अध्याय 7

संघ कर राजस्व में साझेदारी

संघ कर राजस्व में साझेदारी

7.1 संविधान के अनुच्छेद 280 (3) (क) और विचारार्थ विषयों के पैरा 4(i) के अनुसरण में, बारहवें वित्त आयोग से यह अपेक्षित है कि केन्द्र और राज्यों के बीच करों की निवल प्राप्तियों जिन्हें संविधान के भाग XII के अध्याय 1 के अंतर्गत बांटा जाना है अथवा बांटा जा सकता है, के वितरण और ऐसी प्राप्तियों के संबंधित हिस्से का राज्यों के बीच आबंटन की अनुशंसा करें।

सांविधानिक प्रावधान

7.2 संविधान (अस्सीवें संशोधन) अधिनियम, 2000 के अधिनियम से पूर्व, राज्यों के साथ केन्द्रीय कर राजस्वों की साझेदारी, अनुच्छेद 270 और 272 के प्रावधानों के अनुरूप थी, जैसे ये उस समय थे। जहां अनुच्छेद 270 ने आय कर की निवल प्राप्तियों की अनिवार्य साझेदारी की व्यवस्था की (निगम कर को छोड़कर), अनुच्छेद 272 ने संघ उत्पाद शुल्कों की निवल प्राप्तियों की साझेदारी की अनुमति दी (औषधीय और प्रसाधन सामग्री पर शुल्कों को छोड़कर), यदि संसद कानून द्वारा ऐसी व्यवस्था करे। परिणामस्वरूप, राजस्व साझेदारी के लिए अपनाए गए सिद्धान्त दोनों करों के बीच महत्वपूर्ण रूप से भिन्न थे।

7.3 संविधान के अस्सीवें संशोधन ने केन्द्रीय करों की साझेदारी के प्रतिरूप में मूलभूत परिवर्तन किया। इस संशोधन के अंतर्गत, अनुच्छेद 272 को समाप्त कर दिया गया और अनुच्छेद 270 में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए गए। नए अनुच्छेद 268 और 269 में क्रमशः संदर्भित करों और शुल्कों, अनुच्छेद 271 में संदर्भित करों और शुल्कों पर अधिभारों और विशिष्ट प्रयोजनों के लिए अधिरोपित किसी भी उपकर को छोडकर संघ सूची में संदर्भित सभी करों और शुल्कों की साझेदारी की व्यवस्था की गई। इस परिवर्तन का आधार दसवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित हस्तान्तरण की वैकल्पिक योजना थी। यह परिवर्तन पर्याप्त रूप से अनुकूल है, क्योंकि यह केन्द्र को एकीकृत तरीके से कर सुधारों के अनुसरण के लिए अधिक स्वतन्त्रता और नम्यता देते हैं और राज्यों को केन्द्रीय करों की समग्र उत्प्लावकता में साझेदारी करने में समर्थ बनाते हैं। ग्याहरवां वित्त आयोग विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से की अनुशंसा करते हुए इन परिवर्तनों को हिसाब में लेने वाला पहला आयोग था।

7.4 केन्द्र-राज्य राजकोषीय संबंधों के लिए प्रासंगिक एक अन्य सांविधानिक संशोधन अठ्ठासीवां संशोधन है, जिसका अधिनियमन जनवरी, 2004 में संविधान (अठ्ठासीवां संशोधन) अधिनियम, 2003 के माध्यम से किया गया। यह सेवा कर से संबंधित है, और उस तिथि से प्रभावी होगा, जिसे अभी अधिसूचित किया जाना है। यह संशोधन सेवा कर के उद्ग्रहण को प्राधिकृत करने के लिए संविधान में एक विशिष्ट प्रविष्टि की व्यवस्था करता है। केन्द्र सरकार, संघ सूची में प्रविष्टि संख्या 97 के अंतर्गत एक अवशिष्ट मद के रूप में इस कर को अधिरोपित और संग्रहित कर रही है और इसकी निवल प्राप्तियों को वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर संविधान के अनुच्छेद 270 के अनुसार राज्यों और केन्द्र के बीच वितरित किया जाता है। अठ्ठासीवें संशोधन के अनुसार (अनुबंध 7.1), सेवाओं पर करों का उदग्रहण केन्द्र सरकार द्वारा किया जाना है और ऐसे करों की निवल प्राप्तियों का संग्रहण और विनियोजन संसद द्वारा विधि सम्मत तैयार किए गए संग्रहण और विनियोग के सिद्धान्तों के अनुसरण में, केन्द्र और राज्यों द्वारा किया जाना है। इसके अतिरिक्त, संविधान की सातवीं अनुसूची में, एक मद "सेवाओं पर कर" को प्रविष्टि संख्या 92ग के अंतर्गत संघ सूची में सन्निविष्ट किया जाना है, जिसके द्वारा सेवाओं पर कर लगाने की शक्ति स्पष्ट रूप से केन्द्र सरकार को समनुदेशित होगी। एक नए अनुच्छेद 268क का अन्तर्वेशन किया गया है, जहां केन्द्रीय करों के विभाज्य पूल में से सेवा कर को निकालना है और परिणामस्वरूप वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार से भी निकालना है।

साझेदारी प्रक्रिया का विकास

7.5 जैसाकि ऊपर उल्लिखित है, संविधान में अस्सीवें संशोधन से पूर्व, केवल दो केन्द्रीय करों की साझेदारी की जाती थी अनिगमित आय कर और संघ उत्पाद शुल्क। इसके अतिरिक्त तीन वस्तुओं पर बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्कों के संबंध में केन्द्र और राज्यों के बीच एक कर किराया व्यवस्था है। दो करों की साझेदारी की एक संक्षिप्त समीक्षा नीचे दी गई है।

आय कर

7.6 जब तक पहले वित्त आयोग का गठन हुआ, आयकर की "निवल प्राप्तियों" में राज्यों का हिस्सा पहले ही 50 प्रतिशत पर निर्धारित किया जा चुका था । पहले वित्त आयोग ने राज्यों की संख्या में वृद्धि के कारण हिस्से को बढ़ाकर 55 प्रतिशत कर दिया। दूसरे, तीसरे और चौथे वित्त आयोगों ने निगमित आय कर और अधिभारों के असम्मिलन की प्रतिपूर्ति के लिए इस हिस्से को क्रमिक रूप से क्रमशः 60,66.67 और 75 प्रतिशत तक बढ़ा दिया(अनुबंध 7.2)। पांचवे वित्त आयोग ने हिस्से में वृद्धि नहीं की परन्तु वित्तीय वर्ष के दौरान आयकर की प्राप्तियों के निर्धारण में अग्रिम कर संग्रहणों और उससे संबंधित बकाया के सम्मिलन की अनुशंसा की। छठें आयोग ने इसे बढ़ाकर 80 प्रतिशत कर दिया, क्योंकि अग्रिम संग्रहणों

के बकाया अब उपलब्ध नहीं थे और सातवें वित्त आयोग ने इस हिस्से को बढ़ाकर 85 प्रतिशत कर दिया।

