

तेरहवां वित्त आयोग 2010-2015

दिसम्बर - 2009

खण्ड I : रिपोर्ट

खंड I

विषय सूची

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

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

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

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

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

अध्याय 10 : स्थानीय निकाय **119**

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

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

अध्याय 11 : आपदा राहत 147

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

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

अध्याय 12 : सहायता अनुदान

161

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

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

सारणियां और बॉक्स

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

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

चित्र और ग्राफ

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

खण्ड II

अनुबंध

अध्याय 2 : प्रस्तावना

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

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

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

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

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

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

शब्दावली

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

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

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

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

अध्याय - 1 सिफारिशों का सारांश

केन्द्र और राज्यों के वित्त साधन

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

वस्तु और सेवा कर (जीएसटी)

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

राज्य सरकारों को प्रतिपूर्ति दावों की पूर्ति हेतु किया जाएगा। इस पूल में अव्ययित शोध राशियों को अंतरण फार्मूले के अनुसार सभी राज्यों में 1 जनवरी, 2015 को वितरित किया जाएगा।
(पैरा 5.54 और 5.55)

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

राज्य के वित्त साधन

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

13. सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के सन्दर्भ में :

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

14. विद्युत क्षेत्र के सम्बन्ध में :

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

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

(पैरा 7.119)

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

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

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

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

17. लेखांकन सुधारों के सम्बन्ध में :

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

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

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

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

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

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

(ग) अनुरक्षण व्यय का विवरण।

(पैरा 7.138)

केन्द्र के कर राजस्वों की भागीदारी

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

(पैरा 8.17 और 8.18)

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

(पैरा 8.19)

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

(पैरा 8.20)

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

(पैरा 8.21)

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

(पैरा 8.38 तथा 8.39)

राजकोषीय समेकन हेतु संशोधित रूपरेखा

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

(पैरा 9.18 तथा 9.31)

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

(पैरा 9.29 तथा 9.69, सारणी 9.7)

सारणी 1.1 : राज्यों की पारम्परिक हिस्सेदारी

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

(पैरा 9.29 तथा 9.69, सारणी 9.7)

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

(पैरा 9.38)

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

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

(पैरा 9.41)

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

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

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

(पैरा 10.172)

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

(पैरा 10.168)

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

(पैरा 10.169)

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

(पैरा 10.133)

आपदा राहत

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

(पैरा 11.78, 11.79 और 11.82)

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

(पैरा 11.78 तथा 11.93)

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

(पैरा 11.78)

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

(पैरा 11.92 और 11.102)

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

(पैरा 11.103)

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

(पैरा 11.83)

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

(पैरा 11.83)

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

(पैरा 11.100)

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

(पैरा 11.105 तथा 106)

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

(पैरा 11.95)

राज्यों को सहायता अनुदान एनपीआरडी और निष्पादन प्रोत्साहन

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

(पैरा 12.12)

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

(पैरा 12.13)

प्राथमिक शिक्षा

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

(पैरा 12.23)

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

(पैरा 12.23)

पर्यावरण

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

(पैरा 12.46)

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

राज्य विशिष्ट आवश्यकताएं

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

(पैरा 12.6)

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

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

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

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

(पैरा 12.324)

मॉनीटरिंग

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

(पैरा 12.326)

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

सारणी 1.2 : राज्यों को सहायता अनुदान

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

विजय एल. केलकर
अध्यक्ष

बी.के. चतुर्वेदी
सदस्य

इन्दिरा राजारमन
सदस्य

अतुल शर्मा
सदस्य

संजीव मिश्रा
सदस्य

नई दिल्ली
29 दिसम्बर, 2009

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

नई दिल्ली
29 दिसम्बर, 2009

विजय एल. केलकर
अध्यक्ष

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

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

परामर्श

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

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

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

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

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

2.18 हम भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा उपलब्ध कराए गए सहयोग और जानकारी की काफी सराहना करते हैं जिससे महालेखाकारों के साथ पारस्परिक विचार विमर्श और आयोग के विचारार्थ

