खण्ड-12, अंक-1, वर्ष-2024, मु0प्र0 122-127
D.O.I.: https://doi.org/10.22445/avsp.v12i1.19
SJIF (2024) : 8.287

Fifteenth Finance Commissions and the Challenge of Horizontal Equity: A Review

Gunjan Pandey
Department of Economics, B.S.N.V. P.G. College, Lucknow-226 001, U.P., India
shagunplus1@yahoo.com

Received: 22-08-2024, Accepted: 20-12-2024

Abstract- India is a country where large scale inter-states imbalances exist. This is either due to non- availability of infrastructural facilities and differential factor endowments, inherent concentration of development in some regions or due to increasing centralization of revenue and increasing decentralization of responsibilities which is rooted in the structure of its federation. To offset fiscal disadvantages resulting from regional imbalances, a federal democracy requires institutional arrangement to channelize flow of funds from the Centre to the states in an orderly and even handed manner. In line with this, the current paper examines the recommendations of last two Finance Commissions from the perspective of horizontal equity over the span of a decade. The chapter is divided into six sections besides the introduction. Section II deals with the distribution criteria adopted by two Finance Commissions and their impact on transfers. Section III examines the recommendations of Fifteenth Finance Commission and its impact on inter-state equity. Section IV evaluates the impact of transfers made over the span of last two Finance commission and the progressivity analysis. Section V presents the conclusion of the chapter.

Key words- Vertical devolution, Horizontal equity, Redistribution, cost disabilities, efficient execution, progressivity

पंद्रहवें वित्त आयोग और क्षैतिज समता की चुनौती

गुंजन पाण्डेय
अर्थशास्त्र विभाग, बी0एस0एन0वी0 पी0जी0 कॉलेज, लखनऊ– 226 001, उ0प्र0, भारत
shagunplus1@yahoo.com

सार– भारत एक ऐसा देश है जहाँ बड़े पैमाने पर अंतर–राज्यीय असंतुलन पाए जाते हैं। यह बुनियादी ढाँचे की सुविधाओं की अनुपलब्धता, विभेदपूर्णनीति, निहित संकेन्द्रण या कुछ अन्य कारणों से है। भारतीय संघ के राज्यों की व्यय की आवश्यकताओं और राजस्व की उपलब्धताओं के बीच विद्यमान अंतर के कारण यह समस्या और भी गंभीर हो जाती है। क्षेत्रीय असंतुलन के कारण होने वाले वित्तीय हानि की भरपाई के लिए संघीय लोकतंत्र में केंद्र से राज्यों तक धन के प्रवाह को व्यवस्थित और सुचारू रूप से चलाने के लिए संस्थागत व्यवस्था की आवश्यकता को समझा गया। इसके अनुरूप, वर्तमान लेख में पिछले दो वित्त आयोगों की सिफारिशों का एक दशक की अवधि में क्षैतिज समानता के परिप्रेक्ष्य से परीक्षण किया गया है। लेख को प्रस्तावना के अलावा छह खंडों में विभाजित किया गया है। खंड–2 में दो वित्त आयोगों द्वारा अपनाए गए वितरण मानदंडों और हस्तांतरण पर उनके प्रभाव के बारे में बताया गया है। खंड–3 में पंद्रहवें वित्त आयोग की सिफारिशों और अंतर–राज्यीय समानता पर उसके प्रभाव की जांच की गई है। खंड–4 में पिछले दो वित्त आयोगों के कार्यकाल में किए गए हस्तांतरणों के प्रभाव का मूल्यांकन और प्रगतिशीलता विश्लेषण किया गया है। खंड–5 में निष्कर्ष प्रस्तुत किया गया है।

बीज शब्द– ऊर्धवाधर वितरण, क्षैतिज समता, पुर्नवितरण, लागत अक्षमता कुशल निष्पादन, प्रगतिशीलता

