

अध्याय 10

स्थानीय निकाय

प्रस्तावना

10.1 आयोग से राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर “राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने हेतु राज्यों की समेकित निधि के वर्धन के लिए आवश्यक उपायों” पर सिफारिश करने की अपेक्षा की गई है।

10.2 वर्ष 1993 में संविधान के 73वें और 74वें संशोधन के पारित किए जाने के पश्चात जब से दसवें वित्त आयोग (एफसी-X) ने अनुदानों के माध्यम से स्थानीय निकायों को स्पष्ट रूप से आर्थिक सहायता देने के लिए पहली बार प्रावधान किया था, तब से पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) और नगरपालिकाओं के सशक्तिकरण में अच्छी-खासी प्रगति हुई है। देशभर में लगभग 2.5 लाख स्थानीय संस्थाओं में करीब 30 लाख प्रतिनिधि नियमित रूप से चुने जाते हैं। आधारभूत स्तर पर मूलभूत सेवाएं प्रदान करने के कारण स्थानीय शासन संस्थाओं को सरकार तक नागरिकों की आवाज़ पहुंचाने का एक महत्वपूर्ण स्तंभ माना जाता है अर्थात् वे सरकार और नागरिकों के बीच पारस्परिक संवाद का एक प्राथमिक केंद्रबिंदु (इंटरफेस) होते हैं। आनुषंगिकता के सिद्धांत (principle of subsidiarity) का अर्थ यह है कि नागरिकों से संबंधित मामलों को कनिष्ठतम केंद्रीयकृत सक्षम प्राधिकारी द्वारा सर्वोत्तम ढंग से निपटाया जाए। इसका अनुपालन करते हुए, इन संस्थाओं को कार्यात्मक तथा वित्तीय, दोनों प्रकार से पर्याप्त रूप में सशक्त किए जाने की आवश्यकता है ताकि संविधान में इनके लिए परिकल्पित भूमिका को पूरा करने में इन्हें समर्थ बनाया जा सके। राज्य वित्त आयोग (एस एफ सी), जो स्थानीय निकायों के कार्यकरण का लेखा-जोखा प्रस्तुत करते हैं, को भी सशक्त किए जाने की आवश्यकता है ताकि उनके कार्यकरण को और अधिक पूर्वानुमेय बनाया जा सके तथा उनकी सिफारिशों को कार्यान्वित करने की प्रक्रिया को भी और अधिक पारदर्शी बनाया जा सके। ग्यारहवें वित्त आयोग तथा बारहवें वित्त आयोग द्वारा इस प्रयोजनार्थ अनेक सिफारिशें की गईं। इन दोनों आयोगों की सिफारिशें हालांकि महत्वपूर्ण थीं, परंतु उनकी कुछ सिफारिशों को अब तक क्रियान्वित नहीं किया गया है। प्रभावशाली विकेंद्रीकरण को बढ़ावा देने के लिए और अधिक कार्य किए जाने की आवश्यकता है। हमें एक प्रबल प्रोत्साहन तंत्र शुरू करना होगा, ताकि राज्य सरकारों को और अधिक विकेंद्रीकरण के लिए प्रोत्साहित किया जा सके।

स्थानीय निकायों के लिए पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के निधिप्रवाह

सिफारिशों के लिए रूपरेखा

10.3 दसवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में स्थानीय निकायों के लिए सिफारिशें करने के बारे में कोई संदर्भ निर्दिष्ट नहीं था। तथापि, चूंकि आयोग द्वारा अपनी रिपोर्ट को पूरा करने से पहले ही, संविधान में 73वें और 74वें संशोधन प्रभावी हो गए थे, इसलिए आयोग को यह बाध्यकारी लगा कि वह इस प्रयोजनार्थ राज्यों की समेकित निधि का वर्धन करने के उपायों हेतु सिफारिश करे। आयोग ने यह टिप्पणी की कि वह ऐसे उपायों की सिफारिश स्थानीय निकायों की आवश्यकता का निर्धारण करने के बाद ही कर सकता है, और उसकी सिफारिशों का प्रमुख आधार एसएफसी की रिपोर्ट होनी चाहिए, जो उपलब्ध नहीं थी। अतः आयोग ने *तदर्थ* अनुदानों की सिफारिश की।

10.4 ग्यारहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में स्थानीय निकायों के दो विशिष्ट संदर्भ थे:-

- (i) संबंधित राज्यों के वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर, राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने के लिए राज्यों की समेकित निधियों के वर्धन हेतु आवश्यक उपायों का संदर्भ।
- (ii) एसएफसी की सिफारिशों को ध्यान में रखने की आवश्यकता पर पुनः बल देते हुए दूसरा संदर्भ। जहाँ ऐसी सिफारिश उपलब्ध नहीं थी, आयोग को अपेक्षित समेकित निधि के वर्धन की सीमा एवं प्रक्रिया के बारे में अपना स्वयं का निर्धारण करने का निदेश दिया गया था। इस निर्धारण में कर्मचारियों (जिनमें शिक्षक शामिल है) की परिलब्धियों और सेवांत

लाभों; वित्तीय संसाधनों को जुटाने के लिए स्थानीय निकायों के सामर्थ्य और संविधान के अनुच्छेद 243 (जी) और 243 (डब्ल्यू) के तहत उनको हस्तांतरित शक्तियों, प्राधिकार और उत्तरदायित्वों हेतु प्रावधानों को विचार में रखना था।

10.5 अपनी रिपोर्ट में, ग्यारहवें वित्त आयोग ने एसएफसी रिपोर्टों में निम्नलिखित बातों को नोट किया:-

- (i) एफएफसी और वित्त आयोग की रिपोर्टों द्वारा कवर की गई अवधियों में समकालिकता का नहीं होना,
- (ii) विभिन्न राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों के दृष्टिकोण, विषयवस्तु, कवर की गई अवधि और साथ ही गुणवत्ता में अत्यधिक विविधता।
- (iii) ऐक्शन टेकन रिपोर्टों (एटीआर) को अंतिम रूप देने और उन्हें राज्य विधानमंडलो के समक्ष प्रस्तुत करने में राज्य सरकार की ओर से विलंब।

10.6 इसलिए, ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को ध्यान में रखने पर अपनी असमर्थता व्यक्त की। अतः, उसने तदर्थ अनुदानों की सिफारिश की।

10.7 बारहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में संबंधित राज्यों के वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने हेतु राज्यों की समेकित निधियों के वर्धन के लिए आवश्यक उपायो का एकमात्र संदर्भ था।

10.8 बारहवें वित्त आयोग ने यह नोट किया कि राज्यों और एसएफसी रिपोर्टों, दोनों द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े व डेटा राज्यों की समेकित निधियों के अपेक्षित वर्धन के लिए एक ठोस आधार देने में असफल हैं। अतः, उसने तदर्थ आधार पर अनुदानों की सिफारिश की।

निधिप्रवाहों की प्रमात्रा (Quantum of Flows)

10.9 दसवें वित्त आयोग ने 1971 की जनगणना के अनुसार ग्रामीण जनसंख्या के 100 रुपए प्रति व्यक्ति के आधार पर, पंचायती राज संस्थाओं के लिए अनुदान की सिफारिश की थी, जो कुल 4380.93 करोड़ रुपए थी। शहरी स्थानीय निकायों (यू एल बी) के मामले में, आयोग ने 1000 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की थी। इन दोनों को मिलाकर, कुल अनुदान 5380.93 करोड़ रुपए का था, जो विभाजित पूल का 1.38 प्रतिशत था, जैसा कि आयोग द्वारा अनुमानित किया गया था।

10.10 ग्यारहवें वित्त आयोग ने 2000-01 से शुरु होने वाली पंचवर्षीय अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के लिए 8000 करोड़ रुपए और शहरी स्थानीय निकायों के लिए 2000 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की थी। यह 10,000 करोड़ रुपए का कुल अनुदान आयोग द्वारा अनुमानित विभाजित पूल का 0.78 प्रतिशत था।

10.11 बारहवें वित्त आयोग ने 2005-06 से शुरु होने वाली पंच-वर्षीय अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु 20,000 करोड़ रुपए और नगरपालिका के लिए 5,000 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की थी। यह 25,000 करोड़ रुपए का कुल अनुदान आयोग द्वारा अनुमानित विभाजित पूल का 1.24 प्रतिशत था।

क्षैतिज वितरण के लिए आधार

10.12 दसवें वित्त आयोग ने 1971 की जनगणना के अनुसार राज्य-वार ग्रामीण जनसंख्या के आधार पर राज्यों के बीच पीआरआई अनुदान का वितरण किया। शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान 1971 की जनगणना की शहरी जनसंख्या आंकड़ों से प्राप्त बस्ती की जनसंख्या के अंतर-राज्य अनुपात के आधार पर राज्यों को आवंटित किया गया था।

10.13 ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्यों के बीच अनुदान निम्नलिखित मानदंडों के अनुसार संवितरित किए:-

- (i) जनसंख्या : 40 प्रतिशत
- (ii) उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर : 20 प्रतिशत

- (iii) राजस्व संग्रह प्रयास : 10 प्रतिशत
- (iv) भौगोलिक क्षेत्रफल : 10 प्रतिशत
- (v) विकेंद्रीकरण का सूचकांक : 20 प्रतिशत

10.14 बारहवें वित्त आयोग ने राज्यों को आवंटन निम्नलिखित संकेतकों के आधार पर किए :-

- (i) जनसंख्या : 40 प्रतिशत
- (ii) उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर : 20 प्रतिशत
- (iii) राजस्व संग्रह प्रयास :
 - (क) राज्य के स्वयं के राजस्व के संबंध में: 10 प्रतिशत
 - (ख) जीएसडीपी के संबंध में: 10 प्रतिशत
- (iv) भौगोलिक क्षेत्रफल : 10 प्रतिशत
- (v) वंचन का सूचकांक : 10 प्रतिशत

तालिका 10.1:- पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा आवंटित राशियां और आहरित राशियां

आयोग	आवंटित राशि		आहरित राशि		अनाहरित राशि	
	पीआरआई	यूएलबी	पीआरआई	यूएलबी	पीआरआई	यूएलबी
एफसी-X (1995-2000)	4380.93*	1000	3576.35 (66.46%)	833.88 (83.39%)	804.58 (33.54%)	166.12 (16.61%)
एफसी-XI (2000-05)	8000	2000	6601 (82.52%)	1751.89 (87.59%)	1398.15 (17.48%)	248.11 (12.41%)
एफसी-XII**(2005-09)	18000	4500	16664.77 (92.58%)	4024.54 (89.43%)	1325.23 (7.42%)	475.46 (10.57%)

नोट :- * ग्रामीण जनसंख्या का 100 रुपए प्रति व्यक्ति

** 1 अप्रैल 2005 से 6 नवंबर, 2009 तक

स्रोत: वित्त मंत्रालय, भारत सरकार

पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा आवंटित निधियों का उपयोग

10.15 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा पीआरआई संथाओं और यूएलबी निकायों को आवंटित निधियां तथा वास्तविक रूप से जारी की गई राशियों का ब्यौरा तालिका 10.1 में दिया गया है।

10.16 बारहवें वित्त आयोग के पंचाट के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं के लिए पात्र आवंटनों का 7.42 प्रतिशत और शहरी स्थानीय निकायों के लिए पात्र आवंटनों का 10.57 प्रतिशत 6 नवंबर 2009 तक आहरित नहीं किया गया था। जबकि 1995 और 2000 के बीच आहरण में कुछ सुधार देखा गया था, अनाहरित की गई राशियों का प्रतिशत उच्च था। ऐसी स्थिति वांछनीय नहीं है।

अधिरोपित शर्तें

10.17 दसवें वित्त आयोग ने यह निर्दिष्ट किया था कि उसके अनुदान का उपयोग स्थापना लागत के लिए नहीं किया जाना था। उसने यह भी आशा व्यक्त की थी कि स्थानीय निकाय इन अनुदानों के उपयोग हेतु शुरु की गई योजनाओं के लिए समतुल्य अंशदान भी देंगे। आयोग ने यह अनिवार्य किया था कि दी गई राशि राज्यों द्वारा सामान्य अंतरण (devolution) के अतिरिक्त होगी।

10.18 आयोग ने सिफारिश की थी कि उक्त अनुदान 1996-97 से चार बराबर किस्तों में उपलब्ध कराया जाए, क्योंकि आयोग को आशा थी कि तब तक स्थानीय निकाय स्थापित हो जाएंगे।

10.19 ग्यारहवें वित्त आयोग ने उन मूलभूत नागरिक सेवाओं को सूचीबद्ध किया (जिन्हें वह सहायता प्रदान करेगा) जिसमें प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य, पेयजल, सड़कों में बिजली और स्वच्छता शामिल है। आयोग ने कहा कि जो निधियां जारी की गई हैं, उन्हें इन कार्यों के परिचालन और अनुरक्षण के लिए अलग से निमित्त (earmarked) किया जाना चाहिए अर्थात् उनका उपयोग अन्य कार्यों के लिए नहीं किया जाना चाहिए। ये निधियां इस परंतुक के साथ अन्यथा अनाबद्ध (untied) अथवा शर्त-रहित थीं कि इनका उपयोग वेतन और मजदूरी के भुगतान के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

10.20 लेखाओं के अनुरक्षण के लिए (98.60 करोड़ रुपए) तथा स्थानीय निकायों के वित्तों के संबंध में डेटाबेस विकसित करने के लिए (200 करोड़ रुपए) राज्य-वार विशेष राशियां निमित्त की गई थीं। ग्यारहवें वित्त आयोग ने निदेश दिया कि इन अनुदानों का पहला उपयोग इन कार्यकलापों के लिए किया जाए।

10.21 बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि पंचायती राज संस्थाओं के लिए दिए गए अनुदान का उपयोग जलापूर्ति और स्वच्छता योजनाओं के संबंध में सेवा परिदाय/प्रदायगी में सुधार लाने के लिए किया जाए, बशर्ते कि वे उपयोगकर्ता प्रभारों के रूप में आवर्ती लागतों का कम से कम 50 प्रतिशत की वसूली करेंगे। आयोग ने यह भी निर्दिष्ट किया था कि शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रत्येक राज्य को दिए गए अनुदानों के कम से कम 50 प्रतिशत को सार्वजनिक-निजी भागीदारी द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए निमित्त किया जाए।

10.22 बारहवें वित्त आयोग ने डेटाबेस विकसित करने तथा स्थानीय निकायों द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण के महत्व पर भी गौर किया और आग्रह किया कि उसके द्वारा दी जा रही आर्थिक सहायता का कुछ भाग राज्य सरकारों द्वारा इस प्रयोजनार्थ निमित्त किया जाए।

10.23 बारहवें वित्त आयोग ने राज्य वित्त आयोगों के गठन, संरचना, कामकाज की प्रक्रिया एवं क्रियाविधि के संबंध में अनेक सिफारिशों की थीं, ताकि उनके कार्यकरण में सुधार लाया जा सके।

10.24 बारहवें वित्त आयोग ने यह स्वीकार किया था कि स्थानीय निकायों हेतु निधियां जारी करने के लिए जो शर्तें लगाई गई थीं, उनसे स्थानीय निकाय उन उद्देश्यों को हासिल कर पाने में असमर्थ हो गए थे, जिनके लिए उनका गठन किया गया था। आयोग ने यह भी कहा कि प्रारंभ में जो राशियां आहरित नहीं की गई थीं, वे राज्य सरकारों के गैर-निष्पादन का सूचक थीं। आयोग ने कहा कि ऐसी शर्तों का समर्थन नहीं किया जा सकता। आयोग ने सिफारिश की कि उसके द्वारा सुझाई गई शर्तों - अर्थात् पिछली किस्त के लिए उपयोग प्रमाण-पत्रों (यूसी) का प्रावधान; और राज्य सरकारों द्वारा 15 दिनों के भीतर निधियां स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने की आवश्यकता; तथा उपर्युक्त पैरा 10.21 में दी गई अंतिम उपयोग (end use) शर्तें - के अलावा कोई और अतिरिक्त शर्तें न लगाई जाएं। तथापि, इतने उदार दृष्टिकोण के बावजूद, कुछ राज्यों ने बारहवें वित्त आयोग के अनुदानों को भी आहरित नहीं किया। 2005-09 की अवधि - बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के पहले चार वर्ष - के लिए अनुदानों का लगभग 8 प्रतिशत 6 नवंबर, 2009 तक आहरित नहीं किया गया था। हमारा मानना है कि राज्यों द्वारा अनुदान आहरित नहीं करने का मुख्य कारण राज्य सरकारों द्वारा यूसी प्रस्तुत न किया जाना था। ऐसा प्रतीत होता है कि इस असमर्थता के लिए स्थानीय निकायों द्वारा लेखाओं का अनुरक्षण नहीं किया जाना तथा अपने लेखाओं की लेखापरीक्षा कराने में सुस्ती हो सकती है। इससे इस बात को स्पष्ट रूप से बल मिलता है कि सभी स्थानीय निकायों को एक डेटाबेस विकसित एवं अनुरक्षित

करना होगा जिसमें उनके संसाधनों, परिचालनों, और वित्तीय निष्पादन संकेतक शामिल हों। इसको एक आधार के रूप में प्रयोग करके, लेखाओं को तैयार किया जा सकता है, जिन्हें फिर नियमित रूप से लेखापरीक्षित किया जा सकता है। ग्यारहवें वित्त आयोग और बारहवें वित्त आयोग, दोनों, ने इन क्षेत्रों को प्राथमिकता दी। हालांकि कुछ राज्यों ने लेखाओं का अनुरक्षण बेहतरीन तरीके से किया है, परंतु यह खेदजनक है कि अधिकतर राज्यों ने ऐसा नहीं किया है। ऐसा प्रतीत होता है कि ऐसे महत्वपूर्ण प्रयोजनों के लिए वित्त आयोगों द्वारा अनुदान निमित्त करने के बावजूद, पिछले 10 वर्षों में वांछनीय परिणाम नहीं निकले हैं। इसलिए, एक प्रबल प्रोत्साहन प्रणाली तैयार किए जाने की आवश्यकता है।

अनुसूची V और VI क्षेत्रों के लिए व्यवस्था

10.25 दसवें वित्त आयोग ने निर्दिष्ट किया कि अनुदान उन राज्यों को भी वितरित किया जाएगा, जिनसे पंचायतों के गठन की अपेक्षा नहीं की गई है, ताकि समान स्थानीय स्तर के प्रतिनिधिक निकायों के संसाधनों का वर्धन हो सके।

10.26 ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्य-वार आवंटन करते समय सामान्य क्षेत्रों और अपवर्जित क्षेत्रों (अर्थात् अनुसूची से बाहर रखे गए क्षेत्र) के लिए अलग से हिस्सेदारियां भी तय की थीं। उसने यह भी निर्दिष्ट किया था कि अपवर्जित क्षेत्रों में स्थानीय निकायों के लिए हिस्सेदारियां तभी दी जाएं जब उक्त क्षेत्रों में 73वें और 74वें संशोधन के उपबंधों को विस्तारित करने हेतु संगत विधायी उपाय प्रवर्तन में आ गए हों।

10.27 बारहवें वित्त आयोग ने अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अलग से सिफारिश नहीं की थी। उसने इस मुद्दे को 'सही और न्यायोचित तरीके' से हल करने के लिए संबद्ध राज्यों पर छोड़ दिया था। उसने ऐसा इस आधार पर किया कि गृह मंत्रालय स्वायत्त जिला परिषदों को और अधिक प्रभावी बनाने के लिए अनुसूची-VI में संशोधन के प्रस्ताव पर विचार कर रहा था, जिसमें इन परिषदों की शक्तियों को बढ़ाने की परिकल्पना की गई थी।

राज्यों की समेकित निधि के वर्धन के लिए आवश्यक उपायों से संबंधित अन्य सिफारिशें

10.28 दसवें वित्त आयोग में राज्य सरकारों की समेकित निधियों के वर्धन के लिए आवश्यक अन्य उपायों पर कोई विशिष्ट सिफारिश नहीं की थी।

10.29 ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह महसूस किया था कि पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए राज्य अपनी समेकित निधियों के वर्धन हेतु निम्नलिखित उपाय अपना सकते हैं:-

- (i) भूमि/खेती संबंधी आय पर कर लगाना
- (ii) राज्य करों पर अधिभार/उप-कर लगाना
- (iii) व्यवसाय कर लगाना

10.30 ग्यारहवें वित्त आयोग ने संपत्ति/गृह कर के संग्रह की दक्षता में सुधार लाने तथा समाप्त कर दी गई चुंगी (octroi) की एवज में बढ़ते राजस्व के साथ एक उचित कर लगाने का सुझाव दिया था। उसने उपयोगकर्ता प्रभारों की उगाही और उनमें आवधिक रूप से संशोधन की भी सिफारिश की थी।

10.31 ग्यारहवें वित्त आयोग ने निम्न सिफारिशें भी की थीं:-

- (i) स्पष्टता सुनिश्चित करने के लिए लेखांकन शीर्षों की समीक्षा करना, जिनके अंतर्गत स्थानीय निकायों को निधियां हस्तांतरित की जाती है।
- (ii) नियंत्रक और महा लेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए प्रारूप विहित किया जाना। राज्यों के निकाय लेखा तैयार करने के लिए उत्तरदायी होंगे, जिनकी समीक्षा सीएजी द्वारा की जाएगी।
- (iii) सीएजी द्वारा लेखाओं की लेखापरीक्षा, जिसकी रिपोर्ट लोक लेखा समिति के अनुरूप गठित राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाएगी।

10.32 ग्यारहवें वित्त आयोग ने निम्नलिखित विधायी परिवर्तनों की भी सिफारिश की थी :-

- (i) स्थानीय निकायों को कार्यों और योजनाओं का हस्तांतरण, जिन्हें विधायन द्वारा विशिष्ट अधिदेश देकर यथाशीघ्र परिचालनीय बनाया जाए।
- (ii) पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों के कार्यों को स्पष्टता से वर्णित करने के लिए विधायन पारित करना।
- (iii) जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों/एजेसी और शहरी विकास अभिकरणों का पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के साथ एकीकरण।
- (iv) संवैधानिक उपबंध की पुनरीक्षा, जो 20 लाख से अधिक की जनसंख्या वाले राज्यों को तीन-स्तरीय पंचायती राज प्रणाली स्थापित करने का अधिदेश दे।
- (v) मेघालय, मिजोरम, मणिपुर और नागालैंड जैसे राज्यों में कवर नहीं किए गए क्षेत्रों, जिन्हें हमारे द्वारा सुझाए गए संशोधनों की परिधि से हटाया गया है, में 73वें और 74वें संशोधन के विस्तार हेतु कार्यनीति को परिभाषित करना।
- (vi) जिला नियोजन समितियों को सशक्त बनाना।

10.33 बारहवें वित्त आयोग ने इस ओर ध्यान आकृष्ट किया कि ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण और स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए की गई सिफारिशों को अभी भी कार्यान्वित किया गया है। उसने सुझाव दिया कि राज्य वित्त आयोगों को डेटा संग्रहण तथा अपनी रिपोर्ट लिखने के लिए वैसी ही प्रक्रिया अपनानी चाहिए जैसे कि केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई थी और राज्य वित्त आयोग उक्त केंद्रीय वित्त आयोगों द्वारा प्रयुक्त समान फॉर्मेट का प्रयोग करके, तदनु रूप संसाधनों के हस्तांतरण की सिफारिश करें।

10.34 बारहवें वित्त आयोग ने उन 14 सर्वोत्तम रीतियों व प्रथाओं (practices) को अभिज्ञात किया, जिन्हें पंचायती राज संस्थाएं अपना सकती हैं, जिसमें कराधान शक्तियों को बढ़ाने, उपयोगकर्ता प्रभार लगाने, समय पर राज्य वित्त आयोगों का गठन करने तथा लेखाओं का नियमित अनुरक्षण और लेखापरीक्षा भी शामिल थी।

10.35 आधुनिक प्रौद्योगिकी तथा प्रबंधन प्रणालियों का प्रयोग करके एक डेटाबेस विकसित करने तथा लेखाओं के अनुरक्षण को उच्च प्राथमिकता दी जानी थी।

परामर्शों के दौरान व्यक्त किए गए विचार

पंचायती राज मंत्रालय

10.36 आयोग को दिए गए अपने ज्ञापन में पंचायती राज मंत्रालय ने यह टिप्पणी कि पहली पीढ़ी के पंचायती राज सुधारों - राज्य चुनाव आयोगों का गठन, नियमित चुनाव कराना, आवधिक रूप से राज्य वित्त आयोगों से परामर्श करना, और विधायन द्वारा कार्यों का अंतरण - को मोटे तौर पर लगभग सभी राज्यों द्वारा कार्यान्वित किया गया है। मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकरण में शक्ति प्रदान करने के लिए 73वें संशोधन की भावना के अनुरूप एक पंच-मुखी रणनीति को कार्यान्वित करने का प्रस्ताव किया। दूसरी पीढ़ी के सुधारों से संबंधित कार्यकलापों में निम्न शामिल है :-

- (i). एक्टिविटी मैपिंग को इस प्रकार कार्यान्वित करना कि पंचायती राज के प्रत्येक स्तर को अनुसूची XI में सूचीबद्ध उन 29 क्रियाकलापों के लिए स्पष्ट कार्य और उत्तरदायित्व आवंटित किए जाएं, जो राज्य सरकारों द्वारा पीआरआई संस्थाओं को सौंपे गए हैं।
- (ii). पंचायती राज संस्थाओं को कार्यों के हस्तांतरण के अनुरूप बजटीय सहायता देने के साथ-साथ केंद्र सरकार और राज्य सरकार दोनों के बजट में पंचायती राज विंडो के माध्यम से ऐसे अंतरण के लिए पारदर्शिता सुनिश्चित करना।
- (iii). सभी पंचायतों को भागीदारी योजनाएं तैयार करने हेतु प्रोत्साहित करना, जिन्हें जिला स्तर पर समेकित किया जाए।
- (iv). पंचायती राज संस्थाओं का क्षमता निर्माण करना और उनके प्रतिनिधियों को उनके मूल कार्यों में प्रशिक्षण देना।
- (v). पंचायती राज संस्थाओं को और अधिक जवाबदेह बनाना और उनके निष्पादन की पुनरीक्षा के लिए अवसरों को बढ़ाना तथा ग्राम सभाओं में योजनाओं का अनुमोदन करना।

10.37 पंचायती राज मंत्रालय ने केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के क्रियान्वयन के लिए पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किए जा रहे बढ़ते एजेंसी कार्यों को उजागर किया, जिनमें राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (नरेगा), राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम), मध्याह्न भोजन (मिड-डे मिल), सर्व शिक्षा अभियान, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई), त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम (एआरडब्ल्यूएसपी), एकीकृत बाल विकास योजना (आईसीडीएस), इंदिरा आवास योजना (आईएवाई), राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) और पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बीआरजीएफ) जैसी योजनाएं शामिल हैं। पंचायती राज संस्थाओं को 2009-10 के लिए जारी की जाने वाली कुल अनुमानित निधियों की राशि 95,000 करोड़ रुपए है। मंत्रालय ने एक और इन सीएसएस योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं के पास पर्याप्त निधियां नहीं होने पर तथा दूसरी ओर स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु उनकी प्रशासनिक लागतों की पर्याप्त रूप से पूर्ति करने, उन्हें अपने मूल कार्यों को निष्पादित करने तथा सीएसएस निगमनों (releases) की लिवरेजिंग के लिए 'विवेकाधीन' निधियों के माध्यम से आर्थिक सहायता देने पर ध्यान आकृष्ट किया।

10.38 मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं की आवश्यकताओं को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया। पहली श्रेणी पंचायतों की परिचालनीय अवसंरचना को सुदृढ़ करने की ओर लक्षित है। उसने प्रस्ताव किया कि विभाज्य पूल का 4 प्रतिशत स्थानीय निकायों को आवंटित किया जाए जो निम्नलिखित कार्यकलापों के लिए निमित्त हो:-

	(करोड़ रुपए)
(i) पंचायत घरों का निर्माण	23,587
(ii) प्रत्येक पंचायत के लिए न्यूनतम स्टाफ के साथ-साथ निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए मानदेय तथा सिटिंग फीस की व्यवस्था	87,730
(iii) कार्यालय व्यय तथा ई-अभिशासन	11,650
कुल	1,22,967

