15 -ാം കേരള നിയമസഭ

8 -ാം സമ്മേളനം

നക്ഷത്രചിഹ്നമിട്ട ചോദ്യം നം. 48 **02-02-2023 - ൽ മറുപടിയ്ക്ക്**

സംസ്ഥാനത്തിന്റെ കടബാധ്യത

ചോദ്യം		ഉത്തരം	
ശ്രീ. സണ്ണി ജോസഫ് , ശ്രീ. തിരുവഞ്ചൂർ രാധാകൃഷ്ണൻ , ശ്രീ. കെ. ബാബു (തൃപ്പൂണിത്തുറ), ശ്രീ. എ . പി . അനിൽ കുമാർ		**ശ്രീ കെ എൻ ബാലഗോപാൽ (ധനകാര്യ വകുപ്പ് മന്ത്രി)**	
(എ)	സംസ്ഥാനത്തിന്റെ മൊത്തം കടം ചരിത്രത്തിലെ ഏറ്റവും അപകടകരമായ അവസ്ഥയിലാണ് എന്ന് റിസർവ് ബാങ്ക് ഓഫ് ഇന്ത്യ പുറത്തിറക്കിയ സ്റ്റേറ്റ് ഫിനാൻസസ്: എ സ്റ്റഡി ഓഫ് ബഡ്ജറ്റ്സ് ഓഫ് 2022-23 എന്ന പഠനത്തിൽ സൂചിപ്പിച്ചിട്ടുള്ളതായി ശ്രദ്ധയിൽപ്പെട്ടിട്ടുണ്ടോ; എങ്കിൽ ഇത് ഗൗരവത്തോടെ കാണുന്നുണ്ടോ;	(എ)	റിസർവ് ബാങ്ക് ഓഫ് ഇന്ത്യ പുറത്തിറക്കിയ ‘സ്റ്റേറ്റ് ഫിനാൻസസ്: എ സ്റ്റഡി ഓഫ് ബഡ്ജറ്റ്സ് 2022-23’ എന്ന പഠനത്തിൽ സംസ്ഥാനത്തിന്റെ കടം ചരിത്രത്തിലെ ഏറ്റവും അപകടകരമായ അവസ്ഥയിലാണെന്ന് പരാമർശിച്ചിട്ടുള്ളതായി ശ്രദ്ധയിൽപ്പെട്ടിട്ടില്ല. പ്രസ്തുത രേഖയിൽ കടത്തെക്കുറിച്ച് പരാമർശിക്കുന്ന ഭാഗം അനുബന്ധമായി ചേർക്കുന്നു. ധനകാര്യ കമ്മീഷൻ നിശ്ചയിച്ച നൽകിയിട്ടുള്ള അനുവദനീയമായ കടമെടുപ്പ് പരിധിയിൽ നിന്നുകൊണ്ടാണ് സംസ്ഥാനം കടമെടുക്കുന്നത്. ഇത്തരത്തിൽ കടമെടുക്കുന്ന തുക പ്രധാനമായും വികസനോന്മുഖ പ്രവർത്തനങ്ങൾക്കാണ് ഉപയോഗിക്കുന്നത്. സംസ്ഥാനം അഭിമുഖീകരിച്ച ധനഞെരുക്കത്തിന്റെ പശ്ചാത്തലത്തിൽ കേന്ദ്ര സർക്കാർ 2019-20 സാമ്പത്തിക വർഷത്തിൽ 3 ശതമാനം വായ്പാപരിധിക്ക് പുറമേ 1471 കോടി രൂപയുടെ അധിക വായ്പയും കോവിഡ്-19 മഹാമാരിയുടെ പശ്ചാത്തലത്തിൽ 2020-21, 2021-22 സാമ്പത്തിക വർഷങ്ങളിൽ ജിഎസ്ഡിപിയുടെ 3 ശതമാനം എന്ന വായ്പാപരിധിയ്ക്ക് പുറമേ യഥാക്രമം 2 ഉം 1.5 ഉം ശതമാനം അധിക വായ്പാ പരിധിയും സംസ്ഥാനത്തിന് അനുവദിച്ചിരുന്നു. ഇതിന്റെ ഭാഗമായി സംസ്ഥാനത്തിന്റെ ആകെ കടത്തിലും വർധനവ് ഉണ്ടായിട്ടുണ്ട്. സംസ്ഥാനങ്ങളുടെ ധനസ്ഥിതി ശരിയായ ധനദൃഢീകരണ പാതയിൽ കൊണ്ടുവരുന്നതിന് വേണ്ടി പതിനഞ്ചാം ധനകാര്യ കമ്മീഷൻ നിഷ്കർഷിച്ചിട്ടുള്ള ധനസൂചകങ്ങളിൽ/ ലക്ഷ്യങ്ങളിൽ ഊന്നിയാണ്