विषयों पर विस्तृत विचार देने में सुविधा हुई। इसमें केन्द्र और राज्य सरकारों और राज्य सरकारों द्वारा उपचय आधारित लेखांकन प्रणाली की दिशा में अग्रसर होने में चालू सुधार प्रयासों से सम्बद्ध सूचना। राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखों तथा लेखा परीक्षा के पिछले शेष का प्रबन्धन तथा स्थानीय निकायों के लेखों एवं लेखा परीक्षा की स्थिति शामिल है। महालेखा परीक्षा नियंत्रक के साथ 16 जून, 2009 को विभिन्न मुद्दों पर चर्चा हुई।

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

कार्यशालाएं तथा संगोष्ठियां

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

- (i) "स्थानीय स्व-शासन" से सम्बद्ध मुद्दों पर विचार विमर्श करने हेतु 26 फरवरी, 2008 को एक कार्यशाला बंगलुरु में सम्पन्न हुई, बैठक में भाग लेने वालों की सूची अनुबंध 2.14 में दी गयी है।
- (ii) "तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष प्राथमिकताओं" से सम्बद्ध बैठक 27 मार्च, 2008 को वाई.बी. चव्हाण केन्द्र में आयोजित की गयी। बैठक में भाग लेने वालों की सूची अनुबंध 2.15 में दी गयी है।
- (iii) ग्रामीण तथा औद्योगिक विकास अनुसंधान केन्द्र, चंडीगढ़ द्वारा "सीमा क्षेत्रों के विकास की विशेष समस्याओं और सम्भावनाओं" पर विचार करने के लिए 5 अप्रैल, 2008 को एक सम्मेलन का आयोजन किया गया। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.16 दी गयी है।
- (iv) इंडिया हेबिटेट सेंटर, नई दिल्ली में 17 मई, 2008 को द फाउंडेशन फॉर पब्लिक इकनॉमिक्स एंड पालिसी रिसर्च (एफपीईपीआर) द्वारा "तेरहवें वित्त आयोग के समक्ष चुनौतियां" विधेयक एक अन्तरराष्ट्रीय संगोष्ठी आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.17 में दी गयी है।
- (v) 23-24 मई, 2008 को "वित्त आयोग के समक्ष मुद्दों" पर राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान द्वारा विचारगोष्ठी आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.18 में दी गयी है।
- (vi) 15 नवम्बर, 2008 को एनआईपीएफपी द्वारा "भारत की राजकोषीय प्रणाली से सम्बद्ध मुद्दों पर" एक अन्य संगोष्ठी आयोजित की गयी, भागीदारों की सूची अनुबंध 2.19 में दी गयी है।

- (vii) 13 दिसम्बर, 2008 को "एशियाई विकास अनुसंधान संस्थान (एडीआरआई), पटना में "भारत में अन्तर-राज्य तथा अंतः राज्य सम्बन्धी एक कार्यशाला आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.20 में दी गयी है।
- (viii) 22-23 दिसम्बर, 2008 को आनन्द, गुजरात में ग्रामीण प्रबन्धन संस्थान में "पंचायती राज्य संस्थाओं के सशक्तीकरण (पीआरआई)" सम्बन्धी एक कार्यशाला आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.21 में दी गयी है।
- (ix) "14 नवम्बर, 2008 को नई दिल्ली स्थित भारत अन्तरराष्ट्रीय केन्द्र में राष्ट्रीय प्रशासनिक अनुसंधान संस्थान, मसूरी द्वारा भारत में राज्यों के सुशासन विकास सूचक" पर एक कार्यशाला आयोजित की गयी। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.22 में दी गयी है।
- (x) 2 जून, 2009 को नई दिल्ली में भारत की मध्यावधि वृहद् आर्थिक और राजकोषीय दृष्टिकोण सम्बन्धी सम्मेलन का आयोजन किया गया था। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.23 में दी गयी है।
- (xi) कर्मचारियों के वेतन और पेंशन लाभ सम्बन्धी व्यय राज्यों के सार्वजनिक व्यय का एक मुख्य भाग है। मई, 2009 में एक दृष्टिकोण तथा रोडमैप तैयार करने हेतु अध्ययन किया गया था जिसके द्वारा राज्य कर्मचारी तथा पेंशनर के विश्वस्त डाटाबेस और आंकड़ा प्रबन्धन प्रणालियां तैयार कर सकते हैं। इससे वे प्रभावी राजकोषीय नियोजन का सुनिश्चय तथा भावी वेतन आयोगों और वित्त आयोगों की सिफारिशों के राजकोषीय प्रभाव का अनुकरण करने में समर्थ होंगे। भारत अन्तरराष्ट्रीय केन्द्र, नई दिल्ली में 30 जुलाई, 2009 को इस मुद्दे पर विभिन्न का विकल्पों पर विचार-विमर्श करने के लिए एक सम्मेलन का आयोजन किया गया था।

