

वित्त आयोग को एक सांविधिक निकाय के रूप में केंद्र और राज्यों के बीच (वर्टिकल) तथा राज्य और राज्यों के बीच (होरिजेंटल) भारत में संघीय वित्त के असंतुलन को दूर करने के लिए बनाया गया था। राज्यों के बीच बांटे जाने वाले कर राजस्व की मात्रा तय करने और राज्यों के राजस्व सहायता अनुदान को संचालित करने वाले सिद्धांतों के सांविधिक कार्यों के अलावा, वित्त आयोग का दायरा समय के दौरान बढ़ा है क्योंकि उनको सरकारी वित्त, विशेष रूप से स्थानीय निकायों के स्रोतों को संपूरित करने और ऋण से संबंधित मामलों के लिए राज्य समेकन निधि को बढ़ाने संबंधी कई अन्य मामले सौंपे गये। उत्तरोत्तर आने वाले वित्त आयोगों के दृष्टिकोण में भिन्नता रही क्योंकि उन्हें केंद्रीय करों के विभाजनीय पूल की संघटना और कहे तो संवितरण की कसौटी से संबंधित समय-समय पर राज्यों द्वारा उठाई गयी चिंताओं को दूर करना पड़ा। हाल के सांविधिक परिवर्तनों ने आबंटन योग्य सभी केंद्रीय करों और आबकारी शुल्कों को एक साथ मिलाकर केंद्रीय करों के विभाजनीय पूल की आबंटन व्यवस्था को सरलीकृत किया है। जबकि राज्य और राज्यों के बीच अर्थात् राज्यों के अंश के आबंटन के लिए फार्मूला तय करते समय, विभिन्न वित्त आयोगों ने राज्य स्तर पर राजकोषीय दक्षता लाने की कोशिश करते हुए, राज्यों की अर्थव्यवस्था में निहित राजस्व क्षमता और लागत अक्षमता कारकों में अंतर को ठीक करने के प्रयास किये। फिर भी, उन परिवर्तनशील चरों के चयन, परिभाषा और भारांक में अंतर दिखा है, जिनका वित्त आयोगों ने केंद्रीय करों के लिए डिवोल्वमेंट फार्मूला तय करते समय प्रयोग किया है। हाल में तेरहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय क्षमता अंतर और राजकोषीय अनुशासन पर बहुत अधिक जोर दिया है जिससे राज्यों के बीच और अधिक संगमन को सहायता मिलने की आशा है। अनुदान के संदर्भ में, अंतराल भरने वाले दृष्टिकोण से संसाधन आवश्यकता और व्यय के मानदंड संबंधी मूल्यांकन में कुछ परिवर्तन हुआ है। वित्त आयोग चैनल के माध्यम से अंतरण का पैटर्न दर्शाता है कि केंद्रीय करों का हिस्सा पहले वित्त आयोग से लगातार राजस्व आबंटन का प्रमुख घटक रहा है। जहां तक समकरण का संबंध है, उत्तरोत्तर चार वित्त आयोगों (दसवें से तेरहवें तक) द्वारा सिफारिश किये गये अंतरणों का विश्लेषण दर्शाता है कि ग्यारहवें वित्त आयोग के मामले में यह सर्वाधिक था क्योंकि सिफारिश किये गये और बैचमार्क अंतरण का अंतराल न्यूनतम था।

## 1. परिचय

7.1 केंद्र और राज्यों के राजकोषीय संबंध तथा सरकार के दो स्तरों की गतिविधियों के सापेक्ष क्षेत्र संघीय वित्त के मामले में सर्वाधिक विवादास्पद मामला बनाते हैं। अधिकांश संघीय सरकारों के पास कर राजस्व जुटाने की शक्तियां होती हैं जबकि राज्य सार्वजनिक व्यय के एक बड़े हिस्से को खर्च करने के लिए जिम्मेवार होते हैं। उत्तरदायित्व के इस अभिकल्प में निहित तर्क यह है कि संघीय सरकारों को कतिपय करों के संग्रहण में मितव्यता बरतनी पड़ती है जबकि राज्यों को स्थानीय मुद्दों और आवश्यकताओं से उनकी समीपता के कारण व्यय संबंधी जिम्मेवारियां सौंपी जाती हैं। इसी प्रकार, अंतर-राज्य आधार वाले

कर और वे कर, जिनकी दरों में एकरूपता वांछनीय होती है, केंद्र सरकार के पास होते हैं। विश्व के अधिकांश संघ लंबे समय से इस राजकोषीय दक्षता कसौटी का अनुगमन कर रहे हैं (कुरियन, 2008)<sup>8</sup>।

7.2 भारत में भी, जबकि केंद्र सरकार की कर संसाधनों तक बहुत तक अधिक पहुंच है, राज्य सरकारों को सार्वजनिक कल्याण के लिए बड़ी जिम्मेवारी उठानी पड़ती है। केंद्र और राज्य सरकारों के बीच कराधान शक्तियों का सांविधिक विभाजन आर्थिक और प्रशासिक सोच पर आधारित है। कराधान शक्तियों के संवितरण का उद्देश्य एक संघीय व्यवस्था में कर समस्याओं को कम करना है, जैसे दोहरा कराधान, राज्यों के बीच कर प्रतिस्पर्धा, कर प्रशासन का दोहराव और कर

<sup>8</sup> कुरियन एन जे, (2008), "इक्वेलाइजिंग ट्रांसफर्स थ्रू फाइनेंस कमीशन," इकोनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली 43(29), 19-25 जुलाई।

वंचना। लेकिन, कराधान शक्तियों का आबंटन बनाम या यू कहें जिम्मेवारियां एक असंतुलन, जिसे वर्टिकल असंतुलन के रूप में उल्लिखित किया जाता है, उत्पन्न करती हैं। इसके अलावा, विशाल क्षेत्रीय असमानताओं का अस्तित्व राज्यों की संसाधन क्षमता की तुलना में, उनके व्यय जिम्मेवारियों के अर्थ में, उनके बीच होरिजोन्टल असंतुलन पैदा करता है। चूंकि वर्टिकल और होरिजोन्टल असंतुलन को दूर करने के लिए संसाधन अंतरणों की मात्रा का सही आकलन करना कठिन है, केंद्रीय वित्त आयोग भारतीय संघीय व्यवस्था में इस संबंध में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

7.3 केंद्रीय वित्त आयोग को सौंपा गया मूल कार्य सही और प्रभावी तरीके से वर्टिकल और होरिजोन्टल असंतुलन को ठीक करने के लिए संसाधन अंतरणों की सिफारिश करता है। वर्टिकल असंतुलन से तात्पर्य राजस्व उगाही क्षमता और केंद्र तथा राज्यों की व्यय आवश्यकताओं के बीच विषमता है। होरिजोन्टल राजकोषीय असंतुलन, निधियां जुटाने की अपर्याप्त क्षमता के कारण, तुलनीय सेवाएं प्रदान करने में कुछ राज्यों की असमर्थता के चलते होता है। इन असंतुलनों को दूर करने के लिए, वित्त आयोग को निम्नलिखित पर निर्णय लेने के लिए सांविधिक अधिदेश दिया गया है (i) कर राजस्व का अनुपात राज्यों के साथ बांटा जाए (ii) सिद्धांत जो राज्यों को अनुदान सहायता का संचालन करें। मूल कार्यों के अलावा, वित्त आयोग को विभिन्न नीतिगत मामलों, जब भी वे सामने आए, पर सिफारिशें करने के लिए उत्तरदायित्व सौंपा गया है। वित्त आयोग सुदृढ़ सार्वजनिक वित्त के हित में आयोग को भेजे गये अन्य किसी मामले पर राष्ट्रपति को सलाह भी देता है। वित्त आयोग द्वारा की गयी सिफारिशें केवल परामर्शदात्री होती हैं और इसलिए वे सरकार पर बाध्यकारी नहीं होती हैं। इस प्रकार अब तक तेरह वित्त आयोग बन चुके हैं जिसमें सबसे अंतिम वाला नवंबर 2007 को बनाया गया।

7.4 इस पृष्ठभूमि में, यह अध्याय वर्टिकल और होरिजोन्टल संवितरण कसौटी के माध्यम से राजकोषीय असंतुलन दूर करने में वित्त आयोग की प्रभावकारिता का मूल्यांकन करता है। यह अध्याय 5

भागों में बनाया गया है। इस परिचयात्मक भाग के अलावा, भाग 2 केंद्र राज्य के राजकोषीय संबंधों तथा इस संबंध में वित्त आयोग के सांविधिक अधिदेश का विहगावलोकन उपलब्ध कराता है। भाग 3 में विभिन्न वित्त आयोगों की अधिदेश संबंधी प्रमुख गतिविधियों की चर्चा की गयी है। भाग 4 में पहले वित्त आयोग से लगाकर केंद्र से राज्यों को संसाधनों के डिबोल्वमेंट की कसौटी में परिवर्तन की चर्चा की गयी है और विभिन्न अवार्ड अवधियों के दौरान वित्त आयोग के चैनल के माध्यम से राज्यों को केंद्र के अंतरणों के पैटर्न की समीक्षा की गई है। भाग 5 में 10वें वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किये गये संसाधन अंतरण के वर्टिकल और होरिजोन्टल घटकों के आकलन के लिए एक आनुभविक अभ्यास किया गया है। भाग 6 में निष्कर्ष संबंधी विचार दिये गये हैं।

## 2. केंद्र राज्य के वित्तीय संबंध: भारतीय संदर्भ

7.5 भारत में केंद्र-राज्य के वित्तीय संबंध केंद्र और राज्यों के बीच संसाधनों के जुटाव में शक्तियों के संवितरण और व्यय संबंधी दायित्वों के बटवारे से संबद्ध हैं। सबसे महत्वपूर्ण और प्लवनशील राजस्व संसाधन संघ सरकार को सौंपे गये हैं, जबकि सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र के प्रमुख व्यय संबंधी दायित्व राज्य सरकारों को सौंपे गये हैं। वास्तव में, भारतीय संविधान के निर्माताओं का ध्यान कुछ तत्कालीन संघों के अनुभवों की तरफ गया जहां इकाइयों को व्यापक आर्थिक आधार वाले करों को सौंपने से कर क्षेत्राधिकार से संबंधित झगड़ों की अनसुलझी समस्याएं प्रकट हुईं (सूरी, 2010)<sup>9</sup>। ऐसे झगड़ों की संभावना से संघ सरकार को शुरू से ऐसे करों को सौंपकर बचा जा सकता था। जबकि भारत में राज्य सरकारें सरकारी क्षेत्र के लिए उपचित कुल कर राजस्व का लगभग केवल एक तिहाई ही एकत्र करती हैं, उनके व्यय संबंधी दायित्व आनुपातिक रूप से बहुत अधिक हैं जो कुल सामाजिक व्यय के तीन-चौथाई और आर्थिक सेवाओं पर कुल व्यय के आधे से अधिक हैं। राज्यों को अपने व्यय दायित्वों के निर्वहन में सक्षम बनाने के लिए, वित्त आयोग को केंद्र से राज्यों को संसाधनों के अंतरण पर सिफारिश करने का कार्य सौंपा गया है।

