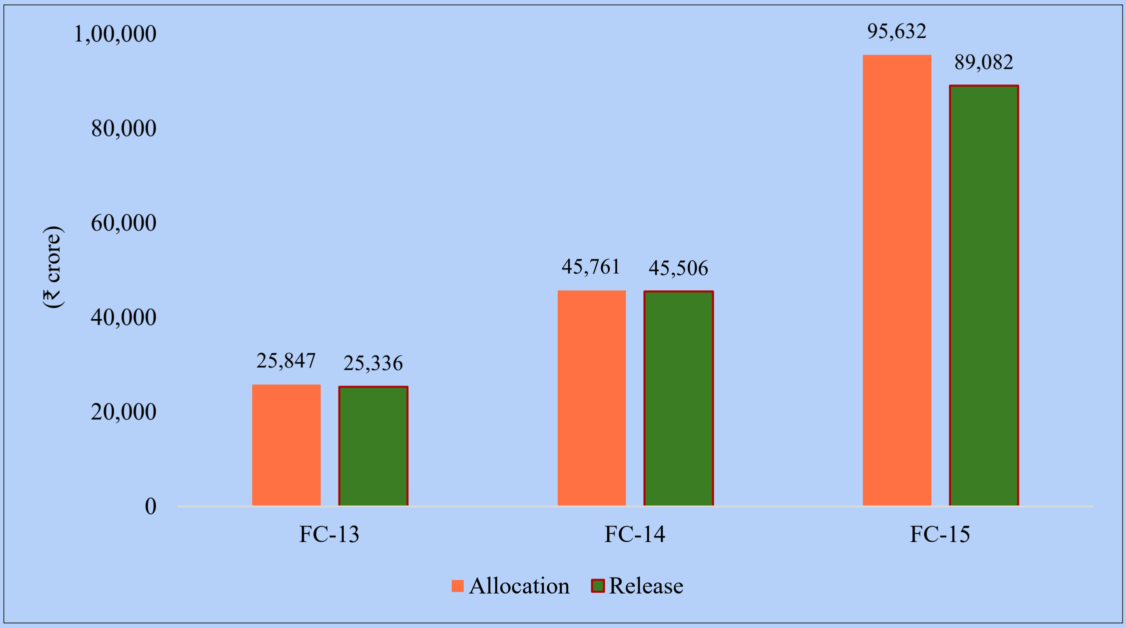
11.20 आपदा प्रबंधन के लिए आवंटन में पिछले पाँच वित्त आयोगों की अनुशंसा अवधि के दौरान पर्याप्त वृद्धि देखी गई है। 15वें वित्त आयोग ने 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए 161 प्रतिशत की उलेखनीय वृद्धि के साथ ₹1,60,153 करोड़ आवंटन करने की सिफ़ारिश की थी। पिछले आयोगों के द्वारा आवंटन राशि *चित्र 11.1* में दर्शाई गई है। *चित्र 11.2* आवंटन के सापेक्ष संघ के हिस्से की जारी राशि को दर्शाता है। यद्यपि 13वें और 14वें वित्त आयोग में कुल आवंटन के सापेक्ष जारी राशि लगभग 98 प्रतिशत है, वहीं 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के पहले चार वर्षों (31 मार्च 2025 तक) के दौरान यह लगभग 93 प्रतिशत है।

चित्र 11.1 पिछले वित्त आयोगों द्वारा राज्यों को आपदा निधि का आवंटन (₹ करोड़)



स्रोत : पिछले वित्त आयोगों की रिपोर्ट

चित्र 11.2 राज्य निधि के लिए संघ के हिस्से का आवंटन और जारी निधियां (₹ करोड़)



स्रोत : राज्य वित्त लेखे, पिछले वित्त आयोगों की रिपोर्ट एवं गृह मंत्रालय

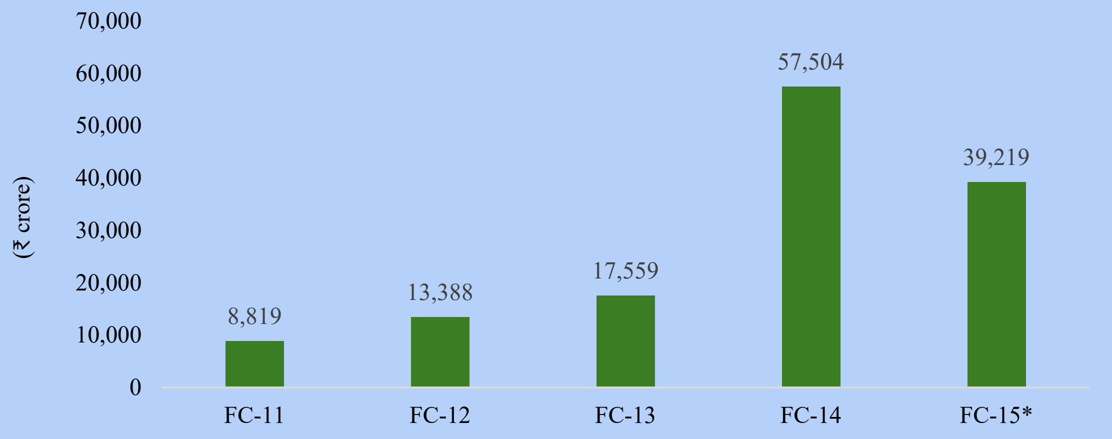
राष्ट्रीय निधि से राज्यों को जारी राशि की प्रवृत्ति

11.21 *चित्र 11.3* राज्यों के प्रस्तावों के आधार पर राष्ट्रीय निधि, एनडीआरएफ और एनडीएमएफ से राज्यों को जारी की गई राशि को दर्शाता है। 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि (2022-2026) के दौरान, कुल ₹68,463 करोड़ की सिफ़ारिश की गई थी, जिसमें से 2022-2024 के दौरान ₹10,385 करोड़ जारी किए गए, और 2024-25 (आरई) के लिए ₹13,774 करोड़ और 2025-26 (बीई) के लिए ₹15,060 करोड़ का प्रावधान किया गया।

हितधारक परामर्श

11.22 आयोग ने अपनी समग्र परामर्श प्रक्रिया के एक भाग के रूप में इस विषय पर विभिन्न हितधारकों के साथ विस्तृत परिचर्चा की। संघ और राज्य सरकारों के अलावा, एनडीएमए, कोएलिशन फॉर डिजास्टर रेसिलिएंट इंफ्रास्ट्रक्चर (सीडीआरआई), प्रत्येक राज्य के प्रधान महालेखा परीक्षक (लेखापरीक्षा) के साथ भी चर्चा की गई और आपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर दो विषयगत कार्यशालाएं आयोजित की गई। पहली कार्यशाला विश्व बैंक के सहयोग से आपदा जोखिम वित्तपोषण पर और दूसरी कार्यशाला एनआईडीएम और लद्दाख विश्वविद्यालय के सहयोग से आपदा जोखिम न्यूनीकरण- हिमालयी आपदा रोधी क्षमता पर आयोजित की गई। क्षेत्रीय कार्यशालाओं का एक महत्वपूर्ण विषय आपदा प्रबंधन भी था, जैसा कि अध्याय 1 में बताया गया है।

चित्र 11.3 एनडीआरएफ और एनडीएमएफ से जारी निधियां (₹ करोड़)



* FC- 15- Actuals for 21-22 to 23-24, 24-25 RE, 25-26 BE

स्रोत : बजट दस्तावेज

राज्य सरकारों के विचार

11.23 **व्यापक डीआरआई**: अपने ज्ञापनों में कुछ राज्यों ने अनुरोध किया कि डीआरआई को संशोधित करके इसमें और अधिक आपदाओं को शामिल किया जाये, और कुछ आपदाओं के लिए उनका स्कोर बढ़ाया जाए।

11.24 **जलवायु परिवर्तन और चरम मौसम घटनाएं**: कुछ राज्यों ने तर्क दिया है कि भारी वर्षा, हीट वेव और बादल फटने जैसी चरम मौसमी घटनाओं की बढ़ती आवृति और प्रबलता के कारण, जिसके परिणामस्वरूप सूखा, भूस्खलन और बाढ़ की प्रचंडता बढ़ गई है, आयोग को राहत, मोचन और शमन प्रयासों के लिए आवंटन बढ़ाने पर विचार करना चाहिए।

11.25 **संघ का हिस्सा और राज्य का हिस्सा:** कई राज्यों ने प्रस्ताव दिया है कि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ में संघ और राज्यों के बीच बंटवारे का पैटर्न 90:10 कर दिया जाए और कुछ पूर्वोत्तर और पहाड़ी राज्यों (एनईएच) ने संघ सरकार द्वारा राज्य निधि का 100 प्रतिशत वित्तपोषण करने का प्रस्ताव दिया है।

11.26 **उप आवंटनों के बीच सुगमता:** राज्यों को एसडीआरएफ की सब-विंडो और एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के बीच निधि स्थानांतरित करने में समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है। कुछ राज्यों ने उप-आवंटनों को पूरी तरह से समाप्त करने का अनुरोध किया है, जिससे उन्हें निधियां आवंटित करने में पूरी छूट मिल सके।

11.27 **अधिसूचित आपदाओं की संख्या बढ़ाने की सिफ़ारिश:** आकाशीय बिजली और हीट वेव जैसी आपदाओं के बढ़ते कवरेज के कारण, राज्यों द्वारा अपने ज्ञापनों में ऐसी अधिक आपदाओं को अधिसूचित करने की मांग बढ़ रही है।

11.28 **व्यय के मानदंडों पर विचार**: राहत सहायता के मापदंडों की क्रमिक आयोगों के गठन (अवार्ड) के बाद समय-समय पर समीक्षा की जाती रही है। 15वें वित्त आयोग ने भी सहायता मानदंडों में समय-समय पर संशोधन की भी सिफ़ारिश की थी। संघ ने 11 जुलाई 2023 को संशोधित मानदंड जारी किए, जिन्हें कई राज्यों ने अपने आवश्यकताओं की तुलना में बहुत कम बताया है और इसलिए सहायता मानदंडों में वृद्धि का प्रस्ताव दिया है।

11.29 **एनडीआरएफ से निधि संस्वीकृत करने में देरी:** कुछ राज्यों ने एनडीआरएफ से निधि संस्वीकृत करने और वितरण में देरी की शिकायत की है।

केंद्र सरकार और केंद्रीय एजेंसियों के विचार

11.30 केंद्र सरकार ने अपने ज्ञापन में कहा है कि आपदा प्रबंधन निधि का वार्षिक आवंटन आधार वर्ष के सकल घरेलू उत्पाद के 0.15 प्रतिशत पर निर्धारित किया जाए, जिसमें 5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि हो और राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर निधियों का विभाजन 30:70 के अनुपात में किया जाए। यह भी सुझाव दिया गया कि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ निधियों का राज्यों को आवंटन पिछले व्यय के 60 प्रतिशत भार, क्षेत्रफल और जनसंख्या प्रत्येक के 15 प्रतिशत भार और राज्यों की अपनी तैयारियों के 10 प्रतिशत भार के आधार पर किया जाए। संचित शेष राशि को संशोधित डीआरआई का उपयोग करके ठीक करने का सुझाव दिया गया। इसमें एफसी-15 की बहु-विंडो संरचना (रिकवरी और पुनर्निर्माण, निर्धारित आवंटन) को जारी रखने का भी प्रस्ताव रखा गया, साथ ही 15वें वित्त आयोग अवधि में एनडीएमएफ के तहत अनुमोदित शमन परियोजनाओं को 16वें वित्त आयोग निधियों से पूरा करने की अनुमति देने का भी प्रस्ताव रखा गया। संघ ने 'संपूर्ण सरकार' दृष्टिकोण अपनाकर नियमित विकास योजनाओं में आपदा शमन और पुनर्निर्माण उपायों को शामिल करने का भी प्रस्ताव रखा। एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के अंतर्गत संघीय सहायता के लागत-आधारित बंटवारे को, मोचन और राहत राशि को छोड़कर, 15वें वित्त आयोग के अनुसार जारी रखने की अनुमति दी जा सकती है। एनडीआरएफ विंडो का उपयोग केवल राज्य योजनाओं, एसडीआरएफ, सीएसएस और सीएस योजनाओं जैसी अन्य नियमित विंडो द्वारा पूरा न किए गए बड़े अंतराल को भरने के लिए किया जा सकता है।

11.31 एनडीएमए ने आपदा प्रबंधन ढांचे में ग्लेशियल लेक आउटबर्स्ट फ़्लड (जीएलओएफ), तटीय कटाव, हीट वेव, दावानल और आकाशीय बिजली जैसे बढ़ते आपदा जोखिमों को शामिल करने की आवश्यकता पर बल दिया और विशिष्ट आपदा प्रबंधन पहलों के लिए समर्पित निधियों का अनुरोध किया। एनडीएमए ने जिला-स्तरीय आपदा प्रबंधन निधियों को सक्रिय करने, स्थानीय सरकारों और शहरी पुनरुत्थान के लिए संसाधन जुटाने, और विभिन्न जोखिम पूल (रिस्क पूल)-आपदा मृत्यु और कैप्टिव बीमा, राष्ट्रीय आपदा जोखिम बीमा पूल (इनश्योरेंस पूल), और नेट कैट पूल (नेट कैट बॉन्ड)- की स्थापना का भी आह्वान किया।

11.32 गृह मंत्रालय ने इस बात पर प्रकाश डाला कि 15वें वित्त आयोग ने एनडीआरएफ और एनडीएमएफ से श्रेणीबद्ध लागत- साझाकरण के आधार पर केंद्रीय सहायता की सिफ़ारिश की थी, जिसमें ₹250 करोड़ तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत, ₹500 करोड़ रूपये तक के लिए 20 प्रतिशत सहायता और ₹500 करोड़ रूपये से अधिक के लिए 25 प्रतिशत राज्य अंशदान सहायता शामिल है। 21 अक्टूबर 2021 को केंद्रीय मंत्रिमंडल ने एनडीआरएफ के तहत राज्यों द्वारा मोचन के लिए श्रेणीबद्ध लागत साझाकरण पर पुनर्विचार किया और इसे समाप्त कर दिया तथा एनडीआरएफ जारी होने की तिथि पर एसडीआरएफ के 50 प्रतिशत शेष को समायोजित करने का प्रावधान किया। गृह मंत्रालय ने सुझाव दिया कि एसडीआरएफ में अधिक लचीलेपन से राहत और मोचन के लिए आवंटन में वृद्धि हो सकती है, जिससे अन्य आपदा प्रबंधन पहलु प्रभावित हो सकते हैं। गृह मंत्रालय ने यह भी बताया कि वर्तमान नियम आकाशीय बिजली और हीट वेव जैसे गैर-अधिसूचित आपदाओं पर शमन निधि के व्यय की अनुमति देते हैं। गृह मंत्रालय ने इस बात पर जोर दिया कि पिछले आयोग ने संघ और राज्यों में समर्पित शमन निधि और कई निर्धारित आवंटन प्रदान किए थे, लेकिन संबन्धित दिशानिर्देश जारी करने में कुछ देरी हुई। हालांकि, गृह मंत्रालय ने नोट किया कि अब व्यवस्थाएं सुदृढ़ रूप से स्थापित हो चुकी है।

11.33 गृह मंत्रालय ने राज्य सरकारों के पास अप्रयुक्त पड़ी बड़ी प्रारम्भिक शेष राशि के बारे में भी चिंता जताई और सिफ़ारिश की कि आयोग संचयी शेष राशि पर एक सीमा लगाने पर विचार करे, जिसके बाद वार्षिक आवंटन बंद किया जाए या उसे शमन निधि में स्थानांतरित किए जाए।

11.34 गृह मंत्रालय ने इस बात का पुरजोर समर्थन किया कि शमन गतिविधियों के लिए निर्धारित राशि प्रभाव डालने के लिए पर्याप्त होनी चाहिए और शमन निधि का कुछ प्रतिशत केंद्रीय एजेंसियों और परियोजना निगरानी इकाइयों के लिए अनुमत होना चाहिए। गृह मंत्रालय ने सुझाव दिया कि तुलनात्मक सूचकांक तैयार करने के लिए बहुपक्षीय तकनीकी सहायता के माध्यम से वित्तपोषण को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए। साथ ही दोहराव से बचने के लिए समान योजनाओं/ कार्यक्रमों को निर्धारित संसाधनों के साथ एकीकृत करने के तौर-तरीके विकसित करने की आवश्यकता है। गृह मंत्रालय ने यह भी रेखांकित किया कि इस निधि का राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन कोष और राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष नामकरण आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के विपरीत है। गृह मंत्रालय ने इस बात पर ज़ोर दिया कि आयोग निधि के प्रबंधन में पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के संबंध में ठोस सिफारिशें दे। गृह मंत्रालय ने पुरजोर समर्थन किया कि एसडीआरएफ में से डीडीआरएफ में विभिन्न जिलों को धनराशि का आवंटन राज्य सरकार के विवेक पर छोड़ा जाए। गृह मंत्रालय ने इस बात पर प्रकाश डाला कि दिशानिर्देश जारी करने और परियोजनाओं को मंजूरी देने में प्रक्रियागत देरी के कारण, पुनर्प्राप्ति और शमन से संबन्धित गतिविधियां, जो दीर्घकालिक प्रकृति की हैं, को वित्त आयोग की अवधि से आगे भी जारी रखने की अनुमति दी जानी चाहिए।

किए गए अध्ययन

11.35 आपदा जोखिम वित्तपोषण और चरम मौसमी घटनाओं की आवश्यकता और प्रभाव का आकलन करने के लिए विभिन्न शोध अध्ययन किए गए। सीडीआरआई ने सीईईडब्ल्यू के साथ मिलकर आयोग के सक्रिय मार्गदर्शन में डीआरआई में सुधार हेतु कार्य किया है। विश्व बैंक ने एसडीआरएफ और एनडीएमएफ के निधि उपयोग और डीआरआई की समीक्षा के साथ-साथ चरम मौसम घटनाओं, जलवायु परिवर्तन और आर्थिक प्रभावों के विश्लेषण पर अध्ययन किया जबकि आईआईटी रुड़की ने आपदा जोखिम प्रबंधन के वित्तपोषण पर एक अध्ययन किया है। इन अध्ययनों के परिणामों ने आपदा जोखिम प्रबंधन और उसके वित्तपोषण के बारे में हमारी समझ को बेहतर और उन्नत किया है।

15वें वित्त आयोग की सिफारिशों का क्रियान्वयन और परिणाम

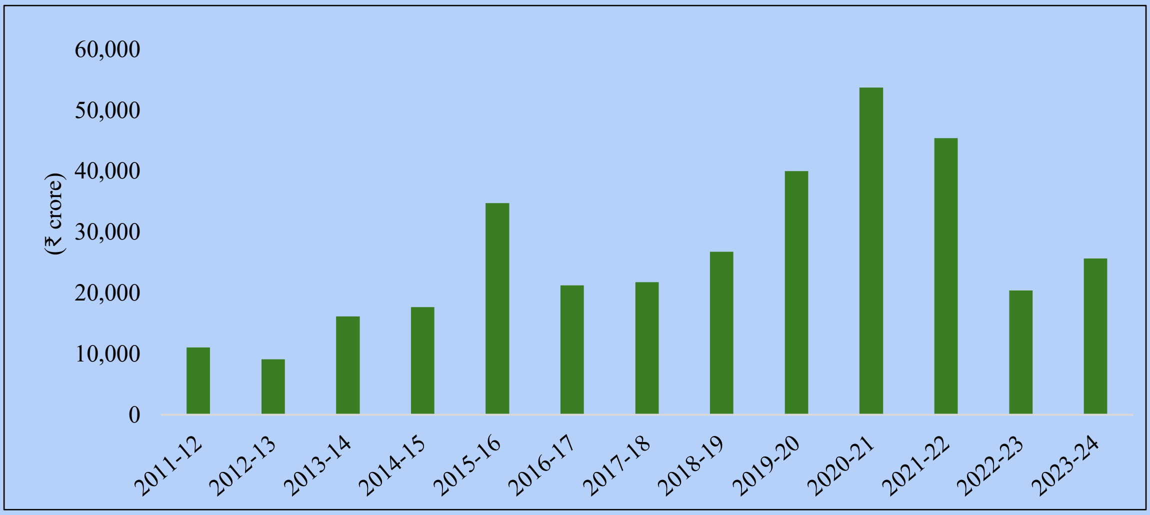
11.36 15वें वित्त आयोग की सिफारिशों ने आपदा प्रबंधन के प्रति देश के दृष्टिकोण में एक महत्वपूर्ण बदलाव को चिन्हित किया है। इसलिए इसका विस्तृत विश्लेषण करना समयोचित और उचित दोनों है कि राज्यों, संघ और एनडीएमए ने सिफारिशों का क्रियान्वयन किस प्रकार किया है।

11.37 केंद्र सरकार द्वारा एसडीआरएफ के केंद्रीय हिस्से को समय पर जारी किया जाता है। अधिकांश राज्यों के लिए, वर्ष 2021-22 से 2024-25 के लिए एसडीआरएफ में आवंटन के सापेक्ष जारी राशि 95-100 प्रतिशत की बीच रही है। हालांकि, 2021-22 से 2024-25 तक एसडीएमएफ के लिए केंद्रीय हिस्से की जारी राशि केवल 80 प्रतिशत रही है।

11.38 गृह मंत्रालय और एनडीएमए के साथ हमारी परिचर्चा के दौरान यह बात उजागर हुई कि एसडीएमएफ के लिए जारी राशि एसडीआरएफ के आवंटन की तुलना में कम है, जिसका मुख्य कारण राज्यों द्वारा शमन निधि के गठन में की गई देरी है। आयोग के ध्यान में लाया गया कि दिशानिर्देश जारी करने में देरी के कारण एसडीएमएफ का उपयोग भी कम है। आयोग ने राज्यों से एसडीएमएफ के माध्यम से क्रियान्वित परियोजनाओं के विवरण के साथ-साथ उपयोगिता आकड़ें भी एकत्र किए हैं। परियोजना के प्रारम्भिक विश्लेषण से संकेत मिलता है कि विभिन्न आपदाओं के शमन पर केन्द्रित परियोजनाओं की एक पूरी श्रृंखला जैसे बाढ़ सुरक्षा दीवारें, अग्नि शमन प्रणालियां, बांध सुरक्षा और पुनर्स्थापन, वर्षा जल निकासी नालियों को गहरा और चौड़ा करना, अलार्म सिस्टम स्थापित करना, तड़ित निरोधक, भूजल पुनर्भरण और डॉप्लर रडार की स्थापना आदि शुरू की गयी है।

11.39 *चित्र 11.4,* वर्ष 2011-12 से 2023 -24 के दौरान आपदा प्रबंधन पर राज्यों के व्यय की प्रवृति को दर्शाता है। राहत पर व्यय 2011-12 में ₹11,070 करोड़ से धीरे-धीरे बढ़कर 2023-24 में ₹25,638 करोड़ हो गया है, जिसमें कोविड के वर्षों के दौरान उल्लेखनीय वृद्धि हुई है।

चित्र 11.4 प्राकृतिक आपदा के कारण राहत पर राज्यों का कुल व्यय (₹ करोड़)



स्रोत : सभी राज्यों के राज्य वित्त लेखे

नोट: आंकड़े {मुख्य शीर्ष 2245 के कुल योग - (05 एसडीआरएफ निवल अंतरण) - (08 एसडीएमएफ निवल अंतरण) - (103 एनडीआरएफ निवल अंतरण) + लोक लेखों से निवल प्रत्यक्ष संवितरण} से संबंधित है

11.40 राष्ट्रीय स्तर पर, एनडीआरएफ की तीन अलग-अलग उप-विंडो भी हैं - मोचन और राहत (40 प्रतिशत), पुनर्प्राप्ति और पुनर्निर्माण (30 प्रतिशत), और तैयारी एवं क्षमता निर्माण (10 प्रतिशत)। 15वें वित्त आयोग द्वारा एनडीआरएमएफ के लिए कुल सिफ़ारिश ₹68,463 करोड़ रूपये के आवंटन में से, एनडीआरएफ के लिए ₹54,770 करोड़ रूपये आवंटित किए गए। एनडीआरएफ में मोचन और राहत सब-विंडो में जारी राशि का हिस्सा सबसे अधिक, अर्थात 54.3 प्रतिशत रहा। *तालिका 11.1* में 15वें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद केंद्र सरकार द्वारा अब तक किए गए आवंटन और जारी राशि का विवरण दिया गया है।

तालिका 11.1 एनडीआरएफ के अंतर्गत उप-विंडो का आवंटन और जारी राशि (₹ करोड़)

वित्तपोषण विंड़ो	आवंटन	जारी राशि (31 जुलाई 2025 तक)
मोचन एवं राहत	27,385.00	14,855.00
पुनर्प्राप्ति और पुनर्निर्माण	20,539.00	818.74
भूमि कटाव से प्रभावित विस्थापित लोगों का पुनर्वास	1,000.00	शून्य
तैयारी और क्षमता निर्माण	6,846.00	2778.58
तैयारी और क्षमता निर्माण के तहत अग्निशमन सेवाओं का आधुनिकीकरण	5,000.00	1214.68

स्रोत: गृह मंत्रालय

11.41 15वें वित्त आयोग ने एनडीएमएफ को आवंटित कुल ₹13,693 करोड़ में से चार निर्धारित आवंटनों अर्थात बारह सबसे अधिक सूखाग्रस्त राज्यों को उत्प्रेरक सहायता, दस राज्यों में भूकंपीय और भूस्खलन जोखिमों का प्रबंधन, सात सबसे अधिक आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करना और कटाव को रोकने के लिए शमन उपाय की भी सिफारिश की। गृह मंत्रालय ने निर्दिष्ट आवंटनों के अलावा भी विभिन्न शमन कार्यक्रम शुरू किए हैं। *तालिका 11.2* प्रासंगिक आवंटन और जारी राशि के आंकड़े प्रदान करती है।

तालिका 11.2 एनडीएमएफ के तहत उप-विंडो में आवंटन और जारी राशि (₹ करोड़)

निर्दिष्ट निधि	आवंटन	जारी राशि (31 जुलाई 2025 तक)
बारह सबसे अधिक सूखाग्रस्त राज्यों को उत्प्रेरक सहायता देना	1,200.00	350.00
दस राज्यों में भूकंपीय और भूस्खलन के जोखिमों का प्रबंधन करना	750.00	शून्य
सात सबसे अधिक आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करना	2,500.00	709.54
भूमि के कटाव को रोकने के लिए शमन उपाय	1,500.00	शून्य
राष्ट्रीय हिमनद झील विस्फोट बाढ़ जोखिम शमन कार्यक्रम	150.00	27.73
वन अग्नि शमन परियोजना	818.92	शून्य
विद्युत सुरक्षा के लिए शमन परियोजना	186.78	शून्य
भूस्खलन जोखिम को कम करना और शमन परियोजना	1,000.00	4.54
पंचायती राज संस्थाओं में समुदाय आधारित आपदा जोखिम को कम करने की पहल को मजबूत करने के लिए राष्ट्रीय परियोजना	163.32	शून्य

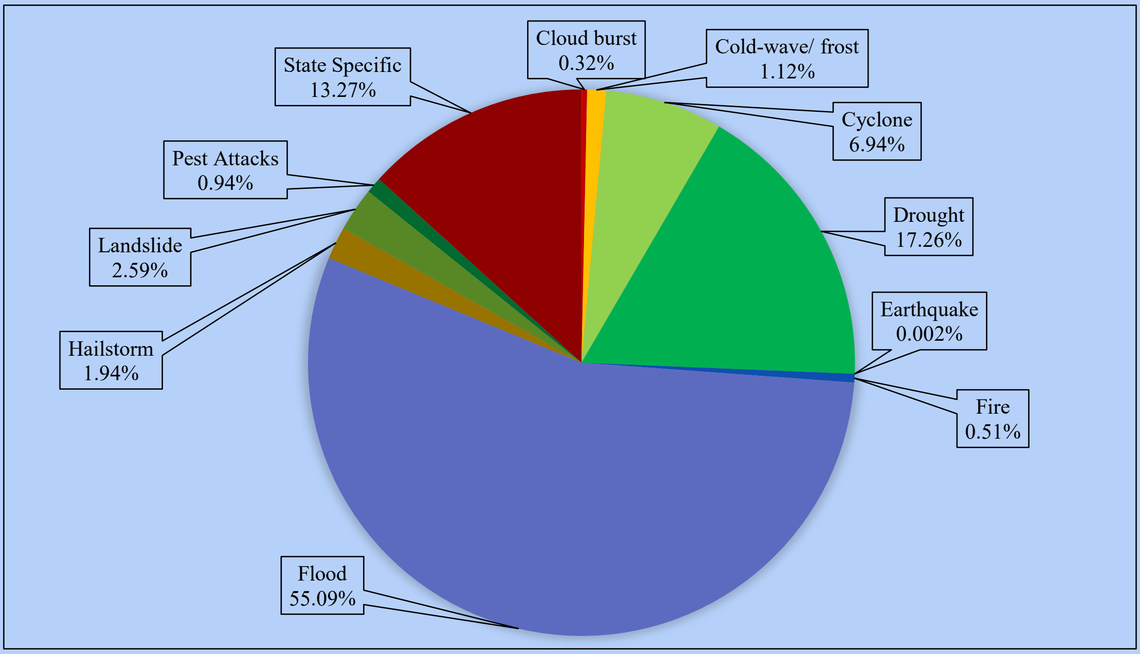
स्रोत: गृह मंत्रालय

11.42 नई उप विंड़ो और चिन्हित आवंटनों के लिए 15वें वित्त आयोग ने सिफारिश करते समय विशेष रुप से यह सुझाव दिया कि नई तैयार की गई विंडो को दिशानिर्देशों के माध्यम से सहायता की जाने की आवश्यकता है और इस प्रक्रिया को एनडीएमए के नेतृत्व में किया जाएगा। तथापि, दिशानिर्देश जारी करने में देरी और सूत्रीकरण, प्रसंस्करण तथा प्रस्तावों के अनुमोदन में लगातार देरी जैसे प्रमुख कारण थे जिसके कारण निधि का निर्गमन और उपयोग की प्रतिशतता कम रही।

11.43 गृह मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली (एनडीएमआईएस) क्रियान्वित की गई है और जिसमें सभी राज्यों से यह अपेक्षा की गई हैं कि प्रत्येक आपदा के दौरान राहत की विभिन्न मदों पर खर्च से संबंधित डेटा उपलब्ध कराएं। गृह मंत्रालय और अधिकांश राज्यों के इस सराहनीय प्रयास के कारण ही पहली बार 16वें वित्त आयोग के समक्ष प्रत्येक आपदा के एवज में किए गए व्यय से संबंधित विस्तृत डेटा समीक्षा और आगे की निर्णय प्रक्रिया में उपयोग के लिए उपलब्ध हैं। कुछ राज्यों ने इस बारे में भी सुझाव दिए हैं कि एनडीएमआईएस में डेटा फीड करने में आने वाली चुनौतियों के आधार पर पोर्टल को कैसे और बेहतर बनाया जा सकता है। इसलिए हम गृह मंत्रालय को पोर्टल की विभिन्न विशेषताओं पर राज्यों के साथ सघन परामर्श करने की सिफारिश करते हैं जिससे इसे और उन्नत किया जा सके ताकि एनडीएमआईएस आपदा से संबंधित सभी डेटा का भंडार बन सके।

11.44 एनडीएमआईएस पोर्टल के व्यय आंकड़ों के विश्लेषण से पता चलता है कि समग्र स्तर पर बाढ़ अधिकांश व्यय के लिए जिम्मेदार थी, इसके पश्चात इसी क्रम में सूखा, राज्य-निर्दिष्ट आपदाएं और चक्रवात थे। ये सभी मिलकर कुल व्यय का 92 प्रतिशत है। *चित्र 11.5* में पाई चार्ट 2019-20 से 2023-24 तक राज्य-निर्दिष्ट आपदाओं सहित अधिसूचित आपदाओं पर होने वाले व्यय के पैटर्न को दर्शाता है। इसी प्रकार, कोविड-19 पर हुए व्यय को हटाने के उपरांत राहत मदों पर व्यय का विस्तृत विश्लेषण यह बताता है कि कुल व्यय का आधे से अधिक व्यय कृषि इनपुट (55.6 प्रतिशत) से संबंधित राहत उपायों पर किया गया है उसके बाद लोगों को अनुग्रह राशि (23.4 प्रतिशत) और बुनियादी अवसंरचना (13 प्रतिशत) पर खर्च किया गया है।

चित्र 11.5 राज्यों का आपदा-वार व्यय (2019-20 से 2023-24 तक)



स्रोत: राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली, गृह मंत्रालय

हमारा दृष्टिकोण

11.45 आयोग ने सभी राज्य सरकारों और संघ के अभ्यावेदनों पर विचार किया है साथ ही विभिन्न सम्मेलनों और कई हितधारकों के साथ परामर्श के दौरान इन विषयों पर गहन चर्चा की है। इसमें इसकी भी व्यापक समीक्षा की गई कि 15वें वित्त आयोग की सिफारिशों को कैसे लागू किया गया था। आयोग अपने आकलन और समीक्षा के आधार पर, निम्नलिखित सिद्धांतों द्वारा मार्गदर्शित है।

(i) राहत और शमन निधियों के संस्थागतिकरण के साथ-साथ बढ़े हुए आवंटन ने राज्यों को आपदाओं से निपटने के लिए बेहतर ढंग से सुसज्जित किया है। आयोग आपदा जोखिम वित्तपोषण के लिए कानून के तहत प्रदान की गई इसी व्यवस्था को जारी रखने के पक्ष में है। यद्यपि शमन निधियों के लिए दिशानिर्देशों में देरी हुई थी फिर भी इन परियोजनाओं को जारी रखा जाना चाहिए और संघ और राज्य स्तरों पर चयन और निष्पादन दोनों में अधिक लचीलेपन के साथ फलीभूत किया जाना चाहिए जिस पर हम अपनी सिफारिशों पर चर्चा करते समय पुन: विचार करेगें।

(ii) डीआरआई की शुरूआत ने राज्यों के खतरे (हजार्ड), जोखिम (एक्सपोज़र) और भेद्यनीयता (वल्नेरेबिलिटी) को एक नए तरीके से निधि के आवंटन से जोड़ा है। इस सूचकांक को नए डेटा और अतिरिक्त आपदाओं को संज्ञान में रखते हुए अद्यतन किया जा सकता है तथा निधि के आवंटन के लिए इसके प्रयोग को और अधिक परिष्कृत किया जा सकता है। आयोग ने अधिक विस्तृत डेटासेट शामिल किए और डीआरआई के निर्माण और निधि के आवंटन के लिए इसके प्रयोग को अपनाई जा रही अंतरराष्ट्रीय प्रक्रिया के अनुरुप बेहतर ढंग से संरेखित किया है।

(iii) आपदा वित्त पोषण की जरूरतों के आकलन के लिए पिछले वित्त आयोगों की कार्यप्रणाली और अनुभव के हमारे अध्ययन के आधार पर, आयोग यह समझता है कि राज्यों की निकट भविष्य की जरूरतों के आकलन के लिए पूर्व व्यय एक महत्वपूर्ण संकेतक है। इसलिए, हमारे आकलन में, पूर्व व्ययों को एक महत्वपूर्ण भूमिका दी गई है।

(iv) हालांकि 15वें वित्त आयोग की सिफारिशों को अभी तक पूर्णतया लागू नहीं किया गया है आंशिक रूप से महामारी के कारण और दिशानिर्देश जारी करने में लगने वाले समय के कारण देरी हुई और आयोग का मानना है कि आवश्यक प्रणालियां अब संघ और राज्य, दोनों स्तरों पर मौजूद हैं, और 15वें वित्त आयोग द्वारा शुरू किए गए सुधारों को आगे बढ़ाया जाना चाहिए।

(v) आयोग ने आपदाओं के प्रभावी प्रबंधन के लिए प्रौद्योगिकी के उपयोग करने और निर्णय लेने के लिए विश्वसनीय डेटा की उपलब्धता पर भी पर्याप्त जोर दिया है।

जोखिम मूल्यांकन - आपदा जोखिम सूचकांक

11.46 15वें वित्त आयोग ने किसी राज्य पर आने वाले संभावित खतरों तथा खतरे से निपटने के लिए राज्य के भेद्यनीयता की सीमा के आधार पर अंक प्रदान करके आपदा जोखिम का परिमाण किया है। प्रत्येक राज्य के लिए एक समग्र अकं विकसित किया गया जिसके आधार पर एक सूचकांक तैयार हुआ जो जोखिम के आधार पर राज्यों की रैंक तैयार करता है। चार प्रमुख खतरें नामत: चक्रवात, सूखा, भूकंप और बाढ़ को ध्यान में रखा गया और प्रत्येक के लिए अधिकतम 15 अंक दिए गए जिसमें इन खतरों के लिए कुल अधिकतम स्कोर 60 था। इसके अतिरिक्त, सभी राज्यों को "अन्य" श्रेणी में छोटे खतरों के लिए 10 अंक दिए गए थे। 2011-12 में प्रत्येक राज्य की गरीबी रेखा से नीचे की आबादी (तेंदुलकर पद्धति) के अनुसार श्रेणीबद्ध किये जाने के आधार पर 30 अंकों का संवेदनशीलता अंक निर्धारित किया गया था और प्रत्येक राज्य के लिए 100 में से डीआरआई स्कोर प्राप्त करने को जोखिम स्कोर में जोड़ा गया था।

11.47 एक्सपोज़र को ध्यान में रखते हुए, संबंधित राज्य के क्षेत्रफल को महाराष्ट्र की प्रति वर्ग किलोमीटर आवंटन दर से मापा गया और राज्य की जनसंख्या को महाराष्ट्र की प्रति व्यक्ति आवंटन दर से मापा गया है (महाराष्ट्र का उपयोग 15वें वित्त आयोग द्वारा मानक राज्य के रूप में किया गया था)। इन दोनों मूल्यों में से प्रत्येक को 15-15 प्रतिशत की महत्वत्ता दी गई है। इन्हें 70 प्रतिशत के महत्व के साथ राज्य के औसत व्यय में जोड़ा गया। प्रत्येक राज्य के लिए अंतिम आवंटन पर पहुंचने के लिए इस प्रकार प्राप्त संख्या को 1+डीआरआई के फैक्टर से गुणा किया गया।

11.48 हमने डीआरआई पद्धति पर फिर से विचार किया है। संयुक्त राष्ट्र आपदा जोखिम न्यूनीकरण कार्यालय (यूएनडीआरआर) और जलवायु परिवर्तन पर अंतर सरकारी पैनल (आईपीसीसी) की रिपोर्ट के अनुसार खतरे, एक्सपोज़र और भेद्यनीयता आपदा जोखिम की अंतरराष्ट्रीय स्तर पर स्वीकृत परिभाषा है। आपदा जोखिम-मौसम या जलवायु घटनाएं जो भौतिक कारक है और जोखिम एक्सपोजर और भेद्यनीयता जो मानव पक्ष कारक है- की परस्पर क्रिया के कारण पैदा होता है। कैरेबियन आपदा आपातकालीन प्रबंधन एजेंसी (सीडीईएमए) भी आपदा जोखिम की व्याख्या तीन मुख्य घटकों - खतरों, भेद्यनीयता और एक्सपोज़र की परस्पर क्रिया के माध्यम से करती है। इसलिए अंतरराष्ट्रीय पद्धति के अनुसार आपदा जोखिम एक खतरें की घटना के दौरान अतिसंवेदनशील लोगों, संपत्ति और आजीविका के नुकसान और क्षति की संभावना को दर्शाता है। इसका निर्धारण खतरा, एक्सपोज़र और भेद्यनीयता के एक गुणक के रूप में किया जाता है। महत्वपूर्ण रूप से, डीआरआई इन तीन चरों का एक गुणक कार्य है- आपदा जोखिम केवल तभी मौजूद होता है जब खतरा, एक्सपोज़र और भेद्यनीयता आपस मे मिलते हैं।

11.49 खतरें वाले वेरियबल का विस्तार करके उसमें नई आपदाओं को शामिल किया गया है। विस्तारित खतरें की सूची में कुल दस आपदाएं शामिल हैं: बाढ़, सूखा, चक्रवात, भूकंप, भूस्खलन, ओलावृष्टि, शीत लहर, बादल फटना, आकाशीय बिजली और हीटवेव। अंतिम दो राज्य-विशिष्ट आपदा श्रेणी में हैं। राज्यों के खतरें के प्रोफाइल का मूल्यांकन करने के लिए भारतीय मौसम विज्ञान विभाग, केंद्रीय जल आयोग, भारतीय भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण, राष्ट्रीय भूकंप विज्ञान केंद्र, भारतीय मानक ब्यूरो और कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय जैसी विशेषज्ञ एजेंसियों से विश्वसनीय और वस्तुनिष्ठ डेटासेट प्राप्त किए गए। यह भी सुनिश्चित किया गया कि राज्यों के लिए सूचकांक तक पहुंचने के लिए उपयोग किए गए डेटासेट और अपनाई गई कार्यप्रणाली वस्तुनिष्ठ और वैज्ञानिक रूप से मजबूत हो। प्रत्येक आपदा के लिए हर राज्य को डेटा स्केल पर उसकी सापेक्ष स्थिति के आधार पर क्विंटाइल ब्रेक का उपयोग करके आपदा जोखिम के लिए अंक दिए गए हैं। इसके बाद, प्रत्येक राज्य के लिए एक समग्र जोखिम स्कोर की गणना प्रत्येक आपदा के लिए उस राज्य के जोखिम स्कोर के भारित योग के आधार पर की गई है जहां उस आपदा पर किए गए व्यय के अनुपात के आधार पर भारांक का चयन किया गया है।

11.50 एक्सपोजर वेरिएबल, अक्टूबर 2026 तक अनुमानित जनसंख्या पर आधारित है, जैसा कि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा गठित जनसंख्या अनुमान 2020 के तकनीकी समूह द्वारा अनुमानित किया गया है। जैसा कि पहले संकेत दिया गया है कि अधिकांश आपदाओं के लिए एक्सपोज़र के मुख्य तत्व फसलें और बुनियादी अवसंरचनाएं हैं जो आबादी के साथ अत्यधिक सहसंबंद्धित हैं। इसलिए, एक्सपोज़र को मापने के लिए जनसंख्या पर ही निर्भर करने का निर्णय लिया गया। इसके अलावा क्षेत्रफ़ल जैसे मानदंड पहले से ही खतरे स्कोर में शामिल हो जाते हैं क्योंकि यह ज्यादातर बाढ़-प्रवण क्षेत्र और सूखा-प्रवण क्षेत्र जैसे संकेतकों पर आधारित होता है। इसलिए एक्सपोजर को मापने के लिए पूरी तरह से जनसंख्या पर निर्भर रहने से दोहराव से बचा जा सकता है।

11.51 भेद्यनीयता वेरिएबल के लिए, आयोग ने राज्यों की प्रति व्यक्ति आय (कोविड वर्ष 2020-21 को छोड़कर, 2018-19 से 2023-24 तक का औसत) का उपयोग करने का निर्णय लिया, क्योंकि इसका गरीबी सहित संवेदनशीलता के कई संकेतकों के साथ उच्च सह-संबंध है। यह आपदा जोखिम के प्रबंधन के लिए उपलब्ध प्रभावी प्रति व्यक्ति आर्थिक संसाधनों और आपदाओं की रोकथाम और उनके शमन की क्षमता का भी एक संकेतक है। अंतिम चरण में प्रत्येक राज्य के लिए डीआरआई स्कोर पर पहुंचने के लिए खतरे, एक्सपोज़र और संवेदनशीलता को आपस मे गुणित किया गया है।

11.52 अंतिम आवंटन, दो कोविड वर्षों 2020-22 को छोड़कर वर्ष 2011-12 से वर्ष 2023-24 की अवधि में डीआरआई पर 30 प्रतिशत वेटेज और राज्य के औसत व्यय पर 70 प्रतिशत

वेटेज पर आधारित है। आधार वर्ष के आवंटन में हर साल 5 प्रतिशत की वृद्धि की गई है। डेटा स्रोतों के साथ डीआरआई की कार्यप्रणाली का विस्तृत विवरण *अनुलग्नक 11.1* में दिया गया है। प्रत्येक राज्य के डीआरआई स्कोर *अनुलग्नक 11.2* में प्रस्तुत किए गए हैं। प्रस्तावित डीआरआई का संक्षिप्त विवरण *बॉक्स 11.1* में भी दिया गया है।

बॉक्स 11.1 एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए राज्य स्तरीय आवंटन की पद्धति

आवंटन=70% (*एई के आधार पर पारस्परिक आवंटन*) + 30% (*डीआरआई के आधार पर पारस्परिक आवंटन*)

जहां:

- **एई** = औसत व्यय
- **डीआरआई** = आपदा जोखिम सूचकांक

***i* राज्य का डीआरआई,**

$$DRI_i = H_i * E_i * V_i$$

- $H_i = \sum_{k=1}^{10} w_k * H_{ik}$ *जहां* H_{ik} *राज्य i के लिए खतरा k* का *स्कोर है* और 10 खतरों *जैसे* बाढ़, सूखा, चक्रवात, भूस्खलन, भूकंप, ओलावृष्टि, शीत लहर, बादल फटना, हीटवेव, आकाशीय बिजली में से प्रत्येक खतरा *k के लिए* w_k *अपनाया गया भार है,* ।
- E_i = खतरों के लिए राज्य का एक्सपोज़र *(समायोजित इंटर-से जनसंख्या का उपयोग करके मापा गया है)*
- V_i = राज्यों की भेद्यनीयता *(प्रति व्यक्ति आय का उपयोग करके मापा गया है)।*

राज्य और राष्ट्रीय स्तर के आवंटन

राज्य आपदा मोचन निधि और राज्य आपदा शमन निधि के लिए आवंटन

11.53 हमारी अनुशंसा अवधि के लिए, राज्य-वार आवंटन 2011-12 से 2023-24 तक (2020-21 और 2021-22 के कोविड वर्षों को छोड़कर) डीआरआई को 30 प्रतिशत और औसत आपदा व्यय को 70 प्रतिशत भार दिए जाने पर आधारित है। आपदा राहत पर हुए व्यय से संबंधित आंकड़े प्राप्त करने के लिए, 2011-2024 की अवधि (2020-21 और 2021-2022 के कोविड वर्षों को छोड़कर) के लिए मुख्य शीर्ष (एमएच) 2245 के अंतर्गत दर्ज राज्यों का व्यय लिया गया। इन मानों में से, एमएच 2245 के अंतर्गत एसडीआरएफ, एसडीएमएफ और एनडीआरएफ के लोक लेखा में अंतरण के शुद्ध मानों को घटाया गया था। कुछ राज्य आपदाओं पर व्यय का एक हिस्सा सीधे तौर पर लोक लेखा में रखे गए एसडीआरएफ से निकालते हैं। इस व्यय

को एमएच-2245 के तहत समायोजित व्यय में जोड़ा गया है। इसके बाद, एनडीआरएफ से किए गए राहत व्यय के प्रभाव को समाप्त करने के लिए प्रत्येक वर्ष हेतु एनडीआरएफ द्वारा जारी राशि को इन मानों से घटा दिया गया है।

11.54 हमारी अनुशंसा अवधि के दौरान, वार्षिक आवंटन में प्रत्येक वर्ष 5 प्रतिशत की वृद्धि का प्रावधान किया गया है। 2026-27 से 2030-31 की अवधि के लिए एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए कुल ₹2,04,401 करोड़ का आवंटन किया गया है।

11.55 राज्यो के लिए आवंटित राशि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के बीच 80:20 के अनुपात में विभाजित किया जाना जारी रहेगा। एसडीआरएफ के लिए कुल ₹1,63,521 करोड़ और एसडीएमएफ के लिए ₹40,880 करोड़ की सिफ़ारिश की गई है। एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए राज्यवार आवंटन क्रमशः *अनुलग्नक 11.3 और 11.4* में प्रदान किया गया है। राज्यों के पास अपनी आवंटित एसडीआरएफ फंड को दो सब-विंडो- 'प्रतिक्रिया और राहत' तथा 'रिकवरी और पुनर्निर्माण' के बीच उपयोग करने के लिए पूर्ण लचीलापन होगा। हालांकि, एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के बीच आवंटन में बदलाव की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए क्योंकि ये अधिनियम के तहत दो अलग-अलग निधियां हैं।

11.56 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के अनुसार, 'तैयारी' का अर्थ है "किसी खतरनाक आपदा की स्थिति अथवा आपदा और उसके प्रभावों से निपटने के लिए तत्परता की स्थिति"। अधिनियम आगे 'शमन' को "आपदा या खतरनाक आपदा के जोखिम, प्रभाव या प्रभावों को कम करने के उद्देश्य से किए गए उपायों" के रूप में परिभाषित करता है। इसलिए, आपदा की आशंका में 'तैयारी' और 'शमन' से संबंधित क्रियाकलापों को आपदा से पहले के चरण में शुरु किया जाना चाहिए, और यह सुनिश्चित करना होगा कि असुरक्षित आबादी गंभीर रूप से प्रभावित न हो और आपदा से निपटने के लिए बेहतर ढंग से सुसज्जित हो। इसलिए, हम अनुशंसा करते हैं कि तैयारी और क्षमता निर्माण कार्य को एसडीएमएफ और एनडीएमएफ के अंतर्गत लाया जाना चाहिए, क्योंकि यह प्रतिक्रिया, राहत, रिकवरी या पुनर्निर्माण के विपरीत एक पूर्व-आपदा गतिविधि है, और उपर्युक्त सभी आपदा के बाद होने वाले क्रियाकलाप हैं।

11.57 चूंकि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ सांविधिक निधियां हैं और राज्य सरकारों के लिए आगामी आपदाओं से निपटने के लिए इनका अस्तित्व आवश्यक है, इसलिए 31 मार्च 2026 तक एसडीआरएफ और एसडीएमएफ में अंतिम शेष को 16वें वित्त आयोग के दौरान आरंभिक शेष के रूप में आगे ले जाने की अनुमति दी जानी चाहिए।

एसडीआरएफ का बढ़ता हुआ शेष

11.58 राज्यों के खातों में एसडीआरएफ का संचित शेष बहुत अधिक होने के मामले सामने आए हैं। आयोग ने इस मुद्दे पर विचार-विमर्श किया है और आवश्यकता-आधारित मानदंडों के अनुसार धनराशि को सीमित करने की सिफ़ारिश की है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि आयोग की

अनुशंसा अवधि के दौरान, यदि एसडीआरएफ के अंतर्गत अव्ययित शेष राशि पिछले तीन वर्षों के एसडीआरएफ के कुल वार्षिक आवंटन से अधिक हो जाती है, तो आगे की राशि को अस्थायी रूप से रोका जा सकता है। रोकी गई धनराशि को तब जारी किया जाए जब शेष राशि पिछले तीन वर्षों के कुल आवंटन से कम हो जाए।

राष्ट्रीय निधि (एनडीआरएफ और एनडीएमएफ) के लिए आवंटन

11.59 राष्ट्रीय निधि के लिए आवंटन एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के वास्तविक व्यय (2015-16 से 2023-24 तक), संशोधित अनुमान (2024-25), और बजटीय अनुमानों (2025-26) पर आधारित है। इन मानों में 5 प्रतिशत की मुद्रास्फीति को समायोजित किया गया है। 11 वर्षों के मुद्रास्फीति-समायोजित व्यय का औसत निकाला गया है और फिर आधार राशि पर पहुंचने के लिए इसमें 10 प्रतिशत की और वृद्धि की गई है। 2026-27 के लिए ₹14,370 करोड़ के आवंटन हेतु आधार राशि में 5 प्रतिशत की वृद्धि की गई है और शेष अनुशंसा अवधि के लिए भी 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि का प्रावधान किया गया है।

11.60 राष्ट्रीय निधि के लिए कुल ₹79,406 करोड़ की सिफ़ारिश की गई है जैसा कि *तालिका 11.3* में दर्शाया गया है। इस निधि का उपयोग राहत और बचाव, शमन, रिकवरी और पुनर्निर्माण और क्षमता निर्माण के लिए किया जाएगा। संसाधनों के बेहतर उपयोग के लिए प्रतिक्रिया और राहत, रिकवरी और पुनर्निर्माण और शमन के बीच उपर्युक्त राशि के भीतर उप-आवंटन को लचीला रखा जा सकता है।

तालिका 11.3 16वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि के दौरान राष्ट्रीय निधियों के लिए आवंटन (₹ करोड़)

वर्ष	2026-27	2027-28	2028-29	2029-30	2030-31	कुल
आवंटन	14,370.0	15,089.0	15,843.0	16,637.0	17,467.0	**79,406.0**

संघ और राज्यों के बीच लागत-साझेदारी

11.61 देश में आपदा प्रबंधन संघ और राज्यों के बीच एक साझा राजकोषीय दायित्व है। राज्यों का योगदान सक्रिय रूप से स्वामित्व, जवाबदेही, फंड का दक्षतापूर्वक उपयोग और आपदा के लिए बेहतर तैयारियों को बढ़ावा देता है। इसलिए, हम एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए गैर-एनईएच राज्यों हेतु 75:25 और एनईएच राज्यों के लिए 90:10 के साझेदारी की व्यवस्था की सिफ़ारिश करते हैं, जो संघ और राज्यों के बीच मौजूदा साझेदारी की व्यवस्था को जारी रखता है। एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए संघ और राज्य का हिस्सा *अनुलग्नक 11.5* और *अनुलग्नक 11.6* में दिया गया है।

11.62 एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के मामले में, 15वें वित्त आयोग ने सभी राज्यों के लिए समान रूप से श्रेणीबद्ध लागत साझेदारी की सिफ़ारिश की थी। हमने देखा है कि छोटे राज्यों के लिए इस हिस्से को पूरा करने में कठिनाई हो रही है, जो ₹500 करोड़ से अधिक की परियोजनाओं के लिए 25 प्रतिशत तक पहुंच सकता है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए, हम गैर-एनईएच राज्यों और एनईएच राज्यों के लिए एक अलग श्रेणीबद्ध लागत-साझेदारी तंत्र की अनुशंसा करते हैं। गैर-एनईएच राज्य *तालिका 11.4* के अनुसार समान श्रेणीबद्ध लागत को वहन करना जारी रखेंगे। हालांकि, एनईएच राज्य परियोजना के आकार से निरपेक्ष रहते हुए एनडीआरएफ (राहत और प्रतिक्रिया विंडो के अलावा) और एनडीएमएफ से सहायता के लिए एक समान 10 प्रतिशत की लागत-साझेदारी का वहन करेंगे।

तालिका 11.4 एनडीआरएफ (राहत और प्रतिक्रिया विंडो के अलावा) और एनडीएमएफ के अंतर्गत सहायता के लिए लागत-साझेदारी

संघ सहायता (₹ करोड़)	गैर-एनईएच राज्यों के लिए लागत साझेदारी
250 तक	10 प्रतिशत
251 - 500	20 प्रतिशत
500 से अधिक	25 प्रतिशत

सहायता के मानदंड

11.63 गृह मंत्रालय ने राज्यों और संबंधित केंद्रीय मंत्रालयों के परामर्श से समय-समय पर सहायता के मानदंडों को संशोधित किया है। आयोग मौजूदा प्रक्रिया के अनुरूप समय-समय पर सहायता मानदंडों में संशोधन की अनुशंसा करता है।

अधिसूचित आपदाओं की सूची

11.64 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 एक आपदा को "किसी क्षेत्र में प्राकृतिक या मानवकृत कारणों से या दुर्घटना या उपेक्षा से उद्भूत ऐसी कोई महाविपत्ति, अनिष्ट, विपत्तिया घोर घटना अभिप्रेत है जिसका परिणाम जीवन की सारवान् हानि या मानवीय पीड़ाएं, या संपत्ति का नुकसान और विनाश या पर्यावरण का नुकसान या अवक्रमण है और ऐसी प्रकृति या परिमाण का है, जो प्रभावित क्षेत्र के समुदाय की सामना करने की क्षमता से परे है"

11.65 वर्तमान में, एसडीआरएफ के तहत आने वाली आपदाओं में चक्रवात, सूखा, भूकंप, आग, बाढ़, सुनामी, ओलावृष्टि, भूस्खलन, हिमस्खलन, बादल फटना, कीटों का हमला, पाला और शीतलहरें शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों को प्राकृतिक आपदाओं के पीड़ितों को

तत्काल राहत प्रदान करने के लिए एसडीआरएफ आवंटन के 10 प्रतिशत तक उन प्राकृतिक आपदाओं के पीड़ितों को तत्काल राहत प्रदान करने के लिए उपयोग करने की अनुमति है, जो केंद्र सरकार द्वारा अधिसूचित सूची का हिस्सा नहीं हैं, लेकिन स्थानीय रूप से महत्वपूर्ण मानी जाती हैं। यह राज्य द्वारा ऐसी आपदाओं को अधिसूचित करने के साथ-साथ स्पष्ट और पारदर्शी मानदंडों और दिशा-निर्देशों के साथ राज्य कार्यकारी समिति द्वारा विधिवत अनुमोदित किए जाने पर निर्भर करता है।

