अध्याय 8

स्थानीय निकाय

8.1 विचारार्थ विषय का पैरा 4(iii) आयोग को निम्नलिखित विषय के रूप में संस्तुतियां करने का व्यादेश देता हैः

> "राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई संस्तुतियों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगर निगमों के संसाधनों के अनुपूरक राज्य की समेकित निधि में वृद्धि करने के लिए आवश्यक उपाय"।

वर्ष 1993 में यथासंशोधित भारत के संविधान के अनुच्छेद 280(3)(खख) और (ग) में समाविष्ट उपबंधों का यह एक समेकित पुनर्प्रस्तुतीकरण है।

पूर्ववर्त्ती आयोगों का दृष्टिकोण

8.2 पहली बार यह ग्यारहवां वित्त आयोग ही 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 के लिए उन्हें अपनी समेकित निधियों में वृद्धि करने के उपाय सुझाए। हालांकि इससे पहले दसवें वित्त आयोग ने भी इस संबंध में सिफारिशें की थीं क्योंकि इस आयोग की अवधि समाप्त होने से पूर्व अनुच्छेद 280 में संशोधन किया जा चुका था और आयोग ने महसूस किया 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 से राज्यों को संसाधनों का अन्तरण करना अनिवार्य नहीं है। यह महसूस किया गया है कि एक बार राज्यों के वित्त आयोग अपने कार्य पूरे कर लेंगे तो केन्द्रीय वित्त आयोग राज्यों के व्यय प्रवाहों का आकलन करने और उनका निर्माण करने के लिए कर्त्तव्यबद्ध होगा और राज्यों की पंचायतों तथा नगर निगमों के संसाधनों की पूर्ति के लिए आवश्यक धनराशियों का वित्त पोषण 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 कर्त्तव्यों और कार्य-कलापों के अन्तरण में कर्मचारियों तथा संसाधनों के सहवर्त्ती अन्तरण भी शामिल होंगे। इसलिए, कर्त्तव्यों और कार्यकलापों के हस्तांतरण में किसी प्रकार का अतिरिक्त वित्तीय भार अहस्तांतरणीय नहीं होना चाहिए। तथापि, आयोग ने वर्ष 1971 की जनगणना के आधार पर पंचायतों के लिए ग्रामीण जनसंख्या के लिए 100 रुपए प्रति व्यक्ति के अनुदान की और 1971 की जनगणना के आधार पर निकाली गई गंदी बस्तियों की जनसंख्या के अन्तर-राज्य अनुपात के आधार पर राज्यों के बीच संवितरित किए जाने के लिए नगरपालिकाओं के लिए 1000 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की थी। राज्य सरकारों से अनुदानों के उपयोग के लिए उपयुक्त स्कीमें और उपयुक्त दिशानिर्देश तैयार किए जाने की अपेक्षा की गयी थी। इस प्रयोजनार्थ स्थानीय निकायों से बराबर के "उपयुक्त" अंशदान उगाहने की भी अपेक्षा की गयी थी। वेतनों और मजदूरियों पर व्यय के लिए इसमें से कोई राशि प्रयोग 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 सिफारिशें करे। यद्यपि, ग्यारहवें वित्त आयोग से कहा गया था कि यदि राज्य वित्त आयोगों के गठित न किए जाने अथवा उनके द्वारा अपनी रिपोर्टें अभी प्रस्तुत न किए जाने के कारण उनकी सिफारिशें प्रस्तुत न की गई हों तो वह अपना आकलन प्रस्तुत करे। स्थानीय निकायों के संसाधनों के बारे में अपना मूल्यांकन करने में ग्यारहवें वित्त आयोग को (i) अध्यापकों सहित स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की परिलब्धियों और आवधिक लाभों, (ii) वित्तीय संसाधनों को जुटाने में स्थानीय निकायों की विद्यमान शक्तियों, और (iii) संविधान की धारा 243छ और 243ब के अन्तर्गत स्थानीय निकायों को हस्तांतरित शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्वों को भी ध्यान में रखना था।

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

- (क) राज्य वित्त आयोगों और केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों की अवधि का असमान होना;
- (ख) स्थानीय निकायों की शक्तियों, प्राधिकारों और उत्तरदायित्वों के आबंटन में स्पष्टता का अभाव;
- (ग) ऐसी समय-सीमा का अभाव जिसके अन्तर्गत राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों पर राज्य सरकारों को कार्रवाई करना जरूरी होगा;
- (घ) राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की अनुपलब्धता।

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

8.5 स्थानीय निकायों के वित्त के मुद्दे पर विचार करते हुए ग्यारहवें वित्त आयोग ने ऐसे अनेक उपायों की सिफारिशें की थीं जिनसे राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों द्वारा पंचायतों और नगर पालिकाओं के संसाधनों की पूरक व्यवस्था करने 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 सरचार्ज/उपकर का लगाया जाना और सामाजिक तथा आर्थिक विकास की स्कीमों पर कार्रवाई करना शामिल है। सम्पत्ति 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 मूल्यांकन करने समय राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों के कार्यान्वयन के कारण उनके वित्तीय संसाधनों पर पड़ने वाले अतिरिक्त भार को उसने पहले ही हिसाब में ले लिया 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 लेखों के अनुरक्षण, डाटा-बेस का विकास जैसे कतिपय क्रियाकलापों को अनिवार्य बनाया और इस अनुदान की लेखा परीक्षा भी अनिवार्य की गयी। इसके पश्चात् शेष बची राशि का उपयोग स्थानीय निकायों द्वारा महत्वपूर्ण नागरिक सेवाओं के अनुरक्षण के लिए किया जाना था।

राज्यों के विचार

8.6 राज्यों से प्राप्त ज्ञापन में मांगें और सुझाव दोनों ही शामिल हैं। राज्यों द्वारा दिए गए कुछ प्रमुख सुझाव निम्न प्रकार हैं: (i) एक फार्मूला आधारित दृष्टिकोण हो जिसपर केन्द्रीय वित्त आयोग से अनुदानों के लिए अनुसरण किए जाने की आवश्यकता हो और जिसमें एक शर्त यह भी हो कि स्थानीय निकायों द्वारा अपने राजस्व सृजन का एक न्यूनतम स्तर शामिल किया जाए; (ii) पारस्परिक संवितरण में जनसंख्या की अपेक्षा ग्रामीण पूंजी परिसम्पत्तियों को हिसाब में लिया 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 करायी जानी 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 अन्तर को पूरा करने के साथ-साथ सेवाओं के उन्नयन हेतु भी निधियां उपलब्ध करायी जानी चाहिए; (viii) केन्द्रीय करों का विभाज्य पूल स्थानीय निकायों 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 अन्तर को पूरा करने के लिए केंद्रीय सहायता अपेक्षित होनी चाहिए; (x) बारहवें वित्त आयोग को ग्यारहवें वित्त आयोग के दृष्टिकोण का अनुसरण करते हुए स्थानीय निकायों द्वारा अपेक्षित संसाधनों का स्वतंत्र मूल्यांकन करना चाहिए; (xi) निधियों के 5 प्रतिशत का आबंटन नए बनाए गए राज्यों के लिए किया जाना चाहिए; (xii) जिन राज्यों ने 73वें और 74वें संशोधन की विषय वस्तु और भावनाओं के अनुरूप वास्तव में अपने संविधानगत अधिदेश का पालन किया हो, उन्हें पुरस्कृत किया जाना चाहिए; (xiii) राज्य सरकार से स्थानीय निकायों को किए गए अन्तरणों का 50 प्रतिशत केंद्र द्वारा वित्तपोषित होना चाहिए; (xiv) राज्य वित्त आयोग द्वारा संस्तुत अन्तरणों को व्यय के पूर्वानुमानों का पुनर्मूल्यांकन करते समय राज्य सरकार का वचनबद्ध व्यय माना जाना चाहिए।

8.7 कुछ राज्यों ने चुंगी समाप्त किए जाने पर हुए राजस्व कर के नुकसान हेतु मुआवजा मांगा है। प्रशिक्षण अवसंरचना को सुधारने और डाटा-बेस को सुसाध्य बनाने के अनवरत प्रयासों और लेखों के अनुरक्षण हेतु अनुदान मांगे गए हैं। अनेक राज्यों ने उस शर्त को वापस लिए जाने का सुझाव दिया है जिसमें या तो राज्य सरकार अथवा स्थानीय निकाओं से बराबर के अंशदान मुहैया कराए जाने की अपेक्षा की गई है।

8.8 हमने इन सुझावों पर अपेक्षित ध्यान दिया है और उन केंद्रीय अनुदानों की मात्रा का आकलन करते समय ध्यान में रखा है जिन्हें स्थानीय निकायों के संसाधनों को पूरा करने के प्रयोजनार्थ अलग रखा जा सकेगा।

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 हल्के प्रयास; ग्यारहवें वित्त आयोग की ओर से किए गए एक अध्ययन के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं के आंतरिक राजस्व जुटाने में उनके कुल राजस्व का केवल 4.17 प्रतिशत हिस्सा ही बैठता है;

(ii) प्रभार शुल्कों की अनिच्छा के कारण होने वाली अकार्यकुशलताएं, आरोपित होने के बावजूद भी, उन पर कम स्तरीय दरें और लम्बी अवधियों के लिए संशोधन न किया जाना;

(iii) राज्य सरकारें करों की न्यूनतम और अधिकतम दरों का निर्धारण करती हैं, जिससे पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्वायत्तता में हस्तक्षेप होता है;

(iv) करों के संग्रहण के लिए प्रशासनिक तंत्र का अभाव;

(v) गांवों में और विशेष रूप से सूखा प्रभावित तथा अन्य प्राकृतिक विपत्तियों से प्रभावित क्षेत्रों में लोगों की करों के भुगतान करने में सीमित क्षमता होना;

(vi) केंद्रीय सरकार की पर्याप्त सीमा में हस्तक्षेप करने की असमर्थता, क्योंकि स्थानीय निकाय राज्य सरकारों का विषय होता है;

(vii) केंद्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोगों की पंचाट अवधियों में ताल-मेल का अभाव;

(viii) राज्य सरकारों द्वारा राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को आंशिक रूप से स्वीकार करना/कार्यान्वयन करना;

(ix) पंचायतों के लिए निर्धारित निधियों को ऐसे विभागों को जारी करना जो पंचायतों से अलग स्वतंत्र रूप से प्रचालन करते हैं;

(x) पंचायतों के वित्त की स्थिति को नियमित रूप से संग्रहीत करने, संकलित करने तथा मानीटर करने की प्रणाली की अशक्तता;

(xi) पंचायतों द्वारा डाटा बेस तैयार करने के लिए जिसके लिए ग्यारहवें वित्त आयोग ने निधियां निर्धारित की थीं, किए गए उपायों से संबंधित सूचना का अभाव;

(xii) राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की निम्नस्तरीय गुणवत्ता;