<sup>9</sup> सूरी एम एम, (2010) वित्त आयोग और भारत में राजकोषीय संघवाद, भारतीय कर प्रतिष्ठान, नई दिल्ली।

7.6 वित्त आयोग प्रत्येक पांच वर्ष पर अथवा उसके पहले यदि आवश्यक हो संविधान के अनुच्छेद 280 के अंतर्गत राष्ट्रपति द्वारा गठित किया जाता है। प्रत्येक वित्त आयोग का दृष्टिकोण संवैधानिक प्रावधानों के अधिदेश और राष्ट्रपति के आदेश में निहित शर्तों के द्वारा निर्देशित होता है। वित्त आयोग के कर्तव्य संविधान के अनुच्छेद 280 में दिये गये हैं, वे मूल कर्तव्य, जो केंद्रीय करों के बंटवारे और राज्यों के लिए अनुदानों को निर्धारित करने से संबंधित हैं, क्रमशः अनुच्छेद 270 और 275 में दिये गये हैं। भारतीय संविधान में केंद्रीय अंतरण का प्रावधान है लेकिन, इसमें न तो बंटवारे योग्य करों में राज्यों के हिस्से का उल्लेख है और न ही राज्यों के बीच उनके संवितरण के लिए कोई सिद्धांत दिया गया है। बंटवारे योग्य करों का सही तरीका तथा अनुदानों का वास्तविक निर्धारण वित्त आयोग पर छोड़ दिया गया है।

### 3. अधिदेश का विकास

7.7 भारतीय संघीय प्रणाली ने समय-समय पर नई-नई मांगों के अनुरूप अपने को ढालने में उल्लेखनीय लचीलेपन का प्रदर्शन किया है। वित्त आयोग के अधिदेशों को समय-समय पर संशोधित किया गया है, जिसमें प्रचालिक वातावरण, जो अर्थव्यवस्था और इसके आसन्न भविष्य को परिभाषित करता है, को ध्यान में रखा गया है। तदनुसार, छठवें वित्त आयोग की रिपोर्ट (पृष्ठ 5) में दिया गया है:

*“केंद्र और राज्यों के बीच वित्तीय संबंधों से संबंधित संविधान के प्रावधानों को प्रतीत होता है कि बड़ी सावधानी और समझदारी से बनाया गया है ताकि उन कठिनाइयों को सटीक तरीके से रोका जा सके जिनके कारण पुराने संघ संसाधनों और सरकार की विभिन्न श्रेणियों के कार्यों के बीच निकट संपर्क स्थापित नहीं कर सके है..... हमारे संविधान के वित्तीय प्रावधान हितों के ऐसे संघर्षों, जो समय-समय पर संघ और घटक इकाइयों के बीच उत्पन्न होते हैं, के समाधान के लिए पर्याप्त गुंजाइश रखते हैं।”*

7.8 पहला वित्त आयोग 1952 में नियुक्त किया गया था और अब तक लगभग प्रति पांच वर्ष के अंतराल पर तेरह वित्त आयोग नियुक्त किये जा चुके हैं। पहले वित्त आयोग से, भारतीय अर्थव्यवस्था का स्वरूप और समष्टि आर्थिक नीतिगत ढांचा नाटकीय रूप से बदल गया है। तदनुसार, राजकोषीय अंतरणों का विभिन्न उद्देश्यों को पूरा करने के लिए उपयोग किया जा रहा है, जिससे अंतरण कार्यक्रम आशयित

प्रयोजन से घनिष्ठ रूप से संबद्ध हो सकें। वित्त आयोग की शर्तों को समय-समय पर विषयगत महत्व के प्रासंगिक मुद्दों को शामिल करने के लिए बढ़ाया गया है। जबकि कुछ मुद्दों को सांविधिक परिवर्तनों की अनुक्रिया में वित्त आयोग की शर्तों के अंतर्गत शामिल किया गया है, अन्य मुद्दों को वित्त आयोग को तब सौंपा गया जब वे सामने आये। इस खंड के बाद वाले भाग में, इनमें से कुछ मुद्दों पर चर्चा की गयी है।

#### *स्थानीय निकायों से संबंधित अतिरिक्त शर्तें*

7.9 1990 के दशक के प्रारंभ में, स्थानीय सरकारों के माध्यम से स्थानीय लोगों के सशक्तीकरण को सुनिश्चित करने की दृष्टि से, विकेंद्रीकरण सुधारों को बहुत अधिक महत्व दिया गया। इस संबंध में उल्लेखनीय गतिविधि यह थी कि 1993 में संविधान में 73वां और 74वां संशोधन किया गया। इन संवैधानिक संशोधनों का उद्देश्य ग्रामीण और शहरी निकायों के लिए स्व-शासन की प्रणाली के माध्यम से विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया को बल देना तथा उनको और अधिक शक्तियां, कार्य और प्राधिकार देना था। शासन का विकेंद्रीकरण दक्षता बढ़ाने के लिए अच्छा होता है क्योंकि स्थानीय प्रतिनिधियों को स्थानीय पसंदगियों तथा वस्तुओं और सेवाओं की आवश्यकताओं की बेहतर समझ होती है। इन संशोधनों ने भारत की बहुश्रेणी संघीय व्यवस्था के सार्वजनिक वित्त में अवयवी संबंधों को रेखांकित किया। इस प्रकार, ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों की संसाधन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए केंद्रीय अंतरण की व्यवस्था का पुनर्विन्यास करना आवश्यक हो गया।

7.10 तदनुसार, पहली बार ग्यारहवें वित्त आयोग की शर्तों के लिए इन संवैधानिक संशोधनों के अनुसार सिफारिशें करना आवश्यक हो गया। इसके पहले, दसवें वित्त आयोग ने शर्तों के अंतर्गत बिना किसी अधिदेश के बंटवारे योग्य पूल के 1.38 प्रतिशत के बराबर तदर्थ अनुदान की सिफारिश की थी। राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए आवश्यक उपायों पर सिफारिशों को शामिल करने हेतु ग्यारहवें वित्त आयोग की शर्तों को बढ़ाया गया ताकि स्थानीय निकायों अर्थात् पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों को संपूरित किया जा सके। राज्य वित्त आयोग के कार्य संविधान के अनुच्छेद 243 आइ और 243 वाइ में दिये गये हैं। दूसरे शब्दों में, ये संशोधन संवैधानिक रूप से बनाये गये दो निकायों अर्थात् केंद्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग के बीच अवयवी संबंध स्थापित करते हैं।

7.11 इस अधिदेश के अनुरूप, ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए उपाय सुझाए। इन उपायों के दोहरे प्रयोजन थे (i) स्व-शासन संस्थाओं के रूप में स्थानीय निकायों को वास्तविक रूप से काम करने के लिए समर्थ बनाने हेतु संविधान के 73वें और 74वें संशोधन में अंतर्निहित उद्देश्यों को प्राप्त करने में मदद करना, और (ii) उस भार को कम करना जो स्थानीय निकायों को अपनी क्षमता को प्राप्त करने और सौंपे गये कार्यों को करने में मदद देने के लिए राजकोष को वहन करना पड़ता है, ग्यारहवें वित्त आयोग ने पंचायतों (1,600 करोड़ रुपए) और नगरपालिकाओं (400 करोड़ रुपए) के लिए 2,000 करोड़ रुपए (बांटने योग्य पूल का 0.78 प्रतिशत) के तदर्थ वार्षिक अनुदान की सिफारिश की, जिसको प्राथमिकता प्राप्त गतिविधियों अर्थात् खातों के रखरखाव, डाटा बेस के विकास और स्थानीय निकायों की लेखा परीक्षा के लिए रखा गया। इसके पश्चात बारहवें वित्त आयोग ने अनुदान को बढ़ाकर 25,000 करोड़ रुपए (बांटने योग्य पूल का 1.24 प्रतिशत) कर दिया जिसे 2005-10 की अवधि के दौरान पंचायतों (20,000 करोड़ रुपए) और महापालिकाओं (5,000 करोड़ रुपए) के बीच बांटा जाएगा। इसने यह भी सुझाव दिया कि राज्य वित्त आयोग बिना किसी देरी के बनाया जाना चाहिए। तेरहवें वित्त आयोग ने 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए बंटवारे योग्य संसाधनों में स्थानीय निकायों के अनुदान को बढ़ाकर 2.28 प्रतिशत (87,519 करोड़ रुपए) कर दिया। इन गतिविधियों से पता चलता है कि वित्त आयोग चैनल ने भारत में राजकोषीय विकेंद्रीकरण को मजबूत करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है।

#### *बांटने योग्य करों के पैटर्न में परिवर्तन*

7.12 एक दूसरे संवैधानिक संशोधन की आवश्यकता उस समय आन पड़ी जब वर्टिकल डिवोल्यूशन प्रक्रिया को बनाकर, सभी करों और संघीय सूची के शुल्कों को राज्यों के साथ बांटने योग्य सरल बनाने की मांग की गयी। सभी केंद्रीय करों, विशेषकर निगम करों, को शामिल करके बांटने योग्य करों का एक बड़ा पूल बनाने संबंधी राज्यों की मांग पर विभिन्न वित्त आयोगों ने विचार-विमर्श किया। करों के बांटने योग्य पूल में कतिपय अन्य करों और उत्पाद शुल्कों (अर्थात् आय कर पर अधिभार, उत्पाद पर अधिभार शुल्क, निर्धारित उपकर और जुर्माने की विविध प्राप्ति) का समावेशन केंद्र और राज्यों के बीच एक विवादास्पद मामला रहा है। दसवें वित्त आयोग तक, आय कर और संघीय उत्पाद शुल्कों के निवल आगम प्रमुख बांटने योग्य कर थे जिसके लिए वित्त आयोग द्वारा एक अलग संवितरण कसौटी

निर्धारित की गयी थी। 2000 में 80वें सांविधिक संशोधन के पश्चात इसमें परिवर्तन आया जिसके अंतर्गत अनुच्छेद 270 का संशोधन किया गया।

7.13 इस संशोधन ने, जो 10वें वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किये गये एक 'डिवोल्वमेंट की वैकल्पिक योजना' पर आधारित था, केंद्र और राज्यों के बीच केंद्रीय करों के बंटवारे के पैटर्न को मूलभूत रूप से बदल दिया। वैकल्पिक डिवोल्वमेंट की योजना के अंतर्गत, अधिभारों को छोड़कर सभी केंद्रीय करों का आगम एक सामान्य बांटने योग्य पूल के रूप में था जिसमें से एक हिस्सा राज्यों को डिवोल्व किया जाना था। इस योजना में नये अनुच्छेद 270 को शामिल किया गया जिसमें सभी केंद्रीय करों और शुल्कों (केंद्रीय बिक्री कर, पारेषण कर, केंद्रीय करों पर अधिभार तथा निर्धारित उपकर को छोड़कर) में राज्यों को एक निश्चित प्रतिशत हिस्सा दिया गया। इस व्यवस्था से आशा है कि इससे राज्य केंद्रीय करों की कुल अधिकता का बंटवारा कर सकेंगे और कर की प्रकृति (बांटने योग्य अथवा न बांटने योग्य) पर विचार करने की आवश्यकता के बिना कर सुधारों की केंद्र की प्रक्रिया को सुगम बना सकेंगे। इस प्रकार केंद्रीय कर राजस्व में उतार-चढ़ाव केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा एकसमान महसूस किया जाएगा।

