अध्याय - 2
प्रस्तावना

2.1 तेरहवें वित्त आयोग (एफसी-XIII) की स्थापना राष्ट्रपति द्वारा संविधान के अनुच्छेद 280 के अन्तर्गत 13 नवम्बर, 2007 को 2010-15 की अवधि हेतु सिफारिशें प्रदान करने के लिए की गयी थी। डा. विजय केलकर को आयोग का अध्यक्ष नियुक्त किया गया था। डा. इन्दिरा राजारमन प्रोफेसर ईमेरिटस, राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान (एनआईपीएफपी), डा. अबूसालेह शरीफ, मुख्य अर्थशास्त्री, राष्ट्रीय व्यावहारिक अर्थशास्त्र अनुसंधान परिषद (एनसीएईआर) और प्रो. अतुल शर्मा, भूतपूर्व वाइस चांसलर, राजीव गांधी विश्वविद्यालय (तत्कालीन अरुणाचल विश्वविद्यालय) को पूर्ण सदस्य नियुक्त किया गया था। श्री वी.के. चतुर्वेदी, सदस्य योजना आयोग को अंशकालिक सदस्य के रूप में नियुक्त किया गया था, श्री सुमित बोस को आयोग का सचिव नियुक्त किया गया था (अनुबंध 2.1)। बाद में, राष्ट्रपति ने भूतपूर्व सचिव (व्यय) वित्त मंत्रालय, डा. संजीव मिश्रा को डा. अबुसालेह शरीफ के स्थान पर जो अपना कार्यभार ग्रहण करने में असमर्थ थे, आयोग का अध्यक्ष नियुक्त किया गया (अनुबंध 2.2)।

विचारार्थ विषय

2.2 आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) में निम्नलिखित जोड़ा गया:

"... 4. आयोग निम्नलिखित मामलों में सिफारिशें प्रदान करेगा, अर्थात्:-

(i) करों की निवल प्राप्तियों का केन्द्र और राज्यों के बीच वितरण जिन्हें संविधान के अध्याय I भाग XII के अन्तर्गत वितरित किया जाएगा, अथवा वितरित किया जा सकता है और ऐसी प्राप्तियों के सम्बद्ध हिस्सों का राज्यों के बीच आबंटन;

(ii) भारत की समेकित निधि से राज्यों के राजस्व के सहायता अनुदान को शासित करने वाला सिद्धांत और राज्यों को भुगतान किए जाने वाली राशि जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत उनके राजस्वों के सहायता अनुदान के जरिए संबद्ध अनुच्छेद के खण्ड (1) के उपबंधों में विनिर्दिष्ट प्रयोजनों से भिन्न, सहायता की आवश्यकता है; और

(iii) राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गयी सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के संसाधन में बढ़ोतरी के लिए राज्य की समेकित निधि को बढ़ाने हेतु वांछित उपाय।

5. आयोग केन्द्र तथा राज्यों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा, विशेष रुप से, बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर केन्द्र सरकार द्वारा प्रारम्भ की गयी राज्य ऋण समेकन तथा राहत सुविधा 2005-2010 के प्रचालन को ध्यान में रखेगा और साम्यिक विकास के अनुरूप स्थिर तथा टिकाऊ राजकोषीय वातावरण को बनाए रखने के लिए उपाय सुझाएगा।

6. अपनी सिफारिशें प्रदान करते समय आयोग अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित के सम्बन्ध में विचार करेगा-

(i) वर्ष 2008-09 के अन्त में कराधान तथा कर भिन्न राजस्व के सम्भावित स्तर के आधार पर, 1 अप्रैल, 2010 से पांच वर्षों के लिए केन्द्र सरकार के संसाधन;

(ii) विशेष रूप से, केन्द्र तथा राज्य आयोजना को अनुमानित सकल बजटीय सहायता सिविल प्रशासन पर व्यय, रक्षा आन्तरिक तथा सीमा सुरक्षा, ऋण समाशोधन तथा अन्य वचनबद्ध व्यय और देयताओं के कारण केन्द्र सरकार के संसाधनों से सम्बद्ध मांग।

(iii) वर्ष 2008-09 के अन्त में कराधान तथा कर-भिन्न राजस्व के सम्भावित स्तर के आधार पर 1 अप्रैल, 2010 से पांच वर्षों हेतु राज्य सरकारों के संसाधन;

(iv) न केवल सभी राज्यों और केन्द्र के राजस्व लेखे से सम्बद्ध प्राप्तियों और व्यय को संतुलित करने का उद्देश्य है बल्कि पूंजी निवेश हेतु अधिशेष का भी सृजन करना;

(v) केन्द्र सरकार तथा प्रत्येक राज्य के कराधान प्रयास और केन्द्र के मामले में कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात में सुधार हेतु अतिरिक्त संसाधन जुटाने की सम्भावना तथा राज्यों के मामले में कर सकल राज्य घरेलू उत्पाद;

(vi) 1 अप्रैल, 2010 से प्रभाव में आने वाले प्रस्तावित वस्तु तथा सेवा कर के कार्यान्वयन का प्रभाव जिसमें देश के विदेशी व्यापार पर इसका प्रभाव भी देखा जाएगा;

(vii) बेहतर उत्पादन तथा परिणाम प्राप्त करने हेतु सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता;

(viii) टिकाऊ विकास के अनुरूप पारिस्थितिकी, पर्यावरण, जलवायु परिवर्तन के प्रबन्धन की आवश्यकता;

(ix) वेतन भिन्न संघटक अनुरक्षण पर व्यय तथा आयोजना स्कीमों पर पूंजी परिसम्पत्तियों का रख-रखाव और गैर-मजदूरी सम्बद्ध अनुरक्षण व्यय जिसे 31 मार्च, 2010 तक पूरा किया जाएगा एवं वे मानदण्ड जिनके आधार पर पूंजी परिसम्पत्तियों के रखरखाव हेतु विनिर्दिष्ट राशि की सिफारिश की गयी है तथा ऐसे व्यय की मॉनीटरिंग की विधि;

