

Hkkjr ea l fkh; foRr , oa LFkkuh; fudk; ka dk LFku

3.1.0 भारत में संघीय शासन प्रणाली :

3.1.1 वर्ष 1950 में अधिनियमित संविधान के अंतर्गत, Hkkjr us f=Lrjh; Ijdkjka dñh; Ijdkj] jkT; Ijdkj , oa LFkkuh; Ijdkj ds l kfkj 'kkl u dh l fkh; izlkyh dks viuk; k x; kA तीसरा स्तर यद्यपि देश में दीर्घकाल से विद्यमान था, परन्तु उसे संवैधानिक स्थान हाल ही में 1992 में अधिनियमित संविधान संशोधन क्रमांक 73 एवं 74 के बाद प्राप्त हुआ, क्योंकि इस संगठन तंत्र में तीन सीढ़ियाँ हैं, जो अपने-अपने अधिकार क्षेत्रों में कार्यरत हैं, एक ऐसी संस्थागत व्यवस्था निर्मित करने की आवश्यकता है, जिसमें विकेन्द्रीकरण के साथ-साथ उन पैमाने की एवं बाहरी मितव्ययिताओं का लाभ भी मिल सके, जो सामान्यतः केन्द्रीयकृत शासन व्यवस्था से जुड़े होते हैं। ऐसी संस्थागत व्यवस्था स्थायी नहीं हो सकती, वरन् उसे समय-समय पर देश की सामाजिक, राजनैतिक एवं आर्थिक परिस्थितियों में होने वाले परिवर्तनों के साथ बदलना होगा। संविधान के अंतर्गत शासन के विभिन्न स्तरों के बीच कार्यों एवं वित्त के विभाजन के बावजूद विभिन्न सरकारों के कर अधिकारों एवं व्यय के तरीकों में कुछ न कुछ परस्पर व्याप्ति अवश्य होगी। अतएव विभिन्न स्तरों के बीच कार्यों एवं वित्त में समन्वय एवं समरसता आवश्यक होगी।

3.1.2 प्रत्येक संघ में विभिन्न स्तरों की सरकारों के पास अपने कर्तव्यों के निष्पादन तथा अपने साधनों को जुटाने एवं उनका प्रबंधन करने के लिये पर्याप्त स्वायतत्ता एवं पहलशक्ति होनी चाहिये। परन्तु समन्वयक एवं वृहत राजकोषीय स्थिरता सुनिश्चित करने के लिये कुछ न कुछ केन्द्रीय नियमन एवं नियंत्रण आवश्यक हैं। वर्तमान संवैधानिक व्यवस्थाओं में राज्य सरकार एवं स्थानीय सरकार के लिये संपूर्ण स्वायतत्ता की कल्पना नहीं की जा सकती।

- 3.1.3 संघीय शासन प्रणाली में, साम्यता एवं कुशलता दोनों आधारों पर, सामान्यतया अधिक लचीले एवं उत्पादक संसाधन केन्द्रीय सरकार को सौंपे जाते हैं, जबकि राज्यों एवं स्थानीय सरकारों को अधिक उत्तरदायित्व, विशेषतया सामाजिक एवं आर्थिक अधोसंरचना के क्षेत्र में, परन्तु कम लचीले एवं कम उत्पादक संसाधनों के साथ सौंपे जाते हैं। संघीय व्यवस्था में पर्याप्त कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण एवं उसके फलस्वरूप अधिक व्यय उत्तरदायित्व तथा उसके साथ करारोपण अधिकारों का सीमित विकेन्द्रीकरण, अनेक राजकोषीय समस्याएँ निर्मित करता है। सर्वाधिक महत्वपूर्ण राजकोषीय समस्या वह है, जो व्यय उत्तरदायित्व एवं सौंपे गये राजस्व के बीच असंतुलन के कारण उत्पन्न होती है, विशेषतया राज्य एवं स्थानीय स्तर पर। जहाँ संविधान में केन्द्र एवं राज्यों के बीच करों के मामले में सीमा रेखांकन करने वाली करारोपण की केन्द्रीय एवं राज्य सूचियाँ हैं, वहीं करों की समवर्ती सूची, जो केन्द्र को उसमें सम्मिलित करों को लगाने का प्राथमिक अधिकार देती है, के प्रावधान के कारण केन्द्र के पास अधिक अधिकार हैं।
- 3.1.4 करों की ऐसी कोई स्थानीय सूची नहीं है, जो स्थानीय निकायों को उनके लिये निर्धारित विशिष्ट करों को लगाने का अधिकार देती हो। स्थानीय निकायों के कर अधिरोपित करने के अधिकार, राज्य सरकारों द्वारा राज्य सूची से स्थानीय निकायों द्वारा लगाने के लिये उपयुक्त समझे जाने वाले तथा इसीलिये उनके स्थापना संबंधी विधान अधिनियमित करते समय ही उनके कर अधिकारों में शामिल कर दिये जाने वाले करों के हस्तांतरण पर निर्भर हैं। इस प्रकार वर्तमान संवैधानिक व्यवस्थाओं में स्थानीय निकाय कमजोर स्थिति में हैं। उन्हें संविधान संशोधन अधिनियम की अनुसूची XI एवं XII के अंतर्गत कर्तव्यों की लंबी सूची सौंपी गयी है, परन्तु राजकोषीय विकेन्द्रीकरण के लिये, उन्हें राज्य सरकार पर निर्भर रहना होता है। संविधान संशोधन के बाद की अवधि का हमारा अनुभव बताता है, कि राज्य सरकारें स्थानीय निकायों को कर्तव्यों के हस्तांतरण में तो अत्यन्त उदार एवं द्रुतगामी रही हैं, परन्तु उन्हें राजस्व अर्जित करने के अधिकार देने में अत्यन्त धीमी तथा कई बार अनिच्छुक रही हैं।

3.2.0 लम्बवत् एवं क्षैतिज अंतराल :

3.2.1 कर अधिकारों का सीमित विकेन्द्रीकरण एवं साथ में व्यय उत्तरदायित्वों का बड़ा विकेन्द्रीकरण लम्बवत् राजकोषीय अंतराल की समस्या निर्मित करता है। इसके अतिरिक्त विभिन्न राज्यों एवं विभिन्न स्थानीय निकायों के बीच काफी अधिक एवं बढ़ते हुये अंतराल हैं।

3.2.2 भारतीय संविधान के निर्माताओं ने अवश्य ही कल्पना की होगी, कि संवैधानिक व्यवस्थाओं से व्यय उत्तरदायित्व एवं सौंपे गये राजस्व के बीच विषमता अथवा बेमेल उत्पन्न होगा। इसीलिये संविधान में प्रत्येक पाँच वर्ष अथवा उससे पूर्व राष्ट्रपति द्वारा केन्द्रीय करों की केन्द्र एवं राज्यों के बीच अंशभागिता तथा सहायता अनुदानों के रूप में लम्बवत् एवं क्षैतिज असंतुलनों की समस्याओं के समाधान हेतु केन्द्र से राज्यों को संसाधनों के हस्तांतरण के संबंध में राष्ट्रपति को अनुशंसायें प्रस्तुत करने के लिये, वि.आ. के गठन का प्रावधान किया गया है। **यलcor-
vl rgyu e[; r%jktLo vdkkkfxrk rFkk {krt vl rgyu iedk : i l s
l gk; rk vuqkuka ,oa dj vdkkkfxrk ds ek/; e l s nj fd; s tkrs g**
इस पर सामान्य सहमति है, कि राजकोषीय हस्तांतरण प्रणाली पर्याप्तता, स्वायत्तता, आर्थिक कुशलता, राजकोषीय अनुशासन एवं साम्यता के मानदण्डों के अनुरूप होनी चाहिये।

3.2.3 जहाँ संविधान ने लम्बवत् एवं क्षैतिज असंतुलनों को ठीक करने की दृष्टि से, केन्द्र से राज्यों को हस्तांतरण संबंधी अनुशंसायें देने हेतु प्रत्येक पाँच वर्ष में नियुक्त किये जाने वाले वि.आ. की अनुशंसाओं के अनुसार, केन्द्र से राज्यों को संसाधनों के हस्तांतरण की व्यवस्था की है, वहीं संविधान के अधिनियमित होने के काफी लम्बे समय तक, केन्द्र एवं राज्यों से स्थानीय निकायों को संसाधनों के हस्तांतरण संबंधी किसी व्यवस्था का प्रावधान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप राज्य सरकार से स्थानीय निकायों को राशियों का हस्तांतरण, अव्यवस्थित, तदर्थ अनियमित एवं

स्वेच्छाधीन बना रहा। इसके फलस्वरूप साधनों के हस्तान्तरण में अस्थिरता एवं पुर्वानुमान क्षमता का अभाव रहा।

3.2.4 लम्बे अंतराल के बाद 1992 में **730a** एवं **740a I fo/ku I dks'kuka** में प्रत्येक राज्य में, प्रत्येक पाँच वर्ष बाद **jkt; fo-vk** के गठन का प्रावधान किया गया, जिसका उत्तरदायित्व **dj vdk&Hkfxrk , oa I gk; rk vuqkuka** के माध्यम से लम्बवत् एवं क्षेत्रीय असंतुलों को ठीक करने के लिये राज्य से स्थानीय निकायों को संसाधन अंतरण हेतु अनुशंसायें देना रखा गया। **jkfo-vk- LFkkuh; fudk; ka ds I k/ku ka ea c<krjh djus , oa vi us drD; ka dks vf/kd dqkyrk , oa i Hkkoh <x I s ogu djus dh mudh {kerk fodfl r djus ds mi k; ka dks Hkh I q-k; xka**

