

**राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम के  
अनुपालन का मूल्यांकन (2019-20 एवं 2020-21) -  
मध्यप्रदेश**

**प्रताप रंजन जेना**

**अभिषेक सिंह**

**राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान**

**नई दिल्ली**

## विषय-सूची

1. पृष्ठभूमि की जानकारी.....	1
1.1 मूल्यांकन के उद्देश्य और दायरा .....	1
1.2 FRBM अधिनियम अनुपालन मूल्यांकन का विकास.....	3
1.3 मध्यप्रदेश में राजकोषीय नियम: राज्य FRBM अधिनियम .....	6
1.4 मूल्यांकन रिपोर्ट के लिए डेटा और जानकारी.....	8
1.5 रिपोर्ट का संगठन .....	9
2. राज्य की अर्थव्यवस्था का अवलोकन .....	10
2.1 मध्यप्रदेश की अर्थव्यवस्था और कोविड-19 महामारी की विकृतियाँ .....	10
2.2 मध्यप्रदेश में जीएसडीपी की वृद्धि की प्रवृत्ति .....	13
2.3 राज्य जीएसडीपी में क्षेत्र का योगदान.....	16
3. मध्यप्रदेश का वित्तीय अवलोकन .....	20
3.1 पृष्ठभूमि: राज्य के वित्त पर मंदी और कोविड-19 महामारी का प्रभाव .....	20
3.2 राजकोषीय समेकन से संबंधित केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशें.....	23
3.3 राज्य के वित्त का अवलोकन: राजकोषीय तनाव का जवाब.....	25
3.4 राज्य की अपनी राजस्व प्राप्तियाँ .....	29
3.5 कर उछाल.....	32
3.6 गैर कर राजस्व.....	33

3.7	भारत में राज्यों में स्वयं का कर राजस्व .....	34
3.8	केंद्रीय हस्तांतरण .....	35
3.9	व्यय की प्रवृत्ति .....	37
3.10	क्षेत्र परिव्यय और प्राथमिकताएँ: राजस्व और पूंजीगत व्यय .....	38
3.11	कुल व्यय की संरचना .....	42
3.12	ऋण स्टॉक और उसका प्रबंधन .....	43
3.13	राज्य सरकार द्वारा दी गई गारंटी .....	47
4.	एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का राज्य सरकार द्वारा अनुपालन .....	49
4.1	राज्य एफआरबीएम अधिनियम के निर्माण खंड .....	51
4.2	विधानमंडल के समक्ष रखे जाने वाले राजकोषीय नीति विवरण .....	52
4.3	राजकोषीय लक्ष्य .....	53
4.4	राजकोषीय पारदर्शिता के उपाय .....	55
4.5	अनुपालन लागू करने के उपाय .....	56
4.6	अन्य कानूनी मुद्दे .....	56
4.7	एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों का राज्य सरकार द्वारा अनुपालन: 2019-20 और 2020-21 .....	57
4.8	एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों और अधिनियम के नियमों का पालन करते हुए एफआरबीएम दस्तावेज़ .....	58
4.9	2019-20 और 2020-21 में राजकोषीय लक्ष्य और उपलब्धियाँ .....	59
4.10	राजकोषीय प्रबंधन के उद्देश्य और सिद्धांत .....	63

4.11	लोक वित्तीय प्रबंधन (पीएफएम) प्रणाली को मजबूत बनाना.....	69
4.12	बजट विश्वसनीयता .....	70
5.	समापन टिप्पणी .....	74

## तालिकाओं की सूची

तालिका 2.1: राज्य घरेलू उत्पाद के प्रमुख समुच्चय (स्थिर कीमतों पर).....	15
तालिका 2.2: सामान्य राज्यों की प्रतिव्यक्ति आय (वर्तमान कीमतों पर) (रूपए में).....	16
तालिका 2.3: जीएसडीपी की संरचना (स्थिर कीमत पर).....	18
तालिका 3.1: प्रमुख घाटा संकेतक: विधानमंडल वाले सभी राज्य और केंद्रशासित प्रदेश .....	21
तालिका 3.2: एफसी-XV: सांकेतिक घाटा और ऋण पथ .....	24
तालिका 3.3: स्वयं के कर राजस्व की संरचना .....	32
तालिका 3.4: राज्य करों का उछाल गुणांक .....	33
तालिका 3.5: स्वयं के गैर-कर राजस्व की संरचना .....	34
तालिका 3.6: अनुशंसित एवं वास्तविक कर हस्तांतरण.....	37
तालिका 3.7: प्रमुख मदों का सापेक्ष हिस्सा: राजस्व व्यय.....	40
तालिका 3.8: राजस्व व्यय में प्रतिबद्ध व्यय का हिस्सा.....	40
तालिका 3.9: पूंजी परिव्यय की संरचना .....	41
तालिका 3.10: कुल व्यय की संरचना.....	42
तालिका 3.11: बकाया देनदारियाँ .....	46
तालिका 3.12: आंतरिक ऋण की परिपक्वता रूपरेखा .....	47
तालिका 4.1: बजट के साथ प्रस्तुत किये जाने वाले एफआरबीएम दस्तावेज़ .....	58
तालिका 4.2: एफआरबीएम अधिनियम प्रावधान और अनुपालन.....	61
तालिका 4.3: सूचना और अनुपालन का प्रकटीकरण - 2019-20 और 2020-21.....	62
तालिका 4.4: मध्यप्रदेश के सामाजिक आर्थिक संकेतक .....	65
तालिका 4.5: बजट विश्वसनीयता (बीई के प्रतिशत के रूप में विचलन).....	71

## चित्रों की सूची

चित्र 2.1: स्थिर कीमतों पर 2019-20 और 2020-21 में जीएसडीपी वृद्धि दर .....	11
चित्र 2.2: मध्यप्रदेश की आर्थिक वृद्धि: जीडीपी-जीएसडीपी विकास दर (स्थिर कीमतों पर).....	14
चित्र 2.3: स्थिर (2011-12) मूल्यों पर क्षेत्रों की वार्षिक वृद्धि (प्रतिशत) .....	17
चित्र 2.4: चालू और स्थिर कीमतों पर जीएसडीपी वृद्धि.....	19
चित्र 3.1: प्रमुख राजकोषीय चर .....	26
चित्र 3.2: राजस्व प्राप्ति और कुल व्यय श्रेणियाँ.....	27
चित्र 3.3: प्रमुख राजकोषीय चरों की वर्ष-दर-वर्ष वृद्धि दरें.....	28
चित्र 3.4: जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में स्वयं का राजस्व .....	30
चित्र 3.5: स्वयं के राजस्व की वृद्धि.....	31
चित्र 3.6: राज्यों का कर जीएसडीपी अनुपात .....	35
चित्र 3.7: केन्द्रीय हस्तांतरण की प्रवृत्ति (जीएसडीपी का प्रतिशत) .....	37
चित्र 3.8: राजस्व और पूंजीगत व्यय का सापेक्ष हिस्सा (%) .....	38
चित्र 3.9: ऋण स्टॉक (करोड़ रुपये) और ऋण जीएसडीपी अनुपात (%).....	44
चित्र 3.10: ऋण सेवा अनुपात - ब्याज भुगतान/राजस्व प्राप्तियां (%) .....	44

# 1. पृष्ठभूमि की जानकारी

## 1.1 मूल्यांकन के उद्देश्य और दायरा

1.1 यह रिपोर्ट मध्यप्रदेश के राज्य वित्त और राज्य राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम (एफआरबीएम अधिनियम) के अनुपालन की एक स्वतंत्र समीक्षा प्रक्रिया के परिणाम प्रस्तुत करती है। यह समीक्षा राज्य के राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून द्वारा निर्धारित एक सतत प्रक्रिया है। समीक्षा रिपोर्ट राज्य विधानमंडल में रखी जाती है और एक सार्वजनिक दस्तावेज़ बन जाती है।

1.2 यह रिपोर्ट राज्य एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित द्विवार्षिक समीक्षा प्रक्रिया के अनुसार दो साल, 2019-20 और 2020-21, की अवधि का मूल्यांकन करती है। कोविड-19 महामारी के कारण, इन दो वर्षों में देश और दुनिया भर में सरकार के सभी स्तरों पर सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन को कड़ी चुनौतियों का सामना करना पड़ा है। इस द्विवार्षिक मूल्यांकन का उद्देश्य नीति निर्माताओं और नागरिकों को राजकोषीय प्रबंधन की स्थिति और राज्य एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन के बारे में सूचित करना है।

1.3 राज्य सरकार ने वित्तीय वर्ष 2019-20 और 2020-21 के लिए अधिनियम के अनुपालन की समीक्षा करने की जिम्मेदारी राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान (एनआईपीएफपी), नई दिल्ली को सौंपी, जो कि सार्वजनिक अर्थशास्त्र में अनुसंधान का केंद्र है। 1976 में स्थापित यह संस्थान सार्वजनिक अर्थशास्त्र से संबंधित क्षेत्रों में अनुसंधान, नीति समर्थन तथा क्षमता निर्माण का कार्य करता है। एनआईपीएफपी एक विश्लेषणात्मक आधार प्रदान करके सार्वजनिक नीतियों को बनाने और सुधारने में केंद्र, राज्य और स्थानीय सरकारों की सहायता करता है। वित्त मंत्रालय, योजना आयोग, कई राज्य सरकारों और प्रतिष्ठित शिक्षाविदों की संयुक्त पहल पर, संस्थान को एक स्वायत्त संस्थान के रूप में स्थापित किया गया था।

1.4 एनआईपीएफपी द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन का मूल्यांकन राज्य में स्थापित जवाबदेही संरचना का हिस्सा है और इससे राजकोषीय प्रबंधन में

पारदर्शिता में सुधार की उम्मीद है। रिपोर्ट को एफआरबीएम अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुसार राज्य विधानमंडल में रखा जाता है और सार्वजनिक वित्त की विधायी जांच में जोड़ा जाता है। इस रिपोर्ट से सूचना के व्यापक प्रसार और परामर्श प्रक्रिया में सहायता मिलने की अपेक्षा है।

1.5 कोविड - 19 महामारी के कारण 2019 में आंशिक रूप से तथा 2020-21 में बड़े पैमाने पर राजस्व सृजन प्रभावित हुआ, व्यय में वृद्धि हुई तथा व्यय के प्रतिमान में बदलाव आया इसलिए 2019-20 और 2020-21 में राजकोषीय प्रबंधन और एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन की जांच सरकार की समेकन प्रक्रिया पर वापस आने की क्षमता का विश्लेषण करेगी।

1.6 मूल्यांकन रिपोर्ट में इन दो वर्षों के लिए राजकोषीय प्रबंधन के प्रमुख निष्कर्ष और सबक सामने रखे गए हैं। राज्य के राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम लक्ष्यों के अनुपालन पर प्रकाश डालने के अतिरिक्त, रिपोर्ट राजकोषीय प्रबंधन की व्यापक प्रवृत्ति का विश्लेषण करती है। बजटीय योजनाओं को लागू करने की सरकार की क्षमता का आकलन करने के लिए परिणामों को ध्यान में रखते हुए राजस्व और व्यय से संबंधित बजटीय अनुमानों का विश्लेषण किया गया है। रिपोर्ट में राजस्व योजना और परिणामों का आकलन करने के लिए राज्य सरकार के राजस्व प्रयासों और केंद्र सरकार से संसाधन हस्तांतरण को शामिल किया गया है। यह रिपोर्ट सामाजिक, आर्थिक और सामान्य सेवाओं के तहत विभागों की व्यय योजनाओं का भी आकलन करती है।

1.7 रिपोर्ट में साहित्य समीक्षा, मूल्यांकन के दृष्टिकोण को परिभाषित करने के लिए पृष्ठभूमि विश्लेषणात्मक कार्य, और राजकोषीय डेटा का मात्रात्मक विश्लेषण को शामिल किया गया है। राज्य वित्त और राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम के प्रबंधन से संबंधित मूल्यांकन की मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं:

क) व्यापक आर्थिक दृष्टिकोण का आकलन जिसमें सकल राज्य घरेलू उत्पाद की व्यापक संरचना, राज्य की आय में विभिन्न क्षेत्रों का योगदान और विकास परिप्रेक्ष्य शामिल है। एफआरबीएम अधिनियम राज्य को अपनी मध्यम अवधि की राजकोषीय योजना (एमटीएफपी) के साथ एक व्यापक आर्थिक दृष्टिकोण तैयार करने का निर्देश देता है।



- ख) राजस्व प्रयास, केंद्रीय हस्तांतरण, और बजट में व्यय का स्वरूप तथा घाटे और ऋण स्टॉक के संदर्भ में राजकोषीय परिणाम राज्य के वित्त का मूल्यांकन को आकार देते हैं।
- ग) राज्य सरकार द्वारा वित्तीय वर्ष 2019-20 एवं 2020-21 में एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन, इनमें घाटे, ऋण और अधिनियम में निर्दिष्ट अन्य राजकोषीय चर से संबंधित राजकोषीय लक्ष्य शामिल हैं।
- घ) राज्य के बजट की विश्वसनीयता का उसके बजट अनुमानों और राजस्व तथा व्यय पक्ष दोनों के संदर्भ में मूल्यांकन शामिल हैं।
- ड) एफआरबीएम अधिनियम प्रावधानों के लिए राज्य के अनुपालन का आकलन करते समय, रिपोर्ट राज्य के राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों और अधिनियम में उल्लिखित पारदर्शिता आवश्यकताओं के पालन की समीक्षा करती है।

## 1.2 एफआरबीएम अधिनियम अनुपालन मूल्यांकन का विकास

1.8 एफसी-XIII ने अपनी रिपोर्ट में स्वीकार किया कि कई राज्यों द्वारा संबंधित एफआरबीएम अधिनियम के कार्यान्वयन की स्वतंत्र समीक्षा के प्रावधान ने राजकोषीय समेकन प्रक्रिया में योगदान दिया है<sup>1</sup>। आयोग के अनुसार ये समीक्षाएँ राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकारों द्वारा किए गए कार्यों की विश्वसनीयता और पारदर्शिता में सुधार के लिए महत्वपूर्ण थीं। एफसी-XIII की सिफारिशों ने कई राज्यों को अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम में संशोधन करने और राजकोषीय प्रबंधन में पारदर्शिता में सुधार के लिए एक स्वतंत्र समीक्षा तंत्र को शामिल करने के लिए प्रेरित किया है।

1.9 मध्यप्रदेश के एफआरबीएम अधिनियम, 2005 में इसके अपनाने के बाद से यह सुविधा शामिल थी<sup>2</sup>। यह दोहराने की जरूरत है कि कई राज्य सरकारों ने एफसी-XIII की सिफारिशों के बाद इस सुविधा को अपने वित्तीय नियमों में शामिल किया है। 2013 में विधानसभा में रखी गई मध्यप्रदेश की पहली समीक्षा रिपोर्ट में 2009-10 से 2012-13 की अवधि के लिए एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों को प्राप्त करने में राज्य सरकार के अनुपालन की समीक्षा

<sup>1</sup> तेरहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, para 9.65, pp. 137

<sup>2</sup> "मध्यप्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2005" की धारा 11(4)

की गई है। दूसरी रिपोर्ट में वर्ष 2013-14 और 2014-15 और तीसरी रिपोर्ट में वर्ष 2015-16 और 2016-17 के लिए राज्य सरकार के प्रदर्शन की समीक्षा की गई है। चौथी रिपोर्ट में 2017-18 और 2018-19 के लिए राज्य सरकार के अनुपालन की समीक्षा की गई है।

1.10 एफसी-XIII ने केंद्र और राज्य, दोनों स्तरों पर एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन की स्वतंत्र समीक्षा की प्रक्रिया को संस्थागत बनाने की सिफारिश की है। आयोग के अनुसार स्वतंत्र समीक्षा तंत्र को समय के साथ विधायी समर्थन के साथ एक राजकोषीय परिषद के रूप में विकसित होना चाहिए<sup>3</sup>। एफसी-XIV और अन्य विशेषज्ञ निकायों ने भी केंद्र स्तर पर राजकोषीय परिषद बनाने का समर्थन किया है<sup>4</sup>। FV-XV ने राजकोषीय संरचना और राजकोषीय संस्थानों के निर्माण से संबंधित अपनी सुधार सिफारिशों के हिस्से के रूप में केंद्र और राज्यों के स्तर पर राजकोषीय परिषद का समर्थन किया है।

1.11 एफसी-XV ने एक स्वतंत्र राजकोषीय परिषद स्थापित करने की सिफारिश की, जिसके पास केंद्र के साथ-साथ राज्यों से आवश्यकतानुसार रिकॉर्ड तक पहुंचने और सलाहकार की भूमिका निभाने की शक्तियां हों<sup>5</sup>। आयोग ने अंतरराष्ट्रीय अनुभव की समीक्षा की, जिससे पता चला कि राजकोषीय नियमों की स्थापना और स्वतंत्र राजकोषीय परिषदों की स्थापना के बीच उच्च संबंध है। राजकोषीय परिषद राजकोषीय नीति की निगरानी, राजकोषीय नियमों के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने और राजकोषीय प्रदर्शन को मजबूत करने में मदद करती हैं। विशेष रूप से, प्रमाण दर्शाते हैं कि पर्याप्त बाहरी और स्वतंत्र जांच बजट पूर्वानुमानों की सटीकता पर उनके प्रभाव के माध्यम से राजकोषीय नियमों का बेहतर अनुपालन करती है।

---

<sup>3</sup> तेरहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, para 13.56, pp. 395

<sup>4</sup> 13वें और 14वें वित्त आयोग ने सरकार के राजकोषीय नियमों के पालन की समीक्षा करने और बजट प्रस्तावों का स्वतंत्र मूल्यांकन प्रदान करने के लिए स्वतंत्र राजकोषीय संस्थाओं की स्थापना का समर्थन किया है। राजकोषीय नियमों की समीक्षा पर एन.के. समिति (2017) ने एक स्वतंत्र राजकोषीय परिषद के निर्माण का सुझाव दिया जो पूर्वानुमान प्रदान करेगी और सरकार को सलाह देगी यदि अनिवार्य राजकोषीय नियमों से विचलन की स्थितियाँ मौजूद होती हैं। 2018 में राजकोषीय सांख्यिकी पर बनी डी.के. श्रीवास्तव समिति ने एक राजकोषीय परिषद की स्थापना का सुझाव दिया जो सामंजस्यपूर्ण राजकोषीय आँकड़े प्रदान करने और समग्र सार्वजनिक क्षेत्र की उधार आवश्यकताओं का वार्षिक मूल्यांकन प्रदान करने के लिए सरकार के सभी स्तरों के साथ समन्वय कर सकती है।

<sup>5</sup> पंद्रहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, para 9.66, pp. 137

1.12 राजकोषीय परिषद स्थापित करने के लिए आयोग का प्रबल समर्थन उस शोध पर आधारित है जिसमें दिखाया गया है कि स्वतंत्र राजकोषीय परिषद राजकोषीय अनुमानों की सटीकता को बढ़ाती है, साथ ही यह देशों को राजकोषीय नियमों का बेहतर पालन करने में मदद करती है<sup>6</sup>। राजकोषीय परिषदों की स्थापना स्थायी कार्यकारी या विधायी संस्थाओं के रूप में की गई है। उन्हें जिम्मेदारियाँ सौंपी गई हैं जिनमें राजकोषीय नीतियों, योजनाओं और प्रदर्शन की निष्पक्ष जांच शामिल है<sup>7</sup>। राजकोषीय परिषद की स्थापना का समर्थन राजकोषीय नीतियों और योजनाओं पर सलाह देने और राजकोषीय योजनाओं और प्रदर्शन की लेखापरीक्षा जैसे प्रमुख कार्यों के साथ की जाती है<sup>8</sup>।

1.13 हालाँकि, देश के आर्थिक प्रबंधन में राजकोषीय परिषद की स्थापना पर विचार नहीं किया गया है। इसके बजाय, केंद्र सरकार ने एफआरबीएम अधिनियम के स्वतंत्र मूल्यांकन की जिम्मेदारी भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (CAG) को सौंपी है। कई राज्यों ने समय-समय पर स्वतंत्र समीक्षा को शामिल करने के लिए अपने एफआरबीएम अधिनियमों में संशोधन किया, जो जवाबदेही और पारदर्शिता बढ़ाने के लिए अधिक व्यवहार्य लगता है।

1.14 एक स्वतंत्र संस्था द्वारा राजकोषीय नीति की जांच से सरकारी नीतियों पर पारदर्शिता और विश्वास बढ़ता है<sup>9</sup>। राजकोषीय नीति में पारदर्शिता से संबंधित कुछ प्रमुख मुद्दे इस प्रकार हैं:

क) राजकोषीय नीति के उद्देश्यों, नीतियों को लागू करने के कार्यक्रमों, परिणामों और योजनाओं से विचलन का आकलन करने से सुधारात्मक उपाय करने में मदद मिलती है।

---

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency.

<sup>9</sup> IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency

- ख) नीति निर्माण पर समीक्षा रिपोर्ट बनाने से वांछित परिणामों की प्राप्ति की दिशा में विधायी नियंत्रण मजबूत होता है। जनता के लिए इन रिपोर्ट की उपलब्धता हितधारकों को राजकोषीय नीतियों, योजनाओं और प्रदर्शन की गुणवत्ता के बारे में सूक्ष्म दृष्टिकोण प्राप्त करने में मदद करती है।
- ग) अधिनियमों में निर्धारित राजकोषीय जानकारी के प्रकटीकरण का आकलन पारदर्शिता लाने में मदद करता है।
- घ) राज्य के बजट की व्यापकता, सभी प्रमुख वित्तीय जानकारी वाले बजट दस्तावेजों की पहुंच, केंद्रीय योजनाओं में धन के प्रवाह में परिलक्षित केंद्र सरकार के साथ समन्वय के स्तर से संबंधित मुद्दों का भी समीक्षा प्रक्रिया में मूल्यांकन किया जा सकता है<sup>10</sup>।
- ड) समीक्षा रिपोर्ट का उपयोग बजट की विश्वसनीयता का आकलन करने और नियोजित गतिविधियों को लागू करने के लिए सरकार की क्षमता की जांच करने के लिए किया जा सकता है। भारत में उप-राष्ट्रीय स्तर पर बजट की विश्वसनीयता को स्वयं के राजस्व में विचलन, केंद्रीय हस्तांतरण और व्यय योजना में परिणामी समायोजन के कारण बजटीय राजस्व से कम राजस्व उद्ग्रहण जैसी चुनौतियों का सामना करना पड़ता है<sup>11</sup>।

### 1.3 मध्यप्रदेश में राजकोषीय नियम: राज्य एफआरबीएम अधिनियम

1.15 मध्यप्रदेश राज्य सरकार ने 2005 में एफआरबीएम अधिनियम बनाया, जो 01.01.2006 को लागू हुआ। अधिनियम में उन सिद्धांतों को स्थापित किया गया है जो विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार को जिम्मेदारी प्रदान करते हैं। राज्य द्वारा एफआरबीएम अधिनियम को अपनाना नब्बे के दशक के अंत और 2000 के दशक की शुरुआत में लोक वित्त की गिरावट को संबोधित करने के लिए केंद्र सरकार और भारत के राज्यों की व्यापक प्रतिक्रिया का हिस्सा था। एक विवेकपूर्ण स्तर पर ऋण अनुपात को स्थिर करने और

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

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

मध्यम से लंबी अवधि में ऋण अनुपात को नियंत्रित करने के लिए राजकोषीय घाटे को एक सीमा में कम करने के लिए राजकोषीय नियमों को अपनाया गया है।

1.16 अधिनियम में निर्धारित राजकोषीय लक्ष्यों में राजस्व घाटे को समाप्त करना और 31 मार्च 2009 तक राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक कम करना, वित्तीय वर्ष 2015 तक कुल देनदारियों को जीएसडीपी के 40 प्रतिशत तक स्थिर करना शामिल है। इसके अलावा वार्षिक वृद्धिशील गारंटी को सीमित कर सुनिश्चित करना कि कुल गारंटी चालू वर्ष से पहले के वर्ष में कुल राजस्व प्राप्तियों के 80 प्रतिशत से अधिक न हो। राज्य सरकार ने सामान्य आर्थिक स्थिति और क्रमिक वित्त आयोगों की सिफारिशों के प्रत्युत्तर में समय-समय पर अधिनियम में संशोधन पेश किए। एफसी-XIII की सिफारिश के बाद एक प्रमुख संशोधन के तहत, राज्य सरकार ने 2014-15 तक बकाया ऋण जीएसडीपी अनुपात निर्दिष्ट किया। संशोधित लक्ष्य यह सुनिश्चित करता है कि ऋण और अनुमानित जीएसडीपी अनुपात 2011-12 के अंत में 37.6% और मार्च 2015 के 31वें दिन 35.3% से अधिक न हो। 2015 में एक संशोधन के तहत राजकोषीय घाटे को 3.5 प्रतिशत तक सीमित किया जोकि ब्याज भुगतान और ऋण-जीएसडीपी अनुपात से संबंधित शर्त के अधीन है। 2017 में किये गए संशोधन के अंतर्गत उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (UDAY) के तहत लिए गए उधार को एफआरबीएम अधिनियम के दायरे से बाहर रखा गया है। 2020 में अधिनियम में संशोधन ने राजस्व की कमी को दूर करने के लिए 2019-20 में अतिरिक्त उधार लेने की अनुमति दी और 2020-21 में केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित अतिरिक्त ऋण को कोविड -19 महामारी से प्रेरित राजकोषीय तनाव को दूर करने की अनुमति दी।

1.17 केंद्र सरकार द्वारा प्रदान किए गए प्रोत्साहन, उच्च केंद्रीय हस्तांतरण और सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि में तेजी ने राज्यों के स्तर पर राजकोषीय समेकन प्रक्रिया में योगदान दिया<sup>12</sup> है। एफआरबीएम अधिनियम के लागू होने के बाद मध्यप्रदेश राजकोषीय घाटे को कम करने और राजस्व अधिशेष उद्ग्रहण करने में सफल रहा है। हालाँकि भारत में राज्य 2008-09 के वित्तीय संकट से निपटने में कामयाब रहे, लेकिन कोविड-19 महामारी के कारण राष्ट्रीय विकास

---

<sup>12</sup> भारत सरकार (2016)। आर्थिक सर्वेक्षण 2013-14, भारत सरकार, वित्त मंत्रालय

दर में आई गिरावट और केंद्रीय हस्तांतरण में आई कमी के फलस्वरूप राजकोषीय तनाव ने बड़े व्यवधान पैदा किए हैं। राजकोषीय नियमों के पालन में राज्यों द्वारा दिखाई गई राजनीतिक प्रतिबद्धता, विकास प्रक्रिया के पुनरुद्धार और राजकोषीय समेकन पथ पर वापिस आने में महत्वपूर्ण कारक होगी।

1.18 राज्य एफआरबीएम अधिनियम की एक अन्य महत्वपूर्ण विशेषता में शामिल राजकोषीय प्रबंधन के नियम जोकि बेहतर लोक वित्तीय प्रबंधन प्रक्रिया में संस्थागत परिवर्तन के लिए उत्प्रेरक के रूप में कार्य करते हैं। दूसरा, बजट के साथ तैयार किया गया एमटीएफपी मध्यम अवधि में राजकोषीय लक्ष्य देता है। एमटीएफपी आगामी बजट वर्ष और उसके बाद के दो वर्षों के लिए सरकार की वित्तीय प्रबंधन रणनीति पर विस्तार से प्रकाश डालता है। मध्यप्रदेश 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 व्यय ढांचे (एमटीएफपी) को अपनाने का प्रयास किया। तीसरी विशेषता राज्य सरकार द्वारा अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन के स्वतंत्र मूल्यांकन की आवश्यकता है।

1.19 एफआरबीएम अधिनियम राजकोषीय अनुशासन पर जोर देता है, जो संसाधन आवंटन पर ठोस निर्णय लेने और परिचालन दक्षता हासिल करने के लिए लोक वित्तीय प्रबंधन में महत्वपूर्ण है। उभरते सामाजिक-आर्थिक मुद्दों और विकास की आवश्यकता को संबोधित करने के लिए राजकोषीय प्रबंधन में ये पहलू महत्वपूर्ण हैं। स्पष्ट राजकोषीय रणनीति विकसित करने और लागू करने की क्षमता राजकोषीय लक्ष्यों को प्राप्त करने की ओर ले जाती है। चूंकि मध्यप्रदेश की अर्थव्यवस्था कृषि प्रधान है इसलिए सरकार ने बुनियादी ढांचे के निर्माण, बिजली क्षेत्र के विकास और कृषि सुधार और सिंचाई में निवेश को प्राथमिकता देना जारी रखा है। राज्य को अपने मानव विकास प्रदर्शन में, खासकर शिक्षा और स्वास्थ्य क्षेत्रों में, सुधार करने की जरूरत है।

#### 1.4 मूल्यांकन रिपोर्ट के लिए डेटा और जानकारी

1.20 राज्य सरकार द्वारा प्रकाशित बजट डेटा, CAG रिपोर्ट और अन्य सामाजिक-आर्थिक डेटा को इस मूल्यांकन रिपोर्ट का आधार बनाया गया है। प्रासंगिक वर्षों के राज्य बजट से निकाले

गए राजकोषीय डेटा, वित्त खाते और विनियोग खाते से लिए गए डेटा इस अध्ययन के प्रमुख स्रोत हैं। राज्य के वित्त विभाग ने इस अध्ययन के लिए डेटा और जानकारी प्रदान की इसके साथ ही 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। व्यय विभागों द्वारा प्रदान किए गए आगतों से भी अध्ययन को लाभ हुआ है। उनके साथ वर्ष 2019-20 और 2020-21 के लिए राजस्व और पूंजीगत शीर्षक के तहत क्षेत्र की प्राथमिकताओं और व्यय स्वरूप और बजट राशि के उपयोग से संबंधित मुद्दों पर चर्चा की गई है।

### 1.5 रिपोर्ट का संगठन

रिपोर्ट निम्नलिखित रूप से व्यवस्थित की गयी है। इस अध्याय का खंड 2 राज्य की अर्थव्यवस्था और जीएसडीपी की क्षेत्र संरचना का अवलोकन प्रदान करता है। खंड 3 में हाल के वर्षों में राज्य के वित्त पर विश्लेषण शामिल है और राज्य के वित्तीय अवलोकन की व्याख्या की गई है। मध्यप्रदेश एफआरबीएम अधिनियम के तहत राजकोषीय लक्ष्यों और राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों के लिए राज्य सरकार का अनुपालन खंड 4 में शामिल है। बजट प्रावधानों की तुलना में वर्ष 2019-20 और 2020-21 के लिए राजस्व जुटाने और व्यय पैटर्न से संबंधित मुद्दों का भी इस खंड में विश्लेषण किया गया है। समापन टिप्पणियाँ खंड 5 में निहित हैं।

## 2. राज्य की अर्थव्यवस्था का अवलोकन

### 2.1 मध्यप्रदेश की अर्थव्यवस्था और कोविड-19 महामारी की विकृतियाँ

2.1 कृषि और संबंधित गतिविधियाँ (प्राथमिक क्षेत्र) मध्यप्रदेश की अर्थव्यवस्था में बढ़त योगदाता के रूप में उभरी हैं। प्राथमिक क्षेत्र की सापेक्ष हिस्सेदारी, जिसमें कृषि के साथ-साथ खनन और उत्खनन भी शामिल हैं, चालू कीमतों पर 2011-12 में 34 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में जीएसवीए का 49 प्रतिशत हो गया है। राज्य अपने समृद्ध खनिज संसाधनों के लिए जाना जाता है और हीरा, तांबा, डोलोमाइट, रॉक फॉस्फेट, डायस्पोर, पाइरोफिलाइट और मैंगनीज अयस्क का प्रमुख उत्पादक है। राज्य की अर्थव्यवस्था की क्षेत्रीय संरचना से संकेत मिलता है कि प्राकृतिक संसाधनों से समृद्ध होने के बावजूद, औद्योगिक क्षेत्र ने अपनी पूरी क्षमता हासिल नहीं की है। हाल के वर्षों में बुनियादी ढांचे और पहुंच में काफी सुधार के साथ औद्योगिक क्षेत्र में विविधता लाने और विकसित करने के लिए राज्य सरकार द्वारा किए गए प्रयासों से राज्य की अर्थव्यवस्था की संरचना में बदलाव की उम्मीद है।

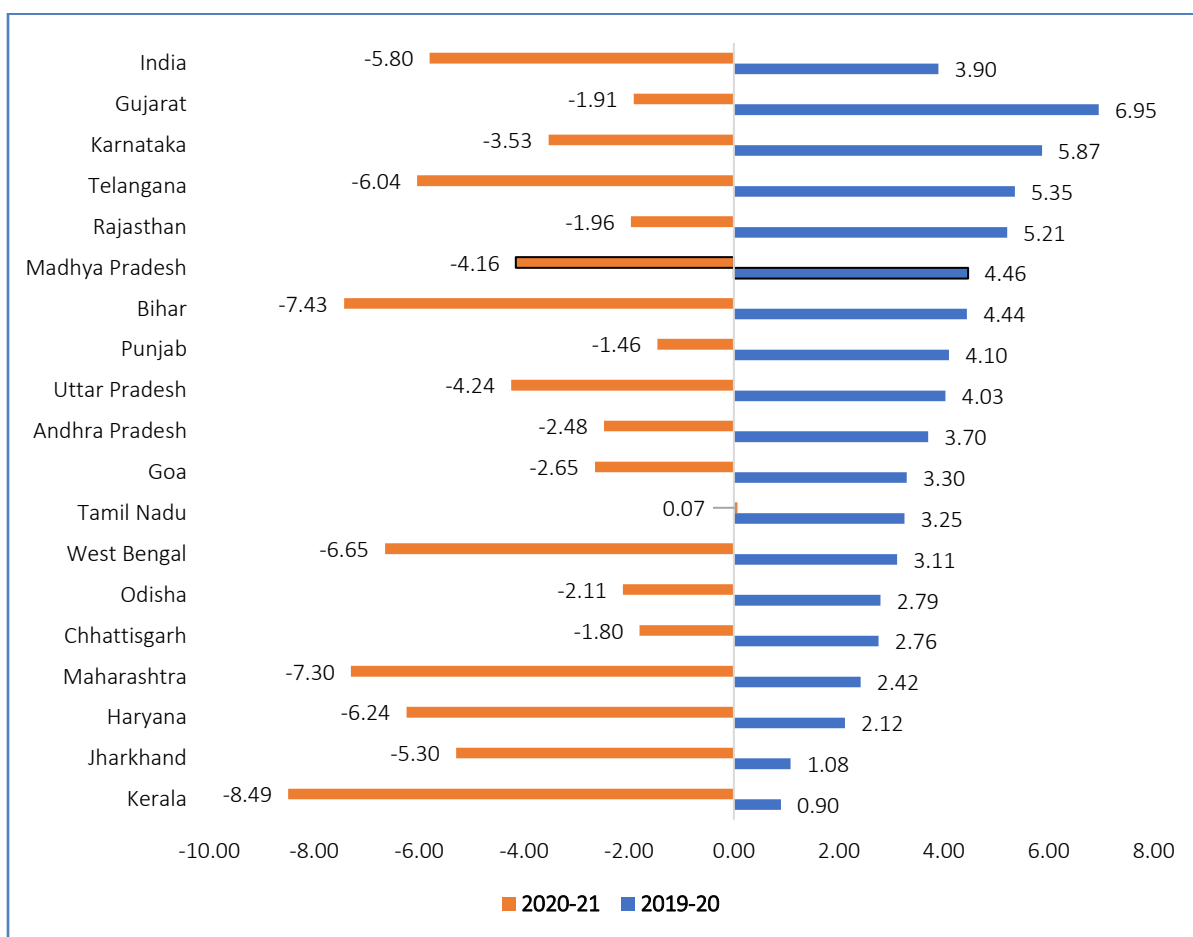
2.2 भारत में कोविड-19 महामारी के कारण आर्थिक विकास काफी धीमा हो गया। जबकि सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि पर महामारी के प्रभाव को स्वीकार किया गया और देश भर में आय और आजीविका के संबंधित नुकसान का विश्लेषण किया गया, राज्य की अर्थव्यवस्थाओं और लोक वित्त पर इसका प्रभाव धीरे-धीरे सामने आया। भारतीय राज्यों पर सांख्यिकी की हैंडबुक, आरबीआई, 2022 ने राज्यव्यापी विकास डेटा प्रदान किया जिससे तुलनात्मक विश्लेषण की सुविधा मिली है। हैंडबुक महामारी अवधि के दौरान विकास प्रक्रिया में काफी बदलावों पर प्रकाश डालती है।

2.3 राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था, जो पहले से ही वैश्विक विनिर्माण, व्यापार और मांग के कमजोर माहौल में धीमी हो रही थी, सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) की वृद्धि दर के सन्दर्भ में 2019-20 में घटकर 3.7% रह गई। जीडीपी वृद्धि में गिरावट देश में विनिर्माण और निर्माण जैसे माध्यमिक क्षेत्रों में संकुचन को दर्शाती है। 2020-21 में कोविड-19 महामारी ने भारत और विश्व अर्थव्यवस्था के लिए जबरदस्त आर्थिक चुनौती पेश की, जिसके परिणामस्वरूप वायरस के प्रसार को रोकने के लिए लॉकडाउन और आर्थिक गतिविधियों पर प्रतिबंध से मंदी की प्रवृत्ति



उत्पन्न हुई। भारत के लिए परिणामी मंदी गंभीर थी और 2020-21 में सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि घटकर (-) 5.8% हो गई। अर्थव्यवस्था के खुलने और व्यावसायिक गतिविधियों की बहाली के साथ, 2021-22 में स्थिर कीमतों पर भारतीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर बढ़कर 9.7 प्रतिशत हो गई।

**चित्र 2.1: स्थिर कीमतों पर 2019-20 और 2020-21 में जीएसडीपी वृद्धि दर**



स्रोत: CSO, MOSPI

2.4 राज्य जीएसडीपी की वृद्धि दर पर महामारी का विघटनकारी प्रभाव तरह तरह का रहा है<sup>13</sup>। आरबीआई द्वारा जारी भारतीय राज्यों पर सांख्यिकी की हैंडबुक 2022, प्रमुख राज्यों के लिए संकलित डेटा 2020-21 में केरल के उच्चतम 9.20 प्रतिशत से लेकर कर्नाटक के 0.52 प्रतिशत के निचले स्तर (चित्र 2.1) तक की विषम तस्वीर दिखाता है। गुजरात, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल जैसे राज्य महामारी प्रभावित वर्ष में छोटी सकारात्मक वृद्धि दर दिखाने में

<sup>13</sup> Economic & Political Weekly, December 3, 2022 Vol LVII No 49, pp 7

कामयाब रहे हैं। महाराष्ट्र, गुजरात और गोवा जैसे औद्योगिकीकृत पश्चिमी राज्यों में सबसे अधिक गिरावट देखी गई। इसके बाद मध्यप्रदेश, छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड जैसे अपेक्षाकृत कम औद्योगिकीकृत राज्यों का स्थान रहा। महामारी वर्ष में उत्पादन में गिरावट अर्थव्यवस्था के आकार या प्रति व्यक्ति आय स्तर के साथ महत्वपूर्ण संबंध नहीं दिखाती है।

2.5 मध्यप्रदेश की जीएसडीपी, जो पिछले चार वर्षों के दौरान स्थिर कीमतों पर 7.94 प्रतिशत की औसत वृद्धि दर से बढ़ी है, 2020-21 में गिरकर 4.16 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि पर आ गई। जैसा कि ऊपर इंगित किया गया है, महामारी वर्ष के दौरान राज्यों में जीएसडीपी में गिरावट अलग-अलग थी और इस प्रदर्शन को राज्य की अर्थव्यवस्थाओं को परिभाषित करने वाले किसी भी स्पष्ट आर्थिक प्राचल से जोड़ना मुश्किल था।

2.6 राज्य सरकार के राजस्व सृजन प्रयास के संदर्भ में जीएसडीपी की वृद्धि दर एक महत्वपूर्ण कारक है। समग्र विकास दर और राज्य की अर्थव्यवस्था में विभिन्न क्षेत्रों का योगदान बजट के लिए संभावित राजस्व निहितार्थों का पता लगाने में सुविधा प्रदान करता है। जबकि राष्ट्रीय स्तर पर व्यापक आर्थिक दृष्टिकोण केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर राजकोषीय नीति के लिए एक महत्वपूर्ण कारक है, जीएसडीपी राज्य के राजस्व आधार को दर्शाता है। कर उछाल, जिसका उपयोग राज्य सरकार के आंतरिक राजस्व प्रयास की जांच करने के लिए किया जाता है, जीएसडीपी को कर आधार के लिए परोक्षी मानकर प्राप्त किया जाता है। हालाँकि, जीएसडीपी की वृद्धि दर, विशेष रूप से 2020-21 में, महामारी के कारण बढ़ी हुई व्यय जिम्मेदारियों का सामना करने वाली राज्य सरकार के राजस्व प्रयासों की जांच करने के लिए शायद ही एक आधार के रूप में काम कर सकती है।

2.7 आने वाले वर्षों में राजकोषीय प्रबंधन प्रक्रिया को बढ़ाने के लिए राज्य अर्थव्यवस्था की शक्ति को दर्शाने हेतु 2019-20 और 2020-21 में विकास के स्वरूप का आकलन महत्वपूर्ण है। 2021-22 में देश में विकास प्रक्रिया का पुनरुद्धार, जो बढ़ी हुई निजी खपत और पूंजी निर्माण में वृद्धि द्वारा समर्थित अर्थव्यवस्था के लचीलेपन को दर्शाता है, जिसकी वजह से उत्पादन गतिविधि में सुधार को बढ़ावा देने की उम्मीद है जिसके परिणामस्वरूप राज्य अर्थव्यवस्थाओं में उच्च वृद्धि होगी। राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में वृद्धि से राज्यों को धन के प्रवाह

की बेहतर पूर्वानुमेयता की सुविधा मिलेगी और यह मजबूत राजकोषीय रणनीति विकसित करने में सहायक होगी। उच्च विकास दर पर आधारित राजकोषीय पूर्वानुमान राज्यों को अपने बजट में यथार्थवादी राजकोषीय रणनीतियों को अपनाने में सहायता करेगा।

2.8 राज्य द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन के स्वतंत्र मूल्यांकन के हिस्से के रूप में राज्य की अर्थव्यवस्था का आकलन महत्वपूर्ण है। अधिनियम में कहा गया है कि राज्य सरकार को एफआरबीएम से संबंधित दस्तावेजों के साथ एक व्यापक-आर्थिक रूपरेखा विवरण प्रदान करना चाहिए। इस कथन का उद्देश्य जीएसडीपी की वृद्धि और क्षेत्रीय संरचना का विश्लेषण प्रदान करना है।

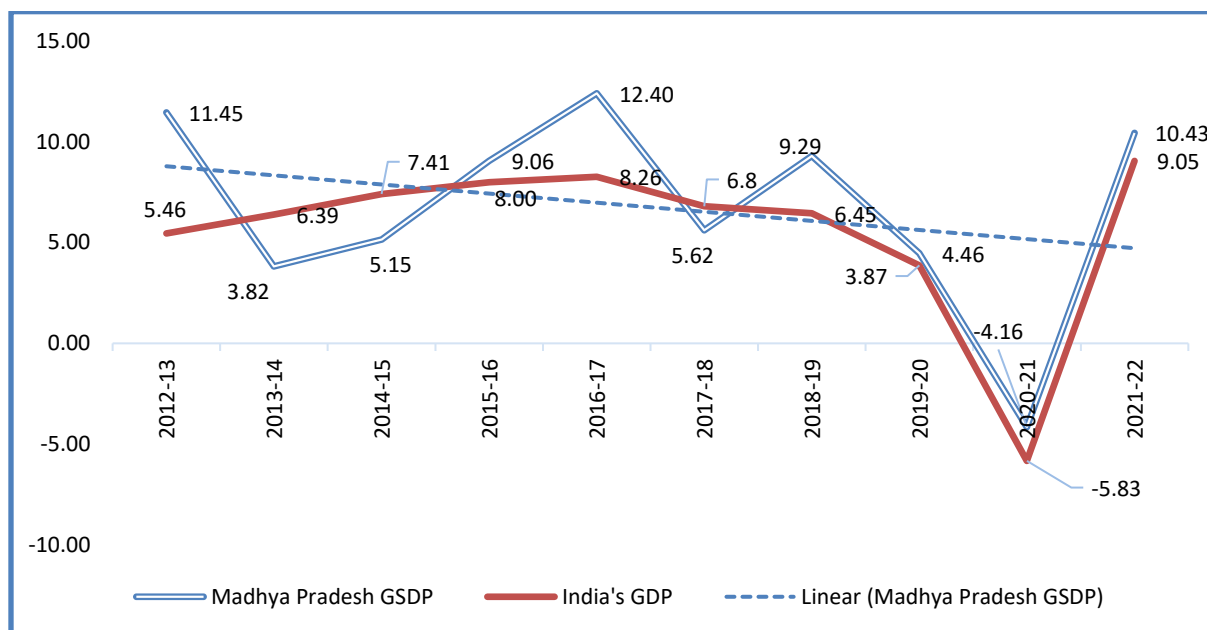
## 2.2 मध्यप्रदेश में जीएसडीपी की वृद्धि की प्रवृत्ति

2.9 हाल के वर्षों में स्थिर कीमतों पर मध्यप्रदेश में जीएसडीपी वृद्धि अस्थिर रही है और 2012-13 से 2020-21 के दौरान इसमें गिरावट की प्रवृत्ति देखी गई है। जीएसडीपी 2012-13 में 11.45 प्रतिशत से भारी गिरावट के कारण 2013-14 में 3.82 प्रतिशत के निचले स्तर पर आने के बाद, 2016-17 तक लगातार बढ़ती रही, जब यह 12.40 प्रतिशत के शिखर पर पहुंच गई (चित्र 2.2)। 2017-18 में एक बार फिर जीएसडीपी को झटका लगा जब यह घटकर 5.62 प्रतिशत रह गई। राज्य की अर्थव्यवस्था ने 2018-19 में बेहतर प्रदर्शन दिखाया और यह बढ़कर 9.28 प्रतिशत हो गई। 2019-20 में विकास दर एक बार फिर काफी घटकर 4.46 प्रतिशत रह गई और महामारी वर्ष 2020-21 में 4.16 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि दर्ज की गई। जीएसडीपी वृद्धि लगभग राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की प्रवृत्ति को प्रतिबिंबित करती है। हालाँकि, 2012-13 से 2020-21 के दौरान भारत की जीडीपी वृद्धि के साथ स्थिर कीमतों पर जीएसडीपी वृद्धि की तुलना से पता चलता है कि राज्य की अर्थव्यवस्था की विकास दर कई वर्षों में राष्ट्रीय विकास दर से अधिक रही है। जबकि 2020-21 में राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में 5.8 प्रतिशत की गिरावट आई, राज्य की अर्थव्यवस्था में 4.16 प्रतिशत की गिरावट आई।

2.10 वैश्विक स्तर पर बने रहने के बावजूद 2021-22 में देश की विकास प्रक्रिया का पुनरुद्धार राज्य की जीएसडीपी वृद्धि में परिलक्षित होता है। संशोधित एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार अर्थव्यवस्था में सुधार का राजकोषीय प्रबंधन और समेकन प्रक्रिया की उपलब्धि पर प्रभाव

पड़ेगा। इस प्रकार, अनुपालन रिपोर्ट आने वाले वर्षों के लिए व्यापक आर्थिक दृष्टिकोण का आकलन करने के लिए 2019-20 में राज्य की अर्थव्यवस्था की मंदी और 2020-21 में नकारात्मक वृद्धि को देखती है।

