

मध्य प्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम की समीक्षा

रिपोर्ट

वित्तीय वर्ष 2017-18 एवं 2018-19

प्रताप रंजन जेना

राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान

नई दिल्ली

विषय-सूची

अध्याय 1. उद्देश्य और दृष्टिकोण	1
अध्याय 2. समष्टि दृष्टिकोण	10
अध्याय 3. मध्य प्रदेश का राजकोषीय रूपरेखा	17
अध्याय 4. एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन	44
अध्याय 5. समापन टिप्पणी	64

अध्याय 1

उद्देश्य और दृष्टिकोण

यह मूल्यांकन रिपोर्ट राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी), नई दिल्ली द्वारा तैयार की गयी है और मध्य प्रदेश सरकार को राज्य के वित्त की समीक्षा और राज्य राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम (एफआरबीएम अधिनियम) के अनुपालन के हिस्से के रूप में प्रस्तुत की गयी है। राज्य सरकार ने वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 के अधिनियम के अनुपालन की समीक्षा की जिम्मेदारी एनआईपीएफपी को सौंपी थी। मूल्यांकन रिपोर्ट में इन दो वर्षों के लिए राजकोषीय प्रबंधन के प्रमुख निष्कर्षों और अनुभवों का सारांश प्रस्तुत किया है। राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम लक्ष्यों के लिए राज्य के अनुपालन पर प्रकाश डालने के अलावा, रिपोर्ट में राजकोषीय प्रबंधन की व्यापक प्रवृत्ति शामिल है। राजस्व और व्यय से संबंधित बजटीय अनुमानों का विश्लेषण बजटीय योजनाओं को लागू करने के लिए सरकार की क्षमता का आकलन करने के लिए परिणामों को ध्यान में रखते हुए किया गया है। रिपोर्ट में राज्य सरकार के राजस्व प्रयासों और राजस्व योजना का आकलन करने के लिए केंद्र सरकार से संसाधन हस्तांतरण और सामाजिक, आर्थिक और सामान्य सेवाओं के तहत विभागों की व्यय योजनाओं का मूल्यांकन और आकलन को शामिल किया गया है। यह रिपोर्ट मध्य प्रदेश के राज्य वित्त पर पहले की समीक्षा रिपोर्टों और उपलब्ध शास्त्रसमूहों पर आधारित है।

यह रिपोर्ट साहित्य समीक्षा, मूल्यांकन के दृष्टिकोण को परिभाषित करने के लिए पृष्ठभूमि विश्लेषणात्मक कार्य और राजकोषीय डेटा के मात्रात्मक विश्लेषण पर आधारित है। यह एक मसौदा रिपोर्ट है, और इसके परिणाम मध्य प्रदेश सरकार के वित्त विभाग को उनकी आंतरिक चर्चा और टिप्पणियों के लिए प्रस्तुत किया जायेगा। अंतिम रिपोर्ट में विभाग से प्राप्त टिप्पणियों को शामिल किया जाएगा। विधायी अनुमोदन के लिए एफआरबीएम अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुसार रिपोर्ट को राज्य विधानमंडल में रखा जाएगा। राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून के अनुपालन के संदर्भ में राज्य वित्त की स्वतंत्र समीक्षा रिपोर्ट राज्य सरकार की स्थापित जवाबदेही संरचना का हिस्सा होगी और इससे राजकोषीय प्रबंधन में पारदर्शिता में सुधार की उम्मीद होगी।

इस रिपोर्ट को राज्य सरकार की वेबसाइट पर रखा जाएगा जिससे कि यह सूचना और परामर्श प्रक्रिया के व्यापक प्रसार की प्रक्रिया में मदद करेगा।

1.1 मूल्यांकन के उद्देश्य

इस मूल्यांकन का उद्देश्य सामान्य रूप से राज्य वित्त और विशेष रूप से राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून से संबंधित निम्नलिखित मुद्दों का समाधान करना है।

- क) वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 में एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का राज्य सरकार द्वारा अनुपालन करना और इनमें घाटा, ऋण और अधिनियम में निर्दिष्ट अन्य राजकोषीय परिवर्तित कारकों से संबंधित राजकोषीय लक्ष्य शामिल हैं।
- ख) वृहद् आर्थिक दृष्टिकोण का आकलन जिसमें सकल राज्य घरेलू उत्पाद की संरचना, राज्य आय में विभिन्न क्षेत्रों का योगदान और विकास परिप्रेक्ष्य शामिल है। एफआरबीएम अधिनियम राज्य को अपनी मध्यम अवधि की वित्तीय योजना (एमटीएफपी) के साथ एक वृहद् आर्थिक दृष्टिकोण तैयार करना है।
- ग) राजस्व प्रयास, केंद्रीय हस्तांतरण, व्यय स्वरूप और ऋण प्रबंधन के संदर्भ में राज्य के वित्त का आकलन करना और इन वर्षों में राजकोषीय प्रबंधन का आकलन संसाधनों और प्रतिबद्धताओं की उपलब्धता को देखते हुए राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम की आवश्यकताओं के प्रति राज्य सरकार की प्रतिक्रिया को समझने के लिए पृष्ठभूमि प्रदान करना है।
- घ) राजस्व और व्यय दोनों के बजट अनुमानों और परिणामों के संदर्भ में राज्य के बजट की विश्वसनीयता का मूल्यांकन करना है। राज्य बिल एमटीएफपी का एक अवलोकन यह जानने के लिए भी किया जाएगा कि राज्य किस हद तक पिछले अनुमानों का पालन करने में सक्षम रहा है।
- ड) एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधान के लिए राज्य के अनुपालन का आकलन करने के दौरान राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों और अधिनियम में प्रतिपादित पारदर्शित आवश्यकताओं के राज्य के पालन की समीक्षा करना है।

1.2 स्वतंत्र मूल्यांकन का संदर्भ

स्वतंत्र मूल्यांकन, राज्य की जवाबदेही और पारदर्शिता ढांचे का एक अनिवार्य हिस्सा है, जो अनुसंधान गतिविधियों और नीति निर्माण में मदद करता है। एक स्वतंत्र समीक्षा का प्रावधान राज्य सरकार की राजकोषीय प्रबंधन प्रक्रिया का आकलन करने के लिए एक संस्थागत प्रक्रिया प्रदान करता है जो वैधानिक वित्तीय लक्ष्यों और एफआरबीएम अधिनियम में निहित राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों को ध्यान में रखते हुए किये गए हैं। कोरोना महामारी ने विशेष रूप से 2020-21 में राजस्व उत्पादन को प्रभावित करने के साथ ही व्यय में वृद्धि और खर्च करने के तरीके को बदल दिया। इस प्रकार राजकोषीय प्रबंधन 2017-18 और 2018-19 में समेकन (Consolidation) प्रक्रिया में वापस आने के लिए सरकार की क्षमता को दर्शाएगा।

राजकोषीय नीति को स्वतंत्र जांच के लिए प्रस्तुत करना शासन की पारदर्शिता को दिखाता है, जो सरकार की नीतियों पर विश्वास बढ़ाता है¹। राजकोषीय पारदर्शिता के लिए आवश्यक है कि सरकारें अपनी राजकोषीय नीति के उद्देश्यों, नीतियों को लागू करने के कार्यक्रमों की घोषणा करें, परिणामों की घोषणा करें और योजनाओं से विचलन की व्याख्या करें ताकि वे सुधारात्मक उपाय कर सकें। नीति निर्माण से लेकर परिणाम प्राप्त करने तक की पूरी प्रक्रिया को स्थापित विधायी नियंत्रण के तहत आने की आवश्यकता है और जनता को जानकारी उपलब्ध कराने की आवश्यकता है। राजकोषीय नीतियों, योजनाओं और प्रदर्शन की गुणवत्ता का आकलन करने में विधायिकाओं और जनता की मदद करके इस प्रक्रिया में स्वतंत्र जांच महत्वपूर्ण हो जाती है।

पारदर्शिता की आवश्यकता नीतियों और परिणामों पर जानकारी प्रकट करने से परे है क्योंकि यह नीति निर्माताओं को सूचित निर्णय लेने में भी मदद करती है। उसके लिए, राज्यों को समयबद्ध तरीके से राजकोषीय जानकारी उपलब्ध कराने की आवश्यकता है²। राजकोषीय पारदर्शिता न केवल एक प्रत्यक्ष परिप्रेक्ष्य है बल्कि इसके प्रसार और स्तर को कई सूचकों का उपयोग करके पारदर्शिता का पता लगाया जा सकता है। राज्य के बजट की व्यापकता, सभी प्रमुख वित्तीय सूचनाओं वाले बजट दस्तावेजों की पहुंच, केंद्र सरकार के साथ समन्वय का स्तर

¹ आईएमएफ कोड ऑफ गुड प्रैक्टिस ऑन फिस्कल ट्रांसपेरेंसी

² Kopits, G., and Craig, J. (1998). Transparency in government operations. IMF Occasional Papers No. 158, Washington DC: International Monetary Fund.

जोकि केंद्रीय परियोजनाओं में धन के प्रवाह में परिलक्षित होता है, राजकोषीय पारदर्शिता में शामिल हैं³। वित्तीय सूचनाओं का लेखांकन और रिपोर्टिंग महत्वपूर्ण है जिससे कि राज्य सरकारों को प्रदर्शन सूचकों और कार्यक्रमों के उत्पाद सम्बन्धी अपेक्षाएं भी तैयार करनी चाहिए, जिन्हें नीतिगत उद्देश्यों और लक्ष्यों से संबंधित जानकारी के साथ बजट दस्तावेजों में शामिल किया जाना चाहिए।

राजकोषीय नीति और राजकोषीय नियमों के स्वतंत्र मूल्यांकन ने स्वतंत्र वित्तीय एजेंसियों के निर्माण का रूप ले लिया है जोकि वित्तीय परिषद कहलाता है। संस्थागत संरचना का शासनादेश के साथ-साथ कार्य अनुभव एक देश से दूसरे देश में भिन्न होता है⁴। स्थायी कार्यकारी या विधायी एजेंसियों के रूप में वित्तीय परिषदों की स्थापना की गई है। उन्हें ऐसी जिम्मेदारियां सौंपी गई हैं जिनमें राजकोषीय नीतियों, योजनाओं और प्रदर्शन की निष्पक्ष जांच शामिल है। हालांकि, वित्तीय परिषदों की स्थापना का उद्देश्य उन्हें वैधानिक दर्जा या लेखापरीक्षा उत्तरदायित्व देना नहीं है। राजकोषीय परिषदें संसदीय समितियों के कामकाज पर प्रभाव भी नहीं डालती हैं। राजकोषीय नीतियों और योजनाओं पर सलाह देने और वित्तीय योजनाओं और प्रदर्शन का लेखा-जोखा करने जैसे प्रमुख कार्यों के साथ राजकोषीय परिषद की स्थापना की वकालत की जाती है⁵। शोध से पता चलता है कि स्वतंत्र वित्तीय परिषद राजकोषीय अनुमानों की सटीकता को बढ़ावा देती है और यह देशों को राजकोषीय नियमों को बेहतर तरीके से क्रियान्वयन करने में मदद करती है⁶।

तेरहवें वित्त आयोग ने माना है कि सार्वजनिक खर्च में दक्षता लाने और विश्वसनीयता में सुधार करने के लिए स्वतंत्र समीक्षा क्रियावली एक संभावित साधन हो सकता है। मध्य प्रदेश सहित कुछ राज्य सरकारों ने अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों में अपने वित्तीय प्रबंधन की स्वतंत्र

³ PEFA: Framework for Assessing Public Financial Management, (2016), PEFA secretariat, Washington DC.

⁴ Hemming Richard (2013). The Role of Independent Fiscal Agencies, in Allen, R., Hemming R. and Potter B. H. (eds.). The International Handbook of Public Financial Management (pp. 219-236). Palgrave Macmillan, London

⁵ Hemming, R., & Joyce, P. (2013). The role of fiscal councils in promoting fiscal responsibility. in Cangiano, M., Curristine, T. and Lazare M. (eds.), Public financial management and its emerging architecture, 205-24, Washington, DC: International Monetary Fund.

⁶ Roel M. W. J. Beetsma ; Xavier Debrun ; Xiangming Fang ; Young Kim ; Victor Duarte Lledo ; Samba Mbaye ; Xiaoxiao Zhang (2018), Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance, Working Paper No. 18/68, International Monetary Fund

समीक्षा के प्रावधान को पहले ही शामिल कर लिया था जबकि तेरहवें वित्त आयोग ने इसे केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर संस्थागत बनाने की सिफारिश की थी। आयोग के अनुसार स्वतंत्र समीक्षा क्रियावली विधायी समर्थन के साथ एक वित्तीय परिषद के रूप में विकसित होना चाहिए⁷। चौदहवें वित्त आयोग और अन्य विशेषज्ञ निकायों ने भी संघ स्तर पर वित्तीय परिषद बनाने का समर्थन किया है⁸। हालाँकि केंद्र सरकार ने भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (CAG) को एफआरबीएम अधिनियम के स्वतंत्र मूल्यांकन की जिम्मेदारी सौंपी है। सभी राज्यों के लिए राजकोषीय परिषद की स्थापना एक जटिल प्रयास हो सकता है, जिसके लिए उत्तरदायित्व और पारदर्शिता बढ़ाने के लिए समय-समय पर सामयिक स्वतंत्र समीक्षा अधिक सुसंगत लगती है।

मध्य प्रदेश का राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम (एफआरबीएम), 2005, एफआरबीएम अधिनियम के कार्यान्वयन के अनुपालन की स्वतंत्र समीक्षा/निगरानी का प्रावधान करता है⁹। हालाँकि अधिकांश राज्य सरकारों ने इस संबंध में तेरहवें वित्त आयोग (टीएफसी) की सिफारिशों के बाद अपने वित्तीय नियमों में इस व्यवस्था को सम्मिलित किया जबकि मध्य प्रदेश के एफआरबीएम अधिनियम में 2006 में इसे अपनाने के बाद से ही यह व्यवस्था शामिल थी। पहली समीक्षा रिपोर्ट जिसमें कि 2009-10 से 2012-13 की अवधि के लिए एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों को प्राप्त करने में राज्य सरकार के अनुपालन की समीक्षा की गयी थी वो पहली बार 2013 में विधायिका में रखी गई थी। द्वितीय प्रतिवेदन में वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 में राज्य सरकार के कार्यनिष्पादन की समीक्षा की गयी तथा तृतीय प्रतिवेदन में वर्ष 2015-16 एवं 2016-17 की समीक्षा की गयी थी। इस रिपोर्ट में वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने में राज्य सरकार के वित्तीय प्रबंधन और प्रगति की समीक्षा प्रस्तुत की गयी है।

⁷ Report of the Thirteenth Finance commission, paras 9.65 and 9.66, pp.137

⁸ The 13th and 14th Finance Commissions advocated for establishing independent fiscal agencies to review the government's adherence to fiscal rules, and to provide independent assessments of budget proposals. The N.K. Singh committee, (2017) on the review of fiscal rules suggested the creation of an independent fiscal council that would provide forecasts and advise the government on whether conditions exist for deviation from the mandated fiscal rules. In 2018, the D.K. Srivastava committee on Fiscal Statistics suggested the establishment of a fiscal council that could co-ordinate with all levels of government to provide harmonized fiscal statistics and provide an annual assessment of overall public sector borrowing requirements.

⁹ Clause 11(4) of the "Madhya Pradesh Rajkoshiya Uttardayitva Avam Budget Prabandhan Adhinyam, 2005"

राज्यों के एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार, अधिनियम में प्रतिष्ठापित राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों के माध्यम से यथार्थवादी तरीके से बजट तैयार करने पर जोर देता है। इन स्वीकृत सिद्धांतों के अनुसार, अनुमानित राजस्व और व्यय योजनाओं से विचलन को कम करना है जोकि बजट की विश्वसनीयता बढ़ाने के लिए महत्वपूर्ण है। योजना के अनुसार लागू किया गया बजट, सरकारी नीतियों में प्रतिपादित सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान करने की सरकार की क्षमता को दर्शाता है¹⁰। कोविड-19 महामारी के कारण राजस्व प्राप्तियों में व्यवधान, व्यय के बढ़ते बोझ और प्राथमिकताओं में बदलाव को देखते हुए राज्यों को अपनी बजट योजना और कार्यान्वयन में अधिक यथार्थवादी होने की आवश्यकता है। भारत में राज्यों के स्तर पर बजट विश्वसनीयता को स्वयं के राजस्व और केंद्रीय हस्तांतरण में विचलन और व्यय योजना में परिणामी समायोजन के कारण बजटीय राजस्व से कम होने की चुनौतियों का सामना करना पड़ता है¹¹। इसने राज्यों के एमटीएफपी में राजकोषीय स्थिति के भविष्य के अनुमानों को भी प्रभावित किया है¹²।

ऋण अनुपात को स्थिर करने, मध्यम से लंबी अवधि में ऋण अनुपात को नियंत्रित करने के लिए और राजकोषीय घाटे को एक सीमा के अंदर रखने के लिए दुनिया भर के देशों द्वारा वित्तीय नियमों को अपनाया गया है¹³। भारत में राजकोषीय नियमों को अपनाने का उद्देश्य नब्बे के दशक के अंत में केंद्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर सार्वजनिक वित्त की गिरावट को दूर करना था जिसमें कि प्रारंभिक सफलता ज्यादातर राजस्व संचालित थी¹⁴। केंद्र सरकार द्वारा प्रदान किए गए प्रोत्साहन, उच्च केंद्रीय हस्तांतरण और सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि में तेजी ने राज्य स्तर पर राजकोषीय एकीकरण प्रक्रिया में योगदान दिया¹⁵। हालांकि 2008-09 के वित्तीय संकट और इसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय विकास दर में गिरावट और केंद्रीय हस्तांतरण में कमी को दूर करने में राज्य सरकारें कामयाब रहीं, लेकिन कोविड-19 महामारी से उत्पन्न

¹⁰ PEFA: Framework for Assessing Public Financial Management, (2016), PEFA secretariat, Washington DC

¹¹ Jena Pratap Ranjan and Abhishek Singh, "Sub-national Budget Credibility: Institutional Perspective and Reform Agenda in India", Working Paper No. 338, July-2021, National Institute of Public Finance and Policy.

¹² Chakraborty, P., Chakraborty, L., & Shreshtha, R. (2019). Budget Credibility of Subnational Governments: Analyzing the Fiscal Forecasting Errors of 28 States in India. NIPFP Working Paper Series, (280)

¹³ Kopits, George, and Steven Symansky. 1998. "Fiscal Policy Rules." Occasional Paper No.162, International Monetary Fund.

¹⁴ Rao, M. Govinda, and Pratap Ranjan Jena. 2009. "Recent Trends in State Finances. "In States' Fiscal Management and Regional Equity: An Overview, edited by M. Govinda Rao and Anwar Shah, 19-35. Oxford University Press.

¹⁵ Government of India (2016). Economic Survey 2013-14, Government of India, Ministry of Finance

राजकोषीय तनाव ने बड़े व्यवधान पैदा किए हैं। वास्तव में, अर्थव्यवस्था के मजबूत होने पर राजकोषीय अनुशासन बनाए रखना यथोचित रूप से आसान होता है, जबकि यह प्रतिकूल परिस्थितियों में चुनौतीपूर्ण हो जाता है¹⁶। हालांकि विकास प्रक्रिया का पुनरुद्धार राजकोषीय एकीकरण को वापस अपने पथ पर लाने में सहायक होता है। राजकोषीय नियमों का पालन करने में राज्यों द्वारा दिखाई गई राजनीतिक प्रतिबद्धता इस प्रक्रिया में महत्वपूर्ण कारक होती है। बाधाओं को स्वीकार करने की राजनीतिक इच्छा राजकोषीय नियमों को बनाए रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है¹⁷।

राज्य एफआरबीएम अधिनियम में दिए गए राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत, नीति निर्माण का मार्गदर्शन करते हुए, बेहतर सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रक्रिया के लिए संस्थागत परिवर्तन के उत्प्रेरक के रूप में कार्य करते हैं। भारत में राज्यों द्वारा अपनाए गए महत्वपूर्ण संस्थागत विकासों में से एक बजट के साथ-साथ एमटीएफपी रिपोर्ट भी थी, जो मध्यम अवधि में राजकोषीय लक्ष्य को प्रदान करती है। यह रिपोर्ट एक मध्यम अवधि के बजट ढांचे (एमटीबीएफ) या अधिक संरचित मध्यम अवधि के व्यय ढांचे (एमटीईएफ) के रूप में विकसित होने की उम्मीद थी। एमटीईएफ को विकसित और विकासशील दोनों देशों में सबसे लोकप्रिय बजट नवाचारों में से एक माना गया है क्योंकि वे राजकोषीय अनुशासन स्थापित करने और संसाधन आवंटन में बेहतर प्राथमिकता के लिए गुंजाइश प्रदान करने में मदद करता है¹⁸। मध्य प्रदेश भारत के उन कुछ राज्यों में से एक है, जिसने व्यय योजना को मध्यम अवधि का परिप्रेक्ष्य प्रदान करने के लिए एक संरचित मध्यम अवधि के व्यय ढांचे (एमटीईएफ) को अपनाने का प्रयास किया है।

संसाधन आवंटन पर अहम निर्णय लेने और परिचालन दक्षता को प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन में राजकोषीय अनुशासन महत्वपूर्ण है। इसके साथ ही उभरते सामाजिक-आर्थिक मुद्दों और विकास की आवश्यकता को राजकोषीय नीति के द्वारा समाधान करने की आवश्यकता

¹⁶ Schick, Allen 2003. "The Role of Fiscal Rules in Budgeting." OECD Journal on Budgeting. 3(3): 7-34.

¹⁷ Hagen, Jürgen von (2007). "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance." In Budgeting and Budgetary Institutions, edited by Anwar Shah, 27-51, The World Bank.

