.

पंचम राज्य वित्त आयोग,
राजस्थान
की
अंतरिम रिपोर्ट
(वर्ष 2015–2016 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, 2015

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. पाचवें राज्य वित्त आयोग का गठन महामहिम राज्यपाल, राजस्थान के आदेश दिनांक 29 मई, 2015 द्वारा अपनी रिपोर्ट 30 नवम्बर, 2015 तक देने की आज्ञा के साथ किया गया था (उपाबंध–1)। आयोग के निर्देश–निबंधन आदेश में उपवर्णित हैं और पूर्वतर आयोगों को अभिदत्त निर्देश–निबंधनों से अधिक व्यापक हैं। इस आयोग से यह भी अपेक्षा की जाती है कि वह पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा उनके स्वयं के संसाधनों से पूर्णतः या भागतः वित्तपोषित सेवाओं की, इन सेवाओं के मानकों की, अनुशंसित मानकों पर इन सेवाओं को देने के लिए निधि की मानकीय अपेक्षाओं की और सेवाओं के इन मानकों को देने के लिए स्वयं के संसाधनों को जुटाने हेतु आवश्यक उपायों सहित इन सेवाओं को देने के लिए संसाधनों में कमी की पहचान करे। इसके अतिरिक्त, आयोग को, लेखा संधारण की प्रणाली और सेवाओं के परिदान की गति, दक्षता और कम लागत की आवश्यकता से संगत बेहतर राजवित्तीय प्रबन्धन हेतु उपाय सुझाने के लिए भी कहा गया है।

2. भारत के संविधान के 73वें एवं 74वें संशोधनों ने, स्थानीय निकायों को विभिन्न कृत्य प्रत्यायोजित करके और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में भागीदार बनने के लिए लोगों को अवसर प्रदान करके शासन के प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का रास्ता खोल दिया है। केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोगों ने तब से वित्तीय विकेन्द्रीकरण में अपना कर्तव्य प्रभावी रूप से निभाया है। चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग (चौ.के.वि.आ.) और चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने स्थानीय निकायों को अधिक वित्तीय न्यागमन के लिए अपनी सिफारिशें की हैं और अब शासन के इस तृतीय स्तर को और सुदृढ़ बनाने पर विचार करने हेतु पंचम वित्त आयोग का गठन किया गया है।

3. संघीय वित्तीय व्यवस्था पर अध्ययन और पूर्व के वित्त आयोगों की सिफारिशों का पुनर्विलोकन इंगित करता है कि विकेन्द्रीकरण से प्राप्त की जाने वाली कार्यकुशलता और कल्याणकारी अभिलाभ स्वाभाविक हैं। फिर भी, प्रशासनिक

क्षमताएं और व्यवस्थाजनित कठिनाईयां निर्धारित कार्यकुशलता प्राप्त करने में विकारों के रूप में कार्य करती हैं। इस प्रकार 'कार्यात्मक श्रेष्ठता' इस परिपेक्ष्य में एक वास्तविक चुनौती बन जाती है।

4. स्थानीय शासन को सशक्त करने के लिए समर्थकारी रीति हेतु 'जवाबदेही' और ''स्वायत्तता'' के बीच अद्वितीय सामंजस्य की आवश्यकता है। इन स्थानीय निकायों को सुदृढ़ करने के लिए और इन्हें स्थानीय प्रजातन्त्र का ठोस यान बनाने के लिए निधि–अंतरणों के वित्तीय स्थापत्य में संरचनात्मक परिवर्तन किया जाना आवश्यक है। इस महत्वाकांक्षी लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए, आदर्श 'आवश्यकताओं' और वास्तविक 'व्यय' साँचे का व्यापक विश्लेषण आवश्यक हो जाता है। वह भी आदर्श ढाँचे में। इस आयोग का उद्देश्य विस्तृत अध्ययनों, विचार–विमर्श, विशेषज्ञ सलाह, सर्वेक्षणों और द्वितीय एवं प्राथमिक सूचनाओं के विश्लेषण तथा अन्य राज्यों में श्रेष्ठ कार्यप्रणालियों का भी अध्ययन करके इस साँचे को पुनः परिभाषित करना है। इस प्रकार आयोग की यह अनन्तिम कार्यावली होगी जिसके आसपास आयोग अपने भावी कार्य को पूर्ण करेगा।

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

6. तेरहवें और चौदहवें वित्त आयोग के प्रतिवेदनों का पुनर्विलोकन उपदर्शित करता है कि स्थानीय निकायों को व्यापक महत्व दिया गया है। तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने सिफारिश की है कि स्थानीय निकायों के अनुदानों को दो भागों अर्थात् मूल

अनुदान और निष्पादन अनुदान में न्यागत किया जा सकता है। निष्पादन अनुदान में समुचित लेखा संधारण तथा संपरीक्षा प्रणाली का सुदृढ़ीकरण सम्मिलित है। तेरहवें वित्त आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व संग्रहण को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों को अविलम्ब लागू किया जाना चाहिए। उसने यह भी सुझाव दिया है कि विकास प्राधिकरण द्वारा स्थानीय निकायों को नगरीय योजना कृत्यों के साथ जोड़ा जाना चाहिए और विकास योजना को जिला आयोजना समितियों के समक्ष लाया जा सकता है।

7. इसके पश्चात् चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने भी कमोबेश उपर उल्लिखित विषयों पर जोर दिया है। उसकी सिफारिशों के मुख्य बिन्दू ये हैं कि स्थानीय निकायों को अनुदान का न्यागमन दो भागों में अर्थात् मूल अनुदान और निष्पादन अनुदान में हो; पंचायती राज संस्थाओं के अन्य दो स्तरों को छोड़कर सीधे ग्राम पंचायतों को न्यागमन हो, उचित लेखा संधारण और उनकी यथासमय संपरीक्षा द्वारा विश्वसनीय आंकड़े उपलब्ध कराने के लिए निष्पादन अनुदान, मूलभूत सेवाओं के लिए नगरीय स्थानीय निकाय (न.स्था.नि.) सेवा आधारित मानक निर्धारित कर प्रकाशित कराये, पूर्ववर्ती वर्ष की तुलना में स्थानीय निकाय स्वयं के राजस्व में वृद्धि दर्शित करने वाले संपरीक्षित लेखाओं को प्रस्तुत करे। आयोग ने स्वतः निर्धारण पद्धति पुरःस्थापित करके सम्पति कर उद्गृहीत करने, रिक्त भूमि कर उद्गृहीत करने, राज्य सरकार द्वारा भूमि संपरिवर्तन प्रभार स्थानीय निकायों के साथ बांटने, स्थानीय निकायों को विज्ञापन कर अधिरोपण द्वारा सशक्त करने, मनोरंजन कर को व्यापक बनाकर मनोरंजन की नयी गतिविधियों को सम्मिलित करने तथा नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा सेवा प्रभारों के अधिरोपण से इसके संचालन एवं रखरखाव व्यय की वसूली के सुझाव दिये हैं।

8. इसी प्रकार, चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने लेखों की तैयारी, उसकी यथा समय संपरीक्षा और स्वयं के राजस्व में वृद्धि द्वारा स्थानीय निकायों को सशक्त करने के लिए निष्पादन अनुदान की सिफारिश की है। इस परिपेक्ष्य में यह स्पष्ट संदेश