3.2.5 प्रत्येक राज्य में **jkfo-vk** के गठन के अतिरिक्त राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की दिशा में एक अन्य महत्वपूर्ण कदम यह उठाया गया, कि **dsfo-vk** के विचारार्थ विषयों के अनुच्छेद 4 में एक अतिरिक्त खण्ड जोड़ा गया, जिसके अंतर्गत आयोग से रा.वि. आ. की अनुशंसाओं के आधार पर, राज्य के संचित कोष में न.स्था.निकायों के उपाय सुझाने की अपेक्षा की गयी है, जिससे **ipk; rka** एवं **u-LFk-fudk; ka** को संपूरक साधन प्राप्त हो सकें। स्थानीय निकायों के साधनों को संपूरण करने के लिये केन्द्र से राज्यों को राशियों के अंतरण संबंधी खण्ड का **dsfo-vk** के विचारार्थ विषयों में शामिल करना, भारत के लोक वित्त में स्थानीय निकायों के महत्व एवं देश में विकेन्द्रित शासन के संवैधानिक लक्ष्य को प्राप्त करने के प्रति संपूर्ण देश की चिंता की बढ़ती हुई मान्यता का द्योतक है।

3.2.6 अभी तक बारह **dsfo-vk; kska** ने संवैधानिक अपेक्षाओं के अंतर्गत अपने अधिनिर्णय दिये हैं। स्थान की कमी के कारण केन्द्र-राज्य राजकोषीय संबंधों तथा लम्बवत् एवं क्षेत्रीय असंतुलों पर इन सभी **fo-vk; kska** की अनुशंसाओं के प्रभाव की समीक्षा संभव नहीं है। हम केवल **XI0a** एवं **XII0a fo-vk; kska** की अनुशंसाओं पर ही, जहाँ

तक राज्य वित्त पर पड़ने वाले उनके प्रभाव का संबंध है, ध्यान केन्द्रित करेंगे, परन्तु देश में अंतरण प्रक्रिया की तुलनात्मक तस्वीर प्रस्तुत करते समय हम पूर्व के वि.आयोगों का संदर्भ भी ले सकेंगे।

3.3.0 केन्द्र से राज्यों को राजकोषीय हस्तांतरण :

3.3.1 केन्द्र से राज्यों को राजकोषीय हस्तांतरण अनेक माध्यमों से होते हैं, जैसे वि.आ., योजना आयोग तथा अनेक केन्द्रीय मंत्रालयों द्वारा केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं के लिये विवेकाधीन हस्तांतरण, जिनकी संख्या एवं विविधता में वर्षानुवर्ष वृद्धि होती रही है, परन्तु राज्यों को हस्तांतरणों का सर्वाधिक भाग के.वि.आ. की अनुशंसाओं के आधार पर होता है। 1980 के दशक में **fo-vk; kska** के अधिनिर्णयों के अंतर्गत हस्तांतरित राशि **dy gLrkj.ka dk 66% rFk jkT; ka ds dy jktLo dk 26%** थी, यद्यपि यह अंश 1990 के दशक में कम होकर क्रमशः 49% एवं 25% रह गया।

3.3.2 **dhnz l s jkT; ka dks jkt dkslh; gLrkj.kj dhnz dh l dy jktLo ikflr; ka** के प्रतिशत के रूप में स्रोतवार सारणी Ø- 3-1 में प्रस्तुत किये गये हैं –

3.3.3 सारणी दर्शाती है, कि **vioa** एवं **vioa fo-vk; kska** की अवधि में **dy gLrkj.ka dk dhnh; l dy jktLo ikflr; ka l s vk r vuqkr** लगभग 38% रहा, परन्तु **xoa fo-vk** की अवधि में घटकर 35.79% **ixoa fo-vk** की अवधि में बढ़कर 40.33% तथा पुनः **xoa fo-vk** के प्रथम दो वर्षों में घटकर 37.20% रह गया। हस्तांतरण के समग्र आकार का निर्धारण केन्द्र सरकार के पास अपनी व्यय आवश्यकताओं की व्यवस्था के बाद उपलब्ध साधनों से होता है। हस्तांतरण के लिये उपलब्ध राशियों का यह पूर्ति पक्ष है।

3.3.4 *ckt kj eW; ka ij l dy ?kjyw mRikn ¼ -?k-m-½ ds ifr'kr ds : i ea jkt dksh; gLrkj.k* जो *viiia fo-vk* की अवधि में 5% थे, घटकर *ix* एवं *xoa fo-vk; kxka* की अवधि में क्रमशः 4.8% एवं 4.1% रह गये तथा बढ़कर *xioa fo-vk* की अवधि में 4.5% एवं *xiiia* में 5% हो गये।

3.4.0 केन्द्रीय हस्तांतरणों का राज्य वित्त पर प्रभाव :

3.4.1 राजकोषीय हस्तांतरणों ने, राज्यों के साधन आधार में वृद्धिकर उनको अपने घाटे कम करने में सहायता की है। राज्यों के सकल राजकोषीय घाटे की हस्तांतरणों के साथ एवं बिना हस्तांतरणों की तुलना के द्वारा इसकी तथ्यात्मक पुष्टि¹ की जा चुकी है। 1980 के दशक में वि.आयोगों के अधिनिर्णय आधारित साधनों ने राज्यों को अपने सकल राजकोषीय घाटों में 49.9% की कमी करने में सहायता दी। इसका निहितार्थ है, कि इन साधनों के हस्तांतरणों के अभाव में, राज्यों का *l dy jkt dksh; ?kVk* औसतन लगभग दोगुना होता, परन्तु 1990 के दशक में सकल राजकोषीय घाटा कम करने में इनकी भूमिका घटकर 47.5% रह गई। यह इस तथ्य के कारण हुआ है, कि 1990 के दशक में राज्यों की राजकोषीय स्थिति में काफी गिरावट देखी गई। वर्ष 1990-98 की अवधि में राज्यों का *l fefyr l dy jkt dksh; ?kVk vk ru l -?k-m-* का 2.9% रहा, जो बढ़कर 1998-99 में 4.3% तथा 1999-2000 में 4.7% हो गया। परन्तु इस तथ्य से इंकार नहीं किया जा सकता, कि राजकोषीय हस्तांतरणों ने भिन्न-भिन्न आकारों में राज्यों को अपने सकल राजकोषीय घाटे कम करने में सहायता की।

3.4.2 राजकोषीय हस्तांतरणों के प्रभाव का परीक्षण भी निम्न आधारों पर किया गया, (i) *jkt dksh; fodvhdj.k* का स्तर, जिसकी माप केन्द्र एवं राज्यों के सम्मिलित कर राजस्व में राज्यों के कर राजस्व के अंश के रूप में की गई, (ii) *jkt dksh;*

1. Kahhon, Pillai Kaushaliya and chander- Finance commission Awards and Fiscal Stability in States - Economic & Political Weekly, Jan 31, 2004.

2. Ibid - Economic & Political Weekly, Jan 31, 2004.

Lok; rRrk] जिसे राज्यों की कुल राजस्व प्राप्तियों में उनके स्वयं के कर राजस्व का अंश माना है, (iii) **jkt dkskh; vrj.k** जिसकी गणना **jkt dkskh; fodvnhdj.k** एवं **jkt dkskh; Lok; rRrk** के मिश्रित सूचनांक के रूप में की गई है। **v/; ;u l s Kkr gkrk g** कि स्वायत्तता एवं विकेन्द्रीकरण, दोनों के उच्च स्तर पर होने के कारण 1980-81 एवं 2000-01 की अवधि में राजकोषीय अंतरण गुणांक में वृद्धि हुई।

3.4.3 अब हम **jkt; ka dh jktLo ikflr; ka dk glrkrj.kka ds iwl , oa ckn ea l fefyr jktLo ikflr; ka ds vak ds : i earFkk l kfk gh muds 0; ; dk l fefyr 0; ; ds vak ds : i** में अध्ययन करेंगे। **l kj.kh Ø 3-2** में इन्हें प्रस्तुत किया गया है।

3.4.4 सारणी केन्द्रीय हस्तांतरणों का राज्य वित्त पर एक अन्य प्रभाव दर्शाती है। केन्द्र से हस्तांतरणों के बाद राज्यों को राज्य एवं केन्द्र की **l fefyr jktLo ikflr; ka** में 61 से 65% तक का अंश प्राप्त होता है। **l fefyr jktLo 0; ;** में उनका अंश 56 से 58% के बीच रहा। सम्मिलित राजस्व प्राप्तियों एवं सम्मिलित व्यय, दोनों में राज्यों का अंश लगभग स्थिर रहा है। हस्तांतरणों के पूर्व एवं बाद की स्थिति में, जहाँ तक राजस्व साधनों तक पहुँच का प्रश्न है, केन्द्र राज्यों की स्थिति राज्यों के पक्ष में उलट जाती है।