¹⁸ Brumby, J., & Hemming, R. (2013). Medium-Term Expenditure Frameworks, in Allen, R., Hemming R. and Potter B. H. (eds.) The International Handbook of Public Financial Management (pp. 219-236). Palgrave Macmillan, London

है। स्पष्ट राजकोषीय रणनीति विकसित करने और लागू करने की क्षमता से राजकोषीय लक्ष्यों को प्राप्त करने में मदद मिलती है। मध्य प्रदेश की अर्थव्यवस्था काफी हद तक कृषि पर निर्भर करती है, जो एक बड़े जनबल को रोजगार देती है। कृषि और बागवानी फसलों के विविधीकरण और कृषि आधारित उद्योगों के प्रचार प्रसार के लिए राज्य में बड़ी क्षमता है। राज्य सरकार बुनियादी ढांचे के निर्माण, बिजली क्षेत्र के विकास, सिंचाई में निवेश और कृषि सुधारों को लगातार प्राथमिकता दे रही है। हालाँकि, राज्य को विशेष रूप से शिक्षा और स्वास्थ्य के क्षेत्रों में अपने मानव विकास सूचकांक में सुधार लाने और राजकोषीय नीति को उभरते हुए सामाजिक-आर्थिक मुद्दों और विकासपूर्ण आवश्यकताओं को समाधान करने की आवश्यकता है।

1.3 मूल्यांकन रिपोर्ट के लिए डेटा और सूचना

राज्य सरकार द्वारा प्रकाशित बजटीय डेटा, सीएजी रिपोर्ट और अन्य सामाजिक-आर्थिक डेटा के आधार पर यह मूल्यांकन रिपोर्ट तैयार की गयी है। प्रासंगिक वर्षों के लिए वित्तीय डेटा राज्य बजट से लिए गए हैं, इसके अलावा राजकोषीय आंकड़े, वित्त खाते और विनियोग खाते के आंकड़े इस अध्ययन के लिए सूचना के प्रमुख स्रोत हैं। वित्त विभाग ने इस अध्ययन के लिए स्टेट फाइनेंस पर डेटा और सूचना प्रदान की है और राजस्व प्राप्तियों के रुझान, ऋण प्रबंधन, विभिन्न क्षेत्रों के लिए संसाधन आवंटन और एफआरबीएम राजकोषीय लक्ष्यों की उपलब्धि सहित राज्य के वित्तीय प्रबंधन पर एक समग्र परिप्रेक्ष्य दिया है, इसके साथ ही व्यय विभागों द्वारा प्रदान किए गए इनपुट से भी अध्ययन को लाभ हुआ है। इस रिपोर्ट में वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए सेक्टर प्राथमिकताओं, व्यय पैटर्न, राजस्व और पूंजी शीर्ष के तहत बजट राशि के उपयोग से संबंधित मुद्दों पर चर्चा की गई है।

1.4 रिपोर्ट का संगठन

यह रिपोर्ट निम्नानुसार सुनियोजित की गयी है। अध्याय 2 जीएसडीपी के वृहद आर्थिक दृष्टिकोण और क्षेत्र संरचना का समग्र मूल्यांकन प्रदान करता है। अध्याय 3 में हाल के वर्षों में राज्य के वित्त पर विश्लेषण शामिल है। मध्य प्रदेश एफआरबीएम अधिनियम के तहत वित्तीय लक्ष्यों और वित्तीय प्रबंधन सिद्धांतों के राज्य सरकार के अनुपालन को अध्याय 4 में शामिल किया गया

है। बजट प्रावधानों की तुलना में वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए राजस्व संग्रहण और व्यय पैटर्न से संबंधित मुद्दों का विश्लेषण इस अध्याय में किया गया है। समापन टिप्पणियां अध्याय 5 में निहित हैं।

अध्याय 2

समष्टि दृष्टिकोण

कोविड 19 के कारण भारत में आर्थिक विकास की गति में अत्यधिक कमी आयी है। हालांकि 2016-17 से जीडीपी में वृद्धि पहले से ही धीमी हो रही थी, महामारी के कारण देश को काफी परेशानियों का सामना करना पड़ा। 2019-20 में जीडीपी की वृद्धि घटकर 3.9 प्रतिशत रह गई, जिसका मुख्य कारण विनिर्माण और निर्माण (manufacturing and construction) जैसे द्वितीयक क्षेत्रों में संकुचन है। मार्च महीने के अंत में लगे लॉकडाउन ने भी वृद्धि में कमी पर प्रभाव डाला। कोविड-19 के कारण लगे लॉकडाउन तथा व्यापारिक गतिविधियों में नुकसान ने राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में मंदी को और तीव्र कर दिया जिसके कारण 2020-21 में इसमें 5.8 प्रतिशत का संकुचन हुआ। अर्थव्यवस्था तथा व्यापारिक गतिविधियों के प्रतिपादन के साथ बहाली की प्रक्रिया आरम्भ हो चुकी है जिससे कि 2021-22 के प्रतिफल आशाजनक हैं। देश में आर्थिक वृद्धि की प्रक्रिया राज्यों के जीएसडीपी वृद्धि तथा राजस्व उत्पत्ति में सुधार में सहायता करेगी।

इस सन्दर्भ में वित्तीय प्रबंधन की प्रक्रिया को बढ़ावा देने के लिए और राज्य की अर्थव्यवस्था की क्षमता को दर्शाने के लिए 2017-18 तथा 2018-19 के दौरान मध्य प्रदेश के समष्टि दृष्टिकोण (Macroeconomic outlook) की समीक्षा करना महत्वपूर्ण है। जीडीपी में वृद्धि, राज्य की अर्थव्यवस्था को स्थिर करेगी तथा वित्तीय रणनीति के विकास में सहायता करेगी जिसके कारण धन प्रवाह की पूर्वानुमेयता सुनिश्चित होगी। लंबे समय में एक स्थिर आर्थिक स्थिति राज्य सरकार को विकासोन्मुखी राजकोषीय नीति का समर्थन करने के लिए ठोस राजकोषीय पूर्वानुमान बनाने में मदद करती है। अर्थव्यवस्था का विकास राज्य सरकार के राजस्व सृजन प्रयास के लिए एक स्वीकृत आधार के रूप में कार्य करता है। आवंटन का निर्णय लेते समय बजट प्रबंधन प्रक्रिया में कुल संसाधन की एक निष्पक्ष तस्वीर प्राप्त करना महत्वपूर्ण कारक है।

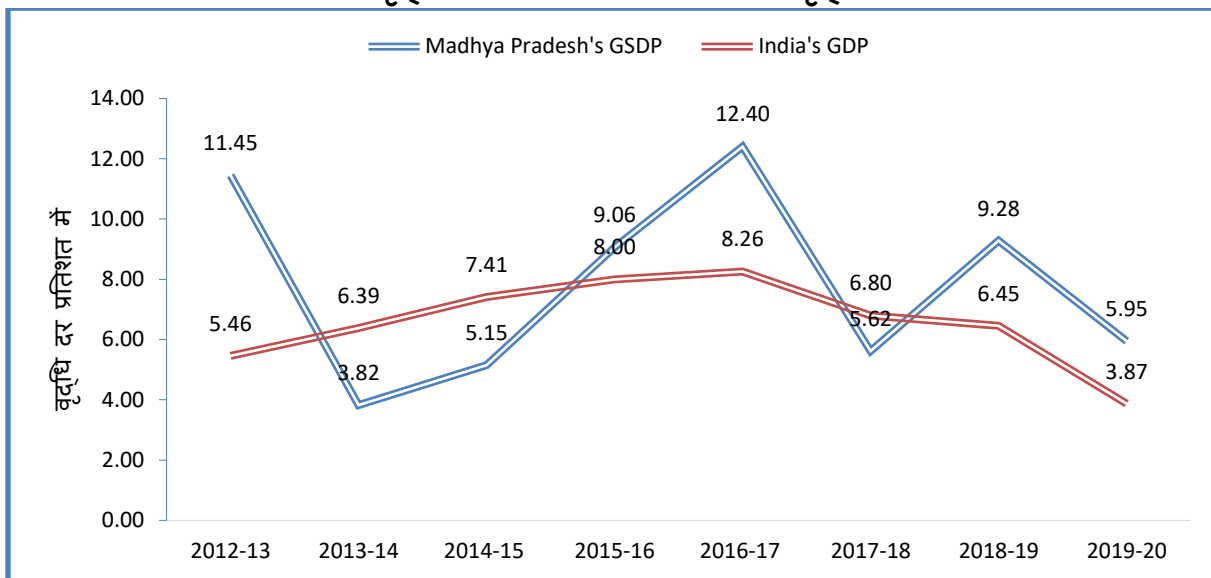
एफआरबीएम अधिनियम में कहा गया है कि राज्य सरकार को एफआरबीएम से संबंधित दस्तावेजों के साथ एक समष्टि रूपरेखा वर्णन (Macroeconomic framework statement) प्रदान करना चाहिए, जिसमें जीएसडीपी की वृद्धि और क्षेत्रीय संरचना का विश्लेषण शामिल होना चाहिए। राज्य की अर्थव्यवस्था में विभिन्न क्षेत्रों का योगदान बजट प्रबंधन के संदर्भ में संभावित राजस्व निहितार्थों का पता लगाने के लिए महत्व रखता है। जबकि राष्ट्रीय स्तर पर समष्टि दृष्टिकोण केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर राजकोषीय नीति के लिए एक महत्वपूर्ण कारक है, जीएसडीपी राज्य के राजस्व आधार को दर्शाता है। कर उत्प्लावकता (tax buoyancy), जिसका उपयोग राज्य सरकार के आंतरिक राजस्व प्रयास की जांच के लिए किया जाता है, जीएसडीपी को कर आधार के लिए परोक्षी (Proxy) मानकर निकाला जाता है। केंद्र सरकार जीएसडीपी के अनुपात में राज्य की उधार सीमा निर्धारित करती है। हाल के वर्षों में उधार लेने की सीमा एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित राजकोषीय घाटे की सीमा से जुड़ी हुई है।

2.1 मध्य प्रदेश का सकल राज्य घरेलू उत्पाद

मध्य प्रदेश में स्थिर कीमतों पर जीएसडीपी वृद्धि, 2012-13 में 11.45 प्रतिशत से 2013-14 में 3.82 प्रतिशत के निचले स्तर तक गिरने के बाद, 2016-17 में यह बढ़कर 12.40 प्रतिशत के शिखर पर पहुंच गई (चित्र 2.1)। 2017-18 में एक बार फिर से जीएसडीपी को झटका लगा, क्योंकि इस साल यह घटकर 6.80 फीसदी रह गई। जीएसडीपी की वृद्धि 2018-19 में फिर बढ़कर 9.28 प्रतिशत हो गई, लेकिन अर्थव्यवस्था में मंदी के कारण 2019-20 में यह घटकर 5.95 प्रतिशत पर आ गई। 2012-13 से 2019-20 के दौरान भारत की जीडीपी वृद्धि के साथ जीएसडीपी वृद्धि (स्थिर कीमतों पर) की तुलना से पता चलता है कि जीएसडीपी वृद्धि कई वर्षों में जीडीपी वृद्धि से अधिक रही है।

चित्र 2.1

मध्य प्रदेश की आर्थिक वृद्धि: जीडीपी - जीएसडीपी की वृद्धि दर (स्थिर कीमत पर)



राज्य की प्रति व्यक्ति आय आर्थिक प्रगति का अकाट्य सूचक है। वर्तमान कीमत पर मध्य प्रदेश की प्रति व्यक्ति आय 2015-16 में 69,110 रुपये से बढ़कर 2018-19 में 1,01,647 रुपये तथा 2019-20 में 1,13,224 रुपये हो गई है। 2019-20 में स्थिर कीमत पर प्रति व्यक्ति आय 69,429 रुपये है। राज्य की प्रति व्यक्ति आय वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान 12.73 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि दर दर्शाती है। वर्ष 2015-16 से 2019-20 की अवधि में औसत प्रति व्यक्ति आय के आधार पर मध्यप्रदेश का 18 राज्यों में 15वां स्थान है। यह केवल तीन राज्यों झारखंड, उत्तर प्रदेश और बिहार से आगे है। प्रति व्यक्ति आय को प्रभावित करने वाले बाह्य कारकों की समस्याओं के बावजूद यह एक अर्थव्यवस्था के भीतर स्थिरता और धन के एक महत्वपूर्ण मापक के रूप में बना हुआ है।

तालिका 2.1
सामान्य राज्यों की प्रतिव्यक्ति आय (वर्तमान कीमतों पर) (रूपए में)

राज्य	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	औसत
गोवा	365806	415411	454172	467795	484326	437502
हरियाणा	183249	204727	231909	249932	272884	228540
गुजरात	162796	186072	205499	227299	246419	205617
महाराष्ट्र	164554	184979	203399	227979	245323	205247
कर्नाटक	160284	179427	199492	225039	243761	201601
तमिल नाडु	155626	175530	198002	222320	249820	200260
केरला	166351	184113	195195	212006	229488	197431
तेलंगाना	158072	174054	194834	215784	243189	197187
पंजाब	132467	143124	155781	171556	179163	156418
आंध्र प्रदेश	119777	134879	154020	169621	188069	153273
राजस्थान	93094	102422	109270	119956	128319	110612
ओडिशा	83456	90426	100014	110728	126121	102149
छत्तीसगढ़	81907	94083	99452	110291	117700	100687
पश्चिम बंगाल	76350	90855	101550	111892	119075	99945
मध्य प्रदेश	69110	81768	90094	101647	113224	91169
झारखण्ड	58139	65405	73628	79936	87127	72847
उत्तर प्रदेश	53113	59249	64120	70680	74141	64261
बिहार	33218	37052	40065	44451	49272	40812

स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (CSO)

पिछले कुछ वर्षों में स्थिर कीमतों पर जीएसडीपी वृद्धि उतार-चढ़ाव की प्रवृत्ति को दर्शाती है। 2012-13 से 2019-20 के दौरान, यह 3.82 से 12.40 (तालिका 2.2) की सीमा में भिन्न थी। इस अवधि के दौरान औसत वार्षिक वृद्धि दर 7.33 प्रतिशत है। जीएसडीपी की विकास दर बजट निर्माण के संदर्भ में एक महत्वपूर्ण कारक बन जाती है क्योंकि यह सभी लक्ष्य राजकोषीय अनुपातों में विभाजक है, और यह राज्य की उधार सीमा के लिए निर्धारण कारक भी है। केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा अनुमानित विकास दर बजट अनुमान बनाते समय संदर्भ बिंदु होते हैं। मध्य प्रदेश के लिए चैदहवें वित्त आयोग ने 2015-16 से 2019-20 की सम्मानित अवधि के लिए मौजूदा कीमतों पर 13.91 प्रतिशत की जीएसडीपी वृद्धि का अनुमान लगाया था। हालांकि,

इस अवधि के दौरान जीएसडीपी की औसत वार्षिक वृद्धि दर 14.66 प्रतिशत के साथ अनुमानों से बेहतर रही।

तालिका 2.2
राज्य घरेलू उत्पाद के प्रमुख समुच्चय (स्थिर कीमतों पर)

मद	पिछले वर्षों पर वृद्धि (प्रतिशत में)							
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
राज्य का सकल वर्धित मूल्य	11.36	2.11	5.30	7.22	12.20	5.27	9.63	4.35
उत्पादों पर कर	15.83	6.30	9.39	25.20	7.14	9.01	6.72	12.76
(घटाना) उत्पादों पर सहायिकी	17.33	19.67	17.43	8.02	-3.55	7.08	9.74	-9.63
सकल राज्य घरेलू उत्पाद	11.45	3.82	5.15	9.06	12.40	5.62	9.28	5.95
स्थिर पूंजी की खपत	35.07	-5.11	5.08	7.43	6.63	7.70	10.39	10.73
राज्य का निवल वर्धित मूल्य	8.45	3.21	5.33	7.19	12.99	4.94	9.53	3.48
निवल राज्य घरेलू उत्पाद	8.67	5.13	5.16	9.28	13.15	5.36	9.14	5.35
<i>वर्तमान कीमत पर GSDP</i>	<i>20.71</i>	<i>15.37</i>	<i>9.21</i>	<i>12.74</i>	<i>20.10</i>	<i>11.77</i>	<i>14.42</i>	<i>12.95</i>

स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (CSO)

2.2 जीएसडीपी की क्षेत्रवार संरचना

मध्य प्रदेश में कृषि पारंपरिक रूप से एक महत्वपूर्ण गतिविधि तथा अर्थव्यवस्था की संचालक शक्ति रही है। जबकि सेवा क्षेत्र जिसमें कि व्यापार, होटल, यातायात, स्थिर संपत्ति, तथा वित्तीय सेवाएँ निहित हैं, इसका योगदान अर्थव्यवस्था में सबसे अधिक है, कई वर्षों तक इसके अंश में स्थिरता रहने के बाद हाल के वर्षों में गिरावट देखी गयी है। उद्योग क्षेत्र जिसमें कि विनिर्माण, निर्माण और बिजली निहित हैं, इसने राज्य में अच्छा प्रदर्शन नहीं किया है क्योंकि पिछले कुछ वर्षों में इसकी सापेक्ष हिस्सेदारी में गिरावट देखी गयी है। 2011-12 से आर्थिक गतिविधियों द्वारा जीएसवीए से पता चलता है कि कृषि का सापेक्ष हिस्सा 2011-12 में 28.86 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 32.10 प्रतिशत हो गया था और उसके बाद 2018-19 में यह घटकर 28.08 प्रतिशत हो गया। 2019-20 में इसकी हिस्सेदारी मामूली सुधार के साथ 29.73 प्रतिशत

हो गई (तालिका 2.3)। 2011-12 से 2019-20 के दौरान कृषि, खनन और उत्खनन से मूल्य वर्धित प्राथमिक क्षेत्र जीएसवीए का औसतन 35.59 प्रतिशत बनता है।

सेवा क्षेत्र जिसमें कि वित्तीय सेवाएँ, होटल उद्योग, यातायात सेवाएँ, तथा स्थिर संपत्ति और लोक प्रशासन से सम्बंधित सेवाएँ निहित हैं, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में एक बढ़ता हुआ क्षेत्र है। सेवा क्षेत्रों में सुधार राजस्व सृजन और विशेष रूप से जीएसटी संग्रह का बढ़ना राज्यों के लिए अच्छा संकेत है। मध्य प्रदेश में सेवा क्षेत्र का योगदान दर्शाता है कि यह जीएसडीपी का यह सबसे बड़ा घटक है। 2011-12 से 2019-20 के दौरान स्थिर कीमत पर सेवा क्षेत्र का जीएसडीपी में औसतन योगदान लगभग 36.65 प्रतिशत है। पिछले वर्षों में राज्य के जीएसवीए में सेवा क्षेत्र की सापेक्ष हिस्सेदारी 2011-12 में 37.59 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 35.95 प्रतिशत और 2019-20 में 35.69 प्रतिशत हो गई है।

स्थिर कीमत पर जीएसडीपी में उद्योग क्षेत्र जिसमें कि निर्माण, बिजली, तथा विनिर्माण गतिविधियाँ निहित हैं इसकी घटती हिस्सेदारी उल्लेखनीय है। यह 2011-12 में 26.07 प्रतिशत से घटकर 2019-20 में 23.66 प्रतिशत हो गई है। पिछले कुछ वर्षों में सेवा क्षेत्र के घटकों के सापेक्ष हिस्सेदारी में या तो गिरावट दर्ज की गयी है या फिर स्थिर हैं।

तालिका 2.3
जीएसडीपी की संरचना (स्थिर कीमत पर)

आर्थिक गतिविधि	प्रतिशत हिस्सा								
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
कृषि, वानिकी और मत्स्य पालन	28.86	32.24	31.00	31.32	28.60	32.10	30.46	28.08	29.73
खनन एवं उत्खनन	3.71	3.84	3.33	3.03	2.95	2.85	3.15	3.00	2.45
प्राथमिक	32.57	36.08	34.33	34.36	31.55	34.95	33.61	31.08	32.18
विनिर्माण	12.13	11.23	10.04	9.79	11.52	11.30	11.53	13.51	12.25
बिजली, गैस, जलापूर्ति और अन्य निर्माण	2.86	2.62	3.09	3.70	4.25	3.21	3.52	3.86	3.75
द्वितीयक	26.07	23.09	22.77	22.80	24.38	22.47	23.15	25.91	23.66
व्यापार, मरम्मत, होटल और रेस्टोरेंट	10.71	10.66	10.65	10.58	10.24	10.26	10.63	11.18	10.91
परिवहन, भंडारण, संचार	5.80	5.92	6.10	6.38	6.58	5.90	5.89	5.91	5.94

वित्तीय सेवाएं	5.05	4.86	5.07	4.93	5.16	4.40	4.21	3.91	3.73
स्थिर संपत्ति	5.19	5.02	5.24	5.35	5.19	4.98	5.07	4.89	4.84
लोक प्रशासन	5.16	5.00	5.05	4.88	4.70	4.76	4.88	5.08	5.23
अन्य सेवाएं	5.68	5.54	5.35	5.43	5.31	5.22	5.20	4.99	5.04
तृतीयक	37.59	37.00	37.47	37.56	37.19	35.53	35.88	35.95	35.69
कुल GSVA मूल कीमत पर	96.24	96.17	94.58	94.71	93.11	92.95	92.64	92.94	91.53

स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (CSO)

अध्याय 3

मध्य प्रदेश का राजकोषीय रूपरेखा

भारत में राज्यों की आय काफी हद तक केंद्र सरकार से हस्तांतरण पर निर्भर करता है और वित्तीय स्रोतों और कार्यों के विभाजन से संबंधित संस्थागत ढांचे, राज्यों के अपने राजस्व प्रयास, और हस्तांतरण प्रणाली की बदलती गतिशीलता जैसी विशेषताएं, फंड प्रवाह को प्रभावित करती हैं। मध्य प्रदेश के लिए केन्द्रीय हस्तांतरण का अहम योगदान है क्योंकि आधे से अधिक राजस्व प्राप्तियाँ इन्हीं स्रोतों से प्राप्त होती हैं। कोविड-19 महामारी के कारण केंद्रीय हस्तांतरण और स्वयं के राजस्व दोनों के प्रवाह में कमी होने की वजह से, राज्य में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन की ताकत और कमजोरियों का आकलन करने के लिए कोविड के पहले की अवधि को देखना अनिवार्य हो जाता है। मूल्यांकन रिपोर्ट, राजकोषीय समेकन पथ पर बने रहने के लिए चौदहवें वित्त आयोग के सिफारिशों के तहत संसाधन हस्तांतरण प्रणाली में बदलाव के जवाब में राज्य के अनुभव का आकलन करती है क्योंकि राजकोषीय तनाव क्षितिज पर मंडरा रहा था¹⁹।

चौदहवें वित्त आयोग ने 2015-16 से 2019-20 की अवधि के लिए राज्यों को कर अंतरण (tax devolution) और अनुदान से संबंधित अपनी सिफारिशों में एक संरचनात्मक बदलाव किया है। आयोग ने कर अंतरण में 42 प्रतिशत तक की बड़ी वृद्धि के साथ-साथ स्थानीय निकायों के लिए वैधानिक अनुदान (statutory grants) और आपदा प्रतिक्रिया तथा कुछ राज्यों के लिए राजस्व घाटा अनुदान की सिफारिश की जबकि राज्य विशिष्ट या क्षेत्र विशिष्ट अनुदानों की सिफारिश करने से परहेज किया। आयोग के अनुसार संरचनागत बदलाव का उद्देश्य राज्यों को अधिक अनटाइड (untied) फंड देना है, जो राज्यों को उनकी व्यय प्राथमिकताओं के आधार पर नीतिगत निर्णय लेने में मदद करेगा। राज्य सरकार को शुरू में नए हस्तांतरण तंत्र के अनुकूल होने के लिए फंड-फ्लो में कई समायोजन करने पड़े, जिसमें कर अंतरण में वृद्धि और योजना हस्तांतरण में भारी गिरावट भी शामिल थी। वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 तक, जोकि हमारे रिपोर्ट की मूल्यांकन की अवधि है, राज्यों ने इन परिवर्तनों के लिए अपनी नीतिगत प्रतिक्रियाओं को मजबूत किया है।

¹⁹ RBI 2019, State Finances: A study of Budgets

केंद्रीय हस्तांतरण की संरचना में बदलाव में न केवल वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कर अंतरण और अनुदान में परिवर्तन शामिल हैं, बल्कि राज्य के बजट के लिए अनुदान की योजना भी शामिल है। कर अंतरण में वृद्धि के बाद, केंद्र सरकार ने ज्यादातर सीएसएस फंडों को छोड़कर राज्य के बजट में योजना अनुदान को हटाकर राज्य की योजनाओं के लिए सहायता का पुनर्गठन किया है²⁰। राज्यों को उच्च कर अंतरण प्राप्त होने के कारण राज्य स्तर पर राजकोषीय प्रबंधन में एक प्रत्यक्ष परिवर्तन देखा गया जिसकी वजह से राज्यों के योजनागत अनुदानों की हानि के लिए व्यय पैटर्न के पुनर्गठन की आवश्यकता थी। मौजूदा योजना, योजनाओं को वित्तपोषित करने के लिए नीतिगत विकल्पों को अनटाइड कर अंतरण (untied tax devolution) से या खर्च की प्राथमिकताओं को फिर से डिज़ाइन करने से विभिन्न कार्यक्रमों और परियोजनाओं के लिए धन प्रवाह में रुकावटें और कुछ अनिश्चितताएँ पैदा हुई थीं।

भारत में राज्यों के एफआरबीएम अधिनियमों को चैदहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राजकोषीय समेकन पथ को दर्शाने के लिए संशोधित किया गया था, जिसमें विवेकपूर्ण राजकोषीय प्रबंधन के लिए घाटा और ऋण लक्ष्य और अधिक उधार लेने में लचीलापन शामिल है। जबकि राज्यों ने एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों का पालन करना जारी रखा जिसके कारण राष्ट्रीय विकास में कमी और केंद्रीय निधियों (Central funds) के प्रवाह पर इसके प्रतिकूल प्रभाव से राज्य का वित्त प्रभावित हुआ। उदय (UDAY) जैसी योजनाओं के माध्यम से बिजली क्षेत्र के पुनर्गठन के कारण 2015-16 से कर्ज का बोझ लगातार बढ़ा है। राज्य वित्त पर आरबीआई अध्ययन (RBI 2019, State Finances: A study of budgets) ने संकेत दिया है कि राज्य व्यय में, मुख्य रूप से पूंजी में, लगातार गिरावट आई है, जिसका विकास प्रक्रिया पर व्यापक प्रभाव पड़ा है। मध्य प्रदेश के राज्य वित्त का अध्ययन उन अंतर्निहित कारकों को दर्शाता है जिन्होंने राजकोषीय प्रबंधन प्रक्रिया को मजबूत किया है।

²⁰ The Central Government subsumed Normal Central Assistance (NCA), Special Plan Assistance, Special Central Assistance in the FFC award and delinked eight schemes like National e-Governance Plan, the Backward Regions Grant Fund (BRGF), the Rashtriya Krishi Vikas Yojana (RKVY) etc. from Central funding. The Central Government also restructured the CSS based on the recommendations of the subgroup of chief ministers in 2016-17.

