पंचम राज्य वित्त आयोग

राजस्थान

की

अंतरिम रिपोर्ट

(वर्ष 2016–2017 के लिए)

राज्य वित्त आयोग
प्रथम तल, बी–ब्लॉक, वित्त भवन,
जनपथ, जयपुर (राज0)
वेबसाईट : sfc.rajasthan.gov.in
ई–मेल : sfc-5@ rajasthan.gov.in

जयपुर
सितम्बर, 2016

पंचम राज्य वित्त आयोग ने अपनी अंतरिम रिपोर्ट मूलरुप से अंग्रेजी भाषा में प्रस्तुत की है। सुलभ संदर्भ हेतु यह मूल अंग्रेजी पाठ का हिन्दी अनुवाद है। यद्यपि विधि (विधि रचना) विभाग द्वारा रिपोर्ट का अनुवाद करने में पूर्ण सावधानी रखी गई है, फिर भी हिन्दी व अंग्रेजी पाठ में कोई भी भिन्नता होने पर केवल अंग्रेजी पाठ मान्य होगा।

अंतरिम रिपोर्ट

प्रस्तावना

1. पांचवें राज्य वित्त आयोग का गठन महामहिम राज्यपाल, राजस्थान के आदेश दिनांक 29 मई, 2015 द्वारा डा. ज्योति किरण की अध्यक्षता में किया गया था। आयोग को दी गयी आज्ञा में पंचायतों और नगरपालिकाओं की सभी स्तरों पर वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करना और उन सिद्धान्तों के विषय में सिफारिशें करना, जिनके द्वारा राज्य और पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच करों आदि के शुद्ध आगमों का, और इन संस्थाओं को दिये जाने वाले अनुदानों का वितरण शासित होना चाहिए, सम्मिलित है। आयोग से इन संस्थाओं द्वारा दी गई सेवाओं, इन सेवाओं के स्तरमानों और इन सेवाओं के लिए निधियों की आवश्यकता और उपलब्धता की पहचान करने के लिए भी कहा गया है। राज्य सरकार द्वारा अनुरोध करने पर आयोग द्वारा पूर्ववर्ती अन्तरिम प्रतिवेदन 15 सितम्बर, 2015 को प्रस्तुत किया गया, जिसे स्वीकार कर क्रियान्वित किया गया।

2. श्री प्रद्युम्न सिंह को महामहिम राज्यपाल के आदेश दिनांक 17 सितम्बर, 2015 द्वारा आयोग का सदस्य नियुक्त किया गया है। आयोग की अवधि, जो आरंभिक रूप से 30 नवम्बर, 2015 थी, को भी 30 मई, 2017 तक बढ़ा दिया गया है।

3. भारत के संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों और राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994, साथ ही नगरपालिका अधिनियम 2009 की अधिनियमिति ने इन स्थानीय निकायों को स्थानीय स्वशासन की प्रभावी संस्थाएं बनाने के लिए अपेक्षित उपबंध और कृत्य अधिकथित किये हैं। उत्तरवर्ती केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोग इन निकायों को सौंपे गये कृत्यों का पालन करने के लिए इन्हें समर्थ बनाने के लिए अन्य सिफारिशों के साथ–साथ, बढ़े हुए वित्तीय आबंटनों की सिफारिश करते रहे हैं। पूर्ववर्ती वित्तीय आयोगों की रिर्पोटों के पुनर्विलोकन से यह स्पष्ट है कि विकेन्द्रीकरण से प्राप्त की जाने वाली दक्षता और कल्याण के लाभ स्पष्ट है। फिर भी, प्रशासनिक क्षमताएं और व्यवस्थाजनित कठिनाइयां निर्धारित कार्यकुशलता प्राप्त करने में विकारों के रूप में कार्य

करती हैं। इस प्रकार ''कार्यात्मक श्रेष्ठता'' संघीय वित्तीय व्यवस्था पर किसी भी विचार–विमर्श के लिए एक वास्तविक चुनौती बन जाती है।

4. सशक्तीकरण, समर्थकरण और जवाबदेही ये तीनों स्थानीय स्वशासन के लिए वांछित हैं। स्थानीय स्व–शासन को सशक्त करने का ''समर्थकरण'' का मोड ''जवाबदेही'' और स्वायत्ता के बीच एक अनोखे संतुलन की अपेक्षा करता है। निधियों के अंतरणों के वित्तीय ढांचे में ''ढ़ांचागत'' परिवर्तन इन स्थानीय निकायों को सुदृढ़ करने के लिए अत्यावश्यक है। इन्हें जीवन्त, आदर्श और दक्ष इकाइयों के रूप में कार्य करना चाहिए जो स्वायत्त और जवाबदेह दोनों हों इस महत्वाकांक्षी लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए, आदर्श ''आवश्यकताओं'' और वास्वविक ''व्यय'' साँचे का व्यापक विश्लेषण आवश्यक हो जाता है। वह भी आदर्श ढांचे में जो जनता की अपेक्षाओं को प्रतिबिंबित करता है। इस प्रकार, आयोग का उद्देश्य विस्तृत अध्ययनों, विचार–विमर्श, विशेषज्ञ सलाह, सर्वेक्षणों और द्वितीयक एवं प्राथमिक सूचनाओं के विश्लेषण तथा अन्य राज्यों में श्रेष्ठ कार्यप्रणालियों का भी अध्ययन करके इस सांचे को पुनः परिभाषित करना है। इसलिए आयोग की कार्यपद्धति पूर्ववर्ती आयोगों द्वारा अंगीकार की गयी पारंपरिक पद्धतियों और कुछ नई पहलों, उदाहरण के लिए सामाजिक मीडिया, प्राथमिक सर्वेक्षण और संस्था–एकेडिमिया के पारस्परिक विचार–विमर्श का एक सारसंग्रही मिश्रण रहा है। अनुशंषित स्तरमानों पर इन सेवाओं को प्रदान करने के लिए निधियों की मानकीय आवश्यकता और इन सेवाओं को देने के लिए संसाधनों में अन्तरालों पर अध्ययन करने की दृष्टि से आयोग द्वारा नीति आयोग चेअर, राजस्थान विश्वविद्यालय जयपुर के साथ ''समझौता ज्ञापन'' करके एक अनोखा प्रयास किया गया है। पुनः पंचायतों के कृत्यकरण और वित्त की ओर व्यवहारपरक परिवर्तन के लिए ग्रामीण क्षेत्र के निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रेरित करने के लिए, इन्दिरा गांधी पंचायती राज संस्थान (आई.जी.पी.आर.एस.) में एक सामाजिक मीडिया अभियान आरंभ किया गया था। एक ऐसी प्रणाली विकसित की गयी है जिसके माध्यम से स्थानीय नागरिकों की पहचान की गई आवश्यकताओं के आधार पर वित्तीय न्यागमन को संस्थागत रूप दिया गया है।

5. जब केन्द्र राज्य वित्तीय संबंधों में ''सहकारिता आधारित संघीय व्यवस्था'' को संस्थागत बनाया जा रहा है, तो इस भावना को जमीनी स्तर पर पहुंचाना हमारे लिए एक मुख्य चुनौती है। आयोग का यह मानना है कि अच्छे परिणामों के लिए एकीकृत ढांचा बनाये जाने की आवश्यकता है। और वास्तविक सशक्तिकरण केवल वित्तीय स्वायत्तता और आत्मनिर्भरता से आयेगा। हम यह भी अनुभव करते हैं कि स्थानीय निकायों का सुदृढ़ीकरण केवल ''आदर्श'' या ''समुचित'' न्यागमन के बारे में ही नहीं है, दायित्वबोध, पारदर्शिता और प्रबल 'प्रशासनिक संकल्प' सब एक साथ वांछित वातावरण बनाते हैं जहाँ राजनैतिक विकेन्द्रीकरण को वित्तीय विकेन्द्रकरण में परिवर्तित करना संभव है।

6. वित्तीय वर्ष 2016–17 की पहली तिमाही समाप्त हो गयी है और राज्य सरकार ने आयोग द्वारा इसकी पूर्ववर्ती अन्तरिम रिपोर्ट में की गयी सिफारिश की रकम के बराबर बजट प्रावधान कर दिया है। अब राज्य सरकार ने अपने पत्र दिनांक 1 जुलाई 2016 द्वारा आयोग से पंचायती राज संस्थाओं (PRIs) और नगरीय स्थानीय निकायों (ULBs) के लिए 2016–17 के दौरान निधियां जारी करने में समर्थ बनाने के लिए दूसरी अन्तरिम रिपोर्ट देने का अनुरोध किया है।

मुद्दे

7. 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग (CFC) ने 13वें वित्त आयोग की तुलना में स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों के स्तर को सारवान् रूप से बढ़ा दिया है। यह और कि 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने ग्राम पंचायतों के लिए संपूर्ण

बॉक्स 1

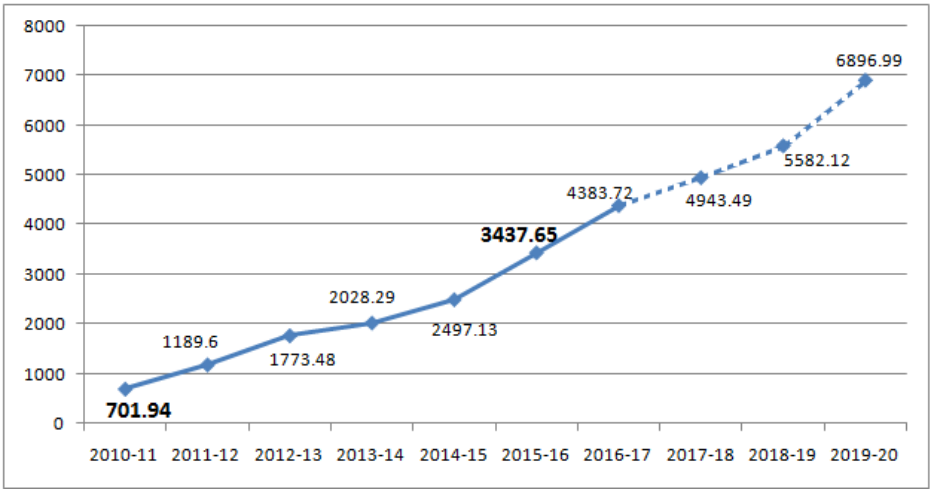
मुद्दे

- निधियों में वृद्धि
- स्थानीय शासन प्रणाली को सुदृढ़ किये जाने की आवश्यकता
- नागरिक सेवाओं की कमी और उनका मानदंड निर्धारण
- लेखा और लेखा परीक्षा प्राथमिकताएं
- कमजोर डाटाबेस
- दक्ष कार्यकरण के लिए जनशक्ति की कमी

अनुदान की रकम उपलब्ध कराकर ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अपने अनुदानों में एक आदर्श बदलाव ला दिया है। केन्द्रीय और राज्य दोनों वित्त आयोगों की सिफारिशों के अधीन इस बदलाव और बढ़े हुए निधियों के अन्तरण के साथ, केन्द्रीय वित्त आयोग/राज्य वित्त आयोग से एक साथ उल्लेखनीय रूप से ग्राम पंचायतों द्वारा निधियों की औसत प्राप्तियों में वृद्धि हो रही है और वर्ष 2010–11 की तुलना में 2015–16 में लगभग चार गुना वृद्धि अभिलिखित की गयी है। यदि केन्द्रीय वित्त आयोग के अवार्ड के अधीन ग्राम पंचायतों को निधि अंतरण और राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अधीन अनुमानित निधि अंतरण को, अंतरण के उन्हीं स्तरों पर मानते हुए, वर्ष 2016–20 के लिए बहिर्वेशन किया जाये तो ग्राम पंचायतों की ओर निधि का प्रवाह लगभग 21806.32 करोड़ होगा। यह बॉक्स–2 में ग्राफ–1 में भी दर्शाया गया है। इस प्रकार, निधियों में कठिनाई, जैसा कि आम धारणा है, वास्तविक मुद्दा नहीं है, किन्तु वास्वत में ''मुद्दा'' जनता के समाधानप्रद रूप में आधारभूत नागरिक सेवाएं देने के लिए इन संसाधनों का अधिकतम उपयोग करना है।