(x) प्रयोक्ता प्रभार तथा कार्यक्षमता को प्रोत्साहन देने सम्बन्धी उपायों को अपनाने सहित विभिन्न माध्यमों के जरिए सिंचाई परियोजनाएं, विद्युत परियोजनाएं, विभागीय उपक्रमों तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को सुनिश्चित करने की आवश्यकता।

7. विभिन्न मामलों पर अपनी सिफारिशें प्रदान करते समय, आयोग ऐसे सभी मामलों पर जहां करों तथा शुल्कों और सहायता अनुदान के अन्तरण के निर्धारण हेतु जनसंख्या एक कारक है, वहां 1971 की जनसंख्या के आंकड़ों को आधार रूप में लेगा।

8. आयोग राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि और आपदा राहत निधि के सन्दर्भ में आपदा प्रबन्धन के वित्तपोषण के सम्बन्ध में मौजूदा प्रबन्धों और आपदा प्रबन्धन अधिनियम, 2005 (2005 का 53) में परिकल्पित निधियों की समीक्षा कर सकता है और उस पर अपनी उपयुक्त सिफारिशें दे सकता है।

9. आयोग उस आधार को सूचित करेगा जिस पर यह अपने निष्कर्षो पर पहुंचा तथा वह केन्द्र और प्रत्येक राज्य की प्राप्तियों तथा व्यय के अनुमानों को उपलब्ध कराएगा।"

2.3 राष्ट्रपति के दि. 25 अगस्त, 2008 के का.आ.सं. 2107 के अन्तर्गत प्रशासित आदेश द्वारा निम्नलिखित अतिरिक्त मद को आयोग के विचारार्थ विषय में जोड़ा गया था (अनुबंध 2.3)।

"8.क. तेल, खाद्य तथा उर्वरक बांडों के कारण केन्द्र सरकार की देयता को राजकोषीय लेखे में लेने की आवश्यकता और घाटा लक्ष्यों पर केन्द्र सरकार के विभिन्न अन्य दायित्वों के प्रभाव को ध्यान में रखते हुए आयोग राजकोषीय समायोजन के रोडमैप की समीक्षा करेगा और 2010 से 2015 के बीच राजकोषीय समेकन की प्राप्ति को बनाए रखने की दृष्टि से उपयुक्त रूप से एक संशोधित रोडमैप सुझाएंगे।

2.4 प्रारम्भ में आयोग को अपनी रिपोर्ट 31 अक्तूबर, 2009 को प्रस्तुत करनी अपेक्षित थी जिसमें 1 अप्रैल, 2010 से 31 मार्च, 2015 के बीच की पांच वर्ष की अवधि शामिल थी। पन्द्रहवीं लोकसभा और कुछ राज्य विधानसभाओं के अप्रैल-मई, 2009 में चुनाव होने की वजह से कुछ राज्यों में आयोग द्वारा अपने दौरों को स्थगित करना आवश्यक हो गया। चुनावों के संचालन से वर्ष 2009-10 के केन्द्र और कुछ राज्यों के नियमित बजट के प्रस्तुत करने में भी विलम्ब हुआ। परिणामस्वरूप, आयोग को अगस्त, 2009 तक केन्द्र तथा कुछ राज्यों से उनकी राजकोषीय स्थिति तथा अनुमानों के सम्बन्ध में 2010-15 के लिए सूचना प्राप्त नहीं हो सकी। उपर्युक्त घटनाक्रम को ध्यान में रखते हुए, आयोग को राष्ट्रपति द्वारा 13 जनवरी, 2010 तक इस शर्त के साथ विस्तार की अनुमति दी गयी कि वह अपनी रिपोर्ट 31 दिसम्बर, 2009 तक प्रस्तुत कर देगा। (अनुबंध 2.4)

प्रशासनिक प्रबन्ध

2.5 जैसा कि पूर्व के आयोगों का अनुभव रहा है, इस आयोग ने ढांचागत उपलब्धता जिसमें कार्यालय, स्थान और स्टाफ शामिल है, से सम्बद्ध प्रारम्भिक कठिनाइयों का भी सामना किया। इन कठिनाइयों को प्रारम्भ में प्रचालनात्मक दक्षता से नियंत्रित किया गया।

2.6 आयोग अपना प्रारम्भिक कार्य जनवरी, 2008 में ही आरम्भ कर सका जबकि यह जीवन भारती बिल्डिंग, कनाट प्लेस, नई दिल्ली में अस्थाई कार्यालय के लिए कुछ स्थान प्राप्त करने में समर्थ हुआ। आयोग अपने नियमित कार्यालय स्थान हिन्दुस्तान टाइम्स हाउस में मई, 2008 तक ही अन्तिम तौर पर स्थानान्तरित हो सका। आयोग हेतु केन्द्र और राज्य सरकार के अधिकारियों से प्रतिनियुक्ति पर लेने हेतु विशेष प्रयास किए गए, प्रतिनियुक्ति पर उपयुक्त स्टाफ की नियुक्ति की प्रक्रिया 2008 के अन्त तक पूरी हो सकी। स्वीकृत पदों और पदाधिकारियों की सूची अनुबंध 2.5 और 2.6 में दी गयी है। रूटीन हाउस कीपिंग कार्यों को बाहर से करवाया गया ताकि व्यय को कम किया जा सके।

2.7 इस बात का सुनिश्चय करने की महत्ता को ध्यान में रखते हुए कि भावी वित्त आयोग अपना कार्य यथासम्भव शीघ्रता से प्रारम्भ करने में सक्षम हो, यह आवश्यक है कि इन समस्याओं का जिनका अतीत में आयोगों ने सामने किया कुशलतापूर्वक समाधान किया जाए।

प्रमुख गतिविधियां

2.8 आयोग को केन्द्र सरकार के विभाग की शक्तियां प्रत्यायोजित की गयी (अनुबंध 2.7)। आयोग के बजट को पृथक शीर्ष लेखा दिया गया। इसकी वजह से आयोग स्वतंत्र रुप से कार्य करने में समर्थ हो सका।

