

## अध्याय - 10 स्थानीय निकाय

### प्रस्तावना

10.1 आयोग से राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर “राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने के लिए किसी राज्य की समेकित निधि के वर्धन के लिए किए जाने वाले उपायों” पर सिफारिशें करना अपेक्षित है।

10.2 1993 में संविधान के 73वें और 74वें संशोधन के पारित किए जाने के पश्चात, जब से दसवें वित्त आयोग (एफसी-X) ने अनुदानों के माध्यम से स्थानीय निकायों को स्पष्ट सहायता देने के लिए पहले प्रावधान किया था, पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं के सशक्तीकरण में महत्वपूर्ण प्रगति हुई है। देश भर में लगभग 2.5 लाख स्थानीय संस्थाओं में करीब 30 लाख प्रतिनिधियों का नियमित रूप से चुनाव होता है। आधारीक स्तर पर मूलभूत सेवाएं देने के कारण उन्हें सरकार के साथ नागरिकों की अंतःक्रिया का प्राथमिक अंतरामुख बनाता है। आनुषंगिकता का सिद्धान्त यह संकेत देता है कि सबसे कम केन्द्रीकृत सक्षम प्राधिकारी द्वारा ही मामले सर्वोत्तम ढंग से संभाले जाते हैं। इसका अनुपालन करते हुए, इन संस्थाओं को कार्यात्मक तथा वित्तीय दोनों प्रकार पर्याप्त रूप से सशक्त किए जाने की आवश्यकता है ताकि संविधान में इनके लिए परिकल्पित भूमिका को पूरा करने में इन्हें समर्थ बनाया जा सके। राज्य वित्त आयोग, जो स्थानीय निकायों के कार्यकरण करता है, को भी सशक्त किए जाने की आवश्यकता है ताकि उनके कार्यकरण को और अधिक पूर्वानुमेय और उनकी सिफारिशों को कार्यान्वित करने की प्रक्रिया को और अधिक पारदर्शी बनाया जा सके। एफसी-XI तथा एफसी-XII द्वारा इस प्रयोजनार्थ अनेक सिफारिशों की गई। महत्वपूर्ण होने के बावजूद, इनमें से कुछ सिफारिशों को अब तक क्रियान्वित नहीं किया गया है। प्रभावी विकेन्द्रीकरण के संवर्धन के लिए और कार्य किए जाने की आवश्यकता है। हमें एक अधिक सुदृढ़ प्रोत्साहक तंत्र शुरू करने की भी जरूरत है, जो और अधिक विकेन्द्रीकरण के लिए राज्य सरकारों को राजी करने की ओर लक्षित हो।

### पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के स्थानीय निकायों को अंतर्वाह

#### सिफारिशों के लिए रूपरेखा

10.3 एफसी-X के विचारणीय विषयों में स्थानीय निकायों के संबंध में सिफारिशें करने के बारे में कोई अवलोकन नहीं था। तथापि, चूंकि आयोग द्वारा अपनी रिपोर्ट को पूरा करने से पहले ही, संविधान में 73वें और 74वें संशोधन प्रभावी हो गए थे, आयोग को यह बाध्यकारी लगा कि वह इस प्रयोजनार्थ राज्यों की समेकित निधि का वर्धन करने के उपायों के संबंध में सिफारिश करे। उसने इंगित किया कि वह ऐसे उपायों की सिफारिश केवल उनकी आवश्यकता निश्चित करने के बाद ही कर सकता है, और इसका प्रमुख आधार एसएफसी की रिपोर्ट होनी चाहिए, जो उपलब्ध नहीं थी। अतः उसने तदर्थ अनुदानों की सिफारिश की।

10.4 एफसी-XI के विचारणीय विषयों में स्थानीय निकायों के दो विशिष्ट संदर्भ थे:-

- (i) संबंधित राज्यों के वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति

करने के लिए राज्यों की समेकित निधियों के वर्धन हेतु किए जाने वाले आवश्यक उपायों का संदर्भ।

- (ii) एसएफसी की सिफारिशों को ध्यान में रखने की आवश्यकता को दोहराता हुआ दूसरा संदर्भ। जहां ऐसी सिफारिशें उपलब्ध नहीं थी, आयोग को अपेक्षित समेकित निधि के वर्धन संबंधी तरीके और सीमा के बारे में अपना स्वयं का मूल्यांकन करने का निदेश दिया गया। इस मूल्यांकन में कर्मचारियों (जिनमें शिक्षक शामिल हैं) के पारिश्रमिक और सेवाएं लाभों; वित्तीय संसाधनों को जुटाने के लिए स्थानीय निकायों के सामर्थ्य; और संविधान के अनुच्छेद 143(छ) और 243(ब) के तहत उनको अंतरित शक्तियों, प्राधिकारों और उत्तरदायित्वों हेतु प्रावधानों को विचार में लेना था।

10.5 अपनी रिपोर्ट में, एफसी-XI ने एसएफसी रिपोर्ट के निम्नलिखित लक्षणों को नोट किया:-

- (i) एफएफसी और वित्त आयोग की रिपोर्टों द्वारा शामिल की गई अवधियों में सम-कालिकता की कमी।
- (ii) विभिन्न राज्य वित्त आयोगों की रिपोर्टों के दृष्टिकोण, विषयवस्तु शामिल की गई अवधि और साथ ही गुणवत्ता में अत्यधिक विविधता।
- (iii) की गई कार्रवाई रिपोर्टों को पूरा करने और उन्हें राज्य विधानमंडलों के समक्ष रखने में राज्य सरकार की ओर से विलंब।

10.6 अतः, एफसी-XI ने राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को ध्यान में रखने पर अपनी अक्षमता पर बल दिया। अतः, उसने तदर्थ अनुदानों की सिफारिश की।

10.7 एफसी-XII के विचारार्थ विषयों में संबंधित राज्यों के वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने के लिए राज्यों की समेकित निधियों के वर्धन के लिए किए जाने वाले आवश्यक उपायों का एकल संदर्भ था।

10.8 एफसी-XII ने नोट किया कि राज्यों और एसएफसी रिपोर्टों, दोनों द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े राज्यों की समेकित निधियों के अपेक्षित वर्धन के आकलन के लिए एक ठोस आधार देने में असफल हैं। अतः, इसने तदर्थ आधार पर अनुदानों की सिफारिश की।

### अंतर्वाहों की प्रमात्रा

10.9 एफसी-X ने 1971 की जनगणना के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं की ग्रामीण जनसंख्या को 100 रुपए प्रति व्यक्ति के अनुदान की सिफारिश की, जो कुल 4380.93 करोड़ रुपए बैठता है। शहरी स्थानीय निकायों के मामले में, आयोग ने 1000 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की। 5380.93 करोड़ रुपए का कुल अनुदान जैसाकि उनके द्वारा आकलित है, विभाजित पूल के 1.38 प्रतिशत का द्योतक है।

10.10 2000-01 से शुरू होने वाली पंचवर्षीय अवधि के लिए एफसी-XI ने पंचायती राज संस्थाओं के लिए 8000 करोड़ रुपए और शहरी स्थानीय निकायों के लिए 2000 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश। 10,000 करोड़ रुपए का कुल अनुदान उनके द्वारा अनुमानित विभाजित पूल के 0.78 प्रतिशत का द्योतक है।

10.11 एफसी-XII ने 2005-06 से शुरु होने वाली पंच-वर्षीय अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के लिए 20,000 करोड़ रुपए और नगरपालिका के लिए 5,000 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की। 25,000 करोड़ रुपए का कुल अनुदान उनके द्वारा अनुमानित विभाजित पूल के 1.24 प्रतिशत का द्योतक है।

### समस्तरीय वितरण के लिए आधार

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

10.13 एफसी-VI ने निम्नलिखित पैरामीटरों के अनुसार राज्यों के बीच अनुदान संवितरित किए:-

- जनसंख्या: 40 प्रतिशत
- उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर : 20 प्रतिशत
- राजस्व प्रयास: 10 प्रतिशत
- भूगोलीय क्षेत्र: 10 प्रतिशत
- विकेन्द्रीकरण का सूचकांक : 20 प्रतिशत

10.14 एफसी-XII ने निम्नलिखित संकेतकों के आधार पर राज्यों को आबंटन किए:-

- जनसंख्या: 40 प्रतिशत
- उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर : 20 प्रतिशत
- राजस्व प्रयास:
  - राज्य के अपने राजस्व के संबंध में - 10 प्रतिशत
  - जीएसडीपी के संबंध में - 10 प्रतिशत
- भूगोलीय क्षेत्र: 10 प्रतिशत
- वंचन का सूचकांक : 10 प्रतिशत

10.15 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा पीआरआई और यूएलबी को आबंटित निधियां, वास्तव में निर्मुक्त राशियों के ब्यौरों के साथ सारणी 10.1 में दी गई हैं।

10.16 एफसी-XII पंचाट के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं के लिए पात्र आबंटनों का 7.42 प्रतिशत और शहरी स्थानीय निकायों के लिए पात्र आबंटनों का 10.57 प्रतिशत 6 नवंबर, 2009 की स्थिति के अनुसार आहरित नहीं किया गया था। जबकि 1995 और 2000 के बीच आहरण में कुछ सुधार देखा जा सकता है, अनाहरित की गई राशियों का प्रतिशत महत्वपूर्ण बना हुआ है। ऐसी स्थिति वांछनीय नहीं है।

### अधिरोपित शर्तें

10.17 एफसी-X ने निर्धारित किया कि इसके अनुदान का प्रयोग स्थापना लागतों के लिए नहीं किया जाना था। उसने यह आशा भी की थी कि स्थानीय निकाय इन अनुदानों के उपयोग के लिए शुरु की गई स्कीमों के लिए समतुल्य अंशदान भी देंगे। उसने यह अनिवार्य किया कि दी गई राशि राज्यों द्वारा सामान्य अंतरण के अतिरिक्त होगी।

10.18 आयोग ने सिफारिश की कि यह अनुदान 1996-97 से चार बराबर किस्तों में उपलब्ध कराया जाए, जब उसे आशा थी कि स्थानीय निकाय कार्य कर रहे होंगे।

10.19 एफसी-XI ने उन मूल नागरिक सेवाओं को सूचिबद्ध किया, जिन्हें वह सहायता प्रदान करेगा, जिसमें प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य, पेय जल, सड़कों पर बिजली और स्वच्छता शामिल है। उसने दर्शाया कि निर्मुक्त निधियों को इन प्रकारों के प्रचालन और अनुसंधान के लिए नामोद्दिष्ट किया जाना चाहिए। अन्यथा ये निधियां इस परंतुक के साथ शर्त-रहित थीं कि इनका प्रयोग वेतन और मजदूरी के भुगतान के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

10.20 विशिष्ट राज्य-वार राशियों को खातों के अनुसंधान (98.60 करोड़ रुपए) और स्थानीय निकायों के वित्तों के आंकड़ाधार के सृजन हेतु नामोद्दिष्ट किया गया (200 करोड़ रुपए)। एफसी-XI ने निदेश दिया कि इन कार्यकलापों का इन अनुदानों पर पहला अधिकार होगा।

10.21 एफसी-XII ने सिफारिश की कि पंचायती राज संस्थाओं के लिए अनुदान का प्रयोग इस शर्त के अधीन जलापूर्ति और स्वच्छता योजनाओं के संबंध में सेवा परिदाय को सुधारने के लिए किया जाए कि वे प्रयोक्ता प्रभारों के रूप में आवर्ती लागतों का कम से कम 50 प्रतिशत वसूल करेंगे। उसने यह भी निर्धारित किया कि शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रत्येक राज्य को दिए गए अनुदानों के कम से कम 50 प्रतिशत को सरकारी-निजी भागीदारी द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए नामोद्दिष्ट किया जाए।

10.22 एफसी-XII ने आंकड़ाधार निर्माण और स्थानीय निकायों द्वारा लेखों के अनुसंधान के महत्व पर भी गौर किया और आग्रह किया कि राज्य सरकारों द्वारा उनकी सहायता का कुछ भाग इस प्रयोजनार्थ नामोद्दिष्ट किया जाए।

10.23 एफसी-XII ने राज्य वित्त आयोगों की संरचना, संघटन, कार्य करने के तरीके और प्रक्रियाविधि के संबंध में अनेक सिफारिशें की, जो उनके कार्यकरण को सुधारने की ओर लक्षित हैं।

### सारणी 10.1:- पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा आबंटित राशियां और आहरित राशियां

आयोग	आबंटित राशि		आहरित राशि		अनाहरित राशि	
	पीआरआई	यूएलबी	पीआरआई	यूएलबी	पीआरआई	यूएलबी
एफसी-X (1995-2000)	4380.93*	1000	3576.35 (66.46%)	833.88 (83.39%)	804.58 (33.54%)	166.12 (16.61%)
एफसी-XI (2000-05)	8000	2000	6601.85 (82.52%)	1751.89 (87.59%)	1398.15 (17.48%)	248.11 (12.41%)
एफसी-XII** (2005-09)	18000	4500	16664.77 (92.58%)	4024.54 (89.43%)	1335.23 (7.42%)	475.46 (10.57%)

टिप्पणी :- \* ग्रामीण जनसंख्या का 100 रुपए प्रति व्यक्ति

\*\* 1 अप्रैल 2005 से 6 नवंबर, 2009 तक

स्रोत : वित्त मंत्रालय, भारत सरकार

10.24 एफसी-XII ने यह स्वीकारा कि स्थानीय निकायों को निधियों की निर्मुक्ति के लिए अधिरोपित शर्तों ने अंततः उन्हीं स्थानीय निकायों को अपंग कर दिया, जिनके लिए ये बनाई गई थीं। अनाहरित राशियां अनिवार्य रूप से राज्य सरकारों द्वारा गैर-निष्पादन प्रतिबिंबित करती हैं। आयोग ने पाया कि इन शर्तों का समर्थन नहीं किया जाना चाहिए। उसने सिफारिश की कि उनके द्वारा सुझाई गई शर्तों के अलावा और कोई भी अतिरिक्त शर्त न लगाई जाएं, अर्थात् उपर्युक्त पैरा 10.21 में दी गई अंतिम उपयोग, शर्तों के अलावा पूर्ववर्ती किस्त के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्रों का प्रावधान और राज्य सरकारों द्वारा 15 दिनों के भीतर निर्मुक्ति को पारित करने की आवश्यकता। तथापि, इतने उदार दृष्टिकोण के बावजूद, कुछ राज्य एफसी-XII अनुदानों को भी आहरित नहीं कर सके। (2005-09 जो एफसी-XII की सिफारिशों के पहले चार वर्ष हैं की अवधि के लिए अनुदानों का लगभग 8 प्रतिशत)। 6 नवंबर, 2009 की स्थिति के अनुसार आहरित नहीं किया गया था। हम समझते हैं कि ऐसा मुख्यतया राज्य सरकारों द्वारा यूसी के प्रस्तुत न किए जाने के कारण है। ऐसा प्रतीत होता है कि इस कमी के लिए स्थानीय निकायों द्वारा लेखों के अनुरक्षण का अभाव और अपने लेखे लेखापरीक्षित कराने में उनकी ढीली वृत्ति जिम्मेदार है। यह स्पष्टता सभी स्थानीय निकायों के लिए एक ऐसे आंकड़ाधार के सृजन और अनुरक्षण की आवश्यकता को प्रबलित करता है जिसमें उनके संसाधन, प्रचालन और वित्तीय निष्पादन संकेतक शामिल हैं। इसको एक आधार के रूप में प्रयोग करके, लेखों को तैयार किया जा सकता है, जिन्हें फिर नियमित रूप से लेखापरीक्षित किया जा सकता है। एफसी-XI और एफसी-XII, दोनों ने इन क्षेत्रों को प्राथमिकता दी। जबकि कुछेक राज्यों ने उत्कृष्ट लेखे तैयार किए हैं, यह खेदजनक है कि अधिकतर राज्यों ने ऐसा नहीं किया है। ऐसा प्रतीत होता है कि ऐसे महत्वपूर्ण प्रयोजनों के लिए वित्त आयोगों द्वारा अनुदानों को नामोद्दिष्ट करने से पिछले 10 वर्षों में वांछनीय परिणाम नहीं निकले हैं। एक सुदृढतर प्रोत्साहन प्रणाली तैयार किए जाने की आवश्यकता है।

### अनुसूची V और VI क्षेत्रों का संव्यवहार

10.25 एफसी-X ने निर्धारित किया कि समान स्थानीय स्तर के प्रतिनिधि निकायों के संसाधनों को अनुपूरित करने के लिए यह अनुदान उन क्षेत्रों को भी वितरित किया जाएगा, जिनमें पंचायतों का होना अपेक्षित नहीं है।

10.26 एफसी-XI ने राज्य-वार आबंटन करते समय सामान्य क्षेत्रों और अपवर्जित क्षेत्रों के लिए हिस्सों को अभिचिन्हांकित किया। उसने यह भी निर्धारित किया कि अपवर्जित क्षेत्रों में स्थानीय निकायों के लिए हिस्से केवल तभी दिए जाएं जब उनमें 73वें और 74वें संशोधन के प्रावधानों का लाभ देने के लिए संगत विधायी उपाय शुरू कर दिए गए हों।

10.27 एफसी-XII ने अपवर्जित क्षेत्रों के लिए पृथक सिफारिशें नहीं की, जिसे उसने संबद्ध राज्यों द्वारा 'सही और न्यायोचित तरीके' से करने के लिए छोड़ दिया। उन्होंने ऐसा इस आधार पर किया कि गृह मंत्रालय स्वायत्त जिला परिषदों को और अधिक प्रभावी बनाने के लिए अनुसूची -VI में संशोधन के प्रस्ताव पर विचार कर रहा था और इन प्रस्तावों ने इन परिषदों की शक्तियों को बढ़ाने की परिकल्पना की थी।

### राज्यों की समेकित निधि के वर्धन हेतु उपायों से संबंधित अन्य सिफारिशें

10.28 एफसी-X ने राज्य सरकारों की समेकित निधियों के वर्धन के लिए आवश्यक अन्य उपायों पर कोई विशिष्ट सिफारिशें नहीं की।

10.29 एफसी-XI ने पाया कि राज्य पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों को अनुपूरित करने के लिए अपनी समेकित निधियों के वर्धन हेतु निम्नलिखित उपाय अपना सकते हैं:-

- भूमि/खेती संबंधी आय पर करों का अधिरोपण
- राज्यीय करों पर अधिभार/उपकरण
- व्यावसायिक कर लगाना

10.30 एफसी-XI ने संपत्ति/गृह कर के संग्रहण की दक्षता में सुधार के साथ-साथ समाप्त कर दी गई चुंगी के एवज में उत्पलावक राजस्वों के साथ एक उचित कर के समनुदेशन का सुझाव दिया। उसने प्रयोक्ता प्रभारों की उगाही और आवधिक पुनरीक्षा की सिफारिश भी की।

10.31 एफसी-XI ने ये सिफारिशें भी कीं:-

- स्पष्टता सुनिश्चित करने के लिए लेखाकरण शीर्षों की समीक्षा जिनके अंतर्गत स्थानीय निकायों को निधियां अंतरित की जाती हैं।
- नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा लेखों के अनुरक्षण के लिए प्रारूप का निर्धारण राज्य निकाय लेखे तैयार करने के लिए उत्तरदायी होंगे, जिन्हें फिर सीएंडएजी द्वारा पर्यवेक्षित किया जाएगा।
- सीएंडएजी द्वारा लेखों की लेखापरीक्षा, जिसकी रिपोर्ट सरकार लेखा समिति के ही अनुरूप राज्य विधायिका की समिति के समक्ष रखी जाएगी।

10.32 एफसी-XI ने आगे निम्नलिखित विधायी परिवर्तनों की सिफारिश की:-

- स्थानीय निकायों को कार्यो और योजनाओं का अंतरण जिन्हें विधान द्वारा विशिष्ट रूप से लागू तथा जल्द से जल्द प्रचालनरत किया जाए।
- पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों के प्रकार्यों को स्पष्टतया निरूपित करने के लिए विधान लागू करना।
- जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों और शहरी विकास अभिकरणों का पंचायती राज संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों के साथ एकीकरण।
- सांविधिक प्रावधान की पुनरीक्षा जो 20 लाख से अधिक की जनसंख्या वाले राज्यों के लिए तीन-स्तरीय पंचायती राज प्रणाली को अनिवार्य बनाएगा।
- मेघालय, मिजोरम, मणिपुर और नागालैंड जैसे राज्यों में असम्मिलित क्षेत्रों, जिन्हें इन संशोधनों की परिधि से हटा दिया गया था, में 73वें और 74वें संशोधन के विस्तार हेतु कार्यनीति परिभाषित करना।
- जिला आयोजना समितियों को सशक्त बनाना।

10.33 एफसी-XII ने नोट किया कि एफसी-XI द्वारा लेखों के अनुरक्षण और स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा से संबंधित की गई सिफारिशों को अभी कार्यान्वित किया जाना है। उसने समान प्रारूप का प्रयोग करके और उसी प्रकार संसाधनों के अंतरण की सिफारिश करके राज्य

वित्त आयोगों, को वित्त आयोगों द्वारा स्वीकृत आंकड़ा अधिग्रहण और रिपोर्ट लेखन की प्रक्रिया का अनुकरण करने का सुझाव दिया।

10.34 एफसी-XII ने उन 14 सर्वोत्तम पद्धतियों का अभिज्ञात किया है, जिन्हें पंचायती राज संस्थाएं अपना सकती हैं, जिसमें कराधान शक्तियों का वर्धन, प्रयोक्ता प्रभार लगाना, समय पर राज्य वित्त आयोगों का गठन तथा लेखों का नियमित अनुक्षण और लेखापरीक्षा शामिल है।

10.35 आधुनिक प्रौद्योगिकी तथा प्रबंधन प्रणालियों के उपयोग के माध्यम से आंकड़ाधार के सृजन और लेखों के अनुक्षण को उच्च प्राथमिकता दी जानी थी।

## परामर्शों के दौरान अभिव्यक्त विचार

### पंचायती राज मंत्रालय

10.36 आयोग को दिए गए अपने ज्ञापन में पंचायती राज मंत्रालय ने यह इंगित किया कि पंचायती राज सुधारों की पहली पीढ़ी - राज्य चुनाव आयोगों का गठन, नियमित चुनाव कराना, आवधिक रूप से राज्य वित्त आयोगों का गठन करना और साथ-साथ विधान के माध्यम से प्रकार्यों को हस्तांतरित करना - मोटे तौर पर लगभग सभी राज्यों द्वारा कार्यान्वित की गई है। यह मंत्रालय पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकरण को शक्ति प्रदान करने के लिए 73वें संशोधन के भाव के अनुरूप एक पंच-मुखी कार्यनीति को कार्यान्वित करने का प्रस्ताव करता है। इन कार्यकलापों में, जिनमें दूसरी पीढ़ी के सुधार आते हैं, ये शामिल हैं:-

- क्रियाकलाप मानचित्र को इस प्रकार कार्यान्वित करना कि पंचायती राज की प्रत्येक श्रेणी को अनुसूची XI में सूचीबद्ध उन 29 क्रियाकलापों के लिए स्पष्टता - तैयार कार्य और उत्तरदायित्व आर्बिटिट किए जाएं।
- पंचायती राज संस्थाओं को कार्यों के अंतरण की अनुरूपता में बजटीय सहायता देने के साथ-साथ केन्द्र सरकार और राज्य सरकार दोनों के बजट में पंचायती राज विंडो के माध्यम से ऐसे अंतरण के लिए पारदर्शिता सुनिश्चित करना।
- सभी पंचायतों के लिए भागीदारी योजनाओं की तैयारी को प्रोत्साहित करना, जिन्हें जिला स्तर पर समेकित किया जाता है।
- पंचायती राज संस्थाओं का क्षमता निर्माण और उनके प्रतिनिधियों को उनके मूल महत्वपूर्ण कार्यों में प्रशिक्षण देना।
- पंचायती राज संस्थाओं को अधिक जवाबदेह बनाना और कार्यानिष्ठादन की पुनरीक्षा करने और ग्राम सभाओं में योजनाओं के अनुमोदनार्थ नागरिकों हेतु अवसरों को बढ़ाना।

10.37 पंचायती राज मंत्रालय ने केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के क्रियान्वयन से संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के बढ़ते हुए अभिकरण प्रकार्यों को चिन्हांकित किया है जिसमें राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एनआरईजीएस), राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम), मध्याह्न भोजन, सर्व शिक्षा अभियान, प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना, त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम, एकीकृत बाल विकास योजना, इंदिरा आवास योजना, राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना और पिछड़े क्षेत्र अनुदान निधि शामिल हैं। 2009-10 के लिए पंचायती राज संस्थाओं को निर्मुक्त की जाने वाली निधियों की कुल अनुमानित राशि 95,000 करोड़ रुपए है। मंत्रालय ने एक ओर इन सीएसएस को

क्रियान्वित करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं के पास पर्याप्त निधियां होने और दूसरी ओर अपनी प्रशासनिक लागतों की पर्याप्त पूर्ति करने, अपने मूल कार्य करने तथा स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सीएसएस निर्मुक्तियों को नियंत्रित करने के लिए 'विवेकाधीन' निधियों के माध्यम से बहुत कम होने की सापेक्ष विसंगति का भी उल्लेख किया।

10.38 मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं की आवश्यकताओं को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया। पहली श्रेणी पंचायतों की प्रचालनात्मक अवसंरचना को सुधारने की ओर लक्षित है। उन्होंने प्रस्तावित किया कि विभाज्य पूल का 4 प्रतिशत स्थानीय निकायों को आर्बिटिट किया जाए और निम्नलिखित कार्यकलापों के लिए नामोद्दिष्ट हो:-