उभर कर आता है कि स्थानीय निकायों को वित्तीय रूप से आत्मनिर्भर बनने का प्रयास करना चाहिए, स्वयं के राजस्व में त्वरित वृद्धि करनी चाहिए एवं उपरोक्त सुझाये गये उपायों पर कार्य करते हुए अपने क्षेत्राधिकार में दी गयी मूल नागरिक सेवाओं की संधारण लागत वहन करनी चाहिए। और उन्हें वित्तीय प्रबन्धन की सुदृढ़ व्यवस्था कर आत्मनिर्भर और उत्तरदायी शासन केन्द्रों के रूप में स्वयं को स्थापित करना चाहिए। यह आयोग इस वांछित परिवर्तन के लिए नवीन खाका बनाने का आशय रखता है।

9. आयोग का गठन हाल ही में किया गया है और पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए निधियों की आवश्यकताओं का निर्धारण करने की कार्यवाही अभी प्रारंभ नहीं हुई है। पंचायती राज और स्वायत्त शासन विभागों ने वित्त विभाग से, वर्ष 2015–16 के बजट में नगरीय स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं को उनकी कृत्यकारी अपेक्षाओं की पूर्ति के लिए, उपबंधित रा.वि.आ. निधियां शीघ्र जारी करने हेतु अनुरोध किया है। चूंकि आयोग की सिफारिश के बिना निधियां जारी करना संभव नहीं है, इसलिए वित्त विभाग ने अपने अर्द्ध शासकीय पत्र क्रमांक प. 5(1)एफडी/एफ.सी. एण्ड ई.ए.डी./एस.एफ. सी./2014 दिनांक 5 जून, 2015 द्वारा आयोग से 'अंतरिम प्रतिवेदन' जारी करने का अनुरोध किया है ताकि पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को निधियां जारी की जा सकें। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए आयोग अपना अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत कर रहा है।

कार्यविधि

10. संविधान के नीति निदेशक सिद्धान्त प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण परिकल्पित करते हैं। संविधान के तेहतरवें संशोधन द्वारा 29 विषयों को निधियों, कृत्यों और कृत्यकारियों सहित पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित करना आज्ञापक था। राज्य सरकार ने कतिपय कृत्यों को, शेष कृत्यों को अंतरित करने की वचनबद्धता के साथ, अंतरित कर दिया है। तद्नुसार निधियों का न्यागमन अन्य समर्थित उपायों के साथ किया जा रहा है। फिर भी, लेखांकन और मॉनीटरिंग प्रणाली का अभाव,

जिला स्तर और उससे नीचे के स्तर पर कार्मिकों का अभाव सुविदित बाधाएं हैं और न्यागमन किये गये कृत्यों को पूरा करने पर ध्यान दिया जाना आवश्यक है। इस प्रकार इन निधियों के प्रभावी उपयोग के लिए प्रभावी संस्थागत और कार्यशील ढ़ांचा सृजित करने का कार्य अभी भी एक चुनौती है। पंचायती राज संस्थाओं को, उन्हें पूर्व में न्यागत कृत्यों के दक्षतापूर्ण निष्पादन हेतु योग्य बनाने के लिए अंतजन्य आयोजना, सक्षम और प्रशिक्षित जन–शक्ति, अतिरिक्त संसाधनों की गतिमानता और उचित बजट की तैयारी, मॉनीटरिंग और रिपोर्टिंग प्रणाली आवश्यक होगी। इसके अलावा, निधियों और कृत्यकारियों के साथ शेष कृत्यों के न्यागमन के लिए रोड मैप भी आवश्यक है।

11. आयोग ने नगरीय स्थानीय निकायों से अपेक्षाओं के परिप्रेक्ष्य में एक विरोधाभास देखा है। एक तरफ, स्मार्ट आदर्श शहर बनाने की संकल्पना को प्रोन्नत किया जा रहा है जिससे पोषित वर्ग जनसंख्या की अपेक्षाएं बढ़ रही हैं। दूसरी तरफ, राजस्थान के अधिकांश शहर अभी भी मूलभूत सुख–सुविधाओं और नागरिक सेवाओं से वंचित हैं। नगरीय स्थानीय निकायों की आय सृजित करने या बढ़ाने के प्रयासों को तेज करने के बारे में निर्वाचित जनप्रतिनिधि या तो अनिच्छुक हैं या निष्क्रिय हैं। प्रायः करों के कमजोर संग्रहण के लिये कार्मिकों की कमी को भी कारण बताया जाता है। इस परिप्रेक्ष्य में वित्त का अभाव, कमजोर सेवाएं, अपर्याप्त कर संरचना एवं कमजोर क्षमता की स्थिति का दुष्चक्र इसकी स्वयं पुष्टि करता है। इस कृत्रिम वातावरण में कोई भी आत्मनिर्भर सजीव आर्दश स्मार्ट शहरों की अपेक्षा नहीं कर सकता है। इसलिए इस दुष्चक्र को प्रशासनिक एवं वित्तीय हस्तक्षेप से तोड़े जाने की आवश्यकता है। हमारे विचार में क्षमता निर्माण से अनुकूल वातावरण सृजित करना आदर्श शहरों के विकास के लिये नगरीय स्थानीय निकायों का अर्न्तनिहित कृत्य होना चाहिए। केवल इसी परिप्रेक्ष्य में आयोग महसूस करता है कि नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों का अन्तरण, जैसे भी हो, निष्पादन से संबंधित होना चाहिए। इस दिशा में क्षमता निर्माण के लिए सम्मिलित प्रयास एक पूर्व शर्त है।

12. यह एक सामान्य संप्रेक्षण है कि राजस्थान में नगरीय स्थानीय निकायों (न.स्थ.नि.) का निष्पादन निराशाजनक है। वे इस स्थिति में भी नहीं हैं कि वे लोगों को संतोषजनक रूप से मूलभूत अपेक्षित सेवाएं समय पर प्रदत्त करें। सेवाओं के मानक और प्रतिपादन असंतोषजनक ही रहे हैं। उनके असंतोषजनक निष्पादन के लिए कई कारण जैसे अपेक्षित प्रशिक्षित जन–शक्ति की अनुप्लब्धता, केवल अकुशल और अनिच्छुक जन–शक्ति का उपलब्ध होना, प्रशिक्षण और प्रेरणा का अभाव, दिये गये हैं। किन्तु वित्तीय संसाधनों की कमी उनमें से सबसे प्रमुख कारण है। ये स्थानीय निकाय संवैधानिक रूप से स्वायत्त और स्वतन्त्र हैं, किन्तु व्यवहारतः वे उनके दिन प्रतिदिन के मामलों के प्रबंध के लिए भी केन्द्रीय और राज्य सरकार के अनुदानों पर वित्तीय रूप से निर्भर हैं।

13. विशिष्टतः नगरीय क्षेत्रों में, जनसख्या का बड़ी मात्रा में प्रवास भी मूलभूत नागरिक सेवाओं पर गंभीर तनाव पैदा कर रहा है। अधिकांश प्रवासी गरीब हैं और अनियमित गंदी–बस्तियों में रहने पर मजबूर हैं। भीड़–भाड़, यानों के यातायात के कारण वायु प्रदूषण, खुले स्थानों का अभाव, स्वच्छता, जल प्रदाय और ठोस अपशिष्ट का निस्तारण स्वास्थ्य और पर्यावरण समस्याएं कारित करते हैं। नगरीय स्थानीय निकाय स्वयं को नगरीकरण की इन उभरती हुई चुनौतियों से निपटने के लिए वित्तीय रूप से और साथ ही कार्यात्मक रूप से साधन विहीन पाते हैं। यद्यपि, स्थानीय निकायों के पास राजस्व कर को जुटाने की अपार क्षमता है किन्तु उनमें से अधिकांश में करों को अधिरोपित और संगृहीत करने की इच्छा शक्ति की कमी है। कर संग्रह करने के लिए कर्मचारियों की कमी से और अवरोध उत्पन्न होता है जिससे निधियों की कमी और परिणामतः स्थानीय निकायों की सरकारी अनुदानों पर निरन्तर निर्भरता रहती है। ऐसे मुद्दों के लिए सूचना पर आधारित विश्लेषण की आवश्यकता है।

