

अध्याय 9 स्थानीय शासन

9.1 इस वित्त आयोग का विचारार्थ विषय (टी ओ आर) हमसे यह अपेक्षा करता है कि हम "राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने तथा उसके फलस्वरूप राज्य की समेकित निधि के संवर्धन के लिए आवश्यक उपायों की अनुशंसा राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर करें।"

9.2 अतः, हमसे राज्य वित्त आयोगों (एस एफ सी) की सिफारिशों के आधार पर, विधिवत गठित पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों के वर्धन हेतु उपायों की अनुशंसा करने की अपेक्षा की गई है। ये उपाय सहायता अनुदान पर सिफारिशों के साथ-साथ इस संबंध में राज्यों द्वारा उठाए जाने वाले कदमों के सुझाव भी हो सकते हैं। इन उपायों का उद्देश्य पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों को बढ़ाना है, और इसका निहितार्थ यह है कि अनुदान के मानदंड या मात्रा के बारे में कोई शर्त नहीं रखी गई है जिसकी अनुशंसा की जानी चाहिए।

पिछले वित्त आयोगों का दृष्टिकोण

अनुशंसाओं के लिए रूपरेखा

9.3 दसवें वित्त आयोग के पास स्थानीय निकायों के लिए कोई टीओआर नहीं था, लेकिन उसने इस संबंध में एक पंचाट (अवार्ड) दिया क्योंकि पंचाट अवधि के दौरान पंचायतों और नगरपालिकाओं को संविधान के तहत उन्हें सौंपी गई नई भूमिका का निर्वहन करना था। ग्यारहवें वित्त आयोग से शुरु होकर, उत्तरोत्तर सभी वित्त आयोगों में पंचायतों और नगरपालिकाओं पर टीओआर इस वित्त आयोग के समान थे। इसके अलावा, ग्यारहवें वित्त आयोग को उन मामलों में अपना स्वयं का मूल्यांकन करने की स्पष्ट रूप से छूट दी गई थी, जहाँ एसएफसी रिपोर्ट उपलब्ध नहीं थी।

9.4 कई कारणों से, पिछले वित्त आयोग अपनी सिफारिशों को पूरी तरह से एसएफसी रिपोर्टों पर आधारित नहीं कर सके। इन कारणों में एसएफसी द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण में भिन्नताएं, अलग-अलग एसएफसी द्वारा कवर की गई अवधि में अंतर, वित्त आयोग की रिपोर्ट के साथ एसएफसी रिपोर्ट अवधि का गैर-सिंक्रनाइज़ेशन और एसएफसी रिपोर्ट की गुणवत्ता शामिल हैं। ऐसी परिस्थितियों में, पिछले वित्त आयोगों ने तदर्थ अनुदान की अनुशंसा की थी और सुझाव दिया कि राज्य सरकारें राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए ऐसे कदम उठाएं जिनसे स्थानीय निकायों के संसाधनों की पूर्ति हो सके।

मुद्राप्रवाह की मात्रा

9.5 दसवें वित्त आयोग ने पंचायतों के लिए 4,380.93 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा की थी, जिसे 1971 की जनगणना के अनुसार ग्रामीण जनसंख्या की प्रति व्यक्ति 100 रुपये की दर से अनुमानित किया गया था। नगरपालिकाओं के लिए 1,000 करोड़ रुपये की अनुशंसा की गई थी। ग्यारहवें वित्त आयोग ने पंचायतों के लिए 8,000 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा की थी और नगरपालिकाओं के लिए 2,000 करोड़ रुपये की थी। बारहवें वित्त आयोग ने पंचायतों के लिए 20,000 करोड़ रुपये और नगरपालिकाओं के लिए 5,000 करोड़ रुपये के अनुदान का आवंटन किया था। तेरहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों के लिए विभाज्य पूल के एक प्रतिशत की अनुशंसा की, जिसका अनुमान संविधान के अनुच्छेद 275 के तहत आवंटन को अनुदान सहायता में परिवर्तित करने के बाद संपूर्ण पंचाट अवधि के लिए 87,519 करोड़ रुपये किया था। पंचाट अवधि के प्रत्येक वर्ष के लिए, अनुदान पिछले वर्ष के विभाज्य पूल के आधार पर निर्धारित किया जाना था। इस अनुदान में से, पंचायतों के लिए अनुदान 63,051 करोड़ रुपये और नगरपालिकाओं के लिए 23,111 करोड़ रुपये था, जबकि 1,357 करोड़ रुपये का एक विशेष क्षेत्र

अनुदान अनुसूची V और अनुसूची VI क्षेत्रों के साथ-साथ संविधान के भाग IX और भाग IX A के क्रियान्वयन से बाहर किए गए अन्य क्षेत्रों के लिए दिया गया था।

क्षैतिज वितरण का आधार

9.6 दसवें वित्त आयोग ने अपना पंचाट विशेष रूप से जनसंख्या के आधार पर (1971 की जनगणना के आधार पर) दिया। ग्यारहवें वित्त आयोग ने जनसंख्या (1991 की जनगणना) को 40 प्रतिशत, क्षेत्र को 10 प्रतिशत और उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर को 20 प्रतिशत का भारांक (weight) दिया। बारहवें वित्त आयोग ने इन तीन मानदंडों में से प्रत्येक के लिए ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा उपयोग किए गए भारांक को बरकरार रखा, लेकिन अनुदान के वितरण के लिए 2001 जनसंख्या डेटा का उपयोग किया। तेरहवें वित्त आयोग ने जनसंख्या से जुड़े भार को 50 प्रतिशत तक बढ़ा दिया और क्षेत्र को दिए गए भार को 10 प्रतिशत पर बरकरार रखा। यद्यपि उन्होंने (यानी बारहवें वित्त आयोग ने) शहरी स्थानीय निकायों के लिए उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर के लिए निर्धारित भारांक को 20 प्रतिशत पर बरकरार रखा, किंतु ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए इसे घटाकर 10 प्रतिशत कर दिया गया था तथा 10 प्रतिशत के भारांक के साथ एक नया मानदंड - अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति की आबादी का अनुपात - पेश किया। इन तीन सामान्य मानदंडों के अलावा, विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा विकेंद्रीकरण का सूचकांक, राजस्व संग्रह, वंचन का सूचकांक, अंतरण का सूचकांक और वित्त आयोग अनुदान उपयोग सूचकांक जैसे अन्य मानदंडों का उपयोग किया गया है। अनुदानों के वितरण के संदर्भ में, जनसंख्या, क्षेत्रफल और वंचन का सूचकांक जैसे कारक राज्यों की संसाधन आवश्यकताओं को परिलक्षित करते हैं। विकेंद्रीकरण सूचकांक, अंतरण सूचकांक, राजस्व संग्रह जैसे अन्य मानदंडों को राज्यों के विकेंद्रीकरण या स्थानीय निकायों को सशक्त बनाने में राज्यों के प्रयासों हेतु अनुदानों की मात्रा से संबद्ध किया गया।

अनुदानों से जुड़ी निष्पादन आवश्यकताएँ

9.7 दसवें वित्त आयोग ने यह उल्लेख किया कि राज्य सरकारों को उपयुक्त योजनाएं तैयार करनी चाहिए और अनुदान के उपयोग के लिए विस्तृत दिशानिर्देश जारी करने चाहिए। स्थानीय निकायों से इस प्रयोजनार्थ सदृश योगदान जुटाने की अपेक्षा की गई थी। वेतन और मजदूरी पर व्यय के लिए कोई अनुदान राशि का उपयोग नहीं किया जाना था। ग्यारहवें वित्त आयोग ने निर्धारित किया कि अनुदान पर पहला खर्च लेखाओं के रखरखाव और लेखापरीक्षा पर होना चाहिए, जिसके बाद वित्तीय डेटाबेस के विकास पर होना चाहिए। शेष राशि का उपयोग मूलभूत सेवाओं - प्राथमिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल, स्वच्छ पेयजल, सड़क लाइटें और जल निकासी एवं साफ-सफाई सुविधाओं सहित स्वच्छता, श्मशान घाटों और कब्रिस्तानों के रखरखाव, जनपयोगी सुविधाओं और अन्य सामान्य संपत्ति संसाधनों का प्रावधान - के लिए किया जाना था। वेतन और मजदूरी के भुगतान के निषेध की शर्त को छोड़कर, ये अनुदान अनाबद्ध थे, यानी उनके लिए कोई शर्त निर्धारित नहीं की गई थी। अनुदान को एसएफसी आयोगों द्वारा अनुशंसित सिद्धांतों पर ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के बीच वितरित किया जाना था।

9.8 बारहवें वित्त आयोग ने निर्धारित किया कि पंचायतों को जलापूर्ति और स्वच्छता से संबंधित सेवा वितरण में सुधार के लिए अनुदान का उपयोग करना चाहिए। 100,000 से अधिक आबादी वाले शहरों में, अनुदान का 50 प्रतिशत सार्वजनिक-निजी-भागीदारी (पीपीपी) मोड में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन योजनाओं के लिए निर्धारित किया जाना था। शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों से यह भी अपेक्षा की गई थी कि वे आधुनिक प्रौद्योगिकी और प्रबंधन प्रणालियों का प्रयोग करके स्थानीय निकाय वित्त पर डेटाबेस के निर्माण और लेखाओं के रखरखाव के लिए व्यय को उच्च प्राथमिकता दें।

9.9 तेरहवें वित्त आयोग ने ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का प्रावधान दो भागों में किया - एक सामान्य बुनियादी अनुदान, और एक सामान्य निष्पादन अनुदान। बुनियादी अनुदान प्राप्त करने के लिए कोई शर्त निर्धारित नहीं की गई थी। तथापि, तेरहवें वित्त आयोग ने निष्पादन अनुदान प्राप्त करने हेतु पंचायतों के लिए छह शर्तें निर्धारित की थीं, जबकि शहरी

स्थानीय निकायों के मामले में नौ शर्तें निर्धारित की थीं। इन सभी शर्तों को प्रत्येक पंचाट वर्ष में पूरा किया जाना था। अनुसूची V एवं VI क्षेत्रों वाले राज्यों और संविधान के भाग IX एवं भाग IX-A के दायरे से छूट प्राप्त क्षेत्रों के मामले में, ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के बीच अंतर किए बिना एक विशेष क्षेत्र अनुदान का प्रावधान किया गया था। इस अनुदान के भी दो घटक थे - एक विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान, और एक विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान। निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए चार शर्तों को पूरा करना था। यदि राज्य अपना निष्पादन अनुदान प्राप्त करने में समर्थ नहीं होते हैं, तो आहरण नहीं की गई राशि को एक विनिर्दिष्ट तरीके से पुनर्वितरित किया जाना था। सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान, दोनों को 2001 की जनसंख्या के आंकड़ों के आधार पर ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को आवंटित किया गया था।

लेखा एवं लेखापरीक्षा

9.10 पिछले वित्त आयोगों ने पंचायतों और नगरपालिकाओं पर विश्वसनीय वित्तीय डेटा के अभाव को तथा मुख्य कार्यों को करने के लिए संसाधनों की आवश्यकता और विकास व्यय का वास्तविक रूप से निर्धारण करने में कठिनाई को उजागर किया। ग्यारहवें वित्त आयोग ने लेखाओं में सुधार की आवश्यकता पर ध्यान दिया, क्योंकि समय के साथ-साथ, क्रमिक रूप से बड़ी राशि की निधियां स्थानीय निकायों को दी जाती थीं, इसलिए उसने ऐसे लेखा शीर्षों का सुझाव दिया जिनके तहत स्थानीय निकायों के लिए निधि प्रवाह को व्यवस्थित किया जाना चाहिए। ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की कि भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सी एंड एजी) को ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के रखरखाव एवं लेखापरीक्षा पर नियंत्रण और पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए तथा सी एंड एजी की लेखापरीक्षा रिपोर्ट राज्य विधानमंडल की एक समिति के समक्ष रखी जानी चाहिए। उसने लेखाओं के संकलन और स्थानीय निकाय वित्त पर एक डेटाबेस के निर्माण के लिए राज्यों को अनुदान देने की भी अनुशंसा की थी। बाद के वित्त आयोगों ने भी उचित लेखाओं और लेखापरीक्षा की आवश्यकता पर बल दिया था। स्थानीय निकायों के लेखाओं का रखरखाव और लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण सीएजी को सौंपना उन शर्तों में से एक था, जिन्हें राज्यों को तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए पूरा करना था।

अपवर्जित क्षेत्रों पर दृष्टिपात

9.11 पिछले वित्त आयोगों ने संविधान के 73वें और 74वें संशोधन के दायरे में नहीं आने वाले अर्थात् अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अनुदान के प्रावधान पर विचार किया था। इन अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अनुदान का प्रावधान करते समय, दसवें वित्त आयोग ने नोट किया कि जिन राज्यों में पंचायतों की आवश्यकता नहीं है, वहां भी समान स्थानीय स्तर के प्रतिनिधि निकायों के संसाधनों की पूरकता के लिए अतिरिक्त राशियां देने की आवश्यकता होगी। ग्यारहवें वित्त आयोग ने निर्धारित किया कि अपवर्जित क्षेत्रों के लिए उसका पंचाट संबंधित राज्यों को तभी उपलब्ध कराया जाना चाहिए, जब उक्त क्षेत्रों में 73वें और 74वें संशोधन के प्रावधानों के विस्तार के लिए प्रासंगिक विधायी उपाय पूरे हो जाएं। गृह मंत्रालय में विचाराधीन इन अपवर्जित क्षेत्रों में 73वें और 74वें संशोधन के कुछ प्रावधानों के विस्तार को शामिल करने के लिए संविधान की अनुसूची VI में संशोधन के प्रस्ताव पर ध्यान देने के उपरांत, बारहवें वित्त आयोग ने सामान्य और अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अलग-अलग अनुदान का प्रावधान नहीं किया और इस विषय को राज्यों पर छोड़ दिया कि वही उनके बीच अनुदान वितरित करें। संविधान के भाग IX और IX-A, अनुच्छेद 244, 280 और 275 पर विचार करने के बाद, तेरहवें वित्त आयोग ने अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अनुदान की भी अनुशंसा की।

राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए उपाय

9.12 राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए, ग्यारहवें वित्त आयोग ने भूमि और कृषि आय पर कर लगाने, राज्य करों पर अधिभार या उपकर लगाने, व्यवसाय कर लगाने, संपत्ति कर के संग्रह की दक्षता में सुधार लाने, चुंगी समाप्त होने पर उसके बदले

में आधिक्य कर (buoyant tax) लगाने, सेवा शुल्क लगाने और इन सभी का समय-समय पर संशोधन करने का सुझाव दिया था। बारहवें वित्त आयोग ने चौदह सर्वोत्तम प्रथाओं की पहचान की, जिनमें निम्नलिखित शामिल थे: (i) पंचायतों के संसाधनों को बढ़ाने के उपाय, जैसे कि प्रमुख करों को अनिवार्य से लागू करना और सभी गैर-कर राजस्व स्रोतों की खोज करना; (ii) उपयोगकर्ता शुल्कों की अनिवार्य वसूली करना; (iii) न्यूनतम राजस्व संग्रह पर जोर देना और इस निर्धारित न्यूनतम राशि से अधिक संग्रह करने पर प्रोत्साहन अनुदान प्रदान करना; (iv) राजस्व अर्जन करने वाले सामान्य संपत्ति संसाधनों की पहचान करना और उनसे पर्याप्त आय सुनिश्चित करना; और (v) कृषि जोत पर कर या उपकर या अधिभार लगाने के लिए माध्यमिकया जिला पंचायतों को अधिकार देना। तेरहवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया कि राज्य निम्नलिखित कार्य कर सकते हैं: (क) लेवी की शून्येत्तर दरों पर कुछ या सभी स्थानीय करों को अनिवार्य रूप से लगाना; (ख) जुटाए गए राजस्व के लिए बराबर के अनुदान उपलब्ध करना; (ग) नगरपालिका बंधपत्रों यानी बांड के निर्गम के माध्यम से बाजार आधारित वित्तपोषण का पता लगाना; और (घ) उस स्थानीय निकाय के साथ खनन रॉयल्टी साझा करना जिसके अधिकार क्षेत्र में आय अर्जित की जाती है। उसने यह भी सुझाव दिया कि संघ और राज्य सरकारों के विभाग नागरिक सेवाओं के लिए स्थानीय निकायों को उचित सेवा शुल्क का भुगतान कर सकते हैं।

हितधारकों के विचार

राज्य सरकारों के विचार

9.13 हमें सौंपे गए ज्ञापन में, राज्यों ने पिछले वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित अनुदान की सराहना की और उन्हें बढ़ाए जाने की वकालत की। अधिकांश राज्यों ने इस बात को रखा कि स्थानीय निकाय अनुदान को विभाज्य पूल के प्रतिशत के रूप में विनिर्दिष्ट किया जाना चाहिए, जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा किया गया था। एक राज्य ने अनुदान को विभाज्य पूल के 9 प्रतिशत तक बढ़ाने का सुझाव दिया, जबकि लगभग आधी संख्या के राज्यों ने इसे 5 प्रतिशत तक बढ़ाने का समर्थन किया। कुछ राज्यों ने अनुदान के रूप में, निश्चित राशियों की बात की।

