# अध्याय 8

## स्थानीय निकाय

8.1 राष्ट्रपति के आदेश का पैराग्राफ 3 (ग) और 3 (घ) हमसे राज्य वित्त आयोगों (एस एफ सी) की सिफारिशों के आधार पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति व उन्हें बढ़ाने के लिए राज्यों की समेकित निधियों के वर्धन हेतु आवश्यक उपायों पर सिफारिशें करने की अपेक्षा करता है। इसके अलावा, राष्ट्रपति के आदेश के पैराग्राफ 6 में यह उल्लिखित किया गया है कि जहाँ एसएफसी का गठन अब तक नहीं हुआ है, या उन्होंने सिफारिशों के साथ अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की है, ऐसे मामलों में हमें शिक्षकों सहित स्थानीय निकायों के कर्मियों की परिलब्धियों और सेवांत लाभों (टर्मिनल बेनिफिट्स) के लिए अपेक्षित प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए; इन निकायों के वित्तीय संसाधनों के वर्धन हेतु उनकी मौजूदा शक्तियों को बढ़ाने के लिए; और संविधान की ग्यारहवीं एवं बारहवीं अनुसूचियों के साथ पठित अनुच्छेद 243G एवं 243W के अधीन उन्हें हस्तांतरित की गई शक्तियों, प्राधिकार एवं जिम्मेदारी हेतु अपेक्षित प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए, अपना स्वयं का निर्धारण करना होगा। ऐसा पहली बार हुआ है जब राष्ट्रपति के आदेश में वित्त आयोग से इस संबंध में सिफारिशें करने की अपेक्षा की गई है।

8.2 ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकाय, अर्थात पंचायतें और नगरपालिकाएँ 73वें एवं 74वें संवैधानिक संशोधन के पहले भी अस्तित्व में थे। प्रत्येक राज्य ने इन निकायों के लिए संसाधन जुटाने की शक्ति सहित कार्यों, शक्तियों और जिम्मेदारियों के हस्तांतरण के लिए उपयुक्त विधायन अर्थात कानून बनाया था। संवैधानिक परिवर्तन - 73वां और 74वां संशोधन - में पंचायतों और नगरपालिकाओं को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में परिकल्पित किया गया है। संविधान के अधीन इन निकायों में राज्य चुनाव आयोग की निगरानी के तहत नियमित चुनाव कराना अनिवार्य किया गया है। अनुसूचित जाति /अनुसूचित जनजाति और महिलाओं का प्रतिनिधित्व अनिवार्य किया गया है। इन निकायों के लिए वित्तीय संसाधनों का अंतरण राज्य वित्त आयोगों के आवधिक गठन के माध्यम से सुनिश्चित किया गया है, जिनसे विभिन्न करों, शुल्कों/ड्यूटी, पथकर शुल्कों आदि के बंटवारे और आवंटन पर और राज्यों की समेकित निधि से इन निकायों को सहायता अनुदान पर सिफारिशें करने की अपेक्षा की गई है। ये प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 243G और 243W से घनिष्ठतम संबंधित हैं, जो यह अपेक्षा करते हैं कि राज्य विधानमंडल, विधि द्वारा इन निकायों को ऐसी शक्तियां, कार्य और जिम्मेदारी सौंपे ताकि ये स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में समर्थ हो पाएं। विशेषतया, पंचायतों और नगरपालिकाओं से आर्थिक विकास के लिए योजनाएँ तैयार करने, और उक्त योजनाओं तथा संविधान की क्रमश: ग्यारहवीं एवं बारहवीं अनुसूचियाँ के अंतर्गत शामिल योजनाओं को क्रियान्वित करने की अपेक्षा की जा सकती है। संविधान के तहत परिकल्पित परिवर्तनों के क्रियान्वयन के लिए केंद्र सरकार तथा राज्यों, दोनों द्वारा कार्रवाई करने की आवश्यकता है। इन निकायों की स्वशासन संस्थाओं के रूप में कार्य करने में अपेक्षित शक्ति की गति आमतौर पर धीमी रही है। हमने केंद्र सरकार एवं राज्य सरकारों, शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों और विभिन्न अन्य संगठनों के प्रतिनिधियों से इन निकायों की वर्तमान स्थिति पर व्यापक विचार-विमर्श किया। उनके विचारों से हमें ऐसे सिद्धांतों को रूपरेखा देने में सहायता मिली है जिन्हें हमने इस संबंध में अंततः अंगीकृत किया है।

### ग्रामीण विकास मंत्रालय के विचार

8.3 हमें सौंपे गए ज्ञापन में, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने आयोग द्वारा अपनाए जा सकने वाले दृष्टिकोण पर अपने विचार व्यक्त किए। मंत्रालय ने हमारा ध्यान संविधान के अनुच्छेद 243G के तहत और ग्यारहवीं अनुसूची के तहत परिकल्पित विनियामक, परिचालनों और रखरखाव (ओ एवं एम) जैसे विकास कार्यों को निष्पादित करने के लिए आवश्यकताओं की ओर, और पंचायतों के लिए अपेक्षित निधियों के अंतर-राज्य वितरण को निर्देशित करने वाले सिद्धांतों की ओर आकृष्ट किया है। ज्ञापन में कहा गया है कि हालांकि एसएफसी की रिपोर्टें कई राज्यों को विनिर्दिष्ट अवधियों हेतु उपलब्ध हो गई हैं, परंतु उनमें अधिकतर

पंचायतों की पूर्व-अंतरण की स्थिति पर ध्यान केंद्रित किया गया है, और उक्त रिपोर्टें पंचायतों के 73वें संशोधन के अधीन उनकी उभरती भूमिका को पर्याप्त रूप से मान्यता नहीं देती हैं। ज्ञापन में यह भी उल्लेख किया गया है कि एसएफसी ने जो सिफारिशें की हैं, उन्हें राज्य सरकारों द्वारा समग्र रूप से स्वीकार नहीं किया गया है; राज्यों को लगता है कि पंचायतों को शक्तियों और कार्यों का अंतरण किए जाने के उपरांत उन्हें भारी व्यय करना होगा, और जब तक राज्यों को अनुच्छेद 280 के अधीन पर्याप्त निधियां अंतरित नहीं की जाती, पंचायतों के लिए 73वें संशोधन को लागू करना बेहद मुश्किल होगा। ज्ञापन में कहा गया है कि यह आयोग राज्यों द्वारा प्रस्तुत ज्ञापनों पर भी भरोसा कर सकता है, क्योंकि उनमें पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) के लिए दृष्टिकोण को इंगित किया गया है। उसमें यह भी कहा गया है कि विकासात्मक कार्यों को निष्पादित करने के लिए पंचायतों की निधियों की आवश्यकता की पूर्ति विभिन्न केंद्र प्रायोजित योजनाओं और राज्य योजनाबद्ध योजनाओं के तहत की जाए, क्योंकि यह पंचायतों की नियामक एवं अनुरक्षण की ज़रूरतें हैं जिनके लिए इस आयोग से विशेष प्रावधान मिलना चाहिए। मंत्रालय ने ऐसी जरूरतों का कोई राज्य-वार मूल्यांकन नहीं किया है और कहा कि आयोग को चाहिए कि वह पंचायतों की आवश्यकताओं तथा राज्यों द्वारा किए गए संसाधनों के अंतरण के बीच अंतरालों का स्वयं निर्धारण करे, और तदुपरांत संबद्ध विचारार्थ विषय पर अपनी सिफारिशें करे।

8.4 मंत्रालय ने ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल की आपूर्ति, विद्यालयों, लड़कियों के लिए अपर प्राइमरी विद्यालयों में शौचालयों, जलसंभर विकास कार्यक्रमों के तहत सृजित की गई परिसंपत्तियों के रखरखाव आदि के संबंध में केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के तहत तथा राज्य योजनाबद्ध स्कीमों के तहत सृजित पूंजीगत संपत्तियों के परिचालनों और रखरखाव/अनुरक्षण हेतु निधियों की आवश्यकता का आकलन 4,500 करोड़ रुपये प्रति वर्ष किया है, जिसे पूंजीगत लागतों के 7 प्रतिशत पर परिकलित किया गया है। मंत्रालय ने न तो किसी भी ऐसी योजना की पहचान की है, जो पंचायतों द्वारा कार्यान्वित की गई हों, या किसी ऐसे कार्यक्रम के तहत सृजित कोई भी परिसंपत्ति की पहचान नहीं की है जिसके रखरखाव के लिए वित्तीय सहायता की आवश्यकता होती है। मंत्रालय ने लेखाओं के अनुरक्षण तथा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के तहत एक उचित प्रणाली के लिए भी निधि की आवश्यकता पर बल दिया है। लेखापरीक्षा के लिए लागत का अनुमान पंचायतों द्वारा एक वर्ष में किए गए व्यय का आधा प्रतिशत लगाया गया है। मंत्रालय ने पीआरआई से संबंधित कम्प्यूटरीकृत डेटाबेस प्रणाली, जो वीएसएटी द्वारा समर्थित है, को स्थापित करने के लिए वित्तीय सहायता मांगी है ताकि डेटा का संग्रहण एवं संकलन एक-समान पैटर्न में सुनिश्चित किया जा सके तथा यह भी सुनिश्चित किया जा सके कि उक्त डेटा जिला, राज्य और राष्ट्रीय स्तरों पर सहज रूप से उपलब्ध हो।

8.5 मंत्रालय ने सुझाव दिया है कि पंचायतों के लिए अपेक्षित केंद्रीय संसाधनों का अंतर-राज्य आवंटन कतिपय मानदंडों के आधार पर किया जाना चाहिए, यथा पीआरआई के प्रति राज्यों द्वारा दिखाई गई प्रतिबद्धता का पैमाना, और पीआरआई द्वारा संसाधन जुटाने का पैमाना। राज्यों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे पंचायतों को संपत्ति, व्यवसाय, मनोरंजन एवं विज्ञापन करों के माध्यम से; और बाजार शुल्कों, पथकरों, प्रशुल्कों (टैरिफ) और इन निकायों द्वारा प्रदान की गई जन-सुविधाओं के लिए उपयोगकर्ता शुल्कों की उगाही एवं संग्रह के माध्यम से संसाधन जुटाने की स्वायत्तता दें। कर्मचारियों से संबंधित लागतों और कुछ मूलभूत सेवाओं की आवश्यकताओं को भी अंतरण फार्मूले में ध्यान में रखा जाए। इसके अलावा, कुछ अनाबद्ध निधियां यानी जिन पर शर्त नहीं लगाई है, पंचायतों को उपलब्ध कराई जाएं। प्रत्येक पंचायत को इस आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरण से एक न्यूनतम राशि मिलनी चाहिए और अतिरिक्त राशियों को अतिरिक्त कार्यों के अंतरण के आधार पर अंतरित किया जाना चाहिए।

**शहरी विकास एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय के विचार**

8.6 शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने हमें अपने ज्ञापन में कहा है कि शहरी आबादी 1991 में देश में कुल जनसंख्या का 26 प्रतिशत है, और यह उम्मीद है कि यह बढ़कर 2001 तक 30 प्रतिशत तथा 2021 तक 41 प्रतिशत के स्तर को छू सकती है। शहरी केंद्र वर्तमान में सकल घरेलू उत्पाद में 60 प्रतिशत से अधिक का योगदान देते हैं, स्वच्छ पेयजल, सीवरेज और जलनिकासी, ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन, सड़कें, स्ट्रीट लाइटिंग आदि के आधार पर उनके द्वारा प्रदान की जा रही नागरिक सेवाओं और बुनियादी ढांचे में गंभीर खामियां हैं। इसके साथ-साथ, शहरी गरीबी का स्तर भी गंभीर विषय बन गया है क्योंकि शहरी आबादी की 32 प्रतिशत आबादी गरीबी रेखा से नीचे है और शहरी झुग्गी-झोपड़ियों की आबादी 1981 में 2 करोड़ से बढ़कर 1991 में 5 करोड़ से ऊपर हो गई थी तथा अनुमान है कि यह बढ़कर वर्ष 2001 तक 10 करोड़ को पार कर सकती है। इस परिदृश्य में, शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) की वित्तीय स्थिति उनकी आवश्यकताओं की तुलना में बहुत अपर्याप्त है। मंत्रालय ने ऐसे विभिन्न स्रोतों का उल्लेख किया है जिन्होंने नागरिक सेवाओं एवं बुनियादी ढांचे के लिए शहरी स्थानीय निकायों हेतु संसाधनों की आवश्यकता का आकलन किया है, और यूएलबी की ओ एवं एम आवश्यकताओं के संसाधन अंतराल पर अपने स्वयं का निर्धारण प्रस्तुत किया है। इनका सारांश नीचे दिया गया है:

---

| क्र. सं. | स्रोत | रिपोर्ट द्वारा कवर की गईं सेवाएं/अवसंरचना | अनुशंसा अवधि | संसाधन आवश्यकता *(रु. करोड़ में)* |
|---|---|---|---|---|
| 1 | नवीं पंचवर्षीय योजना दस्तावेज | शहरी जलापूर्ति एवं स्वच्छता | 1997-2002 | 50,000 |
| 2 | भारत अवसंरचना रिपोर्ट, 1996 (राकेश मोहन समिति) | विभिन्न शहरी अवसंरचनाओं - पूंजी लागतें तथा ओ एवं एम आवश्कताएं | 2000-2005 | 1,25,000 |
| 3 | जकारिया समिति मानदंड (1963) 1997-98 तक अद्यतित | जलापूर्ति, सीवरेज/सीवेज निपटान, तुफानी जल की निकासी, सड़कों एवं पैदल मार्गों का निर्माण, स्ट्रीट लाइटिंग एवं बिजली वितरण - ओ एवं एम | 2000-2005 | 72,099 |
| 4 | शहरी विकास मंत्राल, भारत सरकार | नागरिक सेवाओं से संबंधित ओ एवं एम आवश्यकताओं का राजस्व अंतराल | 2000-2005 | 18,500 |

मंत्रालय ने नगरपालिका सुधारों के लिए एक चार्टर की रूपरेखा बनाई है और सुझाव दिया है कि यूएलबी के लिए हमारे पंचाट की राशि का एक भाग उक्त सुधारों के क्रियान्वयन को प्रोत्साहित करने के लिए मंत्रालय द्वारा आवंटित करने हेतु अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। मंत्रालय ने इस बात पर भी बल दिया है कि छोटे और मझोले नगरों पर विशेष ध्यान देने की जरूरत है। किंतु, मंत्रालय ने न तो यूएलबी द्वारा विभिन्न कार्यों के निर्वहन की आवश्यकता का विवरण दिया है, और न ही उन उपायों पर कोई सुझाव दिया है जिन्हें नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए अनुसरित किया जा सकता था।

