# പത്താം ശമ്പള പരിഷ്കരണ കമ്മീഷന്റെ ശുപാർശകൾ സൃഷ്ടിക്കുന്ന അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യതകളും പ്രത്യാഘാതങ്ങളും : ഒരു പ്രാഥമിക വിലയിരുത്തൽ

**ഡോ: ബി.എ.പ്രകാശ്**
**ചെയർമാൻ, അഞ്ചാം ധനകാര്യ കമ്മീഷൻ**

**August 2015**

# പത്താം ശമ്പള പരിഷ്കരണ കമ്മീഷന്റെ ശുപാർശകൾ സൃഷ്ടിക്കുന്ന അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യതകളും പ്രത്യാഘാതങ്ങളും: ഒരു പ്രാഥമിക വിലയിരുത്തൽ

(ഡോ:ബി.എ.പ്രകാശ്, ചെയർമാൻ, അഞ്ചാം ധനകാര്യ കമ്മീഷൻ)

നിലവിലെ ശമ്പളം പെൻഷൻ ചെലവുകൾ 9–ാം ശമ്പള പരിഷ്കാര കമ്മീഷൻ ശുപാർശ ചെയ്തപ്പോൾ ശമ്പളത്തിലും പെൻഷനിലും ഉണ്ടായ വർദ്ധന, 10–ാം കമ്മീഷന്റെ ശുപാർശകൾ സൃഷ്ടിക്കുന്ന അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യത, അതുമൂലമുള്ള പ്രത്യാഘാതങ്ങൾ എന്നിവയെ കുറിച്ച് ഈ കുറിപ്പിൽ പ്രതിപാദിക്കുന്നു.

## 1) നിലവിലെ ശമ്പളം, പെൻഷൻ എന്നിവയുടെ ചെലവ്

### ശമ്പളം

സർക്കാർ ജീവനക്കാരുടെ ശമ്പളം അഞ്ചു വർഷ കാലയളവിൽ വൻ വർദ്ധന ഉണ്ടായി. 2009–10 ൽ 9,799 കോടി രൂപയായിരുന്നത് 2014–15 ൽ 21,431 കോടിയായി വർദ്ധിച്ചു. കഴിഞ്ഞ ശമ്പള പരിഷ്കാരം നടപ്പാക്കിയതിനു ശേഷമുള്ള വർഷങ്ങളിൽ (2012–13 മുതൽ 2014–15 വരെ) ശമ്പള വർദ്ധന പ്രതിവർഷം ശരാശരി 10 ശതമാനമായിരുന്നു.

സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെ മൊത്തം ചെലവിൽ 28 ശതമാനവും ശമ്പള ഇനത്തിലാണ് ചെലവാക്കുന്നത്. പട്ടിക ഒന്നിൽ കഴിഞ്ഞ അഞ്ചു വർഷത്തെ ശമ്പള വർദ്ധന നല്കിയിട്ടുണ്ട്. (പട്ടിക ഒന്ന്)

***പട്ടിക ഒന്ന്***

**സർക്കാർ ജീവനക്കാരുടെ ശമ്പള ചെലവ്**

| വർഷം | ശമ്പള ചെലവ് (രൂപ.കോടി) | വർദ്ധന (ശതമാനം | സർക്കാരിന്റെ മൊത്തം ചെലവ് (രൂപ.കോടി) | ശതമാനം |
|---|---|---|---|---|
| 2009–10 | 9799 | – | 34068 | 28.8 |
| 2010–11 | 11038 | 12.6 | 38790 | 28.5 |
| 2011–12 | 16083 | 45.7 | 50896 | 31.6 |
| 2012–13 | 17314 | 7.7 | 59228 | 29.2 |
| 2013–14 | 19554 | 12.9 | 66244 | 29.5 |
| 2014–15 | 21431 | 9.6 | 77372 | 27.7 |