9.14 राज्यों द्वारा सुझाए गए क्षेत्रीय वितरण से संबंधित मानदंडों में; क्षेत्र, अंतरण या विकेंद्रीकरण का सूचकांक, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति की आबादी, आय में अंतर, वित्त आयोग अनुदान का उपयोग, गरीबी अनुपात, राजकोषीय अनुशासन, वंचन का सूचकांक, राजस्व संग्रह प्रयास, प्रति व्यक्ति निधियों का हस्तांतरण, स्थानीय निकायों को हस्तांतरित स्वयं के संसाधनों का अनुपात, 1971 और 2011 के बीच जनसंख्या एवं औसत जनसंख्या वृद्धि शामिल थे। अधिकांश राज्यों ने यह इंगित नहीं किया कि जनसंख्या मानदंड के लिए कौन सी जनगणना का आंकड़ा लिया जाना चाहिए; हालांकि उनमें से कुछ ने 2011 की जनगणना का उपयोग करने की मंशा जताई, और कुछ ने 1971 की जनगणना के आंकड़ों का सुझाव दिया।

9.15 अधिकांश राज्यों ने अनुरोध किया कि अनुदान से जुड़ी शर्तों को या तो हटा दिया जाए या उनकी संख्या कम कर दी जाए। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि स्थानीय परिस्थितियों को समायोजित करने के लिए निर्धारित शर्तों के अनुपालन में लचीलापन होना चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि यदि शर्तें लगाई जाती हैं, तो उनसे स्थानीय निकायों को समय पर अनुदान जारी करने में, लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी सीएजी को सौंपने में तथा मूलभूत सेवाओं के लिए अनुदान के उपयोग को सीमित करने में सहायता मिल सकती है। कुछ राज्यों ने प्रस्ताव दिया कि स्थानीय निकायों को अनुदान जारी करने की मौजूदा समय सीमा बढ़ाई जाए।

9.16 जबकि आधी संख्या के राज्यों ने निष्पादन अनुदान के उपयोग पर कोई विशेष विचार व्यक्त नहीं किया, मगर कुछ राज्य निष्पादन अनुदान के खिलाफ थे। दूसरा सुझाव यह था कि इन अनुदानों को प्राप्त करने के लिए जो शर्तें लगाई गई हैं, उन्हें स्थानीय परिस्थितियों के लिए लचीलेपन के साथ केवल स्थानीय निकाय के निष्पादन से जोड़ा जाना चाहिए। अधिकांश राज्यों ने निवेदन किया कि केवल कुछ शर्तें लगाई जानी चाहिए और निगमन (releases) सभी शर्तों को पूरा करने की संख्या के अनुपात में होने चाहिए, बजाय की सभी शर्तों को पूरा करने से संबद्ध करना। कुछ राज्यों का विचार था कि स्थानीय निकाय अनुदान का बड़ा हिस्सा सामान्य अनुदान के रूप में होना चाहिए और केवल एक छोटा प्रतिशत निष्पादन अनुदान के रूप में दिया जाना चाहिए। कुछ अन्य राज्यों ने आग्रह किया कि संसद द्वारा व्यवसाय कर की सीमा बढ़ाई जानी चाहिए और स्थानीय निकायों को संघ सरकार की संपत्तियों से सेवा शुल्क वसूलने की अनुमति दी जानी चाहिए।

9.17 अधिकांश राज्यों ने बुनियादी नागरिक सुविधाओं के प्रावधान के साथ-साथ उनके रखरखाव के लिए अनुदान की मांग की। अन्य राज्यों ने पंचायत भवनों के निर्माण, सूचना प्रौद्योगिकी (आई टी) बुनियादी ढांचे, ई-शासन, क्षमता निर्माण और निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए मानदेय की मांग की। जिन अन्य प्रयोजनों के लिए वित्तीय सहायता की मांग की गई थी, उनमें वित्तीय डेटाबेस बनाना, कर संग्रहों में सुधार लाना, लेखा प्रणालियां, जन स्वास्थ्य और शिक्षा में सुधार शामिल था।

9.18 शहरी क्षेत्रों के संदर्भ में, अधिकांश राज्यों ने बुनियादी नागरिक सेवाओं के लिए आर्थिक सहायता की मांग रखी, जबकि कुछ ने यातायात प्रबंधन और पार्किंग स्थल, ई-गवर्नेंस लागू करने, नगरपालिका भवनों का निर्माण, अग्निशमन सेवाओं, आपदा प्रबंधन, जन स्वास्थ्य और मास्टर प्लान तैयार करने के लिए मांग रखी।

स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के विचार

9.19 इस आयोग के साथ अपनी बातचीत में, अधिकांश राज्यों की पंचायतों और नगरपालिकाओं के प्रतिनिधियों ने उल्लेख किया कि उन्हें अपने स्वयं के अधिदेशित कार्यों को पूरा करने के लिए धन की कमी का सामना करना पड़ता है। उनमें से अधिकांश ने कहा कि पंचायतों और नगरपालिकाओं को दिए जाने वाले अनुदान अनाबद्ध (untied) होने चाहिए अर्थात् उनके उपयोग के लिए कोई शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए। लगभग सभी राज्यों में स्थानीय निकाय के प्रतिनिधियों ने बुनियादी सेवाओं - जलापूर्ति, स्वच्छता, सीवरेज, तूफानी जल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, सड़कें और स्ट्रीट लाइटिंग, पार्क एवं खेल के मैदान, कब्रिस्तान और श्मशान घाट - में सुधार के लिए निधियों की मांग की। उन्होंने एक अन्य मुद्दा भी उजागर किया कि अधिकांश राज्यों में कर्मचारियों की कमी महसूस की जा रही है।

9.20 कुछ राज्यों में, पंचायत प्रतिनिधियों ने पंचायतों को स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए उन्हें और अधिक सशक्त बनाने की आवश्यकता व्यक्त की। कई पंचायत प्रतिनिधियों ने विशेष रूप से अपने कर्मचारियों के प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण, प्रशिक्षण केंद्रों के निर्माण, आईटी बुनियादी ढांचे, इंटरनेट कनेक्टिविटी, पंचायतों के लिए भवनों के साथ-साथ उनकी मरम्मत और रखरखाव, कर्मचारियों के वेतन और निर्वाचित सदस्यों के मानदेय के लिए आर्थिक सहायता की मांग की।

9.21 कुछ राज्यों में नगरपालिकाओं के प्रतिनिधियों ने क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण, सार्वजनिक परिवहन एवं बुनियादी ढांचे, यथा फ्लाइओवर और सड़कों, पार्कों और खेल के मैदानों, संपत्तियों के रखरखाव, कर्मचारियों के लिए वेतन और निर्वाचित सदस्यों के लिए मानदेय के लिए आर्थिक सहायता की मांग की। कुछ राज्यों में, प्रतिनिधियों ने तीर्थ केंद्रों और विरासत स्थलों की सुरक्षा के लिए विशेष सहायता की आवश्यकता पर प्रकाश डाला।

9.22 कुछ राज्यों में, नगरपालिका और पंचायत प्रतिनिधियों ने सुझाव दिया कि स्थानीय निकायों के लिए अनुदान को विभाज्य पूल के प्रतिशत के रूप में निर्धारित किया जाना चाहिए। जबकि नगर निगम प्रतिनिधियों ने इस हिस्सेदारी को 5 प्रतिशत तय करने की मंशा जताई, हालांकि इस पर पंचायत प्रतिनिधियों के सुझाव 6 प्रतिशत से लेकर 20 प्रतिशत तक थे।

9.23 केवल दो राज्यों के स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों ने स्थानीय निकाय अनुदान की मात्रा निर्धारित करने हेतु जनसंख्या डेटा का उपयोग करने का मुद्दा उठाया। एक राज्य ने 1971 के जनसंख्या डेटा के उपयोग का प्रस्ताव किया और दूसरे ने 2011 की जनसंख्या डेटा का किया। कुछ राज्यों के स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों ने मांग की कि उन्हें केंद्रीय सरकार की संपत्तियों पर सेवा शुल्क लगाने की अनुमति दी जानी चाहिए और व्यवसाय कर की सीमा बढ़ाई जानी चाहिए ताकि उनका राजस्व और अधिक बढ़ सके।

राज्य वित्त आयोगों (एस एफ सी) के साथ परामर्श

9.24 हमने मौजूदा एसएफसी या राज्यों को रिपोर्ट सौंप चुके पूर्ववर्ती एसएफसी के अध्यक्षों और सदस्य सचिवों के साथ एसएफसी के कामकाज पर चर्चा की। चर्चा से यह उभरकर आया कि राज्यों ने अलग-अलग समय पर और अलग-अलग नियमितता के साथ एसएफसी का गठन किया था। परिणामस्वरूप, राज्यों में जो एसएफसी गठित किए गए हैं (एक राज्य को छोड़कर), वे दूसरे एसएफसी से लेकर पांचवें एसएफसी तक हैं। कुछ राज्यों में, एसएफसी द्वारा प्रस्तुत नवीनतम रिपोर्ट अभी भी राज्य सरकारों के विचाराधीन है। अन्य राज्यों में, एसएफसी ने अभी तक अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की है।

9.25 यह पाया गया कि कभी-कभी राज्य सरकारें बिना कारण दर्ज की गई एसएफसी रिपोर्टों को खारिज कर देती हैं। कुछ राज्यों में, जब सिफारिशें स्वीकार कर ली गईं, तब भी विधानमंडल में प्रस्तुत की गई कार्रवाई रिपोर्ट में कार्यान्वयन की समय-सीमा विनिर्दिष्ट नहीं की गई थी। कुछ अध्यक्षों ने इस तथ्य पर प्रकाश डाला कि वित्तीय अनुशंसाओं पर तो कार्रवाई की जाती है, परंतु प्रणालीगत सुधारों से संबंधित अनुशंसाओं पर शायद ही कभी ध्यान दिया जाता है। उन्होंने बताया कि वित्त विभाग और ग्रामीण एवं शहरी मामलों को देखने वाले पदाधिकारियों के बीच समन्वय में कमी, एसएफसी द्वारा संसाधनों को बढ़ाने हेतु सुझाए गए उपायों के कार्यान्वयन में बाधा डालती है।

9.26 एसएफसी के अध्यक्षों ने उल्लेख किया कि जिन बुनियादी सेवाओं पर हम समर्थन के लिए विचार कर सकते हैं उनमें जलापूर्ति, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, जल निकासी, सार्वजनिक शौचालय, स्ट्रीट लाइटिंग और सड़कों का रखरखाव शामिल किए जा सकते हैं। उनका विचार था कि वित्त आयोग द्वारा बुनियादी अनुदान अनाबद्ध होना चाहिए और संबंधित एसएफसी द्वारा निर्धारित फॉर्मूले के अनुसार प्रत्येक राज्य के भीतर आवंटित किया जाना चाहिए। उन्होंने हमें सूचित किया कि उन्हें सशर्त अनुदान और निष्पादन अनुदान से प्रश्रय मिला, इसलिए उन्होंने वित्त आयोग के अनुदान को कुछ शर्तों के साथ जोड़ने का समर्थन किया है। उनका विचार था कि यदि निष्पादन अनुदान दिया जाता है, तो कुछ शर्तें होनी चाहिए और वे पारदर्शी होनी चाहिए। वे राजस्व संग्रह को प्रोत्साहित करने के भी पक्ष में थे। उनमें से कुछ ने अपने राज्यों में संपत्ति कर जैसे आधिक्य करों अर्थात् बॉइयोट टैक्सिस को समाप्त किए जाने पर चिंता व्यक्त की। उनमें से कुछ ने बताया कि उनके राज्यों में राजस्व प्रोत्साहन के उपाय सफल नहीं रहे हैं। यह आम राय थी कि ऐसे उपायों को सफल बनाने के लिए, प्रोत्साहन अनुदान का कोष अथवा कॉर्पस इतना बड़ा होना चाहिए कि स्थानीय निकायों को इस दिशा में कार्य करने के लिए प्रेरित किया जा सके।

9.27 एसएफसी अध्यक्षों ने यह कहा कि वित्त आयोग स्थानीय निकायों की क्षमता में सुधार लाने के लिए कई उपायों में समर्थन कर सकता है, जिसमें नगरपालिका संवर्ग का वित्तपोषण, प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना और आईटी बुनियादी ढांचा स्थापित

करना शामिल है। उनके द्वारा सुझाए गए अन्य उपायों में, लेखाओं और डेटा प्रारूप का सरलीकरण करने, बुनियादी सेवाओं की बेंचमार्किंग और राज्य सरकारों में डेटा संग्रह केंद्रों की स्थापना के लिए सहायता प्रदान करना शामिल है।

9.28 अध्यक्षों ने कहा कि जवाबदेही और पारदर्शिता को बढ़ावा देना महत्वपूर्ण है और सामाजिक लेखापरीक्षा एवं सार्वजनिक प्रकटीकरण को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है। उनका विचार था कि वित्त आयोग अपने संवैधानिक अधिदेश की संपूर्ति के लिए अपनी रिपोर्ट में उचित अनुशासन कर सकता है।

संघ सरकार के विचार

9.29 संघ सरकार के पंचायती राज मंत्रालय ने शासन में सुधार लाने के उद्देश्य से की गई पहलों के लिए आर्थिक सहायता की मांग की, जैसे कि मूलभूत नागरिक सेवाओं की प्रदायगी के लिए मानक स्थापित करना और वास्तविक सेवा प्रदायगी की मॉनिटरिंग के लिए निगरानी-तंत्र अथवा सर्विलांस स्थापित करना। स्थानीय स्वशासन में नागरिकों की भागीदारी को बढ़ावा देने के लिए, मंत्रालय ने ग्राम सभा की बैठकें आयोजित करने, निर्वाचित सदस्यों के लिए मानदेय, यात्रा भत्ता, दैनिक भत्ता, बैठक में सहभागिता करने का शुल्क तथा ग्राम सभा की बैठकों में सभी निवासियों की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु अभिप्रेरकों के लिए भी कुछ पारिश्रमिक का भुगतान करने के लिए निधियों की मांग की। मंत्रालय ने ग्राम पंचायतों के लिए सचिवालयी कर्मचारियों और माध्यमिक पंचायत स्तर पर सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) कार्मिकों के लिए व्यय को वित्तपोषित करने का भी सुझाव दिया।

9.30 मंत्रालय ने राज्यों द्वारा पंचायत वित्त पर डेटा के संकलन और विश्लेषण के लिए पंचायत वित्त प्रकोष्ठ जैसे सहायक संस्थान स्थापित करने और पंचायतों को उनके स्वयं के राजस्व जुटाने में सुधार करने हेतु सहायता देने तथा राज्य-स्तरीय नियामकों को कर दरों का निर्धारण करने और शुल्कों या सेवाओं के लिए उपयोगकर्ता प्रभारों पर सलाह देने के लिए आर्थिक सहायता की मांग की।

9.31 पंचायती राज मंत्रालय और ग्रामीण विकास मंत्रालय दोनों को पंचायतों के क्षमता निर्माण का समर्थन करना चाहिए। पंचायती राज मंत्रालय ने बताया कि विभिन्न अधिनियमों, नियमों और कार्यपालिका आदेशों के तहत जलापूर्ति एवं स्वच्छता जैसे बुनियादी सेवाएं प्रदान करने के लिए पंचायतों का क्षमता निर्माण करने की आवश्यकता है। ग्रामीण विकास मंत्रालय ने पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और पदाधिकारियों के क्षमता निर्माण के लिए उपलब्ध बुनियादी ढांचे का विस्तार करने की आवश्यकता व्यक्त की और इस प्रयोजनार्थ जिला-स्तरीय प्रशिक्षण केंद्र स्थापित करने हेतु राज्यों के लिए 186.50 करोड़ रुपये की राशि का अनुरोध किया।

9.32 पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय ने बताया कि पानी की आपूर्ति की खराब गुणवत्ता ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों के स्वास्थ्य पर प्रतिकूल प्रभाव डाल रही है, क्योंकि नलों से पानी की आपूर्ति की कवरेज कम थी और विगत में सृजित की गई पूंजीगत परिसंपत्ति खराब हो गई है और उनके रखरखाव की आवश्यकता है। मंत्रालय ने हमें बताया कि सेप्टेज प्रबंधन सहित ठोस और तरल कचरे के प्रबंधन और निपटान की समस्या आने वाले दिनों में पंचायतों के सामने महत्वपूर्ण चुनौतियां होंगी। मंत्रालय ने बताया कि 2022 तक 90 प्रतिशत ग्रामीण आबादी को नल से जलापूर्ति करने के लक्ष्य को हासिल करने और उसे कायम रखने के लिए पूंजी निवेश बढ़ाना होगा।

9.33 पंचायती राज मंत्रालय ने सुझाव दिया कि विभाज्य पूल का 4 प्रतिशत स्थानीय सरकारों को दिया जाए और अनुदान का ऊर्ध्वधर आवंटन इस प्रकार किया जाए - राज्य के लिए 5 प्रतिशत, जिला परिषद के लिए 10 प्रतिशत, माध्यमिक पंचायतों के लिए 10 प्रतिशत तथा ग्राम पंचायतों के लिए 75 प्रतिशत। जहाँ कोई माध्यमिक पंचायत मौजूद नहीं है, वहाँ ग्राम पंचायत का

हिस्सा 85 प्रतिशत होना चाहिए। राज्यों में अनुदान के क्षेत्रीय वितरण के लिए, मंत्रालय ने निम्नलिखित मानदंड और भारांक का सुझाव दिया : जनसंख्या 50 प्रतिशत, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या 10 प्रतिशत, भौगोलिक क्षेत्र 10 प्रतिशत, राष्ट्रीय मानव विकास सूचकांक (एचडीआई) मान से अंतर/दूरी 15 प्रतिशत और विकेन्द्रीकरण का सूचकांक 15 प्रतिशत।