10.39 द्वितीय श्रेणी के अंतर्गत, मंत्रालय ने प्रस्ताव किया कि विभाज्य पूल का 1 प्रतिशत डेटाबेस विकसित करने के लिए; पंचायतों को सशक्त बनाने हेतु राज्य सरकारों को प्रोत्साहन देने के लिए; तथा क्षेत्र के नियोजन और क्षमता निर्माण हेतु अनुदानों के प्रावधान के लिए पंचायत को विशिष्ट प्रयोजन सहायता अनुदान के रूप में दिया जाए।

10.40 पंचायती राज संस्थाओं के वित्तपोषण का उल्लेख करते हुए मंत्रालय ने स्थानीय निकायों के लिए निमित्त की गई निधियों के वितरण में विलंब या विपथनों को उजागर किया और इस बात के महत्व पर जोर दिया कि पंचायतों को समय पर पूर्वानुमेय वित्तीय सहायता प्राप्त हो ताकि उन्हें अपने क्रियाकलापों की एक व्यापक एवं सहज योजना बनाने में समर्थ बनाया जा सके। मंत्रालय ने प्रस्ताव किया कि पंचायतों को हस्तांतरित की जाने वाली सभी निधियां बैंक अंतरणों के माध्यम से हस्तांतरित की जाएं तथा इस प्रक्रिया को इलेक्ट्रॉनिक रूप से टैगिंग करके सुदृढ़ बनाया जाए, और प्रत्यक्ष करों के लिए एनएसडीएल द्वारा किए जा रहे कार्य की संगतता में एक स्वतंत्र अभिकरण का उपयोग करके केंद्रीय तथा राज्य, दोनों सरकारों द्वारा जारी की गई संपूर्ण निधियों की ट्रैकिंग की जाए।

10.41 मंत्रालय ने यह सुझाव भी दिया कि राज्य सरकारों को संपत्ति कर तथा व्यवसाय कर जैसे पंचायत स्तरीय कर समाप्त करने की हालिया प्रवृत्ति का अनुसरण करने से हतोत्साहित किया जाए, तथा यह कि इस प्रयोजनार्थ राजकोषीय अनुशासन (fiscal discipline) मानदंड के एक महत्वपूर्ण संघटक को पंचायत कर आधार बढ़ाने और उन्हें कायम रखने हेतु राज्य सरकारों की मंशा से संबद्ध किया जाए।

10.42 मंत्रालय ने एसएफसी रिपोर्टों की गुणवत्ता को सुधारने तथा उन्हें राष्ट्रीय वित्त आयोगों की रिपोर्टों के साथ संरेखित करने के लिए भी अनेक सुझाव दिए हैं। उसने यह भी सुझाव दिया कि पीआरआई के लिए प्रस्तावित राशियां उन क्षेत्रों को भी वितरित की जाएं जो संविधान के भाग IX (जो पंचायतों से संबंधित है) के क्षेत्राधिकार से बाहर हैं ताकि संपूर्ण राष्ट्र में स्थानीय निकायों के बारे में समान रूप से विचार किया जा सके।

शहरी विकास मंत्रालय

10.43 मंत्रालय ने उल्लेख किया कि शहरी जनसंख्या जो वर्ष 2001 में कुल जनसंख्या का 28 प्रतिशत थी, बढ़कर वर्ष 2026 तक 38 प्रतिशत होने की उम्मीद है। इस अवधि के दौरान शहरी वृद्धि कुल जनसंख्या के दो तिहाई होगी। यह भारी वृद्धि विद्यमान तथा वर्धमान जनसंख्या की बुनियादी आवश्यकताओं को पूरा करने के आधार पर नागरिक निकायों के समक्ष अनेक चुनौतियां पेश करेगी। नगरपालिका निकायों को शहरी स्थान के इष्टतम उपयोग की योजना बनाते हुए तथा अनिवार्य सेवाओं की व्यवस्था हेतु, परिसंपत्तियों के सृजन एवं अनुरक्षण के लिए समावेशी विकास सुनिश्चित करना होगा।

10.44 नगरपालिकाओं के बढ़ते कार्यक्षेत्र तथा उनकी भूमिका के पैमाने के बावजूद, उनका राजकोषीय आधार घट रहा है। मंत्रालय के ज्ञापन के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों का संयुक्त व्यय वर्ष 1998-99 में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 1.74 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2002-03 में जीडीपी का 1.56 प्रतिशत तथा वर्ष 2007-08 में 1.54 प्रतिशत था। आंतरिक संसाधनों से स्थानीय निकाय के कुल व्यय के आधे से भी कम की पूर्ति होती है। एक राज्य को छोड़कर, सभी राज्यों में चुंगी कर को समाप्त कर दिया गया है, और उसकी एवज में कोई व्यवहार्य व्यवस्था नहीं की गई है। स्थानीय निकाय, राजस्व के प्रमुख स्रोत के रूप में, संपत्ति कर का लाभ लेने में असमर्थ रहे हैं। एसएफसी यह अनुशंसा करते रहे हैं कि राज्य राजस्वों का एक भाग स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाए। केंद्र सरकार से अनुदान अतिरिक्त सहायता उपलब्ध कराते हैं। तथापि, ये हस्तांतरण स्थानीय निकायों द्वारा वांछनीय स्तर की सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु पर्याप्त नहीं रहे हैं। संसाधन हस्तांतरण का एक महत्वपूर्ण भाग आबद्ध (अथवा सशर्त) एवं गैर-विवेकी होता है, जिससे शहरी स्थानीय निकायों की स्थानीय स्तर पर महसूस की जा रही आवश्यकताओं के लिए समतुल्य संसाधनों की पूर्ति करने में क्षमता सीमित हो जाती है।

10.45 मंत्रालय ने बताया कि हाल ही में स्थानीय निकायों के व्यय में तीन कारणों से काफी वृद्धि हुई है :- पहला, छठे वेतन आयोग का प्रभाव; दूसरा, नागरिक अवसंरचना में अपेक्षाकृत अधिक निवेश के कारण अतिरिक्त परिचालन एवं अनुरक्षण लागतें, और तीसरा, लेखांकन प्रणाली में सुधार लाने, प्रचालनों के कंप्यूटरीकरण, कर प्रशासन तथा परियोजना अनुवीक्षण के लिए आवश्यक अतिरिक्त निवेश।

10.46 19 राज्यों से संग्रहीत आंकड़ों के आधार पर मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों का संसाधन अंतराल (resource gap) निम्नानुसार अनुमानित किया है:-

	(करोड़ रुपए)
(i) केंद्रीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए 1578 रुपए प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति की समान आवश्यकता पर आधारित सभी 28 राज्यों के लिए आवश्यकता	63,893
(ii) केंद्रीय योजनाओं के अंतर्गत वित्तपोषित नई परिसंपत्तियों के लिए ओ एवं एम की आवश्यकता	20,000
(iii) राज्य योजनाओं के तहत आवश्यकता	16,400
(iv) छठ वेतन आयोग का प्रभाव	24,288
(v) क्षमता निर्माण	1,290
कुल	1,25,871

10.47 मंत्रालय ने यह उल्लेख भी किया है कि सभी कार्यों को पूरा करने की अपेक्षा के आधार पर यूलबी की सकल संसाधन आवश्यकता काफी व्यापक है। जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनकरणीय मिशन (जेएनएनयूआरएम) शहरों के लिए वर्ष 2005-12 हेतु आर्थिक सहायता 2,76,822 करोड़ रुपए अनुमानित की गई है। सभी शहरी क्षेत्रों के लिए आवश्यकता 7,91,080 करोड़ रुपए अनुमानित की गई है।

10.48 मंत्रालय ने बताया कि दसवें वित्त आयोग, ग्यारहवें वित्त आयोग तथा बारहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों की सहायता के लिए एक तदर्थ दृष्टिकोण अपनाया था। जारी की गई निधियों का परिमाण व प्रमात्रा भी बहुत कम थी। मंत्रालय ने आग्रह किया कि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा एक विवेकी दृष्टिकोण अपनाया जाए तथा राज्य सरकारों के लिए निमित्त हिस्सेदारी के अलावा, विभाज्य पूल के एक प्रतिशत के रूप में, स्थानीय निकायों के लिए सहायता का प्रावधान किया जाए।

10.49 मंत्रालय ने सुझाव दिया कि संघ सरकार के विभाज्य कर पूल की 3 प्रतिशत हिस्सेदारी शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की जाए, जो कि राज्य सरकारों की हिस्सेदारी के अलावा होगा। ऐसा दृष्टिकोण अपनाए जाने से न केवल यूएलबी को सांविधिक ढांचे में और अधिक प्रभावी रूप से एकीकृत किया जा सकेगा, बल्कि उन्हें एक राजस्व का बढ़ता स्रोत भी उपलब्ध होगा। मंत्रालय ने कहा कि ऐसे दृष्टिकोण से सांविधानिक प्रावधानों का उल्लंघन नहीं होगा, क्योंकि विभाज्य पूल की ऐसी हिस्सेदारी राज्यों की समेकित निधियों को इस स्पष्ट अधिदेश के साथ उपलब्ध कराई जा सकती है कि उसका उपयोग वे केवल यूएलबी के वित्तों की अनुपूर्ति के लिए करेंगे। उन्होंने प्रस्ताव किया कि राज्यों में क्षेत्रीय वितरण एक सरल मानदंडों के आधार पर किया जाए जिनमें निधियों, कार्यों तथा पदाधिकारियों (एफ एफ एफ) के विकेंद्रीकरण में हुई प्रगति के साथ प्रमुख सुधारों का क्रियान्वयन शामिल हो। मंत्रालय ने प्रस्ताव किया कि जेएनएनयूआरएम कार्यक्रम को तेरहवें वित्त आयोग द्वारा यूएलबी के लिए सहायता प्रदान करने हेतु एक शर्त के रूप में विचार में रखा जा सकता है। मंत्रालय ने यह भी आग्रह किया कि प्रत्येक राज्य में एक स्थायी एसएफसी गठित किया जाएगा ताकि संबद्ध मंत्रालयों से हस्तांतरणों सहित स्थानीय सरकार के वित्तों की निगरानी की जा सके।

10.50 पंचायती राज मंत्रालय तथा शहरी विकास मंत्रालय द्वारा क्रमशः पीआरआई एवं यू.एल.बी. को हस्तांतरण के लिए दिए गए प्रस्तावों में आर्थिक सहायता की राशि, विभाज्य पूल का कुल 8 प्रतिशत दर्शाई गई है।

पेयजल आपूर्ति विभाग, ग्रामीण विकास मंत्रालय

10.51 पेयजल आपूर्ति विभाग ने पीने योग्य पानी तक सुलभता की व्यवस्था करने के लिए किए गए महत्वपूर्ण प्रयासों का उल्लेख किया, और कहा कि विगत में 97 प्रतिशत ग्रामीण आबादी को इस सुलभता से कवर किया गया है। तथापि, पूर्व में दोहन किए गए स्रोतों तथा क्रियान्वित की गई योजनाओं के स्थायित्व पर फोकस के अभाव में अनेक ऐसी बस्तियां या तो 'आंशिक रूप से कवर्ड' या 'कवर नहीं की गई' स्थिति में लौट गई हैं। इसके अतिरिक्त, केवल 52 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या की बुनियादी स्वच्छता तक पहुंच है। विभाग ने इसकी कवरेज को बढ़ाने हेतु प्राथमिकता देने की जरूरत को उजागर किया ताकि पीने के पानी की स्थिरता, जल गुणवत्ता संबंधी मुद्दों तथा संस्थागत सुधारों की सुनिश्चितता की जा सके। यह कार्य एक मांग-चालित दृष्टिकोण अपनाकर तथा इस क्षेत्र में पंचायतों के सशक्तिकरण के माध्यम से योजनाओं के क्रियान्वयन के साथ-साथ, उनके अनुरक्षण में समुदाय की भागीदारी सुनिश्चित करके सफलतापूर्वक किया जा सकता है।

10.52 विभाग ने यह भी कहा कि पेयजल आपूर्ति तथा स्वच्छता राज्य सूची के अंतर्गत आने वाले विषय हैं जिनका उल्लेख अनुसूची-XI में किया गया है। ये विषय पी.आर.आई संस्थाओं को हस्तांतरित नहीं किए जाने चाहिए, जिन्हें परिचालन तथा अनुरक्षण की जिम्मेदारी निभानी चाहिए। विभाग ने पीआरआई को सशक्त बनाने के लिए उसके द्वारा उठाए गए कदमों पर प्रकाश डाला तथा आयोग से अनुरोध किया कि जलापूर्ति प्रणालियों का प्रबंधन, परिचालन तथा अनुरक्षण तथा स्वच्छता कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिए पीआरआई संस्थाओं को संसाधन उपलब्ध कराए जाएं। विभाग ने निम्न प्रयोजनों के लिए 48,160 करोड़ रुपए की आवश्यकता की मांग रखी:-

(करोड़ रुपए)

(i)	कार्यात्मक ग्रामीण, पेयजल आपूर्ति परिसंपत्तियों, जैसे कि हैंड पम्प, ग्रामीण पाइपबंद जलापूर्ति योजनाओं, बहु-ग्राम जलापूर्ति योजनाओं, सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट इत्यादि का अनुरक्षण	12,124
(ii)	गैर-कार्यात्मक ग्रामीण पेय जल परिसंपत्तियों का प्रतिस्थापन तथा नवीकरण	5,500
(iii)	10% कार्यात्मक योजनाओं का संवर्धन	2,121
(iv)	कूड़ा-करकट / ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाएं	9,300
(v)	मलीय जल निपटान	18,601
(vi)	ग्रामीण सफाई स्वच्छता कार्यक्रमों में ओ एवं एम	273
(vii)	पीआरआई का क्षमता निर्माण	240
	कुल	48,160

राज्य सरकारों के विचार

10.53 आयोग को अपने ज्ञापन में 14 राज्य सरकारों ने स्थानीय निकायों के कार्यकरण के संबंध में सुझाव दिए हैं। उनमें से अधिकांश यह चाहते थे कि वित्त आयोग स्थानीय निकायों को दी जाने वाली सहायता में महत्वपूर्ण बढ़ोत्तरी करे। सात राज्य सरकारों ने सुझाव दिया है कि स्थानीय निकायों को विभाज्य कर पूल में, राज्यों की हिस्सेदारी के अतिरिक्त एक अंश दिया जाए ताकि उन्हें केंद्रीय कर राजस्वों के उछाल का लाभ मिल सके। ऐसे विषयों पर सुझावों के लिए अपेक्षित राशि 4 प्रतिशत से 10 प्रतिशत के बीच थी।

10.54 यह आग्रह किया गया कि बुनियादी सेवाओं, बुनियादी ढांचा, और अन्य नागरिक आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु स्थानीय निकायों के बड़े हुए दायित्वों के लिए आर्थिक सहायता में अच्छी-खासी बढ़ोत्तरी किए जाने की आवश्यकता है। छोटे वेतन आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन से बढ़ते बोझ के मद्देनजर, राज्यों ने एफसी से अनुरोध किया कि उसके द्वारा दी गई सहायता को वेतन तथा मंजूरी के भुगतान के लिए उपयोग करने की अनुमति दी जाए। अनेक राज्य सरकारों ने इस आवश्यकता पर बल दिया कि उक्त सहायता, यथासंभव अनाबद्ध हो, यानी कोई शर्त न रखी गई हो।

10.55 इन राज्य सरकारों ने स्थानीय निकाय अनुदानों के पारस्परिक वितरण के लिए क्षेत्रीय अंतरण मानदंडों का सुझाव भी दिया। इनमें से अधिकांश राज्यों का यह विचार था कि जनसंख्या, क्षेत्रफल, आय अंतराल, राजस्व प्रयास तथा विकेंद्रीकरण के सूचकांक को मानदंड के रूप में विचार में रखा जाए। यद्यपि प्रत्येक मानदंड के लिए दिए जाने वाले भारांकों के संबंध में उनके मत भिन्न थे, मगर कुल्लेक राज्यों ने सुझाव दिया कि वंचन सूचकांक (deprivation index), कर प्रयास, व्यय की गुणवत्ता, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति, जनसंख्या अनुपात, राजस्व आवश्यकता तथा राज्यों के स्वयं के संसाधनों के अनुपात को भी क्षेत्रीय अंतरण के लिए मानदंडों के रूप में विचार में रखा जाए। दो राज्यों ने 2001 की जनसंख्या पर आधारित एक विशुद्ध प्रति व्यक्ति अंतरण का सुझाव दिया - एक ने प्रति व्यक्ति 150 रुपए का सुझाव दिया तथा दूसरे ने 500 रुपए प्रति व्यक्ति का सुझाव दिया।

10.56 संबंधित राज्य ज्ञापनों में अनेक राज्य विशिष्ट प्रस्तावों को भी शामिल किया गया है। इनमें, मानदंड के रूप में, कर संग्रह प्रयास को हटाने, मानदंड के रूप में जनसंख्या को हटाने, मानदंड के रूप में 2001 की जनसंख्या को शामिल करने, मानदंड के रूप में 1971 की जनसंख्या को शामिल करने तथा राज्य में अनुसूचित क्षेत्रों के विस्तार को, एक अतिरिक्त मानदंड के रूप में, क्षेत्रफल के लिए निर्धारित मानदंड के अंतर्गत शामिल करने के अनुरोध थे।

10.57 तीन राज्यों ने विकेंद्रीकरण के सूचकांक का परिकलन करने का तथा उसे मानदंड के रूप में प्रयुक्त करने का सुझाव दिया। इस सूचकांक का परिकलन करने के लिए उनके द्वारा प्रस्तावित उप-सूचकांकों में निम्न शामिल थे:- (i) राज्य व्यय के प्रतिशत के रूप में स्थानीय स्वशासनों (एलएसजी) को अंतरित अनाबद्ध निवेश योग्य निधियां; (ii) राज्य के स्वयं के राजस्व के प्रतिशत के रूप में एलएसजी का अपना राजस्व; (iii) राज्य सरकारों के रोजगार में नियोजित कार्मिकों की तुलना में, स्थानीय निकायों द्वारा सीधे नियोजित किए गए कार्मिकों की संख्या; (iv) उन स्थानीय निकायों का प्रतिशत जहाँ निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं हैं; तथा (v) स्थानीय निकायों को वित्तीय एवं प्रशासनिक प्राधिकार का प्रत्यायोजन और राजकोषीय विकेंद्रीकरण के विस्तार के उत्तरदायित्व।

राज्यों की राजधानियों में स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों के साथ परामर्श

10.58 हमने राज्यों में किए गए दौरों के दौरान प्रत्येक स्तर के ग्रामीण तथा शहरी, दोनों प्रकार के स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के अलावा, स्वायत्त जिला परिषदों के प्रतिनिधियों के साथ परामर्श किया, जिनसे 37 महापौर, 65 जिला परिषद अध्यक्ष, 112 पीआरआई प्रतिनिधि तथा 114 यूएलबी प्रतिनिधि थे। उन्होंने कई संगत तथा उपयोगी सुझाव दिए जिन्हें निम्न तीन श्रेणियों में सूचीबद्ध किया गया है :-

विकेंद्रीकरण संबंधी मुद्दे

- (i) राज्यों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे स्थानीय निकायों को निधियां, कार्य तथा पदाधिकारियों का प्रत्यायोजन अथवा हस्तांतरण करें। पीआरआई का व्यय, जीडीपी के अनुपात के रूप में, काफी कम है। इसे बढ़ाकर कम से कम 5 प्रतिशत किया जाना चाहिए।
- (ii) स्वास्थ्य एवं शिक्षा से जुड़ी सभी राष्ट्रीय ग्रामीण योजनाओं को केवल पंचायतों के माध्यम से ही क्रियान्वित किया जाए।
- (iii) नरेगा (राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना) जैसी केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं में स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखने तथा उचित परिसंपत्तियों का सृजन करने हेतु पर्याप्त सामग्री घटक उपलब्ध कराने की लोचनीयता होनी चाहिए।
- (iv) छोटे नगरों, जिनकी जेएनएनयूआरएम तक पहुंच नहीं है, की वित्तीय स्थिति दयनीय है। मूलभूत सेवाओं के प्रावधान के लिए उनकी सहायता की जानी चाहिए।

परिचालनीय मुद्दे

- i) संग्रह किए जा सकने वाले व्यवसाय कर की अधिकतम सीमा को 2500/- रुपए प्रतिवर्ष के वर्तमान मूल्य से बढ़ाया जाना चाहिए।
- ii) स्थानीय निकायों को केंद्रीय सरकार की संपत्तियों पर कर लगाने और उसकी उगाही करने की अनुमति दी जानी चाहिए।
- iii) अनुसूची VI के अंतर्गत आने वाले क्षेत्रों को सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए, जहाँ 73वें तथा 74वें संशोधन लागू नहीं हैं।

वित्त आयोग की सहायता से जुड़े मुद्दे

- (i) कुछ प्रतिनिधियों ने सुझाव दिया कि प्रत्येक राज्य को अंतरित निधियों का 10 प्रतिशत स्थानीय निकायों के लिए निमित्त किया जाए। अन्य राज्यों ने सुझाव दिया कि विभाज्य पूल का 3 प्रतिशत यूएलबी के लिए निमित्त किया जाए।
- (ii) शहरीकरण की तीव्र गति को ध्यान में रखते हुए, बारहवें वित्त आयोग द्वारा यथा आवंटित 80:20 के बजाए, 70:30 के अनुपात में निधियों का वितरण शहरी तथा ग्रामीण निकायों के बीच किया जाए।
- (iii) निधियों को जलापूर्ति तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तक निमित्त नहीं किया जाना चाहिए। सड़कों, आंधी-तूफान के साथ वर्षा जल निकास मार्गों तथा मलीय जल निकासी के लिए भी सहायता दी जानी चाहिए।
- (iv) वित्त आयोग को सभी स्थानीय निकायों के लिए एक भू-सूचना प्रणाली (जीआईएस)-आधारित संपत्ति कर प्रणाली स्थापित करने हेतु सहायता दी जानी चाहिए ताकि उनके राजस्वों में वृद्धि हो।
- (v) अनुदान अनावद्ध होने चाहिए।
- (vi) प्रत्येक पंचायत को जनसंख्या तथा किसी अन्य मानदंड को ध्यान में रखे बिना, 10 लाख रुपए का न्यूनतम अनुदान दिया जाना चाहिए। प्रत्येक जिला पंचायत को स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए 5 करोड़ रुपए का विशेष अनुदान दिया जाना चाहिए।
- (vii) वित्त आयोग स्वायत्त जिला परिषदों को निधियों का अंतरण राज्य सरकारों के माध्यम से करने के बजाए, सीधा करे।
- (viii) स्थानीय निकायों के स्तर पर डेटाबेस विकसित करने के लिए निधियां निमित्त की जानी चाहिए तथा इसके परिचालन के लिए विशेषज्ञता प्राप्त जनशक्ति को आउटसोर्स या संविदा पर अनुबंधित करने की उदारता दी जानी चाहिए।
- (ix) एफसी की सहायता अर्द्ध-वार्षिक किस्तों के बजाए, एकमुश्त वार्षिक अनुदान के रूप में उपलब्ध कराई जानी चाहिए। अनुदान का कम से कम 5 प्रतिशत प्रशासनिक व्यय के लिए अनुमत्त किया जाना चाहिए।
- (x) परिसंपत्तियों के रखरखाव के अलावा, परिसंपत्तियों के निर्माण की भी अनुमति दी जानी चाहिए।

योजना आयोग

10.59 योजना आयोग ने इस बात पर गौर किया कि पंचायतों को अभिकरण व एजेंसी के रूप में भूमिका सौंपी गई है जिसमें हाल ही में भारी वृद्धि हुई है। पंचायतों द्वारा अनेक केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं तथा योजनागत स्कीमों का क्रियान्वयन किया जा रहा है। इन कार्यों को पूरा करने के लिए उन्हें पर्याप्त मात्रा में आबद्ध अथवा सशर्त निधियां हस्तांतरित की जा रही हैं। तथापि, इसके विपरीत पंचायतों का अनाबद्ध अथवा शर्त रहित निधियों के हस्तांतरण में सदृश वृद्धि नहीं की गई है। इससे उनकी स्थानीय आवश्यकताओं के प्रति अपनी जिम्मेदारी निभाने तथा विभिन्न विकास कार्यक्रमों के प्रभाव को संकलित करने की क्षमता सीमित हो गई है।

10.60 किंतु, इसके बावजूद, योजना आयोग ने कहा कि यह स्थिति स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल के एक अंश का सीधे हस्तांतरण करने के किसी प्रस्ताव पर विचार करने का कोई औचित्य नहीं है, क्योंकि ऐसी कार्रवाई को संविधान की स्वीकृति नहीं है। ऐसा प्रस्ताव वित्त आयोग के संवैधानिक अधिदेश को निष्क्रिय कर देगा कि वह एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर राज्यों की समेकित निधि के वर्धन की अनुशंसा करे।

ग्यारहवां योजना दस्तावेज

10.61 ग्यारहवें योजना दस्तावेज में पीआरआई संस्थाओं को मूलभूत जन सेवाओं के नियोजन, क्रियान्वयन तथा पर्यवेक्षण में भूमिका देने की बात की गई है। इसमें यह उल्लेख किया गया है कि विकास प्रक्रिया में समावेशन सुनिश्चित करना आवश्यक है, जिसके लिए राज्य सरकारों को पीआरआई संस्थाओं को पर्याप्त रूप से प्रोत्साहन देने की व्यवस्था करनी होगी तथा उन्हें निधियों, कार्यों और पदाधिकारियों के अंतरण के जरिए सशक्त बनाना होगा। ऐसा एक उपयुक्त रूप से अभिकल्पित किए गए अंतरण सूचकांक के माध्यम से किया जा सकता है।

10.62 इस दस्तावेज में यह भी प्रस्ताव किया गया है कि स्थानीय शासनों के आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय के प्रति संवैधानिक अधिदेश को ध्यान में रखते हुए, उन्हें केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं में अहम स्थान दिया जाए। चूंकि स्थानीय शासन लोगों के समीप होते हैं, इसलिए वे स्थानीय समस्याओं को समग्र रूप से समझने, स्थानीय प्राथमिकताओं को चिन्हित करने तथा विषम सामाजिक आर्थिक समूहों के बीच आम सहमति बनाने का केंद्र-बिंदु होते हैं। वे समुचित प्रौद्योगिकियों के आधार पर, क्रास-सेक्टरल समाधान देने के लिए भी बेहतर केंद्र-बिंदु हैं। ग्यारहवें योजना दस्तावेज में यह भी उल्लेख किया गया है कि पंचायतों को विधायी या कार्यकारी आदेश के माध्यम से कार्यों के अंतरण के साथ-साथ निधियों का सहवर्ती हस्तांतरण नहीं किया गया है। यह एक बड़ी खामी है। साथ ही, पंचायतें स्वयं भी अपनी अंतर्निहित कराधान शक्तियों का प्रभावकारी रूप से उपयोग करने में विफल रही हैं।

प्रशासनिक सुधार आयोग

10.63 द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (एस ए आर सी) ने 'स्थानीय शासन - भविष्य की ओर एक अभिप्रेरणीय यात्रा' पर अपनी दूसरी रिपोर्ट में ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित क्षेत्रों के एक व्यापक समूह को शामिल करते हुए विस्तृत अनुशंसाएं की हैं। इन अनुशंसाओं में; ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों के संवैधानिक एवं कार्यात्मक संरचना में परिवर्तन करने, उनकी संबद्ध संस्थाओं, राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) तथा राज्य निर्वाचन आयोग (एसईसी) के कार्यकरण में सुधार, विकेंद्रीकृत योजना को प्रभावी रूप से क्रियान्वित करने की गुंजाइश, कार्यात्मक अंतरण में सुधार के साथ-साथ जन सेवाओं की प्रदायगी में सुधार लाने हेतु इन संस्थाओं की भूमिका को कवर किया गया है। हालांकि, अधिकांश अनुशंसाएं उन क्षेत्रों में संबंधित हैं जो आयोग के विचारार्थ विषय के कार्यक्षेत्र से बाहर हैं, मगर इनमें से कुछ आयोग के कार्यक्षेत्र से जुड़ी हैं, जिन पर अब चर्चा करने जा रहे हैं।

