

अध्याय-2

मुद्दे और दृष्टिकोण

2.1 संघीय व्यवस्था में कोष का अन्तरण सरकार के उपर के स्तर से नीचे के स्तर पर होता है। परन्तु यह अन्तरण सामान्यतः नीचे के स्तर की इकाईयों की वित्तीय आवश्यकता के लिये पर्याप्त नहीं होता है। भारत में केन्द्र सरकार से राज्य सरकारों को कोष के अन्तरण की जो पद्धति पिछले 60 वर्षों से चली आ रही है, उससे राज्य सरकारों की आर्थिक आवश्यकतायें पूरी नहीं हो पाती हैं। नगरीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं के राजस्व अन्तराल को पूरा कर पाना और कठिन है। कारण यह कि इनकी मांगे बहुत बड़ी हैं जबकि केन्द्र सरकार के मुकाबले में राज्य के वित्तीय संसाधन अपेक्षाकृत सीमित होते हैं। यद्यपि हमारे संविधान में स्थानीय निकायों को सरकार की तृतीय स्तर की प्रभावशील इकाई के रूप में मान्यता दी गई है, परन्तु संविधान में न तो वित्तीय संसाधनों के बारे में स्पष्ट प्रावधान किये गये हैं और न ही स्थानीय निकायों के कर राजस्व के लिये कोई तृतीय सूची है। अतः राज्य वित्त आयोग के माध्यम से राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच राजस्व के बटवारे की व्यवस्था करके कुछ सीमा तक इस समस्या का समाधान किया गया है। इस व्यवस्था का मुख्य आधार यह है कि स्थानीय शासन को कार्य और दायित्व अन्तरित किये जाने के साथ ही साथ उन्हें तदनुरूप संस्थागत क्षमता विकसित करने के लिये पर्याप्त वित्तीय संसाधन भी अन्तरित किया जाना चाहिये वे अपने कार्यों और दायित्वों का निर्वाह करने के लिये सक्षम होकर नागरिकों को स्तरीय सेवायें प्रदान कर सकें। अन्तरण की इस प्रक्रिया को अधिशासित करने वाले मूलभूत सिद्धान्त यह हैं कि स्थानीय शासन को वित्तीय स्वायत्तता प्राप्त हो। इस सन्दर्भ में वित्तीय स्वायत्तता का अर्थ यह है कि उनके पास पर्याप्त वित्त हो, और उन्हें अपने विवेक के अनुसार उस धन राशि को व्यय करने का अधिकार प्राप्त हो। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ यह भी है कि स्थानीय शासन को इतना वित्तीय संसाधन अन्तरित किया जाये जो उन्हें सौंपे गये कार्यों और दायित्वों पर होने वाले व्यय को पूरा करने के लिये पर्याप्त हो। साथ ही वे अपनी आवश्यकता और स्थानीय जरूरतों के अनुरूप उक्त राशि का उपयोग करने के लिये अधिकृत हों। राज्य वित्त आयोग को ऐसी संस्तुतियां देनी हैं जिनसे एक ओर राज्य

सरकार की राज कोषीय स्थिति और दूसरी ओर स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं के मध्य सम्यक संतुलन बना रहे। इसका उद्देश्य स्थानीय निकायों के वित्तीय स्थिति को मजबूत बनाना है परंतु इसके साथ यह भी ध्यान रखना है कि राज्य सरकार से संसाधनों के हस्तांतरण के सम्बन्ध में ये अनुशंसायें ऐसी नहीं हों जिनका राज्य की वित्त व्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े तथा राज्य सरकार को राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम में निर्दिष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करने में कठिनाई हो। आयोग के निर्देश पदों (टर्म्स ऑफ रेफरेंस) में स्पष्ट रूप से यह अपेक्षा की गई है कि आयोग अपनी अनुशंसायें देते समय राज्य के उपरोक्त अधिनियम के उपबन्धों को ध्यान में रखेगा।