2.9 हमारी सिफारिशें केन्द्र और राज्य सरकारों की वित्तीय स्थिति के विस्तृत मूल्यांकन तथा परामर्श, प्रस्तुतीकरण और अनुसंधान अध्ययनों के जरिए संग्रहित की गयी पर्याप्त सूचना तथा आर्थिक आंकड़ों पर आधारित थी। दिसम्बर, 2007 में भारत के सभी प्रतिष्ठित समाचार पत्रों में आम सूचना जारी की गयी थी जिसमें सभी इच्छुक व्यक्तियों, जानकार लोगों, संगठनों तथा अन्य स्त्रोतों से आयोग के विचारार्थ विषयों से सम्बद्ध मुद्दों पर विचार टिप्पणियां मांगी गयी थी। सुझावों के लिए भी अनुरोध किया गया था जिसे आयोग की वैबसाइट पर दिखाया गया था।

2.10 अध्यक्ष और तीन सदस्यों के कार्यभार ग्रहण करने के बाद आयोग की पहली बैठक 3 जनवरी, 2008 को सम्पन्न हुई। चौथे सदस्य ने 31 मार्च 2008 को कार्यभार सम्भाला। इसके अलावा, आयोग के प्रक्रिया नियमों को अपनाने के बाद (अनुबंध 2.9) आयोग के समक्ष कार्यों की बैठक में समीक्षा की गयी। आयोग की अनुबंध 2.10 में दर्शित तारीखों में 123 बैठकें हुई। ये बैठकें के.सी. नियोगी कक्ष में एच.टी. हाउस में सम्पन्न हुई। जिसे वित्त आयोग के कमेटी रूप में पदनामित किया गया था और इसे पहले वित्त आयोग के प्रतिष्ठित अध्यक्ष श्री के. सी. नियोगी के नाम पर रखा गया था। बैठकों की सूची में वे बैठकें शामिल नहीं हैं जिन्हें आयोग के दौरों के दौरान राज्यों की राजधानियों में राज्य सरकार के प्रतिनिधियों के साथ आयोजित किया गया था।

2.11 सभी राज्य सरकारों को अपने ज्ञापन निर्धारित प्रोफार्मा में राजकोषीय और वित्तीय निष्पादन सम्बन्धी सूचना सहित 1 मई, 2008 को प्रस्तुत करने का अनुरोध किया गया था। राज्य वित्त विभागों/राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठों के साथ 11 और 12 फरवरी, 2008 को वीडियो कान्फ्रेंसिंग के जरिए पारस्परिक ऑनलाइन वार्ता का आयोजन किया

गया था ताकि वे विभिन्न मुद्दों पर वित्त आयोग द्वारा अपेक्षित सूचना पर स्पष्टीकरण देने में समर्थ हो सकें। सभी राज्यों को आयोग की वैबसाइट पर सीधे ही डाटा अपलोड करने की सुविधा प्रदान की गयी। इसकी वजह से डाटा प्रविष्टि गलतियों को कम करना सुनिश्चित हो सके।

2.12 केन्द्र सरकार के 2002-03 से 2014-15 की अवधि के लिए 22 फार्मेटों में संसाधनों और व्यय के मूल्यांकन तथा 43 मुद्दों/बिन्दुओं पर विस्तृत सूचना/आंकड़ों एवं आयोग के विचारार्थ विषयों पर उनके विचारों को वित्त मंत्रालय के 31 मार्च 2008 से मांगी गयी थी जिस में 31 मई, 2008 तक सूचना उपलब्ध कराने का अनुरोध किया गया था। इन फार्मेटों को केन्द्र सरकार 16 मंत्रालयों/विभागों को भी भेजा गया था ताकि वे सम्बद्ध विषयों के बारे में सूचना उपलब्ध करा सकें।

परामर्श

2.13 अध्यक्ष ने सभी मुख्यमंत्रियों, केन्द्र सरकार के मंत्रियों, राष्ट्रीय तथा क्षेत्रीय राजनीतिक दलों के प्रमुखों, आईएमएफ, विश्व बैंक तथा एडीबी के कंट्रोल एक्ज्यूक्यूटिव डाइरेक्टर और विभिन्न क्षेत्रों के अन्य प्रतिष्ठित व्यक्तियों को पत्र लिखे जिनसे वित्त आयोग के समक्ष मुद्दों पर विचार मांगे।

2.14 इसी प्रकार के पक्ष सचिव द्वारा सभी केन्द्र के सचिवों, राज्यों के मुख्य सचिवों/वित्त सचिवों, आईआईएम तथा आईटीआई सहित कई विश्वविद्यालयों से आयोग के विचारार्थ विषयों से सम्बद्ध मुद्दों पर राय मांगी।

2.15 आयोग के समक्ष मुद्दों पर विस्तृत परामर्श और विचारों के आदान-प्रदान हेतु अर्थशास्त्रियों तथा आर्थिक प्रशासकों के साथ पांच क्षेत्रीय बैठकें आयोजित की गयी। ये बैठकें नई दिल्ली में 23 जनवरी, 2008, चैन्नई में 25 फरवरी, 2008, 10 मार्च 2008 को कोलकाता, पूणे में 26 मार्च 2008 तथा 10 अप्रैल, 2008 को शिलांग में आयोजित की गयी। बैठकों में भाग लेने वालों की सूची अनुबंध 2.11 में दी गयी है।

2.16 पिछले वित्त आयोगों के अध्यक्षों/सदस्यों भी बैठक 2 मई, 2008 को भारत अन्तरराष्ट्रीय केन्द्र, नई दिल्ली में आयोजित की गयी। पिछले कई अध्यक्षों और सदस्यों ने इस बैठक में भाग लिया। इस बैठक से आयोग को काफी लाभप्रद दिशानिर्देश मिला। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.12 में उपलब्ध है।

