

अध्याय 8

स्थानीय निकाय

8.1 विचारार्थ विषय का पैरा 4 (iii) आयोग को निम्नलिखित विषय के लिए संस्तुतियां करने का अधिदेश देता है :

"राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई संस्तुतियों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगर निगमों के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु राज्य की समेकित निधि के वर्धन के लिए आवश्यक उपाय"।

यह वर्ष 1993 में यथासंशोधित भारत के संविधान के अनुच्छेद 280 (3) (bb) और (c) में सन्निहित उपबंधों का एक समेकित पुनर्स्तुतीकरण है।

पूर्ववर्ती आयोगों का दृष्टिकोण

8.2 ग्यारहवां वित्त आयोग पहला ऐसा आयोग था जिससे यह अपेक्षा की गई थी कि वह अपने विचारार्थ विषयों के अनुसार राज्यों को अपने स्थानीय निकायों के संसाधनों को बढ़ाने में समर्थ बनाने हेतु उन्हें अपनी समेकित निधियों में वृद्धि करने के उपाय सुझाए। हालांकि इससे पहले दसवें वित्त आयोग ने भी इस संबंध में सिफारिशों की थीं क्योंकि इस आयोग की अवधि समाप्त होने से पूर्व अनुच्छेद 280 में संशोधन किया जा चुका था, और आयोग का मानना था कि संशोधित अनुच्छेद 280 के अनुसार वह इस विषय पर कार्रवाई करने के लिए बाध्य है, यद्यपि यह विषय इस आयोग के विचारार्थ विषयों में शामिल नहीं था। आयोग ने विचार व्यक्त किए थे कि पंचायतों और नगर निगमों के संसाधनों को सहायता देने के लिए राज्यों की समेकित निधियों में वृद्धि करने के उपायों के लिए केंद्र सरकार से राज्यों को संसाधनों का अंतरण करना अनिवार्य नहीं है। उसने यह पाया कि राज्यों के वित्त आयोगों (एस एफ सी) द्वारा अपने कार्य पूरे कर लेने के उपरांत, केंद्रीय वित्त आयोग राज्यों के व्यय प्रवाहों का आकलन करने और उनका प्रावधान करने के लिए कर्तव्यबद्ध होगा और राज्यों की पंचायतों तथा नगर निगमों के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए आवश्यक वित्तपोषण सुनिश्चित करेगा। राज्यों की समेकित निधियों में वृद्धि करने के लिए आवश्यक उपायों का भी तदनुसार निर्धारण हो सकेगा। संविधान की ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध कर्तव्यों और कार्यों के अंतरण में कर्मचारियों तथा संसाधनों के सहवर्ती अंतरण भी शामिल होंगे। इसलिए, कर्तव्यों और कार्यों के हस्तांतरण से किसी प्रकार का अतिरिक्त वित्तीय भार नहीं पड़ेगा। तथापि, आयोग ने वर्ष 1971 की जनगणना के आधार पर पंचायतों के लिए ग्रामीण जनसंख्या के लिए 100 रुपए प्रति व्यक्ति के अनुदान की सिफारिश की थी, जबकि नगरपालिकाओं के लिए 1000 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की थी जिसे राज्यों के बीच 1971 की जनगणना के आधार पर झुग्गी-झोपड़ी बस्तियों की जनसंख्या के अंतर-राज्य अनुपात के आधार पर संवितरित किया जाना था। राज्य सरकारों से अनुदानों के उपयोग के लिए उपयुक्त स्कीमों और उपयुक्त दिशानिर्देश तैयार करने की अपेक्षा की गई थी। इस प्रयोजनार्थ, स्थानीय निकायों से बराबर के "उपयुक्त" अंशदानों की उगाही करने की भी अपेक्षा की गई थी। वेतनों और मजदूरियों पर व्यय के लिए इसमें से कोई राशि उपयोग नहीं की जानी थी।

8.3 ग्यारहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में स्पष्ट रूप से यह अपेक्षा की गई थी कि वह राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों के आधार पर स्थानीय निकायों के संसाधनों की कमी को पूरा करने के लिए राज्यों की समेकित निधि

में वृद्धि करने के लिए सिफारिश करे। यद्यपि, ग्यारहवें वित्त आयोग से कहा गया था कि वह तत्संबंध में अपने स्तर पर निर्धारण करे, यदि राज्य वित्त आयोगों का गठन नहीं होने के कारण अथवा उनके द्वारा अभी तक अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत न किए जाने के कारण राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशें उपलब्ध न हों। स्थानीय निकाय के संसाधनों के बारे में अपने स्तर पर निर्धारण करने में ग्यारहवें वित्त आयोग को (i) अध्यापकों सहित स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की परिलब्धियों और सेवांत लाभों, (ii) वित्तीय संसाधनों को जुटाने में स्थानीय निकायों की विद्यमान शक्तियों, और (iii) संविधान के अनुच्छेद 243G और 243W के अंतर्गत स्थानीय निकायों को हस्तांतरित शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्वों को भी ध्यान में रखना था।

8.4 ग्यारहवें वित्त आयोग ने अपनी सिफारिशों के लिए आधार के रूप में राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों को निम्नलिखित के कारण स्वीकार करने में अक्षम पाया :

राज्य वित्त आयोगों और केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों की अवधि का असमान होना;

क) स्थानीय निकायों की शक्तियों, प्राधिकारों और उत्तरदायित्वों के आवंटन में स्पष्टता का अभाव;

ख) ऐसी समय-सीमा का अभाव जिसके अंतर्गत राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों पर राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई करना जरूरी होगा;

ग) राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की अनुपलब्धता।

इन बाधाओं को देखते हुए, ग्यारहवें वित्त आयोग ने इन शब्दों "राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर" को हटाने हेतु संविधान में संशोधन करने तक की सिफारिश भी की थी।

8.5 स्थानीय निकायों के वित्तों के मुद्दे पर विचार करते हुए ग्यारहवें वित्त आयोग ने ऐसे अनेक उपायों की सिफारिशें की थी जिनसे राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति में राज्यों की समेकित निधियों में वृद्धि हो सके। इनमें बुनियादी नागरिक सेवाओं को सुधारने के लिए राज्यों के करों पर भूमि-कर, व्यवसाय-कर और उपकर लगाया जाना और सामाजिक तथा आर्थिक विकास योजनाएं शुरू करना शामिल था। संपत्ति कर/गृह-कर चुंगी/प्रवेश कर और उपभोक्ता प्रभारों के संबंध में सुधारों की सिफारिशें की गई थी। ग्यारहवें वित्त आयोग ने पाया कि राज्यों के राजस्वों और व्यय का निर्धारण करने के समय पर उसने राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों के कार्यान्वयन के फलस्वरूप राज्यों के वित्तीय संसाधनों पर पड़ने वाले अतिरिक्त भार को उसने पहले ही ध्यान में रखा है, इसलिए इस बारे में और अतिरिक्त प्रावधान किए जाने की आवश्यकता नहीं है। लेकिन, इस तथ्य पर विचार करते हुए कि राज्यों से निधियों के सामान्य प्रवाह में कतिपय संवेदनशील क्षेत्रों की अनदेखी हुई है, ग्यारहवें वित्त आयोग ने पंचायतों के लिए 1600 करोड़ रुपए और नगरपालिकाओं के लिए 400 करोड़ रुपए के तदर्थ वार्षिक अनुदान की सिफारिश की और लेखाओं के अनुरक्षण, डेटाबेस का विकास जैसे कतिपय क्रियाकलापों को अनिवार्य बनाया और इस अनुदान की लेखापरीक्षा भी अनिवार्य की गई। इसके पश्चात शेष राशि का उपयोग स्थानीय निकायों द्वारा महत्वपूर्ण नागरिक सेवाओं के रखरखाव के लिए किया जाना था।

राज्यों के विचार

8.6 राज्यों से प्राप्त ज्ञापन में की गई मांगों और दिए गए सुझाव, दोनों का मिश्रण हैं। राज्यों द्वारा दिए गए कुछ प्रमुख सुझाव निम्न प्रकार हैं : (i) केंद्रीय वित्त आयोग से अनुदानों के लिए एक फार्मूला आधारित दृष्टिकोण अपनाया जाए, जिसमें एक शर्त यह भी हो कि स्थानीय निकायों द्वारा अपने स्वयं के राजस्व सृजन का एक न्यूनतम भाग शामिल किया जाए; (ii) पारस्परिक संवितरण में जनसंख्या की अपेक्षा ग्रामीण पूंजी परिसंपत्तियों को ध्यान में रखा जाना चाहिए; (iii) बार-बार होने वाली प्राकृतिक आपदाओं को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए; (iv) अनुदान सहायता पंचायत समितियों और जिला परिषदों के लिए एक प्रोत्साहन निधि को समर्थन देने हेतु मुहैया कराया जाना चाहिए; (v) अनुदानों की प्रणाली को राज्यों द्वारा आरम्भ किए गए सुधारों के स्तर से जोड़ा जाना चाहिए; (vi) केंद्रीय अनुदान राज्य सरकारों द्वारा राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों के कार्यान्वयन के तहत होने चाहिए; (vii) राज्य वित्त आयोगों द्वारा यथानुमानित राजस्व लेखा के अंतर को पूरा करने के साथ-साथ सेवाओं के उन्नयन हेतु भी निधियां उपलब्ध कराया जाना चाहिए; (viii) केंद्रीय करों का विभाज्य पूल स्थानीय निकाय को संवितरण हेतु 10 प्रतिशत तक बढ़ाया जाना चाहिए; (ix) मानदंडों के अनुसार सेवाएं मुहैया कराने के लिए आधारभूत ढांचे के उन्नयन के लिए स्थानीय निकायों के संसाधन संबंधी अंतर को पूरा करने हेतु केंद्रीय सहायता अपेक्षित होनी चाहिए; (x) बारहवें वित्त आयोग द्वारा ग्यारहवें वित्त आयोग के दृष्टिकोण का अनुसरण करते हुए स्थानीय निकायों द्वारा अपेक्षित संसाधनों का स्वतंत्र निर्धारण करना चाहिए; (xi) निधियों के 5 प्रतिशत का आवंटन नव गठित राज्यों के लिए किया जाना चाहिए; (xii) जिन राज्यों ने 73वें और 74वें संशोधन को उसकी मूल भावना के अनुरूप लागू करने में अपने संवैधानिक अधिदेश का निर्वहन किया है, उन्हें पुरस्कृत किया जाना चाहिए; (xiii) राज्य सरकार से स्थानीय निकायों को किए गए हस्तांतरणों का 50 प्रतिशत केंद्र सरकार द्वारा वित्तपोषित होना चाहिए; (xiv) राज्य वित्त आयोग द्वारा संस्तुत हस्तांतरणों को व्यय के पूर्वानुमानों का पुनर्निर्धारण करते समय राज्य सरकार का प्रतिबद्ध व्यय माना जाना चाहिए।

8.7 कुछ राज्यों ने चुंगी कर समाप्त किए जाने के कारण राजस्व कर के नुकसान हेतु मुआवजा मांगा है। प्रशिक्षण अवसंरचना को सुधारने और डेटाबेस को कारगर बनाने हेतु अनवरत प्रयासों के लिए तथा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए अनुदान मांगे गए हैं। अनेक राज्यों ने उस शर्त को वापस लिए जाने का सुझाव दिया है जिसमें या तो राज्य सरकार अथवा स्थानीय निकायों से बराबर के अंशदान देने की अपेक्षा की गई है।

8.8 हमने इन सुझावों पर अपेक्षित ध्यान दिया है और उन केंद्रीय अनुदानों की परिमाण का आकलन करते समय ध्यान में रखा है जिन्हें स्थानीय निकायों के संसाधनों को बढ़ाने के प्रयोजनार्थ अलग से रखा जा सकता है।

ग्रामीण विकास मंत्रालय के विचार

8.9 ग्रामीण विकास मंत्रालय ने अपने ज्ञापन में पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित निम्नलिखित विषयों को उठाया है :

- (i). पंचायती राज संस्थाओं द्वारा राजस्व के बारे में सुस्त प्रयास; ग्यारहवें वित्त आयोग की ओर से किए गए एक अध्ययन के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) द्वारा आंतरिक राजस्व संग्रहण (आईआरएम) में उनके कुल राजस्व का केवल 4.17 प्रतिशत योगदान;

- (ii). शुल्कों को लागू करने की अनिच्छा के कारण होने वाली अदक्षताएं, शुल्क लागू करने के बावजूद, उनकी दरें कम होना तथा लंबी अवधियों तक उनका संशोधन नहीं करना;
- (iii). राज्य सरकारें करों की न्यूनतम और अधिकतम दरों को निर्दिष्ट करती हैं, जिसके फलस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्वायत्तता में हस्तक्षेप होता है;
- (iv). करों की उगाही के लिए प्रशासनिक तंत्र का अभाव;
- (v). गांवों में और विशेष रूप से सूखा प्रभावित तथा अन्य प्राकृतिक आपदाओं से प्रभावित क्षेत्रों में लोगों की करों के भुगतान करने में सीमित क्षमता होना;
- (vi). केंद्र सरकार की पर्याप्त सीमा तक हस्तक्षेप करने की असमर्थता, क्योंकि स्थानीय निकाय राज्य सरकारों का विषय होता है;
- (vii). केंद्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोगों की पंचाट अवधियों की समकालिकता न होना;
- (viii). राज्य सरकारों द्वारा राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को आंशिक रूप से स्वीकार करना/कार्यान्वयन करना;
- (ix). पंचायतों के लिए अपेक्षित निधियां ऐसे संबद्ध विभागों को जारी करना जो पंचायतों से अलग स्वतंत्र रूप से कार्य करते हैं;
- (x). पंचायतों के वित्तों की स्थिति को नियमित रूप से संग्रहीत करने, संकलित करने तथा मॉनीटर करने की प्रणाली की अशक्तता;
- (xi). डेटाबेस तैयार करने हेतु, जिसके लिए ग्यारहवें वित्त आयोग ने निधियां निमित्त की थीं, पंचायतों द्वारा की गई पहलों पर सूचना का अभाव;
- (xii). राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की निम्न स्तरीय गुणवत्ता;
- (xiii). राज्य वित्त आयोगों को गठित करने का लापरवाहीपूर्ण तरीका।