9.34 पंचायती राज मंत्रालय ने तेरवहें वित्त आयोग द्वारा प्रस्तावित बुनियादी और निष्पादन अनुदान की अवधारणा का समर्थन किया और बुनियादी अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के बीच 2:1 के अनुपात की वकालत की। यह पाया गया कि पिछले वित्त आयोग की सिफारिशों में यह कहा गया था कि निष्पादन अनुदान हेतु पात्र बनने से पहले राज्यों को सभी शर्तों को पूरा करना होगा, मगर इसके कारण कई राज्यों ने अनुदान का अपना हिस्सा लिया ही नहीं। इसे निपटने के लिए, मंत्रालय ने सुझाव दिया कि निष्पादन अनुदान राज्यों द्वारा पूरी की गई शर्तों के अनुपात में वितरित किया जाना चाहिए।

9.35 पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय ने कहा कि स्थानीय निकायों के लिए अनुदान में कुछ शर्तें शामिल की जा सकती हैं, जैसे कि ग्रामीण पेयजल और स्वच्छता क्षेत्रों में राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को निधियां, कार्यों और पदाधिकारियों का अंतरण/हस्तांतरण करना। मंत्रालय ने कहा कि उसके द्वारा निर्मित प्रबंधन अंतरण (devolution) सूचकांक का प्रयोग स्थानीय निकायों को निधियां अंतरित करने के लिए एक संकेतक के रूप में किया जा सकता है। मंत्रालय ने सुझाव दिया कि पंचायतों को वित्त आयोग अनुदान से ग्रामीण जलापूर्ति और स्वच्छता के परिसंचालन और रखरखाव पर खर्च को प्राथमिकता देनी चाहिए। तथापि, ग्रामीण विकास मंत्रालय सेवा प्रदायगी में सुधार को छोड़कर, अनुदान में कोई शर्त जोड़ने के पक्ष में नहीं था।

9.36 पंचायती राज मंत्रालय ने निवेदन किया कि क्षमता निर्माण एक प्रमुख मुद्दा है, इसलिए संविधान की अनुसूची V के तहत आने वाले क्षेत्रों में खासा ध्यान देने की आवश्यकता है, और हमसे इन क्षेत्रों में पंचायतों को और अधिक सशक्त करने पर विचार करने का अनुरोध किया। इसमें कहा गया है कि संविधान के भाग IV के बाहर के क्षेत्रों के मामले में, जैसे कि उत्तर-पूर्व राज्यों के संबंध में है, ग्राम परिषद या ग्राम विकास बोर्ड या जिला परिषद जैसी संस्थाओं को अनुदान के लिए पात्र माना जा सकता है। तथापि, उन्हें कई शर्तों को पूरा करना होगा, जिनमें महिलाओं के लिए पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने हेतु विधिवत रूप में चुनाव कराना और उनमें उन्हें आरक्षण देना शामिल है।

9.37 टीओआर के अधिदेश की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करते हुए पंचायती राज मंत्रालय ने कहा कि हमारी सिफारिशें एसएफसी रिपोर्टों पर आधारित होनी चाहिए, क्योंकि एसएफसी रिपोर्टों की गुणवत्ता में पिछले कुछ वर्षों में सुधार हुआ है। इसलिए मंत्रालय ने यह सुझाव दिया गया कि हम विशिष्ट सिफारिशें करते समय नवीनतम एसएफसी रिपोर्टों पर विचार कर सकते हैं, भले ही इन रिपोर्टों की अवधि हमारी पंचाट अवधि के साथ समकालिक न हो।

9.38 शहरी विकास मंत्रालय ने तेजी से बढ़ते शहरीकरण की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया और कहा कि आर्थिक विकास की गति को बनाए रखने के लिए उसे सुविधाजनक बनाने की आवश्यकता है। उसने बताया कि पेयजल, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, सड़कें और स्ट्रीट लाइट जैसी बुनियादी सेवाएं सभी को प्रदान की जानी चाहिए, और जल एवं स्वच्छता से संबंधित सेवाएं मंत्रालय के सेवा प्रदायगी मानदंडों के अनुपालन में प्रदान की जाए।

9.39 मंत्रालय ने यह पाया कि हालांकि शहरी स्थानीय निकायों को वित्त आयोग का अनुदान समय के साथ बढ़ रहा है, लेकिन यह उक्त निकायों के परिचालन और रखरखाव की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अपर्याप्त है। मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल के निवल आगमों के 3 प्रतिशत के अंतरण की मांग की। मंत्रालय ने बताया कि निष्पादन अनुदान प्राप्त

करने के लिए तेरहवें वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तें ऐसी थीं कि राज्यों को हर वर्ष सभी नौ शर्तों को पूरा करना होता था। चूंकि अधिकांश राज्य प्रत्येक वर्ष सभी शर्तों को पूरा करने में असमर्थ थे, इसलिए इन अनुदानों का लाभ नहीं उठाया जा सका। मंत्रालय का मानना था कि निष्पादन अनुदान का उपयोग राजस्व वृद्धि, राजस्व उत्पादकता और राजस्व प्रशासन के क्षेत्रों में कार्यनिष्पादन में सुधार के लिए किया जाना चाहिए और यह भी कहा कि अनुदान पर शर्तें गंभीर महत्ता के क्षेत्रों तक ही सीमित होनी चाहिए और उनका लक्ष्य आउटपुट प्राप्त करने पर होना चाहिए।

9.40 आवासन और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने कहा कि शहरी स्थानीय निकायों के पास गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों को लागू करने की क्षमता सीमित है और क्षमता निर्माण की आवश्यकता है। मंत्रालय ने कहा कि केंद्रीय मंत्रालयों की विभिन्न योजनाओं के तहत निर्मित किए गए बुनियादी ढांचे के रखरखाव के लिए शहरी स्थानीय निकायों को निधियां उपलब्ध कराई जानी चाहिए। उसने यह भी बताया कि वित्त आयोग द्वारा 1971 के जनसंख्या डेटा का प्रयोग करने से वर्तमान शहरी की वास्तविकता प्रतिबिंबित नहीं होगी क्योंकि उस वर्ष के बाद शहरी जनसंख्या में अभूतपूर्व वृद्धि हुई है।

9.41 वित्त मंत्रालय ने आग्रह किया कि शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित अनुदानों को राजस्व सृजन और कार्यबल के युक्तिकरण सहित एक निर्धारित वित्तीय रोडमैप से जोड़ा जाए।

किए गए अध्ययन

9.42 हमने एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कॉलेज ऑफ इंडिया (एएससीआई), हैदराबाद और सेंटर फॉर पॉलिसी रिसर्च (सीपीआर), नई दिल्ली के माध्यम से क्रमशः नगरपालिकाओं के वित्तों और पंचायतों के वित्तों पर अध्ययन कराए। हमारे द्वारा राज्यों से एकत्र किए गए डेटा को हमने इन संस्थानों को सौंपा ताकि वे बुनियादी सेवाओं की आपूर्ति के लिए संसाधनों में जो अंतर है, उसका आकलन कर सकें। दोनों अध्ययनों में यह पाया गया कि राज्यों द्वारा उपलब्ध कराए गए डेटा के आधार पर कई कमियां सामने आई हैं, जिसके परिणामस्वरूप उन्हें अगले पांच वर्षों के लिए संसाधन अंतराल को भरने के लिए बड़े पैमाने पर द्वितीयक डेटा के उपयोग पर निर्भर रहना पड़ा।

9.43 एएससीआई द्वारा नगरपालिका वित्तों और सेवा प्रदायगी पर कराए गए अध्ययन ने इस तथ्य पर प्रकाश डाला कि अपर्याप्त वित्त, कमजोर संस्थागत ढांचा और सेवा प्रदायगी क्षमता की अपर्याप्तता के कारण शहरों पर शासन करना एक चुनौती बनता जा रहा है। उसने सुझाव दिया कि संविधान में एक अलग नगरपालिका राजस्व सूची शामिल की जानी चाहिए ताकि शहरी स्थानीय निकायों को आय के सुनिश्चित और टिकाऊ स्रोत आवंटित हो सकें। उसने जो स्रोत सुझाए, उनमें संपत्ति कर, खाली भूमि पर कर, राज्य और संघ संपत्तियों पर सेवा शुल्क, व्यापार लाइसेंस और भवन निर्माण अनुमति शुल्क शामिल हैं। अध्ययन में यह उल्लेख किया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को वित्त में अंतर को पाटने के लिए कानून के तहत उन्हें दिए गए सभी संसाधनों का दोहन करना चाहिए और उन्हें वित्त में सुधार लाने के लिए संपत्ति कर सुधारों को प्राथमिकता देनी चाहिए। इसमें कहा गया है कि अध्ययन में यह भी उल्लेख किया गया कि शहरी स्थानीय निकायों को अपने सेवा शुल्कों की समीक्षा करनी चाहिए और बढ़ती लागतों की पूर्ति के लिए सेवा सुधारों के अनुरूप समय-समय पर उन्हें संशोधित करना चाहिए। अध्ययन में यह भी प्रस्ताव दिया गया कि राज्य सरकारों को चाहिए कि वे शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उधार लेने पर जो उन्होंने प्रतिबंध लगा रखा है, उसे हटा दें।

9.44 पंचायत वित्तों की समीक्षा पर अध्ययन में यह दर्शाया गया है कि राज्यों में ग्रामीण स्थानीय निकायों को मूलभूत कार्यों के आवंटन के लिए गतिविधि प्रतिचित्रण/मैपिंग आदेशों द्वारा समर्थित एक मजबूत कानूनी ढांचा अस्तित्व में लाया जाए। तथापि, अध्ययन ने इस बात पर भी विचार किया कि इसका मतलब यह नहीं है कि ग्रामीण स्थानीय निकाय इन कार्यों को करने के लिए समर्थ थे। इसमें कहा गया है कि राज्यों ने अपने अधिनियमों में माध्यमिक स्तर की पंचायतों के बजाय, गाँव और जिला स्तर की

पंचायतों को अधिक सशक्त बनाने का प्रयास किया है। अध्ययन में सुझाव दिया गया है कि राज्य विधानसभाओं के समक्ष स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा रिपोर्ट पेश करने का समय घटाकर नौ महीने किया जाना चाहिए। अध्ययन ने यह भी सुझाव दिया कि जिले-वार बजट अनुपूरक तैयार करके प्रसारित किए जा सकते हैं ताकि ग्रामीण स्थानीय निकायों को निधियों की पात्रता का विवरण पहले से पता चल सके। अध्ययन में यह भी टिप्पणी की गई है कि ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास बहुत बड़ा राजस्व जुटाने की क्षमता है, पर उसके लिए उन्हें संपत्ति कर प्रणालियों में सुधार करना होगा।

मुद्दे और सिफारिशें

डेटा संग्रहण

9.45 ग्यारहवें वित्त आयोग की कार्यविधि से ही वित्त आयोगों ने स्थानीय निकायों के वित्तों पर राज्यों से डेटा मांगना शुरू कर दिया था, लेकिन विश्वसनीय डेटा के अभाव के कारण डेटा संग्रहण में बाधा आती थी। हमने सभी पंचायतों और नगरपालिकाओं से एक उपयोग-योग्य रूप में डेटा प्राप्त करने में कठिनाई को माना और इसलिए, हमने राज्य सरकारों से स्थानीय निकायों के एक प्रतिदर्श (नमूना) पर सूचना एकत्र करने का अनुरोध किया। दो-चरणीय प्रतिचयन अथवा सैंपलिंग का प्रयोग करते हुए, हमारे द्वारा विचार किए गए छब्बीस राज्यों में से 30 प्रतिशत जिलों का चयन किया गया। इन जिलों में, सभी जिला पंचायतों, 30 प्रतिशत माध्यमिक पंचायतों और 15 प्रतिशत ग्राम पंचायतों को एक सरल यादृच्छिक प्रतिदर्श का प्रयोग करके फिर से चयनित किया गया। शहरी स्थानीय निकाय के प्रतिदर्श के लिए, राज्य के सभी नगर निगमों, 30 प्रतिशत नगरपालिकाओं और 15 प्रतिशत नगर पंचायतों (टीयर 3 शहरी स्थानीय निकाय) को चुना गया। यह प्रक्रिया उसी जिले के, यानी जिसका उपयोग ग्रामीण प्रतिदर्श लेने के लिए किया गया था, प्रतिचयन आकार निर्धारित करने की विधि से आनुपातिक प्रायिकता का प्रयोग करके की गई। 2001 के जनसंख्या डेटा को सहायक चर के रूप में लिया गया। हमारे ठोस प्रयास के बावजूद, हमने पाया कि जो डेटा हमें उपलब्ध कराया गया था, उसकी गुणवत्ता विभिन्न राज्यों में भिन्न थी और वह प्रयोग करने योग्य रूप में नहीं थी। अतः, पिछले वित्त आयोगों की तरह हम भी ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर संसाधन अंतराल का निर्धारण करने हेतु उपलब्ध कराए गए डेटा का प्रयोग करने में असमर्थ रहे।

राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्ट पर भरोसा

9.46 उनके नियंत्रण से परे कारणों के चलते, पिछले वित्त आयोगों को अपनी सिफारिशें एसएफसी रिपोर्टों से हटकर स्वतंत्र रूप में करनी पड़ीं। वास्तव में, पिछले वित्त आयोगों ने अनुशंसा की कि संविधान में संशोधन किया जाए कि वित्त आयोग के लिए अपनी अनुशंसाओं को एसएफसी रिपोर्टों पर आधारित करने की आवश्यकता को समाप्त किया जाए या उससे केवल यह अपेक्षा की जाए कि वह एसएफसी रिपोर्टों को ध्यान में रखते हुए अनुशंसा करे, न कि उसकी सिफारिशें उक्त रिपोर्टों पर आधारित हों। संविधान में अब तक संशोधन नहीं किया गया है और इसलिए, हमने एसएफसी के कामकाज का गहराई से अध्ययन करने और उसे इस संबंध में अपनी अनुशंसाओं के केंद्र में रखने का निर्णय लिया है।

9.47 संविधान एसएफसी को अपनी कार्यविधियां निर्धारित करने की अनुमति देता है। अतः, वे संबंधित राज्यों के भीतर स्थानीय निकाय वित्तों की आवश्यकता के निर्धारण के लिए अपना दृष्टिकोण चुनने के लिए स्वतंत्र हैं। व्यापक सामाजिक-आर्थिक, भौगोलिक विविधता और सभी राज्यों में पंचायतों और नगरपालिकाओं को सौंपी गई भूमिकाओं में भिन्नता को देखते हुए, एसएफसी अपनी अनुशंसाओं के लिए एक समान आधार उपलब्ध नहीं कर पाएंगे, जो कि सभी राज्यों के लिए लागू हो। हालांकि, वे वित्त आवश्यकताओं के मूल्यांकन के लिए कुछ आधार हमें प्रदान कर सकते हैं।

9.48 हमने पंचायती राज मंत्रालय के इस निवेदन को ध्यान में रखा है कि हम नवीनतम एसएफसी रिपोर्टों पर विचार करें (भले ही वे हमारी पंचाट अवधि के समकालिक न हों) और तब विशिष्ट सिफारिशें करें। पांच राज्य सरकारों ने इसी तरह के सुझाव दिए थे। एसएफसी के अध्यक्षों ने यह भी कहा है कि हम अपने अधिदेश को पूरा करने के लिए नवीनतम एसएफसी रिपोर्टों पर भरोसा कर सकते हैं।

9.49 संविधान के प्रावधानों और विभिन्न हितधारकों के विचारों पर सावधानीपूर्वक विचार करने के बाद, हम एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों को संबल प्रदान करने के लिए राज्य की समेकित निधि को बढ़ाने हेतु उपायों की अनुशंसा करने का प्रस्ताव करते हैं। ऐसा करने से यह अर्थ निकलेगा कि या तो हम एसएफसी की रिपोर्टों में उपलब्ध डेटा का प्रयोग करके अनुदानों की अनुशंसा कर रहे हैं, या अनुदानों या अन्य उपायों पर उक्त रिपोर्टों में उठाई गई सामान्य चिंताओं को हल कर रहे हैं। हम एसएफसी रिपोर्ट में वित्तीय डेटा का प्रयोग पूरी तरह से नहीं कर सके जिसका कारण यह तथ्य था कि हमें जो रिपोर्टें उपलब्ध कराई गई थीं, वे अलग-अलग अवधि की थीं, और कुछ में तो डेटा लगभग एक दशक पुराना था। हमारे लिए यह यथोचित नहीं होगा कि हम इस डेटा के आधार पर निकायों की वर्तमान संसाधन आवश्यकताओं के लिए प्रावधान करें। हमारी राय में, इन परिस्थितियों में, एसएफसी रिपोर्टों में उठाए गए सामान्य मुद्दों के समाधान हेतु दिए गए सुझावों के आधार पर हमारी अनुशंसाएं राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट पर आधारित हों।

एसएफसी रिपोर्टों का विश्लेषण

9.50 संविधान में यह उपबंध किया गया है कि संविधान (73वां संशोधन) अधिनियम 1992 के प्रारंभ से एक वर्ष के भीतर राज्य वित्त आयोग गठित किए जाएं, और तत्पश्चात पांचवे वर्ष के समाप्त होने पर किए जाएं। अतः, संवैधानिक उपबंधों के अनुसार, चौथे एसएफसी का गठन वर्ष 2009-10 में किया जाना था। उपलब्ध सूचना यह दर्शाती है कि दो राज्यों ने एसएफसी का गठन किया है, जबकि ग्यारह राज्यों ने चौथे एसएफसी का किया है। छह राज्यों ने तीसरे एसएफसी का, छह राज्यों ने दूसरे एसएफसी का गठन किया है, और एक राज्य ने अभी ऐसा नहीं किया है।