11.66 हमने देखा है कि ग्यारह राज्यों ने पहले ही हीट वेव को राज्य-विशिष्ट आपदा के रूप में अधिसूचित कर दिया है। कई राज्यों ने अपने ज्ञापनों में नेशनल फ्रेमवर्क के अंतर्गत अधिसूचित आपदाओं में हीट वेव को शामिल करने की पुरजोर वकालत की है। अत्यधिक गर्मी की घटनाएं असुरक्षित आबादी को असमान रूप से प्रभावित करती हैं। पिछले चार दशकों (1981-2022) में, भारत में गर्म दिनों की आवृत्ति और तीव्रता में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है, 2013, 2016, 2019, 2022 और 2024 में उल्लेखनीय हीटवेव दर्ज की गई हैं।

11.67 इसके अलावा, पिछले दशक के दौरान अत्यधिक गर्म रातों की संख्या में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। ये गर्म रातें मानव शरीर को दिन की गर्मी से उबरने से रोकती हैं, जिससे हीटस्ट्रोक जैसी गर्मी से संबंधित बीमारियों का खतरा बढ़ जाता है। गृह मंत्रालय के राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो (एनसीआरबी) के आंकड़ों के अनुसार, 2018 और 2022 के बीच भारत में गर्मी या सनस्ट्रोक के कारण कुल 3,798 मौतें हुईं।

11.68 हालांकि केंद्र सरकार ने राज्यों को एसडीएमएफ और एनडीएमएफ के माध्यम से हीट वेव के प्रकोप को कम करने के प्रयास करने की अनुमति दी है, तथापि राज्यों को एसडीआरएफ के माध्यम से गर्म हवाओं से प्रभावित असुरक्षित आबादी को तत्काल राहत प्रदान करने में सक्षम बनाना भी उतना ही महत्वपूर्ण है।

11.69 इसी प्रकार, पूरे भारत में आकाशीय बिजली के बढ़ते खतरें को देखते हुए इसे तत्काल राष्ट्रीय आपदा घोषित करने की आवश्यकता है। भारतीय मौसम विज्ञान विभाग (आईएमडी) के सहयोग से 2020-2021 के लिए जारी वार्षिक लाइटनिंग रिपोर्ट में देश भर में आकाशीय बिजली की घटनाओं में, जो लगभग 18.5 मिलियन हैं, 34 प्रतिशत की उल्लेखनीय वृद्धि दर्ज की गई है, इसमें पिछले वर्ष की तुलना में 4.7 मिलियन से अधिक की वृद्धि हुई है।

11.70 आकाशीय बिजली के अंतर्निहित खतरों से इनकार नहीं किया जा सकता है। 100 मिलियन से 1 बिलियन वोल्ट, अरबों वाट बिजली और 35,000 डिग्री फ़ारेनहाइट (IMD) से अधिक तापमान पैदा करने में सक्षम बिजली में अन्य ज्ञात आपदाओं के बराबर विनाशकारी शक्ति होती है। दुर्भाग्य से एनसीआरबी के आंकड़े इस बात की पुष्टि करते हैं कि भारत में "प्राकृतिक शक्तियों" से होने वाली मौतों में आकाशीय बिजली प्रमुख कारण है। अकेले वर्ष 2022 में ही यह सभी प्राकृतिक घातक आपदा जनित मृत्युओं में से 35.8 प्रतिशत (कुल 8,060 मृत्युओं में से 2,887) के लिए जिम्मेदार थी।

11.71 आकाशीय बिजली का प्रभाव सबसे अधिक असुरक्षित आबादी पर असमान रूप से पड़ता है। खुले खेतों में काम करने वाले खेतीहर मज़दूर, प्राकृतिक आश्रय की कमी और कंडक्टिव वाटर बॉडी के संपर्क में आने वाले कृषि मजदूरों को ज्यादा जोखिम का सामना करना पड़ता है। इसी तरह, संरचनात्मक रूप से कमजोर मिट्टी के घरों में रहने वाले लोग जमीन पर आकाशीय बिजली के प्रति अधिक असुरक्षित होते हैं। प्रभाव का यह पैटर्न बिजली की विनाशकारिता के सामाजिक-आर्थिक आयामों को रेखांकित करता है। हालांकि सोलह राज्य पहले ही आकाशीय बिजली को आपदा के रूप में अधिसूचित करके इसकी विनाशकारी क्षमता को पहचान चुके हैं, फिर भी सभी प्रभावित समुदायों के लिए निरंतर राहत और शमन प्रयासों को सुनिश्चित करने के लिए एक एकीकृत राष्ट्रीय घोषणा महत्वपूर्ण है। आकाशीय बिजली को राष्ट्रीय आपदा के रूप में मान्यता देने से आवश्यक संसाधनों का आवंटन, सुदृढ़ पूर्व चेतावनी प्रणालियों का क्रियान्वयन और जीवन और आजीविका की रक्षा के लिए लक्षित सुरक्षा उपायों का विकास संभव होगा, विशेषकर उन लोगों के लिए जो सबसे अधिक जोखिम में हैं।

11.72 हालांकि राज्यों के पास वर्तमान में राज्य-विशिष्ट आपदाओं के लिए एसडीआरएफ आवंटन के 10 प्रतिशत का उपयोग करने की सुविधा है, लेकिन हीट वेव और आकाशीय बिजली की बढ़ती गंभीरता, आवृत्ति और प्रभाव के कारण इन्हें राष्ट्रीय स्तर पर अधिसूचित आपदाओं की सूची में शामिल किया जाना आवश्यक है। हीटवेव और बिजली गिरना दोनों ही गंभीर घटनाएं हैं जिनके कारण जान-माल का भारी नुकसान होता है। उनके पैमाने और इस तथ्य को देखते हुए कि ऐसी घटनाएं अक्सर प्रभावित समुदायों की निपटने की क्षमता से अधिक होती हैं, इन्हें राष्ट्रीय स्तर पर अधिसूचित आपदाओं की सूची में शामिल किया जाना चाहिए।

11.73 पूर्ववर्ती उदाहरणों और बदलते आपदा परिदृश्य के अनुरूप, हम सिफ़ारिश करते हैं कि हीट वेव और आकाशीय बिजली की घटनाओं को एसडीआरएफ फ्रेमवर्क के अंतर्गत अधिसूचित आपदाओं की राष्ट्रीय सूची में शामिल किया जाए। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय आपदाओं और जो अधिूसचित आपदाओं की सूची में नहीं है, के लिए एसडीआरएफ निधि के 10 प्रतिशत तक का उपयोग करने की मौजूदा परंपरा जारी रहनी चाहिए।

क्षमता संबंधी बाधाएं और प्रणाली विकास

11.74 आपदा प्रबंधन के लिए गठित विभिन्न निधियों, विशेष रूप से निर्धारित आवंटनों की हमारी समीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि बढ़ी हुई निधियों के बावजूद, राष्ट्रीय स्तर सहित संस्थागत क्षमता की कमी के कारण इन निधियों का उपयोग कमजोर बना रहा।

11.75 ऐतिहासिक रूप से, राज्यों और संघ की मशीनरी राहत और प्रतिक्रिया प्रयासों को व्यवस्थित करने में अपेक्षाकृत तेजी और कुशलता से काम करती है, फिर भी राज्यों के बीच महत्वपूर्ण अंतर मौजूद हैं। जहां कुछ राज्यों में एकीकृत और स्वचालित डिजिटल प्रणालियां हैं, जिनका उपयोग आपदाओं के दौरान राहत के त्वरित वितरण के लिए प्रभावी ढ़ंग से किया जा

सकता है, वहीं अन्य राज्य अभी भी प्रभावित लोगों की पहचान, दस्तावेजी साक्ष्य एकत्र करने, लाभार्थियों की सूची को राजकोषीय प्रणालियों में अपलोड करने आदि में एक व्यापक मैनुअल प्रक्रिया का पालन करते हैं, जिससे आपदाओं के दौरान राहत वितरण में भारी देरी होती है।

11.76 संघ और राज्यों में तैयारी, योजना और शमन कार्यों के निष्पादन के साथ-साथ रिकवरी और पुनर्निर्माण के संबंध में तीव्र गति से और बड़े पैमाने पर क्षमता निर्माण करने की आवश्यकता है। इन क्षेत्रों में अपर्याप्त क्षमता के कारण प्रचालनात्मक और तकनीकी दिशा-निर्देश तैयार करने, परियोजना प्रस्तावों को तैयार करने, प्रस्तुत करने और अनुमोदन करने, निधियों को जारी करने और उपयोग करने में विलंब होता है। राज्य और राष्ट्रीय स्तर पर शमन के लिए निधियों को संस्थागत बनाने के चार साल बाद भी धन का उपयोग बहुत कम हुआ है।

11.77 आगे बढ़ते हुए, आपदा के पूरे परिदृश्य में प्रतिक्रिया और राहत की भांति ही तैयारी, शमन, रिकवरी और पुनर्निर्माण पर भी ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए। व्यय पैटर्न में इनमें से प्रत्येक गतिविधि के लिए वास्तविक आवश्यकता को प्रतिबिंबित करना चाहिए। तैयारियों और शमन में निवेश को प्राथमिकता दी जानी चाहिए ताकि ऐसी आपदाओं में लोगों पर कम से कम प्रभाव पड़े। हम दृढ़ता से सिफ़ारिश करते हैं कि एनडीएमए सभी स्तरों पर संस्थागत क्षमता अभावों का व्यापक रूप से विश्लेषण करे और एसडीएमए को सशक्त बनाने के लिए लक्षित उपायों का प्रस्ताव करे।

प्रौद्योगिकी का उपयोग और आपदा प्रबंधन

11.78 प्रभावी आपदा प्रबंधन में प्रौद्योगिकी एक मुख्य आधार बन गई है और यह प्रतिक्रियात्मक और राहत-केंद्रित दृष्टिकोणों से हटकर सक्रिय, पूर्वानुमानित और निवारक रणनीतियों की ओर बदलाव लाती है। आपदा प्रबंधन अधिनियम में 2025 में हुए संशोधन, राहत और बचाव के साथ-साथ तैयारियों और शमन पर जोर देकर आपदाओं से निपटने के संबंध में एक साहसिक दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है। तकनीकी समाधानों को अपनाना इस दृष्टिकोण को साकार करने की कुंजी है। आपदाओं की बढ़ती आवृत्ति और तीव्रता को देखते हुए आपदा प्रबंधन के सभी चरणों में अत्याधुनिक तकनीकों को अपनाना अत्यावश्यक है।

11.79 तकनीकी उपकरण न केवल पूर्व चेतावनी प्रणालियों और वास्तविक समय में खतरें की निगरानी के लिए बल्कि लॉजिस्टिक प्रबंधन, क्षति आकलन, राहत वितरण और दीर्घकालिक रिकवरी योजना के लिए भी अपरिहार्य हैं। उदाहरण के लिए, कृत्रिम बुद्धिमत्ता और मशीन लर्निंग मॉडल का उपयोग बाढ़ के पैटर्न, जंगल की आग के प्रसार और चक्रवात के मार्ग की अधिक सटीकता के साथ भविष्यवाणी करने के लिए किया जा सकता है। इसी तरह, इंडियन स्पेस रिसर्च आर्गेनाईजेशन (इसरो) और राष्ट्रीय रिमोट सेंसिंग सेंटर (एनआरएससी) जैसी एजेंसियों द्वारा प्रदान की गई भू-स्थानिक प्रौद्योगिकियां, सुदूर संवेदन और उपग्रह चित्रांकन असुरक्षा के मानचित्रण और आयोजना में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं।

11.80 हालांकि, ऐसे उपकरणों का प्रभावी उपयोग उच्च गुणवत्ता वाले, विस्तृत और अंतर-संचालनीय डेटासेटो की उपलब्धता और प्रशिक्षित कर्मियों की उपस्थिति पर निर्भर करता है जो इस जानकारी की व्याख्या कर सके और उस पर कार्रवाई कर सके। यह आवश्यक है कि एनडीएमए प्रमुख संस्थानों और निजी तथा सार्वजनिक दोनों ही क्षेत्रों की प्रतिष्ठित संस्थाओं के साथ समन्वय करके ओपन डेटा फ्रेमवर्क को बढ़ावा देने में अग्रणी भूमिका निभाए।

11.81 इस संदर्भ में, पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा मिशन मौसम एक महत्वपूर्ण कदम है। इस मिशन का फोकस पूर्वानुमान क्षमताओं को बढ़ाने, वास्तविक समय (तत्काल) डेटा प्रसार और शहरी बाढ़, हीट वेव और चक्रवातों जैसे जलवायु-संवेदी खतरों से निपटने की प्रतिक्रियाओं को मजबूत करने पर है। भौगोलिक विविधता और अवसंरचना अंतराल जैसी चुनौतियाँ बनी हुई हैं, फिर भी आयोग की सिफ़ारिश है कि एनडीएमए मिशन में सक्रिय रूप से सहयोग करें और प्रभाव को अधिकतम करने के लिए मिशन मौसम की पहलों के साथ शमन संसाधनों को संरेखित करे।

11.82 गृह मंत्रालय और एनडीएमए को राज्यों, विशेषज्ञ एजेंसियों, अनुसंधान संस्थानों और निजी हितधारकों के साथ परामर्श करना चाहिए और दिशानिर्देशों में उपयुक्त प्रावधान करने चाहिए तथा निधि आवंटन की व्यवस्था करनी चाहिए ताकि तकनीकी हस्तक्षेप आपदा प्रबंधन चक्र के सभी चरणों - शमन (रोकथाम और जोखिम न्यूनीकरण), तैयारी, प्रतिक्रिया और राहत तथा पुनर्वास का अभिन्न अंग बन सके।

11.83 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली (एनडीएमआईएस), जो गृह मंत्रालय की पहल है, एनडीआरएफ़ और एसडीआरएफ़ के अंतर्गत निधि संवितरण की निगरानी के लिए एक सराहनीय कदम है। एनडीएमआईएस का उद्देश्य राज्यों को आपदा रिपोर्टिंग और लेखांकन के लिए एकीकृत मंच पर लाना, आपदा-वार और राहत मद-वार आंकड़ें उपलब्ध कराना और अंतर-राज्यीय तुलना को सुगम बनाना है।

11.84 एनडीएमआईएस को, अपने वर्तमान स्वरूप में, देश के एकीकृत आपदा डेटाबेस के रूप में अपनी क्षमता का पूर्ण उपयोग करने के लिए, अन्य प्रणालियों के साथ और अधिक सुव्यवस्थित और एकीकृत करने की आवश्यकता हो सकती है। केंद्र सरकार को इस पोर्टल पर उपयोगकर्ताओं की प्रतिक्रिया एकत्र करनी चाहिए और प्रणाली में आवश्यक सुधार करने चाहिए।

11.85 हम सिफ़ारिश करते हैं कि एनडीएमआईएस को संघ और राज्यों दोनों के लिए एक व्यापक आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली के रूप में विकसित किया जाना चाहिए। ऐसी प्रणाली को कार्यवाही स्तर तक वास्तविक समय का आपदा डेटा एकत्रित करना चाहिए, जो आपदा सूचना के लिए एकल स्रोत के रूप में कार्य करे। एनडीएमआईएस को प्रभावी रूप से अपनाने के लिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि अगले वर्ष की 31 मई तक किसी वित्तीय वर्ष के लिए पूर्णडेटा फीडिंग और सत्यापन, राज्यों के लिए अनुशंसा अवधि के दूसरे वर्ष से एसडीआरफ/एसडीएमएफ में संघ का हिस्सा प्राप्त करने हेतु एक आवश्यक शर्त होगी।

11.86 हम यह भी सिफ़ारिश करते हैं कि गृह मंत्रालय और राज्य इस पोर्टल की उपयोगिता को और बढ़ाने के लिए सहयोग करें और इसे आपदाओं की स्थिति में राज्यों द्वारा मानकीकृत प्रपत्रों का उपयोग करके अपने ज्ञापन प्रस्तुत करने और उसके बाद केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को धनराशि जारी करने का प्राथमिक माध्यम बनाएँ। इससे एनडीआरफ राहत वितरण की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने और देरी से बचने में मदद मिलेगी, क्योंकि सभी आवश्यक जानकारी और विवरण पोर्टल के माध्यम से प्राप्त और प्रदान किए जा सकेंगे।

लेखांकन मानदंड और प्रक्रियाएं

11.87 विभिन्न राज्यों द्वारा आपदाओं पर व्यय का आकलन करने के लिए आयोग द्वारा राज्य वित्त लेखाओं के विश्लेषण से पता चला है कि आपदा व्यय दर्ज करने के लिए गृह मंत्रालय के एसडीआरएफ़ दिशानिर्देशों से विचलन हुआ है। इस तरह की पद्धतियों में मुख्य शीर्ष 2245 का उपयोग किए बिना सीधे लोक लेखा से व्यय दर्ज करना या मुख्य शीर्ष 2245 के संबन्धित उप-मुख्य और लघु शीर्षों के बजाय स्थानांतरण शीर्ष 2245-05-101 के उप शीर्षों के अंतर्गत व्यय दर्ज करना शामिल है। ये विचलन राज्यों द्वारा आपदा व्यय के सटीक आकलन को जटिल बनाते हैं। यह समस्या तब और जटिल हो जाती है जब राज्य आपदा व्यय करने के लिए बैंक खातों में धनराशि अंतरण करते हैं और राजकोष के बजाय उन्हीं बैंक खातों से निवेश करते हैं। इसलिए हम सिफ़ारिश करते हैं कि आपदा-संबंधी व्यय और निवेश दर्ज करने से संबन्धित मौजूदा गृह मंत्रालय के मानदंडों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए और भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा नियमित रूप से अनुपालन की लेखापरीक्षा की जानी चाहिए।

आपदा वित्तपोषण के वैकल्पिक साधन

11.88 15वें वित्त आयोग ने आपदा वित्तपोषण में सार्वजनिक निधि तंत्र के पूरक के लिए बीमा-आधारित वित्तपोषण की सिफ़ारिश की थी। हालांकि, बीमा के माध्यम से परिकल्पित पूरकता अभी भी प्रारम्भिक अवस्था में है, सिवाय फसल बीमा के क्षेत्र में, जहां फसलों और क्षेत्रफल दोनों के संदर्भ में कवरेज में पर्याप्त वृद्धि देखी गई है। आपदा-संबंधी बीमा उत्पादों की सीमित उपलब्धता, बीमा की कम पहुँच, अपर्याप्त जागरूकता, और सामर्थ्य एवं पहुँच संबंधी समस्याओं ने इसके व्यापक रूप से अपनाए जाने में बाधा उत्पन्न की है। सरकारों के बीच प्रचलित प्राथमिकता बीमा तंत्रों के माध्यम से सक्रिय जोखिम कवरेज के बजाय आपदा-पश्चात भुगतान को प्राथमिकता देना है।

11.89 संघ, राज्यों और निजी क्षेत्र के बीच साझेदारी की एक सफल पहल के रूप में, कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय, प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना का क्रियान्वयन कर रहा है, जो दुनिया की सबसे बड़ी फसल बीमा योजना है। इस योजना में, केंद्र सरकार और राज्य सरकारें मिलकर प्रीमियम का 85-90 प्रतिशत योगदान करती हैं। इस व्यापक समर्थन के बावजूद, पिछले आठ

वर्षों में किसानों की पहुँच 40 प्रतिशत तक पहुँच पाई है। 2024-25 में योजना के तहत नामांकित कुल किसान आवेदनों में से, 6.5%, 17.6% और 48% क्रमशः किरायेदार, सीमांत और ऋणी किसानों से संबंधित हैं। फसल नुकसान का प्रौद्योगिकी आधारित आकलन और दावों का समय पर वितरण भविष्य में इस योजना की सफलता की कुंजी है।

11.90 नागालैंड से सफलता की एक और कहानी उभर कर सामने आई है। यह राज्य भारत में आपदा जोखिम के लिए पैरामीट्रिक बीमा के प्रयोग में अग्रणी बनकर उभरा है। नागालैंड का आपदा जोखिम अंतरण पैरामीट्रिक बीमा समाधान (डीआरटीपीएस), भारत में अपनी तरह की पहल है जो अत्यधिक वर्षा के प्रभाव के सापेक्ष पूरे राज्य का व्यापक बीमा करती है, जिससे राज्य की आबादी और महत्वपूर्ण बुनियादी ढांचे को वित्तीय सुरक्षा मिलती है। स्वचालित मौसम केन्द्रों के व्यापक नेटवर्क ने राज्य को अत्यधिक वर्षा के विशिष्ट कारणों को परिभाषित करने में सक्षम बनाया है, जिससे सटीक और समय पर भुगतान संभव हो पाया है। यह पहल नागालैंड राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, एसबीआई जनरल इंश्योरेंस और म्यूनिख रे एवं जीआईसी रे जैसी प्रमुख वैश्विक पुनर्बीमा कंपनियों के बीच एक सहयोगात्मक प्रयास है। हालांकि, अपनी सफलता के बावजूद यह पहल वर्तमान में एक ही उदाहरण बनी हुई है और पैमाने तथा दायरों में भी सीमित है।

11.91 बीमा उपायों और आपदा बॉन्ड जैसे तंत्रों के लिए केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा एक व्यापक अध्ययन की आवश्यकता है ताकि उनकी सामर्थ्य, प्रयोज्यता और विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुसार अनुकूलन की गुंजाइश का आकलन किया जा सके। इसके अलावा, बीमा प्रीमियम के भुगतान के लिए नवीन वित्तपोषण तंत्र विकसित किए जाने की आवश्यकता है ताकि अधिक सामर्थ्य सुनिश्चित हो सके। वित्तीय सेवा विभाग और एनडीएमए भी एकल जोखिम मानदंड-आधारित बीमा उत्पाद लेकर आ रहे हैं, जैसा कि दिसंबर 2024 में लोकसभा को प्रस्तुत वित्त पर स्थायी समिति की रिपोर्ट में पुष्टि की गई है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि संबन्धित मंत्रालय वैश्विक सर्वोत्तम पद्धतियों के अनुरूप ऐसे बीमा उत्पादों की परीक्षण करें और उन्हें अंतिम रूप दें।

सिफ़ारिशों का सारांश

(i) राज्यों के लिए आपदा प्रबंधन निधि का आवंटन पिछले व्यय और आपदा जोखिम सूचकांक (खतरा, एक्सपोज़र और भेद्यनीयता) पर आधारित है। 2026-27 से 2030-31 तक की अनुशंसा अवधि के लिए एसडीआरएफ़ और एसडीएमएफ़ को मिलकर कुल ₹2,04,401 करोड़ की राशि की सिफ़ारिश की गई है। राज्यवार आवंटन अनुलग्नक 11.3 और 11.4 में दिए गए हैं।

(पैराग्राफ 11.53 और 11.54)

(ii) इस निधि को एसडीआरएफ और एसडीएमएफ़ के बीच 80:20 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए। एसडीआरएफ का आवंटन ₹1,63,521 करोड़ और एसडीएमएफ का आवंटन ₹40,880 करोड़ है। एसडीआरएफ के अंतर्गत प्रतिक्रिया एवं राहत तथा रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के बीच पुनर्आवंटन के लिए लचीलापन होना चाहिए। तैयारी और क्षमता निर्माण अब एसडीएमएफ और एनडीएमएफ के अंतर्गत आएंगे।

(पैराग्राफ 11.55 और 11.56)

(iii) एसडीआरएफ़ के अंतर्गत संचित शेष राशि को इस सीमा तक सीमित रखा जाना चाहिए कि यदि एसडीआरएफ़ के अंतर्गत अव्ययित शेष राशि एसडीआरएफ़ के पिछले तीन वर्षों के वार्षिक आवंटन की राशि से अधिक हो, तो आगे जारी की जाने वाली राशि अस्थायी रूप से रोकी जा सकती है। यदि राज्यों की शेष राशि पिछले तीन वर्षों के वार्षिक आवंटन की सीमा से कम हो जाती है तो रोकी गई राशि जारी कर दी जाएगी।

(पैराग्राफ 11.58)

(iv) राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन (एनडीआरएफ़ और एनडीएमएफ़ के लिए) हेतु पिछले व्यय के आधार पर ₹79,406 करोड़ के कुल आवंटन की सिफ़ारिश की गई है।

(पैराग्राफ 11.59 और 11.60)

(v) राज्यों को एसडीआरएफ़ और एसडीएमएफ़ की निधि का 25 प्रतिशत योगदान करना है, सिवाय एनईएच राज्यों के, जो 10 प्रतिशत योगदान करेंगे, तथा शेष राशि केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की जाएगी। केंद्र सरकार का कुल हिस्सा ₹1,55,915.85 करोड़ है।

(पैराग्राफ 11.61)

(vi) एनडीआरएफ़ (प्रतिक्रिया और राहत को छोड़कर) और एनडीएमएफ के माध्यम से केन्द्रीय सहायता की क्रमिक लागत साझेदारी को बनाए रखा जाना चाहिए। राज्यों को ₹250 करोड़ तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत, ₹500 करोड़ तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत और ₹500 करोड़ से अधिक की सभी सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान देना है। हालांकि, एनईएच राज्यों को एनडीआरएफ़ और एनडीएमएफ़ के अंतर्गत सभी केंद्रीय सहायता का 10 प्रतिशत योगदान देना है।

(पैराग्राफ 11.62)

(vii) गृह मंत्रालय द्वारा सहायता के मानदंडों को मौजूदा पद्धतियों के अनुरूप समय-समय पर संशोधित किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 11.63)

(viii) हीट वेव और आकाशीय बिजली को राष्ट्रीय स्तर पर अधिसूचित आपदाओं की सूची में जोड़ा जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 11.73)

(ix) राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली (एनडीएमआईएस) को संघ और राज्यों दोनों के लिए एक व्यापक आपदा प्रबंधन प्रणाली में परिवर्तित किया जाना चाहिए। इस प्रणाली को कार्यवाही स्तर तक वास्तविक समय का आपदा डेटा एकत्र करना चाहिए, जो आपदा सूचना के लिए एकल स्रोत बने और राज्यों पर अनुपालन का बोझ कम से कम हो।

(पैराग्राफ 11.85)

(x) एनडीएमआईएस पोर्टल में डेटा की पूर्ण फीडिंग और सत्यापन (वित्तीय वर्ष के लिए अगले वर्ष की 31 मई तक) राज्यों के लिए अनुशंसा अवधि के दूसरे वर्ष, अर्थात 2027-28 से आपदा प्रबंधन अनुदान प्राप्त करने के लिए एक आवश्यक शर्त होगी।

(पैराग्राफ 11.85)

(xi) गृह मंत्रालय और राज्य एनडीएमआईएस पोर्टल की उपयोगिता को और अधिक बढ़ाने के लिए सहयोग करें और इसे आपदाओं की स्थिति में राज्यों द्वारा मानकीकृत प्रपत्रों का उपयोग करके अपने ज्ञापन प्रस्तुत करने और उसके बाद केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को धनराशि जारी करने का प्राथमिक माध्यम बनाएँ।

(पैराग्राफ 11.86)

(xii) आयोग सिफ़ारिश करता है कि आपदा-संबंधी व्यय और निवेश की बुकिंग से संबंधित मौजूदा गृह मंत्रालय के मानदंडों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए और नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी) द्वारा नियमित रूप से अनुपालन की लेखा परीक्षा की जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 11.87)

❑❑❑

12 वृहद और राजकोषीय स्थिरता का मार्ग

12.1 जैसे-जैसे भारत एक विकसित अर्थव्यवस्था बनने की ओर अग्रसर हो रहा है, वृहद और राजकोषीय स्थिरता सुनिश्चित करना पहले से कहीं अधिक आवश्यक और अधिक जटिल हुआ है। बढ़े हुए सरकारी ऋण और उच्च ऋण सर्विसिंग की आवश्यकताओं से विशेष रूप से विकास के लिए आवश्यक पूंजीगत व्यय पर दबाव पड़ सकता है। कमजोर वैश्विक आर्थिक प्रणालियां और अनिश्चित भू-राजनीतिक स्थितियां विकास के साथ-साथ स्थिरता के लिए एक बड़ी चुनौती प्रस्तुत करती हैं। महामारी और इसके मध्यम अवधि के प्रभाव को पीछे छोड़ते हुए, संघ और राज्य सरकारों के लिए समय आ गया है कि वे अपने वित्त को समेकित करें ताकि व्यापक विकास लक्ष्य की प्राप्ति हेतु विकास पर व्यय के लिए पर्याप्त राजकोषीय गुंजाइश बनाई जा सके।

12.2 जैसा कि हमने अध्याय 3 में समीक्षा की है, वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान एक छोटे से अपवाद को छोड़कर, सहस्राब्दी के शुरुआती वर्षों में सरकारी ऋण अपने उच्चतम स्तर से नीचे आ रहा है। हालांकि, कोविड-19 के प्रतिकूल प्रभाव का मुकाबला करने के लिए संघ के साथ-साथ राज्य सरकारों द्वारा किए गए राजकोषीय विस्तार के कारण, 2020-21 में सरकारी ऋण जीडीपी के 87 प्रतिशत के स्तर तक बढ़ गया। महामारी के बाद, सरकारें राजकोषीय समेकन के रास्ते पर लौट आई हैं और 2023-24 के अंत तक ऋण स्तर जीडीपी के 80.5 प्रतिशत तक कम हो गया और 2025-26 के अंत तक 75.5 प्रतिशत तक और कम होने का अनुमान है।

12.3 महामारी के दौरान लिए गए ऋण के उच्च स्तर के कारण, सामान्य सरकार (संघ और राज्यों का सयुक्त) का ब्याज भुगतान 2019-20 में जीडीपी के 4.7 प्रतिशत से बढ़कर 2023-

24 में 5.2 प्रतिशत हो गया। सौभाग्य से, 2023-24 में सामान्य सरकार की राजस्व प्राप्तियां भी जीडीपी के 20.2 प्रतिशत के उच्च स्तर पर हैं, जिसमें ओर वृद्धि की गुंजाइश है। हम केंद्र और राज्य सरकारों के लिए ऋण और राजकोषीय घाटे के संदर्भ में रोडमैप के निहितार्थों पर चर्चा करते हैं।

राजकोषीय समेकन और पिछले आयोग

12.4 11वें वित्त आयोग ने पहली बार राजकोषीय रूपरेखा पर विचार किया और यह सिफारिश दी कि राज्य अपने राजस्व खाते में संतुलन बहाल करें, जबकि संघ अपने राजस्व घाटे को सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 1 प्रतिशत से नीचे आयोग की अनुशंसा अवधि के अंत तक सीमित करे। 11वें वित्त आयोग ने संयुक्त राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 6.5 प्रतिशत तक कम करने और ऋण-जीडीपी अनुपात को लगभग 55 प्रतिशत तक लाने की सिफारिश की। 12वें वित्त आयोग ने केंद्र सरकार के राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम की तर्ज पर एक विधायी ढांचे की सिफारिश की, जिसमें 2008-09 तक राजस्व घाटे को समाप्त करने और राजकोषीय घाटे को सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 3 प्रतिशत तक कम करने का आदेश दिया गया। 12वें वित्त आयोग ने कुछ ऋण राहत की सिफारिश की, जो राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार विधायी ढांचे को लागू करने और उसका पालन करने पर निर्भर थी।

12.5 वैश्विक वित्तीय संकट की पृष्ठभूमि में, 13वें वित्त आयोग ने सिफारिश दी कि जिन राज्यों का राजस्व संतुलन अच्छा है, उन्हें इसे बनाए रखना चाहिए और जिन राज्यों में अभी भी घाटा है, उन्हें 2014-15 तक इसे समाप्त कर देना चाहिए। इसने विशेष श्रेणी के राज्यों को छोड़कर राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर बनाए रखने की भी सिफारिश की। 13वें वित्त आयोग ने केंद्र सरकार और राज्य सरकारों के लिए क्रमशः जीडीपी के 3 प्रतिशत और 2.4 प्रतिशत के समेकित घाटे का लक्ष्य निर्धारित किया, जिसमें अनुशंसा अवधि के अंत तक जीडीपी के 5.4 प्रतिशत का संयुक्त घाटा शामिल था। इसने 68 प्रतिशत का संयुक्त ऋण-जीडीपी लक्ष्य निर्धारित किया। 14वें वित्त आयोग ने केंद्र सरकार के लिए 2016-17 से 2019-20 तक राजकोषीय घाटे को जीडीपी के 3 प्रतिशत पर सीमित करने की सिफारिश की। राज्यों के लिए, राजकोषीय घाटे के लक्ष्य और वार्षिक उधार सीमा को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत की वार्षिक सीमा तक सीमित किया गया था। 15वें वित्त आयोग की अनुशंसा अवधि उज्ज्वल डिस्कॉम आश्वासन योजना (उदय) के कार्यान्वयन और कोविड-19 महामारी के बाद की थी। इसने 2022-23 तक राज्यों के राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक बहाल करने की सिफारिश की। इसमें कुल देनदारियों को 2020-21 में 89.9 प्रतिशत से घटाकर 2025-26 में 85.7 प्रतिशत करने का सुझाव दिया गया।

राज्य सरकारों के विचार

12.6 कई राज्यों ने अपने ऋण के भार को कम करने में मदद करने के लिए ऋण राहत का अनुरोध किया है, जो कोविड के बाद बढ़ गया है। कुछ राज्यों ने राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) ऋणों की पुनर्संरचना की भी मांग की है। ओडिशा ने सिफारिश की है कि केंद्र सरकार को विदेशी ऋणों के कारण विनिमय दर में उतार-चढ़ाव का भार उठाना चाहिए। उत्तर प्रदेश ने सुझाव दिया है कि अनुच्छेद 293(3) के तहत अनुमोदन लेने की प्रक्रिया को आसान बनाया जाना चाहिए। केरल ने उल्लेख किया है कि अनुच्छेद 293(3) की हाल ही में की गई व्याख्या में उनके कुछ अर्द्ध सरकारी निकायों द्वारा लिए गए ऋणों को शामिल किया गया है, जिससे राज्य की अवसंरचना की आवश्यकताओं के वित्त पोषण की क्षमता बाधित हो रही है।

12.7 विभिन्न राज्यों ने एफआरबीएम ढांचे के संबंध में सुझाव दिए हैं, जिसमें संघ की तर्ज पर राज्यों के लिए प्रभावी राजस्व घाटे (राजस्व घाटा घटाकर पूंजीगत व्यय के लिए दिए गए अनुदान) के लिए प्रावधान करना, पूर्व के अप्रयुक्त ऋणों को आगे ले जाना और उच्च विकास के मामलों में या प्राकृतिक आपदाओं के मामलों में अतिरिक्त उधार की अनुमति देना शामिल है।

राजकोषीय रोडमैप

12.8 संघ और राज्य के वित्त के अपने आकलन में, हमने अपनी अनुशंसा अवधि के लिए घाटे की एक रूपरेखा तैयार की है, जिसमें हमने राजकोषीय समेकन की आवश्यकता और विकास के लिए आवश्यक पूंजीगत व्यय के बीच संतुलन बनाने का प्रयास किया है। हमारा मानना है कि इससे भारत के विकास पथ को आवश्यक प्रोत्साहन मिलेगा।

राजकोषीय घाटा

12.9 वांछित विकास पथ प्राप्त करने के लिए, विशेष रूप से सामाजिक और अवसंरचना के क्षेत्रों में, सरकारी व्यय की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए राजकोषीय व्यय की रूपरेखा तैयार की गई है। 2020-21 में जीडीपी के 9.2 प्रतिशत के अपने उच्चतम स्तर को छूने के बाद, संघ सरकार का राजकोषीय घाटा 2023-24 में घटकर 5.5 प्रतिशत हो गया। 2025-26 के केंद्रीय बजट में इसके जीडीपी के 4.4 प्रतिशत तक कम होने का अनुमान है। हमने आकलन किया है कि 2030-31 में अनुशंसा अवधि के अंतिम वर्ष तक यह जीडीपी के 3.5 प्रतिशत तक कम हो जाना चाहिए। हमने अनुमान लगाया है कि केन्द्र सरकार के इस घाटे में से जीडीपी का 0.5 प्रतिशत राज्यों को आगे ऋण देने के लिए होगा, जो मुख्यत: राज्यों को पूंजी निवेश के लिए विशेष सहायता (एसएएससीआई) के अंतर्गत होगा ताकि राज्यों द्वारा पूंजीगत निवेश को बढ़ाया जा सके।

12.10 हम देखते हैं कि राज्यों का राजकोषीय घाटा, कोविड-19 महामारी के दौरान 2020-21 में जीडीपी के 3.4 प्रतिशत तक बढ़ने के बाद 2023-24 में घटकर 2.9 प्रतिशत रह गया,

जिसमें से 0.4 प्रतिशत एसएएससीआई के कारण है, जिसे राज्यों की नियमित घाटे की सीमा से अधिक माना जाता था। इसलिए, हमने अनुशंसा की है कि, राज्यों के राजकोषीय घाटे को उनके संबंधित जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक सीमित रखा जाना चाहिए। राज्य सरकार के ऋण की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए, इसे संविधान के अनुच्छेद 293 के खंड (3) के प्रावधानों के अनुसार कड़ाई से लागू किया जाना चाहिए। यह माना जाता है कि एसएएससीआई के तहत संघ द्वारा दिया जाने वाला ऋण इस सीमा से अधिक होगा, जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है।

12.11 *तालिका 12.1* में संघ के लिए वर्ष-वार राजकोषीय घाटे की रूपरेखा और राज्यों के लिए राजकोषीय घाटे की सीमा को दर्शाया गया है। जैसा कि पहले बताया गया है, राज्यों के लिए रोडमैप में एसएएससीआई के माध्यम से पूरा किए गए व्यय को शामिल नहीं किया गया है, जबकि केंद्र सरकार की रूपरेखा में यह शामिल है।

तालिका 12.1 केंद्र और राज्य सरकारों के राजकोषीय घाटे की रूपरेखा (जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	केंद्र सरकार	राज्य सरकार
2026-27	4.2	3.0
2027-28	4.0	3.0
2028-29	3.8	3.0
2029-30	3.6	3.0
2030-31	3.5	3.0

सरकारी ऋण

12.12 जैसा कि हमने बताया है, कोविड-19 के बाद सरकारी ऋण में भारी वृद्धि हुई थी, परंतु अब इसमें गिरावट आ रही है। संघ के राजकोषीय घाटे में कमी के परिणामस्वरूप, संघ का बकाया ऋण भी गिरावट की ओर अग्रसर होगा। हालांकि, ऋण एक स्टॉक वेरिएबल होने के कारण, कमी धीमी होगी। संघ का बकाया ऋण 2023-24 के अंत तक जीडीपी के 56.4 प्रतिशत से घटकर अनुशंसा अवधि के अंत तक जीडीपी का 47.6 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है।

12.13 चूंकि ऋण स्टॉक में कमी आने में समय लगता है, इसलिए ब्याज भुगतान पर इसका प्रभाव भी अपेक्षाकृत धीमा होता है। यह अनुमान लगाया गया है कि बकाया ऋण में इस कमी से केंद्र सरकार के ब्याज भुगतान में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत की कमी आएगी।

12.14 जैसा कि अध्याय 5 में बताया गया है, राज्य सरकारों का राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत के स्तर के आसपास एक सीमित दायरे में बना हुआ है। कुल मिलाकर, एसएएससीआई को छोड़कर, राज्य सरकारों का बकाया ऋण 2023-24 के अंत तक जीडीपी का 25.7 प्रतिशत था।

चूंकि घाटा जीएसडीपी के 3 प्रतिशत की सीमा के अधीन होगा, इसलिए राज्य सरकारों का बकाया ऋण 2030-31 में जीडीपी का 27.2 प्रतिशत होगा, बशर्ते सभी राज्य अपनी सीमा तक उधार लें। यदि घाटा 3 प्रतिशत की सीमा से कम रहता है तो अनुशंसा अवधि के अंत तक बकाया ऋण कम हो सकता है। पिछले एक दशक में राज्यों का औसत राजकोषीय घाटा जीडीपी का 2.7 प्रतिशत रहा है। राज्यों के लिए एसएएससीआई को 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटे की सीमा से अधिक माना जाता है, इसलिए अनुशंसा अवधि के अंत तक एसएएससीआई सहित राज्यों का ऋण स्टॉक जीडीपी का 29.9 प्रतिशत होगा। राज्य सरकारों के लेखों में यह अतिरिक्त ऋण उनके ऋण की स्थिरता पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं डालेगा, क्योंकि यह ब्याज मुक्त है।

12.15 हालांकि, जैसा कि हमने अध्याय 5 में अपनी अंतर-राज्यीय तुलना में उल्लेख किया है, चुनौती राज्य सरकारों के समग्र ऋण में नहीं बल्कि अंतर-राज्यीय अंतर में है। 2023-24 के अंत में, गैर-एनईएच राज्यों की विभिन्न राज्य सरकारों का बकाया ऋण ओडिशा के मामले में जीएसडीपी के 15.7 प्रतिशत से लेकर पंजाब के मामले में जीएसडीपी के 42.9 प्रतिशत तक था। 3 प्रतिशत की सीमा के पालन के साथ, यह उम्मीद की जाती है कि यह अंतर कम हो जाएगा, इसके अलावा, समग्र ऋण में स्थिरीकरण होगा।

12.16 परिणामस्वरूप हमारी अनुशंसा अवधि के दौरान संघ और राज्यों का संयुक्त ऋण जीडीपी के 77.3 प्रतिशत से लगातार घटकर 73.1 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है। यह ध्यान देने योग्य है कि इन सभी अनुमानों में, संघ के बाह्य ऋण का मूल्यांकन ऐतिहासिक विनिमय दरों पर किया गया है न कि वर्तमान विनिमय दरों पर[1]।

बजट-बाह्य उधारियां

12.17 बजट-बाह्य उधारियां (ओबीबी), अर्थात सरकारों द्वारा सीधे तौर पर नहीं बल्कि उनकी संस्थाओं द्वारा लिए गए और सरकार द्वारा चुकाए गए उधार, राजकोषीय जोखिम का एक प्रमुख स्रोत रहे हैं। ये उधारी सरकार के खातों में पारदर्शी रूप से दिखाई नहीं देती है। यद्यपि संघ सरकार संघीय बजट में इनका खुलासा करती है और कुछ राज्यों ने अपने एफआरबीएम अधिनियमों में इसी प्रकार के रिपोर्टिंग दायित्वों को अपनाया है, फिर भी राज्यों द्वारा ओबीबी की रिपोर्टिंग पारदर्शी नहीं रही है।

12.18 संघ सरकार सब्सिडी के भुगतान सहित विभिन्न उद्देश्यों के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधन (ईबीआर) के रूप में जानी जाने वाली ऐसी देनदारियों को वहन कर रही है, और इस खाते पर बकाया राशि 2023-24 में जीडीपी के 0.46 प्रतिशत के बराबर है। हालांकि, संघ ने

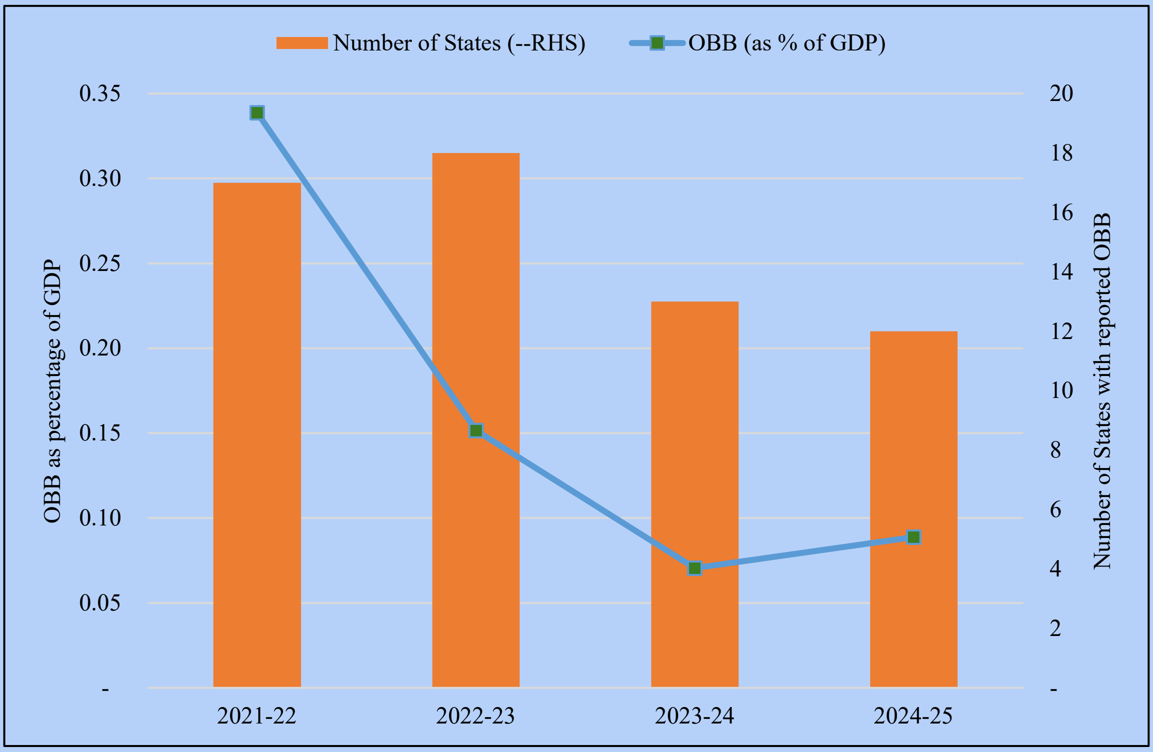
[1] वर्तमान विनिमय दर पर बाह्य ऋण का मूल्यांकन करने से 2025-26 में संघ सरकार की बकाया देनदारियां जीडीपी के 1 प्रतिशत तक बढ़ जाती है।

2022-23 से इस प्रथा को बंद कर दिया है, और चूंकि बकाया राशि कम है, इसलिए यह समग्र राजकोषीय स्थिरता के लिए एक तात्कालिक जोखिम कारक नहीं है। केंद्र सरकार को इन अतिरिक्त बजट उधारों के बारे में पूर्ण प्रकटीकरण प्रथा जारी रखनी चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आगे की देनदरियों को बजट के अंतर्गत ही लिया जाए न कि बजट के बाहर।

12.19 जब राज्यों की बात आती है तो बजट-बाह्य उधारियाँ राजकोषीय स्थिरता के लिए एक महत्वपूर्ण जोखिम कारक है। जैसा कि पहले कहा गया है, राज्यों के बीच बजट-बाह्य उधारों के प्रकटीकरण का अभाव है। भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक (सीएजी) राज्य वित्त लेखापरीक्षा रिपोर्ट (एसएफएआर) में ओबीबी की रिपोर्ट करते रहे हैं, लेकिन वहां भी वांछनीय निरंतरता नहीं है। कभी-कभी, एसएफएआर में रिपोर्टिंग पूरी तरह से व्यापक नहीं होती है, और विभिन्न राज्यों के बीच रिपोर्टिंग में विविधता होती है। कुछ राज्यों के मामले में विषमता और यहाँ तक कि असंतुलन के उदाहरण भी देखे गए हैं।

12.20 पिछले कुछ वर्षों से, वित्त मंत्रालय राज्यों के लिए उधार सीमा निर्धारित करने और इसे सार्वजनिक डोमेन में रखने के उद्देश्य से यह जानकारी एकत्र कर रहा है। वित्त मंत्रालय के पास उपलब्ध आंकड़ों के अनुसार, बजट-बाह्य उधारी की सीमा में कमी आ रही है, जैसा कि *चित्र 12.1* में दर्शाया गया है।

चित्र 12.1 राज्यों द्वारा बजट-बाह्य उधारी (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: https://doe.gov.in/rti-information-department-of-expenditure

12.21 इस मुद्दे को बेहतर ढंग से समझने के लिए, विश्व बैंक ने आयोग के लिए एक अध्ययन किया, जिसमें 12 राज्यों को शामिल किया गया। इसने अनुबंधित किए जा रहे ओबीबी के प्रकारों के साथ-साथ संबंधित चुनौतियों और जोखिमों की भी जांच की। ओबीबी के सबसे सामान्य प्रकार में सरकार द्वारा नियंत्रित एक संस्था शामिल होती है जो सरकारी परियोजना या कार्यक्रम को निधि देने के लिए सरकारी गारंटी के तहत ऋण वहन करती है। बदले में, सरकार उस ऋण को चुकाने के लिए बजट से वित्तीय सहायता प्रदान करती है। हालाँकि, ओबीबी के अन्य प्रकार भी मौजूद हैं। ऐसे ही एक प्रकार के तहत, सरकार अपने राजस्व को किसी संस्था के नाम एस्क्रो खाते में जमा करने की अनुमति देती है, और वह संस्था इस राजस्व प्रवाह के बल पर उधार लेती है। कुछ मामलों में, सरकार कार्यान्वयन एजेंसी को बकाया राशि के भुगतान को स्थगित कर देती है, जैसा कि वह कभी-कभी सब्सिडी के मामले में करती है, और बाद में भुगतान करने का वचन देती है। इसके बाद इकाई इस वचन के बल पर उधार लेती है, और सरकार देय होने पर ऋण चुकाती है।

12.22 बजट-बाह्य उधारियां राजकोषीय स्थिरता के लिए जोखिम पैदा करता है, क्योंकि यह निर्धारित सीमा से अधिक उधार लेने का माध्यम बन सकती है। कुछ प्रथाएं, जैसे कि सरकारी राजस्व को संचित निधि में जमा नहीं करना, बल्कि उसे सीधे एस्क्रो कर देना अनुच्छेद 266 के तहत असंवैधानिक भी हो सकते हैं। हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों को, केंद्र सरकार द्वारा स्थापित उदाहरण का अनुसरण करते हुए, इस प्रथा को पूरी तरह समाप्त कर देना चाहिए और सभी बजट-बाह्य उधारों को अपने बजट में सम्मिलित करना चाहिए।

12.23 हालांकि, यदि किसी कारणवश ऐसे उधार लेने पड़ते हैं, तो वार्षिक आधार पर, अधिमानतः बजट के एक भाग के रूप में, नियमित रिपोर्टिंग के लिए एक रूपरेखा होनी चाहिए। इस रिपोर्टिंग में उधार का संस्था-वार विवरण, वर्ष की शुरुआत में बकाया शेष राशि, वर्ष के दौरान उधार ली गई राशि, वर्ष के दौरान चुकाई गई राशि, वर्ष के अंत में बकाया राशि, चुकाया गया ब्याज, ऋण सर्विसिंग के लिए सरकार से प्राप्त सहायता, उधार लेने का उद्देश्य और इस उद्देश्य के लिए खर्च की गई राशि शामिल होनी चाहिए। इस उद्देश्य के लिए *अनुलग्नक 12.1* के अनुसार सुझाए गए प्रारूप को अपनाया जा सकता है। यह भी अनुशंसा की जाती है कि इस प्रारूप में प्रकटीकरण को सीएजी द्वारा राज्य वित्त लेखों में शामिल किया जाना चाहिए।

12.24 बजट-बाह्य उधारों की रिपोर्टिंग में संरचनात्मक चुनौतियां बनी रहेंगी, क्योंकि सीएजी द्वारा किए गए प्रकटीकरण को राज्य संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत आकड़ों पर निर्भर रहना होगा। ऋणदाता संस्थाएं भी बजट-बाह्य उधारों के लिए रिपोर्टिंग ढांचे को सुदृढ़ करने हेतु डेटा का एक वैकल्पिक स्रोत प्रदान करने की स्थिति में हैं। यह देखते हुए कि राज्य संस्थाओं का अधिकांश वित्तपोषण बैंकों और सरकारी स्वामित्व वाले वित्तीय संस्थानों जैसे पीएफसी, आरईसी और नाबार्ड से होता है, हम एक ऐसी रूपरेखा तैयार करने की अनुशंसा करते हैं जिसके अंतर्गत ऋणदाता संस्थाएं समय-समय पर राज्य के स्वामित्व वाली संस्थाओं को दिए गए ऋणों की रिपोर्ट करें, जहां सरकार ऋण चुकौती के लिए सहायता प्रदान करने हेतु प्रतिबद्ध है।

विधायी रूपरेखा

12.25 राजकोषीय शुचिता का आधार संघ और राज्यों के राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (एफआरएल) से निकलता है। यह विधान लगभग बीस वर्षों से अस्तित्व में है। इसके अतिरिक्त, संघ संविधान के अनुच्छेद 293 के खंड (3) द्वारा प्रदत्त शक्तियों का उपयोग यह सुनिश्चित करने के लिए करता है कि राज्यों की उधारी वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित सीमाओं के भीतर रहें।

राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून

12.26 संघ में नियम-आधारित राजकोषीय प्रबंधन की एक प्रणाली स्थापित करने के लिए संसद ने 2003 में राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम अधिनियमित किया था। राज्यों ने भी इसका अनुसरण किया और 2007 तक कुछ राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों ने कानून भी बना लिया था। इन राजकोषीय उत्तरदायित्व कानूनों (एफआरएल) से विवेकपूर्ण राजकोषीय प्रबंधन की नींव पड़ी और राज्यों के राजकोषीय प्रबंधन में उल्लेखनीय सुधार हुए। एफआरएल के अधिनियमन के बाद के दशक के दौरान राज्यों ने अपना राजकोषीय घाटा औसतन जीडीपी के 2.2 प्रतिशत पर बनाए रखा, जो सकल घरेलू उत्पाद के 3 प्रतिशत की निर्धारित सीमा से काफी कम है, जबकि 1997-98 से 2004-05 के दौरान यह औसत सकल घरेलू उत्पाद का 3.8 प्रतिशत था।

12.27 12वें और 13वें वित्त आयोग द्वारा संस्तुत ऋण राहत से भी राज्यों को सहायता मिली। मजबूत जीडीपी वृद्धि के साथ, इन प्रयासों ने घाटे और ऋण में निरंतर कमी की सुविधा प्रदान की। वैश्विक वित्तीय संकट से ठीक पहले सरकारी ऋण-जीडीपी अनुपात 2003-04 में 83.6 प्रतिशत से कम होकर 2007-08 तक 67.9 प्रतिशत हो गया।

12.28 बेशक अधिकांश राज्यों ने राजकोषीय लक्ष्यों का पालन किया है, कुछ राज्यों की प्रतिबद्धता कम उत्साहजनक रही है। राजकोषीय लक्ष्यों में परिवर्तन करने, विशेष रूप से घाटे और ऋण सीमा के संबंध में लक्ष्यों को प्रभावी ढंग से स्थानांतरित करने के लिए कुछ राज्यों के एफआरबीएम अधिनियमों में बार-बार संशोधन किए गए हैं। उदाहरण के लिए, हिमाचल प्रदेश ने वर्ष 2022-23 के लिए राजकोषीय घाटे के लक्ष्य को संशोधित कर 6.0 प्रतिशत करने के लिए 2023 में अपने एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया। इसी तरह, 2025 में एक संशोधन के माध्यम से, पश्चिम बंगाल ने ऋण स्टॉक की सीमा बढ़ा दी, जिसमें यह अनिवार्य किया गया कि जीएसडीपी के 38.0 प्रतिशत के अधिकतम ऋण स्टॉक को 2029-30 तक बनाए रखा जाए। अरुणाचल प्रदेश ने 2022 में अपने अधिनियम में संशोधन किया और राजस्व अधिशेष लक्ष्य को हटा दिया। यहां तक कि केंद्रीय एफआरबीएम अधिनियम, 2003 में भी कई संशोधन किए गए हैं, जिनमें से सबसे महत्वपूर्ण 2018 में है जब राजस्व घाटे और प्रभावी राजस्व घाटे के लक्ष्यों को पूरी तरह से हटा दिया गया था।

12.29 कार्यक्षेत्र और गहराई के संदर्भ में राज्यों के एफआरबीएम अधिनियमों में भी अंतर है। कुछ राज्यों (उदाहरण के लिए, असम, अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड, कर्नाटक और गोवा) ने अपने एफआरएल ढांचे के दायरे में गारंटियों और गैर-बजट मदों को स्पष्ट रूप से शामिल किया है। कुछ राज्यों (उदाहरण के लिए, तमिलनाडु, कर्नाटक और केरल) ने एफआरएल लक्ष्यों का उल्लंघन होने की स्थिति में विधायिका के लिए रिपोर्टिंग तंत्र को संस्थागत रूप दिया है और स्पष्ट रूप से उल्लेख किया है।

12.30 राज्य एफआरबीएम अधिनियमों में संशोधनों के माध्यम से, राज्यों ने आमतौर पर वित्त आयोगों की सिफारिशों के निर्देशों की अनुक्रिया में अपने राजकोषीय घाटे की सीमा या ऋण पथ को संरेखित किया है। लगभग सभी राज्यों ने कोविड-19 महामारी के दौरान लक्ष्यों में ढील दी। कुछ राज्यों ने या तो राजकोषीय लक्ष्यों को हटा दिया या खुद को इन लक्ष्यों के प्रति बाध्य होने से बच गए। उदाहरण के लिए 2021-22 के दौरान, अरुणाचल प्रदेश ने अपने संशोधन में राजस्व अधिशेष लक्ष्य और बकाया ऋण को जीएसडीपी अनुपात लक्ष्यों से कम कर दिया, जबकि पश्चिम बंगाल ने बार-बार राजकोषीय घाटे में छूट को मूल 3 प्रतिशत की सीमा से आगे बढ़ाया।