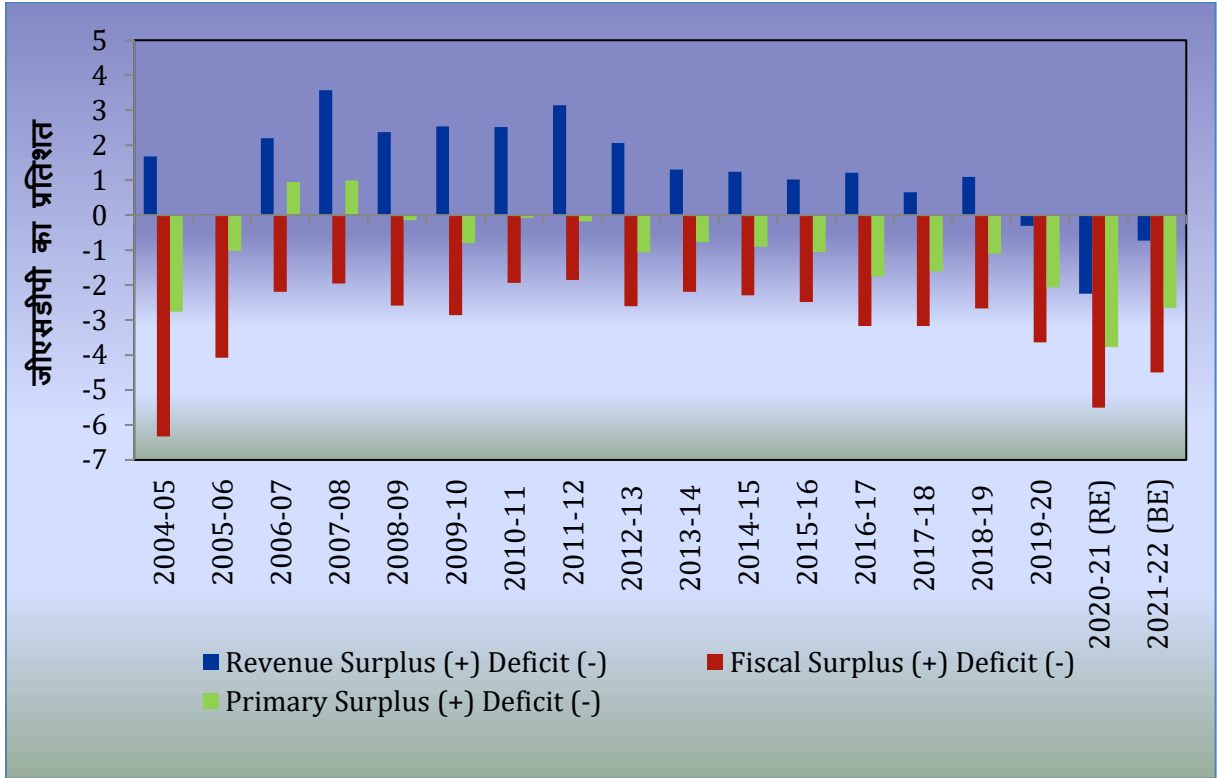
3.1 राज्य के वित्त का अवलोकन: समेकन प्रक्रिया को बनाए रखना

मध्य प्रदेश ने 2005 में एफआरबीएम अधिनियम को अपनाने के बाद अधिनियम में निर्धारित वित्तीय लक्ष्यों का लगातार पालन किया है। राजकोषीय घाटा 2006-07 से जीएसडीपी के 3 प्रतिशत की निर्धारित सीमा के भीतर रहा और राज्य राजस्व खाते में अधिशेष (Surplus) उत्पन्न करने में कामयाब रहा (चित्र 3.1)। ऋण जीएसडीपी अनुपात, जो एफआरबीएम अधिनियम लागू होने की पूर्व की अवधि में जीएसडीपी के लगभग 40 प्रतिशत को छू रहा था, धीरे-धीरे कम हुआ और 2012-13 से यह 25 प्रतिशत की सीमा के अंदर हो गया। एफआरबीएम अधिनियम के बाद की अवधि में राज्य के प्राथमिक घाटे की वृद्धि सीमित रही। मध्य प्रदेश ने पिछले कुछ वर्षों में ब्याज भुगतान और राजकोषीय समझदारी से संबंधित शर्तों को पूरा करके 2016-17 में वित्तीय घाटे को 0.5 प्रतिशत तक बढ़ाने के लिए चैदहवें वित्त आयोग द्वारा प्रदान किए गए छूट का लाभ उठाया। राजकोषीय घाटा 2016-17 में जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक हो गया और 2017-18 में समान स्तर पर बना रहा। यह 2018-19 में फिर से 3 प्रतिशत अंक से नीचे आ गया। हालांकि, 2016-17 और 2017-18 में उदय (UDAY) योजना के एवज में उधार (Borrowing) को एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन का आकलन करते समय बाहर रखा गया था²¹।

राज्य के राजकोषीय प्रदर्शन का आकलन करने और राजकोषीय रुख के निहितार्थों का निरीक्षण करने के लिए इस खंड में राजकोषीय चर के रुझानों का विश्लेषण किया गया है। राजकोषीय परिणाम जोकि कई कारकों के परिणामों के फलस्वरूप प्राप्त होते हैं जिनमें रणनीतिक राजकोषीय नीति को ध्यान में रखते हुए बजट तैयार करने और लागू करने की राज्य की क्षमता, अनुमानित राजस्व उत्पन्न करना जिसमें अनिश्चितताओं और जोखिमों का प्रबंधन है और परिणामों को प्राप्त करने के लिए कार्यक्रमों को लागू करना शामिल है।

²¹ 2019-20 से राजकोषीय घाटे और कर्ज के बोझ में वृद्धि, कोविड-19 महामारी से प्रेरित राजकोषीय तनाव और एफसी-XV की सिफारिशों के बाद राजकोषीय समेकन पथ पर वापस आने के लिए राज्य के प्रयासों को दर्शाता है। यह राजकोषीय व्यवधान भारत के सभी राज्यों के लिए ही है।

चित्र 3.1
आधारिक राजकोषीय चर



राज्य में कुल राजस्व के रुझानों से पता चलता है कि 2011-12 के बाद से इसकी वृद्धि जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कम रही, केंद्रीय हस्तांतरण के उच्च प्रवाह (तालिका 3.1) के कारण 2015-16 के बाद से इसमें वृद्धि देखी गयी है। वर्ष 2011-12 में जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में राजस्व प्राप्तियां 19.8 प्रतिशत थी, जोकि वर्ष 2014-15 में घटकर 17.4 प्रतिशत हो गई और वर्ष 2015-16 में फिर से बढ़ गई और 2015-16 में जीएसडीपी के 18.7 प्रतिशत की तुलना में 2017-18 में कुल राजस्व बढ़कर 19.1 प्रतिशत हो गया। वित्तीय वर्ष 2018-19 में, जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कुल राजस्व में मामूली गिरावट आई है क्योंकि देश में समग्र विकास परिदृश्य राजस्व को बढ़ने के लिए केंद्र और राज्य सरकारों दोनों के लिए ही अनुकूल नहीं था।

सरकार के पास उपलब्ध संसाधनों की मात्रा से पता चलता है कि कुल राजस्व प्राप्ति नॉमिनल (Nominal) टर्म में 2011-12 में 62,604 करोड़ रुपये से बढ़कर 2018-19 में 1,50,391.77

करोड़ रुपये हो गया। 2011-12 से 2018-19 के दौरान औसत वार्षिक वृद्धि दर लगभग 14 प्रतिशत थी और अध्ययन के दो वर्षों 2017-18 और 2018-19 के लिए औसत वृद्धि दर 10 प्रतिशत²² थी। जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में स्वयं के कर राजस्व और गैर-कर राजस्व को मिलाकर राज्य का स्वयं का राजस्व 2015-16 से कमोबेश स्थिर बना हुआ है। 2015-16 में जीएसडीपी की तुलना में लगभग 2.73 प्रतिशत अंकों के ज्यादा कर अंतरण के प्रवाह की वजह से कुल राजस्व प्राप्तियों में सुधार करने में मदद मिली। 2017-18 और 2018-19 के दौरान राज्य के राजस्व के लिए केंद्रीय हस्तांतरण प्रेरक शक्ति के रूप में जारी रहा।

खर्च के पैटर्न से ज्ञात होता है कि राजस्व और पूंजीगत व्यय दोनों ने राजस्व के रुझानों का पालन किया है। 2015-16 के बाद जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में व्यय में वृद्धि को केंद्रीय हस्तांतरण के अधिक प्रवाह के कारण राजस्व व्यय में 2011-12 के बाद से संयम देखा गया है। जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कुल व्यय 2011-12 से 2014-15 के दौरान औसतन 16.5 प्रतिशत पर रहा और 2015-16 से 2018-19 के दौरान बढ़कर 17.9 प्रतिशत हो गया। राजस्व व्यय नॉमिनल (Nominal) टर्म में 2015-16 में 99,770 करोड़ रुपये से बढ़कर 2018-19 में 1,41,577 करोड़ रुपये हो गया। राजस्व व्यय की औसत वार्षिक वृद्धि दर 2017-18 से 2018-19 के दौरान 10.72 प्रतिशत थी, जोकि कुल राजस्व की 10.44 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि से मामूली ज्यादा थी। हालाँकि राजस्व व्यय में वृद्धि होने के कारण राज्य सरकार ने राजस्व व्यय की वृद्धि पर नियंत्रण की नीति अपनाई, जिससे राजस्व खाते में अधिशेष (surplus) उत्पन्न करने में मदद मिली जोकि पिछले वर्षों में प्राप्त रुझानों से पता चलता है।

²² कोविड-19 महामारी के प्रभाव के कारण 2019-20 और 2020-21 में राजस्व प्राप्तियों की वृद्धि नकारात्मक हो गई।

तालिका 3.1
मध्य प्रदेश का राजकोषीय प्रोफाइल: एक अवलोकन

(जीएसडीपी में प्रतिशत)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21 RE	2021-22 BE
कुल राजस्व प्राप्तियां	19.8	19.5	16.8	17.4	18.7	19.3	19.1	18.6	16.3	14.5	14.5
स्वयं का कर राजस्व	8.6	8.5	7.4	7.2	7.1	6.9	6.3	6.3	6.2	5.6	5.7
स्वयं का गैर-कर राजस्व	2.4	1.9	1.7	2.0	1.5	1.4	1.3	1.6	1.1	1.0	1.0
केंद्रीय हस्तांतरण	8.9	9.1	7.6	8.2	10.0	10.9	11.5	10.6	9.0	7.8	7.8
कर विचलन	5.8	5.7	5.0	4.7	6.8	7.2	7.2	7.1	5.5	4.6	4.6
अनुदान सहायता	3.1	3.3	2.6	3.5	3.2	3.7	4.3	3.5	3.5	3.3	3.2
राजस्व व्यय	16.7	17.4	15.5	16.2	17.7	18.0	18.4	17.5	16.6	16.7	15.3
<i>सामान्य सेवाएं</i>	5.1	4.9	4.6	4.4	4.5	4.4	4.5	4.6	4.4	5.2	4.9
ब्याज भुगतान	1.7	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8
पेंशन	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3	1.5	1.3	1.6	1.5
सामाज्य सेवा	6.4	6.7	6.2	6.3	7.5	7.5	8.3	7.3	7.1	7.0	6.0
सामान्य शिक्षा	3.0	3.0	3.0	3.1	3.0	3.2	3.3	3.2	3.1	3.2	2.9
चिकित्सा और सार्वजनिक स्वास्थ्य	0.8	0.9	0.7	0.9	0.9	0.8	0.9	0.7	0.9	0.9	0.9
आर्थिक सेवाएँ	4.1	4.6	3.8	4.7	4.5	5.1	4.6	4.7	4.5	3.9	3.9
एलबी को असाइनमेंट	1.0	1.1	1.0	0.8	1.0	1.1	1.0	0.9	0.7	0.6	0.5
पूंजीगत व्यय	5.0	4.7	3.5	3.5	3.5	4.4	3.8	3.8	3.3	3.3	3.8
राजस्व घाटा	-3.1	-2.1	-1.3	-1.2	-1.0	-1.2	-0.7	-1.1	0.3	2.3	0.7
राजकोषीय घाटा	1.9	2.6	2.2	2.3	2.5	3.2	3.2	2.7	3.6	5.5	4.5
बकाया ऋण	25.7	24.7	21.3	21.3	22.5	23.2	24.4	24.0	25.4	30.1	29.7

स्रोत: प्रासंगिक वर्षों के वित्त लेखा

नोट 1: घाटे में नकारात्मक संकेत अधिशेष को दर्शाता है

नोट 2: पूंजीगत व्यय में उदय ऋण से संबंधित व्यय सम्मिलित नहीं है। यह 2017 में एफआरबीएम अधिनियम में किए गए संशोधनों के अनुसार है।

पूंजी परिव्यय जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में, जिसमें कि 2011-12 में 5 प्रतिशत से 2014-15 में 3.50 प्रतिशत की गिरावट देखा गया था, हाल के वर्षों में गति प्राप्त की है। यह 2016-17 में बढ़कर जीएसडीपी का 4.4 प्रतिशत हो गया और 2017-18 और 2018-19 दोनों वित्तीय वर्षों में 3.8 प्रतिशत पर रहा। इसने राज्य के खर्च करने के पैटर्न को एक सकारात्मक गुणवत्ता

प्रदान की। पूंजी परिव्यय में सुधार राज्य द्वारा वित्तीय घाटे को 0.5 प्रतिशत तक बढ़ाने के लिए चौदहवें वित्त आयोग द्वारा प्रदान किए गए लचीलेपन का लाभ उठाने से प्रभावित था।

प्रमुख राजकोषीय लक्ष्यों की प्रवृत्ति इस प्रकार है:

राजस्व अधिशेष/घाटा: पूंजी परिव्यय और एफआरबीएम अधिनियम लक्ष्यों की सीमा के भीतर उधार लेने के लिए राजस्व खाते में अधिशेष की सीमा राज्य के लचीलेपन के बारे में एक विचार प्रदान करती है जबकि राज्य सरकार का राजस्व लगातार राजस्व अधिशेष दिखाता रहा है। हालाँकि विगत वर्षों यह जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में गिरा है। राजस्व अधिशेष 2011-12 में 3.1 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 0.7 प्रतिशत हो गया है। यह 2018-19 में जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में 1.1 प्रतिशत तक का सुधार दिखाई दिया है।

राजकोषीय घाटा: राजकोषीय घाटा, जो एफआरबीएम अधिनियम के बाद की अवधि में जीएसडीपी के निर्धारित 3 प्रतिशत से कम रहा, 2016-17 में बढ़कर 3.2 प्रतिशत हो गया और फिर 2018-19 में वापिस से घट कर 2.7 प्रतिशत हो गया। चौदहवें वित्त आयोग द्वारा प्रदान किए गए लचीलेपन का लाभ उठाने के लिए एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन ने 3 प्रतिशत से अधिक राजकोषीय घाटे की सुविधा प्रदान की। राज्य सरकार की संसाधनों की समस्याओं के बावजूद, एफआरबीएम अधिनियम द्वारा प्रदान किए गए लक्ष्यों के भीतर राजकोषीय घाटे का बने रहना और राजस्व खाते में अधिशेष का लगातार बना रहना, राज्य सरकार के राजकोषीय समेकन पथ (Consolidation path) पर बने रहने की प्रतिबद्धता को दर्शाता है।

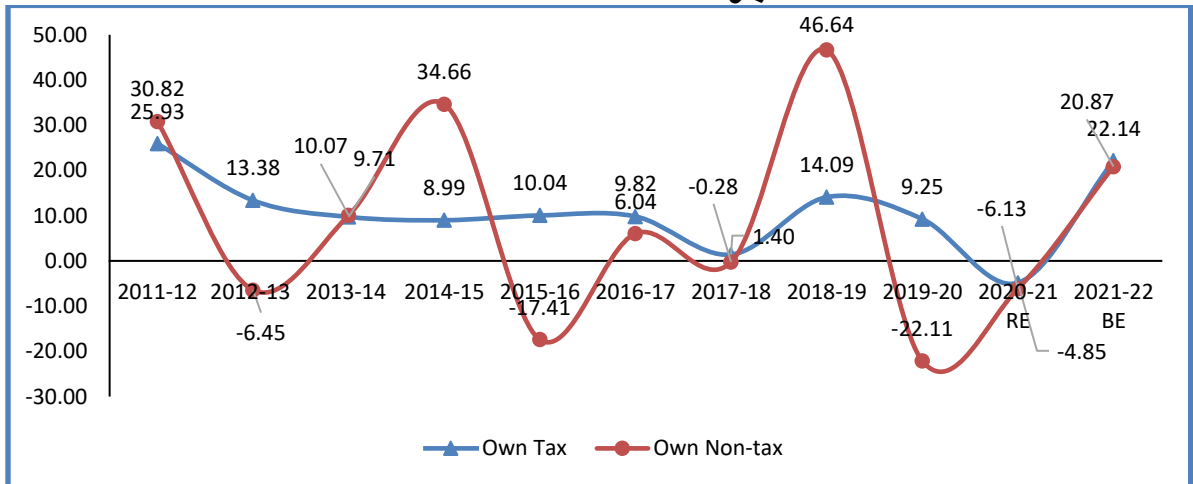
ऋण स्टॉक: जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में बकाया ऋण, जो 2015-16 तक गिर रहा था, लगभग 1 प्रतिशत अंक बढ़ गया और 2018-19 में यह जीएसडीपी का 24 प्रतिशत था। यह चौदहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित 25 प्रतिशत के ऋण-जीएसडीपी अनुपात से नीचे बना हुआ है, जिसे वित्तीय घाटे को उठाने में लचीलेपन का लाभ लेने के लिए एक मानक माना जाता है।

3.2 स्वयं की राजस्व प्राप्तियां

जैसा कि तालिका 3.1 में दिखाया गया है, राज्य की अपनी राजस्व प्राप्ति को जीएसडीपी के सापेक्ष गिरावट का सामना करना पड़ा है। यह 2011-12 में 10.9 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 7.4 प्रतिशत हो गया और 2018-19 में मामूली बढ़त के साथ 8 प्रतिशत हो गया था। वर्ष 2011-12 से 2018-19 की अवधि के दौरान राज्य के कुल राजस्व में स्वयं के कर का राजस्व एवं गैर-कर का राजस्व का हिस्सा क्रमशः लगभग 39 एवं 9 प्रतिशत था। स्वयं के कर का राजस्व स्वयं के राजस्व का लगभग 80 प्रतिशत बनता है। पिछले वर्षों का स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व की वार्षिक वृद्धि दर चित्र 3.1 में दर्शाई गई है। स्वयं की कर प्राप्तियों की वृद्धि दर में वर्षों से लगातार गिरावट आ रही है। वित्त वर्ष 2018-19 में विकास दर 2017-18 में देखी गई 1.4 प्रतिशत की बहुत कम वृद्धि के मुकाबले 14.09 प्रतिशत हो गई। 2018-19 में देखी गई अपेक्षाकृत उच्च वृद्धि पिछले वर्ष में कम आधार और एसजीएसटी और राज्य उत्पाद शुल्क की उच्च प्राप्ति के कारण थी। स्वयं के कर राजस्व की औसत वार्षिक वृद्धि 2011-12 से 2018-19 तक 11.67 प्रतिशत थी जबकि वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए यह केवल 7.75 प्रतिशत थी। राज्य का स्वयं कर राजस्व 2011-12 में 26,973 करोड़ रुपये से बढ़कर 2017-18 में 44,810 करोड़ रुपये और 2018-19 में 51,126 करोड़ रुपये हो गया है। गैर-कर राजस्व उतार-चढ़ाव वाला पैटर्न दिखाता है जिसमें कि कई वर्षों में नकारात्मक वृद्धि दर भी दर्ज की गयी है।

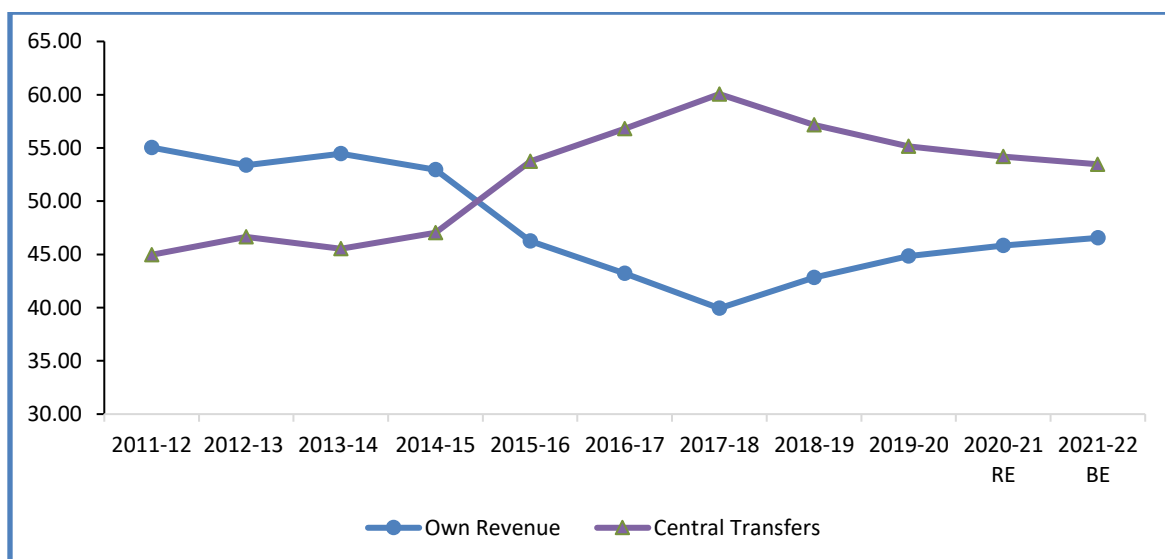
चित्र 3.2

स्वयं कर राजस्व की वृद्धि



हाल के वर्षों में केंद्रीय अंतरणों की तुलना में स्वयं की राजस्व प्राप्तियों के सापेक्ष हिस्से में गिरावट आई है (चित्र 3.3)। स्वयं की राजस्व प्राप्तियों का हिस्सा, जो 2011-12 में कुल राजस्व प्राप्तियों का 55 प्रतिशत था, तब से घटकर 2018-19 में 43 प्रतिशत हो गया है। 2015-16 में चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के कारण स्वयं के राजस्व में धीमी वृद्धि और केंद्रीय हस्तांतरण में वृद्धि ने कुल राजस्व प्राप्तियों में केंद्रीय हस्तांतरण की सापेक्ष हिस्सेदारी में वृद्धि की है। केंद्रीय हस्तांतरण का सापेक्ष हिस्सा 2011-12 में 45 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 57 प्रतिशत हो गया है। स्वयं की राजस्व प्राप्ति संसाधन आवंटन और प्राथमिकताओं में निर्णय लेने के लिए लचीलापन प्रदान करती है। केंद्रीय हस्तांतरण में वृद्धि का कारण, चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर कर अंतरण (Tax devolution) में वृद्धि थी। कर अंतरण की प्रकृति सूत्रबद्ध और खुली है (untied), जो राज्य के लचीलेपन को कम नहीं करता है। कर अंतरण के तहत धन के प्रवाह में अनिश्चितता, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की धीमी वृद्धि के कारण है जोकि अपरिहार्य है।