9.51 हमने इस ओर ध्यान आकृष्ट किया कि एसएफसी को अपने कामकाज में कई बाधाओं का सामना करना पड़ा है, जैसे कि डेटा उपलब्धता, उपलब्ध डेटा की खराब गुणवत्ता, एसएफसी के कार्यकाल के दौरान एक से अधिक बार उनका पुनर्गठन, कर्मचारियों और प्रशासनिक संसाधनों तथा आर्थिक सहायता की कमी। ऐसी चुनौतियों का सामना करने के बावजूद, एसएफसी ने अपने कार्य को आगे बढ़ाया और अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। उन्होंने स्थानीय निकायों के लिए करों, शुल्कों एवं अनुदानों के अंतरण की अनुशंसा की है और पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के लिए अनुदानों का भी प्रावधान किया है ताकि वे अपनी कर्मचारियों की लागतों, कार्यालय एवं आवासीय भवनों के रखरखाव, बुनियादी ढांचे और अन्य संपत्तियों के रखरखाव तथा वित्तीय डेटाबेस के सृजन एवं क्षमता निर्माण की लागतों की पूर्ति कर पाएं।

9.52 अधिकांश एसएफसी ने स्थानीय निकायों को अपने राजस्व संग्रह में सुधार करने के लिए प्रोत्साहित करने की सिफारिशें की हैं। इस दिशा में, उन्होंने स्थानीय निकायों को निष्पादन अनुदान, समतुल्य अनुदान और नकद पुरस्कार प्रदान करके राजस्व जुटाने में आए सुधार को प्रोत्साहन करने की मांग की है। कुछ राज्यों ने अंतरण फॉर्म्यूला में स्वयं के राजस्व संग्रह के लिए प्रोत्साहन को शामिल किया है। उन्होंने उस कार्रवाई को भी इंगित किया है जिसे राज्यों और स्थानीय निकायों को स्थानीय निकायों द्वारा राज्य के स्वयं के राजस्व संग्रह में सुविधा प्रदान करने हेतु अपनाना चाहिए। राज्य वित्त आयोगों ने स्थानीय निकायों से उचित लेखाकरण अपनाने एवं लेखापरीक्षा कराए जाने की आवश्यकता पर जोर दिया है। अंततः, एसएफसी द्वारा उठाई गई चिंताओं में से एक प्रमुख यह है कि स्थानीय निकायों को चाहिए कि वे अपने निवासियों को मूलभूत सेवाओं की प्रदायगी में सुधार लाएं।

9.53 कुछ एसएफसी ने वित्त आयोग के विचार हेतु मुद्दों को चिह्नित किया है। ये मुद्दे दो व्यापक शीर्षकों के अंतर्गत आते हैं। पहला मुद्दा, वित्त आयोग द्वारा उन उपायों की सिफारिश करने से संबंधित है जिनसे एसएफ को अपने कार्यों के निर्वहन में सहायता प्राप्त होगी। दूसरा मुद्दा, वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकाय संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए उपायों की अनुशंसा करने के समय पर कतिपय कारकों पर विचार करने से संबंधित है। पहली श्रेणी में आने वाले अनुरोधों में शामिल हैं: (i) एसएफसी के बीच सूचनाओं के आदान-प्रदान के लिए एक सामान्य मंच के समर्थन हेतु एक स्वतंत्र राष्ट्रीय एजेंसी की स्थापना; (ii) लेखाओं और डेटा फॉर्मेटों का सरलतम डिज़ाइन; (iii) स्थानीय स्वशासन के संबंध में शासन के मुद्दों पर अध्ययन; और (iv) मूलभूत नागरिक सेवाओं के मानकों पर अध्ययनों को समर्थन ताकि भावी एसएफसी को अपने प्रमुख कार्यों में स्थानीय निकायों के निष्पादन का आकलन करने में सहायता प्राप्त हो सके। दूसरी श्रेणी में वित्त आयोग को निम्नलिखित पर विचार करने का अनुरोध किया गया है : (i) अनुदानों के आवंटन के लिए 2011 की जनगणना के आंकड़ों का प्रयोग करना (ii) ज्ञान हस्तांतरण और क्षमता संवर्धन के लिए अनुदानों का प्रावधान करना (iii) लेखापरीक्षा, लेखाओं और डेटाबेस, ठोस अपशिष्ट एवं स्वच्छता के लिए अनुदानों में वृद्धि करना; और (iv) राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को किए जा रहे बड़े हस्तांतरणों का संज्ञान लेना। एक एसएफसी ने वित्त आयोग से ऐसे कदम उठाने का अनुरोध किया है जिनसे स्थानीय निकाय वित्त आयोग अनुदान के उद्देश्य व प्रयोजन से अच्छी तरह अवगत हो सकें।

9.54 हमारे विचार में, एसएफसी रिपोर्टों से उभरकर आया एक सामान्य मुद्दा यह है कि स्थानीय निकायों के वित्तों पर विश्वसनीय डेटा की आवश्यकता है, ताकि सभी हितधारकों को सुविचारित निर्णय लेने में सहायता मिल सके। इसके लिए, लेखाओं का संकलन और उनकी लेखापरीक्षा महत्वपूर्ण हो जाती है। एक और आम मुद्दा यह है कि स्थानीय निकायों को स्वयं का राजस्व सृजित करने और उनके द्वारा प्रदान की जा रही बुनियादी सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार लाने हेतु प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है।

बुनियादी सेवाओं को प्राथमिकता देना

9.55 ग्यारहवें वित्त आयोग की कार्यावधि से, वित्त आयोगों ने स्थानीय निकायों द्वारा अपने क्षेत्रों में प्रदान की जा रही बुनियादी सेवाओं में सुधार लाने पर जोर दिया है। स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ हमारी चर्चा में, प्रतिभागियों के बीच पेयजल, स्वच्छता, जल निकासी, स्थानीय सड़कों, स्कूल भवनों, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, सड़कों की लाइटें, कब्रिस्तान और श्मशान घाटों तथा पार्कों के रखरखाव के लिए अधिकाधिक निधियां उपलब्ध कराने के पक्ष में प्रबल सहमति थी। राज्यों ने हमें दिए गए अपने ज्ञापन में जल, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित इन बुनियादी सेवाओं के लिए प्रावधान करने की आवश्यकता पर भी प्रकाश डाला है। संघ सरकार के मंत्रालयों ने भी इसी तरह के मुद्दे उठाए। पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय और शहरी विकास मंत्रालय ने पीने के पानी और अपशिष्ट प्रबंधन के लिए पर्याप्त प्रावधान पर ध्यान केंद्रित किया। पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय ने बताया कि सेप्टेज सहित ठोस और तरल कचरे का प्रबंधन भविष्य में पंचायतों के लिए एक चुनौती होगी। शहरी विकास मंत्रालय ने कहा कि शहरी क्षेत्रों में बुनियादी सेवाओं को उसके द्वारा निर्धारित राष्ट्रीय स्तर के मानकों को पूरा करना होगा। इन सेवाओं के लिए समर्थन की आवश्यकता को अधिकांश एसएफसी रिपोर्टों के साथ-साथ एसएफसी के अध्यक्षों द्वारा हमारे परामर्श में भी सामने लाया गया है।

9.56 बुनियादी सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार लाए जाने से नागरिकों द्वारा सेवाओं के लिए भुगतान करने की इच्छा में वृद्धि होने की संभावना है। हमारा विचार है कि स्थानीय निकायों को अनुदानों सहित हम जो उपायों की अनुशंसा कर रहे हैं, उनसे बुनियादी सेवाओं - जलपूर्ति, सेप्टेज प्रबंधन सहित स्वच्छता, सीवरेज, तूफानी जल निकासी और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, स्ट्रीट लाइटिंग, स्थानीय निकायों की सड़कें और पथ, पार्क, खेल के मैदान, कब्रिस्तान और श्मशान - की प्रदायगी को समर्थन और मजबूती मिलेगी। हम मानते हैं कि स्थानीय निकायों को शासित करने वाले संबद्ध कानूनों में आमतौर पर ये बुनियादी सेवाएँ

शामिल होंगी। इसलिए, हम अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय निकायों से यह अपेक्षा की जानी चाहिए कि वे अनुदान को संबद्ध कानूनों के तहत उन्हें सौंपे गए कार्यों के भीतर केवल बुनियादी सेवाओं के लिए ही खर्च करें।

लेखा एवं लेखापरीक्षा

9.57 उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने वित्तीय डेटा, जहाँ भी यह उपलब्ध है, के लगभग अभाव और उसकी खराब गुणवत्ता पर चिंता व्यक्त की है। सीएजी ने हमें सूचित किया कि अधिकांश राज्यों में ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों, दोनों के लिए लेखाओं के प्रारूपों के संबंध में नियम और विनियम हैं। तथापि, लेखाओं को पूरा करने की अनुसूची का कई राज्यों में पालन नहीं किया जा रहा है। लेखाओं को तैयार करने और उन्हें अंतिम रूप देने की अनुसूची के बारे में मॉनिटरिंग अथवा निगरानी तंत्र में बड़े अंतर थे। फलतः, स्थानीय निकायों के लेखाओं में बड़े पैमाने पर बकाया है। प्रियासॉफ्ट, जिसे पंचायत लेखाओं के संकलन के लिए कई राज्यों द्वारा उपयोग किया जाता है, में 38 प्रतिशत ग्राम पंचायतों ने 2012-13 के लिए अपने वार्षिक खाते फरवरी 2014 तक भी बंद नहीं किए थे। इसी प्रकार से, 2010-11 और 2011-12 के लेखा खुले थे तथा क्रमशः 43 प्रतिशत पंचायतों और 36 प्रतिशत ग्राम पंचायतों के संबंध में पूर्ण नहीं थे। इसी तरह की स्थिति अन्य स्तरों की पंचायतों में भी थी।

9.58 हमें सूचित किया गया कि निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए ग्रामीण स्थानीय निकायों और नगरपालिकाओं के लिए तेरहवें वित्त आयोग की शर्तों में से एक यह थी कि उन्हें मॉडल पंचायती राज लेखा प्रणाली तथा राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा लेखा नियमावली/मैनुअल के अनुरूप क्रमशः लेखांकन ढांचा एवं संहिताकरण पैटर्न के आधार पर लेखा कायम रखने चाहिए। जबकि अधिकांश राज्यों ने लेखांकन ढांचे के अंगीकरण को स्व-प्रमाणित किया था। सीएजी ने सूचित किया कि वास्तविक लेखाओं को कायम करने में अभी भी सुधार की आवश्यकता है।

9.59 हमें बताया गया कि सीएजी अब छब्बीस राज्यों में प्राथमिक लेखा परीक्षकों को तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता प्रदान कर रहा है। लेखापरीक्षा रिपोर्टें इक्कीस राज्यों में राज्य सरकार या राज्य विधानमंडल को प्रस्तुत की जा रही थीं, जबकि अन्य पांच राज्यों में प्रथम लेखापरीक्षा रिपोर्ट तैयार की जा रही थी। सत्रह राज्यों ने तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता का कार्य सीएजी को सौंपा था या उसके दायरे को 2011-13 के दौरान बढ़ाया था। सीएजी ने बताया कि अधिकांश राज्यों में, सीएजी के तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता के साथ प्राथमिक लेखा परीक्षक द्वारा स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के संबंध में प्रणालीगत सुधार धीरे-धीरे गति पकड़ रहा है और समय के साथ-साथ, उसकी प्रभावकारिता अवश्य फलीभूत होगी।

9.60 हमारी राय है कि उचित लेखा कायम रखना वित्तीय जवाबदेही के लिए शुरुआती बिंदु हैं। वार्षिक लेखाओं को कायम नहीं किया जाना या उनका संकलन विलंबित रूप से करने का अर्थ जवाबदेही से समझौता करना जैसा है। इसका तात्पर्य यह भी है कि स्थानीय निकायों के लिए संसाधनों की आवश्यकता निर्धारित करने के लिए विश्वसनीय वित्तीय डेटा उपलब्ध नहीं है। हमने पाया कि बीस वर्षों से अधिक का समय हो गया है, जब नगरपालिकाओं और पंचायतों को संवैधानिक संशोधन के माध्यम से स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने और नागरिकों को कतिपय बुनियादी सेवाएं प्रदान करने के लिए सशक्त बनाने की मांग की गई थी। यह हमारी समझ से बाहर है, और निश्चित रूप से वांछनीय नहीं है, कि स्थानीय निकाय जनता के धन का लगातार बढ़ता हिस्सा चाहते हैं और उसके बावजूद वे जनता के प्रति जवाबदेही एवं जिम्मेदारी के दायरे से खुद को बाहर भी रखना चाहते हैं।

9.61 हम यह भी स्वीकार करते हैं कि पिछले वित्त आयोगों के प्रयासों के कारण, सीएजी के तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता के तहत लेखाओं और लेखापरीक्षा को कायम करने में प्रगति हुई है। हमने इस तथ्य पर भी गौर किया कि इस संबंध में और अधिक प्रगति की आवश्यकता है। इसलिए, हमारी राय है कि लेखाओं के रखरखाव, उनकी लेखापरीक्षा और प्रकटीकरण में सुधार के लिए

पिछले वित्त आयोगों द्वारा शुरु किए गए प्रयासों को जारी रखना आवश्यक है। इसके लिए, हमने अपने निष्पादन अनुदान में उपयुक्त प्रोत्साहनों का प्रावधान किया है। हम अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय निकायों द्वारा तैयार किए गए लेखा बहियों में स्वयं के करों और गैर-करों, आवंटित करों, राज्य से अंतरण और अनुदान, वित्त आयोग से अनुदान और संघ एवं राज्य सरकारों द्वारा किसी भी एजेंसी को सौंपे गए कार्यों के लिए अनुदानों से उपार्जित आय को स्पष्ट रूप से दर्शाया जाना चाहिए। उपरोक्त के अलावा, हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता व्यवस्थाएं जारी रखी जानी चाहिए और राज्यों को ऐसी कार्रवाई करनी चाहिए जिससे स्थानीय निकायों को लेखा संकलित करने में तथा उनकी समय पर लेखापरीक्षा कराने में सुविधा प्रदान की जा सके।

स्थानीय निकायों को अनुदान

पंचायतों और नगरपालिकाओं को अनुदान के निर्धारण के लिए मानदंड

9.62 विगत में, वित्त आयोगों ने राज्यों को पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए अनुदान निर्धारित करने के लिए दो प्रकार के मानदंडों का प्रयोग किया है। पहला मानदंड संसाधनों की आवश्यकता से संबंधित था और दूसरा राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों के अंतरण या विकेंद्रीकरण की सीमा से संबंधित था। हमने नगरपालिकाओं और पंचायतों के लिए अनुदान में राज्यों की हिस्सेदारी निर्धारित करने हेतु अंतरण या विकेंद्रीकरण की सीमा के आधार पर एक सूचकांक या संसूचकों का प्रयोग करने हेतु हमारे समक्ष रखे गए अनुरोधों की समीक्षा की है। हमने नोट किया कि अंतरण या विकेंद्रीकरण के लिए एक इष्टतम मॉडल (जो सभी राज्यों पर समान रूप से लागू हो, चाहे उनका सामाजिक-राजनीतिक और संस्थागत परिप्रेक्ष्य कुछ भी हो) को अवधारित किए बिना हमने माना कि अंतरण के लिए एक उपयुक्त सूचकांक या संसूचकों पर विचार करने में कई व्यावहारिक कठिनाइयाँ हैं। यह अवधारित किए बिना कि ऐसा कोई सूचकांक डिज़ाइन किया जा सकता है कि नहीं, जमीनी स्थिति की सटीक, विश्वसनीय सूचना की अनुपलब्धता के कारण, इष्टतम स्तर के सापेक्ष अंतरण के वास्तविक स्तर का आकलन करना आसान नहीं है।

9.63 संविधान के तहत, राज्य विधायिका के पास पंचायतों और नगरपालिकाओं को कार्य सौंपने का विवेकाधिकार है। हम मानते हैं कि संवैधानिक उपबंधों की समग्र स्कीम स्थानीय सरकार को सीधे राज्य सूची में रखकर, इस संबंध में राज्यों की भूमिका को प्रधानता प्रदान करती है। हमने पंचायतों और नगरपालिकाओं को कार्य सौंपने के कानूनी, संस्थागत और वित्तीय पहलुओं में महत्वपूर्ण विविधता देखी है। हमारे विचार में, न तो टीओआर और न ही संविधान वित्त आयोग को पंचायतों और नगरपालिकाओं को शक्तियों के अंतरण में या विकेंद्रीकरण के कोई विशेष मॉडल को बढ़ावा देने में कोई भूमिका निभाने की अनुमति देता है। इसलिए, हमने पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए राज्यों को संसाधनों के अंतरण के उद्देश्य से अंतरण या विकेंद्रीकरण के सूचकांक या संसूचकों का प्रयोग करना उचित नहीं समझा।

9.64 जनसंख्या और क्षेत्रफल ऐसे मानदंड हैं जिन्हें पिछले वित्त आयोगों द्वारा प्रयोग किया गया है, जो संसाधनों की आवश्यकता को दर्शाते हैं। पिछले सभी चार वित्त आयोगों ने जनसंख्या का प्रयोग किया है, और दसवें वित्त आयोग को छोड़कर, अन्य सभी ने क्षेत्र का प्रयोग किया है। हमारे द्वारा अनुशंसित उपाय या दिए गए अनुदानों का उद्देश्य अंततः पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करना है अथवा उन्हें संबल प्रदान करना है। इस प्रकार की अनुपूर्ति का उद्देश्य उक्त संस्थानों को बुनियादी नागरिक सेवाएं प्रदान करने के उनके प्राथमिक कार्य में सहायता करना है। इसलिए, हमने ऐसे मानदंडों, अर्थात् जनसंख्या और क्षेत्रफल का प्रयोग किया है, जो पंचायतों और नगरपालिकाओं को अनुदान निर्धारित करने की आवश्यकताओं को दर्शाते हैं। बुनियादी नागरिक सेवाओं की प्रदायगी स्थानीय निकाय के प्रशासनिक क्षेत्राधिकार के भीतर वर्तमान आबादी से संबंधित है। क्षेत्रफल उक्त सेवाएँ प्रदान करने में लागत के दृष्टिकोण से भी प्रासंगिक है। अतः, हम 90 प्रतिशत भारांक के साथ 2011 के जनसंख्या डेटा का और 10 प्रतिशत भारांक के साथ क्षेत्रफल का प्रयोग करते हुए राज्यों को अनुदानों के वितरण की