बॉक्स 2

ग्राफ 1 : ग्राम पंचायत वित्त : प्रवाह विश्लेषण (रू. करोड़ में)



8. स्थानीय शासन प्रणाली का सुदृढ़ किया जाना तभी संभव है जब स्थानीय निकायों के सभी स्तरों पर मजबूत वित्तीय प्रबंध के साथ पर्याप्त जनशक्ति और संचालन सहायता उपलब्ध हो। पंचायतीराज संस्थाओं को, पुनः पूर्व में न्यागत कृत्यों के दक्षतापूर्ण निष्पादन

हेतु योग्य बनाने के लिए अन्तजन आयोजना, सक्षम और प्रशिक्षित जनशक्ति और उचित बजट की तैयारी, मानिटरिंग और रिपोर्टिंग प्रणालियां आवश्यक होंगी। इस प्रकार, इन मुद्दों पर प्राथमिकतापूर्वक ध्यान दिया जाना है।

ग्राम सभाओं को सशक्त करना

9. इस वर्ष अप्रैल में प्रधानमंत्री ने देश में ''ग्रामोदय से भारत उदय अभियान'' का आरंभ किया था। इस अभियान के दौरान ग्राम सभाओं के लिए क्रियान्वित की जा रही विभिन्न स्कीमों के बारे में ग्रामीण जनता के बीच सामाजिक समरसता, जागरूकता बढ़ाने के लिए, और जनता के लिए विभिन्न विकास कार्यक्रमों का प्रचार करने के लिए और लाभान्वित करने के लिए 14 अप्रैल से 24 अप्रैल, 2016 तक ग्राम सभाएं आयोजित की गयीं थीं। 24 अप्रैल, 2016 को ''राष्ट्रीय पंचायती राज दिवस'' के रूप में मनाया गया था और ग्राम सभाओं में 14 वें केन्द्रीय वित्त आयोग के अवार्ड और मनरेगा और अन्य स्कीमों के अर्न्तगत निधियों के दक्षतापूर्ण उपयोग पर विचार किया गया था। आयोग ने भी पंचायतों के कार्यकरण की प्राथमिक जानकारी प्राप्त करने के लिए इन ग्राम सभाओं की कार्यवाहियों का अवलोकन करने के लिए कुछ स्थानों पर अपने अधिकारियों को तैनात किया था।

10. राजस्थान पंचायती राज अधिनियम में ग्राम पंचायतों को विभिन्न कृत्य समनुदेशित किय हैं मुख्य कृत्य बॉक्स–3 में सूचीबद्ध किये गये हैं। यह देखना होगा कि गांवों और ग्रामीण क्षेत्रों के विकास से संबंधित लगभग सभी कृत्य ग्राम पंचायतों को, उन्हें ग्रामीण क्षेत्रों की कायापलटने और सामाजिक रूपान्तरण की संस्थाएं बनाते हुए, दिये गये हैं। ग्राम पंचायतों को समनुदेशित कृत्यों को ग्राम सभाओं के माध्यम से जनता की सक्रिय सहभागिता के साथ प्राथमिकता दी जानी है और निष्पादित किया जाना है।

बॉक्स 3

ग्राम पंचायत के मुख्य कृत्यः–

– क्षेत्र की वार्षिक विकास योजन की तैयारी।
– कृषि,उद्यान कृषि,पशु धन और मछली उद्योग का विकास।
– ग्राम और जिले की सड़कों के दोनो ओर वनरोपण।
– लघु सिचांई टैंकों का रखरखाव और उनका विनियमन।
– ग्रामीण ओर कुटीर उद्योगों का विकास।
– ग्रामीण गृह निर्माण।
– पेयजल कुओं, तालाबों और टेंकों का संनिर्माण और रखरखाव।
– ग्रामीण सड़कों, नालियों ओर पुलों का संनिर्माण ओर रखरखाव।
– गलियों की प्रकाश व्यवस्था ओर उनका रखरखाव।
– गरीबी उन्मूलन और उत्पादन और उनका रखरखाव।
– प्राथमिक शिक्षा में छात्रों और छात्राओं का प्रवेश और उपस्थिति सुनिश्चित करना।
– पशु मेलों को सम्मिलित करते हुये मेलों का विनियमन।
– स्वच्छता, जन स्वास्थय और परिवार कल्याण।
– कमजोर वर्ग विशेषतः अनुसुचित जाति/अनुसुचित जनजाति का कल्याण।
– सामुदायिक आस्तियों का रखरखाव।

11 राजस्थान पंचायती राज अधिनियम की धारा 8क, प्रत्येक वर्ष ग्राम सभा की कम से कम दो बैठकें, एक प्रथम तिमाही में और दूसरी वित्तीय वर्ष की अन्तिम तिमाही में आयोजित करने का उपबन्ध करती है। इसके अलावा पंचायती राज विभाग में प्रत्येक वर्ष, 26 जनवरी, 1मई, 15 अगस्त और 2 अक्टूबर या उसके लगभग ग्राम सभा आयोजित करने के अनुदेश जारी किये हैं। ग्राम सभा की गणपूर्ति सदस्यों के 10% और अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और पिछड़े वर्ग और महिलाओं की उपस्थिति उनकी जनसंख्या के अनुपातः में होगी। जब ये उपबन्ध अधिनियम और परिपत्र में विद्यमान किन्तु तथ्य यह हैं कि न तो ग्राम सभाएं समय पर आयोजित की जाती हैं और यदि की भी जाती हैं तो वहां अपेक्षित गणपूर्ति

नहीं होती है। व्यवहार में, ग्राम सभाओं को निवासियों और उनके प्रतिनिधि नहीं मिलते हैं। ये सभाएं उनके कार्यकरण और उनकी विनिश्चिय करने की प्रक्रिया सुदृढ़ और व्यवस्थित की जानी है यदि जनता की इच्छा प्राथमिकताओं मे परिणत की जानी है। सक्रिय और प्रभावी ग्राम सभा, सशक्त जनता और समायोजक संपरिक्षा के माध्यम से जवाब देह ग्राम पंचायतों के लिए एक पूर्व शर्त है। इसलिए, हम पुरजोर अनुभव करते हैं कि पंचायती राज प्रणाली को सामाजिक परितर्वन की प्रभावी संस्था बनाने के लिए, ग्राम सभाओं की बैठकें अधिनियम द्वारा यथा अपेक्षित और विभाग के निदेशों के अनुरूप अयोजित की जाये और सदस्यों की भागीदारी सुनिश्चित की जाये। पंचायती राज विभाग को राज्य में ग्राम सभाओं के वास्तविक कार्यकरण पर एक ''प्रास्थिति पत्र'' जारी करने का सुझाव दिया जाता है ताकि उन्हें प्रभावी बनाने के लिए एक रोड मैप तैयार किया जा सके।

12. निर्देश–निबंधनों के अधीन आयोग, पंचायतों द्वारा दी गयी सेवाओं और इन सेवाओं को देने के लिए निधियों की आवश्यकता और उपलब्धता की पहचान करना अपेक्षित है। जब यह आयोग इन सेवाओं की और उनके लिए निधियों की प्राक्कलित आवश्यकताओं की पहचान करने की प्रक्रिया मे है तो हमारी अंतरिम रिपोर्ट के लिए हमें रा.प.रा.सं. के चतुर्थ राज्य वित्त आयोग द्वारा समनुदेशित पूर्व अध्ययन के निष्कर्षों पर अवलंबित रहना था। रा.प.रा.सं. द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के अनुसार पं.रा.सं. के मुख्य कृत्यों की प्रति व्यक्ति प्राक्कलित लागत पूंजीगत संकर्मो के लिए 153.69 रूपये और इन सेवाओं के संचालन और रखरखाव (व्य. और पं.) के लिए 135.36 रूपये है। ये अपेक्षाएं वर्ष 2013 की कीमतों पर प्राक्कलित की गयी थी। लागत में वृद्धि जोड़ने के पश्चात् पूंजी और संचालन ओर रखरखाव के लिए वर्तमान वर्ष की प्रति व्यक्ति अपेक्षा क्रमशः 166.60 रूपये और 146.73 रूपये के लगभग आयेगी। ऐसा मामला होने की स्थिति में 2011 की जनगणना की सम्पूर्ण ग्रामीण जनसंख्या के लिए पूंजिगत संकर्मों और रखरखाव के संबंध में मुख्य सेवाओं के लिए कुल आवश्यकता क्रमशः 858 करोड़ रू. और 756.66 करोड़ रूपये आती है। इन आवश्यकताओं के विरूद्ध केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग के अनुदानों से वर्ष 2015–16 के दौरान ग्राम पंचायतों की निधियों की उपलब्धता 3438 करोड़ रूपये थी। इस प्रकार, यह भली भांति स्पष्ट है कि आधारभूत नागरिक सेवाएं

प्रदान करने के लिए पंचायतों के लिए निधियों की समस्या नही है, जैसा कि आमतौर पर कहा जाता है। इसके विरूद्ध अब मामला अतिरिक्त कृत्यों के प्रत्यायोजन का है क्योकि निधियां वहां पर पहले से ही हैं।

13. आयोग को ग्रामीण विकास विभाग ने अपने पत्र में यह उल्लेख किया है कि भारत सरकार ने वर्ष 2022 तक सभी के लिए आवासन का लक्ष्य अधिकथित किया है और इस स्कीम के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों मे तीन वर्ष में एक करोड़ आवास निर्मित किये जायेंगे। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, ग्रामीण क्षेत्रों में प्रधानमंत्री आवास योजना प्रारंभ की गयी है और इस स्कीम मे आवास विहीन गृहस्थों या कच्चे और टूटे फूटे घरों में रहने वालों को रहने के लिए आवास बनाने के लिए 1.20 लाख रूपये की सहायता परिकल्पित करती है। विभाग द्वारा यह और उल्लेख किया गया है कि ग्रामीण आवासन को संविधान के 73वें संशोधन के पश्चात् ग्यारहवीं अनुसूची में सम्मिलित किया गया है, इसलिए, राज्य वित्त आयोग को ग्रामीण आवासन को प्राथमिकता देनी चाहिए और पंचायती राज संस्थाओं के लिए सिफारिश किये गये न्यागमन मे से आवश्यता का कम से कम 50 प्रतिशत उपलब्ध कराना चाहिए। संविधान के 73वें संशोधन की भावना को दृष्टि में रखते हुए और ग्रामीण गरीब लोगों को आवास उपलब्ध कराने की अत्यधिक आवश्यकता पर भी विचार करते हुए, हम 40 प्रतिशत निधियों मे से, जो राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए हमारे द्वारा चिन्हित की गयी है इस आवश्यकता के लिए उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करते है तथापि, इस निधि का उपयोग करने की प्रक्रिया वित्त विभाग के परामर्श से ग्रामीण विकास और पंचायती राज विभाग द्वारा विनिश्चित की जा सकती है।

14. नगरीय स्थानीय निकायों के लिए 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग के अधीन निष्पादन अनुदान का दावा करने के लिए एक शर्त यह है कि वे आधारभूत नागरिक सेवाओं के मानदण्ड तय करें और विशिष्ट नगरीय स्थानीय निकाय के संबंध में उनके प्रकाशन कराएं। जैसा कि निदेश निबंधन आदेश के पूर्व बिन्दू पेराओं मे वर्णित के अनुसार स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित की जाने वाहली सेवाओं की पहचान भी सम्मिलित है। हम समझते हैं कि नगरीय स्थानीय निकाय कतिपय सामाजिक सेवाओं के संबंध मे मानदण्ड़ों के अनुरूप कार्य कर रहे हैं हमारी राय में