## <u>പെൻഷൻ</u>

സർക്കാർ, സ്വകാര്യ എയ്ഡഡ് സ്ഥാപനങ്ങളിൽ എന്നിവയിൽ നിന്നു റിട്ടയർ ചെയ്യുന്നവർ, ഫാമിലി പെൻഷൻകാർ, എം.എൽ.എ.മാർ തുടങ്ങിയവർക്കു നല്കുന്ന പെൻഷൻ തുകയിലും കഴിഞ്ഞ അഞ്ചു വർഷത്തിനുള്ളിൽ വൻ വർദ്ധനയുണ്ടായി. 2009-10ൽ 4706 കോടിയായിരുന്നത് 2014-15ൽ 11,253 കോടിയായി വർദ്ധിച്ചു. കഴിഞ്ഞ പെൻഷൻ വർദ്ധന നടപ്പിലാക്കിയതിനു ശേഷമുള്ള വർഷങ്ങളിൽ (2012-13 മുതൽ 2014-15) വരെ പെൻഷൻ വർദ്ധന പ്രതിവർഷം ശരാശരി 9 ശതമാനമായിരുന്നു. സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെ മൊത്തം ചെലവിൽ 14.5 ശതമാനവും പെൻഷൻ ഇനത്തിലാണ് ചെലവാക്കുന്നത്. പട്ടിക രണ്ടിൽ കഴിഞ്ഞ അഞ്ചു വർഷത്തെ പെൻഷൻ ചെലവ് നല്കിയിട്ടുണ്ട്. (പട്ടിക രണ്ട്)

**<u>പട്ടിക രണ്ട്</u>**

***പെൻഷൻ ചെലവ്***

| വർഷം | പെൻഷൻ ചെലവ് (രൂപ.കോടി) | വർദ്ധന (ശതമാനം | സർക്കാരിന്റെ മൊത്തം ചെലവ് (രൂപ.കോടി) | ശതമാനം |
|---|---|---|---|---|
| 2009-10 | 4706 | | 34068 | 13.8 |
| 2010-11 | 5767 | 22.5 | 38790 | 14.9 |
| 2011-12 | 8700 | 50.9 | 50896 | 17.1 |
| 2012-13 | 8925 | 2.5 | 59228 | 15.0 |
| 2013-14 | 9971 | 11.7 | 66244 | 15.1 |
| 2014-15 | 11253 | 12.8 | 77372 | 14.5 |

### 2) <u>ജീവനക്കാരുടെയും പെൻഷൻകാരുടെയും എണ്ണം</u>

2014 മാർച്ചിൽ സർക്കാർ ട്രഷറി വഴി ശമ്പളം നല്കുന്ന സർക്കാർ ജീവനക്കാർ, സ്വകാര്യ എയ്ഡഡ് വിദ്യാഭ്യാസ സ്ഥാപനങ്ങൾ എന്നിവരുടെ എണ്ണം 506566 ആണ്. ഇവരിൽ 72 ശതമാനം പേർ സർക്കാർ ഉദ്യോഗസ്ഥരും 28 ശതമാനം പേർ സ്വകാര്യ എയ്ഡഡ് സ്ഥാപനങ്ങളിലെ ജീവനക്കാരുമാണ് (പട്ടിക മൂന്ന്)

**(പട്ടിക മൂന്ന്)**

***സർക്കാർ ജീവനക്കാരുടെ എണ്ണം***
***(മാർച്ച് 2014)***

| | ഇനം | എണ്ണം | ശതമാനം |
|---|---|---|---|
| 1. | സർക്കാർ വകുപ്പുകൾ | 3,63,992 | 71.86 |
| 2. | സ്വകാര്യ എയ്ഡഡ് വിദ്യാഭ്യാസ സ്ഥാപനങ്ങൾ | 1,42,564 | 28.14 |
| | **മൊത്തം** | **5,06,556** | **100.00** |

സർക്കാർ നേരിട്ടു ശമ്പളം കൊടുക്കുന്നവർക്കു പുറമെയുള്ള മറ്റു *തദ്ദേശ* സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ, പൊതു മേഖലാ സ്ഥാപനങ്ങൾ എന്നിവയിലെ ജീവനക്കാർക്കും ഈ ശമ്പള വർദ്ധന ബാധകമാവും. *(തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ, സർവ്വകലാശാലകൾ, കേരള വാട്ടർ അതോറിറ്റി, കേരള സ്പോർട്ട്സ് കൗൺസിൽ, സ്റ്റേറ്റ് കൗൺസിൽ ഓഫ് സയൻസ് ആന്റ് ടെക്നോളജി തുടങ്ങിയവ)*

2014 മാർച്ചിൽ ട്രഷറി വഴി പെൻഷൻ നല്കുന്ന പെൻഷൻകാരുടെ എണ്ണം 4,78,776 ആണ്. ഇവരിൽ 55 ശതമാനം പേർ സർവ്വീസ് പെൻഷൻകാരും 19 ശതമാനം പേർ ഫാമിലി പെൻഷൻ ലഭിക്കുന്നവരും 25 ശതമാനം പേർ മറ്റു വിഭാഗത്തിൽപ്പെട്ടവരുമാണ് (പട്ടിക നാല്)