1. **परिचय**– भारत एक ऐसा देश है जहाँ बड़े पैमाने पर अंतरराज्यीय असंतुलन पाए जाते हैं। यह बुनियादी ढाँचे की सुविधाओं की अनुपलब्धता, विभेदपूर्णनीति, निहित संकेन्द्रण या कुछ अन्य कारणों से है। भारतीय संघ के राज्यों की व्यय की आवश्यकताओं और राजस्व की उपलब्धता, के बीच विद्यमान अंतर के कारण यह समस्या और भी गंभीर हो जाती है।[6] क्षेत्रीय असंतुलन के कारण होने वाले वित्तीय हानि

की भरपाई के लिए संघीय लोकतंत्र में केंद्र से राज्यों तक धन के प्रवाह को व्यवस्थित और सुचारू रूप से चलाने के लिए संस्थागत व्यवस्था की आवश्यकता को समझा गया।[8] भारतीय संविधान ने न केवल उस व्यवस्था का प्राविधान किया है जिनके माध्यम से संघ से राज्यों तक संसाधन प्रवाहित हो सकते हैं, अपितु पुर्नवितरण के लिए वित्त आयोग के रूप में एक तंत्र की भी व्यवस्था की है। इस प्रकार, वित्त आयोग समय–समय पर करों और शुल्कों तथा अनुदान सहायता के बंटवारे के लिए केन्द्र सरकार को सिफारिशें करता है।[5] वित्त आयोगों की नियुक्ति अनुच्छेद 280 के तहत पांच वर्ष की अवधि के लिए की जाती है, ताकि एक ओर तो अनुच्छेद 270 के तहत केंद्र सरकार के साझा करों में हिस्सेदारी निर्धारित की जा सके, तथा दूसरी ओर अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत करों के लिए नियम और कानून तैयार किए जा सकें। वित्त आयोग केन्द्र और राज्यों के बीच राजस्व के बंटवारे तथा राज्यों के बीच निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से उसके आबंटन पर निर्णय देता है।[9] पहले कार्य को ऊर्ध्वाधर वितरण और दूसरे को क्षैतिज वितरण कहा जाता है। तदनुसार, क्रमिक आयोगों ने क्षैतिज असंतुलन या अंतर–राज्यीय विषमताओं को कम करने में योगदान देना अपना कर्तव्य समझा।[3] इस दिशा में पंद्रह वित्त आयोग हो चुके हैं।

इसके अनुरूप, प्रस्तुत लेख में पिछले दो वित्त आयोगों की सिफारिशों का एक दशक की अवधि में क्षैतिज समानता के परिप्रेक्ष्य से परीक्षण किया गया है। लेख को प्रस्तावना के अतिरिक्त छह खंडों में विभाजित किया गया है। खंड–2 में दो वित्त आयोगों द्वारा अपनाए गए वितरण मानदंडों और हस्तांतरण पर उनके प्रभाव के बारे में बताया गया है। खंड–3 में पंद्रहवें वित्त आयोग की सिफारिशों और अंतर–राज्यीय समानता पर उसके प्रभाव की जांच की गई है। खंड–4 में पिछले दो वित्त आयोगों के कार्यकाल में किए गए हस्तांतरणों के प्रभाव का मूल्यांकन और प्रगतिशीलता विश्लेषण किया गया है। खंड–5 में निष्कर्ष प्रस्तुत किया गया है।

2. **समग्र स्थानान्तरण में परिवर्तन– तालिका–1** पिछले दो वित्त आयोग के निर्णयों के दौरान समग्र स्थानान्तरण के वृद्धि प्रतिशत में निरंतर गिरावट दर्शाती है। चौदहवें वित्त आयोग में वृद्धि देखी गई, लेकिन पंद्रहवें वित्त आयोग में वृद्धि में भारी गिरावट देखी गई। चौदहवें वित्त आयोग में 162.8 प्रतिशत की वृद्धि की गई थी, जबकि पंद्रहवें वित्त आयोग में यह वृद्धि मात्र 40.8 प्रतिशत है। मुद्रास्फीति को ध्यान में रखते हुए हस्तांतरण में वृद्धि बहुत कम है।