**चित्र 2.2: मध्यप्रदेश की आर्थिक वृद्धि: जीडीपी-जीएसडीपी विकास दर (स्थिर कीमतों पर)**



2.11 हालांकि 2012-13 से गिरावट की प्रवृत्ति दिखाई दे रही है, स्थिर कीमतों पर जीएसडीपी 2015-16 से 2018-19 के दौरान 9.09 प्रतिशत की औसत दर से और 2015-16 से 2019-20 के दौरान 8.17 प्रतिशत की दर से बढ़ी (तालिका 2.1) है। केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा चालू कीमतों में अनुमानित विकास दरें बजट अनुमान बनाते समय संदर्भ बिंदु बन जाती हैं। जीएसडीपी की वृद्धि दर बजट निर्माण के संदर्भ में एक महत्वपूर्ण कारक बन जाती है क्योंकि यह सभी लक्षित राजकोषीय अनुपातों में भाजक है, और यह राज्य की उधार सीमा का निर्धारण कारक भी है। एफसी-XIV पुरस्कार अवधि 2015-16 से 2019-20 के लिए मध्यप्रदेश के लिए मौजूदा कीमतों पर जीएसडीपी वृद्धि 13.91 प्रतिशत रहने का अनुमान लगाया है। हालांकि, इस अवधि के दौरान जीएसडीपी की औसत वार्षिक वृद्धि दर 14.13 प्रतिशत पर बेहतर रही है। एफसी-XV ने वर्ष 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में 2019-20 और 2020-21 के लिए तुलनीय जीएसडीपी (चालू कीमत) की वार्षिक वृद्धि दर क्रमशः 10.7 और 11.6 प्रतिशत होने

का अनुमान लगाया है। जबकि राज्य ने 2019-20 में चालू कीमत पर उच्च वृद्धि दर्ज की, 2020-21 के लिए विकास दर (3.6 प्रतिशत) जो कि पिछले वर्ष की तुलना में 8 प्रतिशत अंक कम है, आयोग के अनुमान से काफी नीचे रही।

**तालिका 2.1: 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	2020-21
राज्य का सकल वर्धित मूल्य	11.4	2.1	5.3	7.2	12.2	5.3	9.6	3.0	-3.5
उत्पादों पर कर	15.8	6.3	9.4	25.2	7.1	9.0	6.7	11.3	5.0
(घटाना) उत्पादों पर सहायिकी	17.3	-19.7	17.4	8.0	-3.6	7.1	9.7	-7.7	40.0
<b>सकल राज्य घरेलू उत्पाद</b>	<b>11.4</b>	<b>3.8</b>	<b>5.2</b>	<b>9.1</b>	<b>12.4</b>	<b>5.6</b>	<b>9.3</b>	<b>4.5</b>	<b>-4.2</b>
स्थिर पूंजी की खपत	35.1	-5.1	5.1	7.4	6.6	7.7	10.4	9.1	6.4
राज्य का निवल वर्धित मूल्य	8.5	3.2	5.3	7.2	13.0	4.9	9.5	2.2	-4.9
निवल राज्य घरेलू उत्पाद	8.7	5.1	5.2	9.3	13.2	5.4	9.2	3.9	-5.6
<i>वर्तमान कीमत पर जीएसडीपी</i>	<i>20.7</i>	<i>15.4</i>	<i>9.2</i>	<i>12.7</i>	<i>20.1</i>	<i>11.8</i>	<i>14.3</i>	<i>11.8</i>	<i>3.6</i>

स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (CSO)

2.12 मध्यप्रदेश की प्रति व्यक्ति आय चालू कीमत पर 2015-16 में रु. 69,110 से बढ़कर 2020-21 में रु. 1,14,427 हो गई है (तालिका 2.2)। इस अवधि के दौरान राज्य की प्रति व्यक्ति आय 11 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि दर दर्शाती है। जहां 2015-16 से 2019-20 के दौरान औसत विकास दर 12.47 प्रतिशत थी, वहीं 2020-21 में कम वृद्धि ने राज्य की प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि को प्रभावित किया है। 2015-16 से 2020-21 की अवधि के दौरान प्रति व्यक्ति औसत आय से पता चलता है कि राज्य अन्य सामान्य राज्यों की तुलना में काफी नीचे है। प्रति व्यक्ति आय को आर्थिक प्रगति का एक महत्वपूर्ण संकेतक माना जाता है। कोविड-19 महामारी के बाद राज्य में विकास प्रक्रिया के पुनरुद्धार से समग्र विकास प्रक्रिया को सुविधाजनक बनाने और बेहतर सामाजिक-आर्थिक संकेतक प्राप्त करने में मदद मिलने की आशा है।

**तालिका 2.2: सामान्य राज्यों की प्रतिव्यक्ति आय (वर्तमान कीमतों पर) (रूपए में)**

राज्य	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	औसत
गोवा	365806	415411	454172	467795	485645	486851	445947
हरियाणा	183249	204727	229705	247798	255958	255713	229525
कर्नाटक	162796	186072	204934	225586	243727	243906	211170
तेलंगाना	155626	175530	198002	231156	254402	250755	210912
गुजरात	160284	179427	201650	223430	238978	232862	206105
केरला	164554	184979	203399	227397	233338	220400	205678
तमिल नाडु	158072	174054	194834	215785	229657	234486	201148
महाराष्ट्र	166351	184113	195195	207833	216365	211965	196971
पंजाब	132467	143124	155840	167378	173119	172098	157338
आंध्र प्रदेश	119777	134879	154020	170180	179280	184189	157054
राजस्थान	93094	102422	109780	118619	128277	129271	113577
पश्चिम बंगाल	83456	90426	100014	114022	121229	118096	104540
छत्तीसगढ़	81907	94083	99612	113413	119058	118553	104438
ओडिशा	75011	88934	98934	111148	118903	118579	101918
मध्यप्रदेश	69110	81768	90094	101498	111927	114427	94804
झारखण्ड	58139	65405	73628	82220	82276	77561	73205
उत्तर प्रदेश	53113	59249	65203	70565	74679	71184	65665
बिहार	33218	37052	40065	44451	48263	46367	41569

स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (CSO)

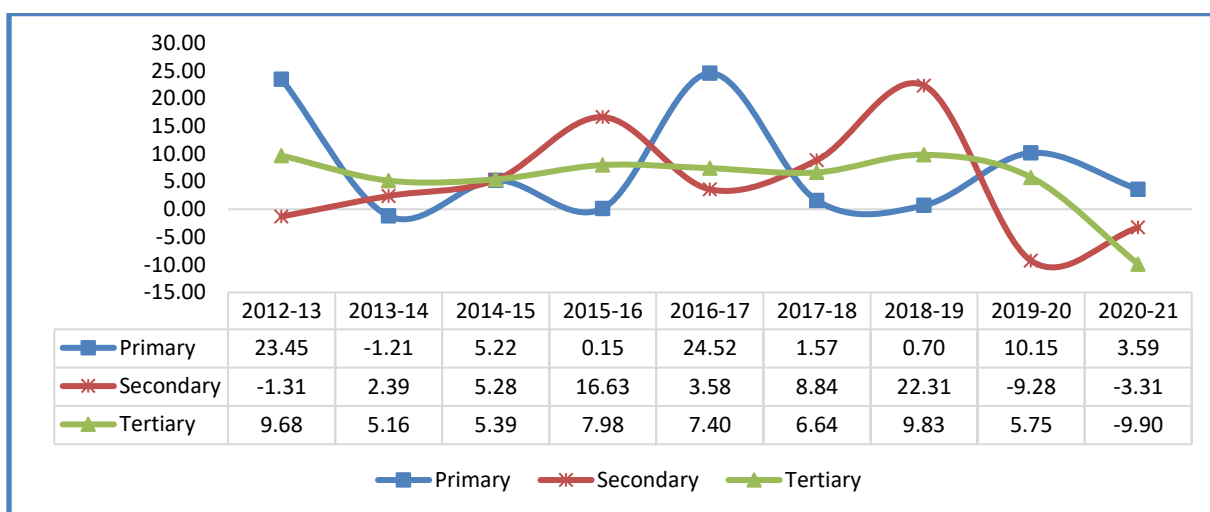
## 2.3 राज्य जीएसडीपी में क्षेत्र का योगदान

2.13 विभिन्न क्षेत्रों का योगदान काफी हद तक राज्य जीएसडीपी की प्रवृत्ति को स्पष्ट करेगा। यह विशेष रूप से 2019-20 में विकास दर में गिरावट और 2020-21 में अनुभव की गई संकुचन के संदर्भ में महत्वपूर्ण है। राष्ट्रीय स्तर पर, जबकि प्राथमिक क्षेत्र (कृषि, वानिकी, मछली पकड़ने और खनन और उत्खनन) ने 2020-21 में 2.32 प्रतिशत की वृद्धि दर बनाए रखी, उद्योग क्षेत्र में कमी आयी है और आर्थिक और सामाजिक गतिविधियों में कटौती के कारण सेवा क्षेत्र में 8.4 प्रतिशत की भारी गिरावट आई। सकल घरेलू उत्पाद में अभूतपूर्व

गिरावट के साथ गंभीर मंदी का कारण बनने वाली महामारी के प्रभाव को क्षेत्रीय रुझानों द्वारा बेहतर तरीके से समझाया गया है।

2.14 सभी तीन क्षेत्र, प्राथमिक (कृषि और संबद्ध), माध्यमिक (उद्योग) और तृतीयक (सेवा) क्षेत्र, 2012-13 से 2020-21 तक के वर्षों में गिरावट की प्रवृत्ति दिखाते हैं। 2020-21 में आर्थिक गतिविधियों में बड़ी गिरावट ने इस प्रवृत्ति को और अधिक स्पष्ट कर दिया है। जबकि कृषि क्षेत्र (प्राथमिक) की सापेक्ष हिस्सेदारी पिछले कुछ वर्षों में बढ़ी है, इसकी विकास दर बहुत अस्थिर बनी हुई है (चित्र 2.3)। इस क्षेत्र ने 2019-20 और महामारी प्रभावित वर्ष 2020-21 में अपेक्षाकृत उच्च विकास दर बनाए रखी है। यहां यह बताना आवश्यक है कि राष्ट्रीय स्तर पर कृषि क्षेत्र की वृद्धि अन्य दो क्षेत्रों की तुलना में सकारात्मक रही है। राज्य में उद्योग क्षेत्र की विकास दर अस्थिर बनी हुई है और 2019-20 और 2020-21 में बड़ी नकारात्मक विकास दर के साथ इसमें काफी गिरावट आई है। राज्य में सेवा क्षेत्र ने 2020-21 में मंदी दिखाने से पहले 2012-13 से 2019-20 के दौरान लगातार विकास दर दिखाई है। उद्योग और सेवा क्षेत्रों की नकारात्मक वृद्धि ने 2020-21 में मध्यप्रदेश की कुल जीएसडीपी वृद्धि को नीचे खींच लिया।

**चित्र 2.3: स्थिर (2011-12) मूल्यों पर क्षेत्रों की वार्षिक वृद्धि (प्रतिशत)**



2.15 मध्यप्रदेश की जीएसडीपी की संरचना से पता चलता है कि सेवा क्षेत्र, जिसमें व्यापार, होटल, परिवहन, भूमि-भवन और वित्तीय सेवाएं शामिल हैं, अर्थव्यवस्था में सबसे बड़ा योगदाता

है (तालिका 2.3)। 2015-16 तक स्थिर रहने के बाद जीएसडीपी में इसकी सापेक्ष हिस्सेदारी में काफी गिरावट आई है। 2011-12 में सेवा क्षेत्र का योगदान लगभग 37.59 प्रतिशत था, पर यह 2020-21 में घटकर 34.31 प्रतिशत हो गया, जो लगभग 4 प्रतिशत अंक की गिरावट है। उद्योग क्षेत्र की सापेक्ष हिस्सेदारी, जिसमें विनिर्माण, निर्माण और बिजली शामिल है, में 2011-12 से गिरावट के बाद 2018-19 में वृद्धि देखी गई है। इसकी हिस्सेदारी एक बार फिर 2018-19 में 25.91 प्रतिशत से घटकर 2020-21 में 22.70 प्रतिशत हो गई। पिछले कुछ वर्षों में कृषि और संबद्ध गतिविधियों की सापेक्ष हिस्सेदारी 2011-12 में 32.57 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 35.30 प्रतिशत हो गई है। 2019-20 और 2020-21 में सकारात्मक वृद्धि ने कृषि क्षेत्र की कुल जीएसडीपी में अपनी हिस्सेदारी बढ़ाने में मदद की है।

**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	2020-21
कृषि, वानिकी और मत्स्य पालन	28.86	32.24	31.00	31.32	28.60	32.10	30.46	27.97	30.16	32.87
खनन एवं उत्खनन	3.71	3.84	3.33	3.03	2.95	2.85	3.15	3.00	2.49	2.42
<b>प्राथमिक</b>	<b>32.57</b>	<b>36.08</b>	<b>34.33</b>	<b>34.36</b>	<b>31.55</b>	<b>34.95</b>	<b>33.61</b>	<b>30.97</b>	<b>32.66</b>	<b>35.30</b>
विनिर्माण	12.13	11.23	10.04	9.79	11.52	11.30	11.53	13.51	10.89	11.27
बिजली, गैस, जलापूर्ति और अन्य	2.86	2.62	3.09	3.70	4.25	3.21	3.52	3.85	3.88	3.92
निर्माण	11.08	9.24	9.64	9.31	8.61	7.95	8.11	8.55	7.73	7.51
<b>द्वितीयक</b>	<b>26.07</b>	<b>23.09</b>	<b>22.77</b>	<b>22.80</b>	<b>24.38</b>	<b>22.47</b>	<b>23.15</b>	<b>25.91</b>	<b>22.50</b>	<b>22.70</b>
व्यापार, मरम्मत, होटल और रेस्टोरेंट	10.71	10.66	10.65	10.58	10.24	10.26	10.63	11.19	11.10	8.72
परिवहन, भंडारण, संचार	5.80	5.92	6.10	6.38	6.58	5.90	5.89	5.88	5.82	4.99
वित्तीय सेवाएं	5.05	4.86	5.07	4.93	5.16	4.40	4.21	4.11	4.13	4.48
स्थिर संपत्ति	5.19	5.02	5.24	5.35	5.19	4.98	5.07	4.89	4.91	5.02
लोक प्रशासन	5.16	5.00	5.05	4.88	4.70	4.76	4.88	5.01	5.35	5.40
अन्य सेवाएं	5.68	5.54	5.35	5.43	5.31	5.22	5.20	4.99	5.18	5.70
<b>तृतीयक</b>	<b>37.59</b>	<b>37.00</b>	<b>37.47</b>	<b>37.56</b>	<b>37.19</b>	<b>35.53</b>	<b>35.88</b>	<b>36.06</b>	<b>36.50</b>	<b>34.31</b>
<b>कुल GSVA मूल कीमत पर</b>	<b>96.24</b>	<b>96.17</b>	<b>94.58</b>	<b>94.71</b>	<b>93.11</b>	<b>92.95</b>	<b>92.64</b>	<b>92.94</b>	<b>91.66</b>	<b>92.31</b>

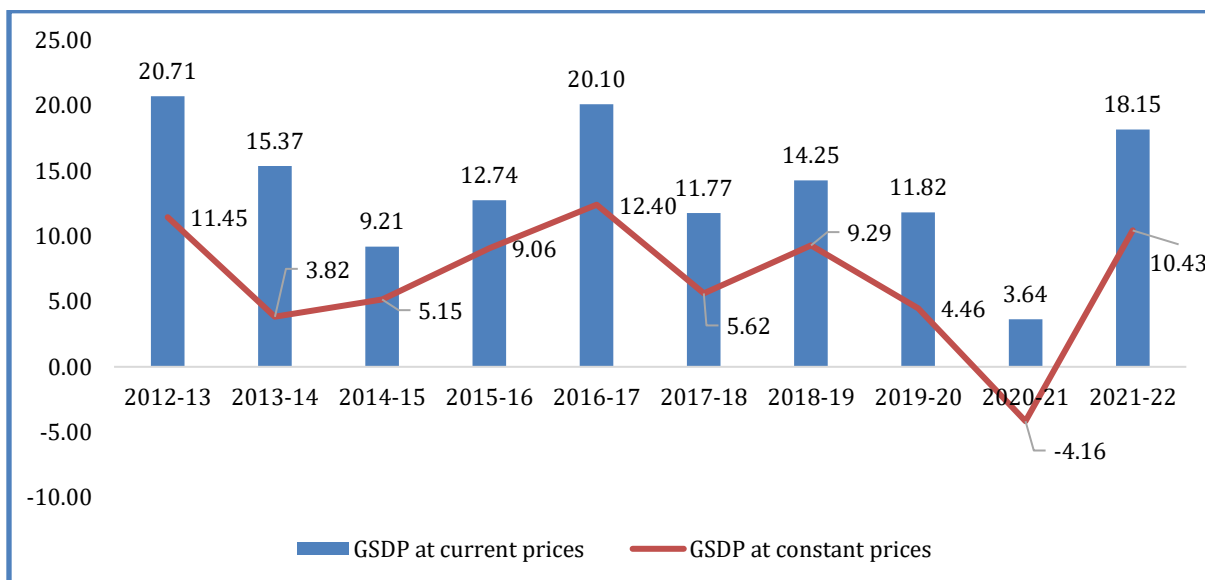
स्रोत: केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय (CSO)

2.16 2021-22 में मध्यप्रदेश में विकास प्रक्रिया का पुनरुद्धार राष्ट्रीय विकास प्रक्रिया के अनुरूप है और इससे विकास प्रक्रिया में वृद्धि और क्षेत्रीय पुनर्गठन की उम्मीद है। 2021-22



में मौजूदा कीमतों पर राज्य जीएसडीपी 18.15 प्रतिशत और स्थिर कीमतों पर 10.43 प्रतिशत की उच्च वृद्धि दर्शाता है (चित्र 2.4)। इस वर्ष स्थिर कीमतों पर विकास प्रक्रिया के विघटन से पता चलता है कि कुल वृद्धि प्राथमिक क्षेत्र में 6.38 प्रतिशत, सेवा क्षेत्र में 10.41 प्रतिशत और माध्यमिक (उद्योग) क्षेत्र में 15.36 प्रतिशत की वृद्धि पर आधारित थी। उद्योग और सेवा क्षेत्र में उच्च वृद्धि उल्लेखनीय है क्योंकि यह 2020-21 में निराशाजनक प्रदर्शन से आगे निकल गई है। उद्योग और सेवा क्षेत्रों की वृद्धि में सुधार राज्य में राजस्व उद्ग्रहण के लिए अच्छा संकेत है। विनिर्माण, निर्माण, व्यापार और होटल और परिवहन जैसी महत्वपूर्ण गतिविधियों में महामारी प्रभावित वर्ष की तुलना में 2021-22 में काफी अधिक वृद्धि देखी गई है।

**चित्र 2.4: चालू (Current) और स्थिर (Constant) कीमतों पर जीएसडीपी वृद्धि**



## 3. मध्यप्रदेश का वित्तीय अवलोकन

### 3.1 पृष्ठभूमि: राज्य के वित्त पर मंदी और कोविड-19 महामारी का प्रभाव

3.1 भारत में राज्यों ने 2005-06 से सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 3 प्रतिशत की एफआरबीएम अधिनियम सीमा में अपने संयुक्त सकल राजकोषीय घाटे (जीएफडी) को बनाए रखते हुए राजकोषीय समेकन प्रक्रिया का पालन करने का प्रभावशाली रिकॉर्ड रखा है<sup>14</sup>। 2009-10, 2015-16 और 2016-17 जैसे कुछ वर्षों में उनके नियंत्रण से परे कारणों की वजह से अपवाद थे। 2008-09 के वैश्विक वित्तीय संकट, जिसका राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा, ने 2009-10 में इस प्रक्रिया को पटरी से उतार दिया और कई राज्यों द्वारा उज्जवल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) का कार्यान्वयन 2015-16 और 2016-17 में जीएफडी सीमा को एफआरएल सीमा से अधिक बढ़ाने के लिए जिम्मेदार था। 2020-21 में राज्य के वित्त पर कोविड-19 महामारी का प्रभाव गंभीर था, जब राजकोषीय समेकन प्रक्रिया काफी हद तक गड़बड़ा गई थी और इसका प्रभाव बाद के वर्षों में भी महसूस किया जा रहा है।

3.2 एफआरएल सीमा के भीतर राजकोषीय घाटे को सीमित करने के माध्यम से राजकोषीय समेकन प्राप्त करने की दिशा में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रक्रिया को प्रभावित करने वाले अन्य अंतर्निहित राजकोषीय चर से मूल्यांकन करने की आवश्यकता हो सकती है। राजकोषीय प्रबंधन व्यापक आर्थिक पहलुओं के अलावा नागरिकों के जीवन और समग्र विकास प्रक्रिया को विभिन्न तरीकों से छूता है। भारत में राज्य वित्त के प्रबंधन में एफआरएल उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए मुख्य रूप से पूंजीगत व्यय में व्यय स्वरूप में पुनः समायोजन देखा गया है।

3.3 राज्य सरकारों को एफआरएल लक्ष्य का पालन करने के लिए घटती राजस्व प्राप्तियों के कारण 2019-20 में अपने खर्च को कम करना पड़ा। इसलिए, राज्यों में, पूंजीगत परिव्यय के अलावा कई अन्य प्राथमिकता क्षेत्र व्यय मदों में कमी की गई है। भारत के संघीय ढांचे में राज्यों की अधिकांश लोगों के जीवन से जुड़े सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों पर बड़ी जिम्मेदारी है। सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता एसडीजी लक्ष्यों और विकास प्रक्रिया को प्रभावित करने वाले

---

<sup>14</sup> राज्य वित्त बजट 2020-21 का एक अध्ययन

भौतिक और मानव विकास बुनियादी ढांचे के निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। राजकोषीय प्रबंधन में विवेक को विकासात्मक और स्थिरता दृष्टिकोण के साथ संतुलित करने की आवश्यकता है। साथ ही राज्यों के स्तर पर अतिरिक्त संसाधन जुटाने के महत्व पर भी जोर देने की जरूरत है।

### **वित्तीय वर्ष 2019-20: राजकोषीय तनाव का निर्माण**

3.4 राजस्व प्राप्तियों में कमी के कारण राज्य सरकारों को 2019-20 में अपने वित्त प्रबंधन में कठिनाई का सामना करना पड़ा। पिछले वर्ष की तुलना में 2019-20 में समेकित जीएफडी में मामूली गिरावट आई है (तालिका 3.1)। राज्यों द्वारा अपनी वित्तीय कठिनाई के संबंध में बताया गया मुख्य कारण केंद्रीय करों की वास्तविक प्राप्ति में कमी थी<sup>15</sup>। राज्यों का समेकित राजस्व घाटा 2019-20 में काफी बढ़ गया, जिसका मुख्य कारण राजस्व प्राप्तियों का 2018-19 में सकल घरेलू उत्पाद के 13.9 प्रतिशत से घटकर 2019-20 में 13.1 प्रतिशत हो जाना है<sup>16</sup>। राज्यों के स्वयं के राजस्व में गिरावट, विशेष रूप से राज्य माल और सेवा कर (एसजीएसटी) के गिरावट की वजह से है, जबकि केंद्र से कर हस्तांतरण में भी गिरावट दर्ज की गयी है।

**तालिका 3.1: प्रमुख घाटा संकेतक: विधानमंडल वाले सभी राज्य और केंद्रशासित प्रदेश**

मदें	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22 (PA)	2022-23 (BE)
सकल राजकोषीय घाटा	4.10	4.63	5.25	8.05	6.67	8.83
(जीडीपी का %)	(2.4)	(2.5)	(2.6)	(4.1)	(2.8)	(3.4)
राजस्व घाटा	0.19	0.18	1.21	3.71	1.01	0.84
(जीडीपी का %)	(0.1)	(0.1)	(0.6)	(1.9)	(0.4)	(0.3)
प्राथमिक घाटा	1.17	1.44	1.73	4.18	2.53	4.12
(जीडीपी का %)	(0.7)	(0.8)	(0.9)	(2.1)	(1.1)	(1.6)

**स्रोत:** राज्य वित्त: बजट का एक अध्ययन, 2021-22 और 2022-23, आरबीआई, पीए-अनंतिम खाता

<sup>15</sup> व्यय विभाग (सार्वजनिक वित्त - राज्य प्रभाग) द्वारा प्रधान सचिवों (वित्त), राज्यों को पत्र, 26 फरवरी, 2020

<sup>16</sup> राज्य वित्त बजट का एक अध्ययन, 2021-22 और 2022-23, आरबीआई, pp. 3

3.5 राज्य सरकारों की ओर से 2019-20 में राजस्व की कमी के कारण होने वाली राजकोषीय कठिनाइयों को दूर करने के लिए एफआरबीएम सीमा में ढील देने और जीएसडीपी के मौजूदा 3 प्रतिशत से शुद्ध उधार सीमा (NBC) में वृद्धि करने की मांग की गई थी। केंद्र सरकार ने 2018-19 में कर राजस्व संग्रह में कमी के कारण केंद्रीय करों में राज्यों की हिस्सेदारी के मुकाबले 2019-20 में Rs. 58,843 करोड़ का समायोजन किया, जो कर हस्तांतरण में गिरावट के कारणों में से एक था। केंद्र सरकार ने 2019-20 में समायोजित राशि की सीमा तक उच्च एनबीसी की अनुमति दी। मध्यप्रदेश को 4,443 करोड़ रुपये की अतिरिक्त उधारी लेने की छूट दी गई।

### ***वित्तीय वर्ष 2020-21: कोविड-19 महामारी ने सार्वजनिक वित्त को विकृत कर दिया***

3.6 राजस्व संग्रह में गिरावट के कारण देश में सार्वजनिक वित्त विकृत हो गया क्योंकि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को 2020-21 में गंभीर संकुचन का सामना करना पड़ा। आंतरिक स्रोतों और केंद्रीय हस्तांतरण दोनों से राजस्व के प्रवाह में कमी और बढ़ते व्यय के संयोजन ने राजकोषीय स्थिति को प्रभावित किया। जबकि कुल राजस्व प्राप्ति 2018-19 में सकल घरेलू उत्पाद के 13.9 प्रतिशत से घटकर 2020-21 में 13.1 प्रतिशत हो गई, कुल व्यय 31.25 प्रतिशत से तेजी से बढ़कर 34.15 प्रतिशत हो गया, जिसका मुख्य कारण राजस्व व्यय में वृद्धि थी क्योंकि पूंजीगत व्यय में गिरावट देखी गई थी। केंद्रीय करों में गिरावट के कारण राज्यों के लिए जीएसटी मुआवजे के विकल्प भी बंद हो गए। कुल राजकोषीय घाटा बढ़कर सकल घरेलू उत्पाद का 4.1 प्रतिशत हो गया, जो 2004-05 के बाद से उच्चतम स्तर है। उच्च व्यय का प्रबंधन करने और जीएसटी मुआवजे के नुकसान की भरपाई के लिए, राज्यों को राजकोषीय घाटे की सीमा बढ़ाकर अधिक उधार लेने की अनुमति दी गई। राज्यों का ऋण-जीडीपी अनुपात 2018-19 में 25.3 प्रतिशत से तेजी से बढ़कर मार्च 2021 के अंत में 31.1 प्रतिशत हो गया।

3.7 राज्यों को कोविड-19 महामारी के मद्देनजर केंद्र सरकार के पैकेज के हिस्से के रूप में राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद के 5 प्रतिशत तक बढ़ाने की अनुमति दी गई थी। भारत सरकार ने मई 2020 में आत्मनिर्भर अभियान के तहत राज्यों को वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए अपनी उधार सीमा 3 प्रतिशत से बढ़ाकर 5 प्रतिशत करने की अनुमति दी। हालांकि जीएसडीपी का 0.5 प्रतिशत तक अतिरिक्त उधार चालू वर्ष में अप्रतिबंधित है, जीएसडीपी का

अन्य 1 प्रतिशत अतिरिक्त उधार लेने के लिए राज्यों को विशिष्ट सुधार आवश्यकताओं को पूरा करने की आवश्यकता है। जीएसटी परिषद की बैठक के बाद, यह निर्णय लिया गया कि जीएसटी मुआवजे के कारण उत्पन्न होने वाली कमी को पूरा करने के लिए विशेष विंडो सुविधा का विकल्प चुनने वाले राज्य बिना शर्त अतिरिक्त 0.5 प्रतिशत उधार ले सकते हैं।

3.8 भारत सरकार ने बुनियादी ढांचा परियोजनाओं को शुरू करने के लिए "पूँजीगत व्यय के लिए राज्यों को विशेष सहायता योजना" के तहत सहायता प्रदान की है। विशेष सहायता कुल 12,000 करोड़ रुपये के 50-वर्षीय ब्याज मुक्त ऋण के रूप में प्रदान की गई थी। इस योजना के तहत धनराशि से राज्यों को चल रही पूँजीगत परियोजनाओं का प्रबंधन करने में मदद मिलेगी, जो संसाधन समस्याओं के कारण अटक सकती हैं। योजना के तहत प्रदान किया जाने वाला ऋण राज्यों को दी जाने वाली सामान्य उधार सीमा से अधिक होगा।

### 3.2 राजकोषीय समेकन से संबंधित केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशें

3.9 वित्तीय वर्ष 2019-20 एफसी-XIV का अंतिम वर्ष था और 2020-21 एफसी-XV का पहला वर्ष था। हालांकि हस्तांतरण प्रणाली की व्यापक विशेषताओं में भारी बदलाव नहीं हुए, लेकिन कोविड-19 महामारी के बाद राजकोषीय घाटे को कम करने के लिए राजकोषीय समेकन प्रक्रिया और सुव्यवस्थित पथ को फिर से परिभाषित करने की आवश्यकता थी। एफसी-XIV ने राज्यों के लिए राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत की वार्षिक सीमा पर सीमित करने की सिफारिश की है, जिसमें किसी भी वर्ष के लिए राजकोषीय घाटे को 0.5 प्रतिशत लचीलेपन का लाभ उठाया जा सकता है। जिसमें कुछ शर्तों को पूरा करने के बाद 0.25 प्रतिशत तक और 25 प्रतिशत का ऋण-जीएसडीपी अनुपात प्राप्त करने पर 0.25 प्रतिशत का फायदा लिया जा सकता है। हालाँकि आयोग ने राज्य विशिष्ट ऋण-जीएसडीपी के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं करा है।

3.10 एफसी-XV ने वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए पहली रिपोर्ट प्रस्तुत की और बाद में 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए अलग से अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत की। यह 2020-21 के लिए ऊर्ध्वाधर विचलन (Vertical devolution) को 41 प्रतिशत पर बनाए रखने की सिफारिश करता है, जो कि पूर्ववर्ती जम्मू और कश्मीर राज्य की बदली हुई स्थिति के कारण 1 प्रतिशत

समायोजन के साथ एफसी-XIV की सिफारिशों के अनुरूप है। कर हस्तांतरण फार्मूले में, एफसी-XV ने जनसंख्या, क्षेत्र, वन और पारिस्थितिकी, आय दूरी और कर और राजकोषीय प्रयासों जैसे अन्य संकेतकों के साथ जनसांख्यिकीय प्रदर्शन नामक एक नया संकेतक पेश किया। आयोग ने वर्ष के लिए राजकोषीय समेकन प्रक्रिया पर कोई विशेष सिफारिशें नहीं कीं और मौजूदा एफआरबीएम अधिनियम को जारी रखने की अनुमति दी।

3.11 एफसी-XV ने राज्य के सामने आने वाले वित्तीय संकट को देखते हुए राजकोषीय समेकन पथ को संशोधित करते हुए 2020-21 राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 4.5 प्रतिशत तक और 2025-26 में 3 प्रतिशत तक कम करने का लक्ष्य निर्धारित किया है (तालिका 3.2)। आयोग ने सुझाव दिया कि सार्वजनिक ऋण और सकल घरेलू उत्पाद का अनुपात भारत में राजकोषीय नीति के लिए मध्यम अवधि के स्थिरक के रूप में काम करना जारी रखना चाहिए, जिसमें राजकोषीय घाटा परिचालन लक्ष्य के रूप में होना चाहिए। एक बार जब अनुमानित राजस्व घाटा, राजस्व घाटा अनुदान के लिए मिलान प्रावधान के साथ समायोजित हो जाता है, तो राजकोषीय घाटे के तहत पूरी उधारी की जगह पूंजीगत व्यय के लिए उपलब्ध हो जाती है। इसी परिप्रेक्ष्य से आयोग ने राज्य सरकारों की शुद्ध उधार सीमा (सकल उधार घटा पुनर्भुगतान) निर्धारित की।

**तालिका 3.2: एफसी-XV: सांकेतिक घाटा और ऋण पथ**

(जीएसडीपी का %)	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
<b>राजस्व घाटा*</b>	-0.1	-0.5	-0.8	-1.2	-1.7	-2.5
<b>राजकोषीय घाटा</b>	4.5	4	3.5	3	3	3
* नकारात्मक मूल्य अधिशेष को दर्शाते हैं और सकारात्मक मूल्य घाटे को दर्शाते हैं						
<b>मध्यप्रदेश के लिए सांकेतिक ऋण पथ</b>						
	31.3	31.7	32.9	33.3	33.6	33.7

स्रोत: पंद्रहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट

### 3.3 राज्य के वित्त का अवलोकन: राजकोषीय तनाव का जवाब

#### *एफआरबीएम के बाद अधिनियम राजकोषीय विकास*

3.12 भारत में राज्य सरकारों ने स्व-विनियमन एफआरबीएम अधिनियम के साथ नब्बे के दशक के अंत और 2000 के दशक की शुरुआत में अनुभव किए गए राजकोषीय असंतुलन से उत्पन्न चुनौती का समाधान करने का प्रयास किया और घाटे और ऋण स्टॉक को कम करने में प्रगति की। राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में उच्च वृद्धि के परिणामस्वरूप राज्यों को केंद्रीय हस्तांतरण का बड़ा प्रवाह हुआ, वैट की शुरुआत के कारण स्वयं की राजस्व प्राप्तियों में सुधार हुआ और खर्च पर प्रतिबंध से राज्यों को राजकोषीय समेकन प्रक्रिया में सहायता मिली। भारत के सभी राज्यों में लोक वित्त में सुधार को दर्शाते हुए, 2005 में एफआरबीएम अधिनियम को अपनाने के बाद मध्यप्रदेश में राज्य वित्त में भी काफी सुधार हुआ।

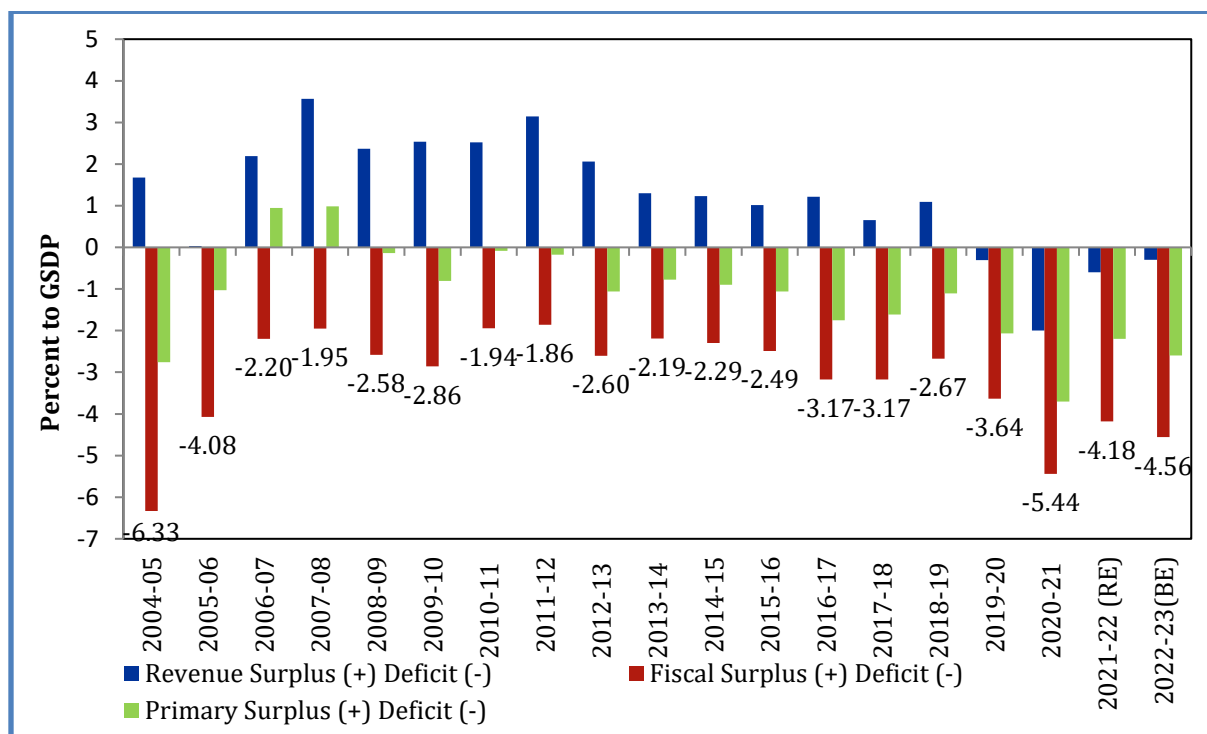
3.13 राजकोषीय परिणाम दर्शाते हैं कि राज्य राजस्व अधिशेष उत्पन्न करने और राजकोषीय घाटे को 3 प्रतिशत लक्ष्य के भीतर सीमित करने में कामयाब रहा (चित्र 3.1)। राजकोषीय घाटा, जो 2004-05 में जीएसडीपी का 6.33 प्रतिशत था, 2006-07 से 2015-16 के दौरान 3 प्रतिशत से कम रहा। राज्य ने पिछले वर्षों में ब्याज भुगतान और राजकोषीय विवेक से संबंधित शर्तों को पूरा करके 2016-17 में राजकोषीय घाटे को 0.5 प्रतिशत तक बढ़ाने के लिए एफसी-XIV द्वारा प्रदान किए गए लचीलेपन का लाभ उठाया। 2016-17 में राजकोषीय घाटा जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक हो गया और 2017-18 में भी उसी स्तर पर रहा। यह 2018-19 में फिर से 3 प्रतिशत अंक से नीचे आ गया<sup>17</sup>। 2019-20 में सकल घरेलू उत्पाद में मंदी और कोविड-19 महामारी के प्रभाव के कारण और राजस्व प्राप्तियों में गिरावट के कारण, राजकोषीय घाटा एफआरबीएम अधिनियम की सीमा को पार करते हुए काफी बढ़ गया। राजकोषीय घाटा 2018-19 में जीएसडीपी के 2.67 प्रतिशत से बढ़कर 2019-20 में 3.64 प्रतिशत (जिसमें केंद्र सरकार द्वारा Rs. 4,443 करोड़ की अतिरिक्त उधारी की मंजूरी शामिल है) हो गया तथा 2020-21 में यह 5.44 (जिसमें Rs. 4,542 करोड़ की अतिरिक्त उधारी शामिल है जिसे केंद्र सरकार ने जीएसटी मुआवजे और 1,320 करोड़ रुपये की विशेष केंद्रीय सहायता के बदले अनुमोदित किया) प्रतिशत की ऊंचाई पर पहुंच गया है। राज्यों के आवश्यक खर्च की सुरक्षा करना, महामारी संबंधी

---

<sup>17</sup> हालाँकि, 2016-17 और 2017-18 में उदय योजना के बदले उधार को एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन का आकलन करते समय बाहर रखा गया था।

विकृतियों को दूर करने के लिए बढ़ती आवश्यकताओं को पूरा करना, और विकास प्रक्रिया में योगदान करने के लिए पूंजी निवेश को बढ़ावा देने के लिए उच्च उधारी की जरूरत पड़ी।

चित्र 3.1: प्रमुख राजकोषीय चर



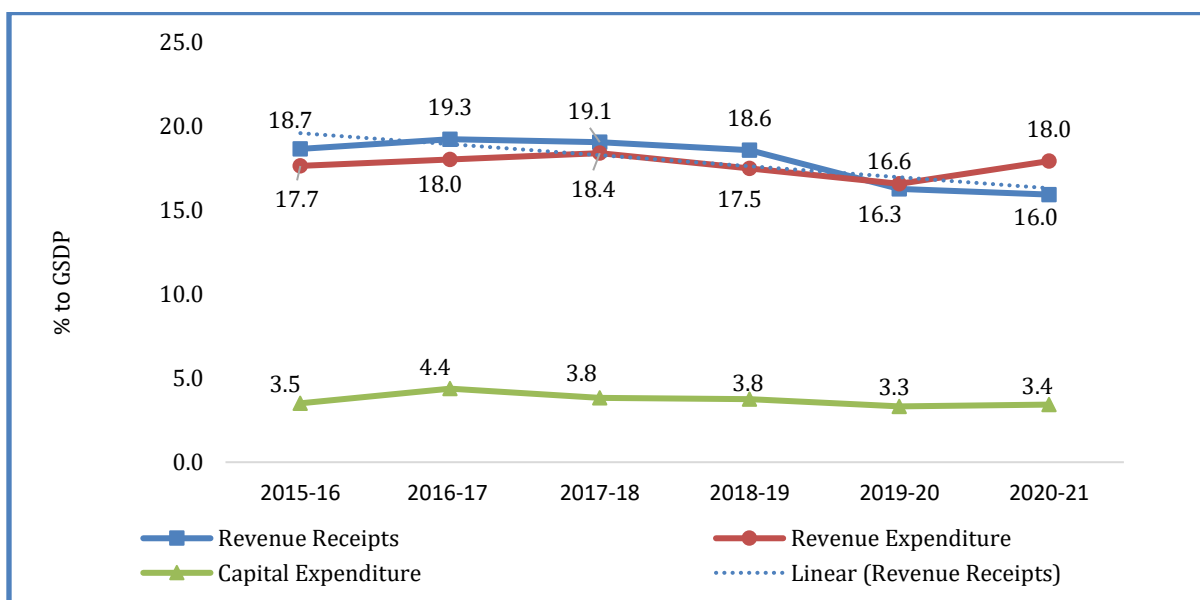
3.14 राजकोषीय परिणाम कई कारकों का परिणाम है जिसमें रणनीतिक राजकोषीय नीति को ध्यान में रखते हुए बजट तैयार करने और लागू करने की राज्य की क्षमता, अनुमानित राजस्व उद्ग्रहण करना जिसमें अनिश्चितताओं और जोखिमों का प्रबंधन, और सहमत लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कार्यक्रमों को लागू करना शामिल है।

- 2015-16 से राज्य में जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कुल राजस्व का रुझान दर्शाता है कि यह 2015-16 में 18.7 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 19.1 प्रतिशत हो गया और उसके बाद इसमें गिरावट शुरू हो गई (चित्र 3.2)। राजस्व-जीएसडीपी अनुपात 2018-19 में 18.6 प्रतिशत से घटकर 2020-21 में 16 प्रतिशत हो गया। जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कुल राजस्व में गिरावट इसके दोनों घटकों, स्वयं के राजस्व और केंद्र सरकार से हस्तांतरण में गिरावट के कारण थी। कुल राजस्व के लिए नीचे की ओर



झुकी हुई रैखिक प्रवृत्ति स्पष्ट है। देश में समग्र विकास परिदृश्य केंद्र और राज्य दोनों सरकारों के लिए उच्च राजस्व जुटाने के लिए अनुकूल नहीं था।

**चित्र 3.2: राजस्व प्राप्ति और कुल व्यय श्रेणियाँ**

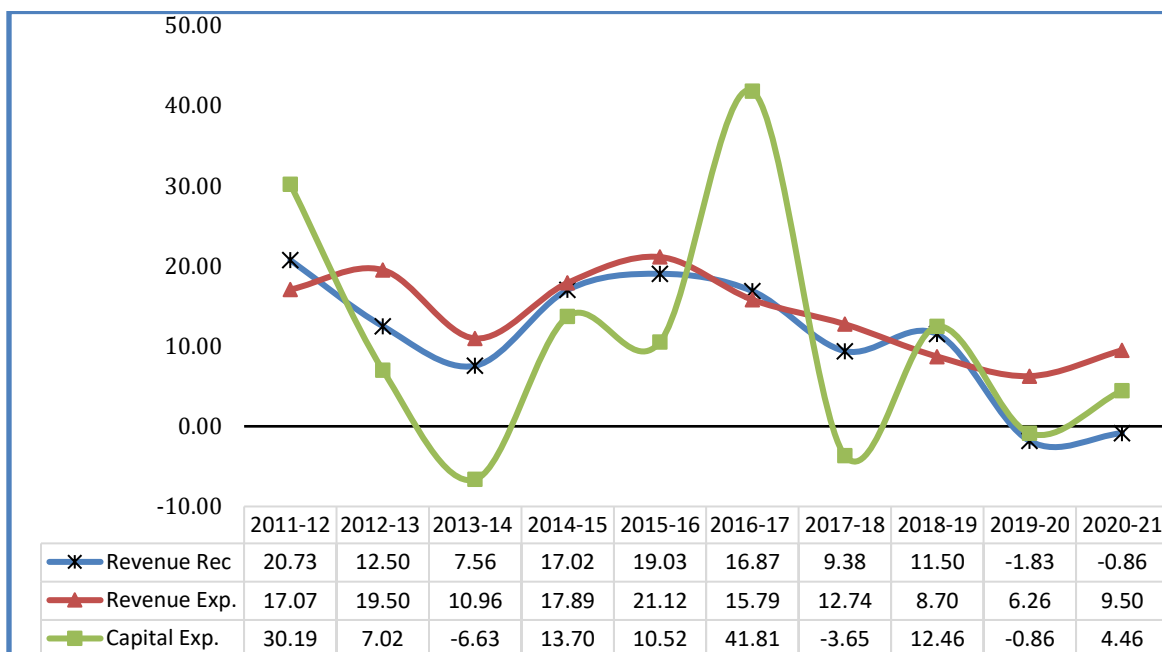


- जबकि व्यय स्वरूप आमतौर पर वर्षों में राजस्व लिफाफे के आकार का पालन करते हैं, 2020-21 में खर्च के परिणाम अलग थे। राजस्व व्यय, जिसमें 2017-18 के बाद गिरावट का रुझान दिखा, महामारी के मद्देनजर अतिरिक्त खर्च के कारण 2020-21 में काफी बढ़ गया। हालाँकि, इस अवधि के दौरान, राजस्व व्यय की प्रवृत्ति राजकोषीय समेकन प्रक्रिया पर बने रहने के लिए सरकार द्वारा बरते गए संयम को दर्शाती है।
- जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में पूंजीगत व्यय ने प्रारंभिक वृद्धि प्रदर्शित की, जो बाद में कम हो गई। यह 2016-17 में 4.4 प्रतिशत से घटकर 2019-20 में 3.3 प्रतिशत हो गई। केंद्र सरकार द्वारा दिए गए दबाव और पूंजीगत व्यय के लिए अतिरिक्त उधार लेने के लिए राज्यों को प्रदान की गई लचीलेपन ने पूंजीगत व्यय को सकारात्मक रूप से प्रभावित किया है क्योंकि राजस्व में कमी के बावजूद 2020-21 में इसमें वृद्धि हुई है।

3.15 हालांकि नाममात्र के संदर्भ (Nominal Term) में कुल राजस्व प्राप्तियाँ 2011-12 में Rs. 62,604 करोड़ से बढ़कर 2018-19 में Rs. 1,50,391.77 करोड़ हो गईं, यह पहली बार 2019-20 में घटकर Rs. 1,47,643.35 करोड़ हो गई और 2020-21 में घटकर Rs.