**राज्यों के विचार**

8.7 राज्यों ने हमारे दृष्टिकोण पर विभिन्न सुझाव दिए हैं जिसे हम पंचायतों और नगरपालिकाओं के संबंध में अपने टीओआर के आधार पर अंगीकृत कर सकते हैं। लेकिन, किसी भी राज्य ने अपनी समेकित निधियों के वर्धन के लिए अपेक्षित 'उपायों' के बारे में कोई सुझाव नहीं दिया है। हालाँकि, कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि स्थानीय निकायों को केंद्र सरकार की संपत्तियों पर कर लगाने की शक्तियाँ दी जाएं, जिसके बारे में हमने इस अध्याय के उत्तरोत्तर भाग में अपनी सिफारिश दी है। राज्यों ने आमतौर पर यह विचार किया है कि शब्द *'राज्य की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए आवश्यक उपाय'* का अर्थ यह लगाया जाए की वित्त आयोग का यह कर्तव्य है कि वह पंचायतों और नगरपालिकाओं की विकास और अन्य आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए राज्यों हेतु निधियों के अंतरण की सिफारिश करे। स्थानीय निकायों की वित्तीय आवश्यकताएँ इसी आधार पर परिकल्पित की गई हैं और वे एसएफसी द्वारा की गई सिफारिशों पर आधारित नहीं हैं। अधिकांश राज्यों ने आवासीय और गैर-आवासीय भवनों के निर्माण, जन सुविधाओं से संबंधित कार्यों, पूंजीगत संपत्तियों के रखरखाव और कर्मचारियों तथा स्थापना से संबंधित व्यय सहित नागरिक सुविधाओं के प्रावधान के लिए निधियों की मांग की है। कुछ राज्यों ने स्थानीय निकायों के संबंध में हमारे समर्थन के लिए दो अन्य विशिष्ट क्षेत्रों की पहचान की है; यानी डेटाबेस का विकास और लेखाओं के अनुरक्षण एवं लेखापरीक्षा के लिए व्यवस्थाओं को मजबूत करना। बिहार, कर्नाटक और तमिलनाडु ने यह भी कहा है कि राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को दी जा रही निधियों के 50 प्रतिशत की भरपाई वित्त आयोग हस्तांतरणों के माध्यम से की जानी चाहिए। गुजरात और हरियाणा ने यह सुझाव दिया कि स्थानीय निकायों द्वारा बराबर का योगदान देने की शर्त (जिसे दसवें वित्त आयोग द्वारा परिकल्पित किया गया था) को हटा दिया जाए तथा वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित अनुदान अनाबद्ध होने चाहिए ताकि इन निकायों को किसी अन्य प्रयोजन हेतु अनुदान खर्च करने की स्वतंत्रता हो। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों का यथा आकलित घाटा अथवा डेफिसिट के लिए वित्त आयोग द्वारा प्रावधान, अनुदानों के रूप में किया जाए। मध्य प्रदेश ने सुझाव दिया है कि केंद्रीय करों के 7 प्रतिशत को स्थानीय निकायों के लिए अंतरण हेतु अलग से निर्धारित किया जाए और इस राशि से, 80 प्रतिशत का वितरण राज्यों को अवसंरचना सूचकांक (भारांक: 40 प्रतिशत), प्रति व्यक्ति आय से अंतर (40 प्रतिशत), असमायोजित क्षेत्र (10) प्रतिशत) और अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या (10 प्रतिशत) के आधार पर किया जाए; और शेष 20 प्रतिशत उन राज्यों को आवंटित किया जाए जिन्होंने चुनावों की प्रक्रिया को तथा स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को शक्तियों के हस्तांरण की प्रक्रिया को संवैधानिक संशोधनों के एक वर्ष के भीतर पूरा किया है और दूसरे दौर के चुनावों को भी 1999 के अंत तक पूरा किया है। 18 राज्यों के ज्ञापनों में इंगित निधियों की कुल आवश्यकता पंचायतों के लिए 33,115 करोड़ रुपये और नगरपालिकाओं के लिए 39,900 करोड़ रुपये आकलित की गई है। सात राज्यों ने अपने ज्ञापन में निधियों की मांग की मात्रा आकलित नहीं की है। ये राज्य हैं, आंध्र प्रदेश, कर्नाटक (पीआरआई), केरल, मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और पश्चिम बंगाल।

8.8 जहाँ तक राज्यों द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए निधियों की मांग का संबंध है, इस संबंध में दो बिंदुओं को उजागर करने की आवश्यकता है। पहला, ऐसी कई योजनाएँ हैं जिन्हें ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में नागरिक सेवाओं - जैसे कि पेयजल आपूर्ति, स्वच्छता, ग्रामीण सड़कें आदि के प्रावधान एवं सुधार हेतु राज्यों द्वारा अपनी योजनाओं या केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के भाग के रूप में शुरु किया है। ऐसी योजनाएं इन निकायों को निधियों तथा कर्मचारियों सहित हस्तांतरित की जानी चाहिए, जैसा कि संवैधानिक संशोधनों की मूल भावना है; और इसकी सुनिश्चितता के लिए, यथाआवश्यकता, उपयुक्त विधायी संशोधन किए जा सकते हैं। ऐसी योजनाओं का स्थानीय निकायों के हस्तातंरण से राज्यों पर काई अतिरिक्त व्यय का बोझ नहीं बढ़ेगा। उदाहरण के लिए, पंचायत भवनों का निर्माण पंचायतों की सहायता का ही एक भाग होना चाहिए और इस प्रयोजन हेतु

राज्य जिस भी सीमा तक अनुदान देते हैं, उन्हें राज्यों के राजस्व के निर्धारण में शामिल किया जाएगा। इससे अधिक अपेक्षाओं को राज्य योजना में सम्मिलित करना होगा। दूसरा बिंदु यह है कि, यदि हम राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों की स्वीकारिता एवं क्रियान्वयन के कारण राज्य पर पड़ने वाले अतिरिक्त वित्तीय बोझ को ध्यान में रखते हैं, तो उक्त व्यय को राज्य के व्यय शीर्ष में सम्मिलित करना होगा। राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के इतर पंचायंतों और नगरपालिकाओं को राज्य द्वारा किया गया कोई भी अंतरण हमारे विचारार्थ दायरे से बाहर है, जैसा कि संवैधानिक उपबंधों से स्पष्ट है। अत:, हम इस मांग में पर्याप्त औचित्य नहीं पाते हैं कि पंचायतें और नगरपालिकाओं को हस्तांरित की गई निधियों का एक कतिपय प्रतिशत वित्त आयोग द्वारा उपलब्ध कराया जाए। तथापि, इस बात को रेखांकित करते हुए कि स्थानीय निकाय कमोबेश सरकार का तीसरा स्तंभ हैं, इसलिए हम उनके मामले पर सहानुभूतिपूर्वक विचार कर रहे हैं।

**स्थानीय निकायों के लिए दसवें वित्त आयोग का पंचाट**

8.9 दसवें वित्त आयोग के पास स्थानीय निकायों के लिए सिफारिशें करने हेतु अपने विचारार्थ विषय में कोई अधिदेश नहीं था। फिर भी, 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन आयोग द्वारा अपनी रिपोर्ट को अंतिम रूप देने से पहले ही प्रभाव में आ गए थे और इसलिए, आयोग ने यह विचार में रखा कि अनुच्छेद 280(3) के उप-खंड (bb) और (c) के संदर्भ में, वह पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु राज्यों की समेकित निधियों के संवर्धन के लिए जरूरी उपायों के बारे में सिफारिशें करने के लिए आबद्ध है। आयोग ने उन्हें सौंपे गए दायित्व के कार्यक्षेत्र का विश्लेषण किया और निम्नलिखित टिप्पणियाँ कीं:

क. राज्यों की समेकित निधियों के संवर्धन की आवश्यकता को सर्वप्रथम आकलित किया जाए और उसके उपरांत ही उक्त संवर्धन हेतु उपायों की सिफारिश की जाए।

ख. ऐसे उपायों में यह जरूरी नहीं कि उनमें केंद्र सरकार द्वारा संसाधनों का हस्तांतरण शामिल हो।

ग. एसएफसी द्वारा अपना कार्य पूरा करने के उपरांत, वित्त आयोग इस बाद के लिए आबद्ध हो जाता है कि वह पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए वित्तपोषण आवश्यकताओं का निर्धारण करे और उसे राज्यों के व्यय प्रावधान में सम्मिलित करे।

घ. करों को साझा करने तथा स्थानीय निकायों को अनुदान उपलब्ध कराने की जिम्मेदारी राज्यों की है और उसे केंद्र सरकार को हस्तांतरित नहीं किया जा सकता।

ङ. संविधान की ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूचियों में सूचीबद्ध कर्तव्यों और कार्यों के हस्तांतरण के साथ कर्मचारी एवं संसाधनों का भी सहवर्ती हस्तांतरण होगा। इसलिए, स्थानीय निकायों को कर्तव्यों एवं कार्यों का हस्तांतरण किए जाने से कोई अतिरिक्त वित्तीय बोझ नहीं पड़ेगा।

8.10 दसवें वित्त आयोग ने पंचायतों हेतु अपनी पंचाट अवधि के लिए ग्रामीण आबादी, जैसा कि 1971 की जनगणना में थी, के लिए प्रति व्यक्ति 100 रुपये अनुदान की सिफारिश की थी। यह अनुदान पंचायतों को सौंपे गए करों, कर्तव्यों, पथकर, शुल्क, अनुदान सहायता और गतिविधि-संबंधित बजटीय हस्तांतरणों के भाग के रूप में उन्हें हस्तांतरित की गई राशियों के अतिरिक्त था। नगरपालिकाओं के मामले में, आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के लिए 1,000 करोड़ रुपये की राशि की सिफारिश की थी जिसे राज्यों के बीच 1971 की जनगणना के शहरी आबादी के आंकड़ों से प्राप्त झुग्गियों में बसी आबादी के अंतर-राज्य अनुपात के आधार पर वितरित किया जाना था। 73वें और 74वें संशोधन के प्रभाव से बाहर किए गए राज्यों और क्षेत्रों की भी अपने संसाधनों को बढ़ाने हेतु स्थानीय निकायों के समान अनुदान दिए गए थे, भले ही वे पंचायतें/नगरपालिकाएं नहीं थीं। स्थानीय

निकायों के  लिए यह आवश्यक किया गया था कि वे उपयुक्त योजनाएं बनाएं तथा बराबर का योगदान दें। इन अनुदानों में से वेतन एवं मजदूरियों पर कोई भी व्यय खर्च नहीं किया जाना था।

**राज्य वित्त आयोग**

8.11 पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की की अनुपूर्ति हेतु राज्यों की समेकित निधियों को बढ़ाने के लिए अपेक्षित उपायों का हमारे द्वारा निर्धारण एसएफसी की रिपोर्ट के आधार पर किया जाना था। वास्तव में, एसएफसी की सिफारिशें हमारी रिपोर्ट का आधार होनी चाहिए थीं, लेकिन कई कारणों के चलते ऐसा पूरी तरह से नहीं हो सका। हमने ऐसे कारणों और उपचारात्मक उपायों का वर्णन नीचे किया है:

क. संवैधानिक प्रावधानों के तहत, एसएफसी की रिपोर्टों में कवर की गई अवधियों का हमारे अर्थात ग्यारहवें वित्त आयोग के साथ समकालिकता नहीं है। दसवें वित्त आयोग ने भी एसएफसी की रिपोर्टों के अभाव को महसूस किया था। यद्यपि, अधिकांश राज्यों के एसएफसी के प्रथम गठन की रिपोर्टें हमें उपलब्ध थीं, परंतु वे भिन्न समयावधियों से संबंधित थीं और, दो (गोवा एवं उड़ीसा) को छोड़कर, वे हमारी रिपोर्ट द्वारा कवर किए जाने वाली अवधि के केवल प्रथम वर्ष से अथवा ज्यादा से ज्यादा द्वितीय वर्ष से संबंधित थीं। अनुच्छेद 243 I, जिसमें यह उपबंध किया है कि 'राज्य वित्त आयोग का गठन प्रत्येक पांचवें वर्ष के समाप्त होने पर' किया जाना होगा, वास्तव में पांच वर्षों की अवधि पूरा हाने से पहले एक नए एसएफसी के गठन को प्रतिबंधित करता है, जिसके कारण यह अनिश्चतता बनी हुई है। इसका समाधान अनुच्छेद 243 I में संशोधन कर किया जा सकता है जिसमें किसी राज्य को "प्रत्येक पांच वर्ष की समाप्ति पर' एसएफसी का गठन करने का उपबंध किया जाए, जो कि उस उपबंध की तरह ही होगा जो वित्त आयोग के गठन के लिए अनुच्छेद 280 के अधीन पहले से विद्यमान है। रिपोर्टों की उपलब्धता की समकालिकता की सुनिश्चितता या तो एक केंद्रीय विधायन के माध्यम से या संविधान में एक उपयुक्त उपबंध के माध्यम से सुनिश्चित की जा सकती है।

ख. कई एसएफसी रिपोर्टों ने अनुच्छेद 243 I और 243Y में सूचीबद्ध विशिष्ट शर्तों की न तो विवेचना की है, और न हीं उन्होंने स्थानीय निकायों को वास्तविक तौर पर सौंपी गई जिम्मेदारियों, प्राधिकार, शक्तियों का कोई स्पष्ट विवरण दिया है। इनमें से कई रिपोर्टों में उन सिद्धांतों को स्पष्ट रूप से इंगित किया गया है, जिन्हें राज्य के करों, कर्तव्यों, पथकरों, शुल्कों तथा अनुदान सहायता के बंटवारे या उगाही कार्य सौंपने के लिए रूपरेखा दी गई थी। हमारी कोई ऐसी मंशा नहीं है कि हम किसी राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट तैयार करने की प्रक्रिया में उसकी स्वतंत्रता को सीमित करें, ताकि एसएफसी की रिपोर्ट केंद्र में वित्त आयोग के लिए उपयोगी हो, अपितु यह आवश्यक है कि अनुच्छेद 243 I में उल्लिखित प्रत्येक टीओआर के बारे में उनकी विशिष्ट सिफारिश प्राप्त की जाएं। इसलिए, हम यह सुझाव देते हैं कि यह काफी लाभकारी होगा, यदि एसएफसी की रिपोर्टों में विशिष्ट अध्याय सन्निहित हों और जिनमें एसएफसी द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण का वर्णन किया गया हो; राज्य सरकार के संसाधनों का विश्लेषण किया गया हो; ग्रामीण स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर/टीयर तथा शहरी स्थानीय निकायों के प्रत्येक टीयर के संसाधनों का विश्लेषण किया गया हो; राज्य द्वारा उगाही-योग्य करों, ड्यूटी, पथकरों, और शुल्कों के निवल आगमों का राज्य एवं पंचायतों/नगरपालिकाओं के परस्पर वितरण के सिद्धांतों का वर्णन किया गया हो; ग्रामीण/शहरी स्थानीय निकायों के भिन्न स्तंभों/स्तरों के बीच इन आगमों को कैसे वितरित किया जाए उसके सिद्धांतों; और पंचायतों तथा नगरपालिकाओं को राज्य द्वारा दी जाने वाली अनुदान सहायता का वर्णन किया गया हो। विशिष्ट उपायों के संदर्भ में