**(പട്ടിക നാല്)**

***പെൻഷൻകാരുടെ എണ്ണം***
***(മാർച്ച് 2014)***

| | ഇനം | എണ്ണം | ശതമാനം |
|---|---|---|---|
| 1. | സർവീസ് | 2,64,790 | 55.30 |
| 2. | ഫാമിലി പെൻഷൻ | 92,554 | 19.33 |
| 3. | മറ്റു വിഭാഗം | 1,21,432 | 25.37 |
| | **മൊത്തം** | **4,78,776** | **100.00** |

## 3) 9-ാം ശമ്പള കമ്മീഷൻ സൃഷ്ടിച്ച അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യത

9-ാം ശമ്പള കമ്മീഷൻ ശുപാർശകൾ നടപ്പിലാക്കിയത് ജൂലൈ 2009 മുതലാണ്. ഇരുപതു മാസത്തെ ശമ്പള കുടിശ്ശികയും ശമ്പള വർദ്ധനയും വിതരണം ചെയ്തത് 2011-12 സാമ്പത്തിക വർഷമാണ്. ഇതു മൂലം ആ സാമ്പത്തിക വർഷം ശമ്പള ഇനത്തിലുള്ള ചെലവ് 11,038 കോടിയിൽ നിന്ന് 16,083 കോടിയായി വർദ്ധിച്ചു. അതായത് വർദ്ധന 45.7%. ഈ കാലയളവിലെ പെൻഷൻ കുടിശ്ശികയും പെൻഷൻ വർദ്ധനയും വിതരണം ചെയ്തത് 2011-12 സാമ്പത്തിക വർഷമാണ്. പെൻഷൻ വർദ്ധന 5767 കോടിയിൽ നിന്നും 8700 കോടിയായി വർദ്ധിച്ചു. അതായത് വർദ്ധന 50.9 ശതമാനം. ചുരുക്കത്തിൽ 9-ാം ശമ്പള കമ്മീഷൻ ശുപാർശ വൻ ധന ബാദ്ധ്യതയാണ് ഉണ്ടാക്കിയിട്ടുള്ളത്. തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ, സർവ്വകലാശാലകൾ തുടങ്ങിയ സ്ഥാപനങ്ങൾക്കും സർക്കാർ പ്രവർത്തന ഗ്രാന്റ് നല്കുന്നതിനാൽ ഈ മേഖലയിലും അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യതയുണ്ടായി.

## 4) 10-ാം ശമ്പള കമ്മീഷൻ ശുപാർശകൾ: ഒരു വിലയിരുത്തൽ

(1) ശമ്പള കമ്മീഷൻ പത്തു വർഷത്തേയ്ക്കാണ് ശമ്പള പരിഷ്കരണം നടത്തിയിരിക്കുന്നത്. അഞ്ചു വർഷത്തിൽ ഒരിയ്ക്കൽ ശമ്പള പരിഷ്കരണം നടത്തുന്നത് സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെ ധനസ്ഥിതിക്കു താങ്ങാൻ കഴിയാത്തതാണെന്നു കമ്മീഷൻ വിലയിരുത്തി. സംസ്ഥാനത്തിന്റെ ധനസ്ഥിതി ദീർഘകാലാടിസ്ഥാനത്തിൽ മെച്ചമാക്കാൻ സഹായകരമായ ഒരു വിപ്ലവകരമായ നിർദ്ദേശമാണിത്. ഈ ലേഖകൻ അദ്ധ്യക്ഷനായിരുന്ന കേരള പബ്ലിക് എക്സ്പെൻഡിച്ചർ റിവ്യൂ കമ്മിറ്റിയും ഈ ശുപാർശ നല്കിയിരുന്നു. (2010-11ലെ റിപ്പോർട്ട്).

(2) സർക്കാർ ജീവനക്കാരുടെ പെൻഷൻ പ്രായം 56-ൽ നിന്നും 58 ആക്കുന്ന ശുപാർശയും കേരളത്തിലെ തൊഴിൽ കമ്പോള സാഹചര്യത്തിൽ സ്വാഗതാർഹമാണ്. ഇതു മൂലം അടുത്ത രണ്ടു വർഷം റിട്ടയർ ചെയ്യേണ്ട ഏകദേശം 50,000 പേരുടെ റിട്ടയർമെന്റ് ആനുകൂല്യങ്ങൾ രണ്ടു വർഷം കഴിഞ്ഞ് നല്കിയാൽ മതിയാകും. ഈ ലേഖകൻ അദ്ധ്യക്ഷനായിരുന്ന കേരള പബ്ലിക്ക് എക്സ്പെൻഡിച്ചർ റിവ്യൂകമ്മിറ്റിയുടെ 2011-12 ലെ റിപ്പോർട്ടിൽ ഈ നിർദ്ദേശം വച്ചിരുന്നു.