2.17 राज्यों के दौरे करने से पूर्व, 28 राज्यों के प्रत्येक सम्बद्ध महालेखाकारों से बैठकें आयोजित की गयी। इससे आयोग सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) की विकास दरों, व्यय में दक्षता, विभिन्न क्षेत्रों का भौतिक तथा वित्तीय निष्पादन, विशेषतः परिवहन तथा विद्युत क्षेत्रों से सम्बद्ध सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से सम्बन्धित मुख्य संकेतकों के सन्दर्भ में राज्यों की राजकोषीय तथा वित्तीय स्थिति का पर्यवेक्षण और राज्य के स्वामित्वाधीन कम्पनियों के लेखों के अन्तिम रूप में स्थिति प्राप्त करने में समर्थ हुआ। सम्पन्न बैठकों की अनुसूची अनुबंध 2.13 में दी गयी है।

2.18 हम भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा उपलब्ध कराए गए सहयोग और जानकारी की काफी सराहना करते हैं जिससे महालेखाकारों के साथ पारस्परिक विचार विमर्श और आयोग के विचारार्थ विषयों पर विस्तृत विचार देने में सुविधा हुई। इसमें केन्द्र और राज्य सरकारों और राज्य सरकारों द्वारा उपचय आधारित लेखांकन प्रणाली की दिशा में अग्रसर होने में चालू सुधार प्रयासों से सम्बद्ध सूचना। राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों तथा लेखा परीक्षा के पिछले शेष का प्रबन्धन तथा स्थानीय निकायों के लेखों एवं लेखा परीक्षा की स्थिति शामिल है। महालेखा परीक्षा नियंत्रक के साथ 16 जून, 2009 को विभिन्न मुद्दों पर चर्चा हुई।

2.19 हम भारतीय रिजर्व बैंक विभिन्न राजकोषीय मुद्दों विशेषतः पश्च-एफआरबीएमए (राजकोषीय दायित्व तथा बजट प्रबन्धन अधिनियम), राजकोषीय संरचना तथा केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा राजकोषीय समेकन; मध्यावधि दृष्टिकोण सम्बद्ध भारतीय रिजर्व बैंक स्टाफ अध्ययन रिपोर्ट के सम्बन्ध में आंकड़ें उपलब्ध कराने तथा विश्लेषण हेतु धन्यवाद देना चाहेंगे। भारतीय रिजर्व बैंक ने कई अध्ययनों को प्रारम्भ करने की भी पहल की जिन्होनें वित्त आयोग से सम्बद्ध विभिन्न मुद्दे पर अत्यधिक लाभप्रद सूचना तथा विश्लेषणात्मक आंकड़ें उपलब्ध कराए।

कार्यशालाएं तथा संगोष्ठियां

2.20 कई कार्यशालाएं/संगोष्ठियां आयोजित की गयी जिनमें प्रत्येक बैठक में आयोग के समक्ष महत्वपूर्ण मुद्दों पर ध्यान दिया गया जो निम्न हैः

(i) "स्थानीय स्व-शासन" से सम्बद्ध मुद्दों पर विचार विमर्श करने हेतु 26 फरवरी, 2008 को एक कार्यशाला बेंगलुरू में सम्पन्न हुई, बैठक में भाग लेने वालों की सूची अनुबंध 2.14 में दी गयी है।

(ii) "तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष प्राथमिकताओं" से सम्बद्ध बैठक 27 मार्च, 2008 को वाई.बी. चव्हाण केन्द्र में आयोजित की गयी। बैठक में भाग लेने वालों की सूची अनुबंध 2.15 में दी गयी है।

(iii) ग्रामीण तथा औद्योगिक विकास अनुसंधान केन्द्र, चंडीगढ़ द्वारा "सीमा क्षेत्रों के विकास की विशेष समस्याओं और सम्भावनाओं" पर विचार करने के लिए 5 अप्रैल, 2008 को एक सम्मेलन का आयोजन किया गया। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.16 दी गयी है।

(iv) इंडिया हेबिटेट सेंटर, नई दिल्ली में 17 मई, 2008 को द फाउंडेशन फॉर पब्लिक इक्नोमिक्स एंड पालिसी रिसर्च (एफपीईपीआर) द्वारा "तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष चुनौतियां" विधेयक एक अन्तरराष्ट्रीय संगोष्ठी आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.17 में दी गयी है।

(v) 23-24 मई, 2008 को "वित्त आयोग के समक्ष मुद्दों" पर राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान द्वारा विचारगोष्ठी आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.18 में दी गयी है।

(vi) 15 नवम्बर, 2008 को एनआईपीएफपी द्वारा "भारत की राजकोषीय प्रणाली से सम्बद्ध मुद्दों पर" एक अन्य संगोष्ठी आयोजित की गयी, भागीदारों की सूची अनुबंध 2.19 में दी गयी है।

(vii) 13 दिसम्बर, 2008 को "एशियाई विकास अनुसंधान संस्थान (एडीआरआई), पटना में "भारत में अन्तर-राज्य तथा अंतः राज्य सम्बन्धी एक कार्यशाला आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.20 में दी गयी है।

(viii) 22-23 दिसम्बर, 2008 को आनन्द, गुजरात में ग्रामीण प्रबन्धन संस्थान में "पंचायती राज्य संस्थाओं के सशक्तीकरण (पीआरआई)" सम्बन्धी एक कार्यशाला आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.21 में दी गयी है।

(ix) "14 नवम्बर, 2008 को नई दिल्ली स्थित भारत अन्तरराष्ट्रीय केन्द्र में राष्ट्रीय प्रशासनिक अनुसंधान संस्थान, मसूरी द्वारा भारत में राज्यों के सुशासन विकास सूचक" पर एक कार्यशाला आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.22 में दी गयी है।

(x) 2 जून, 2009 को नई दिल्ली में भारत की मध्यावधि वृहद् आर्थिक और राजकोषीय दृष्टिकोण सम्बन्धी सम्मेलन का आयोजन किया गया था। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.23 में दी गयी है।