8.10 ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा वर्ष 2000-05 के लिए दिए गए 8000 करोड़ रुपए की तुलना में ग्रामीण विकास मंत्रालय ने 2001 की जनगणना के आधार पर आरंभ में वर्ष 2005-2010 की अवधि के लिए ग्रामीण जनसंख्या के 300 रुपए प्रति व्यक्ति की दर से पंचायती राज संस्थाओं के लिए 22,250 करोड़ रुपए की अनुदान राशि का सुझाव दिया था। तदनन्तर, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने एक पूरक ज्ञापन प्रस्तुत किया जिसमें उसने जलापूर्ति प्रणाली, नहर व्यवस्था, भवनों, सड़कों, नालों आदि जैसी प्रमुख परिसंपत्तियों से संबंधित क्रियाकलापों के परिचालन तथा रखरखाव के लिए प्रति ग्राम पंचायत प्रति वर्ष 2 लाख रुपए की दर से 23,468 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की थी। ग्रामीण विकास मंत्रालय ने ये विचार व्यक्त किए थे कि यदि एक विकेंद्रीकरण सूचकांक का प्रयोग किया जाता है, तो

उसमें ऐसे पैरामीटरों व मानदंड का समावेश होना चाहिए जो साधारण, पारदर्शी तथा उद्देश्यपरक हों। इसमें (i) अनुच्छेद 243ZD के अधीन यथाअपेक्षित जिला नियोजन केंद्रों का गठन और कार्यकरण; (ii) निधियों और पदाधिकारियों के साथ ग्यारहवीं अनुसूची में दिए गए सभी 29 कार्यों को सौंपना (iii) राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों का कार्यान्वयन।

8.11 हमें जलापूर्ति और साफ-सफाई क्षेत्र की आवश्यकताओं के संबंध में ग्रामीण विकास मंत्रालय, पेयजल आपूर्ति विभाग से एक ज्ञापन प्राप्त हुआ। पेयजल और स्वच्छता व्यवस्था राज्य सरकारों के उन विषयों में से है जिन्हें संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के अंतर्गत पंचायतों को सौंपा जा सकता है। 2001 की जनगणना के अनुसार, जबकि ग्रामीण आबादी के 94.2 प्रतिशत के पास प्रति दिन 40 लीटर प्रति व्यक्ति के मानदंड के हिसाब से पेयजल की सुलभता है, मगर केवल 22 प्रतिशत लोगों के पास बुनियादी स्वच्छता संबंधी सुविधाएं उपलब्ध हैं। भारत सरकार दो केंद्रीय प्रायोजित कार्यक्रमों यथा, 1972-73 से त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम (ए आर डब्ल्यू एस पी) और 1986 से केंद्रीय ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम (सी आर एस पी) के माध्यम से गांवों में पेयजल आपूर्ति और स्वच्छता के क्षेत्रों में राज्यों के प्रयासों में योगदान दे रही है।

8.12 इन दो क्षेत्रों में भारी अंतरों तथा विगत में सृजित परिसंपत्तियों को अधिगृहीत करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता को देखते हुए, पेयजल आपूर्ति विभाग ने 29,200 करोड़ रुपए के अनुदान का सुझाव दिया था, जिसका ब्यौरा निम्नानुसार है :-

- (i). विद्यमान जलापूर्ति योजनाओं की प्रमुख मरम्मतों तथा प्रतिस्थापन कार्यों के लिए पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता - 9000 करोड़ रुपए;
- (ii). विद्यमान ग्रामीण जलापूर्ति योजनाओं की मरम्मतों/पुनरुद्धार के लिए राज्य सरकार को वित्तीय सहायता - 5200 करोड़ रुपए;
- (iii). स्वजलधारा के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित की जाने वाली नई योजनाओं के लिए उनकी परिचालन तथा रखरखाव निधि/कोष में एक मुश्त प्रोत्साहन अंशदान - 1000 करोड़ रुपए;
- (iv). राज्यों में जल गुणवत्ता मॉनिटरिंग तथा निगरानी अवसंरचना का निर्माण - 440 करोड़ रुपए;
- (v). जल गुणवत्ता सुधारने के कार्यक्रम में राज्यों का हिस्सा - 1500 करोड़ रुपए;
- (vi). चल रही पेयजल आपूर्ति योजनाओं को पूरा करना - 6700 करोड़ रुपए;
- (vii). स्वच्छता सेवाओं की परिचालन और रखरखाव लागतें - 3600 करोड़ रुपए;
- (viii). ग्रामीण स्वच्छता व्यवस्था कार्यक्रम में राज्यों का हिस्सा - 1400 करोड़ रुपए;
- (ix). पंचायती राज संस्थाओं का क्षमता निर्माण - 350 करोड़ रुपए;

शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय के विचार

8.13 शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (एमयूडी एवं पीए) ने शहरी क्षेत्रों में विभिन्न नागरिक सेवाओं के परिचालन तथा रखरखाव हेतु 2005-10 की अवधि के दौरान सभी राज्यों के लिए 76896 करोड़ रुपए के संसाधन-अंतर का अनुमान लगाया है। उसने सुझाव दिया है कि इस अंतर को बारहवें वित्त आयोग (टी एफ सी) द्वारा अनुदान-सहायता के माध्यम से भरा जाना चाहिए।

8.14 शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली को सुधारने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए हैं :-

- (i). राज्य सरकारों के लिए यह अनिवार्य बनाया जाना चाहिए कि वे वित्त आयोग की सिफारिशों पर एक विनिर्दिष्ट अवधि, हो सके तो 6 महीने के अंदर ही, पर अंतिम निर्णय लें;
- (ii). शहरी स्थानीय निकायों को करों की एक अलग से सूची सौंपी जानी चाहिए और संपत्ति कर लगाने में किसी प्रकार की छूट से बचना चाहिए। यदि राज्य सरकार द्वारा कोई छूट दी गई हो, तो उन्हें पर्याप्त रूप से मुआवजा दिया जाना चाहिए;
- (iii). अलाभकारी और अव्यवहार्य करों को समाप्त करके राजस्व के नए स्रोतों की खोज की जानी चाहिए;
- (iv). शहरी स्थानीय निकायों को नगरपालिका बंधपत्र (bonds) के निर्गम की संभावना की खोज करनी चाहिए;
- (v). लेखांकन प्रक्रिया का आधुनिकीकरण होना चाहिए और कंप्यूटरों के प्रयोग को सरल तथा सुसाध्य बनाया जाना चाहिए;
- (vi). निष्पादन बजटिंग और सामाजिक लेखा परीक्षण प्रणाली आरंभ की जानी चाहिए;
- (vii). जनोपयोगी सेवाओं के खर्च की वसूली सेवाओं के उपयोगकर्ताओं से उपयुक्त शुल्कों के रूप में की जानी चाहिए;
- (viii). नगरपालिकाओं को परिचालन और रखरखाव, बिलिंग और संग्रहण तथा पूंजी आदि सहित अपने पूरे खर्चों को क्रमिक रूप से वसूल करना होगा;
- (ix). राज्यों के करों तथा सहायता अनुदान में हिस्सा सहित अंतर-सरकारी हस्तांतरण फार्मूला आधारित होने चाहिए, न कि बातचीत के जरिए उन्हें तय किया जाए;
- (x). नगरपालिकाओं के लिए पूंजी के वित्तपोषण के प्राथमिक स्रोतों में उधार लिया जाना भी एक स्रोत हो सकता है; और
- (xi). बुनियादी ढांचे के विकास के लिए दिए गए अनुदानों का उपयोग अतिरिक्त वित्तीय संसाधनों को जुटाने के लिए किया जाना चाहिए।

8.15 एक दूसरे ज्ञापन में शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने देश में ठोस अपशिष्टों के प्रबंधन की प्रणालियों के पर्याप्त मात्रा में न होने और शहरी स्थानीय निकायों की कमजोर वित्तीय स्थिति से उत्पन्न शहरी अपशिष्ट

प्रबंधन की त्रुटियों की ओर ध्यान आकर्षित किया था। यह उल्लेख किया गया था कि शहरी भारत में प्रति व्यक्ति 0.2 से 0.6 कि.ग्रा. प्रतिदिन के बीच प्रति व्यक्ति अपशिष्ट सृजन के साथ लगभग 42 मिलियन टन प्रति वर्ष शहरी ठोस अपशिष्ट पदार्थों का सृजन होता है। इस अपशिष्ट के 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से और बढ़ने की उम्मीद है। औसतन, शहरी स्थानीय निकाय अपने बजट का लगभग 60 से 70 प्रतिशत तक ही इस महत्वपूर्ण क्रियाकलाप पर व्यय करते हैं। सूरत में 1994 में प्लेग रोग फैलने और भारत के सर्वोच्च न्यायालय के हस्तक्षेप के पश्चात नगर निगम ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (एम एस डब्ल्यू) पर विस्तृत दिशानिर्देश जारी किए गए तथा पर्यावरण और वन मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न क्रियाकलापों को पूरा करने के लिए दिशानिर्देश भी निर्धारित किए गए थे। चूंकि दसवीं पंचवर्षीय योजना अवधि के दौरान इस प्रयोजनार्थ पर्याप्त बजटीय सहायता उपलब्ध नहीं करायी गई थी, इसलिए शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए शहरी स्थानीय निकायों के सहायतार्थ बारहवें वित्त आयोग द्वारा पर्याप्त निधियां अंतरित (devolution) करने का सुझाव दिया है। शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय द्वारा तैयार की गई योजना के अनुसार श्रेणी-I के 400 शहरों में योजना के कार्यान्वयन के लिए 220 रुपए प्रति व्यक्ति की औसत लागत पर कुल 3763 करोड़ रुपए के परिव्यय की आवश्यकता होगी। 2001 की जनगणना के अनुसार श्रेणी- I के शहरों की आबादी के आधार पर, राज्यों के बीच पारस्परिक आवंटन का आकलन किया गया है। तथापि, यह योजना अपशिष्टों पर आधारित कम्पोस्ट संयंत्रों तथा सेनेटरी लैंडफिल्स अथवा अपशिष्ट निपटान केंद्रों के निर्माण की लागत सहित पूंजी व्यय के वित्तपोषण पर केंद्रित है। शहरी स्थानीय निकायों को अपशिष्ट के संग्रहण के लिए प्रस्तावित रूप से उपलब्ध कराने के लिए अपेक्षित उपस्करों, मशीनरी की पूंजीगत लागत, परिवहन और निपटान तथा पांच वर्षों के लिए उनकी प्रतिस्थापन लागत का प्रावधान सहायता अनुदान के रूप में उपलब्ध कराया जाए।

8.16 शहरी स्थानीय निकायों में वर्तमान ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली की कमियां शहरी पूंजीगत अवसंरचना की कमी के कारण ही बनी हुई हैं। अधिकांश शहरी स्थानीय निकायों में कर्मचारियों की संख्या बहुत अधिक है और उन्हें इन बेकार बैठे कार्यबलों को बड़े पैमाने पर भुगतान करना पड़ता है। यदि इस बेकार बैठे कार्यबल के साथ-साथ विद्यमान संसाधनों को उत्पादकतापूर्ण कार्यों में लगाया जाए और उपलब्ध अवसंरचना का उपयुक्त इस्तेमाल किया जाए तो बहुत कुछ प्राप्त किया जा सकता है। तथापि, इस संबंध में आने वाली स्पष्ट बाधाओं को ध्यान में रखते हुए और कार्यक्षमता लाभ प्राप्त करने के उद्देश्य से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबद्ध सेवाओं को किसी बाह्य संस्थान को सौंप करके हम इस योजना के सफल होने की आशा कर सकते हैं। श्रम उत्पादकता के विषय पर ध्यान दिए बगैर पूंजीगत अवसंरचना में निवेश करना व्यर्थ ही होगा।

8.17 ऊर्जा उपक्रमों के लिए कम्पोस्टिंग और अवशिष्ट को ऊर्जा में परिवर्तित करने की पहलें निजी क्षेत्रों में आर्थिक दृष्टि से व्यवहार्य होंगी, बशर्ते कि नगरपालिकाएं ठोस अपशिष्टों की (यदि उन्हें यथाआवश्यकता पृथक किया गया हो) नियमित आपूर्ति का आश्वासन दें। इसलिए, नगरपालिकाओं की भूमिका अपशिष्टों के संग्रहण, पृथक्कीकरण (यदि आवश्यक हो) और परिवहन की उपयुक्त सुनिश्चितता तक सीमित होगी। यदि इन क्रियाकलापों के लिए किसी बाहरी संस्था का सहारा लिया जाएगा तो मशीनरी, उपस्करों आदि पर कोई व्यय करने की जरूरत नहीं होगी। इसलिए, यह आवश्यक है कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन योजना के लिए नगरपालिकाओं द्वारा सरकारी-निजी भागीदारी के माध्यम से

योजना की सफलता सुनिश्चित करने हेतु अपेक्षित न्यूनतम राजस्व व्यय (आउटसोर्सिंग की लागत सहित) की अनुपूर्ति (supplement) करने हेतु सहायता अनुदान उपलब्ध कराए जाएं।

बारहवें वित्त आयोग द्वारा प्रायोजित अध्ययन/सेमिनार

8.18 राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (एन आई आर डी) को पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में वृद्धि करने के लिए विभिन्न राज्यों द्वारा अपनाई जाने वाली नवोन्मेषी/सर्वश्रेष्ठ रीतियों व प्रथाओं (practices) का अध्ययन करने का दायित्व सौंपा गया जिसका उद्देश्य अन्य क्रियाकलापों में उनकी पुनरावृत्ति की संभावना का पता लगाना था। विस्तृत अध्ययन तीन प्रमुख राज्यों यथा, केरल, गुजरात और मध्य प्रदेश तक ही सीमित रखा गया। एनआईआरडी की राय में यह अध्ययन पंचायती राज संस्थाओं की प्रणाली में खास विशेषताओं को उजागर करता है। अन्य प्रमुख राज्यों में पंचायती राज की महत्वपूर्ण विशेषताओं को समाविष्ट करने का भी प्रयास किया गया था। इस अध्ययन से ज्ञात हुआ कि 73वें संशोधन के बाध्यकारी/अनिवार्य उपबंधों का अनुपालन लगभग सभी राज्यों द्वारा बड़े पैमाने पर किया गया था।