12.31 कुछ राज्यों ने पारदर्शिता और निगरानी बढ़ाने के लिए उपाय भी किए हैं। गोवा और ओडिशा के एफआरएल, स्वतंत्र एजेंसियों को अनुपालन की समीक्षा करने का अधिकार देते हैं, जबकि कर्नाटक में राजकोषीय प्रबंधन समीक्षा समिति द्वारा नियमित निगरानी अधिदेशित है। ओडिशा ने राजस्व अधिशेष वर्षों के दौरान राजकोषीय बफर बनाने के लिए एक बजट स्थिरीकरण कोष की स्थापना की। कर्नाटक ने स्पष्ट रूप से सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम (पीएसई) और विशेष प्रयोजन वाहन (एसपीवी) उधारों को कुल देनदारियों के तहत शामिल किया, जिससे अधिक बजट-बाह्य उधार राजकोषीय दायरे में आ गए।

12.32 कवरेज, लचीलेपन और पारदर्शिता तंत्र में विसंगतियां और एकरूपता की समग्र कमी मौजूदा सीमाओं का समाधान करने और अधिक प्रभावी एफआरएल ढांचा विकसित करने की आवश्यकता को उजागर करती है। एफआरएल राजकोषीय समेकन का पालन सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण हैं क्योंकि वे इसके लिए विधायी प्रतिबद्धता प्रदान करते हैं। इसलिए, हमने सरकारों द्वारा राजकोषीय समेकन रोडमैप के अनुरूप एफआरएल में संशोधन करने के लिए आवश्यक कार्रवाई की अनुशंसा की। यदि विधायी ढांचे के तहत निर्धारित घाटे या ऋण सीमा का उल्लंघन किया जाता है तो एफआरबीएम अधिनियमों के तहत सरकारों को विधायिका को रिपोर्ट करने की आवश्यकता होनी चाहिए। हम राजकोषीय घाटे और ऋण की परिभाषा का विस्तार करने की भी सलाह देते हैं ताकि सभी बजट-बाह्य उधारों को समान रूप से शामिल किया जा सके।

संविधान का अनुच्छेद 293(3)

12.33 राज्यों द्वारा राजकोषीय घाटे की सीमा के पालन को सुदृढ़ करने का एक अन्य प्रमुख साधन संविधान के अनुच्छेद 293 का खंड (3) है। इस प्रावधान के तहत, जब तक राज्यों के पास संघ से बकाया ऋण है, तब तक उन्हें अपनी संचित निधियों की प्रतिभूति पर उधार लेने से पहले संघ की सहमति की आवश्यकता है। चूंकि केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को ऋण के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान करने की प्रथा रही है, इसलिए सभी राज्यों के लिए यह शर्त हर समय पूरी की गई है। परिणामस्वरूप, यह तंत्र प्रभावी राजकोषीय प्रबंधन के लिए अत्यंत उपयोगी रहा है। हमने राज्यों की उधारी के लिए अनुशंसित राजकोषीय रोडमैप का पालन सुनिश्चित करने के लिए संविधान के इस प्रावधान का उपयोग करने की पुरजोर अनुशंसा की है।

12.34 हमारी समीक्षा में, हमने ऐसे उदाहरण देखे हैं जहां राज्यों ने मुख्य रूप से अपने सार्वजनिक लेखों से वित्तपोषण के गलत मूल्यांकन के कारण उधार लेने की सीमा का उल्लंघन किया है। चूंकि यह प्रथा एक जोखिम पैदा करती है, इसलिए हमने अनुशंसा की है कि सार्वजनिक खाते से राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण का यथासंभव सटीक अनुमान लगाने के लिए तंत्र स्थापित किया जाए।

12.35 बजट-बाह्य उधार जोखिम का एक अन्य स्रोत है, जिसका उपयोग इन प्रावधानों के तहत उधार लेने की सीमा के प्रबंधन को दरकिनार करने के लिए किया जा सकता है। यह आवश्यक है कि यदि राज्य ओबीबी का सहारा लेते हैं, तो वे अनुच्छेद 293(3) के तहत संघ द्वारा निर्धारित समग्र अनुमत सीमाओं के भीतर ऐसा करें। अनुच्छेद 293(3) के तहत राज्यों के लिए उधार को मंजूरी देते समय, संघ सरकार को ओबीबी को ध्यान में रखना चाहिए।

12.36 14वें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि वार्षिक उधार सीमा निर्धारित करने के लिए, जीएसडीपी का अनुमान पिछले तीन वर्षों के दौरान देखे गए वास्तविक जीएसडीपी की वार्षिक औसत वृद्धि दर को लागू करके लगाया जाना चाहिए, जिसके लिए वास्तविक जीएसडीपी डेटा उपलब्ध हैं। 15वें वित्त आयोग ने इसी प्रथा को जारी रखने की अनुशंसा की थी और हमने भी इसी की अनुशंसा की।

ऋण प्रबंधन

12.37 पिछले दो दशकों के दौरान, संघ और राज्य सरकार के ऋण प्रोफाइल में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। 12वें वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा के अनुसार केन्द्र से राज्य सरकार को योजनागत ऋणों को बंद किए जाने के बाद राज्यों के ऋण प्रोफाइल में बाजार ऋणों के हिस्से में वृद्धि हुई है। इसके बाद, एनएसएसएफ से राज्यों द्वारा लिए जाने वाले ऋण में कमी आई है। हालांकि, एसएएससीआई की शुरुआत के साथ, संघ से राज्यों को दिए जाने वाले ऋण का स्टॉक फिर से बढ़ने लगा है।

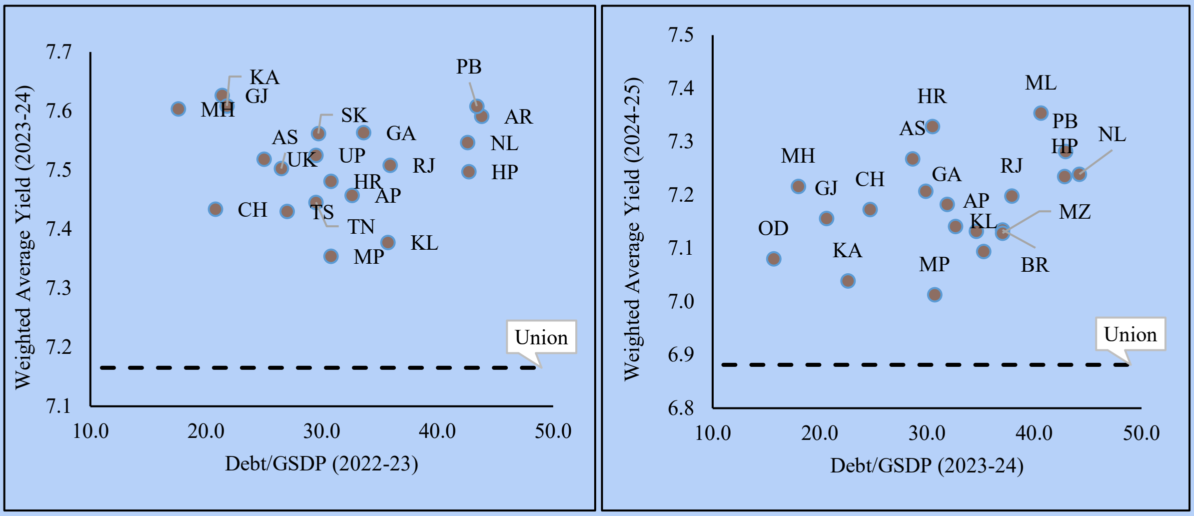
राज्यों द्वारा बाजार से उधार

12.38 हाल के वर्षों में, राज्यों में अपने घाटे को पूरा करने के लिए बाजार से उधार लेने पर भरोसा बढ़ा है। 2015-16 के बाद से कुल सरकारी उधारों में राज्य सरकार के उधार का हिस्सा काफी बढ़ा है। 2015-16 में जारी की गई कुल सरकारी प्रतिभूतियों में राज्यों की हिस्सेदारी लगभग 33 प्रतिशत थी, जो 2024-25 में बढ़कर 43 प्रतिशत हो गई। नतीजतन, राज्यों के पास 2015-16 में 24 प्रतिशत की तुलना में 2025-26 में लगभग 36 प्रतिशत बकाया प्रतिभूतियां हैं। राज्यों द्वारा बाजार से अधिक उधारी लेने का कारण यह भी है कि राज्य एनएसएसएफ का लाभ नहीं उठा रहे हैं।

12.39 *चित्र 12.2* राज्यों द्वारा 2023-24 और 2024-25 में जारी 10-वर्षीय अवधि की प्रतिभूतियों के लिए भारित औसत कूपन दर और पिछले वर्षों में उनके ऋण स्तरों को दर्शाता है। यह उस वर्ष में संघ द्वारा जारी समान अवधि की प्रतिभूतियों की भारित औसत कूपन दर को भी दर्शाता है। यह स्पष्ट है कि राज्यों की प्रतिभूतियों का प्रतिफल राज्यों के ऋण स्तरों से संबंधित नहीं हैं। इसके अलावा, राज्यों द्वारा उधार लेने की लागत केंद्र सरकार की तुलना में अधिक बनी रहती है, जबकि वहाँ लगभग कोई क्रेडिट या डिफ़ॉल्ट जोखिम नहीं होता। यह स्पष्ट है कि डिफ़ॉल्ट जोखिम के अभाव में, बाजार तंत्र बेहतर राजकोषीय प्रबंधन के लिए प्रोत्साहन नहीं देगा।

12.40 इसके अतिरिक्त, कई राज्य लगातार पर्याप्त औसत नकदी शेष बनाए रख रहे हैं, जिसकी एक लागत होती है। राज्यों को इस तरह के संचय से बचने के लिए, उनके पास आसानी से उपलब्ध साधनों का उपयोग करके अधिक इष्टतम नकदी प्रबंधन के लिए एक तंत्र विकसित करने की आवश्यकता है।

चित्र 12.2 राज्य सरकार की प्रतिभूतियों के भारित औसत कूपन दर की तुलना में राज्यों की ऋण स्थिति



स्रोत: आरबीआई द्वारा प्रदान किया गया डेटा

ऋण परिपक्वता प्रोफाइल

12.41 संघ पिछले कई वर्षों में सरकारी प्रतिभूतियों (जी-सेक) को जारी करके घरेलू बाजार उधार के माध्यम से अपने राजकोषीय घाटे का लगभग 65-70 प्रतिशत वित्तपोषण कर रहा है। यह देखा गया है कि संघ ने 30 वर्षों से अधिक की अवशिष्ट परिपक्वता अवधि के साथ जी-सेक जारी करने की दिशा में एक स्पष्ट कदम के साथ विभिन्न परिपक्वता अवधि में प्रतिभूतियों को जारी करने की दिशा में एक क्रमिक बदलाव किया है, जिसे *तालिका 12.2* में देखा जा सकता है।

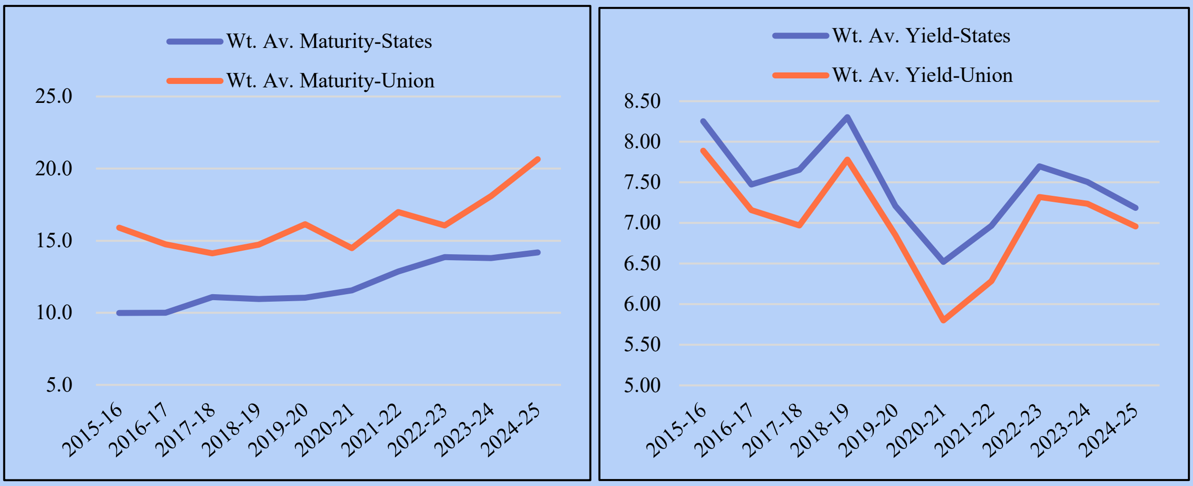
तालिका 12.2 सरकारी प्रतिभूतियों की परिपक्वता प्रोफ़ाइल
(जुटाई गई राशि का प्रतिशत)

परिपक्वता अवधि	संघ		राज्य सरकारें	
	2015-16	2024-25	2015-16	2024-25
1 वर्ष से अधिक और 5 वर्ष तक	-	15.21	0.78	5.42
5 वर्ष से अधिक और 10 वर्ष तक	37.66	32.96	98.54	28.96
10 वर्ष से अधिक और 15 वर्ष तक	24.22	13.64	0.68	31.19
15 वर्ष से अधिक और 30 वर्ष तक	36.59	10.49	-	33.73
30 वर्ष से अधिक	1.52	27.7	-	0.7

स्रोत: आरबीआई द्वारा प्रदान किए गए डेटा

12.42 समग्र स्तर पर, राज्य सरकारें अपने राजकोषीय घाटे का लगभग 80 प्रतिशत राज्य सरकार की प्रतिभूतियां (एसजीएस) जारी करके बाजार उधार के माध्यम से वित्तपोषित करती हैं। उन्होंने लंबी अवधि में प्रतिभूतियां जारी करके उसी पैटर्न का पालन किया है। हालांकि, यह निर्गम परिपक्वता के दायरे में अधिक फैला हुआ है, केरल और तेलंगाना जैसे कुछ राज्यों ने पिछले कुछ वर्षों में पहली बार 40 साल की परिपक्वता के साथ प्रतिभूतियां जारी की हैं। राज्य सरकारें, जो 2015-16 में लगभग पूरी तरह से 10 साल के एसजीएस जारी कर रही थीं, अब उन्होने प्रतिभूतियों को विभिन्न परिपक्वता अवधि में वितरित कर दिया है। नतीजतन, जैसा कि *चित्र 12.3* में दर्शाया गया है, प्रतिभूतियों की भारित औसत परिपक्वता दर में हर वर्ष वृद्धि हो रही है, जबकि वर्ष 2015-16 की तुलना में भारित औसत प्रतिफल कम हो रहा है। राज्यों तथा संघ की प्रतिभूतियों के बीच प्रतिफल का अंतर बरकरार है।

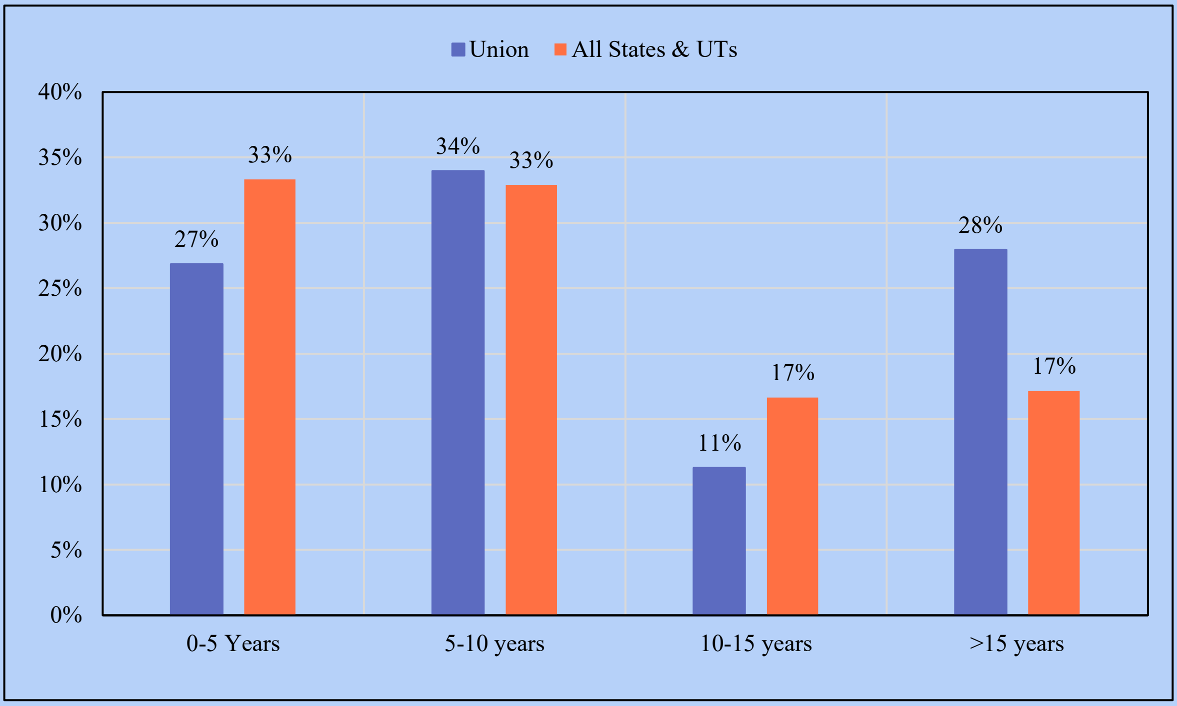
चित्र 12.3 भारित औसत परिपक्वता (वर्ष) और भारित औसत प्रतिफल (प्रतिशत) वर्ष के दौरान जारी की गई केंद्र और राज्य सरकार की प्रतिभूतियां



स्रोत: आरबीआई द्वारा प्रदान किया गया डेटा

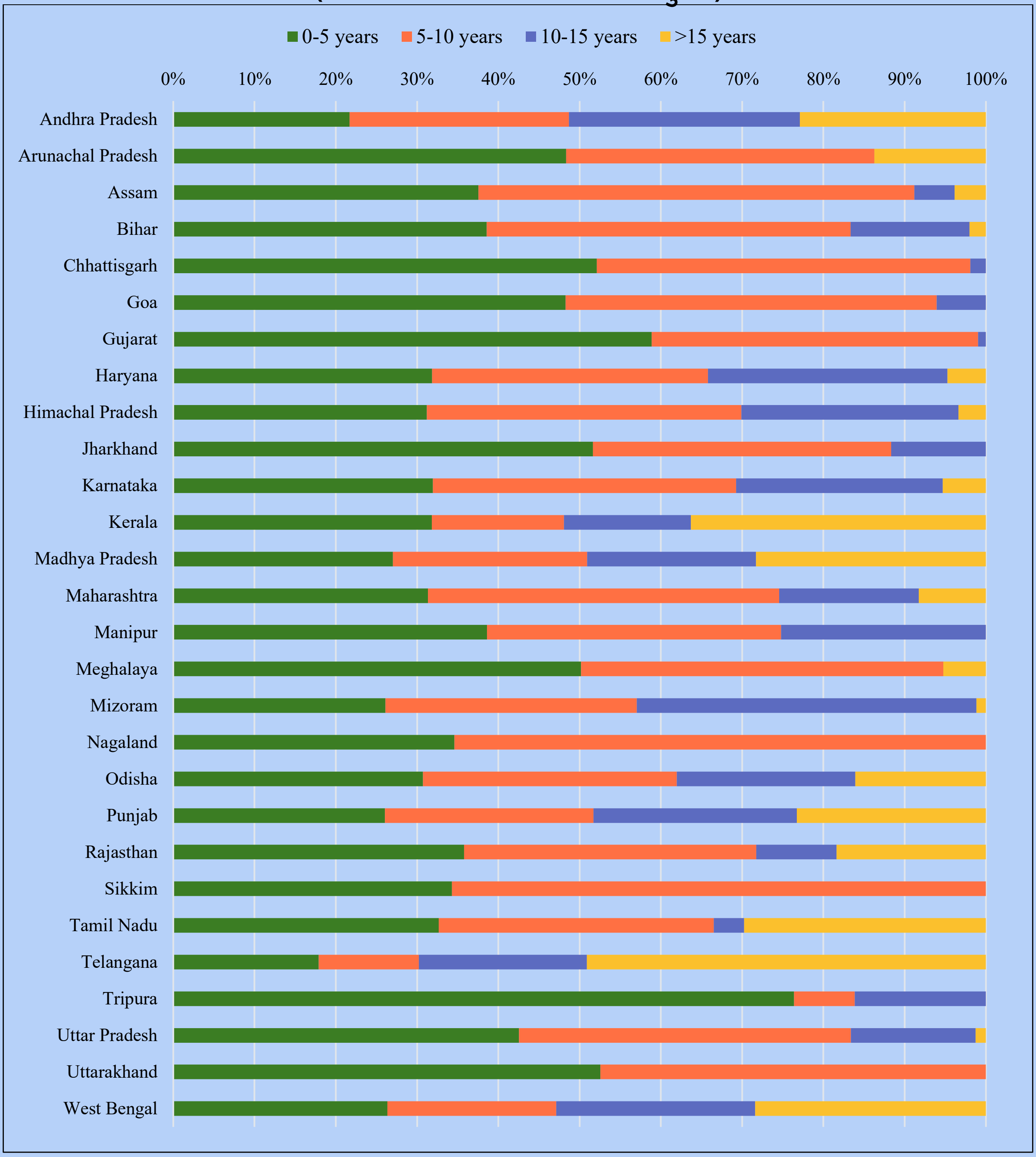
12.43 जैसा कि *चित्र 12.4* में दिखाया गया है, कुल बकाया ऋण के अनुपात के रूप में अगले दस वर्षों में परिपक्व होने वाला ऋण, केन्द्र सरकार के लिए 61 प्रतिशत और राज्य सरकारों के लिए 67 प्रतिशत है। *चित्र 12.5* परिपक्वता प्रोफाइल के राज्य-वार वितरण को दर्शाता है।

चित्र 12.4 बकाया ऋण स्टॉक का परिपक्वता प्रोफाइल (31 मार्च 2025 की स्थिति के अनुसार)



स्रोत: आरबीआई द्वारा प्रदान किया गया डेटा

चित्र 12.5 राज्य सरकार प्रतिभूतियों की परिपक्वता
(31 मार्च 2025 की स्थिति के अनुसार)



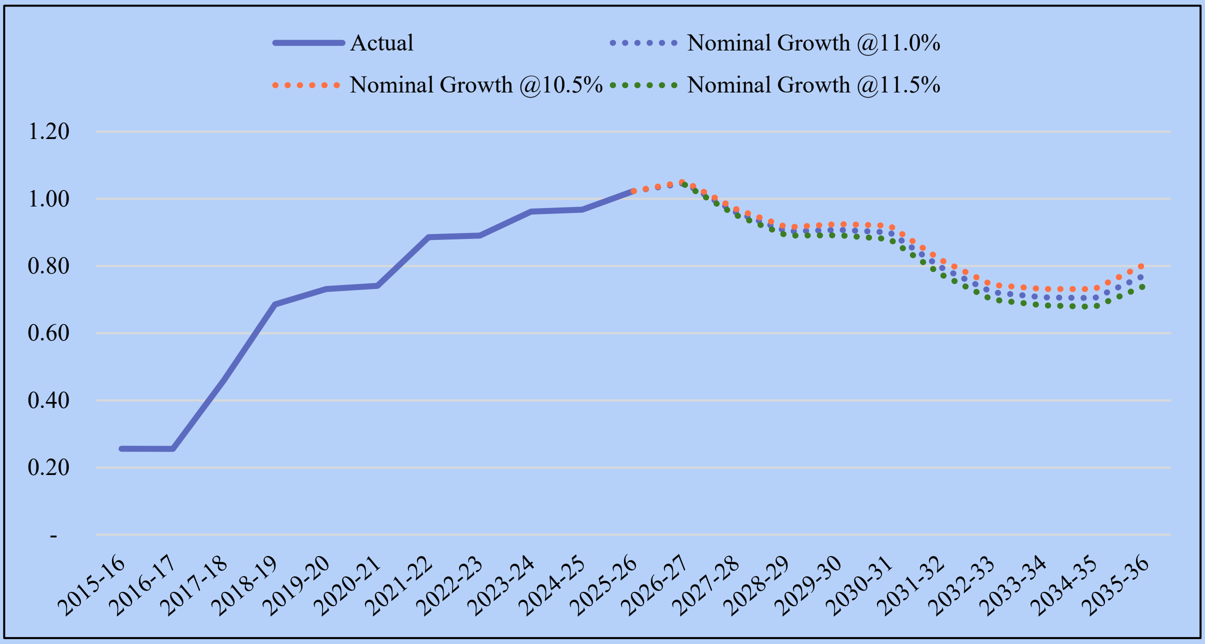
स्रोत: आरबीआई द्वारा प्रदान किया गया डेटा

मोचन (रिडम्पशन) दबाव और रोल-ओवर जोखिम

12.44 राज्यों द्वारा बाजार ऋण से घाटे के वित्तपोषण में वृद्धि के कारण मोचन, जीडीपी के 1.0 प्रतिशत तक बढ़ गया है। हमारे विश्लेषण दर्शाते हैं कि हालांकि कोई विशिष्ट रोल-ओवर

जोखिम नहीं है, लेकिन राज्य बाजार उधार के मोचन प्रोफाइल में विशेष रूप से अनुशंसा अवधि के पहले वर्ष में और बाद में 2029-30 और 2030-31 में छोटी- मोटी वृद्धि हैं, जो मुख्य रूप से महामारी के दौरान लिए गए अतिरिक्त उधार के कारण है। यह मानते हुए कि राज्य जीडीपी की वृद्धि दर के तीन परिदृश्यों, अर्थात् 11 प्रतिशत, 10.5 प्रतिशत और 11.5 प्रतिशत के लिए बाजार उधार के माध्यम से अपने घाटे का लगभग 80 प्रतिशत वित्तपोषण करना जारी रखते हैं, *चित्र 12.6* अनुमानित मोचन को दर्शाता है।

चित्र 12.6 राज्य ऋणों का मोचन प्रोफाइल (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: आरबीआई द्वारा प्रदान किया गया डेटा

12.45 मोचन प्रोफाइल को सुचारू बनाने के लिए, संघ ने स्विच नीलामी और बायबैक जैसी रणनीतियों को अपनाया है। स्विच नीलामी में निकट अवधि की प्रतिभूतियों को खरीदकर लंबी अवधि की प्रतिभूतियाँ जारी की जाती हैं, इससे बकाया ऋण स्टॉक की परिपक्वता प्रोफ़ाइल को संतुलित में मदद मिलती है। राज्यों को विशिष्ट वर्षों में अपने मोचन दबावों का प्रबंधन करने के लिए ऐसी रणनीतियों के अंगीकरण के लिए सक्रिय रूप से खोज करनी चाहिए।

द्वितीयक बाजार तरलता

12.46 संघ सरकार पुनर्निर्गमन के माध्यम से 90 प्रतिशत से अधिक जी-सेक जारी करती है, जो इसकी ऋण प्रबंधन रणनीति की एक विशिष्ट विशेषता है। यद्यपि राज्य सरकारों ने केन्द्र सरकार की तरह ही लंबी अवधि में प्रतिभूतियां जारी करना शुरू कर दिया है, फिर भी वे प्रतिभूतियों के पुनर्निर्गमन करने में पिछड़ रही हैं, जिसे लगभग 10 प्रतिशत तक सीमित कर

दिया गया है। इससे राज्य प्रतिभूतियों का प्रसार हुआ है, जिससे जारी की गई प्रत्येक व्यक्तिगत प्रतिभूति के कम बकाया स्टॉक के कारण एसजीएस खंड में द्वितीयक बाजार में व्यापार कम हो गया है। उदाहरण के लिए, भारतीय रिज़र्व बैंक के आंकड़ों के अनुसार, 31 मार्च 2025 तक, लगभग ₹63.99 लाख करोड़ की 5,200 से अधिक राज्य सरकार की प्रतिभूतियां बकाया हैं, जबकि संघ की कुल ₹112.16 लाख करोड़ की केवल 116 प्रतिभूतियां हैं। इस प्रकार, संघ की औसत प्रतिभूति लगभग ₹96,600 करोड़ है, जबकि राज्यों के लिए यह लगभग ₹1,230 करोड़ है।

12.47 इसके अलावा, संघ ने 2024-25 में शुरू होने वाली 15 साल की सुरक्षा (14 साल की प्रतिभूति के साथ प्रतिस्थापन) के साथ 3, 5, 7, 10, 14, 30, 40 और 50 साल की मानक अवधि में नई प्रतिभूतियां जारी की हैं। इसके विपरीत, राज्य सरकारों ने 2 साल से 31 साल तक की सभी वार्षिक अवधि के साथ-साथ 35 और 40 साल की अवधि के लिए प्रतिभूतियां जारी की हैं। वास्तव में, राज्य सरकारें 15.5 साल तक की अर्ध-वार्षिक अवधि, जैसे 3.5, 4.5, 5.5, 6.5, 7.5 जैसी प्रतिभूतियों को जारी करके और भी आगे बढ़ गए हैं।

12.48 इन कारकों ने पहले से ही कमजोर बाजार को और कमजोर करने में योगदान दिया है। इसका परिणाम यह होता है कि राज्यों को संघ की प्रतिभूतियों के प्रचलित प्रतिफल पर 'अतरलता अधिमूल्य' मार्कअप का भुगतान करना पड़ता है। यदि राज्य भी पुन: निर्गम और मानक अवधि की प्रथाओं को अपनाते हैं, तो राज्य प्रतिभूतियों की तरलता में वृद्धि होगी, जिससे बेहतर मूल्य की खोज होगी और संघ की प्रतिभूतियों पर ब्याज दर के प्रसार (स्प्रेड) में कमी आएगी।

दीर्घकालिक राजकोषीय रोडमैप

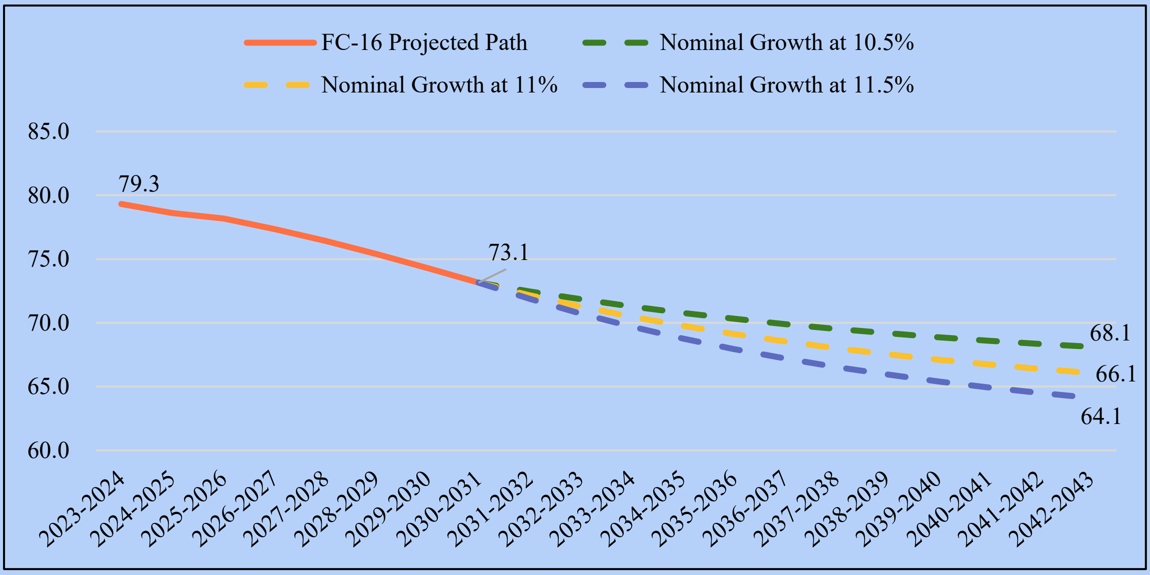
12.49 अनुशंसा अवधि के लिए हमारा मार्ग संघ और राज्य के संयुक्त ऋण अनुशंसा अवधि के अंत तक जीडीपी के 73.1 प्रतिशत तक ले जाएगा। इसी तरह, संघ सरकार और राज्य सरकार का राजकोषीय घाटा जीडीपी का क्रमशः 3.5 और 3 प्रतिशत होगा, जिसमें पूंजीगत व्यय के लिए राज्यों को ब्याज मुक्त एसएएससीआई ऋण में जीडीपी का 0.5 प्रतिशत शामिल है।

12.50 हमारा मानना है कि विश्व स्तरीय अवसंरचना विकसित करने के लिए देश की आवश्यकता को देखते हुए, केन्द्र और राज्य सरकारों को आने वाले एक या दो दशक के लिए पूंजीगत व्यय का उच्च स्तर बनाए रखना होगा। राज्यों द्वारा राजस्व संतुलन बनाए रखने के लिए संघ और राज्यों के लिए 6.5 प्रतिशत राजकोषीय घाटे की आवश्यकता होगी, जिसमें पूंजीगत व्यय के लिए संघ द्वारा राज्यों को दिए गए ऋण का 0.5 प्रतिशत भी शामिल है। इसका अर्थ है कि एसएएससीआई सहित संघ सरकार का राजकोषीय घाटा 3.5 प्रतिशत और एसएएससीआई को छोड़कर राज्यों के लिए 3 प्रतिशत होगा।

12.51 यदि सरकार के दोनों स्तर भविष्य के वर्षों में राजकोषीय घाटे के इन स्तरों पर टिके रहते हैं, तो 11 प्रतिशत की वार्षिक जीडीपी वृद्धि दर के साथ संघ सरकार का बकाया ऋण जीडीपी के 38.8 प्रतिशत तक पहुंच जाएगा और राज्य सरकारों का बकाया ऋण 2042-43 तक जीडीपी के लगभग 32.1 प्रतिशत के करीब स्थिर हो जाएगा। यह देखते हुए कि संघ के जीडीपी का 0.5 प्रतिशत राज्यों को ऋण देने में जाता है, संघ और राज्यों का संयुक्त ऋण 2043 तक जीडीपी के 66.1 प्रतिशत के स्तर तक पहुंच जाएगा।

12.52 सरकारी ऋण 10.5 प्रतिशत प्रति वर्ष की कम जीडीपी वृद्धि दर के साथ 68.1 प्रतिशत तक पहुंच जाएगा और प्रति वर्ष 11.5 प्रतिशत की मामूली उच्च जीडीपी वृद्धि दर के साथ ऋण जीडीपी का 64.1 प्रतिशत होगा, जैसा कि *चित्र 12.7* में दिखाया गया है। हम उम्मीद करते हैं कि इस अध्याय में चर्चा किया गया राजकोषीय रोडमैप, भारत को वांछित तीव्र विकास पथ पर ले जाएगा। यह आकांक्षात्मक है लेकिन व्यावहारिक है।

चित्र 12.7 अगले दो दशक के लिए संयुक्त रूप से संघ और राज्यों के लिए दीर्घकालिक ऋण प्रक्षेपवक्र (जीडीपी का प्रतिशत)



12.53 हालांकि, हमने यह भी देखा है कि, बेशक बजट की प्रवृत्ति स्वस्थ हो, लिया गया अत्यधिक उधार विशेष रूप से सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम घाटे और खराब लक्षित सब्सिडी जैसे परिहार्य गैर-विकासात्मक खर्चों को वित्तपोषित करने के लिए, भविष्य के बजट पर महत्वपूर्ण प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है। इस समस्या का तत्काल समाधान करना आवश्यक है। अगले 3 अध्यायों में, हमने तीन प्रमुख क्षेत्रों में सुधारों पर चर्चा की है, जहां परिहार्य व्यय अर्थात्, लगातार बिजली वितरण कंपनी का नुकसान, खराब लक्षित सब्सिडी और हस्तांतरण एवं खराब प्रदर्शन करने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों पर लगाम लगाने से संघ और राज्य सरकार के वित्त को मजबूत किया जा सकता है।

सिफारिशों का सारांश

(i) हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों के राजकोषीय घाटे को उनके संबंधित जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर सीमित रखा जाए। राज्य सरकार के ऋण की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए, संविधान के अनुच्छेद 293 के खंड (3) के अनुसार इस सीमा का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए। यह माना जाता है कि एसएएससीआई के तहत केंद्र सरकार द्वारा दिया जाने वाला ऋण इस सीमा से अधिक होगा, जैसा कि वर्तमान में प्रचलित है। केंद्र सरकार को पुरस्कार अवधि के अंत तक अपने राजकोषीय घाटे को जीडीपी के 3.5 प्रतिशत तक कम करना चाहिए।

(पैराग्राफ 12.9 और 12.10)

(ii) राज्यों को बजट-बाह्य उधार लेने की प्रथा पूरी तरह बंद कर देनी चाहिए और ऐसे सभी उधारों को अपने बजट में शामिल करना चाहिए। यदि किसी भी कारण से बजट-बाह्य उधार लिए जाते हैं, तो उनकी नियमित वार्षिक रिपोर्टिंग के लिए एक ढाँचा होना चाहिए, अधिमानतः बजट के एक भाग के रूप में। इस उद्देश्य के लिए अनुलग्नक 12.1 में दिए गए सुझाए गए प्रारूप को अपनाया जा सकता है। सीएजी को राज्य वित्त लेखा में इस प्रारूप में प्रकटीकरण शामिल करना चाहिए।

(पैराग्राफ 12.22 और 12.23)

(iii) ऋणदाता संस्थाएँ बजट से बाहर उधारी के लिए प्रतिवेदन ढाँचे को मज़बूत करने हेतु आँकड़ों का एक वैकल्पिक स्रोत भी उपलब्ध करा सकती हैं। हमारी अनुशंसा है कि एक ऐसा ढाँचा बनाया जाए जिसके तहत ऋणदाता संस्थाएँ समय-समय पर उन सरकारी संस्थाओं को दिए गए ऋणों की रिपोर्ट करें जहाँ सरकार ऋण चुकौती के लिए सहायता प्रदान करने के लिए प्रतिबद्ध है।

(पैराग्राफ 12.24)

(iv) राज्यों के एफआरएल ढाँचे में विसंगतियाँ और एकरूपता का अभाव है। हम अनुशंसा करते हैं कि सरकारें हमारे द्वारा सुझाए गए राजकोषीय समेकन रोडमैप के अनुरूप एफआरएल में संशोधन हेतु आवश्यक कार्रवाई करें। एफआरबीएम अधिनियमों में यह अनिवार्य होना चाहिए कि यदि विधायी ढाँचे के अंतर्गत निर्धारित घाटे या ऋण सीमा का उल्लंघन होता है, तो सरकार विधानमंडल को इसकी सूचना दे। हम राजकोषीय घाटे और ऋण की परिभाषा का विस्तार करने की भी अनुशंसा करते हैं ताकि सभी बजट-बाह्य उधारी इसमें समान रूप से शामिल हो सकें।

(पैराग्राफ 12.32)

(v) संविधान के अनुच्छेद 293(3) के अंतर्गत यह व्यवस्था है कि राज्यों को अपनी संचित निधि की सुरक्षा पर उधार लेने से पहले केंद्र सरकार की सहमति लेनी होगी, बशर्ते कि उन पर केंद्र सरकार का कोई बकाया ऋण हो। यह व्यवस्था प्रभावी राजकोषीय प्रबंधन के लिए अत्यंत उपयोगी रही है। हम अनुशंसा करते हैं कि इस संवैधानिक प्रावधान का उपयोग यह सुनिश्चित करने के लिए जारी रखा जाए कि राज्यों की उधारी अनुशंसित राजकोषीय रोडमैप के अनुरूप हो।

(पैराग्राफ 12.33)

(vi) ऐसे कई उदाहरण हैं जहाँ राज्यों ने उधार सीमा का उल्लंघन किया है, मुख्यतः उनके लोक लेखा से वित्तपोषण के गलत आकलन के कारण। हम अनुशंसा करते हैं कि लोक लेखा से राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण का यथासंभव सटीक अनुमान लगाने के लिए तंत्र स्थापित किए जाएँ, ताकि राजकोषीय घाटे की सीमा को प्रभावी ढंग से लागू किया जा सके।

(पैराग्राफ 12.34)

(vii) वार्षिक उधार सीमा निर्धारित करने के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि पिछले तीन वर्षों के दौरान देखी गई वास्तविक जीएसडीपी की वार्षिक औसत वृद्धि दर को लागू करके जीएसडीपी का अनुमान लगाने की प्रथा जारी रखी जानी चाहिए, जिसके लिए वास्तविक जीएसडीपी डेटा उपलब्ध है।

(पैराग्राफ 12.36)

(viii) अपने ऋण मोचन प्रोफ़ाइल को सुचारू बनाने के लिए, केंद्र सरकार स्विच नीलामी और पुनर्खरीद जैसी रणनीतियाँ अपना रही है। हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य भी विशिष्ट वर्षों में अपने मोचन दबावों को प्रबंधित करने के लिए इसी तरह की रणनीतियों को सक्रिय रूप से अपनाने पर विचार करें।

(पैराग्राफ 12.45)

❑❑❑

13 विद्युत क्षेत्र में सुधार

13.1 आधुनिक अर्थव्यवस्था में घरेलू, सरकारी, कृषि, विनिर्माण, खनन और सेवाओं सहित सभी क्षेत्रों के सुचारू कामकाज के लिए वहनीय मूल्य पर बिजली की निरंतर आपूर्ति आवश्यक है। मोटर वाहनों और रेलवे के साथ-साथ हवाई जहाजों के भी विद्युतीकरण के चलते परिवहन क्षेत्र की भी बिजली पर निर्भरता बढ़ने की संभावना है। निरंतर तीव्र विकास के लिए स्पंदनशील (वाईब्रेंट) ऊर्जा क्षेत्र अत्यावश्यक है।

13.2 इस क्षेत्र में पिछले दो दशकों में एक अत्यंत सकारात्मक विकास, देश के सभी इच्छुक घरों का विद्युतीकरण रहा है। ग्रामीण विद्युतीकरण का तेजी से विस्तार करने के लिए वर्ष 2005 में राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) शुरू की गई थी। वर्ष 2014 में दीन दयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई) ने आरजीजीवीवाई का स्थान ले लिया। बाद में 2017 में केंद्र सरकार ने देश भर में 100 प्रतिशत घरों का विद्युतीकरण करने के लिए, प्रधानमंत्री सहज बिजली हर घर योजना (सौभाग्य) शुरू की। इन योजनाओं के तहत किए गए प्रयासों और निवेश के अच्छे परिणाम सामने आए हैं।

13.3 2011 की जनगणना के अनुसार, उस वर्ष भारत में बिजली की उपलब्धता वाले घरों का अनुपात 67.2 प्रतिशत था। राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-4 के अनुसार, वर्ष 2015-16 तक यह आंकड़ा बढ़कर 88.2 प्रतिशत हो गया। वित्तीय वर्ष 2021-22 के अंत तक, सभी इच्छुक घरों तक बिजली पहुंच गई थी, जिसके कारण सरकार ने सौभाग्य योजना को बंद कर दिया था।[1] इसके साथ-साथ, भारत ने अपनी बिजली उत्पादन और पारेषण क्षमताओं का विस्तार

[1] प्रेस सूचना ब्यूरो (पीआईबी), भारत सरकार, का दिनांक 28 जुलाई, 2022, का नोट https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1845839#:~:text=Under%20Deen%20Dayal%20Upadhyaya%_20Gram,31st%20March%2C%202019%20respectively (15 जून, 2025 को अभिगमित) पर देखें।

किया ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि घरों, व्यवसायों और सरकार को चौबीसों घंटे बिजली उपलब्ध हो। परिणामस्वरूप, वर्ष 2024 के अंत तक, ग्रामीण क्षेत्रों में बिजली की दैनिक औसत उपलब्धता 21.9 घंटे और शहरी क्षेत्रों में 23.4 घंटे तक हो गई। प्रति व्यक्ति बिजली की खपत वर्ष 2013-14 में 957 किलोवाट-घंटा से बढ़कर वर्ष 2023-24 में 1,395 किलोवाट-घंटा हो गई, जो 45.8 प्रतिशत की वृद्धि को दर्शाती है।[2]

13.4 हालांकि ये सराहनीय उपलब्धियां हैं, लेकिन विद्युत क्षेत्र में विद्युत वितरण तकनीकी और आर्थिक अक्षमताओं के साथ-साथ वित्तीय कमजोरी से ग्रस्त है। यह अध्याय मुख्य रूप से इन अक्षमताओं और कमजोरियों को दूर करने के लिए किए गए प्रयासों के मूल्यांकन के साथ-साथ संभावित समाधानों के लिए समर्पित है। हम इस क्षेत्र की कार्यप्रणाली और वितरण की इसमें क्या भूमिका है, इसका संक्षिप्त परिचय प्रस्तुत कर रहे हैं।

विद्युत क्षेत्र में वितरण

13.5 विद्युत क्षेत्र के तीन प्रमुख घटक हैं: उत्पादन, पारेषण और वितरण। बिजली उत्पादन, चाहे वह तापीय, जलविद्युत, सौर, पवन, या परमाणु ऊर्जा हो, मुख्य रूप से बड़े संयंत्रों में संकेंद्रित होता है, जो आम तौर पर बिजली उपयोगकर्ताओं - घर, व्यवसाय और सरकार- से बहुत दूर स्थित होते हैं। पारेषण की भूमिका उत्पादन संयंत्र से बिजली उपयोगकर्ताओं के पास अवस्थित अभिग्राही सबस्टेशन तक बिजली पहुंचाने की है। वितरण अंतिम चरण की आपूर्ति करता है जिसमें स्थानीय अभिग्राही सबस्टेशन से व्यक्तिगत उपयोगकर्ताओं तक बिजली पहुंचाई जाती है।

13.6 बिजली उत्पादन में हाल के वर्षों में निजी क्षेत्र बड़े प्लेयर के रूप में उभरा है। कुल स्थापित क्षमता में इसकी हिस्सेदारी वर्ष 2009[3] में 15.5 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2025[4] में 54.3 प्रतिशत हो गई। हिस्सेदारी में यह वृद्धि दोनों केंद्र और राज्य सार्वजनिक क्षेत्र की उत्पादन कंपनियों की उत्पादन में हिस्सेदारी कम होने की कीमत पर हुई है। कुल उत्पादन क्षमता में केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों की हिस्सेदारी वर्ष 2009 में 33.1 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2025 में 22.5 प्रतिशत हो गई और इसी अवधि में राज्य सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों की हिस्सेदारी 51.4 प्रतिशत से घटकर 23.2 प्रतिशत हो गई।

---

[2] पीआईबी का दिनांक 1 जनवरी, 2025 का नोट https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2089243#:~:text=Rise%20in%20Per%20Capita%20Electricity,_957%20kWh%20in%202013%2D14_ (15 जून, 2025 को अभिगमित) पर देखें।

[3] केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण का विद्युत क्षेत्र पर कार्यकारी सारांश, मार्च 2009 (https://cea.nic.in/wp-content/uploads/2020/05/exe_summary-03-3.pdf)

[4] केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण का विद्युत क्षेत्र पर कार्यकारी सारांश, मई 2025, पृष्ठ 9 (https://cea.nic.in/wp-content/uploads/executive/2025/06/Executive_Summary_May_2025_Aztual_Updated.pdf)

13.7 भारत में पारेषण लगभग पूरी तरह से सार्वजनिक क्षेत्र में है। हाल ही में निजी क्षेत्र के प्रवेश को अनुमति मिली, लेकिन यह बहुत छोटे स्तर पर है। पर्याप्त अंतरराज्यीय पारेषण गतिविधि के साथ, केंद्र सरकार इस क्षेत्र में प्रमुख भूमिका निभाती है। राज्य-स्तरीय ईकाईयां आमतौर पर राज्यगत पारेषण करती हैं।

13.8 मुख्यतः एक राज्यगत गतिविधि होने के कारण, विद्युत वितरण का कार्य अधिकांशतः राज्य-स्तरीय इकाईयों द्वारा किया जाता है। स्वतंत्रता के बाद लगभग पहले पचास वर्षों तक विद्युत नीति और संस्थागत संरचना, विद्युत (आपूर्ति) अधिनियम, 1948 द्वारा शासित थी। अन्य बातों के अलावा, इस अधिनियम ने प्रत्येक राज्य में एक राज्य विद्युत बोर्ड (एसईबी) बनाना अनिवार्य कर दिया, जिसमें बिजली उत्पादन, पारेषण और वितरण के विनियमन और प्रबंधन को इसके प्रमुख कार्यों के रूप में शामिल किया गया। 1960 के दशक तक एसईबी, ऊर्ध्वाधर (वर्टिकल) एकीकृत एकाधिकार में विकसित हो गए थे, जिसमें एक ही छत्र के नीचे उत्पादन, पारेषण, वितरण और विनियमन समाहित थे। स्वतंत्रता के पहले पचास वर्षों के दौरान एसईबी के अत्यधिक अक्षम कार्य निष्पादन के कारण बिजली व्यवस्था में प्रगति धीमी रही।

13.9 वर्ष 1991 में आर्थिक सुधारों की शुरुआत के बाद, ओडिशा राज्य ओडिशा विद्युत सुधार अधिनियम, 1995 को अधिनियमित करके अपने विद्युत क्षेत्र में सुधार लाने में अग्रणी रहा। इसके तुरंत बाद, केंद्र सरकार ने विद्युत नियामक आयोग अधिनियम, 1998 के माध्यम से अपनी सुधार प्रक्रिया शुरू की। इसमें विद्युत टैरिफ निर्धारित करने के लिए सांविधिक रूप से स्वतंत्र केंद्रीय विद्युत विनियामक आयोग (सीईआरसी) और राज्य विद्युत नियामक आयोग (एसईआरसी) की स्थापना का प्रावधान किया गया।

13.10 हालांकि, विद्युत अधिनियम, 2003 से ही व्यापक रूप से इस क्षेत्र में वास्तविक परिवर्तन की शुरुआत हुई। अन्य बातों के अलावा, इस अधिनियम ने राज्य विद्युत बोर्डों (एसईबी) को अलग-अलग उत्पादन कंपनियों (जेनको), पारेषण कंपनियों (ट्रांसको), और वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) में विकेंद्रित करने का प्रावधान किया और सीईआरसी और एसईआरसी की शक्तियों और कार्यों को निर्धारित किया। इस प्रावधान के कारण अधिकांश राज्यों और कुछ संघ शासित प्रदेशों ने अपने राज्य विद्युत बोर्डों को तीन कंपनियों में विभाजित कर दिया और वितरण की ज़िम्मेदारी स्वतंत्र डिस्कॉम को सौंप दी है, यहाँ तक कि कुछ ने बाद में निजीकरण भी किया है। शेष राज्यों और संघ शासित प्रदेशों में से, कुछ ने वितरण का काम उन कंपनियों को सौंपा है जो अतिरिक्त रूप से उत्पादन और पारेषण, या केवल उत्पादन का कार्य संभालती हैं। केवल कुछ छोटे राज्य, संघ शासित प्रदेश और केरल तथा महाराष्ट्र राज्यों के कुछ विशिष्ट हिस्से ही अब बिजली वितरण के लिए राज्य के विद्युत विभागों पर निर्भर हैं।

13.11 सुधार के बाद के दौर में, डिस्कॉम का बिजली आपूर्ति श्रृंखला में एक विशिष्ट स्थान हो गया। वे बिजली आपूर्ति करने वाली विद्युत उत्पादन कंपनियों और घरों, विभिन्न सरकारी इकाईयों, तथा बिजली का उपभोग करने वाले व्यवसायों के बीच मध्यस्थ का काम करती हैं।

चूंकि बिजली उत्पादन संयंत्रों में अविभाज्यता के कारण बड़े प्रारंभिक निवेश की आवश्यकता होती है और बिजली उत्पादन कई दशकों तक होता रहता है इसलिए विद्युत उत्पादन कंपनियों (जेनको) को निवेश करते समय डिस्कॉम के साथ दीर्घकालिक विद्युत क्रय करार (पीपीए) करने की आवश्यकता होती है। हालांकि, यदि डिस्कॉम पर भारी ऋण बोझ है, तो वे ऐसे करारों के लिए विश्वसनीय क्रेता पक्षकार नहीं है। ऐसी परिस्थितियों में, भले ही जेनको उत्पादन में निवेश करने के लिए तैयार हों और उपभोक्ता बिजली के लिए भुगतान करने के लिए तैयार हों, आवश्यक निवेश नहीं हो पाएगा।

13.12 अधिकतर राज्य-स्वामित्व वाली होने के कारण, भारत में डिस्कॉम पर व्यावसायिक इकाइयों की तरह कार्यकुशल और लागत-प्रभावी होने का उतना दबाव नहीं होता। इसके अतिरिक्त, कई मामलों में, लागत-वसूली के स्तर पर टैरिफ तय करने में राज्य विद्युत नियामक आयोग, नियामक सिद्धांतों द्वारा पूर्णतः मार्गदर्शित नहीं होते। ये और अन्य कारक, जिन पर बाद में चर्चा की जाएगी, मिलकर डिस्कॉम को लगातार घाटे में रखते हैं, जिससे पीपीए के खरीदार पक्ष के रूप में उनकी विश्वसनीयता कम होती है। राज्य सरकारें, जो डिस्कॉम की मालिक होती हैं, इस समस्या से निपटने के लिए जेनको को भुगतान की निहित गारंटी देती है। हालांकि समय के साथ, डिस्कॉम के घाटे और उन पर ब्याज भुगतान बढ़ता जाता है। सरकारी ऋण की तुलना में डिस्कॉम द्वारा चुकाई जाने वाली ऊंची ब्याज दरें समस्या को और गंभीर बना देती हैं, और अंततः सरकार आंशिक या पूर्ण रूप से ऋण भार अपने ऊपर लेने के लिए मजबूर हो जाती हैं। इसके परिणामस्वरूप घाटे, ऋण संचय और बेलआउट का अगला दौर शुरू हो जाता है।

13.13 ऐसे तीन बेलआउट वर्ष 2000-01, 2012-13 और 2015-16 में किए गए हैं। तीसरे दौर के बाद भी, डिस्कॉम की वित्तीय स्थिति में सुधार नहीं हुआ है और वर्ष 2023-24 के अंत तक इनका ऋण बढ़ कर अब तक के सर्वोच्च स्तर ₹7.5 लाख करोड़ तक पहुँच चुका है।[5] घाटे, ऋण और बेलआउट के इन चक्रों का राज्य के वित्त पर स्पष्ट रूप से प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है, जो वित्त आयोग के लिए अत्यधिक चिंता का विषय है, और विद्युत वितरण क्षेत्र के विस्तृत विश्लेषण की नितांत आवश्यकता है।

13.14 वितरण क्षेत्र को प्रभावित करने वाली समस्याओं को दो व्यापक क्षेत्रों में वर्गीकृत किया जा सकता है: तकनीकी और आर्थिक अक्षमता, तथा नाजुक वित्तीय स्थिति। वर्ष 1991 के बाद के सुधारों ने दोनों प्रकार की समस्याओं को लक्षित किया है और सिद्धांततः इन पर नीचे की गई हमारी चर्चा में इनकी अलग-अलग जांच की गई है। हालांकि, मुख्यतः एक क्षेत्र की समस्याओं पर केन्द्रित सुधारों में ऐसे घटक भी होते हैं जो दूसरे क्षेत्र की समस्याओं का समाधान करते हैं या कम से कम उन पर प्रभाव डालते हैं। तदनुसार, सुधारों के दोनों सेट पर अलग-अलग चर्चा करने के बजाय, निम्नलिखित विवरण उन्हें कालानुक्रमिक क्रम में प्रस्तुत करते है, और दोनों क्षेत्रों में सुधारों का साथ-साथ वर्णन किया है। यह ध्यान देने योग्य है कि हमने इस अध्याय में

[5] पावर फाइनेंस कॉर्पोरेशन की पावर यूटिलिटीज के प्रदर्शन पर रिपोर्ट 2023-24, मई 2025, तालिका 2, पृष्ठ ii

'सुधार' शब्द की व्यापक व्याख्या की है, जिसमें प्रचालन दक्षता में सुधार लाने के उद्देश्य से किए गए हस्तक्षेप शामिल हैं।

प्रारंभिक सुधार: 1995-2010[6]

13.15 जैसा कि प्रस्तावना में उल्लेख किया गया है, वर्ष 1991 में व्यापक आर्थिक सुधारों के शुभारंभ के बाद बिजली क्षेत्र में सुधार का सबसे पहला प्रयास ओडिशा सरकार द्वारा उड़ीसा विद्युत सुधार अधिनियम, 1995 के तहत किया गया था। इसके तहत, सरकार ने अपने एसईबी को ग्रिड कॉर्पोरेशन ऑफ उड़ीसा (ग्रिडको) नामक एक पारेषण और वितरण कंपनी, दो अलग-अलग बिजली उत्पादन कंपनियों और एक राज्य विद्युत नियामक आयोग में विभाजित किया। बाद में 1999 में, ओडिशा सरकार ने वितरण को ग्रिडको से चार वितरण कंपनियों में अलग कर दिया और 1999 और 2001 के बीच उनका निजीकरण कर दिया। हालांकि विभिन्न कारणों से, जो यहां प्रासंगिक नहीं हैं, निजीकरण का प्रयास असफल रहा।