2.4.5 राजकोषीय हस्तांतरणों का प्रभाव उस समय और अधिक प्रतीत होता है, जब हम साधनों के हस्तांतरण के साथ-साथ इस तथ्य को भी ध्यान में रखते हैं, कि हाल के वर्षों में वि.आ., विशेषतया XIवें एवं XIIवें आयोग राज्य वित्त की पुनर्चना हेतु राजकोषीय सुधार सुझाते रहे हैं तथा हस्तांतरणों को इन सुधारों के साथ संयोजित भी करते रहे हैं। राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम 2003, इस दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम है।

3.5.0 राजकोषीय हस्तांतरणों के क्षेत्रीय पक्ष :

3.5.1 यद्यपि राजकोषीय हस्तांतरणों ने कुल मिलाकर **jkt; ka ds ?kkVka dks de** करने में योगदान दिया है, वि.आयोगों द्वारा अभी क्षैतिजीय असमानताओं के विषय पर ध्यान दिया जाना शेष है। हस्तांतरणों के क्षैतिजीय पक्ष का संबंध राज्यों में आपस में वितरण से है। यदि सभी राज्यों की राजकोषीय क्षमता एवं लागत अवस्थायें एक सी होती, तो समकारी मापदण्ड की पूर्ति समान प्रति-व्यक्ति हस्तांतरणों से हो जाती। परन्तु वास्तविक स्थिति, आदर्श से भिन्न है। वि.आयोगों के वर्तमान प्रावधानों के अनुसार] **dj varj.k y[ocr ,oa {kfrt nkuka vl aryuka dks Bhd djus dh nkgjh Hkfedk fulkkrk g** सहायता अनुदानों का मुख्य आशय कुछ हद तक समानता लाना है। यही कारण है, कि अधिकांश बेहतर स्थिति वाले राज्यों को अनुच्छेद 275 के अंतर्गत अनुदान नहीं मिलते, क्योंकि कर हस्तांतरणों के बाद, उनके यहाँ राजस्व अतिरेक होता है। राज्य विशिष्ट एवं उद्देश्य विशिष्ट लक्ष्यों के लिये अनुदानों को हस्तांतरण का अधिक प्रभावी यंत्र माना जाता है। बाज़ार अर्थव्यवस्था में अंतःक्षेत्रीय विषमताओं को बढ़ाने वाली शक्तियाँ इतनी शक्तिशाली होती हैं, कि इन असंतुलनों को केवल राजकोषीय हस्तांतरणों से ठीक करना कठिन होता है। समस्या से अन्य मोर्चों पर भी निपटना आवश्यक है।

3.5.2 **XIOa** एवं **XIIoa** वि.आयोगों ने सहायता अनुदानों को कर अंश-भागिता की तुलना में समानीकरण के लिये बेहतर यंत्र माना है तथा कर अंश-भागिता से समानीकरण की भूमिका समाप्त करना चाहा है। इसलिये सहायता अनुदानों के माध्यम से होने वाले केन्द्रीय हस्तांतरणों में, इन दोनों आयोगों के अंतरण फार्मूला में साम्यता का विचार प्रमुख रहा है। **I kj .kh Ø- 3-3** में **fo-vk; kska }kjk vuqkfl r dgy gLrkaj .kka ea vuqku , oa dj vak Hkx ds i fr'kr vak** दिये गये हैं ।

3.6.0 वि.आ. द्वारा अनुशंसित हस्तांतरणों की रचना :

3.6.1 **I kj .kh Ø- 3-4** में **XIOa** एवं **XIIoa** **fo-vk; kska dh vuqkd kvka ij vk/kfjr dhnz I s jkt; ka dks I k/kuka ds varj.k dh ;kstuk rFkk e/; insk , oa**

NRrhl x<+jKT; ka ds fy; s XII02 fo-vk- ds dy vrj.ka dh jpuk दी गई है।

3.6.2 **I kj.kh Ø- 3-4** स्पष्ट करती है, कि *XII02 fo-vk-* ने अपनी अंतरण योजना में कुशलता कारको का भार बढ़ाकर तथा समानीकरण मानदण्ड को घटाकर, *dy gLrkaj.ka ea dj vdk&Hkfxrk ds ifr'kr* को *XI02 vk; ks* के 86.53% से घटाकर 81.13% कर दिया। *dj vdk&Hkfxrk* के यंत्र का अधिक उपयोग *yEcor-vl rgyuka* को कम करने के लिये किया जाता है, जो व्यय उत्तरदायित्वों की तुलना में राज्यों के कर अधिकारों की अपर्याप्तता के कारण उत्पन्न होते हैं तथा राज्यों के बीच क्षेत्रीय असंतुलनों को कम करने के लिये अनुदानों का अधिक उपयोग होता है। अनुदानों का प्रतिशत अंश *XI02 fo-vk-* के 13.47 से बढ़कर *XII02 fo-vk-* द्वारा 18.87 कर दिया गया है। सहायता अनुदानों में गैर योजना राजस्व घाटा अनुदान का अंश राज्य सरकारों के राजस्व घाटों के आकलन संबंधी कतिपय मानदण्डों को लागू करने के कारण कुल हस्तांतरणों के 8.13% से घटाकर 7.52% कर दिया गया है। कतिपय सामाजिक आर्थिक सेवाओं के उन्नयन के लिये अनुदानों का अंश *XI02 fo-vk-* के 3.04% से बढ़ाकर *XII02 fo-vk-* के लिये 8.04% कर दिया गया है। राज्यों को स्थानीय निकायों को साधनों के संपूरक अनुदान देने हेतु अनुदान का अंश, वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कुल हस्तांतरणों के प्रतिशत के रूप में 2.3% से बढ़ाकर 3.31% किया गया है। ऐसा राज्यों को अंतरण के फार्मूला में परिवर्तन करके, जिससे जल आपूर्ति एवं स्वच्छता के प्रदाय में '*ofprrk dljd*' को अधिक भार दिया जा सके तथा *XI02 fo-vk-* के विकेन्द्रीकरण सूचनांक के मानदण्ड को छोड़कर किया गया है।

3.7.0 मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ को हस्तांतरणों की रचना :

3.7.1 अब हम *XI02* एवं *XII02 fo-vk; kska* द्वारा अनुशंसित मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ को कुल हस्तांतरणों की रचना का अध्ययन करेंगे। पिछले अनुभाग में दी गई सारणी इसकी स्थिति प्रस्तुत करती है। *XI02* एवं *XII02 fo-vk; kska* की अनुशंसा अनुसार

इन दोनों राज्यों में कुल हस्तांतरणों में कर अंश—भागिता का अंश संपूर्ण देश की तुलना में अधिक है। *e/; insk* का अंश 88.90% है तथा *NRrhl x<+* का 89.12%, परन्तु दोनों राज्यों में अनुदानों का अंश कम है, *e/; insk* में 11.10% तथा *NRrhl x<+* में 10.88% जो *l á w k z n s k* के 18.87% से काफी कम है। यह इस तथ्य के कारण है, कि इन दोनों राज्यों को गैर योजना राजस्व घाटा अनुदान नहीं मिलता, जो *xuoá fo-vk-* की अनुशंसाओं के अंतर्गत कुल अंतरण का 7.52% है। केन्द्र के कर राजस्व में प्राप्त अंश की गणना के पश्चात् दोनों राज्यों में, अंतरण पश्चात् स्थिति में, राजस्व अतिरेक है। अतएव इसके लिये *xuoá fo-vk-* ने किसी अनुदान की अनुशंसा नहीं की। दोनों सरकारों के द्वारा पूर्वानुमानित राजस्व अंतराल वि.आ. के आकलनों के आधार पर घटाकर *e/; insk* के मामले में 7256 करोड़ कर दिया गया, जबकि राज्य सरकार द्वारा इसे रू. 61740 करोड़ आकलित किया गया था। *XII*वें आयोग द्वारा पूर्वानुमानित घाटा राज्य सरकार के पूर्वानुमान का 15.96% होता है। *NRrhl x<+* के मामलों में राज्य सरकार के रू. 8695 करोड़ के अंतरण पूर्व गैर योजना राजस्व घाटे को *xuoá fo-vk-* ने घटाकर रू. 1353 करोड़ कर दिया, जो राज्य के पूर्वानुमान का 15.56% है। *e/; insk* को रू. 41180.59 करोड़ तथा छत्तीसगढ़ को 16285.76 करोड़ के कर अंश भाग को शामिल करने के बाद, दोनों राज्यों में राजस्व अतिरेक होगा। इस मद में इन दोनों राज्यों के लिये किसी अनुदान की अनुशंसा नहीं की गई है। दोनों राज्यों के राजस्व घाटे के पूर्वानुमान *fo-vk-* के आकलन से काफी अधिक हैं। इसका कारण राजस्व व्यय का अधिक आकलन एवं राजस्व प्राप्तियों का कम आकलन है। *xuoá fo-vk-* की अनुशंसाओं के अनुसार दोनों राज्यों को कतिपय सेवाओं के उन्नयन हेतु अनुदानों का अंश कम है, *e/; insk* का 6.73% एवं *NRrhl x<+* का 7.03%, जबकि यह *l á w k z n s k* के लिये 8.04% है। स्वास्थ्य एवं शिक्षा के लिये दोनों राज्यों को कोई अनुदान नहीं दिया गया। स्थानीय निकायों के लिये अनुदानों का अंश *e/; insk* के लिये 4.37% तथा *NRrhl x<+* के लिये 3.85% है, जो *l á w k z n s k* के 3.31% से अधिक है।