1,46,376.79 करोड़ हो गई। 2011-12 से 2018-19 की अवधि के दौरान 14.32 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर की तुलना में, राजस्व प्राप्तियां 2019-20 में 1.83 प्रतिशत और 2020-21 में 0.86 प्रतिशत कम हो गई (चित्र 3.3)। राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में मंदी और कोविड-19 महामारी का प्रभाव राज्य के राजस्व की वृद्धि पर काफी दिखाई दे रहा है।

**चित्र 3.3: प्रमुख राजकोषीय चरों की वर्ष-दर-वर्ष वृद्धि दरें**



3.16 राजस्व व्यय के मामले में, वार्षिक वृद्धि दर से संकेत मिलता है कि सरकार ने 2011-12 से इस पर अंकुश लगाया है, केंद्रीय हस्तांतरण के अधिक निवेश के कारण 2015-16 में इसमें बढ़ोतरी हुई थी। 2018-19 और 2019-20 में राजस्व व्यय की वृद्धि में काफी गिरावट आई। 2020-21 में वृद्धि में बढ़ोतरी सभी स्तरों पर सरकारों द्वारा किए गए कोविड-19 संबंधित खर्च के कारण थी। नाममात्र के संदर्भ (Nominal Term) में, राजस्व व्यय 2015-16 में Rs. 99,770 करोड़ से बढ़कर 2020-21 में Rs. 1,64,733 करोड़ हो गया। 2011-12 से 2017-18 के दौरान राजस्व व्यय की औसत वार्षिक वृद्धि दर 16.44 प्रतिशत थी, जो 2018-19 में घटकर 8.70 प्रतिशत हो गई।

3.17 पूंजीगत व्यय की वृद्धि दर कई वर्षों में बड़े उछाल और नकारात्मक विकास दर के साथ काफी अस्थिरता दर्शाती है। राजस्व व्यय के विपरीत, जिसमें एक नियमित प्रतिबद्ध हिस्सा होता है, पूंजीगत व्यय निर्णय बिंदुओं और धन निवेश में कुछ अनियमितता दिखाता है। मध्यप्रदेश में, विभिन्न विभागों को दिए गए ऋण और अग्रिम भी इसकी अस्थिरता में योगदान करते हैं। पिछले वर्ष की तुलना में 2020-21 में विकास दर में वृद्धि राज्य सरकार द्वारा हाल के वर्षों में राष्ट्रीय पहल के अनुपालन में पूंजी निवेश को दी गई प्राथमिकता को दर्शाती है।

### 3.4 राज्य की अपनी राजस्व प्राप्तियाँ

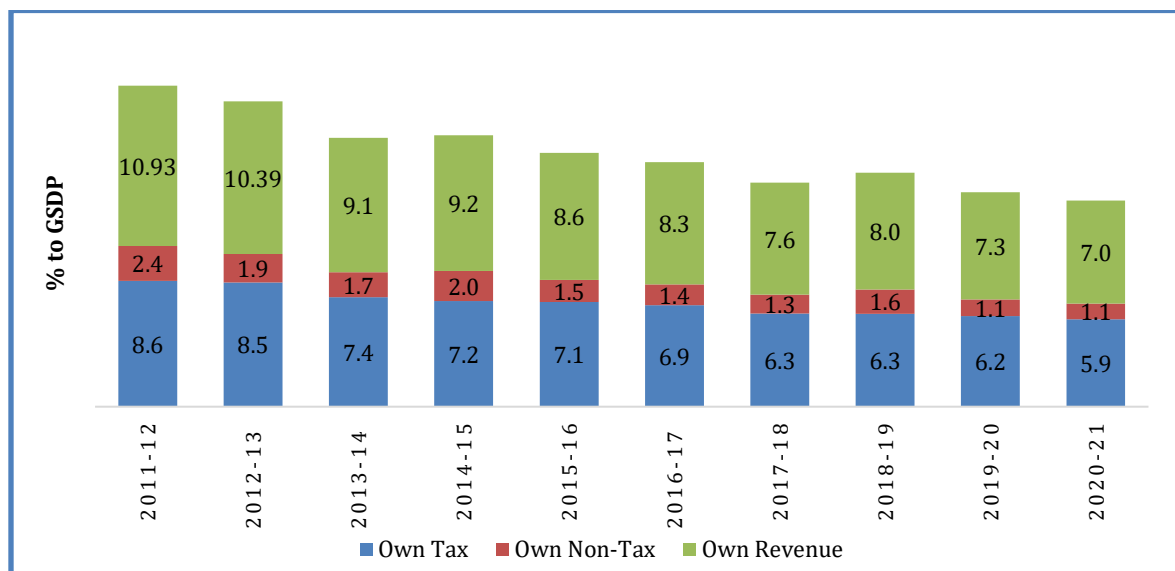
3.18 राज्य की स्वयं की राजस्व प्राप्तियाँ 2011-12 से 2020-21 के दौरान औसतन कुल राजस्व प्राप्तियों का लगभग 48 प्रतिशत थीं, जिसमें स्वयं का कर राजस्व 39 प्रतिशत और स्वयं का गैर-कर राजस्व 9 प्रतिशत था। केंद्रीय हस्तांतरण की तुलना में स्वयं की राजस्व प्राप्तियों का सापेक्ष हिस्सा घट रहा है। यह 2011-12 में 55 प्रतिशत से घटकर 2020-21 में 44 प्रतिशत हो गया है। स्वयं के राजस्व की धीमी वृद्धि और 2015-16 के बाद केंद्रीय हस्तांतरण में वृद्धि एफसी-XIV की सिफारिशों के कारण हुई, जिससे कुल राजस्व प्राप्तियों में केंद्रीय हस्तांतरण की सापेक्ष हिस्सेदारी बदल गई। केंद्रीय हस्तांतरण की सापेक्ष हिस्सेदारी 2011-12 में 45 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 56 प्रतिशत हो गई है।

3.19 राज्य की प्राथमिकताओं के आधार पर संसाधन आवंटन निर्णय लेने में लचीलापन प्रदान करने वाली स्वयं की राजस्व प्राप्तियों की भूमिका को मान्यता दी गई है। साथ ही कर हस्तांतरण, जो केंद्रीय हस्तांतरण का 60 प्रतिशत से अधिक है, सूत्रबद्ध और असंबद्ध प्रकृति का है, जो राज्य के लचीलेपन को कम नहीं करता है। हालाँकि, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की धीमी वृद्धि के कारण कर हस्तांतरण के तहत धन के प्रवाह में अनिश्चितता अपरिहार्य है।

3.20 चित्र 3.4 में दिए गए जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में स्वयं के राजस्व और उसके घटकों, स्वयं कर और स्वयं गैर-कर प्राप्तियों की प्रवृत्ति 2011-12 के बाद से गिरावट को दर्शाती है। राज्य के स्वयं के राजस्व 2011-12 में 10.9 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 7.6 प्रतिशत हो गई है और 2018-19 में मामूली वृद्धि के साथ 8 प्रतिशत हो गई है (चित्र 3.4)। कोविड-19 महामारी ने स्वयं के राजस्व उद्ग्रहण में विकृतियों को और बढ़ा दिया है। 2020-21 में

यह और अधिक घटकर 7 प्रतिशत रह गई है। दोनों घटकों की अपनी कर और गैर-कर प्राप्तियां राज्य जीएसडीपी के सापेक्ष गिरावट को दर्शाती हैं।

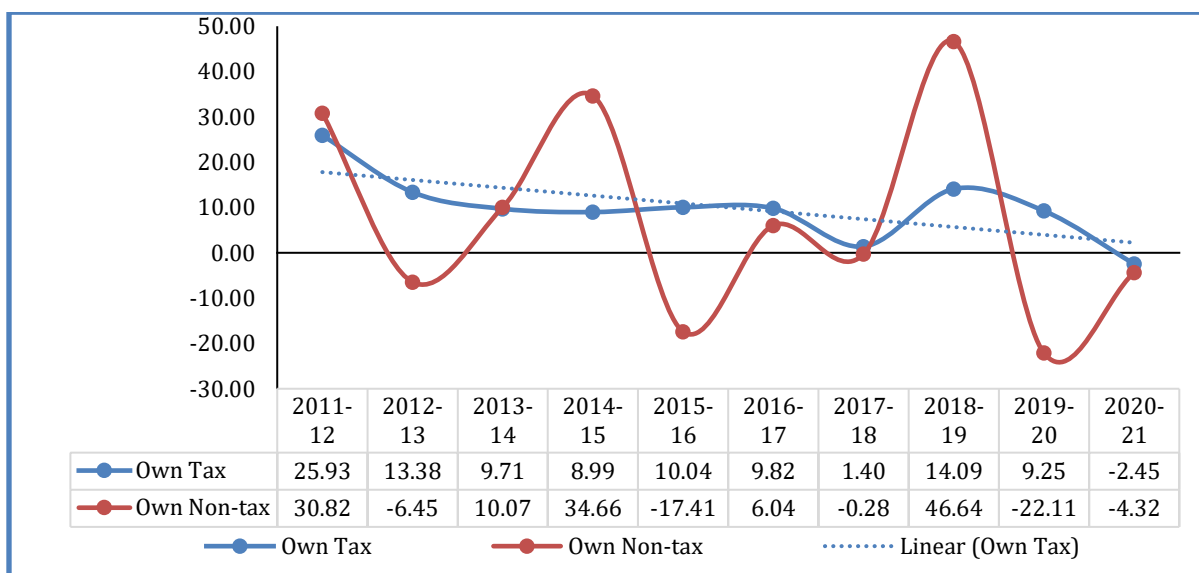
**चित्र 3.4: जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में स्वयं का राजस्व**



3.21 राज्य के स्वयं के राजस्व का कमजोर प्रदर्शन स्वयं के कर और गैर-कर प्राप्तियों की वार्षिक वृद्धि दर में गिरावट के रूप में परिलक्षित होता है (चित्र 3.5)। स्वयं के कर के मामले में देखी गई गिरावट की प्रवृत्ति 2017-18 में 1.4 प्रतिशत की कम वृद्धि और अगले वर्ष पुनरुद्धार द्वारा चिह्नित की गई थी। यह मुख्य रूप से 2017-18 में जीएसटी के कार्यान्वयन में आने वाली शुरुआती समस्याओं के कारण था और 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। 2018-19 में 14.09 प्रतिशत की वृद्धि दर से, 2019-20 में स्वयं कर की वृद्धि घटकर 9.25 प्रतिशत और 2020-21 में 2.45 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि हुई। 2018-19 में राज्य को अपनी कर प्राप्तियों के रूप में नाममात्र रूप (Nominal Term) में Rs. 51126.49 करोड़ उपलब्ध थे, जो 2019-20 में बढ़कर Rs. 55855.05 करोड़ हो गये और 2020-21 में घटकर Rs. 54484.15 करोड़ हो गये। गैर-कर राजस्व कई वर्षों में बड़ी नकारात्मक वृद्धि दर के साथ उतार-चढ़ाव वाला विकास स्वरूप दिखाता है, खासकर 2019-20 और 2020-21 में।

3.22 वैट और एसजीएसटी सहित बिक्री कर राज्य करों का एक बड़ा हिस्सा है। 2011-12 से 2016-17 के दौरान बिक्री कर और वैट का औसत सापेक्ष हिस्सा 49.08 प्रतिशत था, जो 2017-18 में जीएसटी अपनाने के बाद बढ़ गया और 2020-21 में इन करों का कुल हिस्सा लगभग 56.08 प्रतिशत हो गया (तालिका 3.3)। केंद्र सरकार द्वारा प्रदान किए गए जीएसटी मुआवजे को अनुदान सहायता के तहत शामिल किया गया था। अन्य महत्वपूर्ण राज्य कर उत्पाद शुल्क और स्टॉप शुल्क और पंजीकरण शुल्क हैं, जो क्रमशः स्वयं के कर राजस्व का लगभग 18 प्रतिशत और 11 प्रतिशत थे। मोटर वाहन कर का हिस्सा 5 से 6 प्रतिशत के बीच होता है। जबकि 2011-12 से 2016-17 के दौरान माल और यात्रियों पर करों का औसत सापेक्ष हिस्सा 7.08 प्रतिशत था, इसकी हिस्सेदारी में काफी गिरावट आई क्योंकि प्रवेश कर, जो इस कर का प्रमुख घटक था, 2017-18 से जीएसटी के तहत शामिल हो गया था। भू-राजस्व और व्यवसाय करों का सापेक्ष हिस्सा छोटा रहा है।

चित्र 3.5: स्वयं के राजस्व की वृद्धि



तालिका 3.3: स्वयं के कर राजस्व की संरचना

(प्रतिशत)

	2011 -12	2012 -13	2013 -14	2014 -15	2015- 16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
राज्य जी.एस.टी.							19.4	27.8	36.6	31.7
बिक्री कर	46.4	48.6	49.6	49.6	49.2	51.1	33.4	19.4	20.2	24.4
राज्य उत्पाद कर	16.0	16.6	17.6	18.3	19.7	17.0	18.4	18.7	19.4	17.5
मोटर वाहन कर	5.0	5.0	4.8	5.0	4.8	5.1	6.0	5.9	5.8	5.0
माल और यात्री	7.6	7.8	7.7	7.3	7.7	8.6	2.6	0.2	0.3	0.1
बिजली के शुल्क पर कर	6.6	4.8	5.9	5.5	5.6	5.9	5.8	5.1	4.1	4.8
भू राजस्व	1.0	1.5	1.1	0.7	0.7	0.9	1.1	0.8	1.0	0.9
स्टाम्प शुल्क	12.2	12.9	10.1	10.6	9.6	8.9	10.7	10.3	10.0	12.5
व्यवसाय कर	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.9	0.6
अन्य कर	4.3	2.0	2.4	2.2	1.9	1.7	1.8	11.1	1.8	2.4

### 3.5 कर उछाल<sup>18</sup>

3.23 स्वयं के कर राजस्व के लिए वार्षिक उछाल गुणांक दर्शाता है कि 2017-18 के बाद से, 2018-19 को छोड़कर यह 1 से काफी नीचे रहा है (तालिका 3.4)। 2018-19 में उच्च उछाल एसजीएसटी की प्राप्ति में महत्वपूर्ण उछाल के कारण था। विकास दर में नरमी के कारण राजस्व सृजन में समस्याओं को दर्शाते हुए 2019-20 में उछाल कम रहा। कोविड-19 महामारी ने राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में संकुचन के कारण राजस्व प्राप्ति में विकृतियां ला दीं, जिसके लिए उछाल गुणांक नकारात्मक था। एसजीएसटी, बिक्री कर, मोटर वाहन कर और राज्य उत्पाद शुल्क जैसे सभी प्रमुख कर 2020-21 में नकारात्मक उछाल दिखाते हैं। प्रतिगमन विश्लेषण के माध्यम से 2011-12 से 2020-21 की अवधि के लिए अनुमानित दीर्घकालिक कर उछाल से पता चलता है कि करों की वृद्धि जीएसटीपी की वृद्धि से पीछे रह गई है। 2011-12 से 2020-21 की अवधि के लिए कुल स्वयं-कर प्राप्ति के लिए उछाल गुणांक 0.664 था।

<sup>18</sup> राज्य करों के उछाल गुणांक राज्य आय की वृद्धि की तुलना में करों के प्रदर्शन का आकलन करने के लिए संकेतक प्रदान करते हैं। कर उछाल जीएसटीपी की वृद्धि के जवाब में राजस्व जुटाने के प्रयासों की प्रतिक्रिया को मापता है। यदि जीएसटीपी में वृद्धि के जवाब में कर राजस्व आनुपातिक रूप से अधिक बढ़ जाता है तो कर को उछाल वाला कहा जाता है।

**तालिका 3.4: राज्य करों का उछाल गुणांक**

प्रतिशत

	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2011 to 2020-21
स्वयं कर प्राप्तियाँ	0.12	1.20	0.58	-0.61	0.664
एसजीएसटी		5.39	2.77	-3.89	
बिक्री कर	0.43	0.15	1.98	-0.90	0.796
राज्य उत्पाद कर	0.82	1.34	0.85	-3.00	0.778
मोटर वाहन कर	1.70	1.00	0.51	-3.85	0.802
माल एवं यात्री कर	-6.03	-7.67	1.47	-12.02	-3.090
बिजली के शुल्क पर कर	-0.10	0.09	-0.84	3.74	0.448
भूमि राजस्व	1.80	-1.86	2.92	-2.60	0.447
स्टैम्प शुल्क	1.91	0.87	0.35	5.58	0.552
व्यवसाय कर	0.39	2.07	1.04	-8.80	0.500
अन्य कर	0.67	50.25	-5.14	7.30	0.723

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

### 3.6 गैर कर राजस्व

3.24 स्वयं के गैर-कर राजस्व का औसत 2015-16 से 2020-21 के दौरान सापेक्ष हिस्सा राज्य के कुल राजस्व का 8.29 प्रतिशत था, जबकि 2011-12 से 2014-15 के दौरान 10.77 प्रतिशत था। राज्य के स्वयं के गैर-कर राजस्व की वृद्धि पिछले कुछ वर्षों में काफी अस्थिर रही है और कई वर्षों में बड़ी नकारात्मक वृद्धि हुई है। जहां 2017-18 में यह 0.28 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि दर्शाता है, वहीं 2018-19 में विकास दर बढ़कर 46.64 प्रतिशत हो गई। 2019-20 में राज्य के गैर-कर राजस्व की वृद्धि में 22 प्रतिशत की गिरावट आई और 2020-21 में विकास दर में 4.32 प्रतिशत की और गिरावट आई। नाममात्र के संदर्भ (Nominal term) में, इस स्रोत से आय 2018-19 में Rs. 13,287.51 करोड़ से घटकर 2019-20 में Rs. 10,349.56 करोड़ हो गई और 2020-21 में और कम होकर Rs. 9,902.13 करोड़ हो गई। राज्य के गैर-कर राजस्व में खनन, वानिकी, ब्याज प्राप्तियां, लाभांश और राज्य सरकार द्वारा प्रदान की गई सेवाओं से उपयोगकर्ता शुल्क से आय शामिल है। खनन और धातुकर्म उद्योगों

से होने वाली आय राजस्व का सबसे बड़ा स्रोत थी। यह राज्य द्वारा उत्पन्न कुल गैर-कर राजस्व का लगभग 46 प्रतिशत था (तालिका 3.5)।

**तालिका 3.5: स्वयं के गैर-कर राजस्व की संरचना**

	प्रतिशत					
मदें	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-2021
<b>स्वयं के गैर-कर राजस्व</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
ब्याज प्राप्तियाँ	5.01	6.40	7.05	6.63	4.28	2.45
लाभांश और लाभ	1.51	2.55	6.87	2.61	4.60	2.91
<b>सामान्य सेवाएँ</b>	<b>14.92</b>	<b>7.30</b>	<b>5.69</b>	<b>12.58</b>	<b>10.38</b>	<b>11.93</b>
<b>सामाजिक सेवाएँ</b>	<b>20.82</b>	<b>25.74</b>	<b>17.75</b>	<b>20.93</b>	<b>25.01</b>	<b>17.66</b>
<b>आर्थिक सेवाएँ</b>	<b>57.74</b>	<b>58.01</b>	<b>62.63</b>	<b>57.25</b>	<b>55.73</b>	<b>65.05</b>
वानिकी और वन्य जीवन	11.69	10.10	12.27	15.13	8.06	12.53
प्रमुख सिंचाई	3.81	0.39	0.28	0.28	0.56	0.42
मध्यम सिंचाई	1.13	2.23	1.59	1.70	1.10	1.42
खनन और धातुकर्म उद्योग	35.71	34.87	40.18	29.60	41.74	46.02
सड़कें और पुल	0.06	0.03	0.03	0.01	0.01	0.01
अन्य आर्थिक सेवाएँ	5.33	10.39	8.28	10.53	4.26	4.65

### 3.7 भारत में राज्यों में स्वयं का कर राजस्व

3.25 भारत के प्रमुख राज्यों में मध्यप्रदेश का स्वयं-कर जीएसडीपी अनुपात 2011-12 से उच्च था। 2015-16 से 2018-19 के दौरान राज्य का औसत कर-जीएसडीपी अनुपात 6.67 प्रतिशत था और 2019-20 में मामूली गिरावट के साथ 6.27 प्रतिशत था (चित्र 3.8)। जहां राज्य 2015-16 से 2018-19 के दौरान 17 प्रमुख राज्यों में चौथे स्थान पर था, वहीं 2019-20 में यह 5वें स्थान पर था। दोनों अवधियों में, मध्यप्रदेश का कर जीएसडीपी अनुपात सभी सामान्य श्रेणी के राज्यों की तुलना में काफी अधिक था। हालाँकि, 2020-21 की कोविड-19 महामारी बहुत सारी विकृतियाँ लेकर आई।



चित्र 3.6: राज्यों का कर जीएसडीपी अनुपात



स्रोत: आरबीआई

### 3.8 केंद्रीय हस्तांतरण

3.26 कर हस्तांतरण के रूप में केंद्रीय करों (विभाज्य पूल) की शुद्ध आय से राज्यों की कुल हिस्सेदारी के संबंध में सिफारिशें एफसी-XIV और एफसी-XV के तहत समान रहीं हैं<sup>19</sup>। जबकि वित्तीय वर्ष 2019-20 एफसी -XIV की प्रदान करने की अवधि का अंतिम वर्ष था, एफसी-XV ने अपनी अंतरिम रिपोर्ट में वित्तीय वर्ष 2020-21 को कवर किया। एफसी-XV ने जनसांख्यिकीय प्रदर्शन पर विचार करके, आय दूरी भार को कम किया और एक मानदंड के रूप में कर प्रयास

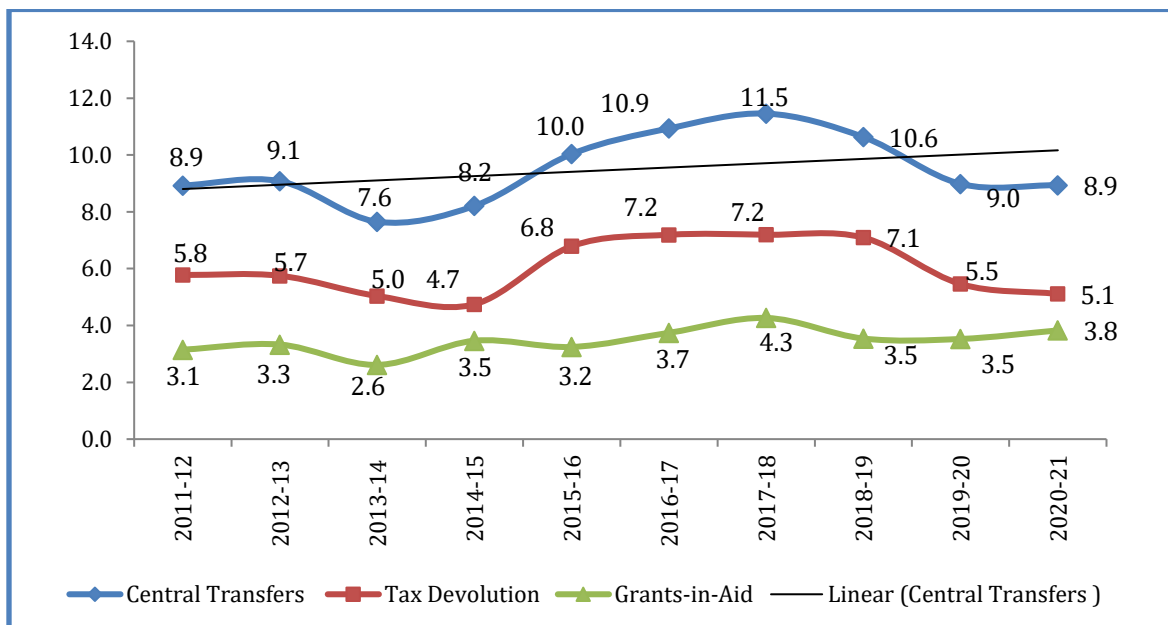
<sup>19</sup> एफसी-XIV ने राज्यों के साथ साझा करने के लिए विभाज्य पूल के 42 प्रतिशत की सिफारिश की, जबकि एफसी-XIII ने 32 प्रतिशत की सिफारिश की थी। एफसी XV ने पूर्ववर्ती राज्य जम्मू और कश्मीर के पुनर्गठन को ध्यान में रखते हुए, विभाज्य पूल से 1 प्रतिशत अंक कम करके राज्यों की कुल हिस्सेदारी 41 प्रतिशत करने की सिफारिश की।

को शामिल करके विभाज्य पूल में राज्यों की पारस्परिक हिस्सेदारी का निर्धारण करते समय मानदंड और वजन में कुछ बदलाव किए। विभाज्य पूल में मध्यप्रदेश की हिस्सेदारी एफसी-XIV के तहत 7.548 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2020-21 के लिए एफसी-XV की अनुशंसा में 7.886 हो गई है। दोनों आयोगों के अवार्ड के तहत राज्य को राजस्व घाटा अनुदान नहीं मिला।

3.27 मध्यप्रदेश राज्य को केंद्रीय हस्तांतरण का अनुरोध करने वाली रैखिक प्रवृत्ति 2011-12 से बढ़ती प्रवृत्ति को दर्शाती है (चित्र 3.7)। 2019-20 और 2020-21 में देखी गई गिरावट के बावजूद प्रवृत्ति अच्छी है। वित्तीय वर्ष 2015-16 से शुरू होकर, उच्च कर हस्तांतरण ने मध्यप्रदेश में कुल हस्तांतरण में सुधार किया। जबकि हाल के वर्षों में स्वयं की राजस्व वृद्धि नियंत्रित 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 सहायता की। केंद्रीय हस्तांतरण 2014-15 में जीएसडीपी के 8.2 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 11.5 प्रतिशत हो गया और 2018-19 में घटकर 10.6 प्रतिशत हो गया। यह सुधार कर हस्तांतरण में वृद्धि के कारण आया, क्योंकि हस्तांतरण में अनुदान घटक जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में ज्यादा नहीं बदला है। महामारी के प्रभाव ने राष्ट्रीय विकास दर को काफी धीमा कर दिया जिसके कारण राज्य को कर हस्तांतरण काफी कम हो गया। कर हस्तांतरण में गिरावट के कारण 2019-20 और 2020-21 में केंद्रीय हस्तांतरण में गिरावट आई। हालाँकि, राज्यों को अनुदान में 2020-21 में कुछ सुधार दिखा।

3.28 कर हस्तांतरण पर सिफारिश सूत्रबद्ध है और इस मद के तहत राज्यों को संसाधनों का प्रवाह केंद्रीय राजस्व के संग्रह पर निर्भर करता है। इस प्रकार, संसाधनों के वास्तविक प्रवाह में अनिश्चितता के कुछ तत्व हैं। चूंकि कर हस्तांतरण के तहत 60 प्रतिशत से अधिक केंद्रीय हस्तांतरण राज्यों को उपलब्ध हो जाता है, अतः संसाधनों के अपेक्षित प्रवाह से कोई भी विचलन बजट प्रबंधन को प्रभावित करता है। तालिका 3.6 से यह स्पष्ट है कि राज्य को अनुशंसित कर समर्पण से बड़े विचलन हुए हैं।

चित्र 3.7: केन्द्रीय हस्तांतरण की प्रवृत्ति (जीएसडीपी का प्रतिशत)



तालिका 3.6: अनुशंसित एवं वास्तविक कर हस्तांतरण

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
संस्तुतित कर अंतरण	43914	50679	58562	67754	78480	67439
वास्तविक कर अंतरण	38371	46064	50853	57353	49486	46889
अंतर	-5543	-4615	-7709	-10401	-28994	-20550

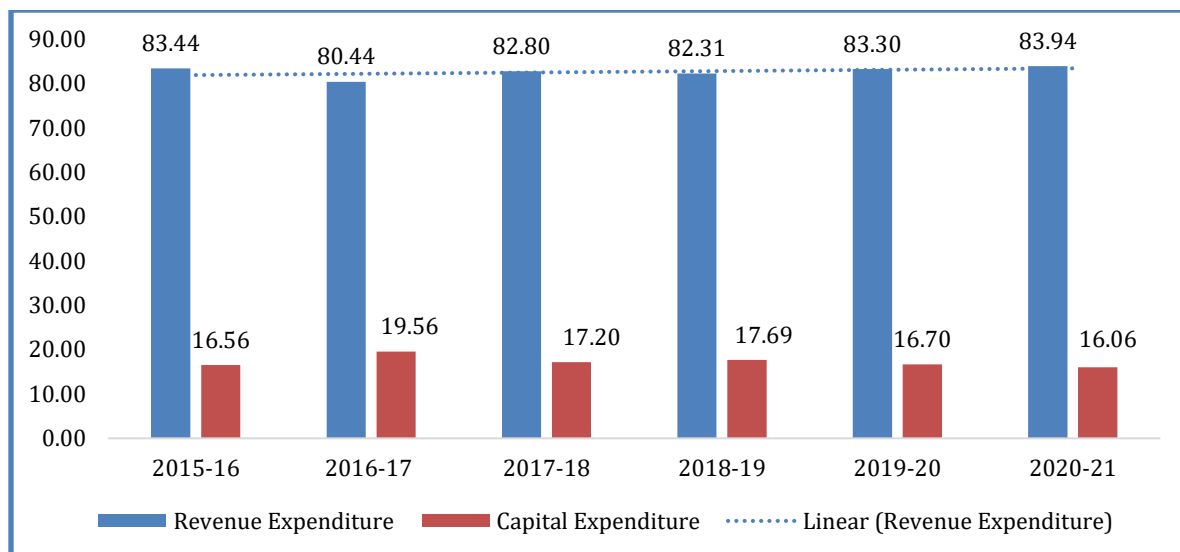
### 3.9 व्यय की प्रवृत्ति

#### सरकारी व्यय की व्यापक संरचना

3.30 पहले खंडों में, मध्यप्रदेश के व्यापक राजकोषीय प्रवृत्तियों विश्लेषण करते समय, यह स्पष्ट किया जा चुका है की जीएसडीपी के प्रतिशत में राजस्व व्यय, जिसमें 2019-20 में राजस्व की कमी के कारण गिरावट आयी थी, 2020-21 में महामारी से सम्बंधित दबाव के कारण बढ़ गया था (चित्र 3.2 तथा 3.3, पैरा 3.14 तथा 3.15)। राज्य सरकार 2019-20 में गिरावट की तुलना में 2020-21 में जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में पूंजीगत व्यय बढ़ाने में

कामयाब रही है। केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की गई पूंजीगत व्यय सहायता ने राजस्व चिंताओं के बावजूद पूंजी निवेश को सुरक्षित रखने में मदद की है।

**चित्र 3.8: राजस्व और पूंजीगत व्यय का सापेक्ष हिस्सा (%)**



3.31 राजस्व और पूंजीगत व्यय के संदर्भ में सरकारी व्यय की संरचना 2015-16 से चित्र 3.8 में दी गई है, जिससे पता चलता है कि राज्य सरकार प्रतिबद्ध व्यय के दबाव के बावजूद राजस्व व्यय की वृद्धि को रोकने में कामयाब रही है। हालाँकि, महामारी से प्रभावित वित्तीय वर्ष 2020-21 में राजस्व व्यय की सापेक्ष हिस्सेदारी में वृद्धि हुई है। पूंजी परिव्यय का सापेक्ष हिस्सा 2015-16 से 2018-19 तक बढ़ता रहा, जो राज्य सरकार की व्यापक वित्तीय प्रबंधन नीतियों को दर्शाता है। वर्ष 2020-21 में, जब अर्थव्यवस्था के संकुचन के कारण समग्र सार्वजनिक वित्त प्रभावित हुआ, राज्य सरकार पूंजी परिव्यय को बनाए रखने में कामयाब रही क्योंकि इसके सापेक्ष हिस्से में भारी गिरावट नहीं हुई है।

### 3.10 क्षेत्र परिव्यय और प्राथमिकताएँ: राजस्व और पूंजीगत व्यय

3.32 राजस्व व्यय में राज्य सरकार ने सामाजिक और आर्थिक सेवाओं पर औसतन 69 प्रतिशत (2015-16 से 2020-21 के दौरान औसत), जबकि 26 प्रतिशत सामान्य सेवाओं पर और लगभग 5 प्रतिशत स्थानीय निकायों को मुआवजे पर खर्च किया। सामान्य सेवाओं में, ब्याज भुगतान और पेंशन भुगतान व्यय की दो प्रमुख वस्तुएं हैं। ब्याज भुगतान की सापेक्ष भागीदारी

2019-20 और 2020-21 दोनों में बढ़ती रही और 2020-21 में पेंशन व्यय में वृद्धि हुई (तालिका 3.7)।

- सामाजिक सेवाओं की संरचना से पता चलता है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, जल आपूर्ति और स्वच्छता, कल्याण और पोषण पर व्यय ध्यान का केंद्र रहा है। राजस्व व्यय में शिक्षा की सापेक्ष भागीदारी 2019-20 और 2020-21 में क्रमशः 18.94 प्रतिशत और 17.33 प्रतिशत से अधिक रही है। स्वास्थ्य व्यय के मामले में, राजस्व व्यय में इसकी सापेक्ष भागीदारी 2019-20 में काफी बढ़ गई और 2020-21 में कम होकर 5.12 प्रतिशत हो गई। सामाजिक कल्याण और पोषण की पिछले वर्षों की तुलना में 2020-21 में सापेक्ष भागीदारी काफी बढ़ गई है।
- आर्थिक सेवाओं में, राजस्व व्यय में कृषि की सापेक्ष भागीदारी, 2015-16 से बढ़ती प्रवृत्ति दिखाने के बाद, 2019-20 और 2020-21 में कमी आयी। ग्रामीण विकास की भागीदारी पिछले दो वर्षों की तुलना में 2019-20 में बढ़ी है और 2020-21 में इसमें और वृद्धि हुई है।
- मजदूरी और वेतन, पेंशन भुगतान और ब्याज भुगतान पर व्यय एक साथ मिलाकर राजस्व व्यय का एक बड़ा हिस्सा बनाता है। प्रकृति में प्रतिबद्ध होने के कारण इन व्यय मदों को वर्ष के दौरान टाला या स्थगित नहीं किया जा सकता है। 2015-16 से 2020-21 तक प्रतिबद्ध व्यय का औसत कुल राजस्व व्यय का लगभग 38.65 प्रतिशत था। वर्ष 2011-12 से 2014-15 के दौरान औसत राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में प्रतिबद्ध व्यय 44.03 प्रतिशत से अधिक था। वर्ष 2015-16 की तुलना में, कुल प्रतिबद्ध व्यय की हिस्सेदारी में 2019-20 और 2020-21 में वृद्धि की प्रवृत्ति देखी गई है (तालिका 3.8)। तालिका 3.7 में दिए गए प्रतिबद्ध व्यय की मदों की सापेक्ष हिस्सेदारी से पता चलता है कि पिछले वर्षों की तुलना में 2019-20 और 2020-21 में वेतन और मजदूरी में वृद्धि हुई है। जबकि ब्याज भुगतान में 2019-20 और 2020-21 दोनों में बढ़ती प्रवृत्ति देखी गई है और 2020-21 में पेंशन व्यय में भी वृद्धि हुई है।

**तालिका 3.7: प्रमुख मदों का सापेक्ष हिस्सा: राजस्व व्यय**

(प्रतिशत)

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	Average
ब्याज भुगतान	8.11	7.86	8.48	8.97	9.45	9.66	8.75
पेंशन	7.84	7.61	7.13	8.46	8.01	8.91	7.99
शिक्षा	16.81	18.00	17.83	18.25	18.94	17.33	17.86
स्वास्थ्य	5.24	4.65	4.92	4.26	5.64	5.12	4.97
जल आपूर्ति, स्वच्छता, आवास और शहरी	6.29	9.68	13.30	9.52	7.58	7.65	9.00
समाज कल्याण एवं पोषण	10.54	5.48	5.11	5.27	6.86	7.89	6.86
कृषि एवं संबद्ध गतिविधियाँ	7.49	8.93	9.16	11.02	8.79	7.51	8.82
ग्रामीण विकास	6.12	7.63	5.24	5.21	5.49	6.28	6.00
ऊर्जा	7.24	7.33	7.49	7.11	9.36	9.09	7.94
स्थानीय निकायों को मुआवजा	5.90	5.89	5.42	5.42	3.92	3.58	5.02

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

**तालिका 3.8: राजस्व व्यय में प्रतिबद्ध व्यय का हिस्सा**

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
ब्याज भुगतान	8.11	7.86	8.48	8.97	9.45	9.66
पेंशन	7.84	7.61	7.13	8.46	8.01	8.91
मजदूरी और वेतन	21.92	19.85	19.70	21.49	24.55	23.90
<b>प्रतिबद्ध व्यय</b>	<b>37.87</b>	<b>35.32</b>	<b>35.32</b>	<b>38.92</b>	<b>42.01</b>	<b>42.47</b>

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

3.33 राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में मंदी के कारण 2019-20 में संसाधनों के केंद्रीय प्रवाह में कमी और 2020-21 में अर्थव्यवस्था में संकुचन के बावजूद, राज्य सरकार पूंजीगत व्यय वृद्धि को बनाए रखने में कामयाब रही है। राज्य सरकार ने पूंजीगत व्यय में उत्पादक आर्थिक सेवाओं को प्राथमिकता दी है। 2015-16 से 2020-21 की अवधि के दौरान औसतन पूंजी परिव्यय का लगभग 74 प्रतिशत आर्थिक सेवाओं में चला गया है (तालिका 3.9)। इस अवधि के दौरान सामाजिक सेवाओं में पूंजी परिव्यय लगभग 19 प्रतिशत था और सामान्य सेवाओं जिसमें सार्वजनिक कार्य और पुलिस बुनियादी ढांचे शामिल हैं, को लगभग 3 प्रतिशत मिला।

- 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, कल्याण सेवाएं, स्वास्थ्य और शिक्षा ऐसे क्षेत्र हैं जहां सरकार ने बुनियादी ढांचे के निर्माण के लिए निवेश किया है। 2019-20 और 2020-21 के दौरान कुल पूंजीगत व्यय में इन क्षेत्रों की सापेक्ष भागीदारी बढ़ी है।
- ऋण और अग्रिम (वसूली समायोजित करने के बाद शुद्ध उधार) राज्य में पूंजीगत व्यय का एक महत्वपूर्ण घटक हुआ करता था। ऊर्जा क्षेत्र के लिए ऋण और अग्रिम इस व्यय मद का सबसे बड़ा घटक हुआ करते थे। 2011-12 से 2014-15 के दौरान, शुद्ध ऋण और अग्रिम औसतन कुल पूंजीगत व्यय का लगभग 35 प्रतिशत थे, इस प्रकार, अन्य क्षेत्रों में प्रत्यक्ष पूंजी निवेश बाधित हुआ। हालाँकि, पिछले कुछ वर्षों में इसमें काफी कमी आई है। 2019-20 और 2020-21 में शुद्ध उधार क्रमशः पूंजीगत व्यय का 3.07 और 3.67 प्रतिशत था। पूंजीगत व्यय में वृद्धि व्यय की गुणवत्ता में सुधार को इंगित करती है और पूंजीगत व्यय की संरचना मानव और भौतिक बुनियादी ढांचे के निर्माण में राज्य सरकार द्वारा प्रत्यक्ष निवेश में वृद्धि को दर्शाती है।

**तालिका 3.9: पूंजी परिव्यय की संरचना**

	(प्रतिशत)					
मदें	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
<b>सामान्य सेवाएँ</b>	<b>2.8</b>	<b>2.2</b>	<b>2.7</b>	<b>2.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>
पुलिस	1.0	1.1	1.5	1.2	1.8	1.9
लोक निर्माण	1.7	1.0	1.2	1.1	1.3	1.2
अन्य सामान्य सेवाएँ	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
<b>सामाजिक सेवाएँ</b>	<b>15.3</b>	<b>10.4</b>	<b>19.8</b>	<b>18.8</b>	<b>22.9</b>	<b>25.8</b>
शिक्षा	3.8	2.3	2.5	3.1	4.9	4.1
सार्वजनिक स्वास्थ्य	1.1	1.8	3.8	4.0	3.6	2.3
जल आपूर्ति स्वच्छता आवास एवं शहरी विकास	7.7	3.5	8.7	9.0	10.7	16.6
एससी/एसटी/ओबीसी का कल्याण	2.1	1.7	3.9	2.4	3.3	2.6
समाज कल्याण एवं पोषण	0.3	0.6	0.4	0.2	0.2	0.1
अन्य सामाजिक सेवाएँ	0.2	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1
<b>आर्थिक सेवाएँ</b>	<b>67.0</b>	<b>73.7</b>	<b>91.7</b>	<b>75.5</b>	<b>70.7</b>	<b>67.4</b>

कृषि एवं संबद्ध सेवाएँ	0.6	2.2	1.5	6.2	1.8	3.0
ग्रामीण विकास	12.2	10.0	8.1	10.6	14.8	12.0
सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण	32.2	26.8	29.5	27.5	29.8	31.8
ऊर्जा	2.8	14.7	27.6	7.5	1.9	1.6
उद्योग एवं खनिज	1.3	4.8	1.0	0.9	1.9	1.4
परिवहन	17.1	14.8	23.7	22.6	20.4	17.4
विज्ञान और पर्यावरण	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
सामान्य आर्थिक सेवाएँ	0.9	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2
<b>शुद्ध उधार</b>	<b>14.99</b>	<b>13.76</b>	<b>-14.24</b>	<b>3.31</b>	<b>3.07</b>	<b>3.67</b>

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट

### 3.11 कुल व्यय की संरचना

3.34 राज्य सरकार के व्यय को तीन व्यापक प्रमुखों में वर्गीकृत किया जा सकता है, सरकारी कार्यक्रमों पर व्यय जिसमें राजस्व और पूंजी परिव्यय, ऋण चुकौती और ऋण और अग्रिम दोनों शामिल हैं। बकाया देनदारियों पर ब्याज भुगतान राजस्व व्यय का हिस्सा है। ऋण और अग्रिम कुल पूंजीगत व्यय का हिस्सा हैं। हमने विभिन्न क्षेत्रों पर राजस्व और पूंजीगत व्यय को एक साथ रखने के लिए इसे एक श्रेणी के रूप में अलग कर दिया है। ऋण चुकौती के कुल व्यय में 2011-12 से 2017-18 के दौरान वृद्धि की प्रवृत्ति देखी गई और पिछले कुछ वर्षों में पुनर्भुगतान देनदारियों में गिरावट आई (तालिका 3.10)। 2017-18 के बाद, ऋण चुकौती के सापेक्ष हिस्से में वृद्धि हुई है जिसके परिणामस्वरूप ऋण चुकौती के कुल खर्च में कमी आई है। जैसा कि पहले बताया गया है, हाल के वर्षों में राज्य सरकार द्वारा ऋण और अग्रिम में गिरावट आई है, जिससे बड़े प्रत्यक्ष पूंजी निवेश की अनुमति मिली है।

**तालिका 3.10: कुल व्यय की संरचना**

मर्दें	(प्रतिशत)									
	2011 -12	2012 -13	2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
ऋण चुकौती का कुल व्यय	76.46	89.26	89.88	84.15	93.56	93.70	95.65	92.13	93.78	93.31
सार्वजनिक ऋण	3.90	4.29	4.46	4.39	3.90	3.14	3.43	7.29	5.71	6.10
ऋण और अग्रिम	19.52	6.44	5.66	11.19	2.53	3.15	0.92	0.59	0.52	0.59

स्रोत (आधार आंकड़े): वित्त लेखा एवं राज्य बजट



### 3.12 ऋण स्टॉक और उसका प्रबंधन

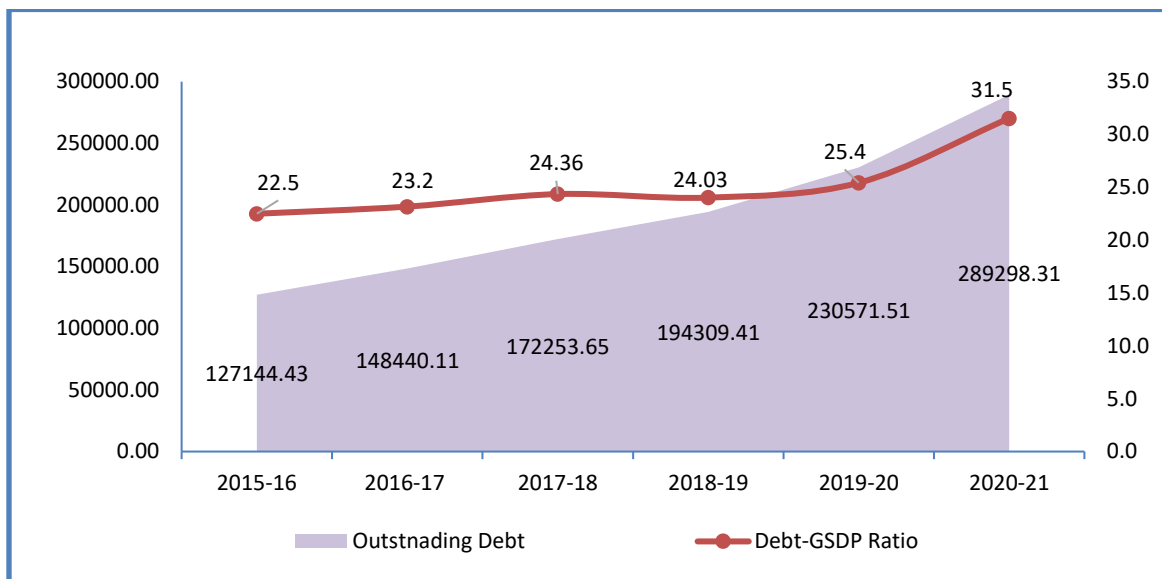
3.35 महामारी प्रभावित वर्ष में व्यय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए 2020-21 में राज्यों का ऋण-जीडीपी अनुपात तेजी से बढ़ा है। राज्य सरकारों को एफआरबीएम अधिनियम की आवश्यकताओं से परे राजकोषीय घाटे को बढ़ाने के लिए लचीलेपन के माध्यम से केंद्र सरकार द्वारा सुविधा प्रदान की गई थी। ऐसा महामारी वाले वर्ष में राजस्व प्राप्तियों और केंद्रीय निधियों के प्रवाह में गिरावट की भरपाई करने के लिए किया गया था और दूसरा, आर्थिक सुधार को बढ़ावा देने के लिए पूंजी निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए किया गया था। राज्यों के लिए कुल ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2019-20 में सकल घरेलू उत्पाद के 25.4 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 31.5 प्रतिशत हो गया।

3.36 चित्र 3.9 में दिए गए मध्यप्रदेश के ऋण-जीएसडीपी अनुपात से पता चलता है कि पिछले कुछ वर्षों में ऋण का बोझ बढ़ा है और वर्ष 2020-21 में इसमें तेज वृद्धि हुई है। जबकि राज्य का ऋण-जीएसडीपी अनुपात 2015-16 से 2018-19 के दौरान जीएसडीपी के 25 प्रतिशत की सीमा के भीतर रहा, 2019-20 में यह इस सीमा को मामूली रूप से पार कर गया<sup>20</sup>। वर्ष 2020-21 में व्यय मांग को पूरा करने के लिए अधिक उधार लेने के बाद ऋण-जीएसडीपी अनुपात बढ़कर जीएसडीपी का 31.5 प्रतिशत हो गया। बढ़ते ऋण बोझ का प्रभाव राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में बढ़ते ब्याज भुगतान के रूप में स्पष्ट रूप से महसूस किया जाता है (चित्र 3.10)। ऋण सेवा अनुपात 2018-19 में 8.44 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 10.87 प्रतिशत हो गया है। हालाँकि 2021-22 से पुनर्प्राप्ति प्रक्रिया शुरू हो चुकी है फिर भी राज्य को राजकोषीय समेकन प्रक्रिया के साथ ऋण के बोझ को कम करना मुश्किल होगा।

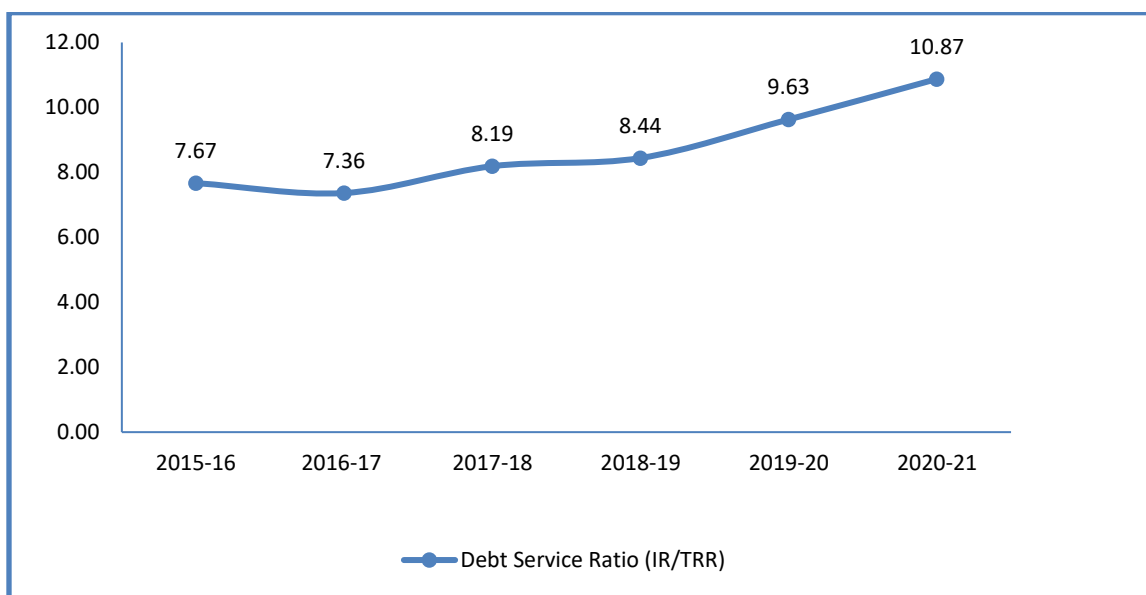
---

<sup>20</sup> एफसी-XIV ने राज्यों के लिए अपने राजकोषीय रोडमैप में राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर सीमित रखने की सिफारिश की। राज्य निर्धारित शर्तों के आधार पर इस सीमा को 0.5 प्रतिशत अंक, 0.25 प्रतिशत अलग से बढ़ाने के लचीलेपन का लाभ उठा सकते हैं। प्रमुख शर्तों में से एक थी पिछले वर्ष ऋण-जीएसडीपी अनुपात को 25 प्रतिशत तक सीमित करना। इस प्रकार, सभी प्रभावी उद्देश्यों के लिए ऋण-जीएसडीपी अनुपात का बेंचमार्क 25 प्रतिशत था।