8.19 सर्वश्रेष्ठ रीतियों की पुनरावृत्ति के बारे में अध्ययन ने निम्नलिखित सुझाव दिए हैं :-

- (i). कतिपय प्रमुख करों को लगाने और गैर-कर राजस्व स्रोतों के दोहन को पंचायतों के लिए अनिवार्य बनाया जाए। ऐसे करों के लिए न्यूनतम दरों को राज्य सरकार द्वारा नियत किया जाए;
- (ii). पंचायत के करों से एक न्यूनतम राजस्व वसूली पर जोर दिया जाए;
- (iii). राज्य सरकार द्वारा एक निर्धारित न्यूनतम सीमा से परे राजस्व संग्रहों से संबंधित प्रोत्साहन अनुदान लागू किए जाएं;
- (iv). उपयोगकर्ता प्रभारों को अनिवार्य करों (लेवी) के रूप में लगाया जाए;
- (v). ग्राम पंचायतों में विहित सभी सामान्य संपत्ति संबंधी संसाधनों का पता लगाकर उन्हें सूचीबद्ध करते हुए लाभकारी बनाया जाए ताकि उनसे राजस्व प्राप्त हो;
- (vi). कर-योग्य भूमि और भवनों का मूल्य-निर्धारण (valuation) राज्य सरकार के पंचायती राज विभाग में एक अलग प्रकोष्ठ द्वारा करवाया जाना चाहिए और उसे पंचायतों पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए;
- (vii). कृषि भूजोतों पर कर/अधिभार/उपकर लगाने की शक्तियां माध्यमिक या जिला पंचायतों को दी जानी चाहिए;
- (viii). राज्यों से पंचायतों को राजस्व में भागीदारी/राजस्व हिस्सेदारी के रूप में राजस्व के हस्तांतरण को सांविधिक स्वरूप दिया जाना चाहिए;
- (ix). राज्य सरकारों को ऐसे राजस्वों के संबंध में एक तरफा निर्णय लेने से बचना चाहिए जिनके आगमों (प्रोसीड्स) को पूर्ण रूप में अथवा आंशिक तौर पर पंचायतों को हस्तांतरित किया जाना है;

- (x). राजस्व भागीदारी प्रणाली के अंतर्गत पंचायत द्वारा तार्किक रूप से प्रत्याशित राजस्व की मात्रा का पूर्वानुमान लगाया जाना चाहिए;
- (xi). अनुदान सहायता के संबंध में, राज्य सरकार को अपनी वचनबद्धता का भी ध्यान रखना चाहिए; पंचायतों के लिए सभी अनाबद्ध (untied) अथवा शर्तरहित अनुदानों को वैधानिक स्वरूप का बनाया जाना चाहिए;
- (xii). राज्य वित्त आयोग का गठन 18 महीने की अवधि के लिए किया जाना चाहिए और राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर कार्रवाई करने हेतु किसी भी राज्य सरकार के लिए छः महीने की समय सीमा निर्धारित की जाए;
- (xiii). पंचायतों द्वारा अनुरक्षित किए जाने वाले लेखाओं का मानकीकरण हो; पंचायत विभाग के पदाधिकारियों को ग्राम पंचायतों का सांविधिक लेखापरीक्षक नहीं बनाया जाना चाहिए; माध्यमिक और जिला पंचायतों के लेखाओं की लेखा परीक्षा नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सी ए जी) द्वारा करवाई जानी चाहिए;
- (xiv). एक निष्पादन लेखापरीक्षा प्रणाली अपनायी जाए।

हम मोटे तौर पर इन सिफारिशों से सहमत हैं और राज्य सरकारों द्वारा इन्हें अपनाए जाने की सिफारिश करते हैं।

8.20 राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्था (एनआईआरडी) को राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों का अध्ययन करने के लिए भी कहा गया था ताकि राज्य के वित्तों पर उनके प्रभावों का निर्धारण किया जा सके तथा समेकित निधि को अपेक्षित रूप से बढ़ाया जा सके। अध्ययन के निष्कर्ष सारांश में नीचे दिए गए हैं।

- (i) राज्यों ने पंचायतों के संसाधनों में वृद्धि करने हेतु अतिरिक्त संसाधन जुटाने में कोई प्रगति नहीं की है;
- (ii) ग्राम पंचायतों के साथ-साथ माध्यमिक तथा जिला पंचायतों को भी राजस्व संबंधी कुछ शक्तियां प्रदान की गई हैं;
- (iii) चार वर्ष पूर्व पाई गई आंकड़ा संबंधी त्रुटियों को राज्य सरकारों ने अभी तक ठीक नहीं किया है;
- (iv) पंचायतों के अपने संसाधनों का आकार उनकी आवश्यकताओं की अपेक्षा अत्यधिक सीमित है। वर्ष 1990-91 से 1997-98 के दौरान 23 राज्यों में सभी स्तरों पर पंचायतों द्वारा जुटाया गया आंतरिक राजस्व (आई आर एम) उनके कुल राजस्व का केवल 4.17 प्रतिशत था। बिहार, राजस्थान, मणिपुर और सिक्किम में स्पष्ट रूप से कोई आंतरिक राजस्व संग्रह नहीं हुआ। कुछ राज्यों में पंचायतों का वार्षिक प्रति-व्यक्ति आंतरिक राजस्व संग्रह केवल 8 रुपए के लगभग था;
- (v) पंचायतों की केंद्र सरकार तथा राज्य सरकारों, दोनों, से राजस्व हस्तांतरण पर भारी निर्भरता रही है। 1997-98 में, पंचायतों ने सकल घरेलू उत्पाद का केवल 0.04 प्रतिशत ही राजस्व संग्रह किया और सकल घरेलू उत्पाद का 1.38 प्रतिशत खर्च किया;

- (vi) राज्य सरकारों से पंचायतों को मिलने वाली आर्थिक सहायता राजस्व में भागीदारी, राजस्व का आवंटन और अनुदान सहायता के रूप में होती है। राज्य सरकारों के अनुदान न केवल पंचायतों के कुल संसाधनों का 80 प्रतिशत से कम नहीं होता है, बल्कि उनमें से अधिकांश अनुदान आबद्ध (tied) अर्थात् सशर्त होते हैं। अनेक राज्यों में अनुदानों की प्रणाली को अभी तक युक्तियुक्त नहीं बनाया गया है और पंचायतों को उपलब्ध करायी जाने वाली राशि की मात्रा का प्रायः पूर्वानुमान भी नहीं लगाया जाता है;
- (vii) कुछ राज्यों में दूसरे राज्य वित्त आयोग के गठन करने में विलंब हुआ है, जबकि अन्य राज्यों में दूसरे राज्य वित्त आयोग का गठन भी नहीं किया गया है। केवल 19 राज्यों ने ही दूसरे राज्य वित्त आयोग का गठन किया था, जिसमें से केवल 10 ने ही अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत की थीं। इनमें से केवल छः रिपोर्टें ही ऐक्शन टेकन रिपोर्ट के साथ राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की गई हैं;
- (viii) राज्य वित्त आयोग की उन रिपोर्टों के कार्यान्वयन के संबंध में, जिन्हें स्वीकार कर लिया गया था, निम्नलिखित विषयों को उजागर किया गया था :-
- (क). अनेक राज्यों ने विधायी/ प्रशासनिक उपायों के अनुसार अनुवर्ती कार्रवाइयां नहीं की थीं;
- (ख). जिन सिफारिशों को "परीक्षाधीन" चिन्हित किया गया था, उन पर कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं हुई;
- (ग). बहुत ही कम राज्यों ने इन सिफारिशों के अनुसरण में अतिरिक्त संसाधनों को जारी करने के लिए अपनी वचनबद्धता का पालन किया है;
- (घ). इन सिफारिशों के संबंध में बजटीय प्रावधान "कम" थे।

अध्ययन में यह माना गया है कि राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप, राज्यों से पंचायतों को मिलने वाले निवल अतिरिक्त संसाधनों के प्रवाह का निर्धारण करने में वह सफल नहीं रहा।

8.21 शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में भी इसी प्रकार का अध्ययन कराने के लिए राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान (एन आई पी एफ पी) का गठन किया गया था। एनआईपीएफपी ने 23 राज्यों के संबंध में अध्ययन किए थे। अध्ययन में पाया गया कि नगरपालिकाओं के वित्त संबंधी आंकड़े बड़े ही भ्रामक थे और उनके निर्वचन व व्याख्या करने में समस्याओं का सामना करना पड़ा। अध्ययन में यह उल्लेख किया गया है कि जो कुछ भी नगरपालिकाएं राजस्व वसूली करती हैं और खर्च करती हैं, उसके अनुसार मापित नगरपालिका क्षेत्र का आकार सकल घरेलू उत्पाद का मात्र एक प्रतिशत ही था, उसमें भी बड़े पैमाने पर अंतर-राज्य विसंगतियां थीं। अलग-अलग राज्यों में नगरपालिकाओं के राजस्व जुटाने और उनके खर्च करने के स्तरों में भी अंतर था। प्रति व्यक्ति उच्च आय वाले राज्यों में ही प्रमुख सुधारों पर ध्यान दिया जा रहा था और वे अच्छा निष्पादन कर रहे थे। नगरपालिका राजस्व का एक महत्वपूर्ण स्रोत हस्तांतरण थे, लेकिन वे राज्यों के स्वयं के संसाधनों का मात्र 3.8 प्रतिशत थे।

8.22 “भारत के नगरों में ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन” पर एक अध्ययन किया गया। इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोफेशनल एंटरप्राइजिज (आई पी ई) द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट ने भारत तथा संपूर्ण विश्व में अपनायी जाने वाली कुछ श्रेष्ठतम रीतियों को उजागर किया। उसने भारत तथा विदेश में अपशिष्टों को कम्पोस्ट अथवा ऊर्जा में बदलने के लिए कतिपय उपलब्ध प्रौद्योगिकीय विकल्पों को भी सूचीबद्ध किया था। आईपीई ने नमूने (प्रतिदर्श) के तौर पर एक शहर बर्दवान (पश्चिम बंगाल) के संबंध में एकीकृत ठोस अपशिष्ट निपटान के लिए लागत का आकलन किया। मलीय गाद अथवा सीवरेज, गंदे पानी का शोधन और जलनिकास के प्रावधान की लागतों पर किए गए एक अन्य अध्ययन में आईपीई ने पांच शहरों का चयन किया जहाँ भिन्न वर्ग की आबादी थी। केस स्टडी ने उपलब्ध शहरी अवसंरचना के साथ-साथ जनसंख्या की कवरेज को ध्यान में रखते हुए सीवरेज, अपशिष्ट जल शोधन तथा जलनिकासी के संबंध में प्रति व्यक्ति लागत का आकलन किया। अंतरों का अनुमान प्रत्येक मद पर अलग-अलग किया गया ताकि समग्र अंतरों का अनुमान लगाया जा सके। इस प्रकार उपलब्ध कराए गए अनुमान किसी वर्ग-विशेष नगर के लिए एक मानदंड अथवा बैचमार्क हो सकता है। निधियों की वास्तविक आवश्यकता प्रत्येक नगर की जनसंख्या के आकार और अवसंरचना की उपलब्धता पर निर्भर करेगी और उनका अनुमान स्वतंत्र रूप से लगाया जाए।

8.23 राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की सिफारिशों के आधार पर, स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि करने हेतु राज्यों की समेकित निधियों को बढ़ाने के लिए आवश्यक मात्रात्मक और गुणतात्मक उपायों पर अध्ययन करने का कार्य एक विशेषज्ञ को सौंपा गया था। अध्ययन का मुख्य केंद्र बिंदु वे क्षेत्र थे जिन पर केंद्र सरकार की ओर से कार्रवाई किया जाना अपेक्षित था। रिपोर्ट में पांच वर्ष की अवधि के दौरान स्थानीय निकायों द्वारा वसूली नहीं किए गए राजस्व अंतरों का अनुमान 74,000 करोड़ रुपए लगाया गया था। राज्य वित्त आयोगों द्वारा सुझाए गए ऐसे कुछ उपायों की सूची बनायी गई जिन पर केंद्र सरकार की ओर से कार्रवाई किया जाना आवश्यक है। ये निम्न प्रकार हैं :-

- (i) व्यवसाय कर पर लगायी गई अधिकतम सीमा में वृद्धि किया जाना;
- (ii) खनिज संसाधनों पर रायल्टी की दरों में वृद्धि करना;
- (iii) सेवा करों को लगाने के लिए राज्यों/स्थानीय निकायों को शक्ति प्रदान करने हेतु संविधान में संशोधन किया जाना;
- (iv) केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं को निधियों और पदाधिकारियों के साथ राज्य सरकारों/स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करना;
- (v) राजकोषीय सुधार प्रोत्साहन योजना जारी रखना;
- (vi) विशेष श्रेणी से इतर राज्यों को केंद्र सरकार से किए जाने वाले योजनागत हस्तांतरणों में अनुदानों के अनुपात में वृद्धि करने के लिए गाडगिल फार्मूले की समीक्षा करना, ताकि उक्त राज्यों की ब्याज अदायगियों के बोझ को कम किया जा सके;
- (vii) राज्य सरकारों के पुराने कर्जों को केंद्र सरकार के खाते में बट्टे खाते डालना, ताकि ऐसे राज्य राजकोषीय सुधार शुरू करते हुए एक नई शुरुआत कर सकें।
- (viii) बारहवें वित्त आयोग द्वारा अपने अंतरण फार्मूले में निम्नलिखित कारकों को अधिक महत्व दिया जाए;

- (क). कार्यात्मक और राजकोषीय विकेंद्रीकरण की सीमा;
 - (ख). राज्यों का पिछड़ापन; और
 - (ग). कर-प्रयासों के लिए प्रोत्साहन;
- (ix) केंद्र सरकार द्वारा प्रत्यक्ष वित्तपोषण से अथवा केंद्र/राज्य स्तर पर मौजूदा वित्तीय संस्थाओं का विलय करके नगरपालिका वित्त निगम और पंचायत वित्त निगम की स्थापना करने की संभावना की खोज करना।

