

तेरहवां वित्त आयोग 2010-2015

दिसम्बर - 2009

खण्ड I : रिपोर्ट

खंड I

विषय सूची

अध्याय 1 : सिफारिशों का सारांश	01
केन्द्र और राज्य के वित्त साधन	01
वस्तु और सेवा कर	01
केन्द्र सरकार के वित्त साधन	01
राज्य के वित्त साधन	01
केन्द्र के कर राजस्वों की भागीदारी	03
राजकोषीय समेकन हेतु संशोधित रूपरेखा	03
स्थानीय निकाय	05
आपदा राहत	06
सहायता अनुदान	06
एनपीआरडी और निष्पादन प्रोत्साहन	06
प्राथमिक शिक्षा	06
पर्यावरण	06
परिणामों में सुधार	07
सड़कों और पुलों का रख-रखाव	07
राज्य विशिष्ट आवश्यकताएं	08
मॉनिटरिंग	08
अध्याय 2 : प्रस्तावना	11
विचारार्थ विषय	11
प्रशासनिक प्रबंध	12
प्रमुख गतिविधियां	12
परामर्श	13
कार्यशालाएं तथा संगोष्ठियां	13
आयोग के दौरे	14
प्रारंभ किए गए अध्ययन और अन्य जानकारी	14
कार्यकारी दल तथा कार्यबल	15
अन्य बैठकें	16
आभार	16
अध्याय : 3 मुद्दे एवं दृष्टिकोण	17
प्रस्तावना	17
राजकोषीय समेकन के प्रति दृष्टिकोण	19
राजकोषीय अंतरणों की रूपरेखा की सिफारिश पर विचार	20
ऊर्ध्व अंतरण : मुद्दे एवं दृष्टिकोण	25
क्षैतिज अंतरण : मुद्दे एवं दृष्टिकोण	26

अनुदानों की रुपरेखा को प्रभावित करने वाले सिद्धांत	27
राज्य विशेष अनुदान : दृष्टिकोण	29
स्थानीय निकायों को संसाधनों का अंतरण : मुद्दे	29
स्थानीय निकायों को संसाधनों का अंतरण : मुद्दे	30
अध्याय 4 : केन्द्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा	31
प्रस्तावना	31
केन्द्रीय वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा	31
केन्द्र के सकल कर राजस्व	33
कर-भिन्न राजस्वों में प्रवृत्तियां	35
केन्द्रीय व्यय में प्रवृत्तियां	35
सारांश	37
राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा	37
समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां	37
राज्यों के समग्र राजस्व में प्रवृत्तियां	38
राज्यों के समग्र व्यय में प्रवृत्तियां	40
विद्युत और सिंचाई सब्सिडियां	40
राज्य स्तर के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम	40
सारांश	40
राज्य वित्त व्यवस्थाएं : तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य	40
निजी कर राजस्व	42
राज्यों का व्यय	43
सारांश	43
अंतर सरकारी अंतरण में प्रवृत्तियां	45
विषमस्तरीय असंतुलन	46
नीतिगत परिणाम	47
अध्याय 5 : वस्तु एवं सेवा कर	49
प्रस्तावना	49
राज्य सरकारों के विचार	49
केन्द्र सरकार के विचार	50
विदेश व्यापार पर जीएसटी का प्रभाव	51
तेरहवें वित्त आयोग के कृतिक बल की रिपोर्ट	51
मॉडल जीएसटी	52
मॉडल जीएसटी की रुपरेखा	52
प्रचालनात्मक तौर-तरीके	53
मॉडल जीएसटी के समर्थन से लाभ	54
राज्य सरकारों की चिंताएं	55
कतिपय उत्पादों से राजस्व	55
राज्यों की राजकोषीय स्वायत्तता कम होना	55
क्षतिपूर्ति तंत्र	55
जांच चौकी (चेकपोस्ट)	56
ग्रैंड बारगेन	56
केन्द्र और राज्यों के बीच बाध्यकारी करार	56
अनुपालन न होने पर दंडात्मक कार्रवाई	56

प्रतिपूर्ति/प्रोत्साहन अनुदान	57
मॉडल जीएसटी की कार्यान्वयन अनुसूची	57
प्रतिपूर्ति का संवितरण करने के तौर-तरीके	58
आगे का रास्ता	58
वित्त आयोग द्वारा लगाए गए अनुमानों पर जीएसटी का प्रभाव	58
सिफारिशों का सार	59
अध्याय 6 : केन्द्रीय वित्त : राजस्व और व्यय का आकलन	61
प्रस्तावना	61
अध्याय का विषय क्षेत्र	61
परामर्श की प्रक्रिया	61
कर निर्धारण के पीछे नीतिगत तर्क	62
आधार वर्ष 2009-10 का पुनर्निर्धारण	63
पंचाट अवधि के लिए पूर्वानुमान	64
कर राजस्व	64
कर-भिन्न राजस्व	64
आयोजना-भिन्न व्यय	65
आयोजना व्यय	67
पूंजी प्राप्तियां और व्यय	67
सिफारिशों का सार	68
अध्याय 7 : राज्य वित्त : राजस्व और व्यय का मूल्यांकन तथा संरचनात्मक सुधार	69
क. राजस्व और व्यय का मूल्यांकन	69
बुनियादी दृष्टिकोण	69
सकल राज्य घरेलू उत्पाद	69
आधार वर्ष	70
पूर्वानुमान	70
अपना कर राजस्व	71
आधार वर्ष के अनुमान	71
पूर्वानुमान	71
अपना कर-भिन्न राजस्व	73
ब्याज प्राप्तियां	73
लाभांश और लाभ	73
चुनाव	73
लाटरियां और विविध सामान्य सेवाएं	74
रायल्टियां	74
विद्युत	74
वानिकी और वन्य जीवन	74
सिंचाई	74
अन्य कर-भिन्न राजस्व	74
आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय	75
वेतन	75
पेंशन	76
बकाया राशियां	76
ब्याज भुगतान	77

चुनाव	77
स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति और आवंटन	77
वचनबद्ध देयताएं	77
सिंचाई	78
सड़क और पुल	79
खाद्य सब्सिडी और अन्य आयोजना-भिन्न व्यय	79
आकलन का सार	79
ख. राज्य स्तर पर संरचनात्मक सुधार	80
राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का निष्पादन	80
लेखा विवरणों को अंतिम रूप देना	80
राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की वित्तीय व्यवहार्यता को बढ़ाने के उपाय	81
राज्य विद्युत निकायों की अनुमानित वित्तीय व्यवस्था	81
विद्युत निकायों में राज्यों की वित्तीय सहभागिता	82
विद्युत क्षेत्र की कुल वित्त पोषण आवश्यकताओं का अनुमान	82
सिफारिशें	83
नई पेंशन योजना	84
नकदी प्रबन्ध	84
लेखांकन सुधार	85
लेखा विवरणों में कोडिंग सिस्टम का एक समान अंगीकरण	85
विभिन्न शीर्षों के अधीन व्यय का एक समान लेखा जोखा	85
प्रति प्रविष्टियां	85
बजट ढांचे के बाहर निधियां	85
वित्त लेखों के परिशिष्ट	86
सब्सिडियों का विवरण	86
वेतन का विवरण	86
अनुरक्षण व्यय का विवरण	86
सिफारिशों का सार	86
अध्याय 8 : केन्द्रीय कर राजस्व का बटवारा	89
उर्ध्वस्थ अंतरण	89
केन्द्र तथा राज्यों के विचार	89
उर्ध्वस्थ वितरण संबंधी अनुशंसाएं	90
समस्तरीय हिस्सेदारी	92
राज्य सरकारों की राय	92
समस्तरीय साझेदारी के लिए मानदंड	92
अंत टिप्पणी	96
अध्याय 9 : राजकोषीय समेकन हेतु संशोधित रूपरेखा	99
समग्र बृहत्-राजकोषीय स्थिति - मूल्यांकन एवं लक्ष्य	99
मौजूदा एफआरबीएम नेटवर्क के संबंध में पणधारकों का दृष्टिकोण	100
केन्द्र सरकार : कार्य योजना और सिफारिशें	101
राजकोषीय लक्ष्य	101
एफआरबीएम विधान में सुधार	104
एफआरबीएम प्रक्रिया को अधिक पारदर्शी और व्यापक बनाना	105
प्रघातों और प्रतिचक्र्रीय परिवर्तनों के प्रति संवेदनशीलता	106
अनुवीक्षण और अनुपालन	108

राज्य वित्त साधन : रुपरेखा और सिफारिशें	108
सामान्य श्रेणी के राज्य	108
विशेष श्रेणी के राज्य	109
अनुवीक्षण और अनुपालन	110
समेकित राजकोषीय रुपरेखा	111
राज्यों के लिए ऋण राहत	111
बारहवें वित्त आयोग की ऋण समेकन तथा राहत सुविधा	112
राष्ट्रीय लघु बचत निधि से ऋण	113
वर्ष 2005-10 में समेकित न किए गए ऋण	115
क्रियान्वयन एवं अनुपालन	115
सिफारिशों का सार	116

अध्याय 10 : स्थानीय निकाय **119**

प्रस्तावना	119
पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के स्थानीय निकायों का अंतर्वाह	119
सिफारिशों के लिए रुपरेखा	119
अंतर्वाहों की प्रमात्रा	119
समस्तरीय वितरण के लिए आधार	120
पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अंतरित निधियों का उपयोग	120
अधिरोपित शर्तें	120
अनुसूची V और VI क्षेत्रों का संव्यवहार	121
राज्यों की समेकित निधि के वर्धन हेतु उपायों से संबंधित अन्य सिफारिशें	121
परामर्शों के दौरान अभिव्यक्त विचार	122
पंचायती राज मंत्रालय	122
शहरी विकास मंत्रालय	123
पेयजलापूर्ति विभाग, ग्रामीण विकास मंत्रालय	123
राज्य सरकारों के विचार	124
राज्य राजधानियों में स्थानीय निकाय प्रतिनिधियों के साथ परामर्श	124
योजना आयोग	125
ग्यारहवीं योजना दस्तावेज	125
प्रशासनिक सुधार आयोग	125
संविधान की पुनरीक्षा के लिए राष्ट्रीय आयोग	127
एफसी-XIII द्वारा प्रायोजित अध्ययन/संगोष्ठी	127
"पंचायती राज को सशक्त बनाने संबंधी सम्मेलन	127
सर्वोत्तम नगर पद्धतियों का अध्ययन	128
भारत में शहरी सम्पत्ति कर संभाव्यता : शहर तथा नगर	128
सम्पत्ति कर आकलन में नगर पालिकाओं की सहायता हेतु संस्थाएं	128
नगर पालिका सम्पत्ति आकलन निगम	129
पश्चिम बंगाल मूल्यनिर्धारण बोर्ड	130
आयोग द्वारा संग्रहित डाटा	130

आयोग द्वारा ध्यान दिए जाने वाले मुद्दे	131
अंतरण - संबंधित मुद्दे	131
स्थानीय निकायों का लेखा	132
स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा और जवाबदेहिता	134
राज्य वित्त आयोग	134
अन्य विकास प्राधिकरणों की भूमिका	135
नगर पंचायतें	136
क्षेत्र जहां भाग IX तथा IXक प्रयोज्य नहीं हैं	136
सिफारिशें	137
स्थानीय निकायों को अनुदान	141
सामान्य निष्पादन अनुदान के लिए प्रोत्साहन संरचना	141
विशेष क्षेत्र अनुदान के लिए प्रोत्साहन संरचना	142
निधियां जारी करने की प्रक्रियाएं	143
अन्य विकास प्राधिकरणों की भूमिका	144
ऐसे क्षेत्र जहां भाग IX और IXक लागू नहीं होते	144
अग्निशमन और आपाती सेवाओं में सुधार	144
स्थानीय निकाय संरचना का सुदृढीकरण	144
वित्त लेखों में परिवर्तन	145
स्थानीय निकायों के सुदृढीकरणों के अन्य उपाय	145
सेवा प्रभागों का भुगतान	145
खनन रायल्टियों को बांटना	145
भाग IX में शामिल न किए गए क्षेत्रों में एसएफसी जैसे निकायों का गठन	146
सिफारिशों का सार	146

अध्याय 11 : आपदा राहत 147

विचारार्थ विषय	147
पिछले वित्त आयोगों का दृष्टिकोण	147
शुरू किए गए अध्ययन	147
मौजूदा व्यवस्था	148
आपदा राहत कोष	148
राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष	149
अतिरिक्त केंद्रीय सहायता	150
केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के साथ समाभिरुपता	150
समग्र आपदा राहत	150
आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005	150
आपदाएं	150
प्रशासनिक तंत्र	150
राहत कार्यों की भूमिका और दायित्व	150
वित्तीय व्यवस्थाएं	151
केंद्र सरकार के विचार	151
कृषि और सहकारिता विभाग	151
गृह मंत्रालय	151
राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के विचार	151
वित्त मंत्रालय	151
योजना आयोग	152

राज्य सरकारों के विचार	152
आपदा राहत कोष को आवंटन	152
आपदा राहत कोष के अतिरिक्त व्यय	152
बंटवारे की पद्धति	152
व्यय हेतु मानदंड	152
आपदा सूची	152
राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष	152
आपदा प्रबंधन अधिनियम	152
अंतरराष्ट्रीय अनुभव	153
आस्ट्रेलिया	153
संयुक्त राज्य अमरीका	153
कनाडा	153
दक्षिण अफ्रीका	153
जापान	154
ब्राजील	154
भारतीय परिप्रेक्ष्य	154
विद्यमान योजनाओं की पुनरीक्षा	154
आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष	154
प्राकृतिक आपदाओं की सूची	154
मौजूदा योजनाएं और आपदा प्रबंधन अधिनियम	154
प्रशासनिक क्षेत्र	154
जोखिम अंतरण और बीमा	154
सिफारिशें	155
वित्तपोषण प्रबंध	155
आपदा उपशमन	155
राज्य आपदा राहत कोषों के लिए आवंटन	156
आपदाओं की सूची	158
क्षमता निर्माण	158
पूल में की गई अधिप्राप्ति के लिए कोष	158
जोखिम पूलिंग और बीमा	158
प्रशासनिक तंत्र	158
सिफारिशों का सारांश	158

अध्याय 12 : सहायता अनुदान

161

प्रस्तावना	161
हस्तांतरण के पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान	162
निष्पादन प्रोत्साहन	163
प्रारंभिक शिक्षा के लिए अनुदान	164
पर्यावरण संबंधी अनुदान	165
वन संबंधी अनुदान	169
ग्रिड से जुड़ी अक्षय ऊर्जा के लिए प्रोत्साहन	169
जल क्षेत्र प्रबंधनों के लिए अनुदान	171

परिणाम में सुधार के लिए अनुदान	171
प्रोत्साहन अनुदान	172
न्याय व्यवस्था में सुधार	174
पुलिस प्रशिक्षण	176
नवाचार को बढ़ावा देना	176
सरकारी खातों में पारदर्शिता बढ़ाना	177
सड़कों तथा पुलों के रख-रखाव के लिए अनुदान	179
राज्य विशिष्ट अनुदान	179
आंध्र प्रदेश	180
अरुणाचल प्रदेश	181
असम	181
बिहार	182
छत्तीसगढ़	182
गोवा	183
गुजरात	184
हरियाणा	184
हिमाचल प्रदेश	184
जम्मू एवं कश्मीर	184
झारखण्ड	186
कर्नाटक	186
केरल	186
मध्य प्रदेश	187
महाराष्ट्र	188
मणिपुर	188
मेघालय	189
मिजोरम	189
नागालैंड	190
उड़ीसा	190
पंजाब	191
राजस्थान	192
सिक्किम	192
तमिलनाडू	193
त्रिपुरा	193
उत्तर प्रदेश	194
उत्तराखंड	195
पश्चिम बंगाल	196
सामान्य शर्तें	196
मानीटरिंग	196

सारणियां और बॉक्स

अध्याय 1 :	सिफारिशों का सारांश	01
1.1	राज्यों की पारस्परिक भागीदारी	03
1.2	राज्यों को सहायता अनुदान	08
अध्याय 2 :	प्रस्तावना	11
	बॉक्स 2.1 : अनुसंधान अध्ययन	15
अध्याय 3 :	मुद्दे और दृष्टिकोण	17
3.1 :	विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा यथा संस्तुत कुल अन्तरणों में राज्यवार हिस्सा (कर सुपुर्दगी + अनुदान) और सामान्य भागीदारी से इसका विचलन	22
अध्याय 4 :	केन्द्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा	31
4.1 :	केन्द्र : राजकोषीय संकेतक विवरण	32
4.2 :	केन्द्र में राजकोषीय सुधार : 2003-04 से 2007-08	33
4.3 :	केन्द्र सरकार की बकाया देयताएं	34
4.4 :	केन्द्र में मुख्य कर : 2003-04 से निष्पादन कार्य	34
4.5 :	केन्द्र सरकार के व्यय में प्रवृत्तियां	35
4.6 :	केन्द्र की राजस्व प्राप्तियों से सम्बन्धित सुनिश्चित सब्सिडियां	36
4.7 :	समग्र राज्य वित्त व्यवस्था : राजकोषीय संकेतक	38
4.8 :	राज्य वित्त व्यवस्था : राजकोषीय सुधार के स्रोत	38
4.9 :	समग्र राज्य राजस्व प्राप्तियों में प्रवृत्तियां	39
4.10 :	समग्र राज्य वित्त व्यवस्थाएं : व्यय संकेतक	39
4.11 :	राज्यों का तुलनात्मक निष्पादन : राजस्व और राजकोषीय घाटे	41
4.12 :	जीएसडीपी से सम्बन्धित बकाया ऋण : राज्यवार स्थिति	43
4.13 :	निजी कर राजस्व : राज्यों का तुलनात्मक निष्पादन	44
4.14 :	राज्य : व्यय में तुलनात्मक प्रवृत्तियां	45
4.15 :	संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में केन्द्र का अन्तरणों से पूर्व और बाद में हिस्सा	46
4.16 :	राजस्व और कुल व्यय में केन्द्र तथा राज्यों का सापेक्षिक हिस्सा	47
अध्याय 5 :	वस्तु एवं सेवा कर	49
5.1 :	भिन्न-भिन्न पद्धतियों द्वारा जीएसटी के कराधार का अनुमान	52
5.2 :	जीएसटी अनुदान को अनुसूची निर्धारित करना	57
अध्याय 6 :	केन्द्रीय वित्त : राजस्व और व्यय का आकलन	61
6.1 :	कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात	64
अध्याय 7 :	राज्य वित्त : राजस्व और व्यय का मूल्यांकन तथा संरचनात्मक सुधार	69
7.1 :	पिछला कार्यनिष्पादन और राज्यों की प्राप्तियों और व्यय का पूर्वानुमान	69
7.2 :	आकलन का सार	79
7.3 :	राज्य टीएंडडी जनोपयोगी निकायों की निवल हानियां	81

7.4 :	2008 के प्रशुल्कों पर राज्य जनोपयोगी निकायों की निवल हानियां	82
7.5 :	राज्यों के टैरिफ संशोधन की प्रास्थिति	82
7.6 :	विद्युत निकायों में राज्यों की वित्तीय सहभागिता	82
7.7 :	उत्पादन, पारेषण और वितरण की भावी इक्विटी निवेश की आवश्यकताएं	82
7.8 :	विद्युत क्षेत्र से अनुमानित आय	83
7.9 :	विद्युत क्षेत्र की कुल वित्तपोषण आवश्यकताएं	83
अध्याय 8 :	केन्द्रीय कर राजस्व का हिस्सा	89
8.1 :	कर अंतरण के लिए मानदंड और भारांश	94
8.2 :	राज्यों का परस्पर हिस्सा	95
8.3 :	जम्मू और कश्मीर को छोड़कर सेवा कर में राज्यों का हिस्सा	95
8.4 :	जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में औसत अंतरण	96
अध्याय 9 :	राजकोषीय समेकन के लिए संशोधित रूपरेखा	99
9.1 :	केन्द्र और राज्यों की सम्पूर्ण स्थिति	99
9.2 :	केन्द्रीय सरकार का समायोजित ऋण स्टॉक	103
9.3 :	केन्द्र के लिए राजकोषीय समेकन मार्ग	104
9.4 :	2007-08 में आरडी सहित सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए आरडी मार्ग	108
9.5 :	2007-08 में आरडी सहित सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए एफडी मार्ग	109
9.6 :	उच्च आधार एफडी सहित विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए एफडी मार्ग	110
9.7 :	केन्द्र और राज्यों के लिए समेकित राजकोषीय सुधार मार्ग	112
9.8 :	डीसीआरएफ के अधीन निष्पादन का सारांश	113
9.9 :	एनएसएसएफ से ऋणों पर प्रयोज्य ब्याज दरें	114
बॉक्स 9.1 :	राष्ट्रीय लघु बचत निधि	113
अध्याय 10 :	स्थानीय निकाय	119
10.1 :	पिछले वित्त आयोग द्वारा आवंटित राशि और आहरित राशि	120
10.2 :	सम्पत्ति कर संग्रहण संबंधी अंतर्राष्ट्रीय अनुभव	129
10.3 :	क्षेत्र जहां भाग IX और IXक के प्रावधान लागू नहीं होते	136
10.4 :	स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित अनुदान	138
10.5 :	स्थानीय निकायों को अनुदान के लिए आवंटित भारांश	141
अध्याय 11 :	आपदा राहत	147
11.1 :	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से जारी की गई धनराशि	149
बॉक्स 11.1 :	मार्जिन धन योजना	147
बॉक्स 11.2 :	आपदा राहत कोष के अंतर्गत लेखाकन प्रणाली	149
अध्याय 12 :	सहायता अनुदान	161
12.1 :	राज्यों को सहायता अनुदान	162
12.2 :	हस्तांतरण से पहले आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा/अधिशेष	162
12.3 :	हस्तांतरण पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा/अधिशेष	163
12.4 :	आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान	163
12.5 :	आईएमआर प्रोत्साहन अनुदान की समय सूची	174
12.6 :	राज्य विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए सहायता अनुदान	197
12.7 :	राज्यों को वित्त आयोग के कुल अंतरण	198

चित्र और ग्राफ

अध्याय 4: केन्द्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा	31
चित्र 4.1 : केन्द्रीय कर सघउ अनुपात: प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष और जोड़ (1970-71 से 2009-10 (ब.अ.))	35
चित्र 4.2 : सामान्य श्रेणी के राज्यों के राजस्व घाटे में कमी (+) : 2004-05 की तुलना में 2007-08 में	42
चित्र 4.3 : विशेष श्रेणी के राज्यों में राजस्व घाटे में कमी (+) : 2004-05 की तुलना में 2007-08 में	42
चित्र 4.4 : संयुक्त राजस्व और कुल व्यय में राज्यों का सापेक्षिक हिस्सा	47
अध्याय 7: राजस्व वित्त : राजस्व और व्यय का मूल्यांकन तथा संरचनात्मक सुधार	69
चित्र 7.1 : जीएसडीपी पूर्वानुमान	70
चित्र 7.2 : कर-जीएसडीपी अनुपात	72
अध्याय 9: राजकोषीय समेकन का संशोधित रोड मैप	99
चित्र 9.1 : केन्द्र तथा राज्यों को एनएसएसएफ ऋणों की प्रभावी ब्याज दर	114
अध्याय 11: आपदा राहत	147
चित्र 11.1 : वित्त आयोगों द्वारा किए गए अनुमान	147

खण्ड II

अनुबंध

अध्याय 2 : प्रस्तावना

अनुबंध 2.1	वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग): आयोग के गठन के संबंध में अधिसूचना	203
अनुबंध 2.2	डा. अबुसालेह शरीफ के स्थान पर डा. संजीव मिश्रा को वित्त आयोग के सदस्य के रूप में नियुक्ति के संबंध में अधिसूचना	205
अनुबंध 2.3	विचारार्थ विषयों में वर्धन संबंधी अधिसूचना	206
अनुबंध 2.4	वित्त आयोग के कार्यकाल के विस्तार के संबंध में अधिसूचना	207
अनुबंध 2.5	स्वीकृत पदों की सूची	208
अनुबंध 2.6	अधिकारियों/कर्मचारियों की सूची	209
अनुबंध 2.7	केन्द्रीय सरकार के विभाग की शक्तियां तेरहवें वित्त आयोग को प्रत्यायोजित करने के संबंध में वित्त मंत्रालय का दि. 28 नवम्बर, 2008 का पत्र	210
अनुबंध 2.8	सार्वजनिक सूचना	211
अनुबंध 2.9	नियम - प्रक्रिया	213
अनुबंध 2.10	आयोग की बैठकें	215
अनुबंध 2.11	चेन्नई, कोलकाता, नई दिल्ली, पुणे, शिलांग में अर्थशास्त्रियों और आर्थिक प्रशासकों के साथ बैठक	217
अनुबंध 2.12	इण्डिया इंटरनेशनल सेंटर, नई दिल्ली में पिछले वित्त आयोगों के अध्यक्ष और सदस्यों के साथ हुई बैठक	222
अनुबंध 2.13	राज्यों के महालेखाकारों के साथ हुई बैठकें	223
अनुबंध 2.14	जेएन टाटा हाल इन्फोसिस टेक्नोलॉजी, बंगलुरु में स्थानीय स्वशासन के वित्त से सम्बन्धित विषयों पर 26 फरवरी, 2008 को आयोजित कार्यशाला	225
अनुबंध 2.15	‘तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष प्राथमिकताएं’ विषय पर वाई.बी. चव्हान सेंटर, मुम्बई में 27 मार्च, 2008 को हुई बैठक	226
अनुबंध 2.16	‘सीमावर्ती क्षेत्रों की विशेष समस्याएं और विकास संभावनाएं’ विषय पर ग्रामीण और औद्योगिक विकास अनुसंधान केन्द्र, चंडीगढ़ द्वारा 5 अप्रैल, 2008 को आयोजित सम्मेलन	228
अनुबंध 2.17	‘तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष चुनौतियां’ विषय पर लोक अर्थशास्त्र और नीति अनुसंधान प्रतिष्ठान (एफपीईपीआर) द्वारा इंडिया हैबिटेड सेंटर, नई दिल्ली में 17 मई, 2008 को आयोजित अंतर्राष्ट्रीय सेमिनार	229
अनुबंध 2.18	‘तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष विषयों’ पर राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) द्वारा 23-24 मई, 2008 को आयोजित सेमिनार	231
अनुबंध 2.19	‘भारत की राजकोषीय प्रणाली’ से सम्बन्धित विषयों पर राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान द्वारा 15 नवम्बर, 2008 को आयोजित सेमिनार	233
अनुबंध 2.20	‘भारत में अंतर्राज्यिक और अंतः राज्यिक आर्थिक विषमताएं : तेरहवें वित्त आयोग के लिए विविक्षाएं’ विषय पर एशियाई विकास अनुसंधान संस्थान (एडीआरआई), पटना द्वारा 13 दिसम्बर, 2008 को आयोजित कार्यशाला	234

अनुबंध 2.21	‘पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त करना’ विषय पर ग्रामीण प्रबन्ध संस्थान (आईआरएमए) आणन्द, गुजरात द्वारा 22-23 दिसम्बर, 2008 को आयोजित कार्यशाला	235
अनुबंध 2.22	‘भारत में राज्यों में सुशासन निर्देशिका का विकास’ विषय पर राष्ट्रीय लोक प्रशासक अनुसंधान (एआईएआर) मसूरी द्वारा इंडिया इंटरनेशनल सेन्टर, नई दिल्ली में 14 नवम्बर, 2008 को आयोजित कार्यशाला	236
अनुबंध 2.23	‘भारत के मध्यावधि वृहत आर्थिक और राजकोषीय दृष्टिकोण’ विषय पर इंडिया इंटरनेशनल सेन्टर, नई दिल्ली में 2 जून, 2009 को आयोजित सम्मेलन	237
अनुबंध 2.24	विज्ञान भवन एनेक्सी, नई दिल्ली में वित्त राज्य मंत्रियों की अधिकार प्राप्त समिति के साथ 16 सितम्बर, 2008 को हुई बैठक	238
अनुबंध 2.25	वित्त आयोग और योजना आयोग के बीच 23 अक्टूबर 2009 को हुई बैठक	239
अनुबंध 2.26	केन्द्र सरकार के विभागों/मंत्रालयों के साथ हुई बैठकें	240
अनुबंध 2.27	वित्त आयोग का राज्य दौरा कार्यक्रम	241
अनुबंध 2.28	राज्यों दौरों के दौरान तेरहवें वित्त आयोग की बैठकों में भाग लेने वाले व्यक्तियों की सूची	242
अनुबंध 2.29	आयोग का संयुक्त राज्य अमेरिका और कनाडा का दौरा कार्यक्रम - 15-24 अक्टूबर, 2008	276
अनुबंध 2.30	दिए गए अध्ययनों की सूची	278
अनुबंध 2.31	अध्यक्ष से मुलाकात करने वाले व्यक्तियों की सूची	280
अध्याय 4: केन्द्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा		282
अनुबंध 4.1	केन्द्र से राज्यों को राजस्व अन्तरणों का प्रतिशत संघटक	282
अनुबंध 4.2	केन्द्र से राज्यों को केन्द्र के सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में राजस्व अन्तरण	283
अध्याय 6: केन्द्रीय वित्त : राजस्व और व्यय का आकलन		284
अनुबंध 6.1	राजस्व प्राप्तियां : भारत सरकार (करोड़ रुपए)	284
अनुबंध 6.2	राजस्व प्राप्तियां : भारत सरकार (सघउ का %)	285
अनुबंध 6.3	योजना-भिन्न व्यय: भारत सरकार (करोड़ रुपए)	286
अनुबंध 6.4	योजना-भिन्न व्यय: भारत सरकार (सघउ का %)	287
अध्याय 7: राजस्व वित्त : राजस्व और व्यय का मूल्यांकन तथा संरचनात्मक सुधार		288
अनुबंध 7.1	2010-15 के लिए राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत अनुमान	288
अनुबंध 7.2	सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वार्षिक वृद्धि दर	289
अनुबंध 7.3	कर - जीएसजीएसपी अनुपात	289
अनुबंध 7.4	ऋण स्टॉक	290
अनुबंध 7.5	पूर्ण आयोजना स्कीमों की प्रतिबद्ध देयताओं के लिए प्रावधान	291
अनुबंध 7.6	सिंचाई के लिए अनुमानित अनुसंधान व्यय (मुख्य शीर्ष - 2700, 2701 और 2702)	293
अनुबंध 7.7	स्वयं का अनुमानित राजस्व प्राप्तियां और योजना - भिन्न राजस्व व्यय	294
	आन्ध्र प्रदेश	
	अरुणाचल प्रदेश	
	असम	
	बिहार	
	छत्तीसगढ़	

गोवा
गुजरात
हरियाणा
हिमाचल प्रदेश
जम्मू और कश्मीर
झारखंड
कर्नाटक
केरल
मध्य प्रदेश
महाराष्ट्र
मणिपुर
मेघालय
मिजोरम
नागालैंड
उड़ीसा
पंजाब
राजस्थान
सिक्किम
तमिलनाडु
त्रिपुरा
उत्तर प्रदेश
उत्तराखंड
पश्चिम बंगाल

अध्याय 8: केन्द्रीय कर राजस्व की साझेदारी	308
अनुबंध 8.1 राज्यों द्वारा तेरहवें वित्त आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापन में सुझाए गए मानदंड और भार	308
अनुबंध 8.2 राज्यों की जनसंख्या	311
अनुबंध 8.3 राज्यों का क्षेत्रफल	312
अनुबंध 8.4 प्रति व्यक्ति तुलनीय सकल राज्य घरेलू उत्पाद	313
अनुबंध 8.5 कर-सकल राज्य घरेलू उत्पाद अनुपात (2004-05, 2005-06 और 2006-07 का औसत)	314
अनुबंध 8.6 राजकोषीय अनुशासन का सूचकांक	315
अध्याय 9: राजकोषीय समेकन के लिए संशोधित रूपरेखा	316
अनुबंध 9.1 बकाया ऋण (आधार वर्ष और भावी अनुमान)	316
अनुबंध 9.2 राजकोषीय घाटा (पिछली प्रवृत्तियां और भावी लक्ष्य)	317
अनुबंध 9.3 राजस्व घाटा (पिछली प्रवृत्तियां और भावी लक्ष्य)	318
अनुबंध 9.4 एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज राहत	319
अनुबंध 9.5 वित्त मंत्रालय को छोड़कर मंत्रालयों द्वारा प्रशासित केंद्रीय ऋण	320

अध्याय 10: स्थानीय निकाय	321	
अनुबंध 10.1	आयोग द्वारा एकत्रित डाटा	321
अनुबंध 10.2	एसएफसी-I रिपोर्ट : गठन और रिपोर्ट प्रस्तुत करना एसएफसी-II रिपोर्ट : गठन और रिपोर्ट प्रस्तुत करना एसएफसी-III रिपोर्ट : गठन और रिपोर्ट प्रस्तुत करना	322
अनुबंध 10.3	विभिन्न स्तरों पर स्थानीय निकायों की संख्या	333
अनुबंध 10.4	स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा की राज्यवार स्थिति	336
अनुबंध 10.5	राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट का नमूना	339
अनुबंध 10.6	कुल विशेष क्षेत्र अनुदान	343
अनुबंध 10.7	हस्तांतरण निर्देशक (वर्ष 2005-06, 2006-07 और 2007-08 के लिए कुल योजना-भिन्न राजस्व अनुदान)	344
अनुबंध 10.8	राज्यों का तुलनीय सकल राज्य घरेलू उत्पाद	345
अनुबंध 10.9क	क्षेत्रफल	346
अनुबंध 10.9ख	अनु.जाति/जनजाति जनसंख्या	347
अनुबंध 10.9ग	ग्रामीण और नगरीय जनसंख्या	348
अनुबंध 10.10क	आय अंतर : प्रति व्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद (प्राइमरी सेक्टर)	349
अनुबंध 10.10ख	आय अंतर : प्रति व्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद (प्राइमरी सेक्टर को छोड़कर)	350
अनुबंध 10.11क	वित्त आयोग स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक (पंचायती राज संस्थाओं को अनुदान)	351
अनुबंध 10.11ख	वित्त आयोग स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक (शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान)	352
अनुबंध 10.12	पंचायती राज संस्थाओं को राज्य वार आवंटन	353
अनुबंध 10.13	शहरी निकायों को राज्य वार आवंटन	354
अनुबंध 10.14	राज्य वार संयुक्त प्रतिशतता हिस्सा	355
अनुबंध 10.15क	राज्य वार संयुक्त हिस्सा-सामान्य मूल अनुदान	356
अनुबंध 10.15ख	राज्य वार संयुक्त हिस्सा-सामान्य निष्पादन अनुदान	357
अनुबंध 10.15ग	राज्य वार संयुक्त हिस्सा-विशेष क्षेत्र मूल अनुदान	358
अनुबंध 10.15घ	राज्य वार संयुक्त हिस्सा-विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुपात और कुल अनुदान	359
अध्याय 11: आपदा राहत	360	
अनुबंध 11.1	राज्य आपदा राहत निधि (2010-15)	360
अनुबंध 11.2	राज्य आपदा राहत निधि : केन्द्र और राज्यों का हिस्सा (2010-15)	361
अनुबंध 11.3	क्षमता निर्माण के लिए अनुदान	362
अध्याय 12: अनुदान सहायता	363	
अनुबंध 12.1	प्राथमिक शिक्षा के लिए सहायता अनुदान (मुख्य शीर्ष 2202-उप मुख्य शीर्ष-01)	363
अनुबंध 12.2	बनों के लिए सहायता अनुदान	364
अनुबंध 12.3	वानिकी और वन्य जीव शीर्ष के अधीन योजना-भिन्न राजस्व व्यय के लिए अनुदान (मुख्य शीर्ष 2406)	365

अनुबंध 12.4	पंचाट अवधि के दौरान अनुमानित उपलब्धि के लिए नमूना गणना	366
अनुबंध 12.5	जल सेक्टर के लिए सहायता अनुदान	367
अनुबंध 12.6	कुल अनुमानित योजना-भिन्न राजस्व व्यय, सामान्य योजना-भिन्न व्यय (मुख्य शीर्ष 2700, 2701 एवं 2702), सिंचाई के लिए उगाही पर और जल सेक्टर के लिए सहायता अनुदान	368
अनुबंध 12.7	2009-10 के सिंचाई के लिए वसूली दर (ब.अ.)	371
अनुबंध 12.8	जल सेक्टर के लिए सहायता अनुदान जारी करने हेतु शर्तें	372
अनुबंध 12.9	यूआईडी के लिए प्रोत्साहन अनुदान	373
अनुबंध 12.10	आईएमआर को घटाने के लिए प्रोत्साहन अनुदानों से संबंधित फार्मूला	374
अनुबंध 12.11	शिशु मृत्यु दर में परिवर्तन के लिए अनुरूपी गणनाएं	377
अनुबंध 12.12	न्याय जल्दी देने के लिए अनुदान आबंटन	378
अनुबंध 12.13	नवाचार लोक प्रणाली केन्द्र (सीआईपीएस) की स्थापना हेतु अवधारणा टिप्पणी और दिशा-निर्देश	379
अनुबंध 12.14	जिला नवाचार निधि के लिए और जिला व राज्य सांख्यिकी प्रणाली सुधारने के लिए राज्य वार अनुदान	383
अनुबंध 12.15	कर्मचारी डाटाबेस प्रपत्र के लिए नमूना	384
अनुबंध 12.16	सड़कों और पुलों के रख-रखाव/मरम्मत के लिए सहायता	385
अनुबंध 12.17	सड़कों और पुलों (मुख्य शीर्ष 3054) के अधीन योजना-भिन्न राजस्व व्यय का अनुदान	386

शब्दावली

ए.ए.वाई	अन्त्योदय अन्न योजना	सी.आई.आई.	भारतीय उद्योग परिसंघ
ए.सी.ए.	अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता	सी.आई.पी.एस.	अभिनव लोक प्रणाली केन्द्र
ए.डी.बी.	एशियाई विकास बैंक	सी.पी.सी.	केन्द्रीय वेतन आयोग
ए.डी.सी.	स्वायत्त जिला परिषद	सी.पी.आर.	नीति अनुसंधान केन्द्र
ए.डी.आर.	वैकल्पिक विवाद समाधान (तंत्र)	सी.आर.ए.	केन्द्रीय अभिलेखकरण एवं लेखाकरण एजेंसी
ए.डी.आर.आई.	एशियाई विकास अनुसंधान संस्थान	सी.आर.एफ.	आपदा राहत निधि
ए.ई.	अग्रिम अनुमान	सी.आर.आई.एस.आई.एल.	भारतीय साख श्रेणी निर्धारण सूचना सेवा लिमिटेड
ए.जी.एम.	वार्षिक आम बैठक	सी.आर.आर.आई.डी.	ग्रामीण एवं औद्योगिक विकास अनुसंधान केन्द्र
ए.पी.	आंध्र प्रदेश	सी.एस.ओ.	केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन
ए.पी.डी.आर.पी.	त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम	सी.एस.एस.	केन्द्र प्रायोजित योजना
ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.	त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम	सी.एस.टी.	केन्द्रीय बिक्री कर
ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.	त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम	सी.टी.जे.डब्ल्यू.	आंतकवाद और जंगल संघर्ष निषेध केन्द्र
ए.एस.सी.आई.	प्रशासनिक स्टाफ कालेज, भारत (हैदराबाद)	सी.वी.बी.	केन्द्रीय मूल्य-निर्धारण बोर्ड
ए.टी.एण्ड सी.	समग्र पारेषण और वाणिज्यिक (हानियां)	सी.वी.डी.	प्रतिकारी शुल्क
ए.टी.एफ.	एविएशन टर्बाइन फ्यूल	डी.ए.	महंगाई भत्ता
ए.टी.आर.	की गई कार्रवाई रिपोर्ट	डी.सी.आर.एफ.	ऋण समेकन और राहत सुविधा
ए.डब्ल्यू.पी.एंड बी.	वार्षिक कार्य परियोजनाएं और बजट	डी.डी.आर.एफ.	जिला आपदा अनुक्रिया निधि
बी.ई.	बजट अनुमान	डी.एफ.ए.ए.	आपदा वित्तीय सहायता प्रबन्ध
बी.पी.एल.	गरीबी रेखा सीमा से नीचे रहने वाले	डी.एफ.आई.डी.	अंतर्राष्ट्रीय विकास विभाग (यू.के.)
बी.आर.जी.एफ.	पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि	डी.एफ.पी.आर.	वित्तीय शक्ति प्रत्यायोजन नियम
बी.टी.-	ब्लैक टॉप (सड़क निर्माण)	डी.आई.एफ.	जिला अभिनव निधि
सी.एण्ड ए.जी.	भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक	डी.एम.ए.	आपदा प्रबंध अधिनियम
सी.ए.एम.पी.ए.	प्रतिपूरक वानिकी निधि प्रबंधन एवं आयोजना प्राधिकरण	डी.एम.एफ.	आपदा न्यूनीकरण निधि
सी.ए.एस.आई.	भारतीय प्रगतिशील अध्ययन केन्द्र	डी.पी.सी.	कर्तव्य, शक्ति एवं सेवा-शर्त (अधिनियम)
सी.बी.आई.	महत्वपूर्ण बैंकिंग निवेश	डी.पी.आर.	विस्तृत परियोजना रिपोर्ट
सी.बी.ओ.	नागरिक निकाय संगठन	डी.आर.एफ.	आपदा अनुक्रिया निधि
सी.बी.आर.एन.	रासायनिक, जैवकीय, विकिरण चिकित्सीय और नाभिकीय	ई.ए.सी.	आर्थिक सलाहकार परिषद
सेनवैट	केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर	ई.सी.	राज्य वित्त मंत्री सशक्त समिति
सी.ई.ओ.	मुख्य कार्यपालक अधिकारी	ई.एम.ए.	आपातकालीन प्रबन्ध आस्ट्रेलिया
सी.ई.पी.ए.	लोक प्रशासन विशेषज्ञ समिति	ई.आर.	कच्चे रास्ते
सी.ई.आर.सी.	केन्द्रीय ऊर्जा विनियामक आयोग	ई.आर.एफ.	पर्यावरण राहत निधि
सी.ई.एस.पी.	आर्थिक अध्ययन और आयोजना केन्द्र	ई.एस.को.	बिजली सेवा कम्पनी
सी.एफ.आई.	भारत की संचित निधि	ई.यू.	यूरोपियन संघ
सी.जी.ए.	महालेखा नियंत्रक	एफ.सी.	वित्त आयोग
सी.जी.ई.	संगणनीय साधारण संतुलन	एफ.ई.एम.ए.	संघीय आपातकालीन प्रबन्ध एजेंसी
सी.आई.डी.डी.आर.	सेन्ट्रल आईडी डाटा रिपोजिट्री	एफ.एफ.एफ.	निधि, कृत्य एवं कार्यकर्ता

एफ.आई.सी.सी.आई. (फिक्की)	भारतीय वाणिज्य और उद्योग मण्डल संघ	आई.एम.आर. आई.एन.टी.ए.सी.एच.	शिशु मृत्यु दर भारतीय राष्ट्रीय कला और सांस्कृतिक विरासत न्यास
एफ.पी.ई.पी.आर.	लोक अर्थशास्त्र और नीति अनुसंधान प्रतिष्ठान	आई.पी.यू. आई.आर.डी.ए. आई.आर.एम.ए. आई.एस.पी. आई.टी. आई.टी.सी. आई.टी.आई.	प्रयुक्त सिंचाई क्षमता बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण ग्रामीण प्रबंध संस्थान, आणन्द भारत सांख्यिकी परियोजना सूचना प्रौद्योगिकी निवेश (इनपुट) कर क्रेडिट औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान
एफ.आर.बी.एम.ए. एफ.आर.एल. एफ.एस.आई. एफ.डब्ल्यू.पी. जी.ए.एस.ए.वी.	राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान भारतीय वन सर्वेक्षण कार्य के बदले अनाज कार्यक्रम सरकारी लेखाकरण मानक सलाहकारी बोर्ड	जे. एण्ड के. जे.आई.सी.ए. जे.एन.एन.यू.आर.एम. जी.वी. एल.आई.सी. एल.पी.जी. एल.एस.जी. एम.बी.बी.सी.	जम्मू-कश्मीर जापान अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग एजेंसी जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन संयुक्त उद्यम जीवन बीमा निगम द्रव्यीकृत पेट्रोलियम गैस स्थानीय स्व-शासन महाराजा बीर बिक्रम सिंह कालेज (अगरतला)
जी.बी.एम. जी.बी.एस. जी.सी.एस. जी.डी.पी. जी.एफ.आर. जी.आई.सी. जी.आई.एस. जी.ओ.आई. जी.पी.एफ. जी.एस.डी.पी. जी-सेक. जी.एस.टी. एच.डी.आई. एच.एम.जी.पी. एच.एस.डी. एच.वी.डी.एस. आई.ए.वाई. आई.सी.डी.एस. आई.सी.आर.आई.ई.आर.	साधारण निकाय की बैठक सकल बजटीय सहायता साधारण श्रेणी वाले राज्य सकल घरेलू उत्पाद सामान्य वित्तीय नियम साधारण बीमा निगम भौगोलिक सूचना विज्ञान प्रणाली भारत सरकार सामान्य भविष्य निधि सकल राज्य घरेलू उत्पाद केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूतियां वस्तु एवं सेवा कर मानव विकास संकेतक आपदा-न्यूनीकरण अनुदान कार्यक्रम हाई स्पीड डीजल हाई वालटेज वितरण प्रणाली इंदिरा आवास योजना एकीकृत बाल विकास योजना भारतीय अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक संबंध अनुसंधान परिषद्	एम.डी. एम.डी.जी. एम.एफ.आई. एम.एच.ए. एम.एच.आर.डी. एम.आई.एस. एम.एन.आई.ई. वी.ए.टी. एम.ओ.ई.एफ. एम.ओ.एफ. एम.ओ.यू. एम.ओ.डब्ल्यू.आर. एम.पी.एल.सी. एम.पी.टी.सी. एम.आर.पी. एम.एस. एम.एस.पी. एम.एस.एस. एम.टी.एफ.पी. एम. डब्ल्यू.	संयुक्त उद्यम जीवन बीमा निगम द्रव्यीकृत पेट्रोलियम गैस स्थानीय स्व-शासन महाराजा बीर बिक्रम सिंह कालेज (अगरतला) प्रबंध निदेशक शताब्दी विकास ध्येय (लक्ष्य) अतिलघु (माइक्रो) वित्त संस्थाएं गृह मंत्रालय मानव संसाधन विकास मंत्रालय प्रबन्ध सूचना प्रणाली नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय संशोधित मूल्य-वर्धित कर पर्यावरण और वन मंत्रालय वित्त मंत्रालय समझौता ज्ञापन, सहमति-पत्र जल संसाधन मंत्रालय नगर पालिका सम्पत्ति मूल्य निर्धारण निगम मणिपुर पुलिस प्रशिक्षण कालेज अधिकतम खुदरा मूल्य मोटर स्प्रिट न्यूनतम समर्थन मूल्य बाजार स्थिरीकरण योजना मध्यावधिक राजकोषीय योजना मेगावाट
आई.डी.एफ. आई.डी.एफ.सी. आई.डी.आर.सी. आई.डी.एस. आई.ई.जी. आई.ई.ओ. आई.आई.एफ.एम. आई.आई.एम. आई.आई.पी.ए. आई.आई.टी. आई.एम.सी.	भारत सरकार प्रतिष्ठान औद्योगिक विकास और वित्त निगम अंतर्राष्ट्रीय विकास अनुसंधान केन्द्र विकास अध्ययन संस्थान आर्थिक संवृद्धि संस्थान स्वतंत्र मूल्यांकन कार्यालय भारतीय वानिकी प्रबन्ध संस्थान भारतीय प्रबंध संस्थान भारतीय लोक प्रशासन संस्थान भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान अंतर्राष्ट्रीय प्रबन्ध केन्द्र		

एम.वाई.टी.	बहुवर्षीय प्रशुल्क (टैरिफ)	पी.ई.ए.आई.एस.	पंचायती सशक्तीकरण जवाबदेहिता और प्रोत्साहन योजना
एन.ए.बी.ए.आर.डी. (नाबार्ड)	राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक	पी.ई.एस.ए.	पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों के लिए विस्तार) अधिनियम
एन.ए.एल.एस.ए.	राष्ट्रीय विधिक सेवा प्राधिकरण	पी.एफ.आर.डी.ए.	पेंशन निधि विनियामक और विकास प्राधिकरण
एन.सी.ए.	सामान्य केन्द्रीय सहायता	पी.एच.सी.	प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र
एन.सी.ए.ई.आर.	राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद	पी.आई.बी.	लोक निवेश बोर्ड
एन.सी.सी.एफ.	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि	पी.एल.आई.	लोक दायित्व बीमा (अधिनियम)
एन.सी.एस.	राष्ट्रीय सांख्यिकी आयोग	पी.एम.जी.एस.वाई.	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
एन.डी.सी.	राष्ट्रीय विकास परिषद	पी.पी.पी.	सरकारी निजी भागीदारी
एन.डी.एम.ए.	राष्ट्रीय आपदा-न्यूनीकरण प्रबन्ध प्राधिकरण	पी.आर.आई.	पंचायती राज संस्थान
एन.डी.आर.एफ.-	राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया निधि	पी.एस.	लोक सुरक्षा
एन.डी.आर.आर.ए.	राष्ट्रीय आपदा राहत और समुत्थान प्रबन्ध	जी.एस.सी.	लोक सेवा आयोग
ए.ई.सी.	राष्ट्रीय कार्यपालक समिति	पी.एस.ई.	पब्लिक सेक्टर उद्यम
एन.ई.एल.पी.	नई अन्वेषण लाइसेंस नीति	पी.एस.यू.	पब्लिक सेक्टर उपक्रम
एन.एफ.सी.आर.	राष्ट्रीय आपदा राहत निधि	पी.टी.जी.	आदिम जन-जातीय समूह
एन.जी.ओ.	गैर-सरकारी संगठन	आर.एम.डी.आर.पी.	पुनर्निर्मित त्वरित विद्युत विकास सुधार कार्यक्रम
एन.आई.ए.आर.	राष्ट्रीय प्रशासनिक अनुसंधान संस्थान	आर.बी.आई.	भारतीय रिजर्व बैंक
एन.आई.सी.	राष्ट्रीय सूचना-विज्ञान केन्द्र	आर.सी.सी.ई.	पूंजीगत व्यय के राजस्व परिणाम
एन.आई.एफ.	राष्ट्रीय अभिनव प्रतिष्ठान	आर.ई.	संशोधित अनुमान
एन.आई.पी.एफ.पी.	राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान	आर.जी.जी.वी.वाई.	राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना
एन.एम.ए.एम.	राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियम-पुस्तिका	आर.जी.आई.	भारत के महा पंजीयक (रजिस्ट्रार)
एन.पी.एन.एफ.सी.	आयोजना-भिन्न गैर-वित्त आयोग (अनुदान)	आर.आई.डी.एफ.	ग्रामीण आधारभूत-संरचना विकास निधि
एन.पी.आर.डी.	आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा	आर.एन.आर	राजस्व निष्प्रभाव दर
एन.पी.आर.ई.	आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय	आर.एस.वी.आई.	राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना
एन.पी.एस.	नई पेंशन योजना	आर.टी.आई.	निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा अधिकार अधिनियम
एन.पी.वी.	निवल वर्तमान मूल्य	आर.टी.आई.	सूचना का अधिकार (अधिनियम)
एन.आर.ई.जी.एस.	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	एस.ए.एल.एस.ए.	राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण
एन.आर.एच.एम.	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन	एस.ए.आर.सी.	दूसरा प्रशासनिक सुधार आयोग
एन.एस.डी.एल.	राष्ट्रीय प्रतिभूति निक्षेपागार लिमिटेड	एस.सी.	अनुसूचित जाति
एन.एस.एस.एफ.	राष्ट्रीय लघु बचत निधि	एस.सी.एस.	विशेष श्रेणी वाले राज्य
एन.एस.एस.पी.	राष्ट्रीय नीतिगत सांख्यिकी योजना	एस.डी.एम.ए.	राज्य आपदा प्रबन्ध प्राधिकरण
एन.टी.एफ.पी.	गैर-इमारती वन उत्पाद	एस.डी.एस.	विकास अध्ययन सोसाइटी
ओ.एण्ड एम.	संचालन (प्रचालन) और अनुरक्षण	एस.ई.बी.	राज्य बिजली बोर्ड
ओ.पी.डी.	बहिरंग रोगी विभाग	एस.ई.सी.	राज्य कार्यपालक परिषद
ओ.टी.आर.	स्वयं कर राजस्व	एस.ई.आर.सी.	राज्य बिजली विनियामक आयोग
ओ.टी.एस.	एक-बारगी निपटान (योजना)	एस.ई.डब्ल्यू.ए.	स्व-नियोजित महिला एशोसिएशन
पी.ए.	लोक सहायता		
पी.डी.एस.	सार्वजनिक वितरण प्रणाली		
पी.ई.	अनंतिम अनुमान		

एस.एफ.सी.	राज्य वित्त आयोग	टी.आई.ए.एक्स.	कर सूचना आदान-प्रदान प्रणाली
एस.एफ.आर.	वन-स्थिति रिपोर्ट	एस.वाई.एस.	
एस.एच.जी.	स्व-सहायता समूह	टी.ओ.आर.	विचारार्थ (विचारणीय) विषय
एस.एल.सी.	राज्य स्तरीय समिति	टी.एस.आर.	त्रिपुरा राज्य राइफल्स
एस.एल.डी.सी.	राज्य भार प्रेषण केन्द्र	टी.टी.ए.डी.सी.	त्रिपुरा जनजातीय स्वायत्त जिला परिषद
एस.ओ.ई.	व्यय-विकास	यू.सी.	उपयोग प्रमाण-पत्र
एस.पी.सी.बी.	राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड	यू.डी.ए.	नगर (शहर) विकास प्राधिकरण
एस.पी.एस.ई.	राज्य पब्लिक सेक्टर उद्यम	यू.आई.डी.	सर्व शिनाख्त
एस.पी.एस.यू.	राज्य पब्लिक सेक्टर उपक्रम	यू.आई.डी.ए.आई.	भारतीय सर्व शिनाख्त प्राधिकरण
एस.पी.टी.	अर्ध-स्थायी इमारती काष्ठ (पुल)	यू.एल.बी.	शहरी स्थानीय निकाय
एस.पी.यू.	राज्य विद्युत उपयोगिता	यू.एन.	संयुक्त राष्ट्र
एस.आर.एस.	नमूना पंजीकरण प्रणाली	यू.पी.	उत्तर प्रदेश
एस.एस.ए.	सर्वशिक्षा अभियान	यू.आर.पी.	समान अनुस्मरण अवधि
एस.टी.	अनुसूचित जन जाति	यू.टी.	संघ राज्य क्षेत्र
टी. एण्ड डी.	पारेषण और वितरण	वी.ए.टी.	मूल्य-वर्धित कर
टी.डी.एस.	स्रोत पर कर-कटौती	डब्ल्यू.वी.एम.-	जल वाहक मकादम (मार्ग)
टी.ई.आर.आई.	ऊर्जा अनुसंधान संस्थान	डब्ल्यू.एम.ए./ओ.डी.	अर्थोपाय अग्रिम/ ऑवर ड्राफ्ट
टी.जी.आर.	प्रवृत्ति संवृद्धि दर	डब्ल्यू.टी.ओ.	विश्व व्यापार संगठन
टी.आई.एन.	कर सूचना नेटवर्क	वाई.ए.एस.एच.ए.डी.ए.	यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन अकादमी

अध्याय - 1 सिफारिशों का सारांश

केन्द्र और राज्यों के वित्त साधन

1. वित्त मंत्रालय यह सुनिश्चित करे कि वित्तीय लेखाएं, संगत शीर्षों के अनुसार, उपकरणों और अधिभारों के अन्तर्गत संग्रहणों को पूर्णतः प्रदर्शित करे ताकि किसी वर्ष राज्यों को जारी की गयी राशियों के मध्य और उस सम्बद्ध वर्ष के लिए वित्त आयोग द्वारा संस्तुत निवल केन्द्रीय करों में सम्बद्ध प्रतिशत भागीदारी में कोई असंगतियां न हों।
(पैरा 4.33)
2. राज्यों को समयबद्ध तरीके से विद्युत क्षेत्र में होने वाले नुकसान की समस्या का समाधान करने की आवश्यकता है।
(पैरा 4.38)
3. केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं की संख्या घटाने और फार्मूला आधारित आयोजना अन्तरणों की प्रधानता बहाल करने के प्रयास किए जाएं।
(पैरा 4.56)
4. 2008-09 और 2009-10 के बढ़ते राजकोषीय घाटे से बाहर निकलने की एक सुविचारित नीति केन्द्र की मुख्य कार्यसूची हो।
(पैरा 4.62)

वस्तु और सेवा कर (जीएसटी)

5. केन्द्र और राज्यों दोनों जीएसटी मॉडल को कार्यान्वित करने हेतु एक "बड़ा समझौता" निष्पादित करे। इस बड़े समझौते में छह कारक मौजूद हों :
 - (i) जीएसटी-मॉडल का डिजाइन पैरा 5.25 से 5.35 में सुझाया गया है।
 - (ii) इसको संचालित करने के तौर-तरीकों को पैरा 5.36 से 5.41 में रेखांकित किया गया है।
 - (iii) केन्द्र और राज्यों के मध्य प्रस्तावित समझौता परिवर्तनों हेतु आकस्मिकताओं के साथ पैरा 5.49 से 5.51 में उपलब्ध है।
 - (iv) अनुपालना न करने की स्थिति में हतोत्साहनों को पैरा 5.52 में वर्णित किया गया है।
 - (v) कार्यान्वयन अनुसूची पैरा 5.57 से 5.59 में वर्णित है।
 - (vi) क्षतिपूर्ति दावा करने की प्रक्रिया पैरा 5.60 में दी गयी है।
(पैरा 5.48)
6. किसी भी अपनाए जाने वाले जीएसटी मॉडल में बड़े समझौते में निहित सभी कारक हों। इस बड़े समझौते के कार्यान्वयन को प्रोत्साहन देने हेतु यह आयोग 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान की स्वीकृति प्रदान करने की सिफारिश करता है। इस अनुदान का उपयोग बड़े समझौते के अनुरूप 2010-11 और 2014-15 के मध्य जीएसटी के कार्यान्वयन के कारण राजस्व हानियों के लिए

राज्य सरकारों को प्रतिपूर्ति दावों की पूर्ति हेतु किया जाएगा। इस पूल में अव्ययित शोध राशियों को अंतरण फार्मूले के अनुसार सभी राज्यों में 1 जनवरी, 2015 को वितरित किया जाएगा।

(पैरा 5.54 और 5.55)

7. राज्य वित्त मंत्रियों की सशक्त समिति (ईसी) को सांविधिक परिषद् में परिवर्तित किया जाए। सचिव, राजस्व विभाग, भारत सरकार; ईसी सचिव तथा लोक वित्त में अनुभव प्राप्त किसी प्रतिष्ठित व्यक्ति से बनी तीन सदस्यीय क्षतिपूर्ति द्वारा की गयी सिफारिश के आधार पर यह क्षतिपूर्ति तिमाही किस्तों में संवितरित की जाए।
(पैरा 5.60)
 8. यदि किसी स्थिति में, जब बड़े समझौते के सभी कारकों के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में सर्वसम्मति प्राप्त नहीं हो पाती और अन्तिम रूप से अपनाया गया जीएसटी तंत्र हमारे द्वारा सुझाए गए जीएसटी मॉडल से भिन्न हो, तो यह आयोग सिफारिश करता है कि 50,000 करोड़ रुपए की यह राशि संवितरित नहीं की जाएगी।
(पैरा 5.62)
 9. राज्यों को माल वाहनों के परिवहन समय को घटाने के उपाय करने चाहिए जो पड़ोसी राज्यों की मिली पुलिस चौकियों द्वारा उनकी सीमाओं में प्रवेश कर रहे हैं और राज्य परिवहन हेतु इलेक्ट्रॉनिक रूप में जारी प्रवेश पक्ष जैसे प्रयोक्ता अनुकूल विकल्पों को अपनाए।
(पैरा 5.47)
- ### केन्द्र सरकार के वित्त साधन
10. विनिवेश आवश्यकताओं से प्राप्तियों के उपयोग के सम्बन्ध में नीति को उदार बनाने की आवश्यकता है जिसमें महत्वपूर्ण ढांचागत क्षेत्र और पर्यावरण पर पूंजी व्यय को भी शामिल किया जाए।
(पैरा 6.46)
 11. सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के जोत रिकार्डों को अच्छी तरह रखने की आवश्यकता है ताकि इस बात का सुनिश्चय हो कि इस दुर्लभ संसाधन को उत्पादक उपयोग हेतु रखा जाए, अथवा अन्य सार्वजनिक परियोजनाओं हेतु उपलब्ध कराया जाए, अथवा अन्यथा विक्रय किया जाए।
(पैरा 6.48)

राज्य के वित्त साधन

12. विशेष श्रेणी वाले राज्यों की आयोजना-भिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु आयोजना सहायता को दूसरी दिशा में मोड़ने की प्रथा समाप्त की जाए।
(पैरा 7.79)

13. सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के सन्दर्भ में :

- (i) सभी राज्यों को यह सुनिश्चित करने का प्रयास करना चाहिए कि उनके सभी सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयू) के लेखों की निकासी हो।
(पैरा 7.95)
- (ii) राज्य पीएसयू लेखों के बकाया निपटान हेतु नियंत्रक तथा महालेखापरीक्षक द्वारा उपलब्ध करायी गयी लोचशीलता का उपयोग करें।
(पैरा 7.95)
- (iii) सभी राज्यों को मार्च, 2011 तक सभी रूपण पीएसयू को बन्द करने का खाका तैयार करने की आवश्यकता है। पीएसयू के विनिवेश तथा निजीकरण पर विचार किया जाए और उस पर त्वरित कार्यवाई की जाए।
(पैरा 7.95 तथा 7.97)
- (iv) कारपोरेट कार्य मंत्रालय अपने सांविधिक दायित्वों के साथ राज्य तथा केन्द्र के पीएसयू की निकटता से मॉनीटरिंग तथा अनुपालन करें।
(पैरा 7.95)
- (v) विनिवेश/निजीकरण तथा प्रक्रिया पर निगरानी रखने हेतु एक उपयुक्त रणनीति तैयार करने हेतु कार्यबल का गठन किया जाए। पुनर्संरचना सम्बन्धी स्थायी समिति के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठन किया जाए ताकि कार्यबल की सिफारिशों को लागू किया जाए। एक स्वतंत्र तकनीकी सचिवालय की भी स्थापना की जाए जो राज्यों के वित्त विभागों को पुनर्संरचना/विनिवेश प्रस्तावों पर सलाह दे।
(पैरा 7.98)

14. विद्युत क्षेत्र के सम्बन्ध में :

- (i) प्रेषण और वितरण नुकसान में कमी लाने के प्रयास मीटरिंग, फीडर सेपरेशन, हाईवोल्टेज वितरण प्रणालियों की शुरुआत, वितरण ट्रांसफार्मरों की मीटरिंग तथा चोरी रोकने हेतु कठोर उपायों के जरिए किए जाएं। कार्यक्षमता में सुधार लाने के लिए वितरण फ्रेंचाइजिंग तथा विद्युत सेवा कम्पनी (ईएससीओ) आधारित संरचनाओं पर विचार किया जाए।
(पैरा 7.114)
- (ii) अव्यक्त आवश्यकताओं को प्राथमिकता आधार पर पूरा किया जाए और प्रेषण तक मुक्त पहुंच को सुदृढ़ किया जाए। राज्य लोड प्रेषण केन्द्रों के जरिए अभिशासन में सुधार लाया जाए और इस कार्य को अन्ततः स्वायत्त बनाया जाए।
(पैरा 7.116)
- (iii) पन परियोजनाओं के पूर्ण होने में देरी से बचने के लिए उपयुक्त प्रणालियों को सामने लाया जाए।
(पैरा 7.117)
- (iv) तापीय विद्युत संयंत्रों को कोयले के स्रोतों से सुदूर स्थानों में स्थापित करने के बजाय, राज्य कोयला समृद्ध राज्यों में

अथवा उसके निकट संयुक्त उपक्रमों की स्थापना के बारे में विचार करें।

(पैरा 7.119)

- (v) केस 1 बोली प्रक्रिया को चरम मांग अवधियों के दौरान उच्च लागत खरीदों की अनिश्चतता से बचने हेतु उपयोग में लाया जाए।

- (vi) विनियामक संस्थाओं को क्षमता निर्माण, उपभोक्ता शिक्षा और मल्टी ईयर टैरिफ (एमवाईटी) जैसे टैरिफ सुधारों के माध्यम से सुदृढ़ किया जाए। कारपोरेट अभिशासन की सर्वोच्च प्रक्रियाओं को विद्युत क्षेत्र में लागू किया जाए।
(पैरा 7.121)

15. नई पेंशन प्रणाली की दिशा में आगे बढ़ने को यथासम्भव पूरा किया जाए।
(पैरा 7.122)

16. बड़ी मात्रा में नकदी शेष वाले राज्यों को नए सिरे से उधार लेने से पहले इनके उपयोग करने की दिशा में प्रयास करने चाहिए।
(पैरा 7.127)

17. लेखांकन सुधारों के सम्बन्ध में :

- (i) भारत सरकार को सभी राज्यों में बजटीय वर्गीकरण कोड में एक-साम्यता बनाए रखने में सुनिश्चित करना चाहिए। राज्यों के वित्त लेखों से सम्बन्ध परिशिष्टों की सूची को मानकीकृत बनाए जाने की आवश्यकता है।
(पैरा 7.129 और 7.134)

- (ii) लोक लेखे तथा समेकित निधि के मध्य दुतरफा प्रविष्टियों तथा लेन-देनों का सारांश का विवरण राज्यों के वित्त लेखों में पृथक अनुबंध के रूप में उपलब्ध कराया जाए।
(पैरा 7.131)

- (iii) राज्यों के समेकित निधि से बाहर निधियों के सृजन के जरिए सार्वजनिक व्यय को हतोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। ऐसी निधियों तथा सिविल जमा राशियों के जरिए व्यय को सी एंड एजी के लेखा परीक्षा के क्षेत्राधिकार में लाया जाए।
(पैरा 7.132 और 7.133)

- (iv) निम्नलिखित विवरणों को राज्यों के वित्त लेखों के साथ उपलब्ध कराने की आवश्यकता है :

(क) सभी सब्सिडियों के सम्बन्ध में व्यापक आंकड़ें।
(पैरा 7.135)

(ख) प्रत्येक स्तर पर कर्मचारियों की संख्या से सम्बद्ध समेकित सूचना जिसमें वेतन पर वचनबद्धता भी शामिल हो। इस विवरण में कर्मचारियों सम्बन्धी सूचना और उनका वेतन भी शामिल हो जहां ऐसा व्यय अनुदानों के रूप में दिखाया गया हो अथवा अन्य व्यय के तहत दर्ज हो।
(पैरा 7.136 और 7.137)

(ग) अनुरक्षण व्यय का विवरण।

(पैरा 7.138)

केन्द्र के कर राजस्वों की भागीदारी

18. भागीदारी योग्य केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा 2010-11 से 2014-15 के प्रत्येक वित्तीय वर्ष में 32 प्रतिशत होगा। उत्पाद (विशेष महत्व की वस्तुओं) के अतिरिक्त शुल्क अधिनियम, 1957 के अन्तर्गत, सभी वस्तुओं को 1 मार्च, 2006 से शुल्क भुगतान से छूट प्राप्त है। इसके परिणामस्वरूप, केन्द्र ने चीनी तथा तम्बाकू-उत्पादों पर उत्पाद के आधारीक शुल्कों को समायोजित किया था। इन गतिविधियों के प्रकाश में, राज्यों का भागीदारी योग्य केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में हिस्सा 32 प्रतिशत पर अपरिवर्तित बना रहेगा, भले ही राज्य इन वस्तुओं पर बिक्री कर (वैट) लगाते हों।

(पैरा 8.17 और 8.18)

19. संविधान के 88वें संशोधन की अधिसूचना की स्थिति में और ऐसी अधिसूचना के फलस्वरूप किसी विधान के अधिनियमन पर, इस बात का सुनिश्चय किया जाए कि इस विधान के तहत राज्य को उपचित राजस्व उस भाग से कम नहीं होना चाहिए जो इस राज्य को उपचित हो, भले ही सम्पूर्ण सेवा कर केन्द्रीय करों के भागीदारी योग्य पूल का भाग रहा हो।

(पैरा 8.19)

20. केन्द्र सरकार उपकरों/और अधिभारों को लगाने की समीक्षा करे ताकि उनकी हिस्सेदारी अपने सकल कर राजस्व में घटे।

(पैरा 8.20)

21. राज्यों को राजस्व लेखे में समग्र अन्तरणों से सम्बद्ध निर्देशात्मक उच्चतम सीमा को केन्द्र के सकल राजस्व प्राप्तियों के 39.5 प्रतिशत पर निर्धारित किया जाए।

(पैरा 8.21)

22. वर्ष 2010-11 से 2014.15 तक के प्रत्येक वित्तीय वर्ष में समस्त भागीदारी योग्य केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में प्रत्येक राज्य का हिस्सा सारणी 1.1 में यथाविनिर्दिष्ट अनुसार होगा।

(पैरा 8.38 तथा 8.39)

राजकोषीय समेकन हेतु संशोधित रूपरेखा

23. केन्द्र के राजस्व घाटे को उत्तरोत्तर रूप में घटाए जाने और समाप्त किए जाने की आवश्यकता है जिससे आगे चलकर 2014-15 तक राजस्व अधिशेष की स्थिति उभरकर सामने आए।

(पैरा 9.18 तथा 9.31)

24. केन्द्र और राज्यों के संयुक्त ऋण के सम्बन्ध में जीडीपी का 68 प्रतिशत लक्ष्य 2014-15 तक प्राप्त किया जाए। राजकोषीय समेकन के मार्ग में केन्द्र के वर्धित ऋण स्टॉक में 2014-15 तक जीडीपी के 45 प्रतिशत तक और राज्यों के सम्बन्ध में 2014-15 तक जीडीपी में 25 प्रतिशत तक सतत कमी लाना है।

(पैरा 9.29 तथा 9.69, सारणी 9.7)

सारणी 1.1 : राज्यों की पारम्परिक हिस्सेदारी

राज्य	सेवा कर को छोड़कर समस्त भागीदारी योग्य करों का हिस्सा (प्रतिशत)	सेवा कर का हिस्सा (प्रतिशत)
आंध्र प्रदेश	6.937	7.047
अरुणाचल प्रदेश	0.328	0.332
असम	3.628	3.685
बिहार	10.917	11.089
छत्तीसगढ़	2.470	2.509
गोवा	0.266	0.270
गुजरात	3.041	3.089
हरियाणा	1.048	1.064
हिमाचल प्रदेश	0.781	0.793
जम्मू और कश्मीर	1.551	शून्य
झारखण्ड	2.802	2.846
कर्नाटक	4.328	4.397
केरला	2.341	2.378
मध्य प्रदेश	7.120	7.232
महाराष्ट्र	5.199	5.281
मणिपुर	0.451	0.458
मेघालय	0.408	0.415
मिजोरम	0.269	0.273
नागालैंड	0.314	0.318
उड़ीसा	4.779	4.855
पंजाब	1.389	1.411
राजस्थान	5.853	5.945
सिक्किम	0.239	0.243
तमिल नाडु	4.969	5.047
त्रिपुरा	0.511	0.519
उत्तर प्रदेश	19.677	19.987
उत्तराखण्ड	1.120	1.138
पश्चिम बंगाल	7.264	7.379
सभी राज्य	100.000	100.00

(पैरा 9.29 तथा 9.69, सारणी 9.7)

25. मध्यावधि राजकोषीय कार्ययोजना (एमटीएफपी) को संशोधित किया जाए और आशय विवरण की अपेक्षा वचनबद्ध विवरण तैयार किया जाए। एमटीएफपी और वार्षिक बजट प्रक्रिया द्वारा उपलब्ध कराए गए बहुवर्षीय फ्रेमवर्क के मध्य टोस एकीकरण की अपेक्षा है।

(पैरा 9.38)

26. निम्नलिखित प्रकटन वार्षिक केन्द्रीय बजट/एमटी-एफपी के साथ किया जाए:

(i) आयोजना-भिन्न तथा आयोजना अनुदानों की समग्र श्रेणी के अन्तर्गत राज्यों को अनुदानों का विस्तृत ब्यौरा।

(पैरा 9.41)

- (ii) कर व्यय के विवरण को सुव्यवस्थित रखा जाए और तौर तरीकों को सुनिश्चित किया जाए।
(पैरा 9.42)
- (iii) प्रमुख कर प्रस्तावों की अनुपालन लागत को सूचित की जाए।
(पैरा 9.43)
- (iv) पूंजी व्यय के राजस्व परिणामों का एमटीएफपी में अनुमान लगाया जाए।
(पैरा 9.45)
- (v) एमटीएफपी में मुख्यनीति परिवर्तनों के राजकोषीय परिणाम को शामिल किया जाए।
(पैरा 9.46)
- (vi) एमटीएफपी के साथ सार्वजनिक निजी भागीदारी देयताओं को सूचित किया जाए।
(पैरा 9.48 तथा 9.49)
- (vii) एमटीएफपी मानदंड मूल्यों को सुनिश्चित करे जिसमें प्राप्तियों और व्यय के अनुमान निहित हों और लक्ष्यों के अनुरूप रहते हुए जिस सीमा के अन्तर्गत वे भिन्न हो सकते हैं।
(पैरा 9.61)
27. लोक लेखे में विनिवेश प्राप्तियों के अंतरण को समाप्त किया जाए और सभी विनिवेश प्राप्तियों को समेकित निधि में बनाए रखा जाए।
(पैरा 9.52)
28. भारत सरकार ऐसे समस्त सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की सूची तैयार करे जिनमें परिसम्पत्तियों पर प्रतिफल की निम्न दर प्राप्ति होती है तथा जो विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्धारित मानदण्डों से कम है।
(पैरा 9.52)
29. एफआरबीएम अधिनियम को उन आघातों के स्वरूप को विनिर्दिष्ट किए जाने की आवश्यकता है जिन्हें एफआरबीएम लक्ष्यों में छूट देना अपेक्षित है।
(पैरा 9.62)
30. स्थूल आर्थिक आघातों के मामले में, राज्यों की उधार सीमाओं में छूट देने तथा उन्हें अधिक उधार की अनुमति देने के बजाय केन्द्र राज्यों के मध्य पारस्परिक वितरण हेतु वित्त आयोग कर अन्तरण फार्मूले का उपयोग करते हुए उधार दे और संसाधनों का अन्तरण करे।
(पैरा 9.63)
31. वेतन आयोग की सिफारिशों के कारण बकाया राशि जैसे संरचनात्मक आघातों से बचा जाए, बकाया राशि के मामले में, वेतन का भुगतान उसी तिथि से किया जाए जिस तारीख से वह स्वीकृत है।
(पैरा 9.64)
32. केन्द्र द्वारा एक स्वतंत्र समीक्षा तंत्र की स्थापना की जाए इसके राजकोषीय सुधार प्रक्रिया का मूल्यांकन करे। स्वतंत्र समीक्षा तंत्र में राजकोषीय परिषद को शामिल किया जाए। जिस के पीछे विधायी शक्ति हो।
(पैरा 9.65 और 9.66)
33. 2008-09 और 2009-10 के अपवादात्मक परिस्थितियों को देखते हुए, राज्यों की राजकोषीय समेकन प्रक्रिया बाधित हुई। आशा है कि राज्य 2011-12 तक अपने राजकोषीय सुधार के मार्ग पर वापस आने में समर्थ होंगे जिसमें 2010-11 में उन्हें एक वर्ष हेतु समायोजन की अनुमति दी जाएगी।
- (i) ऐसे राज्य जिन्होंने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा किया है अथवा राजस्व अधिशेष प्राप्त किया है, उन्हें 2011-12 तक राजस्व घाटा समाप्त कर लेना चाहिए तथा राजस्व शेष बनाए रखना चाहिए अथवा उसके बाद वे अधिशेष प्राप्त करेंगे। अन्य राज्यों को 2014-15 तक राजस्व घाटा समाप्त करना चाहिए।
(पैरा 9.69 से 9.72)
- (ii) सामान्य श्रेणी के राज्य जिन्होंने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा अथवा राजस्व अधिशेष प्राप्त किया है, उन्हें 2011-12 तक सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा प्राप्त करना चाहिए तथा ऐसे घाटे को उसके बाद बनाया रखना चाहिए। अन्य सामान्य श्रेणी के राज्यों को 2013-14 तक 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटा प्राप्त करने की आवश्यकता है।
(पैरा 9.74 से 9.76 तथा सारणी 9.5)
- (iii) 2007-08 में जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से कम के राजकोषीय घाटे के आधार वाले सभी विशेष श्रेणी के राज्य 2011-12 में 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा कर सकते हैं तथा उसके बाद इसे बनाए रख सकते हैं। मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और उत्तराखण्ड 2013-14 तक अपने जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक राजकोषीय घाटा कम करेंगे।
(पैरा 9.79 और 9.81)
- (iv) जम्मू और कश्मीर तथा मिजोरम को 2014-15 तक अपने राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक सीमित करना चाहिए।
(पैरा 9.80)
34. राज्यों को राजकोषीय सुधार का रास्ता अपनाने के लिए एफआरबीएम अधिनियमों में संशोधन/अधिनियमन करना चाहिए। किसी राज्य के लिए संयुक्त राज्य विशिष्ट अनुदान अनुपालन हेतु जारी करना चाहिए।
(पैरा 9.82)
35. एफआरबीएम अधिनियमों के अन्तर्गत स्वतंत्र समीक्षा/मॉनीटरिंग तंत्र की स्थापना राज्यों द्वारा करनी चाहिए।
(पैरा 9.84)
36. वित्त मंत्रालय द्वारा राजकोषीय सुधार मार्ग का उपयोग करते हुए राज्यों के लिए उधार सीमाओं पर कार्रवाई करनी चाहिए। इस प्रकार राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार हेतु प्रवर्तन तंत्र के बतौर कार्य करना चाहिए।
(पैरा 9.85)
37. 2006-07 तक संविदा किए गए राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) से राज्यों को दिए गए ऋण और 2009-10 के

- अन्त में बकाया राशि को निर्धारित शर्तों के अधीन ब्याज की 9 प्रतिशत की दर पर पुनः निर्धारित किया जाएगा।
(पैरा 9.106)
38. राष्ट्रीय लघु बचत योजना को बाजार सम्बद्ध योजना में रूपांतरित किया जाएगा। राज्य सरकारों से यह भी अपेक्षित है कि वे अपने स्तर पर संगत सुधार करें।
(पैरा 9.111 और 9.112)
39. 2009-10 के अन्त में बकाया भारत सरकार से राज्यों को प्रदत्त और वित्त मंत्रालय से भिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रशासित को निर्धारित शर्तों के अधीन बट्टे-खाते डाला जाएगा।
(पैरा 9.114)
40. राजकोषीय दृष्टि से कमजोर राज्यों के लिए जो बाजार से ऋण जुटाने में अक्षम हैं, केन्द्र सरकार से उधार हेतु विंडो की व्यवस्था करना आवश्यक है।
(पैरा 9.114)
41. ऋण समेकन तथा राहत सुविधा (डीसीआरएफ) के अन्तर्गत समेकन लाभ प्राप्त न किए राज्यों के सम्बन्ध में, यह सुविधा, समेकन तथा ब्याज दर कटौती तक सीमित रहते हुए एफआरबीएम अधिनियम के अधिनियमन के अधीन विस्तारित की जानी चाहिए।
(पैरा 9.115)
42. एनएसएसएफ दर ब्याज राहत का लाभ और बट्टे खाते को राज्यों को तभी उपलब्ध कराया जाए जब वे एफआरबीएम के सम्बन्ध में आवश्यक संशोधन/अधिनियमन की व्यवस्था करें।
(पैरा 9.116)
- स्थानीय निकाय**
43. संविधान के अनुच्छेद 280(3) (खख) और (ग) में संशोधन इस प्रकार किया जाए कि इसमें प्रयुक्त शब्दों राज्यों वित्त आयोग की सिफारिश के आधार पर "राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को ध्यान में रखने के बाद" से परिवर्तित किया जाए।
(पैरा 10.130)
44. संविधान के अनुच्छेद 243(1) में संशोधन "प्रत्येक पांचवें वर्ष" शब्दों के बाद "अथवा पहले" वाक्यांश को शामिल कर लिया जाए।
(पैरा 10.125)
45. स्थानीय निकाय, अनुदानों की प्रमात्रा सारणी 10.4 के अनुसार उपलब्ध करायी जाए, सामान्य आधारिक अनुदान तथा विशेष क्षेत्र आधारिक अनुदान यथानिर्दिष्ट राज्यों में आबंटित किया जाए। इन अनुदान के सम्बन्ध में राज्यवार पात्रता अनुबंध 10.15 क और 10.15 ग में दिखायी गयी है।
(पैरा 10.159)
46. राज्य सरकारें सामान्य निष्पादन अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन हेतु तभी पात्र होंगी जब वे निर्धारित शर्तों का अनुपालन करते हैं। इन अनुदानों को विनिर्दिष्ट तरीके से संवितरित किया जाएगा। इन अनुदानों के सम्बन्ध में राज्यवार पात्रता अनुबंध 10.15ख और 10.15घ में दी गयी है।
(पैरा 10.161 से 10.164)
47. राज्यों को सामान्य आधारिक अनुदान और सामान्य निष्पादन अनुदान के अपने हिस्से के भाग का आबंटन विशेष क्षेत्रों को इन क्षेत्रों में जनसंख्या के अनुपात में करना चाहिए। यह आबंटन हमारे द्वारा संस्तुत विशेष क्षेत्र आधार के अनुदान और विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान के अतिरिक्त होगा।
(पैरा 10.170)
48. राज्य सरकारों को उपयुक्त तरीके से अपने स्थानीय निधि लेखा परीक्षा विभागों को क्षमता निर्माण तथा कार्मिकों में बढ़ोतरी के जरिए सुदृढ़ करना चाहिए।
(पैरा 10.167)
49. राज्य सरकारों को कुछ अथवा सभी स्थानीय करों के अधिदेश को लेवी के शून्यतर दरों पर बाध्यकारी रूप में, स्थानीय निकायों के अन्तरण पात्रता से स्व राजस्व संग्रहण में कटौती द्वारा, अथवा समतुल्य अनुदानों की प्रणाली के जरिए स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व संग्रहण को प्रोत्साहित करना चाहिए।
(पैरा 10.173)
50. लेखांकन प्रणाली को सुदृढ़ बनाने हेतु, वित्त लेखे में एक पृथक विवरण शामिल होना चाहिए जिसमें पंचायत राज्य संस्थाओं (पीआरआई) तथा शहरी स्थानीय निकाय (यूएलबी) दोनों के सम्बन्ध में बजट में यथा उपयोग किए उन्हीं शीर्षों के अन्तर्गत वास्तविक व्यय का शीर्षवार ब्यौरा उल्लिखित हो। हम सिफारिश करते हैं कि इन परिवर्तनों को 31 मार्च, 2012 से प्रभावी बनाया जाए।
(पैरा 10.177)
51. भारत सरकार तथा राज्य सरकारें कार्यकारी अनुदेश जारी करें ताकि उनके सम्बद्ध विभाग स्थानीय निकायों को उपयुक्त सेवा प्रभार को भुगतान कर सकें।
(पैरा 10.178)
52. राज्य सरकारों की रायल्टियों से प्राप्त वर्धित आय को देखते हुए, उन्हें इस आय के हिस्से की भागीदारी उन स्थानीय निकायों के साथ करनी चाहिए जिनके क्षेत्राधिकार में ऐसी आय सृजित होती है।
(पैरा 10.179)
53. राज्य सरकारों को सुनिश्चित करना चाहिए कि राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की सिफारिशों अविलम्ब कार्यान्वित की जाए तथा की गयी कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर) को तुरंत विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाए।
(पैरा 10.129)
54. एसएफसी अनुबंध 10.5 में सुझायी गयी उस प्रणाली पर विचार करें जो उनकी रिपोर्टों का आधार हो।
(पैरा 10.127)
55. एसएफसी सदृश निकाय राज्यों में स्थापित की जाए जिन्हें संविधान के भाग ix द्वारा कवर नहीं किया गया है।
(पैरा 10.180)
56. स्थानीय निकाय पहचान की गयी सर्वोत्तम प्रक्रियाओं के कार्यान्वयन पर विचार करें
(पैरा 10.79)

57. शहरी स्थानीय निकायों को हमारे द्वारा उपलब्ध कराए गए अनुदान का भाग उनके क्षेत्राधिकार के भीतर अग्नि सेवाओं में सुधार हेतु किया जाए।

(पैरा 10.172)

58. स्थानीय निकायों को शहरी नियोजन कार्यों से सहयोजित किया जाए, जहां कहीं अन्य विकास प्राधिकारी इस कार्य के लिए अधिदेशित हैं। इन प्राधिकारियों को स्थानीय निकायों के साथ अपने राजस्व का भी वहन करना चाहिए।

(पैरा 10.168)

59. छावनी क्षेत्रों (बलों के सक्रिय नियंत्रण के अन्तर्गत क्षेत्रों को छोड़कर) के अन्तर्गत सिविलियन क्षेत्रों हेतु विकास योजनाएं जिला नियोजन समितियों के समक्ष लायी जाएं।

(पैरा 10.169)

60. राज्य सरकारें नगर पंचायतों के गठन हेतु दिशानिर्देश तैयार करें।

(पैरा 10.133)

आपदा राहत

61. राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि (एनसीसीएफ) को राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया निधि और आपदा राहत निधि (सीआरएफ) को सम्बद्ध राज्यों के राज्य आपदा अनुक्रिया निधि (एसडीआरएफ) में मिला दिया जाए। एसडीआरएफ के लिए अंशदान का वहन सामान्य श्रेणी के राज्यों के सम्बन्ध में केन्द्र और राज्यों के बीच 75:25 के अनुपात में और विशेष श्रेणी के राज्यों के सम्बन्ध में 90:10 के अनुपात में किया जाए।

(पैरा 11.78, 11.79 और 11.82)

62. सीआरएफ और एनसीसीएफ के अन्तर्गत 31 मार्च, 2010 की स्थिति के अनुसार शेष राशि का अन्तरण सम्बद्ध एसडीआरएफ और एनडीआरएफ को किया जाए।

(पैरा 11.78 तथा 11.93)

63. एनडीआरएफ के लिए बजटीय प्रावधान को निधि से पिछले वर्ष के व्यय से सम्बद्ध किए जाने की आवश्यकता है। जीएसटी के प्रारम्भ होने पर उपकरणों को उसमें मिलाने से, वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करने की आवश्यकता है।

(पैरा 11.78)

64. एसडीआर का कुल आकार 33.381 करोड़ आंका गया है जिसे क्षमता निर्माण के लिए 525 करोड़ रुपए के अतिरिक्त अनुदान के साथ उपर्युक्त दिए गए अनुपात में वहन किया जाएगा।

(पैरा 11.92 और 11.102)

65. राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया बल को त्वरित राहत हेतु अपेक्षित मदों के स्टॉक को बनाए रखने के लिए 250 करोड़ रुपए की सहायता दी जाएगी।

(पैरा 11.103)

66. आपदा प्रबन्धन (डीएम) अधिनियम में जिला आपदा अनुक्रिया निधि (डीडीआरएफ) से सम्बद्ध प्रावधानों की समीक्षा की जाए और इन निधियों के सृजन को सम्बद्ध राज्यों के विवेकाधिकार पर छोड़ दिया जाना चाहिए।

(पैरा 11.83)

67. एफसी अनुदानों के जरिए निधिपोषित योजनाओं को शमन और पुनर्निर्माण गतिविधियों से बाहर रखा जाए और केन्द्र तथा राज्यों की समग्र विकास आयोजना निधि की पूर्ति की जाए।

(पैरा 11.83)

68. एफसी अनुदानों के जरिए निधिपोषित योजनाओं के तहत कवर की जाने वाली आपदाओं की सूची यथावत बनी रहनी चाहिए। तथापि, एनडीआरएफ निधिपोषण के लिए उच्च तीव्रता की मानव निर्मित आपदाओं को ध्यान में रखा जाए, एक बार मानदण्ड तय कर दिए जाएं और अपेक्षित अतिरिक्त आबंटन एनडीआरएफ को किया जाए।

(पैरा 11.100)

69. डीएम अधिनियम अर्थात् केन्द्र स्तर पर राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए)/राष्ट्रीय कार्यकारी परिषद (एनईसी) तथा राज्य स्तर पर राज्य आपदा प्रबन्धन एजेंसी (एसडीएमए)/राज्य कार्यकारी परिषद (एसईसी) के अन्तर्गत निर्धारित किए जाने वाले आपदा राहत के लिए प्रशासनिक तंत्र। वित्तीय मामले वित्त मंत्रालय द्वारा मौजूदा प्रक्रिया अनुसार निपटाए जाएंगे।

(पैरा 11.105 तथा 106)

70. एससीआरएफ के लिए केन्द्रीय सहायता जारी रखने हेतु निर्धारित लेखांकन मानदण्डों का अनुसरण किया जाए।

(पैरा 11.95)

राज्यों को सहायता अनुदान एनपीआरडी और निष्पादन प्रोत्साहन

71. आठ राज्यों हेतु पंचाट अवधि के लिए 51,800 करोड़ रुपए की कुल आयोजना-भिन्न राजस्व अनुदान की सिफारिश की गयी है।

(पैरा 12.12)

72. ऐसे तीन विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए 1500 करोड़ रुपए के निष्पादन अनुदान की सिफारिश की जाती है जिन्हें आयोजना- भिन्न राजस्व घाटा (एनपीआरडी) स्थिति से क्रमबद्ध किया गया है।

(पैरा 12.13)

प्राथमिक शिक्षा

73. पंचाट अवधि हेतु प्राथमिक शिक्षा के लिए 24,068 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की गयी है।

(पैरा 12.23)

74. शिक्षा अनुदान प्राथमिक शिक्षा के लिए राज्यों को दिए जाने वाले सामान्य व्यय के अतिरिक्त होगा। संस्तुत अनुदानों सहित प्राथमिक शिक्षा के अन्तर्गत व्यय (आयोजना + आयोजना-भिन्न) अर्थात् मुख्य शीर्ष - 2202, उप मुख्य शीर्ष - 01, वर्ष 2010-15 के दौरान कम से कम 8 प्रतिशत की दर पर पड़ेगा।

(पैरा 12.23)

पर्यावरण

75. पंचाट अवधि हेतु वन अनुदान के रूप में 5000 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की गयी है।

(पैरा 12.46)

76. पहले दो वर्षों के लिए अनुदानें शर्त रहित हैं लेकिन कार्य आयोजनाओं की तैयारी को प्राथमिकता दी जाए। पिछले तीन वर्षों के लिए अनुदानों की निर्मुक्ति को अनुमोदित कार्य आयोजनाओं की संख्या में प्रगति से सम्बद्ध किया जाए।
(पैरा 12.47)
77. पिछले तीन वर्षों में अनुदानों का पच्चीस प्रतिशत भाग वन संपदा के संरक्षण के लिए है। ये अनुदान वानिकी तथा वन्य जीव (मूख्य शीर्ष-2406) सम्बन्धी आयोजना भिन्न राजस्व व्यय के अतिरिक्त है और अनुबंध 12.3 में दी गयी शर्तों के अधीन होगा। पिछले तीन वर्षों में अनुदानों के पचहत्तर प्रतिशत का उपयोग विकास उद्देश्यों हेतु किया जाएगा।
(पैरा 12.47)
78. ग्रीड से जुड़े नवीकरणीय ऊर्जा के लिए 5000 करोड़ रुपए के प्रोत्साहन अनुदान की सिफारिश की जाती है जो 1 अप्रैल, 2010 से 31 मार्च, 2014 तक नवीकरणीय ऊर्जा क्षमता परिवर्धन में राज्यों की उपलब्धियों पर आधारित है। इस सम्बन्ध में राज्यों के निष्पादन की राज्यों द्वारा क्षमता परिवर्धन पर भारत सरकार द्वारा प्रकाशित आंकड़ों के अनुसार समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है।
(पैरा 12.52 तथा 12.53)
79. चार वर्षों अर्थात् 2011-12 से 2014-15 की पंचाट अवधि हेतु जल क्षेत्र प्रबन्धन अनुदान के तौर पर 5000 करोड़ रुपए की राशि की स्वीकृति की गयी है।
(पैरा 12.57)
80. जल क्षेत्र अनुदान की निर्मुक्ति जल विनियामक प्राधिकरण की स्थापना और सामान्य रूप से मूल्यांकित जल प्रभारों की राज्य विशिष्ट वसूली प्राप्त करने के अधीन होगी।
(पैरा 15.58)
81. जल क्षेत्र अनुदान सामान्य अनुसंधान व्यय के लिए अतिरिक्त राशि के बतौर होने चाहिए जिन्हें राज्यों द्वारा देखा जाएगा और अनुबंध 12.8 में दी गयी शर्तों के अनुसार उन्हें निर्मुक्त तथा मॉनीटर किया जाएगा।
(पैरा 12.58)
- परिणामों में सुधार**
82. राज्यों को अपने ऐसे निवासियों का नामांकन करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाए जो विशिष्ट पहचान (यूआईडी) कार्यक्रम के अन्तर्गत कल्याणकारी योजनाओं में भाग लेते हैं। उस सम्बन्ध में राज्य सरकारों को 2987 करोड़ रुपए का अनुदान देना प्रस्तावित है जैसा अनुबंध 12.9 में दर्शित है।
(पैरा 12.70)
83. राज्यों को 31 दिसम्बर, 2009 से आगे उनके निष्पादन के आधार पर अपनी शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) को घटाने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए। इस प्रयोजनार्थ 5000 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की गयी है।
(पैरा 12.75)
84. न्याय प्रशासन में कई पहलुओं में सुधार को सहायता प्रदान करने हेतु 5000 करोड़ रुपए का अनुदान प्रस्तावित है। इनमें प्रातः/सायं न्यायालयों का प्रचालन, वैकल्पिक विवाद समाधान (एडीआर) तंत्र को प्रोत्साहन देना, लोक अदालतों की सहायता बढ़ाना तथा विधिक सहायता और प्रशिक्षण देना शामिल है।
(पैरा 12.79)
85. राज्यों में सार्वजनिक सेवाओं में नवाचारों की पहचान दस्तावेज तथा प्रोत्साहन के लिए सार्वजनिक नवाचार प्रणाली केन्द्र (सीआईपीएस) की स्थापना द्वारा नवाचार प्रोत्साहन हेतु 20 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश की जाती है। 1 करोड़ रुपए प्रति जिले का दूसरी अनुदान जिला नवाचार निधि (डीआईएफ) के सृजन के लिए है जिसका उद्देश्य पहले से सृजित पूंजी परिसम्पत्तियों की कार्यक्षमता को बढ़ाना है।
(पैरा 12.92 और 12.96)
86. सांख्यिकीय प्रणाली की गुणवत्ता को बढ़ाने हेतु, हम भारतीय सांख्यिकीय परियोजना (आईएसपी) द्वारा पहचान न किए गए क्षेत्रों में सांख्यिकीय ढांचागत अन्तर की पूर्ति हेतु प्रत्येक जिले के लिए 1 करोड़ रुपए भी दर पर राज्य सरकारों को 616 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।
(पैरा 12.101)
87. कर्मचारी तथा पेंशनर डाटाबेस की स्थापना के लिए 10 करोड़ रुपए का अनुदान प्रत्येक सामान्य श्रेणी राज्य और 5 करोड़ रुपए प्रत्येक विशेष श्रेणी राज्य को उपलब्ध कराया जाएगा। हम भारत सरकार से यह भी आग्रह करते हैं कि वह अपने स्वयं के कर्मचारियों तथा पेंशनरों हेतु डाटाबेस तैयार करने के लिए समानान्तर प्रयास प्रारम्भ करे।
(पैरा 12.108)
- सड़कों तथा पुलों का रख-रखाव**
88. हमारे पंचाट अवधि के चार वर्षों (2011-12 से 2014-15) के लिए सड़कों तथा पुलों के रखरखाव हेतु अनुदान के रूप में 19,930 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश की गयी है।
(पैरा 12.114)
89. सड़कों तथा पुलों के लिए रख-रखाव अनुदान उस सामान्य रख-रखाव व्यय के अतिरिक्त होगा जो राज्यों द्वारा किया जाता है। इस अनुदान की निर्मुक्ति तथा व्यय अनुबंध 12.17 में दर्शित शर्तों के अधीन होगा।
(पैरा 12.114)

राज्य विशिष्ट आवश्यकताएं

90. राज्य विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए 27,945 करोड़ रुपए के कुल अनुदान की सिफारिश की जाती है।

(पैरा 12.6)

91. पैरा 5.52 तथा 9.82 में वर्णित शर्तों के अतिरिक्त राज्य विशिष्ट अनुदान निम्नलिखित शर्तों के अधीन होंगे:

(i) राज्यों द्वारा भूमि अधिग्रहण हेतु किसी राज्य विशिष्ट अनुदान से किसी निधि का उपयोग नहीं किया जाएगा। जहां कहीं भी परियोजना/निर्माण हेतु भूमि अपेक्षित है, ऐसी भूमि को राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराया जाएगा।

(ii) सारणी 12.6 में दिए गए राज्य विशिष्ट अनुदानों की स्थिति केवल निर्देशात्मक है; राज्य अपनी अपेक्षित स्थिति से केन्द्र सरकार को सूचित कर सकते हैं। यह अनुदान प्रतिवर्ष अधिकतम दो किश्तों में जारी की जा सकती है।

(iii) लेखों का रखरखाव तथा उपयोग प्रमाणपत्र (यूसी/व्यय विवरण (एसओई) को सामान्य वित्तीय नियम (जीएफआर) 2005 के अनुसार उपलब्ध कराया जाएगा।

(पैरा 12.324)

मॉनीटरिंग

92. मुख्य सचिव की अध्यक्षता में उच्च स्तरीय मॉनीटरिंग समिति अनुदानों के उपयोग की समीक्षा करेगी सुधारात्मक उपाय करेगी। इसे 12 वें वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार स्थापित किया गया है जो आगे बनी रहेगी।

(पैरा 12.326)

93. पंचाट अवधि हेतु राज्यों को संस्तुत कुल सहायता अनुदान राशि-सारणी 1.2 में दी गयी है।

सारणी 1.2 : राज्यों को सहायता अनुदान

	करोड़ रुपए
I स्थानीय निकाय	87519
II आपदा राहत (जिसमें क्षमता निर्माण शामिल है)	26373
III पश्च-अन्तरण आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा	51800
IV निष्पादन प्रोत्साहन	1500
V प्राथमिक शिक्षा	24068
VI पर्यावरण	15000
(क) वनों का संरक्षण	5000
(ख) नवीकरणीय ऊर्जा	5000
(ग) जल क्षेत्र प्रबंधन	5000
VII परिणामों में सुधार	14446
(क) शिशु मृत्यु दर में कमी	5000
(ख) न्याय प्रदान करने में सुधार	5000
(ग) यूआईडी जारी करने हेतु प्रोत्साहन	2989
(घ) जिला नवाचार निधि	616
(ड.) राज्य तथा जिला स्तर पर सांख्यिकीय प्रणालियों में सुधार	616
(च) कर्मचारी तथा पेंशन डाटाबेस	225
VIII सड़क तथा पुलों का रख-रखाव	19930
IX राज्य विशिष्ट	27945
X जीएसटी मॉडल का कार्यान्वयन	50000
जोड़	318581

विजय एल. केलकर
अध्यक्ष

बी.के. चतुर्वेदी
सदस्य

इन्दिरा राजारमन
सदस्य

अतुल शर्मा
सदस्य

संजीव मिश्रा
सदस्य

नई दिल्ली
29 दिसम्बर, 2009

मैं आयोग के सभी सदस्यों द्वारा उपलब्ध कराए गए उत्कृष्ट सहयोग के प्रति अपनी असीम सराहना व्यक्त करना चाहता हूँ। यह रिपोर्ट संयुक्त प्रयास से तैयार की गयी जिसमें प्रत्येक सदस्य ने अपने गहन ज्ञान और ठोस व्यावसायिक वचनबद्धता के साथ असीमित रूप से सहयोग प्रदान किया। मैं आयोग के सचिव श्री सुमित बोस द्वारा प्रदान की गयी सेवाओं के प्रति आयोग की सराहना को भी ध्यान में लाना चाहता हूँ, वह इस आयोग के मित्र, दार्शनिक तथा पथ प्रदर्शक रहे हैं। आयोग उनकी उच्च कार्यक्षमता तथा शानदार कार्य हेतु उनके प्रति अत्यधिक आभारी हैं। वह प्रतिभा सम्पन्न व्यावसायिक दल के उत्कृष्ट अगुआ रहे हैं जिन्होंने आयोग की सहायता की।

नई दिल्ली
29 दिसम्बर, 2009

विजय एल. केलकर
अध्यक्ष

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 (एनसीईईआर) 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. अबूसालेह 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 रूप 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 अनुसूक्षण पर व्यय तथा आयोजना स्कीमों पर पूंजी परिसम्पत्तियों का रख-रखाव और गैर-मजदूरी सम्बद्ध अनुसूक्षण 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 अन्तर्गत 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 निष्कर्षों पर पहुंचा तथा वह केन्द्र और प्रत्येक राज्य की प्राप्ति 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 अक्टूबर, 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 रूप 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 स्रोतों 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 हुईं। ये बैठकें के.सी. नियोगी कक्ष में एच.टी. हाउस में सम्पन्न हुईं। 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 डायरेक्टर 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 जिन्होंने वित्त आयोग से सम्बद्ध विभिन्न मुद्दों 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 हैं:

- (i) "स्थानीय स्व-शासन" से सम्बद्ध मुद्दों पर विचार विमर्श करने हेतु 26 फरवरी, 2008 को एक कार्यशाला बंगलुरु 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 इकनॉमिक्स 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 अन्तरराष्ट्रीय केन्द्र, नई दिल्ली में 30 जुलाई, 2009 को इस मुद्दे पर विभिन्न का विकल्पों पर विचार-विमर्श करने के लिए एक सम्मेलन का आयोजन किया गया था।

2.21 ये संगोष्ठियां प्रमुख अर्थशास्त्रियों, वित्तीय क्षेत्र के प्रशासकों, नीति निर्माताओं तथा प्रैक्टिशनरों द्वारा सम्बोधित की गयी जिन्होंने 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 अक्टूबर, 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 दौरे 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 दौरे 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, जिन्होंने इन वार्तालापों में भाग लिया। हम राज्य सरकारों के आभारी हैं कि उन्होंने 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 अक्टूबर, 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 हैं, इसलिए, राज्यों से संग्रहित आंकड़ों/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 जिन्होंने 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 अन्तर्देशीय निहितार्थों वृहद् राजकोषीय मॉडलिंग फ्रेमवर्क में पूर्वानुमान तथा नीति अनुरूपण; जीएसटी का विकास और व्यापार प्रभाव; भारतीय राजकोषीय संघीय संरचना में पर्यावरण, पारिस्थिकीय और जलवायु सम्बन्धी चिन्ताओं का एकीकरण; न्याय सुपुर्दगी प्रणालियों की मजबूती हेतु केन्द्रीय सल्लिडियों 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 विश्लेषणात्मक 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 सल्लिडियों 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 (पूँजी) 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 वेबसाइट पर विद्यार्थियों, अनुसंधानकर्ताओं, 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 बहेतर प्रबन्धन में नवाचार की भूमिका को मान्यता देता है। अध्यक्ष के अनुरोध पर राष्ट्रीय नवाचार फाउंडेशन ने राज्यवार बुकलेटों का संकलन किया जिसमें निम्नलिखित शामिल है:

- विशेष राज्य के अन्तर्गत नवाचार विकसित किया गया और इसे राष्ट्रीय तौर पर प्रासंगिक बनाया।
- विशेष राज्य के प्रसंगाधीन शेष देश से नवाचार।
- 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 वेबसाइट 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 रिपोर्टों 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, जिन्होंने 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 आटे, आर्थिक विभाग, फर्गुसन कालेज, पूणे तथा सदस्य, राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) महाराष्ट्र; प्रो. नृपेन्द्र नाथ बंदोपाध्याय, 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 राय, 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 रिप्रेजेन्टेटिव्स 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 वैबसाइट 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 जिन्होंने आयोग में अक्टूबर, 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 जिन्होंने 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।

अध्याय - 3

मुद्दे एवं दृष्टिकोण

प्रस्तावना

3.1 वित्त आयोग का समग्र कार्य संविधान के अनुच्छेद 270, 275 और 280 में निर्धारित अधिदेश का निष्पादन करना है। यह अधिदेश चालू और संभावित भावी वृहत् आर्थिक और राजकोषीय परिदृश्यों को ध्यान में रखते हुए संघीय वित्त के सिद्धांतों के अनुरूप होना चाहिए जिससे कि केन्द्र राज्यों और स्थानीय निकायों की राजकोषीय स्थिरता और पर्याप्त संसाधन उपलब्धता हासिल हो सके।

3.2 राष्ट्रपति के ऐसे आदेश जो तेरहवें वित्त आयोग के लिए विचारार्थ विषय प्रदान करते हैं, को तीन विभिन्न प्रकार के कार्य आयोग को सौंपने के रूप में देखा जा सकता है। आयोग का प्रथम अथवा मुख्य कार्य संघ और राज्य के बीच भारत के संविधान के अध्याय I, भाग XII के तहत उनमें विभाजित किए जाने वाले करों की निवल आय, जिसे सामान्यतः "विभाज्य पूल" कहा जाता है, के वितरण की सिफारिश करना है, दूसरा आयोग का कार्य ऐसी आय को राज्यों के बीच आबंटन की सिफारिश करने का भी है। संविधान के अनुच्छेद 275 के तहत आयोग उन राज्यों को जिन्हें "सहायता की आवश्यकता" है को सामान्य प्रयोजन के अनुदान और अन्य विशिष्ट प्रयोजन के अनुदान प्रदान कर सकता है। तीसरा, संबंधित राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए आयोग को कहा गया है कि विभिन्न राज्यों में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की पूर्ति के लिए अलग-अलग राज्यों की समेकित निधियों का संवर्धन कर उपायों की सिफारिश करें।

3.3 प्रत्येक आयोग से उनके विचारार्थ विषयों द्वारा यह अपेक्षा की जाती है कि अपना मुख्य कार्य आरंभ करते समय विशिष्ट नीतिगत विचारणाओं को ध्यान में रखे। इस प्रकार तेरहवें वित्त आयोग को निम्नलिखित बिन्दुओं का ध्यान रखना है:

- (i) सभी राज्यों और केन्द्र के राजस्व खाते पर प्राप्तियों और व्यय में संतुलन और पूंजी निवेश के लिए अधिशेषों के सृजन की आवश्यकता।
- (ii) 1 अप्रैल, 2010 से माल एवं सेवा कर (जीएसटी) के प्रस्तावित कार्यान्वयन का प्रभाव और साथ ही साथ देश के विदेश व्यापार पर इसका प्रभाव।
- (iii) लोक व्यय की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता।
- (iv) वहनीय विकास के अनुरूप पारिस्थितिकी, पर्यावरण और जलवायु परिवर्तन के प्रबंधन की आवश्यकता।
- (v) सार्वजनिक क्षेत्र और विभागीय उपक्रमों तथा सिंचाई और विद्युत परियोजनाओं की भी वाणिज्यिक व्यवहार्यता सुनिश्चित करने की आवश्यकता।
- (vi) केन्द्र सरकार और प्रत्येक राज्य सरकार के कराधान प्रयास और कर-सकल राज्य घरेलू उत्पाद/सकल घरेलू उत्पाद अनुपात में सुधार लाने हेतु अतिरिक्त संसाधन जुटाने की संभाव्यता।

3.4 केन्द्र और राज्यों की वित्तीय आवश्यकताओं के मूल्यांकन में और विशिष्ट प्रयोजन के अनुदानों की रूपरेखा में आयोग द्वारा इन विशिष्ट विचारों पर ध्यान रखा जाता है।

3.5 विचारार्थ विषयों के आधार पर तेरहवें वित्त आयोग को एक विशिष्ट वृहत् नीतिगत कार्य के तहत केन्द्र और राज्यों के वित्तों की अवस्था और राज्यों के ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) 2005-10 के संचालन की समीक्षा करनी है और समय विकास के अनुरूप स्थिर राजकोषीय माहौल बनाए रखने के उपाय सुझाने हैं। हमारे विचारार्थ विषय में बाद में सम्मिलित विषय हमें राजकोषीय समायोजन की रूपरेखा की समीक्षा करने और उपयुक्त रूप से संशोधित रूपरेखा सुझाने को अधिदेशित करता है जिससे वर्ष 2010-15 के दौरान राजकोषीय समेकन के लाभ प्राप्त होते रहें।

3.6 अतः जिन मुद्दों पर हमें विचार करना है, इस आयोग के विचारार्थ विषय से सीधे उत्पन्न होते हैं। इस अध्याय में हम उन व्यापक विचारों की रूपरेखा तैयार करेंगे जो आयोग के मुख्य और नीतिगत कार्यों के प्रति इसके दृष्टिकोण की जानकारी देते हैं।

3.7 आयोग का समग्र दृष्टिकोण राजकोषीय संघवाद को बढ़ावा देने वाले समावेशी और हरित विकास को प्रोत्साहित करना है। यह दृष्टि अंतर सरकारी राजकोषीय व्यवस्थाओं और राजकोषीय समायोजन हेतु रूपरेखा पर आयोग की सिफारिशों का आधार है। यह दृष्टि उन अंतर सरकारी राजकोषीय व्यवस्थाओं के समग्र ढांचे के भीतर लागू होती है, जिनकी रूपरेखाएं संवैधानिक रूप से विनिर्दिष्ट हो।

3.8 संघवादी विकास राज्य विकासात्मक नीति निर्धारण का ऐसा क्षेत्र होता है, जो आंतरिक और विदेशी नीति संबंधी आदेशों जैसे राजनीतिक एकीकरण और वैश्वीकरण के प्रति अनुक्रियाशील होता है और इसके अधिदेश को पूरा करने हेतु इसके पास सार्वभौमिक शक्तियां होती हैं। तथापि, ये शक्तियां पूर्ण नहीं होती हैं। राज्य की विकास परियोजना विकासात्मक नीति निर्धारण द्वारा समर्थित होती है। हालांकि, यह विधि द्वारा सीमाबद्ध होती है जो नीति तैयार करने और कार्यान्वयन में अपनी सार्वभौमिकता के प्रयोग का अधिदेश प्रदान करती है।

3.9 धर्मशास्त्र और अर्थशास्त्र में विधि, सिद्धांतों और धर्मसिद्धांतों द्वारा परिभाषित ऐसे सामाजिक अनुबंध, जो राजा और राज्य की संवैधानिक, चौहद्दी और सीमाओं का निर्धारण करता है, के लिए तर्क प्रस्तुत किया। इस प्रकार भारतीय संविधान को विभिन्न परिदृश्य से देखा जा सकता है, जैसे कि विनियामक ढांचा प्रदान करना, जिसके अंतर्गत विकासात्मक संघवाद राज्य अपनी परियोजना आरंभ करता है। अंतर-सरकारी राजकोषीय रूपरेखा की बनावट समकालीन विकास परियोजना के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए है जबकि साथ ही साथ यह भी सुनिश्चित करने के लिए है कि यह भारतीय संविधान द्वारा हमारे समय में परिभाषित विनियामक रूपरेखा के भीतर कार्य करती हो।

3.10 समावेशी विकास भारत की विकास परियोजना की आधारशिला है। भारत का हाल का आर्थिक विकास निष्पादन वास्तव में प्रशंसनीय रहा है। तथापि, ऐसे विकास से गरीब से गरीब और सर्वाधिक कमजोर नागरिकों के जीवन में प्रदर्शन योग्य अंतर आना चाहिए। इस संबंध में जैसा कि सहस्राब्दी विकास लक्ष्यों में दर्शाया गया है, वैश्विक मतैव्य है जिसका हमारा देश भी एक भाग है। भारत में ऐसी संभाव्यता और साधन हैं जिससे इसके नागरिकों का भविष्य सुरक्षित हो सकता है। ग्यारहवीं योजना में समावेशी विकास पर दिए गए जोर से अभिप्राय है कि यह विकास लोक सेवाओं की सुपुर्दगी में निवेश हेतु विशेषकर ऐसी सेवाएं जो सहस्राब्दी विकास लक्ष्यों की उपलब्धि में प्रगति का संवर्धन करती है, सरकार के सभी स्तरों द्वारा संगठित प्रयास से प्राप्त की गई है। परन्तु इस संभाव्यता को हासिल करने हेतु यह आवश्यक है कि संसाधन जुटाए जाएं और उनका इस तरह से उपयोग किया जाए कि विकास की हाल की उच्च दर बनी रहे तथा बढ़ भी जाए। इस प्रकार सहस्राब्दी विकास लक्ष्य (एमडीजी) हासिल करने हेतु वहनीय और समावेशी विकास की पहली आवश्यकता है।

3.11 समावेशी विकास हमारी सिफारिशों की जानकारी प्रत्येक क्षेत्र में देता है। क्षेत्रीय अंतरण जिसका सभी स्थिर पदों में सर्वाधिक महत्व होता है, के हमारे सूत्र में उच्च श्रेणी राज्यों की तुलना में किसी राज्य की राजकोषीय अक्षमता में सुधार हेतु है। इसके अतिरिक्त, हम विशेष श्रेणी के राज्यों की राजकोषीय अक्षमता की पहचान उच्च श्रेणी के राज्यों से उनके राजकोषीय अंतर का परिकलन कर तथा उनके कर प्रयास को सभी राज्य की औसत के स्थान पर केवल विशेष श्रेणी की औसत पर नियत करते हुए की जाती है। समावेशी विकास न केवल सरकारों द्वारा नागरिकों को समान व्यवहार सुनिश्चित करने हेतु परन्तु दीर्घावधिक आर्थिक दक्षता के कारणों के लिए भी न्याय संगत है जिससे कि उच्च आय वाले राज्यों पर राजकोषीय प्रवृत्त स्थानान्तरण के भार को कम से कम किया जा सके। यह उस राजकोषीय ढांचे को विहित करने के हमारे प्रयास को आधार प्रदान करता है जिसमें राजस्व घाटे को कम करने का लक्ष्य है ताकि निवल नए उधार का उपयोग सार्वजनिक आधारभूत ढांचे के सृजन के लिए हो जिससे सभी लोगों को लाभ होगा। यह हमारे कई अनुदान प्रावधानों को भी आधार प्रदान करता है, उदाहरण के लिए, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) के तहत वित्तपोषित गांवों को जोड़ने वाली नई सड़कों का रखरखाव और अंततः समावेशी विकास अनुसूची v और vi क्षेत्रों के लिए अनुदान सहित स्थानीय निकायों के लिए महत्वपूर्ण रूप से हमारे वर्धित अनुदान को भी आधार प्रदान करता है, जिससे कि स्वच्छता और अन्य सार्वजनिक वस्तुओं के लिए प्रावधान किया जा सके।

3.12 राजकोषीय समेकन से विकास को प्रोत्साहन मिलता है। राजकोषीय समेकन से हमारा अभिप्राय राज्य की भूमिका में कटौती करना नहीं है। भारत जैसी जटिल और विकासशील अर्थव्यवस्था में सरकार लोक कल्याण को बढ़ावा देने के लिए संसाधनों का महत्वपूर्ण अंश जुटाना और कार्य में प्रवृत्त करना जारी रखेगी। राजकोषीय समेकन का संबंध उन उपायों से है जिनसे लोक व्यय और संसाधन जुटाने की प्रक्रियाओं की गुणवत्ता और प्रभावकारिता में सुधार लाया जा सके। हमारा विचार है कि राजकोषीय समेकन के लिए उच्च विकास के साथ कई संभाव्य मार्ग हैं जैसा कि इस आयोग के लिए एनआईपीएफपी

द्वारा किए गए अध्ययन में विश्लेषणात्मक रूप से दर्शाया गया है। वर्तमान संदर्भ में इसका अर्थ सार्वजनिक और निजी निवेश को प्रोत्साहित करने की राजकोषीय गुंजाइश प्रदान करना है जिससे कि भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए अधिकतम संभव वहनीय, हरित और समावेशी दर हासिल की जा सके। आयोग के लिए इसमें अधिदेश और उन प्रपत्रों जो हमारे द्वारा निपटाए जाने हैं, के भीतर इस समेकन को प्रोत्साहित करने के तरीके प्रस्तावित करते हैं। भविष्य की राजकोषीय रूपरेखा के संबंध में हमारी सिफारिशों में इस चुनौती के लिए हमारा ध्यान विशेष रूप से है।

3.13 अधिक हरित और अधिक समावेशी विकास प्राप्त करने के लिए हमें राजकोषीय दृष्टि से मजबूत केन्द्र, राजकोषीय दृष्टि से मजबूत राज्य और राजकोषीय दृष्टि से से मजबूत स्थानीय निकाय अथवा सरकार की तीसरी पंक्ति की आवश्यकता है। अतः हम "विस्तारी राजकोषीय समेकन की कार्यनीति का प्रस्ताव कर रहे हैं जिसमें विकास संबंधी व्यय का कोई दबाव नहीं होगा। इस राजकोषीय कार्यनीति से सार्वजनिक और निजी निवेशों में वृद्धि के लिए अधिक अनुकूल माहौल बनेगा तथा हम उन प्रतिकूल आर्थिक झटकों जिनका सामना हमें विदेशी घटनाक्रमों के कारण हो सकता है, से बेहतर ढंग से निबट सकते हैं। दूसरे शब्दों में, यह प्रस्तावित राजकोषीय कार्यनीति से हमारे देश की आर्थिक सुरक्षा भी सुधरेगी।

3.14 उच्च विकास की अर्थव्यवस्था से निजी क्षेत्र में "भीड़ भाड़" का जोखिम सरकार को राजकोषीय विवेक के अनुरूप सार्वजनिक निवेश हेतु राजकोषीय गुंजाइश बढ़ाने के लिए अनुमति प्रदान कर कम से कम किया जा सकता है। ऐसे माहौल में निजी क्षेत्र वास्तव में एक मूल्यवान कर्ता बन जाता है। बेहतर ढंग से लक्षित सार्वजनिक माल सुपुर्दगी प्रणालियों का प्रयोग प्रमुख सार्वजनिक माल विशेषकर अवसंरचना के प्रावधान में निजी क्षेत्र को शामिल कर किया जा सकता है। प्रभावी राजकोषीय समेकन यह सुनिश्चित करता है कि सरकार को इस कार्य से पैसे का सर्वोत्तम मूल्य प्राप्त हो। समग्र अंतरणों के लिए उपलब्ध संसाधनों के मूल्यांकन में आयोग ने विनिवेश से संभाव्य अंतर्प्रवाह सहित उपलब्ध कुल संसाधनों का भी ध्यान रखा है।

3.15 हरित विकास में विकास कार्यनीतियों पर पुनर्विचार पर्यावरणिक वहनीयता पर उनके प्रभाव और गरीब और कमजोर समूहों के लिए उपलब्ध पर्यावरणिक संसाधनों के संबंध में किया जाता है। यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि हरित संघटक को शामिल कर मंदी की समस्या से लड़ने के लिए वैश्विक रूप से कई प्रोत्साहन पैकेजों की घोषणा की गई। अंतरराष्ट्रीय अनुभव यह रहा है कि हरित विकास से समावेशी विकास को बढ़ावा मिलता है। इसके अतिरिक्त, अक्षय ऊर्जा क्षेत्र अपेक्षाकृत श्रम प्रधान है जिसमें तेल और गैस उद्योगों की तुलना में अधिक नौकरियों के सृजन की संभाव्यता है।

3.16 पर्यावरण को सुरक्षित रखना न केवल अंतरराष्ट्रीय वचनबद्धता है। बल्कि भारत की भावी पीढ़ियों के लिए महत्वपूर्ण भी है। निम्न कोटिकृत पर्यावरण सभी नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता में कमी लाता है परन्तु इसका प्रभाव विशेषकर गरीब और कमजोर समूहों पर होता है क्योंकि उनकी स्वच्छ जल, हवा और स्वच्छता तक बहुत कम

पहुंच होती है तथा वे जलवायु के अकस्मात परिवर्तनों से सर्वाधिक प्रभावित होते हैं। इसी वजह से इस तथ्य के बावजूद भारत का प्रति व्यक्ति ग्रीनहाउस गैस-उत्सर्जन-वैश्विक औसत से कम है तथा विकसित देशों की औसत से और भी कम है। हमने जलवायु परिवर्तन के प्रशमन के संबंध में प्रयासों को बढ़ाने की नीतियों का अनुसरण किया है। अतः उन राजकोषीय नीतियों को बढ़ावा देना महत्वपूर्ण है जो ऊर्जा संरक्षण अक्षय ऊर्जा, मृदा संरक्षण, वनरोपण स्वच्छ जल तथा अधिक प्रभावी और वहनीय पहुंच के लिए सरकार के विभिन्न स्तरों पर उपायों को बढ़ावा दें। इससे स्थानीय निकायों सहित सरकार के उन सभी स्तरों पर प्रभाव पड़ेगा जो स्वच्छ जल तक बेहतर पहुंच, बेहतर टोस अपशिष्ट प्रबंधन और वर्धित परन्तु हरित स्थानीय अवसंरचना प्रदान करने में बढ़ती चुनौतियों का सामना करते हैं। हमारे अनुदान प्रस्ताव इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हैं।

3.17 वित्त आयोग को भारत में तीन महत्वपूर्ण चुनौतियों का सामना करना पड़ा है। पहला, केन्द्र और राज्यों को बीच ऐताहासिक रूप से अत्यधिक असंतुलन रहा है जो अध्याय 4 में दर्शाया जाएगा। हाल में केन्द्रीय राजस्व प्राप्तियों अविभाज्य भाग के आकार में भी वृद्धि देखी गई है। दूसरा, विभिन्न राज्यों की राजकोषीय क्षमता और राजकोषीय आवश्यकताओं में स्थानिक असमानता है। इस स्थानिक असमानता के आधारभूत कारण यथेष्ट रूप से भिन्न भिन्न होते हैं जो संबंधित राज्य पर निर्भर करते हैं। इसके अतिरिक्त, विभिन्न राज्य के विकास परिवर्तन के विभिन्न चरण होते हैं, अतः उनकी राजकोषीय आवश्यकता भी समय के अनुसार अलग-अलग होती है। संविधान राज्यों और केन्द्र की आवश्यकताओं के साथ-साथ राज्य विशिष्ट आवश्यकताओं के संबंध में सामान्य मार्गदर्शन प्रदान करता है परन्तु वित्त आयोगों के लिए आदेशात्मक रूपरेखा नहीं प्रदान करता है। तीसरा, यह तथ्य है कि हाल के विकेन्द्रीकरण पहलों और बढ़ते शहरीकरण से सरकार की तीसरी पंक्ति के राजकोषीय दायित्वों में काफी वृद्धि हो गई है परन्तु इन दायित्वों के निपटान हेतु मानव और वित्तीय संसाधनों के हस्तांतरण में नहीं। यह प्रत्येक वित्त आयोग के कार्य का एक महत्वपूर्ण अध्याय बन गया है। इस प्रकार प्रत्येक आयोग का कार्य बहुआयामी स्वरूप का है।

3.18 इसके अतिरिक्त, कई घरेलू चुनौतियां भी उभरकर सामने आई हैं। शहरीकरण की अत्यावश्यकताएं भारत के गांवों की अधिकारिता और विकसित सूचना प्रवाहों ने समग्र सार्वजनिक और योग्यता वस्तुओं की प्रत्याशा और मांग बढ़ा दी है। इस मांग की पूर्ति में वहनीय विकास की चुनौती को दृढ़ता पूर्वक ध्यान में रखा जाना है जिससे कि वर्तमान पीढ़ियां भावी पीढ़ियों के जीवन और योग्यताओं को कम न कर दें। इसके अतिरिक्त, पूरे विश्व में भारत की सबसे अधिक युवावर्ग की जनसंख्या है। यह एकबारगी प्राप्त होने वाला जनसांख्यिकीय लाभांश है जिसका मानव विकास विशेषकर शिक्षा और सार्वजनिक स्वास्थ्य में उचित निवेशों के जरिए दोहन किए जाने की आवश्यकता है जिससे कि हमारा देश, जिसमें अपना दीर्घावधिक विकास परिवर्तन आरंभ कर रखा है। बुजुर्गों की जनसंख्या की दीर्घावधिक चुनौती जो इस लाभांश ने दे रखी है, का सामना कर सकता है। आयोग को अपने इन अधिनिर्णयों की घोषणा करने में भारत के लोक वित्तों के लिए होने वाली इन चुनौतियों के अल्पकालिक और दीर्घकालिक निहितार्थों और इन चुनौतियों से निबटने हेतु उचित राजकोषीय प्रोत्साहन देने की आवश्यकता पर ध्यान देना है।

3.19 हमारे आयोग के सामने जो चुनौती थी, वह यह कि केन्द्र और राज्यों से संसाधनों की स्थिति का मूल्यांकन सामान्य अनिश्चितताओं से अधिक स्थिति में वैश्विक अर्थव्यवस्थाओं में हुए घटनाक्रमों और परिणामस्वरूप केन्द्र और राज्यों द्वारा स्थिरीकरण और प्रतिचक्रिय उपायों के लिए लगाए जाने वाले संसाधनों की आवश्यकता को देखते हुए करना पड़ा है। उर्ध्व और क्षैतिज अंतरण हेतु आयोग की सिफारिशें इस प्रकार आवश्यकता के अनुरूप होनी चाहिए जिससे कि आयोग वर्ष 2010 से 2015 के दौरान राजकोषीय समेकन के लाभ प्राप्त करते रहने के उद्देश्य से एक उचित प्रकार से संशोधित रूपरेखा तैयार कर सके। केन्द्र और राज्य सरकारों के निरपेक्ष और सापेक्ष वित्त संबंधी प्रतिचक्रिय उपायों का प्रभाव भविष्य की राजकोषीय रूपरेखा पर पड़ेगा। सुसंगत और उचित उर्ध्व और क्षैतिज अंतरणों के परिकलन हेतु आवश्यक पूर्वानुमानों को तैयार करने में क्रम से इसका ध्यान रखा जाना है।

3.20 सभी आयोगों को अपने कार्यों के प्रति ऐसा दृष्टिकोण रखना है, यह मानकर कि कई महत्वपूर्ण आर्थिक चरों (अर्थात् कर योग्य क्षमता) का डाटाबेस पूर्ण नहीं है और इससे सन्निकटन और प्राथमिक सुधारों की आवश्यकता हो सकती है। हमें अच्छी तरह पता है कि राजकोषीय पंचाटों को अधिक प्रोत्साहन संगत और बेहतर ढंग से लक्षित बनाना वांछनीय है जिससे कि आयोग पर इसके विचारार्थ विषयों में आदेश किए गए विभिन्न उद्देश्य प्राप्त किए जा सकें। इसके लिए आयोग से अपेक्षित है कि वह उन आंकड़ों की पहचान करे और विश्वसनीय और व्यापक रूप से स्वीकार्य आंकड़ों का प्रयोग करे जो नियमित रूप से उपलब्ध हो, आसानी से बोधगम्य हो तथा आयोग की पंचाट अवधि के दौरान किसी एजेन्सी द्वारा इसकी व्याख्या अथवा प्राथमिक मूल्यांकन की आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार आंकड़ों का परिशीलन इस दिशा में हमारी इच्छाओं पर वास्तविक रूप से नियंत्रण रखता है क्योंकि वित्त आयोगों को ऐसी राजनीतिक अर्थव्यवस्था जो एक देश अंतर सरकारी/क्षेत्राधिकार संबंधी राजकोषीय अंतरणों में सामना करता है, की सीमाओं और अड़चनों को ध्यान रखना होता है।

3.21 जैसा कि अध्याय 2 में उल्लिखित है, हमने विचार विमर्शों की जानकारी देने और अपना दृष्टिकोण विकसित करने में सहायता प्रदान करने हेतु अनेक बाह्य और आंतरिक अध्ययन आरंभ किए हैं। आयोग में इस बात पर अत्यन्त उत्साह था कि इसका कार्य ज्ञान आधारित हो और इस संबंध में अनुप्रयुक्त अनुसंधान के लिए अधिकार प्राप्त विद्यार्थियों और संस्थाओं के साथ निरंतर बातचीत की। इन अध्ययनों के साथ-साथ राष्ट्रीय और अन्तरराष्ट्रीय व्यावसायिक और नीति संबंधी समुदायों के साथ हमारे परामर्शों का हमारी सिफारिशों के समर्थन में साक्ष्य और अनुसंधान आधारित तर्क-वितर्क प्रस्तुत करने के हमारे प्रयास में काफी योगदान रहा।

राजकोषीय समेकन के प्रति दृष्टिकोण

3.22 वर्ष 2005-10 अवधि के दौरान राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) विधान के कार्यान्वयन के जरिए केन्द्र और राज्यों द्वारा प्राप्त प्रशंसनीय सुधार के बावजूद वर्ष 2009-10 का अंतिम ऋण सघट अनुपात 82 प्रतिशत अनुमानित है जो बारहवें वित्त आयोग के 75 प्रतिशत के लक्ष्य से कहीं अधिक है। हमारा प्रारंभिक कार्य वर्ष 2014-15 तक ऋण सघट अनुपात जो केन्द्र और राज्यों के बीच समेकित हो, के लिए व्यवहार्य लक्ष्य का निर्धारण करना था। तब, इस आयोग के समक्ष

मुख्य कार्य वर्ष 2010-15 की समयावधि में इस सीमा का निर्धारण करना था, जहां तक राजकोषीय समेकन से मध्यावधिक संयुक्त ऋण सघउ अनुपात में कमी हो सकती है, जो मध्यावधिक वृहत् आर्थिक स्थिति के हमारे अनुमान पर आधारित है। हम केन्द्र और राज्य के संयुक्त रूप से ऋण-सघउ अनुपात के लिए 65 प्रतिशत और केन्द्र सरकार के ऋण-सघउ अनुपात के लिए 45 प्रतिशत के लक्ष्य का प्रस्ताव कर रहे हैं जिसे वर्ष 2014-15 तक हासिल किया जाना है, तब हमने एक समयावधि निर्दिष्ट की, जिससे केन्द्र और राज्य वर्ष 2008-09 की घटनाओं की वजह से आवश्यक विचलन के पश्चात् राजकोषीय समायोजन की प्रक्रिया में वापस आ सकेंगे। इन घटनाक्रमों ने उन परिस्थितियों का ध्यानपूर्वक निर्दिष्ट किए जाने की आवश्यकता का भी संकेत दिया है जिनमें ऐसे विचलन किए जाने थे और स्थिरीकरण और प्रति स्फीतिकारी उपायों की घटना के भार का अधिक वांछनीय वितरण किया जाना था।

3.23 हमने राजस्व घाटे को समाप्त करने हेतु केन्द्र और राज्यों दोनों का दीर्घावधिक और स्थायी लक्ष्य के रूप में लिया है। हमारा विचार है कि इस मुद्दे पर सामान्य मतैक्य है और सार्वजनिक निवेश के लिए अधिशेषों के सृजन की आवश्यकता को देखते हुए यह लक्ष्य हमारे विचारार्थ विषय द्वारा हम पर लागू होता है। केन्द्र सरकार के लिए हमारे विहित राजकोषीय समेकन के मार्ग से राजकोषीय 2009-10 के लिए यथा अनुमानित सघउ का 4.8 प्रतिशत का राजस्व घाटा 2014-15 तक सघउ का 0.5 प्रतिशत राजस्व अधिशेष हो जाएगा। इससे पूंजी व्यय बढ़कर सघउ का 3.5 प्रतिशत हो जाएगा; विनिवेश प्राप्तिओं के होने पर यह और अधिक हो सकता है। यह अनुमानित परिदृश्य इस प्रकार होगा जिससे केन्द्र सरकार के वित्तों को दीर्घावधि में समावेशी विकास की आवश्यकताओं के अनुरूप टोस आधार मिलेगा।

3.24 राज्यों द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (एफआरएल), जो हमने अतिरिक्त विचारार्थ विषयों के अनुसार विहित किया है, का दूसरा दौर उस स्थान से आरंभ किया गया जहां बारहवें वित्त आयोग ने छोड़ दिया था। राजकोषीय समेकन मार्ग राजस्व घाटा कम करने हेतु प्रोत्साहित कर विकास बढ़ाने के राजकोषीय समेकन को बढ़ावा देता है जिससे कि यह सुनिश्चित होता है कि निवल सार्वजनिक उधार अनन्य रूप से विकास बढ़ाने वाले सार्वजनिक निवेश के लिए है। साथ ही साथ हमने वर्ष 2008-09 और 2009-10 में राज्यों को बिगड़ी राजकोषीय स्थिति से बाहर निकलने के लिए आवश्यक अंतरराष्ट्रीय विकास में मंदी के प्रतिकूल प्रभाव पर नियंत्रण रखने के लिए राष्ट्रीय राजकोषीय प्रोत्साहन के रूप में आवश्यक समायोजन अवधि की पहचान की है। तदनुसार, हम 2010-11 के समायोजन वर्ष के रूप में मानते हैं और अपना राजकोषीय समायोजन मार्ग 2011-12 से ही आरंभ करेंगे। उन राज्यों के लिए जो अन्य राज्यों की तुलना में अधिक प्रतिकूल राजकोषीय स्थिति से प्रक्रिया आरंभ करते हैं; मुख्यधारा के अनुरूप अधिक अवधि प्रदान की जाती है। इस प्रकार हमारा समाधान प्रत्यक्ष रूप से यह स्वीकार करता है कि एक बात सब पर लागू नहीं होती है। यद्यपि सार्वजनिक निवेश विकास को बढ़ावा देना वाला है, परन्तु किसी एकल वर्ष में इसकी प्रमात्रा को समग्र राजकोषीय घाटा शीर्ष के अधीन लाया जाना है। इससे यह सुनिश्चित होता है कि वित्तीय बचतों पर सार्वजनिक दावों से निजी निवेश नहीं जुटता है। यह ऐसी वापसी अदायगी के दायित्वों से भी बचाव सुनिश्चित करता है जो सार्वजनिक उधार के वर्षों

के दौरान एक समान रूप से गति नहीं पकड़ पाने पर हो सकता है। सार्वजनिक निवेश का अधिकतम प्रभाव होने पर यह आवश्यक पूर्व योजना निर्माण और विवेकपूर्ण चयन की अनुमति देता है। ये ऐसे बहुल विचार हैं जिन्हें वर्ष 2015 के दौरान राजकोषीय समायोजन के लिए रूपरेखा के हमारे विन्यास में रखा गया है।

3.25 हमने 12वें वित्त आयोग द्वारा आरंभ किए गए राज्यों के माध्यम से राजकोषीय समेकन को प्रोत्साहित करने के कार्य को भी आगे बढ़ाया है। इसका आशय राज्यों के उनके राजकोषीय क्षेत्र के संबंध में उनकी विवेकपूर्ण स्वतंत्रता को रोकना नहीं है बल्कि वृहत् आर्थिक स्थिरता हासिल करने हेतु अपेक्षित राष्ट्रीय राजकोषीय समेकन के प्रति सभी राज्यों की वचनबद्धता निश्चित करने के लिए है। वर्ष 2010-15 राज्यों के राजस्व के हमारे अनुमानों में उन राज्यों पर अधिक कर प्रयास का दबाव डालना है जिनका राजस्व संग्रहण का रेकॉर्ड अच्छा नहीं रहा, इस प्रकार उच्च स्तर की पिछली उपलब्धि वाले राज्यों को अप्रत्यक्ष रूप से पुरस्कार देना है। राज्य संबंधी व्यय के हमारे अनुमान व्यय के प्रकार के अनुसार प्रतिमानों पर आधारित होते हैं। समान रूप से संघ के लिए प्रस्तावित प्रसरणशील राजकोषीय समेकन मार्ग समावेशी विकास को बढ़ावा देगा।

3.26 सार्वजनिक कार्यों की प्रक्रिया की जवाबदेही, में पारदर्शिता और नवाचार में सुधारों को बढ़ावा देने के उद्देश्य से हमने अनुदानों की रूपरेखा तैयार करने की सोची है। इस प्रकार आयोग के दृष्टिकोण का उद्देश्य इन सभी तीन आयामों में "राजकोषीय सुधार के एजेन्डे को आगे बढ़ाना है।"

3.27 व्यय संबंधी सुधार भविष्य की राजकोषीय रूपरेखा के प्रति आयोग के दृष्टिकोण का महत्वपूर्ण प्रेरक है। जीएसटी और नया प्रत्यक्ष कर कोड जैसे कर सुधारों से राजस्व वृद्धि में पर्याप्त प्रोत्साहन मिलेगा। सरकार से सभी स्तरों के व्यय सुधारों की राजकोषीय समेकन की दिशा में आयोग के दृष्टिकोण में सामरिक महत्व की भूमिका है। प्रस्तावित व्यय सुधारों में प्रमुख जोर सार्वजनिक वस्तुओं की आपूर्ति में सुधार करना है, जो मौजूदा अलक्षित और प्रतिगामी सब्सिडियों को घटाकर स्वयं में समावेशी भी है। अन्य सुधारों का लक्ष्य लोक व्यय की उत्पादकता में सुधार लाना है। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं: (i) राज्यों और स्थानीय निकायों को निष्पादन संबद्ध प्रोत्साहन; (ii) पारदर्शिता और जवाबदेही में सुधार हेतु उपाय, उदाहरण के लिए, अधिक सख्त लेखा परीक्षा प्रक्रियाएं; (iii) बेहतर व्यय प्रबंधन हेतु "संस्थागत डिपनिंग" उदाहरण के लिए स्थानीय निकाय लोकपाल, राजकोषीय परिषद् और स्वतंत्र मूल्यांकन संगठनों का सृजन (iv) नवाचारों और उसका विस्तार ताकि सार्वजनिक सेवाओं की लागत में कमी के साथ-साथ गुणवत्ता में सुधार लाया जा सके तथा (v) कार्यों और अधिकारियों के अंतरण के संबंध में 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के तीव्रतर कार्यान्वयन को बढ़ावा देने के लिए सब्सिडी के सिद्धांतों के अनुरूप स्थानीय निकायों को बड़े राजकोषीय अंतरण।

राजकोषीय अंतरणों की रूपरेखा की सिफारिश पर विचार

3.28 राजकोषीय अंतरणों की रूपरेखा में इस आयोग का दृष्टिकोण हाल के आयोगों के दृष्टिकोण के अनुरूप इसके मूलतत्त्वों पर आधारित

है। संसाधनों की उपलब्धता और केन्द्र और राज्यों की व्यय संबंधी आवश्यकताओं का मूल्यांकन कतिपय प्रतिमानों के आधार पर किया गया है। इनका अनुमान लगाने के बाद ऊर्ध्व और क्षैतिज अंतरण निर्धारित किया जाता है। इसके बाद राज्यों को कतिपय मानदंड के आधार पर अनुदान आबंटित किए जाते हैं। तथापि, इन कार्यों को आयोग के कार्य में सूरेखीय चरणों के रूप में समझा नहीं जाना है। एक अंशशोधित प्राथमिक तरीका अपनाया जाता है जहां उपलब्ध संसाधनों का मूल्यांकन और विभिन्न सरकारी कम्पनियों द्वारा अनुमानित व्यय वचनबद्धताओं का मूल्यांकन सामान्य सरकार को उपलब्ध समग्र संसाधनों अर्थात् भारत सरकार और राज्य सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों के साथ-साथ राजकोषीय समेकन की वांछित रूपरेखा को ध्यान में रखकर किया जाता है। संघ और राज्यों के बीच संसाधनों का सीधा बंटवारा निर्धारित करने के लिए सावधानी पूर्वक निर्णय और विगत प्रवृत्तियों के विकासात्मक स्वरूप की समीक्षा के साथ पुनरावृत्ति मूलक प्रक्रिया हमारे लिए सहायक रही। हमारा प्रयास इस प्रक्रिया को ऊर्ध्व और क्षैतिज अंतरण पर आयोग की सिफारिशों के आधार के तर्क और राज्यों और स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान प्रदान करने में लागू होने वाली सिद्धांतों की हमारी व्याख्या को पारदर्शी बनाना रहा है।

3.29 सारणी 3.1 प्रत्येक राज्य का वित्त आयोगों के कुल अंतरणों में से हिस्सा और आयोगों में औसत हिस्से से विचलन दर्शाती है। यह विश्लेषण सभी आयोगों के लिए किया गया है। हमने दो क्रमिक वित्त आयोगों में राज्यों की सीमाओं को यथासंभव समान रखने का प्रयास किया है ताकि उचित तुलना की जा सके। उदाहरण के लिए, 12वें वित्त आयोग के मामले में झारखंड का हिस्सा विभिन्न बिहार के हिस्से के साथ मिलाया गया है ताकि 12वें वित्त आयोग के बिहार के साथ तुलना के लिए अविभाजित बिहार का हिस्सा प्राप्त हो सके। हमारा विश्लेषण यह दर्शाता है कि 1 प्रतिशत से अधिक का अंतर शायद ही होता है, 3.31 प्रतिशत का सबसे बड़ा अंतर होता है परन्तु सिर्फ एक बार बिहार के लिए दसवें आयोग के सापेक्ष ग्यारहवें वित्त आयोग के मामले में हुआ। कुल मिलाकर कर अंतरण श्रेयों में परस्पर परिवर्तन आधे प्रतिशत बिन्दु से अधिक नहीं होता है। अनुदानों के मामले में अंतर अधिक होता है और 3 प्रतिशत से अधिक अंतर शायद ही होता है। कुछ मामलों में (उदाहरण के लिए, पिछले दो आयोगों के मामले में नागालैंड तथा जम्मू एवं कश्मीर) बड़े अंतर प्रमुख विशिष्ट प्रयोजन के अनुदान के प्रावधान अथवा अवधि की समाप्ति को दर्शाते हैं। अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सामान्यतः वित्त आयोग अंतरणों के परस्पर हिस्सों में विभिन्न आयोगों में व्यापक रूप से अंतर नहीं रहा है। भारत के राजकोषीय संघवाद की राजनीतिक अर्थव्यवस्था की यह एक महत्वपूर्ण विशेषता है।

3.30 समय के साथ और विभिन्न परिस्थितियों के दौरान (उदाहरण के लिए राजकोषीय मंदी के वर्षों के साथ-साथ हाल के वर्षों की तुलनात्मक राजकोषीय प्रचुरता की अवधि में, इस विशिष्ट स्थिरता का अर्थ है अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों के ढांचे से वृहत राजकोषीय परिस्थितियों में हुए परिवर्तनों से आघात नहीं पहुंचा और तत्पश्चात् भारतीय अर्थव्यवस्था में बृहत् राजकोषीय स्थिति में ढांचागत आघात नहीं पहुंचा है। इस प्रकार कुल अंतरणों के संबंध में केन्द्र और राज्यों के संबंधित हिस्से में स्थिरता संबंधी उल्लेखनीय प्रवृत्ति रही है।

3.31 राजकोषीय अंतरणों की रूपरेखा में आयोग के समग्र दृष्टिकोण में निम्नलिखित मुद्दों को ध्यान में रखा गया है:

- (i) *केन्द्र और राज्यों के बीच संतुलन*: सामान्यतः ऐसा समझा जाता है कि वित्त आयोग जैसे संवैधानिक निकाय की स्थापना का आशय यह सुनिश्चित करना है कि सरकार के सभी स्तरों से समान व्यवहार किया जाए। राजस्व और व्यय के अनुमान तैयार करते समय हमने केन्द्र और राज्यों दोनों के लिए प्रारम्भिक अनुशासन का अनुप्रयोग किया है।
- (ii) *समान व्यवहार*: दो संदर्भों से इस बात को समझा जा सकता है। पहला आयोग के अधिनिर्णय में सरकार के किसी भी स्तर को अथवा अन्तरसरकारी संबंधों के ढांचे में सरकार के समान स्तर के किसी दो यूनितों को कोई अविवेचित प्राथमिकता नहीं दी जाती है। दूसरा, आयोग का संबंध समकरण से है, समदृष्टि से नहीं। इस बात को सरकार केन्द्रित तरीके के बजाए नागरिक केन्द्रित तरीके से समझे जाने की आवश्यकता है अर्थात् भारत के सभी नागरिकों को तुलनीय स्तर की सार्वजनिक सेवाएं प्राप्त करने की अपेक्षा करनी चाहिए, और इस बात से सरोकार नहीं होना चाहिए वे गणतंत्र भारत में कहां निवास करते हैं। इसका आशय यह सुनिश्चित करना है कि राज्यों और स्थानीय निकायों में कराधान के उचित तुलनीय स्तर पर सार्वजनिक सेवाओं के तुलनीय स्तर प्रदान करने की राजकोषीय संभाव्यता है। स्पष्ट रूप से इसका अर्थ यह नहीं है कि ऐसे प्रावधान पर प्रति व्यक्ति व्यय पूरे देश में एक समान होगा; विलोमतः इसका अर्थ यह है कि समान व्यवहार की एक अपेक्षा समान स्तर की सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने हेतु, राजकोषीय आवश्यकताओं और लागत अक्षमताओं में होने वाले अंतरों को दूर करना है, जो औसत से अधिक अथवा कम हो सकती है। इस प्रकार यह सिद्धांत पूरे देश में सार्वजनिक सेवाओं में समानता की गारंटी नहीं देता है बल्कि ऐसी समानता के लिए प्रत्येक क्षेत्राधिकार की राजकोषीय आवश्यकताओं की पूर्ति करता है।

सारणी 3.1: विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा की गई सिफारिशों के अनुसार कुल अंतरणों
(कर अंतरण+अनुदान) में राज्यवार हिस्सा और औसत हिस्से से इसका विचलन

राज्य	पहला	दूसरा	तीसरा	चौथा	पांचवां	छठा	सातवां	आठवां	नौवां (1)	दसवां (2)	ग्यारहवां	बारहवां	विचलन
आंध्र प्रदेश	4.16 (-3.21)	8.58 (1.21)	9.31 (1.95)	8.05 (0.68)	7.77 (0.4)	8.08 (0.71)	7.30 (-0.07)	7.34 (-0.03)	6.60 (-0.77)	6.83 (-0.54)	7.13 (-0.24)	6.66 (-0.71)	7.37
अरुणाचल प्रदेश									1.11 (0.37)	0.79 (0.05)	0.53 (-0.2)	0.47 (-0.27)	0.73
असम	4.60 (0.67)	4.33 (0.4)	4.47 (0.55)	5.04 (1.12)	3.65 (-0.27)	4.58 (0.65)	2.49 (-1.44)	4.07 (0.15)	4.12 (0.19)	3.73 (-0.19)	3.05 (-0.87)	3.22 (-0.71)	3.92
बिहार	11.78 (1.51)	9.09 (-1.18)	7.83 (-2.44)	6.91 (-3.36)	9.57 (-0.7)	8.79 (-1.48)	10.62 (0.35)	10.70 (0.43)	10.65 (0.38)	10.54 (0.27)	13.04 (2.77)	13.14 (2.87)	10.27
छत्तीसगढ़												2.42	
गोवा									0.34 (0.04)	0.48 (0.18)	0.19 (-0.11)	0.23 (-0.07)	0.30
गुजरात		3.41 (-0.54)	6.50 (2.54)	4.23 (0.27)	4.34 (0.39)	3.84 (-0.12)	4.62 (0.67)	3.77 (-0.18)	3.19 (-0.76)	3.50 (-0.45)	2.76 (-1.2)	3.39 (-0.57)	3.96
हरियाणा				1.19 (-0.01)	1.42 (0.21)	1.26 (0.05)	1.48 (0.28)	1.11 (-0.09)	1.21 (0)	1.13 (-0.08)	0.97 (-0.24)	1.06 (-0.14)	1.21
हिमाचल प्रदेश					0.94 (-0.83)	2.12 (0.35)	1.56 (-0.21)	1.96 (0.19)	1.86 (0.09)	1.75 (-0.02)	1.72 (-0.06)	1.91 (0.14)	1.77
जम्मू और कश्मीर		2.34 (-0.32)	1.66 (-1)	2.27 (-0.39)	2.17 (-0.49)	2.42 (-0.24)	1.81 (-0.85)	2.84 (0.18)	3.48 (0.82)	3.17 (0.51)	3.78 (1.12)	2.76 (0.1)	2.66
झारखंड											0.00	3.13	
कर्नाटक	1.42 (-3.3)	7.01 (2.29)	6.19 (1.48)	7.48 (2.77)	4.65 (-0.07)	3.99 (-0.72)	4.82 (0.1)	4.38 (-0.34)	4.22 (-0.5)	3.83 (-0.89)	4.53 (-0.19)	4.16 (-0.56)	4.72
केरल	0.85 (-2.81)	3.62 (-0.04)	5.23 (1.56)	6.51 (2.85)	4.38 (0.71)	4.99 (1.33)	3.70 (0.03)	3.27 (-0.4)	3.01 (-0.66)	3.25 (-0.41)	2.83 (-0.83)	2.59 (-1.07)	3.66
मध्य प्रदेश	5.84 (-1.1)	6.81 (-0.13)	6.62 (-0.32)	5.60 (-1.34)	6.45 (-0.49)	5.66 (-1.28)	7.66 (0.72)	7.50 (0.56)	6.99 (0.04)	7.40 (0.46)	8.05 (1.11)	8.55 (1.61)	6.94

राज्य	पहला	दूसरा	तीसरा	चौथा	पांचवां	छठा	सातवां	आठवां	नौवां (1)	नौवां (2)	दसवां	ग्यारहवां	बारहवां	विचलन
महाराष्ट्र	16.35 (8.33)	10.47 (2.45)	9.12 (1.1)	9.01 (0.99)	9.16 (1.14)	7.40 (-0.62)	8.22 (0.2)	6.68 (-1.34)	6.71 (-1.31)	5.85 (-2.17)	6.05 (-1.97)	4.46 (-3.56)	4.79 (-3.23)	8.02
मणिपुर					0.50 (-0.46)	1.33 (0.37)	0.93 (-0.03)	1.19 (0.23)	1.09 (0.13)	1.02 (0.06)	0.94 (-0.02)	0.74 (-0.22)	0.91 (-0.05)	0.96
मेघालय					0.35 (-0.38)	0.91 (0.18)	0.64 (-0.09)	0.97 (0.24)	0.82 (0.09)	0.78 (0.05)	0.83 (0.1)	0.68 (-0.05)	0.58 (-0.15)	0.73
मिजोरम									1.25 (0.41)	0.96 (0.12)	0.80 (-0.05)	0.58 (-0.26)	0.62 (-0.22)	0.84
नागालैंड			0.05 (-1.14)	2.01 (0.81)	1.53 (0.34)	1.41 (0.21)	1.15 (-0.04)	1.34 (0.14)	1.25 (0.06)	1.17 (-0.02)	1.23 (0.04)	1.02 (-0.17)	0.99 (-0.21)	1.20
उड़ीसा	5.06 (-0.32)	4.51 (-0.87)	7.72 (2.34)	8.03 (2.65)	5.41 (0.02)	6.01 (0.62)	4.72 (-0.66)	4.84 (-0.54)	4.53 (-0.85)	5.21 (-0.17)	4.28 (-1.1)	4.77 (-0.61)	4.89 (-0.49)	5.38
पंजाब	5.09 (2.59)	4.95 (2.45)	4.50 (2)	2.22 (-0.27)	2.13 (-0.37)	1.76 (-0.74)	2.01 (-0.48)	1.64 (-0.86)	2.04 (-0.46)	1.58 (-0.92)	1.58 (-0.91)	1.25 (-1.25)	1.70 (-0.79)	2.50
राजस्थान	5.35 (0.29)	4.57 (-0.48)	5.36 (0.3)	4.52 (-0.54)	4.99 (-0.07)	5.87 (0.81)	4.33 (-0.73)	4.25 (-0.81)	4.77 (-0.29)	6.15 (1.09)	5.03 (-0.03)	5.42 (0.36)	5.17 (0.11)	5.06
सिक्किम						0.18 (-0.09)	0.18 (-0.09)	0.26 (0)	0.23 (-0.03)	0.24 (-0.02)	0.31 (0.05)	0.38 (0.11)	0.24 (-0.02)	0.26
तमिलनाडु	9.87 (3.33)	6.95 (0.41)	7.00 (0.47)	7.17 (0.63)	6.98 (0.44)	5.60 (-0.93)	7.21 (0.68)	6.25 (-0.29)	6.38 (-0.15)	5.85 (-0.69)	5.89 (-0.64)	4.97 (-1.57)	4.85 (-1.68)	6.54
त्रिपुरा					0.63 (-0.53)	1.38 (0.21)	0.96 (-0.2)	1.42 (0.26)	1.34 (0.18)	1.35 (0.19)	1.27 (0.1)	1.00 (-0.16)	1.11 (-0.05)	1.16
उत्तर प्रदेश	16.30 (0.94)	13.51 (-1.85)	11.29 (-4.06)	12.96 (-2.39)	14.53 (-0.82)	14.04 (-1.31)	15.90 (0.55)	15.47 (0.12)	15.83 (0.48)	16.46 (1.1)	15.95 (0.6)	18.05 (2.7)	19.27 (3.92)	15.35
उत्तराखंड													1.61	
पश्चिम बंगाल	13.35 (5.2)	9.85 (1.69)	7.15 (-1)	6.78 (-1.37)	8.44 (0.29)	8.57 (0.41)	7.66 (-0.49)	8.74 (0.59)	6.99 (-1.16)	6.99 (-1.16)	6.61 (-1.54)	8.10 (-0.05)	6.73 (-1.42)	8.15

टिप्पणी : कोष्ठकों में दिए गए आंकड़े आयोगों की औसत से विचलन को दर्शाते हैं।

उत्तर प्रदेश और बिहार संबंधी बारहवें वित्त आयोग के आंकड़े अविभाजित राज्यों के लिए हैं (अर्थात् इसमें उत्तराखंड, छत्तीसगढ़ और झारखंड से संबंधित आंकड़े शामिल हैं।)

- (iii) *पूर्वानुमान की क्षमता*: सरकारों की समय पर और आवश्यकता आधारित सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने की क्षमता पर संसाधन प्रवाहों द्वारा अनिश्चितताओं और/अथवा अस्थिरताओं द्वारा नकारात्मक रूप से प्रभाव नहीं पड़ना चाहिए। भारतीय संदर्भ में जहां अंतर सरकारी यूनिटों में संसाधनों का प्रवाह परिमाण में काफी अधिक होता है, राजकोषीय ढांचे की रूपरेखा में इस पहलू पर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है। भारत में केन्द्र राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोतों का संग्रहण करता है, तत्पश्चात् राज्यों को यह प्राप्त होता है। केन्द्र, राज्यों और स्थानीय प्राधिकारों में प्रमुख सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने संबंधी वित्तपोषण में भूमिका होती है। यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि अंतर सरकारी संसाधनों के आबंटन की मध्यावधिक रूपरेखा सरकार के सभी स्तरों को अपने संबंधित व्यय संबंधी कार्यों को आरंभ करने हेतु अपने निपटान के संसाधनों के बारे में विवेकपूर्ण होकर निश्चित होने देती है।
- (iv) *प्रोत्साहन*: वित्त आयोग के पंचाट संस्थाओं के एक जटिल सेट का एक भाग होते हैं। जो भारत में अंतर सरकारी व्यवस्थाओं के एक ढांचे का निर्माण करते हैं। राजकोषीय भाग में, योजना आयोग, वित्त विभाग और विभिन्न राज्यों के योजना बोर्ड, राज्य वित्त आयोग, न्यायपालिका और विधानमंडल जैसी संस्थाएं सभी सार्वजनिक संसाधनों को जुटाने और आबंटित करने के निर्धारण में अपनी भूमिका निभाती है। इस संदर्भ में वित्त आयोग राजकोषीय उपाय करने के लिए सरकार के विभिन्न स्तरों को प्रोत्साहित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है। इसका उत्कृष्ट उदाहरण वर्ष 2005-10 की अवधि में आरंभ की गई राजकोषीय समेकन प्रक्रिया थी। पिछले वित्त आयोग की निभाई गई भूमिका प्रक्रिया शुरू करने अथवा कार्यान्वयन के लिए नहीं थी, बल्कि यह केन्द्र और राज्य सरकारों को भारत के लोक वित्तों में सुधार करने के उनके संकल्प पर उचित राजकोषीय और अन्य नीतिगत उपायों जिनमें इसके कार्यान्वयन के लिए सकारात्मक प्रोत्साहनों के ढांचे के साथ रूपरेखा का प्रयोजन पूरा हो सकता है, की सिफारिश कार्य को प्रोत्साहित करना था। हमारे विचार में ऐसे प्रोत्साहनों की रूपरेखा तैयार करने में वित्त आयोग की मदद करने की भूमिका यदि अधिक महत्वपूर्ण नहीं है, तो वह अंतर सरकारी पंचाटों के मानदंड निर्धारण की प्रक्रिया के जैसी महत्वपूर्ण होती है। अतः हमारे आयोग ने विचारार्थ विषयों के अनुरूप प्रोत्साहनों की रूपरेखा तैयार करने में अपनी भूमिका अदा करने का प्रयास किया है। हमने अंतरण सूत्र के भीतर प्रोत्साहन संघटक को बनाए रखने की सोची है तथा अभिशासन और पर्यावरण में सुधारों को प्रोत्साहित करने हेतु अनुदान प्रदान करना भी चाहा है। इसके अतिरिक्त, हमने इन प्रोत्साहनों के प्रभाव में सुधार हेतु हाल के आयोगों में प्रोत्साहनों के समय की संगति बनाए रखी हैं।