(xiii) राज्य वित्त आयोगों को गठित करने का लापरवाही पूर्ण तरीका।

8.10 ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा वर्ष 2000-05 के लिए दिए गए 8000 करोड़ रुपए के मुकाबले ग्रामीण विकास मंत्रालय ने आरम्भ में वर्ष 2005-2010 के लिए वर्ष 2001 की जनगणना के आधार पर 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 जलापूर्ति प्रणाली, नहर व्यवस्था, भवनों, सड़कों, नालों आदि जैसी प्रमुख परिसम्पत्तियों से संबंधित क्रियाकलापों के प्रचालन तथा अनुरक्षण 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 विषय सूचकांक का प्रयोग किया जाना है तो इसमें ऐसे पैरामीटरों का समावेश होना चाहिए जो साधारण, पारदर्शी तथा उद्देश्य परक हों। इसमें (i) धारा 243यघ के अन्तर्गत यथापेक्षित जिला आयोजना केंद्रों का गठन और कार्य प्रचालन; (ii) निधियों और सभी कार्य-प्रचालकों के साथ ग्यारहवीं अनुसूची में दिए गए सभी 29 कार्यकलापों की सुपुर्दगी (iii) राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों का कार्यान्वयन।

8.11 हमें जलापूर्ति और सफाई क्षेत्र की आवश्यकताओं के संबंध में ग्रामीण विकास मंत्रालय, पेय जलापूर्ति विभाग से एक ज्ञापन प्राप्त हुआ था। पेय जल और सफाई व्यवस्था राज्य सरकारों के उन विषयों में से है जिन्हें संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के अन्तर्गत 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, केवल 22 प्रतिशत लोगों के पास बुनियादी सफाई संबंधी सुविधाएं उपलब्ध हैं। भारत सरकार, दो केंद्रीय प्रायोजित कार्यक्रमों यथा, त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम वर्ष 1972-73 से और केंद्रीय ग्रामीण सफाई कार्यक्रम वर्ष 1986 से, के माध्यम से ग्रामों में पेय जलापूर्ति और सफाई के क्षेत्रों में राज्यों के प्रयासों में योगदान दे रही है।

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

(i) विद्यमान जलापूर्ति स्कीमों की प्रमुख मरम्मतों तथा प्रतिस्थापन कार्यों के लिए पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता - 9000 करोड़ रुपए;

(ii) विद्यमान ग्रामीण जलापूर्ति स्कीमों की मरम्मतों/पुनरुद्धार के लिए राज्य सरकार को वित्तीय सहायता - 5200 करोड़ रुपए;

(iii) स्वजलधारा के अन्तर्गत पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित की जाने वाली नई स्कीमों के लिए उनकी प्रचालन तथा अनुरक्षण निधि में एक मुश्त प्रोत्साहन अंशदान - 1000 करोड़ रुपए;

(iv) राज्यों में जल गुणवत्ता मानीटरिंग तथा निगरानी अवसंरचना का निर्माण - 440 करोड़ रुपए;

(v) जल गुणवत्ता सुधारने के कार्यक्रम में राज्यों का हिस्सा - 1500 करोड़ रुपए;

(vi) चल रही पेय जलापूर्ति स्कीमों को पूरा करना - 6700 करोड़ रुपए;

(vii) सफाई सेवाओं की प्रचालन और अनुरक्षण लागतें - 3600 करोड़ रुपए;

(viii) ग्रामीण सफाई 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 ने शहरी क्षेत्रों में विभिन्न नागरिक सेवाओं के प्रचालन तथा अनुरक्षण के विषय में 2005-10 की अवधि के दौरान सभी राज्यों के लिए 76896 करोड़ रुपए के संसाधन-अंतर का अनुमान लगाया है। इसने सुझाव दिया है कि इस अंतर को बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुदान-सहायता के माध्यम से समाप्त किया जाना चाहिए।

8.14 शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों की कार्य प्रणाली 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, अंतिम निर्णय लें;

(ii) शहरी स्थानीय निकायों को करों की एक अलग से सूची सौंपी जानी चाहिए और सम्पत्ति कर की लेवी से किसी प्रकार की छूट से बचना चाहिए। यदि राज्य सरकार से कोई छूट दी गयी हो तो उन्हें पर्याप्त रूप से मुआवजा दिया जाना चाहिए;

(iii) अनुत्पादक और अनुपयुक्त करों को समाप्त करके राजस्व के नए स्रोतों का पता लगाया जाना चाहिए;

(iv) शहरी स्थानीय निकायों को नगर पालिका बांडों के निर्गम की संभावना तलाशनी चाहिए;

(v) लेखांकन प्रक्रिया का आधुनिकीकरण होना चाहिए और कम्प्यूटरों के प्रयोग को सरल तथा सुसाध्य बनाया जाना चाहिए;

(vi) निष्पादन बजटिंग और सामाजिक लेखा परीक्षण प्रणाली आरम्भ की जानी चाहिए;

(vii) लोकोपयोगिता सेवाओं के खर्च की वसूली सेवाओं के प्रयोक्ताओं से उपयुक्त शुल्कों के रूप में की जानी चाहिए;

(viii) नगर पालिकाओं को प्रचालन और अनुरक्षण, बिलिंग और संग्रहण तथा पूंजी आदि को शामिल करते हुए पूरे खर्चों को उत्तरोत्तर वसूल करना होगा;

(ix) राज्यों के करों तथा सहायता अनुदान में हिस्से सहित अन्तर-सरकारी अन्तरण फार्मूला आधारित होने चाहिए न कि बातचीत के जरिए उन्हें तय किया जाए;

(x) नगर पालिकाओं के लिए पूंजी के निधिकरण के प्राथमिक स्रोतों में उधार लिया जाना भी एक जरिया हो सकता है; और

(xi) अवसंरचना 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. ग्राम प्रतिदिन के बीच प्रति व्यक्ति अपशिष्ट सृजन के साथ लगभग 42 मिलियन टन प्रति वर्ष शहरी ठोस अपशिष्ट पदार्थों का निर्माण 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 के फैलने और भारत के सर्वोच्च न्यायालय के हस्तक्षेप के पश्चात नगर निगम ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (एमएसडब्ल्यू) पर विस्तृत दिशा निर्देश जारी किए गए तथा पर्यावरण और वन मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों द्वारा विभिन्न क्रियाकलापों को पूरा करने के लिए दिशा-निर्देश भी निर्धारित किए थे। चूंकि दसवीं योजना अवधि के दौरान इस प्रयोजनार्थ पर्याप्त बजटीय सहायता उपलब्ध नहीं करायी गयी थी, इसलिए शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए शहरी स्थानीय निकायों की सहायतार्थ बारहवें वित्त आयोग द्वारा पर्याप्त निधियां अन्तरित करने का सुझाव दिया है। शहरी विकास और गरीबी उन्मूलन मंत्रालय द्वारा तैयार की गई स्कीम के अनुसार 220 रुपए प्रति व्यक्ति की औसत लागत पर कुल 3763 करोड़ रुपए के परिव्यय की श्रेणी-I के 400 शहरों में कार्यान्वयन हेतु आवश्यकता पड़ेगी। वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार श्रेणी-I के शहरों की आबादी के आधार पर राज्यों के बीच पारस्परिक आबंटन निर्धारित किया गया है। तथापि, यह स्कीम अपशिष्टों पर आधारित कम्पोस्ट संयंत्रों तथा अपशिष्टों वाले खतों के निर्माण की लागत सहित पूंजी व्यय के निधिकरण पर केंद्रित है। पांच वर्षों के लिए उपस्करों, मशीनरी की पूंजीगत लागत जो उनके संग्रहण, परिवहन और निपटान के साथ-साथ उनकी प्रतिस्थापन लागत के लिए जरूरी होगी, उसे शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान सहायता के रूप में मुहैया कराए जाने का प्रस्ताव है।

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 कार्य बल 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 कार्य-कुशलता पूर्वक लाभों को प्राप्त करने के उद्देश्य से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से सम्बद्ध सेवाओं को किसी बाह्य संस्थान के सुपुर्द करके इस स्कीम 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 निजी क्षेत्रों में आर्थिक दृष्टि से व्यवहार्य रहेंगे बशर्ते कि नगर पालिकाएं ठोस अपशिष्टों की (यदि आवश्यक हो तो अलग-अलग रूप में) नियमित आपूर्ति का आश्वासन दे सकें। इसलिए, नगर पालिकाओं 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 की स्कीम के लिए सरकारी-निजी भागीदारी के माध्यम से इसकी सफलता सुनिश्चित करने हेतु नगर पालिकाओं द्वारा वहन की जाने वाली अपेक्षित लागत (अन्य संस्थाओं द्वारा किए जाने वाले खर्चों सहित) संबंधी न्यूनतम राजस्व व्यय पर सहायता देने के लिए सहायता अनुदान मुहैया कराए जाएं।

बारहवें वित्त आयोग द्वारा प्रायोजित अध्ययन/सेमीनार

8.18 राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (एनआईआरडी) को पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों में वृद्धि करने के लिए विभिन्न राज्यों द्वारा अपनाई जाने वाली नई पहलों/बेहतर प्रथाओं के अध्ययन हेतु आरम्भ किया गया था जिसका उद्देश्य अन्य क्रियाकलापों में उनकी पुनरावृत्ति की गुंजायश को तलाशना है। इसका विस्तृत अध्ययन तीन प्रमुख राज्यों यथा, केरल, गुजरात और मध्यप्रदेश तक ही सीमित रखा गया जिन्होंने एनआईआरडी के विचार से अपनी-अपनी पंचायती राज संस्थाओं की प्रणाली में कुछ अलग हट कर विशेषताएं प्रदर्शित की थीं। अन्य प्रमुख राज्यों में पंचायती राज के महत्वपूर्ण लक्षणों को समाविष्ट करने का भी प्रयास किया गया था। इस अध्ययन से ज्ञात हुआ कि 73वें संशोधन के अनिवार्य/अधिदेशित उपबंधों का अनुपालन लगभग सभी राज्यों द्वारा बड़े पैमाने पर किया गया है।

8.19 बेहतर क्रियाविधियों के प्रत्युत्तर में अध्ययन द्वारा निम्नलिखित सुझाव दिए गए हैं:-

(i) पंचायतों के लिए कतिपय प्रमुख करों की लेवी लगाने और कर-भिन्न राजस्व के स्रोतों के दोहन को

अनिवार्य बनाया जाए। ऐसी सभी लेवियों के लिए न्यूनतम दरों का निर्धारण राज्य सरकार द्वारा किया जाए;

(ii) पंचायत के करों से एक न्यूनतम राजस्व वसूली पर जोर दिया जाए;

(iii) राज्य सरकार द्वारा एक निर्धारित न्यूनतम सीमा से बाहर राजस्व वसूलियों से संबंधित प्रोत्साहन अनुदान लागू किए जाएं;

(iv) प्रयोक्ता प्रभारों को अनिवार्य लेवी के रूप में लगाया जाए;