			പ്രതിസന്ധികൾക്കിടയിലും സംസ്ഥാനം അതിന്റെ സാമ്പത്തിക ചുമതലകൾ നിർവഹിച്ചു വരുന്നത്. ഇതിന്റെ ഭാഗമായി **2003** ലെ ധനസംബന്ധമായ ഉത്തരവാദിത്ത നിയമം ഭേദഗതി ചെയ്ത് ഉത്തരവ് പുറപ്പെടുവിച്ചിട്ടുണ്ട്. ഇപ്രകാരം സംസ്ഥാനം ശരിയായ ധനദൃഢീകരണ പാതയിലേക്ക് നീങ്ങുന്നതോടെ പ്രസ്തുത കടം കുറച്ചുകൊണ്ടു വരുവാൻ കഴിയും.
(ബി)	സാമ്പത്തിക അച്ചടക്കം കൊണ്ടുവരാൻ സർക്കാർ നടപടികൾ സ്വീകരിക്കുമോ എന്ന് വ്യക്തമാക്കാമോ;	(ബി)	ധനഞെരുക്കത്തിന്റെ പശ്ചാത്തലത്തിലും അടിസ്ഥാന സൗകര്യം, സാമൂഹ്യ ക്ഷേമം എന്നീ ഇനങ്ങളിലെ ചെലവുകളിൽ പരമാവധി വർധനവ് വരുത്തി അനാവശ്യ ചെലവുകളും ധൂർത്തും ഒഴിവാക്കി മുൻപോട്ട് പോകുക എന്നതാണ് ഈ സർക്കാരിന്റെ പ്രഖ്യാപിത നയം. ഇതിന്റെ ഭാഗമായി പ്രധാനമായും ആവർത്തന സ്വഭാവമുള്ള ഭരണ ചെലവുകൾക്ക് നിയന്ത്രണങ്ങൾ ഏർപ്പെടുത്തിയിട്ടുണ്ട്. നിലവിൽ വിദേശയാത്ര, വിമാനയാത്ര, ടെലിഫോൺ ചാർജ്, ഉദ്യോഗസ്ഥ പുനർവിന്യാസം, വാഹനം വാങ്ങൽ, കെട്ടിടങ്ങളുടെ മോടി പിടിപ്പിക്കൽ അടക്കമുള്ള വിവിധയിനം ചെലവുകൾക്ക് നിയന്ത്രണങ്ങൾ ഏർപ്പെടുത്തി ധനദൃഢീകരണം സാധ്യമാക്കുന്നതിനുതകുന്ന നിർദ്ദേശങ്ങൾ സർക്കാർ പുറപ്പെടുവിച്ചിട്ടുണ്ട്. ഇതോടൊപ്പം നികുതി നികുതിയേതര വരുമാനം വർദ്ധിപ്പിക്കുന്നതിനാവശ്യമായ ഊർജിത നടപടികളാണ് സർക്കാർ സ്വീകരിച്ചു വരുന്നത്.
(സി)	കട ബാധ്യതകൾ സംസ്ഥാനത്തിന്റെ മുന്നോട്ടുള്ള പ്രവർത്തനത്തെ എപ്രകാരം ബാധിക്കുമെന്ന് വ്യക്തമാക്കാമോ;	(സി)	ധനഞെരുക്കങ്ങൾക്കിടയിലും റവന്യൂ കമ്മിയും ധനക്കമ്മിയും കുറച്ചുകൊണ്ടു വരാനാണ് സർക്കാർ പരിശ്രമിക്കുന്നത്. എഫ് ആർ ബി എം ആക്ട് നിഷ്കർഷിച്ചിരിക്കുന്ന രീതിയിലുള്ള ധനവിനിയോഗ മാനദണ്ഡങ്ങൾക്കുള്ളിൽ നിന്നുകൊണ്ട് കുറഞ്ഞ കാലയളവിനുള്ളിൽ തന്നെ അത് സാധ്യമാക്കുക എന്നത് അത്ര എളുപ്പമല്ല. നിലവിലെ കടബാധ്യത സംസ്ഥാനത്തിന്റെ മുന്നോട്ടുള്ള പ്രയാണത്തെ ബാധിക്കുമെന്നുള്ള കാഴ്ചപ്പാട് ശരിയല്ല.
(ഡി)	സംസ്ഥാനത്തിന്റെ നിലവിലെ സാമ്പത്തിക സ്ഥിതി സംബന്ധിച്ച് ധവളപത്രം പുറപ്പെടുവിക്കാൻ തയ്യാറാകുമോ?	(ഡി)	കേന്ദ്ര സർക്കാർ പിന്തുടരുന്ന സാമ്പത്തിക നയങ്ങൾ സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെ പ്രവർത്തനങ്ങളെ പ്രതികൂലമായി ബാധിക്കുന്നുണ്ടെങ്കിലും സംസ്ഥാനം സ്വീകരിച്ചിട്ടുള്ള വിവേക പൂർണമായ ധന നയത്തിന്റെ ഭാഗമായി അടിസ്ഥാന വികസന മേഖലകളുടെ പ്രവർത്തനത്തിന് കാര്യമായ ഭംഗം വന്നിട്ടില്ല. സംസ്ഥാനത്തിന്റെ തന്നെ തനതു വരുമാന സ്രോതസ്സുകളിലൂടെ കൂടുതൽ വിഭവ സമാഹരണം നടത്തിക്കൊണ്ട് പദ്ധതി