अनुशंसा करते हैं। जनगणना 2011 के आंकड़ों का प्रयोग करके प्रत्येक राज्य की शहरी और ग्रामीण आबादी के आधार पर अनुदान दो भागों में विभाजित किया जाएगा - विधिवत रूप से गठित ग्राम पंचायतों को अनुदान, और विधिवत रूप से गठित नगरपालिकाओं को अनुदान।

अनुदानों की मात्रा

9.65 तेरहवें वित्त आयोग ने इस आवश्यकता को स्वीकार किया कि स्थानीय निकायों को राजस्व के एक पूर्वानुमेय और राजस्व के आधिक्य स्रोत के माध्यम से सहायता दिए जाने की जरूरत है। आयोग ने राज्यों और स्थानीय निकायों द्वारा उठाई गई मांग पर विचार किया जिसमें यह मांग की गई थी कि स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल से एक हिस्सा दिया जाए। तेरहवें वित्त आयोग को प्रदान की गई कानूनी राय से संकेत मिलता है कि यह संविधान के प्रावधानों से संगत नहीं था, इसलिए आयोग ने अनुशंसा की कि स्थानीय निकायों को संविधान के अनुच्छेद 275 के तहत इस हिस्से को सहायता अनुदान में परिवर्तित करने के बाद पिछले वर्ष के विभाज्य पूल का एक प्रतिशत हस्तांतरित किया जाना चाहिए। आयोग ने इस राशि का अनुमान वर्ष 2010 से 2015 तक पांच वर्षों के लिए 87,519 करोड़ रुपये किया था।

9.66 हमने नोट किया कि राज्यों ने इस तथ्य की सराहना की है कि तेरहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों के लिए एक पूर्वानुमेय, राजस्व के आधिक्य स्रोत के साथ प्रावधान करने की आवश्यकता को स्वीकार किया और उसने एक ऐसे अनुदान की अनुशंसा की जो विभाज्य पूल के एक विनिर्दिष्ट प्रतिशत के बराबर था। अधिकांश राज्यों ने कहा कि विभाज्य पूल का 5 प्रतिशत स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में दिया जाना चाहिए।

9.67 चार राज्य वित्त आयोगों, जिनकी अनुशंसा अवधि हमारी अनुशंसा अवधियां हमारी अवधि के बराबर है, ने पांच वर्षों की अवधि, अर्थात् 2015-20 के लिए 270 करोड़ रुपये से 1,20,992 करोड़ रुपये की आर्थिक सहायता की मांग की है। प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष के आधार पर, यह 195 रुपये प्रति वर्ष से 1,211 रुपये प्रति वर्ष के बीच है।

9.68 हम मानते हैं कि स्थानीय निकायों को न केवल लोगों को बुनियादी सेवाओं के प्रावधान पर खर्च करने की आवश्यकता होती है, बल्कि उन्हें प्रशासनिक बुनियादी ढांचे और क्षमता निर्माण के लिए भी आर्थिक सहायता की आवश्यकता होती है। अनुदान की मात्रा तय करने में, हमने उन संसाधनों की स्थिरता और पूर्वानुमेयता को महत्व दिया है जो स्थानीय निकायों को प्रवाहित होने चाहिए। हमने पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु एक व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाया है। हम एक ऐसी आर्थिक सहायता का प्रस्ताव कर रहे हैं जो स्थानीय निकायों को बुनियादी सेवाओं के नियोजन में तथा उनकी सुचारू एवं प्रभावी ढंग से प्रदायगी में आश्वस्त हस्तांतरणों के माध्यम से वित्तीय स्थिरता प्रदान करेगी।

9.69 हमने 2015-20 की अवधि के लिए अनुदान की कुल मात्रा 2,87,436 करोड़ रुपये आकलित की है जिसमें संचयी स्तर पर 488 रुपये प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष की सहायता सन्निहित है। इसमें से, पंचायतों के लिए अनुशंसित अनुदान 2,00,292.2 रुपये है, जबकि नगरपालिकाओं के लिए यह 87,143.8 करोड़ रुपये है। प्रत्येक राज्य के लिए प्रत्येक वर्ष हेतु हमारे द्वारा निर्धारित अनुदान नियत अथवा स्थायी है। इससे पूर्वानुमानेयता अंतरालों पर संसाधनों का एक स्थिर प्रवाह सुनिश्चित होगा। हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदान से ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं के पास उपलब्ध संसाधनों में वृद्धि होनी चाहिए जिसके परिणामस्वरूप वे वैधानिक रूप से सौंपे गए कार्यों का निर्वहन करने में समर्थ हो सकें।

9.70 हमने अनुदान की अनुशंसा दो भागों में की है - विधिवत गठित ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए एक बुनियादी अनुदान और एक निष्पादन अनुदान। ग्राम पंचायतों के संबंध में, अनुदान का 90 प्रतिशत बुनियादी अनुदान होगा और 10 प्रतिशत निष्पादन अनुदान होगा। नगरपालिकाओं के मामले में, बुनियादी अनुदान और निष्पादन अनुदान के बीच विभाजन 80:20 के आधार पर होगा। इन अनुदानों में राज्यों की हिस्सेदारी को अनुलग्नक 9.1 में दर्शाया गया है।

बुनियादी अनुदान

9.71 ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं के स्वयं के संसाधन सीमित हैं। उन्हें संबद्ध संविधियों के अनुसार, अपने नागरिकों को अनेक मूलभूत सेवाएँ उपलब्ध करानी होती हैं। इसके अलावा, उन्हें संघ और राज्य सरकारों द्वारा कई एजेंसी कार्य सौंपे गए हैं। फिर भी, वे मूलभूत सेवाएँ प्रदान करने के लिए राज्य सरकार से अंतरण पर तथा राज्य सरकार और संघ सरकार से अनुदान पर निर्भर रहते हैं। बुनियादी अनुदान का प्रयोजन ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं को बिना शर्त आर्थिक सहायता प्रदान करना है ताकि वे संबंधित कानूनों के तहत सौंपे गए बुनियादी कार्यों को पूरा कर सकें। हमने जो अनुदान दिया है, उसे जलापूर्ति, सेप्टेज प्रबंधन सहित स्वच्छता, सीवरेज और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, तूफानी जल निकासी, सामुदायिक संपत्तियों के रखरखाव, सड़कों, पैदल मार्गों व स्ट्रीट-लाइटिंग, और कब्रिस्तान एवं श्मशान घाटों के रखरखाव सहित बुनियादी नागरिक सेवाओं की स्थिति में सुधार लाने के लिए उपयोग किया जाना है।

9.72 हमने जिन अनुदानों की अनुशंसा की है, वे ग्राम पंचायतों को दिए जाने चाहिए क्योंकि वे बुनियादी सेवाओं के वितरण के लिए सीधे जिम्मेदार हैं और पंचायतों के अन्य स्तरों के लिए कोई हिस्सा नहीं दिया जाना है। हम उम्मीद करते हैं कि राज्य सरकारें अन्य स्तरों की जरूरतों का भी ध्यान रखेंगी। ग्राम पंचायतों के लिए अलग से निमित्त (earmarked) बुनियादी अनुदानों को संसाधनों के वितरण के लिए संबंधित एसएफसी द्वारा विहित फार्मूले का प्रयोग करके ग्राम पंचायतों के बीच वितरित किया जाएगा। इसी प्रकार से, शहरी स्थानीय निकायों के लिए बुनियादी अनुदान को संबंधित एसएफसी द्वारा दिए गए फॉर्मूला का प्रयोग करके स्तर-वार अथवा टीयर-वार हिस्सेदारियों में विभाजित किया जाएगा और प्रत्येक स्तर, अर्थात् नगर निगमों, नगरपालिकाओं (स्तर/टीयर II के शहरी स्थानीय निकाय) और नगर पंचायतों (स्तर III के स्थानीय निकाय) के बीच वितरित किया जाएगा। राज्य सरकारों को उन नवीनतम एसएफसी का वितरण फॉर्मूला अंगीकृत करना चाहिए, जिनकी सिफारिशें स्वीकार कर ली गई हैं।

9.73 यदि एसएफसी फार्मूला उपलब्ध नहीं है, तब ऊपरोक्त में वर्णन के अनुसार तथा 90 प्रतिशत के भारांक के साथ 2011 की आबादी का प्रयोग करते हुए और 10 प्रतिशत के भारांक के साथ क्षेत्रफल को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक ग्राम पंचायत का हिस्सा सभी इकाइयों व संस्थाओं के बीच वितरित किया जाना चाहिए। शहरी स्थानीय निकायों के संदर्भ में, पंचायतों के तीनों स्तरों में से प्रत्येक का हिस्सा 90 प्रतिशत के भारांक के साथ 2011 की जनसंख्या के आधार पर और 10 प्रतिशत के भारांक के साथ क्षेत्रफल के आधार पर निर्धारित किया जाएगा, और तदुपरांत उसे 2011 की जनसंख्या तथा क्षेत्रफल के आधार पर 90:10 के अनुपात के साथ प्रत्येक पंचायत स्तर में संस्थाओं के बीच वितरित किया जाएगा।

निष्पादन अनुदान

9.74 ग्राम पंचायत राजस्व पर राज्यों द्वारा हमें दिए गए गैर-डेटा के विश्लेषण से यह पाया गया है कि एक राज्य में ग्राम पंचायतें सलाहकार की भूमिका निभाती थीं और उनके पास कर या गैर-कर राजस्व जुटाने की कोई शक्ति नहीं थी, और चार अन्य

राज्यों में ग्राम पंचायतों के पास राजस्व जुटाने की शक्ति थी, लेकिन वे ऐसा नहीं कर रहे थे। शेष राज्यों में से, दो में ग्राम पंचायत स्तर पर अधिकांश राजस्व एकत्र किया गया। स्थानीय स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में प्रभावकारी ढंग से कार्य करने के लिए स्थानीय निकायों के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वे अपने राजस्व स्रोतों को बढ़ाएं।

9.75 अधिकांश एसएफसी द्वारा उठाया गया एक आम मुद्दा यह है कि स्थानीय निकाय स्तर पर प्राप्तियों और व्यय पर विश्वसनीय डेटा के अभाव के कारण उनका काम बाधित हो रहा था। पंचायतों और नगरपालिका वित्तों पर हमारे द्वारा कराए गए अध्ययनों में समान समस्याओं का सामना करना पड़ा। हम नोट करते हैं कि विश्वसनीय डेटा और लेखाओं के मुद्दे को पिछले तीन वित्त आयोगों द्वारा उठाने तथा मुद्दे के समाधान के लिए अनुदानों का प्रावधान करने के बावजूद, इस संदर्भ में कुछ खास नहीं हुआ है। हमारी राय में, यह कोई संतोषजनक स्थिति नहीं है। अतः, हम निम्नलिखित मुद्दों के समाधान के लिए निष्पादन अनुदानों का प्रावधान कर रहे हैं: (i) स्थानीय निकायों की प्राप्ति और व्यय पर विश्वसनीय डेटा लेखापरीक्षित लेखाओं के माध्यम से उपलब्ध कराना; और (ii) स्वयं के राजस्व में सुधार लाना। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को बुनियादी सेवाओं के लिए सेवा स्तर के बेंचमार्क/मानदंड को मापित और प्रकाशित करना होगा। ये निष्पादन अनुदान हमारी पंचाट अवधि के दूसरे वर्ष, यानी 2016-17 से संवितरित किए जाएंगे, ताकि राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों को कार्यान्वयन के लिए एक योजना और तंत्र स्थापित करने के लिए पर्याप्त समय मिल सके। निष्पादन अनुदान का विवरण निम्नलिखित पैराग्राफ में दिया गया है।

निष्पादन अनुदान - ग्रामीण

9.76 निष्पादन अनुदान हेतु पात्र होने के लिए, ग्राम पंचायतों को लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा प्रस्तुत करने होंगे जो उस वर्ष से दो वर्ष पहले के न हो जिस वर्ष में ग्राम पंचायत निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहती है। ग्राम पंचायतों को अपने लेखापरीक्षित लेखाओं में स्थानीय निकाय के तौर पर अपने स्वयं के राजस्व में पिछले वर्ष की तुलना में वृद्धि को भी दर्शाना होगा। उदाहरण के लिए, 2016-17 में निष्पादन अनुदानों के लिए अपेक्षित लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2014-15 से संबंधित होंगे; 2017-18 में निष्पादन अनुदान के लिए लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2015-16 से संबंधित होंगे; 2018-19 में निष्पादन अनुदान के लिए लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2016-17 से संबंधित होंगे; और 2019-20 में निष्पादन अनुदानों के लिए लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2017-18 से संबंधित होंगे।

9.77 अनुदान का अंतर्निहित उद्देश्य डेटा के संकलन के लिए जमीनी स्तर पर कार्रवाई शुरू करना है ताकि सभी हितधारकों को निर्णय लेने के लिए विश्वसनीय सूचना से पहुंच प्राप्त हो। साथ ही, यह जनता के प्रति स्थानीय स्व-शासी संस्थाओं की जवाबदेही को बढ़ाता है। हम जानते हैं कि ग्राम पंचायतों द्वारा राजस्व सृजन विभिन्न स्तरों पर किया जाता है। अतः, हमारी राय है कि यह बेहतर होगा कि राजस्व सुधार के आधार पर ग्राम पंचायतों को निष्पादन अनुदान के वितरण की विस्तृत कार्यविधि संबंधित राज्य सरकारों द्वारा ऊपर दी गई दो शर्तों को ध्यान में रखते हुए डिजाइन की जाए। दिए जाने वाले प्रोत्साहन की मात्रा सहित परिचालन मानदंड राज्य सरकारों के विवेक पर छोड़ दिया गया है। यदि पात्र ग्राम पंचायतों को संवितरण के बाद निष्पादन अनुदान की कुछ राशि शेष रहती है, तो इस असंवितरित राशि को सभी पात्र ग्राम पंचायतों के बीच समान आधार पर वितरित किया जाना चाहिए। निष्पादन अनुदान के वितरण की योजना राज्य सरकारों द्वारा मार्च 2016 तक अधिसूचित की जाएगी, ताकि निष्पादन अनुदान के लिए हकदार स्थानीय निकायों की पात्रता सूची तैयार करना आसान हो सके। निष्पादन अनुदानों की किस्त जारी करने में सुविधा प्रदान करने के लिए, संघ सरकार के संबंधित मंत्रालयों को भी सूचित किया जाएगा।

निष्पादन अनुदान - शहरी

9.78 जैसा कि ग्राम पंचायतों के लिए निष्पादन अनुदान के मामले में उपरोक्त में विहित किया गया है, शहरी स्थानीय निकायों को निष्पादन अनुदान के वितरण के लिए एक विस्तृत प्रक्रिया कुछ पात्रता मानदंडों के अधीन, संबंधित राज्य सरकार द्वारा डिजाइन की जाएगी। अनुदान हेतु पात्र होने के लिए, शहरी स्थानीय निकाय को लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा प्रस्तुत करने होंगे जो उस वर्ष से दो वर्ष पहले के न हो जिस वर्ष में शहरी स्थानीय निकाय निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहता है। उसे लेखापरीक्षित लेखाओं में अपने राजस्व में पिछले वर्ष की तुलना में वृद्धि भी दर्शानी होगी। इसके अलावा, उसे पंचाट की अवधि के लिए प्रत्येक वर्ष बुनियादी शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तर के बेंचमार्क प्रकाशित करने होंगे और उन्हें सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराना होगा। शहरी विकास मंत्रालय के सेवा स्तर के बेंचमार्क का प्रयोग इस प्रयोजनार्थ किया जा सकता है। राजस्व में सुधार किसी अन्य आधार के बजाय, उक्त लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर अवधारित किया जाएगा। किसी वर्ष में स्वयं के राजस्व में वृद्धि की संगणना के लिए, चुंगी और प्रवेश कर से प्राप्त आगमों व आय को बाहर रखा जाना चाहिए। यदि पात्र शहरी स्थानीय निकायों को संवितरण के बाद निष्पादन अनुदान की कुछ राशि शेष रहती है, तो असंवितरित राशि को उन सभी पात्र शहरी स्थानीय निकायों के बीच समान आधार पर वितरित किया जाना चाहिए जिन्होंने निष्पादन अनुदान प्राप्त करने की शर्तों को पूरा किया है।

9.79 ग्रामीण और शहरी निष्पादन अनुदान के संवितरण के लिए ये दिशानिर्देश हमारी पंचाट अवधि के लिए लागू रहेंगे। हम अनुशंसा करते हैं कि संघ सरकार राज्य द्वारा तैयार की गई विस्तृत कार्यविधि को स्वीकार करे जिसमें कोई अतिरिक्त शर्त लगाए बिना हमारे व्यापक दिशानिर्देश शामिल हैं।

अनुदान जारी करने के लिए विश्वास-आधारित दृष्टिकोण

9.80 हम मानते हैं कि स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के रूप में स्थानीय निकायों पर भरोसा करने और उनका सम्मान करने की आवश्यकता है। अतः, हम अनुशंसा करते हैं कि निधियां जारी करने के लिए संघ या राज्य सरकार द्वारा हमारे द्वारा इंगित की गई शर्तों के अलावा कोई अन्य शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए या कोई निर्देश नहीं दिया जाना चाहिए।