राज्यों की इस शिकायत के प्रत्युत्तर में कि केन्द्र ने संघ अधिभार को किन्हीं विशिष्ट संघ प्रयोजनों को पूरा करने के बजाए राजस्व उपाय के रूप में बढ़ाया है जिसके कारण राज्य वर्धित राजस्व के हिस्से से वंचित रह गए हैं, जहां आठवें और नौवें वित्त आयोग ने स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं किया, दसवें वित्त आयोग ने महसूस किया कि किसी कर का उद्ग्रहण तथा उसे प्रशासित करने वाले प्राधिकरण के पास इसकी आय में एक महत्वपूर्ण और मूर्त्त हिस्सा होना चाहिए और उसने तदनुसार आय कर की प्राप्तियों में राज्यों के हिस्से को घटाकर 77.5 प्रतिशत पर संशोधित कर दिया, परन्तु राज्यों के संपूर्ण हस्तान्तरण के स्तर के संरक्षण के लिए, संघ उत्पाद शुल्कों की निवल प्राप्तियों में हिस्सा बढ़ा दिया।

संघ उत्पाद शुल्क

7.7 पहले वित्त आयोग के समय, वर्ष 1951-52 में संघ उत्पाद शुल्कों के अधीन 12 महत्वपूर्ण वस्तुएं थी। पहले वित्त आयोग ने यह महसूस किया कि वितरण हेतु पर्याप्त राजस्व देने वाली सामान्य उपभोग की वस्तुओं की एक चयनित संख्या में से उत्पाद राजस्व की साझेदारी उचित होगी। तदनुसार, आयोग ने तीन वस्तुओं पर उत्पाद शुल्क की साझेदारी की अनुशंसा की (जिसमें तम्बाकू उत्पाद, माचिस और वनस्पति उत्पाद शामिल हैं) और यह हिस्सा 40 प्रतिशत[2] पर निर्धारित किया गया। दूसरे वित्त आयोग ने उत्पाद शुल्क राजस्व में साझेदारी के लिए वस्तुओं की संख्या बढ़ाकर 8 कर दी परन्तु हिस्से को घटाकर 25 प्रतिशत कर दिया। जहां तीसरे और चौथे आयोगों द्वारा वस्तुओं का विस्तार बढ़ा दिया गया हिस्सा घटाकर 20 प्रतिशत कर दिया गया, वहां पांचवें और छठे आयोगों ने हिस्से को 20 प्रतिशत पर रखते हुए साझेदारी वाले उत्पाद शुल्कों को विशिष्ट और सहायक शुल्कों पर भी विस्तारित कर दिया। सातवें वित्त आयोग ने सहायता अनुदान[3] के अवयवों को कम करने की दृष्टि से हिस्से को दोगुना कर दिया। आठवें आयोग ने अतिरिक्त 5 प्रतिशत जोड़ते हुए हिस्से को बढ़ा दिया, जिसे घाटे वाले राज्यों के बीच वितरित किया जाना था। नौवें आयोग ने, अपनी दूसरी रिपोर्ट में, घाटे वाले राज्यों के बीच वितरण के लिए हिस्से को 45 प्रतिशत पर बनाए रखा। दसवें आयोग ने राज्यों के हिस्से को और बढ़ाकर 47.5 प्रतिशत कर दिया जिसमें से 7.5 प्रतिशत घाटे वाले राज्यों के बीच वितरित किया जाना था।

समग्र केन्द्रीय करों में साझेदारी

7.8 दसवें वित्त आयोग ने कर हस्तान्तरण की अपनी वैकल्पिक योजना में यह सुझाव दिया कि व्यष्टि करों की साझेदारी के बजाय, राज्यों का उपकरों और अधिभारों को छोड़कर सभी केन्द्रीय करों की कुल निवल प्राप्तियों में हिस्सा होगा। केन्द्रीय कर राजस्वों की कुल निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा निर्धारित करने में, आयोग ने एक ओर केन्द्रीय कर राजस्व के अनुपात के रूप में रेलवे यात्री भाड़ों पर कर के एवज में अनुदानों, आय कर और बुनियादी उत्पाद शुल्कों में हिस्सों (एस-1) और दूसरी ओर कर किराया व्यवस्था के अंतर्गत आने वाली मदों के संबंध में बिक्री कर के स्थान पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्कों (एस 2) के हिस्से के बीच अंतर किया। आयोग ने अवलोकन किया कि एस 1 का औसत मूल्य 1979-84, 1984-89 और 1990-95 की पंच वर्ष अवधियों के लिए क्रमशः 24.32,22.22 और 24.3 प्रतिशत और एस2 का 2.96, 3.22 और 2.95 प्रतिशत पर रहा। इन मूल्यों को ध्यान में रखते हुए, आयोग ने केन्द्रीय करों की सकल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा 26 प्रतिशत करने की और कर किराया व्यवस्था के समाप्त होने तक बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्कों की प्रतिपूर्ति के लिए, केन्द्र की सकल कर प्राप्तियों में तीन प्रतिशत के अतिरिक्त हिस्से की अनुशंसा की।

7.9 ग्यारहवें वित्त आयोग ने, केन्द्रीय कर राजस्वों के उर्ध्वस्थ हस्तान्तरण के मुद्दे पर विचार करते हुए, पिछले दो दशकों के दौरान अधिभारों और उपकरों को छोड़कर, सभी संघ करों और शुल्कों की निवल प्राप्तियों में राज्यों के समग्र हिस्सों में पूर्व रूझानों का पुनरीक्षण किया[5]। यह पाया गया कि सभी संघ करों और शुल्कों में राज्यों के हिस्से में (अनुक्रमिक वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित संघ उत्पाद शुल्कों और आय कर में सभी राज्यों के हिस्से के आधार पर तैयार) 26.17 प्रतिशत (1988-89 में) और 31.79 प्रतिशत (1993-94 में) के बीच घट बढ़ रही है। इसी वित्त आयोग द्वारा शामिल हस्तान्तरण अवधि में भी मुख्यतः आय कर और संघ उत्पाद शुल्कों, जो संविधान में अस्सीवें संशोधन से पूर्व राज्यों के साथ साझेदारी वाले केवल मात्र कर थे,की दरों में वृद्धि में हुए उतार-चढ़ाव के कारण वर्ष दर वर्ष उतार चढाव महत्वपूर्ण रहे।

7.10 वर्ष 2000-01 से 2004-05 की अवधि के लिए केन्द्रीय संसाधनों और राज्य वित्त साधनों का मूल्यांकन पूरा करने के पश्चात आयोग ने, राज्यों के हिस्से को 2000-01 से शुरू और 2004-05 में समाप्त हुए प्रत्येक पांच वर्षों के लिए अधिभारों और उपकरों तथा अनुच्छेद 268 और 269 में संदर्भित करों और शुल्कों को छोड़कर, संघ सूची में संदर्भित सभी करों और शुल्कों की निवल प्राप्तियों के 28 प्रतिशत पर निर्धारित करने की अनुशंसा की।

7.11 ग्यारहवें वित्त आयोग ने आगे टिप्पणी की कि संशोधन के परिणामस्वरूप, जिसमें अन्य बातों के साथ साथ अनुच्छेद 272 का विलोपन हुआ, अतिरिक्त उत्पाद शुल्क (विशेष महत्व की वस्तुएं) अधिनियम, 1957 के अंतर्गत उद्ग्रहण किया गया अतिरिक्त उत्पाद शुल्क केन्द्र सरकार की राजस्व प्राप्तियों का हिस्सा बन गए और ये राज्यों के साथ साझेदारी योग्य हैं। यह महसूस किया गया कि पूर्ववर्ती व्यवस्था के पुनरीक्षण की आवश्यकता थी और ऐसे पुनरीक्षण के लंबित होने तक आयोग ने अनुशंसा की कि सभी साझेदारी योग्य संघ करों और शुल्कों के 1.5 प्रतिशत का आवंटन राज्यों को अलग से किया जाए और राज्यों के बीच इसका पारस्परिक वितरण उसी प्रकार से किया जाए जैसे निवल प्राप्तियों के 28 प्रतिशत का वितरण किया गया था। यदि कोई राज्य इस अधिनियम के अंतर्गत शामिल वस्तुओं पर बिक्री कर का उद्ग्रहण या संग्रहण करता है, तो ऐसा राज्य इस 1.5 प्रतिशत में किसी भी हिस्से का हकदार नहीं होगा। इससे ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कुल कर हस्तान्तरण सभी साझेदारी योग्य केन्द्रीय करों और शुल्कों की निवल प्राप्तियों के 29.5 प्रतिशत पर आ गया।