10.64 एसएआरसी ने अनुच्छेद 243जी तथा 243डब्ल्यू में संशोधन करने तथा राज्य सरकारों द्वारा संविधान की XI तथा XII अनुसूचियों की संगतता में, स्थानीय निकायों को शक्ति तथा प्राधिकार प्रदत्त करना अनिवार्य करने की अनुशंसा की है। एसएआरसी ने 1993 में 73वें तथा 74वें संशोधनों के पारित होने के पश्चात आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय की दिशा में लक्षित योजनाएं बनाने तथा कार्यक्रम क्रियान्वित करने में स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण की प्रगति की समीक्षा की है। उसने

उल्लेख किया है कि इस संबंध में और भी ज्यादा प्रगति की जा सकती है। उसने अनेक उपाय सुझाए हैं, जिनमें ऐक्टिविटी मैपिंग के जरिए प्रत्येक टियर के लिए कार्यों का एक स्पष्ट वर्णन तथा राज्य एवं स्थानीय सरकारों के बीच संबंधों को औपचारिक रूप देने के लिए एक फ्रेमवर्क कानून पारित करना शामिल है। उसने यह भी सुझाव दिया कि शहरी स्थानीय निकायों के उत्तरदायित्व के भाग के रूप में, अनुसूची XII में पांच अतिरिक्त विषय शामिल किए जाएं।

10.65 एसएआरसी ने एसएफसी के कार्यकरण में सुधार लाने पर बारहवें वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं का समर्थन किया है। उसने ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर भी जोर दिया है, जिसमें उसने एसएफसी की अनुशंसाओं तथा राष्ट्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बीच समकालिकता सुनिश्चित करने हेतु अनुच्छेद 243 में संशोधन का प्रस्ताव किया है। एसएआरसी ने स्थानीय निकायों के लिए क्षमता निर्माण पहलों का समर्थन किया है तथा निश्चित कार्यों की आउटसोर्सिंग करने को कहा है। उसने वर्तमान जिला नियोजन समितियों और महानगरीय नियोजन समितियों को प्रतिस्थापित करने हेतु संविधान में परिकल्पित जिला परिषदों की स्थापना करने का प्रस्ताव किया है। ये परिषदें अपने संबंधित जिलों में ग्रामीण तथा शहरी, दोनों क्षेत्रों के लिए व्यापक जिला योजनाएं तैयार करेंगी।

10.66 एसएआरसी ने पंचायतों की शक्तियों एवं प्राधिकार को बढ़ाने के समानांतर उनकी जवाबदेही को बढ़ाने की महत्ता को भी ध्यान में रखा है। उसने स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा समितियों की स्थापना तथा स्थानीय निकायों के लिए राज्य विधानमंडल में एक अलग स्थायी समिति की स्थापना का प्रस्ताव किया है, जो सीएजी की रिपोर्टों पर विचार करेगी। इसके अलावा, एसएआरसी ने संबंधित राज्य पंचायत एवं नगरपालिका अधिनियमों में संशोधन द्वारा स्थानीय निकायों के लिए एक अलग लोकपाल (ombudsman) स्थापित करने का भी प्रस्ताव किया है। प्रस्तावित लोकपाल, जिसकी अधिकारिता जिलों के एक समूह तथा विशाल नगर निगमों पर होगी, स्थानीय निकायों तथा निर्वाचित सदस्यों द्वारा भ्रष्टाचार एवं कूप्रशासन से संबंधित मामलों की जांच करेगा और लोकायुक्त को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करेगा, जो अपनी अनुशंसाओं के साथ राज्यपाल को रिपोर्ट भेजेगा। इसके परिणामस्वरूप, राज्य सरकार की पंचायतों को निलंबित करने तथा उनके द्वारा पारित संकल्पों को निरस्त करने की शक्तियां वापस ली जाएंगी।

10.67 लेखांकन तथा लेखापरीक्षा के मामले में, एसएआरसी ने राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा संहिता (एनएमएम) को सभी राज्य सरकारों द्वारा अपनाए जाने का पृष्ठांकन किया है। उसने शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा पर सीएजी का आधिपत्य सुनिश्चित करने की आवश्यकता पर बल दिया है, चाहे यह कार्य आरंभ में अन्य अभिकरणों द्वारा किया जाना हो। इसमें विद्यमान व्यवस्थाओं - जिनके तहत सीएजी पीआरआई संस्थाओं तथा यूएलबी निकायों के लेखा अनुरक्षण तथा लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण उपलब्ध करता है - के संस्थानीकरण तथा राज्य सरकार स्तर पर निदेशक, स्थानीय निधि लेखापरीक्षा, को कार्यात्मक स्वतंत्रता देने की मांग की गई है। उसने प्रस्ताव किया है कि वित्त आयोग के अनुदान स्थानीय निकायों को तभी जारी किए जाएं, जब राज्य सरकारें सीएजी के मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण (टीजी एवं एस) को स्वीकार करें।

10.68 एसएआरसी ने स्थानीय सरकारों के लिए अपने कर आधार को व्यापक बनाकर अपनी राजस्व प्राप्तियों के संग्रह को गहन बनाने, कर संग्रह दक्षता में सुधार लाने तथा राजकोषीय क्षमता से संबंधित बाधाओं के अध्यधीन कर दरों को बढ़ाने की आवश्यकता को स्वीकार किया है। निधियों के अंतरण तथा आवंटन को प्रभावी रूप से मानीटर करने के लिए उसने अनुशंसा की है कि प्रत्येक राज्य सरकार बजट में एक पृथक पंचायत संबद्ध विभाग स्थापित किया जाए तथा उसके लिए स्थानीय निकायों को निधियों का हस्तांतरण इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से किया जाए।

10.69 उसने राज्य सरकारों को सलाह दी है कि वे पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम (पेसा) को प्रभावकारी रूप से क्रियान्वित करें और उसे पेसा की संगतता में सभी विधायनों (केंद्रीय तथा राज्य) का संशोधन करने को कहा है।

10.70 एसएआरसी ने अनुशंसा की है कि राज्य सरकारें यह सुनिश्चित करें कि सभी स्थानीय निकाय संपत्ति कर के लिए यूनिट एरिया अथवा पूंजी मूल्य प्रविधि में परिवर्तित हों और छूटों को सीमित करें। कर से संबंधित विवरणों को सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध कराए जाना चाहिए और जीआईएस मैपिंग का प्रयोग करके सभी संपत्तियों के लिए एक कंप्यूटरीकृत डेटाबेस विकसित किया जाना चाहिए। विकास प्राधिकरणों द्वारा संग्रह किए गए भूमि बिक्री आगमनों को नगरपालिकों के साथ कम से कम 25 प्रतिशत तक साझा किया जाना चाहिए। रीयल एस्टेट क्षेत्र को विनियमित करने के लिए विधायन लाया जाना चाहिए।

10.71 यह आयोग उन अधिकांश अनुशंसाओं का समर्थन करता है जो हमारे विचारार्थ विषयों के अंतर्गत आती हैं। ऐसी अनुशंसाओं का आशय स्थानीय निकायों को सशक्त बनाना तथा उन्हें राजस्व संग्रह करने तथा मूलभूत सेवाएं प्रदान करने हेतु एक सांविधिक आधार उपलब्ध कराना है, और साथ ही एक औपचारिक लेखापरीक्षा एवं जवाबदेही क्रियाविधि के जरिए जवाबदेही पर जोर देना है। वर्तमान संवैधानिक व्यवस्था में यह परिकल्पना की गई है कि राज्य सरकारें उस मुहिम की अगुवाई करेंगे, जहाँ तक स्थानीय निकायों को सशक्त किया जाना है। एसएआरसी की सिफारिशों के क्रियान्वयन के लिए विधायी (संवैधानिक सहित) बदलावों की जरूरत है, क्योंकि इन निकायों को राज्य सरकारों की सहमति एवं सक्रिय सहायता की आवश्यकता है। उपर्युक्त सिफारिशों को यथासंभवतः केवल मध्यावधि में क्रियान्वित किया जा सकता है।

10.72 एसएआरसी की अन्य अनुशंसाओं, जो कि लेखांकन एवं लेखापरीक्षा तथा एसएफसी के निष्पादन में सुधार लाने से संबंधित हैं, को अभी क्रियान्वित नहीं किया गया है, बावजूद इसके कि ये विषय काफी समय से कार्यसूची में शामिल रहे हैं। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों सहित अन्य निकायों ने भी पूर्व में इसी प्रकार की अनुशंसाएं की थीं, जिनके लिए संवैधानिक बदलावों की जरूरत नहीं थी, फिर भी उक्त अनुशंसाओं को अभी तक क्रियान्वित नहीं किया गया है। अतः, यह आवश्यक है कि राज्य सरकारों को इस बात के लिए प्रबल रूप से प्रोत्साहित किया जाए कि वे उक्त अनुशंसाओं को क्रियान्वित करें - यह एक ऐसा लक्ष्य है जिसका हम समाधान करना चाहते हैं।

संविधान की पुनरीक्षा के लिए राष्ट्रीय आयोग (एन सी)

10.73 हमने संविधान में उपबंध के कार्यान्वयन की पुनरीक्षा करने हेतु राष्ट्रीय आयोग की केवल उन अनुशंसाओं पर चर्चा की है जो हमारे कार्य के लिए प्रत्यक्ष रूप से संगत है। आयोग का निष्कर्ष था कि कुछ राज्य सरकारें 73वें तथा 74वें संशोधनों के बावजूद स्थानीय निकायों के साथ अपनी राजकोषीय शक्तियों को साझा करने में इच्छुक नहीं थीं। ऐसा उन राज्य सरकारों के मामले में भी था, जिन्होंने अपने कार्यों का विकेंद्रीकरण कर लिया था। यह प्रक्रिया मात्र एक दिखावा थी क्योंकि स्थानीय निकायों को केवल राज्य सरकार की योजनाओं के क्रियान्वयन की जिम्मेदारी सौंपी जाती थी। स्थानीय निकायों को स्वयं अपनी योजनाएं तैयार करने तथा उन्हें क्रियान्वित करने का अवसर नहीं दिया जाता था जिससे वे राज्य सरकार की मात्र एक कार्यान्वयन शाखा बन कर रह गए थे। आयोग ने प्रस्ताव किया कि संविधान में संशोधन किया जाए तथा अनुसूची XI तथा XII में सूचीबद्ध विषय अनिवार्य रूप से क्रमशः ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाएं ताकि ये विषय सांविधिक रूप से स्थानीय निकायों के लिए अलग राजकोषीय डोमेन स्थापित कर सकें। इससे वे स्थानीय स्वशासन की इकाइयों के रूप में संवैधानिक रूप से सौंपी गई भूमिका को निभाने में समर्थ बन पाएंगे।

10.74 राष्ट्रीय आयोग ने यह भी पाया कि संविधान के अनुच्छेद 280 (बीबी) तथा (सी) में यह अपेक्षा कि वित्त आयोग एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर स्थानीय निकायों के बारे में अपनी अनुशंसाएं करे, अनावश्यक रूप से प्रतिबंधात्मक थी। उसने महसूस किया कि यह अपेक्षा पर्याप्त थी कि एसएफसी की रिपोर्टों पर राष्ट्रीय वित्त आयोग द्वारा विचार किया जाए। उसने राष्ट्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोग द्वारा कवर की गई अवधियों में समकालिकता सुनिश्चित करने की आवश्यकता को स्वीकार किया तथा इसकी व्यवस्था करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 243 (आई) में एक उपयुक्त संशोधन का सुझाव दिया। आयोग ने सुझाव दिया कि संविधान के अनुच्छेद 276 द्वारा व्यवसाय कर पर अधिरोपित उच्चतम सीमा को हटाया जाए तथा संसद को इस सीमा का निर्धारण करने की शक्ति दी जाए।

10.75 आयोग ने स्थानीय निकायों के लेखाओं की त्वरित लेखापरीक्षा के महत्व को रेखांकित किया तथा अनुशंसा की कि सीएजी को पंचायतों के लिए लेखापरीक्षा का संचालन करने अथवा लेखांकन मानकों का निर्धारण करने की शक्तियां दी जाएं। यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि लेखापरीक्षा के संचालन प्रारंभ होने से लेकर लेखापरीक्षा रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण तक तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर की गई कार्रवाई करने तक लेखापरीक्षा चक्र को संबंधित वित्त वर्ष की समाप्ति के पश्चात एक वर्ष तक सीमित किया जाए।

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा प्रायोजित अध्ययन/सेमिनार

"पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त बनाना" पर सम्मेलन

10.76 तेरहवें वित्त आयोग ने "वित्त आयोग के समक्ष मुद्दे : "पंचायती राज संस्थाओं का सशक्तिकरण" पर 22-23 दिसंबर, 2008 के दौरान एक सम्मेलन प्रायोजित किया जिसे ग्रामीण प्रबंधन संस्थान, आणंद द्वारा आयोजित किया गया था। इस सम्मेलन में निधियों, कार्यों तथा पदाधिकारियों के अंतरण, क्षमता निर्माण एवं संवैधानिक प्रावधानों से जुड़े अनेक महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा की गई। सम्मेलन के निष्कर्ष अगले दिन एसएफसी अध्यक्षों के एक चयनित समूह को प्रस्तुत किए गए तथा उनके विचारों के साथ-साथ उनके सुझाव सम्मेलन की अनुशंसाओं में समाविष्ट किए गए।

10.77 सम्मेलन की प्रमुख अनुशंसाएं निम्नलिखित तीन श्रेणियों में सूचीबद्ध की गई हैं :-

विकेंद्रीकरण संबंधी मुद्दे

- (i) कुछ राज्यों ने विकेंद्रीकरण के प्रति "बिगबैंग" (अति उत्साही) के दृष्टिकोण का अनुसरण किया है। हालांकि इसका अनुकरण करना कठिन होगा, मगर राज्यों को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए कि वे प्राप्त किए गए विकेंद्रीकरण की सीमा के अनुपात में सीएसएस तथा एफसी, दोनों के निगमनों व आवंटनों की प्रमात्रा को लिंक करके स्थानीय निकायों को पूर्णतया सशक्त बनाएं।
- (ii) स्थानीय निकायों को अपनी प्रशासनिक संरचना का विकास करने के साथ-साथ स्थापना लागतें पूरी करने के लिए केंद्र तथा राज्य सरकारों, दोनों, द्वारा सहायता दी जानी चाहिए।
- (iii) यह वांछनीय है कि स्थानीय सरकारों से जुड़ी सभी निधियां स्थानीय निकायों के माध्यम से आए तथा किसी ऐसे सांविधिक या गैर-सांविधिक निकायों के माध्यम से न आए, जिनके क्रियाकलाप उनके क्रियाकलापों के साथ अतिव्याप्त होते हैं। ऐसे सभी समानांतर निकायों को समाप्त कर दिया जाए ताकि निधियां राज्य सरकारों के माध्यम से सीधे स्थानीय निकायों को प्राप्त हों।

परिचालनीय मुद्दे

- (i) पीआरआई संस्थाओं को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे प्रशासन का सुदृढीकरण करके, कर-निर्धारण का वर्धन करके तथा कर संग्रह दक्षता एवं सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार लाकर अपने स्वयं के कर तथा गैर-कर राजस्वों को अधिकतम बढ़ाएं।
- (ii) स्थानीय निकायों को निधियों की अग्रिम स्वीकृति देने, निधियों की प्रमात्रा व परिमाण तथा निधियां जारी करने के समय के आधार पर, निधियों के स्वचलित रूप से हस्तांतरण करने की व्यवस्था होनी चाहिए ताकि अंतरणों की पूर्वोन्मेषता सुनिश्चित की जा सके।
- (iii) व्यवसाय कर पर उच्चतम सीमा को बढ़ाने तथा साथ ही केंद्र सरकार की संपत्तियों पर कर लगाने की ग्यारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं को लागू किया जाना चाहिए।
- (iv) यूएलबी को सुधारों के क्रियान्वयन में सहायता दी जानी चाहिए जिससे वे अपनी ऋण रेटिंग में सुधार लाने में तथा बाजार-आधारित वित्तपोषण प्राप्त करने में समर्थ हो पाएं।
- (v) पीआरआई संस्थाओं को लेखाओं का सार्थक संकलन करने के लिए आर्थिक सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए। इसमें लेखांकन प्रारूपों तथा मानकों का सुदृढीकरण (जिससे उनके लेन-देनों का समुचित रूप में उपयुक्त लेखापरीक्षा में सुविधा प्रदान हो) तथा लेखांकन, लेखापरीक्षा निष्पादन समीक्षा, वित्तपोषण एवं मानीटरिंग कार्यों को लिंक करते हुए एक इंटरएक्टिव इलेक्ट्रॉनिक नेटवर्क का निर्माण शामिल किया जाना चाहिए। चूंकि विगत में उपयोग प्रमाणपत्रों का प्रस्तुतीकरण एक प्रमुख बाधा सिद्ध हुआ था, इसलिए ये उपाय यह सुनिश्चित करेंगे कि राज्य सरकार वित्त आयोग के अनुदानों का पूर्णतया लाभ उठाने में समर्थ हों।
- (vi) सीएजी राज्यों की राजस्व प्राप्तियों के वर्गीकरण के लिए निदेश जारी करे, जिनमें संविधान के अनुच्छेद 243 (आई) के अनुसार संग्रहित शुल्कों/झूटी, पथ कर, फीस/शुल्कों के विवरण दिए गए हों ताकि एसएफसी उपयुक्त अनुशंसाएं कर सकें।

- (vii) एसएफसी के कार्य को अनेक दृष्टियों से सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। एसएफसी की कार्यविधियों तथा दृष्टिकोणों में कुछ मानकीकरण का होना आवश्यक है। एसएफसी ऐसे टेम्पलेटों का प्रयोग कर सकते हैं जो आवश्यकताओं का निर्धारण करने में तथा उन्हें अपनी रिपोर्ट अधिकाधिक सुव्यवस्थित एवं समरूप में तैयार करने में सहायता करेंगे। एसएफसी अच्छी गुणवत्ता वाले डेटा के अभाव से भी प्रभावित होते हैं। तेरहवें वित्त आयोग द्वारा इन मुद्दों पर भी ध्यान दिया जाए।
- (viii) राष्ट्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोगों का गठन एक साथ किया जाना चाहिए। हस्तांतरणों में "अंतराल" वर्षों अर्थात् gap years की समस्या से बचने के लिए एफसी तथा एसएफसी की अवधियों की समकालिकता जरूरी है।
- (ix) दक्ष तथा प्रभावशाली डेटा की उपलब्धता का अनुवीक्षण करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक एसएफसी प्रकोष्ठ होना चाहिए। यह प्रकोष्ठ नियमित अंतरालों पर पीआरआई संस्थाओं के निष्पादन का अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन भी कर सकता है। एक स्वतंत्र राष्ट्रीय अभिकरण की स्थापना करने पर भी विचार किया जा सकता है, जो विभिन्न एसएफसी के बीच डेटा का आदान-प्रदान करने में सुविधा तथा सहायता प्रदान करेगा।

वित्त आयोग की सहायता से जुड़े मुद्दे

- (i) पूर्ववर्ती वित्त आयोगों को यह नहीं मान लेना चाहिए था कि विकेंद्रीकरण राजकोषीय दृष्टि से निरपेक्ष है तथा इससे राज्यों पर कोई अतिरिक्त वित्तीय भार नहीं पड़ेगा। विकेंद्रीकरण स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं की गुणवत्ता और उनके कार्यक्षेत्र का विस्तार करने में सहायक होता है। इसके लिए व्यापक परिव्ययों की आवश्यकता होती है। तेरहवें वित्त आयोग को लोक व्यय में स्थानीय सरकारों की हिस्सेदारी वर्तमान में 5-6 प्रतिशत से बढ़ाकर अल्पावधि में लगभग 15-16 प्रतिशत करने का प्रयास करना चाहिए।
- (ii) आयोग द्वारा स्थानीय निकाय को हस्तांतरित निधियों की प्रमात्रा में महत्वपूर्ण वृद्धि करके अपने कार्यक्रम में सुधार लाने हेतु उन्हें समर्थ बनाया जाना चाहिए। आयोग को पूर्व आयोगों द्वारा अपनाए गए तदर्थ दृष्टिकोण को त्याग देना चाहिए तथा ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों को विभाज्य मूल के क्रमशः 5 प्रतिशत एवं 3 प्रतिशत के हस्तांतरण की व्यवस्था करनी चाहिए।
- (iii) हस्तांतरणों का क्षेत्रीय वितरण कुछेक सरल राजकोषीय मानदंडों पर आधारित होना चाहिए। इनमें कुल अंतरण और राज्य सरकारों के स्वयं के संसाधनों के प्रतिशत के रूप में, उनकी अपनी निधियों के हिस्सेदारी से अंतरित अनाबद्ध निधियों की हिस्सेदारी शामिल की जा सकती है। ये दोनों मानदंड लेखाओं के माध्यम से सत्यापन योग्य होने चाहिए।
- (iv) एफसी को यूएलबी के प्रति और अधिक सक्रियता दिखानी चाहिए। इनके लिए वित्तपोषण का प्रावधान इस प्रकार किया जाना चाहिए कि प्रावधान मूलभूत सेवा के लिए अपेक्षित उपबंध के मानदंडों से संगत हो।
- (v) उन क्षेत्रों में, जहाँ संविधान का भाग IX तथा IXए लागू नहीं हैं और जहाँ कोई पीआरआई संस्था नहीं है, उन अभिकरणों व एजेंसियों के लिए आर्थिक सहायता देना जरूरी है, जो इन क्षेत्रों में स्थानीय शासन के कार्य कर रहे/रही हैं।

सर्वोत्तम नगरपालिका रीतियों का अध्ययन

10.78 आयोग द्वारा नगरपालिका की सर्वोत्तम रीतियों व प्रथाओं के अध्ययन का भी समर्थन किया गया है। अध्ययन रिपोर्ट में अनेक सर्वोत्तम रीतियों को अभिज्ञात किया गया है जिनका अनुकरण अधिकांश नगरपालिकाओं द्वारा उपयोगी ढंग से किया जा सकता है। इनमें निम्न शामिल थे :-

- i) नगरपालिका वित्तीय आंकड़ों का अनुकरण
- ii) संसाधन जुटाना
- iii) आउटसोर्सिंग तथा सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) के माध्यम से व्यय का न्यूनीकरण
- iv) प्रोदभूत लेखांकन (accrual accounting) अपनाना
- v) निधियों, कार्यों तथा पदाधिकारियों (एफ एफ एफ) का प्रत्यायोजन
- vi) भारत सरकार/ राज्य सरकारों से निधियों का हस्तांतरण
- vii) नागरिक चार्टर के प्रति स्थानीय निकायों की जवाबदेही/एनजीओ की प्रतिभागिता, इत्यादि
- viii) मलिन व झुग्गी बस्ती का विकास

10.79 यह रिपोर्ट हमारी वेबसाइट www.fincomindia.nic.in में प्रकाशित की गई है। हम शहरी स्थानीय निकायों से आग्रह करते हैं कि वे उक्त रीतियों पर क्रियान्वयन हेतु विचार करें।

भारत में शहरों तथा नगरों में शहरी संपत्ति कर की संभाव्यता

10.80 इस अध्ययन के तीन उद्देश्य थे : प्रथम, देश में वर्तमान संपत्ति कर संग्रह का निर्धारण करना; द्वितीय, देश में सभी नगरपालिकाओं में संपत्ति कर लगाने की संभाव्यता की खोज करना; और तृतीय यह सुझाव देना कि किस प्रकार इस संभाव्यता का नगरपालिकाओं द्वारा सर्वोत्तम रूप में दोहन किया जा सकता है। 36 बड़े नगर निगमों में एक विस्तृत सर्वेक्षण किया गया जिनमें से प्रत्येक की जनसंख्या एक मिलियन से अधिक थी। यह सर्वेक्षण हमारे विश्लेषण का आधार बना। इन शहरों में देश की 35 प्रतिशत शहरी जनसंख्या रहती है। अध्ययन के मुख्य निष्कर्षों का वर्णन नीचे किया गया है :-

संपत्ति कर संग्रहों की वर्तमान स्थिति

- (i) भारत में 36 सबसे बड़े शहरों के संपत्ति कर राजस्व 4522 करोड़ रुपए होने का अनुमान लगाया गया है जिससे 486 रुपए का प्रति व्यक्ति राजस्व प्राप्त होता है। इन शहरों में, औसतन रूप से, संपत्ति कर राजस्व कुल नगरपालिका राजस्वों के 23 प्रतिशत का है तथा स्वयं के स्रोत वाले राजस्वों का 28.5 प्रतिशत है। संपत्ति कर राजस्वों में भारी अंतर है, जहाँ मुंबई नगर निगम का प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष राजस्व 1334 रुपए दर्ज किया गया है, जबकि पटना नगर निगम का 25 रुपए है।
- (ii) संपत्ति कर राजस्व निम्न पर निर्भर हैं- (क) नगरपालिका कर रजिस्टर में संपत्तियों का वर्णन; (ख) कर संग्रह दर; (ग) कर निर्धारण एवं मूल्य-निर्धारण प्रणाली; (घ) कर में छूटों की सीमा तथा (ङ) कर दर का स्तर।
- (iii) इन सभी बिंदुओं के आधार पर, आज नगरपालिकाओं में गंभीर कमियां हैं, जो दक्षतापूर्ण कर संग्रह में बाधा बनती हैं। नगरपालिकाओं में संपत्तियों की औपचारिक गणना नहीं किया जाना भारत में संपत्ति कर की सही संभाव्यता का लाभ उठाने में एक प्रमुख बाधा है। इस "विशाल नगर का प्रतिदर्श" (large city sample) में जिन संपत्तियों पर कर का निर्धारण किया गया था, उसका प्रतिशत 63 प्रतिशत था तथा यह अनुमान है कि यह सार्वभौमिक संपत्तियों का 56 प्रतिशत होगा। यही नहीं, बल्कि जिन गृह संपत्तियों का निर्धारण किया गया था, वहां भी कर संग्रह खराब था जिसकी दर प्रतिदर्श की तुलना में 37 प्रतिशत थी, जबकि संपत्ति के मूल्यों के गैर-सूचीकरण से समस्या और ज्यादा बढ़ती हुई।
- (iv) संपत्ति कर आय का अखिल भारतीय संग्रह, जो कि 36 नगरों का एक प्रतिदर्श/ सैम्पल है, 6267 करोड़ रुपए के निम्न स्तर तथा 9424 करोड़ रुपए के उच्च स्तर पर, अथवा देश के जीडीपी के 0.16 तथा 0.24 प्रतिशत के बीच होने का अनुमान लगाया गया है।

संपत्ति कर के लिए संभाव्यता

- (i) 36 बड़े शहरों के प्रतिदर्श के तहत आने वाले शहरों की निर्धारण की गई संपत्तियों और सार्वभौमिक सभी संपत्तियों के भीतर न्यून अनुपात, तथा न्यून कर संग्रह और मांग अनुपात से यह स्पष्ट है कि कर की दरें बढ़ाए बिना, और वस्तुतः कर लगाने के आधार की संरचना में कोई बदलाव किए बगैर संपत्ति कर से राजस्व संग्रह में सुधार करने की पर्याप्त गुंजाइश है। फिर भी, चूंकि कर संग्रह दक्षता का प्रेक्षित प्रतिशत प्रतिदर्श के सभी शहरी क्षेत्रों तक विस्तारित नहीं किया जा सकता, इसलिए कर संग्रह दक्षता में सुधार लाकर प्रत्याशित राजस्व वृद्धि का प्रमात्रात्मक आकलन करना संभव नहीं है। यह बेहद जरूरी है कि भारत में नगरपालिकाएं सभी संपत्तियों का औपचारिक रूप से पंजीकरण पूर्ण करें, चाहे वे निर्धारण योग्य हैं या नहीं। इसके उपरांत सभी पंजीकृत संपत्तियों का पूर्ण रूप से निर्धारण करना तथा निर्धारण योग्य संपत्तियों पर जारी की गई मांगों की उगाही हेतु न्यूनतम 85 प्रतिशत दक्षता के साथ संपत्ति कर संग्रह का निर्धारण किया जाना आवश्यक है।