9.81 हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदान प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो किश्तों में जारी किए जाएंगे। इससे वर्ष के दौरान स्थानीय निकायों को समय पर निधि प्रवाह प्राप्त हो सकेगा, जिससे उन्हें अपने कार्यों की बेहतर योजना बनाने और उन्हें क्रियान्वित करने में सहायता मिल सकेगी। हम अनुशंसा करते हैं कि वर्ष के लिए बुनियादी अनुदान का 50 प्रतिशत राज्य को वर्ष की पहली किस्त के रूप में जारी किया जाए। वर्ष के लिए शेष बुनियादी अनुदान और पूर्ण निष्पादन अनुदान वर्ष की दूसरी किस्त के रूप में जारी किया जा सकता है। राज्यों को संघ सरकार द्वारा उनके खाते में धन जमा किए जाने के पंद्रह दिनों के भीतर ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं को अनुदान जारी करने चाहिए। इसमें देरी के मामले में, राज्य सरकार को अपने स्वयं की निधियों से ब्याज अदा करने के साथ किस्त जारी करनी होगी।

9.82 हमारे द्वारा अपनाए गए विश्वास-आधारित दृष्टिकोण के केंद्र में यह समझा जा रहा है कि स्थानीय निकाय पूरी सावधानी के साथ अपने वैधानिक कार्यों का निर्वहन करेंगे। सेवा स्तर के डेटा का प्रकाशन और लेखाओं को तैयार करना तथा लेखापरीक्षा इस संबंध में आवश्यक पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करेगी। हम अनुशंसा करते हैं कि यदि निधियों के प्रयोग में अनियमितताएं पाई जाती हैं या उजागर की जाती हैं तो कड़ी कार्रवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए।

एसएफसी की भूमिका को सुदृढ़ बनाना

9.83 राज्यों, स्थानीय निकायों और एसएफसी के साथ हमारी बातचीत के दौरान हमने देखा कि राज्यों में कार्यो, निधियों और पदाधिकारियों के अंतरण में व्यापक भिन्नता है। राज्यों में स्थानीय निकायों के कार्यात्मक दायित्वों की इस विविधता को देखते हुए, वित्त आयोग के लिए प्रत्येक राज्य में स्थानीय निकायों के वित्तों का विस्तृत निर्धारण करना संभव नहीं है, और न ही उसके टीओआर या संविधान के तहत उसे ऐसी कोई भूमिका सौंपी गई है। संविधान में उल्लिखित है कि राज्य के भीतर स्थानीय निकायों की जरूरतों का निर्धारण एसएफसी द्वारा विस्तार से किया जाएगा, जो राज्य से उन्हें संसाधनों के आवश्यक हस्तांतरण की अनुशंसा करेगा। इसलिए, यह उचित है कि एसएफसी द्वारा स्थानीय निकायों की जरूरतों का विस्तार से निर्धारण किया जाए।

9.84 एसएफसी अध्यक्षों ने बताया कि समय बीतने के बावजूद, कई राज्यों में एसएफसी कई कठिनाइयों के साथ कार्य कर रहे हैं। पिछले पैराग्राफ में दिए गए विचारों को ध्यान में रखते हुए, हमारी राय है कि राज्यों द्वारा एसएफसी के प्रभावी कामकाज को सुविधाजनक बनाने की आवश्यकता है। इसलिए, हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा एसएफसी को सशक्त किया जाना चाहिए। इससे उनका समय पर गठन, उनके सुचारू कार्यकरण के लिए उचित प्रशासनिक सहायता एवं पर्याप्त संसाधन तथा की गई कार्रवाई पर टिप्पणियों के साथ राज्य विधानसभाओं के समक्ष एसएफसी रिपोर्ट को समय पर प्रस्तुत करना सुनिश्चित होगा।

राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के उपाय

9.85 हमारा टीओआर हमें राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने हेतु आवश्यक उपायों की पहचान करने और उनकी अनुशंसा करने का अधिदेश देता है। हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदानों के अतिरिक्त, हमने कार्रवाई करने योग्य ऐसे उपाय सुझाए हैं, जो हमारे द्वारा एसएफसी रिपोर्टों की विवेचना के आधार पर राज्य सरकारों तथा स्थानीय निकायों द्वारा अपने स्वयं के संसाधनों को सुधार लाने हेतु अपनाए जा सकते हैं। राज्यों के राजस्व प्रशासन को सुव्यवस्थित करने की अत्यावश्यकता है ताकि पंचायतों और नगरपालिकाओं के स्वयं के संसाधनों को बेहतर बनाया जा सके।

9.86 राज्यों ने स्थानीय निकायों को सौंपी गई उगाही (levy) को अनिवार्य या वैकल्पिक के रूप में वर्गीकृत किया है। हालाँकि, वर्गीकरण विभिन्न राज्यों में अलग-अलग है। कर और गैर-कर दोनों स्रोतों से प्रति व्यक्ति आय भी व्यापक रूप से भिन्न है। स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के राजस्व संग्रह के मामले में, कुछ राज्यों में कुल संग्रह का बड़ा हिस्सा स्थानीय निकायों द्वारा संग्रहित किया गया था। हमने पाया है कि एसएफसी और वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित कदम उठाकर स्थानीय निकायों के लिए अपने स्रोतों से राजस्व में सुधार लाने की काफी गुंजाइश है। हमारे विचार में, राज्यों को नीचे दिए गए उपाय करने की आवश्यकता है ताकि राज्य और स्थानीय निकायों के स्तर पर संसाधनों को और अधिक बढ़ाया जा सके।

कर उपाय

संपत्ति कर

9.87 संपत्ति कर को दुनियाभर में स्थानीय निकायों के लिए राजस्व का प्रमुख स्रोत माना जाता है। किंतु, हमने एसएफसी रिपोर्टों से यह पाया कि कुछ राज्यों में स्थानीय निकायों को अब तक यह कर लगाने का अधिकार नहीं दिया गया है। इस प्रयोजन हेतु कानून अथवा विधायन या तो पारित नहीं हुए हैं, या अभी भी उक्त राज्य सरकारों के विचाराधीन हैं। कुछ अन्य राज्यों में, पंचायतें यह कर लगाने में असमर्थ हैं क्योंकि आवश्यक विनियम नहीं बनाए गए हैं। अधिकांश राज्यों में जहाँ यह कर लगाया गया है, उसकी दरों को समय-समय पर संशोधित नहीं किया गया है। कर-योग्य संपत्तियों की सूची का अद्यतन नहीं किया जा रहा है और बड़ी संख्या में संपत्तियां कर दायरे से बाहर हैं।

9.88 कुछ एसएफसी ने यह भी बताया कि कर वार्षिक किराये के मूल्य पर लगाया जाता है, जिससे कम कर संग्रह होता होता है। प्रायः राज्य सरकारों ने संशोधित निर्धारण सूत्रियों को अपनाने पर रोक लगाने के आदेश जारी किए हैं या किराये के मूल्यों को कम कर दिया है। कुछ एसएफसी ने बताया कि दी गई छूटों की समीक्षा करने की आवश्यकता है।

9.89 नगरपालिका वित्तों पर हमारे द्वारा कराए गए अध्ययन से पता चलता है कि जिन 478 नगरपालिकाओं को नमूने के तौर पर (प्रतिदर्श) लिया गया है, उनके संपत्ति कर से राजस्व 2007-08 में 5555 करोड़ रुपये से बढ़कर 2012-13 में 10,192 करोड़ रुपये हो गए थे। अध्ययन में यह उल्लेख किया गया है कि संपत्ति कर से प्रति व्यक्ति राजस्व सभी राज्यों में 42 रुपये से लेकर 1,677 रुपये है। पंचायत के वित्तों के अध्ययन से यह देखा गया है कि लगभग आधी संख्या के राज्यों ने संपत्ति कर से शून्य संग्रह की सूचना दी है, जबकि अन्य ने कम संग्रह की सूचना दी है। अध्ययन में रेखांकित किया गया है कि संपत्ति कर के संग्रहण की क्षमता का पूरी तरह से दोहन नहीं किया गया है और यह सुझाव दिया गया है कि पंचायतें मौजूदा कर आधार पर लागू मामूली दरों पर भी अधिकाधिक राजस्व जुटा सकती हैं। हमारे विचार में, राज्यों के लिए यह आवश्यक है कि वे कर आधार के उद्देश्यपरक निर्धारण करने तथा उसमें मुद्रास्फीति के समायोजन, निर्धारण के लिए क्रियाविधियों का सुदृढीकरण, उगाही एवं कर संग्रह तथा बिलिंग और कर संग्रह में दक्षता को बढ़ाने सहित संपत्ति कर सुधारों की सुनिश्चितता करें।

9.90 एसएफसी रिपोर्ट की समीक्षा से यह परिलक्षित होता है कि राज्य संपत्ति कर की उगाही के लिए विभिन्न तरीके अपनाते हैं। तथापि, हमने नोट किया है कि एसएफसी रिपोर्टों में विचारों में समानता है कि संपत्ति कर प्लिथ एरिया के आधार पर लगाया जाना चाहिए। हम एसएफसी के विचारों का पृष्ठांकन करते हैं कि सभी राज्य सरकारों को इस आधार पर संपत्ति कर लगाने के लिए पंचायतों और नगरपालिकाओं को सशक्त बनाना चाहिए। हमारा सुझाव है कि संपत्ति कर लगाने के मौजूदा नियमों की समीक्षा की जाए और उसकी उगाही में सुविधा प्रदान करने के लिए उनका विस्तार किया जाए तथा छूट व रियायतों को न्यूनाधिक किया जाए। संपत्तियों का निर्धारण प्रत्येक चार या पांच वर्षों में किया जाए और शहरी स्थानीय निकायों को स्व-निर्धारण की प्रणाली शुरू करनी चाहिए। हम अनुशंसा करते हैं कि नगरपालिकाओं, राज्य सरकारों एवं संघ सरकार के बीच संपत्ति कर के संबंध में जानकारी साझा करने के लिए राज्यों द्वारा कार्रवाई की जाए।

भूमि आधारित लिखितों का प्रयोग

9.91 कुछ एसएफसी ने देखा है कि शहरी स्थानीय निकायों के पास खाली भूमि के सूचीकरण के लिए कोई प्रणालीगत पद्धति नहीं है। अतएव, ऐसी भूमियों पर प्रायः कर नहीं लगाया जाता है और खाली भूमि पर कर की मांग तभी की जाती है जब मालिक भवन योजनाओं की मंजूरी के लिए अधिकारियों से संपर्क करते हैं। एसएफसी ने खाली भूमि पर करों की दरों को तर्कसंगत बनाने की आवश्यकता को सही ठहराया है और यह भी सुझाव दिया है कि कर को, शहर की श्रेणी के आधार पर, भवनों पर कर के प्रतिशत के रूप में निर्धारित किया जाना चाहिए। हमारे विचार में, इस कर में, यदि इसे ठीक से प्रशासित किया जाए, शहरी स्थानीय निकायों के लिए बड़े पैमाने पर राजस्व अर्जित करने की क्षमता है। हमारा सुझाव है कि पेरी-अर्बन अर्थात् अर्द्ध-शहरी पंचायतों द्वारा खाली भूमि पर कर लगाने पर विचार किया जाए। इसके अलावा, भूमि परिवर्तन शुल्क का एक हिस्सा राज्य सरकारों द्वारा नगरपालिकाओं और पंचायतों के साथ साझा किया जा सकता है।

9.92 कुछ एसएफसी ने यह प्रेक्षित किया है कि समुन्नति कर (betterment tax) वैकल्पिक कर के रूप में ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं दोनों के लिए उपलब्ध है। ग्रामीण क्षेत्रों में, इस कर को ग्राम पंचायत द्वारा संचालित योजनाओं के तहत संपत्ति में सुधार से जोड़ा गया था। चूंकि ऐसे कार्य आमतौर पर छोटे होते थे, इनसे संपत्ति के मूल्य में कोई उल्लेखनीय सुधार नहीं होता था, और इसलिए कर वसूली में कोई खास वृद्धि नहीं होती थी। शहरी स्थानीय निकाय आमतौर पर यह कर नहीं लगाते थे, भले ही

उन्हें इसकी अनुमति थी। अतएव, हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों को स्थिति की समीक्षा करनी चाहिए और समुन्नति कर लगाने के लिए नियमों की एक स्पष्ट रूपरेखा तैयार करनी चाहिए।

विज्ञापन कर

9.93 कुछ एसएफसी की रिपोर्टों से यह तथ्य सामने आया है कि पंचायतों ने उन मामलों में विज्ञापन से कम आय का प्रकटीकरण किया है, जहाँ इसे जिला प्रशासन द्वारा पंचायतों को हस्तांतरित करने के लिए एकत्र किया जा रहा था। यहां तक कि ऐसे मामलों में भी; जहाँ पंचायतों को कर वसूलने का अधिकार दिया गया था, उनमें से अधिकांश ऐसा नहीं कर रहे थे। शहरी स्थानीय निकायों के मामले में, कर के दो घटक थे - होर्डिंग्स पर कर और बसों, कारों, लैंप पोस्टों एवं परिसर की दीवारों पर विज्ञापनों पर कर। एसएफसी ने यह भी टिप्पणी कि कुछ राज्यों में, संबद्ध विधायन ने नगर निगमों को विज्ञापन कर संग्रहित करने की अनुमति दी थी, परंतु टीयर II और III नगरपालिकाओं को कर लगाने की शक्ति नहीं दी थी। हमारा मानना है कि ऐसा कोई कारण नहीं है कि विज्ञापन कर से स्थानीय निकायों की आय में उल्लेखनीय वृद्धि क्यों नहीं हो सकती। इस संदर्भ में, हमारा सुझाव है कि राज्य स्थानीय निकायों को यह कर लगाने की शक्ति देने पर विचार करें और इस स्रोत से अपने स्वयं के राजस्व में सुधार लाएं।

मनोरंजन कर

9.94 नगरपालिका वित्तों पर अध्ययन यह दर्शाता है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा रिपोर्ट किया गया मनोरंजन कर संग्रह कम था। राज्यों द्वारा रिपोर्ट किए गए अधिकांश संग्रह तीन राज्यों में थे। अध्ययन में यह सुझाव दिया गया है कि राज्यों को उगाही एवं संग्रह के बेहतर तरीकों के माध्यम से मनोरंजन कर का प्रभावी ढंग से दोहन करना चाहिए। हमारे विचार में, मनोरंजन कर कानून और नियमों की राज्यों में व्यापक समीक्षा की आवश्यकता है। मनोरंजन के नए रूपों, जैसे कि नाव की सवारी, केबल टेलीविजन और इंटरनेट कैफे को मनोरंजन कर के दायरे में लाया जाना चाहिए, और स्थानीय निकायों को नुकसान की भरपाई किए बिना कोई इस कर से कोई छूट नहीं दी जानी चाहिए। इसलिए, हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य मनोरंजन कर संरचना की समीक्षा करें और उसमें मनोरंजन के अधिकाधिक नए रूपों को कवर करने के लिए उसका दायरा बढ़ाने की कार्रवाई करें।

व्यवसायों, व्यापारों, वृत्तियों और रोजगारों पर कर

9.95 संविधान का अनुच्छेद 276 में राज्य या स्थानीय निकायों के लाभार्थ व्यवसायों, व्यापार, पेशा व वृत्तियों और रोजगार पर अधिकतम 2,500 रुपये प्रति करदाता प्रति वर्ष की दर से कर लगाने का प्रावधान है। राज्यों, एसएफसी और स्थानीय निकायों ने विचार व्यक्त किया है कि यह कर स्थानीय निकायों के लिए आय का एक प्रमुख स्रोत हो सकता है, यदि इसकी सीमा को समय-समय पर बढ़ाया जाए और कर को दक्षतापूर्वक संग्रहित किया जा सकता है।

9.96 वर्तमान में, इक्कीस राज्य 2,500 रु. की सीमा का पालन करते हुए, विभिन्न कानूनों के माध्यम से व्यवसाय कर लगाते हैं। कर का कवरेज अलग-अलग है - यह सामान्य रूप से कुछ राज्यों में कोई भी रोजगार या कोई भी व्यवसाय में कार्यरत सभी व्यक्तियों पर लागू होता है, लेकिन अन्य राज्यों में केवल कुछ ही व्यवसायों पर लागू होता है। कुछ राज्यों में, कर अकेले राज्य सरकार द्वारा लगाया एवं संग्रहित किया जाता है, जबकि केरल और तमिलनाडु जैसे अन्य राज्यों में, स्थानीय निकाय भी राज्य कानून के तहत कर लगाते और संग्रहित करते हैं। हमारे विचार में, राज्य के राजस्व में व्यवसाय कर का कम योगदान मुख्य रूप से राज्य स्तर पर खराब संग्रह तंत्रों और प्रवर्तन के साथ-साथ कम निर्धारित की गई सीमा के कारण है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने

सुझाव दिया था कि दरों को संविधान के तहत निर्धारित सीमा के करीब लाने के लिए उपयुक्त रूप से संशोधित किया जाना चाहिए। उन्होंने यह भी अनुशंसा की कि 1988 में संविधान में संशोधन करके दरों की सीमा तय की गई थी और इसलिए इसमें उपयुक्त वृद्धि की जाए। आयोग ने सुझाव दिया कि संसद को हर बार संवैधानिक संशोधन किए बिना इस सीमा को तय करने का अधिकार दिया जाना चाहिए। चौदह वर्षों बाद भी व्यवसाय कर की सीमा को बढ़ाने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई है।

