



सत्यमेव जयते

राज्य की वित्तीय स्थिति
एवं
विकास पर
श्वेत पत्र

वित्त विभाग
बिहार सरकार

1. परिचय

बिहार की जनता ने 15 वर्षों के अन्तराल पर राज्य के शासन की बागडोर एक नए गठबंधन को सौंपी है। नयी सरकार ने नवंबर, 2005 में सत्ता सम्भाली। हालांकि सरकार एक लगातार बनी रहनेवाली संस्था है, लेकिन बिहार के इतिहास में यह बहुत ही महत्वपूर्ण पड़ाव है। यह समय वर्तमान स्थिति की समीक्षा करने का है और शासन की वास्तविक तस्वीर से तथा वर्तमान परिस्थितियों तक बिहार को पहुंचानेवाले कारणों से आम जनता को अवगत कराने का है। यह समस्या के कारणों को समझने और उनके समाधान ढूंढने में भी सहायक होगा।

दिसम्बर, 2005 में वर्ष 2005-06 के लिए बजट प्रस्तुत करते समय नई सरकार ने एक श्वेत-पत्र प्रस्तुत करने का वादा किया था। यह श्वेत-पत्र उस वादे को पूरा करता है।

2. श्वेत-पत्र का उद्देश्य

हालांकि सरकार आम जनता की जिंदगी से जुड़ी ढेर सारी गतिविधियों से संबंध रखती है, परंतु सभी गतिविधियों को श्वेत पत्र में सम्मिलित करना न केवल जटिल कार्य है वरन एक हद तक असंभव भी। इस कारण इस श्वेत पत्र में कुछ ऐसे खास क्षेत्रों पर ही ध्यान केंद्रित किया गया है जिनका आम जनता के लिए संभवतः सबसे ज्यादा महत्व है।

शुरुआत में, इस श्वेत पत्र में विकास सूचकांकों और राज्य की अर्थव्यवस्था के विकास की समीक्षा की गई है। विकास सूचकांकों के लिए नब्बे के दशक के शुरुआती और बाद के वर्षों के आंकड़ों की तुलनात्मक समीक्षा की गयी है। लेकिन अर्थव्यवस्था के विकास की समीक्षा के लिए आठवें और नौवें दशक के अपेक्षाकृत लंबे अंतराल को लिया गया है **(भाग-3)**।

राज्य के विकास के लिए वित्तीय संसाधन सबसे ज्यादा जरूरी है। अतः बिहार में लोक वित्त की स्थिति का विश्लेषण विस्तार से करना अत्यंत आवश्यक है। इस श्वेत-पत्र में इस विषय को सबसे ज्यादा महत्व दिया गया है। पहले वर्तमान वित्तीय स्थिति का विश्लेषण किया गया है **(भाग-4)** और इसके बाद दीर्घकालीन प्रवृत्तियों एवं कारणों की **(भाग 5)** समीक्षा की गई है।

केंद्र सरकार से संसाधनों को प्राप्त करना तथा और अतिरिक्त संसाधन प्राप्त करने के लिए प्राप्त अनुदानों का समय पर उपयोग, विकास के लिए अधिकाधिक संसाधन जुटाने के लिये अत्यंत महत्वपूर्ण है। अतः इस विषय पर भी श्वेत-पत्र में विस्तृत समीक्षा की गयी है **(भाग-6)**।

भौतिक और सामाजिक आधारभूत संरचना के क्षेत्र में कई ऐसे महत्वपूर्ण प्रक्षेत्र हैं, जो आम आदमी की जिंदगी को प्रभावित करते हैं। इस श्वेत-पत्र में उन प्रक्षेत्रों की भी समीक्षा की गई है। ऐसे कुछ प्रक्षेत्र हैं- सड़क, बिजली, सिंचाई, स्वास्थ्य, शिक्षा और गरीबी उन्मूलन और सामाजिक न्याय। इसका अभिप्राय यह नहीं समझा जाना चाहिए कि शेष प्रक्षेत्र महत्वपूर्ण नहीं हैं, लेकिन संभवतः ये प्रक्षेत्र आम आदमी के लिए सबसे ज्यादा मायने रखते हैं।

3. विकास परिणाम और विकास दर

3.1 विकास परिणाम

विकास के सभी सूचकांकों में बिहार की स्थिति सभी बड़े राज्यों में सबसे खराब है. विकास हुआ है, परंतु बहुत ही धीमा. संपूर्ण देश के परिप्रेक्ष्य में राज्य के विकास को **तालिका-1** में देखा जा सकता है. प्राथमिक नामांकन में विकास दर, एवं महिला-पुरुष की साक्षरता दर अनुपात और शौचालय सुविधाओं की उपलब्धता की स्थिति तो बहुत ही निराशाजनक है. प्रगति की इस गति से राज्य 2015 तक भी अपेक्षित मानकों तक पहुंचने में सफल नहीं हो पायेगा. ग्रामीण क्षेत्रों में तो स्थिति और भी बदतर है. नवजात शिशु मृत्यु-दर और बाल मृत्यु-दर के सूचकांकों में राज्य की स्थिति तुलनात्मक रूप से बेहतर है, क्योंकि यह दर न सिर्फ उड़ीसा और उत्तर प्रदेश से कम है, बल्कि इस क्षेत्र में नब्बे के दशक में काफी सुधार भी हुआ है. हालांकि संपूर्ण टीकाकरण या प्रतिरक्षण (इम्यूनाइजेशन) अब भी बहुत कम बच्चों को ही प्राप्त हो पाता है और हाल के वर्षों में इसमें हास हुआ है. राज्य में जिलों के बीच भी भारी असमानता कायम है. जहां किशनगंज सबसे निचले पायदान पर है, वहीं पटना और मुजफ्फरपुर ज्यादातर सूचकांकों में शीर्ष पर हैं.

तालिका-1. बिहार और भारत के लिए कुछ चुनिंदा विकास सूचकांक¹

सूचकांक	1993		1999		2015 तक का अपेक्षित लक्ष्य
	भारत	बिहार	भारत	बिहार	
गरीबी (%)	36	45.9	28.6	39	28
शिशुओं में कुपोषण (%)	53.4	62.6	47	54.4	32
नवजात शिशु मृत्यु दर (प्रति 1000 जन्म पर)	78.5	89.2	67.6	72.9	27
शिशु मृत्यु दर (पांच वर्ष से छोटे बच्चों में/ प्रति 1000 बच्चों पर)	109.3	127.5	94.9	105.1	41
माता मृत्यु दर (प्रति 1,00,000 प्रसव पर)			408	451	109
टीकाकरण (एक वर्ष से छोटे बच्चों का %)	35.4	10.7	42	11	100
प्रसव के दौरान प्रशिक्षित स्वास्थ्य कर्मी की उपलब्धता (%)	34.2	10.7	42	11	90
नैट प्राथमिक नामांकन	71	54	77	52	100
पुरुष साक्षरता (%)	64.1	52.5	76	60.3	
महिला साक्षरता (%)	39.3	22.9	54.3	33.6	
पुरुषों के मुकाबले महिला साक्षरता का अनुपात	0.61	0.44	0.71	0.56	1
उन्नत जल के स्रोतों की उपलब्धता (%)	68.2	63.6	77.9	75.4	80
उन्नत शौचालय सुविधाओं की उपलब्धता (%)	30.3	16.5	36	16.8	25
प्रकाश के लिए बिजली वाले घर (%)		55.8	10.3		

3.2 विकास परिदृश्य

पारंपरिक रूप से, राज्य के आर्थिक विकास को स्थिर मूल्यों पर सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के आधार पर मापा जाता है. विकास दर 1980 के दशक में 4.9 प्रतिशत थी, जो राष्ट्रीय दर 5.6 प्रतिशत से नीचे थी और

फिर 1990 के दशक के पहले भाग में इसमें कोई वृद्धि नहीं हुई, जब कि राष्ट्रीय औसत 5.4 प्रतिशत था (तालिका-2). 1994-95 से 2000-01 के बीच 'नये बिहार' की विकास दर 3.8 प्रतिशत थी, जो कि उस समय के वार्षिक राष्ट्रीय विकास दर 6.1 प्रतिशत के दो-तिहाई से भी कम थी. प्रति व्यक्ति आय की विकास दर और भी निराशाजनक थी. ऐसा जनसंख्या वृद्धि की ऊंची दर के कारण हुआ, जो 1991 और 2001 की जनगणना में 2.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष थी. यह पूरे देश में सबसे ज्यादा थी उसमें राष्ट्रीय औसत मात्र 1.9 प्रतिशत था. वास्तव में, अन्य राज्यों के मुकाबले बिहार का 1990 के दशक में जनसंख्या वृद्धि दर 1980 के दशक में मुकाबले 2.1 प्रतिशत अधिक था. इसने जनसंख्या की समस्या को और भयावह बना दिया तथा आर्थिक विकास दर को कम कर दिया.

तालिका -2. विकास प्रदर्शन : 1981-82 से 2001-02²

	अविभाजित बिहार (1981-82 से 1990-91)	अविभाजित बिहार (1991-92 से 1995-96)	नया बिहार (1994-95 से 2001-02)
जीडीपी	4.9	0	3.8
कृषि	4.6	-2.0	0.8
उद्योग	5.2	0.5	10.5
सेवा	5.6	2.2	6.4
भारत			
जीडीपी	5.6	5.4	6.1
कृषि	3.6	2.3	3.0
उद्योग	7.1	6.3	6.4
सेवा	6.5	7.0	8.0

कृषि का अब जीएसडीपी में 39 प्रतिशत योगदान है, औद्योगिक क्षेत्र का 12 प्रतिशत और तृतीयक (टेरशियरी) क्षेत्र की 49 प्रतिशत हिस्सेदारी है. राज्य के सबसे महत्वपूर्ण क्षेत्र, कृषि क्षेत्र के निराशाजनक प्रदर्शन ही राज्य के कम विकास दर के लिए मूलतः जिम्मेदार है. कृषि कुल कार्यबल के 75 प्रतिशत लोगों को रोजगार प्रदान करता है, जबकि औद्योगिक क्षेत्र 10 प्रतिशत से भी कम लोगों को. सेवा क्षेत्र अपेक्षाकृत ज्यादा पूंजी सघन है और इसने जीएसडीपी में अपने योगदान के अनुपात में कार्यबल को रोजगार प्रदान नहीं किया है.

राज्य के विकास में सबसे बड़ी बाधा है निजी व सार्वजनिक स्रोतों से पूंजीनिवेश का न होना है. कृषि के मामले में, बाजार तक पहुंच और सड़क संपर्क का अभाव, ग्रामीण क्षेत्र में बिजली आपूर्ति की कमी, हर साल आनेवाली बाढ़, खेतों का छोटे-छोटे टुकड़ों में बंट जाना, अप्रभावकारी भूमि सुधार, भूमि को बड़े पैमाने पर पट्टे पर देना और भूमि-संबंधी रिकार्डों की अनुपलब्धता जैसी ढेरों समस्याएं हैं. विभिन्न फसलों की उत्पादकता में भी राष्ट्रीय औसत की तुलना में भारी अंतर है, खास तौर पर चावल और मकई में.

जहां तक उद्योगों की बात है, ऊर्जा, सड़क-संपर्क और दूरसंचार, आधारभूत संरचना की अपर्याप्तता, कमजोर वित्तीय सेवाएं और पूंजी बाजार, प्रशिक्षित मानव-संसाधन की कमी, कानून-व्यवस्था की चिंताजनक स्थिति और निजी निवेश को अपर्याप्त-राजनीतिक समर्थन जैसी समस्याओं ने निवेश के माहौल को प्रतिकूल किया है.

4. वर्तमान वित्तीय स्थिति

4.1 प्रतिबद्ध गैरविकास व्यय का वित्त पोषण

2004-05³ के दौरान प्रतिबद्ध गैरविकास खर्च के लिए राज्य सरकार को 16,582 करोड़⁴ रुपये की आवश्यकता थी। इसमें वेतन, पेंशन, ब्याज अदायगी, ऋण अदायगी और रखरखाव पर होने वाले खर्च शामिल थे। राज्य की आमदनी 12,882 करोड़⁵ रुपये थी। इसमें राज्य ने स्वयं मात्र 3,765 करोड़ रुपये ही उगाहे थे, शेष 9,117 करोड़ रुपये उसे केंद्रीय करों में राज्य के हिस्से के रूप में प्राप्त हुए थे। अंतर 3,685 करोड़ रुपये का था। इस अंतर को ऋण लेकर ही पूरा करना पड़ा चाहे वह बाजार से लिया जाय अथवा केन्द्र सरकार से।

जैसा कि ऊपर कहा गया है कि राज्य अपनी स्वयं की कमाई से प्रतिबद्ध गैरविकास मद के खर्च को वहन करने भी अक्षम था। राज्य की अपनी मात्र 3,765 करोड़ की आय में से 2,400 करोड़ रुपये बिक्री कर से, 429 करोड़ रुपये स्टॉप और निबंधन शुल्क से, 272 करोड़ राज्य उत्पाद शुल्क, 213 करोड़ रुपये वाहन कर और 418 करोड़ रुपये गैर-कर स्रोतों यथा रॉयल्टी, सिंचाई शुल्क और ब्याज आदि से प्राप्त होते हैं।

4.2 विकास जरूरतों का वित्त पोषण

विकास कार्यों के लिए राज्य सरकार ने 3,476 करोड़⁶ रुपये खर्च किया। इनमें से 2,831 करोड़ रुपये केंद्रीय सरकार ने सहाय्य-अनुदान के रूप में प्रदान किया। शेष 645 करोड़ रुपये की व्यवस्था राज्य सरकार केंद्र सरकार⁷ से उधार लेकर की गई। इस प्रकार अपने कुल वित्तीय खर्च की पूर्ति के लिए राज्य सरकार को 4,329 करोड़ रुपये ऋण लेने पड़े। इन खर्चों में पुराने कर्जों को चुकाने के लिए अदा की गयी 3,087 करोड़ रुपये की राशि भी शामिल है। इस प्रकार राज्य को शुद्ध गैरऋण खर्च के लिए 1,242 करोड़ रुपये के नये ऋण की आवश्यकता पड़ी, जिसे दूसरे रूप में राजकोषीय घाटे के रूप में जाना जाता है।