7.14 उपर्युक्त मामलों के अलावा, सांविधिक अधिदेश से परे अन्य मुद्दे जैसे सार्वजनिक वित्त का पुनर्गठन, ऋण और आपदा राहत की निरंतरता भी वित्त आयोग को सौंपे गये हैं।

#### *राज्यों की ऋण स्थिति*

7.15 जीडीपी की तुलना में राजकोषीय घाटे और ऋण का सही आकार निश्चित करना विवेकपूर्ण राजकोषीय प्रबंधन के लिए महत्वपूर्ण है। वित्त आयोग द्वारा ऋण संबंधी मामले निपटाए जाते हैं जैसाकि उनकी संबंधित शर्तों में दिया गया है। दूसरा वित्त आयोग ऐसा पहला आयोग था जिसने राज्य ऋण के मामले सुलझाये और ब्याज दरों तथा राज्यों को दिए गए केंद्रीय ऋण की चुकौती की शर्तों पर सिफारिशें दीं। छठवें वित्त आयोग से आगे, राज्य ऋण की स्थिति की एक समीक्षा शर्त में स्पष्ट रूप से शामिल की गयी है। छठवें वित्त आयोग से कहा गया कि वह 1978-79 को समाप्त पांच वर्ष के लिए एक समान और तुलनीय आधार पर, राज्यों के योजना से इतर पूंजी अंतर का मूल्यांकन करे। इसके लिए राज्यों की ऋण स्थिति की सामान्य समीक्षा उनको अग्रिम के रूप में दिए गए उन केंद्रीय ऋणों के विशेष संदर्भ में किये जाने की आवश्यकता है जिनके 1973-74 के अंत में बकाया रहने

की संभावना है ताकि चुकौती की वर्तमान अवधि में परिवर्तन सुझाया जा सके। तब से, राज्यों की ऋण स्थिति का मूल्यांकन बाद वाले अधिकांश वित्त आयोगों की शर्तों की एक नियमित विशेषता रही है। यह देखा गया है कि अधिकांश सिफारिशें राज्य वित्त संबंधी चुकौती के बड़े-बड़े दायित्वों के प्रभाव को कम करने के लिए केंद्र सरकार के ऋणों की किस्तों के पुनर्गठन और बट्टे खाते डालने के माध्यम से राज्यों को ऋण राहत प्रदान करने से संबंधित हैं। लेकिन, 9वें और 10वें वित्त आयोग की शर्तें अधिक व्यापक हैं क्योंकि उनसे कहा गया कि वे राज्यों की संपूर्ण ऋण स्थिति की समीक्षा करें बजाय उनको दिये गये केवल केंद्र सरकार के ऋणों की। राज्यों को ऋण राहत के मामले में इन वित्त आयोगों का दृष्टिकोण भिन्न-भिन्न था। ऐसा इस विश्वास के चलते था कि उत्तरोत्तर वित्त आयोगों के ऋण राहत उपायों ने भविष्य में इन उपायों के बारे में ऐसी प्रत्याशा पैदा की जिससे प्रतिकूल प्रोत्साहन को बढ़ावा मिला। इस तथ्य को मानते हुए अतीत में कि ऋण राहत राजकोषीय अनुशासन में कमी लाता रही है, पहली बार दसवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि सामान्य ऋण राहत को राजकोषीय कार्यनिष्पादन से संबद्ध किया जाए। ग्यारहवें वित्त आयोग ने इसी सिद्धांत को जारी रखा जिसमें परिचालनात्मक कार्यशैली में कुछ संशोधन किये गये।

7.16 बारहवें वित्त आयोग में राज्य की ऋण स्थिति से संबंधित शर्तें और अधिक व्यापक हैं। ऋण चुकौती क्षमता उपायों के सुझावों के अलावा, इसमें कहा गया कि आयोग समष्टि आर्थिक स्थिरता के उद्देश्य के साथ ऋण राहत उपायों पर सिफारिश करे। इसके अलावा, सिफारिशों को मानव विकास और निवेश वातावरण के क्षेत्र में राज्यों के कार्यनिष्पादन से जोड़ा जाए। इसलिए बारहवें वित्त आयोग ने ऋण राहत के लिए एक दुतरफा दृष्टिकोण अपनाया। एक, ब्याज दर घटाने के साथ-साथ पिछले ऋण के समेकन और उसकी किस्तों के पुनर्गठन द्वारा सभी राज्यों पर लागू ऋण राहत की एक सामान्य योजना बनाई जाए। दो, राजकोषीय कार्यनिष्पादन से संबद्ध ऋण बट्टे खाते डालने की एक योजना अर्थात् राजस्व घाटे के समग्र स्तर में कमी, शुरू की गयी। बारहवें वित्त आयोग की एक महत्वपूर्ण गतिविधि यह शर्त थी कि प्रत्येक राज्य द्वारा राजकोषीय जवाबदेही विधायन ऋण समेकन और राहत सुविधा (डीसीआरएफ) के अंतर्गत ऋण राहत का लाभ उठाने के लिए एक आवश्यक पूर्व-शर्त होगी। तेरहवें वित्त आयोग से कहा गया कि वह केंद्र द्वारा कार्यान्वित 2005-10 के दौरान डीसीआरएफ के परिचालन की जांच करे ताकि समान वृद्धि के अनुरूप एक स्थिर

और सुदृढ़ राजकोषीय वातावरण सुनिश्चित किया जा सके। तेरहवें वित्त आयोग का विचार था कि डीसीआरएफ सुविधा के अंतर्गत समेकन के लाभों, जो समेकन और ब्याज दर कटौती तक सीमित हैं, को बढ़ाकर उन राज्यों तक करना चाहिए जिन्होंने अभी तक इसका उपभोग नहीं किया है बशर्ते उन्होंने एफआरबीएम अधिनियम बनाया हो। आयोग ने यह भी सुझाव दिया है कि एनएसएसएफ पर ब्याज राहत और बट्टे खाते डालने का लाभ राज्यों को तभी दिया जाना चाहिए यदि वे एफआरबीएम में आवश्यक संशोधन / उसका विधायन करते हैं।

#### राजकोषीय सुधारों पर जोर

7.17 विभिन्न वित्त आयोगों से उन चिंताओं को जांचने की बात कही गयी है कि जो समय-समय पर राज्य वित्त के संबंध में पैदा हुई हैं। 1990 के दशक के प्रारंभ से, राज्य वित्त दबाव के अंतर्गत आ गये क्योंकि राज्य सरकारों ने बैंकिंग प्रणाली और केंद्र के ऋणों पर बाजार से संबंधित ब्याज दरों को देना शुरू कर दिया। राज्य की वित्तीय स्थिति में सुधार की आवश्यकता को मानते हुए, ग्यारहवें वित्त आयोग की शर्तों में राज्य स्तरीय राजकोषीय सुधारों पर स्पष्ट रूप से बल दिया गया। वास्तव में, अतिरिक्त शर्तों के अंतर्गत ग्यारहवें वित्त आयोग से कहा गया कि वह केंद्र और राज्य सरकारों के वित्त की स्थिति की समीक्षा करे और वे उपाय सुझाये जिनके द्वारा सरकारें, संयुक्त रूप से और अलग-अलग रूप से, सार्वजनिक वित्त को इस प्रकार पुनर्गठित करें जिससे बजट संतुलन आ सके और समष्टि आर्थिक स्थिरता बनाये रखी जा सके। विशेष रूप से, आयोग से कहा गया कि वह राज्यों के राजस्व घाटे को कम करने के उद्देश्य से एक निगरानी योग्य राजकोषीय सुधार कार्यक्रम बनाये और उस तरीके की सिफारिश करे जिसमें राज्यों के योजनेतर राजस्व खाते के अनुमानित घाटे की भरपाई के लिए उनके अनुदानों को, इस कार्यक्रम को कार्यान्वित करने में हुई प्रगति से जोड़ा जा सके।

7.18 तदनुसार, ग्यारहवें वित्त आयोग ने 2000-01 से 2004-05 तक की अवधि के लिए राज्यों को राजकोषीय सुधार सुविधा (एफआरएफ) का एक कार्यक्रम बनाने की सिफारिश की, जो 2004-05 तक राजस्व घाटे को संयुक्त रूप से समाप्त करने के लिए राज्यों को प्रोत्साहित करने हेतु एक राजकोषीय सुधार सुविधा प्रोत्साहन निधि द्वारा समर्थित हो। एफआरएफ प्रोत्साहन निधि भारत सरकार द्वारा बनाई गयी और राज्यों को सलाह दी गयी कि वे राजस्व घाटे में आवश्यक

सुधार लाने के लिए अपने-अपने मध्यमकालिक राजकोषीय सुधार कार्यक्रम (एमटीएफआरपी) तैयार करें। प्रोत्साहन निधि से रिलीज को एकल निगरानी योग्य राजकोषीय संकेतक अर्थात् वार्षिक रूप से 5 प्रतिशत अंक तक (2002-03 से भविष्य में विशेष वर्ग वाले राज्यों के लिए 2 प्रतिशत अंक) राजस्व घाटे (राजस्व प्राप्तियों के रूप में) से जोड़ा गया। एमटीएफआरपी सभी 28 राज्यों द्वारा स्वीकार किया गया और 27 राज्यों के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किये गये। राजकोषीय अनुशासन के महत्व को महसूस करते हुए, कुछ राज्यों ने राजकोषीय जवाबदेही अधिनियम बनाये, जबकि कई राज्यों ने विशिष्ट निगरानी योग्य लक्ष्यों के साथ मध्यमकालिक सुधार कार्यक्रम बनाये।