3.8.0 XII वें वित्त आयोग की अंतरण योजना :

3.8.1 *XII fo-vk* द्वारा अनुशंसित अंतरण को प्रस्तुत करना एवं देखना है, कि वह कहाँ तक *XI fo-vk* से भिन्न है, अप्रासंगिक नहीं होगा। कुछ मामलों में यह योजना *XI fo-vk* की योजना से उल्लेखनीय रूप से भिन्न है।

3-8-2 ; kst uk ds i æq[k fclnq fuEukuđ kj gš%

- (i) केन्द्र के बंटन योग्य करों की शुद्ध प्राप्तियों में राज्यों का अंश *XI fo-vk* के 29.5% से बढ़ाकर *XII fo-vk* द्वारा 30.5% कर दिया गया है।
- (ii) *XI fo-vk* द्वारा अनुशंसित राज्यों को राजस्व हस्तांतरण की 37.5% सीमा, केन्द्र की सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में, को *XII fo-vk* आयोग ने बढ़ाकर 38% कर दिया है।
- (iii) कर अंतरण के फार्मूला में परिवर्तन, जिसमें जनसंख्या एवं कुशलता कारकों के पक्ष में भार का पुनः आबंटन किया गया है तथा *XI fo-vk* द्वारा उपयोग में लाए गये, कारक *v/k&l j puk l pdkd* को छोड़ दिया गया है।
- (iv) कर अंतरण को गणना में लेने के बाद, जिन राज्यों में गैर योजना राजस्व घाटा रहता है, उनके अनुदान निर्धारण करने के लिये गैर-योजना राजस्व अंतराल के मूल्यांकन हेतु मानकों का उपयोग करना।
- (v) ऐसे राज्यों को शिक्षा स्वास्थ्य तथा कुछ अन्य सेवाओं के प्रदाय के लिये समानीकरण सिद्धांत लागू करना, जो अपनी राजस्व क्षमता में सापेक्षिक रूप से कमजोर हैं, बशर्ते वे इन मदों पर होने वाले वार्षिक व्यय को वर्तमान स्तर पर बनाये रखें।

- (vi) सड़कों एवं पुलों के रख-रखाव, ऐतिहासिक धरोहर की सुरक्षा, राज्य की विशेष आवश्यकताओं, स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं एवं आपदा सहायता की जरूरतों के लिये बड़ी मात्रा में अनुदानों का प्रावधान करना।
- (vii) पेयजल एवं स्वच्छता के प्रदाय पर आधारित वंचितता सूचकांक को ध्यान में रखते हुये, राज्यों को अनुदानों के आबंटन फार्मूला में परिवर्तन करके तथा **XIOa fo-vk-** द्वारा उपयोग में लाये गये विकेन्द्रीकरण सूचकांक के मानदण्ड को पृथक कर स्थानीय निकायों के अनुदानों में काफी विस्तार किया गया है।

3.8.3 कर अंतरण में प्रत्येक राज्य के अंश का निर्धारण **I kj.kh Ø 3-5** में दिये गये मापदण्डों से किया जाएगा, **ftllga XIIoa fo-vk us fodfl r fd;k gñ rgyuk dh nf"V I a I keusgh XIOa fo-vk- dk Okeljk fn; k x; k gñ**

3.8.4 कर अंतरण के यंत्र का उपयोग हस्तांतरणों के लम्बवत् एवं क्षैतिज दोनों पहलुओं के लिये किया गया है, परन्तु **XIOa fo-vk-** की आबंटन योजना की तुलना में क्षैतिज असंतुलनों को ठीक करने में इस यंत्र की भूमिका को कम कर दिया गया है। आय की दूरी के प्रतिशत भार को 62.5% से घटाकर 50% किया गया है तथा अधोसंरचना सूचकांक की भूमिका को समाप्त कर दिया गया है। जनसंख्या के सापेक्षिक भार को **XIOa** आयोग के 10% से बढ़ाकर **XIIoa** आयोग ने 25% कर दिया है। क्षेत्रफल का भार 7.5% से बढ़ाकर 10% किया गया है। **dj izkl** को अधिक भार दिया गया है।

3.8.5 **XIOa , oaXIIoa fo-vk; kska }kjk fu/kkfr eki n.Mka ds vuq kj ca/u ; kx; dñnh; djka dh 'q) ikflr; ka eñ jkT; ka ds vki I h vak ij vk/kkfr i Fke ikp jkT; ka ds Øe** को **I kj.kh 3-6** में प्रस्तुत किया गया है।

3.8.6 यद्यपि दोनों वि.आयोगों के अनुसार, बंटन योग्य केन्द्रीय करों की शुद्ध प्राप्तियों में आपसी अंश के आधार पर श्रेणी क्रम में प्रथम पांच स्थानों पर वही राज्य हैं, परन्तु

इनकी श्रेणी एवं उनके प्रतिशत बदल गये हैं। पांच राज्यों में *mkrj ins'kj fcgkj , oa e/; ins'k* तुलनात्मक रूप से कम विकसित हैं, शेष दो राज्यों *vkāi ns'k , oa if'pe cakly* की गिनती अपेक्षाकृत विकसित राज्यों में की जाती है। *XII02 fo-vk* की अंतरण योजना में इन पाँच राज्यों के प्रतिशत अंश घटा दिये गये हैं। *XI02* आयोग की तुलना में *XII02* आयोग के अनुसार लाभ में रहने वाले राज्य हैं, *xqjkr] gfj; k.kk] tEew , oa dk'ehj] egkjk"V] iakc] mMhl k* तथा कुछ अन्य छोटे राज्य जैसे *ef.kij] fl fDde , oa e9ky; A* अधिक लाभान्वित राज्य सापेक्षिक रूप से विकसित राज्य हैं, जैसे *egkjk"V] iakc] gfj; k.kk , oa xqjkrA*

3.8.7 *{krt vl rgyuka* को कम करने के लिये हमें, *dj vk&Hkfxrk , oa l gk; rk vuqkuka* के रूप में होने वाले राजकोषीय हस्तांतरणों के साथ-साथ अन्य उपायों का भी सहारा लेना होगा। वि.आ. सामाजिक सेवाओं के विकास के लिये सहायता अनुदान के यंत्र का उपयोग वर्तमान की तुलना में अधिक कर सकता है।

3.9.0 भारत की संघीय संरचना में हस्तांतरणों की वर्तमान व्यवस्था की कमियाँ :

3.9.1 वर्तमान हस्तांतरण व्यवस्था में कुछ कमियाँ हैं, जिनका संक्षिप्त विवरण नीचे प्रस्तुत है :-

- (i) हस्तांतरण माध्यमों की बहुलता एवं आबंटन हेतु प्रत्येक का अपना पृथक फार्मूला/मापदण्ड, संवैधानिक योजना की सत्यनिष्ठा की मांग है, कि सभी राजस्व हस्तांतरण वि.आ. के माध्यम से हों। योजना एवं गैर-योजना राजस्व हस्तांतरणों का दोहरापन समाप्त होना चाहिये। अत्यधिक केन्द्र प्रवर्तित योजनायें भी समाप्त होनी चाहिये। योजना आयोग राज्यों की केवल पूँजीगत आवश्यकताओं के लिये हस्तांतरणों की अनुशंसा करें। इस दिशा में आगे बढ़ने के कोई संकेत दृष्टिगोचर नहीं हैं। वर्तमान में अनेक हस्तांतरण माध्यमों द्वारा एक ही समय में अनेक उद्देश्यों के लिये प्रयास करने से अनेक मामलों में उनके प्रयास एक दूसरे को निष्फल कर देते हैं।

- (ii) कर अंतरण एवं अनुदानों के माध्यम से वि.आयोगों द्वारा उदार हस्तांतरणों के बावजूद, राज्यों की राजस्व क्षमता में काफी अधिक विषमतायें बनी हुई हैं। **XII02 fo-vk** के आकलन के अनुसार वर्ष 2005-10 के लिये अनुशंसित केन्द्रीय करों में राज्य के अंश एवं अनुदानों को मिलाकर बिहार का प्रति व्यक्ति राजस्व, **gfj ; k.kk , oa djy** का केवल लगभग 40% है। **XII02 fo-vk** के अंतर्गत भी **XI02** की तुलना में कोई विशेष परिवर्तन होना प्रतीत नहीं होता। भारत के प्रमुख राज्यों में वस्तुपरक आधार पर आकलित प्रति व्यक्ति राजस्व में विचरण गुणांक में वृद्धि हुई है। वितरण फार्मूला में अनुदान का अनुपात बढ़ने के बावजूद प्रतीत होता है, कि समानीकरण सिद्धांत को पर्याप्त महत्व नहीं दिया गया है।
- (iii) घाटों के लिये लक्ष्य निर्धारित करते हुये, राजकोषीय पुनर्रचना की योजना अत्यन्त प्रतिरोधक प्रतीत होती है तथा संभव है, वह प्रति उत्पादक सिद्ध हो। संभव है, सभी राज्यों के लिये एक समान लक्ष्यों को उन राज्यों के लिये, जो उनके विकास के स्तर एवं आवश्यकताओं को ध्यान में रखे बिना निर्धारित किये गये हों, क्रियान्वित नहीं किया जा सके।
- (iv) कर्ज छूट योजना को पुनर्रचना से जोड़ा गया है। यह राजकोषीय संघवाद के मूलभूत सिद्धांतों का उल्लंघन है। कर छूट का लाभ लेने के लिये एक मात्र ध्यान राजकोषीय शोधन पर देने के घातक परिणाम को सकते हैं, जिन्हें अपने भौतिक एवं सामाजिक अधोसंरचना को उन्नत करने के लिये भारी विनियोग की आवश्यकता है। पुनर्रचना के व्यस्त कार्यक्रम को पूरा करने के लिये उनमें से कुछ राज्यों को अपने राजस्व एवं पूँजीगत, दोनों विकास व्ययों को घटाना पड़ेगा।
- (v) वि.आयोगों की अंतरण योजना में स्थानीय निकायों को पर्याप्त स्थान नहीं दिया गया है। उनके आबंटन आवश्यकताओं से कम हैं।