(v) ग्राम पंचायतों में विहित सभी सामान्य सम्पत्ति संबंधी संसाधनों का पता लगाकर उन्हें सूचीबद्ध करते हुए उत्पादनकारी बनाया जाए ताकि राजस्व प्राप्ति हो;

(vi) कर-योग्य भूमि और भवनों का मूल्यांकन राज्य सरकार के पंचायती राज विभाग में एक अलग कक्ष द्वारा करवाया जाना चाहिए और उसे पंचायतों के अधीन नहीं छोड़ा जाना चाहिए;

(vii) कृषि जोतों पर कर/सरचार्ज/उपकर लगाने की शक्तियां मध्यवर्त्ती या जिला पंचायतों को दी जानी चाहिए;

(viii) राज्यों से पंचायतों को राजस्व में भागीदारी/राजस्व सुपुर्दगियों के रूप में राजस्व के अन्तरण को सांविधिक स्वरूप का बनाया जाना चाहिए;

(ix) राज्य सरकारों को ऐसे राजस्वों के संबंध में एक तरफा निर्णय लेने से बाज आना चाहिए जिनसे होने वाली अधिप्राप्तियों को पूर्ण रूप से अथवा आंशिक तौर पर पंचायतों को हस्तान्तरित करना पड़ता है;

(x) राजस्व भागीदारी प्रणाली के अन्तर्गत राजस्व की उस मात्रा का पूर्वानुमान लगाया जाना चाहए जिसकी कोई भी पंचायत तर्कसंगत रूप से आशा करती है;

(xi) अनुदान सहायता के संबंध में राज्य सरकार को अपनी वचनबद्धता का भी ध्यान रखना चाहिए; पंचायतों को दिए जाने वाले सभी अलग-अलग 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 रखे जाने वाले लेखों का मानकीकरण हो; पंचायत विभाग के पदाधिकारियों को ग्राम पंचायतों का वैधानिक लेखा परीक्षक नहीं बनाया जाना चाहिए; मध्यवर्तियों और जिला पंचायतों के खातों की लेखा परीक्षा नियंत्रक और महालेखा परीक्षक द्वारा करवाई जानी चाहिए;

(xiv) एक निष्पादन लेखा परीक्षा 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 को भी राज्य वित्त आयोगों की इन सिफारिशों का राज्य के वित्त पर पड़ने वाले इनके प्रभावों का मूल्यांकन करने की दृष्टि से अध्ययन करने हेतु कहा गया था ताकि समेकित निधि को अपेक्षित रूप से बढ़ाने के बारे में जानकारी प्राप्त हो सके। अध्ययन के निष्कर्ष सारांश में नीचे दिए गए हैं।

(i) राज्यों ने निरपवाद रूप से पंचायतों के संसाधनों में वृद्धि करने हेतु अतिरिक्त संसाधन जुटाने में कोई प्रगति नहीं की है;

(ii) ग्राम पंचायतों के साथ-साथ मध्यवर्त्ती 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 स्वरूप उनकी आवश्यकताओं की अपेक्षा अत्यधिक सीमित है। वर्ष 1990-91 से 1997-98 के दौरान 23 राज्यों में सभी स्तरों पर पंचायतों का जुटाया गया आन्तरिक राजस्व उनके कुल राजस्व का केवल 4.17 प्रतिशत ही बैठता है। बिहार, राजस्थान, मणिपुर और सिक्किम में स्पष्ट रूप से कोई आन्तरिक राजस्व संग्रहण नहीं हुआ। कुछ राज्यों में पंचायतों का वार्षिक प्रति-व्यक्ति आंतरिक राजस्व संग्रहण केवल 8 रुपए के लगभग था;

(v) केंद्र तथा राज्य सरकारों दोनों से ही राजस्व अन्तरण पर पंचायतों की नैसर्गिक आश्रितता रही है। 1997-98 में, पंचायतों ने सकल घरेलू उत्पाद का केवल 0.04 प्रतिशत ही संग्रहीत किया और सकल घरेलू उत्पाद का 1.38 प्रतिशत खर्च किया था;

(vi) राज्य सरकारों से पंचायतों को मिलने वाली सहायता राजस्व में भागीदारी, राजस्व की सुपुर्दगी और अनुदान सहायता का रूप लेती है। राज्य सरकारों के अनुदान पंचायतों के कुल संसाधनों का 80 प्रतिशत से कम का हिस्सा ही नहीं बैठते हैं बल्कि उनमें से अधिकांश अनुदान संबद्ध अनुदान होते हैं। अनेक राज्यों में अनुदानों की प्रणाली को अभी तक युक्तियुक्त नहीं बनाया गया है और पंचायतों को उपलब्ध करायी जाने वाली धनराशि की मात्रा का प्रायः पूर्वानुमान भी नहीं लगाया जाता;

(vii) कुछ राज्यों में दूसरे राज्य वित्त आयोग के गठन करने में विलम्ब हुआ है जबकि अन्य राज्यों में दूसरे राज्य वित्त आयोग का गठन ही नहीं किया गया। केवल 19 राज्यों ने ही दूसरे राज्य वित्त आयोग का गठन किया था, जिसमें से केवल 10 ने ही अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत की थी। इनमें से केवल छः रिपोर्टें ही

की गई कार्रवाई संबंधी रिपोर्ट के साथ राज्य विधान मंडल 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 प्रकाश में लाया 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 प्रति अतिरिक्त संसाधनों को जारी करने के लिए अपनी वचनबद्धता का पालन किया है;

(घ) इन सिफारिशों के संबंध में बजटीय प्रावधान "कम पड़ गए" थे।

इस अध्ययन ने माना है कि राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप राज्यों से पंचायतों को मिलने वाली निवल अतिरिक्त संसाधनों संबंधी सहायता का मूल्यांकन करने में उसे सफलता नहीं मिली है।

8.21 शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में इसी प्रकार के अध्ययन करने के लिए राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) का गठन किया गया था। एनआईपीएफपी ने 23 राज्यों के संबंध में अध्ययन किए थे। अध्ययन में पाया गया था कि नगर पालिकाओं के वित्त संबंधी आंकड़े बड़े ही लचीले और नाजुक थे और आंकड़ों के प्रतिपादन में उन्होंने समस्याएं खड़ी कर दी थीं। इसने पाया 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 अन्तर-राज्य विसंगतियां थीं। अलग-अलग राज्यों में नगरपालिकाओं के राजस्व जुटाने और उनके खर्च करने के स्तरों में भी अन्तर था। प्रति व्यक्ति उच्च आय वाले राज्यों में ही प्रमुख सुधार उपक्रमों पर ध्यान दिया जा रहा था और वे अच्छा कार्य-निष्पादन कर रहे थे। नगरपालिका राजस्व का एक महत्वपूर्ण साधन अन्तरण बना रहा लेकिन वह भी राज्यों के अपने संसाधनों का मात्र 3.8 प्रतिशत हिस्सा ही था।

8.22 एक अध्ययन "भारतीय नगरों में ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन" पर आरम्भ किया गया था। अवसंरचनागत व्यावसायिक उद्यम द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट ने भारत तथा सम्पूर्ण विश्व में अपनायी जाने वाली कुछ अत्युत्तम प्रथाओं की ओर ध्यान आकर्षित किया। इसने भारत तथा विदेशों में अपशिष्टों को कम्पोस्ट अथवा ऊर्जा में बदलने के कतिपय उपलब्ध प्रौद्योगिकीय विकल्पों को भी सूचीबद्ध किया था। अवसंरचनात्मक व्यावसायिक उद्यम ने एक नमूनागत शहर बर्दवान (प. बंगाल) के संबंध में एकीकृत ठोस अपशिष्ट निपटान के लिए लागत का परिकलन किया। मलव्ययन, गंदे पानी का उपचार और मल निकास संबंधी नालियों के प्रावधान के खर्चों पर किए गए एक दूसरे अध्ययन में आईपीई ने जनसंख्या के विभिन्न आकार और श्रेणियों वाले पांच शहरों का चयन किया। विषय अध्ययन ने उपलब्ध शहरी अवसंरचना के साथ-साथ जनसंख्या के व्याप्ति क्षेत्र को भी हिसाब में लिया और मलव्ययन, गंदे पानी उपचार तथा नालियों के संबंध में अलग-अलग प्रति-व्यक्ति लागत का हिसाब निकाला। समग्र अन्तर को निकालने के लिए प्रत्येक मद पर अलग-अलग मद पर अन्तर अनुमान लगाया गया। इस प्रकार उपलब्ध कराए गए अनुमान एक विशेष प्रकार की श्रेणी के शहर के विषय में पदचिन्ह साबित हो सकते हैं। निधियों की वास्तविक आवश्यकता प्रत्येक शहर की जनसंख्या के आकार और अवसंरचना की उपलब्धता पर निर्भर करेगी और उनका स्वतंत्र रूप से अनुमान लगाने की आवश्यकता होगी।

8.23 राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों की सिफारिशों पर आधारित स्थानीय निकायों के संसाधनों में वृद्धि करने के लिए राज्यों की समेकित निधियों में वृद्धि करने हेतु आवश्यक मात्रात्मक और गुणवत्तामूलक उपायों पर गौर करने का कार्य एक विशेषज्ञ को सौंपा गया था। अध्ययन के मुख्य केन्द्र बिंदु वे क्षेत्र थे जिन पर केन्द्र सरकार की ओर से कार्रवाई किया जाना अपेक्षित था। रिपोर्ट ने पांच वर्ष की अवधि के दौरान स्थानीय निकायों के वसूल न किए गए अन्तर का अनुमान 74,000 करोड़ रुपए लगाया था। राज्य वित्त आयोगों द्वारा सुझाए गए ऐसे कुछ उपायों की सूची बनायी गयी जिन पर केंद्रीय सरकार की ओर से कार्रवाई किया जाना आवश्यक है। ये निम्नलिखित हैं:-

(i) व्यवसाय कर पर लगायी गयी अधिकतम सीमा में वृद्धि किया जाना;

(ii) खनिज संसाधनों पर रायल्टी की दरों में वृद्धि करना;

(iii) सेवा करों की लेवी के लिए राज्यों/स्थानीय निकायों को अधिकार प्रदान करने हेतु संविधान में संशोधन किया जाना;

(iv) केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं को निधियों और कार्यकर्त्ताओं के साथ राज्य सरकारों/स्थानीय निकायों को अन्तरित करना;

(v) राजकोषीय सुधार प्रोत्साहन योजना जारी रखना;

(vi) विशेष श्रेणी से इतर राज्यों को केन्द्र से किए जाने वाले योजनागत अन्तरणों में अनुदानों के अनुपात में वृद्धि करने के लिए, उनकी ब्याज अदायगियों के बोझ को कम करने की दृष्टि से गाडगिल फार्मूले की समीक्षा करना;