आदर्श रूप से, एक साधारण परिवार की तरह, राज्य सरकार को प्रतिबद्ध खर्चों की पूर्ति, जिसमें सामान्य ऋण की पुनः अदायगी भी शामिल है, बिना ऋण लिये अपने स्रोतों से करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, इसे अपनी बचत द्वारा आंशिक रूप से विकास संबंधी खर्च के लिए वित्तीय संसाधन जुटाने में सक्षम होना चाहिए। राज्य सरकार को सिर्फ उत्पादक परिसंपत्ति के निर्माण के लिए ही ऋण लेना चाहिए, ताकि इस तरह के विकास कार्यों के कारण बढ़ी प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष आय के माध्यम से इन ऋण की अदायगी की जा सके। राज्य महंगे ब्याज दर पर लिये गये ऋणों की पुनः अदायगी के लिए सस्ते ब्याज दर पर ऋण ले सकता है, ताकि ब्याज अदायगी में भी बचत हो।

उपरोक्त के विपरीत राज्य सरकार ने प्रतिबद्ध खर्चों की पूर्ति के लिए 3,685 करोड़ रुपये का ऋण लिया। इसमें ऋण अदायगी के लिए 3,087 करोड़ रुपये शामिल थे और वास्तविक अंतर 598 करोड़ रुपये का था। इसे अपने विकास संबंधी खर्चों की पूर्ति के लिए 645 करोड़ रुपये के अतिरिक्त ऋण की आवश्यकता पड़ी और इस तरह गैरऋण खर्चों के लिए 1,242 करोड़ रुपये की जरूरत हुई।

यह भी ध्यान देना जरूरी है कि बड़ी मात्रा में ऋण लेने के बावजूद, राज्य सरकार का विकास खर्च⁸ मात्र 3,476 करोड़ रुपये था, जबकि कुल खर्च 20,058 करोड़ रुपये⁹ था। हालांकि यह विकास खर्च पिछली वर्ष की तुलना में ज्यादा था, पर प्रतिव्यक्ति 423 रुपये ही और कुल खर्च का केवल 17.3 प्रतिशत था। इसमें से, पूंजीगत खर्च, अर्थात् ऐसा खर्च जो उत्पादक परिसंपत्तियों के निर्माण में हुआ हो, मात्र 1,205 करोड़ रुपये था, जो कुल खर्च का केवल 6 प्रतिशत था और प्रति व्यक्ति के हिसाब से मात्र 147 रुपये बैठता था। यह पूरे एक वर्ष का था। कर्नाटक का योजना व्यय 2001-02 में प्रति

व्यक्ति 1,450 रुपये, गुजरात का 1,250 रुपये, आंध्र प्रदेश का 1,100 रुपये, राजस्थान का 810 रुपये, उड़ीसा का 610 रुपये और उत्तर प्रदेश का 400 रुपये प्रति व्यक्ति था¹⁰.

4.3 गैरविकास व्यय

गैरविकास व्यय के तीन महत्वपूर्ण भाग हैं, और हर भाग चिंता का विषय है. चिंता का पहला कारण ऋण की स्थिति के रूप में है. राज्य सरकार पर 42,483 करोड़ रुपये का बोझ ऋण के रूप में है. यह चिंताजनक है. इसका अर्थ यह है कि हर व्यक्ति पर सार्वजनिक ऋण 5,181 रुपये है. 2004-05 में राज्य सरकार ने 3,474 करोड़ रुपये सिर्फ ब्याज के रूप में दिये हैं. राज्य सरकार की अपनी आय ही मात्र 3,765 करोड़ रुपये है जो लगभग ब्याज अदायगी के ही बराबर है. एक तरह से राज्य की अपनी लगभग पूरी आय ब्याज अदायगी में ही खर्च हो गई. ब्याज अदायगी में ही राज्य की कुल आय¹¹ (केंद्रीय सरकार के अनुदानों को छोड़ कर) का 29.2 प्रतिशत हिस्सा खर्च हो गया.

चिंता का एक अन्य बिंदु राज्य सरकार के सेवानिवृत्त कर्मचारियों के पेंशन मद में होनेवाला भुगतान है. राज्य सरकार ने इस मद में 2004-05 में 2,325 करोड़ रुपये खर्च किये. यह राज्य-सरकार की आय का 18 प्रतिशत है.

वेतन भुगतान राज्य-सरकार के प्रतिबद्ध खर्चों का एक बहुत बड़ा हिस्सा है. 2004-05 में राज्य सरकार ने इस मद में 4,805 करोड़ रुपये खर्च किये और यह राज्य सरकार की आय का 37.3 प्रतिशत था.

इस तरह राज्य सरकार ने वेतन, पेंशन और ब्याज मद में 10,604 करोड़ रुपये खर्च किये, जो राज्य की कुल आय का 82.3 प्रतिशत है.

अगर हम ऋण की पुनः अदायगी के 3,087 करोड़ रुपये इसमें जोड़ दें, जिसका भुगतान साधारणतः राज्य की आय से ही किया जाना चाहिए और यह आय का 24 प्रतिशत है, तो राज्य सरकार का वेतन, पेंशन, ब्याज और ऋण अदायगी में ही कुल प्रतिबद्ध खर्च 13,691 करोड़ रुपये था, जो कि राज्य की कुल आय का 106 प्रतिशत है.

4.4 वर्तमान वित्तीय स्थिति के बारे में निष्कर्ष

इस तरह राज्य सरकार द्वारा अपनी आय से विकास के लिए कुछ खर्च नहीं किया गया है. विकास पर जो भी खर्च हुआ, वह या तो केंद्र सरकार से सहायता-अनुदान के रूप में प्राप्त हुआ था या फिर बाजार से ऋण लिया गया था.

राज्य सरकार की वर्तमान वित्तीय स्थिति एक बुरी तरह से ऋणग्रस्त, बहुत कम व्यय और बहुत ही कम पूँजीगत व्यय वाली अर्थव्यवस्था है जिसमें पेंशन और ब्याज भुगतान का बढ़ता हुआ बोझ है.

5. वर्तमान वित्तीय स्थिति की पृष्ठभूमि

ऐसी विकट स्थिति सिर्फ एक या दो वर्ष में नहीं होती है. इसलिए यह जरूरी है कि अतीत को देखा जाय और प्रवृत्तियों की समीक्षा की जाय.

5.1 गैरविकास व्यय का वित्तपोषण

आय और व्यय में अंतर को **तालिका-3** में दिखाया गया है.

तालिका-3 आय-व्यय अंतर

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	आय	जरूरी खर्च (गैर-योजना)	अंतर	अंतर (आय का प्रतिशत)
1990-91	3245.03	4847	1601.97	49.37
1991-92	3578.35	6159.59	2581.24	72.13
1992-93	4650.53	7378.36	2727.83	58.66
1993-94	4799.69	7261.93	2462.24	51.30
1994-95	5325.77	7433.83	2108.06	39.58
1995-96	6379.41	8020.15	1640.74	25.72
1996-97	7372.96	8626.61	1253.65	17.00
1997-98	7712.54	9999.04	2286.5	29.65
1998-99	8279.09	10921.71	2642.62	31.92
1999-00	9225.33	17768.17	8542.84	92.60
2000-01	10108.00	14155	4047	40.04
2001-02	8795.23	17272.2	8476.97	96.38
2002-03	9586.68	13124.14	3537.46	36.90
2003-04	10620.41	18982.58	8362.17	78.74
2004-05	12897.15	16582.08	3684.93	28.57
2005-06	14837.23	19181.39	4344.16	29.28

ऋण अदायगी को गैरविकास व्यय में शामिल किया गया है. तालिका-4 में गैरविकास व्यय की प्रवृत्तियों को बेहतर समझा जा सकता है. यह देखा जा सकता है कि गैर-विकास व्यय की प्रवृत्ति भी वेतन और ऋण अदायगी की प्रवृत्ति की तरह ही है. वेतन में प्रतिवर्ष मामूली बढ़ोतरी है, परंतु 1999-2001 में इसमें काफी अधिक वृद्धि हुई. ऐसा पांचवें वेतन संशोधन और बकाये वेतन के भुगतान के कारण हुआ. इसी समय इसी कारण पेंशन में भी बढ़ोतरी हुई.

तालिका-4 : गैरविकास व्यय की प्रवृत्तियाँ

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	आय	कर्ज अदायगी		ब्याज भुगतान		पेंशन भुगतान		वेतन भुगतान	
		राशि	कुल आय का प्रतिशत	राशि	कुल आय का प्रतिशत	राशि	कुल आय का प्रतिशत	राशि	कुल आय का प्रतिशत
1990-91	3245	792	24	683	21	196	6	2410	74
1991-92	3578	1961	55	827	23	248	7	2640	74
1992-93	4651	1876	40	1336	29	324	7	3024	65
1993-94	4800	1590	33	1091	23	358	7	3262	68
1994-95	5326	680	13	1595	30	467	9	3448	65
1995-96	6379	531	8	1668	26	556	9	3833	60
1996-97	7373	432	6	1942	26	702	10	4047	55
1997-98	7713	527	7	2062	27	777	10	4561	59
1998-99	8279	510	6	2412	29	1024	12	5321	64
1999-00	9225	3875	42	2867	31	1241	13	6686	72
2000-01	10108	807	8	3142	31	2011	20	7129	71
2001-02	8795	6447	73	2629	30	2273	26	5276	60
2002-03	9587	1533	16	3022	32	2049	21	5073	53
2003-04	10620	4398	41	3343	31	2269	21	6164	58
2004-05	12897	3087	24	3474	27	2325	18	4805	37
2005-06	14837	1224	8	3981	27	2557	17	6494	44

वर्ष 2003-04 में गैर विकास व्यय में अचानक वृद्धि हुई. ऐसा राज्य सरकार द्वारा बिहार राज्य विद्युत बोर्ड के केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के ऊर्जा प्रतिष्ठानों को बकाये राशि के प्रतिभूतिकरण के कारण हुआ. यह राशि 1,593 करोड़ रुपये थी. पेंशन मद में होनेवाला खर्च, जो 1990-91 में कुल आय का 6 प्रतिशत था, 2003-04 में बढ़ कर 21 प्रतिशत हो गया और बाद में यह घट कर 17 प्रतिशत हो गया है, क्योंकि सेवानिवृत्ति आयु की सीमा बढ़ कर 60 वर्ष हो गयी. ब्याज-अदायगी, जो 1990-91में 21 प्रतिशत था, 2002-03 में बढ़ कर 32 प्रतिशत हो गया. ऐसी वित्तीय स्थिति अत्यंत अवहनीय है अर्थात ज्यादा दिन तक नहीं चलाई जा सकती है.

5.2 राज्य के राजस्व वसूली की प्रवृत्तियां

राज्य सरकार केंद्रीय करों में राज्यांश से होनेवाली आय पर उत्तरोत्तर ज्यादा निर्भर होती जा रही है. राज्य के अपनी आय की प्रवृत्तियों को **तालिका-5** में देखा जा सकता है. 1990-91 के शुरुआत में राज्य सरकार कुल आय में लगभग 50 प्रतिशत योगदान अपने स्रोतों से किया करती थी. यह स्थिति 2000-01 तक बनी रही. हालांकि 2001 के बाद कुल आय में राज्य की अपनी आय घट कर 29 प्रतिशत रह गयी. यह आंकड़ा यह दर्शाता है कि राज्य के राजस्व प्राप्ति में बहुत धीमी गति से वृद्धि हुई है, जबकि राजकोषीय देनदारियां कहीं ज्यादा तेजी से बढ़ी हैं.

तालिका-5 : राज्य की आय की प्रवृत्तियाँ

वर्ष	आय	अपनी आय	केंद्रीय कर का हिस्सा	कुल आय में अपनी आय का %	बिक्री कर	निबंधन	उत्पाद शुल्क	वाहन कर	गैर-कर रॉयल्टी
1990-91	3245	1585	1632	48.8	718	87	102	48	569
1991-92	3578	1692	1865	47.3	754	109	120	83	559
1992-93	4651	2253	2374	48.4	842	156	123	123	939
1993-94	4800	2274	2515	47.4	965	158	127	103	838
1994-95	5326	2526	2788	47.4	1116	153	145	154	862
1995-96	6379	2886	3485	45.2	1310	206	182	158	919
1996-97	7373	3285	4078	44.6	1496	227	219	161	1034
1997-98	7713	3624	4074	47.0	1568	253	226	174	1225
1998-99	8279	3828	4441	46.2	1822	279	240	165	1146
1999-00	9225	4251	4963	46.1	2068	326	278	178	1166
2000-01	10108	3521	6576	34.8	2006	302	243	224	712
2001-02	8795	2606	6177	29.6	1600	304	239	142	287
2002-03	9587	3022	6549	31.5	1953	348	242	178	261
2003-04	10620	2985	7628	28.1	1989	418	240	210	309
2004-05	12897	3765	9117	29.2	2400	429	272	213	418
2005-06	14837	4290	10480	28.9	2700	600	335	310	306

बिक्री कर राज्य की आय का मुख्य स्रोत बना हुआ है. बिक्री कर से प्राप्त होने वाला राजस्व राज्य विभाजन के पूर्व के 2000 करोड़ रुपये के स्तर को भी पार कर चुका है. यह देखा जा सकता है कि उत्पाद शुल्क से होने वाली आय मामूली है. बिक्री कर में पड़ोसी राज्यों के स्तर तक पहुंचना मुश्किल हो सकता है, चूंकि बिहार में बाजार का आकार अपेक्षाकृत छोटा है (**परिशिष्ट/एपेंडिक्स-1**), लेकिन अभी भी वृद्धि की पर्याप्त गुंजाइश है. साथ ही साथ राज्य उत्पाद शुल्क से अतिरिक्त राजस्व आय की संभावनाएं भी बिहार में सीमित हैं, क्योंकि राज्य का औद्योगिक आधार बहुत कम विस्तृत है, जैसा कि केंद्रीय करों में राज्य के हिस्से के रूप में दर्शाया गया है (**परिशिष्ट-1**) लेकिन कर प्रबंधन में सुधार कर इस मद में भी अतिरिक्त राजस्व संग्रहण किया जा सकता है.