2.2 छत्तीसगढ़ एक ग्राम बहुल राज्य है जहां 77% जनसंख्या गांवों में रहती है। पंचायती राज संस्थाओं विशेषकर ग्राम पंचायत आम जनता से निकट सम्पर्क में होने के कारण उन्हें ग्रामीण क्षेत्रों में स्वशासन की सक्षम इकाई होना चाहिये। राज्य के पंचायत अधिनियम में संविधान की 11 वीं अनुसूची के अनुसार कृत्यों के सम्पूर्ण अन्तरण का प्रावधान है तथा सभी 29 कृत्य ग्राम पंचायतों को सौंपे जा चुके हैं। परन्तु विडम्बना की बात यह है कि इन कृत्यों का निर्वाह कर पाना ग्राम पंचायतों की क्षमता से बाहर है। इसके फलस्वरूप ग्राम पंचायतों से इन कृत्यों को वापस लिये जाने की विलोम प्रवृत्ति भी परिलक्षित हुई है। ग्राम पंचायतों को इन कार्यों पर होने वाले व्यय के साथ ही उन्हें सौंपे गये अभिकर्ता कार्यों तथा ग्रामीण रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन सम्बंधी राज्य एवं केन्द्रीय योजना के कार्यान्वयन का उत्तरदायित्व है, अर्थात् रु. 30 लाख से लेकर रु. 1 करोड़ तक के कार्यों पर व्यय की व्यवस्था की जिम्मेदारी है। इन सब कार्यों के लिये ग्राम पंचायत में पंचायत सचिव ही केवल कर्मचारी है। अतः ग्राम में मूलभूत सुविधाओं की उपलब्धता जैसे प्राथमिक कार्यों को निपटाने में ग्राम पंचायत असमर्थ रहता है। ग्राम पंचायतों में लेखा संधारण की स्थिति बहुत कमजोर है तथा स्थानीय निधि एवं संपरीक्षा विभाग द्वारा लेखा परीक्षण हो ही नहीं पाता है। अतः अन्तरण विषयक हमारे दृष्टिकोण में ग्राम पंचायतों की संस्थागत क्षमता वृद्धि पर जोर दिया गया है। वहां अतिरिक्त प्रशिक्षित कर्मचारियों की व्यवस्था के साथ ही कर्मचारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण एवं प्रोत्साहन की सम्यक व्यवस्था इसमें शामिल है। ग्राम पंचायतों की कार्य निष्पादन क्षमता तथा वित्तीय

जवाबदेही, जिसका वहां सम्प्रति अभाव है, सुनिश्चित करने के लिये लेखा संधारण और उसका सामयिक अंकेक्षण आवश्यक है।

2.3 राज्य के व्यापक भू-भाग में "पेसा" (PESA) के उपबन्ध लागू हैं, जैसा कि प्रथम अध्याय में बताया जा चुका है। इन क्षेत्रों में ग्राम पंचायतों की क्षमता बहुत कमजोर है तथा वहां ग्राम पंचायतों के लिये अपने स्वयं के वित्तीय संसाधन जुटा पाने की गुंजाईश भी बहुत कम है। आदिवासी बहुल इन क्षेत्रों में मौलिक अधोसंरचना की हालत बहुत कमजोर है। गैर पेसा क्षेत्र की प्रतिवर्ग किलोमीटर 303 की तुलना में पेसा क्षेत्र में जनसंख्या की सघनता प्रति वर्ग किलोमीटर 91 है। इसके फलस्वरूप अधोसंरचना की प्रति व्यक्ति लागत बहुत ऊंची है। मानवीय विकास सूचकांक, जो गैर पेसा क्षेत्र में 0.517 है, वह पेसा क्षेत्र में 0.397 है। इनमें से अधिकांश क्षेत्र में अतिवादी वामपंथियों की उग्र हलचल ने स्थिति को और भी खराब बना दिया है। अतः राज्य के अन्य क्षेत्रों के बजाय इन क्षेत्रों में गरीबी उन्मूलन और समग्र विकास पर जोर दिये जाने की अधिक आवश्यकता है। समग्र विकास से ही इन क्षेत्रों में सामाजिक आर्थिक न्याय प्राप्त हो सकेगा और विकास के मामले में पिछड़े हुए इन क्षेत्रों के लोग समुन्नत होकर स्वयं अपने विकास के लिये योजना बनाने और उसे क्रियान्वित करने के योग्य हो पायेंगे। इसलिये आयोग का दृष्टिकोण है कि पेसा क्षेत्र के पंचायती राज संस्थाओं को अतिरिक्त वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराये जायें ताकि ग्रामों में वे सक्षमता से कार्य कर सकें और मूलभूत सुविधायें उपलब्ध करा सकें। हमने जो अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया है, उसमें इनके लिये विशेष आबंटन की अनुशंसा की है।