हमने अपनी रिपोर्ट में अलग-अलग स्थानों पर इन मुद्दों पर टिप्पणी की है और हमें आशा है कि केंद्र सरकार विभिन्न नीतिगत उपाय करते समय या उन्हें संशोधित करते समय उन्हें ध्यान में रखेगी। विशेष तौर पर, हम व्यवसाय कर पर सीमा को बढ़ाने के सुझाव का समर्थन करते हैं।

8.24 संवैधानिक उपबंधों के आलोक में केंद्रीय वित्त आयोग की विशुद्ध भूमिका को समझने और सरकार के तीसरे स्तर की जरूरतों के बारे में प्रकाश डालने के लिए, बारहवें वित्त आयोग ने दो संगोष्ठियां प्रायोजित कीं, एक शहरी स्थानीय निकायों के लिए, और दूसरी पंचायती राज संस्थाओं के लिए, जिन्हें क्रमशः भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आई आई पी ए) और एनआईआरडी द्वारा आयोजित किया गया था। वक्ताओं की सूची और उनके द्वारा प्रस्तुत शोधपत्र अनुबंध 8.1 में दिए गए हैं। संगोष्ठियों में व्यक्त किए गए कुछ विचार निम्न प्रकार थे :

- (i) पंचायती राज संस्थाएं ज्यादा कर वसूली कर सकती हैं बशर्ते कि वे कर आधार का सही मूल्यांकन करके, छूट इत्यादि को समाप्त करके प्रशासनिक क्षमताओं में सुधार लाएं। पंचायतों की वित्तीय जरूरतें, उन्हें उपलब्ध संसाधनों से कहीं अधिक होती हैं;
- (ii) बारहवें वित्त आयोग से हस्तांतरणों को प्रभावकारी राजकोषीय विकेंद्रीकरण से जोड़ा जाना चाहिए, जिसका अर्थ है राज्यों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों का हस्तांतरण करना होगा;
- (iii) लोक वित्तों की पुनर्संरचना के लिए उपाय तभी पूर्ण होंगे, अगर सरकार के तीसरे स्तर को भी भूमिका दी जाए;
- (iv) बारहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषय में इस वाक्यांश "राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर" के स्थान पर "राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद" किया जाए;
- (v) स्थानीय राजस्व संग्रह को प्रोत्साहित करने की अत्यंत आवश्यकता है। गैर-रोपण कृषि क्षेत्र से एसडीपी जैसे सहायक स्रोतों का प्रयोग करके पंचायतों की राजस्व वसूली की संभावना का निर्धारण किया जाए;
- (vi) राजस्व संग्रह को प्रोत्साहित करने का एकमात्र कारगर व मितव्ययी तरीका है कि राज्य सरकारों से मिलने वाले मानदंड-आधारित सीमित-अवधि (norm-based closed-ended) वाले अनुदानों की प्रणाली का

होना, जहाँ पंचायतों के लिए आवंटन स्थानीय राजस्व वसूली संभावना के आधारीक परिकलनों की कटौती करने के बाद किए जाते हैं;

- (vii) स्थानीय निकायों को वितरित की जाने वाली कुल निधि का आरंभिक नियतीकरण स्थानीय निकायों के लिए प्रति व्यक्ति मनमाने आवंटन के बजाय, कुल सरकारी व्यय के एक प्रतिशत के रूप में स्थानीय व्यय के आधार पर विकेंद्रीकरण लक्ष्य को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए। इसकी पूर्ति राज्यों को अंतरण हेतु वैश्विक राजस्व हिस्सेदारी में केंद्रीय कर हिस्सेदारी से की जानी चाहिए, और स्थानीय निकायों का हिस्सा साथ-साथ तय किया जाना चाहिए;
- (viii) संविधान में एक "स्थानीय सूची" होनी चाहिए जिसमें स्थानीय कार्यों और करों, दोनों को शामिल किया जाए;
- (ix) केंद्र और राज्य के हस्तांतरण पारदर्शी और पूर्वानुमेय होने चाहिए जिनमें बेहतर निष्पादन के लिए पुरस्कार भी शामिल हो;
- (x) स्थानीय सरकारों को संसाधन अधिकार स्वरूप दिए जाने चाहिए, न कि कोई रियायत या मानवीय रूप में।

आयोग द्वारा एकत्र किए गए आंकड़े/डेटा

8.25 आयोग ने पांच अनुसूचियों में स्थानीय निकायों के संबंध में प्रत्येक राज्य से विस्तृत सूचना एकत्र की जो अनुबंध 8.2 से 8.6 में दी गई है। राज्यों से निम्नलिखित विषयों पर टिप्पणी भेजने का अनुरोध किया गया था ताकि राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों के आलोक में उनकी समेकित निधि में वृद्धि करने हेतु प्रत्येक राज्य की जरूरत का निर्धारण किया जा सके :

- I. राज्य वित्त आयोगों की स्थापना की स्थिति - राज्य वित्त आयोगों की पंचाट अवधिया - पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए करों के आवंटन/अंतरण/अनुदान सहायता हेतु राज्य वित्त आयोगों द्वारा निर्धारित सिद्धांत - राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन - अस्वीकृत सिफारिशें - सिफारिशों की अस्वीकृति के कारण;
- II. राज्य वित्त आयोग स्थापित करने से पूर्व पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को किए गए हस्तांतरणों का ब्यौरा - उक्त हस्तांतरणों की संवृद्धि दर - हस्तांतरणों की विभिन्न श्रेणियों (जैसे कि करो का आवंटन, अंतरण, अनुदान-सहायता) के अंतर्गत राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित राशियां - दिए गए वास्तविक हस्तांतरण - औसत संवृद्धि दर (पिछले पांच वर्षों में) के आधार पर प्रत्येक वर्ष के लिए पूर्वानुमानित राशि और राज्य वित्त आयोगों द्वारा समान कार्यात्मक जिम्मेदारियों के लिए अनुशासित राशियों के बीच अंतर;
- III. पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को 73वें/74वें संशोधन के परिणामस्वरूप सौंपी गई अतिरिक्त कार्यात्मक जिम्मेदारियों का ब्यौरा - ऐसे हस्तांतरणों से पूर्व इन कार्यों पर राज्य सरकार द्वारा किए

गए व्यय - ऐसे हस्तांतरणों से पूर्व पांच वर्षों में उक्त व्यय की संवृद्धि दर - अतिरिक्त जिम्मेदारियां निभाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित संसाधन - ऐसे कार्यों के लिए पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को राज्य से जनशक्ति का हस्तांतरण/जिम्मेदारियों की तुलना में हस्तांतरित संसाधनों की पर्याप्तता - इस मुद्दे पर राज्य वित्त आयोगों का दृष्टिकोण - राज्य वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशें - राज्य सरकार पर एसएफसी की सिफारिशों के वित्तीय निहितार्थ;

- IV. राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण राज्य की समेकित निधि पर निहितार्थ - सिफारिशों का ब्यौरा - प्रत्येक सिफारिश को स्वीकार करने के वार्षिक वित्तीय निहितार्थ - अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिए राजस्व जुटाने हेतु किए गए प्रयास व उनके परिणाम;
- V. ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन की स्थिति - उनका अनुपालन करने के लिए स्थानीय निकायों के संसाधन जुटाने हेतु किए गए प्रयास तथा उनके परिणाम - ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदानों का उपयोग - ग्राम स्तर की पंचायतों और माध्यमिक स्तर की पंचायतों के लेखाओं के अनुरक्षण की व्यवस्थाएं - स्थानीय निकायों के वित्तों से संबंधित डेटाबेस विकसित करना - पंचायत और शहरी स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के लिए व्यवस्थाएं और उनकी स्थिति;
- VI. स्थानीय निकायों द्वारा लिए गए बाजार उधार, अगर उन्हें इसकी अनुमति थी - यदि हां, तो गत पांच वर्षों के दौरान उधारों और बकाया देयताओं का ब्यौरा दिया जाए।

यह उम्मीद की जा रही थी कि न सिर्फ राज्य सरकार की मॉनिटरिंग के लिए, बल्कि राज्य वित्त आयोगों के प्रयोग के लिए भी राज्य मुख्यालय के स्तर पर ऐसी सूचना एकत्र करने और संकलित करने की कोई व्यवस्था अवश्य होगी, जिसके आधार पर इस सूचना को उचित समयावधि के भीतर अद्यतित किया जाएगा तथा उपलब्ध कराया जाएगा। तथापि, बहुत अनुरोध किए जाने के बाद भी, विभिन्न राज्यों से प्राप्त सूचना, कुछ अपवादों को छोड़कर, लगभग अपूर्ण पाई गई। राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर समेकित निधि में अपेक्षित वृद्धि की मात्रा के निर्धारण के कार्य में राज्यों द्वारा दिए गए आंकड़ों से सहायता नहीं मिली। फिर भी, इन कारकों से संबंधित सूचना संकलित की जाए: (क) प्रत्येक राज्य में विभिन्न स्तरों पर ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों की संख्या; और (ख) स्थानीय निकायों के अपने स्वयं के राजस्व तथा राज्यों से उनको किए गए हस्तांतरणों के ब्यौरे। ये ब्यौरे अनुबंध 8.7 से 8.9 में दिए गए हैं। इन आंकड़ों से यह पाया गया कि पंचायतों (सभी स्तर) के अपने राजस्व का हिस्सा 1998-99 से 2002-03 की अवधि में उनके कुल राजस्व का 6.40 प्रतिशत था, जो 1990-91 से 1997-98 की अवधि में अनुमानित 4.17 प्रतिशत से निश्चित तौर पर बेहतर था, लेकिन अभी भी कम है।

8.26 ग्यारहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों के वित्तों से संबंधित डेटाबेस विकसित करने के लिए 200 करोड़ रुपए और ग्राम तथा माध्यमिक स्तर की पंचायतों के लेखाओं के अनुरक्षण के लिए 98.61 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष निर्धारित किए थे। यह सिफारिश की गई थी कि जिला, राज्य और केंद्र सरकार के स्तर पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के वित्तों से संबंधित डेटाबेस विकसित किया जाए, जो कंप्यूटरीकरण के लिए और वी-सैट के जरिए लिंक करके आसानी से उपलब्ध हो। स्थानीय निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए निर्दिष्ट प्राधिकारी को इस

कार्य के लिए उत्तरदायी बनाया जाए और आंकड़ों का संग्रहण और संकलन सीएजी द्वारा निर्धारित मानक प्रपत्र में किया जाए। इस प्रकार की व्यवस्था से राज्यों के बीच स्थानीय निकाय के निष्पादन और विकास की स्थिति की तुलना करने में आसानी होती।

8.27 नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा दी गई सूचना के अनुसार लेखाओं से संबंधित ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के संबंध में की गई प्रगति निम्न प्रकार है :

- i. पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकाय के सभी तीन स्तरों के लेखाओं के उचित अनुरक्षण और उनकी लेखापरीक्षा के लिए तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण (टीजीएस) का कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को सौंपना - अब तक 19 राज्यों ने स्थानीय निकायों का टीजीएस नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को सौंप दिया है। उन राज्यों को छोड़कर, जहाँ 73वां और 74वां संशोधन लागू नहीं है, पांच प्रमुख राज्यों अर्थात् पंजाब, हरियाणा, आंध्र प्रदेश, गुजरात और अरुणाचल प्रदेश ने अभी तक इस सिफारिश को कार्यान्वित नहीं किया है;
- ii. टीजीएस उपलब्ध कराने के लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा विहित दस्तावेज़ - नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए लेखापरीक्षा संबंधी दिशानिर्देश, पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा के प्रमाणन हेतु दिशानिर्देश, पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के बजट एवं लेखाओं के फॉर्मेट/प्रपत्र और पंचायती राज संस्थाओं के कार्यक्रमों, कार्यों एवं गतिविधियों के लिए संहिताएं विहित की हैं;
- iii. पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए बजट और लेखा प्रपत्रों को स्वीकारना - 18 राज्यों ने पंचायती राज संस्थाओं के लिए विहित प्रपत्रों पर सहमति जताई है और बिहार, तमिलनाडु, हिमाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश केरल और उड़ीसा आदि छह राज्यों ने इस संबंध में औपचारिक आदेश जारी कर दिए हैं। शहरी स्थानीय निकायों के लिए, बजट और लेखा संबंधी प्रपत्र तैयार करने के लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा गठित कार्यबल की रिपोर्ट सार्वभौमिक कार्यान्वयन के लिए सभी राज्यों ने स्वीकार कर ली है;
- iv. लेखाओं का अनुरक्षण - वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को उस व्यक्ति/एजेंसी के लिए अहर्ता व योग्यता और अनुभव निर्धारित करेगा जिसे लेखाओं के अनुरक्षण का कार्य (जहाँ भी उन्हें अनुरक्षित किया जाना शेष है) सौंपा जाना है। तदनुसार, राज्य सरकार के अनुरोध के आधार पर नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने बिहार, तमिलनाडु, केरल और राजस्थान में बाह्य एजेंसियों को अनुबंधित करने के मापदंडों को अनुमोदित किया है। संबंधित महा-लेखाकार लेखाओं के अनुरक्षण (यदि उन्हें अनुरक्षित नहीं किया गया है) की स्थिति का पता लगाने और तदनुसार प्रस्ताव भेजने के लिए शेष राज्य सरकारों के संपर्क में हैं;
- v. नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा क्षमता निर्माण, प्रशिक्षण उपाय - स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभाग और पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों के कौशलों को उन्नत करने के लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा भारतीय लोक लेखापरीक्षक संस्थान को नोडल एजेंसी बनाकर व्यापक प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाए जा रहे

हैं। यह प्रशिक्षण दो चरणों में दिया जाना है, जहाँ पहले चरण में प्रशिक्षकों को और दूसरे चरण में वे प्रशिक्षक शेष कर्मचारियों को प्रशिक्षण देंगे। पहला चरण, जिसे नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा वित्तपोषित किया जा रहा है, 9 राज्यों अर्थात् बिहार, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, छत्तीसगढ़, उत्तराखंड, असम, केरल, हिमाचल प्रदेश और गुजरात में पूरा किया जा चुका है। शेष राज्यों में यह शुरू किया जा रहा है;