5.3 ऋण ढांचा

यह सत्य है कि एक विकासशील अर्थव्यवस्था में विकास खर्च के लिए वित्तीय मदद का एक तरीका उधार लेना हो सकता है, परंतु बिहार के मामले में उधार की राशि का प्रयोग वेतन भुगतान और बिहार राज्य विद्युत बोर्ड को बकाया चुकाने में किया गया है. ऋण का स्तर चिंताजनक दर से बढ़ रहा है. इसमें पिछले पंद्रह वर्षों में चार गुणा वृद्धि हुई है. 1990-91 के 10,000 करोड़ के मुकाबले 2004-05 में बढ़ कर यह 40,000 करोड़ रुपये हो गया. जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कर्ज 1990-91 के 40 प्रतिशत से बढ़ कर वर्तमान में 60 प्रतिशत तक हो गया. ब्याज अदायगी कुल प्राप्त राजस्व का 1990-91 में 16.23 प्रतिशत था, जो 2000-01 में बढ़ कर 28 प्रतिशत हो गया और 2004-05 में घट कर यह 22 प्रतिशत रह गया. यह स्थिति अब वहनीय होती गयी है. केंद्रीय सरकार राज्य सरकार को एक 'ऋणग्रस्त' राज्य मानती है. केंद्रीय सरकार के ऋण और अन्य आंतरिक ऋणों के बदलते अनुपात को तालिका-6 में दिखाया गया है. केंद्रीय ऋण में केंद्रीय सरकार द्वारा चलायी गयी ऋण अदला-बदली योजना के कारण कमी आयी है और राज्य सरकार का आंतरिक ऋण बढ़ गया है. निश्चय ही ऐसा करने से ब्याज कम देना पड़ रहा है, क्योंकि उच्च ब्याज दर पर लिये गये केंद्रीय ऋणों की जगह कम ब्याज दर वाले आंतरिक ऋण लिये गये हैं.

तालिका-6 : राज्य सरकार का कर्ज

वर्ष	कर्ज	जीएसडीपी	जीएसडीपी का % कर्ज के रूप में	ब्याज भुगतान प्राप्त राजस्व के % के रूप में	केंद्रीय ऋण	आंतरिक ऋण	जीपीएफ आदि
1990-91	10501	26429	39.73	16.23	5792	1655	3054
1991-92	12237	29519	41.45	17.63	6401	2026	3810
1992-93	13559	31914	42.49	22.57	6859	2326	4374
1993-94	14860	39009	38.09	17.40	7368	2691	4801
1994-95	16670	44040	37.85	25.29	7957	3106	5607
1995-96	18593	44235	42.03	22.60	8772	3509	6312
1996-97	20632	53749	38.39	23.10	9740	4016	6876
1997-98	23262	61381	37.90	21.76	11061	4676	7525
1998-99	26826	65747	40.80	25.95	13375	5395	8056
1999-00	30613	69632	43.96	26.90	15862	5582	9169
2000-01	25964	49383	52.58	28.11	11243	7097	7624
2001-02	29158	47116	61.89	26.72	11792	9682	7684
2002-03	32016	54083	59.20	27.55	11666	12472	7879
2003-04	34401	56412	60.98	28.41	10106	16298	7997
2004-05	39344	62792	62.66	22.11	9037	21905	8401
2005-06	43153	71028	60.75	20.65	8345	26406	8401

यह देखा जा रहा है कि राज्य का ऋण उत्तरोत्तर बढ़ता ही जा रहा है और कर्ज के रूप में ली गयी लगभग पूरी राशि ब्याज भरने और ऋणों की किस्त अदायगी में ही जा रही है, जो कि कर्ज लेने के मूल उद्देश्य के विरुद्ध है. कर्ज का प्रयोग ऐसी लाभदायक संपत्ति का निर्माण करने में होना चाहिए, जिसके सहारे आय के नये स्रोत खुले और कर्ज की अदायगी की जा सके.

राज्य सरकार द्वारा तीन प्रकार के ऋण लिये गये. पहला आंतरिक और केंद्रीय ऋण थे. दूसरे प्रकार का ऋण सार्वजनिक खाते से था, जिसमें छोटी बचत राशियां, भविष्य निधि और बीमा राशियां, रिजर्व फंड और जमा राशियां व

अग्रिम भुगतान शामिल थे. तीसरे प्रकार का ऋण राज्य की आकस्मिक निधि से लिया गया था. राजकोषीय घाटा से ज्यादा ऋण लेने के कारण राज्य सरकार के “नकद अवशेष” में वृद्धि हो गयी. नब्बे के दशक में बार-बार सामने आ रहे राज्य सरकार के बहुत बुरे वित्तीय प्रबंधन पर नियंत्रक महालेखा परीक्षक ने काफी प्रतिकूल टिप्पणी की थी. अपनी रिपोर्ट में यह भी कहा कि राज्य सरकार ने बाजार से लिये गये ऋण पर 12.5 प्रतिशत से लेकर 14 प्रतिशत तक ब्याज चुकाया और इसके विपरीत अपने “नकद अवशेष” पर, जिसका निवेश ‘आरबीआइ’ की निगरानी में ‘ट्रेजरी बिल्स’ में होता है, मात्र 3.5 प्रतिशत से 5 प्रतिशत ब्याज प्राप्त किया है. यह सब यह दर्शाता है कि ऋण आवश्यकता से ज्यादा लिया जा चुका है. ऋण-वित्तीय व्यवस्था के सिद्धांत के विपरीत चालू राजस्व खर्च की जरूरत की पूर्ति के लिए भी ऋण लिये गये थे.

5.4 व्यय की गुणवत्ता की प्रवृत्ति

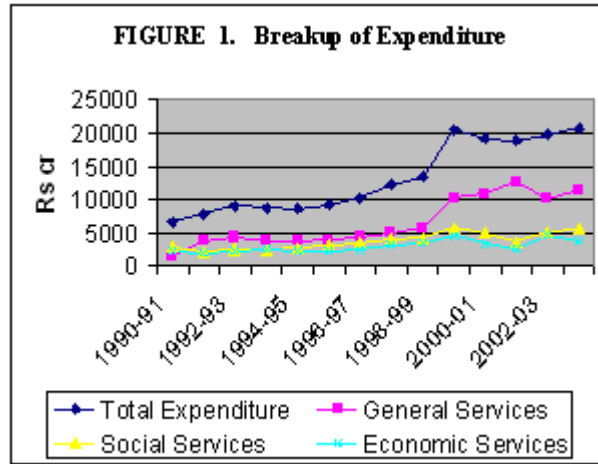
कुल खर्च विकास (योजना) और पूंजी (लाभदायक निर्माण) खर्चों का में अनुपात **तालिका-7** में देखा जा सकता है.

योजना खर्च, जो कि मूल रूप से विकास संबंधी खर्च है, हमेशा से ही काफी कम रहा है. यह 1990-91 के 1,472 करोड़ रुपये से घटकर 1995-96 में 1,211 करोड़ रुपये हो गया और फिर 1999-2000 में यह बढ़ कर 2,774 करोड़ रुपये हो गया. यह राज्य विभाजन के पश्चात 2001-02 में घट कर 1,600 करोड़ रह गया और फिर इसके बाद 2004-05 में अब तक उच्चतम स्तर 3,476 करोड़ रुपये पर पहुंच गया. किंतु यह अब भी प्रति व्यक्ति मात्र 424 रुपये के बहुत ही कम स्तर पर है. पूंजीगत खर्च की स्थिति, जिसके कारण स्थायी ऋण चुकाने योग्य संपत्ति का निर्माण होता है, बदतर होती जा रही है. यह 1995-96 में 382 करोड़ रुपये था और हमेशा 500-1000 करोड़ रुपये के बीच ही रहा. वर्षवार सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाओं पर व्यय को **चित्र-1** में दर्शाया गया है. सामान्य सेवाओं पर व्यय में अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि हुई है, जो कि व्यय की गुणवत्ता में आयी गिरावट को दर्शाता है.

तालिका-7 : व्यय की गुणवत्ता की स्थिति

वर्ष	कुल खर्च	(करोड़ रुपये में)					
		गैरविकास मद में खर्च		विकास मद में खर्च		कैपिटल खर्च	
		राशि	कुल खर्च का प्रतिशत	राशि	कुल खर्च का प्रतिशत	राशि	कुल खर्च का प्रतिशत
1990-91	6319	4847	77	1472	23	136	2.2
1991-92	7584	6160	81	1425	19	183	2.4
1992-93	8986	7378	82	1608	18	329	3.7
1993-94	8653	7262	84	1392	16	179	2.1
1994-95	8645	7434	86	1211	14	270	3.1
1995-96	9231	8020	87	1211	13	317	3.4
1996-97	10197	8627	85	1570	15	334	3.3
1997-98	12259	9999	82	2260	18	533	4.3
1998-99	13477	10922	81	2555	19	685	5.1
1999-00	20542	17768	86	2774	14	1176	5.7
2000-01	16070	14155	88	1915	12	1076	6.7
2001-02	18882	17272	91	1610	9	742	3.9
2002-03	15506	13124	85	2381	15	970	6.3
2003-04	21348	18983	89	2365	11	1175	5.5
2004-05	20058	16582	83	3476	17	1205	6.0
2005-06	25648	19181	75	6466	25	3193	12.5

चित्र-1 : व्यय संबंधित आंकड़े



5.5 राजस्व व राजकोषीय घाटे की स्थिति

राजस्व खाता यह दर्शाता है कि राज्य सरकार किस प्रकार अपनी रोजमर्रा की जरूरतों को अपनी राजस्व की आय के सहारे पूरा कर रही है और राजस्व घाटा यह दर्शाता है कि सरकार अपने संसाधनों के सहारे नहीं चल पा रही है. वास्तव में, राज्य सरकार को अपने राजस्व की आय से अवश्य कुछ बचाना चाहिए, ताकि वह कुछ पूंजीगत खर्च कर सके और ऋण चुकाने योग्य स्थायी संपत्ति का निर्माण कर सके, जिसके सहारे भविष्य में आय भी प्राप्त हो. हालांकि एक विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए, सरकार अतिरिक्त पूंजीगत खर्च करने के लिए एक हद तक कर्ज ले सकती है. परंतु सरकार को रोजाना के राजस्व खर्चों की पूर्ति के लिए ऋण बिल्कुल भी नहीं लेना चाहिए.

तालिका-8 : राजस्व एवं वित्तीय घाटे की स्थिति

वर्ष	राजस्व घाटा करोड़ रुपये में	वित्तीय घाटा प्रतिशत	राजस्व घाटा/जीएसडीपी प्रतिशत	वित्तीय घाटा/जीएसडीपी
1990-91	759	1663	2.87	6.29
1991-92	514	1143	1.74	3.87
1992-93	688	1316	2.16	4.12
1993-94	446	947	1.14	2.43
1994-95	1257	1656	2.86	3.76
1995-96	826	1311	1.87	2.96
1996-97	619	1347	1.15	2.51
1997-98	1052	2240	1.71	3.65
1998-99	2267	3660	3.45	5.57
1999-00	3702	5995	5.32	8.61
2000-01	2330	4075	4.72	8.25
2001-02	1320	2593	2.80	5.48
2002-03	1287	2988	2.38	5.52
2003-04	895	5176	1.59	9.18
2004-05	-1076	1242	-1.71	1.98
2005-06	306	5080	0.43	7.15

हालांकि तालिका-8 में यह देखा जा सकता है कि राज्य सरकार द्वारा अपने रोजमर्रा के राजस्व खर्च की पूर्ति के

लिए ऋण लिया जा रहा है जिसमें वित्तीय स्थिति अवहनीय हो गयी है. 1999-2000 और 2003-04 में पांचवें वेतन संशोधन के कारण और केंद्रीय सार्वजनिक ऊर्जा प्रतिष्ठानों को बकाया राशि के भुगतान के कारण बड़े पैमाने पर ऋण लिया गया. इसके परिणामस्वरूप राज्य पर ब्याज का भारी बोझ पड़ा. यह बोझ बढ़े वेतनमान और पेंशन जरूरतों की पूर्ति के कारण और भी बढ़ गया और ऐसी वित्तीय स्थिति का बोझ उठाना मुश्किल हो गया. वर्ष 2004-05 का वर्ष राहत का वर्ष था, जब चुनाव के कारण ऋण की जरूरत घट गयी और इस वर्ष राजस्व में बचत दर्ज की गयी. परंतु ऐसा इस कारण हुआ, क्योंकि राज्य सरकार व्यय नहीं कर सकी. दिसम्बर जनवरी 2004-05 के दौरान राज्य सरकार के कर्मचारियों द्वारा हड़ताल भी की गई.

5.6 वित्तीय स्थिति की पृष्ठभूमि के बारे में निष्कर्ष

1990 के दशक में पूरे समय राज्य की वित्तीय स्थिति में बराबर गिरावट दर्ज की गयी. जरूरी गैर-विकास व्यय आय से हमेशा ही बहुत ज्यादा रहे तथा इस अंतर को पूरा करने के लिए ऋण लेना पड़ा. यह आंशिक रूप से पांचवें वेतन पुनरीक्षण तथा आंशिक रूप से ऊर्जा क्षेत्र में उत्तरोत्तर बढ़ती सब्सिडी के कारण हुआ। राज्य के विभाजन ने वित्तीय संकट को और ज्यादा गहरा कर दिया। इसका मुख्य परिणाम लगातार ऋण में वृद्धि तथा के लोक वित्त पर ऋण भुगतान बोझ के रूप में रहा। सामान्य सेवाओं पर व्यय बढ़े जिसमें ऋण सेवाएं तथा पेंशन व्यय भी शामिल है। गैर-ब्याज खर्च में कमी लाई गई और आर्थिक सेवाओं पर व्यय में तीव्र गति से कमी आई। आर्थिक सेवाओं की तुलना में सामाजिक सेवाओं पर व्यय इसलिए नहीं कम किया जा सका चूंकि सामाजिक सेवाओं में मुख्यतः वेतन पर ही व्यय होता है। वेतन पर जो सामाजिक सेवाओं में 80% तथा उसकी तुलना में आर्थिक सेवाओं पर मात्र 16% ही व्यय हुआ। इसके कारण विकासात्मक एवं पूंजी व्यय में गिरावट आई। गैर-वेतन व्यय रख-रखाव व्यय बहुत कम रहा जिसके कारण व्यय की गुणवत्ता गिरती गई।

6. केन्द्रीय अनुदानों का उपयोग

अपनी आय के सीमित स्रोतों को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार को केंद्रीय सरकार से मिलने वाली राशि और अन्य बाहरी स्रोतों के सर्वोत्तम उपयोग की व्यवस्था के लिए पूरा प्रयास करने चाहिए। राज्य सरकार को केंद्रीय सरकार से विभिन्न क्षेत्रों में केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए अनुदान प्राप्त होता है. यहां पर कुछ क्षेत्रों में राज्य सरकार के प्रदर्शन का आकलन किया गया है, जिसके आधार पर हम उसके पूरे प्रदर्शन के बारे में एक राय बना सकते हैं.