इस संभाव्यता का सर्वोत्तम रूप से दोहन कैसे किया जाए

- (i) राज्यों को संपत्ति कर कवरेज को बढ़ाने तथा कर संग्रह दक्षता पर सकेन्द्रित रहना चाहिए। किसी भी अन्य चरों को परिवर्तित किए बिना, केवल सभी शहरों को 85 प्रतिशत के कवरेज स्तर के अंतर्गत लाकर और 85 प्रतिशत कर संग्रह दक्षता हासिल करके संपत्ति कर राजस्व बढ़कर 22,000-32,000 करोड़ रुपए हो सकता है।
- (ii) राज्यों को पश्चिम बंगाल केंद्रीय मूल्य-निर्धारण बोर्ड की तर्ज पर एक केंद्रीय मूल्य-निर्धारण बोर्ड स्थापित करना चाहिए ताकि संपत्ति निर्धारण तथा मूल्य-निर्धारण को मानकीकृत किया जा सके। संपत्ति मूल्यों का सूचीकरण किया जाना चाहिए तथा मार्गदर्शी मानों का उपयोग किया जाना चाहिए।
- (iii) राज्यों को शहरों में सभी संपत्तियों की मैपिंग व प्रतिरूपण के लिए एक जीआईएएस प्रणाली स्थापित करनी चाहिए जिससे संपत्ति कर की कवरेज बढ़ सके।
- (iv) केंद्र को निर्धारण की गई संपत्तियों और उनके बाजार मूल्य के बीच अंतर को कम करने के उद्देश्य से जेएनएनयूआरएम में विशिष्ट शर्तें जोड़नी चाहिए।

10.81 जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, संपत्ति कर संग्रहों पर अंतर्राष्ट्रीय अनुभव को नीचे तालिका 10.2 में सारांशीकृत किया गया है। भारत में संग्रह के लिए 0.25 प्रतिशत पर वर्तमान अनुमान विकासशील देशों के 0.60 प्रतिशत के औसत से काफी कम है तथा विकसित देशों के 2 प्रतिशत के औसत से कहीं अधिक निम्नतर है। इस संबंध में सुधार की आवश्यकता स्वतः स्पष्ट है।

10.82 जबकि कर कवरेज को बढ़ाना तथा कर संग्रह दक्षता में सुधार लाना तात्कालिक एवं बाध्यकारी उद्देश्य हैं, इसलिए संपत्ति कर प्रणाली के सुधार के लिए बेहतर मूल्य-निर्धारण तथा कर दरों की संरचना का युक्तिकरण करने की आवश्यकता है। संपत्ति करों की वास्तविक संभाव्यता संपत्ति मूल्यों का सही ढंग से निर्धारण करने तथा एक उपयुक्त दर संरचना का चयन करने पर आधारित है। एक उपयुक्त कार्यनीति में निम्न तत्व सन्निहित होंगे :-

- (i) एक लाख से अधिक की जनसंख्या वाले सभी शहरों में संपत्तियों की मैपिंग करने के लिए एक भू-सूचना प्रणाली स्थापित करके कर आधार को व्यापक बनाना।
- (ii) संपत्ति मूल्य निर्धारण को मानकीकृत करने के उद्देश्य से पश्चिम बंगाल केंद्रीय मूल्य-निर्धारण बोर्ड की तर्ज पर राज्य में एक केंद्रीय मूल्य-निर्धारण बोर्ड की स्थापना करना, जिसे मार्गदर्शी मानकों का निर्धारण करने तथा उनका उत्तरोत्तर अद्यतनीकरण का भी कार्य सौंपा जाएगा।
- (iii) कर संग्रह दक्षता में सुधार लाना, कर चौरी और दोषों की पहचान करना तथा दांडिक खंडों को लागू करना।

संपत्ति कर का निर्धारण करने में नगरपालिकाओं की सहायता करने के लिए संस्थाएं

नगरपालिका संपत्ति निर्धारण निगम

10.83 कनाडा में, प्रांतीय सरकारें नगरपालिका के उत्तरदायित्वों, उनके द्वारा कौन से कर लगाए जा सकते हैं, सेवा प्रदायगी के लिए कौन से मानक निर्धारित किए जाए, नगरपालिकाओं को किसी प्रचालनगत एवं घाटे वाली इकाई को चलाने से प्रतिबंधित किया जाए, पूंजीगत व्यय के लिए नगरपालिका उधारों को प्रतिबंधित करना तथा उनके लिए सशर्त तथा शर्त रहित हस्तांतरणों का प्रावधान करती हैं। हालांकि, संघीय तथा प्रांतीय सरकारों का वित्तपोषण विभिन्न करों - जिनमें आयकर, गैस कर तथा उत्पाद शुल्क कर शामिल हैं - द्वारा किया जाता है, मगर नगरपालिका सरकारें संपत्ति कर पर अत्यधिक निर्भर रहती हैं। संपत्ति कर नगरपालिका राजस्वों का 54 प्रतिशत है, जिसके बाद उपयोगकर्ता शुल्क (22 प्रतिशत) तथा प्रांतीय हस्तांतरणों (16 प्रतिशत) का स्थान है।

10.84 नगरपालिका संपत्ति निर्धारण निगम (एमपीएसी) एक गैर-लाभकारी निगम है जिसका वित्तपोषण ओंटारियों की 445 नगरपालिकाओं द्वारा किया जाता है। ओंटारियों की सभी नगरपालिकाएं इसके सदस्य हैं। इसके निदेशक मंडल की नियुक्ति ओंटारियों वित्त मंत्रालय द्वारा की जाती है। संपत्तियों का निर्धारण करने के लिए एमपीएसी नगरपालिकाओं को एक व्यापक, संगत तथा अनुमेय आधार पर सहायता उपलब्ध कराता है। यह ओंटारियों में सभी नगरपालिकाओं के लिए संपत्ति कर निर्धारण नोटिस तैयार करता है।

10.85 ओंटारियो प्रांत में 4.7 मिलियन संपत्तियां हैं। भूमि के उप-विभाजन के माध्यम से इन्वेंट्री में प्रति वर्ष लगभग 80,000 नई संपत्तियां जोड़ी जाती हैं। इन संपत्तियों में से 90 प्रतिशत संपत्तियां आवासीय स्वरूप की हैं। एमपीएसी, संपत्ति का निर्धारण करने के लिए एक भिन्न दृष्टिकोण अपनाता है। जिस संपत्ति का निर्धारण किया जाना है, उसके लिए वह या तो प्रत्यक्ष तुलनात्मक दृष्टिकोण का प्रयोग करता है अथवा आय दृष्टिकोण या लागत दृष्टिकोण का प्रयोग करता है। जहाँ भी वह व्यवहार्य समझे, वह कंप्यूटर-समर्थित व्यापक मूल्यांकन प्रणाली का प्रयोग करता है। इसके तहत, संपत्ति की प्रत्येक भिन्न श्रेणी के लिए अनेक मॉडल निर्मित किए जाते हैं जिनका तदुपरांत प्रयोग उक्त श्रेणी की संपत्ति का मूल्य-निर्धारण करने के लिए एक इनपुट के रूप में किया जाता है।

10.86 एमपीएसी के कार्य के अंतर्गत सभी नगरपालिकाओं से संपत्ति संबंधी आंकड़ों का संग्रहण किया जाना शामिल है। संपत्ति के स्थान, क्षेत्र, संरचनात्मक विशेषताएं, स्वामित्व तथा उपयोग संबंधी आंकड़ों का संग्रहण एमपीएसी के प्रक्षेत्र कार्यालयों के जरिए किया जाता है। तत्पश्चात आंकड़ों व डेटा का विश्लेषण किया जाता है, प्रक्षेत्र कार्यालयों के माध्यम से निर्धारण मूल्य (असेसमेंट वैल्यू) निष्कर्षों का परिष्कार किया जाता है, निर्धारण नोटिस तैयार करके नगरपालिकाओं को डाक से भेजा जाता है, खुले मंचों का संचालन किया जाता है तथा निर्धारणों पर पुनर्विचार के अनुरोधों पर विचार किया जाता है। संपत्ति कर को वास्तविक रूप से लगाने और उसकी उगाही करने का कार्य नगरपालिकाओं द्वारा किया जाता है। निर्धारण के विरुद्ध अपीलें राज्य सरकार द्वारा गठित निर्धारण पुनरीक्षा बोर्ड के समक्ष की जाती हैं। बोर्ड का निर्णय अंतिम होता है।

10.87 एमपीएसी ने 01 जनवरी, 2009 से एक चार-वर्षीय निर्धारण चक्र अपनाया है। 01 जनवरी, 2008 की समाप्ति पर मूल्य को 01 जनवरी, 2005 से अगले चार वर्ष में चरणवार बढ़ाते हुए निर्धारण में इस प्रकार सन्निहित किया जाएगा कि 01 जनवरी 2008 को पूर्ण मूल्य पर कर 2012 कर वर्ष के लिए लागू किया जाएगा। इस प्रकार संपत्ति पर कर चार वर्षीय पश्चता के साथ लगाया जाता है।

10.88 निर्धारण के लिए भारी मात्रा में अनुरोध प्राप्त किए गए, जिनमें निर्माण कार्य अनुज्ञा-पत्र, संपत्ति की बिक्री, पुनर्विचार हेतु अपील या अनुरोध तथा रिक्ति आवेदन पत्र जैसे विषय थे। ये विषय संपत्ति कर की कवरेज को बढ़ाने तथा संपत्ति को निर्धारण-चक्र के बाहर अद्यतन करने के लिए अंतर्निहित क्रियाविधियां हैं।

10.89 एमपीएसी ने इसका एक श्रेष्ठ उदाहरण प्रस्तुत किया है कि नगरपालिकाएं अपने मुख्य कर आधार - संपत्ति कर संग्रहों की दक्षता को बढ़ाने के उद्देश्य से उच्च मूल्यवान सेवाओं से लाभ लेने हेतु उन्हें किस प्रकार एकीकृत कर सकती हैं।

पश्चिम बंगाल मूल्य-निर्धारण बोर्ड

10.90 भारत में एक समानांतर प्रयास पश्चिम बंगाल मूल्य-निर्धारण बोर्ड के रूप में है। पश्चिम बंगाल मूल्य-निर्धारण बोर्ड अधिनियम, 1976 के आधार पर गठित इस बोर्ड का आशय कोलकाता नगर निगम सीमाओं को छोड़कर, संपूर्ण राज्य में नगरपालिका संपत्तियों के मूल्य-निर्धारण की एकसमान तथा युक्तिसंगत प्रणाली की शुरुआत करना है। बोर्ड का प्राथमिक कार्य राज्य में सभी नगरपालिकाओं के अंतर्गत संपत्तियों के मूल्य की गणना तथा निर्धारण करना है। उसने अपने कार्यकरण में एक पारदर्शी दृष्टिकोण अपनाया है तथा अपने द्वारा अंगीकृत कार्यविधि को संपत्ति के मूल्य-निर्धारण हेतु सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराया है। उसने वर्ष 2007-08 तक 117 यूएलबी निकायों में सर्वेक्षण कार्य किया तथा 217 मूल्य-निर्धारण सूचियां प्रकाशित की हैं। बोर्ड को अपनी स्थापना के उपरांत से ही संसाधन एवं क्षमता निर्माण से संबंधित अनेक कठिन समस्याओं का सामना करना पड़ा था, जिसके कारण उसके द्वारा प्रदान की जा रही सेवा बाधित हुई थीं।

आयोग द्वारा संग्रहित डेटा

10.91 इस आयोग ने राज्य सरकारों से राज्य वित्त आयोगों के कार्यकरण पर, ग्यारहवें वित्त आयोग तथा बारहवें वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति पर, और स्थानीय निकायों की भौतिक तथा वित्तीय निष्पादन पर सूचना मांगी है। जिन खास मुद्दों के बारे में विवरण मांगे गए थे, उनका ब्यौरा अनुलग्नक 10.1 में विस्तार से दर्शाया गया है।

10.92 उपलब्ध कराया गया डेटा, गुणवत्ता की दृष्टि से सभी राज्य सरकारों के बीच भिन्न था। जबकि कुछ राज्य सरकारों ने उत्तम गुणवत्ता वाला डेटा उपलब्ध कराया, किंतु अधिकांश राज्यों द्वारा उपलब्ध कराया गया डेटा विच्छिन्न अथवा विषम था तथा पूर्ववर्ती वित्त आयोगों को उपलब्ध कराए गए डेटा से संगत नहीं था। राज्य सरकारों के साथ पर्याप्त अनुवर्तन कार्रवाई करने तथा उनके द्वारा प्रस्तुत किए गए डेटा के गुणवत्ता की पुष्टि करने का अवसर दिए जाने के बावजूद, राज्य सरकारों द्वारा हमें आपूर्ति किए गए डेटा की गुणवत्ता में काफी खामियां पाई गई हैं। इस समस्या को और अधिक जटिल बनाने में एक और तथ्य था कि आयोग को प्रस्तुत की गई एसएफसी रिपोर्टों विश्लेषण की गुणवत्ता की दृष्टि से तथा उनकी अनुशंसाओं के कार्यक्षेत्र एवं पैमाने के आधार पर प्रासंगिक नहीं थीं। एसएफसी तथा इस आयोग की अनुशंसाओं की अवधि की असमकालिकता एक अतिरिक्त समस्या थी। राज्यों द्वारा गठित एसएफसी के ब्यौरे अनुलग्नक 10.2 में दिए गए हैं। केवल तीन राज्यों ने एसएफसी गठित किए हैं जिनकी अनुशंसाओं में 2010-15 की अवधि कवर की गई है, जो कि इस आयोग द्वारा कवर की गई अवधि भी है। उपर्युक्त कारणों के आधार पर, राज्य सरकारों द्वारा उपलब्ध कराया गया डेटा तथा एसएफसी की रिपोर्टें सभी राज्यों के संबंधित ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों हेतु अपेक्षित आर्थिक सहायता को समान रूप से आकलित करने के लिए कोई ठोस आधार उपलब्ध नहीं कराती हैं। अनुलग्नक 10.3 में प्रत्येक राज्य में ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों की संख्या सूचीबद्ध की गई है। जैसा कि स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है, राज्य सरकारों द्वारा इस आयोग को सूचित की गई स्थानीय निकायों की सकल संख्या 2,49,918 थी, जबकि बारहवें वित्त आयोग को सूचित की गई यही संख्या 2,47,408 थी। यह वृद्धि अंतरिम अवधि के दौरान विद्यमान पंचायतों के विभाजन के परिणामस्वरूप है।

10.93 ग्यारहवें वित्त आयोग, बारहवें वित्त आयोग तथा इस आयोग को राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों के राजस्व तथा व्यय के संबंध में प्रस्तुत किए गए डेटा में काफी अनियमिताएं हैं। ये अनियमिताएं डेटा की विश्वसनीयता से संबंधित हैं। दुर्भाग्यवश, हमारे आयोग सहित उत्तरोत्तर वित्त आयोगों स्थानीय निकायों के संबंध में उपलब्ध कराए गए डेटा को स्वतंत्र रूप से सत्यापित करने में असमर्थ रहे हैं। अतः, एक ऐसी प्रणाली स्थापित करने की आवश्यकता को नकारा नहीं जा सकता, जहाँ स्थानीय निकायों के वित्तीय तथा निष्पादन डेटा को लेखापरीक्षित किया जाए ताकि डेटा की विश्वसनीयता को बढ़ा-चढ़ाकर व्यक्त न किया जा सके। राज्य सरकारों द्वारा उपलब्ध कराए गए राजकोषीय आंकड़ों का वित्त आयोगों द्वारा संबंधित राज्य वित्त लेखाओं के संदर्भ में सत्यापन किया जा रहा है। स्थानीय निकायों से संबंधित डेटा के लिए भी इसी प्रकार की प्रणाली स्थापित किया जाना आवश्यक है। हालांकि, हमने राज्यों से प्राप्त स्थानीय निकायों के राजस्व तथा व्यय संबंधी सूचना का उपयोग नहीं किया है, फिर भी हम उसे सूचनार्थ अपनी वेबसाइट पर उपलब्ध करा रहे हैं।

10.94 ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा एक डेटाबेस के अनुरक्षण एवं लेखाओं के अद्यतन की आवश्यकता को रेखांकित करने तथा समर्थक राज्य सरकारों द्वारा उपरोक्त खामियों का समाधान करने के लिए एक प्रावधान करने के सुझाव के उपरांत दस वर्ष बीत चुके हैं। बारहवें वित्त आयोग द्वारा भी इसी प्रकार की खामियों को उजागर करने तथा उसी प्रकार की सिफारिशें करने के उपरांत पांच वर्ष का समय बीत चुका है। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा इस महत्वपूर्ण विषय पर बहुत कुछ कहा जा चुका है। इसके बावजूद, स्थिति में बहुत कम सुधार देखा गया है। हालांकि, हम डेटाबेसों, लेखाओं तथा लेखापरीक्षा के मुद्दे पर पूर्ववर्ती आयोगों की अनुशंसाओं को स्वीकार करते हैं; प्रशंसा करते हैं तथा उनका समर्थन करते हैं, लेकिन इन पहलों के लिए वित्तपोषण सहायता से परे उक्त मुद्दों पर ध्यान हेतु एक वैकल्पिक दृष्टिकोण अपनाया जाना आवश्यक है।

आयोग द्वारा ध्यान दिए जाने वाले मुद्दे

10.95 ऊपर वर्णित परामर्शों, आयोग द्वारा प्रायोजित अध्ययनों, पूर्ववर्ती आयोगों की अनुशंसाओं तथा उनके क्रियान्वयन की स्थिति के आधार पर, हमने निम्न मुद्दों को अभिज्ञात किया है जिनका समाधान किया जाना आवश्यक है। हमारे विचार में, स्थानीय निकाय संस्थानों को आगे और सशक्त बनाने, उनकी सेवा प्रदायगी में सुधार लाने तथा उनके वित्तीय स्थायित्व को सुनिश्चित करने के लिए इन मुद्दों पर प्रभावी रूप से ध्यान दिया जाना आवश्यक है।

अंतरण संबंधित मुद्दे

एक अंतरण सूचकांक का प्रयोग

10.96 कुछ राज्य सरकारों ने स्थानीय निकाय अनुदानों के पारस्परिक वितरण के लिए, मानदंड के रूप में, एक अंतरण सूचकांक का प्रयोग करने का प्रस्ताव किया है। उन्होंने तर्क दिया है कि स्थानीय निकायों को कार्यों एवं निधियों का अंतरण करने के लिए राज्यों को प्रोत्साहन दिया जाना आवश्यक है, हालांकि इस प्रकार का सूचकांक आगामी प्रयास के लिए प्रोत्साहन के बजाए, मूल रूप से इस दिशा में विगत में किए गए प्रयासों के लिए एक पुरस्कार जैसा है।

10.97 एक अंतरण सूचकांक के सृजन के संदर्भ में अभी तक की अति महत्वपूर्ण पहल है, 'पंचायती सशक्तिकरण, जवाबदेही एवं प्रोत्साहन योजना (पीईएआईएस), जिसे ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद् (एनसीईआर) के माध्यम से क्रियान्वित किया जा रहा है। पंचायती कार्यों, वित्तों तथा पदाधिकारियों संबंधी डेटा एनसीईआर द्वारा सीधे राज्य सरकारों से एकत्रित किया गया। वित्तों पर एकत्रित डेटा में ये विषय शामिल थे - करों का संग्रह करने के लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन; एसएफसी रिपोर्टों का क्रियान्वयन, योजनाएं तैयार करने के लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन; राज्य बजटों में संबद्ध मदों की पृथक रूप से विद्यमानता; स्थानीय निकायों का प्रतिशत जिनके लेखाओं की लेखापरीक्षा की गई है; व्यय के प्रतिशत के रूप में स्वयं का राजस्व तथा कुल योजनागत एवं योजनेत्तर अनुदानों के प्रतिशत के रूप में अनाबद्ध निधियां। कार्यों के संबंध में संग्रहित डेटा में ये सूचनाएं शामिल थीं - अधिसूचनाओं के आधार पर हस्तांतरित कार्यों की संख्या; पूर्ण की गई एक्टिविटी मैपिंग की संख्या; क्या जिला नियोजन समितियों को जिला योजनाएं तैयार करने में शामिल किया जा रहा है; क्या ग्राम पंचायतें सरकार के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों को क्रियान्वित कर रही हैं; और इन निकायों के लिए किस स्तर तक व्यय की स्वीकृति देने हेतु शक्तियां दी गई हैं। पदाधिकारियों के संबंध में एकत्रित डेटा में, पीआरआई संस्थाओं के लिए पदाधिकारियों की सहायता का स्वरूप, जवाबदेही तथा प्रशिक्षण शामिल है। कार्यों के लिए 5 उप-सूचकों, वित्तों के लिए 15 उप-सूचकों तथा पदाधिकारियों के लिए 14 उप-सूचकों की साधारण औसत के आधार पर, अंतरण सूचकांक अवधारित किया गया जिसके अनुसार राज्यों की रैंकिंग की गई है।

10.98 राज्यों में पीआरआई संस्थाओं को किए गए अंतरण की सीमा को मापने के लिए यह एक उत्कृष्ट पहल है। अपनाई गई प्रश्नावली उन क्षेत्रों का परिलक्षित करती है जहाँ पंचायतों को सशक्त बनाया जाना आवश्यक है। तथापि, हम निम्न कारणों से इस सूचकांक को अंगीकृत करने के इच्छुक नहीं हैं :-

- (i) राज्य सरकारों द्वारा उपलब्ध कराए गए डेटा का स्वतंत्र रूप से सत्यापन नहीं किया गया है। पैरा 10.93 में उल्लिखित कारणों से, यह एक अत्यावश्यकता है।
- (ii) यह सूचकांक समावेशी नहीं है। इसमें सभी राज्यों को शामिल नहीं किया गया है। फ्रेमवर्क कम्पोनेन्ट टेस्ट में उन सात राज्यों को हटा दिया गया है, जिसमें राज्यों से एसएफसी की स्थापना करना, जिला नियोजन समितियों का गठन करना और रैंकिंग के लिए पात्र बनने हेतु नियमित चुनाव कराने की अपेक्षा की गई थी। केवल शेष 21 राज्यों की रैंकिंग की गई थी।
- (iii) कुछ राज्यों ने महसूस किया कि एकत्र किया गया डेटा विस्तृत नहीं था। उन्होंने महसूस किया कि कुछ राज्यों द्वारा ई-अभिशासन के क्रियान्वयन तथा अन्य राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को किए गए प्रत्यायोजन की परिपूर्णता की सीमा को नजरअंदाज किया गया है।
- (iv) शहरी स्थानीय निकायों में अंतरण का निर्धारण करने के लिए कोई समानांतर पहल नहीं की गई है।

10.99 अंतरण सूचकांक का परिकलन करने के लिए दिए गए अन्य सुझावों का वर्णन पैरा 10.57 में किया गया है। इन मानदंडों के प्रयोग के लिए विश्वसनीय डेटा की आवश्यकता है, जो खेदपूर्वक वर्तमान में उपलब्ध नहीं है।

स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल की हिस्सेदारी उपलब्ध कराना

10.100 अनेक राज्य सरकारों ने प्रस्ताव किया है कि स्थानीय निकायों को राज्य सरकारों की हिस्सेदारी के अलावा, विभाज्य पूल से सीधे सहायता उपलब्ध कराई जाए। इस आयोग द्वारा प्रायोजित पीआरआई संस्थाओं के सम्मेलन में भी यह एक प्रमुख अनुशंसा थी। हालांकि इस मुद्दे पर हमारे द्वारा प्रायोजित एक पृथक अध्ययन में यह प्रस्ताव किया गया है कि ऐसा संविधान के व्यापक उद्देश्य को ध्यान में रखकर किया जा सकता है, मगर आयोग द्वारा ली गई एक कानूनी राय में यह पाया गया है कि ऐसा प्रस्ताव संविधान से संगत नहीं है।

10.101 राज्यों को कर अंतरण प्राप्तियों के हस्तांतरण में तथा संघ के बजट में राज्यों को उपलब्ध कराए गए अनुदानों के हस्तांतरण के संदर्भ में, वर्तमान में अपनाया गया भिन्न संव्यवहार इन दो प्रकार की आर्थिक सहायताओं की भिन्न स्थिति को दर्शाता है। राज्यों को अंतरित किए गए केंद्रीय करों की हिस्सेदारी भारत की समेकित निधि में नहीं जाती, जबकि वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अनुदानों पर सहमति व्यक्त की जाती है। स्थानीय निकायों को प्रत्यक्ष सहायता के रूप में विभाज्य पूल का एक प्रतिशत प्रदान करना, इस सहायता के स्तर को कर अंतरण के स्तर तक ऊपर उठा देगा। यह अनुच्छेद 280 के अधिदेश के भीतर प्रतीत नहीं होता।

10.102 तथापि, इस प्रस्ताव के लिए पर्याप्त औचित्य है। माल और सेवा कर (जीएसटी) की प्रस्तावित शुरुआत स्थानीय निकायों को पारम्परिक रूप से आवंटित कुछ कर लिखतों को हटा देगी। इनमें मनोरंजन कर, प्रवेश कर तथा स्टाम्प शुल्क में हिस्सेदारी शामिल है। अतः यह महत्वपूर्ण है कि स्थानीय निकायों को नियत अनुदानों के विकल्प के रूप में, राजस्व का एक उछाल वाला स्रोत उपलब्ध कराया जाए। यह सर्वोत्तम अंतर्राष्ट्रीय रीति के अनुरूप भी होगा।

पीआरआई को निधियां भेजने में विलंब

10.103 अनेक राज्यों ने बारहवें वित्त आयोग के इस अधिदेश के बावजूद कि स्थानीय निकायों को अनुदान हस्तांतरित में किसी विलंब की स्थिति में राज्य सरकारों द्वारा उन्हें ब्याज भी अदा किया जाए, स्थानीय निकायों को निधियों के प्रेषण में विलंब किया गया है। हमें एक ऐसे राज्य का पता चला है जिसने यह तर्क देते हुए इस ब्याज की अदायगी नहीं की कि कई बार उसने स्थानीय निकायों को निधियों का अग्रिम भुगतान किया है। हमें ऐसे राज्यों का भी पता चला है जिन्होंने ब्याज अदा किया है। हालांकि राज्यों ने सामान्य रूप से निधियां स्थानीय निकायों को तत्काल हस्तांतरित कीं, फिर भी इस प्रक्रिया को गति प्रदान करना तथा पूर्वानुमेय बनाया जाना आवश्यक है।

शर्तों का प्रयोग

10.104 पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा अधिरोपित शर्तों का विस्तार से वर्णन पैरा 10.17 से 10.24 में किया गया है। इन शर्तों ने व्यय को स्थापना लागतों से परे तथा मूलभूत सेवाओं के प्रावधान की ओर निर्देशित किया है, और डेटाबेस की स्थापना तथा लेखाओं के अनुरक्षण पर ध्यान आकृष्ट किया है।

10.105 ऐसे प्रयासों की सफलता सीमित रही हैं। लेखाओं का अनुरक्षण अभी भी एक चुनौती बना हुआ है। यह तर्क दिया गया है कि डेटाबेसों तथा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए स्थानीय निकायों को अर्हक स्टाफ नियोजित करना आवश्यक है। उसके अतिरिक्त हमारे प्रश्न दौरों के दौरान, स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों ने अनाबद्ध सहायता उपलब्ध कराने की आवश्यकता पर गंभीरता से जोर दिया। अतः वांछित निष्पादन परिणामों से संबद्ध शर्तों के प्रयोग की समीक्षा किया जाना आवश्यक है।

स्थानीय निकायों के लेखा

10.106 जैसाकि पैरा 10.92 से 10.94 में निर्दिष्ट किया गया है, सभी स्थानीय निकायों के वित्तीय तथा परिचालनीय निष्पादन संबंधी डेटा की गुणवत्ता अभी भी निकृष्ट है। इस संबंध में कुछेक राज्यों में स्थानीय निकायों द्वारा महत्वपूर्ण प्रगति के बावजूद, राज्यों में स्थानीय निकाय अनुदान के निर्धारण के लिए डेटा सभी वर्गों के संबंध में अविश्वसनीय है। पूर्ववर्ती आयोगों की सलाहों को अनिवार्य माने जाने के बजाय, सांकेतिक माना गया है तथा राज्य सरकारें उन्हें क्रियान्वित करने में या तो असमर्थ रही हैं अथवा इच्छुक नहीं रही हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि एक व्यापक डेटाबेस अनुरक्षित करने के साथ-साथ एक अद्यतित लेखांकन प्रणाली भी अनुरक्षित करने से संबंधित मामलों में सलाह-आधारित दृष्टिकोण के बजाए, प्रोत्साहन आधारित दृष्टिकोण अपनाए जाने से बेहतर परिणाम प्राप्त होंगे।