- vi. **स्थानीय निकायों के वित्तों पर केंद्रीय डेटाबेस का विकास** - नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने जिला एवं राज्य स्तरों पर पंचायती राज संस्थाओं के वित्तों से संबंधित एक नेटवर्क युक्त डेटाबेस विकसित करने के लिए मसौदा मानक प्रपत्रों को रूपरेखा दी है। अब तक 10 राज्यों ने प्रपत्रों को अपनाने के लिए सहमति व्यक्त की है और 7 राज्यों ने डेटा के संग्रहण, पारेषण और डेटाबेस के रखरखाव के लिए बुनियादी ढांचा तैयार करने के लिए कार्रवाई शुरू कर दी है।

आशा की जाती है कि ये उपाय लाभकारी होंगे तथा राज्य के लिए भविष्य में केंद्रीय वित्त आयोग को अपेक्षित आंकड़े प्रमाणित आधार पर उपलब्ध कराना संभव होगा।।

राज्य वित्त आयोगों की भूमिका

8.28 संविधान के अनुच्छेद 243 (आई) और 243 (वाई) के अनुसार, राज्य वित्त आयोगों को इन बातों के संबंध में सिफारिशें करनी हैं : (क) राज्य द्वारा लगाए गए करों इत्यादि के निवल आगमों का एक ओर राज्य और दूसरी ओर स्थानीय निकायों के परस्पर वितरण को तथा विभिन्न पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच पारस्परिक आवंटन को शासित करने वाले सिद्धांत; (ख) उन करों, शुल्कों, पथकरों और शुल्क/फीस का निर्धारण जो स्थानीय निकायों को आवंटित या विनियोजित किए जाएं; और (ग) राज्य की समेकित निधि से स्थानीय निकायों को अनुदान सहायता। राज्य वित्त आयोग से यह भी अपेक्षित है कि वे पंचायतों और नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए जरूरी उपाय सुझाएं। हमने विभिन्न राज्यों द्वारा, उनकी संवैधानिक दायित्व के अनुपालन में गठित राज्य वित्त आयोगों की संख्या से संबंधित सूचना, राज्य वित्त आयोगों द्वारा रिपोर्ट प्रस्तुत करने की स्थिति, और राज्य सरकारों द्वारा उन पर की गई कार्रवाई से संबंधित सूचना एकत्र की है। हम यह सूचना अनुलग्नक 8.10 में दे रहे हैं।

8.29 राजकोषीय विकेंद्रीकरण की योजना में राज्य वित्त आयोगों का महत्व इस बात में है कि राज्य सरकार द्वारा संसाधनों पर दावों के संबंध में मध्यस्थता करने के अलावा, उनकी सिफारिशों से निधि हस्तांतरण-तंत्र में अधिक स्थिरता और पूर्वानुमेयता बढ़ेगी। लेकिन, वित्त आयोग की मुख्य सिफारिशों को बिना संशोधन के स्वीकार करने पर राष्ट्रीय स्तर पर स्थापित सहमति का राज्यों में पालन नहीं किया जा रहा है। अक्सर, यहां तक की स्वीकार की गई सिफारिशों का भी पूर्ण रूप में कार्यान्वयन नहीं किया जाता है जिसके लिए संसाधनों का अभाव बताया जाता है, जिससे राज्य वित्त आयोग गठित करने का प्रयोजन ही बेकार हो जाता है। इस स्थिति को बदलने की जरूरत है।

8.30 यदि राज्य वित्त आयोग केंद्र सरकार से राज्यों के लिए संसाधनों के हस्तांतरण हेतु केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया का पालन करें, तो उनकी रिपोर्टों में राज्य सरकार के साथ-साथ स्थानीय निकायों के हस्तांतरण-पूर्व और उसके उपरांत के चरणों पर वित्तों के अनुमान के साथ साथ एसएफसी की रिपोर्टों में अनुशंसित उपाय अपनाकर स्थानीय निकायों द्वारा संग्रह किए जा सकने वाले राजस्वों का परिमाण भी सन्निहित होगा। इसके बावजूद जो अंतर शेष रह जाएंगे, वे केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा अनुशंसा किए जाने वाले उपायों का आधार होंगे।

8.31 संसाधनों में अंतर का अनुमान लगाने के लिए राज्य वित्त आयोगों को ऐतिहासिक प्रवृत्तियों के आधार पर पूर्वानुमान करने के बजाय, राजस्व और व्यय के निर्धारण में एक नॉर्मेटिव अथवा मानकीय दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। राजस्व अर्जन के लिए प्रति व्यक्ति मानदंडों में, कर आधारों से संबंधित आंकड़ों को और राजस्व संग्रह में उचित उद्योग को मानते हुए नगरपालिकाओं तथा पंचायतों द्वारा गैर-कर आय जुटाने के मार्गों का भी ध्यान रखा जाना चाहिए। प्रति व्यक्ति व्यय को मूलभूत सेवाओं की प्रदायगी में सर्वोत्तम निष्पादन करने वाली कुछ नगरपालिकाओं और पंचायत द्वारा किए गए औसत व्यय के आधार पर आकलित किया जा सकता है। एसएफसी द्वारा अनुशंसित संसाधन हस्तांतरणों को समायोजित करने के बाद, इस विधि से आकलित किए गए समग्र राजस्व और समग्र व्यय के बीच का अंतर केंद्रीय वित्त आयोग के दृष्टिकोण के लिए एक आधार उपलब्ध कराएगा।

8.32 राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की सावधानीपूर्वक संवीक्षा करने से पता चलता है कि कुछ ही राज्य वित्त आयोगों ने इस दृष्टिकोण का पालन किया है। इस कारण हमारे लिए उनकी रिपोर्टों को अपनी सिफारिशों का आधार बनाना असंभव हो गया है। हम यह पुरजोर सिफारिश करते हैं कि भविष्य में सभी राज्य वित्त आयोग, जिनमें वे आयोग भी शामिल हैं जो गठित हो चुके हैं लेकिन जिन्हें अभी अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करनी हैं, उपर्युक्त प्रक्रिया का पालन करें ताकि केंद्रीय वित्त आयोग अपने संवैधानिक अधिदेश के साथ पूरा न्याय कर सके।

8.33 यह संभव बनाने के लिए यह जरूरी है कि राज्य विशेषज्ञता प्राप्त एवं दक्षतापूर्ण लोगों के साथ राज्य वित्त आयोगों का गठन करें, बजाय राज्य वित्त आयोगों को मात्र संवैधानिक औपचारिकता निभाने के लिए गठित करे। हमने यह पाया है कि अधिकतर राज्यों ने लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया को और आगे बढ़ाने में और पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरपालिकाओं को सशक्त बनाकर प्रतिस्पर्धी स्तर पर सामर्थ्य विकसित करने में राज्य वित्त आयोग जैसी संस्था के महत्व को अभी तक नहीं समझा है। राज्य वित्त आयोगों के गठन में देरी, चरणों में उनका गठन, बार-बार पुनर्गठन, चयनित किए गए व्यक्तियों की अहर्ता, रिपोर्ट प्रस्तुत करने में देरी और कई मामलों में ऐक्शन टेकन रिपोर्ट (एटीआर) विधानमंडलों में प्रस्तुत करने में विलंब होने से इस संस्था का प्रयोजन ही निष्फल हो जाता है। यह केंद्रीय वित्त आयोग के लिए सिर्फ एक चिंता का विषय है, क्योंकि उसे अपनी सिफारिशों के आधार के रूप में उनकी रिपोर्टें स्वीकार करनी पड़ती हैं।

8.34 राज्य वित्त आयोगों के गठन के मामले में, राज्यों को यह सलाह दी जानी चाहिए कि वे उन केंद्रीय विधायन और नियमों का पालन करें जो अध्यक्ष एवं सदस्यों के लिए अहर्ताताएं निर्दिष्ट करते हैं, और इसी प्रकार के नियम बनाएं। यह महत्वपूर्ण है कि विशेषज्ञ अर्थशास्त्र, लोक वित्त, लोक प्रशासन और विधिशास्त्र जैसे विशिष्ट विषयों से संबंधित हों। ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों, दोनों की चिंताओं का पर्याप्त रूप से समाधान हो, यह सुझाव

दिया जाता है कि राज्य वित्त आयोग में कम से कम एक ऐसा व्यक्ति; जिसे पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित मामलों में विशेषज्ञता और/अथवा अनुभव हासिल हो; तथा एक और व्यक्ति जिसे नगरपालिका के मामलों में इसी प्रकार का ज्ञान प्राप्त हो, नियुक्त किया जाना चाहिए। अध्यक्ष सहित सदस्यों की संख्या पांच से अधिक नहीं होनी चाहिए, इनमें वह पदाधिकारी शामिल नहीं है जो सचिव का कार्य कर सकता है। चूंकि राज्य वित्त आयोग अस्थायी निकाय होते हैं और एक निश्चित समय-सीमा में उन्हें अपना कार्य पूरा करने के लिए समर्पित प्रयास करने की जरूरत होती है, इसलिए सभी सदस्य और अध्यक्ष पूर्णकालिक होने चाहिए। राज्य वित्त आयोगों के बार-बार पुनर्गठन से बचना चाहिए क्योंकि इससे उनके दृष्टिकोण और विचार की निरंतरता में बाधा पड़ती है। पुनर्गठन का मुख्य कारण पदाधिकारियों का सामान्य प्रक्रिया में स्थानांतरण प्रतीत होता है। ऐसी स्थिति पैदा नहीं होगी, यदि राज्य वित्त आयोग में गैर-आधिकारिक विशेषज्ञ हों।

8.35 नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा एक काल खंड में प्रपत्रों में सुझाए गए विनियोजित डेटा का संकलन राज्य वित्त आयोगों के लिए बहुत जरूरी है ताकि वे स्थानीय निकायों की आय और व्यय संबंधी जरूरतों का निर्धारण कर सकें। ग्यारहवां वित्त आयोग तथा यह आयोग भी विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव के कारण उलझन में रहे। इसी समस्या का समाधान करने की दृष्टि से ग्यारहवें वित्त आयोग ने डेटा के सृजन और उन्हें अनुरक्षित करने के साथ-साथ लेखांकन मापदंडों में सुधार करने के लिए प्रावधान किया था। हमें यह उल्लेख करते हुए खुशी है कि नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षा द्वारा निर्धारित प्रपत्रों को अधिकतर राज्यों ने स्वीकार कर लिया है और आशा है कि शेष राज्य भी ऐसा ही करेंगे। चूंकि आंकड़ों के संग्रहण और संकलन का कार्य निरंतर करना होगा और जब भी राज्य वित्त आयोग गठित किए जाएंगे, तब ये आंकड़े उसे उपलब्ध कराने होंगे, इसलिए यह वांछनीय होगा कि प्रत्येक राज्य के वित्त विभाग में एक स्थायी राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ स्थापित किया जाए। इस प्रकोष्ठ की अध्यक्षता सचिव स्तर के अधिकारी द्वारा की जा सकती है जो राज्य वित्त आयोग, जब भी वह गठित किया जाए, के सचिव के रूप में भी कार्य कर सकता है।

8.36 अन्य मुद्दे इस प्रकार हैं - नए राज्य वित्त आयोग को गठित करने के लिए निर्धारित समयावधि, उसे अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए दिया गया समय, एटीआर हेतु समय सीमाएं और उसकी पंचाट अवधि का केंद्रीय वित्त आयोग के साथ समकालिकता। राज्य वित्त आयोगों द्वारा अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने में लिया गया समय तीन महीने से कम और तीन वर्ष से अधिक की सीमा में रहा है। ऐसे भी उदाहरण हैं, जब राज्य ने रिपोर्ट प्राप्त किए बिना ही प्रथम राज्य वित्त आयोग को बंद कर दिया और दूसरा राज्य वित्त आयोग गठित कर दिया। रिपोर्टों को देरी से प्रस्तुत करने के साथ यह समस्या जुड़ी है कि जिस समयावधि के लिए उन्हें सिफारिशें करनी हैं, अक्सर वह समयावधि ही बीत जाती है। यह वांछनीय होगा कि राज्य वित्त आयोगों को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करने की अपेक्षित तारीख से कम से कम दो वर्ष पूर्व गठित किया जाए और अंतिम तारीख इस प्रकार तय की जाए कि राज्य सरकार को एटीआर प्रस्तुत करने के लिए कम से कम तीन माह का समय मिले जो अधिमानतः आने वाले वित्तीय वर्ष के बजट के साथ प्रस्तुत की जाए। राज्य वित्त आयोग की पंचाट-अवधि का केंद्रीय वित्त आयोग के साथ समकालिकता रहने का अर्थ यह नहीं है कि उनका कार्यकाल एक जैसा हो। जरूरी बात यह है कि जब केंद्रीय वित्त आयोग गठित किया जाए तब उसे राज्य वित्त आयोग की रिपोर्टें तत्काल उपलब्ध हो जाएं ताकि केंद्रीय वित्त आयोग राज्य की जरूरतों का निर्धारण सार्वभौमिक सिद्धांत के आधार पर कर सके। इसके लिए जरूरत इस बात की है कि ये रिपोर्टें बहुत पुरानी न हों। चूंकि केंद्रीय वित्त आयोग के गठन के कार्यकाल का पूर्वानुमान लगाया जा सकता है, इसलिए राज्यों को भी अपने राज्य वित्त आयोगों का गठन

उपयुक्त समय पर कर लेना चाहिए। इस समूचे उद्देश्य को पूरा करने के लिए, राज्य वित्त आयोग के गठन की प्रक्रिया और समय-सीमाएं संबद्ध विधायन में निर्दिष्ट की जानी होंगी।