6.1 राज्य योजनाओं का अधोमुखी पुनरीक्षण

कई कारणों से यह देखा गया है कि बिहार विकास मद में प्राप्त केंद्रीय राशि के उपयोग के मामले में सबसे निचले स्तर पर है. यह देखा गया है कि हर वर्ष राज्य योजना आकार को अधोमुखी (डाउनवर्ड) संशोधन करना एक सामान्य सी घटना हो गयी है. राज्य सरकार स्वीकृत योजना व्यय के अनुसार पैसे खर्च करने में असमर्थ रहती थी और उसे कम खर्च के कारण योजना आकार संशोधन करना पड़ता था. 1990-96 के दौरान तो राज्य सरकार का प्रदर्शन बहुत ही निराशाजनक था. योजना आकार को स्वीकृत खर्च से आधे से कम में संशोधित करना पड़ता था. हाल के वर्षों में भी, योजना आकार का अधोमुखी संशोधन करना पड़ा था, क्योंकि राज्य सरकार केंद्र सरकार को समय पर योजना संबंधी प्रस्ताव नहीं दे पायी थी और राष्ट्रीय सम विकास योजना और त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम एवं नाबार्ड के ग्रामीण आधारभूत संरचना विकास राशि (आरआईडीएफ) के तहत योजनाओं को स्वीकृत मिली नहीं। **तालिका-9** में राज्य योजना के वर्षवार समय-पूर्व संशोधन को दर्शाया गया है

तालिका 9 : राज्य योजनाओं में क्रमिक उतार

वर्ष	स्वीकृत योजना छठी योजना	संशोधित योजना	वर्ष	स्वीकृत योजना आठवी योजना	(करोड़ रुपये में)	
					संशोधित योजना	
1980-81	476.61	464.43	1992-93	2202.73	1100.00	
1981-82	560.00	560.00	1993-94	2300.00	750.00	
1982-83	670.00	610.00	1994-95	2400.00	900.00	
1983-84	681.00	603.00	1995-96	2522.70	972.00	
1984-85	751.00	751.00	1996-97	2143.91	1649.00	
कुल	3138.61	2988.43	कुल	11569.34	5371.00	
	सातवी योजना			नौवी योजना		
				(रुपये 16,680 करोड़ स्थिर मूल्य पर)		
1985-86	851.00	974.76	1997-98	2268.42	1796.19	
1986-87	1150.00	1277.24	1998-99	3768.74	1850.00	
1987-88	1500.00	1400.00	1999-00	3630.00	2471.99	
1988-89	1600.00	1200.00	2000-01	3155.00	1736.72	
1989-90	1800.00	1300.00	2001-02	2644.00	1655.44	
कुल	6901.00	6152.00	कुल	15466.16	9510.34	
	योजना अवकाश			दसवी योजना		
				(रुपये 21,000 करोड़ स्थिर मूल्य पर)		
1990-91	1805.00	1400.00	2002-03	2964.40	2314.00	
			2003-04	3320.00	2642.00	
1991-92	2251.00	1016.00	2004-05	4000.00	3059.22	

यह देख सकते हैं कि राज्य योजना में अधोमुखी पुनरीक्षण 1990 के दशक से एक प्रचलन रहा है और अधोमुखी पुनरीक्षण का पैमाना भी इस अवधि में बढ़ा है।

6.2 ग्रामीण विकास कार्यक्रम

1997 से 2006 के दौरान राज्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के तहत 2,200.75 करोड़ रुपये से वंचित रह गया (तालिका-10). कारण अलग-अलग हैं. राज्य सरकार राशि का समय पर उपयोग करने में असफल रही और उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं कर पाने के कारण भविष्य के लिए राशि विमुक्त नहीं की गई. इस कारण केंद्रीय सरकार ने राज्य का हिस्सा विमुक्त नहीं किया. यहां तक कि सीमित निधियों के उपयोग की स्थिति भी बहुत बुरी है और इस कारण केंद्र सरकार से भविष्य में राशि विमुक्त कराने में समस्याएं आती हैं.

तालिका -10 : ग्रामीण विकास कार्यक्रम मद में प्राप्त राशि का उपयोग

वर्ष	केंद्रीय आवंटन	सेंट्रल रिलीज	संसाधनों की हानि		कुल उपलब्ध	करोड़ रुपये में खर्च	
			राशि	आवंटन का %		राशि	आवंटन का %
1997-98	829.95	729.93	100.02	12.05	2312.35	1397.86	60.45
1998-99	1084.84	856.32	228.52	21.06	2301.06	1597.5	69.42
1999-00	1232.07	953.17	278.9	22.64	2552.15	1577.56	61.81
2000-01	676.63	447.97	228.66	33.79	1281.51	900.94	70.30
2001-02	787.41	612.21	175.2	22.25	1405.58	941.8	67.00

2002-03	764.15	522.32	241.83	31.65	1295.88	897.87	69.29
2003-04	890.55	627.85	262.7	29.50	1403.64	1047.08	74.60
2004-05	1372.64	1374.18	-1.54	-0.11	2178.9	1534.87	70.44
2005-06	2007.65	1321.19	686.46	34.19	2830.27	1382.31	48.84
कुल	9645.89	7445.14	2200.75	22.82		11277.79	

राज्य सरकार को विभिन्न योजनाओं में अपनी हिस्सेदारी नहीं दे पाने के कारण या विभिन्न ग्रामीण विकास और गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों में मिले केंद्रीय अनुदान को खर्च नहीं कर पाने के कारण काफी बड़ी राशि का नुकसान उठाना पड़ा है, तथा इस कारण स्वीकृत राशि के मुकाबले कम राशि विमुक्त हो जाती है।

6.3 राष्ट्रीय सम विकास योजना

राष्ट्रीय सम विकास योजनाओं के मामले में, केंद्रीय सरकार द्वारा आवंटित, विमुक्त और उपयोग में लाई गई अनुदान राशि **तालिका-11** में देखी जा सकती हैं। बिहार के लिए जो 4,000 करोड़ की कुल राशि स्वीकृत की गयी थी, उसमें से बिहार सरकार को अब तक मात्र 1,019.59 करोड़ रुपये निर्गत किये गये और उसमें से खर्च मात्र 62 प्रतिशत हुआ है, जिससे सरकार को अपेक्षित संसाधन नहीं प्राप्त हो पाये।

तालिका -11 : राष्ट्रीय समविकास योजना मद में विमुक्त और उपयोग की गयी राशि में कमी

वर्ष	आवंटन	रिलीज		खर्च	
		राशि	आवंटन का %	राशि	विमुक्त फंड का %
2002-03	55.5	55.5	100.00	55	99.10
2003-04	500	446.12	89.22	141.3	31.67
2004-05	1000	248.01	24.80	301.37	121.52
2005-06	1000	269.96	27.00	140.02	51.87
कुल	2555.5	1019.59	39.90	637.69	62.54

6.4 जिला प्राथमिक शिक्षा योजना और सर्वशिक्षा अभियान

जिला प्राथमिक शिक्षा योजना और सर्व-शिक्षा अभियान के मामले में, राज्य सरकार पहली किस्त के रूप में मिली राशि का उपयोग करने में असफल रही है और पिछले वर्षों में हर वर्ष राज्य सरकार इस मद में दूसरी किस्त पाने में असफल रही। इसका विस्तृत विवरण **तालिका-12** में दिया गया है। राज्य ने इतने महत्वपूर्ण क्षेत्र में 505 करोड़ रुपये गंवा दिये।

तालिका -12 : डीपीइपी और एसएसए मद में उपलब्ध और उपयोग लायी गयी राशि की स्थिति

वर्ष	आवंटन वर्ष	उस वर्ष विमुक्त राशि	संसाधनों की हानि		कुल उपलब्ध राशि	करोड़ रुपये में खर्च	
			राशि	आवंटन का %		राशि	आवंटन का %
			1997-98	18.67		32.58	-13.91
1998-99	64.13	24.31	39.82	40.23	54.42	25.8	47.41
1999-00	95.95	55	40.95	38.39	83.61	36.84	44.06
2000-01	88.33	35.05	53.28	39.70	81.82	35.07	42.86
2001-02	119.62	63	56.62	50.76	109.76	60.72	55.32
2002-03	132.49	64	68.49	43.52	113.04	57.66	51.01
2003-04	170.98	93.31	77.67	36.17	148.69	61.85	41.60
2004-05	177.57	86.83	90.74	45.80	173.68	81.32	46.82
2005-06	156.48	65.11	91.37	54.49	157.47	85.27	54.15
कुल	1024.22	519.19	505.03	43.64		447.01	

राज्य सरकार के इस सुस्त रवैये के परिणामस्वरूप, 1997-2006 के दौरान 44 प्रतिशत तक संसाधनों की हानि हुई है. उदाहरण के लिए 2003-04 में, जहां 1828 विद्यालय भवनों और 16,964 अतिरिक्त कमरों के निर्माण का लक्ष्य स्वीकृत था, परंतु 30 सितंबर 2003 तक मात्र 68 विद्यालय भवन और 1982 कमरे ही बने थे.

6.5 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना

इसी तरह प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना में राज्य सरकार बिहार के लिए कर्णांकित पूरी राशि प्राप्त करने में असफल रही (**तालिका-13**). पहले चरण में मार्च, 2001 में 295 सड़कों के लिए 147.72 करोड़ रुपये स्वीकृत किये गये और इतनी ही राशि विमुक्त भी की गयी. अब तक सिर्फ 117.44 करोड़ रुपये के खर्च पर सिर्फ 211 सड़कें ही बन पाई हैं. जुलाई, 2002 में दूसरा चरण स्वीकृत हुआ था और इस चरण में 279.10 करोड़ की राशि से 611 सड़कें बननी थीं. परंतु केंद्र सरकार द्वारा दूसरे चरण के लिए राशि विमुक्त नहीं की गयी, क्योंकि पहले चरण की राशि का पूर्ण व्यय नहीं हुआ. बाद में दूसरे चरण के लिए पहले दिसंबर 2003 में 150 करोड़ और फिर मई 2005 में 600 करोड़ रुपये विमुक्त किये गये. अब तक सिर्फ 370 सड़कें ही पूरी हो पाई हैं और इस उद्देश्य में मात्र 200.51 करोड़ रुपये ही खर्च हो पाये हैं. कार्य की धीमी प्रगति को देखते हुए अगस्त, 2004 में राज्य सरकार ने यह निर्णय लिया कि तृतीय और चतुर्थ चरण का कार्यान्वयन सीधे भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा कराया जाये और इसके लिए एनबीसीसी, सीपीडब्लूडी, एनएचपीसी और इरकॉन जैसी केंद्र सरकार की एजेंसियों का सहारा लिया जाये. तृतीय और चतुर्थ चरण के लिए कुल आवंटन 964 करोड़ रुपये का है. अब तक, दिसंबर 2005 तक 41.466 करोड़ रुपये खर्च कर कार्य करवाया गया है.

तालिका-13 : पीएमजीएसवाई के तहत प्राप्त और उपयोग में लायी गयी राशि की स्थिति

वर्ष	केंद्रीय आवंटन	सेंट्रल रिलीज	संसाधनों	कुल उपलब्ध राशि	खर्च	खर्च/उपलब्ध राशि(%)	(करोड़ रुपये में)
							संसाधनों की हानि
2000-01	150	149.9	0.1	149.9	0	0.00	0.07
2001-02	150	0	150	149.9	0.47	0.31	100.00
2002-03	150	0	150	149.43	62.28	41.68	100.00
2003-04	234 ¹²	150	84	237.15	117.92	49.72	35.90
2004-05	234	0	234	119.23	98.94	82.98	100.00
2005-06	234	60	174	80.29	38.34	47.75	74.36
कुल	1152	359.9	792.1		317.95		68.76

6.6 समेकित बाल विकास सेवाएं

तालिका-14 में समेकित बाल विकास सेवाओं(आइसीडीएस) के मद में उपयोग की गयी राशि का वर्षवार ब्यौरा दिया गया है. 1993-94 से 2001-02 के बीच राज्य सरकार का प्रदर्शन संतोषजनक नहीं था. 1990-91 से 2004-05 के पूरे समय के दौरान, कुल आवंटित 400.77 करोड़ रुपये में से मात्र 196.5 करोड़ रुपये (49 प्रतिशत) का ही उपयोग हो सका. किशोरियों के लिए राष्ट्रीय पोषण कार्यक्रम (एनपीएजी) के मद में 2003-04 और 2004-05 के दौरान कोई खर्च नहीं हुआ, जबकि इस उद्देश्य के लिए 21 करोड़ रुपये का प्रावधान था.

तालिका 14 : आईसीडीएस के अन्तर्गत राशि का उपयोग

वर्ष	रु. लाख में		
	विमुक्त राशि	उपयोगित राशि	अनउपयोगित राशि
1990-91	1008.95	973	35.95
1991-92	1620	601.5	1018.5
1992-93	1218	792.8	425.2
1993-94	3028	1161.9	1866.1
1994-95	3028	555.05	2472.95
1995-96	3028	98.28	2929.72
1996-97	2088	1162	926
1997-98	2500	1067.83	1432.17
1998-99	3500	334.69	3165.31
1999-00	2200	599.47	1600.53
2000-01	1800	113	1687
2001-02	3219	1547.93	1671.07
2002-03	4132.5	3670.88	461.62
2003-04	4081.35	3401.87	679.48
2004-05	3625.95	3570	55.95

6.7 विशेष अंगीभूत योजना के तहत विशेष केंद्रीय सहायता

केंद्र सरकार से विशेष अंगीभूत योजना के मद में विशेष केंद्रीय सहायता प्राप्त राशि का प्रदर्शन और उसका समयानुकूल उपयोग काफी असंतोषजनक रहा है. तालिका-15 में इस मद में केंद्र सरकार से प्राप्त निधि, राज्य सरकार द्वारा उसकी विमुक्ति और उपयोगिता को दर्शाया गया है.¹³ खराब प्रदर्शन के कारण, केंद्र सरकार द्वारा 1994-95, 1996-97, 2000-01, 2002-03 और 2004-05 में कुछ भी राशि निर्गत नहीं की गयी.