3.32 हमारे पूर्ववर्तियों की तरह इस आयोग द्वारा सिफारिश किए गए पंचाट में अधिक संख्या में कई विभिन्न विषयों पर विचारार्थ विषयों और सतत् ऊर्ध्व और क्षैतिज अंतरणों के लिए अपेक्षित बहुआयामी संतुलन को देखते हुए, विचार किया जाना है। हमारे दृष्टिकोण में हमने यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया है कि :

- (i) केन्द्र और राज्यों की प्रारम्भिक वार्षिक आवश्यकताओं को पूर्ति राजकोषीय समेकन की आवश्यकताओं के अनुरूप दोनों के लिए स्वीकार्य स्तर पर की जाए।
- (ii) आयोगों के विचारार्थ विषयों में विभिन्न तत्वों की आवश्यकताओं की पूर्ति इस तरीके से की जाती है जो ऐसे पंचाट की सिफारिश करने हेतु संवैधानिक आवश्यकता के पूर्णतः अनुरूप होता है और इसमें केन्द्र के साथ-साथ राज्यों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखा जाए।
- (iii) ऊर्ध्व और क्षैतिज अंतरण के साथ-साथ सहायता अनुदान की रूपरेखा कठिन बजट दबाव बनाए रखने के प्रयास को कम करने के बजाए सहायता प्रदान करे।
- (iv) यह रूपरेखा राज्यों को पृथक् रूप में अपने समग्र विकास आवश्यकताओं के लिए संसाधनों तक कर अंतरण के उचित परस्पर समूह के जरिए पहुंच प्रदान करे। इन राज्यों के लिए प्राथमिक रूप से पूर्वानुमानित आयोजना भिन्न राजस्व घाटा जो वर्ष 2010-15 अवधि के लिए उनकी राजकोषीय स्थिति की आयोग द्वारा प्रासमिक मूल्यांकन के पश्चात् पूर्वानुमानित राजकोषीय अंतराल तथा सामान्य और राज्य विशिष्ट अनुदानों के प्रावधान के जरिए प्रदर्शन जारी रखते हैं।
- (v) विशेष श्रेणी के राज्यों भौतिक भूगोल, विरल आबादी वाले क्षेत्र, दूरी और ऐतिहासिक परिस्थितियों के कारण उनके निम्न संसाधन आधार और लागत अक्षमताओं पर पर्याप्त ध्यान दिया जाए।

3.33 हमें 1 अप्रैल 2010 से प्रभावी माल एवं सेवा कर के प्रस्तावित कार्यान्वयन के प्रभाव तथा देश के विदेश व्यापार पर प्रभाव पर विचार करने की आवश्यकता है। माल एवं सेवा कर (जीएसटी) अपने राजस्व और वृद्धि प्रभावों के साथ हमारे विचारार्थ विषयों में तीन अन्य मदों को प्रभावित करता है। इनमें केन्द्र और राज्य सरकारों के संसाधनों के अनुमान का संदर्भ, केन्द्र और राज्यों के कर सघट अनुपात में सुधार हेतु संभाव्यता का संदर्भ, राजस्व खाते पर प्राप्तियों और व्यय में संतुलन की आवश्यकता का संदर्भ शामिल है तथा निवेश के लिए अधिशेषों का सृजन करना है। अतः हमने माल एवं सेवा कर के अपने विचार में संपूर्णता से प्रयास किया है क्योंकि भारत को एक प्रभावशील सामान्य बाजार के रूप में तैयार करने के लिए वास्तव में यह एक "गेम चेजिंग" सुधार है। हमारा दृष्टिकोण सामान्य बिक्री कर (जीएसटी) पर वर्तमान बहस की रूपरेखाओं को स्पष्ट करता है और प्रारूप जीएसटी की ढांचे की रूपरेखा तैयार करता है। आयोग द्वारा प्रायोजित राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद् के एक अध्ययन में यह स्पष्ट किया गया है कि क्यों ऐसे प्रारूप जीएसटी का कार्यान्वयन पूर्णतः एक सकारात्मक गेम होगा और यह पूरे देश के लिए पर्याप्त आर्थिक लाभ प्रदान करेगा जिसमें घटी हुई लेन-देन लागत, राजस्व तटस्थता और पर्याप्त रूप से

कर की कम दरें होंगी। इस अध्ययन में यह भी सुझाया गया है कि प्रारूप की एसटी के कार्यान्वयन से पर्यावरण संबंधी बेहतर परिणाम आएंगे। हम "बड़े सौदे" का प्रस्ताव करना चाहते हैं जिसके जरिए इस जीएसटी का कार्यान्वयन किया जा सकता है तथा इसमें सभी पक्षकारों द्वारा अनुपालन पर आश्वासनों को शामिल किया जा सकता है। हमने संभावित नकारात्मक प्रभावों पर कुछ राज्यों द्वारा उठाई गई चिंताओं का भी दूर किया है।

3.34 जब फरवरी 2007 में भारत सरकार ने अप्रैल 2010 तक जीएसटी लागू करने के अपने आशय की घोषणा की, तब से महत्वपूर्ण रूप से प्रगति हुई है। राज्य वित्त मंत्रियों की अधिकार प्राप्त समिति ने दो महत्वपूर्ण दस्तावेज अप्रैल 2008 में "भारत में माल एवं सेवा कर के लिए मॉडल और रूपरेखा" तथा नवम्बर, 2009 में "भारत में माल एवं सेवा कर पर पहला परिचर्या लेख" जारी किया। जीएसटी के कार्यान्वयन में राज्य सरकारों की वचनबद्धता दर्शाते समय ये दस्तावेज जीएसटी प्रारूप और इसके कार्यान्वयन के तौर-तरीकों पर हुए करार का वर्तमान चरण दर्शाते हैं। परिचर्या लेख में कई मद्दों पर छूट देते हुए माल एवं सेवाओं की विभिन्न दरों और केन्द्रीय जीएसटी और राज्य जीएसटी के लिए कर की विभिन्न प्रारंभिक दरों की संभावना सुझाई गई है। अपनाई जाने वाली राजस्व तटस्थ दर और कुछ माल के निरूपण पर अंतिम विचार किया जाना है। जीएसटी के ढांचे पर कई राज्य सरकारों और उद्योग संघों ने खुलकर अपनी समस्याएं आयोग को बताई हैं। अतः हमने इस वार्ता का प्रारूप जीएसटी की रूपरेखाएं परिभाषित कर तथा राज्य सरकारों को इसे अपनाने के लिए प्रोत्साहित करते हुए आगे बढ़ाने का प्रयास किया है।

ऊर्ध्व अंतरण: मुद्दे एवं दृष्टिकोण

3.35 किसी राष्ट्र के राज्य की एक प्रमुख आर्थिक विशेषता आंतरिक सामान्य बाजार का अस्तित्व है। आर्थिक नीति का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य यह निश्चित करना चाहिए कि यह बाजार यथा संभव दक्षतापूर्वक कार्य करे। यह तब होता है जब संसाधनों और जिंसों को एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में बिना किसी व्यवधानों अथवा नीति द्वारा उत्पन्न विकृतियों के भेजा जाता है। जब स्थानीय लागत शर्तों में अंतर होता है तो उनका प्रशमन नीति निर्माण का वैध उद्देश्य होता है। तथापि, त्रुटिपूर्ण नीति की रूपरेखा द्वारा हुए विरूपण अवांछनीय होते हैं। विकेन्द्रीकृत कर प्रणाली में क्षेत्राधिकारों में कर ढांचों में होने वाले अंतर से अवांछनीय विरूपण हो सकते हैं। इसके अतिरिक्त, विभिन्न करों के संग्रहण से संबंधित नियत प्रशासनिक लागत होती है जिसका प्रशमन संयुक्त संग्रहण तंत्र द्वारा किया जाता है। इस प्रकार, हमारे संविधान के अनुसार कई प्रत्यक्ष कर जैसे आयकर केन्द्र द्वारा लगाए जाते हैं और संग्रहित किए जाते हैं परन्तु आय का बंटवारा राज्यों के साथ किया जाता है। इसी प्रकार क्षेत्राधिकार का ध्यान किए बिना समान व्यवहार का सिद्धांत भारत की राजनीतिक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण अंग है। इस प्रकार ऊर्ध्व और क्षैतिज अंतरण को आधार प्रदान करने वाले सिद्धांत के अनुसार पहुंच की समानता को अधिकार दिया जाना सक्षम बनाया जाए परन्तु यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि सार्वजनिक सेवाओं की गुणवत्ता अथवा परिणामों में सामान्य मानक वास्तव में प्राप्त कर लिए गए हैं। ऐसा होने के लिए यह आवश्यक है कि कर प्रयास का माना गया औसत राज्य स्तर पर वास्तविक रूप से राज्यों में व्याप्त हो और सुपुर्दगी

की दक्षता राज्य स्तर पर वास्तविक रूप से राज्यों में व्याप्त हो और सुपुर्दगी की दक्षता सम्पूर्ण राज्य औसत से नीचे न हो। साथ ही हम सब यह मानते हैं कि केन्द्र सरकार पूरे देश में सार्वजनिक सेवा सुपुर्दगी के विकसित स्तरों को प्रोत्साहित करने में भूमिका निभा सकती है।

3.36 ऊर्ध्व अंतरणों को चार मुख्य कारकों के आधार पर उचित ठहराया जा सकता है। पहला अंतरण व्यय संबंधी उत्तरदायित्व वर्तमान विषम विकेन्द्रीकरण और राजस्व जुटाने के प्रभाव के प्रत्युत्तर में हो सकते हैं। दूसरा, उनका उपयोग क्षेत्रों की राजकोषीय क्षमता को बराबर करने के लिए हो सकता है, ताकि उन क्षेत्रों में व्यक्तियों और व्यापारों के अपर्याप्त प्रवर्जन को टाला जा सके तथा पूरे देश में क्षैतिज साम्या उत्पन्न की जा सके। तीसरा, इसका उपयोग क्षेत्रीय सरकारों द्वारा अन्य क्षेत्रों पर अधिरोपित राजकोषीय बाध्यताओं को निष्प्रभावी करने तथा सामाजिक कार्यक्रमों में राष्ट्रीय स्तर हासिल करने और आंतरिक आर्थिक संघ में दक्षता उत्पन्न करने के लिए प्रतिबन्धित रूपों में किया जा सकता है। अंततः, इनका उपयोग क्षेत्रों को उनकी राजकोषीय क्षमताओं में आघातों के प्रति बीमा करने हेतु लिखतों के रूप में किया जा सकता है। यद्यपि यह मुख्यतः सहायता अनुदान के जरिए किया जाता है। इनमें से प्रत्येक कारण ऊर्ध्व अंतरण के हमारे मूल्यांकन की जानकारी देता है। चालू आर्थिक मंदी पृष्ठभूमि को देखते हुए यह स्पष्ट है कि आर्थिक स्थिरीकरण के मुख्य कार्य को पूरा करने हेतु, प्रतिचक्र्रीय उपाय करने के लिए यह केन्द्र के लिए दक्ष और अभीष्ट दोनों हैं। साथ ही साथ व्यय संबंधी वचनबद्धताओं और संसाधन जुटाने की शक्तियों के प्रतिशत विकेन्द्रीकरण को ऊर्ध्व अंतरण के जरिए सुधारा जा सकता है। इसके अतिरिक्त, राजकोषीय समेकन और सुधार, जो आयोग सिफारिश करता है, की आवश्यकताओं के संबंध में अंतरण पर्याप्त होना चाहिए।

3.37 संविधान कर राजस्व के विभिन्न स्रोतों के संबंध में केन्द्र और राज्यों की कराधान शक्तियों को विनिर्दिष्ट करता है। इस बात पर तर्क वितर्क किया जा सकता है कि इन कराधान शक्तियों के वितरण के ऊर्ध्व असंतुलन होता है जिसमें समय के साथ-साथ गड़बड़ी होती गई है जैसा कि पैरा 3.17 में दर्शाया गया है। जहां कुल राजस्व व्यय में वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किए गए अंतरणों के कार्यान्वयन के पश्चात् केन्द्र और राज्यों के सापेक्ष शेषों में दीर्घकालीन स्थिरता रही है, वहीं केन्द्रीय करों का उछाल राज्यों के करों की तुलना में अधिक रहा है तथा केन्द्र और राज्यों के कर समनुदेश के स्वरूप को देखते हुए ऐसी प्रवृत्ति के जारी रहने की प्रत्याशा है। रंगराजन और श्रीवास्तव (2008)² ने दर्शाया है कि कुल कर राजस्व के अंतरण के पश्चात् राज्यों के हिस्से में स्थिरता बनाए रखने के लिए इस हिस्से को मामूली रूप से बढ़ाए जाने की आवश्यकता है जिससे केन्द्रीय कर राजस्व में उछाल संयुक्त कर राजस्व के उछाल से अधिक होगा। कर आबंटनों में परिवर्तन के प्रति संगति बनाए रखने के लिए अंतरण के पश्चात् कर के हिस्से का उपयोग करने हेतु तर्क-वितर्क इस बात पर आधारित होते हैं कि विभिन्न देश में संसाधनों के आबंटन की अधिकांश योजनाएं कर संग्रहण शक्तियों के दक्षता आधार पर आबंटन में विभिन्न देश की व्यवस्थाएं केन्द्र के पक्ष में अभिन्न होती हैं।

3.38 व्यय के संबंध में यह भी दलील दी जा सकती है कि राज्यों का स्थायी खर्च केन्द्र की अपेक्षा अधिक होता है, जैसा कि केन्द्र के

सापेक्ष आयोजना भिन्न कुल व्यय में वचनबद्ध व्यय में उनके अधिक हिस्से में दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त राज्यों पर उनकी उधार प्राप्त करने की शक्तियों पर प्रतिबंध है। ये बातें राज्यों पर राजकोषीय दबाव बढ़ा देती हैं, जब आर्थिक मंदी आती है, जैसा कि वर्तमान में ऐसा हुआ है। राजस्व उछाल के गिरने की स्थिति में राजकोषीय विवेक बनाए रखने के लिए राज्यों के पास केन्द्र की तुलना में कम विवेकसम्मत राजकोषीय गुंजाइश उपलब्ध होती हैं। इसके अतिरिक्त वर्ष 2010-15 की अवधि में छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के पश्चात् राज्यों को वेतन संबंधी अर्थदण्ड से अतिरिक्त राजकोषीय भार हुआ है। वेतन संबंधी अर्थदंडों की नवीनतम चक्र का राजकोषीय भार राज्यों के लिए निरपेक्ष के साथ-साथ सापेक्ष दृष्टि से कहीं अधिक है। एक अन्य मुद्दा ध्यान में रखा गया है, वह यह कि केन्द्र को उपकरणों और अधिभारों सहित उपलब्ध संसाधनों के विभाज्य पूल के सापेक्ष गैर-विभाज्य पूल का हिस्सा बढ़ाने हेतु वर्धित प्रवृत्ति। इन महत्वपूर्ण मुद्दों से उचित ऊर्ध्व अंतरण पर आयोग के अनुचिन्तन को दर्शाया गया है।

3.39 आयोग के चालू बृहत आर्थिक स्थिति में निहित जोखिमों और अनिश्चितताओं को स्पष्ट रूप से स्वीकार किया है। हम इस बात पर सचेत हैं कि हमारी अर्थव्यवस्था को विशेषकर बाह्य आघातों के कारण ऐसी स्थिति का सामना करना जारी रहेगा। इस बात को ध्यान में रखते हुए हम सघउ और राजस्व की वृद्धि दरों के अनुमान में कुछ हद तक सतर्क है। सघउ के मामले में योजना आयोग द्वारा हमें दी गई वृद्धि दरों की तुलना में हमारी अनुमानित वृद्धि दरें कम हैं। केन्द्र के राजस्व के अनुमान के लिए राजस्व उछाल का जो अनुमान हमने किया है, वह वित्त मंत्रालय के अनुमान से कम है। इसी प्रकार राज्यों के राजस्व अनुमानों के लिए हमने अपेक्षाकृत अधिक सतर्क राजस्व उछाल मानदण्ड अपनाए हैं। समान रूप से चाहे संघ के अथवा राज्यों के लिए, हमारे राजकोषीय सुधार लक्ष्य अत्यधिक महत्वकांक्षी नहीं होते हैं और ऐसी स्थिति में पहुंचने की संभावना अधिक होता है जहां निष्पादन बेहतर होता है। इस प्रकार के परिवर्द्धन से बाजार का विशेषकर पूंजी बाजारों का विश्वास बढ़ेगा। शायद यह देश के प्रतिष्ठात्मक पूंजी के निर्माण का बेहतर तरीका है और इस प्रकार, इससे केन्द्रीय सरकार के साथ-साथ राज्य सरकारों को कई दीर्घावधिक लाभ प्राप्त होंगे।

3.40 केन्द्र और राज्यों के मामले में हमने पंचाट अवधि अर्थात् 2010-11 के पहले वर्ष को समायोजन और समुत्थान के वर्ष के रूप में देखा है। हम इस प्रमुख राजकोषीय मानदण्डों पर बहिर्जात मूल्य आघातों का प्रभाव स्वीकार करते हैं। इन आघातों से पूर्वानुमान करना कठिन होता है। इस प्रकार, प्रस्तावित केन्द्रीय एफआरबीएम विधान कारोबार बैंड की शर्तों का समावेशन करता है, जिसके आगे लक्ष्यों को पारदर्शी तरीके से पुनः समायोजित किया जा सकता है। इसी प्रकार, हम एक ऐसी व्यवस्था की सिफारिश करते हैं जिससे ऐसे मामलों में राज्यों को बृहत् आर्थिक समायोजन और स्थिरीकरण के कार्य से छुटकारा प्रदान किया जाता है। बृहत् आर्थिक स्थिरीकरण का कार्य ऐसा कार्य है जिसे केन्द्र सरकार द्वारा संपूर्ण रूप से ग्रहण कर लिया जाना चाहिए। यह भावी राजकोषीय रूपरेखा के हमारे सिफारिश किए गए डिजाइन में दर्शाया जाता है।

3.41 विवेकसम्मत राजकोषीय व्यवस्था की रूपरेखा में सार्वजनिक माल और सेवाओं की सुपुर्दगी तथा निजी माल के लिए सब्सिडियों के प्रावधान के बीच विकल्प होता है। जहां यह निस्संदेह सत्य है कि

सुनिदेशित सब्सिडियों से लक्षित समूहों की महत्वपूर्ण माल तक पहुंच में सुधार हो सकता है। और इसकी मात्रा इस बात पर निर्भर करती है कि किस वस्तु पर सब्सिडी दी गई है और कैसे। इस विषय पर शैक्षणिक और नीतिगत जानकारी तथा वित्त आयोग के लिए तैयार किए गए अध्ययनों के आधार पर हमारा विचार है कि कर व्यय सहित कई केन्द्रीय सब्सिडी का प्रभाव शेष पर अवरोही होता है। तीन मुख्य सब्सिडियों अर्थात् खाद्य, उर्वरक और पेट्रोलियम से गरीब राज्यों को दी जाने वाली प्रति व्यक्ति सब्सिडी राष्ट्रीय औसत से काफी कम पाई गई। इसके कारण सब्सिडियों के आधार पर अलग-अलग हो सकते हैं। खाद्य सब्सिडियों का निर्धारण अन्य बातों के साथ संबंधित राज्यों में प्रशासनिक व्यवस्थाओं की दक्षता और अतिरिक्त सब्सिडियां प्रदान करने की उनकी राजकोषीय क्षमता के आधार पर की जाती है। उर्वरकों के उपयोग का सीधा संबंधी सृजित सिंचाई सुविधाओं और भूमि धारिताओं के आकार से होता है। पेट्रोलियम उत्पादों की खपत नागरिकों की क्रयशक्ति का समानुपाती होता है। हमारे पास ऐसा कोई विश्वासोत्पादक साक्ष्य नहीं है कि खाद्यान्न, विद्युत और सिंचाई पर मूल्य सब्सिडियां जो राज्य स्तर पर सब्सिडियों के एक बड़े भाग की निर्माण करती है, प्रभावी होती हैं। अपने परामर्शों और राज्य यात्राओं में हमने वास्तव में इन सब्सिडियों में मुख्यतः लीकेजों और अत्यधिक दोषपूर्ण लक्ष्य प्रणालियों के कारण अवरोही प्रभाव के अनेक उदाहरण पाए हैं।

3.42 लोक नीति के अधिभावी उद्देश्य में समावेशी विकास को देखते हुए ऐसी अलक्षित सब्सिडियां जो प्रमुख विकास प्रेरक सार्वजनिक निवेश और समावेशी विकास बढ़ाने हेतु सार्वजनिक माल की सुपुर्दगी के लिए राजकोषीय गुंजाइश को कम करती है, भारत के विकास परिवर्तन की गति में राजकोषीय अड़चन है। हमने यह भी नोट किया है कि पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने केन्द्र और राज्य वित्तों के अपने प्राथमिक मूल्यांकनों में समान दृष्टिकोण रखा है। अतः इस आयोग ने भावी राजकोषीय रूपरेखा के संबंध में अपने प्राथमिक दृष्टिकोण और सिफारिशों में एक ऐसे राजकोषीय मार्ग की सिफारिश की है जिसमें सब्सिडियों को ध्यानपूर्वक लक्षित किया गया है। हम सब्सिडियों में समावेशी विकास को कम करते हैं और इससे राजकोषीय गुंजाइश में कमी आती है, पर हमने सार्वजनिक खर्च को हतोत्साहित करने का सोचा है।

क्षैतिज अंतरण :

मुद्दे और दृष्टिकोण

3.43. क्षैतिज अंतरण के निर्धारण में पिछले आयोग की रिपोर्टें और व्यावसायिक साहित्य ने चार मुद्दों की पहचान की जिन पर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है:

(i) *राजकोषीय आवश्यकता* : भारत जैसे विविधता वाले देश में विभिन्न राज्यों की राजकोषीय आवश्यकताओं के लिए यह सामान्य बात है। ऐसे अंतर के चालकों में भी विभिन्नता होती है। आयोग को विकास परिवर्तन के विभिन्न चरणों में राज्यों की आवश्यकताओं के प्रति संवेदनशील होने की आवश्यकता के साथ समान व्यवहार की आवश्यकता में संतुलन बनाए रखना है। इस संदर्भ में यह प्रयोजन और राज्य विशिष्ट अनुदान के संदर्भ में काफी महत्वपूर्ण है। यह विशेषकर ऐसा मामला है जैसा कि कई राज्यों द्वारा हमें दर्शाया गया है, राजकोषीय आवश्यकता पर्याप्त रूप से राज्य स्तर के विकास संकेतकों द्वारा नहीं प्राप्त की जाती हैं। अंतः राज्य महत्वपूर्ण विसंगतियां भी हैं जिसके लिए

उनकी राजकोषीय आवश्यकताओं की पूर्ति संसाधनों के बिल्कुल वैधतापूर्वक परिनिर्माण की आवश्यकता होती है। जहां जिला स्तर के पर्याप्त आंकड़ों के अभाव में इस मुद्दे का समाधान आयोग ने प्रत्यक्ष रूप से नहीं किया है जैसा कि हम चाहते हैं। हम सावधान रहे हैं कि राजकोषीय अंतर का समाधान एक पक्षीय रूप से नहीं हो सकता।

(ii) *राजकोषीय क्षमता*: भारत संघ में सभी राज्यों का प्रमुख कार्य वे सार्वजनिक माल एवं सेवाएं प्रदान करना है, जो उनका संवैधानिक उत्तरदायित्व अधिदेश करता है। तथापि, प्रत्येक राज्य को उपलब्ध राजस्व आधार द्वारा मापी गई राजकोषीय क्षमता में विभिन्नता होती है। ऐसे विचार जो विभाज्य पूल में किसी राज्य के परस्पर हिस्से का निर्धारण करते हैं; को राज्य की राजकोषीय क्षमता में शामिल किए जाने की आवश्यकता होती है। यदि सभी राज्यों की बराबर राजकोषीय क्षमता हो, तो यह किसी पूल को राजकोषीय आवश्यकता के आधार पर सामान्यतः विभाजित कर निकाला जाएगा। तथापि, विभिन्न राज्यों के कर आधार में अंतरों की पहचान करने पर ऐसा प्रतीत होता है कि यह वह तरीका नहीं है, जिसका ऐताहासिक रूप से पालन नहीं किया गया है।

(iii) *समान स्तर के सार्वजनिक माल और सेवाएं प्रदान करने की लागत*: ये अंतर विशेषता आधारित अथवा ऐतिहासिक परिस्थितियों, प्रतिकूल भौतिक भूगोल, विरल क्षेत्र अथवा विकास में भू-राजनीतिक अड़चनों के कारण होता है। कुछ हद तक कुछ राज्यों की विशेष श्रेणी राज्य के रूप में परिभाषा इस मुद्दे का समाधान करता है। तथापि, आपदा प्रबंधन के संबंध में विचारार्थ विषय और हरित विकास के प्रति जो ध्यान हम देना चाहते हैं, को देखते हुए ऐसे घटकों पर पर्याप्त ध्यान दिए जाने की आवश्यकता पड़ेगी।

(iv) *लोक प्रबंध में दक्षता को पुरस्कार देना राजकोषीय प्रयास और परिणाम*: राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान को ग्रहण करना और कई राज्यों के राजकोषीय स्वास्थ्य में सामान्य सुधार बारहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट के पश्चात् की अवधि की सर्वाधिक सकारात्मक विशेषताओं में से एक रहा है। इस प्रयास को बनाए रखने तथा और बढ़ाए जाने की आवश्यकता के प्रति हमारा ध्यान है और इसके लिए लोक व्यय प्रबंधन और राजस्व प्रयास में वर्धित दक्षता को प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है।

3.44 राजकोषीय अंतरणों के प्रभाव के मूल्यांकन के लिए आर्थिक विकास संस्थान (आईईजी) और भारत विकास फाउंडेशन (आईडीएफ) द्वारा एक संयुक्त अध्ययन को हमने अधिकार प्रदान किया है। आईईजी-आईडीएफ अध्ययन के एक बहु-क्षेत्रीय संगणन योग्य सामान्य संतुलन (सीजीई) मॉडल का निर्माण किया जिसमें भारतीय अर्थव्यवस्था को एक ऐसी अर्थव्यवस्था के रूप में अंकित किया गया जिसमें तीन क्षेत्र होते हैं जैसे, उच्च आय, मध्यम आय और निम्न आय क्षेत्र। आईईजी-आईडीएफ अध्ययन ने मूल्यवान जानकारी दी है। यह दर्शाता है कि भारत के उच्च आय क्षेत्रों से निम्न आय क्षेत्रों में सुनियोजित राजकोषीय अंतरणों से सभी तीन क्षेत्रों के लिए निवल सकारात्मक कल्याण के निहितार्थ है। यह अनिवार्य रूप से तीन क्षेत्रों की आपसी आर्थिक निर्भरता के कारण है और यह प्रभाव कहीं अधिक होगा यदि इन अंतरणों का उपयोग मूलभूत आवश्यकताओं और पूंजी निर्माण संबंधी वर्धित व्यय के लिए किया जाता है। हमने क्षैतिज अंतरण और अनुदान

की रूपरेखा में अपने तरीके में इसका ध्यान रखा है।

3.45 क्षैतिज अंतरण के लिए मानदंड और भारों के संबंध में मानदंड और ऊपर उठाए गए एक अथवा अधिक मुद्दों के बीच एकैकी अनुरूपता का पता लगाना कठिन होता है। उदाहरण के लिए अधिक जनसंख्या तथा/अथवा बड़ा क्षेत्र, सार्वजनिक माल एवं सेवाओं का समान स्तर प्रदान करने के लिए सापेक्ष रूप से अधिक खर्च करने की आवश्यकता को इंगित करते हैं। समान रूप से सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के समान स्तरों के लिए अधिक जनसंख्या वाले राज्य में अन्य बातों यथावत मानते हुए राजकोषीय क्षमता अधिक होती है। बड़े क्षेत्र से अभिप्राय है, अन्य बातें यथावत रहने पर बड़े घटक की स्थायी निधि जो सकारात्मक रूप से राजकोषीय क्षमता पर प्रभाव डालती है। इस कारण से इस आयोग ने राजकोषीय क्षमता अथवा राजकोषीय आवश्यकता के उपायों के रूप में विशिष्ट मापदंड स्पष्ट रूप से आबंटित करने का प्रयास नहीं किया है। खर्च संबंधी असमर्थताओं के मामले में सामान्य और विशेष श्रेणी के राज्यों के बीच विभेदीकरण से प्रासमिक मूल्यांकन के साथ-साथ सामान्य और राज्य विशिष्ट अनुदानों में इस घटक की बृहत स्तर पर मान्यता प्राप्त होती है।

3.46 चूंकि आयोग का संबंध समकरण से है न कि साम्या से, अतः आयोग के पास उपलब्ध उपकरणों अर्थात् अनुदान और अंतरण का उपयोग करके दक्षता और राजकोषीय समकरण का समाधान करना व्यवहार्य और संभव दोनों है। दक्षता और निष्पादन के मामले में हमने कुछ राज्यों की तर्कविरुद्ध प्रोत्साहनों की संभावना संबंधी चिंताओं के समाधान के संबंध में विशेष प्रयास भी किया है। प्रगामी संकेतकों की रूपरेखा तैयार करने में पर्याप्त आंकड़ों का अभाव इस प्रयास में शायद सबसे बड़ी चुनौती रहा है। इस अड़चन के बावजूद आयोग ने अपनी समग्र रूपरेखा में दक्षता और निष्पादन के विचारों को स्पष्टता मान्यता देने और उचित महत्व देने का सोचा है। यह दर्शाया जाना चाहिए कि राजकोषीय अनुशासन को बनाए रखने के लिए प्रोत्साहनों की अनुक्रिया में समय के साथ जितना व्यापक अंतर होगा, विभिन्न राज्यों के परस्पर हिस्से की स्थिरता में कम संभावना होगी। समान रूप से वे राज्य जो राजकोषीय अनुशासन को बनाए रखने और बढ़ाने के प्रोत्साहनों के प्रति अनुक्रिया करते हैं, को अपने हिस्सों में सुधार करने की संभावना होगी और अन्य बातें यथावत रहेगी।

अनुदानों की रूपरेखा को प्रभावित करने वाले सिद्धान्त

3.47 राज्यों को पहले वित्त आयोग से विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा प्रदान किए जाने वाले सहायता अनुदान की राशि अनुच्छेद 273(1) और 275(1) के अनुसार संघ सरकार के संवैधानिक दायित्व के तहत रही है। इसके अतिरिक्त, राज्यों को अन्य प्रकार के अनुदान निम्नलिखित प्रयोजन के लिए दिए गए हैं: (i) राज्यों में विभिन्न प्रशासनिक और सामाजिक सेवाओं की उपलब्धता में विसंगतियों को कम करने हेतु; (ii) विशेष राज्यों को उनकी विशिष्ट परिस्थितियों के परिणामस्वरूप होने वाले विशेष वित्तीय भारों की पूर्ति करने हेतु तथा; (iii) राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के रूप में समझे जाने वाले विशिष्ट कार्यक्रमों के लिए संसाधन प्रदान करने हेतु। इसके अतिरिक्त, ऋण सुदृढीकरण और बारहवें वित्त आयोग की राहत सुविधा जैसे अनुदानों का अर्थ केन्द्र के लिए परित्यक्त राजस्व है।

3.48 यह दलील दी गई है कि आयोजना भिन्न राजस्व घाटा (एनपीआरडी) अनुदान राज्यों को आयोजना भिन्न राजस्व घाटे को चलाने के लिए प्रोत्साहन देता है और इसमें नैतिक खतरे का जोखिम होता है। ऐसे अनुदानों के प्रभाव क्षेत्र के विश्लेषण से ऐसा प्रतीत नहीं होता है कि सामान्य श्रेणी के राज्यों के मामले में यह सत्य नहीं है। केवल एक राज्य ने प्रत्येक वित्त आयोग से एनपीआरडी अनुदान प्राप्त किया है जिसमें हालांकि सापेक्ष रूप से गिरावट और बारहवें वित्त आयोग के पंचाट के पश्चात् से वास्तविक रूप में तेजी रही है। जहां यह सत्य है कि कुछ राज्यों ने विशिष्ट आयोगों से कुछ महत्वपूर्ण अनुदान प्राप्त किए हैं, वहीं सामान्य श्रेणी के राज्यों द्वारा ऐसे अनुदानों के प्रति वर्धित अंतरण अस्थायी सहारा लेना दिखाई नहीं पड़ता है। विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में खर्च की अक्षमताएं इस प्रकार हैं कि राजकोषीय समकरण के समाधान के लिए इस लिखत के प्रयोग की आवश्यकता मामला दर-मामला आधार पर होती है, जो संविधान द्वारा परिकल्पित आवश्यकता से कहीं अधिक होती है और ऐसे विचार की आवश्यकता इन राज्यों को समय के साथ विशेष ध्यान देने से विकास संबंधी वापसी अदायगी के रूप में घट रही है। आयोग के इस पंचाट में विशेष श्रेणी के राज्यों सहित कई राज्यों की राजकोषीय स्थिति में ढांचागत सुधारों को देखते हुए एनपीआरडी अनुदानों के परिमाण में और राज्यवार प्रभाव क्षेत्र में प्रत्याशा के अनुसार महत्वपूर्ण रूप से कमी रही है। बाद के मामले में एनपीआरडी से बाहर आने के लिए गए प्रयास की स्वीकृति में हमने वस्तुतः निष्पादन प्रोत्साहन के साथ ऐसी उपलब्धि को स्वीकार करना उचित माना है। अतः हमारे विचार में एनपीआरडी अनुदानों की आवश्यकता कम होती जा रही है क्योंकि ढांचागत राजकोषीय सुधारों का कार्यान्वयन कर लिया गया है और आर्थिक निष्पादन में सुधार हो रहा है और हमें इस स्वागत योग्य प्रवृत्ति के जारी रहने की प्रत्याशा है।

3.49 क्षैतिज वितरण की उचित रूपरेखा पर विचार करते समय एक महत्वपूर्ण मुद्दा उभरा है, वह यह कि राज्यों को पिछले निष्पादन के आधार पर पुरस्कृत किया जाए अथवा पंचाट अवधि के दौरान राज्यों को उनके निष्पादन में सुधार के लिए प्रोत्साहित किया जाए। इसका अधिक संबंध उस मापदंड है जिसमें राजकोषीय अनुशासन और राजकोषीय प्रयास को अपने अधिकार में लेना का सोचा गया है। बेशक यदि मापदंड का पुरस्कार समय के मुताबिक कमोबेश समुत्तरुप हो, तो यह प्रोत्साहन के रूप में कार्य करेगा। उदाहरण के लिए यदि यह पता हो कि राजकोषीय अनुशासन को (i) उचित महत्व दिया जाएगा तथा (ii) अगले तीन आयोग की पंचाट अवधियों में उसी प्रकार मोटे तौर पर मापा जाएगा, तब यह नीतियों के निर्माण में राज्यों में अंतर्निहित प्रोत्साहन के रूप में कार्य करेगा, जिससे ये नीतियां ऐसे प्रोत्साहन के अनुसार हैं।

3.50 भावी प्रोत्साहनों की रूपरेखा में तैयार करने में प्रमुख अड़चन वास्तविक समय आंकड़ों की उपलब्धता है जिसपर निष्पादन का फैसला किया जाना है। अन्य अड़चन संस्थागत "होम" का अभाव है जिसके भीतर निष्पादन के सुधारों का मूल्यांकन किया जा सकता है और तदनुसार पंचाट किए जा सकते हैं। एफआरबीएम के मामले में यह कार्य वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा किया गया। बेंचमार्कों के प्रति अनुपालन संबंधी आंकड़ों के राजकोषीय स्वरूप के होने और वार्षिक बजटीय प्रक्रिया से अविलम्ब उपलब्ध होने का देखते हुए यह कार्य अपेक्षाकृत सरल रहा। उपलब्धियों में अक्सर विशिष्ट विधान पारित

करने अथवा विशिष्ट निधि गठित करने जैसे पृथक कार्य हमने अनुदानों की रूपरेखा में भावी तत्व को बनाए रखा है और जहां भी व्यवहार्य हो, एफआरबीएम के परे क्षेत्रों में इसके विस्तार का सोचा है।

3.51 विभिन्न अनुदानों के संवितरण के लिए सिद्धांतों संबंधी हमारी सिफारिशों में शर्त संबंधी तत्व है। हमने अत्यधिक सावधानी बरती है ताकि अंतर्वेश शर्तें न हो; अर्थात् राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों द्वारा निर्णय लेने का क्षेत्र अंतर्वेश न हो। शर्तों के निर्धारण में हमारा दृष्टिकोण तीन उद्देश्यों द्वारा देखा जा सकता है।

(i) *संसाधनों की बढ़ोतरी सुनिश्चित करने हेतु*: संसाधनों की प्रतिमोच्यता को देखते हुए हमारा उद्देश्य उन अनुदानों के उपयोग को हतोत्साहित कर वह प्रतिस्थापित करना है जो राज्य सरकार पहले से ही उस प्रयोजन के लिए खर्च कर रही है, जिसके लिए अनुदान प्रदान किया जा रहा है। इस प्रकार, अनुदान का समग्र परिणाम सार्वजनिक वस्तुएं प्रदान करने में संसाधन संबंधी घाटे में कमी लाने के लिए होना चाहिए।

(ii) *पारदर्शिता और जवाबदेही में सुधार लाना*: इस प्रकार, नीति निर्माण और कार्यान्वयन में सुधार लाने में "फीडबैक" मार्ग को समर्थ बनाना है: यदि अनुदानों से सार्वजनिक व्यय में अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही प्रोत्साहित होती है, तो इनसे सार्वजनिक व्यय की प्रभाविता में और सार्वजनिक वस्तुओं के लक्ष्य निर्धारण में सुधार होगा। इस प्रकार शर्तों को सार्वजनिक व्यय के लिए कार्य करने और उसकी प्रभाविता में सुधार करने के रूप में देखा जा सकता है। भारतीय लोक व्यय के संबंध में नीतिगत जानकारी में सामान्य मतैक्य यह है कि इसे करने के लिए अत्यधिक गुंजाईश है। हमारे विचारार्थ विषयों के अनुरूप जवाबदेही और परिणाम सुपुर्दगी में सुधार द्वारा हमारा दृष्टिकोण नागरिकों के साथ-साथ नगरपालिका और पंचायत स्तर के प्रतिनिधियों सहित निर्वाचित प्रतिनिधियों को अधिकार प्रदान करेगा।

(iii) *व्यय की बेहतर मॉनीटरिंग में सहायता प्रदान करने हेतु*: विभिन्न अनुदानों के लिए शर्तें/निष्पादन आधारित प्रोत्साहनों की रूपरेखा में हमने राज्य सरकारों के प्रशासनिक क्षेत्र की तुलना में अंतर्वेशी न होने के लिए पर्याप्त सावधानी बरती है। चूंकि ये अनुदान राजकोष से प्राप्त होते हैं, अतः प्रस्तावित निष्पादन आधारित प्रोत्साहन/शर्तों की कसौटी इन व्ययों की बेहतर विवेकपूर्ण मॉनीटरिंग के संबंध में योगदान देने के लिए उनकी संभावना है।

3.52 हमने सरकार के विभिन्न स्तरों को हरित नीति कार्यों को अपनाने और आरंभ करने के लिए प्रोत्साहित करने का सोचा है। हमारा दृष्टिकोण ऐसे प्रोत्साहनों को बढ़ावा देने के लिए अनुदान जैसे साधन का उपयोग करते रहना है। इसके अतिरिक्त, हमने उन नीतिगत कार्यों को हतोत्साहित करने का सोचा है, जो वहनीय विकास को कम करते हैं जैसे केन्द्र के मामले में उर्वरक सब्सिडी और राज्यों के मामले में विद्युत सब्सिडी।

3.53 हमारी पर्यावरणीय अनुदानों पूर्व कार्यों और भविष्य के कार्यों को शुरू करने के लिए लाभदायक है। वन अनुदान जिसकी हम सिफारिश करते हैं, भारत की पारिस्थिकी और जैव विविधता के योगदान में राज्यों को वन के अधीन रक्षितक्षेत्र के कारण अवसर घाटे के क्षतिपूर्ति के लिए आवश्यक रूप से लाभदायक है।

3.54 विद्युत आपूर्ति में मात्रात्मक वृद्धि भविष्य की स्थाई वृद्धि के लिए सख्त आवश्यक है। यह वांछित है कि यह वृद्धि कार्बन सघनता में अधिकतम कमी करने के साथ हरितम संभव फेशन में होगी। इसलिए हम, नवीकरणीय स्रोतों से उत्पन्न बिजली के हिस्से में वृद्धि के लिए प्रेरणा के रूप में भविष्योन्मुखी अनुदानें प्रदान की है।

3.55 राज्यों और स्थानीय निकायों के हमारे भ्रमण के दौरान हमें यह स्पष्ट हो गया कि भारतीय जल संसाधनों का उन्नत प्रबंधन, स्थाई और समावेशी विकास के लिए अत्यावश्यक है। इसे ध्यान में रखते हुए हमारी पर्यावरणीय अनुदानों ने राज्यों को जल क्षेत्र के लिए एक स्वतंत्र नियामक फ्रेमवर्क की स्थापना के लिए प्रेरित करती है। हम स्थानीय निकायों को क्षेत्र में उनकी पर्यावरण चुनौतियों जैसे जल और ठोस कचरा प्रबंधन से निपटने के लिए हमारी अनुदानों में पर्याप्त बढ़ोतरी की आशा भी करते हैं।

3.56 यह आम सहमति है कि भारत की मुख्य विकास चुनौती लोक संस्थाओं के प्रशासन और प्रभावकारिता में सुधार लाना है। टीओआर द्वारा विनिर्दिष्ट इस क्षेत्र में मनोमंथन के प्रत्युत्तर में, राज्य और स्थानीय सरकारों को परिणाम प्रमाणस्वरूप सुधार के लिए प्रेरणा देने हेतु अनुदानों का उपयोग किया गया है। हमने विशेष क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित किया है जहां इस आशा के साथ परिणाम प्राप्त होते हैं कि प्रमाणिक प्रभाव से लोक सेवा वाले कार्यतंत्रों में चहुंमुखी विकास होगा। इस प्रकार, हमने भविष्योन्मुखी अनुदान का प्रस्ताव दिया है जो कि घटी हुई शिशु मृत्यु-दर महत्वपूर्ण एमडीजी में से एक के सम्बन्ध में उनके लोक स्वास्थ्य प्रयासों के लिए राज्यों के लिए फायदेमंद होगा।

3.57 निविष्टियों और परिणामों के बीच की कड़ी को सुधारने के लिए मानिटरिंग और मूल्यांकन में पर्याप्त आंकड़े और सांख्यिकी प्रणालियों की आवश्यकता है जो ऐसी मॉनीटरिंग और मूल्यांकन जो साक्ष्य आधारित होगी, की अनुमति देता है। इसलिए हम जिला और राज्य स्तर पर सांख्यिकी प्रणालियों को सुधारने के लिए अनुदान की सिफारिश करते हैं, यह राष्ट्रीय सांख्यिकी प्रणालियों की गुणवत्ता, सम्पन्नता और विश्वसनीयता में सुधार के लिए राष्ट्रीय स्तर के पहलों को पूरा करता है।

3.58 इसके अतिरिक्त, हमने संकटग्रस्त लोगों के हित के लिए सेवा वितरण की गति और प्रभाव को सुधारने के लिए न्यायिक प्रणाली को सहायता देने हेतु उचित राजकोषीय प्रेरणाओं के सम्बन्ध में न्याय विभाग और राज्य सरकारों के साथ सलाह मशविरा किया है और इस उद्देश्य हेतु एक अनुदान की सिफारिश की है। इसी तरह, हमने पुलिसकर्मियों के प्रशिक्षण में सुधार और विस्तार के लिए राज्य विशेष अनुदानें दी है।

3.59 अग्रोन्मुखी होते हुए हम स्वीकारते हैं कि शासन के बेहतर वितरण के लिए नवाचार के बारे में इतिहास की सबसे अच्छी कार्यप्रणालियों की बराबरी के लिए शासन में सुधार आवश्यक है। भारत के राष्ट्रपति ने अगले दस वर्षों को "नवाचार दशक" के रूप में घोषित किया है, लेकिन नवाचार केवल हमारे देश की प्रयोगशालाओं, विश्वविद्यालयों और अनुसंधान संस्थानों में नहीं होते; ये हमारे भ्रमण में हमने देखा कि भारत के राज्य, जिलों, गांवों और कस्बों में भी होता है। जहां लोग नवाचार करते हैं और दिन प्रतिदिन की उनकी गतिविधियां बेहतर होती है। हमारा दृष्टिकोण है कि ये नवाचार शासन सुधार के निरंतर प्रयासों का सार है तथा इसीलिए इसे पहचानने, प्रतिफलित करने और साझा

करने की जरूरत है। इस उद्देश्य हेतु हमने आम आदमी के नजदीकी स्तर सरकारी स्तर पर इन प्रक्रियाओं को प्रोत्साहित करने और पहचान के लिए जिला नवाचार निधि के सृजन तथा जन प्रणालियों में राष्ट्रीय नवाचार केन्द्र की स्थापना के लिए अनुदान की सिफारिश की है।

3.60 इस प्रकार, शासन तक हमारी पहुंच चुनिंदा क्षेत्रों जिनमें ऐसे सुधारों को आसानी से डिजाइन कर सके और पहचान कर सकें, में नवाचार, सुधारों तथा परिणामों को प्रोत्साहित करने के लिए है। हमारा विश्वास है कि इससे जन गतिविधियों के हर क्षेत्र में शासन में सुधारों का गुणवत्तापूर्ण चक्र प्रोत्साहित होगा। ऐसा प्रत्येक सिविल सर्वेंट और जन प्रतिनिधि की क्षमता, बिना उनके स्थान चुनौतियों और नियंत्रण जहां वे काम करते हैं, के अन्तर्गत ऐसे सुधार प्रदर्शित करने से होगा।

राज्य विशेष अनुदान : दृष्टिकोण

3.61. आयोग ने निम्नलिखित दो विस्तृत सिद्धांतों का राज्य विशेष अनुदानों के पंचाट की सिफारिश की है।

- अपने फील्ड विजिट्स और चर्चाओं से हमने यह माना कि तुलनात्मक रूप से छोटे अनुदान ज्ञेय परिणाम दर्शाते हैं बशर्ते कि ये महसूस की गई आवश्यकताओं के सम्बन्ध में निदेशित थे। यह विशेषतः क्षेत्रों में सत्य था जो केन्द्र प्रायोजित कार्यक्रम से लाभान्वित नहीं था या जहां निधियन अन्तर महत्वपूर्ण है।
- राज्य विशेष अनुदानों के लिए तर्काधार भी है जहां ये वंचन की पूर्ति करते हैं, महत्वपूर्ण बाह्य ऋण पैदा होता है (विशेष तौर से पर्याप्त बाह्य ऋण) छोटे समूहों या क्षेत्रों की आवश्यकता की पूर्ति करते हैं और नीतिगत नवाचारों को प्रोत्साहित करते हैं।

स्थानीय निकायों को संसाधनों का अन्तरण : मुद्दे

3.62. हमने सभी राज्यों में भ्रमण के दौरान शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों दोनों के प्रतिनिधियों तथा स्वायत्तशासी जिला परिषदों के प्रतिनिधियों से मिलकर विस्तृत सलाह मशविरा किए। जन प्रतिनिधियों की एक समान मांग थी कि उनके नागरिकों को मूलभूत सेवाएं जैसे पेयजल, सिवरेज, ठोस कचरा प्रबंधन और स्ट्रीट लाइट की पर्याप्त स्तर पर प्रदान करने में निधियों की कमी है, यह समस्या बढ़ते शहरीकरण और ग्रामीण क्षेत्र में ऐसी सेवाओं को प्रदान करने की बढ़ती लागत से और गहरा गई।

3.63 स्थानीय निकायों को निधियों, कार्यों और अधिकारियों के अन्तरण में संविधान की XI और XII अनुसूची शामिल है जो अब तक सीमित रूप से सफल है। पारम्परिक नीति यह है कि निधियां और अधिकारी कार्य का अनुसरण करेंगे, पर कार्य दिख नहीं रहा है। कई राज्यों ने कार्यों के अन्तरण को अधिसूचित किया है, लेकिन इसका अनुसरण निधियों और पदाधिकारियों के अन्तरण द्वारा नहीं हुआ है। केवल कुछ राज्यों ने स्थानीय निकायों को व्यय बाध्यताओं, कर शक्तियों और स्टॉफ संसाधनों के अंतरण द्वारा महत्वपूर्ण रूप से उन्हें सशक्त बनाया है। यह तर्क दिया गया है कि विकेन्द्रीकरण राजकोषीय तटस्थता नहीं है जैसा कि स्थानीय निकायों द्वारा प्रदत्त सेवाओं का क्षेत्र, माप और गुणवत्ता में वृद्धि मांगों को पैदा करेगी। इसलिए स्थानीय निकायों को दिए गए अधिक निधियों से राज्य सरकार उनके विकेन्द्रीकरण के

प्रयासों को तेज करने के लिए प्रोत्साहित होंगी। कार्य और पदाधिकारियों का अन्तरण निधियों के अन्तरणों का अनुसरण करें।

3.64 हमने यह नोट भी किया है कि हाल ही में स्थानीय निकायों को निधियां प्रायः केन्द्र प्रायोजित योजनाएं (सीएसएस) जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एनआरईजीएस) और जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी पुनर्विनीकरण मिशन (जेएनएनयूआरएम) जो उनकी सीमित योजना कार्यान्वयन और क्षमताओं तक पहले फैली है, के माध्यम से प्रत्यक्ष रूप से सौंपी है। स्थानीय क्षमताओं को बढ़ाने के लिए अबद्ध निधियों के लिए महसूस की गई आवश्यकता और मांग है, जो हमारी यात्राओं के दौरान सभी राज्यों में सार्वभौमिक रूप से हमें पता चला था।

3.65 जहां एक ओर स्थानीय निकायों को प्रदान किए जाने वाली अतिरिक्त निधियन सहायता का मुद्दा महत्वपूर्ण है, वहीं दूसरी ओर तृतीय स्तर ढांचे के ब्लाक्स निर्माण में ध्यान देने की जरूरत है। इसमें शामिल हैं : (i) स्थानीय निकायों को उनके जनादेश के समरूप कार्यान्वयन और व्यय उत्तरदायित्व सौंपना; (ii) आवश्यक राजस्व जुटाने की आवश्यक शक्तियां प्रदान कर तथा पर्याप्त अन्तरण प्रदान कर इन बाधयताओं की पूर्ति के लिए उनकी क्षमता में वृद्धिकरण; (iii) पूर्व के अधिसूचित मानकों के अनुसार सेवा वितरण सहित उनके निष्पादन की उनकी जवाबदेही बनाना; (iv) राज्य वित्त आयोगों की कार्य प्रणाली को सशक्त बनाना और (v) अनुसूचित और बहिष्कृत क्षेत्रों को केन्द्रित सहायता प्रदान करना। ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग के इस सम्बन्ध में कई सिफारिशें कीं। इन सिफारिशों में, यद्यपि ये महत्वपूर्ण थी, जिन्हें अब तक कार्यान्वित नहीं की गई। विकेन्द्रीकरण के संवर्धन के लिए कुछ और कार्य भी करने होंगे। हमें सशक्त प्रेरक कार्य प्रणाली भी बनाने की आवश्यकता है जिसका उद्देश्य और अधिक विकेन्द्रीकरण के लिए राज्य सरकारों का अनुसरण है। हमारे विश्लेषण का विकास पहले से किए गए कार्य पर होता है जो इन उद्देश्यों को प्राप्त करने में मुख्य चुनौतियों को पहचानने और लगाने का प्रयास है।

3.66 हमारी सलाहों और प्रायोजित अध्ययनों के आधार पर हमारे द्वारा दिए गए मुद्दे चार विस्तृत श्रेणियों में वर्गीकृत किए गए:

(i) *सुपुर्दगी सम्बन्धी मुद्दे*: इसमें ये शामिल हैं: (क) स्थानीय निकायों को सहायता का विस्तार और मानदंडों को अन्तरराज्य आबंटनों के लिए काम में लिए जाने चाहिए; (ख) ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के मध्य वितरित अनुदानों का आधार; (ग) क्या अनुदान के स्थान पर विभाज्य पूल के हिस्से को स्थानीय निकायों को दिया जा सकता है। (घ) सुपुर्दगी सूचकांक के उपयोग की सम्मानाएं; (ङ) स्थानीय निकायों को निधियों के अन्तरण में देश को कैसे रोका जाए तथा (च) क्या शर्तों का उपयोग लाभदायक है।

(ii) *लेखा और लेखा परीक्षा की तैयारी से संबंधित मुद्दे*: स्थानीय निकायों के निष्पादन पर क्रेडिबल डाटा का उत्पादन उनके वित्तीय और प्रचालनात्मक निष्पादन के किसी अर्थपूर्ण विश्लेषण के लिए आवश्यक है। वर्तमान में सभी स्थानीय निकायों में लेखा परीक्षित तुल्य आंकड़ों की कमी राज्य वित्त आयोगों द्वारा उनके प्रभावी उपयोग को सीमित करती है और राज्यों में तुलनीयता को रोकती है। वे मुद्दे जिनका हम परीक्षण करते हैं, में निम्नलिखित शामिल हैं (क) शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों के लेखों में समरूपता; (ख) देश में सभी राज्यों के

लिए तुलनीयता को सुनिश्चित करने के लिए समान लेखा परीक्षा प्रक्रिया और (ग) उचित कार्यप्रणालियों के माध्यम से स्थानीय निकायों की जवाबदेही।

(iii) *राज्य वित्त आयोगों की कार्यप्रणाली संबंधी मुद्दे*: राज्य वित्त आयोगों, जो स्थानीय निकायों की कार्यप्रणालियों को सहारा देते हैं, को सशक्त बनाने की आवश्यकता है, उनकी कार्यप्रणाली ने और अधिक पूर्वानुमेय बनाया और उनकी सिफारिशों के कार्यान्वयन की प्रक्रिया और अधिक पारदर्शी हो गयी। इसे सक्षम बनाने के लिए, दिए गए मुद्दों में निम्नलिखित शामिल है (क) यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता कि सभी राज्यों में एसएफसी रिपोर्टें पर्याप्त रूप से विश्लेषणात्मक और उपागम में समान हैं; (ख) यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता कि राज्य सरकार एसएफसी सिफारिशों पर त्वरित कार्रवाई करें; (ग) यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता कि एसएफसी रिपोर्टों का सामंजस्य राष्ट्रीय वित्त आयोग की रिपोर्ट के साथ हो; (घ) ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के मध्य विभाजित अनुदानों का आधार और (ङ) क्या राज्यों की संचित निधि को बढ़ाने के लिए वित्त आयोग की सिफारिशें इन रिपोर्टों के आधार के स्थान पर एसएफसी रिपोर्टों पर विचार करने के बाद की जानी चाहिए।

(iv) *अन्य संबंधित मुद्दे*: (क) विकास प्राधिकरणों की भूमिका और उनकी कार्यप्रणाली XI और XII अनुसूची के समान कैसे हो; (ख) बहिष्कृत क्षेत्र जहां संविधान का भाग IX और IXक लागू नहीं होते, के सम्बन्ध में कार्रवाई; (ग) संपत्ति कर संग्रहण को बढ़ाने के लिए आवश्यक उपाय (घ) अग्निशमन सेवाओं को नया रूप देना और (ङ) नगर पंचायतों में सुधार।

स्थानीय निकायों को संसाधनों का अन्तरण : दृष्टिकोण

3.67 पूर्व अनुभव के प्रकाश में, हमने प्रत्येक राज्य को प्रदान किए जाने वाले स्थानीय निकाय अनुदानों के आकार का निर्धारण करने के लिए प्लेटफॉर्म आधारित प्रेरक अभिगम को अपनाया है। पिछले आयोग की पालना में, हम 2010-15 की अवधि के लिए स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सभी राज्यों के अनुदान देना जारी रखेंगे। इसके अतिरिक्त, हमने निष्पादन आधारित घटक की शुरुआत जो केवल उन राज्यों को उपलब्ध होगा जो 2011-12 अभिहित तक मुद्दों से संबंधित अनुबंधों की पूर्ति करेगा, के माध्यम से सुपुर्दगी और निष्पादन को प्रेरित करने का विचार किया है। वर्ष 2010-11 इन अनुबंधों की पूर्ति के लिए राज्यों के लिए उपलब्ध होगा। हमारे दृष्टिकोण से, यह समय पर्याप्त है। ऐसे राज्य जो ऐसा करने में असमर्थ हैं परन्तु बाद के वर्षों में ऐसे अनुबंध करते हैं तो वे भावी रूप से इन अनुदानों के लिए पात्र होंगे।

3.68 हमने निष्पादन अनुदान को उचित प्रकार से उच्च स्तर पर रखा है जिससे कि राज्यों को इन शर्तों को पूरा करने के लिए जोरदार तरीके से प्रोत्साहित कर सकें। हमने जो शर्तें रखी हैं, वे अभिन्न नहीं हैं। इन शर्तों की जांच पड़ताल और सिफारिश पूर्व वित्त आयोग, दूसरा प्रशासनिक सुधार आयोग (एसएआरसी), नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएंडएजी) तथा भारत सरकार के संबंधित मंत्रालय सहित कई निकायों ने की है। इनका उद्देश्य स्थानीय निकायों के कार्य में सुधार लाने के लिए परिवर्तन लाना है जिससे निधियों के अन्तरण में पूर्वानुमान की क्षमता और पारदर्शिता और राज्य वित्त आयोगों के कार्य का संवर्धन सुनिश्चित किया जा सके। कुछ राज्य पहले ही इन शर्तों का अनुपालन कर रहे हैं।

अध्याय - 4

केन्द्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा

प्रस्तावना

4.1. 2003-04 की अवधि के बाद बहुत सारे महत्वपूर्ण घटनाक्रम हुए जिनका प्रभाव केन्द्र के साथ-साथ राज्यों के लोक वित्त पर पड़ा। देश ने भूत काल से भिन्नता दर्शाते हुए उच्च वृद्धि दर की राह पकड़ ली है। अर्थव्यवस्था में उच्च वृद्धि के बाद राजस्व वृद्धि में महत्वपूर्ण सुधार हुआ। 2004-05 में केन्द्र द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम (एफआरबीएमए) के परिचालन ने लोक वित्त के नियम-आधारित प्रबन्धन के युग में प्रवेश कर लिया है। अधिकतर राज्यों ने 2005-06 में मूल्य वर्धित कर (वैट) शुल्क लागू किया जिससे उनका कराधार बढ़ा। राज्यों द्वारा राजस्व वृद्धि को बारहवें वित्त आयोग (एफसी-xii) के सिफारिशों से पूरा किया गया, वही केन्द्र के निवल कर राजस्वों में राज्यों की हिस्सेदारी 29.5 प्रतिशत से बढ़कर 30.5 प्रतिशत हो गयी। आयोग ने भी राज्यों को उच्च विशिष्ट उद्देश्यों वाली अनुदानें देने की सिफारिश की। आयोग द्वारा सुझाया गया ऋण समेकन और ऋण सुविधा (डीसीआरएफ) के लाभ राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (एफआरएल) को अधिनियमित करते हुए राज्यों पर शर्त आधारित लागू है। पश्चिम बंगाल और सिक्किम को छोड़कर सभी राज्यों ने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान (एफआरएल) को अधिनियमित कर प्रतिक्रिया दर्शायी। ऋण समेकन और राहत सुविधा ने ऋण राहत को राजस्व घाटे में कमी और 2004-05 के स्तर तक न्यूनतम स्तर पर राजकोषीय घाटे से जोड़ते हुए, राज्यों को राजकोषीय सुधार करने के लिए प्रेरित किया। डीसीआरएफ के परिणामस्वरूप राज्यों को ऋण को बट्टे खाते डालना और केन्द्रीय ऋणों के बकाया सम्बन्धी ब्याज भुगतानों में बचत के सन्दर्भ में बड़ी राहत मिली।

4.2 इन विकास कार्यों के पश्चात् 2007-08 तक केन्द्र और राज्यों दोनों वित्त व्यवस्थाओं में महत्वपूर्ण सुधार हुआ। केन्द्र का राजस्व घाटा 2003-04 में सकल घरेलू उत्पाद (सघउ) के 3.57 प्रतिशत से घटकर 2007-08 में 1.11 प्रतिशत हो गया। केन्द्र का राजकोषीय घाटा 1.79 प्रतिशत की कमी होकर इसी अवधि में सघउ का 2.69 प्रतिशत तक हो गया। राज्यों के राजस्व लेखा ने 2004-05 के सघउ के 1.25 प्रतिशत के घाटे की तुलना में 2007-08 में सघउ के 0.94 प्रतिशत अधिशेष दर्ज किया। राज्यों के समग्र राजकोषीय घाटे 1.89 प्रतिशत से घटकर इसी अवधि का तुलना में सघउ का 1.51 प्रतिशत हो गया। केन्द्र और राज्यों दोनों स्तरों पर राजकोषीय समेकन को महत्वपूर्ण स्तर तक वर्धित कर प्रयास और कर सुधार द्वारा सक्षम बनाया गया।

4.3 वैश्विक मंदी के कारण 2008-09 में सघउ वृद्धि में तीव्र गिरावट आयी और यह 2009-10 में वृद्धि परिदृश्य को सम्भवतया नकारात्मक रूप से प्रभावित करेगा। सघउ वृद्धि विगत तीन वर्षों के 9.4 की औसत से तेजी से गिरकर 2008-09 में 6.7 प्रतिशत हो गयी। अन्तरराष्ट्रीय विकासों के प्रभाव के अलावा 2009-10 में दक्षिण-पश्चिम मानसून का कमी ने भी वृद्धि को नकारात्मक रूप से प्रभावित किया। प्रधानमंत्री की आर्थिक सलाहकार परिषद (ईएसी) ने 2009-10 की सघउ वृद्धि लगभग 6.5 प्रतिशत बताई। भारतीय रिजर्व बैंक ने 2009-10 में ऊर्ध्वाधर आधार के साथ 6 प्रतिशत के सघउ वृद्धि की घोषणा की है। अर्थव्यवस्था की वृद्धि में तेजी से गिरावट से केन्द्र द्वारा विस्तृत राजकोषीय

अवस्थिति प्रतिचक्रिक उपाय के रूप में प्रेरित हुआ है। केन्द्र ने कर दरों में कमी, निर्यात के लिए वापस दरों में वृद्धि, कर छूटों का विस्तार और केन्द्र प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एनआरईजीएस) की योजना के तहत अतिरिक्त आवंटन सहित तीन राजकोषीय प्रोत्साहन पैकेज त्वरित लगातार (दिस. 2008, जन. 2009 और फरवरी 2009) लिये है। केन्द्र सरकार द्वारा छठे केन्द्रीय वेतन आयोग (सीपीसी) की सिफारिशों का कार्यान्वयन कृषि ऋण माफी और खाद्य एवं उर्वरक सब्सिडियों के लिए निधियों के अतिरिक्त प्रावधान से राजकोषीय भार बढ़ा है। तथापि, ये अतिरिक्त प्रतिबद्धताएं, यद्यपि ये प्रोत्साहन का भाग नहीं हैं, अर्थव्यवस्था में राजकोषीय प्रोत्साहन के रूप में काम आयी। समग्र रूप से, केन्द्र द्वारा एफआरबीएमए के कार्यान्वयन में "रोक" का काम किया है। राज्यों को भी उनकी राजकोषीय और राजस्व घाटा लक्ष्यों में शिथिलता की अनुमति दी गई।

4.4. वर्तमान प्रसरणशील राजकोषीय अवस्थिति को भी हमारे अतिरिक्त विचारार्थ विषय में आवश्यकता की तुलना में देखा जाना चाहिए ताकि हमारी सिफारिशों को तैयार करने समय बेहतर उत्पादन और परिणामों को प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता पर विचार करें। सरकार का बढ़ा हुआ व्यय, उच्च उत्पादकता, वर्धित क्षमता और वृहत्तर प्रभाव के माध्यम से उत्तम परिणामों की ओर ले जाएगा। हालांकि पूर्व में, इक्विटी विचारों का अन्तरण वाद-विवाद पर अधिक प्रभाव रहा, फिर भी हाल ही के वित्त आयोगों ने अपनी सिफारिशों में क्षमता कसौटियों को भी शामिल किया है। तथापि, यह मुख्यतः राजस्व बढ़ोतरी और किए गए राजकोषीय सुधार तक जुड़ा हुआ है। इस पहल को आगे रखते हुए, सेवा वितरण की गुणवत्ता और वांछित परिणामों की उपलब्धि के लिए सार्वजनिक व्यय की जुड़ाव क्षमता और प्रभावशीलता एक बड़ी चुनाती बना हुआ है।

4.5 उपर्युक्त पृष्ठभूमि का तुलना में, हम केन्द्र और राज्यों की अर्थ-व्यवस्थाओं में प्रवृत्तियों को, संसाधनों के ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज वितरण सम्बन्धी हमारे दृष्टिकोणों की तैयारी की पृष्ठभूमि की भूमिका के रूप में निम्न प्रकार से विश्लेषण और परीक्षण करते हैं।

केन्द्रीय वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा

4.6. पहले उदाहरण में, केन्द्रीय वित्तव्यवस्था में समग्र प्रवृत्तियों को घाटा संकेतकों के संदर्भ में विश्लेषित किया जाता है। ये हैं राजस्व, राजकोषीय और प्राथमिक घाटे। घाटा महत्वपूर्ण होते हैं क्योंकि ये ऋण धारणीयता सम्बन्धी सार्वजनिक अर्थव्यवस्थाओं में बदलाव के प्रभाव का संकेत देते हैं। चूंकि राजकोषीय संकेतकों का विश्लेषण एफआरबीएमए के तहत निर्धारित लक्ष्यों से जोड़कर किया जाएगा, अतः एफआरबीएमए का संक्षिप्त विवरण सुव्यवस्थित है। बार बार राजकोषीय समस्याओं का सामना करने, बढ़ते राजस्व और राजकोषीय घाटे के रूप में व्यक्त होने पर केन्द्र सरकार ने 2003 में एफआरबीएमए में अधिनियमित किया जिसे 5 जुलाई 2004 से लागू किया गया। राजकोषीय संकेतकों पर उच्चतम सीमा की अनुबन्धित करने के अतिरिक्त, विधान राजकोषीय पारदर्शिता, बजट सत्यनिष्ठा और जवाबदेही को जोड़ते हुए राजकोषीय प्रान्धन सिद्धान्तों को निर्धारित किया।

एफआरबीएमए, 2003 और एफआरबीएम विनियम 2004, वित्त अधिनियम 2004 के माध्यम से यथा संशोधित मुख्य बाध्यताएं निम्नलिखित हैं:

- 2004-05 से प्रत्येक वर्ष सघउ के 0.5 प्रतिशत का न्यूनतम वार्षिक कमी को सुनिश्चित कर 2008-09 तक राजस्व घाटे को समाप्त करना।
- 2004-05 से सघउ का न्यूनतम 0.3 प्रतिशत वार्षिक की कमी कर राजकोषीय घाटे को कम करना, ताकि 2008-09 के अंत तक राजकोषीय घाटा घटकर सघउ के 3 प्रतिशत से अधिक न हो।
- किसी वित्त वर्ष में सघउ के 0.5 प्रतिशत तक सरकारी प्रतिभूतियों को सीमित करना और 2004-05 में सघउ के 9 प्रतिशत तक अतिरिक्त देयताओं को सीमित करना और उसके पश्चात प्रत्येक आगामी वर्ष में सघउ को 1 प्रतिशत कम करते हुए 9 प्रतिशत की सीमा को घटाना।
- केन्द्र सरकार 2006-07 से भारतीय रिजर्व बैंक से उधार नहीं लेगी।
- विशेष सूचना का अधिकतम 2006-07 से प्रकटन जैसे कि राजस्व बकाया, सरकारी परिसम्पतियां और प्रतिभूतियां।
- प्राप्तियों और व्यय की त्रैमासिक समीक्षा करना।

4.7. सारणी 4.1 2003-04 के पश्चात केन्द्र सरकार के राजकोषीय संकेतकों का रेखा चित्र प्रस्तुत करता है। मूल रूप से एफआरबीएमए अधिदेशित करता है कि राजस्व घाटे को समाप्त किया जाना चाहिए और राजकोषीय घाटे को मार्च 2008 तक सघउ के 3 प्रतिशत तक रोके रखना चाहिए। 2004 में, अधिनियम में संशोधन कर लक्ष्य को मार्च 2009 तक आगे ले जाया गया। 2005-06 में वार्षिक राजकोषीय घाटा कमी लक्ष्य का अनुवर्तन नहीं हो सका क्योंकि केन्द्र ने बारहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए उच्च अंतरण को समायोजित करने के लिए "पॉज बटन" दबा दिया था। केन्द्र का राजस्व घाटा 2007-08 में घटकर सघउ का 1.11 प्रतिशत हो गया। 1990-91 के बाद यह न्यूनतम स्तर पर था। 2008-09 में, राजस्व घाटा सघउ के 4.53 प्रतिशत के स्तर तक पहुंचते ही राजकोषीय सुधार के पूर्णतः विपरीत हो गया। 2009-10 के केन्द्रीय बजट में जो वैश्विक मंदी की पृष्ठभूमि

और घरेलू मांग की पूर्ति की तुलना में तैयार किया गया था, राजस्व घाटा सघउ का 4.83 प्रतिशत परिकल्पित किया गया।

4.8 केन्द्र का राजस्व घाटा 2003-04 में सघउ के 4.48 प्रतिशत से घटकर 2007-08 में 2.69 प्रतिशत हो गया जो कि 1990-91 के बाद न्यूनतम था। 2008-09 में गिरावट की प्रवृत्ति उलट गयी क्योंकि राजकोषीय घाटा बढ़कर सघउ के 6.14 प्रतिशत हो गया। 2009-10 में सघउ के 6.85 प्रतिशत की बजटीय व्यवस्था थी। 2008-09 में राजकोषीय सुधार के उलट जाने के कारण के संकेत पैरा 4.3 में दिये गये हैं। राजकोषीय सुधार का उलटाव पूर्णरूप से राजकोषीय प्रोत्साहन उपायों के कारण नहीं था। वेतन संशोधन, कृषि ऋण माफी और खाद्य एवं उर्वरक सब्सिडियों पर अतिरिक्त व्यय ने राजकोषीय भार पर्याप्त रूप से बढ़ाया है। 2008-09 में देखे गए राजकोषीय संकेतकों में भारी कमी का कारण इन अतिरिक्त व्यय प्रतिबद्धताओं का होना था। ईएसी ने, 2009-10 के आर्थिक दृष्टिकोण में, घाटे का कारण आर्थिक मंदी के कारण कर राजस्व में कमी तथा उत्पाद और सेवा करों में कर कटौती बताया जिसने राजकोषीय प्रोत्साहन के भाग के रूप में सघउ का लगभग 1 प्रतिशत प्रभावित किया। सारणी 4.1 में प्रस्तुत राजकोषीय घाटा आंकड़ों में 95,942 करोड़ रुपए की 2008-09 के सघउ के 1.8 प्रतिशत की राशि के तेल विपणन और उर्वरक कम्पनियों को जारी बजटेतर बॉन्ड्स शामिल नहीं हैं।

4.9. प्राथमिक संतुलन, जो 2003-04 में मामूली अधिशेष हुआ था, 2005-06 को छोड़कर 2007-08 तक अधिशेष जारी रहा। 2008-09 के वर्ष में सघउ के 2.51% प्रतिशत तक के प्राथमिक घाटे में तीव्र वृद्धि हुई। इसे 2009-10 में सघउ के 3 प्रतिशत तक बजट विहित किया गया जो कि सुधार पश्च अवधि में था। जब तक सघउ वृद्धि लोक ऋण पर ब्याज दर से अधिक नहीं हो जाती, ऋण सघउ अनुपात में प्राथमिक घाटे जुड़े।

4.10. राजस्व घाटे का राजकोषीय घाटे का अनुपात, जो उस सीमा को इंगित करता है जिस सीमा तक चालू व्यय की पूर्ति के लिए उधार उपयोग में लाए जाते हैं, यह 2003-04 से लगभग 80 प्रतिशत से घटकर 2007-08 तक 41.42 प्रतिशत हो गया। तथापि, यह समानुपात 2008-09 (सं.अ.) में लगभग 74 प्रतिशत हो गया। इस प्रकार राजकोषीय स्थिति की समीक्षा से जाहिर है कि एफआरबीएमए के अधिनियमन के बाद के वर्षों में सुधार दर्ज करने के पश्चात् सभी

सारणी 4.1 केन्द्र राजकोषीय संकेतकों विवरण

वर्ष	राजकोषीय घाटा	राजस्व घाटा	प्राथमिक घाटे	(सघउ का प्रतिशत)
				राजस्व का राजकोषीय घाटे का अनुपात (प्रतिशत)
2003-04	4.48	3.57	-0.03	79.71
2004-05	3.98	2.49	-0.05	62.57
2005-06	4.08	2.57	0.38	63.03
2006-07	3.45	1.94	-0.19	56.27
2007-08	2.69	1.11	-0.93	41.42
2008-09 (सं.अ.)	6.14	4.53	2.51	73.89
2009-10 (व.अ.)	6.85	4.83	3.00	70.51

टिप्पणी: घटाने(-) का चिह्न अधिशेष को इंगित करता है।

स्रोत: केन्द्रीय बजट दस्तावेजों से लिए गए मूल आंकड़े।

राजकोषीय संकेतकों में 2008-09 और 2009-10 में तीव्र गिरावट आई। भारतीय अर्थव्यवस्था पर वैश्विक संकट के नकारात्मक प्रभावों पर नियंत्रण कर लिया जाएगा, केन्द्र सरकार ने यथा शीघ्र राजकोषीय सुधार के एफआरबीएम राह पर लौटने का इरादा जाहिर किया है। हमें राजकोषीय समायोजन की कार्ययोजना पर पुनः वापस आने के लिए कहा गया है और केन्द्र सरकार की राजकोषीय लेखा में तेल, खाद्य और उर्वरक बांडों सम्बन्धी देयताओं की पूर्ति तथा 2010-15 में राजकोषीय समेकन के लाभों को बनाए रखने के दृष्टिकोण के साथ राजस्व लक्ष्यों पर विभिन्न अन्य देयताओं के प्रभाव की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए उचित संशोधित कार्ययोजना सुझाने के लिए भी कहा गया है।

4.11 सारणी 4.2, 2003-04 और 2007-08 के मध्य केन्द्रीय वित्त व्यवस्थाओं में सुधार के संकेत दर्शाती है। 2003-04 और 2007-08 के मध्य, केन्द्र का राजस्व घाटा सघउ के 2.46 प्रतिशत तक घट गया। इस गिरावट का अधिकांश भाग कर राजस्वों में सुधार से आया। केन्द्र के राजस्व व्यय में मामूली गिरावट कम ब्याज दरों के पश्चात सम्पूर्ण रूप से ब्याज भुगतानों में गिरावट के कारण थी। राजकोषीय घाटे में कमी का अन्य कारण पूंजी व्यय में दबाव था। इस प्रकार, केन्द्र में राजकोषीय सुधार का बड़ा भाग राजस्व वृद्धि के कारण और आंशिक भाग पूंजी व्यय दबाव के कारण था।

4.12. केन्द्र सरकार की बकाया देयताएं 2004-05 में सघउ के 63.33 प्रतिशत तक पहुंचने के बाद लगातार घटना शुरु हो गयी (सारणी 4.3)। इसका यह कारण है कि अर्थव्यवस्था स्थायी ऋण सघउ अनुपात को बनाए रख सकती है और प्राथमिक-घाटा उस स्थिति तक उठा सकती है जब तक कि ऋण पर औसत सामान्य ब्याज दर सामान्य सघउ विकास दर की तुलना में कम है। 2004-05 में आंतरिक ऋण में एक नया घटक जो राजकोषीय घाटे में प्रतिबिम्बित नहीं होता है, जोड़े जाने के बावजूद भी यह गिरावट हुई। भारत सरकार ने अप्रैल, 2004 में भारतीय रिजर्व बैंक से परामर्श कर बाजार स्थिरीकरण योजना (एमएसएस) शुरु की। योजना के तहत, भारत सरकार विदेशी अन्तर्वाह के कारण बाजार में आयी अतिरिक्त तरलता को सोखने के लिए दिनांकित प्रतिभूतियों/राजकोषीय हुण्डी के निर्गमन के माध्यम से धन

वसूल करती है। इस तरह एकत्रित राशि भारतीय रिजर्व बैंक में एक अलग खाते में रखी जानी थी और यह सरकार की व्यय आवश्यकता की पूर्ति के लिए नहीं था। 2008-09 और 2009-10 के वर्षों में राजकोषीय घाटे में तीव्र वृद्धि के बावजूद भी बकाया ऋण का सघउ से अनुपात में इन दो वर्षों में मामूली गिरावट प्रस्तावित है।

4.13. बकाया ऋण के संघटकों में आंतरिक ऋण की हिस्सेदारी में वृद्धि हुई है। वैश्विक संकट के बाद से प्रकट हो रहे विकास के कारण, केन्द्र अपने निवल बाजार उधार में अत्यधिक वृद्धि करते हुए 2007-08 में 1,31,768 करोड़ रुपए से बढ़कर 2008-09 में 2,61,972 करोड़ रुपए तथा बाद में 2009-10 के बजट अनुमानों में 3,97,957 करोड़ रुपए हो गए। वैश्विक मंदी के बाद आरबीआई के साथ एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर हुए, जिसे फरवरी, 2009 में एमएसएस लेखा में खाते के एक भाग को सरकार के साधारण बाजार उधार कार्यक्रम के भाग के रूप में भारत की संचित निधि को हस्तांतरित किए जाने का अनुमति के लिए संशोधित किया गया। इसके बाद, 12000 करोड़ रुपए की राशि मार्च, 2009 में एमएसएस खाते से संचित निधि में अंतरित की गई।

केन्द्र के सकल कर राजस्व

4.14 बेहतर कर प्रशासन के साथ शामिल उच्च सघउ वृद्धि और "अनुषंगी लाभ कर" के रूप में नए करों की शुरुआत के परिणाम-स्वरूप विशेष तौर से 2004-05 से कर राजस्वों में उच्च वृद्धि हुई है। प्रत्यक्ष कर राजस्वों में अधिक उछाल का कारण पर्याप्त रूप से कर सूचना नेटवर्क (टीआईएन) संस्थान का अनुकरण और राष्ट्रीय प्रतिभूति निक्षेपागार लिमि. द्वारा इसका कार्यान्वयन से कर अनुपालन में सुधार है। भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट के अनुसार, 2002-03 में स्रोत पर कर कटौती के लगभग 80 प्रतिशत निर्धारितियों ने रिटर्न नहीं भरा। जनवरी 2004 में टिन (टीआईएन) की स्थापना के साथ कर अनुपालन में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है।

4.15. सकल कर-सघउ अनुपात चार वर्ष की अवधि के दौरान तीन प्रतिशत से अधिक हो गया, 2003-04 में 9.23 प्रतिशत से 2007-08 में 12.56 प्रतिशत (सारणी 4.4)। सम्पूर्ण सुधार प्रत्यक्ष करों के उछाल

सारणी 4.2 केन्द्र में राजकोषीय सुधार: 2003-04 से 2007-08

(सघउ का प्रतिशत)

	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2003-04 की तुलना में 2007-08 में परिवर्तन	2008-09 (सं.अ.)	2009-10 (ब.अ.)
I जोड़ राजस्व प्राप्तियां (क+ख)	9.58	9.72	9.69	10.52	11.47	1.89	10.56	10.49
क) निवल कर राजस्व	6.79	7.14	7.54	8.50	9.31	2.52	8.76	8.10
ख) कर भिन्न राजस्व	2.79	2.58	2.15	2.02	2.17	-0.62	1.81	2.40
II राजस्व व्यय	13.14	12.20	12.26	12.46	12.58	-0.56	15.10	15.32
जिसका: ब्याज भुगतान	4.50	4.03	3.70	3.64	3.62	-0.88	3.62	3.85
III पूंजी व्यय	3.96	3.62	1.85	1.67	2.50	-1.46	1.83	2.11
IV जोड़ व्यय (II+III)	17.11	15.82	14.11	14.13	15.09	-2.02	16.93	17.43
V राजस्व घाटा (II-I)	3.57	2.49	2.57	1.94	1.11	-2.46	4.53	4.83
VI राजकोषीय घाटा	4.48	3.98	4.08	3.45	2.69	-1.79	6.14	6.85
ज्ञापन मद: ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तियां	3.05	2.11	0.34	0.16	0.93	-2.12	0.23	0.09

स्रोत: केन्द्रीय बजट दस्तावेजों से प्राप्त मूल आंकड़े

सारणी 4.3: केन्द्र सरकार की बकाया देयताएं

(सघउ का प्रतिशत)

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
										ब.अ.	सं.अ.
I लोक ऋण	39.58	41.37	43.20	44.01	43.12	42.45	41.45	39.74	40.66	40.14	42.60
जिसका:											
(क) आंतरिक ऋण	36.59	38.23	40.06	41.58	41.45	40.51	38.82	37.27	38.29	37.85	40.24
(ख) विदेशी ऋण	2.99	3.14	3.14	2.43	1.67	1.93	2.63	2.48	2.37	2.29	2.35
II अन्य देयताएं	12.72	14.22	16.75	19.51	19.92	20.88	21.68	21.49	19.41	18.79	17.09
जिसका:											
प्रारक्षित निधियां											
और जमा राशियां	2.43	2.78	3.21	3.26	3.35	2.95	3.06	3.17	2.69	2.31	2.11
जोड़ देयताएं (I+II)	52.31	55.58	59.96	63.52	63.05	63.33	63.13	61.23	60.07	58.93	59.68

टिप्पणियां: 1. बाह्य ऋण की शेष राशियां अंकित मूल्य के अनुसार हैं।

2. राष्ट्रीय लघु बचन निधियों; राज्य लघु बचत निधियों, अन्य खाते जैसे कि गैर सरकारी भविष्य निधियों और प्रारक्षित निधियों और जमाराशियों की विशेष जमाराशियों सहित अन्य देयताएं।

स्रोत: केन्द्रीय बजट दस्तावेजों से प्राप्त मूल आंकड़े।

से आया, विशेष तौर से भारतीय कॉरपोरेट क्षेत्र की बढ़ती लाभप्रदता को प्रतिबिम्बित करते हुए निगम कर से अधिक। वास्तव में, अप्रत्यक्ष कर सघउ अनुपात नब्बे के उत्तरार्द्ध से 5 और 6 प्रतिशत के बीच स्थिर है।

4.16. प्रत्यक्ष करों की उच्च वृद्धि के परिणामस्वरूप केन्द्र के सकल कर राजस्वों के संघटन में एक अन्तरण भी हुआ है। देश के सार्वजनिक वित्त व्यवस्थाओं के इतिहास में पहली बार वर्ष 2007-08 में प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर संग्रहण से अधिक हुए हैं। यह स्वस्थ विकास है क्योंकि प्रत्यक्ष कर अप्रत्यक्ष कर से अधिक प्रगतिशील हैं। 1990-91 में कुल कर राजस्वों में 20 प्रतिशत की कम से, 2008-09 में प्रत्यक्ष कर हिस्सा बढ़कर 55 प्रतिशत से अधिक हो गया। आकृति 4.1 प्रत्यक्ष

और अप्रत्यक्ष कर सघउ के समानुपात के रूप वृद्धि में प्रवृत्तियां दर्शाता है।

4.17. प्रत्यक्ष करों के अन्तर्गत निगम कर का हिस्सा 2003-04 के सकल कर राजस्व के 24.99 प्रतिशत से 10 प्रतिशत की वृद्धि दर्शाते हुए 2008-09 में 35.35 प्रतिशत हो गया। केन्द्र के सकल कर राजस्व में आयकर की हिस्सेदारी ने इसी अवधि के दौरान 16.27 प्रतिशत से मामूली बढ़ोतरी करते हुए 17.20 प्रतिशत दर्शाया। अप्रत्यक्ष करों के मामले में, जहां एक ओर सकल कर राजस्व में सीमा शुल्कों के हिस्से में 2003-04 और 2008-09 के बीच लगभग दो प्रतिशत की मामूली गिरावट आई, वही दूसरी ओर केन्द्रीय उत्पाद शुल्कों के हिस्से 18 प्रतिशत बिन्दुओं की अधिक गिरावट दर्शायी। केन्द्रीय उत्पाद शुल्कों के हिस्से में अधिक गिरावट का मुख्य कारण कर कटौती था और हाल के

सारणी 4.4 केन्द्र में मुख्य कर: 2003-04 से निष्पादन कार्य

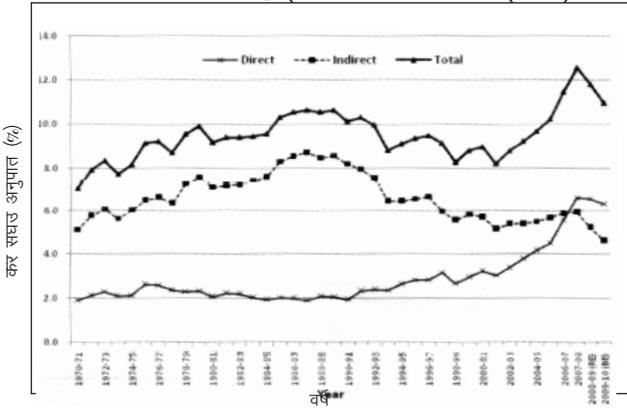
(सघउ का प्रतिशत)

वर्ष	निगम कर	आय कर	जोड़ प्रत्यक्ष कर	सीमा शुल्क	केन्द्रीय उत्पाद शुल्क	सेवा कर	जोड़ अप्रत्यक्ष कर	जोड़ केन्द्रीय कर राजस्व (सकल)
सघउ का प्रतिशत								
2003-04	2.31	1.5	3.81	1.77	3.30	0.29	5.42	9.23
2004-05	2.63	1.56	4.22	1.83	3.15	0.45	5.47	9.68
2005-06	2.82	1.56	4.61	1.81	3.10	0.64	5.60	10.21
2006-07	3.50	1.82	5.57	2.09	2.85	0.91	5.89	11.47
2007-08	4.08	2.17	6.61	2.20	2.62	1.09	5.95	12.56
2008-09 (सं.अ.)	4.17	2.03	6.55	2.03	2.04	1.22	5.25	11.80
2009-10 (ब.अ.)	4.38	1.82	6.32	1.67	1.82	1.11	4.63	10.95
केन्द्र के सकल कर राजस्व का प्रतिशत								
2003-04	24.99	16.27	41.31	19.12	35.69	3.10	58.69	
2004-05	27.11	16.15	43.53	18.89	32.50	4.66	56.47	
2005-06	27.66	15.29	45.12	17.77	30.38	6.30	54.88	
2006-07	30.48	15.86	48.61	18.23	24.84	7.94	51.39	
2007-08	32.52	17.30	52.63	17.55	20.84	8.65	47.37	
2008-09 (सं.अ.)	35.35	17.20	55.48	17.20	17.26	10.35	44.52	
2009-10 (ब.अ.)	40.05	16.66	57.72	15.29	16.61	10.14	42.28	

टिप्पणी: अन्य कर सहित कुल प्रत्यक्ष कर और कुल अप्रत्यक्ष कर

स्रोत: केन्द्रीय बजट दस्तावेजों से प्राप्त मूल आंकड़े

रेखाचित्र 4.1: केन्द्रीय कर-सघउ अनुपात: प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष और जोड़ (1970-71 से 2009-10 (ब.अ.))



वर्षों में, विनिर्माण क्षेत्र की वृद्धि में मंदी एक कारण था। यद्यपि अप्रत्यक्ष करों के हिस्से में और कमी आयी लेकिन सेवाकर से राजस्व में उछाल की वजह से ऐसा न हो सका। सेवा कर ने अपने हिस्से में सुधार करते हुए यह 2003-04 के 3.10 प्रतिशत से 2008-09 में 10.35 प्रतिशत हो गया। सेवा कर के हिस्से में बढ़ोतरी का कारण कवरेज के साथ कर दरों वृद्धि है।

कर भिन्न राजस्वों में प्रवृत्तियां

4.18 केन्द्र के कर भिन्न राजस्व में मुख्यतः ब्याज प्राप्तियां, लाभांश और बैंकों सहित सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से लाभ और आर्थिक सेवाओं की प्राप्तियां शामिल हैं। सघउ के प्रतिशत के रूप में कर भिन्न राजस्व 2003-04 के 2.79 प्रतिशत से घटकर 2008-09 में 1.81 प्रतिशत हो गया (सारणी 4.2)। इस गिरावट का मुख्य कारण, राज्यों को आगे उधार देने के सिद्धान्त का समाप्ति के कारण राज्यों से कम ब्याज प्राप्तियां और बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद डीसीआरएफ के परिणामस्वरूप ब्याज राहत है। ऋण विनियम योजना जिसके अन्तर्गत राज्यों ने 2002-05 के दौरान अपने उच्च लागत वाले बकाया ऋणों को केन्द्र के निम्न लागत वाले बाजार उधारों से अदला-बदली की, जो आंशिक रूप से राज्यों द्वारा निम्न ब्याज भुगतान का परिणाम रही। केन्द्र के कर भिन्न राजस्वों में ब्याज प्राप्तियों का हिस्सा 2003-04 के 50 प्रतिशत से घटकर 2008-09 में 20 प्रतिशत से कम हो गया। अब कर भिन्न राजस्वों में प्रमुख हिस्से को लाभांश और लाभ

तथा आर्थिक सेवाओं द्वारा लेखे में लिया जाएगा। कर भिन्न राजस्व सघउ अनुपात 2009-10 में बढ़कर 2.40 प्रतिशत बजट विहित किया है। इस अनुपात में भारी सुधार की आशा 3-जी स्पेक्ट्रम की बिक्री के माध्यम से संचार क्षेत्र से है। समुद्रतटीय दूर तेल और गैस भंडार के दोहन से केन्द्र के कर भिन्न राजस्वों में और अधिक सुधार की संभावना है।

केन्द्रीय व्यय में प्रवृत्तियां

4.19. 2003-04 में सघउ के 17.11 प्रतिशत से 2006-07 में सघउ के 14.13 प्रतिशत की भारी गिरावट के बाद केन्द्र सरकार का मूल व्यय 2008-09 में बढ़कर सघउ के 16.93 प्रतिशत स्तर तक पहुंच गया। कुल व्यय का सघउ के अनुपात में गिरावट का मुख्य कारण पूंजी व्यय में कटौती है। केन्द्र का पूंजी व्यय, जो 2003-04 के सघउ का 3.96 प्रतिशत से घटकर 2006-07 से सघउ का 1.67 प्रतिशत हो गया, यह 2007-08 में बढ़कर सघउ का 2.50 प्रतिशत हो गया (सारणी 4.5)। यह सुधार मुख्यतः भारतीय स्टेट बैंक में आरबीआई पण्य प्राप्त करने के लिए आयोजना भिन्न पूंजी परिव्यय में वृद्धि के परिणाम स्वरूप था। तदुपरांत, पूंजी व्यय 2008-09 में घटकर सघउ का लगभग 2 प्रतिशत हो गया।

4.20 ब्याज भुगतानों पर व्यय, रक्षा, वेतन और भत्ते तथा सब्सिडियां केन्द्र के राजस्व व्यय के मुख्य संघटक हैं जो सम्पूर्ण का लगभग 63 प्रतिशत है। जहां एक ओर ब्याज भुगतान व्यय का सघउ का अनुपात थोड़ा सा घट गया है जिसका कारण कम ब्याज दर प्रणाली, वही दूसरी ओर रक्षा पर व्यय 2003-04 से लगभग सभी वर्षों में सघउ के 2 प्रतिशत से अधिक रहा। रक्षा कर्मचारियों को छोड़कर केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के वेतन और भत्तों पर व्यय, 2003-04 में सघउ के 1.21 प्रतिशत से 2007-08 में सघउ के 0.97 प्रतिशत पर सामान्य होने के बाद 2008-09 में सघउ का 1.33 प्रतिशत हो गया और 2009-10 में और बढ़कर 1.50 प्रतिशत होना अनुमानित है जो 2000-01 के बाद अधिकतम है। वेतन और भत्तों के अनुपात में बढ़ोतरी का मुख्य कारण छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन और 2008-09 में 40 प्रतिशत बकाया भुगतान तथा 2009-10 में 60 प्रतिशत का भुगतान है। वेतन और भत्तों पर व्यय बकाया भुगतान प्रभाव में भारी कमी के बाद आने वाले वर्षों में सामान्य हो जाएगा।

सारणी 4.5 केन्द्र सरकार के व्यय में प्रवृत्तियां

वर्ष	राजस्व व्यय	ब्याज भुगतान	रक्षा	वेतन और भत्ते	पेंशन	सब्सिडियां	(सघउ का प्रतिशत)	
							पूंजी व्यय	जोड़ व्यय
2003-04	13.14	4.50	2.18	1.21	0.58	1.61	3.96	17.11
2004-05	12.20	4.03	2.41	1.16	0.58	1.46	3.62	15.82
2005-06	12.25	3.70	2.25	1.08	0.56	1.32	1.85	14.10
2006-07	12.46	3.64	2.07	1.00	0.54	1.38	1.67	14.13
2007-08	12.58	3.62	1.94	0.97	0.51	1.50	2.50	15.09
2008-09 (सं.अ.)	15.10	3.62	2.15	1.33	0.61	2.43	1.83	6.93
2009-10 (ब.अ.)	15.32	3.85	2.42	1.50	0.60	1.90	2.11	17.43

स्रोत: केन्द्रीय बजट दस्तावेजों से प्राप्त मूल आंकड़े।

सारणी 4.6 केन्द्र की राजस्व
प्राप्तियों से सम्बन्धित सुनिश्चित सस्सिडियों

वर्ष	खाद्य	उर्वरक	अन्य	जोड़
2003-04	9.55	4.49	2.77	16.80
2004-05	8.43	5.19	1.40	15.02
2005-06	6.67	5.34	1.73	13.74
2006-07	5.53	6.04	1.59	13.15
2007-08	5.78	6.00	1.31	13.09
2008-09 (स.अ.)	7.76	13.49	1.74	22.99
2009-10 (ब.अ.)	8.54	8.13	1.43	18.11

(प्रतिशत)

स्रोत: केन्द्रीय बजट दस्तावेजों से प्राप्त मूल आंकड़े

4.21. सुनिश्चित सस्सिडियों पर व्यय ब्याज भुगतानों और रक्षा के बाद राजस्व व्यय की तीसरी सबसे बड़ी मद है। खाद्य और उर्वरक सस्सिडियां केन्द्र द्वारा प्रदत्त मुख्य सुनिश्चित सस्सिडियां हैं। यद्यपि पेट्रोलियम उत्पादों के लिए प्रशासित मूल्य कार्यप्रणाली का समाप्त कर दिया था। फिर भी केन्द्रीय बजट में केरोसीन और कुकिंग गैस के लिए सुनिश्चित सस्सिडियां दी जाती हैं। सघउ के अनुपात के रूप में सुनिश्चित सस्सिडियां, 2004-05 से 2007-08 तक सामान्य होने के बाद से बढ़ रही हैं जिसका कारण जिनस मूल्यों, विशेष तौर से खाद्य ईंधन और उर्वरक में सुदृढ़ता है।

4.22. सारणी 4.6 मुख्य सुनिश्चित सस्सिडियों में प्रवृत्तियों को केन्द्र के राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में प्रस्तुत करते हैं। खाद्य सस्सिडी अधिप्राप्ति मूल्य और खाद्यान्नों की रखाव लागत तथा सार्वजनिक वितरण प्रणाली के निर्गम मूल्य के बीच का अन्तर होती है। केन्द्र की कुल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में खाद्य सस्सिडी पर व्यय ने 2004-05 और 2006-07 के मध्य कुछ सामान्य स्थिति दर्शाई। तथापि, उसके बाद खाद्य सस्सिडी में पिछले वर्ष के 31,328 करोड़ रुपए के स्तर से अत्यधिक बढ़ोतरी करते हुए 2008-09 में 43,627 करोड़ रुपए हो गए। इस वृद्धि का कारण खाद्यान्नों के न्यूनतम समर्थन मूल्यों और अधिप्राप्ति किए गए खाद्यान्नों की प्रमात्रा में बढ़ोतरी है। चावल की अधिप्राप्ति 2007-08 में 26.3 मिलियन टन से बढ़कर 2008-09 में 32.8 मिलियन टन हो गयी जबकि गेहूं की अधिप्राप्ति इसी अवधि में 11.1 मिलियन टन से बढ़कर दुगुने से अधिक होकर 22.7 मिलियन टन हो गयी। इसके अतिरिक्त, अधिप्राप्ति और रखाव लागत बढ़ी है जबकि निर्गम मूल्य 1 जुलाई 2002 से अपरिवर्तित ही रहा है। ये विकास खाद्य सस्सिडी पर व्यय की वृद्धि में प्रतिबिम्बित है जो 2007-08 में केन्द्र की कुल राजस्व प्राप्तियों के 5.78 से बढ़कर 2008-09 में 7.76 प्रतिशत हो गयी। इसे 2009-10 में राजस्व प्राप्तियों का 8.54 प्रतिशत तक बढ़ाने के लिए बजट विहित किया गया है। आंध्रप्रदेश, हरियाणा, पंजाब और उत्तर प्रदेश की 2007-08 की खरीफ के मौसम में चावल की अधिप्राप्ति समवेत रूप में 69.5 प्रतिशत थी, जबकि हरियाणा और पंजाब मात्र दो राज्यों की गेहूं की अधिप्राप्ति 2007-08 की रबी के मौसम में 91.1 प्रतिशत थी।

4.23. दूसरी सबसे बड़ी सुनिश्चित सस्सिडी है, उर्वरक, जो 2004-05 और 2007-08 के बीच राजस्व प्राप्तियों का 5-6 प्रतिशत की रेंज में थी, लेकिन 2008-09 में अचानक बढ़कर 13.49 प्रतिशत हो गयी। समग्र अर्थों में, उर्वरक सस्सिडी 2007-08 के 32,490 करोड़ रुपए से बढ़कर 2008-09 में 75,849 करोड़ रुपए हो गयी। इस सस्सिडी को

किसानों को निश्चित न्यूनतम खुदरा मूल्य (एमआरपी), एक मूल्य जो प्रशासनिक रूप से निर्धारित है, और उर्वरकों के प्रकार से भिन्न है, तैयार किया गया है। इस प्रबन्ध से उर्वरकों के देशी उत्पादन में ताजा निवेश पूर्णतः हतोत्साहित हुआ है। संविदा लागत फार्मूला सुधरी हुई उत्पादन क्षमता के लिए थोड़ी प्रेरक है। स्थिर घरेलू उत्पादन का परिणाम कुछ समय बाद आयात स्वतंत्रता में बढ़ोतरी के रूप में हुआ है। भारत निर्धारित मूल्य पर सस्सिडी प्रदत्त उर्वरक की प्रतिबद्धता वाला मुख्य आयातक है, जो अन्तरराष्ट्रीय उर्वरक ओलिगोपोली की दया पर निर्भर है। सस्सिडी विस्फोटक रूप से बढ़ी है क्योंकि सस्सिडी मूल्य को 2001 से संशोधित नहीं किया गया है, जबकि उर्वरक उत्पादन में निविष्टियों का मूल्य उर्वरक आयातों के रूप में है जो पर्याप्त रूप से बढ़े हैं, जिसे विपरीत अन्तरराष्ट्रीय बाजार संरचना द्वारा तीव्र किया गया। इसके अतिरिक्त बढ़ती हुई सस्सिडी हुण्डी के बावजूद उर्वरकों का उपयोग कृषि उत्पादन में वृद्धि के समानुपात के रूप में नहीं हुआ। दूसरी तरफ, मूल्य पैटर्न का पोषण उपयोग के पैटर्न पर विकृत रूप में प्रभाव पड़ा जिसके परिणामस्वरूप उर्वरक प्रतिक्रिया अनुपातों में गिरावट हुई।

4.24. केन्द्र सरकार के बजट में सुनिश्चित सस्सिडियों में तेल विपणन और उर्वरक कम्पनियों को जारी बजटेतर बांड शामिल नहीं है। यद्यपि पेट्रोलियम उत्पादों की प्रशासित मूल्य व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया, फिर भी पेट्रोलियम उत्पाद मूल्यों में कोई विनियमितीकरण नहीं हुआ है। कच्चे तेल का अन्तरराष्ट्रीय मूल्य 2004 के 38 अमरीका डॉलर प्रति बैरल से बढ़कर 2005 में 54 अमरीकी डॉलर प्रति बैरल हो गया तथा बाद में अप्रैल-जून 2006 में 70 अमरीकी डॉलर प्रति बैरल हो गया। इसके बाद जुलाई 2008 में तीव्र वृद्धि दर्शाते हुए 147 अमरीकी डॉलर प्रति बैरल हो गया। कच्चे तेल के मूल्यों में इस वृद्धि से उर्वरक आयातों के मूल्यों में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई। सरकार के निर्धारित मूल्यों पर पेट्रोलियम उत्पादों का बिक्री के लिए तेल विपणन कम्पनियों को आंशिक क्षतिपूर्ति के लिए, सरकार ने तेल कम्पनियों को बांड जारी करने शुरू किए हैं। तेल बांडो का मूल्य जो 2005-06 से 2007-08 तक के वर्षों में सघउ का लगभग 0.50 प्रतिशत था, 2008-09 में तीव्र वृद्धि दर्शाते हुए 1.43 प्रतिशत हो गया। ऑइल बॉड पेट्रोलियम उत्पादों की सस्सिडी के विस्तार पूर्ण रूप से नहीं दर्शाते। महत्वपूर्ण तेल कम्पनियों और तेल विपणन कम्पनियों में पेट्रोलियम उत्पादों पर वसूली कम होती है। उर्वरक कम्पनियों को बांड जारी करने का कार्य 2007-08 में शुरू किया गया। सघउ प्रतिशत के रूप में उर्वरक बांड 2007-08 के सघउ के 0.16 प्रतिशत से बढ़कर 2008-09 में सघउ का 0.38 प्रतिशत हो गया। तेल विपणन कम्पनियों, उर्वरक कम्पनियों और अन्य संस्थानों को जारी बजटेतर बांडों को शामिल करते हुए बढ़ा हुआ राजस्व और राजकोषीय घाटा 2008-09 में क्रमशः 6.34 और 7.99 प्रतिशत होगा।

4.25. हमारे द्वारा प्रवर्तित और राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) द्वारा क्रियान्वित अध्ययन खाद्य, उर्वरक और पेट्रोलियम उत्पादों पर सुनिश्चित सस्सिडी की सभी मुख्य सस्सिडियों की प्रतिगामी प्रकृति को दर्शाती है। बिहार, झारखण्ड, मध्यप्रदेश, उड़ीसा, और उत्तर प्रदेश जैसे गरीब राज्यों में प्राप्त प्रति व्यक्ति सुनिश्चित सस्सिडियां सभी राज्यों के औसत की तुलना में काफी कम पायी गयी हैं। सस्सिडी व्यवस्था में निहित कमियों के बावजूद, सुधार मुख्य नीति

चुनौती बना हुआ है। सब्सिडियां सार्वजनिक व्यय के अन्य घटकों से भिन्न होती हैं, जिसका लक्ष्य रक्षा जैसे लोकहित का प्रावधान होता है। सब्सिडियां निजी उपयोग तथा/अथवा उत्पादन निविष्टियों में विभिन्न प्रकार से इस प्रकार सहायता करती हैं कि इसे निर्धारित करना मुश्किल होता है। जब तक सब्सिडियों की छंटाई और बेहतर लक्ष्य निर्धारित नहीं होता, तब तक सार्वजनिक अवसंरचना में निवेश को कष्ट झेलना पड़ेगा। तेल सब्सिडी के सम्बन्ध में बढ़ रहे अन्तरराष्ट्रीय मूल्यों का तुलना में घरेलू ग्राहकों को पृथक का वर्तमान प्रणाली की निरंतरता देश के राजकोषीय स्थिति में बड़ी बाधा होगी और संरक्षण वाद सिद्धान्त के विरुद्ध होगी। अधिक विकसित राज्यों के असमानुपातिक लाभ के अलावा, तेल सब्सिडी का पर्यावरण पर नकारात्मक प्रभाव है।

सारांश

4.26. संक्षेप में, हाल ही के वर्षों में केन्द्र के वित्त व्यवस्थाओं में मुख्य प्रवृत्तियां निम्नलिखित हैं:

- राजकोषीय सुधार राह में 2005-06 में रूकावट के बाद, 2007-08 से एफआरबीएम अधिनियमन का अनुसरण कर्मोबेश रहा। बड़ी संख्या में विकास विशेष तौर से आर्थिक मंदी और राजस्व वृद्धि पर इसका विपरीत प्रभाव, बढ़ते हुए जिस मूल्य, मंदी विरोधी उपाय, कृषि ऋण राहत और छठे केन्द्रीय वेतन आयोग का सिफारिशों के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप और खराब हुआ है। 2007-08 तक प्राप्त राजकोषीय सुधार के विपरीत प्रभाव से दूर गए।
- 2008-09 और 2009-10 में सभी राजकोषीय संकेतकों में गिरावट के बावजूद ऋण सघउ अनुपात स्थिर रहा, अथवा मामूली गिरावट आई। यह नॉमिनल सघउ की वृद्धि का कारण था जो औसत नॉमिनल ब्याज दर से अधिक रहा।
- यद्यपि कर-सघउ अनुपात 2008-09 में कम हो गया है, यह अभी भी 2004-05 के स्तर से अधिक है। 2008-09 में कुल कर सघउ में गिरावट और तेज हो गयी होती लेकिन निगम कर और सेवा-कर के राजस्व में उछाल की वजह से ऐसा न हो सका। 2008-09 तक इन करों के कर सघउ अनुपातों में वृद्धि लगातार बनी रही। कॉरपोरेट कर से राजस्व में उछाल के साथ, प्रत्यक्ष करों से राजस्व, 2007-08 में अप्रत्यक्ष करों के राजस्व से पहली बार अधिक हुआ।
- सघउ से सम्बन्धित केन्द्र के कुल व्यय ने 2003-04 और 2006-07 के बीच महत्वपूर्ण संतुलन दर्शाया, जिसके बाद इसने पूंजी व्यय में संतुलन के बावजूद भी पुनः बढ़ना शुरू किया। बढ़ते हुए राजस्व व्यय से विशेष तौर से 2008-09 और 2009-10 में कुल व्यय में वृद्धि हुई। राजस्व व्यय में वेतन और भत्ते तथा सब्सिडियों पर व्यय में तीव्र बढ़ोतरी हुई।
- राजकोषीय सुधार की बहाली केन्द्र में स्थाई राजकोषीय स्थिति प्राप्त करने के लिए निर्णायक है। यद्यपि अन्तरराष्ट्रीय तेल मूल्यों में कमी से कुछ राहत मिली, फिर भी उच्च वृद्धि पथ पर लौटने और विस्तृत राजकोषीय अवस्थिति से बाहर निकलने की कार्य योजना प्रतिचक्रिक उपायों के रूप में अपना राजकोषीय सुधार में महत्वपूर्ण होगा। हाल ही के वर्षों में, केन्द्र की बजटेंतर देयताएं चेतावनी रूप में बढ़ी। 2008-09 में तेल विपणन और

उर्वरक कम्पनियों को जारी बजटेंतर बॉडों की राशि 95,942 करोड़ रुपए अथवा सघउ का 1.80 प्रतिशत थी।

राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समीक्षा

4.27. राज्य वित्त व्यवस्थाओं में सुधार लगभग 2004-05 से शुरू हुआ, अर्थ व्यवस्था की उच्च वृद्धि दर से सहायता मिली और परिणाम स्वरूप राज्यों के स्वयं के कर राजस्वों और केन्द्रीय अन्तरणों की उछाल में वृद्धि हुई। इस सुधार के बाद बारहवें वित्त आयोग की सिफारिश कि निवल केन्द्रीय करों में राज्यों का हिस्सा 29.5 प्रतिशत से 30.5 प्रतिशत होगा, से तेजी आई। बारहवें वित्त आयोग ने यह भी सिफारिश की कि ऋण बट्टे खाते के साथ मार्च 2004 तक संविदा की गई और 31 मार्च 2005 को बकाया केन्द्रीय ऋणों के समेकन वाले ऋण समेकन और राहत सुविधा(डीसीआरएफ) राज्यों के राजस्व घाटे की कमी और 2004-05 स्तर पर राजकोषीय घाटे की समाहिता से जुड़ा। राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबन्धन विधान के अधिनियमन को डीसीआरएफ के तहत लाभ प्राप्त करने वाले राज्यों के लिए पूर्व शर्त बनाया गया। बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि प्रत्येक राज्य एफआरएल अधिनियमित करे जो 2008-09 तक राजस्व घाटा मिटाये और जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक राजकोषीय घाटे में कमी करनी चाहिए। बारहवें वित्त आयोग द्वारा लगायी गई शर्त इस पूर्व शर्त का अनुसरण करते हुए, 21 राज्यों में एफआरएल 2005-06 से लागू किया गया। कर्नाटक, केरल, तमिलनाडु, पंजाब और उत्तर प्रदेश ने बारहवें वित्त आयोग द्वारा लगायी गयी इस शर्त से पहले ही राजकोषीय उत्तर दायित्व विधान को अधिनियमित कर दिया था। मात्र पश्चिम बंगाल और सिक्किम राज्य है जिन्हे अभी ऐसा करना है। एफआरएल के अधिनियमन से राज्यों द्वारा बजट बनाने में अनुशासन आया। राज्य वित्त व्यवस्थाओं के महत्वपूर्ण सुधार वाली अन्य मुख्य घटनाएं 2005-06 में मुख्य राज्यों द्वारा वैट (वीएटी) की शुरुआत थी। इससे सकल विन्दु बिक्री कर के पूर्व के स्थान वाले को बदला कर राज्यों के कराधार में सुधार हुआ है।

समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां

4.28. अर्थव्यवस्था की उच्च वृद्धि के बाद राजस्व और केन्द्रीय अन्तरणों में उछाल से सहायता मिली। 2004-05 से 2007-08 तक राज्यों के लगभग सभी राजकोषीय संकेतकों में लगातार सुधार हुआ (सारणी 4.7)। राज्यों के राजस्व लखें में 2004-05 के सघउ के 1.25 प्रतिशत घाटे से 2006-07 में अधिशेष हुआ। राजकोषीय घाटा 2004-05 के 3.40 प्रतिशत से महत्वपूर्ण रूप से घटकर 2007-08 में सघउ का 1.51 प्रतिशत हो गया। प्राथमिक सन्तुलन भी 2004-05 के सघउ के 0.65 प्रतिशत घाटे से 2006-07 में अधिशेष भी हुआ। राजस्व लेखा पर अधिशेष ने राज्यों को आपनी पूंजी व्यय को बढ़ाने के लिए अधिक राजकोषीय गुंजाइश पैदा किया। अन्य राजकोषीय संकेतकों के समानान्तर, ऋण सघउ अनुपात ने की गिरावट की प्रवृत्ति दर्शायी।

4.29 राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार में योगदान देने वालें कारक सारणी 4.8 में, प्रदर्शित हैं। 2004-05 और 2007-08 के मध्य राज्यों की कुल राजस्व प्राप्तियों में सघउ का 1.71 प्रतिशत का महत्वपूर्ण सुधार हुआ। जहां एक और राजस्व प्राप्तियों के सभी संघटकों ने इस सुधार में योगदान दिया, वहीं दूसरी ओर प्राथमिक योगदान कारक स्वयं के कर राजस्व के बाद केन्द्र से अन्तरण है। इस अवधि के दौरान राजस्व व्यय सघउ का 0.47 प्रतिशत घट गया जिसका मुख्य कारण

सारणी 4.7: समग्र राज्य वित्त व्यवस्था: राजकोषीय संकेतक

(सघउ का प्रतिशत)

वर्ष	राजस्व घाटा	राजकोषीय घाटा	प्राथमिक घाटा	राजस्व घाटा/ राजकोषीय घाटा	ऋण/सघउ
2004-05	1.25	3.40	0.65	36.77	32.49
2005-06	0.19	2.56	0.20	7.52	31.81
2006-07	-0.71	1.69	-0.60	-41.98	29.73
2007-08	-0.94	1.51	-0.61	-62.46	27.59

टिप्पणी: ऋणात्मक चिह्न (-) अधिशेष दर्शाता है।

स्रोत: राज्य वित्त लेखा से प्राप्त मूल आंकड़े

ब्याज भुगतानों में सघउ का 0.63 प्रतिशत गिरावट है। इस प्रकार केन्द्र के मामले में राज्यों के स्तर पर समग्र राजकोषीय सुधार मुख्यतः राजस्व प्रभावित विशेष तौर से केन्द्र से अन्तरणों के माध्यम से है। यदि डीसीआरएफ के लाभ बारहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाए अनुसार शामिल किया जाता है तो राज्यों को केन्द्रीय अन्तरण सारणी 4.8 में दिए गए आंकड़ों से कहीं अधिक होगा। डीसीआरएफ के तहत, 1,13,601 करोड़ रुपए की राशि का केन्द्रीय ऋण समेकन किया गया और 18.717 करोड़ रुपए की राशि को 2008-09 के अंत तक बट्टे खाते डाला गया है। राज्यों द्वारा प्राप्त ब्याज राहत 2005-09 की अवधि के चार साल में 15,689 करोड़ रुपए राशि की थी।

4.30 वैश्विक आर्थिक मंदी में प्रतिचक्रिक उपायों के भाग के रूप में, केन्द्र ने 2008-09 में राज्यों की बाजार उधार सीमा को 30,000 करोड़ रुपए बढ़ा दिया और 2008-09 में उनके राजकोषीय घाटा लक्ष्य को 0.50 प्रतिशत बिन्दु तक बढ़ने और जीएसडीपी की 3.5 प्रतिशत तक की अनुमति भी दी। राजकोषीय घाटा लक्ष्य 2009-10 जीएसडीपी के 4 प्रतिशत तक बढ़ा। राजस्व घाटे को समाप्त करने का लक्ष्य अन्तरित होकर 2009-10 किया गया। 2008-09 के संशोधित अनुमान और 2009-10 के बजट अनुमान राज्यों के समग्र वित्त व्यवस्थाओं में गिरावट को इंगित करते हैं जिसका कारण एक ओर निजी राजस्वों की कम वृद्धि और केन्द्र से अन्तरण प्रथा दूसरी ओर राजस्व व्यय में वृद्धि। राज्यों का राजस्व अधिशेष 2007-08 के सघउ के 0.94 प्रतिशत से

घटकर 2008-09 (सं.अ.) में 0.27 प्रतिशत हो गया। राजकोषीय घाटा 2008-09 में सघउ का 1.13 प्रतिशत से 2.64 प्रतिशत बढ़ गया। राज्यों के राजस्व लेखा विगत तीन वर्षों में अधिशेष दर्ज करने के बाद 2009-10 (ब.अ.) में सघउ का 0.50 प्रतिशत घाटा अनुमानित है। राज्यों का समग्र राजकोषीय घाटा 2004-05 में प्राप्त स्तर के निकट 2009-10 में सघउ के 3.23 प्रतिशत की बढोतरी के लिए बजट विहित है। राज्यों का प्राथमिक शेष, जो 2006-07 और 2007-08 में अधिशेष रहा, 2008-09 (सं.अ.) और 2009-10 (ब.अ.) में क्रमशः सघउ का 0.68 औ 1.28 प्रतिशत के घाटे में बदल गया।

राज्यों के समग्र राजस्व में प्रवृत्तियां

4.31 2004-05 और 2007-08 में मध्य राज्यों की राजस्व प्राप्तियों के सभी संघटकों में सुधार हुआ था। सघउ के समानुपात के रूप में स्वयं के कर राजस्वों ने 2004-05 के 5.78 प्रतिशत से सुधर कर 2007-08 में 6.07 प्रतिशत हो गया जो अब तक सबसे अधिक था (सारणी 4.9)। कर-भिन्न राजस्व, यद्यपि मंद रूप से, इसी अवधि में 1.47 प्रतिशत से 1.63 प्रतिशत हो गया। केन्द्रायि करों में हिस्सा जिसके बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसरण से अत्यधिक सुधार हुआ, बाद में बारहवें वित्त आयोग की अर्वार्ड अवधि में सुधार आया। सघउ के प्रतिशत के रूप में केन्द्रीय करों में हिस्सा 2004-05 के 2.49 प्रतिशत से बढ़कर 2007-08 में 3.22 प्रतिशत हो गया।

सारणी 4.8: राज्य वित्त व्यवस्था: राजकोषीय सुधार के स्रोत

(सघउ का प्रतिशत)

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	परिवर्तन 2007-08/ 2004-05	2008-09 (सं.अ.)	2009-10 (ब.अ.)
I. जोड़ राजस्व (क+ख)	11.49	11.99	12.92	13.20	1.71	13.87	13.60
क. स्वयं का राजस्व	7.25	7.24	7.73	7.70	0.45	7.70	7.60
i) कर राजस्व	5.78	5.91	6.11	6.07	0.29	6.21	6.27
ii) कर-भिन्न राजस्व	1.47	1.33	1.62	1.63	0.16	1.50	1.33
ख. केन्द्र से अन्तरण	4.24	4.75	5.18	5.50	1.26	6.16	6.00
i) कर हिस्सा	2.49	2.65	2.92	3.22	0.73	3.26	3.17
ii) अनुदान	1.75	2.10	2.27	2.29	0.54	2.90	2.83
II. राजस्व व्यय	12.73	12.18	12.21	12.26	-0.47	13.59	14.09
जिसका: ब्याज भुगतान	2.75	2.36	2.29	2.12	-0.63	1.96	1.95
III. जोड़ व्यय	14.62	14.33	14.53	14.73	0.11	16.53	16.73
IV. राजस्व घाटा	1.25	0.19	-0.71	-0.94	-2.19	-0.27	0.50
V. राजकोषीय घाटा	3.40	2.56	1.69	1.51	-1.89	2.64	3.23
VI. प्राथमिक घाटा	0.65	0.20	-0.60	-0.61	-1.26	0.68	1.28
स्रोत: ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्तियां	0.26	0.25	0.18	0.17	-0.09	0.31	0.12

सारणी 4.9: समग्र राज्य राजस्व प्राप्ति में प्रवृत्तियां

(सघउ का प्रतिशत)

वर्ष	निजी कर राजस्व	निजी कर भिन्न राजस्व	केन्द्रीय करों में हिस्सा	आयोजना अनुदान	आयोजना भिन्न अनुदान	जोड़ राजस्व
2004-05	5.78	1.47	2.49	1.31	0.44	11.49
2005-06	5.91	1.33	2.65	1.21	0.89	11.99
2006-07	6.11	1.62	2.92	1.44	0.82	12.92
2007-08	6.07	1.63	3.22	1.57	0.72	13.20

स्रोत: राज्य वित्त लेखा से प्राप्त मूल आंकड़े

4.32. निवल केन्द्रीय कर राजस्व की हिस्सेदारी में राज्यों के क्षेत्र में केन्द्र के सकल कर राजस्व में उपकर और सरचार्ज का समानुपात 2001-02 के 3.51 से बढ़कर 2009-10(ब.अ.) में 13.63 प्रतिशत हो गया। इससे राज्यों के साथ हिस्सेदारी वाले निवल कर राजस्वों के केन्द्र के सकल कर राजस्व में समानुपात में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई।

4.33 केन्द्रीय करों की हिस्सेदारी से सम्बन्धित दूसरा मुद्दा राज्यों को सुपुर्द किए गए केन्द्र के निवल कर राजस्व में वास्तविक हिस्सेदारी से सम्बद्ध है। सभी केन्द्रीय करों के निवल लाभ की हिस्सेदारी को बनाने वाले संविधान के 80 वें संशोधन की अनुपालन करते हुए ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि केन्द्रीय करों के निवल लाभों के राज्यों के हिस्से को क्रमशः 29.5 प्रतिशत और 30.5 प्रतिशत पर निर्धारित किया जाए। वित्त लेखों के अनुसार राज्यों को सुपुर्द वास्तविक हिस्सा इन आयोग के सुझाए प्रतिशत से कम रहा। 2005-06, 2006-07 और 2007-08 में राज्यों को सुपुर्द वास्तविक हिस्से बारहवें वित्त आयोग अवार्ड के पहले तीन वर्ष जिसके वित्त लेखा उपलब्ध हैं, केन्द्र के निवल धारणीय कर राजस्व के क्रमशः 29.36, 28.95 और 29.64 प्रतिशत है। वित्त मन्त्रालय ने स्पष्ट किया है कि केन्द्रीय वित्त लेखों में रिपोर्ट की गई राशि उपकरों और सरचार्जों के तहत वास्तविक संग्रहणों को पूर्णतः कवर नहीं करती और इन लेखों के बाद राज्यों को जारी राशियां वित्त आयोगों द्वारा सुझाए गए निवल केन्द्रीय करों में उनके हिस्से में समानान्तर है। हमारा दृष्टिकोण है कि वर्तमान प्रक्रिया में और अधिक पारदर्शिता की आवश्यकता है। अतः हम यह सिफारिश करते हैं कि इस मामले की छान-बीन वित्त मन्त्रालय द्वारा इस सुनिश्चय की दृष्टि से किया जाए कि वित्त लेखा संबंधित शीर्षों के तहत उपकरों और सरचार्जों के अन्तर्गत संग्रहणों को रूप में प्रतिबिम्बित करें ताकि किसी वर्ष में राज्यों को

जारी राशियों और उस वर्ष के लिए वित्त आयोग द्वारा सुझाए निवल केन्द्रीय करों के अपने प्रतिशत हिस्से में कोई असंगति-दिखायी दे।

4.34. चिन्ता का एक अन्य विषय केन्द्र द्वारा बढ़ाए गए कर रियायतें हैं। पारदर्शिता की रूचियों में, केन्द्रीय बजट कर रियायतों के परिणाम के रूप में पूर्व निश्चित राजस्व आंकड़ों का विवरण देता है। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों करों के सन्दर्भ में, कर रियायतों के कारण हुआ राजस्व घाटा वर्ष 2008-09 का 4,18,095 करोड़ रूपए अनुमानित था। राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी), आयोग ने चुनिंदा छूटों और कर वरीयताओं के कारण पूर्वनिश्चित राजस्व का आवंटन किया है जो प्रत्यक्ष करों में कर व्यय 65 प्रतिशत और प्रत्येक राज्य के अनुमानित हिस्से पर आधारित सभी राज्यों में उत्पाद शुल्क के प्राप्ति बजट में दिए गए उन विवरणों का लगभग 18 प्रतिशत है। यह परीक्षण दर्शाता है कि हिमाचल प्रदेश और उत्तराखण्ड क्षेत्र छूटों के कारण कर व्ययों से प्रति व्यक्ति लाभ के सन्दर्भ में अन्य राज्यों से आगे है। क्षेत्र आधारित छूटों को छोड़कर कर्नाटक 922 रूपए के प्रति व्यक्ति लाभ के साथ शीर्ष के रूप में उभरा है इसके बाद हरियाणा और गोवा 700 रूपए प्रत्येक का प्रति व्यक्ति लाभ है। प्रति व्यक्ति लाभ गरीब राज्यों में काफी कम है। इससे अपेक्षाकृत राज्यों विकसित से प्राप्त अनुपात और बड़े राजस्व घाटे वाले कर छूटों के जारी रखने के तर्काधार के बारे में प्रश्न उठता है। कई सारे छूटों को समाप्त करने करने का सशक्त आधार है। यह माल एवं सेवा कर (जीएसटी) की प्रस्तावित शुरुआत के साथ सामान्य तरीके से होना चाहिए।

4.35. राजस्व प्राप्ति में अन्य घटकों में आयोजना और आयोजना भिन्न अनुदानों में सुधार 2004-05 और 2007-08 के मध्य क्रमशः सघउ का 0.26 और 0.28 प्रतिशत था। सभी घटकों को मिलाते हुए,

सारणी 4.10: समग्र राज्य वित्त व्यवस्थाएं: व्यय संकेतक

(सघउ का प्रतिशत)

वर्ष	जोड़ राजस्व व्यय	ब्याज भुगतान	पेंशन	आयोजना राजस्व व्यय	आयोजना भिन्न राजस्व व्यय	पूंजी व्यय
2004-05	12.74	2.75	1.18	1.89	10.85	1.88
2005-06	12.18	2.36	1.14	1.94	10.24	2.14
2006-07	12.21	2.29	1.13	2.17	10.04	2.32
2007-08	12.26	2.12	1.19	2.39	9.88	2.47

स्रोत: राज्य वित्त लेखा से प्राप्त मूल आंकड़े

कर व्यय के अनुमान अत्याधिक प्रभाव विश्लेषण पर आधारित हैं जिसमें यह माना गया कि मूल कर आधार कर छूटों के हटाने से प्रभावित नहीं होंगे और सभी अन्य कर प्रावधान अपरिवर्तित रहेंगे। ये मान्यताएं सभी मामलों में अच्छी नहीं हो सकती। इस प्रकार कर व्यय के अनुमान काफी सीमाओं के अधीन हैं और केवल संकेत के रूप में ही ली जा सकती हैं। इसके अतिरिक्त, सीमा शुल्क के मामले में पूर्वनिश्चित शुल्क को संग्रहण दर और अधिनियमित दर के बीच के अन्तर के रूप में अनुमानित किया गया है जबकि बाद में प्रशासनिक अधिसूचना द्वारा पर्याप्त रूप से घटा दिया जाएगा।

सभी राज्यों की राजस्व प्राप्तियां 2004-05 के 11.49 प्रतिशत से बढ़कर 2007-08 में सघउ का 13.20 प्रतिशत हो गयी।

राज्यों के समग्र व्यय में प्रवृत्तियां

4.36. राजस्व प्राप्तियों में वृद्धि की तुलना में, आयोजना राजस्व व्यय के अपवाद को छोड़कर, राजस्व व्यय के सभी घटकों ने 2004-05 से 2007-08 (सारणी 4.10) की अवधि में गिरावट की प्रवृत्ति दर्शाई। सघउ के प्रतिशत के रूप में कुल राजस्व व्यय 2004-05 के 12.74 प्रतिशत से घटकर 2007-08 में 12.26 प्रतिशत हो गया। कुल राजस्व व्यय में, जबकि आयोजना-भिन्न व्यय ने 10.85 प्रतिशत से तीव्र गिरावट दर्शाते हुए 9.88 प्रतिशत हो गया, आयोजना व्यय इसी अवधि में 1.89 प्रतिशत से बढ़कर 2.39 प्रतिशत हो गया। ब्याज भुगतान 2004-05 में सघउ के 2.75 प्रतिशत से संयत हो कर 2007-08 में 2.12 प्रतिशत हो गया। इस गिरावट का कारण डीसीआरएफ से राज्यों द्वारा प्राप्त ब्याज राहत हो सकती है जो 2005-09 की अवधि की तुलना में 15,689 करोड़ रुपए की राशि थी। ऋण विनियम योजना, जो 2002-05 के दौरान प्रचालन में थी, ने भी ब्याज भुगतानों में कमी करने में योगदान दिया। उच्च-लागत ऋण की 1,02,034 करोड़ रुपए की राशि की इस योजना के तहत विनियम किया गया, परिणाम स्वरूप राज्यों के ब्याज भुगतानों में बचते हुई। तथापि, राजस्व व्यय में कमी को बनाए रखना मुश्किल है जो भुगतान संशोधनों के कारण है। कुछ राज्यों ने छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के प्रकाश में कर्मचारियों के वेतनों को संशोधित किया है। कर्नाटक और केरल ने अपने वेतनों को क्रमशः 2007 और 2004 में संशोधित किया है। राज्यों के आयोजना राजस्व व्यय में वृद्धि केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के माध्यम से वर्धित अन्तरणों के कारण है।

4.37. वर्ष 2006-07 और 2007-08 में राजस्व व्यय में कमी और राजस्व लेखा में अधिशेष के बाद 2004-05 से 2007-08 की अवधि में राज्यों के पूर्ण पूंजी व्यय में सुधार दर्ज हुआ। 2004-05 और 2007-08 के मध्य राज्यों का कुल पूंजी व्यय सघउ का 0.59 प्रतिशत तक बढ़ गया।

विद्युत और सिंचाई सस्त्रिडियां

4.38. विद्युत क्षेत्र की सस्त्रिडि राज्य सरकार की सस्त्रिडियों में सबसे बड़ी है। ज्यादातर राज्य विद्युत यूटिलिटीयों (एसपीयू) में नकारात्मक वित्तीय प्रवाह हुआ। जैसे की एपीयू पूर्ण रूप से राज्य सरकारों के स्वामित्व में है, अतः इन संस्थानों का वित्तीय निष्पादन प्रत्यक्ष रूप से राज्य वित्त व्यवस्था पर आधारित है। एसपीयू को राज्य सरकारों की सहायता में मुख्यतः प्रत्यक्ष सस्त्रिडि, सहायता, इक्विटी में अंशदान, प्रत्यक्ष ऋण और जुटाए गए ऋणों को गारंटी शामिल है। आयोग द्वारा प्रायोजित अध्ययन के अनुसार राज्य वित्त व्यवस्थाओं पर एसपीयू को सहायता का समग्र प्रभाव 2007-08 में लगभग 30,000 करोड़ रुपए की राशि थी। इसमें से राज्य सरकारों द्वारा प्रदान की गई प्रत्यक्ष सस्त्रिडि लगभग 18,000 करोड़ रुपए थी। विद्युत क्षेत्र द्वारा लिए गए ऋणों पर दी गई गारंटियां 2007-08 में राज्य सरकारों द्वारा दी गई कुल गारंटियों का 36 प्रतिशत थी। ज्यादातर राज्यों में विद्युत क्षेत्र में उच्च तकनीकी और वाणिज्यिक घाटे, असंगत विद्युत टैरिफ और अदक्ष वितरण और ट्रांसमिशन अवसंरचना के परिणामस्वरूप बड़े घाटे से समस्याएं आई हैं। विद्युत क्षेत्र में घाटे से राज्य सरकारों की वित्त व्यवस्थाओं

पर एक बड़ा संकट आने की आशंका है और इसीलिए इस क्षेत्र की समस्याओं की समयबद्ध तरीके से हल किए जाने की आवश्यकता है।

4.39. सिंचाई क्षेत्र की सस्त्रिडियां जो उपभोक्ता प्रभारों की सकल कम वसूली से उत्पन्न हैं, मुख्यतः स्वरूप में अस्पष्ट हैं। सिंचाई क्षेत्र में संचयी आम निवेश दसवीं पंचवर्षीय योजना (2006-07) के अंत में 2,50,000 करोड़ रुपए से अधिक था। आदर्श रूप से, इन निवेशों को निवल रिटर्न उत्पन्न करना चाहिए। दुःखद सच्चाई यह है कि इस क्षेत्र की प्राप्तियां सिंचाई परियोजनाओं के प्रचालन और रख रखाव पर व्यय को भी कवर नहीं करती हैं। 2006-07 में, सिंचाई क्षेत्र से सभी राज्यों की राजस्व प्राप्तियां 1666 करोड़ थी, जो सिंचाई पर राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का केवल 16 प्रतिशत थी। इस क्षेत्र की मुख्य समस्याएं बहुत कम जल दरें, कमजोर संग्रहण दक्षता, उच्च संस्थापन लागत और सिंचाई परियोजनाओं के रख रखाव की कमी से सम्बद्ध हैं।

राज्य स्तर के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम

4.40. राज्य स्तर सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पीएसयू) राज्य सरकारों की वित्त व्यवस्थाओं पर संकट बने हुए हैं। राज्य पीएसयू को इक्विटी, ऋण और सस्त्रिडियों को अंशदान देकर संचयी वित्तीय सहायता मार्च 2008 के अंत में क्रमशः 91,947 करोड़ रुपए, 1,70,492 करोड़ और 25,026 करोड़ रुपए थी। पीएसयू द्वारा जुटाए गए ऋणों पर राज्यों द्वारा दी गई बकाया गारंटियां 1,12,723 करोड़ रुपए थीं और मार्च, 2008 के अंत में सभी राज्यों की कुल बकाया गारंटियों का 60 प्रतिशत था। राज्यों से प्राप्त सूचना के अनुसार, पीएसयू द्वारा लाभांश और ब्याज भुगतान 2007-08 में क्रमशः 167.41 करोड़ और 1684.97 करोड़ रुपए थे। जहां एक ओर लाभांश इक्विटी का 0.18 प्रतिशत है, वहीं दूसरी ओर ब्याज भुगतान बकाया ऋणों का 0.99 प्रतिशत था। ये प्रतिशत असमान्य रूप से कम थे और इक्विटी पर 5 प्रतिशत रिटर्न के अपेक्षित स्तरों के आसपास भी नहीं थे तथा बारहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए बकाया ऋणों पर 7 प्रतिशत ब्याज के भी आसपास नहीं थे।

सारांश

4.41. राज्य वित्त व्यवस्थाओं की समग्र स्थिति में मुख्य प्रवृत्तियों का सारांश निम्नलिखित है:

- निजी कर राजस्वों की उच्च वृद्धि और केन्द्र से वर्धित अन्तरण के बाद राज्य के समग्र वित्त व्यवस्थाओं में महत्वपूर्ण सुधार था। राज्यों के राजस्व लेखे में 2006-07 में अधिशेष हुआ और 2007-08 में भी अधिशेष जारी रहा। यह बारहवें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए 2008-09 का लक्षित दिनांक से आगे है। राज्यों में राजकोषीय समेकन की प्रक्रिया में सार्वजनिक वित्त व्यवस्थाओं के नियम आधारित प्रबंधन चालू करके अधिकांश राज्यों द्वारा एफआरबीएमए के अधिनियमन द्वारा घाटे उपायों कर कोई योगदान नहीं था।
- राज्यों के राजस्व व्यय में मामूली कटौती हुई थी। सघउ के अनुपात के रूप में ब्याज भुगतानों में कमी राजस्व व्यय में कमी से अधिक थी।
- विद्युत और सिंचाई क्षेत्र में राज्यों की स्पष्ट और अस्पष्ट दो प्रकार की सस्त्रिडियां राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर संकट है। राज्य स्तरीय पीएसयू का निष्पादन कमजोर ही रहा है।

सारणी 4.11: राज्यों का तुलनात्मक निष्पादन: राजस्व और राजकोषीय घाटे

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

राज्य	राजस्व लेखा(अधिशेष(-))					राजकोषीय लेखा घाटा (अधिशेष(-))				
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	अन्तर (5-2)	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	अन्तर (10-7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
आंध्र प्रदेश	1.22	0.03	-1.04	-0.05	-1.27	3.89	3.52	2.10	2.81	-1.08
बिहार	-1.47	-0.10	-2.52	-4.42	-2.95	1.70	4.62	3.05	1.62	-0.08
छत्तीसगढ़	-0.33	-2.51	-4.13	-3.97	-3.64	2.75	0.79	-0.06	0.17	-2.58
गोवा	1.07	0.16	-0.97	-1.01	-2.08	4.80	4.51	3.36	3.29	-1.51
गुजरात	2.13	0.18	-0.70	-0.70	-2.84	4.60	2.85	2.22	1.56	-3.04
हरियाणा	0.28	-1.14	-1.26	-1.51	-1.78	1.29	0.27	-0.93	0.86	-0.43
झारखण्ड	0.61	0.05	-1.51	-1.72	-2.33	4.32	10.18	1.45	2.79	-1.53
कर्नाटक	-1.09	-1.38	-2.21	-1.75	-0.66	2.40	2.19	2.49	2.48	0.07
केरल	3.33	2.52	1.85	2.33	-1.00	4.04	3.36	2.68	3.76	-0.28
मध्यप्रदेश	-1.60	-0.03	-2.60	-3.57	-1.97	6.05	3.93	2.15	1.95	-4.10
महाराष्ट्र	2.59	0.88	-0.16	-2.56	-5.15	4.81	4.02	2.27	-0.49	-5.29
ओड़ीसा	0.73	-0.61	-2.48	-4.11	-4.84	1.91	0.35	-0.90	-1.31	-3.22
पंजाब	3.48	1.13	-1.64	2.78	-0.70	4.22	2.42	0.50	3.35	-0.87
राजस्थान	1.83	0.51	-0.43	-0.99	-2.82	5.24	3.98	2.67	2.05	-3.20
तामिलनाडु	0.35	-0.85	-1.01	-1.57	-1.91	2.75	0.98	1.51	1.27	-1.48
उत्तरप्रदेश	2.84	0.45	-1.57	-1.00	-3.84	5.27	3.60	3.08	4.01	-1.26
पश्चिम बंगाल	3.94	3.15	3.06	2.63	-1.31	5.11	4.09	4.19	3.69	-1.42
जोड़: जीसीएस	1.62	0.40	-0.72	-1.02	-2.63	4.10	3.19	2.15	1.90	-2.21
अरुणाचल प्रदेश	0.27	-6.23	-20.44	-18.57	-18.84	13.54	8.80	-3.14	0.24	-13.29
असम	0.56	-2.61	-3.47	-3.66	-4.22	3.92	-0.62	-1.12	-1.12	-5.04
हिमाचल प्रदेश	5.02	-0.36	-0.67	-2.66	-7.68	7.85	2.83	3.25	1.73	-6.12
जम्मू और कश्मीर	-2.32	-1.49	-1.96	-3.42	-1.10	6.86	9.96	6.65	8.38	1.52
मणिपुर	-2.00	-7.98	-8.39	-21.31	-19.31	9.84	5.36	8.89	-1.79	-11.63
मेघालय	0.86	-1.15	-3.37	-2.47	-3.33	5.39	2.83	1.07	2.82	-2.58
मिजोरम	-4.33	-2.43	-8.43	-3.99	0.34	9.59	14.71	6.40	11.91	2.32
नागालैंड	-2.90	-3.65	-8.62	-5.89	-2.99	4.08	5.41	2.44	5.52	1.44
सिक्किम	-10.54	-10.75	-11.06	-14.91	-4.37	11.58	8.13	4.68	2.73	-8.85
त्रिपुरा	-4.75	-6.74	-8.27	-8.04	-3.29	2.90	1.17	-1.28	0.14	-2.75
उत्तराखण्ड	4.01	0.28	-3.02	-1.87	-5.88	9.19	7.18	2.98	5.12	-4.07
जोड़: एससीएस	0.63	-2.17	-3.78	-4.35	-4.98	6.30	3.86	2.01	2.46	-3.84
सभीराज्य	1.56	0.24	-0.90	-1.20	-2.76	4.24	3.23	2.14	1.93	-2.31

टिप्पणियां: 1. सारणियां 4.11 से 4.14 में प्रस्तुत राजकोषीय संकेतक जीएसडीपी के अतुलनीय अनुमानों पर आधारित है और अध्याय 9 में दिए गए अनुमानों से मेल नहीं खाते हैं जो जीएसडीपी के तुल्य अनुमानों पर आधारित हैं।

2. सारणियां 4.11 से 4.14 तक में प्रस्तुत अनुपातों का सम्बन्ध राज्यों के जीएसडीपी से है और इसीलिए सारणी 4.7 और 4.8 में दिये गए अनुपातों से मेल नहीं खाता, जो सघट सम्बन्धित हैं। सारणियों 4.11 से 4.14 तक में दिए गए समग्र अनुपातों को वर्ष 2004-05, 2005-06, 2006-07 और 2007-08 के लिए क्रमशः 0.8024, 0.7930, 0.7889 और 0.7821 के परिवर्तन कारकों से उन्हें गुणा करके सघट के सन्दर्भ में अनुपातों में परिवर्तित किया जा सकता है।

3. जीसीएस: सामान्य श्रेणी राज्य एससीएस विशेष श्रेणी राज्य

स्रोत: राज्य वित्त लेखों से प्राप्त मूल आंकड़े।

iv) राजस्व व्यय में कमी और राजस्व लेखा में अधिशेष के बाद राज्यों के समग्र पूंजीव्यय में वृद्धि एक महत्वपूर्ण घटनाक्रम था।

v) निजी राजस्व प्राप्तियों की वृद्धि में अपेक्षित कमी और वेतन संशोधनों के कारण बढ़ते व्यय प्रतिबद्धताओं के साथ केन्द्रीय अन्तरण अब तक प्राप्त राजकोषीय सुधार में चुनौती है।

राज्य वित्त व्यवस्थाएं: तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य

4.42. विभिन्न राजकोषीय संकेतकों में सुधार सभी राज्यों में समरूप नहीं रहा है (सारणी 4.11)। 2004-05 में, सामान्य श्रेणी के राज्यों में, केवल चार राज्यों बिहार, छत्तीसगढ़, कर्नाटक और मध्यप्रदेश के राजस्व

लेखों में अधिशेष हुआ। इस तरह, सभी राज्यों में लेकिन तीन सामान्य श्रेणी के राज्यों में राजस्व घाटे की समाप्ति का लक्ष्य बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित 2008-09 के लक्षित वर्ष से एक वर्ष पहले ही प्राप्त कर लिया। विशेष श्रेणी में, पांच राज्य 2004-05 में राजस्व घाटे में थे, लेकिन 2006-07 में सभी राज्यों के राजस्व लेखा में अधिशेष रहे और 2007-08 में भी ऐसा ही हुआ। विशेष श्रेणी के कई राज्यों में राजस्व अधिशेष, सामान्य श्रेणी की तुलना में उनके जीएसडीपी से सम्बन्धित उच्च स्तर पर बना रहा। इन राज्यों में उच्च राजस्व अधिशेष इन राज्यों को उच्च राजस्व लेखा अन्तरण का संकेत है। केन्द्रीय अन्तरण विशेष श्रेणी के राज्यों की राजस्व प्राप्तियों के 70 प्रतिशत से अधिक है।

4.43 राजस्व लेखा पर अधिशेषों के साथ राज्यों के राजकोषीय घाटे वित्तीय पूंजी व्यय में गए। यह राज्यों द्वारा प्राप्त राजकोषीय सुधार में गुणात्मक आयाम का संकेत है और महत्वपूर्ण मात्रात्मक सुधार भी हुआ था। 17 सामान्य श्रेणी के राज्यों में से ग्यारह राज्यों में 2004-05 में जीएसडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक राजकोषीय घाटे थे। यह संख्या 2007-08 में घटकर मात्र पांच रह गयी। ये पांच राज्य थे: गोवा, केरल, पंजाब, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल। इनमें से 2007-08 में दो में राजस्व अधिशेष हुआ था। इस प्रकार राजकोषीय सुधार 2008-09 से काफी पहले प्राप्त कर लिया था, जबकि यह जीएसडीपी के 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटे का लक्षित वर्ष था।

4.44. 11 विशेष श्रेणी के राज्यों में केवल चार (जम्मू और कश्मीर, मिजोरम, नागालैंड और उत्तराखण्ड) में 2004-05 के 10 की तुलना में 2007-08 में जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक के राजकोषीय घाटे को विशेष श्रेणी के राज्यों में राजकोषीय सुधार को, सभी राज्यों और राज्यों के अन्तर्गत वर्षानुवर्ष विभिन्नताओं से विश्लेषित किया जाता है क्योंकि सभी राज्यों में जीएसडीपी का स्वरूप कम और उतार चढ़ाव वाला होता है।

4.45 चित्र 4.2 और 4.3 सामान्य श्रेणी और विशेष श्रेणी के राज्यों के राजस्व घाटे जीएसडीपी अनुपातों में सुधार क्रमशः विनियोजित करते हैं। सुधार निजी राजस्व में बढ़ोतरी, केन्द्रीय अन्तरणों में बढ़ोतरी और राजस्व व्यय में कमी में विनियोजित होता है। सामान्य श्रेणी में निजी राजस्व और राजस्व व्यय की अड़चन में सुधार के माध्यम से प्राप्त सुधार विस्तार में सभी राज्यों में विस्तृत विभिन्नताएं हैं। तथापि, बहुसंख्यक राज्यों में, सुधार केन्द्रीय अन्तरणों से उत्पन्न बहुसंख्यक सुधारों के साथ, राजस्व प्रेरित है। असम, सिक्किम और त्रिपुरा को छोड़कर विशेष श्रेणी के राज्यों में कोई राजस्व व्यय अड़चन नहीं थी।

4.46 ऋण जीएसडीपी अनुपात सभी बजटीय संव्यवहारों, विशेष तौर से वर्षों के राजकोषीय घाटे के वित्त पोषण के लिए संविदा की गई उधार और राजकोषीय सुधार का महत्वपूर्ण संकेतक है, का अंतिम परिणाम प्रस्तुत करते हैं। राजकोषीय घाटे में कमी के साथ सामजस्य में सामान्य श्रेणी के राज्यों का ऋण जीएसडीपी अनुपात में 2004-05 की तुलना में 2007-08 में जीएसडीपी के 5 प्रतिशत से अधिक की कमी हुई (सारणी

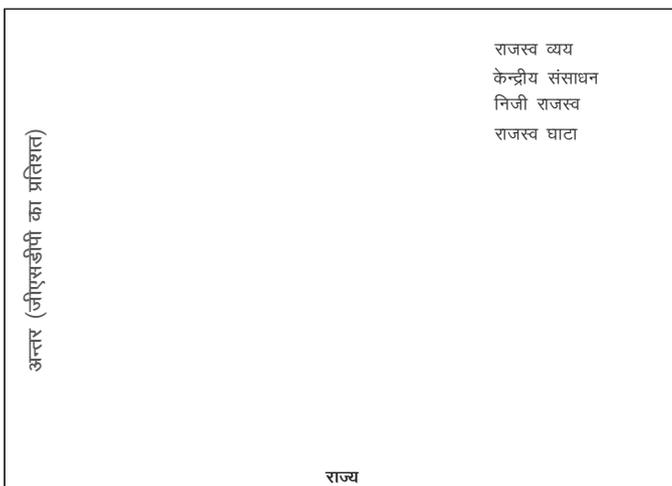
4.12)। 17 सामान्य श्रेणी के राज्यों में से सात राज्यों में, 2004-05 में ऋण जीएसडीपी अनुपात 39.18 प्रतिशत ग्रुप औसत की तुलना में 40 प्रतिशत से अधिक रहा। 2007-08 तक, ऐसे राज्यों की संख्या घटकर चार यानि बिहार, राजस्थान, उत्तरप्रदेश और पश्चिम बंगाल हो गई। इनमें उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल के राजकोषीय घाटे जीएसडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक हैं। बिहार यद्यपि राजस्व अधिशेष वाला राज्य है, में 2004-05 में अधिकतम ऋण जीएसडीपी अनुपात था। गोवा और झारखण्ड को छोड़कर सभी राज्यों ने उनके ऋण जीएसडीपी अनुपात में कमी को पूरा किया। बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश दी कि ऋण जीएसडीपी अनुपात को घटाकर 28 प्रतिशत किया जाए ताकि यह राजकोषीय घाटा लक्ष्य के अनुरूप रहे।

4.47 यद्यपि 2007-08 में विशेष श्रेणी के राज्यों का समग्र ऋण-जीएसडीपी अनुपात 11 राज्यों में से छह की ऋण स्थिति के 2004-05 स्तर की तुलना में कम थी, जिसने 2005-06 से सभी तीनों वर्षों में राजस्व अधिशेष दर्ज हुआ जो 2007-08 तक खराब हो गया। विशेष श्रेणी राज्यों का ऋण जीएसडीपी अनुपात सामान्य श्रेणी राज्यों की तुलना में अधिक स्तर पर जारी है। जीएसडीपी वृद्धि कम स्तरों और उतार-चढ़ाव वाले स्वरूप से आंशिक रूप से इस राज्यों में से कुछ में ऋण जीएसडीपी अनुपात अधिक होना स्पष्ट हैं।

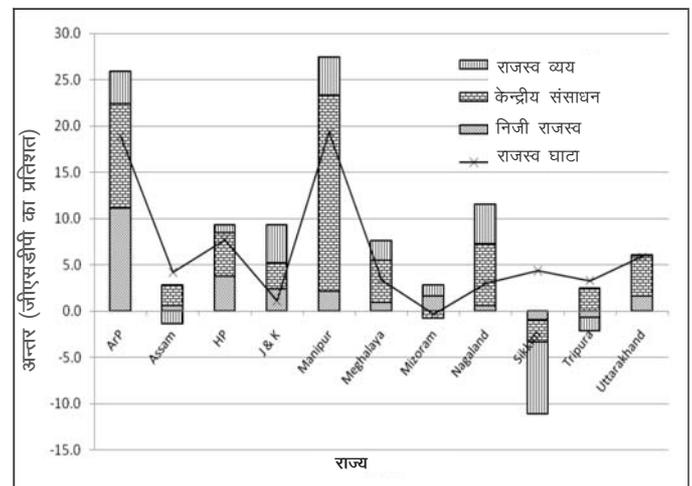
निजी कर राजस्व

4.48. 2004-05 और 2007-08 (सारणी 4.13) के मध्य हरियाणा और पश्चिम बंगाल को छोड़कर सभी सामान्य श्रेणी के राज्यों के निजी कर राजस्वों में सुधार हुआ था। कर जीएसडीपी अनुपात में सुधार अधिकतम आंध्र प्रदेश में था। इसके बाद कर्नाटक, मध्यप्रदेश और उत्तर प्रदेश है। पहले दो राज्यों में कर जीएसडीपी अनुपात, सामान्य श्रेणी के राज्यों के औसत की तुलना में 2004-05 में अपेक्षाकृत अधिक था। कर्नाटक सम्पूर्ण के रूप में सामान्य श्रेणी के राज्यों के 7.89 की औसत का तुलना में 2007-08 में 12.07 के उच्चतम कर जीएसडीपी अनुपात के साथ प्रमुख है। कर कर जीएसडीपी अनुपातों वाले राज्यों में सुधार अपेक्षाकृत कम हुआ है। जहां एक ओर बिहार ने 2004-05 में 4.57 के न्यूनतम कर जीएसडीपी अनुपात के साथ 2007-08 में अपने अनुपात में मामूली सुधार किया, वहीं दूसरी ओर पश्चिम बंगाल के संदर्भ में अनुपात 0.51 प्रतिशत घटकर इसी अवधि में 4.24 हो गया।

चित्र 4.2: सामान्य श्रेणी के राज्यों में राजस्व घाटे में कमी (+):
2004-05 की तुलना में 2007-08



चित्र 4.3: विशेष श्रेणी के राज्यों में राजस्व घाटे में कमी (+):
2004-05 की तुलना में 2007-08



सारणी 4.12: जीएसडीपी से सम्बन्धित बकाया ऋण: राज्यवार स्थिति

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

राज्य	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	अन्तर (5-2)
1	2	3	4	5	6
आंध्र प्रदेश	35.30	33.70	32.18	31.16	-4.14
बिहार	58.02	58.01	49.61	48.49	-9.53
छत्तीसगढ़	27.31	24.11	22.00	18.95	-8.37
गोवा	37.89	37.58	39.21	38.27	0.38
गुजरात	37.59	37.02	34.56	31.44	-6.15
हरियाणा	25.91	25.40	22.63	19.73	-6.18
झारखण्ड	26.33	31.55	30.98	31.10	4.77
कर्नाटक	31.32	31.10	30.64	27.94	-3.39
केरल	39.63	38.45	36.61	35.78	-3.85
मध्यप्रदेश	41.23	42.27	41.56	38.81	-2.42
महाराष्ट्र	30.91	32.11	30.34	26.70	-4.21
उड़ीसा	50.53	48.98	43.30	37.29	-13.24
पंजाब	46.89	45.25	39.97	39.47	-7.41
राजस्थान	51.28	51.28	47.93	46.29	-4.98
तामिलनाडु	27.25	27.15	25.25	22.14	-5.11
उत्तरप्रदेश	53.28	53.21	51.96	50.60	-2.68
पश्चिम बंगाल	50.01	47.88	44.35	42.82	-7.19
जोड़: जीसीएस	39.18	38.82	36.44	34.01	-5.17
अरुणाचल प्रदेश	62.29	80.09	69.73	68.13	5.84
असम	33.40	32.22	31.13	29.87	-3.53
हिमाचल प्रदेश	71.68	68.44	63.73	60.73	-10.94
जम्मू और कश्मीर	58.47	63.27	64.04	67.17	8.70
मणिपुर	67.48	77.09	78.37	79.40	11.92
मेघालय	37.43	40.61	39.68	41.30	3.87
मिजोरम	110.44	109.48	103.70	102.74	-7.69
नागालैंड	52.62	56.30	55.71	54.00	1.38
सिक्किम	69.10	73.82	71.70	76.33	7.24
त्रिपुरा	50.40	47.06	44.79	42.08	-8.31
उत्तराखण्ड	115.79	112.11	103.21	94.13	-21.66
जोड़: एससीएस	60.56	60.58	58.02	56.30	-4.26
सभी राज्य	40.49	40.12	37.69	35.28	-5.21

टिप्पणी: जीसीएस: सामान्य श्रेणी राज्य; एससीएस: विशेष श्रेणी राज्य

स्रोत: राज्य वित्त लेखों से प्राप्त मूल आंकड़े

4.49. असम को छोड़कर सभी विशेष श्रेणी राज्यों ने अपने कर जीएसडीपी अनुपातों में 2004-05 की तुलना में 2007-08 में सुधार किया। जम्मू-कश्मीर और उत्तराखण्ड राज्यों में निजी कर राजस्व में महत्वपूर्ण सुधार हुआ। विशेष श्रेणी के राज्यों ने अपना समग्र कर-जीएसडीपी अनुपात 2004-05 की तुलना में 2007-08 में 0.84 प्रतिशत का सुधार किया जो सामान्य श्रेणी राज्यों द्वारा प्राप्त जीएसडीपी के 0.53 प्रतिशत के समग्र सुधार से अधिक है।

राज्यों का व्यय

4.50 राज्यों की व्यय प्रवृत्तियां सारणी 4.14 में दी गई हैं। सामान्य श्रेणी राज्यों ने 2004-05 के स्तर की तुलना में 2007-08 में अपने राजस्व व्यय में जीएसडीपी के 0.20 प्रतिशत की मामूली कमी दर्शाई। जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में राजस्व व्यय में कमी 17 में से 9 राज्यों में देखी गई। आंध्र प्रदेश, बिहार और झारखण्ड राज्य 2004-05 और 2007-08 के मध्य जीएसडीपी के 1.99 से 2.42 प्रतिशत की रेंज में अपने राजस्व व्यय में महत्वपूर्ण वृद्धि कर प्रभावशाली रहे। डीसीआरएफ के बाद ब्याज भार में कमी राज्यों के राजस्व व्यय में कमी करने के उनके प्रयास में सहायक मालूम पड़ती है। तुलना में 2004-08 के दौरान विशेष श्रेणी राज्यों के राजस्व व्यय में मामूली बढ़ोतरी हुई।

2007-08 में सामान्य श्रेणी राज्यों के 14.98 प्रतिशत की तुलना में विशेष श्रेणी राज्यों में राजस्व व्यय जीएसडीपी अनुपात 27.15 प्रतिशत पर उच्च रहा। विशेष श्रेणी में केवल तीन राज्यों असम, सिक्किम और त्रिपुरा ने 2004-05 स्तरों की तुलना में 2007-08 में अपने राजस्व व्यय जीएसडीपी अनुपातों में कमी की।

4.51 राजस्व लेखा में सुधार से, सामान्य श्रेणी राज्यों के पूंजी व्यय में सुधार हो कर यह 2004-05 के जीएसडीपी के 2.12 प्रतिशत से 2007-08 में जीएसडीपी का 2.94 प्रतिशत हो गया। केवल महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल में 2004-05 और 2007-08 के मध्य उनके पूंजी व्यय-जीएसडीपी अनुपातों में मामूली कमी दिखी। बिहार और उत्तरप्रदेश गरीब राज्यों में सुधार महत्वपूर्ण था। असम और सिक्किम को छोड़कर सभी विशेष श्रेणी राज्यों ने अपने पूंजी व्यय में सुधार दर्शाया। अरुणाचल प्रदेश मणिपुर, मिजोरम और नागालैंड में सुधार महत्वपूर्ण था। विशेष श्रेणी राज्यों में पूंजी व्यय जीएसडीपी अनुपात पहले के उच्च राजस्व अधिशेष के कारण सामान्य श्रेणी राज्यों के इस अनुपात की तुलना में अधिक है।

सारांश

4.52 2004-08 के दौरान राज्यों के तुलनात्मक निष्पादन का सारांश निम्न प्रकार है:

सारणी 4.13: निजी कर राजस्व: राज्यों का तुलनात्मक निष्पादन

राज्य	औसत ओटीआर/जीएसडीपी				(प्रतिशत) उछाल	
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	अन्तर (5-2)	1998-08
1	2	3	4	5	6	7
आंध्र प्रदेश	7.72	8.14	8.89	9.21	1.49	1.327
बिहार	4.57	4.44	4.08	4.84	0.27	0.685
छत्तीसगढ़	7.20	7.36	7.85	7.34	0.13	1.128
गोवा	7.46	8.21	8.89	8.27	0.81	1.348
गुजरात	6.85	7.14	7.25	7.13	0.28	0.944
हरियाणा	7.95	8.53	8.64	7.87	-0.07	1.199
झारखण्ड	4.64	5.01	5.09	5.00	0.35	1.76
कर्नाटक	10.73	11.09	12.38	12.07	1.35	1.593
केरल	8.13	7.86	8.38	8.42	0.29	1.097
मध्यप्रदेश	7.25	7.84	8.17	8.43	1.19	1.321
महाराष्ट्र	7.90	7.66	7.87	8.22	0.32	1.168
उड़ीसा	5.85	6.37	6.65	6.64	0.79	1.608
पंजाब	7.13	8.19	7.31	7.20	0.07	1.455
राजस्थान	7.18	7.63	7.82	7.97	0.79	1.571
तामिलनाडु	9.57	10.16	10.57	10.20	0.64	1.376
उत्तरप्रदेश	6.36	6.74	7.37	7.25	0.89	1.534
पश्चिम बंगाल	4.76	4.43	4.29	4.24	-0.51	1.145
जोड़: जीसीएस	7.35	7.59	7.88	7.89	0.53	1.322
अरुणाचल प्रदेश	1.76	2.13	2.30	2.45	0.69	2.398
असम	5.16	5.59	5.46	4.77	-0.40	1.628
हिमाचल प्रदेश	5.43	5.88	5.84	6.12	0.70	1.362
जम्मू और कश्मीर	5.57	6.13	6.20	8.05	2.48	1.952
मणीपुर	1.78	1.88	2.28	2.59	0.80	1.991
मेघालय	3.58	4.00	4.38	4.20	0.62	1.591
मिजोरम	1.61	2.04	2.27	2.36	0.75	2.779
नागालैंड	1.46	1.86	1.86	1.83	0.36	1.441
सिक्किम	5.48	5.43	6.12	6.36	0.88	1.542
त्रिपुरा	2.89	3.15	3.32	3.29	0.41	1.572
उत्तराखण्ड	6.09	6.82	8.46	8.05	1.96	2.316
जोड़: एससीएस	4.88	5.36	5.64	5.68	0.80	1.916
सभी राज्य	7.20	7.46	7.75	7.76	0.56	1.343

टिप्पणी: जीसीएस: सामान्य श्रेणी राज्य; एससीएस: विशेष श्रेणी राज्य

स्रोत: राज्य वित्त लेखों से प्राप्त मूल आंकड़े

- i) राजस्व लेखा में महत्वपूर्ण सुधार हुआ और कई राजस्व अधिशेष सामान्य श्रेणी राज्यों 2004-05 के 4 से बढ़कर 2007-08 में 14 हो गए। 2007-08 में राजस्व घाटे वाले केवल तीन राज्य केरल, पंजाब और पश्चिम बंगाल हैं। इस प्रकार, ज्यादातर सामान्य श्रेणी के राज्यों में राजस्व घाटा को समाप्त करने की लक्षित तिथि से एक वर्ष पहले ही कर लिया। सभी विशेष श्रेणी राज्य 2007-08 में राजस्व अधिशेष स्थिति में थे।
- ii) सभी राज्यों में (तीन को छोड़कर) 2007-08 तक राजस्व घाटे की समाप्ति का अर्थ है कि राजकोषीय घाटे अब पूंजी व्यय के कारण हुए थे। यह प्राप्त राजकोषीय घाटे की गुणवत्ता का संकेत है।
- iii) सामान्य श्रेणी के 17 राज्यों में से केवल पांच राज्यों का राजकोषीय घाटा 2004-05 के 11 की तुलना में 2007-08 में जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक था। 11 विशेष श्रेणी के राज्यों में, केवल चार राज्यों (जम्मू कश्मीर, निजोरम, नागालैंड, और उत्तराखण्ड) में राजकोषीय घाटे 2004-05 के 10 की तुलना में 2007-08 में जीएसडीपी के तीन प्रतिशत से अधिक था।
- iv) सामान्य श्रेणी के 17 राज्यों में से छह राज्यों में राजकोषीय घाटा जीएसडीपी के 2 प्रतिशत से कम था, और महाराष्ट्र तथा
- उड़ीसा में राजकोषीय लेखा में 2007-08 में अधिशेष हुआ। बारहवें वित्त आयोग द्वारा संविदा विहित राजकोषीय पथ के अनुसार राज्यों के लिए निर्धारित उधार सीमाएं बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित जीएसडीपी के सन्दर्भ में थी। अनुमानित की तुलना में जीएसडीपी की अधिक वृद्धि वाले राज्य अपने वास्तविक जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कम राजकोषीय घाटे दर्शाएंगे।
- v) राजकोषीय घाटे का गिरावटी प्रवृत्ति के अनुरूप, राज्यों का ऋण जीएसडीपी अनुपात इस अवधि में घट गया। ऋण जीएसडीपी अनुपात वाले केवल चार सामान्य श्रेणी के राज्य थे जो 2004-05 के सात की तुलना में 2007-08 में 40 प्रतिशत से अधिक था। तथापि, विशेष श्रेणी के 11 राज्यों में से छह राज्यों की ऋण स्थिति 2007-08 तक और खराब हो गयी।
- vi) कुछ अपवादों के साथ, सभी राज्यों के कर जीएसडीपी अनुपातों में सामान्य श्रेणी के हरियाणा और पश्चिम बंगाल और विशेष श्रेणी के असम को छोड़कर सामान्य श्रेणी और विशेष श्रेणी दोनों में 2004-08 में सुधार हुआ। कर-जीएसडीपी अनुपात कर्नाटक में अधिकतम है उसके बाद तमिलनाडु और आंध्रप्रदेश

सारणी 4.14: राज्य: व्यय में तुलनात्मक प्रवृत्तियां

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

राज्य	राजस्व व्यय					पूंजी व्यय				
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	अन्तर (5-2)	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	अन्तर (10-7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
आंध्र प्रदेश	14.88	14.79	15.39	17.27	2.40	2.57	3.25	3.68	4.09	1.51
बिहार	19.99	22.15	20.80	22.41	2.42	1.65	2.60	5.27	5.80	4.16
छत्तीसगढ़	15.85	13.54	13.70	14.15	-1.70	2.85	2.72	3.42	4.09	1.23
गोवा	16.92	16.40	17.00	16.90	-0.02	3.71	4.35	4.31	4.19	0.48
गुजरात	12.85	11.59	11.48	10.93	-1.92	2.17	3.17	3.08	2.22	0.05
हरियाणा	12.18	11.88	12.94	11.88	-0.31	0.96	1.52	1.92	2.32	1.36
झारखण्ड	13.59	15.43	14.46	15.58	1.99	2.60	3.34	2.33	3.72	1.12
कर्नाटक	16.64	16.69	17.76	17.36	0.72	3.12	3.47	4.54	4.02	0.90
केरल	15.57	14.81	14.62	15.33	-0.25	0.62	0.66	0.63	0.91	0.29
मध्यप्रदेश	16.80	17.68	17.44	17.97	1.16	4.61	5.69	4.03	4.79	0.18
महाराष्ट्र	13.18	11.93	12.05	11.20	-1.98	2.03	2.30	1.98	1.99	-0.05
ओड़ीसा	17.32	17.32	17.30	17.16	-0.17	1.48	1.32	1.59	2.73	1.25
पंजाब	17.65	16.59	15.03	16.77	-0.87	0.78	1.38	2.10	1.59	0.81
राजस्थान	16.97	16.60	16.81	17.48	0.51	2.97	3.32	3.24	3.93	0.96
तामिलनाडु	14.41	13.94	14.57	14.80	0.40	2.26	1.77	2.27	2.57	0.32
उत्तरप्रदेश	18.09	16.66	17.85	18.94	0.85	2.29	3.11	4.48	4.92	2.63
पश्चिम बंगाल	13.49	13.26	12.53	12.39	-1.11	0.88	0.70	0.74	0.87	-0.01
जोड़: जीसीएस	15.18	14.63	14.77	14.98	-0.20	2.12	2.50	2.78	2.94	0.83
अरुणाचल प्रदेश	52.91	57.15	55.79	56.43	3.52	13.14	15.00	17.22	18.81	5.67
असम	19.47	18.22	17.97	18.09	-1.38	4.15	1.88	2.28	2.40	-1.75
हिमाचल प्रदेश	25.11	25.39	26.96	25.93	0.82	2.84	3.22	3.91	4.42	1.59
जम्मू और कश्मीर	34.22	37.38	36.56	38.34	4.12	8.99	11.38	8.46	11.69	2.71
मणिपुर	36.15	39.57	45.19	40.19	4.04	11.41	12.16	16.23	19.42	8.01
मेघालय	27.50	26.50	27.41	29.63	2.14	4.23	4.10	4.60	5.15	0.92
मिजोरम	56.85	58.87	57.53	58.04	1.19	13.43	16.73	15.63	16.55	3.13
नागालैंड	31.51	36.36	34.81	35.76	4.25	7.10	9.14	11.13	11.42	4.32
सिक्किम	107.57	96.59	91.20	99.83	-7.74	22.07	18.89	15.77	17.66	-4.41
त्रिपुरा	26.31	25.48	24.14	24.83	-1.48	7.67	7.92	7.03	8.21	0.54
उत्तराखण्ड	21.23	21.44	21.80	21.33	0.10	4.79	6.52	5.72	6.57	1.78
जोड़: एससीएस	26.60	26.89	26.94	27.15	0.54	5.82	5.89	5.69	6.68	0.86
सभीराज्य	15.88	15.36	15.47	15.67	-0.21	2.34	2.70	2.94	3.16	0.81

टिप्पणी: जीसीएस: सामान्य श्रेणी राज्य; एससीएस: विशेष श्रेणी राज्य

स्रोत: राज्य वित्त लेखों से मूलभूत आंकड़े

है। बिहार और पश्चिम बंगाल कर जीएसडीपी अनुपातों के सन्दर्भ में सामान्य श्रेणी के राज्यों की सूची में सबसे नीचे है।

- vii) 2004-08 में सामान्य श्रेणी के राज्यों के समग्र राजस्व व्यय में जीएसडीपी के 0.20 प्रतिशत की केवल मामूली गिरावट थी। साथ ही आठ राज्यों ने वृद्धि और नौ राज्यों ने गिरावट दर्ज की। आंध्रप्रदेश, बिहार और झारखण्ड में राजस्व व्यय में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई थी। इसके अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ गुजरात, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल में राजस्व व्यय में महत्वपूर्ण कमी हुई। 2004-08 के दौरान असम, सिक्किम और त्रिपुरा को छोड़कर विशेष श्रेणी के राज्यों के राजस्व व्यय में मामूली बढ़ोत्तरी हुई और उनके राजस्व व्यय जीएसडीपी अनुपातों में कमी देखी गयी।

अन्तर-सरकारी अन्तरण में प्रवृत्तियां

4.53 भारत में, केन्द्र सरकार से राज्यों को संसाधन अन्तरण जिसमें सांविधिक और गैर सांविधिक अन्तरण शामिल हैं, बहुगामी हैं। केन्द्रीय करों और आयोजना भिन्न अनुदानों में हिस्से के रूप में सांविधिक अन्तरण वित्त आयोग की सिफारिशों पर आधारित हैं। गैर सांविधिक

राजस्व अन्तरण योजना आयोग से आयोजना अनुदानों के रूप में तथा केन्द्रीय मंत्रालयों से आयोजना और आयोजना भिन्न अनुदानों के रूप में है। इन राजस्व अन्तरणों से सम्बद्ध हिस्से अनुबन्ध 4.1 दिये गए हैं।

4.54. वित्त आयोग के माध्यम से अन्तरण सर्वाधिक है जो हाल ही के वर्षों में हुए कुल अन्तरणों से 68 प्रतिशत से अधिक है। वित्त आयोग अन्तरण के हिस्से में आठवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के 60.13 प्रतिशत से बढ़कर बारहवें वित्त आयोग द्वारा कवर अवधि में 68.03 प्रतिशत हो गया। वित्त आयोग अन्तरणों में अनुदानों के हिस्से में बढ़ोत्तरी हुई है विशेष तौर से ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग द्वारा शामिल अवधियों में, बारहवें वित्त आयोग ने महसूस किया कि अनुदान बेहतर लक्षित हो सकते हैं कर सुपुर्दगी की अपेक्षा अनुदानों के माध्यम से लागत अक्षमताओं तथा वितरण को अधिक प्रभावी ढंग से बेहतर लक्षित किया जा सकता है। तदनुसार आयोग ने अपने द्वारा सुझाए अन्तरणों में अनुदानों के हिस्से में वृद्धि की।

4.55 आयोजना अनुदानों का हिस्सा 2006-07 से बढ़ता रहा है और 2007-08 के बाद से यह वृद्धि और सुदृढ़ हो गयी। इसका कारण आयोजना अनुदानों और सीएसएस के माध्यम से उच्च अंतरणों के संघटन में परिवर्तन है। अब, राज्यों को प्रदत्त आयोजना अनुदान का

पर्याप्त भाग योजना विशेष है, और परिणामस्वरूप कुल आयोजना अनुदानों में फार्मुला आधारित साधारण केन्द्रीय सहायता का हिस्सा महत्वपूर्ण रूप से घट गया है। केन्द्र प्रायोजित योजनाओं की संख्या में बढ़ोतरी हुई है, इनमें से कुछ का निधियन केन्द्र सरकार द्वारा लेवी लगाए गए उपकरणों के लाभों से होता है।

4.56. हाल ही के वर्षों में, योजना आधारित अन्तरणों की 1969 के पूर्व का स्थिति पर लौटते हुए आयोजना अनुदान योजना उन्मुखी अधिक हो गए हैं। सीएसएस की संख्या में कमी और फार्मुला आधारित सुविचारित के स्वामित्व की तरफ जाने का आम सहमति है, लेकिन इस दिशा में महत्वपूर्ण प्रगति नहीं हुई है। यह हमारा सुविचारित दृष्टिकोण है कि इस दिशा में पहल की जानी चाहिए।

4.57. अन्तरण चैनलों की बहुसंख्या से वित्त आयोग के लिए समग्र अन्तरणों की ओर देखना आवश्यक हो गया है। पहली बार ग्यारहवें वित्त आयोग ने सभी चैनलों से राज्यों को अन्तरणों के रूप में केन्द्र के सकल राजस्व प्राप्तियों के 37.5 प्रतिशत की संकेतात्मक ऊपरी सीमा की सिफारिश की थी। यह बारहवें वित्त आयोग ने बढ़ाकर 38 प्रतिशत कर दी। केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में राज्यों के अन्तरणों में प्रवृत्तियां अनुबन्ध 4.2 में दी गई है।

4.58 नौवें वित्त आयोग की पचांट अवधि के दौरान केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के 40.33 प्रतिशत के शीर्ष स्तर के पश्चात दसवें वित्त आयोग और ग्यारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान केन्द्रीय अन्तरण कम होकर 35 प्रतिशत हो गए। बारहवें वित्त आयोग की अवधि में केन्द्र के अन्तरण केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के 38 प्रतिशत से अधिक होने

सारणी 4.15 संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में केन्द्र का अन्तरणों से पूर्व और बाद में हिस्सा

आयोग	संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में केन्द्र का हिस्सा			(प्रतिशत)	
	अन्तरणों से पूर्व	वित्त आयोग के अन्तरणों के बाद	कुल अन्तरणों के बाद	राज्यों को वित्त आयोग के अन्तरण/ संयुक्त राजस्व प्राप्तियां	राज्यों को कुल अन्तरण/ संयुक्त राजस्व प्राप्तियां
वित्त आयोग-आठवां	65.4	49.1	38.7	16.3	26.7
वित्त आयोग-नौवां	62.8	45.6	35.3	17.2	27.5
वित्त आयोग-दसवां	60.8	44.1	36.3	16.7	24.5
वित्त आयोग-ग्यारहवां	53.5	40.4	33.3	13.1	25.2
वित्त आयोग-बारहवां	62.6	42.4	35.7	20.2	26.9
2005-06	61.9	41.6	35.3	20.3	26.6
2006-07	62.5	41.9	35.4	20.6	27.1
2007-08	63.5	43.6	36.5	19.9	27.0

टिप्पणियां: 1 बारहवें वित्त आयोग के संबंध में औसत तीन वर्ष (2005-08) के लिए है।

2. राज्यों को अन्तरणों में कर अन्तरण और अनुदान दोनों शामिल हैं।

3. राज्यों को कुल अन्तरणों में वित्त आयोगों द्वारा कर अन्तरण और अनुदान तथा केन्द्र से अन्य आयोजना एवं आयोजना-भिन्न अनुदान शामिल हैं। इनमें राज्य बजट से बाहर के अन्तरण शामिल नहीं हैं।

स्रोत: भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी से मूल आंकड़ें तथा केन्द्रीय वित्त लेखे (विभिन्न वर्षों के)

का अनुमान लगाया गया है। वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 में राज्यों को केन्द्रीय अन्तरण में दो प्रतिशतांक से भी अधिक की वृद्धि हुई है। वित्त आयोग के अनुदानों और आयोजना अनुदानों दोनों के कारण सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में केन्द्रीय अन्तरणों में घट-बढ़ हुई है।

विषम स्तरीय असंतुलन

राजस्व प्राप्तियां

4.59 संयुक्त राजस्व प्राप्तियों और संयुक्त व्यय में केन्द्र और राज्यों का सापेक्षिक हिस्सा भारतीय संघ में, विषय स्तरीय असंतुलन दर्शाता है। संयुक्त राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में कुल अन्तरण आठवें वित्त आयोग के बाद से स्थिर बने हुए हैं। कुल मिलाकर इस अवधि में आगामी वित्त आयोगों द्वारा निवल केन्द्रीय करों के सिफारिश किए गए हिस्से में वृद्धि होने की वजह से संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में वित्त आयोग के अन्तरणों के हिस्से में मामूली वृद्धि हुई है। (सारणी 4.15)।

व्यय

4.60 सारणी 4.16 संयुक्त राजस्व और कुल व्यय में केन्द्र और राज्यों के सापेक्षिक हिस्सों को दर्शाती है। पहले वित्त आयोग से लेकर बारहवें वित्त आयोग की अवधि में संयुक्त राजस्व व्यय में केन्द्र का हिस्सा 40.0 प्रतिशत से 46.1 प्रतिशत तक घटता-बढ़ता रहा। आठवें वित्त आयोग की अवधि से संयुक्त राजस्व व्यय में केन्द्र और राज्यों का सापेक्षिक हिस्सा उल्लेखनीय रूप से स्थिर बना रहा जिसमें केन्द्र के हिस्से में 43 से 44 प्रतिशत की रेंज में मामूली उतार-चढ़ाव हुआ। जहां तक संयुक्त कुल व्यय का संबंध है, सभी बारहों वित्त आयोगों की पचांट अवधियों के दौरान केन्द्र के हिस्से में 43.14 प्रतिशत से 50.51 प्रतिशत तक घट-बढ़ होती रही। दसवें वित्त आयोग की पचांट अवधि से केन्द्र का हिस्सा लगभग 43 प्रतिशत पर स्थिर बना रहा।

4.61 चित्र 4.4 संयुक्त राजस्व और कुल व्यय में राज्यों के हिस्सों में वर्ष-वार घट-बढ़ को दर्शाता है।

नीतिगत परिणाम

4.62 राजकोषीय सुधार को वापस पटरी पर लाना केन्द्र और राज्यों दोनों की प्राथमिकता होनी चाहिए। तेल के अन्तरराष्ट्रीय मूल्यों के नियंत्रित होने, छटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के बाद वेतन की बकाया राशि के लिए वचनबद्धता और कृषि संबंधी ऋण को माफ किए जाने तथा अर्थव्यवस्था में सुधार के संकेत दिखाई देने से जल्दी ही राजकोषीय सुधार की राह पर लौटना संभव होगा। वैश्विक अर्थव्यवस्था में सुधार हुआ है क्योंकि कई प्रमुख अर्थव्यवस्थाएं मंदी से उबर रही हैं। ऐसे भी संकेत मिलते हैं कि वर्ष 2009 की अंतिम तिमाही में वैश्विक अर्थव्यवस्था में सुधार हुआ है और यह सुधार 2010 में भी जारी है। 2008-09 और 2009-10 की राजकोषीय विस्तार की स्थिति से बाहर निकलने की अंशशोधित नीति सरकार का वर्ष 2010-11 का मुख्य कार्य होना चाहिए। आशा की जाती है कि राजकोषीय प्रोत्साहनों के एक भाग के रूप में दर में जो कटौती की गई है उसके बाद जी एसटी को शुरू करने का प्रस्ताव राजस्व में अस्थायी कमी की स्थिति में बदलाव लाएगा। हम केन्द्र और राज्यों दोनों के लिए राजकोषीय सुधार के एक संशोधित रूपरेखा की सिफारिश कर रहे हैं। संशोधित रूपरेखा में वर्ष 2014-15 के लिए 68 प्रतिशत का एक संयुक्त ऋण-स.घ.उ.अनुपात निर्धारित किया गया है। वर्ष 2014-15 में केन्द्र सरकार के लिए ऋण-स.घ.उ. अनुपात 45 प्रतिशत निर्धारित करने के लक्ष्य से सभी राज्यों के लिए इसके परिणामस्वरूप अनुमानित लक्ष्य 25 प्रतिशत है (राज्यों को दिए गए केन्द्र के ऋणों को घटा दिए जाने के कारण राज्य और केन्द्र के अनुपातों को संयुक्त अनुपात में नहीं जोड़ा जाता है)। रूपरेखा में केन्द्र और सभी राज्यों द्वारा अलग-अलग रूप से वर्ष 2014-15 तक राजस्व घाटे को समाप्त कर देने का भी लक्ष्य है जिसका ब्योरा अध्याय-9 में दिया गया है।

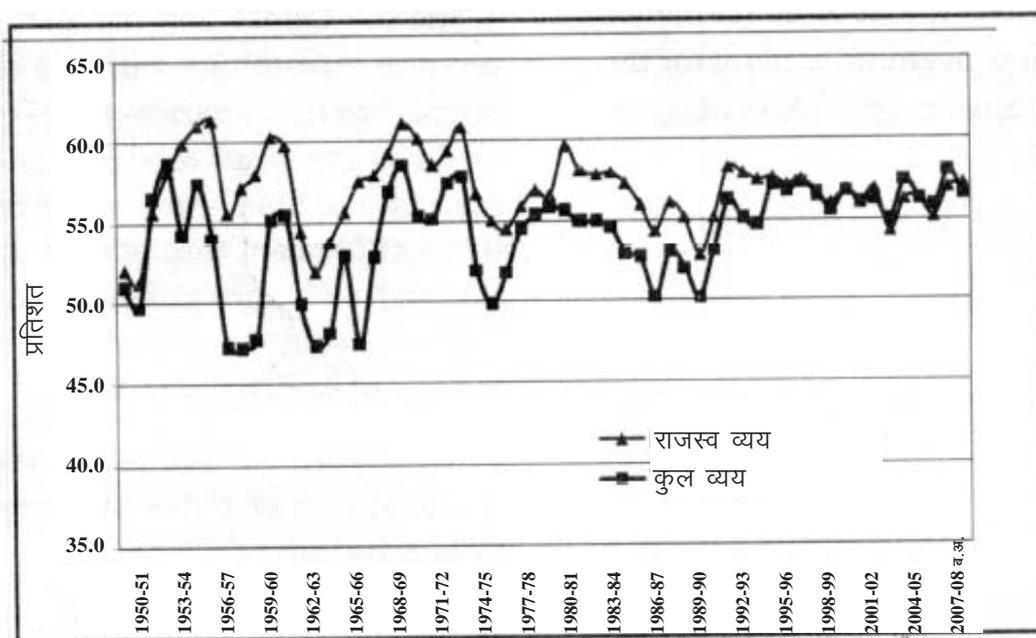
4.16 राजस्व और कुल व्यय में केन्द्र तथा राज्यों का सापेक्षिक हिस्सा

वित्त आयोगों की अवधि में औसत	सापेक्षिक हिस्सा			
	कुल व्यय		राजस्व व्यय	
	केन्द्र	राज्य	केन्द्र	राज्य
वित्त आयोग-I	43.83	56.17	40.77	59.23
वित्त आयोग-II	49.47	50.53	41.83	58.17
वित्त आयोग-III	50.51	49.49	46.10	53.90
वित्त आयोग-IV	47.69	52.31	41.77	58.23
वित्त आयोग-V	43.14	56.86	40.00	60.00
वित्त आयोग-VI	47.35	52.65	44.19	55.81
वित्त आयोग-VII	44.79	55.21	41.98	58.02
वित्त आयोग-VIII	47.86	52.40	44.22	55.78
वित्त आयोग-IX	45.58	54.42	43.45	56.55
वित्त आयोग-X	43.35	56.65	43.18	56.82
वित्त आयोग-XI	43.77	56.23	44.03	55.97
वित्त आयोग-XII*	43.74	56.26	44.45	55.55
समग्र औसत	45.92	54.08	43.00	57.00

टिप्पणियां: * तीन वर्षों (2005-08) का औसत

स्रोत: भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी से मूल आंकड़े (कई वर्षों के संबंध में)

चित्र 4.4 : संयुक्त राजस्व और कुल व्यय में राज्यों का सापेक्षिक हिस्सा



अध्याय - 5

वस्तु एवं सेवा कर

प्रस्तावना

5.1 इस आयोग से अपेक्षा की जाती है कि अपनी सिफारिशें तैयार करते समय वह '1 अप्रैल 2010 से प्रभावी वस्तु एवं सेवा कर के प्रस्तावित कार्यान्वयन के प्रभाव तथा देश के विदेशी व्यापार पर इसके प्रभाव' पर विचार करें। वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के रूप में परिवर्तन एक क्रान्तिकारी कर सुधार उपाय होगा जिसका कर राजस्व बढ़ाने और विकास के संवर्धन तथा इसके साथ-साथ कई सकारात्मक बाहरी कारकों का सृजन करने में बहुत बड़ा योगदान होगा। हमारे विचारार्थ विषयों में तीन अन्य विचारार्थ मद्दे अर्थात् (i) ---'केन्द्र और राज्य सरकारों के संसाधनों का अनुमान लगाना'; (ii) ---'इसका उद्देश्य न केवल राजस्व खाते में प्राप्तियों और व्यय में संतुलन लाना होगा बल्कि पूंजी खाते में अधिशेष भी सृजित करना होगा'; और (iii) ---'केन्द्र और राज्यों के कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात में सुधार', भी जीएसटी द्वारा प्रभावित होंगी। इसलिए इस आयोग ने माना है कि जीएसटी के कार्यान्वयन से संबंधित सभी मुद्दों की समग्र रूप से जांच करने की जरूरत है।

5.2 अप्रत्यक्ष कराधान के पहले चरण के सुधार तब शुरू हुए जब 1986 में चयनित मद्दों के लिए केन्द्रीय स्तर पर संशोधित मूल्यवर्धित कर शुरू किया गया था और उसके बाद धीरे-धीरे यह केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर के जरिए सभी जिंसों पर लागू हो गया। सेवा कर शुरू होने और उसे केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर में समेकित किए जाने से यह प्रयास और तेज हो गया। राज्य स्तर पर सुधार देश में सभी राज्यों द्वारा अप्रैल-2003 और जनवरी 2008 के बीच मूल्य वर्धित कर (वैट) शुरू करने के जरिए चरणबद्ध रूप से किया गया। वैट की जोरदार सफलता और इसमें आगे और सुधार करने की जरूरत को समझते हुए भारत सरकार ने फरवरी 2007 में यह इंगित किया था कि 1 अप्रैल 2010 तक देश में एक लक्ष्य-आधारित जीएसटी शुरू करने के लिए राज्य वित्त मंत्रियों की अधिकार प्राप्त समिति के परामर्श से उसकी रूपरेखा तैयार की जाएगी। इस वचनबद्धता को फरवरी, 2008 और जुलाई, 2009 में दोहराया गया था। मूल-आधारित केन्द्रीय बिक्री कर (जीएसटी) को इस सुधार प्रक्रिया के एक भाग के रूप में वर्ष 2007 और 2008 में उत्तरोत्तर क्रमशः 4 से 3 प्रतिशत और 2 प्रतिशत कम किया गया। नवम्बर, 2007 में अधिकार प्राप्त समिति के प्रतिनिधियों के एक संयुक्त कार्यकारी दल और भारत सरकार ने जीएसटी में रूपान्तरण संबंधी एक रिपोर्ट तैयार की। अधिकार प्राप्त समिति ने इस रिपोर्ट पर विचार विमर्श किया और फिर अप्रैल 2008 में 'भारत में वस्तु एवं सेवा कर का माडल और रूपरेखा' तैयार की। दोहरे जीएसटी को लागू करने की सिफारिश करते हुए माँडल और रूपरेखा में राज्य और केन्द्र के करों को जीएसटी के अन्तर्गत शामिल करने के बारे में प्रारम्भिक सोच-विचार प्रदान की गई है। माँडल में दरों की संख्या, जीएसटी से छूट तथा इसके दायरे से बाहर रखने और साथ ही अन्तर-राज्यीय लेन-देनों की व्यवस्था करने सहित प्रचालन संबंधी ऐसे मुद्दों का जिनका निराकरण करने की जरूरत है, विस्तार से विवरण दिया गया है। रूपरेखा में उन विधिक एवं प्रशासनिक कदमों का उल्लेख किया गया है जो अप्रैल 2010 की समय सीमा का अनुपालन करने के लिए उठाये जाने जरूरी हैं। इस

दस्तावेज के संबंध में भारत सरकार की प्रतिक्रिया दूसरे दौर की बहस और समीक्षाओं का आधार बनेगी। नवम्बर, 2009 में 'भारत में वस्तु एवं सेवा कर संबंधी पहले परिचर्चा पत्र' का जारी किया जाना इसी के परिणामस्वरूप हुआ। इस परिचर्चा पक्ष में, सम्मिलित किए जाने वाले करों का ब्यौरा दिया गया है और उसके साथ ही कर के कार्यान्वयन के तरीकों का उल्लेख किया गया है। इसमें अन्तरराज्यीय व्यापार के कराधान, क्षतिपूर्ति के प्रावधान, क्षेत्र आधारित स्कीमों की प्रक्रिया सहित जीएसटी के कई घटकों तथा उठाए जाने वाले अपेक्षित अतिरिक्त कदमों की भी सिफारिश की गई है। लेकिन, इसमें राजस्व तटस्थ दरों (आरएनआर) के संबंध में कोई दिशा-निर्देश मुहैया नहीं कराए गए हैं जो केन्द्रीय और राज्य स्तर पर अपनाए जाने जरूरी हैं। आशा की जाती है कि यह परिचर्चा पत्र सार्वजनिक बहस को प्रेरित करेगा जिससे जीएसटी के डिजाइन और कार्यान्वयन के तरीकों में संभव सुधार किया जा सकेगा।

5.3 विगत तीन वर्षों में जीएसटी पर राष्ट्रीय सहमति प्राप्त करने के संबंध में साराहनीय प्रगति हुई है। इस कर के व्यापक ढांचे के संबंध में अब करार भी हो गया है। जीएसटी एक दोहरा कर है जिसमें केन्द्र और राज्य दोनों के जीएसटी घटकों की वसूली समान कराधार पर होती है। सभी वस्तुओं और सेवाओं को, सहमत छूटों को छोड़कर, इस आधार के अन्तर्गत लाया जाएगा। वस्तुओं और सेवाओं के बीच कोई भेद नहीं किया जाएगा और दोनों पर समान कानून लागू होगा। लेकिन अभी कई मुद्दों का समाधान किया जाना है। इनका निराकरण सावधानी से किए जाने की जरूरत है। माँडल जीएसटी के लागू होने पर ही इसके सभी संभावित लाभ प्राप्त किए जा सकते हैं। इसलिए जीएसटी सुधार की विस्तृत आर्थिक एवं राजकोषीय बाहरी कारकों को देखते हुए सभी स्टेकधारकों को ऐसा एक माँडल जीएसटी तैयार करके उसे कार्यान्वित करने के लिए प्रेरित करने हेतु एक प्रोत्साहन तंत्र लागू करना इस आयोग का मुख्य कार्य था। कई राज्य सरकारों और उद्योग संघों ने जीएसटी के डिजाइन और कार्यान्वयन के संबंध में आयोग के समक्ष अपनी समस्याएं प्रस्तुत कीं। इन समस्याओं और हमारे विचारार्थ विषय के अधिदेश सहित जीएसटी संबंधी अन्य मुद्दों का निराकरण करने के लिए आयोग ने तीन अलग-अलग अध्ययनों को प्रायोजित किया। एक अध्ययन जो राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद (एनसीईईआर) द्वारा किया गया उसमें जीएसटी का अन्तरराज्यीय व्यापार पर प्रभाव का अध्ययन किया गया। दूसरा अध्ययन कृतिक बल द्वारा किया गया था जिसमें डिजाइन से लेकर कार्यान्वयन तक जीएसटी से संबंधित समग्र मुद्दों की जांच की गई और उपयुक्त सिफारिशों की गईं। ये दोनों अध्ययन वित्त आयोग की वेबसाइट पर प्रकाशित किए गए हैं। हम नीचे राज्य सरकारों द्वारा व्यक्त की गई समस्याओं को संक्षेप में उजागर करते हुए उनके मुख्य निष्कर्षों और सिफारिशों की समीक्षा करेंगे।

राज्य सरकारों के विचार

5.4 राज्य सरकारों ने राज्य के हमारे दौरों के दौरान आयोग के

1. इसे लिखते समय तीसरे अध्ययन की अंतिम रिपोर्ट प्रतीक्षित थी। प्राप्त होने के पश्चात् इसे भी वित्त आयोग की वेबसाइट पर रख दिया जाएगा।

समक्ष जीएसटी की संरचना तथा उसके कार्यान्वयन के तरीकों के संबंध में अपने विचार व्यक्त किए। नौ राज्यों ने अपने-अपने ज्ञापनों में अपने विचार प्रस्तुत किए और कुछ राज्यों ने आयोग को पत्रों के माध्यम से अपने विचार व्यक्त किए। हालांकि सभी राज्यों ने जीएसटी को लागू करने के पक्ष में जोरदार समर्थन किया है लेकिन उनके द्वारा व्यक्त की गई प्रमुख चिंताओं का नीचे विस्तार से विवरण दिया गया है।

5.5 कराधार का निर्धारण: कुछ राज्य सरकारों ने उन्हें जीएसटी के तहत उपलब्ध होने वाले कराधार के सही-सही मूल्यांकन के महत्व का उल्लेख किया है। उन्होंने यह नोट किया है कि सेवा कर के संबंध में इस समय जो आंकड़े उपलब्ध हैं वे संग्रहण की दृष्टि से हैं न कि भारत होने की दृष्टि से। सेवाओं की आपूर्ति के नियमों को भी अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है। इस समय कर के संबंध में उन राज्यों को जिनका इस समय कर भार ज्यादा है, आशंका है कि अन्तिम रूप से सहमत आरएनआर उनके अनुकूल नहीं होगी। विनिर्माण वाले राज्यों को जीएसटी के समाप्त होने की वजह से अतिरिक्त नुकसान उठाना पड़ेगा। इसलिए, उन्होंने यह सुझाव दिया है कि जीएसटी दरों को न्यूनतम नियत दर के रूप में इस्तेमाल किया जाए।

5.6 निम्न आय वाले राज्यों ने यह तर्क दिया है कि चूंकि उनका खपत आधार निम्न है और वेट लागू होने के बाद से उनका कर भार काफी बढ़ गया है इसलिए प्रस्तावित जीएसटी प्रणाली के तहत उनके राजस्व में वृद्धि की गुंजाइश बहुत कम है।

5.7 विषम स्तरीय असंतुलन : यह आशंका थी कि केन्द्रीय वस्तु एवं सेवा कर (सीजीएसटी) की दर के सापेक्षता अधिक होने और अपेक्षाकृत बड़े खपत आधार तक पहुंच होने जो अब तक केन्द्र सरकार को उपलब्ध नहीं थी, के कारण जीएसटी से संभवतः केन्द्र का विषमस्तरीय असंतुलन बढ़ सकता है।

5.8 राज्य स्वायत्तता : जीएसटी में एक स्थिर दर की संरचना के प्रति वचनबद्धता जरूरी है। इसमें राज्य सरकारों की राजकोषीय स्वायत्तता से समझौता करना पड़ेगा और इससे वे उन्हें उपलब्ध वृहत-आर्थिक नीति की एकमात्र शक्ति से वंचित हो जाएंगे।

5.9 एकल दर: एकल जीएसटी कर दर अवरोही होगी क्योंकि आम खपत की मदों पर कर बढ़ता जाएगा और अपेक्षाकृत अधिक कर वसूली वाली विलासिता की वस्तुओं को अनावश्यक राहत प्रदान की जाएगी।

5.10 क्षतिपूर्ति व्यवस्था : कुछ राज्यों ने जिनके ऊपर इस समय ऋणभार बहुत अधिक है, यह नोट किया है कि जीएसटी लागू होने पर नुकसान की संभावना है। उन्होंने अनुरोध किया है कि ऐसे नुकसान की भरपाई के लिए एक वस्तुपरक क्षतिपूर्ति व्यवस्था लागू की जाए। जीएसटी के नुकसान पर क्षतिपूर्ति इस पैकेज का भी एक हिस्सा होना चाहिए।

5.11 लघु उद्यम : विनिर्दिष्ट वस्तुओं का विनिर्माण करने वाले लघु उद्यमों को जिनका वार्षिक कारोबार 1.5 करोड़ रुपए है, उत्पाद-शुल्क से छूट दी गई है। जीएसटी से वे कर तंत्र में शामिल हो जाएंगे जो उन्हें अप्रतिस्पर्द्धी बना देगा और उनकी अनुपालन लागत बढ़ जाएगी।

5.12 उपकर एवं अधिभार : केन्द्र और राज्यों दोनों द्वारा लगाए गए

सभी उपकरों एवं अधिभारों को जीएसटी में शामिल किया जाना चाहिए।

5.13 जीएसटी में शामिल न किए गए कर : विद्युत शुल्क, खरीद कर और कच्चे तेल, मोटर स्प्रीट (एमएस), तेज गति डीजल (एचएसडी), अल्कोहल और तम्बाकू पर कर को जीएसटी की कर सीमा से बाहर रखा जाना चाहिए।

5.14 अनुपालन व्यवस्था : जीएसटी कानून का सख्ती से अनुपालन किया जाना चाहिए और इसका उल्लंघन करने की इजाजत नहीं दी जानी चाहिए। इसमें परिवर्तन सभी राज्यों की सहमति से किए जाने चाहिए।

5.15 चयनात्मक व्यवस्था : राज्यों को यह विकल्प प्राप्त होना चाहिए कि वे अपनी सुविधा के अनुसार जीएसटी को अपनाएं और इसके डिजाइन में कुछ ही राज्यों में जीएसटी के कार्यान्वयन की संभावना को शामिल किया जाना चाहिए।

5.16 विवाद समाधान : एक स्वतंत्र विवाद समाधान तंत्र लागू किया जाना चाहिए।

5.17 कार्यान्वयन पद्धतियां : सभी कर विवरणियां, निर्धारण तथा लेखा-परीक्षा प्रक्रियाएं देश भर में एक समान होनी चाहिए। अन्तर राज्यीय लेन-देनों की जानकारी रखने के लिए एक व्यापक सूचना प्रौद्योगिकी आधारित अवसंरचना लागू की जानी चाहिए।

5.18 जीएसटी को शुरू करने का समय निर्धारित करने के लिए एक मनमानी नियत अनुसूची तैयार करने की बजाए परिवर्तन के लिए पर्याप्त तैयारी एकमात्र मानदंड होना चाहिए।

5.19 सीएसटी अधिनियम का इस प्रकार निरसन होना चाहिए कि केन्द्र के पास घोषित वस्तुओं को अधिसूचित करने का प्रावधान उपलब्ध न हो।

5.20 अन्तर-राज्य बिक्रियों के लिए आपूर्ति के नियमों को वस्तुनिष्ठ तरीके से शीघ्र ही अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, आयातों, कपड़े और चीनी पर जीएसटी लगाने के तरीकों पर सहमति होनी चाहिए।

केन्द्र सरकार के विचार

5.21 केन्द्र सरकार के साथ हमारी मंत्रणाओं के दौरान, उन्होंने निम्नलिखित मुद्दों पर चिंता व्यक्त की हैं :

- i) परिचर्चा पत्र में की गई यह सिफारिश कि भारत सरकार केन्द्रीय वस्तु एवं सेवा कर (सीजीएसटी) की अधिकतम सीमा 1.5 करोड़ रुपए बनाए रखे जबकि राज्य वस्तु एवं सेवा कर (एसजीएसटी) की संरचना की अधिकतम सीमा 40 लाख रुपये होगी।
- ii) केन्द्र और सभी राज्यों के लिए छूट की मदों की एक समान और सीमित सूची पर सहमति का महत्व।
- iii) विद्युत क्षेत्र को बढ़ावा देने की अत्यावश्यकता और विद्युत शुल्क को जीएसटी में शामिल करने का महत्व।
- iv) खरीद कर को जीएसटी में शामिल करने की जरूरत

जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि यह खपत-आधारित कर बना रहेगा न कि इसे कर क्षेत्र के बाहर कर दिया जाएगा।

विदेश व्यापार पर जीएसटी का प्रभाव

5.22 हमारे द्वारा शुरू किए गए एनसीईआर अध्ययन में भारत के अन्तरराष्ट्रीय व्यापार पर जीएसटी के संभावित प्रभाव का एक परिकलक सामान्य संतुलनकारी (सीजीई) ढांचे में मूल्यांकन किया गया है। इससे पता चलता है कि उत्पादन के विभिन्न क्षेत्रों में भिन्न-भिन्न बहु कर प्रणालियों से संसाधनों के आवंटन में विकृति आ रही है और साथ ही उत्पादन अदक्षता हो रही है। निर्यातों को करों का पूरा प्रतिकरण मुहैया नहीं कराया जा रहा है जिस कारण उनकी प्रतिस्पर्धात्मकता पर बुरा प्रभाव पड़ रहा है। यह अनुमान लगाया गया है कि वस्तुओं और सेवाओं पर व्यापक जीएसटी लागू करने से राष्ट्र का सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) बढ़ कर 0.9 और 1.7 प्रतिशत के बीच हो जाएगा। यह वर्ष 2009-10 के स.घ.उ. के आंकड़ों के आधार पर 52,600 करोड़ रुपए और 99,450 करोड़ रुपए के बीच आकलित किया गया है। ये लाभ हर वर्ष प्राप्त होंगे। इससे उत्पादन के घटकों का कुशल आवंटन भी होगा और समग्र मूल्य स्तर में गिरावट आएगी। इस रिपोर्ट में ऐसे कई राज्यों की पहचान की गई जिन्हें जीएसटी के लागू होने से सीधे लाभ होगा। अध्ययन में अनुमान लगाया गया है कि निर्यातों को होने वाला फायदा 3.2 और 6.3 प्रतिशत के बीच होगा। आयातों को 2.4 प्रतिशत से 4.7 प्रतिशत के बीच फायदा होने का अनुमान है जिससे व्यापार संतुलन बढ़ेगा।

5.23 इस अध्ययन में अनुमान लगाया है कि वस्तुओं और सेवाओं की राजस्व तटस्थ जीएसटी दर 6.2 और 9.2 प्रतिशत के बीच होगी जो लगाए गए पूर्वानुमानों पर निर्भर करेगी। यह मूल्य कर की अधिकतम सीमा और संरचना की सीमा को ध्यान में रख कर परिमित रूप से निर्धारित किया गया है। अध्ययन में यह धारणा की गई है कि स्वीकार किया गया जीएसटी वास्तव में खपत आधारित कर होगा जो (i) मूल आधारित करों को समाप्त करेगा; (ii) वस्तुओं और सेवाओं पर इस समय लगाए जा रहे अन्य सभी अप्रत्यक्ष करों (सीमा शुल्क को छोड़कर) को उसमें शामिल कर लेगा और (iii) कर क्षेत्र से बाहर नहीं रखा जाएगा। जीएसटी का पूरा लाभ उठाने के लिए हमें यह सुनिश्चित करने की जरूरत होगी कि कर अनुपालन लागतें कम हैं और कर क्षेत्र में कर क्रेडिट समेकित रूप से उपलब्ध हैं। एकसमान कर दरों के अलावा, इसमें राज्यों और केन्द्र के बीच और राज्यों के बीच भी कर लगाने, मूल्यांकन, विनियोजन की प्रक्रियाएं और साथ ही लेखा परीक्षा की प्रक्रियाएं भी संसुगत होनी चाहिए। यह कार्य एक मॉडल जीएसटी के जरिए बहुत अच्छी तरह किया जा सकता है जिसकी विशेषताओं का उल्लेख पैरा 5.25 में किया गया है।

तेरहवें वित्त आयोग के कृतिक बल की रिपोर्ट

5.24 इस आयोग द्वारा नियुक्त किए गए कृतिक बल ने जीएसटी से संबंधित सभी मुद्दों का व्यापक तौर पर विश्लेषण किया है और कई सिफारिशें प्रस्तुत की हैं। कृतिक बल की रिपोर्ट आयोग की वेबसाइट पर उपलब्ध है। प्रमुख मद्दों का संक्षिप्त विवरण नीचे दिया गया है :

- i) वर्तमान वेट का अनुसरण करते हुए जीएसटी खपत पर लगाया जाना चाहिए और इसका परिकलन बीजक क्रेडिट पद्धति के आधार पर किया जाना चाहिए।

- ii) सभी प्रमुख अप्रत्यक्ष करों (सीमा शुल्क को छोड़कर) और उपकरों एवं अधिभारों को केन्द्रीय और राज्य जीएसटी में शामिल कर दिया जाना चाहिए। विशेष रूप से, स्टाम्प शुल्क, वाहनों पर कर, वस्तुओं और यात्रियों पर कर तथा बिजली पर कर एवं शुल्क को जीएसटी में शामिल कर लिया जाना चाहिए।
- iii) ट्रांसमिशन ईंधन, उच्च गति डीजल, मोटर स्प्रिट और विमानन टरबाइन ईंधन को जीएसटी की दोहरी लेवी और अतिरिक्त लेवी के तहत लाना चाहिए जिसमें अतिरिक्त लेवी में कोई निविष्टि कर क्रेडिट उपलब्ध नहीं होगा। इससे वर्तमान राजस्वों को इन स्रोतों से बचाया जा सकेगा। लेकिन, अन्य सभी पेट्रोलियम उत्पादों को, प्राकृतिक गैस को भी, जीएसटी की परिधि में लाया जाना चाहिए।
- iv) तम्बाकू और अल्कोहल की मंहगी वस्तुओं पर जीएसटी तथा अतिरिक्त लेवी के माध्यम से कर लगाया जाना चाहिए जिसमें अतिरिक्त लेवी पर कोई निविष्टि कर क्रेडिट मुहैया नहीं कराया जाएगा।
- v) पूरा परिवहन क्षेत्र जीएसटी आधार में शामिल कर लिया जाना चाहिए और वाहनों, वस्तुओं तथा यात्रियों पर कर को जीएसटी में समाविष्ट कर लिया जाना चाहिए। इसी प्रकार, विद्युत क्षेत्र को इस कराधार में शामिल करते हुए विद्युत शुल्क को इसमें समावेशित कर लिया जाना चाहिए।
- vi) स्थावर संपदा क्षेत्र (रिहायशी एवं वाणिज्यिक दोनों) को कराधार में शामिल कर लिया जाना चाहिए तथा राज्य सरकारों द्वारा लगाए गए स्टाम्प शुल्क को इसमें शामिल कर लिया जाना चाहिए। इस संबंध अधिकतम सीमा 10 लाख रुपये होने की वजह से छोटी रिहायशी और कारोबारी संपत्तियों को इससे छूट प्राप्त होगी।
- vii) पूरे वित्तीय सेवा क्षेत्र को जीएसटी कराधार के तहत लाया जाना चाहिए।
- viii) पूंजी वस्तुओं को अन्य वस्तुओं एवं सेवाओं की भांति माना जाना चाहिए जिसमें खरीद पर निविष्टि कर क्रेडिट प्राप्त करने तथा इसके बाद की गई बिक्री पर जीएसटी के लिए तदनुसूची देनदारी पर कोई प्रतिबंध नहीं होना चाहिए।
- ix) सभी राज्यों और केन्द्र के लिए प्रयोज्य एक सामान्य सूची को छोड़कर जिसमें केवल निम्नलिखित को शामिल किया जाएगा, और कोई छूट नहीं दी जाएगी: (क) असंसाधित खाद्य मद्दें; (ख) सभी सरकारों द्वारा मुहैया कराई गई जन सेवाएं जिनमें रेलवे, संचार, सरकारी क्षेत्र उद्यम शामिल नहीं हैं; (ग) नियोजक एवं कर्मचारी के बीच सेवा संचालन और (घ) स्वास्थ्य एवं शिक्षा संबंधी सेवाएं।
- x) वस्तुओं और सेवाओं के लिए 'आपूर्ति स्थल' सर्वोत्तम

अन्तरराष्ट्रीय प्रणाली पर आधारित होना चाहिए और उसे इस प्रकार सावधानीपूर्वक तैयार किया जाना चाहिए कि सुसंगति, विश्वसनीयता और प्रासंगिकता को सुनिश्चित किया जा सके।

- xi) 40 लाख रुपये की संरचना सीमा के साथ 10 लाख रुपये की अधिकतम छूट सीमा को मंजूरी दी जाए जिससे ऊपर जीएसटी अधिदेश द्वारा लागू किया जाएगा। 1.5 करोड़ रुपए की वर्तमान उत्पाद-शुल्क छूट को वापस ले लिया जाना चाहिए। तथापि, कतिपय ऊंचे मूल्य वाली वस्तुओं जिनमें निम्नलिखित शामिल हैं, (i) स्वर्ण, चांदी और प्लैटिनियम के आभूषण; (ii) बहुमूल्य रत्न और (iii) सोना चांदी (बुलियन); के मामले में विक्रेताओं को 10 लाख रुपये की अधिकतम सीमा के अधीन लेकिन 40 लाख रुपये की अधिकतम सीमा के बिना, संरचना सीमा का चयन करने की अनुमति प्रदान की जाएगी।
- xii) जब भी आवश्यक समझा जाए क्षेत्र आधारित छूटों को वापस ले लिया जाना चाहिए और भुगतान किए गए कर की प्रतिपूर्ति की जानी चाहिए।
- xiii) अन्तरराज्यीय लेन-देनों का कार्य एक ऐसे तंत्र के जरिए किया जाना चाहिए जो एक राज्य के विक्रेताओं को दूसरे राज्यों के खरीददारों से एसजीएसटी लेने की अनुमति प्रदान करे। विक्रेता राज्य के अंदर और अन्तरः राज्य दोनों प्रकार के लेन-देनों के संबंध में नोडल बैंक को लेन-देन संबंधी सूचना प्रस्तुत करेगा तथा कर का संमिक्ष भुगतान करेगा। तत्पश्चात् उस बैंक द्वारा जहां यह भुगतान किया गया है, तत्काल यह एसजीएसटी खपत वाले राज्य के नाम जमा कर दिया जाएगा।
- xiv) पंजीकरण, विवरण प्रस्तुत करने, कर निर्धारण तथा राज्यों में लेखा परीक्षा के संबंध में सुसंगति सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- xv) जीएसटी करधार 31,25,325 करोड़ रुपये होने का अनुमान लगाया गया है। यह कई प्रकार की पद्धतियां अपनाकर प्राप्त किए गए कर आधार के पांच भिन्न-भिन्न अनुमानों का औसत है। ये अनुमान सारणी 5.1 में दिए गए हैं।

सारणी 5.1 : भिन्न-भिन्न पद्धतियों द्वारा जीएसटी के करधार का अनुमान

	(करोड़ रुपए)
1. व्ययकलन पद्धति	30,73,037
2. खपत पद्धति	
क. कृतिक बल पद्धति	37,43,077
ख. एनसीईईआर पद्धति	30,77,952
3. शोम सूचकांक पद्धति	27,82,809
4. राजस्व पद्धति	29,49,748
औसत	31,25,325

- xvi) अनुवर्ती राजस्व तटस्थ दर 11 प्रतिशत (5 प्रतिशत सीजीएसटी के लिए और 6 प्रतिशत एसजीएसटी के लिए) है। इसमें पेट्रोलियम और मंहगी वस्तुओं पर लगाए जाने वाले अतिरिक्त शुल्क शामिल नहीं हैं। कृतिक बल ने सिफारिश की है कि निर्यातों को छोड़कर, सभी वस्तुओं और सेवाओं पर 12 प्रतिशत की एकल सकारात्मक जीएसटी दर (5 प्रतिशत सीजीएसटी के लिए और 7 प्रतिशत एसजीएसटी के लिए) पर कर लगाया जाना चाहिए।

मॉडल जीएसटी

मॉडल जीएसटी की रूपरेखा

5.25 कृतिक बल की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए हमने एक मॉडल जीएसटी नियम के डिजाइन और तौर-तरीके की रूपरेखा तैयार की है। यह मॉडल जीएसटी वस्तुओं और सेवाओं के बीच भेद नहीं करेगा। यह सभी वस्तुओं और सेवाओं पर एकल सकारात्मक दर पर लगाया जाएगा। निर्यातों के लिए यह शून्य होगा। कर अनुपालन लागतें कम होनी चाहिए और कर क्षेत्र में कर क्रेडिट समेकित रूप में उपलब्ध होने चाहिए। मॉडल जीएसटी के अन्य डिजाइन और प्रचालनात्मक तौर-तरीकों की रूपरेखा नीचे दी गई है।

समाविष्ट किए जाने वाले कर

5.26 विशुद्ध रूप से खपत आधारित जीएसटी के लिए सभी संबंधित अप्रत्यक्ष करों तक उपकरणों को इसमें शामिल कर लिया जाना चाहिए। इस प्रकार, केन्द्रीय जीएसटी भाग में निम्नलिखित करों को समाविष्ट किया जाएगा :

- केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और अतिरिक्त उत्पाद शुल्क
- सेवा कर
- अतिरिक्त सीमाशुल्क (प्रतिकारी शुल्क)
- सभी अधिभार एवं उपकर

5.27 एसजीएसटी भाग में निम्नलिखित करों को शामिल किया जाएगा :

- मूल्य वर्धित कर
- केन्द्रीय बिक्री कर
- प्रविष्टि कर, चाहे चुंगी कर के बदले में हो अथवा अन्यथा
- विलासिता कर
- लॉटरी, बाजी और जुआ कर
- मनोरंजन कर
- खरीद कर
- राज्य उत्पाद शुल्क
- स्टाम्प शुल्क
- वाहनों पर कर
- वस्तुओं और यात्रियों पर कर
- विद्युत कर एवं शुल्क
- सभी राज्य उप-कर एवं अधिभार

कतिपय वस्तुओं के लिए विशेष प्रावधान

5.28 पेट्रोलियम उत्पादों और प्राकृतिक गैस पर कर को कराधार में शामिल करके युक्तिसंगत बनाया जाएगा। केन्द्र और राज्य सरकार दोनों द्वारा एचएसडी, एमएस और एटीएफ से जीएसटी और अतिरिक्त शुल्क वसूल किया जा सकता है। अतिरिक्त शुल्क पर सीजीएसटी अथवा एसजीएसटी के लिए कोई निविष्टि क्रेडिट उपलब्ध नहीं होगा। अल्कोहल और तम्बाकू के मामले में भी यही रवैया अपनाया जाएगा। ऐसी व्यवस्था से पर्यावरण संबंधी समस्याओं को ध्यान में रखते हुए वर्तमान राजस्व से सुरक्षा सुनिश्चित हो सकेगी।

छूटें

5.29 सभी राज्यों तथा केन्द्र पर लागू एक सामान्य सूची के अलावा कोई छूट नहीं दी जाएगी। इस सूची में केवल निम्नलिखित शामिल होंगे (i) असंसाधित खाद्य मर्दें; (ii) सभी सरकारों द्वारा मुहैया कराई गई जन सेवाएं जिनमें रेलवे, संचार और सरकारी क्षेत्र उद्यम शामिल नहीं होंगे और (iii) नियोजक और कर्मचारी के बीच सेवा संचालन (iv) स्वास्थ्य और शिक्षा सेवाएं।

5.30 पहले परिचर्चा मसौदे में ईसी द्वारा एसजीएसटी के लिए 10 लाख रुपये की अधिकतम सीमा और 40 लाख रुपये की संरचना सीमा को मंजूरी दी गई है। यह वांछनीय है कि ये सीमाएं सीजीएसटी पर भी लागू की जाएं। स्थानीय महत्व की वस्तुओं की बिक्री इन अधिकतम सीमाओं के अन्तर्गत आती है, इस प्रकार यह जीएसटी की परिधि से बाहर हो जाती है।

5.31 1.5 करोड़ रुपये के कुल कारोबार वाले डीलरों को पहले केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर (सीईएनव्हीएटी) से छूट प्राप्त थी। चूंकि एसजीएसटी और सीजीएसटी में इन अधिकतम सीमाओं का सुसंगत होना जरूरी है इसलिए ये छूटें जारी नहीं रहनी चाहिए। जीएसटी प्रणाली के तहत, 10 लाख रुपये और 40 लाख रुपये के बीच कुल कारोबार वाले डीलरों को सीजीएसटी और एसजीएसटी दोनों का भुगतान करना पड़ेगा। उनका अनुपालन भार बढ़ जाएगा। यदि इन डीलरों से सीजीएसटी और एसजीएसटी दोनों एक एकल एजेंसी अर्थात् राज्य सरकार द्वारा ही लगाया और एकत्र किया जाए जो तत्पश्चात् सीजीएसटी भाग केन्द्र सरकार को समर्पित कर देगी, तो इस समस्या का निराकरण किया जा सकता है। राज्य सरकार कर निर्धारण, कर लगाने, एकत्र करने और उसकी लेखा परीक्षा के लिए जिम्मेदार होगी और केन्द्र सरकार को विशेष मामलों में सीजीएसटी के संबंध में इस प्रकार का कार्य करने का अधिकार प्राप्त होगा। राज्य सरकार को इस प्रयास के लिए संग्रहण प्रभारों की प्रतिपूर्ति की जाएगी। जहां कहीं भी अतिरिक्त लेवी की वजह से कोई समस्या होने की संभावना होगी, सरकार आर्थिक रूप से कमजोर डीलरों को प्रतिपूर्ति करने की योजना पर विचार कर सकती है।

5.32 उन राज्यों में जहां वर्तमान क्षेत्र-आधारित छूट स्कीमों लागू हैं, वे सुसंगत नहीं हैं। उनमें सीईएनव्हीएटी क्रेडिट तथा सावधि विधि खंड की प्रयोज्यता में भिन्नता है। चूंकि इन स्कीमों को जीएसटी संरचना में शामिल करना मुश्किल होगा इसलिए उन्हें समाप्त करने की सिफारिश की जाती है। वर्तमान स्कीमों को खींचते नहीं चले जाना चाहिए। इन स्थानों पर, उद्योगों द्वारा भुगतान किए गए करों की राशि वापस करने जैसे दूसरे विकल्पों पर विचार किया जा सकता है।

अन्तर-राज्यीय बिक्री की व्यवस्था

5.33 कर क्षेत्र में सभी लेन-देनों को कर से मुक्त रखना चाहिए। जब निर्यात शून्य दर वाले हो जाएंगे तो अन्तर राज्यीय लेन-देन प्रभावी रूप से शून्य दर वाले हो जाने चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि खपत करने वाले राज्य द्वारा कर का संग्रहण लक्ष्य सिद्धान्त के सुसंगत किया जाता है। इसलिए, जो भी मॉडल अपनाया जाए उसमें कर का निर्धारण सही होना चाहिए और कर क्षेत्र में निविष्टि कर क्रेडिट का कुशलता से अंतरण किया जाना चाहिए। इसके अलावा, उस मॉडल में कर क्रेडिट के समंजन पर कोई अवांछित प्रतिबंध नहीं लगाया जाना चाहिए अथवा अनुपालन लागतों में वृद्धि नहीं होनी चाहिए।

आपूर्ति संबंधी नियम तैयार करना

5.34 सेवाओं के लिए 'आपूर्ति स्थल' नियमावली को ध्यानपूर्वक तैयार करना जरूरी है जिससे सुसंगति और विश्वसनीयता को सुनिश्चित किया जा सके। यह सर्वोत्तम अन्तरराष्ट्रीय प्रणाली पर आधारित होना चाहिए।

आयातों पर जीएसटी

5.35 देश के बाहर से आयात लक्ष्य के सिद्धान्त पर जीएसटी के अधीन होंगे। इसमें यह अपेक्षा की जाएगी कि पूर्व-निर्धारित गन्तव्य राज्य में खपत का प्रमाण प्रस्तुत करना चाहिए। इस कर के संग्रहण और विनियोजन की प्रक्रिया लागू करने की जरूरत है। उन आयातकों के मामले में जो आयात करने के बाद तीसरे राज्य के उपभोक्ता को उसकी बिक्री करते हैं, इस कर भार के अन्तरण नियमों को स्पष्ट करने की जरूरत है।

प्रचालनात्मक तौर-तरीके

5.36 अनुपालन लागतों को कम करने और संग्रहण कुशलता बढ़ाने के लिए सभी राज्य जीएसटी नियमों को सुसंगत बनाया जाना चाहिए। राज्यों में कर लगाने से लेकर इसके निर्धारण, संग्रहण और विनियोजन तक कर ढ़ंखला की सभी अवस्थाएं समान होनी चाहिए। इसके लिए सभी राज्यों में एक जैसे नियम होना जरूरी होगा जो न केवल कर के निर्धारण, उनकी लेखा परीक्षा तथा राशि का वापस भुगतान करने के लिए हों बल्कि पंजीकरण, विवरण प्रस्तुत करने, वस्तुओं की दुलाई की व्यवस्था करने आदि के लिए भी लागू हों।

5.37 हालांकि जीएसटी को शून्य कर दिया जाएगा लेकिन अन्तरराज्यीय व्यापार के लिए प्रलेखन नियत करने की आवश्यकता की ध्यानपूर्वक जांच करना जरूरी है। अन्तर-राज्य बिक्री पर कर लगाने के लिए अन्तिम रूप से मंजूर किए गए कर मॉडल में अन्तर राज्यीय व्यापार और स्टॉक के अन्तरण की सुविधा प्रदान करते हुए राज्यों के अधिकार क्षेत्र को स्पष्ट किया जाना चाहिए। इन लेन-देनों की मात्रा को देखते हुए यह प्रणाली आवश्यक रूप से सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) आधारित होगी। यह आईटी नेटवर्क ऐसा होना चाहिए कि इससे राज्यों के बीच सूचना का आदान-प्रदान हो सके और राजस्व के नुकसान को रोका जा सके। डीलरों और लेन-देनों के अन्तरराज्यीय सत्यापन के लिए व्यवस्था किए जाने की जरूरत है। ऐसा प्रतीत होता है कि वर्तमान व्यवस्था अर्थात् कर सूचना विनिमय प्रणाली सभी राज्यों में पूरी तरह से प्रचालन में नहीं है। इस अवसंरचना को लागू करने से राज्यों को समान रूप से फायदा नहीं होगा और ऐसा करने से उनके प्रोत्साहनों पर बुरा प्रभाव पड़ सकता है। ऐसी व्यवस्था लागू करने की जरूरत है जो सभी

राज्यों को सत्यापन प्रणाली में भाग लेने और इसमें अपना योगदान करने के लिए एक समान रूप से प्रेरित करे। एस अन्य विकल्प के तौर पर इस प्रणाली के खरखाव का भार एक केन्द्रीय एजेंसी को सौंपा जा सकता है। वर्तमान कर सूचना विनिमय प्रणाली की अवसंरचना को अद्यतन तथा मजबूत बनाया जाना चाहिए।

विवाद समाधान तथा अग्रिम विनिर्णय व्यवस्था तंत्र

5.38 विधान में विसंगतियों को दूर करने के लिए एक प्रभावी, कुशल तथा एकरूप व्यवस्था लागू की जानी चाहिए। यह एक स्वतंत्र एवं अर्ध-न्यायिक प्राधिकरण है जिसे केन्द्र एवं राज्य दोनों स्तरों पर जीएसटी के कार्यान्वयन से संबंधित विवादों की जांच-पड़ताल करने की पूरी शक्तियां प्राप्त हैं। ऐसा प्राधिकरण दिशा-निर्देश जारी कर सकता है, राज्यों और केन्द्र के बीच तथा राज्यों के ही बीच करार को प्रशासित और प्रवर्तित कर सकता है। केन्द्र और राज्यों दोनों के लिए एक साझे अग्रिम विनिर्णय प्राधिकरण की व्यवस्था भी की जानी चाहिए।

कर राशि की वापसी

5.39 कर राशि की शीघ्रता से वापसी प्रभावी जीएसटी ढांचे की प्रमुख विशेषता है, विशेष रूप से इसलिए कि सीजीएसटी और एसजीएसटी में निविष्टि कर क्रेडिट का अनेक प्रकार से उपयोग करने पर विचार नहीं किया गया है। कर राशि के वापसी भुगतान में विलम्ब होने से डीलर के प्रचालनों की लागत बढ़ जाती है और कर प्रणाली की कुशलता कम हो जाती है। वेट प्रणाली के तहत राशि की वापसी का अनुभव आश्वस्त करने वाला नहीं है हालांकि कई राज्यों में वेट नियमों में विलम्ब होने पर ब्याज का भुगतान करने का अधिदेश दिया गया है। राज्य सरकारों को राशि की वापसी की एक अपेक्षाकृत अधिक प्रभावी प्रणाली अपनानी चाहिए। वे इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली अपनाने पर विचार कर सकते हैं जिसमें राशि की वापसी पात्र डीलर के बैंक खाते में सीधे जमा की जाती है।

चयनात्मक विकल्प

5.40 अप्रैल 2003 और जनवरी 2008 के बीच लगभग तीन वर्ष की अवधि के दौरान राज्य सरकारों द्वारा एक चरणबद्ध तरीके से वेट लागू किया गया था। वेट का संबंध पूर्ण रूप से एक ही राज्य के अंदर बिक्री की व्यवस्था करने से था और यदि राज्यों ने वेट लागू नहीं किया था तो इससे उन्हें स्पष्ट रूप से कोई नुकसान नहीं हुआ। वेट लागू करने वाले और वेट को लागू न करने वाले राज्यों के बीच लेन-देन के लिए कोई विशेष व्यवस्था करने का कोई औचित्य नहीं रखा गया। लेकिन जीएसटी इसमें बहुत परिवर्तन ले आया। इसमें अन्तर-राज्यीय व्यापार को शून्य दर वाला बनाना अपेक्षित है। यह राज्यों को उनके कराधार में सेवाओं और विनिर्माण अवस्था को शामिल करते हुए अधिकार प्रदान करता है। इस प्रकार, यह जीएसटी को लागू करने वाले राज्यों और जीएसटी को लागू न करने वाले राज्यों के बीच असमान संतुलन पैदा करता है। जीएसटी का इस प्रकार चयनात्मक विकल्प होने के कारण लागू करने या न करने का इसका अनुपालन करने वाले राज्यों और अनुपालन न करने वाले राज्यों के बीच बेची गई वस्तुओं और सेवाओं के लिए अलग-अलग व्यवस्था करने की जरूरत है। यदि अनुपालन न करने वाले राज्यों में जीएसटी को लागू रखा जाता है तो अन्तर-राज्यीय बिक्री और जटिल हो जाएगी। अनुपालन न किए गए राज्यों के माध्यम से भेजी जा रही वस्तुओं पर जिन्हें अन्ततः अनुपालन

करने वाले राज्यों द्वारा बेचा जाएगा, चले आ रहे करों का भार बढ़ जाएगा जिससे अन्तिम उपभोक्ता द्वारा दी जानी वाली कीमत पर बुरा प्रभाव पड़ेगा। अन्तरराज्यीय लेन-देनों पर निविष्टि कर क्रेडिट का समेकित प्रवाह अवरुद्ध हो जाएगा। इसके अलावा, दर में असंतुलन होने से व्यापार में परिवर्तन होगा और अन्तरराज्यीय डीलरों के लिए अनुपालन लागत बहुत ज्यादा बढ़ जाएगी। इससे बड़े पैमाने की किफायतें हतोत्साहित होंगी। इसलिए, हम ऐसा महसूस करते हैं कि सभी राज्यों और केन्द्र में एक ही समय पर मॉडल जीएसटी लागू किए जाएं न कि कुछ राज्यों में आंशिक रूप से। इसी कारण से हमने यह सिफारिश की है कि उचित रूप से जीएसटी तैयार करना और सभी राज्यों के बीच सहमति लाना 2010 की निर्धारित तारीख का अनुपालन करने की अपेक्षा एक बड़ी प्राथमिकता है। तथापि, जैसा कि कुछ तिमाहियों में सुझाव दिया गया है, केन्द्र के लिए अकेले ही विनिर्माण स्तर पर किसी भी समय सीईएनवीएटी को जीएसटी में बदलना संभव है। यह सीईएनवीएटी दरों को समेकित करके एक सामान्य अधिकतम सीमा अपनाते हुए सभी सेवाओं पर सामान्य कर लगा सकता है। जैसाकि पहले उल्लेख किया गया है, पेट्रोलियम उत्पादों, तम्बाकू और अल्कोहल पर दोहरा कर - जीएसटी घटक और अतिरिक्त लेवी घटक - लगाया जा सकता है जिसमें बाद वाले घटक पर कोई निविष्टि क्रेडिट प्रदान नहीं किया जाएगा।

परिवर्तन प्रावधान

5.41 परिवर्तन संबंधी कई मुद्दे उठेंगे। इन मुद्दों के निराकरण संबंधी प्रावधान आवश्यक रूप से मॉडल जीएसटी के सुसंगत होने चाहिए।

मॉडल जीएसटी के समर्थन से लाभ

5.42 यह आयोग निम्नलिखित कारणों से मॉडल जीएसटी को लागू करने का समर्थन करता है :

- एनसीईआर अध्ययन में जीएसटी सुधार से जीडीपी में हुए लाभों के वर्तमान मूल्य का आकलन आय के अतिरिक्त स्रोत के वर्तमान मूल्य के रूप में किया गया है जो 3 प्रतिशत की रियायती दर पर आधारित है और ब्याज की दीर्घावधिक वास्तविक दर को प्रदर्शित करता है। जीडीपी में कुल लाभ का वर्तमान मूल्य 14.69 लाख करोड़ रुपये और 28.81 लाख करोड़ रुपये के बीच होने का अनुमान लगाया गया है। डॉलर के रूप में तदनुसूची मूल्य 325 बिलियन अमरीकी डॉलर और 637 बिलियन अमरीकी डॉलर है। यह इस प्रमुख कर सुधार के जरिए वर्ष 2009-10 में हासिल किए गए जीडीपी लाभों के 25 प्रतिशत और 50 प्रतिशत के बीच होना दर्शाता है। इससे सरकार का समग्र राजस्व भी जीडीपी का करीब 20 प्रतिशत बढ़ जाएगा जो मॉडल जीएसटी के लागू होने के जरिए राजस्वों में हुई एक उल्लेखनीय वृद्धि होगी।
- कृतिक बल की रिपोर्ट में अनुमान लगाया गया है कि ऐसे जीएसटी का कराधार करीब 31,00,000 करोड़ रुपए होगा। इसमें आगे यह अनुमान लगाया गया है कि इसके लिए मात्र 12 प्रतिशत (केन्द्रीय जीएसटी के लिए 5 प्रतिशत और राज्य जीएसटी के लिए 7

प्रतिशत) की राजस्व तटस्थ दर की जरूरत होगी। इससे 20.5 प्रतिशत की वर्तमान दर (सीईएनवीएटी के लिए 8 प्रतिशत और वेट के लिए 12.5 प्रतिशत) में काफी कमी आएगी। यही लक्ष्य होना चाहिए।

- iii) ऐसे मॉडल जीएसटी की स्वीकृति भारत को एक गतिशील साझा बाजार बना देगी जिसके परिणामस्वरूप सकारात्मक बाहरी कारकों का सृजन होगा। करों के न्यूनतर स्तरों के बावजूद केन्द्र और राज्यों के राजस्वों में तेजी से वृद्धि होगी। सभी मुख्य अप्रत्यक्ष करों के समामेलन से अप्रभावी कर समाप्त हो जाएंगे। हमारे विनिर्माता अधिक प्रतिस्पर्द्धी बन जाएंगे जिसके परिणामस्वरूप निर्यातों में वृद्धि होगी। सभी लेन-देनों में समेकित कर क्रेडिट का प्रावधान होने से कर में क्रमिक वृद्धि नहीं होगी, दोहरा कराधान समाप्त हो जाएगा और संसाधनों के आवंटन में सुधार होगा। इससे देश में एक साझा बाजार विकसित होगा, आपूर्ति ऋंखला का पुनर्विन्यास होगा और पश्चगामी एकीकरण के प्रति वर्तमान पूर्वाग्रह समाप्त हो जाएगा। इसके अलावा, इससे कर के कारण निवेश में परिवर्तन करने पर रोक लगेगी। इस प्रकार इससे पिछड़े लेकिन संसाधन सम्पन्न प्रदेशों के विकास में मदद मिलेगी। सभी वस्तुओं और सेवाओं की एकल दर से वर्गीकृत विवाद दूर होंगे और कर निर्धारण अधिक स्पष्ट रूप से किया जा सकेगा। जीएसटी के तहत राज्यों में कर निर्धारण, लेवी और संग्रहण की प्रक्रियाओं में प्रस्तावित सुसंगति से अनुपालन लागतों में कमी होगी, कर वंचन पर रोक लगेगी, पारदर्शिता बढ़ेगी और संग्रहण कुशलता बढ़ेगी।
- iv) जीएसटी का सफलतापूर्वक कार्यान्वयन स्थानीय निकायों के राजस्व आधार को मजबूत बनाने की संभावना प्रस्तुत करेगा जो सरकार का तीसरा स्तर (टियर) होगा।
- v) जीएसटी कराधार में स्थावर संपदा को शामिल करने से समानान्तर अर्थव्यवस्था बाधित होगी जिसकी वजह से अभिशासन और भू-बाजारों के विकास पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा।
- vi) एनसीईआर मॉडल में यह इंगित किया गया है कि जीएसटी लागू होने से पर्यावरण के बेहतर परिणाम सामने आएंगे।

राज्य सरकारों की चिंताएँ

5.43 हमने नीचे कतिपय उत्पादों से राजस्व प्राप्ति, जीएसटी ढांचे में स्वायत्तता की कमी, राज्यों का जीएसटी में चरणबद्ध तरीके से प्रवेश करने की संभावनाओं और लघु उद्यमों की व्यवस्था के संबंध में राज्यों की प्रमुख चिंताओं का उल्लेख किया है।

कतिपय उत्पादों से राजस्व

5.44 मॉडल जीएसटी में ट्रांसमीशन ईंधनों और मंहगी वस्तुओं पर जीएसटी के अलावा अतिरिक्त कर (लेवी) लगाने के जरिए सरकारों

को प्राप्त होने राजस्वों का रखरखाव करने से संबंधित उनकी चिंताओं को शामिल किया गया है।

राज्यों की राजकोषीय स्वायत्तता कम होना

5.45 कुछ राज्य सरकारों द्वारा यह चिंता व्यक्त की गई है कि जीएसटी प्रणाली से उनकी राजकोषीय स्वायत्तता सीमित हो जाएगी और इससे बाद में विषमस्तरीय असंतुलन बढ़ जाएगा। लेकिन इस तर्क पर निम्नलिखित परिप्रेक्ष्य में विचार किया जाना चाहिए :

- i) जहां राज्य सामान्यतः राष्ट्रीय स्तर पर मंजूर किए गए जीएसटी के मॉडल से स्वयं को अलग नहीं रख पाएंगे वहीं ये प्रतिबंध केन्द्र पर भी लागू होंगे। इसके अलावा, राज्यों को अब भी राजकोषीय गुंजांइश उपलब्ध होगी। वे ट्रांसमीशन ईंधनों और मंहगी वस्तुओं पर अतिरिक्त कर (लेवी) लगा सकते हैं और आपातकालीन स्थिति में अस्थायी उप-कर और अधिभार लगाने का उनका अधिकार भी कायम रहेगा। वे नागरिकों को मुहैया करायी गई सेवाओं के लिए प्रयोक्ता प्रभार लगाना भी जारी रख सकते हैं। व्यय नीति एक शक्तिशाली राजकोषीय साधन बनी रहेगी। इसके अलावा, उनके राजकोषीय आधार के सुदृढ़ होने से पूंजी बाजारों में उनकी पहुंच बढ़ेगी जिससे उनकी ऋण लेने की क्षमता में वृद्धि होगी।
- ii) सेवाओं पर कर तथा विनिर्माण पर कर के समावेशन से राज्य सरकारों के कराधार में उल्लेखनीय वृद्धि होगी। दूसरी ओर, केन्द्र का कराधार बिक्री पर कर की सीमा तक ही बढ़ेगा। इस प्रकार यह नहीं कहा जा सकता है कि केन्द्र का विषमस्तरीय असंतुलन बढ़ जाएगा।
- iii) केन्द्र द्वारा इस समय लगाए जा रहे उप-करों और अधिभारों के समाप्त होने से राज्यों को लाभ मिलेगा क्योंकि इससे विभाज्य पूल का आकार बढ़ जाएगा। इस समय यह विभाज्य पूल का लगभग 15 प्रतिशत है।
- iv) कर नीति कर व्यवस्था है और जीएसटी को लागू करने के जरिए कर संग्रहण की कुशलता में सुधार होने की काफी गुंजांइश है।
- v) इस आयोग द्वारा सिफारिश किए गए जीएसटी अनुदान से क्षतिपूर्ति भुगतानों और अतिरिक्त फार्मूलाबद्ध अन्तरणों के माध्यम से व्यय की स्वायत्तता बढ़ाने के जरिए राजकोषीय स्वायत्तता के दिखाई दे रहे परिसीमन की क्षतिपूर्ति होती है।
- vi) जीएसटी सभी स्टेकहोल्डर्स के साथ जिन्होंने इसके ढांचे को स्वीकार करके राष्ट्र के कल्याण में योगदान किया है, सहयोगशील संघवाद बढ़ाने के लिए राज्यों और केन्द्र द्वारा किया गया एक क्रांतिकारी प्रयास है।

क्षतिपूर्ति तंत्र

5.46 'ग्रैंड बारगेन' में शामिल किए गए वस्तुनिष्ठ क्षतिपूर्ति तंत्र

केन्द्र और राज्य दोनों सरकारों को आश्वासन प्रदान करेगा। यह पैरा 5.60 में प्रस्तावित किया गया है।

जांच-चौकी (चेकपोस्ट)

5.47 अधिकांश राज्यों ने अपनी अपनी सीमा सड़कों पर जांच चौकी की व्यवस्था शुरू की है। व्यापार पर ऐसे प्रत्यक्ष प्रतिबंध लगाने के कई कारण हैं जैसे कि (i) राज्य उत्पाद शुल्क, बाजार उप-कर, वन एवं वाहन फिटनेस विनियमों को लागू करना (ii) राज्य के अंदर व्यापार की अपेक्षा अन्तरराज्यीय व्यापार पर न्यूनतर कर लागू करना (iii) स्टॉक के अन्तरणों पर कोई कर न होना (iv) विशिष्ट वस्तुओं पर प्रविष्टि कर लगाना (v) कुछ नगर निगमों द्वारा महसूल लगाया जाना और (vi) आन्तरिक सुरक्षा। जीएसटी को लागू करने से ये सब कारण दूर नहीं हो जाएंगे इसलिए राज्य की सीमाओं पर जांच चौकियां बनी रहेंगी। तथापि, यह बात अवश्य जान लेनी चाहिए कि इन जांच चौकियों के कार्य प्रचालन के स्वरूप के कारण सड़क यातायात में भारी विलम्ब हो सकता है। यह व्यवस्था किराया लेने की प्रवृत्ति को प्रेरित करती है। राज्य सरकारों की सही चिंताओं के मद्देनजर इन जांच चौकियों को समाप्त करना मुश्किल होगा। लेकिन जो बात बुरी लगती है वह यह है कि एक ही वाहन को एक सीमा पार करते समय दो जांच चौकियों से गुजरना होगा, एक निर्यातक राज्य की जांच चौकी और दूसरा आयातक राज्य की जांच चौकी से। प्रायः ये दोनों जांच चौकियां एक-दूसरे से कुछ ही किलोमीटर के अन्दर स्थित होती हैं और परिवहन वाहन को दोनों चौकियों पर काफी समय लग जाता है। संभवतः दोनों राज्यों को मिलकर एक ही जगह जांच चौकी रखना संभव हो। दोनों राज्यों के अधिकारी एक साथ बैठकर एक ही जांच चौकी पर अपना जांच कार्य पूरा कर सकते हैं। इसका एक विकल्प यह भी हो सकता है कि एक राज्य एक दिशा में यातायात संभाले और दूसरा राज्य दूसरी दिशा में जिसमें अनिवार्य रूप से यह सुनिश्चित किया जाए कि सीमा पर माल वाहन की एक ही बार जांच होगी। इस तरह की व्यवस्था करने से यात्रा में समय की पर्याप्त बचत होगी, इसलिए हम इस पर विचार करने की सिफारिश करते हैं। इस बात का भारी औचित्य है कि यात्रा में कम से कम विलम्ब हो और लेन-देन की लागतों में कमी हो। राज्यों को प्रयोक्ता के अनुकूल विकल्पों पर विचार करने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए जैसे कि अपने राज्यों से ट्रक को गुजरने में कम समय लगे इसके लिए गुजरने वाले यातायात को इलेक्ट्रॉनिक पास जारी किए जाएं।

ग्रैंड बारगेन

5.48 हमने प्रस्ताव दिया है कि मॉडल जीएसटी शुरू करने के लिए केन्द्र और राज्य एक 'ग्रैंड बारगेन' निष्पादित करें। वेट लागू करने के अनुभव को ध्यान में रखकर हमने ग्रैंड बारगेन के छह अवयवों को शामिल करने का सुझाव दिया है : (i) जीएसटी का डिजाइन; (ii) इसके प्रचालन के तौर-तरीके; (iii) दरों और प्रक्रियाओं में परिवर्तन होने की स्थिति में केन्द्र और राज्यों के बीच बाध्यकारी करार; (iv) अनुपालन न किए जाने पर दंडात्मक कार्रवाई करना; (v) कार्यान्वयन अनुसूची और (vi) राज्यों द्वारा मुआवजा क्लेम करने की प्रक्रिया। मॉडल जीएसटी डिजाइन का उल्लेख पैरा 5.25 से 5.35 में किया गया है। प्रचालन संबंधी तौर-तरीकों की रूपरेखा पैरा 5.36 से 5.41 में दी गई है। केन्द्र और राज्यों के बीच प्रस्तावित करार और करार में परिवर्तन की संभावनाओं को पैरा 5.49 से 5.51 में निर्दिष्ट किया गया है। अनुपालन न करने पर की जाने वाली दंडात्मक कार्रवाई का उल्लेख पैरा 5.52 में किया

गया है। कार्यान्वयन अनुसूची पैरा 5.57 से 5.59 में दी गई है। मुआवजा क्लेम करने की प्रक्रिया पैरा 5.60 में दी गई है।

केन्द्र और राज्यों के बीच बाध्यकारी करार

5.49 वेट के लिए मंजूर किए गए पिछले दिशा-निर्देशों के संबंध में राज्यों के अनुपालन की स्थिति एक समान नहीं है। कई राज्यों ने तीन स्तरीय वेट दरों को नहीं माना है जिस कारण प्रवर्तन तंत्र लागू करने की जरूरत की ओर संकेत किया गया। राज्यों को ऐसी आशंका है कि केन्द्र उनसे परामर्श किए बिना एकतरफा ही कर दरों में वृद्धि कर सकता है। संविधान में कराधार के शेर्य करने की परिकल्पना नहीं की गई है। कराधान शक्तियां या तो राज्य की सूची में या केन्द्र की सूची में सूचीबद्ध है परन्तु वे समवर्ती सूची में नहीं दी गई हैं। संविधान लागू होने के बाद पहली बार कराधार को केन्द्र और राज्यों के बीच शेर्य करने का प्रस्ताव किया गया है। इसलिए यह आवश्यक है कि जीएसटी लागू करने के लिए एक पक्की व्यवस्था की जाए ताकि न तो केन्द्र और न ही राज्य मंजूर किए गए कर मॉडल की उपेक्षा कर सके।

5.50 एक विकल्प भूतपूर्व अनुच्छेद 278 के सिद्धान्तों पर केन्द्र और राज्यों के बीच कर संबंधी करार को सुसाध्य बनाने के लिए संवैधानिक प्रावधान की संभावना है। एक सुझाव यह है कि नए अनुच्छेद 278 को इस प्रकार पढ़ा जाए : इस संविधान में कोई भी प्रावधान होने के बावजूद राज्य सरकार उनके द्वारा लगाए जाने वाले किसी कर को लगाने अथवा उसका संग्रहण करने के संबंध में किसी अन्य राज्य की सरकार अथवा केन्द्र सरकार के साथ करार कर सकती है और इस करार के लागू होने की अवधि के दौरान इन राज्यों और केन्द्र, जैसा भी मामला होगा, कोई भी कर लगाने के नियम बनाने की शक्ति इस करार की शर्तों के अधीन होगी। यह तर्क दिया गया है कि यह प्रावधान संविधान की सातवीं अनुसूची के माध्यम से केन्द्र और राज्यों को सौंपी गई कर संबंधी शक्तियों में संशोधन करने की जरूरत को समाप्त कर देगा।

5.51 इस करार में (28 राज्यों और केन्द्र के बीच पक्षों के रूप में) मंजूर की गई कर दरों तथा उन स्थितियों को विनिर्दिष्ट किया जाएगा जिनके तहत स्वीकृत कर दरों में परिवर्तन किया जा सकता है। इस करार को वस्तु एवं सेवा कर नियमों का एक हिस्सा बनाया जा सकता है जिसे केन्द्र और राज्य अलग-अलग रूप से अधिनियमित करेंगे। इस करार में अन्य बातों के साथ-साथ इन अधिनियमों तथा कार्यान्वयन अनुसूची में स्वीकार की गई दरों को विनिर्दिष्ट किया जाएगा। बाद में इन दरों में संशोधन करने के लिए यह प्रस्ताव किया गया है कि दरों में कमी करने के प्रस्ताव पर सभी राज्यों की मंजूरी जरूरी होगी। यदि दरों में वृद्धि करनी हो तो केवल तीन चौथाई राज्यों की मंजूरी जरूरी होगी। केन्द्र को वीटो अधिकार प्राप्त होगा। करार में सभी संशोधन निम्नलिखित के अनुरूप किए जाएंगे : (i) जीएसटी आधार की अखंडता को बनाए रखना; (ii) प्रशासनिक सरलता की व्यवस्था करना और (iii) कर दाताओं की अनुपालन लागतों को कम से कम करना। इस करार की मानिट्रिंग अधिकार प्राप्त समिति द्वारा की जाएगी जिसे जीएसटी के लागू होने के बाद सांविधिक समर्थन से वित्त मंत्रियों के परिषद में रूपान्तरित कर दिया जाएगा।

अनुपालन न होने पर दंडात्मक कार्रवाई

5.52 वेट के अनुभव को ध्यान में रखते हुए यह आवश्यक हो गया

है कि अनुपालन न करने वाले राज्यों पर दंड लगाने की व्यवस्था करने के जरिए करार के उल्लंघन को रोका जाए। हम सिफारिश करते हैं कि राज्य द्वारा करार का उल्लंघन किए जाने की अवधि के दौरान राज्य के लिए विनिर्दिष्ट वित्त आयोग के अनुदानों और जीएसटी प्रोत्साहन अनुदान में राज्य का हिस्सा रोक लिया जाए। यदि किसी राज्य ने वर्ष में कुछ ही समय इसका उल्लंघन किया है तो उसे प्राप्त होने वाला अनुदान यथानुपात मात्रा में कम कर दिया जाए।

प्रतिपूर्ति/प्रोत्साहन अनुदान

5.53 आयोग को इस बात की जानकारी है कि जीएसटी मॉडल और कार्यान्वयन के तौर-तरीकों पर चल रहे विचार-विमर्श के स्वरूप में ऊपर लिखित जीएसटी मॉडल के कुछ मुख्य अवयव शामिल नहीं हैं। हमारे विचार से मॉडल जीएसटी की धारणा की बहुत ज्यादा उपेक्षा होने से इसके सकारात्मक बाहरी कारकों में कमी होगी जिससे इसके लाभों में काफी कमी आ जाएगी और इसे अपनाने की प्रेरणा भी कम हो जाएगी। पैरा 5.42 में बताए गए कारणों की वजह से इस आयोग ने इस बात का जोरदार समर्थन किया है कि अपनाया गया जीएसटी मॉडल पैरा 5.48 में उल्लिखित ग्रैंड बारगेन के अनुरूप होना चाहिए। राज्यों और केन्द्र के बीच ऐसे ग्रैंड बारगेन के कार्यान्वयन को प्रोत्साहित करने के लिए इस आयोग ने 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान की मंजूरी के लिए सिफारिश की है जो ग्रैंड बारगेन के अनुरूप अपनाए जा रहे जीएसटी ढांचे के अधीन समग्र रूप से सभी राज्यों को मुहैया कराया जाएगा। हम जानते हैं कि कुल मिलावट जीएसटी जबकि राजस्व तटस्थ होगा फिर भी कार्यान्वयन के प्रारम्भिक वर्षों के दौरान यह किसी के लिए लाभप्रद होगा और किसी के लिए नुकसानदेय। इस अनुदान में पीड़ित राज्यों के मुआवजों के दावों को शामिल किया जाएगा और शेष राशि अन्तरण फार्मूले के अनुसार राज्यों के बीच वितरित कर दी जाएगी।

5.54 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान का उपयोग 2010-11 और 2014-15 के बीच राज्य सरकारों के प्रतिपूर्ति दावों को पूरा करने के लिए किया जाएगा। इस पूल की खर्च न की गई शेष राशि 1 जनवरी, 2015 को अन्तरण के फार्मूले के अनुसार राज्यों में वितरित कर दी जाएगी। वर्ष 2010-11 के दौरान जीएसटी के कार्यान्वयन की संभावना बनाए रखने के लिए हमने प्रस्ताव किया है कि प्रारम्भ में अनुदान का संवितरण सारणी 5.2 के अनुसार किया जाए:

सारणी 5.2 - जीएसटी अनुदान की अनुसूची निर्धारित करना

2010-11	5,000 करोड़ रुपए
2011-12	11,250 करोड़ रुपए
2012-13	11,250 करोड़ रुपए
2013-14	11,250 करोड़ रुपए
2014-15	11,250 करोड़ रुपए

5.55 हमें दो कारणों से यह अनुदान पर्याप्त लगता है। पहला, आरएनआर के कृतिक बल अनुमान यह आश्वासन देते हैं कि इस प्रतिपूर्ति स्तर की जरूरत नहीं होगी। दूसरे, प्रतिपूर्ति की अपेक्षित राशि जीएसटी लागू किए जाने वाले वर्ष पर निर्भर करेगी। जीएसटी की प्रतिपूर्ति और प्रोत्साहन के लिए कुल 50,000 करोड़ रुपए की राशि निर्धारित की जा सकती है बशर्ते कि मॉडल जीएसटी 31.3.2013 से

पहले लागू किया जाए। यदि जीएसटी 31.3.2013 से पहले लागू हो जाता है तो वर्ष के अंत में अनुदान की खर्च न की गई राशि को अगले वर्ष में ले जाया जाएगा। यदि जीएसटी को वर्ष 2013-14 के दौरान लागू किया जाता है तो अनुदान 40,000 करोड़ रुपए तक सीमित होगा। यदि जीएसटी को वर्ष 2014-15 के दौरान लागू किया जाता है तो यह अनुदान 30,000 करोड़ रुपए तक सीमित होगा।

5.56 इस अनुदान की प्राप्ति का पात्र होने के लिए पैरा 5.48 में दिए गए ग्रैंड बारगेन के सभी घटकों को मानना जरूरी होगा। यदि स्वीकार किया गया जीएसटी इसके सुसंगत नहीं होता तो इस स्थिति में आयोग 50,000 करोड़ रुपए के इस अनुदान का संवितरण करने की सिफारिश नहीं करता। इसी प्रकार यदि ग्रैंड बारगेन सम्पन्न नहीं होता तो इस अनुदान में से कोई निवल राजकोषीय व्यय नहीं होगा। यदि मॉडल जीएसटी लागू हो जाता है और अनुदान संवितरित हो जाता है तो जीडीपी और कर राजस्व में परिणामी वृद्धि इसका पूर्णतः वित्तपोषण करेगी। यदि ग्रैंड बारगेन लागू नहीं होता तो अनुदान रद्द हो जाता है। इसलिए इस अनुदान में कोई राजकोषीय जोखिम नहीं है, केवल फायदा ही है।

मॉडल जीएसटी की कार्यान्वयन अनुसूची

5.57 हम जानते हैं कि मॉडल जीएसटी को लागू करने के संबंध में सहमति बनाना एक जटिल प्रक्रिया है लेकिन साथ ही यह भी मानते हैं कि एक अच्छे डिजाइन की आवश्यकता सर्वापरि है और इसे एक नियत समय-सीमा में बांधना चाहिए। अन्तरराष्ट्रीय अनुभव हमें बताता है कि डिजाइन में दोष होने पर उन्हें बाद में सही करना बहुत ही मुश्किल होता है। इसलिए, हम यह सिफारिश करते हैं कि यदि स्वीकार किया गया डिजाइन मॉडल जीएसटी के अनुरूप है तो कार्यान्वयन की समय-सारणी में मामूली फेरबदल को स्वीकार किया जाना चाहिए।

5.58 मॉडल जीएसटी का उद्देश्य कम से कम आर्थिक तोड़-मरोड़ करते हुए कर संग्रहण को इष्टतम स्तर पर लाना है। मॉडल जीएसटी में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित शामिल होंगे : (i) वस्तुओं और सेवाओं के लिए एक समान दर (ii) सभी राज्यों में समान दर (iii) निर्यातों के लिए शून्य दर और (iv) कीमती धातुओं के लिए दर को छोड़कर अन्य सभी वस्तुओं और सेवाओं के लिए एकल दर। मॉडल जीएसटी को लागू करने के दो संभव दृष्टिकोण हो सकते हैं : 'विशाल' (बिग-बैंग) दृष्टिकोण और 'वृद्धिशील' दृष्टिकोण। आशोधित मूल्य योजित कर प्रणाली (माडवेट) के शुरु होने के साथ देश में वर्ष 1986 में शुरु किए गए अप्रत्यक्ष कर प्रणाली के सुधारों में जीएसटी को शुरु करना आखिरी सुधार था। जीएसटी को व्यापक रूप में तेजी से अपनाए जाने से सभी स्टेकधारकों को लाभ पहुंचागा। जिस हद तक यह परिवर्तन लड़खड़ा गया है इससे पैरा 5.42 में उल्लिखित व्यापक जीएसटी से संभावित लाभ बेकार पड़े रह जाएंगे। इसलिए सिफारिश की जाती है कि मॉडल जीएसटी के सभी घटकों को एक ही बार में व्यापक रूप से लागू कर दिया जाए।

5.59 तथापि, हमें इस बात की जानकारी है कि मॉडल के दो अनिवार्य घटकों पर अभी तक राज्यों द्वारा औपचारिक तौर पर विचार-विमर्श नहीं किया गया है और उन्हें स्वीकृति देने से पूर्व उस पर आम सहमति बनाना जरूरी है। ये घटक हैं: जीएसटी कराधार में स्टाम्प शुल्क को शामिल करना जिससे स्थावर संपदा पर कर लगाया जा सके

और जीएसटी के ढांचे में एकल दर का प्रयोग। इन घटकों को जीएसटी के ढांचे में शामिल किए जाने के लिए कुछ और समय की जरूरत होगी। यह देखते हुए कि हमारी सिफारिशों में अंतिम अवधि 2014-2015 रखी गई है, हम निम्नलिखित का प्रस्ताव करते हैं। यदि आवश्यक समझा गया तो जीएसटी को प्रारम्भ में इन दो घटकों के बगैर लागू किया जाएगा बशर्ते कि

- i) इसके लागू होने के समय इन घटकों को 31 दिसम्बर, 2014 से पूर्व इस ढांचे में शामिल करने से संबंधित दिशा-निर्देश घोषित कर दिए जाएं।
- ii) जीएसटी को दो से अधिक दरों के साथ लागू न किया जाए।
- iii) अलग-अलग स्वामित्व वाली संपत्तियों से भिन्न संपत्तियों को जीएसटी के लागू होने के दो वर्ष की अवधि के अन्तर्गत इसकी परिधि में लाया जाए।

यह स्थिति जीएसटी को त्वरित गति से लागू करने की केन्द्र की संभावना को बाधित नहीं करती।

प्रतिपूर्ति का संवितरण करने के तौर-तरीके

5.60 जैसाकि पैरा 5.10 में उल्लिखित है, राज्यों ने अनुरोध किया है कि जीएसटी को लागू करने के बाद संभावित राजस्व हानियों की पूर्ति करने के लिए एक वस्तुनिष्ठ प्रतिपूर्ति तंत्र लागू किया जाए। हम निम्नलिखित की सिफारिश करते हैं :

- i) वर्तमान अधिकार प्राप्त समिति को वित्त मंत्रियों की एक सांविधिक परिषद में रूपान्तरित किया जाए जिसमें केन्द्र और राज्यों का प्रतिनिधित्व हो। इस परिषद के अधीन एक जीएसटी प्रतिपूर्ति निधि सृजित की जाए।
- ii) केन्द्र सरकार जीएसटी प्रतिपूर्ति निधि की राशि का अन्तरण सारणी 5.2 के अनुसार और पैरा 5.55 और 5.56 में निर्दिष्ट शर्तों के अधीन करेगा।
- iii) निधि की राशि का प्रयोग मॉडल जीएसटी को स्वीकार करने और ऊपर निर्दिष्ट ग्रैंड बारगेन के कारण हुई किसी भी प्रकार की राजस्व हानि के लिए राज्यों को प्रतिपूर्ति करने के लिए किया जाएगा। 1 जनवरी, 2015 को शेष बची राशि यदि कोई हो, हमारी रिपोर्ट के अध्याय 8 में निर्दिष्ट अन्तरण फार्मूले के आधार पर जो विभाज्य पूल के संसाधनों का राज्यों के बीच आवंटन करने के लिए प्रयोग किया गया है, राज्यों के बीच वितरित कर दी जाएगी।
- iv) राशि का संवितरण तीन सदस्यीय प्रतिपूर्ति समिति द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर त्रैमासिक किशतों में किया जाएगा। इस समिति में सचिव, राजस्व विभाग, भारत सरकार; सचिव, ईसी शामिल होंगे और इसकी अध्यक्षता किसी एक प्रतिष्ठित व्यक्ति द्वारा की जाएगी जिसे लोक वित्त के संबंध में अनुभव प्राप्त हो। इस व्यक्ति की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा की जाएगी।

आगे का रास्ता

5.61 जीएसटी को लागू करने से पूर्व कई विधिक और प्रशासनिक कदम उठाना जरूरी है। इनमें स्टेकधारक मंत्रणाए, संविधान और राज्य के नियमों में संशोधन, प्रशासनिक पुनर्गठन, जीएसटी पंजीकरण की तैयारी, आकलन तथा लेखा परीक्षा मैनुअल, स्टाफ को प्रशिक्षण देना और स्टेकधारकों में जागरूकता लाने के लिए अभियान चलाना आदि शामिल हैं। हमने हमारी चर्चा में इन माइलस्टोनों को नहीं छुआ है लेकिन हम जानते हैं कि इन प्रक्रियाओं में काफी समय लग जाएगा। यह भी एक वजह है जिस कारण हमने यह सिफारिश थी कि जीएसटी के लिए एक बढ़िया डिजाइन और प्रचालनात्मक ढांचा तैयार करने के कार्य को प्राथमिकता दी जाए हालांकि इसकी वजह से पूर्व में घोषित कार्यान्वयन अनुसूची को पुनः निर्धारित करना पड़ेगा।

5.62 हम मानते हैं कि हमारे द्वारा बताए गए अनुसार ग्रैंड बारगेन को कार्यान्वित करने के लिए सहमति बनाने की प्रक्रिया भी कठिन एवं जटिल है। लेकिन, हमारा ऐसा मानना है कि जीएसटी की संभावनाओं का पूरी तरह उपयोग करने और इसकी सकारात्मक बाहरी कारकों का लाभ उठाने के लिए इस तरह की सहमति बनाई जा सकती है और बनानी भी चाहिए। हालांकि हम मॉडल जीएसटी जो पूर्णतया उपभोग आधारित है और जिसमें समेकित क्रेडिट के लिए प्रावधान है तथा अनुपालन लागत कम है, का समर्थन करना चाहेंगे लेकिन हमें इस संभाव्यता को भी मानना होगा कि राजनीतिक अर्थव्यवस्था संबंधी तर्क कुछ और ही कहेंगे। इस निराशाजनक स्थिति में कि यह सहमति प्राप्त नहीं की जा सकती और अन्तिम रूप में अपनाया गया जीएसटी ढांचा हमारे द्वारा बताए गए ग्रैंड बारगेन से भिन्न होगा, इस आयोग ने सिफारिश की है कि 50,000 करोड़ रुपए की राशि संवितरित नहीं की जाएगी।

वित्त आयोग द्वारा लगाए गए अनुमानों पर जीएसटी का प्रभाव

5.63 हालांकि जीएसटी में यह अपेक्षा की गई है कि सभी उप-करों और अधिभारों को समाप्त कर दिया जाए और इस आयोग ने सिफारिश की है कि जीएसटी को यथासंभव शीघ्र लागू किया जाए लेकिन हमने अपने अनुमानों में यह माना है कि केन्द्र सरकार को वर्ष 2010 से 2015 तक की अवधि के दौरान उप-करों से राजस्व प्राप्ति जारी रहे। ऐसा करने के निम्नलिखित कारण हैं:

- i) जीएसटी के सकारात्मक बाहरी कारकों को ध्यान में न रखते हुए आयोग ने सीमित रूप में यह परिकल्पना की है कि जीएसटी राजस्व तटस्थ होगा। इस प्रकार, उप-करों और अधिभारों से होने वाली आय को आरएनआर के संगणन में शामिल किया जाएगा। जीएसटी लागू होने के परिदृश्य में हमारे अनुमानों में समग्र राजस्व आंकड़े अपरिवर्तित रहेंगे हालांकि उन लेखा शीर्षों में जिनके तहत उनकी सूचना दी गई है, परिवर्तन हो सकता है। चूंकि हमारे अनुमानों में जीएसटी के अर्थव्यवस्था पर उत्प्रेरणात्मक प्रभाव को शामिल नहीं किया गया है इसलिए इसे परम्परागत रूप से लिया जाए।
- ii) भारत सरकार द्वारा लगाए गए उपकरों की प्राप्तियों

से सड़क, शिक्षा और आपदा राहत सहित कई महत्वपूर्ण क्षेत्रों को वित्तपोषित किया जाता है। जीएसटी की अन्तर्गण योजना में यह अवश्य सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि बजट प्रावधान इन पहलों की सहायता करने के लिए किए जाते हैं।

5.64 अभी तक मॉडल जीएसटी को लागू करने के तौर-तरीकों और कार्यान्वयन अनुसूची को अन्तिम रूप नहीं दिया गया है। पांच वर्ष की अवधि में अनुमान लगाना, इस अवधि के दौरान जीएसटी के कार्यान्वयन का निर्धारण करना बहुत ही कठिन कार्य होगा। इसलिए हमारे वित्तीय अनुमानों के प्रयोजन से इस आयोग ने यह माना है कि जीएसटी का प्रभाव राजस्व-तटस्थ होगा और केन्द्र और राज्यों का सकल राजस्व जीएसटी के लागू होने के बाद लगाए गए अनुमानों से भी कम नहीं होगा।

सिफारिशों का सार

5.65 मॉडल जीएसटी लागू करने के लिए केन्द्र और राज्यों दोनों को एक ग्रैंड बारगेन निष्पन्न करना चाहिए। ग्रैंड बारगेन में पांच घटक होंगे (i) मॉडल जीएसटी के डिजाइन का सुझाव पैरा 5.25 से 5.35 में दिया गया है; (ii) प्रचालन के तौर-तरीकों की रूपरेखा पैरा 5.36 से 5.41 में दी गई है; (iii) केन्द्र और राज्यों के बीच प्रस्तावित करार तथा उसके परिवर्तन की स्थितियों का विवरण पैरा 5.49 से 5.51 में दिया गया है; (iv) अनुपालन न करने पर दंडात्मक कारवाइयों का विवरण पैरा 5.52 में दिया गया है; (v) कार्यान्वयन अनुसूची पैरा 5.57 से 5.59 में दी गई है; (vi) प्रतिपूर्ति का दावा करने की कार्यविधि पैरा 5.60 (पैरा 5.48) में दी गई है।

5.66 मंजूर किया गया जीएसटी मॉडल अवश्य ही ग्रैंड बारगेन के सभी घटकों के सुसंगत होना चाहिए। ग्रैंड बारगेन को लागू करने को प्रोत्साहन देने के लिए इस आयोग ने 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान

की मंजूरी देने की सिफारिश की है जो बाद में, यदि जीएसटी 1.4.2013 और 1.4.2014 तक लागू नहीं किया जाता तो कम करके क्रमशः 40,000 करोड़ रुपए और 30,000 करोड़ रुपए कर दिया जाएगा। अनुदान का उपयोग वर्ष 2010-11 से 2014-15 के बीच ग्रैंड बारगेन के अनुरूप जीएसटी लागू होने से राज्य सरकारों को हुई राजस्व हानियों के लिए क्षतिपूर्ति दावों का निपटान करने के लिए किया जाएगा। इस पूल की खर्च न की गई शेष राशि वितरण के फार्मूले के अनुसार (पैरा 5.54 और 5.55) 1 जनवरी, 2015 को सभी राज्यों में बांट दी जाएगी।

5.67 ईसी को औपचारिक प्राधिकार दिया जाना चाहिए। प्रतिपूर्ति का संवितरण एक तीन सदस्यीय प्रतिपूर्ति समिति की सिफारिशों के आधार पर त्रैमासिक किशतों में किया जाना चाहिए। इस समिति में सचिव, राजस्व विभाग, भारत सरकार; सचिव, ईसी शामिल होंगे और इसकी अध्यक्षता लोक वित्त का अनुभव रखने वाले एक प्रतिष्ठित व्यक्ति द्वारा की जाएगी जिसकी नियुक्ति केन्द्र सरकार करेगी (पैरा 5.60)।

5.68 ऐसी निराशाजनक स्थिति में जब ग्रैंड बारगेन के सभी घटकों पर सहमति प्राप्त नहीं की जा सकती और अन्ततः स्वीकार किया गया जीएसटी तंत्र हमारे द्वारा सुझाए गए मॉडल जीएसटी से भिन्न हो तो 50,000 करोड़ रुपए की इस अनुदान का संवितरण नहीं किया जाएगा (पैरा 5.62)।

5.69 माल वाहनों को अपनी सीमा पार करने के लिए मार्ग में जो समय लग जाता है उसे कम करने के लिए राज्यों को कदम उठाने चाहिए जिसके लिए वे निकटवर्ती राज्यों के साथ मिलकर जांच-चौकियां लगा सकते हैं और वहां से गुजरने वाले यातायात के लिए इलेक्ट्रॉनिक रूप से पास जारी करने जैसे प्रयोक्ता अनुकूल विकल्प अपना सकते हैं (पैरा 5.47)।

अध्याय - 6

केन्द्रीय वित्त : राजस्व और व्यय का आकलन

प्रस्तावना

6.1 केन्द्र सरकार लोक वित्त के क्षेत्र में स्थिरीकरण और संवृद्धि जैसे प्रमुख कार्यों का निर्वाह करने की मुख्य जिम्मेदारी वहन करती है। इस प्रकार, एक स्थिर बृहत आर्थिक एवं राजकोषीय परिवेश बनाए रखना, बचतों और निवेश की बढ़ी हुई दरों का वित्त पोषण करना, चालू खाते की स्थिरता को सुनिश्चित करना और अधिक से अधिक विकास करना इसकी नीति के मुख्य उद्देश्य हैं। इसके अलावा, समावेशी विकास सुनिश्चित करने के लिए राज्य को संसाधनों का प्रबंध और आवंटन इस तरह करना चाहिए कि आबादी के निर्धन, कमजोर, साधनहीन वर्ग को विकास का लाभ मिल सके। परम्परागत रूप से यह केन्द्र सरकार के लोक वित्त की इक्विटी अथवा आवंटन पहलू को बढ़ाता है।

6.2 भारत सरकार को राजकोषीय विवेक को बनाए रखना होगा और साथ ही यह निश्चित करना होगा कि स्थिर, सम्पोषित और समावेशी विकास के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन मौजूद हैं। इसे बाहरी और आन्तरिक सुरक्षा संबंधी कार्यों के लिए संसाधनों की उपलब्धता, कानून और व्यवस्था को बनाए रखना; तथा राष्ट्रीय यातायात तथा संचार नेटवर्क के क्षेत्रों में जरूरी अवसंरचना के प्रावधान को भी सुनिश्चित करना होगा। हालांकि भारत जैसी उभरती हुई अर्थव्यवस्था में विकास का मुख्य इंजिन प्राइवेट क्षेत्र निवेश है फिर भी सरकार को अनिवार्य सार्वजनिक वस्तुओं की पर्याप्त आपूर्ति करने का प्रावधान करने और ऐसी स्थितियों का सृजन करने की जरूरत है जिससे एक कुशल प्राइवेट क्षेत्र को समृद्ध बनाने में मदद मिल सके। इस प्रयास के लिए राज्यों और केन्द्र को मिलकर एक महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी। ये केन्द्र के वित्त के संबंध में आयोग के आकलन को सूचित करने वाले सामान्य सिद्धांत हैं।

6.3 केन्द्र के वित्तों का आकलन करने का प्रयोजन यह देखना है कि क्या केन्द्र सरकार के पास उपर्युक्त जिम्मेदारी के कारण हुए जरूरी व्यय का वित्तपोषण करने के लिए पर्याप्त राजकोषीय व्यवस्था है। चूंकि सरकार की संसाधन उपलब्धता सीमित है इसलिए ऐसा करना आवश्यक है जिससे कि कमी की स्थिति में भी अधिक से अधिक लाभ प्राप्त किया जा सके। केन्द्र सरकार और राज्यों दोनों की व्यय संबंधी समान जिम्मेदारियां हैं जिन्हें एक सीमित संसाधन आवरण से पूरा किए जाने की जरूरत है। इसके अलावा, इन जिम्मेदारियों का निर्वाह इस विधि से किया जाए जो लोक व्यय की कुशलता को बनाए रखने के सुसंगत हो। लोक व्यय का उचित आवश्यकताओं जैसे कि सामाजिक और आर्थिक सेवाओं के प्रावधान पर व्यय, सुरक्षा व्यय, वचनबद्ध व्यय और अन्तरण तथा सब्सिडियों में सापेक्षिक संविभाजन निर्धारित करने के लिए इस आयोग का एक महत्वपूर्ण तर्क है।

अध्याय का विषय-क्षेत्र

6.4 विचारार्थ विषय में तेरहवें वित्त आयोग से यह अपेक्षित है कि वह केन्द्र सरकार द्वारा बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर शुरु की गई राज्य ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) 2005-2010 को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए केन्द्र और राज्यों के

वित्त की स्थिति की समीक्षा करे। ऐसा करते समय आयोग को अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित बातों को ध्यान में रखने के लिए कहा गया है :

- कराधान तथा वर्ष 2008-09 के अन्त में हासिल किए जाने वाले कर-भिन्न राजस्वों के आधार पर 1 अप्रैल, 2010 से प्रारम्भ होने वाली पांच वर्ष की अवधि के लिए केन्द्र सरकार के संसाधन।
- केन्द्र सरकार के संसाधनों की मांग विशेष रूप से केन्द्रीय और राज्य आयोजना के लिए अनुमानित सकल बजटीय सहायता, सिविल प्रशासन, रक्षा, आन्तरिक और सीमा सुरक्षा पर व्यय, ऋण शोधन और अन्य वचनबद्ध व्यय तथा देनदारियों के कारण।
- न केवल सभी राज्यों और केन्द्र के राजस्व लेखे पर प्राप्तियों और व्यय को संतुलित करना बल्कि पूंजी निवेश के लिए अतिरिक्त सृजित करने का उद्देश्य।
- बेहतर नतीजे और परिणाम प्राप्त करने के लिए व्यय की गुणवत्ता में सुधार की जरूरत।
- प्रयोक्ता प्रभार लगाने और कार्य कुशलता बढ़ाने के उपाय करने के जरिए सिंचाई परियोजनाओं, विद्युत परियोजनाओं, विभागीय उपक्रमों तथा पब्लिक सेक्टर उद्यमों की वाणिज्यिक सक्षमता सुनिश्चित करने की जरूरत।

6.5 उपर्युक्त तर्कों के संदर्भ में यह अध्याय पंचाट अवधि में केन्द्र सरकार के राजस्व की संभावनाओं और व्यय संबंधी जरूरतों के हमारे आकलन को प्रस्तुत करता है। यह आकलन करते समय केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों, योजना आयोग, भारतीय रिजर्व बैंक के विचारों और परामर्श किए गए विभिन्न विशेषज्ञों की राय को उचित रूप से ध्यान में रखा गया है।

परामर्श की प्रक्रिया

6.6 वित्त मंत्रालय ने हमारे विचारार्थ विषय में 13 मार्च, 2009 को प्रस्तुत किए गए ज्ञापन के अधीन अपनी टिप्पणियां प्रस्तुत की हैं जिसके बाद उन्होंने 8 सितम्बर और 16 अक्टूबर, 2009 को क्रमशः राजस्व और व्यय के संबंध में पूर्वानुमान (लगाए गए अनुमानों सहित) प्रस्तुत किए। इन मुद्दों पर योजना आयोग की प्रतिक्रिया 9 जनवरी 2009 और 21 मई, 2009 को प्राप्त हुई। योजना आयोग ने 16 नवम्बर, 2009 के अपने पत्र के अधीन राजस्व, व्यय (सकल बजटीय सहायता सहित) और आधारभूत अनुमानों के संबंध में भी अपने पूर्वानुमान प्रस्तुत किए। अन्य कई मंत्रालयों ने भी विचारार्थ विषयों के कई पहलुओं पर लिखित रूप में और/अथवा उनके साथ की गई चर्चाओं के दौरान अपने विचार व्यक्त किए।

6.7 वित्त मंत्रालय ने आयोग से उस तथ्य पर ध्यान देने का अनुरोध किया है कि पिछले दो वर्षों में हुई वैश्विक घटनाओं के कारण, उन परिवर्तनीय कारकों जो पंचाट को अन्ततः प्रभावित करते हैं, को

समायोजित करने के प्रयोजनार्थ 2007-08 या 2008-09 के आधार वर्ष के रूप में मानना उपयुक्त नहीं होगा। यह भी तर्क दिया गया है कि अपनाए गए आधार वर्ष में आवश्यक समायोजन किए जाने की जरूरत है ताकि 2010-15 के दौरान राजस्व और व्यय के अधिक यथार्थपरक अनुमान लगाए जा सके। इसमें ग्यारहवीं योजना में यथापरिकल्पित समावेशी विकास के लिए राजकोषीय गुंजाइश सृजित करने की जरूरत पर भी बल दिया गया है। ऐसा करते समय, आयोग से केन्द्र और राज्यों दोनों स्तरों पर राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून को देखते हुए उधारों के जरिए संसाधन जुटाने के मार्ग में आने वाली अड़चनों को भी ध्यान में रखने का अनुरोध किया गया है। वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के प्रस्तावित कार्यान्वयन के संभावित प्रभाव पर भी विचार करने पर बल दिया गया है। ज्ञापन में सरकारी व्यय की गुणवत्ता, पारिस्थितिकी, पर्यावरण और जलवायु परिवर्तन के प्रबंधन; लेखांकन की प्रोद्भव प्रणाली को अपनाने पर बल दिए जाने के मुद्दे भी शामिल हैं। बृहत आर्थिक संरचना, केन्द्र और राज्य के वित्त साधनों का सिंहावलोकन, जिनमें केन्द्र से राज्यों को संसाधनों का अंतरण भी शामिल है, पर एक विस्तृत टिप्पणी भी वित्त मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत की गई। निष्कर्ष के तौर पर ज्ञापन में कहा गया है कि केन्द्र और राज्यों की सांविधानिक भूमिकाओं और जिम्मेदारियों की अपरिवर्तित स्थिति जारी रहने के चलते और यह तथ्य कि जीएसटी लगाए जाने से राज्यों के राजस्व में पर्याप्त वृद्धि होगी, निवल केंद्रीय करों में राज्यों के हिस्से तथा केन्द्र से राज्यों को किए जाने वाले समग्र अन्तरणों को काफी घटाने की गुंजाइश है। ज्ञापन में किए गए अन्य निवेदनों में 2005-09 की अवधि के दौरान राज्यों द्वारा अनुदानों के वास्तविक उपयोग की समीक्षा की गई है और यह सुनिश्चित करने की जरूरत की बात कही गई है कि राज्य आयोजना-स्कीमों के अंतर्गत सृजित परिसंपत्तियों के लिए पर्याप्त रखरखाव-व्यय का प्रावधान करें।

6.8 योजना आयोग ने 16 नवंबर 2009 को अपने निवेदन में 2010-15 की अवधि के लिए 26,23,701 करोड़ रुपए की जीबीएस की समग्र जरूरत का अनुमान किया है। केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के संबंध में इसमें कहा गया है कि केंद्र सरकार के स्पष्ट विचारों के अनुसार, राज्यों की मांग के अनुसार इन निधियों को "सामान्य केंद्रीय सहायता" के रूप में अन्तरित करना वांछनीय नहीं होगा क्योंकि सीएसएस के माध्यम से अन्तरण तंत्र यह सुनिश्चित करता है कि केन्द्रीय निधियां वास्तव में ही महत्वपूर्ण क्षेत्रों तक पहुंचें और इन क्षेत्रों में राज्य निधियों का समतुल्य प्रवाह भी बना रहे। इस संदर्भ में इस आयोग से राज्यों को निधियों की पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए कहा गया है ताकि वे समतुल्य अंशदान करने में समर्थ हो सकें। योजना आयोग की भी राय है कि कर के अपेक्षाकृत कम हिस्से से प्रतिसंतुलित निर्धारित अनुदानों के बड़े प्रावधान से राज्यों के संसाधनों को कारगर रूप से सीमांकित किया जा सकेगा। वित्त मंत्रालय की ही तरह योजना आयोग ने आयोजना-व्यय के जरिए सृजित परिसंपत्तियों के रखरखाव के लिए निधियां निर्धारित करने की जरूरत को रेखांकित किया। इसने आगे यह विचार भी व्यक्त किया कि वैश्विक मंदी के रूख के कारण अर्थव्यवस्था में आए धीमेपन के चलते, राजकोषीय सुधार की कार्यनीति न सिर्फ राज्य-विशिष्ट ही होनी होगी, बल्कि इसे दोबारा निर्धारित किया जाना होगा। सरकारी व्यय की गुणवत्ता में सुधार लाने के मुद्दे पर भी टिप्पणियां की गई हैं ताकि इन क्षेत्रों में बेहतर परिणाम प्राप्त किए जा सकें - पारिस्थितिकी, पर्यावरण

एवं जलवायु प्रबंध का प्रबंधन; राज्य स्तरीय सरकारी क्षेत्र के उद्यमों एवं विभागीय उपक्रमों की वाणिज्यिक अर्थक्षमता जिनमें सिंचाई एवं विद्युत परियोजनाएं भी शामिल हैं; राजकोषीय समायोजन हेतु रूपरेखा; बजटीय व्यय का राजस्व-पूँजी वर्गीकरण; राजस्व और राजकोषीय घाटे के लक्ष्यों की सार्थकता; चक्रीय रूप से समायोजित बजटीय वित्त पोषण; और अपदा प्रबंधन।

6.9 अन्य केंद्रीय मंत्रालयों ने भी उनसे संबंधित विचारार्थ विषयों के विशिष्ट मुद्दों पर टिप्पणी की है। भारतीय रिजर्व बैंक ने घाटे के लक्ष्य तय करते समय बजटेंतर देनदारियों का शामिल करने के अतिरिक्त विचारार्थ विषयों पर भी अपनी राय दी है। राज्यों के संयुक्त ज्ञापन में विचारार्थ विषयों में जीबीएस (जिनमें मुख्यतः सीएसएस शामिल हैं) को केंद्र सरकार के प्रतिबद्ध व्यय के रूप में शामिल किए जाने के प्रति गंभीर चिन्ता व्यक्त की है, जो वित्त आयोगों के इतिहास में पहले कभी नहीं हुआ। उन्होंने ऐसे दृष्टिकोण में संभावित चूक का संकेत किया है क्योंकि उस तरह केंद्रीय करों और सहायता अनुदान में राज्यों के हिस्से के अंतरण के संदर्भ में वित्त आयोग के सांविधानिक रूप से अनुशंसित अन्तरण फिर अवशिष्ट बन सकते हैं। सभी मंत्रालयों, योजना आयोग, भारतीय रिजर्व बैंक की टिप्पणियों और राज्यों के सामूहिक विचारों पर रिपोर्ट के संबंधित अध्यायों में चर्चा की गई है।

6.10 वित्त मंत्रालय ने 8 सितंबर 2009 को विवरण प्रस्तुत किए जिसमें राजस्व एवं व्ययों के मद-वार अनुमान और उनमें किए गए पूर्वानुमान शामिल हैं। आयोग के साथ हुई बैठक के बाद, 16 अक्टूबर 2009 को उनके निवेदन के आलोक में कुछ आंकड़ों में संशोधन कर दिया गया। अनेक प्रमुख राजस्व अर्जक/व्यय करने वाले मंत्रालयों ने भी पंचाट अवधि के दौरान संभवतः सृजित/अपेक्षित संसाधनों के बारे में अपना मूल्यांकन भी दिया। आयोग ने केंद्र सरकार के राजस्व और व्यय के अपने सभी अनुमान लगाते समय इन पूर्वानुमानों पर विचार किया।

कर-निर्धारण के पीछे नीतिगत तर्क

6.11 जैसाकि अध्याय 3 और 4 में कहा गया है, इस आयोग के समक्ष एक बड़ी चुनौती 2007-08 के उत्तरार्ध से मौजूद बृहत-आर्थिक स्थिति थी। पिछले वर्षों में भारतीय अर्थव्यवस्था ने अनेक बाहरी झटकों का सामना किया है। पहला, वस्तुओं की कीमतों में तेजी से हुई वृद्धि ने ईंधन के वित्त पोषण एवं उर्वरक सब्सिडी की लागत बढ़ाकर सरकारी वित्त साधनों पर असर डाला है। दूसरा, वैश्विक वित्तीय संकट के कारण सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि में धीमापन आया है जिससे राजस्व आधार प्रभावित हुआ है और मंदी का मुकाबला करने के लिए सरकारी व्यय में काफी बढ़ोतरी करना जरूरी हो गया है। हालांकि पिछले कुछ महीनों में स्थिति में काफी सुधार हुआ है, फिर भी वैश्विक अर्थव्यवस्था के मंदी से पहले के विकास-पथ पर लौटने में अभी कुछ समय लगेगा। विकसित अर्थव्यवस्थाओं में यह सुधार संभवतः अपेक्षाकृत धीमा होगा और विश्वभर में निवेशक नई प्रतिबद्धता करते समय अधिक सोच-विचार करेंगे और सावधानी बरतेंगे। इन सबमें, आर्थिक पुनरुद्धार के चलते कच्चे तेल की कीमतों पर बढ़े दबाव के कारण स्फीतिकारी दबावों का खतरा भी शामिल रहेगा। इससे खाद्य पदार्थों की बढ़ती कीमतों के कारण मौजूदा घरेलू स्फीतिकारी दबाव भी अधिक हो जाएंगे। इस क्षेत्र के अनेक विशेषज्ञों का यह विचार है कि ऐसा जोखिम भी है जो वित्त की दुनिया में जहां एक छोटी सी प्रतिकूल घटना में भी अस्थिरता पैदा करने की बड़ी क्षमता होती है एक और झटके से पैदा हो

सकता है। इन जोखिमों के चलते भारतीय अर्थव्यवस्था के विकास की संभावनाओं का विवेकपूर्ण मूल्यांकन किए जाने की जरूरत है और आयोग को सकल घरेलू उत्पाद की भावी वृद्धि और तदनुसृत तौर पर राजस्व आधार के अपने मूल्यांकन का सावधानीपूर्वक आकलन करने की जरूरत होगी। यह अनुमान कि पुनरूद्धार की प्रक्रिया कब संपोषित हो सकेगी, इस संबंध में महत्वपूर्ण हो सकता है। अग्रणी पेशेवर अर्थशास्त्रियों के साथ हमारे परामर्श में इस मुद्दे को रेखांकित किया गया है। तदनुसार, आयोग ने अपनी पंचाट अवधि में सकल घरेलू उत्पाद की सतत वृद्धि दर का अनुमान नहीं लगाया है बल्कि एक समायोजित दृष्टिकोण को इस्तेमाल किया है। विशेषज्ञों ने आयोग से यह अनुरोध भी किया है कि भारतीय अर्थव्यवस्था द्वारा मध्यावधिक परिप्रेक्ष्य में कम से कम 13.5 प्रतिशत की प्रवृत्तिमूलक सांकेतिक वृद्धि दर पर लौटने की अच्छी-खासी संभावना के चलते, आयोग अपनी पंचाट अवधि के दौरान राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 में परिकल्पित समायोजन के स्तर को तो कम से कम बनाए रखे।

6.12 तदनुसार, हमने 2010-11 के दौरान 12.50 प्रतिशत, 2011-12 के दौरान 13 प्रतिशत और 2012-13 से 2014-15 तक के प्रत्येक वर्षों में 13.5 प्रतिशत की सांकेतिक वृद्धि दरें रखी हैं। वित्त मंत्रालय के अनुमान कुल मिलाकर समान हैं जबकि योजना आयोग के अनुमान अधिक हैं। हमारे द्वारा अनुमानित मुद्रास्फीति का परिदृश्य भारतीय रिजर्व बैंक के 4.5 प्रतिशत से 5 प्रतिशत की दर के अनुमानों की तर्ज पर हैं। तथापि, वित्त मंत्रालय ने 2010-15 की अवधि में 3 प्रतिशत से 4.5 प्रतिशत की अपेक्षाकृत कम मुद्रास्फीति दर का अनुमान लगाया है।

6.13 2010-15 की अवधि के लिए केन्द्र के राजस्व और व्ययों का अनुमान लगाने के लिए, हमने दो-तरफा तरीका अपनाया है जिसमें आधार वर्ष के आकलन और इसके आधार पर पंचाट अवधि (2010-15) के लिए उनका अनुमान शामिल है। 6 जुलाई 2009 को प्रस्तुत केंद्रीय बजट में दिखाए गए 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़े कुल मिलाकर अनुमानों के आधार के रूप में लिए गए हैं। तथापि, राजस्व और व्यय की कुल मदों के संबंध में, सावधानीपूर्वक विचार करने के बाद उपयुक्त समायोजन किए गए हैं।

आधार वर्ष 2009-10 का पुनर्निर्धारण

6.14 कर-राजस्व के मामले में, हमने केंद्र सरकार द्वारा किए गए 2009-10 (ब.अ.) के अनुमानों को इस्तेमाल किया है। यह पूर्ववर्ती वर्षों के संदर्भ में गिरती क्रियाशीलता का द्योतक है जो 2008-09 तथा 2009-10 में आई आर्थिक मंदी, जिसने प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कराधार को प्रभावित किया है, की प्रचण्डता को देखते हुए उपयुक्त ही है।

6.15 कर-भिन्न राजस्वों के लिए, हमने आर्थिक सेवाओं से जुड़ी प्राप्तियों को छोड़कर सभी मामलों में केंद्र सरकार द्वारा किए गए 2009-10 (ब.अ.) के अनुमानों का प्रयोग किया है। आर्थिक सेवाओं के मामले में, आधार के तौर पर ब.अ. के आंकड़ों (60,039 करोड़ रुपये) का प्रयोग करना अनुपयुक्त प्रतीत हुआ क्योंकि इस आंकड़े में 3जी जो एक-कालिक घटना है, की नीलामी से हुई प्राप्तियां भी शामिल थी जिन्हें यदि विकास के किसी अनुमान में शामिल कर लिया जाए, तो इस शीर्ष के अंतर्गत भावी कर-भिन्न प्राप्तियों का बहुत अधिक अनुमान

लगाया जाता। इस बात को देखते हुए, अन्य संचार सेवाओं के अंतर्गत हुई प्राप्तियों को 48,335 करोड़ रुपये पर निर्धारित किया गया है, जिससे आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत समग्र प्राप्तियां घटकर 35,039 करोड़ रुपये रह गई हैं।

6.16 आयोजना-भिन्न मोर्चे पर हमने पैरा 6.17 से 6.20 में दिए गए आधार के अनुसार व्यय की कुछ मदों को पुनर्निर्धारित किया है।

6.17 वित्त मंत्रालय के ज्ञापन में आयोग से अनुरोध किया गया कि छठे केंद्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण वेतन और पेंशन के संशोधन को भी हिसाब में लिया जाए। 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़ों में, बढ़े हुए वेतन और पेंशन के प्रभाव को पहले ही शामिल किया गया था। इसके अलावा, इन आंकड़ों में देय बकाया राशि भी शामिल थी। चूंकि बकाया राशि "एकबारगी" भुगतान होता है, इसलिए वेतन के घटक के अनुमान के प्रयोजनार्थ, इस राशि को आयोजना-भिन्न व्यय की प्रासंगिक मदों (अर्थात् रक्षा; पुलिस; अन्य सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक सेवाएं और विधानमंडल वाले संघ राज्य क्षेत्रों का आयोजना-भिन्न व्यय) में से घटा दिया गया।

6.18. किसानों के वर्ष 2009-10 (ब.अ.) में ऋण अधित्याग के लिए बजट अनुमानों की पुनरावृत्ति होने की आशा नहीं है। अतः आधार वर्ष के मूल्यांकन में इन्हें शामिल नहीं किया गया है। तथापि, वित्त मंत्रालय ने वर्ष 2010-11 और 2010-12 के लिए इस शीर्ष के अन्तर्गत व्यय के अनुमान मुहैया कराए हैं। इन्हें उपर्युक्त वर्षों के व्यय पूर्वानुमानों में शामिल किया गया है क्योंकि ये ऋण राहत पर मूल निर्णय के अनुसरण में नीतिगत वचनबद्धताएं हैं। भविष्य में ऐसे व्ययों के लिए किसी नई वचनबद्धता की अनुमति नहीं दी जाएगी।

6.19 बजट 2009-10 में पेट्रोलियम संबंधी इमदाद के रूप में 3109 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है, उसके बावजूद भी इस मद पर वास्तविक इमदाद बहुत अधिक है- शेष राशि बजट बाह्य तंत्र के माध्यम से वहन की जाएगी। सरकारी लेखा पर सभी बजट-बाह्य देयताओं को एक साथ लाने के संबंध में हमारी अतिरिक्त 'टीओआर' को ध्यान में रखते हुए पेट्रोलियम संबंधी इमदाद के लिए 2009-10 आधार-वर्ष के आंकड़ों का पुनः मूल्यांकन किया गया है। यह पुनर्मूल्यांकन श्री बी.के. चतुर्वेदी की अध्यक्षता में तेल कम्पनियों की वित्तीय अवस्था पर उच्चाधिकार प्राप्त समिति के अनुमानों पर आधारित है। इस रिपोर्ट के अनुसार मिट्टी के तेल पर अनुमानित वार्षिक आर्थिक सहायता 30,000 करोड़ रुपये है। यह सब्सिडी प्रति बैरल 140 अमरीकी डालर के अन्तर्राष्ट्रीय कच्चे तेल के मूल्य पर आधारित थी। लगभग 70 अम. डालर प्रतिबैरल कच्चे तेल के औसत मूल्य को मानते हुए यह सब्सिडी लगभग 15,000 करोड़ रुपये तक कम हो जाएगी। यह रिपोर्ट अनेक सुधारात्मक उपायों का भी सुझाव देती है, एक बार कार्यान्वित होने पर यह अनुमानित स्तर के 60 प्रतिशत तक सब्सिडी बिल को कम कर सकती है। ऐसे सुधारात्मक उपायों को ध्यान में रखते हुए, जिसे आयोग समझता है कि इन्हें अविलम्ब कार्यान्वित करने पर मिट्टी के तेल की सब्सिडी का बिल लगभग 9,000 करोड़ रुपये होगा। द्रवीकृत पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) की बिक्री पर, पेट्रोलियम मंत्रालय ने 2008-09 के लिए 17,600 करोड़ रुपये की कम वसूली का अनुमान (विद्यमान कच्चे तेल के मूल्यों पर) लगाया है। लगभग 70 अ. डालर प्रति बैरल औसत कच्चे तेल के मूल्यों को मानते हुए सब्सिडी की यह राशि 8800 करोड़ रुपये तक कम होगी। यह माना गया है कि इससे

भारत सरकार एलपीजी की राशि पर भविष्य के लिए सब्सिडी हेतु 20 प्रतिशत (1760 करोड़ रुपए) राशि को संविभाजित करेगी ताकि गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) के उन परिवारों को संरक्षण प्राप्त हो जो बढ़िया मिट्टी के तेल से एलपीजी की ओर अग्रसर हो रहे हैं; जैसा कि चतुर्वेदी समिति की रिपोर्ट में विहित है। इस प्रकार, ईंधन सब्सिडी के लिए पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के आंकड़े 10,760 करोड़ रुपए (9000+1760) बैठते हैं। आगामी वर्षों में ऐसी सब्सिडी का कोई बजट बाह्य वित्त पोषण नहीं होना चाहिए और यह दृष्टिकोण हमारे विचारार्थ विषयों के अनुरूप होगा।

6.20 राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के लिए आयोजना-भिन्न, वित्त आयोग भिन्न अनुदानों को मूल्यवर्धित कर (वैट)/केन्द्रीय बिक्री कर (सीएसटी) के लिए मुआवजे के रूप में राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को दिए गए आयोजना-भिन्न अनुदानों को घटाकर संशोधित किया गया है। पुनः मूल्यांकित राशि 2009-10 (ब.अ.) में 14,176 करोड़ रुपए के मुकाबले 5154 करोड़ रुपए हैं।

पंचाट अवधि के लिए पूर्वानुमान

कर राजस्व

6.21 आयोग ने भावी कर राजस्व स्रोतों के संबंध में विभिन्न परिदृश्यों पर विचार किया है। यदि सभी करों में वृद्धि 1999-2000 से 2007-08 की अवधि वाली प्रवृत्ति विकास दर (टीजीआर) के अनुसार होती है तो निहित उछाल 1.43 होगा। अल्पावधियों के लिए टीजीआर में उच्च स्तरीय उछाल आता है। यह महसूस किया गया कि पूर्वानुमानित अवधि के लिए ऐसे अधिक उछाल को मानेंगे तो वह अवास्तविक होगा क्योंकि 2004-08 की अवधि में प्रत्यक्ष और सेवा कर आधार में अप्रत्याशित वृद्धि पायी गई थी। इस प्रकार, यह निर्णय लिया गया कि उछाल के अनुमान को संतुलित बनाया जाए और 2010-15 की अवधि के कर राजस्वों को 1.33 की समग्र तेजी का प्रयोग करके पूर्वानुमान लगाया गया है। इसे 1999-2008 की अवधि के लिए सेवा कर को छोड़कर (इस अवधि के दौरान सेवा कर में 4.54 की उच्च स्तरीय तेजी थी) सकल कर राजस्व की तेजी का परिकलन करके निकाला गया है। इसे प्रत्येक कर की मद से राजस्व के लिए वर्ष-वार पूर्वानुमान प्राप्त करने हेतु अलग-अलग करों के आधार वर्ष के अनुमानों पर लागू किया गया है। परिणामी कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात सारणी 6.1 में दिए गए हैं। हमारे पूर्वानुमान वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमानों की तुलना में कुछ सीमा तक निम्न स्तरीय हैं।

6.22 जैसा कि अध्याय 5 में व्यौरा दिया गया है, जीएसटी को लागू करने से कर राजस्व पर प्रभाव नहीं पड़ेगा क्योंकि लागू की गई दरें राजस्व-तटस्थ होंगी। इसके विपरीत, जैसा बताया गया है इससे राजस्वों में सुधार होने की संभावना है। जीएसटी की यह 'ऊर्ध्वगामी' संभावना हमारे पूर्वानुमानों में परिकलित नहीं हुई हैं और उस सीमा तक ये संतुलित हैं।

कर भिन्न राजस्व

6.23 कर भिन्न राजस्वों के अन्तर्गत राज्यों और संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों से ब्याज प्राप्तियों के आधार वर्ष से आगे प्रत्येक वर्ष 2 प्रतिशत तक गिरावट होने का पूर्वानुमान लगाया गया है। इसमें इस तथ्य पर ध्यान दिया गया है कि राज्यों को दिया जाने वाला केन्द्र का ऋण पोर्टफोलियो घट रहा है क्योंकि पिछले ऋणों का भुगतान हो रहा है और विद्यमान नीति के अनुसार कोई नया ऋण जारी नहीं किया गया है। रेलवे पूंजी से ब्याज प्राप्तियों का सकल घरेलू उत्पाद के 0.09 प्रतिशत के आधार वर्ष स्तर पर स्थिर बने रहने का पूर्वानुमान है। भारतीय रिजर्व बैंक/बैंकों से लाभ का अनुमान सकल घरेलू उत्पाद की दर के अनुरूप ही बढ़ने की आशा है। पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस और दूरसंचार मंत्रालय के साथ-साथ विभिन्न क्षेत्र के विशेषज्ञों से हमारे परामर्श के आधार पर आर्थिक सेवाओं से प्राप्तियों का अनुमान पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में 18 प्रतिशत की वार्षिक दर बढ़ने को लगाया गया है। अन्य सभी मदों के लिए 1999-2008 की अवधि के लिए जीजीआर को वार्षिक पूर्वानुमान प्राप्त करने हेतु आधार वर्ष के आंकड़ों पर लागू किया गया है। सकल घरेलू उत्पाद के समानुपात के रूप में कर-भिन्न राजस्व के पूर्वानुमान में 2010-11 में 2.07 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 2.24 प्रतिशत होने की उम्मीद है। इसी अवधि के दौरान वित्त मंत्रालय ने इस अनुपात में 2.00 प्रतिशत से कमी होकर 1.70 प्रतिशत होने का पूर्वानुमान लगाया है। तथापि, दूरसंचार और पेट्रोलियम जैसे क्षेत्रों में प्रचुर संभावनाओं को देखते हुए हम महसूस करते हैं कि वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमान कम स्तर पर लगाए गए हैं।

6.24 संघीय सरकार के लिए 2010 से 2015 की अवधि के लिए हमारे राजस्व पूर्वानुमानों के काफी हद तक बढ़ने की संभावना है। ऐसा इस तथ्य के कारण है कि (i) हमने जो राजस्व में तेजी का आकलन किया है वह वित्त मंत्रालय के तेजी के अनुमान की तुलना में कम है; (ii) हमारे द्वारा लगाए गए वृद्धि के पूर्वानुमान योजना आयोग के पूर्वानुमानों की तुलना में संतुलित हैं, विशेष रूप से अवधि के उत्तरार्ध के लिए; (iii) प्रत्यक्ष कर कोड और जीएसटी जैसे इस अवधि के

सारणी 6.1: कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात

(प्रतिशत)

वर्ष	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
बजट अनुमान						
कर सकल घरेलू उत्पाद	10.95	11.35	11.78	12.24	12.72	13.22

दौरान आलोचित होने वाले सुधारों में परिवर्तन किए जाने से राजस्वों पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा क्योंकि इन सुधारों से पुनः विकास में तेजी आएगी और कर अनुपालन में सुधार होगा और अंत में (iv) विनिवेश से प्राप्तियों के लिए हमारे पूर्वानुमान उन संभावनाओं से कम हैं जिनकी हमने पैरा 6.44 में पहचान की है। इसके अतिरिक्त, गैर-निष्पादनकारी भूमि परिसम्पत्तियों की बिक्री से अतिरिक्त राजस्वों की भी संभावना है। इन अतिरिक्त राजस्वों से बालकों का निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा अधिकार अधिनियम (आरटीई), 2009 अथवा अप्रत्याशित विदेशी चुनौतियों का मुकाबला करने के कार्यान्वयन पर होने वाले नए खर्चों को सुगमता से वित्तपोषित किया जा सकेगा।

आयोजना- भिन्न व्यय

6.25 आयोजना-भिन्न व्यय के संबंध में वित्त मंत्रालय का ज्ञापन सुनिश्चित करता है कि ऐसा व्यय काफी हद तक अत्यावधि में अत्यधिक अपरिवर्तनीय रहेगा। हम इसे ब्याज अदायगियों, रक्षा राजस्व व्यय, वेतनों, पेंशनों और राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को होने वाले अन्तरणों के मामले में सत्य मानते हैं। जैसा कि रक्षा मंत्रालय ने उल्लेख किया है, हम मानते हैं कि सुरक्षा बलों का आधुनिकीकरण करना उच्च प्राथमिकता है। हमारा यह भी विचार है कि सुस्पष्ट सब्सिडी पर व्यय का यौक्तिकीकरण करने में पर्याप्त गुंजाइश विद्यमान है। इन पहलुओं को ध्यान में रखते हुए व्यय के पूर्वानुमान तैयार किए गए हैं और उन्हें रेखांकित करने वाले तर्कों को पैरा 6.26 से 6.38 में प्रकट किया गया है।

6.26 ब्याज अदायगियों के लिए हमने एफआरबीएम पथ द्वारा अनुमत ऋण भंडार में समायोजित वृद्धि के अनुरूप पूर्वानुमान अपनाए हैं। ऋण भंडार में किए गए समायोजनों के ब्यौरे अध्याय 9 में परिभाषित किए गए हैं। हमने 2009-10 तक किए गए ऋण संविदा के लिए 7.35 प्रतिशत की औसत ब्याज दर का और पिछले वर्षों के राजकोषीय घाटे को वित्त पोषित करने के लिए अपेक्षित वृद्धिकारी उधारों पर अवर्ती वर्षों के लिए 7.5 प्रतिशत की ब्याज दर प्रयोग करके ब्याज भुगतानों का अनुमान लगाया है। इसका निहितार्थ होगा कि आयोजना-भिन्न व्यय के समानुपात के रूप में ब्याज भुगतान पंचाट अवधि के दौरान 35.21 प्रतिशत से 39.99 प्रतिशत के बीच की रेंज में होंगे।

6.27 रक्षा व्यय के लिए वित्त मंत्रालय ने रक्षा व्यय हेतु प्रतिवर्ष 7 प्रतिशत की वृद्धि दर का पूर्वानुमान लगाया है। पूंजी व्यय का पूर्वानुमान प्रति वर्ष 10 प्रतिशत तक बढ़ने का लगाया है। रक्षा मंत्रालय ने बड़े हुए बल के गुणकों के लिए यथेष्ट सुरक्षा बल मुहैया कराने की जरूरत पर जोर दिया है। हम भी रक्षा राजस्व व्यय में कुछ वास्तविक वृद्धि प्रदान करने की जरूरत को समझते हैं उसमें पर्याप्त मूल्यहास और अनुसंधान खर्चों की भी अनुमति होगी। हमारा यह विचार है कि वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमान में इन जरूरतों पर ध्यान दिया गया है और इसलिए इन्हें स्वीकार कर लिया है। रक्षा व्यय की समग्र वार्षिक वृद्धि दर के लिए परिणामी पूर्वानुमान 8.33 प्रतिशत पर बैठते हैं। इसके अतिरिक्त, हमारा यह भी विचार है कि भारत सरकार की नीति के पैरामीटरों के अन्तर्गत प्राइवेट सेक्टर की बढ़ी हुई भागीदारी, आयात प्रतिस्थापन एवं स्वदेशीकरण; क्रियाविधियों और प्रणालियों में सुधारों तथा बेहतर परियोजना प्रबंधन के माध्यम से रक्षा व्यय की गुणवत्ता और कार्यकुशलता को सुधारने की काफी गुंजाइश विद्यमान

है। इस दिशा में होने वाले प्रयासों से रक्षा खर्चों के लिए उपलब्ध राजकोषीय क्षेत्र में और अधिक विस्तार होगा।

6.28 आयोग ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि सरकारी खर्चों की गुणवत्ता और प्रभावकारिता में दीर्घकालिक राजकोषीय समेकन और सुधार के लिए केन्द्र सरकार की व्यय की प्राथमिकताओं में सामंजस्य करना अपेक्षित होगा। यदि केन्द्र सरकार को अपने अत्यधिक आवश्यक राष्ट्रीय पब्लिक माल के प्रावधानों का विस्तार करना होगा तो उसे अपने व्ययों को सुसाध्य बनाने की जरूरत पड़ेगी। ऐसा सब्सिडी के मामले में विशेषरूप से सत्य है। सब्सिडी में सुधार के बगैर राष्ट्रीय पब्लिक गुड्स की सप्लाई को सुधारना और राजकोषीय विवेक को बनाए रखना संभव नहीं होगा। हमारा यह विचार है कि इस संबंध में विभिन्न उच्चाधिकार प्राप्त समितियों और उन संस्थाओं ने जिन्होंने बहुमूल्य सुझाव प्रदान किया है, उनकी सिफारिशों के अनुसरण में महत्वपूर्ण सब्सिडियों के प्रशासन में सुधार कार्यान्वित करना वर्तमान स्थिति में व्यवहार्य होगा। हमने यह सुनिश्चित करने के लिए लक्षित समूहों की उपभोज्य क्षमताओं पर प्रतिकूल प्रभाव डाले वगैर इन सुधारों को कार्यान्वित किया जाए, इस विषय पर संबंधित मंत्रालयों से सलाह ली है। यह दृष्टिकोण भी ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोग के आदर्शी दृष्टिकोण के अनुक्रम में हैं।

6.29 इस पृष्ठपट के विपरीत, आयोग ने महत्वपूर्ण गुणवत्ता वाले माल के प्रति जनसंख्या के लक्षित वर्गों की जरूरतों के साथ-साथ सुधारों की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए सब्सिडी पर भावी व्यय के बारे में आदर्शी पूर्वानुमान भी तैयार किए हैं। अतः इस बारे में हम वित्त मंत्रालय के उन अनुमानों से विपथित हुए हैं जिनमें खाद्य, उर्वरक और ईंधन सब्सिडी के लिए 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मान ली थी।

i) खाद्य: खाद्य सब्सिडी मुहैया कराने के पीछे आशय यह है कि समाज के कमजोर वर्गों की खाद्य सुरक्षा को सुधारा जाए। इसे ध्यान में रखते हुए हमने गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर 50 प्रतिशत सब्सिडी और अन्त्योदय अन्न योजना के अन्तर्गत लाभभोगियों के लिए पूरी सब्सिडी की अनुमति दी है। सब्सिडी के ये आंकड़े खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग के आकलन पर आधारित हैं जो मानते हैं कि एमएसपी में 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि होगी। इस आधार पर पूर्वानुमानन अवधि के लिए खाद्य सब्सिडी में औसत वार्षिक वृद्धि 8.87 प्रतिशत है।

ii) उर्वरक: उर्वरकों के फिजूल और इस्टतम से कम उपयोग को रोकते हुए खाद्य सुरक्षा और आत्मनिर्भरता सुनिश्चित करने के लिए उर्वरक सब्सिडी को लक्षित करने की जरूरत है। इसके अतिरिक्त, हमें सूचित किया गया है कि वैश्विक उर्वरक बाजार की 'ओलिगोपोलिस्टिक' प्रकृति को देखते हुए, जिसमें भारत महत्वपूर्ण उर्वरकों का बड़ा खरीददार रहा है, अप्रभावी उर्वरकों के उपयोग पर रोक लगाने से मध्यावधि में मूल्य लाभों के परिणाम मिलेंगे। आयोग के साथ उर्वरक विभाग की परिचर्चा में भी इस विषय को उठाया गया कि सब्सिडी प्रणाली का पुनर्गठन करने से उर्वरकों के इष्टतम उपयोग को प्रोत्साहन मिलेगा तथा सब्सिडी को बेहतर तरीके से लक्षित किया जा सकेगा। इन विचारार्थ विषयों को ध्यान में रखते हुए हमने प्रधान मंत्री की आर्थिक सलाहकार परिषद (ईएसी) की सिफारिश को संदर्भाधीन विषय के रूप में लिया है कि इस सब्सिडी को खेतीबाड़ी करने वाले प्रति परिवार को 120 कि. ग्राम तक सब्सिडी प्रतिबंधित की जाए। इस आधार पर इस

1. आर्थिक सलाहकार परिषद (2007) की रिपोर्ट में उल्लेख है 120 कि.ग्राम उर्वरक (जिसमें 80 कि. ग्राम नाइट्रोजिनस फर्टिलाइजर, 30 कि. ग्राम फास्फेटिक उर्वरक और 10 कि.ग्राम पोटैशिक उर्वरक हैं) 60 कि. ग्राम पोषक तत्वों का कुल संतुलित पोषाहार है। यह लघु और सीमांतिक किसानों की पूरी जरूरतों को पूरा करेगा तथा मध्यम और बड़े किसानों की खाद्य जरूरतों के स्व उपभोग को भी पूरा करेगा। शेष जरूरत को खुले बाजार से पूरा किया जाएगा।

सब्सिडी के लिए अनुमानित वित्तपोषण की आवश्यकता 2006-07 में 10,980 करोड़ रुपए थी। यदि तेल के मूल्य (जो उर्वरक बास्केट के माल-भाड़ा लागत सहित यूनिट मूल्य के साथ निकटता से सामंजस्य बनाए हुए हैं) लगभग 70 अमरीकी डालर प्रति बैरल रहती है। टर्मिनल वर्ष में इसे प्राप्त करने के लिए 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़े प्रत्येक वर्ष समानुपातिक रूप से कम किए गए हैं ताकि 2014-15 में अनुमानित सब्सिडी प्रावधान 10,980 करोड़ रुपए के लक्षित आंकड़ों के बराबर रहे। हमने किसी प्रकार की वृद्धि की अनुमति नहीं दी है क्योंकि हम आशा करते हैं कि प्रवृत्ति मूलक मूल्य 2006-07 में विद्यमान मूल्यों की तुलना में कम ही बने रहेंगे, जो वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान अन्तर्राष्ट्रीय उर्वरक आपूर्ति में उत्पादक संघ की संरचना के प्रत्याशित अवरोध के कारण तो बिल्कुल ही नहीं बढ़ेंगे।

(iii) ईंधन: पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के आंकड़े पूर्वानुमानित अवधि की तुलना में सामान्य अर्थों में स्थिर रखे गए हैं जो इस सब्सिडी को नियंत्रित रखने की जरूरत को प्रतिबिम्बित करते हैं, यदि इस अवधि के दौरान परिकलन को रेखांकित करने वाले पैरामीटर (मुख्य रूप से तेल के मूल्य) परिवर्तित नहीं होते हैं। हमारी अवधारणा है कि किसी भी वास्तविक वृद्धि को कारगर बचतों के माध्यम से वित्तपोषित किया जा सकेगा।

(iv) अन्य सब्सिडियां: प्रत्येक अनुमानित वर्ष के लिए आधार वर्ष में आंकड़ों के बराबर संख्या को सांकेतिक अर्थों में स्थिर रखा गया है, जो इन सब्सिडियों में कुछ वास्तविक कटौतियों की जरूरत को प्रतिबिम्बित करता है।

6.30 सब्सिडी में इस प्रकार की कटौती समानता को सुदृढ़ बनाने के साथ-साथ अर्थव्यवस्था में विकास के लिए भी महत्वपूर्ण हैं। राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) द्वारा किए गए एक अध्ययन में जैसा दिखाया गया है, ये सब्सिडियां इस मायने में प्रतिगामी हैं कि प्रति व्यक्ति के संदर्भ में ये उच्च आय वाले राज्यों के लिए सापेक्षतया उच्च स्तरीय हैं। इसके अतिरिक्त, उर्वरकों और एलपीजी जैसे क्षेत्रों में दी गई बड़ी सब्सिडियां अन्तर-वैयक्तिक आधार पर भी प्रतिगामी बनी रहेंगी क्योंकि उर्वरक सब्सिडियां सिंचित क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति आय के अर्थ में अधिक हैं और एलपीजी सब्सिडियां शहरी क्षेत्रों में प्रतिव्यक्ति संदर्भ में अधिक हैं। इन सब्सिडियों में कटौती, जो राजकोषीय गुंजाइश को मुक्त करने से होगी, विद्यालयों, ग्रामीण सड़कों और सिंचाई जैसे पब्लिक गुड्स की सप्लाई में वृद्धि को सुसाध्य बनाएगी, जिससे अत्यधिक प्राइवेट निवेश द्वारा उच्च स्तरीय विकास होगा।

6.31 पुलिस व्यय के लिए हमने मजदूरी-भिन्न प्रचालनात्मक व्यय के लिए पर्याप्त प्रावधान करके और केन्द्रीय पुलिस बल की क्षमता में प्रत्याशित वृद्धि को हिसाब में लेने पर, पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के आंकड़ों की तुलना में 7.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वार्षिक दर पर वृद्धि का अनुमान लगाया है।

6.32 पंचाट अवधि के दौरान पेंशन की राशि 9 प्रतिशत की वार्षिक दर पर बढ़ने का पूर्वानुमान लगाया गया है। वित्त मंत्रालय ने पहले तीन वर्षों के लिए इस राशि के 9 प्रतिशत पर और आगामी दो वर्षों के लिए 10 प्रतिशत की दर से बढ़ने का पूर्वानुमान लगाया था। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि पेंशन पर बढ़ी हुई धन राशि का प्रभाव 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़ों में पहले ही आकलित किया जा चुका है हम व्यय की इस राशि के लिए विभेदित वृद्धि दर प्रदान करने का कोई औचित्य नहीं समझते हैं।

6.33 वर्ष 2014-15 में होने वाले लोकसभा के आगामी आमचुनाव के कारण मोटे तौर पर चुनाव खर्च का आकलन किया गया है। हमने उप-चुनावों के लिए (2014-15 को छोड़कर) प्रत्येक वर्ष में आधार वर्ष के व्यय हेतु 5 प्रतिशत की राशि मुहैया करायी है। 2014-15 के लिए, हालांकि, आम चुनावों के पूर्वानुमान के तौर पर 2009-10 में वहन किए गए चुनाव व्यय के प्रति 5 प्रतिशत की मिश्रित वृद्धि दर को लागू करते हुए मुहैया करायी जाने वाली राशि परिकलित की है।

6.34 अन्य सामान्य सेवाओं और आर्थिक सेवाओं पर व्यय का पूर्वानुमान पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में 5 प्रतिशत की वार्षिक दर पर बढ़ने का लगाया है जिसमें मुद्रास्फीति के लिए पूरा प्रावधान किया गया है। सामाजिक सेवाओं पर व्यय का अनुमान पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में 7.5 प्रतिशत की वार्षिक दर पर बढ़ने का लगाया है जिसमें केन्द्र सरकार की इस मंशा को प्रतिबिम्बित किया है कि मानव विकास पर खर्चों में वृद्धि होगी। वित्त मंत्रालय ने अन्य सामान्य सेवाओं (पुलिस सहित), आर्थिक सेवाओं और सामाजिक सेवाओं के लिए 7 प्रतिशत की वृद्धि दर का अनुमान लगाया था।

6.35 पूर्वानुमानित वर्षों के प्रत्येक वर्ष के लिए आयोजना-भिन्न अनुदानों और सार्वजनिक उद्यमों को ऋणों के लिए आधार वर्ष 2009-10 के आंकड़ों को सांकेतिक अर्थों में स्थिर बने रहना मान लिया है। विधान रहित संघ राज्य क्षेत्रों के आयोजना-भिन्न व्यय जो पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष की तुलना में वर्ष 2004-05 से 2008-09 (स.अ.) की अवधि के लिए परिकलित किए गए हैं, 12.1 प्रतिशत की वृद्धि दर पर बढ़ने की प्रवृत्ति रखते हैं।

6.36 केन्द्र की तुलना में राज्यों को 2006-07 तक लिए गए राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) ऋणों पर ब्याज की उच्च प्रभावी दर का भुगतान करना पड़ा था। इसमें सुधार करने की दृष्टि से आयोग ने उन एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज राहत की सिफारिश की है जिनका राज्यों द्वारा 2006-07 तक संविदा किया गया था, जिनमें पूर्व निर्धारित शर्त यह थी कि राज्यों को अध्याय 9 में यथा-उल्लिखित एफआरएल को अधिनिमित्त करना होगा। इस लेखा पर कुल राहत राशि 13,517 करोड़ रुपए बैठती है। केन्द्र को इस राशि की क्षतिपूर्ति एनएसएसएफ को करनी होगी। तदनुसार, केन्द्र का आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय समान राशि तक बढ़ जाएगा। इसके लिए प्रावधान किया गया है।