चित्र 3.2
स्वयं के राजस्व और केंद्रीय स्थानान्तरण का सापेक्ष हिस्सा



स्वयं की कर प्राप्तियों की संरचना दर्शाती है कि बिक्री कर/वैट स्वयं के कर राजस्व का लगभग आधा है (तालिका 3.2)। यह उम्मीद की गई थी कि 2017-18 में जीएसटी के कार्यान्वयन से राज्य सरकार के कर आधार में सुधार होगा और इस वस्तु कर के सापेक्ष हिस्से में और वृद्धि होगी। वर्ष 2011-12 से 2016-17 तक बिक्री कर/वैट का औसत सापेक्ष हिस्सा 49.08 प्रतिशत था। दो वर्षों 2017-18 और 2018-19 के लिए, राज्य जीएसटी सहित बिक्री कर का औसत हिस्सा 49.98 प्रतिशत है, जो मामूली वृद्धि है। हालांकि, 2019-20 के लिए यह हिस्सा बढ़ना तय था। वित्त वर्ष 2016-17 में देखी गई वृद्धि दर 13.91 प्रतिशत की तुलना में बिक्री कर और एसजीएसटी को मिलाकर 2017-18 और 2018-19 में क्रमशः 4.96 और 1.78 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई। भारत सरकार द्वारा प्रदान किया गया मुआवजा 2, 511 करोड़ रुपया स्वयं की कर प्राप्तियों की संरचना दर्शाती है कि बिक्री कर/वैट स्वयं के कर राजस्व का लगभग आधा है (तालिका 3.2)। यह उम्मीद की गई थी कि 2017-18 में जीएसटी के कार्यान्वयन से राज्य सरकार के कर आधार में सुधार होगा और इस वस्तु कर के सापेक्ष हिस्से में और वृद्धि होगी। वर्ष 2011-12 से 2016-17 तक बिक्री कर/वैट का औसत सापेक्ष हिस्सा 49.08 प्रतिशत था। दो वर्षों 2017-18 और 2018-19 के लिए, राज्य जीएसटी सहित बिक्री कर का औसत हिस्सा 49.98 प्रतिशत है, जो मामूली वृद्धि है। हालांकि, 2019-20 के लिए यह हिस्सा बढ़ना तय था। वित्त वर्ष 2016-17 में देखी गई वृद्धि दर 13.91 प्रतिशत की तुलना में बिक्री कर और एसजीएसटी को मिलाकर 2017-18 और 2018-19 में क्रमशः 4.96 और 1.78 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई। भारत सरकार द्वारा 2017-18 में प्रदान किया गया मुआवजा 2,511 करोड़ रुपये और 2018-19 में 2,866 करोड़ रुपये सहायता अनुदान के तहत दिया गया।

राज्य के अन्य महत्वपूर्ण कर जिसमें कि उत्पाद शुल्क और स्टॉप ड्यूटी और पंजीकरण शुल्क शामिल हैं, जो क्रमशः स्वयं के कर राजस्व का लगभग 18 प्रतिशत और 11 प्रतिशत है। अन्य करों का हिस्सा 5 से 6 प्रतिशत के अंदर ही भिन्न भिन्न है, जिसमें भू-राजस्व लेखांकन एक प्रतिशत से कम है। जबकि सरकार ने वर्ष 2018-19 में बिक्री कर एवं जीएसटी से 24090.82 करोड़ रुपये की प्राप्तियां की और उत्पाद शुल्क से एवं स्टाम्प ड्यूटी से क्रमशः 9542.15 करोड़ रुपये और 5277.99 करोड़ रुपये प्राप्त किये।

तालिका 3.2
स्वयं के कर राजस्व की संरचना

	(जीएसडीपी का %)										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	-12	-13	-14	-15	-16	-17	-18	-19	-20	-21	-22
										(RE)	(BE)
राज्य जी.एस.टी.							19.4	27.8	36.6	33.0	35.4
बिक्री कर	46.4	48.6	49.6	49.6	49.2	51.1	33.4	19.4	20.2	24.0	21.9
राज्य उत्पाद कर	16.0	16.6	17.6	18.3	19.7	17.0	18.4	18.7	19.4	17.5	18.7
मोटर वाहन कर	5.0	5.0	4.8	5.0	4.8	5.1	6.0	5.9	5.8	5.0	5.5
माल और यात्री	7.6	7.8	7.7	7.3	7.7	8.6	2.6	0.2	0.3	0.2	0.1
बिजली के शुल्क पर	6.6	4.8	5.9	5.5	5.6	5.9	5.8	5.1	4.1	5.9	4.8
कर											
भू राजस्व	1.0	1.5	1.1	0.7	0.7	0.9	1.1	0.8	1.0	0.8	1.3
स्टाम्प शुल्क	12.2	12.9	10.1	10.6	9.6	8.9	10.7	10.3	10.0	10.9	10.0
व्यवसाय कर	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	0.7
अन्य कर	4.3	2.0	2.4	2.2	1.9	1.7	1.8	11.1	1.8	1.8	1.6

स्रोत: संबन्धित वर्षों के वित्त लेखा

राज्य करों के उछाल गुणांक (Buoyancy coefficient) राज्य आय की वृद्धि की तुलना में करों के प्रदर्शन का आकलन करने के लिए संकेतक प्रदान करते हैं। टैक्स उछाल जीएसडीपी की वृद्धि के जवाब में राजस्व जुटाने के प्रयासों की जवाबदेही को मापता है। यदि कर राजस्व जीएसडीपी में वृद्धि के जवाब में आनुपातिक रूप से अधिक बढ़ता है तो उस कर को उत्प्लावक (buoyant) कहा जाता है। कर और जीएसडीपी में परिवर्तन के अनुमानित उछाल गुणांक तालिका 3.3 में दिए गए हैं। रिग्रेशन एनालिसिस के माध्यम से अनुमानित 2011-12 से 2018-19 की एक लंबी अवधि के कर उछाल से पता चलता है कि करों की वृद्धि जीएसडीपी की वृद्धि से पीछे हो गई है। 2011-12 से 2018-19 की अवधि के लिए कुल स्वयं-कर प्राप्तियों के लिए उछाल गुणांक 0.656 था जोकि बहुत कम था। सभी अलग-अलग कर समान कम उछाल वाले आंकड़े दिखाते हैं, जबकि वार्षिक उछाल का आंकड़ा अलग-अलग है, वर्ष 2017-18 के लिए उछाल गुणांक बहुत कम है जोकि 0.12 प्रतिशत है। वर्ष 2018-19 के लिए वार्षिक उछाल गुणांक में सुधार हुआ है जो एक से अधिक है। एसजीएसटी सहित बिक्री कर, राज्य उत्पाद शुल्क, मोटर वाहन कर और पेशे पर कर में 2018-19 में एक से अधिक उछाल देखा गया है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, वर्ष 2018-19 में स्वयं के कर की वृद्धि दर

पिछले वर्ष की तुलना में बेहतर थी, जो ज्यादातर एसजीएसटी और उत्पाद शुल्क के बेहतर प्रदर्शन की वजह से थी, जो एक से अधिक उछाल गुणांक में परिलक्षित होता है।

तालिका 3.3
राज्य करों के उछाल गुणांक

प्रतिशत

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2011 to 2018-19
स्वयं कर प्राप्तियाँ	0.79	0.49	0.12	1.20	0.656
एसजीएसटी				5.39	
बिक्री कर	0.72	0.69	0.43	0.15	0.714
राज्य उत्पाद कर	1.44	-0.25	0.82	1.34	0.804
मोटर वाहन कर	0.47	0.82	1.70	1.00	0.833
माल एवं यात्री कर	1.16	1.16	-6.03	-7.67	-1.842
बिजली के शुल्क पर कर	0.97	0.80	-0.10	0.09	0.587
भूमि राजस्व	1.09	2.33	1.80	-1.86	0.251
स्टैम्प शुल्क	-0.05	0.07	1.91	0.87	0.402
व्यवसाय कर	0.90	0.18	0.39	2.07	0.517
अन्य कर	-0.21	-0.07	0.67	50.25	1.050

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

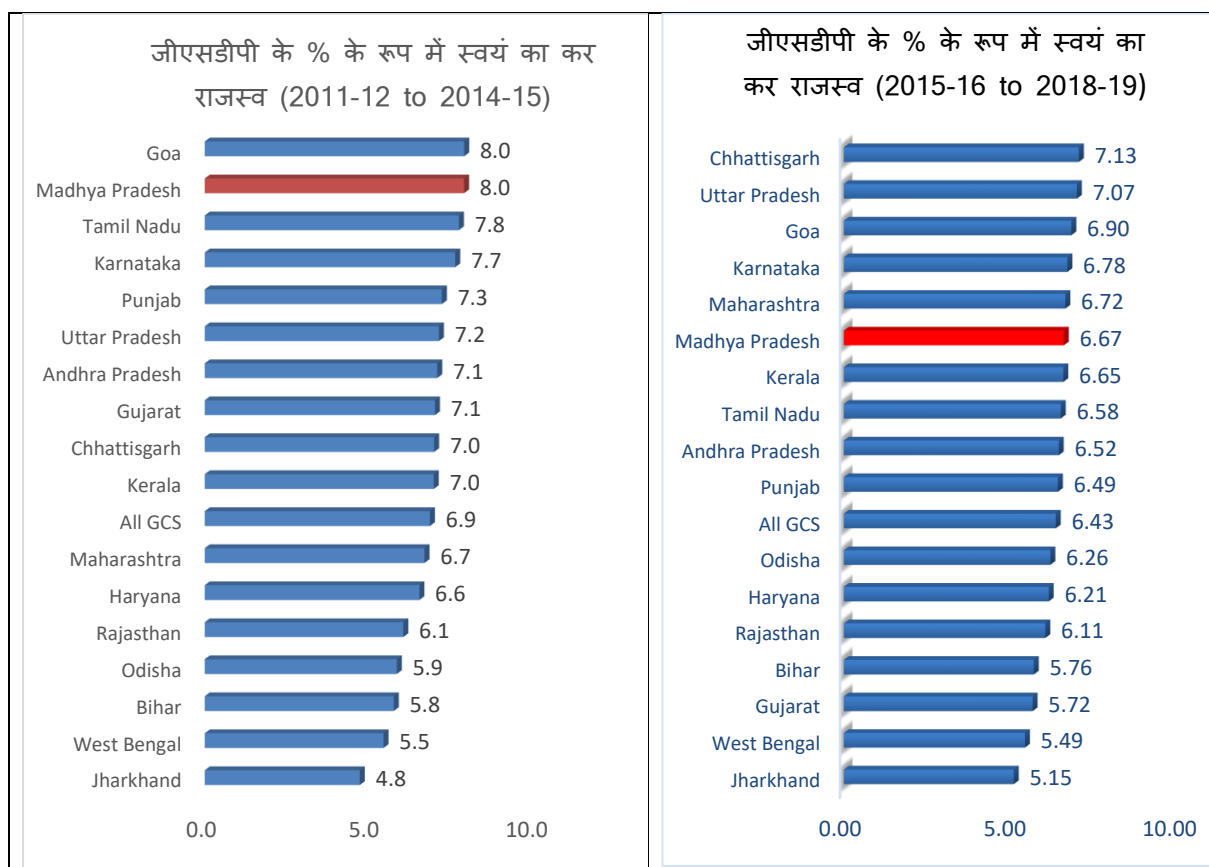
केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा किए गए राज्य वित्त के आकलन में टैक्स उछाल एक महत्वपूर्ण पैरामीटर रहा है। 14वें वित्त आयोग ने राज्य के लिए 1.5 की उच्च कर उछाल का उपयोग करके राज्यों के कर प्रयास में सुधार के लिए एक मानक सिद्धांत का उपयोग किया, जिसका कर-जीएसटीपी अनुपात 8.26 के औसत अनुपात से कम था। इस प्रकार, उदाहरण के लिए, मध्य प्रदेश के लिए कर-जीएसटीपी अनुपात 8.26 अंक से नीचे रहा, आयोग ने 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान विकास दर प्राप्त करते हुए कर राजस्व को प्रोजेक्ट करने के लिए के लिए 1.5 की मानक उछाल का उपयोग किया। तालिका 3.3 में दी गई राज्य के लिए टैक्स उछाल 1.0 से नीचे था। आयोग ने राज्य के कर राजस्व में 2018-19 में 74,926 करोड़ रुपये से बढ़कर 2019-20 में 85,867 करोड़ रुपये बढ़ोतरी का अनुमान लगाया है। कर प्रक्षेपण का यह स्तर इन दो वर्षों के लिए वास्तव में प्राप्त किए गए स्तर से कहीं अधिक है।

राज्य के स्वयं के गैर-कर राजस्व की वृद्धि कई वर्षों में बड़ी नकारात्मक वृद्धि के साथ पिछले कुछ वर्षों में काफी अस्थिर रही है। जबकि यह 2017-18 में 0.28 की नकारात्मक वृद्धि के बावजूद, 2018-19 में वृद्धि दर बढ़कर 46.64 प्रतिशत हो गई थी। 2019-20 में राज्य के गैर-कर राजस्व की वृद्धि दर में 22 प्रतिशत की गिरावट आई है। इस अस्थिरता के बावजूद 2011-12 से 2018-19 तक गैर-कर राजस्व पर औसतन वार्षिक वृद्धि 13 प्रतिशत थी। 2011-12 से 2018-19 के दौरान गैर-कर राजस्व कुल राजस्व प्राप्तियों का लगभग 9 प्रतिशत और स्वयं के राजस्व का लगभग 19 प्रतिशत था। राज्य के गैर-कर राजस्व में खनन, वानिकी, ब्याज प्राप्तियों, लाभांश और राज्य सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं से उपयोगकर्ता शुल्क शामिल हैं। राज्य को स्वयं के गैर-कर राजस्व के रूप में 2017-18 में 9061 करोड़ रुपये मिले थे, जो 2018-19 में बढ़कर 13288 करोड़ रुपये हो गया था।

भारत में राज्यों में स्वयं का कर राजस्व:

2011-12 से 2014-15 और 2015-16 से 2018-19 की दो अवधियों के लिए चित्र 3.4 में दिए गए भारत के राज्यों में औसत स्वयं-कर जीएसडीपी अनुपात दर्शाता है कि मध्य प्रदेश का प्रदर्शन कई राज्यों से बेहतर है। 18 राज्य में, पहली अवधि में, 2011-12 से 2014-15 में, राज्य 8 प्रतिशत के औसत कर-जीएसडीपी अनुपात के साथ दूसरे स्थान पर है, जबकि दूसरी अवधि में 2015-16 से 2018-19 के दौरान यह 6.67 प्रतिशत के साथ छठे स्थान पर है। जबकि प्रति व्यक्ति आय में कमी और 1.0 से कम कर उछाल गुणांक को देखते हुए, भारत में राज्यों के बीच मध्य प्रदेश का कर प्रयास अनुकूल दिखता है। इन दो अवधियों में यह ध्यान देने योग्य है कि राज्य के कर-जीएसडीपी अनुपात में काफी कमी आई है।

चित्र 3.4
राज्यों के कर-जीएसडीपी अनुपात



3.3 केंद्रीय स्थानान्तरण

भारत में राज्यों को केंद्र सरकार के योजनागत अनुदान कम करने और CSS फंडिंग पैटर्न का पुनर्गठन करने के बावजूद चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के द्वारा कर विचलन में 42 प्रतिशत की वृद्धि करने से लाभ हुआ। वित्तीय वर्ष 2015-16 के शुरुआत से ही उच्च कर अंतरण (Higher Tax Devolution) ने मध्य प्रदेश में कुल हस्तांतरण में सुधार किया (तालिका 3.1) है। जबकि हाल के वर्षों में स्वयं की राजस्व वृद्धि अवरुद्ध रही, 2015-16 से 2018-19 के दौरान 20 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि के साथ केंद्रीय हस्तांतरण की उच्च वृद्धि ने इसी अवधि के दौरान कुल राजस्व को 14 प्रतिशत की दर से बढ़ने में मदद की। केंद्रीय हस्तांतरण जीएसडीपी के रूप में 2014-15 में 8.2 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 10.6

प्रतिशत हो गया। कर अंतरण में वृद्धि के कारण ही केंद्रीय हस्तांतरण में सुधार आया क्योंकि हस्तांतरण में अनुदान घटक जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में ज्यादा नहीं बदला है।

कर अंतरण अनटाईड (untied) होने के कारण राज्य सरकार को संसाधन आवंटन करने में सुविधा होती है। इसके साथ ही यह सूत्रबद्ध होने के कारण फण्ड के प्रवाह को प्रभावित नहीं करता है। इन कारकों के बावजूद, केंद्रीय करों के संग्रह की राशि के आधार पर कर अंतरण के प्रवाह में हमेशा अनिश्चितता बनी रहती है। राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का विकास दर कर संग्रह को निर्धारित करता है। तालिका 3.4 से पता चलता है कि चौदहवें वित्त आयोग द्वारा दिए गए संस्तुति के मुकाबले मध्य प्रदेश को कर हस्तांतरण कम प्राप्त हुआ है, और यह अंतर कई वर्षों में बढ़ा है।

चित्र 3.4
संस्तुतित और वास्तविक कर अंतरण

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
संस्तुतित कर अंतरण	43914	50679	58562	67754	78480
वास्तविक कर अंतरण	38371	46064	50853	57353	49486
अंतर	-5543	-4615	-7709	-10401	-28994

(करोड़ में)

3.4 व्यय का रुझान

राजस्व व्यय

सरकारी व्यय की व्यापक संरचना राजस्व और पूंजीगत व्यय वर्गीकरण के संदर्भ में सभी क्षेत्रों में व्यय के वितरण और कुछ हद तक कुल राजस्व की उपलब्धता के आधार पर प्राथमिकताओं को दर्शाती है। 2011-12 से 2018-19 के दौरान राजस्व व्यय सापेक्ष हिस्से के औसत के रूप में कुल व्यय का लगभग 84 प्रतिशत है (तालिका 3.5)। चूंकि राजस्व व्यय में प्रतिबद्ध व्यय (Committed spending) का एक बड़ा हिस्सा शामिल होता है, जोकि संभवतः समेकित निधि से पूरी की जाती है। इस प्रकार के खर्च के बढ़ने के दबाव और मांग के बावजूद, मध्य प्रदेश सरकार ने वर्षों से राजस्व व्यय की वृद्धि को नियंत्रित किया है। जबकि 2011-12 से राजस्व व्यय का सापेक्षिक हिस्सा बढ़ रहा था हालाँकि 2015-16 के बाद से गिरावट की प्रवृत्ति देखी

गई है। इसके फलस्वरूप हाल के वर्षों में पूंजी परिव्यय के सापेक्ष हिस्से में वृद्धि हुई है, जो व्यय की गुणवत्ता के अनुकूल रूप में प्रतिबिंबित होता है।

चित्र 3.5
राजस्व और पूंजीगत व्यय का सापेक्ष हिस्सा

मर्दे	2011-	2012-	2013-	2014-	2015-	2016-	2017-	2018-	2019-	(प्रतिशत)	
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	2020- 21 (RE)	2021- 22 (BE)
राजस्व व्यय	85.3	84.5	86.6	87.4	85.6	83.0	80.8	82.8	83.7	84.2	81.0
पूंजीगत व्यय	14.7	15.5	13.4	12.6	14.4	17.0	19.2	17.2	16.3	15.8	19.0

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

राज्य सरकार, राजस्व व्यय के लिए सामाजिक और आर्थिक सेवाओं पर लगभग 67 प्रतिशत (2011-12 से 2018-19 के दौरान औसत) खर्च किया है, जिसमें से 41 प्रतिशत सामाजिक सेवाओं पर खर्च किया गया है। इसी अवधि के दौरान सामान्य सेवाओं का सापेक्षिक हिस्सा 26 प्रतिशत था और स्थानीय निकायों को अनुदान 6 प्रतिशत था। राजस्व व्यय की संरचना दर्शाती है कि पिछले कुछ वर्षों में सामाजिक और आर्थिक सेवाओं की हिस्सेदारी में वृद्धि हुई है।

जीएसडीपी के सापेक्ष सामाजिक सेवाओं पर खर्च 2011-12 में 6.4 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 7.3 प्रतिशत हो गया है (तालिका 3.6)। कोविड-19 महामारी के कारण बढ़े हुए खर्च और मौजूदा संसाधनों पर बाधाओं के कारण सरकार की प्राथमिकताओं में बदलाव आया है। सामाजिक सेवाओं की संरचना इंगित करती है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, जल आपूर्ति और स्वच्छता, कल्याण और पोषण पर खर्च फोकस क्षेत्र रहे हैं। सामान्य सेवाओं का हिस्सा, जो जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में ज्यादा बदलाव नहीं दिखाई दिया है, जोकि 2016-17 की तुलना में 2017-18 और 2018-19 में मामूली वृद्धि दर्शाता है। आर्थिक सेवाओं ने 2011-12 में जीएसडीपी के रूप में 4.1 प्रतिशत से 2018-19 में 4.7 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की। जबकि केंद्रीय हस्तांतरण और सीएसएस (CSS) संरचना में बदलाव से वित्तीय प्रबंधन प्रथाओं में बदलाव आया है जो यह दर्शाता है कि राज्य सरकार की प्राथमिकताएं हाल के वर्षों में स्पष्ट रही हैं।

तालिका 3.6
राजस्व व्यय के रुझान

(जीएसडीपी प्रतिशत के रूप में)

	2011 -12	2012 -13	2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21 (RE)	2021 -22 (BE)
राजस्व व्यय	16.7	17.4	15.5	16.2	17.7	18.0	18.4	17.5	16.6	16.7	15.3
सामान्य सेवाएँ	5.1	4.9	4.6	4.4	4.5	4.4	4.5	4.6	4.4	5.2	4.9
ब्याज भुगतान	1.7	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8
पेंशन	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3	1.5	1.3	1.6	1.5
अन्य	2.1	2.0	1.8	1.7	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	1.9	1.5
सामाजिक सेवाएँ	6.4	6.7	6.2	6.3	7.5	7.5	8.3	7.3	7.1	7.0	6.0
शिक्षा	3.0	3.0	3.0	3.1	3.0	3.2	3.3	3.2	3.1	3.2	2.9
स्वास्थ्य	0.8	0.9	0.7	0.9	0.9	0.8	0.9	0.7	0.9	0.9	0.9
जलापूर्ति, स्वच्छता, आवास एवं शहरी विकास	0.6	0.8	0.6	0.6	1.1	1.7	2.4	1.7	1.3	1.0	0.7
अजा, अजजा, अपिजा कल्याण	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
समाज कल्याण	1.3	1.4	1.1	1.0	1.9	1.0	0.9	0.9	1.1	1.3	1.0
अन्य सामाजिक सेवाएँ	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
आर्थिक सेवाएँ	4.1	4.6	3.8	4.7	4.5	5.1	4.6	4.7	4.5	3.9	3.9
कृषि एवं संबन्धित गतिविधियाँ	1.6	1.7	1.4	1.6	1.3	1.6	1.7	1.9	1.5	1.1	1.4
ग्रामीण विकास	0.9	1.0	0.8	1.3	1.1	1.4	1.0	0.9	0.9	1.0	0.7
सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
ऊर्जा	0.7	0.8	0.7	1.0	1.3	1.3	1.4	1.2	1.6	1.2	1.3
उद्योग	0.4	0.6	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
परिवहन	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
अन्य आर्थिक सेवाएँ	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
एलबी को क्षतिपूर्ति	1.0	1.1	1.0	0.8	1.0	1.1	1.0	0.9	0.7	0.6	0.5

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

मजदूरी और वेतन, पेंशन भुगतान और ब्याज भुगतान को एक साथ मिलाकर राजस्व व्यय का एक बड़ा हिस्सा बनता है। इन व्यय मदों के प्रतिबद्ध होने के कारण इनको इस वर्ष के दौरान टाला या स्थगित नहीं किया जा सकता है। 2011-12 से 2018-19 तक प्रतिबद्ध व्यय (Committed Spending) का औसत कुल राजस्व व्यय का लगभग 40 प्रतिशत था। वित्तीय

वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए यह घटकर 37 प्रतिशत रह गया है। तालिका 3.7 में दिए गए प्रतिबद्ध व्यय की मर्दों के सापेक्ष हिस्सा दर्शाता है कि पिछले कुछ वर्षों में वेतन और मजदूरी में गिरावट आयी है। हालाँकि, पेंशन कमोबेश वर्षों से स्थिर बनी हुई है। वर्ष 2018-19 में, प्रतिबद्ध व्यय का सापेक्ष हिस्सा 2017-18 में किए गए 35.3 प्रतिशत से बढ़कर 38.9 प्रतिशत हो गया है जिसका मुख्य कारण 2018-19 से शुरू होने वाले 7वें वेतन आयोग का बकाया भुगतान था। सरकार के अनुमान के अनुसार पिछले वर्षों की तुलना में 2018-19 में वेतन भुगतान में 18.53 प्रतिशत की वृद्धि हुई है और 2019-20 में इसमें 25.77 प्रतिशत की और वृद्धि हुई है²³। बकाया की वजह से हुए वेतन संशोधन के कारण वेतन भुगतान में वृद्धि होने के बावजूद प्रतिबद्ध व्यय में कमी के कारण भी पिछले वर्षों में खर्च करने के तरीके में गुणात्मक सुधार हुआ है।