14. आयोग के पास अंतरिम प्रतिवेदन की तैयारी के लिए कम समयावधि उपलब्ध होने के बावजूद, आयोग का यह प्रयास रहा है कि वह समस्त हितधारकों की राय जाने। पूर्ववर्ती आयोगों के प्रतिवेदन को पुनर्विलोकित किया गया है। आयोग ने

फिर से संबंधित विभागों के साथ विचार–विमर्श करने के प्रयास किये हैं। इस प्रक्रिया में आयोग ने मंत्री, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, मंत्री, स्वायत्त शासन विभाग, प्रमुख सचिव, वित्त विभाग, प्रमुख सचिव, स्वायत्त शासन विभाग और निदेशक, स्वायत्त शासन विभाग के साथ अनौपचारिक चर्चाएं की हैं। अध्यक्ष ने नगर निगम, जोधपुर और बीकानेर के महापौर और अधिकारियों से विस्तृत चर्चा की है। संसाधन अन्तरालों की कमी और क्रियान्वयन की मजबूरी को समझने के लिए क्रम रहित उदाहरण के रूप में जोधपुर नगर निगम का भी आकस्मिक अध्ययन किया गया था। अध्यक्ष ने महाराष्ट्र में निकायों के क्रियान्वयन को समझने के लिए मुम्बई विश्वविद्यालय के सेन्टर ऑफ अरबन इकोनोमिक्स द्वारा आयोजित चर्चा अधिवेशन में सम्मिलित होने के लिए मुम्बई का दौरा किया। आयोग ने 6 जुलाई, 2015 को भी ''स्वायत्तता एवं जवाबदेही'' विषय पर एक विचार–मंथन चर्चा का आयोजन किया। उस चर्चा में सरकार के साथ काम करने का व्यापक अनुभव रखने वाले अकादमिक, विशेषज्ञ और सिविल सेवक उपस्थित हुए। बातचीत और विचार–मंथन से आयोग के समक्ष आये मामलों पर एक ''जानकारी का आधार'' सृजित करने में सहायता मिली। आयोग ने बड़े पैमाने पर जनता, इच्छुक व्यक्तियों, संस्थाओं और हितधारियों से आयोग को दिये गये निर्देश निबन्धन पर सुझाव आमंत्रित करने के लिए एक प्रेस विज्ञप्ति भी जारी की है। आयोग ने जीवंत सुझावों के लिए अपनी वेबसाइट भी शुरूआत की है।

15. आयोग द्वारा, नगरीय स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं का प्रारंभिक ''प्रास्थिति विश्लेषण'' किया गया जिसके परिप्रेक्ष्य में सिफारिशें की जानी हैं। अन्तरिम प्रतिवेदन के लिए हमारा यह प्रयास रहा है कि कतिपय मानदण्ड, जो जनसंख्या और क्षेत्र के मानक मानदण्ड के साथ अभाव, प्रदर्शन, राष्ट्रीय लक्ष्यों को पाने में सक्रिय भागीदारी के सर्वग्राही मिश्रण पर आधारित हैं, के आधार पर एक युक्तिसंगत न्यागमन सूचक, विकसित करें। हमने, सामाजिक–आर्थिक और जाति जनगणना (जुलाई 2015 में जारी एस.ई.सी.सी.–2011) का उपयोग कुछ सुधार करते हुए पुनःडिजाइन कर और कुछ आधारों को पुनःआकार प्रदान कर चतुर्थ आयोग द्वारा सुझाए गए न्यागमन मानदण्ड का उन्ययन और परिष्कृत करने का

प्रयास किया है। हमारा रीतिविज्ञान एक परिष्कृत आधार ढाँचा प्रदान करने के साथ–साथ सबसे विश्वसनीय डाटा सेट्स के उपयोग पर आधारित है।

सिफारिशें

16. निर्देश–निबन्धन के अधीन आयोग से यह अपेक्षित है कि वह ऐसे सिद्धान्त अवधारित करे जो राज्य द्वारा उद्ग्रहनीय करों, शुल्कों, पथकरों और फीस के शुद्ध आगमों के वितरण को विनियमित करे जिन्हें समस्त स्तरों पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच बांटा जा सकेगा और राज्य सरकार से पंचायतों/ नगरपालिकाओं तक राजवित्तीय अन्तरणों की प्रणाली को प्रशासन के लिए साधारण और आसान बनाये और उस प्रयोजन के लिए वह पृथक–पृथक करों में अशं के स्थान पर राज्य सरकार की स्वयं की शुद्ध कर प्राप्तियों पर आधारित अन्तरण माने। अनुदानों की आवश्यकता की सिफारिश नगरपालिकाओं/पंचायतों द्वारा मामलों के संचालन और सेवाएं प्रदान करने में प्रशासन के मानकों, लेखों को रखने, डाटाबेस के संरक्षण और सूचना प्रौद्योगिकी की मुख्य धारा के सुधार की ओर निदेशित की जाने की सिफारिश की।

17. इस परिप्रेक्ष्य में, यहां यह उल्लिखित करना प्रासंगिक होगा कि चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने उसके अंतिम प्रतिवेदन में स्वयं के शुद्ध कर राजस्व (प्रवेश कर और भू– राजस्व को अपवर्जित करते हुए) के 5 प्रतिशत, भू–राजस्व के 100 प्रतिशत, प्रवेश कर के 25 प्रतिशत, खनिजों पर रॉयल्टी के 3 प्रतिशत, शराब की आबकारी ड्यूटी पर उपकर के 2 प्रतिशत और स्टाम्प ड्यूटी 10 प्रतिशत सरचार्ज के न्यागमन की सिफारिश की है। यद्यपि, कार्रवाई प्रतिवेदन में, राज्य सरकार ने विभाज्य पूल बनाने के लिए पृथक–पृथक करों के अंश से न्यागमन के स्थान पर, चतुर्थ राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के बराबर रकम एकत्रित कर ली है। यह एकत्रित रकम राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व के 7.182 प्रतिशत के रूप में निकली। यह आयोग पंचायतीराज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की अपेक्षाओं और उनके द्वारा दी गयी सेवाओं के लिए उनके पास निधि की उपलब्धता का मूल्यांकन करना चाहता था किन्तु उसमें कुछ समय लगता। अतः

उस समय के दौरान अन्तरिम प्रतिवेदन के प्रयोजन के लिए आयोग चतुर्थ राज्य वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किये गये अन्तरणों के अनुपात पर निर्भर होने के लिए बाध्य है। आयोग यह मानता है कि वर्ष 2015–16 के लिए अनुमानित बजट के अनुसार राज्य के स्वयं के शुद्ध कर प्राप्तियों के 7.182 प्रतिशत के बराबर कोई रकम युक्तियुक्त होगी क्योंकि कृत्यों और पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के पास उपलब्ध संसाधनों के विषय में स्थितियां लगभग अपरिवर्तनीय रही हैं। अतः हमने स्वयं के शुद्ध कर प्राप्तियों से अन्तरण के अंश उसी प्रतिशत पर रखे हैं जिसकी सिफारिश चतुर्थ राज्य वित्त आयोग द्वारा उनके अन्तिम प्रतिवेदन में की गयी है। राज्य के स्वयं के शुद्ध कर प्राप्तियों के 7.182 प्रतिशत पर आधारित, 2015–16 के दौरान अंतरणों की रकम निम्नानुसार निकलती है :