6.37 अन्य सभी मदों, यथा राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों को आयोजना-भिन्न, गैर-एफसी अनुदान; विदेशी सरकारों को अनुदान और ऋण; सुरक्षा से भिन्न, आयोजना-भिन्न पूंजी व्यय; राज्यों और संघ राज्यों क्षेत्रों को आयोजना-भिन्न ऋण, और अन्य आयोजना-भिन्न ऋणों को मान लिया गया है कि वे आधार वर्ष की तुलना में प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत की दर से बढ़ेंगे, इस प्रकार, मुद्रास्फीति के लिए पूरा प्रावधान किया गया है। तथापि, डाक के घाटे को माना गया है कि वह 2.19 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर घटेगा जो 1999-2008 की अवधि के लिए गिरावट की प्रवृत्ति दर भी है।

6.38 हमारे अनुमानों के अनुसार समुच्चय रूप से सकल घरेलू उत्पाद के समानुपात में आयोजना-भिन्न व्यय 2010-11 में 10.06 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में 7.73 प्रतिशत तरह जाएगा। वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमानों के अनुसार तदनुसूत अवधि के दौरान यह

प्रतिशत 10.74 से कम होकर 8.80 प्रतिशत रह जाएगा। सब्सिडी के संबंध में हमारे प्रतिदर्शी पूर्वानुमान इस विषय के लिए प्रमुख कारण हैं।

आयोजना व्यय

6.39 अपनी सिफारिशें करते हुए हमसे अन्य बातों के अतिरिक्त केन्द्र सरकार के संसाधनों पर मांगों, विशेष रूप से केन्द्रीय और राज्य योजनाओं के प्रति पूर्वानुमानित जीबीएस के बारे में विचार करने हेतु कहा गया था। विगत के वित्त आयोगों के विधान में आयोजना-भिन्न राजस्व लेखा पर केन्द्र की जरूरतों के लिए पूरे प्रावधान करने के बाद जीबीएस एक अवशेष के रूप में उभरा था। यदि केन्द्र के संसाधनों पर मांग के रूप में जीबीएस को अग्रपंक्ति में रखा जाए तो वित्त आयोग के अन्तरणों को तदनुसार समायोजित करना पड़ेगा। इससे, एक प्रकार से जीबीएस अवशेष पर पहुंचने की वर्तमान प्रणाली में बदलाव आएगा और इससे वित्त आयोग के अन्तरणों की बुनियादी विशेषताओं में बदलाव होगा।

6.40 हमने विषय की विस्तृत जांच की है और हमारे दृष्टिकोण का मार्ग निर्देशन सर्वप्रथम केन्द्र सरकार के संसाधनों पर मांग के रूप में जीबीएस को लेने और उसके बाद अंतरणों की राज्यों को सिफारिश करने वाले विषयों की कार्य पद्धतियों द्वारा हुआ है। जीबीएस के पूर्वानुमान केवल ग्यारहवीं पंच वर्षीय योजना अवधि (2007-12) के लिए ही उपलब्ध हैं और इसमें हमारी पंचाट अवधि पूरी तरह से कवर नहीं होती। इसके अतिरिक्त, इनका वर्ष वार व्यौरा उपलब्ध नहीं है तथा प्रत्येक वर्ष के अनुमान वार्षिक योजनाओं को अंतिम रूप दिए जाने के दौरान ही निकाले गए हैं। बड़े पैमाने पर योजनाओं के स्वरूप को प्राप्त करने के उद्देश्य से जीबीएस को प्राप्य स्तरों की अपेक्षा उच्च स्तरों पर दिखाए जाने की प्रवृत्ति रही है। केन्द्र के संसाधनों पर पूर्वानुमानित जीबीएस के लिए पूरी राशि प्रदान करने के पश्चात और अन्य मांगों को पूरा करने के बाद हो सकता है कि आयोजना भिन्न-राजस्व लेखा पर केन्द्र की जरूरतों को पूरी तरह से पूरा करने पर पर्याप्त राजकोषीय राशि उपलब्ध न हो और राज्यों को अन्तरणों के वर्तमान स्तर को बनाए रखा जा सके और राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व लेखों में अन्तर को पूरा किया जा सके। केन्द्र और राज्यों, दोनों के ही आयोजना-भिन्न राजस्व लेखा की जरूरत को, जो अधिकांश रूप से वचनबद्ध प्रकृति की हैं, उनके लिए पहली दृष्टि में ही प्रावधान करना होगा और उनके लिए अवशेषी पद्धति में व्यवस्था नहीं की जा सकती। जीबीएस नियामकों की जरूरतों का मूल्यांकन करने में भी मुख्य समस्याएं हैं। इन सभी पहलुओं की जांच करने के बाद हमारा विचार यह है कि आयोजना के लिए जीबीएस को लेने में बहुत अधिक व्यवहारिक कठिनाइयां हैं क्योंकि केन्द्र के संसाधनों पर मांग और लाभ प्राप्ति पर शेष स्पष्ट रूप से जीबीएस अवशेषों को प्राप्त करने पर निर्भर करेगा जैसी कि विगत में भी प्रथा रही है।

6.41 वित्त मंत्रालय के ज्ञापन में 2010-15 की अवधि के दौरान 23,49,515 करोड़ रुपए की सकल बजटीय सहायता का पूर्वानुमान लगाया गया है। योजना आयोग के प्रतिवेदन में इसी अवधि के लिए जीबीएस हेतु 26,23,701 करोड़ रुपए की जरूरत का अनुमान है। हमारी राजस्व प्राप्ति और आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय तथा अध्याय 9 में दर्शाए गए अनुसार राजस्व शेष के संबंध में एफआरबीएम मार्ग के आधार पर योजना राजस्व व्यय अवशेषी होगा। जैसा कि अगले भाग में बताया गया है, योजना व्यय का पूंजी संघटक एफआरबीएम लक्ष्य के अनुरूप कुल पूंजी व्यय का पूर्वानुमान लगाने और आदर्शी आयोजना-

भिन्न पूंजी व्यय के निर्धारण को समायोजित करने के बाद निकाला गया है। यथा अनुमानित परिणामी जीबीएस (या आयोजना व्यय) वित्त मंत्रालय और योजना आयोग के अनुमानों के अनुरूप है। महत्वपूर्ण रूप से, ग्यारहवीं आयोजना के अंतिम दो वर्षों के लिए जीबीएस (अर्थात् xiiiवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के पहले दो वर्ष) संबंधित वर्षों के लिए वित्त मंत्रालय के पूर्वानुमानों की अपेक्षा अधिक है। इन दो वर्षों के कुल जीबीएस को एक साथ हिसाब में लेते हुए भी यह योजना आयोग द्वारा पूर्वानुमानित अनुमानों की अपेक्षा अधिक है। बारहवीं योजना अवधि में केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों में राज्यों के अंशदान में अनुमानित वृद्धि और इन स्कीमों के विस्तार में विवेकपूर्ण बने रहने की जरूरत को ध्यान में रखते हुए हमारा विचार है कि केन्द्र की जीबीएस प्रतिबद्धताओं के लिए यह पर्याप्त प्रावधान होगा।

6.42 अनुबंध 6.1 से 6.14 में केन्द्र सरकार की राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के वर्ष 2010-15 के लिए आदर्शी अनुमान और 2009-10 के लिए पुनर्मूल्यांकित आधार वर्ष के अनुमान दिए गए हैं।

पूंजी प्राप्ति और व्यय

6.43 केन्द्र के लिए ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्ति की मुख्य मद्दे राज्यों से ऋणों और अग्रिमों की वसूली रही है। केन्द्र द्वारा राज्यों को दिए गए किन्हीं और ऋणों को बंद किए जाने पर प्राप्ति का यह स्रोत आगामी वर्षों के दौरान क्रमिक रूप से कम होता जाएगा। तथापि, केन्द्रीय सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयू) का विनिवेश ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्ति का मुख्य स्रोत बना रहेगा और वस्तुओं और सेवाओं की डिलीवरी के लिए प्राइवेट उद्यमों को और अधिक गुंजायश प्रदान करने हेतु केन्द्रीय पीएसयू में विनिवेश की वांछनीयता को देखते हुए इस पर सक्रिय रूप से अनुपालन करने की जरूरत है।

6.44 सूचीबद्ध सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों के मामले में मध्य-अक्टूबर, 2009 के लिए बाजार पूंजीकरण सूचना के अनुसार निवेशित सरकारी इक्विटी का मूल्य लगभग 10,00,000 करोड़ रुपए हैं। इन उद्यमों के औसत मूल्य/अर्जन (पी/ई) अनुपात और मूल्य/वहीखाता (पी/बी) अनुपात के उपलब्ध अनुमान क्रमशः 22.4 और 3.4 हैं। मध्य-अक्टूबर, 2009 में सूचीबद्ध राष्ट्रीयकृत बैंकों के बाजार मूल्य का अनुमान भी लगभग 1,90,000 करोड़ रुपए है। गैर-सूचीबद्ध पीएसयू के लिए अद्यतन उपलब्ध वही खाता मूल्य और लाभ/हानि की स्थिति 31 मार्च, 2008 तक के लिए उपलब्ध है। यह 82,934 करोड़ रुपए बैठती है। सूचीबद्ध पीएसयू के पी/ई और पी/बी के अनुपात को गैर-सूचीबद्ध पीएसयू के अर्जनों (अर्थात् लाभ/हानि) और वही खाता मूल्य पर लागू करते हुए और इन दोनों का औसत लेने पर गैर-सूचीबद्ध पीएसयू के बाजार मूल्य का अनुमान लगभग 3,50,000 करोड़ रुपए लगाया गया है।

6.45 असूचीबद्ध सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों की वर्तमान धारिता को 96.79 प्रतिशत से 90 प्रतिशत विनिवेशित हुआ मान लेने पर, ताकि उन्हें सूचीबद्ध कराया जा सके, 24,000 करोड़ रुपए के लगभग राशि मुक्त हो जाएगी। इसी के साथ, इन उद्यमों को सूचीबद्ध कराए जाने से उनके कारपोरेट शासन की गुणवत्ता में भी वृद्धि होगी। इसके अतिरिक्त, सूचीबद्ध कम्पनियों के मामले में 84.73 प्रतिशत की वर्तमान धारिता से उनका विनिवेश करके 51 प्रतिशत तक लाने से लगभग 3,41,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त संसाधन उपलब्ध हो सकेंगे। इसी प्रकार, बैंकों के मामले में उनके वर्तमान 60 प्रतिशत के सरकारी शेयरों को

कम करके 51 प्रतिशत तक लाने से लगभग 17,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त संसाधन उपलब्ध होंगे। इस प्रकार, कुल मिलाकर, सरकार को लगभग 3,81,000 करोड़ रुपए की राशि उपलब्ध हो सकेगी (असूचीबद्ध पीएसयू-24,000 करोड़ रुपए, सूची-बद्ध पीएसयू-3,41,000 करोड़ रुपए और सूचीबद्ध बैंक- 17,000 करोड़ रुपए)। यह मानते हुए कि यह प्रक्रिया आगामी पांच वर्षों अर्थात् 2010-15 तक चलेगी, औसतन प्रत्येक वर्ष सकल घरेलू उत्पाद के लगभग 0.88 प्रतिशत तक की राशि के संसाधन मुहैया होंगे।

6.46 भारत सरकार ने हाल ही में निर्णय लिया है कि अप्रैल 2009 और मार्च, 2012 के बीच राष्ट्रीय निवेश निधि में विनिवेश प्राप्ति से संचित होने वाली राशि सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों के लिए पूंजी व्यय पर पूर्णतया उपयोग में लाने हेतु उपलब्ध होगी। हम मानते हैं कि यह नीति अनावश्यक रूप से प्रतिबंधात्मक है और इसे उदासीन करने की जरूरत है। हम सिफारिश करते हैं कि ऐसी प्राप्ति का उपयोग महत्वपूर्ण अवसंरचना में और अर्थव्यवस्था के प्राकृतिक या पर्यावरणीय पूंजी में भी किया जाना चाहिए। विकासशील अर्थव्यवस्था की अवसंरचनात्मक जरूरतों और समावेशी विकास को संवर्धित करने के लिए शिक्षा और स्वास्थ्य जैसे सामाजिक क्षेत्रों की बढ़ती हुई निवेश जरूरतों के लिए अत्यधिक पूंजी व्यय की आवश्यकता होगी। पर्यावरणीय संरक्षण और बढ़ते हुए शहरीकरण जैसी उभरती हुई जरूरतें भी हैं। उदाहरण के लिए जलवायु परिवर्तन पर राष्ट्रीय कार्रवाई योजना के अन्तर्गत चलाए गए नए सौर ऊर्जा कार्यक्रम के लिए भारत में सौर ऊर्जा की सप्लाई में वृद्धि करने हेतु भारी निवेश की जरूरत होगी। इसी प्रकार, लगभग सभी प्रमुख शहरों में द्रुत शहरी परिवहन प्रणाली के लिए भी आवश्यकता पड़ेगी। इन कार्यक्रमों के लिए बड़े पैमाने पर निवेश की जरूरत है। अतः, विनिवेश से प्राप्त सम्पूर्ण धन राशि को सरकारी पूंजी पोर्टफोलियो की बदलती हुई जरूरतों को वित्त पोषित करने हेतु केन्द्र के बजट संसाधनों में वृद्धि करने के लिए उपयोग किया जाना चाहिए।

6.47 तथापि, पंचाट अवधि के लिए हमने मान लिया है कि विनिवेश सहित ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्ति समान अनुपात में, 2010-11 में सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में सकल घरेलू उत्पाद के 1 प्रतिशत तक बढ़ेंगी।

6.48 सरकार की प्रमुख कम-निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों में से एक है केन्द्रीय पीएसयू की संस्थागत भूमि। संबंधित मंत्रालयों द्वारा केन्द्रीय पीएसयू की उपयोग में न लाई गई जमीनों के व्यौरों पर हमें मुहैया करायी गयी सूचना अपूर्ण एवं विषम है। यह पीएसयू द्वारा अधिगृहीत भूमि की उपयुक्त वस्तु सूची बनाए जाने की जरूरत को प्रकट करती है। हम दृढ़तापूर्वक

अनुरोध करेंगे कि पीएसयू की भूमिधारिता के रिकार्ड उचित प्रकर से रखे जाएं ताकि इस दुर्लभ संसाधन को उत्पादनकारी उपयोग में लाया जाए अथवा अन्य सरकारी परियोजनाओं हेतु उपलब्ध कराया जाए और नहीं तो बेच दिया जाए। इस प्रकार के उपायों से भूमि अधिग्रहण और अनैच्छिक विस्थापन का सहारा लिए बगैर अतिरिक्त विकासात्मक परियोजनाओं को सुसाध्य बनाने में सहायता मिलेगी।

6.49 केन्द्र सरकार के उधारों का अनुमान 2014-15 में 45 प्रतिशत के ऋण-सकल घरेलू उत्पाद को प्राप्त करने के एफआरबीएम के लक्ष्य को ध्यान में रखकर लगाया गया है। आयोग ने बड़ी चिंता के साथ महसूस किया है कि केन्द्र का ऋण-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात अवहनीय स्थिति तक अधिक रहा है और महसूस करता है कि इसे सीमा में रखा जाना चाहिए। इस विषय पर अध्याय 9 में विस्तार से चर्चा की गई है।

6.50 राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय के लिए अपनाए गए मानदंडों के आधार पर राजस्व घाटा/अधिशेष के लिए पूंजी प्राप्ति और लेखांकन के उपर्युक्त अनुमानों के आधार पर 2010-11 से 2014-15 तक के प्रत्येक वर्ष में क्रमशः सकल घरेलू उत्पाद के 3,3.13,3.75,3.88 और 4.50 प्रतिशत पर कुल पूंजी व्यय का अनुमान लगाया गया है। योजना पूंजी व्यय के आंकड़े प्रतिदर्श निर्धारित आयोजना-भिन्न पूंजी व्यय (अर्थात्, रक्षा व्यय के पूंजी संघटक; राज्यों, संघ राज्य क्षेत्रों, और विदेशी सरकारों को आयोजना-भिन्न ऋण सरकारी क्षेत्र के उद्यमों और अन्य आयोजना-भिन्न ऋणों के लिए प्रावधान करने के बाद शेष राशि पर तैयार किए गए हैं।

सिफारिशों का सार

6.51 संक्षेप में हमारी सिफारिशें हैं:-

- (i) विनिवेश की प्राप्ति के उपयोग के संबंध में नीति उदार बनाते हुए उसमें सामाजिक क्षेत्रों पर पूंजी व्यय के अतिरिक्त, महत्वपूर्ण अवसंरचनाओं और पर्यावरण पर पूंजी व्यय को शामिल किया जाना चाहिए (पैरा 6.46)।
- (ii) सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों की भूमि धारिता के रिकार्ड उचित प्रकार से बनाए जाएं एवं उनका रिकार्ड रखा जाए ताकि इस दुर्लभ संसाधन का उत्पादनकारी उपयोग सुनिश्चित करने हेतु अन्य सरकारी परियोजनाओं के लिये उपलब्ध कराया जाए अथवा उन्हें बेच दिया जाए (पैरा 6.48)।

अध्याय 7

राज्य वित्त: राजस्व और व्यय का मूल्यांकन तथा संरचनात्मक सुधार

7.1 इस अध्याय के दो भाग हैं। पहले भाग में हमने अपनी पंचाट अवधि के दौरान राज्यों के राजस्वों और व्यय का मूल्यांकन करने तथा पूर्वानुमान लगाने में अपनायी गई क्रियाविधि को परिभाषित किया है। दूसरे भाग में हमने उन पहलुओं की जांच की है जो निर्णायक रूप से राज्य के वित्त पर प्रभाव डालते हैं और उन पर राज्यों से तत्काल सावधानी रखने की मांग रखते हैं। हमने इस संबंध में सुधारों पर कुछ सिफारिशें भी की हैं।

क. राजस्व और व्यय का मूल्यांकन:

7.2 पिछले अध्याय में हमने संघ के वित्त की अवस्था का विश्लेषण किया था और संघीय सरकार के लिए पूर्वानुमान भी लगाए थे। केन्द्रीय करों से अंतरण के अपेक्षित समानुपात और केन्द्र से राज्यों को अनुदान-सहायता की मात्रा का उपयुक्त मूल्यांकन करने के लिए राज्यों के वित्त का मूल्यांकन करने और उनपर पूर्वानुमान लगाना अनिवार्य है।

7.3 राज्यों के वित्त की अवस्था पिछले दशक के उत्तरार्ध के दौरान और साथ-साथ इस दशक के आरम्भिक वर्षों में खराब पायी गयी थी जिसके बाद राज्यों ने दूरगामी राजकोषीय सुधार करने आरम्भ किए, जिसके परिणामस्वरूप काफी सुधार आया है। अपने मूल्यांकन में हमने इन राजकोषीय सुधारों पर विचार किया है।

बुनियादी दृष्टिकोण

7.4 राज्यों के वित्त का मूल्यांकन करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य है क्योंकि उनकी अर्थव्यवस्थाओं की प्रकृति के साथ-साथ उनके व्यय संबंधी जरूरतों में विविधता होती है। इस विविधता को ध्यान में रखते हुए हमने यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनकी अलग-अलग राजकोषीय क्षमताओं के स्तर पर और सभी राज्यों में एक-समान कार्यकुशलता की प्रत्याशाओं के साथ हमने एक आदर्शी दृष्टिकोण अपनाया है। पंचाट अवधि के दौरान इसमें कुछ सुधार अपेक्षित होंगे, विशेष रूप से उन राज्यों के लिए जो पिछड़े हुए हैं।

7.5 अनुमान लगाया जाने वाला अन्तर्गत महत्वपूर्ण परिवर्ती राज्यों का सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) है जो कर राजस्वों जैसी विभिन्न अन्य मदों के लिए आधार बनता है। जीएसडीपी अनुमानों के प्रयोजनार्थ हमने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए मान लिए गए पूर्वानुमानों की जांच की है। ये पूर्वानुमान हमारी पंचाट अवधि के केवल दो वर्षों के लिए ही अनुरूप है और हाल में आयी आर्थिक मंदी से पहले के हैं। इसलिए, हमने इस मंदी के प्रभाव में आए योजना आयोग और उसके बाद मे आए क्रमिक सुधारों के अनुमानों को रूपांकित किया है, ताकि पंचाट अवधि के दौरान राज्यों के लिए जीएसडीपी के वार्षिक अनुमानों पर पहुंचा जा सके।

7.6 हमने राज्यों को अपनी प्राप्ति और व्यय के पूर्वानुमानों को मुहैया कराने का अनुरोध किया था। हमने पाया कि राज्यों ने 2007-08 में 7.9 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 में जीएसडीपी के 7.5 प्रतिशत के अपने कर राजस्वों (ओटीआर) का अनुमान लगाया है। इसी प्रकार, उन्होंने 2007-08 में 12.3 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 में जीएसडीपी के 12.8 प्रतिशत पर आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का अनुमान लगाया है। एक समेकित चित्र सारणी 7.1 में प्रस्तुत किया गया है और राज्य-वार व्यौरा अनुबंध 7.1 में दिया गया है।

सारणी 7.1: पिछला कार्य निष्पादन और राज्यों की प्राप्ति और व्यय का पूर्वानुमान

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

	2001-02	2007-08	2014-15
ओटीआर	6.6	7.9	7.5
एनटीआर	1.7	2.0	1.0
एनपीआरई	14.4	12.3	12.8

7.7 हमारे मूल्यांकन में राज्यों द्वारा दिए गए अनुमान विगत की प्रवृत्तियों अथवा वर्तमान आर्थिक दृष्टिकोण पर्याप्त रूप से प्रतिबिम्बित नहीं करते। इसलिए हमने प्रत्येक राज्य के राजस्व और व्यय के अपने व्यौरवार मूल्यांकन निर्धारित करने का निर्णय लिया है। ऐसा करने में हमने न केवल विगत की प्रवृत्तियों को बल्कि छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग (सीपीसी) की सिफारिशों से संबंधित उन हाल ही में लिए गए निर्णयों पर भी विचार किया है जिनका राज्य के वित्त के संबंध में महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा है। हमने राज्यों के राजस्व और व्यय का मूल्यांकन करते हुए प्राप्ति और व्यय के आदर्शी दृष्टिकोण को अपनाया है।

7.8 अपनाया गया बुनियादी दृष्टिकोण पिछले कार्य-निष्पादन के आधार पर आधार वर्ष (2009-10) के अनुमानों और राज्यों के बजट अनुमानों का मूल्यांकन करना है। आधार वर्ष के अनुमानों और अपनाए गए मानदंडों के आधार पर हमने पंचाट अवधि के लिए प्रत्येक मद का अनुमान लगाया है। यह दृष्टिकोण पिछले आयोग द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण की तरह ही है। इस खंड में हम अपनी कार्य पद्धति और अपने दृष्टिकोण की महत्वपूर्ण अवधारणाओं के बारे में विस्तार से बताएंगे।

सकल राज्य घरेलू उत्पाद

7.9 सकल राज्य घरेलू उत्पाद का प्रयोग राज्यों के अपने कर राजस्वों के पूर्वानुमानों में राजकोषीय क्षमता के लिए उसके प्रतिनिधि के रूप में किया गया है। इसे राज्यों के लिए राजकोषीय सुधार मार्ग का निर्धारण करने हेतु आधार के रूप में भी प्रयोग किया गया है।

7.10 सभी राज्यों में जीएसडीपी का आकलन करने के लिए अपनायी गयी क्रियाविधियों में कुछ अन्तर हैं। पिछले आयोगों की प्रथाओं का अनुसरण करते हुए हमने केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (सीएसओ) को जीएसडीपी के तुलनीय आंकड़े प्रदान करने का अनुरोध किया था। उन्होंने अपने अनुमान दिए हैं जिन्हें हमने अपनाया है। जैसाकि सर्वविदित है, जीएसडीपी का अनुमान कारक लागत पर लगाया जाता है।

7.11 वर्ष 1999-2000 से 2006-07 तक, 1999-2000 श्रृंखला के लिए तुलनीय अनुमान उपलब्ध हैं। इन आंकड़ों का प्रयोग 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए जीएसडीपी अनुमान प्राप्त करने के लिए किया गया है। प्रत्येक राज्य के लिए क्षेत्रवार अनुमान लगाए गए हैं जिन्हें जोड़ा गया है और बाद में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) वृद्धि दरों के साथ अनुरूपता लाने के लिए समायोजित किया गया है। तत्पश्चात्, ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए अनुमानित

विकास दर पर निर्भर करते हुए प्रत्येक राज्य के लिए वृद्धिकारी विकास की लक्ष्य दर निर्धारित की गयी है जिसे टर्मिनल वर्ष तक प्राप्त किया जाना है। पंचाट अवधि के प्रत्येक वर्ष में वृद्धि दर निर्धारित की गई है ताकि टर्मिनल वर्ष में लक्षित वृद्धि दर तक इस तरीके से पहुंचा जाए कि पंचाट अवधि के लिए सभी राज्यों का जीएसडीपी अनुमानित जीडीपी के अनुरूप आ जाए।

आधार वर्ष

7.12 तुलनीय जीएसडीपी के अनुमान 2006-07 तक उपलब्ध हैं। हमारा पहला कार्य जीएसडीपी का अनुमान आधार वर्ष के लिए है। आधार वर्ष के लिए और मध्यवर्ती अवधि के लिए प्रत्येक राज्य के लिए जीएसडीपी का अनुमान लगाने की दृष्टि से प्रत्येक राज्य के लिए प्राथमिक, द्वितीयक और तृतीयक क्षेत्रों के लिए जीएसडीपी के आंकड़े अलग-अलग अनुमानित किए गए हैं और बाद में राज्य के जीएसडीपी प्राप्त करने हेतु उन्हें जोड़ दिया गया है। पहले कदम के रूप में, कारक लागत पर पूरे राज्यों के लिए जीएसडीपी के साथ-साथ कारक लागत पर जीडीपी के लिए प्रवृत्ति मूलक वृद्धि दर का आकलन, प्रत्येक क्षेत्र के लिए अलग-अलग किया गया है और पूरे राज्य के जीएसडीपी तथा जीडीपी के टीजीआर का अनुपात प्रत्येक तीन क्षेत्रों के लिए अलग-अलग निकाला गया है। इस अनुपात का प्रयोग 2007-08 के लिए, प्रत्येक क्षेत्र की पूरे राज्यों की जीएसडीपी वृद्धि दर प्राप्त करने हेतु 2007-08 के लिए क्षेत्रक जीडीपी वृद्धि दर पर किया गया है। इसके बाद इसे 2007-08 के लिए, प्रत्येक क्षेत्र के लिए पूरे राज्य का जीएसडीपी प्राप्त करने हेतु 2006-07 के लिए पूरे राज्य के जीएसडीपी पर लागू किया गया है।

7.13 अगले कदम के रूप में, 2001-07 अवधि के लिए प्रत्येक क्षेत्र के लिए तथा प्रत्येक राज्य के लिए वार्षिक औसत वृद्धि दर का आकलन किया गया है। जैसा कि पूर्ववर्ती पैरा में बताया गया है, इन वृद्धि दरों को सभी राज्यों के बारे में सामान्य कारक के साथ समानुपातिक आधार पर इस प्रकार से समायोजित किया गया है कि 2007-08 के लिए प्रत्येक क्षेत्र के लिए अलग-अलग राज्य के जीएसडीपी अनुमान क्षेत्रक-वार पूरे राज्य के जीएसडीपी के अनुमानों से जोड़ दिए गए हैं। प्रत्येक राज्य के लिए क्षेत्रक जीएसडीपी के आंकड़ों को 2007-08 के

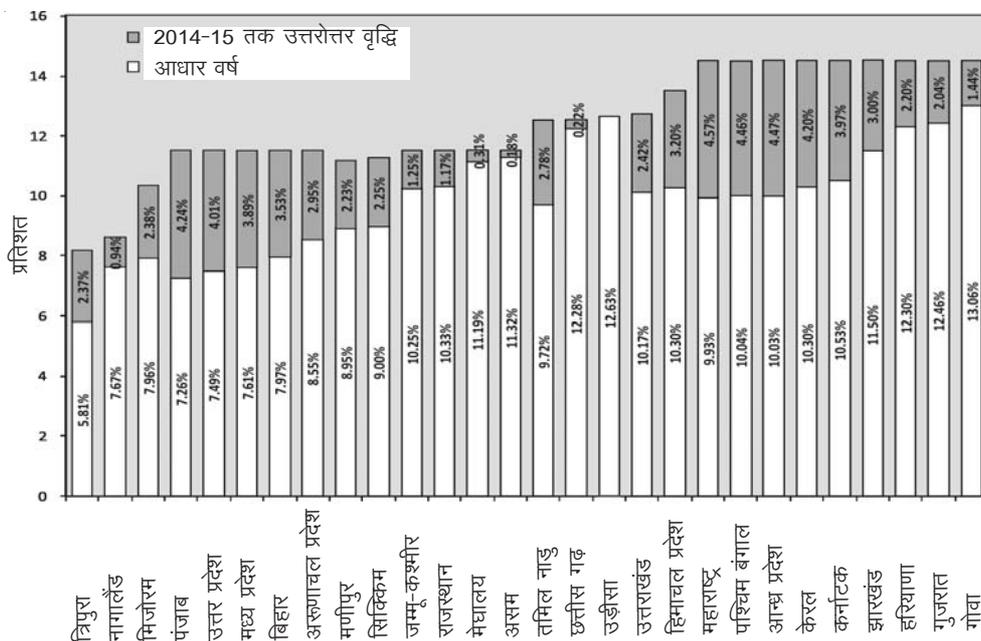
लिए कुल जीएसडीपी प्राप्त करने हेतु जोड़ा गया है। इसी प्रक्रिया को 2008-09 और 2009-10 के आंकड़े प्राप्त करने हेतु दोहराया गया है।

7.14 यह पाया गया है कि बाजार मूल्यों पर कुल जीएसडीपी और जीडीपी का अनुपात सम्पूर्ण श्रृंखला के लिए 0.8 पर स्थिर रहा है (यह अनुपात 1 प्रतिशत की घटबढ़ का सहकारी-कारण रहा है)। जीएसडीपी और जीडीपी के लिए वृद्धि दरों के बीच सामंजस्य सुनिश्चित करने के लिए 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए सकल जीएसडीपी के आंकड़े पिछले पैरा में बताए गए अनुसार परिकल्पित किए गए हैं और उन्हें इस प्रकार से सभी राज्यों के प्रति एक समान कारक के साथ पुनः समायोजित किया गया है कि बाजार-मूल्यों पर सभी-राज्यों के कुल जीएसडीपी और जीडीपी के बीच अनुपात सभी राज्यों के सकल जीएसडीपी और बाजार मूल्यों पर जीडीपी के अनुपात का औसत समान बना रहे। यह हमें 2007-08, 2008-09 और 2009-10 के लिए बाजार मूल्यों पर जीएसडीपी के अनुमान के साथ-साथ तदनुसारी वृद्धि दरें प्रदान करता है।

पूर्वानुमान

7.15 ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के योजना दस्तावेज ने योजना अवधि के लिए राज्यों द्वारा वास्तविक वृद्धि दरों के पूर्वानुमान लगाए हैं। इन वृद्धि दरों के आधार पर राज्यों को तीन श्रेणियों में विभक्त किया है यथा- 8 प्रतिशत से कम की वास्तविक वृद्धि दर के पूर्वानुमान वाले राज्य, 8 और 9 प्रतिशत के बीच वास्तविक वृद्धि दर के पूर्वानुमान वाले राज्य और 9 प्रतिशत तथा उससे अधिक की वास्तविक वृद्धि दर के पूर्वानुमान वाले राज्य। जैसा कि अध्याय 6 में उल्लेख किया गया है, हमने टर्मिनल वर्ष के लिए जीडीपी हेतु 13.5 प्रतिशत की सांकेतिक वृद्धि दर का पूर्वानुमान लगाया है। टर्मिनल वर्ष के लिए जीडीपी की वृद्धि दर के साथ एकरूपता सुनिश्चित करने हेतु पहली, दूसरी और तीसरी श्रेणियों में आने वाले राज्यों को क्रमशः 11.5 प्रतिशत, 12.5 प्रतिशत और 14.5 प्रतिशत पर टर्मिनल वर्ष की सांकेतिक जीएसडीपी निर्धारित की है। विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए टर्मिनल वर्ष के लिए जीएसडीपी वृद्धि दर के रूप में कम स्तर पर श्रेणीबद्ध वृद्धि और टीजीआर ली गई हैं। इसे चित्र 7.1 से देखा जा सकता है।

चित्र 7.1: जीएसडीपी पूर्वानुमान



7.16 2010-15 की अवधि के लिए एक ऐसा वृद्धि पथ तैयार किया गया है कि सकल जीएसडीपी की तुलना में जीडीपी का अनुपात जीएसडीपी के आधार वर्ष के अनुमानन में प्रयुक्त स्तर पर स्थिर बना रहे। उत्तरोत्तर वृद्धि को सभी राज्यों के लिए इस प्रकार से विभाजित किया गया है कि पंचाट अवधि के दौरान प्राप्त किए जाने वाले कुल सुधार की तुलना में प्रत्येक राज्य के लिए वर्ष-दर-वर्ष सुधार का अनुपात सभी राज्यों के लिए समान बना रहे। राज्य-वार, वर्ष-वार अनुमानित जीएसडीपी की वृद्धि दरें अनुबंध 7.2 में दी गई हैं।

अपना कर-राजस्व

7.17 हमारे विचाराधीन विषय के पैरा 6(v) में उल्लेख है कि: अपनी सिफारिश करते हुए, आयोग ने अन्य विचारार्थ विषयों के अतिरिक्त, केन्द्र सरकार और प्रत्येक राज्य सरकार के 'कराधान प्रयासों' और केन्द्र सरकार के मामले में कर सकल घरेलू उत्पाद अनुपात सुधारने के लिए अतिरिक्त संसाधन जुटाने की संभावना पर और राज्यों के मामले में कर-सकल राज्य घरेलू उत्पाद अनुपात को सुधारने पर महत्व दिया था।

7.18 राज्यों के अपने कर राजस्व (ओटीआर) में मुख्य रूप से मूल्य वर्धित कर (वैट), राज्य उत्पाद शुल्क, स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क तथा मोटर वाहन एवं यात्री कर शामिल होता है। राज्यों के अपने राजस्व संसाधनों के अन्तर्गत ओटीआर का हिस्सा पिछले वर्षों के दौरान बढ़ा है।

7.19 जैसा कि xi वे वित्त आयोग और xii वें वित्त आयोग द्वारा किया गया था, हमने भी अपना कर-राजस्व का विश्लेषण और पूर्वानुमान लगाया है। तथापि, xii वें वित्त आयोग की कार्य पद्धति, जिसने टीजीआर का प्रयोग किया था, से हटकर हमने आधार वर्ष के पूर्वानुमानों में उछालों का प्रयोग किया है और पूर्वानुमान अवधि के लिए कर-जीएसडीपी भुगतान के लिए एक सुधार मार्ग की अवधारणा की है। इस विपथन का कारण यह है कि टीजीआर-आधारित दृष्टिकोण ने जीएसडीपी में अवधारित परिवर्तनों को ग्रहण ही नहीं किया होगा। आधार वर्ष के लिए हमारे जीएसडीपी अनुमान हाल में आयी आर्थिक मंदी के कारण प्रवृत्ति मूलक अनुमानों की अपेक्षा कम है। दूसरे शब्दों में, यह सुनिश्चित करने के लिए कि जीएसडीपी पर मंदी का प्रभाव ओटीआर पर सामान रूप से पड़े प्रभाव पर रूपांतरित होगा, त्वरित उछाल अधिक संगत होंगे।

7.20 2005-06 के बाद से राज्यों ने अपने बिक्री कर के क्षेत्र को वैट क्षेत्र से प्रतिस्थापित कर लिया है। राज्यों के ओटीआर पर वैट के नकारात्मक आरम्भिक प्रभाव की केन्द्र द्वारा क्षतिपूर्ति कर दी गयी है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि यह प्रवृत्ति उचित रूप से पकड़ में बनी रहे, हमने राज्यों द्वारा प्राप्त इस क्षतिपूर्ति को राज्यों के ओटीआर के रूप में मान लिया है (अन्यथा इसे राज्यों को अनुदान-सहायता के रूप में वर्गीकृत किया गया है)।

आधार वर्ष के अनुमान

7.21 ओटीआर के लिए आधार वर्ष के अनुमानों को 2001-08 वर्षों की अवधि के दौरान राज्यों में पाई गयी उत्प्लावकता के आधार पर निकाला गया है। इस उत्प्लावकता का उपयोग इन तीन वर्षों के लिए अनुमानित जीएसडीपी वृद्धि दरों की सहायता से 2008-09 और

2009-10 के लिए कर वृद्धि दरों को प्राप्त करने हेतु किया गया है। इसके अतिरिक्त, 2008-09 के लिए अनुमान प्राप्त करने हेतु 2007-08 के लिए वास्तविक आंकड़ों पर 2008-09 की कर वृद्धि दरों को प्रयुक्त किया गया है जिसके लिए 2009-10 के अनुमानित ओटीआर का परिकलन के लिए 2009-10 की वृद्धि दरों को इसी प्रकार से प्रयुक्त किया गया है। इन आंकड़ों की तुलना 2009-10 के बजट अनुमानों से की गई है और इन दोनों में से अधिक वाले आंकड़ों को आधार वर्ष के अनुमानों के रूप में लिया गया है।

7.22 xii वें वित्त आयोग ने 2008-09 तक लक्षित राजस्व शेषों तक पहुंचने के लिए सक्षम बनाने हेतु प्रत्येक राज्य को विस्तृत राजकोषीय सुधार पथ अपनाने का सुझाव दिया था। पश्चिम बंगाल, पंजाब और केरल को छोड़कर सभी राज्यों ने 2007-08 तक स्वयं ही इस लक्ष्य को प्राप्त कर लिया था। तथापि, इन तीन राज्यों के मामले में राजस्व शेष 2008-09 के लिए उनके संशोधित अनुमानों की अपेक्षा काफी कम पाया गया था जिसके परिणामस्वरूप उनके 2009-10 के बजट अनुमानों में लगातार राजस्व घाटा बना रहा। इन तीन राज्यों के अतिरिक्त, जिन्होंने न तो राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) के ढांचे को अपनाया और न ही इसकी ओर ध्यान दिया, बाकी सभी राज्यों का कार्य-निष्पादन उत्कृष्ट रहा है चाहे वह अलग-अलग डिग्री का रहा हो। इसे ध्यान में रखते हुए जैसा कि पिछले कुछ वित्त आयोगों द्वारा किया गया था, हम उनके लिए ओटीआर हेतु किसी आधार वर्ष के आदर्शी सुधार की जरूरत महसूस नहीं करते।

7.23 तथापि, उन तीन राज्यों के लिए जो अपने राजस्व घाटे को समाप्त करने में समर्थ नहीं रहे, हम महसूस करते हैं कि उत्प्लावकता का प्रयोग करते हुए ओटीआर हेतु 2009-10 के लिए बजट अनुमान निकाले गए पूर्वानुमानों की अपेक्षा अधिक हैं। पश्चिम बंगाल, पंजाब और केरल के लिए ओटीआर के बजट अनुमान हमारे पूर्वानुमानों की तुलना में जीएसडीपी की अपेक्षा क्रमशः 0.9 प्रतिशत, 1.29 प्रतिशत और 0.77 प्रतिशत तक अधिक हैं। इस प्रकार, इन दोनों में अधिक को हिसाब में लेने पर इन तीनों राज्यों के आधार वर्ष के अनुमान सामान्य हो जाते हैं।

पूर्वानुमान

7.24 राज्यों के अपने कर राजस्वों का पूर्वानुमान लगाने के प्रयोजनार्थ हमने राज्यों के कर-जीएसडीपी अनुपात के लिए एक सुधार पथ को परिभाषित किया है। जबकि औसत कर-जीएसडीपी अनुपात 2001-02 में 6.6 प्रतिशत से सुधर कर आधार वर्ष में 8.4 प्रतिशत के अनुमानित स्तर पर आ गया है, फिर भी, सभी राज्यों के निष्पादन की डिग्री में भिन्नता है। इस प्रकार से, राज्यों के बीच इस अन्तर को अत्यधिक कम करने के प्रयास में आधार वर्ष के स्तर की तुलना में कर-जीएसडीपी अनुपात में सुधार का सामंजस्य बैठाने की जरूरत है। इस प्रयोजनार्थ, हमने सामान्य और विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए भिन्न-भिन्न पथ अपनाए हैं।

7.25 सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए आधार वर्ष में औसत कर-जीएसडीपी अनुपात और मानक विपथन क्रमशः 8.6 प्रतिशत और 1.7 प्रतिशत है। इनके अन्तर्गत, अधिकतम कर-जीएसडीपी अनुपात 11.8 प्रतिशत और न्यूनतम 5.1 प्रतिशत है। आधार वर्ष में उनके संबंधित कर-जीएसडीपी अनुपात के अनुमानों पर निर्भर करते हुए प्रत्येक राज्य

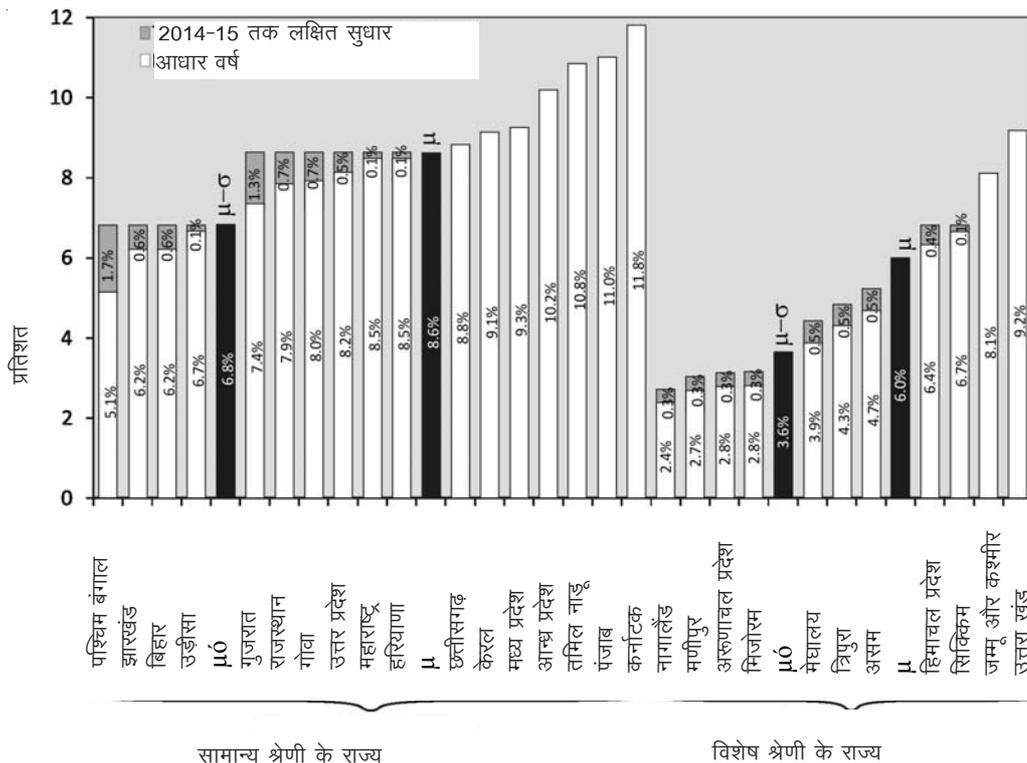
को उनकी पूर्वानुमान अवधि की तुलना में एक सुधार पथ दिया गया है जिसे यह सुनिश्चित करने के लिए कि लक्षित सुधार वास्तविक हो और कर-जीएसडीपी अनुपातों में अन्तर-राज्यीय भिन्नताओं को कम करे, ध्यान में रखने की जरूरत है। इस प्रयोजनार्थ, राज्यों को तीन समूहों में विभाजित किया गया है: वे जिनका कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से अधिक है, जिनका औसत से नीचे एक मानक विचलन से कम है और जिनका औसत से नीचे एक से अधिक मानक विचलन रहा है।

7.26 जिन राज्यों का कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से नीचे एक मानक विपथन से अधिक है, अर्थात् पश्चिम बंगाल, झारखंड, बिहार, उड़ीसा, उनके लिए समान वार्षिक समायोजनों सहित पूर्वानुमान अवधि के अंत तक 'औसत स्तर से नीचे एक मानक विपथन' तक पहुंचने का पूर्वानुमान लगाया गया है। इसी प्रकार, जिन राज्यों का कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से नीचे एक मानक विपथन से कम रहा है अर्थात् गुजरात, राजस्थान, गोवा, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र और हरियाणा के मामले में समान वार्षिक समायोजनों सहित पूर्वानुमान अवधि के अंत तक औसत स्तर तक पहुंचने का पूर्वानुमान लगाया गया है। शेष राज्यों के मामले में अर्थात् जिनका कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से अधिक रहा है, उनका कर-जीएसडीपी अनुपात पूर्वानुमान अवधि के दौरान उनके आधार वर्ष के स्तरों पर बने रहने का पूर्वानुमान लगाया गया है, जो स्पष्ट रूप से एक स्तर की उत्प्लावकता निर्धारित करता है। इसके साथ, टर्मिनल वर्ष के लिए सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए औसत कर-जीएसडीपी अनुपात सुधर कर 8.9 प्रतिशत पर आएगा और मानक विपथन घटकर 1.4 प्रतिशत तक आ जाएगा।

7.27 विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए आधार वर्ष के लिए कर-जीएसडीपी अनुपात में औसत और मानक विपथन क्रमशः 6 प्रतिशत

और 2.3 प्रतिशत तथा अधिकतम 9.2 प्रतिशत और न्यूनतम 2.4 प्रतिशत है। सामान्य श्रेणी के राज्यों की तुलना में विशेष श्रेणी के राज्यों का निम्नतर औसत और उच्चतर मानक विपथन है, चूंकि इन राज्यों की कर क्षमताओं और जीएसडीपी के संघटन में व्यापक घटबढ़ है। सिक्किम के अतिरिक्त, सभी उत्तर-पूर्वी राज्य औसत से नीचे की श्रेणी में आते हैं। जिन राज्यों का कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से नीचे एक मानक विपथन से अधिक है, जैसेकि, नागालैंड, मणिपुर, मिजोरम और अरुणाचल प्रदेश, सभी पहाड़ी राज्य हैं और इनकी कर-संभाव्यता सीमित है। इन राज्यों को समान वार्षिक समायोजन सहित टर्मिनल वर्ष तक अपने कर-जीएसडीपी अनुपात को 0.3 प्रतिशत तक सुधारने के पूर्वानुमान में रखा गया है। औसत से नीचे एक मानक विपथन से कम वाले कर-जीएसडीपी अनुपात के राज्यों यथा त्रिपुरा, असम और मेघालय आर्थिक क्षमता और कर संभाव्यता के अनुसार कुछ सीमा तक बेहतर रहे हैं और उन्हें समान वार्षिक समायोजनों सहित टर्मिनल वर्ष तक 0.5 प्रतिशत का कर-जीएसडीपी अनुपात सुधारने के पूर्वानुमान में रखा गया है। शेष राज्यों के बारे में अर्थात् वे राज्य जिनका कर-जीएसडीपी अनुपात औसत से अधिक है, वे राज्य जो निकटतम स्तर से नीचे हैं और किसी सामान्य श्रेणी के राज्य द्वारा प्राप्त किए जाने वाले अपेक्षित स्तर से कम है, उन्हें समान वार्षिक सुधार के साथ टर्मिनल वर्ष तक उस स्तर तक पहुंचने के पूर्वानुमान में रखा है (सामान्य श्रेणी के राज्यों का μ)। शेष राज्यों के अनुपातों का पूर्वानुमान उनके आधार वर्ष के स्तरों पर पूर्वानुमान अवधि के दौरान स्थिर बने रहने का लगाया गया है। इसके साथ, टर्मिनल वर्ष तक औसत कर-जीएसडीपी अनुपात 6.3 प्रतिशत तक सुधरेगा और मानक विपथन में 2.2 प्रतिशत की गिरावट आएगी। आधार वर्ष के कर- जीएसडीपी अनुपातों के स्तर और विहित सुधार चित्र 7.2 में देखे जा सकते हैं। प्रत्येक वर्ष के लिए राज्य-वार पूर्वानुमानित कर-जीएसडीपी अनुपात अनुबंध 7.3 में दिए गए हैं।

चित्र 7.2: कर-जीएसडीपी अनुपात



सामान्य श्रेणी के राज्य

विशेष श्रेणी के राज्य

7.28 आने वाले कर सुधारों में से एक जो राज्य स्तर पर कर-संरचना को प्रभावित करेगा, वह है माल और सेवा कर (जीएसटी) को लागू करना। जीएसटी को आरम्भ करने से विभिन्न राज्य स्तर के कर इसमें समाविष्ट हो जाएंगे। जीएसटी को लागू करने से केन्द्र और राज्यों, दोनों के ही कराधानों में प्रमुख बदलाव आएगा। तथापि, चूंकि प्रस्तावित जीएसटी राजस्व तटस्थ होगा, हमारे पूर्वानुमान इससे प्रभावित नहीं होंगे।

अपना कर-भिन्न राजस्व

7.29 राज्यों के अपने कर-भिन्न राजस्वों में राज्य सरकारों द्वारा प्रदान किए गए ऋणों पर ब्याज, किए गए निवेशों पर प्रतिलाभ, खनिजों, वानिकी और वन्य जीवन से रायल्टी, राज्य द्वारा कार्यान्वित वाणिज्यिक कार्य प्रचालन, सिंचाई और अन्य सेवाओं से प्रयोक्ता प्रभारों सहित विविध प्रकार के स्रोतों से प्राप्तियां शामिल हैं।

7.30 वर्ष 2001 से 08 के लिए आंकड़ों पर आधारित प्रवृत्तियों पर अधिकांश मर्दों का मूल्यांकन किया गया है। तीन राज्यों के विभाजन के कारण इस अवधि को जटिलताओं से बचने के लिए चुना गया है।

7.31 आधार वर्ष में कर-भिन्न राजस्वों का अनुमान लगाने के प्रयोजन से सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाओं के अन्तर्गत प्राप्तियों को अलग-अलग कर दिया गया है। इनके अन्तर्गत, वे मर्दें जो राज्यों के अपने कर-भिन्न राजस्वों में प्रमुख अंशदाता हैं अथवा वे मर्दें जो सामान्य पैटर्न का अनुसरण नहीं करती हैं, उन्हें भी पुनः अलग-अलग करके फिर पूर्वानुमान लगाया गया है। ये हैं, ब्याज प्राप्तियां, लाभांश और लाभ, लाटरियां, विविध सामान्य सेवाएं, चुनाव, रायल्टी, वानिकी, वन्य जीवन और सिंचाई।

7.32 इस प्रक्रिया के दौरान एक राज्य में वर्षों के प्रति तथा सभी राज्यों में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए वर्ष 2001-08 तक के लिए हमने आंकड़ों में उपयुक्त समायोजन किए हैं। जबकि कुछ राज्यों में विभागीय तौर पर चलाई जाने वाली ऊर्जा, विद्युत, परिवहन और डेयरी संबंधी सेवाएं हैं तो कुछ में सांविधिक बोर्ड हैं तथा अन्य राज्यों में इन सुविधाओं के प्रावधान के लिए निगमित ईकाइयां हैं। इस प्रकार, कुछ मामलों में विद्युत, परिवहन और डेयरी से संबंधित लेन-देन समेकित निधि में जाते हैं तो अन्य मामलों में ऐसा नहीं होता। एक समान तुलनीयता सुनिश्चित करने के लिए विद्युत, परिवहन और डेयरी से होने वाली प्राप्तियों को आंकड़ों की श्रृंखलाओं से निकाल दिया गया है (वही प्रक्रिया इन शीर्षों के अन्तर्गत व्यय के लिए अपनायी गई है)।

7.33 लाटरी कार्य प्रचालनों के लिए सकल प्राप्तियों को राज्यों के अपने कर-भिन्न राजस्व के रूप में लिया गया है और सकल व्यय को आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय के रूप में हिसाब में लिया है। इससे राज्यों की प्राप्तियों और व्यय दोनों में ही सांकेतिक वृद्धि हुई है और वर्ष-दर-वर्ष गतिशीलता भी आरंभ हुई है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन परिवर्तनों से पूर्वानुमानों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा, निवल लाटरी प्राप्तियों को (भुगतानों को घटाकर प्राप्तियां) प्राप्तियों के अन्तर्गत लिया गया है।

7.34 xiiवें वित्त आयोग द्वारा संस्तुत ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) के अन्तर्गत छोड़ दी गयी ऋण राशि को वित्त

लेखों में 'विविध सामान्य सेवाएं' के अन्तर्गत कर-भिन्न प्राप्तियों के रूप में हिसाब में लिया गया है। इस मद को अलग से वित्त लेखों में नहीं दिखाया गया है, लेकिन पाद टिप्पणी के रूप में निर्दिष्ट किया है, और वह भी एक-रूपता में नहीं। इस प्रकार, राज्यों के वित्त लेखों से हटा दिए गए ऋण के आंकड़ों को लेने की बजाय हमने वित्त मंत्रालय द्वारा मुहैया कराए गए तदनुसूची आंकड़ों का प्रयोग किया है और यह सुनिश्चित करने के लिए ये आंकड़े प्रवृत्ति में या आधार वर्ष में शामिल न हो सकें, इस राशि को घटा दिया है।

ब्याज प्राप्तियां

7.35 हमने अवलोकित किया है राज्यों द्वारा दिए गए ऋणों की वसूली का वर्तमान स्तर अत्यन्त कमजोर है। इसलिए, हमने इसे वर्तमान स्तर से जोड़े बगैर आदर्शी आधार पर राज्यों की ब्याज प्राप्तियों का पूर्वानुमान लगाया है।

7.36 ब्याज प्राप्तियों का अनुमान लगाने के उद्देश्य से वर्ष 2009-10 के अन्त तक बकाया ऋणों का अनुमान वर्ष 2008-09 और 2009-10 के दौरान दिए गए ऋणों और अग्रिमों के संशोधित अनुमानों और बजट अनुमानों को और जैसा कि वित्त लेखों में सूचित किया गया है, 2007-08 के अंत में बकाया ऋणों को जोड़कर लगाया है तथा इन दो वर्षों में हुई वसूलियों को घटा दिया है। 2009-10 के अन्त में बकाया ऋण और अग्रिमों का पूर्वानुमान, पूर्वानुमानन अवधि के दौरान एक समान लगाया है। इन बकाया ऋणों पर 7 प्रतिशत की ब्याज दर लागू की गई है और इसे प्रत्येक वर्ष के दौरान ब्याज प्राप्तियों के रूप में लिया है।

7.37 ब्याज दर इस प्रकार चुनी है कि यह राज्य के लिए निधियों की औसत लागत की अपेक्षा कम स्तर पर हो, फिर भी सकारात्मक वास्तविक ब्याज दर बनी रहे। ऐसा इसलिए किया है क्योंकि इनमें से अधिकांश ऋण राज्य सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों को दिए गए हैं और कुछ मामलों में राज्यों ने इनके लिए निहित सब्सिडी मुहैया कराने का निर्णय लिया हो। इसके अतिरिक्त, इनमें से कुछ ऋण ऐसी अल्पावधि के ऋण हो सकते हैं, जिन पर ब्याज दरें कम हों।

लाभांश और लाभ

7.38 ब्याज प्राप्तियों की तरह ही सरकारी निवेशों पर लाभांश और लाभ का पूर्वानुमान निवेश के स्तर के आधार पर मानकीय रूप से लगाया गया है। निवेश पर प्रतिलाभ के विगत का स्तर जो मोटे तौर पर निराशाजनक रहा है, उसे छोड़ दिया गया है। हमने लाभांशों और लाभ के पूर्वानुमान 2007-08 के अंत की स्थिति के अनुसार निवेश की कुल राशि पर 5 प्रतिशत के हिसाब से लगाए हैं इसमें जैसा कि वित्त लेखों में सूचित किया गया है और जो हमारी पंचाट अवधि के दौरान स्थिर बने रहे हैं, विद्युत सेवाएं भी शामिल हैं।

चुनाव

7.39 चुनावों से प्राप्तियों पर पांच वर्ष के ब्लाक (2010-15) के रूप में विचार किया गया है। इस ब्लाक में प्रत्येक वर्ष के लिए प्राप्तियों के पूर्वानुमान अनुवर्ती पांच वर्षों में 5 प्रतिशत की उत्तरोत्तर वृद्धि को लागू करते हुए पिछले ब्लाक (2005-10) में तदनुसूची वर्षों की प्राप्तियों के आधार पर लगाए गए हैं। इस प्रकार, 2010-11 के लिए पूर्वानुमान वर्ष 2005-06 की प्राप्तियों की तुलना में पांच वर्ष के लिए 5 प्रतिशत की वृद्धि को मानते हुए निकाले गए हैं।

लाटरियां और विविध सामान्य सेवाएं

7.40 सामान्य सेवाओं के अन्तर्गत, 'विविध सामान्य सेवाओं' के अन्दर प्राप्ति को सभी राज्यों के लिए मर्दों के एक समान सेट में शामिल नहीं किया है। इस शीर्ष में उन राज्यों के लिए लाटरी प्रचालन कार्यों से प्राप्ति शामिल है जिनकी 'आन लाइन' या कागजी लाटरियां हैं और इस प्रकार इन्हें घटाकर अलग से हिसाब में लिया गया है। लाटरियों के मामले में आधार वर्ष के अनुमान के रूप में 2009-10 (ब.अ.) में निवल प्राप्ति की अधिकतम राशि और 2006-07, 2007-08 और 2008-09 (सं.अ.) के औसत को लिया गया है और पूर्वानुमान अवधि के दौरान सांकेतिक अर्थों में स्थिर रखा गया है।

7.41 'अन्य विविध सामान्य सेवाओं' से प्राप्ति में डीसीआरएफ स्कीम के अन्तर्गत राज्यों द्वारा प्राप्त ऋण को छोड़ देने से प्राप्त हुई राशि शामिल है, जैसा कि पहले बताया जा चुका है उसे घटा दिया गया है। तथापि, यह पाया गया है कि जिस वर्ष में राज्य के वित्त लेखों में इन प्राप्ति को चढ़ाया गया था वह उस वर्ष से मेल न खाए जिसमें वित्त मंत्रालय ने निर्गम जारी किए थे। किसी भी बेमेल राशि के प्रभाव को निष्क्रिय करने के लिए हमने 'अन्य विविध सामान्य सेवाओं' के लिए आधार वर्ष के अनुमान के रूप में वर्ष 2005-06 से 2008-09 (सं.अ.) के औसत को हिसाब में लिया है। चूंकि यह उस सम्पूर्ण अवधि को कवर करता है जिसमें ऋण राहत मुहैया करायी गयी है, इसलिए, सभी प्रविष्टियों को हिसाब में लिया गया है। पूर्वानुमान अवधि के लिए हमने 5 प्रतिशत की वृद्धि दर मानी है।

रायल्टियां

7.42 खनिजों से रायल्टियों के अनुमानों के प्रयोजनार्थ हमने 2009-10 (ब.अ.) का अधिकतम और 2006-07, 2007-08 और 2008-09 (सं.अ.) के औसत को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में लिया है। कोयला और लिग्नाइट के साथ-साथ प्रमुख खनिजों पर रायल्टी की लेवी के लिए, नीति में मुख्य बदलाव किए गए हैं जो विशिष्ट से आंशिक/पूर्ण यथामूल्य आधार पर हैं। पूर्व में घटित हुई कोयला और लिग्नाइट के लिए नीति परिवर्तन और इसके प्रभाव को राज्यों की प्राप्ति में शामिल किया गया है।

7.43 तथापि, अन्य प्रमुख खनिजों पर रायल्टियों को 2009-10(ब.अ.) के आंकड़ों में हिसाब में नहीं लिया गया है क्योंकि यथामूल्य क्षेत्र की तरफ बदलाव केवल मध्य 2009 के आस-पास ही आया था। इस प्रयोजनार्थ, कोयला और लिग्नाइट के अतिरिक्त प्रमुख खनिजों से रायल्टी की आय के अनुमान भारत सरकार, खान मंत्रालय से 2009-15 की अवधि के लिए मांगे गए थे। वर्ष 2009-10 में प्रत्येक राज्य के लिए दर्शाई गई राशि उनके आधार वर्ष के अनुमानों और शेष राशियों से घटा दी गई है जिसमें लघु खनिजों से प्राप्त रायल्टी भी शामिल है, कोयला और लिग्नाइट के पूर्वानुमानों को 5 प्रतिशत की बढ़ती हुई दर पर दिखाया गया है। इसके लिए, कोयला और लिग्नाइट के अतिरिक्त, सभी प्रमुख खनिजों के लिए खान मंत्रालय द्वारा मुहैया कराए गए पूर्वानुमानों को संबंधित वर्ष के अन्तर्गत जोड़ा गया है। इसके अतिरिक्त, आने वाले तटीय तेल क्षेत्रों से प्राप्त रायल्टियों और पेट्रोलियम मंत्रालय द्वारा यथासूचित पेट्रोलियम से प्राप्त लाभ का हिस्सा भी प्राप्ति के पूर्वानुमान में जोड़ा गया है।

विद्युत

7.44 इस अध्याय में जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, कुछ राज्यों में विद्युत क्षेत्र का संचालन विभाग द्वारा किया जाता है जबकि अन्य राज्यों में इसे सांविधिक बोर्डों/निगमों द्वारा चलाया जाता है। सभी राज्यों में समानता सुनिश्चित करने के लिए विद्युत क्षेत्र की प्राप्ति और व्ययों का पूर्वानुमान लगाने हेतु निकाल दिया गया है। कुछ राज्यों ने पंचाट अवधि के लिए विद्युत क्षेत्र राजस्वों के पूर्वानुमान लगाए हैं; अन्य राज्यों ने इन्हें अलग से नहीं दिखाया है। हमने इन राजस्वों के पूर्वानुमानों को पंचाट अवधि के लिए आयोग द्वारा प्रायोजित विस्तृत अध्ययन के आधार पर लगाया है और संबंधित राज्यों के कर-भिन्न राजस्वों में जोड़ दिया है। यह राजस्व संबंधित राज्यों की अपनी विद्युत आवश्यकताओं को हिसाब लेने के बाद राज्यों के पास उपलब्ध अतिरिक्त विद्युत की बिक्री से संचित होगा।

वानिकी और वन्य जीवन

7.45 आधार वर्ष के लिए वानिकी और वन्य जीवन से होने वाली प्राप्ति को 2009-10 (ब.अ.) के अधिक की ओर तथा 2006-07, 2007-08 और 2008-09 (सं.अ.) के औसत पर लिया गया है। पूर्वानुमान अवधि के दौरान वन्य संसाधनों के दोहन पर वर्तमान प्रतिबंध को ध्यान में रखते हुए सांकेतिक अर्थों में आधार वर्ष के स्तर पर प्राप्ति को स्थिर माना है।

सिंचाई

7.46 सिंचाई से होने वाली प्राप्ति का अनुमान लागत वसूली आधार पर लगाया गया है। सिंचाई परियोजनाओं से वसूली का वर्तमान स्तर, सिंचाई पर आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का 23 प्रतिशत पर लगाया गया है जो बहुत कम है और सिंचाई परियोजनाओं को व्यवहार्यता सुनिश्चित करने की दृष्टि से इसमें सुधार किए जाने की आवश्यकता है। इसे ध्यान में रखते हुए हमने सामान्य रूप से सिंचाई से होने वाली प्राप्ति को 2010-11 में सिंचाई पर एनपीआरई के 25 प्रतिशत से बढ़ाकर 2011-12 में 35 प्रतिशत, 2012-13 में 45 प्रतिशत, 2013-14 में 60 प्रतिशत और 2014-15 में 75 प्रतिशत किया है।

अन्य कर-भिन्न राजस्व

7.47 प्रत्येक सेवा के अन्तर्गत अवशेषी मर्दों को मिलाकर पूर्वानुमान लगाए हैं। आधार वर्ष के अनुमान तैयार करने के लिए प्रत्येक राज्य के लिए और प्रत्येक सेवा के लिए 2007-08 के वास्तविकों का अनुमान 2001-08 के टीजीआर पर बढ़ा हुआ दिखाया है। इन अनुमानों की तुलना 2009-10 (ब.अ.) के आंकड़ों से की गई है और इन दोनों में से अधिक वाले अनुमानों को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में लिया गया है।

7.48 अनुमान अवधि के लिए अन्य सामान्य सेवाओं, सामाजिक सेवाओं और अन्य आर्थिक सेवाओं के अन्तर्गत प्राप्ति को क्रमशः 8 प्रतिशत, 12 प्रतिशत और 13 प्रतिशत पर बढ़ने का अनुमान लगाया गया है जो कतिपय उद्धृत राज्यों को निकालने के बाद इन श्रेणियों के अन्तर्गत सभी राज्यों की कुल प्राप्ति की 2001-08 की प्रवृत्ति वृद्धि दर (टीजीआर) है।

7.49 राज्यों के कर-भिन्न राजस्वों के पूर्वानुमान तैयार करने के लिए उपर्युक्त सभी मर्दों को जोड़ दिया गया है।

आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय

7.50 राज्यों के आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय (एनपीआरई) को कर-भिन्न राजस्वों को निकालने की पद्धति की तरह ही पूर्वानुमानित किए गए हैं। वेतन, पेंशन, ब्याज भुगतान, खाद्य सब्सिडी, वचनबद्ध देनदारियां और सड़क तथा सिंचाई परियोजनाओं के अनुसंधान से पूर्वानुमानित किया गया है जबकि अन्य मदों का समुच्चयों में अनुमान लगाया गया है।

7.51 हमने राज्य के एनपीआरई का अनुमान लगाते समय 2001-08 के लिए व्यय के आंकड़ों का प्रयोग किया है (तीन राज्यों के विभाजन के बाद)।

7.52 सभी राज्यों के आंकड़ों में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए एनपीआरई के लिए 2001-08 आंकड़ा श्रृंखला में कुछ समायोजन किए गए हैं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ऐसे राज्य जहां पर ये क्षेत्र विभागीय तौर पर चलाए जा रहे हैं उन्हें उसी स्तर पर लाया गया है जिस स्तर पर ऐसे राज्य जिनमें इन क्षेत्रों के लिए सेवाएं मुहैया कराने हेतु अलग से बोर्ड/निगम/कम्पनियां हैं, विद्युत, परिवहन और डेयरी के व्यय को निकाल दिया है, जैसा कि प्राप्तियों के मामले में किया है। इसके अतिरिक्त, अपने मूल्यांकन में हमने इन क्षेत्रों में किसी प्रकार की सब्सिडी पर विचार नहीं किया है। केवल प्रतिदर्शी आधार पर खाद्य सब्सिडी का पूर्वानुमान लगाया है। आपदा राहत पर व्यय को निकाल दिया गया है क्योंकि राज्यों की इस लेखा पर जरूरत का अलग से मूल्यांकन किया गया है।

7.53 'विपरीत-प्रविष्टियों' और 'निधियों में या निधियों से अन्तरण' लेखों में की जाने वाली ऐसी प्रविष्टियां हैं जिनका नकदी के बहिर्गमन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता बल्कि ये एक लेखा शीर्ष से दूसरे के बीच या दूसरे से पहले में समायोजन होते हैं (समेकित निधि के अन्तर्गत) या समेकित निधि से लोक लेखा में)। ये प्रविष्टियां समेकित शोधन निधि और गारन्टी मोचन निधि से संबंधित प्रविष्टियों के अतिरिक्त, एनपीआरई श्रृंखलाओं से हटा दी गई हैं। ये निधियां xiiवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार अधिकांश राज्यों द्वारा सृजित की गयी थी और समरूपता सुनिश्चित करने की दृष्टि से हमने अपने मूल्यांकन के विचारार्थ इन्हें अन्तरणों में ले लिया है। तथापि, यदि किसी अवस्था में किसी समय पर इन निधियों को बंद कर दिया गया तो पिछले वर्षों के लिए इस बारे में सभी अन्तरणों को आंकड़ा श्रृंखलाओं से भी निकाल दिया जाएगा।

7.54 हमने ऐसे मामले भी देखे हैं जिनमें राज्यों की ऐसी प्राप्तियां जिन्हें समेकित निधि के नामे डाला जाना चाहिए या उन्हें समेकित निधि से बाहर बनायी गई निधियों के नामे डाला गया है। इन संसाधनों का उपयोग ऐसे क्रिया-कलापों के लिए किया गया है जो संबंधित राज्य सरकारों का प्राथमिक उत्तरदायित्व बनता है। इस प्रकार की प्रथा पारदर्शी नहीं है और इसे हतोत्साहित किया जाना चाहिए। अतः, ऐसी प्राप्तियों और व्ययों को यह मान लिया गया है कि वे समेकित निधि के माध्यम से समायोजित की जा रही हों।

7.55 हमने तीन वर्ष की अवधि (2005-08) के दौरान प्राप्त वित्त आयोग की अनुदानों के अतिरिक्त औसत आयोजना-भिन्न अनुदानों को 'अन्य सामान्य सेवाओं' के अन्तर्गत व्यय में से घटा दिया है चूंकि इन अनुदानों का पूर्वानुमान प्राप्ति पक्ष की ओर नहीं लगाया गया है। वित्त

आयोग की मांगों में से आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे के अनुदानों और शिक्षा और स्वास्थ्य के अनुदान अन्तर को पूरा करने वाले अनुदानों की प्रकृति के थे, जो बताते हैं कि व्यय का वर्तमान स्तर कम है और उसमें तेजी लाने की जरूरत है तथा, इस प्रकार इसे आंकड़ा-श्रृंखला से घटाया नहीं गया है। राज्य-विशेष से संबंधित अनुदान व्यय की मदों के लिए है जो अधिकतर पूंजी परियोजनाओं की प्रकृति में हैं तथा इसके अतिरिक्त इन्हें सही व्यय शीर्ष के अन्तर्गत खतौनी करना कठिन है, इसलिए इन्हें किसी प्रकार से घटाया नहीं गया है। स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों को भी नहीं घटाया गया है चूंकि इन्हें महा नियंत्रक, लेखा (सीजीए) द्वारा संस्तुत शीर्षों के अन्तर्गत सदैव हिसाब में नहीं लिया जाता है। यह एक ऐसी समस्या है जिसपर हमने अध्याय 10 में चर्चा की है। वर्ष 2005-06 से 2008-09 के दौरान जारी की गई शेष अनुदान राशियों को राज्यों की 2001-08 आंकड़ा श्रृंखला में संबंधित शीर्ष में से घटा दिया गया है।

वेतन

7.56 राज्य सरकारों के व्यय की प्रमुख मदों में से दो मदें वेतन और पेंशन से छठे केन्द्रीय आयोग के पंचाट के परिणामस्वरूप अत्यधिक प्रभाव पड़ने की आशा है। xiवें वित्त आयोग ने भी पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग के संदर्भ में इसी प्रकार की स्थिति का सामना किया था। अपने मूल्यांकन में xiवें वित्त आयोग ने यह माना था कि पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के कार्यान्वयन के कारण होने वाले किसी भी प्रकार के परिवर्तन को आधार वर्ष के व्यय में दर्ज किया गया था, अतः अपने पूर्वानुमान तैयार करते समय प्रवृत्ति मूलक वृद्धि दर को प्रयोग किया था। इसके अतिरिक्त, xiवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि 10 वर्ष के अन्तरालों पर नेमी वेतन आयोग नियुक्त करने की कोई जरूरत नहीं है। उसने यह भी अवलोकित किया था कि चूंकि केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों से राज्यों के वित्त पर काफी बोझ पड़ता है, इसलिए जब भी ऐसा आयोग नियुक्त हो तो उस स्थिति में उन्हें विचारार्थ विषयों पर सलाह लेनी चाहिए।

7.57 केन्द्रीय वेतन आयोग की भूमिका का सरख्ती से निर्वचन और प्रभाव यह होगा कि इसकी सिफारिशें केवल केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के लिए ही होगी जिनका पालन करने हेतु राज्य बाध्य नहीं होंगे; राज्य अपने संसाधनों को देखते हुए और उसका भुगतान करने में स्वयं को समर्थ मानते हुए इन सिफारिशों के संबंध में विकल्प रखने के लिए स्वतंत्र होंगे। हमें दिए गए राज्यों के संयुक्त ज्ञापन के साथ-साथ राज्य सरकारों के अलग-अलग ज्ञापनों में इस पर दृढ़ता से जोर दिया गया था कि छठे वेतन आयोग की सिफारिशों के संबंध में केन्द्र सरकार के निर्णयों का राज्य सरकारों के कर्मचारियों के वेतन ढांचे पर तत्काल प्रभाव पड़ेगा और परिणामस्वरूप इसका राज्यों के वित्त पर भी। राज्य सरकारों ने अनुरोध किया था कि इस आयोग को चाहिए कि वह इस कारण राज्यों पर पड़ने वाले अतिरिक्त वित्तीय भार की कम से कम 50 प्रतिशत तक सहायता मुहैया कराए। विगत की प्रवृत्तियों के साथ-साथ जमीनी वास्तविकताओं के आधार पर हम इस तर्क को स्वीकारते हैं कि राज्यों के व्यय का मूल्यांकन करते समय छठे केन्द्रीय वेतन आयोग के निहितार्थों से उत्पन्न होने वाले प्रभाव से सभी राज्यों के वेतन संसाधनों पर पड़ने वाले असर को ध्यान में रखने की आवश्यकता है। तथापि, इस प्रयोजनार्थ हम किसी विशेष अनुदान की सिफारिश नहीं करते हैं।

7.58 हमने अवलोकित किया है कि राज्यों ने या तो छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के आलोक में अपने वेतन मानों में संशोधन किया है। अपने पूर्वानुमानों के प्रयोजनार्थ सभी राज्यों के लिए पैरामीटरों का एक समान सेट अपनाया है। हमने यह मान लिया है कि 1 अप्रैल, 2006 से पूर्वव्यायी प्रभाव के साथ 1 अप्रैल, 2009 से संशोधित वेतनमान कार्यान्वित कर लिए गए हैं।

7.59 इस प्रक्रिया में अत्यन्त महत्वपूर्ण पहलू संशोधित वेतन मानों के कार्यान्वयन पर वेतन संबंधी व्यय में संभावित एक-कालिक वृद्धि को रोकना है। राज्यों के वेतन व्यय का पूर्वानुमान लगाने में चुनिंदा राज्यों के लिए और केन्द्रीय सरकार के लिए पिछले पांच वर्षों के दौरान पाई गई प्रवृत्ति को आधार मान लिया है। प्रतिवर्ष की निवल कमी पर प्रत्येक समूह (क, ख, घ और ङ) में कर्मचारियों की संख्या का पूर्वानुमान लगाया गया है। प्रत्येक समूह के अन्तर्गत सभी वेतनमानों के लिए औसत वेतन, समूह के लिए मूल वेतन मान लिया गया है। एक समूह के अन्तर्गत सभी ग्रेडों के लिए मध्यम ग्रेड वेतन उस समूह में सभी कर्मचारियों के लिए ग्रेड वेतन के रूप में मान लिया है। इसका प्रयोग कार्यान्वयन की तारीख से पूर्वानुमान अवधि के दौरान मूल वेतन की तुलना में ग्रेड वेतन के अनुपात का आकलन करने में किया गया है। भत्तों को राज्यों द्वारा अदा किए जाने वाले भत्तों की प्रकृति को ध्यान में रखते हुए 18 प्रतिशत की दर पर माना गया है। केन्द्रीय सरकार द्वारा यथाघोषित मंहगाई भत्ते (डीए) की दरें, मूल्यांकन करने में अपनाई गई हैं।

7.60 उपर्युक्त पैरामीटरों के आधार पर यह पाया गया है कि 2006-07 में औसत वेतन व्यय में 3.5 प्रतिशत की वेतन व्यय में एक-कालिक वृद्धि है। आगामी वर्षों में वेतन व्यय में वृद्धि, 3 प्रतिशत की वार्षिक वेतन वृद्धि, 6 प्रतिशत की मंहगाई भत्ते की दर में वार्षिक वृद्धि और 1 प्रतिशत की कर्मचारियों की मान ली गई कमी को ध्यान में रखते हुए 6 प्रतिशत पर अनुमानित की गई है। इसका प्रयोग पूर्वानुमानन अवधि के लिए राज्यों के संशोधित वेतन व्यय के साथ-साथ 2006-10 के लिए संशोधन-पूर्व के सांकेतिक वेतन का पूर्वानुमान लगाने के लिए किया गया है।

7.61 हमें ज्ञात है कि उस तरीके में भी अन्तर है जिसमें राज्यों के बजटों द्वारा जिस सीमा तक स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के वेतन वहन किए जाते हैं, सभी राज्यों द्वारा उन्हें भी हिसाब में लिया जाता है। जबकि कुछ राज्य इसे वेतन व्यय के रूप में दिखाते हैं तो अन्य राज्य इसे सहायता-अनुदान अथवा अन्य व्यय के रूप में दिखाते हैं। इसमें एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए हमने स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के वेतनों पर राज्य सरकारों के व्यय को, जैसा कि वित्त लेखों में सूचित किया गया है, सरकारी वेतन व्यय के रूप में जोड़ा है। ऐसा करते समय यह सुनिश्चित करने के लिए कि प्रति कर्मचारी, प्रति माह वेतन, सभी राज्यों के लिए औसत के स्तर पर बांध दिया जाए, कतिपय प्रतिदर्शी समायोजन भी किए गए हैं।

7.62 xiiवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि राज्यों को चाहिए कि वे एक ऐसी भर्ती संबंधी नीति का अनुसरण करें ताकि ब्याज भुगतानों और पेंशन को घटाकर उनका राजस्व व्यय 35 प्रतिशत से अधिक न हो। हमने वेतन व्यय के मुकाबले संशोधित वेतन के प्रभाव को इस प्रतिदर्शी सीमाओं के अन्तर्गत सीमित कर दिया है और इस सीमा से अधिक होने वाले व्यय को प्रतिवर्ष राशि के 10 प्रतिवर्ष की सीमा तक उत्तरोत्तर घटाया है।

7.63 सामान्यीकरण की हमारी क्रियाविधि ने राज्य-विशेष की स्थितियों को समझने का प्रयास किया है। नव-निर्मित राज्य छत्तीसगढ़, झारखंड और उत्तराखंड ने हमारा ध्यान इस तथ्य की ओर दिलाया है कि राज्य संवर्गों के बंटवारे के बाद से वे कर्मचारियों की अत्यन्त कमी का सामना कर रहे हैं। इस तथ्य को समझते हुए हमने अन्य राज्यों में 1 प्रतिशत की कमी के मुकाबले इन राज्यों के लिए उनकी कार्यशील क्षमता में उनके वेतन व्यय का पूर्वानुमान लगाते समय 1 प्रतिशत की निवल वृद्धि को मान लिया है। दूसरी क्रियाविधि कर्नाटक और केरल जैसे राज्यों के लिए अपनाई गयी है जिनके अपने वेतन आयोगों की सिफारिशों को 2001-08 की अवधि के दौरान कार्यान्वित किया गया था। इन राज्यों के लिए उनके पूर्व-राज्य वेतन आयोग के पिछले वेतन का पूर्वानुमान 6 प्रतिशत तक बढ़ने का लगाया गया है जिससे उनके वेतन व्यय 2006-07 के स्तर पर पहुंच जाएं, उसके बाद पैरा 7.60 में उल्लिखित सामान्य प्रक्रिया अपनाई गई है।

पेंशन

7.64 वेतन के मामले में प्रयोग की गई प्रक्रिया को अपनाकर पेंशन भुगतानों का अनुमान लगाना कठिन है क्योंकि पेंशनभोगियों के आंकड़े और उनके प्रोफाइल सामान्यतः उपलब्ध नहीं है। हमने राज्य के वित्त पर छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग के बाद पेंशन संशोधनों का प्रभाव यह मानते हुए परिकलित किया है कि इस प्रभाव का अनुपात वैसा ही रहेगा जैसा कि केन्द्रीय और राज्य पेंशनों के बीच पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग के मामले में हुआ था। बकाया राशि के बगैर केन्द्रीय वित्तों पर छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग के कार्यान्वयन के बाद पेंशन संशोधनों का प्रभाव 2007-08 के पेंशन बिलों की तुलना में 2008-09 में 23 प्रतिशत पर अनुमानित किया गया है। इस प्रकार निकाले गए इस अनुपात को लागू करने पर राज्य पेंशनों पर प्रभाव का अनुमान 21 प्रतिशत होगा।

7.65 इस प्रकार आधार वर्ष के लिए पेंशन भुगतान वर्ष 2007-08 के वास्तविक आंकड़ों की तुलना में टीजीआर को प्रयोग करते हुए निकाला गया पेंशन भुगतान 2008-09 की तुलना में 21 प्रतिशत पर अनुमानित किया गया है। 2009-10 के बाद पेंशन भुगतान का पूर्वानुमान 10 प्रतिशत पर बढ़ने का लगाया गया है। जिन राज्यों के अपने वेतन आयोग हैं, उनके मामले में वेतन के लिए अपनाई गई क्रियाविधि के समान प्रक्रिया अपनाई गई है।

बकाया राशियां

7.66 जबकि राज्य वेतन आयोग (एसपीसी) की सिफारिशों का प्रतिपादन कुल मिलाकर सभी राज्यों के लिए न्यूनधिक रूप से एक समान रहा है। फिर भी, कुछ राज्यों ने भुगतानों को स्थगित करने का निर्णय लिया है तो कुछ अन्य राज्यों में कुल बकाया राशियों का भुगतान कर दिया है। इसके अतिरिक्त, बकाया देयताओं की राशि एक ऐसा कार्यकलाप है जिसमें वेतन में न केवल संरचनात्मक परिवर्तन आता है बल्कि कार्यान्वयन की प्रभावी और वास्तविक तारीखों के बीच भी समयान्तराल होता है। हो सकता है कि बकाया राशियों का भुगतान आंशिक रूप से पूर्वानुमानन अवधि के अन्तर्गत आए, लेकिन ये भुगतान वास्तव में पूर्व अवधि के लिए हुए व्यय से संबंधित होते हैं। इन कारकों के होते हुए एक समान आदर्शी आधार पर बकाया राशियों के कारण राज्यों की देयताओं का मूल्यांकन करना संभव नहीं है। इसलिए, हमने राज्यों के एनपीआरई का मूल्यांकन करने में बकाया राशियों को शामिल न करने का निर्णय लिया है।

ब्याज भुगतान

7.67 ब्याज भुगतानों का पूर्वानुमान अध्याय 9 में दिखाए गए राजकोष सुधार पथ में निर्दिष्ट ऋण भंडार के आधार पर लगाया गया है। वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए क्रमशः संशोधित अनुमानों (आरई) का कम स्तर या जीएसडीपी का 3.5 प्रतिशत और बजट अनुमान (बीई) या जीएसडीपी का 4 प्रतिशत को ऋण भंडार का पूर्वानुमान लगाने के लिए राजकोषीय घाटे के रूप में लिया गया है।

7.68 ऋण भंडार को तीन संघटकों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक राज्य के लिए 2009-10 के अन्न में बकाया ऋण भंडार का ब्यौरा अनुबंध 7.4 में दिया गया है। पहला संघटक, बिना ब्याज वाले ऋणों को इस अवधारणा के साथ कि राजकोषीय घाटे का वित्त पोषण केवल उधारों के माध्यम से किया जाएगा, इन्हें सांकेतिक अर्थों में 2007-08 के स्तरों के साथ मिला दिया गया है। बिना ब्याज वाले ऋणों में किसी भी प्रकार की वृद्धि राजकोषीय घाटे के कारण नहीं होगी। इस संघटक को ब्याज भुगतानों का पूर्वानुमान लगाने के प्रयोजन से ऋण भंडार से घटा दिया गया है।

7.69 ब्याज वाले ऋणों में से उच्चतम लागत वाले उधार राष्ट्रीय लघु बचत कोष (एनएसएसएफ) से लिए गए ऋण हैं। 4.3 लाख करोड़ रुपए के एनएसएसएफ के बकाया ऋण भंडार के अंतर्गत, 4.1 लाख करोड़ रुपए 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों से संबंधित हैं जिनके लिए हमने 9 प्रतिशत ब्याज दर की सिफारिश की है (अध्याय 9)। शेष 20,000 करोड़ रुपए के भंडार पर 9.5 प्रतिशत की ब्याज दर लग रही है, इसमें निहित है कि एसएसएसएफ ऋणों के सम्पूर्ण स्टाक पर 9.02 प्रतिशत की दर प्रभावी है। हमने इस दर का उपयोग एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज भुगतानों का अनुमान लगाने के लिए किया है। एनएसएसएफ के अन्तर्गत सकल संग्रहण हाल के वर्षों में छोड़ दिया गया है और 2008-09 के लिए निवल संग्रहण नकारात्मक रहा है। अध्याय 9 में हमारे द्वारा सिफारिश किए गए संस्थागत सुधारों की तर्ज पर हमने मान लिया है कि आधार वर्ष और पूर्वानुमान अवधि के लिए एनएसएसएफ के ऋण भंडार में कोई निवल संयोजन नहीं होगा।

7.70 शेष ऋण भंडार जिसमें खुले बाजार से ऋण, केन्द्र सरकार से ऋण और राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड), जीवन बीमा निगम (एलआईसी)/साधारण बीमा निगम (जीआईसी) जैसी वित्तीय संस्थाओं से ऋण शामिल हैं। xii) वित्त आयोग ने केन्द्रीय ऋणों को समेकित करके 7.5 प्रतिशत पर निर्धारित किया है और यही दर अधिकांश बाजार ऋणों के लिए ब्याज दर भी है। ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि (आरआईडीएफ) के ऋण सस्ते हैं जबकि बातचीत द्वारा निर्धारित कुछ एक ऋणों पर 7.5 प्रतिशत से मामूली अधिक ब्याज दर लगती है। इस प्रकार, ऋण भंडार के इस संघटक के लिए हमने 7.5 प्रतिशत की ब्याज दर मान ली है। पूर्वानुमानित ऋण भंडार और मान ली गई ब्याज दर के आधार पर पूर्वानुमान अवधि में प्रत्येक वर्ष प्रत्येक राज्य के लिए ब्याज भुगतानों का आकलन किया गया है।

चुनाव

7.71 जैसा कि प्राप्ति के मामले में है, चुनावों पर होने वाला व्यय वार्षिक प्रवृत्ति का अनुसरण नहीं करता, इसलिए इस पांच वर्ष के ब्लाक (2010-15) के रूप में पूर्वानुमानित किया गया है। इस ब्लाक के

लिए प्रत्येक वर्ष में व्यय के लिए पूर्वानुमान, पांच वर्ष के लिए 5 प्रतिशत की मिश्रित वार्षिक वृद्धि प्रदान करके पिछले ब्लाक (2005-10) के तदनुसूची वर्षों में किए गए व्यय के आधार पर लगाए गए हैं। इस प्रकार, 2010-11 के लिए पूर्वानुमान 2005-06 वर्ष के लिए प्राप्ति की तुलना में पांच वर्ष के लिए 5 प्रतिशत की वृद्धि को मानते हुए तैयार किए गए हैं।

स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति और आबंटन

7.72 स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति और आबंटन मुख्य लेखा शीर्ष 3604 से संबंधित हैं। इस मद में राज्यों द्वारा उनके स्थानीय निकायों को निधियां अन्तरित होती हैं और अधिकांश मामलों में तत्संबंधित राज्य वित्त आयोगों के पंचाट के कार्यान्वयन पर लिए गए निर्णयों द्वारा शासित होती हैं। इस प्रकार से, हमने मान लिया है कि बजट अनुमान राज्य वित्त आयोगों के पंचाटों के संबंध में लिए गए निर्णयों के अनुसार होंगे और इन्हें आधार वर्ष के अनुमानों के रूप में स्वीकार कर लिया है। वास्तविक वृद्धि सुनिश्चित करने के लिए पूर्वानुमान अवधि की तुलना में आधार वर्ष पर 8 प्रतिशत की वृद्धि का अनुमान लगाया गया है।

वचनबद्ध देयताएं

7.73 विचाराधीन विषयों के पैरा (ix) में आयोग से अपनी सिफारिशें करते समय निम्नलिखित पर विचार किया जाना अपेक्षित है: पूंजीगत परिसंपत्तियों के अनुरक्षण और रख-रखाव पर वेतन से भिन्न संघटक पर व्यय और मजदूरी से भिन्न व्यय से संबंधित उन आयोजना स्कीमों को जिन्हें 31 मार्च, 2010 तक पूरा करना है पर अनुरक्षण व्यय और वे मानदंड जिनके आधार पर पूंजीगत परिसंपत्तियों के रखरखाव के लिए विशेष राशियों की सिफारिश की गई है तथा ऐसे व्यय की मानीटरिंग की पद्धति की सिफारिश की गई है।

7.74 आयोजना अवधि के अन्त तक पूरी हो चुकी आयोजना स्कीमों के प्रचालन और अनुरक्षण पर व्यय अनुवर्ती वर्ष से आयोजना-भिन्न लेखा पर 'वचनबद्ध' देयता हो जाती है। योजना आयोग के दिशानिर्देशों के अनुसार पूरी हो चुकी आयोजना स्कीमों के अनुरक्षण व्यय को संबंधित पंच वर्षीय योजना के अन्त पर आयोजना-भिन्न राजस्व लेखा में अन्तरित कर दिया जाता है। राज्य इस व्यय को अपने अनुमानित आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय में प्रविष्ट करने में कठिनाई अनुभव करते हैं, क्योंकि (1) योजना आयोग की पंचाट अवधि और पंच-वर्षीय योजना अवधियां एक साथ समाप्त नहीं होती; (ii) पूर्ण हो चुकी स्कीमों की पहचान करने का कार्य और राज्य के विभिन्न विभागों के बीच उनकी वचनबद्ध देनदारियों का अनुमान लगाना एक काफी विस्तृत और समय खपाने वाली प्रक्रिया है; और (iii) योजना के खिसकने और योजना के आकार के कम होने के लिए संसाधनों का अनुभवजन्य जोखिम होता है। इस प्रकार, इन देनदारियों का अलग से मूल्यांकन करने की जरूरत है।

7.75 पिछले वित्त आयोग की तर्ज पर हमने पूंजीगत संकर्मों के लिए अनुरक्षण व्यय का अनुमान लगाया है, अर्थात् सिंचाई परियोजनाओं, और सड़कों एवं पुलों के अनुरक्षण व्यय पर इस अध्याय के पैरा 7.82 से 7.85 में अलग से चर्चा की गई है और इस भाग में की गई चर्चा को योजना राजस्व व्यय से व्युत्पन्न अनुरक्षण व्यय तक सीमित रखा गया है।

7.76 पूर्ण हो चुकी योजना स्कीमों के अनुक्षण व्यय के अनुमानन में महत्वपूर्ण पैरामीटर पंचाट अवधि के वे संबंधित वर्ष जिनके लिए ऐसे व्यय मुहैया कराने की जरूरत है, व्यय का पूर्वानुमान लगाने के मानदंड, विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए व्यवस्था और केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों (सीएसएस) के अन्तर्गत सृजित परिसम्पत्तियों के अनुक्षण से होने वाली देनदारियां हैं।

7.77 विचारार्थ विषय 31 मार्च, 2010 तक पूरी होने वाली योजना स्कीमों पर अनुक्षण व्यय से संबंधित मजदूरी से भिन्न व्ययों पर हमसे विचार करने की अपेक्षा रखते हैं। चूंकि, ग्यारहवीं योजना 2011-12 में पूरी हो जाएगी, इसलिए हम समझते हैं कि अपनी पंचाट अवधि के पहले दो वर्षों के लिए इन्हें अनुक्षण व्यय में जोड़ने की जरूरत नहीं है। इसलिए हम 2012-13 से 2014-15 के दौरान की अवधि के लिए ग्यारहवीं योजना के दौरान पूरी होने वाली योजना स्कीमों के अनुक्षण के लिए राज्यों की आवश्यकता को हिसाब में लेने का प्रस्ताव रखते हैं। यह दृष्टिकोण पिछले आयोगों द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण के अनुरूप है।

7.78 पूर्ण हो चुकी योजना स्कीमों की वचनबद्ध देनदारियों पर व्यय का मूल्यांकन करना, राज्यों से सटीक सूचना की कमी के कारण समस्या बना रहा है। राज्यों से प्राप्त सूचना काफी अधिक विविधता वाली थी और पृथम दृष्ट्या विश्वसनीय नहीं थी। इसलिए हमने विगत के वित्त आयोगों की प्रथाओं के अनुसार वचनबद्ध देनदारियों का अनुमान लगाने के लिए वर्ष 2011-12 के लिए मूल्यांकित राज्यों के योजना राजस्व व्यय के 30 प्रतिशत के मानदंड को अपनाया है। वर्ष 2011-12 के लिए राज्यों के योजना राजस्व व्यय का मूल्यांकन करने के लिए ग्यारहवीं योजना के अंतिम वर्ष, वर्ष 2008-09 में आयोजना राजस्व व्यय (सं.अ.) को 10 प्रतिशत पर बढ़ने का अनुमान लगाया है जो राज्यों के योजना राजस्व व्यय की दीर्घकालिक प्रवृत्ति वृद्धि दर को विस्तार से प्रतिबिम्बित करता है। इस योजना राजस्व व्यय का तीस प्रतिशत वर्ष 2012-13 के लिए अनुक्षण व्यय के रूप में स्वीकार लिया गया है जिसके वर्ष 2013-14 और 2014-15 में 5 प्रतिशत पर बढ़ने का अनुमान लगाया है।

7.79 विशेष श्रेणी के राज्यों ने विगत में अपने आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय का मूल्यांकन करने में वचनबद्ध देयताओं के मुख्यतः कम प्रावधान के कारण आयोजना-भिन्न लेखों में पूरी हो चुकी स्कीमों के अनुक्षण व्यय को अन्तरित करने में अनुभव की गई समस्याओं को प्रकट किया है। इस संबंध में पिछले वित्त आयोग का निर्णय इस तथ्य पर आधारित था कि इन राज्यों को अपने आयोजना-भिन्न खर्च को पूरा करने में योजना के अन्तर्गत सामान्य केन्द्रीय सहायता (एनसीए) के 20 प्रतिशत को दूसरे कार्य में लगाने की अनुमति दी गई थी। राज्य आयोजनाओं के अन्तर्गत एनसीए के 20 प्रतिशत का उपयोग करके वचनबद्ध देयताओं को पूरा करने की वर्तमान प्रथा पारदर्शी नहीं है जिससे अनेक राज्यों को प्रायः आयोजना-भिन्न खाते की ओर अपने वचनबद्ध व्यय अन्तरित नहीं किए जा सके और इन राज्यों के वास्तविक योजना व्यय कम स्तर पर बने रहे। इसके अतिरिक्त, इन राज्यों में वचनबद्ध देयताओं के लिए प्रावधान न किए जाने के कारण आयोजना-भिन्न प्रयोजनों के लिए अपनी तर्कसंगत आवंटित योजना-सहायता को अन्य कार्यों पर लगाना पड़ा। जिसके फलस्वरूप समस्त आयोजना प्रक्रिया कम पारदर्शी बन गई। इसलिए हमने वचनबद्ध देनदारियों के प्रावधान के लिए इन राज्यों को सामान्य श्रेणी के राज्यों के समान माना

है। हम यह भी सिफारिश करते हैं कि वचनबद्ध देयताओं के लिए पर्याप्त प्रावधान करने के साथ-साथ विशेष श्रेणी के राज्यों की आयोजना-भिन्न जरूरतों को पूरा करने के लिए योजनागत सहायता को दूसरे कार्यों में लगाने की प्रथा को बंद कर देना चाहिए ताकि इन राज्यों के पास पर्याप्त योजना व्यय बचा रहे।

7.80 राज्यों के लिए अनिवार्य है कि वे न केवल केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों (सीएसएस) के कार्यान्वयन की लागत में भागीदारी करें बल्कि ऐसी स्कीमों के पूरा होने पर उनका रख-रखाव भी करें। हम महसूस करते हैं कि इन स्कीमों के कारण होने वाली वचनबद्ध देनदारियों को, यह सुनिश्चित करने के लिए कि इन स्कीमों के लाभ कहीं समाप्त ही न हो जाएं, अपने एनपीआरई में शामिल कर लेने चाहिए। तथापि, जैसाकि पिछले कुछ आयोगों द्वारा पाया गया था, उन सीएसएस के लिए उपयुक्त समायोजन करने की जरूरत है जिन्हें अगली आयोजना में जारी रखने की संभावना है और, इस प्रकार से आयोजना-भिन्न व्यय के लिए कोई महत्वपूर्ण निहितार्थ नहीं होंगे। इस श्रेणी में मुख्य योजनाएं सर्वशिक्षा अभियान, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, इंदिरा आवास योजना और एकीकृत बाल विकास योजना हैं जिनका दीर्घावधिक विकास परिप्रेक्ष्य है और जिनके हमारी पंचाट अवधि के दौरान जारी रहने की संभावना है। सर्वशिक्षा अभियान, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन और इंदिरा आवास योजना के लिए राज्यों के बजट में केवल राज्यों का अंशदान परिलक्षित होता है जबकि इन योजनाओं में केन्द्र का हिस्सा सीधे कार्यान्वयन एजेंसियों तक पहुंचता है। एकीकृत बाल विकास योजना के मामले में संपूर्ण योजना आबंटन राज्यों के बजट में परिलक्षित होता है क्योंकि केन्द्रीय निधियां भी राज्यों की समेकित निधियों के माध्यम से प्रदान की जाती हैं। ऊपर उल्लिखित चार योजनाओं के लिए 2008-09 के बजटीय आबंटनों को अनुमान हेतु प्रत्येक राज्य के 2008-09(सं0अ0) के योजना राजस्व खाते से निकाल दिया गया है, जैसा कि पैरा 7.78 में दिया गया है। प्रत्येक राज्य के लिए अनुमानित वचनबद्ध देनदारियां अनुबंध-7.5 में दी गई हैं।

7.81 विचारार्थ विषयों में यह अपेक्षित है कि हम केवल पूर्ण योजना स्कीमों के लिए मजदूरी-भिन्न संबंधी व्यय पर विचार करें। इन राज्यों ने यह विचार व्यक्त किया है कि सामाजिक बुनियादी ढांचे पर बल देने से इस क्षेत्र में योजनागत स्कीमों में बड़े पैमाने पर मजदूरी से संबंधित व्यय होता है और यह कि राज्य इन स्कीमों के लिए अनुक्षण व्यय को वहन करने में सक्षम नहीं हो सकेंगे। उन्होंने इस तथ्य की ओर भी हमारा ध्यान आकर्षित किया है कि केन्द्र की वचनबद्ध देनदारियों के मजदूरी और मजदूरी-भिन्न घटकों के बीच कोई अंतर नहीं किया गया है। हमने यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि योजनागत स्कीमों के अधीन सृजित लोक सेवाओं के निरंतर वितरण में बाधा न पहुंचे, राज्यों के अनुक्षण व्यय के मजदूरी और मजदूरी-भिन्न घटकों के बीच अंतर न करने का निर्णय लिया है। इस दृष्टिकोण से इस मुद्दे पर केन्द्र और राज्यों के बीच व्यवहार में एकरूपता भी सुनिश्चित हो सकेगी।

सिंचाई

7.82 सिंचाई संबंधी स्कीमों (मुख्य शीर्ष 2700, 2701 और 2702) पर अनुक्षण व्यय का अनुमान लगाने हेतु जल-संसाधन मंत्रालय से मानक प्राप्त किए गए थे। मंत्रालय ने बड़ी और मध्यम धरातली सिंचाई के लिए 1500 रुपए प्रति हैक्टेयर तथा लिफ्ट सिंचाई योजनाओं के लिए 3000 रुपए प्रति हैक्टेयर की उपयोग में न लाई

गई संभावना हेतु अनुरक्षण व्यय के रूप में सुझाव दिया है। मंत्रालय ने जहां धरातली और लिफ्ट सिंचाई योजनाओं के अनुरक्षण के लिए पृथक मानकों का सुझाव दिया है वहीं इन दो श्रेणी की योजनाओं में सिंचाई की संभावना का विवरण केवल दो राज्यों के लिए उपलब्ध है। अतः फ्लो और लिफ्ट सिंचाई योजनाओं के लिए पृथक रूप से मानक अपनाया कठिन होगा। सिंचाई योजनाओं के अनुरक्षण के लिए पर्याप्त प्रावधान की आवश्यकता को देखते हुए, हमने आधार वर्ष में क्रमशः उपयोग में लाई गई संभावनाओं हेतु 1175 रुपए प्रति हैक्टेयर तथा बड़ी और मध्यम सिंचाई योजनाओं के लिए उपयोग में न लाई गई संभावनाओं हेतु 588 रुपए प्रति हैक्टेयर का मानक अपनाया है जो 12वें वित्त आयोग द्वारा अपनाए गए मानकों में 52% की वृद्धि दर्शाता है। मुद्रास्फीति हेतु समायोजन के बाद उसके पश्चात् 5% की वार्षिक वृद्धि से ये मानक हमारी पंचाट अवधि के अंतिम वर्ष में उपयोग में लाई गई संभावना हेतु 1500 रुपए प्रति हैक्टेयर और उपयोग में न लाई गई संभावना हेतु 750 रुपए प्रति हैक्टेयर के स्तर तक पहुंच जाएंगी।

7.83 लघु सिंचाई कार्यों के लिए, मंत्रालय ने बड़ी और मध्यम सिंचाई योजनाओं हेतु दो तिहाई के व्यय मानक का सुझाव दिया। हमने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई प्रथा को जारी रखते हुए इसे आधे तक सीमित किया है। तदनुसार, हमने केवल लघु सिंचाई योजनाओं की उपयोग में लाई गई संभावनाओं हेतु आधार वर्ष में 588 रुपए प्रति हैक्टेयर के मानक का प्रावधान किया है और उपयोग में न लाई गई संभावना का नगण्य के रूप में अनदेखी की है। विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए मंत्रालय ने अनुरक्षण मानकों पर 60% की वृद्धि का सुझाव दिया था। तथापि, हमारे पूर्ववर्तियों की प्रथा को कायम रखते हुए हमने विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए इन मानकों में 30% की वृद्धि की है।

7.84 हमने अनुरक्षण व्यय तय करने हेतु दसवीं योजना के अंत में जल-संसाधन मंत्रालय द्वारा सूचित की गई राज्य-वार उपयोग में लाई गई और उपयोग में न लाई गई संभावना का प्रयोग किया है। प्रत्येक राज्य के लिए 2009-10 हेतु मानक आधारित अनुमानों की 2009-10(ब0अ0) से तुलना की गई है और यह सुनिश्चित करने के लिए कि अधिक खर्च करने वाले राज्यों के मामले में व्यय का वर्तमान स्तर बनाए रखा जाए, दोनों में से उच्च राशि को आधार वर्ष अनुमानों के रूप में अपनाया गया है। पूर्वानुमान अवधि में अनुमानित व्यय के स्तरों को निकालने हेतु इस प्रकार तय किए गए आधार वर्ष अनुमानों में 5% की वार्षिक वृद्धि दर लागू की गई है। प्रत्येक राज्य के लिए सिंचाई पर अनुमानित एनपीआरई अनुबंध-7.6 में दी गई है।

सड़क और पुल

7.85 सड़कों और पुलों के रख-रखाव को समग्र आर्थिक सेवाओं के भाग के रूप में आधारवर्ष हेतु अनुमानित किया गया है अर्थात् 2007-08 में व्यय का 2009-10 के अनुमानों पर पहुंचने के लिए टीजीआर के आधार पर वृद्धि हेतु अनुमान लगाया गया है। ऐसा करते समय संगत वर्षों में प्रत्येक में जारी किए गए 12वें वित्त आयोग द्वारा प्रावधानित अनुमानों को व्यय से कम कर दिया गया है ताकि व्यय पर उनका असर समाप्त किया जा सके। आधारवर्ष राशि सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए 5% पर और विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए 7% की उच्चतर दर पर बढ़ने का अनुमान लगाया गया है।

खाद्य सब्सिडी और अन्य आयोजना भिन्न व्यय

7.86 जैसा कि पैरा 7.52 में कहा गया है हमने अपने मूल्यांकन में सब्सिडियों पर राज्यों के व्यय को आकलन में नहीं लिया है। तथापि, राज्यों के एनपीआरई में खाद्य सब्सिडी की एक मानक राशि जोड़ी गई है। 2008 के जनसंख्या अनुमान के आधार पर परिकलित करके खाद्य सब्सिडी पूर्वानुमान अवधि में प्रत्येक वर्ष में प्रति वर्ष 20 रुपए प्रति व्यक्ति मानी गई है।

7.87 प्रत्येक सेवा के अधीन अन्य आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय आधारवर्ष स्तर पर पहुंचने के लिए संबंधित 2001 से 2008 टीजीआर अथवा 7.5 प्रतिशत; जो भी अधिक हो; अनुमानित किया गया है।

7.88 हमने इस प्रश्न पर विचार-विमर्श किया है कि प्रत्येक सेवा के लिए वृद्धि की विभेदक दरें दी जाएं अथवा पूर्वानुमान अवधि के दौरान सभी सेवाओं के लिए एक सामान्य वृद्धि दर दी जाए। विभिन्न सेवाओं के अधीन अंकित व्यय के बीच अंतर कम होता जा रहा है और उच्च प्राथमिकता वाले व्यय के क्षेत्र सभी सेवाओं में समान रूप से फैले हुए हैं। उदाहरण के लिए पुलिस और न्यायपालिका जैसी मर्दे जहां सामान्य सेवाओं के अंतर्गत आती हैं वहीं शिक्षा और स्वास्थ्य सामाजिक सेवाओं के अंतर्गत आते हैं। इसी प्रकार जहां शहरी विकास सामाजिक सेवाओं के अंतर्गत है; ग्रामीण विकास, कृषि और सम्बद्ध सेवाएं आर्थिक सेवाओं के अंतर्गत अंकित की जाती हैं। हमने यह भी नोट किया है कि व्यय की बहुत सी मर्दे राज्यों में एक ही लेखाशीर्ष के अधीन समान रूप से अंकित नहीं की जाती हैं और एक राज्य से दूसरे राज्य में प्रथा भिन्न-भिन्न है।

7.89 अतः हम यह अनुभव करते हैं कि सभी अवशिष्ट मर्दों को एक साथ जोड़ना और उनका 8% की दर पर वृद्धि होने का अनुमान लगाना उचित नहीं होगा, जो अनुमानित मूल्य वृद्धि से अधिक है, परन्तु अंकित जीएसडीपी वृद्धि दर से कम है।

आकलन का सार

7.90 राज्यों के राजस्व और व्यय के हमारे मूल्यांकन के आधार पर, प्रत्येक राज्य के लिए हस्तान्तरण-पूर्व आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा तय किया गया है। राज्यों के आकलित राजस्व और व्यय का सार अनुबंध 7.7 में दिया गया है। आकलित राजस्व और व्यय की सभी राज्यों की तस्वीर सारणी 7.2 में दी गई है।

सारणी 7.2: आकलन का सार

(जीएसडीपी का प्रतिशत)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
ओआरआर	10.10	10.13	10.14	10.17	10.19
एनपीआरई	10.62	10.15	10.57	10.06	9.59
सकल हस्तान्तरणपूर्व घाटा	1.76	1.45	1.61	1.31	1.06
सकल हस्तान्तरणपूर्व अधिशेष	-1.24	-1.43	-1.18	-1.42	-1.66
निवल हस्तान्तरणपूर्व घाटा	0.52	0.02	0.43	-0.11	-0.6

7.91 राज्यों का समग्र हस्तान्तरण-पूर्व आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा 2010-11 में जीएसडीपी का 0.52 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में -0.6 प्रतिशत रह गया है। यह मुख्य रूप से कर-जीएसडीपी अनुपात में

समग्र सुधार तथा जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में एनपीआरई में कमी के चलते हुआ है। हमने इस आकलन पर अध्याय 12 में हस्तान्तरण-पश्च आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे को कवर करने के लिए सहायता अनुदान की सिफारिश की है।

ख. राज्य स्तर पर सरंचनात्मक सुधार

7.92 हमारे विचारार्थ विषयों के पैरा 6(iv) में हमसे यह अपेक्षित है कि हम न केवल राजस्व खाते को संतुलित करने के उद्देश्य पर विचार करें आपितु पूंजी निवेशों के लिए अधिशेष सृजित करने पर भी विचार करें। इसके अतिरिक्त, विचारार्थ विषयों के पैरा 6(x) में यह अपेक्षित है कि हम कतिपय महत्वपूर्ण सेक्टरों जैसे कि सिंचाई, विद्युत और विभागीय उपक्रमों की वाणिज्यिक व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने की आवश्यकता पर भी विचार करें। कतिपय क्षेत्र ऐसे हैं जिनमें तत्काल सुधारों की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि अर्थव्यवस्था और राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर उनका प्रभाव सकारात्मक हो। इन क्षेत्रों में सुधार किसी भी राजकोषीय सुधार कार्यक्रम के सफल होने के लिए निर्णायक है। सिंचाई से सम्बन्धित मुद्दों को इस अध्याय में प्राप्ति और व्यय सम्बन्धी हमारे पूर्वानुमानों में तथा अध्याय 4 और 12 में शामिल किया गया है। इस खण्ड में हम राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, विद्युत क्षेत्र और राज्य वित्त व्यवस्थाओं को प्रभावित करने वाले अन्य पहलुओं का वर्णन करेंगे।

राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का निष्पादन

7.93 1160 राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का कुल टर्नओवर 2007-08 में 3.07 लाख रुपए था जो सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 6 प्रतिशत है। इन उपक्रमों में कुल निवेश लगभग 3.69 लाख करोड़ रुपए है जिसमें 1.41 लाख करोड़ रुपए इक्विटी में और 2.28 लाख करोड़ रुपए सभी स्रोतों से ऋणों में हैं। इनमें 18 लाख से अधिक कर्मचारी कार्यरत हैं। अतः राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में उनका महत्वपूर्ण स्थान है। तथापि उनका कार्यसंचालन उत्साहवर्धक नहीं रहा है। 2007-08 में इन्हें कुल 5930 करोड़ रुपए की कुल हानि उठानी पड़ी। उनकी संचित हानि 65924 करोड़ रुपए है। केवल 9 राज्यों के उपक्रमों ने सकल लाभ अर्जित किया है। कुछ राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के मद में 2,000 करोड़ रुपए प्रति वर्ष से अधिक की हानियों की सूचना देते रहे हैं। राज्यों को अपने हानि पर चलने वाले उपक्रमों को व्यवहार्यता का आकलन करने और गैर-महत्वपूर्ण क्षेत्रों में कार्यरत उपक्रमों को बंद करने के लिए पहचान करने की आवश्यकता है।

लेखा विवरणों को अंतिम रूप देना

7.94 व्यवहार्यता की पहचान के लिए एक अनिवार्य अपेक्षा राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों तथा सरकार से सहायता अनुदानों के रूप में काफ़ी सहायता प्राप्त करने वाली अन्य कम्पनियों की लेखापरीक्षित वित्तीय लेखाविवरणों की उपलब्धता है। राज्यों की हमारी यात्राओं के दौरान, हमें कुछ चिन्ताजनक बातें देखने को मिलीं। अपने लेखों को अन्तिम रूप देने और उन्हें वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छह माह के भीतर वार्षिक आम सभा के समक्ष रखने की उनकी सांविधिक जिम्मेदारियों के बावजूद, अनुपालन में बहुत कमी है। 70 प्रतिशत से अधिक राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखे बकाया में हैं। सितम्बर 2008 की स्थिति के अनुसार, 607 कार्यशील राज्य उपक्रमों के 2329 वार्षिक लेखे बकाया में हैं। यह चिन्ताजनक है कि कार्यशील उपक्रमों के संबध

में लेखा बकाया बढ़ रहा है, जो प्रति वर्ष कम से कम एक लेखा को अन्तिम रूप देने में उनकी असमर्थता इंगित करता है। इससे भी अधिक चिन्ताजनक बात यह है कि राज्य सरकारें, लेखापरीक्षित लेखा विवरणों के रूप में बिना ऐसे किसी आश्वासन प्राप्त किए कि उनके निरन्तर निवेशों का समुचित प्रयोग किया जा रहा है और उनका लेखा रखा जा रहा है, ऐसे कार्यशील राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों में बड़ी मात्रा में राशियां (सितम्बर 2008 को 49,237 करोड़ रुपए) निवेश करना जारी रखा। अकार्यशील कम्पनियों के सम्बन्ध में स्थिति और बुरी है। एक राज्य में, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की लेखा परीक्षा 1992-93 से लम्बित है। हमें एक ऐसा सार्वजनिक उपक्रम देखने को मिला, जिसके लेखों को पिछले 37 वर्षों से अन्तिम रूप नहीं दिया गया है। ऐसे स्थिति वित्तीय जवाबदेही तथा राजकोषीय पारदर्शिता के लिए अत्यधिक अहितकर है। इन सार्वजनिक उपक्रमों के मद में राज्य सरकारों की आकस्मिक देनदारियों को ध्यान में रखते हुए, भविष्य में उपार्जन लेखाकंन को अपनाना इस समस्या को तत्काल निपटाने पर निर्भर करेगा।

7.95 अतः हम सिफारिश करते हैं कि:

- सभी राज्य सरकारों को निरन्तर सहायता और प्रगति पर नजदीकी निगरानी रख कर सभी सार्वजनिक उपक्रमों के लेखाविवरणों का निपटान सुनिश्चित करना चाहिए। यदि आवश्यक हो तो उन्हें भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के परामर्श से लेखा की तैयारी को योग्य कार्मिकों से आउटसोर्सिंग से तैयार कराना चाहिए।
- राज्यों को उनके लेखा विवरणों के बकाया का निपटान के लिए सी एंड एजी द्वारा प्रदत्त लचीलेपन का प्रयोग करना चाहिए। सांविधिक लेखापरीक्षक किसी विशेष वर्ष के लेखा को वार्षिक आम सभा के समक्ष रखने से पूर्व अनुवर्ती वर्षों की लेखापरीक्षा कर सकते हैं और संगत लेखा के अनुमोदन के बाद प्रमाणन प्रदान कर सकते हैं। कंपनी अपने लेखों में बकाया का निपटान करने के लिए लघु अवधि के भीतर आम सभा की बैठकें आयोजित कर सकती है।
- सभी राज्य सरकारों को महालेखाकार के परामर्श से अकार्यशील कंपनियों को बंद करने के लिए मार्च 2011 तक एक कार्ययोजना तैयार करनी चाहिए। सभी लम्बित वाणिज्यिक और अन्य विवादों को यदि आवश्यक हो तो एक निपटान योजना को अनुमोदित करने के लिए बोर्ड को सशक्त करके तत्परतापूर्वक निपटारा जाना चाहिए। राज्य एक धारिता कंपनी की स्थापना करने पर विचार कर सकते हैं जो सभी अकार्यशील सार्वजनिक कम्पनियों के परिसमापन के लिए उत्तरदाई होगी। इस प्रकार की धारिता कंपनी विधिक, प्रबंधन और लेखा विशेषज्ञों को नियोजित कर सकती है, इस प्रकार प्रत्येक कंपनी के लिए अलग-अलग परिसमापनकर्ता नियुक्त करने की आवश्यकता नहीं रह जाएगी। यह कंपनी अकार्यशील सार्वजनिक उपक्रमों की आस्तियों और देनदारियों का भी अधिग्रहण करेगी, इस प्रकार उन्हें बंद करने की प्रक्रिया सरल हो जाएगी।
- कंपनी कार्य मंत्रालय को राज्य और केन्द्र के सार्वजनिक उपक्रमों का उनकी सांविधिक जिम्मेदारियों को नजदीकी से

मानीटर करना चाहिए। यह कंपनियों को लंबे समय से लम्बित लेखा को तैयार करने हेतु तरीके शुरू करने पर भी विचार कर सकता है। इससे पहले सरलीकृत निर्गम योजना जैसे उपाय जिससे वर्तमान तुलन पत्र तैयार करने हेतु उपलब्ध तुलन पत्र का प्रयोग किया जा सकता था, को पुनः शुरू करने पर विचार किया जा सकता है।

राज्यों के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की वित्तीय व्यवहार्यता को बढ़ाने के उपाय

7.96 यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि कल्याण और जनोपयोगी सेक्टरों को छोड़कर सभी कार्यशील उद्यमों को वित्तीय रूप से सक्षम होने की आवश्यकता है। इन सभी उद्यमों द्वारा सरकारी इक्विटी पर कम से कम 5 प्रतिशत का लाभांश दिया जाना चाहिए। राज्यों के लिए संसाधनों के हमारे अनुमान इसी अवधारणा पर आधारित हैं (पैरा 7.38) दिए गए ऋणों के लिए, राज्यों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी राज्य सार्वजनिक उपक्रमों द्वारा प्रदत्त ब्याज की प्रभावी दर 7 प्रतिशत से कम नहीं होनी चाहिए, जो हमारे द्वारा राज्यों के संसाधनों के प्राक्कलन में भी मानी गई है (पैरा 7.36)। एक अधिकृत रेटिंग एजेंसी द्वारा उद्यमों की रेटिंग भी अनिवार्य की जानी चाहिए क्योंकि इससे उद्यम की वित्तीय स्थिति का स्वतंत्र मूल्यांकन हो सकेगा। स्वतंत्र विनियामक प्राधिकरणों की स्थापना से भी उद्यमों को सामर्थ्य बढ़ाने में मदद मिलेगी क्योंकि मूल्य वास्तविक वाणिज्यिक आधारों पर नियत किए जाएंगे।

पुनर्संरचना/विनिवेश/निजीकरण

7.97 राज्य सरकारों को ऐसे सेक्टरों, जो कल्याणकारी और जनोपयोगी नहीं हैं, में राज्य सार्वजनिक उपक्रमों को हटाने/कमी करने पर सक्रियतापूर्वक विचार करना चाहिए। अधिकांश राज्यों में सार्वजनिक उपक्रमों की संख्या में कमी करने की तत्काल आवश्यकता है क्योंकि ऐसे उद्यम न केवल सरकार की उत्पादक परिसम्पत्तियों पर काबिज रहते हैं, वरन राज्य सरकारों द्वारा समुचित मानीटरिंग के अभाव के कारण अक्षमता को भी बढ़ावा मिलता है। विनिवेश और निजीकरण पर भी विचार किया जाना चाहिए और सक्रियतापूर्वक कार्रवाई की जानी चाहिए।

संस्थागत तंत्र

7.98 उपयुक्त कार्यनीति और नीतियां तैयार करने और पुनर्संरचना की प्रक्रिया पर नजर रखने के उद्देश्य से, एक कार्यबल गठित किया जाए। इस कार्यबल को कार्यशील और अकार्यशील कम्पनियों दोनों के संबंध में पुनर्गठन के सम्बन्ध में लिए जाने वाले एकक-वार विशिष्ट कदमों का सुझाव देना चाहिए। कार्यबल की सिफारिशों को कार्यरूप देने के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में पुनर्गठन संबंधी स्थाई समिति का गठन भी किया जाना चाहिए। वित्त विभाग को पुनर्गठन/विनिवेश प्रस्तावों पर सलाह देने के लिए एक स्वतंत्र तकनीकी सचिवालय की स्थापना भी राज्यों द्वारा की जा सकती है।

विद्युत क्षेत्र

7.99 2008-09 के दौरान व्यस्ततम समय की उपलब्धता और कुल उर्जा उपलब्धता की दृष्टि से, देश में विद्युत आपूर्ति में घाटा क्रमशः 12 प्रतिशत और 11 प्रतिशत था। राष्ट्रीय विद्युत नीति में 2012 तक बिजली की मांग पूरी कर लिया जाना परिकल्पित है। बिजली संविधान की समवर्ती सूची में है, और यद्यपि इस क्षेत्र के विकास में केन्द्र और

राज्यों, दोनों को निर्णायक और सकारात्मक भूमिका निभानी है, इसकी उपलब्धता और वितरण को संरचित करने की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्यों की है।

7.100 विद्युत अधिनियम, 2003 (अधिनियम) विद्युत क्षेत्र को प्रभावित करने वाले कुछ अतिमहत्वपूर्ण मुद्दों पर ध्यान देने के लिए अधिनियमित किया गया था। अधिनियम का उद्देश्य इस क्षेत्र में प्रतियोगिता आरंभ करके विद्युत मूल्य श्रृंखला में नई क्षमता लाना है। इसके साथ-साथ, निकायों के विकेन्द्रीकरण और स्वतंत्र विनियमन जैसे संस्थागत सुधार भी इस अधिनियम में अधिदेशित हैं।

7.101 चूंकि बाजार सुधारों को लागू करने हेतु एक मूलभूत कारण राज्य विद्युत बोर्डों की दिवालिया वित्तीय स्थिति थी, विद्युत आपूर्ति का विस्तार और बाजार सुधारों को लागू करने में प्रगति के साथ-साथ विद्युत निकायों पर प्रतिकूल प्रभाव डालने से प्रतिस्पर्धी बाजारों को रोकने के लिए निकायों की वित्तीय व्यवस्थाओं में साथ-साथ सुधार करने की आवश्यकता है ताकि निकायों में विद्युत उत्पादन क्षमता की पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके।

7.102 हमने राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर विद्युत क्षेत्र के कार्यनिष्पादन के प्रभाव पर गौर किया है। इसके बाजार शक्तियों के प्रति इस सेक्टर के बढ़ते हुए प्रभाव से भविष्य में और अधिक निर्णायक बनने की संभावना है। हमने राज्य विद्युत निकायों की वित्तीय स्थितियों, राज्यों की समग्र वित्तीय व्यवस्था पर उनके प्रभाव और भावी कार्य योजना के विस्तृत विश्लेषण के लिए एक अध्ययन प्रायोजित किया। निम्नलिखित खंड अध्ययन में उठाए गए मुद्दों और इस क्षेत्र में सुधार के लिए हमारी सिफारिशों पर प्रकाश डालता है।

राज्य विद्युत निकायों की अनुमानित वित्तीय व्यवस्था

7.103 पूरे देश में राज्य विद्युत निकायों की क्षतियां और 2005-06 से 2008-09 (ब.अ.) की अवधि के लिए दी गई सब्सिडी सारणी 7.3 में दी गई है।

सारणी 7.3 राज्य टी एंड डी जनोपयोगी निकायों की निवल हानियां

(करोड़ रुपए)

	2005-06	2006-07	2007-08 (सं.अ.)	2008-09 (ब.अ.)
वित्तीय हानि	6634	13398	9985	9206
सब्सिडी	11741	13277	16950	18111
योग	18375	26675	26935	27317

7.104 2008 के प्रशुल्कों पर राज्य ट्रांसमिशन और वितरण निकायों की अनुमानित कुल हानियां सारणी 7.4 में दी गई हैं। इन वित्तीय अनुमानों में वर्तमान में राज्यों के टी एंड डी हानियों के सूचित स्तर और देश में कुछ बेहतर निष्पादन करने वाले राज्य के स्वामित्वाधीन विद्युत वितरण कम्पनियों के विगत निष्पादन से प्राप्त, इन हानियों में कमी की सम्भावना के आधार पर प्रत्येक राज्य में ट्रांसमिशन और वितरण (टी एंड डी) में पर्याप्त कमी की कल्पना की गई है। लागत के अन्य तत्वों का उपयुक्त रूप से अनुमान किया गया है। एक विस्तृत माडलिंग कवायद के जरिए प्रत्येक निकाय के लिए विद्युत क्रय लागतों का

अनुमान लगाया गया है। अनुमानित कर्मचारी खर्चों में निकायों की वेतन लागतों पर छटे वेतन आयोग का प्रभाव परिलक्षित होता है। इन अनुमानों में राज्य सरकारों द्वारा इन निकायों को प्रदत्त सब्सिडियों को शामिल नहीं किया गया है।

सारणी 7.4 : 2008 के प्रशुल्कों पर राज्य टी एंड डी जनोपयोगी निकायों की निवल हानियां

(करोड़ रुपए)

2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
68643	80319	88170	98664	116089

7.105 ऊपर बताए गए अत्यधिक वित्तीय नुकसानों की तुलना में, 2007-08 में सब्सिडियां 16,950 करोड़ रुपए थीं, इस प्रकार एक विशाल और वर्धनशील पूरा न किया जा सकने वाला अन्तराल है। बढ़ते हुए अन्तराल के प्रमुख कारण निम्न प्रकार हैं:-

- राज्य विद्युत निकायों की प्रचालन क्षमता बढ़ाने और टी एंड डी हानियों में पर्याप्त कमी लाने की असमर्थता।
- अल्पावधिक विद्युत क्रयों की उच्च लागत। कई विद्युत निकायों ने समय पर क्षमता वर्धन की योजना नहीं बनाई है और उच्च दरों पर अल्पावधिक क्रयों पर निर्भर है (2007-08 में 4.52 रुपए प्रति किलोवाट की तुलना में 7.31 रुपए प्रति किलोवाट) टी एंड डी हानियों में कमी करने की असमर्थता ने क्रय स्तरों और आपूर्ति लागतों में वृद्धि की है।
- समय पर टैरिफ में वृद्धि न कर पाने से अन्तराल बढ़ा है और इससे विद्युत निकायों के क्रियाकलाप और अधिक बाधित हुए हैं। कुछ राज्यों ने बढ़ते हुए घाटों के बावजूद पिछले आठ से नौ सालों से टैरिफ नहीं बढ़ाए हैं।

7.106 अन्तराल को पूरा करने के लिए, यहां तक कि बेहतर निष्पादन करने वाले राज्यों में भी, टैरिफ में वृद्धि की आवश्यकता, औसत रूप से 7 प्रतिशत प्रतिवर्ष है (2007-08 के सब्सिडी स्तरों पर विचार करते हुए)। कुछ असन्तोषजनक निष्पादन करने वाले राज्यों में, वृद्धि करने की आवश्यकता 19 प्रतिशत प्रतिवर्ष है, जिसे कर पाना वास्तव में कठिन है। सारणी 7.5 में उस अवधि को दर्शाया गया है जिसमें विभिन्न राज्यों ने टैरिफ में संशोधन किए हैं:-

सारणी 7.5: राज्यों में टैरिफ संशोधन की प्रास्थिति

टैरिफ में पिछला संशोधन	राज्यों की संख्या
1 वर्ष पूर्व	9
1-2 वर्ष पूर्व	3
2-3 वर्ष पूर्व	2
3-5 वर्ष पूर्व	2
5 वर्ष से अधिक	5

7.107 यह भी गौर किए जाने की आवश्यकता है कि कई राज्यों में जहां टैरिफ संशोधन हुए हैं, लागतों की सही सीमा को मान्यता न देकर

अन्तराल कम किया गया है, जिसके परिणामस्वरूप अन्ततः बहुत बड़े वित्तीय घाटे हुए हैं।

विद्युत निकायों में राज्यों की वित्तीय सहभागिता

7.108 पहले उल्लिखित प्रत्यक्ष सब्सिडियों और सहायताओं के अतिरिक्त, संबंधित सरकारों द्वारा राज्य जनोपयोगी निकायों में किए गए इक्विटी निवेश 31 मार्च, 2008 की स्थिति के अनुसार 71,268 करोड़ रुपए थे। इक्का दुक्का मामलों को छोड़कर, इन निवेशों से राज्य सरकारों को वित्तीय लाभ अर्जित नहीं हो रहा है। इसी प्रकार, राज्यों द्वारा विद्युत निकायों को काफी अधिक ऋण वित्तपोषित हुआ है जो 31 मार्च, 2008 को कुल 70,652 करोड़ रुपए था। इस पर ब्याज सामान्यतया सब्सिडी और सरकारी अनुदानों में समायोजित किया जाता है और बहुत कम नकद भुगतान किया जाता है। इस ऋण का अधिकांश हिस्सा वर्तमान घाटों के वित्तपोषण के लिए प्रयोग किया जाता है। इसके अलावा, ये निकाय अत्यधिक संचित हानि उठा रहे होते हैं; जो अन्ततः राज्य को अंतरित होते हैं।

7.109 राज्य विद्युत निकायों को बहुत अधिक मात्रा में गारंटियां प्रदान कर रहे हैं। 31 मार्च 2008 की स्थिति के अनुसार राज्यों द्वारा विद्युत क्षेत्र के निकायों को दी गई कुल बकाया गारंटियां 88,385 करोड़ रुपए थीं। विद्युत निकायों राज्यों की कुल वित्तीय देनदारी का सार सारणी 7.6 में दिया गया है।

सारणी 7.6: विद्युत निकायों में राज्यों की वित्तीय सहभागिता

(करोड़ रुपए)

31 मार्च, 2008 की स्थिति के अनुसार	
इक्विटी निवेश	71268
बकाया ऋण	70652
बकाया गारंटियां	88385

विद्युत क्षेत्र की कुल वित्त पोषण आवश्यकताओं का अनुमान

7.110 जैसा कि पहले कहा गया है, अनेक राज्यों में विद्युत की मांग और आपूर्ति के बीच बहुत बड़ा अंतर है, जिससे इस क्षेत्र में बहुत अधिक निवेश की आवश्यकता है। पूरे देश भर में अधिकांशतः ट्रांसमिशन और वितरण नेटवर्क का विकास और संचालन का कार्य राज्य के स्वामित्वाधीन निकायों के हाथ में है। राज्यों से उत्पादन के लिए आवश्यक निवेशों के अतिरिक्त, टी एंड डी निवेशों के वित्तपोषण से राज्यों की वित्त व्यवस्थाओं पर बहुत अधिक अतिरिक्त भार पड़ता है। निवेश अपेक्षाएं सारणी 7.7 में दर्शाई गई हैं (ये आंकड़े केवल राज्य बजटों से निधिपोषित इक्विटी घटक को दर्शाते हैं; इसके अतिरिक्त, विद्युत निकायों को विद्युत उत्पादन/ट्रांसमिशन परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए अन्य निधियों की आवश्यकता होगी।

सारणी 7.7: उत्पादन, ट्रांसमिशन और वितरण की भावी इक्विटी निवेश की आवश्यकताएं

(करोड़ रुपए)

2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
19802	21455	20717	19824	17739

7.111 सारणी 7.4 में दर्शाई गई घाटा वित्तपोषण आवश्यकताओं और सारणी 7.7 में दर्शाई गई पूंजी निवेश वित्तपोषण आवश्यकताओं की तुलना में, राज्यों की प्रदत्त ऋणों पर ब्याज अर्जन, विद्युत शुल्क और अधिशेष विद्युत की बिक्री से भी कुछ आय है, जैसा कि सारणी 7.8 में दिया गया है।

सारणी 7.8: विद्युत क्षेत्र से अनुमानित आय

(करोड़ रुपए)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
विद्युत शुल्क	12872	14046	15373	16868	17776
राज्य सरकारी ऋणों पर ब्याज	1567	1567	1567	1567	1567
अधिशेष विद्युत की बिक्री	1251	1682	1968	2075	2909
कुल आय	15690	17295	18908	20510	22252

इन कारकों का समायोजन करने के बाद, राज्यों की निवल वित्तपोषण आवश्यकताएं सारणी 7.9 में दी गई हैं। (सारणी 7.9 के आंकड़ों और सारणी 7.5, 7.7 और 7.8 में आंकड़ों के सरल संक्षिप्तीकरण/घटाव से निकाले गए आंकड़ों में अन्तर उपचय और नकद आधार पर क्रमशः वित्तीय हानियों और निवेशों की संगणना के कारण है)।

सारणी 7.9: विद्युत क्षेत्र की कुल वित्तपोषण आवश्यकताएं

(करोड़ रुपए)

2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
75880	88529	93604	101271	115637

7.112 स्पष्टतः इससे राज्यों के लिए बहुत बड़ी वित्तीय देनदारी प्रकट होती है, जो उनकी समग्र वित्त व्यवस्था पर प्रभाव डालती है। कुछ राज्यों के लिए, ये उनकी वित्तीय व्यवस्थाओं की स्थिरता पर अत्यधिक जोखिम डालते हैं। राज्यों की जनोपयोगी संस्थाओं के कामकाज में सक्षमता लाने के लिए तत्काल उपाय किए जाने की आवश्यकता है।

सिफारिशें

7.113 राज्य जनोपयोगी संस्थाओं को कुल मिलाकर अंसतोषजनक तस्वीर के बावजूद, कुछ राज्यों ने दूसरे राज्यों की अपेक्षा बेहतर प्रगति की है। ये राज्य हाल के वर्षों में काफी अधिक क्षमता वर्धन कर सके हैं। इनमें से, पहाड़ी राज्यों को जल विद्युत परियोजनाओं से मुफ्त बिजली का लाभ मिला है। इन राज्यों को, विशेषकर हाजिर बाजार से, बिजली की खरीद पर कम निर्भर रहना पड़ता है। तथापि, अधिकांश राज्यों में अत्यधिक कमी बनी हुई है, अतः बिजली की खरीद पर उनकी निर्भरता बनी हुई है, जिससे उनकी वित्त व्यवस्था में तंगी की स्थिति बनी हुई है।

7.114 टी एंड डी हानियों तथा संग्रहण क्षमता में कमी इस क्षेत्र के लिए प्रमुख चिन्ताएं बनी हुई हैं। यहां तक कि बहुत अधिक औद्योगिक खपत वाले निकायों की भी बहुत अधिक टी एंड डी हानियां और निम्न संग्रहण क्षमता स्तर हैं। बिजली का बिना मीटर की आपूर्ति का घटक (मुख्यतया कृषि क्षेत्र में) अनेक राज्यों में तेजी से बढ़ रहा है। माप के अभाव में, कृषि और ग्रामीण विद्युत आपूर्ति के ये अनुमान अनिवार्य रूप से टी एंड डी हानियों के स्तर को बढ़ाते हैं। फीडर पृथक्कीकरण, हाईवोल्टेज वितरण प्रणालियों को अपनाना, वितरण ट्रांसफार्मरों में मीटर लगाना, और नीति के अनुसार आपूर्ति के नियन्त्रण की दिशा में

प्रयास करने की आवश्यकता है। निकृष्ट उपस्कर क्षमता तथा बिना मीटर के शुल्कों का कारण हुए फिजूलखर्ची के कारण कृषि के पम्पसेटों में बहुत अधिक उर्जा बर्बाद होती है। इन पर तत्काल रोक लगाए जाने की आवश्यकता है। क्षमता में सुधार के लिए निकायों द्वारा बड़े पैमाने पर विवरण फ्रेंचाइजी नियुक्त करने और विद्युत सेवाएं कम्पनी आधारित ढांचों को अपनाने पर विचार करने की आवश्यकता है।

7.115 प्रचालन क्षमता में सुधार लाने के लिए, भारत सरकार ने सितम्बर 2008 से व्यापक पुनर्संरचित त्वरित विद्युत विकास सुधार कार्यक्रम आरम्भ किया है, जिससे शहरी क्षेत्रों में क्षतियों को कम करने में मदद मिलेगी। ग्रामीण क्षेत्रों में, कुछ राज्यों ने स्वयं इस संबध में फीडर पृथक्कीकरण, एचवीडीएस और शहरी तथा ग्रामीण इलाकों में फ्रेंचाइजी नियुक्त करने जैसे महत्वपूर्ण उपाय किए हैं। इन उपायों को सभी राज्यों में बढ़ाए जाने की आवश्यकता है।

7.116 ट्रांसमिशन निवेशों और कार्यक्षमता पर विशिष्ट ध्यान देने के कारण विकेन्द्रीकरण के बाद विद्युत ट्रांसमिशन सेक्टर में सकारात्मक घटनाक्रम देखने को मिला है। अधिकांश राज्यों ने विकेन्द्रीकरण के बाद ट्रांसमिशन हानियों में सराहनीय कमी दर्शाई है। शेष राज्यों, जिन्होंने अभी तक अपने बोर्डों को विकेन्द्रीकृत करना है, को इस पर यथाशीघ्र विचार करना चाहिए। ट्रांसमिशन तक खुली पहुंच को सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है और राज्य लोड डिस्पैच सेन्ट्रों के माध्यम से शासन में सुधार लाए जाने की आवश्यकता है। अन्ततः भारत सरकार द्वारा गठित प्रधान समिति द्वारा सुझाए गए अनुसार, लोड डिस्पैच कार्य को उन्नत कार्य प्रणाली के साथ पूर्णतः स्वायत्त बनाए जाने की आवश्यकता है।

7.117 संसाधन विकास मोर्चे पर कुछ गम्भीर चिन्ताएं हैं। जल विद्युत परियोजनाओं का विकास अपेक्षा से धीमा हुआ है। ग्यारहवीं योजना अवधि के दौरान आधे से कम अनुमानित जल विद्युत क्षमता हासिल होने की आशा है। विलम्बित विकास के लिए कई कारण हैं जिनमें निम्नलिखित शामिल हैं:-

- i) परियोजनाओं के लिए गुणवत्ता विस्तृत परियोजना रिपोर्टों का अभाव।
- ii) केन्द्र/राज्य सरकारों द्वारा परियोजनाओं का अपर्याप्त सुविधाकरण।
- iii) राज्य स्तर पर विकास के लिए अपर्याप्त संस्थागत ढांचा
- iv) सहमति और मंजूरी में विलम्ब
- v) आधारभूत ढांचा और पहुंच मुद्दे
- vi) सर्वोच्च मूल्य निर्धारण और बाजार पहुंच की कमी।

7.118 अतः इनके सम्बन्ध में एक मजबूत कार्यान्वयन केन्द्र बिन्दू को अपनाए जाने की आवश्यकता है। राज्यों को विशेष भूमिका निभाने की आवश्यकता है, क्योंकि मुफ्त प्राप्त होने वाली बिजली से उन्हें बहुत अधिक फायदा पहुंच सकता है।

7.119 ताप विद्युत के मोर्चे पर परियोजनाओं को अधिक क्षमतापूर्वक अवस्थित किए जाने की आवश्यकता है। नियम के तौर पर, कोयले की ढुलाई के साथ विद्युत को लम्बी दूरी तक ले जाने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। आमतौर पर जहां निजी क्षेत्र, अपने परियोजनाओं की कार्यक्षमता बढ़ाने पर ध्यान दे रहा है, वहीं कई राज्य, जो संसाधनों से

बहुत दूर स्थित हैं, अभी भी राज्य के भीतर ही संयंत्रों को विकसित करने पर ध्यान केन्द्रित कर रहे हैं। इन राज्यों को अपनी लागतों में कमी लाने के लिए कोयला समृद्ध राज्यों में अथवा उनके निकट संयुक्त उद्यम की स्थापना पर विचार करने की आवश्यकता है।

7.120 राज्यों को अधिक प्रतिस्पर्धी अधिप्राप्ति प्रक्रियाएं आरम्भ करने की आवश्यकता है। आपूर्ति में लगातार कमियों के बावजूद, केवल कुछ राज्यों ने ही अब तक केस-1¹ नीलामी प्रक्रिया पूरी की है। इससे उन्हें बाजार से उच्च लागत की बिजली खरीदनी पड़ जाती है। अधिक केस-1 निविदाओं को जारी करने की तत्काल आवश्यकता है क्योंकि मूल्य अल्पकालिक अधिप्राप्ति की अपेक्षा अधिक प्रतिस्पर्धी होने चाहिए। राज्यों को उपयुक्त मांग पूर्वानुमान तथा पोर्टफोलियो अनुकूलिकरण प्रक्रियाएं आरम्भ करने की भी आवश्यकता है।

7.121 इसके अतिरिक्त, विनियामक संस्थाओं को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है और निम्नलिखित अपेक्षित है:-

- विनियामक संस्थाओं में आम तौर पर, पर्याप्त क्षमताओं की कमी है, जो इस तथ्य से स्पष्ट है कि विगत हाल में रूटीन टैरिफ वृद्धियां भी नहीं की गई हैं। उन्हें सुदृढ़ बनाने और उन्हें उनका कार्य प्रभावी ढंग से करने में सहायता के लिए बड़े पैमाने पर क्षमता निर्माण की आवश्यकता है। उपभोक्ताओं को इन वृद्धियों की अनिवार्यता के बारे में समझाने के लिए उपभोक्ता शिक्षा को बढ़ावा देने की आवश्यकता है। टैरिफ को सेवा स्तरों और निष्पादन सुधार से जोड़ा जाना चाहिए। टैरिफ सुधारों (अधिनियम द्वारा यथाअपेक्षित बहु-वर्ष टैरिफ कार्यान्वयन सहित) में तेजी लाने की आवश्यकता है।
- विद्युत निकायों के संस्थागत सुदृढ़ीकरण और कारपोरेट प्रशासन को अधिक मजबूत किए जाने की आवश्यकता है। निकायों का विकेन्द्रीकरण, जो एक सांविधिक अपेक्षा है, में और अधिक विलम्ब नहीं किया जाना चाहिए।
- सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों, चाहे वे बाजार से निधियां जुटाती हैं, अथवा नहीं, को लेखा को अन्तिम रूप देने, स्वतंत्र निदेशकों की नियुक्ति करने, लेखापरीक्षा समितियों की नियुक्ति और लोक उद्यम विभाग द्वारा कारपोरेट प्रशासन पर जारी दिशा निर्देशों के कार्यान्वयन में कम्पनी कानून के उपबंधों का पालन करना चाहिए।

नई पेंशन योजना

7.122 भारत सरकार ने 1 अप्रैल 2004 से एक सुस्पष्ट, अंशदान आधारित नई पेंशन योजना (एनपीएस) आरंभ की है जिसमें सरकार में नए भर्ती होने वाले सभी कर्मचारियों को शामिल किया गया था। तेइस राज्यों ने अपने कर्मचारियों के लिए नई पेंशन योजना अपनाने की अधिसूचना जारी की है। अंतरिम पेंशन निधि विनियामक और विकास प्राधिकरण ने योजना का संस्थागत ढांचा स्थापित किया है। दी नेशनल सिक्वोरिटीज डिपोजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल) को केन्द्रीय अभिलेख-

¹ विद्युत मंत्रालय द्वारा लाइसेंसों के वितरण द्वारा विद्युत की अधिप्राप्ति के लिए जारी दिशानिर्देशों का जहां अवस्थिति, प्रौद्योगिकी या ईंधन अधिप्राप्तिकर्ता द्वारा विनिर्दिष्ट नहीं किया जाता है, विद्युत अधिप्राप्ति के लिए नीलामी प्रक्रिया का केस-1 के रूप में उल्लेख किया जाता है। केस-2 नीलामी प्रक्रिया अवस्थिति विशिष्ट परियोजनाओं के लिए है, जहां अधिप्राप्तिकर्ता बोलीदाता को भूमि आवश्यक मंजूरी और ईंधन प्राप्त करने में सहायता करता है।

अनुरक्षण और लेखाकन एजेन्सी (सीआरए) चुना गया है जबकि तीन पेंशन निधि प्रबंधक, एक अभिरक्षक और एक ट्रस्टी बैंक भी नियुक्त किए गए हैं। तथापि, राज्यों द्वारा औपचारिक घोषणाओं के बावजूद, सभी राज्यों में एनपीएस का कार्यान्वयन धीमा रहा है। केवल 12 राज्यों ने सीआरए के साथ करार किए हैं और आठ राज्यों ने एनपीएस ट्रस्ट के साथ करार किए हैं, क्योंकि राज्यों को पात्र कर्मचारियों की पहचान करने और पीएफआरडीए द्वारा विनयमित सेवा प्रदायकों को वैयक्तिक और सरकारी अंशदानों के आवधिक अंतरण हेतु वेतन-पंजी से सम्बद्ध प्रबन्धों को कार्यान्वित करने में कठिनाई आ रही है। अतः जहां भारत सरकार ने 31 मार्च, 2008 की स्थिति के अनुसार पेंशन निधि प्रबन्धकों को 1,117 करोड़ रुपए से अधिक अंतरित किए, वहीं केवल दो राज्य सरकारों ने अब तक 133 करोड़ रुपए की कुल राशि अंतरित की है। राज्य कर्मचारियों के अंशदान राज्य लोक लेखाओं में रखे हैं, जिन पर सामान्य भविष्य निधि के लिए दी गई ब्याज दर के बराबर प्रतिफल अर्जित हो रहा है। एनपीएस को यथाशीघ्र पूरी तरह अपनाए जाने की आवश्यकता है। इस बदलाव को सुविधाजनक बनाने के लिए, हमने राज्यों को उनके कर्मचारियों और पेंशन भोगियों का डाटाबेस तैयार करने में सहायता हेतु एक अनुदान की सिफारिश की है। (पैरा 12.108)

नकदी प्रबंधन

7.123 हमने राज्यों द्वारा राजकोषीय हुंडियों के रूप में धारित नकदी शेष की जांच की है। राज्यों के राजकोषीय घाटों में कमी और नकदी की स्थिति में सुधार से, राज्यों में विगत कुछ वर्षों में नकदी अधिशेष रहा है। ये शेष सभी राज्यों में एक समान नहीं हैं; 2007-08 के अंत में लगभग आधे राज्यों में एक माह के लिए कुल व्यय से अधिक नकदी शेष था। राज्यों को जहां कार्यान्वयन स्तर पर सुचारु व्यय के लिए कुछ नकद राशि की आवश्यकता होती है; वहीं एक स्तर से नकदी का संचय अक्षम के रूप में माना जा सकता है और इससे उस पर परिहार्य ब्याज का भार पड़ेगा।

7.124 इन नकदी शेषों के संचय का प्रमुख कारण राजकोषीय घाटे की अपेक्षा अधिक उधार लेना है। 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में जहां ऋण में निवल वृद्धि और राजकोषीय घाटे के बीच अंतर क्रमशः 3,998 करोड़ रुपए, (-)490 करोड़ रुपए और 353 करोड़ रुपए था, यह अंतर तेजी से बढ़कर 2004-05 में 10,926 करोड़ रुपए और 2005-06 में 25,992 करोड़ रुपए हो गया। अंतर 2006-07 में घटकर 16,873 करोड़ रुपए और 2007-08 में और घटकर 11,116 करोड़ रुपए रह गया, परन्तु यह अभी भी अनावश्यक रूप से बहुत अधिक बना हुआ है। उधार आधिक्य का कारण आंशिक रूप से एनएसएसएफ से उच्च अन्तर्प्रवाहों को माना जा सकता है परन्तु सब-आप्टिमल ऋण प्रबन्धन की भूमिका को अनदेखा नहीं किया जा सकता है।

7.125 राज्य स्तर नकदी शेषों में अन्य कारकों का भी हाथ रहता है। उनमें से एक केन्द्रीय सहायता के निर्गम की व्यवस्था है, जिसके अंतर्गत राज्यों को अनुदान जारी किए जाते हैं; जिससे नकदी शेषों का अस्थायी जमाव हो जाता है जिसका प्रयोग नियत समय पर ही हो पाता है। 2007-08 में राज्यों को अनुदानों और ऋणों की कुल राशि 0.78 लाख करोड़ रुपए थी। यद्यपि ये अन्तरण पूर्व निर्गमों के उपयोग से जुड़े हुए हैं; अनेक राज्यों में कार्यान्वयन पर क्षमता संबंधी अड़चनें हैं। राज्यों द्वारा वित्त वर्ष की समाप्ति पर लोक लेखा में रखे गए जमा खातों में खर्च न की गई निधियों के अन्तरण से नकदी शेषों का निर्माण होता है। इसके अतिरिक्त, राज्यों द्वारा बजट अनुमान में न रखे गए केन्द्र से प्राप्तियों और वर्षान्त में सीएसएस से निर्गमों से भी नकदी शेष में वृद्धि होती है।

7.126 एक अन्य महत्वपूर्ण कारक राज्यों के लोक लेखा में, विशेषकर प्रारक्षित निधियों में और अग्रिमों में संचित शेष है। इन शीर्षों के अधीन बकाया कुल राशि 2000-01 में 99,868 करोड़ रुपए से बढ़कर 2007-08 में 1.85 लाख करोड़ रुपए हो गई है। वास्तव में इन शीर्षों के अधीन समूची संचित राशि से नकदी शेषों में वृद्धि नहीं होती है। हासकारी निधियों, गारंटी मोचन निधियों और सीआरएफ निवेश खातों से अधिक लम्बी अवधि के लिखतों में निवेश किया जाता है। लोक लेखा की जांच किए जाने और राज्यों द्वारा मिलान किए जाने की आवश्यकता है। लोक लेखा को समेकित निधि के विकल्प के तौर पर नहीं माना जाना चाहिए और सरकारी खर्च जहां तक संभव हो, सीधे-तौर पर समेकित निधि से किया जाना चाहिए और समेकित निधि से लोक-लेखा में अन्तरण से बचना चाहिए।

7.127 सक्षम ऋण प्रबन्धन नकदी प्रबन्धन का एक अनिवार्य हिस्सा है। किसी भी प्रकार की अक्षमताओं, चाहे यह अनावश्यक उधार के कारण नकदी का संचय हो अथवा अर्थोपाय अग्रिम लेना हो, के कारण उच्चतर ब्याज लागतें आ सकती हैं। घटे हुए राजकोषीय घाटों से, यह आवश्यक है कि राज्य उपलब्धता के स्थान पर आवश्यकता पर उधार लेने की प्रथा को अपनाएं। ऋण के विभिन्न स्रोतों में से, उधार का अकेला स्रोत, जिस पर राज्यों का निर्बाध नियन्त्रण होता है, खुले बाजार से ऋण है। अधिकांश वार्ता से तय किए गए ऋण और विदेशी सहायता (केन्द्रीय सरकार के माध्यम से बैंक टू बैंक शर्तों पर) परियोजनाओं से सम्बद्ध होते हैं, अतः उनमें अधिक लचीलापन नहीं होता है। एनएसएसएफ से प्रवाहों को नियंत्रित करने वाले पैरामीटर भी राज्यों के नियंत्रण के बाहर हैं। हमने अध्याय 9 में एनएसएसएफ में अनिवार्य सुधारों की आवश्यकता को इंगित किया है। कुल मिलाकर अत्यधिक नकदी शेष वाले राज्यों द्वारा नए उधारों का सहारा लेने से पूर्व उनके विद्यमान नकदी शेषों का उपयोग करने की दिशा में सुसंगठित प्रयास होने चाहिए। अनेक राज्यों को 2002-05 की अवधि के दौरान ऋण अदला-बदली के लिए जुटाए गए बांडों के कारण अगले कुछ वर्षों के दौरान बाजार उधारों की बेतहाशा भारी भरकम अदायगी का सामना करना पड़ेगा। इस प्रयोजन के लिए सकल उधार सीमाओं का अनुमान लगाते समय, हम यदि उस समय काफी मात्रा में नकदी शेष है, तो उनका प्रयोग करने का प्रयास करने हेतु प्रोत्साहित करेंगे। प्रस्तावित राष्ट्रीय ऋण प्रबन्धन कार्यालय राज्यों को उनकी ऋण प्रबन्धन कार्यनीतियों में अपनी विशेषज्ञता की पेशकश कर सकता है।

लेखाकन सुधार

7.128 संविधान के अनुच्छेद 150 में यह अधिदेश है कि संघ और राज्यों के लेखा इस स्वरूप में रखे जाएंगे; जैसा कि राष्ट्रपति भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की सलाह पर निर्धारित करे। राज्यों के वित्त लेखा में समेकित निधि, आकस्मिकता निधि और लोक लेखा के लिए प्राप्तियों और व्यय का विवरण दिया जाता है। इन लेखों में सामान्यतया 19 विवरणियां और कई परिशिष्ट शामिल होते हैं। बजट अनुमानों और वास्तविक आंकड़ों के बीच महत्वपूर्ण अंतर की छूट देते हुए, ये लेखा राज्यों के राजकोषीय निष्पादन की जांच के लिए आधार प्रदान करते हैं। राज्य वित्त व्यवस्थाओं का हमारा विश्लेषण मुख्य रूप से इन लेखाओं पर आधारित है। तथापि हमारी कवायद के दौरान, हमने पाया है कि अभी भी बहुत से क्षेत्र हैं, जहां इन लेखों को अधिक सार्थक तथा सभी राज्यों में तुलनीय बनाने के लिए सुधारों की आवश्यकता है।

लेखा विवरणों में कोडिंग सिस्टम का एक समान अंगीकरण

7.129 बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि सभी राज्यों के लिए मद शीर्ष स्तर तक एक समान वर्गीकरण कोड अपनाया जाए। ऐसी एक समान प्रयोज्यता से निरन्तरता सुनिश्चित करने के साथ ही राज्यों के बीच तुलना में आसानी होगी। इसके अतिरिक्त आर्थिक वर्गीकरण के अधीन वित्तीय विवरणियों को तैयार करने में प्राथमिक आबंटन आधार, अर्थात् मद शीर्ष स्तर पर सूचना समान होने की आवश्यकता होगी। तथापि राज्य स्तर पर मद शीर्षों के प्रचालन में लचीलापन बना हुआ है। अतः हम यह सिफारिश करते हैं कि भारत सरकार सभी राज्यों में एकरूपता सुनिश्चित करे।

विभिन्न शीर्षों के अधीन व्यय का एकसमान लेखाजोखा

7.130 समान योजनाओं पर व्यय का संव्यवहार सभी राज्यों में एक समान नहीं है। उदाहरणार्थ, जहां अधिकांश राज्य एनआरईजीएस व्यय का लेखा जोखा राजस्व खाते में रखते हैं, कम से कम एक राज्य पूर्ववर्ती काम के बदले आनाज कार्यक्रम के दौरान अपनाई गई पद्धति का हवाला देकर इसका लेखा जोखा पूंजी खाता में रखता है। कुछ राज्य स्थानीय निकाय अनुदानों को पूंजीगत व्यय के रूप में दर्शाते हैं। राज्यों के बीच वित्त लेखाओं में इस भिन्नता से यह विश्लेषण करना कठिन हो जाता है कि क्या ये कार्यक्रम राज्यों के हिस्से के भुगतान सहित यथाअधिदेशित रूप से कार्यान्वित किए गए हैं।

प्रति प्रविष्टियां

7.131 लेखा विवरणों में प्रति प्रविष्टियां (देखें पैरा 7.53) किसी राज्य सरकार के सही राजस्व और व्यय के प्राक्कलन को बाधित करती हैं। इसी तरह समेकित निधि और लोक लेखा के बीच अंतरित निधियां बिना किसी नकद लेनदेन के केवल बही लेनदेन हैं। इन प्रविष्टियों की बारंबारता सभी राज्यों में अलग-अलग है। पूरे देश भर में राज्य सरकारों के निष्पादन की वस्तुनिष्ठ और प्रामाणिक तुलना के लिए, यह आवश्यक है कि इन प्रविष्टियों की प्रत्येक राज्य के लेखों में पहचान की जाए और फिर छंटाई की जाए। दुर्भाग्यवश, वित्त लेखे प्रति प्रविष्टियों का पता लगाने का कोई सरल तरीका नहीं है। अतः हम यह सिफारिश करते हैं कि वित्त लेखों में एक पृथक अनुबंध दिया जाए जिसमें प्रति प्रविष्टियों के ब्यौरे तथा लोक-लेखा और समेकित निधि के बीच लेनदेनों का सार दिया जाए।

बजट ढांचे के बाहर निधियां

7.132 देखने में आई एक अवांछनीय प्रवृत्ति लोक व्यय को बजट से हटाकर विधानमंडल के प्राधिकार के बाहर संचालित निधियों से करने की प्रवृत्ति है। एक राज्य में, बजट से बाहर चार ऐसी निधियां सृजित की गई हैं। इन निधियों को सुस्पष्टतः ऐसे सेक्टरों को बढ़ावा देने के लिए स्थापित किया गया था जो वैधानिक रूप से बजट के भीतर किया जाना चाहिए था। इन निधियों को अंतरित कुल राशि उल्लेखनीय है। इन अनियमित प्रबन्धों के माध्यम से किए गए व्यय से न केवल राज्य विधानमंडल की अनदेखी हुई अपितु नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा को भी नजर अंदाज किया गया, अतः इसे हतोत्साहित किया जाना चाहिए।

7.133 एक अन्य आम प्रथा व्ययगमन से बचने के लिए वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर लोक लेखा में समेकित निधि से सिविल जमाओं में बजटीय आवंटनों का अन्तरण है। ये जमाशियां राज्य की कुल देनदारियों को बढ़ा देती हैं। यह भी प्रतीत होता है कि सिविल जमाओं से किए गए

व्ययों की सी एंड एजी द्वारा लेखापरीक्षा संवीक्षा सभी राज्यों से संगत नहीं है। हम यह सिफारिश करते हैं कि इन निधियों और लेनदेनों को सी एंड एजी के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत लाया जाए क्योंकि निधियों की जिम्मेदारी अन्ततः राज्य विधानमंडल की होनी चाहिए।