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

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

2.23 वित्त आयोग तथा योजना आयोग के बीच 23 अक्टूबर, 2009 को एक बैठक आयोजित की गयी, वित्त आयोग के अध्यक्ष योजना आयोग के उपाध्यक्ष तथा दोनों आयोगों के सदस्यों ने केन्द्र तथा राज्यों तथा विचारार्थ विषयों से सम्बद्ध कई मुद्दों पर चर्चा की। इनमें केन्द्र और राज्यों की राजकोषीय स्थिति, जीबीएस की आवश्यकता, अग्रगामी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता

तथा केन्द्र और राज्यों के राजकोषीय समायोजन सम्बन्धी विकल्प शामिल थे। भागीदारों की सूची अनुबंध 2.25 में दी गयी है।

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

आयोग के दौरे

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

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

प्रारम्भ किए गए अध्ययन और अन्य जानकारी

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

बॉक्स 2.1 : अनुसंधान विषयक अध्ययन

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

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

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

- (i) विशेष राज्य के अन्तर्गत नवाचार विकसित किया गया और इसे राष्ट्रीय तौर पर प्रासंगिक बनाया।
- (ii) विशेष राज्य के प्रसंगाधीन शेष देश से नवाचार।
- (iii) संगत हर्बल प्रक्रिया तथा राज्य उत्पाद।

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

2.29 आयोग ने राज्य सरकारों द्वारा प्रारम्भ किए गए नवाचार के सम्बन्ध में सूचना मांगी ताकि सेवा सुपुर्दगी तथा प्रशासनिक प्रणालियों में सुधार हो सके। राज्यों द्वारा कई महत्वपूर्ण नवाचारों को उजागर

किया गया। स्पष्टतः सार्वजनिक प्रणाली में माहौल बनाने तथा नवाचार को विस्तारित करने की आवश्यकता है।

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

कार्यकारी दल तथा कार्यबल

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

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

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

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

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

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

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

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

2.39 हमें एफसी-XII की महत्वपूर्ण वैबसाइट प्राप्त हुई। आयोग की वेबसाइट को चार उद्देश्यों को सामने रखकर पुनः तैयार किया गया। पहला उद्देश्य इस वित्त आयोग और पहले के वित्त आयोगों के