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

10.39 द्वितीय श्रेणी के अंतर्गत, मंत्रालय ने प्रस्ताव किया कि विभाज्य पूल का 1 प्रतिशत आंकड़ाधारों की तैयारी के लिए; पंचायतों को सशक्त बनाने के लिए राज्य सरकारों को प्रोत्साहन देने के लिए; तथा क्षेत्र आयोजना और क्षमता निर्माण के लिए अनुदानों की व्यवस्था के लिए पंचायत को विशिष्ट प्रयोजन सहायतानुदान के रूप में दिया जाए।

10.40 पंचायती राज संस्थाओं के निधियन का उल्लेख करते हुए मंत्रालय ने स्थानीय निकायों के लिए नाम निर्दिष्ट निधियों के वितरण में विलम्ब तथा विपथन पर विशिष्ट प्रकाश डाला तथा इस बात के महत्व पर जोर दिया कि पंचायतों को सामयिक तरीके से अनुमेय वित्तीय रिपोर्ट प्राप्त हो ताकि उन्हें एक व्यापक तथा सहज तरीके से अपने क्रियाकलापों की आयोजना बनाने में समर्थ बनाया जा सके। इसने प्रस्ताव किया कि पंचायतों को अंतरित सभी निधियां बैंक अंतरणों के माध्यम से की जाए तथा इस प्रक्रिया को प्रत्यक्ष करों के लिए एनएसडीएल द्वारा किए जा रहे कार्य की रूपरेखा पर एक स्वतंत्र अभिकरण का प्रयोग करके केन्द्रीय तथा राज्य, दोनों सरकारों द्वारा इलेक्ट्रॉनिक टैगिंग द्वारा तथा सभी निर्मुक्तियों का अनुमार्गण करके सुप्रवाही बनाया जाए।

10.41 यह सुझाव भी दिया गया है कि राज्य सरकारों को सम्पत्ति कर तथा व्यसाय कर जैसे पंचायत स्तरीय कर समाप्त करने के हालिया स्थापित रुझान का अनुसरण करने से हतोत्साहित किया जाए, तथा यह कि इस प्रयोजनार्थ राजकोषीय अनुशासन मानदंड के एक महत्वपूर्ण संघटक को पंचायत कराधार के वृद्धिकरण तथा अनुक्षण हेतु राज्य सरकारों के उदाहरण से संबद्ध किया जाए।

10.42 मंत्रालय ने एसएफसी रिपोर्टों की गुणता को सुधारने की ओर लक्षित तथा उन्हें राष्ट्रीय वित्त आयोगों की रिपोर्टों के साथ संरेखित करने के लिए अनेक सुझाव भी दिए हैं। इसने यह सुझाव भी दिया कि भी पीआरआई के लिए प्रस्तावित राशियां उन क्षेत्रों को भी वितरित की जाए जो संविधान के भाग IX के क्षेत्राधिकार से बाहर हैं (जो पंचायतों से संबंधित हैं) ताकि सम्पूर्ण राष्ट्र में स्थानीय निकायों के व्यवहार में प्रयोजन की एकरूपता हासिल की जा सके।



## शहरी विकास मंत्रालय

10.43 मंत्रालय ने उल्लेख किया कि शहरी जनसंख्या जो वर्ष 2001 में कुल जनसंख्या का 28 प्रतिशत थी, बढ़कर वर्ष 2026 तक 38 प्रतिशत हो जानी निर्धारित है। शहरी वृद्धि इस अवधि के दौरान कुल जनसंख्या के दो तिहाई के लिए उत्तरदायी होगी। यह महत्वपूर्ण वृद्धि विद्यमान तथा वर्धनात्मक जनसंख्या की बुनियादी आवश्यकताओं को पूरा करने के अर्थ में सिविक निकायों के समक्ष अनेक चुनौतियाँ प्रस्तुत करेगी। नगरपालिका निकायों को शहरी स्थान के इष्टतम उपयोग के लिए आयोजना बनाते समय तथा अनिवार्य सेवाओं की व्यवस्था के लिए आस्तिओं का सृजन तथा अनुसंधान करते समय समावेशी वृद्धि सुनिश्चित करने की आवश्यकता होगी।

10.44 अपने नियोजन के वर्धित कार्यक्षेत्र तथा पैमाने के बावजूद, नगरपालिकाओं का राजकोषीय स्थान घट रहा है। मंत्रालय के ज्ञापन के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों का संयुक्त व्यय वर्ष 1998-99 में सकल घरेलू उत्पाद के 1.74 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2002-03 में जीडीपी का 1.56 प्रतिशत तथा वर्ष 2007-08 में 1.54 प्रतिशत रह गया। आंतरिक संसाधन स्थानीय निकाय के कुल व्यय के आधे से भी कम की व्यवस्था करते हैं। एक राज्य को छोड़कर सभी राज्यों में चुंगीकर को समाप्त कर दिया है और उसके स्थान पर कोई व्यवहार्य प्रतिस्थापक सुव्यवस्थित नहीं किया गया है। स्थानीय निकाय राजस्व के प्रमुख स्रोत के रूप में सम्पत्ति कर का दोहन करने में असमर्थ रहे हैं। एसएफसी यह अनुशांसा करते रहे हैं कि राज्य राजस्वों का एक भाग स्थानीय निकायों को अंतरित किया जाए। केन्द्र में अनुदान अतिरिक्त सहायत उपलब्ध कराते हैं। तथापि, सेवाओं का वांछनीय स्तर उपलब्ध कराने के लिए स्थानीय निकायों हेतु ये अंतरण पर्याप्त नहीं रहे हैं। संसाधन अंतरण का एक महत्वपूर्ण भाग सशर्त है तथा गैर-विवेकाधीन है जिससे स्थानीय रूप से महसूस की जा रही आवश्यकताओं के लिए समतुल्य संसाधनों की शहरी स्थानीय निकायों की समर्थता सीमित हो जाती है।

10.45 मंत्रालय ने बताया है कि हालिया विगत में स्थानीय निकायों के व्यय में तीन कारणों में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है:- प्रथमतः, छठे वेतन आयोग का प्रभाव; द्वितीय, सिविक अवसंरचना में अपेक्षाकृत अधिक निवेश के कारण अतिरिक्त प्रचालन एवं अनुसंधान लागतें, तथा तृतीय, लेखाकरण प्रणाली में सुधार लाने, प्रचालनों के कम्प्यूटरीकरण, कर प्रशासन तथा परियोजना अनुवीक्षण के लिए आवश्यक अतिरिक्त निवेश।

10.46 19 राज्यों से संग्रहीत आंकड़ों के आधार पर मंत्रालय ने शहरी स्थानीय निकायों का संसाधन अंतर निम्नानुसार अनुमानित किया है:-

(करोड़ रुपए)

(i) केन्द्रीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए 1578 रुपए प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति की एकसमान आवश्यकता पर आधारित सभी 28 राज्यों के लिए आवश्यकता	63,893
(ii) केन्द्रीय योजनाओं के अंतर्गत निधिपोषित नई आस्तियों के लिए ओ एवं एम की आवश्यकता	20,000
(iii) राज्य योजनाओं के तहत आवश्यकता	16,400
(iv) छठे वेतन आयोग का प्रभाव	24,288
(v) क्षमता निर्माण	1,290
<b>कुल</b>	<b>1,25,871</b>

10.47 मंत्रालय ने यह उल्लेख भी किया है कि यूएलबी की अपने सभी कार्यों को पूरा करने की सकल संसाधन आवश्यकता महत्वपूर्ण रूप से विशालतर है। जेएनएनयूआरएम शहरों के लिए, वर्ष 2005-12 के लिए

इसे 2,76,822 करोड़ रुपए अनुमानित किया गया है। सभी शहरी क्षेत्रों के लिए आवश्यकता 7,91,080 करोड़ रुपए अनुमानित की गई है।

10.48 मंत्रालय ने बताया कि एफसी-X, एफसी-XI तथा एफसी-XII ने स्थानीय निकायों की सहायता के लिए एक तदर्थ दृष्टिकोण अपनाया था। निर्मुक्त की गई निधियों की प्रमात्रा भी बहुत कम थी। उन्होंने आग्रह किया कि एफसी-XIII एक संरचित दृष्टिकोण अपनाए तथा राज्य सरकारों के लिए नामोद्विष्ट हिस्से के अलावा विभाज्य पूल की एक प्रतिशतता के रूप में स्थानीय निकायों के लिए सहायता की व्यवस्था करे।

10.49 मंत्रालय ने सुझाव दिया कि केन्द्र के विभाज्य कर पूल का 3 प्रतिशत हिस्सा राज्य सरकारों के हिस्से के अलावा शहरी स्थानीय निकायों को अंतरित किया जाए। ऐसा दृष्टिकोण न केवल यूएलबी को सांविधानिक ढांचे में आगे और एकीकृत करेगा बल्कि उनके लिए राजस्व के एक उत्पादावक स्रोत की व्यवस्था भी करेगा। उन्होंने बताया कि ऐसा दृष्टिकोण इस सीमा तक सांविधानिक प्रावधानों का उल्लंघन नहीं करेगा क्योंकि विभाज्य पूल का ऐसा हिस्सा राज्यों की समेकित निधियों को इस स्पष्ट अधिदेश के साथ उपलब्ध कराया जा सकता है कि उसका प्रयोग यूएलबी के वित्त साधनों को अनुपूरित करने के लिए किया जाए। उन्होंने प्रस्ताव किया कि राज्यों में समस्तरीय वितरण कुछेक सरल प्राचलों के आधार पर किया जाए जिनमें निधियों, कार्यों तथा कार्यकर्ताओं (एफएफएफ) के विकेन्द्रीकरण में हुई प्रगति के साथ प्रमुख सुधारों का क्रियान्वयन शामिल है। मंत्रालय ने प्रस्ताव किया कि जेएनएनयूआरएम कार्यक्रम के अंतर्गत निर्धारित सुधार कार्य सूची को एफसी-XIII द्वारा यूएलबी को सहायता के लिए एक सोपाधिकता माना जा सकता है। उन्होंने यह आग्रह भी किया कि स्थानीय सरकार के वित्त साधनों, जिनमें संबद्ध मंत्रालयों से अंतरण शामिल हैं, का अनुवीक्षण करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक स्थायी एसएफसी से स्थापित किया जाए।

10.50 पंचायती राज मंत्रालय तथा शहरी विकास मंत्रालय द्वारा पीआरआई तथा यू.एल.बी. को अंतरण के लिए किए गए प्रस्ताव विभाज्य पूल का कुल 8 प्रतिशत बैठते हैं।

## पेयजल आपूर्ति विभाग ग्रामीण विकास मंत्रालय

10.51 पेयजल आपूर्ति विभाग ने पीने योग्य पेय जल तक अभिगम की व्यवस्था करने के लिए गए महत्वपूर्ण प्रयासों का उल्लेख किया जहां 97 प्रतिशत ग्रामीण आबादियों को विगत में शामिल कर लिया गया है तथापि, पूर्व में दोहन किए गए स्रोतों तथा क्रियान्वित की गई योजनाओं के स्थायित्व पर संकेन्द्रण के अभाव में अनेक पूर्णतया आवृत आबादियां पुनः 'अंशतः आवृत' अथवा 'अनावृत' प्रास्थिति में चली गई थी। इसके अतिरिक्त, केवल 52 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या की बुनियादी सफाई स्वच्छता तक पहुंच है। विभाग ने इस आवृत्तता को बढ़ाने, स्थायित्व सुनिश्चित करने, जल गुणता मुद्दों का समाधान करने तथा सुधारों का सांस्थानीकरण करने के लिए अपनी पूर्तिकता पर विशिष्ट प्रकाश डाला। यह कार्य एक मांग-चलित दृष्टिकोण अपनाकर तथा इस क्षेत्र में पंचायतों के सशक्तीकरण के माध्यम से योजनाओं के क्रियान्वयन के साथ साथ अनुसंधान में समुदाय सहभागिता सुनिश्चित करके सर्वोत्तम किया जा सकता है।

10.52 इसने आगे आवलोकन किया कि पेयजल आपूर्ति तथा सफाई स्वच्छता राज्य सूची के अंतर्गत आने वाले विषय हैं जिनका उल्लेख अनुसूची XI में किया गया है। इन विषयों का अंतरण पी.आर.आई को किया जाना आवश्यक है जिन्हें उनके प्रचालन तथा अनुरक्षण का उत्तरदायित्व ग्रहण करना चाहिए। विभाग ने पीआरआईको सशक्त बनाने के लिए उनके द्वारा उठाए गए कदमों पर विशिष्ट प्रकाश डाला तथा आयोग से अनुरोध किया कि जलापूर्ति प्रणालियों का प्रबंधन, प्रचालन तथा अनुरक्षण करने तथा साथ ही सफाई स्वच्छता के कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिए पीआरआई को संसाधन उपलब्ध कराए जाएं। उन्होंने निम्न प्रयोजनों के लिए 48,160 करोड़ रुपए की आवश्यकता प्रस्तुत की है:-

(करोड़ रुपए)

(i) कार्यात्मक ग्रामीण, पेयजल आपूर्ति आस्तियों जैसे हैंड पम्प, ग्रामीण पाईप मार्ग से जलापूर्ति योजनाओं, बहु-ग्राम जलापूर्ति योजनाओं, सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट इत्यादि का अनुरक्षण	12,124
(ii) गैर कार्यात्मक ग्रामीण पेय जल आस्तियों का प्रतिस्थापन तथा नवीकरण	5,500
(iii) 10% कार्यात्मक योजनाओं का वर्धन	2,121
(iv) कूड़ा करकट/टोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाएं	9,300
(v) मल जल निपटान	18,601
(vi) ग्रामीण सफाई स्वच्छता कार्यक्रमों में ओ एवं एम	273
(vii) पीआरआई का क्षमता निर्माण	240
<b>जोड़</b>	<b>48,160</b>

### राज्य सरकारों के विचार

10.53 आयोग को अपने ज्ञापन में 14 राज्य सरकारों ने स्थानीय निकायों के कार्यकरण के संबंध में सुझाव दिए हैं। उनमें से अधिकांश यह चाहते थे कि वित्त आयोग स्थानीय निकायों को दी जाने वाली सहायता में महत्वपूर्ण वर्धन करे। सात राज्य सरकारों ने सुझाव दिया है कि स्थानीय निकायों को विभाज्य कर पूल में राज्यों के हिस्से के अतिरिक्त एक हिस्सा दिया जाए ताकि उन्हें केन्द्रीय कर राजस्वों की उत्प्लावकता में प्रतिभागिता करने में समर्थ बनाया जा सके। ऐसे हिस्से की राशि संबंधी सुझाव 4 प्रतिशत से 10 प्रतिशत के बीच थे।

10.54 यह आग्रह किया गया कि बुनियादी सेवाओं, अवसंरचना की व्यवस्था करने के साथ साथ अन्य सिविक आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए स्थानीय निकायों वर्धनात्मक दायित्वों के लिए सहायता में महत्वपूर्ण बढ़ोतरी किए जाने की आवश्यकता है। छठे वेतन आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन से उत्पन्न होने वाले महत्वपूर्ण भार के मद्देनजर, राज्यों ने एफसी से अनुरोध किया कि वेतन तथा मंजूरी के भुगतान के लिए सहायता अनुमत की जाए। अनेक राज्य सरकारों ने इस आवश्यकता पर बल दिया कि ऐसी सहायता यथासंभव अनाबद्ध रूप से दी जाए।

10.55 इन राज्य सरकारों ने स्थानीय निकाय अनुदानों के पारस्परिक वितरण के लिए समस्तरीय अंतरण प्राचलों का सुझाव भी दिया है। इनमें से अधिकांश राज्यों का यह विचार था कि जनसंख्या, क्षेत्रफल, आय अंतर, राजस्व प्रयास तथा विकेन्द्रीकरण के सूचकांक को मानदंड के रूप में विचार में लिया जाए। यद्यपि प्रत्येक प्राचल के लिए दिए जाने वाले भारांशों के संबंध में उनके अवबोधन भिन्न थे। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि वचन सूचकांक, कर प्रयास,

व्यय की गुणता, अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति जनसंख्या अनुपात, राजस्व आवश्यकता तथा अपने स्वयं के संसाधनों के अनुपात को भी समस्तरीय अंतरण के लिए प्राचलों के रूप विचार में लिया जाए। दो राज्यों ने 2001 में जनसंख्या पर आधारित एक विशुद्ध प्रति व्यक्ति अंतरण का सुझाव दिया - एक ने प्रति व्यक्ति 150 रुपए का सुझाव दिया तथा दूसरे ने 500 रुपए प्रति व्यक्ति का सुझाव दिया।

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

10.57 तीन राज्यों ने विकेन्द्रीकरण के सूचकांक का परिकलन करने का तथा उसे प्राचल के रूप में प्रयुक्त करने का सुझाव दिया। इस सूचकांक का परिकलन करने के लिए उनके द्वारा प्रस्तावित उप-सूचकांकों में निम्न शामिल थे:- (i) राज्य व्यय की प्रतिशतता के रूप में स्थानीय स्वसरकारों (एलएसजी) का अंतरित अनाबद्ध निवेश्य निधियां; (ii) राज्य के अपने स्तरों के राजस्व की प्रतिशतता के रूप में एलएसजी का अपना राजस्व; (iii) राज्य सरकारों के रोजगार में नियोजित कार्मिकों की तुलना में स्थानीय निकायों द्वारा सीधे नियोजित कार्मिकों की संख्या; (iv) उन स्थानीय निकायों की प्रतिशतता जिनके निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं हैं, तथा (v) स्थानीय निकायों का वित्तीय तथा प्रशासनिक प्राधिकार एवं उत्तरदायित्वों का प्रत्यायोजन तथा राजकोषीय विकेन्द्रीकरण का विस्तार।

### राज्य राजधानियों में स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों के साथ परामर्श

10.58 हमने राज्यों में हमारे दोरों के दौरान प्रत्येक स्तर के ग्रामीण तथा शहरी, दोनों प्रकार के स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ साथ स्वायत्त जिला परिषदों के प्रतिनिधियों के साथ परामर्श किया। इनमें 37 मेयर, 65 जिला परिषद् अध्यक्ष, 112 पीआरआई प्रतिनिधि तथा 114 यूएलबी प्रतिनिधि शामिल थे, उन्होंने कई संगत तथा उपयोगी सुझाव दिए जिन्हें निम्न तीन श्रेणियों में सूचीबद्ध किया गया है:-

### विकेन्द्रीकरण मुद्दे

- राज्यों की निधियां, कार्य तथा पदाधिकारियों का प्रत्यायोजन स्थानीय निकायों को करने के लिए अभिप्रेरित किया जाए।
- स्वास्थ्य एवं शिक्षा से जुड़ी सभी राष्ट्रीय ग्रामीण योजनाओं को केवल पंचायतों के माध्यम से ही क्रियान्वित किया जाए।
- एनआरईजीएम जैसी केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं में स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में लेने तथा उचित आस्तियों का सृजन करने के लिए पर्याप्त सामग्री संघटक की व्यवस्था करने हेतु पर्याप्त नम्यता होनी चाहिए।
- लघु नगरों, जिनकी जेएनएनयूआरएम तक पहुंच नहीं, है की

वित्तीय स्थिति दयनीय है। केन्द्रीय सेवाओं की व्यवस्था के संबंध में उनकी सहायता की जानी चाहिए।

### प्रचालनात्मक मुद्दे

- संग्रहणीय व्यवसाय कर की अधिकतम सीमा को 2500/-रुपए प्रति वर्ष के वर्तमान मूल्य से बढ़ाया जाना चाहिए।
- स्थानीय निकायों को केन्द्रीय सरकार की सम्पत्तियों पर कर का उद्ग्रहण करने की अनुमति दी जानी चाहिए।
- अनुसूची VI क्षेत्रों को सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए जहां 73वें तथा 74वें संशोधन प्रयोज्य नहीं हैं।

### वित्त आयोग से सहायता से जुड़े मुद्दे

- कुछ प्रतिनिधियों ने सुझाव दिया कि प्रत्येक राज्य को अंतरित निधियों का 10 प्रतिशत स्थानीय निकायों के लिए नामोदिष्ट किया जाए। अन्वयों ने सुझाव दिया कि विभाज्य पूल का 3 प्रतिशत यूएलबी के लिए नामोदिष्ट किया जाए।
- शहरीकरण की तीव्र गति को ध्यान में रखते हुए, एफसी XII द्वारा यथा आवंटित 80:20 के बजाए 70:30 के अनुपात में निधियों का वितरण शहरी तथा ग्रामीण निकायों में किया जाए।
- निधियों का नामोदिष्टीकरण जलापूर्ति तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तक सीमित नहीं किया जाना चाहिए। सड़कों, आंधी जल निकास मार्गों तथा मलजल निकासी के लिए भी सहायता की व्यवस्था की जानी चाहिए।
- वित्त आयोग को सभी स्थानीय निकायों के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस)- आधारित सम्पत्ति कर प्रणाली की सहायता को समर्थित करना चाहिए जिसका लक्ष्य उनके राजस्वों का सुदृढीकरण है।
- अनुदान बिना शर्त दिए जाने चाहिए।
- प्रत्येक पंचायत को जनसंख्या किसी अन्य मानदंड को ध्यान में रखे बिना 10 लाख रुपए का न्यूनतम अनुदान दिया जाना चाहिए। प्रत्येक जिला पंचायत को स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए 5 करोड़ रुपए का विशेष अनुदान दिया जाना चाहिए।
- वित्त आयोग स्वायत्त जिला परिषदों को निधियों का अंतरण उन्हें राज्य सरकारों के माध्यम से करने के बजाए सीधा करे।
- आंकड़ा आधारों के सृजन के लिए विशेषज्ञताप्राप्त जनशक्ति को किराए पर लेने या बहिष्कृतन की नम्यता की व्यवस्था करते हुए स्थानीय निकायों के स्तर पर आंकड़ाधारों के सृजन हेतु निधियां नामोदिष्ट की जानी चाहिए।
- एफसी सहायता अर्द्ध-वार्षिक किस्तों के बजाए एक एकल वार्षिक अनुदान में उपलब्ध कराई जानी चाहिए। अनुदान का कम से कम 5 प्रतिशत प्रशासनिक व्यय के लिए अनुमत किया जाना चाहिए।
- आस्तियों के अनुरक्षण के अलावा आस्तियों का निर्माण भी अनुमत किया जाना चाहिए।

### योजना आयोग

10.59 योजना आयोग ने हालिया विगत में पंचायतों की अभिकरण भूमिका में महत्वपूर्ण वृद्धि का उल्लेख किया है। अनेक केन्द्र प्रायोजित योजनाओं तथा आयोजनागत योजनाओं का क्रियान्वयन पंचायतों द्वारा किया जा रहा है। इन कार्यों को पूरा करने के लिए उन्हें महत्वपूर्ण पर्याप्त सशर्त निधियां अंतरित की जा रही हैं। तथापि, इसके साथ पंचायतों का बिना शर्त निधियों के अंतरण में सादृश वृद्धि नहीं की गई है। इससे स्थानीय आवश्यकताओं के प्रति अनुक्रिया करने तथा विभिन्न

विकास कार्यक्रम के प्रभाव को सहचालित करने की उनकी क्षमता सीमित हो गई है।

10.60 तथापि, इसके बावजूद, योजना आयोग ने उल्लेख किया कि इस स्थिति से स्थानीय निकायों को सीधे विभाज्य पूल के एक हिस्से का अंतरण करने के किसी प्रस्ताव पर विचार करने का औचित्य सिद्ध नहीं होता क्योंकि ऐसी कार्रवाई को संविधान की स्वीकृति प्राप्त नहीं है। ऐसा प्रस्ताव इस संविधानिक अधिदेश को विकृत कर देगा कि वित्त आयोग एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर राज्यों की समेकित निधि के वर्धन की अनुशंसा करे।

### ग्यारहवीं योजना दस्तावेज

10.61 ग्यारहवीं योजना दस्तावेज में अनिवार्य लोक सेवाओं की आयोजना, क्रियान्वयन तथा पर्यवेक्षण में पीआरआई को अंतर्ग्रस्त करने की संवेदनीयता को मान्य किया गया है। इसमें उल्लेख है कि संवृद्धि प्रक्रिया में समावेशिता सुनिश्चित करने के लिए यह अनिवार्य होगा तथा इसके लिए यह आवश्यक होगा कि राज्य सरकारें पीआरआई को निधियों, कार्यों तथा पदाधिकारियों के अंतरण के जरिए पीआरआई को सशक्त बनाने के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन सुव्यवस्थित करें। ऐसा एक उपयुक्त प्रकार अभिकल्पित अंतरण सूचकांक के माध्यम से किया जा सकता है।

10.62 इसने आगे यह प्रस्ताव किया है कि स्थानीय सरकारों को आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय के उनके सांविधानिक अधिदेश के समनुरूप केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं में एक धुरीय स्थान दिया जाए। स्थानीय सरकारें, लोगों के समीप होने के कारण सर्वतोमुखी ढंग से समस्याओं को समझने, स्थानीय प्राथमिकताओं को अभिज्ञात करने तथा विषम सामाजिक आर्थिक समूहों में एक सर्व सम्मति का अभिप्रेरण काम की सर्वोत्तम स्थिति में होती है। समुचित प्रौद्योगिकियों के आधार पर आंतर-क्षेत्रक समाधान निकालने के लिए वे बेहतर सुव्यवस्थित हैं। इसने उल्लेख किया है कि विधायी या कार्यकारी आदेश के माध्यम से पंचायतों को कार्यों का अंतरण निधियों के सह प्रतिबद्ध अंतरण द्वारा समर्थित नहीं किया गया है। यह एक प्रमुख कमजोरी है। साथ ही, पंचायतें स्वयं भी अपनी अंतर्हित कराधान स्वयं भी अपनी अंतर्हित कराधान शक्तियों का प्रभावी उपयोग करने में विफल रहीं हैं।