तालिका 3.7

राजस्व व्यय में प्रतिबद्ध व्यय का हिस्सा

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
ब्याज भुगतान	10.1	8.9	9.1	8.6	8.1	7.9	8.5	9.0	9.4
पेंशन	8.3	7.9	8.5	8.3	7.8	7.6	7.1	8.5	8.0
मजदूरी और वेतन	28.6	25.8	26.3	25.8	21.9	19.8	19.7	21.5	21.9
प्रतिबद्ध व्यय	47.0	42.5	43.9	42.7	37.9	35.3	35.3	38.9	39.3

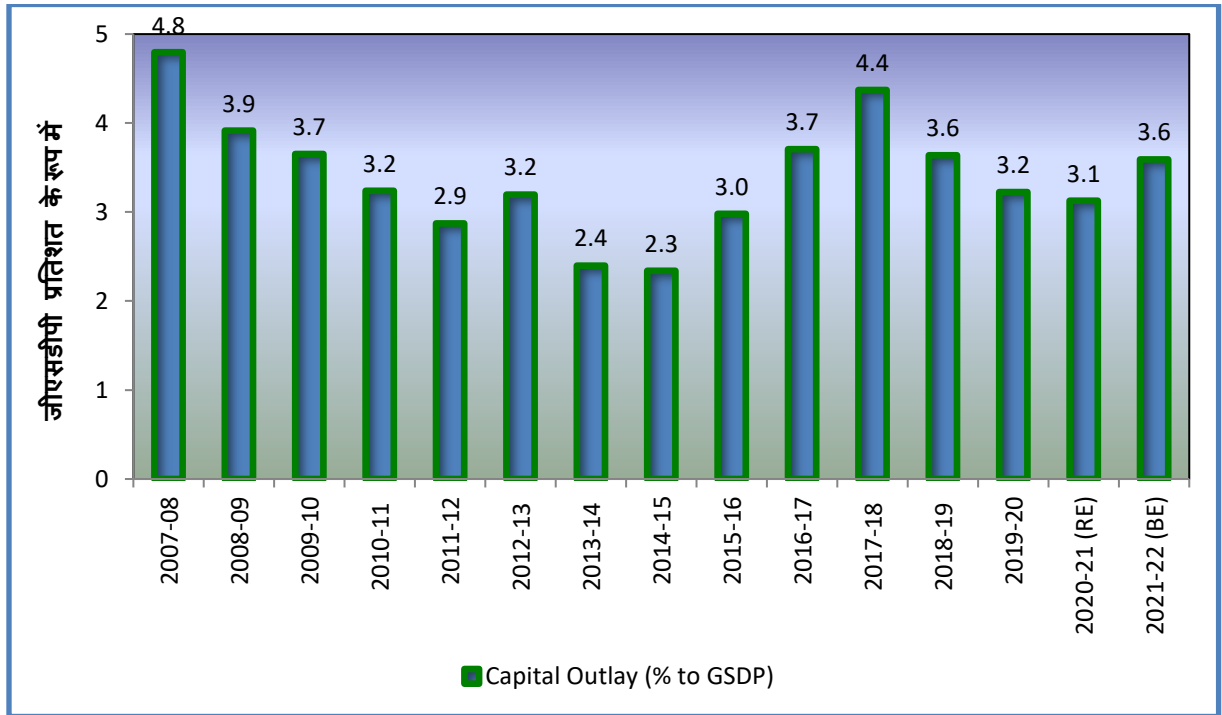
पूँजी परिव्यय

चित्र 3.5 जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में सरकार द्वारा दिए गए ऋणों और अग्रिमों के शुद्ध (net) पूँजी परिव्यय को दर्शाता है। यह विभिन्न क्षेत्रों में सरकार द्वारा किया गया वास्तविक पूँजीगत व्यय है। पूँजी परिव्यय की प्रवृत्ति 2015-16 से जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में काफी पुनरुद्धार (revival) दर्शाती है। यह 2014-15 में जीएसडीपी के 2.3 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 4.4 प्रतिशत हो गया और 2018-19 में कुछ कम के साथ 3.6 प्रतिशत हो गया। कोविड-19 महामारी की मांगों को पूरा करने के लिए की वजह से इसमें 2019-20 और 2020-21 में और गिरावट दर्ज की गयी। दरअसल, पूँजीगत परिव्यय राजकोषीय अनिवार्यताओं के जवाब में प्रणाली में अवशिष्ट हो जाता है। हाल के वर्षों में पूँजी परिव्यय की प्रवृत्ति राज्य के व्यय पैटर्न

²³ एफआरबीएम दस्तावेज़ (2019-20), मध्य प्रदेश सरकार

में गुणात्मक परिवर्तन का संकेत देती है। जबकि केंद्रीय हस्तांतरण के उच्च प्रवाह और चैदहवें वित्त आयोग के द्वारा उधार लेने के विस्तार में दिए गए लचीलेपन की वजह से पूंजी परिव्यय में सुधार हुआ और स्वयं के राजस्व प्रयास को मजबूत करने में और प्रोत्साहन मिलेगा।

चित्र 3.5
पूँजी परिव्यय (नेट लोन्स एंड एडवांसेज)



तालिका 3.8 में दी गई पूंजी परिव्यय की संरचना स्पष्ट रूप से दर्शाती है कि उत्पादक आर्थिक सेवाएं आवंटन का लगभग 80 प्रतिशत प्राप्त करती हैं। सामाजिक सेवाओं में पूंजी परिव्यय लगभग 18 प्रतिशत रहा है और सामान्य सेवाओं को लगभग 2 प्रतिशत मिलता है जिसमें कि सार्वजनिक कार्य और पुलिस बुनियादी ढांचा शामिल हैं। आर्थिक सेवाओं में सिंचाई, ऊर्जा, ग्रामीण विकास और परिवहन जैसे क्षेत्र पूंजी निवेश के लिए प्राथमिकता वाले क्षेत्र हैं। सामाजिक सेवाओं के मामले में, जल आपूर्ति, स्वच्छता और शहरी विकास, कल्याणकारी सेवाएं, स्वास्थ्य और शिक्षा ऐसे क्षेत्र हैं जहां सरकार ने बुनियादी ढांचा तैयार करने के लिए निवेश किया है। निवेश परियोजनाओं को अतिरिक्त ऋण चुकाने के लिए प्रतिलाभ की पर्याप्त दरों के साथ वित्तीय व्यवहार्यता (feasibility) बाधाओं को पूरा करने की आवश्यकता है। चूंकि हाल के वर्षों

में जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में पूंजीगत व्यय की वृद्धि में अतिरिक्त उधारी शामिल है इसलिए सरकार को सार्वजनिक निवेश परियोजनाओं के मूल्यांकन, चयन, लागत और निगरानी के लिए कुशल तंत्र के साथ निवेश प्रबंधन को सावधानी से करना चाहिए।

तालिका 3.8
पूंजी परिव्यय की संरचना

(प्रतिशत)

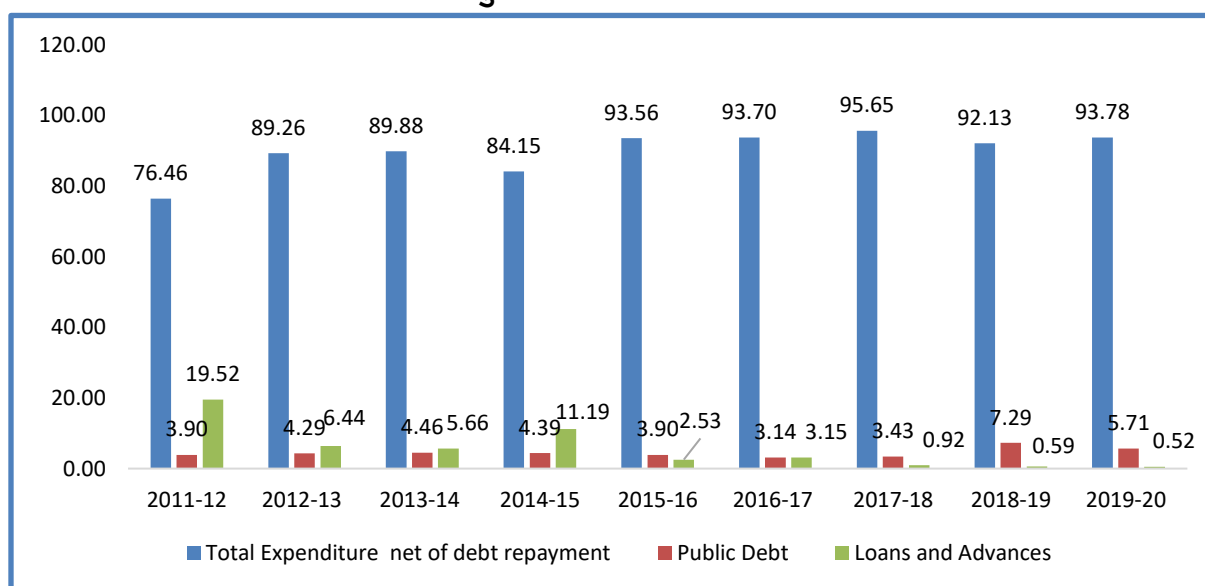
Heads	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
सामान्य सेवाएँ	1.8	1.8	1.8	2.2	3.3	2.9	2.7	2.5	3.4
पुलिस	0.5	0.6	0.5	0.8	1.1	1.5	1.5	1.3	1.9
सार्वजनिक निर्माण	1.4	1.1	1.1	1.1	2.0	1.4	1.2	1.2	1.4
अन्य सामा. सेवाएँ	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1
सामाजिक सेवाएँ	17.7	14.0	17.6	17.4	18.0	13.8	19.6	19.4	23.7
शिक्षा	1.9	1.3	1.2	2.7	4.5	3.1	2.5	3.2	5.1
सार्वजनिक स्वास्थ्य	1.6	1.5	1.5	2.0	1.3	2.4	3.8	4.1	3.7
जल आपूर्ति, स्वच्छता, आवास एवं शहरी विकास	8.2	7.2	8.6	9.2	9.1	4.7	8.6	9.3	11.1
अजा/अजजा/अपिजा कल्याण	4.6	3.8	3.2	2.5	2.4	2.3	3.9	2.5	3.4
कल्याण एवं पोषण	1.2	0.1	3.0	0.9	0.3	0.9	0.4	0.2	0.2
अन्य सामाजिक सेवाएँ	0.2	0.2	0.0	0.2	0.3	0.5	0.3	0.1	0.1
आर्थिक सेवाएँ	80.5	84.2	80.6	80.4	78.8	98.2	90.7	78.1	73.0
कृषि	1.4	3.0	1.7	1.4	0.7	2.9	1.4	6.4	1.9
ग्रामीण विकास	10.8	12.6	6.5	10.5	14.4	13.4	8.0	10.9	15.2
सिंचाई	36.6	36.9	42.0	34.7	37.9	35.7	29.1	28.5	30.8
ऊर्जा	11.3	10.6	5.8	7.7	3.3	19.7	27.3	7.7	1.9
उद्योग एवं खनिज	0.4	1.8	1.8	1.1	1.5	6.4	0.9	0.9	1.9
यातायात	19.1	18.3	22.0	24.2	20.1	19.7	23.4	23.4	21.1
विज्ञान प्रौद्योगिकी	0.0	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
सामान्य आर्थिक सेवाएँ	0.8	0.8	0.5	0.5	1.1	0.5	0.4	0.2	0.2

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

कुल व्यय की संरचना और उभरती प्राथमिकताएं

राजस्व और पूंजीगत व्यय को एक साथ लेने पर यह ज्ञात होता है कि मध्य प्रदेश सरकार ने औसतन कुल व्यय का लगभग 90 प्रतिशत विकास कार्यक्रमों पर, 4 प्रतिशत ऋण अदायगी पर और 6 प्रतिशत ऋण और अग्रिम पर खर्च किया है (चित्र 3.6)। पिछले कुछ वर्षों में राज्य में ऋण अदायगी के शुद्ध (net of debt repayment) सरकारी कार्यक्रमों पर खर्च बढ़ा है। यह 2011-12 में 76.46 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 92.13 प्रतिशत हो गया है। ऋण और अग्रिम, जो सरकार के लिए एक प्रमुख व्यय मद हुआ करता था, इसी अवधि के दौरान 19.52 प्रतिशत से काफी कम होकर एक प्रतिशत से भी कम हो गया है। इस अवधि के दौरान ऋण अदायगी का सापेक्ष हिस्सा कमोबेश समान रहा, हालाँकि 2018-19 में इसमें वृद्धि देखी गयी है। जबकि वार्षिक ऋण अदायगी सरकार द्वारा किए गए ऋण उपकरणों की अदायगी अनुसूची पर निर्भर करती है जिसका कि हाल के वर्षों में ऋण स्टॉक में कमी के कारण ऋण अदायगी पर प्रभाव पड़ा है।

चित्र 3.6
कुल व्यय की संरचना



राजस्व और पूंजीगत व्यय के रुझान सरकारी खर्च के स्तर और संसाधनों की उपलब्धता, मौजूदा कार्यक्रमों और बजट में किए गए नए कार्यक्रमों के आधार पर सरकारी व्यय के व्यापक वर्गीकरण को दर्शाते हैं। कुल व्यय में से क्षेत्रवार तरीके से किया गया सरकार का खर्चा उसकी प्राथमिकताओं और फोकस एरिया को दिखाता है। तालिका 3.9 में दिए गए राज्य में कुल व्यय (ऋण चुकोती, ऋण और अग्रिमों का शुद्ध) की संरचना सरकार के प्रमुखता वाले क्षेत्रों की ओर ध्यान आकर्षित करता है।

शिक्षा क्षेत्र, जिसमें कला और संस्कृति भी शामिल है, सरकारी खर्च का सबसे बड़ा घटक बनकर उभरा है। 2011-12 से 2018-19 की अवधि के दौरान औसतन शिक्षा का सापेक्षिक हिस्सा 16 प्रतिशत था। इसी अवधि के दौरान औसतन ब्याज भुगतान और पेंशन मिलाकर कुल व्यय का लगभग 14 प्रतिशत बनता था। सामाजिक क्षेत्र में खर्च की जाने वाली अन्य प्रमुख मदें जल आपूर्ति, स्वच्छता और शहरी विकास, सामाजिक कल्याण और पोषण और स्वास्थ्य क्षेत्र हैं। 2014-15 और 2015-16 में कुछ उछाल दिखने के बावजूद, कुल व्यय में स्वास्थ्य क्षेत्र की सापेक्ष हिस्सेदारी में ज्यादा बदलाव नहीं आया है। आर्थिक सेवाओं में, कृषि, ग्रामीण विकास और सिंचाई एक ब्लॉक के रूप में कुल व्यय का औसतन 21 प्रतिशत बनता है। इस श्रेणी में खर्च करने वाले अन्य दो बड़े आइटम ऊर्जा और परिवहन हैं। मोटे तौर पर, बुनियादी ढांचा विकास जिसमें जल आपूर्ति और शहरी विकास शामिल है, मानव विकास जिसमें शिक्षा, स्वास्थ्य और सामाजिक कल्याण, ग्रामीण क्षेत्र का विकास, कृषि और सिंचाई शामिल है, और बिजली और परिवहन सेवाओं का प्रावधान सरकार की प्राथमिकता वाले क्षेत्र रहे हैं।

तालिका 3.9
कुल व्यय में क्षेत्रों का सापेक्षिक हिस्सा

मदें	(प्रतिशत)								
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
ब्याज भुगतान	8.6	7.5	7.9	7.5	6.9	6.2	6.9	7.4	7.9
पेंशन	7.2	6.7	7.4	7.3	6.7	6.0	5.8	7.0	6.7
प्रशासनिक सेवाएँ	5.7	5.5	6.0	5.6	5.1	4.4	4.6	4.9	4.8
अन्य सामा. सेवाएँ(राजस्व खर्च)	4.8	4.1	4.2	3.4	3.3	2.4	2.7	2.6	2.7
स्थानीय निकाय	5.2	5.5	5.6	4.5	5.1	4.6	4.4	4.5	3.3

पुलिस पर पूंजी परिव्यय	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
सार्वजनिक निर्माण पर पूंजी परिव्यय	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
अन्य सामा. सेवाएँ(पूंजीगत खर्च)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
शिक्षा Education	16.2	14.8	17.1	17.6	15.3	14.9	15.1	15.9	16.8
सार्वजनिक स्वास्थ्य	4.2	4.4	4.3	5.1	4.7	4.0	4.6	4.2	5.3
जल आपूर्ति, स्वच्छता, आवास एवं शहरी विकास	4.1	4.8	4.7	4.6	6.7	8.4	12.2	9.5	8.1
अजा/अजजा/अपिजा कल्याण	3.6	3.6	3.4	2.7	2.9	2.5	2.7	2.3	2.7
कल्याण एवं पोषण	6.9	6.6	6.6	5.7	9.1	4.5	4.2	4.4	5.8
अन्य सामाजिक सेवाएँ	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	1.4	0.8
कृषि	8.4	8.5	7.9	9.0	6.5	7.5	7.6	10.2	7.7
ग्रामीण विकास	6.3	7.0	5.1	8.3	7.3	8.2	5.6	6.2	7.1
सिंचाई	6.4	6.7	6.6	5.3	6.0	6.2	5.3	5.5	5.6
ऊर्जा	5.0	5.4	4.9	6.4	6.7	11.7	10.7	7.2	8.1
उद्योग एवं खनिज	2.0	3.1	2.1	1.5	2.3	3.0	1.4	1.4	1.6
यातायात	4.2	4.6	4.7	4.4	3.9	4.0	4.7	4.6	4.1
विज्ञान प्रौद्योगिकी	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
सामान्य आर्थिक सेवाएँ	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

3.5 राज्य में ऋण प्रबंधन

राज्य स्तर पर ऋण प्रबंधन की कई विशेषताएं हैं जिनमें केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित सीमा, एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधान और क्रमिक केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित शर्तें शामिल हैं। राज्य के लिए वार्षिक उधार सीमा केंद्र सरकार द्वारा तय की जाती है जो अब एफआरबीएम अधिनियम द्वारा निर्धारित राजकोषीय घाटे की सीमा पर आंकी जाती है। केंद्र सरकार से ऋण सीमित करने वाले एफसी-बारहवीं की सिफारिश के बाद राज्य ऋण की संरचना में भी बदलाव आया है। उसी समय एफसी-बारहवीं की सिफारिश ने ऋण पुनर्गठन फार्मूले के माध्यम से राज्यों के कर्ज की औसत लागत और कर्ज के बोझ को कम करने में मदद की। ऋण पुनर्गठन फॉर्मूला राज्यों द्वारा राजकोषीय नियमों को अपनाने और आयोग द्वारा सुझाए

गए राजकोषीय समेकन पथ का पालन करने की इच्छा पर आधारित था। तेरहवें वित्त आयोग ने राज्यवार ऋण-जीएसडीपी अनुपात की सिफारिश की थी जो राज्य एफआरबीएम अधिनियमों का हिस्सा बन गया। एफआरबीएम अधिनियम में निहित वित्तीय प्रबंधन सिद्धांत राज्य के ऋण के बोझ को सतत स्तर पर बनाए रखने के लिए किया जाता है।

चौदहवें वित्त आयोग ने राज्यों के लिए अपने राजकोषीय रोडमैप में राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर रखने की सिफारिश की थी। राज्य निर्धारित शर्तों के आधार पर इस सीमा को 0.5 प्रतिशत अंक तक बढ़ाने और 0.25 प्रतिशत अलग से बढ़ा के दिए गए लचीलेपन का लाभ उठा सकते हैं। इन प्रमुख शर्तों में से एक शर्त पिछले वर्ष में ऋण-जीएसडीपी अनुपात को 25 प्रतिशत तक सीमित करना था। इस प्रकार, सभी प्रभावी उद्देश्यों के लिए ऋण-जीएसडीपी अनुपात का मानदण्ड 25 प्रतिशत था। राज्य इस सीमा के भीतर ही रहा। इस उपलब्धि और आयोग द्वारा अनुशंसित अन्य विवेकपूर्ण शर्तों के आधार पर राज्य ने 2016-17 और 2017-18 में उच्च स्तर के राजकोषीय घाटे का लाभ उठाया। चौदहवें वित्त आयोग की अवार्डेड (awarded) अवधि जोकि 2015-16 से 2019-20 तक शामिल है और राजकोषीय समेकन पथ और ऋण बोझ सीमा के संबंध में पन्द्रहवें वित्त आयोग (FC-XV) की सिफारिशें वित्तीय वर्ष 2020-21 और फिर 2021-22 से 2025-26 तक लागू होती हैं।

तालिका 3.10 में दिए गए सार्वजनिक ऋण (Public Debt) के स्टॉक की संरचना से पता चलता है कि केंद्र सरकार द्वारा राज्य को दिये गए ऋण हिस्सा काफी कम हो गया है। 2011-12 में इसकी हिस्सेदारी लगभग 14.01 प्रतिशत की तुलना में 2018-19 में केंद्रीय ऋण का हिस्सा 8.95 प्रतिशत है। मौद्रिक मद (Nominal term) में, केंद्रीय ऋण 2011-12 में 11,359 करोड़ रुपये से बढ़कर इसी अवधि के दौरान 17,389 करोड़ रुपये हो गया है। आंतरिक ऋण जिसमें कि बाजार ऋण, विशेष प्रतिभूतियां और एनएसएसएफ, और वित्तीय संस्थानों से ऋण शामिल हैं, 2011-12 में 50,011 करोड़ रुपये से बढ़कर 2018-19 में 1,40,009 करोड़ रुपये हो गया है। बाजार उधार की सापेक्ष हिस्सेदारी 2011-12 में लगभग 61.67 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 72.05 प्रतिशत हो गई है। हालाँकि, एक वर्ष में कुल उधार, केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित सीमा के भीतर रहा है। सार्वजनिक खातों की अन्य देनदारियों जैसे छोटी बचत और भविष्य निधि, आरक्षित निधि और जमा राशि का सापेक्ष हिस्सा 24.32 प्रतिशत से घटकर

19.00 प्रतिशत हो गया है। चूंकि एफआरबीएम अधिनियम के बाद की अवधि के दौरान राज्य में ऋण-जीएसडीपी अनुपात स्थिर हो गया है, इसलिए बाजार से उधार लेने के लिए संरचनागत बदलाव राज्य की राजकोषीय स्थिति की ताकत को दर्शाता है। हालांकि ऋण-जीएसडीपी अनुपात, कोविड-19 महामारी से प्रेरित उच्च उधारी और पन्द्रहवें वित्त आयोग (FC-XV) द्वारा सुझाए गए समेकन पथ को प्रतिबिंबित करने के लिए आने वाले समय में बदल जाएगा।

तालिका 3.10
बकाया देयताएँ

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
	(करोड़ में)								
सार्वजनिक ऋण	61370	66577	72113	82262	97386	122308	138424	157398	180829
आंतरिक ऋण	50011	54309	59395	69008	83718	108391	123683	140009	159793
केंद्र सरकार से ऋण	11359	12268	12718	13254	13668	13917	14741	17389	21036
अन्य देनदारियां	19725	22930	24051	25765	29096	32830	33829	36911	49743
लघु बचत भविष्य निधि	9355	10191	11137	12098	13121	13932	14322	16577	19034
आरक्षित कोष	3068	5087	5751	5893	7627	7115	5409	6074	11900
जमा	7303	7652	7163	7774	8348	11784	14099	14260	18809
कुल देयताएँ	81095	89507	96826	108688	127806	149102	172363	194309	230571
ऋण-जीएसडीपी अनुपात (%)	25.7	24.7	21.3	21.3	22.5	23.2	24.4	24.0	25.4
	% संघटन								
सार्वजनिक ऋण	75.68	74.38	74.48	75.69	76.20	82.03	80.31	81.00	78.43
आंतरिक ऋण	61.67	60.68	61.34	63.49	65.50	72.70	71.76	72.05	69.30
केंद्र सरकार से ऋण	14.01	13.71	13.14	12.19	10.69	9.33	8.55	8.95	9.12
अन्य देनदारियां	24.32	25.62	25.52	24.31	23.28	22.46	19.69	19.00	21.57
लघु बचत भविष्य निधि	11.54	11.39	11.50	11.13	10.27	9.34	8.31	8.53	8.26
आरक्षित कोष	3.78	5.68	5.94	5.42	5.97	4.77	3.14	3.13	5.16
जमा	9.01	8.55	7.40	7.15	6.53	7.90	8.18	7.34	8.16