9.97 हमारे विचार में, व्यवसाय कर स्थानीय निकायों के लिए राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोतों में से एक हो सकता है, यदि उन्हें संसद द्वारा निर्धारित सीमा के भीतर राज्य विधायनों के तहत इसे लगाने और संग्रहित करने की अनुमति दी जाए। व्यवसाय कर के लिए अधिकतम सीमा का उचित स्तर निर्धारित करने के लिए, हमने तीन विधियों पर विचार किया। पहली विधि में, व्यवसाय कर पर सीमा को प्रति व्यक्ति नोमिनल जीएसडीपी की वार्षिक संवृद्धि दर से जोड़ना अथवा सूचीबद्ध करना था। दूसरी विधि में, 1935 और 1988 के बीच तथा 1950 से 1988 के बीच व्यवसाय कर की ऐतिहासिक संवृद्धि पर विचार करना था, जिसके लिए दो अवधियों के लिए चक्रवृद्धि वार्षिक संवृद्धि दर के साथ-साथ 1935 से 1988 तक प्रवृत्ति संवृद्धि (ट्रेंड ग्रोथ) दर का प्रयोग किया गया था। तीसरी विधि में, इसे सार्वजनिक उपक्रम के कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति परिलब्धियों से जोड़ना व सूचीबद्ध करना था। इन विधियों से करों की सीमाओं के लिए अलग-अलग अनुमान प्राप्त हुए। अतएव, सभी कारकों को ध्यान में रखते हुए, हम सीमा को 2,500 रु. से बढ़ाकर 12,000 प्रति वर्ष रु. करने की अनुशंसा करते हैं। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि राज्यों द्वारा व्यवसाय कर लगाने की सीमाओं को बढ़ाने के लिए संविधान के अनुच्छेद 276(2) में संशोधन किया जाए। संशोधन में संसद को इस शर्त के साथ सीमाएं लगाने की शक्ति भी दी जा सकती है कि सीमाएं वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसरण में हों, और संघ सरकार को सभी राज्यों के लिए एक समान सीमा निर्धारित करनी चाहिए।

गैर-कर उपाय

9.98 हमने इस बात को ध्यान में रखा है कि एसएफसी रिपोर्टों ने उन मुख्य मुद्दों की पहचान की है जो गैर-कर राजस्व स्रोतों से ग्राम पंचायतों की आय को प्रभावित करते हैं। सबसे पहले कुछ लाभकारी परिसंपत्तियाँ, यथा गाँव, तालाब और बागान (जो राजस्व अर्जित कर सकते हैं) कुछ राज्यों में ग्राम पंचायतों को नहीं सौंपी गई हैं। इसी प्रकार से, कुछ राज्यों में, ग्राम पंचायतों को बाजार शुल्क से आय नहीं मिलती है क्योंकि उक्त शुल्क बाजार समितियों को सौंपे जाते हैं। दूसरा, कतिपय राज्यों में शुल्कों की दरों में कई वर्षों से संशोधन नहीं किया गया है, कुछ मामलों में तो पाँच से छह दशकों से भी अधिक समय से दरों में संशोधन नहीं किया गया है। तीसरा, कुछ राज्यों में ग्रामीण स्थानीय निकाय टोल, शुल्कों और शुल्क एवं प्रभारों को संग्रहित करने में असमर्थ थे क्योंकि इस प्रयोजन हेतु नियम नहीं बनाए गए और न ही अधिसूचित किए गए। बेहतर दरें प्राप्त करके आय में सुधार करने के लिए, एक एसएफसी ने सुझाव दिया कि वार्षिक बिक्री मूल्य का निर्धारण मछली पालन, तालाब, घाट, बाजार और हॉल अथवा भवनों जैसे सामान्य संसाधनों की नीलामी करने से पहले किया जाना चाहिए। इस संदर्भ में, हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारें पंचायतों को स्थानीय परिसंपत्तियाँ सौंपने की कार्रवाई करें, कर संग्रह के लिए तर्कसंगत नियम बनाएं तथा प्रणालियाँ स्थापित करें ताकि वे सामान्य संसाधनों को पट्टे पर या किराए पर देते हुए सर्वोत्तम प्रतिलाभ (रिटर्न) प्राप्त कर सकें।

9.99 नगरपालिका वित्तों पर किए गए अध्ययन में यह टिप्पणी की गई है कि शहरी स्थानीय निकाय संग्रहित किए गए उपयोगकर्ता शुल्क में वृद्धि रिपोर्ट की है। फिर भी, अध्ययन ने सुझाव दिया कि उपयोगकर्ता शुल्क को युक्तियुक्त बनाने की आवश्यकता है और इसे सेवा स्तरों में सुधार के साथ जोड़ने की भी आवश्यकता है। हमने इस बात पर ध्यान दिया है कि एसएफसी की दृष्टि में शहरी क्षेत्रों में प्रदान की जा रही बुनियादी सेवाओं के लिए शुल्क को तर्कसंगत बनाने और संग्रहित करने की आवश्यकता है, और यह कि लाभार्थियों से सेवा शुल्क इतना तय किया जाना चाहिए कि स्थानीय निकाय कम से कम अपनी

परिचालन और रखरखाव लागत वसूल करने में सक्षम हों। एसएफसी ने स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की जा रही सभी सेवाओं के लिए प्रभारों और शुल्कों की समीक्षा करने और उनका समय-समय पर अद्यतन करने की आवश्यकता पर भी जोर दिया है। कुछ एसएफसी ने निर्वाचित प्रतिनिधियों, स्थानीय निकाय पदाधिकारियों के साथ-साथ आम जनता को स्थानीय निकायों के लिए स्वयं के राजस्व के महत्व तथा सार्वजनिक सेवाओं की बेहतर प्रदायगी के लिए भुगतान करने के बारे में जागरूक करने की आवश्यकता को परिलक्षित किया है। हम अनुशंसा करते हैं कि शहरी स्थानीय निकाय अपने सेवा प्रभारों व शुल्कों को इस तरह तर्कसंगत बनाएं कि वे कम से कम लाभार्थियों से अपनी संचालन और रखरखाव लागत वसूलने में सक्षम हों।

लघु खनिजों पर उप-कर या रॉयल्टी से आय

9.100 लघु खनिजों से प्राप्त रॉयल्टी या उपकर को कुछ राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों, मुख्य रूप से पंचायतों के साथ साझा किया जाता है। एक राज्य में, रेत पर रॉयल्टी हटा दी गई थी और रेत खनन का विनियमन पंचायतों को सौंप दिया गया था। कुछ राज्यों में जहाँ रॉयल्टी साझा की जाती थी, एसएफसी ने प्रेक्षित किया है कि हिस्सेदारी की पूरी राशि स्थानीय निकायों को जारी नहीं की जा रही थी। एक अन्य एसएफसी ने इस बात पर ध्यान आकृष्ट किया कि लघु खनिजों पर रॉयल्टी से राजस्व सामग्रियों की खपत में वृद्धि के अनुपात में नहीं बढ़े हैं। दूसरे राज्य के एसएफसी ने बताया कि केवल श्रेणी-ग की नगरपालिकाओं को रॉयल्टी पर उपकर साझा किया जाता था।

9.101 हमारा विचार है कि खनन स्थानीय पर्यावरण और बुनियादी ढांचे पर बोझ डालता है, इसलिए, यह उचित है कि रॉयल्टी से होने वाली आय का कुछ हिस्सा उस स्थानीय निकाय के साथ साझा किया जाए जिसके अधिकार क्षेत्र में खनन किया जाता है। इससे स्थानीय निकाय को स्थानीय आबादी पर खनन के प्रभाव से निपटने में सहायता मिलेगी।

सरकारी संपत्ति पर सेवा शुल्क

9.102 संविधान का अनुच्छेद 285 (1) संघ सरकार की सभी संपत्तियों पर तब तक कर नहीं लगाने की छूट देता है, भले ही उसे किसी राज्य या राज्य के भीतर किसी अन्य प्राधिकारी द्वारा लगाया जाए, जब तक कि संसद स्पष्ट रूप से उक्त कर लगाने का प्रावधान नहीं करती। ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि संघ तथा राज्यों की सभी सरकारी परिसंपत्तियां उपयोगकर्ता प्रभारों के अधीन होनी चाहिए, जिसे उपयुक्त विधायनों द्वारा विनियमित किया जाना चाहिए। तेरहवें वित्त आयोग ने संघ सरकार और राज्य सरकारों से कार्यपालिका निर्देश जारी करने का आग्रह किया था कि उनके सभी संबंधित विभाग स्थानीय निकायों को उचित सेवा प्रभारों का भुगतान करें। कई राज्यों में, स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों ने यह टिप्पणी की कि स्थानीय निकायों को उनके द्वारा प्रदान की जाने वाली नागरिक सेवाओं के लिए मुआवजा दिया जाए। इस संदर्भ में, हम अनुशंसा करते हैं कि संघ सरकार और राज्य सरकारें सरकारी संपत्तियों यानी संस्थाओं को प्रदान की गई नागरिक सेवाओं के लिए स्थानीय निकायों को उचित मुआवजा देने के मुद्दे की गहराई से जांच करें और इस संबंध में उपयुक्त कानून बनाने सहित आवश्यक कार्रवाई करें।

9.103 हमारा यह मानना है कि स्थानीय निकाय बुनियादी सेवाएं प्रदान करने पर अपने खर्च का एक अंश भी प्राप्त नहीं कर पाते हैं और काफी हद तक वे किसी न किसी निधि के हस्तांतरण पर निर्भर रहते हैं। यद्यपि हमने निष्पादन अनुदानों के माध्यम से अतिरिक्त संसाधन जुटाने को प्रोत्साहित करने की मांग की है, मगर राज्यों के लिए यह आवश्यक है कि वे कर और गैर-कर प्राप्तियां संग्रहित करने के लिए स्थानीय निकायों को सशक्त बनाएं। ऊपर में उल्लिखित उपायों को लागू करने के लिए, राज्य सरकारों को उपयुक्त अपेक्षित विधायन लाने होंगे। कुछ मामलों में, राज्य सरकारों के लिए यह जरूरी है कि वे नियम बनाएं और कर की दरें तय करें ताकि स्थानीय निकाय राजस्व के मौजूदा स्रोतों का प्रभावी ढंग से दोहन कर सकें। वैकल्पिक तौर पर, स्थानीय निकायों को इस बात के अधीन स्वयं दरें तय करने की शक्तियां दी जा सकती हैं कि वे राज्य द्वारा निर्धारित न्यूनतम एवं अधिकतम दर से अधिक की दर नियत नहीं करेंगे। इसके अलावा, राज्य सरकार को स्थानीय निकायों के अधिकार क्षेत्र में आने वाले कर और गैर-कर

वसूलियों से किसी भी इकाई व संस्था को छूट नहीं देनी चाहिए। ऐसे मामलों में, जहाँ ऐसी छूट देना आवश्यक हो, स्थानीय निकायों को नुकसान की भरपाई की जानी चाहिए।

नगरपालिका बंधपत्र निर्गम (इश्यू ऑफ म्यूनिसिपल बांड)

9.104 बुनियादी सेवाओं की प्रदायगी और बुनियादी ढांचे के निर्माण के लिए स्थानीय निकायों की संसाधन आवश्यकताएं व्यापक हैं, इसलिए कोई भी एकल स्रोत उनके लिए अपेक्षित सभी निधियां उपलब्ध कराने में समर्थ नहीं हो सकता है। इस संदर्भ में, हमने यह गौर किया है कि वित्त आयोग की भूमिका केवल पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करना है, न कि उन्हें प्रतिस्थापित करना। यह स्थानीय निकायों, विशेष रूप से शहरी स्थानीय निकायों, के लिए है कि वे राज्य सरकारों के सहयोग से अपने स्वयं के राजस्व स्रोतों को बढ़ाने के लिए उचित कार्रवाई करें तथा बुनियादी नागरिक सेवाओं और शहरी बुनियादी ढांचे के निर्माण के प्रावधान लिए भारी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए बांड के निर्गम सहित उधारों के स्रोतों की भी खोज करें।

9.105 नगरपालिका वित्तों पर अध्ययन में यह उजागर किया गया है कि केवल दस राज्यों ने शहरी स्थानीय निकायों द्वारा लिए गए उधारों की सूचना दी है। 2013 में उनके द्वारा उधार लिए गए 920 करोड़ रुपये में से, नगर निगमों ने 854 करोड़ रुपये उधार लिए। इनमें से, मध्य प्रदेश और महाराष्ट्र में नगर निगमों का अंश 548 करोड़ रुपये था। अध्ययन में यह प्रेक्षित किया गया है कि शहरी स्थानीय निकायों के बीच बाजार या संस्थागत उधार कम लोकप्रिय हैं। अध्ययन में अनुशंसा की गई है कि राज्य सरकारों को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उधार लेने की शक्तियों पर प्रतिबंध हटा देना चाहिए और उनकी क्रेडिट रेटिंग के आधार पर उन्हें संसाधन जुटाने की आज़ादी देनी चाहिए।

9.106 हमने पाया कि नगरपालिका प्रतिभूतियों की मांग धीरे-धीरे बढ़ी है, लेकिन अहमदाबाद निगम द्वारा बंधपत्र निर्गमित करने के बाद तो उनकी मांग तेजी से बढ़ी है। 1998 से, स्थानीय निकाय अन्य शहरों, जैसे कि नासिक, नागपुर, लुधियाना और मदुरै ने नगरपालिका बंधपत्रों के माध्यम से पूंजी बाजारों में प्रवेश किया है। अधिकांश मामलों में, बंधपत्रों के आगमों का उपयोग जल एवं सीवेज योजनाओं या सड़क परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए किया गया। तमिलनाडु और कर्नाटक ने छोटी नगरपालिकाओं को ऋण देने के उद्देश्य से राज्य द्वारा स्थापित एक मध्यस्थ (इंटरमीडिएरी) के साथ पूल्ड फाइनेंसिंग का प्रयोग किया है, क्योंकि वे जो अपने दम पर पूंजी बाजार में प्रवेश नहीं कर सकती हैं।

9.107 भारत में, नगरपालिका बंधपत्रों के लिए बाजार नगण्य है और शहरी बुनियादी ढांचा परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए वित्तीय स्रोत के रूप में नगरपालिका बंधपत्रों ने एक सीमित भूमिका निभाई है। हम अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय निकायों और राज्यों को संघ सरकार के उपयुक्त समर्थन के साथ वित्त के स्रोत के रूप में नगरपालिका बंधपत्र के निर्गमन की खोज करें। राज्य बड़े नगर निगमों को सीधे बाजारों में प्रवेश करने की अनुमति दे सकते हैं, जबकि मध्यम और छोटी नगरपालिकाओं जिनके पास सीधे बाजारों तक पहुंचने की क्षमता नहीं है, उनकी सहायता के लिए एक मध्यस्थ स्थापित किया जा सकता है।

अपवर्जित क्षेत्र

9.108 संविधान और टीओआर में मौजूदा प्रावधानों पर विस्तृत विचार-विमर्श करने के बाद, हम निष्कर्ष निकालते हैं कि हम उन क्षेत्रों के लिए अनुदान की अनुशंसा नहीं कर सकते हैं, जहाँ भाग IX और भाग IXA लागू नहीं होते हैं, और जहाँ राज्यों ने विधिवत तरीके से निर्वाचित पंचायतों और नगर पालिकाओं की स्थापना के लिए कानून नहीं बनाए हैं।

9.109 मेघालय, मिजोरम, त्रिपुरा और असम में अनुसूची VI के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र, मणिपुर के पहाड़ी जिलों के क्षेत्र, नागालैंड और मिजोरम के ग्रामीण क्षेत्र उन कार्यवाहियों के दायरे से बाहर रहेंगे जिनकी हमने पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए अनुशंसा की है। फिर भी, हम संबंधित राज्यों द्वारा हमारे समक्ष रखे गए तर्क के महत्व का सम्मान करते हैं कि इन क्षेत्रों को सहायता की तत्काल आवश्यकता है। हमें यह ज्ञात है कि संविधान संघ सरकार को इन क्षेत्रों के विकास में सहायता करने में प्रत्यक्ष भूमिका निभाने का आदेश देता है। तथापि, संघ सरकार के मंत्रालयों द्वारा इन क्षेत्रों को गत वर्षों से दी गई सहायता की मात्रा को देखते हुए, हमारा मानना है देखते हैं कि अनुच्छेद 275(1) के परन्तुक के अधीन संघ सरकार की भूमिका बहुत सीमित रही है।

9.110 हम संघ सरकार से प्रशासन के उत्थान के लिए तथा अनुच्छेद 275(1) के परन्तुक के अधीन कवर किए गए क्षेत्रों के विकास के लिए और वित्त आयोगों के टीओआर के विचारार्थ विषय से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए एक बड़ी, निरंतर एवं और अधिक प्रभावी प्रत्यक्ष भूमिका पर विचार करने का आग्रह करते हैं ताकि उक्त क्षेत्रों को अन्य क्षेत्रों के बराबर लाया जा सके।