वित्त लेखों के परिशिष्ट

7.134 सभी राज्यों के वित्त लेखों में स्पष्टीकरण संबंधी परिशिष्ट निहित होते हैं। अधिकांश राज्यों के वित्त लेखों में नौ परिशिष्ट निहित होते हैं जिनमें सरकारी निवेशों और उन मानकों जहां शेषों के सत्यापन में विलम्ब किया गया है, का ब्यौरा, 1 करोड़ रुपए या उससे अधिक की लागत के अपूर्ण पूंजीगत कार्यों की सूची दी जाती है और इसमें वेतन और सब्सिडियों का ब्यौरा दिया जाता है। इसके अतिरिक्त बारहवें वित्त आयोग ने वित्तलेखों में सात अतिरिक्त विवरणियों को शामिल करने की सिफारिश की है। तथापि बड़ी संख्या में वित्त लेखों में सभी परिशिष्ट नहीं दिए होते हैं। उदाहरणार्थ 16 राज्य के वित्त लेखों में "ऐसे मामले बड़ी राशियों वाले शेषों की सत्यापन और स्वीकृति में विलम्ब किया गया है संबंधी परिशिष्ट नहीं दिया गया है; 10 राज्यों के वित्त लेखों में शेषों के मिलान से सम्बन्धित ब्यौरों के संबंध में सूचना नहीं दी गई है; चार राज्यों के वित्त लेखों में 1 करोड़ रुपए या उससे अधिक लागत के अपूर्ण पूंजीगत कार्यों का विवरण नहीं दिया गया है और चार राज्यों के वित्त लेखों में सब्सिडियों पर व्यय के ब्यौरे नहीं दिए गए हैं। हम यह सिफारिश करते हैं कि बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए वित्त लेखों के परिशिष्टों की सूची मानकीकृत की जाए और सभी राज्यों में उनका अनुपालन किया जाए।

सब्सिडियों का विवरण

7.135 राज्य वित्त लेखों का परिशिष्ट VI संगत वर्ष के दौरान संवितरित सब्सिडियों का एक विवरण है। इस विवरण में सब्सिडी के स्वरूप के राज्यों के सभी व्ययों का उल्लेख करना अपेक्षित है, न कि केवल सब्सिडी के रूप में वर्गीकृत व्ययों का। ऐसे मामले हैं; जहां राज्यों ने सब्सिडियों को 'अन्य व्यय' अथवा 'सहायता-अनुदान' के रूप में वर्गीकृत किया है और इस प्रकार वे वित्त लेखों में सब्सिडी के रूप में परिलक्षित नहीं हुए हैं। अनेक मामलों में सहायता के प्राप्तकर्ता के लेखों में इसे सब्सिडी के रूप में दर्शाया जाता है और इस प्रकार इस सी एंड एजी की लेखा रिपोर्ट (वाणिज्यिक) द्वारा सब्सिडी के रूप दिखाया गया है, परन्तु वित्त लेखा में नहीं। इस प्रकार कुछ मामलों में विवरण में प्रदत्त कुल सब्सिडी की सही तस्वीर प्रस्तुत नहीं होती है। संगत होने के लिए, यह आवश्यक है कि इन विवरणियों में सभी सब्सिडियों के संबंध में सम्पूर्ण आंकड़े हों।

वेतन का विवरण

7.136 राज्य वित्त लेखों में इस समय शामिल वेतन विवरण में प्रमुख शीर्षवार व्यय के ब्यौरे दिए जाते हैं परन्तु इनमें प्रत्येक मुख्य शीर्ष के अधीन कर्मचारियों की संख्या नहीं दी जाती है। इसमें प्रत्येक श्रेणी में कर्मचारियों की संख्या और प्रत्येक श्रेणी पर व्यय भी नहीं दिया जाता है। अनेक राज्य सरकारें कर्मचारी गणना आयोजित करती हैं जिनमें वे प्रत्येक ग्रेड में तथा विभागवार कर्मचारियों की संख्या देते हैं। सूचना का अधिकार अधिनियम की धारा 4(x) के अनुसार प्रत्येक लोक प्राधिकारी को राज्य के विनियमों में यथाउपबन्धित प्रतिपूर्ति की प्रणाली सहित इसके सभी कर्मचारियों द्वारा प्राप्त मासिक पारिश्रमिक को प्रकाशित करना अपेक्षित है। अनेक राज्यों द्वारा अपनाए गए राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून में उनसे यह अपेक्षित है कि प्रकटन मानदण्डों के भाग के रूप में, सरकार, सार्वजनिक क्षेत्र और सहायता प्राप्त संस्थाओं में कर्मचारियों

की संख्या और संबंधित वेतन और पेंशन का ब्यौरा देते हुए विवरण प्रस्तुत करे। कई स्वतंत्र साइलो हैं, जिनमें प्रत्येक स्तर पर कर्मचारियों की संख्या और उनके वेतन पर खर्च संबंधी जानकारी होती है। वेतन व्यय के संबंध में विवरणी को अधिक व्यापक बनाए जाने की आवश्यकता है।

7.137 राज्यों की कतिपय व्यय की मदें हैं जो पूर्णरूप से वेतन व्यय नहीं हैं, परन्तु वे स्वायत्त संगठनों और स्थानीय निकायों जैसी संस्थाओं को वेतन के लिए सहायता के स्वरूप में हैं। वेतन संबंधी व्यय को अधिक व्यापक बनाने के लिए, यह सिफारिश की जाती है कि वेतन के लिए सहायता संबंधी राज्य सरकारों के व्यय संबंधी एक विवरण पृथक रूप से समाविष्ट किया जाए।

अनुरक्षण व्यय का विवरण

7.138 यह सूचना न तो केन्द्र सरकार और ना ही विभिन्न राज्य सरकारें देती हैं। यह उल्लेखनीय है कि लेखा महानियंत्रक ने छह प्रमुख शीर्ष-लोक निर्माण; आवास; वृहत सिंचाई; मध्यम सिंचाई; लघु सिंचाई और सड़कों व पुलों को चिह्नित किया है। लेखा महानियंत्रक ने ये अनुदेश जारी किए हैं कि इन शीर्षों के अधीन अनुरक्षण व्यय को दो उप शीर्ष-कार्य भारत व्यय और अन्य अनुरक्षण व्यय में विभाजित किया जाना चाहिए। तथापि राज्य सरकारों (और केन्द्रीय मंत्रालयों) को अभी भी बजट दस्तावेजों में इन परिवर्तनों को अमल में लाना है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि इस प्रकार की सूचना से किए जा रहे रख रखाव की गुणवत्ता के बारे में महत्वपूर्ण जानकारी मिलेगी, हम यह सिफारिश करते हैं कि राज्यों और केन्द्र के बजटों और वित्त लेखों में इन बदलावों को किया जाए।

सिफारिशों का सार

7.139 संक्षेप में हमारी सिफारिशें निम्नलिखित हैं:-

- विशेष श्रेणी के राज्यों की आयोजना-भिन्न जरूरतों को पूरा करने के लिए आयोजना सहायता के विपथन की प्रथा समाप्त की जाए (पैरा 7.79)
- सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के संबंध में:
 - सभी राज्यों को सभी सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों को पूरा करने के सुनिश्चयन के प्रयास करने चाहिए (पैरा 7.95)
 - राज्यों को सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों का पिछले बकाया को पूरा करने के लिए नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा प्रदत्त लचीलेपन का लाभ उठाना चाहिए (पैरा 7.95)
 - सभी राज्यों को अकार्यशील कंपनियों को बंद करने के लिए मार्च 2011 तक एक कार्ययोजना तैयार करनी चाहिए। सार्वजनिक उपक्रमों के विनिवेश और निजीकरण पर विचार किया जाना चाहिए और सक्रियतापूर्वक अनुवर्ती कार्रवाई की जानी चाहिए (पैरा 7.95 और 7.97)
 - कंपनी कार्य मंत्रालय को राज्य और केन्द्रीय सार्वजनिक उपक्रमों का उनकी सांविधिक जिम्मेदारियों के अनुपालन की नजदीकी निगरानी रखनी चाहिए (पैरा 7.95)
 - विनिवेश/निजीकरण के लिए एक उपयुक्त कार्यनीति तैयार करने और इस प्रक्रिया पर नजर रखने के लिए एक टास्क फोर्स का गठन किया जाए। टास्क फोर्स की सिफारिशों को कार्यरूप देने के लिए मुख्य सचिव की

- अध्यक्षता में पुनर्गठन सम्बन्धी एक स्थाई समिति का गठन किया जाए। पुनर्गठन/विनिवेश प्रस्तावों पर राज्यों में वित्त विभागों को सलाह देने के लिए एक स्वतंत्र तकनीकी सचिवालय का गठन किया जाए (पैरा 7.98)
- iii) विद्युत क्षेत्र के संबन्ध में:
- क) मीटर लगाने, फीडर पृथक्कीकरण, हाई वोल्टेज वितरण प्रणालियों को शुरू करने, वितरण ट्रांसफार्मरों की मीटरिंग और विद्युत चोरी को रोकने के सख्त उपायों के माध्यम से ट्रांसमिशन और वितरण हानियों में कमी लाने के प्रयास करने चाहिए। वितरण हेतु फ्रेंचाइजी नियुक्त करने और कार्यक्षमता में सुधार के लिए विद्युत सेवा कम्पनी आधारित ढांचों पर विचार किया जाना चाहिए (पैरा 7.114)
- ख) विकेन्द्रीकरण प्राथमिकता के आधार पर किया जाना चाहिए और ट्रांसमिशन हेतु खुली पहुंच को सुदृढ़ किया जाना चाहिए। राज्य लोड डिस्पैच सेंट्रों के माध्यम से प्रशासन में सुधार लाया जाना चाहिए और इस कार्य को अंततः स्वायत्त बनाया जाना चाहिए (पैरा 7.116)
- ग) जल विद्युत परियोजनाओं को पूरा होने में विलम्ब से बचने के लिए उपयुक्त प्रणाली कायम की जानी चाहिए (पैरा 7.117)
- घ) ताप विद्युत संयंत्रों को कोयले के स्रोतों से बहुत अधिक दूर स्थापित करने के स्थान पर, राज्यों को कोयला समृद्ध राज्यों में या उनके निकट संयुक्त उद्यमों की स्थापना पर विचार करना चाहिए। (पैरा 7.119)
- ङ) सर्वोच्च मांग की अवधियों के दौरान क्रय की उच्च लागत की समस्या से बचने के लिए केस 1 बोली प्रक्रिया का व्यापक रूप से प्रयोग किया जाना चाहिए (पैरा 7.120)
- च) क्षमता निर्माण, उपभोक्ता शिक्षा और बहु-वर्षीय टैरिफ जैसे टैरिफ सुधारों के माध्यम से विनियामक संस्थाओं को सुदृढ़ किया जाना चाहिए। विद्युत निकायों में कारपोरेट प्रशासन की सर्वोत्तम पद्धतियों को लागू किया जाना चाहिए। (पैरा 7.121)
- iv) नई पेंशन योजना को अपनाने का कार्य यथाशीघ्र पूर्ण किया जाना चाहिए (पैरा 7.122)
- v) बड़ी मात्रा में नकदी शेष वाले राज्यों को नए उधारों को लेने से पूर्व अपने नकदी शेषों का इस्तेमाल करने के प्रयास करने चाहिए (पैरा 7.127)
- vi) लेखांकन सुधारों के संबन्ध में:
- क) भारत सरकार को सभी राज्यों में बजटीय वर्गीकरण संहिता की समरूपता सुनिश्चित करानी है। राज्यों के वित्तीय लेखों के अनुबंधों की सूची का भी मानकीकरण किया जाना है (पैरा 7.129 और 7.134)।
- ख) लोक लेखा और समेकित निधि के बीच प्रति-प्रविष्टियों और लेन-देनों के सारांश का ब्यौरा राज्यों के वित्तीय लेखों में पृथक अनुबंध के रूप में दिया जाना है (पैरा 7.131)।
- ग) समेकित निधि के बाहर निधियों के सृजन के जरिए लोक व्यय को हतोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। ऐसी निधियों के जरिए और सिविल जमाराशियों से होने वाले व्यय को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के तहत लाया जाना है (पैरा 7.132 और 133)।
- घ) राज्यों के वित्तीय लेखों के सब निम्नलिखित विवरण प्रदान किए जाते हैं।
- * सभी सब्सिडियों संबंधी व्यापक आंकड़े (पैरा 7.135)।
- * प्रत्येक स्तर पर कर्मचारियों की संख्या और वेतन की वचनबद्धता संबंधी समेकित जानकारी। इस विवरण में कर्मचारियों और उनके वेतन की जानकारी भी शामिल जाए जहां ऐसा व्यय अन्य शीर्ष के तहत दर्ज अनुदानों के रूप में दर्शाया जाता है (पैरा 7.136 और 7.137)।
- * रखरखाव व्यय का ब्यौरा (पैरा 7.138)।

अध्याय - 8 केन्द्रीय कर राजस्व की साझेदारी

8.1. संविधान के अनुच्छेद 280(3)(क) में यथा निर्धारित, वित्त आयोग का एक महत्वपूर्ण कार्य संविधान के भाग XII के अध्याय I के तहत केन्द्र तथा राज्यों के बीच विभाजित किए जाने वाले या विभाजित किए जाने के लिए संभावित करों की निवल प्राप्तियों का केन्द्र तथा राज्यों के बीच वितरण करने तथा ऐसी प्राप्तियों का राज्यों में आवंटन करने के संबंध में अनुशंसाएं करना है। यह किसी भी वित्त आयोग का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य है क्योंकि केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा केन्द्र से राज्यों को संसाधन अंतरण का प्रबल माध्यम है। प्रथम से बारहवें वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित कुल संसाधन अंतरणों में, कर अंतरण औसतन 84 प्रतिशत से अधिक था। अनुशंसित किए गए कुल अंतरणों में कर अंतरण का हिस्सा वित्त आयोग-VI द्वारा अनुशंसित 73.9 प्रतिशत से लेकर वित्त आयोग VII द्वारा अनुशंसित 92.3 प्रतिशत के बीच भिन्न भिन्न था। वित्त आयोग-XII द्वारा अनुशंसित कुल अंतरणों में, कर अंतरण का हिस्सा 81.1 प्रतिशत था जबकि इसकी तुलना में वित्त आयोग XI द्वारा 86.5 प्रतिशत हिस्से के अंतरण की अनुशंसा की गई थी।

उर्ध्वस्थ अंतरण

8.2 हमारा प्रथम कार्य केन्द्र के निवल कर राजस्व में राज्यों के हिस्से का परिकलन करना है। इस प्रयोजनार्थ, यह आवश्यक है कि केन्द्र तथा राज्यों के बीच उर्ध्वस्थ अंतर का आकलन किया जाए। उर्ध्वस्थ अंतर केन्द्र एवं राज्यों के मानदंडात्मक रूप से आकलित व्यय के हिस्से तथा राजस्व क्षमताओं के बीच का अंतर है। केन्द्र तथा राज्यों के राजस्व तथा व्यय के संबंध में हमारा मानदंडात्मक आकलन क्रमशः अध्याय 6 तथा 7 में दिया गया है। इसके अतिरिक्त, हमारी अनुशंसाओं को निरूपित करते समय हमने केन्द्र तथा राज्यों के विचारों केन्द्र तथा राज्यों के वित्त साधनों को प्रभावित करने वाले घटनाक्रमों के साथ साथ देश की समग्र वृहद् आर्थिक तथा राजकोषीय स्थिति को ध्यान में रखा है।

केन्द्र तथा राज्यों के विचार

8.3. वित्त मंत्रालय ने अपने ज्ञापन में हमारा ध्यान केन्द्रीय करों में अंतरण के द्वारा तथा अनुदानों के रूप में राज्यों को अंतरित संसाधनों में सुस्थिर वृद्धि, विशेषतया वर्ष 2005-06 से, की ओर आकृष्ट किया है। मंत्रालय ने यह भी निर्दिष्ट किया है कि राज्यों को आगे उधार देने की पद्धति को बंद कर दिए जाने के पश्चात वर्ष 2005-06 से राज्यों को निवल अंतरणों में वृद्धि हुई है। ज्ञापन में उठाए गए अन्य मुद्दों में राज्य स्तरीय अभिकरणों को प्रत्यक्ष अंतरणों में वृद्धि तथा खाद्य एवं उर्वरक संबंधी आर्थिक सहायता पर केन्द्र का बढ़ता व्यय है। मंत्रालय ने तर्क दिया है कि खाद्य तथा उर्वरक संबंधी आर्थिक सहायता पर व्यय एक प्रकार से ऋणात्मक कराधान है तथा यह कि ऐसा व्यय राज्यों की ओर से किया जाता है। हमसे अनुरोध किया गया है कि राज्यों को अंतरणों की अनुशंसा करते समय हम इन बातों को ध्यान में रखें। मंत्रालय ने वित्त आयोग XII को किए गए अपने प्रस्तुतीकरण में दोहराया है कि कर अंतरण को क्रमिक रूप से घटाकर केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों के अधिकतम 28 प्रतिशत पर ले आया जाना चाहिए। मंत्रालय ने आगे तर्क दिया है कि वित्त आयोग-XI द्वारा

अनुशंसित कर अंतरण को परिवर्तित न किया जाए क्योंकि संविधान में यथा परिकल्पित केन्द्र या राज्यों के उत्तरदायित्वों में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है।

8.4. राज्यों ने प्रथम बार आयोग को एक संयुक्त ज्ञापन दिया है, इस संयुक्त ज्ञापन में आयोग ने आग्रह किया है कि केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा 30.5 प्रतिशत से बढ़ाकर कम से कम 50 प्रतिशत इस तथ्य के मद्देनजर किया जाए कि संयुक्त विकासात्मक व्यय में राज्यों का हिस्सा केन्द्र की अपेक्षा काफी उच्चतर है। राज्यों ने आगे आग्रह किया है कि केन्द्रीय करों के विभाज्य पूल में सभी उप-कर तथा अधिभार शामिल होने चाहिए। राज्यों ने तर्क दिया है कि केन्द्रीय करों में उनके हिस्से में वृद्धि की आवश्यकता अब काफी अधिक है क्योंकि मूल्यवर्धन के इसके अंतर्निर्मित प्रलेखन के साथ राज्य स्तरीय मूल्य वर्द्धित कर (वैट) के क्रियान्वयन ने आय तथा कारपोरेट कर राजस्व की वृद्धि में साथ-साथ ही योगदान दिया है। ज्ञापन में यह भी कहा गया है कि केन्द्र तथा राज्य सरकार के कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि से केन्द्र द्वारा आयकर संग्रहणों में और वृद्धि होगी।

8.5 राज्यों ने अपने व्यष्टि ज्ञापनों में बिना किसी अपवाद के केन्द्रीय करों में अपने हिस्से में वृद्धि की मांग की है। अधिकांश राज्यों ने केन्द्र के निवल कर राजस्व में विद्यमान 30.5 प्रतिशत के हिस्से को बढ़ाकर 50 प्रतिशत करने की मांग की है। कुछेक राज्यों द्वारा सुझाव दिया गया है कि राज्यों के हिस्से में 50 प्रतिशत तक की वृद्धि चरणबद्ध तरीके से की जाए। कुछ राज्यों द्वारा सुझाव दिया गया है कि वित्त आयोग द्वारा लगाए गए पूर्वानुमान की तुलना में केन्द्र के राजस्व में संभावित कमी से राज्यों को पृथक रखने के लिए एक न्यूनतम गारंटीशुदा कर अंतरण किया जाए। विशेष श्रेणी के राज्यों को विभाज्य पूल का 30 प्रतिशत नामनिर्दिष्ट करने का सुझाव इस श्रेणी से संबद्ध कुछेक राज्यों द्वारा दिया गया है।

8.6 उपकरों तथा अधिभारों के मुद्दों पर, राज्यों द्वारा अभिव्यक्त विचार केन्द्र के सकल कर राजस्व की प्रतिशतता के रूप में उपकरों पर उच्चतम सीमा लगाने से लेकर उन्हें केन्द्रीय करों के विभाज्य पूल में समाविष्ट करने के बीच थे। जबकि कुछ राज्यों ने वित्त आयोग XII द्वारा अनुशंसित केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के 38 प्रतिशत से राज्यों को समग्र राजस्व लेखा अंतरणों पर निर्दिष्टात्मक उच्चतम सीमा में वृद्धि की मांग की है; कुछ अन्य राज्यों ने इस आधार पर निर्दिष्टात्मक उच्चतम सीमा हटाने की मांग की है कि ऐसी उच्चतम सीमा राज्यों को केन्द्रीय अंतरणों की गुंजायश को सीमित कर देती हैं। केन्द्र के कर भिन्न राजस्व जैसे सप्तक की बिक्री प्राप्तियों तथा ऑफ शोर रायल्टियों में हिस्से की मांग कुछ राज्यों द्वारा की गई है।

8.7 राज्यों ने केन्द्रीय करों के अपने हिस्से में वृद्धि की मांग करते हुए अनेक कारण दिए हैं। इनमें ये शामिल हैं:- उपकरों तथा अधिभारों के क्षेत्र में वृद्धि के कारण विभाज्य पूल के आकार में कमी; केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं की बढ़ती संख्या के रूप में बढ़ते उर्ध्वस्थ असंतुलन, अवसंरचना विकास, सामाजिक तथा मानव विकास पर्यावरण संरक्षण तथा वेतन संशोधन के मद्देनजर स्थापना जैसे क्षेत्रों में राज्य आयोजना परिव्ययों के घटते हिस्से तथा राज्यों की वर्धित व्यय आवश्यकताएं।

ऊर्ध्वस्थ वितरण संबंधी अनुशांसाएं

8.8 केन्द्र तथा राज्यों के विचारों पर यथेष्ट विचार करने के पश्चात, हमारी राय यह है कि ऊर्ध्वस्थ अंतरण केन्द्र तथा राज्यों की राजस्व संग्रहण क्षमता के साथ साथ उनकी व्यय प्रतिबद्धताओं पर उभरते दबावों द्वारा प्रभावित होना चाहिए। हमने अवलोकन किया है कि 2000-08 की अवधि में 1.49 पर केन्द्रीय करों की उत्प्लावकता राज्यों (1.18) की अपेक्षा उच्चतर रही है तथा यह विश्वास करने के कारण है कि केन्द्र की राजस्व उत्प्लावकता राज्यों की अपेक्षा उच्चतर बनी रहेगी। इसके अतिरिक्त, केन्द्र को अपनी कुछ व्यय प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए उपकरो तथा अधिभारों का उद्ग्रहण करने का सहारा लेने की सुविधा प्राप्त है। जैसाकि अध्याय 4 में निर्दिष्ट किया गया है; केन्द्र के सकल कर राजस्व में उपकरों तथा अधिभारों का हिस्सा वर्ष 2001-02 में 3.51 प्रतिशत से तीव्रता से बढ़कर वर्ष 2009-10 (बजट अनुमान) में 13.63 प्रतिशत हो गया। इसके परिणामस्वरूप केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों की प्रतिशतता के रूप में विभाज्य पूल में पर्याप्त कमी आई है।

8.9 केन्द्र के कर-भिन्न राजस्व में, विशेषतया रायल्टियों तथा दूरसंचार क्षेत्र से, महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। दूरसंचार सेवाओं से प्राप्तियां वर्ष 2001-02 में 8018 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2007-08 में 26,729 करोड़ रुपए हो गई हैं। ऑफ-शोर हाइड्रोकार्बन संसाधनों से रायल्टियों में निकट भविष्य में पर्याप्त वृद्धि होने की संभावना है। केन्द्र सरकार वर्तमान में नई अन्वेषण लाइसेंसिंग नीति (एनईएलपी) के तहत केवल ऑन शोर क्षेत्रों से लाभप्रद पैट्रोलियम की साझेदारी करती है। केन्द्र की संसाधन स्थिति में उत्प्लावक कर-भिन्न राजस्वों के कारण सुधार होने की आशा है। इस प्रकार केन्द्र के निवल कर राजस्व में राज्यों के हिस्से में वृद्धि होने की आशा है।

8.10 तथापि, सीएसएम की बढ़ती संख्या, यद्यपि उसका निधियन अधिकांशतः केन्द्र द्वारा किया जाता है, के लागत साझेदारी, सहायक अवसंरचना की व्यवस्था तथा प्रतिबद्ध देयता के अर्थ में राज्यों के लिए महत्वपूर्ण निहितार्थ हैं। सीएसएस के निधियन में राज्यों के हिस्से में भी वृद्धि हुई है। सर्वशिक्षा अभियान (एमएसए) के तहत, राज्यों का समतुल्य योगदान 15 प्रतिशत से बढ़कर 40 प्रतिशत हो गया है। इस संबंध में राज्यों के अंशदान को और बढ़ाकर 50 प्रतिशत किए जाने का प्रस्ताव है। इसके अतिरिक्त, सीएसएस के अंतर्गत सृजित आस्तियों तथा सेवाओं का अनुरक्षण करने का दायित्व अंततः राज्यों का है। प्रत्यक्ष अंतरणों के माध्यम से स्थानीय निकायों द्वारा सृजित आस्तियों को अंततः राज्यों द्वारा अनुरक्षित किया जाना होगा क्योंकि इन स्थानीय निकायों द्वारा अपना स्वयं का राजस्व सृजन बहुत अल्प है।

8.11 ऐसे कुछेक अन्य घटनाक्रम भी हैं जिनसे राज्यों की व्यय वचनबद्धताओं में वृद्धि होने की संभावना है। भारत सरकार ने देश भर में सेवाओं की एक समान गुणता की व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए अनेक क्षेत्रों में अधिकारों तथा हकदारिताओं की एक कानूनी संरचना का निर्माण करने का प्रस्ताव किया है। भोजन, सामाजिक सुरक्षा तथा भूमि क्षतिपूर्ति कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जहां विधायी प्रक्रिया आरम्भ हो गई है। बच्चों का निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार (आरटीआई) अधिनियम, 2009 में 6 से 14 वर्ष के आयु समूह में सभी बच्चों के लिए निःशुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा का प्रस्ताव किया गया है। अधिनियम में अध्यापक-विद्यार्थी अनुपात, विद्यालयों में अवसंरचना सुविधाओं तथा

अध्यापकों की योग्यताओं के संबंध में अनेक प्रावधान निहित हैं। इन प्रावधानों के राज्यों के लिए महत्वपूर्ण वित्तीय निहितार्थ होने की संभावना है। 4 जून 2009 को संसद में अपने अभिभाषण में राष्ट्रपति ने घोषणा की थी कि खाद्य सुरक्षा की व्यवस्था करने के लिए एक सांविधिक ढांचा स्थापित करने हेतु एक नए कानून-राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम का विधान किया जाएगा। प्रस्तावित विधान के तहत यह परिकल्पित है कि गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) प्रत्येक परिवार प्रत्येक माह खाद्यान्नों की कतिपय प्रमात्रा का कानूनी रूप से हकदार होगा। जबकि केन्द्र द्वारा आर्थिक सहायता प्राप्त अनाज उपलब्ध कराए जाने की संभावना है, राज्यों को संभवतः भंडारण अवसंरचना सुव्यवस्थित करने के साथ साथ एक व्यापक वितरण प्रणाली का अनुरक्षण करने का दायित्व ग्रहण करना होगा।

8.12 जैसाकि ग्यारहवें पंचवर्षीय योजना दस्तावेज में जोर दिया गया है, पर्यावरण संरक्षण किसी भी स्थायी समावेशी संवृद्धि कार्यनीति का केन्द्रीय भाग होगा। पर्यावरण एक अवशिष्ट केन्द्रीय विषय है तथा इसके अनुरक्षण का दायित्व सरकार के सभी स्तरों पर, अधिक विशिष्ट रूप से राज्य सरकारों पर है। पर्यावरणात्मक संरक्षण के क्षेत्र में अनेक केन्द्रीय तथा राज्य अधिनियम हैं। अधिकांश केन्द्रीय विधान की अनुपालन लागत राज्यों को वहन करनी होती है। हमारे दौरों के दौरान, राज्यों ने तर्क दिया है कि जलसंसाधनों का प्रदूषण, भूमि का अवक्रमण, कृषि उत्पादन की हानि, सड़कों को क्षति तथा वायु प्रदूषण के अर्थ में अतिरिक्त लागतों की तुलना में खनन से प्राप्त लाभ नगण्य हैं। राज्यों ने हमारा ध्यान विस्थापित व्यक्तियों के पुनर्वास की अतिरिक्त लागतों की ओर आकृष्ट किया है। जब तक पर्यावरणात्मक क्षतियों की लागत का सभी प्रदूषणकारी उद्योगों द्वारा आभ्यांतरीकरण नहीं कर दिया जाता, राज्य सरकारें इन अतिरिक्त लागतों को वहन करना जारी रखेंगी। इस आयोग से इसके विचारार्थ विषयों (टीओआर) के अनुसार यह अपेक्षित है कि यह स्थायी विकास के साथ सुसंगत जलवायु परिवर्तन, पर्यावरण तथा पारिस्थितिकी प्रबंधन की आवश्यकता पर विचार करे। ऐसे अधिदेश के क्रियान्वयन के लिए यह अपेक्षित होगा कि राज्यों को अतिरिक्त सहायता उपलब्ध कराई जाए ताकि वे इन मुद्दों पर एक साथ ध्यान देने में समर्थ हो सकें।

8.13 ग्रामीण तथा शहरी अवसंरचना, दोनों की व्यवस्था के अर्थ में राज्यों का प्रमुख उत्तरदायित्व है। देश की शहरी जनसंख्या का अनुपात कुल जनसंख्या के 28 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2026 में लगभग 38 प्रतिशत हो जाने का अनुमान लगाया गया है। इसके अतिरिक्त, शहरी जनसंख्या की अनुमानित वृद्धि कुल जनसंख्या वृद्धि का दो तिहाई बैठेगी। शहरी क्षेत्रों में मुख्य सेवाओं अर्थात् जलापूर्ति, मलजल व्यवस्था, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा स्ट्रीट प्रकाशन, की आपूर्ति की स्थिति किसी भी मानक के अनुसार अपर्याप्त है। शहरी जनसंख्या की उच्चतर वृद्धि से इन सेवाओं की व्यवस्था पर और अधिक दबाव पड़ जाएगा।

8.14 राज्य सरकारों द्वारा प्रायोजित अवसंरचना परियोजनाओं का आकार तथा कार्य क्षेत्र केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित परियोजनाओं की तुलना में अपेक्षाकृत छोटा है। इस प्रकार, राज्य सरकारों के पास इन परियोजनाओं में निधियन अंतरालो को पूरा करने के लिए सरकारी निजी भागीदारी (पीपीपी) का आश्रय लेने के लिए केन्द्र सरकार की तुलना में सापेक्षतया कम गुंजायश है। गुंजायश में इस असंतुलन से राज्यों द्वारा स्वयं अपने निधियन पर अधिक निर्भर होने की संभावना है।

8.15 हमारा आकलन निर्दिष्ट करता है कि छठें केन्द्रीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन का प्रभाव केन्द्र तथा राज्यों के बीच विषम होने की संभावना है। छठें वेतन आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन के कारण केन्द्र में सिविलियन तथा रक्षा कर्मचारियों पर वर्धनात्मक व्यय 37,130 करोड़ रुपए प्रति वर्ष होने का अनुमान लगाया गया है। राज्यों के लिए वर्धनात्मक व्यय 49,532 करोड़ रुपए प्रति वर्ष होने का अनुमान लगाया गया है। केन्द्र के अतिरिक्त वेतन व्यय पर आयकर संग्रहण कर छूटों में निवल 3294 करोड़ रुपए होने का अनुमान लगाया गया है। राज्यों द्वारा अतिरिक्त वेतन व्यय से आयकर संग्रहणों में 4393 करोड़ रुपए का सुधार होने की संभावना है। इस प्रकार सकल अतिरिक्त आयकर राजस्व 7687 करोड़ रुपए प्रति वर्ष बैठता है। इस अतिरिक्त राजस्व में से, केन्द्रीय करों में राज्यों के हिस्से के रूप में राज्यों को 2606 करोड़ रुपए की राशि उपार्जित होने की संभावना है जबकि 5381 करोड़ रुपए की शेष राशि केन्द्र को उपार्जित होगी। वेतन संशोधन के कारण केन्द्र तथा राज्यों के बीच निवल अतिरिक्त व्यय का अनुपात 1:1.49 है। इस प्रकार, वेतन संशोधन के कारण निवल अतिरिक्त देयता राज्यों के लिए अपेक्षाकृत उच्च है।

8.16 वित्त आयोग-XII ने निवल केन्द्रीय करों में राज्यों का हिस्सा 30.5 प्रतिशत होने की अनुशंसा की है। कर अंतरण के प्रयोजनार्थ, वस्त्र, तम्बाकू तथा चीनी पर बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्क की प्राप्तियों को केन्द्रीय करों के विभाज्य पूल का एक भाग माना गया था। वित्त आयोग-XII ने आगे अनुशंसा की कि हिस्सा योग्य केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा कर किराया करार की समाप्ति की स्थिति में तथा राज्यों को इन वस्तुओं पर बिना किसी निर्धारित सीमा के बिक्री कर (या वैट) का उद्ग्रहण करने की अनुमति दिए जाने पर घट कर 29.5 प्रतिशत रह जाएगा।

8.17 जैसाकि अध्याय 4 में चर्चा की गई है, संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में तथा संयुक्त राजस्व व्यय में केन्द्र तथा राज्यों के सापेक्ष हिस्सों में दीर्घावधिक स्थिरता रही है। हमारी राय है कि हमारी पंचाट अवधि के दौरान ऐसी राजकोषीय स्थिरता का अनुक्षण किया जाए। अंतरणों के पश्चात राज्यों का अंश केवल तभी सतत् रहेगा यदि केन्द्रीय करों में उनके हिस्से को उस मार्जिन से बढ़ा दिया जाए जितनी केन्द्रीय करों की उत्प्लावकता संयुक्त कर राजस्व की उत्प्लावकता से अधिक है।¹ जैसाकि पैरा 8.8 में निर्दिष्ट किया गया है, केन्द्रीय करों की उत्प्लावकता राज्य करों की अपेक्षा उच्चतर रही है। पैरा 8.8 से पैरा 8.15 में दिए गए सभी कारणों को विचार में लेने के पश्चात, हम अनुशंसा करते हैं कि हिस्सायोग्य केन्द्रीय करों की निवल प्राप्तियों में राज्यों का हिस्सा 30.5 प्रतिशत से बढ़ाकर 32 प्रतिशत कर दिया जाए। निवल केन्द्रीय करों में राज्यों के हिस्से में अनुशंसित वृद्धि से केन्द्र पर भार अधिरोपित होने की संभावना नहीं है तथा इसे आर्थिक सहायता की कांट छान्ट तथा बेहतर लक्ष्यीकरण के साथ साथ कुछ सीएसएम की पुनर्संरचना के माध्यम से समायोजित किया जा सकता है।

8.18 वित्त आयोग-XII की रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण के पश्चात बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्कों का केन्द्र द्वारा उद्ग्रहण के संबंध में स्थिति बदल गई है। अतिरिक्त उत्पाद शुल्क (विशेष महत्व की

¹ रंगाराजन सी. एवं श्रीवास्तव डी.के. रिफार्मिंग इण्डियाज फिस्कल ट्रांसफर सिस्टम: रिजाल्विंग वर्टिकल एण्ड हारीजॉटल इम्बैलेंसिस, इकानामिक एंड पोलिटीकल वीकली, 7 जून 2008।

वस्तुएं) अधिनियम, 1857 के तहत सभी वस्तुओं को पहली मार्च 2006 से अधिनियम के तहत शुल्क के भुगतान से छूट दे दी गई है। इस छूट के पश्चात, केन्द्र ने सिगरेट, बीड़ी तथा चीनी संबन्धी बुनियादी उत्पाद शुल्क दरों में उपयुक्त समायोजन किए थे। कर किराया करार के तहत शामिल तीन वस्तुएं नामतः वस्त्र, तम्बाकू तथा चीनी का केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1956 के तहत घोषित वस्तुओं की सूची में रहना जारी है जिससे राज्य निर्धारित दरों के लिए आबद्ध हो गए हैं यदि वे इन वस्तुओं पर वैट का उद्ग्रहण करने का निर्णय लेते हैं। वित्त मंत्रालय ने कहा है कि निवल केन्द्रीय कर राजस्व में राज्यों के हिस्से की निर्मुक्ति वित्त आयोग XII द्वारा यथा अनुशंसित राज्यों के 30.5 प्रतिशत के हिस्से के समनुरूप है। इन घटनाक्रमों को ध्यान में रखते हुए, हम बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पाद शुल्क पर यथा आरोप्य हिस्सा योग्य निवल केन्द्रीय कर राजस्व में राज्यों के 32 प्रतिशत के अनुशंसित अंश के किसी भाग को नामनिर्दिष्ट नहीं कर रहे हैं तथा राज्यों द्वारा वस्त्र, तम्बाकू तथा चीनी पर वैट के उद्ग्रहण के मामले में राज्यों के हिस्से में किसी अपचयन की अनुशंसा नहीं कर रहे हैं।

8.19 केन्द्रीय करों में राज्यों के हिस्से का निर्धारण करने के प्रयोजनार्थ; हमने सेवाकर की प्राप्तियों को विभाज्य पूल के भाग के रूप में माना है। संविधान के 88वें संशोधन के अर्थ में, सेवा कर का उद्ग्रहण करने की शक्ति केन्द्र में विहित है तथा केन्द्र और राज्यों के बीच कर प्राप्तियों का वितरण संसद द्वारा निर्धारित सिद्धांतों के अनुसार होगा। अभी तक, संशोधन को अधिसूचित नहीं किया गया है। वस्तु तथा सेवाकर (जीएसटी) की प्रस्तावित शुरुआत के मद्देनजर यह संभावना नहीं है कि इसे अधिसूचित किया जाएगा। वित्त आयोग XII ने अनुशंसा की थी कि ऐसी अधिसूचना की स्थिति में यह सुनिश्चित किया जाएगा कि अधिसूचना के तहत किसी राज्य को उपार्जित होने वाला राजस्व उस हिस्से से कम नहीं होगा जो उसे उपार्जित होता यदि सम्पूर्ण सेवा कर प्राप्तियां हिस्सा योग्य पूल का भाग होती। हम इस संबंध में वित्त आयोग XII की अनुशंसा को पूर्णतया समर्पित करते हैं।

8.20 हम केन्द्रीय करों के विभाज्य पूल में केन्द्र द्वारा अधिरोपित उपकरणों तथा अधिभारों को शामिल करने की राज्यों की मांग को मानने में असमर्थ हैं क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 270 के तहत अनुच्छेद 268 तथा 269 में उल्लिखित कर, विशिष्ट प्रयोजनों के लिए उद्ग्रहीत उपकरण तथा करों एवं शुल्कों पर अधिभार विभाज्य पूल का भाग नहीं बनेंगे। तथापि, हम अनुशंसा करते हैं कि केन्द्र सकल कर राजस्वों में अधिभारों एवं उपकरणों के अंश को कम करने के प्रयोजनार्थ वर्तमान अधिभारों एवं उपकरणों की पुनरीक्षा करे। हम आशा करते हैं कि जीएसटी की शुरुआत से, अधिकांश उपकरण तथा अधिभार केन्द्रीय जीएसटी की बुनियादी दर के अंतर्गत समाहित होंगे।

8.21 आयोग ने निवल केन्द्रीय करों में राज्यों के हिस्से की अनुशंसा करते समय केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के संबंध में राजस्व खाते में राज्यों को किए गए समग्र केन्द्रीय अंतरणों को लेखे में लिया है। पहली बार, वित्त आयोग-XI ने केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के 37.5 प्रतिशत पर सभी राजस्व लेखा अंतरणों पर एक निर्दिष्टात्मक उच्चतम सीमा की अनुशंसा की है। वित्त आयोग-XII द्वारा इसे बढ़ाकर 38 प्रतिशत किया गया। अध्याय 4 में, हमने मोटे तौर पर राजस्व खाते में समग्र अंतरणों के रूझानों पर चर्चा की है। हम इस निर्दिष्टात्मक

उच्चतम सीमा को बढ़ाकर केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों का 39.5 प्रतिशत करने की अनुशंसा करते हैं। वस्तुतः, राजस्व खाते में अंतरण पहले ही वर्ष 2008-09 (सं.अ.) तथा 2009-10 (ब.अ.) में केन्द्र की राजस्व प्राप्तियों के 39 प्रतिशत से अधिक हैं।

समस्तरीय हिस्सेदारी

8.22 हालिया वित्त आयोगों ने कर अंतरण में राज्यों के पारस्परिक हिस्सों की अनुशंसा करते समय दो मार्गदर्शक सिद्धांतों के रूप में इक्विटी तथा कुशलता का प्रयोग किया है। इक्विटी का सिद्धांत राज्यों में राजस्व संग्रहण क्षमता तथा लागत अक्षमताओं में अंतर की समस्या पर ध्यान देना है। जब अवलोकित राजस्व संग्रहण के आधार पर क्षमता का आकलन किया जाता है, तब राज्यों को उनके राजस्व सुधार के प्रयास में शिथिल बनाने तथा अपने वित्त साधनों का विवेकपूर्ण प्रबंधन करने के अर्थ में नैतिक खतरे का जोखिम है। कुशलता का सिद्धांत इस समस्या पर ध्यान देने तथा राज्यों को अपने संसाधन आधार का दोहन करने एवं अपने राजकोषीय प्रचालनों का लागत प्रभावी तरीके से प्रबन्धन करने के लिए प्रेरित करने हेतु आशयित है। इन दोनों सिद्धांतों के संयोजन को व्यापक स्वीकार्यता मिली है तथा इसने सुधारकारी राज्यों की चिंताओं/समस्याओं का निवारण किया है। समस्तरीय हिस्सेदारी संबंधी हमारी अनुशंसाएं इन सिद्धांतों द्वारा अनुप्राणित हैं।

8.23 बुनियादी सिद्धांतों संबंधी निर्णय कर लेने के पश्चात, अगला मुद्दा इन सिद्धांतों के द्योतक मानदंड का चयन करने का है। मानदंड का चयन करने से पूर्व, यह मुद्दा है कि ये मानदंड भावी स्थिति पर आधारित होने चाहिए अथवा विगत रूझानों पर। इस बात में कोई संदेह नहीं है कि भावी स्थिति पर आधारित संकेतक बेहतर हैं क्योंकि अंतरण विगत निष्पादन के बजाए भावी निष्पादन से संबद्ध होते हैं। चूंकि इस बात की कोई निश्चितता नहीं है कि भविष्य में भी मानदंड वही रहेगा, राज्यों के लिए अपने निष्पादन में सुधार लाने के लिए संभवतः पर्याप्त प्रोत्साहन नहीं होगा। तथापि, वित्त आयोग केवल मानदंड की अनुशंसा ही कर सकता है किन्तु यह भावी निष्पादन के आधार पर राज्यों के हिस्से का निर्धारण नहीं कर सकता क्योंकि यह एक स्थायी निकाय नहीं है। वर्तमान में वर्षानुवर्ष निष्पादन के आधार पर राज्यों के हिस्सों का परिकलन करने के लिए कोई प्रक्रम व्यवस्थित नहीं है। इसके अतिरिक्त, निष्पादन संकेतक कुछेक वर्षों के अंतराल के पश्चात ही उपलब्ध होते हैं। अतः हम यह व्यवहार्य नहीं मानते कि राज्यों के पारस्परिक हिस्सों को वार्षिक रूप में अद्यतन करने वाले कर अंतरण के लिए भावी संकेतक अपनाए जाएं। तथापि, अनुदानों के लिए हमारी अनुशंसाओं के संदर्भ में हमने ऐसे विकल्प को विचार में लिया है।

राज्य सरकारों की राय

8.24 अधिकांश राज्यों ने, अपने ज्ञापन में कर अंतरण में राज्यों के पारस्परिक हिस्सों के निर्धारण के लिए मानदंड के रूप में जनसंख्या को वरीयता दी है। जबकि कुछ राज्य वर्ष 2001 के जनसंख्या आंकड़ों का प्रयोग करने के पक्ष में है, कुछ अन्यो ने आयोग से वर्ष 1971 के जनसंख्या आंकड़ों का प्रयोग करने का आग्रह किया है जैसाकि विचारार्थ विषयों में अधिदेशित है। इस मानदंड को समनुदेशित किए जाने के लिए अनुरोध किए गए भार 10 प्रतिशत से 70 प्रतिशत के बीच भिन्न है। कुछेक राज्यों ने सुझाव दिया है कि राज्य में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या को उपर्युक्त भारांश समनुदेशित

किया जाए। गरीबी रेखा से नीचे की जनसंख्या को भी एक मानदंड के रूप में सुझाया गया है। अधिकांश राज्यों ने मानदंड के रूप में आय की दूरी को प्रतिधारित रखने का पक्ष लिया है। तथापि, इस मानदंड के लिए सुझाया गया भार 10 प्रतिशत की निम्न सीमा से लेकर 70 प्रतिशत की उच्च सीमा के बीच व्यापक रूप से भिन्न था।

8.25 अनेक राज्यों ने वितरण सूत्र में मानदंड के रूप में क्षेत्र को जारी रखने का पक्ष लिया है, कुछ राज्यों ने इसके भारांश में वृद्धि का सुझाव दिया है तथा अन्यो ने अपचयन का सुझाव दिया है। कर अंतरण के लिए मानदंड के रूप में कर प्रयास तथा राजकोषीय अनुशासन को जारी रखने का सुझाव अधिकांश राज्यों ने दिया है। राज्यों द्वारा सुझाए गए अन्य मानदंडों में ये शामिल हैं- वन विस्तार, अंतर्राष्ट्रीय सीमा की लम्बाई, अवसंरचना सूचकांक, पिछड़ेपन के स्तर, मानव विकास सूचकांक, राज्य के सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) में प्राथमिक सेक्टर का अंश, केन्द्रीय करों में अंशदान एवं सामाजिक सेक्टरों तथा अवसंरचना पर व्यय। राज्यों द्वारा सुझाए गए कर अंतरण के मानदंड तथा भार अनुबंध 8.1 में सारांशीकृत किए गए हैं।

समस्तरीय साझेदारी के लिए मानदंड

8.26 वित्त आयोग-XII ने कर अंतरण में प्रत्येक राज्य के अंश का परिकलन करने के लिए सूत्र में जनसंख्या के लिए 25 प्रतिशत, प्रति व्यक्ति आय अंतर के लिए 50 प्रतिशत, क्षेत्र के लिए 10 प्रतिशत तथा कर प्रयास एवं राजकोषीय अनुशासन को 7.5 प्रतिशत प्रत्येक का भार समनुदेशित किया है। हमने इनमें से प्रत्येक मानदंड को विचार में लिया है तथा साथ ही कर अंतरण के लिए एक समुचित सूत्र का परिकलन करने के लिए अपने प्रयास में अन्य मानदंडों की उपयुक्तता की भी जांच की है। हमारे द्वारा अनुशासित वितरण सूत्र के संघटकों पर चर्चा नीचे की गई है।

जनसंख्या

8.27 जनसंख्या राज्य की व्यय आवश्यकताओं का एक संसूचक है। यह एक सरल, वस्तुनिष्ठ तथा पारदर्शी संकेतक है जो अनुमेयता सुनिश्चित करता है। यह मानदंड जनसंख्या के भौगोलिक विस्तार में अंतर के कारण राज्यों में लागत अक्षमताओं को विचार में न लेते हुए सभी राज्यों को समान प्रति व्यक्ति अंतरण सुनिश्चित करता है। वित्त आयोग-XII ने जनसंख्या को 25 प्रतिशत का भारांश समनुदेशित किया है। हम जनसंख्या को किसी राज्य की आवश्यकताओं का महत्वपूर्ण संकेतक मानते हैं तथा इसे 25 प्रतिशत का भार समनुदेशित करते हैं जैसाकि वित्त आयोग-XII द्वारा किया गया था। इस प्रयोजनार्थ, हम 1971 की जनगणना के आधार पर राज्यों की जनसंख्या आंकड़ों को ध्यान में रखने के लिए अपने विचारार्थ विषयों द्वारा आबद्ध हैं।

क्षेत्र

8.28 अंतरण सूत्र में मानदंड के रूप में क्षेत्र को प्रथम बार वित्त आयोग-X द्वारा इस आधार पर शामिल किया गया था कि अपेक्षाकृत विशाल भू-क्षेत्र वाले राज्य को अपने नागरिकों को सेवा का तुलनीय मानक परिदाय करने के लिए अतिरिक्त प्रशासनिक लागतें उपगत करनी पड़ती हैं। जैसाकि उस आयोग द्वारा कहा गया है, सेवाओं के परिदाय की लागतों में अंतर किसी राज्य के आकार के साथ बढ़ सकता है किन्तु केवल एक घटती दर पर तथा यह कि एक बिंदु से आगे वर्धनात्मक लागतें नगण्य हो जाती हैं। आयोग ने आगे कहा है कि

छोटे क्षेत्रों वाले राज्यों को सरकारी तंत्र का ढांचा स्थापित करने में कतिपय न्यूनतम लागतें उपगत करनी होती हैं तथा इन अपेक्षाकृत लघु राज्यों में से कई राज्यों में सेवाओं की व्यवस्था करने की लागतें पहाड़ी क्षेत्र के कारण उच्चतर हो सकती हैं। इन विचारणाओं को ध्यान में रखते हुए, वित्त आयोग-X ने एक समायोजन प्रक्रियाविधि का प्रयोग किया जिसके द्वारा किसी भी राज्य को ऊपरी सिरे पर 10 प्रतिशत से उच्चतर अंश या निम्नतर सिरे पर 2 प्रतिशत से कम अंश प्राप्त नहीं हुआ। आयोग ने उक्त समायोजन के अधीन क्षेत्र को 5 प्रतिशत का लघु भार समनुदेशित किया है। वित्त आयोग-XI ने न्यूनतम 2 प्रतिशत तथा अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन क्षेत्र को 7.5 प्रतिशत का भार समनुदेशित किया है जैसाकि वित्त आयोग-X द्वारा अनुशंसा की गई थी। क्षेत्र को वित्त आयोग-XII द्वारा 10 प्रतिशत का भार समनुदेशित किया गया था। आयोग ने उन राज्यों को न्यूनतम 2 प्रतिशत अंश समनुदेशित किया जिनका कुल क्षेत्र में हिस्सा 2 प्रतिशत से कम है किन्तु इसने 10 प्रतिशत की ऊपरी सीमा नियत नहीं की।

8.29 हमने वित्त आयोग-XII की रूपरेखा पर यथा समायोजित क्षेत्र मानदंड को 10 प्रतिशत का भार समनुदेशित किया है। राज्य जिनका कुल क्षेत्र में 2 प्रतिशत से कम हिस्सा है किन्तु जिन्हें 2 प्रतिशत का न्यूनतम अंश समनुदेशित किया गया है, वे हैं- गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, पंजाब, सिक्किम, त्रिपुरा तथा उत्तराखंड। अन्य राज्यों के हिस्सों पर कोई ऊपरी सीमा नहीं है। (अनुबंध 8.3)

राजकोषीय क्षमता अंतर

8.30 जनसंख्या तथा क्षेत्र दोनों को समस्तरीय अंतरण सूत्र में मानदंड के रूप में इस आयोग द्वारा उन्हीं भागों के साथ अपनाया गया है जो वित्त आयोग-XII द्वारा प्रयुक्त किए गए थे (पैरा 8.27 तथा 8.29)। ये राजकोषीय आवश्यकता के इक्विटी निरपेक्ष उपाय हैं। भारत जैसे देश में, जहां उच्चतम तथा निम्नतम आय राज्यों की प्रति व्यक्ति आय के बीच 10:1 का अनुपात है (वर्ष 2004-05 से 2006-07 के लिए औसत तुलनीय प्रति व्यक्ति जीएसडीपी पर आधारित), सापेक्ष राजकोषीय आवश्यकता के निर्धारण में इक्विटी संघटक की अत्यधिक महत्ता है तथा वस्तुतः वित्त आयोग VI से लेकर आगे प्रत्येक वित्त आयोग द्वारा इसे मान्य किया गया है। अंतरण सूत्र में इक्विटी संघटक का आशय यह सुनिश्चित करना है कि सभी राज्यों के पास कराधान के युक्तिसंगत तुलनीय स्तरों पर अपने निवासियों को लोक सेवाओं के तुलनीय स्तर उपलब्ध कराने की राजकोषीय संभाव्यता हो। इक्विटी संघटक मात्र सरकारों द्वारा नागरिकों के साथ समान व्यवहार सुनिश्चित करने के लिए न्यायोचित नहीं है बल्कि आर्थिक किफायत के कारणों से भी न्यायोचित है ताकि राजकोषीय प्रेरित प्रवसन को न्यूनतम किया जा सके। तथापि, यह स्वयं अपने आप गुणता में आम मानकों की उपलब्धि अथवा लोक सेवाओं में परिणामों की प्रति सुनिश्चित नहीं करता। ऐसा हो, इसके लिए यहां आवश्यक है कि सभी राज्यों में विद्यमान माना गया कर प्रयास का तुलनीय स्तर प्रत्येक राज्य में वस्तुतः प्रवृत्त हो तथा परिदाय में कुशलता युक्तिसंगत रूप से एक समान हो। इस आयोग का एक विचारार्थ विषय हम से यह अपेक्षा करता है कि हम लोक सेवा परिदाय में सुधार पर ध्यान दे तथा हम हमारी कुछ अनुदानों के साथ संबद्ध सोपाधिकताओं के अभिकल्पन के माध्यम से ऐसा करते हैं। अंतरण सूत्र में इक्विटी संघटक एक समर्थकारी प्रावधान है जो स्वयं

अपने आप सभी राज्यों में लोक सेवा परिदाय में एक समानता की गारंटी नहीं देता।

8.31 वित्त आयोग-XII द्वारा प्रयुक्त आय कर अंतर मानदंड, जिसे प्रति व्यक्ति जीएसडीपी द्वारा मापा जाता है, कर क्षमता में राज्यों के बीच अंतर हेतु एक प्रतिपत्र है। इस प्रकार प्रतिपत्रित किए जाने पर, प्रक्रियाविधि में राज्यों के बीच राजकोषीय क्षमता अंतर का निर्धारण करने के लिए अंतर्हित रूप से जीएसडीपी के प्रति एक सकल औसत कर का अनुपात प्रयोज्य किया जाता है। यह आयोग, इसके बजाए कर क्षमता को मापने के लिए पृथक औसतों की अनुशंसा करता है, एक सामान्य श्रेणी राज्यों के लिए तथा दूसरा विशेष श्रेणी राज्यों के लिए। ऐसा करने का औचित्य यह है कि दोनों श्रेणियों के बीच, जीएसडीपी के प्रति अनुप्रयुक्त सकल औसत (अंतर्हित रूप से) दोनों समूहों के बीच राजकोषीय अंतर का सही प्रकार अभिग्रहण नहीं करता। ऐसा इस कारण है कि समग्र जीएसडीपी दो कारण से कर योग्य आधार को सही रूप में अभिग्रहण नहीं करता। प्रथम यह है कि जीएसडीपी का क्षेत्रक संघटन सभी राज्यों में भिन्न है तथा क्षेत्रक अपनी कर योग्यता में एक रूप नहीं हैं। उदाहरणार्थ, कृषि सिवाए उन राज्यों के, जहां बागान है, सभी राज्यों में प्रभावी रूप से कर योग्य नहीं है। दूसरा कारण यह है कि जीएसडीपी अनुमान वर्तमान में उपादान लागत पर उपलब्ध है तथा इसलिए उसमें प्रेषणों के रूप में उपार्जित होने वाली आय जैसी आय शामिल नहीं हैं। जीएसडीपी के प्रति कर का अनुप्रस्थ राज्य औसत अनुपात विशेष श्रेणी के राज्यों की तुलना में सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए उच्चतर है, जहां यह अंतर दोनों समूहों की सापेक्ष राजकोषीय क्षमता के पीछे अंतर्हित कारकों के संयोजन को सन्निहित करता है। इस प्रकार दोनो श्रेणियों पर समूह-विशिष्ट औसत अनुप्रयुक्त किए जाते हैं ताकि राज्यों के बीच राजकोषीय क्षमता में अंतर का अधिक नजदीकी अनुमान हासिल किया जा सके जो अंततः वही है जिसे अभिग्रहण किया जाना है। आदर्शतः प्रत्येक राज्य के विशिष्ट कर मोर्चों का अनुमान लगाया जाना चाहिए किन्तु इस प्रकार की क्रिया आवश्यक डाटा के अभाव के कारण बाधित हो गई थी।

8.32 अतः प्रयुक्त प्रक्रियाविधि निम्नानुसार है। हमने पहले वर्ष 2004-05 से 2006-07 के लिए तुलनीय अनुमानों के आधार पर व्यष्टि राज्यों के लिए प्रति व्यक्ति जीएसडीपी का त्रिवर्षीय औसत परिकलित किया है (अनुबंध 8.4)। अगले चरण में सामान्य श्रेणी तथा विशेष श्रेणी राज्यों के लिए पृथक रूप से एक भारत माध्य के रूप में तुलनीय जीएसडी के प्रति औसत कर अनुपात प्राप्त किया गया है (अनुबंध 8.5)। इन समूह विशिष्ट औसतों को तब प्रत्येक समूह में संघटक राज्यों में अनुप्रयुक्त किया जाता है ताकि प्रत्येक राज्य में प्रति व्यक्ति कर राजस्व प्राप्त किया जा सके जो उस समूह, जिसके अंतर्गत वह आता है; के लिए औसत कर प्रयास पर संभावी रूप से उपलब्ध है। यह अनुमानित औसत है। अवलोकित प्रति व्यक्ति कर राजस्व समूह औसत से उच्चतर अवलोकित जीएसडीपी के प्रति कर अनुपात वाले राज्यों में सृजित अनुमान से उच्चतर होगा तथा निम्नतर अनुपातों वाले राज्यों में निम्नतर होगा। आशय यह है कि अवलोकित समूह औसत के अनुप्रयोग द्वारा युक्तिसंगत रूप में तुलनीय कराधार स्तरों पर प्रति व्यक्ति राजकोषीय क्षमता का अनुमान लगाया जाए।

8.33 विगत पैरा में वर्णित प्रक्रियाविधि द्वारा राजकोषीय अंतर प्रत्येक राज्य के लिए इसके अनुमानित प्रति व्यक्ति राजस्व अंतर द्वारा प्राप्त

किया जाता है। अनुमानित प्रति व्यक्ति राजस्व से हरियाणा, गोवा के पश्चात प्रति व्यक्ति आय क्रम निर्धारण में द्वितीय उच्चतम स्थान पर है। हरियाणा तथा गोवा को छोड़कर, सभी राज्यों के लिए इस प्रकार परिकलित अंतर राजकोषीय अंतर के आधार पर प्रत्येक राज्य की प्रति व्यक्ति राजस्व हकदारिता को निर्धारित करता है। हरियाणा तथा गोवा के लिए 100 रुपए प्रति व्यक्ति की राजस्व हकदारिता समनुदेशित की गई है। हरियाणा की तुलना में महाराष्ट्र के लिए औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी थोड़ा सा निम्नतर होने से, पूर्ववर्ती पैराग्राफ में वर्णित प्रक्रियाविधि के आधार पर परिकलित राजकोषीय अंतर ऋणात्मक आया है। हमने इसे हरियाणा एवं गोवा के समतुल्य 100 रुपए प्रति व्यक्ति की सांकेतिक राजस्व हकदारिता समनुदेशित की है। कर अंतरण में प्रत्येक राज्य का अंश परिकलित करने के लिए इन प्रति व्यक्ति हकदारिताओं को फिर प्रत्येक राज्य में संबंधित 1971 के जनसंख्या आंकड़ों से गुणा किया जाता है। हमने राजकोषीय क्षमता अंतर के मानदंड को 47.5 प्रतिशत का भार समनुदेशित किया है।

8.34 प्रत्येक श्रेणी के लिए विशिष्ट जीएसडीपी के प्रति कर के औसत अनुपातों का प्रयोग एक सीमा तक कर क्षमता के अर्थ में विशेष श्रेणी राज्यों के राजकोषीय अलाभ को निरपेक्ष कर देता है।

8.35 अंततः, अंतरण को शासित करने वाला एक अन्य सिद्धांत लागत असमर्थता है ताकि अंतरित राशियां सेवा परिदाय की भिन्न भिन्न लागतों द्वारा आशोधित इक्विटी-आधारित राजकोषीय आवश्यकता के समनुरूप हो। लागत असमर्थता सामान्य तथा विशेष, दोनों श्रेणियों के राज्यों को प्रभावित करती है। सामान्य श्रेणी के अंतर्गत, ऐसे कई राज्य हैं जहां स्थानिक रूप से फैली मानव आबादियां हैं जिससे समतुल्य सेवा व्यवस्था की लागत बढ़ जाती है। क्षेत्र को समनुदेशित भार इसे ध्यान में रखकर पारम्परिक रूप से अभिकल्पित किया गया है। आयोग को दिया गया एक सुझाव क्षेत्र के त्रिआयामी माप का प्रयोग करना है जिसमें स्थलाकृतिक परिवर्तियों को ध्यान में रखा जाए ताकि राज्यों की सापेक्ष लागत असमर्थताओं को बेहतर रूप से अभिग्रहण किया जा सके तथा उन सब को एक समान मंच पर रखा जाए। तथापि, ऐसी क्रिया के लिए आवश्यक डाटा भारत के महा सर्वेक्षक से उपलब्ध नहीं था। पहाड़ी ढलान वाले राज्यों में, कुल क्षेत्र के प्रति आबादी रहित क्षेत्र का अनुपात उच्चतर होगा। जिस सीमा तक सम्पूर्ण क्षेत्र को हमारे अंतरण सूत्र में प्रयुक्त किया गया है, आबादी रहित क्षेत्र के प्रति वर्ग किलोमीटर प्रावधान उच्चतर होगा। इसमें एक सीमित अंश तक ऐसे राज्यों की लागत असमर्थता अंतर्हित रूप से शामिल हो जाती है।

राजकोषीय अनुशासन

8.36 अपने वित्त साधनों का विवेकपूर्ण ढंग से प्रबंधन कर रहे राज्यों को प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए वित्त आयोग-XI तथा वित्त आयोग-XII द्वारा कर अंतरण के मानदंड के रूप में राजकोषीय अनुशासन का प्रयोग किया गया था। इन दोनों आयोगों ने इस मानदंड को 7.5 प्रतिशत का भार समनुदेशित किया। राजकोषीय अनुशासन के सूचकांक का परिकलन राज्य के कुल राजस्व व्यय के प्रति राज्य की अपनी स्वयं की राजस्व प्राप्तियों के अनुपात में सुधार को सभी राज्यों में औसत अनुपात के साथ संबद्ध करके किया गया था। वित्त आयोग-XII ने सूचकांक का परिकलन 2000-01 से 2002-03 की संदर्भ अवधि के रूप में रखकर किया था तथा आधार अवधि 1993-94 से 1995-96 मानी गई थी। हमने इस मानदंड को प्रतिधारित रखा है तथा संदर्भ वर्ष

के रूप में 2005-06 से 2007-08 को लेते हुए तथा 2001-02 से 2003-04 को आधार वर्ष मानते हुए राजकोषीय अनुशासन के सूचकांक का परिकलन किया है (अनुबंध 8.6)। राज्य की अपनी स्वयं की राजस्व प्राप्तियों में स्वयं के कर राजस्व शामिल हैं तथा इस प्रकार, राजकोषीय अनुशासन का मानदंड भी राज्यों के कर प्रयास का अभिग्रहण करता है। हमने, इसलिए, एक पृथक मानदंड के रूप में कर प्रयास के प्रयोग को छोड़ दिया है। वित्त आयोग-XII ने राजकोषीय अनुशासन तथा कर प्रयास, दोनों को 7.5 प्रतिशत प्रत्येक का भार समनुदेशित किया है। इस प्रकार, वित्त आयोग-XII द्वारा इन दोनों मानदंडों को समनुदेशित संयुक्त भार 15 प्रतिशत था। राजकोषीय विवेक का अनुसरण कर रहे राज्यों को, विशेष रूप से राजकोषीय सुधार के पथ पर वापसी की आवश्यकता के संदर्भ में प्रोत्साहन दिए जाने की अत्यधिक आवश्यकता है। हमने, इसलिए, राजकोषीय अनुशासन को 17.5 प्रतिशत का भार समनुदेशित किया है। इस मानदंड के तहत, यदि सभी राज्यों ने कुल राजस्व व्यय के प्रति अपने स्वयं के राजस्व के अपने संबंधित अनुपातों को सुधार लिया हो तो औसत से सापेक्षतया उच्चतर सुधार वाले राज्यों के उच्चतर अंतरण प्राप्त होते हैं। इसी प्रकार, यदि यह अनुपात सभी राज्यों में हासिल हो गया हो तो औसत की तुलना में निम्नतर ह्रास वाले राज्यों को उच्चतर अंतरण प्राप्त होंगे।

8.37 कर अंतरण में राज्यों के पारस्परिक हिस्सों का उन्हे समनुदेशित भार सहित निर्धारण करने का मानदंड सारणी 8.1 में सारांशीकृत किया गया है। प्रत्येक मानदंड के तहत कर अंतरण में राज्यों के पारम्परिक हिस्सों का परिकलन करने के सूत्र इस अध्याय की अंत टिप्पणी में दिए गए हैं।

सारणी 8.1 कर अंतरण के लिए मानदंड तथा भार

मानदंड	भार
1. जनसंख्या (1971)	25.0
2. क्षेत्र	10.0
3. राजकोषीय क्षमता अंतर	47.5
4. राजकोषीय अनुशासन	17.5

8.38 कर अंतरण संबंधी हमारी सिफारिशें आवश्यकता, राजकोषीय कमी तथा बेहतर निष्पादन के लिए पर्याप्त अभिप्रेरण की विचारणाओं पर आधारित हैं। 2010-15 के पांच वर्षों में से प्रत्येक वर्ष में हमारे द्वारा यथा अनुशंसित केन्द्रीय करों (सेवा कर को छोड़कर) की निवल प्राप्तियों में राज्यों के पारस्परिक हिस्से सारणी 8.2 में विनिर्दिष्ट किए गए हैं।

8.39 वर्तमान में, सेवा कर का उद्ग्रहण जम्मू तथा कश्मीर के राज्य में नहीं किया जाता। इसलिए, सेवा कर की निवल प्राप्तियां इस राज्य को समनुदेशनीय नहीं है। सेवा कर की प्राप्तियों में शेष 27 राज्यों के हिस्से सारणी 8.3 में निर्दिष्टानुसार होंगे।

8.40 यदि जम्मू और कश्मीर के राज्य में सेवा कर का उद्ग्रहण किया जाता है तो जम्मू और कश्मीर सहित प्रत्येक राज्य का हिस्सा उस वर्ष से, जिसमें जम्मू और कश्मीर में सेवाकर का उद्ग्रहण किया गया है, सारणी 8.2 में निर्दिष्ट प्रतिशतताओं के अनुसार होगा। यदि 2010-15 की हमारी पंचाट अवधि के दौरान किसी भी वर्ष में, केन्द्र का कोई कर

किसी राज्य में उद्ग्रहणीय नहीं है, तो कर में उस राज्य के हिस्से को शून्य माना जाएगा तथा उस केन्द्रीय कर की सम्पूर्ण प्राप्तियां शेष राज्यों में उनके हिस्सों में आनुपातिक समायोजन करके वितरित कर दी जाएंगी।

सारणी 8.2 राज्यों के पारस्परिक शेयर

राज्य	हिस्सा (प्रतिशत)
आन्ध्र प्रदेश	6.937
अरुणाचल प्रदेश	0.328
असम	3.628
बिहार	10.917
छत्तीसगढ़	2.470
गोवा	0.266
गुजरात	3.041
हरियाणा	1.048
हिमाचल प्रदेश	0.781
जम्मू और कश्मीर	1.551
झारखंड	2.802
कर्नाटक	4.328
केरल	2.341
मध्य प्रदेश	7.120
महाराष्ट्र	5.199
मणिपुर	0.451
मेघालय	0.408
मिजोरम	0.269
नागालैंड	0.314
उड़ीसा	4.779
पंजाब	1.389
राजस्थान	5.853
सिक्किम	0.239
तमिलनाडु	4.969
त्रिपुरा	0.511
उत्तर प्रदेश	19.677
उत्तराखंड	1.120
पश्चिम बंगाल	7.264
सभी राज्य	100.000

8.41 आयोग ने यह भी उल्लेख किया कि वित्त आयोग XII के सापेक्ष प्रत्येक राज्य के लिए जीएसडीपी को अंतरण के अनुपात (जैसाकि हमने अनुमान लगाया है) में वृद्धि हुई है (सारणी 8.4)। इस प्रकार, व्यक्ति रूप से विचार में लेते हुए प्रत्येक राज्य को अपने जीएसडीपी के सापेक्ष अंतरण के अर्थ में लाभ मिला है।

सारणी 8.3 सेवा कर में जम्मू तथा कश्मीर को छोड़कर अन्य राज्यों का हिस्सा

राज्य	हिस्सा (प्रतिशत)
आन्ध्र प्रदेश	7.047
अरुणाचल प्रदेश	0.332
असम	3.685
बिहार	11.089
छत्तीसगढ़	2.509
गोवा	0.270
गुजरात	3.089
हरियाणा	1.064
हिमाचल प्रदेश	0.793
जम्मू और कश्मीर	शून्य
झारखंड	2.846
कर्नाटक	4.397
केरल	2.378
मध्य प्रदेश	7.232
महाराष्ट्र	5.281
मणिपुर	0.458
मेघालय	0.415
मिजोरम	0.273
नागालैंड	0.318
उड़ीसा	4.855
पंजाब	1.411
राजस्थान	5.945
सिक्किम	0.243
तमिलनाडु	5.047
त्रिपुरा	0.519
उत्तर प्रदेश	19.987
उत्तराखंड	1.138
पश्चिम बंगाल	7.379
सभी राज्य	100.000

सारणी 8.4 जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में औसत अंतरण

(प्रतिशत)

राज्य	एफ सी XIII	एफ सी XII	अंतर (एफ सी XIII (एफ सी XII
आन्ध्र प्रदेश	3.34	2.80	0.54
अरुणाचल प्रदेश	14.24	8.91	5.33
असम	7.79	5.16	2.63
बिहार	19.44	13.57	5.87
छत्तीसगढ़	5.47	4.55	0.92
गोवा	2.14	1.74	0.40
गुजरात	1.48	1.44	0.04
हरियाणा	1.10	0.93	0.17
हिमाचल प्रदेश	3.59	1.83	1.74
जम्मू और कश्मीर	6.66	4.23	2.43
झारखंड	5.44	5.15	0.29
कर्नाटक	2.69	2.21	0.48
केरल	2.13	1.94	0.19
मध्य प्रदेश	8.61	5.61	3.01
महाराष्ट्र	1.36	1.04	0.32
मणिपुर	12.92	7.24	5.68
मेघालय	7.64	5.20	2.44
मिजोरम	13.77	8.31	5.46
नागालैंड	9.20	4.95	4.25
उड़ीसा	6.73	5.69	1.04
पंजाब	1.92	1.22	0.70
राजस्थान	5.52	3.88	1.64
सिक्किम	18.05	12.08	5.97
तमिलनाडु	2.58	2.07	0.51
त्रिपुरा	9.31	4.74	4.57
उत्तर प्रदेश	10.09	6.79	3.30
उत्तराखंड	5.25	3.40	1.95
पश्चिम बंगाल	3.67	2.82	0.85

- टिप्पणियां 1. औसत अंतरण का निर्धारण प्रत्येक वित्त आयोग की पंचवर्षीय अवधि में यथा अनुमानित के अनुसार निर्धारित किया जाता है।
2. वर्ष 2005-06 तथा 2006-07 के लिए तुलनीय जीएसडीपी का प्रयोग किया गया है।
3. वर्ष 2007-08 से 2014-15 की अवधि में अनुमानित तुलनीय जीएसडीपी का प्रयोग किया गया है।

अंत टिप्पणी

कर साझेदारी सूत्र S_i में $i^{\text{वै}}$ राज्य का पारस्परिक हिस्सा चारों प्राचलों द्वारा राज्य हिस्सों के भारत जोड़ के रूप में निर्धारित किया जाता है। इस प्रकार

$$S_i = \sum_{m=1}^4 S_i^m W_m$$

$$\text{where } \sum_{m=1}^4 W_m = 1; \quad \sum_{i=1}^{28} S_i = 1$$

$W_m = m^{\text{वै}}$ प्राचल का भार; $m=1, \dots, 4$

$i =$ राज्यों के लिए सूचकांक; $i=1, \dots, 28$

आयोग द्वारा चार प्रचलों में से प्रत्येक के लिए प्रयुक्त सूत्र निम्न प्रकार है:-

1. जनसंख्या

$i^{\text{वै}}$ राज्य के लिए, इस मानदंड ($S_i^{m=1}$) के तहत हिस्से का आकलन निम्न प्रकार किया जाता है

$$S_i^{m=1} = \text{pop}_i^{1971} / \sum_{i=1}^{28} \text{pop}_i^{1971}$$

जहां $\text{pop}_i^{1971} = i^{\text{वै}}$ राज्य की 1971 में जनसंख्या

2. क्षेत्र

$i^{\text{वै}}$ राज्य के लिए, इस मानदंड ($S_i^{m=2}$) के तहत हिस्से का आकलन एक द्विचरण प्रक्रिया के जरिए किया जाता है। प्रथम चरण में

$$S_i^{m=2} = \text{area}_i / \sum_{i=1}^{28} \text{area}_i$$

जहां $\text{area}_i = i^{\text{वै}}$ राज्य का क्षेत्रफल

द्वितीय चरण में, प्रत्येक राज्य का हिस्सा 2 प्रतिशत के फ्लोर के अधीन है अर्थात् कुल क्षेत्रफल के 2 प्रतिशत से कम के क्षेत्रफल वाले राज्यों को 2 प्रतिशत का हिस्सा समनुदेशित किया जाता है, तथा अन्य राज्यों के हिस्से आनुपातिक रूप से कम कर दिए जाते हैं ताकि सभी राज्यों में एक समान ढंग से राशि दी जाए।

3. राजकोषीय क्षमता अंतर

i^{th} राज्य के लिए इस मानदंड ($S_i^{m=3}$) के तहत हिस्से का आकलन निम्न प्रकार किया जाता है:-

$$S_i^{m=3} = \text{pop}_i^{1971} d_{i,j} / \sum_{i=1}^{28} (\text{pop}_i^{1971} d_{i,j})$$

- जहां d_{ij} = गोवा, हरियाणा तथा महाराष्ट्र को छोड़कर सभी राज्यों के लिए ($KY^* - K_j K_{ij}$)
 = गोवा, हरियाणा और महाराष्ट्र के लिए
- K = सभी राज्यों के तुलनीय जीएसडीपी के प्रति तीन वर्षीय (2004-07) औसत कर अनुपात
- K_j = सामान्य विशेष श्रेणी राज्यों का तुलनीय जीएसडीपी के प्रति तीन वर्षीय (2004-07) औसत कर अनुपात
- Y^* = हरियाणा का तीन वर्षीय (2004-07) औसत तुलनीय प्रति व्यक्ति जीएसडीपी
- Y_{ij} = i^{th} श्रेणी में i^{th} राज्य का तीन वर्षीय (2004-07) औसत तुलनीय प्रति व्यक्ति जीएसडीपी
- pop_i^{1971} = राज्य की 1971 में जनसंख्या

4. राजकोषीय अनुशासन

इस मानदंड ($S_i^{m=4}$) के तहत राज्य के लिए हिस्से का आकलन निम्न प्रकार किया गया है।

$$S_i^{m=4} = \text{pop}_i^{1971} f_i / \sum_{i=1}^{28} (\text{pop}_i^{1971} f_i)$$

where, $f_i = \left[\frac{A}{B} \right]^{2005-08} / \left[\frac{A}{B} \right]^{2001-04}$

$$A = \left(\frac{\text{own revenue}}{\text{revenue expenditure}} \right)_i$$

$$B = \frac{\sum_{i=1}^{28} (\text{own revenue})_i}{\sum_{i=1}^{28} (\text{revenue expenditure})_i}$$

$\text{pop}_i^{1971} = i^{\text{th}}$ राज्य की 1971 में जनसंख्या

अध्याय - 9

राजकोषीय समेकन के लिए संशोधित रूपरेखा

9.1 विचारार्थ विषय के पैरा 8क में आयोग से निम्नलिखित कार्य करने की अपेक्षा है: "तेल, खाद्य और उर्वरक बांडों के कारण केन्द्र सरकार की देयताओं को राजकोषीय लेखाकरण में लाने की आवश्यकता के मद्देनजर और घाटा लक्ष्य संबंधी केन्द्रीय सरकार को अन्य विभिन्न बाध्यताओं के प्रभाव को देखते हुए आयोग, राजकोषीय समायोजन के लिए रूपरेखा की समीक्षा करे और वर्ष 2010 से 2015 तक राजकोषीय समेकन की उपलब्धियों को बरकरार रखने की दृष्टि से उचित रूप से पुनरीक्षित रूपरेखा का सुझाव दे। इसके अतिरिक्त, विचारार्थ विषय के पैरा 5 द्वारा आयोग से, बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर केन्द्रीय सरकार द्वारा शुरू की गई राज्यों की ऋण समेकन तथा राहत सुविधा 2005-10 के प्रचालन को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए केन्द्र और राज्यों की वित्त व्यवस्था की स्थिति की समीक्षा करने को कहा गया है और साम्यापूर्ण संवृद्धि के साथ सुसंगत स्थिर एवं स्थायी राजकोषीय माहौल बनाए रखने हेतु उपाय सुझाने के लिए कहा गया है। इस अध्याय में इन विचारार्थ विषयों पर ध्यान दिया गया है।

समग्र बृहत् - राजकोषीय स्थिति मूल्यांकन एवं लक्ष्य

9.2 वर्ष 2010-15 के लिए राजकोषीय रूपरेखा के लिए केन्द्रीय और राज्य सरकारों की संयुक्त बृहत् राजकोषीय स्थिति को ध्यान में रखने और समग्र स्थिति के संदर्भ में बृहत् राजकोषीय लक्ष्य स्थापित करने की आवश्यकता है। इस संदर्भ में दो मुख्य संकेतक हैं-संयुक्त राजकोषीय घाटा और स.घ.उ. के प्रति संयुक्त ऋण का अनुपात। इसमें पश्चवर्ती केन्द्रीय और राज्य सरकारों की बकाया देनदारियों का सरल योग नहीं है। अन्तर सरकारी लेनदेन जैसे केन्द्र से राज्यों को ऋण को निवलित करने की आवश्यकता है। सारणी 9.1 में 2004-05 से 2008-09 (ब.अ.) में केन्द्रीय और राज्य सरकारों की संयुक्त देयताओं एवं संयुक्त राजकोषीय घाटे को प्रतिबिम्बित किया गया है। संयुक्त देयताएं¹, जो 2004-05 में सकल घरेलू उत्पाद का 91.7 प्रतिशत थीं, महत्वपूर्ण रूप से घटकर बजट अनुमान 2008-09 तक 81.9 प्रतिशत हो गई हैं। संयुक्त राजकोषीय घाटा भी 2004-05 में 7.3 प्रतिशत से घटकर 2008-09 (ब.अ.) में 5.0 प्रतिशत हो गया है। 2008-09 के बजट के बाद वैश्विक मंदी आई जो वर्ष 2009-10 में जारी रही।

सारणी 9.1 : केन्द्र और राज्यों की सकल स्थिति (स.घ.उ. का प्रतिशत)

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08 (सं.अ.)	2008-09 (ब.अ.)
राजस्व घाटा	3.6	2.6	1.2	0.6	0.4
राजकोषीय घाटा	7.3	6.6	5.3	5.3	5.0
ऋण	91.7	91.2	88.2	86.5	81.9

स्रोत : भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी 2008-09

9.3 बारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित बृहत् राजकोषीय सुधार में स.घ.उ. के 10 प्रतिशत पर घरेलू बचत की अनुमानित उपलब्धता और

¹ इन देयताओं में बही मूल्य पर विदेशी ऋण शामिल है।

स.घ.उ. के 1.5 प्रतिशत पर चालू खात घाटा के लिए स्वीकार्य स्तर की तर्ज पर केन्द्र और राज्यों का संयुक्त राजकोषीय घाटा लक्षित है। निजी क्षेत्र द्वारा स.घ.उ. के 4 प्रतिशत पर और गैर विभागीय सरकारी क्षेत्र के उद्यमों द्वारा स.घ.उ. के 1.5 प्रतिशत पर विलयन अनुमत करने के पश्चात् सकल घरेलू उत्पाद के 6 प्रतिशत का व्यवहार्य, स्थायी संयुक्त राजकोषीय घाटा हुआ। तथापि, यह उल्लेखनीय है कि यह राजकोषीय घाटा बारहवें वित्त आयोग (2009-10) के अंतिम वर्ष का लक्ष्य था और अंतिम वर्ष तक के वर्षों के लिए अनुमानित संयुक्त घाटा के आंकड़ें उच्चतर थे। अर्थव्यवस्था के लिए 12 प्रतिशत की स.घ.उ. की सांकेतिक वृद्धि दर के साथ 6 प्रतिशत का सतत राजकोषीय घाटा, जैसा कि बारहवें वित्त आयोग में अनुमान लगाया गया था, दीर्घावधि में ऋण को 56 प्रतिशत पर स्थिर कर देगा। तथापि, अर्थव्यवस्था ऐसे स्थिर बिन्दु पर कभी-कभी ही पहुंचती है। बारहवें वित्त आयोग की अनुमान अवधि के लिए अनुमानित राजकोषीय घाटा प्रगति का स.घ.उ. के 6 प्रतिशत के अंतिम लक्षित राजकोषीय घाटे में अपवर्तन करने के बाद उनका 2009-10 के लिए लक्षित ऋण स.घ.उ. का 75 प्रतिशत परिकलित किया गया।

9.4 केन्द्र और राज्यों द्वारा सराहनीय राजकोषीय सुधार हासिल करने के बावजूद जैसा कि अध्याय 4 में वर्णन किया गया है, 2009-10 के लिए स.घ.उ. के अनुपात में अंत ऋण का 82 प्रतिशत पर पहुंचना अनुमानित है, जो बारहवें वित्त आयोग के 75 प्रतिशत के लक्ष्य से काफी अधिक है, यह 2008-09 में मुख्यतः प्रतिकूल वृहत् आर्थिक परिस्थितियों के कारण हुआ है। भारतीय अर्थव्यवस्था में निजी निवेश के लिए अनुकूल माहौल सृजन करने को महत्व देते हुए यह आवश्यक है कि स.घ.उ. के प्रति समेकित देयताओं का अनुपात कम किया जाए, यह न केवल 2009-10 के अंत के लिए वर्तमान में अनुमानित स्तर से ही कम हो अपितु यह पिछले वित्त आयोग द्वारा लक्षित स्तर से भी कम हो।

9.5 हमारे विचार में, यह संभव होना चाहिए कि केन्द्र और राज्यों के संयुक्त ऋण को घटाकर 2014-15 तक स.घ.उ. का लगभग 68 प्रतिशत किया जाए। इस लक्ष्य को पंचाट अवधि के दौरान मध्यावधि वृहत् आर्थिक स्थिति के हमारे अनुमानों और इस अवधि में केन्द्र और राज्यों की संसाधन की स्थिति के हमारे मूल्यांकन के आधार पर व्यवहार्य और वांछनीय सुधार के रूप में परिकलित किया गया है। तदनुसार, केन्द्र और राज्यों के लिए निर्धारित राजकोषीय घाटे के लक्ष्य ऐसे हैं कि स.घ.उ. के प्रति संयुक्त ऋण अनुपात के लगभग 68 प्रतिशत का लक्ष्य प्राप्त किया जा सके। इसके बाद आने वाले खण्डों में, हमने इस समग्र लक्ष्य के भीतर केन्द्र और राज्यों के व्यष्टि संघटक हासिल किए हैं।

9.6 राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 सारतः एक लक्ष्य आधारित ढांचा है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सरकार के वित्त साधनों का प्रबंध साम्यापूर्ण दीर्घावधिक वृहत् आर्थिक स्थिरता हासिल करने के लिए किया जाए जो भारतीय अर्थव्यवस्था के मध्यावधि संवृद्धि लक्ष्य को हासिल करने के सुसंगत हो। इसके लिए सरकार को मध्यावधिक राजकोषीय कार्यनीति बनाए रखने की आवश्यकता है जिसे बहुल वर्षीय अवधि में मानीटर किया जा सके।

9.7 यह स्पष्ट है कि बारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के पहले तीन वर्षों में बेहतर निष्पादन के बावजूद केन्द्र 2009-10 के अंत तक एफआरबीएम के लक्ष्यों को हासिल करे में समर्थ नहीं होगा। भविष्य के लिए सरकार ने राजकोषीय निष्पादन के लिए इसे एफआरबीएम द्वारा परिकल्पित मार्ग पर वापस लाने के लिए कोई निश्चित समय सीमा नहीं रखी है। इस प्रकार, यह इस आयोग के लिए एक केन्द्रीय कार्य बन जाता है। इसके अतिरिक्त, राजकोषीय स्थिति पर हालिया मंदीरोधी उपायों का प्रभाव वर्तमान आयोग के लिए दो महत्वपूर्ण प्राथमिकताओं को इंगित करता है: (i) यह सुनिश्चित करना कि स.घ.उ. के प्रति ऋण का अनुपात, जो एफआरबीएम के लक्ष्यों को पूरा न करने के कारण बढ़ा था, कम करने के उपायों के जरिए केन्द्र के राजकोषीय स्थायित्व का संरक्षण किया जाए और उसे सुधारा जाए। (ii) एफआरबीएम अधिनियम के लक्ष्यों की आवश्यकता के प्रति सजग होना जिन्हें उस समय समायोजित किया जाना है जब बहिर्जात अप्रत्याशित आघात हों।

9.8 आयोग ने एफआरबीएम में निर्धारित लक्ष्यों पर विचार किया और इन लक्ष्यों के मूल्य और उपयोगिता संबंधी केन्द्र सरकार एवं भारतीय रिजर्व बैंक के विचारों को ध्यान में रखा है। हमारा चर्चा और उनके ज्ञापनों के परिशीलन ने हमारे विश्वास को सुदृढ़ किया है कि इस आयोग की पंचाट अवधि के लिए लक्ष्य आधारित ढांचा बनाए रखने की आवश्यकता है।

9.9 26 राज्यों में राजकोषीय उत्तरदायित्व के विधान के अधिनियमन के परिणामस्वरूप महत्वपूर्ण राजकोषीय सुधार हुआ है। कुल मिलाकर इन राज्यों ने अनुसूची के पहले ही अपने व्यय और ऋण लक्ष्यों को प्राप्त कर लिया है। राज्यों के अपने संवर्धित कर राजस्व के कारण और उच्च केन्द्रीय कर उछालों के प्राप्त लाभ (केन्द्रीय करों में हिस्सों के द्वारा), के द्वारा दोनों के कारण राजस्व में उछाल मुख्य रूप से राजकोषीय सुधार के लिए जिम्मेदार रहा है। एक दूसरी प्रोत्साहनजनक विशेषता यह है कि कुल मिलाकर राज्य सकल राज्य घरेलू उत्पाद के प्रति अपने ऋण के अनुपात को 30 प्रतिशत से भी कम करने में समर्थ रहे हैं। उसी के समकक्ष एफआरएल के कार्यान्वयन का एक उल्लेखनीय परिणाम सभी सामान्य श्रेणी और तीन विशेष श्रेणी राज्यों का हस्तान्तरण पश्च आयाजना-भिन्न राजस्व घाटे से सहजता बाहर निकलना है। तथापि, राज्यों के बीच निष्पादन में काफी भिन्नता है। इसलिए आयोग के उद्देश्य राज्य वित्त साधनों में वास्तविक सुधारों को कायम रखना, व्यवहार्य सीमा तक बहिर्जात प्रघात के प्रति राज्य वित्त साधनों की रक्षा करना और उन राज्यों को प्रोत्साहन देना है जिन्हें तत्काल राजकोषीय सुधार करने में राजकोषीय दबाव का सामना करना पड़ रहा है।

मौजूदा एफआरबीएम नेटवर्क के संबंध में पणधारकों का दृष्टिकोण

9.10 राज्यों ने अपने व्यष्टि ज्ञापनों में राजकोषीय समेकन और ऋण राहत की रूपरेखा के संबंध में विभिन्न मुद्दे उठाए हैं। राजस्व घाटा समाप्त करने के मुद्दे पर राज्य बारहवें वित्त आयोग के दृष्टिकोण से सहमत हुए हैं और स्वीकार करते हैं कि विवेकपूर्ण राजकोषीय नीति के रूप में सरकारी खपत व्यय के लिए उधारों का उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। उन्होंने सुझाया है कि इस स्वर्णिम नियम को 2010-15 की रूपरेखा का अभिन्न अंग बनाना चाहिए। राजकोषीय पारदर्शिता के

मुद्दे पर राज्यों ने बजटेंतर उधारों की पद्धति की आलोचना की है। कुछ राज्यों ने अभ्यावेदन किया है कि इसका उपयोग केन्द्र के राजकोषीय लक्ष्यों में छूट के लिए बहाने के रूप में नहीं होना चाहिए। अपने सामूहिक ज्ञापन में राज्यों ने इंगित किया है कि स्थानीय निकायों एवं अन्य सहायताप्राप्त संस्थाओं को सभी अनुदान राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किए जाते हैं। अतः राजस्व घाटा सोपाधिकता का यांत्रिक अनुप्रयोग राज्य सरकारों के विकास व्यय को विकेन्द्रीकृत करने के प्रयास को बाधित करता है।

9.11 राजकोषीय लक्ष्यों के विषय पर राज्यों ने सुझाव दिया है कि लक्ष्य यांत्रिक रूप से निर्धारित नहीं होने चाहिए अपितु ऋण शोधन की क्षमता पर आधारित होने चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि लक्ष्यों में उन्हें अपने विकास व्यय करने की अनुमति दी जानी चाहिए। कुछ राज्यों ने बताया है कि राजकोषीय सुधार के मार्ग में प्रतिचक्रीयता अनुमत की जानी चाहिए और अधिक राजस्व के वर्षों में अत्यधिक खर्च को रोकना चाहिए। उन्होंने राष्ट्रीय राजकोषीय स्थिरीकरण निधि की स्थापना करने का भी सुझाव दिया है। आगे यह अभ्यावेदन किया गया है कि लक्ष्यों और कार्य योजना को निर्धारित करने के लिए जीएसडीपी बहुत विश्वसनीय मूल्य मापदण्ड नहीं है। इसकी बजाए वे सुझाते हैं कि लक्ष्यों का निर्धारण कुल राजस्व प्राप्तियों के अर्थ में ब्याज अदायगियों और ऋण स्टॉक दोनों के लिए किया जाए।

9.12 ऋण राहत के संबंध में राज्यों ने निश्चय पूर्वक कहा है कि राष्ट्रीय लघु बचत निधि से ऋणों पर ब्याज दरें अधिक हैं और इस बिन्दु पर उन्होंने हस्तक्षेप करने की मांग की है। जबकि कुछ राज्यों ने 2003-04 के पहले के ऋणों पर ब्याज दरें कम करके 9.5 प्रतिशत करने की मांग की है, कुछ ने इसे ऋण समेकन और राहत सुविधा में शामिल करने की मांग की है जिसमें ब्याज दर 7.5 प्रतिशत हो। कुछ राज्यों ने खुले बाजार ऋणों और एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज दरों के बीच अन्तर में कमी की मांग की है। यह भी सुझाव दिया गया है कि ब्याज दर निधियों की औसत लागत से 50 आधार बिन्दु उच्चतर से अधिक नहीं होनी चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाया है कि सदैव के लिए ब्याज दरों में विषमता समाप्त करने के लिए इसे केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूति (जी-सेक) दर के साथ सहबद्ध किया जाना चाहिए। राज्यों के संयुक्त ज्ञापन में हम से आग्रह किया गया है कि हम राज्यों के कुल ऋण भार, जिसमें एनएसएसएफ ऋण तथा वित्त मंत्रालय को छोड़ कर अन्य मंत्रालयों के ऋण शामिल हैं, को प्रभावी ऋण राहत उपाय सुझाते समय ध्यान में रखें।

9.13 ऋण प्रबंधन पर, राज्यों ने विरोध किया है कि वे उच्च लागत वाले ऋण से दबे हुए हैं। यह बताया गया है कि जबकि राज्य 80 प्रतिशत उच्च लागत वाले एनएसएसएफ ऋण लेते हैं, केन्द्र कुल खुला बाजार ऋणों का 80 प्रतिशत लेता है जो निम्न लागत वाले हैं। कुछ राज्यों ने तर्क दिया है कि केन्द्र और राज्यों के हिस्सों का अनुपात उधार के सभी स्रोतों के लिए एक समान होना चाहिए। यह भी बताया गया है कि एनएसएसएफ ऋण में कमी के कारण वर्धित बाजार उधारों और ऋण अदला-बदली हेतु, लिए गए ऋणों के कारण तेरहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान पुनर्अदायगी बाध्यताएँ पहले से अधिक होने की संभावना है। यह सुझाया गया है कि ऋण राहत

योजनाओं की सिफारिश करते समय और संशोधित राजकोषीय समेकन मार्ग तैयार करते समय इसे ध्यान में रखना चाहिए।

9.14 डीसीआरएफ पर कुछ राज्यों ने तर्क दिया है कि अनुशसित राहत का आकार पर्याप्त नहीं था और उन्होंने डीसीआरएफ योजना के तहत एनएसएसएफ ऋणों को समावेशित करने के लिए कहा है। कुछ राज्यों ने सुझाया है कि ऋण माफी का लाभ इसकी अत्यधिक कठोर शर्तों के साथ सह-प्रतिबद्धात्मक नहीं था। हमें हमारी पंचाट अवधि के दौरान योजना जारी रखने के लिए अनुरोध प्राप्त हुए हैं।

9.15 केन्द्र सरकार ने अपने ज्ञापन में कहा है कि केन्द्र राजकोषीय समेकन की ओर बढ़ता आ रहा है। इसने तर्क दिया है कि ऋण राहत योजनाओं की प्रवृत्ति अधिक लागत वाले ऋणों की संविदा करने वालों को अयुक्तिसंगत प्रोत्साहन देने की है और इस लिए उन्हें सावधानीपूर्वक अभिकल्पित करने की आवश्यकता है।

9.16 अपनी टिप्पणी में भारतीय रिजर्व बैंक ने यह कहा है कि पश्च एफआरबीएम राजकोषीय संरचना के डिजाइन में दीर्घावधिक अन्तर, पीढ़ीगत इक्विटी और रोजगार में उत्तार-चढ़ाव और अर्थव्यवस्था में प्रतिफल को स्थिर करने की क्षमता सुनिश्चित करनी चाहिए। घाटे और ऋणों को सहनीय स्तर पर नियंत्रित किया जाना चाहिए ताकि मौद्रिक नीतिगत उद्देश्य बाधित न हों। भारतीय रिजर्व बैंक ने नोट किया है कि आर्थिक मंदी के कारण एफआरबीएम नियमों में राजकोषीय वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए ढील दी गई है। अतः पश्च एफआरबीएम राजकोषीय संरचना में इन दो अपवादिक वर्षों को छोड़ दिया जाना चाहिए और सामान्यता बहाल होने पर आरंभ किया जाना चाहिए। भारतीय रिजर्व बैंक का मत है कि घाटा और ऋण की उच्चतम सीमा के साथ संतुलित राजस्व लेखा बनाए रखने की आवश्यकता है। अतः राजकोषीय घाटे पर उच्चतम सीमा के साथ-साथ राजस्व घाटा लक्ष्य की आवश्यकता है। भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा की गई एक प्रक्रिया के अनुसार केन्द्र और राज्यों के संयुक्त बाजार उधारों के लिए अर्थव्यवस्था की समावेशन क्षमता 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान स.घ.उ. का 5 से 6 प्रतिशत के बीच है। अतः 5 से 6 प्रतिशत का संयुक्त राजकोषीय घाटा केन्द्र और राज्यों के बीच बराबर बांटा जाए। भारतीय रिजर्व बैंक की राय यह है कि ऋण के परिकलन में बजटेंतर देयताओं को शामिल किया जाए। तथापि, एनएसएसएफ के मामले में राज्य सरकारों द्वारा प्रयुक्त निधि के अंश को, केन्द्र के लिए कोई ऋण लक्ष्य निर्धारित करने के पहले अलग किया जाना है।

9.17 योजना आयोग ने अपनी टिप्पणी में बताया है कि बजटेंतर उधारों द्वारा सब्सिडी आवश्यकताओं को पूरा करने का तथा राजस्व और राजकोषीय घाटे में इसे लेखे में न लेने का समस्त प्रचलन एफआरबीएम अधिनियम के तहत परिभाषाओं का स्पष्ट उल्लंघन है। योजना आयोग द्वारा उठाया गया एक महत्वपूर्ण मुद्दा यह है कि राजस्व घाटे को समाप्त करने की सिफारिश की केन्द्रीय एवं राज्य दोनों स्तरों पर सरकारों के राजस्व और पूंजी व्यय के बीच अस्पष्टता के आलोक में समीक्षा की जानी चाहिए। यह तर्क लिया जाता है कि पूंजी व्यय मे वर्तमान पीढ़ी द्वारा वर्तमान खपत का त्यजन शामिल होता है और इस प्रकार से भावी पीढ़ी के पास इस त्याग की पुनर्अदायगी करने की बाधयता होती है। आयोग ने आगे यह बताया है कि मौजूदा ढांचा

राजकोषीय रूपरेखा के लिए एक कठिन दृष्टिकोण की व्यवस्था करता है और सरकारी व्यय की प्रति-चक्रीयता बनाने के लिए कोई चक्रीय रूप से समायोजित बजट संतुलन निर्धारित नहीं करता है। यह भी बताया गया है कि संविधान में उल्लिखित राजस्व लेखे में व्यय और अन्य व्यय के बीच भिन्नता के वर्तमान वर्गीकरण की समनुरूपता की जांच की जानी चाहिए। राजकोषीय घाटे के संबंध में, योजना आयोग ने सुझाव दिया है कि राजकोषीय घाटे के लिए एक समान लक्ष्य निर्धारित करने की बजाए ऋण स्टॉक के लिए मार्ग निर्धारित करने का तरीका अपनाया जाना चाहिए। यह भी सुझाव दिया गया है कि ऋण स्थिरता का एक पहलू सरकारी की नकदी है। इसका मूल्यांकन सरकार के राजस्व के प्रति ऋण शोधन आवश्यकताओं के अनुपात के रूप में किया जा सकता है। ऋण स्थिरता सुनिश्चित करने की दिशा में इस अनुपात की सीमा निर्धारित करना एक अतिरिक्त उपाय हो सकता है।

केन्द्र सरकार : कार्य योजना और सिफारिशें

राजकोषीय लक्ष्य

9.18 केन्द्र सरकार के लिए एक दीर्घावधिक और स्थायी लक्ष्य कम से कम राजस्व घाटा शून्य बनाए रखना हो सकता है। इसका मूल भाव यह है कि यह लक्ष्य इस स्वर्णिम नियम पर आधारित होता है, कि आर्थिक संकटों की अनुपस्थिति में किसी भी आर्थिक अभिकरण को वर्तमान खपत का वित्तपोषण करने के लिए उधार नहीं लेना चाहिए। उधार केवल निवेश के प्रयोजन से ही लिया जाना चाहिए। सरकारी सैक्टर के परिपेक्ष्य में सरकार के लिए खपत का वित्तपोषण करने हेतु राष्ट्रीय बचतों का उपयोग न करने की आवश्यकता है। इस प्रकार से, खपत व्यय की सभी मदों का वर्तमान प्राप्तियों से वित्तपोषण करने की आवश्यकता है, यह ऐसा प्रचालन है जो अधिकांश देशों में व्यापक रूप से कार्यान्वित किया जाता है, जिन्होंने राजकोषीय उत्तरदायित्व के मुद्दे का सफल समाधान किया है।

9.19 यद्यपि मन्दी के चरणों के दौरान राजस्व घाटा की कुछ हद तक अनुमति दी जा सकती है, मध्यावधिक राजकोषीय ढांचा की योजना में सभी वर्तमान व्ययों को समग्र रूप से मौजूदा राजस्व से वित्तपोषित करने की व्यवस्था की जानी चाहिए। यह विवेकपूर्ण दीर्घावधिक राजकोषीय नीति के लिए अनिवार्य आवश्यकता है। यह ध्यान में रखना हितकर है कि जब से एफआरबीएम अधिनियम पारित किया गया है तब से ही सभी वित्त मंत्रियों के भाषणों में राजस्व घाटा शून्य करने की ओर प्रगति के अनुरक्षण पर महत्व दिया गया है, ऐसी परिस्थिति में भी जहां उच्च वृद्धि दर और आसान भुगतान संतुलन की स्थिति उन्हें उक्ति से काम निकालने में समर्थ बनाती है और जहां 1990 के दशक के विपरीत घाटे की स्थिति राजकोषीय दिवालियापन के लिए खतरा नहीं है। इस प्रकार से हमारी राय है कि स्वर्णिम नियम के रखरखाव के संबंध में तथा संबद्ध राजस्व घाटा शून्य पर निर्धारित करने की आम सहमति है जिसमें राजस्व खाते में अधिशेष वांछनीय लक्ष्य हो।

9.20 हम यह मानते हैं कि राजस्व घाटा भारत में वर्तमान घाटे का अनुमान मात्र है। इसमें वह व्यय शामिल है जो खपत नहीं है और इसमें खपत प्रकृति का व्यय शामिल नहीं है। हमने बाद के एक खंड में इस मुद्दे की तत्काल समीक्षा करने की सिफारिश की है। तथापि, हम यह महसूस नहीं करते हैं कि यह त्रुटि इतनी बड़ी है कि यह सरकारी खपत

व्यय के लिए उधार के उपाय के रूप में राजस्व घाटे को अपर्याप्त बना दे। खपत व्यय की परिभाषा सुस्पष्ट है और इसे सरकारी व्यय के आर्थिक वर्गीकरण में पूरी तरह शामिल किया गया है। यद्यपि पारिभाषिक सुस्पष्टताएं निश्चित रूप से महत्वपूर्ण और वांछनीय हैं, वे राजस्व घाटा लक्ष्य निर्धारित करने में कोई बाधा उत्पन्न नहीं करतीं।

9.21 हम यह भी महसूस करते हैं कि जो वस्तुएं सरकारी व्यय के आर्थिक वर्गीकरण में चालू (या आवर्ती) व्यय मानी जाती हैं, उनके लिए कड़ाई से स्वीकृत परिभाषा का अनुसरण करना महत्वपूर्ण है। यह मुद्दा उठाना अनिवार्य है क्योंकि अन्तर्राष्ट्रीय साहित्य के हमार परामर्श और परिशीलन के दौर में हमने पाया है कि यह तर्क दिया गया है कि काफी समय से समाज को दीर्घावधिक लाभ प्रदान करने वाले सरकारी क्षेत्र द्वारा निर्मित प्रतिफल को पूंजी व्यय के रूप में माना जाए। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन डॉक्टरों और नर्सों के रूप में श्रम का उपयोग करता है और अन्य कारकों जैसे अस्पतालों और भवनों का उपयोग स्वास्थ्य सेवाएं देने के लिए करता है। प्रतिफल उन्नत स्वास्थ्य भविष्य में स्वस्थ कार्य बल से अधिक उत्पादकता तथा मानव विकास मोर्चे पर सुधार के द्वारा लाभ प्रदान करता है। यह तर्क दिया गया है कि अध्यापकों या नर्सों के वेतन संबंधी सरकारी व्यय को पूंजी व्यय माना जाए, क्योंकि भविष्य में इससे सभी प्रकार के फायदे होते हैं।

9.22 आगे यह तर्क दिया गया है कि स्वास्थ्य और शिक्षा के कारण विकास लाभानुभोगियों के एक बार स्वास्थ्य स्तर में सुधार होने में अंतर्हित होते हैं या शैक्षिक स्तर बढ़ जाता है, इन पर किया गया व्यय निवेश के अधिकाधिक सदृश है अतः इसे पूंजी व्यय मानना ठीक रहेगा। इसके अलावा नर्सों, डॉक्टरों और अध्यापकों के अभाव में अस्पताल के भवनों पर या स्कूल के भवनों पर किए गए पूंजी व्यय का कोई लाभ नहीं है।

9.23 हमने उपर्युक्त तर्क पर सावधानी से विचार विमर्श किया है। तथापि, हमारे विचार से निम्नलिखित कारणों से यह वैध नहीं है:-

- (i) अध्यापकों और स्वास्थ्य कर्मियों द्वारा दी जाने वाली सेवाएं समाप्त होती हैं या पूर्ण रूपेण प्रदान की जाती हैं, जब उनका कार्य पूरा हो जाता है (बच्चों को पढ़ाना/रोगियों का उपचार करना)। एक अध्यापक जिसे बच्चों की कक्षा को शिक्षित करने के लिए वार्षिक वेतन का भुगतान किया जाता है, उसने अपनी मानव संसाधन निविष्टि प्रदान की है जब अकादमी वर्ष के लिए भुगतान किया जाता है। यही दवाईयां आदि के लिए भी लागू होता है, वित्त वर्ष के दौरान सेवा प्रदान करने की प्रक्रिया में उनका पूरी तरह उपभोग कर लिया जाता है, जिस वर्ष में उन्हें खरीदा जाता है (वस्तु सूची में किन्हीं सकारात्मक परिवर्तनों को घटाकर जिन्हें पूंजी स्टॉक में वर्धनों के रूप में अग्रेनीत किया जाता है)। यह अस्पताल के भवनों और स्कूल भवनों के लिए लागू नहीं होता है (मूल्यहास घटाएं जो वर्तमान व्यय माना जाता है)।

- (ii) सेवाएं अपने आप भावी मानव पूंजी का सृजन नहीं करती है। यह पूंजी निविष्टि के मिश्रण द्वारा सृजित होती है (जैसे अस्पताल) जिसके लिए हम सतत और आवर्ती आधार पर वर्तमान निविष्टि का प्रयोग करते हैं (जैसे डाक्टर और नर्स) यही कारण है कि वर्तमान व्ययों को कभी-कभी आवर्ती व्यय कहा जाता है। इस प्रकार से, डाक्टर को, जब वह उपचार के लिए समय देता है, समय-समय पर रोगियों का उपचार करने के लिए भुगतान करने की आवश्यकता होती है। यह अस्पताल भवन के लिए लागू नहीं होता है।

9.24 राजस्व और पूंजी व्यय का मौजूदा वर्गीकरण तदर्थ आधार पर अस्त व्यस्त नहीं किया जा सकता है। इसे व्यापक अध्ययन का परिणाम होना है। इस वर्गीकरण की किसी भी अस्त-व्यस्तता का केन्द्र और राज्यों, दोनों के वित्त साधनों के लिए व्यापक निहितार्थ होता है। इसके मद्देनजर राजस्व व्यय के कुछ अंशों को पूंजी व्यय के रूप में पुनः वर्गीकृत करने के बारे में पहले उल्लिखित सुझाव को स्वीकार करना संभव नहीं है। अतः यही उचित होगा कि "राजस्व" या पूंजी के रूप में व्यय के मौजूदा वर्गीकरण को जारी रखा जाए।

9.25 ऐसे अन्य संबंधित मुद्दे भी हैं जैसा कि अनुदानों का वर्गीकरण। वर्तमान में सरकार के अन्य स्तरों को सभी अनुदान राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किए जाते हैं चाहे उनका प्रयोजन कुछ भी क्यों न हो। यहां तक कि जब अनुदान पूंजी परिसम्पत्ति का सृजन करने के विशेष प्रयोजन के लिए प्रदान किया जाता है, इसे राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, क्योंकि इस प्रकार से सृजित पूंजी परिसम्पत्ति का स्वामी अनुदान प्राप्तकर्ता होता है न कि अनुदान प्रदानकर्ता। वर्तमान में ऐसा कोई प्रावधान मौजूद नहीं है जो पूंजी अनुदान के रूप में परिसम्पत्ति के सृजन के लिए अनुदान को परिभाषित करे। इस मुद्दे पर अध्याय 13 में और विचार किया जा रहा है।

9.26 अब हम वर्ष 2014-15 के लिए राजकोषीय घाटा लक्ष्य और पंचाट अवधि में राजकोषीय घाटे के समायोजन हेतु रूपरेखा की ओर आते हैं। समाप्ति वर्ष राजकोषीय घाटा लक्ष्य को समस्त पंचाट अवधि में पूंजी व्यय के वांछित स्तर पर स.घ.उ. के प्रति ऋण अनुपात में कमी के सुसंगत होने की आवश्यकता है, इसे पूंजी व्यय के वांछित स्तर को बनाए रखने के साथ सहवर्ती होने की आवश्यकता है। अतः समाप्ति वर्ष में वांछित स.घ.उ. के प्रति ऋण में अनुपात को विनिर्दिष्ट करना आवश्यक है।

9.27 हमारे विश्लेषण के उद्देश्य से हमने वर्ष 2009-10 के लिए केन्द्र सरकार के बकाया ऋण आंकड़ों का समायोजन किया है। हमने कुछ देयताओं को निवृत्त किया है जिन्हें दो बार हिसाब में लिया गया था विशेषकर राज्य सरकारों की एनएसएसएफ देयताएं। हमने वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण के वित्त मंत्रालय के पुनः मूल्यांकन को अपनाया है।

9.28 चूंकि राष्ट्रीय लघु बचत निधि केन्द्र सरकार के लोक लेखे में रखी जाती है, केन्द्र और राज्य सरकारों की विशेष प्रतिभूतियों में निधि द्वारा निवेशित कुल राशि का लेखाकरण, केन्द्र सरकार की कुल बकाया देयताओं के भीतर अन्य देयताओं के अधीन किया जाता है। तथापि,

राज्य सरकार की प्रतिभूतियों में निवेशित राशि, निधि से राज्यों के लिए ऋण होती है, मुख्य रूप से राज्य सरकारों के राजकोषीय घाटे का इसमें वित्तपोषण किया जाता है। इसे केवल लेखाकरण के प्रयोजन से केन्द्र सरकार की बकाया देयताओं के भीतर दर्शाया जाता है। परन्तु इसे केवल राज्यों के बकाया ऋण मानना चाहिए। केन्द्र सरकार के बकाया ऋण का परिकलन करते समय इस राशि को सूचित ऋण स्टॉक से घटाया गया है। अंततः वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण का लेखाकरण करने के लिए समायोजन किया गया है। इसका लेखाकरण वर्तमान में बकाया ऋण में बही मूल्य पर किया जाता है जैसा कि केन्द्रीय बजट में सूचित किया गया है। 2009-10 के अंत में बकाया ऋण की गणना करने के लिए किए गए समायोजन सारणी 9.2 में दर्शाए गए के समान हैं:

सारणी 9.2 : केन्द्र सरकार का समायोजित ऋण स्टॉक
(स.घ.उ. का प्रतिशत)

संघटक	31 मार्च 2010 की स्थिति के अनुसार (करोड़ रुपए)
1. बकाया देयताएं (बजट दस्तावेज 2009-10)	3495152
2. विशेष राज्य सरकार प्रतिभूतियों में निवेश	463337
3. भारत सरकार की बकाया देयताएं राज्य प्रतिभूतियों में निवेशित राशियों को घटा कर (1-2)	3031816
4. बजटेंतर देयताएं जिनमें से	201236
(क) तेल कंपनियों को जारी की गई प्रतिभूतियां	157536
(ख) भारतीय खाद्य निगम को जारी की गई प्रतिभूतियां	16200
(ग) उर्वरक कंपनियों को जारी की गई प्रतिभूतियां	27500
5. वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी ऋण के मूल्यन के कारण समायोजन	142441
6. समायोजित ऋण (3+5)	3174256
(स.घ.उ. के प्रतिशत के रूप में)	(54.2%)

9.28 उपर्युक्त समायोजनों के समनुरूप, 2009-10 के अंत में केन्द्र सरकार का ऋण स.घ.उ. का 54.2 प्रतिशत होना अनुमानित है। निर्धारित मार्ग पर सस्विडी में कमी सहित अन्य सुधारों के साथ मिलकर 2011-12 से 13 प्रतिशत से अधिक विकास दर की प्रवृत्ति पर प्रत्याशित वापसी के साथ ईंधन और उर्वरक की कीमतों में प्रत्याशित कमी के मद्देनजर केन्द्र की बकाया देयताओं के लिए हम 2014-15 तक स.घ.उ. के 45 प्रतिशत के व्यवहार्य स्तर का अनुमान लगाते हैं जबकि सरकारी निवेश के लिए पर्याप्त संसाधन साथ साथ ही अनुरक्षित रहेंगे।

9.30 राजकोषीय सुधार मार्ग के निर्माण में पहला कदम राजस्व घाटा मार्ग निर्धारित करना था, जिसका आरंभ 2010-15 के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा हमें उपलब्ध कराए गए केन्द्र की राजस्व प्राप्तिओं तथा व्यय के अनुमान से किया गया और राजस्व व्यय के कुछ तत्वों के लिए मानदंडीय सुधार लागू किए गए जैसा कि सुस्पष्ट सस्विडी (अध्याय 6 देखें)।

9.31 आयोग यह मानता है कि पंचाट अवधि के दौरान शून्य राजस्व घाटे के स्वर्णिम नियम की ओर प्रगति करने के लिए 2009-10 में आशयित स.घ.उ. के प्रति राजस्व घाटा अनुपात में तेजी से वृद्धि को ध्यान में रखा जाना है। हमारे विश्लेषण से हमने यह निष्कर्ष निकाला है कि यह आशा करना अयथार्थवादी होगा कि स.घ.उ. के प्रति राजस्व घाटा अनुपात पंचाट अवधि के सभी वर्गों में शून्य होगा। तदनुसार, केन्द्रीय राजस्व और व्यय के हमारे मानदंडीय मूल्यांकन के आधार पर अनुपात के स.घ.उ. के 4.8 प्रतिशत से जैसा कि 2009-10 के लिए बजटीय व्यवस्था की गई थी, गिरकर 2014-15 तक स.घ.उ. का 0.5 प्रतिशत राजस्व अधिशेष होने की अनुमान है। इन अनुमानों का निहितार्थ यह है कि पंचाट अवधि में सकल घरेलू उत्पाद के प्रति राजस्व घाटा अनुपात औसतन 1.25 प्रतिशत होगा। अंतर्हित स.घ.उ. वृद्धि दर अन्य प्राचलों और समायोजनों के ब्यौरे अनुबंध 6.1 और 6.3 में दिए गए हैं।

9.32 हमारी अनुमान अवधि के आरंभिक वर्षों में, जब राजस्व घाटा अधिक होने की संभावना है, पूंजी व्यय का लक्ष्य स.घ.उ. के उसी प्रतिशत पर रखा गया है जैसा कि 2009-10 में बजटीय व्यवस्था की गई थी। 2009-10 के बजट अनुमान के अनुसार 6.8 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा 4.8 प्रतिशत के बजटीय राजस्व घाटों के साथ मिलकर और स.घ.उ. के 0.1 प्रतिशत पर ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तिओं के साथ मिलकर स.घ.उ. के 2.1 प्रतिशत का पूंजी व्यय बैठता है। जैसा कि पैरा 6.47 में दर्शाया गया है, ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तियां 2010-11 में स.घ.उ. के 0.5 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 1 प्रतिशत होने का अनुमान है। अनुमान अवधि के पहले वर्ष में पूंजी व्यय बढ़ाकर स.घ.उ. का 3 प्रतिशत और दूसरे वर्ष में 3.1 प्रतिशत किया गया है। राजस्व घाटा में अनुमानित कमी को मद्देनजर रखते हुए, तीसरे, चौथे और पांचवें वर्ष में अनुमेय पूंजी व्यय हमारी पंचाट अवधि में बढ़ कर क्रमशः 3.8, 3.9 प्रतिशत और 4.5 प्रतिशत होना अनुमत किया गया है (सारणी 9.3 देखें)। हमारे अनुमान की तुलना में अधिक पूंजी व्यय अनुमान अवधि के सभी वर्षों में संभव होगा यदि विनिवेश से अधिक प्राप्तियां होंगी।

9.33 वर्तमान में सरकारी गारंटी के संबंध में एफआरबीएम नियम वार्षिक प्रवाह के लिए न कि स्टॉक के लिए स.घ.उ. के 0.5 प्रतिशत की उच्चतम सीमा निर्धारित करते हैं। हम सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक वर्ष के अंत में बकाया गारंटियों के स्टॉक के लिए यह सीमा स.घ.उ. के 5 प्रतिशत की उच्चतम सीमा में परिवर्तित की जाए। वर्ष 2007-08 में, सरकारी गारंटियां स.घ.उ. का 2.2 प्रतिशत थी, जो उपर्युक्त सीमा के भीतर थी। हमने एक परवर्ती खंड में इस नियम द्वारा शामिल गारंटियों की व्याख्या की है।

सारणी 9.3 : केन्द्र के लिए राजकोषीय समेकन का मार्ग

(स.घ.उ. का प्रतिशत)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजस्व घाटा	4.8	3.2	2.3	1.2	0.0	-0.5
ऋण भिन्न पूंजी प्राप्तियां	0.1	0.5	0.6	0.8	0.9	1.0
पूंजी व्यय	2.1	3.0	3.1	3.8	3.9	4.5
राजकोषीय घाटा	6.8	5.7	4.8	4.2	3.0	3.0
बकाया ऋण (समायोजित)	54.2	53.9	52.5	50.5	47.5	44.8

एफआरबीएम विधान में सुधार

9.34 आयोग ने एफआरबीएम विधान को विषय वस्तु और पिछले पांच वर्षों में इसके कार्यान्वयन के दौरान उत्पन्न मुद्दों पर व्यापक परामर्श किया है। इन परामर्शों के आधार पर उठाए गए मुद्दों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है:-

- एफआरबीएम प्रक्रिया को और पारदर्शी और व्यापक बनाना।
- यह सुनिश्चित करना कि एफआरबीएम प्रक्रिया में सरकार की कार्रवाई से बहिर्जात प्राचलों के मूल्यों में परिवर्तनों को ध्यान में रखा जाए और यह बाहरी प्रघातों के प्रति संवेदनशील हो।
- मानीटरिंग और अनुपालन में सुधार करना।

9.35 सिफारिशों का ब्योरा देने के पहले यह स्वीकारना महत्वपूर्ण है कि राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का कार्यान्वयन पूरी तरह प्रभावी नहीं हो सकता है जब नीति निर्माण का समय ढांचा अधिकांशतः वार्षिक हो। एफआरबीएम विधान के अधिक प्रभावी रूप से कार्य करने के लिए जिसमें बाहरी प्रघातों को बर्दाश्त करने और मानदंडीय मूल्यों में परिवर्तन (जैसे तेल की कीमत) के लिए अपेक्षित लचीलापन हो, एक वार्षिक रूप से समायोजित, मध्यावधिक राजकोषीय ढांचे की आवश्यकता है जो एफआरबीएम की उपलब्धियों के सुसंगत मध्यावधिक लक्ष्य निर्धारित करे और इन मध्यावधिक लक्ष्यों की वास्तविक उपलब्धियों में विपथन हेतु साक्ष्य-आधारित तर्काधार उपलब्ध कराए।

9.36 हमारा विचार है कि भारत में बजट की प्रक्रिया में राजकोषीय नीति अभिकल्प के मध्यावधिक आयामों को बढ़ाने के लिए महत्वपूर्ण सुधार की आवश्यकता है और यह कि ऐतिहासिक मामलों की तुलना में इस मुद्दे पर कहीं अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है। वास्तव में मध्यावधिक राजकोषीय नीतिगत विवरण के वार्षिक प्रस्तुतीकरण द्वारा एक शुरुआत कर दी गयी है। तथापि, यह दस्तावेज सरकार के मुख्य नीतिगत निर्णयों के राजकोषीय प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए पर्याप्त नहीं है और इसका वार्षिक बजट के साथ बहुत अल्प संबंध है जो अभी मुख्य नीतिगत दस्तावेज बना हुआ है जो केन्द्र सरकार के सरकारी वित्त साधनों के अभिकल्प का मार्गदर्शन करता है।

9.37 राजस्व और व्यय के वार्षिक विवरण (जैसा कि वार्षिक बजट में अंतर्निहित है) से एक चल मध्यावधिक राजकोषीय ढांचा (जिसका वार्षिक बजट केवल एक भाग है) में संक्रमण उन देशों में एक महत्वपूर्ण

सुधार रहा है जहां लक्ष्याधारित राजकोषीय नीति प्रभावी और स्थायी सिद्ध हुई है। इसके विपरीत, लक्ष्याधारित राजकोषीय नीति उन देशों में सांकेतिक रही है जहां ऐसा संक्रमण नहीं किया गया है। ऐसा इसलिए है क्योंकि राजकोषीय समेकन के लाभ उपार्जित होना तभी संभावित है जब नीतिगत निर्णय मध्यावधिक प्रभाव के मद्देनजर लिए जाएं और जहां मध्यावधिक विस्तार सरकारों को लचीला होना अनुमत करे जब बाह्य या अप्रत्याशित घटनाएं घटित होती हैं।

9.38 इस प्रकार से, यह अनुशंसा की जाती है कि केन्द्र सरकार मौजूदा मध्यावधिक राजकोषीय नीति विवरण की समीक्षा एक अधिक विस्तृत मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना के साथ करे जिसमें राजस्व और व्यय का तीन वर्षीय पूर्व अनुमान अंतर्निहित हो, जिसमें राजस्व और व्यय का भाग बनने वाली मुख्य मदों का विस्तृत ब्योरा हो तथा साथ ही यह व्याख्यात्मक वर्णन हो कि कैसे इन अनुमानों को सृजित किया गया था। दूसरे शब्दों में, राजस्व और व्यय का अनुमान उनके भागों के जोड़ के रूप में परिकल्पित किया जाए और अधिनियम के अधीन निर्धारित राजकोषीय मानदंडों हेतु विस्तृत रूपरेखा के समनुरूप हो। इसके पश्चात् प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में सरकार एमटीएफपी के समय विस्तार को एक वर्ष बढ़ा सकती हैं और अन्य वर्षों के लिए नए अनुमान दे सकती है। पहले वर्ष के अनुमान को बजट अनुमान में परिवर्तित किया जाएगा, जिनके साथ ऐसी पुनरीक्षा का व्याख्यात्मक वर्णन होगा। वास्तव में, इसका अर्थ यह होगा कि केन्द्र सरकार भविष्य में तीन वर्ष के लिए राजकोषीय रूपरेखा प्रदान करेगी। इससे बजट में एमटीएफपी का अपेक्षाकृत अधिक कठोर एकीकरण सुनिश्चित होगा और एमटीएफपी मात्र के आशय विवरण के बजाए प्रतिबद्धता का विवरण बन जाएगी। ये परिवर्तन जब कार्यान्वित किए जाएंगे, जी-20 मंच के पारस्परिक मूल्यांकन तंत्र में हमारी अधिक प्रभावी भागीदारी भी सुकर बनाएंगे।

9.39 हमारा विचार है कि यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण सुधार है जिसे भारत को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के प्रभावी डिजाइन और कार्यान्वयन के परिप्रेक्ष्य में करने की आवश्यकता है। ऐसा विधान प्रभावी हो सकता है और इसकी विश्वसनीयता बढ़ सकती है, जब एक ऐसी मध्यावधिक योजना हो, जिसका उपयोग सरकार द्वारा प्रचालनात्मक नीतिगत दस्तावेज के रूप में किया जाए। अनुवर्ती पैराग्राफों में, हमने अनेक ऐसी पहलों की अनुशंसा की है, जिन्हें इस दिशा में प्रगति के लिए किए जाने की आवश्यकता होगी। हमने यह सुनिश्चित करने के प्रयास किए हैं कि ये सिफारिशें मौजूदा सांविधानिक ढांचे के भीतर कार्यान्वित की जा सकती है और इनके लिए केवल वर्धनात्मक परिवर्तन अपेक्षित हैं जो मौजूदा सांविधानिक प्रक्रियाओं एवं प्रक्रियाविधियों पर आधारित हों।

एफआरबीएम प्रक्रिया को अधिक पारदर्शी और व्यापक बनाना

9.40 बजट का आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण एक महत्वपूर्ण साधन है-यही बजट या एमटीएफपी को नीति को ऐसी लिखत बनाता है जो लेखाकरण और विधायी अनुपालन से सुभिन्न हों जो एक संबद्ध मद बजट का मुख्य कार्य है। यह वर्तमान में पर्याप्त समय अंतराल में तैयार किया जाता है। हम सिफारिश करते हैं कि सरकार एमटीएफपी के भाग के रूप में व्यय बजट का एक विस्तृत आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण प्रस्तुत करने की तैयारी करे। बजट तैयारी की प्रक्रिया में यह समर्थकारी बनाने के लिए आशोधन किया जाए ताकि व्यय प्रस्ताव संबद्ध मद में प्रारूप तथा आर्थिक और कार्यात्मक रूप में एक साथ सहवर्ती रूप से प्रस्तुत किए जाए। यह बजटीय प्रक्रिया के प्रचालनात्मक मूल्य का वर्धन करेगा और राजकोषीय प्रस्तावों को उनके आर्थिक एवं विकासात्मक प्रभावों के साथ संबद्ध करके सरकारी व्यय की गुणवत्ता का मूल्यांकन करने में प्रगति समर्थकारी बनाएगा। हम अनुशंसा करते हैं कि आर्थिक वर्गीकरण के संबंध में यह प्रक्रिया 2011-12 के राजकोषीय वर्ष से आरंभ हो चूंकि इस प्रयोजन के लिए आवश्यक सूचना, बजट कार्य में पहले ही एकत्र की जा रही है, पूर्ण आर्थिक और कार्यात्मक वर्गीकरण, जैसे ही व्यवहार्य हो, प्रस्तुत किया जाए।

9.41 हमने पाया है कि केन्द्र द्वारा राज्यों को किए गए अंतरणों की मात्रा और विस्तार को अभिज्ञात करने में काफी कठिनाई आती है। हम अनुशंसा करते हैं कि केन्द्र से राज्यों को सभी अन्तरण एक स्वतंत्र विवरण में रखे जाएं, इसमें बजट शीर्ष 3601 के अधीन केन्द्रीय अन्तरण के मामले में संघटक प्रवाहों में विस्तृत ब्यौरे शामिल होंगे, जैसा कि वित्त आयोग को अनुदान (पृथक संघटक), अन्य आयोजना भिन्न अनुदान, सामान्य केन्द्रीय सहायता, अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता और विशेष केन्द्रीय सहायता। एक बार प्रारूप उपलब्ध हो जाने पर वित्त मंत्रालय भूतलक्षी प्रभाव से यह विवरण प्रस्तुत करेगा ताकि अन्तर-अल्पकालिक विश्लेषण समर्थकारी बनाया जा सके जो भावी वित्त आयोग का कार्य सुकर बनाएगा।

9.42 केन्द्र सरकार ने वर्ष 2006-07 के बजट से एक अलग विवरण में कर व्यय की रिपोर्टिंग आरंभ कर दी है जो एक सराहनीय और उपयोगी पहल है। हम सिफारिश करते हैं कि इसे सभी भावी बजटों में प्रणालीकृत किया जाए और इन व्ययों के परिकलन का आधार स्पष्ट किया जाए।

9.43 हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्र सरकार को एमटीएफपी में मुख्य कर प्रस्तावों की अनुपालना लागतों की रिपोर्ट देने के लिए उपाय आरंभ करने चाहिए। हम मानते हैं कि इस पहल के लिए पर्याप्त तैयारी कार्य की आवश्यकता होगी और इसलिए हम अनुशंसा करते हैं कि यह 2013-14 बजट से किया जाना चाहिए।

9.44 आयोग को दिए गए अपने ज्ञापन में वित्त मंत्रालय ने बताया है कि राज्य/परियोजना की प्रयोक्ता प्रभारों या राज्य के राजस्व में किसी विशिष्ट भावी प्रभार द्वारा इसके अनुरक्षण का वित्तपोषण करने की क्षमता के सन्दर्भ के बिना एक आयोजना व्यय प्रस्ताव अनिवार्य रूप से दोषपूर्ण डिजाइन/आयोजना प्रक्रिया है। इन गलतियों को तत्काल सुधारने की आवश्यकता है और आयोग द्वारा अनुरक्षण अनुदानों के प्रावधान को वास्तविक अनापूरित आवश्यकताओं तक सीमित करने की आवश्यकता है। यह एक महत्वपूर्ण प्रस्ताव है जिसके लिए राजकोषीय

सुधार की आवश्यकता है और यह माना गया है कि पूंजी व्यय कार्यक्रमों और ऐसे कार्यक्रमों के लिए अनुरक्षण आबंटन के बीच मेल नहीं है। इसका परिणाम यह रहा है कि वित्त आयोगों ने अनुरक्षण अनुदान के प्रावधान के द्वारा इस असंतुलन का समाधान करने का प्रयास किया है।

9.45 हम अनुशंसा करते हैं कि भारत सरकार के बजट में शामिल किए जाने के लिए सभी पूंजी व्यय प्रस्तावों के साथ प्रस्तावित परियोजना के सम्पूर्ण कार्यकाल के लिए पूंजी व्यय के राजस्व परिणामों का विवरण संलग्न किया जाए। मूल्य और अन्य परिवर्तनों को मद्देनजर रखने के लिए आरसीसीई विवरण को वार्षिक रूप से आशोधित किया जाए। आरसीसीई विवरणों का उपयोग एमटीएफपी द्वारा शामिल किए गए वर्षों में राजस्व व्यय की अपेक्षाओं को परिकलित करने के लिए किया जाना चाहिए जिससे कि राजस्व व्यय अनुमान आरसीसीई विवरण के सुसंगत हों। इस क्रियाकलाप को योजना आयोग के साथ समन्वित करने की आवश्यकता होगी, जिस के द्वारा भी आयोजना व्यय प्रस्तावों हेतु और बारहवीं पंचवर्षीय योजना की तैयारी में आरसीसीई विवरण प्रस्तुत करने की एक प्रक्रिया स्थापित करने की आवश्यकता होगी। आरसीसीई विवरण सभी परियोजनाओं के लिए, जिनके लिए सरकारी निवेश बोर्ड के अनुमोदन की आवश्यकता होती है, वर्ष 2013-14 से दिए जाने आरंभ होंगे।

9.46. सरकारी नीतियां दूरदर्शी प्रकृति की होती हैं। बहुत सी महत्वपूर्ण विकास पहलें जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना और बच्चों का निशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम कार्यान्वित करने के लिए उपाय भावी वर्षों के लिए व्यय परिणामी हैं। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि नयी नीतिगत पहलें, जिनमें भावी व्यय वचनबद्धता का होना ज्ञात है, एमटीएफपी को भी राज्यों को अन्तरण के लिए अनुमान प्रदान करने चाहिए जो या तो आयोजना सहायता के रूप में हों या केन्द्रीय रूप से प्रयोजित योजनाओं के रूप में। यह भी 2013-14 के बजट से किया जाना है।

9.47 यह महत्वपूर्ण है कि आकस्मिक देयताओं की पूर्ण सूचना दी जाए और ऐसी देयताओं के लिए पर्याप्त व्यवस्था की जाए। हमने राजकोषीय नियम में आशोधन की सिफारिश की है जो सरकार की गारंटियों को सीमित करती है। सरकारी क्षेत्र समग्र रूप से परियोजना वित्त पोषण के लिए सरकारी निजी भागीदारी मोड के अपने उपयोग को विस्तृत रूप से बढ़ा रहा है। यह ऐसे क्षेत्रों में, जहां ऐसे वित्त साधनों के आने की संभावना नहीं है, सरकारी वस्तुओं की व्यवस्था के लिए मूल्यवान राजकोषीय क्षेत्र को निर्मुक्त करता है।

9.48 हम सरकारी क्षेत्र में निजी भागीदारी की प्रवृत्ति का स्वागत करते हैं। हम यह भी मानते हैं कि सरकारी निजी भागीदारी सरकारी निकाय के लिए जो उनके लिए एक पक्ष है, स्पष्ट और अस्पष्ट देयताओं का सृजन करती है जिससे अंतिम अवस्था में वे भारत सरकार की आकस्मिक देयताएं बन जाती हैं। ऐसी भागीदारी का राजकोषीय परिणाम सरकारी क्षेत्र के कुल तुलन पत्र की स्थिति को प्रभावित कर सकता है और निजी क्षेत्र के निकायों के लिए, जो ऐसी देयताओं की संविदा करते हैं, वर्धित बजटीय सहायता की मांग सृजित कर सकता है। स्पष्ट आकस्मिक देयताएं, जो बहुवर्षीय अवधि में निर्धारित वार्षिकी भुगतानों के रूप में होंगी, परिभाषित की जानी चाहिए। इस संदर्भ में अस्पष्ट आकस्मिक देयताएं हैं-आकस्मिकताओं के लिए निजी क्षेत्र के

भागीदारों को क्षतिपूर्ति करना यथा विशिष्टि में परिवर्तन, देयताओं का उल्लंघन और /या संविदा की समयपूर्व समाप्ति। इनकी प्रमात्रा बताना अपेक्षाकृत कठिन है। हम सोचते हैं कि एफआरबीएम अधिनियम में इन आकस्मिक देयताओं को अनुबद्ध किया जाना चाहिए।

9.49 अतः हम अनुशंसा करते हैं कि प्रत्येक सरकारी निजी भागीदारी से संबंधित प्रलेखन में एक संक्षिप्त रिपोर्ट निहित होनी चाहिए जो सरकारी निजी भागीदारी व्यवस्था में सरकारी क्षेत्र की वित्तीय देयताओं का विस्तृत ब्यौरा दे और प्रमात्रा बताए। इनको सभी केन्द्रीय उपक्रमों के लिए तुलनीय बनाया जाना चाहिए। परितुलन को एमटीएफपी में विवरण का आधार होना चाहिए जिसमें भारत सरकार की कुल देयताओं का और सन्निहित जोखिम का ब्यौरा हो। साथ ही साथ, भारत सरकार को मौजूदा सरकारी निजी भागीदारी परियोजनाओं में समाप्ति भुगतान के संबंध में प्रावधानों की समीक्षा आरंभ करनी चाहिए और राजकोषीय वर्ष 2011-12 से तैयार एमटीएफपी में इनकी सूचना देनी चाहिए।

9.50 बाजार अर्थव्यवस्था में, सरकार अपनी जैव-राजनीतिक एवं कार्यनीतिक प्राथमिकताएं सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय और वैश्विक सरकारी वस्तुएं प्रदान करने के लिए और बाजार विफलता का समाधान करने के लिए जो गुणवत्तापूर्ण वस्तुओं के लिए गरीबों की एवं समाज के लाभवंचित वर्ग की आसान पहुँच को प्रभावित करती है, भौतिक और वित्तीय पूंजी परिसम्पत्तियों का पोर्टफोलियो रखती है। ऐतिहासिक रूप से भारत की कार्यनीतिक प्राथमिकताओं में उत्पादन आधार का विविधीकरण, उभरते उद्योगों का भरण-पोषण और मुख्य अवसंरचना परिसंपत्तियों और वस्तुओं की व्यवस्था शामिल हैं जिसे घरेलू निजी क्षेत्र राष्ट्रीय आर्थिक विकास की आरंभिक अवस्था के दौरान विभिन्न कारणों से प्रदान करने में समर्थ नहीं था। आर्थिक उदारीकरण, तीव्र आर्थिक विकास, उत्पादन आधार क विविधीकरण, पूंजी बाजारों का विकास और ज्ञान अर्थव्यवस्था के सृजन से क्षेत्रों की व्यापक श्रृंखला में माल और सेवाएं प्रदान करके भारतीय निजी क्षेत्र की क्षमता और संभाव्यता में परिवर्तन आया है। उभरते उद्योग वैश्विक प्रतिभागी बन गए हैं। साथ ही साथ नई कार्यनीतिक आवश्यकताएं जैसे पर्यावरणीय स्थायित्व, मानव विकास, तीव्र शहरीकरण और जनसांख्यिकीय लाभांश को पूंजीकृत करने के लिए ज्ञान समाज का विस्तार उभर कर सामने आए हैं जैसाकि उध्याय 3 में चर्चा की गई है। सरकार की सरकारी निवेश प्राथमिकताओं का पुनः क्रम निर्धारण करना आवश्यक और वांछित हो गया है।

9.51 इस प्रयोजनार्थ, विनिवेश और निजीकरण इन उभरती चुनौतियों का सामना करने के लिए राजकोषीय क्षेत्र बढ़ाने हेतु सरकार के लिए मार्गों का कार्य करते हैं। विनिवेश, नई चुनौतियों का सामना करने के लिए सरकारी क्षेत्र को अपने सरकारी निवेश पोर्टफोलियो पुनः संतुलित करने की अनुमति देता है, साथ ही साथ राजकोषीय विवेकशीलता कायम रखना अनुमत भी करता है। यह भारत सरकार को अपनी अभिभावी राजकोषीय प्राथमिकता को पूरा करने, दीर्घावधिक ऋण स्थायित्व के समनरूप स्तरों तक स.घ.उ. के प्रति ऋण अनुपात को कम करने और साथ-ही-साथ मुख्य महत्वपूर्ण क्षेत्रों में सरकारी निवेश की मात्रा बढ़ाने में समर्थ बनाता है।

9.52 विनिवेश ऋण-भिन्न पूंजी प्राप्तियां बढ़ाता है और इसलिए अन्य दूसरी चीजों को समान रखते हुए सरकार को राजकोषीय घाटे

को प्रभावित किए बगैर अपने पूंजी व्यय बढ़ाना अनुमत करता है। हम अनुशंसा करते हैं कि सरकारी लेखे में लाभांश प्राप्तिओं का अंतरण, जैसाकि पहले किया जाता रहा है, बंद किया जाए और सभी लाभांश प्राप्तियां समेकित निधि में रखी जाएं। इससे इन निधियों का प्रयोग मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना के भाग के रूप में निर्णीत करना समर्थकारी हो सकेगा। इसके अतिरिक्त, हम अनुशंसा करते हैं कि विनिवेश की गुणवत्ता एवं पारदर्शिता सुधारने के लिए सरकार उन सभी सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की सूची बनाए जो इस प्रयोजन से गठित विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्णय किए जाने वाले मानदंडों की तुलना में आस्तियों पर कम दर पर प्रतिलाभ देते हैं। यह प्रकटन वार्षिक रूप से किया जाना चाहिए और बजट प्रलेखनों के साथ संसद के समक्ष रखा जाना चाहिए।

9.53 हम आगे यह अनुशंसा करते हैं कि भारत सरकार अपने सभी प्रशासनिक विभागों तथा विभागीय एवं गैर विभागीय उपक्रमों को निदेश दे कि वे बाजार मूल्यों पर मूल्यांकित खाली भूमि और भवनों की सूची तैयार करे। जब यह तैयार हो जाए, एक विवरण में समेकित सूची तैयार की जानी चाहिए, इसे भी बजट प्रलेख के साथ संसद के समक्ष रखा जाना चाहिए। ऐसे कार्य इन सार्वजनिक परिसम्पत्तियों की अतिक्रमण के खतरे से बेहतर रक्षा करेंगे। यह परियोजनाओं के लिए भूमि का प्रभावी उपयोग समर्थ बनाएगा और नई भूमि अधिग्रहण की आवश्यकता कम करेगा।

9.54 हम मानते हैं कि पैरा 9.52 और 9.53 में अनुशंसित कार्यों के लिए काफी तैयारी की आवश्यकता होगी और इसलिए अनुशंसा करते हैं कि उपर्युक्त प्रकटन राजकोषीय वर्ष 2013-14 से आरंभ हों।

प्रघातों और प्रतिचक्र्रीय परिवर्तनों के प्रति संवेदनशीलता

9.55 राजकोषीय सुधार का मार्ग जो एफआरबीएम अधिनियम में निर्धारित किया गया था, मुख्य वस्तुओं, विशेषकर इंधन और उर्वरक, की कीमतों में अप्रत्याशित परिवर्तनों की वजह से 2008-09 से तथा उसके बाद 2009-10 में भारतीय अर्थव्यवस्था में वैश्विक आर्थिक मंदी के प्रभाव के मद्देनजर रुक गया है। सब्सिडी बिल 2007-08 में 70,926 करोड़ रुपए से बढ़कर 2008-09 (सं.अ.) में 1,29,243 करोड़ रुपए हो गया, यह 82.2 प्रतिशत की वृद्धि है।

9.56 केन्द्र की सकल कर प्राप्तियां 2006-07 के स्तर की तुलना में 2007-08 में 25.3 प्रतिशत बढ़ गई। यह वृद्धि दर 2007-08 के स्तर की तुलना में 2008-09 (सं.अ.) में कम होकर 5.9 प्रतिशत रह गई। प्रत्याशित वृद्धि 2008-09 के स्तर की तुलना में 2009-10 (ब.अ.) में केवल 2.1 प्रतिशत है। जबकि प्रत्यक्ष कर में गिरावट मुख्यतः आर्थिक कार्यकलापों में कमी आने के कारण हुई, उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क प्राप्तिओं में गिरावट मुख्य रूप से आर्थिक कार्यकलापों को प्रोत्साहित करने के लिए दी गई मंदीरोधी रियायतों के कारण आयी। सरकार द्वारा हानि हुए राजस्व के विवरण के अनुसार 2007-08 में कर रियायतों से 58.0 प्रतिशत की कुल राजस्व हानि हुई और 2008-09 में सकल कर संग्रहण के 76.3 प्रतिशत की हानि हुई। तथापि हानि हुए कर के मूल्यांकन का आधार स्पष्ट नहीं बताया गया है।

9.57 व्यय पक्ष में, मुख्य वृद्धि सब्सिडी और आयोजना व्यय में हुई। इन दो वर्षों में पेट्रोलियम कंपनियों को जारी बांडों की कुल राशि 96,496 करोड़ रुपए है जबकि उर्वरक कंपनियों के लिए यह 27,500 करोड़ रुपए है।

9.58 वर्धित आयोजना व्यय विशेषकर एनआरईजीएस जैसी योजनाओं पर और मंदी ग्रस्त क्षेत्रों पर व्यय के परिणाम स्वरूप राजकोषीय वर्ष 2008-09 की दूसरी छमाही से तेजी से व्यय हुआ। इसके परिणामस्वरूप, आयोजना व्यय 2007-08 की तुलना में 2008-09 में 38 प्रतिशत बढ़ा। 2006-07 की तुलना में 2007-08 में समतुल्य वृद्धि 20.7 प्रतिशत थी और इसके 2008-09 के स्तर की तुलना में 2009-10 के लिए 14.9 प्रतिशत होने की संभावना है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने कृषि ऋण माफी और ऋण राहत योजना की घोषणा भी की जिसमें माफ किए जाने वाले अतिदेय ऋण की राशि 50,000 करोड़ रुपए अनुमानित थी। वर्ष 2008-09 और 2009-10 में इस प्रयोजन के लिए बजटीय व्यवस्था की राशि क्रमशः 10,000 करोड़ रुपए और 15,000 करोड़ रुपए थी।

9.59 अर्थव्यवस्था का राजकोषीय सुधार मार्ग इस तरह से प्रतिवर्तित हो गया। 2007-08 में राजस्व घाटा स.घ.उ. के 1.11 प्रतिशत से बढ़कर 2008-09 (स.अ.) में 4.53 प्रतिशत हो गया। 2009-10 (ब.अ.) में इसके और अधिक बढ़कर 4.83 प्रतिशत होने का अनुमान है। राजकोषीय घाटा भी 2007-08 में 2.69 प्रतिशत से बढ़कर 2008-09 (सं.अ.) में 6.14 प्रतिशत हो गया और इसके 2009-10 (ब.अ.) में बढ़कर 6.85 प्रतिशत होने का अनुमान है।

9.60 इसलिए 2005-10 दौरान एफआरबीएम के कार्यान्वयन से एक महत्वपूर्ण सीख यह मिली है कि बाहरी आघात तथा/या बाहरी मानदंड मूल्यों में परिवर्तनों के प्रति अनुकूलन के लिए राजकोषीय पद्धति को अनुमत करने की आवश्यकता है। यह लोक वित्त के स्थिरीकरण कार्य का मुख्य लक्ष्य है जिसे किसी कार्ययोजना में नकारा नहीं जा सकता है। हम इसलिए इन चुनौतियों का सामना करने के लिए मौजूदा राजकोषीय विधान की अभिकल्पना में तीन परिवर्तनों की अनुशंसा करते हैं।

9.61 पहला, हम अनुशंसा करते हैं कि एमटीएफपी व्यय और राजस्व अनुमानों में अतर्हित मानदंडों के मूल्यों को स्पष्ट करे और उस बैंड को स्पष्ट करे जिसके भीतर एफआरबीएम लक्ष्यों के समनुरूप होते हुए मानदंडों में भिन्नता हो सकती है। यह सरकार को इन लक्ष्यों में ढील देने के लिए साक्ष्य-आधारित मामला बनाने में समर्थ बनाएगा यदि ऐसी स्थितियां उत्पन्न हों। हालिया इतिहास इंगित करता है कि कुछ महत्वपूर्ण मानदंड जिनके एफआरबीएम उपलब्धि के मार्ग को प्रभावित करने की संभावना है, मुख्य वस्तुओं की कीमतें, विनियम और ब्याज दर हैं।

9.62 दूसरा, हम सिफारिश करते हैं कि एफआरबीएम प्रघातों की प्रकृति विनिर्दिष्ट करे जिनके लिए एफआरबीएम लक्ष्यों में ढील अपेक्षित होगी। इनमें राष्ट्रीय आयामों का कृषि-जलवायु घटनाएं (क्षेत्रीय और राज्य विशिष्ट के बजाए), वैश्विक मंदी जो देश के निर्यातों को प्रभावित करती है तथा घरेलू या बाहरी घटनाओं जैसे परिसम्पत्ति की कीमत में अस्थिरता अथवा महत्वपूर्ण सैक्टरों जैसे वित्तीय बाजारों में सर्वांगी संकट के कारण प्रघात शामिल होंगे। यह स्पष्ट है कि ये प्रघात कुछ

लक्ष्यों को औरों से अधिक प्रभावित करेंगे। इस प्रकार से प्रघातों जिनके लिए कुल मांग में वृद्धि या वैश्विक तेल कीमतों में तेजी से वृद्धि अपेक्षित है, के लिए राजस्व घाटा लक्ष्य में अस्थायी रूप से ढील देने की आवश्यकता होगी। सरकारी निवेश को विस्तारित करके समाधान किए गए प्रघात स.घ.उ. के प्रति ऋण अनुपात को प्रभावित करेंगे और इसलिए लक्ष्य राजकोषीय घाटा होगा।

9.63 अंततः वृहत आर्थिक स्थिरीकरण और मंदीरोधी कार्य केन्द्र सरकार की प्राथमिक जिम्मेदारियां हैं। यह सही है कि मंदी रोधी उपायों के कार्यान्वयन को कुछ हद तक अनुकूल बनाया गया है, इसके लिए ऐसे उपायों की आवश्यकता है जिसका सर्वोत्तम कार्यान्वयन राज्य सरकारें कर सकती है। तथापि, संबंधित राजकोषीय लागतों को राष्ट्रीय रूप से वहन किया जाना चाहिए और इसलिए इसका वित्तपोषण केन्द्र द्वारा किया जाएगा। ऐसा इसलिए है क्योंकि वांछित परिणाम-वृहत आर्थिक स्थिरता और उच्चतम संभव वृद्धि दर का अनुरक्षण ऐसे लक्ष्य हैं जिन्हें राष्ट्रीय रूप से हासिल करने की आवश्यकता है। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि जब ऐसे प्रघात होते हैं, राज्यों के लिए उधार सीमा बढ़ाने की अपेक्षा, केन्द्र सरकार को समस्त अतिरिक्त संसाधन संग्रहण उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेना चाहिए और इस तरह से जुटाए गए संसाधनों को वर्धित अंतरण के रूप में राज्यों को हस्तांतरित कर देना चाहिए। इन संसाधनों के पारस्परिक वितरण का निर्धारण समस्तरीय हस्तांतरण सूत्र के अनुसार किया जाना चाहिए जिसकी अनुशंसा वित्त आयोग द्वारा की गई है। यह सूत्र राज्यों की विभेदक आवश्यकताओं के अति सन्निकट अनुमान के रूप में कार्य करेगा, क्योंकि इसका अभिकल्पन विशिष्ट रूप से राजकोषीय क्षमता और राजकोषीय आवश्यकता के संदर्भ में किया गया है। ऐसी नीति निष्ठा भी बनाए रखेगी और राज्य के बजट तथा मध्यावधिक राजकोषीय आयोजना की व्यय पूर्वानुमेयता में भी सुधार लाएगी। इसके लिए केन्द्र को एफआरबीएम लक्ष्य हासिल करने में केवल "रुकना" या स्थगन का प्रयास करने की आवश्यकता है।

9.64 बाहरी प्रघातों और मानदंडीय परिवर्तनों को छोड़कर, ऐसी नीतिगत प्रक्रियाएं भी हैं जो वृहत आर्थिक प्रघात और विकृति उत्पन्न करती हैं परन्तु ये केन्द्र सरकार के नियंत्रण में हैं। इसके लिए वेतन आयोग की सिफारिशें एक महत्वपूर्ण उदाहरण हैं। राज्य सरकारों के साथ हमारी चर्चाओं में प्रस्तुत ज्ञापन का एक महत्वपूर्ण अंश और भावी राजकोषीय रूपरेखा राज्य वित्त साधनों पर इस पंचाट के प्रभाव के ईद-गिर्द केन्द्रित थीं। केन्द्र के लिए, वेतन आधारित 44,360 करोड़ रुपए में से केवल बकाया भुगतान की राशि 28,160 करोड़ रुपए थी। जबकि इस स्वनिर्मित विकृति को समाप्त करने के लिए बहुत से सुधारों पर विचार किया जा सकता है और किया जाना चाहिए, एक कार्य जिसे तत्काल आरंभ किया जा सकता है वह है वेतन पंचाट उस तारीख से आरंभ हो जिस तारीख से सरकार द्वारा भावी वेतन आयोग की सिफारिशें स्वीकृत की जाती है। इससे वस्तुतः बकाया भुगतान की आवश्यकता समाप्त हो जाएगी। क्योंकि राज्य सरकार पंचाट विशिष्ट रूप से केन्द्र सरकार के पंचाट का अनुसरण करते हैं इसमें राज्यों को अपने पंचाट का इस प्रकार निर्धारण करना अनुमत हो जाएगा कि बकाया भुगतान की आवश्यकता ही न हो। हमारे विचार से वित्त आयोग भूतलक्षी राजकोषीय लेन देने की किसी आवश्यकता के बगैर अपनी अन्तर सरकारी सिफारिशों को प्रस्तुत करने में समर्थ है तो यह वेतन आयोग के मामले में भी संभव होना चाहिए।

अनुवीक्षण और अनुपालन

9.65 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने शर्त सहबद्ध प्रोत्साहन जैसाकि ऋण राहत प्रदान करने द्वारा राजकोषीय सुधार करने के लिए राज्य सरकारों को प्रोत्साहित करना चाहा है। ये प्रोत्साहन राज्य वित्त साधनों को संवर्धित राजकोषीय सुदृढ़ता प्रदान करने में उल्लेखनीय रूप से सफल रहे हैं। तथापि, बहुत से राज्य एफआरबीएम विधानों में भी संबंधित एफआरबीएम के कार्यान्वयन की स्वतंत्र समीक्षा की व्यवस्था की गई है। ये समीक्षाएं राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकारों द्वारा की गई कार्रवाई की विश्वसनीयता और पारदर्शिता बढ़ाने में महत्वपूर्ण थी। हमारे विचार से, राज्य स्तर पर राजकोषीय सुधार पहलों की सफलता में ये मुख्य योग्यकर्ता रही हैं। हम अनुशांसा करते हैं कि केन्द्र अपने स्वयं की एफआरबीएम प्रक्रिया के कार्यान्वयन की स्वतंत्र समीक्षा एवं अनुवीक्षण के लिए इसी प्रकार की प्रक्रिया बनाए। आरंभतः, यह एफआरबीएम अनुपालन की वार्षिक स्वतंत्र एवं सार्वजनिक समीक्षा करने के लिए एक समिति का गठन करके किया जा सकता है जिसमें एफआरबीएम रूपरेखा संबंधी नीतिगत निर्णयों के राजकोषीय प्रभाव की समीक्षा शामिल है। इस समीक्षा को वार्षिक बजट और मध्यावधिक कार्यनीति के साथ समवर्ती रूप से अपने निष्कर्ष प्रस्तुत करना चाहिए।

9.66 यह आशा की जाती है कि यह समिति समय के साथ-साथ पूर्ण रूपेण राजकोषीय परिषद के रूप में विकसित हो जाएगी। हमारा विचार है कि भारत की विधायी और कार्यकारिणी संरचना को देखते हुए परिषद स्वायत्तशासी निकाय के रूप में कार्य करे जो वित्त मंत्रालय को रिपोर्ट करेगी जो मौजूदा संविधानिक प्रावधानों के अनुसार परिषद द्वारा संव्यवह्त मामलों के संबंध में संसद को रिपोर्ट करेगा। जैसे-जैसे भारतीय अर्थव्यवस्था का आकार और जटिलता बढ़ती जाती है यह महत्वपूर्ण हो जाता है कि सरकार को व्यावसायिक, पारदर्शी और प्रभावी तरीके से अपने राजकोषीय कार्यों का निपटान करने में सहायता देने हेतु ऐसी संस्था विकसित की जाए। राजकोषीय परिषद जैसी संस्थागत व्यवस्थाएं बहुत से देशों में मौजूद हैं जैसे ब्राजील, जापान, कोरिया, मेक्सिको, स्वीडन और ये मध्यावधिक राजकोषीय नीति एवं डिजाइन की निष्ठा तथा प्रभावोत्पादकता में उल्लेखनीय रूप से मूल्यवर्धक पाई गई हैं।

राज्य वित्त साधन : रूपरेखा और सिफारिशों

9.67 पैरा 9.5 में हमने 2014-15 के लिए स.घ.उ. के प्रति मध्यावधिक संयुक्त ऋण अनुपात में 68 प्रतिशत का लक्ष्य रखा है। वर्ष 2014-15 में स.घ.उ. के 45 प्रतिशत ऋण लक्ष्य उसी वर्ष में सभी राज्यों के लिए 25 प्रतिशत का स.घ.उ. के प्रति लक्ष्य ऋण अनुपात है (राज्य और केन्द्र के अनुपात संयुक्त अनुपात में पूर्णकित नहीं होते क्योंकि राज्यों के केन्द्रीय ऋणों को निवलित किया जाना है)।

9.68 राज्यों के परिप्रेक्ष्य से यह एक व्यवहार्य लक्ष्य है। 2005-09 की अवधि में राज्यों ने उल्लेखनीय राजकोषीय सुधार किया है और स.घ.उ. के प्रति उनके सकल ऋण का अनुपात 2009-10 में 30 प्रतिशत से अधिक न होने की आशा है। 2008-09 में 27 प्रतिशत के अनुपात को देखते हुए इस अनुपात में किसी प्रकार की वृद्धि को हम अस्थायी समझते हैं क्योंकि यह राज्य सरकारों द्वारा ऋण वित्तपोषित मन्दी रोधी व्यय के लिए गुंजायश को प्रदर्शित करता है। ऐसे व्यय की आवश्यकता को मानते

हुए भारत सरकार ने राज्यों के लिए उधार की सीमा में वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए सभी राज्यों के लिए स.घ.उ. के क्रमशः 3.5 प्रतिशत एवं 4 प्रतिशत तक ढील दे दी है, जो राज्यों के लिए भारत सरकार द्वारा बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों पर की गई कार्रवाई के बाद निर्धारित 3 प्रतिशत के लक्ष्य की तुलना में है।

9.69 अतः राज्यों के स.घ.उ. के प्रति सकल ऋण में 2007-08 में सं.घ.उ. के लगभग प्रतिशत 27 प्रतिशत से 2014-15 तक 25 प्रतिशत की लघु कटौती करना व्यवहार्य होना चाहिए, विशेषतया यदि जैसाकि हमने ऊपर सिफारिश की है, केन्द्र सरकार अप्रत्याशित प्रघात और/या वैश्विक या राष्ट्रीय आयाम के परिवर्तित मानदंड के कारण सभी उधारों की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले। तथापि, मन्दी रोधी व्यय की आवश्यकता को देखते हुए 2008-09 और 2009-10 में राजस्व और राजकोषीय घाटे में अस्थायी वृद्धि के लिए समायोजन मार्ग को अनुमत करना होगा।

9.70 राज्यों के लिए दीर्घावधिक और स्थायी लक्ष्य शून्य राजस्व घाटा होना चाहिए। केन्द्र के लिए स्वर्णिम नियम लागू करने के पक्ष में दिए गए तर्क राज्यों के मामले में भी प्रयोज्य हैं। यह उत्साहवर्धक है कि संघ में अधिकांश राज्य इस नियम का पहले से अनुसरण करते आ रहे हैं। वस्तुतः भावी राजकोषीय रूपरेखा के लिए जो आवश्यक है, वह यह है कि वे ऐसा करते रहें और कुछेक राज्य जिन्होंने अब तक राजस्व घाटा कम करके शून्य नहीं किया है वे 2014-15 तक ऐसा करने के प्रयास करें।

9.71 हम मानते हैं कि 2009-10 की अपवादात्मक परिस्थितियां सभी राज्यों में राजकोषीय दबाव बढ़ा सकती हैं। हम आंकड़ों की कमी के कारण 2009-10 में ब्युष्टि राज्यों में मामले के ऐसा होने की सीमा का प्रमात्रात्मक मूल्यांकन देने में असमर्थ हैं। तथापि, हमारे विकास अनुमान को देखते हुए हमारे विचार से सभी राज्य जिन्होंने 2007-08 में मूल्य राजस्व घाटा उपगत किया है या राजस्व अधिशेष हासिल किया है, 2011-12 तक शून्य राजस्व घाटा पर वापस आने के लिए राजकोषीय सुधार करने में समर्थ होंगे। इस प्रकार से हम अनुशांसा करते हैं कि शून्य राजस्व घाटा लक्ष्य 2011-12 से ऐसे सभी राज्यों द्वारा प्राप्त कर लिया जाए।

सामान्य श्रेणी के राज्य

9.72 तीन सामान्य श्रेणी के राज्यों ने 2007-08 में राजस्व घाटा उपगत किया। इनके लिए हम 2011-12 में आरंभ होने वाले एक समायोजन मार्ग की अनुशांसा करते हैं जिससे कि 2014-15 तक राजस्व घाटा समाप्त किया जा सके। इसे सारणी 9.4 में दर्शाया गया है।

सारणी 9.4 2007-08 में राजस्व घाटे वाले सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए राजस्व घाटा मार्ग

(स. रा. घ. अ.)