10.107 स्थानीय निकायों को दी गई सहायता को वर्तमान में राज्य सरकारों द्वारा निम्नलिखित संबंधित कार्यात्मक मुख्य शीर्षों के नीचे लघु शीर्षों के तहत अभिलेखित किया जाना अपेक्षित किया गया है :

- (i) लघु शीर्ष 191 - नगर निगमों को सहायता
- (ii) लघु शीर्ष 192 - नगरपालिकाओं/नगरपालिका परिषदों को सहायता
- (iii) लघु शीर्ष 193- नगर पंचायतों/अधिसूचित क्षेत्र समितियों या उनके समतुल्य निकायों को सहायता
- (iv) लघु शीर्ष 196- जिला परिषदों/जिलास्तरीय पंचायतों को सहायता
- (v) लघु शीर्ष 197 - पंचायत/माध्यमिक स्तरीय पंचायतों को सहायता
- (vi) लघु शीर्ष 198 - ग्राम पंचायतों को सहायता

10.108 राज्य सरकारों द्वारा पीआरआई संस्थाओं को दी गई कोई भी सहायता को वर्तमान में लघु शीर्ष 196, 197 तथा 198 के तहत एकमुश्त राशि के रूप में अभिलेखित किया जाता है, जो बजट दस्तावेजों तथा राज्य सरकारों के वित्त लेखाओं में परिलक्षित होती है। तथापि, अधिकांश राज्य सरकारों के न तो बजट और न ही वित्त लेखा पीआरआई संस्थाओं द्वारा खर्च किए गए व्यय के विवरणों को ब्यौरे-वार शीर्षों तथा ऑब्जेक्ट शीर्षों के तहत दर्शाते हैं। इसके अतिरिक्त, पीआरआई द्वारा खर्च किए गए समनुरूप व्यय को अवधारित करना संभव नहीं है, क्योंकि वे समनुरूप लेखाओं का अनुरक्षण नहीं करते हैं जिनमें इन ब्यौरों को दर्शाया गया हो।

10.109 स्थानीय निकायों के वित्तीय निष्पादन संबंधी डेटा को राज्य सरकारों के दस्तावेजों तथा संबंधित वित्त लेखाओं के अलावा, स्वयं स्थानीय निकायों के लेखाओं से प्राप्त किया जा सकता है। इसके लिए यह जरूरी है कि सभी राज्य सरकारें स्थानीय निकायों के लिए अलग से बजट प्रावधान करें जिनके संबंध में व्यय की सूचना वित्त लेखाओं में दी गई हो। पूर्ववर्ती आयोगों तथा एसएआरसी द्वारा भी ऐसे दृष्टिकोण की अनुशंसा की गई है। अनेक राज्य पीआरआई संस्थाओं के प्रत्येक स्तर तथा यूएलबी की प्रत्येक श्रेणी का अपने द्वारा हस्तांतरित राशियों के लिए भिन्न बजटीय प्रावधानों को कायम करते हैं। वे बजट दस्तावेजों में 'ऑब्जेक्ट शीर्षवार' ब्यौरे उपलब्ध कराते हैं। संबद्ध ब्यौरे-वार शीर्षों के अंतर्गत वेतन, मजदूरी तथा कार्यालय व्यय जैसे खर्चों को अभिग्रहित किया जाता है।

10.110 यह वांछनीय है कि इस सर्वोत्तम रीति का अनुकरण सभी राज्यों द्वारा किया जाए। हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा बजट दस्तावेजों का एक अनुपूरक दस्तावेज तैयार किया जाए। इस अनुपूरक दस्तावेज में यूएलबी की सभी श्रेणियां तथा पीआरआई के सभी स्तरों के लिए मुख्य शीर्ष से लेकर ऑब्जेक्ट शीर्ष तक हस्तांतरणों के योजनागत तथा योजनेत्तर-वार वर्गीकरण के ब्यौरे अलग से दर्शाए जाने चाहिए जिन्हें मुख्य बजट में क्रमशः लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 एवं 196, 197 तथा 198 के तहत दर्शाया गया हो। इस अनुपूरक दस्तावेज में राज्य सरकार के बजट से बाह्य, स्थानीय निकायों को सीधे हस्तांतरित निधियों के ब्यौरे भी शामिल किए जाने चाहिए। अनुपूरक दस्तावेज का लक्ष्य कम से कम जिला स्तर तक हस्तांतरणों के स्थानीय वितरण के ब्यौरे उपलब्ध कराना होना चाहिए। इसके समानांतर, वित्त लेखाओं में भी ऐसी भिन्नता परिलक्षित होनी चाहिए। वित्त लेखाओं में एक पृथक विवरण शामिल किया जाना आवश्यक है जिसमें यूएलबी की सभी श्रेणियों तथा पीआरआई के सभी स्तरों के लिए मुख्य शीर्ष से लेकर ऑब्जेक्ट शीर्ष तक हस्तांतरणों के विस्तृत योजनागत एवं योजनेत्तर वर्गीकरण के ब्यौरे अलग से परिलक्षित होने चाहिए, जिन्हें वित्त लेखाओं में क्रमशः लघु शीर्ष 191, 192, तथा 193 एवं 196, 197 तथा 198 के तहत दर्शाया गया हो।

पंचायती राज संस्थाएं

10.111 स्थानीय निकायों के बजट तथा लेखाओं के लिए प्रारूपों/फॉर्मेट के संबंध में अपनी अनुशंसा में, ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि सीएजी उस प्रारूप का निर्धारण करे जिसमें स्थानीय निकाय अपने बजट तैयार करेंगे तथा अपने लेखाओं का अनुरक्षण करेंगे। सीएजी तथा पंचायती राज मंत्रालय ने एक आदर्श पंचायत लेखांकन प्रणाली को अंतिम रूप दिया है जिसे 01 अप्रैल, 2010 के प्रभाव से शुरू किया जाना प्रस्तावित है। लेखांकन प्रणाली में संविधान की अनुसूची XI में उल्लिखित सभी 29 विषयों के संबंध में प्रासियों तथा व्यय को शामिल करते हुए कार्यों, कार्यक्रमों तथा क्रियाकलापों के लिए संहिताओं/कोड की सूची के साथ एक सरलीकृत नकद आधारित प्रणाली (प्रोद्भूत लेखांकन की ओर परिवर्तित होने के प्रावधान के साथ) का प्रयोग किया

है। यह वांछनीय है कि सभी राज्य एक लेखांकन फ्रेमवर्क तथा संहिताकरण पैटर्न को अपनाएं, जो आदर्श पंचायत लेखांकन प्रणाली के अनुरूप हो।

10.112 इसके अलावा, राज्य स्तर पर बजट आवंटन के उचित अनुवीक्षण तथा पीआरआई के लेखाओं का समेकन करने के लिए राज्यों द्वारा प्रत्येक जिला परिषद, ब्लॉक पंचायत तथा ग्राम पंचायत को विशिष्ट संहिताएं आवंटित करनी होंगी। इसी प्रकार, राष्ट्रीय स्तर पर पीआरआई के लेखाओं के समेकन के लिए व्यवस्थाएं स्थापित किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, स्थानीय निकायों के लिए सीएजी द्वारा निर्धारित आठ डेटाबेस प्रारूपों का संकलन किसी भी राज्य द्वारा नहीं किया गया है। इसे किया जाना आवश्यक है।

शहरी स्थानीय निकाय

10.113 सीएजी ने यूएलबी के लिए समुचित लेखांकन तथा बजट प्रारूपों की अनुशंसा करने के लिए फरवरी, 2002 में एक कार्यबल का गठन किया था। कार्यबल की रिपोर्ट के आधार पर शहरी विकास मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली (मैनुअल) तैयार की गई तथा दिसंबर, 2004 में उसे सभी राज्य सरकारों को परिचालित किया गया। राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली में एक संहिताबद्ध संरचना की व्यवस्था की गई है जो किसी शहरी स्थानीय निकाय में ही समस्त वित्तीय सूचना का अभिग्रहण करने में सुविधा देती है। प्रोदभूत लेखांकन यानी एक्रुअल एकाउंटिंग पर आधारित इस फ्रेमवर्क के लिए लगभग सभी राज्यों ने सहमति दे दी है। वे अपनी व्यक्तिगत आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु एन.एम.ए.एम. की कस्टमाइजिंग और उससे सामंजस्य बिठाने के प्रक्रियाधीन हैं।

10.114 यूएलबी के लिए संहिताकरण तथा वर्गीकरण प्रणाली का सुझाव एन.एम.ए.एम. के अध्याय 4 में दिया गया है जिसमें संविधान की अनुसूची XII में दिए गए अनुसार यूएलबी के सभी 18 कार्य शामिल किए गए हैं।

10.115 सीएजी द्वारा वर्ष 2002 में जारी अनुदेशों के अनुसार, राज्य सरकारों द्वारा नगर निगमों, नगरपालिकाओं तथा नगर पंचायतों को दी गई सहायता को बजट तथा वित्त लेखाओं में क्रमशः लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 के तहत अलग-अलग दर्शाया जाना है। किसी भी राज्य सरकार द्वारा इन अनुदेशों का पूर्णतया अनुपालन नहीं किया गया है। कुछेक राज्य सरकारें यूएलबी की प्रथम दो श्रेणियों के लिए लघु शीर्ष 191 तथा 192 का प्रयोग करती हैं। अन्य राज्य सरकारें यूएलबी की सभी तीन श्रेणियों को सहायता एक ही लघु शीर्ष अर्थात् 191 के तहत संयोजित कर देते हैं जिससे उनके द्वारा दी गई सहायता का अंतिम-उपयोग सुनिश्चित करना अत्यंत कठिन हो जाता है। पारदर्शिता में सुधार लाने के प्रयोजन से यह वांछनीय है कि:-

- i) सभी राज्य लेखा महानियंत्रक (सीजीए) के अनुदेशों का अनुपालन करें तथा यूएलबी की सभी श्रेणियों को दी गई आर्थिक सहायता को बजट दस्तावेजों में तथा साथ वित्तीय लेखाओं में लेखाओं के संबंधित मुख्य शीर्षों के नीचे लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 के तहत अलग-अलग दर्शाएं।
- ii) जैसा कि पैरा 10.110 में उल्लेख किया गया है, बजट दस्तावेजों का एक अनुपूरक दस्तावेज राज्य सरकारों द्वारा तैयार किया जाना आवश्यक है। इस अनुपूरक दस्तावेज में यूएलबी की सभी श्रेणियों को तथा पीआरआई के सभी स्तरों को मुख्य शीर्ष से ऑब्जेक्ट शीर्ष को किए गए हस्तांतरणों के योजनागत एवं योजनेत्तर वर्गीकरण के ब्यौरे दर्शाए जाने चाहिए, जिन्हें मुख्य बजट में लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 के तहत दर्शाया जाए। इस अनुपूरक दस्तावेज का उद्देश्य आवंटनों के स्थानिक वितरण के ब्यौरे, कम से कम जिला स्तर तक, दर्शाना है।

10.116 राज्यों को सभी शहरी स्थानीय निकायों में एक लेखांकन ढांचा क्रियान्वित करना चाहिए, जो एन.एम.ए.एम. में सुझाए गए लेखांकन प्रारूप एवं संहिताकरण पैटर्न से संगत हो।

स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा तथा जवाबदेही

10.117 स्थानीय निकाय के लेखाओं की लेखापरीक्षा व्यवस्थाओं की राज्य-वार स्थिति नीचे अनुलग्नक 10.4 में दी गई है। ग्यारहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट के अनुसार लेखाओं के अनुरक्षण में तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण (टीजी एवं एस) को तथा लेखापरीक्षा का कार्य सीएजी को सौंपा जाना था। टीजी एवं एस के संघटकों में ये शामिल हैं- (i) लेखापरीक्षा मानकों को निर्धारित करना तथा लेखापरीक्षा संचालित करना; (ii) उन्नत लेखापरीक्षा प्रविधियों को अपनाना; (iii) लेखापरीक्षा तथा

लेखाओं में प्रशिक्षण देना तथा (iv) यादृच्छिक चयन द्वारा वार्षिक लेन-देनों की लेखापरीक्षा करना और स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के राज्य निदेशक द्वारा लेखापरीक्षित संस्थाओं की अनुपूरक लेखापरीक्षा करना।

10.118 जैसा कि देखा जा सकता है, राज्यों के तीन समूह हैं :-

- i) प्रथम समूह में 18 राज्य हैं जिन्होंने पंचायती राज तथा शहरी स्थानीय निकाय, दोनों, के सभी स्तरों/ श्रेणियों की लेखापरीक्षा का कार्य सीएजी के तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण को सौंपा है। सीएजी एक वार्षिक तकनीकी एवं निरीक्षण रिपोर्ट जारी करता है, जिसे विधायिका के समक्ष रखा जाता है।
- ii) दूसरे समूह में चार राज्य शामिल हैं जिन्होंने पीआरआई, यूएलबी या दोनों के विभिन्न भागों को विविध रूप से अलग रखते हुए यह उत्तरदायित्व आंशिक रूप से सीएजी को सौंपा है।
- iii) तीसरे समूह में तीन राज्य शामिल हैं जिन्होंने सीएजी को कोई भी लेखापरीक्षा कार्य नहीं सौंपा है।

अन्य तीन राज्य 73वें 74वें संशोधनों के क्षेत्राधिकार से छूट प्राप्त हैं।

10.119 सीएजी के कार्यालय के अनुसार, राज्य महालेखाकारों द्वारा वर्ष 2007-08 के लिए लेखापरीक्षा पूर्ण कर ली गई है तथा वर्ष 2008-09 की लेखापरीक्षा उन राज्यों में चल रही है जहाँ यह कार्य सौंपा जा चुका था। कर्नाटक को छोड़कर, सीएजी लेखाओं का प्रमाणन नहीं कर रहा है। उन सभी राज्यों के लिए केवल लेन-देनों की लेखापरीक्षा की जा रही है, जहाँ लेखापरीक्षा का कार्य सौंपा जा चुका है।

10.120 छह राज्यों अर्थात्; आंध्रप्रदेश, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र राजस्थान तथा तमिलनाडु में स्थानीय निकायों पर सीएजी की लेखापरीक्षा रिपोर्ट सीएजी के कर्तव्य, शक्तियों तथा सेवा शर्त (डीपीसी) अधिनियम की धारा 14/19(3) के तहत तैयार की जाती है तथा संबंधित विधानसभाओं के समक्ष प्रस्तुत की जाती है। कर्नाटक के पंचायती राज अधिनियम तथा केरल के नगरपालिका अधिनियम में भी स्थानीय निकायों की रिपोर्ट राज्य विधायिका के पटल पर रखे जाने की व्यवस्था की गई है। पश्चिम बंगाल में, पश्चिम बंगाल पंचायती राज अधिनियम के अनुसार, पीआरआई संस्थाओं पर स्थानीय लेखा परीक्षक की रिपोर्ट राज्य विधायिका के पटल पर रखी जाती है। टीजी एवं एस व्यवस्था के अनुसार, राज्य विधायिका के पटल पर रिपोर्ट रखने का कोई प्रावधान नहीं है, सीएजी की रिपोर्टों पर विचार करने के लिए केरल तथा पश्चिम बंगाल में एक पृथक विधायिका समिति का गठन किया गया है।

10.121 जैसाकि पैरा 10.92-10.94 में उल्लेख किया गया है, आयोग स्थानीय निकायों के वित्तीय निष्पादन पर विश्वसनीय डेटा प्राप्त करने में असमर्थ रहा है। अपने राज्य दौरों के दौरान हमने उल्लेख किया कि हालांकि अनेक पंचायती राज तथा शहरी स्थानीय निकाय अद्यतित एवं लेखापरीक्षित लेखाओं का अनुरक्षण करते हैं, परंतु अधिकांश ऐसा करने में असमर्थ हैं। ऐसी स्थिति क्षेत्रक/सेक्टर के समग्र रूप से अध्ययन के साथ-साथ स्थानीय निकाय की प्रत्येक श्रेणी के अध्ययन को भी बाधित करती है। इस कमी को दूर किया जा सकता है, यदि स्थानीय निकायों के लेखा सभी राज्यों में एकसमान तरीके से नियमित आधार पर तैयार तथा लेखापरीक्षित किए जाएं। इस कारण के चलते यह आवश्यक है कि सीएजी को सभी राज्यों के सभी स्थानीय निकायों के लिए टीजी एवं एस सौंप दिया जाए। यह सभी राज्यों में सभी स्थानीय निकायों के लिए लेखांकन प्रारूपों के मानकीकरण का एक अनिवार्य परिणाम भी होगा। इसके अतिरिक्त सीएजी की वार्षिक तकनीकी निरीक्षण रिपोर्ट के साथ-साथ स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के निदेशक की वार्षिक रिपोर्ट राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। यदि आवश्यक हो, तो इसे संगत विधायन लाकर संस्थानीकृत किया जाए।

10.122 हालांकि ऐसी व्यवस्था लेखाओं की लेखापरीक्षा के संबंध में विश्वसनीयता को आश्वस्त करेगी, मगर स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों के भ्रष्टाचार तथा प्रशासनिक लापरवाही की शिकायतों की जांच के लिए कोई स्वतंत्र प्राधिकरण अधिकांश राज्यों में अभी भी स्थापित नहीं किया गया है। अतः पैरा 10.66 में उल्लिखित एसएआरसी की अनुशंसाएं अत्यधिक संगत हैं।

राज्य वित्त आयोग

राज्य वित्त आयोगों के कार्यक्रम से जुड़े प्रमुख मुद्दों में निम्न शामिल हैं :-

केंद्रीय वित्त आयोगों के साथ समकालिकता

10.123 संविधान के अनुच्छेद 243-आई में यह अपेक्षा की गई है कि 'प्रत्येक पांच वर्ष की समाप्ति' पर एसएफसी का गठन किया जाए। इस खंड का आशय यह प्रतीत होता है कि राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को किए गए सभी हस्तांतरण एक वर्तमान एसएफसी के अधिदेश द्वारा शासित होने चाहिए। इस प्रकार एसएफसी को दिया गया अधिदेश केवल पांच वर्ष की अवधि के लिए ही लागू होगा तथा उसे विस्तारित नहीं किया जाना चाहिए। किंतु व्यवहार में, ऐसा नहीं हुआ है। एक राज्य में वर्ष 2005-06 से 2009-10 की अवधि के लिए एसएफसी रिपोर्ट काफी विलंब से 31 जनवरी, 2009 को प्रस्तुत की गई थी। राज्य सरकार द्वारा अपनी ऐक्शन टेकन रिपोर्ट (की गई कार्रवाई) को अभी अंतिम रूप दिया जाना है। मध्यावधि में, पूर्ववर्ती राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं को क्रियान्वित किया जा रहा है।

10.124 स्पष्टतः, यह सुनिश्चित करने की तात्कालिक आवश्यकता है कि एसएफसी का गठन समय पर किया जाए। एसएफसी के लिए कवर की गई अवधि (जो राष्ट्रीय वित्त आयोग के लिए कवर की गई अवधि के समकालिक हो) तथा राज्य सरकारों द्वारा ऐक्शन टेकन रिपोर्टें समयबद्ध प्रक्रिया में राज्य विधायिका में प्रस्तुत की जाएं।

10.125 चूंकि राष्ट्रीय वित्त आयोग के गठन तथा उसकी अवधि (जिस अवधि के लिए वह अनुशंसाएं करता है) ज्ञात होती है। राज्य सरकारों को यह शक्ति दी जानी चाहिए कि वे अपने संबंधित एसएफसी का गठन करें और उनसे अपनी रिपोर्ट राष्ट्रीय वित्त आयोग द्वारा अपनी अनुशंसाओं को अंतिम रूप दिए जाने से पहले प्रस्तुत करने का निदेश दें। अतः हम एसएफसी की अनुशंसा को पृष्ठांकित करते हैं कि संविधान के अनुच्छेद 243-आई में संशोधन करके उसमें ये पदबंध 'प्रत्येक पांचवें वर्ष' के पश्चात 'अथवा उससे पहले' जोड़ा जाए।

एसएफसी रिपोर्टों की गुणवत्ता

10.126 एसएफसी रिपोर्टों की खराब गुणवत्ता अनवरत बनी हुई है। यद्यपि बारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि एसएफसी उसके द्वारा सुझाए गए प्रारूप में डेटा एकत्र करे, मगर इस सलाह का समान रूप से अनुसरण नहीं किया गया है। आर्थिक सहायता के निर्धारण हेतु आधार सभी एसएफसी में एकसमान नहीं है। इसके अतिरिक्त, एसएफसी की अनुशंसाओं में एकसमान पैटर्न का अनुसरण नहीं किया जाता जिससे उनकी उपयोगिता विकृत हो जाती है।

10.127 इस समस्या को पैरा 10.76 में उल्लिखित पीआरआई संस्थाओं के सशक्तिकरण पर सम्मेलन में भी चिन्हित किया गया था जिसमें पूर्ववर्ती एसएफसी के अनेक अध्यक्षों ने भाग लिया था। इस आयोग ने पूर्व में एसएफसी रिपोर्टों के लिए एक फ्रेमवर्क तैयार करने हेतु एक कार्यबल का गठन किया था। सम्मेलन के दौरान इस फ्रेमवर्क पर चर्चा की गई थी तथा प्राप्त इनपुट के आधार पर इसे अंतिम रूप दिया गया था। तदुपरांत, इसे आयोग की वेबसाइट पर अपलोड किया गया तथा प्राप्त सुझावों के आधार पर इसमें आगे और संशोधन किए गए थे। इस व्यापक परामर्श प्रक्रिया के पश्चात अंतिम रूप दिए गए इस फ्रेमवर्क से संबंधित विवरणों को अनुलग्नक 10.5 में दिया गया है। हम अनुशंसा करते हैं कि एसएफसी इसके अंगीकरण पर विचार करें।

10.128 एसएफसी की सदस्यता के संबंध में बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाएं यथोचित हैं जिन पर ध्यान आकृष्ट किया जाना चाहिए। महत्वपूर्ण मुद्दों - विधिक व कानूनी, आर्थिक, वित्तीय तथा प्रशासनिक तथा विकेंद्रीकरण से जुड़े मुद्दों - की विवेचना अथवा समीक्षा किया जाना आवश्यक है, और एफसी सदस्यों को इन चुनौतियों का सामना करने के लिए पूर्णतया समर्थ बनाया जाना चाहिए। संविधान का अनुच्छेद 243-आई(2) राज्य सरकारों को एसएफसी सदस्यों की अपेक्षित अर्हताओं के लिए विधायन बनाने की शक्ति प्रदान करता है। यह वांछनीय है कि सभी राज्य इस मामले में विधायन बनाएं।

एसएफसी रिपोर्टों का क्रियान्वयन

10.129 एसएफसी के अनुभव को अनेक कारणों के आधार पर सफल नहीं पाया गया है। एसएफसी स्वयं डेटा के अभाव से प्रभावित हैं। राज्य सरकारों की सीमित क्षमता तथा लचर जवाबदेही इस समस्या को और बढ़ा देती है। एसएफसी के पास एक

व्यापक रिपोर्ट तैयार करने हेतु बहुत कम साधन हैं। इसके अतिरिक्त, अथवा इन कारणों से, राज्य सरकारें उनकी अनुशंसाओं को स्वीकार करने अथवा समयबद्ध रूप से ऐक्शन टेकन रिपोर्ट राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए खास उत्सुक नहीं रहती हैं। यह स्थिति एसएफसी के लिए अच्छी गुणवत्ता की रिपोर्टें प्रस्तुत करने में एक और हतोत्साहन पैदा करती है। अतः राज्य सरकारों द्वारा यह सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है कि एमएफसी की अनुशंसाओं का अविलम्ब क्रियान्वयन किया जाए तथा यह कि ऐक्शन टेकन रिपोर्ट शीघ्रातिशीघ्र विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जाए।

अनुच्छेद 280 (3) (बीबी) एवं (सी)

10.130 एसएआरसी ने तथा पूर्ववर्ती आयोगों ने अनुच्छेद 280 (3) (बीबी) एवं (सी) में संशोधन करने की अनुशंसा की है कि उनमें ये शब्द 'राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर' को बदल कर '.....की अनुशंसाओं को ध्यान में रखने के पश्चात' जोड़े जाएं। हम इस अनुशंसा का समर्थन करते हैं।

अन्य विकास प्राधिकरणों की भूमिका

10.131 हमारे परामर्शों के दौरान हमें यह बताया गया था कि ऐसे अनेक सांविधिक (पैरास्टेटल) निकाय हैं जो संविधान की XI तथा XII अनुसूचियों द्वारा स्थानीय निकाय के लिए निमित्त किए गए क्षेत्रों में कार्य करते हैं, जिसके कारण स्थानीय निकाय वित्तीय तथा परिचालन, दोनों प्रकार से दुर्बल होते हैं। यह प्रस्ताव किया गया था कि XI तथा XII अनुसूचियों में सूचीबद्ध विषयों से संबंधित सभी निधियां - चाहे केंद्र सरकार या राज्य सरकार द्वारा अंतरित की गई हों - उन अभिकरणों जिनके क्रियाकलाप स्थानीय निकायों से आच्छादित होते हैं, के माध्यम के बजाय सीधे स्थानीय निकायों को दी जाएं। यह सुझाव दिया गया था कि ऐसे सभी समानांतर निकाय समाप्त कर दिए जाएं तथा यह कि निधियों का प्रवाह राज्य सरकारों के माध्यम से सीधे स्थानीय निकायों को किया जाए।

10.132 ऐसे प्रस्ताव के लिए एक मुख्य तर्क यह है कि नगरपालिकाओं द्वारा, वित्तपोषण के विकल्प के रूप में, भूमि के उपयोग की संभावना की खोज की जाए। इस आयोग द्वारा प्रायोजित एक अध्ययन, जिसमें चार प्रमुख शहरों की इस संदर्भ में स्थिति की विवेचना की गई थी, में यह पाया गया कि इन शहरों में शहरी विकास प्राधिकरणों (यूडीए) द्वारा भूमि पट्टा/बिक्री से प्राप्त राजस्व चार नगरपालिका निकायों के स्वयं के सकल राजस्व स्रोतों के 6 और 390 प्रतिशत के बीच, उनके कुल राजस्वों के 5 और 120 प्रतिशत के बीच तथा संपत्ति कर राजस्वों के 35 और 4412 प्रतिशत के बीच था। हम केवल चार शहरों के अध्ययन के आधार पर सामान्यीकरण करने में कठिनाई को समझते हैं। तथापि, हमारा मानना है कि इस अध्ययन से दो मूल्यवान सीखें सभी स्थानीय निकायों में सामान्य अनुप्रयोज्यता के लिए अंगीकृत की जा सकती हैं। प्रथम, राजस्व के एक स्रोत के रूप में भूमि की ऊपरी रेंज से भूमि बिक्रियों का दोहन करने की गुंजाइश विचारणीय हो सकती है। यह विशेष रूप से अनेक बुनियादी ढांचा निर्माण कार्यक्रमों, जैसे कि प्रधानमंत्री सड़क योजना (पीएमजीएसवाई), त्वरित विद्युत विकास एवं सुधार कार्यक्रम (एपीडीआरपी), राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) तथा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (नरेगा) की दृष्टि से आवश्यक है, क्योंकि इन कार्यक्रमों के फलस्वरूप भूमि की कीमत अप्रत्यक्ष रूप से बढ़ती है। ये राजस्व स्थानीय निकायों को उपार्जित हो सकते हैं, यदि विकास प्राधिकरणों को या तो इन कार्यक्रमों के साथ विलय कर दिया जाए या उनसे प्राप्त राजस्व साझे किए जाएं। अध्ययन में दूसरी टिप्पणी यह की गई है कि देश के सभी राज्यों में स्थानीय निकायों तथा विकास प्राधिकरणों के बीच निधि साझेदारी के प्रति एक सामान्य दृष्टिकोण की आवश्यकता है। वर्तमान में निधि साझेदारी के लिए अनेक व्यवस्थाएं विद्यमान हैं। कुछ राज्यों में, विकास प्राधिकरण राजस्व को नगरपालिकाओं के साथ बिल्कुल भी साझा नहीं करते हैं। अन्य राज्य इन प्राधिकरणों से नगरपालिकाओं को वहीं हस्तांतरण करने का निदेश देते हैं, जो कि सांविधिक प्रकृति के हों। फिर भी, कुछ राज्यों ने इस दिशा में प्रशासनिक व्यवस्थाएं स्थापित की हैं। हमने उल्लेख किया है कि जेएनएनयूआरएम के तहत अधिदेशित सुधारों में से एक उपाय है, 'निर्वाचित यूएलबी को नगर नियोजन कार्य सौंपना या उनका सहयोग लेना और उन सभी विशेष अभिकरणों को सात वर्षों की अवधि में यूएलबी को हस्तांतरित करना, जो शहरी क्षेत्रों में नागरिक सेवाएं प्रदान करते हैं।' हम इस सुधार व उपाय के त्वरित क्रियान्वयन का आग्रह करते हैं।