2.4 राज्य में शहरीकरण की प्रक्रिया मुख्यतः रायपुर, दुर्ग, भिलाई, बिलासपुर और कोरबा तक सीमित है। इस समय राज्य की कुल जनसंख्या में शहरी जनसंख्या की मात्रा 23% है। मगर सम्भावना यह है कि आने वाले बीस वर्षों में यह बढ़कर 40% तक पहुंच जायेगी। बहुत से नगर पालिका क्षेत्र विशेषकर नगर पंचायतों के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्र इस समय संक्रमण की स्थिति से गुजर रहे हैं। किसी क्षेत्र को नगर पालिका क्षेत्र घोषित करने के लिये कोई निश्चित मापदण्ड नहीं होने के कारण राज्य में नगरों के सुनियोजित विकास में बाधा हो रही है। इसका सर्वोत्तम उदाहरण जनसंख्या के आकार प्रकार और शहरी अधोसंरचना की उपलब्धता आदि पर ध्यान दिये बिना "नगर पंचायतों" का गठन है। इनमें से बहुत सी नगर पंचायतें शहरी अधोसंरचना के अभाव में न तो वे वस्तुतः "नगर" हैं और

न ही "नगर पंचायत" घोषित होने के बाद वे "पंचायत" रह गई हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि नगर पंचायत घोषित होने के बावजूद जनसंख्या का स्वरूप ग्रामीण होने के कारण वहां की जनता से कर राजस्व प्राप्ति की गुंजाईश नहीं है जबकी वे ग्रामीण विकास योजनाओं के अन्तर्गत मिलने वाली धन राशि के लिये हकदार नहीं रहीं हैं। इस सम्बन्ध में आयोग का सुझाव यह है कि नगरीय स्थानीय निकाय विषयक घोषणा की प्रक्रिया को सुसंगत आधार प्रदान किया जाये और इन निकायों की क्षमता में वृद्धि करके उन्हें इस योग्य बनाया जाये कि वे नागरिकों को आवश्यक सेवा उपलब्ध करा सकें। हमने अपने अंतरिम प्रतिवेदन में नगर पंचायतों को रु. 1 करोड़ का एकबार अनुदान देने की सिफारिश की है।

2.5 जहां तक नगरीय स्थानीय निकायों का सम्बन्ध है, इन निकायों में प्रशासकीय समस्या गम्भीर है। इन निकायों में संस्थागत क्षमता का अभाव है। कर्मचारियों की कमी है, वर्तमान में कार्यरत कर्मचारियों की क्षमता क्षीण है, सेवा प्रदाय में व्यावसायिक कौशल का अभाव है, निकायों में संसाधनों का आधार कमजोर है। साथ ही अधिकांश निकायों में संसाधनों के सुदृढीकरण का अभाव है। हमारा मत है कि जब तक इन समस्याओं का निराकरण नहीं हो जाता है तब तक वित्तीय संसाधनों के हस्तांतरण मात्र से ये निकाय स्थानीय शासन के विकेन्द्रीकृत सक्षम एवं प्रभावशील इकाई नहीं बन सकते हैं। अतः इन निकायों को कार्यक्षम और वित्तीय दृष्टि से मजबूत बनाये जाने तथा वहां पर्याप्त एवं सुप्रशिक्षित कर्मचारियों की व्यवस्था किये जाने की जरूरत है। राज्य सरकार को इन निकायों की एतत् सम्बन्धी न केवल वर्तमान अपितु भावी आवश्यकताओं को पूरा करना है। जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है कि राज्य में शहरी जनसंख्या अगले बीस वर्षों में बढ़कर 40% तक हो जाने की सम्भावना है।