7.19 एफआरएफ के अंतर्गत प्रगति की समीक्षा करते समय, बारहवें वित्त आयोग ने निष्कर्ष निकाला कि एफआरएफ राज्य वित्तों में सुधार संबंधी एक प्रमुख भूमिका निभाने में असफल रहा और इसलिए इसके समापन की सिफारिश की। फिर भी, राज्यों की मध्यम-कालिक राजकोषीय स्थिति में सुधार की आवश्यकता को मानते हुए, बारहवें वित्त आयोग ने पूर्व ऋण राहत की कमियों को परिलक्षित करने का निर्णय लिया, और 2008-09 तक लक्षित राजस्व शेष तक पहुंचने के लिए प्रत्येक राज्य को सक्षम बनाने हेतु एक विस्तृत रोड मैप बनाने का सुझाव दिया। 2008-09 और 2009-10 में केंद्र और राज्यों के वित्त में गिरावट को ध्यान में रखते हुए, तेरहवें वित्त आयोग ने इसके लिए ऐसे एक राजकोषीय रोडमैप का सुझाव दिया जो समान वृद्धि के अनुरूप एक स्थिर और सक्षम राजकोषीय वातावरण को बनाये रखने के उद्देश्य पर आधारित हो। आयोग ने सुझाव दिया कि राज्य एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन करें / उसे बनायें जिससे वे उनके लिए बनाये गये राजकोषीय सुधार मार्ग पर चल सकें। एक राज्य के लिए सिफारिश किये गए राज्य विशिष्ट अनुदान निर्धारित मानदंडों के अनुपालन के पश्चात ही जारी किये जाने चाहिए। तेरहवें वित्त आयोग ने उत्तरदायित्व, पारदर्शिता और सार्वजनिक वस्तु सुपुर्दगी प्रक्रिया में सुधारों को प्रोत्साहित करने के विशेष प्रयोजन से अनुदान का भी सुझाव दिया।

#### *राहत व्यय के मामले को व्यापक बनाना*

7.20 भारतीय संविधान में आपदा प्रबंधन से संबंधित प्रावधान अस्पष्ट हैं। न तो प्राकृतिक आपदा अथवा आपदा प्रबंधन के लिए राहत संघ, राज्य या समवर्ती सूची में कहीं भी नहीं दी गई है। संघीय सूची की

प्रविष्टि 97 के अंतर्गत, वे विषय जो किसी भी सूची में स्पष्ट रूप से उल्लिखित नहीं हैं, उन्हें सामान्य रूप से संघ सरकार के पास माना जाता है। लेकिन, परंपरा के तौर पर यह जिम्मेदारी राज्यों के पास होती है, जबकि केंद्र सरकार व्यापक रूप से, जहां आवश्यक हो, वहां वित्तीय, तकनीकी और सामग्री सहायता के साथ समर्थनकारी भूमिका निभाती है। आपदा के पश्चात अनुक्रिया, राहत और पुनर्वास पर व्यय सामान्यतया राज्य सरकारों द्वारा वहन किया जाता है और वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर राज्यों को किये गये वार्षिक आंबटन से इसे पूरा किया जाता है। वास्तव में, भारत में आपदा व्यय के राहत के वित्तीयन की संपूर्ण प्रणाली उत्तरोत्तर वित्त आयोगों की सिफारिशों के द्वारा विकसित हुई है।

7.21 राहत व्यय के निधीयन के मामले को दूसरे वित्त आयोग से प्रत्येक वित्त आयोग ने माना है। तब से, वित्त आयोगों ने राज्यों के वित्त में से राहत व्यय प्रदान करने और केंद्र द्वारा राज्यों को दी जाने वाली सहायता राशि से संबंधित सिफारिशों की हैं। फिर भी, जैसी कि वित्त आयोगों ने सिफारिशों की हैं, प्राकृतिक आपदा से निपटने के लिए एक संस्थागत व्यवस्था की गयी है। उदाहरण के लिए, नवें वित्त आयोग ने प्रत्येक राज्य के लिए आपदा राहत निधि (सीआरएफ) बनाने की सिफारिश की। इसके आगे, दसवें वित्त आयोग ने सीआरएफ के अलावा एक राष्ट्रीय आपदा राहत निधि (एनएफसीआर) बनाने की सिफारिश की। ग्यारहवें वित्त आयोग ने एनएफसीआर को समाप्त करने की सिफारिश की तथा सुझाव दिया कि एक राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक निधि (एनसीसीएफ) बनाई जाए जिसकी आरंभिक राशि 500 करोड़ रुपए हो और जिसकी एक सीमित अवधि के लिए केंद्रीय करों पर एक विशेष अधिभार लगा करके पूर्ति की जाए। बारहवें और तेरहवें वित्त आयोग की शर्तों में एनसीसीएफ और सीआरएफ के अंतर्गत आपदा प्रबंधन के वित्तीयन की एक समीक्षा शामिल की गयी। प्राकृतिक आपदा की सूची को बढ़ाने के अलावा, बारहवें वित्त आयोग ने एनसीसीएफ और सीआरएफ दोनों को मजबूत करने की सिफारिश की। लेकिन, तेरहवें वित्त आयोग ने एनसीसीएफ को राष्ट्रीय आपदा प्रतिसाद निधि (एनडीआरएफ) और सीआरएफ तथा संबंधित राज्यों की राज्य आपदा प्रतिसाद निधि में विलय करने का सुझाव दिया। इसने एनडीआरएफ से मानव जनित आपदाओं को धन मुहैया कराने पर विचार करने का सुझाव दिया।

### विशिष्ट अनुदान

7.22 विशिष्ट अथवा विशेष अनुदान सामान्यतया उन राज्यों को दिये जाते हैं जो राजकोषीय क्षमता संबंधी विवशताओं के कारण राज्य-विशिष्ट-समस्याओं से निपटने में पर्याप्त रूप से खर्च करने अक्षम होते हैं। छठवें वित्त आयोग के पहले, वित्त आयोगों को विशेष प्रयोजन अनुदानों के माध्यम से निर्धारित प्रावधान निश्चित करने के लिए कोई विशिष्ट मैनडेट नहीं दिया जाता था। इन सबके बावजूद, सेवाओं में सुधार और बढ़ावा के लिए अनुदान सहायता के माध्यम से विशिष्ट राशि आबंटित की जाती थी अर्थात् प्राथमिक शिक्षा को बढ़ाने के लिए पहले वित्त आयोग द्वारा विशेष अनुदान, कुछ राज्यों को दूसरे वित्त आयोग द्वारा सहायता अनुदान, और सड़क तथा संचार में सुधार के लिए 10 राज्यों को तीसरे वित्त आयोग द्वारा विशेष अनुदान। अनुदानों की सिफारिश करते समय, छठवें वित्त आयोग को उन राज्यों की आवश्यकताओं की जांच करने के लिए विशेष रूप से मैनडेट दिया गया जो सामान्य प्रशासन के मानकों में पिछड़े हुए थे ताकि 10 वर्षों की अवधि में उनका उन्नयन किया जा सके और उन्हें उन्नत राज्यों के बराबर लाया जा सके। तब से प्रत्येक वित्त आयोग (नवां वित्त आयोग इसका अपवाद था) की शर्तों में उन्नयन अथवा विशेष समस्याग्रस्त अनुदान का जिम्मा किया जाता है। कतिपय महत्वपूर्ण क्षेत्रों में व्यय की बेहतर टार्गेटिंग सुनिश्चित करने के लिए, वित्त आयोग ने विशिष्ट अनुदानों मुख्य रूप से शिक्षा और स्वास्थ्य क्षेत्र, सड़क और भवनों के रखरखाव, पेयजल, आधारभूत संरचना, वन और ऐतिहासिक स्मारक, पुरातत्व संबंधी स्थानों और विरासत भवनों (जो भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण के अंतर्गत नहीं हैं) के लिए विशिष्ट अनुदानों की सिफारिश की है।

### राज्यों के साथ पेट्रोलियम और खनिज तेल कंपनियों के लाभ का बंटवारा

7.23 एक मामला, जिसको कई राज्य केंद्र के साथ उठाते रहे हैं, भूमि और खनिज के स्वामित्व तथा राज्यों को देय रॉयल्टी से संबंधित है। आयलफील्ड (रेग्युलेशन एण्ड डेवलपमेंट) एक्ट 1948 के अंतर्गत केंद्र के पास रॉयल्टी दरों को बढ़ाने और घटाने का अधिकार है। इन क्षेत्रों के तीव्रतर विकास के लिए केंद्र सरकार द्वारा रॉयल्टी दरों को

कम करने के फलस्वरूप, कई राज्यों ने परियोजना शुरू होने से लाभ अर्जित होने के पश्चात हानियों के लिए मुआवजे का मुद्दा उठाया। बारहवें वित्त आयोग से कहा गया कि वह खनिज तेल उत्पादक राज्यों के साथ पेट्रोलियम क्षेत्र के लाभों से केंद्र सरकार के करेतर राजस्व के बंटवारे के मामले की जांच करे। आयोग ने सिफारिश की कि केंद्र को हुई 'लाभ पेट्रोलियम' कंपनियों की करेतर आय, जो न्यू एक्सप्लोरेशन लाइसेंसिंग पॉलिसी (एनईएलपी) ब्लॉक्स के मामले में संविदागत प्रावधानों से हुई है, को 50:50 के अनुपात में उन राज्यों में बांटी जाए जहां पर खनिज तेल का उत्पादन होता है।

### 4. केंद्र से राज्यों को संसाधनों का डिवोल्यूशन

7.24 यद्यपि वर्षों के दौरान वित्त आयोग की भूमिका में काफी अधिक वृद्धि हुई है, राज्यों को कर और सहायता अनुदान के संवितरण संबंधी वित्त आयोग का मूल मंडेट अपरिवर्तित बना हुआ है। प्रत्येक वित्त आयोग को अनुच्छेद 270 के अंतर्गत केंद्रीय करों के बंटवारे योग्य पूल में राज्यों के कुल और वैयक्तिक हिस्से को निर्धारित करना होता है। आयोग को बंटवारे योग्य करों में राज्यों के कुल हिस्से को तय करना पड़ता है, अलग-अलग राज्यों के हिस्से को तय करने के लिए मानदंड, और विभिन्न आबंटन मानदंडों से संबद्ध भारांकों को निर्धारित करना पड़ता है। केंद्रीय करों के बांटने योग्य पूल के विस्तार और संघटना में परिवर्तन किया गया है। प्रत्येक वित्त आयोग ने वर्टिकल राजस्व अंतरण के दृष्टिकोण और आकार को पुनर्निर्धारित करने के लिए भिन्न-भिन्न निर्णय लिये हैं (चलम और मिश्रा, 1997)<sup>10</sup>।

7.25 80वें सांविधिक संशोधन के पहले, दो प्रमुख केंद्रीय कर मुख्य रूप से राज्यों के बीच बांटे जाते थे अर्थात् निगम कर को छोड़कर आय कर तथा केंद्रीय उत्पाद शुल्क। आय कर का बंटवारा अनिवार्य है लेकिन राज्यों के साथ केंद्रीय उत्पाद शुल्क का बंटवारा विवेकाधीन है और इसे तभी बांटा जा सकता है यदि संसद कानून के द्वारा ऐसा प्रावधान करे। संविधान के 80वें संशोधन के फलस्वरूप, केंद्र के लिए यह अनिवार्य हो गया कि वह राज्यों के साथ सभी केंद्रीय करों (अनुच्छेद 268 और 269 के अंतर्गत करों और निर्धारित उपकरों तथा अनुच्छेद 271 के अंतर्गत अधिभारों के अलावा) का बंटवारा करे।

