

## 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 विभिजित 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)	दसवां	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)	7.98 (0.61)	7.13 (-0.24)	6.66 (-0.71)	7.37
अरुणाचल प्रदेश									1.11 (0.37)	0.79 (0.05)	0.78 (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)	3.67 (-0.25)	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)	10.88 (0.61)	13.04 (2.77)	13.14 (2.87)	10.27
छत्तीसगढ़													2.42	
गोवा									0.34 (0.04)	0.48 (0.18)	0.27 (-0.03)	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)	3.92 (-0.04)	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)	1.23 (0.03)	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)	2.10 (0.33)	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)	3.23 (0.57)	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)	4.64 (-0.08)	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)	3.41 (-0.26)	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)	7.10 (0.16)	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, मध्य 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)<sup>2</sup> 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 सघट और राजस्व की वृद्धि दरों के अनुमान में कुछ हद तक सतर्क है। सघट 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 अडचन 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 हैं। 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 समानु रूप 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।