सारणी 7.1

केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में केन्द्र से राज्यों को अंतरण

वित्त आयोग अवधि के औसत

वर्ष	वित्त आयोग अंतरण			अन्य अंतरण			
	केन्द्रीय करों में हिस्सा	**अनुदान**	**वित्त आयोग के माध्यम से कुल अंतरण (2+3)**	**योजना आयोग के माध्यम से अनुदान**	**योजना-भिन्न अनुदान गैर-सांविधिक**	**कुल अन्य अंतरण (5+6)**	कुल अंतरण (4+7)
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
VII वित्त आयोग	22.39	1.96	24.35	12.11	1.66	13.77	38.11
VIII वित्त आयोग	20.25	2.52	22.77	13.56	1.54	15.10	37.86
IX वित्त आयोग	21.37	3.42	24.79	14.48	1.06	15.54	40.33
X वित्त आयोग	21.40	2.34	23.75	10.57	0.63	11.19	35.79
XI वित्त आयोग (प्रथम दो वर्ष)	20.93	5.20	26.13	10.39	0.82	11.21	37.20

स्रोत : संघ सरकार वित्त लेखे और राजस्व प्राप्तियां केन्द्र सरकार प्राप्ति बजट से हैं (विभिन्न अंक)।

टिप्पणी : 1997-98 में 7594 रू. की राशि आय स्रोतों की स्वैच्छिक घोषणा के कारण है, जिसे वित्त लेखों में राज्यों के आयोजना-भिन्न अनुदानों में शामिल किया गया है। चूंकि तर्कानुसार इसे कर हस्तान्तरण का भाग होना चाहिए, इस राशि को योजना भिन्न अनुदानों से निकाल लिया गया है और वित्त आयोग अंतरणों में जोड़ा गया है।

उर्ध्वस्थ साझेदारी में रूझान

7.12 इस चरण पर, भारत में प्रमुख माध्यमों से केन्द्र से राज्यों को हुए अंतरणों में पारम्परिक रूझानों की जांच करना उपयोगी होगा जैसाकि सारणी 7.1 से देखा जा सकता है, सातवें से ग्यारहवें वित्त आयोगों द्वारा शामिल की गई अवधि के दौरान,केन्द्रीय सरकार सकल राजस्व प्राप्तियों को किए गए कुल अंतरणों का पंचाट अवधि-वार औसत अनुपात सातवें और आठवें वित्त आयोगों की अवधि के दौरान 38 प्रतिशत के आसपास रहा है। यह नौवें वित्त आयोग के दौरान 40 प्रतिशत तक पहुंच गया। इसके पश्चात दसवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान तेजी से गिरकर 35.8 प्रतिशत पर पहुंच गया। ग्यारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के प्रथम दो वर्षों के दौरान यह बढ़कर 37.2 प्रतिशत हो गया है।

7.13 वित्त आयोग अंतरण राज्यों को किए गए कुल केन्द्रीय अंतरणों का लगभग 60 से 70 प्रतिशत तक बैठते हैं और इनमें समय के साथ अंतर दिखता है। सातवें वित्त आयोग की अवधि के लिए केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों में औसत अनुपात 24.4 प्रतिशत था। नौवें वित्त आयोग के दौरान यह बढ़कर 24.8 प्रतिशत हो गया और दसवें वित्त आयोग के दौरान कम होकर 23.8 प्रतिशत रह गया। तथापि, ग्याहरवे वित्त आयोग अवधि के प्रथम दो वर्षों के दौरान, औसत अनुपात 26.1 प्रतिशत था (सारणी 7.1)। कर हस्तांतरण द्वारा वित्त आयोग अंतरण विशेष अभिरूचि के विषय हैं। पिछले तीन वित्त आयोगों के दौरान केन्द्र के सकल कर राजस्व में कर हस्तांतरण घटक का अनुपात लगभग 21 प्रतिशत पर स्थिर रहा है।

7.14 पिछले दो दशकों के दौरान, अधिभारों और उपकरों को छोड़कर, सभी संघ करों और शुल्कों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का समग्र हिस्सा 26.2 प्रतिशत (1988-89) और 31.8 प्रतिशत (1993-94) के बीच रहा है (अनुबंध 7.3)। वित्त आयोग पंचाट अवधि औसत 27.3 प्रतिशत के निम्न स्तर से 28.8 प्रतिशत के उच्च स्तर के बीच भिन्न रहा है। ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा इस अनुपात का 29.5 प्रतिशत होना निर्धारित किया गया है।

केन्द्र सरकार के विचार

7.15 केन्द्र सरकार ने सितंबर 2003 के अपने ज्ञापन में, यह कहा है कि केन्द्र की दबावाधीन राजकोषीय स्थिति और बाह्य केन्द्रीय राजकोषीय घाटे को नियंत्रित करने के वृहत आर्थिक उपायों के प्रकाश में, राज्यों को हस्तान्तरण में क्रमिक कटौती की जानी चाहिए। विनिर्दिष्ट मदों पर सेवा कर के संग्रहण के माध्यम से, राजस्वों की अतिरिक्त उपलब्धता के साथ, राज्यों के राजस्व संग्रहण में वृद्धि से केन्द्र को हानि होगी। इसके अतिरिक्त, केन्द्र ने सिद्धान्ततः राज्यों को चीनी, तंबाकू और वस्त्रों पर बिक्री कर का उद्ग्रहण करने की अनुमति दे दी है। अतः केन्द्र सरकार ने आग्रह किया है कि कर हस्तान्तरण साझेदारी योग्य करों की निवल प्राप्तियों के अधिकतम 28 प्रतिशत पर रखा जाए, जिसमें से निवल प्राप्तियों के अतिरिक्त 1.5 प्रतिशत का वितरण तब तक जारी किया जाए जब तक चीनी, तंबाकू और वस्त्रों पर बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्क जारी रहता है।

7.16 ज्ञापन में यह भी कहा गया है कि अतिरिक्त उत्पाद शुल्क में उन्मूलन की स्थिति में, राज्यों को बिक्री कर का उद्ग्रहण करने का अधिकार पुनः प्राप्त हो जाएगा और राज्य कर किराया व्यवस्था

की समाप्ति के परिणामस्वरूप हुए 1.5 प्रतिशत राजस्व घाटे के लिए अपनी प्रतिपूर्ति कर लेंगे। ज्ञापन में राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का भी संदर्भ दिया गया है, जिसमें केन्द्र के लिए घाटे और ऋण के स्तर को नियंत्रित करना अनिवार्य बना दिया गया है और यह सुझाव दिया गया है कि आयोग केन्द्र से राज्यों को समग्र अंतरण के अधिकतम स्तर का पुनरीक्षण करे और ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित उच्चतम सीमा से निम्नतर उच्चतम सीमा अर्थात केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों का 37.5 प्रतिशत निर्धारित करे।