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

आभार

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

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

अध्याय - 3

मुद्दे एवं दृष्टिकोण

प्रस्तावना

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

राजकोषीय समेकन के प्रति दृष्टिकोण

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

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

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

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

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

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

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

3.27 व्यय संबंधी सुधार भविष्य की राजकोषीय रूपरेखा के प्रति आयोग के दृष्टिकोण का महत्वपूर्ण प्रेरक है। जीएसटी और नया प्रत्यक्ष कर कोड जैसे कर सुधारों से राजस्व वृद्धि में पर्याप्त प्रोत्साहन मिलेगा। सरकार से सभी स्तरों के व्यय सुधारों की राजकोषीय समेकन की दिशा में आयोग के दृष्टिकोण में सामरिक महत्व की भूमिका है। प्रस्तावित व्यय सुधारों में प्रमुख जोर सार्वजनिक वस्तुओं की आपूर्ति में सुधार करना है, जो मौजूदा अलक्षित और प्रतिगामी सब्सिडियों को घटाकर स्वयं में समावेशी भी है। अन्य सुधारों का लक्ष्य लोक व्यय की उत्पादकता में सुधार लाना है। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं: (i) राज्यों और स्थानीय निकायों को निष्पादन संबद्ध प्रोत्साहन; (ii) पारदर्शिता और जवाबदेही में सुधार हेतु उपाय, उदाहरण के लिए, अधिक सख्त लेखा परीक्षा प्रक्रियाएं; (iii) बेहतर व्यय प्रबंधन हेतु "संस्थागत डिपनिंग" उदाहरण के लिए स्थानीय निकाय लोकपाल, राजकोषीय परिषद् और स्वतंत्र मूल्यांकन संगठनों का सृजन (iv) नवाचारों और उसका विस्तार ताकि सार्वजनिक सेवाओं की लागत में कमी के साथ-साथ गुणवत्ता में सुधार लाया जा सके तथा (v) कार्यों और अधिकारियों के अंतरण के संबंध में 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के तहत कार्यन्वयन 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) *वित्त आयोगों के अंतरणों के अभाव में 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) *दो संदर्भों से इस बात को समझा जा सकता है।* पहला आयोग के अधिनिर्णय में सरकार के किसी भी स्तर को अथवा अन्तरसरकारी संबंधों के ढांचे में सरकार के समान स्तर के किसी दो यूनितों को कोई अविवेचित प्राथमिकता नहीं दी जाती है। दूसरा, आयोग का संबंध समकरण से है, समदृष्टि से नहीं। इस बात को सरकार केन्द्रित तरीके के बजाए नागरिक केन्द्रित तरीके से समझे जाने की आवश्यकता है अर्थात् भारत के सभी नागरिकों को तुलनीय स्तर की सार्वजनिक सेवाएं प्राप्त करने की अपेक्षा करनी चाहिए, और इस बात से सरोकार नहीं होना चाहिए वे गणतंत्र भारत में कहां निवास करते हैं। इसका आशय यह सुनिश्चित करना है कि राज्यों और स्थानीय निकायों में कराधान के उचित तुलनीय स्तर पर सार्वजनिक सेवाओं के तुलनीय स्तर प्रदान करने की राजकोषीय संभाव्यता है। स्पष्ट रूप से इसका अर्थ यह नहीं है कि ऐसे प्रावधान पर प्रति व्यक्ति व्यय पूरे देश में एक समान होगा; विलोमतः इसका अर्थ यह है कि समान व्यवहार की एक अपेक्षा समान स्तर की सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने हेतु, राजकोषीय आवश्यकताओं और लागत अक्षमताओं में होने वाले अंतरों को दूर करना है, जो औसत से अधिक अथवा कम हो सकती है। इस प्रकार यह सिद्धांत पूरे देश में सार्वजनिक सेवाओं में समानता की गारंटी नहीं देता है बल्कि ऐसी समानता के लिए प्रत्येक क्षेत्राधिकार की राजकोषीय आवश्यकताओं की पूर्ति करता है।