13.16 केंद्र सरकार ने विद्युत नियामक आयोग अधिनियम, 1998 के अधिनियमन के साथ विद्युत क्षेत्र में राष्ट्रव्यापी सुधार की शुरुआत की। इस अधिनियम ने केंद्रीय विद्युत विनियामक आयोग (सीईआरसी) की स्थापना की और एसईआरसी के लिए सक्षमकारी प्रावधान शामिल किए। हालांकि, कुछ ही राज्यों ने इस प्रावधान का लाभ उठाया।

पहला बेलआउट: 2000-01

13.17 इस बीच उच्च पारेषण और वितरण हानि, बिजली चोरी, अप्रतिपूरित टैरिफ सब्सिडी, खराब मीटरिंग, बिलिंग और संग्रह, और लागत से कम टैरिफ के परिणामस्वरूप राज्य विद्युत बोर्डों (एसईबी) पर कोयला और विद्युत क्षेत्र के केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (सीपीएसयू) को ₹41,473 करोड़ का भारी भरकम बकाया जमा हो गया।[7] इस बकाया ने न केवल केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (सीपीएसयू) के लिए नकदी प्रवाह की समस्याएँ पैदा की, बल्कि विद्युत और ऊर्जा क्षेत्रों में निवेश करने वाले डाउनस्ट्रीम बैंकों के लिए भी खतरा पैदा कर दिया। इस संकट के समाधान के लिए केंद्र सरकार ने 2001 में एकमुश्त निपटान योजना लागू की, जिसके तहत भागीदार राज्य सरकारों ने इस ऋण का भार अपने ऊपर ले लिया, बकाया राशि के लिए कर-मुक्त बॉन्ड जारी किए (एसईबी द्वारा दी जा रही ब्याज दर से कम पर) और केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का बकाया चुकाया। राज्यों को बिजली क्षेत्र में सुधारों के लिए भी प्रतिबद्ध होना आवश्यक था, जिसमें राज्य विद्युत बोर्ड (एसईबी) का विघटन, नियामक अनुपालन और हानि-घटाने की योजनाएँ शामिल थी। इस योजना ने सीपीएसयू की वित्तीय स्थिति को बहाल किया और राज्य विद्युत बोर्डों को राहत प्रदान की।

---

[6] वितरण क्षेत्र में सुधारों का अधिक विस्तृत विवरण नीति आयोग के, "विद्युत वितरण क्षेत्र का निदानात्मक अध्ययन," अप्रैल 2019, अनुलग्नक ख, पृष्ठ 76-99 में देखा जा सकता है।

[7] एसईबी बकाया के निपटान पर विशेषज्ञ समूह की छठी रिपोर्ट, मई 2001।

त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम, 2002-03

13.18 2001 के बेलआउट के तुरंत बाद, केंद्र सरकार ने राज्य विद्युत बोर्डों (एसईबी) की वित्तीय व्यवहार्यता को बढ़ाने के लिए 2002-03 में त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम (एपीडीआरपी) शुरू किया। इस कार्यक्रम ने राज्य विद्युत बोर्डों के समग्र तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटी एंड सी) हानियों[8] को कम करने और शहरी क्षेत्रों में वितरण के प्रदर्शन में सुधार लाने के उद्देश्य से निवेश और सुधारों के लिए राज्यों को वित्तीय सहायता प्रदान की। हालांकि, कमजोर प्रवर्तन के कारण इसे सीमित सफलता मिली। राज्य विद्युत बोर्डों, विद्युत विभागों और उपभोक्ताओं को सीधे बिक्री करने वाली ट्रांसको कंपनियों की एटी एंड सी हानियों में कुछ सुधार हुआ, जो 2001-02 में 38.86 प्रतिशत से घटकर 2004-05[9] में 33.82 प्रतिशत हो गई।

विद्युत अधिनियम, 2003

13.19 एपीडीआरपी के लगभग साथ हीं, केंद्र सरकार ने विद्युत क्षेत्र में परिवर्तनकारी सुधारों को लागू करने के लिए ऐतिहासिक विद्युत अधिनियम, 2003 पारित किया। इसके मुख्य प्रावधान इस प्रकार थे:

(i) राज्य विद्युत बोर्ड (एसईबी) का जेनको, ट्रांसको और डिस्कॉम में विभाजन।

(ii) लाइसेंस से मुक्ति, और इस प्रकार, उत्पादन में मुक्त प्रवेश।

(iii) खुली पहुंच, जिसके तहत एक निर्दिष्ट सीमा से ऊपर बिजली खरीदने वाले ग्राहक अपने बिजली आपूर्तिकर्ता को चुनने के लिए स्वतंत्र होंगे।

(iv) क्रॉस-सब्सिडी में कमी, जो एक समूह के ग्राहकों को लागत से कम कीमत और दूसरे समूह के ग्राहकों को लागत से अधिक कीमत के माध्यम से पहले समूह के ग्राहकों को दूसरे समूह द्वारा किए गए व्यय पर प्रदान की गई।

(v) प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने के लिए एक ही क्षेत्र में कई वितरण लाइसेंसधारी।

(vi) संघ स्तर पर विद्युत अपीलीय न्यायाधिकरण (एपटेल) की नियुक्ति।

13.20 कुल मिलाकर इस अधिनियम का उद्देश्य एक अधिक खुला, पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी बिजली बाजार बनाना था। हालांकि इसने निस्संदेह भारत को विद्युत क्षेत्र के आधुनिकीकरण की राह पर अग्रसर किया, लेकिन इस लक्ष्य की ओर प्रगति दूरसंचार क्षेत्र की तुलना में काफी

---

[8] किसी डिस्कॉम की एटी एंड सी हानि कुल खरीदी गई बिजली के प्रतिशत के रूप में उसकी कुल बिजली खरीद और शुल्क वसूल की गई बिजली के बीच का अंतर है। इस हानि के चार स्रोत है: पारेषण और वितरण लाइनों पर विद्युत प्रवाहित होने पर तकनीकी हानि, वितरण लाइनों पर चोरी, कम बिलिंग और बिल की गई राशि पर कम संग्रह। एटी एंड सी हानियों को खरीदी गई बिजली की भौतिक इकाइयों जैसे किलोवाट-घंटे, के प्रतिशत के रूप में मापा जाता है। ये हानियाँ डिस्कॉम के आर्थिक घाटे से संबन्धित है, लेकिन इनका सटीक माप नहीं है। आर्थिक हानियाँ डिस्कॉम की खरीद और बिक्री कीमतों पर भी निर्भर करती हैं। परंपरागत रूप से, प्रति किलोवाट-घंटे बिजली की आर्थिक हानि प्रति किलोवाट-घंटे बिजली आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) और औसत प्राप्त राजस्व (एआरआर) के बीच के अंतर के रूप में मापी जाती है। इस अध्याय के बाद के खंडों में इनकी विस्तार से व्याख्या की गई है।

[9] 2007 की सीएजी रिपोर्ट संख्या 16

धीमी रही है, जिसके लिए उसी समय सुधारों की शुरुआत की गई थी। जैसा कि प्रस्तावना में वर्णित है, उत्पादन, पारेषण का विखंडन (अनबंडलिंग) और उनका निगमीकरण राज्यों और संघ शासित प्रदेशों में अलग-अलग रहा। इस बदलाव को पूरा करने में लगभग दो दशक लग गए।

13.21 उत्पादन क्षेत्र में निजी कंपनियों के प्रवेश की अनुमति देने का निर्णय काफी सफल रहा है, क्योंकि निजी कंपनियां स्थापित क्षमता में अपनी हिस्सेदारी तेजी से बढ़ा रही हैं। हालांकि डिस्कॉम की कमजोर वित्तीय स्थिति से उत्पन्न समस्याओं ने उनकी प्रगति में बाधा डाली है। खुली पहुँच की अनुमति तो है, लेकिन उच्च क्रॉस-सब्सिडी अधिभार और अनुमति देने में देरी के कारण यह सीमित है। क्रॉस सब्सिडी को औसत आपूर्ति लागत के 20 प्रतिशत तक सीमित करने के प्रावधानों के संदर्भ में, आंध्र प्रदेश, बिहार, गोवा, गुजरात, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, तेलंगाना, और पश्चिम बंगाल, जैसे राज्यों में 2023-24[10] में उपभोक्ताओं के कुछ वर्गों द्वारा प्राप्त क्रॉस-सब्सिडी लगभग 40 प्रतिशत है। वितरण ग्रिड और बिजली आपूर्ति कार्यों के बीच पृथक्करण की कमी के कारण बहु-लाइसेंसधारियों का प्रावधान लागू नहीं हो पाया है। सीईआरसी और एसईआरसी की नियुक्ति की गई है, लेकिन जहां सीईआरसी ने अच्छा काम किया है, वही एसईआरसी लागत-प्रतिबिंबित शुल्कों को लागू करने में पूरी तरह से प्रभावी नहीं रहे हैं। इस प्रकार वितरण क्षेत्र में और अधिक सुधार की काफी गुंजाइश बनी हुई है, जिस विषय पर हम आगे विस्तार से चर्चा करेंगे।

राष्ट्रीय विद्युत नीति, 2005 और संबंधित सुधार

13.22 वर्ष 2005 में, सरकार ने राष्ट्रीय विद्युत नीति तैयार की, जिसमें वितरण क्षेत्र में सार्वभौमिक पहुंच, अधिक प्रतिस्पर्धा, निजी भागीदारी और अधिक दक्षता और वित्तीय व्यवहार्यता पर जोर दिया गया।

13.23 ग्रामीण क्षेत्रों में बिजली की पहुंच में सुधार करने के लिए, केंद्र सरकार ने आरजीजीवीवाई योजना शुरू की, जिसका उल्लेख प्रस्तावना में पहले ही किया जा चुका है। वितरण यूटिलिटी की वित्तीय व्यवहार्यता में सुधार लाने के लिए, राष्ट्रीय टैरिफ नीति 2006 प्रस्तुत की, जिसमें लागत-आधारित टैरिफ निर्धारण तथा क्रॉस-सब्सिडी में कमी लाने के लिए दिशानिर्देश प्रदान किए गए। इस टैरिफ नीति में पूर्वनुमानशीलता लाने और प्रदर्शन को प्रोत्साहित करने के लिए एक बहु-वर्षीय टैरिफ ढांचे का भी आह्वान किया गया।

13.24 शहरी क्षेत्रों में बिजली वितरण में दक्षता में सुधार के लिए सरकार ने 2008 के मध्य में पुनर्गठित त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम (आर-एपीडीआरपी) शुरू किया। यह शहरी क्षेत्रों में वितरण क्षेत्र को आईटी सक्षमता और सुदृढीकरण प्रदान करने हेतु 2002-03 के एपीडीआरपी का संशोधित संस्करण था। इसका लक्ष्य आईटी सिस्टम स्थापित करना था जो

[10] https://cea.nic.in/wp-content/uploads/fs___a/2025/06/Book_2024.pdf (पृष्ठ 32)

डिस्कॉम को विश्वसनीय और सटीक डेटा एकत्र करने में मदद करे, जिससे वे निरंतर हानि में कमी ला सके। विशिष्ट लक्ष्य परियोजना क्षेत्र में पांच वर्षों के लिए निरंतर आधार पर एटी एंड सी हानियों को 15 प्रतिशत तक लाना था।[11] प्रारम्भ में निधियां ऋण के रूप में प्रदान की गई थी, लेकिन इस योजना के तहत परियोजना के सफल समापन पर उसे अनुदान के रूप में परिवर्तित करने की अनुमति दी गई थी।[12]

13.25 हालांकि राजीव गांधी ग्रामीण विद्युत योजना ग्रामीण क्षेत्रों में बिजली पहुंचाने में काफी सफल रही पर सुधारों का प्रभाव सीमित था। राष्ट्रीय टैरिफ नीति का कार्यान्वयन राज्यों में बहुत अलग-अलग था और इसके प्रमुख उद्देश्य, जैसे क्रॉस-सब्सिडी को न्युनतम करना और पूर्ण लागत-वसूली टैरिफ अपनाना, जो अपूर्ण रहे। आर-एपीडीआरपी एटी एंड सी हानियों को सतत आधार पर 15 प्रतिशत से कम करने के अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में असफल रहा। इसके लिए क्रियान्वयन में देरी, थर्ड पार्टी वेरिफिकेशन की कमी, डेटा रिपोर्टिंग में विसंगतियों सहित अन्य कारकों को जिम्मेदार माना गया। आर-एपीडीआरपी (रिपोर्ट संख्या 30, 2016) पर अपनी कार्य निष्पादन लेखा परीक्षा रिपोर्ट में, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक ने एटी एंड सी हानि डेटा में पाई गई विसंगतियों का उल्लेख किया और उन्हें अविश्वसनीय पाया। केवल कुछ राज्यों जैसे आंध्र प्रदेश और केरल में एटी एंड सी हानियां 15 प्रतिशत से कम थीं। [13]

अतिरिक्त सुधार और बेलआउट: 2011-25

13.26 2000 के दशक के दौरान किए गए सुधारों ने वितरण क्षेत्र के आधुनिकीकरण को कुछ हद तक आगे बढ़ाया, लेकिन प्रचालनात्मक दक्षता के मुद्दे और डिस्कॉम की वित्तीय कमजोरी की समस्या दोनों का पर्याप्त समाधान करने में असफल रहे। राष्ट्रीय स्तर पर औसत रुप से एटी एंड सी हानि वर्ष 2010-11 में 26.0 प्रतिशत और वर्ष 2011-12 में 26.6 प्रतिशत के उच्च स्तर पर रही[14]। 31 मार्च 2011 तक राज्य डिस्कॉम का संचित घाटा अप्रत्याशित रूप से ₹1.9 लाख करोड़ अथवा जीडीपी के 2.4 प्रतिशत तक पहुंच गया था[15]। ऐसे में 2010 के दशक में प्रचालनात्मक दक्षता और वित्तीय स्थिरता दोनों को ध्यान में रखते हुए सुधार लगातार जारी रहे।

---

[11] सीएजी की पुनर्गठित त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम पर रिपोर्ट, 2016 की रिपोर्ट संख्या 30, पृष्ठ 4

[12] विद्युत मंत्रालय का 1 दिसंबर 2014 का प्रेस नोट। https://www.pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=112254#:~:text=The%20scheme%20will%20help%20in,Gr am%20Jyoti%20Yojana(DDUGJY) (15 जून, 2025 को अभिगमित).

[13] पुनर्गठित त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम पर सीएजी की रिपोर्ट, 2016 की रिपोर्ट संख्या 30, अध्याय 5

[14] पावर फाइनेंस कॉरपोरेशन, "वर्ष 2009-10 से 2011-12 के लिए राज्य विद्युत क्षेत्र यूटिलिटियों के प्रदर्शन पर रिपोर्ट," पृष्ठ 4-iii और "वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए राज्य विद्युत क्षेत्र यूटिलिटियों के प्रदर्शन पर रिपोर्ट," पृष्ठ 4-iii।

[15] विद्युत मंत्रालय पीआईबी नोट दिनांक 25 सितंबर, 2012। https://www.pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=87971#:~:text=The%20scheme%20would%20be%20appli cable,as%20on%2031st%20March%2C%202011 (15 जून, 2025 को एक्सेस किया गया)।

दूसरा बेलआउट: वित्तीय पुनर्गठन योजना, 2012

13.27 इस समस्या को ध्यान में रखते हुए, 2012 में डिस्कॉम के लिए एक नई वित्तीय पुनर्गठन योजना (एफआरपी) की घोषणा की गई, ताकि ऋणग्रस्त डिस्कॉम की विद्युत क्रय क्षमता को सुधारा जा सके और बैंकों को अपने ऋण की वसूली में सक्षम बनाया जा सके।[16] इस बेलआउट पैकेज के तहत, भागीदार राज्य सरकारों को डिस्कॉम की बकाया देनदारियों का 50 प्रतिशत से अधिक बैंकों को जारी किए जाने वाले बॉन्ड में परिवर्तित करके स्वयं वहन करना था। इसके बदले में बैंकों को शेष ऋण को अल्प अवधि से दीर्घ अवधि में पुनर्गठित करना था, जिसमें 3 साल तक मूल पुनर्भुगतान का स्थगन, पुनर्भुगतान की उदार शर्तें और दंड स्वरूप ब्याज की छूट शामिल थी।

13.28 भागीदार राज्य स्थगन अवधि के दौरान अनेक प्रचालनात्मक मापदंडों में सुधार यथा राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम द्वारा आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) तथा औसत राजस्व प्राप्ति (एआरआर) (जिसे एसीएस-एआरआर अंतर कहा जाता है) के बीच अंतर को समाप्त करना तथा अल्पकालिक विद्युत/ शार्ट-टर्म पावर (एसटीपी) खरीद में लगातार कमी के लिए लक्ष्य निर्धारित करना अथवा मॉडल राज्य विद्युत वितरण उत्तरदायित्व विधेयक 2013 को लागू करने सहित कतिपय शर्तों के अध्यधीन भी थे। केवल सात राज्यों ने एफआरपी के लिए हस्ताक्षर किए, लेकिन किसी ने भी प्रचालनात्मक मापदंडों में सुधार की शर्तों को पूरा नहीं किया, या मॉडल राज्य विद्युत वितरण उत्तरदायित्व विधेयक, 2013 को अधिनियमित नहीं किया। अंततः, एफआरपी से भागीदार राज्यों को केवल अल्पकालिक राहत मिली, परन्तु डिस्कॉम की बढ़ती हानियों के अंतर्निहित मुद्दे को संबोधित नहीं किया, जो लगातार बढ़ती जा रही थी।

दीन दयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना और एकीकृत विद्युत विकास योजना, 2014

13.29 दीन दयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई) देश भर के गांवों में विभिन्न ग्रामीण विद्युतीकरण कार्य, उप-पारेषण एवं वितरण अवसंरचना और विद्युतीकरण को मजबूत करने और इसे विस्तारित करने के लिए वर्ष 2014 में प्रारंभ की गई थी।

13.30 एकीकृत विद्युत विकास योजना (आईपीडीएस) की शुरुआत भी वर्ष 2014 में की गई थी, जिसके द्वारा शहरी क्षेत्रों में उप-पारेषण और वितरण नेटवर्क को मजबूत करने, शहरी क्षेत्रों में वितरण ट्रांसफार्मर, फीडरों और उपभोक्ताओं की मीटरिंग करने तथा स्मार्ट मीटर लगाने के लिए वित्तीय संसाधन प्रदान किए थे। इस योजना में आर-एपीडीआरपी का विलय कर दिया गया था और इस योजना के लिए पहले से अनुमोदित राजकोषीय संसाधनों को आईपीडीएस में

[16] https://www.pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=87951 (22 जुलाई, 2025 को एक्सेस किया गया)

स्थानांतरित कर दिया गया था।[17] इन दोनों योजनाओं को इनके कार्यो के पूरा हो जाने पर वर्ष 2022 में बंद कर दिया गया।[18]

तीसरा बेलआउट: उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना

13.31 एफआरपी योजना के बावजूद डिस्कॉम का संचित घाटा और बकाया देनदारियां 31 मार्च 2015 तक क्रमशः ₹3.8 लाख करोड़ और ₹4.3 लाख करोड़ तक पहुंच गई थी।[19] इस भारी ऋण ने न केवल डिस्कॉम की स्वयं के पूंजीगत निवेश करने की क्षमता को कम कर दिया, बल्कि जेनको के साथ पीपीए पर हस्ताक्षर करने की विश्वसनीय को भी कम कर दिया। इससे उत्पादन में निवेश पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा और अंततः, सरकार की सभी घरों तक बिजली की उपलब्धता का तेजी से विस्तार करने की क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

13.32 इन समस्याओं का संज्ञान लेते हुए, केंद्र सरकार ने उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) योजना शुरू की, जिसने राज्य सरकारों को दो साल की अवधि में बकाया डिस्कॉम ऋण का 75 प्रतिशत वहन करने की अनुमति दी। इस योजना के अंतर्गत, राज्यों को बैंकों और अन्य वित्तीय संस्थानों को आवश्यक धन जुटाने और ऋण प्रदाता बैंकों को डिस्कॉम ऋण चुकाने के लिए उदय बॉन्ड जारी करना था। डिस्कॉम के लिए लागत को कम करने के लिए ऋण प्रदाता बैंकों को शेष 25 प्रतिशत ऋण का पुनर्संरचित करना था। इसके लिए डिस्कॉम को एटी एंड सी हानि और एसीएस-एआरआर के अंतर को कम करने के लिए अपनी प्रतिबद्धता को दर्शाना था। इन कटौतियों को लागू करने के लिए, डिस्कॉम को पारेषण चोरी और खराब मीटरिंग के कारण होने वाली विद्युत हानि में निर्दिष्ट कटौती का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए तिथियां निर्धारित की गई थीं।[20]

संशोधित वितरण क्षेत्र योजना, वर्ष 2021-22 से 2025-26

13.33 कोविड-19 महामारी के मद्देनजर, केंद्र सरकार ने संशोधित वितरण क्षेत्र योजना (आरडीएसएस) शुरू की, जो एक बड़े पैमाने की योजना है, जिसका प्रस्तावित परिव्यय ₹3.03 लाख करोड़ है, और केंद्र सरकार से 2021-22 से 2025-26 तक पांच वर्षों की अवधि के लिए ₹97,631 करोड़ का अनुमानित सकल बजटीय समर्थन है। इस योजना के उद्देश्यों में अखिल भारतीय स्तर पर एटीएंड़सी की हानि को सुव्यवस्थित रुप से 12 से 15 प्रतिशत के स्तर तक

---

[17] विद्युत मंत्रालय https://www.ipds.gov.in/Form_IPDS/About_IPDS.aspx पर (14 जून, 2025 को एक्सेस किया गया)।

[18] लोकसभा तारांकित प्रश्न संख्या 329 के दिनांक 23.03.2023 को विद्युत मंत्रालय द्वारा दिए गए उत्तर के अनुसार

[19] नीति आयोग, "बिजली वितरण क्षेत्र का नैदानिक अध्ययन," अप्रैल 2019, पृष्ठ 97।

[20] उदय योजना के बारे में अधिक जानकारी के लिए, 20 नवंबर, 2015 का विद्युत मंत्रालय का कार्यालय ज्ञापन https://powermin.gov.in/pdf/Uday_Ujjawal_Scheme_for_Operational_and_financial_Turnaround_of_power_distri_bution_companies.pdf देखें (14 जून, 2025 को एक्सेस किया गया)।

कम करना और वर्ष 2024-25 तक एसीएस-एआरआर अंतर को समाप्त करना है। इस योजना में डीडीयूजीजेवाई, आईपीडीएस और पूर्व में जम्मू और कश्मीर राज्य के लिए 2015 में दिए गए प्रधानमंत्री विकास पैकेज को शामिल किया गया है।

13.34 आरडीएसएस प्रीपेड स्मार्ट मीटरिंग और सिस्टम मीटरिंग की स्थापना, वितरण अवसंरचना के उन्नयन, प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण के साथ-साथ अन्य सक्षम और सहायक गतिविधियों के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करता है। दिसंबर 2024 तक, राष्ट्रीय स्तर पर एटी एंड सी हानियां वर्ष 2020-21 में 22.32 प्रतिशत से घटकर 2023-24 में 16.28 प्रतिशत हो गई है, जबकि इसी अवधि के दौरान एसीएस-एआरआर अंतर ₹0.71/किलोवाट से घटकर ₹0.19/किलोवाट हो गया है। [21]

लक्षित योजनाओं के अलावा वित्तीय सहायता और सुधार

13.35 उपर्युक्त वर्णित अनिरन्तर एकमुश्त सहायता उपायों के अलावा, केंद्र और राज्य सरकारों ने राज्य डिस्कॉम को सब्सिडी, इक्विटी इन्फ्यूजन और डीडीयूजीजेवाई और सौभाग्य जैसी विद्युतीकरण और नेटवर्क सुदृढ़ीकरण योजनाओं के लिए अनुदान के माध्यम से एक आवर्ती राजस्व और पूंजीगत सहायता प्रदान की है। बिजली वितरण में सुधारों को और प्रोत्साहित करने के लिए, केंद्र सरकार ने राज्य सरकारों की उधार सीमा को सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 3 प्रतिशत से बढ़ाकर 3.5 प्रतिशत कर दिया है, बशर्ते कि राज्य कुछ निर्दिष्ट विद्युत क्षेत्र सुधारों का क्रियान्वयन करें।

13.36 केंद्र सरकार ने भी नीतिगत उपायों के माध्यम से डिस्कॉम को सहायता प्रदान की है, जिसमें समय पर टैरिफ ऑर्डर जारी करने, कुछ राज्यों में ईंधन लागत "ऑटोमैटिक पास थ्रू" का कार्यान्वयन और जेनको को डिस्कॉम के भुगतानों को सुचारू बनाना शामिल है। अगस्त 2024 में विद्युत मंत्रालय द्वारा आयोग को उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार, वित्तीय वर्ष 2024-25 के लिए टैरिफ आदेश इक्कीस राज्यों के लिए जारी किए गए थे [22]। विद्युत (विलंबित भुगतान अधिभार और संबंधित मामले) नियम 2022 को जेनको और ट्रांस्को के समक्ष आने वाली नकदी प्रवाह की चुनौतियों से निपटने और विद्युत क्षेत्र में समय पर भुगतान प्रदान करने के लिए पेश किया गया था। ये नियम डिस्कॉम द्वारा कुल बकाया बिलों को जून 2022 में ₹1.4 लाख करोड़ से घटाकर दिसंबर 2024 में ₹24,684 करोड़ करने में सफल रहे हैं[23]। वित्तीय दक्षता को और अधिक सुव्यवस्थित करने के लिए वर्ष 2024 में इन नियमों में संशोधन किया गया है।

---

[21] राज्य सभा अतारांकित प्रश्न संख्या 1270 के दिनांकित 10.03.2025 के लिए विद्युत मंत्रालय द्वारा दिए गए उत्तर के अनुसार

[22] अरूणाचल प्रदेश, झारखंड, केरल, नागालैंड, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश को छोड़कर।

[23] लोकसभा अतारांकित प्रश्न संख्या 2906 के दिनांक 12.12.2024 को विद्युत मंत्रालय के दिए गए उत्तर के अनुसार

पिछले वित्त आयोगों के विचार और वर्तमान परिदृश्य

13.37 पिछले वित्त आयोगों ने विद्युत क्षेत्र में राज्य सरकार की विभिन्न प्रकार की सब्सिडी को राज्य वित्त को प्रभावित करने के लिए एक महत्वपूर्ण स्रोत के रूप में इंगित किया है। वित्त आयोगों ने लगातार ऐसे सुधारों की माँग की है जिनसे ऐसी सब्सिडी की आवश्यकता ही समाप्त हो जाए। उदाहरण के लिए, 13वें वित्त आयोग ने कहा है कि समय-समय पर टैरिफ में बदलाव न होना और विद्युत अधिनियम, 2003 का अप्रभावी कार्यान्वयन विद्युत क्षेत्र की यूटिलिटियों की खराब वित्तीय स्थिति के प्रमुख कारण थे। 13वें वित्त आयोग ने विद्युत क्षेत्र की दक्षता में सुधार लाने के लिए मीटरिंग, फीडर पृथक्करण, चोरी रोकने संबधी सख्त उपायों, विकेंद्रीकरण की प्राथमिकता तय करते हुए और विनियामक संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण के माध्यम से पारेषण एवं वितरण संबंधी हानियों में कमी करने की सिफारिश की थी।

13.38 14वें वित्त आयोग के गठन के समय तक, राज्य डिस्कॉम का नुकसान और ऋण अस्थिर स्तर पर पहुंच गया था। स्वाभाविक रूप से, इस हालात के संबंध में गंभीर चिंता व्यक्त करते हुए, 14वें वित्त आयोग ने इस क्षेत्र की नाजुक वित्तीय स्थिति के लिए टैरिफ में बदलाव न होना या कभी-कभार बदलाव होना, विद्युत आपूर्ति में अक्षमता, जो बढ़ते वित्तीय अंतर में दिखाई देती है, और एसईआरसी में स्वायत्तता की कमी को कारण बताया। समाधान के रूप में, आयोग ने समयबद्ध तरीके से 100 प्रतिशत मीटरिंग को लागू करने और विद्युत अधिनियम 2003 में संशोधन करने की सिफारिश की है ताकि इसे और अधिक सख्त और प्रभावी बनाया जा सके।

13.39 हाल ही में, 15वें वित्त आयोग ने विद्युत क्षेत्र में जारी प्रणालीगत समस्याओं पर ध्यान दिया और मजबूत क्षेत्र-व्यापी सुधार लागू करने का आह्वान किया। 15वें वित्त आयोग ने यह सुझाव दिया है कि विद्युत मंत्रालय को राज्य-विशिष्ट लक्ष्यों के आधार पर निगरानी योग्य प्रदर्शन सूचकांक विकसित करना चाहिए। आयोग ने सिफारिश की थी कि मंत्रालय द्वारा इस सूचकांक के अनुसार शीर्ष प्रदर्शन करने वाले राज्यों को वित्तीय प्रोत्साहन दिया जाए।

13.40 हमने विद्युत मंत्रालय, नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय, और राज्यों के महालेखाकार के साथ परामर्श किया। उनके साथ चर्चा के दौरान हमने समझा कि पिछले वित्त आयोगों द्वारा उठाए गए मामले अभी तक जीवंत हैं। कुछ मामलों में प्रगति हुई है, लेकिन टैरिफ में अनियमित संशोधन या पूर्णतः संशोधन न करने के मुद्दे, साथ ही साथ सभी स्तरों पर तकनीकी और आर्थिक अक्षमताओं के मामले अभी तक कायम हैं।

राज्य वित्त पर प्रभाव

13.41 विद्युत क्षेत्र का आधुनिकीकरण, वितरण जिसका अभिन्न और अहम हिसा है, भारत को एक विकसित देश में बदलने की दिशा में महत्वपूर्ण कदम है। सार्वजनिक क्षेत्र की डिस्कॉम

को बार-बार बेलआउट पैकेज देना और राजकोषीय संसाधनों के नियमित प्रवाह से राज्य वित्त पर पड़ रहे प्रतिकूल प्रभाव तात्कालिक चिंता का विषय है। यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है जैसे कि हमने संक्षेप में चर्चा की है, कि पिछले वित्तीय आयोगों ने, इस क्षेत्र में लगातार सुधारों का आह्वान किया है।

13.42 उदय योजना के तहत, सभी भागीदार राज्यों को ₹2.69 लाख करोड़ के बॉन्ड जारी करने थे, जो कि डिस्कॉम को हो रही हानि का 75 प्रतिशत थे। 2015-17 के दौरान राज्यों ने ₹2.32 लाख करोड़ के बॉन्ड जारी किए, जो राज्यों की बकाया देनदारियाँ बन गए। डिस्कॉम द्वारा ली गई बिजली सब्सिडी की राशि वित्त वर्ष 2018-19 के लिए ₹1.29 लाख करोड़ की तुलना में वित्त वर्ष 2023-24 के लिए ₹2.62 लाख करोड़ हो गई है। *तालिका 13.1* में वर्ष 2018-19 से 2023-24 के लिए सभी अट्ठाईस राज्यों की विद्युत सब्सिडी की गणना है।

तालिका 13.1 राज्यों द्वारा विद्युत सब्सिडी (₹ करोड़)

राज्य	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
उत्तर प्रदेश	16,630	19,351	10,417	22,439	26,335	33,384
तमिलनाडु	12,123	13,793	21,373	20,625	26,122	32,098
राजस्थान	21,204	22,734	14,264	22,644	24,515	27,038
मध्य प्रदेश	9,813	13,968	14,914	23,413	27,136	26,842
कर्नाटक	10,063	12,265	14,282	17,450	14,097	23,933
पंजाब	8,886	9,394	10,236	13,443	20,200	18,177
तेलंगाना	4,978	5,224	9,965	11,141	17,912	16,016
आंध्र प्रदेश	2,161	7,363	6,601	11,353	18,660	15,133
बिहार	6,914	5,953	7,523	8,950	12,716	13,952
महाराष्ट्र	10,520	11,127	9,636	12,028	13,484	13,090
गुजरात	7,628	8,310	9,159	10,380	12,058	10,395
झारखंड	2,490	2,845	1,872	3,658	3,240	8,996
हरियाणा	7,371	6,983	5,579	6,750	6,768	7,145
छत्तीसगढ़	2,079	4,691	4,394	3,800	5,362	6,694
पश्चिम बंगाल	1,944	1,019	1,375	1,550	1,965	2,989

राज्य	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
अरुणाचल प्रदेश	653	646	801	957	842	1,209
हिमाचल प्रदेश	579	406	526	1,646	1,100	1,148
गोवा	-	260	-	36	-	959
केरल	38	38	934	381	383	842
असम	1,641	1,404	1,350	1,301	1,151	732
नागालैंड	337	421	443	420	472	486
मणिपुर	536	403	401	424	311	423
मेघालय	163	20	115	680	284	274
मिजोरम	313	365	408	299	204	198
त्रिपुरा	27	94	80	79	124	99
ओडिशा	233	18	6	5	5	23
उत्तराखंड	-	-	11	-	1	-
सिक्किम	-	26	-	-	-	-
कुल	**1,29,322**	**1,49,120**	**1,46,664**	**1,95,853**	**2,35,447**	**2,62,276**

स्रोत: संबंधित राज्यों के वित्त लेखे।

टिप्पणी: उपलब्ध कराई गई स्पष्ट सब्सिडी के अलावा, इन आंकड़ों में राज्य विद्युत बोर्ड/राज्य डिस्कॉम को राज्य द्वारा अनुदान/सहायता शामिल है।

13.43 टैरिफ सब्सिडी के अलावा, कुछ राज्य सरकारें घाटे को पूरा करने के लिए अनुदान भी वितरित करती हैं, जो वित्तीय वर्ष 2022-23 के लिए ₹43,600 करोड़ था [24]। राजस्व की कमी के दबाव में, राज्य अक्सर सरकारी बकाया राशि (सब्सिडी और सरकारी विभागों द्वारा बिजली की खपत के लिए देय शुल्क) के भुगतान में देरी करते थे, जो डिस्कॉम के लिए राजस्व समस्या बन गई। हालांकि, आरडीएसएस प्रारंभ होने के बाद से यह समस्या काफी हद तक दूर हो गई है। विद्युत मंत्रालय द्वारा प्रदान की गई जानकारी के अनुसार, डिस्कॉम को सरकारी विभागों की पिछली बकाया राशि वर्ष 2020-21 में ₹50,286 करोड़ से घटकर वर्ष 2022-23 में यह

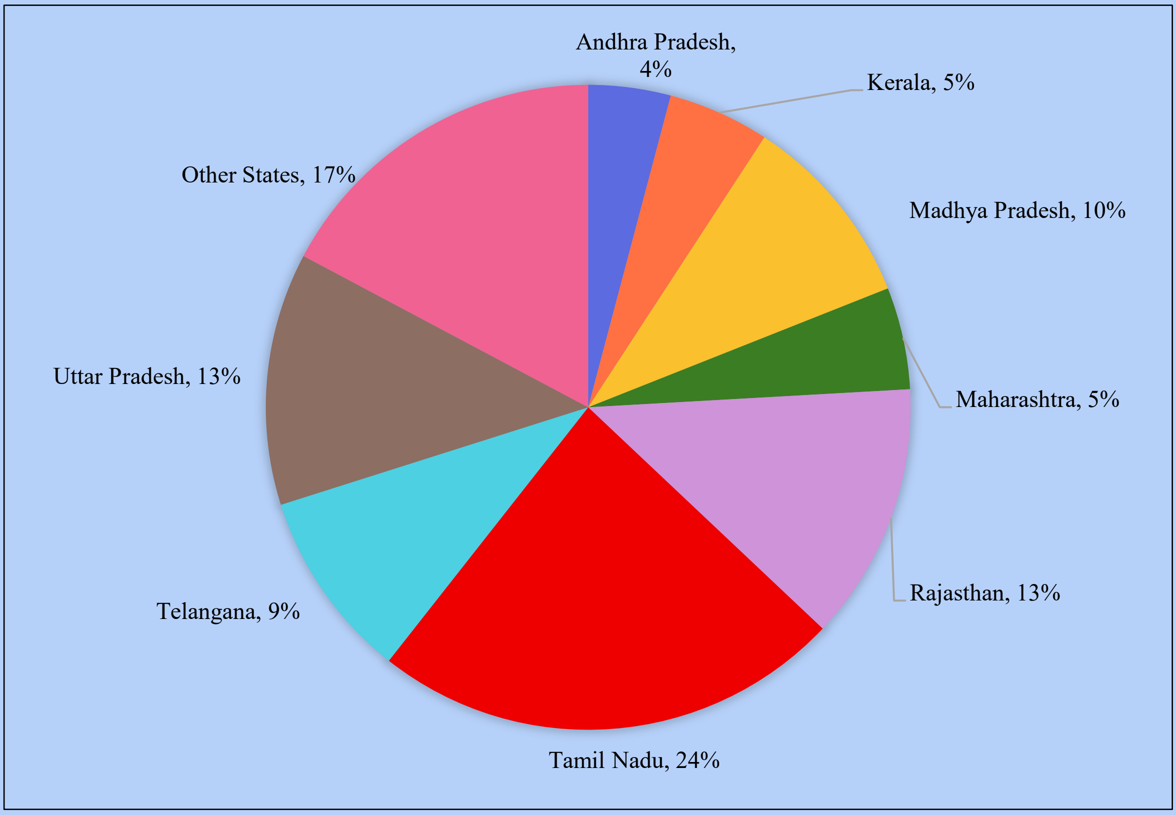
[24] 12वीं एकीकृत रेटिंग और रैंकिंग: विद्युत वितरण यूटिलिटी (पीएफसी, मार्च 2024)

राशि ₹12,036 करोड़ हो गई और प्रदान की गई बिल सब्सिडी और प्राप्ति के बीच का अंतर नगण्य हो गया है। राष्ट्रीय स्तर पर, राज्य सरकारों ने समग्र रूप से वर्ष 2023-24 के लिए कुल बुक की गई सब्सिडी का 97.4 प्रतिशत वितरित किया[25]।

डिस्कॉम की हानियां और देनदारियां

13.44 बढ़ते ऋण, अल्पकालिक देनदारी और संचित घाटा, डिस्कॉम वित्त पर सतत बोझ है। चूंकि हानियां असमानुपातिक रूप से आठ राज्यों पर केंद्रित है, इसलिए इन राज्यों पर बोझ और भी अधिक है। इन आठ राज्यों की हानि, वर्ष 2023-24 में राज्य क्षेत्र के डिस्कॉम की कुल संचित हानि का 83 प्रतिशत अर्थात कुल ₹7.08 लाख करोड़ में से ₹5.86 लाख करोड़ थी। *चित्र 13.1* इन आठ राज्यों के साथ हिस्सेदारी का ग्राफ दिया गया है।

चित्र 13.1 राज्य-वार संचित डिस्कॉम हानियां (सभी राज्य स्वामित्व वाली डिस्कॉम की कुल हानियों का प्रतिशत, 2023-24)



स्रोत: विद्युत यूटिलिटी के कार्य निष्पादन पर पीएफसी की वर्ष 2023-24 की रिपोर्ट (मई 2025 को अद्यतित)

[25] 13वीं वार्षिक एकीकृत रेटिंग और रैंकिंग: विद्युत वितरण यूटिलिटी (फरवरी 2025)

13.45 राज्य डिस्कॉम की हानि के 83 प्रतिशत हिस्से के लिए उत्तरदायी इन आठ राज्यों (*चित्र 13.1*) में से सात[26] ने 2023-24 में राज्य डिस्कॉम द्वारा लिए गए कुल ऋण का 78 प्रतिशत हिस्सा प्राप्त किया। इन सात राज्यों और उनके संबंधित ऋण, साथ ही ऋण में वार्षिक वृद्धि *तालिका 13.2* में दिखाया गया है। जैसा कि देखा जा सकता है, यह ऋण लगातार बढ़ रहा है जो मार्च 2019 और मार्च 2024 के बीच ₹4.71 लाख करोड़ से बढ़कर ₹7.42 लाख करोड़ हो गई है।

तालिका 13.2 डिस्कॉम ऋण (शीर्ष सात राज्य) और उनकी वार्षिक वृद्धि (प्रत्येक वर्ष 31 मार्च की स्थिति के अनुसार, ₹ करोड़)

वर्ष	2019	2020	2021	2022	2023	2024
डिस्कॉम का कुल ऋण	**4,71,461**	**4,79,766**	**5,55,686**	**5,92,727**	**6,61,263**	**7,42,460**
% वृद्धि	6%	2%	16%	7%	11%	12%
तमिलनाडु	1,13,438	1,24,413	1,37,632	1,47,716	1,59,431	1,73,521
	12%	10%	11%	7%	8%	9%
राजस्थान	54,538	48,934	53,030	65,945	79,611	92,225
	-14%	-10%	8%	24%	21%	16%
महाराष्ट्र	35,197	38,092	38,254	44,075	58,325	84,171
	20%	8%	0%	15%	32%	44%
उत्तर प्रदेश	59,212	58,326	81,952	82,047	78,307	67,936
	2%	-1%	41%	0%	-5%	-13%
आंध्र प्रदेश	18,023	24,463	31,375	36,364	51,464	65,710
	17%	36%	28%	16%	42%	28%
मध्य प्रदेश	46,052	49,112	50,702	52,473	49,145	50,843
	22%	7%	3%	3%	-6%	3%
तेलंगाना	17,934	22,202	31,032	30,138	35,239	46,127
	25%	24%	40%	-3%	17%	31%

स्रोत: पावर यूटिलिटी के कार्य निष्पादन पर पीएफसी की वर्ष 2023-24 की रिपोर्ट (मई 2025 को अद्यतित किया गया)

[26] आंध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश।

चित्र 13.2 राज्यों के लिए संचित घाटा, 2023-24 (जीएसडीपी का प्रतिशत)

स्रोत: विद्युत उपभोक्ता के प्रदर्शन पर पीएफसी रिपोर्ट 2023-24 (मई 2025 में अद्यतन)

13.46 ऋण में वृद्धि के साथ राजस्व या परिसंपत्तियों में समानुपातिक वृद्धि ऋण के स्व-शोधन की संभावना को बढ़ाती है। आठ राज्यों के लिए[27], 2018-19 और 2023-24 के बीच ऋण में वृद्धि उनके राजस्व और परिसंपत्तियों में वृद्धि से अधिक रही है, जिससे ऋण का स्व-शोधन कठिन हो गया है। 2023-24 में इस क्षेत्र के कुल बकाया ऋण में इन राज्यों का हिस्सा 36 प्रतिशत है।

13.47 *चित्र 13.2*, 2023-24 में शीर्ष पंद्रह राज्यों के लिए उनके जीएसडीपी के प्रतिशत के अनुसार संचित घाटे को दर्शाता है। ये राज्य संयुक्त रूप से देश में डिस्कॉम के संचित घाटे का 99 प्रतिशत हिस्सा हैं। राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम का कुल संचित घाटा, जो 2021-22 में राज्यों के कुल राजस्व घाटे का 1.5 गुना था, 2023-24 में बढ़कर 6.8 गुना हो गया। तमिलनाडु और राजस्थान जैसे राज्यों में, डिस्कॉम का संचित घाटा उनके जीएसडीपी के 6 प्रतिशत से अधिक है, जो सबसे अधिक है।

13.48 डिस्कॉम के घाटे के आकलन में ग्राहकों को प्रति किलोवाट-घंटा बिजली आपूर्ति की लागत की तुलना प्रति किलोवाट-घंटा बिक्री से प्राप्त होने वाले राजस्व से की जाती है। इनमें से पहले को एसीएस और दूसरे को एआरआर कहा जाता है। एसीएस-एआरआर का अंतर, बेची गई बिजली के प्रति किलोवाट-घंटा की हानि को दर्शाता है। एसीएस, एआरआर और एसीएस-एआरआर को बेची गई बिजली के कुल किलोवाट से गुणा करने पर डिस्कॉम की कुल लागत, कुल राजस्व और कुल हानि की प्राप्ति होती है।

[27] आंध्र प्रदेश, बिहार, झारखंड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय और तेलंगाना।

13.49 डिस्कॉम के राजस्व का मुख्य स्रोत राज्य से प्राप्त होने वाली सब्सिडी सहित प्रचालन है। राज्य सरकारें किसानों और कम आय वाले परिवारों सहित कुछ उपभोक्ताओं को सब्सिडी देती हैं। डिस्कॉम इन उपभोक्ताओं से सब्सिडी की सीमा तक राजस्व एकत्र नहीं करती हैं। उन्हें राजस्व का यह हिस्सा राज्य सरकार से सब्सिडी के रूप में प्राप्त होता है। राज्यों में उपभोक्ता सब्सिडी की सीमा में काफी भिन्नता होने के कारण प्रचालन से प्राप्त राजस्व के हिस्से और डिस्कॉम राजस्व में सब्सिडी के हिस्से में भी काफी भिन्नता होती है।

13.50 2023-24 में राष्ट्रीय स्तर पर, प्रचालन से प्रति किलोवाट-घंटा राजस्व और सब्सिडी एआरआर का क्रमशः[28] 71.0 प्रतिशत और 20.7 प्रतिशत थी। दस राज्यों[29] ने अपने एआरआर में सब्सिडी का औसत से अधिक हिस्सा प्रदर्शित किया। बिहार, कर्नाटक, मध्य प्रदेश और पंजाब जैसे कुछ प्रमुख राज्यों में डिस्कॉम, सब्सिडी आय पर अत्यधिक निर्भर हैं, जो उनके एआरआर के क्रमशः 40 प्रतिशत, 35 प्रतिशत, 47 प्रतिशत और 41 प्रतिशत तक है। पांच राज्य[30] 'अन्य राजस्व' से एआरआर के 15 प्रतिशत से अधिक प्राप्त करते हैं, जो राष्ट्रीय औसत 8.3 प्रतिशत से बहुत अधिक है।

13.51 जहां एसीएस-एआरआर बेची गई बिजली के प्रति किलोवाट-घंटा डिस्कॉम की आर्थिक हानि का मापक है, वहीं एटी एंड सी हानि बिजली की भौतिक इकाइयों में मापी गई प्रचालन अक्षमता के कारण हानि को दर्शाती है। यह डिस्कॉम द्वारा खरीदी गई बिजली के उस प्रतिशत को मापती है जिसके लिए यह कोई राजस्व एकत्र करने में विफल रहता है। यह पारेषण में बिजली की वास्तविक हानि का भौतिक मापक है, जहां हानि तार पर हो सकती है क्योंकि बिजली उप-पारेषण और वितरण लाइनों पर प्रवाहित होती है, या अनधिकृत कनेक्शनों के माध्यम से चोरी के कारण, मीटर को बायपास करने, मीटर से छेड़छाड़ या मीटर रीडिंग में हेराफेरी करके कम बिलिंग करना और जारी बिल की अधूरी वसूली हो सकती है।

निम्नलिखित समीकरण इस हानि को मापता है:

$$\text{एटी एंड सी हानि (खरीदी गई ऊर्जा का \%)} = \left[1 - \frac{\text{बिल में दर्शाई गई ऊर्जा}}{\text{कुल खरीदी गई ऊर्जा}} \cdot \frac{\text{संग्रहित राजस्व}}{\text{बिल में दर्शाया गया राजस्व}}\right] * 100$$

13.52 इस समीकरण में कोष्ठक के अंदर दिए गए पहले अंश को बिलिंग दक्षता और दूसरे अंश को संग्रहण दक्षता माना जा सकता है। पहला अंश जितना बड़ा होगा, बिलिंग दक्षता उतनी ही अधिक होगी और अकुशल पारेषण एवं वितरण लाइनों तथा चोरी के कारण होने वाली हानि उतनी ही कम होगी। दूसरा अंश जितना बड़ा होगा, बिल संग्रहण की दक्षता उतनी ही अधिक होगी। बिलिंग और संग्रहण दक्षता दोनों को मापने के लिए आंकड़े उपलब्ध हैं।

---

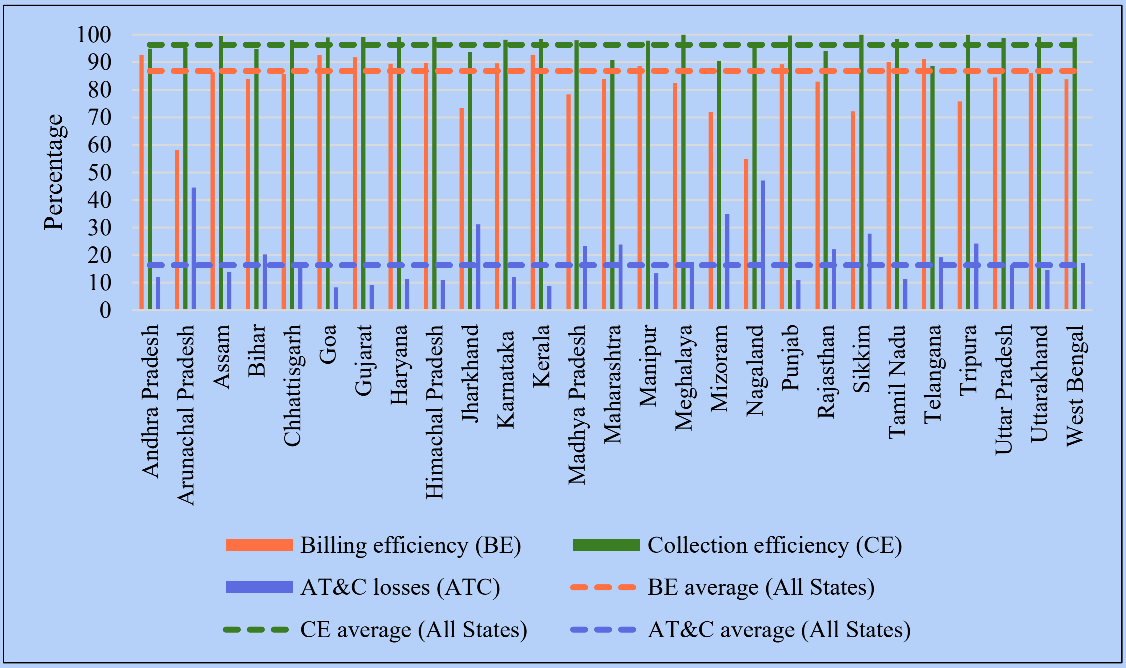
[28] विद्युत कंपनियों के प्रदर्शन पर पावर फाइनेंस कॉर्पोरेशन की रिपोर्ट 2023-24, मई 2025

[29] आंध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, नागालैंड, पंजाब और राजस्थान।

[30] अरुणाचल प्रदेश, झारखंड, मेघालय, तमिलनाडु और तेलंगाना।

13.53 एटी एंड सी हानि आर्थिक हानि को नहीं मापती है (जिसे एसीएस-एआरआर अंतर द्वारा मापा जाता है), लेकिन इसका आर्थिक हानि पर महत्वपूर्ण असर पड़ता है। आर्थिक हानि न केवल खरीदी गई बिजली के उस अनुपात पर निर्भर करती है जिसके लिए कोई राजस्व एकत्र नहीं किया जाता है, बल्कि बिजली के क्रय और विक्रय मूल्य पर भी निर्भर करती है। क्रय मूल्य जितना अधिक होगा और विक्रय मूल्य जितना कम होगा, एटी एंड सी हानि उतनी ही अधिक होगी। इसके फलस्वरूप आर्थिक हानि भी उतनी ही अधिक होगी। बिक्री मूल्य वस्तुत: नियामक प्राधिकरण द्वारा निर्धारित बिजली शुल्क है। इसलिए, नियामक प्राधिकरण द्वारा लागत को प्रतिबिंबित करने वाले स्तरों पर शुल्क का निर्धारण करना अथवा नहीं करना, डिस्कॉम की लाभप्रदता के लिए महत्वपूर्ण है।

चित्र 13.3 बिलिंग और संग्रहण क्षमता की राज्य-वार तुलना और सभी राज्यों के औसत के साथ एटी एंड सी हानियां, 2023-24



स्रोत: पॉवर यूटिलिटिज के प्रदर्शन पर पीएफसी रिपोर्ट 2023-24 (मई 2025 को अद्यतन किया गया)

13.54 *चित्र 13.3* में दिए गए बार अट्ठाईस राज्यों में डिस्कॉम की औसत बिलिंग और संग्रह दक्षता और एटी एंड सी हानि को प्रदर्शित करते हैं। इसके अतिरिक्त, समान रंग की बिंदीदार रेखाएं अट्ठाईस राज्यों में औसत बिलिंग और संग्रहण दक्षताओं के साथ-साथ एटी एंड सी नुकसान को दर्शाती हैं। अपेक्षित रूप से उच्च बिलिंग और संग्रहण दक्षता वाले राज्यों में एटी एंड सी हानियां कम होती हैं। गैर-पूर्वोत्तर और पहाड़ी राज्यों जिनमें एटी एंड सी घाटा 16.37 प्रतिशत के सर्व-राज्य औसत से अधिक बना हुआ है, उनमें बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, राजस्थान, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल शामिल हैं।

सतत सुधारों, आवर्ती घाटे, ऋण और बेलआउट चक्र की समस्या

13.55 इस अध्याय में हमने विचारपूर्वक वितरण क्षेत्र में सुधारों और परिणामों की विस्तृत पृष्ठभूमि प्रदान की है। इसका उद्देश्य इस तथ्य को रेखांकित करना है कि प्रचालन और आर्थिक दक्षता संबंधी चुनौतियों का समाधान करने के ठोस प्रयासों के बावजूद, डिस्कॉम के बढ़ते घाटों और ऋण की समस्या बनी हुई है। दो दशकों की अवधि के दौरान, तीन स्पष्ट बेलआउट दिए गए, जिससे हर बार प्रभावित राज्यों की वित्तीय स्थिति कमजोर हुई। फिर भी डिस्कॉम पर आज अब तक का सबसे बड़ा ऋण है। यह पूछा जाना चाहिए कि क्या वर्तमान शासन संरचना में ऐसा कुछ अंतर्निहित है जिसके कारण ऐसी स्थिति उत्पन्न होती है। एक संभावित परिकल्पना यह है कि, इसमें शामिल प्रमुख पक्षकारों के प्रोत्साहनों को पुन: संरेखित करने के लिए किसी बड़े नीतिगत बदलाव के बिना, घाटे में वृद्धि, उच्च डिस्कॉम ऋण और बेलआउट के चक्रों से बचना मुश्किल होगा।

13.56 तीन मुख्य पक्षकार हैं जिनके कार्य डिस्कॉम के लाभ-हानि गणना को निर्धारित करते हैं: स्वयं डिस्कॉम, एसईआरसी और राज्य सरकार। हम प्रत्येक पक्षकार के प्रोत्साहनों को निम्नानुसार समझते हैं।

13.57 राज्य के स्वामित्व वाली कंपनियों के रूप में, डिस्कॉम पर निजी संस्थाओं के समान वाणिज्यिक दबाव नहीं होता है। इनका अपने स्तर पर, बिजली चोरी के रास्ते बंद करने, बकाया की बिलिंग करने और बकाया राशि को एकत्र करने जैसी गतिविधियों में निवेश की संभावना कम है। सरकारों ने इनमें से प्रत्येक समस्या के समाधान के लिए बार-बार प्रयास किए हैं। फिर भी, पावर फाइनेंस कॉरपोरेशन (पीएफसी) द्वारा की गई तुलनाओं से पता चलता है कि, जहां देश में निजी डिस्कॉम के लिए औसत एटी एंड सी हानि 2023-24 में 12.12 प्रतिशत है, वहीं राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम के लिए यह हानि 16.37 प्रतिशत है। निश्चित रूप से, राज्य के स्वामित्व वाली कुछ डिस्कॉम, जैसे कि गुजरात और हरियाणा में, अच्छा प्रदर्शन कर रही हैं, लेकिन उनमें से अधिकांश काफी खराब प्रदर्शन कर रही हैं। वर्ष 2022-23 के लिए वितरण कंपनियों की अपनी बारहवीं रैंकिंग में, पीएफसी ने कुल मिलाकर पचपन डिस्कॉम का मूल्यांकन किया, जिनमें से तेरह निजी और बयालीस राज्य के स्वामित्व वाली थीं। सत्ताईसवें और उससे नीचे रेटिंग वाले सभी डिस्कॉम राज्य के स्वामित्व वाले पाए गए, जबकि शीर्ष दस में से छह निजी स्वामित्व वाली थीं। नवीनतम तेरहवीं रैंकिंग में, बावन डिस्कॉम कंपनियों का मूल्यांकन किया गया था, जिनमें से दस निजी और बयालीस सरकारी स्वामित्व वाली थीं। एक बार फिर, तीसवें और उससे नीचे की सभी डिस्कॉम कंपनियां सरकारी स्वामित्व वाली थीं, जबकि शीर्ष दस में से पांच निजी थीं।

13.58 ऐसे कई उदाहरण हैं जहां राज्य नियामकों ने विशुद्ध रूप से नियामक सिद्धांतों से इतर अन्य कारकों द्वारा निर्देशित लागत-वसूली स्तरों पर टैरिफ तय नहीं किया है। चूंकि राज्य सरकारें किसानों और कम आय वाले परिवारों को सब्सिडी देती हैं, इसलिए उनके सब्सिडी बिल