चित्र 3.9: ऋण स्टॉक (करोड़ रुपये) और ऋण जीएसडीपी अनुपात (%)



चित्र 3.10: ऋण सेवा अनुपात - ब्याज भुगतान/राजस्व प्राप्तियां (%)



3.37 भारत सरकार ने असामान्य राजकोषीय दबावों को कम करने और लचीलापन प्रदान करने के लिए 2020-21 में बढ़ी हुई राजकोषीय घाटे की सीमा के संदर्भ में राज्यों की उधार सीमा को 3 प्रतिशत से बढ़ाकर 5 प्रतिशत कर दिया है। अतिरिक्त 2 प्रतिशत में से, 0.5 प्रतिशत

बिना शर्त था और शेष 1.5 प्रतिशत भारत सरकार द्वारा निर्दिष्ट सुधार उपायों को अपनाने पर सशर्त था<sup>21</sup>। एफसी-XV ने अपनी रिपोर्ट में आकलन किया कि राजस्व-तनावग्रस्त राज्य उन्हें दी जाने वाली अतिरिक्त उधार सुविधा का लाभ उठा सकते हैं और राज्यों के लिए सांकेतिक ऋण-जीएसडीपी पथ पर काम कर सकते हैं। वर्ष 2020-21 के लिए मध्यप्रदेश का सांकेतिक ऋण-जीएसडीपी अनुपात 31.3 प्रतिशत अनुमानित किया गया था। हालाँकि, इस अनुमान में, राज्य के लिए ऋण-जीएसडीपी अनुपात अगले पाँच वर्षों में कम नहीं होगा।

3.38 तालिका 3.11 में दी गई सार्वजनिक ऋण के स्टॉक की संरचना से पता चलता है कि राज्य को केंद्र सरकार के ऋण का हिस्सा, जो 2015-16 से घट रहा था, 2019-20 से बढ़ना शुरू हो गया है। यह 2015-16 में 10.75 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 8.95 प्रतिशत और 2020-21 में बढ़कर 10.55 प्रतिशत हो गया। केंद्रीय ऋण के संदर्भ में पूंजीगत व्यय के लिए केंद्र सरकार की सहायता ने इस वृद्धि में भूमिका निभाई है। नाममात्र के संदर्भ (nominal term) में, केंद्रीय ऋण 2011-12 में Rs. 11,359 करोड़ से बढ़कर 2020-21 में Rs. 30,523 करोड़ हो गया। आंतरिक ऋण जिसमें बाजार ऋण, विशेष प्रतिभूतियाँ और एनएसएसएफ और वित्तीय संस्थानों से ऋण शामिल हैं, नाममात्र के संदर्भ (nominal term) में 2015-16 में Rs. 83,718 करोड़ से बढ़कर 2020-21 में Rs. 2,02,719 करोड़ हो गया है। बाजार उधार की सापेक्ष हिस्सेदारी 2015-16 में लगभग 65.85 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 में 70.07 प्रतिशत हो गई है। सार्वजनिक खातों से लघु बचत और भविष्य निधि, आरक्षित निधि और जमा जैसी अन्य देनदारियों की सापेक्ष हिस्सेदारी 2015-16 में 22.88 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 19.00 प्रतिशत हो गई है और फिर 2020-21 में मामूली रूप से बढ़कर 19.38 प्रतिशत हो गई है।

---

<sup>21</sup> सशर्त घटक में से, जीएसडीपी का 1 प्रतिशत 0.25 प्रतिशत की 4 किश्तों में दिया जाना है, प्रत्येक किश्त बिजली के वितरण, 1 राष्ट्र 1 राशन कार्ड योजना के सार्वभौमिकरण, सुगमता से संबंधित निर्दिष्ट सुधार कार्यों से जुड़ी है। शहरी स्थानीय निकायों का व्यवसाय और राजस्व करना। यदि चार सुधार क्षेत्रों में से कम से कम तीन में मील के पत्थर हासिल कर लिए गए हैं तो शेष 0.50 प्रतिशत की अनुमति है।

**तालिका 3.11: बकाया देनदारियाँ**

	(करोड़ में)					
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
सार्वजनिक ऋण	97386	122308	138424	157398	180829	233242
आंतरिक ऋण	83718	108391	123683	140009	159793	202719
केंद्र सरकार से ऋण	13668	13917	14741	17389	21036	30523
अन्य देनदारियाँ	29096	32830	33829	36911	49743	56056
लघु बचत भविष्य निधि	13121	13932	14322	16577	19034	19894
आरक्षित कोष	7627	7115	5409	6074	11900	15829
जमा	8348	11784	14099	14260	18809	20333
कुल देयताएँ	127144	148440	172254	194309	230572	289298
ऋण-जीएसडीपी अनुपात (%)	22.5	23.2	24.36	24.03	25.4	31.5
% संघटन						
सार्वजनिक ऋण	76.60	82.40	80.36	81.00	78.43	80.62
आंतरिक ऋण	65.85	73.02	71.80	72.05	69.30	70.07
केंद्र सरकार से ऋण	10.75	9.38	8.56	8.95	9.12	10.55
अन्य देनदारियाँ	22.88	22.12	19.64	19.00	21.57	19.38
लघु बचत भविष्य निधि	10.32	9.39	8.31	8.53	8.26	6.88
आरक्षित कोष	6.00	4.79	3.14	3.13	5.16	5.47
जमा	6.57	7.94	8.18	7.34	8.16	7.03

स्रोत: वित्त खाते, विभिन्न प्रकाशन

3.39 आंतरिक ऋण से संबंधित पुनर्भुगतान देनदारियों की परिपक्वता रूपरेखा से पता चलता है कि 2021-22 तक पहले के वर्षों के लिए, परिपक्व होने वाला ऋण स्टॉक 316.70 करोड़ रुपये पर छोटा है, जो सभी आंतरिक ऋण का केवल 0.14 प्रतिशत है (तालिका 3.11)। इस प्रकार, वर्ष 2019-20 और 2020-21 के लिए ऋण चुकौती देनदारियाँ बहुत अधिक नहीं थीं, जिसके लिए यह मूल्यांकन किया गया है और यह अल्पावधि में बढ़ने वाला नहीं है। अगले पांच वर्षों के दौरान, यानी 2022-23 से 2026-27 तक, मौजूदा ऋण का लगभग 41.26 प्रतिशत परिपक्व हो जाएगा। अगले पांच वर्षों के दौरान, ऋण स्टॉक का अन्य 32.74 प्रतिशत परिपक्व हो जाएगा। 2022-23 के बाद, पुनर्भुगतान देनदारियाँ बढ़ जाएंगी क्योंकि ऋण का बड़ा हिस्सा 2026-27 तक परिपक्व होने वाला है।

तालिका 3.12: आंतरिक ऋण की परिपक्वता रूपरेखा

वित्तीय वर्ष	कुल-6003 आंतरिक ऋण (रु. करोड़ में)
2021-22 के पूर्व में परिपक्व	316.70
2022-23 से 2026-27 में परिपक्व	92015.04
2027-28 से 2031-32 में परिपक्व	73024.14
2032-33 से 2036-37 में परिपक्व	22510.12
2037-38 से 2041-42 में परिपक्व	21096.60
अन्य	1000.00
परिपक्वता वर्ष का विवरण उपलब्ध नहीं है	13050.54
कुल	223013.14
संघटन (%)	
2021-22 के पूर्व में परिपक्व	0.14
2022-23 से 2026-27 में परिपक्व	41.26
2027-28 से 2031-32 में परिपक्व	32.74
2032-33 से 2036-37 में परिपक्व	10.09
2037-38 से 2041-42 में परिपक्व	9.46
अन्य	0.45
परिपक्वता वर्ष का विवरण उपलब्ध नहीं है	5.85

स्रोत: वित्त खाते, 2021-22

### 3.13 राज्य सरकार द्वारा दी गई गारंटी

3.40 वैधानिक निगम, सरकारी कंपनियाँ, संयुक्त स्टॉक कंपनियाँ, सहकारी संस्थाएँ, स्थानीय निकाय, कंपनियाँ और व्यक्ति राज्य सरकार की गारंटी के साथ अपनी देनदारियों का निर्वहन करने के लिए ऋण उठा सकते हैं। राज्य सरकार द्वारा दी गई गारंटी संवैधानिक प्रावधानों पर आधारित है और बजट में रिपोर्ट की जाती है। CAG द्वारा तैयार किया गया वर्ष के अंत का वित्त खाता भी इनकी रिपोर्ट देता है। सरकार आमतौर पर संविधान के तहत दी जाने वाली गारंटी पर एक सीमा लगाती है। “गारंटियाँ आकस्मिक देनदारियाँ हैं जो गारंटी द्वारा कवर की गई किसी घटना के घटित होने पर लागू होती हैं। चूंकि गारंटियों के परिणामस्वरूप आकस्मिक देनदारी में वृद्धि होती है, इसलिए उनकी जांच ऋण के प्रस्ताव की तरह ही की जानी चाहिए, अन्य बातों के साथ-साथ, उधारकर्ता की क्रेडिट-योग्यता, राशि और जोखिम को कवर करने हेतु संप्रभु गारंटी, उधार लेने की शर्तें, औचित्य और पूरा किया जाने वाला सार्वजनिक उद्देश्य,

*संभावनाएं कि विभिन्न प्रतिबद्धताएं देय हो जाएंगी और ऐसी देनदारियों की संभावित लागत आदि को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए।” (सरकारी गारंटी नीति, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार, 2010)*

3.41 एफसी-XV की रिपोर्ट आने के बाद राज्यों द्वारा दी गई संप्रभु गारंटी के माध्यम से ऑफ-बजट उधार का मुद्दा प्रमुखता से सामने आया है और कई राज्यों द्वारा किए गए बड़े ऑफ-बजट उधार के संदर्भ में चिंताएं उठाई गई हैं। केंद्र सरकार के निर्देशानुसार, 2021-22 से राज्य संस्थाओं द्वारा उधार लेने के लिए राज्य सरकार द्वारा दी गई गारंटी अब राज्य उधार सीमा का हिस्सा बनेगी।

3.42 राज्य सरकार ने 2006 में गारंटी मोचन निधि (Guarantee Redemption Fund) का गठन किया, जिसमें कहा गया है कि राज्य सरकार शुरू में आरबीआई द्वारा प्रशासित फंड में न्यूनतम Rs. 3 करोड़ का योगदान देगी। योजना के अनुसार, राज्य सरकार को पिछले वर्ष में प्राप्त गारंटी शुल्क और गारंटी शुल्क के बराबर राज्य सरकार द्वारा दिए गए योगदान को निधि में स्थानांतरित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार समय-समय पर कोई भी राशि इस निधि में ट्रांसफर कर सकती है। 31 मार्च 2021 तक निधि का कुल संचय Rs. 959.49 करोड़ था। आरबीआई द्वारा Rs. 916.77 करोड़ की राशि का निवेश किया गया है (वित्त लेखा, 2020-21)।

3.43 मध्यप्रदेश राज्य शासन गारंटी नियम, 2009 (संशोधित) गारंटी देने की प्रक्रिया को नियंत्रित करता है। राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम 2005 के अनुसार, राज्य सरकार यह सुनिश्चित करने के लिए वार्षिक वृद्धिशील गारंटी को सीमित करेगी कि कुल बकाया गारंटी चालू वर्ष से पहले के वर्ष में कुल राजस्व प्राप्तियों के 80 प्रतिशत से अधिक न हो। मध्यप्रदेश सरकार गारंटी अधिनियम, 2005 के अनुसार, किसी भी वर्ष के प्रथम अप्रैल को कुल बकाया सरकारी गारंटी पिछले वर्ष की राज्य राजस्व प्राप्तियों के 80 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। मार्च 2020 के अंत में कुल बकाया गारंटी Rs. 30,929.55 करोड़ थी जो वर्ष 2018-19 के लिए Rs. 1,48,892.79 करोड़ की राजस्व प्राप्तियों का 20.77 प्रतिशत है। 1 अप्रैल 2021 तक Rs. 37,010.36 करोड़ की बकाया गारंटी वर्ष 2019-20 की राज्य राजस्व प्राप्तियों (Rs. 1,47,643.35 करोड़) का 25.07 प्रतिशत बनती है और निर्धारित सीमा के भीतर है।

## 4. एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों का राज्य सरकार द्वारा 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।

### मध्यप्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम, 2005

4.1 भारत में राज्य सरकारों ने 90 के दशक के अंत और 2000 के दशक की शुरुआत में मौजूद लगातार राजकोषीय असंतुलन को दूर करने के लिए एफआरबीएम अधिनियम के रूप में राजकोषीय नियमों को अपनाया। नियम आधारित राजकोषीय प्रबंधन से अपेक्षा की गई थी कि वह सरकार को पूर्व निर्धारित घाटे या ऋण सीमा जैसी निश्चित बाधाओं के भीतर बजटीय निर्णय लेने से रोककर राजकोषीय पूर्वाग्रह की प्रवृत्ति का मुकाबला करेगा। जैसा कि पिछले अध्याय में चर्चा की गई थी, मध्यप्रदेश राज्य राजकोषीय घाटे को एक सीमा के भीतर कम करने और ऋण अनुपात को विवेकपूर्ण स्तर पर स्थिर करने में सफल रहा। एफआरबीएम अधिनियम को 2008-09 तक राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात में 3 प्रतिशत पर लाने और चालू खाते को संतुलित करने के विशिष्ट लक्ष्यों के साथ अपनाया गया था। इस अधिनियम का उद्देश्य एक स्थायी राजकोषीय रुख तक पहुँचना था जिसे लक्ष्य वर्ष से आगे बढ़ाया जाना था। दीर्घकालिक राजकोषीय स्थिरता बनाए रखने और भविष्य की ऋणग्रस्तता में वृद्धि को रोकने की आवश्यकता राजकोषीय नियमों का सर्वोपरि उद्देश्य रही। एफआरबीएम अधिनियम में राजकोषीय नीति विवरण और तीन वर्षों के लिए राजकोषीय चर के पूर्वानुमान के माध्यम से नीतिगत निर्णयों के बारे में जानकारी प्रदान करने की व्यवस्था की गई है।

4.2 2019-20 में राष्ट्रीय विकास दर में कमी और 2020-21 में कोविड-19 महामारी के विकृत प्रभाव से पता चला कि राजकोषीय नियमों की सफलता का देश के विकास प्रदर्शन से गहरा संबंध था। केंद्र सरकार और राज्य दोनों स्तरों पर राजकोषीय नियमों की प्रारंभिक सफलता देश की अर्थव्यवस्था में उछाल के बाद राजकोषीय स्थिति में महत्वपूर्ण सुधार और प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों दोनों के क्षेत्र में राजस्व प्राप्तियों में परिणामी सुधार के कारण थी। राजकोषीय नियमों का उल्लंघन तब हुआ जब 2008-09 में अंतरराष्ट्रीय वित्तीय संकट के कारण राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था काफी धीमी हो गई थी। सरकार को अर्थव्यवस्था को पुनर्जीवित करने के लिए कर कटौती और व्यय वृद्धि दोनों सहित राजकोषीय प्रोत्साहन पैकेजों के माध्यम से एक विस्तारवादी राजकोषीय रुख अपनाना पड़ा। जबकि सामान्य तौर पर राज्य सरकारों और विशेष रूप से मध्यप्रदेश ने पिछले कुछ वर्षों में राजकोषीय कानून लक्ष्यों का पालन करने में निरंतरता दिखाई है, 2020-21 में हुए असाधारण राजकोषीय तनाव ने एफआरबीएम अधिनियम लक्ष्यों पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

4.3 राज्य स्तर पर एफआरबीएम अधिनियम के वित्तीय लक्ष्यों में कई दौर के संशोधन हुए हैं। भारत सरकार ने 2012 में लंबी अवधि के क्षितिज के साथ एफआरबीएम अधिनियम के तहत अपने वित्तीय लक्ष्यों को पुनः निर्धारित किया। तब से, लक्ष्य प्राप्त करने की समय-सीमा अस्पष्ट बनी हुई है और अधिनियम में कई बार संशोधन किया गया है। कोविड-19 महामारी ने देश के सार्वजनिक वित्त में व्यवधान ला दिया और एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों को 2025-26 तक बढ़ा दिया गया।

4.4 राज्य सरकारों ने केंद्रीय वित्त आयोगों की सिफारिशों के बाद और केंद्र सरकार द्वारा अनुमति के अनुसार विशिष्ट आवश्यकताओं का जवाब देते हुए अपने एफआरबीएम अधिनियमों में संशोधन किया। जबकि 2005-06 में अपनाए गए एफआरबीएम अधिनियम में एफसी-XII राजकोषीय समेकन पथ के अनुरूप घाटे और ऋण में क्रमिक कमी शामिल थी, सरकार ने राजकोषीय घाटे और वार्षिक ऋण लक्ष्यों को प्रतिबिंबित करने के लिए एफसी-XIII की सिफारिशों को शामिल करने के लिए संशोधन लाए। केंद्र सरकार ने राजकोषीय घाटे में लचीलेपन और संबंधित विवेकपूर्ण स्थितियों के संबंध में एफसी-XIV के निर्धारित राजकोषीय समेकन पथ का अनुसरण करते हुए अधिनियम में संशोधन किया। एफआरबीएम अनुपालन उद्देश्य के लिए



राज्य के लिए निर्धारित सामान्य शुद्ध उधार सीमा से उदय - उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना के तहत उधार को बाहर करने के लिए अधिनियम में 2017 में भी संशोधन किया गया था। केंद्र सरकार की दी गई अनुमति के द्वारा अतिरिक्त उधारी को प्रतिबिंबित करने के लिए एफआरबीएम अधिनियम में 2020 में संशोधन किया गया था।

4.5 वर्ष 2019-20 और 2020-21 के लिए एफआरबीएम अधिनियम प्रावधानों के लिए राज्य सरकार के अनुपालन का आकलन कोविड-19 प्रभावित अवधि में राज्य की क्षमता, प्रतिबद्धता और वित्तीय प्रबंधन प्रथाओं का मूल्यांकन करने के लिए महत्वपूर्ण है। समीक्षा रिपोर्ट राजकोषीय प्रबंधन के लिए अनिवार्य राजकोषीय लक्ष्यों, जवाबदेही खंड, पारदर्शिता उपायों और मार्गदर्शक सिद्धांतों का आकलन करती है। राज्य की अर्थव्यवस्था में अंतर्निहित ताकत, राजकोषीय प्रबंधन में विवेकशीलता और राजकोषीय नियम के प्रति प्रतिबद्धता राजकोषीय समेकन पथ पर वापस आने के लिए महत्वपूर्ण कारक होंगे।

#### 4.1 राज्य एफआरबीएम अधिनियम के निर्माण खंड

##### **राजकोषीय प्रबंधन उद्देश्य**

4.6 राज्य के एफआरबीएम अधिनियम के प्रमुख उद्देश्यों में विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन, पर्याप्त राजस्व का सृजन और आर्थिक विकास को सुविधाजनक बनाने के लिए कुशल व्यय शामिल हैं। अधिनियम राज्य से राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए उचित उपाय करने और उसके बाद पर्याप्त राजस्व अधिशेष बनाने और राजकोषीय घाटे को स्थायी स्तर पर रखने और पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए ऐसे अधिशेष का उपयोग करने का आह्वान करता है। इसमें उल्लेख किया गया है कि राज्य को लागत वसूली और इक्विटी को ध्यान में रखते हुए गैर-कर राजस्व बढ़ाने के नीतियां अपनानी चाहिए। अधिनियम में कहा गया है कि राज्य को पूंजीगत व्यय को प्राथमिकता देने के लिए उचित मानदंड निर्धारित करने चाहिए और ऐसी व्यय नीतियां अपनानी चाहिए जो आर्थिक विकास, गरीबी में कमी और मानव कल्याण में सुधार के लिए प्रोत्साहन प्रदान करें।

### राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत

एफआरबीएम अधिनियम में राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांतों को शामिल करने का उद्देश्य प्रमुख नीतिगत लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए नीति निर्माण को प्रभावित करना और सहमत राजकोषीय रणनीति के पालन की सुविधा प्रदान करना है। राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएम) और संस्थागत प्रक्रिया को मजबूत करने की आवश्यकता को दर्शाते हैं। अधिनियम में निम्नलिखित राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत शामिल हैं।

1. राजकोषीय नीति के उद्देश्यों को निर्धारित करने, सार्वजनिक नीति के कार्यान्वयन और राजकोषीय जानकारी के प्रकाशन में पारदर्शिता ताकि जनता को राजकोषीय नीति के संचालन और लोक वित्त की स्थिति की जांच करने में सक्षम बनाया जा सके;
2. राजकोषीय नीति निर्माण प्रक्रिया में स्थिरता और पूर्वानुमान;
3. बजट निर्माण में सत्यनिष्ठा सहित सार्वजनिक वित्त के प्रबंधन में जिम्मेदारी;
4. यह सुनिश्चित करने के लिए निष्पक्षता कि राज्य सरकार के नीतिगत निर्णयों में भावी पीढ़ियों पर उनके वित्तीय प्रभाव का उचित ध्यान रखा जाए; और
5. राजकोषीय नीति के डिजाइन और कार्यान्वयन में दक्षता।

## 4.2 विधानमंडल के समक्ष रखे जाने वाले राजकोषीय नीति विवरण

4.8 एफआरबीएम अधिनियम राज्य सरकार को बजट दस्तावेजों के हिस्से के रूप में कई विवरण प्रस्तुत करने के लिए बाध्य करता है। ये कथन राजकोषीय प्रबंधन और विकास परिप्रेक्ष्य की व्यापक विशेषताओं से संबंधित हैं। अधिनियम से जुड़े नियम उन प्रपत्रों को प्रदान करते हैं जिनमें ये विवरण तैयार किए जाने हैं और सरकार की गतिविधियों के बारे में जानकारी और पारदर्शिता बढ़ाने की आवश्यकताएं हैं।

1. **समष्टि आर्थिक विवरण:** 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।
2. **मध्यम कालिक राजकोषीय नीति विवरण:** मध्यम अवधि की राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) एफआरबीएम अधिनियम से संबंधित दस्तावेजों का मूल है। यह विवरण चालू वर्ष के संशोधित अनुमानों और आगामी वर्ष के बजट अनुमानों के अलावा जीएसडीपी के प्रतिशत

के रूप में राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा और बकाया देनदारियों जैसे राजकोषीय परिणामों का तीन साल का बाहरी प्रक्षेपण देता है। बजट वर्ष से तीन वर्ष की लंबी प्रक्षेपण अवधि के कारण मध्यप्रदेश के राजकोषीय नियम कई अन्य राज्यों से भिन्न हैं। इस विवरण में प्रमुख राजकोषीय परिणामों के प्रक्षेपण के लिए अग्रणी राजकोषीय चर की प्रवृत्ति से संबंधित धारणाओं को शामिल किया जाना चाहिए। एमटीएफपी राजस्व प्राप्तियों और राजस्व व्यय के बीच संतुलन और उत्पादक संपत्ति उत्पन्न करने के लिए पूंजीगत प्राप्तियों के उपयोग के संबंध में मूल्यांकन देता है। इस प्रकार, एमटीएफपी में आगामी बजट वर्ष और उसके बाद के तीन वर्षों के लिए राज्य सरकार की वित्तीय योजना शामिल होती है।

### 3. राजकोषीय नीति युक्ति विवरण:

- a. 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।
- b. सरकार की रणनीतिक प्राथमिकताएँ।
- c. कराधान, सहायिकी, व्यय, प्रशासित मूल्य निर्धारण और उधार से संबंधित राजकोषीय उपायों में किसी बड़े विचलन के कारण।
- d. अधिनियम में प्रतिपादित राजकोषीय उद्देश्यों और राजकोषीय सिद्धांतों के आधार पर सरकार की वर्तमान नीतियों का मूल्यांकन।

## 4.3 राजकोषीय लक्ष्य

4.9 एफआरबीएम अधिनियम के अनुसार मध्यप्रदेश 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 एफसी-XIV की सिफारिशों के बाद राज्य ने अधिनियम (2015) में संशोधन किया। वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए राजकोषीय घाटे के लक्ष्य की सीमा में

जीएसडीपी का 3 प्रतिशत का सामान्य लक्ष्य, बिना शर्त ऋण सुविधा का 0.5 प्रतिशत और सशर्त ऋण सुविधा का 1.5 प्रतिशत शामिल है। इस प्रकार, 2020-21 के लिए राजकोषीय घाटे की अधिकतम सीमा जीएसडीपी का 5 प्रतिशत तय की गई।

3. **ऋण-जीएसडीपी अनुपात:** एफसी-XIV ने 2015-16 से 2019-20 की पुरस्कार अवधि (awarded period) के लिए अपनी रिपोर्ट में राज्यों के लिए किसी विशिष्ट ऋण-जीएसडीपी अनुपात की सिफारिश नहीं की। राज्यों को अपने राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत तक बढ़ाने की छूट देते हुए, आयोग ने पिछले वर्ष में ऋण-जीएसडीपी अनुपात 25 प्रतिशत से कम या उसके बराबर हासिल करने की शर्त रखी। इस प्रकार, सभी व्यावहारिक उद्देश्यों के लिए, ऋण-जीएसडीपी अनुपात लक्ष्य 25 प्रतिशत माना जाता है। मूल्यांकन रिपोर्ट इस सीमा को वर्ष 2019-20 के लिए राज्य के ऋण-जीएसडीपी लक्ष्य के रूप में लेती है।

राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) समीक्षा समिति, जिसने 2018 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की, ने 2023 तक सामान्य (संयुक्त) सरकार के लिए 60% के जीडीपी अनुपात में ऋण की सिफारिश की, जिसमें केंद्र सरकार के लिए 40% और राज्य सरकारों के लिए 20% शामिल है। 2020-21 में सरकार के सामने सार्वजनिक वित्त में गिरावट को देखते हुए, इस सिफारिश का पालन करना संभव नहीं था।

वित्तीय वर्ष 2020-21 के दौरान, भारत सरकार ने राज्य को अतिरिक्त 2 प्रतिशत उधार के साथ राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 5 प्रतिशत तक बढ़ाने की अनुमति दी। इस बढ़ी हुई उधार सुविधा में से 1.5 प्रतिशत केंद्र सरकार द्वारा निर्दिष्ट सुधार उपायों को अपनाने पर सशर्त था<sup>22</sup>। इस प्रकार, राज्य का ऋण-जीएसडीपी अनुपात बढ़ना तय था। एफसी-XV ने 2021-22 से 2025-26 की पुरस्कार अवधि को कवर करने वाली अपनी

---

<sup>22</sup> असामान्य राजकोषीय दबावों के मद्देनजर 2020-21 में उधार सीमा को 3 प्रतिशत से बढ़ाने की राज्यों की मांगों का जवाब देते हुए, भारत सरकार ने राज्यों की उधार सीमा को इस वर्ष के लिए 3 प्रतिशत से बढ़ाकर 5 प्रतिशत कर दिया है। अतिरिक्त 2 प्रतिशत में से 0.5 प्रतिशत बिना शर्त था और शेष 1.5 प्रतिशत सशर्त था। सशर्त घटक में से, जीएसडीपी का 1 प्रतिशत 0.25 प्रतिशत की 4 किश्तों में दिया जाना है, प्रत्येक किश्त बिजली के वितरण से संबंधित निर्दिष्ट सुधार कार्यों, एक राष्ट्र एक राशन कार्ड के सार्वभौमिकरण, व्यवसाय की सुगमता और स्थानीय निकायों के राजस्व से जुड़ी है। यदि चार सुधार क्षेत्रों में से कम से कम तीन में मील के पत्थर हासिल कर लिए गए हैं तो शेष 0.50 प्रतिशत की अनुमति है।

दूसरी रिपोर्ट में राज्य सरकारों के लिए सांकेतिक ऋण पथ दिया है। बढ़ी हुई उधार सुविधा को ध्यान में रखते हुए, मध्यप्रदेश या वर्ष 2020-21 के लिए जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में ऋण 31.3 प्रतिशत इंगित किया गया था।

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।

#### 4.4 राजकोषीय पारदर्शिता के उपाय

4.10 एफआरबीएम अधिनियम सरकारों को राजकोषीय परिवर्तन और राजकोषीय लेनदेन के परिणामों पर डेटा और जानकारी प्रदान करने के लिए निर्धारित करता है। इन्हें प्रकटीकरण विवरण कहा जाता है और अधिनियम के नियम उस प्रारूप को निर्दिष्ट करते हैं जिसमें यह जानकारी दी जानी है। एफआरबीएम दस्तावेज़ में दिए गए विस्तृत डेटा और जानकारी से प्रणाली में पारदर्शिता बढ़ने और नीति निर्माताओं को सूचित निर्णय लेने में मदद मिलने की आशा है। खुलासे में निम्नलिखित कथन शामिल हैं;

1. राजकोषीय स्थिति के चुनिंदा संकेतकों का विवरण
2. राज्य सरकार की देनदारियों और उधार की ब्याज लागत/जमा जुटाने के घटकों पर एक विवरण
3. समेकित शोधन निधि का विवरण
4. सरकार द्वारा दी गई गारंटियों का विवरण
5. गारंटी प्रतिदान निधि पर एक विवरण
6. गारंटी प्रतिदान निधि पर एक विवरण
7. उन राजस्व माँगों का विवरण जिन पर राज्य सरकार ने दावे किये हैं पर वसूले नहीं हैं
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

## 4.5 अनुपालन लागू करने के उपाय

4.11 राज्य का एफआरबीएम अधिनियम वित्त मंत्री द्वारा अर्ध-वार्षिक समीक्षा विवरण प्रदान करता है जिसमें बजट अनुमानों के संबंध में प्राप्तियों और व्यय के रुझान को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाता है। समीक्षा में बजट में अनुमानित राजकोषीय चर से कोई विचलन और राजकोषीय नीति रणनीति विवरण में शामिल होना चाहिए। वित्त मंत्री को विचलन को दूर करने और अधिनियम में निर्धारित वित्तीय लक्ष्यों के भीतर रहने के लिए सरकार द्वारा उठाए गए उपायों पर विचार करना चाहिए। समीक्षा विवरण में राजकोषीय प्रबंधन पर किसी भी अप्रत्याशित घटना के प्रभाव और ऐसी स्थिति से निपटने के लिए सरकार द्वारा उठाए गए तरीकों और साधनों का उल्लेख किया जाना चाहिए।

4.12 अधिनियम राज्य सरकार को आवश्यकतानुसार समय-समय पर समीक्षा करने के लिए एक स्वतंत्र एजेंसी को सौंपने में सक्षम बनाता है, इस अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन और ऐसी समीक्षा राज्य विधानमंडल के पटल पर रखी जाएगी।

## 4.6 अन्य कानूनी मुद्दे

4.13 इस अधिनियम के तहत, राज्य सरकार अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने के लिए नियम बनाने की शक्ति बरकरार रखती है। सरकारी अधिकारियों के खिलाफ कानूनी कार्यवाही की अनुमति नहीं है क्योंकि सद्भावना से कार्रवाई करने पर सुरक्षा प्रदान की जाती है। इस अधिनियम के प्रावधान उस समय लागू किसी अन्य कानून के प्रावधानों के अतिरिक्त होंगे, न कि उनके अल्पीकरण में।

4.14 एफआरबीएम से संबंधित दस्तावेज़, 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 इनमें राजकोषीय परिणामों से संबंधित उपयोगी जानकारी शामिल है। एमटीएफपी राजकोषीय नीति के उद्देश्यों और राजकोषीय बाधाओं को मात्रात्मक और गुणात्मक शब्दों में स्पष्ट करने के लिए एक मंच प्रदान करता है और बजट प्रावधानों के राजकोषीय प्रभाव का आकलन करने का आधार बनाता है। एमटीएफपी को एक सार्थक बजट दस्तावेज़ के रूप में विकसित करने की

काफी गुंजाइश है जो न केवल सरकार की राजकोषीय नीति के रुख का प्रसार करने में सहायक होगी बल्कि निर्णय लेने की प्रक्रिया में भी सहायक होगी।

#### 4.7 एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों का राज्य सरकार द्वारा अनुपालन: 2019-20 और 2020-21

4.15 वित्तीय वर्ष 2019-20 और 2020-21 ने राज्य सरकार के लिए काफी चुनौतियां पेश की हैं। हालांकि राजस्व वृद्धि धीमी रही, लेकिन खर्च का दबाव लगातार बना रहा। कोविड-19 महामारी ने 2020-21 में राजस्व प्राप्तियों में कमी के मामले में सार्वजनिक वित्त में गंभीर विकृतियाँ ला दी हैं। लॉकडाउन अवधि के दौरान आर्थिक गतिविधियों में गिरावट के कारण राज्य के कर प्रयास को नुकसान हुआ है। संसाधनों के केंद्रीय हस्तांतरण में गिरावट की भरपाई के लिए, अतिरिक्त उधार के लिए लचीलापन प्रदान किया गया, जिससे समग्र देनदारियां बढ़ गई हैं। एक निरोधक राजकोषीय साधन के रूप में एफआरबीएम अधिनियम का अनुपालन तब कमजोर हो गया जब अतिरिक्त उधार को इस अधिनियम के तहत प्रदान की गई सीमा से परे रखा गया।

4.16 यह समीक्षा 2019-20 और 2020-21 में एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के लिए राज्य के अनुपालन का आकलन करते समय इन बाधाओं को ध्यान में रखती है। राजकोषीय लक्ष्यों और डेटा और जानकारी का खुलासा करने के अलावा, अधिनियम व्यापक राजकोषीय नीति उद्देश्यों और सिद्धांतों को भी प्रदान करता है जिनका राज्य को पालन करने की आवश्यकता है। राजकोषीय लक्ष्यों और डेटा और जानकारी का खुलासा करने के अलावा, अधिनियम व्यापक राजकोषीय नीति उद्देश्यों और सिद्धांतों को भी प्रदान करता है जिनका राज्य को पालन करने की आवश्यकता है। राज्य को विवेकपूर्ण और विकासोन्मुख राजकोषीय प्रबंधन का मार्गदर्शन करने वाले उद्देश्यों और सिद्धांतों का मूल्यांकन राजकोषीय तनाव को ध्यान में रखते हुए किया गया है। एफआरबीएम अधिनियम प्रावधानों और परिणामों की तुलना से पता चलता है कि राजकोषीय लक्ष्यों के पालन में कमी थी। हालाँकि, राज्य सरकार ने निर्दिष्ट प्रारूपों में जानकारी का खुलासा करने की अन्य आवश्यकताओं को पूरा किया। सरकार ने बजट के साथ व्यापक आर्थिक विवरण, मध्यम अवधि की राजकोषीय नीति विवरण, राजकोषीय

रणनीति विवरण और निर्दिष्ट प्रारूपों में प्रकटीकरण जैसे विवरण रखे। एफआरबीएम लक्ष्यों के प्रति राज्य सरकार का अनुपालन रिकॉर्ड तालिका 4.1, 4.2 और 4.3 में दिया गया है।

#### 4.8 एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों और अधिनियम के नियमों का पालन करते हुए एफआरबीएम दस्तावेज़

4.17 तालिका 4.1 में दर्शाए गए सभी दस्तावेजों में, मध्यम अवधि की राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) महत्वपूर्ण है क्योंकि यह बजट वर्ष से परे 3 वर्षों के लिए अनुमानित वित्तीय परिणाम प्रदान करती है। एमटीएफपी में प्रक्षेपण आमतौर पर उभरती आर्थिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए रोलिंग तरीके से किया जाता है। वर्ष 2018-19 के लिए एमटीएफपी ने राजस्व खाते में अधिशेष हासिल करने, राजकोषीय घाटे के जीएसडीपी का 3.25 प्रतिशत और अगले वर्ष 2019-20 में ऋण-जीएसडीपी अनुपात 23.53 प्रतिशत तक पहुंचने का अनुमान लगाया है। वर्ष 2019-20 के लिए राजकोषीय परिणाम राजस्व घाटे का 0.31 प्रतिशत, राजकोषीय घाटे का 3.64 प्रतिशत और ऋण-जीएसडीपी अनुपात का 25.43 प्रतिशत था। इस प्रकार, पिछले वर्ष के अनुमानों की तुलना में, ऋण-जीएसडीपी अनुपात में काफी विचलन हुआ। केंद्रीय हस्तांतरण में कमी की भरपाई के लिए अतिरिक्त उधार लेने की अनुमति से ऋण भंडार में अनुमान से अधिक वृद्धि हुई।

तालिका 4.1: बजट के साथ प्रस्तुत किये जाने वाले एफआरबीएम दस्तावेज़

एफआरबीएम दस्तावेज़	अनुपालन
मूल्यांकन अवधि	2019-20 और 2020-21
वित्त मंत्री द्वारा मध्य वर्ष की समीक्षा	विधानमंडल में मध्यवार्षिक समीक्षा प्रस्तुत की गयी
समष्टि आर्थिक विवरण	फॉर्म एफ-1 में धारा 6 के तहत आवश्यक समष्टि आर्थिक विवरण को एफआरबीएम दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत किया गया था। इसमें निम्नलिखित निहित हैं:
	a) राज्य अर्थव्यवस्था की समीक्षा
	b) जीएसडीपी वृद्धि



c) राज्य सरकार के वित्त और संभावनाओं का अवलोकन

मध्यम कालिक राजकोषीय नीति	<p>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;</p> <p>a) जीएसडीपी के प्रतिशत में राजस्व घाटा</p> <p>b) जीएसडीपी के प्रतिशत में राजकोषीय घाटा</p> <p>c) जीएसडीपी के प्रतिशत में बकाया कुल देनदारियां</p>
राजकोषीय नीति युक्ति विवरण	<p>फॉर्म एफ-3 में धारा 8 के तहत आवश्यक राजकोषीय नीति युक्ति विवरण एफआरबीएम दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत किया गया था</p>

4.18 वर्ष 2019-20 के लिए एमटीएफपी को राजस्व खाते में अधिशेष प्राप्त करने, राजकोषीय घाटे के जीएसडीपी का 2.80 प्रतिशत और अगले वर्ष 2020-21 में ऋण-जीएसडीपी अनुपात 22.34 प्रतिशत तक पहुंचने का अनुमान है। वर्ष 2020-21 के अनुमान अनुदार प्रतीत होते हैं क्योंकि उभरते असंतुलन के प्रभाव को पकड़ना संभव नहीं था। वर्ष 2020-21 के लिए राजकोषीय परिणाम राजस्व घाटे का 2.00 प्रतिशत, राजकोषीय घाटे का 5.44 प्रतिशत और ऋण-जीएसडीपी अनुपात का 31.53 प्रतिशत था। इस प्रकार, पिछले वर्ष के अनुमानों की तुलना में, 2020-21 में सभी राजकोषीय परिणाम काफी खराब हो गए। राजस्व प्राप्तियों में कमी और राजस्व प्राप्ति में कमी की भरपाई के लिए अतिरिक्त उधार लेने की अनुमति से 2020-21 में घाटा और ऋण परिणाम अनुमान से अधिक बढ़ गया।

#### 4.9 2019-20 और 2020-21 में राजकोषीय लक्ष्य और उपलब्धियाँ

4.19 एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधान और तालिका 4.2 में दी गई उपलब्धियां दर्शाती हैं कि जब गणना के लिए वास्तविक व्यय और प्राप्तियां ली गईं, राज्य सरकार दोनों वर्षों में लक्ष्य प्राप्त करने से पीछे रह गई। जबकि अधिनियम के अनुसार राजस्व खाते में अधिशेष होना चाहिए लेकिन यह दोनों वर्षों में घाटे में चला गया है और 2020-21 में घाटा जीएसडीपी

के 2 प्रतिशत पर उच्च था। विशेष रूप से 2020-21 में राजस्व प्राप्तियों की वृद्धि में मंदी की वजह से और व्यय प्रतिबद्धताएं बढ़ने से राजस्व घाटा अधिक हुआ।

4.20 राज्य सरकार के वास्तविक व्यय और राजस्व प्राप्तियों को मिलाकर राजकोषीय घाटा जीएसडीपी का 3.64 प्रतिशत बनता है, जो 2019-20 में एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्य 3.5 प्रतिशत से अधिक है। वित्तीय वर्ष 2020-21 में इस अनुमान के बाद राजकोषीय घाटा 5 प्रतिशत लक्ष्य से 0.44 प्रतिशत अंक अधिक है। राज्य सरकार को 2020-21 में राजस्व में कमी और खर्च के दबाव में वृद्धि के कारण राजकोषीय असंतुलन का सामना करना पड़ा, जिसके कारण राजकोषीय घाटा काफी बढ़ गया। दो वर्षों में राज्य द्वारा सामना की गई वित्तीय कठिनाइयों और राजस्व आवश्यकता को पूरा करने के लिए केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की गई अतिरिक्त उधार सुविधाओं पर पहले ही चर्चा की जा चुकी है। वित्तीय वर्ष 2019-20 में राज्य सरकार ने केंद्रीय हस्तांतरण में कमी की वजह से Rs. 4443 करोड़ की अतिरिक्त उधार सुविधा का लाभ उठाया। वित्तीय वर्ष 2020-21 में केंद्र सरकार द्वारा मध्यप्रदेश को Rs. 5862 करोड़ (जीएसटी मुआवजे के बदले Rs. 4542 करोड़ + विशेष सहायता के Rs. 1320 करोड़) की अतिरिक्त उधारी प्रदान की गई। उधार लेने की सुविधाओं को एफआरबीएम अधिनियम की सीमा से परे अतिरिक्त प्रावधान बताया गया था। राज्य सरकार द्वारा की गई अतिरिक्त उधारी को हटा दें तो 2019-20 और 2020-21 में राजकोषीय घाटा क्रमशः 3.15 और 4.80 प्रतिशत होता है।

4.21 तीसरा महत्वपूर्ण संकेतक, ऋण-जीएसडीपी अनुपात, 2019-20 में 25 प्रतिशत के लक्ष्य से 0.14 प्रतिशत अंक अधिक हो गया। 25 प्रतिशत लक्ष्य 2015-16 से 2019-20 तक की पुरस्कार अवधि के दौरान अतिरिक्त 0.5 प्रतिशत उधार सुविधा प्राप्त करने के लिए एफसी-XIV द्वारा निर्धारित शर्तों में से एक था। हालाँकि, वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए एफसी-XV ने अपनी अंतरिम रिपोर्ट में कोई लक्ष्य निर्दिष्ट नहीं किया है। अपनी अंतिम रिपोर्ट में, एफसी-XV ने उभरती राजकोषीय स्थिति, अतिरिक्त उधार सुविधा और समेकन पथ पर वापस आने के लिए राजकोषीय समायोजन को ध्यान में रखते हुए राज्यों के लिए सांकेतिक ऋण पथ पर काम किया। इस ऋण पथ के अनुसार, एफसी-XV ने 2020-21 में मध्यप्रदेश के लिए ऋण-जीएसडीपी स्तर 31.3 प्रतिशत का अनुमान लगाया है। एफसी-XV द्वारा दिए गए सांकेतिक

ऋण-जीएसडीपी को देखते हुए, राज्य 2020-21 में लक्ष्य से 0.23 प्रतिशत अंक अधिक हो गया है।

**तालिका 4.2: एफआरबीएम अधिनियम प्रावधान और अनुपालन**

	2019-20		2020-21	
	लक्ष्य	प्राप्ति	लक्ष्य	प्राप्ति
राजस्व घाटा (-)/अधिशेष (+) जीएसडीपी के प्रतिशत में	अधिशेष	-0.31	अधिशेष	-2.00
राजकोषीय घाटा जीएसडीपी के प्रतिशत में	-3.5	-3.64	-5.00	-5.44
राजकोषीय घाटा जीएसडीपी के प्रतिशत में भारत सरकार द्वारा अनुमत अतिरिक्त उधार को हटाकर*		3.15		4.80
कुल ऋण स्टॉक जीएसडीपी के प्रतिशत में	25	25.43	31.3**	31.53
गारंटी की सीमा (वर्तमान वर्ष से पहले के वर्षों की कुल राजस्व प्राप्तियों का 80%) (रुपए करोड़)	1,48,892.79	30,929.55	1,47,643.35	37,010.36

स्रोत: वर्ष 2021-22 और 2022-23 के लिए बजट दस्तावेज़

नोट: अनुपात ज्ञात करने के लिए उपयोग किए जाने वाले जीएसडीपी आंकड़े वर्ष 2019-20 और 2020-21 के राज्य बजट से लिए गए हैं।

\* कम केंद्रीय हस्तांतरण के लिए 2019-20 में अतिरिक्त उधार लेने की अनुमति Rs. 4443 करोड़ थी

2020-21 में Rs. 5862 करोड़ की अतिरिक्त उधारी (जीएसटी मुआवजे के बदले Rs. 4542 करोड़ + विशेष सहायता के Rs. 1320 करोड़)

\*\* एफसी-XV द्वारा सांकेतिक ऋण-जीएसडीपी लक्ष्य की गणना की गई

### **एफआरबीएम दस्तावेज़ों में प्रकटीकरण विवरण**

4.22 एफआरबीएम संबंधित दस्तावेज़ों के साथ राज्य सरकार द्वारा प्रदान किए गए प्रकटीकरण विवरण तालिका 4.3 में सूचीबद्ध हैं।

**तालिका 4.3: सूचना और अनुपालन का प्रकटीकरण - 2019-20 और 2020-21**

प्रकटीकरण विवरण	अनुपालन
1. राजकोषीय स्थिति को दर्शाने वाले संकेतक का विवरण	2019-20 और 2020-21 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 2019-20 एवं 2020-21 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।
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	प्रपत्र-11 में रोजगार की निम्न श्रेणियों की सूचना उपलब्ध करायी गयी थी: 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

#### 4.10 राजकोषीय प्रबंधन के उद्देश्य और सिद्धांत

4.23 मध्यप्रदेश एफआरबीएम अधिनियम में नीति निर्माण में अपनाए जाने वाले व्यापक वित्तीय प्रबंधन उद्देश्य और लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उचित उपाय करना शामिल है। इनका उल्लेख नीचे किया गया है:

1. राज्य को राजस्व घाटे को खत्म करने के लिए उचित उपाय करने चाहिए और उसके बाद पर्याप्त राजस्व अधिशेष का निर्माण करना चाहिए और राजकोषीय घाटे को स्थायी स्तर पर रखना चाहिए और इस अधिशेष का उपयोग पूंजीगत व्यय के वित्तपोषण के लिए करना चाहिए।

4.24 मध्यप्रदेश सरकार ने राजस्व घाटे को खत्म करने और अधिनियम में निर्धारित जीएसडीपी के 3 प्रतिशत की सीमा से नीचे राजकोषीय घाटे को रखने के संदर्भ में एफआरबीएम अधिनियम को अपनाने के बाद से राजकोषीय लक्ष्यों में महत्वपूर्ण सुधार हासिल किया है। हालाँकि, आर्थिक विकास में संयमन के कारण 2019-20 और 2020-21 में राजस्व वृद्धि में कमी आई, अधिनियम के प्रावधानों की तुलना में राजकोषीय परिणाम खराब हो गया।

2. राज्य को लागत वसूली और इक्विटी को ध्यान में रखते हुए गैर-कर राजस्व बढ़ाने के लिए नीतियाँ अपनानी चाहिए।