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

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

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

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

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

- (iii) *संरक्षण व प्रवर्धन*: 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) *वित्त आयोग*: वित्त आयोग के पंचाट संस्थाओं के एक जटिल सेट का एक भाग होते हैं। जो भारत में अंतर सरकारी व्यवस्थाओं के एक ढांचे का निर्माण करते हैं। राजकोषीय भाग में, योजना आयोग, वित्त विभाग और विभिन्न राज्यों के योजना बोर्ड, राज्य वित्त आयोग, न्यायपालिका और विधानमंडल जैसी संस्थाएं सभी सार्वजनिक संसाधनों को जुटाने और आबंटित करने के निर्धारण में अपनी भूमिका निभाती है। इस संदर्भ में वित्त आयोग राजकोषीय उपाय करने के लिए सरकार के विभिन्न स्तरों को प्रोत्साहित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है। इसका उत्कृष्ट उदाहरण वर्ष 2005-10 की अवधि में आरंभ की गई राजकोषीय समेकन प्रक्रिया थी। पिछले वित्त आयोग की निभाई गई भूमिका प्रक्रिया शुरू करने अथवा कार्यान्वयन के लिए नहीं थी, बल्कि यह केन्द्र और राज्य सरकारों को भारत के लोक वित्तों में सुधार करने के उनके संकल्प पर उचित राजकोषीय और अन्य नीतिगत उपायों जिनमें इसके कार्यान्वयन के लिए सकारात्मक प्रोत्साहनों के ढांचे के साथ रूपरेखा का प्रयोजन पूरा हो सकता है, की सिफारिश कार्य को प्रोत्साहित करना था। हमारे विचार में ऐसे प्रोत्साहनों की रूपरेखा तैयार करने में वित्त आयोग की मदद करने की भूमिका यदि अधिक महत्वपूर्ण नहीं है, तो वह अंतर सरकारी पंचाटों के मानदंड निर्धारण की प्रक्रिया के जैसी महत्वपूर्ण होती है। अतः हमारे आयोग ने विचारार्थ विषयों के अनुरूप प्रोत्साहनों की रूपरेखा तैयार करने में अपनी भूमिका अदा करने का प्रयास किया है। हमने अंतरण सूत्र के भीतर प्रोत्साहन संघटक को बनाए रखने की सोची है तथा अभिशासन और पर्यावरण में सुधारों को प्रोत्साहित करने हेतु अनुदान प्रदान करना भी चाहा है। इसके अतिरिक्त, हमने इन प्रोत्साहनों के प्रभाव में सुधार हेतु हाल के आयोगों में प्रोत्साहनों के समय की संगति बनाए रखी हैं।

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

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

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

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

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

ऊर्ध्व अंतरण: मुद्दे एवं दृष्टिकोण

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

क्षैतिज अंतरण :

मुद्दे और दृष्टिकोण

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

(i) *एकसमानता और समानता* : 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) *EVERGREENING FACILE*: 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) *राजकोषीय अंतर विशेषता आधारित अथवा ऐतिहासिक परिस्थितियों, प्रतिकूल भौतिक भूगोल, विरल क्षेत्र अथवा विकास में भू-राजनीतिक अडचनों 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) *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 (आईडीजी) और भारत विकास फाउंडेशन (आईडीएफ) द्वारा एक संयुक्त अध्ययन को हमने अधिकार प्रदान किया है। आईडीजी-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। आईडीजी-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 क्षेत्रीय अंतरण और अनुदान

की रूपरेखा में अपने तरीके में इसका ध्यान रखा है।

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

3.46 चूंकि आयोग का संबंध समकरण से है न कि साम्या से, अतः आयोग के पास उपलब्ध उपकरणों अर्थात् अनुदान और अंतरण का उपयोग करके दक्षता और राजकोषीय समकरण का समाधान करना व्यवहार्य और संभव दोनों है। दक्षता और निष्पादन के मामले में हमने कुछ राज्यों की तर्कविरुद्ध प्रोत्साहनों की संभावना संबंधी चिंताओं के समाधान के संबंध में विशेष प्रयास भी किया है। प्रगामी संकेतकों की रूपरेखा तैयार करने में पर्याप्त आंकड़ों का अभाव इस प्रयास में शायद सबसे बड़ी चुनौती रहा है। इस अडचन 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) *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* 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) *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* 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) *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* *एनपीआरडी अनुदानों के लिए* 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) *የግብይት ማሻሻያ ስራዎች* 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) *የግብይት ማሻሻያ ስራዎች* *የግብይት ማሻሻያ ስራዎች* 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) *የግብይት ማሻሻያ ስራዎች* 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) *የግብይት ማሻሻያ ስራዎች* (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 अंतरण 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।