(vii) केन्द्रीय सरकार को देय राज्य सरकारों के पुराने कर्जों को बट्टे खाते डालना ताकि ऐसे राज्य राजकोषीय सुधार शुरू करते समय एक नई शुरूआत कर सकें।

(viii) बारहवें वित्त आयोग द्वारा अपने अन्तरण फार्मूले में निम्नलिखित कारकों को अधिक महत्व दिया जाना;

(क) कार्यात्मक और राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की सीमा;

(ख) राज्यों का पिछड़ापन; और

(ग) कर-प्रयासों के लिए प्रोत्साहन;

(ix) केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रत्यक्ष वित्तपोषण से अथवा केन्द्रीय/राज्य स्तर पर मौजूदा वित्तीय संस्थाओं का विलय करके नगरपालिका वित्त निगम और पंचायत वित्त निगम की स्थापना करने की संभावना।

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

8.24 संवैधानिक प्रावधानों के आलोक में केन्द्रीय वित्त आयोग की तथ्यपरक भूमिका को समझने और सरकार के तीसरे स्तर की महसूस की गई जरूरतों के बारे में एक अंतर्दृष्टि हासिल करने 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 लोकप्रशासन संस्थान (आईआईपीए) और एनआईआरडी द्वारा आयोजित किया गया। वक्ताओं की सूची और उनके द्वारा प्रस्तुत विषय सामग्री अनुबंध 8.1 में दी गई है। संगोष्ठियों में व्यक्त कुछ विचार निम्नानुसार थेः

(i) पंचायती राज संस्थाएं अधिक कर वसूल कर सकती हैं बशर्ते वे कराधार का सही मूल्यांकन करके, छूट इत्यादि को समाप्त कर के प्रशासनिक क्षमताओं में सुधार करें। पंचायतों की वित्तीय जरूरतें उन्हें उपलब्ध संसाधनों से कहीं अधिक होती हैं;

(ii) बारहवें वित्त आयोग से किए गए अन्तरण को कारगर राजकोषीय विकेन्द्रीकरण से जोड़ा जाना चाहिए, जिसका अर्थ है राज्यों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों का अन्तरण;

(iii) सरकारी वित्त साधनों की पुनर्संरचना के उपाय तभी पूर्ण होंगे यदि सरकार के तीसरे स्तर को भी हिसाब में लिया जाए;

(iv) बारहवें वित्त आयोग के सन्दर्भ में वाक्यांश "राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर" के स्थान पर "राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद" रखा जाए;

(v) स्थानीय राजस्व संग्रहण को प्रोत्साहित करने की अत्यंत आवश्यकता है। रोपण-भिन्न कृषि क्षेत्र से एसडीपी जैसे गौण स्रोतों को इस्तेमाल करके पंचायतों की राजस्व क्षमता का आकलन किया जा सकता है;

(vi) राजस्व संग्रहण को प्रोत्साहित करने का एकमात्र लागत-प्रभावी तरीका है - राज्य सरकारों से मिलने वाले सीमित अवधि वाले अनुदानों के मापदंड पर आधारित प्रणाली का होना, जहां पंचायतों के लिए आबंटन स्थानीय राजस्व क्षमता के आधारिक आकलनों की कटौती किए जाने के बाद किए जाते हैं;

(vii) स्थानीय निकायों को वितरित की जाने वाली निधि का आरंभिक निर्धारण स्थानीय निकायों के लिए प्रति व्यक्ति मनमाने आबंटन के स्थान पर कुल सरकारी व्यय के प्रतिशत के रूप में स्थानीय व्यय पर आधारित विकेन्द्रीकरण लक्ष्य के आधार पर किया जाना चाहिए। ऐसा केन्द्रीय कर के बंटवारे में से किया जाना चाहिए; राज्यों को अन्तरित किए जाने हेतु वैश्विक राजस्व बंटवारे में 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) केन्द्र और राज्य के अन्तरण पारदर्शी और पूर्वानुमेय होने चाहिए जिसमें बेहतर कार्य-निष्पादन के लिए पुरस्कार भी शामिल हों;

(x) स्थानीय सरकारों को संसाधन अधिकार स्वरूप दिए जाने चाहिए न कि रियायत या प्रतिलाभ के रूप में।

आयोग द्वारा एकत्र किए गए आंकड़े

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 सन्दर्भ में उनकी समेकित निधि में वृद्धि करने हेतु प्रत्येक राज्य की जरूरत का आकलन किया जा सकेः

I. राज्य वित्त आयोगों की स्थापना की प्रास्थिति - राज्य वित्त आयोगों की पंचाट - अवधि - पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों को करों के समनुदेशन/अन्तरण/अनुदान सहायता हेतु राज्य वित्त आयोगों द्वारा निर्धारित सिद्धान्त - राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन - अस्वीकृत सिफारिशें - उनकी अस्वीकृति के कारण;

II. राज्य वित्त आयोग स्थापित करने से पूर्व पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को किए गए अन्तरणों का ब्यौरा - ऐसे अन्तरणों की वृद्धि दर - अन्तरणों की विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित राशियां (जैसेकि करों का समनुदेशन, अन्तरण, अनुदान-सहायता) - किए गए वास्तविक अन्तर - समान कार्यात्मक जिम्मेदारियों के लिए औसत वृद्धि दर (पिछले पांच वर्षों में) पर आधारित प्रत्येक वर्ष के लिए अनुमानित राशि और राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित राशियों के बीच अन्तर;

III. 73वें/74वें संशोधन के परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को सौंपी गई अतिरिक्त कार्यात्मक जिम्मेदारियों का ब्यौरा - ऐसे अन्तरणों से पूर्व इन कार्यों पर राज्य सरकार द्वारा

किए गए व्यय - ऐसे अन्तरणों से पूर्व पांच वर्षों में ऐसे व्यय की वृद्धि दर - अतिरिक्त जिम्मेदारियां निभाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को अन्तरित संसाधन - ऐसे कार्यों के लिए पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को राज्य से जनशक्ति का अन्तरण/जिम्मेदारियों की तुलना में अन्तरित संसाधनों की पर्याप्तता - इस मुद्दे पर राज्य वित्त आयोगों का दृष्टिकोण - राज्य वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशें - राज्य सरकार पर उनके वित्तीय प्रभाव;

IV. राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण राज्य की समेकित निधि पर प्रभाव - सिफारिशों का ब्यौरा - प्रत्येक सिफारिश को स्वीकारने के वार्षिक वित्तीय प्रभाव - अतिरिक्त जरूरत को पूरा करने के लिए राजस्व जुटाने हेतु किए गए प्रयास व उनके परिणाम;

V. ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन की प्रास्थिति - उनका पालन 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 मध्यवर्ती स्तर की पंचायतों के लेखा-विवरण रखने के लिए व्यवस्था - स्थानीय निकायों के वित्त साधनों से संबंधित डाटा बेस तैयार करना - पंचायत और शहरी स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा के लिए व्यवस्था और उनकी प्रास्थिति;

VI. स्थानीय निकायों द्वारा लिए गए बाजार उधार - क्या इसकी अनुमति है - यदि हां, तो गत पांच वर्षों के दौरान उधार और बकाया देयताओं का ब्यौरा दिया जाए।

यह उम्मीद की जा रही थी कि न सिर्फ राज्य सरकार द्वारा मानीटरिंग किए जाने 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 और इसलिए यह सूचना उचित समयावधि के भीतर अद्यतन की जाएगी तथा उपलब्ध कराई जाएगी। लेकिन, बहुत अनुरोध किए जाने के बाद भी, कुछ अपवादों को छोड़कर, विभिन्न राज्यों से प्राप्त सूचना 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 मिलती। तथापि, इन कारकों से संबंधित सूचना संकलित की जा सकी (क) प्रत्येक राज्य में विभिन्न स्तरों पर ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों की संख्या; और (ख) अपने राजस्व तथा राज्यों से उनके स्थानीय निकायों को किए गए अन्तरणों के ब्यौरे। ये ब्यौरे अनुबंध 8.7 से 8.9 में दिए गए हैं। ये आंकड़े दर्शाते हैं कि पंचायतों (सभी स्तर) के अपने राजस्व का हिस्सा 1998-99 से 2002-03 की अवधि के उनके कुल राजस्व का 6.40 प्रतिशत था, जो 1990-91 से 1997-98 की अवधि के लिए अनुमानित 4.17 प्रतिशत से निश्चित तौर पर बेहतर था, लेकिन अभी भी कम है।

8.26 ग्यारहवें वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों के वित्त साधनों से संबंधित डाटा बेस तैयार करने के लिए 200 करोड़ रुपए और ग्राम तथा मध्यवर्ती स्तर की पंचायतों के लेखा-विवरण रखने के लिए 98.61 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष निर्धारित किए थे। यह सिफारिश की गई थी कि जिला, राज्य और केन्द्रीय सरकार के स्तर पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के वित्त साधनों से संबंधित डाटाबेस तैयार किया जाए और वह कम्प्यूटरीकरण द्वारा और वी-सैट के जरिए जोड़कर आसानी से उपलब्ध हो। स्थानीय निकायों के लेखा-विवरणों की लेखा-परीक्षा करने के लिए निर्धारित प्राधिकरण को इस कार्य के लिए उत्तरदायी होना था और आंकड़ों का संग्रहण और संकलन सी.एण्ड ए.जी. (नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक) द्वारा निर्धारित मानक प्रपत्र में किया जाना था। इससे राज्यों के बीच स्थानीय निकायों के कार्य-निष्पादन और विकास की स्थिति की तुलना करने में आसानी होती।