(xi) कर्मचारियों के वेतन और पेंशन लाभ सम्बन्धी व्यय राज्यों के सार्वजनिक व्यय का एक मुख्य भाग है। मई, 2009 में एक दृष्टिकोण तथा रोडमैप तैयार करने हेतु अध्ययन किया गया था जिसके द्वारा राज्य कर्मचारी तथा पेंशनर के विश्वस्त डाटाबेस और आंकड़ा प्रबन्धन प्रणालियां तैयार कर सकते हैं। इससे वे प्रभावी राजकोषीय नियोजन का सुनिश्चय तथा भावी वेतन आयोगों और वित्त आयोगों की सिफारिशों के राजकोषीय प्रभाव का अनुकरण करने में समर्थ होंगे। भारत अन्तराष्ट्रीय केन्द्र, नई दिल्ली में 30 जुलाई, 2009 को इस मुद्दे पर विभिन्न का विकल्पों पर विचार-विमर्श करने के लिए एक सम्मेलन का आयोजन कया गया था।

2.21 ये संगोष्ठियां प्रमुख अर्थशास्त्रियों, वित्तीय क्षेत्र के प्रशासकों, नीति निर्माताओं तथा प्रैक्टिशनरों द्वारा सम्बोधित की गयी जिन्होनें आयोग के कार्य में महत्वपूर्ण जानकारी उपलब्ध करायी।

2.22 16 सितम्बर, 2008 को राज्य वित्त मंत्रियों की एक बैठक आयोजित की गयी। सभी राज्यों की समान समस्याएं तथा राज्य समूहों की विशेष समस्याओं सहित केन्द्र-राज्य राजकोषीय सम्बन्धों के कई मुद्दों पर इस बैठक में विचार विमर्श किया गया। राज्यों के वित्त मंत्रियों ने पहली बार आयोग को संयुक्त रूप से ज्ञापन प्रस्तुत किया जिसने हमारे कार्य में भारी सहायता उपलब्ध करायी। भागीदारों की सूची 2.24 में दी गयी है।

2.23 वित्त आयोग तथा योजना आयोग के बीच 23 अक्तूबर, 2009 को एक बैठक आयोजित की गयी, वित्त आयोग के अध्यक्ष योजना आयोग के उपाध्यक्ष तथा दोनों आयोगों के सदस्यों ने केन्द्र तथा राज्यों तथा विचारार्थ विषयों से सम्बद्ध कई मुद्दों पर चर्चा की। इनमें केन्द्र और राज्यों की राजकोषीय स्थिति, जीबीएस की आवश्यकता, अग्रगामी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता तथा केन्द्र और राज्यों के राजकोषीय समायोजन सम्बन्धी विकल्प शामिल थे। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.25 में दी गयी है।

2.24 कई केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों ने आयोग को अपने सम्बद्ध मामलों के संदर्भ में अपनी टिप्पणियां भेजीं। अनुबंध 2.26 में दर्शित अनुसूची के अनुसार विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के साथ उनसे सम्बद्ध मुद्दों पर विस्तृत चर्चा हुई।

आयोग के दौरे

2.25 आयोग ने जुलाई 2008 से जुलाई 2009 के बीच राज्य सरकारों और अन्य प्रमुख भागीदारों के साथ परामर्श के एक भाग के रूप में सभी 28 राज्यों की यात्रा की। राज्य सरकारों ने अग्रिम तौर पर अपने ज्ञापन भेजे। राज्यों के दौरे लोकसभा तथा कुछ राज्य विधानसभाओं के चुनावों के कारण अप्रैल तथा मई, 2009 के दौरान कुछ समय के लिए स्थगित किए गए। राज्य दौरों के दौरान, मुख्य मंत्रियों, उनके मंत्रिमण्डल सहयोगियों और राज्य सरकार के अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ राज्यों की राजकोषीय तथा वित्तीय स्थिति, उनकी निधिपोषण प्राथमिकताएं तथा अपेक्षाओं पर विचार विमर्श किया गया। प्रत्येक राज्य में यात्रा के दौरान, मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों, शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों तथा व्यापार और उद्योग के प्रतिनिधियों के बीच अलग-अलग बैठकें की गयीं। आयोग ने फील्ड दौरे भी किए जिससे उसे महत्वपूर्ण विकासात्मक मुद्दों पर प्राथमिक अनुभव प्राप्त हुआ। राज्य दौरों की भ्रमण कार्यक्रम सूची अनुबंध 2.27 में दी गयी है। इन यात्राओं के दौरान उन भागीदारों की सूची अनुबंध 2.28 में दी गयी है, जिन्होनें इन वार्तालापों में भाग लिया। हम राज्य सरकारों के आभारी हैं कि उन्होनें व्यापक प्रबन्ध किए जिससे आयोग द्वारा लाभप्रद विचार विमर्श और फील्ड दौरे करना सुनिश्चित हो सका।

2.26 राजकोषीय संघीय संरचना में अद्यतन अन्तरराष्ट्रीय गतिविधियों से अपने को अवगत रखने, सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता में सुधार उपायों, पर्यावरणीय मुद्दों और सामान तथा सेवा कर (जीएसटी) मुद्दों बाबत आयोग ने 14-24 अक्तूबर, 2008 के दौरान अमरीका तथा कनाडा की यात्रा की। अमरीका यात्रा के दौरान, अन्तरराष्ट्रीय विशेषज्ञों के साथ विभिन्न बैठकों के अलावा, आयोग ने वाशिंगटन डीसी में कार्यशाला तथा संगोष्ठी में भाग लिया। यह कार्यशाला विश्व बैंक और आईएमएफ द्वारा संयुक्त रूप में आयोजित की गयी थी और संगोष्ठी का आयोजना सेंटर फॉर-एडवांस्ड स्टडीज ऑफ इंडिया (सीएएसआई), यूनिवर्सिटी ऑफ पेनसिलवानिया, फिलाडेलफिया द्वारा किया गया था। दोनों ने आयोग के समक्ष मुद्दों की समीक्षा की। कनाडा में, आयोग संघीय सरकार तथा क्यूबेक और आतेरिओ प्रान्तों के अधिकारियों से मिला। आयोग ने इंटरनेशनल डिवलपमेंट रिसर्च सेंटर (आईडीआरसी), ओटावा द्वारा आयोजित संगोष्ठी में भाग लिया। अनुबंध 2.29 में यात्राओं का विस्तृत ब्यौरा दिया गया है।