सारणी 1 : स्थानीय निकायों का न्यागमन (रू. करोड़ में)

2015–16 बजट प्राकल्लन के अनुसार राज्य का स्वयं का शुद्ध कर राजस्व	47,096.05
घटाइये : संग्रहण की लागत	1,540.29
शुद्ध कर राजस्व	45,555.76
7.182 प्रतिशत की दर पर न्यागमन की कुल रकम	3,271.81

हमें यह उल्लेख करना आवश्यक है कि सिफारिश की गई 3271.81 करोड़ रू. की उपरोक्त रकम स्थिर अन्तरण पर आधारित न्यागमन है और वर्ष 2015–16 के लिए राज्य सरकार के पुनरीक्षित प्राकल्लनों या वास्तविक राजस्व प्राप्तियों में परिवर्तन के साथ नहीं परिवर्तित होगी।

18. जहां तक पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के बीच 3,271.81 करोड़ रू. की विभाज्य रकम के वितरण का संबंध है, हम 2011 की जनगणना आंकणों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिए क्रमशः 75.1 प्रतिशत और 24.9 प्रतिशत के ग्रामीण नगरीय जनसंख्या अनुपात को

अपनाने की सिफारिश करते हैं। तद्नुसार, पंचायतीराज संस्थाओं का अंश 2457. 13 करोड़ रू. ओर नगरीय स्थानीय निकायों का अंश 814.68 करोड़ रू. बनता है।

निधियों का वितरण

19. मूलभूत और विकासशील कृत्यों के लिए उपबंध के साथ–साथ निर्देश–निबन्धन हमसे, नगरपालिकाओं/पंचायतों द्वारा कार्यकलापों के संचालन और सेवाएं प्रदान करने में, प्रशासन के मानकों, लेखाओं को रखे जाने, डाटाबेस के संधारण और सूचना प्रौद्योगिकी की मुख्य धारा में सुधारों के लिए अनुदानों की आवश्यकता पर विचार करने की अपेक्षा करते हैं। इस पहलू को ध्यान में रखते हुए हमने, मूलभूत और विकासशील कृत्यों के लिए 85 प्रतिशत निधियां, सारणी–2 में यथा उल्लिखित प्रशासन के मानकों, डाटाबेस के संधारण, राष्ट्रीय प्राथमिकता स्कीमों के क्रियान्वयन, क्षमता वर्धन आदि में सुधार करने के लिए 10 प्रतिशत और लेखाओं, अभिलेखों, आस्ति रजिस्टर को रखने, अतिरिक्त राजस्व जुटाने के प्रयत्न और सभी पात्र व्यक्तियों के नामांकन को और भामाशाह कार्ड वितरण को पूर्ण किये जाने के लिए 5 प्रतिशत निधि अन्तरित किये जाने की सिफारिश का निर्णय लिया है।

सारणी 2 : राष्ट्रीय और राज्य प्राथमिकता स्कीम

(क)	ई–गवर्नेन्स/अटल सेवा केन्द्र
(ख)	डेटा बेसों का संधारण
(ग)	सूचना प्रौद्योगिकी
(घ)	राजस्व गतिमानता प्रयास – क्षमता वर्धन
(ङ)	लिंग संवेदनशीलता – बेटी बचाओ बेटी पढ़ाओ
*(च)	जनता जल योजना के रखरखाव (ओ. और एम.) को सम्मिलित करते हुए पेयजल व्यवस्थाएं
(छ)	पेयजल के लिए आर.ओ. प्रणाली
(ज)	जल संरक्षण
(झ)	वृक्षारोपण
(ञ)	एल.इ.डी. लाइटों का प्रयोग

(ट)	सौर लाइटें
(ठ)	स्वच्छ भारत अभियान/खुले में शौच से मुक्त (गांव, नगर, शहर) के लिए प्रयास
(ड)	मुकदमें बाजी से मुक्त गांव/नगर
**(ढ़)	अग्निशमन सेवाएं

* केवल ग्रामीण क्षेत्रों के लिए

** केवल नगरीय क्षेत्रों के लिए

20. यह देखा गया है कि पंचायती राज संस्थाएं जनता जल योजनाओं के विद्युत् एवं अन्य बकाया बिलों का भुगतान नहीं कर रही हैं जबकि इन दावों के भुगतान की जिम्मेदारी उन पर है। वित्त विभाग ने भी मार्च, 2015 में पेयजल योजनाओं के बकाया दावों को राज्य वित्त आयोग से प्राप्त निधियों से भुगतान किये जाने पर जोर दिया था। इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि जनता जल योजना के बकाया दावों के 85% का भुगतान हमारे द्वारा मूलभूत एवं विकास कार्यों के लिए दी जाने वाली निधियों में से किया जा सकता है। हमारे द्वारा की गयी सिफारिशों पर दिये जाने वाले अनुदानों का उपयोग सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी उस विभाग की होगी।

21. आनुक्रमिक केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोगों ने स्थानीय निकायों के आय और व्यय के लेखाओं के संधारण तथा डाटाबेस की आवश्यकता तथा स्वयं के राजस्व को बढ़ाने पर जोर दिया है, किन्तु इस संबंध में कोई विशेष कार्य नहीं हुआ है। चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने भी इन मुद्दों पर जोर दिया है और 2016–17 से निष्पादन अनुदानों का प्रावधान किया है। हमारा भी ऐसा विचार है कि इन प्रयोजनों के लिए प्रोत्साहन दिये जाने के साथ ही क्षमता निर्माण के लिए कुछ विकल्पों का पता लगाये जाने की आवश्यकता है। स्थानीय स्तरों पर योग्य व्यक्तियों को कार्य की आऊटसोर्सिंग किया जाना एक सार्थक विकल्प होगा। हमारे ध्यान में यह लाया गया है कि सेवानिवृत्ति या अन्य कारणों की वजह से ग्राम पंचायत सचिव के कई पद रिक्त हैं। यही स्थिति पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों में भी हो सकती है। ऐसी ही स्थिति नगरीय स्थानीय निकायों,

खासतौर से लघु एवं मध्यम कस्बों की नगरपालिकाओं में भी विद्यमान है। हम यह महसूस करते हैं कि 10% विशिष्ट प्रयोजन हेतु अनुदान और 5% प्रोत्साहन अनुदान से ये निकाय इस वांछित दिशा में कुछ अतिरिक्त प्रयास करेंगे और इच्छुक निकाय कुछ सम्बल प्राप्त करने में सक्षम होंगे। हम इसे क्षमता निर्माण की प्रक्रिया को बल प्रदान करने की ओर एक महत्वपूर्ण कदम के रूप में समझते हैं।

पंचायती राज संस्थाओं के लिये प्रोत्साहन अनुदान

22. आय–व्यय के लेखाओं, आस्ति रजिस्टर को भी सम्मिलित करते हुए अन्य अभिलेखों का संधारण नहीं करने की तथा स्वयं का राजस्व बढ़ाने की समस्या और कुल राशि की 5% प्रोत्साहन राशि के रूप में पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरण की हमारे द्वारा की गयी सिफारिश पर ध्यान दिया जाना इस दिशा में महत्वपूर्ण रूप से सहायक हो सकता है। हमारा यह विचार है कि इस रकम में से निम्नलिखित कार्यों में से किसी एक कार्य को निष्पादित करने के लिए अनुदान दिये जाने की आवश्यकता हैः