8.27 नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा दी गई सूचना के अनुसार लेखा-विवरणों से संबंधित ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के संबंध में की गई प्रगति निम्नानुसार हैः

i **पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के सभी तीन स्तरों के लेखा-विवरण उचित रूप से रखने और उनकी लेखा-परीक्षा संबंधी तकनीकी मार्गदर्शन और देख-रेख (टीजीएस) भारत के नियंत्रक एवं महालेखा-परीक्षक को सौंपना** - अब तक 19 राज्यों ने स्थानीय निकायों का टीजीएस नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को सौपा है। उन राज्यों को छोड़कर, जहां 73वां और 74वां संशोधन लागू नहीं है, पांच प्रमुख राज्यों अर्थात् पंजाब, हरियाणा, आंध्र प्रदेश, गुजरात और अरूणाचल प्रदेश ने अभी तक इस सिफारिश को कार्यान्वित नहीं किया है;

ii. **टीजीएस मुहैया कराने के लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा निर्धारित दस्तावेज़** - नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए लेखा-परीक्षा संबंधी दिशानिर्देश, पंचायती राज संस्थाओं के लेखा-विवरणों की लेखा-परीक्षा के प्रमाणन हेतु दिशा-निर्देश, पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के बजट और लेखा-विवरण के प्रपत्र और पंचायती राज संस्थाओं के कार्यक्रमों, कार्यों और गतिविधियों के लिए संहिता-सूची निर्धारित की है;

iii. **पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए बजट और लेखा-विवरण प्रपत्रों को स्वीकारना** - 18 राज्यों ने पंचायती राज संस्थाओं के लिए निर्धारित प्रपत्रों को स्वीकृत करने 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-विवरण संबंधी प्रपत्र तैयार करने के लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा गठित कृतिक बल की रिपोर्ट सार्वभौमिक कार्यान्वयन के लिए सभी राज्यों ने स्वीकार कर ली है;

iv. **लेखा-विवरण रखने के कार्य में पिछड़ना** - वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को उस व्यक्ति/एजेंसी की अर्हता और अनुभव निर्धारित करना है जिसे लेखा-विवरण, बनाए रखने का कार्य, जहां भी बाकी हो, सौंपा जाना हो। तदनुसार, राज्य सरकार के अनुरोध के आधार पर नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने बिहार, तमिलनाडु, केरल और राजस्थान में बाहर की एजेन्सियों को नियुक्त करने के मापदंडों को अनुमोदित कर दिया है। संबंधित महा-लेखाकार बकायों की सीमा का आकलन करने और तदनुसार प्रस्ताव भेजने के लिए शेष राज्य सरकारों के साथ सम्पर्क बनाए हुए हैं;

v. **नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा क्षमता निर्माण, प्रशिक्षण उपाय** - नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा स्थानीय निधि लेखा-परीक्षा विभाग और पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों के कौशल को उन्नत करने के लिए व्यापक प्रशिक्षण कार्यक्रम भारतीय लोक लेखा परीक्षक संस्थान को केन्द्रक अभिकरण बनाकर चलाए जा रहे हैं। यह प्रशिक्षण दो चरणों में दिया जाना है, जहां पहले चरण में प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण दिया जाएगा और दूसरे चरण में वे प्रशिक्षक शेष स्टाफ को प्रशिक्षित करेंगे। पहला चरण जिसे नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा वित्त-पोषित किया जा रहा है, 9 राज्यों अर्थात् बिहार, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, छत्तीसगढ़, उत्तरांचल, 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 वित्त साधनों से संबंधित केन्द्रीय डाटाबेस तैयार करना** - नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने जिला एवं राज्य स्तरों पर पंचायती राज संस्थाओं के वित्त साधनों से संबंधित नेटवर्क किया हुआ डाटाबेस तैयार करने के लिए मसौदा प्रपत्रों का मसौदा तैयार किया है। अब तक 10 राज्यों ने प्रपत्रों को अपनाने के लिए सहमति व्यक्त की है और 7 राज्यों ने डाटाबेस के संग्रहण, पारेषण और अनुरक्षण के लिए अवसंरचना तैयार करने के लिए कार्रवाई शुरू कर दी है। आशा की जाती है कि ये उपाय और आगे बढ़ेंगे तथा भविष्य में राज्य के लिए केन्द्रीय वित्त आयोग को अपेक्षित आंकड़े प्रमाणित आधार पर उपलब्ध कराना संभव हो जाएगा।

राज्य वित्त आयोगों की भूमिका

8.28 संविधान के अनुच्छेद 243(झ) और 243(म) के अनुसार राज्य वित्त आयोगों को इन बातों के संबंध में सिफारिशें करनी हैं (क) राज्य द्वारा लगाए जाने वाले करों इत्यादि की निवल प्राप्तियों का एक ओर तो राज्य और दूसरी ओर स्थानीय निकायों के बीच वितरण को तथा विभिन्न पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच परस्पर आवंटन को शासित करने वाले दिशानिर्देश; (ख) उन करों, शुल्कों, मार्गकर और फीस का निर्धारण जो स्थानीय निकायों को समनुदेशित या विनियोजित किए जाएं; और (ग) राज्य की समेकित निधि से स्थानीय निकायों को अनुदान सहायता। राज्य वित्त आयोगों 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 देयता के अनुपालन में, गठित राज्य वित्त आयोगों की संख्या से संबंधित सूचना राज्य वित्त आयोगों द्वारा रिपोर्ट प्रस्तुत करने की प्रास्थिति, और राज्य सरकारों द्वारा उनपर की गई कार्रवाई से संबंधित सूचना एकत्र की है। हम यह सूचना अनुबंध 8.10 में दे रहे हैं।

8.29 राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की योजना में राज्य वित्त आयोगों का महत्त्व इस बात में है कि राज्य सरकार द्वारा संसाधनों पर दावों के संबंध में मध्यस्थता करने के अलावा, उनकी सिफारिशों से अन्तरण-तंत्र में अधिक स्थिरता और पूर्वानुमान लगाने की योग्यता का तत्त्व आएगा। लेकिन, वित्त आयोग की मुख्य सिफारिशों को बिना संशोधन के स्वीकारने की राष्ट्रीय स्तर पर स्थापित हुई परंपरा का राज्यों में पालन नहीं किया जा रहा है। अक्सर संसाधन संबंधी बाधाओं का जिक्र करके स्वीकृत की गई सिफारिशों को भी पूरी तरह से कार्यान्वित नहीं किया जाता है और इससे 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 केन्द्र से राज्यों को होने वाले संसाधनों के अन्तरण से संबंधित केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया का पालन करें, तो उनकी रिपोर्टों में राज्य सरकार के साथ-साथ स्थानीय निकायों के अन्तरण-पूर्व और पश्च चरणों पर वित्त साधनों के अनुमान शामिल होने के साथ साथ अनुशंसित उपाय अपनाकर स्थानीय निकायों द्वारा सृजित किए जा सकने वाले अतिरिक्त राजस्वों का मात्रा-निर्धारण भी निहित होगा। जो अन्तराल फिर भी रह जाएंगे, वे केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित किए जाने वाले उपायों का आधार हो सकते हैं।

8.31 संसाधनों में अन्तर का अनुमान लगाने के लिए राज्य वित्त आयोगों को पारंपरिक प्रवृत्तियों के आधार पर पूर्वानुमान लगाने की बजाय राजस्व और व्यय के आकलन के आधार पर एक मानकीय दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। राजस्व सृजन संबंधी प्रति व्यक्ति मानदंडों में, पर्याप्त उत्प्लावकता और अतिरिक्त संसाधन जुटाने की गुंजाइश का अनुमान लगाते हुए, कराधारों से संबंधित आंकड़ों और नगरपालिकाओं तथा पंचायतों द्वारा कर-भिन्न आय जुटाने के स्रोतों का भी ध्यान रखा जाना चाहिए। मूलभूत सेवाओं के प्रावधान में सर्वोत्तम कार्य करने वाली कुछ नगरपालिकाओं और पंचायतों द्वारा किए गए औसत व्यय के आधार पर प्रति व्यक्ति व्यय आकलित किया जा सकता है।

राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित संसाधन अन्तरण समायोजित करने के बाद, इस विधि से आकलित किए गए समग्र राजस्व और समग्र व्यय के बीच का अन्तर केन्द्रीय वित्त आयोग के दृष्टिकोण का आधार बनेगा।

8.32 राज्य वित्त आयोगों की सावधानी पूर्वक संवीक्षा करने से पता चलता है कि बहुत कम राज्य वित्त आयोगों ने इस दृष्टिकोण का पालन किया है। इस कारण उन रिपोर्टों को अपनी सिफारिशों का आधार बनाना हमारे लिए असंभव हो गया है। हम यह जोरदार 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 केन्द्रीय वित्त आयोग अपने संवैधानिक अधिदेश के साथ पूरा न्याय कर सके।

8.33 यह संभव बनाने के लिए यह जरूरी है कि राज्य वित्त आयोगों के गठन को मात्र संवैधानिक औपचारिकता मानने की बजाय, राज्य, राज्य वित्त आयोगों में प्रतिष्ठित और सक्षम व्यक्ति शामिल करें। हमने यह पाया है कि अधिकतर राज्यों ने लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को और आगे बढ़ाने में और पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरपालिकाओं को मजबूत बनाकर प्रतिस्पर्धी स्तर पर सामर्थ्य विकसित करने में इसकी क्षमता के संदर्भ में इस संस्था के महत्व को अभी तक नहीं समझा है। राज्य वित्त आयोगों के गठन में देरी, विभिन्न चरणों में उनका गठन, बार-बार पुनर्गठन, चुने गए व्यक्तियों की अर्हता, रिपोर्ट प्रस्तुत करने में देरी और कई मामलों में की गई कार्रवाई संबंधी रिपोर्ट (एटीआर) विधानमंडलों में प्रस्तुत करने में विलम्ब होने से इस संस्था का प्रयोजन ही निष्फल हो जाता है। यह केन्द्रीय वित्त आयोग के लिए सिर्फ चिन्ता का विषय ही हो सकता है जिसे अपनी सिफारिशों के आधार के रूप में उनकी रिपोर्टें स्वीकारनी पड़ती हैं।

8.34 राज्य वित्त आयोगों के गठन के मामले में, राज्यों को यह राय दी जा सकती है कि वे उन केन्द्रीय कानूनों और नियमावली का पालन करें जो अध्यक्ष एवं सदस्यों के लिए अर्हताएं निर्धारित करती हैं तथा इसी प्रकार के नियम बनाएं। यह महत्वपूर्ण है कि विशेषज्ञ अर्थशास्त्र, लोक वित्त, लोक प्रशासन और कानून जैसे विशिष्ट विषयों से संबंधित हों। इस उद्देश्य से कि ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों दोनों के ही सरोकारों पर उचित ध्यान दिया जाए, यह सुझाव है कि 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, राज्य वित्त आयोग में 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 दृष्टिकोण और विचार की निरन्तरता में बाधा पड़ती है। पुनर्गठन का मुख्य कारण पदाधिकारियों का नेमी अन्तरण प्रतीत होता है। यदि राज्य वित्त आयोग में गैर-आधिकारिक विशेषज्ञ हों, तो ऐसी स्थिति पैदा नहीं होगी।