ग्राम पंचायतों द्वारा भी इस दिशा मे कुछ उपाय किये जाने वांछित है। अपनी अंतरिम रिपोर्ट मे कुछ अन्य मुद्धों को और कतिपय अन्य मुद्धों को उठाने का आशय रखते है। जैसा कि पूर्व पेराओं मे वर्णित है, हमारे निदेश–निबंधन स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित की जाने वाली सेवाओं के मानकों की पहचान भी सम्मिलित है। हम समझते हैं कि नगरीय स्थानीय निकाय कतिपय सामाजिक सेवाओं के संबंध में मानदण्ड़ों के अनुरूप कार्य कर रहे हैं। हमारी दृष्टि में यह वांछनीय है कि ग्राम पंचायतें भी इस दिशा मे कुछ उपाय करें। अपनी अंतरिम रिपोर्ट इन मुद्दों और कुछ अन्य मुद्दों पर विचार करने का आशय रखते हैं।

15. **लेखों का समय पर तैयार किया जाना और उनकी लेखा परीक्षा चिन्ता का मुख्य विषय रहा है।** उत्तरवर्ती केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोगों ने इन मुद्दों को प्राथमिकता दिये जाने पर बल दिया है। 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग में ग्राम पंचायतों के लिए 1363.36 करोड़ रूपये के और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए 902.62 करोड़ रूपये के निष्पादन अनुदान जारी किये जाने को इस कार्य के समय पर पूर्ण किये जाने से जोडा है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ग्रामीण और नगरीय दोनों स्थानीय निकाय इस मुद्दे पर सम्यक् ध्यान दें, इस आयोग ने अपनी पूर्व रिपोर्ट में एक प्रोत्साहन स्कीम बनाई थी जिसमें अन्य मुद्दों के साथ आय और व्यय के लेखों के संधारण के आधार पर 5% अनुदान जारी करने की परिकल्पना की गयी है। मामले की प्रवृति और महत्व को देखते हुए, आयोग ने वित्त विभाग, पंचायती राज, स्थानीय स्वशासन और निदेशक, स्थानीय निधि अंकेक्षण से यह सुनिश्चित करने का निवेदन है कि समस्त पंचायती राज संस्थाएं और नगरीय स्थानीय निकाय समय पर अपने वार्षिक लेखे पूर्ण करें और समय पर उनकी संपरीक्षा करायें ताकि 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार ये संस्थाएं निष्पादन अनुदान का दावा करने में समर्थ हो सकें। तदनुसार, वित्त आयोग ने अपने परिपत्र दिनांक 16.02.2016 के माध्यम से स्थानीय निकायों के लेखों के प्रमाण के निदेश जारी किये हैं ताकि वे 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग के अधीन निष्पादन अनुदान का दावा करने में सम्पर्क हो सकें।

16. स्थानीय निकायों पर कमजोर डाटाबेस अत्यधिक गंभीर बाधा है जिसका मापदण्ड़ों के आवंटन को डिजाइन करने मे हमने सामना किया। राज्य और समस्त स्तरों पर स्थानीय

निकाय के मध्य राज्य के स्वयं का शुद्ध कर राजस्व के वितरण के लिए स्थानीय निकायों के विभिन्न स्तरों पर आय और व्यय से संबंधित डाटा का अत्यधिक शुद्धता के साथ संग्रहण एक मुख्य मुद्दा है। इस बात को ध्यान में रखते हुए आयोग ने मूलभूत नागरिक सेवाओं की प्रास्थिति अंतिम पांच वर्षों में प्राप्तियों और व्यय, निधियों की अपेक्षा इत्यादि से संबंधित सूचना प्राप्त करने के लिए विस्तृत प्रश्नावली डिजाइन की है। अन्य महत्वपूर्ण आकड़े पद्धतियां, सूचक और सुझाव भी आमंत्रित किये गये। किन्तु अब तक का अनुभव संतोषप्रद नहीं रहा है। आयोग ने पंचायती राज संस्था और नगरीय स्थानीय निकायों से सूचना और डाटा प्राप्त करने के समन्वित प्रयास किये हैं। इस प्रक्रिया में, अपेक्षित सूचना भिजवाने के लिए संबंधित स्थानीय निकायों को पत्र एवं उनके बाद स्मरण पत्र लिखे गये और संबंधित अधिकारियों को कई फोन किये गये। इस भारी प्रयास के बाद आयोग अधिकांश पं.रा.सं. और न.स्था.नि. से, जैसा कि इन निकायों के पास उपलब्ध थे, सूचना और डाटा एकत्रित कर सका। किन्तु इस डाटा की विश्वसनीयता और गुणवत्ता एक बड़ा मुद्दा है।

17. पं.रा.सं. और विशिष्टतः ग्राम पंचायतों में जनशक्ति का अभाव इन निकायों के कृत्यकरण में मुख्य बाधा है। सचिव, पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने प्रमुख सचिव, पंचायती राज विभाग को अपने पत्र में राज्य सरकार से ग्राम पंचायतों के लिए मानव संसांधन में वृद्धि करने का निवेदन किया है ताकि ''ग्राम पंचायत विकास योजना'', जिसमें पंचायत राज को संबल प्रदान करने की क्षमता है विशिष्टतया जमीनी स्तर पर, सफलतापूर्वक लागू की जा सके। इस स्थिति से निपटने के लिए पंचायती राज विभाग ने ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों और जिला परिषदों में विभिन्न कार्य करने के लिए विविध कार्यों में दक्ष कर्मचारियों को लगाने का प्रस्ताव किया है। पंचायती राज विभाग ने आयोग से पंचायती राज संस्थाओं को आयोग को अनुशंसा के आधार पर दी जाने वाली निधियों में से ऐसे विविध कार्यों में दक्ष कर्मचारियों के लगाये जाने पर व्यय उपगत करने की प्रति प्रदान करने का निवेदन किया है। उनके द्वारा दर्शित की गयी अनुमानित आवश्यकता 200 करोड़ रूपये की है। आयोग ने इन स्थानीय निकायों के प्रभावी, दक्ष कृत्यकरण और संसाधनों के उपयोग के लिए इस निवेदन पर विचार किया है।

स्थानीय निकायों को सुदृढ़ करने हेतु राज्य द्वारा की गई पहल

18. पंचायतों को विकास के लिए विभिन्न कार्यक्रमों के अधीन उपलब्ध होने वाली निधियों के संमिलन द्वारा राज्य सरकार ने ग्रामीण क्षेत्रों के समग्र नियोजित विकास को सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न स्कीमों और अध्युपायों को जिम्मे लिया है। निधियों के इस संमिलन के परिणामस्वरूप स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन जैसी सामाजिक सेवाओं का बेहतर प्रदाय और शवदाह स्थल और कब्रिस्तान और पशुओं के लिए चरागाह विकास जैसी सामुदायिक आस्तियों की स्थिति में सुधार होना सम्भावित है। इस संमिलन से रोजगार अवसरों के लिए युवाओं के प्रशिक्षण और दक्षता विकास में भी सुधार होगा।

बॉक्स 4

राज्य द्वारा पहल

- विभिन्न स्कीमों के अधीन की निधियों का संमिलन
- न्यूनतम अर्हता और महिलाओं का प्रतिनिधित्व
- जल स्वावलम्बन अभियान
- भामाशाह योजना
- मुख्यमंत्री राजश्री योजना
- ई–पंचायत
- राजस्व न्यायालय प्रबंधन प्रणाली

19. पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के संबंध में निर्वाचित प्रतिनिधियों की न्यूनतम अर्हताओं को अधिकथित करने के विनिश्चय और इन निकायों में महिलाओं के 50% प्रतिनिधित्व को सुनिश्चित करना भारत के संविधान के 73वें और 74वें संशोधन और पंचायती राज और नगरपालिका अधिनियमों में अर्न्तविष्ट उपबंधों के सफल क्रियान्वयन में सहायक होंगे। इन प्रयासों से जनता की सहभागिता और साथ ही इन संस्थाओं के कृत्यकरण में सुधार के रूप में परिणाम सामने आने प्रारंभ हो गये हैं।

20. 3.42 लाख वर्ग किलोमीटर के क्षेत्रफल, जो कि देश के कुल क्षेत्रफल का 10.41 प्रतिशत है, के साथ राजस्थान देश का सबसे बड़ा राज्य है किन्तु राज्य में जल की उपलब्धता देश के जल का मात्र 1.07 प्रतिशत है। अधिकांश पंचायत समितियों में जल स्तर बहुत नीचे चला गया है जिससे पेयजल की, विशेषकर ग्रीष्मकाल के दौरान

अत्यधिक कमी हो जाती है। राज्य के अधिकांश क्षेत्र बार–बार होने वाले सूखे की स्थितियों से रूबरू होते हैं और इस समस्या से दीर्घकालिक रूप से छुटकारा पाने और जल के सन्दर्भ में राज्य को स्वावलम्बी बनाने के लिए 'मुख्यमंत्री जल स्वावलम्बन अभियान' (एमजेएसए) प्रारम्भ किया गया है। समस्या के दूरगामी समाधान के लिए इस अभियान के तहत् चार वर्षों में 21 हजार गाँवों में जल संरक्षण के उपाय अपनाने की परिकल्पना की गई है। यह कार्यक्रम जनवरी 2016 में आरम्भ किया गया था और 25 अगस्त 2016 तक 1241 करोड़ रूपये व्यय कर 93659 संकर्म पूर्ण कर लिये गये हैं। इस कार्यक्रम में जल का संरक्षण और परिरक्षण, परम्परागत जल स्रोतों का पुनरूद्धार और संधारण, प्रत्येक ग्राम पंचायत में 'जल बजट' तैयार करना और वृक्ष लगाना इत्यादि सम्मिलित हैं। इस कार्यक्रम ने राष्ट्रीय स्तर पर प्रशंसा पायी है।

21. 'भामाशाह योजना' का आरम्भ महिला सशक्तिकरण, उनकी वित्तीय सहभागिता और कल्याण स्कीमों के अधीन निधि के प्रभावी वितरण के लिए किया गया है। लाभार्थियों के बैंक खातों में लाभ के सीधे अंतरण और वस्तु के रूप में अन्य लाभों के वितरण के लिए देश में यह एक विशिष्ठ स्कीम है। इसका उद्देश्य समाज के निराश्रित और वंचित लोगों के बैंक खातों में निधि का सीधा अंतरण करना है। स्कीम के क्रियान्वयन के लिए नागरिकों के लिए निकट के ई–मित्र केन्द्र पर अपने कुटुम्ब के समस्त सदस्यों का निःशुल्क रजिस्ट्रीकरण करवाना और उनके बैंक खाते, आधार संख्या और अन्य सुसंगत ब्यौरों को जुड़वाना अपेक्षित है। सरकार बी.पी.एल., राज्य बी.पी.एल., अन्त्योदय और अन्नपूर्णा स्कीमों के अधीन चयनित कुटुम्बों को 2000/– रूपये की सहायता उपलब्ध करवाती है। सामाजिक सुरक्षा पेन्शन, राशन वितरण, मनरेगा संदाय, स्वास्थ्य बीमा, सुरक्षित प्रसव और मातृत्व और छात्रवृत्ति का संदाय लाभार्थी को सीधे ही भामाशाह के मंच से किया जा रहा है। भामाशाह रजिस्ट्रीकरण और लाभों का वितरण एक निरन्तर प्रक्रिया है और यथा 29.08.2016 तक 127 लाख कुटुम्बों के 450 लाख से अधिक व्यक्तियों का रजिस्ट्रीकरण किया जा चुका है और 3726 करोड़ रूपये से अधिक की सहायता उनके बैंक खातों में जमा करा दी गई है।

22. 'मुख्यमंत्री राजश्री योजना' लैंगिक मुद्दे से सम्बन्धित है और बालिकाओं के सशक्तिकरण के लिए प्रारम्भ की गई है। इस स्कीम का उद्देश्य बालिकाओं के प्रति सकारात्मक सोच का सृजन करना, उनके स्वास्थ्य और शैक्षणिक स्तर में सुधार करना, मातृ और शिशु मृत्यु दर में कमी करने के लिए संस्थागत प्रसव को बढ़ावा देना, विद्यालयों में बालिकाओं का रजिस्ट्रीकरण और निरन्तरता बनाए रखना है। यह स्कीम 1 जून, 2016 को और उसके पश्चात् पैदा हुई बालिकाओं पर लागू होती है। यह स्कीम बालिका के जन्म लेने से उसके शिक्षा पूर्ण करने तक, विभिन्न स्तरों में बढ़ते क्रम में वित्तीय लाभ के संदाय की परिकल्पना करती है।