<sup>10</sup> चलम, के.एस.आर.वी.एस और राजीव मिश्रा (1997) "स्ट्रीमलाइनिंग नार्मर्स: ए रिन्डूड एप्रोच फॉर फाइनेंसिंग कमीशन", इकॉनॉमिक एण्ड पोलिटिकल वीकली 21 जून।

*बंटवारे की प्रक्रिया का विकास: वर्टिकल संवितरण*

7.26 भारत के संविधान में केंद्र और राज्यों की कराधान शक्तियों का उल्लेख किया गया है। केंद्र और राज्यों के बीच वर्टिकल असंतुलों को दूर करने के लिए, वित्त आयोग ने वर्टिकल अंतरण की सिफारिश की है। ये अंतरण मुख्य रूप से व्यव उत्तरदायित्व के वर्तमान असमान विकेंद्रीकरण के साथ और राजस्व उगाही प्राधिकारी के साथ एक साधन के रूप में कार्य करते हैं। केंद्र से राज्यों को संसाधनों के डिवोलूशन की प्रक्रिया में, अंतरण के दो प्रमुख तरीके हैं अर्थात् केंद्रीय करों में राज्यों का हिस्सा और अनुदान। केंद्रीय करों (वर्टिकल संवितरण) में राज्यों का हिस्सा निश्चित करने वाले प्रमुख कारक विभिन्न वित्त आयोग में भिन्न-भिन्न रहे हैं। राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान बिना शर्तों और सामान्य प्रयोजन अथवा सशर्त और प्रयोजन विशिष्ट के हो सकते हैं।

7.27 अंतर-सरकारी राजकोषीय अंतरणों का सर्वाधिक महत्वपूर्ण पहलू उन करों के संवितरणात्मक पूल का आकार है जो अंतरण के लिए उपलब्ध है। विभिन्न वित्त आयोगों ने आय कर संग्रहण में राज्यों के हिस्से के आकार को उत्तरोत्तर रूप से बढ़ाया है। इसे पहले वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किये गये 55 प्रतिशत से बढ़ाकर नवें वित्त आयोग द्वारा 85 प्रतिशत की सिफारिश की गयी। आय कर के निवल आगम में राज्यों के हिस्से के आकार में वृद्धि करने का तर्क अलग-अलग वित्त आयोगों ने अलग-अलग दिया है। उदाहरण के लिए, आय कर के निवल आगम में राज्यों के हिस्से में वृद्धि के द्वारा, पहले और चौथे वित्त आयोग ने राज्यों को उस हानि के लिए जो उन्होंने बांटने योग्य पूल से निगम कर को निकालने के कारण उठायी थी, मुआवजा देने का प्रयास किया, निगम कर के रूप में कंपनियों द्वारा चुकाये गये आय कर के 1959 में पुनर्वर्गीकरण के कारण बांटने योग्य पूल में संकुचन आया। इसी प्रकार, पहली बार पांचवें वित्त आयोग ने आय कर के बांटने योग्य पूल में अग्रिम कर को शामिल किया और बकाये का संवितरण किया जबकि राज्यों के हिस्से को 75 प्रतिशत पर बनाये रखा। इसके बाद छठवें वित्त आयोग ने महसूस किया कि बकाया राशि राज्यों के लिए और उपलब्ध नहीं होगी तथा उन्होंने अवार्ड अवधि 1974-79 के लिए करों के बांटने योग्य पूल में राज्यों के हिस्से को 75 प्रतिशत से बढ़ाकर 80 प्रतिशत करने की सिफारिश की। सामान्य कर उपाय के रूप में केंद्र द्वारा लगाये जाने वाले अधिभार से संबंधित राज्यों की शिकायत पर गौर करते हुए, सातवें वित्त आयोग ने राज्यों के हिस्से को पुनः बढ़ाया। आठवें और नवें वित्त आयोग ने आय कर

के निवल आगम में राज्यों के हिस्से में किसी परिवर्तन की सिफारिश नहीं की। लेकिन, केंद्रीय करों को बांटने पर दसवें वित्त आयोग का दृष्टिकोण पूर्व के वित्त आयोगों से भिन्न है दसवें वित्त आयोग का विचार था कि कर लगाने वाले और संग्रहणों का प्रशासन करने वाले प्राधिकारी को अपनी आय पर काफी और वास्तविक ब्याज मिलना चाहिए लेकिन राज्यों के हिस्से में परिवर्तन से डिवोलमेंट के स्तर में कोई महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेगा। इसलिए दसवें वित्त आयोग ने 1995-2000 की अवार्ड अवधि के लिए आय कर के निवल आगम में राज्यों के हिस्से को कम करके 77.5 प्रतिशत करने की सिफारिश की (सारणी VII.1)।

7.28 80वें संवैधानिक संशोधन और सभी केंद्रीय करों को मिलाकर बांटने योग्य करों के बंटवारे योग्य पूल में विस्तार के फलस्वरूप, ग्यारहवें वित्त आयोग ने राज्यों के लिए 29.5 प्रतिशत हिस्से की सिफारिश की। इस हिस्से में राज्यों के बीच बांटे जाने वाले बंटवारे योग्य केंद्रीय करों का 1.5 प्रतिशत शामिल है तथा अतिरिक्त उत्पाद शुल्क (विशेष महत्व की वस्तुएं) अधिनियम, 1957 के अंतर्गत शामिल वस्तुओं पर बिन्नी कर नहीं लगाना और एकत्रित करना है। बारहवें वित्त आयोग ने राज्यों के हिस्से को 29.5 प्रतिशत से 30.5 प्रतिशत इस तर्क पर बढ़ाने की सिफारिश की कि अतिरिक्त अंतरणों को उन क्षेत्रों में केंद्र की सहभागिता को तर्क सम्मत बनाकर समायोजित किया

**सारणी VII.1: विभाजन योग्य प्रमुख करों में राज्यों का अनुशासित हिस्सा**

(प्रतिशत)			
वित्त आयोग	आय कर (%)	मूल उत्पाद शुल्क (%)	शामिल किए गए पण्यों की संख्या
1	2	3	4
पहला वित्त आयोग (1952-57)	55	40	3
दूसरा वित्त आयोग (1957-62)	60	25	8
तीसरा वित्त आयोग (1962-66)	66.6	20	35
चौथा वित्त आयोग (1966-69)	75	20	सभी
पांचवां वित्त आयोग (1969-74)	75	20	सभी
छठवां वित्त आयोग (1974-79)	80	20	सभी
सातवां वित्त आयोग (1979-84)	85	40	सभी
आठवां वित्त आयोग (1984-89)	85	45 *	सभी
नवां वित्त आयोग (1989-95)	85	45	सभी
दसवां वित्त आयोग (1995-2000)	77.5	47.5 *	सभी
<b>सभी केंद्रीय कर#</b>			
ग्यारहवां वित्त आयोग (2000-05)		29.5	
बारहवां वित्त आयोग (2005-10)		30.5	
तेरहवां वित्त आयोग (2010-15)		32.0	

# विभाजन योग्य सभी संघीय करों तथा शुल्कों के कुल आगम में राज्यों का हिस्सा।  
 \* निवल आगम का 40% संवितरित किया जाएगा जबकि शेष 5% को गैर योजना राजस्व घाटे वाले राज्यों के लिए रखा जाएगा।  
 \*\* निवल आगम का 40% संवितरित किया जाएगा जबकि शेष 7.5% को गैर योजना राजस्व घाटे वाले राज्यों के लिए रखा जाएगा।  
 स्रोत: वित्त आयोग रिपोर्ट।



जा सकता है जो सीधे तौर पर राज्यों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत हैं। उक्त कारकों को ध्यान में रखते हुए (i) 2008-09 के दौरान राज्यों की तुलना में केंद्र के करों में अत्यधिक उछाल, (ii) ग्रामीण और शहरी आधारभूत संरचना से संबंधित राज्यों की बढ़ती जिम्मेदारी, और (iii) केंद्र के करेतर राजस्व में वृद्धि विशेष रूप से रॉयल्टी और दूरसंचार क्षेत्र में, उक्त तेरहवें वित्त आयोग ने अवार्ड अवधि 2010-15 के लिए केंद्रीय करों में राज्यों के हिस्से को बढ़ाकर 32 प्रतिशत करने की सिफारिश की।

7.29 निवल आय कर में हिस्से के अलावा, राज्य अपनी राजस्व आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए केंद्रीय उत्पाद शुल्क में अपने हिस्से पर भी आश्रित हैं। जैसी कि सारणी VII.1 दर्शाती है कि पहले वित्त आयोग ने तीन वस्तुओं अर्थात् तंबाकू, माचिस और तरकारी उत्पाद के संबंध में राज्यों के साथ केंद्रीय उत्पाद शुल्क में हिस्सेदारी की हल्की शुरुआत की। उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने या तो हिस्सेदारी योग्य वस्तुओं के कवरेज को बढ़ाकर अथवा राज्यों के हिस्से को बढ़ाकर राज्यों के लिए व्यापक डिवोल्वमेंट की सिफारिश की। दूसरे वित्त आयोग द्वारा हिस्सेदारी योग्य उत्पाद शुल्क की सूची में शामिल मदों की संख्या को 3 से बढ़ाकर 8 कर दिया गया अलबत्ता 25 प्रतिशत के घटे हिस्से के साथ। तीसरे वित्त आयोग द्वारा केंद्रीय उत्पाद शुल्क से संबंधित हिस्सेदारी योग्य बास्केट में वस्तुओं की संख्या को और बढ़ाकर 35 कर दिया गया, लेकिन हिस्से को घटाकर 20 प्रतिशत कर दिया गया। राज्यों की मांग के फलस्वरूप केंद्र के उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से की मदों के कवरेज को चौथे वित्त आयोग से सार्वजनिक बना दिया गया है। सातवें वित्त आयोग ने इस आधार पर केंद्रीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्से को बढ़ाकर 40 प्रतिशत करने की सिफारिश इस आधार पर की कि राज्यों को पर्याप्त साधन मुहैया कराने से केंद्र पर उनकी निर्भरता घटेगी। आठवें वित्त आयोग ने इस हिस्से को और बढ़ाकर 45 प्रतिशत कर दिया लेकिन 5 प्रतिशत की वृद्धि (इंक्रीमेंट) को राज्यों को डिवोल्वमेंट के पश्चात आकलित राजस्व घाटे को पूरा करने के लिए उपयोग किया गया। नवें वित्त आयोग ने 1989-90 के लिए प्रस्तुत अपने पहली रिपोर्ट में इस कार्यक्रम को बनाये रखा, लेकिन 1990-91 से 1994-95 के लिए अपनी दूसरी रिपोर्ट में नवें वित्त आयोग