को कम रखने के लिए बिजली दरों को कम रखने में उनका निहित स्वार्थ है। कम टैरिफ डिस्कॉम की लाभप्रदता को कम करते हैं। हालांकि, यदि ये डिस्कॉम राज्य के स्वामित्व वाले हैं, तो उनके पास ऐसे टैरिफ का विरोध करने का कोई ठोस कारण नहीं है। दूसरी ओर, यदि डिस्कॉम निजी हैं, तो इस बात की संभावना अधिक है कि वे न केवल कम टैरिफ का मुखर विरोध करेंगे बल्कि अपीलीय न्यायाधिकरणों और अदालतों में उन्हें चुनौती भी देंगे।

13.59 अंततः, राज्य सरकारों के प्रोत्साहन-विशेषकर अल्पकालिक दृष्टिकोण वाली सरकारें भी डिस्कॉम के खातों में घाटे को जमा होने देने के पक्ष में हैं। लोकलुभावनवाद सरकारों को बिजली उपभोक्ताओं के लिए सब्सिडी बढ़ाने के लिए प्रेरित करता है। लेकिन राजकोषीय संसाधनों की कमी उन्हें बाधित करती है। जैसा कि अभी उल्लेख किया गया है, इससे बचने का एक तरीका राज्य विद्युत नियामक आयोग (एसईआरसी) पर टैरिफ कम रखने के लिए दबाव डालना है। हालांकि, राज्यों द्वारा बजटीय व्यय को नियंत्रित करने के लिए दो अतिरिक्त तरीके हैं। पहला, राज्य बकाया सब्सिडी का भुगतान करने में देरी कर सकते हैं और डिस्कॉम को उधार लेकर इसका वित्तपोषण करने की अनुमति दे सकते हैं। दूसरा, सरकार अपने बिजली बिलों का भुगतान करने में भी देरी कर सकती है। अतीत में, सरकारों द्वारा बिजली के बकाया का भुगतान और डिस्कॉम को सब्सिडी की प्रतिपूर्ति करने में देरी करना एक आम बात थी।

13.60 यह ध्यान रखना आवश्यक है कि, हालांकि यह परिदृश्य संभव तो है परंतु अपरिहार्य नहीं है। एक राज्य सरकार, जो वित्तीय अनुशासन में विश्वास करती है और दीर्घकालिक परिप्रेक्ष्य रखती है, यह समझेगी कि टैरिफ कम रखना, सब्सिडी भुगतान से बचना और बिजली बिल भुगतान में देरी करना अल्पावधि में अधिक बजटीय लचीलापन प्रदान कर सकता है, लेकिन यह लंबी अवधि में लागत में वृद्धि का कारण बनेगा। क्योंकि दीर्घावधि में, राज्य सरकारों को डिस्कॉम का ऋण वहन करना होगा, जो आने वाले कई वर्षों के लिए उनके बजटीय ब्याज भुगतान में वृद्धि करेगा। गुजरात और हरियाणा सरकारें, जिनकी सभी डिस्कॉम को 2022-23 और 2023-24 की पीएफसी रैंकिंग में शीर्ष 12 में स्थान दिया गया था, इस तर्क के पीछे की तर्कसंगति को स्पष्ट रूप से समझती हैं।

भविष्य की कार्यनीति और सिफारिशें

13.61 पिछले खंड में हमारी चर्चा से हम इस निष्कर्ष पर पहुंचते हैं कि जहां विभिन्न आईटी-संचालित साधनों के माध्यम से डिस्कॉम की प्रचालन दक्षता में सुधार लाने के साथ-साथ राज्य विद्युत नियामक आयोगों की अधिक स्वतंत्रता को बढ़ावा देकर और सब्सिडी और सरकारी बिलों का समय पर भुगतान सुनिश्चित करके उनके आर्थिक घाटे को कम करने के प्रयास जारी रहने चाहिए, वहीं डिस्कॉम के निजीकरण को सक्रिय रूप से बढ़ावा देने का सही समय आ गया है। 2000 के दशक की शुरुआत में, निजीकरण के मामले में तेजी देखी गई, लेकिन अगले दो दशकों में इसमें शिथिलता आ गई। अब उस गति को पुनर्जीवित करने का समय आ गया है।

13.62 हमने पाया कि निजीकरण के प्रयासों में एक बड़ी बाधा डिस्कॉम के खातों में ऋण का उच्च स्तर है, विशेष रूप से जहाँ यह भौतिक परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए नहीं, बल्कि संचालन के लिए तरलता बनाए रखने के लिए लिया गया है। निजीकरण के लिए प्रोत्साहन देने हेतु, डिस्कॉम के अधिग्रहण के बाद, निजी निवेशकों को संचित ऋण भार से बचाने के लिए एक तंत्र तैयार करने की आवश्यकता है। इस उद्देश्य के लिए, राज्यों द्वारा एक विशेष प्रयोजन तंत्र (एसपीवी) बनाया जा सकता है जो संचित कार्यशील पूंजी और अन्य ऋण जो किसी भी परिसंपत्ति द्वारा समर्थित नहीं हैं, उनके लिए एक भण्डार के रूप में कार्य करेगा। यह हस्तांतरण डिस्कॉम को एक बेहतर निवेश अवसर प्रदान करेगा। एसपीवी के ऋण को राज्य सरकारों द्वारा बंद करने/पूर्व भुगतान के लिए बातचीत की जा सकती है या अंततः राज्यों को इसका भुगतान करना होगा।

13.63 यद्यपि राज्य सरकारों को इस ऋण को बंद करने या चुकाने के लिए जो व्यय वहन करना होगा, उससे भौतिक परिसंपत्तियों का निर्माण नहीं होगा, लेकिन इसका दीर्घावधि में राज्यों के राजकोष पर अत्यंत सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा। इसलिए, निजीकरण के लिए राज्यों को प्रोत्साहित करने हेतु, हम सिफ़ारिश करते हैं कि इस ऋण के पूर्व भुगतान या अंतिम पुनर्भुगतान को केंद्र सरकार की पूंजी निवेश हेतु विशेष प्रोत्साहन योजना (एसएएससीआई) के अंतर्गत सहायता के लिए पात्र माना जा सकता है। यह सहायता राज्य को ऋण पुनर्भुगतान की तिथि आने पर उपलब्ध कराई जा सकती है, लेकिन केवल तभी जब राज्य द्वारा डिस्कॉम का निजीकरण कर दिया गया हो।

13.64 डिस्कॉम का निजीकरण न केवल घाटा-ऋण-बेलआउट चक्र की समस्या का समाधान करने के अल्पकालिक लक्ष्य को पूरा करेगा, बल्कि वितरण क्षेत्र के आधुनिकीकरण में भी मदद करेगा। यह अधिक प्रतिस्पर्धा और दक्षता को बढ़ावा देने में मदद करेगा और साथ ही एसईआरसी के लिए स्वतंत्र रूप से कार्य करने का मार्ग भी प्रशस्त करेगा। यह अन्य सुधारों को भी सुगम बनाएगा, जैसे कि क्रॉस-सब्सिडी को समाप्त करना और खुली पहुंच (ओपन एक्सेस) को बढ़ावा देना। यदि केंद्र सरकार डिस्कॉम के निजीकरण के साथ-साथ बिजली आपूर्ति से तारों को अलग करने के सुधारों को भी लागू करने का निर्णय लेती है, तो जैसा कि दूरसंचार उद्योग में अपनाया गया था, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने के लिए एकाधिक आपूर्तिकर्ताओं को शामिल किया जाना अपेक्षाकृत रूप से कम विवादास्पद होगा।

13.65 जहां डिस्कॉम का निजीकरण ऋण और बेलआउट के बार-बार दोहराए जाने वाले चक्रों के लिए एक अधिक निश्चित और टिकाऊ समाधान उपलब्ध कराता है, वहीं यदि सार्वजनिक स्वामित्व ढांचे के भीतर एक समाधान की तलाश की जाती है, तो गुजरात (*केस स्टडी 1*) और हरियाणा (*केस स्टडी 2*) दो अनुकरणीय उदाहरण प्रस्तुत करते हैं। गुजरात की सरकारी स्वामित्व वाली चारों डिस्कॉम लगातार शीर्ष दस कंपनियों (राज्य और निजी वितरण कंपनियों सहित) में शामिल रही हैं। हरियाणा के मामले में, उदय के सफल क्रियान्वयन के बाद इसकी दोनों डिस्कॉम भारी कर्ज से मुक्त हुई हैं। उन्होंने 2017-18 से लगातार वित्तीय लाभ प्रदर्शित

किया है और 2023-24 की नवीनतम पीएफसी रैंकिंग में ए+ ग्रेड के साथ छठे और ग्यारहवें स्थान पर रही हैं।

केस स्टडी 1- गुजरात में राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम का कुशल प्रबंधन

देश में राज्य के स्वामित्व वाले विद्युत वितरण क्षेत्र के विश्लेषण के दौरान, यह देखा गया है कि गुजरात में राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम लगातार देश में सर्वोच्च रेटिंग वाली डिस्कॉम में शामिल रही हैं, और ये सभी चार कंपनियां लगातार पीएफसी की 10वीं, 11वीं, 12वीं और 13वीं वार्षिक एकीकृत रेटिंग और रैंकिंग रिपोर्ट में शीर्ष 10 कंपनियों में (राज्य और निजी वितरण कंपनियों सहित) रही हैं।

गुजरात के विद्युत क्षेत्र ने तकनीकी एकीकरण, नियामक सुधारों और उपभोक्ता-केंद्रित पहलों के माध्यम से यह उपलब्धि हासिल की है और टिकाऊ, उपभोक्ता-केंद्रित बिजली वितरण को बढ़ावा देने में एक मानक स्थापित किया है। यह भाग उन मुख्य कारकों को प्रस्तुत करता है जिन्होंने इस परिवर्तन को संभव बनाया है और जिसका अन्य राज्य भी इस क्षेत्र की समस्याओं का प्रभावी ढंग से समाधान करने के लिए अनुकरण कर सकते हैं।

नीतिगत सुधार:

गुजरात ऊर्जा विकास निगम लिमिटेड (जीयूवीएनएल), पारदर्शी और विवेकपूर्ण टैरिफ निर्धारण प्रक्रिया के माध्यम से गुजरात विद्युत नियामक आयोग (जीईआरसी) द्वारा समर्थित टैरिफ फाइलिंग और विद्युत की खरीद में एक महत्वपूर्ण समन्वयकारी भूमिका निभाता है।

जीयूवीएनएल राज्य की सभी चार डिस्कॉम के लिए एकल क्रेता मॉडल के माध्यम से बिजली खरीद का प्रबंधन करता है, जिससे बड़े पैमाने पर मितव्ययता को प्राप्त करने और बिजली खरीद की लागत को कम करने में सहायता मिली है। यह केंद्रीकृत मॉडल पूरे राज्य में बिजली की बेहतर योजना, खरीद और प्रेषण को सक्षम बनाता है। यह सुनिश्चित करता है कि उत्पादन, पारेषण और वितरण कंपनियों द्वारा टैरिफ याचिकाएं प्रत्येक वर्ष 30 नवंबर तक समय पर दाखिल की जाएं, जिससे एक समान और सुसंगत दृष्टिकोण प्राप्त होता है। यह समन्वय उत्पादन, पारेषण और वितरण कंपनियों के लिए पूर्ण लागत की वसूली सुनिश्चित करने और उनकी वित्तीय स्थिरता को सुरक्षित करने में मदद करता है।

तकनीकी नवाचार:

तकनीकी और वाणिज्यिक हानियों को कम करने के लिए उच्च वोल्टेज वितरण प्रणालियों (एचवीडीएस) को अपनाने, भरोसेमंद और सुरक्षित नेटवर्क के लिए भूमिगत केबल बिछाने, जीपीआरएस समर्थ मीटरिंग और बिलिंग की सटीकता और लीकेज को रोकने जैसे लक्षित उपायों के परिणामस्वरूप गुजरात में वितरण हानि में उल्लेखनीय कमी आई है।

इन उपायों से वास्तविक समय में निगरानी, कुशलतापूर्वक दोष की पहचान और उपभोक्ता मामलों में पारदर्शिता संभव हुई है, जिससे विश्वसनियता में उल्लेखनीय सुधार हुआ है और बिजली कटौती की अवधि कम हुई है।

प्रचालन पारदर्शिता:

जीईआरसी एक सुव्यवस्थित और पारदर्शी टैरिफ अनुमोदन प्रक्रिया संचालित करता है जिसमें जन सुनवाई और उपभोक्ता प्रतिक्रिया के अवसर शामिल होते हैं। वित्तीय वर्ष की शुरुआत से पहले टैरिफ को अंतिम रूप दिया जाता है, और सभी विवेकपूर्ण और उचित लागतों के लिए वसूली की अनुमति दी जाती है और यह सुनिश्चित किया जाता है कि कोई विनियामक परिसंपत्तियां या राजस्व में अंतर उत्पन्न न हो।

टैरिफ संरचना राष्ट्रीय टैरिफ नीति के दिशानिर्देशों का पालन करती है, जिसमें यह सुनिश्चित किया गया है कि कृषि को छोड़कर सभी उपभोक्ताओं के लिए क्रॉस-सब्सिडी उपभोक्ता श्रेणियों में आपूर्ति की औसत लागत के ±20 प्रतिशत तक सीमित है। यह यूटिलिटी व्यवहार्यता को बनाए रखते हुए सामर्थ्य और समानता दोनों को बढ़ावा देता है।

ईंधन और बिजली की लागत में उतार-चढ़ाव का प्रबंधन करने के लिए, जीईआरसी के पास ईंधन और बिजली खरीद मूल्य के समायोजन के लिए एक सूत्र-आधारित प्रणाली है, जिसे पहली बार 2004 में शुरू किया गया था और 2013 में संशोधित किया गया था। इन समायोजनों की गणना वास्तविक लागतों के आधार पर हर तिमाही में की जाती है और ईंधन शुल्क प्रणाली के अनुसार, अगली तिमाही के टैरिफ में स्वत: लागू कर दी जाती है, जिससे टैरिफ में अचानक वृद्धि से बचा जा सकता है और कार्यशील पूंजी की आवश्यकताओं से ब्याज का बोझ कम हो जाता है।

इसके अलावा, राज्य ने निम्नलिखित प्रशासनिक और विनियामक उपायों को लागू किया है जिन्होंने डिस्कॉम के कुशल प्रबंधन और घाटे को कम करने में योगदान दिया है:

(i) निर्दिष्ट पुलिस स्टेशनों और न्यायालयों के माध्यम से बिजली चोरी के विरुद्ध सख्त कार्रवाई, नियमित निरीक्षण अभियान और चोरी का आकलन

(ii) राज्य सरकार प्रचलित मानदंडों के आधार पर अग्रिम रूप से सब्सिडी जारी करती है, जिससे डिस्कॉम के लिए स्वस्थ नकदी प्रवाह सुनिश्चित करने में मदद मिलती है। नतीजतन, गुजरात के राज्य-डिस्कॉम की आपूर्ति की प्रति यूनिट ब्याज लागत (2023-24 के लिए) 0.97 प्रतिशत है जबकि सभी राज्यों का इस क्षेत्र का औसत 7.44 प्रतिशत है।

भरोसेमंद आपूर्ति, पारदर्शी बिलिंग और त्वरित शिकायत निवारण के संयोजन से उपभोक्ता विश्वास में वृद्धि, भुगतान व्यवहार में सुधार और बिजली का अधिक कुशल उपयोग हुआ है। इसके अतिरिक्त, जीईआरसी द्वारा कठोर विवेकपूर्ण जांच द्वारा समर्थित लागत को प्रतिबिंबित करने वाली, सूत्र-आधारित टैरिफ संरचना ने भी गुजरात की बिजली यूटिलिटिज की दीर्घकालिक वित्तीय स्थिति और प्रचालन व्यवहार्यता में भी सहायता की है।

केस स्टडी 2- हरियाणा में राज्य के स्वामित्व वाली डिस्कॉम का कुशल प्रबंधन

हरियाणा के दोनों डिस्कॉम ने 2017-18 से बेहतर प्रचालन क्षमता और एटीएंडसी हानि में कमी के साथ वित्तीय लाभ दर्ज किया है। यह केस स्टडी हरियाणा डिस्कॉम्स में सुधारों में योगदान देने वाले कुछ प्रमुख कारकों को प्रस्तुत करती है।

नियामक सुधार और अनुपालन:

डिस्कॉम बहुवर्षीय टैरिफ (एमवाईटी) विनियमों के अनुसार, प्रत्येक वर्ष 30 नवंबर तक एआरआर और समायोजन याचिकाएं समय पर दायर करके नियामक प्रक्रिया का अनुपालन करते हैं। इसके बाद टैरिफ आदेश सालाना 31 मार्च तक जारी किए जाते हैं।

पिछले वर्ष की टू-अप (समायोजन याचिकाओं) पर विचार करने और टैरिफ की दरों तथा निबंधन एवं शर्तों में आवश्यक टैरिफ तर्कसंगतिकरण करने के बाद टैरिफ आदेश जारी किए जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, कृषि पंप सेट सब्सिडी का निर्धारण आपूर्ति की लागत के आधार पर टैरिफ आदेश में किया जाता है, जिसकी राज्य सरकार द्वारा हर साल पूरी तरह से प्रतिपूर्ति की जाती है।

डिस्कॉम समयबद्ध तरीके से ईंधन मूल्य और बिजली खरीद समायोजन अधिभार (एफपीपीएएस/एफएसए) लगा रहे हैं।

ओपन एक्सेस प्रावधानों को भी सक्रिय रूप से सुविधाजनक बनाया गया है, जिससे पात्र उपभोक्ताओं को वैकल्पिक स्रोतों से बिजली खरीदने की अनुमति मिलती है, जिससे बिजली बाजार में प्रतिस्पर्धा और दक्षता को बढ़ावा मिलता है। पिछले कुछ वर्षों में टैरिफ को युक्तिसंगत बनाया गया है और क्रॉस-सब्सिडी का स्तर काफी हद तक राष्ट्रीय टैरिफ नीति द्वारा निर्धारित सीमाओं के भीतर अर्थात आपूर्ति की लागत के ±20 प्रतिशत के भीतर रखा गया है।

ऋण पुनर्संरचना और निम्न लागत ऋण:

वित्त वर्ष 2020-21 से, हरियाणा डिस्कॉम के ब्याज बोझ में वार्षिक कमी 2,113 करोड़ रुपये है और दक्षता में सुधार यानी एटीएंडसी हानि में कमी के कारण लगभग ₹3,000 करोड़ प्रति वर्ष का लाभ हुआ है, जो उदय के सफल क्रियान्वयन के कारण भारी बचत का संकेत देता है। हरियाणा डिस्कॉम ने वाणिज्यिक बैंकों से हर साल औसतन लगभग ₹1000 करोड़ की पूंजी उधार ली, जिसके परिणामस्वरूप उल्लेखनीय बचत हुई।

प्रचालनात्मक दक्षता में सुधार के लिए किए गए उपाय:

(i) चोरी का पता लगाना: चोरी का पता लगाने के लिए मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) में संशोधन और चोरी का पता लगाने के लिए समर्पित पुलिस थानों को मजबूत करने के साथ विद्युत अधिनियम, 2003 के चोरी-रोधी प्रावधानों को प्रभावी ढंग से लागू किया गया। 2015-16 से 2024-25 तक पिछले 10 वर्षों के दौरान, ₹2,229.42 करोड़ के जुर्माने सहित 6,54,961 चोरी के मामले दर्ज किए गए।

(ii) ग्रामीण घरेलू क्षेत्र में 24x7 आपूर्ति: ग्रामीण घरेलू क्षेत्र में हानियों को कम करने के लिए खंभों पर मीटर लगाना, बेयर कंडक्टर के स्थान पर आर्मर्ड केबल लगाना, दोषपूर्ण और इलैक्ट्रोमैकेनिकल मीटरों के स्थान पर इलैक्ट्रानिक मीटर लगाने का कार्य ग्रामीणों की सामुदायिक भागीदारी से किया गया था।

(iii) ऊर्जा खपत कृषि पंप सेट सब्सिडी: कृषि सब्सिडी को नियंत्रित करने के लिए विभिन्न उपाय किए गए। मोटरों की स्टार रेटिंग अनिवार्य की गई, ड्रिप सिंचाई और 10 ब्रेक हॉर्स पावर तक के सौर कृषि पंप सेट को अनिवार्य किया गया। यह उल्लेखनीय है कि पीएम कुसुम योजना के तहत ऑफ-ग्रिड मोड में 1.5 लाख से अधिक सौर पंप स्थापित किए गए हैं।

(iv) प्रभावी मीटरिंग, बिलिंग और संग्रहण प्रणाली: सभी क्षेत्रों में केंद्रीकृत बिलिंग प्रणाली शुरू की गई थी, जिससे स्थानीय बिलिंग प्रणाली में पूर्व में होने वाली किसी भी प्रकार की बिलिंग त्रुटियां समाप्त हो गई थी। उच्च मूल्य वाले उपभोक्ताओं के लिए डेटा एनालिटिक्स के साथ स्वचालित रीडिंग लागू की गई।

(v) बढ़ती हुई मांग को पूरा करने तथा तकनीकी हानियों को कम करने के लिए वितरण अवसंरचना का उपयुक्त रूप से विस्तार किया गया।

(vi) निर्धारित समय सीमा के भीतर सेवाओं की डिलीवरी सुनिश्चित करने के लिए सेवा का अधिकार और स्वत: अपील प्रणाली का क्रियान्वयन जिसमें प्रथम और दूसरे शिकायत प्राधिकारियों को मामला स्वत: अग्रेषित कर दिया जाता है।

(vii) कॉल सेंटर नो योर कस्टमर (केवाईसी): हरियाणा डिस्कॉम द्वारा टोल-फ्री नंबर 1912 के साथ केंद्रीकृत कॉल सेंटर को शुरू किया गया था और कुशल संचालन के लिए, उपभोक्ताओं के केवाईसी को अपडेट किया गया था और परिवार पहचान पत्र के राज्य सरकार के डेटाबेस के साथ भी जोड़ा गया था।

(viii) कॉर्पोरेट गवर्नेंस: उत्पादकता में सुधार के लिए विभिन्न पहल की गई जैसे बिजली चोरी का पता लगाने के लिए सूचना देने पर प्रोत्साहन और पुरस्कार योजनाएं, तथा डिस्कॉम के कामकाज में सुधार लाने में कर्मचारियों के अच्छे काम के लिए प्रोत्साहन और पुरस्कार योजनाएं। 'उत्तरदायित्व का क्षेत्र' की एक नई अवधारणा पेश की गई थी। इस पहल के हिस्से के रूप में, प्रत्येक अधिकारी को एक छोटे से प्रबंधन-योग्य क्षेत्र का प्रभारी बनाया गया था तथा उन्हें केवाईसी डेटा एकत्र करने, बकाया राशि की वसूली करने, मीटर बदलने और राजस्व हानि के संभावित कारणों का पता लगाने की जिम्मेदारी सौंपी गई थीं।

❑❑❑

14 सब्सिडी को नियंत्रित करना और उन्हें प्रभावी बनाना

14.1 क्यों लगातार वित्त आयोगों ने सरकारी सब्सिडी, जिसमें नकद और वस्तु अंतरण भी शामिल हैं की ओर ध्यान आकर्षित किया है, इसके दो कारण हैं। पहला, अन्य खर्चों में समानुपातिक कटौती किए बिना इनका अनियंत्रित विस्तार बड़े राजकोषीय घाटे, उच्च सार्वजनिक ऋण और अंततः राजकोषीय अस्थिरता का कारण बन सकता है। दूसरा, यदि ये लोकलुभावनवाद से प्रेरित हो तो शिक्षा, स्वास्थ्य, बुनियादी ढांचे, कानून और व्यवस्था और रक्षा जैसे अन्य उच्च प्राथमिकता वाले खर्चों में कटौती करनी पड़ सकती है।

14.2 सब्सिडी के हालिया प्रसार के साथ-साथ कड़ी राजकोषीय बाध्यताओं से उत्प्रेरित 'मुफ्त सुविधाओं' की जीवंत बहस से इन चिंताओं पर विचार करना अत्यावश्यक हो गया है। तत्काल दृष्टिकोण में ये सब्सिडी भले ही आकर्षक लगें, लेकिन स्थायी हकदारी बनाने से ये सरकारों की दीर्घकालिक राजकोषीय व्यवस्था पर गंभीर प्रभाव डाल सकती हैं। सब्सिडी के विस्तार पर विचार करते समय विवेक के उपयोग के महत्व को नकारा नहीं किया जा सकता है। वास्तव में, न केवल व्यय की परिमाण को संभावित राजस्व के लिए संरेखित करने पर ध्यान देना आवश्यक है, बल्कि उनकी गुणवत्ता पर भी ध्यान देना आवश्यक है। सब्सिडी का अनुचित विस्तार उस पूंजीगत व्यय को कम कर सकता है जो दीर्घकालिक विकास के लिए महत्वपूर्ण हैं।

सब्सिडी को परिभाषित करने की चुनौती

14.3 सब्सिडी के किसी भी अनुभवजन्य आधारभूत विश्लेषण यथा वर्तमान विश्लेषण के सामने एक बड़ी चुनौती सब्सिडी की अवधारणा को परिभाषित करना है। सरकार अपने अधिकांश व्यय का वित्तपोषण कर राजस्व से करती है, इन खर्चों से जन-साधारण का एक अथवा दूसरा वर्ग लाभांवित होता है जो प्राप्त सेवा के लिए प्राय: कोई भुगतान नहीं करता या लागत से कम भुगतान करता है। इस व्यय के किस भाग को सब्सिडी के आकलन में शामिल किया जाना चाहिए और किस भाग को छोड़ दिया जाना चाहिए? यह एक कठिन प्रश्न है, जिसे नीचे दी गई चर्चा से स्पष्ट किया गया है।

14.4 इस बात पर आम सहमति है कि रक्षा और आंतरिक कानून और व्यवस्था जैसी विशुद्ध सार्वजनिक वस्तुओं का वित्तपोषण करना और उन्हें नागरिकों को बिना किसी शुल्क के प्रदान करना सब्सिडी का अंग नहीं है।[1] जहा तक जन-साधारण को सार्वजनिक वस्तुओं से हो रहा लाभ उनके प्रावधान की लागत से अधिक है, तब तक ये लाभ दिए जाने योग्य हैं। एक बार प्रदान किए जाने के बाद किसी भी नागरिक को उसकी भुगतान क्षमता के निरपेक्ष इन वस्तुओं के लाभ से वंचित नहीं किया जा सकता। इसलिए, उनसे सभी नागरिकों के लाभान्वित होने के बावजूद बाजार पर छोड़ दिए जाने पर भी विशुद्ध सार्वजनिक वस्तुओं की आपूर्ति नहीं की जा सकेगी। इसलिए लोक निधि के माध्यम से उन्हें वित्तपोषित करना एकमात्र व्यावहारिक विकल्प है।

14.5 रक्षा और आंतरिक कानून और व्यवस्था के अलावा शुद्ध सार्वजनिक वस्तुओं के उदाहरण दुर्लभ हैं। उदाहरण के लिए शिक्षा और स्वास्थ्य जैसी वस्तुएं, जिन पर केंद्र और राज्य बड़ी रकम खर्च करते हैं, गैर-बहिष्करण की शर्त को पूरा नहीं करती हैं। चूंकि इसमें भुगतान न करने वाले ग्राहकों को शिक्षा और स्वास्थ्य सेवाओं तक पहुंच से वंचित किया जा सकता है इसलिए निजी सेवा प्रदाता लाभ कमाने के लिए उनकी लाभप्रद पूर्ति कर सकते हैं। इस कारण से कुछ अर्थशास्त्रियों ने सरकार द्वारा इन सेवाओं की आपूर्ति की लागत की पर्याप्त वसूली न होने को सब्सिडी के रूप में पहचाना है।[2]

[1] अकादमिक साहित्य सार्वजनिक वस्तुओं को दो गुणों के आधार पर निजी वस्तुओं से अलग करता है: गैर-बहिष्करण और उपभोग में गैर-प्रतिद्वंद्विता। गैर-बहिष्करण का अर्थ है कि एक बार सार्वजनिक वस्तु उपलब्ध हो जाने के बाद, किसी भी नागरिक को इससे लाभ उठाने से बाहर नहीं रखा जा सकता है। गैर-प्रतिद्वंद्विता का मतलब है कि एक नागरिक द्वारा सार्वजनिक वस्तु का उपभोग दूसरे नागरिक के लिए इसकी उपलब्धता को कम नहीं करता है। एक शुद्ध सार्वजनिक वस्तु, जैसे कि रक्षा, इन दोनों गुणों को संतुष्ट करती है, जबकि एक शुद्ध निजी वस्तु, जैसे आइसक्रीम, में उनका अभाव होता है। एक आइसक्रीम विक्रेता ऐसे ग्राहक को मना कर सकता है जो भुगतान करने को राजी नहीं है (बहिष्करण), और एक बार एक ग्राहक द्वारा उपभोग करने के बाद, वही आइसक्रीम अब दूसरे द्वारा उपभोग के लिए उपलब्ध नहीं है (खपत में प्रतिद्वंद्विता)।

[2] उदाहरण के लिए, मंडल और राव बाद का दृष्टिकोण लेते हैं। अत:, मंडल, सुदीप्तो और एम. गोविंदा राव 1991 "भारत में सरकारी सब्सिडी की मात्रा और संरचना: 1987-88"। इकोनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली, 4 मई, 1992 देखें।

14.6 तथापि, यह निर्विरोध दृष्टिकोण नहीं है। एक वैकल्पिक दृष्टिकोण यह है कि, जहां तक प्राथमिक शिक्षा और प्राथमिक स्वास्थ्य सेवाओं का संबंध है, उन तक सार्वभौमिक पहुंच एक वांछनीय सामाजिक लक्ष्य है। चूंकि साक्षर और स्वस्थ आबादी पूरे समाज को लाभान्वित करती है, प्राथमिक शिक्षा और प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा "उत्कृष्ट" वस्तुएं हैं। इसलिए समाज को समग्र रूप में किसी के भुगतान करने की क्षमता अथवा इच्छा के निरपेक्ष सभी को नि:शुल्क प्रदान करने का दायित्व लेना चाहिए। इस दृष्टि से प्राथमिक शिक्षा और प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने की लागत की पर्याप्त वसूली न होना कोई सब्सिडी नहीं है। हमने इस रिपोर्ट में सब्सिडी का आकलन करते समय इस दृष्टिकोण को मोटे तौर पर स्वीकार किया है।

14.7 प्राथमिक शिक्षा और प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा से इतर स्थिति और भी अधिक जटिल हो जाती है। उदाहरण के लिए, करदाताओं के पैसे से राजमार्गों के वित्तपोषण पर विचार करें। जहां तक इनसे होने वाले सामाजिक लाभ उनकी लागत से अधिक हैं, इनका निर्माण वांछनीय है। लेकिन क्या इनका वित्तपोषण पूरी तरह से करदाताओं के पैसे से किया जाना चाहिए? विगत में, आम तौर पर ऐसा ही माना जाता था। हालांकि, अब इस बात को स्वीकार नहीं किया जाता है और राजमार्ग टोल और परिसंपत्ति मुद्रीकरण को राजमार्ग उपयोगकर्ताओं से लागत वसूली के वैध साधन के रूप में देखा जाता है। निहितार्थ रूप में, क्या राजमार्गों के निर्माण और रखरखाव की लागत की अपर्याप्त वसूली सब्सिडी नहीं है? हवाई अड्डों और रेलवे की लागत की पर्याप्त वसूली न होने के लिए भी यही प्रश्न पूछे जा सकते हैं। ऐसे प्रश्नों का उत्तर स्पष्ट नहीं है, क्योंकि राजमार्ग, हवाई अड्डे और रेलवे 'बाह्य प्रभाव' सृजित करते हैं अर्थात वे ऐसे लाभ प्रदान करते हैं जो वृद्धित आर्थिक उत्पादकता के माध्यम से इनके वास्तविक उपयोगकर्ताओं के अलावा अन्यों को भी प्राप्त होते हैं। कम किराए वाली रेल यात्रा की पर्याप्त वसूली न होने के मामले में, उत्कृष्ट वस्तु का तर्क भी लागू हो सकता है।

14.8 यह चर्चा सब्सिडी को परिभाषित करने और गणना में आने वाली चुनौतियों पर प्रकाश डालती है। जैसे-जैसे हम वैचारिक विश्लेषण से आंकड़ों की ओर बढ़ते हैं, चुनौतियां और बढ़ जाती हैं। इसे ध्यान में रखते हुए, हम उपलब्ध आंकड़ों के संदर्भ में अपना दृष्टिकोण तैयार करेंगे। सबसे पहले हम इक्कीस बड़े राज्यों और फिर संघ द्वारा प्रदान की जाने वाली सब्सिडी पर विचार करेंगे।

राज्य सब्सिडी की गणना के लिए दृष्टिकोण

14.9 हमने सब्सिडी की पहचान करने के लिए संकुचित प्रणाली को अपनाया है, जिसमें हमने केवल उन भुगतानों पर ध्यान केंद्रित किया है जो राज्य सरकारों द्वारा अपनी विवेकाधीन योजनाओं के माध्यम से स्वायत्त रूप से किए जाते हैं जैसा कि विस्तृत अनुदान मांग में

उल्लिखित है। इस दृष्टिकोण में सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सार्वजनिक वस्तुओं या सामुदायिक स्तर की सेवाओं के प्रावधान के लिए किए गए व्यय को स्वत: रूप से शामिल नहीं किया गया है। हमारे दृष्टिकोण के चार प्रमुख तत्व ध्यान देने योग्य हैं।

14.10 पहला, सब्सिडी की गणना में हमने व्यय की केवल विशुद्ध रूप से विवेकाधीन मदों को ही शामिल किया है। उदाहरण के लिए, राज्यों द्वारा प्रदान की जाने वाली सब्सिडी पर विचार करते समय, हमने केंद्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) में उनके हिस्से को शामिल नहीं किया है, क्योंकि यह व्यय केंद्रीय संसाधनों का लाभ उठाने का एक साधन है। हालांकि हमने अपनी गणना के तरीके में राज्यों द्वारा सीएसएस में किए गए टॉप-अप को शामिल किया है, क्योंकि वे विवेकाधीन हैं और एक समानांतर राज्य योजना की भांति हैं।

14.11 दूसरा, हमने सब्सिडी की गणना में उन योजनाओं को शामिल किया है जिनका लाभ चिन्हित लाभार्थियों को नकद या वस्तु के रूप में मिलता है। सामुदायिक स्तर के लाभ या सेवाएं प्रदान करने वाली या सामुदायिक संपत्ति सृजित करने वाली योजनाएं इसमें शामिल नहीं हैं। इनमें जहां एक ओर किसी किसान को कृषि उपकरणों पर प्रदान की जाने वाली सब्सिडी को शामिल किया गया है, वहीं दूसरी ओर वाटरशेड विकास के लिए लक्षित योजना पर किए गए व्यय को इससे बाहर रखा गया है। परवर्ती योजनाएं विकास योजना के समान हैं, जिनमें संभावित रूप से बाह्य प्रभाव अथवा सार्वजनिक वस्तुओं की विशेषताएं हैं। हमने भूकंप और बाढ़ जैसी आपदाओं के बाद राहत और पुनर्निर्माण के अंतर्गत किए गए किसी भी व्यय को अपनी सब्सिडी की गणना से बाहर रखा है।

14.12 तीसरा, हमने अपनी सब्सिडी की गणना में केवल राजस्व व्यय को शामिल किया है, जिसमें सभी पूंजीगत परिव्यय, ऋण या अग्रिम शामिल नहीं हैं। इसका अर्थ है कि बुनियादी ढ़ांचे पर व्यय, जैसे परिसंपत्ति निर्माण पर होने वाले व्यय को बाहर रखा गया है। इक्विटी के माध्यम से सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को दी जाने वाली सरकारी सहायता ऐसी अपरिभाषित मद है जिससे किसी प्रकार के वास्तविक प्रतिफल की आशा नहीं है। इस तरह का पूंजी निवेश, अनुदान की प्रकृति का होता है; हालांकि हम सब्सिडी की अपनी गणना को राजस्व व्यय तक सीमित रखने के लिए इसे शामिल नहीं करते हैं।

14.13 अंत में, सब्सिडी की गणना में हम उन योजनाओं को शामिल करते हैं जो वस्तुओं और सेवाओं पर सब्सिडी के साथ-साथ व्यक्तिगत लाभार्थियों को आय सहायता भी प्रदान करती हैं। ये सब्सिडी अप्रत्यक्ष और प्रत्यक्ष करों के उलट हैं। अप्रत्यक्ष सब्सिडी उत्पाद बाजारों को विकृत करती हैं, जबकि प्रत्यक्ष सब्सिडी श्रम-विश्राम विकल्पों को विकृत करती हैं। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) के उद्भव और लाभार्थियों को कुशलतापूर्वक लक्षित करने की उनकी बेहतर क्षमता के साथ, आय सहायता योजनाएं उत्पाद सब्सिडी योजनाओं की तुलना में अधिक लोकप्रिय हो रही

हैं। इन्हें अंतरण कहा गया है। इस अध्याय में हमने अक्सर 'सब्सिडी और अंतरण' शब्दों का उपयोग सब्सिडी के भीतर अंतरण के बढ़ते महत्व पर जोर देने के लिए किया है।

14.14 हालांकि जहां भी प्रासंगिक है, हम अंतरण पर एक अलग सब्सिडी के रूप में चर्चा कर रहे हैं परंतु वह हमारे कुल सब्सिडी अनुमानों का एक अभिन्न अंग हैं। अंतरणों को सशर्त या बिना शर्त अंतरणों के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। पहली प्रकार के अंतरण, निर्दिष्ट मापदंडों के साथ कार्य निष्पादन के अध्यधीन हैं, जबकि बाद वाले अंतरण कार्य निष्पादन के अध्यधीन नहीं हैं। उदाहरण के लिए, उपस्थिति और शैक्षणिक प्रदर्शन से जुड़ी एक छात्रवृत्ति योजना को सशर्त अंतरण के रूप में वर्गीकृत किया गया है। दूसरी ओर, सभी किसानों को आय अंतरण एक बिना शर्त अंतरण है। ध्यान दें कि बिना शर्त अंतरण में लाभार्थियों की पहचान करने के लिए पात्रता मानदंड शामिल हैं। इस मामले में, किसान या महिला होना मानदंड है। हालांकि, एक बार पात्रता स्थापित हो जाने के बाद कोई अन्य शर्त लागू नहीं होती है।

14.15 उपलब्ध आंकड़े हमें सब्सिडी को दो स्तरों पर वर्गीकृत करने की अनुमति देते हैं: वे क्षेत्र जिन पर सब्सिडी लागू होती है और सब्सिडी का प्रकार। इन क्षेत्रों में कृषि, व्यवसाय, सामाजिक सुरक्षा, शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्य, आवास, परिवहन, बिजली, ऋण माफी, और नकद अंतरण शामिल हैं। प्रत्येक क्षेत्र में सब्सिडी को आगे चार प्रकारों में विभाजित किया जा सकता है: खपत, उत्पादन, परिसंपत्ति और अंतरण। उदाहरण के लिए खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के तहत प्रदान की जाने वाली सब्सिडी खाद्य क्षेत्र में खपत सब्सिडी है। व्यापार क्षेत्र में, उत्पादन-संबद्ध प्रोत्साहन (पीएलआई) एक उत्पादन सब्सिडी है। आवास क्षेत्र में, आवास पर सब्सिडी एक परिसंपत्ति सब्सिडी है। अंत में, सामाजिक सुरक्षा क्षेत्र में वृद्धावस्था पेंशन एक अंतरण है।

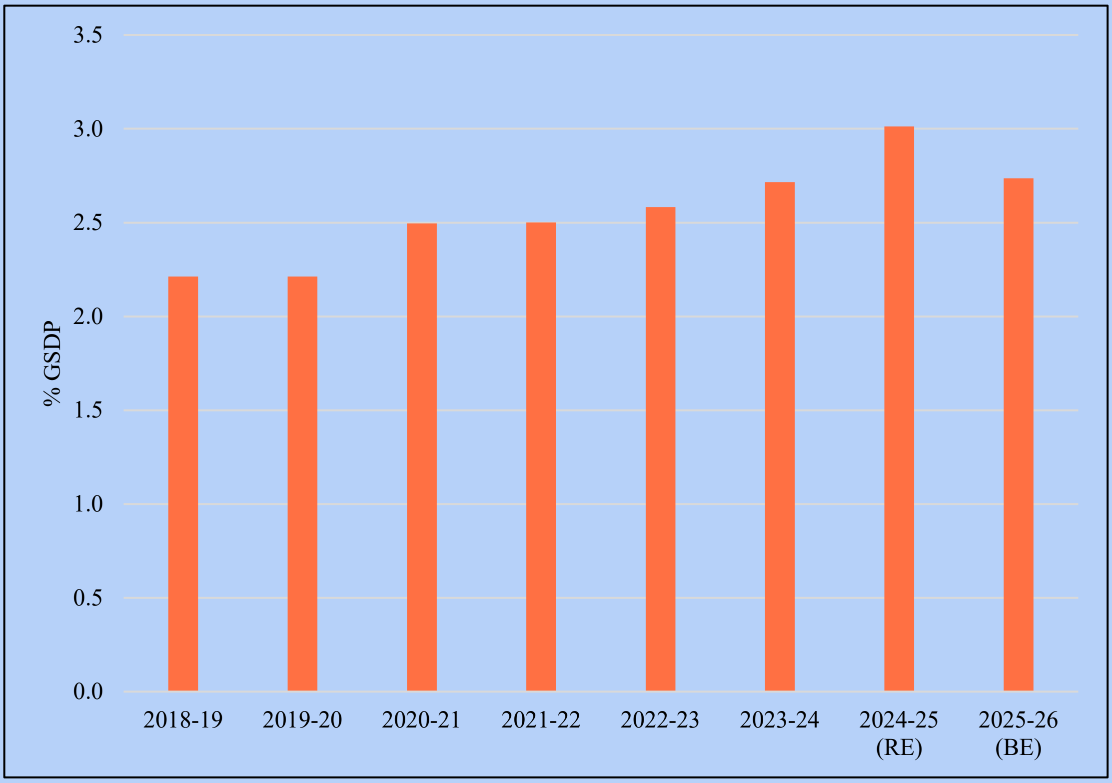
14.16 यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि, नीचे दिए गए सब्सिडी उपायों को प्रस्तुत करते समय, हमने केवल प्रमुख श्रेणियों पर ध्यान केंद्रित करते हुए, चुनिंदा रूप से क्षेत्रीय वर्गीकरण को लागू किया है। विश्लेषण की अवधि 2018-19 से 2025-26 तक है, हालांकि 2024-25 के आंकड़े संशोधित अनुमान (आरई) हैं और 2025-26 के लिए बजटीय अनुमान (बीई) हैं। राज्यों के हमारे विश्लेषण में हमने सात छोटे पूर्वोत्तर राज्यों, अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, सिक्किम और त्रिपुरा को शामिल नहीं किया है। यद्यपि हम संघ और राज्यों दोनों के लिए अनुमान प्रस्तुत कर रहे हैं, तथापि मुख्य रूप से राज्यों पर ध्यान केंद्रित किया गया है।

राज्यों द्वारा कुल सब्सिडी

14.17 हमारे विश्लेषण में शामिल 21 राज्यों द्वारा राजकोषीय वर्ष 2018-19 में कुल सब्सिडी और अंतरण ₹3.86 लाख करोड़ था। पांच वर्ष बाद 2023-24 में यह लगभग दोगुना होकर ₹7.59 लाख करोड़ हो गया। 2024-25 आरई में यह अनुमान बढ़कर ₹9.59 लाख करोड़ और

2025-26 बीई में ₹9.73 लाख करोड़ हो गया। इक्कीस राज्यों के संयुक्त जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में, सब्सिडी 2018-19 के 2.2 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 2.7 प्रतिशत हो गई। यह आंकड़ा 2024-25 आरई में बढ़कर 3.0 प्रतिशत हो गया और 2025-26 बीई में पुन: गिरकर 2.7 प्रतिशत हो गया। *चित्र 14.1* सकल राज्य घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में सब्सिडी और अंतरण को दर्शाता है। कुल राजस्व व्यय (टीआरई) के प्रतिशत के रूप में, सब्सिडी और अंतरण 2018-19 में 15.6 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 20 प्रतिशत, 2024-25 आरई में 21.3 प्रतिशत और 2025-26 बीई में 19.8 प्रतिशत हो गया है।

चित्र 14.1 इक्कीस बड़े राज्यों के लिए सब्सिडी और अंतरण (जीएसडीपी का प्रतिशत)



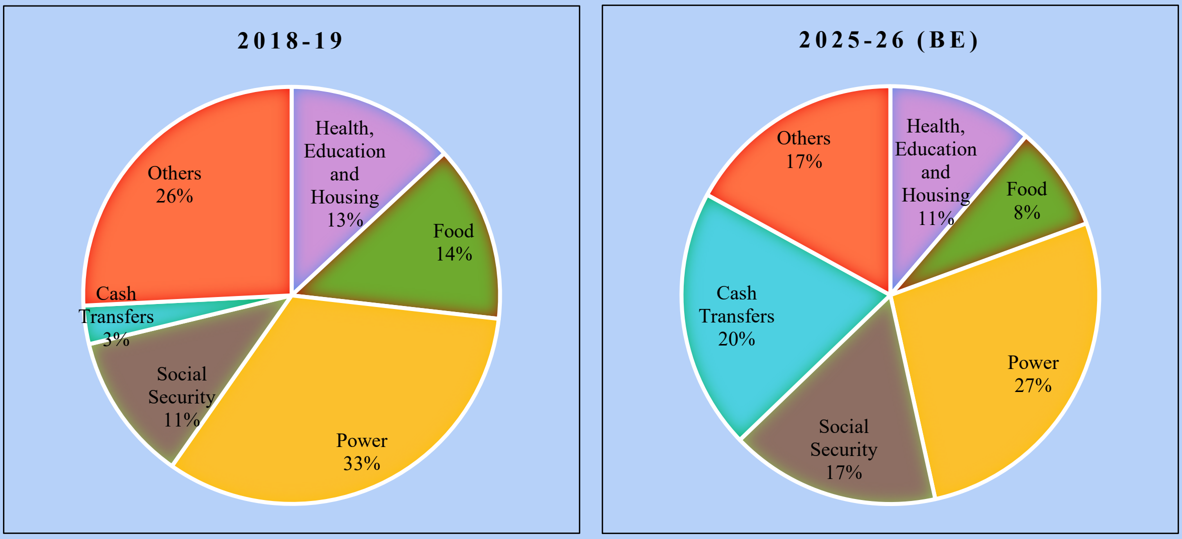
स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

14.18 इन वर्षों के दौरान इक्कीस राज्यों में सब्सिडी वृद्धि मुख्य रूप से बड़े समूहों को बिना शर्त नकद अंतरण पर बढ़ते खर्च के कारण हुई है, जो 2025-26 बीई में कुल ₹1.96 लाख करोड़ है। परिवारों के एक बड़े वर्ग को ये बिना शर्त अंतरण कई राज्यों में नीति के एक प्रमुख स्तंभ के रूप में उभरा है। 2025-26 बीई के आंकड़ों के अनुसार, महाराष्ट्र में माझी लड़की बहन योजना, कर्नाटक में गृह लक्ष्मी और पश्चिम बंगाल में लक्ष्मीर भंडार सबसे बड़ी बिना शर्त अंतरण योजनाएं हैं।

राज्य सब्सिडी: क्षेत्रीय हिस्सा

14.19 *चित्र 14.2* और *चित्र 14.3* राजस्व खाते में राज्यों के कुल व्यय में सब्सिडी एवं अंतरण की क्षेत्रवार हिस्सेदारी को दर्शाते हैं। *चित्र 14.2* विचाराधीन अवधि के शुरुआती और अंतिम वर्षों के बीच सब्सिडी संरचना की तुलना पर केंद्रित है, जबकि *चित्र 14.3* में प्रत्येक वर्ष की सब्सिडी संरचना के साथ-साथ वर्तमान मौद्रिक मूल्य में सब्सिडी के स्तर के परिमाण के विकास को दर्शाया गया है। इसकी संरचना में सबसे बड़ा बदलाव पूर्व में उल्लिखित बहुत सारी नकद अंतरण योजनाओं के परिणामस्वरूप हुआ है। नकद अंतरण 2018-19 में सभी राजस्व सब्सिडी के मात्र 3.0 प्रतिशत से बढ़कर 2025-26 बीई में 20.2 प्रतिशत हो गए हैं। 'सामाजिक-सुरक्षा' श्रेणी के तहत अंतरण भी आय अंतरण हैं, लेकिन वे बुजुर्गों, विधवाओं और दिव्यांगजन जैसे सीमित रूप से परिभाषित समूहों पर लक्षित हैं।

चित्र 14.2 सब्सिडी और अंतरण योजनाओं के क्षेत्रीय हिस्से



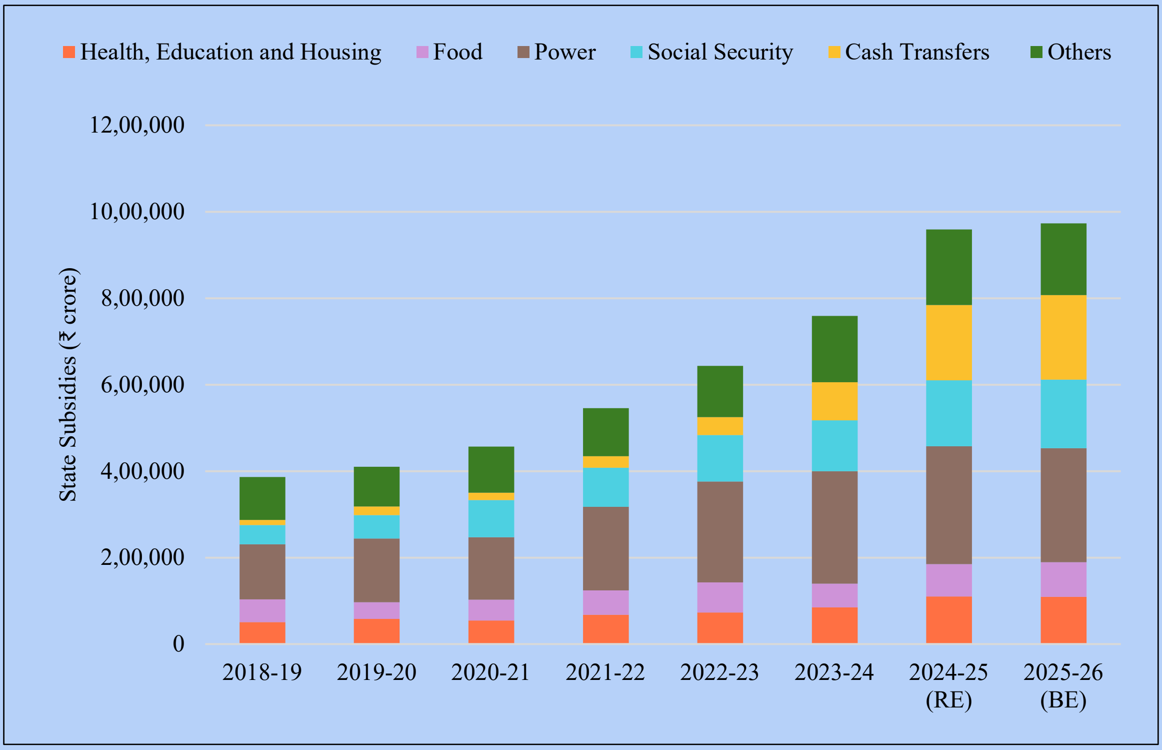
स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

विद्युत सब्सिडी

14.20 विद्युत सब्सिडी, राज्य के राजस्व खातों में सब्सिडी का अकेला सबसे बड़ा घटक है। हालांकि यह 2018-19 में 32.9 प्रतिशत से घटकर 2025-26 बीई में 27.1 प्रतिशत हो गया है, जैसा कि *चित्र 14.3* में दर्शाया गया है, इस अवधि के दौरान विद्युत सब्सिडी मद समग्र रूप में बढ़ती रही है। राज्य सरकारों द्वारा प्रदान की जाने वाली सब्सिडी का सबसे बड़ा लाभार्थी विद्युत क्षेत्र है। हालांकि ये सब्सिडी राज्य वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) को दी जाती हैं, लेकिन

अंतिम लाभार्थी उपभोक्ताओं के कुछ विशिष्ट समूह होते हैं, जिन्हें डिस्कॉम राज्य सरकार के आदेशानुसार नि:शुल्क या रियायती दरों पर बिजली प्रदान करती हैं। राज्य ऋण और इक्विटी निवेश के माध्यम से भी डिस्कॉम को सहायता प्रदान करते हैं, लेकिन ये पूंजीगत-खाता मदें हैं जिन्हें इसमें शामिल नहीं किया गया है, क्योंकि हमने केवल राजस्व-खाता सब्सिडी पर ध्यान केंद्रित किया है ।

चित्र 14.3 राजस्व खाते में राज्य सब्सिडी की संरचना



स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

14.21 राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में, विचाराधीन इक्कीस राज्यों द्वारा बिजली सब्सिडी 2018-19 में 5.1 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 6.8 प्रतिशत हो गई। 2023-24 में बिजली सब्सिडी का कुल बिल ₹2.6 लाख करोड़ था। वर्ष 2023-24 में उत्तर प्रदेश का बिजली सब्सिडी व्यय ₹33,384 करोड़ सबसे अधिक था, इसके बाद तमिलनाडु में ₹32,098 करोड़ और राजस्थान में ₹27,038 करोड़ खर्च हुए। 2018-19 और 2025-26 बीई के बीच आंध्र प्रदेश में बिजली सब्सिडी में 26.4 प्रतिशत की सबसे तेज वार्षिक वृद्धि देखी गई, इसके बाद तेलंगाना में 22 प्रतिशत, झारखंड में 19.9 प्रतिशत और पंजाब में 16.2 प्रतिशत की वृद्धि हुई। 2023-24 में पंजाब ने प्रति व्यक्ति ₹5,893 की सबसे अधिक सब्सिडी का भुगतान किया, इसके बाद तेलंगाना और तमिलनाडु में क्रमशः ₹4,195 और ₹4,169 की सब्सिडी का भुगतान किया गया। 2023-24 में टीआरई के प्रतिशत के रूप में पंजाब में 15.5 प्रतिशत की उच्चतम सब्सिडी थी।

14.22 सब्सिडी की गणना जब केवल बजट या वित्त खातों से की जाती है तो वहाँ वास्तविक विद्युत सब्सिडी को बहुत कम आंका जाता है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि इस सब्सिडी का एक बड़ा भाग बजट बाह्य अथवा परोक्ष रहता है और जब यह अंततः बजट में वापस आ जाता है तो यह ऋण या अनुदान में बदल जाता है। चूंकि राज्य सरकारें बहुत से विद्युत उपभोक्ताओं को सब्सिडी देती हैं, इसलिए वे टैरिफ कम रखने के इच्छुक होती हैं। इसके अतिरिक्त, अधिकांश राज्यों में डिस्कॉम सार्वजनिक स्वामित्व के रूप में हैं और इससे उन पर निजी स्वामित्व वाले डिस्कॉम के समान व्यावसायिक दबाव नहीं होता। वितरण लाइनों के खराब प्रबंधन, बेची गई बिजली की कम बिलिंग और बिल की गई राशि की कम वसूली के कारण उन्हें पारेषण और वाणिज्यिक नुकसान होता है। डिस्कॉम के नुकसान में इन सभी कारकों का योगदान होता हैं जिसको स्पष्ट या निहित राज्य सरकार की गारंटी के तहत बैंकों अथवा अन्य सार्वजनिक क्षेत्र के निकायों से ऋण लेकर पूरा किया जाता है, और यह राज्य के बजट में परिलक्षित नहीं होते हैं। हालांकि, जैसा कि हमने विद्युत क्षेत्र के अध्याय में चर्चा की है, संचित घाटा अंततः अतिरिक्त ऋण के रूप में राज्य सरकार के बहीखातों पर दर्ज होकर रह जाता है। यह अतिरिक्त ऋण, बदले में राज्य की ऋण भुगतान की अदायगी में शामिल होता है, जो इसके राजस्व बजट में परिलक्षित होता है।[3]

बड़े-समूह को नकद अंतरण

14.23 हाल के वर्षों में जिस घटक में सबसे अधिक वृद्धि देखी गई है, वह बड़े समूह को नकद अंतरण है, जिसमें वर्ष 2018-19 से वर्ष 2025-26 बीई में 53.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई है, जो वर्ष 2025-26 बीई में ₹1.96 लाख करोड़ तक पहुंच गया है।[4] इसमें वे सब्सिडी शामिल हैं जो किसी विशिष्ट आर्थिक या सामाजिक क्षेत्र के लिए निर्देशित नहीं है। जेएएम (जन धन बैंक खातों, आधार कार्ड, मोबाइल फोन) त्रिमूर्ति द्वारा लाई गई आसानी और दक्षता के साथ, राजस्व व्यय का बढ़ता हिस्सा इन योजनाओं के लिए समर्पित किया जा रहा है। वर्ष 2023-24 में मध्य-प्रदेश, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल ने अपने कुल राजस्व व्यय का अधिकतम प्रतिशत क्रमशः 7.6 प्रतिशत, 7.1 प्रतिशत और 6.6 प्रतिशत अपनी सामान्य नकद अंतरण योजनाओं पर खर्च किया।

14.24 वृद्धि का बहुत बढ़ा भाग 2023-24 के पश्चात हुआ है। उदाहरणत: 2025-26 बीई की तुलना 2023-24 के वास्तविक आंकड़ों का अध्ययन करने पर यह पता चलता है कि झारखंड में बड़े समूहों को नकद अंतरण कुल राजस्व व्यय के 0.8 प्रतिशत से बढ़कर 13.0 प्रतिशत हो गया है। वर्ष 2023-24 की तुलना में वर्ष 2025-26 बीई में कुल राजस्व व्यय के प्रतिशत के

[3] इस संदर्भ में एशियाई विकास बैंक द्वारा किया गया अध्ययन देखें: "भारत में सब्सिडी और अंतरण का एक अध्ययन", सोलहवें वित्त आयोग को प्रस्तुत, अंतिम रिपोर्ट, अगस्त 2025.