### प्रशासनिक सुधार आयोग

10.63 द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (एसएआरसी) ने 'स्थानीय अभिशासन - भविष्य की ओर एक प्रेरक यात्रा' संबंधी अपनी द्वितीय रिपोर्ट में ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित क्षेत्रों के एक व्यापक समूह को शामिल करते हुए विस्तृत अनुशंसाएं की हैं। इन अनुशंसाओं में ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों की सांविधानिक तथा कार्यात्मक संरचना में परिवर्तन, उनकी सहबद्ध संस्थाओं - राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) तथा राज्य निर्वाचन आयोग (एसईसी) के कार्यकाल में सुधार, विकेन्द्रीकृत आयोजना को प्रभावी रूप से क्रियान्वित करने की गुंजायश, कार्यात्मक अंतरण में सुधार के साथ साथ लोक सेवा परिदाय में सुधार लाने में इन संस्थाओं की भूमिका का वर्धन शामिल है। हालांकि अधिकांश अनुशंसाएं उन क्षेत्रों में संबंधित है जो आयोग के विचारार्थ विषय के कार्यक्षेत्र से बाहर हैं, इनमें से कुछ इस आयोग के कार्य से जुड़े हुए हैं तथा अब हम इन पर विचार करेंगे।

10.64 एसएआरसी ने अनुच्छेद 243छ तथा 243ब में संशोधन की अनुशंसा की है जिससे राज्य सरकारों के लिए संविधान की XI तथा XII अनुसूचियों के साथ सुसंगत, स्थानीय निकायों में शक्ति तथा प्राधिकार विहित करना अधिदेशात्मक हो जाए। एसएआरसी ने 1993 में 73वें तथा 74वें संशोधनों के पश्चात आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय की ओर लक्षित योजनाएं बनाने तथा कार्यक्रम क्रियान्वित करने में स्थानीय निकायों के सशक्तिकरण की प्रगति का अनुमार्गण किया है। इसने उल्लेख किया है कि पर्याप्त प्रगति की जानी अभी आवश्यक है। इसने अनेक उपाय सुझाए हैं जिनमें क्रियाकलाप रूपरेखा के माध्यम से प्रत्येक स्तर के लिए कार्यों का स्पष्ट सीमांकन तथा राज्य एवं स्थानीय सरकारों के बीच संबंधों को औपचारिक रूप देने के लिए एक ढांचा कानून पारित करना शामिल है। इसने यह सुझाव भी दिया कि शहरी स्थानीय निकायों के उत्तरदायित्व के भाग के रूप में अनुसूची XII में पांच अतिरिक्त विषय शामिल किए जाएं।

10.65 एसएआरसी ने एसएफसी के कार्यकरण में सुधार लाने की ओर निदेशित एफसी- XII द्वारा की गई अनुशंसाओं को समर्थन दिया है। इसने एसएफसी की अनुशंसाओं तथा राष्ट्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के बीच समकालिकता सुनिश्चित करने के लिए अनुच्छेद 243 के संशोधन का प्रस्ताव करने वाली एफसी- XI की अनुशंसा को भी दोहराया है। इसने स्थानीय निकायों के लिए क्षमता निर्माण पहलों को समर्थित किया है तथा विशिष्ट कार्यों के बहिस्तोतण को प्रोत्साहित किया है। इसने संविधान में परिकल्पित वर्तमान जिला आयोजना समितियों को तथा महानगरीय आयोजना समितियों को प्रतिस्थापित करने के लिए जिला परिषदों की स्थापना का प्रस्ताव किया है। ये परिषदें अपने संबंधित जिलों में ग्रामीण तथा शहरी, दोनों क्षेत्रों के लिए व्यापक जिला योजनाएं तैयार करेंगी।

10.66 एसएआरसी ने पंचायतों की शक्तियों तथा प्राधिकार को बढ़ाने की प्रक्रिया के समानांतर पंचायतों की जवाबदेहिता को बढ़ाने के महत्व का उल्लेख किया है। इसने संबंधित राज्य पंचायती तथा नगरपालिका अधिनियम में संशोधन करके स्थानीय निकायों के लिए एक पृथक लोकपाल का संघटन करने के अलावा स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा समितियों के साथ साथ राज्य विधायिका में स्थानीय निकायों के लिए एक पृथक स्थायी समिति के गठन का प्रस्ताव किया है जो सी एवं एजी की रिपोर्टों पर विचार करेंगी। जिला के समूह तथा विशाल नगर निगमों के ऊपर क्षेत्राधिकार वाला प्रस्तावित लोकपाल मामलों की जांच करेगा तथा स्थानीय निकायों में जिनमें इसके निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल हैं, भ्रष्टाचार तथा कुप्रशासन से जुड़ी रिपोर्टें लोक आयुक्त को प्रस्तुत करेगा जो रिपोर्ट को अपनी अनुशंसाओं के साथ राज्यपाल को भेजेगा। इसके साथ ही, राज्य सरकार की पंचायतों को निलम्बित करने तथा उनके द्वारा पारित संकल्प निरस्त करने की शक्तियां वापस ले ली जाएंगी।

10.67 लेखाकरण तथा लेखापरीक्षा के मामले में, एसएआरसी ने सभी राज्य सरकारों द्वारा अपनाए जाने के लिए राष्ट्रीय निगम लेखा संहिता (एनएमएम) को पृष्ठांकित किया है। इसने शहरी स्थानीय निकायों के लेखों की लेखापरीक्षा पर सी एवं एजी का अधिराज्य सुनिश्चित करने की आवश्यकता पर बल दिया है चाहे यह कार्य आरम्भतः अन्य अभिकरणों द्वारा किया जाना हो। इसमें विद्यमान व्यवस्थाओं, जिनके तहत सी एवं एजी पीआरआई तथा यूएलबी के लेखा अनुरक्षण तथा लेखापरीक्षा पर

तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण उपलब्ध कराता है, के सांस्थानीकरण की तथा साथ ही राज्य सरकार स्तर पर निदेशक, स्थानीय निधि लेखा-परीक्षा को कार्यात्मक स्वतंत्रता उपलब्ध कराने की मांग की गई है। इसने प्रस्ताव किया है कि एफसी अनुदान स्थानीय निकायों को केवल तभी निर्मुक्त किए जाएं जब राज्य सरकारें सी एवं एजी का तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण (टीजीएवंएस) स्वीकार कर लें।

10.68 एसएआरसी स्थानीय सरकारों के लिए अपने कराधार को व्यापक बनाने संग्रहण दक्षता में सुधार करके तथा राजकोषीय क्षमता बाधाओं के अधीन कर दरों में वृद्धि करने के जरिए अपनी स्वयं की राजस्व प्रतियों को व्यापक तथा गहन बनाने की आवश्यकता को स्वीकारा है। निधियों के अंतरण तथा समनुदेशन को प्रभावी रूप से मानीटर करने के लिए इसने अनुशंसा की है कि प्रत्येक राज्य सरकार बजट में एक पृथक पंचायत रेखा का सृजन कया जाए तथा निधियों का अंतरण स्थानीय निकायों को इलैक्ट्रॉनिक माध्यम से किया जाए।

10.69 इसने राज्य सरकारों को सरकारों को प्रभावी ढंग से पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम (पीईएसए) को क्रियान्वित करने के लिए प्रबोधित किया है तथा सभी विधानों में संशोधन की मांग की है ताकि इसे पीईएसए के साथ सुसंगत बनाया जा सके।

10.70 एसएआरसी ने अनुशंसा की है कि राज्य सरकारें यह सुनिश्चित करे कि सभी स्थानीय निकाय सम्पत्ति का आकलन की यूनिट एरिया विधि या पूंजी मूल्य विधि को अपनाएं तथा छूटों को सीमित करे। कर ब्योर्स को सार्वजनिक अधिक्षेत्र में प्रविष्ट किया जाए तथा जीआईएस मानचित्रण का प्रयोग करके सभी सम्पत्तियों का एक कम्प्यूटरीकृत आंकड़ा आधार सभी नगर निगम क्षेत्रों के लिए तैयार किया जाए। स्थानीय निकायों द्वारा संसाधन के रूप में भूमि को उत्तोलित किया जाए। विकास प्राधिकरणों द्वारा संग्रहित भू-बिक्री प्राप्तियों की कम से कम 25 प्रतिशत की सीमा तक निगमों के साथ साझेदारी की जानी चाहिए। वास्तविक सम्पदा क्षेत्र को विनियमित करने के लिए विधान की शुरुआत की जाए।

10.71 यह आयोग उन अधिकांश अनुशंसाओं का समर्थन करता है जो हमारे विचारार्थ विषयों के अंतर्गत आती है। ऐसी अनुशंसाओं का प्रयास स्थानीय निकायों को सशक्त बनाना तथा राजस्व संग्रहण एवं केन्द्रक सिविक सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए उनके लिए एक सांविधिक आदार की व्यवस्था करना है, तथा साथ ही साथ एक औपचारिक लेखापरीक्षा तथा जवाबदेह प्रक्रम के माध्यम से जवाबदेहिता की आवश्यकता पर जोर देना है। वर्तमान सांविधिक संरचना में यह परिकल्पना की गई है कि राज्य सरकारें स्थानीय निकायों के सशक्तीकरण के अंश को निर्धारित करेंगी। अनेक एसएआरसी अनुशंसाओं के क्रियान्वयन के लिए विधायी (सांविधानिक सहित) परिवर्तन अपेक्षित है जिनके लिए राज्य सरकारों की सहमति तथा सक्रिय सहायता की आवश्यकता है, उन्हें केवल मध्यावधि में ही क्रियान्वित किया जा सकता है

10.72 लेखाकरण तथा लेखापरीक्षा से संबंधित अनुशंसाओं जैसी एसएआरसी की अन्य अनुशंसाएं तथा एसएफसी के निष्पादन में सुधार को अभी तक क्रियान्वित नहीं किया गया है बावजूद इसके कि यह काफी समय से कार्यसूची में शामिल है। वित्त आयोगों ने पूर्व में भी समरूप अनुशंसाएं की हैं जिनके लिए सांविधानिक परिवर्तन अपेक्षित नहीं है किन्तु उन्हें क्रियान्वित भी नहीं किया गया है। अतः यह



आवश्यक है कि राज्य सरकारों को पश्चवर्ती समूह में अनुशंसाएं क्रियान्वित करने के लिए अत्यधिक अभिप्रेरित/प्रोत्साहित किया जाए - हमारा प्रस्ताव इसी कार्य पर ध्यान देने का है।

### संविधान की पुनरीक्षा के लिए राष्ट्रीय आयोग

10.73 हमने संविधान के कार्यकरण की पुनरीक्षा करने हेतु राष्ट्रीय आयोग की केवल उन अनुशंसाओं पर चर्चा की है जो हमारे कार्य के लिए प्रत्यक्ष रूप से संगत है। आयोग का निष्कर्ष था कि कुछ राज्य सरकारें 73वें तथा 74वें संशोधनों के बावजूद स्थानीय निकायों के साथ अपनी राजकोषीय शक्तियों की साझेदारी करने की अनिच्छुक थीं। उन राज्य सरकारों के मामले में भी जिन्होंने अपने कार्यों का विकेन्द्रीकरण कर लिया था, ऐसी क्रिया मात्र राज्य सरकारी योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायित्व इन निकायों को सौंपने तक सीमित रही हैं। स्थानीय निकायों को स्वयं अपने आप योजनाएं तैयार करने तथा उन्हें क्रियान्वित करने का अवसर नहीं दिया गया है जिससे वे राज्य सरकार की एक क्रियान्वयन शाखा मात्र बन कर रह गए हैं। आयोग ने प्रस्ताव किया कि संविधान में संशोधन किया जाए तथा अनुसूची XI तथा XII में सूचीबद्ध विषय अनिवार्य रूप से क्रमशः ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों को समनुदेशित किए जाए ताकि ये विषय सांविधिक रूप से स्थानीय निकायों के क सुभिन्न राजकोषीय अधिक्षेत्र का निर्माण कर सकें। यह उन्हें स्थानीय स्व-सरकार की इकाइयों के रूप में सांविधानिक रूप से उन्हें समनुदेशित भूमिका को पूरा करने में समर्थकारी बनाएगा।

10.74 आयोग ने यह भी पाया कि संविधान के अनुच्छेद 280 (खख) तथा (ग) में यह अपेक्षा, कि वित्त आयोग एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर स्थानीय निकायों के बारे में अपनी अनुशंसाएं करे, अनावश्यक रूप से प्रतिबंधात्मक थी। इसने महसूस किया कि यह अपेक्षा पर्याप्त थी कि एसएफसी की रिपोर्टों पर राष्ट्रीय वित्त आयोग द्वारा विचार किया जाए। इसने राष्ट्रीय एफसी तथा एसएफसी द्वारा शामिल अवधियों में सहचालन सुनिश्चित करने की आवश्यकता को स्वीकारा तथा इस की व्यवस्था करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 243 (झ) में एक उपयुक्त संशोधन का सुझाव दिया। इसने सुझाव दिया कि संविधान के अनुच्छेद 276 द्वारा व्यवसाय कर पर अधिरोपित उच्चतम सीमा को हटाया जाए तथा संसद में इस सीमा का निर्धारण करने की शक्ति विहित की जाए।

10.75 आयोग ने स्थानीय निकायों के लेखों की त्वरित लेखापरीक्षा के महत्व को रेखांकित किया तथा अनुशंसा की कि सी एवं एजी को पंचायतों के लिए लेखापरीक्षा का संचालन करने अथवा लेखाकरण मानकों का निर्धारण करने की शक्तियां दी जाएं। यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि लेखापरीक्षा के संचालन से आरम्भ होकर रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण से गुजरते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर कार्यवाई करने के साथ समाप्त लेखापरीक्षा चक्र संबंधित वित्त वर्ष की समाप्ति के पश्चात एक वर्ष तक सीमित किया जाए।

### एफसी- XIII द्वारा प्रायोजित अध्ययन/संगोष्ठी

#### “पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त बनाना” संबंधी

#### सम्मेलन

10.76 आयोग ने 22-23 दिसम्बर, 2008 को ग्रामीण प्रबंधन संस्थान, आनंद द्वारा संचालित “वित्त आयोग के समक्ष मुद्दे: पंचायती राज

संस्थाओं का सशक्तीकरण” संबंधी एक सम्मेलन प्रायोजित किया जिसमें निधियों, कार्यों तथा पदाधिकारियों के अंतरण, क्षमता निर्माण एवं संविधानिक प्रावधानों से जुड़े अनेक महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा की गई। सम्मेलन के निष्कर्ष अगले दिन एसएफसी अध्यक्षों के एक चयनित समूह को प्रस्तुत किए गए तथा उनके विचारों के साथ साथ उनके सुझाव सम्मेलन की अनुशंसाओं में समाविष्ट किए गए।

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

#### विकेन्द्रीकरण मुद्दे

- कुछ राज्यों ने विकेन्द्रीकरण के प्रति “बिग बैंग” (जोर-शोर) के दृष्टिकोण का अनुसरण किया है। हालांकि इस का अनुकरण करना कठिन होगा, राज्यों को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए कि वे प्राप्त किए गए विकेन्द्रीकरण की सीमा के अनुपात में सीएसएस तथा एफ सी, दोनों की निर्मुक्तियों की प्रमात्रा के संबंधन के माध्यम से स्थानीय निकायों को पूर्णतया सशक्त बनाए।
- स्थानीय निकायों को अपनी प्रशासनिक संरचना का विकास करने के साथ साथ स्थापना की लागतें पूरी करने के लिए केन्द्र तथा राज्य सरकारों, दोनों द्वारा सहायता दी जानी चाहिए।
- यह वांछनीय है कि स्थानीय सरकारों से जुड़ी सभी निधियां स्थानीय निकायों के माध्यम से आए तथा किसी सांविधिक या गैर सांविधिक निकाय के माध्यम से नहीं जिनके क्रियाकलाप उनके क्रियाकलापों के साथ अतिव्याप्त होते हैं। ऐसे सभी समानांतर निकायों को समाप्त कर दिया जाए ताकि निधियां राज्य सरकारों के माध्यम से सीधे स्थानीय निकायों को प्राप्त हों।

#### प्रचालनात्मक मुद्दे

- बदले में पीआरआई को प्रशासन के सुप्रवाहीकरण, कर-आकलन वर्धन तथा संग्रहण कुशलता एवं सेवा गुणता सुधार के जरिए अपने स्वयं के कर तथा कर-भिन्न राजस्वों को अधिकतम करने के लिए प्रेरित किया जाना चाहिए।
- प्रमात्रा के साथ साथ समय निर्धारण, दोनों के अर्थ में अंतरणों की अनुमेयता सुनिश्चित करने के लिए स्थानीय निकायों को निधियों की अग्रिम स्वीकृति के साथ साथ स्वतः अंतरण की व्यवस्था की जानी चाहिए।
- व्यवसाय कर पर उच्चतम सीमा का वर्धन करने तथा साथ ही केन्द्र सरकार की सम्पत्तियों पर कर लगाने की एफसी- XI की अनुशंसाओं को प्रचालनरत किया जाना चाहिए।
- यूलबी को अपना ऋण दर निर्धारण सुधारने में समर्थ बनाने एवं बाजार-आधारित निधियन प्राप्त करने में समर्थ बनाने के लिए सुधारों के क्रियान्वयन में सहायता की जानी चाहिए।
- पीआरआई को लेखों का अर्थपूर्ण संकलन करने के लिए सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए। इसमें लेखाकरण प्रारूपों तथा मानकों का सुदृढीकरण, जिससे उनके लेनदेनों का समुचित, लेखाकरण सुकर हो तथा साथ ही लेखाकरण, लेखापरीक्षा निष्पादन समीक्षा, निधियन एवं मानितरिग कार्यों को संबद्ध करते हुए एक इंटरएक्टिव इलेक्ट्रानिक नेटवर्क का निर्माण करना शामिल होना चाहिए। चूंकि विगत में उपयोग प्रमाणपत्रों का प्रस्तुतीकरण एक प्रमुख बाधा सिद्ध हुआ है, ये उपाय यह सुनिश्चित करेंगे

कि राज्य सरकार वित्त आयोग के अनुदानों का पूर्णतया लाभ उगने में समर्थ हों।

- vi) सी एवं एजी राज्यों की राजस्व प्राप्तियों के श्रेणीकरण के लिए निदेश जारी करें जिनमें संविधान में अनुच्छेद 243(झ) के साथ सुसंगत रूप से संग्रहित शुल्कों, चुंगीकर, फीस के ब्यौरे दिए गए हो ताकि एसएफसी समुचित अनुशंसाएं कर सके।
- vii) एसएफसी के कार्य को अनेक तरीकों से सुप्रवाही बनाया जाना तथा सुदृढ़ किया जाना आवश्यक है, एसएफसी की विधियों तथा दृष्टिकोणों में कुछ मानकीकरण का होना आवश्यक है। एसएफसी ऐसे सांचों का प्रयोग कर सकते हैं जो आवश्यकताओं का आकलन करने तथा साथ ही अधिक प्रणालीबद्ध एवं एक समान ढंग से अपनी रिपोर्टें तैयार करने में उनकी सहायता करे। एसएफसी अच्छी गुणता वाले डाटा के अभाव द्वारा भी बाधित होते हैं। एफसी- XIII द्वारा इन मुद्दों पर ध्यान दिया जाना भी आवश्यक है।
- viii) राष्ट्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोगों का गठन एक साथ किया जाना चाहिए। अंतरण में "अंतराल" वर्षों की समस्या से बचने के लिए एफसी तथा एसएफसी की अवधियों का सहचालन आवश्यक होगा।
- ix) कुशल तथा प्रभावी डाटा उपलब्धता का अनुवीक्षण करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक एसएफसी प्रकोष्ठ होना चाहिए। यह प्रकोष्ठ नियमित अंतरालों पर पीआरआई के निष्पादन का अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन भी कर सकता है। विभिन्न एसएफसी के बीच डाटा एवं सहायता विनिमय सुकर बनाने के लिए एक स्वतंत्र राष्ट्रीय अभिकरण की स्थापना करने पर भी विचार किया जा सकता है।

### वित्त आयोग से सहायता से जुड़े मुद्दे

- i) पूर्ववर्ती वित्त आयोगों को यह नहीं मान लेना चाहिए था कि विकेन्द्रीकरण राजकोषीय रूप से निरपेक्ष है तथा इसमें राज्यों पर कोई अतिरिक्त वित्तीय भार नहीं पड़ेगा। विकेन्द्रीकरण स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं की गुणता को सुधारने तथा परिधि को व्यापक बनाने में परिणामी होता है। इसके लिए पर्याप्त वृद्धि परियोजनाओं की आवश्यकता है। एफ सी-XIII को सरकारी व्यय में स्थानीय सरकारों का हिस्सा वर्तमान में 5-6 प्रतिशत से बढ़ाकर अल्पावधि में लगभग 15-16 प्रतिशत करने का प्रयास करना चाहिए।
- ii) आयोग द्वारा स्थानीय निकायों को अंतरित निधियों की प्रमात्रा में महत्वपूर्ण वृद्धि कर के अपने कार्यक्रम में सुधार लाने हेतु उन्हें समर्थ बनाया जाना चाहिए। इसे पूर्व आयोगों द्वारा अपनाए गए तदर्थ दृष्टिकोण को त्याग देना चाहिए तथा ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल के क्रमशः 5 प्रतिशत एवं 3 प्रतिशत के अंतरण की व्यवस्था करनी चाहिए।
- iii) अंतरणों का समस्तरीय वितरण कुछेक सरल राजकोषीय प्राचलों पर आधारित होना चाहिए। इनमें कुल अंतरण में अंतरित अनाबद्ध निधियों का हिस्सा तथा राज्य सरकारों के अपने संसाधनों के प्रतिशत के रूप में स्वयं अपनी निधियों का हिस्सा शामिल हो सकता है। ये दोनों प्राचल लेखों के माध्यम से सत्यापन योग्य होने चाहिए।
- iv) एफसी को यूएलबी की ओर अधिक सक्रिय होना चाहिए। निधियन की व्यवस्था इस प्रकार की जानी चाहिए कि वह केन्द्रक सेवा

प्रावधान के लिए मानदंडों के सुसंगत हो।

- v) उन क्षेत्रों में, जहां संविधान के भाग IX तथा IXक प्रयोज्य नहीं हैं, वहां कोई पी आर आई नहीं है। उन अभिकरणों के लिए सहायत अपेक्षित है जो इन क्षेत्रों में स्थानीय सरकार कार्यों की व्यवस्था करते हैं।

### सर्वोत्तम नगर पद्धतियों का अध्ययन

10.78 आयोग द्वारा म्युनिसीपल सर्वोत्तम पद्धतियों संबंधी अध्ययन का समर्थन भी किया गया। रिपोर्ट में अनेक सर्वोत्तम पद्धतियों को अभिज्ञात किया गया जिनका अनुकरण अधिकांश नगरपालिकाओं द्वारा उपयोगी ढंग से किया जा सकता है। इनमें निम्न शामिल थे:-

- i) म्युनिसीपल वित्त सांख्यिकी का अनुरक्षण
- ii) संसाधन संग्रहण
- iii) बहिस्रोत तथा सरकारी निजी भागीदारी (पीपीपी) के माध्यम से व्यय संपीड़न
- iv) उपार्जन लेखाकरण को अपनाना
- v) निधियों, कार्यों तथा पदाधिकारियों (एफएफएफ) का प्रत्यायोजन
- vi) भारत सरकार/राज्य सरकारों से निधियों का अंतरण
- vii) नागरिक चार्टर के प्रति स्थानीय निकायों की जवाबदेहिता/एनजीओ प्रतिभागिता इत्यादि।
- viii) मलिन बस्ती विकास

10.79 यह रिपोर्ट हमारी वेबसाइट [www.fincomindia.nic.in](http://www.fincomindia.nic.in) में प्रकाशित की गई है। हम शहरी स्थानीय निकायों से आग्रह करेंगे कि वे क्रियान्वयन हेतु ऐसी पद्धतियों पर विचार करें।

### भारत में शहरी सम्पत्ति कर संभाव्यता - शहर तथा नगर

10.80 इस अध्ययन के तीन उद्देश्य थे: प्रथम, देश में वर्तमान सम्पत्ति कर संग्रहण का आंकलन करना; द्वितीय, देश में सभी नगरपालिकाओं में सम्पत्ति कर के लिए संभाव्यता का अनुमान लगाना; तथा तृतीय, यह सुझाव देना कि किस प्रकार इस संभाव्यता का नगरपालिकाओं द्वारा सर्वोत्तम दोहन किया जा सकता है। 36 बड़े नगरनिगमों में एक विस्तृत सर्वेक्षण संचालित किया गया था जिनमें से प्रत्येक की जनसंख्या एक मिलियन से अधिक थी। यह विश्लेषण का आधार बना। इन शहरों में देश की 35 प्रतिशत शहरी जनसंख्या निवास करती है। अध्ययन के मुख्य निष्कर्षों की रूपरेखा नीचे दी गई है:-