4.25 राज्य की कुल राजस्व प्राप्ति में स्वयं के गैर-कर राजस्व का सापेक्ष हिस्सा 2018-19 में 8.84 प्रतिशत से घटकर 2019-20 में 7.01 प्रतिशत और 2020-21 में 6.76 प्रतिशत हो गया है। 2019-20 और 2020-21 में राज्य के गैर-कर राजस्व में नकारात्मक वृद्धि देखी गई, जिसके परिणामस्वरूप नाममात्र के संदर्भ (nominal term) में, इस स्रोत से आय में गिरावट आई। स्वयं के गैर-कर राजस्व की संरचना से पता चलता है कि आर्थिक सेवाएँ और विशेष रूप से खनन और धातुकर्म उद्योग और वानिकी और वन्य जीवन जैसे स्रोत राज्य की आय का प्रमुख स्रोत हैं (तालिका 3.5)। लागत वसूली और इक्विटी को ध्यान में रखते हुए गैर-कर राजस्व बढ़ाने की नीतियों को आगे बढ़ाने का उद्देश्य, विशेषकर सामाजिक क्षेत्र में सरकारी सेवाओं के विस्तार के साथ कमजोर हो गया है।

3. राज्य को पूंजीगत व्यय की प्राथमिकता के लिए मानदंड निर्धारित करने चाहिए।

4.26 राज्य सरकार 2019-20 में गिरावट की तुलना में 2020-21 में जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में पूंजीगत व्यय बढ़ाने में कामयाब रही है (चित्र 3.2)। केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की गई पूंजीगत व्यय सहायता ने राजस्व चिंताओं के बावजूद पूंजी निवेश को सुरक्षित रखने में सहायता की है। 83 प्रतिशत (2015-16 से 2020-21 के दौरान औसत हिस्सेदारी) की सीमा तक राजस्व व्यय के प्रभुत्व के कारण राज्य के वित्त में पूंजीगत व्यय को प्राथमिकता देना महत्वपूर्ण हो जाता है। तालिका 3.9 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 एवं स्वच्छता और शहरी विकास ध्यान देने योग्य क्षेत्र हैं। केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर पूंजीगत व्यय पर दिए गए जोर को देखते हुए, सरकार को अपने सार्वजनिक निवेश प्रबंधन प्रथाओं पर अधिक ध्यान देना चाहिए, जिसमें राज्य दिशानिर्देशों के आधार पर आर्थिक विश्लेषण, कुशल प्रक्षेपण चयन मानदंडों के आधार पर प्राथमिकता, निवेश परियोजनाओं की उनके जीवन-चक्र के दौरान लागत निर्धारण, और कुशल निगरानी लागत और भौतिक प्रगति शामिल हैं।

*4. राज्य को ऐसी व्यय नीतियां अपनानी चाहिए जो आर्थिक विकास, गरीबी में कमी और मानव कल्याण में सुधार को गति प्रदान करें।*

4.27 राजकोषीय नीति संसाधन उपयोग की प्राथमिकता वाले संसाधन आवंटन निर्णय दक्षता के माध्यम से विकास और मानव विकास को बढ़ावा दे सकती है। एफआरबीएम अधिनियम राजकोषीय अनुशासन पर जोर देता है, जो सरकार को ऐसे 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 नीति और उपलब्धियों के बीच संबंध स्थापित करने के लिए बजट का हिस्सा होने चाहिए।

4.28 राजस्व और पूंजीगत व्यय के विश्लेषण से पता चलता है कि राज्य मानव विकास, बुनियादी ढांचे के निर्माण और सामाजिक कल्याण के 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 प्राथमिकताओं के रूप में उभरे हैं। हालांकि राज्य

ने एक राजकोषीय नीति अपनाई है जो मानव विकास को प्राथमिकता देती है, विशेष रूप से शिक्षा और स्वास्थ्य में मानव विकास संकेतकों में सुधार करने की आवश्यकता है। तालिका 4.4 से यह स्पष्ट है कि कई महत्वपूर्ण मानव विकास संकेतक हैं जिन पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है।

**तालिका 4.4: मध्यप्रदेश के सामाजिक आर्थिक संकेतक**

सामाजिक आर्थिक संकेतक	मध्यप्रदेश	अखिल भारतीय स्थिति	अन्य राज्यों से परिणाम	
दशकीय विकास दर (% , जनगणना 2011)	20.35	17.7	8.2 (गोवा)	25.42 (बिहार)
जनसंख्या का ग्रामीण शहरी अनुपात (जनगणना 2011)	72:28:00	69:31:0 0	52:47 (केरल)	89:11 (बिहार)
लिंगानुपात महिला/1000 पुरुष [NFHS 05- 2019-20]	970	1020	1121 (केरल)	926 (हरियाणा)
साक्षरता दर (%) (जनगणना 2011)	69.3	73%	93.91% (केरल)	61.80% (बिहार)
पुरुष साक्षरता दर (%) (जनगणना -2011)	78.7	82.14	96.10 % (केरल)	71% (बिहार)
महिला साक्षरता दर (%) (जनगणना -2011)	59.2	64.46	92.10% (केरल)	51.50% (बिहार)
कुल कार्यशील जनसंख्या से कुल जनसंख्या (%) (2020)	64.4	67.1	72.2 (तेलंगाना)	60.8 (बिहार)
शिशु मृत्यु दर [SRS- 2020] (per 1000 birth)	43	28	6 (केरल)	38 (2nd highest in उत्तर प्रदेश, छत्तीसगढ़)
मातृ मृत्यु दर (MMR) [SRS] (2018-20)	173	97	19 (केरल)	195 (असम)
कुपोषित बच्चे (कुपोषित बच्चों का % < 5 साल [NFHS 5]- 2020-21	33	32.1	12.3 (मिजोरम)	39.4 % (मिजोरम)
मानव विकास सूचकांक (HDI 2021-22)	0.59	0.633	0.72 (केरल)	0.5 (बिहार)
भौगोलिक क्षेत्र में वन क्षेत्र का प्रतिशत (2021)	25.14	21.71	(84.53) मिजोरम	3.63 (Haryana)
प्रति लाख जनसंख्या पर श्रमिकों की संख्या (ASI)	319	864	2350 (तमिलनाडु)	

विद्युतीकृत गांवों का प्रतिशत	97.13	95.69	100% (केरल)	
गरीबी रेखा से नीचे कुल जनसंख्या का प्रतिशत (2011-12)- आरबीआई हैंडबुक	31.7	21.9	5.1% (गोवा)	39.9% (छत्तीसगढ़)
जनसंख्या की प्रतिस्थापन दर (2020)	2	2	सबसे निचले स्तर पर सिक्किम में (1.1)	3.0 (बिहार)
सकल नामांकन अनुपात- जीईआर (2021-22) प्राथमिक (1 से 5)	86.9	103.4	112.5 (तेलंगाना)	92.8(गोवा)
सकल नामांकन अनुपात- जीईआर (2021-22) माध्यमिक (9 से 10)	70	79	97.9 (केरल)	64.9 (बिहार)
सकल नामांकन अनुपात- जीईआर (2021-22) उच्चतर माध्यमिक (11 से 12)	51.3	57.6	85 (केरल)	35.9(बिहार)

## राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत

4.29 राज्य के एफआरबीएम अधिनियम में शामिल राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत मार्गदर्शक प्रकृति के हैं और इनका उद्देश्य नीति निर्माण को आकार देना है। ये सिद्धांत व्यावहारिक व्यवस्थाओं को समाहित करते हैं जो राजस्व बढ़ाने और इनका जिम्मेदारी से उपयोग करने के क्षेत्र में राजकोषीय उपकरणों के इष्टतम उपयोग की सुविधा प्रदान कर सकते हैं। राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएम) और संस्थागत प्रक्रिया को मजबूत करने की आवश्यकता को दर्शाते हैं।

*1. राजकोषीय नीति के उद्देश्यों को निर्धारित करने, सार्वजनिक नीति के कार्यान्वयन और राजकोषीय जानकारी के प्रकाशन में पारदर्शिता लाने ताकि जनता को राजकोषीय नीति के संचालन और सार्वजनिक वित्त की स्थिति की जांच करने में सक्षम बनाया जा सके।*

4.30 सार्वजनिक वित्त में पारदर्शिता से व्यापक बजट और वित्तीय जानकारी लगातार तैयार होती है, जो उपयोगकर्ताओं के लिए सुलभ होती है। वित्तीय प्रबंधन में पारदर्शिता की महत्वपूर्ण



विशेषताएं व्यापक बजट वर्गीकरण, सरकार के वित्तीय लेनदेन 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 स्थानान्तरण की जानकारी की समयबद्धता हैं।

4.31 भारत में बजटिंग, लेखांकन, लेखा परिक्षण और विधायी नियंत्रण प्रणालियों जैसी स्थापित संस्थागत संरचना वाली पीएफएम प्रणाली की जड़ें संवैधानिक प्रावधानों में हैं। 2010 में प्रकाशित भारत के लिए PEFA रिपोर्ट ने उपर्युक्त आयामों वाले पारदर्शिता संकेतक को उच्च अंक दिए हैं। लेखांकन मानक CAG द्वारा तैयार किए जाते हैं और वर्ष के अंत की वित्तीय रिपोर्ट - वित्त खाते और विनियोग खाते भी CAG द्वारा तैयार किए जाते हैं। राज्य लेखा परिक्षण भी CAG की जिम्मेदारी है। राज्य में विधायिका बजट को मंजूरी देने से लेकर ऑडिट टिप्पणियों को सुरक्षित करने तक बजट प्रबंधन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। नीतिगत एजेंडा निर्धारित करने और बजट को लागू करने के लिए बजट प्रबंधन प्रक्रियाएं स्थापित की जाती हैं। जबकि राजकोषीय जानकारी सरकार द्वारा तैयार की जाती है और आम जनता के लिए व्यापक रूप से उपलब्ध है, इसके अलावा यह समयबद्धता का एक तत्व है जिसमें सुधार की गुंजाइश है।

## *2. राजकोषीय नीति निर्माण प्रक्रिया में स्थिरता एवं पूर्वानुमेयता।*

4.32 राजकोषीय नीति निर्माण में स्थिरता और पूर्वानुमेयता राजस्व बढ़ाने और बजट कार्यान्वयन प्रक्रिया में योजना के अनुसार उनका उपयोग करने में पूर्वानुमेयता सुनिश्चित करके प्राप्त की जा सकती है। स्थिरता और पूर्वानुमान प्राप्त करने में सरकार की क्षमता को आकार देने वाली महत्वपूर्ण विशेषताएं एक प्रभावी राजस्व प्रशासन और लेखा प्रणाली हैं, जो बजट में अनुमोदित व्यय योजनाओं को पूरा करती हैं, और अनियमितताओं को कम करने के लिए प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अधिकारियों को कार्यक्रम के उद्देश्यों को प्राप्त करने में मदद करती हैं। इस रिपोर्ट में व्यापक राजकोषीय चरों को शामिल करते हुए एक बजट विश्वसनीयता विश्लेषण दिया गया है।

## *3. बजट निर्माण में सत्यनिष्ठा सहित सार्वजनिक वित्त के प्रबंधन में जिम्मेदारी।*

4.33 बजट प्रबंधन में जिम्मेदारी और सत्यनिष्ठा व्यापक सिद्धांत हैं जो किसी भी सरकार की बजट प्रणाली में अंतर्निहित होते हैं। भारत में संघ 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 सहमत योजनाओं को लागू करने की सरकार की क्षमता को दर्शाता है, सरकार की नीतियों पर लोगों का विश्वास बढ़ाता है।

*4. यह सुनिश्चित करने के लिए निष्पक्षता कि राज्य सरकार के नीतिगत निर्णयों में भावी पीढ़ियों पर उनके वित्तीय प्रभाव का उचित ध्यान रखा जाए।*

4.34 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 बताता है कि सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के प्रावधान को भविष्य की पीढ़ी पर पुनर्भुगतान का बोझ डालकर अत्यधिक उधार के माध्यम से वित्तपोषित नहीं किया जाना चाहिए। राजकोषीय नियम, राजकोषीय घाटे को कम करने और ऋण के बोझ को स्थिर करने के लिए इस अवधारणा को उचित सम्मान देता है। राज्य में ऋण-जीएसडीपी अनुपात, जो अन्य राज्यों और केंद्र सरकार के लिए भी लागू है, सार्वजनिक वित्त में कोविड-19 प्रेरित विकृतियों के मद्देनजर काफी बढ़ गया है। एफसी-XV द्वारा अनुशंसित राजकोषीय समेकन पथ राजकोषीय समेकन प्रक्रिया में वापसी और ऋण बोझ को स्थिर करने का रास्ता दिखाता है।

*5. राजकोषीय नीति की रचना और कार्यान्वयन में दक्षता।*

4.35 राजकोषीय नीति की रचना और कार्यान्वयन में दक्षता हासिल की जा सकती है यदि राजकोषीय रणनीति और बजट सरकारी राजकोषीय नीतियों, क्षेत्रों के लिए योजना और कार्यक्रमों और व्यापक आर्थिक अनुमानों पर उचित ध्यान देकर तैयार किया जाता है।

#### 4.11 लोक वित्तीय प्रबंधन (पीएफएम) प्रणाली को मजबूत बनाना

4.36 संस्थागत दक्षता पर जोर देने वाली एक मजबूत पीएफएम प्रणाली उचित नीतियों को डिजाइन करने और वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए उन्हें लागू करते समय महत्वपूर्ण हो जाती है। पीएफएम प्रणाली राजकोषीय अनुशासन, रणनीतिक संसाधन आवंटन और परिणाम उन्मुख परिचालन प्रबंधन के सिद्धांतों पर आधारित है। जबकि पीएफएम प्रणाली परंपरागत रूप से सार्वजनिक व्यय और इस प्रकार बजट प्रणाली से अधिक संबंधित है, यह सार्वजनिक धन के सभी पहलुओं के प्रबंधन को शामिल करके पिछले कुछ वर्षों में विकसित हुई है। एक मजबूत पीएफएम प्रणाली व्यापक आर्थिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए राजकोषीय नीति उपकरणों की सफल तैनाती में मदद करती है।

4.37 संस्थागत सुदृढीकरण प्रक्रिया में बजट प्रणाली के माहौल में सुधार करना, राजकोषीय प्रबंधन के आधार पर नियम स्थापित करना, व्यापक समष्टि ढांचे के द्वारा संसाधन और व्यय संरचना को निर्धारित करना, व्यापकता और पारदर्शिता स्थापित करना, लोकवादी मांगों पर ध्यान देना और कुल स्तर को नियंत्रित करना, आवंटन दक्षता के लिए प्राथमिकता में सुधार करना, और सरकारी संगठनों में तकनीकी दक्षता में सुधार करना शामिल है।

4.38 भारत में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली जिसमें बजट प्रक्रिया, लेखा प्रणाली और लेखा परीक्षा प्रक्रिया शामिल है, संघ और राज्य दोनों सरकारों के लिए सामान्य है। उच्च स्तर पर संविधान, जीएफआर, विभिन्न कानून, विधान, दिशानिर्देश और मैनुअल पूरी पीएफएम प्रक्रिया को परिभाषित करते हैं। हालांकि राज्य सरकार के पास बुनियादी ढांचे और प्रक्रियात्मक नियमों और विनियमन को बदलने की लचीलापन नहीं हो सकती है, लेकिन पीएफएम संस्थानों की दक्षता में सुधार करने की काफी गुंजाइश है। मध्यप्रदेश राज्य ने सामान्य रूप से पीएफएम प्रणाली की दक्षता और विशेष रूप से बजट प्रबंधन में सुधार के लिए पिछले कुछ वर्षों में कई पहल की हैं। इनमें परिणामी बजट की शुरुआत, नकदी प्रबंधन प्रणाली को अपनाते हुए मध्यम अवधि व्यय ढांचे (एमटीईएफ) को लागू करने के प्रयास, राजकोष गतिविधियों का कम्प्यूटरीकरण और एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आईएफएमएस) शामिल हैं।

#### 4.12 बजट विश्वसनीयता

4.39 एफआरबीएम अधिनियम सरकार से राजकोषीय नीति निर्माण में स्थिरता और पूर्वानुमान सुनिश्चित करने का आह्वान करता है। राजकोषीय नीति निर्माण में स्थिरता और पूर्वानुमेयता में बजट निर्माण प्रक्रिया में विश्वसनीयता में सुधार शामिल है। एक विश्वसनीय बजट संसद में मतदान किए गए बजट अनुबंधों का अनुपालन करता है और सरकारी व्यय की दक्षता में सुधार करता है। राजस्व का पूर्वानुमान लगाने या नियोजित गतिविधियों को निष्पादित करने की कमजोर क्षमता के परिणामस्वरूप विचलन, मौजूदा और भविष्य के कार्यक्रम प्रबंधन दोनों के लिए जोखिम पैदा करता है। एक यथार्थवादी बजट योजनाओं के अनुसार कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की ओर ले जाता है और बजट प्रणाली का यह पहलू सरकारी नीतियों के अनुसार सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की सरकार की क्षमता को दर्शाता है।

4.40 एक यथार्थवादी बजट राजकोषीय नियमों के संदर्भ में महत्व रखता है क्योंकि दुनिया भर की सरकारें राजकोषीय घाटे को नियंत्रित करने और ऋण के बोझ को कम करने की चुनौती का सामना कर रही हैं। बजट को योजना के अनुसार लागू करने में विफलता के परिणामस्वरूप खर्च की प्राथमिकताएं बदल सकती हैं, घाटा लक्ष्य से अधिक हो सकता है, और महत्वपूर्ण सेवा वितरण वादों से समझौता हो सकता है। यह पूरे वित्तीय वर्ष में चलने वाले सरकारी विवेकाधिकार को भी बढ़ाता है।

4.41 भारत जैसे संघीय देश में, जहां राज्य सरकारें सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में फैले संवैधानिक प्रावधानों का पालन करते हुए प्रमुख कार्यात्मक जिम्मेदारियां निभाती हैं, राजकोषीय प्रबंधन में अनिश्चितता और जोखिमों को कम करने के लिए एक विश्वसनीय बजट महत्वपूर्ण है। सेवा वितरण और नीतिगत लक्ष्यों को प्राप्त करने के मामले में उप-राष्ट्रीय सरकारों का प्रदर्शन, उनके बजट के प्रदर्शन पर निर्भर करता है। गुणवत्तापूर्ण सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने, नागरिकों के अधिकारों को पूरा करने और जानकारी को सुलभ बनाने की सरकार की क्षमता योजना के अनुसार बजट के कार्यान्वयन पर निर्भर करती है।

4.42 बजट तैयार करने की प्रक्रिया में निष्पक्ष राजस्व अनुमान महत्वपूर्ण हैं क्योंकि व्यय योजना और सरकार की सेवाएँ प्रदान करने की क्षमता इसी पर आधारित होती है। राजस्व को

अधिक आंकने से अनुचित रूप से बड़े संसाधन आवंटन होते हैं जिसके लिए वर्ष के दौरान या तो अस्थिर कटौती की आवश्यकता होगी या व्यय योजना को बनाए रखने के लिए अनियोजित उधार की आवश्यकता होगी। दूसरी ओर, राजस्व पूर्वानुमानों में खुले तौर पर अनुदारता के परिणामस्वरूप अधिशेष राजस्व का उपयोग उन परियोजनाओं और योजनाओं में होता है जो बजट की विस्तृत जांच से नहीं गुजरी हैं।

4.43 सरकारें वर्ष के दौरान अनुपूरक बजट पेश करके अपने बजट को समायोजित करती हैं। हालाँकि, यदि बजट संशोधनों से विभिन्न कार्यक्रमों के लिए बजट अनुमानों में काफी बदलाव आ जाता है तो बजट की पवित्रता खत्म हो जाएगी।

4.44 राज्य सरकारों को विभिन्न कारणों से बजट पूर्वानुमान प्रणाली और नियोजित बजट को लागू करने में समस्याओं का सामना करना पड़ता है। केंद्र सरकार से धन प्रवाह का स्वरूप और समय खर्च को प्रभावित करता है। आगामी वर्ष के लिए केंद्र सरकार से आवंटन पर विश्वसनीय जानकारी की समयबद्धता उप-राष्ट्रीय सरकार को संसाधन आवंटन निर्णय लेने में मदद करती है और वास्तविक प्रवाह व्यय स्वरूप 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।

4.45 मूल अनुमोदित बजट के साथ उत्पन्न वास्तविक राजस्व और किए गए व्यय की तुलना और अनुमानों से विचलन की सीमा बजट की विश्वसनीयता का माप देती है। बजट विश्वसनीयता को मापने के लिए प्रदर्शन संकेतक के रूप में 2019-20 और 2020-21 में बजट अनुमानों के प्रतिशत के रूप में विचलन तालिका 4.5 में दिए गए हैं।

**तालिका 4.5: बजट विश्वसनीयता (बीई के प्रतिशत के रूप में विचलन)**

मदें	2019-20	2020-21
कुल राजस्व प्राप्तियाँ	-17.68	7.16
स्वयं का कर राजस्व	-14.43	11.65
स्वयं के गैर-कर राजस्व	-25.91	11.76
केंद्रीय स्थानान्तरण	-18.65	3.87

कर हस्तांतरण	-22.38	1.88
अनुदान	-12.12	6.66
<b>राजस्व व्यय</b>	<b>-15.77</b>	<b>6.89</b>
ब्याज भुगतान	-1.49	-3.29
पेंशन	-14.01	-13.67
<b>पूंजीगत व्यय</b>	<b>-8.13</b>	<b>5.59</b>
पूँजी परिव्यय	-12.69	7.07
शुद्ध उधार	-242.35	-22.61
<b>विचलन</b>		
राजस्व घाटा	3533.58	842.21
राजकोषीय घाटा	863.58	2509.66
प्राथमिक घाटा	1079.13	3052.00
बकाया ऋण	1365.51	9558.31

4.46 बजट विश्वसनीयता विश्लेषण तालिका 4.5 में दिए गए बजट अनुमानों से बजट परिणामों के विचलन को ध्यान में रखते हुए निम्नलिखित परिणाम प्रकट करता है:

#### *2019-20 में विचलन*

- राजस्व और व्यय लक्ष्यों के संबंध में 2019-20 में राजस्व और व्यय परिणामों में कमी काफी अधिक थी। कुल राजस्व प्राप्ति, जिसमें स्वयं का राजस्व और केंद्रीय हस्तांतरण शामिल है, बजट अनुमान से 17.65 प्रतिशत कम रही। जबकि स्वयं के कर राजस्व में -14.43 प्रतिशत का विचलन हुआ, बजट अनुमान की तुलना में केंद्रीय हस्तांतरण बड़े पैमाने पर 18.65 प्रतिशत कम था। बजट विश्वसनीयता के लिए सार्वजनिक व्यय और वित्तीय जवाबदेही (PEFA-पीईएफए) मानकों के अनुसार, 3 प्रतिशत तक की कमी को अच्छा प्रदर्शन माना जाता है।
- राजस्व परिणाम के बजट अनुमान में काफी कमी होने के कारण राजस्व व्यय और पूंजीगत व्यय बजट अनुमान की तुलना में क्रमशः 15.77 और 8.13 प्रतिशत कम थे।
- जबकि सरकार ने Rs. 732.63 करोड़ के राजस्व अधिशेष की योजना बनाई थी, लेकिन यह Rs. 2800.95 करोड़ के घाटे के साथ समाप्त हुई, जिसके लिए विचलन Rs. 3533.58 करोड़ पर उच्च था।
- 2019-20 में राजकोषीय घाटा लक्ष्य से Rs. 863.58 करोड़ अधिक हो गया।
- बकाया कर्ज लक्ष्य से 1365.51 करोड़ रुपये अधिक हो गया।

## 2020-21 में विचलन

- 2020-21 में बजट अनुमान अनुदार प्रतीत होता है, जिसके लिए राजस्व और व्यय लक्ष्य दोनों अनुमान से अधिक हो गए। बजट कोविड-19 महामारी की छाया में तैयार किया गया, जिसने अनुमानों को प्रभावित किया। हालाँकि बजट अनुमानों को कम आंकना बजट की विश्वसनीयता का समर्थन नहीं करता है, सरकार ने महामारी प्रभावित वर्ष में बजट में अपनी योजना से बेहतर प्रदर्शन किया।
- स्वयं का कर राजस्व और स्वयं का गैर-कर राजस्व दोनों लक्ष्य से लगभग 12 प्रतिशत अधिक और केंद्रीय हस्तांतरण 3.87 प्रतिशत अधिक रहा, जिसके लिए कुल राजस्व प्राप्तियां लक्ष्य से 7.16 प्रतिशत अधिक रहीं।
- राजस्व व्यय बजट अनुमान से 6.89 प्रतिशत अधिक हो गया, जो आंशिक रूप से उच्च राजस्व सृजन और आंशिक रूप से कोविड-19 संबंधित व्यय का जवाब देने की आवश्यकताओं से प्रेरित था।
- पूंजीगत व्यय बजट अनुमान से 5.59 प्रतिशत अधिक हो गया। जबकि सरकार संसाधनों की उपलब्धता में अनिश्चितताओं को ध्यान में रखते हुए पूंजीगत व्यय का अनुमान लगाने में सावधानी बरत रही थी, केंद्र सरकार की विशेष सहायता ने उच्च व्यय की सुविधा प्रदान की।
- अनुमानित राजस्व से अधिक की उपलब्धता के बावजूद, राज्य सरकार को Rs. 842.21 करोड़ का उच्च राजस्व घाटा और Rs. 2509.66 रुपये का राजकोषीय घाटा हुआ। राजस्व खाते में खर्च का दबाव और पूंजी परिव्यय में सुधार के लिए पहल करना 2020-21 में अनुमानित घाटे से अधिक का कारण है। यहां यह ध्यान देने की जरूरत है कि व्यय कार्यक्रम के विस्तार के कारण 2020-21 में राजकोषीय घाटा लक्ष्य से 5.30 प्रतिशत अधिक हो गया।
- बकाया ऋण लक्ष्य से Rs. 9558.31 करोड़ अधिक हो गया। चूंकि राजस्व उपलब्धता से संबंधित अनिश्चितताओं को देखते हुए बजट अनुमान सीमित कर दिए गए थे, अतिरिक्त उधार सुविधाओं ने सरकार को व्यय कार्यक्रम का विस्तार करने में मदद की और परिणामस्वरूप ऋण का बोझ बजट में योजना से अधिक बढ़ गया है।

## 5. समापन टिप्पणी

एक मजबूत सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन (पीएफएम) प्रणाली एक स्थायी राजकोषीय स्थिति सुनिश्चित करने, आवंटन दक्षता बढ़ाने और सेवा वितरण में परिचालन दक्षता हासिल करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। राजकोषीय नियम राजनेताओं और अधिकारियों के बीच आत्म-संयम के लिए एक तंत्र के रूप में काम करते हैं, राजकोषीय अनुशासन को बढ़ावा देते हैं, जो लोक वित्त में आवंटन और परिचालन दक्षता दोनों को बढ़ाने के लिए आवश्यक है। राजकोषीय प्रबंधन की स्वतंत्र समीक्षा और राजकोषीय नियमों के राज्य के पालन का मूल्यांकन, जवाबदेही और पारदर्शिता बढ़ाने के लिए एक संस्थागत ढांचा स्थापित करता है। यह समीक्षा प्रक्रिया राज्य सरकारों के वित्तीय प्रबंधन की विधायी निगरानी को भी सशक्त बनाती है। मध्यप्रदेश राज्य ने एफसी-XIII द्वारा अपनी औपचारिक सिफारिश से पहले ही अपने वित्तीय नियमों के भीतर स्वतंत्र समीक्षा की अवधारणा को अपना लिया था।

कोविड-19 के मददेनजर, केंद्र सरकार ने राजस्व में उल्लेखनीय गिरावट का अनुभव किया, जिसके कारण राज्यों को धन आवंटन में कमी आई। इस चुनौती से निपटने के लिए केंद्र सरकार ने राज्यों को अतिरिक्त उधार लेने की सुविधा प्रदान की। 2021-22 से राज्यों द्वारा राजकोषीय सुदृढ़ीकरण की उपलब्धि आर्थिक विकास और संसाधनों की उपलब्धता पर निर्भर करेगी। लोक वित्तीय प्रबंधन (पीएफएम) प्रणाली को बढ़ाना और संशोधित राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम में उल्लिखित संशोधित लक्ष्यों का पालन करना अर्थव्यवस्था को एक स्थायी राजकोषीय पथ की ओर ले जाने में महत्वपूर्ण कदम होगा। इस समीक्षा रिपोर्ट में महामारी के वर्षों को शामिल किया गया है, जो एफआरबीएम अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन के लिए राज्य के प्रयासों और प्रतिबद्धता को दर्शाता है।

लॉकडाउन और उत्पादक आर्थिक गतिविधियों की कमी के कारण, कोविड-19 महामारी राजस्व प्राप्तियों में महत्वपूर्ण विकृतियाँ लेकर आई। भारत के अन्य सभी राज्यों की तरह, मध्यप्रदेश ने भी 2019-20 और 2020-21 में राजस्व प्राप्तियों की वृद्धि में नरमी का अनुभव किया। राजस्व प्राप्ति के दोनों घटकों, स्वयं के कर और गैर-कर प्राप्तियों को विकास दर में गिरावट का सामना करना पड़ा। कोविड-19 के कारण, राष्ट्रीय विकास दर धीमी हो गई जिसके



परिणामस्वरूप राज्य को कर हस्तांतरण कम हो गया। हालाँकि, कर हस्तांतरण के कम स्तर के कारण समग्र केंद्रीय हस्तांतरण में गिरावट आई, जिससे 2020-21 में राज्य को आवंटित अनुदान राज्य सरकार के राजस्व जुटाने में एक महत्वपूर्ण कारक के रूप में उभरा।

जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में राजस्व व्यय, जो राजस्व में कमी के कारण 2019-20 में घट गया था, उसमें महामारी से संबंधित खर्च के दबाव को समायोजित करने के लिए 2020-21 में वृद्धि देखी गई। प्रतिबद्ध व्ययों के दबाव का सामना करने के बावजूद, राज्य सरकार राजस्व व्यय की वृद्धि को नियंत्रित करने में सफल रही। फिर भी, वित्तीय वर्ष 2020-21 में राजस्व व्यय का सापेक्ष हिस्सा बढ़ गया, जो महामारी से प्रतिकूल रूप से प्रभावित था। वित्तीय वर्ष 2015-16 से 2018-19 तक पूंजी परिव्यय का सापेक्ष हिस्सा लगातार बढ़ता रहा, जो राज्य सरकार की व्यापक वित्तीय प्रबंधन नीतियों को दर्शाता है। महामारी के कारण उत्पन्न राजकोषीय दबाव से प्रभावित होने के बावजूद, राज्य सरकार पूंजी निवेश जारी रखने में कामयाब रही। केंद्र सरकार की सहायता ने मौजूदा राजस्व चिंताओं के बावजूद पूंजी निवेश को संरक्षित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई।

राजस्व में कमी और खर्च के दबाव का प्रभाव राजकोषीय परिणामों पर दिखाई दे रहा था। जबकि राज्य सरकार ने 2018-19 तक लगातार राजस्व खाते में अधिशेष बढ़ाया, 2019-20 और 2020-21 दोनों में घाटे का अनुभव हुआ। राजस्व घाटा के बढ़ने से राजकोषीय घाटा बढ़ा। एफआरबीएम अधिनियम सरकार को निर्देशात्मक राजकोषीय लक्ष्यों के एक सेट का पालन करने का आदेश देता है। राज्य सरकार के वास्तविक व्यय और राजस्व प्राप्तियों के आधार पर सुनियोजित राजकोषीय घाटा 2019-20 में जीएसडीपी का 3.64 प्रतिशत था और 2020-21 में बढ़कर 5.44 प्रतिशत हो गया। राजकोषीय घाटे में वृद्धि इन दोनों वर्षों में केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की गई अतिरिक्त उधार सुविधाओं का लाभ उठाने के कारण हुई। 2019-20 में कम केंद्रीय हस्तांतरण को संबोधित करने और 2020-21 के महामारी प्रभावित वर्ष में खर्च आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उच्च उधार लेने की अनुमति दी गई थी। इस प्रकार, एफआरबीएम लक्ष्य से अधिक होना राज्य द्वारा ली गई अतिरिक्त उधारी के कारण था, जो राजस्व की कमी को दूर करने के लिए आवश्यक हो गया था।

राजकोषीय लक्ष्यों के अलावा, अधिनियम सरकार को राजकोषीय उद्देश्यों की एक श्रृंखला को पूरा करने का आदेश देता है और मार्गदर्शक राजकोषीय सिद्धांतों को निर्धारित करता है। इनका उद्देश्य राजकोषीय नीति निर्माण को बढ़ाना और सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन (पीएफएम) संस्थानों को मजबूत करना है। उद्देश्यों में पूंजीगत परिसंपत्तियों के निर्माण को सुविधाजनक बनाने के लिए राजस्व खाते में अधिशेष उत्पन्न करना, लागत-वसूली और इक्विटी सुनिश्चित करते हुए गैर-कर राजस्व को बढ़ाना, पूंजीगत व्यय को प्राथमिकता देना और व्यय नीतियों को अपनाना शामिल है जो आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करते हैं, गरीबी को कम करते हैं और मानव कल्याण को बढ़ावा देते हैं। राजकोषीय प्रबंधन सिद्धांत राजकोषीय नीति निर्माण में पारदर्शिता, स्थिरता और पूर्वानुमान की वकालत करते हैं, जिससे मध्यम अवधि का परिप्रेक्ष्य स्थापित होता है और नीति कार्यान्वयन में दक्षता बढ़ती है।

मध्यप्रदेश सरकार ने पिछले कुछ वर्षों में राजकोषीय वास्तुकला और शासन में सुधार के लिए कई पहल की हैं।

- सरकार ने व्यापक कार्यात्मक जिम्मेदारियों में प्रदर्शन में सुधार के लिए परिणाम बजट अपनाया है। जबकि परिणामी बजट से पारदर्शिता और जवाबदेही बढ़ने की उम्मीद है, सरकार को प्रदर्शन संकेतकों के आधार पर संसाधन आवंटन निर्णय को प्रभावित करने की अपनी क्षमता बढ़ाने के लिए प्रभावी कदम उठाने की जरूरत है।
- मध्यप्रदेश भारत के उन कुछ राज्यों में से एक था, जिसने मध्यम अवधि व्यय ढांचे (एमटीईएफ) शुरू करने के प्रयास किए। इस प्रक्रिया के तहत, राज्य 2017-18 से शुरू होने वाले सभी सरकारी कार्यक्रमों के व्यय प्रभाव को अनुमानित करता है। मध्यम अवधि में बजट कार्यान्वयन में सुधार के लिए इस महत्वपूर्ण नवाचार को सक्रिय रूप से आगे बढ़ाया जाना चाहिए।
- कम्प्यूटरीकरण के गहन होने के कारण सूचना आधार में सुधार से व्यय प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन को ट्रैक करने में मदद मिली है। प्रशासनिक प्रणाली के आधुनिकीकरण से नकदी प्रबंधन प्रणाली और खरीद प्रणाली में सुधार करने में मदद मिली है।
- राजकोषीय नीति और एफआरबीएम अधिनियम की स्वतंत्र समीक्षा राज्य सरकार द्वारा शुरू किया गया एक उत्कृष्ट संस्थागत ढांचा है। मध्यम अवधि में एफआरबीएम अधिनियम प्रावधानों के अनुपालन के साथ-साथ पीएफएम सुधारों और उनके कामकाज के मूल्यांकन को शामिल करने के लिए स्वतंत्र समीक्षा प्रक्रिया के दायरे को बढ़ाया जा सकता है।

# **EVALUATION OF COMPLIANCE TO FRBM ACT (2019-20 & 2020-21) – MADHYA PRADESH**

**Pratap Ranjan Jena  
Abhishek Singh**



**National Institute of Public Finance and Policy  
New Delhi**

## Contents

<b>1. BACKGROUND INFORMATION .....</b>	<b>1</b>
1.1 Objectives and Scope of the Evaluation.....	1
1.2 Evolution of FRBM Act Compliance Evaluation .....	3
1.3 Fiscal Rules in Madhya Pradesh: State FRBM Act .....	6
1.4 Data and Information for the Evaluation Report.....	8
1.5 Organization of the Report .....	8
<b>2. OVERVIEW OF THE STATE ECONOMY .....</b>	<b>8</b>
2.1 Madhya Pradesh Economy and Covid-19 Pandemic Distortions .....	8
2.2 The Trend of growth of GSDP in Madhya Pradesh .....	12
2.3 Sector Contributions to State GSDP .....	15
<b>3. FISCAL OVERVIEW OF MADHYA PRADESH .....</b>	<b>18</b>
3.1 Background: The Impact of the Slowdown and Covid-19 Pandemic on State Finances 18	
3.2 Central Finance Commission Recommendations relating to Fiscal Consolidation ..	22
3.3 Overview of State Finances: Responding to Fiscal Stress .....	23
3.4 Own Revenue Receipts of the State .....	28
3.5 Tax Buoyancy.....	31
3.6 Non-tax Revenue .....	32
3.7 Own tax Revenue across the States in India.....	33
3.8 Central Transfers .....	34
3.9 The Expenditure Trends .....	36
3.10 Sector Outlays and Priorities: Revenue and Capital Expenditure .....	37
3.11 Composition of Aggregate Expenditure.....	40
3.12 Debt Stock and its Management.....	41
3.13 Guarantees given by the State Government .....	45

<b>4.</b>	<b>COMPLIANCE OF THE STATE GOVERNMENT TO THE PROVISIONS OF FRBM ACT .</b>	<b>47</b>
4.1	Building Blocks of State FRBM Act.....	49
4.2	Fiscal Policy Statements to be laid before the Legislature.....	50
4.3	Fiscal Targets .....	51
4.4	Measures for Fiscal Transparency.....	52
4.5	Measures to Enforce Compliance.....	53
4.6	Other Legal Issues .....	53
4.7	Compliance of the State Government to the FRBM Act Targets: 2019-20 & 2020-21 54	
4.8	FRBM Documents following the provisions of the FRBM Act and Rules to the Act 55	
4.9	Fiscal Targets and Achievements in 2029-20 and 2020-21 .....	56
4.10	Fiscal Management Objectives and Principles.....	59
4.11	Strengthening Public Financial Management (PFM) Systems.....	64
4.12	Budget Credibility .....	65
<b>5.</b>	<b>CONCLUDING REMARKS .....</b>	<b>69</b>

## **List of Tables**

Table 2.1: Key Aggregates of State Domestic Product (Constant Prices) .....	13
Table 2.2: Per Capita GSDP (in Rs.) of all General States (at current prices) .....	14
Table 2.3: Composition of GSDP (Constant Prices) .....	17
Table 3.1: Major deficit Indictors: All States and UTs with Legislature .....	20
Table 3.2: FC-XV: Indicative Deficit and Debt Path .....	23
Table 3.3: Composition of Own Tax Revenue .....	30
Table 3.4: Buoyancy Coefficient of State Taxes .....	31
Table 3.5: Composition of Own Non-tax Revenue.....	32
Table 3.6: Recommended and Actual tax Devolution .....	35
Table 3.7: Relative Share of Major Items: Revenue Expenditure.....	38
Table 3.8: Share of Committed Spending in Revenue Expenditure .....	38
Table 3.9: Composition of Capital Outlay.....	39
Table 3.10: Composition of Aggregate Expenditure .....	40
Table 3.11: Outstanding Liabilities.....	43
Table 3.12: Maturity Profile of Internal Debt .....	44
Table 4.1: Presentation of FRBM Documents Along with Budget.....	55
Table 4.2: FRBM Act Provisions and Compliance.....	57
Table 4.3: Disclosure of Information and Compliance – 2019-20 and 2020-21 .....	58
Table 4.4: Socio Economic Indicators of Madhya Pradesh .....	61
Table 4.5: Budget Credibility (Deviation as percentage to BE).....	66

## List of Graphs

Figure 2.1: GSDP growth rates in 2019-20 and 2020-21 at constant prices .....	9
Figure 2.2: Madhya Pradesh's Economic Growth: GDP-GSDP Growth rates (at constant prices).....	12
Figure 2.3: Annual Growth of Sectors at constant (2011-12) prices (per cent) .....	16
Figure 2.4: GSDP Growth at Current and Constant Prices .....	17
Figure 3.1: Key Fiscal Variables .....	24
Figure 3.2: Revenue Receipt and Aggregate Spending Categories .....	25
Figure 3.3: Year-on-Year Growth Rates of Major Fiscal Variables.....	26
Figure 3.4: Own Revenue as Percent to GSDP .....	28
Figure 3.5: Growth of Own Revenue.....	30
Figure 3.6: Tax GSDP ratio of States .....	33
Figure 3.7: Trend of Central Transfers (% to GSDP).....	35
Figure 3.8: Relative Share of Revenue and Capital Expenditure (%) .....	36
Figure 3.9: Debt Stock (Rs. Crore) and Debt GSDP Ratio (%) .....	42
Figure 3.10: Debt Service Ratio – Interest Payment/Revenue Receipts (%).....	42

# **1. Background Information**

## **1.1 Objectives and Scope of the Evaluation**

1.1 This report presents the results of an independent review process of state finances and compliance to the State Fiscal Responsibility and Budget Management Act (FRBM Act) of Madhya Pradesh. The review is an ongoing process stipulated by the fiscal responsibility legislation of the state. The review report is placed in the state legislature and becomes a public document.

1.2 The report evaluates a period of two years – 2019-20 and 2020-21 following a biannual review process laid down in the state FRBM Act. Public financial management at all levels of government in the country and around the world faced stiff challenges in these two years due to Covid-19 pandemic. This biannual evaluation is intended to inform the policy makers and citizens about the state of fiscal management and compliance of the State to the provisions of the state FRBM Act.

1.3 The State Government entrusted the responsibility of reviewing the compliance of the Act for the fiscal years 2019-20 and 2020-21 to the National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP), New Delhi, a Centre for research in public economics. Founded in 1976, the institute undertakes research, policy advocacy and capacity building in areas related to public economics. NIPFP assists the Central, state and local governments in formulating and reforming public policies by providing an analytical base. The institute was set up as an autonomous society, at the joint initiative of the Ministry of Finance, Planning Commission, several state governments and distinguished academicians.

1.4 The assessment of compliance to the provisions of fiscal responsibility legislation by NIPFP is part of an established accountability structure in the state and is expected to improve transparency in fiscal management. The report is placed in the state legislature as per the requirements of FRBM Act and adds to the legislative scrutiny of public



finances. The report is expected to help in the process of wider dissemination of information and consultation process.

1.5 Since Covid-19 pandemic affected revenue generation, increased expenditure and changed the spending pattern, partially in 2019 and to a large extent in 2020-21, the assessment of fiscal management and compliance to the FRBM Act in 2019-20 and 2020-21 will analyse the capacity of the government to come back to the consolidation process.

1.6 The evaluation report put forward the key conclusions and lessons of fiscal management for these two years. In addition to highlighting state's compliance to fiscal responsibility act targets, the report analyses broad trend of fiscal management. Budgetary projections relating to revenue and expenditure were analyzed keeping the outturns in consideration to assess the ability of the government to implement the budgetary plans. The report incorporates the revenue efforts of the state government and resource transfers from union government to assess the revenue plan and outturns. This report also assesses the spending plans of the departments under social, economic and general services.

1.7 The report covers literature review, background analytical work to define an approach to the evaluation, and a quantitative analysis of fiscal data. Key features of assessment pertaining to management of state finances and fiscal responsibility legislation are as follows:

- a. Assessment of macroeconomic outlook that includes broad composition of gross state domestic product, contribution of various sectors to the state income, and growth perspective. The FRBM Act calls upon the state to prepare a macroeconomic outlook along with its medium-term fiscal plan (MTFP).
- b. Revenue effort, central transfers, and spending pattern in the budget and fiscal outcomes in terms of deficit and debt stock shaped assessment of state finances. Fiscal management in these years provides a context and background to comprehend the response of the state government to the requirements of fiscal responsibility act given the availability of resources and commitments.

- c. Compliance of the State Government to the provisions of FRBM Act in the fiscal years of 2019-20 and 2020-21. These include fiscal targets relating to deficit, debt, and other fiscal variables as specified in the Act.
- d. Evaluation of credibility of state budget in terms of its budget projections and outturns both on revenue and spending side.
- e. While assessing the compliance of the state to the FRBM Act provisions, the report reviews the state's adherence to fiscal management principles and transparency requirements enunciated in the Act.

## **1.2 Evolution of FRBM Act Compliance Evaluation**

1.8 FC-XIII, in its report, acknowledged that the provision of an independent review of implementation of the respective FRBMAs by many states contributed to the fiscal consolidation process<sup>1</sup>. According to the Commission these reviews were critical in improving the credibility and transparency of actions taken by the state governments for implementation of fiscal responsibility legislation. The recommendations of FC-XIII led many states to amend their fiscal responsibility legislations and include an independent review mechanism to improve transparency in fiscal management.

1.9 The FRBM Act of Madhya Pradesh, 2005, contained this feature since its adoption<sup>2</sup>. It needs to be reiterated that several of the state governments incorporated this feature in their fiscal rules following the recommendations of the FC-XIII. The first review report of Madhya Pradesh placed in the legislature in 2013 reviewed the compliance of the State Government in achieving the provisions of the FRBM Act for the period 2009-10 to 2012-13. The second report reviewed the performance of the State Government for the years 2013-14 and 2014-15 and the third report for the years 2015-16 and 2016-17. The fourth report reviewed the compliance of the state government for 2017-18 and 2018-19.

1.10 FC-XIII recommended to institutionalize the process of independent review of compliance of FRBM Act at both Union and states level. According to the Commission the

---

<sup>1</sup> Report of the Thirteenth Finance commission, paras 9.65, pp.137

<sup>2</sup> Clause 11(4) of the "Madhya Pradesh Rajkoshiya Uttardayitva Avam Budget Prabandhan Adhiniyam, 2005"

independent review mechanism should evolve into a fiscal council with legislative backing over time<sup>3</sup>. FC-XIV and other expert bodies also favored creating fiscal council at the Union level<sup>4</sup>. FC XV as part of its reform recommendations relating to fiscal architecture and building fiscal institutions strongly favored fiscal council got both Union and states.

1.11 FC-XV recommended to establish an independent Fiscal Council with powers to access records as required from the Union as well as the States and act in an advisory role<sup>5</sup>. The Commission reviewed the international experience suggesting that there is a high correlation between establishing fiscal rules and setting up independent fiscal councils. The fiscal councils help in monitoring fiscal policy, ensuring the effective implementation of fiscal rules and strengthening fiscal performance. In particular, evidence points out that adequate external and independent scrutiny makes for better compliance with fiscal rules through their influence on the accuracy of budget forecasts.

1.12 Strong pitch of the Commission to establish a fiscal council is based on the research showing independent fiscal council boosting accuracy of fiscal projections even as it helps countries stick to fiscal rules better<sup>6</sup>. Fiscal councils have been established in the form of permanent executive or legislative agencies. They have been entrusted with the responsibilities that include unbiased scrutiny of fiscal policies, plans and performance<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Report of the Thirteenth Finance commission, para 13.56, pp.395

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Report of the Fifteenth Finance commission, para 9.66, pp.137

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> 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

Establishing fiscal council is advocated with key functions like advising on fiscal policies and plans and auditing fiscal plans and performance<sup>8</sup>.

1.13 Establishment of fiscal council, however, has not been considered in the economic management of the country. The Union Government, instead, has entrusted the responsibility of independent evaluation of FRBM Act to the Comptroller and Auditor General of India (CAG). Several states amended their FRBM Acts to include periodical independent review, which looks more feasible to enhance accountability and transparency.

1.14 Scrutiny of fiscal policy by an independent agency enhances transparency and trust on government policies<sup>9</sup>. Some of the key issues related to transparency in fiscal policy are as follows:

1. Assessing fiscal policy objectives, programs to implement the policies, outcomes and deviations from plans helps taking corrective measures.
2. Making the review reports on policy formulation strengthens the legislative control towards achievement of desired outcomes. The availability of these reports to public helps stakeholders gets a nuanced view of the quality of fiscal policies, plans and performance.
3. Assessment of disclosure of fiscal information as stipulated in the Acts helps the cause of transparency.
4. Issues relating to comprehensiveness of the state budget, accessibility of budget documents comprising all the key fiscal information, level of coordination with central government as reflected in flow of funds in central schemes<sup>10</sup> can also be assessed in the review process.
5. The review report can be used to assess the budget credibility and examine the ability of the government to implement the planned activities. The budget credibility at sub-national level in India face challenges like generating less than

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency.

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

budgeted revenue due to deviations in own revenue, central transfers and consequent adjustments in spending plan<sup>11</sup>.