ने, राज्यों के योजनेतर राजस्व घाटे<sup>11</sup> को कम करने के लिए बिना किसी पृथक घटक के, समेकित राशि के रूप में 45 प्रतिशत की संपूर्ण राशि के संवितरण की सिफारिश की। दसवें वित्त आयोग ने केंद्रीय उत्पाद शुल्क के निवल आगम में राज्यों के लिए 47.5 प्रतिशत के हिस्से की सिफारिश की जबकि आकलित घाटे के आधार पर संवितरण के लिए केंद्रीय उत्पाद शुल्क का 7.5 प्रतिशत अलग रखा। 80वें संविधान संशोधन द्वारा, ग्यारहवें वित्त आयोग से सभी बांटने योग्य केंद्रीय करों (अनुच्छेद 268 और 269 के अंतर्गत को छोड़कर) के लिए एक एकल पूल निर्धारित किया गया है।

7.30 सारांश रूप में, बांटने योग्य करों और उत्पाद शुल्कों पर वित्त आयोग की सिफारिशों के विश्लेषण से पता चलता है कि विभिन्न वित्त आयोगों ने बांटने योग्य पूल और इसकी संघटना में उनके हिस्से से संबंधित राज्यों की चिंताओं को समुचित महत्व दिया है। ग्यारहवें वित्त आयोग से अधिकांश केंद्रीय करों के एक साथ मिलाये जाने के कारण, करों का बांटने योग्य पूल न केवल बढ़ा है बल्कि इसमें राज्यों का हिस्सा भी बढ़ा है।

*बांटने योग्य कर और केंद्रीय उत्पाद शुल्क: होरिजोन्टल संवितरण मानदंड*

7.31 जहां तक राज्यों के हिस्से को निर्धारित करने की बात है, वित्त आयोग के अंतरणों का मूल उद्देश्य रहा है (i) राज्य की अर्थव्यवस्थाओं में निहित राजस्व क्षमता और लागत अक्षमता कारकों के अंतरों को ठीक करना और (ii) राज्यों के बीच राजकोषीय दक्षता लाना। इन प्रयोजनों के लिए अतीत में प्रयुक्त मानकों को निम्न समूहों में रखा जा सकता है (क) आवश्यकताओं को दर्शाने वाले कारक जैसे जनसंख्या और मापित आय या तो उच्चतम आय से अंतर के रूप में या इसके विपरीत; (ख) लागत अक्षमता संकेतक जैसे क्षेत्र और आधारभूत संरचना अंतर; और (ग) राजकोषीय दक्षता संकेतक जैसे कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन।

7.32 आय कर के निवल आगम के संवितरण मानदंड में विभिन्न चरों के भारांक के रूप में, सातवें वित्त आयोग तक केवल दो कारकों

<sup>11</sup> बांटने योग्य केंद्रीय उत्पाद शुल्क में से एक अलग हिस्सा निर्धारित करने के स्थान पर, नवें वित्त आयोग ने केंद्रीय उत्पाद शुल्क के अपने संवितरण फार्मूले में योजनेतर राजस्व घाटे का एक परिवर्तनशील चर शुरू किया।

को ध्यान में रखा गया। जनसंख्या एक प्रमुख कारक है जिसका भारांक 80 से 90 प्रतिशत तक के बीच सर्वाधिक है, जबकि कर संग्रहण में अंशदान एक छोटा कारक है। निवल आय कर आगम के होरिजोन्टल संवितरण मानदंड में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है सिवाय जनसंख्या और अंशदान से संबंधित भारांकों के बीच कुछ समायोजन के। इसके विपरीत, पांचवें वित्त आयोग ने महसूस किया कि एक नये वित्त आयोग के गठन से बदली हुई परिस्थितियों और उपलब्ध जानकारियों के आलोक में विभिन्न मुद्दों पर नये सिरे से विचार करने का मौका मिलेगा। पांचवें वित्त आयोग ने पूर्व के वित्त आयोगों द्वारा सिफारिश किये गये अंशदान मानदंडों (कर संग्रहण पर आधारित) से संबंधित कई अपर्याप्तताओं की पहचान की। इसने बताया कि (i) अंशदान का निर्धारण आय के स्रोत के संदर्भ के बिना मूल्यांकित की सुविधा के अनुसार किया जाता है। (ii) लाभांशों, ब्याज भुगतानों आदि के स्रोत पर कर कटौती की बड़ी-बड़ी राशियों ने महानगर और औद्योगिक केंद्र वाले राज्यों को बड़े-बड़े संग्रहण करने का अनुचित लाभ कराया। इसलिए, पांचवें वित्त आयोग ने जनसंख्या (90 प्रतिशत के भारांक के साथ) के अलावा 'संग्रहण' के स्थान पर 'मूल्यांकन' को जोड़ा जिसमें आय कर आगम के संवितरण कार्यक्रम को 10 प्रतिशत भारांक दिया गया। यह संवितरण कार्यक्रम सातवें वित्त आयोग तक अपरिवर्तित बना रहा (परिशिष्ट सारणी 22)।

7.33 विभिन्न राज्यों द्वारा प्रस्तुत किये गये ज्ञापन को ध्यान में रखते हुए, आठवें वित्त आयोग ने कहा कि आय कर आबंटित करने के लिए मानदंड प्रगामी होने चाहिए। इसने सिफारिश की कि अंशदान के आधार पर 10 प्रतिशत संवितरण के पश्चात आय कर में राज्यों का 90 प्रतिशत हिस्सा जनसंख्या (22.5 प्रतिशत के भारांक के साथ अर्थात् 90 प्रतिशत का 25.0 प्रतिशत), आय समायोजित जनसंख्या (22.5 प्रतिशत के भारांक के साथ अर्थात् 90 प्रतिशत का 25.0 प्रतिशत) और प्रति व्यक्ति आय अंतर (45 प्रतिशत के भारांक के साथ अर्थात् 90 प्रतिशत का 50.0 प्रतिशत)<sup>12</sup> के आधार पर आबंटित किया जाना चाहिए। प्रति व्यक्ति उच्चतम आय से प्रति व्यक्ति आय के अंतर को राज्यों के सापेक्षिक पिछड़ेपन का एक मानदंड माना गया। चूंकि जनसंख्या को

'अंतर' और 'प्रति व्यक्ति के विपर्यय' को निर्धारित करने के लिए जनसंख्या को मानक कारक के रूप में प्रयोग किया जाए, समग्र कार्यक्रम में इसका भारांक 22.5 प्रतिशत से अधिक था। इसके पश्चात, नवें वित्त आयोग ने पिछड़ेपन के एक संमिश्र मानदंड को शुरू करके, जिसका भारांकन 11.25 प्रतिशत है, एक बड़ा परिवर्तन किया। पिछड़ेपन के संमिश्र संकेतक में दो सूचकांक शामिल हैं अर्थात् (i) अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति की संख्या (ii) 1981 की जनसंख्या के अनुसार विभिन्न राज्यों में कृषि श्रमिकों की संख्या। दसवें वित्त आयोग ने पिछले वित्त आयोगों से भिन्न दृष्टिकोण अपनाया और संवितरण मानदंड के लिए एक कारक के रूप में 'अंशदान' के प्रयोग को बंद किया। इसने तर्क दिया कि यह देश कुल मिलकर सामान्य आर्थिक क्षेत्र और बाजार का प्रतिनिधित्व करता है तथा राज्यों के बीच आर्थिक अंतर्निर्भरता बढ़ रही है। इसलिए, गैर-कृषि क्षेत्र में स्थानीय तौर पर अर्जित आय की पहचान करना मुश्किल है और इसलिए 'अंशदान' को एक मानक के रूप में रखने की आवश्यकता नहीं है। दसवें वित्त आयोग ने भी अस्पष्ट उत्तलता के कारण प्रतिलोम आय फार्मूले को त्याग दिया है मध्यम आय वाले राज्यों को इस समायोजन का अत्यधिक बोझ वहन करना पड़ता है। इसके स्थान पर, इसने जनसंख्या (20 प्रतिशत), और कुछ नये कारक अर्थात् कर प्रयास (10 प्रतिशत), समायोजित क्षेत्र (5 प्रतिशत) तथा आधारभूत संरचना के सूचकांक (5 प्रतिशत)<sup>13</sup> के साथ-साथ प्रति व्यक्ति आय के अंतर को 60 प्रतिशत का व्यापक भारांक प्रदान किया। इसलिए, राज्यों के कर प्रयासों के लिए उनके प्रोत्साहन पर स्पष्ट जोर दिया गया।

7.34 राज्यों की वर्तमान राजकोषीय स्थिति का मूल्यांकन करते हुए, ग्यारहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय अनुशासन के लिए और डिवोल्वमेंट के सिद्धांत से उन्हें जोड़ने के लिए अंतर्निहित प्रोत्साहनों के माध्यम से राज्य वित्तों के पुनर्गठन की सिफारिश की। ग्यारहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय अनुशासन के लिए एक नये सूचकांक की शुरुआत की; कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन के सूचकांक को मिलाकर 12.5 प्रतिशत का भारांक दिया गया। ग्यारहवें वित्त आयोग ने एक नया फार्मूला विकसित किया जिसने समता को राजकोषीय

<sup>12</sup> आय समायोजित जनसंख्या को प्रति व्यक्ति आय के प्रतिलोम के आधार पर निकाला गया जिसका 1971 में राज्य की जनसंख्या से गुणा किया गया। राज्य की प्रति व्यक्ति आय के अंतर को सर्वाधिक प्रति व्यक्ति आय से निकाला गया जिसको संबंधित राज्य की 1971 की जनसंख्या के द्वारा गुणा किया गया।

<sup>13</sup> कर प्रयास के मापन के लिए सुझाव दिया गया कि इसकी गणना राज्य की प्रति व्यक्ति आय के वर्ग को एक राज्य के प्रति व्यक्ति स्व कर राजस्व अनुपात द्वारा भाग देकर की जाए। इस प्रकार जनसंख्या गणना के पश्चात संबंधित हिस्से का निकाला जाए।

दक्षता के साथ संतुलित किया। समता का विचार समकरण के सिद्धांत को कार्यान्वित करने वाले संघीय अंतरण के कार्यक्रम में प्रमुख है। तदनुसार, इसने आय अंतर को 50 प्रतिशत का भारांक दिया साथ ही जनसंख्या को 25 प्रतिशत का भारांक दिया। जबकि 'क्षेत्र' को 10 प्रतिशत का भारांक दिया गया, कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन के अर्थ में बेहतर राजकोषीय प्रबंधन को बारहवें वित्त आयोग द्वारा 15.0 प्रतिशत का एक उच्च भारांक दिया गया जबकि ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा इसको 12.5 प्रतिशत का भारांक दिया गया था।

7.35 तेरहवें वित्त आयोग ने 'आय अंतर' के स्थान पर राजकोषीय क्षमता अंतर की अवधारणा के प्रयोग की सिफारिश की। राज्यों के बीच राजकोषीय अंतर का मूल्यांकन करने के लिए जीएसडीपी के एक एकल औसत के प्रयोग के स्थान पर, इसने विशेष वर्ग से इतर वर्ग और विशेष वर्ग वाले राज्यों के उनके संबंधित समूह औसतों से, कराधान के समुचित तुलनीय स्तर पर, प्रति व्यक्ति राजकोषीय क्षमता के आकलन की सिफारिश की। तेरहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय क्षमता अंतर (47.5 प्रतिशत) को सर्वाधिक भारांक प्रदान किया, इसके पश्चात जनसंख्या (25 प्रतिशत), राजकोषीय अनुशासन (17.5 प्रतिशत) और क्षेत्र (10.0 प्रतिशत) थे।