तालिका 15 : स्पेशल कंपोनेंट प्लान के तहत उपयोग की गई राशि

वर्ष	रु. लाख में			
	प्रारंभिक अधिशेष	केन्द्र सरकार विमुक्त राशि	राज्य सरकार विमुक्त राशि	व्यय
1990-91	50.384	2246.01	1425.527	757.226
1991-92	870.867	2197.379	2147.132	682.358
1992-93	571.115	2096.54	2328.51	1329.309
1993-94	339.145	2327.11	0	0
1994-95	2666.255	0	744.22	37.268
1995-96	1922.035	0	1581.212	0
1996-97	690.823	2678.619	128.881	0
1997-98	3240.561	2808.2	4967.494	1873.01
1998-99	1081.267	3620.07	3999.992	619.99
1999-00	2880.412	3471.495	0	0
2000-01	6351.907	0	0	0
2001-02	6351.907	0	4286	992.93
2002-03		0	0	0
2003-04		933	500	64.13
2004-05		0	433	91.64

6.8 अनुसूचित जनजातियों(एसटी) के लिए विशेष केंद्रीय सहायता

अनुसूचित जनजातियों के लिए प्राप्त होने वाली विशेष केंद्रीय सहायता के उपयोग की स्थिति भी काफी दयनीय है. इस राशि के सही तरीके से उपयोग नहीं हो पाने के कारण राज्य को अनुसूचित जनजातियों के विकास के लिए मिलने वाले संसाधनों से वंचित रहना पड़ा था. **तालिका-16** में इस मद में राज्य सरकार का प्रदर्शन दिखाया गया है. एससी/एसटी/ओबीसी के कल्याण के लिए चलाये जा रहे अन्य कार्यक्रमों की स्थिति भी इतनी ही दयनीय है.

तालिका 16 : अनुसूचित जाति के लिए विशेष केन्द्रीय सहायता का उपयोग

वर्ष	प्रारंभिक अधिशेष	केन्द्र सरकार विमुक्त राशि	राज्य सरकार विमुक्त राशि	रु. लाख में	
				व्यय	
1990-91	0				
1991-92	0	3758.17	3758.17	3756.128	
1992-93		3175.25	3175.25	3175.25	
1993-94	0	3497.39	0	0	
1994-95	3497.39	1748.7	274.255	274.225	
1995-96	4971.06	274.22	8.295	8.3	
1996-97	5237.78	3364	11.375	494.01	
1997-98	8590.4	0	8247.11	0	
1998-99	343.29	0	343.29	4362.22	
1999-00	0	4779.127	0	0	
2000-01	4779.127	1711.06	0	202.25	
2001-02	0	556.56	0	556.56	
2002-03	0	556.56	944.33	652.02	
2003-04	0	500.09	500	96.74	
2004-05	0	250.45	500	146.34	

6.9 अन्य कार्यक्रमों में संसाधनों की हानि

1997-98 से लेकर 2000-01 तक इन तीन वर्षों के दौरान केंद्र सरकार के अनुपयोगी संसाधनों का लेखा-जोखा नीचे **तालिका-17** में देखा जा सकता है.¹⁴

तालिका-17 : राज्य योजना मद में विमुक्त निधि की उपयोगिता (1997-98 से 2000-01)

राज्य योजना को प्राप्त सहायता	आवंटित राशि	विमुक्त राशि	(करोड़ रुपये में)	
			संसाधनों की हानि राशि	आवंटित राशि का %
सामान्य केंद्रीय सहायता	5101.89	4820.89	281	5.51
बाहरी अनुदान प्राप्त कार्यक्रमों के लिए अतिरिक्त केंद्रीय मदद	815.67	459.49	356.18	43.67
प्रधानमंत्री ग्राम योजना	875.19	404.23	470.96	53.81
त्वरित सिचाई लाभ योजना कार्यक्रम	710	361.06	348.94	49.15
एसडीएस	125.87	75.96	49.91	39.65
त्वरित ऊर्जा विकास कार्यक्रम	21.45	21.45	0	0.00
सड़क व पुल	71.5	8.56	62.94	88.03
कुल	7721.57	6151.64	1569.93	20.33

6.10 केन्द्रीय सरकार की सहायता के उपयोग के बारे में निष्कर्ष

यद्यपि विश्वस्त आंकड़ों के अभाव में केन्द्र सरकार के स्रोतों में हानि का सही आकलन मुश्किल है फिर भी यह आकलन किया जा सकता है कि राज्य 1990 के दशक के शुरू से अब तक लगभग 8000 करोड़ रुपये से वंचित रहा। स्रोतों में हानि का प्रभाव मुख्य रूप से ग्रामीण विकास, ग्रामीण संरचना, शिक्षा, सिंचाई आदि क्षेत्रों पर पड़ा।

यद्यपि इस आकलन में केन्द्रीय अनुदान के उपयोग से संबंधित बहुत कम कार्यक्रमों पर प्रकाश डाला गया है, परंतु यह समस्या हर तरह के कार्यक्रम में विद्यमान है। इससे बिहार में विकास के लिए उपलब्ध संसाधनों में भारी कमी हुई है। बिना उपयोग के पड़ी केन्द्र सरकार की आवंटित राशियां साधारणतः व्ययगत हो जाती हैं, और कुछ मामलों में इन्हें अच्छी क्रियान्वयन क्षमतावाले राज्यों को स्थानांतरित कर दिया जाता है। संसाधनों की इस हानि के दो परिणाम हैं- पहला, केन्द्र सरकार कम निधि निर्गत करती है और दूसरा, राज्य सरकार इस कम विमुक्त राशि का भी उपयोग करने में असमर्थ होती है। यह एक दोषपूर्ण चक्र बन गया है। यहां तक कि जहां किसी भी प्रकार के राज्य स्तरीय भागीदारी की आवश्यकता नहीं होती, जैसे कि मध्याह्न भोजना (मिड-डे मिल) योजना के लिए अन्न या सीमा क्षेत्र विकास कार्यक्रम, बिहार को कर्णांकित राशि विमुक्त करवाने में समस्याओं का सामना करना पड़ा है। चूंकि योजनाओं का अब तक अवरोधों को पहचान कर प्राथमिकता के आधार पर उनका समाधान ढूंढने के कभी गंभीर प्रयास नहीं हुए हैं।

7. भौतिक और सामाजिक संरचनाएं

राज्य सरकार के लचर वित्तीय प्रबंधन से विकास के मार्ग में कई नकारात्मक परिणाम हैं, परंतु दयनीय भौतिक तथा सामाजिक संरचना इन सब में सबसे ज्यादा जिम्मेवार है। मानव-विकास हो या राज्य के आर्थिक विकास की प्रक्रिया-आधारभूत संरचनाओं की दयनीय स्थिति एक प्रमुख अवरोध के रूप में सामने आती है, जिसका हल अकेले निजी या व्यक्तिगत स्तर पर नहीं ढूंढा जा सकता। कुछ ढांचागत संरचनाओं की वर्तमान स्थिति का आकलन आगे किया गया है। जैसे- सड़क, सिंचाई, बिजली, शिक्षा और स्वास्थ्य। साथ-ही-साथ गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों का भी विश्लेषण किया गया है।

7.1 सड़कें

राज्य में 41 उच्च पथ हैं, जिनकी कुल लंबाई 2382 किमी है। ज्यादातर सड़कें इतनी उबड़-खाबड़ हैं कि यात्रा करने में कठिनाई होती है। राज्य उच्च पथों के सुधार को राष्ट्रीय सम विकास योजना के अंतर्गत रखा गया है। यद्यपि, काफी विलंब के बाद, राज्य सरकार द्वारा राज्य पथों के स्तर को सुधारने के लिए एक पूर्व-संभाव्यता (फीजिबिलिटी) रिपोर्ट सुपुर्द की गयी। इस योजना के लिए 846.29 करोड़ रुपये खर्च आंका गया है। विस्तृत रिपोर्ट अभी भी तैयार करना बाकी है।

सात वर्ष पूर्व राज्य के नक्सल प्रभावित क्षेत्रों में 2400 किमी लंबी सड़कों के उद्धार के लिए राज्य योजना के तहत विचार करना था। परंतु, यह कार्य भी अब तक अधूरा है।

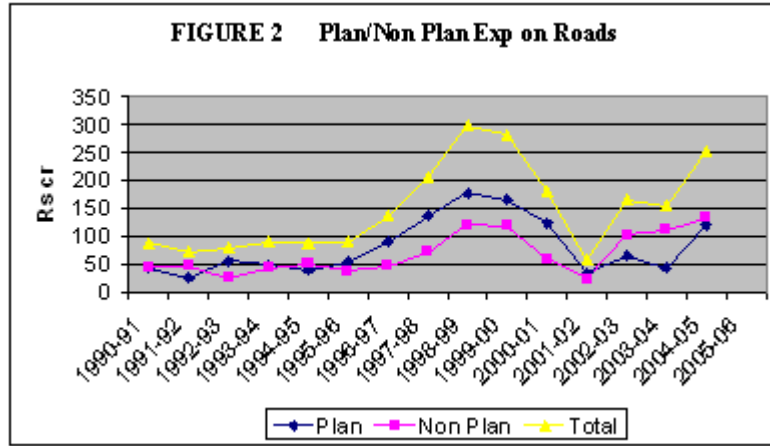
एक बार सड़क निर्माण में प्रयुक्त होने वाला अलकतरा धोखाधड़ी से हल्दिया में बेच दिया गया था। जिस कारण सड़क निर्माण विभाग का कार्य बुरी तरह प्रभावित हुआ था।

ओइसीएफ योजना के तहत 316 किमी लंबी सड़क का चौड़ीकरण और सुदृढ़ीकरण होता है, अब तक मात्र 250 किमी सड़क का ही कार्य पूरा हो पाया है।

आरआइडीएफ-7 योजना के अंतर्गत 17 पुलों का निर्माण मार्च, 2004 तक पूरा करना था, जो अब तक अधूरा है।

पिछले 15 वर्षों में योजना और गैर-योजना मद में हुए खर्च को नीचे चित्र-2 में देखा जा सकता है।

चित्र-2 : सड़कों पर योजना/गैरयोजना व्यय



देखा जा सकता है कि बिहार में सड़कों की लंबाई के संदर्भ में गैर-योजना खर्च का स्तर काफी निम्न है। 1997-98 से 2000-01 के दौरान कुछ वृद्धि दर्ज की गयी, जो कि 1998-99 में चरम पर थी। यह समय अलकतरा-घोडाला का था।

सड़क निर्माण विभाग तथा ग्रामीण अभियंत्रण संगठन में तकनीकी कर्मचारियों तथा विशेषज्ञों की काफी कमी रही है। इन पदों में प्रवेश स्तर पर बड़ी संख्या में नियुक्तियां नहीं हुई हैं और पदोन्नति को भी व्यावहारिक नहीं बनाया गया है। सड़क निर्माण विभाग की गुणवत्ता नियंत्रण शाखा यंत्रों, उपकरणों, रसायन और विशेषज्ञ कर्मचारियों के अभाव में बंद है। अग्रिम का योजना शाखा भी बंद है। तकनीकी प्रशासन भी लगभग चरमरा गया है। यह न सिर्फ कार्यों के क्रियान्वयन में बल्कि योजनाओं का प्रारूप तैयार करने में भी गंभीर बाधा है। इस कारण राज्य सरकार केंद्र सरकार या अन्य स्रोतों से आवश्यक मदद पाने में विफल रहती है।

7.2 सिंचाई

बिहार सिंचाई आयोग के अनुसार, राज्य के पास 93.38 लाख हेक्टेयर भूमि की सिंचाई की क्षमता है, जिसमें 53.53 लाख हेक्टेयर भूमि को पहले से ही वृहत एवं मंजोले सिंचाई परियोजनाओं द्वारा सिंचाई सुविधा के घेरे में लाया जा चुका है और शेष 39.38 लाख हेक्टेयर भूमि पर अभी भी विभिन्न उपयुक्त योजनाओं के तहत सिंचाई की व्यवस्था करना बाकी है।

तालिका-18 : एआइबीपी के मद में बिहार को निर्गत राशि

अनुमान										(करोड़ रुपये)
	1996 से 97	1997 से 98	1998 से 99	1999 से 00	2000 से 01	2001 से 02	2002 से 03	2003 से 04	2004 से 05	कुल
पश्चिमी कोसी कलान										
904.01	10	0	14.6	30.57	59	0	0	33	19.874	167.044
ऊपरी कियूल										
159.16	2.5	0	5.1	7.63	1.2	2.66	0	2.084	0	21.174
दुर्गाबाड़ी जलाशय										
370.04	1	0	1.15	11	18.74	0	13.74	18.06	0	63.69
बानासागर										
263.74	0	1.5	2	80	0	0	0	0	0	83.5

ओरनी जलाशय

58.76 0 2.03 5.5 0 2.37 0.76 0.741 0 0 11.401

बिलासी जलाशय

23.83 0 1.62 0.8 0.5 0.47 0 0 0 0 3.39

सोन नहर आधुनिकीकरण

487.38 0 0 7 0 66.6 0 0 21.5 11.2 106.3

बतान जलाशय

57 0 0 0 0 3.33 0 0 0 0 159.33

कुल

2323.92 13.5 5.15 36.15 129.7 71 3.42 14.48 74.644 31.074 456.499

जैसा कि पहले बताया गया है, 1996-97 में केंद्र सरकार ने त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एक्सील्लिरेटेड इरीगेशन बेनिफिट स्कीम्स) की शुरुआत की थी. यह कार्यक्रम ऐसी चालु सिंचाई/बहुउद्देशीय परियोजनाओं को पूरा करने के लिए आरंभ किया गया था. जिसमें काफी प्रगति हो गई हो, लेकिन सीमित संसाधनों के कारण राज्य सरकार पूर्ण नहीं कर पा रही है, स्वीकृत परियोजनाओं के लिए इस योजना से विमुक्त निधि का वर्षवार आंकड़ा **तालिका-18¹⁵** में दिया गया है.