[4] चर y की प्रवृत्ति वृद्धि दर की गणना समीकरण $\ln(y) = b + g.t$ का अनुमान लगाकर की जाती है, जहां t मान के अनुरूप वर्ष का प्रतिनिधित्व करता है, g अनुमानित प्रवृत्ति वृद्धि दर और b एक अचर अंतःखंड है। इस अध्याय में सभी वृद्धि दरें प्रवृत्ति वृद्धि दर हैं।

रूप में बड़े समूह को नकद अंतरण में तेज वृद्धि वाले अन्य राज्य महाराष्ट्र (0.6 प्रतिशत से 6.2 प्रतिशत) और ओडिशा (शून्य से 5.1 प्रतिशत) हैं। यदि प्रमुख राज्य बड़े समूह को बिना शर्त नकद अंतरण के लिए राजस्व व्यय के बढ़ते अनुपात में आवंटन करना जारी रखते हैं, तो इससे न केवल राज्यों के बजट पर अधिक बोझ आएगा, बल्कि दीर्घ अवधि में उनके वित्त भी अस्थिर होंगे।

सामाजिक सुरक्षा पेंशन

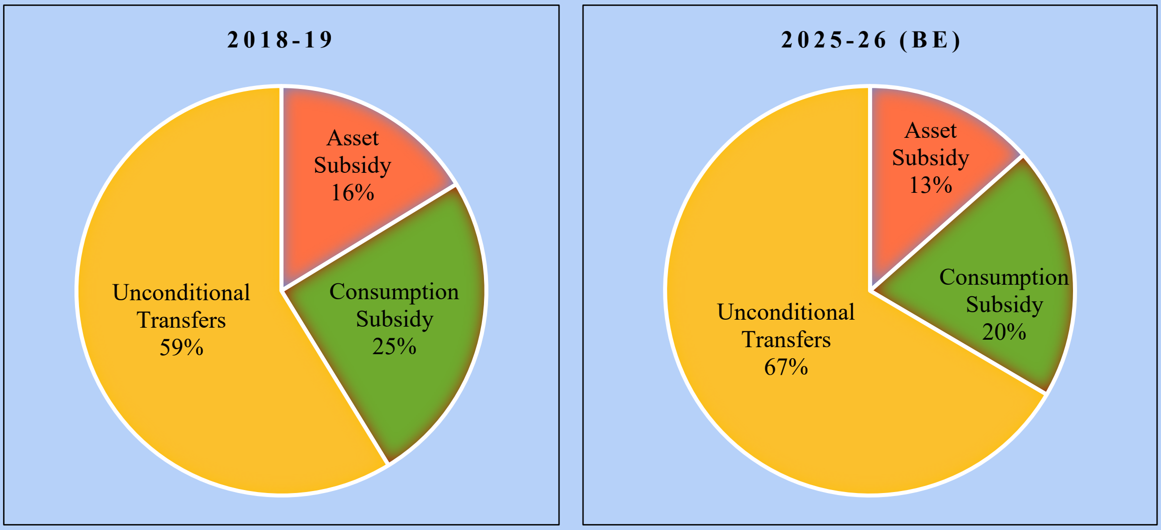
14.25 सामाजिक सुरक्षा पेंशन (एसएसपी) के तहत योजनाओं का एक संबंधित सेट वर्गीकृत किया गया है। ये योजनाएं बुजुर्गों, विधवाओं, दिव्यांगजनों और समाज के अन्य कमजोर वर्गों जैसे समूहों को पेंशन और कल्याणकारी सहायता प्रदान करती हैं। वर्ष 2023-24 में एसएसपी पर व्यय ₹1.18 लाख करोड़ तक पहुँच गया, जो वर्ष 2018-19 में ₹44,453 करोड़ के दोगुने से अधिक है और वर्ष 2025-26 बीई में ₹1.58 लाख करोड़ निर्धारित किया गया है।

14.26 वर्ष 2023-24 में सामाजिक सुरक्षा पेंशनों पर सबसे अधिक व्यय करने वाले राज्य आंध्र प्रदेश (₹15,060 करोड़), उत्तर प्रदेश (₹10,240 करोड़) और तेलंगाना (₹10,182 करोड़) थे। एसएसपी पर प्रति व्यक्ति व्यय आंध्र प्रदेश में वर्ष 2025-26 बीई में सबसे अधिक ₹5,061 होने की उम्मीद है, जो वर्ष 2023-24 में ₹2,827 से बहुत अधिक है। एसएसपी पर प्रति व्यक्ति व्यय में यही प्रवृत्ति केरल के मामले में वर्ष 2023-24 में ₹1,762 की तुलना में बढ़कर 2025-26 बीई में ₹3,770 हो गई है, और तेलंगाना में वर्ष 2023-24 में ₹2,667 से बढ़कर वर्ष 2025-26 बीई में ₹3,348 हो गई है।

कृषि

14.27 कृषि सब्सिडी में फसल ऋण, ब्याज सब्सिडी, बीमा, बीज और अन्य कृषि आदानों के लिए सहायता शामिल है। ऋण माफी और बिजली सब्सिडी भी कृषि पर लागू होती है, लेकिन उन्हें एक अलग शीर्ष के तहत शामिल किया गया है। हालांकि, हमने आजीविका और आय वृद्धि के लिए कृषक सहायता योजना (कालिया) जैसी योजनाओं और पीएम किसान सम्मान निधि योजना (पीएम किसान) के टॉप-अप के तहत दिए जाने वाले नकद अंतरण को कृषि सब्सिडी में शामिल किया है। कुल कृषि सब्सिडी वर्ष 2018-19 में ₹29,610 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2025-26 बीई में ₹91,389 करोड़ हो गई है। *चित्र 14.4* यह दर्शाता है कि कृषि सब्सिडी के भीतर बिना शर्त अंतरण की हिस्सेदारी वर्ष 2018-19 में 58.8 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2023-24 में 70.2 प्रतिशत और वर्ष 2025-26 बीई में यह 66.5 प्रतिशत हो गई है। कृषि में सबसे बड़ी नकद अंतरण योजनाएं, तेलंगाना में रायथु-बंधु, छत्तीसगढ़ में कृषक उन्नति योजना, और आंध्र प्रदेश में अन्नदाता सुखीभव हैं। छत्तीसगढ़ और तेलंगाना राज्य इस क्षेत्र में सबसे बड़ी सब्सिडी प्रदान करते हैं, जिसकी राशि क्रमशः 2023-24 में ₹19,681 करोड़ (टीआरई का 17.2 प्रतिशत) और ₹15,267 करोड़ (टीआरई का 9.1 प्रतिशत) है।

चित्र 14.4 कृषि सब्सिडी के प्रकार



स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

खाद्य सब्सिडी

14.28 कई राज्य राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के तहत केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की जा रही खाद्यान्न सब्सिडी के अलावा अतिरिक्त खाद्य सब्सिडी प्रदान करते हैं। वर्ष 2023-24 में राज्यों ने संघ द्वारा प्रदान किए गए ₹2.3 लाख करोड़ के अतिरिक्त ₹54,463 करोड़ खाद्य सब्सिडी पर खर्च किए। वर्ष 2023-24 में उच्च प्रति व्यक्ति खाद्य सब्सिडी व्यय वाले राज्य छत्तीसगढ़ (₹2,934), तमिलनाडु (₹1,722) और कर्नाटक (₹1,256) थे।

स्वास्थ्य और शिक्षा

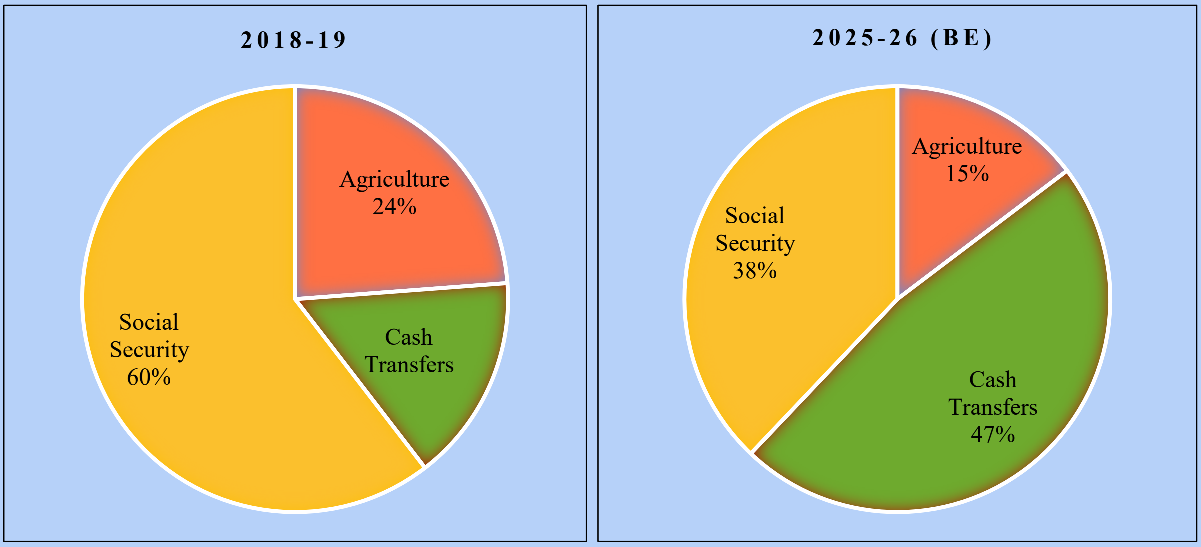
14.29 वर्ष 2023-24 में राज्यों ने स्वास्थ्य और शिक्षा सब्सिडी पर मुख्य रूप से छात्रवृत्ति योजनाओं, सामग्री के मुफ्त वितरण जैसे वर्दी, सब्सिडी वाले बीमा प्रीमियम और उपचार लागत के माध्यम से ₹72,286 करोड़ खर्च किए। वर्ष 2023-24 में स्वास्थ्य और शिक्षा सब्सिडी कुल सब्सिडी का 9.5 प्रतिशत अपेक्षाकृत छोटा अनुपात था। इससे यह पता चलता है कि गैर-मेरिट वस्तुओं पर राज्य सब्सिडी का बड़ा हिस्सा असमानुपात है।

राज्यों द्वारा बिना शर्त अंतरण

14.30 परिमाण में हुई अचानक वृद्धि को देखते हुए, राज्यों द्वारा बिना शर्त अंतरण पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। यह याद रखना महत्वपूर्ण है कि पात्र लाभार्थियों को ये अंतरण

ऐसी निधियों के उपयोग पर बिना कार्य निष्पादन बेंचमार्क अथवा आकस्मिकताओं के लिए किए गए हैं। बिना शर्त अंतरण में वर्ष 2018-19 और वर्ष 2025-26 बीई के बीच 28.8 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई है। पूर्ण रूप से ये वर्ष 2018-19 में ₹73,099 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2023-24 में ₹2.63 लाख करोड़ हो गए हैं और वर्ष 2025-26 बीई में बढ़कर ₹4.14 लाख करोड़ होने का अनुमान है, जो विद्युत सब्सिडी के लिए आवंटित राशि से बहुत अधिक है।

चित्र 14.5 बिना शर्त अंतरण की क्षेत्रीय संरचना



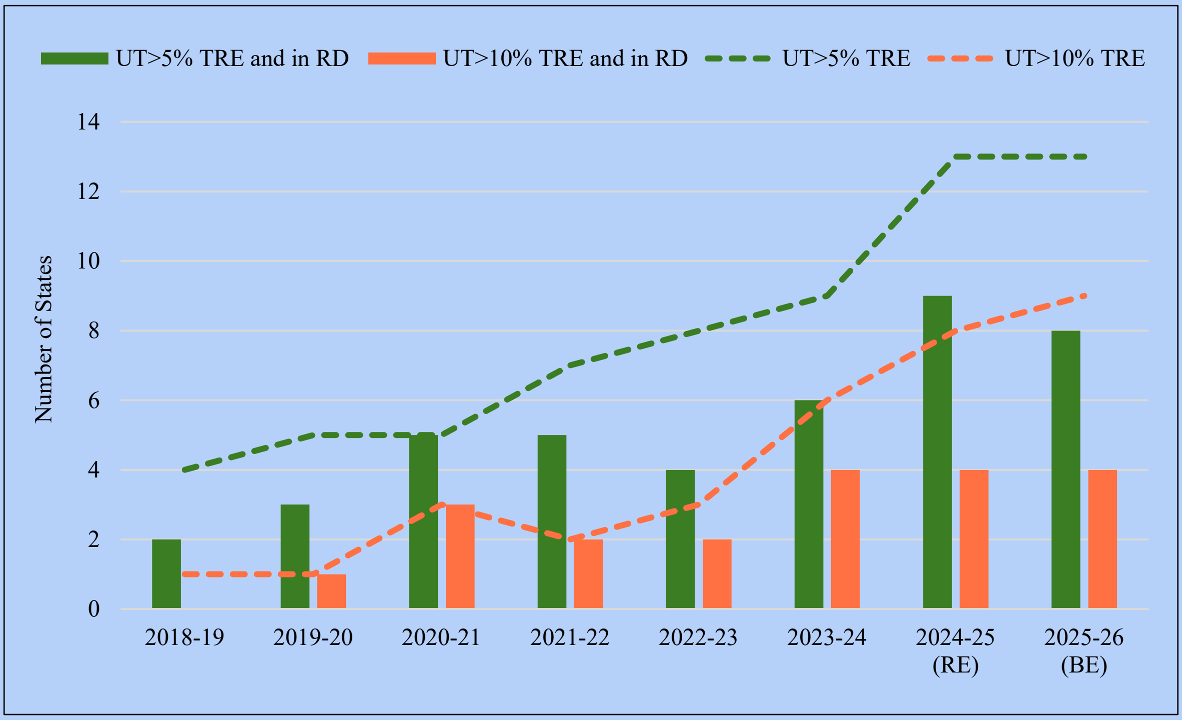
स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

14.31 इस तीव्र वृद्धि के अतिरिक्त, बिना शर्त अंतरण में उनकी क्षेत्रीय संरचना में एक नाटकीय बदलाव आया है, जैसा कि *चित्र 14.5* देखा जा सकता है। वर्ष 2018-19 में सभी बिना शर्त अंतरण का 60.4 प्रतिशत अंतरण सामाजिक सुरक्षा पेंशनभोगियों को किया गया और एक चौथाई किसानों को किया गया। वर्ष 2025-26 के बजट में, बड़े समूह को नकद अंतरण योजनाओं की प्रधान भूमिका हो गई है, जो कुल बिना शर्त अंतरण का 47.4 प्रतिशत है। यह बड़े समूह की नकद अंतरण योजनाओं में वर्ष 2018-19 और वर्ष 2025-26 बीई के बीच 53.6 प्रतिशत की वृद्धि दर का परिणाम है। सामाजिक सुरक्षा पेंशनभोगियों और किसानों की हिस्सेदारी वर्ष 2025-26 बीई में घटकर क्रमशः 37.9 प्रतिशत और 14.7 प्रतिशत रह गई है।

14.32 अधिक संख्या में राज्यो द्वारा बिना शर्त अंतरणों को पसंदीदा साधन के रूप में अपनाने के साथ इनकी भौगौलिक विस्तार ने भी गति पकड़ी है। वर्ष 2018-19 में तेलंगाना एकमात्र ऐसा राज्य था जिसने अपने राजस्व के व्यय का 10 प्रतिशत से अधिक बिना शर्त अंतरण के लिए आवंटित किया। वर्ष 2023-24 तक ऐसे राज्यों की संख्या बढ़कर छह और वर्ष 2025-26

बीई तक यह नौ हो गई। जैसा कि *चित्र 14.6* में दर्शाया गया है, इसी तरह की प्रवृत्ति उन राज्यों की संख्या के मामले में भी देखी गई है, जिनके राजस्व व्यय का 5 प्रतिशत से अधिक बिना शर्त अंतरण पर खर्च किया जाता है। ऐसे राज्यों की संख्या वर्ष 2018-19 में चार से दोगुने से अधिक होकर वर्ष 2023-24 में नौ हो गई। वर्ष 2025-26 बीई तक, ऐसे राज्यों की संख्या बढ़कर 13 हो गई है जो बिना शर्त अंतरण के लिए आवंटित राजस्व व्यय 5 प्रतिशत से अधिक करते हैं। बिना शर्त अंतरण के लिए आवंटित राजस्व के प्रतिशत के संदर्भ में, वर्ष 2023-24 में शीर्ष छह राज्य छत्तीसगढ़, तेलंगाना, आंध्र प्रदेश, पश्चिम बंगाल, कर्नाटक और मध्य प्रदेश थे।

चित्र 14.6 बिना शर्त अंतरण और राजस्व घाटे वाले राज्यों की संख्या



स्रोतः राज्यों की अनुदान मांगें

14.33 उल्लेखनीय रुप से जिन राज्यों ने बिना शर्त अंतरण पर खर्च में वृद्धि की, वे सभी राजस्व घाटे वाले राज्य भी थे। वर्ष 2023-24 में, बिना शर्त अंतरण के लिए समर्पित टीआरई के 5 प्रतिशत से अधिक वाले नौ राज्यों में से छह राज्य राजस्व घाटे में थे, जबकि वर्ष 2018-19 में ऐसे चार राज्यों की तुलना में से दो राज्य घाटे में थे। जब हम उन राज्यों पर विचार करते हैं जिन्होंने बिना शर्त अंतरण के लिए समर्पित टीआरई के 10 प्रतिशत से अधिक का उपयोग किया उनमें से छह में से चार वर्ष 2023-24 में राजस्व घाटे में थे। अधिकांश राज्य अपने बिना शर्त अंतरण का वित्तपोषण या तो उधार लेकर या पूंजीगत व्यय में कटौती करके कर रहे हैं।

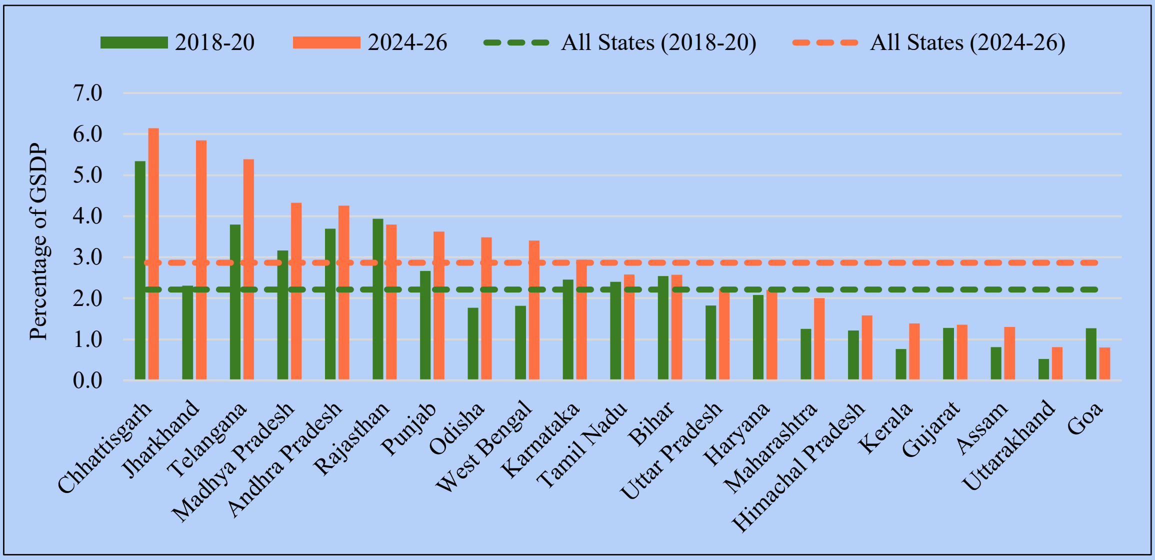
14.34 चूंकि जैम त्रिमूर्ति ने अंतरण कार्यक्रमों में अंतिम पड़ाव के लीकेज को कम करने में मदद की है, परंतु लक्ष्यीकरण से संबंधित मुद्दे अभी शेष हैं। उदाहरण के लिए, हाल ही में आंध्र प्रदेश सरकार द्वारा प्रत्येक जिले के एक गांव/ वार्ड सचिवालय में पेंशन योजना के लाभार्थियों के वास्तविक रुप से कराये गए सत्यापन से जानकारी प्राप्त हुई कि 9 प्रतिशत लाभार्थी अपात्र थे और उन्हें गलत तरीके से शामिल किया गया था। मृत पाए गए लाभार्थियों का हिस्सा भी उल्लेखनीय रूप से 0.6 प्रतिशत था। राज्य ऐसे मामलों से अवगत हैं और कुछ ने अपनी लाभार्थी सूचियों को सही करने के उपाय किए हैं। तेलंगाना ने अपात्र और फर्जी लाभार्थियों को बाहर करने के लिए अपनी समग्र वेदिका पहल के तहत कई सरकारी विभाग डेटाबेस के एकीकरण का उपयोग किया। इसी तरह, तमिलनाडु ने अपनी डेटा शुद्धता परियोजना के तहत और राजस्थान ने जन आधार के तहत परिवहन, बिजली, संपत्ति कर, राशन कार्ड आदि जैसी कई योजनाओं और विभागों के तहत विभिन्न डेटाबेस के एकीकरण को लागू किया है। ऐसे एकीकृत डाटाबेस पर आईटी समर्थित आंकड़ा विश्लेषण का प्रयोग करके राज्य डुप्लीकेट को हटाने और लाभार्थियों की सूची को कारगर बनाने में सक्षम हुए हैं जिससे पर्याप्त बचत हुई है। महाराष्ट्र ने एक गहन सत्यापन प्रक्रिया शुरू की जिसमें माझी लड़की बहन योजना की लाभार्थी सूची की समीक्षा करने के लिए आयकर डेटाबेस का उपयोग किया गया है। इसलिए, बेहतर ढंग से लक्षित लाभ के लिए उपायों को स्पष्ट रूप से परिभाषित कर बहिष्करण मानदंडों के प्रवर्तन और सभी उपलब्ध डेटाबेस, जैसे कि आयकर दाता डेटाबेस का लाभ उठाकर मजबूत किया जाना चाहिए।

अंतरराज्यीय तुलना

14.35 राज्यों के बीच सब्सिडी के स्तर में व्यापक भिन्नता है। 2023-24 में तमिलनाडु में सब्सिडी का स्तर ₹78,453 करोड़ के साथ उच्चतम था, इसके बाद ₹70,149 करोड़, ₹63,951 करोड़ और ₹62,847 करोड़ के साथ क्रमशः, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना थे। पूर्ण सब्सिडी स्तर थोड़ा भ्रामक है, क्योंकि यह राज्य के आकार से प्रभावित होता है। आकार प्रभाव को बेअसर करने के लिए, हम दो वैकल्पिक उपायों: जीएसडीपी के अनुपात में सब्सिडी और जनसंख्या के अनुपात के रूप में सब्सिडी पर विचार करते हैं।

14.36 *चित्र 14.7* में हमने अध्ययन के तहत प्रत्येक राज्य के लिए विचाराधीन अवधि के प्रथम दो वर्षों और अंतिम दो वर्षों के लिए जीएसडीपी के अनुपात के रूप में औसत सब्सिडी को दर्शाया है। प्रत्येक बिंदीदार क्षैतिज रेखा एक ही रंग की पट्टियों में दिखाए गए राज्यों में सब्सिडी-जीएसडीपी अनुपात के औसत को दर्शाती है। इसमे दो उल्लेखनीय पैटर्न उभर कर आते हैं। सबसे पहले, दो अपवादों- राजस्थान और गोवा को छोड़कर शेष सभी उन्नीस राज्यों में पूर्ण रूप में और जीएसडीपी के अनुपात के रूप में दोनों में सब्सिडी में वृद्धि देखी गई है। यह वृद्धि विशेष रूप से झारखंड, तेलंगाना, ओडिशा, पश्चिम बंगाल और मध्य प्रदेश में स्पष्ट रूप से देखी गई है।

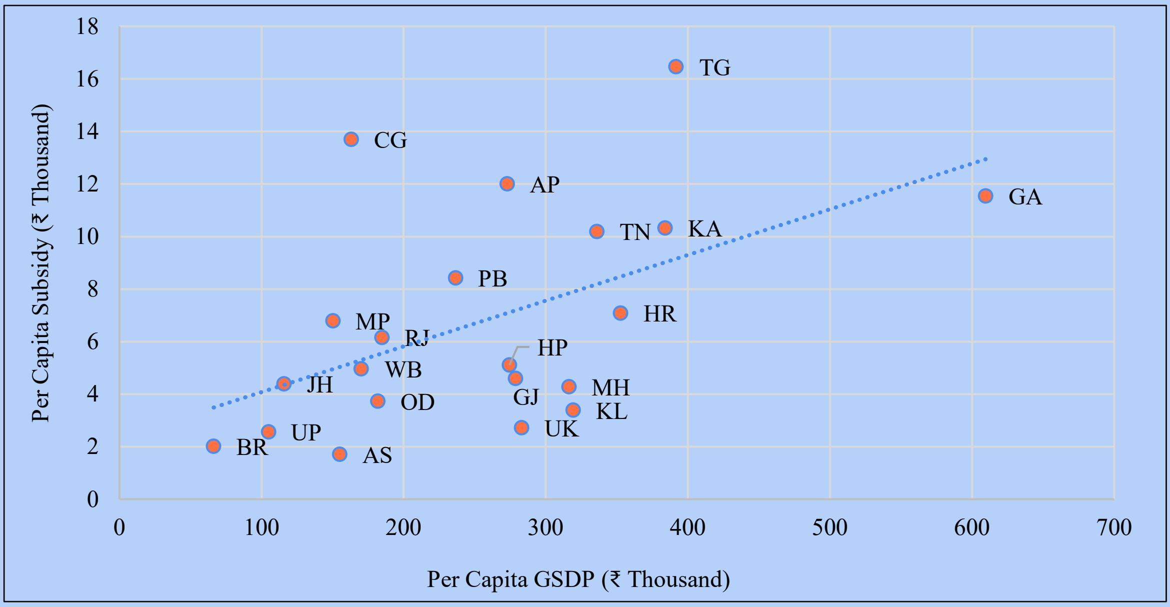
चित्र 14.7 सब्सिडी और अंतरण (जीएसडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

14.37 दूसरा, कुछ राज्यों में, विचाराधीन पिछले दो वर्षों के दौरान संबंधित जीएसडीपी के अनुपात के रूप में सब्सिडी का स्तर अत्यंत उच्च स्तर तक पहुंच गया है। छत्तीसगढ़, झारखंड और तेलंगाना राज्यों में यह 5 प्रतिशत से अधिक है। मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश, राजस्थान, पंजाब, ओडिशा और पश्चिम बंगाल में यह 3 प्रतिशत से 5 प्रतिशत के बीच रहा है।

चित्र 14.8 प्रति व्यक्ति सब्सिडी बनाम प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (2023-24)



स्रोत: राज्यों की अनुदान मांगें

14.38 *चित्र 14.8* में हमने वर्ष 2023-24 के लिए प्रति व्यक्ति सब्सिडी व्यय के बदले प्रति व्यक्ति जीएसडीपी की रूपरेखा तैयार की हैं। इक्कीस राज्यों में, अवरोही क्रम में तेलंगाना, छत्तीसगढ़ और आंध्र प्रदेश, सब्सिडी के तीन सबसे बड़े सब्सिडी प्रदाता हैं। वर्ष 2023-24 में सब्सिडी पर तेलंगाना का प्रति व्यक्ति खर्च ₹16,460 था, जो असम द्वारा खर्च की गई सब्सिडी से नौ गुना अधिक था। सभी इक्कीस राज्यों में असम का सब्सिडी का बोझ सबसे कम ₹1,707 प्रति व्यक्ति था। एक दिलचस्प अवलोकन यह है कि औसतन उच्च प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य प्रति व्यक्ति सब्सिडी के आधार पर अधिक खर्च करते हैं। बिहार, यूपी और असम निम्न-प्रतिव्यक्ति-आय वाले राज्य सबसे कम प्रति व्यक्ति सब्सिडी वाले राज्यों में से हैं। तेलंगाना और गोवा, दोनों प्रति व्यक्ति जीएसडीपी स्तर के शीर्ष बिन्दु पर हैं और तीन सबसे अधिक प्रति व्यक्ति सब्सिडी वाले राज्यों में से हैं। कम आय वाले राज्यों के मामले में छत्तीसगढ़ प्रति व्यक्ति उच्च सब्सिडी के मामले में सबसे आगे है और उच्च आय वाले राज्यों के मामले में उत्तराखंड और केरल की स्थिति विपरीत है। इससे सब्सिडी व्यय की एक असाम्य अंतर-राज्यीय भिन्नता का पता चलता है जो कमजोर वर्गों और गरीबों द्वारा अपेक्षित सहायता की अपेक्षा राजकोषीय क्षमता पर निर्भर है। *बॉक्स 14.1* निर्धनों के लिये सब्सिडी को लक्षित करते हुए अंतर-राज्यीय मामलों पर विचार करता है तथा उनकी तुलना करता है।

बॉक्स 14.1 सब्सिडी का लक्ष्यीकरण: घरेलू बिजली सब्सिडी का मामला

असमानता को दूर करने और गरीबी को कम करने के लिए अच्छी तरह से लक्षित सब्सिडी और अंतरण संभावित उपकरण हैं। तथापि, सब्सिडी और अंतरण हमेशा प्रगतिशील प्रकृति के रूप में नहीं होते हैं। विभिन्न राज्यों में सब्सिडी में भिन्नता और इसके लक्ष्यीकरण को समझने के लिए, एशियाई विकास बैंक ने हमारी ओर से एक अध्ययन किया। आयोग को सौंपी गई इसकी रिपोर्ट में यह पाया गया है कि सब्सिडी के एक बड़े हिस्से का लाभ वास्तव में आबादी के अधिक संपन्न वर्गों को हो रहा है, जिससे उनकी पुनर्वितरण भूमिका बाधित हो रही है।

उदाहरण के लिए जैसा कि *तालिका 14.1* में दिखाया गया है, बिजली सब्सिडी के मामले में, जो मुख्य रूप से उपभोग-उन्मुख सब्सिडी हैं, अध्ययन ने विभिन्न खपत क्विंटाइल में मुफ्त बिजली प्राप्त करने वाले परिवारों के प्रतिशत की तुलना की। यह उभर कर सामने आता है कि जो राज्य परिवारों के बड़े समूहों को सब्सिडी प्रदान करते हैं, उनमें सब्सिडी कम प्रगतिशील हो जाती है। इस प्रकार मुफ्त बिजली प्राप्त करने वाले उच्चतम पंचक में निशुल्क बिजली प्राप्त करने वाले परिवारों का प्रतिशत केरल और गोवा जैसे राज्यों में शून्य से लेकर तमिलनाडु में लगभग 85 प्रतिशत तक है। तमिलनाडु, पंजाब, कर्नाटक, राजस्थान और हिमाचल प्रदेश जैसे राज्य, जो बड़े समूहों को बिजली सब्सिडी प्रदान करते हैं, उनके पास कुछ अधिक प्रतिगामी लाभ हैं जो उच्च खपत वाले परिवारों के लिए असमान रूप से प्रवाहित होते हैं। दूसरी ओर, केरल, गोवा, गुजरात और ओडिशा अपेक्षाकृत लक्षित रूप से मुफ्त बिजली तक पहुंच प्रदान करते हैं, इसे अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति जैसे विशिष्ट समूहों या प्रति माह 30 यूनिट से कम वाले उपभोक्ताओं तक सीमित रखते हैं। ये लक्षित हैं और इनका डिज़ाइन ऐसा है कि ये अपेक्षाकृत कम राजकोषीय प्रभाव के साथ कमजोर आबादी के जीवन की गुणवत्ता में सुधार लाने में सहायक हैं।

तालिका 14.1 मुफ्त बिजली प्राप्त करने वालों का क्विंटाइल-वार प्रतिशत

राज्य	क्यू1	क्यू2	क्यू3	क्यू4	क्यू5	कुल
तमिलनाडु	89.5	89.7	92.3	93.2	85.2	89.5
पंजाब	92.6	88.0	89.5	84.4	75.1	82.9
कर्नाटक	90.9	91.4	92.3	88.5	62.3	81.4
राजस्थान	83.9	81.9	83.0	77.6	59.8	77.3
हिमाचल प्रदेश	84.7	84.4	80.0	73.8	69.7	75.6
झारखंड	50.3	50.9	46.5	31.1	14.8	45.7
मध्य प्रदेश	39.4	47.2	40.4	29.8	13.4	38.0
तेलंगाना	21.5	21.4	27.1	28.9	15.4	22.7
आंध्र प्रदेश	25.2	20.1	19.1	14.8	8.9	15.8
पश्चिम बंगाल	10.3	7.2	5.7	2.8	1.6	6.5
छत्तीसगढ़	3.6	2.7	3.6	4.5	7.2	3.6
बिहार	1.5	2.0	2.1	2.1	2.8	1.9
उत्तराखंड	0.8	1.2	1.6	0.8	3.4	1.7
अन्य राज्य*	1.5	1.3	1.3	1.2	1.0	1.3

स्रोत : घरेलू उपभोग व्यय सर्वेक्षण, 2023-24, एमओएसपीआई

*नोट: *अन्य राज्यों में असम, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश, हरियाणा, ओडिशा, गुजरात, गोवा, केरल शामिल हैं।*

राज्यों द्वारा अतिरिक्त बजटीय सब्सिडी

14.39 कुछ राज्यों को सब्सिडी और अंतरण के वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधन जुटाने के लिए या तो बजटेतर उधारी (ओबीबी) या राज्य सरकार द्वारा गारंटीकृत ऋण के माध्यम का सहारा लेना पड़ता है। क्योंकि ओबीबी का भुगतान राज्य सरकार द्वारा होता है उनका सीधा असर बजट पर पड़ता है तथा वह ब्याज भुगतान को भी प्रभावित करते हैं; ऋण गारंटी आकस्मिक देयता का हिस्सा हैं। कुछ राज्यों ने इस तरह के वित्तपोषण लागू करने के लिए सरकारी निगमों की स्थापना की है। केरल और आंध्र प्रदेश ने विधि द्वारा राजस्व का एक हिस्सा इन निगमों को सब्सिडी के वित्तपोषण के लिए सौंपा है। उदाहरण के लिए, आंध्र प्रदेश ने आंध्र प्रदेश राज्य विकास निगम लिमिटेड को अतिरिक्त खुदरा उत्पाद शुल्क (एआरईटी) सौंपा है, जो अंतरण और कल्याणकारी योजनाओं के लिए एक माध्यम के रूप में भी कार्य करता है। वित्तपोषण के ऐसे साधन राज्यों के बजट दस्तावेजों में पारदर्शी रूप से परिलक्षित नहीं होते हैं और सब्सिडी और अंतरण की अपारदर्शिता में योगदान करते हैं। *तालिका 14.2* सब्सिडी और अंतरण के ओबीबी वित्तपोषण के कुछ मामलों को सूचीबद्ध करता है।

तालिका 14.2 बजटेतर उधारी के माध्यम से सब्सिडी का वित्तपोषण (31 मार्च 2023 की स्थिति)

राज्य	संगठन	राशि (₹ करोड़ में)
आंध्र प्रदेश	आंध्र प्रदेश डिस्कॉम, एपीपीसीसी सहित	26,466
आंध्र प्रदेश	एपी राज्य नागरिक आपूर्ति निगम	35,100
छत्तीसगढ़	छत्तीसगढ़ ग्रामीण आवास निगम	1,792
केरल	केरल सामाजिक सुरक्षा पेंशन लिमिटेड	11,733
उत्तर प्रदेश	यूपी विद्युत निगम लिमिटेड	3,488

स्रोत: एजी रिपोर्ट

लेखांकन में पारदर्शिता

14.40 13वें वित्त आयोग ने सब्सिडियों के उचित खुलासे की सिफारिश की थी। तत्पश्चात्, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी), राज्यों द्वारा प्रदान की जा रही सब्सिडियों पर परिशिष्ट के रूप में वित्त लेखों में एक विवरण, राज्य विधान मंडलों के समक्ष प्रस्तुत करते है। हालांकि, सब्सिडी की रिपोर्टिंग में राज्यों में महत्वपूर्ण अंतर बने हुए हैं। लेखांकन में मानकीकरण और सब्सिडी और अंतरण के पारदर्शी खुलासे की कमी है, क्योंकि यह इस बात पर निर्भर करता है कि राज्य अपनी योजनाओं का वर्गीकरण कैसे करते हैं। हमें ऐसे कई उदाहरण मिले हैं जहां व्यय सब्सिडी और अंतरण के रूप में है लेकिन उन्हें 'सहायता', 'अनुदान' या 'अन्य व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया है।

14.41 उदाहरण के लिए, तमिलनाडु में मगलिर उरिनई थोगाई (घरों की महिला प्रमुखों के लिए) और आंध्र प्रदेश में रायतु भरोसा (किसानों और पट्टेदारों के लिए) जैसी योजनाओं को संबंधित राज्यों के वित्त खातों में सब्सिडी के रूप में रिपोर्ट किया गया है। तथापि, असम में अरुणोदय और कर्नाटक में गृह लक्ष्मी जैसी योजनाएँ, जो लक्षित समूहों को समान लाभ प्रदान करती हैं, को वित्त लेखों में सूचित सब्सिडियों में शामिल नहीं किया गया है।

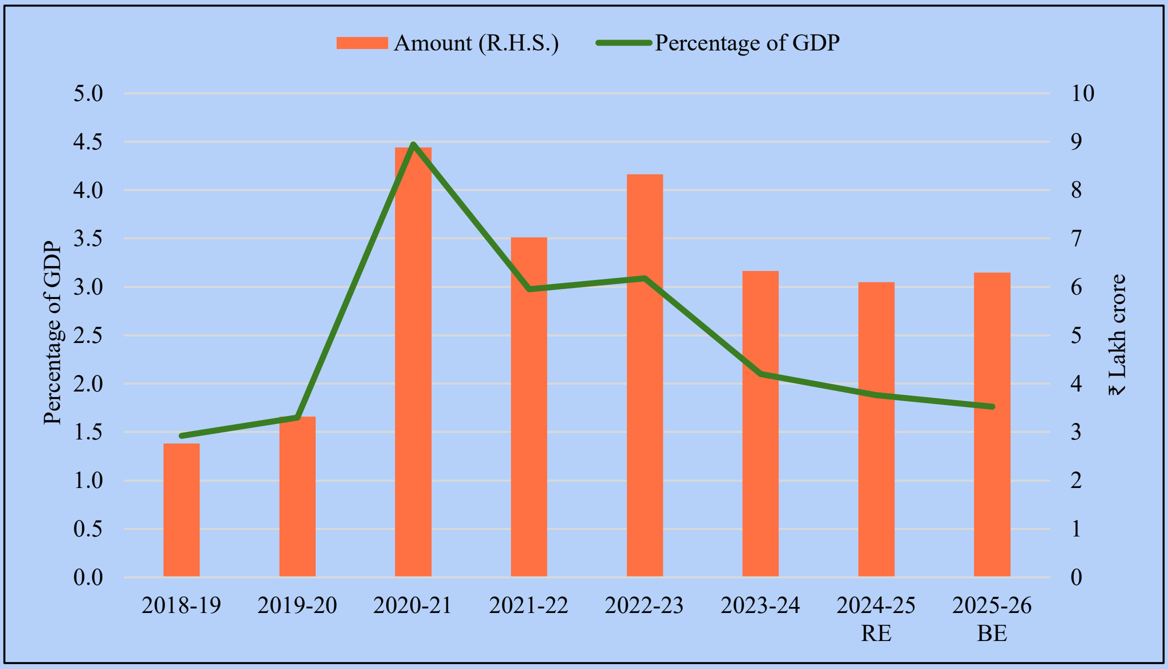
केंद्र सरकार द्वारा दी जाने वाली सब्सिडी

14.42 अब हम केंद्रीय सरकार द्वारा प्रदान की गई सब्सिडी और अंतरण की चर्चा करेंगे। केंद्रीय सरकार की सब्सिडी का सरकारी एजेंसियों और शोधार्थियों द्वारा अध्ययन और विश्लेषण का एक लंबा इतिहास रहा है। विगत में वित्त आयोगों ने भी उनके बारे में लिखा है। इसे ध्यान में रखते हुए, हमारी चर्चा हाल के वर्षों में उनके परिमाण का अनुमान लगाने और उनकी संरचना का आकलन करने तक सीमित है।

14.43 केंद्रीय सरकार अपने बजट के विवरण 7 में सब्सिडी का विवरण प्रकाशित करती है। हालांकि, यह केवल सब्सिडी ऑब्जेक्ट शीर्ष के अंतर्गत दर्ज की गई मदों को ही दर्शाती है। केंद्रीय सरकार के विवरण अन्य लाभार्थी-उन्मुख सब्सिडी कार्यक्रमों की उपेक्षा करते हैं। उदाहरण के लिए, यह प्रधानमंत्री आवास योजना के तहत आवास के लिए ब्याज सब्सिडी को सब्सिडी के रूप में दर्ज करता है। फिर भी, इसमें उसी योजना के तहत लाभार्थी आधारित घर के निर्माण के लिए सहायता को शामिल नहीं किया गया है। इसी प्रकार एक ही योजना को अलग वर्षों में कैसे रिपोर्ट किया जाता है, इसमें भी विसंगतियाँ है। हम इसे प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम के मामले में देखते हैं। इसे 2025-26 के बजट में सब्सिडी के रूप में सूचीबद्ध किया गया है, लेकिन पिछले बजटों में नहीं।

14.44 संघीय सब्सिडी 21.0 प्रतिशत की वार्षिक प्रवृत्ति वृद्धि दर से 2018-19 में ₹2.76 लाख करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹6.33 लाख करोड़ हो गई, जैसा कि *चित्र 14.9* में दर्शाया गया है। खाद्य और अन्य सब्सिडी खातों पर आस्थगित देनदारियों के भुगतान और कोविड -19 के कारण सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) में उनकी हिस्सेदारी 2018-19 के 1.5 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 4.5 प्रतिशत हो गई जो 2023-24 में घटकर 2.1 प्रतिशत हो गई। संघ के राजस्व व्यय में उनकी हिस्सेदारी 2018-19 में 13.8 प्रतिशत से बढ़कर 2023-24 में 18.1 प्रतिशत हो गई। हालांकि, 2024-25 आरई और 2025-26 बीई में, संघीय सब्सिडी में कमी प्रदर्शित है और यह क्रमशः सकल घरेलू उत्पाद का 1.90 प्रतिशत और 1.76 प्रतिशत हो जाएगी।

चित्र 14.9 संघीय सब्सिडी और अंतरण



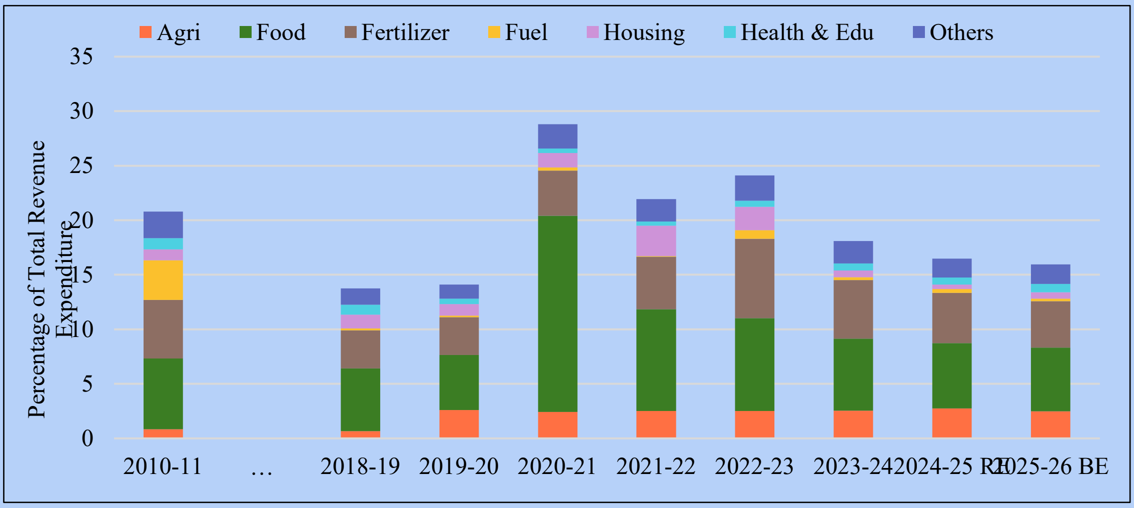
स्रोत: संघ की अनुदान मांगें

14.45 2018-19 से 2023-24 तक संघीय सब्सिडी व्यय में वृद्धि के प्रमुख कारक कृषि और उर्वरक सब्सिडी रही हैं। कृषि में सब्सिडी और अंतरण 35.5 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ी हैं, जो 2018-19 में ₹13,178 करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹88,641 करोड़ हो गई हैं। यह मुख्य रूप से पीएम किसान योजना की शुरुआत के कारण है, जो किसानों को बिना शर्त नकद अंतरण प्रदान करती है। इसी अवधि के दौरान उर्वरक सब्सिडी 27.4 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ी है, जो 2018-19 में ₹70,605 करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹1.88 लाख करोड़ हो गई है।

संघीय सब्सिडी की संरचना

14.46 2010-11 के बाद से संघीय सब्सिडी की संरचना में एक उल्लेखनीय बदलाव आया है, जब इसमें मुख्य रूप से खाद्य (सभी सब्सिडी का 31 प्रतिशत), उर्वरक (25.8 प्रतिशत), और ईंधन (17.5 प्रतिशत) शामिल थे। वर्ष 2018-19 तक, ईंधन सब्सिडी नगण्य स्तर तक कम हो गई थी। कुल सब्सिडी और अंतरण 2010-11 में संघ के कुल राजस्व व्यय के 20.8 प्रतिशत से घटकर 13.8 प्रतिशत हो गया था। 2020-21 में सब्सिडी में कुल राजस्व व्यय का 28.8 प्रतिशत तक की वृद्धि मुख्यतः भारतीय खाद्य निगम (एफ़सीआई) को आस्थगित देनदारियों के भुगतान के कारण हुई। इसके बाद, कुल राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में सब्सिडी 2021-22 में 21.9 प्रतिशत और 2022-23 में 24.1 प्रतिशत के उच्च स्तर पर बनी रही, जिसका मुख्य कारण खाद्य, उर्वरक और आवास के लिए आवंटन था, जैसा कि *चित्र 14.10* में दर्शाया गया है। इन घटकों में कमी से सब्सिडी व्यय 2023-24 में कुल राजस्व व्यय का 18.1 प्रतिशत, 2024-25 आरई में 16.5 प्रतिशत और 2025-26 बीई में 16 प्रतिशत रह गया। हाल ही में सब्सिडी के बोझ में कमी के बावजूद, यह कोविड से पूर्व वर्षों की तुलना में उच्च स्तर पर बना हुआ है।

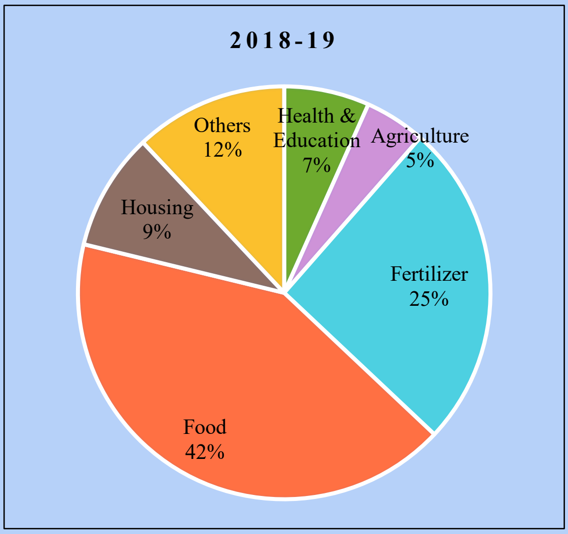
चित्र 14.10 संघीय सब्सिडी और अंतरण की संरचना

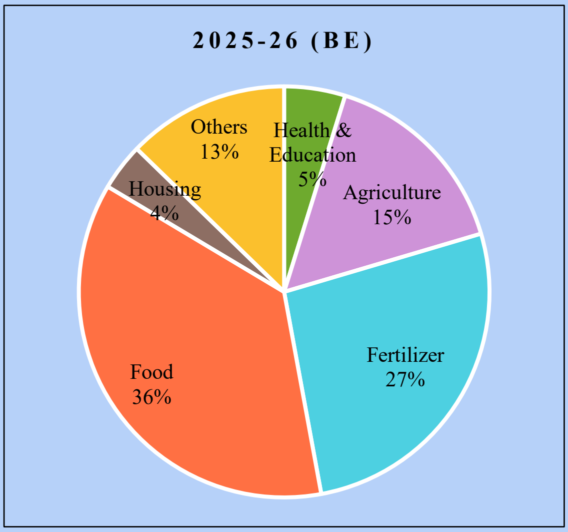


स्रोत: संघ की अनुदान मांगें

14.47 सब्सिडी की विकासशील प्रकृति पर जोर देने के लिए वर्ष 2018-19 और वर्ष 2025-26 बीई के बीच सब्सिडी संरचना की एक और संक्षिप्त तुलना करना उपयोगी होगा। यह *चित्र 14.11* में दर्शाया गया है, जिसमें एक पाई चार्ट का उपयोग किया गया है। जबकि खाद्य और उर्वरक प्रमुख रहे हैं, जो सभी सब्सिडी और अंतरण का लगभग दो-तिहाई हिस्सा है, कृषि सब्सिडी का हिस्सा 2018-19 में 4.8 प्रतिशत से बढ़कर 2025-26 बीई में 15.6 प्रतिशत हो गया है, जिसका मुख्य कारण पीएम किसान की बड़ी नकद अंतरण योजना है। इसी अवधि में आवास क्षेत्र की सब्सिडी का हिस्सा 9.2 प्रतिशत से घटकर 3.7 प्रतिशत हो गया है।

चित्र 14.11 वर्ष 2018-19 और वर्ष 2025-26 बीई के बीच सब्सिडी और अंतरण की संरचना में परिवर्तन





स्रोत: संघ की अनुदान मांगें

14.48 अब तक के अनुमानों में सब्सिडी और अन्य योजना व्यय के वित्तपोषण के लिए केंद्रीय सरकार द्वारा वहाँ की गई बजटेतर देनदारियाँ शामिल नहीं हैं। सब्सिडी योजनाओं पर व्यय की एक बड़ी राशि 2016-17 और 2021-22 के बीच भारत की संचित निधि (सीएफआई) के बाहर खर्च की गई थी। अतिरिक्त बजटीय संसाधन मुख्य रूप से सरकारी पूर्णतः सर्विस्ड बांड (एफएसबी) जारी करने और राष्ट्रीय लघु बचत कोष से ऋण लेकर जुटाए गए थे। एफएसबी का उपयोग प्रधानमंत्री आवास योजना और स्वच्छ भारत मिशन जैसी सब्सिडी योजनाओं के वित्तपोषण के लिए किया गया है। केंद्रीय बजट 2025-26 के विवरण 27 के अनुसार, 2016-17 से 2022-23 तक केंद्रीय सरकार की विभिन्न योजनाओं के वित्तपोषण हेतु कुल ₹1.38 लाख करोड़ जुटाए गए थे। इन निधियों में से ₹81,107 करोड़ सब्सिडी और लाभार्थी योजनाओं के लिए आवंटित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, 2021-22 के बजट भाषण के सलग्नक VI के

अनुसार, 2016-17 और 2020-21 के बीच, ₹4.27 लाख करोड़ की खाद्य सब्सिडी को एनएसएसएफ़ से एफ़सीआई को ऋण द्वारा वित्तपोषित किया गया था। सीएफआई के बाहर सब्सिडी और योजनाओं के लिए इतनी बड़ी देनदारियों को वहन करने से खातों में असपष्टता और व्यय की कम रिपोर्टिंग होती है। अधिक पारदर्शिता और खुलासे की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए, केंद्रीय बजट 2021-22 ने एनएसएसएफ ऋणों से खाद्य सब्सिडी के वित्तपोषण को बंद करने की घोषणा की। केंद्रीय सरकार ने 2022-23 के बाद योजना व्यय के वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का उपयोग बंद कर दिया, जिससे सभी योजनाओं और सब्सिडी व्यय को बजट के तहत लाया गया। यह परिवर्तन केंद्रीय सरकार द्वारा पारदर्शिता और पूर्ण खुलासे को बढ़ावा देने के उद्देश्य से एक महत्वपूर्ण सुधार है।

पिछले वित्त आयोगों की टिप्पणियां

14.49 13वें वित्त आयोग द्वारा उठाए गए पारदर्शिता के मुद्दे और 15वें वित्त आयोग द्वारा कृषि ऋण माफी पर व्यक्त चिंताओं के अलावा, पिछले वित्त आयोगों ने मुख्य रूप से संघीय सब्सिडी पर ध्यान केंद्रित किया था। उर्वरकों पर स्पष्ट सब्सिडी के अलावा, 12वें वित्त आयोग ने अप्रत्यक्ष सब्सिडी पर भी चिंता व्यक्त की, जो सरकार द्वारा आर्थिक सेवाओं की कीमतें लागत से कम रखने के कारण उत्पन्न होती हैं। 12वें वित्त आयोग ने उर्वरक सब्सिडी को और अधिक प्रगतिशील बनाने के लिए इसे और अधिक प्रभावी ढंग से लक्षित करने और बिजली क्षेत्र में उपभोक्ता से कम मूल्यार्जन के मुद्दे पर ध्यान देने की सिफ़ारिश की थी। 13वें वित्त आयोग ने उल्लेख किया कि प्रमुख संघीय सब्सिडी - खाद्य, उर्वरक और पेट्रोलियम - असमान रूप से वितरित की गई और असमान रूप से धनी राज्यों को लाभ पहुंचाया गया। इसने बड़े पैमाने पर सब्सिडी को समावेशी विकास में महत्वपूर्ण राजकोषीय बाधाओं के रूप में पहचाना और एक ऐसे राजकोषीय दिशापथ की वकालत की जिसमें सु-लक्षित सब्सिडी शामिल हों।

14.50 वैश्विक स्तर पर कच्चे तेल की बढ़ती कीमतों के बीच नियंत्रित कीमतों के परिणामस्वरूप पेट्रोलियम सब्सिडी पर ध्यान केंद्रित करते हुए, 14वें वित्त आयोग ने आइल बांड के माध्यम से वित्त पोषित सब्सिडी व्यय से बढ़ते राजकोषीय दबावों पर ध्यान आकर्षित किया। 14वें वित्त आयोग ने कहा कि इन सब्सिडी से राजकोषीय समेकन कमजोर हुआ है, इसलिए सब्सिडी को बेहतर लक्ष्य पर पहुंचाने और बार बार होने वाले नीतिगत उतार-चढ़ाव से सब्सिडी को अलग रखने की आवश्यकता पर बल दिया।

14.51 अंत में, 15वें वित्त आयोग ने एफसीआई जैसी संस्थाओं के माध्यम से प्रदान की जाने वाली बजट-बाह्य सब्सिडी पर प्रकाश डाला। सरकार ने उर्वरक सब्सिडी की विलंबित रिपोर्टिंग द्वारा इसे बाद के राजकोषीय वर्षों में प्रतिमबिम्बित किया। इसके अलावा, इसने लोकलुभावन

सब्सिडी उपायों, विशेष रूप से कृषि ऋण माफी से जुड़े 'व्यावहारिक जोखिम' पर भी चिंता जताई। इसने व्यापक प्रशासनिक और संस्थागत सुधार के एक भाग के रूप में सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाने का आह्वान किया, तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की लाभांश नीतियों, आरक्षित निधि आवंटन और सब्सिडी प्रबंधन सहित व्यवस्थित समीक्षा की सिफ़ारिश की।