राज्य	2007-08	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1. केरल	2.3	1.4	0.9	0.5	0.0
2. पंजाब	2.9	1.8	1.2	0.6	0.0
3. पश्चिम बंगाल	2.7	1.6	1.1	0.5	0.0

9.73 सं.घ.उ. के प्रति 25 प्रतिशत का लक्षित सकल ऋण अनुपात हासिल करने के लिए यह आवश्यक होगा कि राज्यों का कुल राजकोषीय घाटा स.घ.उ. अनुपात स.घ.उ. के 3 प्रतिशत पर बनाए रखा जाए। यह एक सकल संकेतक है और इसमें राज्यों की व्यक्ति परिस्थितियों को ध्यान में नहीं लिया गया है। अनुकूलन के गुणों और समान परिस्थितियों में सभी राज्यों के लिए लक्ष्य निर्धारित करने के लिए समान प्रक्रिया अपनाने के बीच संतुलन के प्रयोजनार्थ हम विभेदक समायोजन मार्ग की अनुशंसा करते हैं जिनका वर्णन अनुवर्ती पैराग्राफों में दिया जा रहा है।

9.74 2007-08 में राजस्व अधिशेष वाले सभी राज्यों, उत्तर प्रदेश को छोड़कर, का राजकोषीय घाटा स.घ.उ. के 3 प्रतिशत से कम था, केवल उत्तर प्रदेश का राजकोषीय घाटा 3.9 प्रतिशत था। राज्य के पास अपने राजस्व अधिशेष का प्रयोग करके पूंजी व्यय के लिए पर्याप्त संभावना होनी चाहिए और घाटा स.रा.घ.उ. के 3 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। कोई राज्य जिसके पास अधिक राजस्व घाटा के साथ-साथ राजस्व अधिशेष हो, उसे अपना पूंजी व्यय कम करना चाहिए या बैकल्पिक तौर पर राजस्व खाते में अपना अधिशेष बढ़ाना चाहिए। अतः हम आशा करते हैं कि उत्तर प्रदेश भी 2011-12 तक राजकोषीय घाटे के 3 प्रतिशत के स्तर पर वापस आने में समर्थ हो जाएगा।

9.75 हम अनुशंसा करते हैं कि सभी राज्यों के मामलों में जिन्होंने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा हासिल किया है या राजस्व अधिशेष हासिल किया है, स.रा.घ.उ. का 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा 2011-12 तक प्राप्त करें और उसके बाद उसे बनाए रखें। हम आशा करते हैं कि अधिकतम राजकोषीय घाटा जो ये राज्य 2009-10 में उठाते हैं वह स.रा.घ.उ. का 4 प्रतिशत है जो उस वर्ष के लिए अधिकतम अनुमेय निवल उधार की उच्चतम सीमा के सादृश है। सुधार मार्ग वर्ष 2011-12 से आगे लक्ष्य निर्धारित करता है। 2010-11 के लिए अपनायी जाने वाली प्रविधि पैरा 9.86 में दी गई है।

9.76 2007-08 में राजस्व घाटा वाले राज्यों के मामले में हम यह मानते हैं कि राजस्व घाटा में समायोजन की प्रक्रिया का राजकोषीय घाटा पर सहगामी वास्तविक प्रभाव पड़ेगा। चूंकि हमने राजस्व घाटा के लिए प्राप्य सुधार मार्ग की अनुशंसा की है, राजकोषीय घाटा में एकदम कमी के परिणामस्वरूप पूंजी व्यय पर दबाव पड़ेगा जो बांछनीय नहीं है। इस प्रकार से यह अपेक्षित है कि 3 प्रतिशत से अधिक राजकोषीय घाटे को, जब तक राजस्व घाटा एक निश्चित स्तर तक कम नहीं हो जाता है तब तक अनुमत किया जाए ताकि पूंजी व्यय के किसी आवांछित दबाव से बचा जाए। हमने इन राज्यों के ज्ञापनों में राजकोषीय सुधार कार्य करने के प्रयास की उनकी इच्छुकता पाई है, जो उन्हें पूंजी व्यय के लिए अपनी राजकोषीय संभावना कायम रखने और यहां तक कि उसे बढ़ाने की भी अनुमति देगी। इस प्रकार से इन राज्यों

के मामले में राजकोषीय समायोजना मार्ग के लिए यह अपेक्षित है कि उनका पूंजी व्यय राजकोषीय सुधार कर चुके राज्यों से कम हो, परन्तु वर्ष 2011-12 और 2012-13 में मामूली ढील दिए गए राजकोषीय घाटा लक्ष्य के साथ ताकि पूंजी व्यय आवांछित स्तरों तक संपीडित न हों। इसके अतिरिक्त, राजस्व घाटा में अतिरिक्त कटौती इन राज्यों को पूंजी खाते में अधिकाधिक राजकोषीय संभाव्यता अनुमत करेगी। राजकोषीय समायोजन मार्ग सारणी 9.5 में दर्शाया गया है।

सारणी 9.5 2007-08 में राजस्व घाटे वाले सामान्य श्रेणी राज्यों के लिए राजकोषीय घाटा मार्ग

(स. रा. घ. उ.)

राज्य	2007-08	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1. केरल	3.6	3.5	3.5	3.0	3.0
2. पंजाब	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0
3. पश्चिम बंगाल	3.8	3.5	3.5	3.0	3.0

विशेष श्रेणी राज्य

9.77 सामान्य श्रेणी के राज्यों के विपरीत जहां राजकोषीय समायोजन मार्ग 2007-08 के आधार पर निर्धारित किया गया है, विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में घाटा मानदंड बहुत अधिक अस्थिर हैं, और इस प्रकार से राजकोषीय समायोजन मार्ग 2007-08 के स्तरों के आधार पर निर्धारित नहीं किया जा सकता है। इस प्रयोजन के लिए हमने तीन वर्षों का औसत लिया है अर्थात् 2005-06, 2006-07 और 2007-08 ताकि आधार राजकोषीय मानदंड निर्धारित किए जाएं जिन पर भावी समायोजन मार्ग का निर्णय लिया जा सकता है।

9.78 सामान्य श्रेणी के राज्यों के बीच जबकि राजकोषीय घाटा का मुख्य संचालक राजस्व घाटा है, विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में ऐसा नहीं है। सभी विशेष श्रेणी के राज्यों का 2005-08 अवधि में औसत राजस्व अधिशेष था, जबकि छ. राज्यों का औसत राजकोषीय घाटा इसी अवधि में जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से अधिक है। इसका कारण यह है कि ये राज्य केन्द्रीय अनुदानों पर बहुत अधिक आश्रित हैं और यद्यपि केन्द्र सरकार से सभी अनुदानों को राजस्व प्राप्तियों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, इन अनुदानों में से किए गए पूंजी व्यय को राजस्व घाटा में हिसाब में नहीं लिया जाता है। इस प्रकार से विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए राजकोषीय समायोजन के प्रयोजन से राजस्व शेष का बहुत अधिक महत्व नहीं रह जाता है।

9.79 राजकोषीय घाटा के लिए आधार आंकड़ों के आधार पर विशेष श्रेणी के राज्यों को तीन समूहों में विभाजित किया जा सकता है। चार राज्यों अर्थात् मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और उत्तराखंड का आधार स्तर राजकोषीय घाटा 3 प्रतिशत से अधिक है परन्तु 6 प्रतिशत से कम है। इन राज्यों को 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटा

प्राप्त करने के अर्थ में अपेक्षाकृत अधिक प्रयास करने की आवश्यकता होगी और इस प्रकार से हमारे लिए यह आवश्यक है कि वे 2013-14 तक यह स्तर हासिल कर लें, इसके लिए उन्हें सारणी 9.5 में निर्धारित तीन सामान्य श्रेणी के राज्यों हेतु निर्धारित समान मार्ग का अनुसरण करना है।

9.80 जम्मू और कश्मीर और मिजोरम का इससे भी अधिक उच्च स्तरीय आधार राजकोषीय घाटा है जो क्रमशः स.रा.घ.उ. का 8 प्रतिशत, और 10.3 प्रतिशत है। हम यह मानते हैं कि इन राज्यों के लिए अधिक अनुकूलित राजकोषीय सुधार मार्ग की आवश्यकता है, जिसके लिए उनकी तरफ से सुधारों की आवश्यकता है तथापि, यह प्राप्य हैं। जम्मू और कश्मीर का 2007-08 में 7.8 प्रतिशत राजकोषीय घाटा था जिसमें पिछले वर्ष देय विगत वर्ष की एनएसएसएफ संबंधी 606 करोड़ रुपए की ब्याज अदायगियां शामिल थी। इस प्रकार से 2007-08 के लिए जम्मू और कश्मीर का राजकोषीय घाटा इस राशि द्वारा अधिक बताया गया है। इस एकबारगी व्यय के लिए सुधार में जम्मू और कश्मीर का राजकोषीय घाटा समायोजन मार्ग 5.9 प्रतिशत से आरंभ होकर 2014-15 में 3 प्रतिशत पर पहुंच सकता है जिसमें प्रत्येक वर्ष बराबर अनुपात में समायोजन किया जाना है (जम्मू और कश्मीर के लिए कृपया पैरा 12.177 भी देखें)। मिजोरम का राजकोषीय घाटा 2006-07 में 6 प्रतिशत था और 2007-08 में 11 प्रतिशत था। इसका मुख्य कारण 2006-07 में प्राप्त किया गया अनुदान रहा जिसका काफी अंश केवल 2007-08 तक ही व्यय किया गया। इस प्रकार से मिजोरम का राजकोषीय समायोजन मार्ग आरंभ करने का बेहतर बिन्दु दोनों का औसत होगा अर्थात् 8.5 प्रतिशत जिसे 2014-15 तक कम करके 3 प्रतिशत किया जाना है। इसमें बराबर अनुपात में वार्षिक समायोजन किया जाएगा। छः राज्यों का राजकोषीय समायोजन मार्ग 3 प्रतिशत से अधिक आधार स्तर राजकोषीय घाटा के साथ सारणी 9.6 में दर्शाया गया है।

सारणी 9.6 उच्च आधार राजकोषीय घाटा सहित विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए राजकोषीय घाटा मार्ग

(स.रा.घ.उ.)

राज्य	आधार	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
1. जम्मू और कश्मीर	5.9	4.7	4.2	3.6	3.0
2. मणिपर	4.1	3.5	3.5	3.0	3.0
3. मिजोरम	8.5	6.4	5.2	4.1	3.0
4. नागालैण्ड	4.8	3.5	3.5	3.0	3.0
5. सिक्किम	5.2	3.5	3.5	3.0	3.0
6. उत्तराखंड	5.2	3.5	3.5	3.0	3.0

टिप्पणी : प्रत्येक राज्य के मामले में आधार की व्यवस्था पैरा 9.77 और 9.80 में की गई है।

9.81 बाकी पांच राज्य अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, असम, हिमाचल प्रदेश, मेघालय और त्रिपुरा का आधार स्तर राजकोषीय घाटा 3

प्रतिशत से कम है और इस प्रकार हमें आवश्यकता है कि ये राज्य 2011-12 तक स.रा.घ.उ. का 3 प्रतिशत या इससे कम राजकोषीय घाटा हासिल करें, इस बीच उन्हें 2007-08 में राजस्व अधिशेष वाले सामान्य श्रेणी के राज्यों की तरह अपना राजस्व अधिशेष बनाए रखना है। सभी विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए इस अवधि के दौरान राजस्व खाते में अधिशेष बने रहने की आवश्यकता है। ऋण राजकोषीय घाटा और राजस्व घाटा के लिए मार्ग क्रमशः अनुबंध 9.1, 9.2 और 9.3 में दिए गए हैं।

अनुवीक्षण और अनुपालना

9.82 उपर्युक्त रूपरेखा का कार्यान्वयन सुकर बनाने के लिए हम अनुशंसा करते हैं कि राज्यों का उपर्युक्त लक्ष्यों को शामिल करते हुए अपने एफआरएल का अधिनियमन/संशोधन सभी राज्य विशिष्ट अनुदान जारी करने के लिए एक शर्त होनी चाहिए।

9.83 इस अध्याय में केन्द्र के लिए अनुशंसित कुछ ढांचागत सुधारों को राज्य स्तर पर दोहराने की आवश्यकता है। इनमें से सबसे महत्वपूर्ण एमटीएफपी का ढांचा है, जो जैसाकि पहले वर्णन किया गया है, अधिक व्यापक होना चाहिए, जिसमें अनुमान के प्रयोजनों के लिए किए गए निहित अनुमानों के साथ-साथ प्राप्ति और व्यय संबंधी सभी महत्वपूर्ण मदों का ब्यौरा देना चाहिए। एमटीएफपी को एक पुनरावृत्ति प्रक्रिया होना चाहिए जहां प्राप्तियां और व्यय उसके निर्मित ब्लाक के योग से परिकलित की जानी है और यह समग्र राजकोषीय लक्ष्यों के समनुरूप होती हैं।

9.84 स्वतंत्र समीक्षा/मानीटरिंग एक विशेषता है जो एफआरबीएम अधिनियम में वांछित है और कुछ राज्यों में पहले से ऐसी पद्धति प्रचलित है। यह अनुशंसा की जाती है कि सभी राज्य अपने अधिनियम में इस विशेषता को शामिल करें। राज्यों को आरसीसीई, पीपीपी और संबंधित देयताओं, भौतिक और वित्तीय परिसम्पत्तियों और रिक्त सार्वजनिक भूमि और भवनों के संबंध में विवरणों को शामिल करने का भी प्रयास करना चाहिए।

9.85 हम अनुशंसा करते हैं कि केन्द्र सरकार प्रत्येक राज्य के लिए ऊपर रूपरेखित राजकोषीय घाटा मार्ग पर आधारित राज्यों के लिए निवल उधार सीमाएं निर्धारित करे। किसी टी वर्ष के लिए किसी भी राज्य के लिए निवल उधार सीमा का निर्धारण करते समय टी' वर्ष के लिए स.रा.घ.उ. अनुमानन का एक मात्र संभव तरीका है वर्ष टी-1 के लिए स.घ.उ. उत्कृष्ट अनुमान के प्रति वर्ष टी' के लिए हमारी अनुमानित मामूली विकास दर का अनुप्रयोग। पिछले राजकोषीय वर्ष टी-1 के लिए उपादान लागत पर जीएसडीपी के अग्रिम अनुमान (ए.ई.) शीघ्रातिशीघ्र केवल जनवरी माह में वर्ष टी की समाप्ति के पहले जारी किए जाते हैं। दुर्भाग्यवश यह राज्य उधार सीमा निर्धारित करने की क्रिया के लिए कुछ विलम्ब से आते हैं जो वर्ष टी1 के नवम्बर तक पूर्ण हो जाती है। तथापि नवम्बर तक टी2 वर्ष के पहले के वर्ष के लिए अनंतिम अनुमान (पी.ई.) को सभी राज्यों के लिए उपलब्ध होना चाहिए। (वर्ष टी2 के लिए अंतिम अनुमान वर्ष टी1 की समाप्ति के कुछ माह पहले जारी

किया जाता है जो साधारणतः टी2 के लिए पीई के बहुत निकट होता है। इसलिए वर्ष टी के लिए जीएसडीपी का अनुमान वर्ष टी के लिए हमारी अनुमानित मामूली विकास दरों का अनुप्रयोग करके प्राप्त किया जा सकता है और वर्ष टी2 के लिए जीएसडीपी का पीई के लिए टी-1 का अनुप्रयोग करके प्राप्त किया जा सकता है।

इस प्रकार से:

$$B_t = f_t^* (1 + g_t^*) (1 + g_{t-1}^*) PE_{t-2}$$

जहां:

B_t : वर्ष टी के लिए निवल उधार सीमा

f_t^* : जीएसडीपी के अनुपात के रूप में वर्ष टी के लिए निर्धारित राजकोषीय घाटा

g_t^*, g_{t-1}^* : क्रमशः टी और वर्ष टी-1 के लिए अनुमानित मामूली जीएसडीपी विकास दरें

PE_{t-2} : वर्ष टी-2 के लिए जीएसडीपी का अनंतिम अनुमान

9.86 पैरा 9.85 में समीकरण को स्वतंत्र रूप से प्रत्येक राज्य के लिए अनुमानित करना है, जिसमें प्रत्येक के विशिष्ट मानदंडीय मूल्य हो। राज्य अभिज्ञात करने वाले के लिए सूचकांक समीकरण में शामिल नहीं किया जाता है ताकि सरल सूत्रीकरण के भाव को जटिल न बनाया जाए। प्रक्रियाएं राज्य की निवल उधार सीमा के निर्धारण के लिए जीएसडीपी आधार को सतत रूप से अद्यतन करना अनुमत करती है, अलबता दो वर्ष के समयांतराल से इस प्रकार के अद्यतनीकरण के बिना आधार वर्ष में अनुमानित जीएसडीपी के लिए अनुमानित मामूली विकास दरों के अनुप्रयोग द्वारा अग्रिम में उधार सीमाएं निर्धारित हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप अत्यधिक राजकोषीय दबाव होता है जो बारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान उच्च विकास वाले राज्यों में देखा गया है। हमारी प्रक्रिया निवल उधार सीमाओं के अनुमान के लिए जीएसडीपी अनुमानों के सतत अद्यतनीकरण द्वारा राज्यों को विकास प्रोत्साहन देती है। साथ ही साथ यह भी उल्लेखनीय है कि चूंकि ये सीमाएं जीएसडीपी के अनुमान के संबंध में निर्धारित की जाती हैं, जीएसडीपी के अंतिम अनुमानों के संबंध में सामान्यीकृत राजकोषीय घाटे के कोई भी विचलन अनुमानित अनुपातों से अलग हो सकता है, जिस के कारण प्रश्नाधीन राज्य के नियंत्रण से बाहर है।

9.87 चूंकि उपर्युक्त सुधार मार्ग में वर्ष 2010-11 के लिए अनुमानों को शामिल नहीं किया गया है, प्रत्येक राज्य के लिए उस वर्ष हेतु उधार सीमाएं इस तरीके से निर्धारित की जानी चाहिए कि राजकोषीय घाटा निम्नतम 3.5 प्रतिशत या 2010-11 के जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में 2008-09 में राजकोषीय घाटा प्रतिशतता से अधिक न हो जिसका परिलकन वर्ष 2009-10 के लिए जीएसडीपी के ईई पर 2010-11 हेतु अनुमानित विकास दरों का अनुप्रयोग करके किया गया है। इसी प्रकार, जम्मू और कश्मीर तथा मिजोरम के लिए इसे

राजकोषीय घाटे के साथ निर्धारित किया जा सकता है जो 2008-09 के निम्न राजकोषीय घाटे (प्रतिशत के अर्थ में) या 2010-11 के जीएसडीपी पर प्रयोज्य क्रमशः 5.3 प्रतिशत और 7.5 प्रतिशत से अधिक न हो। यदि यह राशि 2010-11 के लिए अनुमानित जीएसडीपी, जैसाकि ऊपर उल्लिखित है, के 3 प्रतिशत से कम हो, 2010-11 के लिए जीएसडीपी के 3 के प्रतिशत के बराबर आंकड़ा लिया जा सकता है।

समेकित राजकोषीय रूपरेखा

9.88 केन्द्र और राज्यों के लिए निर्धारित राजकोषीय सुधार मार्ग के आधार पर पंचाट अवधि के दौरान समेकित स्थिति सारणी 9.7 के अनुसार होगी। 2006-09 की अवधि के लिए विदेशी सहायता के कारण केन्द्र से राज्यों को औसत उधार 6050 करोड़ रुपए रहा। बारहवें वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार समेकित केन्द्रीय ऋण का स्टॉक और उन राज्यों के ऋण जिनके ऋणों को अभी तक समेकित नहीं किया गया है, मिलाकर 1.23 लाख करोड़ रुपए हैं। यह मानते हुए कि इनका भुगतान बीस बराबर किस्तों में किया जाना है, इस ऋणों से वसूली 6175 करोड़ रुपए होगी, जो लगभग ऋण के औसत वितरण के बराबर है। इस प्रकार से हमने माना है कि अनुमान अवधि के दौरान केन्द्र से राज्यों को किसी ऋण का निवल संवितरण नहीं होगा।

9.89 यह मानना महत्वपूर्ण है कि सफल राजकोषीय समेकन के लिए इसकी कुंजी हमारी अर्थव्यवस्था की विकास गतिकता के अनुरक्षण में निहित है। विकास और राजकोषीय समेकन के बीच दोतरफा संबंध है; या इसे विस्तारकारी राजकोषीय समेकन की कार्य नीति कहा जाता है, जहां राजकोषीय समेकन सरकारी और निजी निवेश के उच्च स्तरों कारण अधिक विकास में परिणामी होता है, जो बदले में और आगे राजकोषीय स्थिरता बनाए रखना सुकर बनाता है।

9.90 तथापि, इस प्रकार के गुणवत्ता चक्र को कायम रखने के लिए, प्रस्तावित राजकोषीय कार्य नीति को ऐसे क्षेत्रों जैसाकि बाजारों विशेषकर उपादान बाजारों को व्यापक और गहन बनाना लोक व्यय की उत्पादकता में सुधार, सरकारी और निजी दोनों क्षेत्रों के उद्यमों को शामिल करते हुए प्रतिस्पर्धा नीति का कार्यान्वयन तथा सर्वोपरि पारदर्शिता और जवाबदेहिता बढ़ाकर सरकार के सभी स्तरों पर बेहतर अभिशासन में सुधारात्मक उपर्यो या ढांचागत उपायों द्वारा बढ़ाने की आवश्यकता होगी।

राज्यों के लिए ऋण राहत

9.91 हमारे विचारार्थ विषयों में हम से निम्नलिखित अपेक्षित है:-
".....विशेषतया बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर केन्द्र सरकार द्वारा आरंभ की गई राज्य ऋण समेकन और राहत सुविधा 2005-10 को मद्देनजर रखते हुए केन्द्र और राज्यों के वित्त साधनों की स्थिति की समीक्षा करना और साम्यापूर्ण विकास के सुसंगत स्थिर और स्थायी राजकोषीय माहौल बनाए रखने के लिए उपाय सुझाना।

सारणी 9.7 : केन्द्र और राज्यों का समेकित राजकोषीय सुधार मार्ग

(स.घ.उ. का प्रतिशत)

राज्य	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राजकोषीय घाटा - राज्य	2.8	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4
राजकोषीय घाटा - केन्द्र	6.8	5.7	4.8	4.2	3.0	3.0
केन्द्रीय ऋण	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
राजकोषीय घाटा - समेकित	9.5	8.3	7.3	6.7	5.4	5.4
ऋण - राज्य	27.1	26.6	26.1	25.5	24.8	24.3
ऋण - केन्द्र	54.2	53.9	52.5	50.5	47.5	44.8
राज्यों को बकाया केन्द्रीय ऋण	2.5	2.2	2.0	1.7	1.5	1.3
ऋण समेकित	78.8	78.3	76.6	74.3	70.8	67.8

बारहवें वित्त आयोग की ऋण समेकन तथा राहत सुविधा

9.92 ऋण स्थायित्व के मुद्दे पर व्यापक दृष्टिकोण के संबंध में, बारहवें वित्त आयोग का विचार था कि ऋण राहत उपयों की आवश्यकता राजस्व संतुलन की उपलब्धि के लिए एक पूर्वापेक्षा है। बारहवें वित्त योग ने अवलोकन किया कि विशिष्ट ऋण राहत प्रदान करने के अलावा स्थायी स्तरों से परे राज्यों के ऋण स्टॉक की भावी वृद्धि को नियंत्रित करने के लिए गुणात्मक और प्रमात्रात्मक उपाय भी निर्धारित किए जाने थे। बारहवें वित्त आयोग का विचार था कि राज्यों को केन्द्रीय ऋणों के संबंध में अनुशंसित ऋण राहत उपायों को पर्याप्त होने की आवश्यकता थी ताकि राज्यों की ओर से बेहतर राजकोषीय निष्पादन प्रोत्साहित किया जा सके। बारहवें वित्त आयोग ने अमध्यस्थता की भी सिफारिश की है और तदनुसार, राजकोषीय रूप से कमजोर राज्यों के मामले को छोड़कर जो बाजार से ऋण जुटाने में समर्थ नहीं हैं या विदेशी ऋणों के मामले को छोड़कर राज्यों को केन्द्रीय उधार बंद कर दिया गया। ऐसे राज्यों के मामले में, बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि राज्यों को भावी ऋणों के लिए ब्याज दर की संगणना को यौक्तिक आधार दिया जाए। इसके अतिरिक्त, भावी भुगतान विशेषकर खुला बाजार उधारों पर इस तरीके से पूरा करने की आवश्यकता थी कि बंधिंग या बुलेट भुगतानों की स्थिति में अनावश्यक राजकोषीय दबाव न पड़े।

9.93 बारहवें वित्त आयोग ने यह भी पाया है कि राज्यों को अपने राजस्व घाटे समाप्त करने के लिए प्रयास करने चाहिए ताकि उधारों का उपयोग पूंजी परिसंपत्तियों के सृजन में किया जाए न कि राजस्व व्यय का वित्तपोषण करने के लिए। इसने सिफारिश की कि पहले मामले में राजकोषीय अनुशासन के उपाय के रूप में सभी राज्यों को राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करना चाहिए जिसमें राजस्व और राजकोषीय घाटा कम करने के लिए विशिष्ट वार्षिक लक्ष्यों का वर्णन हो तथा साथ ही उधार लेने की उच्चतम सीमा भी निर्धारित की जाए। इसने स्पष्ट रूप से अनुशंसा की है कि राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान में 2008-09 तक राज्यों के राजस्व घाटे को घटाकर शून्य किए जाने की व्यवस्था की जाए।

9.94 बारहवें वित्त आयोग ने राज्यों की ऋण की स्थिति की जांच की और ऋण राहत की सिफारिश की है (इसे डीसीआरएफ कहा जाता है) जिसका ऋण समेकन और ऋण बढ़े खाते डालने के रूप में राहत के दो अलग अलग संघटक थे। ऋण समेकन संघटक में राज्यों को केन्द्रीय

ऋणों के समेकन के लिए सहायता दी गई जिसकी राशि 1,28,795 करोड़ रुपए थी जिन्हे 31 मार्च 2004 तक संविदाकृत किया गया था और ये 31 मार्च 2005 तक बकाया थे, इसके साथ ही इन्हें 20 वर्ष की नई अवधि के लिए पुनः सूचीकरण किया गया जिसकी पुनर्दायगी 20 समान किस्तों में की जानी थी। 7.5 प्रतिशत की दर से ब्याज समेकित पुनः अनुसूचित केन्द्रीय ऋणों पर प्रभारित किया जाना था और 2005-06 से 2009-10 की अवधि के दौरान इन पर राज्यों से देय पुनर्दायगियां बढ़े खाते डाले जाने के लिए अर्हक थीं। बढ़े खाते डालने की प्रमात्रा उस सम्पूर्ण राशि से संबंधित थी जिसके द्वारा राजस्व घाटा पंचाट अवधि के दौरान प्रत्येक अनुवर्ती वर्ष में कम किया जाना था। डीसीआरएफ में यह परिकल्पना की गई थी कि यदि राज्य लक्षित वर्ष 2008-09 तक अपना राजस्व घाटा शून्य पर लाने में समर्थ होता है तो सम्पूर्ण पुनःभुगतान जो बारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान राज्य से देय था, को बढ़े खाते डाला जाएगा। राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करना, जैसाकि ऊपर कहा गया है, ऋण राहत लेने के लिए अनिवार्य पूर्व शर्त था। ऋण बढ़े खाते डालने के लिए एक अतिरिक्त पूर्व शर्त थी जिसमें यह अनुबंधित था कि राज्यों का राजकोषीय घाटा 2004-05 के स्तर पर नियंत्रित किया जाना चाहिए।

9.95 डीसीआरएफ के अधीन राज्यों का सकल निष्पादन सारणी 9.8 में दिया गया है। छब्बीस राज्यों ने अक्टूबर 2009 तक ऋण समेकन का लाभ लिया है। इसके परिणामस्वरूप, बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित 21,276 करोड़ रुपए की तुलना में इन राज्यों को 15,689 करोड़ रुपए की ब्याज राहत दी गई। सिक्किम और पश्चिम बंगाल ऋण समेकन का लाभ उठाने में विफल रहे हैं क्योंकि उन्होंने राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान अधिनियमित करने की शर्त को पूरा नहीं किया है। संचयी रूप से केन्द्रीय ऋणों जिनकी राशि 1,13,601 करोड़ रुपए थी, को समेकित कर दिया गया है जो बारहवें वित्त आयोग के अनुमानों से 15,194 करोड़ रुपए कम है। उक्त विभेदक में से 9893 करोड़ रुपए का लेखाकरण पश्चिम बंगाल (9700 करोड़ रुपए) और सिक्किम (192 करोड़ रुपए) द्वारा किया गया। बाकी कुछ राज्यों द्वारा एफआरएल के अधिनियमन में विलंब और वास्तविक आधार वर्ष ऋण स्टॉक में विसंगति के कारण था। ऋण माफी संघटक के संबंध में, 18,717 करोड़ रुपए का माफी लाभ 2008-09 के अंत तक राज्यों को प्राप्त हुआ जो पांच वर्ष की पंचाट अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित 32,199 करोड़ रुपए की तुलना में था।

सारणी 9.8 डीसीआरएफ के अधीन निष्पादन का सारांश

(करोड़ रुपए)

	2005-10 के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित	2008-09 तक राज्यों द्वारा लिया गया
ऋण समेकन	1,28,795	1,13,601
ब्याज राहत	21,276	15,689
ऋण माफी	32,199	18717

9.96 बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के क्षेत्र में दो श्रेणियों के ऋण को छोड़ दिया गया है अर्थात् एनएसएसएफ से राज्यों को दिया गया ऋण तथा केन्द्रीय रूप से प्रायोजित स्कीमों/केन्द्रीय आयोजना स्कीमों के लिए वित्त मंत्रालय को छोड़कर अन्य केन्द्रीय मंत्रालयों/

विभागों के द्वारा राज्य सरकारों को दिए गए ऋण/एनएसएसएफ ऋणों को इस आधार पर कि एनएसएसएफ का रखरखाव भारत सरकार के लोक लेखा में किया जाता है, ऋण राहत की परिधि से बाहर रखा गया और वित्त मंत्रालय द्वारा प्रशासित न किए जाने वाले केन्द्रीय ऋण इस आधार पर बाहर रखे गये कि उनके लिए आंकड़े उपलब्ध नहीं थे।

राष्ट्रीय लघु बचत निधि से ऋण

9.97 एनएसएसएफ का सृजन भारत की समेकित निधि से लघु बचत के लेनदेनों का असंबंधन करने और उनका कार्य पारदर्शी एवं स्व-स्थायी करना सुनिश्चित करने के उद्देश्य से 1 अप्रैल, 1999 से भारत के लोक लेखा में किया गया था। चूंकि एनएसएसएफ लोक लेखा में प्रचालन करता है, इसके लेनदेन केन्द्र के राजकोषीय घाटे को प्रभावित नहीं करते। बॉक्स 9.1 में इस स्कीम का ब्यौरा दिया गया है।

बॉक्स 9.1 : राष्ट्रीय लघु बचत निधि

राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) का सृजन अप्रैल 1999 से भारत के लोक लेखा में किया गया था, केन्द्रीय सरकार द्वारा एनएसएसएफ के सृजन की तारीख को बकाया लघु बचत जमा राशियों के शोधन की जिम्मेदारी ले ली गई। इसका तौर तरीका यह था कि केन्द्र सरकार ने अप्रैल 1999 की स्थिति के अनुसार बकाया जमा राशियों के अंकित मूल्य के बराबर 1,76,221 करोड़ रुपए की विशेष प्रतिभूतियां एनएसएसएफ को जारी कीं। बकाया जमा राशियों के लिए इन विशेष प्रतिभूतियों में निर्गम की तारीख को 11.5 प्रतिशत की प्रतिवर्ष ब्याज दर शामिल की और इनकी कोई विशिष्ट समयावधि नहीं थी। चूंकि अप्रैल, 1999 को बकाया जमा राशियों के प्रति ऋण, एनएसएसएफ के सृजन के पहले भारत की समेकित निधि से राज्य सरकारों को दिए गए थे, इन ऋणों पर राज्यों से ब्याज भी सीएफआई में जमा किया गया और इसे भारत सरकार की कर-भिन्न प्राप्ति के रूप में माना गया। इन ऋणों को राज्यों द्वारा दी गई ऋण अदला-बदली स्कीम के तहत पूर्वअदायगी किए गए हाई कूपन ऋण की निधि तथा बारहवें वित्त आयोग द्वारा बाद में दी गई ऋण राहत में शामिल किया गया।

वर्ष 2001-02 तक राज्य में निवल लघु बचत संग्रहण (सकल संग्रहण में से जमाकर्ताओं को पुनर्भुगतान घटाकर) को केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच विभाजित किया जाता था। इसमें राज्य सरकार का हिस्सा प्रगामी रूप से 66.66 प्रतिशत से बढ़कर 1 अप्रैल, 1987 से 75 प्रतिशत और अप्रैल, 2000 से 80 प्रतिशत हो गया। 1 अप्रैल, 2002 से 31 मार्च 2007 तक राज्य में समस्त निवल संग्रहण संबंधित राज्य सरकार द्वारा जारी विशेष प्रतिभूतियों में निवेशित किए जा रहे थे। तथापि, 2007-08 से राज्य सरकारों का अनिवार्य हिस्सा घटाकर 80 प्रतिशत कर दिया गया जिसे 100 प्रतिशत तक बढ़ाने का विकल्प दिया गया।

विशेष प्रतिभूतियों के उन्मोचन से एनएसएसएफ में प्राप्त राशि का पुनर्निवेश विशेष केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूतियों में किया जाता है। ऐसी उन्मोचन राशि के एवज में केन्द्र सरकार द्वारा जारी विशेष प्रतिभूतियों का कार्य काल 20 वर्ष का होता है जिनकी परिपक्वता पर बुलेट भुगतान किया जाता है और तुलनीय परिपक्वता के लिए केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूतियों पर औसत द्वितीयक बाजार के प्रतिफल पर कूपन दर बेंचमार्क लगाया जाना है।

2007-08 से अन्य लिखतों में निवेश अनुमत करने के लिए एनएसएसएफ (अभिरक्षा और निवेश) नियम, 2001 में संशोधन के द्वारा एक समर्थकारी प्रावधान किया गया है। अवसंरचना विकास का वित्तपोषण करने के लिए 2007-08 में इंडिया इंफ्रास्ट्रक्चर फायनेंस कंपनी लिमिटेड को प्रतिवर्ष 9 प्रतिशत की दर से 1500 करोड़ रुपए का ऋण दिया गया है। ऋण का 15 वर्ष की अवधि के बाद बुलेट भुगतान किया जाता है।

जमाकर्ताओं को भुगतान किया गया ब्याज और साथ में प्रबंधन लागत निधि का व्यय है जबकि केन्द्र सरकार और राज्य /विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों से अपनी दीर्घावधि प्रतिभूतियों में संग्रहण के निवेश पर प्राप्त ब्याज निधि की आय है। प्रबंधन लागत में स्कीम का संचालन करने के लिए डाकघरों/बैंकों को दी जाने वाली परिलब्धियां, जमा संग्रहण के लिए एजेंटों को कमीशन और प्रमाणपत्र मुद्रण की लागत शामिल हैं।

9.98 लघु बचत योजना के तहत सभी जमा राशियां एनएसएसएफ में जमा की जाती हैं और जमाकर्ताओं द्वारा सभी आहरण निधि में संचयन राशि में से किए जाते हैं। शेष, केन्द्र सरकार और राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की सरकार द्वारा अपने संबंधित शेषों के रूप में जारी विशेष प्रतिभूतियों में निवेश किया जाता है। ये प्रतिभूतियां 25 वर्ष की अवधि के लिए जारी की जाती हैं; जिसमें मूल राशि पर पांच वर्षों का स्थगन-काल भी शामिल है। विशेष प्रतिभूतियों की ब्याज दर केन्द्र सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित किए गए अनुसार होती है। वर्तमान ब्याज दर प्रतिवर्ष 9.5 प्रतिशत है।

9.99 1999-00 से 2008-09 की अवधि के दौरान राज्यों ने एनएसएसएफ को विशेष प्रतिभूतियां जारी की हैं जिसकी राशि 4,48,857 करोड़ रुपए है जिसमें से 16,919 करोड़ रुपए की राशि उन्मोचित की गयी है। 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार 4,31,938 करोड़ रुपए बकाया के रूप में शेष हैं। चार राज्यों अर्थात् महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल, गुजरात और उत्तर प्रदेश के पास 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार कुल बकाया एनएसएसएफ ऋण का 52 प्रतिशत ऋण था।

9.100 इस अवधि में यद्यपि ब्याज दर कम हो गई है, अपेक्षाओं के

बजाए उपलब्धता पर आधारित उधार लेने की अनम्यता संबंधी राज्यों के लिए प्रभावी ब्याज दर और केन्द्र के लिए प्रभावी ब्याज दर के बीच विषमता और एनएसएसएफ की लागत एवं ब्याज दरों के बीच अन्तर के संबंध में राज्यों को समग्र योजना संबंधी अनेक शिकायतें थीं।

9.101 2005 में राष्ट्रीय विकास परिषद की एक उप-समिति का गठन राज्यों द्वारा उठाए गए विभिन्न मुद्दों की जांच करने के लिए किया गया। इसकी सिफारिशों के आधार पर योजना में निम्नलिखित परिवर्तन किए गए:

- लघु बचत के अधीन राज्य 100 प्रतिशत निवल संग्रहण लेने के लिए बाध्य नहीं थे और उन्हें 80 प्रतिशत तक लेने की अनुमति दी गई, बाकी केन्द्र द्वारा लिया जाना था।
- वर्ष 1999-2000 से 2001-02 के दौरान जारी एनएसएसएफ प्रतिभूतियों पर भुगतान योग्य ब्याज दर को घटाकर प्रतिवर्ष क्रमशः 13.5 प्रतिशत, 12.5 प्रतिशत और 11 प्रतिशत से कम करके 1 अप्रैल, 2007 से 10.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष किया गया जैसाकि सारणी 9.9 में दर्शाया गया है।

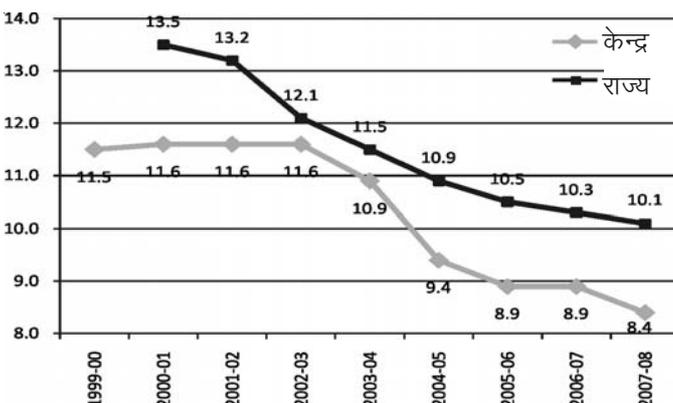
सारणी 9.9 एनएसएसएफ से ऋणों पर प्रयोज्य ब्याज दरें
(करोड़ रुपए)

वर्ष	मूल ब्याज दर	एनडीसी उपसमिति की अनुशंसा पश्च ब्याज दर
1999-2000	13.5	10.5
2000-01	12.5	10.5
2001-02	11.0	10.5
2002-03	10.5	10.5
2003-04 के बाद	9.5	9.5

- राज्यों को एनएसएसएफ की अपनी देयताओं के एक अंश की पूर्वादायगी करने की अनुमति दी गई (इसका लाभ केवल तमिलनाडु और उड़ीसा द्वारा उठया गया, 2007-08 के दौरान क्रमशः 1126 करोड़ रुपए और 200 करोड़ रुपए की राशि की पूर्वादायगी की गई)।

9.102 इस राहत के बावजूद केन्द्र द्वारा और राज्यों द्वारा भुगतान योग्य प्रभावी ब्याज राशि के बीच अन्तर है। चित्र 9.1 केन्द्र और राज्यों को एनएसएसएफ पर प्रभावी ब्याज दर और निधि के आरम्भण से उनके बीच अन्तर दर्शाता है।

चित्र 9.1 केन्द्र और राज्यों को एनएसएसएफ ऋणों की प्रभावी ब्याज दर



9.103 केन्द्र और राज्य दोनों ने अपने संबंधित एनएसएसएफ ऋण की ब्याज लागत को विगत वर्षों में गिरते देखा है। तथापि, राज्यों द्वारा भुगतान की गई औसत ब्याज दर 1999-2000 में एनएसएसएफ के आरम्भण से ही केन्द्र से अधिक रही है। यह मुख्यतः इस कारण से था कि 1 अप्रैल, 1999 से राज्य केवल वर्तमान लघु बचतों पर संग्रहण के प्रति जारी प्रतिभूतियों पर ब्याज का भुगतान करते आ रहे थे, जबकि केन्द्र उस तारीख को बकाया जमा राशियों के लिए प्रतिभूतियों पर ब्याज 11.5 प्रतिशत की दर से कर रहा है जो 1999-2000 और 2000-01 के दौरान अंतरण पर ब्याज दर से कम था। अपने संबंधित एनएसएसएफ ऋण पर राज्यों और केन्द्र द्वारा भुगतान किए गए औसत ब्याज के बीच अन्तर 2000-01 में 1.9 प्रतिशत बिन्दु से कम होकर 2002-03 में 0.5 प्रतिशत बिन्दु हो गया था परन्तु उसके बाद 2007-08 में बढ़कर 1.7 प्रतिशत बिन्दु हो गया।

9.104 2002-03 के बाद यह विस्तार केन्द्र द्वारा निम्नलिखित निर्णय लिए जाने के कारण हुआ :

- बाजार ब्याज दरों के सामान्य तौर पर कम होने की तर्ज पर 1 मार्च 2003 से केन्द्रीय देयताओं पर बकाया शेष के एवज में जारी केन्द्रीय विशेष प्रतिभूतियों पर ब्याज दर को 11.5 प्रतिशत से घटाकर 10.5 प्रतिशत किया जाना।
- आरंभिक बकाया शेषों के एवज में जारी केन्द्रीय विशेष प्रतिभूतियों को आंशिक रूप से उन्मोचित करने के लिए राज्यों से ऋण अदला-बदली प्राप्ति का उपयोग और उनको कम बाजार ब्याज दरों पर नई प्रतिभूतियों से प्रतिस्थापित करना। 2002-03 और 2004-05 के बीच कुल उन्मोचित राशि 92,652 करोड़ रुपए थी।
- निवल लघु बचतों के संग्रहण में एकाएक गिरावट के कारण निधि में ऋणात्मक नकदी शेष के परिणामस्वरूप एनएसएसएफ में नकदी डालने के लिए 2007-08 में 10,000 करोड़ रुपए की बकाया शेष के एवज में उच्च ब्याज वाली केन्द्रीय विशेष प्रतिभूतियों का आगे और उन्मोचन।

9.105 एनडीसी उप-समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप 2002-03 के पहले के ऋणों को 10.5 प्रतिशत पर पुनः निर्धारित किया गया और एनएसएसएफ से संग्रहण केन्द्र द्वारा 20 प्रतिशत की सीमा तक वहन किया गया। तथापि, राष्ट्रीय विकास परिषद उप-समिति को सिफारिशों के कार्यान्वयन के बाद भी केन्द्र के पक्ष में विषमता जारी रही। इसलिए, हम महसूस करते हैं कि एनएसएसएफ से दिए गए ऋणों पर राज्यों को राहत देने की आवश्यकता है।

9.106 चूंकि 2007-08 के बाद संग्रहण केन्द्र की ओर भी प्रवाहित होता आ रहा है, हमने 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों पर राहत पर विचार करने का निर्णय लिया है। 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों की राज्यवार स्थिति और 2009-10 के अंत में अनुमानित बकाया को अनुबंध 9.4 में देखा जा सकता है। केन्द्र के लिए मौजूदा प्रभावी ब्याज दर तथा इस तथ्य को मद्देनजर रखते हुए कि अब केन्द्र भी 20 प्रतिशत संग्रहण और एनएसएसएफ में प्रवाह की हालिया प्रवृत्ति का उपयोग कर रहा है, हम अनुशंसा करते हैं कि 2006-07 तक संविदा किए गए ऋणों और 2009-10 के अंत में बकाया ऋणों पर 10.5 प्रतिशत या 9.5 प्रतिशत के स्थान पर 9 प्रतिशत की आम ब्याज

दर निर्धारित की जाए। पुनर्दायगी अनुसूची तथापि, अपरिवर्तित रहनी चाहिए।

9.107 कुल फायदा जो राज्यों को प्राप्त होगा, हमारी पंचाट अवधि के दौरान 2009-10 के अंत में बकाया के आधार पर 13,517 करोड़ रुपए अनुमानित किया गया। लाभ का राज्यवार ब्यौरा अनुबंध 9.4 में दिया गया है। लाभ पंचाट अवधि के बाद भी प्राप्त होता रहेगा और इस परिधि में आने वाले अंतिम ऋण के परिपक्वता तक 28,360 करोड़ रुपए होने का अनुमान है।

9.108 जबकि ऊपर अनुशंसित राहत केवल केन्द्र एवं राज्यों के बीच ब्याज विसंगति का समाधान करती है, मौजूदा व्यवस्था में संरचनात्मक समस्याओं की समीक्षा करने की आवश्यकता है। इन लिखतों पर उच्च ब्याज दर का मुद्दा वर्तमान में मौजूद प्रशासनिक तंत्र के कारण उत्पन्न होता है।

9.109 लघु बचत लिखतों पर प्रदत्त ब्याज दरों और बाजार दर के बीच अन्तर इन लिखतों के अभिदान में वृद्धि करता है, जिससे राज्यों को एनएसएसएफ ऋणों के प्रवाह में वृद्धि होती है। एफआरबीएम लक्ष्यों द्वारा समग्र उधार की उच्चतम सीमा के साथ राज्य खुले बाजार से उधार नहीं ले सकते हैं। यह 2003-04 और 2004-05 के दौरान पहले ही देखा गया है। इस प्रकार से राज्य कम ब्याज दर से लाभ नहीं उठा सकेंगे, यहां तक कि जब बाजार दर कम भी हो जाए क्योंकि वे उच्च-लागत वाले एनएसएसएफ ऋणों के प्रवाह से दबे हुए हैं। इसके विपरीत, जब बाजार ब्याज दरें बढ़ती हैं, लघु बचत लिखतों में अभिदान कम होता है और एनएसएसएफ से प्रवाह बंद हो जाता है। यह 2006-07 और 2007-08 में देखा गया है जब बहुत से राज्यों के लिए निवल प्रवाह ऋणात्मक भी हो गए थे।

9.110 राज्यों ने इस ऋण की अवधि के बारे में भी मुद्दे उठाए हैं जो 25 वर्ष की है, जिसे उच्च ब्याज दर को सही ठहराने के लिए उपयोग किया गया है और इससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जहां राज्य लम्बे समय के लिए नियत ब्याज वाले ऋण में बंध गए जिसमें पुनः निर्धारित करने या पूर्वादायगी का कोई विकल्प नहीं है। अधिकांश लघु बचत लिखतों के लिए पांच से सात वर्ष की परिपक्वता अवधि और एनएसएसएफ से दिए गए ऋण की अवधि के बीच महत्वपूर्ण रूप से विषमता है।

9.111 ये मुद्दे राष्ट्रीय लघु बचत निधि के समग्र प्रशासन में अधिक व्यापक सुधार लाने की आवश्यकता को उजागर करते हैं। इन मुद्दों की जांच करने के लिए विगत में विभिन्न समितियों का गठन किया गया जिन्होंने दूरगामी सिफारिशों की हैं। एक महत्वपूर्ण अनुशंसा लघु बचत प्रपत्रों पर ब्याज दर को प्रवृत्त जी-सेक दरों से संबद्ध करना है जिसका हम समर्थन करते हैं। हम इस पृष्ठभूमि में यह अनुशंसा करते हैं कि योजना के अभिकल्प तथा प्रशासन के सभी पहलुओं की जांच योजना में पारदर्शिता, बाजार संबद्ध दरें तथा अन्य अत्यावश्यक सुधार लाने के उद्देश्य से की जाए।

9.112 राज्य स्तर पर भी कुछ सुधार किए जाने अपेक्षित हैं। विगत में, लघु बचत प्रपत्रों में अभिदान को संवर्धित करने के लिए पदाधिकारियों को नकद अवार्ड जैसे विभिन्न प्रोत्साहन देने तथा अन्य-अन्य समरूप उपायों की पद्धति रही है। ये उपाय सामान्य बाजार गत्यात्मकताओं में हस्तक्षेप करते हैं। हालांकि इन में से अधिकांश प्रोत्साहनों, जैसे पदाधिकारियों को अवार्ड की अब कोई उपयोगिता नहीं रही है, ऐसे सभी प्रोत्साहनों को, जो या तो प्रशासन की लागत को बढ़ाते हैं अथवा

सामान्य बाजार संबद्ध अभिदान को प्रभावित करते हैं, राज्यों द्वारा सक्रिय रूप से वापस ले लेना चाहिए।

वर्ष 2005-10 में समेकित न किए गए ऋण

9.113 जैसा कि पहले बताया गया है, एफसी-XII ने डीसीआरएफ के तहत वित्त मंत्रालय को छोड़ कर किन्हीं अन्य मंत्रालयों के माध्यम से केन्द्र प्रायोजित योजनाओं/केन्द्रीय आयोजना स्कीमों के लिए राज्य सरकारों को केन्द्रीय ऋण देने पर विचार नहीं किया जिसका मुख्य कारण यह था कि उनके पास अपेक्षित डाटा नहीं था। इस संबंध में बकाया शेष वर्ष 2007-08 के अंत की स्थिति के अनुसार 4506 करोड़ रुपए है। इनके लिए राज्यवार स्थिति अनुबंध 9.5 में दर्शाई गई है।

9.114 हम महसूस करते हैं कि इन ऋणों को जारी रखना एफसी-XII द्वारा अनुशंसित अमध्यस्थता की नीति के सुसंगत नहीं है जिसका आज अनुसरण किया जा रहा है, अतः हम अनुशंसा करते हैं कि वर्ष 2009-10 के अंत में यथा बकाया इन ऋणों को बट्टे खाते डाल दिया जाए। यह भी अनुशंसा की जाती है कि किसी भी केन्द्रीय प्रायोजित योजना के तहत केन्द्र में राज्यों को आगे कोई और उधार देने का पूर्णतया परिहार किया जाए। तथापि, वित्त आयोग-XII की अनुशंसाओं के अनुसार, केन्द्र सरकार से उधार के लिए एक मार्ग राजकोषीय रूप से निवल राज्यों के लिए उपलब्ध होना चाहिए जो बाजार से ऋण जुटाने में असमर्थ हैं।

9.115 हालांकि 26 राज्यों ने ऋण समेकन का लाभ लिया है, दो राज्यों अर्थात् पश्चिम बंगाल तथा सिक्किम ने एफआरबीएम अधिनियमों का विधान नहीं बनाया है तथा इस प्रकार, उन्हें समेकन का लाभ नहीं मिला। हम अनुशंसा करते हैं कि यह सुविधा हमारी पंचाट अवधि के दौरान इन राज्यों को इस शर्त पर विस्तारित, की जाए कि वे हम अध्याय में यथा अनुबंधित एफआरबी एक अधिनियम को लागू करें। इस शर्त को पूरा करने पर, 31 मार्च, 2004 तक इन राज्यों द्वारा संविदाकृत तथा अधिनियम को लागू करने के वर्ष से पूर्ववर्ती वर्ष के अंत में बकाया ऋणों को उन्हीं शर्तों तथा निबंधनों पर समेकित किया जाएगा जो एफसी-XII द्वारा अनुशंसित किए गए हैं। तथापि, माफी का लाभ, जैसाकि एफसी-XII द्वारा अनुशंसित किया गया है, किसी भी राज्य के लिए आगे जारी रखने की कोई आवश्यकता नहीं है।

क्रियान्वयन एवं अनुपालन

9.116 इस अध्याय में हमारे द्वारा अनुशंसित, सभी राहत उपाय दीर्घावधि में राहत में परिणामी एक-चरण कार्यों के स्वरूप के हैं। उक्त राहत राज्यों को तभी दी जानी चाहिए यदि राज्य, जहां एफआरबीएम अधिनियम पहले से ही लागू है, पैरा 9.82 के यथा निर्दिष्टानुसार उन्हें संशोधित करे तथा जिन्होंने एफआरबीएम अधिनियम लागू नहीं किए हैं, वे उनका विधान बनाएं। एनएसएसएफ ऋणों पर ब्याज राहत के लिए, 2006-07 तक संविदाकृत तथा इस शर्त के पूरा होने वाले से पूर्ववर्ती वर्ष के अंत तक बकाया ऋणों पर पुनर्निर्धारण हेतु विचार किया जाना चाहिए। हमने लक्ष्यों के अनुपालन के संबंध में कोई शर्तें निर्धारित नहीं की हैं क्योंकि हम मानते हैं कि राज्यों को सुधार सीमाएं निर्धारित करने तथा खुले बाजार उधार अनुमत करने के लिए पैरा 9.85 में उल्लिखित प्रक्रम एक प्रभावी साधन के रूप में कार्य कर सकता है।

9.117 एफसी-XII द्वारा यथा अनुशंसित ऋण माफी को 0075- "विविध सामान्य प्राप्ति" के तहत कर-भिन्न राजस्वों के रूप में राज्यों के वित्त लेखों में दर्ज किया गया था। हम महसूस करते हैं कि यह

अपेक्षित नहीं है क्योंकि यह कृत्रिम रूप से राज्यों के कर-भिन्न राजस्व का अतिकथन करता है। दूसरा, चूंकि इसका लेखाकरण कर-भिन्न राजस्व के रूप में किया जाता है, यहां राज्यों को उसी राजकोषीय घाटा उच्चतम सीमा के भीतर अधिक व्यय करना अनुमत करता है, और राज्यों के ऋण स्टॉक पर आशयित प्रभाव को कम कर देता है। आदर्श रूप में यदि इसे ऋण का अव्यावहारिक भुगतान न माना जाए यह सुनिश्चित हो गया होता कि राजकोषीय घाटा लक्ष्य को देखते हुए राज्यों का सकल उधार को कम किया जाना है जिसमें ऋण स्टॉक पर इसका निरुत्साही प्रभाव होगा जो बारहवें वित्त आयोग द्वारा राहत प्रदान करने का प्राथमिक उद्देश्य था। हम अनुशंसा करते हैं कि हमारे द्वारा अनुशंसित बट्टे खाते डाले गए ऋण का इस तरह लेखाकरण किया जाए कि यह राज्यों के राजस्व या राजकोषीय घाटा को कृत्रिम रूप से प्रभावित न करे।

सिफारिशों का सार

9.118 हमारी सिफारिशों का सार इस प्रकार है:

- i) केन्द्र का राजस्व घाटा निरन्तर कम किए जाने और समाप्त किए जाने की आवश्यकता है, उसके बाद 2014-15 तक राजस्व अधिशेष होगा (पैरा 9.18 और 9.31)।
- ii) केन्द्र और राज्यों के संयुक्त ऋण के लिए स.घ.उ के 68 प्रतिशत का लक्ष्य 2014-15 तक हासिल किया जाएगा। राजकोषीय समेकन के मार्ग में केन्द्र के बढ़े हुए ऋण स्टॉक में लगातार कमी करके इसे 2014-15 तक स.घ.उ. के 45 प्रतिशत पर लाने और राज्यों के लिए 2014-15 तक स.घ.उ. के 25 प्रतिशत से कम के स्तर पर लाना सम्मिलित है (पैरा 9.29 और 9.69, सारणी 9.7)।
- iii) एमटीएफपी में सुधार किया जाए और मंशा के बदले वचनबद्धता पर बल दिया जाए। एमटीएफपी द्वारा मुहैया किए गए बहुवर्षीय ढांचे और वार्षिक बजट के कार्य के बीच पक्का समेकन हो (पैरा 9.38)।
- iv) वार्षिक केन्द्रीय बजट/एमटीएफपी के साथ निम्नलिखित प्रकटन किया जाए:
 - क) आयोजना-भिन्न और आयोजना अनुदानों की समग्र श्रेणी के तहत राज्यों को दिए जाने वाले अनुदानों का विस्तृत ब्यौरा (पैरा 9.41)।
 - ख) कर व्यय संबंधी विवरण का प्रणालीकरण किया जाए और विधि स्पष्ट की जाए (पैरा 9.42)।
 - ग) प्रमुख कर प्रस्ताव की अनुपालन लागतें बताई जाएं (पैरा 9.43)।
 - घ) पूंजी के राजस्व परिणामों के अनुमान एमटीएफपी में दिए जाएं (पैरा 9.45)।
 - ङ) प्रमुख नीतिगत परिवर्तनों का राजकोषीय प्रभाव एमटीएफपी में सम्मिलित किया जाए (पैरा 9.46)।
 - च) पीपीपी संबंधी देनदारियां एमटीएफपी के साथ बताई जाएं (पैरा 9.48 और 9.49)।
 - छ) एमटीएफपी प्राप्ति और व्यय के विचाराधीन अनुमानों के मापदंडों के मूल्य और उस बैंड जिसके अंतर्गत

लक्ष्यों के अनुरूप बने रहते हुए उनमें परिवर्तन हो सकता है, को स्पष्ट करे (पैरा 9.61)।

- v) सरकारी खाते में विनिवेश प्राप्ति का अंतरण समाप्त किया जाए और सभी विनिवेश की प्राप्ति समेकित निधि में बनाई रखी जाएं (पैरा 9.52)।
- vi) भारत सरकार उन सभी सरकारी क्षेत्र के उद्यमों को सूचीबद्ध करे जो परिसंपत्तियों पर विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्मित मापदंड से कम प्रतिलाभ प्राप्त करते हैं (पैरा 9.52)।
- vii) एफआरबीएम अधिनियम में उन प्रघातों के स्वरूप का उल्लेख है जिन्हें एफआरबीएम के लक्ष्यों में शिथिलता किए जाने की जरूरत है (पैरा 9.62)।
- viii) बृहत आर्थिक प्रघातों के मामले में राज्यों की उधार की सीमाओं में शिथिलता लाने और राज्यों को अधिक उधार लेने देने के बदले केन्द्र राज्यों के बीच वितरण के लिए वित्त आयोग के कर अंतरण सूत्र का प्रयोग करके संसाधन उधार ले और सौंपे (पैरा 9.63)।
- ix) वेतन आयोग के निर्णय से उत्पन्न बकाया जैसे संरचनात्मक प्रघातों से वेतन निर्णय को स्वीकृत किए जाने की तिथि से भुगतान करके बचना चाहिए (पैरा 9.64)।
- x) केन्द्र द्वारा अपने राजकोषीय सुधार प्रक्रिया का मूल्यांकन करने के लिए स्वतंत्र समीक्षा तंत्र स्थापित किया जाए। यह स्वतंत्र समीक्षा तंत्र आने वाले समय में विधानपालिका के समर्थन से एक राजकोषीय परिषद तैयार करेगा (पैरा 9.65 और 9.66)।
- xi) वर्ष 2008-09 और 2009-10 की अपवाद स्वरूप परिस्थितियों को देखते हुए राज्यों की राजकोषीय समेकन प्रक्रिया बाधित हुई थी। यह आशा है कि राज्य 2010-11 में समायोजन का वर्ष मनाते हुए 2011-12 तक अपने राजकोषीय दुरुस्ती के पथ पर वापस आने में समर्थ होंगे।
 - क) जिन राज्यों ने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा उठाया है अथवा राजस्व अधिशेष प्राप्त किया है, वे 2011-12 तक राजस्व घाटा समाप्त करें और उसके बाद राजस्व शेष बनाए रखें अथवा अधिशेष प्राप्त करें। अन्य राज्य राजस्व घाटा 2014-15 तक समाप्त करें (पैरा 9.69 से 9.72 तक)।
 - ख) सामान्य श्रेणी के वे राज्य जिन्होंने 2007-08 में शून्य राजस्व घाटा अथवा राजस्व अधिशेष प्राप्त किए हों, 2011-12 तक जीएसडीपी के 3 प्रतिशत का राजस्व घाटा हासिल करें तथा उसके बाद उसे बनाए रखें। अन्य सामान्य श्रेणी के राज्य 2013-14 तक 3 प्रतिशत राजकोषीय घाटा हासिल करें (पैरा 9.74 से 9.76 तक, सारणी 9.5)।
 - ग) विशेष श्रेणी के सभी राज्य जिनका मूल राजकोषीय घाटा 2007-08 में जीएसडीपी का 3 प्रतिशत से कम था, 2011-12 में 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा उठा सकते हैं और उसके बाद उसे बनाए रख सकते हैं। मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम और उत्तराखंड 2013-14

- तक अपना राजकोषीय घाटा कम करके जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर लाएं (पैरा 9.79 और 9.81)।
- घ) जम्मू तथा कश्मीर और मिजोरम अपना राजकोषीय घाटा कम करके 2014-15 तक जीएसडीपी के 3 प्रतिशत स्तर पर लाएं (पैरा 9.80)।
- xii) राज्य बनाए गए राजकोषीय सुधार के पथ को मजबूत करने के लिए एफआरबीएम अधिनियम संशोधित/अधिनियमित करें। राज्य के लिए राज्य विशिष्ट अनुदानों की सिफारिश की गई है जिन्हें अनुपालन के पश्चात् जारी किया जाएगा (पैरा 9.82)।
- xiii) सभी राज्यों द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अधीन स्वतंत्र समीक्षा/मानीटरिंग प्रक्रम की स्थापना करना (पैरा 9.84)।
- xiv) राजकोषीय सुधार मार्ग का उपयोग करते हुए वित्त मंत्रालय द्वारा राज्यों के लिए उधार सीमा परिकल्पित किया जाए, इस प्रकार से राज्यों द्वारा राजकोषीय सुधार के लिए प्रवर्तन तंत्र के रूप में कार्य करना (पैरा 9.85)।
- xv) 2006-07 तक संविदा किए गए राष्ट्रीय लघु बचत निधि से राज्यों के ऋण और 2009-10 के अंत में बकाया ऋणों का निर्धारित शर्तों के अधीन 9 प्रतिशत की ब्याज दर पर पुनः निर्धारण करना (पैरा 9.106)।
- xvi) राष्ट्रीय लघु बचत योजना में बाजार समनुरूपी योजना के रूप में सुधार किया जाना। राज्य सरकारों को भी अपने स्तर पर संगत सुधार करने की आवश्यकता है (पैरा 9.111 और 9.112)।
- xvii) वित्त मंत्रालय को छोड़कर अन्य मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रशासित भारत सरकार से राज्यों के ऋण जो 2009-10 के अंत में बकाया हैं, को निर्धारित शर्तों के अधीन बट्टे खाते डाला जाए (पैरा 9.114)।
- xviii) राजकोषीय रूप से उन कमजोर राज्यों के लिए जो बाजार से ऋण जुटाने में असमर्थ हैं, केन्द्रीय सरकार से उधार लेने के लिए सुविधा उपलब्ध होना। (पैरा 9.114)।
- xix) ऐसे राज्य जिन्होंने डीसीआरएफ के तहत समेकन का लाभ नहीं उठाया, सुविधा समेकन तक सीमित और ब्याज दर में कटौती एफआरबीएम अधिनियम के अधिनियमन के अधीन विस्तारित (पैरा 9.115)।
- xx) एनएसएसएफ पर ब्याज राहत और बट्टे खाते डालने का लाभ राज्यों के लिए केवल तब उपलब्ध है जब वे आवश्यक संशोधन करें। एफआरबीएम अधिनियम का अधिनियमन करें (पैरा 9.116)।

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 आर्बंटित 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 कार्यानिष्ठा की पुनरीक्षा करने और ग्राम सभाओं में योजनाओं के अनुमोदनाथ 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 आर्बंटित किया जाए और निम्नलिखित कार्यकलापों के लिए नामोदिष्ट 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
जोड़	1,22,967

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
कुल	1,25,871

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
जोड़	48,160

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।

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

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

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 है।

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 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 म्युनिसिपल 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 क्रियाचित्त 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:

- लघु शीर्ष 191 - नगर निगमों को सहायता
- लघु शीर्ष 192 - नगरपालिकाओं/नगरपालिका परिषदों को सहायता
- लघु शीर्ष 193 - नगर पंचायतों/अधिसूचित क्षेत्र समितियों या उनके समतुल्य निकायों को सहायता
- लघु शीर्ष 196 - जिला परिषदों/जिला स्तरीय पंचायतों को सहायता
- लघु शीर्ष 197 - ब्लॉक पंचायतों/मध्यवर्ती स्तरीय पंचायतों को सहायता
- 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:-

- 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।
- 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 रिपोर्ट 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		1.50%	2.00%	2.50%	2.50%	2.50%	2.28%
अनुमानित विभाज्य पूल (करोड़ रुपये) : 2009-14	545463	636183	746179	880156	1038188	122505	3846169 [*]
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		8022	12484	18335	21685	25635	86161
कुल विशेष क्षेत्र अनुदान		160	239	319	319	319	1357
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		8182	12724	18654	22004	25955	87519

* 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
जोड़	100	100

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 कार्रवाई 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 अध्यक्षीन 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 अध्यक्षीन 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 दौरो 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 दौरो 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)।

अध्याय 11

आपदा राहत

विचारार्थ विषय

11.1 विचारार्थ विषयों के पैरा 8 में हमसे अपेक्षा की गई है कि हम ".....राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष और आपदा राहत कोष तथा आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 (2005 का 53) में परिकल्पित कोषों के संदर्भ में आपदा-प्रबंधन के वित्तपोषण से संबंधित मौजूदा व्यवस्था की समीक्षा करें।"

पिछले वित्त आयोगों का दृष्टिकोण

11.2 भारत में, आपदा राहत का वित्तपोषण संघीय आर्थिक संबंधों का महत्वपूर्ण पहलू है। विभिन्न राज्यों की आपदा प्रवणता में बहुत भिन्नता है और आर्थिक विकास के स्तर के संदर्भ में व्यापक क्षेत्रीय वैषम्य भी है। इसका अर्थ है कि अधिकतर राज्यों की अपने बलबूते पर आपदाओं से निपटने की क्षमता अपर्याप्त है। यह स्थिति इस तथ्य से और बिगड़ जाती है कि निर्धन राज्य अक्सर अधिक आपदा-प्रवण होते हैं। परिणामस्वरूप, आपदा राहत का वित्तपोषण केंद्र और राज्य सरकारों की संयुक्त कार्यवाही के रूप में स्वीकारा जाने लगा है। इसलिए, वित्त आयोगों ने इस मुद्दे को उनके विषयों में औपचारिक तौर पर शामिल किए जाने से पूर्व ही इस विषय पर टिप्पणी करना उपयुक्त समझा है।

11.3 हालांकि "राहत व्यय का वित्तपोषण" पहली बार छठे वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में शामिल किया गया था, दूसरे वित्त आयोग से ही विभिन्न आयोगों ने इस विषय पर टिप्पणी की है। दूसरे वित्त आयोग ने राहत पर होने वाले व्यय का वित्तपोषित करने की जरूरत का आकलन किया क्योंकि वह "अकाल, सूखे और बाढ़ जैसी आपदाओं पर होने वाले अप्रत्याशित व्यय के कारण कई राज्यों के वित्त साधनों को होने वाले नुकसान से हैरान" थे और "इस प्रकार के व्यय को पूरा करने के लिए कुछ प्रावधान करने की जरूरत के प्रति सजग" थे। दूसरे वित्त आयोग ने "मार्जिन धन योजना" (देखिए बॉक्स 11.1) शुरू की, जिसमें राहत-उपायों पर होने वाले खर्च के लिए राज्यों द्वारा विशेष राशि अलग रखने की परिकल्पना की गई। छठे वित्त आयोग को पहली बार राहत-व्यय के वित्त पोषण से संबंधित औपचारिक विचारार्थ विषय सौंपा गया। इसमें कहा गया "यह आयोग प्राकृतिक आपदाओं से प्रभावित राज्यों द्वारा राहत व्यय के वित्त पोषण से संबंधित नीति और व्यवस्था की समीक्षा करे और अन्य बातों के साथ-साथ एक राष्ट्रीय कोष स्थापित करने की व्यवहार्यता की भी जांच करे जिनमें केन्द्र और राज्य सरकारें अपनी राजस्व प्राप्तियों को कुछ प्रतिशत का अंशदान करें।"

11.4 अनुवर्ती आयोगों के विचारार्थ विषयों में भी इसी प्रकार के प्रावधान थे। तथापि, आठवें वित्त आयोग तक किसी भी आयोग ने दूसरे वित्त आयोग द्वारा कायम की गई व्यवस्था में बदलाव लाने की जरूरत महसूस नहीं की और उसी रवैये को अपनाया।

11.5 नौवें वित्त आयोग ने तब मार्जिन धन की मौजूदा योजना की जांच की और "मार्जिन धन के प्रावधान, राज्यों के ज्ञापन की तैयारी,

केन्द्रीय दलों के दौरों इत्यादि से जुड़ी राहत व्यय के वित्तपोषण की मौजूदा व्यवस्था" के स्थान पर ऐसी योजना लाने की जरूरत स्वीकारी जो इस अर्थ में गुणात्मक तौर पर भिन्न हो कि राज्यों के पास पर्याप्त निधियां हों और उनसे लगभग सभी स्थितियों में अपनी देख-रेख करने की उम्मीद की जाए।" नौवें वित्त आयोग ने प्रत्येक राज्य के लिए आपदा राहत कोष (सीआरएफ) की स्थापना की सिफारिश की, जिसके आकार का निर्णय 1988-89 को समाप्त दस वर्ष की अवधि में उस राज्य के लिए अनुमोदित व्यय की वास्तविक उच्चतम सीमा के औसत के आधार पर किया गया, इस कोष में 75 प्रतिशत केन्द्र द्वारा और 25 प्रतिशत राज्यों द्वारा अंशदान किया गया। नौवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में उससे "राष्ट्रीय बीमा कोष, जिसमें राज्य सरकारें अपनी राजस्व प्राप्तियों के कुछ प्रतिशत का अंशदान करें, की स्थापना करने की व्यवहार्यता" की जांच करने की अपेक्षा की गई। तथापि, नौवें वित्त आयोग ने निष्कर्ष निकाला कि सभी प्रभावित/कमजोर लोगों, जिनमें से अधिकतर इतने गरीब हैं कि जिनके पास बीमा करवाने के लिए कुछ नहीं है, ऐसे लोगों को बीमा सुरक्षा मुहैया कराना आर्थिक दृष्टि से उचित विकल्प नहीं होगा और यह कार्य गंभीर प्रचालनात्मक मुश्किलों में पड़ जाएगा।

बॉक्स 11.1 मार्जिन धन योजना

दूसरे वित्त आयोग (एफसी-II) ने राज्यों के राजस्व व्यय का मूल्यांकन करते समय इस बात को स्वीकारा कि राहत-कार्य पर होने वाले व्यय का वित्त पोषण ऐसी अप्रत्याशित मद है जिससे उनके वित्त साधनों पर उल्लेखनीय असर पड़ता है। इस आयोग ने राज्यों के वचनबद्ध व्यय के अनुमान में "एक मार्जिन रखा ताकि प्राकृतिक आपदाओं पर होने वाले खर्च को निकालने के लिए एक कोष में संचित की जाने वाली उनके राजस्व से काफी राशि वार्षिक रूप से अलग करने में वे समर्थ हो सकें।" राज्य-वार राशियां पिछले दशक में राहत पर हुए औसत व्यय पर आधारित थीं। आयोग ने यह सलाह भी दी कि कोष में राशि रखी जाए और उन्हें विक्रेय सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश किया जाए ताकि वे राज्यों के वित्त साधनों पर अनावश्यक दबाव डाले बिना राहत व्यय के लिए उपलब्ध हो सकें। साथ ही साथ, राज्य आयोग द्वारा इंगित धनराशि के अलावा राहत व्यय को वित्तपोषित करने में राज्यों को सहायता देने वाली केन्द्र सरकार की भी एक योजना थी। छठे से आठवें आयोग तक, जिन्हें राहत व्यय के वित्त पोषण से संबंधित विशिष्ट विचारार्थ विषय सौंपा गया था, सहित आठवें आयोग तक आए अनुवर्ती आयोगों ने दूसरे वित्त आयोग द्वारा मूल रूप से शुरू की गई इस व्यवस्था को जारी रखा। अन्ततः इसका स्थान नौवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार आपदा राहत कोष योजना ने लिया।

11.6 अनुवर्ती वित्त आयोगों ने नौवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित बुनियादी संरचना को जारी रखने का समर्थन किया। दसवें वित्त आयोग ने आपदा राहत कोष (सीआरएफ) के लिए कतिपय प्रचालनात्मक व्यवस्था कायम करने की सिफारिश की थी। इसने अत्यधिक गंभीर

आपदा से ग्रस्त किसी भी राज्य की मदद करने के लिए राष्ट्रीय आपदा राहत कोष (एनएफसीआर) स्थापित करने की भी सिफारिश की। इसका यह सुझाव था कि ऐसी आपदाओं को लेकर प्रत्येक मामले के आधार पर निर्णय लिया जाए। इस कोष का प्रबंधन केन्द्रीय कृषि मंत्री की अध्यक्षता में राष्ट्रीय आपदा राहत समिति के अंतर्गत किया जाना था। केन्द्र और राज्य दोनों ही इस कोष में अंशदान करेंगे। इस कोष का उद्देश्य "एक साझे प्रयास में राष्ट्रीय एकता की भावना विकसित करना था जो कष्ट के समय से परे भी जारी रहे।"

11.7 ग्यारहवें वित्त आयोग ने आपदा राहत कोष की मौजूदा व्यवस्था जारी रखी और इस संबंध में प्रशासनिक व्यवस्थाओं का और अधिक परिष्कार किया। इसने राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के कार्यकरण की भी समीक्षा की और पाया कि न सिर्फ कोष की संपूर्ण संचित निधि ही खर्च की जा चुकी है बल्कि यह बहुत गंभीर आपदाओं की जरूरतों को पूरा करने के लिए निधियां उपलब्ध कराने में भी असफल रहा है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने 500 करोड़ रुपये की आरंभिक संचित पूंजी के साथ राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष (एनसीसीएफ) की स्थापना किए जाने की सिफारिश की थी जिसे केंद्रीय करों के विशेष अधिभार लगाकर प्रतिपूरित किया जाना था।

11.8 बारहवें वित्त आयोग ने पाया कि आपदा राहत कोष योजना ने कुल मिलाकर, राज्यों की आपदा संबंधी तात्कालिक जरूरतों को पूरा करने का उद्देश्य पूरा किया था। इसने "आपदाओं की सूची को बढ़ाने में पर्याप्त औचित्य" देखा और इस योजना में शामिल सूची में कुछ और घटनाएं भी जोड़ दीं। आयोग ने राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की योजना को उसके वर्तमान रूप में ही जारी रखने की सिफारिश भी की थी। मार्जिन धन/आपदा राहत कोष के संबंध में विभिन्न वित्त आयोगों के अनुमान (तीसरे वित्त आयोग ने कोई अनुमान नहीं किया था) चित्र 11.1 में दिखाए गए हैं।

शुरू किए गए अध्ययन

11.9 हमने आपदा राहत के विभिन्न पहलुओं का विश्लेषण करने के लिए दो अध्ययन करवाए। पहले अध्ययन में विगत में आई आपदाओं के प्रभाव, प्राकृतिक प्रकोपों के आने की प्रवृत्तियों, घटनाओं के अनुमानों के आधार पर 2010-15 के दौरान राहत पर होने वाले अनुमानित व्यय तथा केन्द्र एवं राज्यों में विभिन्न मंत्रालयों एवं विभागों द्वारा शुरू की गई उपशमन योजना-स्कीमों की समीक्षा पर ध्यान केंद्रित किया गया। दूसरा अध्ययन शुरू करवाने का उद्देश्य आपदा प्रबंधन अधिनियम (डीएम अधिनियम) के आलोक में मौजूदा वित्तीय व्यवस्था, राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की प्रभावकारिता, राहत के वित्त पोषण में वित्त आयोग की भूमिका, राहत और उपशमन संबंधी जरूरतों की जारी योजना स्कीमों के प्रभाव तथा आपदा राहत कोष के तहत आवंटन के सिद्धान्तों की जांच करना था।

मौजूदा व्यवस्था

11.10 इस प्रकार, राहत व्यय को वित्त पोषित करने की मौजूदा व्यवस्था मुख्यतः राज्य स्तर पर आपदा राहत कोष तथा केन्द्र के स्तर पर राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के आस-पास मंडराती है। ये दोनों कोष तात्कालिक राहत उपायों पर केंद्रित हैं और उपशमन या

आपदा के बाद के पुनर्निर्माण से नहीं जुड़े हैं। आपदा राहत कोष विशिष्ट प्रकार की आपदाओं के लिए राहत-प्रचालनों के खर्च के लिए राज्यों को उपलब्ध एक संसाधन है। राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष ऐसी गंभीर आपदाओं के लिए राज्यों को सहायता मुहैया कराने का राष्ट्रीय कोष है जो राज्यों के आपदा राहत कोषों की क्षमता से परे होती है। हालांकि आपदा राहत कोष के लिए कुल सहायता-राशि का निर्णय विभिन्न राज्यों को बताई गई जरूरतों के आधार पर वित्त आयोगों द्वारा किया जाता है, वहीं राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के लिए चुनिंदा मदों पर विशेष शुल्क लगाकर वित्त पोषण का निश्चित स्रोत है।

आपदा राहत कोष

11.11 इस समय कार्य कर रहे आपदा राहत कोष मुख्यतः ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों पर आधारित हैं। उनका इस्तेमाल चक्रवात, सूखा, भूकम्प, आग, बाढ़, सुनामी, ओलावृष्टि, भू-स्खलन, बर्फीले तूफान, बादल फटने और कीटों के आक्रमण के शिकार लोगों को तत्काल राहत मुहैया कराने के लिए किया जाता है। आपदा राहत कोष की मुख्य विशेषताएं निम्नानुसार हैं :

- i) यह कोष राज्य के लोक खाते में रखा जाता है।
- ii) कोष का पचहत्तर प्रतिशत केंद्र द्वारा और पच्चीस प्रतिशत संबंधित राज्यों द्वारा वित्त पोषित किया जाता है।
- iii) केन्द्र का हिस्सा दो किस्तों में अदा किया जाता है, दूसरी किस्त प्राकृतिक आपदाओं संबंधी वार्षिक रिपोर्ट, जिसमें राहत पर हुए खर्च का ब्यौरा दिया गया हो, की प्राप्ति के बाद ही जारी की जाती है।
- iv) इस कोष को राज्य के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय समिति (एसएलसी) द्वारा प्रशासित किया जाता है।
- v) कोष में शेष खर्च न की गई राशि समय-समय पर निवेश की जानी है और उस पर अर्जित ब्याज कोष में जमा कराया जाएगा।
- vi) गृह मंत्रालय सभी प्राकृतिक आपदाओं में राहत-कार्यों पर नजर रखने वाला केन्द्रक मंत्रालय है। इन आपदाओं में सूखा, ओलावृष्टि और कीटों का आक्रमण शामिल नहीं है जिनके लिए कृषि और सहकारिता विभाग केन्द्रक विभाग है।
- vii) यदि तेरहवां वित्त आयोग इस योजना को समाप्त करने की सिफारिश करता है तो बारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के अंत में आपदा राहत कोष में शेष खर्च न की गई राशि को राज्य की योजनाओं के वित्तपोषण में इस्तेमाल किया जा सकता है।

11.12 गृह मंत्रालय ने आपदा राहत कोष से सहायता प्राप्त करने के लिए व्यय की मदों एवं मापदंडों पर विस्तृत दिशानिर्देश जारी किए हैं। केन्द्र सरकार ने 2005-09 की चार वर्षीय अवधि में आपदा राहत कोष के अंतर्गत 12,208 करोड़ रुपये जारी किए हैं जबकि इसी अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा 12,547 करोड़ रुपये अनुशंसित किए गए थे।

बॉक्स 11.2 : आपदा राहत कोष के अंतर्गत लेखांकन प्रणाली

आपदा राहत कोष से संबंधित लेन-देनों के लिए लेखांकन प्रणाली केंद्र सरकार द्वारा निम्नानुसार निर्धारित की गई है :

- 1. कोष :** आपदा राहत कोष लोक खाते में सब्याज जमा 8235 - सामान्य और अन्य आरक्षित निधियां-111 आपदा राहत कोष में रखा गया है।
- 2. कोष को प्राप्ति और अन्तरण :** केन्द्र सरकार से प्राप्त अनुदान 1601-01-101 के अंतर्गत राज्य की राजस्व प्राप्ति के रूप में दर्शाया जाता है तथा केन्द्र का हिस्सा (75%) और राज्य का हिस्सा (25%) राज्य के राजस्व व्यय के रूप में आपदा राहत कोष को किए गए अन्तरण के रूप में दिखाया जाता है और यह 2245-प्राकृतिक आपदाओं के संबंध में राहत - 05 आपदा राहत कोष; - 101 आपदा राहत कोष को अन्तरण के तहत दिखाया जाता है। लोक खाते में आपदा राहत कोष में समतुल्य राशि जमा की जाती है।
- 3. राहत पर किया जाने वाला व्यय :** राहत कार्य पर हुआ वास्तविक व्यय 2245 के अन्दर ही विभिन्न संबंधित शीर्षों (01 सूखे के लिए, 02 बाढ़, चक्रवात इत्यादि के लिए, 05 आपदा राहत कोष के लिए, और 80 अन्य के लिए) के तहत दिखाया जाता है। इस व्यय में से, जिस राशि को आपदा राहत कोष पर प्रभारित किया जाना होता है, उसे 2245-05-901-आपदा राहत कोष से ली गई राशि घटाएं-के तहत ऋणात्मक प्रविष्टि के रूप में दर्ज किया जाता है। लोक खाते में आपदा राहत कोष में यह राशि नामे डाल दी जाती है।
- 4. निवेश और निवेश से हुई आय :** समय-समय पर एसएलसी इस संबंध में केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित लिखतों में धनराशि का निवेश करने के लिए भारतीय रिजर्व बैंक या उनके द्वारा निर्दिष्ट बैंक को अनुदेश देगा। निवेश की गई राशि 8235-112-आपदा राहत कोष-निवेश खाता- के तहत दिखाया जाएगा। इन निवेशों पर हुई आय सरकारी खाते में जमा कर दी जाएगी।
- 5. परिसमापन और परिपक्वता :** परिपक्व होने पर या एसएलसी के अनुदेशों पर इन लिखतों को परिसमाप्त कर दिया जाएगा और प्राप्ति आपदा राहत कोष में जमा कर दी जाएगी। यदि एसएलसी ऐसे अनुदेश देता है तो धनराशि को परिपक्व होने पर पुनःनिवेश किया जा सकता है।

राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष

11.13. राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित व्यापक रूपरेखा के तहत कार्य कर रहा है। इसकी मूल संचित निधि 500 करोड़ रुपये है और इसे सिगरेट, पान-मसाला, बीड़ी, तंबाकू के अन्य उत्पाद और सेलुलर फोनों पर लगे राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क के जरिए प्रतिपूरित किया जाता है। इसकी अन्य विशेषताएं हैं :

- इसे भारत सरकार के लोक खाते में रखा गया है।
- इसे उच्च स्तरीय समिति द्वारा प्रशासित किया जाता है जिसमें कृषि मंत्री, गृह मंत्री, वित्त मंत्री और योजना आयोग के उपाध्यक्ष शामिल हैं।
- राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत ज्ञापन के जरिए दावा किया जाता है, जिसका मूल्यांकन इस प्रयोजनार्थ नियुक्त केन्द्रीय दल द्वारा किया जाता है। इस दल की रिपोर्ट का मूल्यांकन अन्तः मंत्रालयीन समूह द्वारा किया जाता है जो उच्चस्तरीय समिति को धनराशि जारी करने के लिए सिफारिशें करता है।
- राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से प्राप्त सहायता केवल तात्कालिक राहत और पुनर्वास के लिए होती है और यह परिसंपत्तियों के पुनर्निर्माण या क्षतिग्रस्त अवसंरचना के निर्माण के लिए नहीं दी जाती।

11.14 2005-09 की अवधि में, केन्द्र सरकार ने विभिन्न आपदाओं के लिए राज्यों को 7677 करोड़ रुपये जारी किए हैं। ब्यौरा सारणी 11.1 में दिखाया गया है।

सारणी 11.1 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से जारी की गई धनराशि

(करोड़ रुपये)

राज्य	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	जोड़
आंध्र प्रदेश	100	203	38	30	371
अरुणाचल प्रदेश	68	44		26	138
असम				300	300
बिहार				1000	1000
गुजरात	304	546			850
हिमाचल प्रदेश	113	25	25	40	203
जम्मू - कश्मीर	310		14		324
कर्नाटक	359	385	69	189	1002
केरल	18		51	9	78
मध्य प्रदेश		31			31
महाराष्ट्र	657	590	169		1416
मणिपुर				5	5
मिजोरम			9	50	59
नागालैण्ड		1			1
उड़ीसा		25		99	124
राजस्थान		100	0		100
सिक्किम		5		8	13
तमिलनाडु	1132		523		1655
उत्तराखण्ड		7			7
राज्य	2	12	8	12	
जोड़	3061	1962	375	2279	7677

अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता

11.15 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के तहत शामिल न किए गए आपदा-पश्च पुनर्निर्माण को वित्तपोषित करने के लिए हाल के वर्षों में राज्यों को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) दी गई है, विशेषकर 2001 के गुजरात भूकम्प, 2004 की हिन्द महासागर में आई सुनामी, 2005 में कश्मीर में आए भूकम्प और 2008 में बिहार में आई कोसी की बाढ़। वर्ष 2008-09 में, परिसंपत्तियों के दीर्घकालिक पुनर्निर्माण के लिए एसीए के अंतर्गत राज्यों को 645 करोड़ रुपये जारी किए गए जिनमें अरुणाचल प्रदेश को 180 करोड़ रुपये, गुजरात को 98 करोड़ रुपये, हिमाचल प्रदेश को 92 करोड़ रुपये, आंध्र प्रदेश को 73 करोड़ रुपये और तमिलनाडु को 65 करोड़ रुपये की सहायता शामिल है।

केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के साथ-समाभिरूपता

11.16 रोजगार सृजन की विभिन्न योजनाएं विशेषकर राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एनआरईजीएस) जैसी योजनाएं सूखा-प्रभावित क्षेत्रों में जरूरतमंद परिवारों को वित्तीय राहत का आश्वासन देती हैं। राहत-व्यय के लिए उपलब्ध निधियों की मात्रा बढ़ाने हेतु उन्हें राहत कार्यक्रमों के साथ आसानी से एकीकृत किया जा सकता है।

11.17 आपदा राहत के साथ प्रभावी रूप से जोड़ दी गई एक अन्य योजना है इंदिरा आवास योजना (आईएवाई) जिसने प्रभावित परिवारों को आवास मुहैया कराने के संदर्भ में उपयोगी राहत कार्य किया है। आईएवाई के तहत वार्षिक आवंटन का दस प्रतिशत इसी प्रयोजन के लिए रखा गया है। ऐसा ही आवंटन (5 प्रतिशत) त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम (एआरडब्ल्यूएसपी) के तहत भी किया गया है।

समग्र आपदा प्रबंधन

11.18 हमारे देश में आपदा प्रबंधन का सराहनीय रिकार्ड रहा है जिसमें मानवीय एवं वित्तीय संसाधनों की कार्यकुशल समाभिरूपता देखी गई है। पिछले चार से पांच वर्षों में सुनामी राहत, जम्मू-कश्मीर में आए भूकम्प के लिए राहत और कोसी से बाढ़-प्रभावित क्षेत्रों को राहत के प्रबंधन जैसी परियोजनाएं इस सच्चाई को रेखांकित करती हैं।

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005

11.19 आपदाओं के कारगर प्रबंधन और संबंधित मामलों की व्यवस्था करने की दृष्टि से भारत सरकार ने आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 अधिनियमित किया। धारा 46 और 47 जो राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष और राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष की स्थापना से जुड़े हैं, को छोड़कर इसके सभी उपबंधों को अधिसूचित किया जा चुका है। विचारार्थ विषयों में हमसे इन निधियों के संदर्भ में आपदा प्रबंधन के वित्तपोषण के मुद्दे की जांच करने की भी अपेक्षा की गई है। इन अधिनियम के विधान से ऐसे अनेक नए मुद्दे उभरे हैं जिन पर इस आयोग द्वारा विचार किए जाने की जरूरत है।

आपदाएं

11.20 आज तक, आयोगों ने शब्द "आपदा" का प्रयोग नहीं किया है, बल्कि अक्सर "प्राकृतिक विपत्ति" का जिक्र किया है। बारहवें वित्त आयोग ने यह महसूस किया कि हालांकि उनके विचारार्थ विषयों में शब्द "आपदा" शामिल था, प्राकृतिक विपत्तियों की मौजूदा सूची से आगे विचार करने हेतु उनके कार्य-क्षेत्र का बढ़ाना व्यवहार्य नहीं था,

सिवाय कुछ और घटनाओं को शामिल करने के लिए कुछ और जोड़ देने के। बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि अन्य आपदाओं, जिनमें रासायनिक और औद्योगिक आपदाएं, और वायु/रेल दुर्घटनाएं भी शामिल हैं, से संबंधित कार्यवाई संबंधित मंत्रालयों द्वारा की जाती रहेगी।

11.21 हालांकि पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने ऐसा दृष्टिकोण अपनाया, वहीं आपदा प्रबंधन अधिनियम ने आपदा को "किसी क्षेत्र में आई एक ऐसी महाविपत्ति, दुर्घटना, विपत्ति या गंभीर दुर्घटना के रूप में माना जो प्राकृतिक या मनुष्य की बनाई वजह से अथवा दुर्घटना या लापरवाही से हुई हो जिसके परिणामस्वरूप बहुत जनहानि या मानवीय कष्ट हुए हों अथवा संपत्ति को क्षति या हानि अथवा पर्यावरण को क्षति या उसका क्षय हुआ हो और उसका स्वरूप या सीमा ऐसी हो जो उस प्रभावित क्षेत्र के समाज की सामना करने की क्षमता से परे हो।"

11.22 हालांकि आपदा प्रबंधन अधिनियम में शब्द जैसे "बहुत जनहानि, या मानवीय कष्ट", "संपत्ति को क्षति या हानि", और "स्वरूप या सीमा ऐसी हो जो उस प्रभावित क्षेत्र के समाज की सामना करने की क्षमता से परे हो," का प्रयोग किया गया है, इसमें इन शब्दों की मात्रा निर्धारित नहीं की गई है।

11.23 यहां तक कि मौजूदा व्यवस्था में भी, वित्त आयोगों ने प्राकृतिक आपदाओं की "पात्र सूची" ही बनाई है, जबकि राहत के मापदंड और मूल्यांकन करने की विधि केंद्र सरकार द्वारा अलग से तय की गई है।

प्रशासनिक तंत्र

11.24 इस समय आपदा राहत केन्द्रीय स्तर पर गृह मंत्रालय द्वारा और राज्य स्तर पर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एसएलसी द्वारा प्रशासित की जाती है। आपदा प्रबंधन अधिनियम में केन्द्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन की योजना-निर्माण, समन्वय और उसे कार्यान्वित करने के लिए और राज्य प्राधिकारियों के लिए दिशानिर्देश तय करने के लिए शीर्ष स्तर पर राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) की स्थापना की परिकल्पना की गई है। इस अधिनियम में राष्ट्रीय कार्यकारी समिति (एनईसी) की परिकल्पना भी की गई है जो एनडीएमए को उसके कार्यों के निर्वाह में कार्यकारी सहायता प्रदान करेगी। इस समय, उच्च स्तरीय समिति और गृह मंत्रालय राहत प्रक्रिया को केन्द्रीय स्तर पर मार्गदर्शन देते हैं।

11.25 इसी प्रकार, आपदा प्रबंधन अधिनियम में राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एसडीएमए) की परिकल्पना की गई है जिसके कार्य राज्य पर एनडीएमए के कार्यों के समान होंगे तथा राज्य कार्यकारी समिति (एसईसी) भी होगी जो एसडीएमए को कार्यकारी सहायता मुहैया कराएगी। जैसाकि ऊपर कहा गया है, इस समय राज्य स्तर पर समन्वयन और मानीटरिंग मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित समिति द्वारा की जा रही है।

11.26 अब तक जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन के कार्यकलापों का प्रशासनिक नियंत्रण अधिकतर राज्यों में जिला मेजिस्ट्रेट के पास रहा है। आपदा प्रबंधन अधिनियम में जिला मेजिस्ट्रेट/उपायुक्त के अंतर्गत जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण का प्रावधान किया गया है।

राहत कार्यों की भूमिका और दायित्व

11.27 अधिनियम के अनुसार, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण राहत शिविरों में उपलब्ध सुविधाओं के संदर्भ में राहत, विधवाओं और

अनाथ बच्चों को राहत, जीवन को हुई क्षति तथा मकानों को हुए नुकसान एवं आजीविका के साधनों की बहाली के संबंध में अनुग्रह राशि के प्रावधान से संबंधित न्यूनतम मानकों की सिफारिश करेगा। अत्यधिक गंभीर आपदाओं के मामले में एनडीएमए ऋणों की अदायगी या नए ऋण देने के संदर्भ में राहत देने की सिफारिश कर सकता है। राज्य स्तर पर एसडीएमए को भी इसी प्रकार के दायित्व सौंपे गए हैं। आपदा राहत से संबंधित कार्यकारी शक्तियां और राहत उपाय करने से संबंधित निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने की शक्ति राज्य कार्यकारी समिति के पास है।

वित्तीय व्यवस्थाएं

11.28 इस अधिनियम में राष्ट्रीय, राज्य और जिला प्रत्येक स्तर पर आपदा अनुक्रिया कोष (डीआरएफ) और आपदा उपशमन कोष (डीएमएफ) का प्रावधान किया गया है। राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष (एनडीआरएफ) एनडीएमए के परामर्श से केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार आपाती अनुक्रिया, राहत और पुनर्वास के लिए खर्च करने हेतु राष्ट्रीय कार्यकारी समिति द्वारा प्रशासित किया जाएगा। राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष उपशमन के ही प्रयोजन से बनाई गई परियोजनाओं को वित्तपोषित करेगा और इसे एनडीएमए द्वारा प्रशासित किया जाएगा। इसी प्रकार के प्रावधान राज्य और जिला आपदा अनुक्रिया तथा उपशमन कोषों के लिए भी किए गए हैं।

11.29 इस अधिनियम में कहा गया है कि दोनों राष्ट्रीय कोषों में एक राशि जमा कराई जाएगी जो केन्द्र सरकार, कानून द्वारा, संसद द्वारा विधिवत् विनियोजन किए जाने के बाद, मुहैया कराएगी। एनडीआरएफ ऐसे कोई भी अनुदान प्राप्त कर सकता है जो किसी व्यक्ति या संस्था द्वारा आपदा प्रबंधन के प्रयोजन से दिए गए हों। तथापि, राज्य और जिला कोषों के लिए कोई समकक्ष प्रावधान नहीं है।

केन्द्र सरकार के विचार

11.30 इस आयोग ने कृषि और सहकारिता विभाग, गृह मंत्रालय, योजना आयोग, वित्त मंत्रालय और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण से राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रचालन के बारे में और विशेषकर सीआरएफ, एनसीसीएफ और इस अधिनियम में परिकल्पित अनुक्रिया एवं उपशमन कोषों के बीच समाभिरूपता के संबंध में उनकी राय मांगी। उनके द्वारा व्यक्त विचार अगले भाग में प्रस्तुत किए गए हैं।

कृषि और सहकारिता विभाग

11.31 कृषि और सहकारिता विभाग सूखे, ओलावृष्टि और कीटों के आक्रमण के प्रबंधन के लिए केंद्रक विभाग है।

11.32 विभाग ने बारहवें वित्त आयोग की इस सिफारिश का जिक्र किया है कि हालांकि आपदा से निपटने की तैयारी और उसका उपशमन महत्वपूर्ण है, उन्हें राज्य-आयोजना में शामिल किए जाने की जरूरत है, जैसाकि किया जाता रहा है, और यह कि सीआरएफ/एनसीसीएफ का ध्यान मुख्यतः आपदा राहत पर होना चाहिए।

11.33 विभाग ने यह विचार व्यक्त किया है कि आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की योजनाएं संतोषजनक ढंग से कार्य कर रही हैं और अपने वर्तमान रूप में जारी रह सकती हैं।

गृह मंत्रालय

11.34 गृह मंत्रालय सूखे, ओला-वृष्टि और कीटों के आक्रमण को छोड़कर देश में अधिसूचित प्राकृतिक आपदाओं के प्रबंधन के लिए केन्द्रक मंत्रालय है। मंत्रालय की यह राय है कि एनसीसीएफ का एनडीआरएफ में 1 अप्रैल, 2010 से विलय कर दिया जाए और यह भी कि एनसीसीएफ में खर्च न की गई शेष राशि को एनडीआरएफ के तहत अथशेष के रूप में मान लिया जाए। इसने सुझाव दिया है कि आयोग एनडीआरएफ की संचित मूल निधि में पर्याप्त निधियों के आवंटन की सिफारिश करे। इसी प्रकार, इसने सीआरएफ का राज्य आपदा अनुक्रिया कोष (एसडीआरएफ) के साथ विलय करने का भी सुझाव दिया है जिसमें सीआरएफ के तहत खर्च न की गई शेष राशि संबंधित एसडीआरएफ के तहत खर्च न की गई शेष राशि संबंधित एसडीआरएफ में अथशेष के रूप में मानी जाए। जिला आपदा अनुक्रिया कोष (डीडीआरएफ) के संबंध में इसका सुझाव है कि "मौजूदा व्यवस्था के अनुसार, एसडीआरएफ में से डीडीआरएफ में विभिन्न जिलों को निधियों को आवंटन संबंधित राज्य सरकार के विवेक पर छोड़ दिया जाए।"

11.35 मंत्रालय ने सुझाव दिया है कि राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष का वित्त पोषण मंत्रालय के बजट में आयोजना पक्ष के तहत पृथक बजट शीर्ष के जरिए किया जाए। मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया है कि केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के तहत निधियों का कुछ प्रतिशत आपदा उपशमन/आपदा की दीर्घकालिक तैयारी के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के विचार

11.37 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण ने आपदा का सामना करने की प्रक्रिया को विकास प्रक्रिया से जोड़ने का तर्क दिया है और यह सुझाव दिया है कि आपदा प्रबंधन को केन्द्रीय मंत्रालयों और संबंधित विभागों की पंचवर्षीय एवं वार्षिक योजनाओं के साथ जोड़ दिया जाए। एनडीएमए ने उच्च प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में उपशमन परियोजनाओं, जिनका कार्य एनडीएमए करेगा, के लिए आपदा प्रबंधन अधिनियम के तहत यथापेक्षित राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष के सृजन का भी सुझाव दिया। उन्होंने "राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया भंडार" के सृजन के लिए एकबारगी अनुदान का सुझाव दिया है जिसमें मुख्यतः नष्ट न होने वाली मर्दे, जैसे टेंट, तिरपाल, शेल्टर, जल-शुद्धि के उपकरण, प्रकाश उपकरण इत्याद शामिल हैं। एनडीएमए ने राज्य की राहत और उपशमन तंत्र की क्षमता निर्माण की जरूरत को भी रेखांकित किया है।

11.38 एनडीएमए ने विशेष रूप से देश में अग्निशमन सेवाओं की मौजूदा स्थिति पर ध्यान केंद्रित किया है और अग्निशमन सेवाओं संबंधी तैयारी के उन्नयन और इस प्रयोजनार्थ राज्य सरकारों को 7000 करोड़ रुपये के अनुदान के प्रावधान के लिए कहा है। हमने स्थानीय निकायों से संबंधित अध्याय में इस मुद्दे पर विचार किया है।

वित्त मंत्रालय

11.39 वित्त मंत्रालय ने कहा है कि मौजूदा व्यवस्था राज्यों के लिए अत्यधिक लाभदायक है तथा यह समय की कसौटी पर खरी उतरी है। मंत्रालय ने कहा है कि एनसीसीएफ का विलय करके एनडीआरएफ के सृजन से एनसीसीएफ - निर्मुक्ति प्रक्रिया के आपदा राहत प्रयासों से संतुलनकारी प्रभाव समाप्त हो जाएगा। जहां

तक उपशमन का संबंध है, वित्त मंत्रालय ने कहा है कि यह समग्र योजना प्रक्रिया का हिस्सा होना चाहिए और यह भी कि कोष के सृजन से संबंधित मंत्रालयों और विभागों से अनुमोदन प्राप्त करने का एक और स्तर बढ़ जाएगा।

योजना आयोग

11.40 योजना आयोग की राय है कि वित्त आयोग इस मुद्दे पर किसी संविधि के अभाव के कारण पैदा हुए अंतराल को पूरा करने के लिए आपदा-राहत के वित्त पोषण से संबंधित अपनी सिफारिशें करते आ रहे हैं। आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रवृत्त हो जाने से यह अंतराल अब पाट दिया गया है और अब योजना आयोग को इस विषय में कोई विशिष्ट प्रावधान करने की आवश्यकता नहीं है।

राज्य सरकारों के विचार

11.41 राज्य सरकारों ने आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापनों में आपदा-व्यय के वित्तपोषण के विभिन्न पहलुओं पर अपनी टिप्पणियां पेश की हैं।

आपदा राहत कोष को आवंटन

11.42. राज्यों ने इंगित किया है मौजूदा आवंटन पूर्णतया उनकी आवश्यकता को पूरा नहीं करता और इसे बहुत बढ़ाना जाना चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आपदा राहत संबंधी विगत व्यय के आधार पर आवंटनों की बजाय ये आवंटन विगत में आपदा के कारण हुई हानियों, आवर्तिता, अवधि और आपदा की भयंकरता तथा अवसरंचना की बहाली की लागत के आधार पर होने चाहिए जबकि अन्य राज्यों ने सुझाव दिया कि आवंटन राज्यों की आपदा-प्रवणता पर आधारित होना चाहिए और जनसंख्या व क्षेत्र आपदा राहत कोष के आकार के निर्धारण हेतु मानदंड बनाए जाने चाहिए। कुछ राज्यों ने कृषि उत्पादन के मूल्य से आवंटन जोड़ने के तर्क दिए। एक विचार यह था कि उन राज्यों जो अपने आपदा राहत कोष से अधिक खर्च करते हैं, के लिए आवंटन 33 प्रतिशत बढ़ा दिया जाना चाहिए। सभी राज्यों ने केन्द्र का हिस्सा समय पर जारी करने के तर्क दिए।

आपदा राहत कोष के अतिरिक्त व्यय

11.43 कुछ राज्यों ने तर्क दिया कि आपदा राहत कोष से अतिरिक्त राहत व्यय आखिरकार उस राज्य का भार बन जाता है और इसे आपदा राहत कोष के अनुपात में ही केन्द्र द्वारा बांटा जाना चाहिए। कुछ राज्यों ने इंगित किया कि यह अतिरिक्त व्यय 2245 शीर्ष से इतर शीर्षों से पूरा किया गया है और भविष्य में आवंटनों की गणना में अभिग्रहणित नहीं हो पाता है।

बंटवारे की पद्धति

11.44 बंटवारे की पद्धति के बारे में कुछ राज्यों ने विद्यमान बंटवारा पद्धति जारी रखने का सुझाव दिया जबकि अन्य ने तर्क दिया कि केंद्र का हिस्सा बढ़ाकर 90 प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए। विशेष श्रेणी वाले अधिकतर राज्यों ने राज्यों का हिस्सा पूरा करने में अपनी असमर्थता व्यक्त की और उन्होंने शत प्रतिशत केन्द्रीय सहायता की वकालत की। यह सुझाव दिया गया है कि आपदा राहत कोष में राज्यों के अंशदान को आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे में शामिल किया जाना चाहिए।

व्यय हेतु मानदंड

11.45 राज्यों ने राहत व्यय के मानदंडों के बारे में कई मुद्दे उठाए। अनेक राज्यों ने मांग की है कि ये मानदंड राज्य विशिष्ट होने चाहिए क्योंकि एक राज्य की दूसरे राज्य से धरातल पर स्थिति भिन्न होती है। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि मानदंड मूल्य वृद्धि के लिए सूचकांकित होने चाहिए, दूसरों ने सुझाव दिया कि मानदंड ऐसे होने चाहिए ताकि अवसरंचना को राहत पूर्व के स्तरों पर बहाल किया जा सके।

11.46 कुछ राज्यों ने वर्तमान मार्गनिर्देशों में संशोधन की वकालत की जो यह निर्धारित करते हैं कि आपदा राहत कोष निधियों का प्रयोग राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना जैसी आयोजना स्कीमों के अंतर्गत आवंटन समाप्त होने के बाद ही करना चाहिए। राज्यों ने यह सुझाव भी दिया है कि सामग्री घटक संबंधी व्यय की 40 प्रतिशत की अनुमति होनी चाहिए। यह इंगित किया गया है कि मरम्मत पूरी करने के लिए दी गई समय-सीमा काफी कम होती है और इसे संशोधित किया जाए। अधिकतर राज्यों ने तर्क दिया कि अर्ध-स्थायी प्रकृति के निर्माण खर्चों की अनुमति भी दी जानी चाहिए।

11.47 हालांकि कुछ राज्यों ने सुझाव दिए कि पंचाट अवधि की समाप्ति पर आपदा राहत कोष में बकाया को आयोजना व्यय के लिए साधन के रूप में रखने की अनुमति होनी चाहिए, कुछ अन्य राज्यों ने अनुरोध किया कि प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर आपदा राहत कोष के बकाया के 50 प्रतिशत को आयोजना व्यय हेतु संसाधन के रूप में लेने की अनुमति होनी चाहिए।

आपदा सूची

11.48 इस योजना के अंतर्गत शामिल प्राकृतिक आपदाओं की सूची के बारे में राज्यों ने बिजली गिरने, समुद्र कटाव, पाला और गर्म हवाएं/ शीत लहर, बर्ड फ्लू, कृन्तक हमला, लू लगना और सांप के काटने को शामिल करने के विविध सुझाव दिए।

राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष

11.49 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के संबंध में कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि 50 प्रतिशत सहायता तत्काल जारी करनी चाहिए और शेष राशि समूची मूल्यांकन प्रक्रिया पूरी होने के पश्चात जारी की जा सकती है। कई राज्यों ने सुझाव दिया है कि मूल्यांकन प्रक्रिया राज्यों के साथ परामर्श से बनाई जानी चाहिए। कुछ राज्यों ने यह सुझाव भी दिया कि राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से निर्मुक्तियां आपदा राहत कोष के बकाया में किसी तरह का समंजन दिए बगैर की जानी चाहिए। अधिकतर राज्यों ने इंगित किया कि राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से निर्मुक्तियां विलंबित होती हैं, मूल्यांकन की प्रक्रिया अपारदर्शी व तदर्थ है तथा सहायता बहुत ही कम होती है।

आपदा प्रबंधन अधिनियम

11.50 आपदा प्रबंधन अधिनियम को राज्यों द्वारा आपदा प्रबंधन अधिनियम के क्षेत्र में एक प्रमुख घटना के रूप में मान्यता दी गई है। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आपदा राहत कोष को एसडीआरएफ में परिवर्तित कर दिया जाना चाहिए और यह कि अतिरिक्त आवश्यकता के मामलों में, एनडीआरएफ का प्रयोग एसडीआरएफ बढ़ाने में किया जा सकता है और इसके अतिरिक्त यह भी कि वित्त आयोग इस कोष के लिए व्यापक प्रबंधों की सिफारिश करे। उन्होंने सुझाव दिया है कि उपशमन निधियां अनुक्रिया निधियों के कम से कम दोगुना होनी चाहिए।

अंतरराष्ट्रीय अनुभव आस्ट्रेलिया

11.51 आस्ट्रेलिया में इमरजेंसी मैनेजमेंट आस्ट्रेलिया (ईएमए) संघीय स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। प्राकृतिक आपदा प्रबंधन संवैधानिक रूप से राज्य अथवा राज्य-क्षेत्र की जिम्मेदारी है और इमरजेंसी मैनेजमेंट आस्ट्रेलिया अपनी प्राकृतिक आपदाओं को प्रभावी रूप से कम करने, उन पर प्रतिक्रिया देने और उनसे उबरने के विभिन्न कार्यक्रमों की पेशकश करता है। आस्ट्रेलियाई सरकार प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध, जो इमरजेंसी मैनेजमेंट आस्ट्रेलिया द्वारा संचालित है, से निधिपोषण की व्यवस्था करता है। इस व्यवस्था के अंतर्गत कोई राज्य या भू-क्षेत्र प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध से निधिपोषण का दावा कर सकता है यदि यह प्राकृतिक आपदा के मामले में राहत और समुत्थान व्यय पर 240,000 डालर से अधिक खर्च कर चुका है। प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध से निधिपोषण की राशि उस राज्य के राजस्व से प्राप्त की गई पूर्व-परिभाषित आरंभिक सीमा पर निर्भर करेगी। प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध बाढ़, तूफान, भूकम्प, चक्रवात, भू-स्खलन, सुनामी और इसी प्रकार की प्राकृतिक आपदाओं पर लागू होता है परन्तु यह सूखा, पाला, लू, महामारी आदि जैसी अन्य "अनिर्दिष्ट घटनाओं" पर लागू नहीं होता है।

11.52 आस्ट्रेलियाई सरकार के पास एक प्राकृतिक आपदा उपशमन कार्यक्रम भी है जिसका लक्ष्य पूरे राष्ट्र में जोखिम वरीयता के क्रम में प्राकृतिक आपदाओं की पहचान करना और उनका निदान करना है। इस योजना के अंतर्गत संघीय सरकार सामान्यतया परियोजना की लागतों के एक तिहाई का योगदान करती है और इसमें बाढ़ चेतावनी प्रणालियों की संस्थापना, अवसंरचना उन्नयन आदि कुछ खास परियोजनाएं शामिल नहीं हैं जहां यह अपनी लागत वहन करती है। केन्द्रीय हिस्से का पचास प्रतिशत आस्ट्रेलियाई सरकार अग्रिम में भुगतान कर देती है और शेष 50 प्रतिशत राज्यों से दावों की प्राप्ति पर त्रैमासिक किस्तों में भुगतान किया जाता है।

संयुक्त राज्य अमरीका

11.53 संयुक्त राज्य अमरीका में आंतरिक सुरक्षा विभाग की संघीय संकटकालीन प्रबंधन एजेंसी उपशमन प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। संघीय संकटकालीन प्रबंधन एजेंसी सरकारी सहायता अनुदान कार्यक्रम के अंतर्गत आपदा उपशमन अनुक्रिया और समुत्थान के लिए विभिन्न कार्यक्रम संचालित करती है। राज्यों और जनजातीय स्थानीय निकायों को अपने समुदायों को तीव्रता से कार्रवाई करने और बड़ी आपदाओं से उबरने अथवा राष्ट्रपति द्वारा आपातकाल घोषित करने पर सहायता उपलब्ध करायी जाती है। इस कार्यक्रम के अंतर्गत मलबा हटाने: आपातकालीन सुरक्षा उपायों के साथ साथ आपदा में क्षतिग्रस्त हुई सरकारी स्वामित्व वाली सुविधाओं की मरम्मत, पुनर्स्थापन और बहाली के लिए सहायता प्रदान की जाती है। सहायता का संघीय हिस्सा संकटकाल में हुई बड़ी और स्थायी बहाली के लिए वांछनीय लागत के 75 प्रतिशत से कम नहीं होता है। संघीय संकटकालीन प्रबंधन एजेंसी अग्निशमन प्रबंधन सहायता अनुदान कार्यक्रम, बाढ़ उपशमन सहायता कार्यक्रम, राष्ट्रीय भूकंप जोखिम लघुकरण कार्यक्रम और उपशमन बाढ़ दावा कार्यक्रम जैसे कई आपदा विशिष्ट सहायता कार्यक्रमों को भी कार्यान्वित करता है।

11.54 संघीय आपातकालीन प्रबंधन एजेंसी जोखिम उपशमन अनुदान कार्यक्रम जैसे उपशमन कार्यक्रम को कार्यान्वित करता है जो बड़ी आपदा की घोषणा होने के पश्चात् दीर्घावधिक जोखिम उपशमन उपाय कार्यान्वित करने करने के लिए राज्यों और स्थानीय सरकारों को अनुदान उपलब्ध कराती है। जोखिम उपशमन अनुदान कार्यक्रम का प्रयोजन प्राकृतिक आपदाओं के कारण जान और माल की हानि कम करना और आपदा से तत्काल उबरने के दौरान कार्यान्वित किए जाने वाले उपशमन उपायों में समर्थ बनाना है।

कनाडा

11.55 पब्लिक सेफ्टी कनाडा, कनाडा में आपदा प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। किसी बड़ी प्राकृतिक आपदा की हालत में कनाडा सरकार आपदा वित्तीय सहायता प्रबंध जो पब्लिक सेफ्टी कनाडा द्वारा संचालित है, के माध्यम से प्रांतीय और क्षेत्रीय सरकारों को वित्तीय सहायता मुहैया कराती है। कनाडा सरकार ग्रेडिड आधार पर राहत व्यय का 90 प्रतिशत तक वहन करती है। इस व्यवस्था के अंतर्गत सरकार निकासी अभियान, सरकारी निर्माणों और अवसंरचना की बहाली, व्यक्तियों की बुनियादी आवश्यक निजी संपत्ति का पुनर्स्थापन अथवा मरम्मत, आदि के लिए सहायता देती है। देश में संकटकालीन प्रबंधन कार्यकलाप सुदृढ़ करने के लिए कनाडा का संकटकाल अधिनियम लागू किया गया है। इसमें संकटकालीन प्रबंधन के पूरे स्पेक्ट्रम के लिए सभी संघीय मंत्रालयों हेतु स्पष्ट नियम और अनुक्रियाएं निर्धारित की गई हैं।

दक्षिण अफ्रीका

11.56 दक्षिण अफ्रीका के 2002 के आपदा प्रबंधन अधिनियम में राष्ट्रीय, प्रांतीय और नगरपालिका आपदा प्रबंधन केंद्रों की व्यवस्था की गई है। आपदा प्रबंधन की प्रमुख जिम्मेवारी स्थानीय और प्रांतीय सरकारों की होती है। लेकिन आपदा की गंभीरता पर निर्भर रहते हुए राष्ट्रीय सरकार हस्तक्षेप कर सकती है और समुचित वित्तीय सहायता उपलब्ध करा सकती है (इस अधिनियम में किसी आपदा को स्थानीय, प्रांतीय अथवा राष्ट्रीय आपदा घोषित करने की व्यवस्था है)। तत्काल राहत के प्रयोजनार्थ इसने एक आपदा और आपातकालीन कोष बना रखा है जो स्थानीय और प्रांतीय सरकारों के प्रयासों की सहायता करने के लिए प्रयोग किया जाता है और केंद्रीय मंत्रिमंडल इसका संचालन करता है।

11.57 आपदा के बाद के पुनर्निर्माण से संबंधित कार्यकलाप विभिन्न परिस्थितियों के लिए आकस्मिकता निधियां उपलब्ध कराने हेतु मध्यावधि व्यय रूपरेखा के अंतर्गत बजटीय आवश्यकताओं के अनुरूप स्थापित राष्ट्रीय निधि से निधिपोषित किए जाते हैं। यह अधिनियम सिर्फ तैयारी, अनुक्रिया और समुत्थान को देखता है और आपदा उपशमन संबंधित मंत्रालयों द्वारा उनके बजटीय अनुदानों से पूरा करने के लिए छोड़ देता है।

जापान

11.58 जापान में आपदा प्रबंधन के बुनियादी ढांचे की व्यवस्था 1961 के आपदा रोधी उपाय बुनियादी अधिनियम द्वारा की गई है। सरकार प्रांतीय और नगरपालिका सरकारों को अनुक्रिया और समुत्थान व्यय पूरा करने के प्रयास के लिए विभिन्न अनुदान और ऋण उपलब्ध कराती है।

ब्राजील

11.59 ब्राजील में राष्ट्रीय सिविल डिफेंस सचिवालय आपदा प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। यह सचिवालय सिविल डिफेंस संबंधी कार्यकलापों के मामले में राज्य और नगरपालिका सरकारों के साथ समन्वयन से कार्य करता है। ये कार्यकलाप केन्द्रीय स्तर पर संघीय बजट के सिविल डिफेंस कार्रवाई कार्यक्रम से निधिपोषित किए जाते हैं। संबंधित राज्यों और नगरपालिकाओं के पास आपदा प्रबंधन संबंधी व्यय पूरा करने के लिए ऐसे ही बजट प्रावधान हैं।

भारतीय परिप्रेक्ष्य

11.60 अधिकांश देशों में जहां राहत कार्यकलाप मुख्यतया राज्य/प्रांतीय सरकारों का उत्तरदायित्व है, सरकार के निम्न स्तरों तक संघीय/केंद्र सरकार से सहायता अधिकांशतः मामला विशिष्ट अनुदानों/पुनः पूर्ति के रूप में होती है। ये हमारे देश में राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष योजना की प्रकृति में अधिक है और उस अर्थ में आपदा राहत कोष योजना जो वित्तीय राहत व्यय के प्रयोजनार्थ केंद्र से राज्य सरकारों को संरचनात्मक राजकोषीय अंतरण की व्यवस्था करने वाली अनन्य योजना है। आपदा राहत कोष योजना के माध्यम से क्रमिक वित्त आयोगों ने राजकोषीय अंतरणों की समग्र योजना में राहत व्यय के वित्तपोषण की आवश्यकता बताई है।

विद्यमान योजनाओं की पुनरीक्षा

आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष

11.61 आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की मौजूदा योजनाओं ने अपने प्रयोजन को ढंग से पूरा किया है। अधिकांश राज्यों ने अपने ज्ञापनों में आपदा कालों में इन योजनाओं की उपयोगिता को मान्यता दी है। इन राज्यों ने कतिपय प्रचालनात्मक दिक्कतों को इंगित किया है जिनमें से कुछ तो सामान्य प्रकृति की हैं और कुछ संबंधित राज्य विशिष्ट हैं। राज्यों द्वारा इस योजना के विवरण के संबंध में उठाए गए कुछ बिंदु उन मुद्दों से संबंधित हैं जो वित्त आयोग के पंचाटों के पश्चात केन्द्र सरकार द्वारा निर्णीत होते हैं और इनका निदान केंद्र सरकार द्वारा किए जाने की जरूरत है।

11.62 आपदा राहत कोष का आकार आपदा राहत पर राज्यों के विगत में हुए खर्च के आधार पर निर्धारित होता है। कुछ राज्यों ने इंगित किया है कि आपदा राहत कोष का परस्पर वितरण प्राकृतिक आपदाओं से हुई हानियों, संबंधित राज्य की आपदा प्रवणता और प्राकृतिक आपदाओं के इतिहास, आदि के आधार पर निर्णीत होना चाहिए। चूंकि इस कोष का उद्देश्य सिर्फ राहत पर होने वाले व्यय को पूरा करना है, आपदा राहत पर विगत व्यय उस राज्य की आवश्यकता के लिए एक अच्छा आधार माना जा सकता है। राज्य की पारंपरिक व्यय प्रवृत्तियां राजस्व संग्रहण क्षमता द्वारा प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो सकती हैं जहां महसूस की गई आवश्यकता के बावजूद, राज्य संसाधनों की कमी के कारण व्यय करने में सक्षम नहीं हो सके हैं। ऐसी परिस्थितियां ठीक करने के लिए ग्यारहवें वित्त आयोग ने कम आय वाले राज्यों को आपदा राहत पर 10 प्रतिशत के विगत औसत व्यय के लिए तदर्थ प्रीमियम दिया है, जिसे बारहवें वित्त आयोग ने बढ़ाकर 25 प्रतिशत कर दिया था। आपदा राहत कोष का आकार, जैसा कि पूर्ववर्ती आयोगों ने निर्णीत किया है, न्यूनधिक पर्याप्त रहा है।

11.63 जहां तक राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का संबंध है यह कोष उन आपदाओं के मामले में विशिष्ट भूमिका निभा सकता है जो राज्यों की सामना करने की क्षमता से बाहर हैं। अनुभव दर्शाता है कि इस कोष की बड़ी उपयोगिता है और इसे तत्काल राहत कार्य संबंधी आवश्यकताएं पूरी करने के लिए उपयोगी पाया गया है।

11.64 राज्यों ने सहायता और निर्मुक्तियों की प्रमात्रा के मूल्यांकन में स्पष्टता की कमी का मुद्दा भी उठाया। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक ने सुनामी राहत की अपनी निष्पादन समीक्षा के इस मुद्दे को स्वीकार किया है और सिफारिश की है कि गृह मंत्रालय और वित्त मंत्रालय राज्य सरकारों के साथ परामर्श से "नुकसान के मूल्यांकन की सामान्यतया स्वीकार्य प्रणाली/तंत्र लागू करने और कम से कम ऐसे कम सामान्य मापदंड निर्धारित करने की आवश्यकता है जिसके आधार पर प्राकृतिक आपदाओं में सहायता की प्रमात्रा निश्चित की जा सके ताकि पारदर्शिता लाई जा सके और एक अच्छा प्रबंधन व्यवहार संस्थापित किया जा सके"।

प्राकृतिक आपदाओं की सूची

11.65 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा पहचानी गई छह प्राकृतिक आपदाओं (तूफान, सूखा, भूकंप, आग, बाढ़ और ओलावृष्टि) और सुनामी (सरकार द्वारा बाद में जोड़ा गया) की सूची के अतिरिक्त बारहवें वित्त आयोग ने सूचीबद्ध आपदाओं में भू-स्खलन, बर्फानी तूफान, बादल फटना और कीटों के आक्रमण को शामिल कर लिया। इस सूची को सामान्यतया सम्पूर्ण माना गया था, यद्यपि कुछ राज्यों ने गरमी/शीत लहर, पाला, बिजली गिरने और समुद्र क्षरण जैसी राज्य विशिष्ट घटनाओं को इस सूची में जोड़ने के लिए अभ्यावेदन दिए हैं।

मौजूदा योजनाएं और आपदा प्रबंधन अधिनियम

11.66 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के लागू होने के चलते और इस अधिनियम की संगत धाराओं की अधिसूचना होने के पश्चात इसमें परिकल्पित कोषों के गठन के बाद हमारी राय में आपदा राहत कोष/राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का सह-अस्तित्व और इस अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित निधियां अनावश्यक अतिव्यापन का कारण बनेंगी। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा उस ढांचागत अंतर को पाटने के लिए जो संविधान अथवा किसी अन्य प्रवृत्त विधान में किन्हीं स्पष्ट उपबंधों के अभाव के कारण हैं, आपदा राहत कोष/राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की संस्थापना की गई थी।

11.67 इस अधिनियम में अनुक्रिया और उपशमन के लिए अलग अलग निधियां विनिर्दिष्ट की गई हैं। जबकि आपदा राहत कोष/राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की अभिकल्पना दिमाग में सिर्फ वह अनुक्रिया रख कर की गई थी जो दृष्टिकोण वित्त आयोग अपना रहे थे कि उपशमन और समुत्थान/पुनर्निर्माण राज्य/केन्द्रीय आयोजनाओं से पूरा किया जाना चाहिए। एनडीआरएफ के संबंध में इस अधिनियम में विनिर्दिष्ट किया गया है कि यह राष्ट्रीय आर्थिक परिषद के अधिकार में होना चाहिए और इसे निधियां केंद्रीय बजट से मिलनी चाहिए।

प्रशासनिक तंत्र

11.68 हांलाकि पूर्ववर्ती आयोगों ने केंद्रीय और राज्य स्तरों पर क्रमशः उच्च स्तरीय समिति और राज्य स्तरीय समितियों के सृजन की सिफारिश की थी, इस अधिनियम में आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों और कार्यकारी समितियों के संदर्भ में केंद्रीय से जिला स्तर तक के स्पष्ट प्रशासनिक ढांचे की व्यवस्था की गई है। इस अधिनियम में विशिष्ट वैधानिक उपबंधों के दृष्टिगत हम अनुभव करते हैं कि यह सुनिश्चित

करना आवश्यक होगा कि परिवर्तन के परिणामस्वरूप प्रशासनिक ढांचे की पुनरावृत्ति न हो।

जोखिम अंतरण और बीमा

11.69 जबकि आपदाओं के प्रति देश के विभिन्न भागों की संवेदनशीलता अधिक है, भारत में बीमा व्यापन का वर्तमान स्तर पूरे देश में 1 प्रतिशत से कम है। व्यक्ति स्तर पर आपदा के जोखिम का एकीकरण एक बड़ी चुनौती है। नौवें वित्त आयोग को औपचारिक रूप से "एक राष्ट्रीय बीमा कोष जिसमें राज्य सरकारें अपनी राजस्व प्राप्ति का कुछ प्रतिशत अंशदान कर सकती हैं, के गठन की व्यवहार्यता" के संबंध में एक विचारार्थ विषय दिया गया था और वह इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि अपने रूप और आकार द्वारा आपदा का स्रोत समस्याएं प्रस्तुत कर सकता है जिसे सरकार से बाहर कोई एजेंसी अनन्य रूप से और पूरे उपाय के साथ नहीं संभाल सकती है। क्रमिक आयोगों ने इस विचार का समर्थन किया और इस क्षेत्र में कोई विशिष्ट अनुशंसा नहीं की है।

11.70 यह निष्कर्ष इस तथ्य से निकाला गया है कि कम बारंबारता-अधिक गंभीर आपदाओं से उत्पन्न होने वाले जोखिमों को मिलाना सामान्यतया कम खर्चीला होता है परन्तु उच्च-बारंबारता-कम गंभीर आपदाओं से उत्पन्न होने वाले जोखिमों को मिलाना कम खर्चीला नहीं होता है। यही कारण हो सकता है कि नौवें आयोग ने भारत में आपदा राहत के वित्तपोषण के लिए व्यापक जोखिम एकत्रीकरण तंत्र स्थापित करने में कोई अच्छाई नहीं पाई।

11.71 ग्यारहवें वित्त आयोग का दृष्टिकोण था कि कोई बीमा कवच जिसमें प्रीमियम पूर्णतया केंद्र और राज्यों द्वारा अदा किया गया है वह प्राकृतिक आपदाओं से निपटने में सरकार के वित्तीय भार को कम नहीं करेगा। बारहवें वित्त आयोग ने पाया कि बीमा के क्षेत्र में औपचारिक संस्थाओं की पहुंच सीमित थी और लघु बीमा, जो इस वक्त की जरूरत है, की जनसंख्या के बड़े घटकों तक पहुंच बाकी है। इसलिए उन्होंने नौवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों के इन विचारों का समर्थन किया कि आपदाओं को कवर करने के लिए प्रीमियम आधारित बीमा योजना व्यवहार्य नहीं होगी।

11.72 बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण ने ऐसे लघु बीमा विनियम बनाए हैं जो गैर-सरकारी संगठनों, स्व-सहायता समूहों, लघु वित्त संस्थाओं, आदि जैसे लघु बीमा एजेंटों द्वारा लघु बीमा उत्पादों के वितरण की अनुमति देते हैं। ये विनियम व्यक्तिगत दुर्घटनाओं, व्यक्ति और परिवार के लिए स्वास्थ्य देखभाल और आश्रय, दवाइयों, पशुधन, औजार जैसी परिसंपत्तियां और अन्य नामोदृष्ट परिसंपत्तियों के लिए बीमा कवर प्रदान करते हैं। केंद्र सरकार ने भी राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना प्रारंभ की है जो समुचित स्वास्थ्य देखभाल के लिए गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को कवर करने के लिए आशयित है। इसके अतिरिक्त इसी तरह की योजनाएं विभिन्न राज्यों में पहले ही चल रही हैं।

11.73 हालांकि ये प्रयास भारत में बीमा व्यापन निश्चित रूप से बढ़ाएंगे, हमारी सुविचारित राय है कि वर्तमान समय में बीमा योजनाएं आपदा राहत के लिए सरकारी निधिपोषण का पर्याप्त विकल्प नहीं बनी हैं।

सिफारिशें

11.74 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के पुरःस्थापन के चलते आपदा प्रबंधन के समूचे स्पेक्ट्रम को इस अधिनियम के उपबंधों के अनुसार सुधारना होगा।

वित्तपोषण प्रबंध

11.75 आपदा प्रबंधन अधिनियम में तीनों नामशः राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर प्रत्येक के लिए दो कोषों की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रीय कोषों के लिए यद्यपि इस अधिनियम में निधिपोषण केंद्र सरकार के माध्यम से लेने की व्यवस्था की गई है, इस कोष में अंशदान का आकार निर्धारित करने के लिए अपनाये जाने वाले मानदंड के बारे में कोई विशिष्ट उल्लेख नहीं है। इसके अतिरिक्त अधिनियम में राज्य और जिले के कोषों के लिए निधिपोषण के स्रोत के बारे में पूर्णतया कुछ नहीं कहा गया है।

11.76 आपदा राहत कोषों के अस्तित्व में आने के साथ ही मौजूदा कोषों को नए गठित कोषों में मिलाए जाने की जरूरत है।

11.77 राष्ट्रीय स्तर पर एक ऐसे साधन की जरूरत है जिसका प्रयोग आपदा की उन अनुक्रिया आवश्यकताओं के निधिपोषण में किया जा सके जो राज्यों की सामना करने की क्षमता से परे हैं। राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का पुराना अनुभव दर्शाता है कि इसने राष्ट्रीय स्तर पर जोखिम की पूर्णता, जो आवश्यक है, के साथ सही समय पर मूल्यवान संसाधन उपलब्ध कराए हैं जो राज्य के रूप में सभी प्रकार और सभी पैमाने की आपदाओं के लिए जोखिम और संसाधनों की पूर्णता के लिए एक आदर्श इकाई नहीं हो सकता। कोई समर्पित कोष न होने से केंद्र सरकार के लिए आवश्यकता के समय तेजी से उपाय करना मुश्किल हो सकता है।

11.78 इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि मौजूदा राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष को 1 अप्रैल, 2010 से इस अधिनियम में प्रस्तावित राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में विलय कर दिया जाए और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष में 2009-10 के अंत में बकाया राशि को राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में अंतरित कर दिया जाए। जहां तक राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के वित्तपोषण का संबंध है इस अधिनियम के अनुसार इसे उन राशियों के साथ जमा कराया जाना चाहिए जो संसद द्वारा किए गए उचित विनियोजन के पश्चात केंद्र सरकार उपलब्ध कराती है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के लिए 500 करोड़ रूपए की संचित पूंजी की सिफारिश की थी। अनुभव दर्शाता है कि इस कोष में बजट से विनियोजन समनुरूप से काफी अधिक रहे हैं। इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि विनियोजन करते समय राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से बहिर्वाहों की विगत प्रवृत्ति को ध्यान में रखा जाना चाहिए ताकि भयंकर प्रकृति की आपदाओं के लिए पर्याप्त निधियों की उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके। पहले ही वस्तु और सेवा कर के आरंभ करने से सभी उपकरणों का कर ढांचे में सम्मिलित होने की उम्मीद है, वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करनी होगी और पिछले वर्ष में राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से किए गए व्यय से जुड़े आवश्यक बजटीय प्रावधान किए जाएं।

11.79 इसी तरह हमारा विचार है कि आपदा राहत कोषों का 1 अप्रैल, 2010 से इस अधिनियम के तहत संस्थापित राज्य आपदा राहत कोषों में विलय किया जा सकता है और 2009-10 के अंत में राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में बकाया राशि को राज्य राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में अंतरित किया जाए। यद्यपि कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आपदा राहत कोष में अव्ययित शेष राशि को आयोजन वित्तपोषण के लिए प्रयोग करने की अनुमति दी जाए, हम महसूस करते हैं कि इन राशियों को राज्य आपदा राहत कोष के अथ शेष के रूप में प्रयोग करने से राहत व्यय वित्तपोषण के संदर्भ में राज्यों को सहारा देगा। इससे

राहत वित्तपोषण की मौजूदा योजना में अपेक्षित निरंतरता भी आएगी। आपदा राहत कोष के अनुभव के दृष्टिगत भविष्य में राज्य आपदा राहत कोष के वित्तपोषण के बारे में यह आवश्यक है कि केन्द्र और राज्य सरकारें संयुक्त रूप से इस कोष में अंशदान करें।

11.80 आपदा प्रबंधन अधिनियम के लागू होने के चलते आपदा राहत की मुख्य जिम्मेवारी राज्यों पर डाल दी गई है। राज्य आपदा कोषों के निधिपोषण के स्रोत के बारे में इस अधिनियम में कुछ नहीं बताया गया है। लेकिन हमारी राय में यह मान लेना विवेकपूर्ण नहीं होगा कि राहत के लिए समुची आवश्यकता राज्यों के संसाधनों से पूरी की जा सकती है। आपदा राहत कोष की विद्यमान प्रणाली लाभदायक सिद्ध हुई है और राज्य सरकारों को काफी हद तक स्वीकार्य है। इस प्रबंध से कोई मूलभूत परिवर्तन वांछनीय नहीं है। इसीलिए राज्य आपदा राहत कोषों के लिए केंद्रीय निधिपोषण के मुद्दे की पड़ताल करने का ठोस मामला बनता है।

11.81 अंतरराष्ट्रीय अनुभव दर्शाता है कि जिस परंपरा का मोटे तौर पर पालन किया जाता है यहां तक कि उन देशों में भी जहां आपदा प्रबंधन राज्य/प्रांतीय सरकारों की मूल जिम्मेवारी है, वह यह है कि राहत कार्यों में उप-राष्ट्रीय इकाइयों को वित्तीय सहायता उपलब्ध कराने के लिए संघीय/केंद्र सरकार की योजनाएं/कार्यक्रम लागू हैं।

11.82 इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए राज्य आपदा राहत कोष क्रमशः केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा 75:25 के अनुपात में निधिपोषित किए जाने चाहिए जैसा कि राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के मामलों में होता है। लेकिन चूंकि उनके 25 प्रतिशत हिस्से के निधिपोषण से विशेष श्रेणी वाले राज्यों की वित्तीय क्षमता अधिक दबाव में आ सकती है, हम विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए राज्य आपदा राहत कोषों का निधिपोषण क्रमशः केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा 90:10 के अनुपात में करने की सिफारिश करते हैं।

आपदा उपशमन

11.83 जहां तक आपदा उपशमन का संबंध है, हम विश्वास करते हैं कि यह आयोजना प्रक्रिया का हिस्सा होना चाहिए और उन पर होने वाला व्यय केंद्र और राज्यों के संबंधित मंत्रालयों के आयोजना संसाधनों से पूरा किया जाना चाहिए। यह सलाह भी दी जाती है कि केन्द्र और राज्य स्तरों पर पहले ही योजनाएं है जो सूखे से बचाव, बाढ़ और जल प्रबंधन, मृदा क्षरण और भूकंपरोधी ढांचों का संवर्धन करने के लिए लक्षित है। हालांकि हम महसूस करते हैं कि इन योजनाओं के निधिपोषण के वर्तमान स्तर समुचित नहीं होंगे, हमारा विचार है कि इस पहलू को योजना आयोग और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा निर्णय लेने के लिए छोड़ दिया जाए। उपशमन

11.84 हमारा विचार अन्य निकायों, जिन्होंने इस पहलू को देखा है, द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण की तर्ज पर है। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग ने आपदा प्रबंधन अधिनियम के अंतर्गत यथाकल्पित आपदा उपशमन और आपदा प्रबंधन योजनाओं से जुड़े मुद्दों पर विस्तार से प्रकाश डाला है। इसने सिफारिश की है कि आपदा योजनाएं संबंधित एजेंसियों (अर्थात् केंद्रीय मंत्रालय/विभाग और राज्य सरकारें) और स्थानीय निकायों की विकास योजनाओं में शामिल की जानी चाहिए। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग ने यह सिफारिश भी की है कि आपदा उपशमन योजनाओं को विकास योजनाओं में अंतर्विष्ट किए जाने का

राज्य और योजना आयोग के स्तरों पर पंचवर्षीय और वार्षिक योजना की परिचर्चा में विशेष रूप से अनुवीक्षण किया जाना चाहिए।

11.85 वित्त पोषण प्रबंधों के संबंध में दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग ने 1 अप्रैल, 2007 से आपदा प्रबंधन अधिनियम के उल्लिखित कोषों की स्थापना की सिफारिश की है। लेकिन कुछेक राज्यों द्वारा सांकेतिक शुरुआत के सिवाय इस मोर्चे पर थोड़ी ही प्रगति हुई है।

11.86 ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दस्तावेज में आपदा प्रबंधन को विकास योजना निर्माण की मुख्यधारा में लाने की आवश्यकता पर बल दिया गया है। इसमें उल्लेख किया गया है कि मंत्रालय/विभाग की प्रत्येक विकास योजना में प्रभाव मूल्यांकन, जोखिम में कमी और "कोई हानि नहीं होगी" वाले दृष्टिकोण के तत्व अंतर्विष्ट करने चाहिए। इसमें यह भी कहा गया है कि राज्य सरकारों को अपनी योजनाओं और स्कीमों में खतरे की पहचान न करने और जोखिम मूल्यांकन को प्राथमिकता देने की जरूरत है।

11.87 वित्तपोषण के संबंध में इसमें बताया गया है कि आयोजना निधियों का एक भाग उन प्रयासों के लिए अलग से रख लेना चाहिए जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से आपदा प्रबंधन में मदद करते हैं। इसमें सुझाव दिया गया है कि प्रत्येक परियोजना आपदा उपशमन और प्रबंधन के लिए पर्याप्त रूप से व्यवस्था करे।

राज्य आपदा राहत कोषों के लिए आवंटन

11.88 हमें विदित है कि आदर्शतः राज्य आपदा राहत कोष की आवश्यकता के मूल्यांकन की सर्वोत्तम प्रक्रिया उसे राज्यों की खतरों जोखिमों के प्रति संवेदनशीलता पर आधारित करके की जानी होगी क्योंकि यह उन आपदाओं की अच्छी संकेतक होगी जिनका कोई राज्य सामना कर सकता है। यद्यपि हमने पाया है कि कोई विश्वसनीय व्यवस्था नहीं है जो इतने पैमाने पर राज्यों को मापती हो। चूंकि आपदा प्रबंधन अधिनियम राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार करना अधिदेशित करता है, हम मानते हैं कि भविष्य में इस तरह की व्यवस्था करना संभव और लाभदायक होगा।

11.89 वर्तमान में किसी ऐसे विश्वसनीय संकेतक के अभाव में हमने पूर्ववर्ती आयोगों की परंपरा के अनुरूप व्यय आधारित दृष्टिकोण अपनाए जाने को जारी रखा है। विभिन्न राज्यों के राज्य आपदा राहत कोषों के आवंटन प्राप्त करने के लिए हमने 2001-08 की अवधि में आपदा राहत पर हुए व्यय को हिसाब में लिया है। हमने यह समयावधि 2000 में सृजित तीन नए राज्यों को ध्यान में रख कर चुनी है।

11.90 राहत संबंधी व्यय मुख्य लेखा शीर्ष-2245 के अंतर्गत दर्ज किया जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत तीन उप-मुख्य शीर्ष अर्थात् 01,02 और 80 वास्तविक व्यय से संबंधित हैं जबकि 05 समेकित निधि और आपदा राहत कोष के बीच समयोजन दर्ज करने से संबंधित है। हमने आपदा राहत पर वास्तविक व्यय जानने के लिए इन लेनदेनों को साफ कर दिया। हमने पाया कि कुछ राज्यों में निर्धारित लेखाकरण परंपरा का अनुकरण किया जा रहा है, कुछ अन्य राज्यों में व्यय लोक खाते से सीधा नामे लिखा गया है। इस विषय को सही करने के लिए लोक खाते से संवितरण, जिसे संचित निधि में समान समंजन से प्रति संतुलित नहीं किया गया था, उसे संचित निधि से आपदा राहत संबंधी कुल व्यय में वापिस जोड़ दिया गया है। इसके बावजूद कुछ राज्यों में हमने पाया कि व्यय को पूर्णतया हिसाब में नहीं लिया गया था।

निर्धारित लेखाकरण व्यवहारों के अनुपालन में एकरूपता के इस अभाव के कारण हमने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अनुकरण की गई 2245 के अंतर्गत कुल व्यय प्रयोग करने की प्रक्रिया को अपनाया है।

11.91 हमने आपदा राहत के अंतर्गत औसत व्यय निकालने के लिए नीचे प्रस्तुत प्रक्रिया का अनुकरण किया है:

- (i) हमने मुख्य शीर्ष 2245 के तहत आपदा राहत के अंतर्गत व्यय वर्गीकृत किया है जिसका जोड़ संबंधित वर्षों हेतु लिया गया है। इसका प्रयोग आवंटन हेतु आधार के रूप में किया गया है।
- (ii) कुछ राज्यों में हमने पाया कि व्यय का अधिकांश भाग लोक खाते में रखे गए आपदा राहत कोष से सीधे नामे डाला गया है। हमने ऐसे व्यय को ऊपर (i) में जोड़ दिया है। वित्त खातों के अंतर्गत आपदादिक रूप से अधिक व्यय के कुछ मामलों में राज्यों द्वारा प्रस्तुत की गई अतिरिक्त सूचना और टिप्पणों को लेखाकरण असंगतियां ठीक करने के लिए हिसाब में लिया गया है।
- (iii) राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से वार्षिक निर्मुक्तियों को 2245 के अंतर्गत कुल व्यय में से घटा दिया गया था क्योंकि इन्हें आपदादिक प्रकृति की विशिष्ट आपदाओं के लिए अलग से रखा गया था।
- (iv) हमने ऊपर (iii) में प्राप्त योग को उस विशेष वर्ष के लिए आपदा राहत पर व्यय मान लिया। 2009-10 के मूल्यों पर इन व्ययों का अधिमान और 2001-08 की अवधि के लिए औसत व्यय जानने के लिए हमने संबंधित वर्षों में स्फीति हेतु इन आंकड़ों को संमजित कर लिया।
- (v) हमने पाया कि विगत में उन राज्यों, जो कमजोर वित्तीय क्षमता के कारण अतिरिक्त राशि के हकदार थे, के बारे में स्पष्टता की कुछ कमी रही है। हमने इस श्रेणी में सभी विशेष श्रेणी वाले राज्य और 30,203 रुपये (2006-07) के सभी राज्यों के औसत प्रति व्यक्ति कुल सकल घरेलू उत्पाद से नीचे प्रति व्यक्ति आय वाले सभी राज्य अर्थात् बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश को शामिल करने का निर्णय लिया। इसलिए हमने ऊपर उल्लिखित राज्यों को ऊपर (iv) में निकाले गए आंकड़ों पर 30 प्रतिशत की वृद्धि करने की अनुमति दी है ताकि आपदा राहत पर उनके औसत व्यय को बाधित करने वाले संसाधनों की कमी की संभावना हेतु क्षतिपूरित किया जा सके।
- (vi) इसके अतिरिक्त हमने ऊपर निकाले गए आंकड़ों की बारहवें वित्त आयोग द्वारा यथा अनुशंसित 2009-10 के लिए आपदा राहत कोष से 10 प्रतिशत अधिक राशि के साथ तुलना की और यह सुनिश्चित करने के लिए कि कम से कम निधिपोषण का मौजूदा स्तर सभी राज्यों में रखा जाए, इन दो संख्याओं की बड़ी संख्या को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में अपना लिया।
- (vii) अंततः हमने पंचाट अवधि के लिए अनुमान निकालने हेतु प्रत्येक वर्ष 50 प्रतिशत वृद्धि की अनुमति दी है।

11.92 हम सभी राज्य आपदा राहत कोषों का संचित आकार 33,581 करोड़ रुपये रखने की सिफारिश करते हैं और इनका राज्य वार वर्ष-वार ब्यौरा अनुबंध 11.1 में दिया गया है।

11.93 हम सिफारिश करते हैं कि सामान्य श्रेणी वाले राज्यों के लिए राज्य आपदा राहत कोष का 75 प्रतिशत और विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए 90 प्रतिशत जैसा ऊपर निकाला गया है, का केंद्र द्वारा सहायता अनुदान के रूप में अंशदान किया जाएगा। वर्तमान आपदा राहत कोष की तर्ज पर ये निधियां, उन मार्गनिर्देशों के अनुसार, जो वित्त मंत्रालय/नोडल मंत्रालय द्वारा लागू किए जा सकते हैं, वित्त मंत्रालय द्वारा राज्यों को निर्मुक्त की जानी चाहिए। प्रत्येक वर्ष के लिए केंद्रीय और राज्य वार हिस्सा अनुबंध 11.2 में दिया गया है। इसकी पूर्वापेक्षा के रूप में राज्यों को अपने संबंधित लोक खातों (सब्याज जमाराशियों के अंतर्गत) में राज्य आपदा राहत कोष सृजित करना चाहिए और 31 मार्च 2010 को आपदा राहत कोष के अंतर्गत बकाया राशि को राज्य आपदा राहत कोष में अंतरित कर दें।

11.94 लेखाकरण परंपरा के बारे में हमारा विचार है कि "05-101 के अंतर्गत कोष को अंतरण दर्शाने वाले मुख्य शीर्ष 2245 के उप-मुख्य शीर्ष 01,02 और 80 के अंतर्गत और 05-901 के अंतर्गत राज्य आपदा राहत कोष से पूरी की गई राशि घटाइए" दर्शाने वाले व्यय को पूरा करने की मौजूदा परंपरा जारी रखे जाने की जरूरत है। इससे कम की सूचना देने से अधिक पारदर्शिता आएगी और प्रभावशाली लेखा परीक्षा में समर्थ बनाएगी। भविष्य में लोक खाते से सीधा व्यय करने से दूर रहना चाहिए। यदि प्रशासनिक कारणों से भी राहत पर व्यय 2245 से इतर किसी लेखा शीर्ष से पूरा करना पड़े तो इसे अंततः अंतर लेखा अंतरण के माध्यम से 2245 के अंतर्गत ही दर्ज किया जाना चाहिए। इसी प्रकार राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से प्राप्त राशियों के लिए इसी प्रकार के लेखाकरण तंत्र का अनुपालन किया जाना चाहिए।

11.95 हम सिफारिश करते हैं कि जो राज्य इस लेखाकरण परंपरा का पालन नहीं कर रहे हैं, उन्हें 1 अप्रैल, 2010 से इस व्यवस्था को अपना लेना चाहिए। वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इन मानदंडों का पालन हो और 2010-11 की दूसरी किस्त के साथ साथ बाद की किस्तें पूर्णतया ऊपर दिए गए लेखाकरण मानदंडों के अनुसार होनी चाहिए। नियंत्रण-महालेखापरीक्षक इन निर्धारित लेखाकरण परंपराओं के अनुपालन की समुचित रूप से समीक्षा कर सकते हैं।

11.96 हमारी राय में आपदा प्रबंधन अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य रूप से जिला आपदा राहत कोष के गठन की व्यवस्था की समीक्षा की जानी चाहिए। यदि राष्ट्रीय आपदा राहत कोष अथवा राज्य आपदा राहत कोष के तरीके से जिला आपदा राहत कोषों का रखरखाव किया जाना है तो राज्य आपदा राहत के लिए संसाधनों के एकत्रीकरण की नम्यता खो देंगे और इस प्रकार के दृष्टिकोण से किसी ठोस लाभ के बगैर संसाधनों का विखंडन ही होगा। इसलिए यह निर्णय राज्यों पर ही छोड़ देना चाहिए कि क्या उन्हें जिला आपदा राहत कोषों का गठन करना चाहिए अथवा क्या आपदा राहत कोष के अंतर्गत वर्तमान में अनुपालन किए जा रहे राज्य आपदा राहत कोष से एसईसी के अनुमोदन से प्रत्येक जिले में निधियां प्रभावी रूप से दी जा सकती है। आपदा प्रबंधन अधिनियम धारा 48(1) को इस प्रकार संशोधित किए जाने की जरूरत है ताकि राज्यों को यह विकल्प प्रदान किया जा सके।

आपदाओं की सूची

11.97 इस योजना का कार्यक्षेत्र दूसरा मुद्दा है जहां अधिनियम एक सैद्धांतिक परिवर्तन लाया है। अब तक वित्त आयोग प्राकृतिक आपदाओं की सूची निर्धारित करते रहे हैं जिन पर इस योजना के अंतर्गत आपदा व्यय निधि पोषित किया जा सकता है। यह सूची मूल रूप में दूसरे वित्त आयोग ने तैयार की थी और पिछली बार बारहवें वित्त आयोग द्वारा संशोधित की गई थी।

11.98 इस अधिनियम के प्रवृत्त होने के चलते आपदा की परिभाषा यहां तक की मानव-निर्मित कारणों और दुर्घटनाओं को शामिल करते हुए व्यापक हो जाती है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, इस अधिनियम की परिभाषा आपदा के प्रभाव पर केंद्रित है। फिर भी, इस अधिनियम के उपबंधों को प्रचालन में लाने के प्रयोजनार्थ घटनाओं की ठोस सूची और अधिनियम के अंतर्गत निधिपोषण के मानदंडों का निर्धारण करने की जरूरत है।

11.99 राज्यों ने शीत लहर और गरम हवाओं, पाला, बिजली गिरना और समुद्र क्षरण जैसी कुछ घटनाओं को सूची में जोड़ने का अनुरोध किया। हम महसूस करते हैं कि अत्यधिक गरमी और शीत लहर व पाले जैसी घटनाओं का परिमाण मापना मुश्किल होगा और भयंकरता का पैमाना अलग अलग क्षेत्रों में अलग अलग होगा। बिजली गिरना एक स्थानीय घटना है जिसका व्यापक प्रभाव नहीं पड़ता। समुद्र क्षरण ऐसी घटना है जो काफी लंबे समय में होती है और इसलिए उपशमन के प्रयासों के माध्यम से अच्छी तरह मुकाबला किया जा सकता है।

11.100 हमारी राय में जहां तक राज्य आपदा राहत कोषों का संबंध है, वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई आपदा राहत कोषों की मौजूदा सूची ने काफी हद तक राज्यों की आवश्यकताओं को पूरा किया है। लेकिन बहुत विशिष्ट घटनाएं जो मानव-निर्मित भी हो सकती हैं और जिनके लिए अत्यधिक निधिपोषण की जरूरत होगी परन्तु इनके होने के मौके बड़े कम हैं, उनके लिए आपदा प्रबंधों का वित्त पोषण राज्य आपदा राहत कोषों के बाहर छोड़ दिया जाना चाहिए। भारत सरकार उपयुक्त आपदाओं की सूची बनने और निधिपोषण के सुविचारित मानदंड निर्धारित करने के पश्चात ऐसी मानव-निर्मित आपदाओं के संबंध में राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से आपदा राहत के वित्तपोषण पर विचार कर सकती है। यदि ऐसी मानव निर्मित आपदाओं को शामिल किया जाना है तो पर्याप्त अतिरिक्त बजटीय आवंटनों का प्रावधान करना होगा।

11.101 179 विस्फोटकों, विषाक्त और अत्यंत प्रतिघातक रसायनों की विनिर्दिष्ट मात्राओं के लिए हाल में अधिसूचित लोक जवाबदेही बीमा अधिनियम, 1991 में खतरनाक कार्यकलापों में लगे उद्यमों के लिए जवाबदेही का सिद्धांत स्थापित किया गया है। वर्ष 2008 में इस अधिनियम के अंतर्गत पर्यावरण राहत कोष की स्थापना ने इसके उपबंधों को और सुदृढ़ कर दिया है। 31 मार्च 2009 को पर्यावरण राहत कोष के पास 285 करोड़ रुपये की संचित राशि थी। इस प्रकार विधायी ढांचे में मानव-निर्मित आपदाओं के वित्तपोषण हेतु दूसरे साधन की व्यवस्था की गई है। लोक जवाबदेही बीमा अधिनियम को अनुसूची में व्यवस्थित राहत की राशि के समुचित स्फीतिकारी सूचकांकन और इस अधिनियम के अंतर्गत शामिल किए गए रसायनों की सूची का विस्तार करके सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है।

क्षमता निर्माण

11.102 प्रभावी आपदा अनुक्रिया की जटिल स्थितियों से निपटने के लिए प्रशिक्षित मानवशक्ति की आवश्यकता होती है, जहां प्रभावी और तीव्र संभाल मनुष्य की जान व माल पर आपदा का प्रभाव कम कर सकती है। अनुक्रिया संभालने और लोगों के बीच जागरूकता लाने वाले के बीच क्षमता निर्माण के उपाय निरंतर किए जाने की आवश्यकता है। किसी राज्य के राज्य आपदा राहत कोष के समग्र आकार के आधार पर 525 करोड़ रुपये के अतिरिक्त अनुदान की सिफारिश की जा रही है जिसमें आवंटित राशि 5 करोड़ रुपये, 15 करोड़ रुपये, 20 करोड़ रुपये और 25 करोड़ रुपये निर्धारित की है, यदि संबंधित राज्य के लिए औसत वार्षिक आवंटन क्रमशः 50 करोड़ रुपये 200 करोड़ रुपये, 500 करोड़ रुपये हैं और 30 करोड़ रुपये यदि आवंटन 500 करोड़ रुपये से अधिक है। इस राशि का प्रयोग आपदा अनुक्रिया की बेहतर संभाल के लिए प्रशासनिक मशीनरी में क्षमता निर्माण हेतु कार्यकलाप करने और जिला व राज्य स्तर की आपदा प्रबंधन योजनाएं बनाने में प्रयोग किया जा सकता है जैसा कि आपदा प्रबंधन अधिनियम में परिकल्पित है। प्रत्येक राज्य के लिए आवंटन अनुबंध 11.3 में दिया गया है।

पूल में की गई अधिप्राप्ति के लिए कोष

11.103 हाल में सृजित राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया दल की भूमिका उन आपदाओं के लिए अपनी प्रतिक्रिया दिखाने में महत्वपूर्ण है जो भयंकर प्रकृति के होते हैं और प्रभावितों को तत्काल राहत की जरूरत होती है। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण और राज्य सरकारों के साथ हमारे विचार विमर्श में यह तथ्य उजागर हुआ कि अल्प नोटिस पर राहत सामग्री की अधिप्राप्ति से प्रायः मूल्य निर्धारण में संबद्ध अधिदेय होता है और यह विपरीत रूप से गुणवत्ता को प्रभावित कर सकता है। यह सुझाव दिया जाता है कि तत्काल राहत के लिए उपस्कर और सामग्री का एक राष्ट्रीय बीजक रखा जाए। यह सलाह भी दी जाती है कि राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया दल के पास जीवन रक्षक उपस्कर और तंबूओं जैसी मदों के बीजक तैयार रखे जाएं। इसलिए हम प्रस्ताव करते हैं कि इस प्रयोजनार्थ राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष को परिक्रमी निधि के रूप में 250 करोड़ रुपये की आरंभिक राशि उपलब्ध करायी जाए। जब कभी इन मदों का प्रयोग आपदा के प्रतिक्रियास्वरूप हो, इस लागत (अथवा उन मदों जो पुनः प्रयोग की जा सकती है, का किराया) को संबंधित राज्य सरकार द्वारा वहन किए गए राहत अभियानों की समग्र लागत में दर्ज कर दिया जाए और बीजक को नियमित आधार पर फिर से भर लिया जाए।

जोखिम पूलिंग और बीमा

11.104 जोखिम पूलिंग और बीमा के बारे में इस विषय पर पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा व्यक्त किए गए विचार, से सहमत हैं कि व्यक्ति स्तर पर आपदा जोखिम की पूलिंग भारत जैसे देश में बहुत बड़ी चुनौती है, जहां आपदाओं से प्रभावित अधिकांश लोग बुनियादी रूप में गरीब हैं जिनके पास परिणामतः इसमें शामिल जोखिम प्रीमियम के भुगतान की बहुत कम क्षमता है। इस तथ्य के अतिरिक्त कि प्राकृतिक आपदाओं के विरुद्ध बीमा के लिए जोखिम प्रीमियम का भुगतान अत्यंत अलोकप्रिय कदम हो सकता है क्योंकि एक बहुत बड़े भौगोलिक क्षेत्र में फैले संभावित लाभार्थियों की इतनी बड़ी संख्या से ऐसा प्रीमियम इकट्ठा करने की प्रशासनिक लागत वास्तव में अत्यधिक होगी। आपदा राहत