केंद्रीय वित्त आयोग की भूमिका

8.37 उन संवैधानिक उपबंधों के कार्यक्षेत्र को पूरी तरह समझने का प्रयास किया गया जिनमें केंद्रीय वित्त आयोग के लिए राज्यों की समेकित निधि में वृद्धि करने हेतु उचित उपायों की सिफारिश करने की अपेक्षा की गई है। यद्यपि राज्य सरकारों के साथ हुई संगोष्ठियों और बैठकों में प्रस्तुत शोधपत्रों से जो प्रमुख राय उभरकर आई, वह यह थी कि ऐसे प्रयास केंद्र सरकार से राज्यों को अतिरिक्त संसाधनों का हस्तांतरणों के लिए सिर्फ एक तंत्र-स्वरूप हैं, इसलिए हमारा मानना है कि इस दिशा में और अधिक किया जाना चाहिए। हमारे विचार में संविधान के संबद्ध उपबंध का उद्देश्य दोहरा है:- (क) एक तो, राज्यों की विशेष परिस्थितियों को देखते हुए केंद्र सरकार से अतिरिक्त अनुदानों के माध्यम से राज्यों की समेकित निधि में वृद्धि करना, जो संभवतः ऐसी सहायता को उचित ठहराएं; (ख) राज्य के राजस्व में वृद्धि करने के लिए राज्य वित्त आयोग की कतिपय सिफारिशों के लिए केंद्र सरकार द्वारा निर्णय लिए जाने की जरूरत हो सकती है, क्योंकि उन निर्णयों के केंद्र-राज्य और/अथवा अन्तर्राज्यीय परिणाम हो सकते हैं। केंद्र सरकार राज्य वित्त आयोगों की उक्त सिफारिशों के आधार पर राज्य सरकारों द्वारा उठाए गए मुद्दों पर कार्रवाई करते हुए केंद्रीय वित्त आयोग की विशेषज्ञ राय का लाभ उठा सकती है। उदाहरण के लिए, केंद्र इस प्रकार के मामलों में कार्रवाई कर सकता है, जैसे कि (क) करों/शुल्कों की दरों में संशोधन, जहाँ भी ऐसे करों/शुल्कों के आगम राज्य को आवंटित अथवा विनियोजित किए जाने हैं; अनुच्छेद 265 के अधीन औषधीय और प्रसाधनों/शौचालयों में उपयोग की जाने वाली वस्तुओं पर स्टॉप शुल्क और उत्पाद शुल्क तथा अनुच्छेद 269 के अधीन केंद्रीय बिक्री कर इस श्रेणी में आते हैं; (ख) गैर-कर राजस्वों की कतिपय श्रेणियों के लिए दरों में संशोधन, जो केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित किए जाते हैं, जैसे कि खनिजों से रायल्टी (जहाँ भी ऐसे राजस्वों के उक्त हिस्से को स्थानीय निकायों के साथ बांटने की सिफारिश की गई हो); (ग) केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम, रेलवे इत्यादि से संबंधित मुद्दे; जिनमें उनके द्वारा देय संपत्ति कर और स्थानीय कर शामिल हैं, उनके स्वामित्व में जरूरत से आधिक्य भूमि की वापसी इत्यादि; और (घ) व्यवसाय-कर पर लगी सीमा को बढ़ाना, जिसके लिए संवैधानिक संशोधन की आवश्यकता होगी। यह उन मुद्दों की सिर्फ एक सूची है जिनके लिए केंद्रीय हस्तक्षेप की जरूरत है और जहाँ केंद्र सरकार के निर्णयों से किसी राज्य की समेकित निधि में आने वाली निधियों पर प्रभाव पड़ सकता है। इसलिए, राज्य वित्त आयोगों के विचारों को ध्यान में रखने के बाद केंद्रीय वित्त आयोग इन मुद्दों और इसी प्रकार के अन्य मुद्दों के संबंध में जिन उपायों की सिफारिश करेगा, वे उसके संवैधानिक अधिदेश को काफी हद तक पूरा करेंगे। इसके मद्देनजर, हम यह सिफारिश करते हैं कि भविष्य में राज्य वित्त आयोग ऐसे मुद्दों की स्पष्ट पहचान करें जिन पर राज्य की समेकित निधि में वृद्धि करने हेतु केंद्र सरकार की ओर से कार्रवाई करने की जरूरत होती है, और उन्हें केंद्रीय वित्त आयोग के विचारार्थ एक पृथक अध्याय में सूचीबद्ध करें।

सिफारिशें

8.38 73वें और 74वें संशोधनों की भावना और विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया को बढ़ावा देने की स्पष्ट जरूरत को देखते हुए, हमने 2005-10 की अवधि के लिए अनुदान सहायता के रूप में 25,000 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की

है ताकि नगरपालिकाओं और पंचायतों के संसाधनों की अनुपूर्ति करने के लिए राज्यों की समेकित निधि में वृद्धि की जा सके। यह बांटे जाने वाले कर-राजस्व के 1.24 प्रतिशत और केंद्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के 0.9 प्रतिशत के समतुल्य होगा, जैसा कि हमने 2005-10 की अवधि के लिए अनुमान लगाया है।

8.39 ग्यारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि पंचायत और नगरपालिकाओं के लिए अनुदान सहायता के विभाजन का अनुपात क्रमशः 80:20 होना चाहिए। इसके लिए यह तर्क दिया गया था कि शहरी स्थानीय निकायों के पास अपने स्वयं के कर और गैर-कर संसाधन पर्याप्त मात्रा में होते हैं, जबकि पंचायती राज संस्थाओं के मामले में ऐसा नहीं है, इसलिए पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त सहायता दिए जाने की जरूरत है। 2001 की जनगणना के अनुसार 28 राज्यों की शहरी जनसंख्या 26.8 प्रतिशत है। हमने सड़कों और इमारतों के रखरखाव के लिए अलग से अनुदानों की सिफारिश की है जिनमें स्थानीय निकायों द्वारा रखरखाव की जा रही सड़कों भी शामिल है। नगरपालिकाएं इन अनुदानों से सबसे अधिक लाभान्वित होंगी। नगरपालिकाओं द्वारा अपने राजस्व में वृद्धि करने की क्षमता और जरूरत को देखते हुए 20 प्रतिशत का हिस्सा उचित प्रतीत होता है। तदनुसार, हम यह सिफारिश करते कि 25,000 करोड़ रुपए की राशि पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच 80:20 के अनुपात में विभाजित की जाए। इस तरह पंचायती राज संस्थाओं के लिए 20,000 करोड़ रुपए और नगरपालिकाओं के लिए 5,000 करोड़ रुपए की राशि आकलित की गई है, जो पिछले आयोगों द्वारा अनुशंसित स्तरों से काफी अधिक है और यह स्थानीय सरकारों द्वारा प्रदान की जा रही नागरिक सेवाओं के स्तर को सुधारने में बहुत सहायक सिद्ध होगी।

8.40 हम चाहेंगे कि पंचायती राज संस्थाओं को दिए गए अनुदान पंचायतों द्वारा जलापूर्ति और स्वच्छता के संदर्भ में सेवा प्रदायगी को सुधारने में उपयोग किए जाएं। हमें सूचित किया गया है कि पिछले वर्षों में ग्रामीण जलापूर्ति योजनाओं में 45,000 करोड़ रुपए से अधिक की राशि का निवेश किया गया है। स्वजलधारा के अंतर्गत चलाई जा रही योजनाओं को 12 महीने तक सफलतापूर्वक चलने के बाद ओ एवं एम (परिचालन एवं रखरखाव) के लिए प्रोत्साहन के रूप में पूंजीगत लागत के 10 प्रतिशत हिस्से का अनुदान और राज्य सरकार द्वारा भी इतना ही अंशदान उपलब्ध कराया जाता है। जो योजनाएं पूर्व में पूर्ण हो गई थीं, उनके लिए ओ एवं एम हेतु कोई प्रावधान नहीं है। पंचायत को इस बात के लिए प्रोत्साहित किए जाने की जरूरत है कि वे इन योजनाओं को अपने नियंत्रण में लें और अनुरक्षित करें। कुछ मौजूदा योजनाओं को पूरी तरह से कार्यात्मक बनाने के लिए विशेष सुधार की जरूरत है। पंचायती राज संस्थाएं परिसंपत्तियों को अधिग्रहीत कर सकती हैं, इसलिए वे इन अनुदानों का उपयोग मरम्मत/नवीकरण और रखरखाव के लिए कर सकती हैं ताकि उन्हें पूरी तरह से चालू किया जा सके। इसके बाद भी पंचायती राज संस्थाएं पांच वर्ष की आरंभिक अवधि के लिए जलापूर्ति के ओ एवं एम की संपूर्ण लागत को संभवतः वहन न कर पाएं। तथापि, उन्हें उपयोगकर्ता प्रभारों के रूप में आवर्ती लागत का कम से कम 50 प्रतिशत हिस्सा वसूल करना चाहिए।

8.41 पेयजल आपूर्ति विभाग ने हमें सूचित किया है कि जब तक एक आधारभूत स्वच्छता कवरेज न हो, तब तक पंचायतों को ठोस अपशिष्ट के निपटान, नालियों की सफाई इत्यादि के लिए 'संपूर्ण स्वच्छता अभियान' (टीसीएस) के तहत कोई वित्तीय सहायता नहीं मिलती। आधारभूत स्वच्छता कवरेज हासिल कर लेने के बाद वे अपनी जनसंख्या के आधार पर 2 लाख रुपए से 4 लाख रुपए तक के निर्मल ग्राम पुरस्कार के लिए पात्र हो जाते हैं। पात्र होने तक के समय

तक उन्हें पांच वर्ष की हैंड होल्डिंग अवधि के लिए पर्यावरणीय स्वच्छता को बनाए रखने हेतु आर्थिक सहायता दी जाए। इस पृष्ठभूमि में, हम यह सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के लिए हमारे द्वारा आवंटित अनुदान सहायता में से जलापूर्ति एवं स्वच्छता की ओ एवं एम लागत पर किए जाने वाले व्यय को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

8.42 शहरी स्थानीय निकायों के मामले में, हमने सरकारी-निजी भागीदारी के महत्व पर पहले ही बल दिया है ताकि ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन के संबंध में सेवा-प्रदायगी को बढ़ाया जा सके। नगरपालिकाओं को ठोस अपशिष्ट पदार्थ के संग्रहण, पृथक्करण और परिवहन पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए। राज्य सरकारों के लिए यह जरूरी होगा कि वे 2001 की जनगणना के अनुसार 1,00,000 से अधिक की जनसंख्या वाले शहरों की नगरपालिकाओं के लिए कम्पोस्टिंग तथा अपशिष्ट को ऊर्जा में परिवर्तित करने वाले कार्यक्रमों सहित एक ऐसी व्यापक योजना तैयार करें, जिन्हें उपयुक्त वित्तपोषण के लिए हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदान सहायता से निजी क्षेत्र में शुरू किया जाए। तथापि, अनुदान-सहायता सिर्फ संग्रहण, पृथक्करण और परिवहन की लागत में सहायता देने के लिए ही उपलब्ध होगी, क्योंकि निजी क्षेत्र द्वारा की जाने वाली गतिविधियां वाणिज्यिक दृष्टि से तब लाभप्रद हो जाएंगी जब नगरपालिका अपनी भूमिका को कारगर ढंग से निभाने में सक्षम हो जाए। हमारा सुझाव है कि शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रत्येक राज्य को मुहैया कराए गए अनुदानों का कम से कम 50 प्रतिशत हिस्सा इन योजनाओं के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए। छह बड़े शहरों अर्थात् दिल्ली, मुंबई, कोलकाता, चेन्नई, बंगलौर और हैदराबाद को अनुदान सहायता के प्रयोजन से बाहर रखा जा सकता है क्योंकि उनके लिए इस महत्वपूर्ण सेवा हेतु स्वयं अपने संसाधन जुटाना संभव होगा।

8.43 ग्यारहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों द्वारा डेटाबेस विकसित करने के लिए 200 करोड़ रुपए आवंटित किए थे लेकिन वित्त मंत्रालय से प्राप्त सूचना के अनुसार केवल 93 करोड़ रुपए ही उपयोग किए जा सके। लेखाओं के अनुरक्षण के लिए आवंटित 483 करोड़ रुपए में से, केवल 113 करोड़ रुपए ही उपयोग किए गए। इस प्रकार, कुल उपयोग का प्रतिशत आवंटित राशि का मुश्किल से 30 प्रतिशत रहा है। हालांकि इस लचर अल्प-उपयोग के कारण बिलकुल भी स्पष्ट नहीं हैं, फिर भी इस बात में कोई संदेह नहीं कि आधारभूत स्तरों पर आंकड़ों/डेटा की गुणवत्ता निकृष्ट है। अधिकतर राज्यों के पास अपने स्थानीय निकायों के वित्तों के बारे में सही सूचना नहीं होती है। आधारभूत स्तरों पर लेखांकन की एक समुचित व्यवस्था स्थापित की जानी चाहिए ताकि बुनियादी नागरिक और विकास कार्यों के लिए पंचायतों और नगरपालिकाओं की जरूरतों का उद्देश्यपरक निर्धारण करने में आसानी हो सके। महत्वपूर्ण सेवाओं के लिए संसाधनों में अंतर का निर्धारण करना राजकोषीय हस्तांतरण प्रक्रिया के लिए बहुत महत्वपूर्ण है जिससे साम्यता को बढ़ावा मिलेगा। सेवा प्रदायगी की लागत और संसाधन जुटाने की क्षमता के बीच अंतर का तर्कसंगत निर्धारण करने के लिए जरूरी आंकड़ों के अभाव से सेवाओं में साम्यता हासिल करने के लिए उपायों की सिफारिश करने का कार्य लगभग असंभव हो जाता है। इसलिए यह बहुत जरूरी है कि आधारभूत स्तर पर डेटाबेस विकसित करने और लेखाओं के अनुरक्षण के कार्य को उच्च प्राथमिकता दी जाए। शहरी क्षेत्रों में संपत्तियों की मैपिंग के लिए जीआईएस (भूसूचना प्रणाली) जैसी कुछ आधुनिक विधियां और वित्तीय प्रबंधन की आधुनिक प्रणाली में परिवर्तित होने के लिए कंप्यूटरीकरण से मजबूत स्थानीय सरकारें स्थापित करने में सहायता मिलेगी और इसके फलस्वरूप 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों के उद्देश्य पूर्ण हो जाएंगे। इसलिए, यह सिफारिश की जाती है कि ग्रामीण क्षेत्रों में जलापूर्ति और स्वच्छता की ओ एवं एम लागतों पर व्यय और शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट पदार्थ