सिफ़ारिशें

14.52 यद्यपि सार्वजनिक वस्तुओं या निजी वस्तुओं के पुनर्वितरण और प्रावधान में सब्सिडी और अंतरण की महत्वपूर्ण भूमिका है, जिनके बड़े सकारात्मक बाह्य प्रभाव होते हैं, फिर भी राजकोषीय विवेक की अनिवार्यता को नजरअंदाज नहीं किया जा सकता है। यह चिंता का विषय है कि हाल के वर्षों में कई राज्यों में राजस्व संतुलन ऋणात्मक हो गया है। यह कोई संयोग नहीं है कि इनमें से कई राज्य बड़े पैमाने पर अंतरण योजनाएं भी शुरू कर रहे हैं। सब्सिडी और अंतरण की योजनाओं पर व्यय के लिए उधार लेना एक अच्छी या ठोस राजकोषीय नीति नहीं है। सार्वजनिक व्यय पर बढ़ती मांग राज्य के राजकोषीय व्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है और सब्सिडी और अंतरण में हाल में हुई वृद्धि में आई तेजी को उलटने की आवश्यकता है। इसलिए, हम सीफ़ारिश करते हैं कि राज्य सब्सिडी की अपनी योजनाओं की समीक्षा और युक्तिसंगत बनाने के लिए कदम उठाएं और केवल उन योजनाओं को बनाए रखें जो गरीबों को प्रभावी ढंग से लक्षित करती हैं।

14.53 कई सब्सिडी योजनाएं, विशेष रूप से बिना शर्त अंतरण प्रदान करने वाली, बड़े और अलक्षित लाभार्थी आधार वाली होती हैं। ये न केवल अक्षम होती हैं बल्कि एक बड़ा राजकोषीय बोझ भी डालती हैं। ये शिक्षा और स्वास्थ्य जैसी बुनियादी सेवाओं के प्रावधान से संबन्धित पूंजीगत व्यय और अन्य महत्वपूर्ण व्यय को दबा देती है। इसलिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि सरकारें स्पष्ट रूप से परिभाषित बहिष्करण मानदंड और कठोर समीक्षा प्रक्रिया अपनाकर लाभार्थी आधार को युक्तिसंगत बनाने के लिए तत्काल उपाय करें ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि लाभ सबसे कमजोर लोगों तक पहुंचे। उन्हें यह सुनिश्चित करना चाहिए कि योजनाओं और लाभार्थी आधार के युक्तिकरण के माध्यम से, राजस्व घाटे को कम किया जाए और अंततः समाप्त किया जाए।

14.54 विशेष रूप से उन योजनाओं में जो अयोग्य निजी वस्तुएं और सामान्य बिना शर्त अंतरण पर सब्सिडी प्रदान करते हैं, समाप्ति प्रावधान लागू करने की आवश्यकता है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि सरकारें सब्सिडी और अंतरण की समीक्षा करने के लिए एक तंत्र स्थापित करें और अपने क्रियान्वयन तंत्र में समाप्ति या निकास प्रावधान शामिल करें। बजटेतर उधार, गारंटी या राजस्व के समनुदेशन के माध्यम से सब्सिडी और अंतरण के वित्तपोषण का सहारा लेना वित्तीय

रूप से अविवेकपूर्ण है। यह सब्सिडी और अंतरण के लेखांकन में अपारदर्शिता लाता है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि सब्सिडी के वित्तपोषण के लिए गैर-बजट उधार की ऐसी प्रथाओं को बंद कर दिया जाए, और उन्हें हतोत्साहित करने के लिए आवश्यक उपाय किए जाएं।

14.55 सब्सिडी और अंतरण के लेखांकन और प्रकटन में एक समान दृष्टिकोण अपनाने की तत्काल आवश्यकता है। इसलिए हम सिफ़ारिश करते हैं कि सीएजी विभिन्न राज्यों में ऐसी व्यय मदों के खुलासे में अपनाई गई वर्तमान रीतियों की समीक्षा करे और यह सुनिश्चित करे कि सब्सिडी और अंतरण से संबन्धित व्यय, चाहे सरकारें उन्हें किसी भी प्रकार वर्गीकृत करे, वित्त लेखों के परिशिष्ट में व्यापक रूप से शामिल किए जाएँ।

समापन टिप्पणियां

14.56 इस अध्ययन के दौरान, पेट्रोलियम सब्सिडी को छोड़कर, हमें किसी भी ऐसी बड़ी सब्सिडी या अंतरण योजना का उदाहरण नहीं मिला जिसे चरणबद्ध तरीके से समाप्त कर दिया गया हो। एक बार लागू होने के बाद, सब्सिडी या अंतरण योजना अनिश्चित काल तक प्रभावी रहती है। वेतन, पेंशन और ऋण पर ब्याज भुगतान की तरह, भारत में सब्सिडी भी 'प्रतिबद्ध' व्यय में बदलने की प्रवृत्ति है। इससे बुनियादी ढांचे, स्वास्थ्य, शिक्षा और कानून व्यवस्था सहित अन्य खर्चों के लिए पहले से ही सीमित गुंजाइश कम हो जाती है। सब्सिडी कई कारणों से भारत के न्यायशास्त्र का एक बड़ा हिस्सा बनी हुई है। एक सुविकसित आईटी अवसंरचना के साथ-साथ एक बड़े लाभार्थी आधार के परिणामस्वरूप प्रशासन में आसानी के कारण, मतदाताओं के बीच सब्सिडी की लोकप्रियता लगातार बढ़ी है। बड़े समूह के लिए नकद अंतरण योजनाओं का हाल ही में प्रचलन बढ़ा है; इनके और तेजी से बढ़ने की संभावना है। जैसे- जैसे अर्थव्यवस्था बढ़ेगी और अधिक राजस्व उपलब्ध होगा, मौजूदा योजनाओं के तहत लाभ बढ़ाने और/ या नई योजनाओं को शुरू करने के लिए राजनीतिक दबाव बढ़ने की संभावना है। इस तरह का घटनाक्रम राज्यों और संघ की भविष्य की वित्तीय स्थिरता को बहुत कमजोर कर सकता है। इससे विकास कार्यों के लिए धन की उपलब्धता पर दबाव पड़ सकता है। केंद्र और राज्य सरकारों, दोनों को ऐसी और योजनाओं को शुरू करने या मौजूदा योजनाओं के तहत लाभ बढ़ाने पर पुनर्विचार करने की आवश्यकता है ऐसा न हो कि वे अपनी उत्तराधिकारी सरकारों को हमेशा सिकुड़ते हुए राजकोषीय स्थान वसीयत मे प्रदान करें।

❑❑❑

15 सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम सुधार

15.1 1950 के दशक की शुरुआत में, जब भारत ने अपने आर्थिक विकास की शुरुआत की, तो उसने 'पहले भारी उद्योग' दृष्टिकोण को अपनाया। तत्कालीन संघ सरकार ने यह भी निर्णय लिया कि समय के साथ, सार्वजनिक क्षेत्र बचत को जुटाकर और उसे पुराने और नए केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (सीपीएसई) में निवेश करके उद्योग में अपनी हिस्सेदारी बढ़ाएगा। यह रणनीति 1960 के दशक में जारी रही और वास्तव में, 1970 के दशक में अनेक निजी क्षेत्र उद्यमों का राष्ट्रीयकरण करने से इसमे और भी तेजी आई। परिणामस्वरूप 1981-82 तक, नियोजित पूंजी के हिसाब से 30 सबसे बड़ी कंपनियों में से 24 कंपनियां और चुकता शेयर पूंजी का तीन चौथाई सार्वजनिक क्षेत्र का था।[1]

15.2 स्वतंत्रता के बाद के शुरुआती दशकों में औद्योगीकरण में सार्वजनिक क्षेत्र की सीमित भूमिका को देखते हुए, राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र ने संघ के समान स्तर पर उत्पादन गतिविधि में भाग नहीं लिया। फिर भी राज्यों के लिए कृषि, अवसंरचना, वित्त और बिजली जैसे खुले क्षेत्रों में, राज्यों ने राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम (एसपीएसई) शुरू किए। विशेष रूप से, 1960 के दशक के प्रारम्भ तक, राज्य विद्युत बोर्ड (एसईबी) अपने-अपने राज्यों में वर्टिकल रूप से इंटीग्रेटेड मोनोपोली के रूप में विकसित हो गए थे। बिजली उत्पादन और वितरण की आवश्यकता को देखते हुए 1960 के दशक के प्रारम्भ तक, राज्य विद्युत बोर्ड (एसईबी) राज्य निवेश का सबसे बड़ा प्राप्तकर्ता बनकर उभरा। बेशक राज्यों ने विनिर्माण सहित अन्य क्षेत्रों में भी निवेश किया, जिससे एसपीएसई की संख्या में वृद्धि हुई।

15.3 इस अध्याय में हमने सीपीएसई और एसपीएसईएस दोनों का अनुभवजन्य विश्लेषण

---

[1] फ्रैंकेल,फ्रैंसिन,2005.इंडियाज़ पॉलिटिकल इकॉनमी 1947-2004: द ग्रैजुयल रिवोल्यूशन, न्यू दिल्ली: ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रैस, पृ.580

किया है। हालांकि यह देखते हुए कि सीपीएसई पर पहले से ही पर्याप्त साहित्य मौजूद है और केंद्र सरकार ने 2021 की नई सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम नीति को अपनाया है, हमने प्राथमिक रूप से एसपीएसई पर ध्यान केन्द्रित किया है। एसपीएसई और संक्षेप में सीपीएसई से जुड़े प्रमुख अनुभवजन्य तथ्यों को प्रस्तुत करने के बाद, हमने संभावित कुछ सुधारों की सिफ़ारिश की है।

राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम

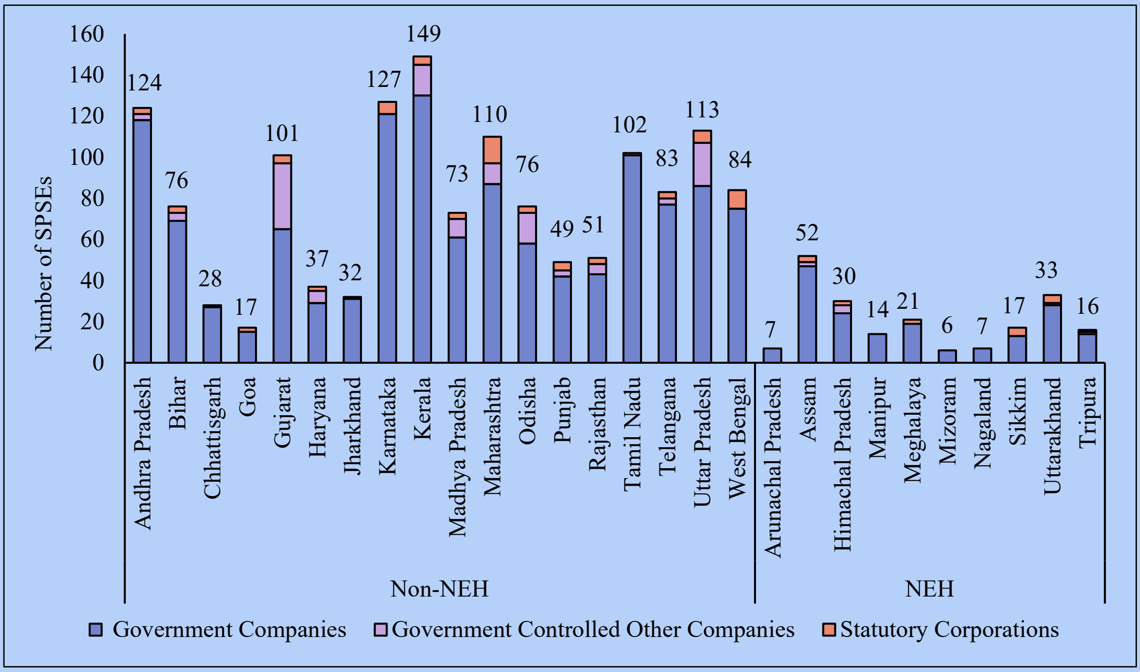
15.4 हमारे डेटा स्रोतों में भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी) द्वारा तैयार किए गए विभिन्न वर्षों के सीपीएसई की सामान्य प्रयोजन वित्तीय रिपोर्ट (अनुपालन लेखा परीक्षा) और 2023-24 तक के हाल के वर्षों के लिए सीएजी द्वारा आयोग को उपलब्ध कराए गए आंकड़े शामिल हैं। इस विश्लेषण में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक शामिल नहीं हैं क्योंकि वे कंपनी अधिनियम, 2013 के तहत पंजीकृत कंपनियां नहीं हैं और सीएजी के लेखा परीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं आते हैं।

15.5 सीएजी, सीपीएसई और एसपीएसई को तीन श्रेणियों में वर्गीकृत करता है: सरकारी कंपनियाँ (जीसी), सांविधिक निगम (एससी) और सरकार द्वारा नियंत्रित अन्य कंपनियां (जीसीओसी)। जीसी को कंपनी अधिनियम 2013 की धारा 2(45) में एक ऐसी कंपनी के रूप में परिभाषित किया गया है, जिसकी चुकता शेयर पूंजी का कम से कम 51 प्रतिशत केंद्र सरकार, या किसी राज्य सरकार या सरकारों, या आंशिक रूप से केंद्र सरकार और आंशिक रूप से एक या अधिक राज्य सरकारों के पास हो और इसमें ऐसी कंपनी भी शामिल है जो किसी सरकारी कंपनी की सहायक कंपनी हो। सांविधिक निगम (एससी) भारत की संसद या किसी राज्य विधानमंडल द्वारा अधिनियमित क़ानूनों के तहत स्थापित कंपनियां हैं। जीसीओसी, जीसी और एससी के अलावा ऐसी कंपनियां हैं, जिनका स्वामित्व या नियंत्रण प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से संघ सरकार, या किसी राज्य सरकार, या संयुक्त रूप से संघ सरकार और एक या अधिक राज्य सरकारों के पास हो।

15.6 *चित्र 15.1* इन तीन श्रेणियों के तहत आने वाले सभी राज्यों में एसपीएसई की कुल संख्या को प्रस्तुत करता है। दिनांक 31 मार्च 2023 तक भारत में 1,635 एसपीएसई थे। जीसी, जहां चुकता पूंजी में राज्य सरकार की हिस्सेदारी 51 प्रतिशत या उससे अधिक है, एसपीएसई का सबसे बड़ा हिस्सा है। कुल एसपीएसई में से 1,414 (86.5 प्रतिशत) जीसी हैं। एसपीएसई में से 135 जीसीओसी और 86 सांविधिक निगम हैं। प्रति राज्य के आधार पर एससी की संख्या लगभग तीन है।

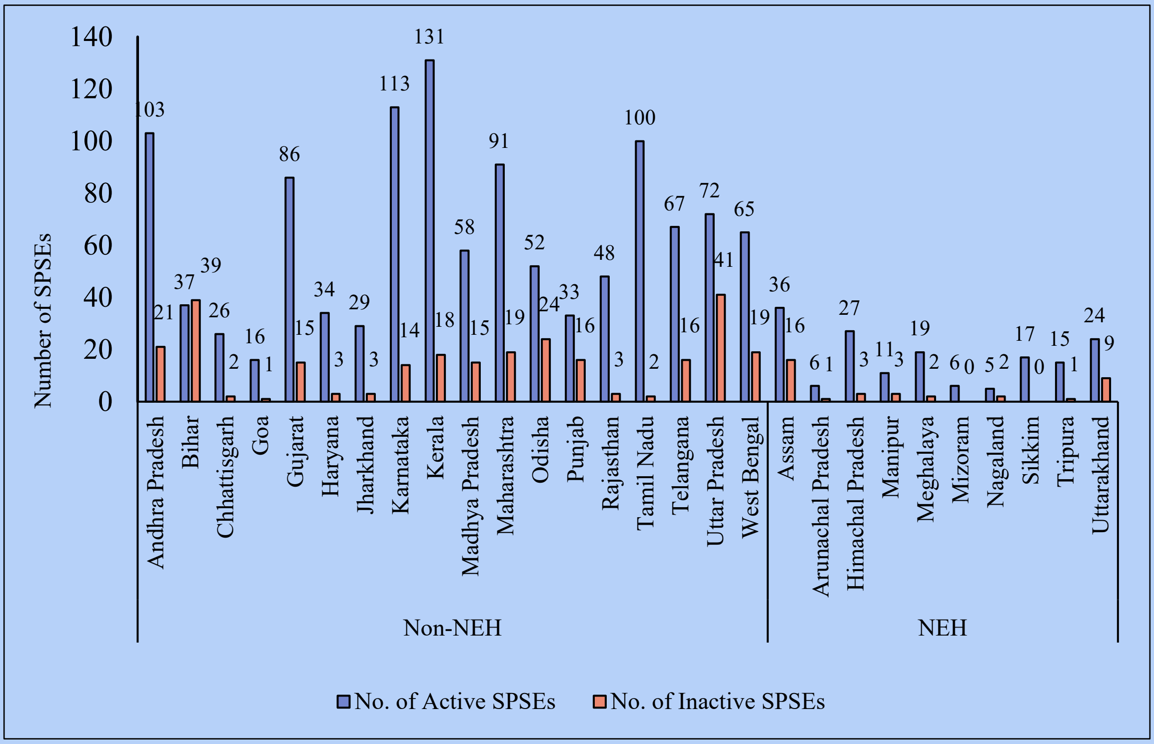
15.7 एसपीएसई से संबंधित प्रमुख मुद्दों में से एक गैर-प्रचालानात्मक या निष्क्रिय उद्यमों की संख्या अधिक है। हालांकि विभिन्न राज्यों की लेखापरीक्षा रिपोर्टों में एसपीएसई को 'निष्क्रिय' के रूप में वर्गीकृत करने के तरीके में कुछ अंतर हैं, लेकिन कुल मिलाकर, निष्क्रिय एसपीएसई को उस रूप में वर्णित किया जा सकता है जिन्होंने अपना परिचालन बंद कर दिया है। *चित्र 15.2* विभिन्न राज्यों में सक्रिय और निष्क्रिय एसपीएसई का एक स्नैपशॉट देता है। आंकड़े बताते हैं कि दिनांक 31 मार्च 2023 तक सभी राज्यों में 308 एसपीएसई निष्क्रिय हैं। ये सभी राज्यों में कुल एसपीएसई का लगभग 19 प्रतिशत हैं।

चित्र 15.1 राज्य-वार एसपीईएसई की संख्या



स्रोत: राज्य वित्त लेखा परीक्षा रिपोर्ट, 2024, सीएजी। डेटा 31 मार्च 2023 के अनुसार

चित्र 15.2 राज्य-वार सक्रिय और निष्क्रिय एसपीएसई की संख्या



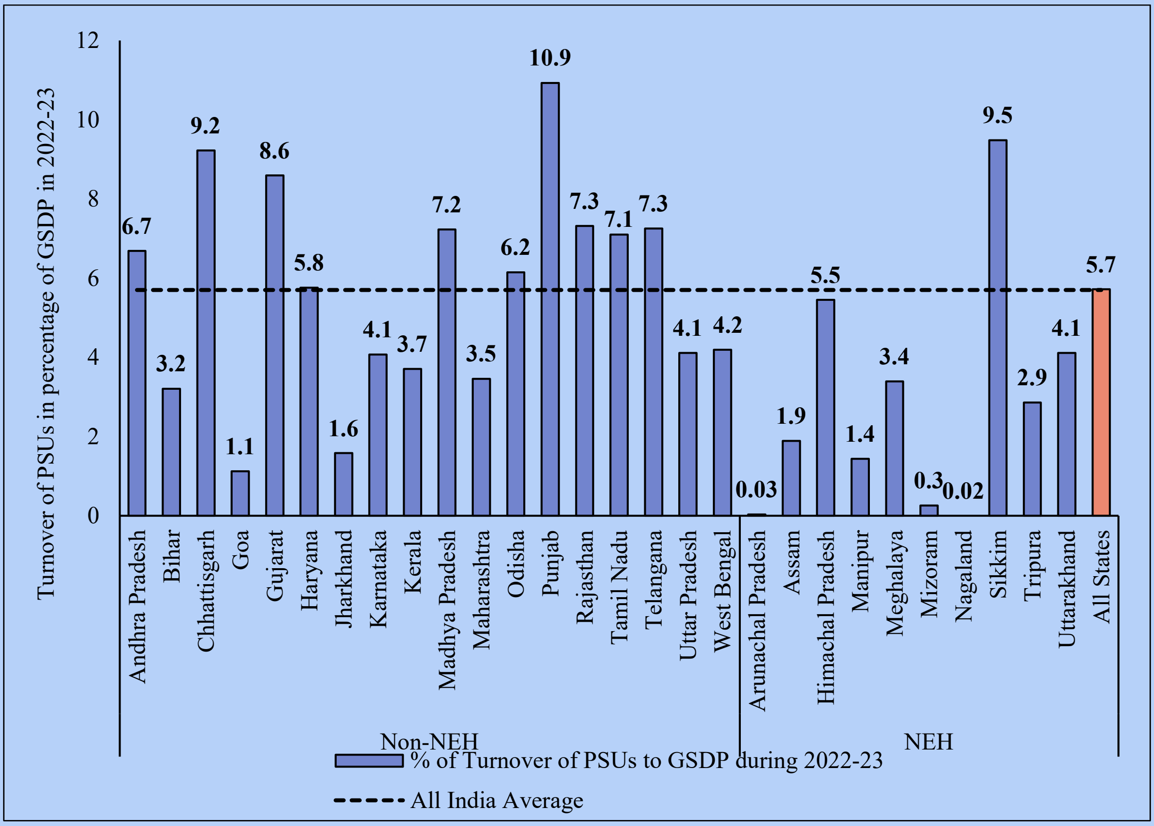
स्रोत: राज्य वित्त लेखा परीक्षा रिपोर्ट, 2024, सीएजी। डेटा 31 मार्च, 2023 के अनुसार

15.8 एसपीएसई विभिन्न क्षेत्रों में संचालित हैं जिनमें बिजली, विनिर्माण, कृषि और संबद्ध गतिविधियों, वित्तीय सेवाओं और जल आपूर्ति, पर्यटन और परिवहन जैसी अन्य सेवाएं शामिल हैं। इनमें से कई उद्यम राज्य एकाधिकार के रूप में कार्य करते हैं जबकि ये अन्य प्रतिस्पर्धी माहौल में निजी क्षेत्र के साथ काम करते हैं। उनका प्रदर्शन क्षेत्रों और राज्यों में काफी भिन्न होता है।

15.9 हम एसपीएसई के आर्थिक महत्व को कुल कारोबार और समग्र राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) अनुपात से मापते हैं। 31 मार्च 2023 तक सभी राज्यों में 1,069 एसपीएसई का कुल कारोबार जिसके लिए नवीनतम अंतिम लेखों के वर्ष के लिए सीएजी से एसपीएसई के कारोबार के आंकडें उपलब्ध है, उसकी राशि ₹14.5 लाख करोड़ है जो 2022-23 के दौरान सभी राज्यों के जीएसडीपी का लगभग 5.7 प्रतिशत है। हालांकि संबंधित राज्यों के जीएसडीपी में एसपीएसई के योगदान में व्यापक भिन्नता है।

15.10 *चित्र 15.3* अठाइस राज्यों में से प्रत्येक के लिए जीएसडीपी में एसपीएसई के कारोबार का अनुपात दर्शाता है। तथापि देखा जा सकता है कि यह अनुपात अलग-अलग राज्यों के लिए अलग-अलग है जो जीएसडीपी के लगभग नगण्य से लेकर 10 प्रतिशत से अधिक है।

चित्र 15.3 एसपीएसई का कारोबार (जीएसडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: राज्य वित्त लेखा परीक्षा रिपोर्ट, 2024, सीएजी।
नोट: टर्नओवर पर डेटा उस वर्ष के अनुरूप है जिसके लिए वर्ष 2022-23 के दौरान नवीनतम अंतिम खाते उपलब्ध हैं।

15.11 लाभ किसी भी उद्यम की वित्तीय स्थिरता का एक महत्वपूर्ण संकेतक है। नवीनतम उपलब्ध आंकड़ों के अनुसार सभी राज्यों में लगभग 50 प्रतिशत एसपीएसई (1107 में से 541 जिनके लाभ/हानि पर आंकडे उपलब्ध है) या तो घाटे में हैं या फिर शून्य निवल लाभ अथवा हानि में हैं। यह आंकड़ा एसपीएसई की अत्यधिक नाजुक वित्तीय स्थिति पर प्रकाश डालता है। *तालिका 15.1* विभिन्न एसपीएसई जिनके दिनांक 31 मार्च 2023 के अनुसार नवीनतम अंतिम लेखे उपलब्ध थे, प्रत्येक राज्य के लाभ वाले और घाटे वाले एसपीएसई की संख्या दर्शाती है। सभी पूर्वोत्तर और पर्वतीय राज्यों (एनईएच) में घाटे में चल रहे एसपीएसई का अनुपात अधिक है। अन्य राज्यों (गैर-एनईएच राज्यों) में गोवा, कर्नाटक, केरल, पंजाब, तेलंगाना और पश्चिम बंगाल में घाटे वाले उद्यमों का बडा अनुपात है।

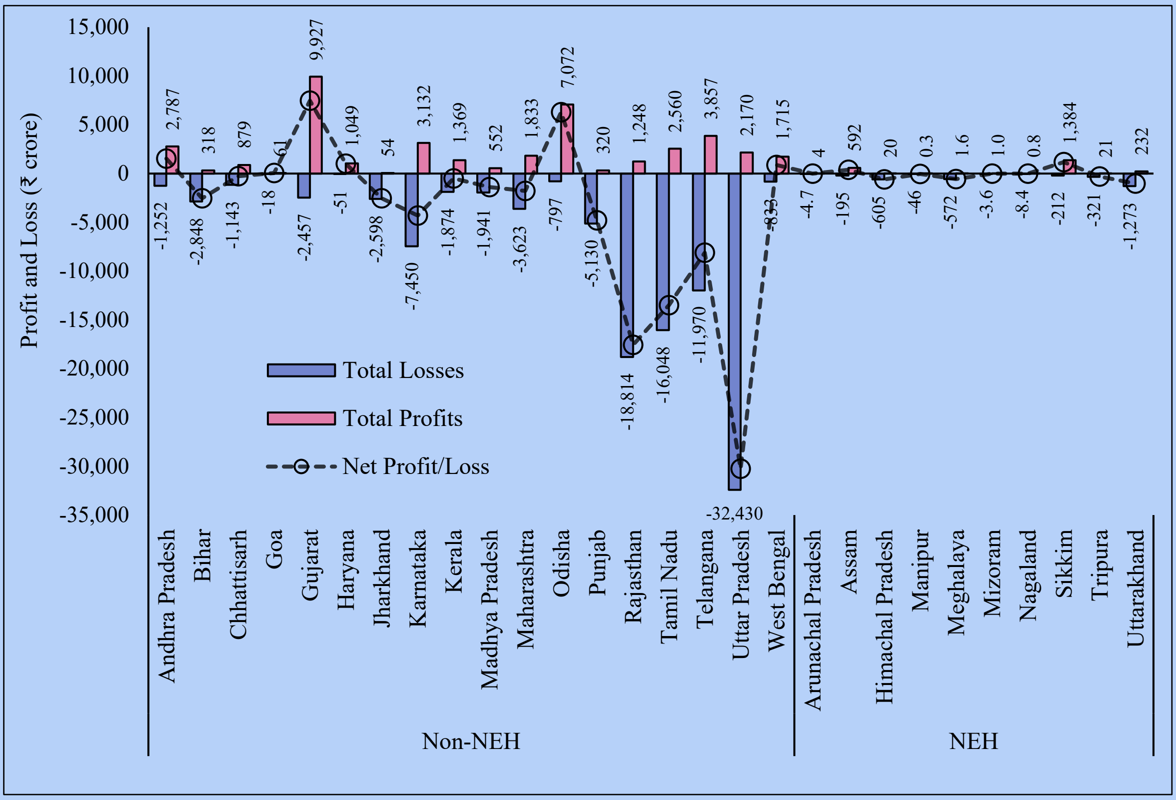
तालिका 15.1 लाभ और घाटे वाले एसपीएसई की राज्य-वार संख्या

राज्य	लाभ वाले एसपीएसई की संख्या	घाटे में चल रहे एसपीएसई की संख्या	शून्य लाभ/घाटे वाले एसपीएसई की संख्या
गैर-एनईएच राज्य			
आंध्र प्रदेश	14	5	1
बिहार	16	15	5
छत्तीसगढ़	10	7	0
गोवा	8	8	0
गुजरात	63	30	7
हरियाणा	19	11	1
झारखंड	10	3	0
कर्नाटक	57	56	0
केरल	58	66	4
मध्य प्रदेश	11	12	9
महाराष्ट्र	47	45	9
ओडिशा	17	8	8
पंजाब	11	18	1
राजस्थान	27	17	3
तमिलनाड़ु	54	35	0
तेलंगाना	6	11	1
उत्तर प्रदेश	39	27	0
पश्चिम बंगाल	33	32	0
एनईएच राज्य			
असम	19	17	0
अरुणाचल प्रदेश	1	5	0
हिमाचल प्रदेश	13	8	0
मणिपुर	1	8	0
मेघालय	3	14	2
मिजोरम	1	4	0
नागालैंड	1	4	0
सिक्किम	11	6	0
त्रिपुरा	4	11	0
उत्तराखंड	12	7	0
कुल	566	490	51

स्रोत: राज्य वित्त लेखा परीक्षा रिपोर्ट, 2024, सीएजी।

15.12 *चित्र 15.4* में उन वर्षों के लिए सभी लाभ कमाने वाले एसपीएसई के राज्यवार लाभ, घाटे वाले एसपीएसई को राज्यवार घाटे और सभी एसपीएसई के निवल लाभ/हानि का परिमाण दिया गया है, जिनके लिए 2022-23 के दौरान विभिन्न एसपीएसई के लिए नवीनतम अंतिम लेखे उपलब्ध थे। 2022-23 के दौरान राज्यों में कुल 490 एसपीएसई ने ₹1.14 लाख करोड़ का कुल घाटा प्रतिवेदित किया जबकि 566 एसपीएसई ने ₹43,162 करोड़ का समग्र लाभ प्रतिवेदित किया तथा परिणामस्वरूप समग्र रुप से ₹71,355 करोड़ का निवल घाटा हुआ।

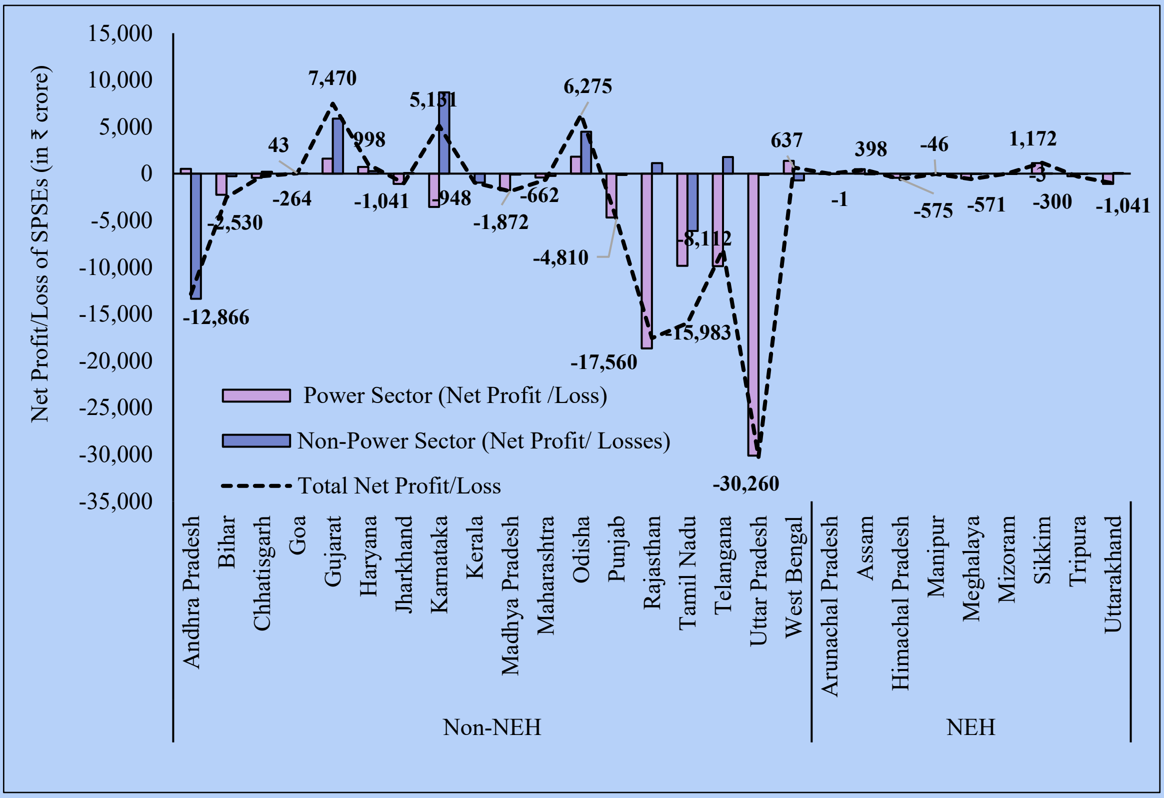
चित्र 15.4 राज्य-वार एसपीएसई का लाभ और हानि (2022-23)



स्रोत : राज्य वित्त लेखा परीक्षा रिपोर्ट, 2024, सीएजी।

15.13 गैर-एनईएच राज्यों में, 2022-23 के दौरान सबसे अधिक घाटा एसपीएसई द्वारा उत्तर प्रदेश (₹32,430 करोड़) में दर्ज किया गया, इसके बाद राजस्थान (₹18,814 करोड़), तमिलनाडु (₹16,048 करोड़) और तेलंगाना (₹11,970 करोड़) का स्थान रहा। एनईएच राज्यों में, उत्तराखंड में एसपीएसई ने सबसे अधिक ₹1,273 करोड़ का घाटा दर्ज किया, इसके बाद हिमाचल प्रदेश (₹605 करोड़) और मेघालय (₹573 करोड़) का स्थान रहा। एसपीएसई को हुए घाटे का एक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि वे विद्युत क्षेत्र में केंद्रित हैं। इस तथ्य को रेखांकित करने के लिए, *चित्र 15.5* में विद्युत और गैर-विद्युत एसपीएसई के निवल लाभ या हानि को अलग-अलग दर्शाया गया है। इन गैर-विद्युत क्षेत्रों में कृषि और संबद्ध क्षेत्र, अवसंरचना, विनिर्माण, खनन और उत्खनन तथा सेवाएं शामिल हैं।

चित्र 15.5 विद्युत और गैर-विद्युत क्षेत्र में एसपीएसई का निवल लाभ/हानि



स्रोत: सीएजी से प्राप्त आंकड़े

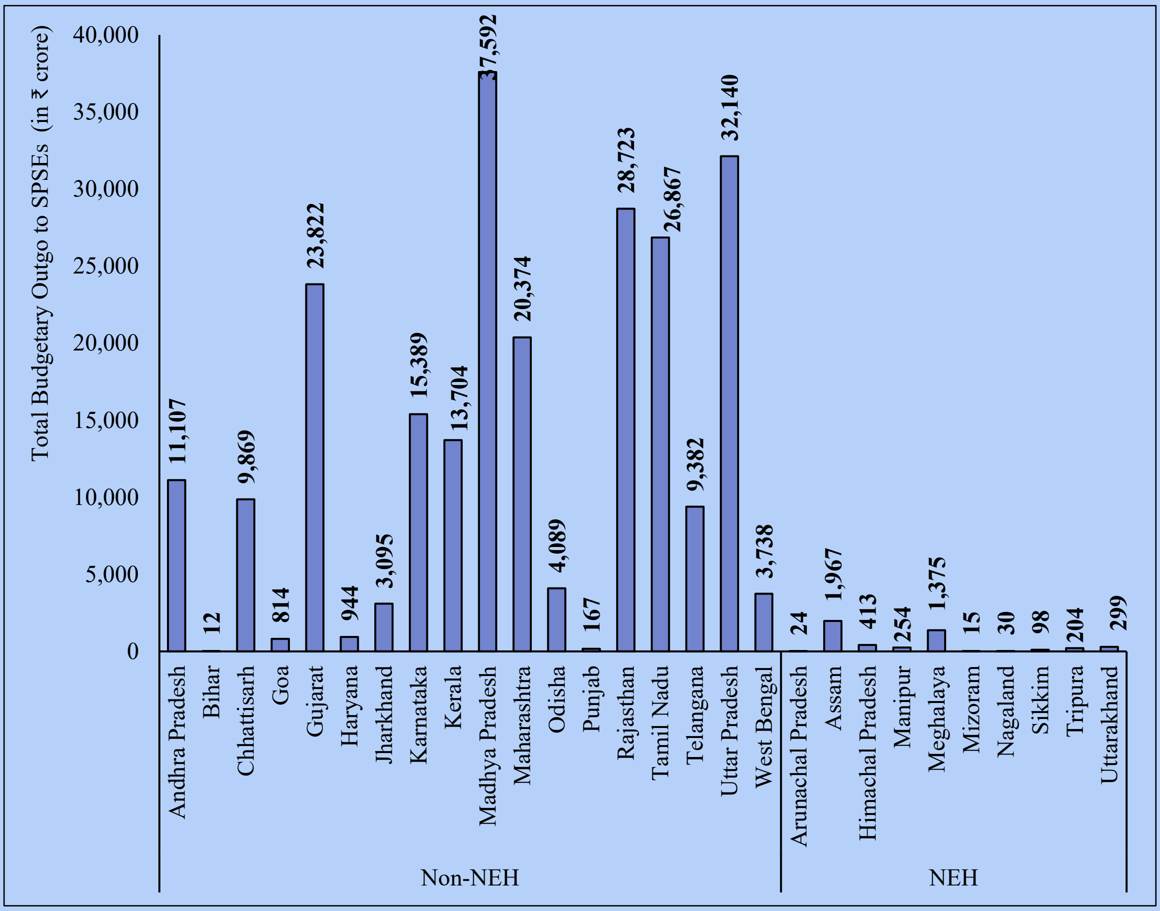
नोट: विद्युत और गैर-विद्युत क्षेत्र के एसपीएसई के निवल लाभ/हानि के आंकड़े उस वर्ष से संबंधित हैं जिसके लिए नवीनतम अंतिम लेखे 2022-23 (1996-2022) के दौरान उपलब्ध हैं। नागालैंड के लिए 2022-23 के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं।

15.14 शीर्ष सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (एसपीएसई) के राज्य-वार निवल लाभ और हानि वाले क्षेत्र *अनुलग्नक 15.1* और *अनुलग्नक 15.2* में दर्शाए गए हैं। यह देखा गया है कि सर्वोच्च निवल एसपीएसई घाटे वाले शीर्ष दस गैर-एनईएच राज्यों में से सात में विद्युत क्षेत्र के एसपीएसई घाटे में सबसे बड़े योगदानकर्ता हैं। इसी प्रकार विद्युत क्षेत्र, दस में से पांच एनईएच राज्यों नामत: हिमाचल प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, त्रिपुरा और उत्तराखंड में सबसे अधिक हानि वाला क्षेत्र बना हुआ है। दूसरी ओर, आंध्र प्रदेश, हरियाणा और पश्चिम बंगाल नामक तीन गैर-एनईएच राज्य हैं, जहां विद्युत क्षेत्र के एसपीएसई ने सबसे अधिक लाभ अर्जित किया है। एनईएच राज्यों में असम और सिक्किम ने विद्युत क्षेत्र में सबसे अधिक लाभ अर्जित किया है।

15.15 विद्युत के अलावा अन्य क्षेत्रों में, आंध्र प्रदेश ने सबसे अधिक घाटा दर्ज किया, जिसमें अधिकांश घाटा एक पीएसई से संबंधित था। कृषि और संबद्ध क्षेत्रों में एसपीएसई ने गुजरात, झारखंड, महाराष्ट्र और उत्तराखंड में सबसे अधिक मुनाफा कमाया। इसी तरह, बुनियादी ढांचा क्षेत्र में एसपीएसई ने बिहार, गोवा, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, मणिपुर तथा पंजाब में सबसे अधिक लाभ अर्जित किया।

15.16 एसपीएसई का खराब वित्तीय प्रदर्शन राज्य के बजट पर बोझ बन जाता है, जिसके परिणामस्वरूप सब्सिडी, अनुदान, इक्विटी निवेश और ऋण के रूप में बजटीय व्यय करना पड़ता है। इन बजटीय व्ययों के अलावा, राज्य सरकारें भी एसपीएसई द्वारा लिए गए ऋणों के लिए गारंटी प्रदान करती हैं। 2022-23 के दौरान राज्य सरकारों द्वारा बजट के माध्यम से एसपीएसई को इक्विटी, ऋण और अनुदान/सब्सिडी के रूप में ₹2.5 लाख करोड़ की वित्तीय सहायता दी गई थी। *चित्र 15.6* में 2022-23 के लिए एसपीएसई का राज्यवार बजटीय व्यय दिखाया गया है। एसपीएसई को कुल बजटीय व्यय में, सब्सिडी और अनुदान कुल व्यय के लगभग 90 प्रतिशत पर बना रहा है। 2022-23 के दौरान एसपीएसई को दिए जाने वाले बजटीय व्यय की राज्य-वार संरचना *अनुलग्नक 15.3* में दी गई है। यह भी ध्यान देने योग्य है कि कुछ राज्य एसपीएसई को सहायता प्रदान करने के लिए बजट से इतर उपायों का सहारा लेते हैं।

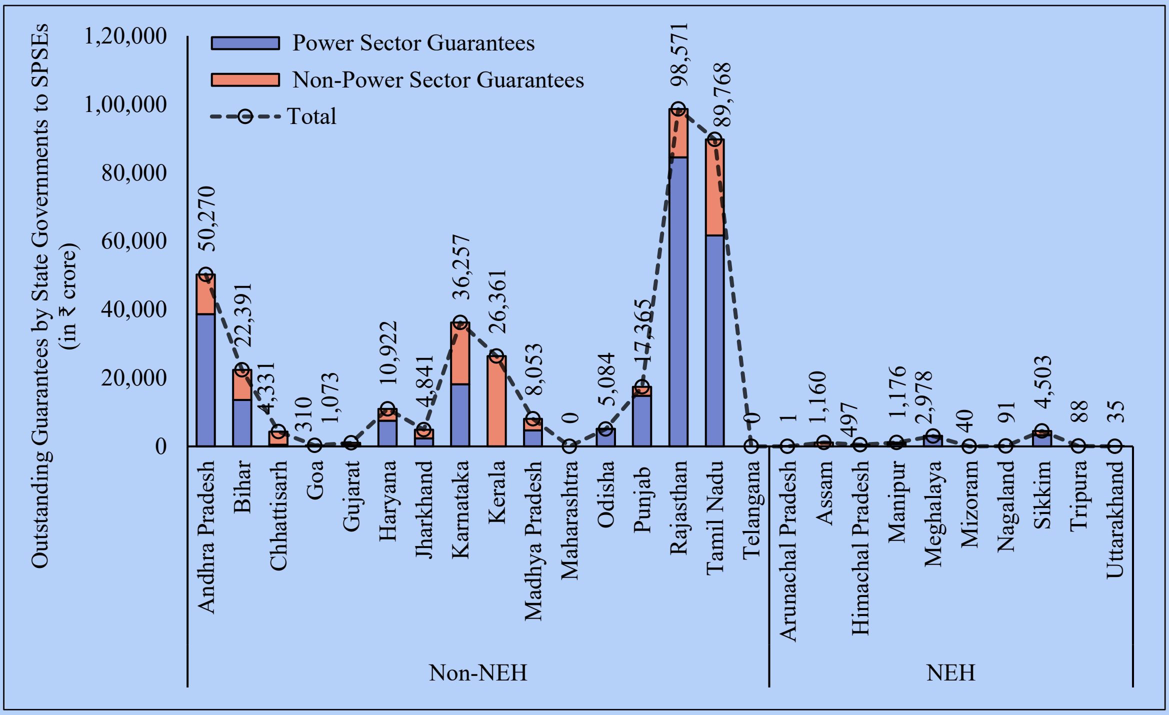
चित्र 15.6 राज्य-वार एसपीएसई को बजटीय व्यय



स्रोत: राज्यों के वित्त की लेखा परीक्षा रिपोर्ट, 2024, सीएजी

15.17 *चित्र 15.7* राज्य सरकारों द्वारा 2022-23 तक विद्युत और गैर-विद्युत क्षेत्र के एसपीएसई को जारी की गई बकाया गारंटी की मात्रा को दर्शाता है। सभी राज्यों में बकाया गारंटी की सबसे अधिक मात्रा, विद्युत क्षेत्र को जारी की जाती है।

चित्र 15.7 राज्य सरकारों द्वारा 2022-23 तक एसपीएसई को जारी क्षेत्र-वार बकाया गारंटियां



स्रोत: सीएजी से प्राप्त डेटा

पिछले वित्त आयोगों के विचार

15.18 अतीत में विभिन्न वित्त आयोगों ने एसपीएसई के प्रदर्शन की समीक्षा करने और उनकी दक्षता बढ़ाने के लिए सुधारात्मक उपाय करने की आवश्यकता को पहचाना और दोहराया है। बहुत पहले 1978 में, 7वें वित्त आयोग ने पीएससी की वित्तीय स्थिति और जवाबदेही में सुधार की आवश्यकता पर बल दिया था। 7वें वित्त आयोग से 14वें वित्त आयोग तक वित्त आयोगों ने एसपीएसई के लिए कई महत्वपूर्ण टिप्पणियां और सिफारिशें कीं। इन सिफारिशों में यह सुनिश्चित करना शामिल है कि एसपीएसई कम से कम अपनी प्रचालन लागतों को वहन करें, लागत दक्षता को बढ़ाने के लिए प्रोफार्मा वाणिज्यिक खातों को बनाए रखें और अपनी वित्तीय स्थिरता में सुधार करें। अतीत में वित्त आयोगों ने संरचनात्मक सुधारों पर जोर दिया है, यथा एसपीएसई का पुनर्गठन - जिसमें विशेष रूप से विद्युत बोर्डों और परिवहन उपक्रमों का पुनर्गठन शामिल है। वित्त आयोग ने सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाने, समान पीएसई के विलय और स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना जैसे उपायों के माध्यम से कर्मचारियों की संख्या कम करने की भी सिफारिश की है।

केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम

15.19 अब हम सीपीसी के संक्षिप्त अनुभवजन्य विश्लेषण की ओर रुख करते हैं। सीपीएसई के लिए लोक उद्यम विभाग (डीपीई) द्वारा प्रकाशित वार्षिक लोक उद्यम सर्वेक्षण (पीईएस)

रिपोर्ट लगभग 80 प्रतिशत सरकारी कंपनियों, छह में से तीन सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (अर्थात भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण, भारतीय खाद्य निगम, केंद्रीय भंडारण निगम) और 12 जीसीओसी की एक व्यापक तस्वीर प्रस्तुत करती है। हालांकि, हम इस विश्लेषण के लिए सीएजी के आंकड़ों पर निर्भर हैं जिनमें सीपीएसई का अधिक विस्तृत कवरेज है और जो हमें एसपीएसई के अपने विश्लेषण में एकरूपता बनाए रखने में मदद करते हैं।

15.20 *तालिका 15.2* पूर्व में चिन्हित तीन श्रेणियों में सीपीएसई की संख्या प्रस्तुत करती है। 2020-21 से 2023-24 की अवधि में तीनों श्रेणियों में सीपीएसई की कुल संख्या 698 और 748 के बीच घटती-बढ़ती रही। नवीनतम वर्ष 2023-24, जिसके लिए डेटा उपलब्ध है, में 70.5 प्रतिशत सीपीएसई सरकारी कंपनियां थीं। सीएजी द्वारांस लेखापरीक्षित छह सांविधिक कंपनियों में भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण, केंद्रीय भंडारण निगम, दामोदर घाटी निगम, भारतीय खाद्य निगम, भारतीय अंतर्देशीय जलमार्ग प्राधिकरण और भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण शामिल हैं। जीसीओसी की संख्या अधिक है, जो सभी सीपीएसई के एक चौथाई से अधिक है।

तालिका 15.2 श्रेणी-वार सीपीएसई की संख्या

सीपीएसई की श्रेणी	सीपीएसई की संख्या			
	2020-21	**2021-22**	**2022-23**	**2023-24**
सांविधिक निगम (एससी)	6	6	6	6
सरकारी कंपनियां (जीसी)	506	490	501	527
सरकार द्वारा नियंत्रित अन्य कंपनियाँ (जीसीओसी)	205	202	209	215
सीपीएसई की कुल संख्या	**717**	**698**	**716**	**748**

नोट: सीपीएसई की संख्या उस विशेष वर्ष की 31 मार्च तक विद्यमान सीपीएसई को दर्शाती है।

स्रोत: सीपीएसई की सामान्य प्रयोजन वित्तीय रिपोर्ट (अनुपालन लेखापरीक्षा), सीएजी, विभिन्न वर्ष, और सीएजी द्वारा एफसी-16 को उपलब्ध कराए गए आंकड़े

15.21 मौजूदा कुल सीपीएसई में से लगभग 88-92 प्रतिशत सीपीएसई ने 2020-21 से 2023-24 के दौरान लेखापरीक्षा उद्देश्यों के लिए सीएजी को अपने वित्तीय विवरण प्रस्तुत किए। सीएजी को शेष वित्तीय विवरण न मिलने के कारण अलग-अलग हैं। कुछ मामलों में लेखे तीन या उससे ज्यादा वर्षों से बकाया थे; कुछ मामलों में कंपनियां परिसमापन के दौर से गुजर रही थीं, या पहले लेखे अभी तक बकाया नहीं थे। *तालिका 15.3* में उन सीपीएसई की संख्या दी गई है जिन्होंने वर्ष 2020-21 से 2023-24 के दौरान लेखा-परीक्षा उद्देश्यों के लिए सीएजी को अपने वित्तीय विवरण प्रस्तुत किए। देश के सभी सीपीएसई में इनकी हिस्सेदारी लगभग 90 प्रतिशत है। चूँकि आँकड़े केवल इन्हीं सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के लिए उपलब्ध हैं, इसलिए हमारा विश्लेषण इन्हीं कंपनियों तक सीमित है।

तालिका 15.3 श्रेणी-वार सीपीएसई की संख्या जिनके वित्तीय डेटा उपलब्ध हैं

सीपीएसई की श्रेणी	सीपीएसई की संख्या			
	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
सांविधिक निगम (एससी)	6 (100%)	6 (100%)	6 (100%)	6 (100%)
सरकारी कंपनियां (जीसी)	447 (88%)	448 (91%)	463 (92%)	490 (93%)
सरकार द्वारा नियंत्रित अन्य कंपनियां (जीसीओसी)	180 (88%)	188 (93%)	186 (89%)	192 (89%)
सीपीएसई की कुल संख्या	**633 (88%)**	**642 (92%)**	**655 (91%)**	**688 (92%)**

नोट: कोष्ठक में दी गई संख्याएं वे सीपीएसई हैं जिनके लिए वित्तीय आंकड़े दर्शाई गई श्रेणी और वर्ष में कुल सीपीएसई के प्रतिशत के रूप में उपलब्ध हैं।
स्रोत: सीएजी

15.22 *तालिका 15.4*, 2020-21 से 2023-24 तक इन सीपीएसई के संबंध में उपलब्ध कुछ बुनियादी आंकड़े उपलब्ध कराती है। सीपीएसई में कुल इक्विटी जिनको 2020-21 में चुकता पूंजी के रूप में मापा गया, ₹7.5 लाख करोड़ थी जोकि 2023-24 में दोगुनी होकर ₹15.1 लाख करोड़ हो गई। यह इक्विटी जीडीपी के प्रतिशत के रूप में 2020-21 में 3.8 प्रतिशत और 2023-24 में 5 प्रतिशत थी। इस कुल इक्विटी में संघ सरकार ने 2020-21 में सकल घरेलू उत्पाद का 2.6 प्रतिशत और 2023-24 में सकल घरेलू उत्पाद का 4 प्रतिशत का योगदान दिया। शेष योगदान राज्य सरकारों और अन्य संस्थाओं का है। इन चार वर्षों के दौरान इन उद्यमों का कारोबार सकल घरेलू उत्पाद का 12.2 प्रतिशत और 13.9 प्रतिशत के बीच था।

तालिका 15.4 सीपीएसई का वित्तीय डाटा (₹ करोड़)

विवरण	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
चुकता पूंजी/कुल इक्विटी	7,53,929	8,81,681	12,08,230	15,13,552
केंद्र सरकार की इक्विटी	5,12,850	6,37,036	9,25,085	11,94,715
राज्य सरकार की इक्विटी	34,744	38,861	43,363	46,863
अन्य की इक्विटी	2,06,335	2,05,784	2,39,782	2,71,974
कुल चुकता पूंजी (जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)	3.2	3.3	4.0	4.6
केंद्र सरकार की इक्विटी (जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)	2.2	2.4	3.1	3.6
सभी सीपीएसई का टर्नओवर	24,26,562	32,85,208	35,38,135	37,28,960
टर्नओवर (जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)	12.2	13.9	13.2	12.4

स्रोत : विभिन्न वर्षों में सीपीएसई की सामान्य प्रयोजन वित्तीय रिपोर्टों के आधार आंकड़ों तथा सीएजी आंकड़ों से संकलित।

15.23 आगे हमने सीपीएसई की लाभप्रदता पर विचार किया हैं जो आर्थिक प्रदर्शन का एक प्रमुख संकेतक है। लाभ कमाने वाले सीपीएसई की संख्या 2020-21 में 371 (कुल 633 सीपीएसई का 58.6 प्रतिशत) से बढ़कर 2023-24 में 445 (688 उद्यमों का 64.7 प्रतिशत) हो गई, जैसा *तालिका 15.5* में देखा जा सकता है। लाभ की मात्रा की जांच करने पर यह स्पष्ट होता है कि लाभ कमाने वाले सीपीएसई द्वारा अर्जित लाभ की कुल राशि 2020-21 में ₹2.1 लाख करोड़ से बढ़कर 2023-24 में ₹3.8 लाख करोड़ हो गई। तथापि, बड़ी संख्या में केन्द्रीय सरकारी उद्यमों को घाटा भी हुआ। विगत चार वर्षों के दौरान घाटे में चल रहे केन्द्रीय सरकारी उद्यमों की संख्या 226 से 234 के बीच अलग-अलग रही और तदनुसार घाटे के परिमाण में भी भिन्नता रही। इन चार वर्षों में सबसे ज्यादा संयुक्त घाटा 2022-23 के दौरान हुआ जो कि 232 उद्यमों के द्वारा ₹51,419 करोड़ था जो 2023-24 के दौरान 226 उद्यमों द्वारा संयुक्त रूप से घट कर ₹36,213 करोड़ रह गया। घाटे में चल रहे सीपीएसई की बड़ी संख्या और कुल घाटे का बड़ा परिमाण गंभीर चिंता का विषय है।

तालिका 15.5 सीपीएसई द्वारा अर्जित लाभ और हानि

विवरण	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
लाभ कमाने वाले सीपीएसई की संख्या	371	387	410	445
लाभ कमाने वाले सीपीएसई के लाभ (₹ करोड़)	2,06,588	2,84,319	2,74,043	3,81,794
घाटे में चल रहे सीपीएसई की संख्या	234	228	232	226
घाटे में चल रहे सीपीएसई का नुकसान (₹ करोड़ में)	45,254	35,715	51,419	36,213
शून्य लाभ/हानि वाले सीपीएसई की संख्या	28	27	13	17
कुल निवल लाभ (+)/हानि (-) (₹ करोड़)	1,61,334	2,48,604	2,22,624	3,45,582

स्रोत: सीपीएसई की सामान्य प्रयोजन वित्तीय रिपोर्ट और भारत के सीएजी द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े।

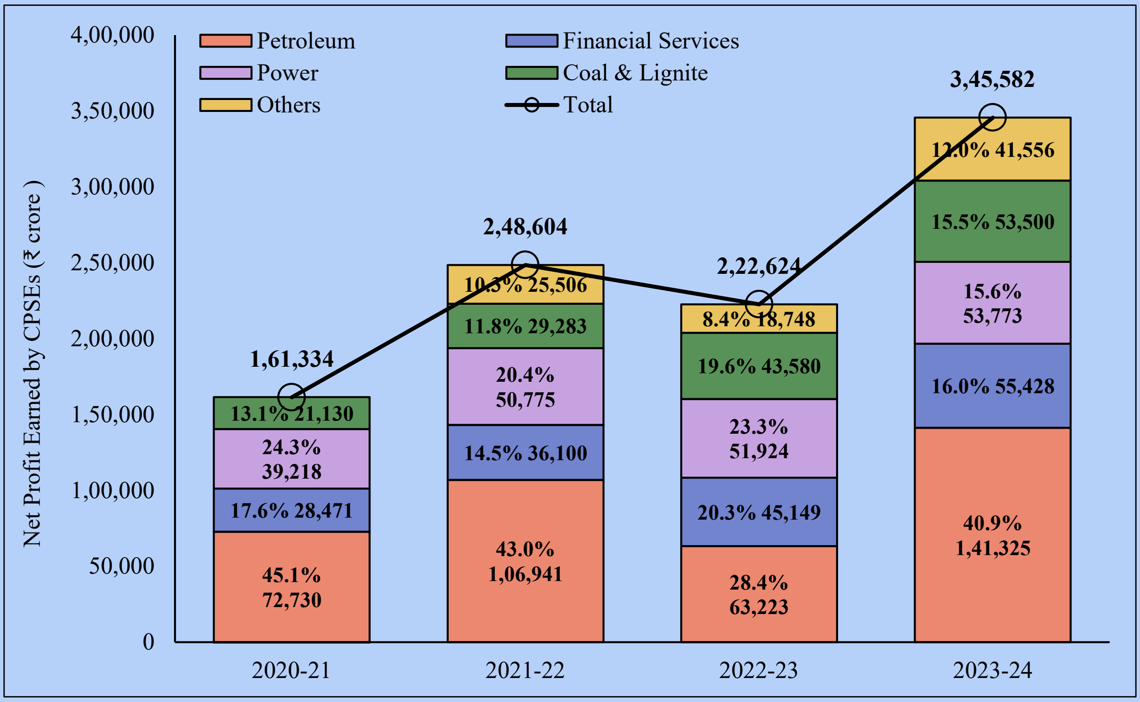
15.24 सीपीएसई के बहुत कम अंश, शून्य लाभ या हानि दर्शाते हैं। 2020-21 में इन उद्यमों की संख्या 28 से घटकर 2022-23 में 13 हो गई लेकिन फिर 2023-24 में इनकी संख्या पुन: बढ़कर 17 हो गई। समग्र रूप से सीपीएसई ने दर्शाए गए चार वर्षों में से प्रत्येक में उल्लेखनीय लाभ अर्जित किया है। सभी सीपीएसई (जिनके लिए डेटा उपलब्ध है) ने संयुक्त रूप से 2023-24 के दौरान ₹3.5 लाख करोड़ का निवल लाभ अर्जित किया जो कोविड-19 के वर्ष 2020-21 के दौरान अर्जित ₹1.6 लाख करोड़ से काफी अधिक है।