प्रारम्भ किए गए अध्ययन और अन्य जानकारी

2.27 हमारे कार्य में भारी भरकम मुद्दे शामिल है, इसलिए, राज्यों से संग्रहित आंकड़ें/सूचना तथा परामर्शी प्रक्रिया के बाद विभिन्न पहलुओं पर विचार तथा सुझावों को प्रकाश में लाने के अलावा, आयोग द्वारा कई अनुसंधान अध्ययन प्रायोजित किए, ये अध्ययन प्रतिष्ठित अनुसंधान संस्थाओं द्वारा किए गए जिन्होनें आयोग के ज्ञान आधार को बढ़ाने,

बॉक्स 2.1 : अनुसंधान विषयक अध्ययन

एफसी-XIII ने 29 विदेशी तथा दो स्वदेश में अध्ययन किए। मुख्य जोर उन विभिन्न मुद्दों की गहराई से समझबूझ प्राप्त करना रहा जिनका एफसी-XIII के विचारार्थ विषय पर प्रभाव पड़ना था। इन अध्ययनों ने उन मुद्दों की गहराई से समझबूझ प्राप्त करना रहा जिनका एफसी-XIII के विचारार्थ विषय पर प्रभाव पड़ना था। इन अध्ययनों ने उन मुद्दों का समाधान किया जो गणनीय सामान्य संतुलन में राजकोषीय अन्तरणों के पुनर्वितरण के अन्तरक्षेत्रीय निहितार्थों वृहद् राजकोषीय मॉडलिंग फ्रेमवर्क में पूर्वानुमान तथा नीति अनुरूपण; जीएसटी का विकास और व्यापार प्रभाव; भारतीय राजकोषीय संघीय संरचना में पर्यावरण, पारिस्थितिकीय और जलवायु सम्बन्धी चिन्ताओं का एकीकरण; न्याय सुपुर्दगी प्रणालियों की मजबूती हेतु केन्द्रीय सब्सिडियों का अन्तरराष्ट्रीय वितरण; रक्षा व्यय की लागत प्रभावकारिता और अभिशासन सूचकांक से सम्बद्ध हैं। ये अध्ययन देश के विभिन्न भागों में स्थित विश्वविद्यालयों और अग्रणी अनुसंधान संस्थाओं के स्कालरों द्वारा किए गए थे। एक अध्ययन अर्थात् पूर्वोत्तर भारत के सीमा क्षेत्रों में समस्याएं और सम्भावनाएं पूर्वोत्तर में स्थित सभी विश्वविद्यालयों और आईआईटी, गुवाहाटी के स्कालरों की टीम द्वारा किया गया था, ये अध्ययन जिनमें से अधिकांश विश्लेषणातम्क तकनीक अथवा प्रायोगिक विश्लेषण के संबंध में महत्वपूर्ण रहे हैं, नई दृष्टि, मान्य अन्तर्ज्ञात अवबोधन, भारतीय राजकोषीय संघीय ढांचे की व्यापक सम्भावनाएं और जीएसटी- जैसे मुद्दों के सम्भाव्य मूल्यांकित निहितार्थों को सामने आए हैं। उदाहरण के लिए, एक अध्ययन में यह उजागर हुआ है कि उच्च आय रीजन से मध्य तथा गरीब आय रीजन में अन्तरणों के सम्पदा परिवर्तन ने न केवल गरीबों की आय तथा कल्याण में बढ़ोतरी की बल्कि इस वर्ग पर सकारात्मक प्रभाव भी डाला, इसी प्रकार अन्य अध्ययन से स्पष्ट होता है कि भारत सरकार ने **प्रदान की गयी विभिन्न सब्सिडियों तथा कर व्यय ने समानुपात की अपेक्षा उच्च आय वाले राज्यों को लाभान्वित किया इसके अलावा, गणनीय सामान्य संतुलन में जीएसटी के सम्भावित प्रभाव के मूल्यांकन से आई-ओ और बी (पूंजी) मैट्रिक्स दोनों को एकीकृत किया। यह स्पष्ट होता है कि जीएसटी ने भारी मात्रा में व्यापार तथा आय प्रभावों को प्रेरित किया, इन बहुमूल्य अध्ययनों से प्राप्त पूरी जानकारी ने** एफसी-XIII के विचार तथा बातचीत को प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित किया। इसके अतिरिक्त, ये अध्ययन भारतीय राजकोषीय संघीय संरचना से सम्बद्ध मौजूदा साहित्य में जुड़कर अपना बहुमूल्य योगदान देंगे।

अपनी सिफारिश प्रदान करने में इसमें विश्लेषणात्मक क्षमता को बढ़ाने में सहयोग दिया। हम सिफारिश करते हैं कि एक बार संसद में यह रिपोर्ट रख दी जाती है तो अनुबंध 2.30 में यथा सूचीबद्ध अध्ययन रिपोर्टों को आयोग की वैबसाइट पर विद्यार्थियों, अनुसंधानकर्त्ताओं, परिषत्सदस्यों और इन मुद्दों के प्रति इच्छुक अन्य सभी लोगों के उपयोग और संदर्भ हेतु डाल लिया जाए। अनुसंधान तथा अध्ययन के हमारे कार्यक्रम को इस प्रयोजनार्थ वित्त मंत्रालय द्वारा प्रत्यायोजित वित्तीय अधिकारों की वजह से आगे बढ़ाने में सुविधा मिली।

2.28 आयोग परिणामों को बढ़ाने तथा पर्यावरण के बेहतर प्रबन्धन में नवाचार की भूमिका को मान्यता देता है। अध्यक्ष के अनुरोध पर राष्ट्रीय नवाचार फाउंडेशन ने राज्यवार बुकलेटों का संकलन किया जिसमें निम्नलिखित शांमिल हैः

(i) विशेष राज्य के अन्तर्गत नवाचार विकसित किया गया और इसे राष्ट्रीय तौर पर प्रासंगिक बनाया।