7.17 9 अगस्त, 2004 की अनुवर्ती संसूचना में केन्द्र सरकार ने राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम के उद्देश्यों के समनुरूप और निम्नलिखित विचारणाओं को ध्यान में रखते हुए एक दृष्टिकोण अपनाने का आग्रह किया :-

(i) 88 वें संवैधानिक संशोधन के अंतर्गत "सेवाओं पर कर" को केन्द्रीय करों/शुल्कों के एकल विभाज्य पूल से अलग रखा जाना है (संविधान के अनुच्छेद 270 के तहत)।

(ii) वर्तमान में केन्द्र आयोजना अंतरणों और आयोजना-भिन्न अंतरणों/व्ययों, दोनों के माध्यम से, राज्य सूची में विषय/क्षेत्रों से संबंधित अनेक व्यय दायित्वों का निर्वहन कर रहा है।

(iii) केन्द्र सरकार के संसाधनों पर मांग और केन्द्र के राजस्व घाटे को समाप्त करने के लिए सांविधिक आवश्यकता जैसाकि राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में अनुबद्ध है।

7.18 केन्द्र राज्य संबंधों के विषय से संबंधित कार्रवाई करते समय राष्ट्रीय साझा न्यूनतम कार्यक्रम ने अवलोकन किया है कि करों के एकल, विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा बढ़ाया जाए[6]।

7.19 केन्द्र के राजस्व प्रक्षेपणों के अपूर्ण रह जाने की स्थिति में राज्यों पर प्रतिकूल प्रभाव के संबंध में, सूचना में यह निर्दिष्ट किया गया है कि संघ करों के एकल, विभाज्य पूल के सृजन का बुनियादी तर्काधार यह सुनिश्चित करना है कि केन्द्र और राज्य दोनों की उत्प्लावकता में साझेदारी हो। सकारात्मक उत्प्लावकता में हिस्सा लेने का निहितार्थ ऋणात्मक उत्प्लावकता में साझेदारी को स्वीकार करना भी है।

राज्यों के विचार

7.20 ज्ञापन में, राज्यों ने, लगभग सर्वसम्मति से केन्द्रीय करों के कुल हिस्से में वृद्धि की मांग की है। बड़ी संख्या में राज्यों जैसे छत्तीसगढ़, राजस्थान, त्रिपुरा, मेघालय, मिजोरम और उत्तर प्रदेश ने कर हिस्से को बढ़ाकर 33 प्रतिशत करने के लिए कहा है। बिहार, झारखंड, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, उड़ीसा और गोवा द्वारा 40 प्रतिशत हिस्से का सुझाव दिया गया है। अरूणाचल प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश, असम, हरियाणा, नागालैंड, पंजाब और तमिलनाडू ने 50 प्रतिशत हिस्से की मांग की है। राज्यों द्वारा उच्चतर हिस्से की मांग के लिए दिए गए तर्कों का संक्षिप्त सार निम्नानुसार हैः

(i) अंतःराज्यीय परिषद की स्थायी समिति की बैठकों में से एक में सर्वसम्मति के आधार पर, यह निर्णय लिया गया था कि आरम्भ में केन्द्रीय करों के विभाज्य अंश को बढ़ाकर 33 प्रतिशत तक किया जाए।

(ii) विभाज्य पूल में सभी करों को शामिल करने के लिए सुझावों की शुरूआत, अन्य बातों के साथ-साथ, केन्द्रीय करों के उच्चतर हिस्से के लिए अनुरोधों से हुई थी, परन्तु ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा निवल केन्द्रीय कर राजस्वों के 29.5 प्रतिशत पर निर्धारित हिस्सा, वर्धित हस्तान्तरण में परिणामित नहीं हुआ है।

(iii) भारत सरकार ने व्यय सुधार आयोग की अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया है और यदि ये अनुशंसाएं कार्यान्वित की गई, तो व्यय में महत्वपूर्ण मितव्ययिता होगी और केन्द्र सरकार के लिए केन्द्रीय करों में वर्धित हिस्सा देना संभव हो जाएगा।

(iv) भारत सरकार द्वारा राज्यों को निधियों के साथ केन्द्रीकृत प्रायोजित योजनाओं के अंतरण का निर्णय लिया गया है और यह अंतरण केन्द्रीय करों के उच्चतर हिस्से के रूप में प्रभावी किया जा सकता है।

(v) केन्द्र सरकार के लिए कई विभागों को समाप्त करने से, जो उन विषयों में संबंधित है, जो अनन्य रूप से राज्य सूची में है और किसी आवश्यक राष्ट्रीय नीति का अनुसरण अथवा कार्यान्वयन नहीं करते हैं,अपने व्ययों में और कटौती करना संभावित होगा।

(vi) केन्द्रीय कर संग्रहण, ग्याहरवें वित्त आयोग के आकलनों के अनुसार नहीं रहा है, जिसके परिणामस्वरूरप राज्यों को उनको देय राशियां प्राप्त नहीं हुई।

(vii) कुछ राज्य यह चाहते हैं कि सेवा कर राज्य सूची में होना चाहिए अथवा इनका संग्रहण केन्द्र द्वारा किया जाना चाहिए और राज्यों को अंतरित होना चाहिए।

(viii) अधिभारों के संबंध में, राज्यों ने यह विचार व्यक्त किया है कि एक अधिभार/उपकर दीर्घ अवधि के लिए जारी रखे जाने की स्थिति में (एक अथवा दो वर्षों से अधिक), उसे मूल कर के साथ एकीकृत कर दिया जाना चाहिए और उसकी गणना साझेदारी करों में होनी चाहिए।

(ix) संघ करों की "सकल" प्राप्तियों के स्थान पर "निवल" प्राप्तियों की अवधारणा, संग्रहण लागत को कम करने के लिए संघ को कोई प्रोत्साहन प्रदान नहीं करती। संघ करों के संग्रहण की लागत, जो 1980-81 में सकल कर राजस्व का केवल 0.67 प्रतिशत थी, अब सकल कर राजस्व के 1.06 प्रतिशत पर

पहुंच चुकी है। कुछ राज्य यह चाहते हैं कि हस्तान्तरण "सकल प्राप्तियों" के आधार पर हो न कि "निवल प्राप्तियों" के आधार पर।

(x) विगत वर्षों में, संघ का कर-भिन्न राजस्व महत्वपूर्ण रूप से बढ़ा है। 1980-81 में, कर-भिन्न राजस्व संघ की कुल राजस्व प्राप्तियों का केवल 24 प्रतिशत था। 1999-2000 में यह बढ़कर लगभग 30 प्रतिशत हो गया। कर-भिन्न राजस्व साझेदारी योग्य नहीं है और इसलिए संघ सरकार अब वित्तीय रूप से बेहतर समर्थ है और राज्यों को उच्चतर हस्तान्तरण की गुंजाइश है।