(i) आय–व्यय के लेखों का संधारण।

(ii) 'आस्ति रजिस्टर' को सम्मिलित करते हुए अभिलेखों का संधारण।

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

(iv) सभी पात्र व्यक्तियों का नामांकन एवं 'भामाशाह कार्ड' का वितरण पूर्ण करना।

23. इसलिए, हम यह सिफारिश करते हैं कि प्रोत्साहन अनुदान, जो कि पं.रा.स. के संबंध में 122.86 करोड़ रूपये का बनता है, प्रोत्साहन राशि संदाय हेतु पंचायती राज संस्थाओ को उपलब्ध करायी जा सकती है। पंचायती राज विभाग प्रोत्साहन अनुदानों के उपयोग के लिए विस्तृत स्कीम जारी कर सकता है और इसे ग्राम पंचायत स्तर तक की पंचायती राज संस्थाओं को अधिसूचित कर सकता है।

पंचायती राज संस्थाओं के बीच पारस्परिक वितरण

24. जिला स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं के बीच वितरण योग्य रकम के वितरण के लिए, हमने चतुर्थ राज्य वित्त आयोग द्वारा उस के अन्तिम प्रतिवेदन में ग्रहण किये

गये मापदंडों एवं वरीयता का अध्ययन किया है। हमने वरीयताओं को परिमार्जित एवं परिवर्तित किया है। भारत सरकार द्वारा करायी गयी सामाजिक, आर्थिक एवं जातिगत जनगणना (सा.आ.जा.ज.-2011) के आंकड़े आंशिक रूप से प्रकाशित किये गये हैं। ये आंकड़े सात मानदंडों पर ग्रामीण परिवारों के वंचन के मानदंडों को प्रदर्शित करते हैं। हमारे विचार से, वंचन का आकलन करने के आंकड़ों का यह एक अच्छा स्रोत है। हमने इसे 10% वरीयता देकर तालिका 3 में दिये गये मापदंडों के साथ उपयोग में लिया है। तदनुसार, पंचायती राज संस्थाओं को निधियों के अन्तर–जिला अन्तरण के लिए हमारे द्वारा सिफारिश किये गये मानदंड एवं वरीयताएं निम्नानुसार हैं:–

तालिका 3: जिलेवार वितरण के लिए मानदंड और वरीयता

मानदण्ड	**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%**

पंचायती राज संस्थाओं के बीच वितरण

25. चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं के अनुदान प्रतिमान (पैटर्न) को परिवर्तित कर दिया है। इसको ध्यान में रखते हुए, हम जिला परिषदों को 5% निधियां, पंचायत समितियों को 15% निधियां एवं शेष 80% निधियां ग्राम पंचायतों को जारी किये जाने की सिफारिश कर रहे हैं। इन संस्थाओं के बीच निधियों का आगे और वितरण 2011 की जनसंख्या के आधार पर किया जाना है।

हमारे द्वारा सिफारिश किये गये मानदण्डों और वरीयताओं के आधार पर वर्ष 2015–16 के लिए जिलेवार प्रतिशत–अंश और रकम निम्नानुसार होगीः–

तालिका 4: पंचायती राज संस्थाओं के लिए वर्ष 2015–16 हेतु निधियों का जिलेवार वितरण (करोड़ रुपये में)

क्र.सं.	जिला	जिलेवार संयुक्त वरीयता प्रतिशत	जिलेवार आवंटन	मूलभूत एवं विकास कार्यों के लिए निधियां 85%	प्रशासनिक स्तरमानों में सुधार और राष्ट्रीय प्राथमिकता स्कीमों के लिए अनुदान 10%	निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान 5%
1	अजमेर	2.763	67.892	57.709	6.789	3.395
2	अलवर	4.393	107.940	91.749	10.794	5.397
3	बांसवाडा	3.604	88.565	75.280	8.857	4.428
4	बारां	2.196	53.964	45.869	5.396	2.698
5	बाड़मेर	4.883	119.989	101.990	11.999	5.999
6	भरतपुर	3.061	75.213	63.931	7.521	3.761
7	भीलवाड़ा	3.538	86.931	73.891	8.693	4.347
8	बीकानेर	3.914	96.165	81.740	9.616	4.808
9	बून्दी	2.163	53.151	45.179	5.315	2.658
10	चित्तौड़गढ़	2.518	61.873	52.592	6.187	3.094
11	चुरू	2.805	68.921	58.583	6.892	3.446
12	दौसा	2.679	65.819	55.946	6.582	3.291
13	धौलपुर	1.946	47.814	40.642	4.781	2.391
14	डूंगरपुर	2.873	70.600	60.010	7.060	3.530
15	गंगानगर	3.128	76.865	65.336	7.687	3.843
16	हनुमानगढ़	2.657	65.277	55.485	6.528	3.264
17	जयपुर	4.759	116.945	99.404	11.695	5.847
18	जैसलमेर	3.181	78.158	66.434	7.816	3.908
19	जालौर	3.033	74.518	63.340	7.452	3.726
20	झालावाड़	2.359	57.971	49.275	5.797	2.899
21	झुन्झुनू	2.567	63.065	53.606	6.307	3.153
22	जोधपुर	4.404	108.208	91.977	10.821	5.410
23	करौली	2.624	64.487	54.814	6.449	3.224
24	कोटा	1.733	42.583	36.196	4.258	2.129
25	नागौर	4.460	109.594	93.155	10.959	5.480
26	पाली	3.190	78.387	66.629	7.839	3.919
27	प्रतापगढ	2.095	51.481	43.759	5.148	2.574
28	राजसमंद	1.921	47.199	40.119	4.720	2.360
29	स. माधोपुर	2.268	55.737	47.376	5.574	2.787
30	सीकर	3.045	74.813	63.591	7.481	3.741

31	सिरोही	2.024	49.723	42.265	4.972	2.486
32	टोंक	2.359	57.962	49.267	5.796	2.898
33	उदयपुर	4.856	119.320	101.422	11.932	5.966
योग		**100.00**	**2457.13**	**2088.561**	**245.713**	**122.857**

26. पंचायती राज संस्थाओं को निधियों का अन्तरण सारांश में तालिका रूप में नीचे दिया गया है:

तालिका–5: पंचायती राज संस्थाओं के बीच पारस्परिक वितरण (करोड़ रुपये में)

पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा 2015–16 के दौरान निधियों के कुल अन्तरण का 75.1%				2457.13
मूलभूत एवं विकास कार्यों हेतु 85% निधियां				2088.56
प्रशासनिक मानकों में सुधार और राष्ट्रीय प्राथमिकता स्कीमों हेतु अनुदान 10%				245.71
निष्पादन हेतु प्रोत्साहन अनुदान 5%				122.86
विवरण	**मूलभूत एवं विकास कार्यों हेतु निधियां 85%**	**प्रशासनिक मानकों में सुधार और राष्ट्रीय प्राथमिकता स्कीमों हेतु अनुदान 10%**	**निष्पादन हेतु प्रोत्साहन अनुदान 5%**	**कुल**
जिला परिषदें (5%)	104.43	12.29	6.14	122.86
पंचायत समितियां (15%)	313.28	36.85	18.44	368.57
ग्राम पंचायतें (80%)	1670.85	196.57	98.28	1965.70
योग	**2088.56**	**245.71**	**122.86**	**2457.13**