(vi) अंतरण फार्मूला में सापेक्षिक गरीबी, जिसका माप विकसित राज्यों की प्रति व्यक्ति आय से दूरी के रूप में किया गया है, को भार देने के बावजूद अंततः संचयी प्रभाव गरीब राज्यों के विपरीत रहा है। कुल मिलाकर हस्तांतरणों के प्रमुख लाभार्थी सम्पन्न राज्य रहे हैं। अभी तक कोई वि.आ. सही वस्तुपरक दृष्टिकोण नहीं अपना सका है।

3.10.0 साधनों का स्थानीय निकायों को अंतरण :

3.10.1 जैसा कि, इस अध्याय के पूर्व खण्ड में बताया गया है, 73वें एवं 74वें संविधान संशोधनों के अधिनियमन के पूर्व तक केन्द्र एवं राज्यों से स्थानीय निकायों को साधनों के हस्तांतरण के संबंध में कोई संवैधानिक व्यवस्था नहीं थी। देश की संघीय वित्त व्यवस्था में स्थानीय निकाय उपेक्षित बने रहे। प्रत्येक राज्य में प्रति पाँच वर्ष के बाद, **jk-fo-vk** का गठन तथा **dsfo-vk** के विचारार्थ विषयों में स्थानीय निकायों के साधनों के संपूरण हेतु केन्द्र से राज्यों को साधनों के अंतरण को शामिल करना देश में हाल के वर्षों में राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की दिशा में उठाये गये, दो महत्वपूर्ण कदम हैं।

3.10.2 चूंकि, अनुच्छेद 280 **xoa fo-vk** की समयावधि समाप्ति से पूर्व संशोधित हो गया था, अतः आयोग में स्वयमेव इस तथ्य के बावजूद, कि यह उसके विचारार्थ विषयों में शामिल नहीं था, स्थानीय निकायों के लिये केन्द्र से राज्यों को राशियों के हस्तांतरण की कतिपय अनुशंसायें की। उसने **u-Lfk-fudk; ka** के लिये रु 1000 करोड़ के अनुदान, जिसका राज्यों में वितरण 1971 की जनगणना के अनुसार राज्यों के आपस में गन्दी बस्ती आबादी के अनुपात में किया जाय तथा **ipk; rka** के लिये 1971 की जनगणना के आधार पर ही ग्रामीण जनसंख्या के रु. 100 प्रति व्यक्ति के मान से अनुदान की अनुशंसा की।

3.10.3 प्रथम बार *XIOg fo-vk* से उसके विचारार्थ विषयों के अनुसार अपेक्षा की गयी, कि वह राज्यों को *jkfo-vk* की अनुशंसा के अनुसार स्थानीय निकायों के साधनों को संपूरित करने में सक्षम बनाने हेतु उनके संचित कोष में वृद्धि करने हेतु उपाय सुझायें। परन्तु *XIOg fo-vk* ने स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं का निर्धारण स्वयं ही किया, क्योंकि *jkfo-vk; kska* की अनुशंसायें या तो इस कारण, कि उस समय तक उनका गठन ही नहीं हुआ था, अथवा उनके प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं हुये थे, उपलब्ध नहीं थीं। इस संबध में *XIOg fo-vk* का अनुभव निराशाजनक रहा है। आयोग ने *jkfo-vk; kska* के प्रथम पीढ़ी प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में यह टिप्पणी की है, “*jkfo-vk; kska* के प्रतिवेदनों में अनेक ने अनुच्छेद 243(I) एवं 243(Y) में सूचीबद्ध विशिष्ट मदों पर ध्यान नहीं दिया है, न ही उन्होंने स्थानीय निकायों को प्रदत्त अधिकारों, शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों को स्पष्ट किया है। इन प्रतिवेदनों में से अनेक उन सिद्धांतों को स्पष्ट नहीं करते, जिन्हें राज्य के करों, शुल्कों, चुंगी, फीस एवं सहायता अनुदानों की सहभागिता एवं सौंपे जाने हेतु बनाये गये हैं।” (*XIOg fo-vk* के प्रतिवेदन का पैरा 8.11) इस प्रकार *jkfo-vk; kska* द्वारा प्रदत्त अनुशंसायें *XIOg fo-vk* की अनुशंसाओं को आधार प्रदान नहीं कर सकीं। *jkfo-vk; kska* के प्रतिवेदनों की सीमाओं एवं कमियों को देखते हुये *XIOg fo-vk* ने यहाँ तक अनुशंसा कर दी, कि संविधान में संशोधन कर इन शब्दों को विलोपित कर दिया जाय “राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसा पर।” हम *XIOg fo-vk* की अनुशंसा से सहमत नहीं है। यह एक उचित प्रावधान है, जो विकेन्द्रीकरण की भावना के अनुरूप हैं तथा स्थानीय निकायों के महत्व के प्रति वचनबद्धता की अभिव्यक्ति है। अतएव इस प्रावधान को बनाये रखना आवश्यक है। राज्य सरकारों को सुनिश्चित करना होगा, कि उनके *fo-vk; kska* के प्रतिवेदन *dsfo-vk* को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने से काफी पहले न्यूनतम 6 माह पूर्व उपलब्ध हो जाय। यह एक संवैधानिक दायित्व है, जिसे राज्य सरकारों को मानना एवं निभाना होगा।

3.10.4 उल्लिखित सीमाओं के बावजूद *XIOg fo-vk* ने अपनी अधिनिर्णय अवधि के लिये तदर्थ रूप से *xkeh.k LFkkuh; fudk; ka* के लिये रू 8000 करोड़ तथा *uxj*

ikfydkvka ds fy; s : - 2000 करोड़ राशि की अनुशंसा की थी। आयोग ने यह भी आदेश दिया, कि अनुदानों पर व्यय की प्रथम प्राथमिकता कतिपय कार्यों जैसे **ys[kka dk j[k&j[kko** तथा **l ead vk/kkj fuekZk djuk** के लिये होगी। शेष राशि का उपयोग **enyHkur l okvka ds j[k&j[kko** के लिये किया जायेगा। **XII02 fo-vk-** ने बताया है, कि समंक आधार निर्माण के लिये निर्धारित रू. 200 करोड़ में केवल रू. 93 करोड़ तथा लेखों के रख-रखाव के लिये आबंटित रू. 483 करोड़ में से केवल रू. 113 करोड़ का ही उपयोग किया जा सका। इस प्रकार उपयोग आबंटन का मात्र 30% रहा।

3.10.5 **XII02 fo-vk-** ने स्थानीय निकायों को अनुदान हेतु रू 25,000 करोड़ राशि की अनुशंसा की है। आयोग द्वारा आकलन के अनुसार वर्ष 2005-10 की अवधि के लिये, यह राशि केन्द्र के बंटन योग्य कर राजस्व का 1.24% तथा सकल राजस्व प्राप्तियों का 0.9% होता है। **l ajk-l l Fkkvka** एवं **u-LFkk-fudk; ka** में यह रू. 25000 करोड़ की राशि 80:20 के अनुपात में, अर्थात् **l ajk-l l Fkkvka** को रू. 20000 करोड़ एवं **u-LFkk-fudk; ka** को रू. 5000 करोड़ आबंटित की जायगी, जो **XI02 fo-vk-** द्वारा अनुशंसित राशि से काफी अधिक है।

3.10.6 **vupkuka ds jkT; ka ds chp vkca/u grq XI02 , oa XII02 fo-vk; kxka** ने **l kj .kh Ø- 3-7** अनुसार **ekin.M , oamuds l ca/kr Hkkj l q-k; ag**