अनुशंसाएं

- i. हम अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय निकायों से यह अपेक्षा की जानी चाहिए कि वे अनुदान को संबद्ध कानूनों के तहत उन्हें सौंपे गए कार्यों के भीतर केवल बुनियादी सेवाओं के लिए ही खर्च करें। (पैरा 9.56)
- ii. हम अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय निकायों द्वारा तैयार किए गए लेखा बहियों में स्वयं के करों और गैर-करों, आवंटित करों, राज्य से अंतरण और अनुदान, वित्त आयोग से अनुदान और संघ एवं राज्य सरकारों द्वारा किसी भी एजेंसी को सौंपे गए कार्यों के लिए अनुदानों से उपार्जित आय को स्पष्ट रूप से दर्शाया जाना चाहिए। उपरोक्त के अलावा, हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता व्यवस्थाएं जारी रखी जानी चाहिए और राज्यों को ऐसी कार्रवाई करनी चाहिए जिससे स्थानीय निकायों को लेखा संकलित करने में तथा उनकी समय पर लेखापरीक्षा कराने में सुविधा प्रदान की जा सके। (पैरा 9.61)
- iii. हम 90 प्रतिशत भारांक के साथ 2011 के जनसंख्या डेटा का और 10 प्रतिशत भारांक के साथ क्षेत्रफल का प्रयोग करते हुए राज्यों को अनुदानों के वितरण की अनुशंसा करते हैं। जनगणना 2011 के आंकड़ों का प्रयोग करके प्रत्येक राज्य की शहरी और ग्रामीण आबादी के आधार पर अनुदान दो भागों में विभाजित किया जाएगा - विधिवत रूप से गठित ग्राम पंचायतों को अनुदान, और विधिवत रूप से गठित नगरपालिकाओं को अनुदान। (पैरा 9.64)
- iv. हमने 2015-20 की अवधि के लिए अनुदान की कुल मात्रा 2,87,436 करोड़ रुपये आकलित की है जिसमें संचयी स्तर पर 488 रुपये प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष की सहायता सन्निहित है। इसमें से, पंचायतों के लिए अनुशंसित अनुदान 2,00,292.2 रुपये है, जबकि नगरपालिकाओं के लिए यह 87,143.8 करोड़ रुपये है। प्रत्येक राज्य के लिए प्रत्येक वर्ष हेतु हमारे द्वारा निर्धारित अनुदान नियत अथवा स्थायी है। (पैरा 9.69)
- v. हमने अनुदान की अनुशंसा दो भागों में की है - विधिवत गठित ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए एक बुनियादी अनुदान और एक निष्पादन अनुदान। ग्राम पंचायतों के संबंध में, अनुदान का 90 प्रतिशत बुनियादी अनुदान होगा और 10 प्रतिशत निष्पादन अनुदान होगा। नगरपालिकाओं के मामले में, बुनियादी अनुदान और निष्पादन अनुदान के बीच विभाजन 80:20 के आधार पर होगा। इन अनुदानों में राज्यों की हिस्सेदारी को अनुलग्नक 9.1 में दर्शाया गया है। (पैरा 9.70)
- vi. हमने जिन अनुदानों की अनुशंसा की है वे ग्राम पंचायतों को दिए जाने चाहिए क्योंकि वे बुनियादी सेवाओं के वितरण के लिए सीधे जिम्मेदार हैं, अन्य पंचायत स्तरों को कोई हिस्सा नहीं दिया जाना है। हम उम्मीद करते हैं कि राज्य सरकारें पंचायतों के अन्य स्तरों की जरूरतों का भी ध्यान रखेंगी। ग्राम पंचायतों के लिए अलग से निर्धारित अथवा विनिश्चित बुनियादी अनुदानों को संसाधनों के वितरण के लिए संबंधित एसएफसी द्वारा विहित फार्मूले का प्रयोग करके ग्राम

- पंचायतों के बीच वितरित किया जाएगा। इसी प्रकार से, शहरी स्थानीय निकायों के लिए बुनियादी अनुदान को संबंधित एसएफसी द्वारा दिए गए फॉर्मूला का प्रयोग करके स्तर-वार अथवा टीयर-वार हिस्सेदारियों में विभाजित किया जाएगा और प्रत्येक स्तर, अर्थात् नगर निगमों, नगरपालिकाओं (टीयर II के शहरी स्थानीय निकाय) और नगर पंचायतों (टीयर III के स्थानीय निकाय) के बीच वितरित किया जाएगा। राज्य सरकारों को उन नवीनतम एसएफसी का वितरण फॉर्मूला अंगीकृत करना चाहिए, जिनकी सिफारिशें स्वीकार कर ली गई हैं। (पैरा 9.72)
- vii. यदि एसएफसी फार्मूला उपलब्ध नहीं है, तब उपरोक्त में वर्णन के अनुसार तथा 90 प्रतिशत के भारांक के साथ 2011 की आबादी का प्रयोग करते हुए और 10 प्रतिशत के भारांक के साथ क्षेत्रफल को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक ग्राम पंचायत का हिस्सा सभी इकाइयों व संस्थाओं के बीच वितरित किया जाना चाहिए। शहरी स्थानीय निकायों के संदर्भ में, पंचायतों के तीनों स्तरों में से प्रत्येक का हिस्सा 90 प्रतिशत के भारांक के साथ 2011 की जनसंख्या के आधार पर और 10 प्रतिशत के भारांक के साथ क्षेत्रफल के आधार पर निर्धारित किया जाएगा, और तदुपरांत उसे 2011 की जनसंख्या तथा क्षेत्रफल के आधार पर 90:10 के अनुपात के साथ प्रत्येक पंचायत स्तर में संस्थाओं के बीच वितरित किया जाएगा। (पैरा 9.73)
- viii. अतः, हम निम्नलिखित मुद्दों के समाधान के लिए निष्पादन अनुदानों का प्रावधान कर रहे हैं: (i) स्थानीय निकायों की प्राप्ति और व्यय पर विश्वसनीय डेटा लेखापरीक्षित लेखाओं के माध्यम से उपलब्ध कराना; और (ii) स्वयं के राजस्व में सुधार लाना। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को बुनियादी सेवाओं के लिए सेवा स्तर के बेंचमार्क/मानदंड को मापित और प्रकाशित करना होगा। ये निष्पादन अनुदान हमारी पंचाट अवधि के दूसरे वर्ष, यानी 2016-17 से संवितरित किए जाएंगे, ताकि राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों को कार्यान्वयन के लिए एक योजना और तंत्र स्थापित करने के लिए पर्याप्त समय मिल सके। (पैरा 9.75)
- ix. निष्पादन अनुदान हेतु पात्र होने के लिए, ग्राम पंचायतों को लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा प्रस्तुत करने होंगे जो उस वर्ष से दो वर्ष पहले के न हो जिस वर्ष में ग्राम पंचायत निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहती है। ग्राम पंचायतों को अपने लेखापरीक्षित लेखाओं में स्थानीय निकाय के तौर पर अपने स्वयं के राजस्व में पिछले वर्ष की तुलना में वृद्धि को भी दर्शाना होगा। उदाहरण के लिए, 2016-17 में निष्पादन अनुदानों के लिए अपेक्षित लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2014-15 से संबंधित होंगे; 2017-18 में निष्पादन अनुदान के लिए लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2015-16 से संबंधित होंगे; 2018-19 में निष्पादन अनुदान के लिए लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2016-17 से संबंधित होंगे; और 2019-20 में निष्पादन अनुदानों के लिए लेखापरीक्षित लेखा वर्ष 2017-18 से संबंधित होंगे। (पैरा 9.76)
- x. हमारी राय है कि यह बेहतर होगा कि राजस्व सुधार के आधार पर ग्राम पंचायतों को निष्पादन अनुदान के वितरण की विस्तृत कार्यविधि संबंधित राज्य सरकारों द्वारा ऊपर दी गई दो शर्तों को ध्यान में रखते हुए डिजाइन की जाए। दिए जाने वाले प्रोत्साहन की मात्रा सहित परिचालन मानदंड राज्य सरकारों के विवेक पर छोड़ दिया गया है। यदि पात्र ग्राम पंचायतों को संवितरण के बाद निष्पादन अनुदान की कुछ राशि शेष रहती है, तो इस असंवितरित राशि को सभी पात्र ग्राम पंचायतों के बीच समान आधार पर वितरित किया जाना चाहिए। निष्पादन अनुदान के वितरण की योजना राज्य सरकारों द्वारा मार्च 2016 तक अधिसूचित की जाएगी, ताकि निष्पादन अनुदान के लिए हकदार स्थानीय निकायों की पात्रता सूची तैयार करना आसान हो सके। निष्पादन अनुदानों की किस्त जारी करने में सुविधा प्रदान करने के लिए, संघ सरकार के संबंधित मंत्रालयों को भी सूचित किया जाएगा। (पैरा 9.77)
- xi. शहरी स्थानीय निकायों को निष्पादन अनुदान के वितरण के लिए एक विस्तृत प्रक्रिया कुछ पात्रता मानदंडों के अधीन, संबंधित राज्य सरकार द्वारा डिजाइन की जाएगी। अनुदान हेतु पात्र होने के लिए, शहरी स्थानीय निकाय को

लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा प्रस्तुत करने होंगे जो उस वर्ष से दो वर्ष पहले के न हो जिस वर्ष में शहरी स्थानीय निकाय निष्पादन अनुदान का दावा करना चाहता है। उसे लेखापरीक्षित लेखाओं में अपने राजस्व में पिछले वर्ष की तुलना में वृद्धि भी दर्शानी होगी। इसके अलावा, उसे पंचाट की अवधि के लिए प्रत्येक वर्ष बुनियादी शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तर के बेंचमार्क प्रकाशित करने होंगे और उन्हें सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराना होगा। शहरी विकास मंत्रालय के सेवा स्तर के बेंचमार्क का प्रयोग इस प्रयोजनार्थ किया जा सकता है। राजस्व में सुधार किसी अन्य आधार के बजाय, उक्त लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर अवधारित किया जाएगा। किसी वर्ष में स्वयं के राजस्व में वृद्धि की संगणना के लिए, चुंगी और प्रवेश कर से प्राप्त आगमों व आय को बाहर रखा जाना चाहिए। यदि पात्र शहरी स्थानीय निकायों को संवितरण के बाद निष्पादन अनुदान की कुछ राशि शेष रहती है, तो असंवितरित राशि को उन सभी पात्र शहरी स्थानीय निकायों के बीच समान आधार पर वितरित किया जाना चाहिए जिन्होंने निष्पादन अनुदान प्राप्त करने की शर्तों को पूरा किया है। (पैरा 9.78)

- xii. ग्रामीण और शहरी निष्पादन अनुदान के संवितरण के लिए ये दिशानिर्देश हमारी पंचाट अवधि के लिए लागू रहेंगे। हम अनुशंसा करते हैं कि संघ सरकार राज्य द्वारा तैयार की गई विस्तृत कार्यविधि को स्वीकार करे जिसमें कोई अतिरिक्त शर्त लगाए बिना हमारे व्यापक दिशानिर्देश शामिल हैं। (पैरा 9.79)
- xiii. हम अनुशंसा करते हैं कि निधियां जारी करने के लिए संघ या राज्य सरकार द्वारा हमारे द्वारा इंगित की गई शर्तों के अलावा कोई अन्य शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए या कोई निर्देश नहीं दिया जाना चाहिए। (पैरा 9.80)
- xiv. हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदान प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो किशतों में जारी किए जाएंगे। इससे वर्ष के दौरान स्थानीय निकायों को समय पर निधि प्रवाह प्राप्त हो सकेगा, जिससे उन्हें अपने कार्यों की बेहतर योजना बनाने और उन्हें क्रियान्वित करने में सहायता मिल सकेगी। हम अनुशंसा करते हैं कि वर्ष के लिए बुनियादी अनुदान का 50 प्रतिशत राज्य को वर्ष की पहली किस्त के रूप में जारी किया जाए। वर्ष के लिए शेष बुनियादी अनुदान और पूर्ण निष्पादन अनुदान वर्ष की दूसरी किस्त के रूप में जारी किया जा सकता है। राज्यों को संघ सरकार द्वारा उनके खाते में धन जमा किए जाने के पंद्रह दिनों के भीतर ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं को अनुदान जारी करने चाहिए। इसमें देरी के मामले में, राज्य सरकार को अपने स्वयं की निधियों से ब्याज अदा करने के साथ किस्त जारी करनी होगी। (पैरा 9.81)
- xv. हम अनुशंसा करते हैं कि यदि निधियों के प्रयोग में अनियमितताएं पाई आती हैं या उजागर की जाती हैं तो कड़ी कार्रवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए। (पैरा 9.82)
- xvi. हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा एसएफसी को सशक्त किया जाना चाहिए। इससे उनका समय पर गठन, उनके सुचारू कार्यकरण के लिए उचित प्रशासनिक सहायता एवं पर्याप्त संसाधन तथा की गई कार्रवाई पर टिप्पणियों के साथ राज्य विधानसभाओं के समक्ष एसएफसी रिपोर्ट को समय पर प्रस्तुत करना सुनिश्चित होगा। (पैरा 9.84)
- xvii. हमारा सुझाव है कि संपत्ति कर लगाने के मौजूदा नियमों की समीक्षा की जाए और उसकी उगाही में सुविधा प्रदान करने के लिए उनका विस्तार किया जाए तथा छूट व रियायतों को न्यूनाधिक किया जाए। संपत्तियों का निर्धारण प्रत्येक चार या पांच वर्षों में किया जाए और शहरी स्थानीय निकायों को स्व-निर्धारण की प्रणाली शुरू करनी चाहिए। हम अनुशंसा करते हैं कि नगरपालिकाओं, राज्य सरकारों एवं संघ सरकार के बीच संपत्ति कर के संबंध में जानकारी साझा करने के लिए राज्यों द्वारा कार्रवाई की जाए। (पैरा 9.90)
- xviii. हमारा सुझाव है कि पेरी-अर्बन अर्थात् अर्द्ध-शहरी पंचायतों द्वारा खाली भूमि पर कर लगाने पर विचार किया जाए। इसके अलावा, भूमि परिवर्तन शुल्क का एक हिस्सा राज्य सरकारों द्वारा नगरपालिकाओं और पंचायतों के साथ साझा किया जा सकता है। (पैरा 9.91)
- xix. हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों को स्थिति की समीक्षा करनी चाहिए और समुन्नति कर लगाने के लिए नियमों की एक स्पष्ट रूपरेखा तैयार करनी चाहिए। (पैरा 9.92)
- xx. हमारा सुझाव है कि राज्य स्थानीय निकायों को विज्ञापन कर लगाने की शक्ति देने पर विचार करें और इस स्रोत से अपने स्वयं के राजस्वों में सुधार लाएं। (पैरा 9.93)

- xxi. हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य मनोरंजन कर संरचना की समीक्षा करें और उसमें मनोरंजन के अधिकाधिक नए रूपों को कवर करने के लिए उसका दायरा बढ़ाने की कार्रवाई करें। (पैरा 9.94)
- xxii. हम व्यवसाय कर की सीमा को 2,500 रु. से बढ़ाकर 12,000 प्रति वर्ष रुपये करने की अनुशंसा करते हैं। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि राज्यों द्वारा व्यवसाय कर लगाने की सीमाओं को बढ़ाने के लिए संविधान के अनुच्छेद 276(2) में संशोधन किया जाए। संशोधन में संसद को इस शर्त के साथ सीमाएं लगाने की शक्ति भी दी जा सकती है कि सीमाएं वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसरण में हों, और संघ सरकार को सभी राज्यों के लिए एक समान सीमा निर्धारित करनी चाहिए। (पैरा 9.97)
- xxiii. हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारें पंचायतों को स्थानीय परिसंपत्तियां सौंपने की कार्रवाई करें, कर संग्रह के लिए तर्कसंगत नियम बनाएं तथा प्रणालियां स्थापित करें ताकि वे सामान्य संसाधनों को पट्टे पर या किराए पर देते हुए सर्वोत्तम प्रतिलाभ (रिटर्न) प्राप्त कर सकें। (पैरा 9.98)
- xxiv. हम अनुशंसा करते हैं कि शहरी स्थानीय निकाय अपने सेवा प्रभागों व शुल्कों को इस तरह तर्कसंगत बनाएं कि वे कम से कम लाभार्थियों से अपनी संचालन और रखरखाव लागत वसूलने में सक्षम हों। (पैरा 9.99)
- xxv. हमारा विचार है कि खनन स्थानीय पर्यावरण और बुनियादी ढांचे पर बोझ डालता है, इसलिए, यह उचित है कि रॉयल्टी से होने वाली आय का कुछ हिस्सा उस स्थानीय निकाय के साथ साझा किया जाए जिसके अधिकार क्षेत्र में खनन किया जाता है। इससे स्थानीय निकाय को स्थानीय आबादी पर खनन के प्रभाव से निपटने में सहायता मिलेगी। (पैरा 9.101)
- xxvi. हम अनुशंसा करते हैं कि संघ सरकार और राज्य सरकारें सरकारी संपत्तियों यानी संस्थाओं को प्रदान की गई नागरिक सेवाओं के लिए स्थानीय निकायों को उचित मुआवजा देने के मुद्दे की गहराई से जांच करें और इस संबंध में उपयुक्त कानून बनाने सहित आवश्यक कार्रवाई करें। (पैरा 9.102)
- xxvii. हम अनुशंसा करते हैं कि स्थानीय निकायों और राज्यों को संघ सरकार के उपयुक्त समर्थन के साथ वित्त के स्रोत के रूप में नगरपालिका बंधपत्र के निर्गमन की खोज करें। राज्य बड़े नगर निगमों को सीधे बाजारों में प्रवेश करने की अनुमति दे सकते हैं, जबकि मध्यम और छोटी नगरपालिकाओं जिनके पास सीधे बाजारों तक पहुंचने की क्षमता नहीं है, उनकी सहायता के लिए एक मध्यस्थ स्थापित किया जा सकता है। (पैरा 9.107)
- xxviii. हम संघ सरकार से प्रशासन के उत्थान के लिए तथा अनुच्छेद 275(1) के परन्तुक के अधीन कवर किए गए क्षेत्रों के विकास के लिए और वित्त आयोगों के टीओआर के विचारार्थ विषय से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए एक बड़ी, निरंतर एवं और अधिक प्रभावी प्रत्यक्ष भूमिका पर विचार करने का आग्रह करते हैं ताकि उक्त क्षेत्रों को अन्य क्षेत्रों के बराबर लाया जा सके। (पैरा 9.110)