

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 प्रबंधन 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 सारांशिकृत 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 प्राचलों 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