3.10.7 दोनों आयोगों द्वारा निर्धारित मापदण्डों एवं भार में कुछ मामूली अंतर हैं। **XII02 fo-vk-** ने **tul [; kj Hkk&kfyd {ks= , oamPpre ifr0; fDr vk; l s njh** के **XI02** आयोग द्वारा निर्धारित मापदण्डों एवं उनके भारों को यथावत रखा, परन्तु **XI02 fo-vk-** के **fodhndj.k ekin.M** के स्थान पर **ofprrk dk ekin.M** रखा तथा राजस्व प्रयास के मापदण्ड को दो भागों में बांट दिया— (अ) राज्य के स्वयं के राजस्व संबंधी एवं (ब) सरा.घ.उ. संबंधी। राजस्व प्रयास संबंधी मापदण्ड को **XI02** वि.आ. के 10% की तुलना में 20% भार दिया गया है।

3.10.8 उपर्युक्त मापदण्ड एवं भार के आधार पर *XIIoā fo-vk- us o"KZ 2005&10 dh vof/k ds fy; s* विभिन्न राज्यों के अंश की गणना की है। *i ajk-l LFkkvka ds fy; s NRrhl x<+ jkT; dk vāk dy dk 3-075% g\$* जबकि यह मध्य प्रदेश के लिये 8.315% है। *bl vk/kkj ij vkcfVr jkf'k NRrhl x<+ dh ipk; rka ds fy; s :- 615 djkm+* एवं मध्य प्रदेश के लिये रु 1663 करोड़ है। *uxj ikfydkvka ds fy; s NRrhl x<+ dk vāk dy dk 1-76%* एवं मध्य प्रदेश का 7.220% है, *ftl ds vaxr vkā/u NRrhl x<+ dks :- 88 djkm+* एवं मध्य प्रदेश को रु. 361 करोड़ है।

3.10.9 *XIIoā fo-vk* ने इन अनुदानों को राज्यों को दिये जाने हेतु कोई शर्त अनुशंसित नहीं की हैं और न ही राज्य सरकारों द्वारा अनुदानों को स्थानीय निकायों को हस्तांतरण करते समय कोई शर्त लगाने की अपेक्षा की है। *fo-vk* ने इस संदर्भ में एक महत्वपूर्ण अनुशंसा की है, कि राज्य सरकारों द्वारा केन्द्र द्वारा अनुदान जारी करने के बाद यदि इसे स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने में 15 दिन से अधिक की देरी की जाती है, तो केन्द्र सरकार को इसे गंभीरता से लेना चाहिये।

3.10.10 के.वि.आ. को केन्द्र से राज्य को स्थानीय निकायों के आय-स्रोतों को संपूरित करने के लिये अधिक राशि हस्तांतरण की अनुशंसा करनी चाहिये। यदि *jkfo-vk; kska* ने *i ajk-l LFkkvka* एवं *u-LFkk-fudk; ka* के लिये पृथक-पृथक उनके राजस्व घाटों की मात्रा उपलब्ध कराकर इस कार्य को सुगम बनाया होता तो वि. आ. स्थानीय निकायों के संसाधनों के संपूरण हेतु, केन्द्र से राज्यों को अधिक राशि के आबंटन की अनुशंसा करता। ऐसे समकों के अभाव में वि.आ. को समस्या से संबंधित कतिपय अन्य संघटकों को ध्यान में रखकर स्वविवेक से, तदर्थ आधार पर अंतरण का आकलन करना पड़ा। अतएव *jkfo-vk; kska* पर कतिपय वस्तुपरक आधार पर स्थानीय निकायों के राजस्व अंतराल/घाटे के आकलन का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व है। राज्य सरकारों का भी *jkfo-vk* की अनुशंसाओं को समय से एवं गंभीरतापूर्वक, न कि लापरवाही से, जैसा कि कुछ

राज्यों ने अपने **fo-vk** के प्रतिवेदन के साथ किया है, लागू करने का समान उत्तरदायित्व है।

3.11.0 संविधान संशोधन के बाद की अवधि में राजकोषीय विकेन्द्रीकरण का आकार :

3.11.1 इस खण्ड में हम स्थानीय निकायों संबंधी संविधान संशोधन (1992) के अधिनियम के बाद से राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में हुये विकास की त्वरित समीक्षा करेंगे। वृहत स्तर पर विश्वसनीय समकों का नियमित रूप से उपलब्ध न होना, ऐसे मूल्यांकन में एक बड़ी बाधा है। वृहत स्तर पर समकों का एक प्रमुख स्रोत **XI09** एवं **XII09 fo-vk; kxka** द्वारा 1991-92 से 1997-98 एवं 1998-99 से 2002-03 की अवधियों के लिये संकलित एवं अपने-अपने प्रतिवेदनों में प्रकाशित वित्तीय समंक हो सकते हैं, जो संविधान संशोधन बाद की अवधि के हैं।

3.11.2 हाल ही में योजना आयोग द्वारा नियुक्त राज्य वित्त संबंधी कार्यदल के **ipk; rka** एवं **u-LFkk-fudk; ka** के वित्त संबंधी उपदल ने **xoha ; kst uk vof/k** 2002-03 से 2006-07 के लिये स्थानीय निकायों के वित्तीय संसाधनों के पूर्वानुमान किये हैं। **l kj .kh Ø- 3-8** में **bu l eadka dks tks l dy of) nj l xalkh dfri ; ekl; rkvka ij vk/kkfjr xoha ; kst uk ds i kjkk , oa l ekflr dh vof/k ea LFkkuh; fudk; ka ds fy; s fd; s x; s i wklupku g** दर्शाया गया है।

3.11.3 **i -jk-l LFkkvka , oa u-LFkk-fudk; ka** दोनों स्थानीय निकायों को सम्मिलित कर हम पाते हैं, कि **Lo; a ds dj&l -?km-** अनुपात को 1997-98 के 0.440% से बढ़कर 2006-07 में 0.937% होना पूर्वानुमानित है। इसी अवधि में **xj&dj l -?km- vuq kr** 0.170 से बढ़कर 0.328 होना अनुमानित है। यह अत्यन्त न्यून आँकड़े हैं, जो इस बात के द्योतक हैं, कि स्थानीय निकाय **l -?km-** के बढ़ते हुए प्रतिशत अंश को नहीं जुटा रहे हैं। स्थानीय निकायों के कर राजस्व में उत्प्लावकता की कम ही संभावना प्रतीत होती है, क्योंकि उन्हें सौंपे गये करों से

प्राप्त राजस्व अत्यंत निम्न है तथा उनका साधन—आधार कमजोर है। इसके साथ—साथ स्वयं के साधनों को जुटाने हेतु किये गये प्रयास भी कमजोर हैं। यद्यपि **u-LFkk-fudk; k** का निष्पादन **iajk-l LFkkvk** से बेहतर हैं, परन्तु यह देखते हुये कि **l -?km-** का 50% नगरीय क्षेत्रों से प्राप्त होता है, यह भी उत्साहजनक नहीं कहा जा सकता, क्योंकि यह **u-LFkk-fudk; k** के अधिकार—क्षेत्रों में होने वाले क्रियाकलापों के साथ प्रभावी संयोजन की कमी को प्रदर्शित करता है।

3.11.4 हमने **xii oa fo-vk-** के प्रतिवेदन के समकों के आधार पर देश के स्थानीय निकायों से संबंधित कतिपय राजकोषीय चरों के अनुपातों की गणना की है तथा उनके समक्ष केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों के उन्हीं अनुपातों को रखा है, **ftlls n'sk ds l ko'fud foRr ea LFkkuh; foRr dk LFkku n'skk tk l d'bu l eadka dks l kj.kh Ø- 3-9 ea iLr'q fd; k x; k g**

3.11.5 **l -?km- ds ifr'kr** के रूप में **d'bnz rFkk jkT; k ds foRr** की तुलना में सारणी स्थानीय वित्त के स्थान के बारे में अत्यंत धूमिल तस्वीर प्रस्तुत करती है। जहां **d'bnz , oa jkT; k** के मामले में **jktdk'skh; pj l -?km-** के प्रतिशत के रूप में विचाराधीन अवधि में क्रमशः बढ़े हैं, वहीं स्थानीय निकायों के इन चरों के प्रतिशत में केवल **jkTLo 0; ;** को छोड़कर कमी दृष्टिगोचर हुई है। समय के साथ स्वयं के कर राजस्व, स्वयं के राजस्व प्राप्तियों, कुल राजस्व प्राप्तियों एवं कुल प्राप्तियों (राजस्व एवं पूंजीगत) में स.घ.उ. के प्रतिशत के रूप में स्थानीय निकायों को मिलने वाले प्रतिशत में कमी आई है, इसके विपरीत केन्द्र एवं राज्य सरकारों का स.घ.उ. में हिस्सा बढ़ा है। देश के सार्वजनिक वित्त में यह स्वस्थ प्रवृत्ति नहीं है। सारणी यह तथ्य भी उजागर करती है, कि जहां तक स्थानीय निकायों का संबंध है, राजकोषीय विकेन्द्रीकरण कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण से पिछड़ रहा है, जो उनके व्यय उत्तरदायित्व एवं राजस्व संसाधनों के बीच बेमेलपन का द्योतक हैं, यह बेमेलपन भी बढ़ रहा है। देश के राजकोषीय संघवाद में यह एक

बड़ा दोष है, जो संविधान में संकल्पित राजकोषीय विकेन्द्रीकरण एवं राजकोषीय स्वायतत्ता के लक्ष्य प्राप्त करने में विलम्बकारी होगा।