15.25 इसके बाद हम इस क्षेत्र के आधार पर सीपीएसई के प्रदर्शन पर विचार करेंगे। आंकड़ों से यह जानकारी मिलती है कि चार शीर्ष लाभ कमाने वाले सीपीएसई क्षेत्र पेट्रोलियम, बिजली, वित्त और कोयला हैं। साथ में सीपीएसई के कुल निबल मुनाफे में इन कंपनियों की हिस्सेदारी

करीब 90 फीसदी है। पैट्रोलियम क्षेत्र के सीपीएसई ने इन वर्षों के दौरान निवल लाभ के समानुपात में उच्चतम लाभ अर्जित किया जो 2020-21 से 2023-24 की अवधि के दौरान सभी सीपीएसई द्वारा अर्जित कुल निवल लाभ का 28 प्रतिशत से 45 प्रतिशत तक के बीच रहा। परिणामी रुप में 2021-22 से 2023-24 के दौरान अन्य सभी क्षेत्रों (शीर्ष चार क्षेत्रों को छोड़कर) के सीपीएसई सामूहिक रूप से अर्जित निवल लाभ का लगभग 8-12 प्रतिशत तक का योगदान देते हैं। 2020-21 से 2023-24 के दौरान सीपीएसई द्वारा अर्जित क्षेत्रवार निवल लाभ निम्नवत् *चित्र 15.8* में दर्शाया गया है।

15.26 आंकड़ों का विस्तारपूर्वक विश्लेषण करने के लिए हमने शीर्ष लाभ कमाने वाले और घाटे सीपीएसई पर विचार किया है। पिछले लगातार तीन वर्षों जिनके लिए हमारे पास सीएजी के आंकडे उपलब्ध हैं, में तेल और प्राकृतिक गैस निगम (ओएनजीसी) लाभ कमाने वाले सीपीएसई की सूची में सर्वोच्च रहा है। ओएनजीसी ने सभी लाभ कमाने वाले सीपीएसई द्वारा अर्जित कुल लाभ का लगभग 14 प्रतिशत योगदान दिया। शीर्ष दस लाभ कमाने वाले सीपीएसई द्वारा अर्जित लाभ की मात्रा *अनुलग्नक 15.4* में दी गई है।

चित्र 15.8 सीपीएसई के निवल लाभ का क्षेत्र-वार वितरण



स्रोत: विभिन्न वर्षों के लिए सीएजी द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के आधार पर

15.27 13वें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि लाभ अर्जित करने वाले पीएसई लाभांश की न्यूनतम राशि का भुगतान सरकार को करें। 2016 में सीपीएसई के लिए विस्तृत दिशानिर्देश जारी किया गया था जिसमें उन्हें कर के उपरांत शेष लाभ (पीएटी) का 30 प्रतिशत या नेटवर्थ का 5 प्रतिशत, जो भी अधिक हो, लाभांश का भुगतान करना था। 2023-24 में, जैसा कि निम्न

तालिका 15.6 में दर्शाया गया है कि सीपीएसई से लाभांश का परिमाण ₹1.3 लाख करोड़ था जो 2020-21 में ₹82,815 करोड़ से अधिक था।

तालिका 15.6 सीपीएसई द्वारा भुगतान किया गया लाभांश

विवरण	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
लाभ कमाने वाले सीपीएसई का सकल लाभ (₹ करोड़ में)	2,06,588	2,84,319	2,74,043	3,81,794
सीपीएसई द्वारा भुगतान किया गया लाभांश (₹ करोड़ में)	82,815	1,15,629	1,15,458	1,34,019
लाभ के प्रतिशत के रूप में लाभांश	40.1	40.7	42.1	35.1
केंद्र सरकार का गैर-कर राजस्व (एनटीआर) (₹ करोड़ में)	2,07,633	3,65,112	2,85,421	4,01,785
केंद्र सरकार के एनटीआर के प्रतिशत के रूप में सीपीएसई द्वारा किया गया भुगतान लाभांश	39.9	31.7	40.5	33.4

स्रोत: विभिन्न वर्षों में सीपीएसई की सामान्य प्रयोजन वित्तीय रिपोर्टें (अनुपालन लेखापरीक्षा) भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक में प्रस्तुत आधार आंकड़ों से संकलित किया गया है।

नोट: सीपीएसई द्वारा भुगतान किए गए लाभांश में केंद्र सरकार और सीपीएसई के अन्य शेयरधारकों को भुगतान किया गया लाभांश भी शामिल है।

15.28 जैसा कि ऊपर *तालिका 15.6* से पहचाना जा सकता है कि सीपीएसई द्वारा भुगतान किए गए लाभांश में 2020-21 और 2023-24 के बीच 61.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इस अवधि के दौरान लाभ कमाने वाले सीपीएसई के मुनाफे में तदनुसार 84.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसका अर्थ यह है कि लाभ कमाने वाले सीपीएसई के मुनाफे के अनुपात के रूप में लाभांश 2020-21 के दौरान 40.1 प्रतिशत से गिरकर 2023-24 में 35.1 प्रतिशत हो गया। एक अंतिम बिंदु यह है कि ये लाभांश केंद्र सरकार के गैर-कर राजस्व (एनटीआर) का एक उल्लेखनीय अनुपात है। यहां दर्शाए गए चार वर्षों के दौरान सीपीएसई द्वारा भुगतान किए गए लाभांश का अनुपात एनटीआर के 31.7 प्रतिशत से 40.5 प्रतिशत के बीच परिवर्तित रहा।

15.29 पीएसई में सरकार द्वारा निवेश पर उचित रिटर्न सुनिश्चित करने की आवश्यकता की सिफारिश पिछले पांच वित्त आयोगों (एफसी) द्वारा लगातार की गई। उन्होंने पीएसई में निवेश की गई बड़ी राशि और उनके द्वारा कम रिटर्न पर निराशा व्यक्त की। इसके अतिरिक्त पीएसई अक्सर अपनी उत्पादन गतिविधि के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि से कई गुना अधिक जमीन ले लेते हैं जो जमीन अनुत्पादक रहती है। कई सीपीएसई भी निष्क्रिय रहते हैं या लगातार नुकसान में रहते हैं। वे जो जमीन लेते हैं वह अनुपयोगी अथवा कम उपयोगी रहती है। ये

सीपीएसयू अक्सर जहां स्थित हैं और जो जमीन उनके पास है उन क्षेत्रों में जमीन की उच्च कीमत को देखते हुए इसे उत्पादक उपयोग में लाने से उच्च प्रतिफल प्राप्त हो सकता है।

आगे की रूप रेखा

15.30 इस अध्याय में हमारे विश्लेषण से पता चलता है कि भारत की अर्थव्यवस्था में उनके योगदान का लाभ उठाने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में सुधार करने की पर्याप्त गुंजाइश है। ऐसे सुधारों के अभाव में, भारी घाटे और मूल्यवान परिसंपत्तियों, विशेष रूप से भूमि के अवरुद्ध होने के कारण पीएसई राज्य के खजाने पर बोझ डालते हैं।

गैर-सक्रिय पीएसई को बंद करना

15.31 कुल 1,635 एसपीएसई में से 308 निष्क्रिय हैं या उन्होंने काम करना बंद कर दिया है। इसके लिए राजकोषीय बोझ को कम करने के लिए ऐसे निष्क्रिय एसपीएसई के प्रदर्शन के मूल्यांकन करने और उन्हें बंद करने की आवश्यकता है, क्योंकि उनमें से कई को राज्य सरकारों से बजटीय सहायता मिलती रहती है।

15.32 इसी प्रकार, सार्वजनिक उद्यम सर्वेक्षण 2023-24 (परिशिष्ट VIII, पृष्ठ 271-2) में परिसमापन के तहत 17 सीपीएसई, सरकार द्वारा बंद करने के लिए अनुमोदित 24 सीपीएसई और 31 गैर-प्रचालनरत सीपीएसई सूचीबद्ध हैं। इन सीपीएसई के स्वामित्व वाली भूमि और भवन मूल्यवान परिसंपत्तियां हैं, जिनका उपयोग वैकल्पिक उत्पादक कार्याओं में किया जा सकता है।

घाटा दर्ज करने वाले पीएसई

15.33 सीपीएसई तथा एसपीएसई दोनों से संबंधित एक महत्वपूर्ण मुद्दा घाटे में चल रही इकाइयों की बड़ी संख्या और उनके द्वारा उठाए गए घाटे की बड़ी मात्रा है। 1,107 एसपीएसई में से, जिनके लाभ और हानि का डेटा उपलब्ध है, 490 एसपीएसई ने 31 मार्च 2023 तक अपने नवीनतम वित्तीय लेखों के अनुसार कुल ₹1.14 लाख करोड़ का नुकसान दर्ज किया। निष्क्रिय एसपीएसई की तरह, घाटे में चल रहे एसपीएसई की भी कड़ी जांच की आवश्यकता है। एक महत्वपूर्ण नियम यह है कि संबंधित विभाग को लगातार चार में से तीन वर्षों में घाटे में चल रहे किसी भी उद्यम को बंद करने, निजीकरण या जारी रखने पर विचार करने के लिए अनिवार्य रूप से मंत्रिमंडल के समक्ष ले जाना चाहिए। इसके बाद मंत्रिमंडल उद्यम के रणनीतिक महत्व के आधार पर निर्णय ले सकता है।

15.34 सीएजी द्वारा लेखा परीक्षित लगभग एक तिहाई सीपीएसई को 2020-21 से 2023-24 के दौरान प्रत्येक वर्ष घाटा हुआ। सीएजी के आंकड़ों के अनुसार, इस अवधि में घाटे में चल रहे सीपीएसई का घाटा ₹36,213 करोड़ से ₹51,419 करोड़ के बीच था। कई ऐसे सीपीएसई भी हैं जो कई वर्षों तक लगातार घाटे में रहते हैं और उनका बोझ राजकोष और अंततः करदाताओं पर पड़ता है। हाल के वर्षों में लगातार घाटे में चल रहे पीएसई का सबसे प्रमुख मामला एयर

इंडिया का था। जनवरी 2022 में निजीकरण के समय एयर इंडिया का संचित घाटा ₹85,000 करोड़ से अधिक बताया गया था। पीईएस 2023-24 (विवरण ग, पृष्ठ 136-8) में घाटे में चल रहे जिन 58 सीपीएसई को सूचीबद्ध किया गया है उनमें से 28 को 2021-22, 2022-23 और 2023-24 के तीन वर्षों में से प्रत्येक में घाटा उठाना पड़ा।

विद्युत क्षेत्र के एसपीएसई

15.35 राज्यों में एसपीएसई को हुए घाटे में विद्युत क्षेत्र के एसपीएसई, मुख्य रूप से डिस्कॉम, का हिस्सा सबसे अधिक है। इस विषय को हमारी रिपोर्ट के अध्याय 14 में विस्तार से उठाया गया है।

बकाया खाते

15.36 सभी अट्ठाईस राज्यों में हमने एक आम समस्या देखी है कि कई एसपीएसई के पास लगातार कई वर्षों से बकाया खाते थे। विभिन्न कारणों से देरी के परिणामस्वरूप, 31 मार्च 2023 तक 1,237 एसपीएसई के 7,162 खाते बकाया थे। कम से कम 441 एसपीएसई के खाते 3 वर्षों से अधिक समय से बकाया थे। बकाया खातों वाले एसपीएसई का राज्य-वार विवरण *अनुलग्नक 15.5* में दिया गया है। खातों को अंतिम रूप दिए जाने के अभाव में ऐसे एसपीएसई में राज्य सरकार के निवेश राज्य विधायिका की निगरानी से बाहर रहते हैं। हमने एक के बाद एक राज्यों में देखा कि खातों को अंतिम रूप न दिया जाना ऐसे एसपीएसई के बंद होने की प्रक्रिया में प्रमुख समस्याओं में से एक है, जिनका अर्थव्यवस्था में सकारात्मक योगदान का कोई रिकॉर्ड नहीं है। प्रत्येक राज्य को यह सुनिश्चित करने के लिए एक ठोस प्रयास करने की आवश्यकता है कि बकाया राशि वाले सभी खातों को अंतिम रूप दिया जाए। बदले में यह प्रयास सीएजी द्वारा उनकी लेखा परीक्षा और ऐसे एसपीएसई के जारी रहने, बंद होने या निजीकरण के लिए जल्द से जल्द मूल्यांकन को संभव बनाएगा। इस तरह के प्रयास के बिना, निष्क्रिय और बोझिल एसपीएसई की समस्या बनी रहेगी, जिससे करदाताओं का बहुमूल्य धन बर्बाद होगा।

एसपीएसई का निजीकरण

15.37 अब तक, सभी राज्यों में बिजली वितरण कंपनियों के अलावा एसपीएसई के राज्य-स्तरीय निजीकरण के विचार पर कोई ध्यान नहीं दिया गया है। यहां तक कि स्थायी घाटे में चल रहे एसपीएसई को बंद करने के विषय पर भी सीमित ध्यान दिया गया है। निष्क्रिय और खराब प्रदर्शन करने वाले एसपीएसई का मुद्दा क्रमशः वित्त आयोगों का एक आवर्ती विषय रहा है। हमारे राज्यों के दौरों के दौरान कई राज्य सरकारों ने विकसित राज्य बनने के अपने दृष्टिकोण को साझा किया। संघ की नई सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम नीति के समान एक राज्य-स्तरीय नीति, इस दृष्टिकोण का एक अभिन्न अंग होनी चाहिए।

❑❑❑

16 सिफारिशों का सारांश

अनुशंसा अवधि के दौरान संघ का वित्त: एक आकलन

1. यद्यपि हम केंद्र प्रायोजित योजनाओं की भूमिका को स्वीकार करते हैं, तथापि हमारा मानना है कि संसाधनों के कुशल उपयोग के लिए कार्यान्वयन को मापने योग्य, वास्तविक समय के आउटपुट संकेतकों के साथ जोड़कर उनकी संरचना को तर्कसंगत बनाने की आवश्यकता है। केंद्र सरकार को एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन करना चाहिए जो योजनाओं का नए सिरे से आकलन करे और उन योजनाओं को बंद करने की सिफारिश करे जो संसाधनों का प्रभावी रूप से उपयोग नहीं कर रही हैं।

(पैराग्राफ 6.40 और 6.41)

कर राजस्व का बंटवारा: ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण

2. विभाज्य पूल और वास्तविक हस्तांतरण के बारे में अधिक पारदर्शिता लाने के लिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि केंद्र सरकार प्रत्येक वर्ष अनुच्छेद 279 के तहत सीएजी द्वारा प्रमाणित शुद्ध आय से संबंधित आंकड़ों का खुलासा करे।

(पैराग्राफ 7.30)

3. हम सिफ़ारिश करते हैं कि विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा 41 प्रतिशत बनाए रखा जाए।

(पैराग्राफ 7.68)

कर राजस्व का बंटवारा: क्षैतिज हस्तांतरण

4. राज्यों के पारस्परिक हिस्से का निर्धारण करने के लिए, हमने मानदंड के रूप में जनसंख्या, जनसांख्यिकीय निष्पादन, क्षेत्रफल, वन, प्रति व्यक्ति आय-अंतर और सकल घरेलू उत्पाद

(जीडीपी) में राज्य के योगदान को मानदंड के रूप में अपनाया है। क्षैतिज हस्तांतरण का सूत्र और विभिन्न मानदंडों को दिए गए भार के लिए सूत्र *तालिका 8.8* में दिए गए हैं। हमारी अनुशंसा अवधि के लिए क्षैतिज हस्तांतरण में राज्यों का हिस्सा *तालिका 8.9* में दिया गया है।

(पैराग्राफ 8.97)

राज्यों का आकलन और सहायता अनुदान

5. राज्यों के वित्त के हमारे आकलन से पता चलता है कि राज्यों के राजस्व घाटे का कारण प्रतिबद्ध व्यय और स्वैच्छिक व्यय हैं और राजस्व में वृद्धि करने और व्यय को युक्तिसंगत बनाने की काफी गुंजाइश है। राज्यों द्वारा राजस्व घाटा अनुदान की प्रत्याशा, सब्सिडी को युक्तिसंगत बनाने, कर प्रशासन में सुधार करने या राजस्व व्यय पर अंकुश लगाने जैसे कठिन लेकिन आवश्यक राजकोषीय सुधारों को करने के लिए प्रोत्साहन को कमजोर करती है। 15वें वित्त आयोग द्वारा सिफ़ारिश किये गए राजस्व घाटा अनुदान की घटती प्रवृत्ति को जारी रखते हुए, जो 2025-26 तक लगभग शून्य के स्तर तक पहुंच जाएगा, हम राज्यों के लिए राजस्व घाटा अनुदान की सिफारिश नहीं करते हैं। हम किसी भी क्षेत्र-विशिष्ट या राज्य-विशिष्ट अनुदान की भी सिफारिश नहीं करते हैं।

(पैराग्राफ 9.48 से 9.50)

स्थानीय निकाय अनुदान

6. हम सिफ़ारिश करते हैं कि राज्यों को संपत्ति कर की कुशल गणना, आकलन और संग्रहण के लिए नागरिक अनुकूल जीआईएस आधारित संपत्ति कर आईटी प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.67)

7. हम लेखों और वित्तीय रिपोर्ट तैयार करने में यूएलबी का समर्थन करने के लिए शहरी डिजिटल प्लेटफॉर्म की क्षमताओं का विस्तार करने की सिफ़ारिश करते हैं।

(पैराग्राफ 10.71)

8. राज्यों में स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा और लेखा की गुणवत्ता में सुधार करने के लिए सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की मौजूदा व्यवस्थाओं को जारी रखा जाना चाहिए और सुदृढ़ किया जाना चाहिए। राज्य सरकारों को कौशल विकास में निवेश करके और जनशक्ति की कमी को दूर करके अपने स्थानीय निधि लेखा परीक्षा विभागों (एलएफएडी) की क्षमताओं को बढ़ाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.74)

9. राज्यों को बजट में शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) और ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलबी) के लिए सभी हस्तांतरणों की पारदर्शी रूप से रिपोर्ट देनी चाहिए, जिनमें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भारत की संचित निधि से प्राप्त हस्तांतरण, संघ प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत

हस्तांतरण, राज्य वित्त आयोग अनुदान और राज्य सरकार से प्राप्त अन्य अनुदान शामिल हों। इन हस्तांतरणों को, उनके सभी घटकों सहित, राज्य वित्त लेखा के परिशिष्ट III में भी रिपोर्ट किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.78)

10. अनुच्छेद 280 (3) (खख) और 280 (3) (ग) में, संविधान वित्त आयोग की आरएलबी और यूएलबी पर अपनी सिफ़ारिशें 'राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर' करने का निर्देश देता है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि प्रासंगिक अनुच्छेदों से ऊपर उद्धृत प्रावधान को एक संवैधानिक संशोधन के माध्यम से हटा दिया जाए।

(पैराग्राफ 10.81)

11. हम यह सिफारिश करते हैं कि नीति आयोग राज्यों में एसएफसी के कामकाज का अध्ययन कर सकता है और सभी राज्यों के संदर्भ के लिए एसएफसी की अच्छी प्रथाओं का एक संग्रह प्रकाशित कर सकता है।

(पैराग्राफ 10.81)

12. हम सिफ़ारिश करते हैं कि आरएलबी के लिए अनुदानों को मूल और निष्पादन घटकों में वर्गीकृत किया जाए और यूएलबी के लिए अनुदानों को मूल, निष्पादन, शहरी अवसंरचना और शहरीकरण प्रीमियम घटकों में वर्गीकृत किया जाए। मूल और निष्पादन घटकों के लिए कुल राष्ट्रीय अनुदान आवंटन, दोनो को सिफ़ारिश, आरएलबी और यूएलबी के बीच 60:40 के अनुपात में विभाजित किया गया है। परस्पर मूल और निष्पादन घटकों के बीच विभाजन दोनों आरएलबी और यूएलबी के लिए 80:20 के अनुपात में अनुशंसित है।

(पैराग्राफ 10.83 और 10.84)

13. हमारी अनुशंसा अवधि 2026 -27 से 2030-31 तक के लिए विधिवत गठित आरएलबी और यूएलबी के लिए अनुदान के रूप में ₹7,91,493 करोड़ का कुल आवंटन अनुशंसित है।

(पैराग्राफ 10.84)

14. आरएलबी के लिए, अंतर-राज्य वितरण क्रमशः अनुमानित ग्रामीण जनसंख्या (2026) और क्षेत्रफल के 90:10 अनुपात पर आधारित है। यूएलबी के लिए, राज्यों का हिस्सा क्रमशः अनुमानित शहरी जनसंख्या (2026) और यूएलबी के ओएसआर के 90:10 अनुपात द्वारा निर्धारित किया गया है।

(पैराग्राफ 10.86 और 10.89)

15. प्रत्येक राज्य में, सभी स्तरों के विधिवत गठित आरएलबी और विधिवत गठित यूएलबी को अनुदानों का वितरण संबन्धित एसएफ़सी की नवीनतम स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार किया जा सकता है। एसएफ़सी की अनुशंसाओं के अभाव में, आरएलबी को स्तरवार वितरण निर्धारित प्रतिशतों के अनुरूप हो सकता है। आरएलबी के स्तर के भीतर वितरण, नवीनतम

स्वीकृत एसएफ़सी अनुशंसाओं के अनुसार या एसएफ़सी की अनुशंसाओं के अभाव में, शहरी जनसंख्या और यूएलबी के ओएसआर के 90:10 अनुपात पर आधारित हो सकता है। यूएलबी के लिए, वितरण नवीनतम स्वीकृत एसएफ़सी की अनुशंसाओं के अनुसार किया जा सकता है या एसएफ़सी की अनुशंसाओं के अभाव में 90:10 अनुपात में शहरी जनसंख्या और यूएलबी के ओएसआर के आधार पर किया जा सकता है।

(पैराग्राफ 10.87, 10.88 और 10.90)

16. संबन्धित राज्य सरकार को स्थानीय निकायों के संबंध में आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप छूट प्राप्त क्षेत्रों के लिए आवंटन करना होगा।

(पैराग्राफ 10.91)

17. स्थानीय निकाय अनुदान प्राप्त करने के लिए संविधान के भाग IX और भाग IX-क के अनुसार एक विधिवत गठित निकाय होना आवश्यक है। यह आरंभिक स्तर की पहली शर्त होगी।

(पैराग्राफ 10.92)

18. किसी राज्य के सभी यूएलबी और आरएलबी के लिए वित्तीय वर्ष टी-2 के लिए लेखापरीक्षित लेखे और वर्ष टी-1 के लिए अनंतिम लेखे की सार्वजनिक डोमेन में वर्ष टी में ऑनलाइन उपलब्धता वर्ष टी के लिए स्थानीय निकाय अनुदान प्राप्त करने की दूसरी आरंभिक स्तर की शर्त होगी।

(पैराग्राफ 10.93)

19. सभी राज्यों को संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार राज्य वित्त आयोगों के नियमित गठन से संबन्धित संवैधानिक प्रावधानों का पालन करना होगा, अर्थात पिछले एसएफ़सी के गठन के पाँच वर्ष पूरे होने पर नए एसएफ़सी का गठन और राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत होने के 6 महीने के भीतर राज्य विधानमंडल में एटीआर प्रस्तुत करना सुनिश्चित करना होगा, जो स्थानीय निकाय अनुदान का दावा करने की एक पूर्व शर्त है। यह अनुशंसा अवधि के पहले वर्ष, अर्थात 2026-27 से स्थानीय निकाय अनुदान का दावा करने की तीसरी आरंभिक स्तर की शर्त होगी।

(पैराग्राफ 10.95)

20. यूएलबी और आरएलबी अनुदान को मूल (80 प्रतिशत) और निष्पादन (20 प्रतिशत) घटकों में विभाजित किया गया है, जिसमें निष्पादन घटक को दो समान भागों में विभाजित किया गया है: आरएलबी/यूएलबी निष्पादन घटक और राज्य निष्पादन घटक। मूल घटक राज्यों को तीन आरंभिक स्तर की (पात्रता) शर्तों को पूरा करने पर उपलब्ध कराया जा सकता है।

(पैराग्राफ 10.96)

21. ग्राम पंचायतों को वित्तीय वर्ष टी में आरएलबी अनुदान के आरएलबी निष्पादन घटक को प्राप्त करने के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि ग्राम पंचायतें वर्ष टी-1 में, अपने वर्ष टी-2 के

ओएसआर का न्यूनतम 1.025 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर लागू 2.5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें, बशर्ते कि प्रति परिवार प्रति वर्ष न्यूनतम राशि ₹1200 हो। यह अनुशंसा अवधि के तीसरे वर्ष, यानी 2028-29 से, लागू होगा।

(पैराग्राफ 10.97)

22. ब्लॉक पंचायतों के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि वे आरएलबी अनुदान के आरएलबी निष्पादन घटक के लिए तभी योग्य होंगी जब उनके अधिकार क्षेत्र की 75 प्रतिशत ग्राम पंचायतें इसके लिए योग्य हों। जिला पंचायतों के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि अनुदान के लिए वर्ष टी में योग्य होने हेतु, जिला पंचायतें वर्ष टी-1 में, अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.025 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर लागू 2.5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि जो भी कम हो, एकत्र करें। ये दोनों अनुशंसा अवधि के तीसरे वर्ष, यानी 2028-29 से, लागू होंगे।

(पैराग्राफ 10.98)

23. यूएलबी को वर्ष टी में यूएलबी निष्पादन घटक अनुदान के लिए योग्य होने हेतु, हम सिफारिश करते हैं कि यह वर्ष टी-1 में अपने वर्ष टी-2 के ओएसआर का न्यूनतम 1.05 गुना या 2025-26 के ओएसआर पर लागू 5 प्रतिशत प्रति वर्ष चक्रवृद्धि वृद्धि, जो भी कम हो, एकत्र करें। यह अनुशंसा अवधि के दूसरे वर्ष, यानी 2027-28, से लागू होगा।

(पैराग्राफ 10.99)

24. हम सिफारिश करते हैं कि वर्ष टी में आरएलबी एवं यूएलबी अनुदानों के राज्य निष्पादन घटकों की निर्मुक्ति इस शर्त पर निर्भर हो कि राज्य हमारे द्वारा अनुशंसित वर्ष टी-1 के मूल वित्त आयोग अनुदान का 20 प्रतिशत या उससे अधिक अपने संसाधनों से स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में वर्ष टी-1 में अंतरण करे, जिसकी शुरुआत दूसरे वर्ष से हो।

(पैराग्राफ 10.100)

25. यदि निष्पादन की कोई भी शर्त पूरी नहीं होती है, तो किसी राज्य के स्थानीय निकाय के निष्पादन अनुदान के अवितरित हिस्से को निर्धारित पद्धति के अनुसार वितरित किया जाएगा।

(पैराग्राफ 10.101)

26. आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय तथा पंचायती राज मंत्रालय स्थानीय निकायों के पदाधिकारियों और कर्मचारियों के लिए एक लर्निंग मैनेजमेंट सिस्टम को अवधारणबद्ध करने और उसे लागू करने की दिशा में कार्य कर सकते हैं ताकि स्थानीय निकायों के पदाधिकारी वर्तमान चुनौतियों का सामना करने के लिए तैयार रहें।

(पैराग्राफ 10.103)

27. मूल घटक का 50 प्रतिशत आबद्ध होगा और शेष 50 प्रतिशत मूल घटक और संपूर्ण निष्पादन घटक अनाबद्ध रहेगा। आबद्ध घटक को 'स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' और/या 'जल प्रबंधन' की दिशा में निर्देशित किया जा सकेगा।

(पैराग्राफ 10.107)

28. हम सिफारिश करते हैं कि किसी भी स्थानीय निकाय को सड़कों के निर्माण और रखरखाव पर अनाबद्ध आवंटन का 20 प्रतिशत से अधिक खर्च करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। इसके अलावा, अनाबद्ध अनुदान का उपयोग वेतन या अन्य स्थापना से संबंधित व्यय के भुगतान के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.109)

29. सेवा स्तर मानकों को प्रकाशित करने की प्रथा जारी रखी जानी चाहिए और सभी यूएलबी तक बढ़ाई जानी चाहिए और साथ ही स्व-रिपोर्ट किए गए आकड़ों की विश्वसनीयता बढ़ाने के लिए प्रणाली में तृतीय पक्ष आकलन या लेखापरीक्षा तंत्र की शुरुआत की जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.110)

30. पंचायती राज मंत्रालय तथा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को आयोग की सिफारिशों, प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों, अनुपालन के लिए अपनाए जाने वाले तौर-तरीकों और अनुदान का दावा करने की प्रक्रिया से राज्यों को परिचित कराने के लिए क्षेत्रीय कार्यशालाओं का आयोजन करना चाहिए जिसमें पूर्वोत्तर राज्यों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 10.111)

31. ग्रामीण से शहरी परिवर्तनों को प्रोत्साहित करने के लिए शहरीकरण प्रीमियम की कुल मात्रा संपूर्ण अनुशंसा अवधि के लिए ₹10,000 करोड़ होगी, जिसमें प्रति व्यक्ति एकमुश्त पात्रता राशि ₹2,000 प्रति व्यक्ति (जनगणना 2011 की जनसंख्या के आधार पर) होगी। राज्य द्वारा शहरीकरण प्रीमियम घटक को जारी करने का दावा तब किया जाना चाहिए जब अर्ध-शहरी गांवों का समीपवर्ती मौजूदा एक लाख से अधिक आबादी वाले बड़े यूएलबी में विलय हो जाए और एक उपयुक्त ग्रामीण से शहरी परिवर्तन नीति तैयार की गई हो।

(पैराग्राफ 10.113 और 10.114)

32. शहरी विकास केंद्रों में व्यापक अपशिष्ट जल प्रबंधन में निर्णायक हस्तक्षेप के लिए चयनित यूएलबी के लिए ₹56,100 करोड़ के परिव्यय के विशेष अवसंरचना घटक की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.117)

33. स्थानीय निकाय अनुदान प्रत्येक वर्ष न्यूनतम दो समान किस्तों में जारी किया जाता रहेगा, जो मौजूदा प्रथा के अनुरूप और आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों को पूरा करने के अधीन होगा।

(पैराग्राफ 10.121)

34. केंद्र सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जहां राज्य के भीतर स्थानीय निकायों का एक समूह शर्तों को पूरा करता है, वहां उन्हें देय अनुदान बाकी की प्रतीक्षा किए बिना जारी कर दिया जाए।

(पैराग्राफ 10.122)

35. राज्य सरकारों को केंद्र सरकार से अनुदान प्राप्त होने के दस कार्य दिवसों के भीतर अपने संबंधित स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान का अंतरण सुनिश्चित करना चाहिए। इस अंतरण में निर्धारित दस कार्य दिवसों से अधिक किसी भी प्रकार की देरी की स्थिति में राज्य सरकारें इन निधियों को प्रभावी ब्याज दर के साथ जारी करने के लिए बाध्य होंगी, जो पिछले वित्तीय वर्ष के बाजार ऋण/राज्य विकास ऋण पर लागू ब्याज दर के अनुसार होगी।

(पैराग्राफ 10.123)

36. यूएलबी और आरएलबी को स्थानीय निकाय अनुदान जारी करने के लिए केंद्र सरकार या राज्य सरकारों द्वारा इस अध्याय में स्पष्ट रूप से इंगित शर्तों के अलावा कोई और शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 10.124)

आपदा प्रबंधन का वित्तपोषण

37. राज्यों के लिए आपदा प्रबंधन निधियों का आबंटन पिछले व्यय और आपदा जोखिम सूचकांक (खतरा, एक्सपोज़र और सुभेद्यता) पर आधारित होता है। 2026-27 से 2030-31 तक की अनुशंसा अवधि के लिए एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के लिए कुल ₹2,04,401 करोड़ के कार्पस की सिफारिश की गई है। राज्य-वार आवंटन *अनुलग्नक 11.3* और *11.4* में दिए गए हैं।

(पैराग्राफ 11.53 और 11.54)

38. इस निधि को एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के बीच 80:20 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए। एसडीआरएफ का आवंटन ₹1,63,521 करोड़ और एसडीएमएफ का आवंटन ₹40,880 करोड़ है। एसडीआरएफ के अंतर्गत प्रतिक्रिया और राहत तथा वसूली और पुनर्निर्माण के बीच पुन:आवंटन के लिए लचीलापन होना चाहिए। तैयारी और क्षमता निर्माण अब एसडीएमएफ और एनडीएमएफ के अंतर्गत आएगा।

(पैराग्राफ 11.55 और 11.56)

39. एसडीआरएफ के अंतर्गत संचित शेष राशि को इस सीमा तक सीमित किया जाना चाहिए कि यदि एसडीआरएफ के अंतर्गत खर्च न की गई शेष राशि एसडीआरएफ के पिछले तीन वर्षों के वार्षिक आबंटन की राशि से अधिक हो जाती है, तो आगे जारी की जाने वाली राशि को अस्थायी रूप से रोका जा सकता है। रोकी गई निधियां तब जारी की जाएगी जब राज्यों की शेष राशि पिछले तीन वर्षों के वार्षिक आवंटन की सीमा से कम हो जाती है।

(पैराग्राफ 11.58)

40. राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन (एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के लिए) के लिए पिछले व्ययों के आधार पर ₹79,406 करोड़ के कुल आवंटन की सिफारिश की गई है।

(पैराग्राफ 11.59 और 11.60)

41. राज्यों को एसडीआरएफ और एसडीएमएफ की निधियों में 25 प्रतिशत का योगदान करना है केवल पूर्वोत्तर क्षेत्र के राज्यों को छोड़कर, जो 10 प्रतिशत का योगदान करेंगे और शेष राशि केंद्र सरकार द्वारा प्रदान किया जाना है। केंद्र सरकार का कुल हिस्सा ₹1,55,915.85 करोड़ है।

(पैराग्राफ 11.61)

42. एनडीआरएफ (प्रतिक्रिया और राहत को छोड़कर) और एनडीएमएफ के माध्यम से संघीय सहायता की श्रेणीबद्ध लागत भागीदारी को बनाए रखा जाना चाहिए। राज्यों को ₹250 करोड़ तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत, ₹500 करोड़ तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत और ₹500 करोड़ से अधिक की सभी सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान करना है। हालांकि, पूर्वोत्तर क्षेत्र के राज्यों को एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के अंतर्गत सभी केंद्रीय सहायता का 10 प्रतिशत योगदान करना है।

(पैराग्राफ 11.62)

43. गृह मंत्रालय द्वारा सहायता के मानदंडों को मौजूदा परिपाटी के अनुरूप समय-समय पर संशोधित किया जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 11.63)

44. लू और आकाशीय बिजली गिरने को राष्ट्रीय स्तर पर अधिसूचित आपदाओं की सूची में जोड़ा जाना चाहिए।

(पैराग्राफ 11.73)

45. राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली (एनडीएमआईएस) को संघ और राज्यों दोनों के लिए एक व्यापक आपदा प्रबंधन प्रणाली में परिवर्तित किया जाना चाहिए। इस प्रणाली को कार्यवाही स्तर तक वास्तविक समय का आपदा डेटा एकत्र करना चाहिए, जो आपदा सूचना के लिए एकल स्रोत बने और राज्यों पर अनुपालन का बोझ कम से कम हो।

(पैराग्राफ 11.85)

46. एनडीएमआईएस पोर्टल में डेटा की पूरी प्रविष्टि और सत्यापन (वित्तीय वर्ष के लिए अगले वर्ष की 31 मई तक) राज्यों के लिए अनुशंसा अवधि के दूसरे वर्ष, यानी 2027-28 से आपदा प्रबंधन अनुदान प्राप्त करने के लिए एक आवश्यक शर्त होगी।

(पैराग्राफ 11.85)

47. गृह मंत्रालय और राज्य सरकारों को मिलकर एनडीएमआईएस की उपयोगिता को बढ़ाने के लिए सहयोग करना चाहिए ताकि आपदा की स्थिति में राज्य सरकारें मानकीकृत प्रपत्रों का

उपयोग करते हुए अपने ज्ञापन प्रस्तुत करने के लिए इसे प्राथमिक माध्यम बना सकें, जिसके पश्चात् केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को धनराशि जारी की जा सके।

(पैराग्राफ 11.86)

48. आयोग सिफ़ारिश करता है कि आपदा-संबंधी व्यय और निवेश की बुकिंग से संबंधित मौजूदा गृह मंत्रालय के मानदंडों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए और सीएजी द्वारा नियमित रूप से अनुपालन की लेखा परीक्षा की जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 11.87)

वृहद् और राजकोषीय स्थिरता के लिए मार्ग

49. हम सिफारिश करते हैं कि राज्यों के राजकोषीय घाटे को उनके संबंधित जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक सीमित रखा जाए। राज्य सरकार के ऋण की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए, इस सीमा को संविधान के अनुच्छेद 293 के खंड (3) के अनुसार सख्ती से लागू किया जाना चाहिए। यह माना गया है कि एसएएससीआई के तहत केंद्र सरकार द्वारा दिए जाने वाले ऋण इस सीमा से अधिक होंगे, जैसा वर्तमान में प्रचलित है। केंद्र सरकार को अनुशंसा अवधि के अंत तक अपने राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद के 3.5 प्रतिशत तक कम करना चाहिए।

(पैराग्राफ 12.10)

50. राज्यों को बजट-बाह्य उधार लेने की प्रथा को पूरी तरह से बंद कर देना चाहिए और ऐसी सभी उधारों को अपने बजट में शामिल करना चाहिए। यदि, किसी भी कारण से, बजट-बाह्य उधार लिया जाता है, तो नियमित वार्षिक रिपोर्टिंग के लिए एक रूपरेखा होनी चाहिए, अधिमानतः बजट के एक भाग के रूप में। इस उद्देश्य के लिए *अनुलग्नक 12.1* में सुझाए गए प्रारूप को अपनाया जा सकता है। सीएजी को राज्य वित्त लेखों में इस प्रारूप में प्रकटीकरण शामिल करना चाहिए।

(पैराग्राफ 12.22 और 12.23)

51. ऋण देने वाली संस्थाएं भी बजट-बाह्य उधार के लिए रिपोर्टिंग ढांचे को मजबूत करने के लिए डेटा का एक वैकल्पिक स्रोत उपलब्ध करा सकती है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि एक रूपरेखा तैयार की जानी चाहिए जिसके तहत ऋण देने वाली संस्थाएं समय-समय पर राज्य के स्वामित्व वाली संस्थाओं को दिए गए ऋणों की रिपोर्ट करें, जहां सरकार ऋण पुनर्भुगतान के लिए सहायता प्रदान करने के लिए प्रतिबद्ध है।

(पैराग्राफ 12.24)

52. राज्यों के मौजूदा एफआरएल ढांचे में विसंगतियां और कवरेज में एकरूपता का अभाव है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि सरकारें हमारे द्वारा सुझाए गए राजकोषीय समेकन रोडमैप के

अनुरूप एफआरएल में संशोधन हेतु आवश्यक कार्रवाई करें। एफआरबीएम अधिनियमों में यह अनिवार्य होना चाहिए कि यदि विधायी ढाँचे के अंतर्गत निर्धारित घाटे या ऋण सीमा का उल्लंघन होता है, तो सरकार विधानमंडल को इसकी सूचना दे। हम राजकोषीय घाटे और ऋण की परिभाषा का विस्तार करने की भी सिफ़ारिश करते हैं ताकि सभी बजट-बाह्य उधारों को इसमें समान रूप से शामिल किया जा सके।

(पैराग्राफ 12.32)

53. संविधान के अनुच्छेद 293(3) के तहत तंत्र में यह अधिदेशित है कि राज्यों को अपनी संचित निधियों की प्रतिभूति के सापेक्ष उधार लेने से पहले संघ की सहमति प्राप्त करनी होगी, बशर्ते कि उनके पास केंद्र सरकार का कोई बकाया ऋण हो। यह तंत्र प्रभावी राजकोषीय प्रबंधन के लिए अत्यंत उपयोगी रहा है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि इस संवैधानिक प्रावधान का उपयोग यह सुनिश्चित करने के लिए जारी रखा जाए कि राज्यों की उधारी अनुशंसित राजकोषीय रोडमैप के अनुरूप हो।

(पैराग्राफ 12.33)

54. ऐसे कई उदाहरण हैं जहां राज्यों ने मुख्यतः अपने लोक लेखा से वित्तपोषण के गलत आकलन के कारण उधार लेने की सीमा का उल्लंघन किया है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि लोक लेखा से राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण का यथासंभव सटीक अनुमान लगाने के लिए तंत्र स्थापित किए जाएं, ताकि राजकोषीय घाटे की सीमा को प्रभावी ढंग से लागू किया जा सके।

(पैराग्राफ 12.34)

55. वार्षिक उधार सीमा निर्धारित करने के लिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि पिछले तीन वर्षों, जिसके लिए जीएसडीपी डेटा उपलब्ध है, के दौरान देखी गई जीएसडीपी की वार्षिक औसत वृद्धि दर को लागू करके जीएसडीपी का अनुमान लगाने की प्रथा जारी रखी जानी चाहिए।

(पैराग्राफ 12.36)

56. अपने ऋण मोचन प्रोफाइल को सुचारू बनाने के लिए, केंद्र सरकार स्विच नीलामी और बायबैक जैसी रणनीतियों का पालन कर रही है। हम सिफ़ारिश करते हैं कि राज्य भी विशिष्ट वर्षों में अपने मोचन दबावों को प्रबंधित करने के लिए इस तरह की रणनीतियों को सक्रिय रूप से अपनाने पर विचार करें।

(पैराग्राफ 12.45)

विद्युत क्षेत्र में सुधार

57. राज्यों को डिस्कॉम के निजीकरण के लिए सक्रिय रूप से प्रयास करना चाहिए। डिस्कॉम के अधिग्रहण के बाद निजी निवेशक को संचित ऋण बोझ से बचाने के लिए, राज्यों द्वारा

संचित ऋण को संग्रहीत करने हेतु एक विशेष प्रयोजन व्यवस्था बनाई जा सकती है। राज्यों को इस कदम के लिए प्रोत्साहित करने हेतु, केंद्र सरकार को राज्य द्वारा इस ऋण के पूर्व भुगतान या अंतिम पुनर्भुगतान को पूंजी निवेश के लिए विशेष प्रोत्साहन योजना (एसएएससीआई) के अंतर्गत सहायता के लिए एक पात्र घटक बनाना चाहिए, लेकिन निजीकरण की प्रक्रिया पूरी होने के बाद ही।

(पैराग्राफ 13.61 से 13.64)

58. यद्यपि डिस्कॉम का निजीकरण ऋण और बेलआउट के बार-बार होने वाले चक्रों के लिए एक अधिक निश्चित और सतत समाधान प्रदान करता है, यदि सार्वजनिक स्वामित्व रूपरेखा के भीतर समाधान मांगा जाता है, तो राज्यों को गुजरात और हरियाणा की सर्वोत्तम प्रथाओं को अपनाना चाहिए जो अनुकरणीय हैं।

(पैराग्राफ 13.65)

सब्सिडी को नियंत्रित करना और उसे कुशल बनाना

59. हम मानते हैं कि कई राज्यों में राजस्व शेष ऋणात्मक हो गया है, जबकि उनमें से कई बड़े पैमाने पर अंतरण योजनाएं भी शुरू कर रहे हैं। सब्सिडी और अंतरण की योजनाओं पर व्यय के लिए उधार लेना उचित राजकोषीय नीति नहीं है। सब्सिडी और अंतरण में हाल ही में हुई वृद्धि को उलटने की आवश्यकता है। इसलिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि राज्य अपनी सब्सिडी योजनाओं की समीक्षा करने और उन्हें युक्तिसंगत बनाने के लिए कदम उठाएं और केवल उन्हीं योजनाओं को जारी रखें जो गरीबों को प्रभावी ढंग से लक्षित करती हैं।

(पैराग्राफ 14.52)

60. कई सब्सिडी योजनाओं, विशेष रूप से बिना शर्त अंतरण प्रदान करने वाली योजनाओं का आधार बड़े और अलक्षित लाभार्थी होते हैं। हम सिफ़ारिश करते हैं कि सरकारें स्पष्ट रूप से परिभाषित बहिष्करण मानदंड और एक कड़ी समीक्षा प्रक्रिया अपनाकर लाभार्थी आधार को तर्कसंगत बनाने के लिए तत्काल उपाय करें ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि लाभ सबसे कमजोर तक पहुंचे। उन्हें यह सुनिश्चित करना चाहिए कि योजनाओं और लाभार्थी आधार को युक्तिसंगत बनाने के माध्यम से राजस्व घाटे को कम किया जाए और अंततः समाप्त किया जाए।

(पैराग्राफ 14.53)

61. हम सिफ़ारिश करते हैं कि सरकारें सब्सिडी और अंतरण की समीक्षा के लिए तंत्र स्थापित करें और अपने कार्यान्वयन तंत्र में समाप्ति या निष्क्रमण प्रावधान शामिल करें। बजटेतर उधार, गारंटी या राजस्व के आवंटन के माध्यम से सब्सिडी और अंतरण के वित्तपोषण का सहारा लेना वित्तीय रूप से अविवेकपूर्ण है और उनके लेखांकन में अस्पष्टता पैदा करता है। हम सिफ़ारिश

करते हैं कि सब्सिडी के वित्तपोषण के लिए बजट-बाह्य उधार जैसी प्रथाओं को बंद किया जाए, और उन्हें हतोत्साहित करने के लिए आवश्यक उपाय किए जाएं।

(पैराग्राफ 14.54)

62. हमने यह पाया है कि वर्तमान में राज्यों में सब्सिडी और अंतरण के लेखांकन और प्रकटीकरण में एकरूपता का अभाव है। इसलिए, हम सिफ़ारिश करते हैं कि सीएजी विभिन्न राज्यों में इस तरह के व्यय मदों के प्रकटीकरण में अपनाई गई वर्तमान प्रथाओं की समीक्षा करे और यह सुनिश्चित करे कि सब्सिडी और अंतरण से संबंधित व्यय, चाहे सरकारें उन्हें किसी भी प्रकार वर्गीकृत करें, वित्त लेखों के परिशिष्ट में व्यापक रूप से शामिल किए जाएं।

(पैराग्राफ 14.55)

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम सुधार

63. केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा विभिन्न सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (पीएसई) के प्रदर्शन का मूल्यांकन किया जाना चाहिए और भारतीय अर्थव्यवस्था में उनका योगदान बढ़ाने के लिए पीएसई सुधार किए जाने चाहिए।

(पैराग्राफ 15.30)

64. केंद्र और राज्य सरकारों पर राजकोषीय दबाव कम करने के लिए निष्क्रिय पीएसई को तत्काल बंद करने पर विचार किया जाना चाहिए। निष्क्रिय पीएसई के स्वामित्व वाली भूमि और भवन मूल्यवान संपत्तियाँ हैं जिनका उपयोग वैकल्पिक उत्पादक कार्यों में किया जा सकता है।

(पैराग्राफ 15.31 और 15.32)

65. केंद्र सरकार और राज्य सरकारों के संबंधित विभागों को लगातार चार वर्षों में से तीन में घाटे में चल रहे किसी भी पीएसई को बंद करने, उसका निजीकरण करने या जारी रखने पर विचार करने का मामला मंत्रिमंडल के समक्ष अनिवार्य रूप से उठाना चाहिए। इसके बाद मंत्रिमंडल उद्यम के रणनीतिक महत्व के आधार पर उचित कार्रवाई का निर्णय ले सकता है।

(पैराग्राफ 15.33)

66. प्रत्येक राज्य को यह सुनिश्चित करने के लिए ठोस प्रयास करना चाहिए कि राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (एसपीएसई) के सभी बकाया खातों को अंतिम रूप दिया जाए। इस प्रयास से, सीएजी द्वारा उनकी लेखापरीक्षा संभव होगी और ऐसे एसपीएसई को जारी रखने, बंद करने या उसके निजीकरण के लिए यथाशीघ्र मूल्यांकन किया जा सकेगा।

(पैराग्राफ 15.36)

67. हम मानते हैं कि एसपीएसई के राज्य-स्तरीय निजीकरण के विचार पर और अधिक ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है। इसलिए, राज्यों को संघ की नई सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम नीति के समान एक राज्य-स्तरीय नीति बनाने पर विचार करना चाहिए।

(पैराग्राफ 15.37)

अरविंद पनगढ़िया
अध्यक्ष

ऐनी जॉर्ज मैथ्यू
सदस्य

मनोज पांडा
सदस्य

टी रबी शंकर
सदस्य (अंशकालिक)

सौम्या कांति घोष
सदस्य (अंशकालिक)

नई दिल्ली

10 नवंबर 2025

वित्त आयोग की रिपोर्टों को उनके अध्यक्षों के दस्तावेज के रूप में देखा जाता है। मैं पहले ही यह स्वीकार करता हूँ कि इस रिपोर्ट के मामले में ऐसा नहीं है। आयोग के सदस्यों ने सिफारिशों को आकार देने में निर्णायक भूमिका निभाई है, तथापि कभी-कभी उनके मत अध्यक्ष के दृष्टिकोण से भिन्न थे। इसलिए सर्वप्रथम, मैं आयोग के सदस्यों - श्रीमती ऐनी जॉर्ज मैथ्यू, डॉ मनोज पांडा, डॉ सौम्या कांति घोष और श्री टी. रबी शंकर का आयोग के सम्पूर्ण कार्यों में उनकी सहभागिता के लिए आभार व्यक्त करता हूं। श्री अजय नारायण झा, जिन्होंने अप्रैल 2025 तक सदस्य के रूप में कार्य किया, को भी धन्यवाद देता हूँ।

यदि आयोग के कार्य में किसी एक व्यक्ति की केंद्रीय भूमिका थी, तो वह आयोग के सचिव, श्री ऋत्विक रंजनम पांडे थे। उन्होंने आयोग को अपरिहार्य क्षमताएँ प्रदान कीं और, मैं यह कहना चाहूँगा कि वे अंत तक आयोग के पदेन सदस्य की भांति कार्यरत रहे। श्री पांडे के पास संघ और राज्य के वित्त का अद्वितीय ज्ञान है, उनमें डेटा विश्लेषण और प्रोसेस करने की अद्भुत क्षमता है तथा उन्होंने कभी भी सूक्ष्म विवरणों में उलझ कर व्यापक दृष्टिकोण को नहीं खोया। साथ ही, उन्होंने प्रोफेशनल कार्मिकों की एक बड़ी टीम का नेतृत्व किया, जिन्होंने नियमित रूप से आयोग के लिए विविध विषयों पर सूचना और डेटा से भरपूर, उत्कृष्ट प्रस्तुतियाँ तैयार कीं। उन्होंने और उनकी टीम ने एक अत्यंत अपेक्षापूर्ण आयोग की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कठिन परिश्रम करने में कभी संकोच नहीं किया।

नि:संदेह, श्री पांडे जैसे योग्य सचिव भी प्रोफेशनलों की एक समर्पित टीम के बिना इतना अच्छा प्रदर्शन नहीं कर पाते। उन्हें इन कार्यों में श्री कमलेश कुमार मिश्रा और श्री राहुल जैन, संयुक्त सचिव का कुशल सहयोग प्राप्त हुआ, जिन्होंने प्रमुख विश्लेषणात्मक कार्यक्षेत्रों का नेतृत्व किया और संघ एवं राज्य वित्त, अनुदान और कार्य-निष्पादन आकलन पर व्यापक तकनीकी कार्य का पर्यवेक्षण किया। इसमें उनके साथ आर्थिक सलाहकार, डॉ. प्रशांत कुमार पांडा भी शामिल थे, जिन्होंने इस कार्य में आवश्यक तकनीकी और विश्लेषणात्मक सहायता प्रदान की।

सचिवालय में अधिकारियों की एक समर्पित टीम कार्यरत थी (*अनुलग्नक 1.5*)। निदेशकों, उप सचिवों और संयुक्त निदेशकों में, मैं श्री के. बालाजी, श्री राघवेंद्र सिंह, सुश्री अमृता वर्षिणी, श्री दविंदर चोढ़ा, सुश्री प्रिया सर्राफ और श्री अजीत रंजन का उल्लेख करना चाहूँगा। उन्होंने उन विषयगत कार्यक्षेत्रों का नेतृत्व किया, जो आयोग के कार्य की रीढ़ थे। उनमें से प्रत्येक ने उप निदेशकों, सहायक निदेशकों, विशेष कार्य अधिकारियों, परामर्शदाताओं, वरिष्ठ परामर्शदाताओं और यंग प्रोफेशनलों वाली टीमों (*अनुलग्नक 1.5*) के साथ काम किया। श्री मनीष कुमार लाल, निदेशक ने सभी प्रशासनिक मामलों की देखरेख की।

व्यक्तिगत रूप से, आयोग के लिए अपने कार्य में, मुझे जनाग्रह के श्री श्रीकांत विश्वनाथन, एशियाई विकास बैंक के डॉ. राणा हसन और श्री चिन्मय गोयल, नेशनल कॉउंसिल ऑफ़ एप्लाइड इकोनॉमिक रिसर्च की डॉ. पूनम गुप्ता (जो अब भारतीय रिज़र्व बैंक की डिप्टी गवर्नर हैं), अर्न्स्ट और यंग (EY) के डॉ. डी. के. श्रीवास्तव और भारतीय लोक प्रशासन संस्थान के डॉ. वी. एन. आलोक के साथ कई बार हुई बातचीत से बहुत लाभ हुआ। आयोग से, सुश्री अमृता वर्षिणी, सुश्री प्रिया सर्राफ और सुश्री निकिता जैन ने डेटा और विश्लेषण पर बहुमूल्य सहायता प्रदान की। कोलंबिया विश्वविद्यालय के युवा और प्रतिभाशाली तनुश साहनी, जिन्होंने 2024 की गर्मियों के दौरान मेरे साथ इंटर्नशिप की थी, ने राज्य व्यय पैटर्न की मेरी समझ को बढ़ाने में मदद की।

मेरे निजी सचिव के रूप में, श्री कुमार विवेक ने न केवल मेरे कार्यालय का कुशलतापूर्वक प्रबंधन किया, बल्कि शोध इनपुट और विश्लेषणों का निरंतर प्रवाह भी बनाए रखा। मैं विशेष रूप से आयोग के 28 राज्यों के दौरों के लिए उनके उत्कृष्ट प्रबंधन का उल्लेख करना चाहता हूँ। व्यस्त कार्यक्रम और जटिल लॉजिस्टिक्स के कारण, चूक की बहुत गुंजाइश थी, लेकिन ऐसा कुछ नहीं हुआ। मेरे निजी स्टाफ के एक अन्य वरिष्ठ सदस्य, श्री रामाज्ञा मौर्य भी उतने ही महत्वपूर्ण थे। मैं और मेरी पत्नी नई दिल्ली में अपने नए घर में आसानी से बस सके और मैं दिन-प्रतिदिन की चिंताओं से मुक्त होकर आयोग के काम पर पूरी तरह ध्यान केंद्रित कर सका, इसके लिए मैं उनका आभार व्यक्त करता हूँ। इन्होंने और हमारे कुशल प्रोटोकॉल अधिकारी, श्री सुमित सिंह कंवल ने अनेकों घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय यात्राओं के दौरान हवाई अड्डे पर हमारा सुचारू प्रवेश और निकास भी सुनिश्चित किया।

ऊपर जिन लोगों का ज़िक्र किया गया है, वे आयोग के कार्यों में योगदान देने वालों का एक छोटा सा अंश मात्र हैं। अध्याय 1 और इसके अनुलग्नकों में, हमने और अधिक विस्तृत विवरण देने का प्रयास किया है। मुझे प्रतीत होता है कि फिर भी, हम उन कई लोगों का उल्लेख करने से चूक गए हैं जिन्होंने आयोग के कार्यों में अपना योगदान दिया है। इसलिए, अंत में, मैं उन सभी का धन्यवाद करता हूँ जिन्होंने प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से हमारी मदद की।

अरविंद पनगढ़िया
अध्यक्ष

नई दिल्ली
10 नवंबर 2025

सोलहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट (खंड I)