7.21 कुछ राज्य चाहते हैं कि विभाज्य पूल में राज्यों के हिस्से में से कम से कम 30 प्रतिशत विशिष्ट श्रेणी वाले राज्यों के बीच वितरण के लिए उद्दिष्ट किया जाए (असम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर एवं मणिपुर)। कुछ राज्यों जिनमें असम, जम्मू और कश्मीर, केरल, मणिपुर एवं त्रिपुरा उल्लेखनीय हैं, ने सुझाव दिया है कि वित्त आयोग केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को अंतरित की जाने वाली न्यूनतम राशि निर्दिष्ट करे। राज्यों ने ग्याहरवें वित्त आयोग के प्रक्षेपणों की तुलना में केन्द्र सरकार के राजस्वों में गिरावट का भी उल्लेख किया है और सुझाव दिया है कि पंचाट अवधि के दौरान ऐसे अंतर को या तो बारहवें वित्त आयोग द्वारा राज्यों के हिस्से के मूल्यांकन पर आधारित न्यूनतम वचनबद्ध हस्तान्तरण की व्यवस्था करके अथवा अंतर की सीमा तक सहायता अनुदान देकर, दूर किया जा सकता है। राज्यों की एक अन्य मांग रेलवे यात्री भाड़ों पर कर से संबंधित है, जिनकी पहले अर्जनों में राज्य के अंशदान के आधार पर राज्यों द्वारा साझेदारी की जाती थी। वर्ष 1961 में रेलवे यात्री भाड़ा अधिनियम, 1957 के निरसन के पश्चात, राज्यों को प्रत्येक राज्य में उद्भूत होने वाले यातायात से प्राप्त गैर-उपनगरीय यात्री अर्जनों के आधार पर निरस्त करने के लिए क्षतिपूर्ति मिल रही है। यह सुझाव दिया गया है कि या तो (क) निरस्त अधिनियम के लिए राज्यों को क्षतिपूरण की प्रक्रिया जारी रखी जाए अथवा (ख) अधिनियम को पुरःस्थापित किया जाए और राज्यों को संघ की ओर से करों का संग्रहण करने और प्राप्तियों को रखने की अनुमति दी जाए।

ऊर्ध्वस्थ हस्तांतरण संबंधी अनुशंसाएं

7.22 केन्द्रीय करों के विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा निर्धारित करते समय यह आवश्यक है कि केंद्र की सकल राजस्व प्राप्तियों से संबद्ध समग्र अंतरणों के स्तर, कर हस्तांतरण और अनुदानों के बीच सापेक्ष संतुलन और व्यावहरिक पुनर्वितरण को देख लिया जाए जो कर हस्तांतरण में राज्यों के पारस्परिक हिस्से में किया जा सकता है। जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया गया है अनेक राज्यों ने साझेदारी योग्य पूल में राज्यों का हिस्सा 29.5 प्रतिशत से बढ़ाकर 33 प्रतिशत करने के लिए कहा है। कुछ राज्यों ने तो 50 प्रतिशत के आंकड़े का सुझाव भी दिया है। हम मानते हैं कि यदि राज्यों का हिस्सा बढ़ाया जाता है तो पारस्परिक वितरण में पुनर्वितरण संघटक को वितरण मानदंड में भारों को बदलते हुए महत्वपूर्ण रूप से बढ़ाना होगा ताकि वे समकरण उद्देश्य के अनुरूप हो जाएं। तथापि, इस प्रयोजनार्थ अनुदान एक अधिक प्रभावी तंत्र की व्यवस्था करते हैं। अतएव, हमने अनुदानों का प्रयोग काफी हद तक अंतरणों की लिखत के रूप में किया है। इसी के साथ, हम अनुशंसा करते हैं कि साझेदारी योग्य केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा 29.5 प्रतिशत से बढ़ाकर 30.5 प्रतिशत कर दिया जाए। इस प्रयोजनार्थ, वस्त्र, तंबाकू और चीनी पर बिक्री कर के बदले अतिरिक्त उत्पाद शुल्क को केन्द्रीय करों के सामान्य पूल के भाग के रूप में माना जाता है। यदि फिर भी, कर किराया व्यवस्था समाप्त कर दी जाती है और राज्यों को बिना किसी निर्धारित सीमा के इन वस्तुओं पर बिक्री कर (अर्थात वैट) लगाने की अनुमति दी जाती है तो साझेदारी योग्य केन्द्रीय करों की निवल आय में राज्यों का हिस्सा 29.5 प्रतिशत होगा। बजट दस्तावेजों से उपलब्ध अनुमानों के अनुसार बिक्रीकर के बदले में अतिरिक्त उत्पाद शुल्क 2003-04 और 2004-05 (ब.अ.) में साझेदारी योग्य कर का लगभग एक प्रतिशत बैठते हैं। यह अनुशंसित वृद्धि उन क्षेत्रों में केन्द्र की प्रतिभागिता को युक्तिसंगत बनाते हुए केन्द्र सरकार द्वारा आसानी से समायोजित की जा सकती है जो प्रत्यक्ष रूप से राज्यों का उत्तरदायित्व है। हमने सेवा कर को साझेदारी योग्य माना है। यह, वास्तव में, वर्तमान स्थिति है। यह स्थिति अठ्ठासिवां संविधान संशोधन अधिसूचित होने के पश्चात बदल जाएगी। उस स्थिति में, जैसाकि अध्याय 2 में दर्शाया गया है, सेवा कर के संबंध में अधिनियमित कोई विधान यह सुनिश्चित करेगा कि इस विधान के अंतर्गत राज्य के पास उपचित राजस्व उस हिस्से से कम नहीं होना चाहिए जो इसके पास उपचित होता यदि समूची सेवा कर आय साझेदारी योग्य पूल का हिस्सा होती। फिर, जैसा कि पूर्व में सुझाव दिया गया है, केन्द्रीय सकल राजस्व प्राप्तियों में राज्यों को समग्र अंतरणों की निर्देशात्मक राशि को, जो ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा 37.5 प्रतिशत निर्धारित की गई थी, 38 प्रतिशत पर निर्धारित किया जाए।

समस्तरीय साझेदारी

7.23 राज्यों के पारस्परिक हिस्सों के निर्धारण के संबंध में विगत में वित्त आयोग के अंतरणों का मूल लक्ष्य ये रहे हैं- (i) राज्यों की अर्थव्यवस्थाओं में अंतर्हित राजस्व क्षमता के विभेदकों और लागत अशक्तता कारकों को ठीक करना और (ii) राज्यों में राजकोषीय दक्षता को प्रोत्साहित करना। इन प्रयोजनों हेतु विगत में प्रयोग किए गए मानदंडों को इन समूहों में रखा जा सकता हैः (क) जनसंख्या और या तो सर्वाधिक आय से दूरी के रूप में अथवा विपर्ययेन आंकी गई आय जैसी आवश्यकताओं को प्रतिबिंबित करने वाली कारक; (ख) क्षेत्र और जनसंख्या दूरी जैसे लागत अशक्तता संकेतक; और (ग) कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन जैसे राजकोषीय दक्षता संकेतक (अनुबंध 7.4)।

7.24 पिछले कुछ वित्त आयोगों के समय वितरणशील मानदंड निम्न की तरफ समभिरूप हुए हैं। आवश्यकता कारकों में जनसंख्या और आय दूरी को स्वीकार्यता मिली है; लागत अशक्तता क्षेत्रों में क्षेत्र और अवसंरचना सूचकांक दूरी वांछित संकेतक रहे हैं; और राजकोषीय दक्षता कारकों में राजस्व व्यय की तुलना में स्वयं के कर राजस्व के अनुपात द्वारा यथा मापित राजकोषीय अनुशासन और कर प्रयास को उचित माना गया है।