### **1.3 Fiscal Rules in Madhya Pradesh: State FRBM Act**

1.15 The State Government of Madhya Pradesh enacted FRBM Act in 2005, which came into force on 01.01.2006. The Act enshrined the principles that provide for the responsibility of the state government to ensure prudent fiscal management. The adoption of FRBM Act by the state was part of the overarching response of the Union Government and states in India to address the deterioration of public finance both in late nineties and early 2000s. Fiscal rules have been adopted to reduce the fiscal deficit within a range to stabilize the debt ratio at a prudent level and containing the debt ratio over the medium to long term.

1.16 The fiscal targets prescribed in the Act included eliminating revenue deficit and reducing fiscal deficit to 3 percent of GSDP by 31st March 2009, stabilizing total liabilities to 40 per cent of GSDP by the fiscal year 2015, and limit the annual incremental guarantees so as to ensure that the total guarantees do not exceed 80 per cent of the total revenue receipts in the year preceding the current year. The state government introduced amendments to the Act from time to time responding to the general economic situation and recommendations of successive finance commissions. In a major amendment following the recommendation of FC-XIII, the state government specified outstanding debt GSDP ratio until 2014-15. The revised target is to ensure that debt to estimated GSDP ratio does not exceed 37.6% at the end of 2011-12 and 35.3 % as on the 31st day of March 2015. An amendment in 2015 stipulated to limit the fiscal deficit to 3.5 percent subject condition relating to interest payment and debt-GSDP ratio. The amendment in 2017 kept the borrowings under Ujwal Discom Assurance Yojana (UDAY) outside the purview of FRBM Act. The amendments to the Act in 2020 allowed the additional borrowing allowed in 2019-20 to address the revenue shortfall and additional loan as determined by the

---

<sup>11</sup> 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.

Central Government in 2020-21 to address the fiscal stress induced by the Covid-19 pandemic.

1.17 The incentives provided by the Union Government, higher central transfers and acceleration of GDP growth contributed to fiscal consolidation process at the states level<sup>12</sup>. Post enactment of the FRBM Act the state of Madhya Pradesh was successful in reducing fiscal deficit and generating revenue surplus. While states in India managed to navigate through the financial crisis of 2008-09, consequent decline in national growth rate and reduced central transfers, the fiscal stress induced by Covid-19 Pandemic has brought about large disruptions. While revival of growth process will be instrumental in coming back to fiscal consolidation path, the political commitment shown by the states in adhering to the fiscal rules will be crucial factor in this process.

1.18 Another important feature of state FRBM Act includes a set of guiding fiscal management principles to act as a catalyst for institutional change for better public financial management process. Second, the MTFP prepared along with the budget gives fiscal targets in a medium-term. The MTFP elaborates on the fiscal management strategy of the government for the ensuing budget year and two outward years. Madhya Pradesh is one of the few states in India, which made efforts to adopt a structured medium term expenditure framework (MTEF) to provide a medium-term perspective to the spending plan. The third feature is the requirement of independent evaluation of the compliance to the provisions of the Act by the state government.

1.19 The FRBM Act emphasizes fiscal discipline, which is crucial in the public financial management to take sound decisions on resource allocation and achieve operational efficiency. These aspects are crucial features in the fiscal management to address the emerging socio-economic issues and development requirement. The ability to develop and implement clear fiscal strategy leads to achieving fiscal goals. While the economy of Madhya Pradesh remained agrarian, the government continues to give priority to infrastructure building, power sector development, and investments in agricultural

---

<sup>12</sup> Government of India (2016). Economic Survey 2013-14, Government of India, Ministry of Finance

improvements and irrigation. The state needs to improve upon its human development performances, particularly in areas education and health sectors.

## **1.4 Data and Information for the Evaluation Report**

1.20 The Budgetary data published by the state government, CAG reports, and other socio-economic data formed the basis of this evaluation report. The fiscal data culled out from state budgets of the relevant years and data from finance account and appropriation account are major sources of information for this study. The department of finance provided data and information on state finances for this study and gave an overall perspective on the state fiscal management including revenue receipts trends, debt management, resource allocations to different sectors, and achievement of FRBM fiscal targets. The study also benefited from the input provided by the spending departments. The issues related to sector priorities and expenditure pattern and utilization of budgeted amount under revenue and capital heads for the years 2019-20 and 2020-21 were discussed with them.

## **1.5 Organization of the Report**

The report is organized as follows. Section 2 of this chapter provides an overview of the state economy and sector composition of GSDP. Section 3 contains analysis on state finances in recent years and explicates the fiscal overview of the state. Compliance of the State Government to the fiscal targets and fiscal management principles under the Madhya Pradesh FRBM Act are covered in section 4. Issues related to revenue mobilization and expenditure pattern for the years 2019-20 and 2020-21 as compared to the budget provisions are analyzed in this section also. Concluding observations are contained in Section 5.

# **2. Overview of the State Economy**

## **2.1 Madhya Pradesh Economy and Covid-19 Pandemic Distortions**

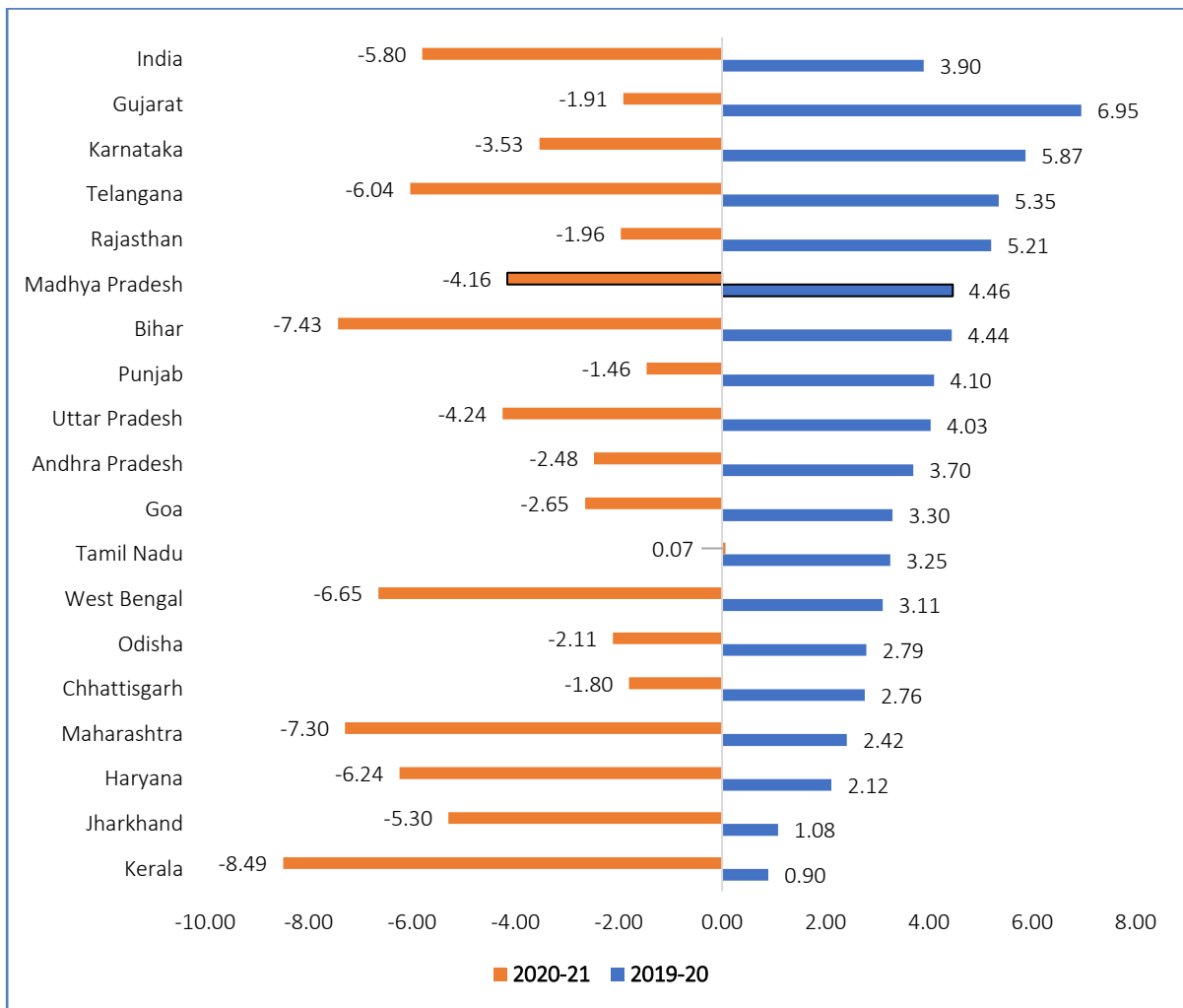
2.1 Agriculture and related activities (primary sector) have emerged as a growing contributor to the economy of Madhya Pradesh. The relative share of primary sector, which includes mining and quarrying along with agriculture increased from 34 percent in 2011-12 to 49 percent of GSVA in 2020-21 at current prices. The state is known for its rich mineral resources and is the leading producer of diamond, copper, dolomite, rock phosphate, diaspore, pyrophyllite, and manganese ore. The sectoral composition of the state economy indicates that despite being rich in natural resources, the industrial sector has not achieved its full potential. The efforts made by the state government to diversify and develop the industrial sector in recent years with considerable improvement in infrastructure and accessibility is expected to change the composition of state's economy.

2.2 Economic growth slowed down considerably due to Covid-19 pandemic in India. While the impact of the pandemic on GDP growth was acknowledged and associated loss of income and livelihood across the country was analyzed, its impact on state economies and public finances emerged gradually. The Handbook of Statistics on Indian States, RBI, 2022 provided statewide growth data which facilitated a comparative analysis. The handbook highlights considerable variations in the growth process during the pandemic period.

2.3 The national economy, which was already slowing down in a weak environment of global manufacturing, trade and demand, moderated to 3.7% in 2019-20 in terms of GDP growth rate. The decline in GDP growth reflected contraction in secondary sectors like manufacturing and construction in the country. The covid-19 pandemic in 2020-21 posed formidable economic challenge to India and to the world economy resulting in recessionary trend arising from lockdowns and restrictions on economic activities to contain the spread of the virus. The resultant slowdown for India was severe and the growth of GDP declined to -5.8% in 2020-21. With the opening up of the economy and restoration of business activities, the growth of Indian economy recovered to 9.7 per cent in 2021-22 at constant prices.

**Figure 2.1: GSDP growth rates in 2019-20 and 2020-21 at constant prices**





Source: CSO, MOSPI

2.4 The disruptive impact of the pandemic on growth rates of state GSDP has been varied<sup>13</sup>. The data compiled from The Handbook of Statistics on Indian States, RBI, 2022 for major states shows a skewed picture ranging from a high of 9.20 percent Kerala in 2020-21 to low of 0.52 percent Karnataka (Figure 2.1). States like Gujarat, Tamil Nadu, and West Bengal managed to show small positive growth rates in pandemic affected year. Industrialized western states of Maharashtra, Gujarat, and Goa showed highest decline followed by relatively less industrialized states like Madhya Pradesh, Chhattisgarh, Uttar Pradesh, and Uttarakhand. Decline in output in pandemic year does not show significant link with size of the economy or per capita income level.

<sup>13</sup> Economic & Political Weekly, December 3, 2022 Vol LVII No 49, pp 7

2.5 The GSDP of Madhya Pradesh, which grew at an average growth rate of 7.94 percent at constant prices during the previous four years, slumped to a negative growth of 4.16 percent in 2020-21. As alluded above, the GSDP decline across the states were varied during the pandemic year and difficult to relate the performance to any perceptible economic parameter defining the state economies.

2.6 The growth rate of GSDP is an important factor in the context of revenue generation effort of the State Government. Aggregate growth rate and contribution of various sectors to the state economy facilitates ascertaining possible revenue implications for the budget. While macroeconomic outlook at national level is an important factor for fiscal policy both at Union and State level, the GSDP reflects revenue base of the state. The tax buoyancy, which is utilized to examine the internal revenue effort of the state government, is derived by assuming the GSDP as proxy for tax base. However, the growth rate of GSDP, particularly in 2020-21 hardly serves as a basis to examine the revenue effort of the state government faced with increased spending responsibilities due to the pandemic.

2.7 The assessment of growth pattern in 2019-20 and 2020-21 assumes significance to show the strength of the state economy to augment the fiscal management process in the coming years. The revival of growth process in the country in 2021-22, which shows the resilience of the economy backed by enhanced private consumption and rise in capital formation is expected to boost to improve the production activity resulting higher growth of state economies. Growth in the national economy will facilitate enhanced predictability of flow of funds to states and will be instrumental in developing sound fiscal strategy. The fiscal forecasting based on higher growth rate will support the states in adopting realistic fiscal strategies in their budgets.

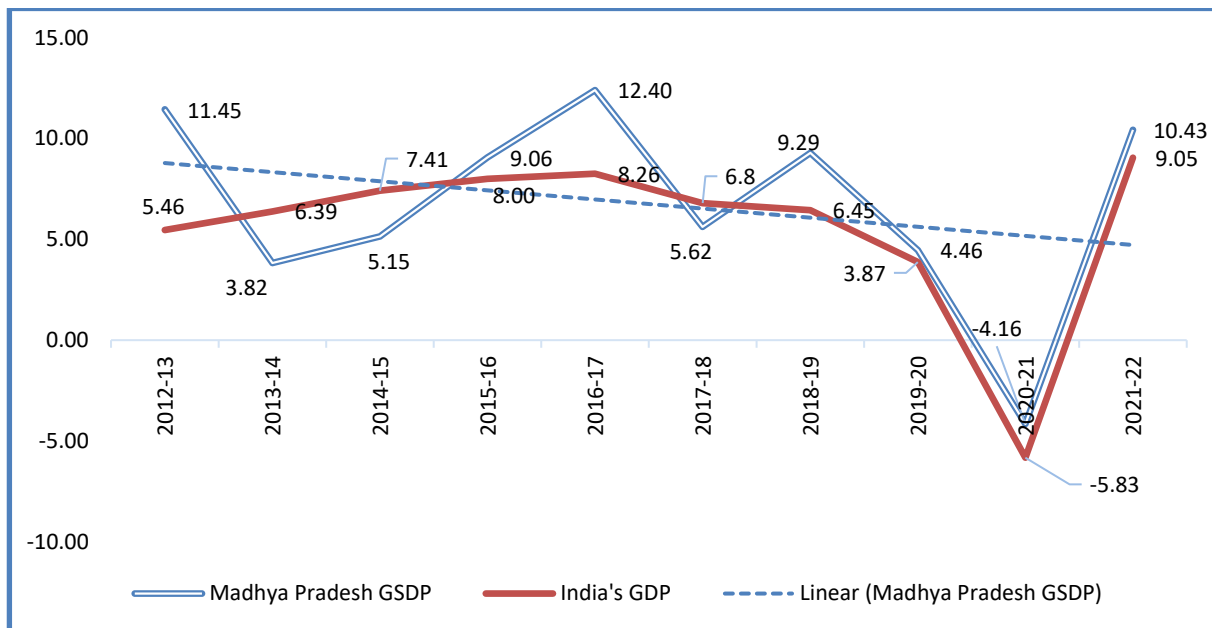
2.8 Assessment of state economy assumes significance as part of the independent evaluation of compliance to FRBM Act by the state. The Act stipulates that the state government should provide a macro-economic framework statement along with the FRBM related documents. The objective of this statement is to provide analysis of growth and sectoral composition of GSDP.

## 2.2 The Trend of growth of GSDP in Madhya Pradesh

2.9 The GSDP growth in Madhya Pradesh at constant prices in recent years has remained volatile and during 2012-13 to 2020-21 it shows a declining trend. The GSDP, after a steep decline from 11.45 per cent in 2012-13 to a low of 3.82 percent in 2013-14, continued to grow steadily until 2016-17, when it reached a peak of 12.40 percent (Figure 2.2). Once again, the GSDP suffered a setback in 2017-18, as it declined to 5.62 percent. The State economy showed higher performance in 2018-19 as it grew to 9.28 percent. The growth rate once again declined considerably to 4.46 percent in 2019-20 and posted a negative growth of 4.16 percent in the pandemic year 2020-21. The GSDP growth more or less reflected the trend of the national economy. However, a comparison of GSDP growth at constant prices with India's GDP growth during 2012-13 to 2020-21 shows that the growth rate of the state economy remained higher than the national growth rate in several years. While the national economy contracted by 5.8percent in 2020-21, the state economy declined by 4.16 percent.

2.10 The revival of growth process of the country in 2021-22, despite persisting global is reflected in GSDP growth of the state. The rebounding economy will have its impact on the fiscal management and achievement of consolidation process as per the amended FRBM Act. The compliance report, thus, looks into the slowdown of the state economy in 2019-20 and a negative growth in 2020-21 to assess the macroeconomic outlook for coming years.

**Figure 2.2: Madhya Pradesh's Economic Growth: GDP-GSDP Growth rates (at constant prices)**



2.11 Although a declining trend is visible since 2012-13, the GSDP at constant prices grew at an average rate of 9.09 percent during 2015-16 to 2018-19 and 8.17 percent during 2015-16 to 2019-20 (Table 2.1). The growth rates assumed by Central Finance Commissions in current prices become reference points while making budget estimates. The growth rate of GSDP becomes a crucial factor in the context of budget making as it is the denominator in all targets fiscal ratios, and it is also the determining factor for borrowing limit of the State. FC-XIV projected the GSDP growth at current prices for Madhya Pradesh for the award period 2015-16 to 2019-20 at 13.91 percent. However, the average annual growth rate of GSDP during this period was better at 14.13 percent. FC-XV in their report for the year 2020-21 projected annual growth rate of comparable GSDP (current prices) at 10.7 and 11.6 percent for 2019-20 and 2020-21 respectively. While the state recorded a higher growth at current prices in 2019-20, the growth rate for 2020-21 (3.6 percent) which is 8 percentage points lower than the previous year remained much below the projection of the Commission.

**Table 2.1: Key Aggregates of State Domestic Product (Constant Prices)**

Item	Growth over previous year (%)
------	-------------------------------

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Gross State Value Added	11.4	2.1	5.3	7.2	12.2	5.3	9.6	3.0	-3.5
Taxes on Products	15.8	6.3	9.4	25.2	7.1	9.0	6.7	11.3	5.0
Less Subsidies on Products	17.3	-19.7	17.4	8.0	-3.6	7.1	9.7	-7.7	40.0
<b>Gross State Domestic Product</b>	<b>11.4</b>	<b>3.8</b>	<b>5.2</b>	<b>9.1</b>	<b>12.4</b>	<b>5.6</b>	<b>9.3</b>	<b>4.5</b>	<b>-4.2</b>
Consumption of Fixed Capital	35.1	-5.1	5.1	7.4	6.6	7.7	10.4	9.1	6.4
Net State Value Added	8.5	3.2	5.3	7.2	13.0	4.9	9.5	2.2	-4.9
Net State Domestic Product	8.7	5.1	5.2	9.3	13.2	5.4	9.2	3.9	-5.6
<i>GSDP at Current Prices</i>	<i>20.7</i>	<i>15.4</i>	<i>9.2</i>	<i>12.7</i>	<i>20.1</i>	<i>11.8</i>	<i>14.3</i>	<i>11.8</i>	<i>3.6</i>

Source: Central Statistical Office, GoI

2.12 Per capita income of Madhya Pradesh has improved from Rs. 69, 110 in 2015-16 to Rs.1, 14, 427 in 2020-21 at current prices (Table 2.2). The per capita income of the State shows an annual average growth rate of 11 percent during this period. While the average growth rate was 12.47 percent during 2015-16 to 2019-20, the low growth in 2020-21 has affected growth of per capita income of the state. The average per capita income during the period from 2015-16 to 2020-21 shows that the state remains much lower in the ladder as compared to other general states. Per capita income is considered as an important indicator of economic progress. The revival of growth process in the state after the covid-19 pandemic is expected to facilitate overall development process and help in achieving improved socio-economic indicators.

**Table 2.2: Per Capita GSDP (in Rs.) of all General States (at current prices)**

States	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	Average
Goa	365806	415411	454172	467795	485645	486851	445947
Haryana	183249	204727	229705	247798	255958	255713	229525
Karnataka	162796	186072	204934	225586	243727	243906	211170
Telangana	155626	175530	198002	231156	254402	250755	210912
Gujarat	160284	179427	201650	223430	238978	232862	206105
Kerala	164554	184979	203399	227397	233338	220400	205678
Tamil Nadu	158072	174054	194834	215785	229657	234486	201148

Maharashtra	166351	184113	195195	207833	216365	211965	196971
Punjab	132467	143124	155840	167378	173119	172098	157338
Andhra Pradesh	119777	134879	154020	170180	179280	184189	157054
Rajasthan	93094	102422	109780	118619	128277	129271	113577
West Bengal	83456	90426	100014	114022	121229	118096	104540
Chhattisgarh	81907	94083	99612	113413	119058	118553	104438
Odisha	75011	88934	98934	111148	118903	118579	101918
Madhya Pradesh	69110	81768	90094	101498	111927	114427	94804
Jharkhand	58139	65405	73628	82220	82276	77561	73205
Uttar Pradesh	53113	59249	65203	70565	74679	71184	65665
Bihar	33218	37052	40065	44451	48263	46367	41569

Source: CSO, Government of India

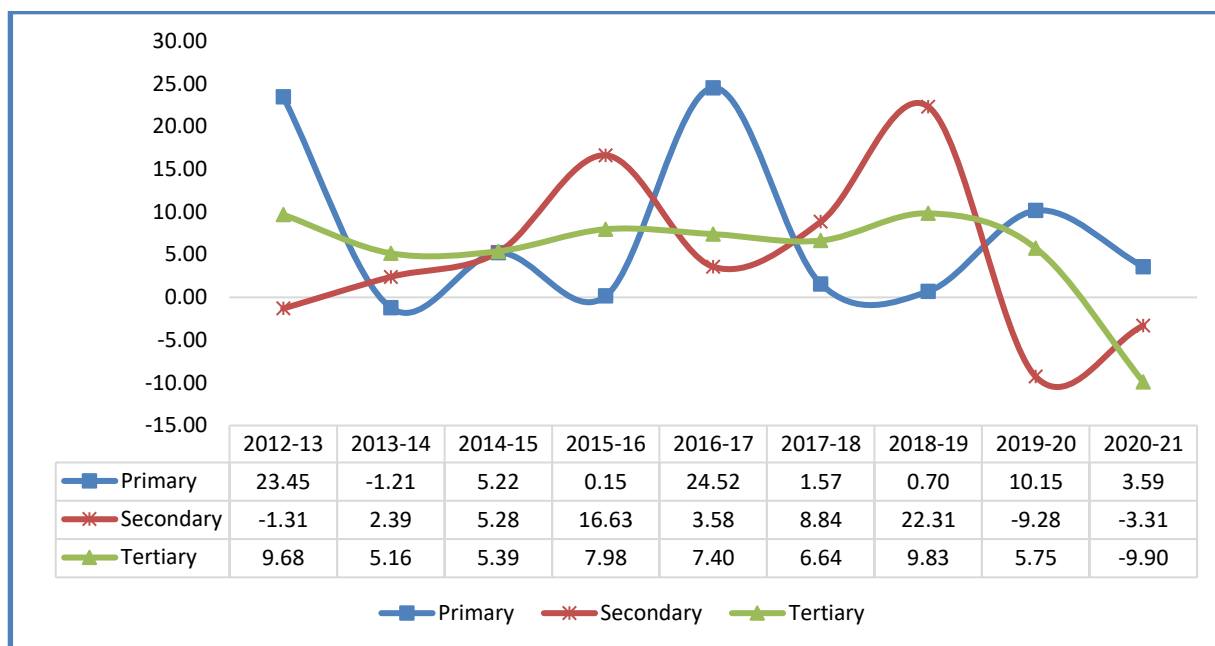
## 2.3 Sector Contributions to State GSDP

2.13 Contribution of various sectors to a large extent will explain the trend of state GSDP. This is crucial particularly in the context of declining growth rate in 2019-20 and contraction experienced in 2020-21. At the national level, while primary sector (agriculture, forestry, fishing and mining & quarrying) sustained the growth rate at 2.32 percent in 2020-21, the industry sector suffered a declining growth and the services sector contracted massively by 8.4 percent due to reduction in economic and social activities. The impact of pandemic causing a severe recession with an unprecedented drop in GDP is better explained by sectoral trends.

2.14 All three sectors, primary (agriculture and allied), secondary (industry) and tertiary (service) sectors, show a declining trend over the years from 2012-13 to 2020-21. Large decline in economic activities in 2020-21 has made this trend more pronounced. While the relative share of the agriculture sector (primary) has increased over the years, its growth rate has remained very volatile (figure 2.3). This sector sustained a relatively high growth rate in 2019-20 and in the pandemic affected year of 2020-21. It needs to be pointed out here that at the national level, the growth of the agriculture sector remained positive as compared to the other two sectors. The growth rate of industry sector in the

state has remained volatile and it contracted considerably in 2019-20 and 2020-21 with large negative growth rates. The service sector in the state shows a consistent growth rate during 2012-13 to 2019-20 before showing a slump in 2020-21. The negative growth of industry and service sectors pulled down the aggregate GSDP growth of Madhya Pradesh in 2020-21.

**Figure 2.3: Annual Growth of Sectors at constant (2011-12) prices (per cent)**



2.15 Composition of GSDP of Madhya Pradesh shows that service sector, which includes trade, hotel, transport, real estate, and financial services, has remained the largest contributor to the economy (Table 2.3). Its relative share in GSDP after remaining stagnant until 2015-16, declined considerably. The service sector accounted for about 37.59 percent in 2011-12, which reduced to 34.31 percent in 2020-21, which amounts to almost 4 percentage point decline. The relative share of industry sector, which includes manufacturing, construction and electricity showed an increase in 2018-19 after declining since 2011-12. Its share once again declined from 25.91 percent in 2018-19 to 22.70 percent in 2020-21. The relative share of agriculture and allied activities increased over the years from 32.57 percent in 2011-12 to 35.30 percent in 2020-21. Positive growth in 2019-20 and 2020-21 helped the agriculture sector to increase its share in aggregate GSDP.

**Table 2.3: Composition of GSDP (Constant Prices)**

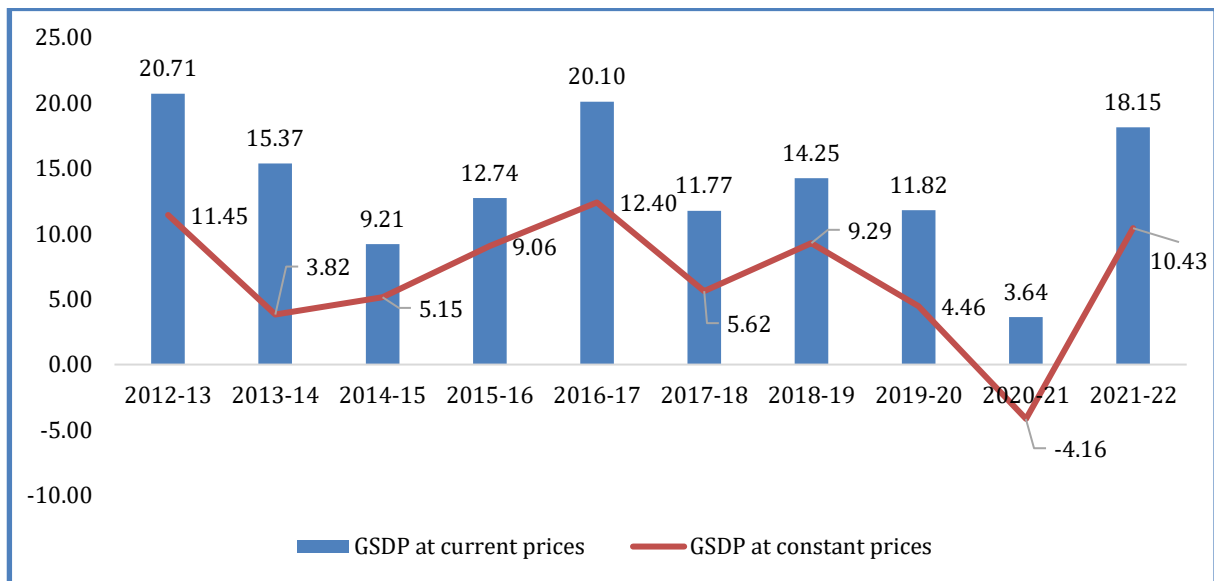
<b>Economic Activity</b>	<b>Percentage Share</b>									
	<b>2011-12</b>	<b>2012-13</b>	<b>2013-14</b>	<b>2014-15</b>	<b>2015-16</b>	<b>2016-17</b>	<b>2017-18</b>	<b>2018-19</b>	<b>2019-20</b>	<b>2020-21</b>
Agriculture, Forestry and Fishing	28.86	32.24	31.00	31.32	28.60	32.10	30.46	27.97	30.16	32.87
Mining and Quarrying	3.71	3.84	3.33	3.03	2.95	2.85	3.15	3.00	2.49	2.42
<b>Primary</b>	<b>32.57</b>	<b>36.08</b>	<b>34.33</b>	<b>34.36</b>	<b>31.55</b>	<b>34.95</b>	<b>33.61</b>	<b>30.97</b>	<b>32.66</b>	<b>35.30</b>
Manufacturing	12.13	11.23	10.04	9.79	11.52	11.30	11.53	13.51	10.89	11.27
Electricity, Gas, Water Supply & Others	2.86	2.62	3.09	3.70	4.25	3.21	3.52	3.85	3.88	3.92
Construction	11.08	9.24	9.64	9.31	8.61	7.95	8.11	8.55	7.73	7.51
<b>Secondary</b>	<b>26.07</b>	<b>23.09</b>	<b>22.77</b>	<b>22.80</b>	<b>24.38</b>	<b>22.47</b>	<b>23.15</b>	<b>25.91</b>	<b>22.50</b>	<b>22.70</b>
Trade, Repair, Hotels and Restaurants	10.71	10.66	10.65	10.58	10.24	10.26	10.63	11.19	11.10	8.72
Transport, Storage, Communication	5.80	5.92	6.10	6.38	6.58	5.90	5.89	5.88	5.82	4.99
Financial Services	5.05	4.86	5.07	4.93	5.16	4.40	4.21	4.11	4.13	4.48
Real estate	5.19	5.02	5.24	5.35	5.19	4.98	5.07	4.89	4.91	5.02
Public Administration	5.16	5.00	5.05	4.88	4.70	4.76	4.88	5.01	5.35	5.40
Other Services	5.68	5.54	5.35	5.43	5.31	5.22	5.20	4.99	5.18	5.70
<b>Tertiary</b>	<b>37.59</b>	<b>37.00</b>	<b>37.47</b>	<b>37.56</b>	<b>37.19</b>	<b>35.53</b>	<b>35.88</b>	<b>36.06</b>	<b>36.50</b>	<b>34.31</b>
<b>TOTAL GSVA at Basic Prices</b>	<b>96.24</b>	<b>96.17</b>	<b>94.58</b>	<b>94.71</b>	<b>93.11</b>	<b>92.95</b>	<b>92.64</b>	<b>92.94</b>	<b>91.66</b>	<b>92.31</b>

Source: Central Statistical Office, GoI

2.16 Revival of growth process in Madhya Pradesh in 2021-22 is in sync with national growth process and is expected to enhance development process and bring in sectoral restructuring. State GSDP at current prices in 2021-22 shows a high growth of 18.15 percent and 10.43 percent at constant prices (Figure 2.4). The decomposition of growth process at constant prices in this year shows that aggregate growth was based on 6.38 percent growth in primary sector, 10.41 percent in service sector, and 15.36 percent in secondary (industry) sector. Higher growth in industry and service sector is notable as it has come over a dismal performance in 2020-21. Improvement in growth of industry and service sectors augurs well for revenue generation in the state. Crucial activities like manufacturing, construction, trade and hotel, and transport have shown considerably higher growth in 2021-22 as compared to the pandemic affected year.

**Figure 2.4: GSDP Growth at Current and Constant Prices**





### 3.FISCAL OVERVIEW OF MADHYA PRADESH

#### 3.1 Background: The Impact of the Slowdown and Covid-19 Pandemic on State Finances

3.1 States in India hold impressive record of adhering to fiscal consolidation process by maintaining their combined gross fiscal deficit (GFD) within the FRBM Act threshold of 3 per cent of gross state domestic product (GSDP) since 2005-06<sup>14</sup>. There were exceptions in some years like 2009-10, 2015-16 and 2016-17 due to reasons beyond their control. The global financial crisis of 2008-09, which had its adverse impact on national economy derailed this process in 2009-10 and implementation of Ujwal DISCOM Assurance Yojana (UDAY) by several states was responsible for overshooting GFD limit beyond the FRL limit in 2015-16 and 2016-17. The impact of Covid-19 pandemic was severe on state finances in 2020-21 when the fiscal consolidation process was deranged considerably with spillover being felt in later years as well.

3.2 The drive towards achieving fiscal consolidation perceived through limiting fiscal deficit within the FRL limit may need to be assessed from other underlying fiscal variables impacting the public financial management process. Fiscal management touches the life of citizens and overall development process in various ways in addition to macroeconomic aspects. The management of state finances in India has witnessed readjustments in spending pattern, mainly in capital expenditure to achieve FRL objectives.

3.3 State governments had to compress their spending in 2019-20 on the face of dwindling revenue receipts to adhere to the FRL target. So, across states, in addition to capital outlay several other priority sector expenditure items have been reduced. States in India have larger responsibility spanning over social and economic sectors touching the lives of vast majority of people in our federal set-up. Quality of public expenditure assumes a crucial role in building physical and human development infrastructure influencing SDG goals and development process. Prudence in fiscal management needs to be balanced with developmental and sustainability viewpoints. At the same time the importance of raising additional resources at the sub-national levels needs to be emphasized.

### ***Fiscal Year 2019-20: Building up the Fiscal Stress***

---

<sup>14</sup> State Finances A Study of Budgets 2020-21

3.4 State governments faced hardship in managing their finances in 2019-20 due to shortfall in revenue receipts. The consolidated GFD deteriorated marginally in 2019-20 as compared to the previous year (Table 3.1). The main reason pointed out by the states regarding their fiscal hardship was shortfall in actual receipt of central taxes<sup>15</sup>. The consolidated revenue deficit of the states widened sizably in 2019-20, mainly because of a decline in revenue receipts from 13.9 per cent of GDP in 2018-19 to 13.1 per cent in 2019-20<sup>16</sup>. While there was a decline in tax devolution from the Centre, a fall in States' own revenue, particularly under State goods and services tax (SGST), has contributed to this decline.

**Table 3.1: Major deficit Indictors: All States and UTs with Legislature**

Item	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	(Rs in Lakh Crores)	
					2021-22 (PA)	2022-23 (BE)
Gross Fiscal Deficit	4.10	4.63	5.25	8.05	6.67	8.83
(% of GDP)	(2.4)	(2.5)	(2.6)	(4.1)	(2.8)	(3.4)
Revenue Deficit	0.19	0.18	1.21	3.71	1.01	0.84
(% of GDP)	(0.1)	(0.1)	(0.6)	(1.9)	(0.4)	(0.3)
Primary Deficit	1.17	1.44	1.73	4.18	2.53	4.12
(% of GDP)	(0.7)	(0.8)	(0.9)	(2.1)	(1.1)	(1.6)

Source: State Finances: A Study of Budgets, 2021-22 and 2022-23, RBI, PA-Provisional Account

3.5 There was demand from the state governments to relax the FRBM limits and increase in net borrowing ceiling (NBC) from the existing 3 percent of GSDP to address fiscal hardships caused by revenue shortfall in 2019-20. Union Government made an adjustment of Rs. 58, 843 crores in 2019-20 crores against states' share of central taxes on account of lower tax revenue collection in 2018-19, which was one of the reasons for decline in tax devolution. The Union government allowed higher NBC to the extent of adjusted amount in 2019-20. The state of Madhya Pradesh was allowed to the flexibility of incurring additional borrowing of Rs. 4,443 crores.

<sup>15</sup> Letter by Department of Expenditure (Public Finance – State Division) to the Principal Secretaries (Finance), States, 26 February, 2020.

<sup>16</sup> State Finances A Study of Budgets, 2021-22 and 2022-23, RBI, pp 3

### ***Fiscal year 2020-21: Covid-19 Pandemic Distorted the Public Finances***

3.6 The public finances in the country deteriorated due to decline in revenue collection as the national economy faced severe contraction in 2020-21. The combination of reduction in flow of revenue from both internal sources and central transfers, and rising expenditures affected the fiscal health. While aggregate revenue receipt declined from 13.9 percent of GDP in 2018-19 to 13.1 percent in 2020-21, the aggregate expenditure increased sharply from 31.25 percent to 34.15 percent mostly due to rise in revenue expenditure as capital spending witnessed a decline. The decline in central taxes also resulted in closure of the options of GST compensation to states. The aggregate fiscal deficit increased to 4.1 per cent of GDP, the highest level since 2004-05. To manage the higher expenditure and to compensate for loss of GST compensation, the states were allowed to incur higher borrowing by enhancing the limit of fiscal deficit. States' debt to GDP ratio increased sharply from 25.3 percent in 2018-19 to 31.1 percent at end-March 2021.

3.7 The states were allowed to increase the fiscal deficit by 5 percent of GDP as part of central government package in the wake of Covid-19 pandemic. Government of India, under the Aatma Nirbhar Abhiyan in May 2020, allowed the states to increase their borrowing limits from 3 percent to 5 percent for the fiscal year 2020-21. While 0.5 percent of the GSDP of the additional borrowing is unconditional during current financial year, the states needed to meet specific reforms requirements to avail another 1 percent of GSDP as additional borrowing. Following the GST council meet, it was decided that states opting for the special window facility to meet the shortfall arising due to GST compensation, can avail an additional 0.5 per cent borrowing unconditionally.

3.8 Government of India has provided assistance under "Scheme for Special Assistance to States for Capital Expenditure" for undertaking infrastructure projects. The special assistance was provided in the form of 50-year interest free loans aggregating Rs.12, 000 crores. Funds under this scheme will help the States to manage ongoing capital projects, which could be stuck due to resource problems. The loan provided under the scheme will be over and above the normal borrowing ceiling allowed to the States.

## 3.2 Central Finance Commission Recommendations relating to Fiscal Consolidation

3.9 The fiscal year 2019-20 was the last year and 2020-21 was the first year of FC-XIV and FC-XV respectively. While the broad features of transfer system did not undergo drastic changes, there was a need to redefine fiscal consolidation process and glide path to reduce the fiscal deficit after the Covid-19 pandemic. FC-XIV recommended for the states to anchor the fiscal deficit at an annual limit of 3 percent of GSDP with a flexibility to avail the flexibility to increase the fiscal deficit by 0.5 percent, 0.25 percent separately, for any given year satisfying certain conditions. While the Commission did not recommend state specific debt-GSDP targets, the target of achieving a debt-GSDP ratio of 25 percent to avail addition fiscal deficit of 0.25 percent, is recognized as the limit.

3.10 FC-XV submitted the first report for the financial year 2020-21 and later submitted a final report for the period 2021-22 to 2025-26 separately. It recommends maintaining the vertical devolution at 41 per cent for 2020-21, which is in line with FC-XIV recommendations with a 1 per cent adjustment due to the changed status of the erstwhile state of Jammu and Kashmir. In the tax devolution formula, FC-XV introduced a new indicator called demographic performance along with other indicators like population, area, forest and ecology, income distance and tax and fiscal efforts. The Commission did not make any specific recommendations on the fiscal consolidation process for the year and allowed the existing FRBM Act to continue.

3.11 The FC-XV while revising the fiscal consolidation path looking at the fiscal distress faced by the state prescribed for a fiscal deficit of 4.5 percent of GSDP in 2020-21 and tapering off to 3 percent in 2025-26 (Table 3.2). The Commission suggested that the ratio of public debt to GDP should continue to serve as the medium-term anchor for fiscal policy in India, with fiscal deficit as the operational target. Once the estimated revenue deficit adjusted with matching provision for revenue deficit grant, the whole borrowing space under fiscal deficit is available for capital spending. It is from this perspective that the

Commission determined the net borrowing limit (gross borrowing minus repayment) of the state governments.

**Table 3.2: FC-XV: Indicative Deficit and Debt Path**

(% to GSDP)	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
<b>Revenue Deficit*</b>	-0.1	-0.5	-0.8	-1.2	-1.7	-2.5
<b>Fiscal Deficit</b>	4.5	4	3.5	3	3	3
*Negative values indicate surplus and positive values indicate deficit						
<b>Indicative Debt Path for Madhya Pradesh</b>						
	31.3	31.7	32.9	33.3	33.6	33.7

**Source:** Fifteenth Finance Commission Report

### 3.3 Overview of State Finances: Responding to Fiscal Stress

#### *Post FRBM Act Fiscal Development*

3.12 State governments in India tried to address the challenge posed by the fiscal imbalance experienced during late nineties and early 2000s with self-regulating FRBM Act and made progress in reducing deficit and debt stock. Higher growth in national economy resulting in larger flow of central transfers to states, improvement in own revenue receipts due to introduction of VAT, and restrictions on spending helped the states riding on to the fiscal consolidation process. Reflecting the improvement in public finances across the states in India, state finances in Madhya Pradesh also improved considerably after adoption of FRBM Act in 2005.

3.13 Fiscal outturns show that the state managed to generate revenue surplus and limit fiscal deficit within the 3 percent target (figure 3.1). Fiscal deficit, which was 6.33 percent of GSDP in 2004-05, remained less than 3 percent during 2006-07 to 2015-16. The state availed the flexibility provided by FC-XIV to raise the fiscal deficit by 0.5 percent in 2016-17 by satisfying conditions related to the interest payment and fiscal prudence in previous years. The fiscal deficit exceeded 3 percent of GSDP in 2016-17 and remained at same

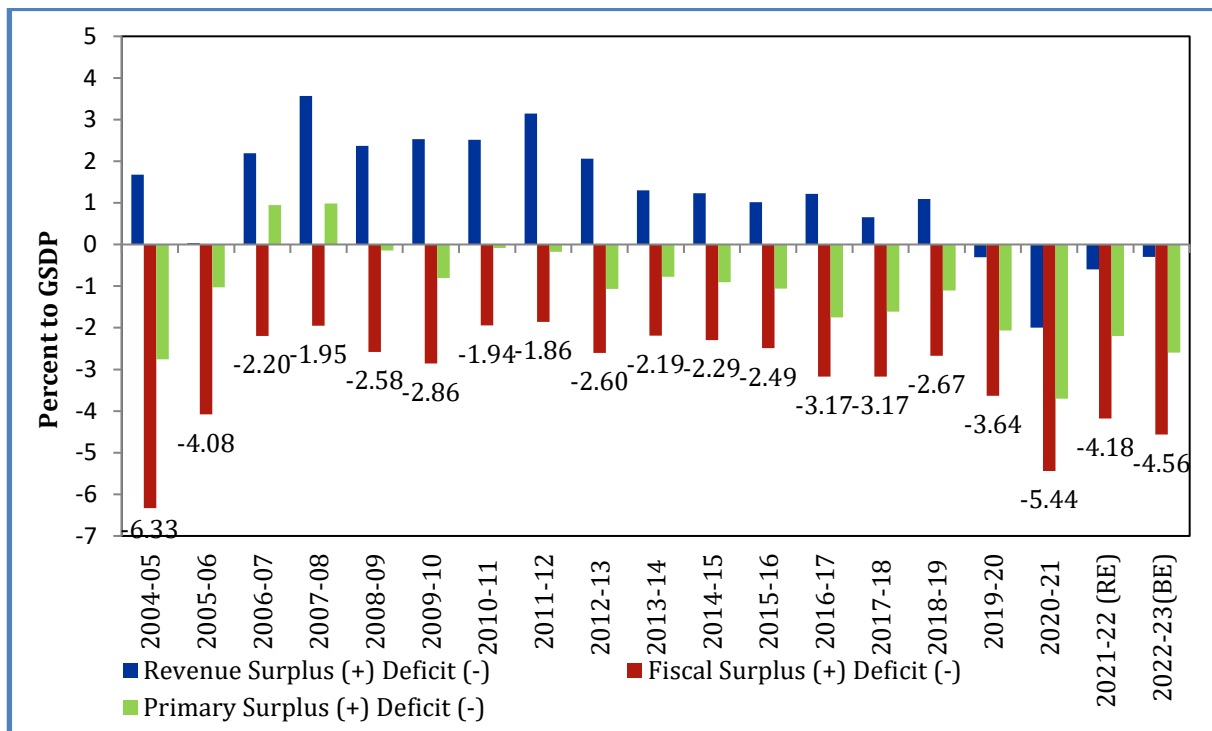
level in 2017-18. It came down in 2018-19 below the 3 percent mark on-again<sup>17</sup>. Due to the impact of slowdown in GDP in 2019-20 and Covid-19 pandemic, a resultant decline in revenue receipts, fiscal deficit increased considerably breaching the FRBM Act limits. The fiscal deficit increased from 2.67 percent to GSDP in 2018-19 to 3.64 percent (includes approval of additional borrowing of Rs 4,443 crore by central government) in 2019-20 and to a high of 5.44 percent (includes additional borrowing of Rs. 4,542 crores approved by central government in lieu of GST compensation plus special central assistance of Rs. 1,320 crore) in 2020-21. Safeguarding essential states spending, catering to increasing requirements to address pandemic distortions, and giving fillip to capital investment to contribute to growth process necessitated higher borrowing.

3.14 The fiscal outturns are the results of several factors that include the ability of the state to prepare and implement the budget keeping the strategic fiscal policy under consideration, generate the projected revenue that includes managing the uncertainties and risks, and implement the programs to achieve agreed upon results.

### **Figure 3.1: Key Fiscal Variables**

---

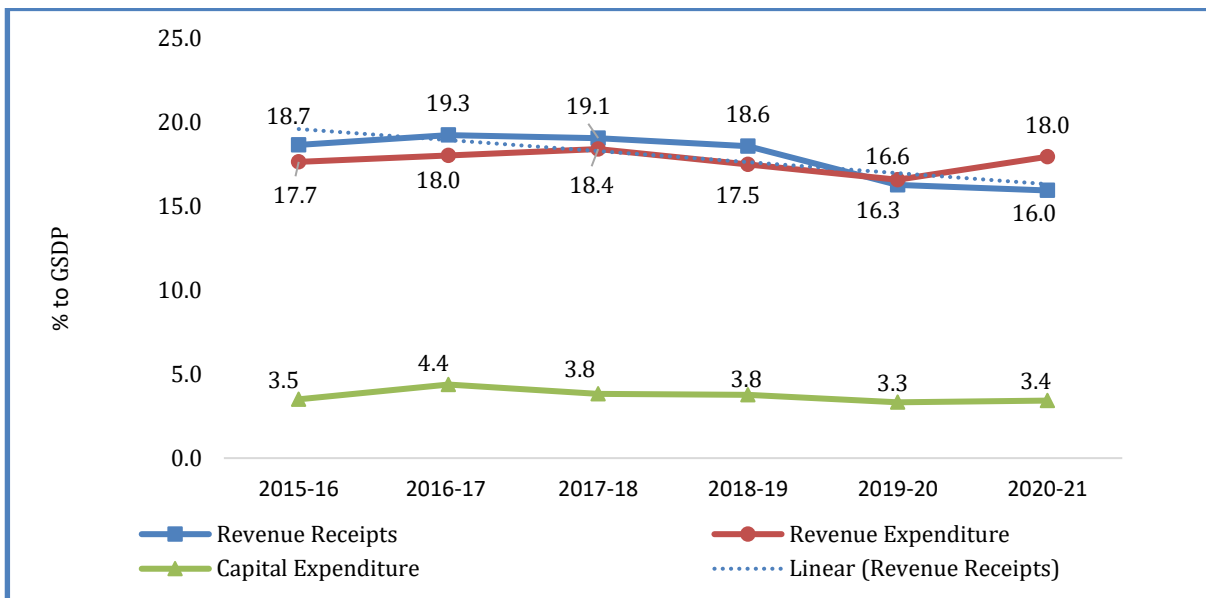
<sup>17</sup> The borrowing in lieu of UDAY scheme in 2016-17 and 2017-18, however, was excluded while assessing the compliance to the FRBM Act.