एक अलग से अध्याय भी सम्मिलित किया जाना चाहिए, जिनका इन निकायों की वित्तीय स्थिति में सुधार लाने हेतु वर्णन किया गया हो ताकि उन्हें स्वशासन की संस्थाएं बनाया जा सके।

ग. एसएफसी की सिफ़ारिशों पर राज्य सरकार द्वारा की गई कार्रवाई (अर्थात ऐक्शन टेकन रिपोर्ट, अथवा एटीआर) पर विवरणात्मक ज्ञापन प्रस्तुत करने के लिए संविधान में या राज्यों के विधायन में कोई समय-सीमा निर्दिष्ट नहीं की गई है। जैसा कि अनुलग्नक-VIII.1 में दी गई सूचना दर्शाती है कि कुछ राज्यों में एसएफसी की सिफारिशों पर एटीआर राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत नहीं की गई हैं, जबकि तथ्य यह है कि रिपोर्टें दो से लेकर तीन वर्षों से उपलब्ध थीं। यहां तक कि जहाँ कुछ सिफारिशों को स्वीकार कर लिया गया था, उनका क्रियान्वयन बहुत ही सुस्त रहा है। संसाधनों के बंटवारे/हस्तातंरण से संबंधित एसएफसी की कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशों के बारे में प्राय: यह कहा जाता है कि वे कई महीनों और यहां तक की कई वर्षों से विचाराधीन हैं। यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि राज्य सरकारें अपने निर्णय एसएफसी की सिफारिशों के आधार पर लें, विशेष रूप से संसाधनों के हस्तांतरण के मामले में, और एटीआर को एसएफसी द्वारा रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने की तिथि से छ: माह के भीतर राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करें। विधियों में यथाआवश्यकता संशोधन भी यथाशीघ्र किए जा सकते हैं।

घ. जबकि अनुच्छेद 280 (3) (bb & c) हमसे राज्य की पंचायतों और नगरपालिकाओं के संदर्भ में सिफारिशें एसएफसी द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर करने की अपेक्षा करता है, मगर यह ऐसे राज्यों के संबंध में कोई वैकल्पिक दृष्टिकोण उपलब्ध नहीं कराता है जहाँ एसएफसी या तो गठित नहीं किए गए हैं या उन्होंने अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत नहीं की हैं। वस्तुत:, राष्ट्रपति के आदेश में इस स्थिति का संज्ञान लिया गया था और तदनुसार हमारे टीओआर के पैराग्राफ 6 में वैकल्पिक दृष्टिकोण उपलब्ध कराया गया। वास्तव में, हमें उन राज्यों के स्थानीय निकायों के बारे में अपनी सिफारिश करने हेतु विभिन्न प्रकार के सूचना स्रोतों की सहायता लेनी थी, जहाँ एसएफसी की रिपोर्टें उपलब्ध नहीं थीं। यहां तक कि उन राज्यों के संदर्भ में; जहाँ उक्त रिपोर्टें उपलब्ध थीं, हम उनके दृष्टिकोण, कन्टेंट और कवर की गई अवधि में विषमता के कारण अपनी राय नहीं बना सके। भावी वित्त आयोगों को भी इसी प्रकार की स्थिति का सामना करना पड़ेगा। इसलिए, यह सलाह दी जाती है कि संविधान में उपयुक्त संशोधन किए जाएं ताकि वित्त आयोगों को इस प्रकार की जटिलता का सामना न करना पड़े। तदनुसार, हम यह सिफारिश करते हैं कि संविधान के अनुच्छेद 280(3) के उप-खंड (bb) और (c) में उल्लिखित शब्दों *'राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर'* को हटाया जाए।

8.12 हमने एसएफसी के गठन के संबंध में राज्यों द्वारा अपनाई गई रीतियों व प्रथाओं तथा प्रावधानों पर भी गौर किया है। वित्त आयोग के मामले में, अनुच्छेद 280 में प्रावधान है कि संसद, विधि द्वारा, सदस्यों के लिए योग्यता/अहर्ता निर्धारित कर सकती है। तदनुसार, संसद ने वित्त आयोग (विविध प्रावधान) अधिनियम 1951 पारित किया, जो किसी व्यक्ति को अध्यक्ष या सदस्य के रूप में नियुक्त करने के लिए योग्यता विहित/निर्दिष्ट करता है। एसएफसी के मामले में, अनुच्छेद 243 I (2) में राज्य विधानमंडल के लिए समान अपेक्षा की गई है। कुछ राज्यों ने इस प्रयोजन के लिए विशेष विधायन पारित किए हैं, जबकि कुछ ने राज्य पंचायत/नगरपालिका अधिनियमों में ऐसे उपबंध किए हैं, लेकिन कई राज्यों ने इस विषय को राज्य सरकार पर छोड़ दिया है कि वह उक्त विवरणों को नियमों द्वारा विहित करे। इससे इस विषय पर व्यापक भिन्नता पैदा हुई है, कभी-कभी तो ऐसी स्थिति में कुछ मूलभूत मुद्दे पीछे छूट जाते हैं। उदाहरण के लिए, कुछ राज्यों में, सेवारत सरकारी अधिकारियों को एसएफसी के अध्यक्ष और सदस्यों के रूप में नियुक्त किया जाता है और वह भी *पदेन* क्षमताओं में। यह एसएफसी के एक स्वयत्त निकाय के रूप में सक्षमता को परिसीमित करता है और वे अपनी सिफारिशें, जैसा कि संविधान में उल्लिखित है, एक निष्पक्ष एवं स्वतंत्र प्रक्रिया

में नहीं कर पाते हैं। यद्यपि प्रत्यायोजन का नियम एक अनुमेय उपबंध है, लेकिन ऐसे मामलों में (जहाँ एसफसी को उन विषयों पर सिफारिश करनी होती है जो राज्य सरकार को प्रभावित करते हैं), राज्य विधानमंडल को स्वयं ही संबद्ध उपबंध करने चाहिए। तदनुसार, हम सिफारिश करते हैं कि राज्यों को विधायन द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि एसएफसी के अध्यक्ष एवं सदस्यों को अर्थशास्त्र, विधि, लोक प्रशासन और लोक वित्त जैसे विशिष्ट शाखाओं में अनुभवी विशेषज्ञों से नियुक्त किया जाए।

8.13 राष्ट्रपति के आदेश का पैरा 6 हमसे शिक्षकों सहित स्थानीय निकायों की परिलब्धियों और सेवांत लाभों के लिए किए जाने वाले अपेक्षित प्रावधानों, वित्तीय संसाधानों को बढ़ाने हेतु स्थानीय निकायों की मौजूदा शक्तियों, और स्थानीय निकायों को हस्तांरित शक्तियों, प्राधिकार एवं जिम्मेदारी को ध्यान में रखकर, राज्यों की समेकित निधियों के संवर्धन की सीमा एवं प्रक्रिया के बारे में अपना स्वयं का निर्धारण करने की अपेक्षा करता है। राज्यों के ज्ञापन शिक्षकों सहित कर्मियों के सीमांत लाभों तथा परिलब्धियों के लिए निधियों की आवश्यकता को सामान्य रूप से परिलक्षित नहीं करते हैं। हमने इन बिंदुओं पर सूचना की मांग सहायक बिंदुओं के माध्यम से की थी, लेकिन अधिकतर राज्यों ने यह सूचना नहीं दी। राज्यों द्वारा हमें दिए गए ज्ञापनों में संसाधनों को बढ़ाने हेतु स्थानीय निकायों को अंतरित की गई शक्तियों, प्राधिकार एवं जिम्मेदारी अथवा वित्तीय शक्तियों के संबंध में स्थिति स्पष्ट नहीं की गई है। विधायन में उल्लिखित कराधान की शक्तियों को न केवल नियमों, अधिसूचना, और राज्य सरकार द्वारा जारी किए जाने वाले आदेशों का, अपितु निर्दिष्ट की जाने वाली कार्यविधियों और सीमाओं का विषय बना दिया है; कुछ राज्यों में इस प्रकार की कार्रवाई अभी नहीं की गई है।

**पंचायतों और नगरपालिकाओं पर अध्ययन रिपोर्ट**

8.14 हमने दो अध्ययन - एक ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए, और दूसरा शहरी स्थानीय निकायों के लिए - राष्ट्रीय ग्रामीण विकास (एनआईआरडी) संस्थान और राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) को सौंपें और उनसे स्थानीय निकायों को अंतरित कार्यों, संसाधनों को बढ़ाने तथा मूलभूत सेवाओं के रखरखाव के लिए अपेक्षित आवश्यकताओं के आकलन के लिए तथा संसाधानों को बढ़ाने के लिए अंतरित की गई शक्तियों की स्थिति का अध्ययन करने के लिए कहा। मूलभूत सेवाओं को प्राथमिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य, ग्रामीण या नगरपालिका सड़कों, पेयजल आपूर्ति, स्वच्छता और स्ट्रीट लाइटिंग के रूप में चिन्हित किया गया। एनआईआरडी द्वारा किए गए अध्ययन से पता चलता है कि 73वें संशोधन ने पंचायतों के विभिन्न स्तरों पर उनके कार्यक्षेत्र में कोई खास बदलाव नहीं किया। कुछ राज्य पंचायतों को आवश्यक शक्तियां, निधियां और कर्मचारी उपलब्ध कराने के बारे में गंभीर थे, ताकि पंचायतें संविधियों के तहत उन्हें सौंपे गए कार्यों को निष्पादित कर सकें। केंद्र सरकार तथा राज्यों की ग्रामीण लोगों के लिए ऐसी प्रायोजित योजनाएं हैं जिनके नियोजन एवं क्रियान्वयन में पंचायतों को शामिल नहीं किया गया। इससे पंचायतें और भी हाशिये पर चली गईं। राज्यों के विधायन में कतिपय करों, शुल्कों एवं पथकरों को लगाने और उनके संग्रह के लिए उपबंध किया गया है, लेकिन दर संरचना के नियतीकरण के संबंध में नियम आवधिक रूप से नहीं बनाए गए, और किसी ने बनाए भी तो, उनकी समीक्षा नहीं की गई। मूलभूत सेवाओं हेतु परिचालन एवं रखरखाव के लिए ग्रामीण स्थानीय निकायों की निधियों की आवश्यकता का निर्धारण पांच वर्षों की अवधि के लिए 1,42,128 करोड़ किया गया है। इसी अवधि के लिए पूंजीगत व्यय का निर्धारण 83,603 करोड़ रुपये किया गया है। शहरी क्षेत्रों के लिए, एनआईपीएफपी द्वारा किया गया अध्ययन प्रत्येक मूलभूत सेवा के रखरखाव के लिए अलग से निधियों की आवश्यकता को उजागर नहीं करता है। उसने 1997-98 में हस्तांतरणों के स्तर, 1997-98 के स्तर पर राजस्व अंतराल, राजस्व व्यय के अभाव का सामना कर रही नगरपालिकाओं द्वारा व्यय में वृद्धि, मूलभूत सेवाओं के बारे में परिचालन एवं रखरखाव हेतु व्यय के अभाव का सामना कर रही नगरपालिकाओं के

व्यय के स्तर में वृद्धि, और जकारिया समिति की रिपोर्ट के अनुसार मूलभूत सेवाओं के स्तर में वृद्धि के अधार पर पांच विकल्प दिए हैं। उसने चुने गए विकल्प के आधार पर पांच वर्षों की अवधि में 6,907 करोड़ रुपये से लेकर 32,598 करोड़ रुपये तक की निधियों की आवश्यकता का उल्लेख किया है। इन अध्ययनों में से किसी ने भी उन संभावित उपायों का उल्लेख नहीं किया है जिन्हें इस अंतराल को भरने हेतु स्थानीय और राज्य स्तर पर अंगीकृत किया जा सकता था।

**राज्यों की समेकित निधियों को बढ़ाने के लिए उपाय**

8.15 हमारा प्राथमिक कार्य स्थानीय निकायों के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए आवश्यक उपायों की पहचान करना और उनकी सिफारिश करना है। राज्यों के कर एवं गैर-कर राजस्व का निर्धारण, राज्यों के संसाधन के निर्धारण पर अध्याय में पहले ही किया गया है। स्थानीय निकायों की बढ़ती जरूरतों की पूर्ति करने हेतु राज्यों के संसाधनों को बढ़ाने के लिए स्थानीय तथा राज्य स्तर, दोनों पर अतिरिक्त प्रयास किए जाने की आवश्यकता है। हमारे विचार में, राज्यों को पचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु अपनी समेकित निधियों को बढ़ाने के लिए नीचे दिए गए उपाय करने चाहिए:

क. **भूमि कर:** कई राज्यों में, भू-राजस्व या तो समाप्त कर दिया गया है या एक निश्चित भूजोत आकार तक छूट दी गई है। फिर भी, स्थानीय निकायों के संसाधन आधार को सशक्त बनाने हेतु भूमि/फार्म आय पर कुछ न कुछ रूप में कर लगाए जाने चाहिए। दर संरचना को वर्तमान आर्थिक स्थितियों को ध्यान में रखते हुए उचित रूप से नियत किया जाना चाहिए। दर संरचना में संशोधन को सर्वेक्षण एवं निपटान कार्यों से संबद्ध नहीं किया जाना चाहिए या उन पर निर्भर नहीं रहना चाहिए। शहरी क्षेत्रों में, पट्टा किरायों के संशोधन के लिए इसी प्रकार के उपाय किए जाने चाहिए। इस प्रकार संग्रहित राशियां नागरिक सेवाओं में सुधार एवं सुदृढ़ीकरण लाने हेतु स्थानीय निकायों को दिए जाने चाहिए। इन करों के संग्रहों में भी स्थानीय निकायों को भूमिका दी जा सकती है।