तालिका–1: वित्त आयोग पुरस्कारों के अंतर्गत समग्र संसाधन हस्तांतरण

वित्त आयोग अवधि	मात्रा	प्रतिशत वृद्धि
XIV वित्त आयोग	4485541	162.8
XV वित्त आयोग I	1056199	–76.5
XV वित्त आयोग II	5257822	17.2
XV वित्त आयोग (समग्र)	6314021	40.8

स्रोत: विभिन्न वित्त आयोगों की रिपोर्टों द्वारा आंकलित

3. **विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा अपनाए गए हस्तांतरण मानदंड– तालिका–2** में पिछले दो वित्त आयोगों द्वारा निर्धारित विभिन्न मानदंडों तथा उनको दिए गए प्रतिशत की सूची दी गई है। जनसंख्या, समायोजित क्षेत्र और वन आवरण के मानदंड "आवश्यकता और लागत अक्षमता" से संबंधित हैं। "समता" मानदंड आय अंतर और राजकोषीय क्षमता अंतर संकेतकों द्वारा दर्शाया गया है। ''कुशल निष्पादन'' मानदंड कर प्रयासों, राजकोषीय अनुशासन और जानांकिया प्रदर्शन मानदंड द्वारा इंगित किया जाता है।[12] सभी मानदंडों में समता का मानदंड प्रमुख है, जिसमें आय अंतर को XIV और XV वित्त आयोग में सबसे अधिक महत्व दिया गया है, जिसके बाद अधिक क्षैतिज हस्तांतरण होता है। लेकिन XV वित्त आयोग में समानता सूचक को दिया गया भार XIV वित्त आयोग में 50 प्रतिशत से घटाकर XV वित्त आयोग में 45 प्रतिशत कर दिया गया है। निम्न आय वाले राज्यों के हस्तांतरण को यह विपरीत रूप से प्रभावित करने वाला प्रमुख कारक है। यद्यपि जनसंख्या (2011) को 15 प्रतिशत का महत्व दिया गया है तथा वन क्षेत्र को 10 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया है, जो आवश्यकता आधारित मानदंडों को संबोधित करता है, लेकिन जानांकिया प्रदर्शन मानदंडों को सम्मिलित किया गया है। यह भी कारण निम्न आय वाले राज्यो को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर, उच्च आय तथा मध्यम आय वाले राज्यों को अधिक मुद्रा हस्तान्तरण उपलब्ध कराने में सहयोग करेगा।

तालिका–2: पारस्परिक हिस्सेदारी निर्धारित करने के लिए वितरण मानदंड और सापेक्ष भार

	मानदंड	वित्त आयोग–XIV(2015–20)	वित्त आयोग–XV(2021–26)
आवश्यकता और लागत अक्षमता	जनसंख्या (1971)	17.5	––
	जनसंख्या (2011)	10	15
	क्षेत्र समायोजित	15	15
	वन आवरण	7.5	10
हिस्सेदारी	आय की दूरी	50	45
	कर प्रयास	––	2.5
प्रदर्शन	जननांकियप्रदर्शन	––	12.5
		100	100

स्रोत: वित्त आयोगों की रिपोर्टों से संकलित।

इस प्रकार, अभी तक वित्त आयोग संतोषजनक हस्तांतरण फार्मूला नहीं खोज पाए हैं और प्रत्येक वित्त आयोग आवंटन के मानदंडों और उनके वजन में परिवर्तन करता रहा है। वित्त आयोगों द्वारा संसाधन हस्तांतरण के लिए अपनाए गये मानदडों का अनुचित चयन अंतरराज्यीय समानता के बने रहने का एक कारण है।

तालिका–3 में चौदहवें और पंद्रहवें वित्त आयोगों के दौरान आवंटित विभिन्न मानदंडों के भार में परिवर्तन के कारण राज्यों के हिस्से में परिवर्तन दर्शाया गया है।[1] ऐसा प्रतीत होता है कि चौदहवें वित्त आयोग की तुलना में पंद्रहवें वित्त आयोग की प्रगतिशीलता में कमी आई है। सबसे अधिक नुकसान मध्यम आय वाले राज्यों को हुआ है, उसके बाद निम्न आय वाले राज्यों का, जबकि उच्च आय वाले राज्यों को लाभ हुआ।