समस्तरीय साझेदारी के संबंध में राज्यों के विचार

7.25 राज्यों ने अपने ज्ञापनों में 5 प्रतिशत (राजस्थान) से 88 प्रतिशत (गुजरात) के बीच सारांश का सुझाव देते हुए एक कारक के रूप में जनसंख्या के प्रयोग को जारी रखने की इच्छा व्यक्त की है। बिहार, झारखंड, कर्नाटक ने 10 प्रतिशत सारांश रखने को प्राथमिकता दी जबकि अनेक राज्यों ने अपेक्षाकृत अधिक महत्व चाहा है। आय दूरी मानदंडों के प्रयोग पर राज्यों ने 10 प्रतिशत (तमिलनाडू और हरियाणा) से 70 प्रतिशत (असम) के बीच सारांशों का सुझाव दिया है। आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक और महाराष्ट्र ने 25 प्रतिशत सारांश की इच्छा जताई है जबकि झारखंड और उत्तर प्रदेश ने क्रमशः 62.5 प्रतिशत और 50 प्रतिशत सारांश की मांग की है। अनेक राज्यों ने "क्षेत्र" को कारक के रूप में जारी रखने के लिए कहा है जिनमें 5 प्रतिशत (हरियाणा और कर्नाटक) और 20 प्रतिशत (राजस्थान) के बीच भारांश है। राज्यों ने कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन सूचकांक के मानदंड को बनाए रखने का सुझाव भी दिया है। कर प्रयास हेतु सुझाए गए भारांश 5 प्रतिशत (राजस्थान,त्रिपुरा,महाराष्ट्र और झारखंड) से 40 प्रतिशत (तमिलनाडू) के बीच हैं। राजकोषीय अनुशासन के लिए सुझाए गए भारांश 5 प्रतिशत (कर्नाटक,महाराष्ट्र और राजस्थान) से 10 प्रतिशत (आन्ध्र प्रदेश, बिहार,केरल और पंजाब) के बीच हैं। आंध्रप्रदेश, असम, हरियाणा, केरल, महाराष्ट्र, राजस्थान, और उत्तरांचल ने दोनों मानदंडों के लिए एक ही भारांश को प्राथमिकता दी है। झारखंड और कर्नाटक ने कर प्रयास की तुलना में राजकोषीय अनुशासन को कम महत्व दिए जाने को प्राथमिकता दी है। छत्तीसगढ़, तमिलनाडु और त्रिपुरा ने केवल कर प्रयास की अनुशंसा की जबकि पंजाब ने सिर्फ राजकोषीय अनुशासन की सिफारिश की है।

मानदंड और भारांश

7.26 ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा प्रयोग किए गए सूत्र के अनुसार कर हस्तांतरण में प्रत्येक राज्य का हिस्सा निम्नलिखित मानदंड और सापेक्ष भाराशों द्वारा निर्धारित किया गया थाः जनसंख्या (10 प्रतिशत), आय दूरी (62.5 प्रतिशत), क्षेत्र (7.5 प्रतिशत), अवसंरचना का सूचकांक (7.5 प्रतिशत), कर प्रयास (5 प्रतिशत) और राजकोषीय अनुशासन (7.5 प्रतिशत)[7]। हमने इनमें से प्रत्येक मानदंड और दिए गए भारांशों का अध्ययन किया है तथा यथा आवश्यक परिवर्तन सुझाए हैं।

जनसंख्या

7.27 जनसंख्या सार्वजनिक माल और सेवाओं के लिए आवश्यकता का मूल संकेतक है और मानदंड के रूप में यह सभी राज्यों में प्रति व्यक्ति समान अंतरण सुनिश्चित करता है। जनसंख्या से जुड़ा भारांश समय के साथ बहुत ज्यादा बदला है। सातवें और आठवें वित्त आयोगों के दौरान हाल की अवधियां देखने पर जनसंख्या से जुड़ा भारांश 22.5 प्रतिशत और 25 प्रतिशत के बीच रहा है। नौवें वित्त आयोग ने इस भार को घटाकर 20 प्रतिशत और ग्यारहवें आयोग ने और घटाकर 10 प्रतिशत कर दिया। हम अनुभव करते हैं कि भारांश बढ़ाने का एक सुदृढ़ आधार बनता है और हमने इसे 25 प्रतिशत पर नियत किया है।

प्रतिव्यक्ति आय दूरी

7.28 विभेदक राजकोषीय क्षमताओं को सही करने के लिए प्रयुक्त मानदंडों में तथा अपेक्षाकृत अधिक गरीब राज्यों को सार्वजनिक माल व सेवाओं के लिए आवश्यकताएं बेहतर तरह से पूरा करने में सक्षम बनाने के लिए प्रति व्यक्ति आय दूरी अधिमानी संकेतक प्रतीत होता है। यह वितरण में प्रगतिशीलता प्रदान करता है। पांचवें वित्त आयोग ने इन मानदंडों का प्रयोग करते हुए अनुशंसा की कि साझेदारी योग्य संघीय उत्पाद शुल्कों का एक भाग उन राज्यों के बीच बांटा जाए "जिनकी प्रतिव्यक्ति आय राज्य की जनसंख्या से गुणा करके सभी राज्य के औसत से प्रति व्यक्ति राज्यों की प्रति व्यक्ति आय में कमी के अनुपात में सभी राज्यों की प्रतिव्यक्ति औसत आय से नीचे है।"[9] छठे आयोग ने पात्रता के न्यूनतम आधार बिन्दु के बगैर सभी राज्यों के लिए दूरी के तरीके का अनुकरण किया। इस तरीके में प्रत्येक राज्य की प्रति व्यक्ति आय की दूरी उस राज्य की प्रति व्यक्ति आय से मापी गई थी जिनकी प्रति व्यक्ति आय सर्वाधिक थी। इस मान को फिर प्रत्येक राज्य की जनसंख्या से गुणा किया गया। इस तरीके में, सर्वाधिक प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य के मामले में दूरी शून्य होगी परन्तु विभिन्न आयोगों ने ऐसा तरीका अपनाया है जिसके द्वारा उस राज्य की प्रतिव्यक्ति आय और अगले सर्वाधिक प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य के बीच अप्रयोगमूलक दूरी के आधार पर इस राज्य को भी हिस्सा दिया जाता है। आठवें और नौवें आयोगों ने इस तरीके का प्रयोग किया था।[10] दसवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों ने इस तरीके का प्रयोग करते हुए दूरी मापने के लिए सर्वाधिक प्रति व्यक्ति आय वाले शीर्ष के तीन राज्यों के औसत का प्रयोग किया है। सभी मामलों में इन आयोगों ने साल-दर-साल अंतरों को खत्म करने के लिए तीन वर्षों हेतु औसत स.रा.घ.उ. लिया।

7.29 राज्य-वार आय दूरी सूचकांक के निर्धारण के लिए हमने केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन द्वारा उपलब्ध करायी गई पिछले तीन वर्षों 1999-2000, 2000-01 और 2001-02 के लिए 28 राज्यों में से प्रत्येक के प्रति व्यक्ति तुलनीय स.रा.घ.उ. औसत पर विचार किया है (अनुबंध 7.7)। दसवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों का अनुसरण करते हुए प्रत्येक राज्य की आय दूरी की संगणना के लिए सर्वाधिक प्रति व्यक्ति आय वाले शीर्ष के तीन राज्यों अर्थात गोवा, पंजाब और महाराष्ट्र के औसत को लिया गया। शीर्ष के तीन राज्यों के लिए अप्रयोगमूलक दूरी का निर्धारण चौथे सर्वाधिक स्थान वाले राज्य अर्थात हरियाणा की प्रति व्यक्ति आय से उनकी दूरी को मानते हुए किया गया। हमने आय दूरी मानदंड के लिए 50 प्रतिशत निर्धारित किया है। इस प्रकार जनसंख्या के मानदंड के साथ मिलकर यह मानदंड आवश्यकताओं व राजकोषीय क्षमता में कमी को इकट्ठे प्रतिबिंबित करते हुए 75 प्रतिशत का संयुक्त भारांश रखेगा।