ख. **राज्य करों पर अधिभार/उपकर:** भूमि आधारित करों और अन्य राज्य करों/शुल्कों पर उपकर लगाया जा सकता है ताकि खास नागरिक सेवाओं तथा उनकी गुणवत्ता को बढ़ाने के लिए संसाधन जुटाए जा सकें। उदाहरण के लिए, बिक्री कर, राज्य उत्पाद शुल्क, मनोरंजन कर, स्टाम्प शुल्क, कृषि आयकर, मोटर वाहन कर, बिजली शुल्कों आदि पर 10 प्रतिशत का अधिभार लगाए जाने से काफी अतिरिक्त राजस्व जुटाए जा सकते हैं जिन्हें स्थानीय निकायों को अंतरित किया जाना चाहिए, जिससे कि वे बुनियादी नागरिक सेवाओं में सुधार ला सकें और सामाजिक एवं आर्थिक विकास की योजनाएं शुरु कर सकें।

ग. **व्यवसाय कर:** संविधान के अनुच्छेद 276 में राज्य या स्थानीय निकायों के लाभार्थ व्यवसायों, व्यापारों, वृत्तिकाओं या रोजगारों आदि पर प्रति वर्ष प्रति करदाता अधिकतम 2,500 रुपये की दर पर कर लगाने का उपबंध है। कई राज्य या तो यह कर नहीं लगाते हैं या बहुत कम दरों पर लगाते हैं। राज्यों को स्थानीय निकायों के संसाधनों को बढ़ाने की दृष्टि से यह कर लगाना चाहिए या वे स्थानीय निकायों को यह कर लगाने का अधिकार दें। दरों को उचित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए ताकि उन्हें संविधान के अधीन निर्दिष्ट सीमा के करीब लाया जा सके। इसके अतिरिक्त, 1988 में संविधान के संशोधन द्वारा नियत की गई सीमा को उचित रूप से बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। संसद को हर बार संवैधानिक संशोधन की कार्रवाई करने के बिना इस सीमा को नियत करने की शक्ति दी जानी चाहिए।

**स्थानीय करों एवं दरों में सुधार**

8.16 ऊपर में उल्लिखित उपायों के अलावा, हम स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व जुटाने में सुधार लाने की आवश्यकता पर प्रकाश डालना चाहेंगे। कई एसएफसी ने अपनी रिपोर्टों में इस संबंध में सुझाव दिये हैं, जिनमें से कुछ राज्य-विशिष्ट हैं, लेकिन कुछ को सभी राज्यों के लिए उपयोगी माना जा सकता है। हम सभी राज्यों के विचार हेतु उपयोगकर्ता प्रभारों के अलावा, दो स्थानीय करों का उल्लेख करते हैं।

क. **संपत्ति/गृह कर:** संपत्ति कर/गृह कर अधिकांश राज्यों में आज के समय पर एकमात्र महत्वपूर्ण स्थानीय कर है। फिर भी, यह विभिन्न प्रकार की समस्याओं से घिरा हुआ है जिसने स्थानीय निकायों को उसका पूरा दोहन करने से रोका है। ऐसी समस्याएँ केवल प्रॉक्सीमिटी फैक्टर, स्थानीय निकाय तक सीमित नहीं हैं, स्थानीय निकाय लोगों के काफी करीब हैं, जिसके कारण वे प्रभावकारी कर संग्रहकर्ता हैं। अधिकांश राज्यों में, कर दरों को समय-समय पर संशोधित नहीं किया गया है और संपत्ति कर दरों के निर्धारण तथा उनके संशोधन के लिए कोई मानक पद्धति नहीं है। वस्तुत:, पश्चिम बंगाल ने केंद्रीय मूल्यांकन प्राधिकरण की स्थापना की है और कुछ अन्य राज्यों ने स्व-मूल्यांकन, अनिवार्य आवधिक संशोधन, कर के लिए मांग अधिसूचना की जिम्मेदारी और समय पर कर के भुगतान हेतु संपत्ति के मालिकों पर जिम्मेदारी डालने हेतु प्रावधानों के साथ संपत्ति कराधान प्रणाली में सुधार शुरु किए हैं। ऐसे उपायों से बेहतर परिणाम प्राप्त हुए हैं, इसलिए इन्हें एक युक्तियुक्त प्रक्रिया में सभी राज्यों द्वारा अंगीकृत करना चाहिए। अधिकांश राज्यों ने विभिन्न प्रकार की कर रियायतें/छूटें प्रदान की हैं जिससे स्थानीय निकायों को राजस्व की हानि हुई है, अर्थात उनके राजस्व घट गए हैं। करों का बकाया या तो गंभीर अक्षमता के कारण या निर्धारणों तथा अपीलों मे विलंब के कारण इक्ट्ठा होने दिया जाता है। इसके अलावा संपत्ति/गृह कर से राजस्व में वृद्धि को बाधित करने वाला एक और प्रमुख कारक, किराया नियंत्रण विधियां हैं। संपत्ति/गृह कर विधायन को इस कठिनाई से निपटने के लिए उचित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए।

ख. **चुंगी/प्रवेश कर:** संपत्ति/गृह कर के अलावा, चुंगी कर राजस्व नगरपालिकाओं के लिए और, कुछ राज्यों में पंचायतों के लिए भी आय का प्रमुख स्रोत रहा है। तथापि, कई राज्यों ने माल की भौतिक आवाजाही में आने वाली बाधाओं को दूर करने के लिए चुंगी कर समाप्त कर दिया है, हालांकि इससे कई अन्य नई समस्याएं पैदा हुई हैं। कुछ राज्यों ने चुंगी कर के बदले एक नया कर, आमतौर पर प्रवेश कर शुरु किया है, जिसके निवल आगम स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में हस्तांतरित किए जाते हैं। स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ हमारी बातचीत के दौरान, हमें बताया गया कि यद्यपि स्थानीय निकायों को चुंगी कर के बदले दिया गया अनुदान वर्ष दर वर्ष कतिपय प्रतिशत के साथ बढ़ाया गया था, परंतु उसमें उस तरह का उछाल (buoyancy) व कर-बढ़ोत्तरी नहीं थी, जैसा कि चुंगी कर में थी। पूरक अनुदानों को जारी करने में विलंब के बारे में भी कई शिकायतें थीं। हालांकि हम चुंगी कर को पुन: शुरु करने की वकालत नहीं कर रहे हैं, मगर हमारा मानना है कि इसे एक उपयुक्त कर से प्रतिस्थापित करने की आवश्यकता है, जिससे बढ़ती कर उगाही हो और जिसे स्थानीय निकायों द्वारा संग्रहित किया जाए।

ग. **उपयोगकर्ता शुल्क:** कई राज्यों में, पेयजल आपूर्ति के परिचालन और रखरखाव की लागत तथा कई अन्य नागरिक सेवाओं की लागतों की पूर्ति स्थानीय निकायों द्वारा की जाती हैं। तथापि, उपयोगकर्ता प्रभार समय-समय पर संशोधित नहीं किए जाते हैं और मांग का एक महत्वपूर्ण प्रतिशत बकाया में रहता है। दर संरचना को मुद्रास्फीति के साथ तालमेल रखने और, जहाँ तक संभव हो, इन नागरिक सेवाओं की कम से कम पूर्ण परिचालन एवं रखरखाव

लागत की वसूली करने के लिए नियमित रूप से संशोधित किया जाना चाहिए। स्थानीय निकायों के पास करों की दर और उपयोगकर्ता प्रभारों को तय करने की शक्ति होनी चाहिए। इससे मार्जिन पर जवाबदेही बनी रहेगी। लोग भुगतान करने को तैयार रहेंगे, यदि उन्हें बेहतर सेवाएँ मिलें।

8.17 राज्यों के राजस्व और व्यय का निर्धारण करते समय, हमने एसएफसी रिपोर्टों के कार्यान्वयन के कारण उनके वित्तीय संसाधनों पर पड़ने वाले बोझ को पहले ही ध्यान में रखा है, और इसलिए इस संबंध में कोई अतिरिक्त प्रावधान करने की जरूरत नहीं है। हमारे द्वारा सुझाए गए उपाय, यदि क्रियान्वित किए जाते हैं, तो अतिरिक्त संसाधन प्राप्त होंगे और उससे राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों से अपेक्षित की गई अतिरिक्त आवश्यकताओं की भी काफी हद तक पूर्ति होगी। फिर भी, हमें लगता है कि कुछ ऐसे महत्वपूर्ण क्षेत्र हैं जिन्हें राज्यों से निधि के सामान्य प्रवाह में आमतौर पर नजरअंदाज किया जाता है। अत:, उनके लिए उपयुक्त प्रावधान करने की आवश्यकता है।

### नागरिक सेवाओं का रखरखाव

8.18 हमारी धारणा में, पहला ऐसा क्षेत्र ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में नागरिक सेवाओं का रखरखाव है, जिसमें इसमें प्राथमिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल, स्वच्छ पेयजल, स्ट्रीट लाइटिंग, साफ-सफाई, जल निकासी एवं स्वास्थ्यकर सुविधाएं, दाह संस्कार घाटों और कब्रिस्तान मैदानों का रखरखाव, जन सुविधाएं, और अन्य सामान्य संपत्ति संसाधनों के लिए प्रावधान शामिल हैं। स्थानीय निकायों को कर्मचारियों और निधियों के साथ-साथ इन उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण की कार्रवाई में तेजी लाई जाय। हमारे द्वारा चिन्हित नागरिक सेवाओं की पूंजीगत लागत की पूर्ति राज्यों के संबंधित बजटीय शीर्षों के तहत की जाएगी। इन सेवाओं के परिचालनों और रखरखाव की लागत को कर राजस्व एवं उपयोगकर्ता प्रभारों को बढ़ाकर, और राज्य द्वारा निधियों के अंतरण से पूरा किया जाना चाहिए। किंतु, इन सेवाओं के रखरखाव पर ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों पर अब तक पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। इस पहलू पर ध्यान आकृष्ट करते हुए और उस पर पुन: बल देते हुए तथा लोगों की चिंता को ध्यान में रखते हुए, हम राज्यों के लिए जो अनुदानों की सिफारिश कर रहे हैं, वे उन पंचायतों और शहरी स्थानीय निकायों को अविलंब पारेषित की जाएं जिनकी इस क्षेत्र में प्राथमिक जिम्मेदारी है। इस अनुदान की कोई भी राशि माध्यमिक या जिला स्तरीय पंचायतों को नहीं दी जानी चाहिए, जहाँ उक्त सेवाओं के रखरखाव के लिए उनकी प्रत्यक्ष जिम्मेदारी नहीं है। पंचायतों और शहरी स्थानीय निकायों को इन अनुदानों का वितरण एसएफसी द्वारा अनुशंसित सिद्धांतों के आधार पर किया जाना चाहिए। ये अनुदान अनाबद्ध रहेंगे, सिवाय इसके कि उनका उपयोग वेतन और मजदूरी के भुगतान के लिए न किया जाए। हम परिकल्पना करते हैं कि हमारे द्वारा अनुशंसित उपाय ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में बढ़ती आर्थिक गतिविधियों को प्रोत्साहित करेंगे जिसके कारण प्रत्यक्ष सरकारी रोजगार के बजाय, रोजगार के नए अवसर पैदा होंगे।

### लेखा एवं लेखापरीक्षा

8.19 हमारी चिंता का दूसरा क्षेत्र लेखाओं का अनुरक्षण और उनकी लेखापरीक्षा है। हमने विकेंद्रीकरण की सीमा को जानने के लिए वित्त लेखाओं से इस संबंध में सूचना प्राप्त करने का प्रयास किया। किंतु, हमने पाया कि पंचायतों और नगरपालिकाओं को हस्तांतरणों के लिए कई मामलों में समान लघु शीर्षों का उपयोग किया गया। इसके अतिरिक्त, स्थानीय निकायों की विभिन्न श्रेणियों के बीच उक्त हस्तांतरणों का विवरण उपलब्ध नहीं था। हमने इन निकायों द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण की स्थिति पर भी दृष्टिपात किया। संविधान के अनुच्छेद 243J और 243Z राज्यों से अपेक्षा करते हैं कि वे पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए तथा उक्त लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए विधायन के जरिए प्रावधान करें। इसका अनुसरण करते हुए, अधिकांश राज्यों के विधायनों में इन प्रयोजनों हेतु सामान्य उपबंध किए गए हैं, लेकिन कई मामलों में विस्तृत दिशानिर्देश

या नियम निर्धारित नहीं किए गए हैं। अधिकतर राज्यों में, इन निकायों द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए दशकों पुराना विहित फॉर्मेट एवं कार्यविधियां अभी भी जारी हैं, और निकायों की शक्तियों, संसाधानों और जिम्मेदारियों में भारी बढ़ोत्तरी को ध्यान में रखते हुए कोई सुधार नहीं लाए गए। अधिकांश ग्राम स्तरीय पंचायतों के पास वित्तीय समस्याओं के कारण एक पूर्ण या अंशकालिक सचिव के सिवाय, कोई कर्मचारी नहीं है। अत:, किसी ग्राम पंचायत से यह उम्मीद करना कि उसके पास लेखाओं को कायम व अनुरक्षित करने हेतु अनन्य रूप से समर्पित प्रशिक्षण प्राप्त व्यक्ति होना चाहिए, कोई अतिशयोक्ति से कम नहीं होगा। समय बीतने के साथ-साथ, पंचायतों और नगरपालिकाओं को निधियों के प्रवाह में काफी वृद्धि होगी। अतएव, स्थानीय निकायों द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए एक पद्धति विकसित की जाए जिसे सभी राज्यों द्वारा अंगीकृत किया जाएगा। लेखापरीक्षा के संबंध में, कई राज्यों में, विधायन ने प्राधिकारी को विहित करने का विषय राज्य सरकार पर छोड़ रखा है। कुछ राज्यों में, निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षक, अथवा सदृश प्राधिकारी को पंचायतों और नगरपालिकाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा की जिम्मेदारी सौंपी गई है। सीएजी की भूमिका कुछ ही राज्यों के संदर्भ में हैं और वह भी जिला स्तरीय पंचायतों की लेखापरीक्षा के लिए तथा बड़े शहरी निकायों के लिए। हमारे विचार में, यह क्षेत्र - लेखा और लेखापरीक्षा - को सीएजी के गहन पर्यवेक्षण के तहत व्यवस्थित किए जाने की आवश्यकता है जिसके लिए स्थानीय निकायों के संबंध में हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदानों से निधियों को अलग से निर्धारित करके आर्थिक सहायता प्रदान की जाए। इस संबंध में हम निम्न सुझाव देना चाहते हैं:

क. राज्यों को मौजूदा लेखांकन शीर्षों की समीक्षा करनी चाहिए जिनके तहत स्थानीय निकायों को निधियां हस्तांतरित की जा रही हैं। ऐसे प्रत्येक प्रमुख शीर्ष/उप-प्रमुख शीर्ष के लिए, छह लघु शीर्ष बनाए जाने चाहिए - तीन पीआरआई के लिए, और अन्य तीन यूएलबी के लिए - ताकि स्थानीय निकायों की प्रत्येक श्रेणी को किए गए हस्तांतरणों की स्पष्ट तस्वीर आसानी से उपलब्ध हो सके। इसके अलावा, राज्य बजटों में क्रमशः ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए विशिष्ट-मांग शीर्ष सृजित किए जाने चाहिए, जहाँ विभिन्न लेखा शीर्षों के तहत इन निकायों को किए गए हस्तांतरणों को अभिलेखित किया जाएगा। इसे सीएजी और लेखा महानियंत्रक के परामर्श से किया जा सकता है, ताकि राज्यों के बीच एकरूपता सुनिश्चित की जा सके।

ख. सीएजी को पंचायतों और शहरी स्थानीय निकायों के सभी स्तंभों/स्तरों के लिए लेखाओं और उनकी लेखापरीक्षा के उचित अनुरक्षण पर नियंत्रण करने की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए।

ग. स्थानीय लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए जिम्मेदार निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा, या किसी अन्य एजेंसी को सीएजी के तकनीकी एवं प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन उसी प्रक्रिया में कार्य करना होगा जैसे कि राज्यों के मुख्य निर्वाचन अधिकारी केंद्रीय निर्वाचन आयोग के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के अधीन करते हैं। मगर, किसी भी स्थिति में पंचायतों या शहरी स्थानीय निकायों के निदेशक को यह जिम्मेदारी नहीं सौंपी जानी चाहिए। लेखापरीक्षा एवं लेखाओं की जिम्मेदारी हेतु विहित किए गए प्राधिकारी को स्थानीय निकायों के संबंध में कोई कामकाज का दायित्व नहीं सौंपना चाहिए ताकि उसकी स्वतंत्रतता एवं जवाबदेही सुनिश्चित की जा सके।

घ. सीएजी को स्थानीय निकायों के लेखाओं के अनुरक्षण एवं बजटों को तैयार करने के लिए फॉर्मेट विहित करना चाहिए। ऐसे फॉर्मेट नेटवर्क इन्वॉयरमेंट में कंप्यूटरीकरण के लिए संगत होने चाहिए।

ङ. स्थानीय निकाय, विशेषतया ग्राम स्तरीय पंचायतों और कुछ मामलों में माध्यमिक स्तरीय पंचायतें (जिनके पास प्रशिक्षण प्राप्त लेखा कर्मचारी नहीं हैं), बाह्य एजेंसियों/व्यक्तियों को लेखाओं के अनुरक्षण हेतु करार/अनुबंध दे सकते हैं। इस प्रयोजनार्थ:

   i. सीएजी उक्त एजेंसी/व्यक्ति, जिसे लेखाओं के अनुरक्षण का कार्य करार पर दिया जाता है, के लिए योग्यता/अहर्ता एवं अनुभव निर्धारित कर सकता है। निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा, या उसका समकक्ष प्राधिकारी उक्त एजेंसी/व्यक्ति का पंजीकरण कर सकता है।

ii. स्थानीय निकायों के एक समूह के लेखाओं के अनुरक्षण का कार्य सीएजी द्वारा राज्य सरकार के परामर्श से तय किए गए पारिश्रमिक के भुगतान पर किसी एजेंसी/व्यक्ति को सौंपा जा सकता है।

iii. निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा, या उसका समतुल्य प्राधिकारी, सीएजी के मार्गदर्शन के तहत, उक्त एजेंसी/व्यक्ति के कार्य की गुणवत्ता की जांच कर सकता है।

iv. खराब कार्यप्रदर्शन या अनुपालन की स्थिति में उक्त कार्य सौंपी गई एजेंसी/व्यक्ति का पंजीकरण रद्द किया जाना चाहिए।

च. स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा का कार्य सीएजी को सौंपा जाए, जो लेखापरीक्षा अपने स्वयं के कर्मचारियों के माध्यम से या उसके द्वारा नियत पारिश्रमिक के भुगतान पर बाह्य एजेंसियों को अनुबंधित करके संपन्न की जाएगी। स्थानीय निकायों द्वारा खर्च किए गए कुल व्यय की आधी प्रतिशत राशि इस प्रयोजनार्थ सीएजी के पास जमा कराई जानी चाहिए।

छ. पंचायतों और नगरपालिकाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा से संबंधित सीएजी रिपोर्ट राज्य विधानमंडल की समिति, जिसे उसी तरह गठित किया गया हो जैसे कि लोक लेखा समिति की जाती है, के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए।

8.20 ग्राम स्तर पर पंचायतों, और कभी-कभार माध्यमिक स्तरों पर भी, के पास लेखाओं के अनुरक्षण के लिए अनन्य रूप से कर्मचारी नहीं होते हैं। वस्तुत:, उनके लिए यह आमतौर पर जरूरी नहीं है कि उनके पास अपने पे रोल पर स्थायी लेखा कर्मचारी हों। वे करार/अनुबंध आधार पर कार्य करा सकते हैं, जैसा कि हमने ऊपर में वर्णन किया है। हमारे विचार में, अनुबंध आधार पर लेखाओं के अनुरक्षण पर व्यय की पूर्ति करने हेतु औसतन रूप से 4,000 रु. प्रति पंचायत प्रति वर्ष की राशि पर्याप्त होनी चाहिए, यदि कर्मचारी/सुविधाएं पंचायत के भीतर उपलब्ध न हों। इस राशि का भुगतान हमारे द्वारा ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए संस्तुत किए जा रहे अनुदानों से किया जा सकता है। हमारे द्वारा इंगित की गई 4,000 रुपये की राशि मात्र सांकेतिक है, और यह राशि भिन्न राज्यों के संदर्भ में तथा किसी राज्य के अंतर्गत भिन्न पंचायतों के संदर्भ में स्थानीय स्थितियों के आधार पर अलग-अलग हो सकती है। इस प्रयोजन हेतु अपेक्षित कोई अतिरिक्त निधियों की पूर्ति पंचायतों के लिए राज्यों को दिए गए अनुदानों से की जानी चाहिए। जहाँ किसी पंचायत के पास लेखाओं के अनुरक्षण के लिए कर्मचारी उपलब्ध हो जाते हैं, तो उक्त निधियों को निमित्त/विनिश्चित (earmarking) करने की जरूरत नहीं है। शहरी स्थानीय निकायों के संदर्भ में, उनके पास सामान्यतया अपने पे रोल पर लेखा कर्मचारी होते हैं। तथापि, यदि किसी नगरपालिका के पास इस प्रयोजन हेतु कोई स्थायी कर्मचारी नहीं है, तो उसे उपलब्ध कराए गए अनुदानों में से उक्त व्यय को निमित्त किया जाना चाहिए। इस संदर्भ में राज्य-वार व्यय का आकलन किया गया है, जिसे तालिका 8.1 में दर्शाया गया है।

**तालिका 8.1 : ग्राम स्तरीय पंचायतों और माध्यमिक स्तरीय पंचायतों के लेखाओं के अनुरक्षण के लिए प्रावधान**

*(रु. लाख में)*

| क्र.सं. | राज्य का नाम | ग्राम स्तरीय पंचायतों की सं. | राशि | माध्यमिक स्तर पंचायतों की सं. | राशि | कुल |
|---|---|---|---|---|---|---|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| 1 | आंध्र प्रदेश | 21784 | 871.36 | 1093 | 43.72 | 915.08 |
| 2 | अरुणाचल प्रदेश | 2012 | 80.48 | 78 | 3.12 | 83.60 |
| 3 | असम | 2489 | 99.56 | 202 | 8.08 | 107.64 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4 | बिहार | 12181 | 487.24 | 726 | 29.04 | 516.28 |
| 5 | गोवा | 188 | 7.52 | 0 | 0.00 | 7.52 |
| 6 | गुजरात | 13547 | 541.88 | 184 | 7.36 | 549.24 |
| 7 | हरियाणा | 5958 | 238.32 | 111 | 4.44 | 242.76 |
| 8 | हिमाचल प्रदेश | 2922 | 116.88 | 72 | 2.88 | 119.76 |
| 9 | जम्मू एवं कश्मीर | 2683 | 107.32 | 0 | 0.00 | 107.32 |
| 10 | कर्नाटक | 5673 | 226.92 | 175 | 7.00 | 233.92 |
| 11 | केरल | 990 | 39.60 | 152 | 6.08 | 45.68 |
| 12 | मध्य प्रदेश | 31126 | 1245.04 | 459 | 18.36 | 1263.40 |
| 13 | महाराष्ट्र | 27611 | 1104.44 | 319 | 12.76 | 1117.20 |
| 14 | मणिपुर | 2194 | 87.76 | 0 | 0.00 | 87.76 |
| 15 | मेघालय | 5629 | 225.16 | 0 | 0.00 | 225.16 |
| 16 | मिजोरम | 723 | 28.92 | 0 | 0.00 | 28.92 |
| 17 | नागालैंड | 1200 | 48.00 | 0 | 0.00 | 48.00 |
| 18 | ओडिशा | 5255 | 210.20 | 314 | 12.56 | 222.76 |
| 19 | पंजाब | 11591 | 463.64 | 138 | 5.52 | 469.16 |
| 20 | राजस्थान | 9184 | 367.36 | 237 | 9.48 | 376.84 |
| 21 | सिक्किम | 159 | 6.36 | 0 | 0.00 | 6.36 |
| 22 | तमिलनाडु | 12593 | 503.72 | 385 | 15.40 | 519.12 |
| 23 | त्रिपुरा | 962 | 38.48 | 41 | 1.64 | 40.12 |
| 24 | उत्तर प्रदेश | 58620 | 2344.80 | 904 | 36.16 | 2380.96 |
| 25 | पश्चिम बंगाल | 3314 | 132.56 | 340 | 13.60 | 146.16 |
| | **कुल** | **240588** | **9623.52** | **5930** | **237.20** | **9860.72** |

**स्थानीय निकायों के वित्तों पर डेटाबेस**

8.21 हमारी चिंता का तीसरा विषय स्थानीय निकायों के वित्तों पर डेटा की अनुपलब्धता से संबंधित है। ग्रामीण/शहरी स्थानीय निकायों के विभिन्न स्तंभों/स्तरों के राजस्व और व्यय पर डेटा एकत्र करने के लिए स्थानीय निकायों में किसी केंद्रीयकृत स्थान पर कोई तंत्र नहीं है, जहाँ इसे संकलित, प्रोसेस करके उपयोग के लिए उपलब्ध कराया जा सके। किसी विश्वसनीय वित्तीय/बजटीय डेटा के अभाव में, न हीं बुनियादी नागरिक एवं विकास कार्यों के लिए पंचायतों और नगरपालिकाओं की आवश्यकताओं का कोई यथार्थ निर्धारण किया जा सकता, और न हीं आर्थिक एवं विकास तथा सामाजिक न्याय के लिए विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु स्थानीय निकायों के लिए निधियों के प्रवाह पर कोई सूचना सृजित की जा सकती। अत:, हमारा मानना है कि पंचायतों और नगरपालिकाओं के वित्तों पर एक डेटाबेस जिला, राज्य और केंद्र सरकार के स्तर पर विकसित किया जाना आवश्यक है, जो कंप्यूटर के लिए असानी से सुगम्य हो तथा उसे वी-सैट के जरिए लिंक किया जा सकता हो। स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के संचालन के लिए निर्दिष्ट किए गए निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा या प्राधिकारी को इस कार्य की जिम्मेदारी दी जा सकती है, क्योंकि वह स्थानीय निकायों की बजटीय स्थिति, लेखाओं और लेखापरीक्षा सहित

वित्तों का कार्य देखने के लिए मुख्य एजेंसी होगा। राज्य का मुख्य सचिव राज्य-स्तरीय समन्वय एवं निगरानी कर सकता है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि इस योजना को एक निर्धारित समय-सीमा के भीतर प्रभाव में लाया जाए और उसके बारे में राष्ट्रीय एवं राज्य स्तरीय स्तरों पर विभिन्न एजेंसियों के बीच एक उचित समन्वय बना रहे, यह उचित होगा कि सीएजी को हर स्तरों पर शामिल किया जाए। उसे यह जिम्मेदारी निभाने के लिए अनुरोध भी किया जा सकता है। डेटा को सीएजी द्वारा विहित मानक फॉर्मेटों में संग्रहित एवं संकलित किया जाए। इससे राज्यों के बीच स्थानीय निकायों के निष्पादन एवं विकास की स्थिति की तुलना करने में सहायता प्राप्त होगी। हमने इस परियोजना की लागत सभी राज्यों के लिए 200 करोड़ रुपये आकलित की है। राज्य-वार विवरण तालिका 8.2 में दर्शाए गए हैं।