को काफी समय से लोक कल्याण के रूप में देखा जाता है जिसे राज्य सरकार द्वारा मुफ्त में दिया जाना चाहिए और उस स्थिति में कि कोई बीमा प्रीमियम लागू नहीं किया जा सकता (अथवा मामूली सी राशि), जोखिम पूंलिंग का मूल विचार निष्फल हो जाता है। हमारे विचार में उच्च-बारंबारता-कम प्रबलता वाली आपदा घटनाओं हेतु राज्य सरकारों के लिए बीमा मध्यवर्ती के माध्यम से किए जाने की बजाय सीधे आपदा राहत पहुंचाना वास्तव में सस्ता होगा जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है। कम बारंबारता-उच्च प्रबलता वाली आपदाओं के लिए बीमा तंत्रों के माध्यम से वित्त पोषण निश्चित रूप से व्यवहार्य विकल्प है। फिर भी, भारत में बीमा व्यापन का न्यून स्तर मानते हुए आपदा घटनाओं को व्यक्त करने वाले बीमा उत्पाद भविष्य में ही कभी मूर्त रूप लेंगे।

प्रशासनिक तंत्र

11.105 आपदा प्रबंधन अधिनियम में परिकल्पित प्रशासनिक तंत्र को संरचना के प्रत्येक स्तर पर शक्तियों और जिम्मेदारियों का स्पष्ट उल्लेख करते हुए लागू करने की जरूरत है। राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष को राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के समग्र निदेशों के अंतर्गत जैसाकि इस अधिनियम में व्यवस्थित है, राष्ट्रीय कार्यकारी समिति द्वारा संचालित किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, राज्य आपदा अनुक्रिया कोषों को जैसाकि आयोग ने सिफारिश की है, राज्य के हिस्से सहित अनुदान को मिलाकर राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के समग्र निदेशों के अंतर्गत जैसाकि इस अधिनियम में व्यवस्थित है, राज्य कार्यकारी समिति द्वारा संचालित किया जा सकता है।

11.106 मौजूदा समय में जबकि प्रशासनिक पहलू गृह मंत्रालय द्वारा निपटाया जाता है (कुछेक आपदाओं को छोड़कर, जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है), वित्तीय मामलों को वित्त मंत्रालय द्वारा संभाला जाता है। हम महसूस करते हैं कि आपदा प्रबंधन अधिनियम द्वारा अधिदेशित समग्र संरचना के अंतर्गत राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के साथ राज्य आपदा राहत कोष के प्रशासन के लिए यह तंत्र जारी रखा जाना चाहिए।

सिफारिशों का सारांश

11.107 हमारी सिफारिशें संक्षेप में नीचे दी गई हैं:

- (i) आपदा राहत कोषों का संबंधित राज्यों के राज्य आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में विलय कर दिया जाना चाहिए। राज्य आपदा राहत कोषों को अंशदान को सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए केंद्र और राज्यों में 75:25 के अनुपात में और विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए 90:10 के अनुपात में बांटा जाना चाहिए (पैरा 11.78, 11.79 और 11.82)
- (ii) दिनांक 31 मार्च 2010 को राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष और राज्य आपदा राहत कोषों के अंतर्गत बाकी शेषों को

राष्ट्रीय आपदा राहत कोष और संबंधित राज्य आपदा राहत कोषों में अंतरित किया जाना है (पैरा 11.78 और 11.93)।

- (iii) राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के लिए बजटीय प्रावधान इस कोष से पिछले वर्ष के व्यय से जोड़ा जाना चाहिए। वस्तु और सेवा कर के शुरु होने से उपकरणों को सम्मिलित किया जा रहा है, वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करनी होगी (पैरा 11.78)।
- (iv) राज्य आपदा राहत कोष का पूरा आकार 33,581 करोड़ रुपये का बैठता है जिसे उपर्युक्त अनुपात में बांटा जाना है (पैरा 11.92)।
- (v) क्षमता निर्माण के लिए 525 करोड़ रुपये का अतिरिक्त अनुदान उपलब्ध कराया गया (पैरा 11.102)
- (vi) राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया दल को तत्काल राहत के लिए आवश्यक मदों के बीजकों के रखरखाव हेतु 250 करोड़ रुपये की सहायता।
- (vii) आपदा प्रबंधन अधिनियम में जिला आपदा राहत कोष से संबंधित प्रावधान की समीक्षा की जाए और इन कोषों की स्थापना राज्यों के विवेक पर छोड़ देनी चाहिए (पैरा 11.96)।
- (viii) उपशमन और पुनर्निर्माण कार्यकलापों को वित्त आयोग अनुदानों के माध्यम से निधिपोषित करने की योजनाओं से अलग रखा जाए और इन्हें केंद्र और राज्यों की समग्र विकास योजना निधियों से पूरा किया जाए (पैरा 11.83)।
- (ix) आपदाओं की सूची को वित्त आयोग के अनुदानों के माध्यम से वित्तपोषित योजना के अंतर्गत शामिल किया जाए जैसी कि मौजूदा समय में बनी हुई है। लेकिन अधिक गंभीर मानव निर्मित आपदाओं पर एक बार मानदंड निर्धारित होने और राष्ट्रीय आपदा राहत कोष को अपेक्षित अतिरिक्त आवंटन मिलने पर राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से निधिपोषण हेतु विचार किया जा सकता है। (पैरा 11.100)।
- (x) आपदा राहत के लिए प्रशासनिक तंत्र आपदा प्रबंधन अधिनियम में निर्दिष्ट-अनुसार होगा, अर्थात् केंद्र में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण/राष्ट्रीय कार्यकारी समिति और राज्य स्तर पर राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण/राज्य कार्यकारी समिति। वित्तीय मामलों का हिसाब विद्यमान परंपरा के अनुसार वित्त मंत्रालय रखेगा। (पैरा 11.105 और 11.106)
- (xi) राज्य आपदा राहत कोषों को केंद्रीय सहायता जारी रखने के लिए निर्धारित लेखाकरण मानदंडों का पालन किया जाएगा (पैरा 11.95)।

अध्याय - 12

सहायता अनुदान

प्रस्तावना

12.1 हमारे विचारार्थ विषय हमसे उन सिद्धांतों के संबंध में सिफारिशें करने की अपेक्षा करते हैं जिनसे भारत की समेकित निधि से राज्यों के राजस्व के सहायता-अनुदान को अभिशासित किया जाएगा और ये राशियां उन राज्यों को अदा की जाएंगी जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 275 के तहत इस अनुच्छेद की धारा (1) के परंतुकों में निर्दिष्ट प्रयोजनों से इतर अपने राजस्व के सहायता अनुदान की मार्फत सहायता की जरूरत है।

12.2 सहायता अनुदान वित्त आयोग के अंतरणों का महत्वपूर्ण घटक है। इन अनुदानों का आकार सातवें वित्त आयोग के अंतर्गत कुल अंतरणों का 7.7 प्रतिशत से छठे वित्त आयोग के अंतर्गत कुल अंतरणों का 26.1 प्रतिशत के बीच अलग अलग रहा है। बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान कुल अंतरणों का 18.9 प्रतिशत बैठता है। कुछ राज्यों ने अपने ज्ञापनों में हमसे तर्क किया कि अनुदान वित्त आयोग के अंतरणों में राज्यों के हिस्से के थोड़े भाग तक ही सीमित होना चाहिए। उन्होंने तर्क दिया है कि अनुदान विशेष क्षेत्रों को निदेशित किए गए हैं और उन शर्तों के साथ जो राज्यों के व्यय विकल्पों को सीमित कर देती हैं। हमारे मूल्यांकन के अनुसार सहायता अनुदान एक महत्वपूर्ण लिखत है जो आयोग को अंतरणों की अपनी योजना को अधिक व्यापक बनाने और विचारार्थ विषय में उल्लिखित विभिन्न मुद्दों का निदान करने में समर्थ बनाती है। अनुदान हमें कई राज्यों द्वारा झेली जा रही लागत असमर्थताओं हेतु सुधार करने में मदद करते हैं जिनका किसी अंतरण फार्मूले में कुछ हद तक ही समाधान किए जाने की संभावना है। आयोग ने तदनुसार 3,18,581 करोड़ रूपए की कुल राशि के सहायता-अनुदान की अनेक श्रेणियों का सुझाव दिया है जो कुल अंतरणों का 18.03 प्रतिशत बैठता है।

12.3 ऐसे अनुदानों में पश्च-सुपुर्दगी आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा पहला अनुदान है। आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान चौथे वित्त आयोग और पांचवें वित्त आयोग द्वारा यथा अनुशंसित कुल अनुदान के अधिकतम 100 प्रतिशत से नौवें वित्त आयोग द्वारा यथा अनुशंसित 33.1 प्रतिशत के बीच रहे हैं। आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान बारहवें वित्त आयोग के कुल अनुदानों के 39.86 प्रतिशत के बराबर हैं। आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदानों के लिए हमारी सिफारिशें जैसा कि इस अध्याय के परवर्ती भाग में विवरण दिया गया है, कुल अनुदानों का 16.26 प्रतिशत बैठती हैं जो वित्त आयोगों की सिफारिशों में सबसे कम हैं। यह राज्यों के अपने राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन विधानों में निर्धारित वित्तीय सुधार मार्ग पर चलने के सतत प्रयास के कारण संभव हुआ है। खासकर यह संतोषजनक तथ्य रहा है कि विशेष श्रेणी वाले तीन राज्य अर्थात् उत्तराखंड, असम और सिक्किम आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे की स्थिति से बाहर आ गए हैं। उनके सफल प्रयासों को मान्यता देते हुए हमने इन तीनों राज्यों को इस उम्मीद के साथ निष्पादन अनुदान की सिफारिश की है कि अन्य राज्य भविष्य में इसी तरह के सुधार दिखाने के लिए प्रोत्साहित हो जाएंगे।

12.4 हमारे अनुदानों में दूसरा, प्राथमिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण के लक्ष्य के अनुपालन के संबंध में अनुशंसित है जो 6 से 14 वर्ष के आयु समूह में सभी बच्चों की निःशुल्क और अनिवार्य विद्यालयी शिक्षा के संवैधानिक अधिकार पर टिकी हुई है। इस लक्षित अनुदान की

अभिकल्पना राज्यों को इस क्षेत्रक के निधिपोषण में उनमें संसाधन अवरोधों को पाटने में सहायता करने के लिए की गई है जबकि इस कार्यक्रम के राष्ट्रीय चरित्र में यह सुनिश्चित किया जाना रेखांकित होगा कि सभी राज्य इस अनुदान का हिस्सा प्राप्त करें।

12.5 हमारे विचारार्थ विषयों में दो नए विचार “बेहतर उत्पादन और परिणाम प्राप्त करने के लिए सरकारी व्यय की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता और सतत विकास के अनुरूप पारिस्थितिकी, पर्यावरण और जलवायु परिवर्तन का प्रबंध करने की जरूरत है। हमने इस अध्याय के बाद के भागों में विस्तार से इन मुद्दों का पता लगाया है और बेहतर अभिशासन और सरकारी सेवाएं देने तथा क्रमशः पर्यावरण के संरक्षण के लिए समर्थकारी बनाने और निष्पादन प्रोत्साहित करने के लिए अनुदानों के तीसरे और चौथे सैटों की सिफारिश की है। ऐसा करने के लिए हमने इनमें से कुछेक अनुदानों की नवीकरणीय ऊर्जा के संवर्धन, बेहतर जल क्षेत्र प्रबंधन और शिशु मृत्यु दर घटाने जैसे कार्यक्रमों के लिए अभिकल्पना की है जो भविष्य दृष्टा होंगे और भविष्य में लक्ष्य प्राप्त करने से जुड़े होंगे।

12.6 हमारा पांचवां अनुदान सड़कों के रखरखाव के लिए है। एक समुचित सड़क अवसंरचना आर्थिक विकास के लिए ही नहीं बल्कि शिक्षा और स्वास्थ्य जैसी सेवाओं की बेहतर व्यवस्था के लिए भी महत्वपूर्ण है। यह दर्शाने के प्रमाण हैं कि सड़कों का संजाल अन्य बातों के अलावा अध्यापकों की उपस्थिति में सुधार, तीव्रतर चिकित्सा सहायता और काफी संस्थागत व्यवस्थाओं का द्योतक है। हम उम्मीद करते हैं कि नवसृजित प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की सड़कों पर ध्यान सहित रखरखाव के लिए वर्द्धित प्रावधान करने से सड़क संपर्कता बनाए रखने में सहायता मिलेगी।

12.7 कुछ राज्यों ने अपने ज्ञापनों और हमसे विचार विमर्श में अनुदानों से जुड़ी शर्तों के बारे में चिंताएं जताई हैं। हमने इस बारे में गैर हस्तक्षेप दृष्टिकोण अपनाने का ध्यान रखा है। आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे को छोड़कर अनुदान क्षेत्रक विशिष्ट हैं। हालांकि, वन अनुदान का बड़ा भाग जो वनों के कारण आर्थिक अक्षमताओं को चिन्हित करने पर दिया जाता है, उसे राज्यों के विकास संसाधनों के रूप में प्रयोग करने की छूट दी गई है। पूर्ववर्ती आयोगों की तरह हमने अप्रतिस्थापन सुनिश्चित करने की कोशिश की है ताकि हमारे अनुदान जहां संगत हों, जिन प्रयोजनों के लिए इन्हें अलग से रखा गया है, वास्तव में राज्यों के बजटों में प्रावधानों के अतिरिक्त प्रावधान हों। इसके अतिरिक्त जहां अनुदान भविष्य दृष्टा हैं, शर्तें बैंचमार्क लक्ष्यों की प्राप्ति में प्रोत्साहन राशियां जारी किया जाना निर्धारित करती हैं। इसलिए राज्यों को प्रोत्साहन होगा कि वे अपने निष्पादन में सुधार करें।

12.8 विचारार्थ विषय के पैरा 4(iii) की तर्ज पर स्थानीय निकायों और पैरा 8 के संदर्भ में आपदा प्रबंधन के लिए अनुदानों पर क्रमशः अध्याय 10 और 11 में विस्तार से प्रकाश डाला गया है। ये अनुदान संविधान के अनुच्छेद 275 के अंतर्गत भी राज्यों को प्रवाहित होते हैं। हमने इन अनुदानों को व्यापक रूप में इस भाग की सारणी 12.1 में सूचीबद्ध किया है। हमारे द्वारा 2011-15 की पंचाट अवधि के लिए अनुशंसित राज्यों के राजस्व के सहायता-अनुदान नीचे दर्शाए गए हैं:

सारणी 12.1 राज्यों को सहायता अनुदान

	(करोड़ रुपये)
I स्थानीय निकाय	87519
II आपदा राहत (क्षमता निर्माण हेतु सहित)	26373
III हस्तांतरण पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा	51800
IV निष्पादन प्रोत्साहन	1500
V प्राथमिक शिक्षा	24068
VI पर्यावरण	15000
(क) वनों का संरक्षण	5000
(ख) नवीकरणीय ऊर्जा	5000
(ग) जल क्षेत्र के प्रबंधन	5000
VII अभिशासन	14446
(क) शिशु मृत्यु दर में कमी	5000
(ख) न्याय व्यवस्था में सुधार	5000
(ग) अनन्य पहचान पत्र जारी करने हेतु प्रोत्साहन	2989
(घ) जिला नवोन्मेष कोष	616
(ङ) राज्य और जिला स्तर पर सांख्यिकीय प्रणालियों में सुधार	616
(च) कर्मचारी और पेंशन डाटाबेस	225
VIII सड़कों और पुलों का रखरखाव	19930
IX राज्य विशिष्ट	27945
X माडल वस्तु एवं सेवा कर का कार्यान्वयन	50000
योग	318581

हस्तांतरण के पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान

12.9 हमारे द्वारा अपनाए गए मानदंडों सहित राज्यों के राजस्व और व्यय का मूल्यांकन अध्याय 7 में दिया गया है। इस मूल्यांकन के आधार पर हमने प्रत्येक राज्य का हस्तांतरण से पहले आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा निकाला है। अध्याय 8 में हमने केंद्रीय करों में प्रत्येक राज्य का हिस्सा निर्धारित किया है और जैसा कि अध्याय 6 में आकलन किया गया है, केंद्र के कर राजस्व के आधार पर प्रत्येक राज्य के हिस्से का अनुमान लगाया गया है। इसके अतिरिक्त, हस्तांतरण से पहले आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे और केंद्रीय करों में प्रत्येक राज्य के हिस्से के आधार पर हमने पंचाट अवधि के लिए प्रत्येक राज्य हेतु हस्तांतरण के पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे/अधिशेष का अनुमान लगाया है।

12.10 किसी राज्य के लिए सांकेतिक रूप से मूल्यांकित हस्तांतरण के पश्चात् आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा एक सीधे असंतुलन की मौजूदगी व्यक्त करता है जिसे अभी ठीक किया जाना है और एक मूल्यांकित जरूरत है जिसे अभी पूरा किया जाना है। जैसा कि अध्याय 7 में वर्णन किया गया है, हमने राज्यों के राजस्व और व्यय का मूल्यांकन करने के लिए सांकेतिक दृष्टिकोण का पालन किया है जो यह सुनिश्चित करता है कि मूल्यांकित घाटा किसी राज्य द्वारा अपर्याप्त राजस्व प्रयास अथवा अत्यधिक व्यय के कारण नहीं है। इसलिए हमने उन राज्यों को सहायता-अनुदान उपलब्ध कराने का निर्णय लिया है जिनके पास इस मूल्यांकित घाटे को पूरा करने के लिए हस्तांतरण के पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा है।

12.11 सारणी 12.2 अध्याय 7 में सांकेतिक आधार पर यथा मूल्यांकित प्रत्येक राज्य का हस्तांतरण से पूर्व आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा दर्शाया गया है। आठ राज्यों अर्थात् आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र और तमिलनाडु में पांचों वर्षों के लिए हस्तांतरण से पहले अधिशेष रहे हैं जबकि पंजाब और राजस्थान में क्रमशः आखिरी दो वर्ष और एक वर्ष में अधिशेष रहे हैं।

सारणी 12.2 हस्तांतरण से पहले आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा/अधिशेष (-)

राज्य	(करोड़ रुपये)				
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
आंध्र प्रदेश	-8651	-11839	-6745	-11137	-16143
अरुणाचल प्रदेश	1203	1262	1548	1608	1651
असम	7149	7211	9248	9298	9225
बिहार	14890	15399	18940	19659	20277
छत्तीसगढ़	-2129	-2480	-439	-762	-1160
गोवा	-536	-763	-762	-1085	-1457
गुजरात	-8363	-12149	-12638	-18245	-24837
हरियाणा	-13814	-16394	-17774	-21235	-25235
हिमाचल प्रदेश	3825	3923	4086	3912	3471
जम्मू - कश्मीर	6777	6993	7280	7511	7558
झारखंड	1013	683	2075	1615	1111
कर्नाटक	-11099	-14404	-14597	-19139	-24652
केरल	4705	3967	4210	2826	1134
मध्य प्रदेश	2646	2331	4755	4353	3728
महाराष्ट्र	-14325	-19147	-19617	-26665	-34702
मणिपुर	2106	2184	2651	2773	2884
मेघालय	1225	1295	1970	2067	2173
मिजोरम	1263	1327	1667	1777	1859
नागालैंड	2239	2319	2604	2710	2827
उड़ीसा	4718	4617	6495	6364	6088
पंजाब	1204	546	372	-739	-2065
राजस्थान	3990	1480	1796	334	-864
सिक्किम	422	448	624	596	555
तमिलनाडु	-6528	-8452	-7275	-10135	-13479
त्रिपुरा	2096	2156	2472	2535	2606
उत्तर प्रदेश	14903	14126	19758	18343	16485
उत्तराखण्ड	2129	2179	2940	2922	2703
पश्चिम बंगाल	14360	12687	13280	9908	5738
सकल घाटा	92864	87137	108771	101108	92071
सकल अधिशेष	-65446	-85630	-79847	-109140	-144593
निवल घाटा	27417	1507	28924	-8032	-52522

12.12 हस्तांतरण से पहले घाटे में केंद्रीय करों में संबंधित राज्यों का हिस्सा जोड़कर प्राप्त किए गए हस्तांतरण के पश्चात के घाटे सारणी 12.3 में दिए गए हैं। इस सारणी में देखा जा सकता है कि सभी सामान्य श्रेणी वाले राज्यों के समूची पंचाट अवधि में अधिशेष रहे थे। विशेष श्रेणी वाले राज्यों में तीन राज्य अर्थात् असम, सिक्किम और उत्तराखंड के समूची पंचाट अवधि में हस्तांतरण के पश्चात् अधिशेष रहे हैं। विशेष श्रेणी वाले शेष आठ राज्यों के पंचाट अवधि के दौरान पांचों वर्षों के दौरान घाटे रहे हैं। इन राज्यों के लिए हस्तांतरण के पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा पूरा करने के लिए हम पंचाट अवधि के लिए 51,800 करोड़ रुपये के कुल अनुदान की सिफारिश करते हैं। राज्यवार, वर्षवार ब्यौरा सारणी 12.4 में दिया गया है।

सारणी 12.3 हस्तांतरण के पश्चात आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा/अधिशेष (-)

(करोड़ रुपये)

राज्य	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
आंध्र प्रदेश	-22796	-28430	-26314	-34221	-43371
अरुणाचल प्रदेश	34	478	623	517	364
असम	-248	-1466	-986	-2774	-5015
बिहार	-7370	-10710	-11857	-16668	-22572
छत्तीसगढ़	-7166	-8387	-7407	-8981	-10855
गोवा	-1079	-1399	-1513	-1970	-2501
गुजरात	-14564	-19422	-21216	-28364	-36773
हरियाणा	-15951	-18900	-20731	-24722	-29348
हिमाचल प्रदेश	2232	2055	1883	1313	406
जम्मू - कश्मीर	3940	3665	3355	2881	2096
झारखंड	-4700	-6015	-5830	-7709	-9886
कर्नाटक	-19924	-24755	-26806	-33540	-41640
केरल	-69	-1632	-2394	-4963	-8055
मध्य प्रदेश	-11872	-14697	-15330	-19339	-24218
महाराष्ट्र	-24926	-31581	-34283	-43964	-55108
मणिपुर	1186	1105	1379	1272	1114
मेघालय	393	319	819	709	571
मिजोरम	715	684	908	882	804
नागालैंड	1599	1568	1719	1666	1595
उड़ीसा	-5026	-6812	-6986	-9538	-12670
पंजाब	-1628	-2776	-3546	-5361	-7517
राजस्थान	-7945	-12518	-14715	-19142	-23837
सिक्किम	-65	-124	-50	-200	-383
तमिलनाडु	-16660	-20336	-21292	-26669	-32982
त्रिपुरा	1054	934	1030	835	600
उत्तर प्रदेश	-25219	-32933	-35751	-47132	-60747
उत्तराखण्ड	-155	-500	-220	-805	-1693
पश्चिम बंगाल	-452	-4685	-7212	-14263	-22773
सकल घाटा	11653	10808	11716	10074	7550
सकल अधिशेष	-187814	-248079	-264441	-350326	-451942
निवल घाटा	-176161	-237271	-252726	-340252	-444392

सारणी 12.4 आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान

(करोड़ रुपये)

राज्य	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	जोड़
अरुणाचल						
प्रदेश	534	478	623	517	364	2516
हिमाचल						
प्रदेश	2232	2055	1883	1313	406	7889
जम्मू और						
कश्मीर	3940	3665	3355	2881	2096	15936
मणिपुर	1186	1105	1379	1272	1114	6057
मेघालय	393	319	819	709	571	2811
मिजोरम	715	684	908	882	804	3991
नागालैंड	1599	1568	1719	1666	1595	8146
त्रिपुरा	1054	934	1030	835	600	4453
जोड़	11653	10808	11716	10074	7550	51800

टिप्पण : पूर्णांकन के कारण संभवतः आंकड़े जोड़ से मेल न खाएं।

निष्पादन प्रोत्साहन

12.13 तीन विशेष श्रेणी वाले राज्यों - उत्तराखंड, असम और सिक्किम को उनके मूल्यांकित घाटे पूरे करने के लिए बारहवें वित्त आयोग से आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान प्राप्त हुए हैं। इनमें से उत्तराखंड को एक नव सृजित राज्य के रूप में बारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान पहली बार आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदान प्राप्त हुआ। असम को सातवें वित्त आयोग के सिवाय पहले वित्त आयोग से लेकर सभी वित्त आयोगों के अंतर्गत आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदानों का लाभ प्राप्त हुआ है। सिक्किम 1975 में भारतीय संघ का राज्य बना और उसे सातवें वित्त आयोग से आगे आयोजना भिन्न राजस्व घाटा अनुदान प्राप्त हुए हैं। अध्याय 7 में दर्शाए अनुसार इन तीन राज्यों के राजस्व और व्यय का सांकेतिक रूप से मूल्यांकन करने के पश्चात और अध्याय 8 में दिए अनुसार हस्तांतरण को हिसाब में लेते हुए इन राज्यों को अब और आयोजना-भिन्न राजस्व घाटा अनुदानों हेतु जरूरतमंद नहीं पाया गया है। हमारे विचार में यह इन तीन राज्यों द्वारा की गई बहुत प्रगति का संकेत देता है, खासकर उन ज्ञात लागत अशक्तताओं और अन्य वित्तीय चुनौतियों को देखते हुए, जो ये विशेष श्रेणी वाले राज्य सामना करते हैं। उनके प्रयासों को मान्यता देते हुए हम उनके लिए राजकोषीय विवेकशीलता के मार्ग पर चलते जाने हेतु नीचे दर्शाए अनुसार प्रोत्साहन के रूप में निष्पादन अनुदान की सिफारिश करते हैं:

करोड़ रुपये

राज्य	2010-11	2011-12	2012-13	जोड़
असम	150	150	-	300
सिक्किम	80	60	60	200
उत्तराखंड	400	300	300	1000

प्रारंभिक शिक्षा के लिए अनुदान

12.14 बारहवें वित्त आयोग ने सभी राज्यों में शिक्षा क्षेत्र संबंधी व्यय समान करने के तर्काधार पर इस क्षेत्र को अनुदान उपलब्ध कराए थे। ये अनुदान समकरण के दो चरण वाले सांकेतिक उपायों के आधार पर निर्धारित किए गए थे। पहले चरण में कम व्यय की तरजीह वाले राज्यों की पहचान की गई (अर्थात् वे राज्य जिनका कुल राजस्व व्यय के अनुपात के रूप में शिक्षा पर व्यय कम था) और वे संबंधित समूहों अर्थात् विशेष और सामान्य श्रेणी वाले राज्यों द्वारा वहन किए गए शिक्षा संबंधी औसत व्यय के संदर्भ में निर्धारित किए गए (समंजित कुल राजस्व व्यय के अनुपात के रूप में)। दूसरे चरण में, वे राज्य जिनके पहले चरण में समंजन किए जाने के पश्चात भी समूह औसत की तुलना में प्रति व्यक्ति आय कम थी, उनकी पहचान की गई और इस क्षेत्र में राज्य की प्रति व्यक्ति व्यय और समूह के औसत प्रति व्यक्ति आय के बीच 15 प्रतिशत तक के अंतर तक अनुदान उपलब्ध कराया गया था। इस प्रस्ताव के अंतर्गत आठ राज्यों अर्थात् असम, बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल ने इस अनुदान के लिए अर्हता पाई।

12.15 मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने 16 मार्च 2009 के अपने ज्ञापन में आयोग से अनुरोध किया कि समकरण की पूर्व प्रक्रिया के बजाय प्रत्येक राज्य में संसाधनों की आवश्यकता और अंतरों के वास्तविक अनुमान के आधार पर प्राथमिक शिक्षा के लिए विशिष्ट रूप से अनुदान उपलब्ध कराए। इस मंत्रालय ने सुझाव दिया कि राष्ट्रीय रूप से स्वीकृत मानदंडों के सैट के एवज में अंतरों का इस तरीके से पता लगाया जाए कि सभी राज्य इस अनुदान तक पहुंच बनाने में समर्थ हों।

12.16 हम मानव संसाधन विकास मंत्रालय के इन विचारों से सहमत हैं कि इस आयोग को प्राथमिक शिक्षा क्षेत्र पर ध्यान देना चाहिए। हम ऐसा इसलिए करते हैं क्योंकि 2002 में संविधान के यथा संशोधित अनुच्छेद 21क के अन्तर्गत छः से 14 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों के लिए प्रारंभिक शिक्षा का अधिकार एक मौलिक अधिकार है। बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम संविधान के अनुच्छेद 21क के यथा संकलित विधायी ढांचे की व्यवस्था करता है। गुणवत्तापूर्ण प्रारंभिक शिक्षा का सार्वभौमिकरण माध्यमिक शिक्षा और रोजगार कौशलों के लिए महत्वपूर्ण आधार है जिसका आर्थिक विकास पर सार्थक प्रभाव पड़ता है।

12.17 मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने मार्च 2009 के अपने ज्ञापन में सर्व शिक्षा अभियान और बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार के वैकल्पिक मानदंडों का प्रयोग करते हुए प्रारंभिक शिक्षा के लिए संसाधनों की राज्यवार आवश्यकताओं के अनुमान प्रस्तुत किए थे। जब मानव संसाधन विकास मंत्रालय के अनुमान प्रस्तुत किए गए थे तो बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियमित नहीं हुआ था। संसद में इस विधेयक के पारित न होने के दौरान कुछ संशोधन किए गए थे और बाद में अगस्त, 2009 में यह विधान बना। बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 7(iv) में एक उपबंध है जिसमें केंद्र सरकार राष्ट्रपति से अनुरोध कर सकती है कि इस अधिनियम के उपबंधों का पालन करने के लिए राज्यों का निधियों में अपने हिस्से के

भुगतान में समर्थ बनाने के लिए किसी राज्य सरकार को उपलब्ध कराने हेतु अतिरिक्त संसाधनों की जरूरत की जांच करने के लिए अनुच्छेद 280 के खंड 3 के उप-खंड (घ) के अंतर्गत वित्त आयोग को निर्देश दें। हालांकि बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम के उपबंधों के कार्यान्वयन के लिए राज्यों की आवश्यकता संबंधी मानव संसाधन विकास मंत्रालय से अनुमानों का नया सैट हमें मिल गया है परन्तु हमें इस विषय पर कोई औपचारिक निर्देश प्राप्त नहीं हुआ है। हमने यह भी पाया है कि बच्चों के लिए निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए वित्तीय अनुमानों के बारे में कोई सर्वसम्मति नहीं है। मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने 2010-15 की अवधि के लिए 1,73,946 करोड़ रूपए की आवश्यकता का अनुमान लगाया है। योजना आयोग ने दूसरी ओर अपने 10 नवंबर 2009 के टिप्पण में 1,44,871 करोड़ रूपए का अनुमान लगाया है और यह भी पाया गया है कि राज्यवार अनुमान तैयार किए जाने की जरूरत है। इस बारे में वित्त मंत्रालय ने हमें कोई अनुमान नहीं दिए हैं। मानव संसाधन विकास मंत्रालय के अनुमानों के ब्यौरे के संबंध में राज्यों से परामर्श किया जाना बाकी है क्योंकि बच्चों की निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम के कारण व्यय के अनुमान तैयार करने के आधार के बारे में स्पष्टता की कमी और इसके लिए आवश्यक निधियों संबंधी करार के अभाव में भी हम अपनी अनुशंसाएं करने के लिए इन अनुमानों का प्रयोग करने में असमर्थ हैं। हालांकि हम यह मानते हैं कि बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रारंभिक शिक्षा हेतु निधिपोषण संबंधी आवश्यकताओं में काफी बढ़ोतरी करने की जरूरत पड़ेगी जिससे राज्यों के संसाधनों पर भारी दबाव पड़ने की संभावना है।

12.18 प्रारंभिक शिक्षा के सार्वभौमिकरण के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम सर्वशिक्षा अभियान ने अपने विभिन्न संघटकों के माध्यम से प्राथमिक शिक्षा क्षेत्र की पहुंच, अवसरचना, मानव संसाधन और परिणामों के संदर्भ में अंतरों और आवश्यकताओं के प्रति सर्वतोमुखी दृष्टिकोण अपनाया है। अध्यापकों के वेतन और विद्यालयों के रखरखाव हेतु अनुदानों जैसी बुनियादी मदें उपलब्ध कराने के अतिरिक्त इसमें अध्यापक प्रशिक्षण, सुधारात्मक शिक्षण, नवोन्मेष निधियां, विभिन्न रूप से सक्षम बच्चों के लिए समावेशी शिक्षा जैसी साम्यता से जुड़ी गुणवत्ता में सुधार के लिए लक्षित मदें और विद्यालय से बाहर के बच्चों हेतु हस्तक्षेप शामिल हैं। यह योजना अपने सांकेतिक ढांचे के माध्यम से वार्षिक कार्य योजनाओं और बजटों के तहत आवंटन करते हुए जिलों की निवेश आवश्यकताओं का समाधान करती हैं। समीक्षाएं दर्शाती हैं कि सर्वशिक्षा अभियान, "समान करने" का प्रभाव रखती है क्योंकि कमी वाले और अधिक जरूरतमंद राज्य व जिले तुलनात्मक रूप से साधन संपन्न राज्यों और जिलों की तुलना में आनुपातिक रूप से अधिक निधियां प्राप्त करते हैं।

12.19 हमने उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए सर्वशिक्षा अभियान के मानदंड और इन मानदंडों के आधार पर मानव संसाधन विकास मंत्रालय द्वारा दिए गए राज्यवार निधिपोषण आवश्यकताओं के अनुमान अपनाए हैं। ये अनुमान उपलब्ध कराते हुए मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने इन आधारों पर कि उनके अंततः राज्य के आयोजना

भिन्न बजटों का हिस्सा बनाने की जरूरत होगी, उन्होंने व्यय की आवर्ती मदों पर ही ध्यान दिया है। हमारे अनुमानों में इसलिए सिविल निर्माण कार्य शामिल नहीं है। हमने अपनी रिपोर्ट के अन्य भागों में किए गए पूर्वानुमानों के साथ सामंजस्य बनाए रखने के लिए कुछ सुधार किए हैं जहां हमने निम्नानुसार केंद्र और राज्यों की आयोजना-भिन्न व्यय की आवश्यकताओं का मूल्यांकन किया है। मानव संसाधन विकास मंत्रालय के अनुमानों में प्राथमिक अध्यापक के लिए न्यूनतम वेतन 5000 रुपये मासिक और प्रवर प्राथमिक अध्यापक के लिए 7000 रुपये प्रति माह माना है। सभी राज्यों में सर्वशिक्षा अभियान में नियुक्ति के तरीके और वेतनमानों में एक समान पद्धति नहीं है। कुछ राज्यों में ऐसे अध्यापकों की नियुक्त राज्य सरकारों द्वारा नियमित वेतनमानों पर की जाती है जबकि कई अन्य राज्यों में ऐसे अध्यापकों की नियुक्ति स्थानीय सरकारों द्वारा स्थानीय निकाय के वेतनमान अथवा संविदा पर की जाती है। छोटे केंद्रीय वेतन आयोग का कार्यान्वयन अध्यापकों के वेतनों पर उर्ध्वगामी दबाव डालेगा चाहे वे किसी तरह भी नियुक्त हुए हों। इसलिए हमने इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि इन अध्यापकों में से अधिकतर ग्रामीण क्षेत्रों में हैं, आधार वर्ष से 30 प्रतिशत अधिक की वृद्धि कल्पित की है। हमने इन वेतनों पर 6 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की व्यवस्था भी की है जो सरकारी कर्मचारियों के वेतन में केंद्रीय वेतन आयोग के बाद हुई वार्षिक वृद्धि की हमारी मान्यता के अनुरूप है। इसी तरह जबकि सर्वशिक्षा अभियान मुद्रास्फीति के कारण निधियों की प्रमात्रा में वार्षिक वृद्धि के लिए व्यवस्था नहीं की जाती हमने इस योजना के सभी वेतन भिन्न संघटकों में 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की व्यवस्था की है।

12.20 सर्वशिक्षा अभियान राज्यों से 15 प्रतिशत की समतुल्य निधि की आवश्यकता के चलते 2001-02 में शुरू किया गया था। 2006-07 तक समतुल्य निधि की आवश्यकता 25 प्रतिशत थी। यह प्रगामी रूप से बढ़कर 2007-08 और 2008-09 में 35 प्रतिशत और 2009-10 में 40 प्रतिशत हो गई। इसके 2010-11 में 45 प्रतिशत और 2011-12 में 50 प्रतिशत तक जाने की संभावना है, जो ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना का अंतिम वर्ष है। हम मानते हैं कि यही अनुपात पंचाट अवधि के शेष वर्षों में बना रहेगा। अनेक राज्यों ने विशेषतया पिछले कुछ वर्षों में उनकी वार्षिक योजनाओं के आकार के बढ़ने के कारण यह समतुल्य हिस्सा उपलब्ध कराने में मुश्किलें व्यक्त की हैं।

12.21 हमारा विचार है कि मौजूदा परिस्थिति में इस जरूरत को पूरा करने के लिए राज्यों के संसाधनों को सुदृढ़ करना प्राथमिक शिक्षा क्षेत्र हेतु अनुदान उपलब्ध कराने का सर्वाधिक उचित तरीका है। यह राज्यों को बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक अतिरिक्त संसाधनों का एक भाग पूरा करने में कुछ वित्तीय गुंजाइश की व्यवस्था भी करेगा। हमने इस तथ्य पर भी विचार किया है कि आर्थिक मंदी के परिणामस्वरूप राज्यों द्वारा सामना किए जा रहे संसाधनों के अभाव को देखते हुए अनेक राज्य 2009-10 में अपना 40 प्रतिशत हिस्सा उपलब्ध कराने में समर्थ नहीं हुए हैं। असल में, हम अनुमान लगाते हैं कि आर्थिक मंदी के प्रतिकूल प्रभाव के कारण राज्य चालू वर्ष और अगले वर्ष में अपने संसाधनों से 35 प्रतिशत से अधिक उपलब्ध कराने में समर्थ न हो सकें। इसलिए हम पंचाट अवधि के लिए

प्रत्येक राज्य के सर्वशिक्षा अभियान के अनुमानित व्यय के 15 प्रतिशत के अनुदान की सिफारिश करते हैं। यह राशि ग्यारहवीं योजना के अंतिम वर्ष तक 50 प्रतिशत के राज्य के लक्षित हिस्से और 2008-09 में किए गए अपेक्षित अंशदान अर्थात् अलग अलग राज्यों के सर्वशिक्षा अभियान के 35 प्रतिशत हिस्से के बीच अंतर को कवर करेगी।

12.22 पूर्वोत्तर राज्यों से अपेक्षित है कि सर्वशिक्षा अभियान के लिए अपने हिस्से के रूप में अपने संसाधनों से 10 प्रतिशत ही उपलब्ध कराएं। तथापि, जैसाकि मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने अपने पूरक ज्ञापन में इंगित किया है इनमें से कई राज्य यह राशि भी उपलब्ध कराने में समर्थ नहीं हुए हैं जिस कारण सर्वशिक्षा अभियान के कार्यान्वयन में विलंब हो रहा है। इन राज्यों की वित्तीय मुश्किलों को कम करने के लिए हम 2007-08 और 2008-09 में प्रत्येक राज्य द्वारा अंशदान की गई औसत राशि और न्यूनतम 5 करोड़ रूपए प्रति वर्ष के अध्यक्षीन पंचाट अवधि के पांच वर्षों में प्रत्येक वर्ष अंशदान के लिए आवश्यक राशि (10 प्रतिशत हिस्से के आधार पर) के बीच अंतर की राशि के अनुदान की सिफारिश करते हैं। इस आधार पर पूर्वोत्तर राज्यों की आवश्यकता पांच वर्ष की अवधि में 367 करोड़ रुपये है।

12.23 सभी राज्यों के लिए प्राथमिक शिक्षा हेतु अनुशंसित कुल राशि 24,068 करोड़ रुपये रखी गई है। राज्यवार और वर्षवार आवंटन अनुबंध 12.1 में दिए गए हैं। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ये अनुदान राज्यों के चालू व्यय को प्रतिस्थापित न करें, हम निर्धारित करते हैं कि प्राथमिक शिक्षा, अर्थात् मुख्य शीर्ष 2202, उप-मुख्य शीर्ष-01, इनमें अनुशंसित अनुदानों को छोड़कर, के अंतर्गत व्यय (आयोजना+आयोजना-भिन्न) कम से कम 8 प्रतिशत बढ़ना चाहिए जो हमारे अनुमान में 2010-15 के दौरान वार्षिक रूप से पंचाट अवधि में सामाजिक क्षेत्र के वेतन-भिन्न संघटक में मानी गई वृद्धि दर है।

पर्यावरण संबंधी अनुदान

12.24 अपनी महत्वपूर्ण सिफारिशें करने के लिए इस आयोग को दस मुद्दों को ध्यान में रखने का उत्तरदायित्व है। उस सूची में आठवां मुद्दा इस प्रकार है: पारिस्थितिकी, पर्यावरण और सतत विकास के अनुरूप जलवायु परिवर्तन के प्रबंधन की जरूरत।

12.25 राष्ट्रीय जलवायु परिवर्तन संबंधी कार्य योजना 2008 में भारत में प्रति व्यक्ति कार्बन डाइऑक्साइड का उत्सर्जन के 1.02 मीट्रिक टन है जो विश्व के औसत 4.2 मीट्रिक टन और चीन के 3.60 मीट्रिक टन से काफी नीचे है। इस दस्तावेज में अर्थव्यवस्था की ऊर्जा प्रधानता भी प्रदर्शित की गई है जिसमें 1980 के दशक से काफी गिरावट हुई है और इस समय यह ऐसे स्तर पर आ गई है जो सबसे कम ऊर्जा प्रधान विकसित देशों की तुलना में बेहतर स्थिति में है।

12.26 इसके बावजूद भारतीय अर्थव्यवस्था के सामने बहुत से पर्यावरणीय जोखिम हैं जो संरचनात्मक रूप से भारत के राज्य क्षेत्र की अवस्थिति के ऐसे क्षेत्रों में होने से जुड़ी है जो जलवायु परिवर्तन, से ग्रस्त हैं; उच्च जनसंख्या घनत्व और आधे से अधिक श्रम शक्ति के प्राकृतिक संसाधनों के आधार पर आर्थिक रूप से निर्भर होने वाले क्षेत्रों में है। इन जोखिमों की पहचान किए जाने और तत्काल निवारक व सुधारत्मक ध्यान दिए जाने की जरूरत है। इन कार्यों में सहायता के

लिए हमने "दि एनर्जी रिसर्च इन्सटीट्यूट" और भारतीय वानिकी प्रबंधन संस्थान द्वारा क्रमशः दो अध्ययन करवाए जिनमें एक पर्यावरण, पारिस्थितिकी और जलवायु परिवर्तन तथा दूसरा वानिकी संबंधी मुद्दों के बारे में था।

12.27 जोखिम तीन प्रकार के होते हैं। वायु और जलाशयों में औद्योगिकी प्रदूषकों के अनियंत्रित निर्गमन के परिणामस्वरूप विकास से जुड़े जोखिम, पेय जल तक असमुचित पहुंच के परिणामस्वरूप अत्यधिक गरीबी से जुड़े जोखिम, पर्याप्त स्वच्छता का अभाव और खाना पकाने के लिए एकत्रित बायोमास मुक्त रूप से जलाने से उत्पन्न घर के अंदर वायु प्रदूषण। इनमें नीतिगत-प्रेरित पर्यावरणीय जोखिम भी जुड़ गए हैं जिनमें से कई राज्यों के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। राज्यों में किसानों को मुफ्त बिजली की व्यापक परंपरा के परिणामस्वरूप देश के कई क्षेत्रों में भू-जल स्तर चिंताजनक रूप से गिरे हैं और इसके साथ ही निःशुल्क भू-जल के अत्यधिक अनुप्रयोग और अपर्याप्त मल जल व्यवस्था के संयोजन के कारण मृदा लवणता हुई है। कई राज्यों में सतह के सिंचाई के पानी की फसल विशिष्ट दर संरचना होती है जो फसल तटस्थ नहीं और यहां तक कि जल की कमी वाले क्षेत्रों में जल प्रधान फसलों की खेती को प्रोत्साहित करने के संदर्भ में अक्सर प्रतिकूल प्रोत्साहन दिया जा रहा है। भारत सरकार की कुछ नीतियों ने भी देश के सामने पर्यावरणीय जोखिम बढ़ाए हैं। शायद राष्ट्रीय उर्वरक सब्सिडी योजना इसका सर्वाधिक कुख्यात उदाहरण है। सभी पोषक तत्वों में असमान मूल्य हस्तक्षेपों के चलते विकृत पोषक मिश्रण के अनुप्रयोग के कारण मृदा की गुणवत्ता में गिरावट आई है। इन प्रभावों पर सब्सिडी की वित्तीय दंश संबंधी परिचर्चा में पहले ही संकेत दिया जा चुका है (पैरा 4.23)।

12.28 भारत के वन आर्थिक कार्यकलाप, चाहे में कृषि के हों या औद्योगिक मूल के हों परिणामस्वरूप प्रदूषण के विरुद्ध रक्षा की पहली पंक्ति का काम करते हैं। इसे मानते हुए बारहवें वित्त आयोग ने राज्यों को 1000 करोड़ रुपये के अनुदान की व्यवस्था की जिसे देश में कुल वन क्षेत्र में प्रत्येक के हिस्से के अनुसार उनके बीच बांट दिया गया। स्पष्टतया उस अनुदान को आगे चलाए रखने की परम आवश्यकता है। वनों से विभिन्न प्रकार की सेवाएं मिलती हैं। इनमें सबसे पहले कार्बन पृथक्करण; तलछट नियंत्रण और मृदा संरक्षण; भूजल पुनःपूर्ति; अत्यधिक मौसमी घटनाओं से बचाव और जैव-विविधता का परिरक्षण जैसी विनियामक सेवाएं शामिल हैं। ये सेवाएं अपनी प्रकृति से ही उन राज्यों की सीमाओं से परे उत्पन्न होती हैं जहां ये वन होते हैं। हालांकि राज्य को लाभ प्राप्त होते हैं जो अनन्य रूप से वनोत्पाद और खड़े वनों से प्राप्त मनोरंजन सेवाओं से प्रोदभूत होते हैं, इमारती लड़की काटने पर राष्ट्रीय प्रतिबंध है जो अनन्य रूप से उस राज्य के वनों के अंतर्गत जमीन पर लागू हैं जिसके क्षेत्राधिकार में ये वन आते हैं। वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 ने भारत सरकार की पूर्वानुमति के बगैर वनीय भूमि का गैर-वनीय प्रयोजनों में परिवर्तन प्रतिबंधित किया है। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने 12 दिसंबर 1996 के आदेश में वनों की अवैध कटाई को प्रतिबंधित किया है और भारत सरकार से अनुमोदित वैज्ञानिक रूप से तैयार की गई कार्य योजना के अनुसार वन प्रबंधन का अधिदेश दिया है। इस कार्य योजना के निर्धारणों के भीतर ही वनों की पैदावार की अनुमति दी गई थी जबकि ऊंचाई वाले क्षेत्रों के पेड़ काटने पर अतिरिक्त प्रतिबंध लगाए गए हैं। बाहरी लाभ और आंतरिक लागतों का संयोजन

स्पष्ट रूप से संघीय क्षतिपूर्ति की मांग करते हैं। तदनुसार किसी राज्य में पड़ने वाले राष्ट्रीय वनीय क्षेत्र के साथ प्रत्येक राज्य में वनीय क्षेत्र के प्रतिशत के आधार पर आर्थिक अशक्तता के हिस्से के लिए अंशशोधित अनुदान इन तीन पर्यावरणीय अनुदानों में से पहला है जिसके लिए व्यवस्था की गई है। ये कारक वनों के लिए निर्दिष्ट कुल अनुदान के प्रत्येक राज्य का हिस्सा आकलित करने का अध्ययन करेंगे जो अपनी कुल प्रमात्रा में अनुमानित परिधि में राज्यों को अंतरण अभिशासित करने वाले समग्र वित्तीय दबाव के भीतर निर्धारित की जाती है।

12.29 वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के परिणामस्वरूप और 2002 के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के अनुपालन में जब वनों के अंतर्गत भूमि को औद्योगिक या अन्य प्रयोजनों हेतु वनों से भिन्न प्रयोगों के लिए परिवर्तित किया जाए तो उसकी वानिकीकरण क्षतिपूर्ति हेतु राष्ट्रीय प्रावधान और निवल वर्तमान मूल्य भुगतान की पहले ही व्यवस्था है। ये भुगतान क्षतिपूर्ति वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण को प्रवाहित किए जाने थे। वर्तमान में तदर्थ क्षतिपूर्ति वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण है जिसमें क्षतिपूर्ति वानिकीकरण के माध्यम से और निवल वर्तमान मूल्य में जमा निधियां मौजूदा हैं। इस निकाय को अगले पांच वर्ष तक संबंधित राज्य के क्षतिपूर्ति वनरोपण निधि प्रबंधक और योजना प्राधिकरण को लगभग 100 करोड़ रुपये वार्षिक जारी करने के लिए अधिकृत किया गया है। इस तरह एकत्रित निधियों का राज्यों को आवंटन का सिद्धान्त उस क्षेत्राधिकार के अनुसार है जिसमें वन भूमि में परिवर्तन हुआ है। राज्यों को क्षतिपूर्ति वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण के प्रवाहों जो वन भूमि के परिवर्तन हेतु राज्यों को प्रतिपूर्ति के रूप में हैं, यहां परिकल्पित वन अनुदान प्रत्येक राज्य में खड़े वनों की सीमा तक अंशशोधित किया गया है। यह उम्मीद है कि राज्य वनों के अंतर्गत भूमि रखने के लाभों के संबंध में देखेंगे और सक्षमता पूर्वक और प्रभावशाली ढंग से क्षतिपूर्ति वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण से वनरोपण के लिए सीधे निधिपोषण करेंगे ताकि मौजूदा आयोग द्वारा इस प्रकार शुरु किए गए प्रावधानों का भविष्य में लाभ उठाया जा सके।

12.30 वनों द्वारा दिए गए लाभ कई कारकों का परिणाम होते हैं जिसमें, लेकिन जो इन्हीं तक सीमित नहीं है, वनों की सघनता और इनके भीतर पाई जाने वाली जैव विविधता भी सन्निहित है। आदर्शतः प्रत्येक राज्य की हकदारी में इन सबको शामिल किया जाना चाहिए था, जो इनके बढ़ते स्टाक और प्रजातियों के संघटन के संबंध में आंकड़ों के रूप में होना चाहिए था, न कि जैसा हमने किया है- घने, कम घने और खुले वन क्षेत्र के अनुसार जैसाकि भारतीय वन सर्वेक्षण ने भारतीय वनों की स्थिति की नवीनतम रिपोर्ट में सूचित किया है। यद्यपि भारतीय वनों की स्थिति रिपोर्ट 2009 राज्यवार बढ़ते स्टाक संबंधी आंकड़े उपलब्ध कराती है और इनका अनुमान लघु क्षेत्र अनुमान तकनीक का प्रयोग करते हुए निकाला गया है, जबकि लघु-प्रतिदर्श क्षेत्र परिणामों का प्रयोग राज्य स्तर पर बढ़ते स्टाक हेतु अनुमान सृजित करने के लिए किया गया है। राष्ट्रीय स्तर पर वनों के ब्यौरेवार बीजक का अनुमान लगाने के लिए जिलों के 10 प्रतिशत के नमूने का प्रयोग किया गया है। दूसरी तरफ सघनता के अनुसार वन क्षेत्र के वर्गीकरण का डाटा काफी व्यापक है और इसे भौगोलिक सूचना प्रणाली का प्रयोग करते हुए 1 : 50,000 के पैमाने और देश के सभी प्रकार के

वनों के लिए दूरस्थ संवेदी का प्रयोग करते हुए पाया गया है। इसलिए प्रोत्साहन अनुदान के अंशशोधन के लिए वन क्षेत्र के अंतर्गत क्षेत्र की सघनता के अनुसार वर्गीकरण करने का निर्णय लिया गया है।

12.31 वन के लिए अनुदान एक खास समय के डाटा पर आधारित है। इसके लिए प्रयोग किया गया सूत्र वर्तमान स्टाक के लिए मूलतः एक इनाम है। ऐसी उम्मीद है कि अनुदान का आकार आगे चलकर वनों के संरक्षण के लिए साधन उपलब्ध कराएगा ताकि वनों के अंतर्गत उनकी प्रमात्रा और क्षेत्र की गुणवत्ता में विगत की गिरावट को रोका जा सके और उम्मीद की जाए कि उस प्रक्रिया को उलट दिया जाए। इसके अतिरिक्त ये अनुदान अधिदेशित न्यूनतम सीमा के अध्यायीन इस ढंग से समनुरूप बनाए गए हैं कि ये निधियां वनों पर किसी अतिरिक्त व्यय से सहबद्ध नहीं हैं। अधिदेशित न्यूनतम सीमा के बाहर ऐसे वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराने का इरादा है जिनके द्वारा राज्य वन क्षेत्र द्वारा लगाई गई आर्थिक अशक्तता के लिए प्रतिस्थापन के रूप में वैकल्पिक कार्यकलाप चलाने में सक्षम हो सके। राज्यों के लिए एक मात्र शर्त है कि विभिन्न वन क्षेत्रों में बंटे हुए प्रत्येक क्षेत्र के लिए कार्य योजनाएं विकसित करें। आरंभिक अनुदान की व्यवस्था दो वर्ष की निर्धारित अवधि के भीतर कार्य योजनाएं विकसित करने के लिए निधिपोषण उपलब्ध कराएगी। इस शर्त का आशय राज्य के भीतर अभिशासन क्षमता में समर्थ बनाना है ताकि अनुमान परिधि में दो वर्ष की अवधि अनुदान का बाद में प्रयोग व्यापक कार्य योजना पर आधारित हो। इससे भी महत्वपूर्ण संभावित तबाही जो जलवायु परिवर्तन से आ सकती है, के दृष्टिकोण से ये कार्य योजनाएं आने वाले समय में वन क्षेत्र में परिवर्तनों का मूल्यांकन करने के लिए बेचमार्क डाटा बेस उपलब्ध कराएंगी। प्रत्येक कार्य योजना की दस वर्ष की पारंपरिक सीमा होगी। ऐसी सोच यदि बनी रही तो मौजूदा वनों के बेहतर प्रबंधन और वन क्षेत्र बढ़ाने के लिए भी प्रोत्साहन उपलब्ध कराएगी।

12.32 देश में वन संपदा संरक्षण के पश्चात मौजूदा पर्यावरणीय दृष्टि से प्रतिकूल नीतियों का समाधान करने की परम आवश्यकता है। चूंकि ये अर्थात् उर्वरक सब्सिडी राष्ट्रीय सरकार के स्तर पर उत्पन्न होती हैं इसलिए सुधार भी राष्ट्रीय स्तर पर होगा। पूरी संभावना है कि भारत सरकार पोषाहार-आधारित सब्सिडी रूप अपनाएगी जिसका मृदा गुणवत्ता में और ह्रास से बचने के संदर्भ में ही सराहनीय प्रभाव नहीं होगा बल्कि इस सब्सिडी पर व्यय होने वाले वित्तीय संसाधनों की मात्रा पर भी असर पड़ेगा। अध्याय 6 में केंद्रीय वित्त साधनों के सांकेतिक अनुमान तदनुसार उर्वरक सब्सिडी के स्तर को चरणबद्ध तरीके से 2014-15 में नीचे लाएंगे जो 2009-10 की बजटीय व्यवस्था का लगभग पांचवां हिस्सा है।

12.33 लेकिन नीति संबंधी अनेक जोखिम भारतीय संघीय ढांचे में राज्यों के निर्णय क्षेत्र में आते हैं। लेकिन सिद्धान्ततः इससे सभी राज्यों में जोखिम की श्रेणी में अंतर के अवसर रहते हैं, आश्चर्यजनक रूप से सभी राज्यों में जबर्दस्त प्रवृत्तियां व्याप्त हैं। नीचे के पैराओं में सुधार प्रोत्साहित करने की जिम्मेवारी के लिए राज्य स्तर पर नीतिगत जोखिम की प्रमुख श्रेणियों में प्रत्येक की पड़ताल की गई। जहां केंद्रीय प्रायोजित या केन्द्रीय आयोजना स्कीमों में पहले ही प्रोत्साहन-संरूप योजना है वहां हमने कोई प्रोत्साहन नहीं बढ़ाया है। यह सिर्फ पुनरावृत्ति से बचने

के लिए किया गया और सुस्पष्ट रूप से उस क्षेत्र में नीतिगत सुधार की जरूरत को कमजोर करने के लिए नहीं किया गया।

12.34 बिजली के मूल्य निर्धारण जिन पर राज्यों को पूरा निर्णय लेने की छूट है, कई राज्यों में राज्य बिजली विनियामकों द्वारा अनुशंसित मूल्य निर्धारण ढांचे की अवहेलना करने की राजनैतिक मजबूरियां हैं। कुछ राज्यों ने तो सात वर्ष से अपने टैरिफ ढांचे में संशोधन नहीं किया है। राज्यों की विद्युत सेवाओं जो अधिकतर राज्यों में राज्य के स्वामित्व में सरकारी क्षेत्र के उपक्रम हैं, परन्तु इनके लेखे राज्य के बजट से अलग हैं, पर असंशोधित टैरिफ द्वारा डाले गए भार को स्वीकारते हुए 2003 से बिजली अधिनियम के अंतर्गत राज्यों से अपेक्षित है कि इन सेवाओं की प्रतिपूर्ति करें, यदि किसी भी श्रेणी के उपभोक्ता के लिए लागू टैरिफ विनियामक द्वारा निर्धारित टैरिफ के कम रहता है। हमने अध्याय 7 में विद्युत क्षेत्र की हानियों और निधिपोषण जरूरतों का विस्तार से वर्णन किया है। पुनर्संरचित त्वरित विद्युत विकास और सुधार कार्यक्रम में सकल पारेषण और वाणिज्यिक हानियों में कमी करने के लिए प्रोत्साहन दिया गया है। इस प्रणाली के भीतर तकनीकी और वाणिज्यिक अक्षमताओं, दोनों में सुधार के लिए लागू प्रोत्साहन योजना को देखते हुए, यद्यपि यह शहरों तक सीमित है, पर्यावरण अनुदानों के हमारे पैकेज में विद्युत क्षेत्र में आपूर्ति दक्षता सुधारने के लिए कोई स्पष्ट प्रोत्साहन शामिल नहीं किए गए हैं।

12.35 बिजली के गलत मूल्य निर्धारण के अलावा अनेक पर्यावरणीय जोखिमों पर ध्यान देना है जिनमें कोयला-आधारित ताप बिजली उत्पादन, जो कुल उत्पादन का 60 प्रतिशत है, पर निर्भरता कार्बन डाइऑक्साइड के उत्सर्जन का बड़ा कारक है। इसके अतिरिक्त, भारतीय कोयले में राख का तत्व ज्यादा है और अध्ययनों से अनुमान लगाया गया है कि निष्कर्षित राख के निपटारे के लिए अपेक्षित जमीन स्थापित क्षमता के लगभग एक एकड़ प्रति मेगावाट है। नवीकरणीय स्रोतों से विद्युत उत्पादन हेतु निजी क्षेत्र के प्रवेशकर्ताओं को कुछ कर प्रोत्साहन प्राप्त हैं परन्तु नवीकरणीय स्रोतों से स्वच्छ विद्युत उत्पादन प्रोत्साहित करने के लिए राज्यों को प्रोत्साहन देने की कोई व्यवस्था नहीं है।

12.36 इस प्रकार हमारे तीन पर्यावरणीय अनुदानों में दूसरा नवीकरणीय स्रोतों से ग्रिड बिजली के उत्पादन हेतु भावी प्रोत्साहन है। इस अनुदान की संरचना इस ढंग से की गई है कि जो राज्य नवीकरणीय विद्युत उत्पादन क्षमता से हमारी अनुमान परिधि के पहले चार वर्ष के दौरान ग्रिड में आते हैं उन्हें इनाम मिलेगा। ये इनाम यहां अनुशंसित प्रोत्साहन के प्रत्युत्तर में राज्यों को पर्याप्त समय देने के पश्चात वित्त वर्ष 2014-15 से शुरू किए जाएंगे।

12.37 भूजल के संदर्भ में खतरनाक स्थिति अंशतः कृषि के लिए बिजली के कम मूल्य का परिणाम है जिसके परिणामस्वरूप इस दुर्लभ प्राकृतिक संसाधन का अकुशल अति प्रयोग हो रहा है। इसके अतिरिक्त, जल प्रयोग के प्रति घन मीटर औद्योगिक उत्पादन अंतरराष्ट्रीय मानकों की तुलना में बहुत कम है। ऐसा कोई भी मार्ग नहीं है जिससे भूजल स्तरों में और गिरावट से बचने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके सिवाय इस अनुमान परिधि के दौरान प्रवाह में आने वाले भूजल संबंधी आंकड़ों पर आधारित भावी प्रोत्साहन। संबंधित अधिकारियों से हमारे विचार विमर्श ने यह निर्णय लेने के लिए मार्ग प्रशस्त किया कि इस

प्रकार के आंकड़े ऐसे अनुदान की प्रभावी अभिकल्पना के लिए अपेक्षित नियमित आवधिकता पर उपलब्ध नहीं हो पाएंगे। तथापि, भूमिगत जल के पुनर्भरण के लिए जलसंभर विकास के संदर्भ में अब तक हो चुके क्षय को रोकने की तत्काल आवश्यकता है। चूंकि इन मुद्दों पर ध्यान देने के लिए अनेक केंद्रीय और केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं पहले से ही हैं इसलिए हमारे अनुदान प्रावधानों में कोई अतिरिक्त सुधारात्मक उपाय नहीं किए गए हैं।

12.38 भूतल जल सिंचाई के संबंध में भी नीतिगत सुधार किए जाने की तत्काल आवश्यकता है। यहां समस्याओं का कारण है सिंचाई तंत्रों के खराब रखरखाव, किसानों से प्रयोक्ता प्रभारों की सही ढंग से वसूली न किया जाना, जिसके परिणामस्वरूप पुनः रखरखाव में ही विकृति आती है, और सिंचाई प्रशासन विभागों में कर्मचारियों की जरूरत से ज्यादा संख्या का होना कि सिंचाई व्यवस्था पर किया गया व्यय सुपुर्द की गई सेवाओं के संदर्भ में आनुपातिक नहीं बैठता। इस सबका परिणाम खराब संग्रहण अनुपालन में दिखाई देता है। जलाभाव वाले क्षेत्रों में जल-प्रधान फसलें उगाने को प्रोत्साहित किए जाने के संदर्भ में फसल-विशिष्ट दर संरचना की विकृत प्रोत्साहन व्यवस्था की ओर पहले ही इशारा किया जा चुका है।

12.39 इस तरह, हमारे अनुदान प्रावधानों का एक तिहाई हिस्सा राज्यों को प्रोत्साहित करने के प्रयोजनार्थ है ताकि वे जलक्षेत्र के लिए स्वतंत्र विनियामक तंत्र स्थापित करें और सिंचाई तंत्रों का बेहतर रखरखाव करें। बेहतर रखरखाव और सुपुर्दगी के चलते, साथ ही साथ उस निविष्टि के रूप में वसूली में बेहतरी होना जरूरी है जिसे सार्वजनिक रूप से दिया जाता है लेकिन जो प्रक्रिया में शामिल नहीं है और प्रतिद्वंद्वी भी है तथा इसलिए यह प्रयोक्ता प्रभारों (सांकेतिक रूप से निर्धारित) के प्रति, जो रखरखाव को कवर करते हैं, अनुकूल है। चूंकि इस क्षेत्र की अनेक समस्याएं प्रयोक्ता प्रभारों की संरचना एवं स्तर के मुद्दे पर तकनीकी रूप से योग्य व्यक्तियों द्वारा व्यवस्थित ध्यान न दिए जाने के कारण उपजी हैं, इसलिए यह अनुदान प्रावधान राज्यों द्वारा 2011-12 तक स्वतंत्र जल विनियामक प्राधिकरण की स्थापना किए जाने की शर्त के अधीन है। अगस्त 2005 में स्थापित महाराष्ट्र जल संसाधन विनियामक प्राधिकरण अन्य राज्यों के लिए संभावित माडल के रूप में कार्य करता है। यह आशा है कि इस प्रकार के स्वतंत्र निकाय से जल प्रयोक्ता एसोसिएशनों को प्रोत्साहन मिलेगा जो अपने सदस्यों के बीच जल प्रयोग को स्वतःविनियमित करेंगी और जल निकायों के रखरखाव को विकेंद्रित करेंगी तथा इसमें वित्तपोषण प्रयोक्ता से स्थानीय रूप से वसूल किए गए प्रभार होंगे जिससे लागत वसूली के साथ अनुपालन में बेहतरी भी होगी। इन प्रयोक्ता समुदायों की सिफारिश करते समय हम 2009 के अर्थशास्त्र के नोबेल पुरस्कार विजेता एलिनार आस्ट्रूम के कार्य की तर्ज पर चल रहे हैं।

12.40 भारत में पर्यावरणीय प्रदूषण के नियंत्रण के लिए राष्ट्रीय कानूनों की विस्तृत कानूनी संरचना है। इस संदर्भ में सबको प्रभावित करने वाले कानून पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986 है जो विश्व में घटित भयंकरतम औद्योगिक दुर्घटना 1984 की भोपाल गैस त्रासदी के बाद लाया गया। राष्ट्रीय कानूनों का जाल राज्य प्रदूषण

नियंत्रण बोर्डों (एसपीसीबी) द्वारा प्रवृत्त और मानीटर किया जाता है लेकिन दुर्भाग्यवश वे आशा के अनुसार इन कानूनों को उस तरीके से एवं उस सीमा तक लागू करने में असमर्थ रहे हैं। पिछले वर्षों में अनेक राष्ट्रीय समितियों और अध्ययन समूहों ने एसपीसीबी के कार्यकरण की जांच की है। उन्होंने एसपीसीबी के सामने अनेक अक्षमताओं की पहचान की है जिनमें से एक है-अनेक राज्यों में वाहनों से हुए प्रदूषण का उनके कार्यक्षेत्र से बाहर होना। अन्तरराज्यीय प्रदूषण संबंधी बाह्य कारकों का भी एक बड़ा मुद्दा है जिसका एक उदाहरण है-किसी अन्य राज्य की नगरपालिका में आने वाले नदी में अपवाही तंत्र में अनुपचारित मल-जल गिराना। कुल मिलाकर, प्रदूषण नियंत्रण का मुद्दा, जिसकी राष्ट्रीय कानूनी संरचना के लिए अंतरराज्यीय और आंतरराज्यीय प्रवर्तन की जरूरत है, बेहतर होगा कि इसे समन्वित और वित्त पोषित करने के लिए राष्ट्रीय सरकार को ही दायित्व दिया जाए। राज्यों में औद्योगिक निकायों के साथ हुई हमारी बैठकों से यह बात सामने आई है कि भारतीय उद्योग जगत को अभी "प्रदूषणकर्ता भुगतान करे" का सिद्धान्त अभी समझ में नहीं आया है। जब तक यह संदेश भारतीय उद्योग द्वारा आत्मसात नहीं कर लिया जाता, प्रदूषण नियंत्रण को भारत में कारोबार करने में एक अनावश्यक रूकावट, यहां तक कि अन्यायपूर्ण घटक ही माना जाएगा। एसपीसीबी को आम नागरिक के अधिकारों के सुविधाकर्ता के रूप में देखा जाना चाहिए न कि उद्योगपतियों के अधिकारों के मार्ग में बाधा के रूप में।

12.41 पर्यावरण के संबंध में नीतिगत जोखिम विशेष रूप से स्थानीय स्तर पर नहीं देखा जाता, हालांकि इसके कुछ उदाहरण अवश्य हैं, जैसेकि जहां नगरपालिका जोनिंग के कानूनों का उल्लंघन किया जाता है और जल निकासी चैनलों पर इमारतें खड़ी कर दी जाती हैं जिससे मानसून के दौरान शहरी बाढ़ के रूप में भयंकर परिणाम सामने आते हैं। इन अपवादों के रहते हुए भी, स्थानीय निकाय स्वयं नीति संबंधी पर्यावरणीय जोखिम के लिए जिम्मेदार नहीं हैं। हालांकि स्वच्छता, मल-जल निपटान और ठोस अपशिष्ट पदार्थ निपटान और उपचार के स्थानीय स्तर पर बरती गई लापरवाही से जन-स्वास्थ्य संबंधी जोखिमों के अलावा, भूमिगत जल के प्रदूषण के रूप में गंभीर पर्यावरणीय खतरे भी पैदा होते हैं।

12.42 हमने स्थानीय निकायों को दिए जाने वाले अनुदानों में भारी बढ़ोतरी की है और इन अनुदानों को पिछले वर्ष के विभाज्य पूल के हिस्से में मिला दिया है (अध्याय 10)। वित्तपोषण के इस वर्धित स्तर के कारणों में से एक कारण स्थानीय निकायों को पर्यावरण के जोखिमों को कम करने के लिए समर्थ बनाना है। उस अध्याय में स्थानीय अनुदानों से प्रयोग संबंधी शर्तों को नहीं जोड़ा गया है क्योंकि प्रयोग प्रमाणीकरण को पिछले आयोगों द्वारा किए गए वित्तपोषण संबंधी प्रावधानों के स्थानीय निकायों के पास आने वाले नियमित प्रवाहों में बाधा खड़ी करते हुए पाया गया है। यद्यपि प्रयोग पर कड़े नियम नहीं लागू किए गए हैं, यह आशा की जाती है कि स्थानीय निकायों के लिए उल्लेखनीय रूप से वर्धित वित्तपोषण से उन अत्यधिक अपर्याप्त स्वच्छता स्थितियों से मुक्ति मिलेगी जो देश में बहुसंख्यक मानव बसावटों में फैली हैं।

12.43 अंततः यद्यपि अक्षय ऊर्जा उत्पादन हेतु हमारा अनुदान ग्रिड क्षमता पर राज्य-स्तर पर लक्षित है, ग्रिड से बाहर अक्षय ऊर्जा उत्पादन के लिए स्थानीय निकायों के पास लघु-स्तरीय तकनीकी विकल्प मौजूद हैं। इन्हें ग्रिड में भी लगाया जा सकता है। तमिलनाडु के कोयम्बटूर जिले में ओडनथुराई गांव पंचायत द्वारा स्थापित 350 किलोवॉट क्षमता की पवन चक्की का हमेशा उद्धृत किया जाने वाला उदाहरण सामने है। यह पवन चक्की प्रति वर्ष 7.5 लाख यूनिट विद्युत तैयार करती है जिसमें से 4.5 लाख यूनिट पंचायत प्रयोग में लाती है जबकि शेष राज्य बिजली बोर्ड (एसईबी) ग्रिड को बेची जाती है जिससे पंचायत को 19 लाख रुपये की वार्षिक आय प्राप्त होती है। हालांकि ये स्थितियां सभी जगह लागू नहीं हो सकती। यह उदाहरण यह प्रदर्शित करता है कि इस आयोग द्वारा किए गए वित्तपोषण के कई प्रावधान राज्यों को स्थानीय सरकारों की भागीदारी से संपोषणीय और समावेशी विकास के अनुरूप अपनी पारिस्थितिकी और पर्यावरण के प्रबंधन में समर्थ करेगा।

12.44 निम्नलिखित खंड हमारे द्वारा पिछले पैराओं में वर्णित तीन महत्वपूर्ण क्षेत्रों में अनुशंसित विशिष्ट अनुदानों के बारे में है।

वन संबंधी अनुदान

12.45 वन संबंधी सूत्र तीन कारकों पर विचार करने के लिए बनाया गया है। किसी विशेष राज्य में आने वाला देश के कुल वन क्षेत्र का हिस्सा स्पष्ट तौर पर तीन कारकों में से पहला है। इसे उन राज्यों में और अधिक बढ़ाया गया है जहां राज्य के कुल क्षेत्र में वन क्षेत्र का हिस्सा राष्ट्रीय औसत से अधिक है। इस बढ़ोतरी से वन क्षेत्र से उपजी आर्थिक अक्षमता की प्रतिपूर्ति होगी। प्राप्त की गई प्रत्येक राज्य की हकदारी तीसरे कारक जो घनता द्वारा यथामापित प्रत्येक राज्य में वन की गुणवत्ता है, से तौली गई है। यह भार कम घने और घने वन क्षेत्र के तहत आने वाले क्षेत्र के लिए अधिक है। वन आच्छादित क्षेत्र और घनता संबंधी सभी आंकड़े एसएफआर-2009 (2007 से संबंधित आंकड़े) में स्पष्ट तौर पर प्रस्तुत किए गए हैं। इस प्रकार, सभी राज्यों में वन संबंधी अनुदानों का आपसी आवंटन निम्नलिखित सूत्र द्वारा किया गया है :

$$G_i = \frac{\left[\left\{ \frac{F_i}{\sum F_i} + R_i \right\} \times \left\{ 1 + \left(\frac{M_i + 2H_i}{A_i} \right) \right\} \right]}{\sum_{i=1}^n \left[\left\{ \frac{F_i}{\sum F_i} + R_i \right\} \times \left\{ 1 + \left(\frac{M_i + 2H_i}{A_i} \right) \right\} \right]}$$

जहां

G_i : राज्य का हिस्सा i

A_i : राज्य का भौगोलिक क्षेत्र i

F_i : राज्य का कुल वन क्षेत्र i

M_i : राज्य का कम घना वन क्षेत्र i

H_i : राज्य का अधिक घना वन क्षेत्र i

$$R_i = \max \left[0, \left\{ \frac{F_i}{A_i} - \frac{\sum F_i}{\sum A_i} \right\} \right] / 100$$

12.46 हमने इस प्रयोजनार्थ 5,000 करोड़ रुपये के अनुदान का आवंटन किया है। वर्ष-वार आवंटन तथा कुल अनुदान में राज्य का हिस्सा अनुबंध 12.2 में दिया गया है।

12.47 प्रथम दो वर्षों के लिए अनुदान बिना शर्त है। हालांकि राज्य में सभी वन प्रभागों हेतु कार्य योजनाएं तैयार करने के लिए प्राथमिकता दी जानी चाहिए। पंचाट अवधि के शेष तीन वर्षों के लिए राज्य की हकदारी के अंतर्गत अनुदान जारी करना अनुमोदित कार्य योजनाओं की संख्या से संबद्ध होता है। जारी किए गए कुल अनुदान में से राज्यों द्वारा विकास के प्रयोजनार्थ 75 प्रतिशत प्रयुक्त किया जा सकता है। इन तीन वर्षों में अनुदान का शेष 25 प्रतिशत वन संपदा के संरक्षण के लिए और वानिकी के विकास और वन्यजीव के लिए राज्यों के बजट में अतिरिक्त तौर पर होता है। पंचाट अवधि के अंतिम तीन वर्षों में अनुदानों की निर्मुक्ति निम्नलिखित निर्मुक्ति तथा निगरानी तंत्र के अध्यक्षीन होगा :

- ये अनुदान कार्य योजनाओं के अनुमोदन पर प्रगति से संबद्ध होंगे। यह संपूर्ण राशि राज्य की कार्य योजनाओं के 80 प्रतिशत से अधिक के अनुमोदन के पश्चात् जारी की जानी चाहिए। इसे हासिल करने तक निर्मुक्ति अनुमोदित कार्य योजनाओं की संख्या और राज्य की कार्य योजनाओं की संख्या के 80 प्रतिशत के अनुपात में होगी।
- अनुदानों का 25 प्रतिशत अनुबंध 2.3 में अनुमानित आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय (एनपीआरई) से अधिक होगा तथा जैसाकि उसमें स्पष्ट किया गया है, उसे मानीटर किया जाएगा।

12.48 पर्यावरण और वन मंत्रालय भारतीय वन सर्वेक्षण को बढ़ते स्टाक तथा संबंधित मापदंडों जैसे जैव-विविधता तथा गैर-काष्ठ वन उपज संबंधी सूचना के लिए एक समान मालसूची अभिकल्प विकसित करने का कार्य सौंपेगा। इससे जलवायु परिवर्तन के प्रशमन में देश की वन संपदा की भूमिका में स्पष्टता लाने में मदद मिलेगी तथा भविष्य में अधिक सुदृढ़ मापदंडों पर राजकोषीय अंतरण की नींव रखने में भी मदद मिलेगी।

12.49 कई पूर्वोत्तर राज्यों में अधिकतर वन क्षेत्रों पर निजी/सामुदायिक नियंत्रण है। संबंधित राज्य सरकारें कार्य योजनाओं के माध्यम से इन वनों के प्रबंधन में सुविधाकर्ता की भूमिका अदा करें।

ग्रिड से जुड़ी अक्षय ऊर्जा के लिए प्रोत्साहन

12.50 विद्युत क्षेत्र में ग्रीन हाऊस गैसों में कमी लाने की भारी संभावनाएं हैं। इस प्रकार, निर्मल ऊर्जा को बढ़ावा देने के लिए राज्यों

को प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। इस उद्देश्य के साथ हम अक्षय स्रोतों से ग्रिड बिजली उत्पन्न करने के लिए प्रोत्साहन अनुदान की सिफारिश करते हैं। हमने इस प्रयोजनार्थ 5,000 करोड़ रुपए का आवंटन किया है।

12.51 इस अनुदान को निम्नलिखित मुद्दों पर विचार करने के पश्चात यह स्वरूप दिया गया है :

- i) अक्षय स्रोत कुछ राज्यों तक ही सीमित है। अक्सर राज्य क्षमता की निश्चित सीमा हासिल करते हैं और उसके बाद अधिक विकास को बढ़ावा देने में अनिच्छुक रहते हैं। यह खासकर पवन ऊर्जा के मामले में सही है।
- ii) कई राज्यों में कम अथवा नगण्य संभावना है।
- iii) उपभोक्ता राज्य बिजली उत्पन्न करने वाले राज्यों से दूर स्थित हैं। उपभोक्ता राज्यों में बाजार में पहुंच बनाना एक मुद्दा है।
- iv) हालांकि कानून के तहत अक्षय क्रय बाध्यता (बिजली अधिनियम, 2003 की धारा 86) स्थापित करना जरूरी है, फिर भी राष्ट्रीय स्तर का कोई लक्ष्य स्थापित नहीं है। हालांकि राज्य स्तर पर कुछ राज्य बिजली विनियामक आयोगों (एसईआरसी) ने इस संबंध में कार्रवाई शुरू की है तथा ये अक्षय ऊर्जा बाध्यता लक्ष्य राज्य स्तर पर निर्धारित किए जा रहे हैं।
- v) अक्षय ऊर्जा स्रोतों की लागत अक्सर पारंपरिक स्रोतों की लागत से अधिक होती है। इससे नकदी की तंगी वाले राज्य इन स्रोतों से खरीदने में अनिच्छुक रहते हैं।

12.52 इन कठिनाइयों पर विजय पाने के लिए हमने प्रोत्साहन योजना के कार्यान्वयन के लिए निम्नलिखित दिशानिर्देशों का प्रस्ताव किया है, जिसका लक्ष्य राज्य के अक्षय ऊर्जा स्रोतों का व्यापक विकास करना है।

- i) यह प्रोत्साहन 1 अप्रैल 2010 से 31 मार्च 2014 तक मेगावाट में अक्षय ऊर्जा क्षमता संयोजन में राज्यों की उपलब्धियों पर आधारित होगा।
- ii) इस प्रोत्साहन घटक में दो उप-घटक होंगे :
 - क) हासिल न किए गए विभव से संबंधित स्थापित क्षमता संयोजन (चार वर्ष की अवधि में) में उपलब्धि के लिए प्रोत्साहन। इसे 25 प्रतिशत भार दिया जाएगा। इस कारक पर इस तथ्य को देखते हुए विचार किया गया है कि अक्षय ऊर्जा विभव असमान वितरित किया जाता है। निम्नलिखित सूत्र का प्रयोग किया गया है :

$$\frac{CA_i}{\sum_{i=1}^{28} CA_i}$$

$$\text{जहां } CA_i = \frac{X_i}{Y_i - A_i}$$

i वें राज्य के लिए

$CA_i =$ 31 मार्च 2009 स्थिति के अनुसार हासिल न की गई क्षमता के प्रतिशतांक के रूप में हासिल किया गया क्षमता संयोजन

$X_i =$ 2010-14 के दौरान प्रतिष्ठापित क्षमता संयोजन

$A_i =$ 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार प्रतिष्ठापित क्षमता में कुल उपलब्धि

$Y_i =$ एमएनआरई द्वारा यथा निर्धारित कुल अक्षय ऊर्जा विभव

कोई खास राज्य जिसकी 31 मार्च 2009 की स्थिति के अनुसार अक्षय ऊर्जा की प्रतिष्ठापित क्षमता में कुल उपलब्धि उसके अक्षय ऊर्जा की कुल संभावना के बराबर है अथवा अधिक है, के लिए हम उस राज्य की तरह ही अंक देंगे जो 1 अप्रैल 2010 तथा 31 मार्च 2014 के बीच हासिल न की गई कुल क्षमता के प्रतिशतांक के रूप में सबसे अधिक क्षमता हासिल करेंगे।

ख) सभी राज्यों में कुल प्रतिष्ठापित क्षमता संयोजन से संबंधित प्रतिष्ठापित क्षमता संयोजन (चार वर्ष की अवधि में) में उपलब्धि के लिए प्रोत्साहन। इसे 75 प्रतिशत भार दिया जाएगा ताकि त्वरित क्षमता संयोजन सुनिश्चित किया जा सके। निम्नलिखित सूत्र प्रयोग में लाया गया है :

$$\frac{X_i}{\sum_{i=1}^{28} X_i}$$

iii) हम प्रोत्साहन पुरस्कार पर निम्नलिखित तरीके से अधिकतम सीमा लगाने की सिफारिश करते हैं :

क) आम श्रेणी के राज्यों के लिए 1.25 करोड़ रुपये/xi मेगावाट की अधिकतम सीमा

ख) विशेष श्रेणी के राज्यों के लिए पहुंच तथा अनुवर्ती लागत असमर्थता से संबंधित कारकों के लिए 1.50 करोड़ रुपये/xi मेगावाट की अधिकतम सीमा

iv) निष्पादन समीक्षा भारत सरकार द्वारा राज्यों के क्षमता संयोजन पर प्रकाशित किए गए आंकड़ों के आधार पर होगी।

v) प्रतिष्ठापित क्षमता संयोजन में हासिल की गई उपलब्धि बिजली उत्पन्न करने के किसी/सभी अक्षय ऊर्जा स्रोतों (नामशः पवन, बायोमास, लघु जलस्रोत, बेगासी आधारित सहनिर्माण, भूतापीय ऊर्जा तथा नवीन तथा अक्षय ऊर्जा मंत्रालय द्वारा 'अक्षय ऊर्जा' के रूप में परिभाषित कोई अन्य स्रोत के कारण हो सकता है।

vi) राज्य अक्षय ऊर्जा के विकासकर्ताओं/परियोजनाओं को प्रतिस्पर्धी विद्युत बाजार में पहुंच बनाने की अनुमति दे। ऐसी पहुंच के लिए किसी भी रूप में लगाया गया प्रभार केंद्रीय बिजली विनियामक आयोग द्वारा ऐसे बाजार पहुंच के लिए मार्गदर्शन के तौर पर विनिर्दिष्ट स्तरों से अधिक न हो।

vii) अक्षय ऊर्जा के लक्ष्यों के लिए प्रयोज्य पारेषण प्रभार और हानि 0.25 रुपये/किलोवाट प्रति घंटा तथा 5 प्रतिशत के स्तर से अधिक न हो, अथवा यदि सीईआरसी ने सिफारिश की हो तो राज्य पारेषण केंद्र में क्रियान्वित तर्कसंगत वैकल्पिक पारेषण मूल्य निर्धारण ढांचा (कनेक्शन टैरिफ बिन्दु सहित) ऐसी सिफारिश के 12 माह के भीतर होना चाहिए।

12.53 राज्यों द्वारा परिणाम हासिल करने संबंधी ब्यौरा वित्त मंत्रालय, भारत सरकार को प्रस्तुत करने पर मंत्रालय प्रोत्साहन पुरस्कार संवितरित करने से पहले एमएनआरई से आंकड़ों की वैधता की मांग कर सकता है। यह वैधता हासिल की गई उपलब्धियों पर उपलब्ध आम सूचना पर आधारित होगी तथा नीतिगत उपायों के पर्याप्त प्रमाण क्रियान्वित किया जाना अपेक्षित है।

12.54 ग्रिड से संयुक्त अक्षय ऊर्जा निर्मिती के लिए हमारे द्वारा प्रस्तावित प्रोत्साहन केंद्र तथा राज्य सरकारों के मौजूदा प्रोत्साहनों से अधिक होगा। xi के कल्पित परिगणन का नमूना अनुबंध 12.4 में दिया गया है।

जल क्षेत्र प्रबंधन के लिए अनुदान

12.55 जल प्रयोक्ताओं की विभिन्न श्रेणियों में अंतर क्षेत्रक तथा आंतर-क्षेत्रक में जल का अविवेकपूर्ण वितरण, कम जल प्रयोग की कार्य क्षमता, जल संसाधन योजना तथा विकास में खंडित दृष्टिकोण, कम जल प्रयोग प्रभार तथा बिल्कूल कम वसूली ऐसी प्रमुख समस्याएं हैं जो देश में जल संसाधन प्रबंधन से जुड़ी हैं। राज्य स्तर पर एक सांविधिक स्वायत्त संस्था इस मुद्दे के समाधान में मदद कर सकती है।

12.56 हम प्रत्येक राज्य में जल विनियामक प्राधिकरण तथा जल प्रभार की वसूली का विशिष्ट न्यूनतम स्तर रखने की सिफारिश करते हैं। प्रस्तावित विनियामक प्राधिकरण को निम्नलिखित कार्य दिए जा सकते हैं :

- जल टैरिफ प्रणाली तथा घर, कृषि, उद्योग तथा अन्य प्रयोजनों के लिए प्रयुक्त भूतल और भूमिगत जल हेतु प्रभार नियत और विनियमित करना।
- प्रयोग की विभिन्न श्रेणियों के साथ-साथ प्रयोग की प्रत्येक श्रेणी के भीतर हकदारी का वितरण निर्धारित और विनियमित करना।
- जल क्षेत्र की लागत और राजस्व की समय-समय पर समीक्षा करना और मॉनीटर करना।

12.57 इस प्रयोजनार्थ 5,000 करोड़ रुपये के प्रोत्साहन अनुदान की सिफारिश की जाती है। राज्यों को दिया जाने वाले इस प्रोत्साहन अनुदान का आपसी आवंटन दसवीं योजना के अंत में सिंचाई (मुख्य शीर्ष 2700/2701 और 2702 के तहत) पर सभी राज्यों पर किए गए कुल एनपीआरई व्यय में उनका संबंधित हिस्सा तथा सभी राज्यों में प्रयुक्त सिंचाई संभावना में उनके हिस्से के अनुपात में होगा। इन दोनों हिस्सों के प्रत्येक हिस्से को समान भार दिया जाता है। यह राशि 2011-12 से 2014-15 तक चार वर्षों की अवधि में दो समान किस्तों में जारी की जाएगी। राज्यों को इन निधियों को प्रयोग में लाने के लिए आवश्यक तैयारियां करने हेतु एक वर्ष का समय दिया जाता है। जल

क्षेत्र के लिए प्रोत्साहन सहायता अनुदान के तौर पर सिफारिश की गई राज्य-वार राशि अनुबंध 12.5 में दर्शाई गई है।

12.58 अनुदान जारी करना निम्नलिखित शर्तों के अधीन होगा :

- राज्य 2011-12 तक जल विनियामक प्राधिकरण स्थापित करे और 31 मार्च 2012 तक अधिसूचित करे। यद्यपि, सिंचाई क्षेत्र के छोटे आकार के कारण यह शर्त असम छोड़कर पूर्वोत्तर राज्यों पर लागू नहीं होगी।
- हमने 2009-10 (ब.अ.) के लिए एनपीआरई (मुख्य शीर्ष 2700, 2701 और 2702) के प्रतिशत के रूप में राजस्व प्राप्तियों (मुख्य शीर्ष 0700, 0701 तथा 0702) के आधार पर विशेष श्रेणी तथा सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए पृथक रूप से सिंचाई के लिए दरों की वसूली का परिकलन किया है (अनुबंध 12.6)। इन दरों के आधार पर 2011-12 से 2014-15 तक की अवधि के लिए राज्य-विशिष्ट वसूली दरों का नियामक के तौर पर अनुमान लगाया गया है। राज्यों को अनुदान हेतु पात्रता हासिल करने के लिए अनुमानित वसूली दरें हासिल करना जरूरी है।
- जल क्षेत्र के लिए प्रोत्साहन अनुदान राज्यों द्वारा व्यय किए जाने वाले सामान्य अनुसूचित व्यय के अतिरिक्त हैं। ये अनुदान अनुबंध 12.7 में दी गई शर्तों के अनुरूप जारी किए जाएंगे और व्यय किए जाएंगे।
- जहां राज्य जल विनियामक प्राधिकरण वसूली दरों को अधिदेशित करता है, ये दरें पात्रता और अनुदान जारी करने के प्रयोजन से उस खास राज्य के लिए हमारे द्वारा निर्धारित वसूली दरों का स्थान लेगी। यदि कोई राज्य प्राधिकरण द्वारा अधिदेशित जल प्रभारों का कम से कम 50 प्रतिशत वसूल करता है तो वह अनुदान प्राप्त करने के लिए पात्र होगा।

परिणाम में सुधार के लिए अनुदान

12.59 आयोग से अपेक्षा की जाती है कि वह सिफारिशें करते समय सरकारी व्यय की गुणवत्ता में सुधार करने की जरूरत पर विचार करें ताकि बेहतर परिणाम और निष्पादन प्राप्त किए जा सकें।

12.60 इस अधिदेश का कार्य क्षेत्र व्यापक है। पूरा सरकारी व्यय नीतिगत निर्णयों पर निर्भर करता है। नीति से योजना, कार्यक्रम, व्यय, उत्पादन तथा परिणाम में रूपांतरण लगातार कदम उठा जाने पर होता है। नीतिगत निर्णय अपने आप में परिणाम में महत्वपूर्ण होता है। हमने पिछले अध्यायों में केंद्र और राज्य की वित्त व्यवस्था पर चर्चा करते हुए उन नीतिगत निर्णयों की खूबियों की समीक्षा की हैं जिनका हमारे सामान्यीकरण की प्रक्रिया के भाग के तौर पर महत्वपूर्ण राजकोषीय प्रभाव है। इसलिए हम यहां उनकी जांच नहीं करेंगे। परिणामों के मूल्यांकन के प्रयोजन के लिए हमने अपने आप को उन तौर-तरीकों के विश्लेषण तक सीमित रखा है जिनके माध्यम से सरकारी व्यय को वांछित परिणाम में तब्दील किया जाता है। हमने तीन मुद्दों की पहचान की हैं जिनका समाधान किए जाने की आवश्यकता है : (i) यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि अभिप्रेत व्यय लक्षित समूह तक पहुंच सके;

(ii) यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि व्यय में निविष्टियों का सही मिश्रण हो (iii) यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि सेवा प्रदाता के पास अपेक्षित क्षमता है तथा उसे वांछित मानक पर सेवा प्रदान करने के लिए पूरी तरह प्रोत्साहित किया गया है। प्रथम मुद्दा अत्यावश्यक है क्योंकि लाभों की गुंजाइश से अलक्षित समूहों का हटाना कार्यक्रम के फोकस को बेहतर करता है तथा उसके अभिप्रेत प्रभाव को कम किए बिना व्यय घटाता है। दूसरा मुद्दा महत्वपूर्ण है क्योंकि सेवा केवल स्वीकार्य स्तर पर तभी मुहैया की जा सकती है यदि उसके सभी आवश्यक घटक मौजूद हों तथा 'अस्पताल में डाक्टर हैं किन्तु दवा नहीं' जैसी स्थितियां न हों। तीसरा मुद्दा महत्वपूर्ण है क्योंकि इसमें सेवा प्रदाता की सेवा मुहैया कराने की क्षमता तथा वांछित मानक पर ऐसा करने की उसकी इच्छा पर विचार किया जाता है। परियोजना के क्रियान्वयन में होने वाला विलम्ब, प्रचालनगत कार्यक्षमताएं बेहतर करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी का दोहन करने की अक्षमता, विस्तार अधिकारियों का संगत प्रशिक्षण न देना तथा डॉक्टरों का अच्छी सेवा न देना, ये इस समस्या के कुछ लक्षण हैं। मानीटरिंग, प्रशिक्षण, प्रोत्साहन तथा जवाबदेही के लिए ढांचा न होना इस स्थिति की विशेषता है।

12.61 हम सचेत हैं कि ऊपर चिह्नित सभी तीनों मुद्दों का समाधान करके उत्पादन और परिणाम बढ़ाने का कार्य व्यापक रूप से आयोग द्वारा नहीं किया जा सकता है। भारत सरकार ने अपने फ्लैगशिप कार्यक्रमों के प्रभाव का साथ-साथ मूल्यांकन करने के लिए एक स्वतंत्र मूल्यांकन कार्यालय (आईईओ) के सृजन की अपनी मंशा हाल ही में जाहिर की है। आईईओ की रिपोर्ट जनता के समक्ष प्रस्तुत करने प्रस्ताव है। यह एक उत्कृष्ट पहल है जिसका लक्ष्य मानीटरिंग और फीडबैक लूप को ठीक रखना है। इस आयोग ने अपनी ओर से इस अध्याय में कहीं चर्चित हमारे अनुरक्षण तथा पर्यावरणीय अनुदानों के माध्यम से सरकारी व्यय के उचित संघटक को प्रोत्साहित करने का प्रयास किया है। इस प्रकार, हम इस खंड में अपने आप को उन तीन क्षेत्रों तक ही सीमित रखते हैं जहां पहले चिह्नित मुद्दों का सीमित तरीके से समाधान किया गया है। ये क्षेत्र हैं : (i) सरकारी व्यय को लक्ष्य बनाने के लिए प्रोत्साहन ढांचा तैयार करना; (ii) सरकारी नीति तथा जिला अभिशासन में परिणाम बेहतर करने के लिए नवीकरण को बढ़ावा देना तथा (iii) सरकारी लेखाओं में पारदर्शिता बढ़ाना ताकि बेहतर प्रतिबिम्बन और उत्पादन तथा परिणाम मापे जा सकें तथा सहवर्ती उत्तरदायित्व बढ़ाया जा सके।

प्रोत्साहन अनुदान

12.62 नागरिकों का प्रथम अंतर-संबंध राज्य और स्थानीय सरकार से होता है। इसलिए, यह आवश्यक है कि यदि सेवा स्तर में सुधार करना हो तो इन अंतर-संबंधों को बेहतर बनाया जाए। ऐसा करने के लिए उचित प्रोत्साहन ढांचा बनाने हेतु उचित मापदंडों की पहचान किए जाने तथा प्रासंगिक परिणाम मापने के लिए विश्वसनीय आंकड़े प्रयुक्त किए जाने की आवश्यकता है। इन आंकड़ों में स्वीकार्य अंतराल हो, ये उचित अंतराल पर मिलें तथा विश्वसनीय स्रोत द्वारा प्रकाशित किए जाने चाहिए। इन दबावों ने मापदंडों तथा आंकड़ों को प्रस्तुत करने की हमारी पसंद सीमित कर दी है।

यूआईडी के माध्यम से सब्सिडियां बेहतर लक्षित करना

12.63 भारत सरकार का सब्सिडियों पर किया जाने वाला व्यय 2009-10 में लगभग 1,11,000 करोड़ रुपये अथवा आयोजना-भिन्न

राजस्व व्यय का लगभग 18 प्रतिशत रहने की संभावना है। विद्युत, सिंचाई तथा खाद्य के लिए राज्य स्तरीय सब्सिडियां जैसे कि 2009-10 के उनके संबंधित बजट में दर्शाई गई हैं, लगभग 34,000 करोड़ रुपये हैं। यह आंकड़ा पारंपरिक है क्योंकि इसमें विद्युत क्षेत्र में उठाई गई हानियां शामिल नहीं हैं। केंद्र और राज्यों के राजस्व तथा व्यय का निर्धारण करते समय सब्सिडियों पर अंकुश लगाने पर विचार-विमर्श किया गया है। हम यहां सब्सिडियों के लक्ष्य को बेहतर बनाने तथा संबंधित सामाजिक सुरक्षा के वास्तविक कार्यक्रम के मुद्दे पर विचार कर रहे हैं। पात्र व्यक्तियों के मौजूदा डाटाबेस में दोनों प्रकार-I (छोड़ना) तथा प्रकार-II (समाहित करना) में त्रुटियां हैं। प्रथम त्रुटि गरीबों द्वारा सरकारी सब्सिडियों के लिए अपनी पहचान दिखाने के लिए झेली जाने वाली समस्याओं तथा सामाजिक सुरक्षा के वास्तविक कार्यक्रमों से उत्पन्न होती है। दूसरी त्रुटि नकली तथा जाली प्रविष्टियों को नष्ट करने के लिए जिला-स्तर तथा राज्य स्तर पर पात्र व्यक्तियों की सूचियों का सत्यापन करने में अक्षमता के कारण उत्पन्न होती है। हमें यह सुनिश्चित करने की जरूरत है कि केवल पात्र व्यक्तियों को ही सब्सिडियां और लाभ मुहैया कराए जाएं तथा सभी पात्र व्यक्तियों को शामिल किया जाए।

12.64 देश में सभी निवासियों के लिए बायोमेट्रीक आधारित अनन्य पहचान के सृजन में इन दोनों आयामों के समाधान की संभावना है। इससे लक्षित समूहों तक सब्सिडियां केंद्रित करने का आधार मिलेगा। ऐसी पहचान गरीब और वंचित जनता को बैंक खाता, सेल फोन जैसे अन्य संसाधन, जिनसे उन्हें अधिकार प्राप्त होगा और आय बढ़ाने में मदद मिलेगी, प्राप्त करने में समर्थ करेगी। स्वीकार्य पहचान प्रस्तुत करने में उनकी अक्षमता के कारण वे इस समय इन लाभों को आंक नहीं सकते। अनन्य पहचान पत्र मुहैया कराने की पहल में लेनदेन लागत, लीकेज तथा धोखाधड़ी कम करते हुए अभिशासन और सरकारी सेवाओं के सुपुर्दगी ढांचे में बहुत सुधार करने की संभावना है।

12.65 हमारा विश्वास है कि अनन्य, बायोमेट्रीक आधारित पहचान के सृजन की पहल का समर्थन करने से उत्पादन और परिणाम में महत्वपूर्ण सुधार होगा। भारतीय अनन्य पहचान प्राधिकरण की 2014 तक कम से कम 600 मिलियन भारतीय नागरिकों को पहचान पत्र जारी करने की योजना है। उनका लक्ष्य केंद्र तथा राज्य सरकारों और बैंकों जैसी अन्य एजेंसियों को पंजीयक के रूप में चुनना है, जो यूआईडी के आवेदनों पर कार्यवाही करेंगे, यूआईडीएआई के केंद्रीय आईडी डाटा भंडारण (सीआईडीडीआर) से जोड़ेंगे, प्रत्येक आवेदक की अनन्यता की पृष्टि करेंगे और यूआईडीएआई से यूआईडी संख्या प्राप्त करेंगे और फिर आवेदक को आवंटित करेंगे।

12.66 पंजीयक की दो श्रेणियां होंगी। एक श्रेणी में बैंक, बीमा कंपनियां, आयकर विभाग तथा पारपत्र कार्यालय होंगे जहां पंजीयन कराने के लिए संभावित ग्राहकों को भारी प्रोत्साहन मिलेगा क्योंकि उन्हें उससे लाभ मिलेगा। इन मामलों में पहचान पत्र चाहने वाले गरीबी रेखा से ऊपर होंगे तथा यूआईडी चाहने और उसकी लागत का खर्च उठाने के इच्छुक होंगे।

12.67 पंजीयकों की दूसरी श्रेणी सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) और राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (आरएसबीवाई) जैसे कार्यक्रमों का क्रियान्वयन करने वाले राज्य सरकार के विभागों की होगी। ये कार्यक्रम

गरीबी रेखा से नीचे की जनता के लिए हैं। ऐसे लोग पहले ही इन स्कीमों का लाभ उठा रहे होंगे तथा यूआईडी के लिए पंजीकरण करने में उन्हें अथवा उनके परिवार के सदस्यों के लिए तात्कालिक लाभ नहीं दिख रहे होंगे। इसके अतिरिक्त, परिवार के सभी सदस्यों को पंजीकरण के स्थान तक पहुंचने में कुछ खर्च भी होगा तथा साथ-साथ जो समय लगेगा वह भी मूल्यवान होगा। इससे निराशा हो सकती है तथा यूआईडी कार्यक्रम में उन्हें शामिल करने में बाधा आ सकती है। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों को बायोमेट्रीक डाटा का संग्रहण करने, सीआईडीआर से उसका सत्यापन करने तथा बायोमेट्रीक विशेषताएं सम्मिलित करते हुए संबंधित पहचान पत्र जारी करने के लिए अवसंरचना और संभार-तंत्र में अधिक निवेश करना होगा।

12.68 हमारा विश्वास है कि राज्यों को कल्याण योजनाओं में भाग लेने वाले उनके निवासियों को यूआईडी कार्यक्रम के तहत सूचीबद्ध कराने के लिए प्रोत्साहित करने का ठोस मामला बनता है। राज्य द्वारा इस सहायता का उपयोग प्रतिभागी निवासियों को सीधे सब्सिडी देने अथवा निवासियों को नाम दर्ज कराने के लिए बेहतर सुविधाएं मुहैया कराई जाएं जिससे उनके भाग लेने की लागत कम हो, के लिए किया जा सकता है।

12.69 हमारा यूआईडी के मुद्दे पर केवल उन गरीबी रेखा के नीचे के लोगों को प्रोत्साहित करने का प्रस्ताव है जो राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (नरेगा) तथा पीडीएस जैसी सरकारी कल्याणकारी योजनाओं के लाभार्थी हैं। योजना आयोग द्वारा प्रकाशित गरीबी रेखा एक समान स्मरण अवधि: 2004-05 से नीचे रहने वाले लोगों की संख्या की राज्यवार सूची अनुबंध 12.9 में दी गई है।

12.70 हमारा प्रस्ताव है कि प्रति व्यक्ति 100 रुपये (प्रत्येक परिवार में 400-500 रुपये) का प्रोत्साहन गरीबी रेखा के नीचे के नागरिकों को यूआईडी में पंजीकरण कराने के लिए प्रोत्साहित करने में पर्याप्त है। हमने इस संबंध में राज्य सरकारों को देने के लिए 2989.10 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश की है।

12.71 राज्य सरकारों को दिए जाने वाले यूआईडी संबंधी अनुदान जैसा कि अनुबंध 12.9 में दर्शाया गया है, निम्नलिखित योजना के अध्यक्षीन वितरित किया जाएगा :

i) राज्य इस अनुदान का इस्तेमाल वांछित लाभार्थियों को सीधे मदद देने अथवा उनके लिए सुलभ सुविधाएं सृजित करने में कर सकता है ताकि लाभार्थियों के पंजीकरण की लागत कम से कम हो।

ii) यदि मदद मुहैया कराई गई तो यह नरेगा, आरएसबीवाई, पीडीएस, वृद्धावस्था पेंशन भोगियों तथा गरीबी रेखा के नीचे के व्यक्तियों को लक्षित राज्य तथा केंद्र सरकार की अन्य कल्याणकारी योजनाओं के लाभार्थियों तक सीमित होगी।

iii) यह अनुदान प्रति वर्ष 1 जुलाई तथा 1 जनवरी को प्रति वर्ष दो ट्रांशों में पांच वार्षिक किस्तों में जारी किया जाएगा। अनुबंध 12.9 में दिखाया गया राज्य के आवंटन का दसवें हिस्से का प्रथम ट्रांश बिना किसी शर्त के 1 जुलाई 2010 को जारी किया जाएगा। बाद की सभी किस्तें निम्नलिखित प्रक्रिया के अनुसार प्रतिपूर्ति के आधार पर जारी की जाएंगी। यूआईडी (ii) में उल्लिखित उन व्यक्तियों की संख्या प्रमाणित करेगा जिन्होंने उस राज्य में पंजीकरण कराया है और उन्हें

सीआईडीडीआर में शामिल किया गया है। राज्य के पात्रता की गणना उस राज्य द्वारा जारी किए गए तथा सीआईडीडीआर में शामिल किए गए प्रत्येक यूआईडी के लिए 100 रुपये के अनुदान के आधार पर की जाएगी। पहले अदा की गई राशि परिकलित हकदारी से घटा जाएगी तथा शेष राशि उस ट्रांश में जारी की जाएगी।

शिशु मृत्यु दर घटाने के लिए प्रोत्साहन

12.72 इस आयोग के लिए आने वाले समय को देखकर परिवर्तन लाने की संभावना एक बड़ी चुनौती रही है। पारंपरिक रूप से वित्त आयोगों ने अंतरण की कसौटी को मापने के लिए पारंपरिक आंकड़े प्रयुक्त किए हैं जिसके परिणामस्वरूप पिछले प्रदर्शन के लिए पुरस्कार और दंड देने की प्रणाली सृजित हुई है, जिसमें राज्य के भविष्य के प्रदर्शन के बावजूद उसकी हकदारी पांच वर्ष के लिए बाधित की जाती है। बारहवें वित्त आयोग ने अपनी सिफारिशों के माध्यम से राजकोषीय सुधार को प्रोत्साहन दिया है। हम मानते हैं कि वह क्षेत्र जहां परिवर्तन को प्रोत्साहित किए जाने हैं और उसे मापने के लिए प्रयुक्त डाटा की मांग की जानी है, उसे सभी हितधारकों की स्वीकृति मिलनी चाहिए। हमारी दृष्टि में राज्यों को अपने मानव विकास संकेतक एचडीआई में सुधार करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। एचडीआई के अंतर्गत शिशु मृत्यु दर (आईएफआर) में सुधार लाने पर फोकस करने का प्रस्ताव करते हैं। दुर्भाग्य से प्रस्तावित जनगणना 2011 को आंकड़ों के स्रोत के रूप में प्रयुक्त नहीं किया जा सकता है। यह इसलिए है कि जनगणना की रिकार्ड तिथि 1 मार्च 2011 होगी जिससे राज्यों को कम समय मिलेगा। इसलिए हम भारत के महापंजीयक (आरजीआई) द्वारा प्रति वर्ष प्रतिदर्श पंजीकरण प्रणाली (एसआरएस) के तहत किए जाने वाले सर्वेक्षण के परिणामों को प्रयुक्त करने का प्रस्ताव करते हैं।

12.73 वर्ष 2009 के लिए आईएमआर मापने का एसआरएस मूल आधार होगा जिससे प्रत्येक राज्य का सुधार मापा जाएगा। इन संकेतकों में वार्षिक सुधार जिसे बाद के वर्षों के एसआरएस बुलेटीन/सांख्यिकीय रिपोर्ट से निर्धारित किया जाएगा, इस मूल आधार से मापा जाएगा।

12.74 इन मापदंडों के संबंध में राज्यों की उपलब्धियों के भिन्न-भिन्न स्तर हैं। भारतीय प्रशासनिक स्टॉफ कॉलेज (एएससीआई) हैदराबाद ने इस आयोग द्वारा प्रायोजित परिणामों में सुधार लाने संबंधी किए गए अपने अध्ययन में इस ओर ध्यान दिलाया है कि बड़े आधार से सुधार लाना अक्सर बड़ा कठिन होता है तथा निम्न आधार से सुधार लाने की अपेक्षा अधिक प्रयास की जरूरत होती है। इसे ध्यान में रखते हुए एएससीआई का सुझाव है कि ऐसे मामलों में प्रदर्शन के लिए पुरस्कार उस सूत्र पर आधारित होना चाहिए जिसके दो घटक हैं : प्रथम घटक मापदंड के मूल्य में सकारात्मक घट-बढ़ को पुरस्कृत करना है तथा दूसरा घटक यदि ऐसा परिवर्तन सभी राज्यों के लिए मापदंडों के माध्यिक मूल्य से अधिक किया जाता है तो प्रीमियम मुहैया कराना है। इस प्रकार राज्यों को मापदंड में सुधार करने के साथ-साथ उस स्तर जिसमें सुधार किया गया है, दोनों के लिए पुरस्कार दिया जाता है। सरकार ने एएससीआई द्वारा प्रस्तावित सूत्र को स्वीकृत किया है, जिसका ब्यौरा अनुबंध 12.10 में दिया गया है। प्रत्येक राज्य की पात्रता आईएमआर सूचकांक में सुधार के आधार पर प्रतिवर्ष निर्धारित की जाएगी। हमने इस अनुदान के लिए 2012 तथा 2015 के बीच तीन वर्ष की अवधि में 5,000 करोड़ रुपये की राशि की सिफारिश की है। इस अनुदान की समय-सूची का ब्यौरा नीचे की सारणी 12.5 में दिया गया

है।

सारणी 12.5 : आईएमआर प्रोत्साहन अनुदान की समय-सूची

वर्ष	राशि (करोड़ रुपये)	मापन का कैलेण्डर वर्ष	एसआरएस रिपोर्ट जारी करने का वर्ष
2010-11	आधार रेखा	2009	2010
2012-13	1500	2011	2012
2013-14	1500	2012	2013
2014-15	2000	2013	2014

12.75 वर्ष 2009-10 से संबंधित आंकड़े जो 2010 में उपलब्ध होंगे, आने वाले सभी वर्षों के लिए पात्रता की गणना करने हेतु आधार रेखा होंगे। अनुदानों का संवितरण 2012-13 से शुरू होगा। इससे राज्यों को सुधार करने के लिए दो वर्ष की अवधि मिलेगी। वर्ष 2012-13 के दौरान प्रत्येक राज्य के लिए वर्ष 2009, 2010 तथा 2011 के बीच आईएमआर में संचयी परिवर्तन अनुबंध 12.10 में दिए गए सूत्र के अनुसार प्रयोज्य होगा। वर्ष 2013-14 के लिए 2009 तथा 2012 के बीच संचयी परिवर्तन सूत्र प्रयोज्य होगा। यही प्रक्रिया आने वाले वर्षों के लिए अपनाई जाएगी। इस सूत्र पर प्रयोज्य अनुरूप गणना अनुबंध 12.11 में दी गई है। यह अनुदान जैसा कि अनुबंध 12.11 में दिखाया गया है प्रासंगिक वर्ष की राज्यवार आईएमआर सांख्यिकी समाहित करते हुए वार्षिक एसआरएस बुलेटीन/रिपोर्ट के प्रकाशन के पश्चात 2012-13 तथा 2014-15 के बीच तीन वार्षिक किस्तों में जारी किया जाएगा।

न्याय व्यवस्था में सुधार

12.76 न्याय व्यवस्था में सुधार लाना बेहतर निष्पादन तथा परिणाम सुनिश्चित करने की पहल का एक महत्वपूर्ण घटक है। इसे कानून लागू करने वाली संस्थाओं की क्षमता बढ़ाने के साथ-साथ न्यायपालिका को मदद करके किया जा सकता है। हम यहां न्यायिक निष्पादन को बेहतर बनाने के लिए जरूरी समर्थन की चर्चा कर रहे हैं। आज की तिथि में देश में विभिन्न न्यायालयों में 3 करोड़ से अधिक मामले लम्बित हैं। कम से कम वर्तमान मामलों का निपटारा जरूरी है ताकि मामलों का अधिक संग्रहण टाला जा सके। मामलों का निपटान करने में लगने वाली अत्यधिक देरी से न केवल भारी कठिनाई, जिसमें विचाराधीन कैदियों द्वारा झेली कठिनाई शामिल है, बल्कि आर्थिक विकास में भी बाधा आती है।

12.77 न्याय विभाग ने कई पहलों की पहचान की है जो इस कार्य योजना का हिस्सा हैं तथा जिन्हें सहायता की जरूरत है। पहली पहल है — सुबह/शाम/शिफ्ट न्यायालय आयोजित करके मौजूदा अवसंरचना प्रयुक्त करते हुए न्यायालय के कार्यालय के घंटे बढ़ाना है। दूसरी पहल नियमित न्यायालयों पर पड़ने वाला दबाव कम करने के लिए लोक अदालतों को दी जाने वाली सहायता बढ़ाना है। तीसरी पहल राज्य के कानून सेवा प्राधिकरणों को अतिरिक्त वित्तपोषण मुहैया कराना है ताकि उन्हें हाशिए पर रहने वालों को दी जाने वाली कानूनी मदद बढ़ाने और न्याय पाने में सक्षम बनाने के लिए समर्थ बनाया जा सके। चौथी पहल न्याय व्यवस्था से बाहर विवाद सुलझाने के लिए वैकल्पिक विवाद निपटान (एडीआर) तंत्र को बढ़ावा देना है। पांचवी पहल प्रशिक्षण कार्यक्रमों के माध्यम से न्यायिक अधिकारियों तथा सरकारी अधिवक्ताओं

की क्षमता बढ़ाना है। छठी पहल इस तरह के प्रशिक्षण की सुविधा के लिए प्रत्येक राज्य में न्यायिक अकादमी के सृजन को सहायता देने से संबंधित है।

12.78 इस विभाग ने न्यायालय वाले प्रत्येक जिले में न्यायालय प्रबंधक का पद सृजित करने का भी प्रस्ताव किया है ताकि न्यायपालिका को उनके प्रशासनिक कार्यों में मदद दी जा सके। प्रत्येक राज्य में कई न्यायालय विरासत भवनों में स्थित हैं जो उस क्षेत्र की सांस्कृतिक विरासत का प्रतिबिम्ब हैं। यह प्रस्ताव है कि इन भवनों के रखरखाव हेतु अनुदान मुहैया किया जाए।

12.79 सावधानीपूर्वक विचार करने के बाद यह आयोग न्याय विभाग द्वारा किए गए प्रस्तावों को निम्नानुसार आवंटित करने के लिए 5,000 करोड़ रुपये के अनुदान को अनुमोदन देकर सहायता देने पर सहमत है। यह आवंटन दो वार्षिक किस्तों में जारी किया जा सकता है बशर्ते बनाए रखे जाने वाले खाते तथा प्रयोग प्रमाणपत्र (यूसी)/व्यय का विवरण (एसओई) सामान्य वित्त नियमावली (जीएफआर 2005) के अनुसार हों।

12.80 *सुबह/शाम/विशेष न्यायिक मेट्रोपोलिटन मजिस्ट्रेट/शिफ्ट न्यायालयों का प्रचालन* : देश में मौजूदा 14,000 जिला एवं सहायक न्यायालय महत्वपूर्ण के साथ-साथ छोटे-मोटे दोनों मामलों का निपटान कर रहे हैं। छोटे-मोटे मामलों के कारण न्यायालय के समय पर पड़ने वाला दबाव उन्हें सुबह/सांयकालीन न्यायालयों/विशेष न्यायालयों/मेट्रोपोलिटन मजिस्ट्रेटों को आवंटित करके कम किया जा सकता है। इन न्यायालयों में स्टॉफ की व्यवस्था अतिरिक्त मुआवजे का भुगतान करके नियमित न्यायपालिका अथवा सेवानिवृत्त अधिकारियों द्वारा की जाएगी। आंध्र प्रदेश में प्रातःकालीन न्यायालयों तथा गुजरात में सांयकालीन न्यायालयों ने ऐसे माडल की संभावना दर्शाई है। यह आशा है कि ऐसे 14,825 न्यायालय एक साल के भीतर 225 लाख लम्बित मामलों के साथ नए छोटे प्रकार के मामले निपटा सकते हैं। ये मामले 2010-15 की अवधि में कुल 1,125 लाख होंगे। ऐसे न्यायालय सुचारु रूप से स्थापित करने के लिए 2,500 करोड़ रुपये की राशि मुहैया की जा रही है जिसे स्वीकृत न्यायालयों की संख्या के अनुसार प्रत्येक राज्य को आवंटित किया गया है।

12.81 *एडीआर केंद्र स्थापित करना और मध्यस्थों का प्रशिक्षण*: सिविल प्रक्रिया संहिता की धारा 89 में विवादों का निपटारा न्यायालय के बाहर मध्यस्थों, माध्यस्थ अथवा लोक अदालत के माध्यम से करने का प्रावधान है। हमें लगता है कि न्यायालय प्रणाली पर पड़ने वाले दबाव को कम करने के लिए इस धारा के कार्यक्षेत्र का पूरा फायदा उठाया जाना चाहिए। इस समय मध्यस्थ तथा निपटान केंद्र उच्च न्यायालय के स्तर पर स्थापित किए जा रहे हैं किन्तु जिला स्तर पर बहुत कम केंद्र हैं। भौतिक अवसंरचना में निवेश करने के अलावा प्रत्येक न्यायालय स्थित जिले में न्यायाधीशों, अधिवक्ताओं को मध्यस्थ/निपटान अधिकारी के रूप में प्रशिक्षित किए जाने की आवश्यकता है। न्याय विभाग का प्रस्ताव है कि देश के प्रत्येक जिले में प्रति जिला 1 करोड़ रुपये की अनुमानित लागत से एक एडीआर केंद्र स्थापित किया जाए। इस विभाग का यह भी प्रस्ताव है कि याचिकाकर्ताओं को प्रति व्यक्ति 0.25 लाख रुपये की अनुमानित लागत से जरूरी सेवाएं मुहैया कराने के लिए मध्यस्थ/निपटानकर्ता के रूप में कार्य करने के लिए प्रत्येक जिले में 100 न्यायिक अधिकारियों तथा अधिवक्ताओं को पांच वर्ष

की अवधि में प्रशिक्षित किया जाए। इस योजना में एडीआर केंद्र स्थापित करने के लिए 600 करोड़ रुपये तथा पांच वर्ष की अवधि में प्रशिक्षण देने के लिए 150 करोड़ रुपये की अनुमानित राशि की आवश्यकता होगी। यह राशि राज्यों को उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले न्यायालय स्थित जिलों की संख्या के अनुपात में आवंटित की गई है।

12.82 *लोक अदालत*: हम प्रतिवर्ष प्रति उच्च न्यायालय में लगभग 10 मेगा लोक अदालतें लगाने के लिए तथा 1,500 न्यायालयों में प्रति वर्ष पांच लोक अदालतें लगाने के लिए प्रति वर्ष 20 करोड़ रुपये की अनुदान सहायता मुहैया कर रहे हैं। यह आशा की जाती है कि इससे प्रति वर्ष लगभग 15 लाख मामलों का निपटान होगा - 2010-15 की पांच वर्ष की अवधि में कुल 75 लाख मामले। न्यायालयों की संख्या के आधार पर राज्य सरकारों के बीच कुल 100 करोड़ रुपये का अनुदान आवंटित किया गया है।

12.83 *कानूनी सहायता*: कानूनी सहायता का प्रावधान न्याय प्रणाली के निर्धारण के लिए जनसंख्या के हाशिए पर रहने वाले वर्गों को मदद करने का एक महत्वपूर्ण पैमाना है। राष्ट्रीय कानूनी सेवा प्राधिकरण (नाल्सा) तथा राज्य कानूनी सेवा प्राधिकरण (साल्सा) पात्र व्यक्तियों को कानूनी सेवा मुहैया कराने के लिए जिम्मेदार है। हालांकि उनके वर्तमान संसाधन आवश्यकता के अनुरूप नहीं हैं। उनके प्रयासों को मजबूती प्रदान करने के लिए हमारा प्रस्ताव है कि कानूनी सहायता मुहैया कराने के लिए पांच वर्ष में 200 करोड़ रुपये रखे जाएं। यह राशि राज्यों को उनके अधिकार क्षेत्र में न्यायालयों की संख्या के अनुपात में आवंटित की गई है। इसके साथ हम न्यायालयों में विचाराधीन कैदियों की संख्या में कमी आने की अपेक्षा करते हैं।

12.84 *न्यायिक अधिकारियों का प्रशिक्षण*: न्यायपालिका में क्षमता निर्माण एक महत्वपूर्ण जरूरत है। इस समय न्यायिक अधिकारी उनके सेवा में आने पर राज्य न्यायिक अकादमियों में एक वर्ष के लिए प्रशिक्षित किए जाते हैं तथा उसके बाद आगे उनकी क्षमता और बढ़ाने के लिए सेवा के दौरान प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जाते हैं। इन कार्यक्रमों को इन पहलों के लिए अतिरिक्त सहायता के प्रावधान के माध्यम से गति दिए जाने की जरूरत है। 2010-15 की अवधि के लिए 250 करोड़ रुपये का एक प्रावधान किया गया है तथा राज्यों को उनके क्षेत्राधिकार में न्यायालयों की संख्या के अनुपात में आवंटित किया गया है।

12.85 *राज्य न्यायिक अकादमियां*: न्यायाधीशों को प्रशिक्षित करने का मुख्य साधन राज्य न्यायिक अकादमी है। कुछ राज्य अकादमियां साधन संपन्न हैं जबकि अधिकतर में कम अवसंरचना और थोड़ी ही सुविधाएं हैं। यह आवश्यक है कि राज्य न्यायिक अकादमियों को सहायता मुहैया की जाए ताकि वे न्यायाधीशों का प्रशिक्षण शीघ्र पूरा करने तथा रिक्त पद भरने के लिए पूरे वर्ष कार्यक्रमों को प्रचालित करने में समर्थ हो सकें। हम 20 उच्च न्यायालयों को प्रति उच्च न्यायालय 15 करोड़ रुपये राशि देने का प्रस्ताव करते हैं जो 300 करोड़ रुपये बैठती है। इन निधियों को उन राज्यों जहां अकादमियां नहीं हैं, में नई अकादमियां स्थापित करने अथवा जहां अकादमियां हैं वहां अतिरिक्त सुविधाएं मुहैया कराने के लिए प्रयुक्त की जाएंगी। तीन उच्च न्यायालय एक से अधिक राज्य को कवर करते हैं। गुवाहाटी न्यायिक अकादमी (जो पूर्वोत्तर को कवर करती है) असम सरकार के माध्यम से स्थापित करने का प्रस्ताव है। मुंबई न्यायिक अकादमी (जो महाराष्ट्र और गोवा को कवर करती है) महाराष्ट्र सरकार के माध्यम से

स्थापित करने का प्रस्ताव है। चंडीगढ़ न्यायिक अकादमी (जो पंजाब और हरियाणा को कवर करती है) को पंजाब सरकार के माध्यम से स्थापित करने का प्रस्ताव है।

12.86 *सरकारी अधिवक्ताओं का प्रशिक्षण*: इस तथ्य को देखते हुए कि सरकार एक प्रमुख वादी है, कमजोर अभियोजन न्यायालयीन मामलों के निपटान में होने वाली देरी का एक प्रमुख कारण है जहां सरकार एक पक्ष है। इस समय सरकारी अधिवक्ताओं के प्रशिक्षण के लिए सुविधाएं अपर्याप्त हैं। प्रति अभियोजक 1.5 लाख रुपये की अनुमानित लागत पर देश में 2,000 सरकारी अभियोजकों के प्रशिक्षण के लिए प्रावधान किया गया है। इस प्रयोजनार्थ 2010-15 की अवधि के लिए 150 करोड़ रुपये की राशि मंजूर की गई है जिसे राज्यों को उनके क्षेत्राधिकार के न्यायालयों की संख्या के अनुपात में आवंटित किया गया है।

12.87 *न्यायालय प्रबंधक के पदों का सृजन*: न्यायालय प्रबंधन की कार्यक्षमता बढ़ाने के परिणामस्वरूप मामले के निपटान में सुधार होता है। न्यायाधीशों को उनकी प्रशासनिक ड्यूटियों का निष्पादन करने के लिए सहायता देने से उन्हें न्यायिक कार्य करने में अधिक समय मिलेगा। अभिनव दृष्टिकोण अपनाकर न्याय विभाग ने प्रस्ताव किया है कि एमबीए डिग्री के साथ व्यावसायिक पात्रता रखने वाले न्यायालय प्रबंधकों को न्यायाधीशों की सहायता के लिए तैनात किया जाना चाहिए। ये न्यायालय प्रस्तावित प्रबंधक नैशनल एरियर ग्रिड जिसे सभी न्यायालयों में मामलों के निपटारे को मानीटर करने के लिए स्थापित किया जाएगा, में सूचनाएं भेजने के लिए भी उपयोगी होंगे। हम इस अभिनव प्रयास का समर्थन करते हैं जिसके प्रभाव का मूल्यांकन 2015 के बाद किया जा सकता है। न्यायालयों के प्रशासनिक कार्यों में प्रधान, जिला तथा सेशन न्यायाधीशों की सहायता के लिए न्यायालय स्थित प्रत्येक जिले में न्यायालय प्रबंधक का पद सृजित किया जाएगा। साथ-साथ, प्रत्येक उच्च न्यायालय के लिए दो तथा उच्च न्यायालय की प्रत्येक बेंच के लिए एक-एक न्यायालय प्रबंधकों के पद सृजित किए जाएं। इसके लिए अनुमानतः प्रति वर्ष 60 करोड़ रुपये की जरूरत होगी और यह 2010-15 की अवधि के लिए 300 करोड़ रुपये बैठता है। यह राशि राज्यों को उनके क्षेत्राधिकार के न्यायालय स्थित जिलों की संख्या के अनुपात में आवंटित की गई है।

12.88 *जिन विरासत भवनों में न्यायालय है उनका अनुरक्षण*: देश में कई न्यायालय भवनों को उपयुक्त राष्ट्रीय, राज्य अथवा स्थानीय कानून के तहत विरासत भवन घोषित किया गया है। यह प्रस्ताव है कि पांच वर्ष की अवधि के दौरान भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (एएसआई)/ भारतीय राष्ट्रीय कला एवं सांस्कृतिक विरासत (इंटाक) के सहयोग से 450 करोड़ रुपये की अनुमानित लागत से ऐसे 150 भवनों के जीर्णोद्धार तथा संरक्षण का कार्य किया जाए। हमें आशा है कि बड़े और पुराने भवनों को तरजीह दी जाएगी। विरासत भवनों संबंधी डाटा न होने से हमने ये निधियां सभी राज्यों को उनके क्षेत्राधिकार में न्यायालयों की संख्या के अनुसार आवंटित की हैं।

12.89 *शर्तें*: सरकार आज देश में एक सबसे बड़ा वादी है। जहां राज्य सरकार अथवा केंद्र सरकार एक पक्ष है वहां बड़ी संख्या में लम्बित मामले हैं जो बकाया मामलों में बड़ी वृद्धि कर रहे हैं। यह आवश्यक है कि सभी राज्य सरकारें विश्वसनीय मुकदमे पर लक्षित राज्य विवाचन नीतियां तैयार करें। केंद्र सरकार शीघ्र ही राष्ट्रीय विवाचन

नीति बनाने की योजना बना रही है। यह प्रस्ताव है कि इस नीति में निम्नलिखित के लिए किए जाने वाले उपाय शामिल होंगे: (i) मौजूदा मामलों की समीक्षा करना तथा जहां आवश्यक हो झूठे तथा खिजाऊ के रूप में पहचाने गए मामलों को हटाना; (ii) बचाव के मामलों के साथ-साथ अपील करने के लिए मापदंड तैयार करना तथा (iii) अनावश्यक मुकदमे समाप्त करने के लिए अधिकार प्राप्त समिति का गठन करना। राज्य राष्ट्रीय विवाचन नीति के आधार पर अपनी राज्य विवाचन नीति तैयार कर सकते हैं। अगला पैरा 12.91 में उल्लिखित अनुदान पांच समान वार्षिक किस्तों में मुहैया किए जाएंगे। इन अनुदानों के लिए राज्य-वार पात्रता का ब्यौरा अनुबंध 12.12 में दिया गया है। किस्त के आहरण के लिए केवल वही राज्य पात्र होगा जिसने राज्य वाद नीति तैयार की हो। आने वाले वित्त वर्षों के लिए किस्त के आहरण के लिए पात्रता हेतु राज्यों को वित्त वर्ष की समाप्ति से पहले ऐसी नीति लागू करनी होगी। यह शर्त प्रथम वार्षिक किस्त (2010-11) के लिए लागू नहीं होगी जिसे नीति लागू किए बिना आहरित किया जा सकता है। राज्य उसके बाद अपनी नीति तैयार करने के बाद ही अनुदान के लिए भविष्य प्रभाव से पात्र होगा।

पुलिस प्रशिक्षण

12.90 अधिकांश राज्य सरकारों ने दो कारणों से पुलिस कर्मियों के प्रशिक्षण के लिए कम प्राथमिकता दी है : (i) उपलब्ध स्टाफ इतना फैला हुआ है कि पुलिस कर्मियों को प्रशिक्षण के लिए भेजने हेतु समय नहीं है (ii) अधिकांश राज्यों में प्रशिक्षण अवसंरचना नहीं है। गृह मंत्रालय के अनुसार एक पुलिस अधिकारी औसतन 15 वर्षों में केवल एक ही बार प्रशिक्षण लेता है। वर्तमान सुरक्षा स्थिति के साथ-साथ प्रौद्योगिकी में हुए तीव्र परिवर्तन को देखते हुए यदि न्याय देने में परिणामों को बेहतर करना हो तो यह प्राथमिकता बदलने की जरूरत है। इसलिए हम राज्य सरकारों को उनके द्वारा प्रस्तावित तरीके से उनके पुलिस कर्मियों को प्रशिक्षण देने में सहायता करने का प्रस्ताव करते हैं। हमने इस अध्याय में आगे की गई चर्चा के अनुसार राज्य विशिष्ट अनुदानों के हिस्से के रूप में उसके लिए उपयुक्त आवंटन किया है। पुलिस उन्नयन तथा प्रशिक्षण के लिए हमारे अनुदान के प्रावधान राज्यों द्वारा किए गए अनुरोध के अनुसार होते हैं लेकिन हमें यह अपेक्षा है और इस बात की जरूरत है कि लिंग समानता सहित पुलिस प्रशिक्षण की विषय वस्तु इस प्रकार होनी चाहिए कि जनसंख्या के सभी वर्ग पुलिस को संरक्षणकर्ता के रूप में देखें।

नवाचार को बढ़ावा देना

12.91 भारत के राष्ट्रपति ने जून 2009 में संसद को संबोधित करते हुए अपने भाषण में देश को नवाचार को बढ़ावा देने तथा लाखों लोगों की सृजनशीलता प्रवर्तित करने के रास्ते पर प्रतिबद्ध किया। उन्होंने घोषणा की कि अगले दस वर्ष 'नवाचार का दशक' के रूप में समर्पित किए जाएंगे। नवाचार बेहतर विकल्प मुहैया कराने, लागत में कमी करने, सेवा स्तर में सुधार लाने तथा उपलब्धता की कमी पूरी करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है। इसलिए यह कार्य न केवल नवीकरण का पोषण करता है बल्कि इसे उत्साह से बढ़ावा भी देता है। विभिन्न राज्यों में पहले ही शुरू किए गए कई उपयुक्त, कम लागत वाले तथा जनोन्मुखी राष्ट्रीय नवाचार फाउंडेशन (एनआईएफ) द्वारा दस्तावेजीकरण किया गया है तथा उनके द्वारा उसका प्रचार-प्रसार किया जा रहा है। ये नवाचार निजी क्षेत्र में अधिकांशतः वैयक्तिक पहल से संबधित होते हैं। यह आयोग महसूस करता है कि इसी तरह के प्रासंगिक नवाचार

सरकारी क्षेत्र में विद्यमान हैं जिनकी पहचान किए जाने, उनका दस्तावेज बनाए जाने तथा सभी राज्य सरकारों में प्रोत्साहन दिए जाने की जरूरत है। हमने देखा है कि "मिड डे मील" योजना जैसे कई राष्ट्रीय कार्यक्रमों का मूल राज्य स्तर पर अपनाई गई आरंभिक नवाचार योजनाओं में था। इस प्रकार, हमने राज्य सरकारों द्वारा सेवा स्तरों में सुधार लाने तथा लागत कम करने के लिए विभिन्न क्षेत्रों में शुरू किए गए प्रमुख नवाचारों का विवरण उनसे प्राप्त किया है। ये नवाचार स्वास्थ्य, शिक्षा, पर्यटन तथा प्राकृतिक संसाधन के प्रबंधन जैसे कई क्षेत्रों में हैं तथा सेवा सुपुर्दगी में सुधार करने पर लक्षित हैं। इनमें शासन में सुधार और न्याय देना शामिल हैं। प्राप्त किए गए आंकड़ों के विश्लेषण तथा एनआईएफ के सुझावों के आधार पर हमने दो तरह की पहलें की हैं।

सार्वजनिक प्रणालियों में नवाचार केंद्र (सीआईपीएस)

12.92 पहली पहल एएससीआई, हैदराबाद में सार्वजनिक प्रणाली में नवाचार केंद्र (सीआईपीएस) स्थापित करने के लिए आंध्र प्रदेश सरकार की सहायता के अनुरोध में निहित है। सीआईपीएस सक्रिय रूप से उन व्यवहारों को राज्यों में प्रोत्साहित और प्रचारित करेंगे जिनसे सेवा सुपुर्दगी बढ़ी है, कार्यक्षमता में बढ़ोतरी हुई है और सार्वजनिक प्रणालियों में लागत कम हुई है। यह नए व्यवहारों के माहौल पर निरन्तर नजर रखेगा जिसे उसके नए डाटाबेस में डाला जाएगा, उसके बाद राज्यों में उपलब्ध कराया जाएगा। यह प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित करेगा तथा आपसी अनुभव बांटने में समर्थ करेगा।

12.93 सीआईपीएस की कार्यप्रणाली केंद्र सरकार के प्रतिनिधियों तथा स्वतंत्र विशेषज्ञों के अलावा राज्य सरकारों के सभी मुख्य सचिवों की उसके सदस्यों के रूप में बनी सलाहकार समिति के मार्गदर्शन के अधीन होगी। पांच वर्ष की अवधि के लिए सीआईपीएस चलाने के लिए 20 करोड़ रुपये के अनुदान को प्रयुक्त किया जाएगा, तत्पश्चात इसके आत्मनिर्भर होने की आशा है। यह अनुदान 2010-11 के दौरान एक किस्त में जारी किया जाएगा। इस अनुदान के तौर तरीकों का ब्यौरा अनुबंध 12.13 में दिया गया है। इस प्रावधान को आंध्र प्रदेश के राज्य विशिष्ट अनुदानों के तहत शामिल किया गया है (पैरा 12.127)।

जिला नवाचार निधि (डीआईएफ)

12.94 दूसरी पहल जिला नवाचार निधि (डीआईएफ)का सृजन करना है जिसका लक्ष्य महसूस की गई जरूरतों तथा नवाचार के लिए शासन के सभी स्तरों को जवाबदेह बनाना है। 1 करोड़ रुपये की यह निधि देश के प्रत्येक जिले को उपलब्ध कराई जाएगी जिसका लक्ष्य पहले ही सृजित पूंजीगत परिसंपत्तियों की कार्यक्षमता बढ़ाना है। यह निवेश जिले में पहले से मौजूद आवश्यक अंतर को दूर करने के लिए प्रयुक्त होगा, जिसे अपेक्षतः छोटे निवेश के कारण पूरी तरह प्रयुक्त नहीं किया जा रहा है। इन उदाहरणों में काम न करने वाले निदान उपकरण वाले सरकारी अस्पताल; छोटा सिंचाई तालाब जिसपर अधिक दबाव होता है और जिससे रिसाव होता है; ऐसा क्षेत्र जहां भूमि जाँच सुविधाओं के बिना कम कृषि उत्पादन है, शामिल है। इसका उद्देश्य मौजूदा पूंजीगत परिसंपत्ति का नवीकरण अथवा उसका बेहतर प्रयोग करना और तत्काल लाभ पहुंचाने का होगा। हम स्वीकार करते हैं कि ऊपर दिए गए उदाहरणों को आदर्श रूप में राज्यों के बजट से वित्तपोषित किया जा सकता है और किया जाना चाहिए। हालांकि स्थापना लागतों पर बढ़ने वाले दबाव के चलते हम यह भी मानते हैं कि सरकारी अवसंरचना में कई महत्वपूर्ण अंतरों को अभी भरा जाना बाकी है तथा इन सभी जरूरतों को राज्य स्तर पर पहचान देने और उनका समाधान करने से

पहले समय लग सकता है। तुलनात्मक रूप से कम निवेश के लिए तत्काल कल्याणकारी प्रतिफल देने वाली ऐसी परियोजनाएं जिला स्तर पर बेहतर चिह्नित की जाती हैं। जिला स्तर पर नवाचार के लिए भी अत्यधिक गुंजाइश है और प्रति जिला अपेक्षाकृत कम आवंटन का भी गुणक बल के तौर पर प्रभावी प्रयोग किया जा सकता है।

12.95 इस योजना के तहत चलाई जा रही परियोजनाएं आपूर्ति प्रेरक की अपेक्षा मांग प्रेरित होनी चाहिए। यह योजना नवाचार उपायों को प्रेरित करने में भी सहायक होनी चाहिए ताकि सरकार तक पहुंच बनाई जा सके और इसे समाज के सभी वर्गों के प्रति जवाबदेह बनाया जा सके। हम सिफारिश करते हैं कि जिला स्तर पर लागत का केवल 90 प्रतिशत ही जिला नवाचार निधि से व्यय किया जाए तथा शेष 10 प्रतिशत गैर सरकारी अंशदान-जनता अथवा गैर सरकारी संगठन से व्यय किया जाए। यह राशि योजना मंजूर होने से पहले संग्रहित की जाए और जिला एजेंसी के पास जमा की जाए। राज्य सरकारें जिलों को पसंद की स्वतंत्रता देते हुए उपर्युक्त बुनियादी सांचे को प्रयुक्त करते हुए इस योजना के लिए मार्गनिर्देश तैयार कर सकते हैं। हम देश में प्रत्येक जिले को उपर्युक्त तरीके से प्रयोग में लाने के लिए 1 करोड़ रुपये आवंटित करने का प्रस्ताव करते हैं। प्रत्येक राज्य सरकार अनुबंध 12.14 के अनुसार अपनी पात्र राशि दो किस्तों में लेने के लिए हकदार होगा। प्रथम किस्त राज्य सरकार द्वारा इस योजना के क्रियान्वयन के लिए विस्तृत मार्गनिर्देशों को अंतिम रूप देने तथा जिला स्तर पर प्राधिकारी जो इस योजना के अंतर्गत परियोजना मंजूर करेगा, को अधिसूचित करने के बाद 2011-12 में जारी की जाएगी। दूसरी किस्त राज्य सरकार द्वारा सृजित लाभों का ब्यौरा देते हुए प्रथम किस्त के अंत प्रयोग संबंधी रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने के बाद जारी होगी। यदि राज्य सरकार चाहे तो राज्य के जिलों को दो चरणों में कवर किया जा सकता है। प्रतिस्पर्धा पैदा करने के लिए यदि कुछ जिले सहायता के लिए और अधिक नवाचार परियोजनाएं लाते हैं तो शेष जिलों की अप्रयुक्त निधियां उन्हें पुनः आवंटित की जा सकती हैं।

12.96 हम इस योजना के लिए 616 करोड़ रुपये का अनुदान देने का प्रस्ताव करते हैं। प्रत्येक राज्य में जिलों की संख्या पर आधारित राज्य-वार आवंटन अनुबंध 12.14 में दिया गया है।

सरकारी खातों में पारदर्शिता बढ़ाना

12.97 सरकारी खातों में पारदर्शिता फीड बैक लूप में सुधार करती है, सभी नीतिगत पहलों के राजकोषीय प्रभाव को प्रतिबिम्बित करती है और इस प्रकार अधिक उत्पादकता सुनिश्चित करते हुए जवाबदेही बढ़ाती है। हम केंद्र और राज्य सरकार के खातों में पारदर्शिता लाने के लिए किए जाने वाले विभिन्न उपायों जिनमें प्रोद्भूत लेखांकन, राज्यों में वित्तीय खातों में सामंजस्य बनाए रखना तथा लेखा परीक्षा तंत्र मजबूत बनाना शामिल हैं, पर पृथक चर्चा करेंगे। निम्नलिखित पैराग्राफों में राज्य और जिला स्तर पर सांख्यिकीय प्रणाली मजबूत करने तथा राज्य सरकार के कर्मचारियों तथा पेंशनभोगियों के लिए डाटा स्थापित करने के लिए आंकड़ों की गुणवत्ता बढ़ाने के दो विशिष्ट उपायों पर चर्चा करेंगे।

राज्य सरकारों की सांख्यिकीय प्रणाली बेहतर करना

12.98 देश में सांख्यिकीय प्रणाली मजबूत करने के लिए भी कदम उठाए गए हैं। राष्ट्रीय सांख्यिकीय आयोग (एनसीएस) की स्थापना देश में सांख्यिकीय प्रणाली के विकास को पूरी तरह दिशा देने तथा उसके विकास के लिए सभी उपायों का निरीक्षण करने के लिए की गई थी।

राष्ट्रीय कार्यनीतिक सांख्यिकीय योजना (एनएसएसपी) 2008 में मौजूदा सांख्यिकीय ढांचे को मजबूत किए जाने के लिए मध्यावधिक कार्यनीति दी गई है ताकि नीति बनाने और निर्णय लेने के लिए व्यापक गुणवत्तापूर्ण सुसंगत आर्थिक और सामाजिक डाटा तैयार किया जा सके। भारतीय सांख्यिकीय परियोजना (आईएसपी) का फोकस सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों की सांख्यिकीय क्षमता को बढ़ाने पर केंद्रित है। खास तौर पर, उन्हें बीस प्रमुख सांख्यिकीय क्रियाकलापों के संबंध में राष्ट्रीय न्यूनतम मानक कारगर तरीके से पूरे करने के लिए प्रोत्साहित किया जा रहा है।

12.99 इन प्रभावशाली उपलब्धियों के बावजूद कई महत्वपूर्ण मुद्दों का समाधान किया जाना बाकी है। ये नीचे दिए गए हैं :

- i) बारहवें वित्त आयोग ने सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) को उपादान लागत पर मापने की बजाय, जैसाकि इस समय किया जा रहा है, राष्ट्रीय अनुमानों के अनुरूप बाजार मूल्यों पर मापने की जरूरत के बारे में कहा। यह अभी भी उपलब्ध नहीं है। इसके अतिरिक्त, राज्यों में जीएसडीपी का मापन इस प्रकार मानकीकृत होना चाहिए कि वित्त आयोग और अन्य निकायों द्वारा तुलनीय जीएसडीपी का प्रयोग अधिक किया जा सके।
- ii) इस आयोग ने सरकारी नीति में परिवेश संबंधी विचार शामिल करने की जरूरत पर भी सिफारिश की है। इस प्रयास के भाग के तौर पर हरित जीडीपी/जीएसडीपी का अनुमान लगाना बहुमूल्य होगा। इस तरह अनुमान प्राकृतिक संपत्ति के ह्रास के लिए होगा तथा इसमें पर्यावरण के पतन के कारण हुई आय की हानि पर विचार किया जाएगा।
- iii) जिला आय के तुलनीय अनुमान आंतर-राज्य आय की विसंगतियां मापने के लिए अत्यधिक प्रासंगिक हैं। इससे राज्य सरकारें कारगर तरीके से नीतियां बनाने तथा कार्यक्रम हस्तक्षेप के लिए समर्थ होंगी। इन्हें राजकोषीय अंतरणों के एकसमान अंतरण के लिए मापदंड के तौर पर भी प्रयुक्त किया जा सकता है। लगभग 23 राज्यों ने 1999-2000 से 2005-06 तक की अवधि के लिए जिला आय सांख्यिकी निर्मित की है। इन्हें प्रयोग लायक बनाने के लिए सभी राज्य केंद्रीय सांख्यिकीय संगठन (सीएसओ) के मार्ग निर्देशों के अनुसरण में इस डाटा को निर्मित करें। तुलनीयता सुनिश्चित करने के लिए इन्हें राष्ट्रीय स्तर पर वैधता हासिल किए जाने की भी आवश्यकता है।
- iv) एक समान वितरण के लिए लागत संबंधी अक्षमता को मापना महत्वपूर्ण है। भौगोलिक स्थिति, जनसंख्या का आकार तथा वितरण एवं जनसांख्यिकीय विशेषताएं जैसे कई कारकों के कारण राज्यों में सेवा की लागत में भिन्नता है। इसके अतिरिक्त राज्यों की लागत अक्षमता का अनुमान लगाने के लिए दो प्रकार के डाटा की आवश्यकता है : (क) विभिन्न राज्यों में उपलब्ध विभिन्न सेवाओं के स्तर का प्रमात्रात्मक मापन (ख) तदनु रूप एकक लागत। अभी तक ऐसा डाटा उपलब्ध नहीं है।

v) आंतर-क्षेत्रीय ढांचे को देखने के लिए आंतर-क्षेत्रीय व्यापार संबंधी डाटा का मापन उपयोगी होगा।

12.100 हम सिफारिश करते हैं कि सांख्यिकी मंत्रालय ऊपर रेखांकित सांख्यिकीय अंतरों को पाटने के लिए कदम उठाए। यह सुनिश्चित करने के लिए कि राष्ट्रीय कार्यनीतिक योजना कारगर तरीके से क्रियान्वित की जा रही है, यह आयोग राज्य सरकारों को सहायता-अनुदान देने की सिफारिश करता है, जिसे उनके द्वारा अवसंरचना अंतरों को पाटने में प्रयुक्त किया जाना चाहिए।

12.101 अनुदान का कम से कम 75 प्रतिशत जिला स्तर पर भारतीय सांख्यिकीय परियोजना द्वारा कवर न किए गए सांख्यिकीय अवसंरचना मजबूत करने और स्थानीय स्तर पर विकास के लिए मूल सांख्यिकी से संबंधित प्रस्तावित सीएसएस के लिए प्रयुक्त किया जाएगा। अनुदान का अधिकतम 25 प्रतिशत राज्य मुख्यालय में सांख्यिकी अवसंरचना में सुधार के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। राज्य कुल 616 करोड़ रुपये के लिए पात्र होंगे जिसमें से 1 करोड़ रुपये प्रत्येक जिले को दिया जा रहा है। इस अनुदान के लिए राज्य-वार पात्रता अनुबंध 12.14 में दी गई है।

12.102 इस अनुदान का पांच वार्षिक किस्तों में आहरण होगा। प्रथम किस्त राज्य द्वारा पूरे अनुदान के लिए व्यय आयोजना प्रस्तुत करने पर ही आहरित होगी। बाद की सारी किस्तें पिछली किस्तों के लिए यूसी/एसओई के प्रस्तुत किए जाने पर आहरित होंगी। राज्यों को अपने व्यय आयोजना में किसी भी समय संशोधन करने की छूट होगी।

सरकारी कर्मचारियों तथा पेंशनभोगियों के लिए डाटा बेस स्थापित करना

12.103 यद्यपि राज्य सरकारों के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर्मचारियों का हिस्सा प्रदत्त कार्यबल का 6 प्रतिशत तथा मोटे तौर पर देश की जनसंख्या का 2 प्रतिशत है, वेतन, एकमुश्त पेंशन लाभ (रूपांतरण, उपदान, छुट्टी नकदीकरण) के लिए कुल भुगतान तथा मासिक पेंशन की राशि राज्य के कुल राजस्व व्यय का लगभग 32 प्रतिशत तथा 2008-09 (ब.अ.) के लिए राज्य के उनके कर राजस्व का 67 प्रतिशत है। 1990-91 और 2008-09 के बीच यह लागत राज्यों में 17 प्रतिशत की वार्षिक चक्रवृद्धि दर से बढ़ी है। हमने अध्याय 7 में छठे वेतन आयोग की सिफारिशों के क्रियान्वयन के प्रभाव का अनुमान 35 प्रतिशत लगाया है। हालांकि ऐसे झटकों के प्रभाव का ठीक-ठीक निर्धारण तभी किया जा सकता है जब कर्मचारियों तथा पेंशनभोगियों की संख्या, उनका वेतन और देय पेंशन संबंधी आंकड़े और उनकी जनसांख्यिकी उपलब्ध हों। तभी राज्य भविष्य में वेतन एवं पेंशन संबंधी उनकी देनदारी का आकलन और अनुमान लगा सकता है तथा उस पर अंकुश लगाने के लिए कारगर योजना बना सकता है और विकासात्मक परिव्यय कर सकता है। यह कार्य राज्य द्वारा कर्मचारी तथा पेंशनभोगी डाटाबेस तैयार किए बिना और उसे नियमित तौर पर सही बनाए रखे बिना नहीं किया जा सकता। इस आयोग ने राज्य सरकारों द्वारा प्रभावी राजकोषीय योजना के लिए कर्मचारी तथा पेंशन डाटाबेस और एमआईएस तैयार करने संबंधी एक अध्ययन प्रायोजित किया जिसमें इस मुद्दे का विश्लेषण किया गया है। इस अध्ययन की प्रारंभिक सिफारिशों पर नई दिल्ली में 30 जुलाई 2009 को आयोजित राज्यों के वित्त सचिवों की बैठक में चर्चा की गई थी। यह अध्ययन रिपोर्ट आयोग की वेबसाइट पर प्रकाशित की गई है।

12.104 इस अध्ययन में सिफारिश की गई है कि सभी राज्य कर्मचारी तथा पेंशनभोगी डाटाबेस बनाएं तथा ऐसा ढांचा बनाएं जिससे वे निरन्तर आधार पर सही डाटाबेस बनाए रख सकें। इसमें उस फार्मेट में डाटाबेस तैयार करने की जरूरत की ओर ध्यान दिलाया गया है जिससे राज्य स्तर के साथ-साथ राष्ट्रीय स्तर पर संयोजन किया जा सके। इसमें यह जरूरी होगा कि सभी राज्य कर्मचारियों की एक जैसी व्याख्या करें तथा डाटाबेस के लिए मानक न्यूनतम अन्तर्विषय का प्रयोग करें। हम सिफारिश करते हैं कि राज्य ऐसा डाटाबेस अपनाएं जिससे यह डाटा न्यूनतम स्तर पर हासिल किया जा सके। पेंशनभोगियों के लिए दो डाटाबेस तैयार किए जाने की जरूरत है - एक उनके लिए जो परिभाषित लाभ योजना के तहत पेंशन प्राप्त कर रहे हैं तथा दूसरा उनके लिए जिन्होंने नई परिभाषित अंशदान योजना के तहत अपना नाम दर्ज किया है। इस नई पेंशन योजना (एनपीएस) डाटाबेस में न केवल कर्मचारियों का डाटा होगा बल्कि अंशदान और संचयन का ब्योरा भी होने के साथ-साथ खाता धारक को खाते में शेष संबंधी सूचना देने की सुविधा होगी।

12.105 एनपीएस के क्रियान्वयन के समक्ष आने वाली चुनौतियां पैरा 7.122 में रेखांकित की गई हैं। यह प्रस्तावित डाटाबेस एनपीएस के शीघ्र क्रियान्वयन को समर्थ करेगा क्योंकि इसमें वेतनपंजी से संबंधित कटौती का आधार और सेवा प्रदाताओं को किए जाने वाले अंशदानों का अंतरण होगा।

12.106 केंद्रीय प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) तथा डाटा प्रबंधन प्रणाली के साथ कर्मचारियों, वेतनभोगियों और परिवार पेंशनभोगियों के लिए एक डाटाबेस तैयार किया जाएगा। आदर्श रूप में, भूल-चूक से मुक्त तथा समयबद्ध और अद्यतन बनाने के लिए इसे इलेक्ट्रॉनिक वेतनपंजी एवं पेंशन भुगतान प्रणाली के साथ एकीकृत किया जाना चाहिए।

12.107 ये डाटाबेस सभी राज्यों में साझी बुनियाद नामशः व्यय के आंकड़ों की तुलनीयता के लिए एक समान वित्तीय एवं जनसांख्यिकीय डाटा क्षेत्रों की न्यूनतम संख्या, पर तैयार किए जाने चाहिए। सुझाया गया टेम्प्लेट अनुबंध 12.15 में दिया गया है। हालांकि राज्य अपना डाटाबेस बनाते समय उनकी विशिष्ट जरूरतें पूरी करने के लिए अतिरिक्त डाटा क्षेत्रों को शामिल करने हेतु स्वतंत्र हैं। राज्य इस आयोग की वेबसाइट पर प्रकाशित अध्ययन रिपोर्ट के अध्याय 5 में दिए गए डाटाबेस के सृजन के लिए सुझाए गए माडल को ध्यान में रख सकते हैं।

12.108 समेकित निधि से परिभाषित लाभ पेंशन के लिए पात्र सभी कर्मचारी, पेंशनभोगी और परिवार पेंशनभोगी प्रत्यक्ष अथवा अनुदानों के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से ऐसे डाटाबेस में शामिल किए जाने चाहिए। स्थानीय सरकारों के कर्मचारियों को विशिष्ट पहचान दी जानी चाहिए। हम सिफारिश करते हैं कि कर्मचारी और पेंशनभोगियों का डाटाबेस तैयार करने के लिए सामान्य श्रेणी के प्रत्येक राज्य को 10 करोड़ रुपये और विशिष्ट श्रेणी के प्रत्येक राज्य को 5 करोड़ रुपये का अनुदान दिया जाए।

12.109 यह डाटाबेस इस तरह तैयार किया जाए कि उसमें अन्य वित्तीय लाभों (सामान्य भविष्य निधि, बीमा और स्वास्थ्य लाभों सहित) को कर्मचारियों को देने के साथ-साथ परिभाषित पेंशन तथा परिवार पेंशन के भुगतान शामिल करने और उसमें विस्तार करने के लिए स्थान हो।

12.110 इस डाटाबेस को स्थापित करने के लिए सभी राज्य कार्य शुरू करने की किसी पूर्व शर्त के बिना 2010-11 के दौरान 2.50

करोड़ रुपये आहरित कर सकेंगे। हमें आशा है कि यह कार्य तीन वर्ष में पूरा हो जाएगा। 7.50 करोड़ रुपये की बकाया राशि राज्य द्वारा यह प्रमाणित करने के बाद दी जाएगी कि उसने डाटाबेस तैयार कर लिया है जिसमें अनुबंध 12.15 में उल्लिखित डाटा मौजूद है और इसे लेनदेन के आधार पर राजकोष के साथ कार्यात्मक ढंग से समेकित किया गया है। राज्य यह भी पुष्टि करें कि वे चौदहवें वित्त आयोग को इस डाटाबेस पर आधारित वेतन और पेंशन व्यय के अनुमान मुहैया कराने में समर्थ होंगे। जिन राज्यों ने पहले ही ऐसे कदम उठाए हैं, उनके द्वारा ऊपर निर्धारित तरीके से अपनी पात्रता की घोषणा करने के साथ ही उन्हें उनका पूरा आवंटन (10 करोड़ रुपये अथवा 5 करोड़ रुपये जैसा भी मामला हो) किया जा सकता है। हमने भारत सरकार को भी उसके कर्मचारियों और पेंशनभोगियों के लिए डाटाबेस तैयार करने के समानांतर प्रयास शुरू करने का अनुरोध किया है।

सड़कों तथा पुलों के रखरखाव के लिए अनुदान

12.111 ग्यारहवें वित्त आयोग तक आयोगों ने राज्यों द्वारा उनके आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय के भाग के तौर पर सड़कों का रखरखाव किए जाने की आवश्यकता निर्धारित की है। सड़कों के उचित रखरखाव के महत्व को मानते हुए बारहवें वित्त आयोग ने इस प्रयोजनार्थ विशेष अनुदान दिए जाने की सिफारिश की है। कई राज्यों ने हमें भेजे गए ज्ञापनों में इस अनुदान को जारी रखने का अनुरोध किया है। हमने अनुदान मिलने के बाद सड़कों तथा पुलों के रखरखाव के लिए राज्यों द्वारा अधिक व्यय करते देखा है तथा यह तथ्य स्वीकार करते हैं कि सड़कों जैसी महत्वपूर्ण अवसंरचना में घटिया रखरखाव के कारण बाधा नहीं आनी चाहिए। इसलिए हमने राज्यों के समग्र आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय के अंतर्गत यथानिर्धारित सामान्य रखरखाव व्यय के अतिरिक्त सड़कों तथा पुलों के रखरखाव के लिए अनुदान देने का निर्णय लिया है।