प्रबंधन की योजनाओं पर व्यय के अलावा, जैसा कि उपर्युक्त पैरा 8.41 और 8.42 में बताया गया है, पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं को, जहाँ भी संभव हो, आधुनिक प्रौद्योगिकी और प्रबंध प्रणालियों के जरिए डेटाबेस विकसित करने और लेखाओं के अनुरक्षण पर होने वाले व्यय को उच्च प्राथमिकता देनी चाहिए। लागत संबंधी विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव में, हम व्यय की अलग-अलग मदों के लिए निश्चित आवंटन करने से बच रहे हैं और इस मुद्दे को राज्यों पर छोड़ते हैं कि वे उपर्युक्त सिद्धांतों के आधार पर प्रत्येक स्थानीय निकाय की जरूरत का निर्धारण करें और हमारे द्वारा अनुशंसित कुल आवंटन में से तदनुसार निधियां निमित्त करें।

8.44 जहाँ तक राज्यों के बीच अनुदान सहायता के *पारस्परिक* आवंटन का संबंध है, ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्यों के बीच अनुदान सहायता के *पारस्परिक* आवंटन का निर्धारण करने के लिए निम्नलिखित कारकों और भारांकों को अंगीकृत किया था :

मापदंड	भार (प्रतिशत)
I. जनसंख्या	40
II. भौगोलिक क्षेत्र	10
III. उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से दूरी/अंतर	20
IV. विकेंद्रीकरण का सूचकांक	20
V. राजस्व संबंधी प्रयास	10

हम यह उल्लेख कर रहे हैं कि चूंकि जनसंख्या और भौगोलिक क्षेत्र का मापदंड तटस्थ है, इसलिए उन्हें आम स्वीकृति मिली है। अतः, हमने इन दो कारकों के लिए ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित भारांकों का प्रयोग करने का निर्णय लिया है। हमने ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा विकसित “अधिकतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर” मापदंड को 20 प्रतिशत के भारांक के साथ रखने का निर्णय लिया है। हमने वर्ष 1999-2000, 2000-2001 और 2001-2002 के संबंध में सीएसओ द्वारा उपलब्ध कराए गए जीएसडीपी आंकड़ों के आधार पर प्राप्त प्राथमिक सेक्टर से औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (तुलनीय कीमतों पर) का प्रयोग किया है। इन तीन वर्षों के लिए जनसंख्या संबंधी आंकड़े वर्ष 1991 और 2001 के लिए ग्रामीण जनसंख्या के जनगणना आंकड़ों के आधार पर अन्तर्वेशित/अनुमानित किए गए थे। अन्तर्वेशन/अनुमान वर्ष 1991 और 2001 के बीच जनसंख्या की घातांकि संवृद्धि के आधार पर किया गया है। चूंकि 2001 की जनगणना के परिणामों पर आधारित राज्य-वार ग्रामीण/शहरी जनसंख्या के अनुमान उपलब्ध नहीं थे, इसलिए इन अनुमानों को सर्वप्रथम कैलेंडर वर्ष के लिए आकलित किया गया और तदुपरांत वित्तीय वर्ष 1999-2000, 2000-01 एवं 2001-02 के लिए अन्तर्वेशित किया गया। प्रत्येक राज्य के अंतर व दूरी को उस राज्य के साथ मापित किया गया जिसका उच्चतम औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी था और उसमें मानक विचलन आधा था। इसके बाद, पंचायतों के लिए हिस्सा निर्धारित करने के लिए संबंधित राज्य की ग्रामीण जनसंख्या (2001) से इन अंतरों व दूरियों से भारित किया गया।

8.45 शहरी स्थानीय निकायों के मामले में, हमने सीएसओ द्वारा दिए गए जीएसडीपी आंकड़ों और शहरी जनसंख्या के लिए 1991 और 2001 के जनसंख्या आंकड़ों के आधार पर तीन वर्षों अर्थात् 1999-2000, 2000-01 और 2001-02 के लिए अन्तर्वेशित/अनुमानित जनसंख्या आंकड़ों सहित प्राथमिक क्षेत्र को छोड़कर, औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (तुलनीय कीमतों पर) का प्रयोग किया है। उच्चतम औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य और आधा मानक विचलन से प्रत्येक राज्य की दूरी/अंतर को मापा गया। इसके बाद संबंधित राज्य के हिस्से को निर्धारित करने के लिए उसकी शहरी जनसंख्या (2001) से उक्त दूरियों को भारित किया गया।

8.46. इसके अतिरिक्त, हमने आवादी की कतिपय न्यूनतम जरूरतों से संबंधित आंकड़ों के आधार पर राज्य के भीतर विषमताओं का पता लगाने के लिए वंचन का सूचकांक (index of deprivation) निर्मित करने का प्रयास भी किया है। पेयजल और स्वच्छता दो प्रमुख सेवाएं हैं जिन्हें ग्रामीण और शहरी दोनों ही स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान किया जाता है। 2001 की जनगणना के राज्य-वार आंकड़े उपलब्ध हैं, जिनमें दूर से पानी लाने वाले परिवारों की संख्या (शहरी परिवारों के मामले में 100 मीटर से ज्यादा दूर और ग्रामीण परिवारों के मामले में 500 मीटर से ज्यादा दूर), घर के परिसर में बिना शौचालय के परिवारों की संख्या और गंदे जल की निकासी के लिए जलनिकास सुविधाओं के बिना परिवारों की संख्या के बारे में ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों का ब्यौरा उपलब्ध है। इस सूचकांक को तैयार करने में इन आंकड़ों का प्रयोग किया गया है। इसमें प्रयुक्त फार्मूला इस प्रकार है : $D.I = 0.5x + 0.25 (y+z)$ जहाँ D. I वंचन सूचकांक है, x दूर से पानी लाने वाले परिवार का प्रतिशत है, y शौचालय रहित परिवारों का प्रतिशत है और z जल निकासी सुविधा रहित परिवारों का प्रतिशत है। इसके पश्चात न्यूनतम अभावग्रस्त वाले राज्य से दूरी व अंतर को ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के लिए 2001 की जनगणना की जनसंख्या से भारांकित किया गया ताकि राज्य-वार हिस्सा/अंश निकाला जा सके। 0.5 के मानक विचलन की छूट दी गई ताकि सबसे कम अभावग्रस्त राज्य को भी हिस्सा मिल सके। हमने इस मापदंड को 10 प्रतिशत का भारांक दिया है।

8.47 ग्यारहवें वित्त आयोग ने विकेंद्रीकरण का सूचकांक बनाने के प्रयोजन से निम्नलिखित 10 मानदंडों/पैरामीटरों का चयन किया था :-

- (i). राज्य/ पंचायत/ नगरपालिका कानूनों का अधिनियमन/संशोधन;
- (ii). स्थानीय निकाय के कार्यकरण में हस्तक्षेप/रोक;
- (iii). राज्य विधायन द्वारा स्थानीय निकायों को कार्य सौंपना;
- (iv). नियमों, अधिसूचना और आदेशों के जरिए इन निकायों को कार्यों का वास्तविक कार्यों का हस्तांतरण;
- (v). स्थानीय निकायों को कराधान की शक्ति देना;
- (vi). कराधान शक्तियों का प्रयोग करने की सीमा;
- (vii). राज्य वित्त आयोग का गठन और उनकी रिपोर्टों पर की गई कार्रवाई की सूचना प्रस्तुत करना;
- (viii). राज्य वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशों पर की गई कार्रवाई;
- (ix). स्थानीय निकायों के चुनाव; और

(x). अनुच्छेद 243 ZD की मूल भावना के अनुरूप, जिला योजना समितियों का गठन।

यह देखते हुए कि अब लगभग सभी राज्यों ने 73वें और 74वें संसाधनों को कार्यान्वित करने के लिए उपाय कर लिए हैं और कानून अधिनियमित किए हैं, चुनाव कराए हैं, राज्य वित्त आयोग गठित कर लिए हैं और उनकी रिपोर्टों पर कार्रवाई भी की है, इसलिए वर्तमान परिप्रेक्ष्य में ऊपर बताया गए अधिकतर कारक ज्यादा प्रासंगिक नहीं रहेंगे। इसलिए हमने इस मापदंड को इसी रूप में छोड़ने का निर्णय लिया है।

8.48 "राजस्व प्रयास" का मूल्यांकन करने के लिए ग्यारहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्वों के अनुपात को राज्य के स्वयं के राजस्व तथा अलग से एसडीपी से संबद्ध किया था और प्रत्येक के लिए 5 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया। पंचायतों के मामले में, खनन और उत्खनन को छोड़कर, प्राथमिक क्षेत्र से एसडीपी का आकलन किया गया, जबकि नगरपालिकाओं के मामले में प्राथमिक क्षेत्र को छोड़कर एसडीपी को आधार बनाया गया। इन्हें ग्रामीण और शहरी जनसंख्या, यथा स्थिति, से उचित रूप से भारांकित किया गया। हमने पंचायतों के मामले में खनन एवं उत्खनन को शामिल करके इस मापदंड में संशोधन करने का निर्णय लिया है, जिसमें प्रत्येक घटक को 10 प्रतिशत का भारांक दिया गया है। राज्यों के स्वयं के राजस्वों के संबंध में स्थानीय निकायों की 2000-01 से 2002-03 की अवधि के दौरान उनके स्वयं के राजस्वों को लिया गया और एसडीपी के संबंध में स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्वों के मामले में 1999-2000 और 2001-02 की अवधि ली गई। चूंकि झारखंड उत्तराखंड, और छत्तीसगढ़ जैसे नवनिर्मित राज्य नवंबर, 2000 में गठित किए गए थे, इसलिए राज्य के स्वयं के राजस्वों के संबंध में राजकोषीय आंकड़े केवल नवंबर से ही उपलब्ध थे। इसे देखते हुए, बिहार, झारखंड, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड के संबंध में राज्यों के स्वयं के संसाधनों की तुलना में, स्थानीय निकायों के राजस्वों को संगणित करने के लिए केवल वर्ष 2001-02 और 2002-03 से संबंधित आंकड़े ही लिए गए। बिहार, उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश जैसे विभाजित (रेजिड्यूअल) राज्यों के लिए यही दृष्टिकोण अपनाया गया क्योंकि 2000-01 के आंकड़े नवंबर, 2000 तक संयुक्त राज्य का मिला-जुला रूप थे। स्थानीय निकायों के स्वयं के संसाधनों और राज्य के स्वयं के राजस्वों के अनुपात का महत्व यह है कि यह राजस्व विकेंद्रीकरण के प्रॉक्सी के रूप में भी कार्य करता है।

8.49 अनुदानों के पारस्परिक आवंटन के लिए प्रयुक्त मापदंड का सारांश नीचे दिया गया है :

मापदंड	भार (प्रतिशत)
I. जनसंख्या	40
II. भौगोलिक क्षेत्र	10
III. उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से दूरी/अंतर	20
IV. वंचन का सूचकांक	10
V. राजस्व संबंधी प्रयास	20
जिसमें से (क) राज्यों के स्वयं के राजस्वों के संबंध में	10
(ख) जीएसडीपी के संबंध में	10

उपर्युक्त मापदंड के आधार पर आकलित राज्यों के हिस्से को करोड़ रुपए में निकटतम पूर्णांक में निर्धारित किया गया। अनुदान-सहायता के राज्य-वार आवंटन के संदर्भ में इस कार्रवाई के परिणाम तालिका 8.1 में दिए गए हैं। पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए प्रत्येक राज्य को वार्षिक आधार पर जारी की जाने वाली राशियां क्रमशः अनुलग्नक 8.17 और 8.18 में दर्शाई गई हैं।

प्रत्येक कारक के संबंध में प्रयोग किया गया डेटा और प्रत्येक संकेतक के तहत प्रत्येक राज्य का यथानुपात हिस्सा अनुलग्नक 8.11 से 8.18 में दर्शाया गया है।

तालिका 8.1

आवंटन में राज्यों का हिस्सा (2005-10)

क्र.सं.	राज्य	पंचायतें		नगरपालिकाएं	
		प्रतिशत	(करोड़ रुपये)	प्रतिशत	(करोड़ रुपये)
1.	आंध्र प्रदेश	7.935	1587	7.480	374
2.	अरुणाचल प्रदेश	0.340	68	0.060	3
3.	असम	2.630	526	1.100	55
4.	बिहार	8.120	1624	2.840	142
5.	छत्तीसगढ़	3.075	615	1.760	88
6.	गोवा	0.090	18	0.240	12
7.	गुजरात	4.655	931	8.280	414
8.	हरियाणा	1.940	388	1.820	91
9.	हिमाचल प्रदेश	0.735	147	0.160	8
10.	जम्मू एवं कश्मीर	1.405	281	0.760	38
11.	झारखंड	2.410	482	1.960	98
12.	कर्नाटक	4.440	888	6.460	323

13.	केरल	4.925	985	2.980	149
14.	मध्य प्रदेश	8.315	1663	7.220	361
15.	महाराष्ट्र	9.915	1983	15.820	791
16.	मणिपुर	0.230	46	0.180	9
17.	मेघालय	0.250	50	0.160	8
18.	मिजोरम	0.100	20	0.200	10
19.	नागालैंड	0.200	40	0.120	6
20.	ओडिशा	4.015	803	2.080	104
21.	पंजाब	1.620	324	3.420	171
22.	राजस्थान	6.150	1230	4.400	220
23.	सिक्किम	0.065	13	0.020	1
24.	तमिलनाडु	4.350	870	11.440	572
25.	त्रिपुरा	0.285	57	0.160	8
26.	उत्तर प्रदेश	14.640	2928	10.340	517
27.	उत्तरांचल	0.810	162	0.680	34
28.	पश्चिम बंगाल	6.355	1271	7.860	393
		100.000	20000	100.000	5000