**तालिका 8.2 : स्थानीय निकायों के वित्तों के संबंध में डेटाबेस के सृजन के लिए प्रावधान**

*(रु. लाख में)*

| | राज्य | पीआरआई की सं. | यूएलबी की सं. | कुल एबी की सं. | पीआरआई के लिए आवंटन | यूएलबी के लिए आवंटन | कुल आवंटन |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 1 | आंध्र प्रदेश | 22899 | 116 | 23015 | 1826.70 | 9.25 | 1835.95 |
| 2 | अरुणाचल प्रदेश | 2103 | 0 | 2103 | 167.76 | 0.00 | 167.76 |
| 3 | असम | 2714 | 79 | 2793 | 216.50 | 6.30 | 222.80 |
| 4 | बिहार | 12962 | 170 | 13132 | 1034.00 | 13.56 | 1047.56 |
| 5 | गोवा | 190 | 14 | 204 | 15.16 | 1.12 | 16.27 |
| 6 | गुजरात | 13750 | 149 | 13899 | 1096.86 | 11.89 | 1108.75 |
| 7 | हरियाणा | 6085 | 82 | 6167 | 485.41 | 6.54 | 491.95 |
| 8 | हिमाचल प्रदेश | 3006 | 48 | 3054 | 239.79 | 3.83 | 243.62 |
| 9 | जम्मू एवं कश्मीर | 2683 | 69 | 2752 | 214.03 | 5.50 | 219.53 |
| 10 | कर्नाटक | 5875 | 215 | 6090 | 468.66 | 17.15 | 485.81 |
| 11 | केरल | 1156 | 58 | 1214 | 92.22 | 4.63 | 96.84 |
| 12 | मध्य प्रदेश | 31630 | 404 | 32034 | 2523.18 | 32.23 | 2555.41 |
| 13 | महाराष्ट्र | 27959 | 244 | 28203 | 2230.34 | 19.46 | 2249.81 |
| 14 | मणिपुर | 2204 | 28 | 2232 | 175.82 | 2.23 | 178.05 |
| 15 | मेघालय | 5632 | 6 | 5638 | 449.28 | 0.48 | 449.75 |
| 16 | मिजोरम | 732 | 6 | 738 | 58.39 | 0.48 | 58.87 |
| 17 | नागालैंड | 1200 | 9 | 1209 | 95.73 | 0.72 | 96.44 |
| 18 | ओडिशा | 5599 | 102 | 5701 | 446.64 | 8.14 | 454.78 |
| 19 | पंजाब | 11746 | 137 | 11883 | 937.00 | 10.93 | 947.93 |
| 20 | राजस्थान | 9453 | 183 | 9636 | 754.08 | 14.60 | 768.68 |
| 21 | सिक्किम | 163 | 0 | 163 | 13.00 | 0.00 | 13.00 |
| 22 | तमिलनाडु | 13006 | 744 | 13750 | 1037.51 | 59.35 | 1096.86 |
| 23 | त्रिपुरा | 1007 | 13 | 1020 | 80.33 | 1.04 | 81.37 |
| 24 | उत्तर प्रदेश | 59607 | 684 | 60291 | 4754.96 | 54.56 | 4809.52 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 25 | पश्चिम बंगाल | 3672 | 122 | 3794 | 292.92 | 9.73 | 302.65 |
| | **कुल** | **247033** | **3682** | **250715** | **19706.28** | **293.72** | **20000.00** |

**स्थानीय निकायों के लिए अनुदान**

8.22. संसाधनों की उपलब्धता और केंद्र से राज्यों के लिए संसाधनों के प्रवाह के लिए निर्धारित समग्र सीमा को ध्यान में रखते हुए, हम पंचायतों के लिए वित्तीय वर्ष 2000-01 से शुरु होने वाले पाँच वर्षों की अवधि यानी प्रत्येक वर्ष के लिए कुल 1,600 करोड़ रुपये और नगरपालिकाओं के लिए 400 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश करते हैं। प्रति व्यक्ति के संदर्भ में, हमारे द्वारा ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित राशि शहरी स्थानीय निकायों की तुलना में अधिक है। हमने ऐसा इसलिए किया है क्योंकि इससे ग्रामीण-शहरी आय में अंतर के कारण शहरी स्थानीय निकाय समान करों से उच्च प्रति व्यक्ति राजस्व प्राप्त कर सकते हैं। ये राशि उस राशि के अतिरिक्त होगी जो हमारे द्वारा अनुशंसित कार्यवाहियों को राज्यों द्वारा पूरी तरह से लागू करने के उपरांत प्राप्त हो सकती है। ये राशियाँ राज्यों से स्थानीय निकायों को मिलने वाली निधियों के समान्य प्रवाह के अलावा तथा एसएफसी की सिफारिशों के क्रियान्वयन से प्रवाहित होंगी। लेखाओं के अनुरक्षण और लेखापरीक्षा तथा डेटाबेस के विकास के लिए इंगित राशियां हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदान पर पहला खर्च व प्रभार होंगी जिन्हें भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों द्वारा तब जारी किया जाएगा, जब हमारे द्वारा सुझाई गई व्यवस्थाएं क्रियान्वित हो जाएं। शेष राशि का उपयोग स्थानीय निकायों द्वारा मूलभूत सेवाओं के रखरखाख के लिए उपरोक्त पैरा 8.18 में वर्णित सिद्धांतों के आधार पर किया जाना चाहिए।

***पारस्परिक* वितरण के सिद्धांत**

8.23 ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए हमारे द्वारा इंगित की गई राशियों में राज्यों की *पारस्परिक* हिस्सेदारी का निर्धारण निकायों को उन सिद्धांतों पर आधारित होना चाहिए जो स्वशासन संस्थानों के रूप में स्थानीय निकायों के विकास को बढ़ावा देते हैं और सामाजिक एवं आर्थिक विकास के स्तरों में अंतर-राज्य भिन्नताओं पर विचार करते हैं। राज्यों को तदर्थ अनुदान के आवंटन के लिए दसवें वित्त आयोग द्वारा अपनाया गया एकमात्र मानदंड जनसंख्या थी - यानी पंचायतों के लिए ग्रामीण आबादी तथा नगरपालिकाओं के लिए झुग्गी-झोपड़ी में रह रही आबादी। हमारे विचार में, राज्य-वार आवंटन के लिए आबादी एकमात्र आधार नहीं होनी चाहिए, क्योंकि इससे *यथास्थिति* लंबे समय तक बनी रहती है। इसके अलावा, यह मानदंड राज्यों द्वारा इन निकायों को अपने स्वयं के संसाधनों को बढ़ाने के लिए किए गए प्रयासों, स्थानीय निकायों को हस्तांतरित संसाधनों, शक्ति, प्राधिकार और जिम्मेदारी की सीमा या राज्यों द्वारा 73वें एवं 74वें संशोधनों के क्रियान्वयन हेतु की गई पहल तथा ग्रामीण/शहरी क्षेत्रों में राज्यों के बीच आय में भिन्नताओं को ध्यान में नहीं रखता है। इसके अलावा, यह कम आबादी-सघन क्षेत्रों में सेवाएं उपलब्ध कराने की लागत में विचलन को ध्यान में रखता है। हमारे विचार में, अंतर-राज्य आवंटन के लिए सिद्धांतों को मूर्त रूप देते हुए उक्त कारकों की पहचान किया जाना और उन्हें उचित भारांक दिया जाना जरूरी है। इसके साथ-साथ, राज्यों की आवश्यकताओं के निर्धारण में जनसंख्या व आबादी एक महत्वपूर्ण कारक के रूप में निरंतर शामिल की जानी चाहिए, क्योंकि सेवाओं की प्रमात्रा एवं गुणवत्ता से अंतत: लोग ही प्रभावित होते हैं। यह मानदंड उन राज्यों के लिए अंतरण की सुनिश्चितता करता है जो स्थानीय निकायों को स्वशासन संस्थाओं के रूप में विकसित करने हेतु सशक्त करने में सुस्त हैं। हमने राज्यों के लिए 40 प्रतिशत राशि का आवंटन किया है जिसे पंचायतों और नगरपालिकाओं को राज्य की ग्रामीण/शहरी जनसंख्या के आधार पर दिया जाना होगा।

8.24 संविधान में 73वें और 74वें संशोधन के मद्देनजर, राज्यों पर अब बड़ी जिम्मेदारी आ गई है कि वे स्थानीय निकायों को स्वशासन संस्थाओं के रूप में विकसित करें। स्थानीय निकायों के लिए निधियों के हस्तांरण के कारण राज्य की समेकित निधि पर बोझ के संदर्भ में राज्यों के गैर-योजनाबद्ध राजस्व व्यय के निर्धारण में पहले ही ध्यान रखा गया है। इन निकायों को दिए जाने

वाले अनुदान हेतु अनुसंशित अतिरिक्त राशि राज्यों के लिए इस प्रयोजन हेतु काफी है जिससे वे विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया को गति प्रदान कर पाएंगे ताकि ये निकाय स्वशासन संस्थाओं के रूप में विकसित हो पाएं, जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 243(d) और 243P(e) के तहत परिकल्पना की गई है। जिन राज्यों ने ऐसा करने की पहल की है और प्रतिबद्धता दिखाई है, उन्हें हमारे द्वारा अपनाए गए अंतरण सिद्धांतों में कुछ मान्यता दी जाए। हमें मालूम है कि विकेंद्रीकरण की सीमा का एक वस्तुनिष्ठ निर्धारण प्राय: कठिन होता है, क्योंकि कागज़ में जो लिखा होता है वह हमेशा जमीनी वास्तविकताओं से मेल नहीं खाता है। शक्ति, प्राधिकार और जिम्मेदारी के विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया एक क्रमिक प्रक्रिया है और इसे स्थापित करने में समय लगता है, चाहे मंशाएं स्पष्ट क्यों न हों और जिन्हें उपयुक्त नीति संबंधी लिखितों के माध्यम से संप्रेषित किया गया हो। इन सभी पहलुओं को ध्यान में रखते हुए, 73वें और 74वें संशोधनों के कार्यान्वयन के लिए राज्यों द्वारा उठाए गए कदमों तथा उन्हें क्रियान्वित करने में गति के आधार पर, हमने विकेंद्रीकरण का एक सूचकांक तैयार किया है। हमने इस प्रयोजन हेतु दस मानदंडों का चयन किया: राज्य पंचायत/नगरपालिका विधायन का अधिनियमन/संशोधन; स्थानीय निकायों के कामकाज में अंतर्क्षेप/ प्रतिबंध; राज्य विधायन द्वारा स्थानीय निकायों को कार्य सौंपा जाना; नियमों, अधिसूचनाओं एवं आदेशों के माध्यम से इन निकायों को कार्यों का वास्तविक हस्तांतरण; स्थानीय निकायों को कराधान की शक्तियां सौंपना और उक्त शक्तियों के प्रयोग की सीमा; एसएफसी का गठन तथा उनकी रिपोर्टों पर की गई कार्रवाई की सीमा; स्थानीय निकायों के चुनाव; और अनुच्छेद 243ZD की मूल भावना के अनुसार जिला नियोजन समितियों का गठन। हमने, कई मानदंडों में से एक के रूप में, महानगरीय नियोजन समितियों के गठन को बाहर रखा है, क्योंकि अभी तक किसी भी राज्य ने उनका गठन नहीं किया है। राज्यों को प्वाइंटों का आवंटन प्रत्येक मानदंड के संबंध में एक बढ़ते स्केल पर किया गया है। इस प्रक्रिया को अपनाकर, विकेंद्रीकरण का एक सूचकांक तैयार किया गया। पंचायतों के लिए इस सुचकांक के निर्माण की विस्तृत पद्धति परिशिष्ट-VIII.1 में तथा नगरपालिकाओं के लिए परिशिष्ट-VIII.2 में दी गई है। हमने राज्यों को अनुदान के 20 प्रतिशत का वितरण विकेंद्रीकरण के इसी सूचकांक के आधार पर किया। हम इस विश्लेषण की परिसीमा से अवगत हैं और आशा करते हैं कि अधिकाधिक सूचना की उपलब्धता के साथ, इसमें और अधिक संशोधन करना संभव होगा।

8.25 स्थानीय निकायों को चाहिए कि उन्हें, जहाँ तक संभव हो, अपने राजस्व व्यय के वर्तमान स्तर की पूर्ति करने के लिए राजस्व जुटाने में सक्षम बनना चाहिए। तथापि, वे कहां तक ऐसा कर पाते हैं, यह उनकी स्वयं की इच्छाशक्ति के अलावा, राज्य विधायन के तहत उन्हें प्रत्यायोजित की गई शक्तियों तथा संबंधित राज्य सरकार द्वारा जारी किए गए नियमों, अधिसूचनाओं और आदेशों पर निर्भर करेगा। हमारा मानना है कि राज्यों तथा स्थानीय निकायों द्वारा इस दिशा में किए गए प्रयासों की सफलता इन निकायों द्वारा अपने स्वयं के स्रोतों से प्राप्त उच्च राजस्व के रूप में दिखाई पड़ेगी, इसलिए उन्हें अंतरण सिद्धांतों में कुछ महत्व दिया जाना चाहिए। हमने राज्यों से पंचायतों और नगरपालिकाओं की राजस्व प्राप्तियों और व्यय पर सूचना एकत्र की है, जो क्रमश: अनुलग्नक-VIII.2क से घ और VIII.3क से घ पर उपलब्ध है। राज्यों के घरेलू उत्पाद (एसडीपी) में व्यापक असमानताओं को देखते हुए, एक समान मानदंड, कम आय वाले राज्यों के लिए लाभकारी नहीं होगा। इसलिए, हमने स्थानीय निकायों द्वारा अपने स्वयं के राजस्वों को बढ़ाने हेतु किए गए प्रयासों को एक ओर राज्यों के स्वयं के राजस्व के साथ लिंक किया है तथा दूसरी ओर पंचायतों के लिए प्राइमरी सेक्टर (खनन एवं उत्खनन को छोड़कर) से एसडीपी के साथ; और नगरपालिकाओं के लिए एसडीपी (प्राइमरी सेक्टर का निवल) के साथ लिंक किया है। पंचायतों के 1995-96, 1996-97 और 1997-98 के लिए स्वयं के राजस्व संग्रह तथा इन्हीं वर्षों के लिए राज्य के स्वयं के राजस्व के अनुपात की औसत का आकलन किया गया है, जिसे 5 प्रतिशत का भारांक दिया गया। इसी प्रकार से, पंचायतों के हाल के तीन वर्षों यानी 1994-95, 1995-96 और 1996-97 के लिए स्वयं

के राजस्व और इन्हीं वर्षों के लिए एसडीपी के अनुपात को, उपरोक्त में यथावर्णित समायोजनों के उपरांत, 5 प्रतिशत का भारांक दिया गया है। नगरपालिकाओं के लिए भी, इसी तरह की प्रक्रिया अपनाई गई है।