जैसा कि तालिका से स्पष्ट है कि, 1999-01 तथा 2003-05 को छोड़कर परियोजनाओं की खराब प्रगति के कारण राज्य सरकार केंद्र से अनुदान लेने में चूक जाती है. जब परियोजना-प्रस्ताव तैयार नहीं कर पाने, खराब व्यय आदि कारणों से बिहार जैसे राज्यों में केंद्र द्वारा विमुक्त विकास-राशि खर्च नहीं हो पाती, तब इस स्थिति में बची हुई राशि को अन्य राज्यों को आवंटित कर दिया जाता है, जिनके पास परियोजनाओं के निर्माण तथा क्रियान्वयन के लिए आवश्यक क्षमता मौजूद हैं. गुजरात जैसे राज्य को सरदार सरोवर बांध परियोजना में इस तरह से काफी राशि हस्तांतरित की गयी है. राष्ट्रीय सम विकास योजना के अंतर्गत पूर्वी गंडक नहर योजना के तहत पुनर्वास का कार्य अभी तक पूरा नहीं हुआ है. योजना आयोग द्वारा वैपकोस, जो एक केंद्रीय एजेंसी है, को परामर्शी नियुक्त किया गया था. अब एक नये परामर्शी की नियुक्ति की जा रही है.

7.3 बिजली

बिहार के पास वर्तमान में केवल 584 मेगावाट बिजली स्थापित क्षमता है. जिसमें से 540 मेगावाट ताप-विद्युत और शेष 44 मेगावाट जल-विद्युत उत्पादन है. किंतु ताप-विद्युत केंद्रों से शायद ही बिजली का उत्पादन होता है. मुजफ्फरपुर ताप विद्युत केंद्र से उत्पादन बंद है, बरौनी से मात्र 30 मेगावाट विद्युत-उत्पादन होता है, जिसका उत्पादन लागत बहुत अधिक है. बिहार में सामान्यतः 900 मेगावाट बिजली की मांग है, किंतु 'पीक ऑवर' में मांग 1100 मेगावाट तक पहुंच जाती है. वर्तमान में विद्युत के मांग की पूर्ति केंद्रीय क्षेत्रों से बिजली खरीद कर की जाती है- 959 मेगावाट एनटीपीसी से, 80 मेगावाट चुखा पन-बिजली (पीटीसी से) और 21 मेगावाट रंगित पन-बिजली से 'ऑफ पीक ऑवर' में बिजली खरीदी जाती है. प्रति व्यक्ति बिजली की खपत का राष्ट्रीय औसत 354.75 किलोवाट घंटा/वर्ष है, जबकि बिहार में यह मात्र 60 किलोवाट घंटा/वर्ष है.

बिहार राज्य विद्युत बोर्ड की वित्तीय स्थिति अत्यंत शोचनीय है. बोर्ड प्रतिमाह 118 करोड़ रुपये की बिजली खरीदता है (सस्ती दरों पर), किंतु मात्र 75 करोड़ रुपये का ही राजस्व (ऊंची दर पर) प्रतिमाह वसूल कर पाता है. इसका स्थापना खर्च प्रतिमाह 51.71 करोड़ रुपये है. इस तरह इसे 107 करोड़ रुपये का प्रतिमाह घाटा है. राज्य सरकार प्रतिमाह 34.73 करोड़ रुपये संसाधन पूर्ति के लिए देती है. केंद्र सरकार के पास प्रतिभूति के रूप में एनटीपीसी की तरफ बीएसइबी का ऊर्जा खरीद

बकाया 2003-04 में 1593 और 2005-06 में 482 करोड़ रुपये है। यही नहीं राज्य सरकार बीएसईबी द्वारा ग्रामीण विद्युतीकरण कार्य के लिए ग्रामीण विद्युतीकरण निगम से लिये ऋण भी चुका रही है। यह खेदजनक है कि बिहार राज्य विद्युत बोर्ड ने अपनी राजस्व वसूली सुधारने के लिए और अपने स्थापना खर्च को कम करने के बहुत कम प्रयास किये हैं। ट्रांसमिशन और वितरण (टी एंड डी) में 38 प्रतिशत बिजली की हानि होती है, फिर भी कुल तकनीकी और व्यावसायिक (एटीसी) हानि, जिसमें राजस्व वसूली की कम कार्यकुशलता भी शामिल है, 60 प्रतिशत है। वास्तव में वर्तमान परिस्थिति में एक यूनिट बिजली के बिक्री में वर्तमान दर पर 1.8 रुपये प्रति किलोवाट घंटा की हानि होती है।

तालिका-19 : ग्रामीण विद्युतीकरण कार्यक्रम की निधि का उपयोग (2000-06)

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	कुल (लाख रुपये में)
प्रधानमंत्री ग्राम योजना							
राशि	0	1843.42	3031.76	639.05	1812.95	0	7327.18
उपयोग	0	0	1928.08	742.35	2164.89	2645.92	7481.24
विद्युतीकृत गांव	0	0	51	80	98	19	248
न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम							
राशि	0	474	3885	7789			12148
उपयोग	0	0	661.63	2481.33	6048.31	2.73	9230
विद्युतीकृत गांव	0	0	13	44	25	2	84
टाल-दियारा							
राशि	2206.2	0	0	0	0	0	2206.2
उपयोग	0	0	1325	131.73	0.39	18.84	1475.96
विद्युतीकृत गांव	0	0	17	15	0	1	33
बीएडीपी							
राशि	280	268	0	0	0	0	548
उपयोग	0	0	396	78.37	0	17.74	492.11
विद्युतीकृत गांव	0	41	33	51	0	3	128
ग्रामीण विद्युतीकरण							
राशि	0	9771	0	1778.28	4750	0	16299.25
उपयोग	0	2874	2644.78	6030.47	4750	0	16299.25
विद्युतीकृत गांव	0	957	1119	1224	750	255	4305
कुल							
राशि	2486.2	12356.42	6916.76	10206.3	6562.95	0	36042.43
उपयोग	0	2874	6955.49	9464.25	12999.59	2685.23	34978.56
विद्युतीकृत गांव	0	998	1233	1414	873	280	4798
राशि	2486.2	9482.42	9443.69	10185.74	3749.1	1063.87	1063.87

ग्रामीण विद्युतीकरण कार्यक्रम के तहत मार्च 2005 तक कुल 45,098 गांवों में से ग्रामीण विद्युतीकरण की पुरानी परिभाषा के आधार पर राज्य में 20,206 गांवों का विद्युतीकरण हो चुका है। विद्युतीकरण की गति काफी असंतोषजनक है। तालिका-19 में प्राप्त राशि का उपयोग और गांवों का विद्युतीकरण दर्शाया गया है। यह भी प्रतीत होता है कि विद्युत बोर्ड इन राशियों को जमा कर रखती है और इसका प्रयोग या इसके विरुद्ध ऋण दिन-प्रतिदिन के खर्चों को पूरा करने के लिए करती है। 10.64 करोड़ रुपये अभी तक उपयोग में नहीं लाये जा सके हैं।

सन 2000-01 में केंद्र सरकार ने त्वरित ऊर्जा विकास कार्यक्रम (एपीडीपी) की घोषणा के तहत 21.45 करोड़ रुपये निर्गत किया। यद्यपि अब तक मात्रा 6.63 करोड़ रुपये ही उपयोग किए गए। उसी प्रकार त्वरित ऊर्जा विकास सुधार

कार्यक्रम के अन्तर्गत केन्द्र सरकार ने अब तक 311.26 करोड़ रुपये विमुक्त किया है. केन्द्र सरकार के ही पॉवर फाइनेन्स कारपोरेशन द्वारा 377.76 करोड़ रुपये ऋण स्वरूप मुहैया कराये गये हैं. अभी तक भारत सरकार द्वारा निर्गत राशि में से मात्र 171.94 करोड़ (55%) तथा पॉवर फाइनेन्स कारपोरेशन के ऋण से 81.48 करोड़ (21.5%) ही खर्च किये जा सके है. बिहार राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा भारत के पावर ग्रिड कारपोरेशन (पीजीसीआइएल) को राशि विमुक्त करने में भी विलंब होता है क्योंकि बिहार राज्य विद्युत बोर्ड लगभग भारत सरकार द्वारा विमुक्त राशि को अपने आंतरिक दिन प्रतिदिन के लिए, ऋण लेने के लिए, उपयोग करता है. पीजीसीआइएल लगभग 866-76 करोड़ की परियोजना इस कार्यक्रम के तहत चला रही है।

यह देखा जाता रहा है कि केंद्रीय सरकार की एजेंसियों के शामिल होने के पश्चात कार्य में तेजी आयी है. यह दर्शाता है कि कार्यों के क्रियान्वयन की स्थानीय क्षमता में बहुत ज्यादा हास हुआ है. हाल फिलहाल तक विद्युत बोर्ड तथा राज्य सरकार द्वारा कार्यों के क्रियान्वयन के लिए स्थानीय क्षमता को सुदृढ़ करने का कोई गंभीर प्रयास नहीं हुआ है.

7.4 शिक्षा

7.4.1 प्राथमिक एवं माध्यमिक शिक्षा

प्राथमिक शिक्षा में 1.40 करोड़ बच्चे और 1.14 लाख शिक्षक हैं. 36798 प्राथमिक विद्यालय, 15314 मध्य विद्यालय 62 सरकारी माध्यमिक विद्यालय और 2534 राजकीयकृत माध्यमिक विद्यालय के अलावा अन्य अल्पसंख्यक तथा अनौपचारिक शिक्षण संस्थाएं हैं।

शिक्षकों की अनुपस्थिति एक अंतहीन समस्या है. एक अध्ययन के अनुसार, यह 26 प्रतिशत तक के ऊंचे स्तर पर है. यूनीसेफ के अध्ययन के अनुसार, अगर सरकारी कार्य और छुट्टियों को साथ मिला दिया जाये तो एक शिक्षक साल में मात्र 2 महीने ही कक्षाओं में रहता है. इस कम उपस्थिति के ढेर सारे कारण हैं. जैसे शिक्षकों के प्रदर्शन की मॉनीटरिंग नहीं होना, शिक्षकों का ढेर सारे गैर-शिक्षण सरकारी कार्यों में संलिप्त होना आदि.¹⁶

विद्यालयों का असंतोषजनक काम-काज शिक्षकों की कमी के कारण भी प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ है. पिछले 10 वर्षों में प्राथमिक विद्यालयों में मात्र 30,000 शिक्षकों की नियुक्ति हुई है. शिक्षक विद्यार्थी अनुपात (पीटीआर) राष्ट्रीय औसत 1:40 की तुलना में बिहार में 1:90 से भी ज्यादा है. यह अनुपात 1990 के दशक में और बिगड़ कर 1:122 तक हो गया था. 60,000 और अतिरिक्त शिक्षकों की भर्ती की आवश्यकता है. यह आवश्यकता तब है, जब बहुत सारे बच्चे विद्यालय नहीं जा पाते.

विद्यालयों में कमरों की भारी कमी है. अभी 1,43,027 कमरे ही उपलब्ध हैं. राष्ट्रीय अनुपात 1:40 के अनुसार 3,79,089 कक्षाओं की आवश्यकता है. इस प्रकार 199,014 कमरों की आवश्यकता प्राथमिक स्तर पर ही है.

विद्यालयों में शिक्षा की बुरी गुणवत्ता का प्रभाव आठवीं कक्षा के परीक्षाफल से स्पष्ट होता है, जिसे सरकार ने प्रारंभिक शिक्षा को मॉनीटर करने के लिए प्रारंभ किया था. वर्ष 2002 में गणित और हिंदी में क्रमशः 76 औक 86 प्रतिशत विद्यार्थियों को ग्रेड सी या उससे भी नीचे का ग्रेड मिला.¹⁷

प्राथमिक शिक्षा की गुणवत्ता में बिहार शिक्षा परियोजना, जिला प्राथमिक शिक्षा परियोजना, सर्व शिक्षा अभियान और मध्याह्न भोजन योजना शुरू होने के बाद थोड़ा सुधार हुआ है. ऐसा मुख्यतः ग्राम शिक्षा समितियों और 'महिला समाख्या' के गठन के कारण हो पाया है. हालांकि, राज्य सरकार शिक्षा मद में विमुक्त केंद्रीय राशि का पूरी तरह से उपयोग

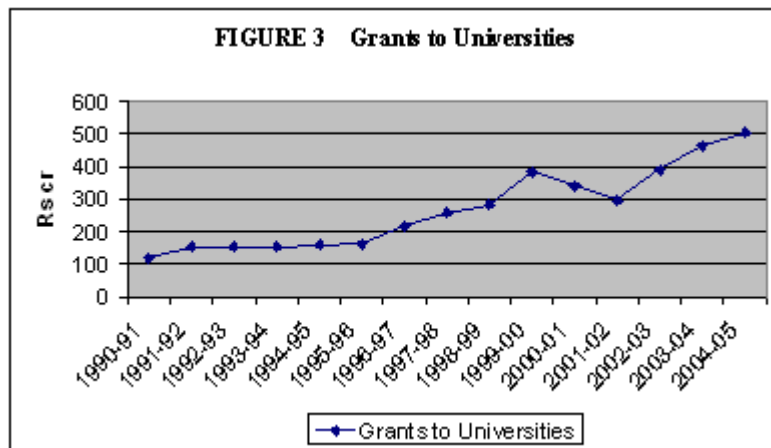
सुनिश्चित नहीं कर पा रही है, इस कारण राज्य को शेष किस्तों के रूप में बहुमूल्य संसाधनों से वंचित रहना पड़ा है. जैसा कि पहले **तालिका-12** में दिखाया गया है, राज्य सरकार किसी भी वर्ष में दूसरी किस्त पाने में सफल नहीं हो पाई है.

ऐसा लगता है कि, जैसा कि ऊर्जा क्षेत्र में देखा गया, प्राथमिक शिक्षा के क्षेत्र में भी जहाँ निजी क्षेत्र की भागीदारी रही है प्रदर्शन बेहतर रहा है.