3.11.6 अब हम एक अन्य दृष्टिकोण से संघीय **I koʒtʃud foRr ea LFkkuh; foRr** के स्थान का परीक्षण करेंगे – देश में केन्द्रीय, राज्य एवं स्थानीय सरकारों के सम्मिलित राजस्व एवं व्यय के अंश के रूप में स्थानीय राजस्व एवं व्यय का परीक्षण। सामान्यतः विकेन्द्रीकरण का माप तीनों प्रकार की सरकारों के सम्मिलित कर राजस्व में स्थानीय कर राजस्व के अंश के रूप में किया जाता है। **LFkkuh; fudk; ka dk viuh dy jktLo ikflr; ka ea vius Lo; a ds dy dj jktLo dk vak ,oa vius jktLo 0; ; ea vius Lo; a ds jktLo dk vak jktDkKh; Lok; rRrk dk irhd ekuk tkrk gñ XII0a fo-vk** के प्रतिवेदन में प्रकाशित समकों के आधार पर हमने इन संबंधों के बारे में गणनायें की हैं। इस प्रस्तुति का आशय संविधान संशोधन बाद की अवधि में प्राप्त विकेन्द्रीकरण एवं स्वायतत्ता के विस्तार का अनुमान करना है।

3.11.7 **I kj.kh 0- 3-10** में **ns'k ea l kks'ku ds ckn dh vof/k ea ikr jktDkKh; fodhhdj.k dsfoLrkj dh** जानकारी दी गई है।

3.11.8 सारणी के अनुसार राजकोषीय विकेन्द्रीकरण एवं राजकोषीय स्वायतत्ता के सभी संकेतक संविधान संशोधन बाद की अवधि में घटने की प्रवृत्ति दर्शाते हैं। 1998–99 एवं 2002–03 के बीच की अवधि में केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकारों के **I ffefyr jktLo ea LFkkuh; fudk; ka dk vak** 2.4% से घटकर 1.72% रह गया। इसी प्रकार इसी अवधि में स्थानीय निकायों का **Lo; a dk dj jktLo] I ffefyr Lo; a ds dj jktLo** में प्रतिशत के रूप में 2.25% से कम हो कर 1.90% रह गया। स्थानीय निकायों का **dy 0; ;** तीनों सरकारों के **I ffefyr 0; ; ds ifr'kr** में 5.26% से 4.38% की कमी दर्शाता है, जिसका मुख्य कारण स्थानीय निकायों के कुल व्यय में पूजीगत व्यय के अंश में गिरावट है। **LFkkuh; fudk; ka ds jktLo 0; ;]** ने तीनों सरकारों के **I ffefyr jktLo 0; ;**

ds ifr'kr में, ने इसी अवधि में वृद्धि प्रदर्शित की है, 4.39% से 4.49%। सारणी स्पष्ट करती है, कि समय के साथ राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में गिरावट आई है। सम्मिलित राजस्व में स्थानीय निकायों का अंश न केवल अत्यन्त कम है, वरन् इन निम्न प्रतिशतों में भी गिरावट हो रही है। परन्तु **l fefyr jktLo 0; ; ds ifr'kr** के रूप में **LFkkuh; fudk; ka ds jktLo 0; ; us of)** प्रदर्शित की है, जो राजस्व विकेन्द्रीकरण की तुलना में उच्चतर कार्यात्मक विकेन्द्रीकरण का द्योतक है।

3.11.9 देश के स्थानीय निकायों के राजकोषीय स्वायतत्ता के स्तर में भी गिरावट हुई है, जो स्थानीय निकायों के **dy jktLo 0; ; ea** उनके **Lo; a ds jktLo d** प्रतिशत से स्पष्ट होता है। वर्ष 1998-99 में स्थानीय निकायों के **Lo; a ds l k/ku vius jktLo 0; ;** का केवल 39.99% ही वित्त पोषित कर सके थे, परन्तु यह घटकर 2002-03 में 28.36% रह गया, जो काफी तीव्र गिरावट कही जायेगी। इसका अर्थ है, कि स्थानीय निकायों को अपने राजस्व व्यय के वित्त पोषण के लिये निरन्तर बढ़ती हुई मात्रा में बाहरी स्रोत पर निर्भर रहना पड़ रहा है।

3.11.10 **l kj.kh 3-10 jkt dks kh; fod hndj.k , oa jkt dks kh; Lok; rRrk dh if0;k dh , d fujk'ktud rLohj** प्रस्तुत करती है, भले ही नियमित चुनाव एवं महिलाओं, अनु.जाति एवं अनु.जनजाति के लिये सीटों के आरक्षण के आधार पर, भारत में राजनैतिक विकेन्द्रीकरण के बड़े-बड़े दावे किये जा रहे हैं। **d hnh; , oa jkT; foRr vk; kska** की यह बड़ी जिम्मेदारी है, कि वे भारत की संघीय वित्त व्यवस्था में स्थानीय वित्त को प्रमुखता से रखकर राजकोषीय विकेन्द्रीकरण एवं राजकोषीय स्वायतत्ता की प्रक्रिया को आगे बढ़ायें। उन्हें यह सुनिश्चित करना होगा, कि देश के सम्मिलित राजस्व एवं व्यय में तथा उसके जी.डी.पी. के प्रतिशत में स्थानीय वित्त के अंश में वृद्धि हो।

3.11.11 इस संदर्भ में केन्द्र शासन के ध्यानार्थ, हम अनुशंसायें देना चाहेंगे, **fd d hnh; l jdkj ds Lrj ij , d , d h l f kxr 0; oLFk fufe r dh tk;] tks jkfo-vk; kska ds xBu , oa dk; l fu"i knu rFkk muds ifronuka ds**

fØ; kko; u ds l æk ea jkT; l jdkjka dh ekuvfjæ dj} muds chp l ello; cuk; s rFkk mlga ekxh'klu , oa ijke'kz na ऐसी व्यवस्था की स्थापना का उद्देश्य *dsfo-vk* के उस कार्य को सुगम बनाना है, जिसमें वह *jkfo-vk; kska* की अनुशंसाओं के आधार पर स्थानीय निकायों के साधनों को संपूरण हेतु, केन्द्र से राज्यों को राशियों के अंतरण संबंधी अनुशंसाये करता है। ऐसी संस्था के अभाव में पहले से ही उलझने पैदा हो गई हैं तथा *dsfo-vk* का कार्य कठिन हो गया है।

3.11.12 *l ækh; 0; oLFkk ea jkt dkskh; fodvnhdj.k dh fn'kk ea vkxs c<us ds fy; s ; g vuqk k dh tkrh g} fd l fo/kku dh vuq ph vii ea LFkkuh; djka dh , d i Fkd l ph gkuh pkfg; } ft l dk mi ; ks doy LFkkuh; fudk; dja* संविधान संशोधन बाद के एक दशक से अधिक की अवधि का अनुभव बताता है, कि राज्य सरकारें अपने वित्तीय अधिकारों को स्थानीय निकायों के साथ बांटने के लिये अनिच्छुक हैं। जब संविधान ने *vuq ph xi , oa xii* के द्वारा स्थानीय निकायों को पृथक कार्य सौंपे हैं, तो स्थानीय निकायों के लिये स्थानीय करों की पृथक सूची भी निर्धारित करने का पर्याप्त औचित्य है। सूची में ऐसे करों को शामिल किया जाय, जिसका प्रधान आधार स्थानीय हो। राज्य सरकारें इस विषय को उपयुक्त मंच पर उठा सकती है।

3.12.0 निष्कर्ष :

3.12.1 राजकोषीय संघवाद की कोई व्यवस्था हर दृष्टिकोण से एवं आने वाले समय के लिये अंतिम एवं परिपूर्ण नहीं हो सकती। बदली हुई परिस्थितियों के अनुरूप व्यवस्था में समायोजन एवं पुनः समायोजन अवश्यम्भावी है। भारत ने एक ऐसी व्यवस्था का विकास किया है, जो **dfnz jkT; foRrh; I xalka** तथा हाल ही में, राज्य स्थानीय संबंधों की आवश्यकताओं को पूरा करती रही हैं, तथापि इन संबंधों के क्षेत्र में अभी काफी कुछ और करने की आवश्यकता है। **dfno-vk** की भूमिका महत्वपूर्ण रही है। पिछले 55 वर्षों में वह संघीय संरचना के अंतर्गत **dfnz jkT; LFkkuh; I xalka** के बारे में नये-नये उपाय तथा नये-नये प्रयोग सुझाता रहा है। कतिपय सीमाओं के बावजूद, **fo-vk; lxxka** ने देश के सार्वजनिक वित्त के सिद्धांत एवं व्यवहार में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। **jkfo-vk** भले ही संघीय वित्त के क्षेत्र में नवागन्तुक हैं, राजकोषीय विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में एक महत्वपूर्ण भागीदार है। देश की संघीय वित्त व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने में उसका योगदान कम महत्वपूर्ण नहीं है। काफी सीमा तक **Hkkjr ea jkt dks'kh; I ?kokn dk Hkfo"; bl ckr ij fuHkj djsxkj fd gLrkrj.k 0; oLFkk fdl izdkj dk;Z djrh gS rFkk jkT; ka , oa LFkkuh; fudk; ka dh jkt dks'kh; Lok; rRrk dk vknj djrs gq } fdl izdkj fodUnhdj.k dks dUnhdj.k I s , oa I kE; rk dks ddkyrk I s I eflor dj i krh gA**