			പദ്ധതിയേതര പ്രവർത്തനങ്ങൾക്ക് ആക്കം കൂട്ടാനാണ് സർക്കാർ ശ്രമിക്കുന്നത്. ഈ സാഹചര്യത്തിൽ ധവള പത്രത്തിന്റെ ആവശ്യകത ഉദിക്കുന്നില്ല.

സെക്ഷൻ ഓഫീസർ

II Fiscal Position of the State Governments

1. Introduction

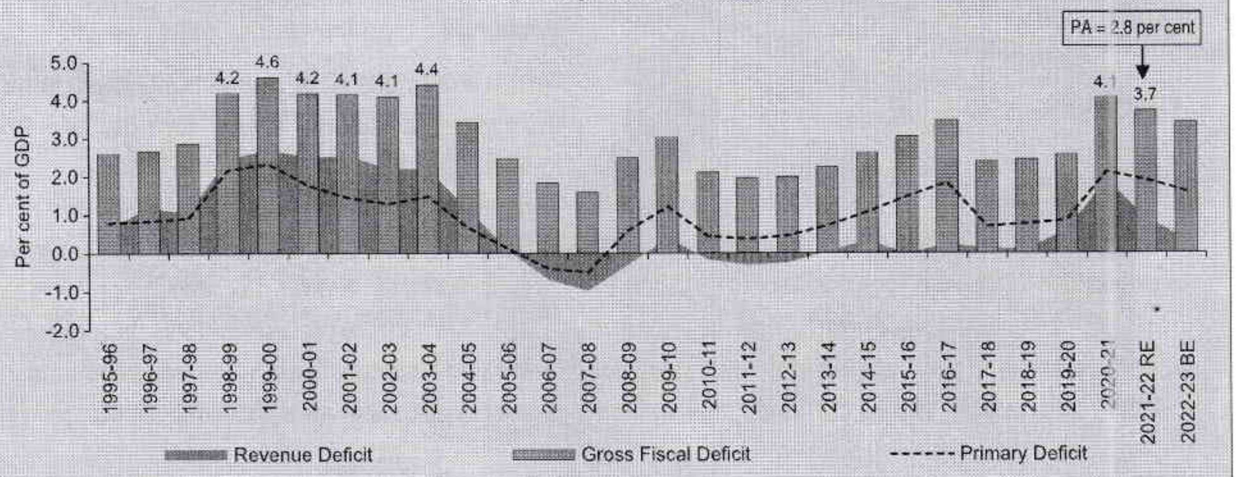
2.1 The fiscal health of the States bounced back in 2021-22 from a sharp pandemic-induced deterioration in the preceding year. Prudent fiscal management has continued into 2022-23 as reflected in budget estimates (BE).

2.2 This chapter analyses the fiscal performance of States in 2020-21 and 2021-22 as a backdrop to an evaluation of their BE for 2022-23. The rest of this chapter is divided into seven sections. Section 2 presents key fiscal indicators of the State governments. Section 3 and Section 4 analyse revenue and expenditure patterns, respectively. Section 5 throws light on actual fiscal outcomes during 2022-23 so far and the outlook for the remaining part of the year. Section 6 describes the financing pattern of the consolidated fiscal deficit of the States. Section 7 profiles their debt position, including contingent liabilities. Section 8 sets out some concluding observations.