7.36 केंद्रीय उत्पाद शुल्क के संबंध में, छठवें वित्त आयोग तक जनसंख्या राज्यों के हिस्से के मानदंड में सबसे बड़ा निर्धारक कारक बनी रही, यद्यपि उसका भारांक 100 प्रतिशत से घटकर 75 प्रतिशत रह गया। यह भारांक सातवें वित्त आयोग तक और घटकर 25 प्रतिशत (पूर्ववर्ती आयोग से 50 प्रतिशत अंक की गिरावट) रह गया। सातवें वित्त आयोग तक, आय कर हिस्से का निर्धारण करने के लिए प्रयुक्त फार्मूला केंद्रीय उत्पाद कर से स्पष्ट रूप से भिन्न था। आठवें वित्त आयोग से, फार्मूले के दोनों सेटों के बीच अभिसरण रहा है (परिशिष्ट सारणी 22 और 23)। आय कर और केंद्रीय उत्पाद कर दोनों के फार्मूले को एक साथ मिलाने का एक प्रयास किया गया। इस प्रकार, आठवें, नवें और दसवें वित्त आयोग ने आय कर और केंद्रीय उत्पाद शुल्क की हिस्सेदारी के लिए एक एकीकृत फार्मूला अपनाया। केंद्रीय उत्पाद शुल्क के फार्मूले की हिस्सेदारी के संबंध में बारहवें वित्त आयोग द्वारा किये गये उल्लेख के अनुसार, आवश्यकता आधारित कारकों के बीच जनसंख्या और आय अंतर को स्वीकृति मिली; लागत अक्षमता कारकों में क्षेत्र और आधारभूत संरचना सूचकांक अंतर पसंदीदा संकेतक

होते हैं; और राजकोषीय दक्षता कार्यक्रम के बीच कर प्रयास और राजकोषीय अनुशासन, जिसे राजस्व व्यय की तुलना में स्व-कर राजस्व अनुपात के द्वारा मापा गया, को उपयुक्त माना गया।

7.37 उपर्युक्त चर्चा से पता चलता है कि राज्यों के हिस्से के होरिजोन्टल संवितरण के लिए फार्मूला तय करते समय, वित्त आयोगों का मूल उद्देश्य राज्यों की अर्थव्यवस्था में अंतर्निहित राजस्व क्षमता और लागत अक्षमता कारकों के बीच अंतरों को ठीक करना और राज्यों के बीच राजकोषीय दक्षता बढ़ाना रहा है। डिवोल्वमेंट फार्मूले को परिभाषित करने के लिए प्रयुक्त चरों के विकल्प, परिभाषा और भारांकों को विभिन्न वित्त आयोगों ने बदलना जारी रखा। जबकि तेरहवें वित्त आयोग के कर डिवोल्वमेंट फार्मूले में 'राजकोषीय क्षमता अंतर', को दिया गया अत्यधिक भारांक राज्यों के बीच अभिसारता बढ़ाने में मदद करेगा, वहीं 'राजकोषीय अनुशासन' के भारांक में वृद्धि राजकोषीय समेकन के मार्ग की ओर वापस आने के लिए प्रेरित करेगी।

*अनुदान सहायता के स्वरूप को संचालित करने वाले सिद्धांत: अंतर पूरक दृष्टिकोण से नियामक दृष्टिकोण में परिवर्तन*

7.38 बांटने योग्य केंद्रीय करों के अलावा, केंद्र से राज्यों को संसाधन अंतरण का दूसरा महत्वपूर्ण स्रोत अनुदान सहायता अंशदान है। अनुदान सहायता का मुख्य लक्ष्य समकरण की मात्रा को प्राप्त करना है। सामान्य रूप से, विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा राज्यों के लिए प्रदान की गयी अनुदान सहायता की राशि उनके राजस्व अंतरों से संबंधित है। वित्त आयोग के अंतर्गत अनुदान सहायता का मतलब उस अंतर को भरना है जो राज्य के उस व्यय का प्रतिनिधित्व करता है जो उसके अपने राजस्व और केंद्रीय कर के हिस्से में कवर नहीं होते। ये अनुदान अनुच्छेद 273(1) और 275(1) के अनुसार केंद्र सरकार के संवैधानिक दायित्व के अंतर्गत आते हैं। इसके अलावा, राज्यों को अन्य प्रकार के अनुदान दिये गये जिससे (i) विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न प्रशासनिक और सामाजिक सेवाओं की उपलब्धता में असमानता को घटाया जा सके; (ii) उनकी परिस्थितियों के परिणाम के रूप में आये विशेष वित्तीय भारों को पूरा करने के लिए खास राज्यों को अनुमति दी जा सके; और (iii) राष्ट्रीय प्राथमिकता समझी जाने वाली विशिष्ट गतिविधियों के लिए संसाधन प्रदान किये जा सकें। वास्तव में, अंतरण कार्यक्रम को और व्यापक बनाने और शर्तों में दिए गए मुद्दों के समाधान के लिए

अनुदान सहायता को एक महत्वपूर्ण साधन समझा जाता है। केंद्रीय करों के लिए डिवोल्वमेंट फार्मूले के असमान, अनुदान कई राज्यों द्वारा सामना की जा रही लागत अक्षमताओं को दूर करने के लिए काफी अधिक गुंजाइश प्रदान करते हैं।

7.39 पहले वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किये गये अनुसार, राज्यों के बीच अनुदान आबंटन के लिए मार्गदर्शक सिद्धांत, मोटे तौर पर अधिकांश परवर्ती वित्तीय आयोगों द्वारा अपनाये गये। अनुच्छेद 275 के अंतर्गत, पहले वित्त आयोग ने सिफारिश की कि अनुदान निम्न आधार पर निश्चित किये जाना चाहिए (i) राज्यों की बजट आवश्यकताएं, (ii) कर प्रयास, (iii) व्यय में मितव्ययता, (iv) सामाजिक सेवाओं के मानक का समकरण, (v) राज्य विशिष्ट दायित्व और (iv) राष्ट्रीय महत्व के व्यापक प्रयोजन। श्रीवास्तव और राव (2009) के अनुसार, पहले वित्त आयोग ने राजकोषीय अंतरणों के निर्धारण के मार्गदर्शन के लिए सैद्धांतिक रूप से स्वीकृत बेहतर सिद्धांत स्पष्टतः बताये थे। दूसरे वित्त आयोग ने पाया कि अनुदान सहायता सामान्य और बिना शर्त अनुदानों के रूप में दी गयी सहायता का एक अवशिष्ट रूप होना चाहिए; उसका विचार था कि अनुदान व्यापक प्रयोजनों के लिए दिये जाएं बशर्ते वे पूरी तरह से उसी उद्देश्य के लिए खर्च किये जाएं। तीसरे वित्त आयोग ने भी संचार में सुधार के लिए विशिष्ट प्रयोजन अनुदानों की सिफारिश की। परवर्ती अधिकांश वित्त आयोग सामान्य रूप से पहले वित्त आयोग द्वारा बनाए गए सिद्धांतों से सहमत रहे, लेकिन वे मुख्य रूप से बिना शर्त राजस्व अनुदानों के पक्ष में थे। पूंजी व्यय को पूरा करने के लिए पूंजी अनुदानों की सिफारिश करते समय सातवें वित्त आयोग ने पहले वित्त आयोगों से कुछ अलग मार्ग चुना। यह इस तथ्य को मानने के कारण था कि प्रशासनिक और आवासीय भवनों के रखरखाव व्यय को पूरा करने के लिए राजस्व अनुदान पर्याप्त नहीं थे। यद्यपि ये उनकी शर्तों की सीमा के बाहर थे, लेकिन पूंजी अनुदान के रूप में 908.8 करोड़ रुपए की सिफारिश सरकार द्वारा स्वीकार कर ली गई।

7.40 अनुदान सहायता वित्त आयोग के अंतरणों का एक महत्वपूर्ण घटक है। अनुदानों के निर्धारण के लिए केंद्र और राज्य दोनों के वित्तों

की व्यापक समीक्षा करने की आवश्यकता है। वित्त आयोगों की अक्सर उनके अंतर पूरक दृष्टिकोण के कारण आलोचना की जाती रही है (श्रीवास्तव और राव, 2009)<sup>14</sup>। अंतर पूरक दृष्टिकोण के अंतर्गत, बड़े-बड़े अंतरण मुख्य रूप से पूर्व के राजस्व खातों के बड़े-बड़े अंतरों पर आधारित होते हैं फिर चाहे उपलब्ध राजस्व क्षमता का पर्याप्त दोहन किया गया हो अथवा व्यय में अनुचित वृद्धि हुई हो। सिंह (2006) का तर्क है कि अनुदानों के अंतर पूरक दृष्टिकोण ने राजकोषीय अनुशासन के लिए राज्य सरकारों के प्रोत्साहनों को कम किया है जबकि अंतर राज्य असमानताओं<sup>15</sup> कोट घटाने के लिए बहुत कम कार्य किया है। लेकिन, वित्त आयोगों ने, विशेष रूप से नवें वित्त आयोग से, राज्य के अपने करों और करेतर राजस्व तथा राजस्व व्ययों का मूल्यांकन करने के लिए नियामक सिद्धांत अपनाए हैं। नियामक दृष्टिकोण के अंतर्गत प्रतिकूल प्रोत्साहनों को प्रभावी तरीके से नगण्य किया जा सकता है क्योंकि राज्यों का उस राजस्व के अर्थ में मूल्यांकन किया जाता है जिनको उन्हें अपनी क्षमताओं को देखते हुए उगाहना चाहिए। इसी प्रकार, व्ययों का मूल्यांकन, सेवाओं के एक औसत अथवा न्यूनतम स्वीकार स्तर और संबंधित लागत मानदंडों के अनुरूप, आवश्यकताओं के आधार पर किया जाता है, तथा वे पूर्व के व्ययों द्वारा संचालित नहीं होते हैं।

7.41 अनुदानों की सिफारिश करते समय, विभिन्न वित्त आयोगों के समक्ष सर्वाधिक विवादास्पद मुद्दा योजना और योजना से इतर खातों के कवरेज से संबंधित रहा है। संविधान में इस पर कोई प्रतिबंध नहीं लगाया गया है कि राज्यों की संसाधन आवश्यकताओं का मूल्यांकन करने के लिए राजस्व खाते अथवा केवल योजना से इतर राजस्व खाते पर ही विचार किया जा सकता है। फिर भी, तीसरे वित्त आयोग ने तीसरी पंचवर्षीय योजना के लिए राज्यों की आवश्यकताओं पर विचार किया और सिफारिश की कि अनुदान सहायता की मात्रा इस प्रकार तय की जानी चाहिए कि इससे राज्य, डिवोल्वमेंट के अधिशेष के साथ-साथ, अपनी योजनाओं के राजस्व घटक का 75 प्रतिशत कवर करने के लिए सक्षम हों। लेकिन, इस सिफारिश को सरकार द्वारा खारिज कर दिया गया। इसके पश्चात, शर्तों के विशिष्ट प्रावधानों