2.6 राज्य वित्त आयोग द्वारा संस्तुत वित्तीय पैकेज के द्वारा राजस्व के जिस कमी की पूर्ति की जानी है, उसके प्राक्कलन के लिये स्थानीय निकायों की वित्त व्यवस्था का विश्लेषण एक महत्वपूर्ण कार्य है। विश्लेषण करने के लिये हमने पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग से आंकड़े एकत्र किये हैं। पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों को विस्तृत प्रश्नावली भेजकर हमने प्राथमिक आंकड़े प्राप्त करने का प्रयास किया है। इस प्रयास में हमें उसी समस्या का

सामना करना पड़ा है, जो समस्या प्रथम वित्त आयोग के सामने आई थी। यह समस्या है विश्वसनीय और पर्याप्त आंकड़ों का अभाव। इन निकायों को अपने स्वयं के स्रोतों सहित सभी स्रोतों से हुई आय, स्वयं के व्यय तथा मूलभूत सेवा प्रदाय आदि के मद में हुए व्यय के आंकड़े न तो सम्बन्धित विभाग के पास हैं और न ही राज्य के वित्त विभाग द्वारा रखे जाते हैं। स्थानीय निकायों से आयोग को जो आंकड़े मिले हैं, वे भी बहुत मददगार नहीं हैं। अतएव पर्याप्त एवं विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव में राजस्व की कमी का सही आंकलन लगा पाना एक दुरुह कार्य है। आंकड़ों का अभाव एक बहुत बड़ी कमी है। जब तक जिला स्तर पर प्रत्येक जिला पंचायत और राज्य स्तर पर पंचायत संचालनालय के द्वारा ग्राम पंचायतों की वित्तीय स्थिति तथा उनके द्वारा प्रदत्त सेवाओं तथा सुविधाओं का हिसाब-किताब और सम्यक् रूप से सम्परीक्षित लेखों का पूर्ण विवरण नहीं रखा जाता है, तब तक भविष्य में भी यह समस्या बनी रहेगी। इसीलिये प्रस्तुत अपने अंतरिम प्रतिवेदन में हमने यह अनुशंसा की है कि जिला पंचायतों को आबंटित राशि के कुछ भाग का उपयोग जिला स्तरीय डाटा बैंक के संधारण के लिये किया जाये। जहां तक नगरीय क्षेत्रों के स्थानीय निकायों का सम्बन्ध है, संचालक, शहरी प्रशासन एवं विकास के कार्यालय में कुछ केन्द्रीकृत आंकड़े अवश्य उपलब्ध हैं, परन्तु ये आंकड़े नगरीय स्थानीय निकायों से सीधे प्राप्त आंकड़ों से मेल नहीं खाते हैं। अतः यह तथ्य स्पष्ट है कि शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों से सम्बन्धित सही आंकड़ों के संग्रहण पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है।

2.7 पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों के बारे में हमने जो आंकड़े एकत्र किये हैं, उनसे इनकी वित्त व्यवस्था की जो जो चित्र उभरता है, वह बहुत उत्साहवर्धक नहीं है। जहां तक ग्राम पंचायतों का सम्बन्ध है, ग्राम पंचायतों की कुल संख्या के 50% से भी अधिक अर्थात् 5427 ग्राम पंचायतों के आंकड़ों से ज्ञात होता है कि पिछले तीन वर्षों अर्थात् वर्ष 2008 से वर्ष 2011 के दौरान करारोपण करने वाली ग्राम पंचायतों का प्रतिशत केवल 39.67% था। ग्राम पंचायतों की स्वयं की आय प्रति वर्ष रु0 24000 है, जो प्रति व्यक्ति रु0 12 होता है। कुल ग्राम पंचायतों के 20% अर्थात् 1945 ग्राम पंचायतों के सेम्पल साइज को आधार मानकर जो अध्ययन किया गया, उसका परिणाम थोड़े से ही भिन्न है। ग्राम पंचायतों की कुल औसत वार्षिक प्राप्ति और व्यय लगभग रु. 11 लाख है। इसके बावजूद ग्रामीण क्षेत्रों में अधिकतर अनिवार्य नागरिक सेवाओं की स्थिति दयनीय