2. Key Fiscal Indicators

2.3 In 2020-21, States' consolidated gross fiscal deficit (GFD) rose to 4.1 per cent of gross domestic product (GDP), the highest level since 2004-05 (Chart II.1). The spike, however, was short-lived and a reversion to consolidation was crafted in 2021-22 (PA)[1] taking the GFD down to 2.8 per cent of GDP, as against the BE of 3.5 per cent and RE of 3.7 per cent for that year. This correction was brought about by higher-than-expected growth in both tax and non-tax revenues.

Chart II.1: Key Fiscal Indicators



RE: Revised Estimates. BE: Budget Estimates. PA: Provisional Accounts.
Sources: Budget documents of State governments; and CAG.

[1] Provisional Accounts (PA) are compiled using data from Comptroller and Auditor General (CAG).

Table II.1: Major Deficit Indicators - All States and Union Territories with Legislature

(₹ lakh crore)

Item	2007-12 (Average)	2012-17 (Average)	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22 (BE)	2021-22 (RE)	2021-22 (PA)	2022-23 (BE)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gross Fiscal Deficit (Per cent of GDP)	1.48 (2.2)	3.47 (2.7)	4.63 (2.5)	5.25 (2.6)	8.05 (4.1)	8.29 (3.5)	8.83 (3.7)	6.67 (2.8)	8.83 (3.4)
Revenue Deficit (Per cent of GDP)	-0.16 (-0.3)	0.10 (0.1)	0.18 (0.1)	1.21 (0.6)	3.71 (1.9)	1.28 (0.5)	2.16 (0.9)	1.01 (0.4)	0.84 (0.3)
Primary Deficit (Per cent of GDP)	0.30 (0.4)	1.48 (1.1)	1.44 (0.8)	1.73 (0.9)	4.18 (2.1)	3.90 (1.6)	4.50 (1.9)	2.53 (1.1)	4.12 (1.6)

BE: Budget Estimates. RE: Revised Estimates. PA: Provisional Accounts.
Notes: 1. Negative (-) sign indicates surplus.
2. GDP at current market prices is based on the National Statistical Office (NSO)'s National Accounts 2011-12 series.
Source: Budget documents of State governments.

2.4 A similar improvement was recorded in their revenue and primary deficits (Table II.1; Annex I).

2.5 For 2022-23, the States have budgeted a consolidated GFD of 3.4 per cent of GDP, which is within the indicative target of 4 per cent[2] set by the Centre, *albeit,* with substantial inter-State variations[3] (Table II.2).

3. Receipts

2.6 States' revenue collections declined in 2020-21 on account of the pandemic-induced slump in own tax revenue, non-tax revenue and tax devolution from the Centre (Table II.3). Within own tax revenue, the decline was prominent in the case of States' goods and services tax (SGST) and vehicle tax. In contrast, their excise collections increased due to an increase in duties on alcohol. Non-tax revenue plummeted in 2020-21, mainly reflecting lower earnings from general services[4]. Under central transfers, lower tax devolution was broad-based, except for income tax. This was, however, more than offset by a 49 per cent jump in Finance Commission grants[5] during the year.

2.7 For 2021-22, States budgeted a sharp rise in revenue receipts led by own tax and non-tax revenues and grants from the Centre. In the RE, however, revenues outperformed BE, with a broad-based recovery in own tax and non-tax revenue, supported by higher tax devolution and grants from the Centre. Yet, unaudited data released by the CAG indicate lower revenue collections than in the revised estimates. In terms of these provisional

[2] The borrowing space of 0.5 per cent of gross state domestic product (GSDP) out of the total net borrowing ceiling is tied to power sector reforms by States.

[3] The Fiscal Responsibility Legislation (FRL) limit is 3 per cent.

[4] General services include unclaimed deposits, sale of land and property, guarantee fees and the like.

[5] As per the Union Budget 2022-23.

2021. As on December 31, 2022, the outstanding investments of States in ITBs stood at ₹1,76,208 crore, while their outstanding investments in ATBs stood at ₹1,12,420 crore.

States' Reserve Funds

2.29 It is desirable for States to keep adequate buffers to minimise the fiscal stress arising from redemption pressures and unforeseen liabilities. For this purpose, the States maintain a Consolidated Sinking Fund (CSF) and a Guarantee Redemption Fund (GRF) with the Reserve Bank. The States can also avail SDF at a discounted rate from the Reserve Bank against incremental funds invested in CSF and GRF. So far, twenty-four States and one Union Territory, *i.e.,* Puducherry, have set up CSF. Currently, nineteen States are members of the GRF (Table II.7).