8.35 नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा सुझाए गए प्रपत्रों में समय-श्रृंखला में असम्बद्ध आंकड़ों का संकलन राज्य वित्त आयोगों के लिए बहुत जरूरी है ताकि वे स्थानीय निकायों की आय और व्यय संबंधी जरूरतों का आकलन 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 आंकड़ों के सृजन और उन्हें रखने के साथ-साथ लेखांकन मापदंडों में सुधार करने के लिए प्रावधान किया था। हमें यह उल्लेख करते हुए खुशी है कि नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक 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 मिलान का कार्य निरन्तर करना होगा और जब भी राज्य वित्त आयोग गठित किए जाएंगे, तब ये आंकड़े उसे मुहैया कराने होंगे, इसलिए यह वांछनीय होगा कि प्रत्येक राज्य के वित्त विभाग में एक स्थायी राज्य वित्त आयोग सेल स्थापित कर दिया जाए। इस सेल 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 हैं - नए राज्य वित्त आयोग को गठित करने के लिए निर्धारित समयावधि, इसकी रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए दिया गया समय, एटीआर हेतु समय सीमाएं और इसकी पंचाट अवधि का केन्द्रीय वित्त आयोग के साथ ताल-मेल रखना। 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 पहले राज्य वित्त आयोग को बन्द 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, अकसर वह समयावधि ही बीत जाती है। यह वांछनीय होगा कि राज्य वित्त आयोगों को उनकी 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 केन्द्रीय वित्त आयोग के साथ ताल-मेल रखने अर्थ यह नहीं है कि उनका कार्य-काल एक 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 केन्द्रीय वित्त आयोग राज्य की जरूरतों का आकलन सार्वभौम सिद्धान्तों के आधार पर कर सके। इसके लिए जरूरत इस बात की है कि ये रिपोर्टें बहुत पुरानी न हों। चूंकि केन्द्रीय वित्त आयोग के गठन की आवधिकता का अनुमान लगाया जा सकता है, राज्यों को भी अपने राज्य वित्त आयोगों का गठन उपयुक्त समय पर कर लेना चाहिए। इस समूचे उद्देश्य को पूरा करने के लिए, संगत कानून में प्रक्रिया और समय-सीमाएं शामिल की जानी होंगी।

केन्द्रीय वित्त आयोग की भूमिका

8.37 उन संवैधानिक उपबंधों के कार्य क्षेत्र को पूरी तरह समझने का प्रयास किया गया जिनमें केन्द्रीय वित्त आयोग के लिए राज्यों की समेकित निधि में वृद्धि करने के लिए उपायों की सिफारिश करने की अपेक्षा की गई है। जहां राज्य सरकारों के साथ हुई संगोष्ठियों

और बैठकों में प्रस्तुत विषय-सामग्री से जो प्रमुख राय उभरी वह यह थी कि ये केन्द्र से राज्यों को अतिरिक्त संसाधनों का अन्तरण करने के लिए सिर्फ एक तंत्र स्वरूप हैं, वहीं हम यह महसूस करते हैं कि इसका कार्य-क्षेत्र इससे कहीं अधिक है। हमारे विचार में संविधान के संगत उपबंध का उद्देश्य क्षेत्र दोहरा है :- (क) राज्यों की विशेष परिस्थितियों जो संभवतः ऐसी सहायता को उचित ठहराएं, को देखते हुए केन्द्र से अतिरिक्त अनुदान देकर राज्यों की समेकित निधि में वृद्धि करने का वाकई आधार हो सकता है; (ख) राज्य के राजस्व में वृद्धि करने के लिए राज्य वित्त आयोग की कतिपय सिफारिशों के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्णय लिए जाने की जरूरत हो सकती है क्योंकि उनके केन्द्र-राज्य और/अथवा अन्तर्राज्यीय परिणाम हो सकते हैं। केंद्रीय सरकार राज्य वित्त आयोगों की ऐसी सिफारिशों के आधार पर केन्द्र के साथ राज्य सरकारों द्वारा उठाए गए मुद्दों पर कार्रवाई करते हुए केन्द्रीय वित्त आयोग की विशेषज्ञ राय से लाभ उठा सकती है। उदाहरण के लिए, केन्द्र इस प्रकार के मामलों में कार्रवाई कर सकता है जैसे (क) करों/शुल्कों की दरों में संशोधन जहां भी ऐसे करों/शुल्कों की प्राप्तियां राज्य द्वारा विनियोजित अथवा राज्य को समनुदेशित की जानी हों; अनुच्छेद 268 के तहत औषधीय और प्रसाधन सामग्री पर स्टाम्प शुल्क और उत्पाद शुल्क तथा अनुच्छेद 269 के तहत केन्द्रीय बिक्री कर इस श्रेणी में आते हैं; (ख) कर-भिन्न राजस्वों की कतिपय श्रेणियों के लिए दरों में संशोधन जो केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित किया जाता है, जैसे कि खनिजों से रायल्टी जहां भी ऐसे राजस्वों के हिस्से को स्थानीय निकायों से बांटने की सिफारिश की गई हो; (ग) केन्द्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रम, रेलवे इत्यादि से संबंधित मुद्दे जिनमें सम्पत्ति और उनके द्वारा देय स्थानीय कर शामिल है, उनके स्वामित्व में उनकी जरूरत से अधिक जमीन की वापसी इत्यादि; और (घ) व्यवसाय-कर पर लगी सीमा को बढ़ाना जिसके लिए संवैधानिक संशोधन की आवश्यकता है। यह उन मुद्दों की सिर्फ एक सूची है जिनके लिए केन्द्रीय हस्तक्षेप की जरूरत है और जहां केन्द्रीय 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 केन्द्रीय 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 जिनके लिए राज्य की समेकित निधि में वृद्धि करने के लिए केन्द्रीय सरकार की ओर से कार्रवाई करने की जरूरत होती है और उन्हें केन्द्रीय वित्त आयोग के विचारार्थ एक पृथक अध्याय में सूचीबद्ध करें।

सिफारिशें

8.38 73वें और 74वें संशोधनों की भावना और विकेन्द्रीकरण 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 केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के 0.9 प्रतिशत के समतुल्य होगा जैसाकि हमने 2005-10 की अवधि के लिए पूर्वानुमान लगाया है।

8.39 ग्यारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए अनुदान सहायता के विभाजन का अनुपात क्रमशः 80 : 20 होना चाहिए। यह तर्क दिया गया था कि शहरी स्थानीय निकायों के पास अपने कर और कर-भिन्न संसाधन पर्याप्त मात्रा में होते हैं और इसलिए पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त सहायता दिए जाने की जरूरत है। 2001 जनगणना के अनुसार 28 राज्यों की शहरी जनसंख्या 26.8 प्रतिशत है। हमने सड़कों और इमारतों के रख-रखाव के लिए अलग से अनुदानों की सिफारिश की है जिनमें स्थानीय निकायों के रख-रखाव में आने वाली सड़कें भी शामिल हैं। 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 हैं कि 25,000 करोड़ रुपए की राशि पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच 80:20 के अनुपात में बांटी जाए। इस तरह पंचायती राज संस्थाओं के लिए 20,000 करोड़ रुपए और नगरपालिकाओं के लिए 5,000 करोड़ रुपए की आकलित की गई राशि 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 सन्दर्भ में की गई सेवा को सुधारने में इस्तेमाल 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 योजनाओं को 12 महीने तक सफलतापूर्वक चलने के बाद ओ एण्ड एम (प्रचालन एवं रख-रखाव) के लिए प्रोत्साहन के रूप में पूंजीगत लागत के 10 प्रतिशत हिस्से का अनुदान और राज्य सरकार द्वारा उतना ही अंशदान मुहैया कराया जाता है। पहले पूर्ण हुई योजनाओं के लिए ओ एण्ड एम हेतु कोई प्रावधान नहीं है। पंचायतों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किए जाने की जरूरत है कि वे इन योजनाओं को अपने प्रभार में लें और चलाएं। कुछ मौजूदा योजनाओं को पूरी तरह से कार्यात्मक बनाने के लिए विशेष सुधार की जरूरत है। पंचायती राज संस्थाएं परिसम्पत्तियों को अधिग्रहीत कर सकती हैं और इन अनुदानों का उपयोग मरम्मत/नवीकरण और रख-रखाव 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 एण्ड एम की सम्पूर्ण लागत को सम्भवतः वहन न कर पाएं। तथापि, उन्हें प्रयोक्ता प्रभारों के रूप में आवर्ती लागत का कम से कम 50 प्रतिशत हिस्सा वसूल करना चाहिए।

8.41 पेय जलापूर्ति विभाग ने हमें सूचित किया है कि जब तक एक आधारभूत स्वच्छता कवरेज न हो, तब तक पंचायतों को ठोस अपशिष्ट निपटान, नालियों की सफाई इत्यादि के लिए "सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान" (टीसीएस) के तहत कोई वित्तीय सहायता नहीं

मिलती। एक बार 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। उनके इस प्रकार पात्र होने तक, उन्हें पांच वर्ष की सहायता अवधि हेतु पर्यावरणीय स्वच्छता बनाए रखने के लिए सहायता दी जा सकती है। 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 एण्ड 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-सुपुर्दगी को बढ़ाया जा सके। नगरपालिकाओं को ठोस अपशिष्ट पदार्थ के संग्रहण, पृथक्करण और परिवहन पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। राज्य सरकारें 2001 जनगणना के अनुसार 1,00,000 से अधिक की जनसंख्या वाले शहरों की नगरपालिकाओं से अपेक्षा करें कि वे एक ऐसी व्यापक योजना तैयार करें जिसमें हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदान-सहायता से उपयुक्त वित्त पोषण के लिए निजी क्षेत्र में किए जाने वाले वानस्पतिक खाद और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से लेकर ऊर्जा कार्यक्रम भी शामिल हों। तथापि, अनुदान-सहायता सिर्फ संग्रहण, पृथक्करण और परिवहन की लागत में सहायता देने के लिए ही उपलब्ध होगी, क्योंकि एक बार नगरपालिका के अपनी भूमिका कारगर ढंग से निभा लेने के बाद, निजी क्षेत्र द्वारा की जाने वाली गतिविधियां वाणिज्यिक दृष्टि से अर्थ-क्षम हो जानी चाहिए। 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, मुम्बई, कोलकाता, चेन्नई, बंगलोर 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 डाटाबेस तैयार करने के लिए 200 करोड़ रुपए आवंटित किए थे लेकिन वित्त मंत्रालय से प्राप्त सूचना के अनुसार केवल 93 करोड़ रुपए ही इस्तेमाल किए जा सके। लेखा-विवरण रखने के लिए आवंटित 483 करोड़ रुपए में से केवल 113 करोड़ रुपए ही इस्तेमाल किए गए। इस प्रकार, कुल उपयोग का प्रतिशत आवंटित राशि का मुश्किल से 30 प्रतिशत रहा है। हालांकि इस बहुत कम उपयोग के कारण बिलकुल भी स्पष्ट नहीं हैं, फिर भी इस बात में कोई संदेह नहीं कि आधारभूत स्तरों पर आंकड़ों की गुणवत्ता निकृष्ट है। अधिकतर राज्यों के पास उनके स्थानीय निकायों के वित्त-साधनों से संबंधित सही सूचना नहीं 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 वस्तुपरक आकलन करने में आसानी हो सके। महत्वपूर्ण सेवाओं के लिए संसाधनों में अन्तर का आकलन करना राजकोषीय अन्तरण की प्रक्रिया के लिए बहुत महत्वपूर्ण है जिससे साम्यता को बढ़ावा मिलेगा। सेवा-सुपुर्दगी की लागत और संसाधन जुटाने की क्षमता के बीच अन्तर 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 डाटाबेस तैयार करने और लेखा विवरण रखने के कार्य को उच्च प्राथमिकता दी जाए। शहरी क्षेत्रों में सम्पत्तियों के मानचित्रण के लिए जीआईएस (भौगोलिक सूचना प्रणाली) जैसी कुछ आधुनिक विधियां और वित्तीय प्रबंधन की आधुनिक प्रणाली को अपनाने के लिए कम्प्यूटरीकरण मजबूत स्थानीय सरकारें स्थापित करने में बहुत सहायक सिद्ध होगा जिससे 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों के उद्देश्य पूरे हो जाएंगे। इसलिए, यह सिफारिश की जाती है कि जैसाकि ऊपर पैरा 8.41 और 8.42 में बताया गया है, ग्रामीण क्षेत्रों में जलापूर्ति और स्वच्छता की ओ एण्ड एम लागतों पर और शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन की योजनाओं पर व्यय के अलावा, पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं को, जहां भी संभव हो, आधुनिक प्रौद्योगिकी और प्रबंध प्रणालियों के जरिए डाटाबेस तैयार करने और लेखा-विवरण बनाकर रखने पर होने वाले व्यय को उच्च प्राथमिकता देनी चाहिए। लागत संबंधी विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव में, हम व्यय की अलग-अलग मदों पर विशिष्ट आवंटन नहीं करते और यह कार्य राज्यों के लिए छोड़ देते हैं कि वे उपर्युक्त सिद्धान्तों के आधार पर प्रत्येक स्थानीय निकाय की जरूरत का आकलन करें और हमारे द्वारा अनुशंसित कुल आवंटन में से तदनुसार निधियां निर्धारित करें।