नगरीय स्थानीय निकायों के लिये निधियां

27. चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने 50% जनसंख्या पर, 10% भौगोलिक क्षेत्र पर और औसत राजस्व संग्रहण के आधार पर 10% नगरीय स्थानीय निकायों को निधियों के हस्तांतरण की सिफारिश की थी। चूंकि सभी नगरीय स्थानीय निकायों की राजस्व संग्रहण के संबंध में हाल की अवधि के आंकड़े इस समय उपलब्ध नहीं हैं, इसलिए, हमने सभी नगरीय स्थानीय निकायों को 70% निधियों के वितरण का

विनिश्चय किया है जिसमें से जनसंख्या के अनुपात के लिए 55% तक और भौगोलिक क्षेत्र के लिए 15% तक अनुपात बढ़ाया जाने का विनिश्चय किया गया है। हम शेष 30% राशि नगरपालिकाओं के बीच जनसंख्या के आधार पर वितरित किये जाने की सिफारिश करते हैं क्योंकि उनके पास कमजोर राजस्व आधार है। अब तक ये नगरपालिकाएं II, III एवं IV प्रवर्ग की नगरपालिकाएं कहलाती थीं। वरीयता प्रवास करते समय हमने 2011 की जनगणना के आंकड़े लिये हैं। आधारभूत और विकास कार्यों के लिए 85% निधि, राष्ट्रीय महत्व की योजनाओं और प्रशासन के मानकों में सुधार के लिए 10% निधि का फार्मूला नगरीय स्थानीय निकायों के लिए भी लागू होगा। अतिशेष 5% प्रोत्साहन अनुदान के लिये उपयोग में लिया जा सकेगा।

28. उपर्युक्त चर्चा और मानदण्ड के आधार पर नगरीय निकायों का अंश निम्नानुसार होगाः–

सारणी 6 : नगरीय निकायों के बीच निधियों का संवितरण (करोड़ रुपये)

प्रवर्ग (नगरपालिक अधिनियम 2009 के अनुसार)	जनसंख्या के आधार पर 55%	क्षेत्र के आधार पर 15%	नगरपालिकाओं के लिए अतिशेष 30%	कुल निधियां	जिनमें से		
					आधारभूत और विकासकृत्यों के लिए निधियां 85%	प्रशासन के मानकों में सुधार और राष्ट्रीय महत्व की स्कीमों के लिए अनुदान 10%	निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान 5%
नगर निगम (7)	198.05	34.79	–	**232.84**	197.92	23.28	11.64
नगर परिषद (34)	121.83	27.43	–	**149.26**	126.87	14.93	7.46
नगर पालिका (146)	128.20	59.98	244.40	**432.58**	367.69	43.26	21.63
कुल–187	**448.08**	**122.20**	**244.40**	**814.68**	692.48	81.47	40.73

प्रशासन के मानकों में सुधार और राष्ट्रीय प्राथमिकता की स्कीमों का क्रियान्वयन

29. हमने पूर्व में उल्लेख किया है कि हम प्रशासन के मानकों में सुधार तथा राष्ट्रीय प्राथमिकता की स्कीमों के क्रियान्वयन के लिए अनुदान के रूप में 10% निधियों की सिफारिश कर रहे हैं। क्योंकि इस रकम की आवश्यकता और उपयोग एक स्थान से दूसरे स्थान पर परिवर्तित होता है इसलिए हमने सारणी–2 में राष्ट्रीय और राज्य की पूर्विकता के कुछ क्रियाकलापों को उपदर्शित किया है, जिनका जिम्मा इन अनुदानों में से पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों दोनों द्वारा लिया जा सकेगा।

नगरीय निकायों के लिए प्रोत्साहन अनुदान

30. हमने पूर्व पैरा में प्रोत्साहन अनुदान की विचारधारा पर चर्चा की है। हम महसूस करते हैं कि नगरीय निकायों के पास स्वयं के संसाधन बढ़ाने की गुंजाइश है और लोगों के पास व्यय करने की क्षमता तथा इच्छा भी है, लेकिन फिर भी वांछित प्रयत्न नहीं किये जा रहे हैं। आनुक्रमिक केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोगों ने नगरीय निकायों को वित्तीय दृष्टि से मजबूत करने की आवश्यकता पर जोर दिया है ताकि इन सुविधाओं के स्तर में सुधार करने के लिए आधारभूत नागरिक सुविधाओं के संचालन और रखरखाव का कम से कम व्यय वसूल कर सकें। प्रमुख शासन सचिव, स्वायत्त शासन विभाग के साथ प्रारम्भिक बैठक में इस विषय पर भी विचार–विमर्श किया गया। यह महसूस किया गया कि उन नगरीय निकायों, जो इस संबंध में अच्छा कार्य कर रही हैं, को प्रोत्साहन एवं मान्यता देने की आवश्यकता है। अगले वर्ष अर्थात् 2016–17 से निष्पादन अनुदानों की निर्मुक्ति के लिए चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने पूर्ववर्ती वर्ष की तुलना में स्वयं के राजस्व में वृद्धि की एक शर्त अधिकथित की है। इन पहलुओं को ध्यान में रखते हुए हमने नगरीय निकायों को अन्तरित की जाने वाली प्रस्तावित कुल निधियों की 5% रकम प्रोत्साहन अनुदान, जो 40.73 करोड़ रुपये है, स्वीकृत करने की अभिशंषा करने का विनिश्चय किया है । यह रकम उन नगरीय निकायों को पुरस्कृत एवं प्रोत्साहन देने के काम में ली जायेगी जो स्वयं की आय बढ़ाने, विभाग द्वारा विहितानुसार लेखे एवं अभिलेखों का संधारण करने और अपनी अधिकारिता के क्षेत्र

में समस्त पात्र व्यक्तियों के भामाशाह कार्ड का नामांकन और वितरण कार्य पूर्ण करने में विशेष प्रयत्न करते हैं। नगरीय निकायों को इसके संदाय की पद्धति विभाग द्वारा निर्धारित की जायेगी और नगरीय निकायों को परिचालित की जायेगी। हमारी यह राय है कि विभाग इस उपबन्ध के फायदे प्राप्त करने हेतु नगरीय निकायों को समुचित जानकारी उपलब्ध करायेगा।

31. सारणी–4, सारणी–5 और सारणी–6 में उल्लिखित निष्पादन के लिए प्रोत्साहन अनुदान की रकम सूचक है। इन अनुदानों का वास्तविक संदाय संबंधित विभागों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों को तैयार कर भेजी जाने वाली और परिचालित की जाने वाली विस्तृत स्कीम के अनुसार पैरा–22 में दिये गये कृत्यों के पालन किये जाने पर निर्भर है। हम समझते हैं कि पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों को प्रोत्साहन अनुदान के संदाय की पद्धति तैयार करने में कुछ समय लग सकता है और उस समय तक वित्तीय वर्ष 2015–16 का अधिकांश भाग समाप्त हो जायेगा। इसलिए, यह सिफारिश की जाती है कि प्रोत्साहन अनुदान की खर्च नहीं की गयी रकम अगले वर्ष के दौरान उपलब्ध कराई जाये ताकि ये स्थानीय निकाय स्कीम में सम्मिलित कार्यों को क्रियान्वित कर सके एवं प्रोत्साहन अनुदान प्राप्त कर सके। प्रोत्साहन अनुदान प्राप्त करने के लिए कार्यों की उपलब्धि का आधार अथवा संदर्भित वर्ष 2014–15 होगा।