23. ग्राम पंचायतों के कृत्यकरण को पारदर्शी बनाए रखने के उद्देश्य से राज्य सरकार ने एक ई–पंचायत प्रणाली को आरम्भ करने का प्रस्ताव किया है ताकि ग्राम पंचायतों के कृत्यकरण से सम्बन्धित समस्त सूचनाऐं सार्वजनिक क्षेत्र (पब्लिक डोमेन) में उपलब्ध रहे। पंचायत राज में यह ई–गवर्नेंस प्रणाली राज्य मुख्यालयों पर समस्त स्तरों पर निधियों के जारी किए जाने और बुकिंग (Booking), निधियों को मॉनीटर करने और उनके उपयोग और साथ ही स्कीमों और कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के वेब और मोबाइल आधारित लिंकेज (Linkage) को सुनिश्चित करेगी। हम सूचना प्रौद्योगिकी, ई–गवर्नेंस और डाटाबेस को सम्मिलित करते हुए राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए निधियों को चिह्नित कर रहे हैं। अतः हम यह सिफारिश करते हैं कि विभाग द्वारा इन निधियों का उपयोग पंचायती राज संस्थाओं को तकनीकी विकास को उपयोग में लेते हुए आधुनिक संस्थाओं में परिवर्तित करने के क्रियाकलापों के उपयोग में लिया जा सके।

24. राजस्व मामलों में वादकरण एक अन्य महत्वपूर्ण मुद्दा है जो उनमें सम्मिलित व्यक्तियों के समय, उर्जा एवं उनके संसाधन को बर्बाद करता है। यह सामाजिक विवादों का भी एक मुख्य कारण है। अतः राज्य सरकार ने विभिन्न राजस्व न्यायालयों की राजस्व लोक अदालतें संचालित कर ''राजस्व न्यायालय प्रबंधन प्रणाली'' आरम्भ की है। इस वर्ष 16 मई 2016 से 1 जुलाई 2016 को संचालित किए गए अभियान के दौरान 48 लाख से अधिक मामलों का निपटारा किया गया।

25. हम इन समस्त पहलों की प्रशंसा करते हैं। आयोग ने, वादमुक्त ग्रामों, ई–गवर्नेंस, जल उपलब्धता, लिंग संवेदीकरण और स्वच्छता के लिए, इसकी पूर्व और साथ ही इस अंतरिम रिपोर्ट में विनिर्दिष्ट प्रावधान किए हैं।

कार्यविधि एवं कार्यप्रणाली

26. आयोग ने उसे दिए गए कार्य के निर्देश–निबंधन आदेश के अनुसरण में विस्तृत अध्ययन का प्रयास करते हुए बहुस्तरीय उपागम को अंगीकृत किया है। पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए संसाधनों की आवश्यकता, उपलब्धता और इसके बीच के अन्तर का आकलन करने के लिए उनकी प्राप्तियों और व्ययों का आधारभूत डाटा एकत्रित किया जा रहा है। उनसे वेब के माध्यम से उनके कृत्यकरण में सुधार के लिए सुझाव देने के लिए भी कहा गया है। पंचायती राज विभाग और स्थानीय स्वशासन विभाग से निर्देश–निबंधन आदेश पर डाटा, सूचना और सुझाव प्रेषित करने का निवेदन किया गया है।

27. लोक प्रतिनिधियों, वरिष्ठ अधिकारियों, विद्वानों, विशेषज्ञों, सहभागिता रखने वालों और जनता से वृहत् स्तर पर राय लेने के भी प्रयास किए गए हैं। इस सम्बन्ध में आयोग अध्यक्ष द्वारा राज्य सरकार के मंत्रियों, राज्य के समस्त सांसदों, राज्य विधान सभा के समस्त सदस्यों, वरिष्ठ शासन सचिवों, संभागीय आयुक्तों और जिला कलक्टरों को अ.शा. पत्र प्रेषित किए गए। समाचार पत्रों में प्रेस विज्ञप्तियों और वेबसाइट के माध्यम से जनता से भी सुझाव मांगे गए थे। आयोग ने कई बार विचार–विमर्श, क्षेत्रीय दौरे और बैठकें भी की हैं। इस प्रक्रिया में डॉ. जोहन्ना बोस्टल, प्रमुख अर्थशास्त्री, एशियन विकास बैंक, डॉ. बिबेक देबरॉय, सदस्य नीति आयोग, राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान के आचार्य सुदीप्तो मुंडले और आचार्य मीता चौधरी, पूर्वी दिल्ली नगर निगम के महापौर और वृहत्तर मुंबई नगर निगम की महापौर श्रीमती स्नेहल अम्बेकर के साथ महत्वपूर्ण विचार–विमर्श किए गए। आयोग ने अक्टूबर 2015 में राज्य के नगर निगमों के महापौरों का गोलमेज सम्मेलन आयोजित किया, जिसमें राजस्व में वृद्धि के उपायों, सामाजिक सेवाओं में सुधार

और उनके मानदंडों पर विचार–विमर्श किया गया। आयोग ने समनुदेशित कार्य की प्रगति के पुनरीक्षण और भविष्य की कार्य प्रणाली के निश्चय के लिए नियमित रूप से बैठकें की हैं।

28. क्षेत्रीय दौरों के दौरान अध्यक्ष ने बीकानेर, जोधपुर और सीकर का दौरा किया और जनप्रतिनिधियों और जिला परिषद्, नगर परिषद् एवं पंचायत समिति लक्ष्मणगढ़ के पदाधिकारियों के साथ कई बैठकें की। उन्होनें ग्राम पंचायतों का भी दौरा किया और सरपंच के साथ मुद्दों पर विचार–विमर्श किया। अध्यक्ष और सदस्य सचिव ने राज्य वित्त आयोगों की भूमिका पर पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा नई दिल्ली में आयोजित दो दिवसीय कार्यशाला में भाग लिया। अध्यक्ष और सदस्य सचिव ने भरतपुर का दौरा किया और नगर निगम भरतपुर के महापौर और अधिकारियों, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिला परिषद् और जिले के खण्ड विकास अधिकारियों के साथ बैठकें की। कोटा दौरे में संभाग की पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों एवं अधिकारियों के साथ विचार–विमर्श किया गया। अध्यक्ष और सदस्य सचिव ने इन्दिरा गाँधी पंचायती राज संस्थान द्वारा ''ग्राम पंचायत विकास योजना'' पर आयोजित कार्यशाला में भी सहभागिता की और लोक प्रतिनिधियों, पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारियों और इन संस्थाओं में कार्यरत गैर सरकारी संस्थाओं के प्रतिभागियों से विचार–विमर्श किया। सहभागिता रखने वालों और आम जनता की प्रभावी भागीदारी को ध्यान में रखते हुए आयोग द्वारा ''निकायमित्र'' के नाम से एक ''फेसबुक'' पेज का भी सृजन किया गया है, जिसमें सफलता की कहानियाँ और सुझाव भी साझा किये जा सकते हैं।

29. जैसा कि पूर्ववर्ती पैराओं में वर्णित किया गया है, आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों से सुसंगत सूचनाएं प्राप्त करने के लिए प्रश्नावलियाँ भेजी थी। अधिकांश संस्थाओं से सूचनाएं आ चुकी हैं और इस डाटा को विश्लेषण के लिए संकलित किया जा रहा है। तथापि, इस दौरान हमने नमूने के तौर पर 24 जिलों की 180 ग्राम पंचायतों की प्राप्तियों और व्ययों से सम्बन्धित डाटा के विश्लेषण

का प्रयास किया है। इस विश्लेषण के निम्न परिणाम निकलते हैं, यद्यपि ये परिणाम मात्र प्रतीकात्मक हैं, जिनमें पूर्ण विश्लेषण के समय परिवर्तन होना सम्भव है।

क. ग्राम पंचायतों की प्राप्तियाँ

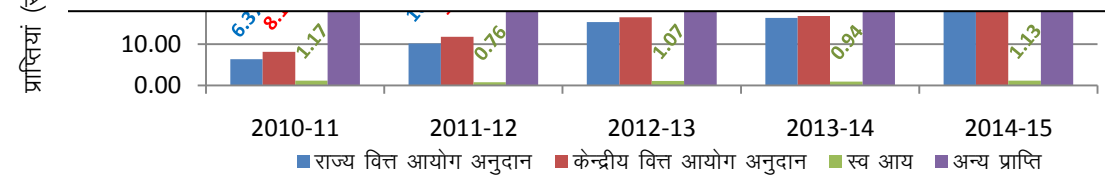
(i) 2010–15 की कालावधि के दौरान औसतन एक ग्राम पंचायत की प्राप्तियां 52.43 लाख रूपये रही हैं, जैसाकि सारणी 1 और ग्राफ 2 में उल्लेखित है।

बॉक्स 5

सारणी 1 : ग्राम पंचायतों की प्राप्तियां

(रू. लाख में)

स्रोत	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	योग	%	वार्षिक औसत/ग्राम पंचायत
वित्त आयोग	636.57	1011.66	1533.94	1637.51	3056.12	7875.80	16.69	8.75
वित्त आयोग	814.97	1178.57	1645.88	1677.51	1783.58	7100.51	15.05	7.89
	116.79	75.85	107.25	93.95	113.15	506.99	1.07	0.56
प्तियाँ	5075.52	6718.20	6777.63	6250.48	6881.94	31703.77	67.19	35.23
योग	**6643.85**	**8984.28**	**10064.70**	**9659.45**	**11834.79**	**47187.07**	**100.00**	**52.43**



(ii) राज्य वित्त आयोग और केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों की रकम उल्लेखनीय रूप से बढ़ी है।

(iii) स्व आय कुल प्राप्तियों का मात्र 1.07 प्रतिशत है।

(iv) अन्य प्राप्तियों में विभिन्न विकास स्कीमों जैसे मनरेगा, एकीकृत निधियां, एम.पी. –एल.ए.डी., एम.एल.ए–एल.ए.डी, आई.ए.वाई. इत्यादि से निधियां सम्मिलित हैं।

(v) स्व राजस्व के स्रोत कर और गैर–कर प्राप्तियां हैं जो सारणी 2 में उपदर्शित हैं।

बॉक्स 7

सारणी 2 : 5 वर्ष की कालावधि (2010–15) के लिए स्व आय के स्रोत और रकम (रू. लाख में)

स्रोत		रकम	%
(क) कर आय	गृह कर	10.77	2.12
	माल कर	13.21	2.61
	यान कर	1.48	0.29
	यात्री कर	0.26	0.05
	जल वितरण कर	10.52	2.08
	वाणिज्यिक फसल कर	5.21	1.03
	सामुदायिक सेवाओं पर विशेष कर	12.83	2.53
योग (क)		**54.28**	**10.71**
(ख) गैर –कर आय	अनुज्ञप्ति और अन्य फीस	158.66	31.29
	मेलों से आय	27.82	5.49
	आस्तियों से किराया	97.44	19.22
	उपयोक्ता प्रभार	15.84	3.12
	गौण खनिजों पर रॉयल्टी	29.34	5.79
	अन्य स्व आय (पट्टें जारी करने से आय को सम्मिलित करते हुए)	123.61	24.38
योग (ख)		**452.71**	**89.29**
योग (क + ख)		**506.99**	**100.00**

ख. ग्राम पंचायतों के व्यय

(i) 2010–15 की कालावधि के दौरान औसतन एक पंचायत का व्यय 44.71 लाख रू. प्रतिवर्ष रहा है जैसा कि सारणी 3 और ग्राफ 3 में उपदर्शित है।