तालिका–3: XIV से XV वित्त आयोग के फॉर्मुले में परिवर्तन के कारण राज्यों का हिस्सेदारी में परिवर्तन

राज्य	वित्त आयोग–XIV भाग	वित्त आयोग–XV भाग	लाभ/ हानि
उच्च आय वाले राज्य			
गुजरात	3.08	3.47	0.39
महाराष्ट्र	5.52	6.02	0.50
पंजाब	1.58	1.81	0.23
हरयाणा	1.08	1.09	0.01
मध्यम आय वाले राज्य			
आंध्र प्रदेश	4.31	4.05	–0.26
कर्नाटक	4.71	3.65	–1.07
केरल	2.5	1.93	–0.58
तमिलनाडु	4.02	4.08	0.06
पश्चिम बंगाल	7.32	7.52	0.2
कम आय वाले राज्य			
बिहार	9.67	10.06	0.39
मध्यप्रदेश	7.55	7.85	0.30
उड़ीसा	4.64	4.53	–0.11
राजस्थान	5.5	6.03	0.53
उत्तर प्रदेश।	17.96	17.94	–0.02
उत्तराखंड	1.05	1.12	0.07
झारखंड	3.14	3.38	0.17
छत्तीसगढ़	3.08	2.81	–0.27

स्रोत: XV वित्त आयोग की रिपोर्ट से

4. **कुल हस्तांतरण में समानता– तालिका–4** में वैधानिक हस्तांतरण में राज्यों की प्रतिशत हिस्सेदारी पर प्रकाश डाला गया है। वित्त आयोग के अंतर्गत केन्द्रीय संसाधनों के अंतरराज्यीय वितरण से पता चलता है कि हस्तान्तरण निम्न आय वाले राज्यों के पक्ष में अधिक है, जो हस्तान्तरण का स्वरूप में प्रगतिशीलता को दर्शाता है। कुल हस्तान्तरण के मामले में निम्न आय वाले राज्यों का हिस्सा XIV वित्त आयोग में 52 प्रतिशत से अधिक था और 15वें वित्त आयोग में निम्न आय वाले राज्यों के हिस्से में मामूली वृद्धि हुई है। 53.6 प्रतिशत से अधिक है। जबकि उच्च आय वाले राज्यों के लिए यह 11 प्रतिशत से 12 प्रतिशत की देखी गई है। मध्यम आय वाले राज्यों में हिस्सेदारी में लगभग 23 प्रतिशत से 21.2 प्रतिशत तक की गिरावट देखी गई, जो समग्र हिस्सेदारी में इक्विटी उद्देश्य में गिरावट को दर्शाता है। चूंकि इस बार बेहतर प्रदर्शन मानदंड को अधिक महत्व दिया गया है, इसलिए उच्च आय वाले राज्य भी हस्तांतरण से लाभ उठाने में सफल रहे हैं।

तालिका–4: वित्त आयोग द्वारा कुल हस्तांतरण में राज्यों का हिस्सा (%)

राज्य	XIV FC	XV FC
उच्च आय वाले राज्य	**11.266**	**12.404**
गुजरात	3.08	3.48
महाराष्ट्र	5.52	6.03
पंजाब	1.58	1.81
हरयाणा	1.08	1.09
मध्यम आय वाले राज्य	**22.865**	**21.221**
आंध्र प्रदेश	4.31	4.05
कर्नाटक	4.71	3.65
केरल	2.50	1.93
तमिलनाडु	4.02	4.08
पश्चिम बंगाल	7.32	7.52
कम आय वाले राज्य	**52.58**	**53.636**
बिहार	9.67	10.06
मध्यप्रदेश	7.55	7.85
उड़ीसा	4.64	4.53
राजस्थान	5.50	6.03
उत्तर प्रदेश।	17.96	17.94
उत्तराखंड	1.05	1.12
झारखंड	3.14	3.31
छत्तीसगढ़	3.08	2.81

नोटः आंध्र प्रदेश के आंकड़ों में तेलंगाना भी शामिल है।
स्रोतः विभिन्न वित्त आयोग की रिपोर्टों से सम्मिलित।