<u>कार्यात्मक अपेक्षाएं</u>

32. चतुर्थ राज्य वित्त आयोग द्वारा कराये गये अध्ययन द्वारा सुझाये गये प्रतिव्यक्ति मानदंड के आधार पर ग्राम पंचायतों और नगरीय निकायों के आधारभूत कृत्यों के प्रचालन और रखरखाव के लिए निधियों की अपेक्षा 1458 करोड़ रुपये प्राक्कलित की गयी थी। इसके मुकाबले हम आधारभूत और विकास कृत्यों के लिए ग्राम पंचायतों और नगरीय निकायों को 2363.33 करोड़ रुपये के अन्तरण की सिफारिश कर रहे हैं। इस प्रकार इनकी आवश्यकता मुद्रास्फीति को सम्मिलित करते हुए पूर्णतः पूरी होती है। ग्राम पंचायतों और नगरीय निकायों के लिए चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदानों के अधीन अतिरिक्त 1905.07 करोड़ रुपये उपलब्ध कराये गये हैं ।

चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान

33. चौदहवें वित्त आयोग ने अपनी अवार्ड कालावधि 2015–20 के लिए ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए मूलभूत अनुदान एवं निष्पादन अनुदान के रूप में निम्न प्रकार सिफारिश की है:–

सारणी : चौदहवें वित्त आयोग अनुदान (करोड़ रुपये)

	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20	योग
ग्राम पंचायत	1471.95	2305.52	2657.47	3067.80	4130.90	13633.64
(अ) आधारभूत	1471.95	2038.17	2354.92	2724.22	3681.01	12270.27
(ब) निष्पादन	–	267.35	302.55	343.58	449.89	1363.37
नगरीय स्थानीय निकाय	433.12	776.73	893.23	1029.07	1380.98	4513.13
(अ) आधारभूत	433.12	599.73	692.93	801.60	1083.13	3610.51
(ब) निष्पादन	–	177.00	200.30	227.47	297.85	902.62
योग	1905.07	3082.25	3550.70	4096.87	5511.88	18146.77

34. आधारभूत अनुदान का उपयोग जल प्रदाय, स्वच्छता, मलवहन और ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, वर्षा जल निकास, सामुदायिक आस्तियों के अनुरक्षण, सड़क, फुटपाथ, सार्वजनिक प्रकाश, शमशान और कब्रिस्तान के रखरखाव को सम्मिलित करते हुए आधारभूत नागरिक सेवाओं के स्तर को सुधारने में किया जायेगा। निष्पादन अनुदान (i) लेखापरीक्षित लेखाओं के माध्यम से स्थानीय निकायों की प्राप्तियों और व्यय पर विश्वसनीय आंकड़े उपलब्ध कराने; और (ii) स्वयं के राजस्व में अभिवृद्धि के लिए है। इसके अतिरिक्त, नगरीय निकायों को आधारभूत सेवाओं के लिए उपाय करने होंगे और सेवा स्तर मानदण्ड प्रकाशित करने होंगे। निष्पादन अनुदान द्वितीय वर्ष अर्थात् 2016–17 के आगे से संवितरित किये जायेंगे, ताकि राज्य सरकार और स्थानीय निकायों को क्रियान्वयन के लिए स्कीम बनाने और क्रियाविधि के लिए पर्याप्त समय मिल सके। इस संदर्भ में हमारे प्रोत्साहन अनुदान इस दिशा में मार्गदर्शक हैं।

35. चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, ग्राम पंचायतों एवं नगरपालिकाओं को दिये जाने हैं जिनमें नगर निगम और नगर परिषद् भी सम्मिलित हैं। ये अनुदान राज्य वित्त आयोग द्वारा दिये गये सूत्र का उपयोग कर संवितरित किये जाने हैं, जिसकी सिफारिशें स्वीकार कर ली गई हैं। हम समझते हैं कि चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान की प्रथम किश्त प्राप्त हो गई है। हम सिफारिश करते हैं कि चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग से प्राप्त अनुदान की रकम अब से हमारी अन्तरिम रिपोर्ट में हमारे द्वारा सिफारिश किये गये सूत्र और मानदण्ड का उपयोग करके ग्राम पंचायतों और नगरीय निकायों को संवितरित की जाये।

36. वित्तीय वर्ष 2015–16 के लिए यह हमारी अन्तरिम रिपोर्ट है। हम दोहराना चाहते हैं कि सिफारिश किये गये न्यागमन और अनुदान, समनुदेशित मानदण्ड और वरीयता, अन्य अनुबन्ध और सिफारिशें ऐसे परिवर्तनों के अध्यधीन होंगी जो अन्तिम रिपोर्ट में आवश्यक समझी जायें।

<u>सिफारिशों का सार</u>

37. (i) राज्य के स्वयं के कर राजस्व का 7.182% जो 3271.81 करोड़ रुपये होता है वर्ष 2015–16 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों को दिया जाये। यद्यपि हमारे द्वारा सिफारिश की गयी यह रकम राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व पर आधारित है, यह इस स्तर पर स्थिर रहेगी, चाहे पुनरीक्षित बजट अथवा वास्तविक वसूली में राजस्व के आंकड़ों में कोई अन्तर हो। (पैरा 17)

(ii) 3271.81 करोड़ रुपये की रकम पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों के मध्य ग्रामीण–नगरीय जनसंख्या के अनुपात 75.1:24.9 में विभाजित की जायेगी। तद्नुसार रकम 2457.13 करोड़ रुपये होगी और 814.68 करोड़ रुपये की रकम क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों के लिए होगी। (पैरा 18)

(iii) सिफारिश की गयी रकम का 85% आधारभूत और विकास कार्यों के लिए निधियों के रूप में निर्मुक्त किया जा सकेगा, प्रशासनिक मानकों में सुधार

और राष्ट्रीय महत्व की स्कीमों के क्रियान्वयन के लिए अनुदान के रूप में 10% रकम निर्मुक्त की जानी है और पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों को विनिर्दिष्ट कार्यों की पालना के लिए प्रोत्साहन अनुदान के रूप में 5% रकम निर्मुक्त की जा सकेगी। (पैरा 19 एवं 27)

(iv) पंचायती राज संस्थाओं के अंश का जिलेवार वितरण सिफारिश किये गये विभिन्न मानदंडों और वरीयता के आधार पर किया जायेगा। (पैरा 24)

(v) पंचायती राज संस्थाओं के मध्य निधियों का स्तरानुसार वितरण जिला परिषदों का लिए 5%, पंचायत समितियों के लिए 15% और ग्राम पंचायतों के लिए 80% होना चाहिए। (पैरा 25)

(vi) हमने पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों को स्वयं के राजस्व में वृद्धि करने, लेखे और अभिलेखों का रखरखाव करने और उनकी अधिकारिता में समस्त पात्र व्यक्तियों के भामाशाह कार्ड के नामांकन और वितरण कार्य पूर्ण करने को प्रोत्साहित करने के लिए प्रोत्साहनों के लिए उपबंध करने की सिफारिश की है। पंचायती राज संस्थाओं के लिए 122.86 करोड़ रुपये और नगरीय निकायों के लिए 40.73 करोड़ रुपये की यह रकम संपादन के आधार पर पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों को प्रोत्साहन के संवितरण के लिए उपयोग में ली जानी है। (पैरा 23 एवं 30)

(vii) प्रोत्साहन अनुदान की रकम निर्देशात्मक है एवं वास्तविक भुगतान कार्य–निष्पादन पर आधारित होंगे। खर्च नहीं की गयी रकम अगले वर्ष उपलब्ध कराई जा सकेगी। (पैरा 31)

(viii) चौदहवें केन्द्रीय वित्त आयोग की इसके पश्चात प्राप्त होने वाले अनुदानों की रकम का वितरण ग्राम पंचायतों एवं नगरीय स्थानीय निकायों को हमारे द्वारा सिफारिश किये गये मानदण्डों एवं वरीयताओं के अनुसार किया जा सकेगा। (पैरा 35)