नगर पंचायतें

10.133 अनुच्छेद 243क्यू (1) में उन क्षेत्रों में नगर पंचायतों के गठन के लिए उपबंध किया गया है, जो ग्रामीण से शहरी क्षेत्रों में तब्दील हो रहे हैं अर्थात् संक्रमण के प्रक्रियाधीन हैं। इस संक्रमण को परिभाषित करने के लिए कोई समान दिशानिर्देश नहीं हैं तथा कुछ राज्यों में नगर पंचायतों का गठन भी किया गया है, चाहे उनकी जनसंख्या 10,000 से अधिक नहीं थी। ऐसे मामलों में, नगर पंचायत को ग्रामीण विकास कार्यक्रमों, जैसे कि पीएमजीएसवाई तथा नरेगा के लाभ प्राप्त नहीं हो पाते हैं। इसके अलावा, इन संस्थाओं को ग्राम पंचायतों की तुलना में उच्च स्थापना लागत खर्च करनी पड़ती है। नगर पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के गठन के संबंध में राज्य सरकारों को संविधान के अनुच्छेद 243क्यू (2) से संगत दिशानिर्देश निर्धारित करने चाहिए, अथवा अन्यथा, विद्यमान संस्थाओं की समीक्षा करनी चाहिए।

ऐसे क्षेत्र जहाँ भाग IX तथा IXक लागू नहीं है

10.134 पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के लिए संविधान के क्रमशः भाग IX तथा IXक में सन्निहित उपबंध कतिपय क्षेत्रों में इन भागों को लागू करने से छूट प्रदान करते हैं। ये उपबंध अनुच्छेद 244 के साथ पठित संविधान के भाग IX तथा IXए में क्रमशः अनुच्छेद 243 (एम), 243 (जेड सी) में सन्निहित हैं। ऐसे मुख्य क्षेत्रों, जिन पर संविधान के भाग IX तथा IXए, दोनों में से कोई भी लागू नहीं है, का वर्णन तालिका 10.3 में किया गया है।

तालिका 10.3: वे क्षेत्र जहाँ भाग IX तथा IXक के उपबंध लागू नहीं है

राज्य/राज्य के भीतर क्षेत्र	उपबंध, जिनके तहत छूट दी गई है
मेघालय	अनुच्छेद 243एम के तहत छूट प्राप्त तथा अनुसूची VI के अंतर्गत शामिल, शिलांग नगर पालिका क्षेत्र के चयनित बोर्डों को छोड़कर
मिजोरम	अनुच्छेद 243एम के तहत छूट प्राप्त, जिला लौंगताई तथा साहिया के दो प्रशासनिक जिले अनुसूची VI में शामिल हैं।
असम: बोडोलैंड, उत्तरी कछर तथा कार्बी अंगलोग जिले	अनुसूची VI में शामिल
त्रिपुरा	केवल त्रिपुरा जनजातीय जिला अनुसूची VI में शामिल है।
नागालैंड	अनुच्छेद 243एम के तहत छूटप्राप्त तथा अनुसूची VI में सम्मिलित नहीं है।
मणिपुर पहाड़ी क्षेत्र जिनके लिए जिला परिषदें विद्यमान हैं।	अनुच्छेद 243एम के तहत छूटप्राप्त तथा अनुसूची VI में सम्मिलित नहीं है।
पश्चिम बंगाल- दार्जिलिंग गोरखा पहाड़ी परिषद द्वारा कवर किए गए दार्जिलिंग जिले के पहाड़ी क्षेत्र	संविधान के अनुच्छेद 243एम /243जेड सी के तहत छूट प्राप्त तथा अनुसूची VI द्वारा सम्मिलित नहीं है।

10.135 पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम 1996 के पारित किए जाने के उपरांत संविधान के भाग IX के उपबंध, अनुसूची V क्षेत्रों में विस्तारित/लागू कर दिए गए हैं। अनुसूची VI में शामिल जनजातीय क्षेत्र अभी भी इसके क्षेत्राधिकार से बाहर हैं।

10.136 इस धारणा को लेकर भी चिंता व्यक्त की गई है कि संविधान की अनुसूची-VI में उल्लिखित क्षेत्रों को राज्यों के अन्य क्षेत्रों की तुलना में कम भाव दिया जाता है। एसएआरसी की सातवीं रिपोर्ट शीर्षक 'मतभेदों के समाधान हेतु क्षमता निर्माण' (कपेसिटी बिल्डिंग फॉर कॉनफ्लिक्ट रिजोल्यूशन) में यह कहा गया है कि टकराव का एक उभरता क्षेत्र स्वायत्त परिषदों और

73वें संशोधन के अनुसरण में स्थानीय निकायों के बीच बढ़ता वैषम्य है, क्योंकि स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोगों से ज्यादा उदारवादी पैसा मिल रहा है। अध्ययन में यह भी सिफारिश की गई है कि राज्य सरकारें जनजातीय उप-योजना के बाह्य स्रोतों से कम से कम परिषदों के स्थापना खर्च की पूर्ति करने की कोई व्यवस्था करें और वित्तपोषण की परिणामी जरूरतों को अपने अनुमानों में शामिल करके अगले वित्त आयोग को प्रस्तुत करें। हम समझते हैं कि 73वें और 74वें संशोधनों को अनुसूची-VI के क्षेत्रों में लागू करने के लिए सर्वसम्मति बनानी होगी। हमारा अनुरोध है कि ऐसा शीघ्रतापूर्वक किया जाए।

10.137 हालांकि वित्तीय सहायता देने के लिए अनुदान मंजूर करने की सामान्य शक्ति संविधान के अनुच्छेद 275 के खण्ड 1 द्वारा संसद को दी गई है, लेकिन विशिष्ट अनुदान इस खण्ड के दो परन्तुकों के माध्यम से उपबंधित किए गए हैं।

- (i) पहला परन्तुक भारत की समेकित निधि से ऐसी राशियों के भुगतान (संसद में मतदान किए बिना) से संबंधित है जो अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के लिए और अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन के स्तर को उठाने के लिए उन विकास योजनाओं के लिए आवश्यक हैं, जो भारत सरकार के अनुमोदन से राज्य द्वारा शुरू की गई हों।
- (ii) पहला परन्तुक असम को केवल उसी राज्य में जनजातीय क्षेत्रों के विकास के लिए इसी प्रकार के भुगतानों से संबंधित है।

10.138 यह देखा गया है कि अनुच्छेद 275 (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियां सीमित या प्रतिबंधित नहीं हैं, बल्कि इसमें समस्त अनुदान शामिल होंगे, चाहे वे पूंजी या राजस्व स्वरूप के हों, सामान्य या विशेष प्रयोजन के लिए हों, बिना शर्त रहित या सशर्त हों और चाहे वे योजनागत या योजनेत्तर स्वरूप के हों।

10.139 दसवें, ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोगों ने अनुसूचित क्षेत्रों को स्थानीय निकायों के जरिए अनुदान उपलब्ध कराने में प्राथमिकता दी है। ऐसा निर्णय लेने के पीछे दृष्टिकोण इस तथ्य पर आधारित है कि राज्यों की समेकित निधियों में वृद्धि करने के उपायों से संबंधित उपबंध को संविधान के अनुच्छेद 280 में सम्मिलित किया गया है, न कि भाग-IX और IX-ए में। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई क्रियाविधि इस तथ्य से प्रेरित हो सकती है कि उनके विचारार्थ विषयों में अनुच्छेद 275 के खण्ड (1) के परन्तुकों के अंतर्गत सहायता अनुदानों पर विचार करना शामिल नहीं था।

10.140 एक और दृष्टिकोण इस प्रकार है : वित्त आयोग को राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने के लिए राज्य की समेकित निधि में बढ़ोतरी करने के उपायों की सिफारिश करनी होती है। इस प्रकार, राज्यों की समेकित निधि को पंचायतों के लिए दिया गया सहायता अनुदान "असम्मिलित क्षेत्रों और अनुसूची-VI के क्षेत्रों" में विभाजित किए जाने की उम्मीद नहीं की जा सकती क्योंकि ये क्षेत्र राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के दायरे से बाहर हैं। इसलिए यह तार्किक है कि विचारार्थ विषयों में, विशेष रूप से शामिल न किए जाने के बावजूद, अनुच्छेद 275 के अंतर्गत ऐसे "असम्मिलित क्षेत्रों" के लिए अनुदान निर्धारित किए जाएं।

सिफारिशें

स्थानीय निकायों को अनुदान

10.141 सभी राज्यों के परिप्रेक्ष्य में एक खासियत यह देखी गई कि सभी स्थानीय निकायों ने अपने इलाकों की बुनियादी जरूरतों को पूरा करने में असमर्थता जताई, और उन्हें दिए जाने वाले अनुदानों की मात्रा बढ़ाने के लिए उन्होंने इस आयोग से अनुरोध किया। उन्होंने विशेष रूप से बुनियादी सेवाएं - पेयजल, मलीय जल व्यवस्था, ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन और स्ट्रीट लाइटों - को सेवा के स्वीकार्य स्तर पर उपलब्ध कराने की जरूरत का जिक्र किया। उन्होंने कार्यालयी भवनों और लेखाओं एवं डेटाबेस के अनुरक्षण हेतु जरूरी स्टाफ सहित अपनी परिचालनीय बुनियादी ढांचे का विस्तार करने के लिए भी आर्थिक सहायता देने का अनुरोध किया।

10.142 पंचायती राज मंत्रालय ने इस आयोग से अनुरोध किया है कि पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त सहायता दी जाए ताकि वे अपने चुनावी क्षेत्रों में बुनियादी सेवाएं कारगर ढंग से उपलब्ध कराने में समर्थ हो सकें। ग्रामीण जनसंख्या की केवल 52 प्रतिशत आबादी को ही बुनियादी स्वच्छता सुविधाएं प्राप्त हैं। पेयजल आपूर्ति विभाग ने संपूर्ण ग्रामीण आबादी को पेयजल और

स्वच्छता सुविधा उपलब्ध कराने की सुनिश्चितता के लिए नई योजनाओं के पुनरुद्धार एवं रखरखाव के लिए बड़े निवेशों की जरूरत को रेखांकित किया है। शहरी विकास मंत्रालय ने इस समय शहरी क्षेत्र द्वारा झेली जा रही बड़ी चुनौतियों पर प्रकाश डाला है। एक ओर, देश की शहरी जनसंख्या कुल जनसंख्या के 28 प्रतिशत से बढ़ कर 2026 तक लगभग 38 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है। दूसरी ओर, शहरी क्षेत्रों में महत्वपूर्ण सेवाओं की आपूर्ति की मौजूदा स्थिति, मानदंडों से कम है। शहरी परिवारों के केवल 70 प्रतिशत को ही नलों से जल की आपूर्ति होती है, शहरी परिवारों के केवल 74 प्रतिशत को शौचालयों की सुविधा प्राप्त है, केवल 23 प्रतिशत मलीय जल का शोधन किया जाता है, ठोस अपशिष्ट पदार्थों के केवल 30 प्रतिशत को ही निपटान से पूर्व-शोधित किया जाता है। मूलभूत सेवाओं के अतिरिक्त, सड़कों एवं नागरिक सुविधाओं जैसी अन्य जिम्मेदारियों के लिए भी निवेश की जरूरत होती है।

10.143 इसलिए, ग्रामीण के साथ-साथ शहरी स्थानीय निकायों के वित्तीय साधनों को बढ़ावा देने की निश्चय ही बड़ी जरूरत है। सभी स्थानीय निकायों को, उनके अपने कर राजस्वों तथा राज्य एवं केंद्र सरकार से प्राप्त अन्य निधि-प्रवाहों के अतिरिक्त, राजस्व के निश्चित और सक्रिय स्रोतों, जो मौजूदा स्तरों से काफी अधिक हों, के जरिए मदद दिए जाने की जरूरत है। इसके साथ-साथ स्थानीय निकायों को अपने कार्यों के निर्वहन में अधिक जवाबदेह भी बनाया जाना चाहिए। उनके लेखाओं और लेखापरीक्षा अद्यतित होनी चाहिए।

10.144 हमने पैरा 10.100 से 10.102 में स्थानीय निकायों को किए जाने वाले हस्तांतरणों से संबंधित संवैधानिक अपेक्षाओं की विवेचना की है। स्थानीय निकायों की इस मांग को ध्यान में रखते हुए कि पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने हेतु संवैधानिक व्यवस्था के अनुसार उन्हें केंद्रीय करों के उछाल का लाभ सहायता अनुदानों के जरिए प्राप्त होना चाहिए। हम यह सिफारिश करते हैं कि स्थानीय निकायों को करों के विभाज्य पूल का एक प्रतिशत (राज्यों के हिस्सेदारी के अतिरिक्त), जैसा कि हमने निर्धारित किया है, इस हिस्सेदारी को अनुच्छेद 275 के अंतर्गत सहायता अनुदान में परिवर्तित किए जाने के बाद, हस्तांतरित किया जाए। इस अनुदान का मूल्य वर्ष के आरंभ में आनुपातिक होना चाहिए, क्योंकि यह अनुदान केंद्रीय बजट में शामिल किया जाना होगा। इसलिए हम यह सिफारिश करते हैं कि पिछले वर्ष के लिए विभाज्य पूल के वॉल्यूम (t-1) को किसी वर्ष-विशेष (t) के लिए स्थानीय निकायों की अनुदान पात्रता निर्धारित करने के लिए एक आधार के रूप में उपयोग किया जाए। उदाहरण के लिए, 2010-11 में स्थानीय निकायों के लिए अनुदान सहायता 2009-10 के विभाज्य पूल के प्रतिशत (संशोधित अनुमान) पर आधारित होगी। उस वर्ष की "वास्तविक" राशियों को निर्धारित किए जाने के बाद, हमारे द्वारा अनुशंसित द्वि-श्रृंखला प्रणाली (two-tranche) की दूसरी श्रृंखला में समायोजन किए जा सकते हैं।

10.145 इन बातों को ध्यान में रखते हुए, हम सिफारिश करते हैं कि स्थानीय निकायों को तालिका 10.4 में बताई गई प्रक्रिया के अनुसार अनुदान दिए जाएं।

तालिका 10.4 स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित अनुदान

(करोड़ रुपए)

वर्ष	ब.अ.2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2010-15
संविधान के अनुच्छेद 275 के तहत सभी राज्यों को अनुदान के रूप में दिए जाने वाला पूर्ववर्ती वर्ष के विभाज्य पूल का प्रतिशत - सामान्य बुनियादी अनुदान और कुल विशेष क्षेत्र अनुदान		1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%
सामान्य निष्पादन अनुदान			0.50%	1.00%	1.00%	1.00%	0.78%
स्थानीय निकायों को समग्र अनुदान		1.50%	2.00%	2.50%	2.50%	2.50%	2.28%
अनुमानित विभाज्य पूल (करोड़ रुपए) : 2009-14	545463	636183	746179	880156	1038188	1224595	3846169*
सामान्य बुनियादी अनुदान और कुल विशेष क्षेत्र अनुदान		8182	9543	11193	13202	15573	57693
सामान्य बुनियादी अनुदान		8022	9303	10873	12883	15253	56335
सामान्य निष्पादन अनुदान		0	3181	7462	8802	10382	29826

सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान	8022	12484	18335	21685	25635	86161
कुल विशेष क्षेत्र अनुदान	160	239	319	319	319	1357
विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान	160	160	160	160	160	798
विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान	0	80	160	160	160	559
स्थानीय निकायों को समग्र अनुदान	8182	12724	18654	22004	25955	87519

*2009-10 से 2013-14 तक की अवधि। पूर्णांकन के कारण संभवतः योग का मिलान न हो पाए

10.146 जैसा कि उपर्युक्त तालिका में दर्शाया गया है, स्थानीय निकायों को अनुदान के तौर पर संबंधित विभाज्य पूल (2009-14) का 2.28 प्रतिशत दिए जाने का प्रस्ताव है। यह 2010-15 के विभाज्य पूल - यानी इस आयोग की संबद्ध अवधि - के 1.93 प्रतिशत के समतुल्य है।

10.147 इस अनुदान के दो घटक होंगे - एक बुनियादी घटक और दूसरा निष्पादन आधारित घटक। बुनियादी घटक पूर्ववर्ती वर्ष के विभाज्य पूल के 1.50 प्रतिशत के समतुल्य होगा। सभी राज्यों को पांचों वर्षों के लिए यह अनुदान निर्धारित मानदंड और पैरा 10.158 में उल्लिखित भारांक के अनुसार उपलब्ध होगा। निष्पादन अनुदान जो 2011-12 से प्रभावी होगा, वर्ष 2011-12 के लिए 0.50 प्रतिशत होगा और उसके बाद 2014-15 तक 1 प्रतिशत रहेगा। पैरा 10.161 में निर्धारित शर्तों को पूरा करने वाले राज्यों को ही निष्पादन अनुदान प्राप्त हो सकेगा।

10.148 हम अनेक कारणों से और एसएआरसी द्वारा उल्लिखित कारणों से भी (पैरा 10.136) संविधान के भाग-IX और IX-ए की परिधि से छूट प्राप्त क्षेत्रों और अनुसूची V और VI में शामिल क्षेत्रों को विशेष रूप से सहायता देने की जरूरत को स्वीकार करते हैं। इसलिए हमारा यह प्रस्ताव है कि बुनियादी अनुदान का एक भाग अलग करके केवल उन क्षेत्रों के विकास के लिए विशेष रूप से आवंटित किया जाए जिन्हें हम "विशेष क्षेत्र" कहते हैं। विशेष क्षेत्र अनुदानों के लिए पात्रता का आकलन इन क्षेत्रों की जनसंख्या के आधार पर किया गया है। प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष 20 रुपए की राशि "विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान" के रूप में आवंटित की गई है। यह विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान सभी पात्र राज्यों को पांचों वर्ष के लिए उपलब्ध होगा। 2011-12 के लिए 10 रुपए प्रति व्यक्ति का और अगले तीन वर्षों के लिए प्रति व्यक्ति 20 रुपए का विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान उन राज्यों के लिए उपलब्ध होगा जो पैरा 10.162 में निर्धारित शर्तों को पूरा करते हैं। समग्र विशेष क्षेत्र अनुदान का राज्य-वार आवंटन अनुलग्नक 10.6 में दिया गया है।

10.149 सामान्य बुनियादी अनुदान और कुल विशेष क्षेत्र अनुदान 2010-15 की पांच वर्ष की अवधि के लिए कुल मिलाकर 57,693 करोड़ रुपए होने का अनुमान लगाया गया है। जैसा कि ऊपर में बताया गया है, विशेष क्षेत्र अनुदान के लिए 1357 करोड़ रुपए आवंटित किए गए हैं। यह राशि स्थानीय निकायों के लिए बुनियादी अनुदान का 2.35 प्रतिशत है। इस तरह सामान्य बुनियादी अनुदान में 56,335 करोड़ रुपए शेष रह जाते हैं जो पैरा 10.150 से 10.158 में निर्धारित प्रक्रिया से राज्यों के बीच विभाजित किए जाएंगे।

10.150 सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान आरंभ में ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में 2001 की जनगणना के अनुसार उनकी जनसंख्या के आधार पर बांटा जाएगा जिसमें 26.82 प्रतिशत शहरी हिस्सेदारी और 73.18 प्रतिशत ग्रामीण हिस्सेदारी होगी। कुल अनुदान प्रावधान को इस तरह बांटेकर हम वस्तुतः अर्थव्यवस्था के दोनों क्षेत्रों में एक समान प्रति व्यक्ति पात्रता की व्यवस्था कर रहे हैं। ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान को फिर नीचे वर्णानुसार राज्यों के बीच अलग से आवंटित किया जाएगा। तथापि, सामान्य एवं निष्पादन, दोनों प्रकार के विशेष क्षेत्र अनुदान शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों में कोई अंतर किए बगैर अनुलग्नक 10.6 के अनुसार वितरित किया जाएगा।

10.151 हम सामान्यतः स्वीकृत मानदंड और पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा निर्धारित प्रोत्साहनों को बढ़ावा देने की जरूरत के संदर्भ में, अपनाए गए अंतरण संबंधी मानदंड में कुछ हद तक निश्चितता सुनिश्चित करने की जरूरत के प्रति सजग हैं। अनेक राज्यों ने यह सुझाव दिया है कि जनसंख्या, क्षेत्र, आय में अंतर, राजस्व प्रयास और विकेंद्रीकरण के सूचकांक को मानदंड माना जाए, हालांकि

प्रत्येक मानदंड को दिए गए भारांक के संबंध में उनकी धारणाएं अलग-अलग हैं। हमने जनसंख्या, क्षेत्र और आय में अंतर का मानदंड कायम रखा है। हालांकि, हम राजस्व प्रयास संबंधी मानदंड को उपयोग करने के बहुत इच्छुक हैं, लेकिन उपलब्ध आंकड़े विश्वसनीय प्रतीत नहीं होते। ऐसा न करने के कारण पैरा 10.93 में उल्लिखित हैं। हम बारहवें वित्त आयोग द्वारा अंतरण के लिए वंचन का सूचकांक (index of deprivation) तैयार करने एवं उसका प्रयोग करने के कारणों को समझते हैं। तथापि, हमारा विचार है कि इस सूचकांक को संगणित करने के लिए 2001 की जनगणना के आंकड़ों का प्रयोग करना नवंबर 2009 में न्यूनाधिक आवश्यकताओं - जैसे कि जल एवं स्वच्छता के संदर्भ में सापेक्ष वंचन - को वास्तविक रूप से परिलक्षित नहीं करेगा। त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम, संपूर्ण स्वच्छता अभियान और निर्मल ग्राम पंचायत योजनाओं से, 2001 की जनगणना के सापेक्ष, स्थिति में पर्याप्त सुधार आया है। अनेक गांव जल स्रोत की अपर्याप्तता या जलापूर्ति तंत्र के व्यवधान के कारण प्रभावित हुए हैं। वे "पूर्ण रूप से कवर" श्रेणी से "कवर नहीं की गई" श्रेणी में वापस आ गए होंगे। इसलिए, हमने अपनी संगणनाओं में इस सूचकांक का प्रयोग नहीं किया है। इसके स्थान पर, हमारा प्रस्ताव है कि वंचन के मानदंड के रूप में, किसी भी राज्य में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के समग्र प्रतिशत को सम्मिलित किया जाए। हालांकि, हम यह स्वीकार करते हैं कि यह मानदंड शहरी क्षेत्रों के बजाय, ग्रामीण क्षेत्रों के संदर्भ में अधिक प्रासंगिक है। हमारे विचार में शहरी क्षेत्रों में आय में अंतर का मानदंड जातिगत मानदंड से अधिक प्रबल है। इसलिए हमारा प्रस्ताव है कि अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के प्रतिशत के मानदंड के संदर्भ में, ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में भिन्न भारांक आवंटित किए जाएं। 2001 की जनगणना के आंकड़ों में ग्रामीण क्षेत्र के लिए अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति का प्रतिशत अलग से उपलब्ध है। इस मानदंड को 10 प्रतिशत का भारांक दिया गया है। शहरी स्थानीय निकायों के लिए इस मानदंड को कोई भारांक नहीं दिया गया है।

10.152 हम पंचायतों के सशक्तिकरण के लिए राज्यों को प्रोत्साहन दिए जाने की जरूरत को समझते हैं और विकेंद्रीकरण के सूचकांक को अंतरण के मानदंड के तौर पर उपयोग करने के लिए सैद्धांतिक रूप से इच्छुक हैं। लेकिन, पैरा 10.98 और 10.99 में उल्लिखित कारणों से हम ऐसा करने में असमर्थ हैं। इसके स्थान पर हम वर्ष 2005-06, 2006-07 और 2007-08 के लेखाओं से प्राप्त अंतरण सूचकांक का प्रयोग करने का प्रस्ताव करते हैं। लेखाओं में स्थानीय निकायों को अंतरित राशियों को निम्नलिखित शीर्षों में शामिल किया गया है :

- i) ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए, योजनेत्तर श्रेणी में अनुप्रयोज्य मुख्य शीर्षों के अंतर्गत उप-शीर्ष 196-197 और 198.
- ii) शहरी स्थानीय निकायों के लिए, योजनेत्तर श्रेणी में अनुप्रयोज्य मुख्य शीर्षों के अंतर्गत उप-शीर्ष 191, 192 और 193.
- iii) सभी स्थानीय निकायों को अन्य सहायता देने के लिए, योजनेत्तर श्रेणी में शीर्ष 3604 के अंतर्गत ।

10.153 उपर्युक्त समग्र राशि में से, इसी अवधि के लिए स्थानीय निकायों को जारी किए गए बारहवें वित्त आयोग के अनुदानों को घटाया गया। चूंकि, ऐसी संभावना है कि बारहवें वित्त आयोग के अनुदान संबंधित अंतरणों को दर्ज करने के वर्ष के अगले वर्ष में प्राप्त हुए होंगे, इसलिए हमने तीन वर्ष की अवधि के दौरान सारबद्ध आंकड़ों (figures) का उपयोग किया है। इस प्रकार प्राप्त किया गया आंकड़ा राज्य सरकारों के स्वयं के संसाधनों से स्थानीय निकायों को अंतरित की गई राशि का सूचक था। इसके बावजूद, यह आंकड़ा भी 9 राज्यों के लिए ऋणात्मक था। एक कारण यह भी हो सकता है कि राज्य ने बारहवें वित्त आयोग के सभी अनुदान स्थानीय निकायों को अंतरित न किए हों। वैकल्पिक तौर पर, यह भी हो सकता है कि राज्य ने उन्हें अनुदान योजनागत शीर्ष के अंतर्गत अंतरित किए हों। इसके अलावा, उसने इस व्यय को उपर्युक्त उप-शीर्षों के अंतर्गत अभिलेखित न किया हो। ऐसे व्यय को अभिलेखित करने के मौजूदा तौर-तरीकों पर सावधानीपूर्वक विचार करने और सभी विकल्पों पर सोचने के बाद, हमने तय किया कि सर्वोत्तम तरीका योजनेत्तर शीर्ष के तहत ऋणात्मक प्रविष्टियों को न्यूनतम शून्य का मान दिया जाए। जहाँ किसी राज्य ने वर्ष के अंत में स्थानीय निकायों के पास उपलब्ध अव्ययित खर्च को वसूल कर लिया हो, उसके संबंध में एक उपयुक्त संशुद्धि व त्रुटिसुधार किया गया। इस प्रकार समायोजित हस्तांतरण को तीन वर्ष के लिए राज्यों के योजनेत्तर राजस्व व्यय द्वारा विभाजित किया गया (इस अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग के अनुदानों को घटाने के बाद) और राज्य-वार प्रतिशत प्राप्त किया गया। इसके बाद इन प्रतिशतों को राज्य-वार अंतरण सूचकांक प्राप्त करने के लिए उनकी संबंधित 2001 जनसंख्या के साथ भारांकित किया गया। ये संगणनाएं अनुलग्नक 10.7 में दी गई हैं। हम इस सूचकांक को 15 प्रतिशत भारांक आवंटित कर रहे हैं।