- The trend of aggregate revenue as percent to GSDP in the State since 2015-16 shows that it increased from 18.7 percent in 2015-16 to 19.1 percent in 2017-18 and after that it started declining (Figure 3.2). Revenue-GSDP ratio declined from 18.6 percent in 2018-19 to 16 percent in 2020-21. The decline in aggregate revenue as percent to GSDP was due to deterioration of both its components, own revenue and the transfers from union government. A downward sloping linear trend is unmistakable for aggregate revenue. The overall growth scenario in the country was not conducive to both the union and state governments to raise higher revenue.
- While spending patterns usually follow the size of revenue envelope over the years, the spending outcomes in 2020-21 were different. The revenue expenditure, which showed a declining trend after 2017-18, increased considerably in 2020-21 due to the additional spending in the wake of pandemic. Over the period, however, the trend of revenue expenditure shows the restraint exercised by the government to remain on the fiscal consolidation process.

**Figure 3.2: Revenue Receipt and Aggregate Spending Categories**

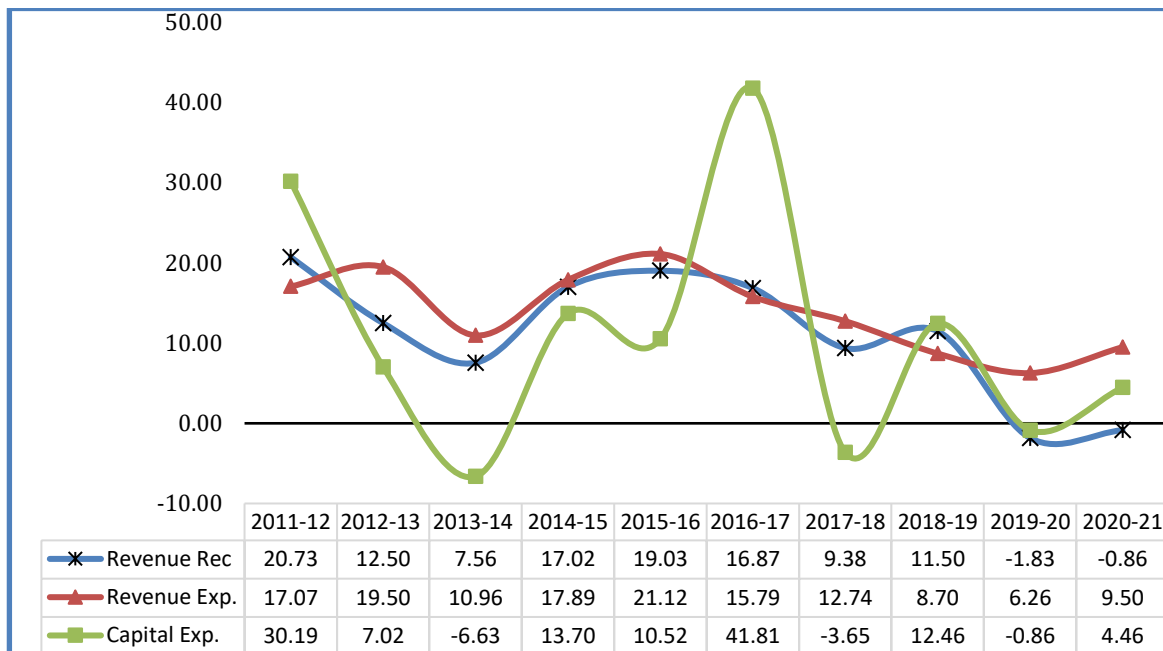




- Capital expenditure as percent to GSDP exhibited initial growth, which tapered off afterwards. It declined from 4.4 percent in 2016-17 to 3.3 percent in 2019-20. The push given by the Union Government and flexibility provided to states for additional borrowing for capital expenditure seems to have positively influenced capital expenditure as it increased in 2020-21 despite revenue shortfall.

3.15 While aggregate revenue receipts in nominal terms grew from Rs. 62, 604 crores in 2011-12 to Rs.1,50,391.77 crores in 2018-19, it declined for the first time to Rs.1,47,643.35 crores in 2019-20 and further dropped to Rs.1,46, 376.79 crores in 2020-21. As compared to an average annual growth rate of 14.32 percent during the period 2011-12 to 2018-19, the revenue receipts contracted by 1.83 percent in 2019-20 and further by 0.86 percent in 2020-21 (Figure 3.3). The impact of slow-down in national economy and Covid-19 pandemic is quite visible in the growth of state revenues.

**Figure 3.3: Year-on-Year Growth Rates of Major Fiscal Variables**



3.16 In case of revenue expenditure, the annual growth rate indicates that the government exercised restraint since 2011-12, with a spike in 2015-16 due to higher infusion of central transfers. The growth of revenue expenditure decelerated considerably in 2018-19 and 2019-20. The uptick in growth in 2020-21 was due to Covid-19 related spending that governments at all levels had undertaken. In nominal terms, the revenue expenditure increased from Rs. 99, 770 crores in 2015-16 to Rs.1,64, 733 crores in 2020-21. The average annual growth rate of revenue expenditure during 2011-12 to 2017-18 was 16.44 percent, which declined to 8.70 percent in 2018-19.

3.17 The growth rate of capital expenditure shows considerable volatility with large spikes in several years and negative growth rates. Unlike revenue expenditure, which has a regular committed part, capital expenditure shows some irregularity in decision points and funds infusion. In Madhya Pradesh, loans and advances to various departments also contribute to its volatility. Increase in growth rate in 2020-21 over the previous year shows the priority given to capital investment by the state government complying with the national initiative in recent years.

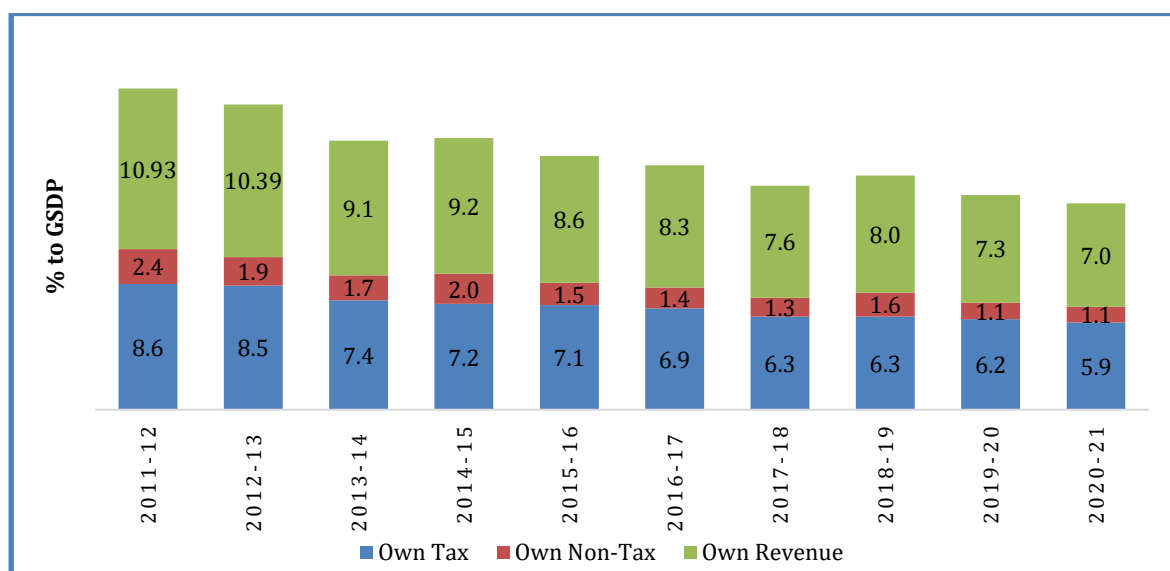
### 3.4 Own Revenue Receipts of the State

3.18 Own revenue receipts of the state on an average constituted about 48 percent of total revenue receipts during 2011-12 to 2020-21 out of which own tax revenue was 39 percent and own non-tax revenue was 9 percent. The relative share of own revenue receipts as compared to central transfers has been on the decline. It has gone down from 55 per cent in 2011-12 to 44 percent in 2020-21. Slow growth of own revenue and rise in central transfers after 2015-16 was due to the recommendations of FC-XIV changed the relative share of central transfers in aggregate revenue receipts. Relative share of central transfers has increased from 45 percent in 2011-12 to 56 percent in 2020-21.

3.19 The role of own revenue receipts providing flexibility to take resource allocations decisions based on state priorities is recognized. At the same time tax devolution, which constitutes more than 60 percent of central transfers, is formulaic and untied in nature, which does not reduce the flexibility of the state. However, uncertainties in flow of funds under tax devolution due to slow growth of national economy is unavoidable.

3.20 The trend of own revenue and its components own tax and own non-tax receipts as percent of GSDP given in figure 3.4 shows deterioration since 2011-12. It has declined from 10.9 percent in 2011-12 to 7.6 percent in 2017-18 and marginally increased to 8 percent in 2018-19 (Figure 3.4). The Covid-19 pandemic further accentuated the distortions in own revenue generation. It further declined to 7 percent in 2020-21. Both the components own tax and non-tax receipts depict a downward movement relative to state GSDP.

**Figure 0.1: Own Revenue as Percent to GSDP**

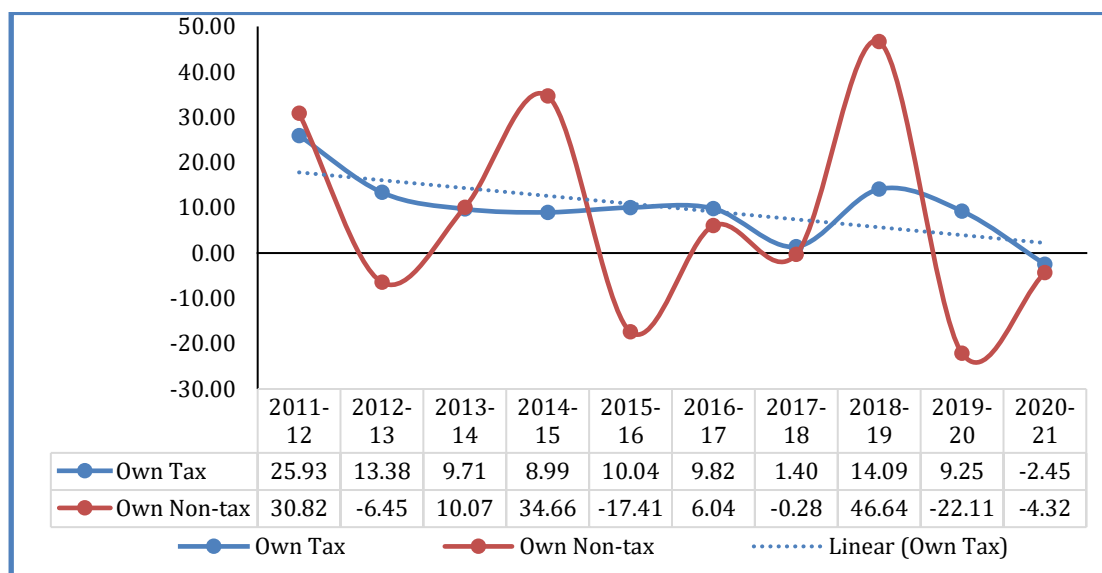


3.21 The subdued performance of own revenue is reflected in decline by yearly growth rates of own tax and non-tax receipts (Figure 3.5). The declining trend seen in the case of own tax was marked by a low growth of 1.4 percent in 2017-18 and revival in the next year. This was primarily due to the teething problems encountered in implementation of GST in 2017-18 and relatively higher growth seen in 2018-19 was due to a low base in the previous year and higher receipt of SGST and state excise duty. From a growth rate of 14.09 percent in 2018-19, the growth of own tax declined to 9.25 percent in 2019-20 and to a negative growth of 2.45 percent in 2020-21. In nominal terms Rs.51126.49 crore was available to the State in terms of own tax receipts in 2018-19 which increased to Rs.55855.05 crores in 2019-20 and declined to Rs.54484.15 crores in 2020-21. The non-tax revenue shows a fluctuating growth pattern with large negative growth rates in several years, particularly in 2019-20 and 2020-21.

3.22 Sales Tax including VAT and SGST constitute a major portion of the state taxes. Average relative share of sales tax & VAT during 2011-12 to 2016-17 was 49.08 percent, which increased after adoption of GST in 2017-18 and the total share of these taxes constituted about 56.08 percent in 2020-21 (Table 3.3). The GST compensation provided by the Union government was accounted for under grants-in-aid. Other important state taxes are excise duty and stamps duty and registration fees, which constituted about 18 percent and 11 percent of own tax revenue respectively. The share of motor vehicle tax

varies within 5 to 6 percent. While the average relative share of taxes on goods and passengers was 7.08 percent during 2011-12 to 2016-17, its share declined considerably as entry tax, which was the major component of this tax was subsumed under GST since 2017-18. The relative share of land revenue and profession taxes remained small.

**Figure 0.2: Growth of Own Revenue**



**Table 0.1: Composition of Own Tax Revenue**

	(Percentage)									
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
State GST							19.4	27.8	36.6	31.7
Sales Tax	46.4	48.6	49.6	49.6	49.2	51.1	33.4	19.4	20.2	24.4
State Excise	16.0	16.6	17.6	18.3	19.7	17.0	18.4	18.7	19.4	17.5
Motor Vehicle Tax	5.0	5.0	4.8	5.0	4.8	5.1	6.0	5.9	5.8	5.0
Goods and Passengers	7.6	7.8	7.7	7.3	7.7	8.6	2.6	0.2	0.3	0.1
Electricity Duties	6.6	4.8	5.9	5.5	5.6	5.9	5.8	5.1	4.1	4.8
Land revenue	1.0	1.5	1.1	0.7	0.7	0.9	1.1	0.8	1.0	0.9
Stamp Duty	12.2	12.9	10.1	10.6	9.6	8.9	10.7	10.3	10.0	12.5
Profession Tax	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.9	0.6
Other Taxes	4.3	2.0	2.4	2.2	1.9	1.7	1.8	11.1	1.8	2.4

### 3.5 Tax Buoyancy<sup>18</sup>

3.23 The annual buoyancy coefficients for own tax revenue shows that since 2017-18, it has remained significantly below 1 except 2018-19 (table 3.4). Higher buoyancy in 2018-19 was due to a significant spurt in receipts of SGST. The buoyancy in 2019-20 remained low reflecting problems in revenue generation due to moderation of growth rate. Covid-19 pandemic brought distortions in revenue receipts due to contraction in national economy for which the buoyancy coefficient was negative. All the major taxes like SGST, sales tax, motor vehicle tax and state excise show negative buoyancy in 2020-21. A longer-term tax buoyancy for the period 2011-12 to 2020-21 estimated through regression analysis reveal that the growth of taxes has fallen behind the growth of the GSDP. The buoyancy coefficient for total own-tax receipts for the period 2011-12 to 2020-21 was 0.664.

**Table 0.2: Buoyancy Coefficient of State Taxes**

	Percent				
	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2011 to 2020-21
Own Tax Receipts	0.12	1.20	0.58	-0.61	0.664
SGST		5.39	2.77	-3.89	
Sales Tax & SGST	0.43	0.15	1.98	-0.90	0.796
State Excise	0.82	1.34	0.85	-3.00	0.778
Motor Vehicle Tax	1.70	1.00	0.51	-3.85	0.802
Goods and Passengers	-6.03	-7.67	1.47	-12.02	-3.090
Tax on Duties on Electricity	-0.10	0.09	-0.84	3.74	0.448
Land revenue	1.80	-1.86	2.92	-2.60	0.447
Stamp Duty	1.91	0.87	0.35	5.58	0.552
Taxes on Profession	0.39	2.07	1.04	-8.80	0.500
Other Taxes	0.67	50.25	-5.14	7.30	0.723

Source (Basic Data): Finance Accounts and relevant State Budgets

<sup>18</sup> Buoyancy coefficients of state taxes provide indicators to assess the performance of taxes as compared to growth of state income. Tax buoyancy measures responsiveness of revenue mobilization efforts in response to growth of the GSDP. A tax is said to be buoyant if the tax revenue increases more than proportionately in response to a rise in GSDP.

### 3.6 Non-tax Revenue

3.24 An average relative share of own non-tax revenue was 8.29 percent of total revenue of the state during 2015-16 to 2020-21 as compared to 10.77 percent during 2011-12 to 2014-15. The growth of own non-tax revenue of the state has remained considerably volatile over the years with large negative growth in several years. While it shows a negative growth of 0.28 percent in 2017-18, the growth rate increased to 46.64 percent in 2018-19. In 2019-20 growth of state non-tax revenue declined by 22 percent and in 2020-21 the growth rate further declined by 4.32 percent. In nominal terms, income from this source declined from Rs.13,287.51 crores in 2018-19 to Rs.10,349.56 crores in 2019-20 and further reduced to Rs.9,902.13 crores in 2020-21. State non-tax revenue contains income from mining, forestry, interest receipts, dividends and user fees from services provided by the State Government. Income from mining and metallurgical industries constituted the largest source of revenue. It constituted about 46 percent of total non-tax revenue generated by the state (Table 3.5).

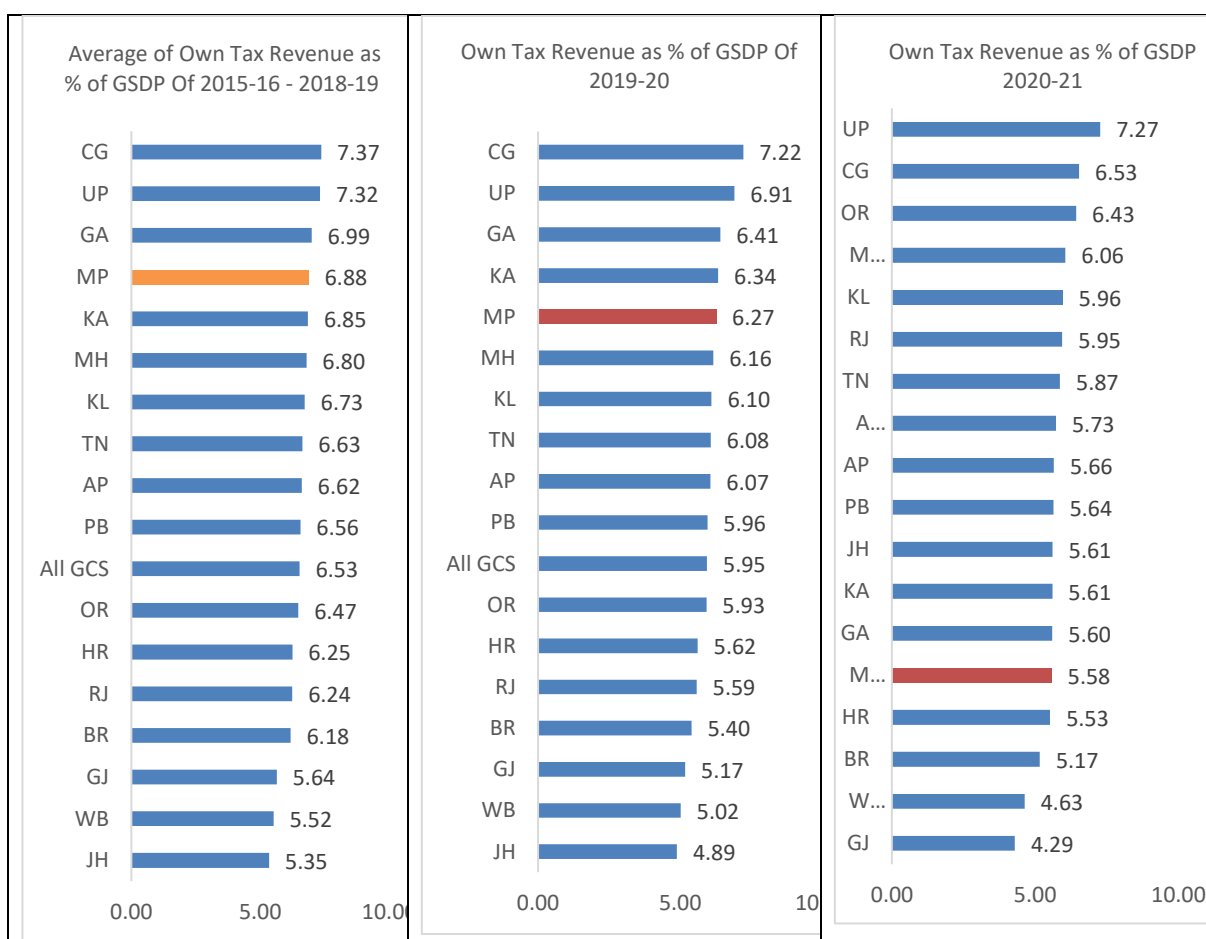
**Table 0.3: Composition of Own Non-tax Revenue**

	Percent					
Heads	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-2021
<b>Own Non-Tax Revenues</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Interest Receipts	5.01	6.40	7.05	6.63	4.28	2.45
Dividends and Profits	1.51	2.55	6.87	2.61	4.60	2.91
<b>General Services</b>	<b>14.92</b>	<b>7.30</b>	<b>5.69</b>	<b>12.58</b>	<b>10.38</b>	<b>11.93</b>
<b>Social Services</b>	<b>20.82</b>	<b>25.74</b>	<b>17.75</b>	<b>20.93</b>	<b>25.01</b>	<b>17.66</b>
<b>Economic Services</b>	<b>57.74</b>	<b>58.01</b>	<b>62.63</b>	<b>57.25</b>	<b>55.73</b>	<b>65.05</b>
Forestry and Wildlife	11.69	10.10	12.27	15.13	8.06	12.53
Major Irrigation	3.81	0.39	0.28	0.28	0.56	0.42
Medium Irrigation	1.13	2.23	1.59	1.70	1.10	1.42
Mining & Metallurgical Industries	35.71	34.87	40.18	29.60	41.74	46.02
Roads and Bridges	0.06	0.03	0.03	0.01	0.01	0.01
Other Economic Services	5.33	10.39	8.28	10.53	4.26	4.65

### 3.7 Own tax Revenue across the States in India

3.25 Own-tax GSDP ratio of Madhya Pradesh among major states in India was high since 2011-12. Average tax-GSDP ratio of the state during 2015-16 to 2018-19 was 6.67 percent and with marginal decline was at 6.27 percent in 2019-20 (Figure 3.8). While the state occupied 4th position during 2015-16 to 2018-19 among 17 major states, it was at 5th position in 2019-20. In both the periods, the tax GSDP ratio of Madhya Pradesh was considerably higher than that for all general category states. The 2020-21 Covid-19 pandemic, however, brought in lot of distortions. The tax GSDP ratio of the states declined considerably to 5.66 percent and its position among the states also declined. The low tax buoyancy alluded to earlier explains the decline in the difficult year of 2020-21. Given the fact that own-revenue of the state provides flexibility in resource allocation decisions and helps in fiscal consolidation, it is important that the state needs to enhance its tax effort as the growth rate has already recovered considerably.

**Figure 0.3: Tax GSDP ratio of States**



Source: RBI



### 3.8 Central Transfers

3.26 The recommendations regarding aggregate share of states from the net proceeds of Union taxes (divisible pool) in the form of tax devolution remained same under FC-XIV and FC-XV<sup>19</sup>. While the fiscal year 2019-20 was the last year of award period of FC-XIV, the FC-XV covered the fiscal year 2020-21 in their interim report. FC-XV made some changes in the criteria and weight while determining the inter-se share of states in the divisible pool by considering demographic performance, reducing the income distance weight, and including tax effort as a criterion. The share of Madhya Pradesh in the divisible pool increased from 7.548 percent under FC-XIV to 7.886 in the recommendation of FC-XV for the year 2020-21. The state did not receive revenue deficit grant under the award of both the Commissions.

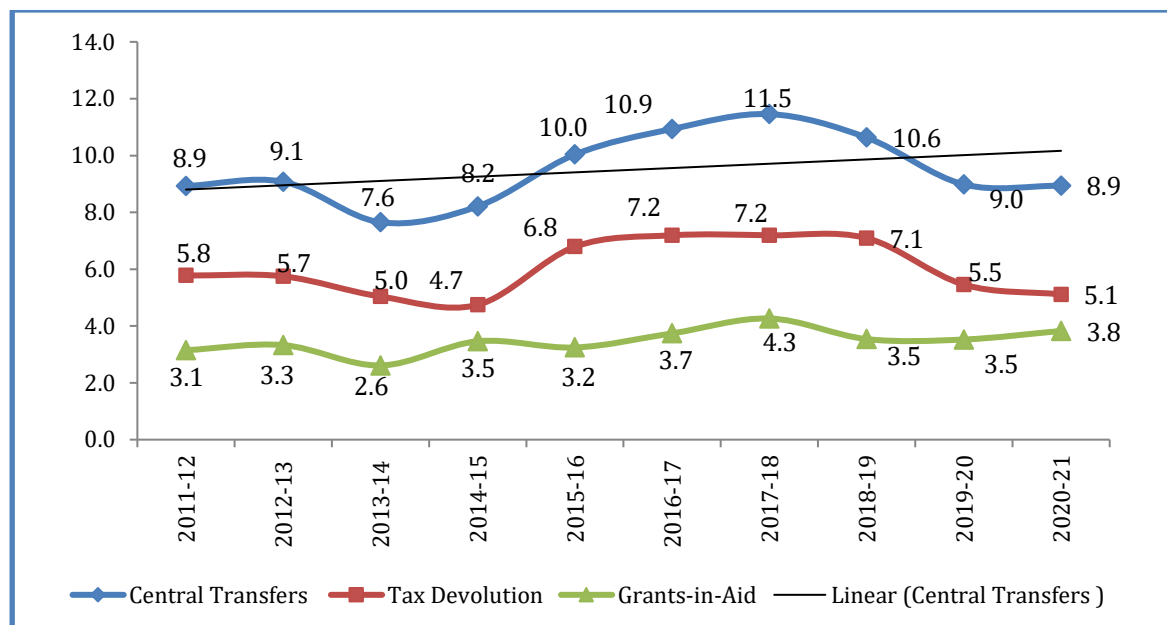
3.27 The liner trend tracing the central transfers to the state of Madhya Pradesh since 2011-12 shows an increasing trend (Figure 3.7). The trend holds good despite the decline seen in 2019-20 and 2020-21. Starting from the fiscal year 2015-16, the higher tax devolution improved the aggregate transfers to Madhya Pradesh. While own revenue growth remained restrained in recent years, higher growth of central transfers with an annual average growth of 20 per cent during 2015-16 to 2018-19 helped the aggregate revenue to grow at a rate of 14 percent during the same period. The Central transfers improved from 8.2 percent of GSDP in 2014-15 to 11.5 percent in 2017-18 and declined to 10.6 percent in 2018-19. The improvement came due to the rise in tax devolution, as grants component in the transfers has not changed much as percentage to the GSDP. The impact of pandemic slowed down national growth rate considerably due to which tax devolution to the state reduced significantly. Central transfers declined in 2019-20 and 2020-21 mostly due to decline in tax devolution. Grants to the states, however, showed some improvement in 2020-21.

---

<sup>19</sup> FC-XIV recommended 42 percent of divisible pool for sharing with states, against 32 percent recommended by FC-XIII. FC XV taking into account the reorganisation of the erstwhile state of Jammu and Kashmir, recommended the aggregate share of states to be 41 percent by reducing 1 percentage point from the divisible pool.

3.28 Recommendation on tax devolution is formulaic and flow of resources to states under this head depends on collection of central revenue. Thus, there are some elements of uncertainty in the actual flow of resources. As more than 60 percent of central transfers become available to states under tax devolution, any deviation from the expected flow of resources affects budget management. From table 3.6, it is apparent that there have been large deviations from the recommended tax devotion to the state.

**Figure 0.4: Trend of Central Transfers (% to GSDP)**



**Table 0.4: Recommended and Actual tax Devolution**

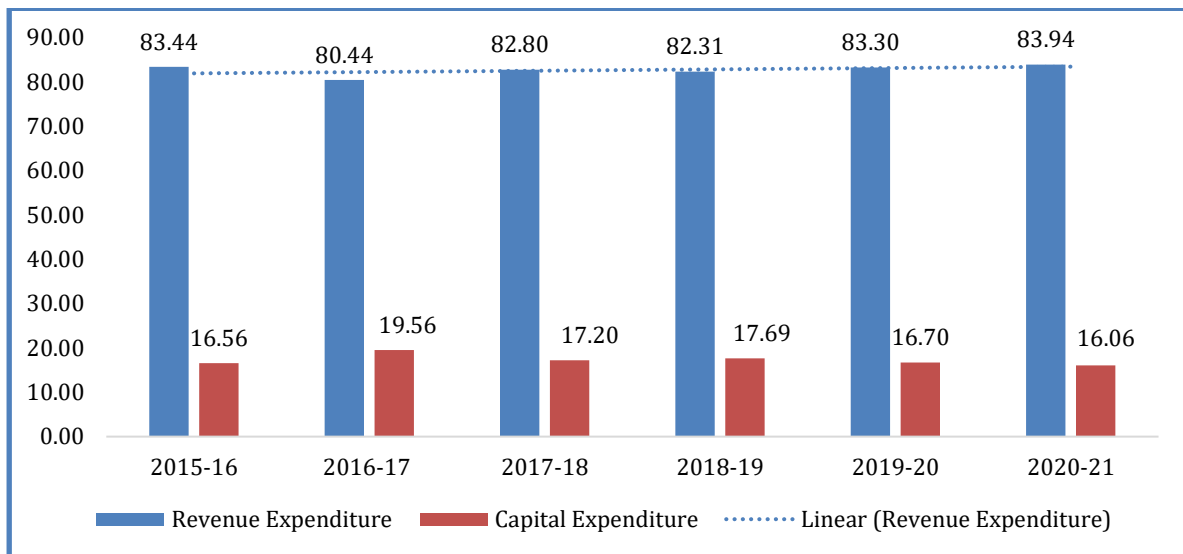
	Rs. Crore					
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Recommended Tax Devolution	43914	50679	58562	67754	78480	67439
Actual Tax Devolution	38371	46064	50853	57353	49486	46889
Difference	-5543	-4615	-7709	-10401	-25394	-20550

### 3.9 The Expenditure Trends

#### *Broad Composition of Government Expenditure*

3.30 In an earlier section, while analysing broad fiscal trends in Madhya Pradesh, it has already been pointed out that revenue expenditure as percentage of GSDP, which declined in 2019-20 due to revenue shortfall, increased in 2020-21 to cater to pandemic related spending pressure (figures 3.2 & 3.3, para 3.14 & 3.15). The State government managed to increase capital expenditure as percentage of GSDP in 2020-21 as compared to a decline in 2019-20. Capital expenditure assistance provided by the Union government helped in safeguarding capital investment despite revenue concerns.

**Figure 0.5: Relative Share of Revenue and Capital Expenditure (%)**



3.31 Composition of government expenditure in terms of revenue and capital expenditure since 2015-16 given in figure 3.8 shows that the State government managed to restrain the growth of revenue expenditure despite the pressure from committed spending. The relative share of revenue expenditure has, however, increased in the pandemic affected fiscal year of 2020-21. Relative share of capital outlay continued to increase from 2015-16 to 2018-19 reflecting broad fiscal management policies of the state government. In the year 2020-21, when the overall public finances suffered due to contraction of the economy, state government managed to hold on to the capital outlay as its relative share did not go down drastically.

### 3.10 Sector Outlays and Priorities: Revenue and Capital Expenditure

3.32 In revenue expenditure, state government spent on an average 69 percent (average during 2015-16 to 2020-21) on social and economic services, 26 percent was spent on general services and about 5 percent on compensation to local bodies. In general services, interest payment and pension payment are two major items of spending. Relative share of interest payment continued to increase in both 2019-20 and 2020-21 and the pension outgo increased in 2020-21 (Table 3.7).

- The composition of the social services indicates that spending on education, health, water supply and sanitation, welfare, and nutrition have been the focus areas. The relative share of education in revenue expenditure is 18.94 percent and 17.33 percent in 2019-20 and 2020-21 respectively remained higher. In the case of health expenditure, its relative share in revenue spending increased considerably 2019-20 and moderated in 2020-21 to 5.12 percent. It was social welfare and nutrition, where the relative share has increased considerably in 2020-21 as compared to the previous years.
- In economic services, the relative share of agriculture in revenue expenditure, after showing an increasing trend since 2015-16, moderated in 2019-20 and 2020-21. The share of rural development has increased in 2019-20 as compared to the previous two years and it further increased in 2020-21.
- The expenditures on wages and salary, pension payments, and interest payment taken together constitute a major portion of revenue expenditure. These spending items being committed in nature cannot be avoided or postponed during the year. The committed expenditure averaged over 2015-16 to 2020-21 constituted about 38.65 percent of total revenue expenditure. Committed expenditures as percentage to the revenue expenditure averaged over the years 2011-12 to 2014-15 was higher at 44.03 percent. As compared to the year 2015-16, the share of aggregate committed expenditure has shown an increasing trend in 2019-20 and in 2020-21 (Table 3.8). The relative share of items of committed spending given in table 3.7 shows that salary and wages have increased in 2019-20 and 2020-21 as

compared to the previous years. While interest payment has shown rising trend in both 2019-20 and 2020-21, pension outgo increased in 2020-21.

**Table 0.5: Relative Share of Major Items: Revenue Expenditure**

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	Percent Average
Interest Payment	8.11	7.86	8.48	8.97	9.45	9.66	8.75
Pension	7.84	7.61	7.13	8.46	8.01	8.91	7.99
Education	16.81	18.00	17.83	18.25	18.94	17.33	17.86
Health	5.24	4.65	4.92	4.26	5.64	5.12	4.97
Water Supply, Sanitation, Housing & Urban	6.29	9.68	13.30	9.52	7.58	7.65	9.00
Social Welfare & Nutrition	10.54	5.48	5.11	5.27	6.86	7.89	6.86
Agriculture & Allied Activities	7.49	8.93	9.16	11.02	8.79	7.51	8.82
Rural Development	6.12	7.63	5.24	5.21	5.49	6.28	6.00
Energy	7.24	7.33	7.49	7.11	9.36	9.09	7.94
Compensation to LBs	5.90	5.89	5.42	5.42	3.92	3.58	5.02

Source (Basic Data): Finance Accounts and State Budgets

**Table 0.6: Share of Committed Spending in Revenue Expenditure**

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Interest Payment	8.11	7.86	8.48	8.97	9.45	9.66
Pension	7.84	7.61	7.13	8.46	8.01	8.91
Salaries and wages	21.92	19.85	19.70	21.49	24.55	23.90
<b>Committed Expenditure</b>	<b>37.87</b>	<b>35.32</b>	<b>35.32</b>	<b>38.92</b>	<b>42.01</b>	<b>42.47</b>

Source (Basic Data): Finance Accounts and State Budgets

3.33 Despite slowdown in the national economy resulting reduced central flow of resources in 2019-20 and contraction of economy in 2020-21, the State government managed to hold on to capital expenditure growth. The State government has accorded priority to productive economic services in capital expenditure. On an average during the period 2015-16 to 2020-21, about 74 percent of capital outlay has gone to economic services (Table 3.9). The capital outlay in social services during this period was about 19 percent and general services which includes public works and police infrastructure got about 3 percent.

- In economic services the sectors like irrigation, energy, rural development, and transport are the priority sectors for capital investment. In the case of social services, water supply, sanitation and urban development, welfare services, health and education are sectors where government invested to create infrastructure. During 2019-20 and 2020-21, relative share of these sectors in total capital expenditure has increased.
- Loans and advances (net lending after adjusting recoveries) used to be an important component of the capital expenditure in the state. Loans and advances to the energy sector used to be the largest component of this spending head. During 2011-12 to 2014-15, net loans and advances on an average constituted about 35 percent of total capital expenditure, thus, constraining direct capital investment in other areas. However, this has gone down considerably over the years. Net lending in 2019-20 and 2020-21 constituted 3.07 and 3.67 percent of capital expenditure respectively. The rise in capital expenditure indicates improvement in quality of expenditure, and the composition of capital expenditure shows rise in direct investment by the state government in human and physical infrastructure building.

**Table 0.7: Composition of Capital Outlay**

	Percent					
<b>Heads</b>	<b>2015-16</b>	<b>2016-17</b>	<b>2017-18</b>	<b>2018-19</b>	<b>2019-20</b>	<b>2020-21</b>
<b>General Services</b>	<b>2.8</b>	<b>2.2</b>	<b>2.7</b>	<b>2.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>
Police	1.0	1.1	1.5	1.2	1.8	1.9
Public works	1.7	1.0	1.2	1.1	1.3	1.2
Other General Services	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
<b>Social Services</b>	<b>15.3</b>	<b>10.4</b>	<b>19.8</b>	<b>18.8</b>	<b>22.9</b>	<b>25.8</b>
Education	3.8	2.3	2.5	3.1	4.9	4.1
Public Health	1.1	1.8	3.8	4.0	3.6	2.3
Water Supply Sanitation Housing & Urban Dev	7.7	3.5	8.7	9.0	10.7	16.6
Welfare of SC/ST/OBC	2.1	1.7	3.9	2.4	3.3	2.6
Social Welfare and Nutrition	0.3	0.6	0.4	0.2	0.2	0.1
Other Social Services (	0.2	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1
<b>Economic Services</b>	<b>67.0</b>	<b>73.7</b>	<b>91.7</b>	<b>75.5</b>	<b>70.7</b>	<b>67.4</b>
Agriculture and Allied Services	0.6	2.2	1.5	6.2	1.8	3.0
Rural Development	12.2	10.0	8.1	10.6	14.8	12.0
Irrigation and Flood Control	32.2	26.8	29.5	27.5	29.8	31.8

Energy	2.8	14.7	27.6	7.5	1.9	1.6
Industry and Minerals	1.3	4.8	1.0	0.9	1.9	1.4
Transport	17.1	14.8	23.7	22.6	20.4	17.4
Science and Environment	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
General Economic Services	0.9	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2
<b>Net Lending</b>	<b>14.99</b>	<b>13.76</b>	<b>-14.24</b>	<b>3.31</b>	<b>3.07</b>	<b>3.67</b>

Source (Basic Data): Finance Accounts and State Budgets

### 3.11 Composition of Aggregate Expenditure

3.34 State government expenditure can be categorized into three broad heads, expenditure on government programs which includes both revenue and capital outlay, debt repayment and loans and advances. The interest payment on outstanding liabilities is part of revenue expenditure. Loans and advances are part of total capital expenditure. We have separated it out as a category to keep the revenue and capital spending on various sectors together. Total expenditure net of debt repayment continued to show an increasing trend during 2011-12 to 2017-18 with repayment liabilities declining over the years (Table 3.10). After 2017-18, the relative share of debt repayment has increased resulting moderation of total spending net of debt repayment. As alluded earlier, loans and advances by the state government has declined in the recent years, allowing larger direct capital investment.

**Table 0.8: Composition of Aggregate Expenditure**

Heads	Percent									
	2011 -12	2012 -13	2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
<b>Total Expenditure net of debt repayment</b>	76.46	89.26	89.88	84.15	93.56	93.70	95.65	92.13	93.78	93.31
<b>Public Debt</b>	3.90	4.29	4.46	4.39	3.90	3.14	3.43	7.29	5.71	6.10
<b>Loans and Advances</b>	19.52	6.44	5.66	11.19	2.53	3.15	0.92	0.59	0.52	0.59

Source (Basic Data): Finance Accounts and State Budgets

### 3.12 Debt Stock and its Management

3.35 The debt to GDP ratio of the states increased sharply in 2020-21 to meet spending requirements in the pandemic affected year. The state governments were facilitated by the Union government through flexibility accorded to increase the fiscal deficit beyond the FRBM Act requirements. This was done to compensate for the decline in revenue receipts and flow of central funds in a pandemic year and second, to encourage capital investment to give a boost to economic recovery. The aggregate debt-GSDP ratio for states increased from 25.4 percent of GDP in 2019-20 to 31.5 percent in 2020-21.

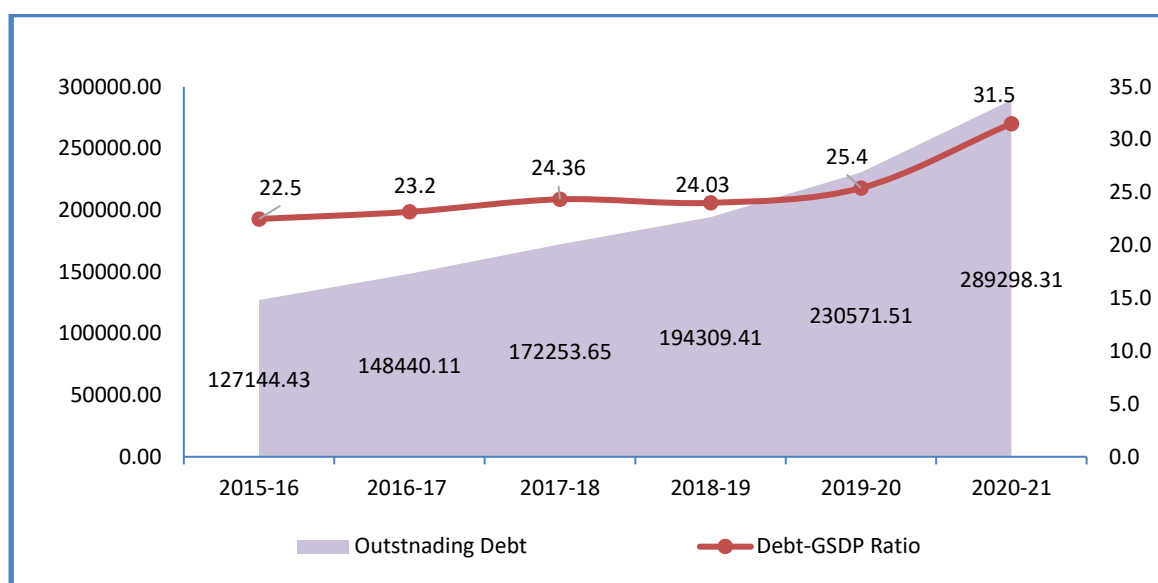
3.36 Debt-GSDP ratio of Madhya Pradesh given in figure 3.9 shows that the debt burden has increased over the years and in the year 2020-21 there has been a sharp rise. While debt-GSDP ratio of the state remained within the limit of 25 percent of GSDP during 2015-16 to 2018-19, it marginally crossed this limit in 2019-20<sup>20</sup>. In the year 2020-21 the debt-GSDP ratio increased to 31.5 percent of GSDP following higher borrowing to meet the spending demand. The impact of increasing debt burden is clearly felt in terms of rising interest payment as percent to revenue receipts (Figure 3.10). The debt service ratio has increased from 8.44 percent in 2018-19 to 10.87 percent in 2020-21. Although the recovery process has already started since 2021-22, the state will find it difficult to reduce the debt burden in constant with fiscal consolidation process.

---

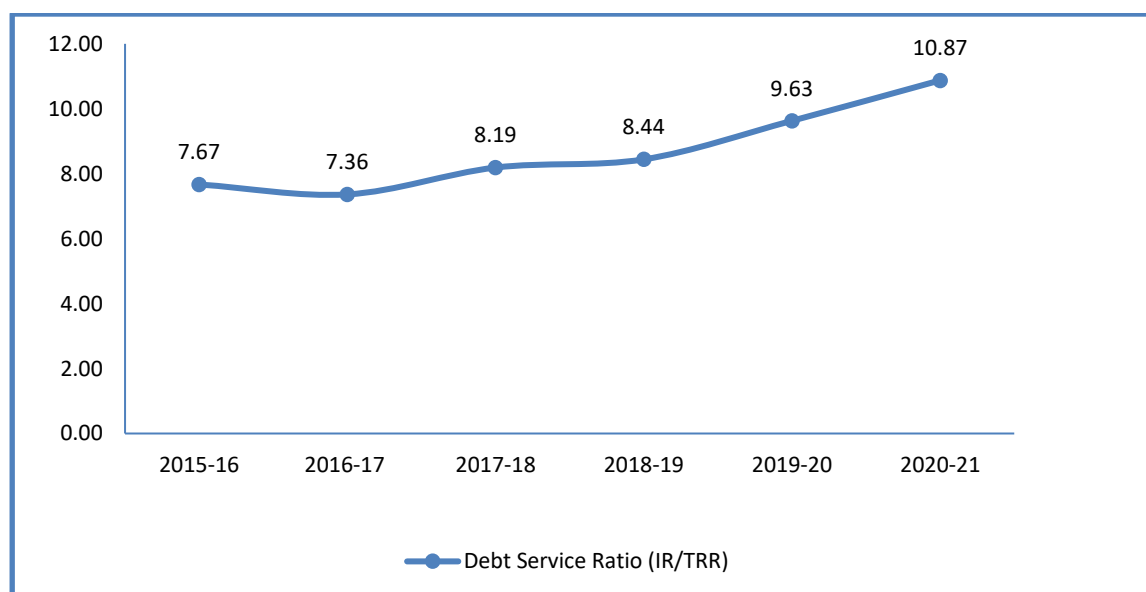
<sup>20</sup> The FC-XIV in their fiscal roadmap for the States recommended anchoring the fiscal deficit at 3 percent of the GSDP. The States can avail the flexibility to increase this limit by 0.5 percentage points, 0.25 percent separately depending upon conditions prescribed. One of the major conditions was to limit the debt-GSDP ratio to 25 percent in the previous year. Thus, for all effective purposes the benchmark of debt-GSDP ratio was 25 percent.



**Figure 0.6: Debt Stock (Rs. Crore) and Debt-GSDP Ratio (%)**



**Figure 0.7: Debt Service Ratio – Interest Payment/Revenue Receipts (%)**



3.37 Government of India stepped up the borrowing limits of states from 3 per cent to 5 per cent in terms of increased fiscal deficit limit in 2020-21, to provide flexibility to ease the unusual fiscal pressures. Out of the additional 2 per cent, 0.5 per cent was unconditional and the remaining 1.5 per cent was conditional upon taking up reform

measures specified by the Government of India<sup>21</sup>. FC-XV in their report assessed in their report that states being revenue-stressed might avail themselves of the additional borrowing facility offered to them and worked out indicative debt-GSDP path for the states. Indicative debt-GSDP ratio for Madhya Pradesh was estimated at 31.3 percent for the year 2020-21. In this estimation, however, the debt-GSDP ratio for the state does not come down in the next five years.

3.38 The composition of stock of public debt given in Table 3.11 reveals that the share of central government loans to the State, which was declining from 2015-16, started increasing in 2019-20. It declined from 10.75 per cent in 2015-16 to 8.95 percent in 2018-19 and increased to 10.55 percent in 2020-21. The Union government assistance for capital expenditure in terms of central loan has played a role in this increment. In nominal terms, central loans increased from Rs.11,359 crores in 2011-12 to Rs.30,523 crores in 2020-21. The internal debt which includes market loans, special securities and NSSF, and loans from financial institutions has increased in nominal terms from Rs.83,718 crores in 2015-16 to Rs. 2,02,719 crores in 2020-21. The relative share of market borrowing has increased from about 65.85 percent in 2015-16 to 70.07 per cent in 2020-21. The relative share of other liabilities from the public accounts like small savings and provident fund, reserve fund and deposits has declined from 22.88 percent in 2015-16 to 19.00 percent in 2018-19 and then marginally increased to 19.38 percent in 2020-21.

**Table 0.9: Outstanding Liabilities**

	(Rs. Crore)					
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
<b>Public Debt</b>	<b>97386</b>	<b>122308</b>	<b>138424</b>	<b>157398</b>	<b>180829</b>	<b>233242</b>
<b>Internal Debt</b>	83718	108391	123683	140009	159793	202719
<b>Central Govt. Loans</b>	13668	13917	14741	17389	21036	30523
<b>Other Liabilities</b>	<b>29096</b>	<b>32830</b>	<b>33829</b>	<b>36911</b>	<b>49743</b>	<b>56056</b>
Small savings Provident Fund	13121	13932	14322	16577	19034	19894

<sup>21</sup> Out of the conditional component, 1 per cent of the GSDP is to be given in 4 tranches of 0.25 per cent, with each tranche linked to specified reform actions related to distribution of electricity, universalization of the One Nation One Ration card scheme, ease of doing business and revenues of urban local bodies. The remaining 0.50 per cent is permissible if milestones are achieved in at least three out of the four reform areas.