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

आंतरिक ऋण से संबंधित कर्ज अदायगी देनदारियों (repayment liabilities) की परिपक्वता प्रोफाइल दर्शाती है कि 2017-18 से 2019-20 की अवधि के दौरान, ऋण स्टॉक का 5.79

प्रतिशत पुनर्भुगतान के लिए परिपक्व हो जाएगा (तालिका 3.11)। इस प्रकार, ऋण का कर्ज अदायगी (debt repayment) अल्पावधि में बढ़ने वाली नहीं है। अगले पांच वर्षों के दौरान, यानी 2020-21 से 2024-25 तक, मौजूदा ऋण का 35.58 प्रतिशत और परिपक्व हो जाएगा। अगले पांच वर्षों के दौरान, अन्य 46.15 प्रतिशत ऋण स्टॉक परिपक्व हो जाएगा। 2020-21 के बाद, कर्ज अदायगी देनदारियों (repayment liabilities) में वृद्धि होगी क्योंकि ऋणों का बड़ा हिस्सा 2024-25 तक परिपक्व होने वाला है।

तालिका 3.11

आंतरिक ऋण की परिपक्वता प्रोफ़ाइल

वित्तीय वर्ष	कुल-6003 आंतरिक ऋण (₹. करोड़ में)
2019-20 के पूर्व में परिपक्व	8103.83
2020-21 से 2024-25 में परिपक्व	49820.5
2025-26 से 2029-30 में परिपक्व	64608.87
2030-31 से 2034-35 में परिपक्व	4939.16
2035-36 से 2038-39 में परिपक्व	1586.17
परिपक्वता वर्ष का विवरण उपलब्ध नहीं है	9950.67
अन्य	1000.00
कुल	140009.2
संघटन (%)	
2019-20 के पूर्व में परिपक्व	5.79
2020-21 से 2024-25 में परिपक्व	35.58
2025-26 से 2029-30 में परिपक्व	46.15
2030-31 से 2034-35 में परिपक्व	3.53
2035-36 से 2038-39 में परिपक्व	1.13
परिपक्वता वर्ष का विवरण उपलब्ध नहीं है	7.11
अन्य	0.72

स्रोत: वित्त लेखा, 2018-19

राज्य सरकार द्वारा प्रदान प्रत्याभूतियाँ

राज्य सरकार कुछ देनदारियों के निर्वहन के लिए गारंटी देती है जैसे कि सांविधिक निगमों, सरकारी कंपनियों, संयुक्त-स्टॉक कंपनियों, सहकारी संस्थाओं, स्थानीय निकायों, फर्मों और व्यक्तियों आदि द्वारा लिए गए ऋण। ये गारंटियाँ राज्य के राजस्व पर आकस्मिक देयताओं (contingent liabilities) का गठन करती हैं। "गारंटी" आकस्मिक देयताएं हैं, जिन्हें गारंटी द्वारा

कवर की गई घटना के घटित होने पर लागू किया जा सकता है। चूंकि गारंटी के परिणाम आकस्मिक देयता में वृद्धि के रूप में होता है, इसलिए इस तरह की देनदारियों को लेने से पूर्व सावधानी बरतनी चाहिए। संप्रभु प्रतिबद्धताओं के पीछे मुख्य मानदंड, सार्वजनिक उद्देश्य की पूर्ति का तर्क होना चाहिए। सरकार आमतौर पर उसके द्वारा दी जाने वाली गारंटियों पर एक सीमा लगाती है जोकि संविधान के तहत अनुमति दी गई होती है।

नौवें, दसवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों ने ऋण से मुक्ति प्रदान करने के लिए निक्षेप निधियों की स्थापना का सुझाव दिया। इसी के समान बारहवें वित्त आयोग ने उन सभी ऋणों से मुक्ति के लिए निक्षेप निधि/प्रत्याभूत मोचन निधि की स्थापना करने की सिफारिश की जिनमें बैंकों से ऋण, गारंटी शुल्क के माध्यम से एनएसएसएफ के खाते में देनदारियाँ शामिल हैं। राज्य सरकार ने वर्ष 2005-06 के दौरान प्रत्याभूति मोचन निधि (Guarantee Redemption Fund) का गठन किया है। वर्ष 2018-19 के अंत में, फंड और निवेश खाते के तहत रु. 4,08,78.50 लाख की राशि शेष थी। पूरी राशि केंद्र सरकार की दिनांकित प्रतिभूतियों में लगाई गई है।

मध्य प्रदेश राज्य सरकार गारंटी नियम, 2009 (संशोधित) गारंटी देने की प्रक्रिया को नियंत्रित करता है। राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम 2005 के अनुसार, राज्य सरकार यह सुनिश्चित करने के लिए वार्षिक वृद्धिशील सीमाओं को सीमित करेगी कि कुल गारंटियां चालू वर्ष से पहले के वर्ष में कुल राजस्व प्राप्तियों के 80 प्रतिशत से अधिक न हों। 2017-18 और 2018-19 के दौरान कुल बकाया गारंटी क्रमशः रु. 30,751.10 करोड़ और रु. 30,916.80 करोड़ थी जो पिछले वर्ष यानी कि 2016-17 (1,23,306.79 करोड़ रुपये की 25 प्रतिशत) और 2016-17 (1,34,875.39 करोड़ रुपये की 23 प्रतिशत) के राजस्व प्राप्तियों की 80 प्रतिशत की सीमा के भीतर थी।

अध्याय 4

एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

राजकोषीय प्रबंधन और राजकोषीय स्थायित्व में दूरदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए राजस्व घाटे को उत्तरोत्तर दूर करके, राजकोषीय घाटे में कमी लाकर राजकोषीय धारणीयता से संगत विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन द्वारा सरकार की राजकोषीय संक्रियाओं में और पारदर्शिता तथा मध्यम कालिक रूप रेखा में राजकोषीय नीति का संचालन करके राज्य सरकार के उत्तरदायित्व का तथा उससे संसक्त या उसके आनुषंगिक विषयों का उपबंध करने हेतु अधिनियम। (मध्य प्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम, 2005)

सामान्य रूप से भारत में और विशेष रूप से राज्यों के स्तर पर बजट बनाना नियम द्वारा संचालित प्रक्रिया है। बजट प्रक्रिया में मंत्रालयों और विभागों द्वारा संसाधनों की मांग, वित्त विभाग का नियंत्रण और निरीक्षण, बजट की तैयारी, वित्तीय प्रबंधन पर वैधानिक नियंत्रण, वर्ष के दौरान बजट कार्यान्वयन प्रक्रिया, वित्तीय लेनदेन की रिपोर्टिंग और लेखा परीक्षण (auditing) प्रक्रिया स्थापित बजट नियमों और विनियम पर आधारित होती है। हालाँकि, पारंपरिक बजट कार्य असीम प्रक्रिया है जो कि सरकार की प्रचलित मांग के आधार पर अपने संसाधनों से अधिक खर्चा उठाने की क्षमता को सीमित नहीं करती है जिस कारण राजकोषीय असंतुलन पैदा होता है। राजकोषीय नियम (एफआरबीएम अधिनियम के रूप में) इस प्रवृत्ति का विरोध करते हैं तथा पारदर्शिता और राजनीतिक स्वीकृति से सम्बंधित राजकोषीय लक्ष्य तथा प्रतिबद्धता के रूप में राजकोषीय सीमाओं के अंतर्गत बजट कार्य की प्रक्रिया को सहज बनाते हैं।¹

एफआरबीएम अधिनियम राजकोषीय अनुशासन का पालन करने की सुविधा प्रदान करता है और बजट प्रक्रिया में निहित पूर्वाग्रहों को दूर करता है जिससे उपलब्ध संसाधनों से अधिक खर्च होता है। अनिवार्य राजकोषीय लक्ष्य, उत्तरदायित्व खंड, पारदर्शिता उपाय और राजकोषीय प्रबंधन के लिए मार्गदर्शक सिद्धांत अधिनियम के प्रमुख तत्व हैं जो सरकार को स्व-नियमन में मदद करते हैं। घाटे और ऋण के स्तर के संदर्भ में अधिनियम के तहत निर्धारित लक्ष्यों को राज्य में राजकोषीय प्रबंधन को योग्य बनाने के लिए प्रमुख मापदंड माना जाता है। एफआरबीएम

अधिनियम के प्रारंभिक चरण में समय-समय पर निर्धारित घाटे और ऋण लक्ष्यों को प्राप्त करने पर ध्यान केंद्रित किया गया, जिसके लिए अधिनियम में घाटे में क्रमिक कमी का लक्ष्य रखा गया था। जैसे भारत में विभिन्न राज्यों ने और विशेष रूप से मध्य प्रदेश ने घाटे के लक्ष्यों को प्राप्त करने में कामयाबी हासिल की और संसाधनों के उच्च हस्तांतरण, खर्च में विवेकपूर्ण व्यवहार, केंद्रीय वित्त आयोग से प्रोत्साहन प्राप्त करने, कर सुधारों और उच्च विकास के कारण उच्च राजस्व उत्पन्न करने में सहायता के कारण गंभीर राजकोषीय असंतुलन से बाहर आ गए, अधिनियम का ध्यान राजकोषीय समेकन प्रक्रिया को बनाए रखने पर स्थानांतरित हो गया।

वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के राज्य सरकार के अनुपालन का आकलन पूर्व-कोविड अवधि में राज्य की क्षमता, प्रतिबद्धता और वित्तीय प्रबंधन प्रथाओं का मूल्यांकन करने के लिए महत्वपूर्ण है। यह वह अवधि है, जब राज्य संसाधनों की समस्या का सामना कर रहे थे और राजकोषीय दबाव बढ़ रहा था। राज्य की अर्थव्यवस्था में अंतर्निहित ताकत, राजकोषीय प्रबंधन में विवेक और राजकोषीय शासन के प्रति प्रतिबद्धता राजकोषीय समेकन पथ पर वापस आने के लिए महत्वपूर्ण कारक होंगे। वित्तीय लक्ष्यों के अलावा आकलन रिपोर्ट में राजकोषीय पारदर्शिता स्थापित करने, बजट प्रबंधन के लिए मध्यम अवधि की रूपरेखा (Medium Term Framework), बजट की पूर्वानुमेयता में सुधार और संस्थागत उपायों में सुधार जैसे मुद्दों पर ध्यान दिया जाता है। ये एक मजबूत सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (public finance management system) की महत्वपूर्ण विशेषताएं हैं और एफआरबीएम अधिनियम के मूलभूत अंग हैं।

4.1 एफआरबीएम अधिनियम की महत्वपूर्ण विशेषताएं

2005 में अपनाया गया एफआरबीएम अधिनियम नियम आधारित वित्तीय प्रबंधन के लिए बुनियादी संरचना प्रदान करता है और इसके व्यापक सिद्धांतों को परिभाषित करता है। राजकोषीय घाटे और ऋण लक्ष्यों से संबंधित केंद्रीय वित्त आयोगों की सिफारिशों को दर्शाने के लिए राज्य ने समय-समय पर अधिनियम में संशोधन किए हैं। जबकि प्रारंभिक एफआरबीएम अधिनियम में FC-XII राजकोषीय समेकन पथ के अनुरूप घाटे और ऋण की क्रमिक कमी

शामिल थी, सरकार ने राजकोषीय घाटे और वार्षिक ऋण लक्ष्यों को दर्शाने के लिए FC-XIII की सिफारिशों को शामिल करने के लिए संशोधन किए हैं। राज्य सरकार ने राजकोषीय घाटे और संबंधित विवेकपूर्ण स्थितियों में लचीलेपन के संबंध में FC-XIV के निर्धारित राजकोषीय समेकन पथ का अनुसरण करते हुए अधिनियम में संशोधन किया। एफआरबीएम अनुपालन के उद्देश्य के लिए 2017 में उदय (UDAY) योजना के अंतर्गत लिए गए ऋण को सामान्य निवल ऋण सीमा (net borrowing limit) ना शामिल करने लिए राज्य सरकार ने अधिनियम को संशोधित किया था।

मध्य प्रदेश एफआरबीएम अधिनियम की मूल विशेषताएं इस प्रकार हैं:

- i. मध्यम कालिक राजकोषीय विवरण (medium term fiscal statements) को प्रस्तुत करना जिसमें समष्टि आर्थिक रूपरेखा विवरण (macroeconomic framework statement), मध्यम कालिक राजकोषीय नीति विवरण (medium term fiscal policy statement) तथा राजकोषीय नीति युक्ति विवरण (fiscal policy strategy statement) शामिल हों।
- ii. लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए अधिनियम में दर्शाए गए राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों को दर्शाते हुए उचित नीतिगत उपाय करना।
- iii. घाटे, ऋण और सरकार द्वारा दी गई गारंटियों से संबंधित राजकोषीय लक्ष्यों को प्राप्त करना।
- iv. राजकोषीय संचालन में अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त उपाय करना।
- v. अनुपालन को लागू करने के उपाय करना।

अधिनियम से जुड़े नियम आवश्यकताओं, तैयार किए जाने वाले दस्तावेजों और वित्तीय संकेतकों की मात्रात्मक सीमाओं को और विस्तृत करते हैं। नियम वह रूपरेखा प्रदान करते हैं जिसमें सरकार की गतिविधियों के बारे में प्रासंगिक जानकारी प्रदान करने और पारदर्शिता बढ़ाने के लिए मध्यम अवधि के राजकोषीय विवरण प्रस्तुत किए जाते हैं।

समष्टि आर्थिक विवरण (Macroeconomic Statement): यह राज्य की अर्थव्यवस्था की समीक्षा, जीएसडीपी वृद्धि का विश्लेषण, सरकार के वित्त की समीक्षा तथा विकास और राजकोषीय संभावनाओं की समीक्षा को प्रस्तुत करता है।

मध्यम कालिक राजकोषीय नीति विवरण (Medium Term Fiscal Policy Statement): मध्यम कालिक राजकोषीय नीति एफआरबीएम अधिनियम से संबंधित दस्तावेजों का सार होते हैं। यह विवरण चालू वर्ष के संशोधित अनुमानों और आगामी वर्ष के बजट अनुमानों के अतिरिक्त जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में राजस्व घाटे, राजकोषीय घाटे और बकाया देनदारियों जैसे राजकोषीय परिणामों का तीन साल का बाहरी अनुमान देता है। बजट वर्ष से तीन वर्ष की लंबी प्रक्षेपण अवधि के कारण मध्य प्रदेश के राजकोषीय नियम कई अन्य राज्यों से भिन्न हैं। विवरण में प्रमुख राजकोषीय परिणामों के प्रक्षेपण के लिए अग्रणी राजकोषीय चर की प्रवृत्ति से संबंधित धारणाओं को शामिल होते हैं। एमटीएफपी राजस्व प्राप्तियों और राजस्व व्यय के बीच संतुलन और उत्पादक संपत्तियों के निर्माण के लिए पूंजीगत प्राप्तियों के उपयोग के संबंध में मूल्यांकन देता है। इस प्रकार, एमटीएफपी में आगामी बजट वर्ष और उसके बाद तीन वर्षों के लिए राज्य सरकार की वित्तीय योजना शामिल है।

राजकोषीय नीति युक्ति विवरण:

- i. राजकोषीय नीति युक्ति विवरण में आगामी वर्ष के लिए राजकोषीय लक्ष्यों, राजस्व सृजन के प्रयासों, व्यय योजना और परिणामी उधार आवश्यकताओं के संबंध में राज्य सरकार की राजकोषीय अवस्थिति शामिल है।
- ii. सरकार की रणनीतिक प्राथमिकताएँ।
- iii. कराधान, सहायिकी, व्यय, प्रशासित मूल्य निर्धारण और उधार से संबंधित राजकोषीय उपायों में किसी बड़े विचलन के कारण।
- iv. अधिनियम में प्रतिपादित राजकोषीय उद्देश्यों और राजकोषीय सिद्धांतों के आधार पर सरकार की वर्तमान नीतियों का मूल्यांकन।

प्रकाशन

एफआरबीएम अधिनियम सरकारों को राजकोषीय चर और राजकोषीय लेनदेन के परिणामों पर आँकड़े और जानकारी प्रदान करने के लिए अनुबंधित करता है। इन्हें प्रकाशन विवरण कहा जाता है और अधिनियम के नियम उस प्रारूप को निर्दिष्ट करते हैं जिसमें यह जानकारी दी जाती है। एफआरबीएम दस्तावेज़ में दी गई विस्तृत श्रृंखला के आँकड़े और जानकारी से प्रणाली में पारदर्शिता बढ़ने और नीति निर्माताओं को सूचित निर्णय लेने में मदद मिलने की उम्मीद है। प्रकाशन में निम्नलिखित विवरण शामिल हैं;

- i. राजकोषीय स्थिति को दर्शाने वाले संकेतक का विवरण
- ii. राज्य सरकार की देनदारियों के घटकों और उधार की ब्याज लागत/जमाराशि जुटाने का विवरण
- iii. समेकित शोधन निधि (Consolidated Sinking Fund) का विवरण
- iv. सरकार द्वारा दी गई गारंटियों का विवरण
- v. गारंटी प्रतिदान निधि (Guarantee Redemption Fund) पर एक विवरण
- vi. वित्तीय संपत्तियों का विवरण
- vii. उन राजस्व माँगों का विवरण जिन पर राज्य सरकार ने दावे किये हैं पर वसूले नहीं हैं
- viii. राज्य सरकार, राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों तथा राज्य से सहायता प्राप्त संस्थाओं में कार्यरत कर्मचारियों की संख्या एवं संबंधित वेतन का विवरण

राजकोषीय लक्ष्य

एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार मध्य प्रदेश की सरकार के लिए राजकोषीय लक्ष्य निम्नलिखित हैं:

1. **राजस्व घाटा:** 2005 में अपनाए गए इस अधिनियम का लक्ष्य 2008-09 तक राजस्व घाटे को खत्म करना था और उसके बाद अधिशेष उत्पन्न करना था।
2. **राजकोषीय घाटा:** प्रारंभिक लक्ष्य 2008-09 तक राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक कम करना था। वित्तीय घाटे को 3.5 प्रतिशत तक बढ़ाने के लचीलेपन का

लाभ उठाने के लिए 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद राज्य ने अधिनियम (2015) में संशोधन किया।

3. **ऋण- जीएसडीपी अनुपात:** राज्य सरकार ने 13वें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार वार्षिक ऋण-जीएसडीपी को शामिल करने के लिए 2012 में एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया। उस संशोधन के अनुसार, 2014-15 में, जो कि 13वें वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि का अंतिम वर्ष था, ऋण-जीएसडीपी अनुपात में 35.3 प्रतिशत तक सीमित किया जाना था। हालांकि 14वें वित्त आयोग ने अपनी सिफारिशों में कोई विशिष्ट ऋण-जीएसडीपी अनुपात नहीं दिया है। आयोग ने राज्यों को अपने राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत तक बढ़ाने की छूट देते हुए, ऋण-जीएसडीपी अनुपात को पिछले वर्ष में 25 प्रतिशत से कम या उसके बराबर प्राप्त करने की शर्त रखी। 2015 में संशोधित राज्य एफआरबीएम अधिनियम ने सीमा के रूप में 25 प्रतिशत रखा। मूल्यांकन रिपोर्ट इस सीमा को राज्य के लिए ऋण-जीएसडीपी लक्ष्य के रूप में लेती है।
4. **गारंटी की सीमा:** राज्य को वार्षिक वेतन वृद्धि गारंटियों को सीमित करना होगा ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वर्तमान वर्ष से पहले के वर्ष में कुल गारंटियां कुल राजस्व प्राप्ति के 80 प्रतिशत से अधिक न हों।

एफआरबीएम से संबंधित दस्तावेजों, विशेष रूप से एमटीएफपी और राजकोषीय नीति रणनीति विवरण से मध्यम अवधि में बजट में शामिल नीतियों के प्रभाव पर एक परिप्रेक्ष्य देने की उम्मीद है। ये विवरण एफआरबीएम अधिनियम की आवश्यकताओं को पूरा करते हैं और इसमें राजकोषीय परिणामों से संबंधित उपयोगी जानकारी होती है। एमटीएफपी मात्रात्मक और गुणात्मक शर्तों में राजकोषीय नीति के उद्देश्यों और राजकोषीय बाधाओं को स्पष्ट करने के लिए एक मंच प्रदान करता है और बजट प्रावधानों के राजकोषीय प्रभाव का आकलन करने के लिए आधार बनाता है। एमटीएफपी को एक सार्थक बजट दस्तावेज के रूप में विकसित करने की काफी गुंजाइश है जो न केवल सरकार की राजकोषीय नीति के रुख को प्रसारित करने में सहायक होगा बल्कि निर्णय लेने की प्रक्रिया में भी सहायक होगा।

4.2 एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों का राज्य सरकार द्वारा अनुपालन: 2017-18 और 2018-19

यद्यपि राजस्व वृद्धि मंद थी, व्यय के अतिवृद्धि पर नियंत्रण ने राजकोषीय नियमों के पालन के लिए अनुकूल स्थिति पैदा की। मध्य प्रदेश सरकार 2017-18 और 2018-19 के दौरान एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार राजकोषीय विवेक की रूपरेखा के भीतर रही। राजकोषीय लक्ष्यों और नियमित सूचनाओं के प्रकटीकरण के अलावा, अधिनियम उन व्यापक राजकोषीय नीति उद्देश्यों और सिद्धांतों को भी प्रदान करता है जिनका राज्य को पालन करने की आवश्यकता है। एफआरबीएम अधिनियम के बाद, राज्य सरकार ने वित्तीय लक्ष्यों और निर्दिष्ट प्रारूपों में जानकारी का खुलासा करने की अन्य आवश्यकताओं का पालन किया। राज्य सरकार ने बजट के साथ समष्टि आर्थिक विवरण, मध्यम कालिक राजकोषीय नीति, राजकोषीय नीति युक्त विवरण को निर्दिष्ट प्रारूपों में रखा। एफआरबीएम लक्ष्यों के लिए राज्य सरकार का अनुपालन रिकॉर्ड तालिका 4.1 - A, B और C में दिया गया है।

तालिका 4.1 (A)

बजट के साथ प्रस्तुत किये जाने वाले एफआरबीएम दस्तावेज़

एफआरबीएम दस्तावेज़	अनुपालन
समष्टि आर्थिक विवरण	फॉर्म एफ-1 में धारा 6 के तहत आवश्यक समष्टि आर्थिक विवरण को एफआरबीएम दस्तावेज़ों के साथ प्रस्तुत किया गया था। इसमें निम्नलिखित निहित हैं: <ul style="list-style-type: none"> a. राज्य अर्थव्यवस्था की समीक्षा b. जीएसडीपी वृद्धि c. राज्य सरकार के वित्त और संभावनाओं का अवलोकन
मध्यम कालिक राजकोषीय नीति	फॉर्म एफ-2 में धारा 7 की उप-धारा (1) के तहत आवश्यक मध्यम कालिक राजकोषीय नीति विवरण को निम्नलिखित चरों के संबंध में पांच साल के रोलिंग लक्ष्यों के साथ प्रस्तुत किया गया था <ul style="list-style-type: none"> a. जीएसडीपी के प्रतिशत में राजस्व घाटा b. जीएसडीपी के प्रतिशत में राजकोषीय घाटा

	c. जीएसडीपी के प्रतिशत में बकाया कुल देनदारियां
राजकोषीय नीति युक्ति विवरण	फॉर्म एफ-3 में धारा 8 के तहत आवश्यक राजकोषीय नीति युक्ति विवरण एफआरबीएम दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत किया गया था

तालिका 4.1 (B)

एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधान तथा अनुपालन

	2017-18		2018-19	
	लक्ष्य	प्राप्ति	लक्ष्य	प्राप्ति
राजस्व घाटा (-)/अधिशेष (+) जीएसडीपी के प्रतिशत में	अधिशेष	0.65	अधिशेष	1.09
राजकोषीय घाटा जीएसडीपी के प्रतिशत में	-3.5	-3.22	-3.5	-2.93
कुल ऋण स्टॉक जीएसडीपी के प्रतिशत में	25	24.38	25	24.01
गारंटी की सीमा (वर्तमान वर्ष से पहले के वर्षों की कुल राजस्व प्राप्तियों का 80%)	98645.43	30751.1	107900.3	30916.8

तालिका 4.1 (C)

सूचना का प्रकटीकरण और अनुपालन - 2017-18 और 2018-19

प्रकटीकरण विवरण	अनुपालन
1. राजकोषीय स्थिति को दर्शाने वाले संकेतक का विवरण	2017-18 और 2018-19 के लिए प्रपत्र फ-4 में घाटे, ऋण स्टॉक, राजस्व प्राप्तियों, प्रतिबद्ध देनदारियों जैसे चुनिंदा वित्तीय संकेतक प्रस्तुत किए गए थे।
2. राज्य सरकार की देनदारियों के घटकों और उधार की ब्याज लागत/जमाराशि जुटाने का विवरण	प्रपत्र एफ-5 में वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 के लिए निम्नलिखित सूचना प्रस्तुत की गई थी; (A) पिछले वर्ष, वर्तमान वर्ष और आगामी बजट वर्ष के लिए देनदारियों के घटक (B) पिछले वर्ष और वर्तमान वर्ष के लिए राज्य सरकार की देनदारियों पर भारित औसत ब्याज दरें (C) भारतीय रिजर्व बैंक से राज्य सरकार द्वारा प्राप्त विशेष तरीके और साधन अग्रिम / अर्थोपाय अग्रिम ओवरड्राफ्ट का विवरण
3. समेकित शोधन निधि का विवरण	समेकित शोधन निधि का विवरण प्रपत्र एफ-6 में प्रस्तुत किया गया।
4. सरकार द्वारा दी गई गारंटियों का विवरण	सरकार द्वारा दी गई गारंटियों का विवरण प्रपत्र एफ-7 में प्रस्तुत किया गया।
5. गारंटी प्रतिदान निधि पर एक विवरण	गारंटी प्रतिदान निधि का विवरण प्रपत्र एफ-8 में प्रस्तुत किया गया।
6. वित्तीय संपत्तियों का विवरण	वित्तीय संपत्तियों का विवरण प्रपत्र एफ-9 में प्रस्तुत किया गया।
7. उन राजस्व माँगों का विवरण जिन पर राज्य सरकार ने दावे किये हैं पर वसूले नहीं हैं	उन राजस्व माँगों का विवरण जिन पर राज्य सरकार ने दावे किये हैं पर वसूले नहीं हैं, प्रपत्र एफ-10 में प्रस्तुत किये गए हैं।

<p>8. राज्य सरकार, राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों तथा राज्य से सहायता प्राप्त संस्थाओं में कार्यरत कर्मचारियों की संख्या एवं संबंधित वेतन का विवरण</p>	<p>प्रपत्र-11 में रोजगार की निम्न श्रेणियों की सूचना उपलब्ध करायी गयी थी:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. राज्य सरकार में रोजगार 2. राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम में रोजगार 3. अर्ध सरकारी निकायों में रोजगार 4. विश्वविद्यालयों में रोजगार 5. शहरी स्थानीय निकायों में रोजगार 6. विकास प्राधिकरणों में रोजगार 7. ग्रामीण स्थानीय निकायों में रोजगार
--	---

4.3 राजकोषीय प्रबंधन के उद्देश्य और सिद्धांत

मध्य प्रदेश एफआरबीएम अधिनियम में व्यापक वित्तीय प्रबंधन उद्देश्य शामिल हैं जिनका पालन नीति निर्माण में किया जाना है और लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उचित उपाय करना है।

वित्तीय प्रबंधन के उद्देश्य

- a. राज्य को राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए उचित उपाय करना चाहिए और उसके बाद पर्याप्त राजस्व अधिशेष का निर्माण करना चाहिए, राजकोषीय घाटे को एक स्थायी स्तर पर रखना चाहिए और पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए इस तरह के अधिशेष का उपयोग करना चाहिए।
- b. लागत वसूली और निष्पक्षता के संबंध में राज्य को गैर-कर राजस्व बढ़ाने के लिए नीतियों का पालन करना चाहिए।
- c. राज्य को पूंजीगत व्यय की प्राथमिकता तय करने के लिए मानदंड निर्धारित करने चाहिए और ऐसी व्यय नीतियों को आगे बढ़ाना चाहिए जो आर्थिक विकास, गरीबी में कमी और मानव कल्याण में सुधार को गति प्रदान करें।

एफआरबीएम अधिनियम के बाद की अवधि के दौरान, राज्य राजस्व घाटे को समाप्त करने में सक्षम था और राजस्व खाते में अधिशेष उत्पन्न करने में कामयाब रहा। राजकोषीय घाटा अधिनियम द्वारा निर्धारित 3 प्रतिशत की सीमा से कम रहा है और FC-XIV द्वारा प्रदान की गई लचीलेपन का लाभ उठाने के कारण घाटा संशोधित अधिनियम द्वारा निर्धारित सीमा के भीतर रहते हुए 3 प्रतिशत से अधिक हो गया। इस प्रकार, राज्य ने राजकोषीय नियमों के मूल उद्देश्यों के अनुरूप प्रतिबद्धता और क्षमता दिखाई है। हालाँकि, COVID-19 प्रेरित राजकोषीय तनाव ने 2019-20 से व्यवधान पैदा किया है और आने वाले वर्षों में राजकोषीय समेकन प्रक्रिया विकास पुनरुद्धार और केंद्रीय हस्तांतरण के प्रवाह पर निर्भर करेगी।

लागत वसूली और इक्विटी के संबंध में गैर-कर राजस्व बढ़ाने के लिए नीतियों का पालन करना राज्य के वित्त में एक कठिन कार्य है, इस तथ्य को देखते हुए कि राज्यों ने सार्वजनिक सेवाओं का विस्तार किया है जहां लागत वसूली एक बड़ा कारक नहीं है। राज्य सरकार शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास और आजीविका योजनाओं से संबंधित कई केंद्रीय योजनाओं में भी केंद्र सरकार के साथ भागीदारी करती है, जिन्हें भारी आर्थिक सहायता (subsidy) दी जाती है। खनिजों से रॉयल्टी, ब्याज प्राप्तियां, लाभांश, वानिकी से आय, सामाजिक और सामान्य सेवाओं से कुछ योगदान के साथ गैर-कर राजस्व के प्रमुख स्रोत बने हुए हैं। जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में गैर-कर राजस्व की प्रवृत्ति (तालिका 3.1) दर्शाती है कि वर्षों से इसमें गिरावट आ रही है। जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में गैर-कर राजस्व 2011-12 में 2.4 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 1.3 प्रतिशत हो गया और 2018-19 में मामूली रूप से बढ़कर 1.6 प्रतिशत हो गया। चित्र 3.2 में दी गई गैर-कर राजस्व की वार्षिक वृद्धि दर कई वर्षों में बड़ी नकारात्मक वृद्धि के साथ अस्थिरता दर्शाती है।

एफआरबीएम अधिनियम राज्य से पूंजीगत व्यय की प्राथमिकता के लिए मानदंड निर्धारित करने के लिए अपेक्षा करता है। 2011-12 से 2018-19 के दौरान 85 प्रतिशत की सीमा तक राजस्व व्यय के प्रभुत्व के कारण राज्य के वित्त में पूंजीगत व्यय को प्राथमिकता देना महत्वपूर्ण हो जाता है। राज्य सरकार ने हाल के वर्षों में पूंजी परिव्यय में सुधार के प्रयास किए हैं। जैसा कि पहले चर्चा की गई थी कि जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में पूंजी परिव्यय, जो 2014-15 तक गिर रहा था, इसमें वृद्धि हुई है (तालिका 3.1) और कुल व्यय में पूंजी परिव्यय का सापेक्ष हिस्सा बढ़ गया है (तालिका 3.5)। 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद केंद्रीय अंतरण में

वृद्धि और उच्च उधारी ने इस प्रवृत्ति को सुगम बनाया। तालिका 3.8 में दी गई पूंजीगत व्यय की संरचना से पता चलता है कि सरकार ने उत्पादक आर्थिक क्षेत्र को प्राथमिकता दी है, जिसमें सिंचाई, ऊर्जा, ग्रामीण विकास और परिवहन जैसे क्षेत्र शामिल हैं। सामाजिक क्षेत्र में शिक्षा, जल आपूर्ति, स्वच्छता और शहरी विकास, और कल्याण सेवाएं फोकस क्षेत्र हैं। राज्य में पूंजीगत व्यय के लिए एक बेहतर सार्वजनिक निवेश प्रबंधन की आवश्यकता है, जो विकास प्रक्रिया को प्राप्त करने और बनाए रखने और बुनियादी ढांचे के निर्माण में रणनीतिक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण शर्त है। एक निपुण सार्वजनिक निवेश प्रबंधन में राज्य के दिशानिर्देशों के आधार पर आर्थिक विश्लेषण, कुशल प्रक्षेपण चयन मानदंडों के आधार पर प्राथमिकता, उनके जीवन चक्र पर निवेश परियोजनाओं की लागत, और कुशल निगरानी लागत और भौतिक प्रगति शामिल है। एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित वित्तीय प्रबंधन के उद्देश्य राज्य को व्यय नीतियों को आगे बढ़ाने के लिए कहते हैं जो आर्थिक विकास, गरीबी में कमी और मानव कल्याण में सुधार को गति प्रदान करेगी। सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन साहित्य इस तथ्य को रेखांकित करता है कि राजकोषीय अनुशासन सरकार को निर्णय लेने में मदद करता है जो संसाधन आवंटन और सेवा वितरण की प्राथमिकता में सुधार करता है। राजकोषीय प्रबंधन उद्देश्यों के अनुरूप परिणामों की उपलब्धि को दर्शाने वाले प्रदर्शन संकेतक बजट का हिस्सा होना चाहिए ताकि नीति और उपलब्धियों के बीच एक कड़ी स्थापित करना चुनौतीपूर्ण हो।

कुल व्यय की संरचना (ऋण चुकौती, ऋण और अग्रिमों का निवल) के विश्लेषण से पता चलता है कि राज्य मानव विकास, बुनियादी ढांचे के निर्माण और सामाजिक कल्याण के लिए क्षेत्रों पर जोर दे रहा है। जल आपूर्ति, स्वच्छता आवास, और शहरी विकास, सामाजिक कल्याण और पोषण, कृषि, ग्रामीण विकास, सिंचाई और बिजली जैसे क्षेत्र राज्य के लिए प्राथमिकता के रूप में उभरे हैं। हालांकि राज्य ने एक राजकोषीय नीति अपनाई है जो मानव विकास को प्राथमिकता देती है, राज्य को विशेष रूप से शिक्षा और स्वास्थ्य में मानव विकास संकेतकों में सुधार करने की आवश्यकता है। तालिका 4.2 से यह स्पष्ट है कि कई महत्वपूर्ण मानव विकास संकेतक हैं जिन पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है।

तालिका 4.2
मध्य प्रदेश के सामाजिक आर्थिक संकेतक और स्थान

सामाजिक आर्थिक संकेतक		अखिल भारतीय स्थिति	सभी राज्यों में सबसे ज्यादा
दशकीय विकास दर (% , 2011)	20.35	17.7	25.42 (बिहार)
जनसंख्या का ग्रामीण शहरी अनुपात	72:28	69:31	89:11 (बिहार)
लिंगानुपात महिला/1000 पुरुष	931	943	1084 (केरल)
साक्षरता दर (%)	69.3	73	94% (केरल)
पुरुष साक्षरता दर (%)	78.7	80.9	96.10 % (केरल)
महिला साक्षरता दर (%)	59.2	64.6	92.10% (केरल)
कुल जनसंख्या में अनुसूचित जाति का हिस्सा (2011)	15.6	16.63	31.90 (पंजाब)
कुल जनसंख्या में अनुसूचित जनजाति का हिस्सा (2011)	21.1	8.61	30.62 (छत्तीसगढ़)
कुल कार्यशील जनसंख्या से कुल जनसंख्या (%)	43.47	39.79	47.68 (छत्तीसगढ़)
शिशु मृत्यु दर [SRS] (2018) (per 1000 birth)	48	32	43 (उत्तर प्रदेश में दूसरा सबसे ज्यादा)
मातृ मृत्यु दर (MMR) [SRS] (2015-17) *	188	122	229 (असम)
कुपोषित बच्चे (कुपोषित बच्चों का % < 5 साल) [NFHS 4]-2015-16	42.8	35.7	47.8% (झारखण्ड)
मानव विकास सूचकांक (HDI 2019)	0.603	0.645	0.78 (केरल)
भौगोलिक क्षेत्र में वन क्षेत्र का प्रतिशत	30.72	23.41	44.21 (छत्तीसगढ़)
प्रति लाख जनसंख्या पर श्रमिकों की संख्या (ASI)	319	864	2350 (तमिल नाडु)
विद्युतीकृत गांवों का प्रतिशत	97.13	95.69	100% (केरल)
गरीबी रेखा से नीचे कुल जनसंख्या का प्रतिशत	31.6	21.9	39.9 (छत्तीसगढ़)
प्रति लाख जनसंख्या पर टेलीफोन कनेक्शनों की संख्या	7153		16748 (उत्तर प्रदेश)
जनसंख्या की प्रतिस्थापन दर (2017)	2.7	2.2	सिक्किम में सबसे कम (1.2)

राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत और राज्य द्वारा किए गए नवाचार

एफआरबीएम अधिनियम में राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों को शामिल करने का उद्देश्य नीति निर्माण को प्रभावित करना है ताकि नीतिगत प्रमुख लक्ष्य हासिल किए जा सकें और सहमत राजकोषीय रणनीति के अनुपालन को सुगम बनाया जा सके। राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएम) और संस्थागत प्रक्रिया को मजबूत करने की आवश्यकता को दर्शाते हैं। अधिनियम में निम्नलिखित वित्तीय प्रबंधन सिद्धांत शामिल हैं।

1. राजकोषीय नीति के उद्देश्यों को निर्धारित करने, सार्वजनिक नीति के कार्यान्वयन और राजकोषीय सूचना के प्रकाशन में पारदर्शिता ताकि जनता को राजकोषीय नीति के संचालन और सार्वजनिक वित्त की स्थिति की जांच करने में सक्षम बनाया जा सके;
2. राजकोषीय नीति निर्माण प्रक्रिया में स्थिरता और पूर्वानुमेयता;
3. बजट निर्माण में सत्यनिष्ठा सहित सार्वजनिक वित्त के प्रबंधन में उत्तरदायित्व;
4. निष्पक्षता यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्य सरकार के नीतिगत निर्णयों का भविष्य की पीढ़ियों पर उनके वित्तीय प्रभाव के संबंध में उचित ध्यान है;
5. राजकोषीय नीति की रचना और कार्यान्वयन में दक्षता

सार्वजनिक वित्त में पारदर्शिता व्यापक बजट और वित्तीय जानकारी को लगातार तैयार करने की ओर ले जाती है, जो उपयोगकर्ताओं के लिए सुलभ है। वित्तीय प्रबंधन में पारदर्शिता की महत्वपूर्ण विशेषताएं व्यापक बजट वर्गीकरण, सरकार के वित्तीय लेन-देन के सभी पहलुओं को कवर करने वाले बजट दस्तावेज, न्यूनतम राजस्व स्रोत और बजट के बाहर खर्च की जिम्मेदारी, राज्य को संसाधनों के हस्तांतरण में कम विवेकाधीन तत्व, और सूचना पर समयबद्धता हैं। वित्तीय प्रबंधन में पारदर्शिता की महत्वपूर्ण विशेषताएं व्यापक बजट वर्गीकरण, सरकार के वित्तीय लेन-देन के सभी पहलुओं को कवर करने वाले बजट दस्तावेज, न्यूनतम राजस्व स्रोत और बजट के बाहर खर्च की जिम्मेदारी, राज्य को संसाधनों के हस्तांतरण में कम विवेकाधीन तत्व, और हस्तांतरण की सूचना पर समयबद्धता हैं। जबकि सरकार सूचना को पारदर्शी रूप से तैयार करती है और उसका रखरखाव करती है, यह महत्वपूर्ण है कि सभी वित्तीय सूचनाओं तक सार्वजनिक पहुंच हो।

राजकोषीय नीति निर्माण में स्थिरता और पूर्वानुमेयता को राजस्व बढ़ाने में पूर्वानुमेयता सुनिश्चित करके और बजट कार्यान्वयन प्रक्रिया में योजना के अनुसार उनका उपयोग करके प्राप्त किया जा सकता है। स्थिरता और पूर्वानुमेयता प्राप्त करने में सरकार की क्षमता को आकार देने वाली विशेषताएं प्रभावी राजस्व प्रशासन और लेखा प्रणाली, बजट में स्वीकृत व्यय योजनाओं को पूरा करना, और अनियमितताओं को कम करने के लिए प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली हैं, जो अधिकारियों को कार्यक्रम के उद्देश्यों को प्राप्त करने में मदद करती है।

बजट प्रबंधन में उत्तरदायित्व और सत्यनिष्ठा ऐसे व्यापक सिद्धांत हैं जो किसी भी सरकार की बजट प्रणाली में निहित होते हैं। भारत में केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर बजट प्रणाली नियमों,

विनियमों पर आधारित है और स्थापित प्रक्रियाओं के माध्यम से प्रबंधित की जाती है। हालाँकि, एक यथार्थवादी बजट, जो सरकार की योजनाओं पर सहमति को लागू करने की क्षमता को दर्शाता है, सरकार की नीतियों में लोगों के विश्वास को बढ़ाता है।

भविष्य की पीढ़ियों पर उनके वित्तीय प्रभाव को ध्यान में रखते हुए नीतिगत निर्णय सार्वजनिक अर्थशास्त्र में अंतर-पीढ़ीगत इक्विटी की अवधारणा से जुड़े हुए हैं जो बताते हैं कि भविष्य की पीढ़ी पर पुनर्भुगतान का बोझ डालते हुए सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के प्रावधान को अत्यधिक उधारी के माध्यम से वित्तपोषित नहीं किया जाना चाहिए। राजकोषीय नियम राजकोषीय घाटे को कम करने और कर्ज के बोझ को स्थिर करने के लिए इस अवधारणा को उचित सम्मान देते हैं।

राजकोषीय नीति की रचना और कार्यान्वयन में दक्षता प्राप्त की जा सकती है यदि राजकोषीय रणनीति और बजट सरकार की राजकोषीय नीतियों, क्षेत्रों के लिए योजना और कार्यक्रमों और व्यापक आर्थिक अनुमानों पर उचित विचार करके तैयार किया जाता है।

भारत में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली जिसमें बजट प्रक्रिया, लेखा प्रणाली और लेखा परीक्षा प्रक्रिया शामिल है, केंद्र और राज्य सरकारों दोनों के लिए सामान्य है। उच्च स्तर पर संविधान, GFR, विभिन्न कानून, विधान, दिशानिर्देश और नियमावली पूरी सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रक्रिया को परिभाषित करते हैं। हालाँकि राज्य सरकार के पास बुनियादी ढांचे और प्रक्रियात्मक नियमों और विनियमों को बदलने का लचीलापन नहीं हो सकता है, लेकिन सार्वजनिक वित्त प्रबंधन संस्थानों की दक्षता में सुधार की काफी गुंजाइश है। मध्य प्रदेश ने सामान्य रूप से सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली की दक्षता में सुधार और विशेष रूप से बजट प्रबंधन में सुधार के लिए वर्षों में कई पहल की हैं। इनमें परिणाम बजट की शुरुआत, नकद प्रबंधन प्रणाली को अपनाते हुए मध्यम कालिक के व्यय ढांचे (एमटीइएफ) को पेश करने के प्रयास, राजकोष गतिविधियों का कम्प्यूटरीकरण और एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आईएफएमएस) शामिल हैं।

मध्यम कालिक के व्यय ढांचे (एमटीइएफ): मध्य प्रदेश भारत के उन कुछ राज्यों में से एक है, जिसने बजट प्रणाली को मध्यम अवधि का परिप्रेक्ष्य प्रदान करने के लिए एमटीइएफ को शुरू करने के लिए काफी प्रयास किए। जबकि एफआरबीएम अधिनियम ने बजट बनाने में मध्यम अवधि के परिप्रेक्ष्य को विकसित करने का अवसर प्रदान किया, राज्यों द्वारा बाहरी वर्षों के लिए किए गए अनुमान ज्यादातर घाटे और ऋण संख्या तक ही सीमित रहे। एमटीइएफ

के तहत लिकिंग पॉलिसी, आयोजन, बजट प्रणाली की संकल्पना सरकार के लिए उपलब्ध संसाधन लिफाफे का निर्धारण करके और इन संसाधनों को एक बहु-वर्षीय बजट ढांचे में सरकार की प्राथमिकताओं के अनुरूप आवंटित करके की गई है। जबकि राज्य सरकार ने इन पहलुओं को कुछ साल पहले शुरू किया था, यह राजस्व प्राप्तियों में अनिश्चितताओं के कारण बजट प्रक्रिया में इसका इष्टतम उपयोग करने में सफल नहीं हुई है। राज्य सरकार, एक संरचित एमटीइएफ प्रक्रिया बनाने के बजाय, सभी सरकारी कार्यक्रमों के व्यय प्रभाव को प्रक्षेप करना जारी रखती है। राज्य में एमटीइएफ कार्य प्रगति पर है।

परिणाम बजट: राज्यों के स्तर पर परिणाम बजट 2005 में केंद्र सरकार द्वारा अपनाए गए परिणाम बजट को प्रतिबिंबित करता है। परिणाम बजट का उद्देश्य बजट प्रणाली में प्रदर्शन उन्मुखीकरण स्थापित करना और कार्यक्रमों की प्रदर्शन जानकारी के उपयोग के आधार पर संसाधन आवंटन को प्रभावित करना है। परिणाम बजट एक पूरक साधन है, जिससे नियमित बजट को प्रभावित करने की उम्मीद की जाती है। केंद्र सरकार की तरह, राज्य स्तर पर परिणाम बजट ने कार्यक्रम निर्माण और संसाधन आवंटन निर्णयों में प्रदर्शन की जानकारी का उपयोग करने की प्रक्रिया में मदद नहीं की है। हालांकि, परिणाम बजट बजट प्रणाली में प्रदर्शन अभिविन्यास में सुधार करने का अवसर प्रदान करता है, जो कि उप-राष्ट्रीय स्तर पर महत्वपूर्ण है।

नगद प्रबंधन प्रणाली: नगद प्रबंधन प्रणाली की शुरुआत से बजटीय आवंटन के उपयोग में सुधार हुआ है और 'मार्च रश' की प्रवृत्ति में काफी कमी आई है। जबकि केंद्रीय निधियों के प्रवाह के समय में अनिश्चितता बनी रहती है, राज्य सरकार को विभागों द्वारा पालन की जाने वाली वित्तीय वर्षों की अंतिम तिमाही के लिए निर्धारित सीमा की निगरानी करनी चाहिए।

राजकोष कम्प्यूटरीकरण और एकीकृत वित्तीय प्रबंधन और सूचना प्रणाली की स्थापना (आईएफएमआईएस): राजकोष कम्प्यूटरीकरण और एकीकृत वित्तीय प्रबंधन और सूचना प्रणाली की स्थापना ने सरकार को कार्यक्रमों के कार्यान्वयन, बेहतर भुगतान प्रणाली और वित्तीय लेनदेन में देरी और अनियमितताओं को कम करने पर वित्तीय और भौतिक जानकारी प्राप्त करने में मजबूत आधार प्रदान किया है। इस प्रणाली को वित्त विभाग, व्यय विभाग, क्षेत्रीय कार्यालय, AG और राजकोष जैसे विभिन्न उपयोगकर्ताओं को सेवाएं प्रदान करने के लिए डिज़ाइन किया गया है। एक क्रियाशील आईएफएमएस में कई विशेषताएँ होंगी जो कर्मचारियों के वित्त लेनदेन