8.44 जहां तक राज्यों के बीच अनुदान सहायता के परस्पर आवंटन का संबंध है, ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्यों के बीच अनुदान सहायता के परस्पर आवंटन का आकलन करने के लिए निम्नलिखित कारक और भार-कारक अपनाए थेः

	मापदंड	भार (प्रतिशत)
I.	जनसंख्या	40
II.	भौगोलिक क्षेत्र	10
III.	अधिकतम प्रति व्यक्ति आय से दूरी	20
IV.	विकेन्द्रीकरण 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। इसलिए, हमने इन दो कारकों के लिए ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित भार-कारकों को इस्तेमाल करने का निर्णय लिया है। हमने ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा विकसित "अधिकतम प्रति व्यक्ति आय से दूरी" के मापदंड को 20 प्रतिशत के भार के साथ रखने का निर्णय लिया है। हमने वर्ष1999-2000, 2000-2001 और 2001-2002 के संबंध में सीएसओ द्वारा मुहैया कराए गए जीएसडीपी आंकड़ों के आधार पर आकलित किए गए प्राथमिक क्षेत्र 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 घातांकी वृद्धि के आधार पर किए गए हैं। चूंकि 2001

जनगणना के परिणामों पर आधारित राज्य-वार ग्रामीण/शहरी जनसंख्या के अनुमान उपलबध नहीं थे, इसलिए ये पहले कैलेंडर वर्ष के लिए आकलित किए गए और इसके बाद वित्तीय वर्ष 1999-2000, 2000-01 और 2001-02 के लिए अन्तर्वेशित किए गए। अधिकतम औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य, और आधा मानक विचलन से प्रत्येक राज्य की दूरी मापी गई। इसके बाद, पंचायतों के लिए हिस्सा आकलित करने के लिए संबंधित राज्य की ग्रामीण जनसंख्या (2001) से इन दूरियों को भारित किया गया।

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

8.46. इसके अतिरिक्त, हमने जनता की कतिपय न्यूनतम जरूरतों से संबंधित आंकड़ों के आधार पर राज्य के भीतर ही विषमताओं को हिसाब में लेने के लिए अभाव का सूचकांक बनाने का प्रयास भी किया है। पेयजल और स्वच्छता ग्रामीण और शहरी दोनों ही स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की जाने वाली दो प्रमुख सेवाएं हैं। राज्य-वार 2001 जनगणना आंकड़ों में दूर से पानी वाले वाले परिवारों की संख्या (शहरी परिवारों के मामले में 100 मीटर से ज्यादा और ग्रामीण परिवारों के मामले में 500 मीटर से ज्यादा), घर के परिसर में बिना शौचालय के परिवारों की संख्या और गन्दे जल की निकासी के लिए जल-निकासी की सुविधाओं से रहित परिवारों की संख्या से संबंधित ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों का ब्यौरा उपलब्ध है। इस सूचकांक को तैयार करने में इन आंकड़ों का प्रयोग किया गया है। प्रयुक्त फार्मूला है $D.I=0.5x+0.25(y+z)$ जहां D.I अभाव 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 बाद न्यूनतम अभावग्रस्त राज्य से दूरी ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के संबंध में जनगणना 2001 की जनसंख्या से भारित की गई ताकि राज्य-वार हिस्सा निकाला जा सके। 0.5 के मानक विचलन की छूट दी गई है ताकि सबसे कम अभावग्रस्त राज्य को भी हिस्सा मिल सके। हमने इस मापदण्ड को 10 प्रतिशत का भार दिया है।

8.47 ग्यारहवें वित्त आयोग ने विकेन्द्रीकरण का सूचकांक बनाने के प्रयोजन से निम्नलिखित 10 पैरामीटरों का चयन किया थाः-

(i) राज्य/पंचायत/नगरपालिका कानूनों का अधिनियमन/संशोधन;

(ii) स्थानीय निकायों के कार्यकरण में हस्तक्षेप/रोक;

(iii) राज्य कानून बनाकर स्थानीय निकायों को कार्य सौंपना;

(iv) नियमावली, अधिसूचना, आदेशों के जरिए इन निकायों को कार्यों का वास्तविक अन्तरण;

(v) स्थानीय निकायों को कराधान की शक्ति सौंपना;

(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 243यघ की मूल भावना के अनुरूप जिला योजना समितियों का गठन।

यह देखते हुए कि अब लगभग सभी राज्यों ने 73वें और 74वें संशोधनों को कार्यान्वित करने के लिए उपाय कर लिए है 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 बताए गए अधिकतर कारक बहुत प्रासंगिक नहीं होंगे। 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 अपने राजस्व के अनुपात को राज्य के अपने राजस्व तथा एसडीपी से पृथक रूप से सम्बद्ध किया और प्रत्येक को 5 प्रतिशत भार समनुदेशित किया। पंचायतों के मामले में, खनन और उत्खनन को छोड़कर प्राथमिक क्षेत्र से एसडीपी को हिसाब में लिया गया, नगरपालिकाओं के मामले में प्राथमिक क्षेत्र को छोड़कर एसडीपी को आधार बनाया गया। इन्हें प्रत्येक मामले के आधार पर ग्रामीण और शहरी जनसंख्या से उचित रूप से भारित 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 भार दिया गया है। राज्य के अपने राजस्व से संबंधित स्थानीय निकायों के अपने राजस्व के मामले में 2000-01 से 2002-03 तक की अवधि ली गई और एसडीपी से संबंधित स्थानीय निकायों के अपने राजस्व के मामले में 1999-2000 और 2001-02 की अवधि ली गई। चूंकि झारखण्ड, उत्तरांचल और छत्तीसगढ़ जैसे नवनिर्मित राज्य नवम्बर, 2000 में बनाए गए थे, इसलिए राज्य के अपने राजस्व से संबंधित राजकोषीय आंकड़े केवल नवम्बर से ही उपलब्ध थे। इसे देखते हुए, बिहार, झारखण्ड, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश और उत्तरांचल के संबंध में राज्य के अपने संसाधनों की तुलना में स्थानीय निकायों के राजस्व प्रयासों को आकलित करने के लिए केवल वर्ष 2001-02 और 2002-03 से संबंधित आंकड़े ही लिए गए। बिहार, उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश के अवशिष्ट राज्यों के लिए यही दृष्टिकोण अपनाया गया क्योंकि 2000-01 के आंकड़े नवम्बर तक संयुक्त राज्य का मिला-जुला रूप थे और नवम्बर 2000 के बाद विभाजित राज्यों के। स्थानीय निकायों के अपने संसाधनों और राज्य के अपने राजस्व के अनुपात का महत्व यह है कि यह राजस्व विकेन्द्रीकरण के प्रतिनिधि के रूप में भी कार्य करता है।

8.49 अनुदानों के परस्पर आवंटन के लिए प्रयुक्त मापदंड नीचे सारबद्ध किया गया है :

मापदंड		भार (प्रतिशत)
I.	जनसंख्या	40
II.	भौगोलिक क्षेत्र	10
III.	अधिकतम प्रति व्यक्ति आय से दूरी	20
IV.	अभाव का सूचकांक	10
V.	राजस्व संबंधी प्रयास	20
जिसमें से	(क) राज्यों के अपने राजस्व के संबंध में	10
	(ख) जीएसडीपी के संबंध में	10

उपर्युक्त मापदंड के आधार पर आकलित राज्यों के हिस्से को करोड़ रुपए में निकटतम अंक तक पूर्णांकित किया गया। अनुदान-सहायता के राज्य-वार आवंटन के सन्दर्भ में इस कार्रवाई के परिणाम सारणी 8.1 में दिए गए हैं। पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए प्रत्येक राज्य को वार्षिक तौर पर जारी की जाने वाली राशियां क्रमशः अनुबंध 8.17 और 8.18 में दी गई हैं।

प्रत्येक कारक के संबंध में इस्तेमाल किए गए आंकड़े और प्रत्येक संकेतक के तहत प्रत्येक राज्य का यथानुपात हिस्सा अनुबंध 8.11 से 8.18 में दर्शाया गया है।

सारणी 8.1

आवंटन में राज्यों का हिस्सा (2005-10)

क्र.सं.	राज्य	पंचायतें		नगरपालिकाएं	
		प्रतिशत	(करोड़ रुपए)	प्रतिशत	(करोड़ रुपए)
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.	गोआ	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 और काश्मीर	1.405	281	0.760	38
11.	झारखण्ड	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.	उड़ीसा	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 कार्य क्षेत्र से बाहर रखा गया। 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 अभी कोई कार्रवाई नहीं की गई है जिसके द्वारा इन संशोधनों को इन क्षेत्रों में लागू किया जा सके। ग्यारहवें वित्त आयोग ने सामान्य तथा बाह्य क्षेत्रों के किए अनुदानों को पृथक कर दिया था तथा यह आशा जताई थी कि आवश्यक प्रशासनिक तथा विधायी उपायों के माध्यम से बाह्य क्षेत्र "पात्र" बन जाएंगे।