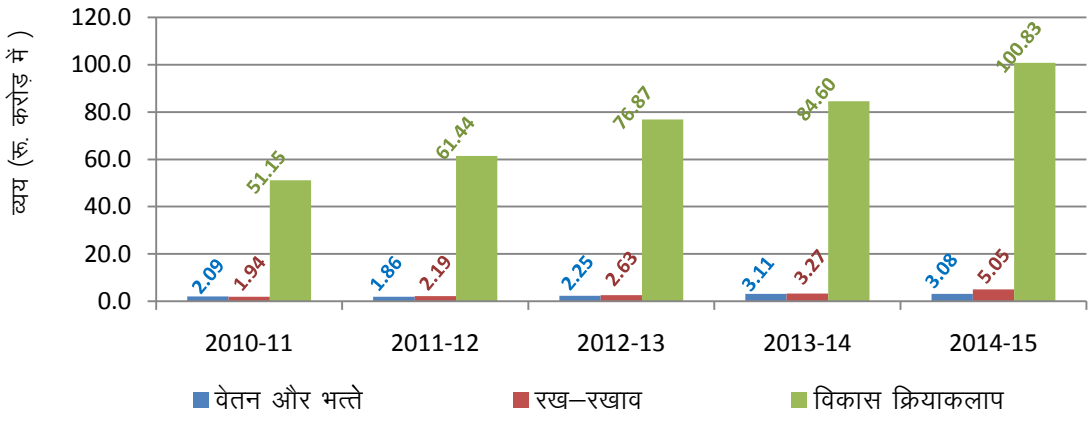
बॉक्स 8

सारणी 3 : ग्राम पंचायतों के व्यय (रू. लाख में)

घटक	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	योग	%	वार्षिक औसत/ ग्राम पंचायत
वेतन और भत्तों पर व्यय	208.91	186.03	225.16	311.20	307.90	1239.20	3.08	1.38
रख–रखाव के क्रियाकलापों पर व्यय	194.17	219.22	263.20	326.92	505.16	1508.67	3.75	1.68
विकास संबंधी क्रियाकलापों पर व्यय	5114.54	6144.25	7686.85	8459.82	10082.64	37488.10	93.17	41.65
योग	**5517.62**	**6549.50**	**8175.21**	**9097.94**	**10895.70**	**40235.97**	**100.00**	**44.71**

बॉक्स 9

ग्राफ 3 : ग्राम पंचायतों के व्यय



(ii) आधारभूत नागरिक सेवाओं और रख–रखाव पर व्यय बहुत कम है।

(iii) मनरेगा, आई.ए.वाई, तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग, एकीकृत निधियां, एम.पी–एल.ए.डी, एम.एल.ए–एल.ए.डी. इत्यादि जैसे विकास के क्रियाकलापों पर मुख्य व्यय।

30. ग्राम पंचायत स्तर पर कम्प्यूटरों और इन्टरनेट सुविधाओं की उपलब्धता से संबंधित प्रश्नावलियों से एकत्रित सूचना के अनुसार 83 प्रतिशत अटल सेवा केन्द्रों पर कम्प्यूटर और 72.5 प्रतिशत केन्द्रों पर क्रियाशील इन्टरनेट सुविधाएं हैं, किन्तु

बॉक्स 10

180 ग्राम पंचायतों का नमूना विश्लेषण

- न्यून स्व राजस्व
- औसत प्राप्तियां > 50 लाख प्रति पंचायत/ वार्षिक
- औसत व्यय < 45 लाख से कम प्रति पंचायत/ वार्षिक
- नागरिक सेवाओं पर व्यय < 4 प्रतिशत

ग्राम पंचायतों को कम्प्यूटर और इन्टरनेट सुविधा–युक्त करने के प्रयासों के बावजूद, कई स्थानों पर, कम्प्यूटर उपलब्ध नहीं हैं। राज्य की भामाशाह योजना के सफल क्रियान्वयन के लिए आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, पंचायती राज विभाग मामले को देखे और ये सुविधाएं उपलब्ध कराये।

31. आयोग, निधियों के समय पर उपयोग के अभाव से चितिंत रहा है, क्योंकि अधिकांश ग्राम पंचायतों में एक बड़ी रकम का उपयोग नहीं हुआ है। इस स्थिति को सत्यापित करने के लिए आयोग ने केन्द्रीय वित्त आयोग/राज्य वित्त आयोग अनुदानों के उपयोग से संबंधित सूचना भी एकत्रित की है जिसके अनुसार 27 जिलों में चयनित 111 ग्राम पंचायतों में 11 जुलाई, 2016 को उनके यहाँ खर्च न किया हुआ अतिशेष पड़ा है। यह पाया गया कि केन्द्रीय वित्त आयोग/राज्य वित्त आयोग अनुदानों की 1 लाख रूपये से 25 लाख रूपये तक की निधियां इन 111 ग्राम पंचायतों में बिना खर्च किये पड़ी थी और अन्य स्कीमों की बिना खर्च की गई रकम जुड़ने से, किसी ग्राम पंचायत विशेष की बिना खर्च की गई कुल रकम 2.52 करोड़ रूपये तक हो गई थी। यह गंभीर चिंता का विषय है और इस पर ध्यान देने की आवश्यकता है। पंचायती राज विभाग को इन निकायों को निधियां जारी करने और उनके उपयोग को मॉनीटर करना चाहिये। यदि पंचायत, पूर्ववर्ती किस्त की रकम का 60 प्रतिशत उपयोग करने में विफल रहती है, तो पश्चात्वर्ती किस्त जारी नहीं की जाये और अगले वित्तीय वर्ष के लिए आस्थगित की जाये।

32. राज्य में 7 नगर निगमों से प्रश्नावलियों के माध्यम से प्राप्त सूचना का एक विश्लेषण भी संकलित किया गया है जो निम्नलिखित प्रकट करता है –

क. नगर निगमों की प्राप्तियां

(i) सारणी–4 में दिये गये ब्योरों के अनुसार 2010–15 के दौरान समस्त नगर निगमों की कुल प्राप्तियां 6068.64 करोड़ रूपये थी।

बॉक्स 11

सारणी 4 : नगर निगमों की वर्षवार प्राप्ति (रू. करोड़ में)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	योग	%
कर राजस्व (क)							
बाध्यकारी कर (क1)	81.52	90.96	96.49	112.54	139.12	**520.63**	8.58
वैवेकिक कर (क2)	3.71	4.17	24.92	34.07	34.89	**101.76**	1.68
योग (क1 + क2)	**85.23**	**95.13**	**121.41**	**146.61**	**174.01**	**622.39**	10.26
गैर कर राजस्व (ख)							
आन्तिरक प्राप्तियां (ख1)	264.63	274.82	400.15	420.28	322.29	**1682.17**	27.72
बाह्य प्राप्तियां (ख2)	**475.71**	**586.25**	**779.31**	**986.90**	**935.91**	**3764.08**	**62.03**
(i) राज्य वित्त आयोग अनुदान	15.89	59.92	78.96	57.24	188.26	**400.27**	6.60
(ii) केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान	17.87	40.64	102.97	103.27	34.25	**299.00**	4.93
(iii) अन्य प्राप्तियां	441.95	485.69	597.38	826.39	713.40	**3064.81**	50.50
योग (ख1 + ख2)	**740.34**	**861.07**	**1179.46**	**1407.18**	**1258.20**	**5446.25**	89.74
महायोग (क + ख)	**825.57**	**956.20**	**1300.87**	**1553.79**	**1432.21**	**6068.64**	**100.00**

(ii) बाध्यकारी करों के अधीन, जो 2010–15 के दौरान नगर निगमों की कुल प्राप्तियों का 8.58 प्रतिशत है, इसका मुख्य भाग नगरीय विकास कर (न.वि.क) से आता है। यह सभी निगमों द्वारा उद्गृहीत किया गया है और ये प्राप्तियां वर्ष प्रति वर्ष तक बढ़ रही हैं।

(iii) वेवैकिक करों का अंश निगमों की कुल प्राप्तियों का केवल 1.68 प्रतिशत है।

(iv) नगर निगमों की आन्तरिक प्राप्तियां मुख्य रूप से भूमि के विक्रय, उप–विधियों, अधिनियम, आस्तियों, ब्याज, उपभोक्ता प्रभारों, शास्तियों इत्यादि से प्राप्तियां हैं, जिनका योगदान इस कालावधि के दौरान नगर निगमों की कुल प्राप्तियों का 27.72 प्रतिशत है।

(v) राज्य वित्त आयोग और 13वां वित्त आयोग अनुदान कुल प्राप्तियों का क्रमशः 6.60% और 4.93% है।

(vi) अन्य प्राप्तियों में सरकार, अन्य संस्थाओं और अभिकरणों से निधि अंतरण सम्मिलित है।

(ख) नगर निगमों का व्ययः–

(i) सारणी–5 मे दिये गये निम्नालिखित व्यौरों के अनुसार समस्त नगर निगमों ने 2010–15 के दौरान 5592.68 करोड़ रूपयें का व्यय उपगत कियाः–

बॉक्स–12

सारणी–5: नगर निगमों का वर्षवार व्यय

(रू.करोड़ में)

	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	कुल	प्रतिशत
संस्थापन	104.51	118.67	133.44	154.45	162.22	673.29	12.04
स्वास्थ्य और स्वच्छता	294.28	344.94	400.06	444.57	491.75	1975.60	35.32
नागरिक सेवायें	91.99	119.92	141.93	209.31	175.96	739.11	13.22
विकास और आस्ति सृजन	226.52	307.93	405.56	804.28	460.39	2204.68	39.42
कुल	717.30	891.46	1080.99	1612.61	1290.32	5592.68	100.00

(ii) स्वास्थ्य, स्वच्छता और नागरिक सेवाएं, जो नगरनिगमों के मुख्य कृत्य है, पर व्यय के कुल व्यय का क्रमशः 35.32% और 13.22% है।

(iii) विकास और आस्ति सृजन व्यय कुल व्यय का 39.43% था।

33. तथापि, प्रश्नावलियों के माध्यम से प्राप्त डाटा और सूचना की क्वालिटी खराब हैं और इन संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत सूचना और डाटा के आधार पर किसी निष्कर्ष पर पहुंचना बहुत ही कठिन है।

राज्य वित्त

34. राजस्थान राज्य वित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंध अधिनियम, 2005 (रा.रा.उ.ब.प्र.) के उपबंधो के अधीन बजट दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत मध्यम अवधि राजवित्तीय पोलिसी विवरण वित्तीय वर्ष 2015–16 (पुनरीक्षित प्राक्कलन) और 2016–17(बजट प्राक्कलन) के लिए राजस्व और राजवित्तीय घाटे का उच्च स्तर उपदर्शित करते है रा.रा.उ.ब.प्र. अधिनियम शुन्य राजस्व घाटा अनुबद्ध करता है और राजवित्तीय घाटे को सफल राज्य घरेलु उत्पाद के 3% तक निर्बंधित करता है। राजस्व और राजवित्तीय घाटे के उच्चतर स्तरों के लिए उपदर्शित कारण, अन्तराष्ट्रीय बाजार मे कच्चें तेल की निन्न कीमतों के कारण कम रायल्टी प्राप्तियां, पेट्रोलियम उत्पादों से निम्न मूल्य परिवर्तित कर प्राप्तियों,। बिजली वितरण कम्पनियों (डिस्कॉम) को वित्तीय सहायता अनुदान, उदय स्कीम के अधीन डिस्कॉम के ऋण दायित्वों को कब्जें मे लेने पर ब्याज संदावों और केन्द्रीय करों से अशं मे निम्नतर प्राप्तियों है। दस्तावेज कथन करता है कि राज्य सरकार विकास पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, सुचना प्रोद्योगिकी के उपयोग द्वारा बेहतर कर अनुपालन, और अनुत्पादक व्यय में मितव्ययता द्वारा व्यय मे कटौती करके व्यापक कर सुधारों द्वारा राजस्व प्राप्तियों को बढ़ाने पर सावधानी पूर्वक विचार करती है। पॉलिसी विवरण इस बात पर भी जोर देता है कि ऋण स्तर सीमा के भीतर रखा जायेगा और विनिधान लोक निजी भागीदारी द्वारा बढ़ाया जायेगा। लोक उपयोगिता सेवाओं के उपयोक्ता