10.154 जैसा कि पहले कहा जा चुका है, हमने ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के लिए अनुदानों में राज्य-वार हिस्सेदारी निर्धारित करने के लिए 2001 की जनगणना को उपयोग किया है। जहाँ तक स्थानीय निकायों का संबंध है, जनसंख्या अनुदानों की आवश्यकता के लिए सर्वोत्तम संकेतक बनी हुई है। इसलिए हम ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग से हटकर जनसंख्या के मानदंड को 50 प्रतिशत का उच्चतर भारांक आवंटित कर रहे हैं। ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों का निर्धारण भी 2001 की जनगणना के आधार पर किया गया है। हम क्षेत्र को 10 प्रतिशत भारांक आवंटित कर रहे हैं और आय में अंतर के मानदंड के संगणन में बारहवें वित्त आयोग का अनुसरण कर रहे हैं। ग्रामीण क्षेत्र के लिए हमने प्राथमिक क्षेत्र के औसत प्रति व्यक्ति तुलनीय सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) को उपयोग किया है जिसे केंद्रीय सांख्यिकीय संगठन (सीएसओ) द्वारा वर्ष 2004-05, 2005-06 और 2006-07 के लिए उपलब्ध कराए गए सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के तुलनीय आंकड़ों के आधार पर प्राप्त किया गया है। इन वर्षों के तदनु रूप मध्यवर्गीय राज्य-वार जनसंख्या आंकड़े तकनीकी समूह की रिपोर्ट 'पापुलेशन प्रोजेक्शन्स' से प्राप्त किए गए। इस तकनीकी समूह की अध्यक्षता भारत के महापंजीयक द्वारा की गई थी और मई 2006 में राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग द्वारा आंकड़े प्रकाशित किए गए थे। प्रत्येक राज्य की अधिकतम आय से प्रति व्यक्ति आय के अंतर को मापते समय, आउटलायरो (छद्म डेटा प्वाइंट) को समाप्त किया गया क्योंकि उनका प्रयोग किए जाने से आर्थिक रूप से कमजोर राज्यों की तुलनात्मक आय के अंतर का पता नहीं चलता। इस प्रकार, राज्य की आय का अंतर ग्रामीण क्षेत्र (पंजाब) के मामले में दूसरी सर्वाधिक सेक्टरल प्रतिव्यक्ति आय वाले राज्य के साथ मापा गया। समावेशन सुनिश्चित करने के लिए, सभी राज्यों की औसत प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय से मानक विचलन का एक-चौथाई बेंचमार्क राज्य की प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय में जोड़ा गया। इससे लक्षित प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय तय की गई। जिन राज्यों की प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय बेंचमार्क राज्य के समतुल्य या उससे अधिक थी, उन्हें बेंचमार्क राज्य के साथ समान अंतर प्रदान किया गया अर्थात् उपर्युक्त मानक विचलन का एक चौथाई। अन्य सभी राज्यों के लिए, आय के अंतर का निर्धारण लक्षित प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय और राज्यों की अपनी प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय के बीच व्याप्त अंतर के रूप में किया गया। पंचायतों का हिस्सेदारी आकलित करने के लिए इन आय अंतरों को संबंधित राज्यों की ग्रामीण जनसंख्या (2001) के साथ भारित किया गया। शहरी स्थानीय निकायों के मामले में भी ऐसा ही तरीका अपनाया गया है। हमने सीएसओ द्वारा प्रदान किए गए जीएसडीपी आंकड़ों के आधार पर प्राथमिक क्षेत्र को शामिल न करते हुए, औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी को उपयोग किया है। तकनीकी समूह द्वारा किए गए उपर्युक्त जनसंख्या अनुमानों को उपयोग किया गया। प्रत्येक राज्य की आय का अंतर गैर-प्राथमिक सेक्टर में तीसरी सर्वाधिक औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य (गोवा) प्लस औसत प्रति व्यक्ति सेक्टर आय से एक-चौथाई मानक विचलन के रूप में मापा गया। इसके बाद इन अंतरों को संबंधित राज्य की हिस्सेदारी आकलित करने के लिए उसी राज्य की शहरी जनसंख्या (2001) के साथ भारित किया गया। प्रयुक्त आंकड़े तथा ये परिकलन अनुलग्नक 10.8 से 10.10 में दिए गए हैं। ग्रामीण क्षेत्र की तुलना में शहरी क्षेत्र में आय का अंतर अधिक महत्वपूर्ण मानदंड है। इसलिए, हम इस मानदंड को ग्रामीण क्षेत्र के लिए 10 प्रतिशत और शहरी क्षेत्र के लिए 20 प्रतिशत भारांक आवंटित करते हैं।

10.155 जैसाकि पैरा 10.17 में कहा जा चुका है, बारहवें वित्त आयोग के तहत किए गए पात्र आवंटनों में से पंचायती राज संस्थाओं के मामले में आवंटन का 7.42 प्रतिशत और शहरी स्थानीय निकायों के मामले में 10.57 प्रतिशत, 6 नवंबर 2009 की स्थिति के अनुसार आहरित नहीं किया गया है। पूर्ववर्ती अवधियों में भी अनाहरित राशि का प्रतिशत काफी था। इससे ऐसी असामान्य स्थिति पैदा हो गई है कि ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान बारहवें आयोग की अवधि के दौरान आहरित किए जा रहे हैं। ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमोदित अनुदानों में से 319.56 करोड़ रुपए फरवरी 2007 में जारी किए गए। यह स्थिति वांछनीय नहीं है और हम अनुदान के अंतर-राज्यीय वितरण के लिए विगत में बारहवें वित्त आयोग के आहरणों के स्तर को उपयोग करने का प्रस्ताव करते हैं। इसे हम स्थानीय निकायों को समय पर राशि जारी करने के महत्व को रेखांकित करने के लिए शामिल कर रहे हैं। लेकिन हमारा इसे केवल 5 प्रतिशत भारांक आवंटित करने का प्रस्ताव है। इस सूचकांक को संगणित करने के लिए, हम स्वयं को बारहवें वित्त आयोग द्वारा दिए गए अनुदानों और उसके बाद राज्य सरकारों को जारी की राशियों की समीक्षा तक सीमित कर रहे हैं।

10.156 स्थानीय निकायों को प्रत्येक वर्ष दो किश्तों में अनुदान जारी किए जाते हैं - जनवरी और जुलाई में। बारहवें वित्त आयोग ने राज्य सरकारों से अपेक्षा की कि वे प्रत्येक किस्त को जारी करने से पूर्व निम्नलिखित ब्यौरा प्रस्तुत करें:-

- (i) अगली किस्त के लिए स्थानीय निकायों को निधियों के आवंटन का ब्यौरा।
- (ii) पिछली किस्त के लिए सभी टीयरों तथा सभी स्तरों पर स्थानीय निकायों को जारी निधियों का ब्यौरा।
- (iii) शहरी स्थानीय निकाय द्वारा ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन और पंचायती राज संस्थाओं द्वारा जलापूर्ति एवं स्वच्छता पर खर्च किए गए अनुदानों का प्रतिशत।
- (iv) जलापूर्ति योजनाओं पर पंचायती राज संस्थाओं द्वारा वसूल किए जाने वाले आवर्ती लागतों का ब्यौरा।

10.157 बारहवें वित्त आयोग ने निर्दिष्ट किया था कि राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों के सभी आहरित अनुदान स्थानीय निकायों को तत्काल हस्तांतरित किए जाएं और यदि इसमें 15 दिन से अधिक विलंब होता है तो उस पर ब्याज देय होगा। चूंकि राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को अनुदानों का हस्तांतरण वास्तविक तौर पर अगली किस्त जारी करने के लिए एक मानदंड था, इसलिए बारहवें वित्त आयोग के अनुदानों के निगमन (releases) राज्य सरकारों की प्रतिबद्धता दर्शाएंगे कि वे उक्त निगमनों के लिए अपेक्षित दस्तावेज भारत सरकार को भेज रहे हैं, और इस प्रकार उनकी प्रतिबद्धता स्थानीय निकायों को प्रदर्शित होगी। स्थानीय निकायों के अनुदानों हेतु 2005-06 से आगे की अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा राज्य सरकारों को दिए गए निगमनों को अनुलग्नक 10.11क और ख में दर्शाया गया है। नवंबर 2009 की स्थिति के अनुसार, बारहवें वित्त आयोग की कुल 9 किस्त जारी किए जाने की पात्र थीं। ये संगणनाएं भी अनुलग्नक 10.11 क और ख में दर्शाई गई हैं। हमें विश्वास है कि राज्य इस आयोग द्वारा दिए गए सभी अनुदानों का समयबद्ध रूप से आहरण करने के लिए हर संभव प्रयास करेंगे।

10.158 मानदंडों और उन्हें आवंटित भारांक का सारांश तालिका 10.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 10.5 स्थानीय निकायों को अनुदान देने से संबंधित मानदंडों को आवंटित भारांक

मानदंड	आवंटित भारांक (%)	
	पंचायती राज संस्थाएं	शहरी स्थानीय निकाय
जनसंख्या	50	50
क्षेत्र	10	10
सर्वाधिक प्रति व्यक्ति सेक्टरल आय से अंतर	10	20
अंतरण का सूचकांक	15	15
जनसंख्या में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति का अनुपात	10	
एफसी स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक	5	5
कुल	100	100

10.159 उपर्युक्त मानदंडों और आवंटित भारांक के आधार पर, पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किए जाने वाले बुनियादी अनुदान की राज्य-वार प्रतिशत हिस्सेदारी अनुलग्नक 10.12 में दर्शाई गई है। शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरणों की राज्य-वार प्रतिशत हिस्सेदारी अनुलग्नक 10.13 में दर्शाई गई है। राज्य-वार सम्मिश्र प्रतिशत अनुलग्नक 10.14 में दिया गया है। यही हिस्सेदारियां निष्पादन अनुदान पर भी लागू होती हैं, हालांकि इस अनुदान को प्राप्त करना पैरा 10.161 में सूचीबद्ध शर्तों के अधीन है। प्रत्येक राज्य की अनुमानित हिस्सेदारी अनुलग्नक 10.15 में निम्नानुसार दर्शाई गई है :

- (i) राज्य-वार सामान्य बुनियादी अनुदान अनुलग्नक 10.15क में वर्णित है।
- (ii) राज्य-वार सामान्य निष्पादन अनुदान अनुलग्नक 10.15ख में वर्णित है।
- (iii) राज्य-वार विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान अनुलग्नक 10.15ग में वर्णित है।
- (iv) राज्य-वार विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान अनुलग्नक 10.15घ में वर्णित है।

अनुलग्नक 10.ख और 10.घ में दिए गए संगणनों में यह अवधारित किया गया है कि सभी राज्य क्रमशः अपने सामान्य निष्पादन अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान आहरित करने के लिए शीघ्रातिशीघ्र पात्र हो जाएंगे। इन अनुलग्नकों में सभी राज्यों द्वारा सभी शर्तों को पूरा करने की उम्मीद की गई है और उसी हद तक ये अनुदान अनंतिम तथा राज्यों के निष्पादन पर निर्भर हैं। यदि कोई राज्य उसे आवंटित अनुदानों के निष्पादन घटक को आहरित करने में असमर्थ रहता है, तो उसकी हिस्सेदारी को पैरा 10.163 और 10.164 में निर्दिष्ट तरीके से वितरित किया दिया जाएगा और अनुलग्नक 10.15ख एवं घ उसी सीमा तक संशोधित किए जाएंगे।

सामान्य निष्पादन अनुदान के लिए प्रोत्साहन संरचना

10.160 उपर्युक्त वितरण व्यवस्था निम्नलिखित शर्तों के अध्यक्षीन होगी। 2010-11 और 2014-15 के बीच पाचों वर्षों के लिए सभी राज्य अनुलग्नक 10.15क में दर्शाए गए सामान्य बुनियादी अनुदान की अपनी हिस्सेदारी को आहरित करने के पात्र होंगे। ऐसा दो किस्तों में किया जाएगा, प्रत्येक वर्ष की 1 जुलाई और 1 जनवरी तक निश्चित रूप से, जो पिछली आहरित किस्त के उपयोग प्रमाण-पत्र को प्रस्तुत किए जाने के अध्यक्षीन है। किसी अन्य दस्तावेज को प्रस्तुत करने की जरूरत नहीं है। इस उपयोग प्रमाण-पत्र में शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों को संबंधित किस्त के वितरण का ब्यौरा होगा जो 2010-11 में पहली किस्त के लिए जरूरी नहीं होगा।

10.161 वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 और 2014-15 के लिए कोई भी राज्य सरकार अनुलग्नक 10.15ख में दर्शाए गए सामान्य निष्पादन अनुदान की अपनी हिस्सेदारी को तभी आहरित करने के लिए पात्र होगी, यदि यह निम्नलिखित नौ शर्तों का अनुपालन करे। इन शर्तों को वित्त वर्ष के अंत (31 मार्च) तक अवश्य पूरा किया जाना चाहिए ताकि राज्य अगले वित्त वर्ष के लिए अपने निष्पादन अनुदान को आहरित करने का पात्र हो सके।

- i) राज्य सरकार को स्थानीय निकायों के लिए बजट दस्तावेज का एक अनुपूरक तैयार करना होगा (पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अलग से) जिसमें पैरा 10.110 में उल्लिखित ब्यौरा (वित्त लेखाओं से संबंधित ब्यौरे से इतर) दिया गया हो। राज्य सरकार पंचायती राज संस्थाओं से कहे कि वे पैरा 10.111 और 10.112 में निर्दिष्ट लेखा अनुरक्षित करें। राज्य सरकार पैरा 10.116 में निदेश के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों से लेखा अनुरक्षित करने को भी कहें। इस शर्त के अनुपालन को दर्शाते हुए, राज्य सरकार को (क) बजट दस्तावेज का संगत अनुपूरक प्रस्तुत करना होगा और (ख) यह प्रमाणित करना होगा कि सभी ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों में यथानुशंसित लेखांकन प्रणालियां शुरू कर दी गई हैं।
- ii) राज्य सरकार को ऊपर पैरा 10.121 में वर्णनानुसार सभी स्थानीय निकाय (शहरी स्थानीय निकायों की सभी श्रेणियों और पंचायती राज संस्थाओं के सभी टियर) के लिए लेखा-परीक्षा व्यवस्था स्थापित करनी चाहिए। सीएजी को राज्य में प्रत्येक टियर/श्रेणी में सभी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा पर टीजी एवं एस दी जानी चाहिए और उसकी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण रिपोर्ट तथा स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के निदेशक की वार्षिक रिपोर्ट राज्य की विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। इस शर्त के अनुपालन का प्रमाणन सीएजी द्वारा किया जाएगा।
- iii) राज्य सरकार को स्वतंत्र स्थानीय निकाय में लोकपाल की व्यवस्था कायम करनी चाहिए जो स्थानीय निकायों के कर्मचारियों, निर्वाचित सदस्यों एवं अधिकारियों, दोनों के विरुद्ध भ्रष्टाचार और कुप्रशासन की शिकायतों की जांच करेगा तथा उपर्युक्त कार्रवाई की सिफारिश करेगा। यह व्यवस्था कम से कम सभी नगर निगमों, नगरपालिकाओं और जिला परिषदों में सभी निर्वाचित पदाधिकारियों और अधिकारियों पर लागू की जानी चाहिए। संबंधित कानून को पारित करने और उसकी अधिसूचना इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगी। यदि उपर्युक्त सभी पदाधिकारी अथवा उनका कोई एक वर्ग राज्य के लोकायुक्त के अधिकार क्षेत्र में आता है, तो हम यह निर्णय राज्य पर छोड़ देते हैं कि वह इन व्यवस्थाओं को जारी रखे या इन पदाधिकारियों को लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में लाए। राज्य सरकारों द्वारा स्व-प्रमाणन इस शर्त के अनुपालन की पुष्टि करेगा।
- iv) राज्य सरकारों को ऐसी व्यवस्था कायम करनी चाहिए जिससे इस आयोग द्वारा दिए गए स्थानीय निकाय के अनुदान केंद्र सरकार से प्राप्ति के पांच दिन के भीतर ही संबंधित स्थानीय निकायों को इलैक्ट्रॉनिक रूप से हस्तांतरित किए जाएं। जहाँ भी सुलभ बैंकिंग अवसंरचना के अभाव के कारण ऐसा करना संभव न हो, वहाँ राज्य सरकारों को प्रेषण के ऐसे

वैकल्पिक चैनल स्थापित करने होंगे कि निधियां प्राप्त करने के दस दिन के भीतर हस्तांतरित की जाएं। राज्य सरकारों द्वारा स्व-प्रमाणन, जिसमें ऐसी व्यवस्था का वर्णन किया गया हो, इस शर्त के अनुपालन की स्थिति की पुष्टि करेगा।

- v) राज्य सरकारों को संविधान के अनुच्छेद 243आई (2) के अनुरूप राज्य वित्त आयोग के सदस्यों के रूप में नियुक्ति हेतु पात्र व्यक्तियों की अर्हताओं को एक अधिनियम के जरिए निर्धारित करना चाहिए। संबंधित कानून को पारित करना और इसकी अधिसूचना इस शर्त के अनुपालन की स्थिति की पुष्टि करेगी।
- vi) सभी स्थानीय निकायों को संपत्ति कर लगाने (सभी प्रकार की आवासीय और वाणिज्यिक संपत्तियों पर कर लगाने सहित) में पूरी तरह समर्थ होना चाहिए और इस संबंध में किसी भी तरह की रुकावट को हटाया जाना चाहिए। राज्य सरकार द्वारा स्व-प्रमाणन इस शर्त के अनुपालन की पुष्टि करेगा।
- vii) राज्य सरकारों को राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड स्थापित करना चाहिए जो राज्य में सभी नगरपालिकाओं और नगर निगमों की संपत्ति कर का निर्धारण करने के लिए एक स्वतंत्र और पारदर्शी प्रक्रिया तैयार करने में मदद करेगा। यह बोर्ड (क) नगरपालिकाओं और निगमों के अधिकार क्षेत्र में सभी संपत्तियों की सूची बनाएगा या बनवाएगा; (ख) मौजूदा संपत्ति कर प्रणाली की समीक्षा करेगा और संपत्तियों के निर्धारण एवं निर्धारण हेतु उपयुक्त आधार तैयार करने हेतु सुझाव देगा; और (ग) आवधिक संशोधन के तौर-तरीकों से संबंधित सिफारिशें करेगा। इस बोर्ड के निष्कर्ष, सुझाव और सिफारिशें आवश्यक कार्रवाई के लिए संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को सूचित की जाएंगी। अपनाए जाने वाले मॉडल का निर्णय संबंधित राज्य करेगा। बोर्ड को कर्मचारी उपलब्ध कराने होंगे और उसे इस प्रकार सुसज्जित करना चाहिए कि वह 31 मार्च 2015 तक राज्य में सभी नगर निगमों और नगरपालिकाओं में अनुमानित संपत्तियों की कुल संख्या के कम से कम 25 प्रतिशत हिस्सेदारी के संबंध में सिफारिशें कर सके। बोर्ड को एक कार्य-योजना तैयार करनी चाहिए जिसमें यह बताया गया हो कि वह इस कवरेज लक्ष्य को कैसे हासिल करेगा और वह कौन से मानवीय एवं वित्तीय संसाधन का उपयोग करेगा। संपत्ति कर बोर्ड के गठन के लिए राज्य सरकार द्वारा संबंधित कानून पारित करने या आवश्यक कार्यकारी निर्देश जारी करने और राज्य सरकार के राजपत्र में बोर्ड द्वारा तैयार कार्ययोजना के प्रकाशन से इस स्थिति के अनुपालन का पुष्टिकरण होगा।
- viii) संसाधनों के अभाव के कारण प्रायः स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सेवाओं का स्तर गिर जाता है। राज्य सरकारों को क्रमिक रूप से स्थानीय निकायों द्वारा दी जाने वाली सभी आवश्यक सेवाओं की प्रदायगी के लिए मानक स्थापित करने चाहिए। शुरुआती तौर पर, राज्य सरकारों को चार सेवा क्षेत्रों - जलापूर्ति, मलीय जल, वर्षा-जल निकासी और ठोस अपशिष्ट पदार्थ के प्रबंधन के संबंध में वित्त वर्ष के अंत (31 मार्च) तक सेवा मानक अधिसूचित करने चाहिए अथवा सभी नगर निगमों और नगरपालिकाओं द्वारा अधिसूचित करवाने चाहिए, जो अगले वित्त वर्ष के अंत तक उनके द्वारा हासिल किए जाएं। ये मानक शहरी विकास मंत्रालय द्वारा प्रकाशित "सेवा स्तरीय मानकों पर पुस्तिका (हैंडबुक ऑन सर्विस लेवल बेंचमाक्स)" में इन चारों सेवा क्षेत्रों में, प्रत्येक के मामले में उल्लिखित संकेतकों के लिए सेवा के एक न्यूनतम स्तर की घोषणा के रूप में हो सकते हैं। उदाहरणार्थ, कोई भी राज्य सरकार 31 मार्च 2011 से पहले यह अधिसूचित कर सकती है कि 31 मार्च 2012 तक राज्य में सभी नगरपालिकाएं और नगर निगम जलापूर्ति, मलीय जल, वर्षा जल की निकासी और ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन के चारों सेवा क्षेत्रों के लिए, प्रत्येक के संबंध में प्रत्येक संकेतक के लिए सेवा का एक निर्दिष्ट न्यूनतम स्तर उपलब्ध कराएंगे। ये स्तर विभिन्न नगरपालिकाओं के लिए भिन्न-भिन्न हो सकते हैं। हम यह परिकल्पना करते हैं कि ऐसी प्रतिबद्धता स्थानीय निकायों के साथ परामर्शी प्रक्रिया शुरू करके हासिल की जा सकती है। ऐसी अधिसूचना राज्य सरकार के राजपत्र में प्रकाशित की जाएगी और प्रकाशन की सूचना इस शर्त के अनुपालन का पुष्टिकरण करेगी।
- ix) 1 मिलियन से अधिक की जनसंख्या (2001 जनगणना) वाले सभी नगर निगम अपने अधिकार क्षेत्र में आग के खतरे से निपटने की व्यवस्था कायम करेंगे और प्रशमन योजना बनाएंगे। संबंधित राज्य सरकारों के राजपत्र में इन योजनाओं का प्रकाशन इस शर्त के अनुपालन की पुष्टि करेगा।

विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान हेतु प्रोत्साहन संरचना

10.162 कोई भी राज्य अपना विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान तभी आहरित कर सकेगा, यदि वह निम्नलिखित शर्त पूरी करता हो :-

- (i) वह अपने बजट दस्तावेजों के अनुपूरक में पैरा 10.110 में उल्लिखित व्यौरे का वर्णन करे तथा उन एजेंसियों (जो विशेष क्षेत्र बुनियादी एवं निष्पादन अनुदान प्राप्त करेंगे) का उल्लेख करने के साथ-साथ इन व्ययों की लेखापरीक्षा के लिए कार्यविधि सहित उन शर्तों का भी वर्णन करे जिनके तहत अनुदान दिया गया है। यदि ये एजेंसियां पंचायतें हैं तो उन्हें पैरा 10.161 (i), (ii), (iii) और (iv) में उल्लिखित शर्तों का अवश्य पालन किया जाए। इसके अनुपालन की पुष्टि संबंधित पैराग्राफों के अनुसार दिए गए विवरणों से होगी।
- (ii) यदि ये एजेंसियां पंचायतें नहीं हैं, तो उन्हें तत्समय में लागू अनुदेशों के अनुरूप लेखा अनुरक्षित करने होंगे। ये लेखा अद्यतित होने चाहिए, इनकी लेखापरीक्षा सीएजी द्वारा पूर्ण की जानी चाहिए और जहाँ भी अधिदेशित हो, लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत की जानी चाहिए। सीएजी से इस आशय का प्रमाण-पत्र इन शर्तों के अनुपालन की पुष्टि करेगा।
- (iii) इन एजेंसियों के अधिकारियों और कम से कम जिला स्तर के निर्वाचित पदाधिकारियों को पैरा 10.161 (iii) में उल्लिखित लोकपाल के तहत लाना चाहिए। संबंधित कानून को पारित करने और उसकी अधिसूचना से इस शर्त के अनुपालन की पुष्टि होगी।
- (iv) निर्धारित समय के भीतर निधियों के अंतरण के बारे में पैरा 10.161 (iv) में दी गई शर्त को भी पूरा किया जाना है। इस शर्त के अनुपालन की पुष्टि की गई व्यवस्थाओं का राज्य सरकार द्वारा स्व-प्रमाणन से होगी।

निधियां जारी करने की प्रक्रियाएं

10.163 जैसाकि पैरा 10.147 में बताया गया है, प्रत्येक राज्य 2010-11 से बुनियादी अनुदान में हिस्सेदारी के लिए और वर्ष 2011-12 से सामान्य निष्पादन अनुदान में हिस्सेदारी प्राप्त करने के लिए हकदार है। इसके अतिरिक्त, अनुलग्नक 10.6 में सूचीबद्ध राज्य भी 2010-11 से विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान की हिस्सेदारी प्राप्त करने के लिए तथा वर्ष 2011-12 से विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान की हिस्सेदारी प्राप्त करने के लिए भी हकदार हैं। सभी राज्यों के संदर्भ में सभी अनुदानों के लिए समग्र हकदारी प्रत्येक वर्ष आकलित की जाएगी और तालिका 10.4 के अनुसार बजटीय व्यवस्था की जाएगी। वर्ष 2011-12 से जब कोई राज्य पैरा 10.160 और 10.161 में निर्दिष्ट शर्तों को पूरा करता है तो वह बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान, दोनों प्राप्त करने का हकदार हो जाएगा, जैसा कि अनुलग्नक क्रमशः 10.15क और 10.15ख में दर्शाया गया है। लेकिन, जहाँ कोई राज्य किसी वित्त वर्ष के 31 मार्च तक इन शर्तों को पूरा नहीं कर पाता, तो वह अगले वित्त वर्ष में केवल बुनियादी अनुदान प्राप्त करने का पात्र होगा, और यह पैरा 10.160 में यथानिर्दिष्ट उपयोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किए जाने के अध्यक्षीन होगा। राज्य के निष्पादन अनुदान की हिस्सेदारी, जैसा कि अनुलग्नक 10.15ख में दर्शाया गया है, जब्त हो जाएगी। राज्य का जब्त किया गया निष्पादन अनुदान अनुलग्नक 10.15ख में राज्य के संबंध में इंगित अनुपातों में पीआरआई (पंचायती राज्य संस्थाएं) और यूएलबी (शहरी स्थानीय निकाय) घटकों के बीच बांटा जाएगा। यह भी संभव है कि एक से अधिक राज्य अपना निष्पादन अनुदान आहरित करने के पात्र न हों। ऐसे मामले में, जब्त किए गए सामान्य निष्पादन अनुदान के पीआरआई और यूएलबी घटकों को उक्त सभी निष्पादन न करने वाले राज्यों में अलग से संयोजित किया जाएगा। इसके बाद तथाकथित वर्ष-विशेष के लिए पीआरआई और यूएलबी के निष्पादन अनुदानों, जिन्हें गैर-निष्पादन करने वाले राज्यों द्वारा जब्त किया गया है, की कुल राशि निम्नानुसार वितरित की जाएगी :

- (i) इस प्रकार जब्त हुई पीआरआई की राशि का 50 प्रतिशत अनुलग्नक 10.12 में वर्णित हिस्सेदारी के अनुसार सभी राज्यों (निष्पादनकारी और निष्पादन न करने वाले दोनों) में वितरित की जाएगी और जब्त की गई यूएलबी की राशि का पचास प्रतिशत अनुलग्नक 10.13 में वर्णनानुसार हिस्सेदारी के अनुसार वितरित किया जाएगा।
- (ii) जब्त हुए पीआरआई और यूएलबी निष्पादन अनुदानों के शेष 50 प्रतिशत को केवल उन निष्पादनकारी राज्यों में वितरित किया जाएगा जिन्होंने पैरा 10.161 में दी गई शर्तों का पालन किया है और ऐसा वितरण अनुलग्नक क्रमशः 10.12 और 10.13 में निर्दिष्ट उनकी हकदारी के अनुपात में होगा। यदि कोई राज्य पात्र नहीं है तो यह राशि संवितरित नहीं की जाएगी।