8.51 हमें सूचित किया गया है कि गृह मंत्रालय द्वारा छठी अनुसूची में संशोधन किए जाने संबंधी प्रस्तावों पर विचार किया जा रहा है जिससे स्वायत्त जिला परिषदों को अधिक प्रभावी बनाया जा सके। इन प्रस्तावों के अंतर्गत इन परिषदों के अधिकार बढ़ाए जाने 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 बाह्य क्षेत्रों के लिए अलग अलग सहायता अनुदानों को दर्शाने का प्रस्ताव नहीं करते। यह संबंधित राज्य की जिम्मेदारी है कि वह हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदानों को स्थानीय निकायों, जिनमें बाह्य 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 हुई कमी की तरफ हमारा ध्यान आकर्षित किया गया है। यह कमी (क) पहले से ही जारी की गई राशि का उपयोग न करने अथवा इसका कम उपयोग करने तथा (ख) राज्य/स्थानीय निकायों द्वारा समतुल्य अंशदान न जुटा पाने के कारण हुई। समतुल्य अंशदान संबंधी शर्त ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा नहीं लगाई गई थी। हालांकि, स्थानीय निकायों को अपने संसाधन जुटाने हेतु प्रोत्साहित करने की जोरदार 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 हैं। इसलिए, हम ऐसी किसी शर्त की सिफारिश नहीं करते। हमारा यह भी मत है कि केन्द्रीय सरकार को ऐसी कोई शर्त नहीं रखनी चाहिए जिसकी सिफारिश वित्त आयोग द्वारा न की गई हो क्योंकि इन अनुदानों का उद्देश्य केन्द्र और राज्यों के बीच के असंतुलन को दूर करना है। और नई निधियां जारी करने पर विचार करने से पूर्व, पहले से ही जारी धनराशि का उपयोग करने के लिए आग्रह करने की सामान्य परम्परा जारी रखनी चाहिए तथा राज्य को सहायता अनुदान केवल तभी जारी किए जाएं जब राज्य इस बात का प्रमाणपत्र दे कि पिछली धनराशि स्थानीय निकायों को दे दी गई है। तथापि हमारी निर्णय-अवधि के पहले वर्ष अर्थात् 2005-06 में राज्यों को देय राशि ऐसे आग्रह के बिना ही जारी कर दी जाए।

8.53 यह देखा गया है कि केन्द्र 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 अर्थोपाय सुविधा के लिए करती हैं और इन राशियों को सही प्राप्तकर्त्ताओं तक पहुँचाने में कोई जल्दबाजी नही दर्शाती। इसके परिणामस्वरूप, केन्द्र द्वारा आगे दी जाने वाली धनराशि के निर्गम में रूकावट आ जाती है तथा स्थानीय निकायों को बिना किसी दोष के इसके नतीजे भुगतने पड़ते हैं। इसलिए, हम राज्य सरकारों से जोरदार आग्रह करते हैं कि वे ऐसे व्यवहार को त्याग दें जिनके कारण स्थानीय निकायों को ऐसे अनुदान देने का मूल प्रयोजन ही निष्फल हो जाता है। हम यह भी सिफारिश करते हैं कि केन्द्र द्वारा अनुदान जारी करने की तारीख के पश्चात, यदि राज्य सरकार इन अनुदानों को स्थानीय निकायों को देने में 15 दिन से अधिक का विलम्ब करती है तो इसे केन्द्र सरकार द्वारा गम्भीरता से लिया जाना चाहिए।

8.54 अनुबंध 8.2 से 8.6 के अंतर्गत उन प्रपत्रों को शामिल किया गया है जिन्हें बारहवें वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों संबंधी आवश्यक जानकारी प्रस्तुत करने के लिए सभी राज्यों को परिचालित किया गया था। यह सिफारिश की जाती है कि राज्य वित्त आयोगों द्वारा इन प्रपत्रों को अपनाया जाना चाहिए जिसका उद्देश्य न केवल उनके अपने विचारार्थ विषयों को स्पष्ट करना हो बल्कि इन के आधार पर केन्द्रीय वित्त आयोग भी विश्वसनीय निष्कर्ष तैयार कर सके। राज्यों पर इस बात के लिए भी दबाव डालना आवश्यक है कि वे सूचना की गुणवत्ता को बेहतर बनाने के लिए निरंतर प्रयास करें।

8.55 हमारी सिफारिशों का सारांश निम्नानुसार हैः

(i) पैरा 8.19 में सूचीबद्ध सर्वोत्तम कार्यप्रणालियों को अपनाने के लिए राज्यों द्वारा उन पर विचार किया जाना चाहिए जिससे पंचायतों के संसाधनों को बेहतर बनाया जा सके।

(ii) राज्यों को राज्य वित्त आयोगों के गठन में विलम्ब, चरणबद्ध तरीके से उनके गठन, बार बार उनके पुनगर्ठन, रिपोर्टों और की गई कार्रवाई संबंधी रिपोर्टों (एटीआर) को विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करने से बचना चाहिए। यह भी वांछनीय है 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 सरकार को एटीआर को सदन पटल पर रखने 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) केन्द्रीय वित्त आयोग का गठन होते ही उसे राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टें तत्काल उपलब्ध होनी चाहिए

ताकि केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा एक समान सिद्धांतों के आधार पर राज्य की आवश्यकताओं का मूल्यांकन किया जा सके। इसके लिए जरूरी है कि ये रिपोर्टें बहुत पुरानी न हों। चूंकि केन्द्रीय वित्त आयोग के गठन की अवधि सबंधी सूचना उपलब्ध रहती है इसलिए राज्यों के अपने वित्त आयोगों के गठन का सही समय निर्धारण करना चाहिए।

(iv) राज्य वित्त आयोगों में ऐसे विद्वान और प्रतिष्ठित व्यक्तियों, जो अपने अपने संबद्ध क्षेत्रों का ज्ञान और अनुभव रखते हों, को शामिल किया जाना चाहिए।

(v) राष्ट्रीय स्तर पर स्थापित वित्त आयोग की प्रमुख सिफारिशों को बिना किसी संशोधन के स्वीकार करने की परम्परा है। इस परम्परा का राज्य वित्त आयोग की रिपोर्टों के संबंध में अनुसरण 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 केन्द्रीय सरकार द्वारा कार्रवाई की जानी अपेक्षित है तथा इन सभी मुद्दों को एक पृथक अध्याय में सूचीबद्ध कर देना चाहिए ताकि उन पर केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा विचार किया जा सके।

(vii) व्यवसाय कर की उच्चतम सीमा को बढ़ाने के संबंध में राज्य वित्त आयोगों द्वारा दिए गए सुझावों पर केन्द्रीय सरकार द्वारा कार्रवाई किए जाने के लिए समर्थन किया जाता है।

(viii) यह वांछनीय है कि राज्य सरकारों से स्थानीय निकायों को संसाधन अंतरण के संबंध में राज्य वित्त आयोगों द्वारा केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया का अनुसरण किया जाना चाहिए। राज्य वित्त आयोग की रिपोर्टों में राज्य सरकार तथा स्थानीय निकायों के आर्थिक संसाधनों की अंतरण-पूर्व तथा अंतरण-पश्च स्थिति का प्राक्कलन तथा विश्लेषण भी किया जाना चाहिए। इसके साथ ही इनमें राजस्व की उस मात्रा को भी दर्शाया जाना चाहिए जिसे स्थानीय निकायों द्वारा रिपोर्ट में सुझाए गए उपायों को अपना कर जुटाया जा सकता है। इसके बाद भी रह गए अंतर के आधार पर केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा उपाए सुझाए जाएंगे।

(ix) स्थानीय निकायों के संसाधनों का अनुमान लगाते समय, राज्य वित्त आयोगों की परम्परागत प्रवृत्तियों के आधार पर पूर्वानुमान करने की बजाए राजस्व एवं व्यय का मूल्याकंन करने के लिए मानकीय उपाय अपनाने चाहिए।

(x) राज्य सरकारों के वित्त विभाग में एक स्थायी राज्य वित्त आयोग सेल गठित किया जाना चाहिए क्योंकि आंकड़ों के संकलन एवं मिलान प्रक्रिया की निरंतर आवश्यकता रहेगी तथा जब भी राज्य वित्त आयोग का गठन किया जाएगा तो ये आंकड़े आयोग को प्रस्तुत करने होंगे।

(xi) राज्यों की समेकित निधि में बढ़ोतरी करने के लिए पंचायतों के लिए 20,000 करोड़ रुपए तथा नगरपालिकाओं के लिए 5000 करोड़ रुपए की धनराशि प्रदान की जाए ताकि सारणी 8.1 में दर्शाए गए विवरण के अनुसार 2005-10 की अवधि हेतु पारस्परिक हिस्सों के साथ वितरण किया जा सके।

(xii) जल आपूर्ति तथा स्वच्छता संबंधी परिसंपत्तियों को अपने अधिकार में लेने तथा उनके रख रखाव और नवीकरण के साथ-साथ उनकी प्रचालन एवं रखरखाव लागत हेतु अनुदानों का उपयोग करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। तथापि, पंचायती राज संस्थाओं को आवर्ती लागत के कम कम 50 प्रतिशत भाग की वसूली प्रयोक्ता प्रभारों के रूप में कर लेनी चाहिए।

(xiii) पंचायतों को आंवटित किए गए अनुदानों में, जल आपूर्ति तथा स्वच्छता प्रणाली की प्रचालन एवं रखरखाव लागत पर होने वाले व्यय के लिए प्राथमिकता दी जानी चाहिए। इससे पंचायतें इन योजनाओं का उत्तरदायित्व लेकर उनका परिचालन कर सकेंगी।

(xiv) शहरी स्थानीय निकायों हेतु प्रत्येक राज्य को प्रदत्त सहायता-अनुदान का कम से कम 50 प्रतिशत भाग सरकारी-निजी भागीदारी के माध्यम से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन संबंधी योजनाओं के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए। नगरपालिकाओं को ठोस अपशिष्ट के संग्रहण, वियोजन तता उनकी ढुलाई पर ध्यान देना चाहिए। इन क्रिया-कलापों से संबंधित लागत को अनुदान राशियों से पूरा किया जा सकता है।

(xv) अधिकांश राज्यों के पास स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति से संबंधित विश्वसनीय सूचना उपलब्ध नहीं होती। आंकड़ों से संबंधित आधार तथा लेखों के अनुरक्षण के लिए स्थानीय निकायों को वित्तीय सहायता की जरूरत पड़ती रहेगी। राज्यों को इस विषय पर प्रत्येक स्थानीय निकाय की जरूरतों का मूल्यांकन करना चाहिए तथा हमारे द्वारा सुझाए गए कुल आवंटित अनुदान में से तदनुसार धनराशि निर्धारित करनी चाहिए।

(xvi) सामान्य तथा शामिल न किए गए क्षेत्रों के लिए अलग-अलग सहायता-अनुदान का कोई प्रस्ताव नहीं हैं। यह संबंधित राज्य पर निर्भर करता है कि वह राज्य के लिए प्रस्तावित अनुदान राशि को स्थानीय निकायों, जिनमें शामिल न किए गए क्षेत्रों में स्थित निकाय भी शामिल हैं, के बीच उचित और न्यायसंगत तरीके से वितरित करें।

(xvii) केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुदान सहायता जारी करने के लिए हमारे द्वारा अनुशंसित शर्तों के अतिरिक्त और अन्य कोई शर्त लगाने की आवश्यकता नहीं है।