क्षेत्र

7.30 राज्य के "क्षेत्र" का उसके हिस्से के निर्धारण हेतु मानदंड के रूप में प्रयोग अतिरिक्त प्रशासनिक और अन्य लागतों, जो एक बड़े राज्य को अपने नागरिकों को सेवा के तुलनीय स्तर प्रदान करने के लिए वहन करनी पड़ती है, से उत्पन्न हुआ है। यह उल्लेखनीय है कि इस सूत्र में मानदंड के रूप में "क्षेत्र" के प्रयोग की व्याख्या जनसंख्या द्वारा गुणित जनसंख्या घनत्व के विपरीत है।"[11] फिर भी माना जा सकता है कि राज्य के आकार के साथ सेवाएं उपलब्ध

कराने की लागतें बढ़ सकती हैं परन्तु ह्रासवान दर पर। दूसरी तरफ, छोटे राज्यों को भी सरकारी मशीनरी के ढ़ाचों की संस्थापना हेतु कुछ न्यूनतम लागतें वहन करनी पड़ सकती हैं। दसवें वित्त आयोग ने क्षेत्र के आय में 2 प्रतिशत का न्यूनतम स्तर और 10 प्रतिशत के उच्चतम स्तर की व्यवस्था की है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने भी इसी प्रक्रिया का अनुसरण किया है। हमने राज्यों के लिए न्यूनतम 2 प्रतिशत हिस्सा निर्धारित किया है जिनके क्षेत्र का हिस्सा 2 प्रतिशत से कम है। परन्तु, हमने ऊपरी उच्चतम सीमा 10 प्रतिशत नियत नहीं की है क्योंकि केवल एक राज्य (राजस्थान) है जो मामूली रूप से 10 प्रतिशत से अधिक है। वे राज्य जिनके लिए 2 प्रतिशत न्यूनतम हिस्सा निर्धारित किया गया है वे हैं; गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, केरल, मणीपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, पंजाब सिक्किम, त्रिपुरा और उत्तरांचल (अनुबंध 7.8)। हमने क्षेत्र मानदंड के लिए 10 प्रतिशत भारांश निर्धारित किया है।

7.31 पिछले दो आयोगों द्वारा प्रयुक्त एक अन्य लागत अशक्तता मानदंड राज्य में आर्थिक और सामाजिक अवसंरचना की सापेक्ष उपलब्धता के संकेतक के रूप में अवसंरचना सूचकांक था। यह सूचकांक विपरीत रूप में हिस्से से जुड़ा हुआ था। हम देखते हैं कि अवसंरचना सूचकांक दूरी मानदंड आय दूरी मान दंड से सहबद्ध है। इससे भी महत्वपूर्ण रूप से हमारा ध्यान इस तथ्य की ओर आकर्षित किया गया था कि इस सूचकांक का प्रयोग क्रमबद्ध तरीके से बेहतर ढंग से किया गया है। इन कारणों से हम ने मानदंड के रूप में अवसंरचना को छोड़ दिया है।

कर प्रयास

7.32 जैसा कि दसवें वित्त आयोग ने अवलोकन किया था राज्यों के बीच तुलनीय आधार पर कर प्रयास का माप एक आसान क्रिया नहीं है क्योंकि कर प्रयास कर संभाव्यता के किसी विचार से जुड़े होने चाहिए और राज्यों के बीच प्रकृति और कराधारों की संरचना में अंतर हैं। आंकड़ा नियंत्रणों को देखते हुए दसवें आयोग ने सकल कर आधार हेतु प्रति व्यक्ति स.रा.घ.उ. को प्रतिनिधि के रूप में माना है। कर प्रयास राज्य के प्रति व्यक्ति एवं कर राजस्व से इसके प्रति व्यक्ति आय अनुपात द्वारा मापा गया था। आयोग ने महसूस किया कि अधिक कमजोर कर आधारों वाले राज्यों हेतु समंजन के लिए व्यवस्था करने की आवश्यकता थी। यदि ऊपर यथा परिभाषित कर प्रयास अनुपात प्रति व्यक्ति आय के प्रतिलोम द्वारा भारित हो, इसमें यह अंतर्निहित होगा कि यदि कोई अधिक गरीब राज्य अपने कराधार को किसी धनी राज्य की तरह ही उपयोग में लाता है तो यह इस सूत्र में अतिरिक्त सकारात्मक महत्व प्राप्त करता है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने कर प्रयास सूचकांक पर विचार करते समय प्रति व्यक्ति आय के विलोमत भारांश को 1 से घटाकर 0.5 कर दिया था। हमने उसी परंपरा को अपनाया है परन्तु कर प्रयास मानदंडों को दिया भारांश बढ़ाकर 7.5 प्रतिशत कर दिया है क्योंकि राजकोषीय समेकन के लिए आवश्यकता अधिक महत्वपूर्ण हो गई है। कर प्रयास मानदंड प्रति व्यक्ति आय स.रा.घ.उ. के प्रतिलोम के वर्गमूल द्वारा भारित तुलनीय स.रा.घ.उ. के स्व कर राजस्व के अनुपातों के तीन वर्षीय औसत (1999-2000, 2000-01 और 2001-02) औसत को लेकर निकाला गया है (अनुबंध 7.9)।

राजकोषीय अनुशासन

7.33 राजकोषीय अनुशासन की निर्देशिका ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा बेहतर राजकोषीय प्रबंधन हेतु प्रोत्साहन देने के दृष्टिगत प्रस्तावित थी। ग्यारहवें वित्त आयोग ने माप के मानदंड के रूप में किसी राज्य के कुल राजस्व व्यय के प्रति स्वयं की राजस्व प्राप्तियों के अनुपात, जो सभी राज्यों के लिए इसी अनुपात से जुड़ा था, में सुधार को अपनाया। इस प्रकार संगणित अनुपात का प्रयोग आधार अवधि की तुलना में संदर्भ अवधि में राजकोषीय अनुशासन के सूचकांक में सुधार मापने के लिए किया गया था। आयोग ने आधार अवधि के लिए 1990-91 से 1992-93 तक की तीन वर्ष की अवधि और संदर्भ अवधि के लिए 1996-97 से 1998-99 तक की संदर्भ अवधि का औसत लिया। यह उल्लेखनीय है कि इस तरह का सुधार स्वयं के उच्च राजस्व अथवा न्यून राजस्व व्यय या दोनों के संयोजन से किया जा सकता है। एक राज्य के निष्पादन की सभी राज्यों के निष्पादन से तुलना यह मान्यता प्रतिबिंबित करती है कि यदि राज्यों का निष्पादन सामान्य रूप से ह्रासमान है तो जो राज्य तुलनात्मक रूप से न्यून ह्रासमान पूरा करता है उसे पुरस्कृत किया जाता है। इसी प्रकार यदि सभी राजस्व संतुलन रेखाचित्र सुधर रहे हैं, वह राज्य जहां सुधार तुलनात्मक रूप से औसत से अधिक है उसे तुलनात्मक रूप से अधिक पुरस्कृत किया जाता है। राजकोषीय अनुशासन के मानदंड को रखते हुए हमने 1993-94 से 1995-96 तक आधार अवधि और 2000-01 से 2002-03 तक संदर्भ अवधि (अनुबंध 7.10) का प्रयोग करते हुए इसकी संगणना की है और भारांश 7.5 प्रतिशत पर रखा है।