7. Outstanding Liabilities

2.30 States' debt to GDP ratio increased sharply at end-March 2021 to meet pandemic related expenditure (Table II.8). This ratio is estimated to decline slightly by end-March 2022 but is budgeted higher at 29.5 per cent by end-March 2023. At a disaggregated level, the ratio is expected to be higher than 25 per cent[17] for 26 States and UTs at end-March 2023 (Statement 20).

Table II.7: Investment in CSF/GRF by States and UTs (As on March 31, 2022)

(₹ crore)

State	CSF	GRF	CSF as per cent of Outstanding Liabilities
1	2	3	4
Andhra Pradesh	9,360	922	2.4
Arunachal Pradesh	2,027	3	14.0
Assam	2,886	71	2.8
Bihar	6,299	-	2.4
Chhattisgarh	5,578	-	5.2
Goa	712	350	2.5
Gujarat	7,033	539	1.8
Haryana	1,363	1,364	0.5
Himachal Pradesh	-	-	-
Jammu & Kashmir UT	-	-	-
Jharkhand	506	-	0.4
Karnataka	10,393	0	2.2
Kerala	2,425	-	0.7
Madhya Pradesh	-	1,035	-
Maharashtra	52,606	929	8.8
Manipur	174	113	1.2
Meghalaya	882	62	5.6
Mizoram	440	53	3.8
Nagaland	1,863	38	12.4
Odisha	14,682	1,646	11.4
Puducherry	381	-	3.4
Punjab	3,027	0	1.1
Rajasthan	-	-	-
Tamil Nadu	7,492	-	1.1
Telangana	6,389	1,397	2.0
Tripura	684	15	3.0
Uttar Pradesh	3,018	-	0.5
Uttarakhand	3,889	154	4.9
West Bengal	10,145	708	1.8
Total	**1,54,255**	**9,399**	**2.6**

'-': Indicates no fund is maintained.
Source: RBI.

[17] Average of debt-GDP ratio from 2015-16 to 2019-20.

Table II.8: Outstanding Liabilities of State Governments and UTs

Year	Amount	Annual Growth	Debt /GDP
(End-March)	(₹ lakh crore)	(Per cent)	
1	2	3	4
2014	25.10	11.8	22.3
2015	27.43	9.3	22.0
2016	32.59	18.8	23.7
2017	38.59	18.4	25.1
2018	42.92	11.2	25.1
2019	47.87	11.5	25.3
2020	53.51	11.8	26.7
2021	61.55	15.0	31.1
2022 (RE)	67.94	10.4	28.7
2023 (BE)	76.10	12.0	29.5

RE: Revised Estimates. BE: Budget Estimates.

Sources: 1. Budget documents of State governments.

2. Combined finance and revenue accounts of the Union and the State governments in India, Comptroller and Auditor General (CAG) of India.

3. Ministry of Finance, Government of India.

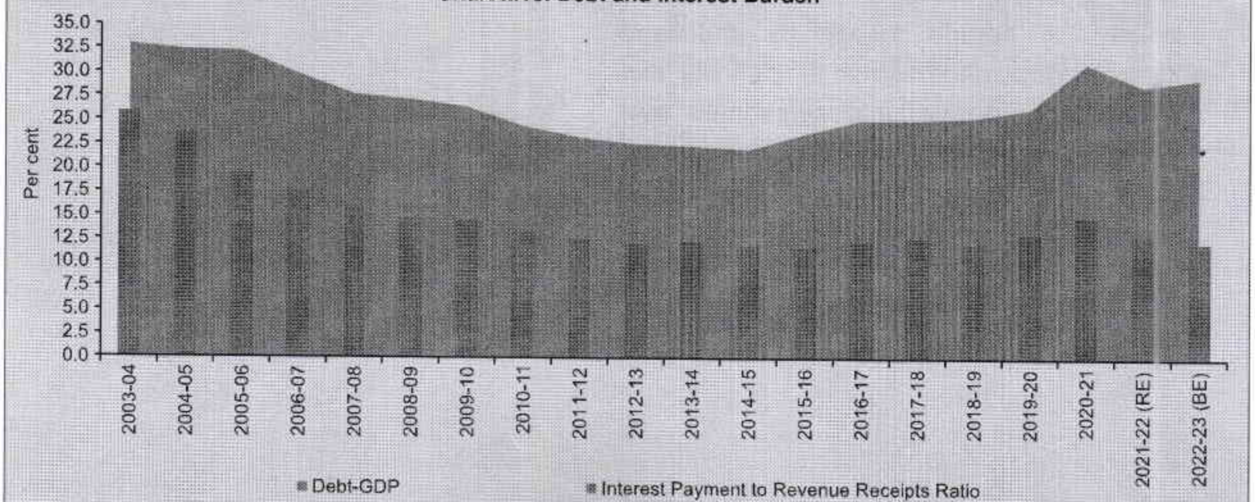
4. Reserve Bank records.