8.26 हम जानते हैं कि कम प्रति व्यक्ति एसडीपी वाले राज्यों को राज्य स्तर पर तथा स्थानीय निकायों के स्तर पर राजस्व जुटाने में निरंतर समस्याएँ झेलनी पड़ेंगी, इसलिए उन्हें अतिरिक्त आर्थिक सहायता की आवश्यकता होगी। ग्रामीण स्थानीय निकायों के संबंध में हमने अपनी अनुदान वितरण स्कीम में उच्च प्रति व्यक्ति कृषि आय से अंतर के आधार पर 20 प्रतिशत का प्रावधान किया है। इसे खनन एवं उत्खनन को छोड़कर, प्राइमरी सेक्टर से एसडीपी और वर्ष 1994-95, 1995-96 एवं 1996-97 के लिए भारत के महापंजीयक द्वारा ग्रामीण जनसंख्या के लिए किए गए पूर्वानुमानों के अनुपात की औसत के आधार पर आकलित किया गया है। प्रत्येक राज्य के अंतर को उच्चतम औसत प्रति व्यक्ति एसडीपी वाले राज्य के संदर्भ में तथा आधे मानक विचलन के संदर्भ में आकलित किया गया है। शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में, समान वर्षों के लिए एसडीपी (प्राइमरी सेक्टर को छोड़कर) और शहरी आबादी को शामिल करके समान प्रकार की प्रक्रिया अपनाई गई है। इन परिकलनों हेतु, हमने जनसंख्या के आंकड़े 1991 की जनगणना से लिए हैं, क्योंकि तत्संबंध में अनुच्छेद 243(f) एवं 243P(g) में विशेष उल्लेख किया गया है। अंत में, हम इस तथ्य को स्वीकार करते हैं कि दूर-दूर फैली जनसंख्या वाले क्षेत्रों में मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने की लागत तुलनात्मक रूप से अधिक होती है, इसलिए हम राज्यों के विस्तार को भारांक देना आवश्यक समझते हैं। अनुदान के दस प्रतिशत का वितरण प्रत्येक राज्य के भौगोलिक क्षेत्रफल - पंचायतों के लिए ग्रामीण और नगरपालिकाओं के लिए शहरी - के आधार पर किया गया है।

8.27 तदनुसार, हम अनुशंसा करते हैं कि हमारे द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए प्रावधान की गई क्रमश: 1,600 करोड़ रुपये और 400 करोड़ रुपये की राशि पांच वर्षों (200-05) की अवधि में प्रत्येक वर्ष के लिए राज्यों के बीच निम्न मानदंड एवं भाराकों के आधार पर वितरित की जाएगी।

| | | |
|---|---|---|
| i. | जनसंख्या | 40 प्रतिशत |
| ii. | विकेंद्रीकरण का सूचकांक | 20 प्रतिशत |
| iii. | उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर | 20 प्रतिशत |
| iv. | राजस्व जुटाने के प्रयास | 10 प्रतिशत |
| v. | भौगोलिक क्षेत्रफल | 10 प्रतिशत |

हमारे द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के प्रति किए गए प्रावधानों का राज्यों के बीच *पारस्परिक (inter se)* वितरण का सारांश नीचे तालिका 8.3 और 8.4 में प्रतिशत हिस्सेदारियों के रूप में दिया गया है। इन दो तालिकाओं के संबंध में प्राथमिक डेटा क्रमश: अनुलग्नक VIII.4 और VIII.5 में दिया गया है। इन हिस्सेदारियों में से, एक घटक संबंधित राज्यों में अपवर्जित क्षेत्रों के लिए, उनकी आबादी के अनुपात में, इंगित किया गया है जिसके लिए विवरण अनुलग्नक VIII.6 में दिए गए हैं। ऐसे घटक संबंधित राज्यों को तभी उपलबध कराए जाने चाहिए, जब संबद्ध विधायी उपायों को 73वें और 74वें संशोधन के उपबंधों के विस्तार के लिए पूरा किया गया हो।

## तालिका 8.3 पंचायतों के लिए आवंटन में राज्यों की हिस्सेदारी

| | | हिस्सेदारी (प्रतिशत में)** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| क्र. सं. | राज्य | राज्यों के लिए कुल | जिसमें से सामान्य क्षेत्रों के लिए हिस्सेदारी | अपवर्जित क्षेत्रों के लिए हिस्सेदारी* | अपवर्जित क्षेत्रों का वर्णन* |
| 1 | आंध्र प्रदेश | 9.503 | 8.985 | 0.518 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 2 | अरुणाचल प्रदेश | 0.348 | 0.348 | 0.000 | |
| | असम | 2.918 | 2.814 | 0.104 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 4 | बिहार | 9.813 | 8.721 | 1.092 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 5 | गोवा | 0.116 | 0.116 | 0.000 | |
| 6 | गुजरात | 4.351 | 3.555 | 0.796 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 7 | हरियाणा | 1.839 | 1.839 | 0.000 | |
| 8 | हिमाचल प्रदेश | 0.821 | 0.795 | 0.026 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 9 | जम्मू एवं कश्मीर | 0.930 | 0.930 | 0.000 | |
| 10 | कर्नाटक | 4.926 | 4.926 | 0.000 | |
| 11 | केरल | 4.120 | 4.120 | 0.000 | |
| 12 | मध्य प्रदेश | 8.943 | 6.232 | 2.711 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 13 | महाराष्ट्र | 8.209 | 7.427 | 0.782 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 14 | मणिपुर | 0.235 | 0.128 | 0.107 | पर्वतीय जिले वाले क्षेत्र |
| 15 | मेघालय # | 0.320 | 0.000 | 0.320 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 16 | मिजोरम # | 0.098 | 0.075 | 0.023 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 17 | नागालैंड # | 0.161 | 0.161 | 0.000 | |
| 18 | उड़ीसा | 4.320 | 3.056 | 1.264 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 19 | पंजाब | 1.933 | 1.933 | 0.000 | |
| 20 | राजस्थान | 6.137 | 5.558 | 0.578 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 21 | सिक्किम | 0.066 | 0.066 | 0.000 | |
| 22 | तमिलनाडु | 5.826 | 5.826 | 0.000 | |
| 23 | त्रिपुरा | 0.356 | 0.221 | 0.135 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 24 | उत्तर प्रदेश | 16.489 | 16.489 | 0.000 | |
| 25 | पश्चिम बंगाल ## | 7.222 | 7.222 | 0.000 | |
| | **कुल** | **100.000** | **87.989** | **12.011** | |

**अपवर्जित क्षेत्रों के भौगोलिक क्षेत्र एवं आबादी के विवरण अनुलग्नक.VIII 6 में दिए गए हैं।*

*** अनुलग्नक-VIII.4 को विस्तृत विवरणों के लिए अवलोकित किया जा सकता है।*

*# मेघालय, मिजोरम एवं नागालैंड राज्यों को अनुच्छेद 243M(2) के अनुसार भाग-IX के उपबंधों से बाहर रखा गया है, अर्थात अपवर्जित किया गया है।*

*## जिला स्तर पर पंचायतों के संबंध में भाग-IX के उपबंध पश्चिम बंगाल राज्य के पर्वतीय क्षेत्रों पर लागू नहीं हैं, जिनके लिए दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद विद्यमान है।*

## तालिका 8.4 नगरपालिकाओं के लिए आवंटन में राज्यों की हिस्सेदारी

| | | हिस्सेदारी (प्रतिशत में)** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **क्र. सं.** | **राज्य** | **राज्यों के लिए कुल** | **जिसमें से सामान्य क्षेत्रों के लिए हिस्सेदारी** | **अपवर्जित क्षेत्रों के लिए हिस्सेदारी*** | **अपवर्जित क्षेत्रों का वर्णन*** |
| 1 | आंध्र प्रदेश | 8.233 | 8.233 | 0.000 | |
| 2 | अरुणाचल प्रदेश | 0.034 | 0.034 | 0.000 | |
| | असम | 1.077 | 1.032 | 0.045 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 4 | बिहार | 4.695 | 3.802 | 0.892 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 5 | गोवा | 0.232 | 0.232 | 0.000 | |
| 6 | गुजरात | 6.626 | 6.566 | 0.060 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 7 | हरियाणा | 1.832 | 1.832 | 0.000 | |
| 8 | हिमाचल प्रदेश | 0.195 | 0.195 | 0.000 | |
| 9 | जम्मू एवं कश्मीर | 0.783 | 0.783 | 0.000 | |
| 10 | कर्नाटक | 6.241 | 6.241 | 0.000 | |
| 11 | केरल | 3.762 | 3.762 | 0.000 | |
| 12 | मध्य प्रदेश | 7.801 | 7.247 | 0.553 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 13 | महाराष्ट्र | 15.813 | 15.677 | 0.136 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 14 | मणिपुर | 0.220 | 0.201 | 0.019 | पर्वतीय जिले वाले क्षेत्र |
| 15 | मेघालय | 0.135 | 0.009 | 0.126 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 16 | मिजोरम | 0.192 | 0.184 | 0.008 | छठी अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 17 | नागालैंड | 0.089 | 0.089 | 0.000 | |
| 18 | उड़ीसा | 1.998 | 1.599 | 0.399 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 19 | पंजाब | 2.736 | 2.736 | 0.000 | |
| 20 | राजस्थान | 4.971 | 4.859 | 0.112 | पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्र |
| 21 | सिक्किम | 0.010 | 0.010 | 0.000 | |
| 22 | तमिलनाडु | 9.668 | 9.668 | 0.000 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 23 | त्रिपुरा | 0.201 | 0.201 | 0.000 |
| 24 | उत्तर प्रदेश | 12.582 | 12.582 | 0.000 |
| 25 | पश्चिम बंगाल | 9.874 | 9.874 | 0.000 |
| | **कुल** | **100.000** | **91.083** | **8.917** |

**अपवर्जित क्षेत्रों के भौगोलिक क्षेत्र एवं आबादी के विवरण अनुलग्नक.VIII 6 में दिए गए हैं।*

*** अनुलग्नक-VIII.5 को विस्तृत विवरणों के लिए अवलोकित किया जा सकता है।*

**संवैधानिक, विधायी और प्रशासनिक परिवर्तन**

8.28 73वें और 74वें संशोधन के कार्यान्वयन की प्रक्रिया का विश्लेषण करते समय, हमने कुछ गंभीर समस्याएं पाई हैं जिनके लिए विधायी एवं प्रशासनिक परिवर्तनों की आवश्यकता है, कुछ मामलों में संविधान में और अधिक संशोधन किए जाने की जरूरत है। हमारे द्वारा चिन्हित किए गए क्षेत्र इस प्रकार हैं:

क. जबकि अरुणाचल प्रदेश को छोड़कर, सभी राज्यों ने या तो नया पंचायत/नगरपालिका अधिनियम पारित कर लिया है या मौजूदा विधायन को 73वें और 74वें संशोधन के अनुरूप बनाया है, परंतु यह देखा गया है कि ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूची में शामिल विषयों से संबंधित योजनाओं को अधिकांश राज्यों में इन निकायों को अभी तक हस्तांतरित नहीं किया गया है। राज्यों के विधायन में मात्र दो अनुसूचियों में उल्लेखित विषयों का वर्णन किया है, लेकिन उनमें ऐसी योजनाओं का वर्णन नहीं किया गया है जिन्हें इन निकायों द्वारा क्रियान्वित किया जाना है, जैसा कि अनुच्छेद 243G और 243W में उल्लिखित किया गया है। परिणामस्वरूप, इन योजनाओं से संबंधित निधियां और पदाधिकारी राज्य सरकारों के विभागों के नियंत्रण में हैं। कुछ मामलों में, कुछेक कार्यक्रमों का कार्यान्वयन इन निकायों को एक एजेंसी के कार्यों की तरह सौंपा गया है, और इन निकायों की योजनाओं के नियोजन एवं निरुपण में कोई भूमिका नहीं है। स्थानीय निकायों को कार्यों और योजनाओं का हस्तांतरण विधायन द्वारा विशेष रूप से सुनिश्चित किया जाना चाहिए, क्योंकि हमारे विचार में राज्यों के लिए ऐसा करना अनिवार्य है। कुछ राज्यों में, हालांकि विधानमंडल ने स्थानीय निकायों को कतिपय कर लगाने की शक्ति दी है, परंतु इस संबंध में आवश्यक नियम अभी भी नहीं बनाए गए हैं, या निर्धारित दरों के बारे में अधिसूचनाएं जारी नहीं की गई हैं। हम अनुशंसा करते हैं कि इस विषय को गंभीरता से लिया जाए।

ख. पंचायतों के पदानुक्रम की संरचना को राज्यों के विधायन में परिकल्पित किया गया है, जिसमें माध्यमिक स्तर की पंचायतों को ग्राम स्तरीय पंचायतों का पर्यवेक्षण करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है, जबकि जिला स्तरीय पंचायतों को ग्राम स्तरीय एवं माध्यमिक स्तरी पंचायतों की गतिविधियों में पर्यवेक्षण, सलाह देने तथा समन्वय की जिम्मेदारी सौंपी गई है। तथापि, पंचायतों के तीन स्तंभों का वर्णन राज्य विधायन में स्पष्ट रूप से नहीं किया गया है और मामले को आमतौर पर कार्यकारी अनुदेशों के माध्यम से निर्णीत करने के लिए छोड़ा गया है। इससे मामले में उच्च पैमाने की अनिश्चितता पैदा हुई है। इस संबंध में विधायी व्यवस्थाएं करने की आवश्यकता है ताकि इन निकायों द्वारा जिले के ग्रामीण क्षेत्रों में शासन प्रणाली में निभाई जाने वाली भूमिका स्पष्ट रूप से परिलक्षित हो।

ग. गत वर्षों के दौरान केंद्र सरकार ने कई योजनाएं शुरु की हैं, जिन्हें केंद्रीय क्षेत्र या केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के रूप में जाना जाता है। इनमें से कुछेक को ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के विकास के लिए क्रियान्वित किया गया है। ये योजनाएं अधिकतर जिला स्तर पर स्थापित विशेष एजेंसियों के माध्यम से अथवा गत वर्षों के दौरान गैर-औपचारिक एवं औपचारिक संगठनों के माध्यम से क्रियान्वित की जाती हैं। इन योजनाओं का वित्तपोषण केंद्रीय मंत्रालयों द्वारा सीधे