Reserve Fund	7627	7115	5409	6074	11900	15829
Deposits	8348	11784	14099	14260	18809	20333
<b>Total Liabilities</b>	<b>127144</b>	<b>148440</b>	<b>172254</b>	<b>194309</b>	<b>230572</b>	<b>289298</b>
<b>Debt-GSDP Ratio (%)</b>	<b>22.5</b>	<b>23.2</b>	<b>24.36</b>	<b>24.03</b>	<b>25.4</b>	<b>31.5</b>
<b>Composition of Outstanding Liabilities</b>						
<b>Public Debt</b>	<b>76.60</b>	<b>82.40</b>	<b>80.36</b>	<b>81.00</b>	<b>78.43</b>	<b>80.62</b>
<b>Internal Debt</b>	65.85	73.02	71.80	72.05	69.30	70.07
<b>Loans from Central Government</b>	10.75	9.38	8.56	8.95	9.12	10.55
<b>Other Liabilities</b>	22.88	22.12	19.64	19.00	21.57	19.38
Small savings Provident Fund	10.32	9.39	8.31	8.53	8.26	6.88
Reserve Fund	6.00	4.79	3.14	3.13	5.16	5.47
Deposits	6.57	7.94	8.18	7.34	8.16	7.03

Source: Finance Accounts, various issues

3.39 The maturity profile of the repayment liabilities pertaining to the internal debt shows that for earlier years up to 2021-22, the debt stock getting matured is small at Rs.316.70 crores, which accounts for only 0.14 percent of all the internal debt (Table 3.11). Thus, debt repayment liabilities were not much for the years 2019-20 and 2020-21 for which this evaluation is carried out and it is not going to increase in the short run. During the next five years, i.e., from 2022-23 to 2026-27, about 41.26 percent of the existing debt will mature. During the next five years, another 32.74 percent of the debt stock will mature. Beyond 2022-23, repayment liabilities will increase as large portion of loans are going to mature by 2026-27.

**Table 0.10: Maturity Profile of Internal Debt**

<b>Financial Year</b>	<b>Total - 6003 Internal Debt (Rs. Crore)</b>
Maturing in and prior to 2021-22	316.70
Maturing in 2022-23 to 2026-27	92015.04
Maturing in 2027-28 to 2031-32	73024.14
Maturing in 2032-33 to 2036-37	22510.12
Maturing in 2037-38 to 2041-42	21096.60
Others	1000.00
Details of Maturity year not available	13050.54
<b>Total</b>	<b>223013.14</b>

Composition (%)	
Maturing in and prior to 2021-22	0.14
Maturing in 2022-23 to 2026-27	41.26
Maturing in 2027-28 to 2031-32	32.74
Maturing in 2032-33 to 2036-37	10.09
Maturing in 2037-38 to 2041-42	9.46
Others	0.45
Details of Maturity year not available	5.85

Source: Finance Accounts, 2021-22

### 3.13 Guarantees given by the State Government

3.40 Statutory corporations, government companies, joint-stock companies, co-operative institutions, local bodies, firms, and individuals can raise loans to discharge their liabilities with explicit state government guarantees. The guarantees given by the state government are based on Constitutional provisions and are reported in the budget. The end of the year finance account prepared by the CAG also reports these. The Government usually puts a limit on guarantees to be given by it as permitted under the Constitution. *“Guarantees are contingent liabilities that come into play on the occurrence of an event covered by the guarantee. Since guarantees result in increase in contingent liability, they should be examined in the same manner as a proposal for a loan, taking into account, inter alia, and the credit-worthiness of the borrower, the amount and risks sought to be covered by a sovereign guarantee, the terms of the borrowing, the justification and public purpose to be served, probabilities that various commitments will become due and possible costs of such liabilities, etc.” (GOVERNMENT GUARANTEE POLICY, Ministry of Finance, GOI, 2010).*

3.41 The issue of off-budget borrowing through the sovereign guarantee given by the states has come into prominence after the report of the FC-XV came into being and concerns were raised in the context of large off-budget borrowing incurred by several states. According to the directive of the Union government, from 2021-22 the guarantees given by the state government for borrowing by state entities will now form part of the state borrowing limit.

3.42 State government has taken an institutional safeguard in terms of establishing Guarantee Redemption Fund in 2005-06 following the recommendation of FC-XII for amortization of all loan through earmarked guarantees. This fund is maintained outside the consolidated fund of the States in the public account and is not to be used for any other purpose, except for redemption of loans. The State Government constituted the Guarantee Redemption Fund in 2006, which stipulates that the State Government shall initially contribute a minimum of Rs. 3 crore to the Fund, being administered by RBI. As per the scheme, the State Government is required to transfer to the fund the Guarantee Fee realized in the preceding year and a matching contribution by the State Government equal to the Guarantee Fee. In addition to this, the State Government can transfer any amount into the fund from time to time. The total accumulation of the Fund was Rs.959.49 crore as on 31 March 2021. An amount of Rs.916.77 crore has been invested by RBI (Finance Accounts, 2020-21).

3.43 Madhya Pradesh State Government Guarantee Rules, 2009 (amended) controls the process of giving guarantees. As per Fiscal Responsibility and Budget Management (FRBM) Act 2005, the State Government shall limit the annual incremental Guarantees to ensure that the total outstanding guarantees do not exceed 80 per cent of total revenue receipts in the year preceding the current year. In terms of the Madhya Pradesh Government Guarantees Act, 2005, the total outstanding government guarantees as on the first day of April of any year shall not exceed 80 per cent of the state revenue receipts of the previous year. The total outstanding guarantees at the end of March 2020 were Rs.30,929.55 crore which is 20.77 per cent of the revenue receipts of Rs.1,48,892.79 crore for the year 2018-19. The outstanding guarantees of Rs. 37,010.36 crore as on 1 April 2021, work out to 25.07 per cent of the State Revenue Receipts of the year 2019-20 (Rs.1,47,643.35 crore) and are within the limits prescribed.

## 4. Compliance of the State Government to the Provisions of FRBM Act

An Act to provide for the responsibility of the State Government to ensure prudence in fiscal management and fiscal stability by progressive elimination of revenue deficit, reduction in fiscal deficit, prudent debt management consistent with fiscal sustainability, greater transparency in fiscal operations of the Government and conduct of fiscal policy in a medium-term framework and for matters connected therewith or incidental thereto.

***Madhya Pradesh Rajkoshiya Uttardayitva Evam Budget Prabandhan Adhiniyam, 2005***

4.1 State governments in India adopted fiscal rules in the form of FRBM Act to address persistent fiscal imbalance existing during late 90s and early 2000s. Rule based fiscal management was expected to counter the tendency of fiscal bias by restraining the government to take budgetary decisions within fixed constraints like predetermined deficits or debt limits. As discussed in the earlier chapter the State of Madhya Pradesh was successful in reducing fiscal deficit within a range and stabilizing the debt ratio at a prudent level. The FRBM Act was adopted with specific targets to achieve fiscal deficit to GDP ratio at 3 per cent by 2008-09 and balance the current account. The Act aimed at reaching a sustainable fiscal stance which was supposed to be carried on beyond the target year. The need for maintaining long-run fiscal sustainability and preventing rise in future indebtedness remained overarching objective of fiscal rules. The FRBM Act stipulated to provide information on policy decisions through a fiscal policy statement and forecasting fiscal variables for three years.

4.2 The moderation in national growth rate in 2019-20 and distortionary impact of Covid-19 pandemic in 2020-21 showed that success of fiscal rules was closely related with the growth performance of the country. The initial success of fiscal rules at both Union government and states level was due to significant improvement in the fiscal situation in

the country following a buoyant economy and resultant improvement in revenue receipts both in the area of direct and indirect taxes. The fiscal rules were breached when national economy slowed down considerably in 2008-09 because of the international financial crisis. The Government had to adopt an expansionary fiscal stance through fiscal stimulus packages comprising both tax cuts and expenditure hikes to rejuvenate the economy. While state governments in general and Madhya Pradesh in particular showed consistency in adhering to fiscal legislation targets over the years, the exceptional fiscal stress faced in 2020-21 adversely affected the FRBM Act targets.

4.3 The fiscal targets of FRBM Act at state level have undergone several rounds of amendment. Government of India reset their fiscal targets under the FRBM Act with a longer time horizon in 2012. Since then, the timeline to achieve the target has remained elusive and the Act has been amended several times. The Covid-19 pandemic brought disruptions in the public finances of the country and the FRBM Act targets were further extended until 2025-26.

4.4 State governments amended their FRBM Acts following the recommendations of central Finance Commissions and responding to specific requirements as allowed by the Union government. While the FRBM Act adopted in 2005-06 contained the gradual reduction of deficit and debt conforming to FC-XII fiscal consolidation path, the government brought amendments to include the recommendations of FC-XIII to reflect the fiscal deficit and annual debt targets. The Central government amended the Act following the prescribed fiscal consolidation path of FC-XIV regarding the flexibility in fiscal deficit and associated prudence conditions. The Act was also amended in 2017 to exclude the borrowing under UDAY - Ujwal DISCOM Assurance Yojana, from the normal net borrowing limit fixed for the state for FRBM compliance purpose. FRBM Act was amended in 2020 to reflect the additional borrowing allowed by the Union government.

4.5 The assessment of compliance of the state government to the FRBM Act provisions for the years 2019-20 and 2020-21 is important to evaluate state's capacity, commitment and fiscal management practices in the Covid-19 affected period. The review report assesses mandatory fiscal targets, accountability clauses, transparency measures and guiding principles for fiscal management. The inherent strength in state's economy,

prudence in fiscal management, and commitment to fiscal rule will be crucial factors to come back to fiscal consolidation path.

## **4.1 Building Blocks of State FRBM Act**

### ***Fiscal Management Objectives***

4.6 Major objectives of the FRBM Act of the state include prudent fiscal management, generation of adequate revenue, and efficient spending to facilitate economic development. The Act calls upon the state to take appropriate measures to eliminate the revenue deficit and thereafter build up an adequate revenue surplus and contain the fiscal deficit at a sustainable level and utilize such surplus for funding capital expenditure. It mentions that the state should pursue policies to raise non-tax revenue with due regard to cost recovery and equity. The Act stipulates that state should lay down norms for prioritization of capital expenditure and pursue expenditure policies that would provide impetus for economic growth, poverty reduction and improvement in human welfare.

### ***Fiscal Management Principles***

4.7 The objective of including fiscal management principles in the FRBM Act is to influence the policy making to achieve policy majors and facilitate adherence to agreed-upon fiscal strategy. The fiscal management principles reflect the necessity of strengthening public financial management system (PFM) and institutional process. The Act includes following fiscal management principles.

1. Transparency in setting the fiscal policy objectives, the implementation of public policy and the publication of fiscal information so as to enable the public to scrutinize the conduct of fiscal policy and the state of public finances;
2. Stability and predictability in fiscal policy making process;
3. Responsibility in the management of public finances, including integrity in budget formulation;
4. Fairness to ensure that policy decisions of the State Government have due regard to their financial implications on future generations; and
5. Efficiency in the design and implementation of the fiscal policy.



## 4.2 Fiscal Policy Statements to be laid before the Legislature

4.8 The FRBM Act stipulates the state government to present several statements as part of the budget documents. These statements relate to broad features of fiscal management and growth perspective. The rules associate with the Act provide the forms in which these statements are to be prepared and requirements of information about Government's activities and enhance transparency.

1. The Macro-economic Statement: It is expected to give an overview of the state economy, analysis of GSDP growth, overview of state government finances and assessment regarding growth prospects and fiscal prospects.
2. Medium Term Fiscal Policy Statement: The Medium-Term Fiscal Policy (MTFP) forms the core of the FRBM Act related documents. This statement gives three-year outward projection of fiscal outcomes like revenue deficit, fiscal deficit, and outstanding liabilities as percentage to the GSDP in addition to the revised estimates of current year and budget estimates of the ensuing year. Madhya Pradesh fiscal rules differ from many other states due to a longer projection period of three years beyond the budget year. The statement is supposed to include assumptions relating to the trend of fiscal variables leading to the projection of major fiscal outcomes. The MTFP gives assessment regarding the balance between revenue receipts and revenue expenditure and use of capital receipts for generating productive assets. Thus, the MTFP contains a fiscal plan of the state government for the ensuing budget year and three outward years.
3. The Fiscal Policy Strategy Statement:
  - a. The fiscal policy strategy statement contains the fiscal stance of the state government with respect to fiscal targets for the ensuing year, revenue generation efforts, expenditure plan and consequent borrowing requirements.
  - b. The strategic priorities of the government;
  - c. The reasons for any major deviation in fiscal measures pertaining to taxation, subsidy, expenditure, administered pricing and borrowings;
  - d. An evaluation of the current policies of the Government based on fiscal objectives and fiscal principles enunciated in the Act.

## 4.3 Fiscal Targets

4.9 The fiscal targets for the Government of Madhya Pradesh, as per the FRBM Act, are the following;

1. Revenue Deficit: The Act, when adopted in 2005, had the target to eliminate revenue deficit by 2008-09 and generate surplus after that.
2. Fiscal Deficit: The initial target was to reduce the fiscal deficit to 3 percent of GSDP by 2008-09. The State amended the Act (2015) following the recommendations of FC-XIV to avail the flexibility to increase fiscal deficit to 3.5 percent. For the fiscal year 2020-21 the limit for Fiscal Deficit target included normal target of 3 percent of GSDP, 0.5 percent of unconditional loan facility, and 1.5 percent conditional loan facility. Thus, for 2020-21, maximum limit of fiscal deficit was fixed at 5 percent of GSDP.
3. Debt-GSDP Ratio: The FC-XIV in their report for the award period 2015-16 to 2019-20 did not recommend any specific debt-GSDP ratio for the states. While allowing the states the flexibility of increasing their fiscal deficit by 0.5 percent of GSDP, the Commission put a condition of achieving debt-GSDP ratio at less than or equal to 25 percent in the preceding year. Thus, for all practical purposes, the debt-GSDP ratio target is considered to be 25 percent. The assessment report takes this limit as the debt-GSDP target of the state for the year 2019-20.

The Fiscal Responsibility and Budget Management (FRBM) Review Committee, which submitted its report in 2018, recommended a debt to GDP ratio of 60% for the general (combined) government by 2023, comprising 40% for the Central Government and 20% for the State Governments. Given the deterioration in public finances faced by the government in 2020-21, it was not possible to adhere to this recommendation.

During the fiscal year 2020-21, Government of India allowed the state to increase the fiscal deficit to 5 percent of GSDP with an additional 2 percent borrowing. Out of this increased borrowing facility, 1.5 percent was conditional on taking up

reform measures specified by Union government<sup>22</sup>. Thus, the debt-GSDP ratio of the state was set to increase. FC-XV in their second report covering the award period 2021-22 to 2025-26 have given indicative debt path for state governments. Taking into account the increased borrowing facility, the debt as percentage of GSDP was indicated at 31.3 percent for Madhya Pradesh for the year 2020-21.

4. Guarantee limit: The State has to limit the annual increment guarantees so as to ensure that the total guarantees do not exceed 80 percent of the total revenue receipt in the year preceding the current year.

#### **4.4 Measures for Fiscal Transparency**

4.10 The FRBM Act stipulates the governments to provide data and information on fiscal variables and outcomes of fiscal transactions. These are called disclosure statements and rules to the Act specifies the format in which this information is to be given. The wide range data and information given in FRBM document is expected to enhance transparency in the system and help the policy makers to take informed decisions. The disclosures include the following statements;

1. A statement of select indicators of fiscal situation
2. A statement on components of State Government liabilities and interest cost of borrowings/mobilization of deposits
3. A statement on the Consolidated Sinking Fund
4. A statement on guarantees given by the Government
5. A statement on the Guarantee Redemption Fund
6. A statement of financial assets
7. A statement on claims and commitments made by the State Government on revenue demands raised but not realized

---

<sup>22</sup> Responding to the demands by the States for an increase in the borrowing limit from 3 per cent in 2020-21 in view of the unusual fiscal pressures, the Government of India stepped up the borrowing limits of States from 3 per cent to 5 per cent for the year. Of the additional 2 per cent, 0.5 per cent was unconditional and the remaining 1.5 per cent was conditional. Out of the conditional component, 1 per cent of the GSDP is to be given in 4 tranches of 0.25 per cent, with each tranche linked to specified reform actions related to distribution of electricity, universalization of the One Nation One Ration card scheme, ease of doing business and revenues of urban local bodies. The remaining 0.50 per cent is permissible if milestones are achieved in at least three out of the four reform areas.

8. A statement on the details of number of employees in the State Government, State Public Sector Undertakings and State aided institution and related salaries

#### **4.5 Measures to Enforce Compliance**

4.11 The FRBM Act of the state provides for a half-yearly review statement by the Minister of Finance containing the trends in receipts and expenditure in relation to the budget estimates and place before the State Legislature. The review should present any deviation from the projected fiscal variables in the budget and contained in the Fiscal Policy Strategy Statement. The Minister should consider the measures taken by the government to address the deviations and remain within the fiscal targets stipulated in the Act. Impact of any unforeseen events on fiscal management and ways and means taken up by the government to address such situation should be mentioned in the review statement.

4.12 The Act also enables the state government to entrust an independent agency to review periodically as required, the compliance of the provisions of this Act and such reviews shall be laid on the table of the State Legislature.

#### **4.6 Other Legal Issues**

4.13 Under this Act, the state government retains the power to make rules to carry out the provisions of the Act. Legal proceedings are not allowed against government officials as protection is accorded for taking actions in good faith. The provisions of this Act shall be in addition to, and not in derogation of, the provisions of any other law for the time being in force.

4.14 The FRBM related documents, particularly the MTFP and the fiscal policy strategy statements, are expected to give a perspective on the impact of the policies included in the budget in the medium term. These statements satisfy the requirements of the FRBM Act and contain useful information relating to fiscal outturns. The MTFP provides a platform to articulate the fiscal policy objectives and fiscal constraints in quantitative and qualitative terms and forms the basis to assess the fiscal impact of the budget provisions.

Considerable scope is there to develop the MTFP into a meaningful budgeting document that become helpful not only disseminating government's fiscal policy stance but also become helpful in decision making process.

#### **4.7 Compliance of the State Government to the FRBM Act Targets: 2019-20 & 2020-21**

4.15 The fiscal years 2019-20 and 2020-21 posed considerable challenges to the state government. While revenue growth was subdued, the spending pressure continued to persist. Covid19 pandemic brought in severe distortions to public finances in terms of shortfall in revenue receipts in 2020-21. The Tax effort of the state suffered due to a decline in economic activity during lockdown period. To compensate for the decline in central transfer of resources, flexibility was provided for additional borrowing, which increased overall liabilities. Compliance to the FRBM Act as a restraining fiscal instrument got diluted when additional borrowing was placed beyond limits provided under this Act.

4.16 This review takes into account these constraints while assessing the compliance of the state to the provisions of FRBM Act in 2019-20 and 2020-21. In addition to fiscal targets and disclosing data and information, the Act also provides overarching fiscal policy objectives and principles that the state needs to follow. The objectives and principles guiding the state to practice a prudent and development oriented fiscal management have been assessed keeping the fiscal stress in consideration. The comparison of FRBM Act provisions and the outturns shows that there were shortfalls in adhering to fiscal targets. The state government, however, met other requirements of disclosing information in specified formats. The government placed statements like macroeconomic statement, medium term fiscal policy statements, fiscal strategy statement, and disclosers in specified formats along with the budget. The compliance record of the state government to the FRBM targets is given in tables 4.1, 4.2, and 4.3.

## 4.8 FRBM Documents following the provisions of the FRBM Act and Rules to the Act

4.17 Among all the documents indicated in table 4.1, Medium Term Fiscal Policy (MTFP) is crucial as it provides projected fiscal outcomes for 3 outward years beyond the budget year. The projection in the MTFP is usually carried out in a rolling manner taking into consideration the emerging economic situation. The MTFP for the year 2018-19 projected to achieve a surplus in the revenue account, to incur 3.25 percent of GSDP of fiscal deficit and reach at a debt-GSDP ratio of 23.53 percent in the 2019-20, the following year. The fiscal outturns for the year 2019-20 were 0.31 percent of revenue deficit, 3.64 percent of fiscal deficit and 25.43 percent of debt-GSDP ratio. Thus, as compared to the projections of the preceding year, the debt-GSDP ratio deviated significantly. The additional borrowing allowed to compensate for the shortfall in central transfers increased the debt stock beyond the projections.

**Table 4.1: Presentation of FRBM Documents Along with Budget**

FRBM Documents	Compliance
<b>Assessment Period</b>	2019-20 and 2020-21
<b>Mid-year review by the Finance Minister</b>	Mid-year review was presented in the Legislature
<b>The Macro-economic Framework Statement</b>	The Macroeconomic Framework Statement as required under Section 6 in Form F-1 was presented along with FRBM documents. It contains; <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Overview of the State economy</li> <li>b) GSDP Growth</li> <li>c) Overview of State Government Finances and prospects</li> </ul>
<b>Medium Term Fiscal Policy Statement</b>	The Medium-Term Fiscal Policy Statement, as required under sub-section (1) of section 7 in Form F-2 was presented with five year rolling targets in respect of the following variables; <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Revenue deficit as a percentage of GSDP</li> <li>b) Fiscal deficit as a percentage of GSDP</li> <li>c) Outstanding total liabilities as a percentage of GSDP</li> </ul>

4.18 The MTFP for the year 2019-20 is projected to achieve a surplus in the revenue account, to incur 2.80 percent of GSDP of fiscal deficit and reach at a debt-GSDP ratio of 22.34 percent in the 2020-21, the following year. The projections for the year 2020-21 seem to be conservative as the impact of emerging imbalance was not possible to capture. The fiscal outturns for the year 2020-21 were 2.00 percent of revenue deficit, 5.44 percent of fiscal deficit and 31.53 percent of debt-GSDP ratio. Thus, as compared to the projections of the preceding year, all the fiscal outcomes deteriorated significantly in 2020-21. Shortfall in revenue receipts and additional borrowing allowed to compensate shortfall in revenue receipt increased the deficit and debt outcomes in 2020-21 beyond the projections.

#### **4.9 Fiscal Targets and Achievements in 2019-20 and 2020-21**

4.19 FRBM Act provisions and achievements given in table 4.2 show that the state government fell short of achieving the targets in both the years, when actual expenditure and receipts are taken for computation. While the Act required that there should be surplus in the revenue account, it has gone into deficit in both the years and the deficit in 2020-21 was large at 2 percent of GSDP. Slowdown in growth of revenue receipts, particularly in 2020-21, while spending commitments increased resulted in higher revenue deficit.

4.20 Fiscal deficit, taking actual expenditure and revenue receipts of the state government, works out to be 3.64 percent of GSDP, which exceeds the FRBM Act target of 3.5 percent in 2019-20. In the fiscal year 2020-21 the fiscal deficit following this estimation exceeds the 5 percent target by 0.44 percentage points. The state government faced fiscal imbalance in 2020-21 due to revenue shortfall and rise in spending pressure for which fiscal deficit increased considerably.

Fiscal hardships faced by the state in the two years and additional borrowing facilities provided by the Union government to meet revenue requirement have already been discussed. In the fiscal year 2019-20 the state government availed an additional borrowing facility of Rs.4443 crores to account for reduced central transfers. In the fiscal year 2020-21, additional borrowing of Rs.5862 crores (Rs.4542 crores in lieu of GST compensation + Rs.1320 crores of special assistance) was provided by the Union government to Madhya Pradesh. The borrowing facilities were termed as additional provisions beyond the FRBM Act limits. Removing the additional borrowing incurred by the state government, the fiscal deficit works out to be 3.15 and 4.80 percent in 2019-20 and 2020-21 respectively.

4.21 The third important indicator, debt-GSDP ratio, exceeded the target of 25 percent by 0.14 percentage points in 2019-20. The 25 percent target was one of the conditions set by FC-XIV to avail an additional 0.5 percent borrowing facility during its award period from 2015-16 to 2019-20. For the fiscal year 2020-21, the FC-XV, however, did not specify any target in their interim report. In their final report, FC-XV worked out indicative debt path for the states taking into consideration the emergent fiscal situation, additional borrowing facility, and the fiscal adjustments to come back to the consolidation path. According to this debt path, FC-XV estimated the debt-GSDP level for Madhya Pradesh in 2020-21 at 31.3 percent. Taking the indicative debt-GSDP given by FC-XV, the state has exceeded the target by 0.23 percentage points in 2020-21.

**Table 4.2: FRBM Act Provisions and Compliance**

	2019-20		2020-21	
	Target	Achievement	Target	Achievement
Revenue deficit(-) /surplus(+) % of GSDP	Surplus	-0.31	Surplus	-2.00
Fiscal deficit % of GSDP	-3.5	-3.64	-5.00	-5.44
<i>Fiscal deficit % of GSDP removing additional borrowing allowed by GoI*</i>		3.15		4.80
Total debt stock % of GSDP	25	25.43	31.3**	31.53
Total Guarantee limits (80% total revenue receipt in the year	1,48,892.79	30,929.55	1,47,643.35	37,010.36



preceding current year- Crores of Rs).				
--	--	--	--	--

Source: Budget documents for the years 2021-22 and 2022-23

Note: The GSDP figures used to find the ratios are taken from state budgets for the years 2019-20 and 2020-21

\* Additional borrowing allowed in 2019-20 was Rs.4443 crores to account for reduced central transfers

Additional borrowing of Rs.5862 crores (Rs.4542 crores in lieu of GST compensation + Rs.1320 crores of special assistance) in 2020-21

\*\* Indicative debt-GSDP target worked out by FC-XV

#### *Disclosure Statements in the FRBM Documents*

4.22 The disclosure statements provided by the state government along with the FRBM related documents are listed in table 4.3.

**Table 4.3: Disclosure of Information and Compliance – 2019-20 and 2020-21**

Disclosure Statements	Compliance
<b>1. A statement of select indicators of fiscal situation</b>	Select fiscal indicators like deficit, debt stock, revenue receipts, committed liabilities were presented in Form F-4 for 2019-20 and 2020-21
<b>2. A statement on components of State Government liabilities and interest cost of borrowings/mobilization of deposits</b>	In Form F- 5 following information were presented for 2019-20 and 2020-21; (A) Components of liabilities for previous year, current year and ensuing budget year (B) Weighted Average Interest Rates on State Government Liabilities for previous year and current year (C) Details of Special Ways & Means Advance / Ways & Means Advance Overdraft availed by the State Government from Reserve Bank of India
<b>3. A statement on the Consolidated Sinking Fund</b>	Details of Consolidated Sinking Fund (CSF) was presented in Form F-6
<b>4. A statement on guarantees given by the Government</b>	Details of guarantees given by the state government was presented in form F-7
<b>5. A statement on the Guarantee Redemption Fund</b>	Guarantee Redemption Fund (GRF) details are provided in Form F-8
<b>6. A statement of financial assets</b>	Statement on financial assets was given in Form F-9.
<b>7. A statement on claims and commitments made by the State Government on revenue demands raised but not realized</b>	Revenue raised but not realized for principal taxes and non-taxes was presented in Form f-10.

<b>8. A statement on the details of number of employees in the State Government, State Public Sector Undertakings and State aided institution and related salaries</b>	Following categories of information on employment were provided in Form-11; 1. Employment in State Government 2. employment in State Public Sector Undertaking Employment in Semi Government Bodies 3. Employment in Universities 4. Employment in Urban Local Bodies 5. Employment in Development Authorities 6. Employment in Rural Local Bodies
--	---

## 4.10 Fiscal Management Objectives and Principles

4.23 Madhya Pradesh FRBM Act contains broad fiscal management objectives to be pursued in policy making and taking appropriate measures to achieve the goals. These are mentioned below:

*1. The state should take appropriate measures to eliminate the revenue deficit and thereafter build up adequate revenue surplus and contain the fiscal deficit at a sustainable level and utilize such surplus for funding capital expenditure.*

4.24 The government of Madhya Pradesh achieved significant improvement in fiscal targets since adopting FRBM Act in terms of eliminating revenue deficit and keeping fiscal deficit below the limit of 3 percent of GSDP as stipulated in the Act. However, due to moderation in economic growth resulting in subdued revenue growth in 2019-20 and 2020-21, the fiscal outcome deteriorated as compared to the provisions of the Act.

*2. The state should pursue policies to raise non-tax revenue with due regard to cost recovery and equity.*

4.25 The relative share of own non-tax revenue in total revenue receipt of the state has declined from 8.84 percent in 2018-19 to 7.01 percent in 2019-20 and further to 6.76 percent in 2020-21. Both in 2019-20 and 2020-21, state non-tax revenue showed negative growth as a result of which in nominal terms, the income from this source declined. The composition of own non-tax revenue shows that economic services and particularly the sources like mining and metallurgical industries and forestry and wildlife are the major source of income for the state from this source (Table 3.5). The objective of pursuing

policies to raise non-tax revenue with due regard to cost recovery and equity has been diluted with expansion of government services, particularly in social sector.

*3. The state should lay down norms for prioritization of capital expenditure.*

4.26 The state government managed to increase capital expenditure as percentage of GSDP in 2020-21 as compared to a decline in 2019-20 (Figure 3.2). Capital expenditure assistance provided by the Union government helped in safeguarding capital investment despite revenue concerns. Prioritizing capital expenditure in state finances assumes significance due to dominance of revenue expenditure to the extent of 83 percent (average share during 2015-16 to 2020-21). The composition of capital expenditure given in table 3.9 shows that government has prioritized productive economic sector, which includes sectors like irrigation, energy, rural development, and transport. In the social sector education, water supply & sanitation and urban development are the focus areas. Given the emphasis accorded to capital expenditure both at the Union and states level, the government should give more attention to its public investment management practices including economic analysis based on state guidelines, prioritization based on efficient projection selection criteria, costing investment projects over their life-cycle, and efficient monitoring cost and physical progress.

*4. The state should pursue expenditure policies that would provide impetus for economic growth, poverty reduction and improvement in human welfare.*

4.27 Fiscal policy can foster growth and human development through prioritized resource allocation decision efficiency of resource use. The FRBM Act emphasizes fiscal discipline, which helps government to take decisions that improves prioritization of resource allocation and service delivery. Performance indicators reflecting the achievement of results in line with fiscal management objectives should be part of the budget to establish a link between policy and achievements.

4.28 Analysis of revenue and capital expenditure shows that State has been giving emphasis to sectors for human development, infrastructure building and social welfare. Sectors like water supply, sanitation housing, and urban development, social welfare and

nutrition, agriculture, rural development, irrigation, and electricity have emerged as priorities for the State. While the State has adopted a fiscal policy that prioritizes human development, there is a need to improve human development indicators particularly in education and health. From table 4.4 it is evident that there are several crucial human development indicators that require immediate attention.

**Table 4.4: Socio Economic Indicators of Madhya Pradesh**

Socio Economics Indicators	MP	All India Status	Results from Other States	
<b>Decadal Growth Rate % (Census- 2011)</b>	20.35	17.7	8.2 (Goa)	25.42 (Bihar)
<b>Rural-Urban ratio of Population (Census-2011)</b>	72:28:00	69:31:00	52:47 (Kerela)	89:11 (Bihar)
<b>Sex Ratio Females/1000 Males [NFHS 05- 2019-20]</b>	970	1020	1121 (Kerala)	926 (Haryana)
<b>Literacy Rates (%) (Census-2011)</b>	69.3	73%	93.91% (Kerala)	61.80% (Bihar)
<b>Male Literacy Rate (%) (Census-2011)</b>	78.7	82.14	96.10 % (Kerala)	71% (Bihar)
<b>Female Literacy Rate (%) (census-2011)</b>	59.2	64.46	92.10% (Kerala)	51.50% (Bihar)
<b>Total working population to total Population (%) (2020)</b>	64.4	67.1	72.2 (Telangana)	60.8 (Bihar)
<b>IMR [SRS- 2020] (per 1000 birth)</b>	43	28	6 (Kerala)	38 (2nd highest in U.P., C.G.)
<b>Maternal Mortality Ratio (MMR) [SRS] (2018-20)</b>	173	97	19 (Kerala)	195 Assam
<b>Malnourished Children (% of underweight children under &lt; 5 years [NFHS 5]- 2020-21)</b>	33	32.1	12.3 (Mizoram)	39.4 % (Jharkhand)
<b>Human Development Index (HDI 2021-22)</b>	0.59	0.633	0.72 (Kerala)	0.5 (Bihar)
<b>Percentage of Forest Area to Geographical Area (2021)</b>	25.14	21.71	(84.53) Mizoram	3.63 (Haryana)
<b>Number of workers per lakh of population (ASI)</b>	319	864	2350 (Tamil Nadu)	
<b>Percentage of Electrified Villages</b>	97.13	95.69	100% (Kerala)	
<b>% of Total Population Below Poverty Line (2011-12)-RBI Handbook</b>	31.7	21.9	5.1% (Goa)	39.9% (Chhattisgarh)
<b>Replacement Rate of Population (2020)</b>	2	2	lowest in Sikkim (1.1)	3.0 (Bihar)

<b>Gross Enrolment Ratio-GER (2021-22) Primary (1 to 5)</b>	86.9	103.4	112.5 (Telangana)	92.8(Goa)
<b>GER - Secondary (9 to 10)</b>	70	79	97.9 (Kerala)	64.9 (Bihar)
<b>Higher Secondary (11 to 12)</b>	51.3	57.6	85 (Kerala)	35.9(Bihar)

## **Fiscal Management Principles**

4.29 Fiscal management principles included in the FRBM Act of the state are guiding in nature and have the objective to influence policy making. The principles encapsulate practical arrangements that can facilitate optimal use fiscal instruments in the area of raising revenue and utilizing these responsibly. Fiscal management principles reflect the necessity of strengthening the public financial management system (PFM) and institutional process.

1. *Transparency in setting the fiscal policy objectives, the implementation of public policy and the publication of fiscal information so as to enable the public to scrutinize the conduct of fiscal policy and the state of public finances.*

4.30 Transparency in public finances leads to comprehensive budgeting and financial information prepared consistently, which is accessible to users. The crucial features of transparency in financial management are comprehensive budget classification, budget documents covering all aspects of financial transactions of the government, minimal revenue sources and spending responsibility outside the budget, less discretionary element in transfers of resources to the state, and timeliness on information on transfers.

4.31 The PFM system in India with established institutional structure like budgeting, accounting, audit and legislative control systems has its root in the constitutional provisions. The PEFA report for India published in 2010 gave high score to the transparency indicator comprising of above mentioned dimensions. The accounting standards are prepared by the CAG and the end of the year financial report – the Finance Accounts and Appropriation Accounts are also prepared by the CAG. The state audits are also the responsibility of the CAG. The legislature in the State plays a crucial role in budget management starting from approving the budget to securitizing the audit observations. Budget management procedures are established for setting policy agenda and

implementing the budget. While fiscal information is prepared by the government and is widely accessible to public at large, there is an element of timeliness that needs to be improved.

*2. Stability and predictability in fiscal policy making process.*

4.32 Stability and predictability in fiscal policy making can be achieved by ensuring predictability in raising revenue and utilizing them as planned in the budget implementation process. The crucial features that shape the ability of the government in achieving stability and predictability are an effective revenue administration and accounting system, meeting the spending plans approved in the budget, and effective internal control system to reduce irregularities help the authorities to achieve the program objectives. A budget credibility analysis involving broad fiscal variables is given in this report.

*3. Responsibility in the management of public finances, including integrity in budget formulation.*

4.33 Responsibility and integrity in budget management are broad principles that are inherent in the budgeting system of any government. The budgeting system in India both at Union and state level is based on rules, regulations and are managed through established procedures. However, a realistic budget, which shows the ability of the government to implement agreed upon plans improves trust of people on government's policies.

*4. Fairness to ensure that policy decisions of the State Government have due regard to their financial implications on future generations.*

4.34 Policy decisions having due regard to their financial implications on future generations is linked with the concept of intergenerational equity in public economics which explains that provision of public goods and services should not be financed through excessive borrowing putting burden of repayment on future generation. The fiscal rule gives due regard to this concept by stipulating to reduce fiscal deficit and stabilize the debt burden. The debt-GSDP ratio in the State, which holds for other states and Union government as well, has increased considerably in the wake of Covid-19 induced

distortions in public finances. The fiscal consolidation path recommended by the FC-XV shows the way comeback to fiscal consolidation process and stabilize debt burden.

*5. Efficiency in the design and implementation of the fiscal policy.*

4.35 Efficiency in the design and implementation of the fiscal policy can be achieved if the fiscal strategy and the budget is prepared by showing due consideration to government fiscal policies, plan and programs for the sectors, and macroeconomic projections.

#### **4.11 Strengthening Public Financial Management (PFM) Systems**

4.36 A sound PFM system emphasizing institutional efficiency assumes significance while designing appropriate policies and implementing them to achieve the desired results. PFM system is based on the principles of fiscal discipline, strategic resource allocation, and result oriented operational management. While the PFM system conventionally related more to the public expenditure and thereby to the budgeting system, it has evolved over the years by incorporating management of all facets of public funds. A robust PFM system helps in successful deployment of fiscal policy instruments to achieve macroeconomic goals.

4.37 The institutional strengthening process involves improving the environment of the budgeting system, establishing rule based fiscal management, determining resources and expenditure composition through a broad macro framework, instilling comprehensiveness and transparency, putting a hard budget constraint to address populist demands and control aggregate spending level, improving prioritization for allocative efficiency, and improving technical efficiency in the government organizations.

4.38 Public financial management system in India including the budgeting process, accounting system, and auditing process is common to both Union and state governments. The Constitution at high level, the GFR, various statutes, legislations, guidelines, and manuals define the whole PFM process. While the state government may not have the flexibility to change the basic framework and procedural rules and regulation, there is considerable scope to improve the efficiency of PFM institutions. The state of Madhya

Pradesh took several initiatives over the years to improve the efficiency of PFM system in general and budget management in particular. These include introduction of outcome budget, efforts to introduce medium term expenditure framework (MTEF) adopting cash management system, computerization of treasury activities and integrated financial management system (IFMS).

#### **4.12 Budget Credibility**

4.39 The FRBM Act calls upon the government to ensure stability and predictability in fiscal policy making. Stability and predictability in fiscal policy making involves improving credibility in the budget making process. A credible budget complies with budget contracts voted in the parliament and improves efficiency of government expenditure. Deviations, as a result of weak capacity to forecast revenue or execute the planned activities, pose risks to both existing and future program management. A realistic budget leads to implementation of programs as planned and this aspect of budgeting system shows the ability of the government to deliver public services as enunciated in government policies.

4.40 A realistic budget assumes significance in the context of fiscal rules as the Governments around the World have been facing the challenge of controlling fiscal deficit and reducing debt burden. Failure to implement the budgets as planned may result in shifting the spending priorities, exceeding the deficit targets, and compromising on critical service delivery promises. It also increases government discretion running throughout the fiscal year.

4.41 In a federal country like India, where the state governments bear major functional responsibilities following constitutional provisions spanning over social and economic sectors, a credible budget is crucial to reduce uncertainty and risks in fiscal management. The performance of sub-national governments, in terms of service delivery and achieving policy goals, depends upon the performance of their budget. The ability of the government to provide quality public services, to meet the entitlements of citizens, and to make the information accessible depends upon the implementation of the budget as planned.



4.42 Unbiased revenue projections are crucial in the budget preparation process as the spending plan and the ability of the Government to provide services is based on this. Overestimating the revenues leads to unreasonably large resource allocations that would require either an unsettling reduction during the year or an unplanned borrowing to maintain spending plan. Overtly conservatism in revenue forecasts, on the other hand, results in utilization of the surplus revenue in projects and schemes that have not gone through the detailed scrutiny of the budget.

4.43 Governments do adjust their budget during the course of the year by presenting supplementary budgets. However, if budget amendments change the budget projections for various programs considerably then the sanctity of the budget will be lost.

4.44 The state governments face problems in budget forecasting system and implementing the planned budget for various reasons. The pattern and timing of fund flow from the Central Government influences the spending. Timeliness of reliable information on the allocation from the Central Government for the coming year helps the sub-national Government to take resource allocation decision and the actual flow determines the spending pattern. The capacity of the Government to implement the policies, structural bottlenecks, and hurdles posed due to legal and environmental factors are other reasons for derailment of spending plans.

4.45 Comparison of actual revenue generated, and expenditure incurred with the original approved budget and the extent of deviation from the projections gives the measure of budget credibility. The deviations as percent to the budget projections in 2019-20 and 2020-21 as performance indicator are given table 4.5 to measure budget credibility.

**Table 4.5: Budget Credibility (Deviation as percentage to BE)**

<b>Heads</b>	<b>2019-20</b>	<b>2020-21</b>
<b>Total Revenue Receipts</b>	<b>-17.68</b>	<b>7.16</b>
Own Tax Revenues	-14.43	11.65
Own Non-Tax Revenues	-25.91	11.76
<b>Central Transfers</b>	<b>-18.65</b>	<b>3.87</b>
Tax Devolution	-22.38	1.88

Grants	-12.12	6.66
<b>Revenue Expenditure</b>	<b>-15.77</b>	<b>6.89</b>
Interest Payment	-1.49	-3.29
Pension	-14.01	-13.67
<b>Capital Expenditure</b>	<b>-8.13</b>	<b>5.59</b>
Capital Outlay	-12.69	7.07
Net Lending	-242.35	-22.61
	<b>Deviation (Rs. Crores)</b>	
<b>Revenue Deficit</b>	3533.58	842.21
<b>Fiscal Deficit</b>	863.58	2509.66
<b>Primary Deficit</b>	1079.13	3052.00
<b>Outstanding Debt</b>	1365.51	9558.31

4.46 Budget credibility analysis taking into consideration, the deviations of budget outturns from budget estimates given in table 4.5 reveals the following result:

*Deviation in 2019-20*

- The shortfall in revenue and expenditure outturns in 2019-20 were significantly high with regard to revenue and spending targets. Aggregate revenue receipt, which includes own revenue and central transfers fell short of budget projections by 17.65 percent. While own tax revenue deviated by -14.43 percent, central transfers were less by a massive 18.65 percent as compared to budget estimates. According to Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) standards for budget credibility, a shortfall up to 3 percent is considered as good performance.
- As revenue outturns fell short of budget estimates significantly, the revenue expenditure and capital expenditure were less by 15.77 and 8.13 percent respectively as compared to the budget estimates.
- While the government planned for a revenue surplus of Rs. 732.63 crores, it ended up with a deficit of Rs. 2800.95 crores for which the deviation was large at Rs. 3533.58 crores.
- Fiscal deficit in 2019-20 exceeded the target by Rs. 863.58 crores.
- Outstanding debt exceeded the target by Rs.1365.51 crores.

### *Deviation in 2020-21*

- Budget projection in 2020-21 seems to be conservative for which both the revenue and spending targets exceeded the projections. The budget was prepared under the shadow of Covid-19 pandemic, which influenced the projections. While underestimating budget projections does not support the credibility of the budget, the government performed better than what it planned in the budget in the pandemic affected year.
- Both own tax revenue and own non-tax revenue exceeded the target by about 12 percent and central transfers by 3.87 percent for which aggregate revenue receipts exceeded the target by 7.16 percent.
- Revenue expenditure exceeded the budget estimates by 6.89 percent buoyed partly by higher revenue generation and partly by the requirements to respond to Covid-19 related spending.
- Capital expenditure exceeded the budget projections by 5.59 percent. While the government was careful in projecting the capital expenditure keeping the uncertainties in availability of resources, the special assistance by the central government facilitated higher spending.
- Despite availability of more than projected revenue, the state government ended up with a higher revenue deficit of Rs. 842.21 crores and fiscal deficit of Rs.2509.66 crores. The spending pressure in revenue account and taking initiatives to improve capital outlay are the reasons for more than projected deficit in 2020-21. It needs to be noted here that fiscal deficit in 2020-21 exceeded by 5.30 percent target due to expansion of spending program.
- Outstanding debt exceeded the target by Rs.9558.31 crores. As the budget projections were constricted given the uncertainties relating to revenue availability, additional borrowing facilities helped the government to expand the spending program and the as a result the debt burden has increased more than what was planned in the budget.

## 5. Concluding Remarks

A robust public financial management (PFM) system plays a vital role in ensuring a sustainable fiscal position, enhancing allocative efficiency, and achieving operational efficiency in service delivery. Fiscal rules serve as a mechanism for self-restraint among politicians and executives, fostering fiscal discipline, which is essential for enhancing both allocative and operational efficiency in public finance. The independent review of fiscal management and evaluation of state's adherence to fiscal rules, establishes an institutional framework to enhance accountability and transparency. This review process also empowers legislative oversight of the financial management of state governments. The State of Madhya Pradesh had already embraced the concept of independent review within its fiscal rules even before its formal recommendation by the FC-XIII.

In the wake of COVID 19, the Union Government experienced a significant decline in revenue, leading to a reduction in fund allocation to states. To address this challenge, the Union government provided the states additional borrowing facility. The achievement of fiscal consolidation by the states since 2021-22 will depend on the economic growth and the availability of resources. Enhancing the Public Financial Management (PFM) system and adhering to the revised targets outlined in the amended Fiscal Responsibility and Budget Management (FRBM) Act will be crucial steps in steering the economy towards a sustainable fiscal path. This review report has covered the years of pandemic, indicating the sheer efforts and commitment of the State to comply with the provisions of the FRBM Act.

The COVID-19 pandemic brought in significant distortions in revenue receipts, due to lockdown and lack of productive economic activities. Like all other states in India, Madhya Pradesh experienced moderation in revenue receipts growth in 2019-20 and 2020-21. Both the components of revenue receipt, own tax and non-tax receipts suffered a decline in growth rate. Due to COVID 19, the national growth rate slowed down which resulted in reduced tax devolution to the state. Although, overall central transfers declined due to reduced level of tax devolution, the grants allocated to the state in 2020-21 emerged as a crucial factor in revenue mobilization of the state government.

The revenue expenditure, as a percentage of GSDP which declined in 2019-20 due to a shortfall in revenue, witnessed an increase in 2020-21 to accommodate spending pressures related to the pandemic. Despite facing pressures from committed expenditures, the state government succeeded in controlling the growth of revenue expenditure. Nevertheless, the relative share of revenue expenditure rose in the fiscal year 2020-21, which was adversely affected by the pandemic. The relative share of capital outlay consistently increased from the fiscal year 2015-16 to 2018-19, reflecting the broad fiscal management policies of the state government. Despite being affected by the fiscal pressure caused by the pandemic, the state government managed to continue with capital investment. Assistance from the Union Government played a pivotal role in preserving capital investments despite prevailing revenue concerns.

The impact of revenue moderation and spending pressure was visible on the fiscal outcomes. While the state government consistently raised surplus in revenue account until 2018-19, it experienced deficit in both 2019-20 and 2020-21. The fiscal deficit increased due to emergence of revenue deficit. The FRBM Act mandates the government to adhere to a set of prescriptive fiscal targets. Fiscal deficit, calculated based on the actual expenditure and revenue receipts of the state government, amounted to 3.64 percent of the GSDP in 2019-20 and further increased to 5.44 percent in 2020-21. The rise in fiscal deficit was due to availing additional borrowing facilities provided by the Union government in both these years. Higher borrowing was allowed to address the reduced central transfers in 2019-20 and to meet the spending requirements in the pandemic affected year of 2020-21. Thus, exceeding the FRBM targets was due to additional borrowing availed by the state, which became necessary to address the revenue shortfall.

In addition to fiscal targets, the Act mandates the government to accomplish a series of fiscal objectives and prescribes guiding fiscal principles. These are aimed at enhancing fiscal policy formulation and fortifying Public Financial Management (PFM) institutions. The objectives encompass generating a surplus in the revenue account to facilitate the creation of capital assets, enhancing non-tax revenue while ensuring cost-recovery and equity, prioritizing capital expenditure, and adopting expenditure policies that stimulate

economic growth, reduce poverty, and enhance human welfare. The fiscal management principles advocate for transparency, stability, and predictability in fiscal policy formulation, thereby establishing a medium-term perspective and enhancing efficiency in policy implementation.

Madhya Pradesh Government has taken several initiatives over the years to improve the fiscal architecture and governance.

- The government has adopted outcome budget to improve performance in the wide-ranging functional responsibilities. While outcome budget is expected to enhance transparency and accountability, government needs to take effective steps to enhance its ability to influence the resource allocation decision based on performance indicators.
- Madhya Pradesh was one of the few states in India, which made efforts to introduce Medium Term Expenditure Framework (MTEF). Under this process, the state projects expenditure impact of all Government programs, starting from 2017-18. This important innovation should be pursued actively to improve budget implementation in the medium term.
- The improvement in information base due to deepening of computerization has helped streamlining spending process and track implementation of programs. The modernization of administrative system has helped in improving cash management system, and procurement system.
- The independent review of fiscal policy and FRBM Act is an excellent institutional framework initiated by the state government. The ambit of the independent review process can be widened to include assessment of PFM reforms and their working along with compliance to FRBM Act provision in the medium term.