(3) പത്താം ശമ്പള കമ്മീഷന്റെ ശുപാർശ അനുസരിച്ച് ശമ്പള പരിഷ്കരണം നടത്തുമ്പോൾ ഒരു വർഷത്തെ അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യത 5277 കോടി രൂപയായി കണാക്കാക്കുന്നു. ഇതിൽ വിവിധ പെൻഷൻ ആനുകൂല്യങ്ങൾ നല്കുന്നതിനുള്ള അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യത കൃത്യമായി കണക്കാക്കിയിട്ടില്ല. ഇതിന് പുറമേ തദ്ദേശ സ്വയഭരണ സ്ഥപനങ്ങൾ, സർവ്വകലാശാലകൾ എന്നിവർക്ക് നൽകുന്ന പ്രവർത്തന ഗ്രാന്റിലും ശമ്പള വർദ്ധനയും കണക്കിലെടുത്തിട്ടില്ല. ഇതു കൂടി ചേർത്താൽ ആയിരം കോടിയിലധികം രൂപ പ്രതിവർഷം അധിക ബാദ്ധ്യത ഉണ്ടാകും. ചുരുക്കത്തിൽ ശമ്പള വർദ്ധനമൂലം സംസ്ഥാന സർക്കാരിനുണ്ടാക്കുന്ന അധിക ബാദ്ധ്യത പ്രതിവർഷം ഏതാണ്ട് 6277 കോടി രൂപയിലധികമാണ്.

(4) ശമ്പള കമ്മീഷൻ ശുപാർശകൾ 2014 ജൂലൈ ഒന്ന് മുതൽ നടപ്പിലാക്കേണ്ടാതണ്. 2015-16 സാമ്പത്തികവർഷം തന്നെ നടപ്പിലാക്കിയാൽ 12 മാസത്തെ കുടിശ്ശികക്ക് പുറമെ ഒൻപത് മാസത്തെ ശമ്പളവും പെൻഷനും പുതിയ നിരക്കിൽ നൽകേണ്ടിവരും. ഇത് മൂലം വരുന്ന അധികബാദ്ധ്യത 10984 കോടി രൂപയാണ് (6277+4707).

(5) ശമ്പള കുടിശ്ശിക പി.എഫിൽ നിർബന്ധിത നിക്ഷേമാക്കിയാൽ തൽക്കാലം ആശ്വാസം ലഭിക്കും. എന്നാൽ സമീപഭാവിയിൽ വലിയ സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യതയുണ്ടാകും. നിലവിൽ പി.എഫ് നിക്ഷേപത്തിന് 8.75 ശതമാനം പലിശ നല്കേണ്ടതുണ്ട്.

(6) സംസ്ഥാന സർക്കാറിന്റെ ഇപ്പോഴത്തെ ധനനില 9-ാം ശമ്പള കമ്മീഷൻ നടപ്പിലാക്കുന്ന കാലത്തേക്കാൾ മോശമാണ്. 2011-12-ൽ സംസ്ഥാനത്തെ റവന്യൂ വരവിൽ 22.6 ശതമാനം വർദ്ധനവും സംസ്ഥാനത്തിന്റെ തനതു വരുമാനം 18.4 ശതമാനവും വർദ്ധനയുണ്ടായിരുന്നു. എന്നാൽ കഴിഞ്ഞ മൂന്ന് വർഷങ്ങളിൽ (2012-13 മുതൽ 2014-15) റവന്യു വരുമാനം പ്രതിവർഷം 16.1, 11.4, 13.5 ശതമാനം വർദ്ധനയാണ് രേഖപ്പെടുത്തിയത്. തനത് വരുമാനത്തിന്റെ വർദ്ധന ഈ കാലയളവിൽ പ്രതിവർഷം 16.9, 6.4, 10.10 ശതമാനം എന്നീ തോതിലായിരുന്നു. ഈ സാമ്പത്തിക വർഷത്തെ തനതു വരുമാനവർദ്ധനവും 10 ശതമാനത്തിലടുത്താണ്.