### सम्पत्ति कर संग्रहणों की वर्तमान प्रास्थिति

- i) भारत में 36 सबसे बड़े शहरों के सम्पत्ति कर राजस्व 4522 करोड़ रुपए होने का अनुमान लगाया गया है जिससे 1486 रुपए का प्रति व्यक्ति राजस्व प्राप्त होता है। इन शहरों में, औसतन, सम्पत्ति कर राजस्व कुल म्युनिसीपल राजस्वों के 23 प्रतिशत का संघटन करते हैं तथा स्वयं के स्रोत वाले राजस्वों के 28.5 प्रतिशत का संघटन करते हैं। सम्पत्ति कर राजस्वों में भारी अंतर - शहर अंतर है जहां मुंबई म्युनिसीपल कारपोरेशन राजस्व दर्ज किया है जबकि इसकी तुलना में पटना म्युनिसीपल निगम का प्रति व्यक्ति वार्षिक राजस्व 25 रुपए है।
- ii) सम्पत्ति कर राजस्व निम्न पर निर्भर हैं:- (क) म्युनिसीपल कर रजिस्टर में सम्पत्तियों का वर्णन; (ख) संग्रहण दर; (ग) आकलन

एव मूल्य निर्धारण प्रणाली; (घ) छूटों की सीमा तथा (ड) कर दर का स्तर।

- iii) इन सभी गणनाओं में आज नगरपालिकाओं में गंभीर कमियां हैं जो दक्ष संग्रहण में बाधा बनती हैं। नगर पालिकाओं में सम्पत्तियों की औपचारिक गणना का अभाव भारत में सम्पत्ति कर की सही संभाव्यता का दोहन करने में एक प्रमुख बाधा है। इस “विशाल नगर सैम्पल” में वस्तुतः कर अदा कर रही आकलित सम्पत्तियों की प्रतिशतता 63 प्रतिशत पाई गई तथा यह अनुमान है कि सम्पत्तियों की समष्टि का यह 56 प्रतिशत बैठेगी। वस्तुतः आकलित गृह सम्पत्तियों के लिए भी सम्पत्ति मूल्यों के गैर-सूचकांक के साथ सैम्पल के लिए मांग के 37 प्रतिशत पर अल्प संग्रहण कुशलता ने समस्या को बढ़ा दिया।
- iv) सम्पत्ति कर आय का अखिल भारत संग्रहण, जो 36 नगर सैम्पल से लिया गया है, 6267 करोड़ रुपए के निम्न स्तर तथा 9424 करोड़ रुपए के उच्च स्तर पर, अथवा देश के जीडीपी के 0.16 तथा 0.24 प्रतिशत के बीच होने का अनुमान लगाया गया है।

### सम्पत्ति कर के लिए संभाव्यता

- i) सभी सम्पत्तियों की समविष्ट के प्रति आकलित सम्पत्तियों के 36 बड़े शहर सैम्पल के अंतर्गत भी निम्न अनुपात से, तथा मांग के प्रति निम्न संग्रहण अनुपात से यह स्पष्ट है कि दरें बढ़ाए बिना भी और वस्तुतः उद्ग्रहण के आधार के किसी संरचनात्मक परिवर्तन के बिना भी सम्पत्ति कर से राजस्व में सुधार की पर्याप्त गुंजायश है। तथापि चूंकि कर संग्रहण दक्षता की अवलोकित प्रतिशतताएं सैम्पल के सभी शहरी क्षेत्रों तक विस्तारित नहीं की जा सकती, कर संग्रहण क्षमता में सुधार द्वारा प्रत्याशित राजस्व वृद्धि का प्रमात्रात्मक आकलन करना संभव नहीं है। यह तात्कालिक रूप से अपेक्षित है कि भारत में नगरपालिकाएं सभी संपत्तियों का औपचारिक पंजीकरण पूर्ण करे चाहे वे निर्धारण योग्य हैं या नहीं। इसका अनुसरण सभी पंजीकृत सम्पत्तियों के पूर्ण आकलन द्वारा किया जाना आवश्यक है तथा निर्धारण योग्य सम्पत्तियों पर मांग का संग्रहण न्यूनतम 85 प्रतिशत दक्षता पर किया जाए।

### इस संभाव्यता का सर्वोत्तम दोहन कैसे किया जा सकता है

- i) राज्यों को सम्मिलन तथा संग्रहण दक्षता पर संकेन्द्रण करना चाहिए। किन्हीं भी अन्य परिवर्तियों को बदले बिना सभी शहरों को 85 प्रतिशत के सम्मिलन स्तर तथा 85 प्रतिशत की संग्रहण क्षमता पर लाकर सम्पत्ति कर राजस्व बढ़कर 22,000-32,000 करोड़ रुपए हो सकता है।
- ii) राज्यों को सम्पत्ति आकलन तथा मूल्य निर्धारण को मानकीकृत करने के उद्देश्य से पश्चिम बंगाल केन्द्रीय मूल्य निर्धारण बोर्ड की रूपरेखा पर एक केन्द्रीय मूल्य निर्धारण बोर्ड स्थापित करना चाहिए।

सम्पत्ति मूल्यों का सूचकांकन किया जाना चाहिए तथा मार्गदर्शन मूल्य प्रयुक्त किए जाने चाहिए।

- iii) राज्यों को शहरों में सभी सम्पत्तियों के मानचित्रण के लिए एक जीआईएएस प्रणाली स्थापित करनी चाहिए जो वर्धित सम्मिलन में परिणामी होगी।
- iv) केन्द्र को सम्पत्तियों के आकलित एवं बाजार मूल्य के बीच अंतर को कम करने की ओर लक्षित विशिष्ट सोपाधिकता की शुरुआत जेएनएनयूआरएम में करनी चाहिए।

10.81 जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में सम्पत्ति कर संग्रहणों संबंधी अंतर्राष्ट्रीय अनुमान नीचे सारणी 10.2 में सारांशीकृत किया गया है। भारत में संग्रहण के लिए 0.25 प्रतिशत पर वर्तमान अनुमान विकासशील देशों के 0.60 प्रतिशत के औसत से काफी कम है तथा विकसित देशों के 2 प्रतिशत के औसत से कहीं अधिक निम्नतर है। सुधार की आवश्यकता स्पष्ट है।

10.82 जबकि सम्मिलन को बढ़ाना तथा संग्रहण दक्षता में सुधार। तात्कालिक विवशकारी उद्देश्य हैं, सम्पत्ति कर प्रणाली के सुधार के लिए बेहतर मूल्य निर्धारण तथा कर दरों की संरचना के यौक्तिकीकरण की भी आवश्यकता है। सम्पत्ति करों की वास्तविक संभाव्यता सम्पत्ति मूल्यों का सही आकलन करने तथा एक समुचित दर संरचना का चयन करने में निहित है। एक समुचित कार्यनीति में निम्न तत्व निहित होंगे:-

- i) एक लाख से अधिक की जनसंख्या वाले सभी शहरों में सम्पत्तियों का मानचित्रण करने के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली संस्थापित करके कराधार को व्यापक बनाना।
- ii) सम्पत्ति मूल्य निर्धारण को मानकीकृत करने के उद्देश्य से पश्चिम बंगाल केन्द्रीय मूल्य निर्धारण बोर्ड की रूप रेखा पर प्रत्येक राज्य में एक केन्द्रीय मूल्य निर्धारण बोर्ड की स्थापना करना जिसे मार्गदर्शन मूल्यों का निर्धारण करने तथा अनुवर्ती अद्यतनीकरण का कार्य भी दिया जाएगा।
- iii) संग्रहण क्षमता को सुधारना, कर वंचन को अभिज्ञात करना तथा दंडिक खंड प्रवर्तित करना।

### सम्पत्ति कर का आकलन करने में नगरपालिकाओं की सहायता करने के लिए संस्थाएं

#### नगर पालिका सम्पत्ति आकलन निगम

10.83 कनाडा में, प्रांतीय सरकारें नगरपालिका उत्तरदायित्वों का निर्धारण करती हैं तथा उन करों का निर्धारण करती हैं जिनका उद्ग्रहण नगरपालिकाएं कर सकती हैं, सेवा परिदाय के लिए मानक निर्धारित करती हैं, नगरपालिकाओं को किसी प्रचालनात्मक घाटे को उठाने से प्रतिषिद्ध करती हैं; पूंजीगत व्यय के लिए म्युनिसीपल उधारों को

सारणी 10.2:- सम्पत्ति कर संग्रहणों संबंधी अंतर्राष्ट्रीय अनुभव

(जीडीपी का प्रतिशत)

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2009
ओईसीडी देश (देशों की संख्या)	1.24 (16)	1.31 (18)	1.44 (16)	2.12 (18)
विकाशील देश (देशों की संख्या)	0.42 (20)	0.36 (27)	0.42 (23)	0.60 (29)
अंतवर्ती देश (देशों की संख्या)	0.34 (1)	0.59 (4)	0.54 (20)	0.67 (18)
सभी देश (देशों की संख्या)	0.77 (37)	0.73 (49)	0.75 (59)	1.04 (65)

प्रतिबंधित करती है तथा उनके लिए सशर्त तथा बिना शर्त अंतरणों की व्यवस्था करती है। हालांकि संघीय तथा प्रांतीय सरकारों का निधियन विभिन्न करों द्वारा किया जाता है जिनमें आयकर, गैस कर तथा उत्पाद शुल्क कर शामिल हैं, म्युनिसीपल सरकारें सम्पत्ति कर पर अत्यधिक निर्भर हैं। सम्पत्ति कर पर अत्यधिक निर्भर हैं। सम्पत्ति कर म्युनिसीपल राजस्वों के 54 प्रतिशत का संकटन करता है जिसके पश्चात प्रयोक्ता शुल्क (22 प्रतिशत) तथा प्रांतीय अंतरणों (16 प्रतिशत) का स्थान है।

10.84 नगरपालिका सम्पत्ति आकलन निगम (एमपीएसी) ऑटारियों की 445 नगरपालिकाओं द्वारा निधिपोषित एक लाभार्थ भिन्न निगम है। सभी ऑटारियों नगरपालिकाएं इसकी सदस्य हैं। इसके निदेशक मंडल की नियुक्ति ऑटारियों वित्त मंत्रालय द्वारा की जाती है। एमपीएसी एक व्यापक, संगत तथा अनुमेय आधार पर सम्पत्तियों का आकलन करने के लिए नगरपालिकाओं को सहायता उपलब्ध कराता है। यह ऑटारियों में सभी नगरपालिकाओं के लिए सम्पत्ति कर निर्धारण नोटिस तैयार करता है।

10.85 ऑटारियों के प्रांत में 4.7 मिलियन सम्पत्तियां हैं। भूमि के उप विभाजन के माध्यम से वस्तु सूची में प्रति वर्ष लगभग 80,000 नई सम्पत्तियां जुड़ जाती हैं, इन सम्पत्तियों में से 90 प्रतिशत सम्पत्तियां रिहायशी स्वरूप की हैं। एमपीएसी सम्पत्ति का मूल्यांकन करने के लिए एक विशिष्टीकरण दृष्टिकोण अपनाता है, यह या तो प्रत्यक्ष तुलना दृष्टिकोण का प्रयोग करता है अथवा आय दृष्टिकोण या लागत दृष्टिकोण का प्रयोग करता है। जहां भी व्यवहार्य, यह कम्प्यूटर सहायित प्रपुंज मूल्यांकन प्रणाली का प्रयोग करता है। इसके तहत, सम्पत्ति की प्रत्येक सुभिन्न श्रेणी के लिए अनेक मॉडल बनाए जाते हैं जिनका प्रयोग तब उस श्रेणी के सम्पत्ति मूल्य का निर्धारण करने के लिए एक निविष्टि के रूप में किया जाता है।

10.86 एमपीएसी के कार्य में सभी नगरपालिकाओं से सम्पत्ति संबंधित आंकड़ों का संग्रहण किया जाना अंतर्ग्रस्त है। अवस्थल, क्षेत्रफल, संरचनात्मक विशेषताएं, स्वामित्व तथा उपयोग संबंधी आंकड़ों का संग्रहण एमपीएसी के क्षेत्र कार्यालयों के जरिए किया जाता है। अगले उपायों में ये शामिल हैं - आंकड़ा विश्लेषण, क्षेत्रीय कार्यालयों के माध्यम से आकलन, मूल्य निष्कर्षों का परिष्करण, आकलन नोटिस तैयार करना तथा उन्हें नगरपालिकाओं को डाक से भेजना, खुले मंचों का संचालन करना तथा निर्धारणों पर पुनर्विचार के अनुरोधों पर विचार करना। सम्पत्ति कर का वास्तविक उद्ग्रहण तथा संग्रहण नगरपालिकाओं द्वारा किया जाता है। निर्धारण के विरुद्ध अपीलें राज्य सरकार द्वारा गठित निर्धारण पुनरीक्षा बोर्ड के समक्ष की जाती हैं। बोर्ड का निर्णय अंतिम होता है।

10.87 पहली जनवरी 2009 से, एमपीएसी ने एक चार वर्षीय निर्धारण चक्र अपनाया है। पहली जनवरी, 2005 के मूल्य से अगले चार वर्ष में चरणवार बढ़ते हुए पहली जनवरी 2008 के अनुसार सम्पत्ति का मूल्य निर्धारण हेतु लिया जाएगा। जिससे पहली जनवरी 2008 की स्थिति के अनुसार पूर्ण मूल्य पर कर 2012 के कर वर्ष हेतु प्रयोज्य किया जाएगा। इस प्रकार सम्पत्ति के मूल्य पर चार वर्षीय विलम्ब के साथ कर लगाया जाता है।

10.88 निर्धारण के लिए प्रारम्भकर्ताओं में ये शामिल हैं - निर्माण परमिटों का निर्गम, सम्पत्ति की बिक्री, पुनर्विचार हेतु अपील या अनुरोध

तथा रिक्ति आवेदन पत्र/सम्मिलन को बढ़ाने तथा निर्धारण चक्र के बाहर सम्पत्ति मूल्यों को अद्यतन करने के ये अंतर्हित प्रक्रम हैं।

10.89 एमपीएसी इसका एक श्रेष्ठ उदाहरण उपलब्ध कराता है कि नगरपालिकाएं किस प्रकार अपने मुख्याधार - सम्पत्ति कर संग्रहणों की कुशलता को बढ़ाने की ओर लक्षित उच्च मूल्य सेवाओं का उपयोग करने के लिए संयुक्त हो सकती हैं।

### पश्चिम बंगाल मूल्यनिर्धारण बोर्ड

10.90 भारत में एक समानांतर प्रयास पश्चिम बंगाल मूल्यनिर्धारण बोर्ड है। पश्चिम बंगाल मूल्य - निर्धारण बोर्ड अधिनियम, 1978 के आधार पर गठित यह बोर्ड कोलकाता नगर निगम सीमाओं को छोड़कर सम्पूर्ण राज्य में नगरपालिका सम्पत्तियों के मूल्यनिर्धारण की एक समान तथा युक्तिसंगत प्रणाली की शुरुआत करने का प्रयास करता है। बोर्ड का प्राथमिक कार्य राज्य में सभी नगरपालिकाओं में सम्पत्तियों के मूल्य का वर्णन तथा निर्धारण करना है। इसने अपने कार्यकरण के प्रति एक पारदर्शी दृष्टिकोण अपनाया है तथा सार्वजनिक रूप से उस प्रक्रियाविधि को उपलब्ध कराया है जिसे वह सम्पत्ति के मूल्यनिर्धारण हेतु अपनाता है। इसने वर्ष 2007-08 तक 117 यूएलबी में सर्वेक्षण कार्य किया है तथा 217 मूल्य निर्धारण सूचियां प्रकाशित की हैं। बोर्ड ने अपने आरम्भण में ही अनेक कठिन समस्याओं का सामना किया है जिनमें संसाधन तथा क्षमता बाधाएं शामिल हैं, जिनमें इसका सेवा परिदाय बाधित हुआ है।

### आयोग द्वारा संग्रहित डाटा

10.91 इस आयोग ने राज्य सरकारों से एसएफसी के कार्यकरण, एफसी XI तथा एफसी XII की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की प्रास्थिति स्थानीय निकायों के वास्तविक तथा वित्तीय निष्पादन के संबंध में सूचना मांगी है। विशिष्ट मुद्दे, जिनके संबंध में ब्यौरे मांगे गए थे, अनुबंध 10.1 में विस्तार से वर्णित है।

10.92 उपलब्ध कराया गया डाटा सभी राज्य सरकारों में उत्कृष्टता की दृष्टि से भिन्न था। जबकि कुछ राज्य सरकारों ने उत्तम गुणता वाला डाटा उपलब्ध कराया, अधिकांश राज्यों द्वारा उपलब्ध कराया गया डाटा विच्छिन्न था तथा पूर्ववर्ती वित्त आयोगों को उपलब्ध कराए गए डाटा के असंगत था। पर्याप्त अनुवर्तन तथा साथ ही राज्य सरकारों को उन के द्वारा प्रस्तुत किए गए डाटा की पुष्टि करने का अवसर दिए जाने के बावजूद, राज्य सरकारों द्वारा हमें आपूरित डाटा की गुणता के संबंध में महत्वपूर्ण समस्याएं बनी हुई हैं। इस समस्या को यह तथ्य बढ़ा देता है कि आयोग को प्रस्तुत की गई एसएफसी रिपोर्टें उनके विश्लेषण की गुणता तथा उनकी अनुशंसाओं के क्षेत्र तथा पैमाने में अत्यधिक भिन्न थीं। एसएफसी तथा इस आयोग की अनुशंसाओं की अवधि की असमकालिकता एक अतिरिक्त कमी थी। राज्यों द्वारा गठित एसएफसी के ब्यौरे अनुबंध 10.2 में दिए गए हैं। केवल तीन राज्यों ने एसएफसी गठित किए हैं जिनकी अनुशंसाओं में 2010-15 की अवधि शामिल की गई है जो इस आयोग द्वारा डाटा के साथ-साथ एसएफसी की शामिल अवधि है, उपर्युक्त कारणों से, राज्य सरकारों द्वारा आपूरित डाटा के साथ साथ एसएफसी की रिपोर्टें ने सभी राज्यों में अपने संबंधित ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों के लिए अपेक्षित अनुपकरण का एक समान प्रमात्रात्मक आकलन करने का ठोस आधार



उपलब्ध नहीं कराती। अनुबंध 10.3 में प्रत्येक राज्य में ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों की संख्या सूचीबद्ध की गई है। जैसाकि देखा जाएगा राज्य सरकारों द्वारा इस आयोग को सूचित स्थानीय निकायों की सकल संख्या एफसी XII को सूचित 2,47,408 के आंकड़े की तुलना में 2,49,918 थी। यह वृद्धि अंतरिम अवधि के दौरान विद्यमान पंचायतों के द्विविभाजन के परिणामस्वरूप है।

10.93 एफसी XI, एफसी XII तथा इस आयोग को राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत स्थानीय निकायों के राजस्व तथा व्यय के संबंध में डाटा में महत्वपूर्ण अनिर्णयताएं हैं। ये कमियां डाटा की विश्वसनीयता को निरूपित करती हैं। दुर्भाग्यवश, क्रमिक वित्त आयोग, जिसमें हमारा अपना आयोग शामिल है। स्थानीय निकायों के संबंध में उपलब्ध कराए गए डाटा को स्वतंत्र रूप से सत्यापन करने में असमर्थ रहे हैं। एक ऐसी प्रणाली सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता को नकारा नहीं जा सकता जहां स्थानीय निकायों का वित्तीय तथा निष्पादन डाटा लेखापरीक्षित तथा उसकी विश्वासपूर्वक पुष्टि की जा सके। राज्य सरकारों द्वारा उपलब्ध कराए गए राजकोषीय संबंधी आंकड़ों का वित्त आयोगों द्वारा संबंधित राज्य वित्त लेखों के संदर्भ में सत्यापन किया जा रहा है। स्थानीय निकायों से संबंधित डाटा के लिए भी इसी प्रकार की प्रणाली सुव्यवस्थित की जानी आवश्यक है। हालांकि, हमने राज्यों से प्राप्त स्थानीय निकायों के राजस्व तथा व्यय संबंधी सूचना का प्रयोग नहीं किया है, हम उसे सूचनार्थ अपनी वेबसाइट पर प्रविष्ट कर रहे हैं।

10.94 एफसी XI द्वारा एक आंकड़ाधार का अनुक्षण करने तथा साथ ही लेखों को अद्यतन करने की आवश्यकता को रेखांकित किए जाने तथा इन कमियों पर ध्यान देने के लिए समर्थक राज्य सरकारों हेतु एक प्रावधान किए जाने के पश्चात दस वर्ष का समय बीत चुका है। एफसी XII द्वारा समरूप कमियों पर विशिष्ट प्रकाश डालने तथा समरूप अनुशंसाएं किए जाने के पश्चात पांच वर्ष का समय बीत चुका है। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा इस महत्वपूर्ण विषय पर बहुत कुछ कहा जा चुका है। इसके बावजूद, स्थिति में बहुत कम सुधार परिलक्षित हुआ है। हालांकि हम आंकड़ाधारों, लेखों तथा लेखापरीक्षा के मुद्दे पर पूर्ववर्ती आयोगों की अनुशंसाओं को स्वीकारते, मानते तथा समर्थित करते हैं। इन पहलों के लिए निधियन सहायता से परे इन मुद्दों पर ध्यान हेतु एक वैकल्पिक दृष्टिकोण अपनाया जाना आवश्यक हो सकता है।

### आयोग द्वारा ध्यान दिए जाने वाले मुद्दे

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

### अंतरण संबंधित मुद्दे

#### एक अंतरण सूचकांक का प्रयोग

10.96 कुछ राज्य सरकारों ने स्थानीय निकाय अनुदानों के पारस्परिक वितरण के लिए प्राचल के रूप में एक अंतरण सूचकांक के प्रयोग का प्रस्ताव किया है। उन्होंने तर्क दिया है कि स्थानीय निकायों को कार्यों

एवं निधियों का अंतरण करने के लिए राज्यों को प्रोत्साहन दिया जाना आवश्यक है, यद्यपि इस प्रकार का सूचकांक आगामी प्रयास के लिए एक प्रोत्साहन के बजाए इस दिशा में विगत में किए गए प्रयासों का आधारतः एक पुरस्कार है।

10.97 एक अंतरण सूचकांक का सृजन करने के लिए अभी तक की सर्वाधिक महत्वपूर्ण पहल राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद् (एनसीईआर) के माध्यम से ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा क्रियान्वित पंचायती सशक्तीकरण जवाबदेहिता एवं प्रोत्साहन योजना (पीईएआईएस) है। पंचायती कार्यों, वित्त साधनों तथा पदाधिकारियों संबंधी डाटा एनसीईआर आर द्वारा सीधे राज्य सरकारों से एकत्रित किया गया था। वित्त साधनों के संबंध में एकत्रित डाटा में ये शामिल है - करों का संग्रहण करने के लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन; एसएफसी रिपोर्टों का क्रियान्वयन; योजनाएं तैयार करने के लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन; राज्य बजटों में पृथक संबद्ध मदों की विद्यमानता; स्थानीय निकायों की प्रतिशतता जिनके लेखों की लेखापरीक्षा की गई है; व्यय के प्रतिशत के रूप में स्वयं का राजस्व तथा कुल आयोजना तथा आयोजना-भिन्न अनुदानों के प्रतिशत के रूप में अनाबद्ध निधियां। कार्यों के संबंध में संग्रहित डाटा में यह सूचना शामिल थी - अधिसूचनाओं के आधार पर अंतरित कार्यों की संख्या; संख्या जिनके लिए क्रियाकलाप कार्य योजना पूर्ण कर ली गई है; क्या जिला आयोजना समितियों को जिला योजनाओं की तैयारी में शामिल किया जा रहा है; क्या ग्राम पंचायतें सरकार के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों को क्रियान्वित कर रही हैं; तथा इन निकायों को किस स्तर तक व्यय स्वीकृत करने की शक्तियां दी गई हैं। पदाधिकारियों के संबंध में एकत्रित डाटा में पीआरआई को उनकी सहायता का स्वरूप, जवाबदेहिता तथा प्रशिक्षण शामिल है। कार्यों के लिए 5 उप-सूचकांकों वित्त साधनों के लिए 15 उप-सूचकांकों तथा पदाधिकारियों के लिए 14 उप-सूचकांकों के सरल औसत ने तब अंतरण सूचकांक का निर्धारण किया जिसके आधार पर राज्यों का क्रम निर्धारण किया गया है।

10.98 राज्यों में पीआरआई को अंतरण की सीमा को मापने के लिए एक उत्कृष्ट महत्वपूर्ण पहल है। अपनाई गई प्रश्नावली उन क्षेत्रों का प्रतिबिम्बन है जहां पंचायतों को सशक्त बनाया जाना आवश्यक है। तथापि, हम निम्न कारणों से इस सूचकांक को अपनाने के अनिच्छुक हैं:-

- राज्य सरकारों द्वारा उपलब्ध कराए गए डाटा का स्वतंत्र रूप से सत्यापन नहीं किया गया है। पैरा 10.93 में उल्लिखित कारणों से, यह एक संवेदी आवश्यकता है।
- यह सूचकांक समावेशी नहीं था। सभी राज्यों को शामिल नहीं किया गया था। ढाचा संघटक परीक्षण में सात राज्यों को हटा दिया गया था जिसमें राज्यों से यह अपेक्षित था कि वे एसएफसी की स्थापना करें, जिला आयोजना समितियों का संघटन करें तथा रैंक निर्धारण के लिए पात्र होने हेतु नियमित चुनाव कराए। केवल शेष 21 राज्यों का क्रम निर्धारण किया गया था।
- कुछ राज्यों ने महसूस किया कि संग्रह किया गया डाटा व्यापक नहीं था। उन्होंने महसूस किया कि कुछ राज्यों द्वारा ई-अभिशासन के क्रियान्वयन तथा अन्य राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को किए गए प्रत्यायोजन की व्यापकता के अंश की उपेक्षा की गई है।
- शहरी स्थानीय निकायों में अंतरण का क्रमनिर्धारण करने के लिए कोई समानांतर पहल नहीं की गई है।