2.31 The debt service ratio - measured in terms of interest payment to revenue receipts (IP-RR) ratio – which increased sharply in 2020-21, has moderated in 2021-22 and 2022-23, mainly on account of robust revenue receipts (Chart II.10).

Composition of Debt

2.32 As stated earlier, rise in States' debt levels was primarily led by higher market borrowings and higher borrowings from the Centre. On the other hand, the shares of special securities issued to National Small Saving Funds (NSSF), loans from banks and financial institutions and public accounts declined in 2020-21 (Table II.9). The share of market borrowings in total outstanding liabilities of the State governments is budgeted to increase in 2022-23. Similarly, loans from the Centre are also expected to increase in view of the 50-year interest-free loans being provided by the Centre under the scheme of Special Assistance to the States for Capital Investment.

Chart II.10: Debt and Interest Burden



Source: Budget documents of State governments.

Table II.9: Composition of Outstanding Liabilities of State Governments and UTs
(As at end-March)

(Per cent)

Item	2017	2018	2019	2020	2021	2022 RE	2023 BE
1	2	3	4	5	6	7	8
Total Liabilities (1 to 4)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1. Internal Debt	73.3	72.7	72.2	73.5	74.0	73.8	75.3
of which:							
(i) Market Loans	48.8	51.4	53.5	57.2	60.5	62.4	64.7
(ii) Special Securities Issued to NSSF	13.3	11.1	9.2	7.7	6.1	5.1	4.1
(iii) Loans from Banks and Financial Institutions	5.2	4.9	4.8	4.8	4.2	4.3	4.3
2. Loans and Advances from the Centre	4.0	3.8	3.6	3.0	5.1	6.7	6.9
3. Public Account (i to iii)	22.6	23.5	24.1	23.4	20.8	19.4	17.7
(i) State PF, *etc.*	10.7	10.3	10.2	9.8	8.8	8.5	8.1
(ii) Reserve Funds	3.2	4.1	4.2	3.8	3.4	3.0	2.6
(iii) Deposits & Advances	8.7	9.1	9.7	9.7	8.6	7.9	7.0
4. Contingency Fund	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

RE: Revised Estimates. BE: Budget Estimates.
Source: Budget documents of State governments.

Contingent Liabilities of States

2.33 State government guarantees increased sharply by end-March 2021, which has implications for their debt sustainability (Table II.10).

Table II.10: Guarantees issued by State Governments

Year (End-March)	Guarantees Outstanding	
	₹ lakh crore	Per cent of GDP
1	2	3
2014	3.79	3.4
2015	4.28	3.4
2016	3.64	2.6
2017	3.12	2.0
2018	4.30	2.5
2019	5.38	2.8
2020	5.94	2.9
2021	7.40	3.7

Note: Outstanding guarantees for 21 States and UTs was 2.1 per cent of GDP by end-March 2022 as against 2.0 per cent in the end-March 2021.
Source: State governments.

8.Conclusion

2.34 While the first two waves of the pandemic posed a major fiscal management challenge for States following revenue shortfalls and the compelling need for higher spending, the subsequent waves had a relatively milder impact on their finances. Accordingly, the States could bring down their gross fiscal deficit below the Fiscal Responsibility Legislation (FRL) target of 3 per cent of GDP in 2021-22. In 2022-23, the budgeted GFD of 3.4 per cent of GDP is higher but within the target of 4 per cent set by the Centre. The budgeted debt-GDP ratio of States, however, continues to remain significantly higher than 20 per cent recommended by the FRBM Review Committee, 2018 (Chairman: N. K. Singh).

2.35 The fiscal outlook for States remains favourable for the rest of the year and capital expenditure is expected to gain momentum in the second half.

2.36 While the outstanding liabilities of States have moderated from their pandemic time peaks, debt consolidation at the individual State level warrants urgent attention and a glide path needs to be set, keeping in view the need for rebuilding fiscal space to deal with future shocks.