है। राज्य के केवल 11% ग्रामों में ही नल के जरिये पेय जल आपूर्ति की व्यवस्था है। केवल 10% ग्राम पंचायतों में नालियां हैं। स्ट्रीट लाईट की व्यवस्था केवल 52% ग्रामों में है। इस सम्बन्ध में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की स्थिति कुछ ही बेहतर है। राज्य में कुल लगभग 127 नगर पंचायतें हैं। इनमें से 78 नगर पंचायतों की जानकारी से ज्ञात होता है कि 95% नगर पंचायतें करों की वसूली करती हैं और इतने ही प्रतिशत नगर पंचायतों की कुछ अपनी स्वयं की आय है। शेष 5% नगर पंचायतों की कोई स्वयं की आय नहीं है और न ही वे करों की वसूली करती हैं। नगर पंचायत की औसत निजी आय रु0 15.25 लाख वार्षिक है जबकि उनकी औसत वार्षिक प्राप्ति रु. 82.5 लाख तथा औसत वार्षिक व्यय लगभग रु. 70 लाख है। जहां तक नगर पालिकाओं का सम्बन्ध है, कुल 32 में से 18 नगर पालिकाओं से प्राप्त जानकारी से ज्ञात होता है कि इनमें से सभी नगर पालिकायें करों की वसूली करती हैं तथा उनकी स्वयं की आय रु. 103.40 लाख प्रतिवर्ष है। इनकी औसत वार्षिक प्राप्ति रु. 463 लाख और औसत वार्षिक व्यय रु. 476 लाख है। इस तरह इनकी सकल अधिप्राप्ति में इनकी स्वयं की आय 25% से भी कम है।

2.8 सभी स्थानीय निकाय चाहे वह पंचायती राज संस्था हो चाहे नगरीय निकाय कर लगाकर राजस्व उद्ग्रहण करने से हिचकिचाते हैं। निर्वाचित प्रतिनिधि राजनीतिक कारणों से कोई कर यहां तक कि जिन करों का लगाया जाना कानूनी तौर पर अनिवार्य है, लगाना पसन्द नहीं करते हैं। यह बात केवल पंचायती राज संस्थाओं पर ही नहीं वरन् शहरी स्थानीय निकायों पर भी लागू होती है। आयोग का मानना है कि जब तक स्थानीय निकाय स्वयं पर्याप्त वित्तीय संसाधनों का उद्ग्रहण नहीं करते तब तक स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में उनकी स्वायत्तता तथा नागरिकों के प्रति उनकी दायित्व की भावना और जवाबदेही कमजोर ही बनी रहेगी। इस स्थिति के परिप्रेक्ष्य में आयोग का यह दृष्टिकोण है कि पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों को राजस्व उद्ग्रहण की अपनी क्षमता बढ़ाने में जो हिचकिचाहट और कठिनाई हो रही है, उसके निराकरण हेतु राज्य सरकार को सुधारात्मक उपायों की पहल करनी चाहिये।

2.9 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं की सार्थकता और प्रभावकारिता के लिये पंचायती राज संस्थाओं विशेषकर ग्राम पंचायतों के सम्बन्ध में वित्तीय आंकड़ों का होना बहुत जरूरी है। जिला स्तर पर सार्थक योजना बनाने के लिये भी इन आंकड़ों का होना आवश्यक है।

आंकड़ों के अभाव के कारण पंचायती राज संस्थाओं के संबंध में राजस्व की कमी का आकलन करने का हमने कोई प्रयास नहीं किया है। शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों विशेषकर नगर निगमों और नगर पालिका परिषदों जिनके द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सेवाओं के स्तर की तुलना के लिये भारत सरकार के नगरीय विकास मंत्रालय द्वारा मानक निर्धारित किये जा चुके हैं तथा 13 वें वित्त आयोग ने जिनके सेवा मानकों को मान्य किया है, उनके सम्बन्ध में आयोग का मूल्यांकन कुछ सीमा तक अधिक सही है। आयोग ने शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की वित्तीय आवश्यकता की गणना शहरी अधोसंरचना तथा सेवा प्रदाय का अध्ययन करने के लिये गठित उस उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा निर्धारित प्रतिमानों के आधार पर की है जिसने अधोसंरचना और सेवा प्रदाय के अन्तराल को पूरा करने के लिये आवश्यक वित्तीय संसाधन का आकलन करने के साथ ही भविष्य की आवश्यकताओं का भी आकलन किया है जिसमें संचालन एवं अनुरक्षण व्यय भी शामिल है।