(ii) विशेष राज्य के प्रसंगाधीन शेष देश से नवाचार।

(iii) संगत हर्बल प्रक्रिया तथा राज्य उत्पाद।

इन राज्य विशिष्ट बुकलेटों के सम्बन्ध में आयोग के दौरों के दौरान राज्यों के साथ विचार विमर्श किया गया। इन बुकलेटों को आयोग की वैबसाइट पर भी डाला गया ताकि आम नागरिकों तक उनकी पहुंच हो। हम राष्ट्रीय नवाचार फाउंडेशन तथा इसके अध्यक्ष 370 आर.ए. माशेलकर तथा उपाध्यक्ष अनिल के गुप्ता को इन अत्यधिक लाभप्रद खण्डों को जो प्रत्येक राज्य के सम्बन्ध में हैं, को अत्यधिक अल्पावधि में तैयार करने में दिए गए सहयोग प्रति आभारी हैं।

2.29 आयोग ने राज्य सरकारों द्वारा प्रारम्भ किए गए नवाचार के सम्बन्ध में सूचना मांगी ताकि सेवा सुपुर्दगी तथा प्रशासनिक प्रणालियों में सुधार हो सके। राज्यों द्वारा कई महत्वपूर्ण नवाचारों को उजागर किया गया। स्पष्टतः सार्वजनिक प्रणाली में माहौल बनाने तथा नवाचार को विस्तारित करने की आवश्यकता है।

2.30 पिछले वित्त आयोगों की रिपोर्टो ने हमारे कार्य को अत्यधिक महत्वपूर्ण जानकारी उपलब्ध करायी। हमने अन्य आयोगों तथा समितियों जैसे दूसरी प्रशासनिक सुधार आयोग (एसएआरसी) तथा अन्य सरकारी आयोग, समितियों तथा विशेषज्ञ समूहों की रिपोर्टों का व्यापक तौर पर अध्ययन किया।

कार्यकारी दल तथा कार्यबल

2.31 डा. इन्दिरा राजारमन, सदस्य आयोग और श्री रमेश कोल्लि, अपर महानिदेशक, सांख्यिकी तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय की अध्यक्षता में एक तकनीकी समूह की स्थापना की गयी जिसमें सदस्य बतौर डा. आर.सी. सेठी, भारत के अपर महापंजीयक; श्री आर.श्रीधरण, सलाहकार (एफआर) योजना आयोग; डा. लवीस भंडारी, निदेशक, इंडीकुस एनालिटिक्स प्राइवेट लि. नई दिल्ली और डा. राथिन रॉय, आयोग के आर्थिक सलाहकार शामिल थे, जिन्होनें राज्य के भीतर व्याप्त विषमताओं की जांच हेतु जिला स्तर संकेतकों के उपयोग की व्यवहार्यता की जांच की।

2.32 श्री टी.एन.श्रीवास्तव, सदस्य सचिव, एफसी-XI की अध्यक्षता में राज्य वित्त आयोगों के उपयोग हेतु एक सामान्य खाका खींचने हेतु एक कार्यकारी समूह की गठन किया गया था जिसमें डा. प्रदीप आप्टे, आर्थिक विभाग, फर्गुसन कालेज, पूणे तथा सदस्य, राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) महाराष्ट्र; प्रो.नृपेन्द्र नाथ बंदौपाध्याय, सदस्य, तृतीय राज्य वित्त आयोग, पश्चिम बंगाल; डा. तापस सेन, वरिष्ठ फैलो, राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान; प्रो. एम.ए. ओमेन, सामाजिक विज्ञान संस्थान और श्री धर्मेन्द्र शुक्ला, सदस्य सचिव, तृतीय राज्य वित्त आयोग को सदस्यों के बतौर शामिल किया गया।

2.33 श्री अरविन्द मोदी, संयुक्त सचिव, राजस्व विभाग की अध्यक्षता में 1 अप्रैल, 2010 से जीएसटी के प्रस्तावित कार्यान्वयन से सम्बद्ध मुद्दों पर आयोग को सहायता प्रदान करने हेतु एक कार्यबल का गठन किया गया जिसमें एफसी-XII के अधिकारी यानी श्री वी.भास्कर और श्री वी.एस. भुल्लर, संयुक्त सचिव; डा. राथिन रॉय, आर्थिक सलाहकार, और श्री रित्विक पाण्डे, उप सचिव को सदस्य के रूप में शामिल किया गया।

2.34 ऋण समेकन तथा राहत सुविधि (डीसीआरएफ) 2005-10 की समीक्षा हेतु अन्य तकनीकी कार्य समूह का गठन किया गया। इसके मुखिया डा. राथिन राय, आर्थिक सलाहकार, एफसी-XIII थे जिसमें सदस्य बतौर श्रीमती अनुराधा प्रसाद, वित्त प्रबन्धक (समुद्री प्रणाली), वित्त मंत्रालय; श्री बी.एम. मिश्रा, सलाहकार, सेन्ट्रल कार्यालय, भारतीय रिजर्व बैंक, मुम्बई और शिव सिंह चौहान, अपर निदेशक, राजस्व आसूचना ब्यूरो, नई दिल्ली शामिल थे।

2.35 हम यहां पर इन समूहों द्वारा प्रदान किए सहयोग की सराहना करना चाहेंगे।

2.36 यूथोपिया के संघीय प्रजातांत्रिक गणराज्य के अध्यक्ष श्री डागफे बुला की अध्यक्षता में एक उच्च स्तरीय युथोपिया के प्रतिनिधिमण्डल ने 7 मई 2008 को आयोग की यात्रा की। युथोपिया के एक अन्य प्रतिनिधि मण्डल ने भारत के राजकोषीय संघीय ढांचे की प्रणाली की जानकारी प्राप्त करने हेतु महामहिम मेसफिन मेन्गिस्तु, युथोपिया के संघीय गणराज्य के हाउस ऑफ पीपल्स रिप्रेजेन्टेटिव्ज व्यय प्रबन्धन और नियंत्रण स्थायी समिति के अध्यक्ष के नेतृत्व में 5 नवम्बर, 2008 को वित्त आयोग की यात्रा की भूटान, इंडोनेशिया, फिलिपींस और थाईलैंड के 23 अधिकारियों के एक समूह ने कोलम्बो प्लान के अन्तर्गत भारत की शासी प्रक्रियाओं के अध्ययन से सम्बद्ध क्षमता निर्माण कार्यक्रम के भाग के रूप में 21 अगस्त, 2009 को वित्त आयोग की यात्रा की ताकि वे भारत में वित्तीय सुपुर्दगी प्रक्रियाओं से परिचित हो सकें।