इन योजनाओं के तहत किया जाता है। कुछ राज्यों में, स्थानीय निकायों का साथ तो लिया गया, मगर उन्हें केवल एक एजेंसी स्तर के ही कार्य सौंपे गए और उनकी योजनाओं को तैयार करने तथा उनके क्रियान्वयन में सौंपी गई भूमिका का कोई स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया गया है। विशेषतया, जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों और जिला शहरी विकास एजेंसियों के बारे में उल्लेख किया जाना चाहिए, क्योंकि ये निकाय उपरोक्त दो अनुसूचियों में सम्मिलित विषयों के संबंध में कई कार्यक्रमों और योजनाओं के नियोजन एवं क्रियान्वयन के लिए केंद्र सरकार की एजेंसियों के रूप में कार्य कर रही हैं। इन एजेंसियों को नई व्यवस्था व सेट-अप के साथ एकीकृत नहीं किया गया है। संघ के दो मंत्रालय - ग्रामीण विकास मंत्रालय और शहरी विकास मंत्रालय - 73वें और 74वें संशोधनों के क्रियान्वयन के लिए नोडल मंत्रालय भी हैं, इसलिए यह सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी उन्हीं की है कि स्थानीय निकाय स्वशासन संस्थाओं के रूप में कार्य करें और इस वास्तविकता को साकार करने में जो भी बाधाएं हैं, उन्हें हटाएं। उन्हें इस लक्ष्य को प्राप्त करने की दिशा में अगुवाई करनी होगी। जब तक ये मंत्रालय पहल नहीं करते, तब तक केंद्र सरकार के अन्य मंत्रालयों से यह आशा करना उचित नहीं होगा कि इन निकायों के लिए दो अनुसूचियों में सम्मिलित विषयों के संबंध में ज्यादा योजनाओं के हस्तांरण की कार्रवाई करें।

घ. संविधान में यह उल्लिखित किया गया है कि प्रत्येक राज्य, जिसमें बीस लाख से अधिक की आबादी है, में तीन-टीयर वाली पंचायती राज प्रणाली होगी, यानी ग्राम पंचायत, माध्यमिक स्तर एवं जिला स्तर। हमारा मानना है कि, राज्यों में स्थानीय निकायों के कामकाज पर हमारे स्वयं के निर्धारण के आधार पर, यह व्यवस्था कठोर सी लगती है कि राज्यों को यह निर्णय लेने की लोचनीयता दी जाए कि क्या कोई दो-स्तरीय प्रणाली किसी स्थिति-विशेष में बढ़ती दक्षता एवं अर्थव्यवस्था के साथ कार्य कर पाएगी या एक तीन-स्तरीय संरचना की जरूरत होगी।

ङ. पांचवीं और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों को 73वें एवं 74वें संशोधनों के प्रभाव से विशेष तौर पर बाहर रखा गया है, हालांकि, संसद ने विधायन द्वारा उक्त क्षेत्रों के लिए इन संशोधनों के उपबंधों को विस्तारित करने की शक्तियां प्रदान की हैं। पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों के लिए 73वें संशोधन के उपबंधों के विस्तार के लिए, इस प्रकार का एक विधायन संसद ने 1996 में पारित किया था और सभी राज्यों, बिहार के सिवाय, ने अपने विधायन में उक्त बदलावों को पहले ही रूपरेखा दे दी है। तथापि, पांचवीं अनुसची वाले क्षेत्रों के लिए 74वें संशोधन के उपबंध विस्तारित करने हेतु, संसद द्वारा तर्कसंगत विधायन अभी पारित नहीं किया गया है। इसमें गति लाई जाए। छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के संबंध में, संसद द्वारा इन क्षेत्रों के लिए लागू उक्त संशोधनों को पारित करने की कार्रवाई नहीं की गई है। हमें ज्ञात है कि इन संशोधनों के उपबंधों को विस्तारित करने की शक्ति असम के संबंध में राज्यपाल के पास पहले से है, और मेघालय, मिजोरम एवं त्रिपुरा के संबंध में राष्ट्रपति के पास है। इस मुद्दे पर दृष्टिकोण स्पष्ट किए जाने की जरूरत है ताकि इन क्षेत्रों में ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों का विकास देश के शेष भागों में हो रहे विकासों के तादात्म्य में हो।

च. मेघालय, मिजोरम और नागालैंड राज्यों को 73वें संशोधन के प्रभाव से विशेष रूप से बाहर रखा गया है। तथापि, इन राज्यों के विधायनों को विधि द्वारा अपने राज्यों में इस संशोधन को (छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों को छोड़कर) विस्तारित करने की शक्ति दी गई है। हम आशा करते हैं कि इन राज्यों में इस संशोधन को विस्तारित करने के लिए उपयुक्त कार्रवाई की जाएगी ताकि उक्त राज्य उन उपायों का लाभ ले सकें जिन्हें हम इन राज्यों की समेकित निधियों के वर्धन के लिए संस्तुत करने जा रहे हैं। इस संबंध में, हम यह उल्लेख करना चाहेंगे कि इन राज्यों में एक ग्राम परिषद की व्यवस्था है, जो स्थानीय स्तर पर कार्य करती है तथा ग्यारहवीं अनुसूची में सम्मिलित अधिकांश

विषयों पर विनियामक एवं विकासात्मक कार्य कर रही है। हमारा सुझाव है कि या तो इन ग्राम स्तरीय संस्थाओं को उपयुक्त विधायी परिवर्तनों द्वारा 73वें संशोधन के प्रयोजनार्थ पंचायतों के रूप में चिन्हित किया जाए, अथवा राज्य ऐसी कार्रवाई करे, जैसा कि उपर्युक्त में इंगित किया गया है।

छ. मणिपुर राज्य के पर्वतीय क्षेत्रों, जिनके लिए जिला परिषदें एक केंद्रीय अधिनियम के तहत गठित की गई हैं, को 73वें संशोधन के प्रभाव से बाहर रखा गया है। इसी प्रकार से, जिला स्तरीय पंचायतों से संबंधित उपबंधों को पश्चिम बंगाल में दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्रों के लिए लागू नहीं किया गया है। इन राज्यों के लिए 73वें संशोधन को लागू करने के लिए संविधान में न तो अब और न ही आगे की तिथि के लिए कोई तर्कसंगत उपबंध नहीं हैं। यह जरूरी है कि संविधान में उपयुक्त तर्कसंगत उपबंध किए जाएं ताकि ये क्षेत्र भी 73वें संशोधन का लाभ प्राप्त कर सकें।

ज. पंचायतों और नगरपालिकाओं के पास उपयुक्त प्रशासनिक आधारभूत ढांचा होना चाहिए और वे अपने स्वयं के स्तर पर वित्तीय संसाधनों को बढ़ाने में समर्थ होने चाहिए। इसके साथ राज्य सरकार द्वारा दिए गए अंतरण बुनियादी नागरिक, विनियामक एवं विकास संबंधी कार्यों को दक्षता तथा मित्तव्यत्ता के साथ निष्पादित करने में समर्थ करेंगे। यह भी पाया गया है कि राज्यों में पंचायतों के भिन्न टीयरों द्वारा जिस क्षेत्र एवं आबादी को सेवा दी जा रही है, वहां व्यापक विचलन हैं, जैसा कि अनुलग्नक-VIII.7 और VIII.8 में दिए गए विवरण दर्शाते हैं। कुछ राज्यों में, किसी ग्राम स्तरीय पंचायत द्वारा जिस आबादी को जो सेवा दी जा रही है, वह केवल सैंकड़ों की संख्या में है, जबकि कुछ अन्य स्थानों में यह हजारों की संख्या में है। यह प्रतीत होता है कि कई मामलों में, कुछ स्तंभों पर पंचायतों को लाभप्रद इकाइयों के रूप में नहीं समझा गया है। स्वशासन के लाभप्रद संस्थाओं के रूप में उनके विकास की सुनिश्चितता के लिए, प्रशासनिक पुनर्गठन आवश्यक है।

झ. जिला नियोजन समितियां (डीपीसी) अधिकांश राज्यों में कामकाज नहीं कर रही हैं; महानगरीय नियोजन समितियां किसी भी राज्य में गठित नहीं की गई हैं। दूसरी ओर, कुछ राज्यों में, डीपीसी को कार्यकारी कार्य सौंपे गए हैं, जिसके कारण वे स्थानीय निकायों को नजरअंदाज करती हैं। यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि इन निकायों को शीघ्र गठित करने के लिए अविलंब उपाय किए जाएं और वे संविधान की मंशा के अनुसार कार्य करें।

**केंद्र सरकार की संपत्तियों का कराधान**

8.29 शहरी विकास मंत्रालय (एम ओ यूडी) ने वित्त मंत्रालय की सलाह पर हमें कहा है कि केंद्र सरकार की संपत्तियों पर सेवा प्रभारों/करों को लागू करने से संबंधित मुद्दे को राज्यों/नगरपालिकाओं के लिए संसाधनों के अंतरण पर हमारी सिफारिशें करते समय ध्यान में रखा जाए। एमओयूडी अर्थात शहरी विकास मंत्रालय ने केंद्र सरकारी की संपत्तियों के संबंध में सेवा प्रभारों के भुगतान के विनियमन के लिए संविधान के अनुच्छेद 285(1) के तहत एक केंद्रीय विधायन लागू करने हेतु एक प्रस्ताव का प्रारूपण किया था। यह उक्त मंत्रालय द्वारा नवंबर 1994 में गठित कार्यसमूह की रिपोर्ट के आधार पर था ताकि सरकारी संपत्तियों के कराधान से संबंधित विभिन्न मुद्दों के बारे में एक अध्ययन किया जा सके। मंत्रालय द्वारा दिए गए संदर्भ की एक प्रति अनुलग्नक-VIII.9A & B में दी गई है। कई राज्यों ने हमें सौंपे गए अपने ज्ञापनों में स्थानीय निकायों द्वारा केंद्र सरकार की संपत्तियों पर कराधान का मुद्दा उठाया था। स्थानीय निकायों और राज्य सरकारों के प्रतिनिधियों के साथ बातचीत में यह विषय बार-बार उठाया गया। उनका दृष्टिकोण यह था कि स्थानीय निकायों को केंद्र सरकार की संपत्तियों पर कर लगाने की अनुमति होनी चाहिए, जैसे कि अन्य संपत्ति के संबंध में है, ताकि वे अपने संसाधनों को बढ़ा सकें, और यह कि इस प्रयोजनार्थ संविधान में अपेक्षित संशोधन किए जाएं।

8.30 संविधान का अनुच्छेद 285(1) निर्दिष्ट करता है कि संघ की संपत्ति, जब तक संसद विधि द्वारा अन्यथा उपबंध न करे, को किसी राज्य अथवा राज्य के भीतर किसी भी प्राधिकरण/प्राधिकारी द्वारा लगाए गए सभी करों से छूट होगी। संसद ने, अपने विवेक में, केंद्र सरकार की संपत्तियों पर कोई कर लगाने हेतु कोई कानून नहीं बनाया है। तथापि, उच्चतम न्यायालय के निर्णय के अनुसार, कंपनी अधिनियम के अधीन अधिष्ठापित सांविधिक निगमों या कंपनियों में निहित संपत्तियों को यह छूट नहीं दी गई है। वित्त मंत्रालय ने हमें दिए गए अपने ज्ञापन में केंद्र सरकार की संपत्तियों के स्थानीय कर के विरूद्ध अपना मत व्यक्त किया है, क्योंकि उसने इस सिद्धांत को माना है कि संप्रभू पर, उसकी सहमति के सिवाय, कर नहीं लगाया जा सकता। तथापि, मंत्रालय ने स्थानीय निकायों द्वारा केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सीपीएसयू) की संपत्तियों पर कर लगाने के लिए अपनी अनापत्ति अर्थात मूक सहमति व्यक्त की है, लेकिन सीपीएसयू संपत्तियों पर अनुचित कर लगाने की संभावनाओं के विरूद्ध सचेत रहने को भी कहा है। मंत्रालय ने केंद्र सरकार के विभागों की संपत्तियों पर सेवा प्रभार लगाने के प्रस्ताव के लिए अनापत्ति व्यक्त की है। उन्होंने कहा है कि इस प्रकार के प्रभार तर्कसंगत हों, यानी प्रदान की गई सेवाओं से संगत।

8.31 हमने केंद्र और राज्य दोनों द्वारा दिए गए तर्कों पर सावधानीपूर्वक विचार किया है। हमने यह भी ध्यान में रखा है कि राज्यों की संपत्ति और आय को केंद्रीय कराधान से छूट देने का एक समान उपबंध कुछ अपवादों के साथ अनुच्छेद 289 में किया गया है। जिस सिद्धांत पर संविधान द्वारा इन दोनों छूटों की परिकल्पना की गई थी, वह यह था कि किसी संघीय व्यवस्था में सरकार के एक स्तर की संपत्ति को दूसरे स्तर के कराधान से छूट मिलनी चाहिए। हम इस सिद्धांत से सहमत हैं और भारत के संविधान के अनुच्छेद 285 में कोई बदलाव नहीं करने का सुझाव देते हैं।

8.32 जहाँ तक उपयोगकर्ता शुल्क लगाने का प्रश्न है, केंद्र सरकार द्वारा समय-समय पर जारी किए गए अनुदेशों (अनुलग्नक VIII.10 क से घ) के अनुसार कानूनी आधार प्रश्न करने के लिए खुला है, और जैसा कि एमओयूडी द्वारा कहा गया है, हमें पता चला है कि इस विषय पर कई विवाद हैं। हमारे द्वारा एकत्रित की गई सूचना से, जो कि इस विषय पर 1994 में एमओयूडी द्वारा गठित कार्यसमूह की रिपोर्ट में भी उपलब्ध है, हमने पाया कि हालांकि कुछ स्थानीयय प्राधिकरण केंद्र सरकार के विभागों/उपक्रमों की संपत्तियों पर उपयोगकर्ता प्रभार लगाने और उनकी उगाही करने में सक्षम हैं, मगर कई अन्य ऐसा करने में सक्षम नहीं हैं। यह भी ध्यान में रखा जाना चाहिए कि सेवाएं प्रदान करने की जितनी भी लागत उपयोगकर्ता प्रभारों से प्राप्त होगी, पंचायतें और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु उतना ही राज्यों की समेकित निधियों पर बोझ कम पड़ेगा। यद्यपि केंद्र सरकार या राज्यों सरकारों से संबंधित संपत्तियों पर कर लगाना संघ और राज्यों की संप्रभू शक्तियों का स्पष्ट रूप से अतिक्रमण होगा, इसमें कोई संदेह नहीं है कि ग्रामीण या शहरी क्षेत्रों में स्थित परिसंपत्तियों को नागरिक सेवाओं का लाभ प्राप्त है जिनमें लागत होती है। इस सिद्धांत को भारत सरकार सरकार द्वारा जारी किए गए विभिन्न अनुदेशों में स्वीकारित किया गया है और इसलिए, इसे विधि द्वारा मूर्त रूप देने तथा विनियमित करने का अपार औचित्य है। हमारा मानना है कि सभी सरकारी संपत्तियों, चाहे वे केंद्र सरकार या राज्य सरकारों से संबंधित हों, पर उपयोगकर्ता प्रभार लगाया जाना चाहिए। हमारा यह भी मानना है कि इसे एक उपयुक्त विधायन द्वारा विनियमित किया जाना चाहिए।

*****