2.10 राष्ट्रीय विकास में शहरी क्षेत्रों के स्थानीय निकायों के महत्व को स्वीकार करते हुए भारत सरकार ने जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन और राजीव आवास योजना जैसे कई विकास कार्यक्रम प्रारम्भ किये हैं। इन कार्यक्रमों तक अपनी पहुंच बनाने के लिये यह आवश्यक है कि शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय अपनी लेखा व्यवस्था, सूचना प्राद्योगिकी का पूर्ण उपयोग तथा म्युनिसिपल कैंडर आदि में मूलभूत सुधार करें। इस आयोग के दृष्टिकोण का एक महत्वपूर्ण तत्व शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की कार्य प्रणाली का पूर्णतः अध्ययन करके उनकी कर्मचारी व्यवस्था (स्टाफिंग), लेखा व्यवस्था, सूचना प्राद्योगिकी का उपयोग पारदर्शिता तथा जवाबदेही आदि जैसे क्षेत्रों में सुधार के लिये ऐसे सुझाव देना है जिससे वे वित्तीय और प्रशासकीय दोनों ही मामलों में सुदृढ़ और पूर्णतः सक्षम होकर उक्त योजनाओं का लाभ उठा सकें।

2.11 राज्य में स्थानीय निकायों को कोष के अन्तरण के सम्बन्ध में आयोग का समग्र दृष्टिकोण यह है कि उन्हें पर्याप्त कोष हस्तांतरित किया जाये परंतु शर्तें कम से कम लगाई जाये। इसके साथ ही साथ उनकी क्षमता वृद्धि के लिये गम्भीर कदम भी उठाये जायें। इस समय शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की स्थिति ऐसी नहीं है कि वे केन्द्र सरकार और राज्य सरकार द्वारा विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत उपलब्ध कराये गये कोष का उपयोग कर सकें। तीसरी बात यह कि उन्हें अपने स्वयं के स्रोत तलाशने के लिये

प्रोत्साहित किया जाना चाहिये जिससे उत्तरदायित्व और जवाबदेही की भावना जागृत की जा सके।

2.12 अभी हाल के वर्षों में केन्द्र और राज्यों के वित्त आयोग ने कार्यपद्धति (गवर्नेंस) को अपने क्षेत्राधिकार में समाहित कर लिया है क्योंकि शहरी और ग्रामीण दोनों ही क्षेत्रों के स्थानीय निकायों को अपने कार्य निष्पादन में सुधार के लिये यह बहुत आवश्यक है। इस आयोग का भी विश्वास है कि स्थानीय निकायों में कार्यपद्धति का समग्र रूप से सुधार होने पर ही वित्तीय सुधार सम्भव और प्रभावकारी होगा। 11 वें और 12 वें वित्त आयोगों ने गवर्नेंस विषयक सुधार को अपनी संस्तुतियों में शामिल किया है। 13 वें वित्त आयोग ने सुधार की न केवल व्यापक रूप रेखा प्रस्तुत की है अपितु सुधार किये जाने पर विशेष अनुदान की बात भी की है। राज्य सरकार ने शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में दी गई सुधार विषयक इन संस्तुतियों को स्वीकार करके प्रोत्साहन अनुदान भी प्राप्त किया है। आयोग का प्रयास सुधारों की इस प्रक्रिया को आगे बढ़ाये रखने का है जिससे 14 वें वित्त आयोग द्वारा उपबंधित किये जाने वाली अधिक राशि तक उनकी पहुंच हो सके। आयोग ने अपने निर्देश पदों (टर्म्स ऑफ रेफरेंस) को इसी व्यापक दृष्टिकोण से लिया है और अपनी अनुशंसायें दी हैं।