7.4.2 उच्च शिक्षा

जहां तक उच्च शिक्षा की बात है, राज्य में 9 विश्वविद्यालय है. राज्य सरकार इन्हें वेतन मद के खर्चों को पूरा करने के लिए सहायता-अनुदान देती है. एक जनवरी 1996 से यूजीसी वेतनमान लागू हो जाने के कारण राज्य सरकार पर बोझ और बढ़ गया है. विश्वविद्यालयों को प्राप्त होनेवाला अनुदान 1990-91के 120 करोड़ रुपये से बढ़कर 2004-05 में 504.62 करोड़ रुपये हो गया. यूजीसी वेतनमान के तहत बकाया वेतन का भुगतान होना बाकी है. साल-दर-साल विश्वविद्यालयों को दिया गया अनुदान **चित्र-3** में दिखाया गया है. इस तरह के वित्तीय समर्थन के बावजूद आधारभूत संरचना की कमी है और उच्चतर शिक्षा की गुणवत्ता संतोषजनक स्थिति से बहुत दूर है. ऐसे कई कॉलेज है, जहां शिक्षकों की संख्या आश्चर्यजनक रूप से विद्यार्थियों की संख्या से ज्यादा है. यह स्थिति प्राथमिक और माध्यमिक शिक्षा स्थिति से बिल्कुल विपरीत है, जो कि राज्य सरकार के लिए ज्यादा प्राथमिकता वाला क्षेत्र है. ज्यादातर विश्वविद्यालयों में शिक्षक पारंपरिक विषय ही पढ़ाते हैं. किसी भी मामले को देखें, अभिभावक अपने बच्चों को राज्य से बाहर के विश्वविद्यालयों और व्यवसायिक कॉलेजों में पढ़ने को भेजते हैं. उच्चतर शिक्षा को झकझोर कर जगाने की आवश्यकता है, जहां कम संख्या में विश्वविद्यालय हों, जो गुणवत्तापूर्ण शिक्षा प्रदान करें और एक क्षेत्र विशेष में 'सेंटर ऑफ एक्सीलेंस' के रूप में स्थापित हों. यह आंतरिक स्रोत उत्पन्न करने में भी सहायक होगा, जो वर्तमान में अपेक्षाकृत महत्वहीन है.

चित्र-3 : विश्वविद्यालयों को अनुदान



7.5 स्वास्थ्य

केंद्रीय सरकार के जनसंख्या मानकों के आधार पर बिहार में स्वास्थ्य की आधारभूत संरचना का गंभीर अभाव है. वर्तमान के लगभग 7024 स्वास्थ्य उपकेंद्रों, 1727 प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों और 70 रेफरल अस्पतालों के बावजूद राज्य में 7596 स्वास्थ्य उपकेंद्रों, 709 पीएचसी और 539 रेफरल अस्पतालों की कमी है. यह न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम में न्यूनतम आवश्यकता मानदंडों पर आधारित है.¹⁸

इस बात के पर्याप्त प्रमाण हैं कि वर्तमान स्वास्थ्य सुविधाएं भी प्राथमिक विद्यालयों की तरह ही निम्न स्तरीय हैं. भवन बदतर या टूटी-फूटी हालत में हैं. जनवरी 1991 और फरवरी 2000 के बीच जिन मात्र 15 रेफरल अस्पतालों का निर्माण

किया गया था, वे मेडिकल और पारामेडिकल कर्मचारियों तथा उपकरणों की अनुपलब्धता के कारण कार्य नहीं कर रहे हैं। प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों में 6 और रेफरल अस्पतालों में 30 शैय्या (बिस्तर) की व्यवस्था होनी चाहिए, परंतु वहां इसकी कमी है। ग्रामीण स्वास्थ्य देखरेख में खाद्य-सामग्री की व्यवस्था नहीं की गयी है। कोल्ड-चेन (शीत-श्रृंखला) बनाये रखने वाले उपकरणों के बेकार हो जाने के कारण टीकाकरण/प्रतिरक्षण कार्य प्रभावित हुआ है। दसवीं योजना अभिलेख के अनुसार, बिहार में टीकाकरण का प्रतिशत मात्र 20 प्रतिशत है, जबकि राष्ट्रीय स्तर 42 प्रतिशत का है। यह भी देखा जाता रहा है कि मरीजों को घटिया दवाइयां दी जाती है। एक बहुत बड़ी राशि ऐसे मेडिकल और पारामेडिकल कर्मचारियों के वेतन मद में खर्च होती है, जो ऐसे स्वास्थ्य केंद्रों पदस्थापित हैं, जहां वे आधारभूत संरचना के अभाव में मरीजों का उपचार करने में असफल हैं।¹⁹

विद्यालयों की तरह ही, स्वास्थ्य क्षेत्र में भी 58 प्रतिशत के ऊंचे स्तर तक अनुपस्थिति पाई जाती है, जबकि इसकी तुलना में राष्ट्रीय आंकड़ा 43 प्रतिशत का है।²⁰ चिकित्सकों और पारामेडिकल कर्मचारियों की कमी के कारण स्थिति और भी बिगड़ गई है। अगर कार्यरत बल को देखें तो स्थिति और भी चिंताजनक है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य पॉलिसी के मानदंडों के अनुसार 90 प्रतिशत चिकित्सकों और 95 प्रतिशत पारा-मेडिकल कर्मचारियों की कमी है।²¹ यह कहा जा सकता है कि राज्य का स्वास्थ्य सेवाएं मुहैया कराने वाला तंत्र ध्वस्त हो चुका है।

7.6 - गरीबी उन्मूलन और सुरक्षा प्रदान करने वाले कार्यक्रम

केंद्र सरकार द्वारा ग्रामीण-रोजगार, स्वरोजगार, आवास, वृद्धा पेंशन, अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जन जाति/ अन्य पिछड़ा वर्ग को छात्रवृत्ति, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तह उचित मूल्य की दुकानों से आवश्यक सामग्रियों का वितरण आदि अनेक कार्यक्रम प्रायोजित किये गये हैं जिनका उद्देश्य गरीबी उन्मूलन और गरीबों को सुरक्षा प्रदान करना है यद्यपि इन योजनाओं पर काफी राशि व्यय की जाती है लेकिन बड़े पैमाने पर भ्रष्टाचार और इनके क्रियान्वयन में गड़बड़ियों की शिकायतें मिलती हैं और इससे इनका परिणाम भी प्रभावित होता है। गरीबों तक ऐसे कार्यक्रमों की पहुंच भी प्रभावशाली नहीं है। सभी कार्यक्रमों में यह देखा गया है कि जरूरतमंदों की पहचान ठीक नहीं हो पायी है। गरीबी रेखा से नीचे जीवन-बसर करने वाले लोगों की सूची (बीपीएल) तैयार करने के संबंध में ढेर सारी शिकायतें मिली हैं। यह देखा गया है कि 1990-91 से 1993-94 के दौरान जहां बीपीएल परिवारों की भागीदारी बढ़ कर 2.9 प्रतिशत से 11.3 प्रतिशत हो गयी, बावजूद इसके यह पूरे भारत के 38.3 प्रतिशत से काफी नीचे है। इसी दौरान मूल्य-वृद्धि के बावजूद गरीबी रेखा से उपर(एपीएल) परिवारों का प्रतिशत भी बढ़कर 3.4 प्रतिशत से 6.1 प्रतिशत हो गया। ऐसा (एपीएल) के लिये उठाव में कमी के बावजूद हुआ जिससे कि पीडीएस सिस्टम में कुप्रबंधन स्पष्टतः झलकता है²²

इसी प्रकार ग्रामीण रोजगार कार्यक्रमों में, 1998 के 'परिवारों के जीवन स्थिति सर्वेक्षण (एलसीएचएस)' में यह देखा गया कि बिहार में मात्र 1.4 प्रतिशत ग्रामीण परिवार ही जवाहर रोजगार योजना या अन्य सार्वजनिक कार्यों में संलग्न हैं और इन्हें औसतन 51 दिनों का काम ही मिलता है। यही नहीं चयन की प्रक्रिया और आवंटन पर स्थानीय प्रभावशाली व्यक्तियों के बर्चस्व के कारण भी कार्यक्रमों की उचित पहुंच नहीं हो पाती।²³

इस प्रकार बिहार गरीबी उन्मूलन और सुरक्षा चक्र प्रदान करने के अपने प्रयासों में दो प्रकार के अवरोध पाता है : पहला, संस्थागत अवरोधों के कारण यह गरीबी उन्मूलन के कार्यक्रमों के लिए आवंटित राशि निकाल नहीं पाता और दूसरा, गरीबी उन्मूलन पर जो खर्च होता है, वह गांवों में कार्यक्रमों के गलत-आवंटन और गलत पहचान के कारण अपने इच्छित प्रभाव को प्राप्त नहीं कर पाता²⁴।

8. कमजोर उपयोगिता प्रदर्शन के कारण

जहां तक केंद्रीय आवंटन के उपयोग की बात है, यह देखा गया है कि हर क्षेत्र में एक ही तरह का निम्न स्तरीय प्रदर्शन है। यह व्यवस्थागत समस्याओं की ओर इशारा करता है। ऐसी विफलताओं के मूल कारणों का आकलन ^{25,26} और उनका सारांश नीचे दिया गया है।

8.1 कार्यक्षमता संबंधी अवरोध

सभी प्रमुख विभागों में बड़े पैमाने पर खाली पदों और कर्मचारियों की अस्थिरता ने परियोजनाओं को बनाने कार्यक्रमों के क्रियान्वयन और उनके लिए उपयोगिता प्रमाणपत्र भेजने की दिशा में एक तरह अवरोध पैदा किया है। राज्य के कुल 533 प्रखंडों में से 193 प्रखंडों में पूर्ण-कालीन बीडीओ नहीं है। जिला, प्रखंड और पंचायत स्तर पर ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के लिए अभियंताओं की भारी कमी है। यह आंकड़ा मापदण्ड के एक तिहाई तक भी नहीं पहुँच पाता है।

निर्माणवाले विभागों- पथ निर्माण, ग्रामीण अभियंत्रण संगठन और भवन-निर्माण विभाग में सभी स्तरों पर तकनीकी लोगों की कमी है। उदाहरण के लिए आरईओ में कर्मचारियों की कमी **तालिका-20** में देखी जा सकती है।

तालिका-20 : पथ निर्माण और ग्रामीण अभियंत्रण विभाग में रिक्तियां

	ग्रामीण अभियंत्रण विभाग			पथ निर्माण		
	स्वीकृत	वर्तमान संख्या	रिक्ति	स्वीकृत	वर्तमान संख्या	रिक्ति
इंजीनियरिंग-इन-चीफ	1	0	1	3	0	3
चीफ इंजीनियर	3	0	3	12	0	12
सुपरिटेण्डेंट इंजीनियर	19	2	17	72	8	64
एक्सक्यूटिव इंजीनियर	134	99	35	378	297	81
सहायक अभियंता	453	441	12	1447	979	468
कनीय अभियंता	1206	1002	204	2705	2200	505
कुल	1816	1544	272	4617	3484	1133

इतने बड़े पैमाने पर कार्यबल की कमी ने वहां स्थितियों को प्रभावित किया है, जहां केंद्रीय एजेंसियां आरएसवीवाई और पीएमजीएसवाई के तहत कार्य कर रही है। यह अवरोधों से पार पाने का एक अल्पकालिक तरीका है। इन केंद्रीय एजेंसियों का भी कार्य उतना संतोषजनक नहीं है, क्योंकि वे कार्य के नये माहौल में दिक्कत का सामना करते हैं। कार्यबल की कमी के कारण, राज्य सरकार योजनाओं के प्रस्ताव तैयार करने और केंद्रीय सरकार एवं अन्य बाहरी दाता संस्थाओं से संसाधन प्राप्त करने में विफल रहती है।

8.2 निर्णय-निर्माण का बहुत ज्यादा केंद्रीकरण

राज्य हर स्तर पर बहुत ज्यादा केंद्रीकरण से जूझ रहा है। हर नयी योजना की संबंधित मंत्रालय की अनुशंसा प्राप्त होने के बाद एक प्राधिकृत समिति (एम्पावर्ड कमेटी) द्वारा समीक्षा की जाती है। इस समिति की अनुशंसा को योजना मंत्री (साधारणतः मुख्यमंत्री से) द्वारा स्वीकृत किया जाता है। सभी जारी और नयी योजनाओं, जो कि 25 लाख से अधिक की होती हैं, उन्हें स्वीकृति के लिए कैबिनेट के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। कैबिनेट की स्वीकृति मिलने के पश्चात इसे वित्त मंत्रालय द्वारा देखा जाता है।²⁷

प्राक्कलन को स्वीकृति प्रदान करने का अधिकार भी क्षेत्रिय कर्मचारियों के लिए सीमित है .²⁸ एक लाख से ऊपर के प्राक्कलनों की जांच का अधिकार सिर्फ कार्यपालक अभियंता को है और ' नापी पुस्तिका' पर जब कार्यपालक अभियंता हस्ताक्षर कर देते हैं, तभी पूरा भुगतान किया जा सकता है. कार्यपालक अभियंता को भी पांच लाख तक का ही वित्तीय अधिकार है. इससे ऊपर, सुपरिटेन्डिंग इंजीनियर द्वारा जांच की जाती है. वरिष्ठ अभियंताओं की कमी के कारण परियोजनाओं में काफी विलंब होता है और इस कारण प्रखंडों तक ग्रामीण विकास की राशि पहुंच नहीं पाती है.

स्थानांतरण और नियुक्ति के सारे अधिकार केंद्रीकृत हैं. सभी प्रकार के स्थानांतरण (प्रखंड स्तर के भी) सचिवालय स्तर से किये जाते हैं. निर्णय-लेने की प्रक्रिया में इस कारण विलंब होता है और अनुशासन व नियंत्रण भी बुरी तरह प्रभावित होता है. किसी भी विभाग के सचिव के पास नीतिगत मुद्दों के लिए बहुत ही कम समय होता है, जो कि उसकी पहली जिम्मेवारी है और वह रोजमर्रे के प्रशासनिक कार्य में ही व्यस्त रहता है.

8.3 निर्णय-लेने की प्रक्रिया का पंगु होना

एक के बाद एक घोटालों- चारा घोटाला, अलकतरा घोटाला आदि ने निर्णय लेने की क्षमता को पंगु बना दिया है. वित्तीय अनियमितताओं का दोषी पाये जाने के भय से या आपराधिक मुकदमों में फंसने के डर से और एक ऐसी प्रोत्साहन आधारित संरचना, जो समस्याओं को प्रोएक्टिव ढंग से सुलझाने वालों को पुरस्कृत करने के बजाय अनुचित रूप से दंडित करती है, ने भी शासन व्यवस्था को लचर बना दिया है.

8.4 बजट की समय-सीमा

यह एक परिपाटी ही बन गयी है कि राज्य का बजट दो किस्तों में पास दिया जाता है, पहले मार्च में 4 महीनों के लिए लेखानुदान द्वारा और बाद में जून/जुलाई में पूरे वर्ष के लिए. इस कारण निदेशालयों और जिलों को किस्तों में राशि आवंटित की जाती है और क्रियान्वयन एजेंसियां राशि प्राप्त होने के इंतजार में रह जाती हैं. बिहार की भारी वर्षा और बाढ़ का भी सामना करना पड़ता है और इस कारण परियोजनाओं के क्रियान्वयन के लिए बहुत कम समय मिलता है.