5. **प्रति व्यक्ति वित्तीय हस्तान्तरण**–सभी वित्त आयोगों के निर्णयों में गरीब राज्यों को प्रति व्यक्ति हस्तान्तरण मध्यम और उच्च आय वाले राज्यों की तुलना में अधिक रहा है। चौदहवें वित्त आयोग के मामले में विभिन्न श्रेणी के राज्यों के बीच प्रति व्यक्ति हस्तान्तरण में यह अंतर स्पष्ट था। परन्तु पंद्रहवें वित्त आयोग में निम्न आय वाले राज्यों के लिए प्रति व्यक्ति हस्तान्तरण बहुत अधिक ही स्पष्ट रूप से दिखाई दिया है, परन्तु अन्य श्रेणी के राज्यों के लिए अंतर मामूली है।

तालिका–5: वित्त आयोग द्वारा प्रति व्यक्ति कुल हस्तांतरण (रुपये में)

राज्य	XIV वित्त आयोग	XV वित्त आयोग
उच्च आय वाले राज्य	**27165**	**38866**
गुजरात	27710	36831
महाराष्ट्र	26843	36264
पंजाब	30461	52321
हरयाणा	23646	30047
मध्यम आय वाले राज्य	**35183**	**40127**
आंध्र प्रदेश	28227	31254
कर्नाटक	39343	37748
केरल	38597	45648
तमिलनाडु	29512	35447
पश्चिम बंगाल	40233	50539
कम आय वाले राज्य	**48101**	**60889**
बिहार	47121	55669
मध्यप्रदेश	53200	63668
उड़ीसा	56225	63588
राजस्थान	39821	52326
उत्तर प्रदेश	45647	51818
उत्तराखंड	32171	64175
झारखंड	49229	59123
छत्तीसगढ़	61392	76747
भिन्नता गुणांक	**28.76**	**27.18**

टिप्पणी: आंध्र प्रदेश के आंकड़ों में तेलंगाना भी सम्मिलित है।

स्रोत: 1. विभिन्न वित्त आयोग की रिपोर्टों से गणना।[11]

2. जनसंख्या के आंकड़े 2011 की जनगणना से हैं।[2]

इस प्रकार निम्न आय वाले राज्य प्रति व्यक्ति हस्तांतरण में लगातार सबसे आगे हैं। XV वित्त आयोग यह उच्च आय वाले राज्यों के लिए 38866 रुपए, मध्यम आय वाले राज्यों के लिए 40127 रुपए तथा निम्न आय वाले राज्यों के लिए 60889 रुपए के क्रम का है। निम्न आय वाले राज्यों को प्रति व्यक्ति हस्तांतरण में असंतुलन को क्रमशः XIII और XIV वित्त आयोग की सिफारिशों द्वारा कम किया गया। इसका संकेत भिन्नता गुणांक में 26.11 प्रतिशत, 28.76 प्रतिशत की वृद्धि से मिलता है, लेकिन स्थानांतरण में असंतुलन फिर से बढ़ गया है, जो भिन्नता गुणांक में 27.18 प्रतिशत से स्पष्ट है।(**तालिका–5**)

प्रत्येक आय वर्ग के बीच राज्यों को पारस्परिक अंतरण को और अधिक सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है। उच्च आय वर्ग में पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा संवैधानिक प्रति व्यक्ति हस्तांतरण 30047 रुपये (हरियाणा) से 52321 रुपये (पंजाब) के बीच है। मध्यम आय वाले राज्यों में प्रति व्यक्ति अंतरण आंध्र प्रदेश के लिए 31254 रुपये से लेकर पश्चिम बंगाल के लिए 52321 रुपये तक भिन्नता में पाया गया। गरीब आय वाले राज्यों में उत्तर प्रदेश को प्रति व्यक्ति सबसे कम 51818 रुपये का हस्तांतरण मिला, जबकि छत्तीसगढ़ को 76747 रुपये दिए गए, जो निम्न आय वाले राज्यों में सबसे अधिक था।