प्रभारों को पुनरीक्षित करने के लिए भी प्रयास किये जायेंगे। यह पृष्ठभूमि यह सुझाव देती है कि स्थानीय निकायों में आत्म निर्भरता का लक्ष्य नीतिगत उद्देश्यों मे से एक होना चाहिए।

35. देश माल और सेवा कर (जी.एस.टी.) व्यवस्था की और अग्रसर हो रहा है, जिसमें विभिन्न राज्य कर जी.एस.टी. मे सम्मिलित हो जायेंगे। जी.एस.टी. का क्रियान्वयन देश को संभावित रूप से सर्वश्रेष्ठ आर्थिक प्रबंधन की और ले जायेगा क्योंकि यह राज्यों को सशक्त करेगा और राज्यों और केन्द्र सरकार की राजस्व में वृद्धि करेगा। यह अर्थव्यवस्था में भी वृद्धि करेगा। तथापि, राज्य कर राजस्वों पर जी.एस.टी की वास्तविक विवक्षा न्यागमनों के परिप्रेक्ष्य में विश्लेषित की जानी चाहिए।

न्यागमन और सिफारिशें

बॉक्स 13

न्यागमन

शुद्ध रा.स्व.क.रा. 51373.74 करोड़ रूपये

न्यागमन 7.182% रकम 3689.66 करोड़ रूपये

प.रा.स. का अंश 75.1% रकम 2770.93 करोड़ रूपये

न.स्था.नि. का अंश 24.9% रकम 918.73 करोड़ रूपये

36. हमारी पहले की अंतरिम रिपोर्ट मे, हमने स्थानीय निकायों के लिए शुद्ध राज्य स्वयं कर राजस्व (एस.ओ.टी.आर.) के 7.182% के न्यागमन की सिफारिश की थी। जैसे कि पचांयती राज संस्थाओं ओर नगरीय स्थानीय निकायों के साथ निधियों की उपलब्धता और अपेक्षाओं के निर्धारण मूल्यांकन की प्रक्रिया में है। अतः हमारी अंतरिम रिपोर्ट में हमने स्थानीय निकायों के न्यागमन के लिए राज्य स्वयं शुद्ध कर राजस्व के 7.182% के समान अनुपात को बनाये रखा है। वर्तमान वर्ष के बजट प्राक्कलनों के अनुसार पर, राज्य का शुद्ध स्वयं कर राजस्व 51373.74 करोड़ रूपयें निकलता है और इसका 7.182% 3689.66 करोड़ रूपये निकलता है। इस रकम को स्थानीय निकाय ग्रामीण और शहरी दोनों को अंतरित करने की आवश्यकता है। हमारी पूर्व अंतरिम रिपोर्ट में 3271.81 करोड़ रूपये के कुल अंतरण की सिफारिश की गई थी। इसलिए स्थानीय निकायों को अंतरण के लिए सिफारिश की गयी निधियों में पूर्व अंतरिम रिपोर्ट में सिफारिश की गयी निधियों की तुलना में 417.85 करोड़ रूपये या 12.77% की वृद्धि हुई है।

37. जहां तक इस रकम का पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के बीच वितरण का संबंध है, हमने 2011 की जनगणना के ग्रामीण और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए क्रमशः 75.1% और 24.9% की जनसंख्या अनुपात को अपनाया है। तद्नुसार, पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के अंश क्रमशः 2770.93 करोड़ रू. और 918.73 करोड़ रू. बनते हैं।

38. हमारी पूर्व अन्तरिम रिपोर्ट में, हमने निधियों का 85% मूल और विकास कृत्यों के लिए 10% राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए और 5% प्रोत्साहनों के लिए निश्चित किया था। पंचायती राज संस्थाओं के संबंध में, हम इस प्रतिशत को ग्रामीण जल टैंकों के रखरखाव सहित मूल और विकास कृत्यों के लिए 55% राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए 40% और प्रोत्साहनों के लिए 5% पुनरीक्षित करने का प्रस्ताव करते हैं। राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए निश्चित निधियों में 40% की यह वृद्धि राज्य और केन्द्रीय सरकारों द्वारा जल संरक्षण, ग्रामीण आवास के लिए आरम्भ की गयी स्कीमों अर्थात् प्रधानमंत्री आवास योजना, मुख्यमंत्री जल स्वावलम्बन अभियान और सारणी 6 में सूचीबद्ध प्राथमिक स्कीमों को निधियां उपलब्ध कराने की आवश्यकता के कारण है।

बॉक्स 14

वितरण/प्रयोजन

	पं.रा.सं.	न.स्था.नि.
- मूल और विकास कृत्य	55%	75%
- नागरिक सेवाओं की क्वालिटी के समर्थन के लिए राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीम	40%	20%
- प्रोत्साहन	5%	5%

39. नगरीय स्थानीय निकायों के संबंध में, सिफारिश की गयी निधियों का निश्चित किया जाना इस प्रकार हैः मूल और विकास कृत्यों के लिए 75%, राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए 20% और प्रोत्साहनों के लिए 5%। पूर्व रिपोर्ट में पुनरीक्षण, ''जल स्वावलम्बन अभियान'' और सारणी 6 में सूचीबद्ध अन्यों को सम्मिलित करते हुए राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए अपेक्षित निधियां उपलब्ध कराने के कारण आवश्यक हुआ है।

40. हम, हमारी पूर्व अन्तरिम रिपोर्ट में उल्लिखित राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों की सूची को भी, एक जैसे उद्देश्यों वाली स्कीमों के एकीकरण और वर्तमान अपेक्षाओं को ध्यान में रखते हुए पुनरीक्षित कर रहे हैं। राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए रकम को, जल ''स्वावलम्बन अभियान'' को प्रथम प्राथमिकता के साथ इनमें से किसी भी क्रियाकलाप के लिए उपयोग में लिया जा सकता है। पुनरीक्षित सूची निम्नानुसार है :–

सारणी 6 : राष्ट्रीय और राज्य प्राथमिकता स्कीम

(क)	मुख्यमंत्री जल स्वावलम्बन अभियान/वृक्षारोपण
(ख)	ग्रामीण आवास स्कीम–प्रधानमंत्री आवास योजना–ग्रामीण
(ग)	प्रौद्योगिकी/ई–गवर्नेंस डाटा बेस
(घ)	पेयजल/जनता जल योजना/आर.ओ. प्रणाली
(ङ)	अग्निशमन सेवाएं
(च)	स्वच्छ भारत अभियान/खुले में शौच से मुक्त ग्राम/नगर/शहर
(छ)	सोलर/एल.ई.डी. लाईट
(ज)	लिंग संवेदनशीलता – बेटी बचाओ बेटी पढ़ाओ
(झ)	मुकदमेबाजी से मुक्त ग्राम/नगर/शहर/अपराध से मुक्त ग्राम

41. जहां तक 5% प्रोत्साहन अनुदानों का संबंध है, हम हमारी पूर्व अन्तरिम रिपोर्ट में यथा ब्यौरेवार ग्रामीण साथ–साथ ही नगरीय स्थानीय निकायों के लिए प्रोत्साहन स्कीम को लघु उपान्तरणों के साथ बनाये रखते हैं। 5% की प्रोत्साहन रकम पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए क्रमशः 138.54 करोड़ रू. और 45. 94 करोड़ रू. बनते हैं और इन संस्थाओं को निम्न में से किसी भी कृत्यों के निष्पादन पर संदेय होगी :–

(i) आय और व्यय के लेखाओं का समयबद्ध रखरखाव।

(ii) ''आस्ति रजिस्टर'' सहित अभिलेखों का रखरखाव।

(iii) पूर्व वर्ष की तुलना स्वयं के राजस्व में वृद्धि।

पंचायती राज संस्थाएं

42. पंचायती राज विभाग ने आयोग को अपने ज्ञापन और पश्चात्वर्ती पत्र में जिला परिषदों, पंचायत समितियों और ग्राम पंचायतों को क्रमशः 5:20:75 के वितरण अनुपात, पंचायती राज संस्थाओं में नियोजित जनशक्ति को पारिश्रमिक के संदाय के लिए अनुज्ञात करने, आदर्श लेखांकन प्रणाली के रखरखाव के प्रति आवृति प्रभार, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषद द्वारा उनके समय–समय पर आयोजित विभिन्न शासकीय कैम्पों के लिए क्रमशः एक लाख, दो लाख और तीन लाख रूपये प्रतिवर्ष के आयोग तथा मुख्यमंत्री जल स्वावलम्बन अभियान पर व्यय को राज्य वित्त आयोग निधियों पर ''प्रथम प्रभार'' बनाने का अनुरोध किया है।

43. हम, पंचायती राज संस्थाओं के तीन स्तरों के बीच 5:20:75 के वितरण अनुपात, आदर्श लेखांकन प्रणाली पर आवर्ती व्ययों, हमारे द्वारा सिफारिश की गई निधियों से उपगत किये जाने वाले कैम्पों पर व्ययों के संबंध में विभाग के प्रस्तावों पर सहमत हैं। जहां तक जल स्वावलम्बन अभियान का संबंध है, हम दोहराते हैं कि हमने इसे राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों में सूचीबद्ध किया है और जल अल्पता से संबंधित समस्याओं के दीर्घ अवधि समाधान के लिए इसकी अपेक्षाओं को पूरा करना आवश्यक है, यदि आवश्यक हो तो निधियों के मूल और विकास भाग पर ''प्रथम प्रभार'' द्वारा। जहां तक जनशक्ति का संबंध है, इस पर हमने पूर्व पैराओं पर विचार किया है।

पंचायती राज संस्थाओं के बीच वितरण के मानदंड

44. पंचायती राज संस्थाओं के लिए निधियों के जिलेवार वितरण हेतु हमारी पूर्व अन्तरिम रिपोर्ट में अपनाये गये पारस्परिक मानदंडों को बनाये रखने का प्रस्ताव रखते हैं जो निम्नलिखित हैं :–

बॉक्स 15

सारणी 7 : जिलेवार वितरण के लिए मानदंड और वरीयता

मानदंड	**वरीयता**
जनसंख्या	40%
भौगोलिक क्षेत्रफल	15%
शिशु लिंग अनुपात	10%
अनुसूचित जातियों की जनसंख्या	5%
अनुसूचित जनजातियों की जनसंख्या	5%
शिशु मृत्यु दर	5%
बालिका शिक्षा	5%
दशकीय जनसंख्या वृद्धि में कमी	5%
सामाजिक, आर्थिक एवं जातिगत जनगणना 2011 के अनुसार 7 मापदण्डों पर वंचन	10%
कुल	**100%**

45. हमारे द्वारा सिफारिश किये गये मानदंडों और वरीयता पर आधारित, वर्ष 2016–17 के लिए जिलेवार अंश और रकम सारणी–8 के अनुसार होगी।

सारणी 8: वर्ष 2016–17 हेतु निधियों का जिलेवार वितरण (रू. करोड़ में)