(ix) यह हमारा अन्तरिम प्रतिवेदन है तथा इस प्रतिवेदन में की गयी सिफारिशें उन परिवर्तनों के अध्यधीन हैं जो हमारे अंतिम प्रतिवेदन में आवश्यक समझी जायें। (पैरा 36)

ह0/–	ह0/–
डा. ज्योति किरण	**एस.सी. देराश्री**
अध्यक्ष	सदस्य सचिव

जयपुर,
14 सितम्बर, 2015

उपाबंध–1

राजस्थान सरकार
वित्त विभाग
(वित्त आयोग एवं आर्थिक मामलात डिवीजन)

अधिसूचना

महामहिम राज्यपाल महोदय द्वारा जारी किया गया निम्नलिखित आदेश सार्वजनिक सूचना के लिए प्रकाशित किया जाता हैः–

आदेश

भारत के संविधान के अनुच्छेद 243–झ और 243–म तथा राजस्थान पंचायती राज अधिनियम, 1994 और राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 के उपबन्धों के अनुसरण में राज्यपाल राज्य वित्त आयोग का गठन करते हैं, जो श्रीमती ज्योति किरण, अध्यक्ष तथा श्री एस.सी. देराश्री, सदस्य सचिव से मिलकर बनेगा।

2 आयोग का अध्यक्ष और अन्य सदस्य अपने–अपने पदग्रहण की तारीख से 30 नवम्बर, 2015 तक पद धारण करेंगे।

3 आयोग सभी स्तरों पर पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करेगा और निम्नलिखित विषयों के संबंध में सिफारिश करेगाः–

(क) ऐसे सिद्धान्त जिनसे निम्नलिखित शासित होंगे :–

(i) राज्य और पंचायतों के मध्य सभी स्तरों पर राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय ऐसे करों शुल्कों, पथकरों और फीसों के शुद्ध आगमों का वितरण, जो संविधान के भाग 9 के अधीन उनके मध्य विभाजित किये जा सकेंगे और ऐसे आगमों का पंचायतों के मध्य सभी स्तरों पर उनके अपने–अपने अंशों का आबंटन;

(ii) ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों ओर फीसों का अवधारण, जो पंचायतों के सभी स्तरों पर समनुदेशित किये जा सकेंगे या उनके द्वारा विनियोजित किये जा सकेंगे;और

(iii) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों के सभी स्तरों को सहायता–अनुदान।

(ख) पंचायतों की वित्तीय स्थिति सुधारने के लिए आवश्यक उपाय।

4 आयोग नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति का सभी स्तरों पर पुनर्विलोकन भी करेगा और निम्नलिखित के संबंध में सिफारिश करेगाः–

(क) ऐसे सिद्धान्त जिनसे निम्नलिखित शासित होंगे :–

(i) राज्य के और नगरपालिकाओं के मध्य, राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के शुद्ध आगमों का वितरण, जो संविधान के भाग 9–क के अधीन उनके मध्य विभाजित किये जा सकेंगे और ऐसे आगमों का नगरपालिकाओं के मध्य सभी स्तरों पर उनमें अपने–अपने अंशों का आबंटन ;

(ii) ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों ओर फीसों का अवधारण, जो नगरपालिकाओं को समनुदेशित किये जा सकेंगे या उनके द्वारा विनियोजित किये जा सकेंगे; और

(iii) राज्य की संचित निधि में से नगरपालिकाओं को सहायता–अनुदान।

(ख) नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति सुधारने के लिए आवश्यक उपाय।

5 आयोग, पंचायतों (सभी विभिन्न तीन स्तरों पर) और नगरपालिकाओं द्वारा, पूर्ण या आंशिक रूप से अपने संसाधनों द्वारा एकत्रित निधियों द्वारा प्रदान की जा रही सेवाओं (केन्द्रीय वित्त आयोगों के माध्यम से केन्द्र सरकार से एवं सीधे राज्य सरकार द्वारा अथवा राज्य वित्त आयोगों की सिफारिशों पर सामान्य प्रयोजन हस्तान्तरण सहित), इन सेवाओं के मानकों और इन सेवाओं को प्रदान करने के लिये सिफारिश किये गये मानकों पर सेवाएं प्रदान करने के लिए निधियों की प्रामाणिक आवश्यकताओं, और संस्थाओं में अन्तर की, पहचान करेगा। आयोग, इन

मानक सेवाओं को प्रदान करने के लिए, स्वयं के संसाधन सृजित करने के लिए, आवश्यक उपायों के संबंध में भी सुझाव देगा।

6 आयोग, लेखा संधारण प्रणाली और सेवाएं के प्रदान करने की गति, दक्षता तथा लागत की आवश्यकता के अनुरूप बेहतर राजवित्तीय प्रबन्धन के लिए भी सुझाव देगा।

7 आयोग, अपनी सिफारिशें करने में, अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित को भी ध्यान में रखेगा, अर्थातः–

(i) राज्य के वित्तीय संसाधन एवं उन मांगों विशिष्टतः राज्य के सर्वांगीण विकास के लिए योजनागत व्यय हेतु पर्याप्त संसाधन उपलब्ध करवाने की आवश्यकता;

(ii) नगरपालिकाओं को सभी स्तरों पर और पंचायतीराज संस्थाओं को उनके संसाधनों में 14वें वित्त आयोग की सिफारिश के अधीन उपलब्ध अनुदानों का समायोजन;

(iii) कर उद्‌गृहीत करने की शक्तियों सहित, पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं द्वारा सभी स्तरों पर अतिरिक्त संसाधन जुटाने के लिए उपलब्ध शक्तियां;

(iv) राज्य सरकार से पंचायतों/नगरपालिकाओं को राजवित्तीय अंतरणों की प्रणाली को सरल और आसान बनाने की आवश्यकता और तत्प्रयोजनार्थ पृथक्–पृथक् करों में अंश (ऐसे करों के सिवाय जिनकी संबंधित नगरपालिकाओं/पंचायतों) से प्रबल कर संदायकर्ता निवासीय संलग्नता हो)

के स्थान पर राज्य सरकार की स्वंय की शुद्ध कर प्राप्तियों पर आधारित हस्तांतरणों पर विचार करना;

(v) सिफारिश किये गये अनुदानों को प्रशासन के मानकों के सुधार, लेखों के रख–रखाव डाटाबेस संधारण और नगरपालिकाओं/पंचायतों द्वारा किये

जा रहे कार्यों और सेवाओं के प्रदाय में सूचना प्रौद्योगिकी को मुख्य धारा में लाने की ओर निदिष्ट किये जाने की आवश्यकता।

8 आयोग उपर्युक्त प्रत्येक विषय पर अपनी रिपोर्ट 1 अप्रेल, 2015 से प्रारंभ होने वाली पांच वर्ष की अवधि के लिए 30 नवम्बर, 2015 तक उपलब्ध करा देगा। आयोग यह भी बतायेगा कि किस आधार पर उसने निष्कर्ष निकाले हैं, साथ ही वह सभी स्तरों पर की पंचायतों और नगरपालिकाओं की प्राप्तियों और व्ययों के प्राक्लन भी उपलब्ध करायेगा।

29 मई, 2015
कैम्पः दिल्ली

ह0
(कल्याण सिंह)
राज्यपाल, राजस्थान

क्रं.प5(1)वित्त/विआएएवंआमा/एसएफसी/2014 जयपुर, दिनांक 30 मई, 2015

(प्रेम सिंह मेहरा)
प्रमुख शासन सचिव, वित्त