12.112 हमने विभिन्न श्रेणियों नामशः राज्य राजमार्ग, प्रमुख जिला सड़कें, अन्य जिला सड़कें तथा स्थानीय निकाय/गांव सड़कें, प्रत्येक प्रकार की सड़कें नामशः ब्लैक टॉप (बीटी)/सीमेंट कंक्रीट (बीटी), वाटर बाउंड मैकाडेम (डब्ल्यूबीएम) तथा अर्थन रोड (ईआर), के तहत राज्यों से सड़क की लम्बाई संबंधी डाटा प्राप्त कर लिया है। डब्ल्यूबीएम और ईआर के लिए हमने समग्र व्यय जरूरतों के अपने निर्धारण में कथित सड़क लम्बाई का 50 प्रतिशत बीटी सड़कों में जोड़ा है। हमने सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय से सड़कों के रखरखाव के लिए मापदंड प्राप्त किए हैं तथा रखरखाव के लिए वार्षिक जरूरतें पूरी करने के लिए उन्हें प्रयुक्त किया है। हमने केवल साधारण मरम्मत के लिए ही अनुदान देने का निर्णय लिया है। सड़कों की प्रत्येक श्रेणी के लिए साधारण मरम्मत के मापदंड राज्य में पहाड़ी और मैदानी क्षेत्र की सड़कों के लिए पृथक रूप से उस श्रेणी की सड़क लम्बाई के लिए लागू किए थे। विशेष श्रेणी के राज्यों की अंतर्निहित लागत अक्षमता को देखते हुए उनके मामले में रखरखाव की वार्षिक जरूरत के निर्धारण में 20 प्रतिशत की बढ़ोतरी की गई है।

12.113 हमने प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की सड़कों के लिए रखरखाव की जरूरत का पृथक रूप से निर्धारण किया है जो हमारी पंचाट अवधि के दौरान प्रारंभिक पांच वर्षीय रखरखाव संविदाओं से प्रकट होगा। यह दो कारणों से किया गया है। प्रथम, आयोग के साथ विचार विमर्श के दौरान कई राज्यों ने कहा कि आयोग को सड़क की लम्बाई संबंधी डाटा प्रस्तुत करते समय प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की सड़कों को छोड़ दिया गया है तथा दूसरा, प्रधान मंत्री ग्राम सड़क

योजना की सड़कें उच्च प्राथमिकता प्राप्त ग्रामीण सड़कें हैं जहां गुणवत्ता मुख्य केंद्र बिन्दु है, इसलिए इस पर विशेष ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है।

12.114 हमने 2011-12 से शुरू होने वाले चार वर्षों के लिए पीएमजीएसवाई-भिन्न सड़कों के लिए निर्धारित जरूरत का 50 प्रतिशत और पीएमजीएसवाई सड़कों के लिए निर्धारित जरूरत का 90 प्रतिशत सहायता अनुदान सड़कों के रखरखाव के लिए देने का निर्णय लिया है। अनुदान की कुल राशि 19,930 करोड़ रुपये बैठती है। इनका राज्य-वार वर्ष वार ब्यौरा अनुबंध 12.16 में दिया गया है। यह अनुदान राज्यों के बजट के अतिरिक्त होगा तथा अनुबंध 12.17 में दी गई शर्तों के अधीन होगा।

राज्य - विशिष्ट अनुदान

12.115 राज्यों में हमारे दौरों तथा उनके संबंधित ज्ञापन देखने के दौरान राज्यों ने विशिष्ट मुद्दों और स्थानीय समस्याओं के समाधान के लिए अनुदान दिए जाने की आवश्यकता पर बल दिया है। केंद्रीय मंत्रालयों ने भी आयोग के साथ किए गए पत्र व्यवहार में राज्यों में उठने वाले किन्तु जिनका समाधान स्थानीय तौर पर किए जाने की जरूरत है, उन मुद्दों की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है। उदाहरण के तौर पर, गृह मंत्रालय ने राज्यों में फैले पुलिस बल के लिए प्रशिक्षण क्षमताओं में बहुत अधिक अंतर के प्रति हमारा ध्यान आकर्षित किया है जबकि संस्कृति मंत्रालय ने स्मारकों तथा ऐतिहासिक भवनों के संरक्षण के लिए राज्यों को अनुदान देने के माध्यम से सहायता करने की निरंतर जरूरत की ओर संकेत किया है। हमने राज्यों में अपने दौरों के दौरान बारहवें वित्त आयोग द्वारा सिफारिश की गई राज्य-विशिष्ट अनुदानों के परिणामों की समीक्षा की है। हमने क्षेत्र के दौरों के दौरान तथा हमारे कुछ अध्ययनों में सबसे पहले इन समस्याओं में से कुछेक का सामना भी किया है। सीमा क्षेत्र की समस्याओं के संबंध में जिनका समाधान किया जा रहा है, इस संदर्भ में विशिष्ट सुझाव आने चाहिए। तदनन्तर आयोग ने राज्यों के विचार तथा प्राथमिकताएं जानने के लिए उनसे गहन विचार विमर्श किया है। हमारी सिफारिशें इन पर आधारित हैं।

12.116 इसके आधार पर हमने देखा है कि निम्नलिखित मुद्दों का समाधान करने के लिए राज्यों को विशिष्ट अनुदान दिए जाने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए:

- i) राज्य के अंतर्गत वंचित क्षेत्र और वंचित समूहों की विशिष्ट जरूरतें
- ii) अंतरराष्ट्रीय सीमाओं से सटे ब्लॉकों और तहसीलों की जनता द्वारा सामना की जाने वाली कुछ समस्याओं के निराकरण के लिए अवसंरचना की व्यवस्था करना।
- iii) जो ऐतिहासिक स्मारक, पुरातत्व स्थान और ऐतिहासिक इमारतें भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (एएसआई) के अधीन नहीं हैं, उनका संरक्षण।
- iv) सुरक्षित पेयजल का प्रावधान खास तौर पर उन क्षेत्रों में जहां संखिया, खारापन और फ्लोराइड से संबंधित समस्याएं विद्यमान हैं।
- v) स्वास्थ्य जिसमें शिशु देखभाल शामिल है, के लिए महत्वपूर्ण अवसंरचना में अंतर।
- vi) रोजगार मिलने लायक कौशल मुहैया कराने में मदद

के लिए कौशल निर्माण संस्थानों की स्थापना और सुदृढीकरण।

- vii) पुलिस कर्मियों की प्रशिक्षण जरूरतें कई स्तरों पर पूरी करना।

12.117 प्रत्येक राज्य की विशिष्ट जरूरतों के लिए की गई सिफारिशों के अनुसार अनुदान सहायता का राज्य-वार ब्यौरा नीचे दिया गया है :

आंध्र प्रदेश

ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल की आपूर्ति

12.118 आंध्र प्रदेश सरकार ने दो कारणों से ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल की आपूर्ति के लिए अनुदान हेतु अनुरोध किया है :

- राज्य सरकार ने आंध्र प्रदेश के फ्लोराइड प्रभावित क्षेत्रों में जल की गुणवत्ता की समस्याएं रेखांकित की हैं। जल की गुणवत्ता में सुधार के लिए बारहवें वित्त आयोग का अनुदान और राज्य के स्वयं के संसाधन प्रयुक्त करते हुए कई योजनाएं चलाई गई हैं। सरकार ने अब खारेपन से प्रभावित क्षेत्रों में जल की गुणवत्ता सुधारने के लिए अतिरिक्त निधियां मांगी हैं। हम इस संबंध में 350 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।
- दुर्गम जनजातीय क्षेत्रों में पेयजल की आपूर्ति के लिए भी निधियां मांगी गई हैं। हम इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपये राशि की सिफारिश इस प्रावधान के साथ करते हैं कि इस, अनुदान का प्रयोग केवल नई योजनाओं के लिए किया जाए।

बीज बैंक योजना

12.119 सरकार ने पुरानी मशीनों के स्थान पर नई मशीनें लगवाकर, नई प्रसंस्करण और भंडारण सुविधाएं मुहैया करवाकर तथा बीज जांच प्रयोगशालाओं का उन्नयन करके बीजों का उत्पादन बढ़ाने के लिए आवंटन करने का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.120 राज्य में पुलिस प्रशिक्षण के लिए अनुदान निम्न प्रकार मांगा गया है :

- ग्रेहाऊंड क्षेत्रीय प्रशिक्षण केंद्र में वामपंथी उग्रवादियों से प्रभावित राज्यों के पुलिस बलों को विशिष्ट प्रशिक्षण दिया जाता है। आंध्र प्रदेश सरकार ने प्रेमावतीपेट, हैदराबाद और विशाखापट्टनम में क्षेत्रीय मुख्यालयों में प्रशिक्षण सुविधाओं के सुदृढीकरण के लिए निधियां देने का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 13 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।
- सरकार ने वारंगल स्थित पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय के उन्नयन, पुराने पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय को अंबरपाट से मेडक ले जाने तथा करीमनगर में नया पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय स्थापित करने के लिए

भी निधियों का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

कारागृहों का निर्माण

12.121 सरकार ने क्षमता में कमी के कारण कारागृहों के निर्माण के लिए अनुदान मांगा है। हम इस प्रयोजनार्थ 90 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

संस्कृति को बढ़ावा देना

12.122 राज्य सरकार द्वारा संस्कृति को बढ़ावा देने के लिए मांगा गया अनुदान इस प्रकार है :

- राज्य ने भारत की संमिश्र संस्कृति के संरक्षण, सुरक्षा और प्रचार प्रसार के लिए निधियां मांगी हैं। हम इस प्रयोजनार्थ 40 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।
- हम विजयवाड़ा, नेल्लोर, अनन्तपुर और वारंगल में 'शिल्परामम' स्थापित करने के लिए भी 20 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

अग्नि और आपातकालीन सेवाएं

12.123 सरकार ने आवश्यक उपस्कर मुहैया करके अग्निशमन और आपातकालीन सेवाओं के सुदृढीकरण के लिए आवंटन करने हेतु अभ्यावेदन किया है ताकि इन सेवाओं को बहु-आपदा कार्रवाई इकाई में परिवर्तित किया जा सके। हम इसके लिए 17 करोड़ रुपये की राशि देने की सिफारिश करते हैं।

विरासत का संरक्षण

12.124 राज्य ने 560 सुरक्षित ऐतिहासिक स्थलों और ऐतिहासिक स्मारकों के संरक्षण, जीर्णोद्धार और परिरक्षण के साथ-साथ अपने स्मारकों को बचाने और आधुनिकीकरण से संबंधित कार्यों के लिए अनुदान देने का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों की स्थापना

12.125 आंध्र प्रदेश से प्राप्त ज्ञापनों में प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) की संख्या तथा खास तौर पर ग्रामीण क्षेत्रों में शीघ्र, गुणात्मक स्वास्थ्य और चिकित्सा सेवाओं के बेहतर व्यवस्था के लिए जरूरी सुविधाएं सृजित करने की आवश्यकता में अंतर दिखाया गया है। हम नए प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र स्थापित करने के लिए 200 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को सुदृढ बनाना

12.126 राज्य ने वायु और जल मानीटरिंग उपस्कर और मानीटरिंग प्रणाली स्थापित करने में लगने वाली पूंजीगत लागत मुहैया करके आंध्र प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को सुदृढ बनाने के लिए 20 करोड़ रुपये का अनुदान देने का अनुरोध किया है। हम इस अनुरोध का समर्थन करते हैं।

सार्वजनिक प्रणाली में नवाचार केंद्र की स्थापना

12.127 राज्य में अनुभव बांटने के माध्यम से सार्वजनिक प्रणाली में नवीकरण शीघ्र शुरू करने और विस्तृत करने के लिए माहौल बनाने और ज्ञान बांटने और व्यावहारिक मदद जुटाने के माध्यम से संस्थागत

और मानवीय क्षमता की स्थापना सुसाध्य बनाने के लिए हम भारतीय प्रशासनिक स्टॉफ कालेज (एएससीआई), हैदराबाद में सार्वजनिक प्रणाली में नवाचार का एक केंद्र (सीआईपीएस) स्थापित करने हेतु 20 करोड़ रुपये की राशि देने की सिफारिश करते हैं। यह केंद्र सभी राज्यों के प्रतिनिधियों से बनी सलाहकार परिषद के माध्यम से प्रशासित होगा। एक संचालन समिति रचनात्मक विचारों को वहनीय व्यवहारों में परिवर्तित करने के लिए राज्य की सहायता करेगी।

अरुणाचल प्रदेश

नए सृजित जिलों और एडीसी मुख्यालयों में अवसंरचना निर्माण

12.128 राज्य ने सुदूर और सीमा से लगे क्षेत्रों में सृजित तीन नए जिलों और 16 नए एडीसी मुख्यालयों के लिए अवसंरचना सुविधाओं के निर्माण के लिए यह कहते हुए अनुदान देने का अनुरोध किया है कि नए केंद्र अस्थायी भवन में कार्य कर रहे हैं। सुदूर और सीमा से लगे क्षेत्रों में प्रशासन की पहुंच का विस्तार करने और उसमें सुधार किए जाने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए हम इस प्रयोजनार्थ 75 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

सस्पेंशन पुलों की मरम्मत

12.130 अरुणाचल प्रदेश से प्राप्त हुए ज्ञापन में राज्य के पहाड़ी और सुदूर क्षेत्रों में संपर्क के लिए सस्पेंशन पुलों के महत्व को रेखांकित किया गया है। राज्य सरकार ने उन 81 चिह्नित सस्पेंशन पुलों के जीर्णोद्धार के लिए अनुदान मांगा है जिन पर तत्काल ध्यान दिए जाने की जरूरत है। हम इस प्रयोजनार्थ, जैसाकि राज्य सरकार ने अनुरोध किया है, 30 करोड़ रुपये राशि देने की सिफारिश करते हैं।

पीडीएस गोदामों का निर्माण

12.131 जैसाकि राज्य सरकार द्वारा अनुरोध किया गया है, हम अति संवेदनशील स्थानों नामशः शांतीपुर (कांगकोंग), लांगडिंग, तापोरिजो, कलाकटांग, श्रीजीनो, जेमियांग, बोलेंग और किबिथो में सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) गोदामों के निर्माण के लिए 15 करोड़ रुपये देने की सिफारिश करते हैं ताकि पीडीएस के लिए आवश्यक वस्तुओं का परिवहन और भंडारण सुनिश्चित किया जा सके।

राज्य में पुरातत्वीय और ऐतिहासिक स्थलों का संरक्षण

12.132 राज्य ने विभिन्न पुरातत्वीय और ऐतिहासिक स्थलों के संरक्षण और विकास के लिए निधियां मांगी है। इसके लिए हम 10 करोड़ रुपये का अनुदान देने की सिफारिश करते हैं।

कारागारों का सुधार

12.133 राज्य सरकार ने कारागार अवसंरचना के सुधार के लिए अनुदान का अनुरोध किया है। हम 1,000 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश करते हैं जिसमें जिला कारागार के लिए जलापूर्ति की जरूरतें, 50 कैदियों की क्षमता वाले अतिरिक्त पुरुष एवं महिला वार्डों का निर्माण और ईटानगर एवं तेजू में स्टॉफ के लिए आवासीय व्यवस्था हो सकेगी।

स्वास्थ्य क्षेत्र

12.134 राज्य ने अपनी स्वास्थ्य अवसंरचना के सुदृढ़ीकरण और उसमें वृद्धि करने की जरूरत का अनुमान लगाया है। हम राज्य में सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी), जन स्वास्थ्य केन्द्रों (पीएचसी) और उप-केंद्रों की भौतिक अवसंरचना में सुधार लाने के लिए 50 करोड़ रुपये देने की सिफारिश करते हैं।

सामुदायिक कक्ष, केबांग घर इत्यादि का निर्माण और सुधार

12.135 जैसाकि राज्य सरकार द्वारा अनुरोध किया गया है, हम सामुदायिक कक्षों, केबांग घरों इत्यादि के निर्माण/रखरखाव/सुधार के लिए 15 करोड़ रुपये देने की सिफारिश करते हैं।

तवांग जिले में अवसंरचना विकास

12.136 राज्य ने इस बात पर विशेष जोर दिया है कि जांग-थिंगबू, मुक्तो और लुमला-तवांग जिले के सीमावर्ती ब्लाकों में कठिन स्थितियों के कारण अपेक्षित अवसंरचना नहीं है। यह जिला पर्यटन - गन्तव्य के रूप में तेजी से उभर रहा है और राज्य सरकार ने अंतरराष्ट्रीय सीमा के साथ-साथ स्थित जिले के दूरस्थ ब्लॉको में स्वच्छता, जल-निकासी व्यवस्था, सामान ढोने की पगडंडियों, सड़कों और आवासीय व्यवस्था में सुधार लाने के लिए अनुदान मांगा है। हम इस प्रयोजन के लिए 25 करोड़ रुपये की राशि की सिफारिश करते हैं।

असम

सीमा क्षेत्र विकास

12.137 राज्य के ज्ञापन में कहा गया है कि अंतरराष्ट्रीय सीमाओं से लगे क्षेत्र मुख्यतः वनाच्छादित हैं और जलापूर्ति, सड़कों, पुलों और विद्युतीकरण जैसी बुनियादी सुविधाओं के संदर्भ में बहुत ही कम विकसित हैं। ये सुविधाएं मुहैया कराने के लिए पर्याप्त निधियां दिए जाने का अनुरोध किया गया है। इस प्रयोजन के लिए हम 230 करोड़ रुपये देने की सिफारिश करते हैं।

कॉटन कॉलेज, गुवाहाटी की इमारतों, अवसंरचना इत्यादि का विकास

12.138 राज्य सरकार ने कहा है कि 1901 में स्थापित कॉटन कॉलेज, गुवाहाटी न सिर्फ अग्रणी शैक्षिक संस्थान है बल्कि एक "हेरिटेज" स्थल भी है जहां संपूर्ण पूर्वोत्तर क्षेत्र तथा देश के अन्य भागों से भी विद्यार्थी आते हैं। हम विद्यार्थियों की बढ़ती संख्या और शैक्षणिक विषयों के संबंध में विकास कार्यों, उन्नयन और सुधार कार्य के लिए 50 करोड़ रुपये देने की सिफारिश करते हैं।

हेरिटेज संरक्षण

12.139 राज्य ने राज्य में पुरातत्व स्थलों एवं स्मारकों के संरक्षण और रखरखाव के साथ-साथ निर्माण के लिए निधियां मांगी हैं। हम इस प्रयोजनार्थ 40 करोड़ रुपये की राशि की सिफारिश करते हैं, जिसमें माजुली द्वीप के सत्रों के संरक्षण, परिरक्षण और संवर्धन के लिए 5 करोड़ रुपये भी शामिल हैं।

पर्यटन का संवर्धन

12.140 राज्य सरकार ने पर्यटन अवसंरचना के सुधार और राज्य पर्यटन नीति के कार्यान्वयन के लिए अनुदान देने का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 50 करोड़ रुपये की राशि देने की सिफारिश करते हैं।

पुलिस आवास व्यवस्था

12.141 राज्य सरकार ने राज्य में पुलिस के लिए आवास व्यवस्था की कमी को रेखांकित किया है और आवास व्यवस्था में वृद्धि करने के लिए निधियों के लिए अनुरोध किया है। सिविल कार्यों/अवसंरचना सुधार के लिए राज्य सरकार ने 971.13 करोड़ रुपये की राशि मांगी है। हम पहाड़ी/दूरस्थ क्षेत्रों में कनिष्ठ स्टॉफ क्वार्टरों के निर्माण के लिए 15 करोड़ रुपये और अन्य क्षेत्रों में कनिष्ठ स्टॉफ क्वार्टरों के निर्माण के लिए 35 करोड़ रुपये देने की सिफारिश करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.142 प्रशिक्षण सुविधाओं के अभाव की पूर्ति के लिए राज्य सरकार ने असम पुलिस के प्रशिक्षण और सशस्त्र स्कंध को विस्तारित और सुदृढ़ करने के लिए निधियों की मांग की है। हम पुलिस अकादमी के निर्माण के लिए 25 करोड़ रुपये और काउंटर इन्सर्जेंसी एण्ड जंगल वारफेयर स्कूल स्थापित करने के लिए 25 करोड़ रुपये की राशि देने की सिफारिश करते हैं।

छठी अनुसूची क्षेत्रों की अवसंरचना विकास

12.143 राज्य के ज्ञापन के अनुसार कुल भौगोलिक क्षेत्र का 31 प्रतिशत और राज्य की 14 प्रतिशत जनसंख्या छठी अनुसूची क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं। राज्य सरकार ने इन क्षेत्रों में अवसंरचना विकास हेतु फंड देने का आग्रह किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 130 करोड़ रुपये की राशि (करबी अंगलोग जिला और उत्तरी मध्य पहाड़ी जिलों हेतु 40 करोड़ और बोडोलैंड क्षेत्रीय परिषद हेतु 50 करोड़ रुपये) की अनुशंसा करते हैं।

बिहार**पंचायत सरकारी भवनों का निर्माण**

12.144 ग्राम पंचायत को समर्थ और सशक्त बनाने हेतु राज्य सरकार ने पंचायत कार्यालय के निर्माण का प्रस्ताव रखा है ताकि बहु प्रशासनिक आवश्यकताओं को पूरा किया जा सके। इन भवनों का उपयोग विपदाओं में घटनाओं के दौरान अस्थायी आश्रयस्थल के रूप में किया जा सकता है। हम पंचायत सरकारी भवनों के निर्माण हेतु 1000 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.145 राज्य सरकार ने अपने ज्ञापन में यह उल्लेख किया है कि राज्य के बंटवारे के परिणामस्वरूप, बिहार में पुलिस एकेडमी नहीं है। राज्य राजगीर में इस तरह की एकेडमी की स्थापना के लिए प्रस्ताव करता है जिसके लिए भूमि आवंटित कर दी गयी है। राज्य सरकार ने एकेडमी की स्थापना के लिए फंड का आग्रह किया है जो पुलिस उपाधीक्षकों, उपनिश्चिक्तों व अन्य पदों की आवश्यकताओं को पूरी करेगी। हम इस प्रयोजनार्थ 206 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा करते हैं जो इस हेतु मांगा गया है।

पुलिस आवास

12.146 राज्य सरकार ने कांस्टेबलों को अवर अधीनस्थ क्वार्टर्स, बैरक आवास और मॉडल पुलिस स्टेशनों के निर्माण हेतु अनुदान का आग्रह किया है। इस प्रयोजनार्थ 106 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

विरासत

12.147 राज्य सरकार ने विरासत के विकास हेतु निम्नवत अनुदान मांगा है:

- (i) नालंदा विरासत विकास योजना: राज्य सरकार नालंदा विरासत क्षेत्र प्रारंभ करने का प्रस्ताव करती है जिसमें बौद्ध संस्थानों को शामिल करने और बिहार में बौद्ध क्षेत्र में पड़ने वाले अन्य प्रमुख स्थलों के साथ लिंकेज स्थापित करना है। नालंदा विरासत विकास योजना में पर्यटन हेतु अवसंरचनात्मक सुविधाओं का सुधार भी शामिल है। हम इस योजना का कार्यान्वयन करने हेतु,

50 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा करते हैं जैसा कि राज्य सरकार द्वारा आग्रह किया गया है।

- (ii) विकास और पुरातात्विक स्थलों का संरक्षण: 29 पुरातात्विक स्थलों के विकास और संरक्षण हेतु 50 करोड़ रुपये के अनुदान की भी अनुशंसा करते हैं जिनको राज्य सरकार द्वारा चिन्हित किया गया है।

नए औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना

12.148 एक पूरक ज्ञापन में, राज्य सरकार ने आयोग से आग्रह किया है कि युवकों में कौशल निर्माण करने हेतु बिहार को 105 नए औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों (आईटीआई) की आवश्यकता है और पंचाट अवधि की आवृत्ति लागत को पूरा करने समेत 10 नए आईटीआई खोलने के लिए 100 करोड़ रुपये अनुदान आवंटित करने का आग्रह किया है। हम इस अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

बाढ़ रोकने हेतु नदियों का अंतर्जोड़

12.149 राज्य सरकार ने बूढ़ी गंडक-नान-बाया-गंगा लिंक हेतु फंड आवंटित करने का आग्रह किया है। यह लिंक नान और बाया नदियों को जोड़ते हुए गंगा में बूढ़ी गंडक के बाढ़ के पानी के 300 क्यूबिक का मार्ग परिवर्तित (अर्थात् बाढ़ बहाव की अंशतः मात्रा) करना है ताकि बूढ़ी गंडक बेसिन क्षेत्र के निचले हिस्सों में बाढ़ से होने वाले नुकसान जिसमें समस्तीपुर, बेगुसराय, और खगड़िया जिले शामिल हैं, को बहुत हद तक कम किया जा सके। हम इस प्रयोजनार्थ 333 करोड़ रुपये की राशि की अनुशंसा करते हैं जो आवश्यक अनापत्तियों को प्राप्त करने के पश्चात् इस कार्य हेतु दी जाएगी।

छतीसगढ़**नई राजधानी नगर का विकास**

12.150 छतीसगढ़ सरकार ने नया रायपुर की इसकी नए राजधानी नगर के विकास के लिए निधियन हेतु मांग प्रस्तुत की है। बारहवें वित्त-आयोग ने इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपये का अनुदान उपलब्ध कराया था। राज्य सरकार ने कार्यालय कम्प्लैक्स और सरकारी कर्मचारियों के आवास हेतु 450 करोड़ रुपये और जल संरक्षण निकाय, नगर पार्कों का विकास और ऊर्जा के गैर-पराम्परागत स्रोतों का उपयोग जैसे पर्यावरण के अनुकूल विकास परियोजनाओं हेतु 100 करोड़ रुपये राशि का अनुदान आवंटित करने का आग्रह किया है। नए राज्य की अपेक्षाओं को ध्यान में रखते हुए, नया रायपुर के विकास हेतु 550 करोड़ रुपये के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

प्रशासन अकादमी

12.151 छतीसगढ़ के सृजन के परिणामस्वरूप, प्रशासन अकादमी की स्थापना 2004 में की गई किन्तु तब से अस्थायी परिसरों में चल रही है। राज्य सरकार ने अकादमी हेतु भूमि आवंटित की है और परिसर के निर्माण करने के लिए अनुदान मांगा है। इस प्रयोजनार्थ 28 करोड़ रुपये का अनुदान का प्रस्ताव करते हैं।

आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण

12.152 राज्य सरकार के पास 17000 से अधिक आंगनबाड़ी केन्द्र हैं जो भवन रहित हैं। जबकि राज्य सरकार आवासों के निर्माण में निधियन के अन्य स्रोतों का भी उपयोग कर रही है, राज्य सरकार ने

आंगनबाड़ी भवनों के निर्माण हेतु अनुदान आवंटित करने का आग्रह किया है। इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए के आवंटन की अनुशंसा करते हैं।

स्वास्थ्य अवसंरचना का सुदृढीकरण

12.153 छत्तीसगढ़ सरकार ने राज्य में मूलभूत स्वास्थ्य अवसंरचना में बढ़ती कमी दर्शाई है। उनके आग्रह के अनुसार, 500 उप-स्वास्थ्य केन्द्रों, 25 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (पीएचसी), 5 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों (सीएचसी) और 100 आयुष डिस्पेन्सरी के निर्माण हेतु इस प्रावधान के साथ कि सुदूर स्रोतों में रह रहे आदिवासियों को प्राथमिकता दी जाएगी, को 66 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.154 पुलिस प्रशिक्षण विद्यालय की प्रशिक्षण एकता को बढ़ाने और चांदखुरी में स्थापित की जाने वाली पुलिस अकादमी और कांकेर में काउंटर टेरोरिज्म एण्ड जंगल वारफेयर (सीटीजेजब्ल्यू) को मजबूत करने हेतु हम 42 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं जो कि राज्य सरकार द्वारा मांगी गई है।

कारागार अवसंरचना का सुदृढीकरण

12.155 राज्य सरकार ने बतलाया है कि राज्य के जेलों में क्षमता से अधिक कैदी हैं। दो नए कारागारों के निर्माण, केन्द्रीय कारागारों को मजबूत बनाने और अन्य मौजूदा कारागारों का उन्नयन करने हेतु 150 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस कार्मिकों हेतु रिहायशी आवास का निर्माण

12.156 राज्य सरकारों ने पुलिस कर्मियों हेतु आवास की अत्यधिक कमी की रिपोर्ट दी है। नई बटालियनों के सृजन के साथ बेहद कमी हुई है। पुलिस कार्मिकों विशेषतः कांस्टेबलों, हैड-कांस्टेबलों और अराजपत्रित अधिकारियों के लिए आवास के निर्माण हेतु 250 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

विरासत का संरक्षण

12.157 राज्य सरकार ने प्रशिक्षण एवं प्रकाशनों जैसे जुड़े क्रियाकलापों के साथ-साथ स्मारक में संरक्षण कार्यों हेतु अनुदान मांगा है। इस विरासत के संरक्षण हेतु 45 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

गोवा

समुद्रीय बैरीकेड

12.158 गोवा में समुद्र तट के महत्व को देखते हुए पर्यटन सुरक्षा को बढ़ाने के लिए समुद्र बैरीकेड के लगाने के लिए राज्य सरकार ने ज्ञापन प्रस्तुत किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

मोपा में नए अंतरराष्ट्रीय हवाई अड्डे का निर्माण

12.159 एक प्रमुख पर्यटन स्थल होने के नाते राज्य सरकार ने आग्रह किया है कि राज्य को एक नए हवाई अड्डे की आवश्यकता है जैसा कि डाबोलिम में मौजूदा हवाई अड्डा इंडियन नेवी के समग्र प्रचालन नियंत्रण के अधीन है। राज्य सरकार ने बिल्ड-आन-आपरेट-ट्रांसफर(बूट) आधार पर 200 करोड़ रुपए के प्रारंभिक खर्च किए जाने सहित गोवा में नए अंतरराष्ट्रीय हवाई अड्डे के निर्माण का प्रस्ताव किया है। सरकार ने 100 करोड़ रुपए अनुदान के रूप में

मांगा है जिसकी आयोग राज्य हेतु एक नए हवाई-अड्डे के महत्व को देखते हुए अनुशंसा करता है।

गुजरात

लवणता का फैलाव

12.160 अपने ज्ञापन में, सरकार ने बतलाया है कि लवणता के फैलाव के कारण 600 से अधिक तटवर्ती गांवों में 10.69 लाख हेक्टेयर भूमि प्रभावित हुई है। हम इस समस्या के निदान हेतु 150 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव करते हैं।

तटीय अपरदन

12.161 राज्य सरकार ने लगभग 450 मत्स्य आधारित गांवों द्वारा सामना किए जा रहे तटीय अपरदन के संकट का सामना करने के लिए सहायता मांगी है। हम इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए आवंटित किए जाने का प्रस्ताव करते हैं।

भूमिगत जल का रिचार्ज

12.162 उत्तरी गुजरात और सौराष्ट्र के भूमिगत जलस्तर में गिरावट देखी गयी है। राज्य सरकार ने भूमिगत जल के रिचार्ज करने हेतु उपायों के लिए चेक डेम का निर्माण, स्टेप कुंओं की सफाई और जीर्णोदार, कुंओं को गहरा करने और रेन वाटर हरवेस्टिंग जैसी सहायता करने का आग्रह किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए का अनुदान उपलब्ध कराया जा सकता है।

पुलिस प्रशिक्षण

12.163 राज्य के चार पुलिस प्रशिक्षण संस्थान हेतु अवसंरचनात्मक ढांचे के सुदृढीकरण के लिए सहायता मांगी गई है। यह प्रशिक्षण संबंधी कार्यों को प्रभावपूर्ण तरीके से बढ़ाने और आधुनिक बनाने हेतु राज्य को समर्थ बनायेगा। इस प्रयोजनार्थ 215 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

आदिवासी क्षेत्र का विकास

12.164 राज्य सरकार ने आदिवासी क्षेत्रों के विकास हेतु शिक्षा, कृषि, और पशुपालन क्षेत्र के साथ ही प्रशासनिक सुधार संबंधी क्षेत्र में सहायता मांगी है। इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव है।

जन स्वास्थ्य

12.165 राज्य सरकार ने जन स्वास्थ्य के माध्यम से समन्वित गुणवत्ता सेवाओं को उपलब्ध कराने हेतु सहायता का आग्रह किया है। इस प्रयोजनार्थ 237 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव है।

सीमावर्ती सड़को का निर्माण

12.166 गुजरात सरकार ने अन्तरराष्ट्रीय सीमाओं के साथ साथ पूरे क्षेत्रों में सड़को के निर्माण हेतु वित्तीय सहायता मांगी है। इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

गिर बाघ परियोजना

12.167 राज्य सरकार ने ब्रुहद गिर क्षेत्र के विकास हेतु गिर के बाघों का संरक्षण, इको-टूरिज्म सुविधाओं का अनुसंधान और पर्यावरण संरक्षण की सहायता समेत वित्तीय सहायता का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 48 करोड़ रुपए की राशि का आवंटन कि जाने का राज्य सरकार के आग्रह का समर्थन करते हैं।

हरियाणा

मेवात क्षेत्र का विकास

12.168 राज्य सरकार ने मेवात जिले के बहु-क्षेत्रीय विकास हेतु सहायता मांगी है। इन पिछड़े जिलों हेतु निम्नानुसार 300 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं:

- (i) पेयजल आपूर्ति का संवर्धन - 100 करोड़ रुपए
- (ii) औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान हेतु अवसंरचना - 100 करोड़ रुपए
- (iii) मेडिकल कालेज की स्थापना समेत स्वास्थ्य संबंधी अवसंरचना को सुदृढ़ करना - 100 करोड़ रुपए।

पुलिस प्रशिक्षण

12.169 राज्य सरकार ने पुलिस विभाग के अवसंरचनात्मक ढांचे को मजबूत बनाने हेतु सहायता मांगी है ताकि प्रशिक्षण संबंधी कार्यक्रमों को और अधिक प्रभावपूर्ण तरीके से चलाने हेतु इनको समर्थ बनाया जा सके। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

पेयजल

12.170 राज्य सरकार ने रिवर्स ओसमोसिस प्लांट की स्थापना समेत दक्षिणी हरियाणा और राज्य के शिवालिक क्षेत्र में पेयजल आपूर्ति सुविधाओं को उन्नत बनाने हेतु सहायता मांगी है। हम इस प्रयोजनार्थ 300 करोड़ रुपए अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

अग्नि शमन व आपातकालीन सेवाएँ

12.171 हरियाणा के कई क्षेत्रों में तेजी से औद्योगिकरण के साथ अग्निशमन सेवा विभाग को अधतन किए जाने और आपात स्थितियों से निपटने के लिए पर्याप्त रूप से सुसज्जित किए जाने की आवश्यकता है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि का आवंटन करते हैं।

स्वास्थ्य संबंधी अवसंरचना

12.172 राज्य सरकार ने अतिरिक्त प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, सीएचसी, उपप्रभाग और जिला अस्पताल समेत अन्य जारी कार्यक्रमों के अधीन कवर न किए गए अन्तर को कम करने के लिए स्वास्थ्य संबंधी अवसंरचना को मजबूत बनाने हेतु सहायता मांगी है। इस प्रयोजनार्थ हम 200 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

हिमाचल प्रदेश

जलापूर्ति स्कीमों का संवर्धन

12.173 हिमाचल प्रदेश सरकार ने क्षेत्र के लोगों के घरेलू जल की आवश्यकताओं के लिए एक दीर्घावधिक समाधान के रूप में दैहरा के अत्यंत शुष्क और शुष्क उप-हिमालय क्षेत्र जसवनानक/बिलासपुर/ब्यास और सतलुज नदियों के पालंमपुर, कोल दामा में पुनर्वास और जलापूर्ति ने स्रोत-स्तर पर संवर्धन हेतु अनुदान मांगा है। इस क्षेत्र में जल की कमी को ध्यान में रखते हुए हम 150 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

स्टील फ्रेम बैरियर का प्रतिष्ठापन और चिरकालिक आपदाग्रस्त स्थलों में पारापेट का सुदृढ़ीकरण

12.174 एक पूरक ज्ञापन में, राज्य सरकार ने लगभग 536 चिरकालिक आपदाग्रस्त स्थलों में स्टील फ्रेम बैरियर के प्रतिष्ठापन और पारापेट के सुदृढ़ीकरण हेतु 250 करोड़ रुपए का अनुदान देने का अनुरोध करते हुए इस बात पर जोर दिया है कि घातक मानवीय घटनाओं और दुर्घटनाओं को कम करने के साथ ही ऊंचाई वाले क्षेत्र में अवस्थित

प्रमुख राष्ट्रीय और राज्य राजमार्ग और अन्य सड़कों के आरामदेह स्तर को बढ़ाना अनिवार्य है। राज्य में सड़क सुरक्षण के महत्व को देखते हुए हम 100 करोड़ रुपए की अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

नए पार्किंग स्थल, मल निकास, जल निकास, ठोस कचरा निपटान स्कीम का विकास।

12.175 राज्य में पर्यटकों के भारी आवागमन को देखते हुए, सरकार ने 13 प्रमुख पर्यटन शहरों और जिला मुख्यालयों में पार्किंग लाट, मल निकास, जल निकास, और ठोस कचरा निपटान की सुविधाओं का विकास करने के लिए अनुदान का अनुरोध किया है ताकि इन पर्यटन स्थलों के माहौल का सुधार किया जा सके।

सीमा क्षेत्र का विकास

12.176 सीमा क्षेत्र के विकास हेतु निम्नानुसार अनुदान मांगा गया है।

- (i) राज्य सरकार ने कलपा, पुह और स्पीति के तीन सीमा प्रखण्डों में सड़को और पुलों के निर्माण और सुधार हेतु अनुदान मांगा है। राज्य सरकार ने इन परियोजनाओं के महत्व को केन्द्रित किया है जो इन क्षेत्रों में भारी हिमपात के दौरान भी वैकल्पिक सड़क लिंक उपलब्ध कराएगा। राज्य सरकार के अनुरोध के अनुरूप हम 25 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।
- (ii) राज्य सरकार ने किन्नौर और लाहौल-स्पीति जिलों के सीमा क्षेत्रों में विद्युत अवसंरचना सुदृढ़ करने हेतु एक अनुदान देने का भी अनुरोध किया है। इन जिलों को चिहिनत चार परियोजनाएँ विद्युतापूर्ति की गुणवत्ता में सुधार और जलानेवाली लकड़ियों और विरल वनाच्छादन पर निर्भरता को कम करेगी। इस प्रयोजनार्थ हम 25 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

जम्मू व कश्मीर

राजकोषीय सुधार

12.177 जम्मू व कश्मीर सरकार ने आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापन और पूरक पत्रों में राज्य की प्राप्तियों और व्यय में अस्थायी असंतुलन को वित्त-पोषित करने की मौजूद पद्धति के अंतर्गत अपने राजकोषीय भार को उजागर किया है। इस समय इस अंतर को 14 प्रतिशत की औसत ब्याज पर जम्मू व कश्मीर बैंक से ओवरड्राफ्ट सुविधाओं से पूरा किया जाता है। विगत वर्षों के दौरान इसने प्राप्ति और व्यय में अल्पावधिक असंतुलन को पाटने की एक अस्थायी सुविधा के स्थान पर ढांचागत घाटे का स्वरूप ले लिया है। राज्य सरकार ने एक राजकोषीय सुधार के मार्ग का प्रस्ताव किया है जिसके अंतर्गत राज्य भारतीय रिजर्व बैंक के अर्थोपाय व्यवस्था की ओर अग्रसर होगा और उसने आयोग से जम्मू व कश्मीर बैंक के मौजूदा ओवरड्राफ्ट के परिसमापन हेतु 2300 करोड़ रुपए के राजस्व अंतर अनुदान उपलब्ध कराने का अनुरोध किया है। हमने राज्य सरकार के प्रस्ताव पर विचार किया है और प्रस्तावित राजकोषीय सुधार मार्ग को अमल में लाने हेतु निम्नलिखित व्यवस्था के साथ 1000 करोड़ रुपए के राजकोषीय सुधार अनुदान की सिफारिश की है।

- (i) मौजूदा ओवरड्राफ्ट की शेष राशि को राज्य सरकार द्वारा जुटाए गए बाजार उधारों से वहन किया जाएगा। इसके लिए वित्त मंत्रालय द्वारा अनुमति दी जाएगी और यह राज्य सरकार की वार्षिक उधार सीमा से अतिरिक्त होगा। इसका तात्पर्य जहां यह होगा कि राज्य का अनुमेय राजकोषीय घाटा अध्याय 9 में वर्णित

राजकोषीय उत्तरदायित्व, कानून के संगत राजकोषीय घाटे से अधिक होगा वहीं यह एक बारगी प्रोत्साहन उपाय है जिसका राजकोषीय सुदृढीकरण के लिए दीर्घावधिक लाभ होंगे। अतः हम सिफारिश करेंगे कि इस राशि को राज्य के राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून के संगत राजकोषीय घाटे का परिकलन करते समय गणना में नहीं लिया जाए।

- (ii) वित्त मंत्रालय द्वारा वित्त मंत्रालय, भारतीय रिजर्व बैंक, और जम्मू व कश्मीर सरकार के प्रतिनिधियों की एक समिति वैकल्पिक अर्थोपाय प्रबंधों को कार्यान्वित करने के लिए गठित की जाएगी।
- (iii) यह व्यवस्था जहां तक संभव हो 2010-11 के भीतर कार्यान्वित की जानी चाहिए तथापि इससे 1 वर्ष अर्थात् 2011-12 तक बढ़ाया जा सकता है जिसके बाद अनुदान उपलब्ध नहीं होगा।
- (iv) भारतीय रिजर्व बैंक की समय-समय पर यथा परिशोधित अर्थोपाय सुविधा राज्य सरकार पर समय सीमा, ब्याज दर, ओवरड्राफ्ट आदि की दृष्टि से लागू होगी। भारतीय रिजर्व बैंक इसके प्रावधानों का अनुपालन का पर्यवेक्षण और निगरानी कर सकता है।
- (v) राज्य बाजार उधार जुटाएगा और बकाया ओवरड्राफ्ट के 50 प्रतिशत का परिसमापन करेगा तथा इस बारे में वित्त मंत्रालय को सूचित करेगा। तत्पश्चात् मंत्रालय इस प्रयोजन हेतु प्रावधानित 1000 करोड़ रुपए का अनुदान जारी करेगा। यदि बाजार उधार किस्तों में जुटाया जाता है तो अनुदान समान अनुपातों में जारी किया जाएगा।
- (vi) यदि राज्य सरकार किसी भी अवस्था में यथाप्रयोज्य अर्थोपाय अग्रिम/ओवरड्राफ्ट सीमाओं का उल्लंघन करती है तो उस सीमा तक राजकोषीय सुधार अनुदान को एनपीआरडी अनुदान समझा जाएगा। परिणामस्वरूप राज्य को एनपीआरडी में वह राशि कम कर दी जाएगी।

विधायी काम्प्लेक्स, जम्मू

12.178 जम्मू व कश्मीर सरकार ने अपने ज्ञापन में यह प्रस्तुत किया है कि मौजूदा राज्य विधायी भवन जम्मू में सिविल सेक्रेटेरियट काम्प्लेक्स के अंतर्गत अवस्थित है और जम्मू में नए व आधुनिक विधायी काम्प्लेक्स की आवश्यकता है। सरकार ने इसके निर्माण हेतु 50 करोड़ रुपए अनुदान देने का अनुरोध किया है। हम इस अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

मुबारक मंडी, जम्मू

12.179 जम्मू में आयोग के दौर के दौरान, राज्य सरकार ने मुबारक मंडी के सांस्कृतिक धरोहर के और पर्यटन धरोहर स्थल की संभावनाओं, को केन्द्रित किया है। हम इन विरासत भवनों के संरक्षण और हेतु 50 करोड़ रुपए का अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

तवी नदी का संरक्षण और सुदृढीकरण, जम्मू

12.180 राज्य सरकार ने तवी नदी को प्रदूषण मुक्त बनाने, पेयजल आपूर्ति में सुधार करने और बाढ़ के दौरान परिसम्पत्तियों के नुकसान को रोकने के लिए तवी फ्रॉन्ट के संरक्षण तथा पुनरुद्धार हेतु फण्ड देने का अनुरोध किया है। इस संबंध में 25 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

लोक सेवा आयोग भवन का निर्माण

12.181 जम्मू में लोक सेवा आयोग (पीएससी) का भवन है किन्तु श्रीनगर में अस्थायी रूप से अवास्थित है। जैसाकि राज्य सरकार से

अनुरोध किया गया है, हम श्रीनगर में लोक सेवा आयोग के भवन के निर्माण हेतु 15 करोड़ रुपए देने की अनुशंसा करते हैं।

वुलर झील, कश्मीर

12.182 जम्मू व कश्मीर सरकार ने अपने ज्ञापन में कहा है कि वुलर झील एशिया में सबसे बड़ी स्वच्छ जल झील है और राज्य में पहली "रामसर" स्थल घोषित की गई है अतः झील हेतु प्रबंधन के उपाय के लिए फण्ड मांगा गया है। हम इस प्रयोजनार्थ 120 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

कारगिल जिला, लदाख के सड़कों को जोड़ना

12.183 कारगिल जिला के सुदुर इलाकों में मौजूदा सड़कों के उन्नयन नई सड़क कनेक्टिविटी हेतु फण्ड देने का अनुरोध किया गया है। हम इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए 20 करोड़ रुपए का अनुदान देने की अनुशंसा करते हैं।

लेह जिला में ऊर्जा वितरण नेटवर्क का उन्नयन

12.184 लेह जिले में ऊर्जा वितरण नेटवर्क तीन से अधिक दशकों पूर्व लगाया गया था। तब से किसी भी प्रकार का नवीकरण/आधुनिकीकरण को कार्य नहीं किया गया। यह रिपोर्ट है कि त्वरित ऊर्जा विकास और सुधार कार्यक्रम फण्ड (एपीडीआरपी) इस क्षेत्र में पहुंच नहीं पाया है। लेह जिला में ट्रांशमिशन और वितरण प्रवासी के नवीकरण और आधुनिकीकरण के प्रयोजन हेतु हम 15 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं जैसा कि राज्य सरकार द्वारा मांगी गई है।

क्रीडा कम्प्लेक्स और युवा छात्रावास, लेह

12.185 राज्य सरकार ने युवाओं के समग्र विकास हेतु आईस हॉकी रिक और अन्य खेल सुविधाओं के निर्माण के लिए फण्ड मांगा है। हम आईस हॉकी रिक के लिए इसकी छत और अन्य संबंधित कार्यों और तीरंदाजी स्टेडियम सहित साथ ही अन्य खेलों के लिए बहुउद्देशीय हाल के लिए 20 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

लेह में कृषिगत और बागवानी उपायों हेतु कोल्ड स्टोरेज और विपणन की सुविधाएं

12.186 राज्य सरकार ने उजागर किया है कि कृषि की अवधि बहुत कम है। ज्यादातर कृषिगत उत्पाद जून और अगस्त महीने के बीच बाजार में आते हैं लेकिन स्टोरेज और आधुनिक बाजार सुविधाएं नहीं हैं जिससे उत्पादों के अधिकतम उपयोग को सुनिश्चित किया जा सके। राज्य सरकार ने लेह, खालत्सी और नूबरा में कोल्ड स्टोरेज ईकाईयों की स्थापना करने, साथ ही अनाजों के स्टोरेज के लिए गोदामों का निर्माण, सब्जी तहखाना की स्थापना करने, और सब्जी प्रसंस्करण ईकाईयों को संवर्द्धित करने हेतु फण्ड देने का अनुरोध किया है। हम इस हेतु 15 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

लेह जिला में पुलों का निर्माण

12.187 कठोर भू-भाग क्षेत्र के कारण इस क्षेत्र में सड़क संयोजकता सबसे प्रमुख समस्या है तथा कुछ पुलों की अधिक आवश्यकता है। हम पुलों के निर्माण हेतु 15 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

12.188 हम स्थानीय लोगों को लाभ पहुंचाने, उनकी आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने, वन्यजीवन के, गारंटी प्रदान करने वाली

दीर्घावधिक संरक्षण हेतु लेह में इको-टूरिज्म के विकास के लिए 5 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

झारखण्ड

आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण

12.189 झारखण्ड सरकार के पूरक ज्ञापन में कहा गया है कि राज्य में 20,000 आंगनबाड़ी केन्द्रों के पास उपयुक्त भवन नहीं हैं जससे इन केन्द्रों में सेवा वितरण अत्यधिक प्रभावित होता है। जबकि राज्य पिछड़ा क्षेत्र विकास फण्ड (बीआरजीएफ) और ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि (आरआईडीएफ) समेत अपने उपलब्ध फण्डों का उपयोग कर रहा है। राज्य ने 10,000 केन्द्रों के निर्माण हेतु 432 करोड़ रुपए देने का आग्रह किया है। पूर्व बाल्यावस्था देखभाल के महत्व को देखते हुए हम इस प्रयोजनार्थ राशि की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.190 पुलिस कर्मियों हेतु पर्याप्त प्रशिक्षण के महत्व को देखते हुए विशेषकर नक्सलवाद समस्या से निपटने के संबंध में राज्य सरकार ने एक झारखण्ड पुलिस अकादमी की स्थापना करने जंगल वारफेयर स्कूल का उन्नयन करने और पदमा में कांस्टेबल प्रशिक्षण विद्यालय की क्षमता वर्द्धन हेतु अनुदान देने का आग्रह किया है। हम राज्य सरकार के इन प्रयासों का समर्थन करते हैं और निम्नानुसार अनुदानों की अनुशंसा करते हैं।

(करोड़ रुपए)

(क)	झारखण्ड पुलिस अकादमी	14
(ख)	जंगल वारफेयर विद्यालय का उन्नयन	29
(ग)	कांस्टेबल प्रशिक्षण विद्यालय	30
	जोड़	73

पुलिस आवास

12.191 राज्य सरकार ने नक्सलवाद प्रभावित क्षेत्रों में तैनात किए गए पुलिस के लिए पारिवारिक आवास उपलब्ध कराने हेतु समेचित पुलिस कालोनियों का प्रस्ताव किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 225 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

औद्योगिक तकनीकी संस्थानों का निर्माण

12.192 राज्य की महिलाओं हेतु छह औद्योगिक तकनीकी संस्थानों समेत वर्तमान में 20 औद्योगिक तकनीकी संस्थान है। 20 नए औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना हेतु 200 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं। इसमें वामपंथी नक्सलवाद से प्रभावित राज्य के 10 जिलों को प्राथमिकता दी जाए।

विरासत संरक्षण

12.193 राज्य ने समारक और एन्टीक्वारियन अवशेषों के संरक्षण और विकास करने हेतु 18 जगहों की पहचान की है। राज्य ने पर्यटकों साथ ही स्थानीय लोगों के लाभार्थ हेरिटेज गैलरियों के निर्माण करने के लिए भी प्रस्ताव किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

प्रखण्ड स्तर के अवसंरचना का उन्नयन

12.194 राज्य के पूरक ज्ञापन में 260 प्रखण्डों में अवसंरचना की कमी को दर्शाया गया है जहां उपयुक्त कार्यालय भवनों और स्टाफ क्वार्टरों की कमी है। इन भवनों के निर्माण हेतु 270 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

आदिम जनजातीय समूह हेतु विकास योजना

12.195 राज्य सरकार के ज्ञापन में राज्य में नौ आदिम जनजातीय समूहों का उल्लेख किया है। इसके अलावा आदिम जनजातीय समूहों के विद्यार्थियों के लिए अतिरिक्त छात्रावासों और वोकेशनल संस्थानों की आवश्यकताओं को दर्शाया गया है। हम इस उद्देश्य हेतु 125 करोड़ रुपए अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

कर्नाटक

तालाबों और पराम्परागत जल निकायों का पुनरुद्धार

12.196 राज्य सरकार ने 30,000 से अधिक लघु सिंचाई के पुनरुद्धार हेतु वित्तीय सहायता मांगी है जो मौजूदा पुनर्वास परियोजनाओं के अंतर्गत कवर नहीं की गई है। इसमें सिंचाई और पेयजल के उपलब्ध कराने में मदद मिलेगी साथ ही भूमिगत जल के स्तर में सुधार होगा। इस प्रयोजनार्थ 350 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

पेयजल

12.197 राज्य सरकार ने फ्लोराइड प्रभावित पेयजल की 5800 से अधिक जगहों और आर्सेनिक मिश्रित जलापूर्ति के 300 से अधिक स्थानों में जल गुणवत्ता की समस्या को दूर करने हेतु सहायता मांगी है। राज्य सरकार ने एक्सेलरेडेट रुरल वाटर सप्लाई प्रोग्राम के अंतर्गत नियमित निधियन को सहायता का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 300 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

बंगलुरु में अवसंरचना

12.198 बंगलुरु भारत में तेजी से उभरने वाले शहरों में से एक है और अपने नागरिक अवसंरचना के मामले में अत्यधिक दबाव को महसूस कर रहा है। जलापूर्ति, मल निकास ठोस कचरा प्रबंधन, सड़के, तूफानी जल निकासी, सड़के, स्ट्रीट प्रकाश इत्यादि में पर्याप्त निवेश की आवश्यकता है। जैसा कि राज्य सरकार द्वारा प्रस्तावित है हम निम्न पहलों हेतु सहायता की अनुशंसा करते हैं।

- ठोस कचरा प्रबंधन अवसंरचना में उन्नयन तथा निवेश - 200 करोड़ रुपए
- पार्किंग हेतु विकास और जंक्शन के सुधार करने हेतु यातायात प्रबंधन अवसंरचना में उन्नयन एवं निवेश - 200 करोड़ रुपए

विरासत

12.199 हम राज्य के विरासत को प्रदर्शित करने वाले भवनों बड़ी संख्या में स्मारकों की सुरक्षा करने हेतु राज्य सरकार के आग्रह का समर्थन करते हैं और इस हेतु 100 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.200 राज्य सरकार ने पूरे राज्य में रेंज-स्तर और जिला-स्तर पर पुलिस प्रशिक्षण विद्यालय की स्थापना हेतु सहायता का अनुरोध किया है ताकि इसके पुलिस कर्मियों के प्रशिक्षण हेतु अतिरिक्त क्षमता का सृजन किया जा सके। इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

केरल

पुलिस विभाग का उन्नयन

12.201 राज्य सरकार ने पुलिस विभाग की क्षमता और प्रभावोत्पादकता के संवर्धन हेतु सामुदायिक पुलिस संसाधन केन्द्र, पर्यटक सुरक्षा और

पुलिस सहायता केन्द्र वरिष्ठ नागरिक सुरक्षा स्कीम, विदेशी सुविधा केन्द्र और पुलिस कार्मिकों हेतु शयनकक्ष के निर्माण हेतु सहायता मांगी है। इस उद्देश्य के लिए 100 करोड़ रुपए की धनराशि की सिफारिश की जाती है।

अन्तरराज्य:जलमार्ग

12.202 राज्य सरकार ने पुनर्निर्माण और समुद्री दीवार के निर्माण समेत अन्तरराज्य और तटीय क्षेत्र प्रबंधन के विकास हेतु सहायता का अनुरोध किया है। इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

आदिम जनजातीय समूह

12.203 स्वास्थ्य में अतिरिक्त उपाय, भूमि संरक्षण, प्राथमिक शिक्षा पेयजल और गुणवत्ता क्षेत्र के माध्यम से केरल में आदिम जनजातीय समूह के विकास हेतु 148 करोड़ रुपए की राशि का अनुरोध किया गया है। हम इस राशि के आवंटन की अनुशंसा करते हैं।

स्वास्थ्य अवसंरचना

12.204 सरकारी अस्पतालों में अवसंरचना को बढ़ाने के लिए ट्रामा केयर यूनिट की स्थापना, नैदानिक सुविधाओं को मजबूत करने, जरा चिकित्सीय देखभाल उपलब्ध कराने और बायो-चिकित्सा कचरा के निपटान हेतु 198 करोड़ रुपए की राशि देने का आग्रह किया है। राज्य में स्वास्थ्य अवसंरचना के सुधार के प्रयोजनार्थ इस राशि की अनुशंसा करते हैं।

मत्स्य पालन

12.205 राज्य सरकार ने माडल मत्स्य ग्रामों का निर्माण, पेयजल का प्रावधान, मत्स्य विपणन केन्द्र की स्थापना, मत्स्य विद्यालय निर्माण इत्यादि समेत मत्स्य क्षेत्र के विकास हेतु सहायता मांगी है। हम इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

करागारों का उन्नयन

12.206 राज्य सरकार ने करागारों में बेहतर सुविधाएं देने और कैदियों को रोजगारपरक प्रशिक्षण मुहैया कराने हेतु सहायता मांगी है। करागारों में सौर प्रकाश प्रणाली लगाने का भी प्रस्ताव है। हम इस प्रयोजनार्थ 154 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

पशु पालन

12.207 हाई-टेक डेयरी कम्प्लेक्स का निर्माण, एक व्यापारिक स्तर का फार्म और एक फार्मास्युटिकल प्रोडक्शन यूनिट की स्थापना समेत पशुपालन क्षेत्र को मजबूत करने हेतु सहायता मांगी गई है। हम इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

जल निकाय

12.208 राज्य सरकार ने डिस्टिलिंग, जलमार्गों की मरम्मत, ढांचे प्रतिधारण के निर्माण के माध्यम से तालाबों के पुनर्विकास हेतु सहायता मांगी है। हम इस प्रयोजनार्थ 50 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

कुट्टनद का विकास

12.209 राज्य सरकार ने कुट्टनद विकास पैकेज के कार्यान्वयन हेतु सहायता मांगी है जिसका उद्देश्य कुट्टनद वेटलैण्ड इको-सिस्टम के वातावरणीय सुरक्षा को मजबूत करना है। हम इस प्रयोजनार्थ 300 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

मध्य प्रदेश

आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण

12.210 मध्य प्रदेश सरकार ने राज्य में अपने भवनों के अभाव में चल रहे बड़ी संख्या में आंगनबाड़ी केन्द्रों की ओर ध्यान आकर्षित किया है।

किशोर कन्याओं और महिलाओं के कुपोषण और समस्याओं का सामना करने हेतु इन केन्द्रों के महत्व को देखते हुए, आंगबाड़ी भवनों हेतु 400 करोड़ रुपए के एक अनुदान की अनुशंसा करते हैं। इस संबंध में प्राथमिकता आदिवासी और अनुसूचित जाति के उच्च अनुपात वाले क्षेत्र के साथ ही कुपोषण की उच्च दरों के अन्य क्षेत्रों को दी जाए।

पर्यटन का विकास

12.211 राज्य सरकार ने राज्य में पर्यटन के हाल के विकास को देखते हुए मध्य प्रदेश सरकार की आवश्यकताओं का विवरण राज्य के ज्ञापन में सौंपा है। हालांकि, हम प्रस्ताव में शामिल आवर्ती लागतों में शामिल सहायता मदों के प्रचार, संवर्द्धन और सांख्यिकी जैसी मदों के पक्ष में नहीं है अतः हम पर्यटन क्षेत्र हेतु 180 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.212 अप्रशिक्षित पुलिस कार्मिकों की बड़ी संख्या को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार ने राज्य में पांच पुलिस प्रशिक्षण केन्द्रों का उन्नयन करने और पुलिस अनुसंधान ब्यूरो और विकास के मानक और मानदण्ड के अनुसार सागर में नए आधारभूत कांस्टेबल विद्यालय की स्थापना करने हेतु अनुदान मांगा है। हम इस प्रयोजनार्थ 180 करोड़ रुपए का अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

धरोहर का संरक्षण

12.213 मध्य प्रदेश में तीन विश्व विरासत स्थल सहित बड़ी संख्या में धरोहर स्थल अवस्थित है। राज्य सरकार ने धरोहर के संरक्षण, विकास और प्रबन्धन हेतु अनुदान का आग्रह किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 175 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं। इसमें प्राथमिकता बड़ी संख्या में उन स्मारकों को दी जाए जिन्हें अब तक किसी प्रकार का फण्ड नहीं मिल पाया है।

स्वास्थ्य संबंधी अवसंरचना

12.214 राज्य सरकार ने राज्य में महत्वपूर्ण स्वास्थ्य संबंधी अव-संरचना हेतु अनुदान मांगा है। राज्य में स्वास्थ्य संबंधी देखभाल को बेहतर बनाने हेतु निम्नानुसार 250 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

क्रियाकलापों का विवरण

क्रियाकलापों का विवरण	राशि
जिला अस्पतालों हेतु पेडियाट्रिक गहन देखभाल	
ईकाई प्रत्येक 40 लाख रुपए की दर से	20.00
प्रखण्ड स्तर में 100 संस्थानों गुणवत्तायुक्त पुनर्वास केन्द्रों(एनआरसी) 20 बिस्तर वाले बच्चों के वार्ड हेतु निर्माण की कीमत सहित प्रत्येक 15 लाख रुपए की दर से	15.00
जिला अस्पताल हेतु ट्रामा यूनिट सहित आकस्मिक कक्ष प्रत्येक 125 लाख रुपए की दर से	125.00
जिला अस्पतालों हेतु माइक्रोबायोलोजी लैबोरी प्रत्येक 15 लाख रुपए की दर से	15.00
जिला अस्पतालों में मातृत्व कक्ष प्रत्येक 15 लाख रुपए की दर से	75.00

गांधी चिकित्सा महा विद्यालय, भोपाल में वायरोलोजी लैबोरेटरी की स्थापना

12.215 अपने पूरक ज्ञापन में मध्य प्रदेश सरकार ने जीवाणु जनित रोग की पहचान करने और उपयुक्त उपचार योजना हेतु राज्य में बायो रोलोजी लैबोरेटरी की स्थापना के लिए एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया है। इस प्रकार की लैबोरेटरी की स्थापना हेतु 24 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

एमटीएच हॉस्पिटल, इन्दौर का उन्नयन

12.216 इन्दौर में एक सौ वर्ष पुराने एमटीएच हॉस्पिटल के उन्नयन करने हेतु फण्ड देने का अनुरोध किया गया है जो सुरक्षित मातृत्व और संस्थागत बाल जन्म उपलब्ध कराता है। 65 से 300 बिस्तर की संख्या में वृद्धि करने हेतु 22 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

महाराष्ट्र

आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण

12.217 राज्य सरकार ने नोट किया है कि लगभग 35,000 आंगनबाड़ी के पास अपना भवन नहीं है जो सेवाओं की गुणवत्ता को प्रभावित करता है। हम नए भवनों के निर्माण हेतु 300 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

असमुद्रीय क्षरण को रोकने के उपाय

12.218 राज्य सरकार ने छह जिलों में समुद्रीय क्षरण को रोकने हेतु 110 बन्दों के निर्माण कार्य के क्रियान्वयन हेतु सहायता मांगी है। हम इस प्रयोजनार्थ 205 करोड़ रुपए के आवंटन की अनुशंसा करते हैं।

दुर्गम क्षेत्रों में सड़को का विकास

12.219 राज्य सरकार ने अपने जिलों में सुदुर क्षेत्रों में सड़को के निर्माण हेतु सहायता मांगी जिन्हें सीमा सड़क संगठन द्वारा कवर किया जा रहा है। हम इस हेतु 200 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.220 राज्य सरकार ने राज्य में अपने कई पुलिस प्रशिक्षण विद्यालयों के उन्नयन, साथ ही पुलिस अकादमी और जासूसी प्रशिक्षण विद्यालयों के माध्यम से पुलिस प्रशिक्षण सुविधाओं में वृद्धि करने हेतु सहायता मांगी है। हम इस संबंध में प्रस्तावित 223 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

धरोहर संरक्षण

12.221 विभिन्न स्थलों की सुरक्षा और संरक्षण हेतु, किले और स्मारकों सहित जो राज्य सरकार के देखभाल के अधीन है के लिए 100 करोड़ रुपए की राशि की मांग रखी गई है। हम अनुशंसा करते हैं कि यह राशि उपलब्ध करायी जाए।

करागार विभाग

12.227 करागार में सुविधाओं के उन्नयन और कारागार की सुरक्षा में सुधार करने हेतु राज्य सरकार द्वारा निधि मांगी गई है। इस प्रयोजनार्थ 60 करोड़ रुपए का अनुदान प्रस्तावित करते हैं।

खाद्य जांच प्रयोगशालाएं

12.223 जैसा कि राज्य सरकार ने अनुरोध किया है, छह अनुमंडलीय मुख्यालयों में खाद्य जांच प्रयोगशाला की स्थापना करने हेतु 32 करोड़ रुपए की राशि की आवंटन किया जाता है।

औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान का सुदृढीकरण

12.224 राज्य में 407 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थान हैं जिनमें से कई 40 वर्ष पूर्व स्थापित की गई थी। तब से इनमें से कई को आधुनिक नहीं बनाया गया है। हम अतिरिक्त अवसंरचना और मशीनरी के पुनर्स्थापन के जरिए इन औद्योगिक तकनीकी संस्थानों के सुदृढीकरण हेतु 115 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

मणिपुर

कांगला जिला का विकास और रख रखाव

12.225 आयोग को प्रस्तुत किए गए अपने ज्ञापन में, मणिपुर सरकार ने कांगला जिला, इम्फाल के महत्व को राज्य में ऐतिहासिक और संस्कृति में केन्द्र के रूप में प्रकाशित किया है। इस आग्रह के प्रत्युत्तर में, कांगला जिला के विकास हेतु 8 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

राजभवन का नवीकरण और रखरखाव

12.226 राज्य सरकार ने इस लक्ष्य की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है कि वर्तमान राजभवन कम्प्लैक्स का निर्माण 1898 में हुआ था। इस संरचना की डिजाइन को ध्यान में रखते हुए भवन का रखरखाव एक कठिन कार्य है। राज्य सरकार ने नवीकरण हेतु 10 करोड़ रुपए की राशि की सहायता मांगी है ताकि भावी पीढ़ियों के लिए विरासत के भवन का रखरखाव सुनिश्चित किया जा सकें। हम इस अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

मणिपुर पुलिस प्रशिक्षण विद्यालय(पणजी) का मणिपुर पुलिस प्रशिक्षण महाविद्यालय के रूप में (एमपीटीसी) में उन्नयन

12.227 राज्य सरकार से प्राप्त पूरक ज्ञापन में यह वक्तव्य दिया गया है कि मणिपुर राज्य पुलिस के पास सिर्फ पुलिस प्रशिक्षण विद्यालय है जो भर्ती कांस्टेबल/रायफल कार्मिकों को मूल प्रशिक्षण देता है और इसकी अन्य पुलिस कामिकों को मूल प्रशिक्षण अथवा सेवाकालीन प्रशिक्षण देने की क्षमता नहीं है। राज्य सरकार ने राज्य में पुलिस बल के लिए प्रशिक्षण क्षमता में सुधार करने हेतु फण्ड देने का आग्रह किया है। राज्य में सुरक्षा परिदृश्य और पुलिस प्रशिक्षण के महत्व को देखते हुए इस प्रयोजनार्थ 84 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

ग्रामीण और सुदुर क्षेत्रों में पुलिस स्टेशन हेतु अवसंरचना

12.228 राज्य सरकार ने सुदुर और ग्रामीण क्षेत्रों में पुलिस असंरचना को सुदृढ करने हेतु फण्ड मांगा है। राज्य सरकार ने नौ पुलिस स्टेशनों का प्रस्ताव किया है। इस प्रयोजनार्थ 23 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

सीमा क्षेत्र का विकास

12.229 राज्य सरकार ने अन्तर्राष्ट्रीय सीमा वाले पहाड़ी जिला चंदेल के छोटे शहरी इलाके मोरेह में आंतरिक सड़को के सुधार और उन्नयन, जल, स्ट्रीट लाइट और मूलभूत शहरी सुविधाओं, मल निकासी और बहाव हेतु फण्ड देने का आग्रह किया है। इस उद्देश्य हेतु हम 25 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

खेलों के लिए विशेष उन्नयन अनुदान

12.230 राज्य द्वारा प्रस्तुत पूरक ज्ञापन में, राष्ट्रीय/अंतरराष्ट्रीय स्तर पर मणिपुर के खिलाड़ियों के निरन्तर उत्कृष्ट प्रदर्शन की ओर ध्यान आकर्षित किया गया है। राज्य सरकार को इम्फाल में मुख्य खेलकूद परिसर के उन्नयन के लिए एफसी-XI और एफसी-XII दोनों से अनुदान प्राप्त हुए हैं। राज्य ने अपने दस वर्ष पुराने बुनियादी ढांचे को अन्तरराष्ट्रीय मानकों के अनुरूप बनाए रखने के लिए 100 करोड़ रुपए की अतिरिक्त राशि की मांग की है। हम खेलों में राष्ट्रीय उपलब्धि में राज्य के योगदान को ध्यान में रखते हुए, इस अनुदान की सिफारिश करते हैं।

स्वायत्त जिला परिषदों के लिए अवसंरचना

12.231 राज्य सरकार ने बताया है कि जिला परिषदों के लिए परिसमन की कवायद पूरी हो चुकी है और राज्य में चुनावों की तैयारियां चल रही हैं। एक बार स्वायत्त जिला परिषदों का गठन होने पर, प्रशासनिक अवसंरचना के लिए बहुत बड़ी मांग पैदा होगी। राज्य ने इस अवसंरचना के निर्माण के लिए 51 करोड़ रुपए की मांग की है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि परिषदों के सुदृढीकरण के उद्देश्य से, मणिपुर विधानसभा द्वारा मणिपुर (पहाड़ी क्षेत्र) जिला परिषद (तृतीय संशोधन) अधिनियम, 2008 पारित किया गया है, हम राज्य द्वारा मांगी गई राशि की सिफारिश करते हैं।

मेघालय**मेघालय पुलिस अकादमी की स्थापना**

12.232 मेघालय सरकार ने मेघालय पुलिस अकादमी की स्थापना करके पुलिस कार्मिकों के प्रशिक्षण हेतु अपने बुनियादी ढांचे को सुदृढ करने के लिए निधियों की मांग की है। हम इस प्रयोजन हेतु 50 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

तुरा चरण I और II जलापूर्ति योजनाओं का स्तरोन्नयन

12.233 राज्य सरकार ने कहा है कि तुरा चरण I और II जलापूर्ति योजनाएं क्रमशः 1970 और 1980 में तैयार की गई थीं और विगत वर्षों में इनके स्रोत सूख गए हैं। तुरा जिले में शहरों के तीव्र विस्तार के मद्देनजर राज्य सरकार ने सभी घरों में स्वच्छ और पर्याप्त जलापूर्ति के लिए एक स्तरोन्नयन योजना की सिफारिश की है। हम इस योजना के लिए 50 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

विरासत और पर्यटन

12.234 राज्य ने सर्वेक्षण, अनुसंधान और दस्तावेजीकरण गतिविधियों सहित धरोहर स्थलों, संग्रहालयों और भवनों के संरक्षण, परिरक्षण और विकास के लिए 25 करोड़ रुपए की राशि की मांग की है। राज्य में उपमहाद्वीप में कुछ सबसे लम्बी और सबसे गहरी गुफाएं हैं और उसने गुफा पर्यटन के विकास के लिए 5 करोड़ रुपए का अनुरोध किया है। हम विरासत के संरक्षण तथा गुफा पर्यटन के लिए 30 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

बागानी हेतु अवसंरचना

12.235 राज्य ने परम्परागत बागान और पौधरोपण फसलों सहित बागानी में विस्तार को बढ़ावा देने हेतु अपने मौजूदा अवसंरचना के उन्नयन हेतु निधियों की मांग की है। हम इस संबंध में 38 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

भण्डारण सुविधाएं

12.236 जैसा कि राज्य सरकार ने अनुरोध किया है, हम अनिवार्य वस्तुओं के भण्डारण के लिए, क्रमशः तुरा और पश्चिमी गारो हिल्स के बाघमारा में गोदामों के निर्माण के लिए 2 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

पुलों का निर्माण

12.237 राज्य सरकार ने इस बात को उजागर किया है कि बड़ी संख्या में अर्ध स्थाई लकड़ी के बने पुल हैं जो मानसून ऋतु के दौरान प्रायः ढह जाते हैं और उनकी बार-बार रख रखाव की जरूरत होती है। राज्य ने 4.22 किलोमीटर अर्धस्थाई पुलों को दो लेन के पक्के सीमेंट कंक्रीट पुलों में बदलने के प्रयोजन हेतु अनुदान की मांग की है। हम इस प्रयोजन हेतु 80 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

मिजोरम**सैनिक स्कूल**

12.238 मिजोरम सरकार ने रक्षा सेवाओं में राज्य से छात्रों की भर्ती का दायरा बढ़ाने के लिए मिजोरम हेतु एक सैनिक स्कूल के महत्व को उजागर किया है। इस समय राज्य की मणिपुर के साथ, इंपाल में स्थित सैनिक स्कूल के साथ भागीदारी है। हम मिजोरम में सैनिक स्कूल के लिए 50 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

राजभवन का निर्माण

12.239 राज्य के अनुरोध के आधार पर, हम नए राजभवन के निर्माण के लिए 30 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

जेलों का निर्माण

12.240 राज्य ने उसकी जेलों में कैदियों को ठहराने के लिए क्षमता की कमी को उजागर किया है और तीन नई जिला जेलों और दो उप जेलों को पूरा करने के लिए सहायता का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजन हेतु 30 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

तीन स्वायत्त जिला परिषदों के लिए अवसंरचना स्कीमें

12.241 राज्य ने संबंधित सचिवालय/मारा एडीसी के लिए कार्यालय भवन और चकमा एडीसी के निर्माण के लिए 5.80 करोड़ रुपए, 7.91 करोड़ रुपए और 11 करोड़ रुपए की राशियों की मांग की है। हम इन उन्नयन कार्यों के लिए 25 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

खातला ग्राम, आइजोल में खेल के मैदान का निर्माण

12.242 राज्य ने युवाओं में खेलों और संवर्धन के लिए खातला ग्राम में क्रीडा स्थल के निर्माण के लिए एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया है और इस प्रयोजन हेतु निधियों की मांग की है। हम क्रीडा स्थल के लिए 2 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सीमावर्ती क्षेत्रों में पुलिस स्टेशन भवनों का निर्माण

12.243 राज्य सरकार ने सीमावर्ती क्षेत्रों में रिहायशी क्वार्टरों और 15 पुलिस चौकियों सहित 24 पुलिस स्टेशनों के निर्माण के लिए निधियों की मांग की है। हम इस प्रयोजन हेतु 31 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों और स्वास्थ्य उप-केन्द्रों का निर्माण

12.244 राज्य सरकार ने प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों और उप केन्द्रों के लिए उचित भवनों का निर्माण करने की आवश्यकता पर बल दिया है। हम स्टाफ क्वार्टरों सहित 15 पीएचसी और 150 उपकेन्द्रों के लिए 30 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

अग्निशमन और आपात सेवाएं

12.245 राज्य सरकार के ज्ञापन के प्रत्युत्तर में, हम राज्य में अग्निशमन और आपात सेवाओं को सुदृढ़ करने हेतु नए अग्निशमन भवनों के लिए 20 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सिविल सचिवालय हेतु अतिरिक्त भवन का निर्माण

12.246 नए राजधानी परिसर में बड़े हुए कार्यालय परिसर की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, हम सिविल सचिवालय के लिए अतिरिक्त भवनों के निर्माण हेतु 20 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

विरासत संरक्षण

12.247 राज्य सरकार ने सरकार को सौंपे गए, हिलियाप्पी गांव के स्वर्गीय प्रधान के आवास को, भवन के परिसर में एक आडोटिस्म और सार्वजनिक पुस्तकालय का निर्माण करके, एक विरासत केन्द्र में तब्दील करने हेतु 7 करोड़ रुपए की राशि की मांग की है। इसके अतिरिक्त राज्य ने ग्रामों और मुख्य सड़कों से कुछ दूरी पर स्थित विद्यमान विरासत स्थलों तक संयोजकता में सुधार लाने के लिए निधियों का अनुरोध किया है। हम इन कार्यों के लिए 12 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

नागालैन्ड*सामाजिक कल्याण*

12.248 राज्य के अपंग व्यक्तियों के लिए अन्ध विद्यालयों और व्यावसायिक प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना हेतु निधियों की मांग की है। हम इस मद में 30 करोड़ रुपए अनुदान की सिफारिश करते हैं।

पुलिस अवसंरचना

12.249 राज्य सरकार द्वारा उठाए गए पुलिस भवनों की कमी को ध्यान में रखते हुए सुदूर क्षेत्रों में पुलिस विभाग के अधीनस्थ कार्मिकों के लिए टाइप-I ईकाईयों के निर्माण हेतु हम इसे 100 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

स्वास्थ्य

12.250 राज्य ने ग्रामीण क्षेत्रों में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, सीएचसी और उप केन्द्रों हेतु स्टाफ क्वार्टरों के निर्माण के लिए 72.20 करोड़ रुपए की राशियों की मांग की है। हम प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों और उपकेन्द्रों हेतु स्टाफ क्वार्टरों के निर्माण के लिए 30 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

पर्यटन

12.251 सम्पूर्ण 30 स्थलों में ग्रामीण पर्यटन के विकास के लिए अनुदान हेतु राज्य सरकार के अनुरोध पर 35 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

बगानी कृषि का विकास

12.252 जैसाकि राज्य सरकार द्वारा आग्रह किया गया है, राज्य में बगानी दृष्टि के बाजारों के विकास के साथ-साथ भण्डारण हेतु गोदामों के निर्माण हेतु 20 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सीमावर्ती क्षेत्रों का विकास

12.253 राज्य सरकार ने इस बात को उजागर किया है कि अन्तर राष्ट्रीय सीमावर्ती क्षेत्रों से सटे गांव संयोजकता, आधारभूत स्वास्थ्य सुविधाओं, स्वच्छ पेय जलापूर्ति, और अन्य अवसंरचनात्मक सुविधाओं के संदर्भ में राज्य के बाकी हिस्सों से पीछे हैं और इस अंतर को पाटने के लिए निधियों की मांग की है। हम इन सीमावर्ती क्षेत्रों में सड़कों के विकास करने और स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने हेतु 35 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

उड़ीसा*समेकन और सुदृढ़ीकरण: चिल्का झील का पारिस्थितिकीय सुधार*

12.254 उड़ीसा में चिल्का झील एशिया की सबसे बड़ी खारा जल लैगून है। वित्त आयोग-XII सहित पूर्व के आयोगों ने झील से संबंधित जुड़े सभी कार्यों के लिए अनुदान उपलब्ध कराया है। उड़ीसा सरकार ने सहभागी जल छाजन प्रबंध, जैव-विविधता संरक्षण और आउटरीच कार्यक्रम सहित विभिन्न कार्यों हेतु निधियों का अनुरोध किया है। झील के पारिस्थितिकी प्रणाली के महत्व को ध्यान में रखते हुए, हम चिल्का झील से संबंधित कार्यों हेतु 50 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण

12.255 उड़ीसा सरकार ने यह रिपोर्ट दी है कि राज्य में 24,000 से अधिक आंगनबाड़ी केन्द्रों के पास अपना भवन नहीं है। पोषण में सुधार में आंगनबाड़ियों में महत्वपूर्ण भूमिका को ध्यान में रखते हुए हम सिफारिश करते हैं कि राज्य के आदिवासी क्षेत्र की प्राथमिकता युक्त केन्द्रों के निर्माण हेतु 400 करोड़ रुपए की राशि उपलब्ध करायी जाए।

स्वास्थ्य संरचना का उन्नयन

12.256 राज्य सरकार ने स्वास्थ्य अवसंरचना के उन्नयन हेतु निम्नानुसार निधियों का अनुरोध किया है।

- राज्य के ज्ञापन में उप केन्द्रों और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के लिए भवनों और स्टाफ क्वार्टरों के प्रावधान हेतु बड़े अंतर की ओर ध्यानाकर्षित किया है और इस प्रयोजनार्थ अनुदान का अनुरोध किया है। हम इस शर्त के साथ 275 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं कि राज्य के आदिवासी जिलों में सभी अंतरों को पाटने के लिए ठोस प्रयास किए जाएं।
- राज्य सरकार ने तीन वर्तमान चिकित्सा महाविद्यालयों के अतिरिक्त भवनों के लिए भी निधियों का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 75 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

वितरण प्रणाली के विकास और उन्नयन हेतु सहायता अनुदान

12.257 राज्य ने यह अभ्यावेदन दिया है कि उसे विद्युत वितरण में नीति क्षेत्र के सहभागिता का समावेश करते हुए तीव्रगामी सुधार

कार्यक्रम के संदर्भ में इसके अग्रणी प्रयास के लिए पर्याप्त समर्थन प्राप्त नहीं हो सका है। उड़ीसा में कृषि ऊर्जा उपयोग अत्यंत कम है जो राज्य में कुल ऊर्जा खपत का केवल 2 प्रतिशत है। राज्य सरकार ने विद्युत वितरण को मजबूत करने के लिए 1000 करोड़ रुपए के निवेश योजना का प्रस्ताव किया है जिसमें राज्य सरकार (200 करोड़ रुपए), ग्रिडको (147 करोड़ रुपए) और विभिन्न वितरण कंपनियों (153 करोड़ रुपए) द्वारा हिस्सेदारी की जाएगी और इस कार्यक्रम हेतु 500 करोड़ रुपए की वित्त आयोग अनुदान का अनुरोध किया है। राज्य में वितरण प्रणाली को मजबूत करने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए हम इस शर्त पर कि राज्य सरकार, ग्रिडको और वितरण कंपनियों द्वारा बराबर अनुपात में 500 करोड़ रुपए का अंशदान किया जाए, हम राज्य सरकार द्वारा मांगी गई इस अनुदान की सिफारिश करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.258 राज्य सरकार के प्रस्तावों के आधार पर, हम राज्य में पुलिस प्रशिक्षण के लिए निम्नलिखित राशियों की सिफारिश करते हैं।

- | | | |
|--|---|----------------------|
| i) बाइशी नागपुर जिला में सिविल पुलिस के लिए एक बुनियादी प्रशिक्षण विद्यालय की स्थापना | - | 20 करोड़ रुपए |
| ii) बुरला सम्बलपुर जिला में सशस्त्र पुलिस हेतु एक बुनियादी प्रशिक्षण विद्यालय की स्थापना | - | 30 करोड़ रुपए |
| iii) कोरापुट/राऊरकेला में नए नक्सलवाद रोधी प्रशिक्षण विद्यालय की स्थापना | - | 20 करोड़ रुपए |
| कुल | - | 70 करोड़ रुपए |

जेलों का उन्नयन

12.259 राज्य सरकार ने उग्रवाद की समस्या को ध्यान में रखते हुए जेलों में अत्यधिक भीड़ और राज्य में सुरक्षा के उन्नयन की आवश्यकता की ओर आयोग का ध्यानाकर्षित किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए दिए जाने की सिफारिश करते हैं। राज्य को इस राशि का उपयोग अतिरिक्त सुदृढीकरण और सुरक्षा उपायों के अलावा, स्वच्छता में सुधार, जलापूर्ति और चिकित्सीय देखभाल जैसे कैदियों के लिए बेहतर सुविधाएं सुनिश्चित करने के लिए करना चाहिए।

स्मारकों और बौद्ध विरासत का संरक्षण

12.260 राज्य में कई प्राचीन विरासत हैं जिसकी संरक्षण की आवश्यकता है। इनमें कई बौद्ध विरासत स्थल शामिल हैं। पूर्व के आयोगों ने संरक्षण के कार्यों के लिए अनुदान उपलब्ध कराया है जिससे राज्य सरकार ने उपयोगी माना है। हम इस प्रयोजनार्थ 65 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

अग्निशमन सेवाएं

12.261 राज्य में अग्निशमन सेवाओं के प्रावधान हेतु बड़े अंतर को राज्य ने ज्ञापन में उजागर किया है। जिस के आधार पर हम इस प्रयोजन के लिए 150 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं। राज्य यह सुनिश्चित करे कि अग्निशमन सेवा प्रशिक्षण संस्थान के

उन्नयन करने और अग्निशमन सेवा कार्मिकों को प्रशिक्षित करने के लिए इस निधि के अंश का उपयोग किया जाए।

प्रखण्ड स्तर पर विपणन यार्ड की स्थापना

12.262 राज्य ने प्रखण्ड स्तर पर क्षमतायुक्त बाजार अवसंरचना उपलब्ध कराने हेतु 150 विपणन यार्ड के निर्माण के लिए अनुदान का अनुरोध किया है। हम इसे उपयोगी उपाय मानते हैं और 60 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

पंजाब

प्रतिकूल लिंगानुपात में सुधार के उपाय

12.263 पंजाब सरकार ने राज्य में प्रतिकूल लिंगानुपात में सुधार करने के लिए विभिन्न कार्यक्रमों हेतु सहायता का अनुरोध किया है। हम इसे अत्यंत जरूरी उपाय के तौर पर मानते हैं और 250 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

कण्डी क्षेत्रों का विकास

12.264 राज्य ने पूर्व में निर्माण किए गए अवसंरचना के रख-रखाव और भूमि संरक्षण और जल संभरण के उपायों हेतु निधियों सहित खाड़ी के विकास के लिए सहायता का अनुरोध किया है। हम इसके लिए 250 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सीमावर्ती क्षेत्र

12.265 राज्य ने अन्तर राष्ट्रीय सीमा से सटे क्षेत्रों में अवसंरचना के स्तरोन्नयन और रख-रखाव के लिए सहायता की मांग की है। राज्य ने ऊर्जा और सड़क संयोजकता और स्वास्थ्य अवसंरचना का उन्नयन करने के साथ ही पेय जलापूर्ति और स्वच्छता उपलब्ध कराने हेतु सहायता की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 250 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सिंचाई

12.266 राज्य सरकार ने राज्य के दक्षिण-पश्चिम जिले में जल जमाव की समस्या से निजात पाने के लिए रख-रखाव और मरम्मत, बाढ़ नियंत्रण संबंधी कार्यों और उपायों के संबंध में, राज्य में सिंचाई अवसंरचना को सुदृढ करने के लिए सहायता का अनुरोध किया है। सिंचाई अवसंरचना के उन्नयन करने हेतु 200 करोड़ रुपए की राशि और जल-भराव क्षेत्रों में समस्याओं के निदान के लिए अन्य 200 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.267 राज्य ने पुलिस कामिकों के लिए प्रशिक्षण सुविधाओं के उन्नयन हेतु वित्तीय सहायता की मांग की है। इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव करते हैं।

विरासत

12.268 राज्य सरकार ने ऐतिहासिक स्मारकों और पुरातात्विक धरोहरों के संरक्षण और रखरखाव हेतु वित्तीय सहायता की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव करते हैं।

क्षमता निर्माण हेतु सशक्त समिति की पहल को सहायता

12.269 राज्य वित्त मंत्रियों की सशक्त समिति (ईसी), ने 16 दिसम्बर, 2009 को आयोग को अपने पत्र में, सभी राज्यों की ओर से पंजाब

सरकार के माध्यम से दिए जाने के लिए अनुसंधान क्षमता निर्माण और स्थापना लागत हेतु वित्तीय सहायता का अनुरोध किया है। सशक्त समिति वस्तु और सेल कर को लागू करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रही है और इसे सभी संभावित सहायता दी जानी अपेक्षित है। हम पंजाब सरकार को 30 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं जो उपर्युक्त गतिविधियों के लिए राज्य वित्त मंत्रियों की सशक्त समिति को सहायता हेतु चिह्नित की जाएगी।

राजस्थान

पेयजल

12.270 आयोग ने राज्य में पेयजल अवसंरचना के सुदृढीकरण हेतु अनुदान स्वीकृत किए हैं जो इस प्रकार हैं:

- i) जल वितरण प्रणाली की पुनर्स्थापना और विस्तार
- ii) पुरानी मशीनरी का प्रतिस्थापन
- iii) फ्लोराइड नाइट्रेट, लवणता और लौह-ग्रस्त क्षेत्रों पर ध्यान देना। इसकी आवश्यकता के महत्व को ध्यान में रखते हुए, हम इन परियोजनाओं हेतु 500 करोड़ रुपए की राशि आबंटित किए जाने का प्रस्ताव करते हैं जिसमें से 100 करोड़ रुपए सीमावर्ती जिलों में आबंटित किया जाएगा।

सिंचाई

12.271 राज्य ने 60 लम्बित सिंचाई परियोजनाओं के लिए वित्तीय सहायता की मांग की है जिससे अगले तीन वर्षों के भीतर पूरा कर लिया जा सकेगा। सिंचाई के अंतर्गत लाए जाने वाले बहुत बड़े क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए, हम इस प्रयोजन हेतु 300 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव करते हैं।

लोक स्वास्थ्य अवसंरचना

12.272 राज्य ने नैदानिक उपस्कर और जेनरेटर्स सहित सरकारी अस्पतालों में अवसंरचना के सुदृढीकरण हेतु सहायता की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

राजमार्ग

12.273 राज्य सरकार ने राज्य के उन राजमार्गों और लघु जिला सड़कों जो अन्य कार्यक्रमों में शामिल नहीं किए गए हैं, हेतु वित्तीय सहायता का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

पुलिस, जेल कार्मिकों और होम गार्ड का प्रशिक्षण

12.274 राज्य सरकार ने पुलिस, जेल, होमगार्ड और नागरिक रक्षा जैसे विभिन्न विभागों के लिए प्रशिक्षण अवसंरचना को सुदृढ करने हेतु सहायता की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सिक्किम

पर्यटन का विकास

12.275 राज्य की अर्थव्यवस्था हेतु पर्यटन के महत्व को ध्यान में रखते हुए, सिक्किम सरकार ने पर्यटन के संवर्धन हेतु निम्नानुसार अनुदानों की मांग की है।

i) राज्य ने दक्षिणी सिक्किम में भलेई डंग में एक 'स्काईवाक' के निर्माण हेतु उनकी परियोजनाओं को उजागर किया है। यह कहा गया है कि यह देश में इस प्रकार की पहली योजना होगी। इसके प्रमुख पर्यटक आकर्षण बनने की संभावना है क्योंकि लगभग 500 फीट की ऊपर से ऊंचाई पर पारदर्शी शीशे से नीचे झांकने का सुखद अहसास होगा। इस प्रकार, राज्य में अवसंरचना विकास पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेगा और वाणिज्यिक गतिविधियां बढ़ेंगी। हम 200 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं और राज्य सरकार से यह आग्रह करते हैं कि परियोजना के कार्यान्वयन के दौरान क्षेत्र का कमजोर पारिस्थितिकी संतुलन न बिगड़े।

ii) राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत दूसरी परियोजना ग्रामीण पर्यटन के विकास से जुड़ी है और ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम्य वातावरण, संयोजकता और प्राकृतिक स्थलों के सुधार हेतु निधियों की आवश्यकता है। हम इस प्रयोजनार्थ 80 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

सिक्किम के उत्तरी जिले के अंतर्गत सस्पेंशन फुट ब्रिज की मरम्मत/पुनर्निर्माण

12.276 राज्य ने अपने ज्ञापन में पुराने केबल और सस्पेंडर के प्रतिस्थापन सहित पुराने और जीर्ण-शीर्ण हुए लकड़ी के पुलों के स्थान पर इस्पात के पुलों के निर्माण की आवश्यकता को उजागर किया है। चूंकि, ये पुल सुदूर और पिछड़े क्षेत्रों में गांवों की संयोजकता को सुनिश्चित करते हैं, हम राज्य सरकार की मांग के अनुसार 35 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

जल सुरक्षा और लोक स्वास्थ्य इंजीनियरिंग

12.277 राज्य ने नामची जलापूर्ति योजना के उन्नयन, ग्यालसिंग जलापूर्ति और रैबडेन्टसी जलापूर्ति योजना के लिए लोअर चंगे स्रोत की मरम्मत हेतु निधियों का आग्रह किया है। राज्य ने यह कहा है कि योजना दक्षिण और पश्चिम सिक्किम के दो जिलों में पेयजलापूर्ति की आवश्यकता पूरी करेगी। हम इस प्रयोजनार्थ 20 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण और अवसंरचना

12.278 राज्य सरकार ने पुलिस प्रशिक्षण और अवसंरचना हेतु निम्नानुसार अनुदान की मांग की है:-

- i) राज्य ने यंगगांग में पुलिस प्रशिक्षण की स्थापना हेतु निधियों की मांग की है जिससे अतिरिक्त रिहायशी आवासन और उपकरणों सहित प्रशिक्षण क्षमता को बढ़ाया जा सके। हम इस प्रयोजन हेतु 10 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।
- ii) राज्य सरकार ने पुलिस बल हेतु आवासीय और गैर-आवासीय भवनों दोनों की कमी को भी दर्शाया है। इस प्रयोजनार्थ 15 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं।

सीमावर्ती क्षेत्र का विकास

12.279 इसके सीमावर्ती क्षेत्रों के विकास हेतु, राज्य सरकार ने निम्नलिखित आवश्यकतानुसार निधियों का आग्रह किया है।

- i) राज्य ने आवश्यक वस्तुओं के लिए अतिरिक्त भण्डारण सुविधाओं के सृजन के लिए 6 करोड़ रुपए के अनुदानों की मांग की है चूंकि अपरिहार्य परिस्थितियोंवश राष्ट्रीय राजमार्ग के बंद हो जाने के कारण इन वस्तुओं के परिवहन में बाधा उत्पन्न होती है। हम राज्य सरकार द्वारा मांगी गई राशि की सिफारिश करते हैं।
- ii) राज्य सरकार ने नई मानीटरिंग चेक पोस्ट का सृजन, सड़क यातायात लिंकों के सुधार, सुरक्षा उपकरणों को सुदृढ़ करके घरेलू और अंतरराष्ट्रीय सीमाओं, दोनों के साथ मौजूदा सुरक्षा अवसंरचना को सुदृढ़ करने की आवश्यकता पर बल दिया है। हम इस प्रयोजनार्थ राज्य को 15 करोड़ रुपए का अनुदान दिए जाने की सिफारिश करते हैं।

राज्य क्षमता निर्माण संस्थान की स्थापना

12.280 प्रशिक्षण देने, ज्ञान के आदान प्रदान को सुविधाजनक बनाने और बेरोजगार युवकों की अन्तर्निहित क्षमताओं का विकास करने के प्रयोजन हेतु राज्य ने वरटक में क्षमता-निर्माण संस्थान की स्थापना करने का प्रस्ताव किया है। विभिन्न कैरियर विकल्पों हेतु युवकों के ज्ञान और कौशल की वृद्धि में सहायता करने के लिए राज्य को सशक्त बनाया जा सके, इस प्रयोजनार्थ 10 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं जैसा कि राज्य सरकार द्वारा मांगा गया है।

सिक्कम की विरासत और संस्कृति का संरक्षण

12.281 राज्य सरकार ने कहा है कि वित्त आयोग-XII द्वारा उपलब्ध कराए गए अनुदान से नई स्मारकों का संरक्षण किया गया है और राज्य में शेष स्मारकों के संरक्षण हेतु अनुदानों की मांग की है। इस संबंध में हम 9 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

तमिलनाडु

मलिन बस्तियों का सुधार

12.282 तमिलनाडु क्षेत्र का सबसे अधिक नगरीकृत राज्य है। राज्य सरकार ने आवासन, पेयजल, पोषण और शिक्षा के संबंध में पूरी स्लम जनसंख्या को उत्तरोत्तर कवर करने के अपने प्रयास हेतु सहायता करने का आग्रह किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 300 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

तटीय संरक्षण

12.283 राज्य की लम्बी तट रेखा को समुद्रीय अपरदन से बचाव के लिए राज्य सरकार ने नौ जिलों में समुद्रीय अपरदन रोधी उपायों को शुरू करने का प्रस्ताव किया है। नदी के मुहानों पर ग्रायन फिल्ड, रब्ल माउण्ड समुद्रीय दीवारों और प्रशिक्षण दीवारों का निर्माण शामिल है। हम इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

समुद्रीय डिस्चार्ज परियोजना

12.284 राज्य सरकार ने राज्य में ब्लीचिंग, रंगाई और प्रसंस्करण ईकाईयों के बर्हिगामी प्रवाह के स्थायी समाधान के रूप में समुद्रीय प्रवाह के क्रियान्वयन हेतु वित्तीय सहायता की मांग की है। इस परियोजना हेतु 200 करोड़ रुपए की राशि का आबंटन करते हैं। यह आशा की जाती है कि राज्य सरकार और वस्त्र उद्योग भी परियोजना के लागतों का वहन करेंगे।

पराम्परागत जल निकाय

12.285 राज्य सरकार ने राज्य में 525 जल निकायों की पुनर्स्थापना के कार्यों को शुरू करने हेतु वित्तीय सहायता की मांग की है जिन्हें अन्य कार्यक्रमों में कवर नहीं किया गया है। इन तालाबों को बालूभराव से बचाने और बंद और जलमार्ग को सुदृढ़ करने की आवश्यकता होती है। ये पेयजल सुरक्षा, में योगदान करेंगे और इससे भूमिगत जल स्तर में भी वृद्धि होगी। हम जल निकाय से संबंधित कार्यों हेतु 200 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

विरासत संरक्षण

12.286 राज्य सरकार ने राज्य की विरासत को परिलक्षित करने वाले ऐतिहासिक महत्व के प्राचीन मंदिरों में पुनुरोद्धार और रख-रखाव हेतु सहायता की मांग की है। हम इस संबंध में 100 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं।

स्वास्थ्य अवसंरचना

12.287 राज्य सरकार ने स्वास्थ्य केन्द्रों के निर्माण और जल विश्लेषण प्रयोगशालाओं और नैदानिक उपकरणों की खरीद सहित सरकारी अस्पतालों में स्वास्थ्य और अवसंरचना के प्रावधान हेतु सहायता की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए की राशि का आबंटन करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण

12.288 राज्य सरकार ने अपने पुलिस कार्मिकों को प्रशिक्षण उपलब्ध कराने हेतु अवसंरचना सुविधाओं को मजबूत करने के लिए वित्तीय सहायता का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं।

त्रिपुरा

पुलिस प्रशिक्षण

12.289 त्रिपुरा सरकार ने उग्रवाद का सामना करने हेतु प्रशिक्षण की आवश्यकताओं सहित राज्य में पुलिस कर्मियों की प्रशिक्षण की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पुलिस अकादमी की स्थापना हेतु निधियों की मांग की है। वर्तमान में राज्य सरकार अपने पुलिस कार्मिकों की बड़ी संख्या में राज्य सरकार अपने पुलिस कार्मिकों को बड़ी संख्या में प्रशिक्षण के लिए अन्य राज्यों में भेजती है जिस पर अत्यधिक लागत आती है। हम राज्य में पुलिस अकादमी की स्थापना करने हेतु 10 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

त्रिपुरा राज्य रायफल्स हेतु बटालियन मुख्यालय का निर्माण

12.290 ज्ञापन में यह कहा गया है कि राज्य सरकार ने पुलिस बल के सुदृढीकरण साथ ही देशद्रोही गतिविधियों की समस्या से निपटने हेतु त्रिपुरा राज्य रायफल्स की 13 बटालियनों का गठन किया है। इनमें से पांच बटालियनों के उचित मुख्यालय नहीं हैं। राज्य सरकार ने प्रशासनिक ब्लाक, बैरक, स्टाफ क्वार्टर्स और इन बटालियनों के लिए अन्य भवनों सहित मुख्यालयों के निर्माण हेतु अनुदान का अनुरोध किया है। हम राज्य में सुरक्षा बलों के सुदृढीकरण के उद्देश्य से 75 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

स्वायत्त जिला परिषद के अंतर्गत मंडल कार्यालयों हेतु अवसंरचना का विकास 12.291 त्रिपुरा आदिवासी स्वायत्त जिला परिषद (टीटीएडीसी) प्रत्येक जिले में मंडल मुख्यालयों सहित राज्य के सभी चार जिलों में फैला है। राज्य सरकार ने टीटीएडीसी के लिए मंडल कार्यालयों को विकसित करने हेतु अनुदान का अनुरोध किया है। परिषद हेतु सभी चार जिलों में उचित पहुंच उपलब्ध कराने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, हम इन चार मंडल कार्यालयों में अवसंरचना के विकास हेतु 20 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

अगरतल्ला में जल निकासी प्रणाली का निर्माण

12.292 राज्य से प्राप्त ज्ञापन में यह कहा गया है कि अगरतला स्टोर्म जल प्रवाह प्रणाली की कमी के कारण राज्य समय-समय पर बाढ़ की समस्या झेलता है। शहर का अधिकतर भाग इस प्रकार अवस्थित है कि आस-पास में नदियों में गुरुत्वीय प्रवाह अत्यधिक बाधित है। राज्य सरकार ने लगभग 3 लाख मीटर नालों और पम्पिंग स्टेशनों के निर्माण हेतु निधियों का आग्रह किया है। हमारे विचार में शहर में स्वास्थ्य और स्वच्छता में सुधार हेतु यह एक लाभप्रद निवेश होगा। इसलिए हम 200 करोड़ रुपए की राशि की सिफारिश करते हैं। तथापि, इस अनुदान में पम्पिंग हेतु विद्युत की कीमत का वहन नहीं किया जाए।

तकनीकी शिक्षा

12.293 राज्य सरकार ने खुमुलंग अम्बास्सा, बागबास्सा और फुलकुमारी में अनुसूची VI क्षेत्रों में चार पोलिटेक्नीक संस्थानों की स्थापना के लिए अनुदान की मांग की है। मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने फुलकुमारी में पोलिटेक्नीक के लिए निश्चित अनुदान पहले ही उपलब्ध करा दिया है। हम इसके लिए अन्य निधियों के स्रोत के उपलब्ध कराने की कोई उपयोगिता नहीं देखते हैं। टीटीएडीसी क्षेत्रों में तकनीकी शिक्षा के संवर्धन के लिए तीन पोलिटेक्नीकों हेतु हम 75 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं।

कोक-बोरोक भाषा और संस्कृति का विकास

12.294 टीटीएडीसी क्षेत्र ने लोगों की मुख्य भाषा कोक-बोरोक है। राज्य सरकार ने त्रिपुरा के आदिवासियों की भाषायी पहचान को सुरक्षित रखने के लिए भाषा के विकास हेतु अनुदान की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 10 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

अगरतल्ला में महाराजा वीर विक्रम कालेज कम्प्लेक्स का विकास

12.295 राज्य सरकार ने यह बताया है कि अगरतल्ला में अवस्थित महाराजा वीर विक्रम कालेज (एमबीबीसी) न केवल राज्य का एक उत्कृष्ट शिक्षण संस्थान है बल्कि एक प्रमुख विरासत स्थल भी है। राज्य सरकार द्वारा उनके आग्रह के प्रत्युत्तर में, एमबीबीसी के संरक्षण और विकास हेतु 30 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं।

चुरायबारी चेकपोस्ट कम्प्लेक्स का आधुनिकीकरण

12.296 राज्य सरकार ने चुरायबारी में राज्य को जोड़ने वाली एकमात्र राष्ट्रीय राजमार्ग (एनएच-44) पर एक आधुनिक चेकपोस्ट की आवश्यकता पर बल दिया है। इससे राज्य के राजस्व पर अनुकूल प्रभाव पड़ने की संभावना है। इस चेकपोस्ट के आधुनिकीकरण हेतु आयोग 20 करोड़ रुपए की सिफारिश करता है।

नए राजभवन का निर्माण

12.297 वर्तमान राज भवन एक सौ साल पूर्व निर्माण किए गए एक भवन में अवस्थित है। इस विरासत भवन के कई भाग अभी प्रयोग में

नहीं है, जबकि कम्प्लेक्स का एक भाग सार्वजनिक पार्क में परिवर्तित कर दिया गया है। त्रिपुरा सरकार ने नई राजधानी कम्प्लेक्स में नए राजभवन के लिए एक स्थल की पहचान की।

करागार तंत्र में सुधार

12.298 बारहवें वित्त आयोग ने विशालगढ़ में आधुनिक सुविधाओं सहित एक केन्द्रीय करागार के निर्माण हेतु 'करागार तंत्र सुधार परियोजना' के प्रथम चरण में 30 करोड़ रुपए प्रदान किए थे। राज्य सरकार ने स्टाफ क्वार्टर्स के निर्माण, अतिरिक्त वार्ड और एक खेल मैदान सहित परियोजना में द्वितीय चरण को पूरा करने के लिए निधियों का आग्रह किया है। हम 15 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं जोकि राज्य द्वारा मांगी गई है ताकि इन कार्यों का पूरा किया जाना सुनिश्चित हो सके।

अग्निशमन सेवाओं के मुख्यालयों का निर्माण

12.299 जैसाकि राज्य सरकार द्वारा अनुरोध किया गया है हम राज्य में अग्निशमन सेवा मुख्यालयों के निर्माण हेतु 15 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं,

उत्तर प्रदेश

सीमावर्ती सड़कें

12.300 राज्य सरकार ने सड़क संयोजकता और तीव्र विकास में सुधार हेतु अन्तरराष्ट्रीय सीमा के साथ सड़कों के विकास की सहायता का आग्रह किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 250 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

वाराणसी हेतु अवसंरचना सहायता

12.301 वाराणसी नगर तीर्थाटन और पर्यटकों के लिए राष्ट्रीय और अन्तरराष्ट्रीय महत्व का केन्द्र है और इस कारण इसकी अवसंरचना के सुधार हेतु वित्तीय सहायता की आवश्यकता है।

- राज्य सरकार ने घाट और कुण्डों के विकास के लिए वित्तीय सहायता की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 45 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।
- जापान अन्तरराष्ट्रीय सहयोग अभिकरण के माध्यम से शहर के सीआईएस वरुण क्षेत्र के जिले में चल रही परियोजना के पूरक के रूप में ब्रांच सीवर लाइन लगाने के लिए राज्य सरकार ने निधियों की मांग की है। इस कार्य हेतु 60 करोड़ रुपए की राशि का आबंटन करते हैं।
- राज्य में अग्निशमन सेवाओं को सुदृढ़ करने के लिए अलग से निधियों का अनुरोध किया गया है। वाराणसी में अग्निशमन और आपातकालीन सेवाओं के उन्नयन हेतु 20 करोड़ रुपए का अनुदान देने का प्रस्ताव करते हैं।

पिछड़े क्षेत्रों का विकास

12.302 पिछड़े क्षेत्रों के विकास हेतु राज्य सरकार द्वारा अनुदानों की मांग रखी गई है जो निम्नानुसार है:

- सूखा रोकने के उपाय:** राज्य सरकार ने सूखे रोकने के उपाय करने और बुन्देल खण्ड क्षेत्र में सिंचाई सुविधाओं को सुदृढ़ करने के लिए वित्तीय सहायता की मांग की है। राज्य ने तालाबों के सुदृढ़ और मरम्मत करने, चेक बांधों का

निर्माण करने और ट्यूबवैलों को गहरा करने का प्रस्ताव किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 200 करोड़ रुपए के आबंटन की सिफारिश करते हैं।

- ii) *सड़क संयोजकता में सुधार:* (क) बुन्देलखण्ड क्षेत्र में जिला मुख्यालयों से तहसील और ब्लाक मुख्यालयों के बीच सड़क संयोजकता में सुधार करने हेतु वित्तीय सहायता का अनुरोध किया गया है। हम इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए की राशि के आबंटन का प्रस्ताव करते हैं (ख) पूर्वांचल क्षेत्र में 12 जिलों में ब्लाक मुख्यालयों, तहसील मुख्यालयों और जिला मुख्यालयों के बीच सड़क संयोजकता के लिए अन्य प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया है। हम इन सड़कों के निर्माण हेतु 150 करोड़ रुपए के अनुदान का प्रस्ताव करते हैं।

पुलिस विभाग

12.303 पुलिस विभाग की कार्यात्मकता को बढ़ाने और प्रशिक्षण अवसंरचना को सुदृढ़ करने हेतु राज्य सरकार ने कई पहलों हेतु वित्तीय सहायता की मांग की है। हम निम्नानुसार आबंटनों की सिफारिश करते हैं:

- i) अराजपत्रित पुलिस कर्मचारियों के लिए रिहायशी भवनों के निर्माण हेतु वित्तीय सहायता - 200 करोड़ रुपए।
- ii) मौजूदा प्रशिक्षण अवसंरचना के सुदृढ़ीकरण और नए पुलिस प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना हेतु सहायता - 132 करोड़ रुपए।

कृषिगत विपणन यार्ड का विकास

12.304 राज्य की संकटग्रस्त कृषि को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार ने 2101 कृषि विपणन केन्द्रों की स्थापना जिसमें से प्रत्येक अन्न भंडारण कृषक सेवा केन्द्र, और प्राथमिक प्रसंस्करण ईकाई उपलब्ध कराएगा, हेतु सहायता का अनुरोध किया है। हम इस आग्रह का समर्थन करते हैं और 354 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

विरासत

12.305 राज्य सरकार ने प्रमुख विरासत स्थलों को जोड़ने वाली सड़कों के सुदृढ़ीकरण सहित संग्रहलयों के विकास, स्मारकों के संरक्षण के लिए सहायता मांगी है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव करते हैं।

लोक सेवा प्रशिक्षण सुविधाओं का उन्नयन

12.306 राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश प्रशासन व प्रबन्धन अकादमी को सुदृढ़ीकरण करके इसकी प्रशिक्षण सुविधाओं को बढ़ाने का अनुरोध किया है। इसमें आपदा प्रबन्ध प्रकोष्ठ की स्थापना सुशासन हेतु केन्द्र और विश्व व्यापार संगठन हेतु प्रकोष्ठ की स्थापना शामिल है। हम शिक्षण एकेडमी, प्रशासनिक और हास्टल ब्लाकों के निर्माण हेतु 18 करोड़ रुपए की राशि का प्रस्ताव करते हैं।

उत्तराखण्ड

देहरादून हेतु मल व्ययन योजना

12.307 उत्तराखण्ड सरकार द्वारा दिए गए ज्ञापन में यह उजागर किया गया है कि नए राज्य के गठन के बाद देहरादून में जनसंख्या का दबाव है। वर्तमान में, शहर का केवल एक हिस्सा ही मल व्ययन

व्यवस्था द्वारा कवर किया गया है। राज्य सरकार ने पूरे शहर को कवर करने के लिए अनुदान की मांग की है। हम इस प्रयोजनार्थ 150 करोड़ रुपए की अनुदान की सिफारिश करते हैं।

पुलिस प्रशिक्षण और अवसंरचना का उन्नयन

12.308 राज्य सरकार ने पुलिस प्रशिक्षण केन्द्र के निर्माण और पुलिस स्टेशनों हेतु प्रशासनिक भवनों का निर्माण और पुलिस आउट पोस्ट के लिए अनुदान की मांग की है। उत्तराखण्ड, नया राज्य होने के कारण, पुलिस प्रशिक्षण और अवसंरचना के उन्नयन की आवश्यकता है। हम पुलिस प्रशिक्षण केन्द्र के निर्माण हेतु 20 करोड़ और पुलिस स्टेशनों और पुलिस आउटपोस्ट के निर्माण हेतु 50 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

पर्यटन का विकास

12.309 राज्य ने विभिन्न पर्यटन स्थलों में पेयजल, आवासन और विद्युतीकरण जैसी आधारभूत सुविधाओं के निर्माण कार्यों हेतु निधियों का आग्रह किया है। पर्यटनों के लिए सुविधाओं में सुधार हेतु हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की सिफारिश करते हैं।

पांच नर्सिंग प्रशिक्षण महाविद्यालयों की स्थापना

12.310 राज्य सरकार ने विशेषकर सुदूर क्षेत्रों में राज्य में नर्सिंग स्टाफ की विकट समस्या को दूर करने के लिए राज्य के जिलों पिथौरागढ़, अल्मोड़ा, टेहरी, चमोली और पौड़ी में पांच नर्सिंग प्रशिक्षण महाविद्यालयों की स्थापना हेतु 100 करोड़ रुपए देने का आग्रह किया है।

नए विधान सभा भवन का निर्माण

12.311 चूंकि, उत्तराखण्ड एक नया राज्य है, इसका अपना भवन नहीं है और राज्य विधायी संबंधी गतिविधियां मौजूदा कार्यालय भवन में चल रही हैं। राज्य सरकार ने नए असेम्बली भवन के निर्माण हेतु 88 करोड़ रुपए के अनुदान का आग्रह किया है। हम राज्य द्वारा मांगे गए अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

संस्कृति का विकास

12.312 राज्य की समृद्ध संस्कृति और कलात्मक निर्माणों और पुरातत्व क्षेत्रों की बड़ी मात्रा में उपलब्धता का उजागर करते हुए, राज्य सरकार ने 25 करोड़ रुपए की कीमत पर राज्य स्तरीय संग्रहालय ने निर्माण का प्रस्ताव किया है। राज्य ने विभिन्न सांस्कृतिक गतिविधियों के लिए एक सभागार के निर्माण हेतु 20 करोड़ का अनुदान देने का भी अनुरोध किया है। हम इन आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु 45 करोड़ रुपए के कुल अनुदान की सिफारिश करते हैं।

हलद्वानी (नैनीताल) में अन्तर राष्ट्रीय स्तर के स्पोर्ट्स कम्प्लेक्स का निर्माण

12.313 राज्य ने हलद्वानी में 25 करोड़ रुपए की कीमत पर एक अन्तरराष्ट्रीय स्तर की स्पोर्ट्स कम्प्लेक्स के निर्माण का प्रस्ताव किया है, चूंकि वर्तमान में, राज्य में इस प्रकार की सुविधा नहीं है, हम इस प्रयोजनार्थ मांगी गई अनुदान की राशि की अनुशंसा करते हैं।

उत्तराखण्ड तकनीकी शिक्षा बोर्ड, रूड़की का स्तरोन्नयन

12.314 राज्य ने संयुक्त प्रवेश परीक्षा हेतु एक पृथक प्रकोष्ठ, अनुसंधान और विकास और प्रशिक्षण संस्थान तथा तकनीकी शिक्षा बोर्ड की स्थापना हेतु भवन के निर्माण हेतु 17 करोड़ रुपए की राशि की मांग की है। हम राज्य सरकार द्वारा मांगी गई राशि की सिफारिश करते हैं।

सीमावर्ती क्षेत्र विकास

12.315 राज्य ने सुदूरवर्ती क्षेत्रों और राज्य के सीमावर्ती क्षेत्रों में ग्रामीण विकास हेतु अवसंरचना की विकट कमी को उजागर किया है और पांच सीमावर्ती जिलों के सामुदायिक विकास तथा विपणन केन्द्रों और ग्राम विकास अधिकारी और कृषि सहायकों के लिए आवसीय भवनों और प्रत्येक न्याय पंचायत में अनुदान का अनुरोध किया है। हम इस प्रयोजनार्थ 105 करोड़ रुपए राशि की सिफारिश करते हैं।

पश्चिम बंगाल*पुलिस प्रशिक्षण*

12.316 पश्चिम बंगाल सरकार ने निम्नानुसार पुलिस प्रशिक्षण हेतु अनुदानों का आग्रह किया है:

- राज्य सरकार ने प्रत्येक वर्ष 1600 अतिरिक्त कार्मिकों हेतु प्रशिक्षण विद्यालयों के निर्माण सहित पश्चिम बंगाल पुलिस हेतु प्रशिक्षण क्षमता को बढ़ाने हेतु अनुदान का अनुरोध किया है। हम राज्य द्वारा मांगी गयी 91 करोड़ रुपये की अनुदान की सिफारिश करते हैं।
- राज्य सरकार ने वार्षिक तौर पर 1500 अतिरिक्त कार्मिकों के लिए प्रशिक्षण सुविधाएं बढ़ाने के लिए कोलकत्ता पुलिस हेतु सहायक पुलिस प्रशिक्षण विद्यालयों के लिए एक अनुदान की भी मांग की है। हम इन प्रशिक्षण विद्यालयों हेतु 72 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

पुलिस आवास

12.317 राज्य ने अपने ज्ञापन में पश्चिम बंगाल और कोलकाता पुलिस के लिए रिहायशी भवनों की अत्यंत कमी की ओर आयोग का ध्यानाकर्षित किया है। जैसा कि अनुरोध किया गया है, हम 2000 भवन ईकाईयों के निर्माण हेतु 90 करोड़ रुपये के एक अनुदान की सिफारिश करते हैं।

नदी तटबंधों का सुदृढीकरण

12.318 राज्य सरकार ने इस बात पर बल दिया है कि सुन्दर बन रोड में सबसे ज्यादा कमजोर भागों के तटबंधों के नदी-तट ढाल के निर्मितीकरण सहित ज्वारीय बाढ़ों से हुए नुकसान को दूर करने की आवश्यकता है। अपने स्थल दौरे के दौरान, आयोग ने क्षतिग्रस्त हुए कई तटबंधों का मुयायना किया। हम सुन्दरबन रोड में निर्माण और जल प्रवाह संरचना के नवीकरण सहित तटबंधों के सुदृढीकरण हेतु 450 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

अग्निशमन और आपातकालीन सेवाओं का उन्नयन

12.319 पश्चिम बंगाल अग्निशमन सेवा विभाग के पश्चिम बंगाल अग्निशमन और आपातकालीन विभाग के रूप में परिचित किए जाने से नई चुनौतियों को देखते हुए राज्य सरकार ने इसके उन्नयन और सुदृढीकरण हेतु अनुदान का अनुरोध किया है। हम विभाग में अवसंरचना और उपकरणों के अंतर को भरने के लिए 150 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

जन स्वास्थ्य अवसंरचना का सुदृढीकरण

12.320 राज्य सरकार के आग्रह के प्रत्युत्तर में, हम राज्य में उप मंडलों और जिला अस्पतालों के अतिरिक्त उप केन्द्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य

केन्द्रों के निर्माण हेतु 300 करोड़ रुपए के एक अनुदान की सिफारिश करते हैं।

आंगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण

12.321 राज्य सरकार ने कहा है कि राज्य में 74,000 से अधिक आंगनबाड़ी केन्द्रों का अपना भवन नहीं है। हम आंगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण हेतु 300 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

सीमावर्ती क्षेत्रों में सड़क अवसंरचना में सुधार

12.322 अपने पूरक ज्ञापन में, राज्य सरकार ने अन्तरराष्ट्रीय सीमा पर प्रखण्डों में बेहतर संयोजकता हेतु पुरजोर आवश्यकता की ओर ध्यान आकर्षित किया है। इस, प्रयोजनार्थ सड़कों के निर्माण हेतु हम 150 करोड़ रुपए के अनुदान की सिफारिश करते हैं।

विरासत संरक्षण

12.323 राज्य सरकार द्वारा आयोग को यह बताया गया है कि यद्यपि राज्य के अनेक ऐतिहासिक स्मारक, संग्रहालय, पुरालेख, पुरातत्वशेष हैं, पर उनके रखरखाव में सुधार किए जाने की आवश्यकता है। हम इस प्रयोजनार्थ 100 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा करते हैं।

सामान्य शर्तें

12.324 पैरा 5.52 और 9.82 में निर्धारित शर्तों के अतिरिक्त, उपर्युक्त अनुशंसित राज्य विशिष्ट अनुदानों के संदर्भ में निम्नलिखित शर्तें लागू होंगी।

- राज्य विशिष्ट अनुदानों में से कोई भी निधि राज्यों द्वारा भूमि अधिग्रहण के लिए प्रयोग नहीं की जाएगी। जहां कहीं भी परियोजना/निर्माण के लिए भूमि की आवश्यकता है राज्य, सरकार द्वारा इस प्रकार की जमीन उपलब्ध करायी जा सकती है।
- सारणी 12.6 में दिए गए राज्य विशिष्ट अनुदानों की चरणबद्धता केवल निर्देशात्मक हैं, राज्य अपनी वांछित चरणबद्धता केन्द्रीय सरकार को सूचित कर सकते हैं। अनुदान वर्ष में अधिकतम दो किस्तों में जारी की जा सकती है। तथापि, सारणी में दर्शाए गए तीन अनुदानों को छोड़कर, वर्ष 2010-11 में कोई भी अनुदान जारी नहीं की जाएगी।
- लेखे सामान्य वित्त नियमावली (जीएफआर 2005) के अनुसार रखे जाएंगे और उपयोग प्रमाण पत्र/व्यय विवरणियां उपलब्ध कराई जाएगीं।

12.325 राज्यों के कुल अंतरणों को दर्शानेवाला विवरण सारणी 12.7 में दिया गया है।

मानीटरिंग

12.326 बारहवें वित्त आयोग ने यह सिफारिश की थी कि मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक उच्च स्तर मानीटरिंग समिति को त्रैमासिक आधार पर अनुदानों के उपयोग की समीक्षा करनी चाहिए और इन निधियों के उचित उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए यथाअपेक्षित सुधारात्मक कार्यवाही करनी चाहिए। हमारी दृष्टि में, इस समिति ने उपयोगी कार्य किया है और हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदानों की अनुवीक्षा करने के लिए भविष्य में इसे जारी रखा जाना चाहिए।

सारणी 12.6 : राज्य-विशिष्ट आवश्यकों हेतु सहायता-अनुदान

(करोड़ रुपये)

राज्य	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2010-15
1	2	3	4	5	6	7
आन्ध्र प्रदेश	20.00	312.50	312.50	312.50	312.50	1270.00
अरुणाचल प्रदेश	0.00	75.00	75.00	75.00	75.00	300.00
असम	0.00	150.00	150.00	150.00	150.00	600.00
बिहार	0.00	461.25	461.25	461.25	461.25	1845.00
छत्तीसगढ़	0.00	320.25	320.25	320.25	320.25	1281.00
गोआ	0.00	50.00	50.00	50.00	50.00	200.00
गुजरात	0.00	325.00	325.00	325.00	325.00	1300.00
हरियाणा	0.00	250.00	250.00	250.00	250.00	1000.00
हिमाचल प्रदेश	0.00	87.50	87.50	87.50	87.50	350.00
जम्मू और कश्मीर	1000.00	87.50	87.50	87.50	87.50	1350.00
झारखंड	0.00	356.25	356.25	356.25	356.25	1425.00
कर्नाटक	0.00	325.00	325.00	325.00	325.00	1300.00
केरल	0.00	375.00	375.00	375.00	375.00	1500.00
मध्य प्रदेश	0.00	307.75	307.75	307.75	307.75	1231.00
महाराष्ट्र	0.00	308.75	308.75	308.75	308.75	1235.00
मणिपुर	0.00	75.25	75.25	75.25	75.25	301.00
मेघालय	0.00	62.50	62.50	62.50	62.50	250.00
मिजोरम	0.00	62.50	62.50	62.50	62.50	250.00
नागालैण्ड	0.00	62.50	62.50	62.50	62.50	250.00
उड़ीसा	0.00	436.25	436.25	436.25	436.25	1745.00
पंजाब	30.00	362.50	362.50	362.50	362.50	1480.00
राजस्थान	0.00	300.00	300.00	300.00	300.00	1200.00
सिक्किम	0.00	100.00	100.00	100.00	100.00	400.00
तमिलनाडु	0.00	325.00	325.00	325.00	325.00	1300.00
त्रिपुरा	0.00	125.00	125.00	125.00	125.00	500.00
उत्तर प्रदेश	0.00	419.75	419.75	419.75	419.75	1679.00
उत्तराखंड	0.00	175.00	175.00	175.00	175.00	700.00
पश्चिम बंगाल	0.00	425.75	425.75	425.75	425.75	1703.00
जोड़	1050.00	6723.75	6723.75	6723.75	6723.75	27945.00

सारणी 12.7 : राज्यों को कुल वित्त आयोग के अंतरण (2010-15)

(करोड़ रुपये)

राज्य	केंद्रीय करों और शुल्कों में हिस्सा	अंतरण पश्च एनपी आरडी	निष्पादन प्रोत्साहन स्थानीय निकाय	आपदा राहत (क्षमता निर्माण सहित)	प्राथमिक शिक्षा	न्याय वितरण में सुधार	यूआईडी निर्माण के लिए प्रोत्साहन	परिणामों में सुधार लाना				पर्यावरण			राज्य विशिष्ट पुलों का रख-खाव	कुल सहायता अनुदान (कालम 3 से 16 का जोड़)	कुल अंतरण (कालम 2+ कालम 17)
								जिला नवोन्मेष निधि सांख्यिकीय प्रणालियों में सुधार	राज्य और जिला स्तर पर सांख्यिकीय प्रणालियों में सुधार	कर्मचारी और पेंशन डेटा बेस	संबंधित अनुदान वन प्रबंधन	सड़कों और पुलों का रख-खाव	सड़कों और पुलों का रख-खाव	सड़कों और पुलों का रख-खाव			
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1 आन्ध्र प्रदेश	100616.0	0.0	0.0	7195.1	2138.7	942.0	270.7	126.1	23.0	23.0	10.0	268.6	284.0	981.0	1270.0	13532.3	114148.3
2 अरुणाचल प्रदेश	4755.6	2516.2	0.0	305.7	187.7	24.0	77.6	2.0	16.0	16.0	5.0	727.8	8.0	162.0	300.0	4348.2	9103.8
3 असम	52620.6	0.0	300.0	1892.8	1336.8	238.0	121.1	55.8	27.0	27.0	5.0	184.6	88.0	336.0	600.0	5212.1	57832.7
4 बिहार	158341.2	0.0	0.0	5682.1	1411.2	4018.0	385.0	369.2	38.0	38.0	10.0	38.4	304.0	464.0	1845.0	14602.8	172944.1
5 छत्तीसगढ़	35825.2	0.0	0.0	2267.2	647.1	857.0	125.1	91.0	18.0	18.0	10.0	411.1	88.0	362.0	1281.0	6175.5	42000.7
6 गोआ	3857.8	0.0	0.0	172.0	17.3	11.0	15.0	2.0	2.0	2.0	10.0	36.9	8.0	40.0	200.0	516.2	4374.0
7 गुजरात	44107.1	0.0	0.0	3757.6	2110.9	483.0	299.8	90.7	26.0	26.0	10.0	81.9	236.0	1261.0	1300.0	9682.9	53789.9
8 हरियाणा	15199.5	0.0	0.0	1521.3	824.4	229.0	124.2	32.1	21.0	21.0	10.0	8.8	212.0	267.0	1000.0	4270.8	19470.3
9 हिमाचल प्रदेश	11327.3	7888.8	0.0	641.5	670.3	113.0	64.8	6.4	12.0	12.0	5.0	100.6	64.0	436.0	350.0	10364.4	21691.6
10 जम्मू और कश्मीर	20182.7	15936.3	0.0	1122.6	877.6	449.0	104.5	5.9	22.0	22.0	5.0	133.0	88.0	140.0	1350.0	20255.9	40438.7
11 झारखंड	40640.3	0.0	0.0	2239.8	1100.2	1528.0	177.5	116.4	24.0	24.0	10.0	151.4	108.0	334.0	1425.0	7238.4	47878.6
12 कर्नाटक	62774.9	0.0	0.0	6496.7	687.1	667.0	269.8	138.9	29.0	29.0	10.0	221.0	128.0	1625.0	1300.0	11601.4	74376.3
13 केरल	33954.3	0.0	0.0	2676.1	563.2	140.0	140.1	49.6	14.0	14.0	10.0	135.5	176.0	953.0	1500.0	6371.5	40325.8
14 मध्य प्रदेश	103268.9	0.0	0.0	5833.5	1652.7	2216.0	407.4	249.7	50.0	50.0	10.0	490.3	148.0	986.0	1231.0	13324.5	116593.4
15 महाराष्ट्र	75406.9	0.0	0.0	8743.6	1859.6	744.0	542.7	317.4	35.0	35.0	10.0	309.6	368.0	2103.0	1235.0	16302.8	91709.8
16 मणिपुर	6541.2	6056.6	0.0	315.9	40.9	15.0	11.6	4.0	9.0	9.0	5.0	150.3	8.0	100.0	301.0	7026.3	13567.5
17 मेघालय	5918.5	2810.9	0.0	432.4	77.9	52.0	4.2	4.5	7.0	7.0	5.0	168.1	4.0	101.0	250.0	3923.9	9842.4
18 मिजोरम	3901.3	3991.4	0.0	310.7	47.5	5.0	13.0	1.2	8.0	8.0	5.0	171.2	4.0	89.0	250.0	4904.0	8805.3
19 नागालैण्ड	4552.9	8146.1	0.0	415.7	29.7	7.0	6.2	4.0	11.0	11.0	5.0	138.6	8.0	159.0	250.0	9191.3	13744.2
20 उड़ीसा	69316.1	0.0	0.0	3270.9	1647.8	1016.0	193.6	178.5	30.0	30.0	10.0	331.0	184.0	1022.0	1745.0	9658.8	78974.9
21 पंजाब	20146.4	0.0	0.0	1753.8	948.8	224.0	120.8	21.6	20.0	20.0	10.0	9.2	320.0	612.0	1480.0	5540.3	25686.6
22 राजस्थान	84892.2	0.0	0.0	5163.8	2519.3	1766.0	268.5	134.9	33.0	33.0	10.0	88.3	224.0	1509.0	1200.0	12949.8	97842.0
23 सिक्किम	3466.8	0.0	200.0	187.2	118.1	5.0	21.8	1.1	4.0	4.0	5.0	40.6	4.0	68.0	400.0	1058.8	4525.7
24 तमिलनाडु	72070.4	0.0	0.0	5455.9	1241.4	700.0	252.4	145.6	31.0	31.0	10.0	142.5	192.0	1865.0	1300.0	11366.9	83437.3
25 त्रिपुरा	7411.5	4453.3	0.0	399.8	101.0	23.0	24.0	6.4	4.0	4.0	5.0	95.5	8.0	122.0	500.0	5716.1	13127.6
26 उत्तर प्रदेश	285397.1	0.0	0.0	12740.5	1622.1	5040.0	645.8	590.0	70.0	70.0	10.0	80.5	1364.0	2831.0	1679.0	26742.9	312140.0
27 उत्तराखंड	16245.1	0.0	1000.0	781.3	605.1	197.0	102.2	36.0	13.0	13.0	5.0	205.4	76.0	329.0	700.0	4063.0	29308.1
28 पश्चिम बंगाल	105358.6	0.0	0.0	5773.1	1288.3	2359.0	210.9	208.4	19.0	19.0	10.0	79.0	296.0	673.0	1703.0	12638.7	117997.2
जोड़	448096.0	51800.0	1500.0	87519.0	26373.0	24068.0	5000.0	2989.0	616.0	616.0	225.0	5000.0	5000.0	19930.0	27945.0	258581.0	1706676.0

टिप्पणी: 1. कॉलम 17 में कुल सहायता अनुदान आंकड़ों में 60,000 करोड़ रुपये शामिल नहीं है। इसमें ये अनुदान शामिल है (क) जीसटी प्रतिपूर्ति अनुदान (60,000 करोड़ रुपये) (ख) आईएमआर में कटौती हेतु अनुदान (5,000 करोड़ रुपये) (ग) नवीकरणीय ऊर्जा अनुदान (5,000 करोड़ रुपये)। इन अनुदानों का राज्यवार आवंटन इस अवस्था में संभव नहीं है क्योंकि यह उनके भावी निष्पादन पर निर्भर है। कुल अनुदानों में ये भावी अनुदान कालम 17 में जोड़े गए हैं, सकल सहायता अनुदान 3,18,581 करोड़ रुपये बनता है और कुल अंतरण 17,66,676 करोड़ रुपये बनते हैं।

2. पूर्णांकन के कारण हो सकता है कि जोड़ का मिलान न हो।

अध्याय - 13

भावी परिदृश्य : संघीय वित्त के एक नए ढांचे की दिशा में

13.1 तेरहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषय इस उभरती हुई आवश्यकता को परिलक्षित करते हैं कि भारत को राष्ट्रीय विकास एजेंडे में मूलभूत परिवर्तन लाने वाले राष्ट्रीय और वैश्विक अनिवार्यताओं की ओर क्रमिक रूप से अग्रसर होने के स्थान पर इन्हें आमूलचूल रूप से अपनाना चाहिए। संघीय वित्त के संदर्भ में यह स्वयं अपनी विशिष्ट चुनौतियां पेश करता है जिन पर आयोग ने उसके पास मौजूद साधनों का प्रयोग करते हुए अपनी सिफारिशों में ध्यान देने का प्रयास किया है। तथापि यह बात समझी जानी चाहिए कि परिवर्तन की प्रक्रिया आयोग की सिफारिशों की समयावधि, अथवा इन सिफारिशों के दायरे तक सीमित नहीं है। इस अध्याय में हमने उन क्षेत्रों की पहचान की है जिनमें भारत के लिए भविष्य की चुनौतियों से निपटने और भारत को अपनी जनसांख्यिकीय लाभ की स्थिति का फायदा उठाने में समर्थ बनाने हेतु पूरी तरह तैयार राजकोषीय ढांचा खड़ा करने के लिए मध्यमावधि और दीर्घावधि में पूरक कार्रवाइयां करने की आवश्यकता है।

13.2 इस आयोग के विचार विमर्श ऐसे राजकोषीय वातावरण में संचालित किए गए हैं, जिसमें वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) को कार्यान्वित करने के प्रस्ताव का बोलबाला रहा है। जब इसे हमारे द्वारा प्रस्तावित ढंग से लागू किया जाएगा तो इस सुधार से भारत की अप्रत्यक्ष कर प्रणाली विश्व की सर्वोत्तम प्रणालियों में शुमार हो जाएगी। इस रिपोर्ट के अध्याय 5 में जीएसटी की पुनरीक्षा में, जीएसटी माडल से भारतीय अर्थव्यवस्था को पहुंचने वाले महत्वपूर्ण फायदों पर प्रकाश डाला गया है। यह केन्द्र और राज्यों के बीच वृहत असन्तुलन को कम करेगा। इससे पूरे देश में एक साझा बाजार तैयार होगा और विकास को बढ़ावा मिलेगा। इसके अंतर्गत पूरी तरह ध्येय सिद्धान्त अपनाने से विकृतियां कम होंगी। यह भारतीय विनिर्माण क्षेत्र को अधिक प्रतिस्पर्धी बनाएगा और निर्यातों को प्रोत्साहित करेगा। इससे निवेश संबन्धी निर्णय पूरी तरह आर्थिक हितों के आधार पर लेने और पिछड़े राज्यों को सहायता करने में मदद मिलेगी। यह सरकारी राजकोषीय संघवाद की दिशा में एक ऐतिहासिक प्रयास होगा जिसमें सभी भागीदार इसके ढांचे को स्वीकार करके राष्ट्रीय कल्याण में योगदान करेंगे। इस प्रकार का आदर्श वस्तु एवं सेवा कर संघीय वित्त के नए ढांचे का महत्वपूर्ण स्तम्भ होगा।

13.3 विकास में आमूलचूल परिवर्तन लाने में ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के उभार को इस आयोग द्वारा मान्यता दी गई है और हमारे द्वारा अनशंसित उपायों में इनकी पुष्टि की गई है। इस प्रक्रिया को आगे बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। स्थानीय निकायों को उनकी जिम्मेदारियों को पूरा करने हेतु अधिक से अधिक अधिकार प्रदान किए जाने चाहिए और हमारा यह विचार है कि भविष्य में अन्तर्सरकारी आबंटनों तथा संसाधनों के तृतीय स्तर को हस्तान्तरण के लिए संवैधानिक प्रबन्धों पर मूलभूत रूप से पुनर्विचार करने की आवश्यकता होगी। इस उद्देश्य हेतु, हम उन संवैधानिक परिवर्तनों के बारे में सावधानी पूर्वक विचार करने का आग्रह करेंगे जिनसे तृतीय स्तर विभाज्य पूल से सीधे तौर पर संसाधन प्राप्त कर सके। वस्तु एवं सेवा कर लागू करने में भी भविष्य में स्थानीय निकायों को ध्यान में रखे जाने की आवश्यकता है क्योंकि उपभोग आधारित और प्रोत्साहन संगत कर होने के कारण, यह

तृतीय स्तर को सीधे आवंटन के लिए पूर्ण उपयुक्त है। स्थानीय निकायों के साथ जीएसटी की इस प्रकार हिस्सेदारी से चुंगी जैसे विकृत करों को समाप्त करने में मदद मिलेगी।

13.4 उपरोक्त सुझाव, एवज में, अन्तर्सरकारी राजकोषीय ढांचे के विभिन्न हिस्सों को विभिन्न राजस्व आधारों के आवंटन के आधार पर पुनर्विचार करने की आवश्यकता को इंगित करता है। एक महत्वपूर्ण उदाहरण 'राजकोषीय सर्वमान्यों' से उत्पन्न होने वाले राजस्व का आवंटन है। ये राष्ट्रीय संसाधन हैं और इन्हें केन्द्रीय और सभी राज्य सरकारों के सामुहिक निपटान पर होना चाहिए। इनके महत्वपूर्ण उदाहरण प्रोफिट पेट्रोलियम, प्रोफिट गैस और स्पेक्ट्रम से राजस्व शेर हैं। अन्य प्राकृतिक संसाधन भी इस श्रेणी में आ सकते हैं। अब तक, इन कर-भिन्न राजस्वों को अनन्य रूप से केन्द्र के क्षेत्राधिकार में समझा जाता था। हम इस विचार को मानने पर सहमत हुए हैं कि ये केन्द्र और राज्यों के बीच सामुहिक रूप से विभाज्य हैं। ऐसा करने के लिए, इन्हें विभाज्य पूल के भाग के रूप में शामिल करना आवश्यक होगा। यह एक महत्वपूर्ण मुद्दा है, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ, प्राकृतिक संसाधनों का इष्टतम उपयोग शामिल है, अतः इसके लिए आगे सावधानी पूर्वक विचार की आवश्यकता है।

13.5 भावी नीतिगत पहलों को लेने के लिए भविष्य में आगे सुधार आवश्यक होंगे, जिनमें उत्तरोत्तर वित्त आयोगों द्वारा किए गए उपाय शामिल हैं, ताकि इन्हें समकालीन नीतिगत उपायों के सामंजस्य में लाया जा सके। भावी वित्त आयोगों के संदर्भ में, एक महत्वपूर्ण उदाहरण पंचाट अवधि की समय सीमा के भीतर, न कि केवल जिस अवधि के लिए निर्णयों की सिफारिशें की जाती हैं (जैसा कि वर्तमान आयोग तक है) अवाई पैरामीटरों का अद्यतनीकरण होगा (जैसा कि क्षेत्रीय अन्तरण और अनुदान फार्मूला तय करने के पैरामीटर)। तथापि, ऐसा करने के लिए, वांछित आंकड़ों की समय पर, सटीक और नियमित उपलब्धता में प्रमुख संरचनात्मक सुधार करने पड़ेंगे। यह इस आयोग द्वारा सीधे शामिल किए गए सुधारों के अतिरिक्त राजकोषीय नीति संरचना और कार्यान्वयन के पहलुओं पर भी लागू होता है। इस कारण से ही हमने आंकड़ों की गुणवत्ता और उपलब्धता में सुधार को प्रोत्साहित करने हेतु पर्याप्त विचार और ध्यान दिया है और अपनी अनुदानों में उसके लिए विशेष उपबन्ध किए हैं। विशेष महत्व के क्षेत्रों में वन आच्छादन, राज्यों के भीतर विसंगतियों की बेहतर समझ और विशिष्टीकरण हेतु सामाजिक और आर्थिक संकेतकों पर जिला स्तर के आंकड़े तथा घरेलू और सीमा आर-पार प्रेषणों और अन्तर्राज्यीय व्यापार शामिल हैं। हमें मानव विकास और सहस्रवर्षीय विकास लक्ष्यों पर भी बेहतर आंकड़ों की आवश्यकता होगी।

13.6 यह सर्वव्यापक मान्यता है कि प्रशासन में सुधार भारत में सार्वजनिक व्यय की गुणवत्ता में आमूल परिवर्तन लाने का केन्द्र बिन्दू है। यह सरकार के प्रत्येक स्तर के लिए लागू है और यह महत्वपूर्ण है कि वित्त आयोग उनके पास उपलब्ध साधनों का प्रयोग करते हुए शासन में परिवर्तनों को प्रोत्साहित करने में अपनी भूमिका निभाएं। वर्तमान समय में, क्षेत्रीय अन्तरण के लिए और विशिष्ट प्रयोजन अनुदानों के वितरण का निर्णय करने के लिए मानदण्डों हेतु स्थिर

पैरामीटरों जैसे कि जनसंख्या और क्षेत्र तथा ऐसे पैरामीटरों जो राजकोषीय क्षमता, राजकोषीय आवश्यकता और राजस्व प्रयास के प्रतिनिधि हैं, का प्रयोग किया जाता है। शासन के आयाम को लागू करने हेतु, गतिशील पैरामीटरों जैसे कि एमडीजी प्रगति के संकेतकों से संबंधित पैरामीटरों पर विचार करना आवश्यक होगा। इन पैरामीटरों के प्रयोग से राज्य शासन में सुधार लाने के उपायों के बारे में सोचने और परिणाम आधारित सेवा सुपुर्दगी में सुधार लाने हेतु प्रोत्साहित होंगे। तथापि, विश्वस्त, सार्वजनिक रूप से समझे जाने वाले और नियमित रूप से तैयार किए जाने वाले आंकड़ों के अभाव ने वर्तमान वित्त आयोग के लिए इन संकेतकों पर विचार करना संभव नहीं हुआ है। हम यह आग्रह करेंगे कि इन कमियों को दूर करने के प्रयास किए जाएं।

13.7 बारहवें वित्त आयोग ने सांख्यिकीय एजेन्सियों के लिए सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के सम्बन्ध में अधिक समयबद्ध आंकड़े तैयार करने हेतु एक योजना तैयार करने और कार्यान्वित करने की आवश्यकता पर बल दिया है। अध्याय 9 में, पैरा 9.85 और 9.86 में हम जीएसडीपी के अद्यतन उपलब्ध अनुमानों का प्रयोग करने को बाध्य हुए हैं, जो जितना हम चाहते थे, उससे कम हाल के वर्षों के लिए है। यह एक ऐसा मुद्दा है जिस पर आंकड़ों की उपलब्धता में समय अंतरालों को समाप्त करने और तुलनीय जीएसडीपी आंकड़े तैयार करने की कठिन प्रक्रिया को बन्द करने के उद्देश्य से अति तात्कालिक रूप से ध्यान देने की आवश्यकता है। हमारे विचार में, संबंधित सभी एजेन्सियों, चाहे वे केन्द्रीय, राज्य या जिला स्तर पर हों, की तरफ से अधिदेश या प्राथमिकता के सुस्पष्ट प्रश्नों की अनदेखी करने और नियमित और समयबद्ध आधार पर तुलनीय जीएसडीपी आंकड़ों के वितरण के लिए एक ब्लुप्रिंट और पद्धति पर सामुहिक रूप से तैयार होने में नहीं हिचकना चाहिए। यह भी समानरूप से महत्वपूर्ण है कि केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन बाजार मूल्यों पर जीएसडीपी तैयार करने और निवल अन्तर्वाही प्रेषणों सहित राज्यों को प्राप्त होने वाली आय के अनुमानों को तैयार करने हेतु वृहत्तर जिम्मेदारी ग्रहण करे। यह तथ्य महत्वपूर्ण है कि आंकड़े प्रभावी नीति निर्माण, मानीटरिंग और अन्तरण के लिए अनिवार्य व्यावसायिक प्रक्रिया के लिए महत्वपूर्ण हैं और यह कि गुणवत्तापूर्ण आंकड़े ऐसे कारक हैं जो इस बात को निर्धारित करेंगे कि क्या भावी नीति निर्माण तेजी से बदल रहे सामाजिक और आर्थिक परिदृश्य द्वारा प्रस्तुत चुनौतियों से निपटने में समर्थ है।

13.8 पर्यावरणीय मुद्दे इष्टतम अन्तर्संरकारी राजकोषीय प्रबन्धों के निर्माण में अधिकाधिक रूप से महत्वपूर्ण बन रहे हैं। इस रिपोर्ट में, हमने इस बात पर प्रकाश डालने का प्रयास किया है कि कैसे राज्यों द्वारा पर्यावरणीय सार्वजनिक वस्तुओं के अनुष्ण और आपूर्ति और सकारात्मक पर्यावरणीय बाह्य कारकों को बढ़ावा देने के लिए की गई कार्रवाइयों के परिणामस्वरूप पूरे राष्ट्र को ही लाभ मिला है। अतः हमने अन्तर्संरकारी राजकोषीय प्रबन्धों में पर्यावरणीय आयाम शुरू करके एक शुरूआत की है। हमारी यह परिकल्पना है कि जैसे-जैसे पर्यावरणीय सुस्थिरता विकास नीति निर्माण का केन्द्रीय बिन्दु बनेगा, भविष्य में इस आयाम का महत्व बढ़ता जाएगा और इस सुस्थिरता को प्राप्त करने में प्रोत्साहनों की भूमिका समय के साथ बढ़ती जाएगी। अतः लोक वित्त के भीतर पर्यावरणीय नीति के प्रति बहुआयामी दृष्टिकोण समय की मांग है, जिसमें पर्यावरणीय स्थिरता के विभिन्न आयामों, विशेषकर, उन आयामों जो गरीबों और कमजोर तबकों को उनके दैनिक जीवन को सीधे तौर

पर प्रभावित करते हैं, जैसे मिट्टी की गुणवत्ता, जल, स्वच्छता, प्रदूषण और जैव विविधता पर ध्यान दिया जाना चाहिए। पर्यावरण भावी पीढ़ियों के साथ एक साझी विरासत है और उनके फायदे के लिए इस विरासत को संरक्षित करने और प्रोत्साहित करने को अन्तर्संरकारी राजकोषीय प्रबन्धों में सबसे अधिक महत्व दिया जाना चाहिए।

13.9 बारहवें वित्त आयोग ने उपचय आधारित लेखाकंन प्रणालियों को लागू करने की सिफारिश की। इस बात को समझते हुए कि इस बदलाव के लिए बहुत अधिक तैयारी और प्रशिक्षण की आवश्यकता होगी, यह भी सिफारिश की जाती है कि इस बदलाव की पूर्व कार्रवाई के रूप में आठ वित्तीय विवरणियों को शुरू किया जाए। वित्त लेखों के साथ जोड़ी जानी वाली इन विवरणियों में उन वित्तीय देनदारियों और व्यय के ब्यौरे दिए जाने थे जो इस समय लेखों में उपलब्ध नहीं हैं। भारत सरकार ने उपचय आधारित लेखाकंन प्रणाली को लागू करने की सिफारिश स्वीकार की और नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के कार्यालय में सरकारी लेखाकंन मानक सलाहकार बोर्ड से एक प्रचालनात्मक ढांचे और इसके कार्यान्वयन के लिए एक विस्तृत कार्ययोजना की सिफारिश करने के लिए कहा। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी चौदहवीं रिपोर्ट में उपचय लेखाकंन के मुद्दे का मूल्यांकन किया और यह सिफारिश की कि प्रणाली को आने वाली लागतों और लाभों तथा विनियोग लेखों और वित्तीय लेखों के मामले में इसकी प्रयोज्यता की जांच करने के लिए एक टास्क फोर्स का गठन किया जाए। रिपोर्ट प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण; योजना, बजट और लेखों की एकरूपता सुनिश्चित करने तथा लेखों की व्यावहारिक वित्तीय प्रणालियों को कायम करने हेतु प्रशिक्षण की आवश्यकता पर भी बल देती है। वित्त मंत्रालय ने आयोग को दिए अपने प्रस्तुतिकरण में आग्रह किया कि यह देखते हुए कि इस प्रक्रिया में बहुत अधिक संसाधन और समय लगेगा और यह कि इसके लाभ अन्तरराष्ट्रीय अनुभव द्वारा सुस्पष्टरूप से प्रमाणित नहीं हैं, उपचय लेखाकंन में बदलाव की प्रक्रिया को सावधानी और चौकसी पूर्वक अपनाया जाना चाहिए। हम इस बात से संतुष्ट हैं कि इस मुद्दे पर संगत प्राधिकारी पूरा ध्यान दे रहे हैं; और केन्द्र, राज्य और स्थानीय सरकारें इस बदलाव के प्रति शीघ्र कार्रवाई के दृष्टिकोण को अपना रही हैं।

13.10 हमने अपनी रिपोर्ट में संस्थागत सुदृढीकरण में तेजी लाने हेतु जैसे कि वित्तमंत्रियों की एक परिषद, राजकोषीय परिषद, एक स्थानीय निकाय लोकपाल का गठन आदि जैसे अनेक उपायों की घोषणा की है। इसे पृथक संदर्भ में नहीं देखा जाना चाहिए; बल्कि ये उन समग्र प्रयासों का एक भाग हैं, जिनकी वैश्विक अर्थव्यवस्था में विकास और स्थिरता में महत्वपूर्ण योगदानकर्ता के रूप में उभर रहे भारत की मांगों के लिए उपयुक्त फ्रेमवर्क को तैयार करने के लिए सार्वजनिक संस्थाओं की गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए आवश्यकता है।

13.11 हमारी रिपोर्ट में राजस्व और पूंजी व्ययों के वर्गीकरण के बारे में अनेक महत्वपूर्ण मुद्दे उठाए गए हैं। रिपोर्ट के पैरा 9.25 में, हमने यह बात उठाई है कि मौजूदा प्रशासनिक प्रबंधों के अंतर्गत किसी अनुदान को आस्तियों के निर्माण के लिए 'पूंजी अनुदान' के रूप में परिभाषित करने का कोई प्रावधान विद्यमान नहीं है। हम मध्यमावधि में इस मुद्दे पर कुछ चिन्तन का आग्रह करेंगे। यह इसलिए भी आवश्यक होगा यदि विनिवेश प्राप्ति को राज्य और स्थानीय निकाय स्तरों पर पूंजीगत निवेशों के लिए नियोजित किया जाए। वैश्विक रूप में, पूंजीगत व्ययों

के रूप में वर्गीकृत अनुदानों के वर्गीकरण की समस्या के समाधान के अनेक उदाहरण हैं। कुछ मामलों में, पूंजीगत व्यय को वित्तपोषित करने के अनुदानों को संवितरण और प्राप्तकर्ता दोनों निकायों द्वारा 'पूंजीगत व्यय' के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। कुछ अन्य मामलों में सरकार की एक इकाई द्वारा, दूसरी इकाई द्वारा पूंजीगत व्यय के लिए प्रदत्त अनुदानों को, अनुदान के प्राप्तकर्ता द्वारा 'पूंजी प्राप्तियों' के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, परन्तु अनुदान प्रदान करने वाले यूनिट के लेखों में 'राजस्व व्यय' के रूप में वर्गीकृत किया जाता है।

13.12 अनेक राज्यों की राजकोषीय स्थिति में बदलाव आया है। आज, राज्य सामुहिक रूप से विवेकयुक्त और विकासोन्मुख राजकोषीय नीतियां बनाए रखने में सर्वोत्तम पद्धतियों का अनुसरण कर रहे हैं। प्रत्येक राज्य को अलग-अलग लेने पर, इस अत्यधिक रूप से सकारात्मक सामुहिक अनुभव से सर्वोत्तम पद्धति की दृष्टि से बहुत कुछ सीखने को है। वे महत्वपूर्ण क्षेत्र, जहां इन सर्वोत्तम पद्धतियों का अनुसरण किया जा सकता है और कार्यान्वित किया जा सकता है, में सार्वजनिक क्षेत्र के लेखों की समयबद्ध और सटीक रिपोर्टिंग, लोक-लेखा समितियों जैसी विधायी पर्यवेक्षण समितियों के साथ संव्यवहार, राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून का अनुपालन, मध्यमावधि राजकोषीय फ्रेमवर्क की प्रभावी संरचना और स्थानीय निकायों की राजकोषीय और प्रचालनात्मक सशक्तीकरण में महत्वपूर्ण प्रगति शामिल हैं। लोकव्यय की गुणवत्ता में सुधार लाना, जो सभी राज्यों के लिए महत्वपूर्ण है, में नियमित आधार पर प्रमुख योजनाओं और परियोजनाओं के स्वतंत्र मूल्यांकन की आवश्यकता होगी।

13.13 आधुनिकीकरण के संदर्भ में, राजकोषीय नीति संरचना और निर्माण के लिए संस्थागत प्रबन्धों में आमूलचूल परिवर्तन एक प्रमुख चुनौती है। इसकी प्रमुख जिम्मेदारी वित्त मंत्रालय की है। केन्द्रीय स्तर पर, वित्त मंत्रालय को अपने मूल कार्य पर अधिक गहराई से ध्यान केन्द्रित करने की आवश्यकता है। यह कार्य समग्र विकास नीति निर्माण की जरूरतों के अनुरूप एक उपयुक्त राजकोषीय नीति तैयार करने और कार्यान्वित करने से सम्बन्धित है। इसके लिए विनियामक और प्रशासनिक कार्यों को मंत्रालय से भिन्न विशिष्ट एजेन्सियों में बदलने के उपायों में तेजी लाने की आवश्यकता होगी। इस संदर्भ में, आयोग एक राष्ट्रीय ऋण प्रबंधन एजेन्सी का गठन करने के कदम का समर्थन करता है। इसके अतिरिक्त, ऐसी अर्थव्यवस्था में, वित्त मंत्रालय को, राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन प्रक्रिया के पीछे मुख्य शक्ति के रूप में भावी राजकोषीय सुदृढीकरण के लिए अधिकाधिक अत्याधुनिक कार्य योजना अंशांकित करनी और कार्यान्वित करनी है। इसके लिए उन्नत नीति निर्माण और विश्लेषण क्षमताओं तथा कार्य के प्रति विगत से अधिक निकटस्थ और एकीकृत दृष्टिकोण की आवश्यकता होती है। चूंकि भारत अब दस खराब से अधिक की अर्थव्यवस्था वाला देश है, ये विनियमन और उन्नत प्रशासन के प्रभावी कार्यान्वयन की अपेक्षाएं हैं।

13.14 प्रस्तावित राजकोषीय परिषद और वित्तमंत्री परिषद को ऐसे पुनर्गठित मंत्रालय की आवश्यकता होगी जो अपना कार्य इष्टतम ढंग

से, प्रभावी ढंग से करे। इसके अतिरिक्त, विनिवेश और सरकारी निजी भागीदारियों के मुद्दे के मुद्दे पर नीति निर्धारण हेतु अधिक विश्लेषणात्मक गहराई की आवश्यकता होगी ताकि उच्च सम्भावित नीतिगत अवसरों का अधिकाधिक फायदा हो सके और इन क्षेत्रों में सार्वजनिक जवाबदेही बनाई जा सके और बढ़ाई जा सके। मध्यमावधि राजकोषीय और बजट निर्माण की चुनौतियों में बजट और कर नीति निर्माण की व्यावसायिक प्रक्रिया में मूलभूत परिवर्तनों की आवश्यकता होगी।

13.15 अन्ततः, वित्त आयोगों के संदर्भ में, हमारी सर्वाधिक महत्वपूर्ण सिफारिश यह है कि वित्त मंत्रालय में एक नया राज्य वित्त प्रभाग गठित किया जाए जिसके पास अन्तर्सरकारी राजकोषीय प्रबन्धों और वित्तीय सम्बन्धों से सम्बन्धित मामलों पर नीतिगत सलाह देने के लिए विश्लेषणात्मक क्षमताएं होंगी। यह प्रभाव अन्तर्सरकारी राजकोषीय मामलों पर एक राष्ट्रीय चिन्तनमंच के रूप में कार्य करेगा। यह सेवा इस समय केवल भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा दी जा रही है। यह राज्य स्तरीय राजकोषीय सुधारों और वित्त आयोग की भावी सिफारिशों के कार्यान्वयन की प्रगति की पूरी तरह मानीटरिंग करने में भी सक्रिय होगा।

13.16 हम भारत में अन्तर्सरकारी राजकोषीय संघवाद के मुद्दों पर एक निरन्तर अनुसंधान कार्यक्रम की स्थापना करने की भी सिफारिश करेंगे जो वित्त मंत्रालय को निविष्टियां प्रदान कर सकता है और भावी वित्त आयोगों के कार्य के लिए एक अनुसंधान स्रोत के रूप में भी कार्य करेगा। इस अनुसंधान कार्यक्रम का प्रबंधन प्रतिष्ठित राष्ट्रीय संस्थाओं द्वारा स्वतंत्र रूप से किया जाना चाहिए।

13.17 इस प्रकार इक्कीसवीं शताब्दी में नीति निर्माण का प्रभार लेने वाले वित्त मंत्रालय को वर्तमान मंत्रालय के स्वरूप में भिन्न स्वरूप में लाने की आवश्यकता होगी। हम सभी पक्षों से इस महत्वपूर्ण संस्थागत सुदृढीकरण को तत्काल आरंभ करने का आग्रह करेंगे।

13.18 अध्याय 3 में, हमने जनसंख्या के विभिन्न तबकों और देश के विभिन्न क्षेत्रों पर विकास प्रक्रिया के विभेदक प्रभाव द्वारा राजकोषीय संघवाद को प्रस्तुत चुनौतियों का वर्णन किया है। यह बहुत बड़ी सम्भावित चिन्ता का विषय है कि विकास में विसंगतियों में वृद्धि से अवसरों और सार्वजनिक वस्तुओं तक पहुंच में अन्तर दृष्टिगोचर नहीं होने चाहिए। यह ऐसा मुद्दा नहीं है, जिसे वित्त आयोग के पास उपलब्ध अन्तर्सरकारी लोक वित्त के सीमित साधनों का प्रयोग करके निपटाया जा सके। यह एक अधिक व्यापक नीतिगत मुद्दा है, जिस पर हम यह महसूस करते हैं कि देश के समग्र विकास संबंधी नीतिगत ढांचे की संरचना के लिए उत्तरदाई संस्थाओं, विशेषकर योजना आयोग को मंथन करना चाहिए और उसका निराकरण करना चाहिए। विकास प्रक्रिया द्वारा उत्पन्न वास्तविक और दृष्टव्य विसंगतियों को दूरस्त करने के लिए किए गए राजकोषीय उपायों से केवल लक्षणों का निदान और अपने सभी बहुल आयामों सहित समावेशी विकास हासिल न करने के परिणामों का मन्दन हो सकता है। अतः हम भारत जैसे विशाल; जीवंत और विविधतापूर्ण देश के लिए प्रासंगिक सभी बहुल आयामों में समाविष्ट विकास को हासिल करने के महत्व की पुनरावृत्ति करना चाहेंगे।