सारणी क्र. 3.1

दशमं I सज्जित; कां दसं गलरकरज .क
१/१० दशमं ध I द्य ज्जितलो इ क्कलर; कां दसं % दस : इ ए १/२

foRr vk; kx	dshh; djka dk vdkkkkx	vuqku	fo- vk; kxka ds ek/; e I s dgy	vU; gLrkarj .k		dy gLrkarj .k
				; kst uk vk; kx ds ek/; e I s	xj ; kst uk vuqku 1/2xj fof/kd 1/2	
1	2	3	4	5	6	7
VII	22.39	1.96	24.35	12.11	1.66	38.11
VIII	20.25	2.52	22.77	13.56	1.54	37.86
IX	21.37	3.42	24.79	14.48	1.06	40.33
X	21.40	2.43	23.75	10.57	0.63	35.79
XI	20.93	5.20	26.13	10.39	0.82	37.20

(स्रोत: XIIवें वित्त आयोग का प्रतिवेदन, पृ. 125)

सारणी क्र. 3.2

I fefyr jktLo i kflr; ka , oa0; ; ea jkt; ka ds I ki fkd vak

१/१० ए १/२

foRr vk; kx	gLrkarj .k I si wZ jktLo i kflr; kW	gLrkarj .k ds i'pkr-jktLo i kflr; kW	jktLo 0; ;
1	2	3	4
VII	35.3	61.4	58.0
VIII	34.6	62.0	55.7
IX	37.5	64.7	56.9
X	38.6	63.0	56.8
XI	39.0	63.9	57.1

(स्रोत- XIIवें वित्त आयोग का प्रतिवेदन, पृ. 12)

सारणी क्र. 3.3

foRr vk; ksx }kjk vuqkfil r vuqku , oad j vdk Hkfxrk ds ifr'kr vdk

foRr vk; ksx	I gk; rk vuqkuka dk %	dshh; dj jktLo ea % vdk
1	2	3
VII	7.72	92.28
VIII	9.55	90.45
IX	9.96	90.04
X	8.96	91.04
XI	13.47	86.53
XII	18.87	81.13

(स्रोत: XII वें वित्त आयोग का प्रतिवेदन पृ. 175.)

सारणी क्र. 3.4

XI os , oa XII oa foRr vk; ksxa }kjk vuqkfil r gLrkj.k jpuk %dk vj.k dk %½

Ø-	gLrkj.k ka dh jpuk	XIok; foRr vk; ksx	XIIok; foRr vk; ksx	XII oa fo-vk }kjk vuqkfil r vj.k	
				e/; insk	NRrhl x<+
1	2	3	4	5	6
1	कर अंशभागिता	86.53	81.13	88.90	89.12
2	सहायता अनुदान, जिनमें	13.47	18.87	11.10	10.88
(i)	गैर योजना राजस्व घाटा अनुदान	8.13	7.52	Nil	Nil
(ii)	कतिपय सामाजिक, आर्थिक सेवाओं के उन्नयन के लिये अनुदान, आपदा सहायता सहित	3.04	8.04	6.73	7.03
(iii)	स्थानीय निकायों के लिये अनुदान	2.3	3.31	4.37	3.85
; ksx 1\$2		100	100	100	100

(स्रोत: XII वें वित्त आयोग के प्रतिवेदन में दिये समकों पर परिकलित)

सारणी क्र. 3.5

द्वितीयक आय; ऋण; ऋण/वर्ष.क गणना द्वितीयक आय

Ø-	द्वितीयक आय	द्वितीयक आय/वर्ष; स.क. की संख्या	
		द्वितीयक आय-वर्ष (%)	द्वितीयक आय-वर्ष (%)
1	2	3	4
1	जनसंख्या	10	25
2	आय की दूरी	62.5	50
3	क्षेत्रफल	7.5	10
4	कर प्रयास	5.0	7.5
5	अधो-संरचना सूचकांक	7.5	-
6	राजकोषीय अनुशासन	7.5	7.5
कुल		100	100

सारणी क्र. 3.6

द्वितीयक आय/वर्ष; ऋण/वर्ष; ऋण/वर्ष

द्वितीयक आय/वर्ष; ऋण			द्वितीयक आय/वर्ष; ऋण		
1	2	3	1	2	3
ज.सं.	द्वितीयक आय/वर्ष	द्वितीयक आय/वर्ष	ज.सं.	द्वितीयक आय/वर्ष	द्वितीयक आय/वर्ष
1	उत्तर प्रदेश	19.798	1	उत्तर प्रदेश	19.26
2	बिहार	14.597	2	बिहार	11.03
3	मध्य प्रदेश अविभाजित	8.838	3	आंध्रप्रदेश	7.36
4	पश्चिम बंगाल	8.116	4	पश्चिम बंगाल	7.06
5	आंध्रप्रदेश	7.701	5	मध्य प्रदेश	6.71

(स्रोत - XIIवाँ वित्त आयोग पृ. 133)

सारणी क्र. 3.7

LFkkh; fudk; kadsfy; sjkT; kadschp Hkkj I fgr vuqku vkca/u

Ø-	ekin.M	Hkkj (%)	
		XIok; foRr vk; ksx	XIIok; foRr vk; ksx
1	2	3	4
1.	जनसंख्या	40	40
2.	भौगोलिक क्षेत्र	10	10
3.	उच्चतम प्रतिव्यक्ति आय से दूरी	20	20
4.	विकेन्द्रीकरण सूचनांक	20	-
5.	वंचितता सूचनांक	-	10
6.	राजस्व प्रयास	10	20
अ.	राज्य के स्वयं के राजस्व संबंधी	-	10
ब.	सकल राज्य घरेलू उत्पाद संबंधी	-	10

(स्रोत: XII वें वित्त आयोग का प्रतिवेदन)

सारणी क्र. 3.8

I dy ?kjsymRikn ea LFkkh; fudk; kads Lo; adsdj , oaxj&dj jktLo dk ifr"kr

o"lz	i-jk-l LFkk; a		u-LFkk-fudk;		I Hkh LFkkh; fudk;	
	dj	xj&dj	dj	xj&dj	dj	xj&dj
1	2	3	4	5	6	7
1997-98	0.026	0.021	0.413	0.149	0.440	0.170
2002-03	0.033	0.027	0.662	0.228	0.695	0.255
2006-07	0.037	0.030	0.900	0.298	0.937	0.328

(स्रोत : स्थानीय वित्त पर कार्य उपदल – योजना आयोग)

सारणी क्र. 3.9
 I dy ?kjywmRi kn ds i fr"kr ds : lk ea
 dlnj jkT; ,oa LFkkuh; I jdkj ds jkt dkskh; pj
 1998&99 ,oa 2002&03

1/4%

ea 1/2

Ø.	jkt dkskh; pj	1998&99			2002&03		
		dlnz I jdkj	jkT; I jdkj	LFkkuh; I jdkj	dlnz I jdkj	jkT; I jdkj	LFkkuh; I jdkj
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	कुल राजस्व प्राप्तियां	8.5	10.13	1.65	9.4	12.43	1.62
2.	स्वयं का कर राजस्व	6.01	5.11	0.30	7.07	6.30	0.26
3.	स्वयं की राजस्व प्राप्तियां	8.5	6.50	0.46	9.4	8.44	0.39
4.	कुल प्राप्तियां (राजस्व एवं पूंजीगत)	16.41	15.09	1.65	20.90	18.85	1.62
5.	राजस्व व्यय	12.48	12.64	1.15	15.06	14.87	1.40
6.	कुल व्यय	16.0	15.29	1.74	18.36	18.64	1.69

स्रोत : (XIIवें वित्त आयोग द्वारा प्रदत्त समंक एवं रिजर्व बैंक – केन्द्र एवं राज्यों के वित्त का अध्ययन के आधार पर आकलित)

सारणी क्र. 3.10
केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकारों के सम्मिलित राजस्व में स्थानीय निकायों का अंश (%)
(1998-99 , 0a 2002-03)

1/4%

ea 1/2

Ø-	l drcd	1998-99	2002-03
1	2	3	4
1.	केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकारों के सम्मिलित राजस्व में स्थानीय निकायों का अंश (%)	2.40	1.72
2.	स्थानीय निकायों का स्वयं, का कर राजस्व, सम्मिलित कर राजस्व के % में	2.25	1.90
3.	स्थानीय निकायों का राजस्व व्यय, सम्मिलित व्यय के % में	4.39	4.49
4.	स्थानीय निकायों का कुल व्यय, सम्मिलित कुल व्यय के % में	5.26	4.38
5.	स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व उनके राजस्व व्यय के % में	39.99	28.36
6.	स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व उनके कुल व्यय के % में	26.47	23.51
7.	स्थानीय निकायों का स्वयं का कर राजस्व स्वयं के कुल राजस्व के % में	67.02	65.19

स्रोत : (XII वें वित्त आयोग के प्रतिवेदन एवं केन्द्र एवं राज्य वित्त पर भारतीय रिज़र्व बैंक के अध्ययन से प्राप्त समंकों के आधार पर परिकलित)