क्र. सं.	जिला	जिलेवार संयुक्त वरीयता प्रतिशत	जिलेवार आवंटन	मूलभूत एवं विकास कार्यों के लिए निधियां (55%)	प्रशासनिक स्तरमानों में सुधार और राष्ट्रीय प्राथमिकता स्कीमों के लिए अनुदान (40%)	निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान (5%)
1	अजमेर	2.763	76.563	42.110	30.625	3.828
2	अलवर	4.393	121.725	66.949	48.690	6.086
3	बांसवाडा	3.604	99.876	54.932	39.950	4.994
4	बारां	2.196	60.856	33.471	24.342	3.043
5	बाड़मेर	4.883	135.312	74.422	54.125	6.766
6	भरतपुर	3.061	84.818	46.650	33.927	4.241
7	भीलवाड़ा	3.538	98.033	53.918	39.213	4.902
8	बीकानेर	3.914	108.446	59.645	43.378	5.422
9	बून्दी	2.163	59.939	32.966	23.976	2.997
10	चित्तौड़गढ़	2.518	69.775	38.376	27.910	3.489
11	चुरू	2.805	77.723	42.748	31.089	3.886
12	दौसा	2.679	74.225	40.824	29.690	3.711
13	धौलपुर	1.946	53.92	29.656	21.568	2.696
14	डूंगरपुर	2.873	79.616	43.789	31.846	3.981
15	गंगानगर	3.128	86.682	47.675	34.673	4.334
16	हनुमानगढ़	2.657	73.613	40.487	29.445	3.681
17	जयपुर	4.759	131.88	72.534	52.752	6.594
18	जैसलमेर	3.181	88.139	48.476	35.256	4.407
19	जालौर	3.033	84.034	46.219	33.614	4.202
20	झालावाड़	2.359	65.375	35.956	26.150	3.269
21	झुन्झुनू	2.567	71.119	39.115	28.448	3.556
22	जोधपुर	4.404	122.028	67.115	48.811	6.101
23	करौली	2.624	72.722	39.997	29.089	3.636
24	कोटा	1.733	48.022	26.412	19.209	2.401
25	नागौर	4.46	123.59	67.975	49.436	6.180
26	पाली	3.19	88.398	48.619	35.359	4.420
27	प्रतापगढ	2.095	58.056	31.931	23.222	2.903
28	राजसमंद	1.921	53.226	29.274	21.290	2.661
29	स. माधोपुर	2.268	62.855	34.570	25.142	3.143
30	सीकर	3.045	84.367	46.402	33.747	4.218
31	सिरोही	2.024	56.073	30.840	22.429	2.804
32	टोंक	2.359	65.364	35.950	26.146	3.268
33	उदयपुर	4.856	134.559	74.007	53.824	6.728
योग		**100.000**	**2770.93**	**1524.011**	**1108.372**	**138.546**

पंचायती राज संस्थाओं के बीच वितरण

46. चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने जिला परिषदों और पंचायत समितियों को कोई अनुदान नहीं दिया है और इन निकायों की आवश्यकताओं का ध्यान रखने के लिए राज्य सरकार पर छोड़ दिया है। ऐसा करने के हमारे प्रयास में, हमने हमारी पूर्व अन्तरिम रिपोर्ट में जिला परिषदों का अंश 3% से 5% और पंचायत समितियों का 12% से 15% कर दिया है। पंचायती राज विभाग ने पंचायत समितियों का अंश 20% किए जाने का अनुरोध किया है। इसलिए हम, पंचायत समितियों के अंश को 20% करने और ग्राम पंचायतों के लिए 75% रखने की सिफारिश करते हैं। इन संस्थाओं के बीच वितरण 2011 की जनसंख्या के आधार पर किया जाना चाहिए।

बॉक्स 16

पं.रा.सं. को न्यागमन के लिए फार्मूला (सूत्र)

1. समस्त स्थानीय निकायों को न्यागत निधि (*D*)
2. प.रा.सं. का अंश *0751xD*
3. जिले का अंश

$$DD = \Sigma\{2/5\,(D_p/T_p)+3/20(D_a/T_a)+1/10(D_{csr}/T_{csr}) +1/20(D_{scp}/T_{scp})+1/20(D_{stp}/T_{stp})+1/20(D_{imr}/T_{imr})+ 1/20(D_{ge}/T_{ge}) + 1/20(D_{dpg}/T_{dpg})+1/10(D_{dep}/T_{dep})\} X\ 0.751\ D$$

4. ग्रा.प. : प.स : जी.प का अंश (75:20:5)
   - *(i)* किसी जिल में समस्त ग्रा.प. का अंश $(GP_d) = 0.75 \times DD$
   - *(ii)* किसी जिले में समस्त प.स. का अंश $(PS_d) = 0.20 \times DD$
   - *(iii)* किसी जिले में जी.प. का अंश $(ZP_d) = 0.05 \times DD$
5. किसी जिले में
   - *(i)* प्रत्येक ग्रा.पं. का अंश = $(GP_p/ZP_p) \times GP_d$
   - *(ii)* प्रत्येक पं.स. का अंश = $(PS_p/ZP_p) \times PS_d$
   - *(iii)* जी.प. का अंश = ZP_d

जहां DD = डिस्ट्रिक्ट डेवलूशन, T = टोटल, D = डिस्ट्रिक्ट, p = पापूलेशन, a = एरिया csr = चाइल्ड सेक्स रेशो, scp = शेडयूल्ड कास्ट पापूलेशन, stp = शेडयूल्ड ट्राइब पापूलेशन, imr = इनफेन्ट मार्टेलिटी रेट, ge = गर्ल्स एजुकेशन, dpg = डिकलाइन इन पापूलेशन ग्रोथ, dep = डेप्रवेशन ऑन 7 क्राइटेरिया, GP_d = डेवलूशन टू ऑल जीपी$_{एस}$, PS_d = डेवलूशन टू ऑल पीएस$_{एस}$, ZP_d = डेवलूशन टू जेडपी, अभिप्रेत है

47. तद्नुसार मूल और विकास कृत्यों के लिए 55%, राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए 40% और प्रोत्साहनों के लिए 5% निधियों का आवंटन करने पंचायती राज संस्थाओं के तीन स्तरों का अंश निम्नलिखित बनता है:–

सारणी–9: पंचायती राज संस्थाओं के बीच पारस्परिक वितरण

(रू. करोड़ में)

पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा 2016–17 के दौरान निधियों के कुल न्यागमन में से जनसंख्या का 75.1% (राज्य के शुद्ध स्वयं कर राजस्व कर का 7.182%)				2770.93
मूलभूत एवं विकास कार्यो के लिए 55% निधियां				1524.01
राष्ट्रीय / राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए 40% अनुदान				1108.38
निष्पादन के लिए 5% प्रोत्साहन अनुदान				138.54
विशिष्टियां	मूलभूत एवं विकास कार्यो के लिए निधियां (55%)	राष्ट्रीय / राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए अनुदान (40%)	निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान (5%)	कुल
जिला परिषदें (5%)	76.20	55.42	6.92	138.54
पंचायत समितियां (20%)	304.80	221.68	27.71	554.19
ग्राम पंचायतें (75%)	1143.01	831.28	103.91	2078.20
कुल	1524.01	1108.38	138.54	2770.93

नगरीय स्थानीय निकाय

48. स्थानीय निकाय विभाग ने आयोग को अपने ज्ञापन मे अग्निशमन सेवाओं के लिए निधियां उपलब्ध करवाने के लिए निवेदन किया है, जैसे कि 190 नगरीय निकायों में से 57 में न तो

फायर टेण्डर हैं और न ही अग्निशमन केन्द्र है। और 33 में फायर टेण्डर है किंतु अग्निशमन केन्द्र नही हैं। इन स्थानीय निकायों में अग्निशमन सेवाओं के लिए निधियों की कुल आवश्यकता लगभग 67.80 करोड़ रूपये है। विभाग ने केन्द्रीय स्कीमों में ऐसी वायएबिलटी गैप फंडिग के लिए भी निवेदन किया है जहां संबंधित स्थानीय निकायों का अभिदाय अपेक्षित है।

49. भारत सरकार ने स्मार्ट सिटी परियोजना आरंभ की है जिससे हमारे राज्य से जयपुर, उदयपुर, कोटा और अजमेर का चयन किया गया है। परियोजना नगरीय भूदृश्य के संपरिवर्तन की दीर्घ अवधि की परिकल्पना है। इसका प्रयोजन नागरिक सेवाओं को भौतिक से साप्टवेयर अवसंरचना को हाई–एण्ड प्रोद्योगिकी ओर विभिन्न संस्थागत अवसरंचनाओं के द्वारा अधिक कार्यकुशल, वहन योग्य और उपयुक्त बनाना है। स्मार्ट सिटी परियोजना में केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार और संबंधित नगरीय स्थानीय और पांच वर्षों की कालावधि से परिव्याप्त पैरास्टेटल अभिकरणों की वित्तीय सहभागिता सम्मिलित है इसके अलावा राज्य के 29 शहरों में महत्वाकांक्षी अमृत (AMRUT) परियोजना प्रारंभ की गयी है। नगरीय स्थानीय संशोधनों से इन स्कीमों के लिए अभिदाय किया जाना भी अपेक्षित है आयोग स्मार्ट सिटी की गैप फंडिंग हेतु राज्य वित्त आयोग विधियों, स्मार्ट सिटी और अन्य केन्द्रीय स्कीमों इत्यादि जहां स्थानीय निकायों से उनके अंश के अभिदाय की अपेक्षा है, के आवश्यकता आधारित उपयोग की स्थानीय निकाय विभाग के निवेदन से है।

बाक्स 17

स्मार्ट सिटीज

राजस्थान के चयनित चार शहर

नाम	कुल परियोजना लागत
जयपुर	2401 करोड़ रूपये
उदयपुर	1221 करोड़ रूपये
कोटा	1947 करोड़ रूपये
अजमेर	1456 करोड़ रूपये

नगरीय भूदृश्य का दीर्घ अवधि परिवर्तन

नागरिक सेवाओं से भौतिक अवसंरचना के साफ्टवेयर को अधिक कार्यकुशल, वहनयोग्य और उपयुक्त बनाना।

नगरीय स्थानीय निकायों की निधियां

50. नगरीय स्थानीय निकायों के न्यागमन का अंश 918.73 करोड़ रूपये होता है। हम अंतरण के अनुपात को नगरपालिकाओं के तीन स्तरों अर्थात् नगर निगमों, नगर परिषदों और नगरपालिकाओं में ही बनाये रखने का प्रस्ताव करते हैं, जैसा कि पूर्व अंतरिम रिपोर्ट में सिफारिश की गयी थी। यह जनसंख्या के आधार पर 55%, समस्त नगरीय स्थानीय निकायों के क्षेत्र के आधार पर 15%, और शेष 30% निधियां जनसंख्या के आधार पर नगरपालिकाओं के लिए है क्योंकि उनका राजस्व आधार कमजोर है। ये नगरपालिकाएं अब तक दूसरी, तीसरी और चौथी श्रेणी की नगरपालिकाएं कहलाती थी। हमने वरीयता देते समय 2011 की जनगणना की जनसंख्या के आंकड़े ग्रहण किये हैं। हम स्थानीय निकायों के लिए निधियों का 75% आधारभूत और विकास कार्यों के लिए, 20% राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए, तथा आय और व्यय के लेखों के समय–समय पर रख–रखाव, ''आस्ति रजिस्टरों'' सहित अभिलेखों के रख–रखाव और पूर्ववर्ती वर्षों के स्व राजस्व में वृद्धि के लिए 5% प्रोत्साहन हेतु सिफारिश करते हैं।

बॉक्स 18

नगरीय स्थानीय निकायों के न्यागमन का सूत्रः–

1. समस्त स्थानीय निकायों की न्यागमन निधि — D
2. नगरीय स्थानीय निकायों का अंश — 0.249 x D
3. मानदंड

(i) जनसंख्या के आधार पर न्यागमन (D_p)
$= 0.55 \times 0.249 \times D$

(ii) क्षेत्र के आधार पर न्यागमन (D_A)
$= 0.15 \times 0.249 \times D$

4. प्रत्येक नगरीय स्थानीय निकाय का अंश
$= \{(ULB_p/Tulb_p \times DP) + (ULB_a/Tulb_a \times D_a)\}$
5. शेष 30 प्रतिशत न्यागमन में नगरपालिकाओं का अंश
$= M_p/T_{mp} \times 0.30 \times 0.249 \times D$

जहाँ p = जनसंख्या, a = क्षेत्र, T = कुल, M = नगरपालिका, ULB = नगरीय स्थानीय निकाय

51. उपर्युक्त चर्चाओं और मानकों के आधार पर नगरीय स्थानीय निकायों का अंश निम्नलिखित रूप में होगाः–