7.34 सारणी 7.2, राज्यों के हिस्से के पारस्परिक निर्धारण हेतु इस प्रकार प्रदान किए मानदंड और भारांश दर्शाती है।

सारणी 7.2
मानदंड और भारांश

मानदंड	भारांश (प्रतिशत)
जनसंख्या	25.0
आय दूरी	50.0
क्षेत्र	10.0
कर प्रयास	7.5
राजकोषीय अनुशासन	7.5

समस्तरीय हस्तांतरण के बारे में अनुशंसाएं

7.35 हमने एक सूत्र तैयार करने की कोशिश की है जो साम्यता का राजकोषीय दक्षता के साथ संतुलन बनाएगा। साम्यता की मान्यताएं, फिर भी, प्रबल होती हैं क्योंकि उन्हें संघवाद अंतरण की किसी भी योजना में समकरण सिद्धांत के क्रियान्वयन का प्रयास करते रहना चाहिए। उपर्युक्त विवेचना के दृष्टिगत हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों को 2005-06 से 2009-10 तक की अवधि के दौरान पांच वित्तीय वर्षों के प्रत्येक वर्ष में साझेदारी योग्य सभी केन्द्रीय करों (सेवा कर को छोड़कर, क्योंकि यह जम्मू और कश्मीर में प्रभार्य नहीं हैं) की निवल आय में सारणी 7.3 में यथानिर्दिष्टानुसार हिस्सा दिया जाना चाहिए।

सारणी 7.2

राज्यों के पारस्परिक हिस्से

राज्य	हिस्सा (प्रतिशत)
आन्ध्र प्रदेश	7.356
अरूणाचल प्रदेश	0.288
असम	3.235
बिहार	11.028
छत्तीसगढ़	2.654
गोवा	0.259
गुजरात	3.569
हरियाणा	1.075
हिमाचल प्रदेश	0.522
जम्मू और कश्मीर	1.297
झारखंड	3.361
कर्नाटक	4.459
केरल	2.665
मध्य प्रदेश	6.711
महाराष्ट्र	4.997
मणिपुर	0.362
मेघालय	0.371
मिजोरम	0.239
नागालैंड	0.263
उड़ीसा	5.161
पंजाब	1.299
राजस्थान	5.609
सिक्किम	0.227
तमिलनाडू	5.305
त्रिपुरा	0.428
उत्तर प्रदेश	19.264
उत्तरांचल	0.939
पश्चिम बंगाल	7.057
सभी राज्य	**100.000**

7.36 जैसा ऊपर उल्लिखित है, वर्तमान जम्मू और कश्मीर में सेवाकर लागू नहीं है और इसलिए इससे प्राप्त आय इस राज्य को प्रदान नहीं की जाती। हमने सेवा कर की निवल आय में शेष 27 राज्यों में से प्रत्येक का हिस्सा निकाला है और यह सारणी 7.4 में यथा दर्शाए अनुसार होगा। यदि किसी वर्ष यह कर जम्मू और कश्मीर में लागू हो जाएगा, जम्मू और कश्मीर सहित प्रत्येक राज्य का हिस्सा सारणी 7.4 में दिए गए प्रतिशतों के अनुसार होगा।

7.37 यदि 2005-10 की अवधि के दौरान संघ के अंतर्गत कोई कर उद्ग्राह्य नहीं होगा, उस कर में उस राज्य का हिस्सा शून्य होना चाहिए और समूची आय समानुपाती रूप से उनके हिस्से का समंजन करते हुए शेष राज्यों में बांट दी जाएगी।

सारणी 7.4

सेवा कर में जम्मू और कश्मीर को छोड़कर राज्यों का हिस्सा

राज्य	जम्मू और कश्मीर को छोड़कर हिस्सा(प्रतिशत)
आन्ध्र प्रदेश	7.453
अरूणाचल प्रदेश	0.292
असम	3.277
बिहार	11.173
छत्तीसगढ़	2.689
गोवा	0.262
गुजरात	3.616
हरियाणा	1.089
हिमाचल प्रदेश	0.529
झारखंड	3.405
कर्नाटक	4.518
केरल	2.700
मध्य प्रदेश	6.799
महाराष्ट्र	5.063
मणिपुर	0.367
मेघालय	0.376
मिजोरम	0.242
नागालैंड	0.266
उड़ीसा	5.229
पंजाब	1.316
राजस्थान	5.683
सिक्किम	0.230
तमिलनाडू	5.374
त्रिपुरा	0.433
उत्तर प्रदेश	19.517
उत्तरांचल	0.952
पश्चिम बंगाल	7.150
सभी राज्य	**100.000**

अंतः टिप्पणियां

1. सातवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, अध्याय 9, पैरा 22 पृष्ठ 81-82।
2. "हमने राज्यों का हिस्सा इस राशि के संदर्भ में निर्धारित किया है जिसे कुल मिलाकर हमारी योजना में हम उचित मानते हैं कि इसे उत्पाद शुल्कों के विभाजन द्वारा राज्यों में अंतरित कर दिया जाना चाहिए।" (प्रथम वित्त आयोग की रिपोर्ट, अध्याय **V**, पृष्ठ 82)।
3. "उनके आकार को ध्यान में रखते हुए राज्यों को वित्तीय संसाधनों के अंतरण में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क राजस्वों की महत्वपूर्ण भूमिका होनी चाहिए। हमने यह निर्णय भी लिया है, जैसा कि पूर्व में उल्लिखित है, कि राज्यों को प्रपंज राजकोषीय अंतरण अनुच्छेद 275 के अंतर्गत सहायता-अनुदान के संघटकों को एक तरफ अवशिष्ट स्थिति तक घटाकर और दूसरी तरफ जहां तक संभव हो राज्यों की अधिकाधिक संख्या के पास राजस्व खाते में अतिशेषों को छोड़ते हुए मदों के हिस्से के रूप में होने चाहिए"। (सातवें वित्त आयोग की रिपोर्ट का पैरा 31, केन्द्र राज्य वित्तीय संबंध और अंतरणों की हमारी योजना)।
4. दसवें वित्त आयोग की रिपोर्टः: कुल केन्द्रीय कर राजस्व में राज्यों का हिस्सा, सारणी 2 ।
5. अनुबंध **VI.**। ग्यारहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट का अध्याय 7।
6. संप्रग सरकार का राष्ट्रीय न्यूनतम साझा कार्यक्रम, नई दिल्ली, 27 मई, 2004।
7. ग्यारहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट सारणी 6.2, पृष्ठ 58 ।
8. 13.34 प्रतिशत अर्थात 20 प्रतिशत का दो तिहाई।
9. पांचवे वित्त आयोग की रिपोर्ट, पृष्ठ 36 ।
10. यहां एक अन्य मानदंड उल्लेखनीय है जिसमें प्रति व्यक्ति आय का प्रयोग आय समंजित कुल जनसंख्या (आईएटीपी) थी जो राज्य की प्रति व्यक्ति आय का प्रतिलोम थी। राज्य के हिस्से का निर्धारण सभी राज्यों के कुल आईएटीपी से राज्य के आईएटीपी की प्रतिशतता द्वारा किया गया है। सातवें और आठवें आयोगों तथा नौवें आयोग ने अपनी पहली रिपोर्ट में इस तरीके का प्रयोग किया था किन्तु कुछ तकनीकी दोषों के दृष्टिगत इस मानदंड का प्रयोग दसवें वित्त आयोग से बंद कर दिया गया।
11. चूंकि क्षेत्र = (क्षेत्र/जनसंख्या) x जनसंख्या।