8.50 कुछ क्षेत्रों को 73वें तथा 74वें संशोधनों के उपबंधों में शामिल न किए जाने का मुद्दा अभी भी बाकी है। पांचवीं और छठी अनुसूची के क्षेत्रों को भी 73वें तथा 74वें संशोधनों के कार्यक्षेत्र से बाहर रखा गया है। मेघालय, मिजोरम तथा नागालैंड राज्यों को 73वें संशोधन के कार्यक्षेत्र से विशेष रूप से बाहर रखा गया है, लेकिन इन राज्यों के विधानमंडलों को यह अधिकार दिया गया है कि वे छठी अनुसूची के क्षेत्र को छोड़कर, इस संशोधन को अपने राज्यों में लागू कर सकते हैं। असम, मेघालय, मिजोरम तथा त्रिपुरा राज्यों में छठी अनुसूची के अंतर्गत स्वायत्त जिला परिषदों का गठन किया गया है। 73वें संशोधन के प्रावधानों का पांचवी अनुसूची के क्षेत्र में विस्तार करने के लिए संसद द्वारा 1996 में कानून पारित किया गया था। छठी अनुसूची के क्षेत्र के मामले में संसद द्वारा इन संशोधनों को इन क्षेत्रों में लागू करने के लिए अभी कोई कार्रवाई नहीं की गई है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने सामान्य तथा बाहर रखे गए अर्थात् अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अनुदानों को अलग रखा तथा यह आशा जताई कि अपवर्जित क्षेत्र भी आवश्यक प्रशासनिक एवं विधायी उपायों के माध्यम से उपरोक्त अनुदानों के लिए "पात्र" बन जाएंगे।

8.51 हमें सूचित किया गया है कि गृह मंत्रालय द्वारा छठी अनुसूची में संशोधन करने के प्रस्तावों पर विचार किया जा रहा है जिससे कि स्वायत्त जिला परिषदों को अधिक प्रभावी बनाया जा सके। इन प्रस्तावों के अंतर्गत इन परिषदों शक्तियों को बढ़ाने तथा 73वें और 74वें संशोधनों के कुछ उपबंधों को छठी अनुसूची में शामिल किए जाने का विचार है। इस तथ्य को देखते हुए, हम सामान्य तथा अपवर्जित क्षेत्रों के लिए सहायता अनुदानों को अलग-अलग दर्शाने का प्रस्ताव नहीं कर रहे। यह संबंधित राज्य की जिम्मेदारी है कि वह हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदानों को स्थानीय निकाय, जिनमें अपवर्जित क्षेत्र के निकाय भी शामिल हैं, के बीच उचित और न्यायसंगत रूप से वितरित करें।

8.52 ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदानों को जारी करने में शॉर्टफाल की तरफ हमारा ध्यान आकर्षित किया गया है। इस शॉर्टफाल का कारण (क) पहले से जारी की गई राशि का उपयोग न करने अथवा उसका कम उपयोग करना और (ख) राज्य/स्थानीय निकायों द्वारा समतुल्य अंशदान न जुटा पाना है। समतुल्य अंशदान संबंधी शर्त ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा नहीं लगाई गई थी। हालांकि, स्थानीय निकायों को स्वयं के संसाधन जुटाने हेतु प्रोत्साहित करने की पुरजोर आवश्यकता है, लेकिन हमारा यह मानना है कि उन्हें वित्त आयोग के अनुदानों से वंचित करने से इस समस्या का सही समाधान नहीं होगा। इससे वे निकाय उन निधियों से वंचित रह जाएंगे जो उनके लिए देय हैं। इसलिए, हम ऐसी किसी शर्त की सिफारिश नहीं करते। हमारा यह भी मत है कि केंद्र सरकार को ऐसी कोई शर्त नहीं रखनी चाहिए जिसकी सिफारिश वित्त आयोग द्वारा न की गई हो, क्योंकि ये अनुदान ज्यादातर केंद्र और राज्यों के बीच उर्ध्वधर असंतुलन के सूचक हैं। नई निधियां जारी करने पर विचार करने से पूर्व, पहले से ही जारी धन का उपयोग करने पर जोर देने की सामान्य परंपरा जारी रखनी चाहिए तथा किसी राज्य को सहायता अनुदान तभी जारी किए जाएं जब राज्य इस बात का प्रमाणपत्र दे कि पूर्व में प्राप्त किया गया धन स्थानीय निकायों को दे दिया गया है। तथापि, हमारी पंचाट अवधि के पहले वर्ष अर्थात् 2005-06 में राज्यों को देय राशि ऐसी शर्त के बिना ही जारी कर दी जाए।

8.53 यह देखा गया है कि केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को अनुदान राशि जारी किए जाने के बाद भी कई बार वित्त आयोग के अनुदानों को स्थानीय निकायों तक पहुंचने में लंबा समय लग जाता है। अधिकतर यह पाया गया है कि राज्य सरकारें इन अनुदानों का उपयोग अपने अर्थोपायों अर्थात् प्रयोजनों के लिए करती हैं और अनुदानों को सही प्राप्तकर्ताओं तक पहुंचाने में कोई मंशा नहीं दर्शाती हैं। इसके परिणामस्वरूप केंद्र द्वारा आगे दी जाने वाली राशियों व निर्गमों में रुकावट आ जाती है तथा स्थानीय निकायों को बिना किसी दोष के भी इसके नतीजे भुगतने पड़ते हैं। इसलिए, हम राज्य सरकारों से पुरजोर आग्रह करते हैं कि वे ऐसी रीतियों से बचें क्योंकि उनसे स्थानीय निकायों को उक्त अनुदान देने का मूल प्रयोजन ही निष्फल हो जाता है। हम यह भी सिफारिश करते हैं कि केंद्र सरकार द्वारा अनुदान जारी करने की तारीख के पश्चात, यदि राज्य सरकार इन अनुदानों को स्थानीय निकायों को देने में 15 दिन से अधिक का विलंब करती है, तो उसे केंद्र सरकार द्वारा गंभीरता से लिया जाना चाहिए।

8.54 अनुलग्नक 8.2 से 8.6 के अंतर्गत उन प्रपत्रों को शामिल किया गया है जिन्हें बारहवें वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों के बारे में आवश्यक सूचना प्रस्तुत करने के लिए सभी राज्यों को परिचालित किया गया था। यह सिफारिश की जाती है कि राज्य वित्त आयोगों द्वारा इन प्रपत्रों को न केवल अपने टीओआर की पूर्ति के प्रयोजन हेतु संबद्ध डेटा प्राप्त करने के लिए अंगीकृत करें, बल्कि इससे केंद्रीय वित्त आयोग को भी उक्त डेटा के आधार पर विश्वसनीय निष्कर्ष निकालने में सहायता मिलेगी। इस बात पर भी बल दिया जाना आवश्यक है कि डेटा की गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए राज्य निरंतर प्रयास करें।

8.55 हमारी सिफारिशों का सारांश निम्नानुसार है :

- (i). पैरा 8.19 में सूचीबद्ध सर्वोत्तम रीतियों को अपनाने के लिए राज्यों द्वारा उन पर विचार किया जाना चाहिए जिससे पंचायतों के संसाधनों को बढ़ाया जा सके।

- (ii). राज्यों को राज्य वित्त आयोगों के गठन में विलंब, उनके चरणबद्ध तरीके से गठन, उनके बार-बार पुनर्गठन, उनकी रिपोर्टों का प्रस्तुतीकरण और ऐक्शन टेकन रिपोर्टों (एटीआर) को विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करने में देरी से बचना चाहिए। यह भी वांछनीय है कि राज्य वित्त आयोगों का गठन उनके द्वारा प्रस्तुत की जाने वाले सिफारिशों की अपेक्षित तारीख से कम से कम दो वर्ष पूर्व कर देना चाहिए तथा तारीख का निर्धारण इस प्रकार किया जाना चाहिए जिससे राज्य सरकार को एटीआर विधानमंडल के पटल पर प्रस्तुत करने के लिए कम से कम तीन महीने का समय मिल सके तथा यह आगामी वित्त वर्ष के बजट के साथ हो तो और भी बेहतर होगा।
- (iii). केंद्रीय वित्त आयोग का गठन होने के उपरांत राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टें केंद्रीय वित्त आयोग को तत्काल उपलब्ध होनी चाहिए ताकि केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा समान सिद्धांतों के आधार पर राज्य की आवश्यकताओं का निर्धारण किया जा सके। इसके लिए जरूरी है कि ये रिपोर्टें बहुत पुरानी न हों। चूंकि केंद्रीय वित्त आयोग के गठन की समयावधि पूर्वानुमेय है, इसलिए राज्यों को अपने वित्त आयोगों का गठन तदनुसार समय पर करना चाहिए।
- (iv). राज्य वित्त आयोगों को ऐसे विद्वान और दक्ष व्यक्तियों के साथ किया जाए, जो अपने-अपने संबद्ध क्षेत्रों में ज्ञान और अनुभव रखते हों।
- (v). राष्ट्रीय स्तर पर वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशों को बिना किसी संशोधन के स्वीकार करने के लिए जताई गई आम सहमति को राज्य वित्त आयोग की रिपोर्टों के संबंध में अनुसरित किया जाना चाहिए।
- (vi). राज्य वित्त आयोगों द्वारा उन सभी मुद्दों की स्पष्ट पहचान की जानी चाहिए जिन पर राज्य की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए केंद्र सरकार द्वारा कार्रवाई करना अपेक्षित है तथा इन सभी मुद्दों को एक पृथक अध्याय में सूचीबद्ध किया जाना चाहिए ताकि उन पर केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा विचार किया जाए।
- (vii). व्यवसाय कर की उच्चतम सीमा को बढ़ाने के संबंध में राज्य वित्त आयोगों द्वारा दिए गए सुझावों का पृष्ठांकन किया जाता है जिन पर केंद्र सरकार द्वारा कार्रवाई की जानी है।
- (viii). यह वांछनीय है कि राज्य वित्त आयोग राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को संसाधनों के हस्तांतरण के संबंध में उसी कार्यविधि का अनुसरण करें जिसे केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा राज्यों को केंद्र सरकार से संसाधनों के हस्तांतरण के लिए अपनाया गया है। राज्य वित्त आयोग की रिपोर्टों में राज्य सरकार तथा स्थानीय निकायों के आर्थिक संसाधनों की अंतरण-पूर्व तथा अंतरण-पश्च स्थिति का अनुमान एवं विश्लेषण के साथ-साथ उन राजस्वों की मात्रा सन्निहित होनी चाहिए जिन्हें स्थानीय निकायों द्वारा एसएफसी की रिपोर्ट में सुझाए गए उपायों को अपनाकर अतिरिक्त रूप से जुटाया जा सकता है। इसके बाद भी अगर अंतराल रहता है, तो वह केंद्रीय वित्त आयोग द्वारा संस्तुत किए जाने वाले उपायों का आधार होंगे।
- (ix). स्थानीय निकायों के संसाधनों का अनुमान लगाते समय, राज्य वित्त आयोगों को ऐतिहासिक प्रवृत्तियों के आधार पर पूर्वानुमान करने के बजाए, राजस्वों एवं व्यय का निर्धारण करने के लिए एक नॉर्मेटिव अथवा मानकीय उपाय अपनाना चाहिए।

- (x). राज्य सरकारों के वित्त विभाग में एक स्थायी राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ गठित किया जाना चाहिए क्योंकि आंकड़ों/डेटा का संग्रहण एवं संकलन निरंतर करना होगा जिसे राज्य वित्त आयोगों को उपलब्ध कराना होगा, जब भी उनका गठन हो।
- (xi). राज्यों की समेकित निधि के वर्धन हेतु पंचायतों के लिए 2005-10 के दौरान 20,000 करोड़ रुपए तथा नगरपालिकाओं के लिए 5000 करोड़ रुपए राशि का सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है जिसे पारस्परिक हिस्सेदारियों के साथ वितरित किया जाना है, जैसा कि तालिका 8.1 में दर्शाया गया है।
- (xii). पंचायती राज संस्थाओं को जलापूर्ति तथा स्वच्छता संबंधी परिसंपत्तियों को अपने अधिकार में लेने तथा उनकी मरम्मत/ नवीकरण तथा परिचालन एवं रखरखाव लागत हेतु अनुदानों का उपयोग करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। तथापि, पंचायती राज संस्थाओं को आवर्ती लागत के कम से कम 50 प्रतिशत भाग की वसूली उपयोगकर्ता प्रभारों के रूप में करनी चाहिए।
- (xiii). पंचायतों को आवंटित किए गए अनुदानों में, जलापूर्ति तथा स्वच्छता प्रणाली की परिचालन एवं रखरखाव लागत पर होने वाले व्यय के लिए प्राथमिकता दी जानी चाहिए। इससे पंचायतों को योजनाएं अपने नियंत्रण में लेने तथा उनको चलाने में सुविधा प्राप्त होगी।
- (xiv). शहरी स्थानीय निकायों हेतु प्रत्येक राज्य को दिए गए सहायता अनुदान का कम से कम 50 प्रतिशत भाग सार्वजनिक-निजी भागीदारी के माध्यम से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन संबंधी योजनाओं के लिए निमित्त किया जाना चाहिए। नगरपालिकाओं को ठोस अपशिष्ट के संग्रहण, वियोजन तथा उनके परिवहन पर ध्यान देना चाहिए। इन क्रियाकलापों से संबंधित लागत को अनुदानों से पूरा किया जा सकता है, भले ही उन्हें इन हाउस चलाया जा रहा हो या उनको आउटसोर्स किया गया हो।
- (xv). अधिकांश राज्यों के पास अपने स्थानीय निकायों के वित्तों के बारे में विश्वसनीय सूचना उपलब्ध नहीं है। स्थानीय निकायों को डेटाबेस के निर्माण तथा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए वित्तीय सहायता की जरूरत हमेशा पड़ती रहेगी। राज्यों को इस विषय पर प्रत्येक स्थानीय निकाय की जरूरतों का निर्धारण करना चाहिए तथा हमारे द्वारा सुझाए गए कुल आवंटित अनुदान में से तदनुसार निधियां निमित्त की जानी चाहिए।
- (xvi). सामान्य तथा अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अलग-अलग सहायता अनुदान का कोई प्रस्ताव नहीं है। यह कार्य राज्य का है कि वह राज्य के लिए प्रस्तावित अनुदानों को स्थानीय निकायों (जिनमें अपवर्जित क्षेत्रों में स्थित निकाय भी शामिल हैं) के बीच उचित और न्यायसंगत तरीके से वितरित करें।
- (xvii). केंद्र सरकार द्वारा अनुदान सहायता जारी करने के लिए हमारे द्वारा अनुशंसित शर्तों के अतिरिक्त और अन्य कोई शर्त नहीं लगाई जाएगी।