को एचआरएमएस द्वारा एकीकृत करने, केंद्रीय योजनाओं की निगरानी के लिए वित्त निगरानी प्रणाली का आयोजन करने, ऑनलाइन खातों की रसीद के लिए VLC प्रणाली, तथा आरबीआई द्वारा इलेक्ट्रॉनिक भुगतानों तथा की सलाह देने और इलेक्ट्रॉनिक भुगतानों के लिए स्कॉल प्राप्त करने से सम्बंधित हैं। राज्य की वित्तीय जानकारी को सीएजी और आरबीआई से जोड़ने के लिए केंद्र सरकार द्वारा उपलब्ध कराए गए व्यापक वेब आधारित पीएफएमएस प्लेटफॉर्म से राज्य सरकार भी जुड़ गई है।

4.4 बजट विश्वसनीयता

भारत जैसे संघीय देश में, जहां राज्य सरकारें सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में फैले संवैधानिक प्रावधानों का पालन करते हुए प्रमुख कार्यात्मक जिम्मेदारियों को वहन करती हैं, राजकोषीय प्रबंधन में अनिश्चितता और जोखिम को कम करने के लिए एक विश्वसनीय बजट महत्वपूर्ण है। सेवा वितरण और नीति लक्ष्यों को प्राप्त करने के मामले में उप-राष्ट्रीय सरकारों का प्रदर्शन उनके बजट के प्रदर्शन पर निर्भर करता है। गुणवत्तापूर्ण सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने, नागरिकों के अधिकारों को पूरा करने और सूचना को सुलभ बनाने की सरकार की क्षमता योजना के अनुसार बजट के कार्यान्वयन पर निर्भर करती है। राज्य में एफआरबीएम अधिनियम राजकोषीय प्रबंधन में स्थिरता और पूर्वानुमान स्थापित करने का आह्वान करता है, जिसके लिए सामान्य आर्थिक दृष्टिकोण और वास्तविक राजस्व संभावनाओं को ध्यान में रखते हुए एक वस्तुनिष्ठ तरीके से बजट तैयार किया जाना चाहिए और वर्ष के दौरान विचलन को कम करना चाहिए।

उत्पन्न वास्तविक राजस्व और मूल स्वीकृत बजट के साथ किए गए व्यय की तुलना और अनुमानों से विचलन की सीमा बजट की विश्वसनीयता का माप देती है। तीन वर्षों की अवधि में बजट अनुमानों के प्रतिशत के रूप में विचलन को बजट की विश्वसनीयता को मापने के लिए प्रदर्शन संकेतक के रूप में माना जाता है। प्रदर्शन संकेतक को चार-बिंदु क्रमिक पैमाने, A, B, C, D पर स्कोर किया जाता है। स्कोरिंग मोटे तौर पर PEFA पद्धति का पालन करती है और प्रदर्शन संकेतक के लिए स्थापित सटीक मानदंडों पर आधारित होती है। तीन वर्षों के समूह में प्रदर्शन संकेतकों को स्कोर करते समय, कम से कम दो वर्षों के प्रदर्शन पर विचार किया जाता है ताकि बाहरी कारकों के प्रभाव के कारण होने वाले किसी भी बाहरी वर्ष को हटाया जा सके।

इस पद्धति के अनुसार, कुल राजस्व के लिए 'A' के स्कोर के साथ अच्छा प्रदर्शन दिया जाता है यदि वास्तविक राजस्व बजटीय राजस्व के 97 प्रतिशत से 106 प्रतिशत के भीतर रहता है। 94 प्रतिशत से 112 प्रतिशत के बीच रहने पर 'B' अंक दिया जाता है और 92 प्रतिशत और 116 प्रतिशत के बीच रहने पर 'C' दिया जाता है और इससे कम प्रदर्शन करने पर 'D' अंक दिया जाता है। जबकि पीईएफए पद्धति संरचना को राजस्व प्राप्तियों के अलग आयाम के रूप में स्कोर करने के लिए निर्धारित करती है, हमने राजस्व प्राप्तियों के सभी प्रमुख घटकों को व्यापक योग के रूप में स्कोर किया है।

व्यय के मामले में, बजट अनुमान से 5 प्रतिशत का अंतर 'A' का स्कोर देता है और 10 प्रतिशत का अंतर 'B' का स्कोर देता है। बजट से 15 प्रतिशत विचलन के लिए 'C' का निम्न स्कोर है और ऊपर का भिन्नता 'D' का स्कोर प्राप्त करता है। ऋण चुकौती पूंजीगत व्यय में शामिल नहीं है क्योंकि यह संप्रभु प्रतिबद्धता है। विचलन और स्कोरिंग का पता लगाने के लिए, हमने कुल व्यय के प्रमुख घटकों जैसे राजस्व व्यय और इसके तहत सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाओं, और पूंजीगत व्यय को स्कोर करने के लिए व्यापक व्यय श्रेणियों के रूप में माना है। दूसरी ओर, राजस्व पूर्वानुमानों में अत्यधिक रूढ़िवाद का परिणाम उन परियोजनाओं और योजनाओं में अधिशेष राजस्व का उपयोग होता है जो बजट की विस्तृत जांच से नहीं गुजरे हैं। सरकारें पूरे बजट पेश करके वर्ष के दौरान अपने बजट को समायोजित करती हैं। तथापि, यदि बजट संशोधनों से विभिन्न कार्यक्रमों के लिए बजट अनुमानों में उल्लेखनीय परिवर्तन होता है तो बजट की शुद्धता समाप्त हो जाएगी।

राज्य सरकारें, अपने सर्वोत्तम प्रयासों के बावजूद, बजट की तुलना में भिन्न खर्च कर सकती हैं। केंद्र सरकार द्वारा वित्त हस्तांतरण के प्रतिरूप तथा समय खर्च को प्रभावित करते हैं। आने वाले वर्ष के लिए केंद्र सरकार से आवंटन पर विश्वसनीय जानकारी की समयबद्धता से उप-राष्ट्रीय सरकार को संसाधन आवंटन निर्णय लेने में मदद मिलती है और वास्तविक प्रवाह व्यय प्रतिरूप को निर्धारित करता है। नीतियों को लागू करने की सरकार की क्षमता, संरचनात्मक अड़चनें, और कानूनी और पर्यावरणीय कारकों के कारण उत्पन्न बाधाएँ व्यय योजनाओं के पटरी से उतरने के अन्य कारण हैं।

विश्वसनीयता का आकलन: राजस्व प्राप्तियाँ

राज्य की कुल राजस्व प्राप्ति 2016-17 से 2018-19 तक सभी तीन वर्षों में बजट अनुमानों से कम विचलन दर्शाती है (तालिका 4.3)। केवल 2018-19 में, वास्तविक प्राप्तियाँ 3 प्रतिशत से मामूली अधिक अनुमानों से कम रहीं। पहले चर्चा की गई कार्यप्रणाली के आधार पर स्कोर, 'ए' पर उच्चतम है, जो राजस्व सृजन के प्रयास में अच्छा प्रदर्शन दर्शाता है। कुल राजस्व प्राप्तियों के प्रमुख घटकों को देखते हुए, जबकि राज्य ने केंद्रीय अंतरणों में बेहतर प्रदर्शन किया, स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व में बजट अनुमानों से विचलन बढ़े हैं।

तालिका 4.3

राजस्व प्राप्तियाँ: विचलन और स्कोरिंग (BE के प्रतिशत के रूप में विचलन)

	2016-17	2017-18	2018-19	स्कोर
कुल राजस्व प्राप्तियाँ	-2.21	-3.00	-3.52	A
स्वयं के कर राजस्व	-4.96	-10.90	-6.46	C
स्वयं के गैर-कर राजस्व	-20.86	-22.42	21.53	D
केंद्रीय हस्तांतरण	2.81	5.01	-4.78	A
कर हस्तांतरण	5.47	-0.50	-3.59	A
अनुदान	-1.94	15.81	-7.09	C

स्वयं के कर राजस्व और गैर-कर राजस्व का सापेक्ष हिस्सा कुल राजस्व प्राप्तियों का क्रमशः लगभग 40 और 10 प्रतिशत है। स्वयं के कर राजस्व के मामले में बजट अनुमानों से विचलन 2017-18 में 10 प्रतिशत से अधिक तथा 2018-19 में 6 प्रतिशत से अधिक था। चूंकि कम से कम तीन में से दो वर्षों में बजट परिणाम बजट अनुमानों के 94 प्रतिशत से कम था, कुल राजस्व स्कोरिंग पद्धति लेते हुए स्कोर 'C' हो जाता है। बजट अनुमानों की तुलना में गैर-कर राजस्व अत्यधिक अस्थिर प्रतीत होता है। केंद्रीय हस्तांतरण का प्रदर्शन, विशेष रूप से कर हस्तांतरण, राज्य के अनुकूल था, क्योंकि बजट अनुमानों से विचलन कम रहा है। अनुदानों के मामले में अधिक विचलन देखने के बावजूद, तीन वर्षों के इस ब्लॉक के दौरान केंद्रीय हस्तांतरण के लिए समग्र स्कोर 'A' था।

विश्वसनीयता का आकलन: व्यय

समग्र स्तर पर व्यय परिणाम दर्शाता है कि वर्ष 2017-18 में ऋण चुकौती को छोड़कर कुल व्यय के लिए बजट अनुमानों से विचलन अपेक्षाकृत कम था और वर्ष 2016-17 और 2018-19 के लिए यह 5 प्रतिशत से अधिक था। इस प्रकार, कुल व्यय के लिए अंक 'B' इंगित करता है कि कुल व्यय परिणामों का विचलन बड़ा नहीं था। राजस्व और पूंजीगत व्यय में व्यय के व्यापक वर्गीकरण के बाद, यह स्पष्ट है कि वास्तविक राजस्व व्यय का प्रदर्शन कुल व्यय के समान था। राजस्व व्यय, जो कुल व्यय का लगभग 84 प्रतिशत है, ने बजट अनुमानों की तुलना में कुल व्यय के प्रदर्शन को स्पष्ट रूप से प्रभावित किया है। बजट अनुमानों के अनुरूप पूंजी परिव्यय का प्रदर्शन अनुकूल रहा है क्योंकि 2017-18 और 2018-19 में विचलन कम था। 2016-17 में बड़े विचलन के बावजूद, तीन साल के ब्लॉक के लिए स्कोर 'A' है। यदि सरकार अपनी बजट योजनाओं के अनुरूप हो तो उच्च सार्वजनिक निवेश को प्रोत्साहन मिलता है।

तालिका 4.4

कुल व्यय: विचलन और स्कोरिंग (BE के प्रतिशत के रूप में विचलन)

बजट अनुमानों से विचलन				
	2016-17	2017-18	2018-19	स्कोर
कुल व्यय	-9.18	-2.88	-7.55	B
राजस्व व्यय	-5.76	-3.18	-9.03	B
पूंजीगत व्यय	-22.82	-1.59	0.28	A

2016-17 से 2018-19 की तीन वर्षों की अवधि के बजट अनुमानों के साथ वास्तविक व्यय की तुलना दर्शाती है कि कुल राजस्व में विचलन कम था। दरअसल, राजस्व प्राप्ति का बेहतर प्रदर्शन कर अंतरण के प्रदर्शन से प्रेरित था, जो बजट अनुमानों के करीब रहा। वास्तविक कुल व्यय कुल राजस्व के अच्छे प्रदर्शन को दर्शाता है, क्योंकि अनुमानों से विचलन अपेक्षाकृत कम था। पूंजीगत व्यय में प्रदर्शन, विशेष रूप से 2017-18 और 2018-19 में, राज्य के अनुकूल रहा है क्योंकि बजट अनुमानों से विचलन मामूली था। इन तीन वर्षों में राजस्व प्राप्ति और व्यय में कम अंतर, योजना के अनुसार बजट को लागू करने की राज्य की क्षमता को दर्शाता है।

अध्याय 5

समापन टिप्पणी

स्थायी वित्तीय स्थिति, आवंटन दक्षता में सुधार और सेवा वितरण में परिचालन दक्षता प्राप्त करने के लिए एक मजबूत सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन (public financial management) प्रणाली महत्वपूर्ण है। राजकोषीय नियम राजनेताओं और अधिकारियों को राजकोषीय अनुशासन का पालन करने के लिए आत्म-संयम प्रदान करते हैं, जो सार्वजनिक वित्त में आवंटन और परिचालन दक्षता में सुधार के लिए सबसे महत्वपूर्ण कारक है। राजकोषीय नियमों के प्रावधान के लिए राज्य के अनुपालन का आकलन करने वाले राजकोषीय प्रबंधन की स्वतंत्र समीक्षा जवाबदेही और पारदर्शिता में सुधार के लिए एक संस्थागत ढांचा प्रदान करती है। यह राज्य सरकार के वित्तीय प्रबंधन पर विधायी नियंत्रण की सुविधा प्रदान करता है। 13वें वित्त आयोग द्वारा इसके लिए सिफारिश किए जाने से पहले मध्य प्रदेश राज्य ने वित्तीय नियमों में स्वतंत्र समीक्षा सुविधा को अपनाया था।

कोविड-19 महामारी ने देश में सार्वजनिक वित्त को अस्थिर कर दिया है, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व का नुकसान हुआ है और राज्यों को धन का प्रवाह कम हुआ है। राज्यों को उधार बढ़ाने की अनुमति दी गई थी और पन्द्रहवें वित्त आयोग ने 2021-22 से धीरे-धीरे राजकोषीय समेकन पथ (Consolidated Path) की सिफारिश की थी। राज्यों द्वारा राजकोषीय समेकन की उपलब्धि आंतरिक प्रयास और केंद्रीय हस्तांतरण दोनों के माध्यम से आर्थिक विकास और संसाधनों की उपलब्धता पर निर्भर करेगी। पब्लिक फाइनेंसियल मैनेजमेंट (PFM) प्रणाली को मजबूत करना और संशोधित एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों का पालन करना महत्वपूर्ण होगा। इस समीक्षा में शामिल पूर्व-कोविड अवधि 2017-18 और 2018-19 के दौरान उपलब्धियां, एफआरबीएम अधिनियम प्रावधानों के अनुपालन के लिए राज्य की क्षमता और प्रतिबद्धता का न्याय करने के लिए प्रदर्शन संकेतक के रूप में काम करेंगी। राजकोषीय लक्ष्यों के अलावा समीक्षा रिपोर्ट में सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता और दिशा, राजकोषीय शासन और संस्थागत विकास पर भी ध्यान दिया गया है। ये मुद्दे महत्वपूर्ण होंगे जबकि राज्य महामारी द्वारा लाई गई वित्तीय चुनौतियों का समाधान करेगा।

2017-18 और 2018-19 के दौरान, राज्य सरकार ने एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन किया जिसमें राजकोषीय लक्ष्य, एफआरबीएम से संबंधित दस्तावेजों की प्रस्तुति और निर्दिष्ट प्रारूपों में सूचना का खुलासा शामिल है। राज्य सरकार ने बजट के साथ मैक्रोइकॉनॉमिक स्टेटमेंट, मीडियम टर्म फिस्कल पॉलिसी स्टेटमेंट्स, फिस्कल स्ट्रैटेजी स्टेटमेंट और डिस्कलोजर स्टेटमेंट्स को निर्दिष्ट फॉर्मेट में रखा। जबकि स्वयं की राजस्व वृद्धि उत्प्लावक (buoyant) नहीं थी, व्यय की अतिवृद्धि पर नियंत्रण, और राज्य को उच्च कर अंतरण ने राजकोषीय नियमों के पालन के लिए अनुकूल स्थिति पैदा की। राज्य ने चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिश के बाद राजकोषीय घाटे को 3 प्रतिशत से अधिक बढ़ाने के लिए एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया। 2017-18 में, राजकोषीय घाटा जीएसडीपी का 3.17 प्रतिशत था और 2018-19 में यह घटकर 2.7 प्रतिशत रह गया। मध्य प्रदेश सरकार इन दो वर्षों में एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों की जरूरतों के भीतर रही। हालांकि, 2017-18 और 2018-19 में बकाया ऋण, जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में 25 प्रतिशत के भीतर रहने के बावजूद जोकि एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के तहत आवश्यकता है, इसकी बढ़ती प्रवृत्ति चुनौतीपूर्ण लग रही है।

राजकोषीय लक्ष्यों के अलावा, अधिनियम सरकार से राजकोषीय उद्देश्यों के एक सेट को प्राप्त करने के लिए कहता है और इसके लिए मार्गदर्शक राजकोषीय सिद्धांतों को निर्धारित करता है। इनसे राजकोषीय नीति निर्माण में सुधार और पीएफएम संस्थानों के मजबूत होने की उम्मीद है। उद्देश्यों में पूंजीगत संपत्ति बनाने के लिए राजस्व खाते में अधिशेष उत्पन्न करना, लागत-वसूली और इक्विटी को ध्यान में रखते हुए गैर-कर राजस्व बढ़ाना, पूंजीगत व्यय को प्राथमिकता देना और ऐसी व्यय नीतियों को आगे बढ़ाना शामिल है जो आर्थिक विकास, गरीबी में कमी और मानव कल्याण सुधार के लिए प्रोत्साहन प्रदान करेगी। राजकोषीय प्रबंधन के सिद्धांत राज्य को पारदर्शिता प्राप्त करने, राजकोषीय नीति में स्थिरता और पूर्वानुमेयता स्थापित करने के लिए प्रोत्साहित करते हैं ताकि मध्यम अवधि के परिप्रेक्ष्य को स्थापित किया जा सके और नीति निर्माण और कार्यान्वयन दक्षता में सुधार किया जा सके।

एफआरबीएम अधिनियम में निहित उद्देश्यों और सिद्धांतों को देखते हुए, यह स्पष्ट है कि कई सफलताएँ मिलीं और बाकी दूसरी चीजों में सुधार की गुंजाइश मौजूद है। जबकि राज्य ने वर्षों से प्रगति की है, राजकोषीय लक्ष्यों का अनुपालन किया है, और संस्थानों को मजबूत करने

के लिए कई उपाय किए हैं, हालाँकि ऐसे कई क्षेत्र हैं जिनमें यह अन्य भारतीय राज्यों की तुलना में पीछे है। मानव विकास, विशेष रूप से शिक्षा और स्वास्थ्य संकेतकों के संबंध में राज्य की उपलब्धि में और सुधार की आवश्यकता है। भविष्य में राज्य सरकार की राजकोषीय नीति को इन क्षेत्रों को ध्यान में रखते हुए दुरुस्त करने की आवश्यकता है।

जबकि 2017-18 और 2018-19 में एफआरबीएम राजकोषीय लक्ष्यों का अनुपालन प्रतिबद्धता को दर्शाता है, 2021-22 से शुरू होने वाले वित्तीय वर्ष सरकार की संख्यात्मक वित्तीय लक्ष्यों का पालन करने और राजकोषीय तनाव से बचने की क्षमता का परीक्षण करेंगे। वास्तव में, राजस्व सृजन पर पहले से ही दबाव था जब कोविड-19 महामारी ने अधिक विपरीत परिस्थितियों का निर्माण किया। राज्य को उभरती स्थिति को दूर करने और सार्वजनिक व्यय आवश्यकताओं को प्रबंधित करने के लिए राजकोषीय स्थान बनाने की आवश्यकता है। राज्य को एफसी-XV द्वारा वित्तीय समेकन पथ पर महामारी वर्ष के उच्च घाटे और ऋण बोझ से आगे बढ़ने की जरूरत है। सार्वजनिक संसाधनों के उपयोग से धन का मूल्य प्राप्त करने के लिए स्वयं के संसाधन आधार को बढ़ाने और खर्च करने के तरीके को प्राथमिकता देने की आवश्यकता महत्वपूर्ण होगी।

मध्य प्रदेश सरकार को राजकोषीय संरचना और शासन में सुधार के लिए वर्षों से पहले की गई पहलों को मजबूत करने की आवश्यकता है। परिणाम बजट और मध्यम कालिक के व्यय ढांचे (एमटीईएफ) द्वारा प्रदान किए गए अवसरों का उपयोग प्रदर्शन उन्मुखीकरण में सुधार करने और बजट प्रणाली में मध्यम अवधि के परिप्रेक्ष्य को स्थापित करने के लिए किया जाना चाहिए। महामारी के बाद के वित्तीय प्रबंधन को सार्वजनिक संसाधनों का उपयोग करके परिणाम प्राप्त करने पर अधिक ध्यान देने की आवश्यकता होगी। कंप्यूटरीकरण को गहरा करने, नकद प्रबंधन प्रणाली का उपयोग करके वर्ष भर खर्च करने के तरीके को सुव्यवस्थित करने और बेहतर खरीद प्रणाली के कारण सूचना आधार में सुधार से बजट प्रबंधन में दक्षता में सुधार होगा और पैसे का मूल्य प्राप्त होगा।

राज्य सरकार की व्यापक कार्यात्मक जिम्मेदारियों को देखते हुए, बजट प्रणाली में प्रदर्शन अभिविन्यास में सुधार करना महत्वपूर्ण है क्योंकि बजट नीतियों को लागू करने के लिए उपलब्ध सबसे महत्वपूर्ण वित्तीय साधन है। प्रदर्शन करने वाले राज्य को प्रदर्शन करने के लिए अपने बजट की आवश्यकता होती है। परिणाम बजट एक पूरक उपकरण होने के नाते, इसमें शामिल

परिणाम संकेतकों को प्रशासनिक बजट में संसाधन आवंटन को प्रभावित करना चाहिए। एक प्रभावी परिणाम बजट से पारदर्शिता, जवाबदेही बढ़ेगी और संसाधन आवंटन के फैसले लेने में मदद मिलेगी। एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों के अनुपालन द्वारा राजकोषीय अनुशासन के प्रति प्रतिबद्धता से अधिनियम के उद्देश्यों और सिद्धांतों पर अधिक ध्यान देना चाहिए और सार्वजनिक संसाधनों के उपयोग से परिणाम प्राप्त करना चाहिए।

मध्य प्रदेश भारत के कुछ राज्यों में से एक था, जिसने एमटीईएफ शुरू करने के प्रयास किए। जबकि केंद्र सरकार ने एफआरबीएम अधिनियम के हिस्से के रूप में एमटीईएफ की शुरुआत की है और विभागीय खर्च का तीन साल का प्रक्षेपण तैयार किया है, राज्यों द्वारा इसका पालन नहीं किया गया है। एमटीईएफ से उम्मीद की जाती है कि वह खर्च की आवश्यकताओं का एक मध्यम अवधि का परिप्रेक्ष्य प्रदान करेगा और योजनाओं को बजट से जोड़ने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाएगा। एक संरचित एमटीईएफ का निर्माण महंगा होने के अलावा हमेशा एक कठिन कार्य रहा है। राज्य सरकार ने एक संरचित एमटीईएफ प्रक्रिया के निर्माण के उद्देश्य का पालन किए बिना, अब 2017-18 से शुरू होने वाले सभी सरकारी कार्यक्रमों के व्यय प्रभाव के प्रक्षेपण का निर्णय लिया है। मध्यम अवधि में बजट कार्यान्वयन में सुधार के लिए राज्य सरकार को इस महत्वपूर्ण नवाचार को बजट प्रणाली का हिस्सा बनाकर आगे बढ़ाना चाहिए।

राज्य सरकार के पास इन बजट नवाचारों को राजकोषीय नियमों के कानून में शामिल करने का लचीलापन है। इस संदर्भ में जो महत्वपूर्ण है वह है हितधारकों के बीच आम सहमति बनाना और नीति निर्माण में इनका स्वामित्व। राजकोषीय नीति और एफआरबीएम अधिनियम की स्वतंत्र समीक्षा एक उत्कृष्ट संस्थागत ढांचा है जिसके अंतर्गत इन सुधार उपायों का आकलन किया जा सकता है। राज्य सरकार एफआरबीएम अधिनियम प्रावधान के अनुपालन के साथ-साथ पीएफएम सुधारों के मूल्यांकन और उनके कामकाज को शामिल करने के लिए स्वतंत्र समीक्षा के दायरे को बढ़ा सकती है। हालांकि वार्षिक बजट क्षितिज के भीतर सुधारों और उपलब्धियों के बीच सीधा संबंध स्थापित करना मुश्किल हो सकता है, समीक्षा मध्यम अवधि के भीतर परिवर्तनों का पता लगा सकती है।