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

### स्थानीय निकायों को विभाज्य पूल का एक हिस्सा उपलब्ध कराना

10.100 अनेक राज्य सरकारों ने प्रस्ताव किया है कि स्थानीय निकायों को राज्य सरकारों के हिस्से के अलावा विभाज्य पूल से सीधे सहायता उपलब्ध कराई जाए। इस आयोग द्वारा प्रायोजित पीआरआई के सम्मेलन में भी यह एक प्रमुख अनुशंसा थी। हालांकि इस मुद्दे पर हमारे द्वारा प्रायोजित एक पृथक अध्ययन में यह प्रस्ताव किया गया है कि संविधान का एक अपेक्षाकृत व्यापक विचार अपना कर वस्तुतः ऐसा किया जा सकता है, आयोग द्वारा प्राप्त किए गए एक कानूनी मत में यह पाया गया है कि ऐसा प्रस्ताव संविधान के संगत नहीं है।

10.101 राज्यों को कर अंतरण की प्राप्ति के अंतरण तथा केन्द्रीय बजट में राज्यों को प्रदत्त अनुदानों के अंतरण को वर्तमान में प्रदत्त परिवर्ती व्यवहार सहायता के इन दो मोड़ों की भिन्न प्रास्थितियों को दर्शाता है। राज्यों को अंतरित केन्द्रीय करों का हिस्सा भारत की समेकित निधि में नहीं जाता जबकि एफसी द्वारा अनुशंसित अनुदान स्वीकृत किए जाते हैं। स्थानीय निकायों को सीधी सहायता के रूप में विभाज्य पूल की एक प्रतिशतता प्रदान करना, इस सहायता को कर अंतरण के स्तर तक ऊपर उठा देगा। यह अनुच्छेद 280 के अधिदेश के अंतर्गत प्रतीत नहीं होता।

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

### पीआरआई को निधियां भेजने में विलम्ब

10.103 अनेक राज्यों ने एफसी XII के इस समादेश के बावजूद कि किसी विलम्ब की स्थिति में राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को ब्याज अदा किया जाए, स्थानीय निकायों को निधियों के प्रेषण में विलम्ब किया है। हमें एक ऐसे राज्य का पता चला है जिसने यह तर्क देते हुए इस ब्याज की अदायगी नहीं की कि कई बार इसने स्थानीय निकायों को निधियों का अग्रिम भुगतान किया है। हमें ऐसे राज्यों का भी पता चला है जिन्होंने इस ब्याज की अदायगी की है। हालांकि राज्यों ने सामान्यतः निधियां स्थानीय निकायों का तत्काल दे दी है, इस प्रक्रिया को त्वरित किया जाना तथा अनुमेय बनाया जाना आवश्यक है।

### सोपाधिकताओं का प्रयोग

10.104 पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा अधिरोपित शर्तों का विस्तार में वर्णन पैरा 10.17 से 10.24 में किया गया है। इन शर्तों ने व्यय को स्थापना

लागतों से परे तथा केन्द्रक सेवाओं की व्यवस्था की ओर निर्देशित किया है तथा आंकड़ाधार की स्थापना तथा लेखों के अनुसूचक पर संकेन्द्रण किया है।

10.105 ऐसे प्रयासों की सफलता सीमित रही हैं। लेखों का अनुसूचक अभी भी एक चुनौती बना हुआ है। यह तर्क दिया गया है कि आंकड़ाधारों तथा लेखों की स्थापना करने तथा उनका अनुसूचक करने के लिए स्थानीय निकायों द्वारा अर्हक स्टाफ नियोजित करना आवश्यक है। उसके अतिरिक्त हमारे क्षेत्र दौरे के दौरान, स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों ने बलपूर्वक अनाबद्ध सहायता उपलब्ध कराने की आवश्यकता पर जोर दिया। अतः वांछित निष्पादन परिणामों के साथ संबद्ध सोपाधिकताओं के प्रयोग की समीक्षा की जानी आवश्यक है।

### स्थानीय निकायों के लेखे

10.106 जैसाकि पैरा 10.92 से 10.94 में निर्दिष्ट किया गया है, सभी स्थानीय निकायों के वित्तीय तथा प्रचालनात्मक निष्पादन संबंधी डाटा की गुणता अभी भी निकृष्ट है। इस संबंध में कुछेक राज्यों में स्थानीय निकायों द्वारा महत्वपूर्ण प्रगति के बावजूद, राज्यों में स्थानीय निकाय अनुदान के निर्धारण के लिए डाटा अनुप्रस्थ वर्गों में अविश्वसनीय बना हुआ है। पूर्ववर्ती आयोगों के प्रबोधनों को अनिवार्य की अपेक्षा निर्दिष्टात्मक माना गया है तथा राज्य सरकारें उन्हें क्रियान्वित करने में या तो असमर्थ अथवा अनिच्छुक रही हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि एक व्यापक आंकड़ाधार के साथ साथ एक अद्यतन लेखाकरण प्रणाली का अनुसरण करने से संबंधित मामलों में प्रबोधन आधारित दृष्टिकोण के बजाए प्रोत्साहन आधारित दृष्टिकोण से बेहतर परिणाम प्राप्त होंगे।

10.107 स्थानीय निकायों को दी जाने वाली सहायता को वर्तमान में संबंधित कार्यात्मक मुख्य शीर्षों के नीचे निम्नलिखित लघु शीर्षों के तहत दर्ज किया जाना अपेक्षित है:

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

10.108 राज्य सरकारों द्वारा पीआरआई को दी जाने वाली किसी भी सहायता को वर्तमान में लघु शीर्ष 196, 197 तथा 198 के तहत एकमुश्त राशि के रूप में दर्ज किया जाता है जो बजट दस्तावेजों के साथ साथ राज्य सरकारों के वित्त लेखों में शामिल की जाती है। तथापि, न तो बजट दस्तावेज और न ही अधिकांश राज्य सरकारों के वित्त लेखे ब्यौरेवार शीर्षों तथा वस्तु शीर्षों के तहत पीआरआई द्वारा उपगत व्यय से संबंधित ब्यौरे दर्शाते हैं। इसके अतिरिक्त, पीआरआई द्वारा उपगत सादृश व्यय का निर्धारण करना संभव नहीं है क्योंकि वे समरूप लेखों का अनुसूचक नहीं करते जिनमें इन ब्यौरों का अभिग्रहण किया जा सके।

10.109 स्थानीय निकायों के वित्तीय निष्पादन संबंधी सही डाटा को राज्य सरकारों के नजर दस्तावेजों तथा संबंधित वित्त लेखों के अलावा

स्वयं स्थानीय निकायों के लेखों से प्राप्त किया जा सकता है। इसके लिए यह अपेक्षित है कि सभी राज्य सरकारें स्थानीय निकायों के लिए सुभिन्न बजट प्रावधान करे जिनके संबंध में व्यय की सूचना वित्त लेखों में दी गई है। पूर्ववर्ती आयोगों के साथ साथ एसएआरसी द्वारा भी ऐसे दृष्टिकोण की अनुशंसा की गई है। अनेक राज्य पीआरआई के प्रत्येक स्तर तथा यूएलबी की प्रत्येक श्रेणी का अपने द्वारा अंतरित राशियों के लिए सुभिन्न बजटीय प्रावधानों का अनुक्षण करते हैं। वे बजट दस्तावेजों में 'वस्तु शीर्षवार' ब्यौरे उपलब्ध कराते हैं। संगत बायौरेवार शीर्षों के अंतर्गत वेतन, मजदूरी तथा कार्यालय व्यय जैसे वस्तु शीर्षों का अभिग्रहण किया जाता है।

10.110 यह वांछनीय है कि इस सर्वोत्तम पद्धति का अनुकरण सभी राज्यों द्वारा किया जाए। हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा बजट दस्तावेजों का एक अनुपूरक दस्तावेज तैयार किया जाए। इस अनुपूरक दस्तावेज में यूएलबी की सभी श्रेणियां तथा पीआरआई के सभी स्तरों के लिए मुख्य शीर्ष से लेकर वस्तु शीर्ष तक अंतरणों के आयोजना तथा आयोजना भिन्न-वार श्रेणीकरण के ब्यौरे पृथक पृथक दर्शाए जाने चाहिए। जिन्हें मुख्य बजट में क्रमशः लघु शीर्ष 191, 192, तथा 193 एवं 196, 197 तथा 198 के तहत दर्शाया गया है। इस अनुपूरक दस्तावेज में राज्य सरकार के बजट से बाह्य, स्थानीय निकायों को सीधे अंतरित निधियों के ब्यौरे भी शामिल किए जाने चाहिए। अनुपूरक दस्तावेज का लक्ष्य कम से कम जिला स्तर तक अंतरणों के स्थानीय वितरण के ब्यौरे उपलब्ध कराना होना चाहिए। इसके समानान्तर वित्त लेखों में भी ऐसी सुभिन्नता दर्शाई जानी चाहिए। वित्त लेखों में एक पृथक विवरण शामिल किया जाना आवश्यक है जिसमें यूएलबी की सभी श्रेणियां तथा पीआरआई के सभी स्तरों के लिए मुख्य शीर्ष से लेकर वस्तु शीर्ष तक अंतरणों के आयोजना तथा आयोजना भिन्न-वार श्रेणीकरण के ब्यौरे पृथक पृथक दर्शाए जाने चाहिए जिन्हें वित्त लेखों में क्रमशः लघु शीर्ष 191, 192, तथा 193 एवं 196, 197 तथा 198 के तहत दर्शाया गया है।

### पंचायती राज संस्थाएं

10.111 स्थानीय निकायों के बजट तथा लेखों के लिए प्रारूपों के संबंध में अपनी अनुशंसा में, एफसी XI ने अनुशंसा की थी कि सी एवं एजी उस प्रारूप का निर्धारण करे जिसमें स्थानीय निकाय अपने बजट तैयार करेंगे तथा अपने लेखों का अनुक्षण करेंगे। सी एवं एजी तथा पंचायती राज मंत्रालय ने एक आदर्श पंचायत लेखाकरण प्रणाली को अंतिम रूप दिया है जिसे पहली अप्रैल 2010 से शुरु किया जाना प्रस्तावित है। लेखाकरण प्रणाली में संविधान की अनुसूची XI में उल्लिखित सभी 29 विषयों के संबंध में प्राप्तियों तथा व्यय का अभिग्रहण करते हुए कार्यों, कार्यक्रमों तथा क्रियाकलापों के लिए कूट सूची के साथ एक सरलीकृत नकद - आधारित प्रणाली (उपार्जन लेखाकरण की ओर अंतरण के प्रावधान के साथ) का प्रयोग किया है। यह वांछनीय है कि सभी राज्य आदर्श पंचायत लेखाकरण प्रणाली के साथ सुसंगत एक लेखाकरण ढांचा तथा कूटीकरण ढांचा अपनाएं।

10.112 इसके अलावा, राज्य स्तर पर बजट आवंटन की उचित मानीटरिंग तथा पीआरआई के लेखों का समेकन करने के लिए राज्यों को प्रत्येक जिला परिषद, ब्लॉक पंचायत तथा ग्राम पंचायत को विशिष्ट कूट आवंटित करने होंगे। इसी प्रकार, राष्ट्रीय स्तर पर पीआरआई के

लेखों के समेकन के लिए व्यवस्थाओं को सुव्यवस्थित किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, स्थानीय निकायों के लिए सी एवं एजी द्वारा निर्धारित आठ आंकड़धार प्रारूपों का संकलन किसी भी राज्य द्वारा नहीं किया गया है। इसे किया जाना भी अपेक्षित है।

### शहरी स्थानीय निकाय

10.113 सी एवं एजी ने फरवरी 2002 में यूएलबी के लिए समुचित लेखाकरण तथा बजट प्रारूपों की अनुशंसा करने के लिए फरवरी 2002 में एक कृतिक बल का गठन किया था। कृतिक बल की रिपोर्ट के आधार पर शहरी विकास मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय नगर-पालिका लेखा संहिता तैयार की गई तथा दिसंबर 2004 में उसे सभी राज्य सरकारों को परिचालित किया गया। राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा संहिता में एक कूटीकृत संरचना की व्यवस्था है जो किसी शहरी स्थानीय निकाय में ही समस्त वित्तीय सूचना का अभिग्रहण सुकर बनाती है। उपार्जन लेखाकरण पर आधारित इस ढांचे के लिए लगभग सभी राज्यों ने सहमति दे दी है। वे अपनी व्यष्टि आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एनएमएम का अनुकूलन करने तथा उसे अपनाने की प्रक्रिया में लगे हुए हैं।

10.114 यूएलबी के लिए कूटीकरण तथा श्रेणीकरण प्रणाली का सुझाव एनएमएम के अध्याय 4 में दिया गया है जिसमें संविधान की अनुसूची XII में दिए गए अनुसार यूएलबी के सभी 18 कार्य शामिल किए गए हैं।

10.115 सी एवं एजी द्वारा वर्ष 2002 में जारी अनुदेशों के अनुसार, राज्य सरकारों द्वारा नगर निगमों, नगर पालिकाओं तथा नगर पंचायतों को दी गई सहायता को बजट तथा वित्त लेखों में क्रमशः लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 के तहत पृथक पृथक दर्शाया जाना है। किसी भी राज्य सरकार द्वारा इन अनुदेशों का पूर्णतया अनुपालन नहीं किया गया है। कुछेक राज्य सरकारें यूएलबी की प्रथम दो श्रेणियों के लिए लघु शीर्ष 191 तथा 192 का प्रचालन करती हैं। अन्य राज्य सरकारें यूएलबी की सभी तीन श्रेणियों को सहायता एक ही लघु शीर्ष अर्थात् 191 के तहत संयोजित कर देते हैं जिससे उनके द्वारा दी गई सहायता का अंत-प्रयोग सुनिश्चित करना अत्यंत कठिन हो जाता है। वर्धित पारदर्शिता के प्रयोजनार्थ, यह वांछनीय है कि:-

- i) सभी राज्य सीजीए के अनुदेशों का अनुपालन करें तथा यूएलबी की सभी श्रेणियों को प्रदत्त सहायता बजट दस्तावेजों में तथा साथ ही वित्त लेखा में लेखा के संबंधित मुख्य शीर्षों के नीचे लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 के तहत पृथक पृथक दर्शाएं।
- ii) जैसाकि पैरा 10.110 में उल्लेख किया गया है, बजट दस्तावेजों का एक अनुपूरक दस्तावेज राज्य सरकारों द्वारा तैयार किया जाना आवश्यक है। इस अनुपूरक दस्तावेज में यूएलबी की सभी श्रेणियों को तथा पीआरआई के सभी स्तरों को मुख्य शीर्ष से वस्तु शीर्ष को किए गए अंतरणों के आयोजनागत तथा आयोजना भिन्न श्रेणी के ब्यौरे दर्शाए जाने चाहिए जिन्हें मुख्य बजट में लघु शीर्ष 191, 192 तथा 193 के तहत दर्शाया गया है। इस अनुपूरक दस्तावेज का उद्देश्य आवंटनों के स्थानिक वितरण के ब्यौरे, कम से कम जिला स्तर तक, दर्शाना होना चाहिए।

10.116 राज्यों को सभी शहरी स्थानीय निकायों में एक लेखाकरण ढांचा क्रियान्वित करना चाहिए, जो एनएमएएम में सुझाए गए लेखाकरण प्रारूप एवं कूटीकरण पैटर्न से सुसंगत हो।

### स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा तथा जवाबदेहिता

10.117 स्थानीय निकाय के लेखों की लेखापरीक्षा व्यवस्थाओं की राज्यवार स्थिति नीचे अनुबंध 10.4 में दी गई है। एफसी XI की रिपोर्ट के अनुसार लेखों के अनुक्षण के तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण (टीजी एवं एस) तथा लेखापरीक्षा का कार्य सी एवं एजी को सौंपा जाना था। टीजी एवं एस के संघटकों में ये शामिल हैं - (i) लेखा परीक्षा मानदंडों का निर्धारण तथा लेखा परीक्षा आयोजना; (ii) बेहतर लेखापरीक्षा प्रविधियों को अपनाना; (iii) लेखापरीक्षा तथा लेखों में प्रशिक्षण तथा (iv) यादृच्छिक चयन द्वारा वार्षिक लेनदेन लेखापरीक्षा एवं स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के राज्य निदेशक द्वारा लेखा-परीक्षित संस्थाओं की अनुपूरक लेखापरीक्षा।

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

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

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

10.119 सी एवं एजी के कार्यालय के अनुसार, राज्य महालेखाकारों द्वारा वर्ष 2007-08 के लिए लेखा परीक्षा पूर्ण कर ली गई है तथा वर्ष 2008-09 की लेखापरीक्षा उन राज्यों में की जा रही है जहां यह कार्य सौंपा जा चुका है। कर्नाटक को छोड़कर सी एवं एजी लेखों का प्रमाणन नहीं कर रहा है। उन सभी राज्यों के लिए केवल लेनदेन लेखापरीक्षा की जा रही है जहां लेखा परीक्षा का कार्य, सौंपा जा चुका है।

10.120 छः राज्यों अर्थात् आंध्रप्रदेश, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, राजस्थान तथा तमिलनाडु में स्थानीय निकायों संबंधी सी एवं एजी की लेखापरीक्षा रिपोर्ट सी एवं एजी के कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा शर्तें (डीपीसी) अधिनियम की धारा 14/19/(3) के तहत तैयार की जाती है तथा संबंधित सभाओं में रख दी जाती है। कर्नाटक के पंचायती राज अधिनियम तथा केरल के नगरपालिका अधिनियम में भी स्थानीय निकायों की रिपोर्टें राज्य विधायिका में रखे जाने की व्यवस्था की गई है। पश्चिम बंगाल में, पश्चिम बंगाल पंचायती राज अधिनियम के अनुसार पीआरआई संबंधी स्थानीय लेखा परीक्षक की रिपोर्टें राज्य विधायिका में रखी जाती

है। टीजी एवं एस व्यवस्था के अनुसार, राज्य विधायिका में रिपोर्टें रखने का कोई प्रावधान नहीं है, सी एवं एजी की रिपोर्टों पर विचार करने के लिए केरल तथा पश्चिम बंगाल में एक पृथक विधायिका समिति का गठन किया गया है।

10.121 जैसाकि पैरा 10.92-10.94 में उल्लेख किया गया है, आयोग स्थानीय निकायों के वित्तीय निष्पादन संबंधी विश्वसनीय डाटा प्राप्त करने में असमर्थ रहा है। अपने राज्य दौरों के दौरान हमने उल्लेख किया है कि हालांकि अनेक पंचायती राज तथा शहरी स्थानीय निकाय अद्यतन तथा लेखापरीक्षित लेखों का अनुक्षण करते हैं, अधिकांश ऐसा करने में असमर्थ हैं। ऐसी स्थिति समग्र रूप से क्षेत्रक के अध्ययन के साथ स्थानीय निकाय की प्रत्येक श्रेणी के अध्ययन को भी बाधित करती है। इस कमी को दूर किया जा सकता है यदि स्थानीय निकायों के लेखे सभी राज्यों में एक समान तरीके में नियमित आधार, पर तैयार तथा लेखापरीक्षित किए जाएं। इस कारण से यह आवश्यक है कि सी एवं एजी को सभी राज्यों के लिए सभी स्थानीय निकायों के लिए टीजी एवं एस सौंप दिया जाए। यह सभी राज्यों में सभी स्थानीय निकायों के लिए लेखाकरण प्रारूपों के मानकीकरण का एक अनिवार्य परिणाम भी होगा। इसके अतिरिक्त सी एवं एजी की वार्षिक तकनीकी निरीक्षण रिपोर्ट के साथ साथ स्थानीय निधि लेखापरीक्षा के निदेशक की वार्षिक रिपोर्टें राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। यदि आवश्यक हो, तो इसे संगत विधान पुरः स्थापित करके सांस्थानीकृत किया जाना आवश्यक होगा।

10.122 हालांकि ऐसी व्यवस्था लेखों की लेखापरीक्षा का विश्वसनीय आश्वासन उपलब्ध कराएगी, स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों द्वारा भ्रष्टाचार तथा प्रशासनिक लापरवाही की शिकायतों की जांच के लिए कोई स्वतंत्र प्राधिकरण अधिकांश राज्यों में अभी भी सुव्यवस्थित नहीं है। अतः पैरा 10.66 में उल्लिखित एसएआरसी की अनुशंसाएं अत्यधिक संगत हैं।

### राज्य वित्त आयोग

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

#### केन्द्रीय वित्त आयोगों के साथ समकालिकता

10.123 संविधान के अनुच्छेद 243-झ में यह अपेक्षा की गई है कि 'प्रत्येक पांचवें वर्ष की समाप्ति' पर एसएफसी का गठन किया जाए। इस खंड का आशय यह प्रतीत होता है कि स्थानीय निकायों को सभी राज्य सरकार अंतरण वर्तमान एसएफसी के अधिदेश द्वारा शासित होने चाहिए। इस प्रकार एसएफसी को दिया गया अधिदेश केवल पांच वर्ष की अवधि के लिए ही लागू होगा तथा इसे विस्तारित नहीं किया जाना चाहिए। व्यवहार में वस्तुतः ऐसा नहीं हुआ है। एक राज्य में वर्ष 2005-06 से 2009-10 की अवधि के लिए एसएफसी रिपोर्टें अत्यधिक विलम्ब से 31 जनवरी 2009 को प्रस्तुत की गई थी। राज्य सरकार द्वारा अपनी की गई कार्रवाई रिपोर्ट को अभी अंतिम रूप दिया जाना है। मध्यवधि में, पूर्ववर्ती राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं को क्रियान्वित किया जा रहा है।



10.124 स्पष्टतः यह सुनिश्चित करने की तात्कालिक आवश्यकता विद्यमान है कि समय पर एसएफसी का गठन किया जाए एसएफसी द्वारा शामिल अवधि-राष्ट्रीय वित्त आयोग द्वारा शामिल अवधि के समकालिक हो, तथा राज्य सरकारों द्वारा की गई कार्रवाई रिपोर्टें सामयिक तरीके से राज्य विधायिका में प्रस्तुत की जाएं।

10.125 चूंकि राष्ट्रीय वित्त आयोग के संघटन के साथ साथ जिस अवधि के लिए वह अनुशंसाएं करता है, उसका समय निर्धारण ज्ञात है, राज्य सरकारों को यह शक्तियां दी जानी चाहिए कि वे अपने संबंधित एसएफसी का संघटन कर सकें तथा उन्हें राष्ट्रीय वित्त आयोग द्वारा अपनी अनुशंसाओं को अंतिम रूप दिए जाने से पर्याप्त पहले अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने का निदेश दे सकें। अतः एसएआरसी की अनुशंसा को पृष्ठांकित करते हैं कि संविधान के अनुच्छेद 243-झ में संशोधन करके उसमें, शब्दों 'प्रत्येक पांचवे वर्ष' के पश्चात शब्द समूह 'अथवा पहले' जोड़ा जाए।

### एसएफसी रिपोर्टों की गुणता

10.126 एसएफसी रिपोर्टों की गुणता का अस्त व्यस्त पूर्ण बना रहना जारी है। यद्यपि एफसी-XII ने अनुशंसा की थी कि एसएफसी उसके द्वारा सुझाए गए प्रारूप में डाटा एकत्र करे, इस सलाह का एक समान रूप से अनुसरण नहीं किया गया है। सहायता के निर्धारण हेतु आधार सभी एसएफसी में एकसमान नहीं है। इसके अतिरिक्त, एसएफसी की अनुशंसाओं में एकसमान पैटर्न का अनुसरण नहीं किया जाता जिससे उनकी प्रयोज्यता विकृष्ट हो जाती है।

10.127 पैरा 10.76 में उल्लिखित पीआरआई के सशक्तीकरण संबंधी सम्मेलन जिसमें पूर्ववर्ती एसएफसी के अनेक अध्यक्षों ने भाग लिया था, द्वारा भी इस समस्या को स्वीकारा गया था। इस आयोग ने पहले एसएफसी रिपोर्टों के लिए एक सांचा तैयार करने हेतु एक कृतिकबल का गठन किया था। सम्मेलन के दौरान इस सांचे पर चर्चा की गई तथा प्राप्त निविष्टियों के आधार पर इसे अंतिम रूप दिया गया। तब से आयोग की वेबसाइट पर अपलोड किया गया तथा प्राप्त सुझावों के आधार पर इसमें आगे और संशोधन किए गए। इस व्यापक परामर्श प्रक्रिया के पश्चात अंतिम रूप दिए गए इस सांचे को अनुबंध 10.5 में दिया गया है। हम अनुशंसा करते हैं कि एसएफसी इसे अपनाने पर विचार करें।

10.128 एसएफसी की सदस्यता के संबंध में एफसी XII की अनुशंसाएं वैध बनी हुई हैं तथा उन पर ध्यान दिया जाना चाहिए। महत्वपूर्ण मुद्दों कानूनी, आर्थिक, वित्तीय तथा प्रशासनिक के साथ साथ विकेन्द्रीकरण से जुड़े मुद्दों की जांच की जानी आवश्यक है तथा एसएफसी सदस्यों को इन चुनौतियों का सामना करने के लिए पूर्णतया समर्थ बनाया जाना चाहिए। संविधान का अनुच्छेद 243-झ(2) राज्य सरकारों को एसएफसी सदस्यों की अपेक्षित अर्हकताओं संबंधी विधान बनाने के लिए समर्थकारी बनाता है। यह वांछनीय है कि सभी राज्य इस मामले में विधान बनाएं।