(7) സംസ്ഥാനത്തിന്റെ റവന്യു കമ്മിയും ധനകമ്മിയും തുടർച്ചയായി വർദ്ധിക്കുന്നു. 2014-15 ലെ ധനകമ്മി 19283 കോടി രൂപയാണ് (പട്ടിക 5). അതായത് മൊത്തം ചെലവിന്റെ നാലിലൊന്നും നിറവേറ്റാൻ കടം വാങ്ങുന്നു. കടം വാങ്ങുന്നതിന്റെ നല്ലൊരു ഭാഗവും നിത്യനിദാന ചെലവുകൾക്കു വേണ്ടി ചെലവാകുന്നു.

**പട്ടിക 5**

***ധനകമ്മി (രൂപ കോടി)***

| വർഷം | ധനകമ്മി | മൊത്തം ചെലവ് | ധനകമ്മി (ശതമാനം) |
|---|---|---|---|
| 2010-11 | 7730 | 38790 | 19.9 |
| 2011-12 | 12815 | 50896 | 25.2 |
| 2012-13 | 15002 | 59228 | 25.3 |
| 2013-14 | 16944 | 66244 | 25.6 |
| 2014-15 * | 19283 | 77372 | 24.9 |

******പ്രാഥമികം*

(8) സംസ്ഥാന വരുമാനത്തിന്റെ മൂന്ന് ശതമാനത്തിന് സമമായ തുകക്ക് മാത്രമെ കടം വാങ്ങാൻ പാടുള്ളു എന്ന് കേന്ദ്ര സർക്കാറിന്റെ നിബന്ധനയുണ്ട്. അതിനാൽ കൂടുതൽ കടം വാങ്ങി അധിക ചെലവ് നിറവേറ്റാനും കഴിയാത്ത സാഹചര്യമുണ്ട്. തന്മൂലം എല്ലാ രംഗത്തും ചെലവു ചുരുക്കൽ നടപടികളുമായി മുന്നോട്ടു പോകാൻ സർക്കാർ നിർബന്ധിതമാകും.

(൯) മറ്റു പ്രത്യാഘാതങ്ങൾ

a) സർക്കാർ വകുപ്പുകളിലെയും, സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളിലെയും ശമ്പളം പെൻഷൻ എന്നിവ ഒഴിച്ചുള്ള മറ്റു ചെലവുകൾ ഗണ്യമായി വെട്ടി ചുരുക്കേണ്ടി വരും. ഉദാഹരണം ആശുപത്രികളിൽ മരുന്നിനും മറ്റു ചികിത്സക്കുള്ള സൗകര്യങ്ങളും നല്കാൻ പണമില്ലാത്ത അവസ്ഥയുണ്ടാകും.

b) സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെയും തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളുടെയും വികസന പദ്ധതികളും വാർഷിക പദ്ധതികൾക്കും പണം ഇല്ലാതെ വരും. പദ്ധതി തുക വെട്ടികുറയ്ക്കേണ്ടി വരും.

c) സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെ വിഭവങ്ങൾ ഉപയോഗിച്ച് വൻകിട വികസന പദ്ധതികൾ നടത്താൻ കഴിയാതെ വരും. ഇപ്പോൾ നടപ്പിലാക്കി കൊണ്ടിരിക്കുന്ന പദ്ധതികളും പണമില്ലാതെ സ്തംഭത്തിലാകാൻ സാദ്ധ്യതയുണ്ട്.

d) ധനപ്രതിസന്ധി മാനേജ് ചെയ്യാൻ തുടർച്ചയായി ട്രഷറി നിയന്ത്രണങ്ങൾ ഏർപ്പെടുത്തേണ്ട സാഹചര്യം വരും. ഇത് സർക്കാർ വകുപ്പുകൾ, തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ, മറ്റു അർദ്ധ സർക്കാർ സ്ഥാപനങ്ങളുടെ പ്രവർത്തനങ്ങൾ മന്ദീഭവിപ്പിക്കും.

e) ശമ്പള കുടിശ്ശിക പി.എഫിൽ നിക്ഷേപിക്കുക, റിട്ടയർമെന്റ് പ്രായം രണ്ടു വർഷം വർദ്ധിപ്പിക്കുക തുടങ്ങിയ നടപടികൾ സമീപഭാവിയിൽ വൻ അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യത സൃഷ്ടിക്കും.

f) ചുരുക്കത്തിൽ ശമ്പള പരിഷകരണം മൂലമുണ്ടാകുന്ന അധിക സാമ്പത്തിക ബാദ്ധ്യത സംസ്ഥാന ധനസ്ഥിതി മോശമാകുകയും ധനപ്രതിസന്ധിയിലേക്ക് നയിയ്ക്കാനും ഇടയാക്കും.