6. **निष्कर्ष / प्रगतिशीलता विश्लेषण**– प्रगतिशीलता वित्त आयोग के अंतरराज्यीय हस्तांतरण का एक महत्वपूर्ण पहलू है। क्षैतिज समता बनाए रखना संघीय हस्तांतरण के उद्देश्यों में से एक है ताकि राज्यों की राजकोषीय क्षमताओं, जरूरतों और लागत अक्षमताओं में अंतर को पाटा जा सके।[4]

तालिका–6: औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी और राज्यों की प्रति व्यक्ति क्षैतिज हिस्सेदारी का रैंक सहसंबंध

वित्त आयोग अवधि	सहसंबंध गुणांक
वित्त आयोग	प्रति व्यक्ति कुल हस्तांतरण
XIV **वित्त आयोग** 2015–2020	–0.80
XV **वित्त आयोग** 2021–2026	–0.64

स्रोत: 1. विभिन्न वित्त आयोग की रिपोर्टों से गणना।
2. प्रति व्यक्ति जीएसडीपी तीन वर्षों का औसत है जिसे संबंधित वित्त आयोग से संग्रहित किया गया है।

राव और जेना[10], पांडे गुंजन[7] ने IX से XII वित्त आयोग तक प्रति व्यक्ति हस्तांतरण और प्रति व्यक्ति जीएसडीपी के बीच संबंधों की जांच की है। **तालिका–7** क्षैतिज समानता का विश्लेषण करने के लिए वित्त आयोग द्वारा हाल ही में किए गए पिछले दो हस्तान्तरणों का पुनरीक्षण है। नकारात्मक चिह्न यह दर्शाता है कि प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के साथ प्रति व्यक्ति हस्तांतरण में भी कमी आई है। विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकला है कि चौदहवें वित्त आयोग में प्रगतिशीलता अत्यधिक न्यायसंगत रहा है। कर हस्तान्तरण सहसंबंध मूल्य बहुत महत्वपूर्ण है और –0.81 के बराबर है, लेकिन पंद्रहवें वित्त आयोग में कुल हस्तान्तरण एक बार फिर कम प्रगतिशील रही है। राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान प्रगतिशीलता में कमी का कारण रहे हैं। अनुशंसा के विभिन्न मानदंडों पर पुनर्विचार किए जाने की आवश्यकता है।

References

1. Ahluwalia, Montek. S. (2000), "Economic Performance of States in Post-Reform Period", Economic and Political Weekly, May 6.
2. Census of India 2011
3. Kannan, R., S.M. Pillai, R. Kausalya, J. Chander, (2004), "Finance Commission Awards and Fiscal Stability in States", Economic and Political Weekly, January 31, p.44.
4. Krishna P.K.V, Singh Pavneet (2021), "Horizontal Devolution: Have the finance commissions delivered?, Science Direct , www.elsivier.com/locate/iimb
5. Kumar, Ravi T. (2005), "Tax Devolution and Regional Disparities", Economic and Political Weekly, May 14.
6. Kurian, N.J. (2000), "Widening Regional Disparities in India: Some Indicators", Economic and Political Weekly, February 12, p.538.
7. Pandey, Gunjan (2008), "Federal Transfers and Horizontal Equity: Issues and Trends", in A.K.Singh (ed) Twelfth Finance Commission Recommendations and their implications for the states, APH Publishing Corporation, New Delhi.
8. Rao, Hemlata (1992), Federal State Financial Relations: Theories and Principles, Ashish Publications, New Delhi.
9. Rao, M. Govinda (2002). "State Finances in India: Issues and Challenges", Economic and Political Weekly, Vol.37, August 3.
10. Rao, M.G. and Pratap R. Jena (2005), "Balancing Stability, Equity and Efficiency," Economic and Political Weekly, July 30.
11. Reports of the Fourteenth and Fifteenth Finance Commission.
12. Singh, A.K. (2008), Finance Commission Devolutions and Regional Imbalances in India, in A.K.Singh (ed) Twelfth Finance Commission Recommendations and their implications for the states, APH Publishing Corporation, New Delhi.