### एसएफसी रिपोर्टों का क्रियान्वयन

10.129 एसएफसी का अनुभव अनेक कारणों से सफल नहीं रहा है। एसएफसी स्वयं डाटा के अभाव से बाधित है। राज्य सरकारों की सीमित क्षमता तथा अल्प स्वामित्व इस समस्या को बढ़ा देती है। उनके लिए एक व्यापक रिपोर्ट तैयार करने हेतु अत्यल्प प्रोत्साहन है। इसके अतिरिक्त, अथवा इन कारणों से, राज्य उनकी अनुशंसाओं को स्वीकार करने अथवा सामयिक तरीके से की गई कार्रवाई रिपोर्ट राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए बहुत उत्सुक नहीं रहते। यह स्थिति एसएफसी के लिए उत्कृष्ट रिपोर्टें प्रस्तुत करने में एक और हतोत्साहन बन जाती है। अतः राज्य सरकारों द्वारा यह सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है कि एसएफसी की अनुशंसाओं का अविलम्ब क्रियान्वयन किया जाए तथा यह कि की गई कार्रवाई रिपोर्ट शीघ्रातिशीघ्र विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जाए।

### अनुच्छेद 280 (3) (खख) तथा (ग)

10.130 एसएआरसी ने तथा साथ ही पूर्ववर्ती आयोगों ने अनुच्छेद 280(3)(खख) तथा (ग) में यह संशोधन अनुशंसित किए हैं कि 'राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर' को बदल कर 'अनुशंसाओं को विचार में लेने के पश्चात' शब्द प्रतिस्थापित किए जाएं। हम इस अनुशंसा का समर्थन करते हैं।

### अन्य विकास प्राधिकरणों की भूमिका

10.131 हमारे परामर्शों के दौरान यह बताया गया था कि ऐसे अनेक पैरास्टेटल निकाय हैं जो XI तथा XII अनुसूचियों द्वारा स्थानीय निकायों के लिए नामोद्विष्ट किए गए क्षेत्रों में प्रचालन करते हैं, इस प्रकार वे वित्तीय तथा प्रचालनात्मक, दोनों प्रकार से उनको दुर्बल बनाते हैं। यह प्रस्ताव किया गया था कि XI तथा XII अनुसूचियों में सूचीबद्ध विषयों से संबंधित सभी निधियां जिन्हें केन्द्र या राज्य सरकार द्वारा अंतरित किया गया हो उन अभिकरणों, जिनके क्रियाकलाप स्थानीय निकायों के सहक्रियाशील हैं, के बजाए स्थानीय निकायों को दी जाएं। यह सुझाव दिया गया था कि ऐसे सभी समानांतर निकाय समाप्त कर दिए जाएं तथा यह कि निधियों का प्रवाह राज्य सरकारों के माध्यम से सीधे स्थानीय निकायों को किया जाए।

10.132 ऐसे प्रस्ताव के लिए एक मुख्य तर्क नगरपालिकाओं द्वारा वित्त साधन के विकल्प के रूप में भूमि के प्रयोग की संभाव्यता है। इस आयोग द्वारा प्रायोजित एक अध्ययन, जिसमें चार प्रमुख शहरों में इस संबंध में स्थिति की जांच की गई थी, में यह पाया गया कि इन शहरों में शहरी विकास प्राधिकरणों (यूडीए) द्वारा भूमि पट्टे/बिक्री से प्राप्त राजस्वों चार नगरपालिका निकायों के स्वयं के सकल राजस्व स्रोतों के 6 एवं 390 प्रतिशत के बीच, उनके कुल राजस्वों के 5 तथा 120 प्रतिशत के बीच तथा सम्पत्ति कर राजस्वों के 35 तथा 4412 प्रतिशत के बीच था। हम केवल चार शहरों के अध्ययन के आधार पर सामान्यीकरण करने में सामना की जाने वाली कठिनाई को स्वीकारते हैं। तथापि, हम महसूस करते हैं कि अध्ययन से सभी स्थानीय निकायों पर सामान्य प्रयोज्यता के दो मूल्यवान पाठ सीखे जा सकते हैं। प्रथम, अवलोकित ऊपरी सीमा से राजस्व स्रोत के रूप में भू-बिक्रियों का दोहन करने की गुंजाइश पर्याप्त हो सकती है।

शुरू किए गए अनेक अवसंरचना निर्माण कार्यक्रमों जैसे प्रधान मंत्री सड़क योजना (पीएमजीएसवाई), त्वरित विद्युत विकास तथा सुधार कार्यक्रम (एपीडीआरपी), राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) तथा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एनआरईजीएस) के आलोक में जो अप्रत्यक्ष रूप से भूमि की कीमत को बढ़ाने की ओर प्रवृत्त हैं, यह विशेष रूप से आवश्यक है। ये राजस्व स्थानीय निकायों को उपार्जित हो सकते हैं यदि विकास प्राधिकरणों को या तो उनके साथ विलय कर दिया जाता है या उन्हें उनके साथ राजस्व साझेदारी करने के लिए कहा जाता है। दूसरे, अध्ययन में देश के सभी राज्यों में स्थानीय निकायों तथा विकास प्राधिकरणों के बीच निधि साझेदारी के प्रति एक सामान्य दृष्टिकोण की आवश्यकता का उल्लेख किया गया है। वर्तमान में निधि साझेदारी की अनेक व्यवस्थाएं लागू हैं। कुछ राज्यों में, विकास प्राधिकरण राजस्व की साझेदारी नगरपालिकाओं के साथ बिल्कुल भी नहीं करते। अन्य राज्यों ने इन प्राधिकरणों से नगरपालिकाओं का सांविधिक विधि अंतर अधिदेशित किया है। कुछ अन्य ऐसे भी हैं जिन्होंने इसकी ओर लक्षित प्रशासनिक व्यवस्थाएं की हैं। हमने उल्लेख किया है कि जेएनएनयूआरएम के तहत अधिदेशित एक सुधार उपाय है 'निर्वाचित यूएलबी को नगर आयोजना कार्य समनुदेशित करना या उन्हें इन कार्यों के साथ संबद्ध करना एवं सात वर्ष की अवधि में उन सभी विशेष अभिकरणों का अंतर यूएलबी को करना जो शहरी क्षेत्रों में सिविक सेवाओं का परिदाय करते हैं'। हम इस सुधार उपाय के त्वरित क्रियान्वयन हेतु आग्रह करते हैं।

### नगर पंचायतें

10.133 अनुच्छेद 243थ(1) में उन क्षेत्रों में नगर पंचायतों के संघटन

के लिए प्रवधान किया गया है जो ग्रामीण से शहरी क्षेत्रों में संक्रमण की प्रक्रियाधीन हैं। इस संक्रमण को परिभाषित करने के लिए कोई एक समान दिशानिर्देश नहीं है तथा कुछ राज्यों में जनसंख्या 10,000 से अधिक न होने पर भी नगर पंचायतों का सृजन किया गया है। ऐसे मामलों में, नगर पंचायत पीएमजीएसवाई तथा एनआरईजीएस जैसे ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के लाभ से वंचित हो जाती है। इसके अलावा, इन संस्थाओं द्वारा उपगत स्थापना लागतें ग्राम पंचायतों से उच्चतर हो सकती है। राज्य सरकारों को संविधान के अनुच्छेद 243(थ)(2) के साथ सुसंगत दिशानिर्देश निर्धारित करने चाहिए, अथवा अन्यथा नगर पंचायतों एवं नगर पालिकाओं के सृजन के संबंध में विद्यमान संस्थाओं की समीक्षा करना चाहिए।

### क्षेत्र जहां भाग IX तथा IXक प्रयोज्य नहीं है

10.134 संविधान के भाग IX तथा IXक में सन्निहित प्रावधान, जिनमें क्रमशः पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के लिए व्यवस्था की गई है, कतिपय क्षेत्रों को इन भागों की प्रयोज्यता से छूट प्रदान करते हैं। ये प्रावधान अनुच्छेद 244 के साथ पठित क्रमशः संविधान के भाग IX तथा IXक में अनुच्छेद 243(ड), 243(य ग) में सन्निहित है। वे मुख्य क्षेत्र जिनपर संविधान के भाग IX तथा IXक, दोनों में से किसी के भी प्रावधान प्रयोज्य नहीं हैं, सारणी 10.3 में वर्णित किए गए हैं।

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

### सारणी 10.3 वे क्षेत्र जहां भाग IX तथा IXक के प्रावधान प्रयोज्य नहीं है

राज्य/राज्य के अंतर्गत क्षेत्र	प्रावधान जिनके तहत वे छूट प्राप्त हैं
मेघालय	अनुच्छेद 243ड के तहत छूट प्राप्त तथा अनुसूची VI के अंतर्गत शामिल, शिलांग नगर पालिका क्षेत्र के चयनित बोर्डों को छोड़कर
मिजोरम	अनुच्छेद 243ड के तहत छूट प्राप्त, जिला लोंगताई तथा साहिया के दो प्रशासनिक जिले अनुसूची VI में शामिल हैं।
असम : बोडोलैंड, उत्तरी कचर तथा कार्बी अंगलॉंग जिले	अनुसूची VI में शामिल
त्रिपुरा	केवल त्रिपुरा जनजातीय जिला अनुसूची VI में शामिल हैं।
नागालैंड	अनुच्छेद 243ड के तहत छूटप्राप्त तथा अनुसूची VI में सम्मिलित नहीं।
मणिपुर - पहाड़ी क्षेत्र जिनके लिए जिला परिषदें विद्यमान हैं।	अनुच्छेद 243ड के तहत छूटप्राप्त तथा अनुसूची VI में सम्मिलित नहीं।
पश्चिम बंगाल - दार्जिलिंग गोरखा पहाड़ी परिषद द्वारा सम्मिलित दार्जिलिंग जिले के पहाड़ी क्षेत्र	संविधान के अनुच्छेद 243ड/243य ग के तहत छूट प्राप्त तथा अनुसूची VI द्वारा सम्मिलित नहीं।

10.136 इस धारणा को लेकर भी चिन्ता व्यक्त की गई है कि संविधान की अनुसूची-VI में उल्लिखित क्षेत्रों के साथ राज्यों के अन्य क्षेत्रों की तुलना में कम अनुकूल व्यवहार किया जा रहा है। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग (एसएआरसी) की सातवीं रिपोर्ट में, जिसका शीर्षक "मतभेदों के समाधान हेतु क्षमता निर्माण (कपैसिटी बिल्डिंग फॉर कॉन्फ्लिक्ट रिजोल्यूशन) है, यह कहा गया है कि टकराव का एक उभरता क्षेत्र स्वायत्त परिषदों और 73वें संशोधन के अनुसरण में स्थापित स्थानीय निकायों के बीच बढ़ता वैषम्य है क्योंकि स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोगों से बहुत पैसा मिल रहा है। इसमें आगे यह सिफारिश की गई है कि राज्य सरकारें जनजातीय उप-योजना के बाहर के स्रोतों से कम से कम परिषदों के स्थापना खर्च के निकालने के लिए कोई व्यवस्था करें और वित्तपोषण की परिणामी जरूरतों को अपने अनुमानों में शामिल करके अगले वित्त आयोग को प्रस्तुत करें। हम समझते हैं कि 73वें और 74वें संशोधनों को अनुसूची-VI के क्षेत्र पर लागू करने के लिए सर्वसम्मति बनानी होगी। हमारा अनुरोध है कि ऐसा शीघ्रतापूर्वक किया जाए।

10.137 हालांकि वित्तीय सहायता देने के लिए अनुदान मंजूर करने की सामान्य शक्ति संविधान के अनुच्छेद 275 के खण्ड 1 द्वारा संसद को दी गई है, विशिष्ट अनुदान इस खण्ड के दो परन्तुकों के जरिए संभव बनाए गए हैं:

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

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

10.139 दसवें, ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग ने अनुसूचित क्षेत्रों को स्थानीय निकायों के जरिए अनुदान मुहैया कराने को तरजीह दी है। ऐसी कार्रवाई करने के पीछे दृष्टिकोण इस तथ्य पर आधारित है कि राज्यों की संचित निधियों में वृद्धि करने के उपायों से संबंधित प्रावधान संविधान के भाग-IX और IX-क में शामिल न होकर अनुच्छेद 280 में शामिल हैं। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई क्रियाविधि इस तथ्य से प्रेरित हो सकती है कि उनके विचारार्थ विषयों में अनुच्छेद 275 के खण्ड (1) के परन्तुकों के अंतर्गत सहायता अनुदानों पर विचार करना शामिल नहीं था।

10.140 एक और दृष्टिकोण इस प्रकार है : वित्त आयोग को राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने के लिए राज्य की समेकित निधि में बढ़ोतरी करने के उपायों की सिफारिश करनी होती है। इस प्रकार, राज्यों की समेकित निधि को पंचायतों के लिए दिया

गया सहायता अनुदान "असम्मिलित क्षेत्रों और अनुसूची-VI के क्षेत्रों में संविभाजित किए जाने की उम्मीद नहीं की जा सकती क्योंकि ये क्षेत्र राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के दायरे से बाहर हैं। इसलिए तर्क यह होगा कि विचारार्थ विषयों में विशेष रूप से शामिल न किए जाने के बावजूद, अनुच्छेद 275 के अंतर्गत ऐसे "असम्मिलित क्षेत्रों" के लिए अनुदान निर्धारित किए जाएं।

### सिफारिशें

#### स्थानीय निकायों को अनुदान

10.141 सभी राज्यों में देखी गई एक खासियत यह रही कि सभी स्थानीय निकायों ने अपने इलाकों की बुनियादी जरूरतों को पूरा करने में असमर्थता जताई और उन्हें दिए जाने वाले अनुदानों की मात्रा बढ़ाने के लिए इस आयोग से अनुरोध किया। उन्होंने विशेष रूप से महत्वपूर्ण सेवाएं - पेयजल, मल-जल व्यवस्था, ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन और स्ट्रीट लाइटों - को सेवा के स्वीकार्य स्तर पर मुहैया कराने की जरूरत का जिक्र किया। उन्होंने अपनी प्रचालनात्मक अवसंरचना, जिसमें कार्यालयीन इमारतें और लेखा-विवरण एवं डाटाबेस रखने के लिए जरूरी स्टाफ शामिल है, को बढ़ाने के लिए भी सहायता देने का अनुरोध किया।

10.142 पंचायती राज मंत्रालय ने इस आयोग को पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त सहायता देने का अनुरोध किया है ताकि वे अपने घटकों को बुनियादी सेवाएं कारगर ढंग से मुहैया कराने में समर्थ हो सकें। ग्रामीण जनसंख्या के केवल 52 प्रतिशत हिस्से को ही बुनियादी सफाई-सुविधाएं प्राप्त हैं। पेयजल आपूर्ति विभाग ने संपूर्ण ग्रामीण जनसंख्या को पेयजल और स्वच्छता-सुविधा मुहैया कराना सुनिश्चित करने के लिए नई योजनाओं तथा सुधार एवं रखरखाव में बड़े निवेशों की जरूरत को रेखांकित किया है। शहरी विकास मंत्रालय ने इस समय शहरी क्षेत्र द्वारा झेली जा रही बड़ी चुनौतियों पर प्रकाश डाला। एक ओर, देश की शहरी जनसंख्या कुल जनसंख्या के 28 प्रतिशत से बढ़कर 2026 तक लगभग 38 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है। दूसरी ओर, शहरी क्षेत्रों में महत्वपूर्ण सेवाओं की आपूर्ति की मौजूदा स्थिति मापदंडों से कम है। शहरी परिवारों के केवल 70 प्रतिशत को ही पाइपों से जल की आपूर्ति होती है, शहरी परिवारों के केवल 74 प्रतिशत को ही शौचालयों की सुविधा प्राप्त है, केवल 23 प्रतिशत मल-जल का उपचार किया जाता है, ठोस अपशिष्ट पदार्थों के केवल 30 प्रतिशत को ही निपटान से पूर्व उपचारित किया जाता है। महत्वपूर्ण सेवाओं के अतिरिक्त, सड़कों एवं नागरिक सुविधाओं जैसी अन्य जिम्मेदारियों के लिए भी निवेश की जरूरत होती है।

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

10.144 हमने पैरा 10.100 से 10.102 में स्थानीय निकायों को किए जाने वाले अंतरणों से संबंधित संवैधानिक अपेक्षाओं की जांच की है।

स्थानीय निकायों की इस मांग को ध्यान में रखते हुए कि उन्हें केंद्रीय करों की सक्रियता और सहायता अनुदानों के जरिए पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति करने की संवैधानिक रचना का लाभ उठाने दिया जाए, हम यह सिफारिश करते हैं कि स्थानीय निकायों को करों के विभाज्य पूल का एक प्रतिशत (राज्यों के हिस्से के अतिरिक्त) जैसाकि हमने निर्धारित किया है, इस हिस्से को अनुच्छेद 275 के अंतर्गत सहायता अनुदान में रुपांतरित किए जाने के बाद, अंतरित कर दिया जाए। इस अनुदान का मूल्य वर्ष के आरंभ में आनुपातिक होना चाहिए, क्योंकि यह अनुदान केन्द्रीय बजट में शामिल किया जाना होगा। इसलिए हम यह सिफारिश करते हैं कि पूर्ववर्ती वर्ष

के लिए विभाज्य पूल की मात्रा (t-1) किसी वर्ष विशेष (t) के लिए स्थानीय निकायों को अनुदान की पात्रता आकलित करने के आधार के रूप में इस्तेमाल की जाए। उदाहरणार्थ, 2010-11 में स्थानीय निकायों के लिए अनुदान सहायता 2009-10 के विभाज्य पूल के प्रतिशत (संशोधित अनुमान) पर आधारित होगी। उस वर्ष के "वास्तविक" आंकड़े निर्धारित किए जाने के बाद, हमारे द्वारा अनुशंसित दो-श्रृंखला प्रणाली की दूसरी श्रृंखला में समायोजन किए जा सकते हैं।

10.145 इन बातों को ध्यान में रखते हुए, हम सिफारिश करते हैं कि स्थानीय निकायों को सारणी 10.4 में बताए गए तरीके के अनुसार अनुदान दिए जाएं।

#### सारणी 10.4 स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित अनुदान

(करोड़ रुपये)

वर्ष	ब.अ. 2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2010-15
संविधान के अनुच्छेद 275 के तहत सभी राज्यों को अनुदान के रूप में दिए जाने वाला पूर्ववर्ती वर्ष के विभाज्य पूल का प्रतिशत - सामान्य बुनियादी अनुदान और कुल विशेष क्षेत्र अनुदान		1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%
सामान्य निष्पादन अनुदान			0.50%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
स्थानीय निकायों को समग्र अनुदान		<b>1.50%</b>	<b>2.00%</b>	<b>2.50%</b>	<b>2.50%</b>	<b>2.50%</b>	<b>2.28%</b>
अनुमानित विभाज्य पूल (करोड़ रुपये) : 2009-14	545463	636183	746179	880156	1038188	122505	3846169 <sup>*</sup>
सामान्य बुनियादी अनुदान और कुल विशेष क्षेत्र अनुदान		8182	9543	1193	13202	15573	57693
सामान्य बुनियादी अनुदान		8022	9303	10873	12883	15253	56335
सामान्य निष्पादन अनुदान		0	3181	7462	8802	10382	29826
सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान		<b>8022</b>	<b>12484</b>	<b>18335</b>	<b>21685</b>	<b>25635</b>	<b>86161</b>
कुल विशेष क्षेत्र अनुदान		<b>160</b>	<b>239</b>	<b>319</b>	<b>319</b>	<b>319</b>	<b>1357</b>
विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान		160	160	160	160	160	798
विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान		0	80	160	160	160	559
स्थानीय निकायों को समग्र अनुदान		<b>8182</b>	<b>12724</b>	<b>18654</b>	<b>22004</b>	<b>25955</b>	<b>87519</b>

\* 2009-10 से 2013-14 तक की अवधि। पूर्णांक के कारण संभवतः जोड़ मेल न खाएं।

10.146 जैसाकि दिखाया गया है, स्थानीय निकायों को अनुदान के तौर पर संबंधित विभाज्य पूल (2009-14) का 2.28 प्रतिशत दिए जाने का प्रस्ताव है। यह 2010-15 के विभाज्य पूल - इस आयोग के लिए प्रासंगिक अवधि-के 1.93 प्रतिशत के समतुल्य है।

10.147 इस अनुदान के दो घटक होंगे - एक बुनियादी घटक और दूसरा कार्य-निष्पादन आधारित घटक। बुनियादी घटक पूर्ववर्ती वर्ष के विभाज्य पूल के 1.50 प्रतिशत के समतुल्य होगा। सभी राज्यों को पांचों वर्षों के लिए यह अनुदान निर्धारित मापदंड और पैरा 10.158 में उल्लिखित भारांश के अनुसार उपलब्ध होगा। निष्पादन अनुदान जो 2011-12 से प्रभावी होगा, वर्ष 2011-12 के लिए .50 प्रतिशत होगा और उसके बाद 2014-15 तक 1 प्रतिशत रहेगा। पैरा 10.161 में निर्धारित शर्तों को पूरा करने वाले राज्यों को ही निष्पादन अनुदान प्राप्त हो सकेगा।

10.148 हम अनेक कारणों से और एसएआरसी द्वारा उल्लिखित कारणों से भी (पैरा 10.136) संविधान के भाग-IX और IX-क की परिधि से छूट-प्राप्त क्षेत्रों और अनुसूची V और VI में शामिल क्षेत्रों को

विशेष रूप से सहायता देने की जरूरत को स्वीकारते हैं। इसलिए हमारा यह प्रस्ताव है कि बुनियादी अनुदान का एक हिस्सा अलग करके उसे केवल उन क्षेत्रों के विकास के लिए विशेष रूप से आवंटित किया जाए जिन्हें हम "विशेष क्षेत्र" कहते हैं। विशेष क्षेत्र अनुदानों के लिए पात्रता का आकलन इन क्षेत्रों की जनसंख्या के आधार पर किया गया है। प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष 20 रुपये की राशि "विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान" के रूप में आवंटित की गई है। यह विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान सभी पात्र राज्यों को पांचों वर्षों के लिए उपलब्ध होगा। 2011-12 के लिए 10 रुपये प्रति व्यक्ति का और अगले तीन वर्षों के लिए प्रति व्यक्ति 20 रुपये का विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान उन राज्यों के लिए उपलब्ध होगा जो पैरा 10.162 में निर्धारित शर्तों को पूरा करते हैं। समग्र विशेष क्षेत्र अनुदान का राज्य-वार आवंटन अनुबंध 10.6 में दिया गया है।

10.149 सामान्य बुनियादी अनुदान और कुल विशेष क्षेत्र अनुदान 2010-15 की पांच वर्ष की अवधि के लिए कुल मिलाकर 57,693 करोड़ रुपये होने का अनुमान लगाया गया है। जैसाकि ऊपर बताया



गया है, विशेष क्षेत्र अनुदान के लिए 1357 करोड़ रुपये आवंटित किए गए हैं। यह राशि स्थानीय निकायों के लिए बुनियादी अनुदान के 2.35 प्रतिशत की द्योतक है। इस तरह सामान्य बुनियादी अनुदान में 56,335 करोड़ रुपये शेष रह जाते हैं जो पैरा 10.150 से 10.158 में निर्धारित तरीके से राज्यों के बीच विभाजित किए जाएंगे।

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

10.151 हम सामान्यतः स्वीकृत मापदंड और पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा निर्धारित प्रोत्साहनों को बढ़ावा देने की जरूरत के संदर्भ में, अपनाए गए अन्तरण संबंधी मापदंड में कुछ हद तक निश्चितता सुनिश्चित करने की जरूरत के प्रति सजग हैं। अनेक राज्यों ने यह सुझाव दिया है कि जनसंख्या, क्षेत्र, आय में अंतर, राजस्व प्रयास और विकेन्द्रीकरण के सूचकांक को मापदंड माना जाए, हालांकि प्रत्येक मापदंड को दिए गए भारांश के संबंध में उनकी धारणाएं अलग-अलग हैं। हमने जनसंख्या, क्षेत्र और आय में अंतर का मापदंड बनाए रखा है। वैसे हम राजस्व प्रयास संबंधी मापदंड को इस्तेमाल करने के बहुत इच्छुक हैं लेकिन उपलब्ध आंकड़े विश्वसनीय प्रतीत नहीं होते। ऐसा न करने के कारण पैरा 10.93 में उल्लिखित हैं। हम बारहवें वित्त आयोग द्वारा अन्तरण के लिए अभाव का सूचकांक तैयार करने एवं उसका प्रयोग करने के कारणों को समझते हैं। तथापि, हमारा विचार है कि इस सूचकांक को आकलित करने के लिए नवंबर 2009 में 2001 की जनगणना के आंकड़ों का प्रयोग पानी और सफाई जैसी बुनियादी जरूरतों के संदर्भ में सापेक्ष अभाव को सचमुच प्रतिबिंबित नहीं करेगा। त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम, संपूर्ण स्वच्छता अभियान और निर्मल ग्राम पंचायत योजना ने 2001 की जनगणना द्वारा निर्धारित स्थिति में पर्याप्त सुधार किया है। अनेक गांव स्रोत की असफलता या व्यवस्था के टूटने से जलापूर्ति की "पूर्णातः शामिल" श्रेणी से फिसलकर "शामिल नहीं" की श्रेणी में संभवतः आ गए होंगे। इसलिए हमने अपनी संगणनाओं में इस सूचकांक का प्रयोग छोड़ दिया है। इसके स्थान पर, हमारा प्रस्ताव है कि अभाव के मापदंड के रूप में किसी भी राज्य में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के समग्र प्रतिशत को इस्तेमाल किया जाए। हालांकि हम यह स्वीकारते हैं कि यह मापदंड शहरी क्षेत्रों की बजाय ग्रामीण क्षेत्रों में अधिक प्रासंगिक है। हमारे विचार में शहरी क्षेत्रों में आय में अंतर का मापदंड जातिगत मापदंड से अधिक प्रबल है। इसलिए हमारा प्रस्ताव है कि अनुसूचित जातियों / अनुसूचित जनजातियों के प्रतिशत के मापदंड के संदर्भ में ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में विभेदक भारांश आवंटित किए जाएं। 2001 की जनगणना के आंकड़ों में ग्रामीण क्षेत्र के लिए अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति का प्रतिशत अलग से उपलब्ध है। इस मापदंड को 10 प्रतिशत का भारांश दिया गया है। शहरी स्थानीय निकायों के लिए इस मापदंड को कोई भारांश नहीं दिया गया है।