सारणी 10 : नगरीय स्थानीय निकायों के लिए निधियों का न्यागमन

(रू. करोड़ में)

श्रेणियाँ (नगरपालिका अधिनियम, 2009 के अनुसार)	55 प्रतिशत जनसंख्या पर	15 प्रतिशत क्षेत्र पर	शेष 30 प्रतिशत नगरपालिकाओं के लिए	कुल निधियाँ	जिसमें से		
					आधारभूत और विकास कार्यों के लिए निधियाँ (75%)	राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों के लिए अनुदान (20%)	निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान (5%)
नगर निगम – 7	222.08	38.87	-	260.95	195.71	52.19	13.05
नगर परिषद् – 34	136.63	30.68	-	167.31	125.48	33.46	8.37
नगरपालिकाएं – 149	146.59	68.26	275.62	490.47	367.86	30.29	24.52
निदेशालय स्तर पर अग्निशमन सेवाओं के लिए एकमुश्त रखने के लिए	-	-	-	-	-	67.80	-
कुल – 190	505.30	137.81	275.62	918.73	689.05	183.74	45.94

52. अग्निशमन सेवा एक आधारभूत नगरपालिक कृत्य है और अग्निशमन सुविधाएं समस्त नगरपालिक निकायों पर उपलब्ध होनी चाहिएं। हमनें हमारी पूर्ववर्ती अंतरिम रिपोर्ट में इन्हें राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता स्कीमों में सम्मिलित किया था। अब, जैसा कि विभाग द्वारा अनुरोध किया गया है, हम वर्तमान में जहाँ ये सेवाएं उपलब्ध नहीं हैं उन नगरपालिक निकायों में अग्निशमन सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए निधियां निश्चित कर रहे हैं। तथापि, इस निधि के उपयोग की प्रक्रिया वित्त विभाग के परामर्श से विनिश्चित की जायेगी।

53. हमारे ध्यान में यह लाया गया है कि कुछ नगरपालिकाएं संसाधनों के अभाव के कारण स्वच्छता सेवा प्रदान करने में कठिनाइयों का सामना कर रही हैं। जैसा कि ये आधारभूत नागरिक सेवाएं हैं, नगरपालिकाएं मजदूरी घटकों सहित इन सेवाओं की वित्तीय आवश्यकताओं को हमारे अनुदानों में से एक अंतरिम व्यवस्था के रूप में पूरा कर सकेगी।

54. चौदहवें वित्त आयोग ने वर्ष 2016–17 के लिए ग्राम पंचायतों और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए मूलभूत अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के रूप में निधियों की निम्न प्रकार सिफारिश की है:–

बॉक्स 19

सारणी 11 : चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान

(रू. करोड़ में)

संस्थाएं	आधारभूत अनुदान	निष्पादन अनुदान	कुल
ग्राम पंचायतें	2038.17	267.35	2305.52
नगरीय स्थानीय निकाय	599.73	177.00	776.73
कुल	2637.90	444.35	3082.25

55. हमें चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों के वितरण के लिए किसी सूत्र की सिफारिश करने की आवश्यकता है। जैसे कि ग्रामीण स्थानीय निकायों की बाबत् चौदहवें वित्त आयोग अनुदान केवल ग्राम पंचायतों के लिए हैं, यह रकम जिलेवार वरीयता के अनुसार और तत्पश्चात् जनसंख्या के आधार पर केवल ग्राम पंचायतों को ही संवितरित की जा सकेगी। नगरीय स्थानीय निकायों के संबंध में रकम का संवितरण अग्निशमन सेवाओं के लिए निधियां निश्चित किये बिना हमारे द्वारा सिफारिश किये गये सूत्र के अनुसार किया जा सकेगा।

56. पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए इस रिपोर्ट एवं चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अवार्ड में मय निष्पादन अनुदान के वर्ष 2016–17 के लिए सिफारिश किये गये न्यागमन की कुल रकम निम्नलिखित सारणी–12 में दी गयी है:–

बॉक्स 20

सारणी 12 : न्यागमन की कुल रकम

(रू. करोड़ में)

संस्था	5वां राज्य वित्त आयोग	14वां केन्द्रीय वित्त आयोग	कुल
(i) पंचायती राज	2770.93	2305.52	5076.45
(ii) नगरीय स्थानीय निकाय	918.73	776.73	1695.46
कुल	**3689.66**	**3082.25**	**6771.91**

57. इन न्यागमनों से ग्राम पंचायतों के पास उनके कृत्यों के क्रियान्वयन के लिए पर्याप्त निधियां हो जायेंगी। वर्ष 2016–17 के दौरान एक पंचायत के पास औसतन 44 लाख रूपये या प्रति व्यक्ति 851 रूपये से अधिक की निधि होती है। जो किसी पंचायत को निवासियों के प्रति आधारभूत नागरिक कर्तव्यों के निष्पादन के लिए समर्थ बनाने हेतु पर्याप्त होनी चाहिए। इन निधियों के समुचित उपयोग के लिए इन संस्थाओं को तकनीकी और अन्य मानव शक्ति की आवश्यकता होगी। यह राज्य सरकार का उत्तरदायित्व है कि वह पंचायतों को अपेक्षित प्रणालीगत सहयोग उपलब्ध करवाये।

58. नगरीय क्षेत्रों के संबंध में आधारभूत नागरिक सेवाओं का प्रदाय नगरपालिक निकायों का कर्तव्य है। वर्ष 2016–17 के दौरान इन संस्थाओं की ओर निधियों का प्रवाह लगभग 9 करोड़ रू. प्रति संस्था या 994 रू. प्रति व्यक्ति होता है। यह रकम आधारभूत नागरिक सेवाएं उपलब्ध करवाने के लिए पर्याप्त होनी चाहिए। इन संस्थाओं के पास उनके कृत्यों के क्रियान्वयन के लिए समूचित मानव शक्ति और अन्य आधारभूत सुविधाएं हैं। उपलब्ध निधियां लागत में वृद्धि को सम्मिलित करते हुए चौथे राज्य वित्त आयोग द्वारा प्राक्कलित आवश्यकताओं से अधिक हैं। आवश्यकता इन निधियों के प्रभावी उपयोग की है और इसे सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार द्वारा प्रभावी पर्यवेक्षण और मॉनीटर किया जाना अपेक्षित है।

59. इस आयोग की अवधि 30 मई, 2017 तक है और उस नियत तारीख तक अन्तिम रिपोर्ट देने का हमारा प्रयास रहेगा। तथापि, हमारे नियन्त्रण के बाहर कारणों से यदि हमारी अन्तिम रिपोर्ट में देरी हो जाती है तो हम नहीं चाहेंगे कि स्थानीय निकायों को निधियों की समस्या का सामना करना पड़े। इसलिए इस स्थिति से बचने के लिए हम सिफारिश करते हैं कि जब तक हमारी अंतिम रिपोर्ट क्रियान्वित होती है, राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व, अंश, वितरण के सूत्र और इस रिपोर्ट में हमारे द्वारा सिफारिश किये गये समस्त अन्य मानदण्ड, नगरीय स्थानीय निकायों के लिए अग्निशमन सेवाओं हेतु निधियों को अपवर्जित करते हुए, क्योंकि यह केवल एकबारगी सिफारिश है, इन स्थानीय निकायों को निधियां अन्तरित करने के लिए प्रभावी बने रहेंगे।

<u>सिफारिशों का सार</u>

60. (i) राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 7.182 प्रतिशत जो 3689.66 करोड़ रूपये होता है, वर्ष 2016–17 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को दिया जाये। (पैरा 36)

(ii) 3689.66 करोड़ रूपये की रकम पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के बीच ग्रामीण–नगरीय जनसंख्या के अनुपात 75.1 : 24.9 में विभाजित की जायेगी। तदनुसार, पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए वह रकम क्रमशः 2770.93 करोड़ रूपये और 918.73 करोड़ रूपये होगी। (पैरा 37)

(iii) सिफारिश की गयी रकम का 55 प्रतिशत आधारभूत और विकास कार्यों के लिए, 40 प्रतिशत, संविधान के 73वें संशोधन की भावना को ध्यान में रखते हुए, जल संरक्षण और ग्रामीण आवासन को सम्मिलित करते हुए, राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता के प्रोत्साहन की सहायता के लिए, रकम, और 5 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं को विनिर्दिष्ट कार्यों के निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान के रूप में जारी किया जा सकेगा। (पैरा 13 और 38)

(iv) सिफारिश की गयी रकम का 75 प्रतिशत आधारभूत और विकास कार्यों के लिए, 20 प्रतिशत, जल संरक्षण को सम्मिलित करते हुए, राष्ट्रीय/राज्य प्राथमिकता के प्रोत्साहन के लिए और 5 प्रतिशत नगरीय स्थानीय निकायों को विनिर्दिष्ट कार्यों के निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान के रूप में जारी किया जा सकेगा। (पैरा 39)

(v) पंचायती राज संस्थाओं को ई–गवर्नेंस और सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग द्वारा सुदृढ़, पारदर्शी बनाया जा सकेगा। राष्ट्रीय/राज्य उपक्रम के लिए चिन्हित निधियों को इन प्रयोजनों के लिए पंचायती राज विभाग द्वारा उपयोग में लिया जा सकेगा। (पैरा 23)

(vi)अधिनियम और विभाग के निदेश द्वारा यथा अपेक्षित विराम सभाओं की बैठकें आयोजित की जानी चाहिए और सदस्यों की सहभागिता सुनिश्चित की जानी चाहिए। (पैरा 11)

(vii) पंचायती राज संस्थाओं के अंश का जिलेवार वितरण सिफारिश किये गये विभिन्न मापदण्डों और वरीयता के अनुसार किया जायेगा। (पैरा 44 और 45)

(viii) पंचायती राज संस्थाओं के मध्य निधियों का स्तरवार वितरण जिला परिषद् के लिए 5%, पंचायत समिति के लिए 20% और ग्राम पंचायतों के लिए 75% होना चाहिए। (पैरा 46)

(ix) पंचायती राज विभाग को इन निकायों की निधियों की जारी और उपयोग को मॉनीटर करना चाहिए। यदि पंचायत पूर्व की किस्त की 60% रकम का उपयोग करने में असफल रहती है तो पश्चातवर्ती किस्त को जारी नहीं किया जायेगा और अगले वित्तीय वर्ष के लिए आस्थगित किया जा सकेगा। (पैरा 31)

(x) निधियां सेवाओं के प्रदाय और सुदृढ़ीकरण के लिए सामाजिक, आर्थिक अवसंरचना के लिए जनशक्ति को सम्मिलित करते हुए व्यवस्थित सहायता के उपबंधों के लिए उपयोग में ली जा सकेंगी। (पैरा 17 और 53)

(xi) वायएबिलिटी गैप फण्डिंग और अग्निशमन सेवाओं के लिए निधियों का आवश्यकता आधारित उपयोग किया जा सकेगा। (पैरा 49 और 52)

(xii) चौदहवें वित्त आयोग अनुदान की रकम हमारे द्वारा सिफारिश किये गये मापदण्डों और वरीयता के अनुसार ग्राम पंचायतों और नगरीय स्थानीय निकायों में वितरित की जा सकेगी। (पैरा 55)

(xiii) इस रिपोर्ट में की गई सिफारिश प्रवृत्त रहेगी जब तक की हमारी अन्तिम रिपोर्ट प्रवर्तन में नहीं आ जाती है। (पैरा 59)

(xiv) निष्कर्ष पुनरीक्षण के अध्यधीन होगा या प्रश्नावलियों और प्राक्कलनों पर कार्य प्रगति की दृष्टि से परिवर्तित किया जा सकेगा। (पैरा 29 और 33)

ह0/–
(डॉ॰ ज्योति किरण)
अध्यक्ष

ह0/–
(प्रद्युम्न सिंह)
सदस्य

ह0/–
(एस॰सी॰ देराश्री)
सदस्य सचिव

जयपुर,

01 सितम्बर, 2016