2.37 आयोग को विभिन्न क्षेत्रों के कई प्रतिष्ठित व्यक्तियों से विचारार्थ विषयों के सम्बन्ध में विभिन्न मुद्दों पर विचार प्राप्त हुए जो आयोग के अध्यक्ष और आयोग के सचिव से मिले। आगन्तुकों की सूची जो अध्यक्ष से मिले। अनुबंध 2.31 में दी गयी है।

2.38 वित्त आयोग की कार्य प्रणाली के सम्बन्ध में स्नातकोत्तर विद्यार्थियों को अर्थशास्त्र/लोक वित्त/वित्त प्रबन्ध में जानकारी उपलब्ध करना हेतु दो माह का इन्टर्नशिप कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया। आयोग में इंटर्न के बतौर कार्य करने के लिए अभ्यर्थियों से काफी अच्छी प्रतिक्रिया प्राप्त हुई। सात इंटर्न ने आयोग में अल्पावधि परियोजनाओं पर कार्य किया।

2.39 हमें एफसी-XII की महत्वपूर्ण वैबसाईट प्राप्त हुई। आयोग की वेबसाइट को चार उद्देश्यों को सामने रखकर पुनः तैयार किया गया। पहला उद्देश्य इस वित्त आयोग और पहले के वित्त आयोगों के सम्बन्ध में सभी सम्बन्धितों के लिए सूचना का स्थायी भण्डार का निर्माण करना होगा और आयोगों के बीच निरन्तरता को बनाए रखना होगा। दूसरा, इसके जारी-कार्य की अवस्थिति उपलब्ध कराना है जिसमें विचार विमर्श का वह सारांश भी शामिल है जो उस ने सभी राज्य सरकारों के साथ किया। तीसरा, आयोग के समक्ष सभी मुद्दों पर सुझाव प्राप्त करना था जो वैबसाइट पर दर्ज विशिष्ट चर्चा पत्रों और इच्छुक पक्षों से स्वतः उनकी ओर से आए सुझावों की प्रतिक्रिया में था। चौथा, राज्य सरकारों और आयोग के बीच सूचना के आदान प्रदान के माध्यम के रूप में कार्य करना था। डाटा एक्सचेंज वेब सक्षम था जिसने सूचना के त्वरित और अधिक सटीक प्रेषण का सुनिश्चय किया। सम्बद्ध साइट जिसे जनवरी 2008 और दिसम्बर 2009 के मध्य प्राप्त लगभग 1,50,000 हिट्स की ओर सुगम पहुंच का सुनिश्चय करने हेतु नए सिरे से तैयार किया गया था। हमें आशा है कि वित्त मंत्रालय में राष्ट्रीय संसूचना केन्द्र (एनआईसी) यूनिट इस वैबसाइट को अगले आयोग के अस्तित्व में आने तक बनाए रखेगा।

आभार

2.40 हम आयोग में कार्यरत अधिकारियों के बहुमूल्य तथा व्यापक योगदान के प्रति अपनी सराहना व्यक्त करते हैं। उनका अथक कार्य और आयोग द्वारा प्राप्त सभी सामग्रियों के कुशलतापूर्वक विश्लेषण से हमें विचारार्थ विषय से सम्बद्ध विभिन्न मुद्दों पर अपने विचारों के निरूपण में अत्यधिक सहायता मिली। हम श्री वी. भास्कर और श्री बी.एस. भुल्लर, संयुक्त सचिव; डा. राथिन राय, आर्थिक सलाहकार; श्री राजीव कुमार सेन, श्री पी.के. वर्मा और श्री एस. के बंसल, निदेशकगण और श्री रित्विक पाण्डे, उप सचिव के अत्यन्त आभारी हैं। हमें डा. राय के यूएनडीपी के कार्य ग्रहण करने के बाद सलाहकार के रूप में श्री जी.आर रेड्डी जिन्होनें आयोग में अक्तूबर, 2009 में कार्यभार ग्रहण किया, की सेवाओं से भी लाभान्वित होने का सौभाग्य प्राप्त हुआ।

श्री संजीव जोशी, डा. आर. एन. शर्मा, श्री शुभ्रा रे, श्रीमति नीरू शाद शर्मा, संयुक्त निदेशक गण और श्री हरीश पोखरियाल, डा. मनीष गुप्त, श्री जे.के. राठी, श्री ए.एस. परमार, श्री डी. ब्रह्म रेड्डी, श्री उपेन्द्र शर्मा, उप निदेशकगण और स्टाफ के अन्य सभी अधिकारी और सदस्य जो अनुबंध 2.6 में सूचीबद्ध हैं ने हमें महत्वपूर्ण योगदान दिया। सहायक स्टाफ जिसमें संविदा में रखा गया स्टाफ भी शामिल है, ने हाउसकीपिंग के सुचारू संचालन में सहायता दी जिससे कार्यालय का कुशलतापूर्वक कार्य करना सुनिश्चित हो सका। हम श्री एस.रवि, अध्यक्ष के वैयक्तिक सहायक और आयोग के वैयक्तिक स्टाफ के प्रति भी विशेष आभारी हैं जिन्होनें पिछले दो वर्षों में लगातार सर्वोत्तम प्रयास किए। हम राष्ट्रीय संसूचना केन्द्र की टीम विशेष रूप से श्री नागेश शास्त्री, वरिष्ठ तकनीकी निदेशक और श्री पी. के. गर्ग, तकनीकी सलाहकार, के प्रति आयोग की आईटी अपेक्षाओं के प्रावधान के साथ-साथ भारत सरकार के मुद्रणालय का इस रिपोर्ट को समय पर मुद्रित करने के लिए दिए गए सहयोग के प्रति भी आभार व्यक्त करना चाहेंगे।