8.5 सरकार के विरुद्ध मुकदमे/याचिकाएं

सरकारी कर्मचारियों का ढेर सारा समय सरकारी मुकदमों/याचिकाओं के कारण बर्बाद होता है. यह साधारणतः सबसे ऊपरी स्तर पर होता है और इससे सरकार का सामान्य कामकाज प्रभावित होता है. सरकारी कर्मचारियों के सेवानिवृत्ति संबंधी बकायों, भूमि-अधिग्रहण के मामलों, व्यावसायिक ठेकेदारों के विवाद जैसे मामलों में सरकार पर अमूमन मुकदमे होते रहते हैं.

8.6 नयी तकनीक को अपनाने/स्वीकारने में कोताही

परियोजनाओं के क्रियान्वयन में नयी तकनीक को अपनाने से, कार्यालय हो या निर्माण विभाग, पूरी तरह अरुचि दिखाते हैं. कंप्यूटरीकरण, आंकड़ों की त्वरित उपलब्धता और सूचना-संपर्क बहुत ही कम है. इसी प्रकार, अभी भी परंपरागत व पुराने तरीके से ही निर्माण कार्य होता है, जिस कारण परियोजनाओं में विलंब होता है और उनकी गुणवत्ता प्रभावित होती है. यह सरकार की कार्यक्षमता भी प्रभावित करती है.

8.7 अच्छे ठेकेदारों का अभाव

कई कारणों से, राज्य में अच्छे ठेकेदारों का अभाव है. पीएमजीएसवाई या आरएसवीवाई जैसी बड़ी परियोजनाओं में आमंत्रित निविदा (टेंडर) में ठेकेदारों की बहुत सीमित भागीदारी रही है. यह बुरी कानून-व्यवस्था की धारणा के कारण

हो सकता है। ऐसी स्थिति में प्रतिष्ठित ठेकेदार, निर्माण कंपनियां निविदा में शामिल नहीं होतीं। इससे राज्य स्तर पर स्थानीय ठेकेदारों की गुणवत्ता का विकास भी अवरुद्ध होता है, क्योंकि प्रतिष्ठित ठेकेदारों, निर्माण कंपनियों द्वारा नये प्रबंधन और तकनीक के प्रयोग के कारण स्थानीय ठेकेदारों की भी कार्यक्षमता बढ़ती है।

8.8 एक्सपोजर की कमी

पिछले डेढ़ दशक में, राज्य सरकार एक तरह से संकीर्ण प्रवृत्ति की हो गयी है। ट्रेनिंग और एक्सपोजर विजिट्स को लगभग प्रतिबंधित कर दिया गया है। इस कारण ऐसी स्थिति विकसित हुई है, जिसमें सरकारी मशीनरी अपने-अपने संबंधित क्षेत्रों में प्रयुक्त हो रहे सर्वोत्तम कार्य-पद्धतियों से अनभिज्ञ है। इसने सरकार की क्षमता को बुरी तरह प्रभावित किया है।

निष्कर्ष

अभी तक के विश्लेषण से स्पष्ट रूप से यह निष्कर्ष निकल कर सामने आता है कि राज्य सरकार की वित्तीय स्थिति बहुत ही दयनीय है। बाजार तथा केंद्र सरकार से ऋण राज्य सरकार गैरविकास मदों पर ही ज्यादा खर्च करती है, जिसके कारण विकास कार्यक्रमों एवं परिचालन तथा रखरखाव के लिए थोड़े ही संसाधन बच पाते हैं। इसके अतिरिक्त वार्षिक उधार इतना अधिक बढ़ गया है कि राज्य की अधिकांश सेवाएं तथा खर्च इसी के बल पर ही चल रहे हैं।

नयी सरकार से अपेक्षाएं हैं कि वह इन सारे नकारात्मक दृष्टिकोण को खत्म करेगी और ऐसा वह शीघ्र ही करेगी। अब जबकि समस्याओं का विश्लेषण पूरी तरह किया जा चुका है और इनके लिए जरूरी उपायों की पहचान हो चुकी है तथा सरकार की प्राथमिकता सामाजिक न्याय के साथ विकास करना है, ऐसे में ये उद्देश्य निश्चय ही प्राप्त करने योग्य हैं। इसमें सबसे बड़ी बाधा संसाधनों एवं प्रशासनिक क्षमता की है, जो कि बीते कुछ समय से उत्तरोत्तर कम हो गयी है।

इसके लिए क्षमता-निर्माण की बेहद जरूरत है, ताकि ज्यादा से ज्यादा परियोजनाओं पर काम हो सके और केंद्र से प्राप्त राशि तथा साधनों का लाभ उठाया जा सके। यह भी समान रूप से महत्वपूर्ण है कि सेवाओं के प्रतिपादन तंत्र (सर्विस डिलिवरी सिस्टम) को सुदृढ़ किया जाये, ताकि किसी तरह की 'लिकेज' से बचा जा सके। इन कार्यक्रमों में पंचायतीराज संस्थाओं तथा अन्य सामुदायिक संस्थाओं के द्वारा आमजनों की बराबर भागीदारी भी उतनी ही जरूरी है।

वर्तमान राष्ट्रीय विकास नीति के तहत राज्य सरकार इस तथ्य से पूरी तरह वाकिफ है कि राज्य की भूमिका अब एक 'प्रदाता' के रूप में नहीं रह गयी है, जैसा कि यह आजादी के समय से इसे माना जाता रहा था। राज्य को एक सार्वभूमि देनेवाली की भूमिका (इनेबलर) में खुद को परिभाषित करना होगा और यह कार्य भौतिक व सामाजिक दोनों स्तरों पर आधारभूत संरचनाओं के विस्तार व सुदृढ़ीकरण के द्वारा ही पूरा किया जा सकता है। राज्य का अपना संसाधन कितना भी छोटा क्यों न हो, इसे बड़े विकास खर्चों को शुरू करने के लिए इंतजार नहीं करना चाहिए। इसके लिए कुछ नये कर्ज लेने की मजबूरी होगी, किंतु यदि संसाधनों का सही खर्च बुद्धिमतापूर्वक चुनी हुई परियोजनाओं पर होगा, तो विकास लगभग निश्चित है। इस मामले में ऋण का पुनः भुगतान भी कोई समस्या नहीं है। वर्तमान परिस्थितियां वित्तीय प्रबंधन के क्षेत्र में साहसी फैसलों की मांग करती हैं और वर्तमान सरकार इस के लिए आत्मविश्वास से युक्त है।

स्रोत :

1. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (टेबुल 1.2, पृ. 11)
2. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (टेबुल 2.1, पृ. 23)
3. आंकड़े एकाउंटेंट जनरल के वित्तीय लेखों पर आधारित है .
4. यह वास्तव में गैर-योजना खर्च है. इसमें कुछ पूंजीगत खर्च शामिल है और कुछ अन्य खर्च जैसे वृद्धावस्था पेंशन, छात्रवृत्ति और अन्य परियोजनाएं, जो पूरी तरह निर्दिष्ट खर्च की प्रकृति की नहीं है लेकिन निर्दिष्ट खर्च की श्रेणी में ही आती हैं. इसमें कर्ज की अदायगी और ब्याज का भुगजान भी शामिल है.
5. इसमें केंद्रीय सरकार से प्राप्त सहायता-अनुदान शामिल नहीं है, जिसका प्रयोग कर्णांकित योजनाओं या फिर राज्य योजना के लिए होता है. इसका प्रयोग गैर-विकास मद के खर्च के लिए आर्थिक संसाधन जुटाने में नहीं होना चाहिए.
6. यह मूलतः कुल योजना खर्च है जिसमें राज्य योजना, केंद्र प्रायोजित योजनाएं तथा केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं शामिल है.
7. सभी स्रोतों से प्राप्त राशि- केंद्रीय हस्तांतरण, बिक्री कर और गैर कर संग्रह, कर्ज को एक स्थान पर नकद के रूप में एकत्रित किया जाता है और तब सभी उद्देश्यों के खर्च स्रोत की पूंजी एक खास प्रकार से खर्च के लिए धन मुहैया कराती है. इसके पीछे सोच यह है कि हम पहले जहां तक संभव हो बिना कर्ज वाले स्रोत से राशि खर्च करे और फिर शेष के लिए कर्ज की व्यवस्था करें. कुछ ऐसे भी निधियां होते हैं जिनके सहारे खास प्रकार की योजनाओं के लिए ही धन की व्यवस्था की जा सकती है, उस निधि से दूसरी तरह की खर्चों के लिए धन की व्यवस्था नहीं की जा सकती. इस तरह यह वास्तविक स्थिति का विस्तृत सादृश्य हैं.
8. कुल योजना खर्च में राज्य योजना, केंद्र प्रायोजित योजनाओं और केंद्रीय क्षेत्र की परियोजनाओं का खर्च शामिल हैं.
9. कुल योजना और गैर-योजना खर्च जिसमें ऋणों की अदायगी भी शामिल है.
10. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ.44)
11. केंद्र सरकार द्वारा प्राप्त सहायत-अनुदान को राज्य की आय में इस कारण शामिल नहीं किया जाता क्योंकि यह माना जाता है यह खास योजनाओं पर खर्च होगा. गैर योजना उद्देश्यों के लिए भी कुछ अनुदान मिलते हैं क्योंकि इसमें निर्दिष्ट गैरयोजना खर्च शामिल किये जाते हैं लेकिन ऐसे अनुदान को राज्य सरकार की आय में दर्शाया नहीं जाता है और न ही खाते में शामिल किया गया है. लेकिन ऐसे गैर-योजना अनुदान बहुत सीमित होते हैं.
12. उपकर के आधार पर 234 करोड़ रुपये प्रति वर्ष. चूंकि तृतीय और चतुर्थ चरण का कार्य केंद्रीय एजेंसियां कर रही है, अतः उनको भारत सरकार से सीधेतौर पर राशि प्राप्त हो जाती है.
13. 2001-02 को झारखंड सरकार को 1261.40 लाख की राशि हस्तांतरित की गयी .
14. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृष्ठ 43, तालिका 3.5)
15. सेंट्रल फाइनेंसियल ट्रांसफर्स टू बिहार, ए रिपोर्ट बाइ एनसी सक्सेना (पृष्ठ 24, तालिका-9)
16. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ.63-64)
17. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ.64)
18. रिपोर्ट (सिविल) ऑफ दी कैग ऑन बिहार फाइनेंस एकाउंटेंट्स फॉर 2003-04 (पृ.-31-41)
19. रिपोर्ट (सिविल) ऑफ दी कैग ऑन बिहार फाइनेंस एकाउंटेंट्स फॉर 2003-04 (पृ.-31-41)
20. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ.63)
21. रिपोर्ट (सिविल) ऑफ दी कैग ऑन बिहार फाइनेंस एकाउंटेंट्स फॉर 2003-04 (पृ. 39)
22. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ. 79)
23. बिहार : टुवार्ड्स ए डेवलपमेंट स्ट्रेटिजी वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ. 80-81)

24. बिहार : टूवार्डसड ए डेवेलपमेंट स्ट्रेटजी वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ. 82)
25. बिहार : टूवार्डसड ए डेवेलपमेंट स्ट्रेटजी वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट (पृ. 44-46)
26. सेन्ट्रल फाइनान्सीयल ट्रांसफर्स इन बिहार, ए रिपोर्ट बाई श्री एन. सी. सक्सेना (पृ. 53-64)
27. कार्यकारी कामकाज के नियमों में संशोधन किया गया है और वित्त मंत्रालय के प्रत्यायोजन आदेश (डेलिगेशन ऑर्डर्स) के अनुसार अब 2.5 करोड़ रुपये तक की परियोजना की स्वीकृति विभागीय मंत्री दे सकत हैं. सिर्फ दस करोड़ से बड़ी परियोजनाओं पर कैबिनेट विचार करेगा.
28. पीडब्ल्यूडी कोड में 2004 में संशोधन किया गया है, सभी स्तरों पर तकनीकी कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए.

परिशिष्ट-1 : भारत के राज्यों में बाजारों का आकार

राज्य	बाजारों का आकार (2003-04) (2001)		जनसंख्या से प्राप्त		सीएसटी (2001-02)	राज्य का अपना कर राजस्व	
	वैल्यू (करोड़ रुपये)	%	संख्या (करोड़)	%	राजस्व का प्रतिशत (2000-02)	करोड़ रुपये	%
बिहार	106.3	4.8	8.3	8.1	0.6	2.4	2.0
झारखंड	36.4	1.7	2.7	2.6	1.9	2.0	1.7
पश्चिम बंगाल	178.0	8.1	8.0	7.8	2.6	6.5	5.5
दिल्ली	74.3	3.4	1.4	1.4		4.9	4.2
उत्तर प्रदेश	297.8	13.6	16.6	16.2	3.7	10.3	8.7
उत्तरांचल	20.9	0.9	0.8	0.8	0.2	0.9	0.8
मध्य प्रदेश	99.5	4.5	6.0	5.8	4.7	4.7	4.0
छत्तीसगढ़	28.3	1.3	2.0	1.9	1.6	1.9	1.6
राजस्थान	135.9	6.2	5.6	5.5	1.3	5.7	4.8
पंजाब	68.8	3.1	2.4	2.3	4.2	4.8	4.1
हरियाणा	60.1	2.7	2.1	2.0	6.9	4.9	4.2
महाराष्ट्र	224.7	10.3	9.7	9.4	15.1	21.2	17.8
गुजरात	128.5	5.9	5.1	5.0	8.6	9.2	7.8
गोआ	5.9	0.3	0.1	0.1	0.2	0.6	0.5
आंध्रप्रदेश	149.9	6.9	7.6	7.4	5.7	12.6	10.7
कर्नाटक	126.9	5.8	5.3	5.2	5.9	9.8	8.3
तमिलनाडु	159.5	7.3	6.2	6.0	10.3	12.2	10.3
भारत	2186.0	100.0	102.7	100.0	100.0	118.0	100.0

(स्रोत : द मार्केट स्काइ लाइन ऑफ इंडिया-डिस्ट्रिक्ट प्रोफाइल 2004- इंडिकस एनालिटिक्स, नयी दिल्ली)