10.152 हम पंचायतों के सशक्तिकरण के लिए राज्यों को प्रोत्साहन दिए जाने की जरूरत को समझते हैं और सिद्धान्ततः विकेन्द्रीकरण के सूचकांक को अन्तरण के मापदंड के तौर पर इस्तेमाल करने के इच्छुक हैं। लेकिन, पैरा 10.98 और 10.99 में उल्लिखित कारणों से हम ऐसा करने में असमर्थ हैं। इसके स्थान पर हम वर्ष 2005-06, 2006-07 और 2007-08 के लेखा-विवरणों से निकाले गए अन्तरण के सूचकांक का प्रयोग करने का प्रस्ताव करते हैं। लेखा-विवरणों में स्थानीय निकायों को अंतरित राशियों को निम्नलिखित शीर्षों में शामिल किया गया है:

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

10.153 उपर्युक्त समग्र राशि में से, इसी अवधि के लिए स्थानीय निकायों को जारी किए गए बारहवें वित्त आयोग के अनुदानों को घटाया गया। चूंकि ऐसी संभावना है कि बारहवें वित्त आयोग के अनुदान संबंधित अन्तरणों को रिकार्ड करने के वर्ष के अगले वर्ष में प्राप्त हुए होंगे, इसलिए हमने तीन वर्ष की अवधि के दौरान सारबद्ध आंकड़ों को इस्तेमाल किया है। इस प्रकार प्राप्त किया गया आंकड़ा राज्य सरकारों के अपने संसाधनों से स्थानीय निकायों को अंतरित की गई राशि था। इसके बावजूद, यह आंकड़ा नौ राज्यों के लिए नकारात्मक था। एक कारण यह भी हो सकता है कि राज्य ने बारहवें वित्त आयोग के सभी अनुदान स्थानीय निकायों को अन्तरित न किए हों। वैकल्पिक तौर पर, इसने उन्हें आयोजना शीर्ष के अंतर्गत अन्तरित किया हो सकता है। इसके अलावा, इसने इस व्यय को उपर्युक्त उप-शीर्षों के अंतर्गत रिकार्ड किया हो सकता है। ऐसे व्यय को दर्ज करने के मौजूदा तौर-तरीकों पर सावधानीपूर्वक विचार करने और सभी विकल्पों पर सोचने के बाद, हमने तय किया कि सर्वोत्तम तरीका नकारात्मक प्रविष्टियों को आयोजना-भिन्न शीर्ष के तहत न्यूनतम शून्य-मूल्य देकर दर्ज किया जाए। जहां किसी राज्य ने वर्ष के अन्त में स्थानीय निकायों के पास उपलब्ध खर्च न किए गए शेष को वसूल कर लिया हो, उपयुक्त संशुद्धि कर ली गई। इस प्रकार समायोजित अन्तरण को तीन वर्ष के लिए राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय द्वारा विभाजित किया गया (इस अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग के अनुदान घटाने के बाद) और राज्य-वार प्रतिशत हासिल किया गया। इसके बाद इन प्रतिशतों को राज्य-वार अन्तरण सूचकांक निकालने के लिए उनकी संबंधित 2001 जनसंख्या के साथ भारित किया गया। ये संगणनाएं अनुबंध 10.7 में दी गई हैं। हम इस सूचकांक को 15 प्रतिशत भारांश आवंटित कर रहे हैं।

10.154 जैसाकि पहले कहा जा चुका है, हमने ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के लिए अनुदानों में राज्य-वार हिस्सा निर्धारित करने के लिए 2001 की जनगणना को इस्तेमाल किया। जहां तक स्थानीय निकायों का संबंध है, जनसंख्या आवश्यकता का सर्वोत्तम संकेतक बनी हुई है। इसलिए, हम ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग की विधि

से हट रहे हैं और जनसंख्या के मापदंड को 50 प्रतिशत का बढ़ा हुआ भारांश आवंटित कर रहे हैं। ग्रामीण और शहरी क्षेत्र भी 2001 की जनगणना के आधार पर निर्धारित किए गए हैं। हम क्षेत्र को 10 प्रतिशत भारांश आवंटित कर रहे हैं और आय में अन्तर के मापदंड को आकलित करने में बारहवें वित्त आयोग की विधि को अपना रहे हैं। ग्रामीण क्षेत्र के लिए हमने प्राथमिक क्षेत्र के औसत प्रति व्यक्ति तुलनीय सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) को इस्तेमाल किया है जिसे केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन (सीएसओ) द्वारा वर्ष 2004-05, 2005-06 और 2006-07 के लिए मुहैया कराए गए सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के तुलनीय आंकड़ों के आधार पर परिकलित किया गया है। इन वर्षों के तदनुरूप मध्यवर्गीय राज्य वार जनसंख्या आंकड़े जनसंख्या अनुमान संबंधी तकनीकी समूह की रिपोर्ट प्राप्त किए गए थे जिसकी अध्यक्षता भारत के महापंजीयक द्वारा की गई थी और जिसे मई 2006 में राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग द्वारा प्रकाशित किया गया था। प्रत्येक राज्य की अधिकतम आय से प्रति व्यक्ति आय के अन्तर को मापते समय, बाहरी कारकों को समाप्त कर दिया गया क्योंकि उनके प्रयोग से कमजोर राज्यों की अपेक्षाकृत आय के अन्तर का पता नहीं चलता। इस प्रकार, राज्य की आय का अंतर ग्रामीण क्षेत्र (पंजाब) के मामले में दूसरी सर्वाधिक क्षेत्रक प्रतिव्यक्ति आय वाले राज्य के साथ मापा गया। समावेशन सुनिश्चित करने के लिए, सभी राज्यों की औसत प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय से मानक विचलन का एक-चौथाई बेंचमार्क राज्य की प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय में जोड़ दिया गया। इससे लक्षित प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय तय की गई। जिन राज्यों की प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय बेंचमार्क राज्य के समतुल्य या उससे अधिक थी, उन्हें बेंचमार्क राज्य के साथ समान अंतर प्रदान किया गया अर्थात् उपर्युक्त मानक विचलन का एक चौथाई। अन्य सभी राज्यों के लिए, आय के अन्तर का निर्धारण लक्षित प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय और राज्यों की अपनी प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय के बीच व्याप्त अन्तर के रूप में किया गया। पंचायतों का हिस्सा आकलित करने के लिए इन आय अन्तरों को संबंधित राज्यों की ग्रामीण जनसंख्या (2001) के साथ भारित किया गया। शहरी स्थानीय निकायों के मामले में भी ऐसा ही तरीका अपनाया गया। हमने सीएसओ द्वारा प्रदान किए गए जीएसडीपी आंकड़ों के आधार पर प्राथमिक क्षेत्र को शामिल न करते हुए औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी को इस्तेमाल किया है। तकनीकी समूह द्वारा किए गए उपर्युक्त जनसंख्या अनुमानों को इस्तेमाल किया गया। हरेक राज्य की आय का अन्तर गैर-प्राथमिक क्षेत्रक में तीसरी सर्वाधिक औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य (गोवा) जमा औसत प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय से एक-चौथाई मानक विचलन के रूप में मापा गया। इसके बाद इन अन्तरों को संबंधित राज्य का हिस्सा आकलित करने के लिए उस राज्य की शहरी जनसंख्या (2001) के साथ भारित किया गया। प्रयुक्त आंकड़े तथा ये परिकलन अनुबंध 10.8 से 10.10 में दिए गए हैं। ग्रामीण क्षेत्र के मुकाबले शहरी क्षेत्र में आय का अन्तर अधिक महत्वपूर्ण मापदंड है। इसलिए हम इस मापदंड को ग्रामीण क्षेत्र के लिए 10 प्रतिशत और शहरी क्षेत्र के लिए 20 प्रतिशत भारांश आवंटित करते हैं।

10.155 जैसाकि पैरा 10.17 में कहा जा चुका है, बारहवें वित्त आयोग के तहत किए गए पात्र आवंटनों में से पंचायती राज संस्थाओं के मामले में आवंटन का 7.42 प्रतिशत और शहरी स्थानीय निकायों के मामले में 10.57 प्रतिशत, 6 नवंबर 2009 की स्थिति के अनुसार

आहरित नहीं किया गया है। पूर्ववर्ती अवधियों में भी अनाहरित राशियों का प्रतिशत काफी रहा था। इससे ऐसी असामान्य स्थिति पैदा हो गई है जहां ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान बारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान आहरित किए जा रहे हैं। ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमोदित अनुदानों में से 319.56 करोड़ रुपये फरवरी 2007 में जारी किए गए। यह अभीष्ट स्थिति नहीं है और हम अनुदानों के अंतरराज्यीय वितरण के लिए विगत में बारहवें वित्त आयोग के आहरणों के स्तर को इस्तेमाल करने का प्रस्ताव करते हैं। इसे हम स्थानीय निकायों को समय पर धनराशि जारी करने के महत्त्व को रेखांकित करने के लिए शामिल कर रहे हैं। लेकिन हमारा इसे केवल 5 प्रतिशत भारांश आवंटित करने का प्रस्ताव है। इस सूचकांक को आकलित करने के लिए, हम स्वयं को बारहवें वित्त आयोग द्वारा दिए गए अनुदानों और उसके बाद राज्य सरकारों को जारी की गई धनराशि की जांच तक सीमित कर रहे हैं।

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

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

10.157 बारहवें वित्त आयोग ने तय किया था कि राज्य सरकार द्वारा आहरित स्थानीय निकायों के सभी अनुदान स्थानीय निकायों को तत्काल अंतरित किए जाएं और यदि इसमें 15 दिन से अधिक विलंब हो तो उस पर ब्याज देय होगा। चूंकि राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को अनुदानों का अन्तरण प्रभावी तौर पर अगली किस्त को जारी किए जाने का मापदंड था, इसलिए बारहवें वित्त आयोग के अनुदान जारी करना ऐसी निर्मुक्तियों के लिए जरूरी भारत सरकार को दस्तावेज तत्काल मुहैया कराने के पीछे राज्य सरकारों की प्रतिबद्धता दर्शाएगा और इस तरह स्थानीय निकायों के प्रति उनकी प्रतिबद्धता दर्शाएगा। स्थानीय निकायों के अनुदानों के लिए 2005-06 से आगे राज्य सरकारों को बारहवें वित्त आयोग द्वारा की गई निर्मुक्तियां अनुबंध 10.11क और ख में दी गई हैं। नवंबर 2009 की स्थिति के अनुसार बारहवें वित्त आयोग की कुल नौ श्रृंखलाएं जारी किए जाने की पात्र थीं। ये संगणनाएं भी अनुबंध 10.11क और ख में दी गई हैं। हमें विश्वास है कि राज्य इस आयोग द्वारा दिए गए सभी अनुदानों के यथासमय आहरण के लिए सभी संभव प्रयास करेंगे।

10.158 मापदंडों और उन्हें आवंटित भारांश का सारांश सारणी 10.5 में दिखाए गए हैं।

**सारणी 10.5 स्थानीय निकायों को अनुदान देने से संबंधित मापदंडों को आवंटित भारांश**

मापदंड	आवंटित भारांश (%)	
	पंचायती राज संस्थाएं	शहरी स्थानीय निकाय
जनसंख्या	50	50
क्षेत्र	10	10
सर्वाधिक प्रति व्यक्ति क्षेत्रक आय से अन्तर	10	20
अन्तरण का सूचकांक	15	15
जनसंख्या में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति का अनुपात	10	
एफसी स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक	5	5
<b>जोड़</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

10.159 उपर्युक्त मापदंडों और आवंटित भारांश के आधार पर, पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किए जाने वाले बुनियादी अनुदान का राज्य-वार प्रतिशत हिस्सा अनुबंध 10.12 में दिया गया है। शहरी स्थानीय निकायों को अन्तरणों का राज्य-वार प्रतिशत हिस्सा अनुबंध 10.13 में दिया गया है। राज्य-वार संमिश्र प्रतिशत अनुबंध 10.14 में दिया गया है। यही हिस्सा निष्पादन अनुदान पर भी लागू होता है हालांकि उस अनुदान की उपलब्धता पैरा 10.161 में सूचीबद्ध शर्तों के अधीन है। प्रत्येक राज्य का अनुमानित हिस्सा निम्नानुसार अनुबंध 10.15 में दिया गया है :

- राज्य-वार सामान्य बुनियादी अनुदान अनुबंध 10.15क में वर्णित है।
- राज्य-वार सामान्य निष्पादन अनुदान अनुबंध 10.15ख में वर्णित है।
- राज्य-वार विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान अनुबंध 10.15ग में वर्णित है।
- राज्य-वार विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान अनुबंध 10.15घ में वर्णित है।

अनुबंध 10.ख और 10.घ में दिए गए आकलनों में यह अनुमान लगाया गया है कि सभी राज्य शीघ्रताशीघ्र क्रमशः अपने सामान्य निष्पादन अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान आहरित करने के लिए पात्र हो जाएंगे। इन अनुबंधों में सभी राज्यों द्वारा सभी शर्तों को पूरा करने का अनुमान लगाया गया है और उसी हद तक ये अनंतिम हैं तथा राज्यों के कार्य-निष्पादन पर निर्भर हैं। यदि कोई राज्य उसे आवंटित अनुदानों के निष्पादन घटक को आहरित करने में असमर्थ रहता है तो उसका हिस्सा पैरा 10.163 और 10.164 में निर्दिष्ट तरीके से वितरित कर दिया जाएगा और अनुबंध 10.15ख और घ उसी सीमा तक संशोधित कर दिए जाएंगे।

**सामान्य निष्पादन अनुदान के लिए प्रोत्साहन संरचना**

10.160 उपर्युक्त वितरण व्यवस्था निम्नलिखित शर्तों के अधीन होगी। 2010-11 और 2014-15 के बीच पाचों वर्षों के लिए सभी राज्य अनुबंध 10.15क में दिखाए गए सामान्य बुनियादी अनुदान के अपने हिस्से को आहरित करने के पात्र होंगे। ऐसा दो किस्तों में किया जाएगा, निश्चित रूप से प्रत्येक वर्ष की 1 जुलाई और 1 जनवरी तक जो पिछली आहरित किस्त के उपयोग प्रमाणपत्र को प्रस्तुत किए जाने

के अधीन है। किसी अन्य दस्तावेज को प्रस्तुत करने की जरूरत नहीं है। इस उपयोग प्रमाणपत्र में शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों को संबंधित किस्त के वितरण का ब्यौरा होगा और 2010-11 में पहली किस्त के लिए जरूरी नहीं होगा।

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

- राज्य सरकार को स्थानीय निकायों (पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अलग से) के लिए बजट दस्तावेज की अनुपूरक सामग्री तैयार करनी चाहिए जिसमें पैरा 10.110 में उल्लिखित ब्यौरा (वित्त लेखों से संबंधित ब्यौरे से इतर) दिया गया हो। उनमें पंचायती राज संस्थाओं से अपेक्षा की गई हो कि पैरा 10.111 और 10.112 में निर्दिष्ट लेखा-विवरण रखें। उनसे पैरा 10.116 में निर्दिष्ट किए अनुसार शहरी स्थानीय निकायों से लेखा-विवरण रखने की भी अपेक्षा करनी चाहिए। इस शर्त के अनुपालन को दर्शाते हुए, राज्य सरकार को (क) बजट दस्तावेज की संगत अनुपूरक सामग्री प्रस्तुत करनी चाहिए और (ख) यह प्रमाणित करना चाहिए कि सभी ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों में यथानुसंसित लेखांकन प्रणालियां शुरू कर दी गई हैं।
- राज्य सरकार को ऊपर पैरा 10.121 में वर्णनानुसार सभी स्थानीय निकायों (शहरी स्थानीय निकायों की सभी श्रेणियां और पंचायती राज संस्थाओं के सभी टियर) के लिए लेखा-परीक्षा व्यवस्था स्थापित करनी चाहिए। सीएण्डएजी को राज्य में प्रत्येक टियर/श्रेणी में सभी स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा पर टीजी एण्ड एस दी जानी चाहिए और उसकी वार्षिक तकनीकी निरीक्षण रिपोर्ट तथा स्थानीय निधि लेखा-परीक्षा के निदेशक की वार्षिक रिपोर्ट राज्य की विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। सीएण्डएजी से प्राप्त प्रमाणन इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगा।
- राज्य सरकार को स्वतंत्र स्थानीय निकाय लोकपाल की व्यवस्था कायम करनी चाहिए जो स्थानीय निकायों के कर्मचारियों, निर्वाचित सदस्यों एवं अधिकारियों दोनों ही के विरुद्ध भ्रष्टाचार और कु-प्रशासन की शिकायतों की जांच करे तथा उपर्युक्त कार्यवाई की सिफारिश करे। यह व्यवस्था कम से कम सभी नगर निगमों, नगर पालिकाओं और जिला परिषदों में सभी निर्वाचित कार्यकर्ताओं और अधिकारियों पर लागू की जानी चाहिए। संबंधित कानून को पारित करने और उसकी अधिसूचना इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगी। यदि उपर्युक्त सभी कार्यकर्ता अथवा उनका कोई एक वर्ग राज्य के लोक आयुक्त के अधिकार क्षेत्र में आता है, तो हम यह निर्णय राज्य पर छोड़ देते हैं कि वह इन व्यवस्थाओं को जारी रखे या इन कार्यकर्ताओं को लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में ले आए। राज्य सरकारों द्वारा स्व-प्रमाणन इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगा।

- iv) राज्य सरकारों को ऐसी व्यवस्था कायम करनी चाहिए जिससे इस आयोग द्वारा दिए गए स्थानीय निकाय के अनुदान केन्द्र सरकार से उनकी प्राप्ति के पांच दिन के भीतर ही संबंधित स्थानीय निकायों को इलैक्ट्रॉनिक रूप से अन्तरित कर दिए जाएं। जहाँ भी आसानी से सुलभ बैंकिंग अवसंरचना के अभाव के कारण ऐसा करना संभव न हो, वहाँ राज्य सरकारों को प्रेषण के ऐसे वैकल्पिक साधन निर्मित करने चाहिए कि ऐसी निधियां उनकी प्राप्ति के दस दिन के भीतर अन्तरित कर दी जाएं। राज्य सरकारों द्वारा स्व-प्रमाणन, जिसमें ऐसी व्यवस्था का वर्णन हो, इस शर्त के अनुपालन की स्थिति दर्शाएगा।
- v) राज्य सरकारों को संविधान के अनुच्छेद 243झ (2) के अनुरूप राज्य वित्त आयोग के सदस्यों के रूप में नियुक्ति हेतु पात्र व्यक्तियों की अर्हताओं को एक अधिनियम के जरिए निर्धारित करना चाहिए। संबंधित कानून को पारित करने और इसकी अधिसूचना इस शर्त के अनुपालन की स्थिति दर्शाएगी।
- vi) सभी स्थानीय निकायों को संपत्ति कर लगाने (सभी प्रकार की आवासीय और वाणिज्यिक संपत्तियों पर कर लगाने सहित) में पूरी तरह समर्थ होना चाहिए और इस संबंध में किसी भी तरह की रुकावट को हटाया जाना चाहिए। राज्य सरकार द्वारा स्व-प्रमाणन इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगा।
- vii) राज्य सरकारों को राज्य स्तरीय संपत्ति कर बोर्ड स्थापित करना चाहिए जो राज्य में सभी नगरपालिकाओं और नगर निगमों की संपत्ति कर का निर्धारण करने के लिए एक स्वतंत्र और पारदर्शी प्रक्रिया तैयार करने में मदद करेगा। यह बोर्ड (क) नगर पालिकाओं और निगमों के अधिकार क्षेत्र में सभी संपत्तियों की सूची बनाएगा या बनवाएगा; (ख) मौजूदा संपत्ति कर प्रणाली की समीक्षा करेगा और संपत्तियों के निर्धारण एवं मूल्यांकन हेतु उपयुक्त आधार तैयार करने के सुझाव देगा; और (ग) आवश्यक संशोधन के तौर-तरीकों से संबंधित सिफारिशें करेगा। इस बोर्ड के निष्कर्ष, सुझाव और सिफारिशें आवश्यक कार्रवाई के लिए संबंधित शहरी स्थानीय निकायों को सूचित किए जाएंगी। अपनाए जाने वाले मॉडल का निर्णय संबंधित राज्य करेगा। बोर्ड के स्टाफ की रचना और तैयारी इस प्रकार होनी चाहिए कि वह 31 मार्च 2015 तक राज्य में सभी नगर निगमों और नगर पालिकाओं में अनुमानित संपत्तियों की कुल संख्या के कम से कम 25 प्रतिशत हिस्से के संबंध में सिफारिशें कर सकें। बोर्ड को एक कार्य-योजना तैयार करनी चाहिए जिसमें यह बताया गया हो कि वह इस कवरेज लक्ष्य को कैसे हासिल करेगा और वह कौन से मानवीय एवं वित्तीय संसाधन इस्तेमाल करेगा। संपत्ति कर बोर्ड के गठन के लिए राज्य सरकार द्वारा संबंधित कानून पारित करने या आवश्यक कार्यकारी निर्देश जारी करने और राज्य सरकार के राजपत्र में बोर्ड द्वारा तैयार कार्य योजना के प्रकाशन से इस स्थिति का अनुपालन सिद्ध होगा।
- viii) संसाधनों के अभाव की परिणति अक्सर स्थानीय निकायों

द्वारा प्रदान की गई सेवाओं का स्तर गिर जाने में होती है। राज्य सरकारों को क्रमिक रूप से स्थानीय निकायों द्वारा दी जाने वाली सभी आवश्यक सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए मानक स्थापित करने चाहिए। शुरुआती तौर पर, राज्य सरकारों को चार सेवा क्षेत्रों-जलापूर्ति, मल-जल व्यवस्था, वर्षा-जल की निकासी और ठोस अपशिष्ट पदार्थ के प्रबंधन के संबंध में वित्त वर्ष के अंत (31 मार्च) तक सेवा मानक अधिसूचित करने चाहिए अथवा सभी नगर निगमों और नगर पालिकाओं द्वारा अधिसूचित करवाने चाहिए जो अगले वित्त वर्ष के अंत तक उनके द्वारा हासिल किए जाएं। ये मानक शहरी विकास मंत्रालय द्वारा प्रकाशित "सेवा-स्तर के मानकों से संबंधित पुस्तिका (हैण्डबुक ऑन सर्विस लेवल बेंचमाक्स) में इन चारों सेवा क्षेत्रों में प्रत्येक के मामले में उल्लिखित संकेतकों के लिए सेवा के एक न्यूनतम स्तर की घोषणा के रूप में हो सकते हैं। उदाहरणार्थ, कोई भी राज्य सरकार 31 मार्च 2011 से पहले यह अधिसूचित कर सकती है कि 31 मार्च 2012 तक राज्य में सभी नगर पालिकाएं और नगर निगम जलापूर्ति, मल-जल व्यवस्था, वर्षा जल की निकासी और ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन के चारों सेवा क्षेत्रों के लिए प्रत्येक के संबंध में प्रत्येक संकेतक के लिए सेवा का एक निर्दिष्ट न्यूनतम स्तर मुहैया कराएंगे। ये स्तर विभिन्न नगर पालिकाओं के लिए भिन्न-भिन्न हो सकते हैं। हम यह परिकल्पना करते हैं कि ऐसी प्रतिबद्धता स्थानीय निकायों के साथ परामर्शी प्रक्रिया शुरू करके हासिल की जा सकती है। ऐसी अधिसूचना राज्य सरकार के राजपत्र में प्रकाशित की जाएगी और प्रकाशन की सूचना इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगी।

- ix) 1 मिलियन (2001 जनगणना) से अधिक की जनसंख्या वाले सभी नगर निगम अपने अधिकार क्षेत्र में आग के खतरे से निपटने की व्यवस्था कायम करेंगे और उपशमन योजना बनाएंगे। संबंधित राज्य सरकारों के राजपत्र में इन योजनाओं का प्रकाशन इस शर्त के अनुपालन को दर्शाएगा।

#### विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान हेतु प्रोत्साहन संरचना

10.162 कोई भी राज्य अपना विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान तभी आह्वित कर सकेगा यदि वह निम्नलिखित शर्तें पूरी करता हो:

- i) यह अपने बजट दस्तावेजों की पूरक सामग्री में पैरा 10.110 में उल्लिखित ब्यौरे का जिक्र करे तथा साथ ही उन एजेन्सियों का उल्लेख करे जिन्हें विशेष क्षेत्र बुनियादी एवं निष्पादन अनुदान प्राप्त होगा तथा वे शर्तें भी बताए जिनके तहत वे दिए जाएंगे एवं इन व्ययों की लेखा परीक्षा करने की प्रक्रिया भी बताई जाए। यदि ये एजेन्सियां पंचायतें हैं तो पैरा 10.161 (i), (ii), (iii) और (iv) में उल्लिखित शर्तों का अवश्य पालन किया जाए। संबंधित पैराग्राफों में वर्णनानुसार अनुपालन सिद्ध होगा।
- ii) यदि ये एजेन्सियां पंचायतें नहीं हैं, तो उन्हें तत्समय प्रवृत्त अनुदेशों के अनुरूप लेखा-विवरण बना कर रखने होंगे। ये लेखा-विवरण अद्यतन होने चाहिए, इनकी लेखा-परीक्षा सीएण्डएजी द्वारा पूरी की जानी चाहिए और जहां भी अधिदेशित



हो, लेखा-परीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत की जानी चाहिए। सीएण्डएजी से इस आशय का प्रमाणपत्र इन शर्तों का अनुपालन दर्शाएगा।

- iii) कम से कम, जिला स्तर के निर्वाचित कार्यकर्ताओं और इन एजेंसियों के अधिकारियों को पैरा 10.161 (iii) में उल्लिखित लोकपाल के तहत लाना चाहिए। संबंधित कानून को पारित करने और उसकी अधिसूचना से इस शर्त का अनुपालन सिद्ध होगा।
- iv) निर्धारित समय के भीतर निधियों के अंतरण के बारे में पैरा 10.161 (iv) में दी गई शर्त को भी पूरा किया जाना अपेक्षित है। इस व्यवस्था के कायम किए जाने का ब्यौरा देते हुए राज्य सरकार द्वारा स्व-प्रमाणन इस शर्त का अनुपालन सिद्ध करेगा।

### निधियां जारी करने की प्रक्रियाएं

10.163 जैसाकि पैरा 10.147 में बताया गया है, प्रत्येक राज्य 2010-11 से बुनियादी अनुदान में हिस्सा और वर्ष 2011-12 से सामान्य निष्पादन अनुदान में हिस्सा प्राप्त करने का हकदार है। इसके अतिरिक्त, अनुबंध 10.6 में सूचीबद्ध राज्य भी 2010-11 से विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान का हिस्सा तथा वर्ष 2011-12 से विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान का हिस्सा प्राप्त करने के भी हकदार हैं। सभी राज्यों के लिए सभी अनुदानों के लिए समग्र हकदारी प्रत्येक वर्ष आकलित की जाएगी और सारणी 10.4 के अनुसार बजटीय-व्यवस्था की जाएगी। वर्ष 2011-12 से जब कोई राज्य पैरा 10.160 और 10.161 में निर्दिष्ट शर्तों को पूरा करता है, तो वह क्रमशः अनुबंध 10.15क और 10.15ख में दिखाए अनुसार बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान दोनों प्राप्त करने का हकदार हो जाएगा। लेकिन जहां कोई राज्य वित्त वर्ष विशेष के 31 मार्च तक इन शर्तों का पूरा नहीं कर पाता, तो वह अगले वित्त वर्ष में केवल बुनियादी अनुदान प्राप्त करने का ही पात्र होगा, और यह पैरा 10.160 में यथानिर्दिष्ट उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए जाने के अध्यधीन होगा। अनुबंध 10.15ख में बताया गया निष्पादन अनुदान का इसका हिस्सा जब्त हो जाएगा। राज्य का जब्त किया गया निष्पादन अनुदान अनुबंध 10.15ख में उस राज्य के संबंध में इंगित अनुपातों में पीआरआई (पंचायती राज्य संस्थाएं) और यूएलबी (शहरी स्थानीय निकाय) घटकों में बांट दिया जाएगा। यह भी संभव है कि एक से अधिक राज्य अपना निष्पादन अनुदान आहरित करने के पात्र न हों। ऐसे मामले में जब्त हुए सामान्य निष्पादन अनुदान का पीआरआई और यूएलबी घटकों को ऐसे सभी निष्पादन न करने वाले राज्यों में अलग से जोड़ कर निकाला जाएगा। इसके बाद उसी वर्ष विशेष के लिए निष्पादन न करने वाले राज्यों द्वारा जब्त कराए गए पीआरआई और यूएलबी निष्पादन अनुदानों की कुल राशि निम्नानुसार वितरित की जाएगी :

- i) इस प्रकार जब्त हुई पीआरआई की राशि का पचास प्रतिशत अनुबंध 10.12 में वर्णित हिस्से के अनुसार सभी राज्यों (निष्पादनकारी और निष्पादन न करने वाले दोनों) में वितरित कर दिया जाएगा और जब्त की गई यूएलबी की राशि का पचास प्रतिशत अनुबंध 10.13 में वर्णनानुसार हिस्से के अनुसार वितरित कर दिया जाएगा।
- ii) जब्त हुए पीआरआई और यूएलबी निष्पादन अनुदानों के शेष 50 प्रतिशत को केवल उन निष्पादनकारी राज्यों में वितरित

किया जाएगा जिन्होंने पैरा 10.161 में दी गई शर्तों का पालन किया है और ऐसा वितरण अनुबंध क्रमशः 10.12 और 10.13 में निर्दिष्ट उनकी हकदारी के अनुपात में होगा। यदि कोई राज्य पात्र नहीं है तो यह राशि संवितरित नहीं की जाएगी।

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

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

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

10.166 हम पर्याप्त अन्तरण करने के माध्यम से सभी स्थानीय निकायों की सहायता करने के महत्त्व को स्वीकारते हैं। उनसे पर्यावरणीय अपरदन, जनसंख्या के दबाव, संसाधनों के क्षय और राजस्व संबंधी अडचनों जैसी चुनौतियों का सामना करने की अधिकाधिक अपेक्षा की जा रही है। इसलिए हमने हमारी सिफारिशों के अनुसार शासित संपूर्ण पंचवर्षीय अवधि के लिए शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों दोनों के लिए बिना शर्त सहायता देने के एक व्यापक स्तर की व्यवस्था की है। तथापि, इन सभी प्रवाहों का देश भर में एक समान संरचना के भीतर हिसाब-किताब और लेखा-परीक्षा की जानी चाहिए। स्थानीय निकायों को भी समयबद्ध तरीके से उपयुक्त अन्तरण करके पर्याप्त रूप से अधिकार सम्पन्न किए जाने की जरूरत है। इन मुद्दों का समाधान करने के लिए हमने शर्तों की ऐसी व्यवस्था कायम की है जो निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के मुख्य द्वार के रूप में कार्य करेगी। लगाई गई शर्तें उत्पादन-आधारित न होकर विवेकपूर्ण हैं; वे व्यय-चालित न होकर

प्रक्रियाओं से जुड़ी हैं और उनका उद्देश्य सभी स्थानीय निकायों के निष्पादन का विश्लेषण करने तथा उनके सेवा स्तरों के लिए उन्हें उत्तरदायी बनाने के लिए एक विश्वसनीय ढांचा स्थापित करना है। ये शर्तें हमारी परामर्शी प्रक्रिया से उपजी हैं। हमने ऐसी शर्तें लगाने का प्रयास किया है जो जनता के प्रति स्थानीय निकायों की जिम्मेदारी बढ़ाएंगी, पारदर्शिता में बढ़ोतरी करेंगी तथा जवाबदेही में इजाफा करेंगी। ये उपाय जो आनुषंगिकता के सिद्धान्त के अनुरूप हैं, हमारे विचार में स्थानीय निकायों के व्ययों के स्तर को सुधारेंगे तथा बेहतर उत्पादन एवं परिणामों में परिणत होंगे।

10.167 इस आयोग द्वारा परिकल्पित स्थानीय निकायों के लिए जाने वाले अन्तरणों की मात्रा में पर्याप्त वृद्धि के संबंध में राज्य सरकारों द्वारा अपनी लेखा-परीक्षा संरचना को मजबूत किया जाना अपेक्षित है। जहां सी एण्ड एजी तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण की व्यवस्था करेगा, वहीं अधिकांश कार्य स्थानीय निधि लेखा-परीक्षा विभाग द्वारा किया जाना होगा। हम यह सिफारिश करते हैं कि सभी राज्य सरकारें क्षमता निर्माण करके एवं अपने कार्मिकों की संख्या बढ़ाकर अपने स्थानीय निधि लेखा-परीक्षा विभागों को सही ढंग से मजबूती प्रदान करें।

#### अन्य विकास प्राधिकरणों की भूमिका

10.168 आदर्शतः विकास प्राधिकरणों को भंग कर दिया जाना चाहिए और उनका कार्य उन स्थानीय निकायों द्वारा किया जाना चाहिए जिनके अधिकार क्षेत्र में वे कार्य करते हैं। जैसाकि पैरा 10.132 में कहा गया है, "जेएनएनयूआरएम" के तहत अधिदेशित एक सुधार उपाय है "निर्वाचित शहरी स्थानीय निकायों को नगर नियोजन के कार्य सौंपना या उनसे जोड़ना तथा सात वर्ष की अवधि में शहरी स्थानीय निकायों को शहरी क्षेत्रों में सभी विशेष सुपुर्दगी शहरी सेवाएं अन्तरित करना।" हम इस सुधार उपाय के शीघ्र कार्यान्वयन का अनुरोध करते हैं। अंतरिम तौर पर, हम यह सिफारिश करते हैं कि ये निकाय अपनी आय (भूमि की बिक्री से प्राप्त आय सहित) का एक प्रतिशत स्थानीय निकायों के साथ बांटें।

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

#### ऐसे क्षेत्र जहां भाग IX और IX-क लागू नहीं होते

10.170 इस आयोग के विचारार्थ विषयों ने अनुसूची VI क्षेत्रों को दिए जाने वाले अनुदानों से संबंधित अनुच्छेद 275 (1) के परन्तुक शामिल नहीं हैं। इस आयोग को पिछले आयोगों द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया से हटने का कोई कारण नहीं दिखाई देता और यह सिफारिश करता है कि राज्य पैरा 10.148 में वर्णित विशेष क्षेत्रों को, इन क्षेत्रों की जनसंख्या के अनुपात में उपयुक्त तरीके से सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान के उनके हिस्से को आवंटित करें। इससे स्थानीय निकायों को किए जाने वाले अन्तरण के मामले में देश में सभी राज्यों में एक समान तरीका अपनाने को भी बढ़ावा मिलेगा। यह

आवंटन पैरा 10.148 में हमारे द्वारा अनुशंसित विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान के अतिरिक्त होगा। हमें विश्वास है कि इन उपायों से ऐसी राष्ट्रीय नीतियां बनेंगी जैसेकि इन क्षेत्रों में कार्यरत एजेंसियों की कार्यप्रणाली में महिलाओं को प्रतिनिधित्व दिया जाना। हम समझते हैं कि एक विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट के आधार पर एडीसी को कार्यप्रणाली में सुधार लाने के प्रस्तावों पर भारत सरकार विचार कर रही है। हम सिफारिश करते हैं कि इस मुद्दे का तत्काल समाधान किया जाए।

#### अग्निशमन और आपाती सेवाओं में सुधार

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

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

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

#### स्थानीय निकाय संरचना का सुदृढीकरण

10.173 हालांकि हमारी सिफारिशों से स्थानीय निकायों को अधिक सहायता दिए जाने की व्यवस्था हुई है, फिर भी हम यह स्वीकारते हैं कि स्थानीय निकायों द्वारा अपने कर और कर-भिन्न राजस्व में वृद्धि करने और राज्य सरकारों द्वारा उनके कर-समनुदेशन एवं उन्हें किए जाने वाले अन्तरणों का कोई विकल्प नहीं है। स्थानीय निकायों को उनकी राज्य सरकारों द्वारा दी गई कराधान शक्तियों का पूरा लाभ उठाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। उन्हें न सिर्फ संपत्ति कर और व्यवसाय कर जैसे स्रोतों से लाभ उठाने की स्थिति में होना चाहिए बल्कि उन्हें जलापूर्ति, ठोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबंधन एवं मल-जल व्यवस्था जैसी सेवाओं के लिए कम से कम रखरखाव लागत वसूल करने में भी समर्थ होना चाहिए। जहां किसी सड़क के निर्माण से ठोस वाणिज्यिक लाभ पैदा हुए हैं, वहां उपयुक्त प्रयोक्ता प्रभार लगाए जाने पर विचार किया जा सकता है। सड़कों से प्रयोक्ता प्रभार एकत्र करने के मुद्दे पर अगले अध्याय में विचार किया गया है। हम स्वीकारते हैं कि स्थानीय निकायों के ऐसे प्रयासों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। हमारे विचार में, ऐसा सर्वोत्तम ढंग से तब किया जा

सकता है यदि स्थानीय निकायों के अपने राजस्व को अन्तरण के एक मापदंड के रूप में इस्तेमाल किया जाए। दुर्भाग्यवश, पहले उल्लिखित आंकड़ों की सीमाओं के चलते हम ऐसा न कर पाए। फिर भी, हमने शर्तों के प्रयोग से यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया है कि भावी वित्त आयोगों सहित सभी हितधारकों को देश में सभी राज्यों के स्थानीय निकायों के राजस्व संबंधी तुलनात्मक और लेखा परीक्षित आंकड़े उपलब्ध हों। बदले में, राज्य सरकारें अनेक तरीकों से स्थानीय निकायों द्वारा अपने राजस्व संग्रहण को प्रोत्साहन दे सकती हैं, जैसे कुछ अथवा सभी स्थानीय करों पर शून्य-भिन्न दर की लेवी अनिवार्य बनाना अथवा अधिदेशित करना; स्थानीय निकायों की अन्तरण हकदारी से "मानित अपने राजस्व संग्रहण की कटौती करना या समतुल्य अनुदानों की व्यवस्था अपनाकर। हमने ऐसी कोई शर्त नहीं लगाई है कि राज्य सरकारें अन्तरणों के अपने मौजूदा स्तर को ऐसा बनाए रखें कि वित्त आयोग के अन्तरण अतिरिक्त बन जाएं। हमारा विश्वास है कि निधियां, कार्य और कार्यकर्ता एक दूसरे पर निर्भर हैं। यह सुचक्र (वर्चुअल सर्किल) स्थानीय निकायों को अधिक वित्तीय सहायता के चलते और बढ़ा हो जाएगा तथा इसके बाद कार्यों का अधिक अन्तरण एवं अधिक कार्यकर्ताओं का आना सुनिश्चित होगा। हमें भरोसा है कि इन मुद्दों पर विभिन्न राज्य वित्त आयोगों द्वारा सावधानीपूर्वक जांच की जाएगी और वे उपयुक्त सिफारिशें करेंगे।

10.174 शहरी जनसंख्या में तेजी से हो रही वृद्धि तथा शहरी अवसंरचना में सुधार लाने की जरूरत के चलते, शहरी स्थानीय निकायों को अवसंरचनात्मक निवेशों हेतु अतिरिक्त निधियां मुहैया कराने के लिए बाजार-आधारित वित्त पोषण का सहारा लेने की जरूरत है। अहमदाबाद नगर निगम जनवरी 1998 में पूंजी बाजार से जुड़ने वाला पहला शहरी स्थानीय निकाय था। तब से, शहरी स्थानीय निकायों ने कर-योग्य और कर-मुक्त म्युनिसिपल बांडों के जरिए 1200 करोड़ रुपये मूल्य की निधियां जुटाई हैं। इनमें से अनेक म्युनिसिपल बांड राज्य सरकार की गारंटियों के बिना निर्गमित किए गए हैं। हाल के वर्षों में तमिलनाडु शहरी विकास निधि और बृहत्तर बंगलुरु जलापूर्ति एवं मल-जल परियोजना ने पूल की गई वित्तीय व्यवस्था के जरिए निधियां जुटाई हैं जिनसे स्थानीय निकायों को अपने संसाधन इकट्ठा करने और मिलजुल कर पूंजी बाजार में घुसने का मौका मिलता है। हालांकि अब तक म्युनिसिपल बांड बाजार सीमित रहा है, फिर भी हम यह उम्मीद करते हैं कि भविष्य में अधिक से अधिक शहरी स्थानीय निकाय पूल किए गए वित्तीय मॉडल का प्रयोग करते हुए बाजार-आधारित वित्तपोषण या शहरी अवसंरचना से जुड़ने में सफल हो पाएंगे। लेकिन म्युनिसिपल बांड निर्गमों की सफलता के लिए सही लेखांकन एवं लेखा-परीक्षा प्रणालियां तथा पर्याप्त पारदर्शिता बहुत जरूरी होगी। इसीलिए हम लेखांकन एवं लेखा परीक्षा की प्रक्रियाओं के स्तर तथा शहरी स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली के सभी पहलुओं पर आंकड़ों की गुणवत्ता पर बल देते हैं।

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

10.176 हम राज्य सरकारों से अनुरोध करते हैं कि वे क्रमिक रूप से लोकपाल व्यवस्था कायम करें ताकि वे यथाशीघ्र ग्राम पंचायतों, ब्लॉक पंचायतों और नगर पंचायतों सहित सभी स्थानीय निकायों के कार्यकर्ताओं को कवर कर लें।

## वित्त लेखों में परिवर्तन

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

## स्थानीय निकायों के सुदृढ़ीकरण के अन्य उपाय

### सेवा प्रभारों का भुगतान

10.178 संविधान के अनुच्छेद 285 (1) में केन्द्र सरकार की सभी संपत्तियों को राज्यों में स्थानीय निकायों द्वारा लगाए गए कर से छूट-प्राप्त है। तथापि, केन्द्र सरकार ने मई 1954 में ही, स्थानीय निकायों द्वारा दी जा रही अनावंटनीय सिविक सेवाओं के लिए भुगतान किए जाने की जरूरत को स्वीकारा था। यह कहा गया था कि जहां बिजली और पानी जैसी मीटर से जुड़ी सेवाओं का खपत के आधार पर का भुगतान किया जा सकता है, फिर अनावंटनीय सेवाओं जैसे स्ट्रीट लाइटिंग और सड़कों, जिनके लिए सामान्यतः संपत्ति कर के रास्ते वित्त पोषण किया जाता है, के लिए स्थानीय निकायों को प्रतिपूर्ति किए जाने की जरूरत है। केन्द्र सरकार ने 1967, 1976 और 1986 में इन अनुदेशों को दोहराया था। ग्यारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि केन्द्र और राज्यों की सभी सरकारी सम्पत्तियों पर प्रयोक्ता प्रभार लगाए जाने चाहिए जिन्हें उपयुक्त कानूनों द्वारा विनियमित किया जाए। पिछले दस वर्षों में इस क्षेत्र में कोई प्रगति नहीं की गई है। राज्यों में हमारे दौरों के समय यही बात दोहराई जाती रही कि नगर पालिकाओं को उनके द्वारा दी जा रही अनावंटनीय सिविल सेवाओं के लिए प्रतिपूर्ति दी जानी चाहिए। हम ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिश का समर्थन करते हैं कि केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा सेवा प्रभारों के भुगतान को उचित कानूनों से विनियमित किया जाना चाहिए। इसमें समय लग सकता है। हम भारत सरकार और राज्य सरकारों दोनों से अनुरोध करते हैं कि वे कार्यकारी अनुदेश जारी करें कि उनके सभी संबंधित विभाग स्थानीय निकायों को उपयुक्त सेवा प्रभारों का भुगतान करें। हमारा यह विचार है कि केन्द्र सरकार की संपत्तियों पर लगाए गए प्रयोक्ता प्रभार राज्य सरकार की इसी प्रकार की संपत्तियों पर लगे प्रभारों से अधिक नहीं होने चाहिए और जहां राज्य सरकारों की संपत्तियों पर स्थानीय निकायों द्वारा कोई प्रभार नहीं संग्रहीत किए जाते, वहां केन्द्र सरकार की संपत्तियों को समान छूट मिलनी चाहिए।

### खनन रायल्टियों को बांटना

10.179 स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ हमारी चर्चाओं के दौरान, उन्होंने मांग की कि राज्यों द्वारा प्राप्त खनन रायल्टियां या तो स्थानीय निकायों को समनुदेशित की जाए या उनके साथ साझी की जाएं। राज्यों के क्षेत्रगत दौरों के समय हमने बहुत पर्यावरणीय क्षय देखा जिससे खनन क्षेत्रों में लोगों का जीवन प्रभावित हो रहा है। ऐसी धारणा बनी हुई है कि जहां संसाधन समृद्ध क्षेत्रों से प्राकृतिक संसाधन निकाले जा रहे हैं, वहीं स्थानीय जनसंख्या को इन संसाधनों के दोहन से कोई लाभ नहीं मिलता। बल्कि उन्हें नकारात्मक प्रभावों का सामना करना पड़ता है। हम सिफारिश करते हैं कि राज्य सरकारें रायल्टियों से हुई आय का हिस्सा उन स्थानीय निकायों को दें जिनके अधिकार-क्षेत्र से ऐसी आय सृजित हुई है।

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

10.180 हम पंचायती राज मंत्रालय द्वारा गठित "छठी अनुसूची क्षेत्रों के लिए नियोजन" संबंधी विशेषज्ञ समिति की सिफारिश का समर्थन करते हैं जो संविधान के भाग IX में शामिल न किए गए राज्यों में, तथा इस तरह, जहां एसएफसी गठित करना अपेक्षित नहीं है, एसएफसी के समान निकायों के गठन से संबंधित है। जैसाकि उनके द्वारा सिफारिश की गई है, एसएफसी जैसे इन निकायों के विचारार्थ विषय संविधान के अनुच्छेद 243अ के उपबंधों की तर्ज पर हो सकते हैं। केंद्र सरकार को इस संबंध में आवश्यक कदम उठाने होंगे।

### सिफारिशों का सार

10.181 संविधान के अनुच्छेद 280(3) (खख) और (ग) में इस प्रकार संशोधन किया जाए कि शब्द "राज्य के वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर" को बदल कर "राज्य के वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद" (पैरा 10.130) कर दिया जाए।

10.182 संविधान के अनुच्छेद 243-अ में इस प्रकार संशोधन किया जाए कि शब्द "प्रत्येक पांचवें वर्ष" के बाद वाक्यांश "अथवा पहले" जोड़ दिया जाए (पैरा 10.125)।

10.183 स्थानीय निकायों को मिलने वाले अनुदानों की मात्रा सारणी 10.4 के अनुसार हो। सामान्य बुनियादी अनुदान तथा विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान निर्दिष्ट किए अनुसार राज्यों को आवंटित किए जाए। इन अनुदानों के लिए राज्य-वार पात्रता अनुबंध 10.15क और 10.15ग में दी गई हैं (पैरा 10.159)।

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

10.185 राज्य सामान्य बुनियादी अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान के अपने हिस्से का कुछ भाग "असम्मिलित क्षेत्रों" को उन क्षेत्रों की जनसंख्या के अनुपात में स्वयं समुचित तरीके से दे सकते हैं। यह आवंटन हमारे द्वारा अनुशंसित विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान के अतिरिक्त होगा (पैरा 10.170)।

10.186 राज्य सरकारों को क्षमता निर्माण करके तथा कर्मियों की संख्या बढ़ाकर अपने स्थानीय निधि लेखा-परीक्षा विभागों को सही ढंग से मजबूत बनाना चाहिए (पैरा 10.167)।

10.187 राज्य सरकारों को विभिन्न तरीकों से स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व संग्रहण करने को प्रोत्साहित करना चाहिए जैसे कि शून्य-भिन्न शुल्क दर पर कुछ या सभी स्थानीय करों को अधिदेशित करना;

स्थानीय निकायों की अंतरण हकदारियों से मानित अपने राजस्व संग्रहण की कटौती करके अथवा समतुल्य अनुदानों की प्रणाली के जरिए (पैरा 10.173)।

10.188 लेखांकन प्रणाली को मजबूत करने के लिए वित्त लेखों में अलग से विवरण शामिल होना चाहिए जिसमें उन्हीं शीर्षों के तहत वास्तविक व्यय का शीर्षवार ब्यौरा हो जैसेकि पीआरआई एवं यूएलबी के लिए बजट में इस्तेमाल किए गए हैं। हम सिफारिश करते हैं कि ये परिवर्तन 31 मार्च 2012 से लागू किए जाएं (पैरा 10.177)।

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

10.190 राज्य सरकारों की रॉयल्टियों से होने वाली बढ़ती आमदनी के चलते, उन्हें इस आमदनी का कुछ हिस्सा उन स्थानीय निकायों के साथ साझा करना चाहिए जिनके अधिकार क्षेत्र में ऐसी आमदनी सृजित होती है (पैरा 10.179)।

10.191 राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एसएफसी की सिफारिशें बिना और देशी किए कार्यान्वित की जाएं और कार्रवाई-रिपोर्ट तत्काल विधायिका के समक्ष प्रस्तुत की जाए (पैरा 10.129)।

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

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

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

10.195 शहरी स्थानीय निकायों को हमारे द्वारा दिए गए अनुदानों का हिस्सा उनके अधिकार-क्षेत्र में अग्निशमन सेवाओं के सुधार के लिए इस्तेमाल किया जाए (पैरा 10.172)।

10.196 स्थानीय निकायों को शहर के योजना-निर्माण संबंधी कार्यों से जोड़ दिया जाना चाहिए, जहां भी इस कार्य के लिए अन्य विकास प्राधिकरण अधिदेशित किए गए हों। इन प्राधिकरणों को अपने राजस्व स्थानीय निकायों के साथ साझे करने चाहिए (पैरा 10.168)।

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

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