10.164 इसी प्रकार से, वर्ष 2011-12 से, अनुलग्नक 10.6 में सूचीबद्ध प्रत्येक राज्य बुनियादी विशेष क्षेत्र अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान की अपनी हिस्सेदारी आहरित करने का पात्र होगा, यदि वह पैरा 10.160 और 10.162 में निर्धारित शर्तों को पूरा करता है। यदि कोई राज्य इन शर्तों को पूरा नहीं करता है, तो उसकी हकदारी अनुलग्नक 10.15ग में इंगित बुनियादी विशेष क्षेत्र अनुदान तक ही सीमित रहेगी, बल्कि यह पैरा 10.160 में यथानिर्दिष्ट उपयोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किए जाने के अध्यक्षीन होगी। विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान की उसकी हिस्सेदारी जब्त हो जाएगी। यह भी संभव है कि अनुलग्नक 10.6 में सूचीबद्ध राज्यों में एक से अधिक राज्य विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान आहरित न कर पाएं। इस प्रकार जब्त हुआ विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान, निष्पादन न करने वाले सभी राज्यों के संबंध में जोड़ा जाएगा। उस वर्ष-विशेष के संबंध में निष्पादन न करने वाले इन राज्यों द्वारा जब्त कराई गई कुल राशि निम्नानुसार वितरित की जाएगी :

- (i) इस राशि का पचास प्रतिशत अनुलग्नक 10.6 में सूचीबद्ध सभी पात्र राज्यों (निष्पादनकारी और निष्पादन न करने वाले दोनों) में वितरित किया जाएगा।
- (ii) इस राशि का शेष 50 प्रतिशत अनुलग्नक 10.6 में सूचीबद्ध राज्यों में से केवल निष्पादनकारी राज्यों में बांटा जाएगा जिन्होंने पैरा 10.162 में दी गई शर्तों का अनुपालन किया है और यह उसी अनुलग्नक में निर्दिष्ट उनकी हकदारी के अनुपात में होगा। यदि कोई राज्य पात्र नहीं है, तो यह राशि संवितरित नहीं की जाएगी।

10.165 यदि कोई राज्य पैरा 10.161 या पैरा 10.162, जैसा भी मामला हो, में दी गई शर्तों को 31 मार्च 2011 तक पूरा नहीं करता है लेकिन किसी अगले वित्त वर्ष के 31 मार्च तक उपर्युक्त शर्तें पूरा कर लेता है तो वह केवल उस वित्त वर्ष (जिसके दौरान उसने शर्तों का अनुपालन किया) के बाद के वित्त वर्ष से भविष्यलक्षी प्रभाव से निष्पादन अनुदान की अपनी हिस्सेदारी का हकदार होगा।

10.166 हम पर्याप्त अंतरण के माध्यम से सभी स्थानीय निकायों को आर्थिक सहायता उपलब्ध कराने के महत्व को स्वीकार करते हैं। उन्हें पर्यावरणीय अपरदन, जनसंख्या के दबाव, संसाधनों के क्षय और राजस्व के अभाव जैसी बढ़ती चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। इसलिए, हमने हमारी सिफारिशों के अनुसार पांच वर्षों की संपूर्ण अवधि के लिए शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों, दोनों, के लिए शर्त रहित सहायता देने के एक व्यापक स्तर की व्यवस्था की है। तथापि, इन सभी प्रवाहों को देशभर में एक समान फ्रेमवर्क के भीतर अभिलेखित करना होगा और उसकी लेखापरीक्षा करनी होगी। स्थानीय निकायों को भी समयबद्ध तरीके से उपयुक्त हस्तांतरण करके पर्याप्त रूप से सशक्त किए जाने की जरूरत है। इन मुद्दों का समाधान करने के लिए हमने शर्तों की ऐसी व्यवस्था कायम की है जो निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के मुख्य द्वार अर्थात् गेट-वे के रूप में कार्य करेगा। अधिरोपित शर्तें मितव्ययी न होकर विवेकपूर्ण हैं और वे व्यय-निदेशित न होकर प्रक्रियाओं से जुड़ी हैं और उनका उद्देश्य सभी स्थानीय निकायों के निष्पादन का विश्लेषण करने तथा उन्हें अपने सेवा स्तरों के लिए उत्तरदायी बनाने हेतु एक विश्वसनीय फ्रेमवर्क स्थापित करना है। ये शर्तें हमारी परामर्शी प्रक्रिया से प्राप्त की गई हैं। हमने ऐसी शर्तें लगाने का प्रयास किया है, जो जनता के प्रति स्थानीय निकायों की जिम्मेदारी बढ़ाएंगी, पारदर्शिता में बढ़ोतरी करेंगी तथा जवाबदेही में इजाफा करेंगी। ये उपाय जो आनुवंशिकता के सिद्धांत के अनुरूप हैं, हमारे विचार में स्थानीय निकायों के व्ययों के स्तर को सुधारेंगे तथा बेहतर आउटपुट एवं परिणामों में परिणत होंगे।

10.167 इस आयोग द्वारा परिकल्पित स्थानीय निकायों के लिए जाने वाले हस्तांतरणों की मात्रा में पर्याप्त वृद्धि के संबंध में राज्य सरकारों द्वारा अपनी लेखापरीक्षा फ्रेमवर्क को मजबूत करना होगा। जहाँ सीएजी तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की व्यवस्था करेगा, वहीं अधिकांश कार्य स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभाग द्वारा किए जाने होंगे। हम यह सिफारिश करते हैं कि सभी राज्य सरकारें अपने कार्मिकों का क्षमता निर्माण करके एवं उनकी संख्या बढ़ाकर अपने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभागों को सही ढंग से मजबूती प्रदान करें।

अन्य विकास प्राधिकरणों की भूमिका

10.168 वस्तुतः, विकास प्राधिकरणों को भंग कर दिया जाना चाहिए और उनका कार्य उन स्थानीय निकायों द्वारा किया जाना चाहिए जिनके अधिकार क्षेत्र में वे कार्य करते हैं। जैसाकि पैरा 10.132 में कहा गया है, "जेएनएनयूआरएम" के तहत अधिदेशित

सुधार उपायों में से एक है "निर्वाचित यूएलबी को नगर नियोजन के कार्य सौंपना या इन कार्यों से जोड़ना तथा यूएलबी को शहरी क्षेत्रों में सभी विशेष प्रदायगी वाली नागरिक सेवाएं सात वर्ष की अवधि में हस्तांतरित करना।" हम इस उपाय के शीघ्र कार्यान्वयन का अनुरोध करते हैं। अंतरिम तौर पर हम यह सिफारिश करते हैं कि ये निकाय अपनी आय (भूमि की बिक्री से प्राप्त आय सहित) का एक प्रतिशत स्थानीय निकायों के साथ बांटें।

10.169 देश में 62 छावनियों में से अनेक छावनियां अब शहर की सीमाओं में स्थित हैं। यह जरूरी है कि शहर के लिए बनाई गई विकास योजनाओं में छावनी क्षेत्रों की सिविलियन हिस्सेदारी भी शामिल की जाए। हम यह सिफारिश करते हैं कि छावनी क्षेत्रों के भीतर सिविलियन क्षेत्र (सेनाओं के सक्रिय नियंत्रण के अंतर्गत क्षेत्र को छोड़कर) के लिए बनाई गई विकास योजनाएं जिला योजना समितियों के समक्ष प्रस्तुत की जाएं। इससे अन्य क्षेत्रों की जलापूर्ति सेवाओं एवं जेएनएनयूआरएम जैसी योजनाओं को छावनी क्षेत्रों के साथ एकीकृत करने में मदद मिलेगी।

ऐसे क्षेत्र जहाँ भाग IX और IX-क लागू नहीं होते

10.170 इस आयोग के विचारार्थ विषयों में अनुसूची VI क्षेत्रों को दिए जाने वाले अनुदानों से संबंधित अनुच्छेद 275 (1) के परन्तुक शामिल नहीं हैं। इस आयोग को पिछले आयोगों द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया से हटने का कोई कारण नहीं दिखाई देता और इसलिए आयोग यह सिफारिश करता है कि राज्य पैरा 10.148 में वर्णित विशेष क्षेत्रों को, उनकी जनसंख्या के अनुपात में उपयुक्त तरीके से सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान की उनकी हिस्सेदारी आवंटित करें। इससे स्थानीय निकायों को किए जाने वाले अंतरण के मामले में, देश में सभी राज्यों में एक समान तरीका अपनाने को भी बढ़ावा मिलेगा। यह आवंटन पैरा 10.148 में हमारे द्वारा अनुशंसित विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान के अतिरिक्त होगा। हमें विश्वास है कि इन उपायों से राष्ट्रीय नीतियां बनेंगी, जैसे कि इन क्षेत्रों में कार्यरत एजेंसियों की कार्यप्रणाली में महिलाओं को प्रतिनिधित्व दिया जाना। हम समझते हैं कि एक विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट के आधार पर एडीसी को कार्यप्रणाली में सुधार लाने के प्रस्तावों पर भारत सरकार विचार कर रही है। हम सिफारिश करते हैं कि इस मुद्दे का तत्काल समाधान किया जाए।

अग्निशमन और आपातकालीन सेवाओं में सुधार

10.171 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) ने देश में अग्निशमन सेवाओं की दुर्दशा की ओर आयोग का ध्यान आकृष्ट किया है। एनडीएमए ने देश में सेवाओं के अभाव का निम्नानुसार आकलन किया है।

i) अग्निशमन केंद्र	97.54%
ii) अग्निशमन एवं बचाव-कार्य वाहन	80.04%
iii) अग्निशमन कार्मिक	96.28%

10.172 इन कमियों के समाधान के लिए एनडीएमए ने राज्यों को 7000 करोड़ रुपए के अनुदानों के आवंटन की बात की है। हम देश के शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में अग्निशमन और आपातकालीन सेवाओं के पुनर्निर्माण की जरूरत को स्वीकार करते हैं और यह मानते हैं कि पैरा 10.161 (ix) में दी गई शर्त इस दिशा में मात्र पहला कदम है। हालांकि यह एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है, फिर भी हम पैरा 10.166 में निर्धारित शर्त के प्रति अपने दृष्टिकोण के दृष्टिगत, स्थानीय निकायों पर व्यय संबंधी शर्त नहीं लगा रहे हैं। हम सिफारिश करते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों को हमारे द्वारा दिए गए अनुदानों का एक भाग उनके अधिकार क्षेत्र में आने वाली अग्निशमन सेवाओं के सुधार पर खर्च किया जाए। ये निकाय इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए राज्य अग्निशमन सेवा विभाग को वित्तीय सहायता प्रदान कर सकते हैं। इस प्रक्रिया में वे आवश्यकतानुसार राज्य अभिकरणों और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अभिकरण की विशेषज्ञता का लाभ उठा सकते हैं।

स्थानीय निकाय ढांचे का सुदृढीकरण

10.173 हालांकि हमारी सिफारिशें स्थानीय निकायों को ज्यादा आर्थिक सहायता देने का प्रावधान करती हैं, फिर भी हम यह स्वीकार करते हैं कि स्थानीय निकायों के पास अपने स्वयं के कर और गैर-कर राजस्व में वृद्धि करने के अलावा कोई और विकल्प नहीं है, और राज्य सरकारों को अपने कर-समनुदेशन (टैक्स-असाइन्मेंट) का वर्धमान करने तथा प्राप्त आगम स्थानीय निकायों को

हस्तांतरित करने होंगे। स्थानीय निकायों को राज्य सरकारों द्वारा दी गई कराधान शक्तियों से पूरा लाभ उठाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। उन्हें न सिर्फ संपत्ति कर और व्यवसाय कर जैसे स्रोतों से लाभ उठाने की स्थिति में होना चाहिए बल्कि उन्हें जलापूर्ति, ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन एवं मलीय जल जैसी सेवाओं के लिए कम से कम रखरखाव लागत वसूल करने में भी समर्थ होना चाहिए। जहाँ किसी सड़क निर्माण से बेहतरीन वाणिज्यिक लाभ प्राप्त हुए हैं, वहाँ उपयुक्त उपयोगकर्ता प्रभार लगाए जाने पर विचार किया जा सकता है। सड़कों पर उपयोगकर्ता प्रभार एकत्र करने के मुद्दे के बारे में अगले अध्याय में विचार किया गया है। हम स्वीकार करते हैं कि स्थानीय निकायों के इस प्रकार के प्रयासों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। हमारे विचार में, ऐसा सर्वोत्तम ढंग से तब किया जा सकता है, जब स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व को अंतरण के लिए एक मानदंड के रूप में उपयोग किया जाए। दुर्भाग्यवश, पूर्वोक्त में उल्लिखित डेटा की खराब गुणवत्ता के चलते हम ऐसा नहीं कर पाए। फिर भी, हमने शर्तों का प्रयोग करके यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया है कि भावी वित्त आयोगों सहित सभी हितधारकों को देश में सभी राज्यों के स्थानीय निकायों के राजस्वों की तुलनीय एवं लेखारीक्षित डेटा की सुगम्यता व ऐक्सेस प्राप्त होगी। इसके फलस्वरूप, राज्य सरकारें अनेक तौर-तरीकों, जैसे कि कुछेक अथवा सभी स्थानीय करों को शून्येतर दरों पर बाध्यकारी कर लगाने का अधिदेश देना; स्थानीय निकायों की हस्तांतरण हकदारियों से 'अपने स्वयं के अनुमानित राजस्व संग्रह की कटौती करके, या समतुल्य अनुदानों के माध्यम से' स्थानीय निकायों के जरिए अपने राजस्व संग्रह को प्रोत्साहित कर सकती हैं। हमने ऐसी कोई शर्त नहीं लगाई है कि राज्य सरकारें अपने मौजूदा हस्तांतरण स्तर को इस प्रकार कायम रखें कि वित्त आयोग के हस्तांतरण उनके लिए अतिरिक्त सहायता हो। हमारा विश्वास है कि निधियां, कार्य और पदाधिकारी एक दूसरे पर निर्भर हैं। यह बहुविध चक्र (वर्चुअल सर्किल) स्थानीय निकायों को अधिकाधिक वित्तीय सहायता के चलते और बड़ा हो जाएगा तथा इससे और भी पदाधिकारी जुड़ेंगे। हमें विश्वास है कि इन मुद्दों पर विभिन्न राज्य वित्त आयोगों द्वारा सावधानीपूर्वक विवेचना की जाएगी और वे उपयुक्त सिफारिशें करेंगे।

10.174 शहरी जनसंख्या में तेजी से हो रही वृद्धि तथा शहरी अवसंरचना में सुधार लाने की जरूरत के चलते, शहरी स्थानीय निकायों को अवसंरचनात्मक निवेशों हेतु अतिरिक्त निधियां उपलब्ध कराने के लिए बाजार आधारित वित्तपोषण का सहारा लेने की जरूरत है। अहमदाबाद नगर निगम जनवरी 1998 में पूंजी बाजार से जुड़ने वाला पहला शहरी स्थानीय निकाय था। तब से, शहरी स्थानीय निकायों ने कर-योग्य और कर-मुक्त नगरपालिका बंधपत्रों/बॉन्ड के जरिए 1200 करोड़ रुपए मूल्य की निधियां जुटाई हैं। इनमें से अनेक नगरपालिका बंधपत्र राज्य सरकार की गारंटियों के बिना निर्गमित किए गए हैं। हाल के वर्षों में तमिलनाडु शहरी विकास निधि और बृहत्तर बैंगलुरु जलापूर्ति एवं मलजल परियोजना ने संयोजित वित्तपोषण व्यवस्थाओं के जरिए निधियां जुटाई हैं, जिनसे स्थानीय निकायों को अपने संसाधन इकट्ठा करने और कर पूंजी बाजार में संयुक्त रूप से प्रवेश करने का अवसर मिलता है। हालांकि अब तक नगरपालिका बॉन्ड बाजार सीमित रहा है, फिर भी हम यह उम्मीद करते हैं कि भविष्य में अधिकाधिक यूएलबी निकाय संयोजित वित्तपोषण मॉडल का प्रयोग कर बाजार-आधारित वित्तपोषण या शहरी अवसंरचना से जुड़ने में सफल हो पाएंगे। लेकिन नगरपालिका बॉन्ड निर्गमों की सफलता के लिए सही लेखांकन एवं लेखापरीक्षा प्रणालियां तथा पर्याप्त पारदर्शिता बहुत जरूरी होगी। इसलिए हम लेखांकन एवं लेखापरीक्षा की प्रक्रियाओं पर तथा शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकरण के सभी पहलुओं पर डेटा की गुणवत्ता पर बल देते हैं।

10.175 हम सिफारिश करते हैं कि पैरा 10.161 (viii) में वर्णित तथा केवल नगर निगमों एवं नगरपालिकाओं के लिए निर्धारित सेवाओं के न्यूनतम स्तरों की अधिसूचना की प्रक्रिया को भविष्य में सभी स्थानीय निकायों, शहरी एवं ग्रामीण, दोनों पर क्रमिक रूप से लागू की जाएगी।

10.76 हम राज्य सरकारों से अनुरोध करते हैं कि वे क्रमिक रूप से लोकपाल व्यवस्था स्थापित करें ताकि ग्राम पंचायतों, ब्लॉक पंचायतों और नगर पंचायतों सहित सभी स्थानीय निकायों के पदाधिकारियों को यथाशीघ्र कवर किया जा सके।

वित्तीय लेखाओं में परिवर्तन

10.177 पैरा 162 (i) और (ii) में निर्धारित लेखांकन प्रणाली को सुदृढ़ बनाने के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि वित्तीय लेखाओं में एक अलग विवरण होना चाहिए जिसमें पीआरआई संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों, दोनों के संबंध में वास्तविक व्ययों का बजट में प्रयुक्त उन्हीं शीर्षों के तहत शीर्ष-वार ब्यौरा दिया गया हो। ब्यौरा पैरा 10.110 में दिया गया है। हम सिफारिश करते हैं कि ये परिवर्तन 31 मार्च 2010 के प्रभाव से वित्तीय लेखाओं में शामिल किए जाएं।

स्थानीय निकायों के सुदृढीकरण के अन्य उपाय

सेवा प्रभारों का भुगतान

10.178 संविधान के अनुच्छेद 285 (1) में केंद्र सरकार की सभी संपत्तियों को राज्यों के स्थानीय निकायों द्वारा लगाए गए कर से छूट प्राप्त है। तथापि, केंद्र सरकार ने मई 1954 के पूर्वार्द्ध में, स्थानीय निकायों द्वारा दी जा रही अननुज्ञेय (unallocable) नागरिक सेवाओं के लिए भुगतान किए जाने की जरूरत को स्वीकार किया था। यह कहा गया था कि जहाँ मीटरयुक्त बिजली और जलापूर्ति जैसी सेवाओं का उपभोग के आधार पर भुगतान किया जा सकता है, लेकिन अननुज्ञेय सेवाओं, यथा स्ट्रीट लाइटिंग और सड़कों (जिनके लिए सामान्यतः संपत्ति कर के माध्यम से वित्तपोषण किया जाता है) के लिए स्थानीय निकायों को प्रतिपूर्ति किए जाने की जरूरत है। केंद्र सरकार ने 1967, 1976 और 1986 में इन अनुदेशों को दोहराया था। ग्यारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि केंद्र और राज्यों की सभी सरकारी संपत्तियों पर उपयोगकर्ता प्रभार लगाए जाने चाहिए, जिन्हें उपयुक्त कानूनों द्वारा विनियमित किया जाए। पिछले दस वर्षों में इस क्षेत्र में कोई प्रगति नहीं की गई है। राज्यों में हमारे दौरों के समय यही बात दोहराई जाती रही कि नगरपालिकाओं को उनके द्वारा दी जा रही अननुज्ञेय नागरिक सेवाओं के लिए प्रतिपूर्ति दी जानी चाहिए। हम ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिश का समर्थन करते हैं कि केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा सेवा प्रभारों के भुगतान को उचित कानूनों से विनियमित किया जाना चाहिए। इसमें समय लग सकता है। हम भारत सरकार और राज्य सरकारों, दोनों से अनुरोध करते हैं कि वे कार्यकारी अनुदेश जारी करें कि उनके सभी संबंधित विभाग स्थानीय निकायों को उपयुक्त सेवा प्रभारों का भुगतान करें। हमारा यह विचार है कि केंद्र सरकार की संपत्तियों पर लगाए गए उपयोगकर्ता प्रभार राज्य सरकार की इसी प्रकार की संपत्तियों पर लगे प्रभारों से अधिक नहीं होने चाहिए, और जहाँ राज्य सरकारों की संपत्तियों पर स्थानीय निकायों द्वारा कोई प्रभार संग्रहीत नहीं किए जाते, वहाँ केंद्र सरकार की संपत्तियों को समान छूट मिलनी चाहिए।

खनन रायल्टियों की साझेदारी

10.179 स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ हमारी चर्चाओं के दौरान उन्होंने मांग की कि राज्य द्वारा प्राप्त खनन रायल्टियां या तो स्थानीय निकायों को सौंपी जाएं या उनके साथ साझा की जाएं। राज्यों के प्रक्षेत्र दौरों के समय हमने बहुत पर्यावरणीय क्षय देखा जिससे खनन क्षेत्रों में लोगों का जीवन प्रभावित हो रहा है। लोगों के बीच ऐसी धारणा बनी हुई है कि जहाँ संसाधन-समृद्ध क्षेत्र से प्राकृतिक संसाधनों का खनन किया जा रहा है, वहाँ स्थानीय जनसंख्या को इन संसाधनों के दोहन से कोई लाभ नहीं मिलता। बल्कि, उन्हें नकारात्मक प्रभावों का समाना करना पड़ता है। हम सिफारिश करते हैं कि राज्य सरकारें रायल्टियों से प्राप्त आय को उन स्थानीय निकायों के साथ साझा करें जिनके अधिकार क्षेत्र से ऐसी आय अर्जित हुई है।

भाग IX में शामिल नहीं किए गए क्षेत्रों में एसएफसी जैसे निकायों का गठन

10.180 संविधान के भाग IX में शामिल नहीं किए गए राज्यों में (जिनसे एसएफसी गठित करने की अपेक्षा नहीं की गई है) एसएफसी की तर्ज पर निकायों के गठन व स्थापना के संबंध में, हम पंचायती राज मंत्रालय द्वारा गठित “छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए योजना” पर विशेषज्ञ समिति की सिफारिश का समर्थन करते हैं। उनकी अनुशंसा के अनुसार, इन एसएफसी-सदृश निकायों के विचारार्थ विषय संविधान के अनुच्छेद 243आई के उपबंधों की तर्ज पर आधारित हो सकते हैं। केंद्र सरकार को इस संबंध में आवश्यक कदम उठाने होंगे।

सिफारिशों का सार

10.181 संविधान के अनुच्छेद 280 (3) (बीबी) और (सी) में इस प्रकार संशोधन किया जाए कि ये शब्द “राज्य के वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर” को बदल कर “राज्य के वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद” (पैरा 10.130) किया जाए।

10.182 संविधान के अनुच्छेद 243आई में इस प्रकार संशोधन किया जाए कि ये शब्द “प्रत्येक पांच वर्ष” के बाद “अथवा पहले” जोड़ दिया जाए (पैरा 10.125)।

10.183 स्थानीय निकायों को मिलने वाले अनुदानों की मात्रा तालिका 10.4 के अनुसार हो। सामान्य बुनियादी अनुदान या विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान, यथानिर्दिष्ट राज्यों को आवंटित किए जाएं। इन अनुदानों के लिए राज्य-वार पात्रता अनुलग्नक 10.15क और 10.15ग में दी गई है (पैरा 10.159)।

10.184 राज्य सरकारें सामान्य निष्पादन अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदानों के लिए तभी पात्र होंगी यदि वे क्रमशः पैरा 10.161 और 10.162 में दी गई शर्तों का पालन करें। इन अनुदानों को पैरा 10.163 और 10.164 में निर्दिष्ट तरीके से संवितरित किया जाएगा। इन अनुदानों के लिए राज्य-वार पात्रता अनुलग्नक 10.15ख और 10.15घ में वर्णित है।

10.185 राज्य सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान की अपनी हिस्सेदारी का कुछ भाग "अपवर्जित क्षेत्रों" को उनकी जनसंख्या के अनुपात में पर्याप्त रूप से दे सकते हैं। यह आवंटन हमारे द्वारा अनुशंसित विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान के अतिरिक्त होगा (पैरा 10.170)।

10.186 राज्य सरकारों को अपने कार्मिकों का क्षमता निर्माण करके तथा उनकी संख्या बढ़ाकर अपने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभागों को पर्याप्त रूप से मजबूत बनाना चाहिए (पैरा 10.167)।

10.187 राज्य सरकारों को विभिन्न तरीकों से, यानी सभी स्थानीय करों को शून्येतर दरों पर बाध्यकारी कर लगाने का अधिदेश देना; स्थानीय निकायों की हस्तांतरण हकदारियों से 'अपने स्वयं के अनुमानित राजस्व संग्रह की कटौती करके, या समतुल्य अनुदानों के माध्यम से' स्थानीय निकायों के जरिए अपने राजस्व संग्रह को प्रोत्साहित करना चाहिए। (पैरा 10.173)।

10.188 लेखांकन प्रणाली को मजबूती प्रदान करने के लिए वित्तीय लेखाओं में अलग से विवरण शामिल किया जाना चाहिए जिसमें उन्हीं शीर्षों के तहत वास्तिक व्यय का शीर्षवार ब्यौरा हो, जैसे कि पीआरआई एवं यूएलबी के लिए बजट में उपयोग किए गए हैं। हम सिफारिश करते हैं कि ये परिवर्तन 31 मार्च 2012 के प्रभाव से लागू किए जाएं (पैरा 10.177)।

10.189 भारत सरकार और राज्य सरकारों को कार्यकारी अनुदेश जारी करने चाहिए कि उनके सभी संबंधित विभाग स्थानीय निकायों को उपयुक्त सेवा प्रभागों का भुगतान करें (पैरा 10.178)।

10.190 राज्य सरकारों की रॉयल्टियों से होने वाली बढ़ती आय के चलते, उन्हें इस आय की कुछ हिस्सेदारी उन स्थानीय निकायों के साथ साझा करनी चाहिए जिनके अधिकार क्षेत्र में ऐसी आय अर्जित हुई है (पैरा 10.179)।

10.191 राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एसएफसी की सिफारिशें बिना और अधिक विलंब के कार्यान्वित की जाएं और ऐक्शन टेकन रिपोर्ट तत्काल विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जाए (पैरा 10.129)।

10.192 एसएफसी को अपनी रिपोर्टों के लिए, आधार के तौर पर अनुलग्नक 10.5 में सुझाए गए टेम्पलेट को अपनाने पर विचार करना चाहिए (पैरा 10.127)।

10.193 हम संविधान के भाग IX में शामिल न किए गए राज्यों में एसएफसी की तर्ज पर निकायों के गठन की सिफारिश करते हैं (पैरा 10.180)।

10.194 स्थानीय निकायों को सर्वोत्तम अभिज्ञात रीतियां कार्यान्वित करने पर विचार करना चाहिए (पैरा 10.79)।

10.195 शहरी स्थानीय निकायों को हमारे द्वारा दिए गए अनुदानों के एक भाग को उनके अधिकार क्षेत्र में अग्निशमन सेवाओं के सुधार के लिए उपयोग किया जाए (पैरा 10.172)।

10.196 स्थानीय निकायों को शहर के योजना निर्माण कार्यों से जोड़ा जाना चाहिए, जहाँ भी इस कार्य के लिए उन्हें अन्य विकास प्राधिकरण अधिदेशित किया गया हो। इन प्राधिकरणों को अपने राजस्व स्थानीय निकायों के साथ साझा करने चाहिए (पैरा 10.168)।

10.197 छावनी क्षेत्रों के भीतर सिविलियन क्षेत्रों (सेनाओं के सक्रिय नियंत्रण के तहत आने वाले क्षेत्रों को छोड़कर) के लिए विकास योजनाओं को जिला योजना समितियों के समक्ष प्रस्तुत किया जाए (पैरा 10.169)।

10.198 राज्य सरकारों को नगर पंचायतों के गठन के लिए दिशानिर्देश निर्धारित करने चाहिए (पैरा 10.133)।