<sup>14</sup> श्रीवास्तव, डी.के. और सी. भुजंगराव (2009), "रिव्यू ऑफ ट्रेन्ड्स इन फिस्कल ट्रांसफर्स इन इंडिया" <http://fincomindia.nic.in/writereaddata/html-en-files/report02.pdf>. पर।

<sup>15</sup> एस. नारायण (संपा.), *डाकुमेंटिंग रिफार्म्स: केस स्टडीज फ्रॉम इंडिया, इंडिया*: "मैकमिलन में प्रकाशित, सिंह, निर्विकार (2006) का लेख "स्टेट फाइनेंस इन इंडिया : ए केस फॉर सिस्टमिक रिफार्म"।

के माध्यम से योजना खातों पर राजस्व व्यय की आवश्यकता के विचार को वित्त आयोग के क्षेत्राधिकार से स्पष्ट रूप से त्याग दिया गया। लेकिन, नवें वित्त आयोग की शर्तों ने योजना राजस्व व्यय की आवश्यकताओं पर विचार करने के लिए इसे आयोग के लिए वैकल्पिक बना दिया। दसवें वित्त आयोग ने पुनः इस विचार की सीमा को योजना से इतर खाते तक सीमित कर दिया। ग्यारहवें वित्त आयोग की शर्तों में राज्यों की योजनागत और गैर योजनागत दोनों आवश्यकताओं को स्पष्ट रूप से शामिल किया गया। ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा योजना से इतर खाते के संबंध में केवल राजस्व आवश्यकताओं पर विचार करने के बावजूद, बारहवें और तेरहवें वित्त आयोग से अपेक्षा थी कि वे राज्यों के संपूर्ण राजस्व खाते पर विचार करेंगे।

7.42 सारांश में, वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किए गए अनुदान सामान्य रूप से बिना शर्त रहे हैं और वे व्यापक रूप से योजना से इतर राजस्व व्यय और कर पश्चात डिवोल्यूशन राजस्व प्राप्तियों के बीच अनुमानित अंतरों पर आधारित हैं। इस दृष्टिकोण की अक्सर आलोचना की गई है क्योंकि इससे राज्य स्तर पर राजकोषीय अनुशासन नहीं आता है। राज्यों को अनुदानों की सिफारिश करते समय, हाल में संसाधन आवश्यकताओं और व्ययों के नियामक मूल्यांकन पर और अधिक जोर दिया गया है।

#### राजकोषीय अंतरण का पैटर्न

7.43 अंतरणों की वर्तमान योजना में, कर डिवोल्यूशन वर्टिकल और होरीजेंटल असंतुलनों को दूर करने में दोहरी भूमिका निभाता है। अनुदान सहायता का मुख्य लक्ष्य समकरण की मात्रा को प्राप्त करना है। वित्त आयोगों की अंतरण योजना में, केंद्रीय करों का हिस्सा लगातार अधिक रहा है। सहायता अनुदान का हिस्सा, जिसका उद्देश्य मुख्य रूप से योजना से इतर राजस्व अंतर को भरना है, केंद्रीय करों में राज्यों के हिस्से से कम बना हुआ है, जो राज्यों के संसाधन अंतरण में राज्यों के कर प्रयास को, वित्त आयोगों द्वारा दिए गए महत्व को दर्शाता है। अनुदानों के राज्य विशिष्ट और प्रयोजन विशिष्ट टारगेटिंग के और अधिक प्रभावी तथा संभाव्य अंतरण साधन होने के बावजूद, राज्यों ने केंद्रीय करों के डिवोल्यूशन को वरीयता दी क्योंकि वे बिना शर्त हैं।

7.44 उत्तरोत्तर वित्त आयोगों के द्वारा दिए गए अवार्डों की समीक्षा से पता चलता है कि राज्यों को अंतरित किए गए संसाधनों की मात्रा पहले वित्त आयोग के 382 करोड़ रुपए से काफी अधिक बढ़कर तीसरे वित्त आयोग में 17,06,676 करोड़ रुपए हो गयी। लेकिन, करों और अनुदानों में राज्यों के हिस्से के रूप में कुल संसाधन अंतरण में विभिन्न आयोगों के अवार्डों की अवधियों के दौरान संघटनात्मक परिवर्तन दिखा। ये परिवर्तन इन कारकों में आपसी अंतर्क्रिया के कारण हैं जैसे केंद्र और राज्यों के बीच कर हिस्सेदारी (वर्टिकल आबंटन) के अनुपात में परिवर्तन, केंद्रीय करों में राजस्व अधिकता (राज्यों के साथ हो रही हिस्सेदारी), अनुदान सहायता के अंतरण से संबंधित उनकी योजना से इतर राजस्व घाटे की स्थिति और विशेष समस्याओं सहित अलग-अलग राज्यों का राजकोषीय कार्यानिष्पादन (कन्नन और अन्य, 2004)<sup>16</sup>। जैसा कि सारणी VII.2 दर्शाती है कि कुल अंतरणों में केंद्रीय करों में राज्यों का हिस्सा पहले वित्त आयोग के 87.9 प्रतिशत से घटकर चौथे वित्त आयोग में 75.8 प्रतिशत हो गया। केंद्रीय करों में सिफारिश किया गया हिस्सा घट गया क्योंकि चौथे वित्त आयोग ने केंद्रीय करों में हिस्से के स्थान पर अनुदान के रूप में अवशिष्ट घाटे को पूरा करने के लिए स्पष्ट रूप से वित्तीय सहायता को शामिल किया। सातवें वित्त आयोग से, कुल अंतरण में केंद्रीय करों का हिस्सा 80 और 90 प्रतिशत के बीच रहा। समकरण अंतरण के लिए व्यापक भूमिका सुनिश्चित करने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, बारहवें वित्त आयोग ने कुल अंतरणों में अनुदानों के हिस्से में वृद्धि का प्रस्ताव किया था। लेकिन, तेरहवें वित्त आयोग ने कुल अंतरणों में अनुदानों के एक छोटे हिस्से की सिफारिश की है क्योंकि राज्यों से आशा है कि वे राजकोषीय समेकन के मार्ग की ओर वापस आएंगे और अपने योजना से इतर राजस्व घाटे को, जो 2004-05 से 2007-08 तक देखा गया, कम करेंगे।

7.45 सारणी VII.2 दर्शाती है कि करों (एससीटी) और अनुदानों (एफसीजीआर) के डिवोल्यूशन के वास्तविक हिस्से और वित्त आयोगों द्वारा सिफारिश किए गए संबंधित हिस्सों के बीच अंतर है, यद्यपि यह काफी अधिक नहीं है। श्रीवास्तव और राव (2009) ने तर्क दिया है कि पाए गए अंतर में निर्धारित शर्तों के पालन न करने अथवा प्रक्रियागत कारणों के लिए संबंधित उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने में देरी का

<sup>16</sup> (कन्नन और अन्य, 2004), “फाइनेंस कमीशन अवार्ड्स एण्ड फिस्कल स्टेबिलिटी इन स्टेय्स”, इकॉनॉमिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली, 31 जनवरी।

सारणी VII.2: वित्त आयोगों द्वारा केंद्र से राज्यों की ओर अंतरणों का पैटर्न

(प्रतिशत)

वित्त आयोग	अनुशंसित अंतरण		वास्तविक अंतरण		सभी एजेंसियों से वास्तविक अंतरण	
	कर	वित्त आयोग अनुदान	कर	वित्त आयोग अनुदान	करों में हिस्सा	अनुदान*
पहला वित्त आयोग (1952-57)	87.9	12.1	91.6	8.4	53.6	46.4
दूसरा वित्त आयोग (1957-62)	81.2	18.8	76.2	23.8	48.6	51.4
तीसरा वित्त आयोग (1962-67)	81.4	18.6	77.0	23.0	49.5	50.5
चौथा वित्त आयोग (1966-69)	75.8	24.2	73.1	26.9	48.4	51.6
पांचवां वित्त आयोग (1969-74)	86.6	13.4	85.2	14.8	54.4	45.6
छठवां वित्त आयोग (1974-79)	73.9	26.1	75.0	25.0	50.6	49.4
सातवां वित्त आयोग (1979-84)	92.3	7.7	92.3	7.7	58.6	41.4
आठवां वित्त आयोग (1984-89)	90.4	9.6	89.0	11.0	53.8	46.2
नवां वित्त आयोग (1989-95)	82.9	17.1	88.9	11.1	53.2	46.8
दसवां वित्त आयोग (1995-2000)	91.0	9.0	90.2	9.8	60.1	39.9
ग्यारहवां वित्त आयोग (2000-05)	86.5	13.5	84.2	15.8	55.4	44.6
बारहवां वित्त आयोग (2005-10)	81.1	18.9	82.5	17.5	54.6	45.4
तेरहवां वित्त आयोग (2010-15)	84.8	15.2	-	-	-	-

'-' : लागू नहीं

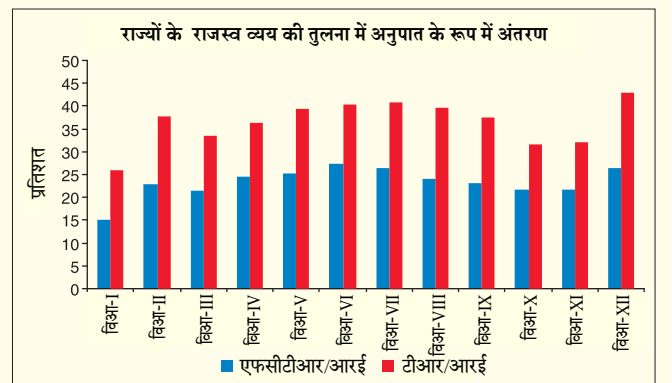
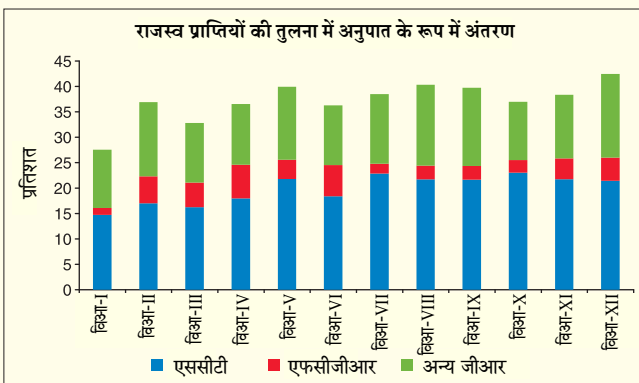
टिप्पणी: इसमें वित्त आयोग के अनुदान और वित्त आयोग के अलावा अन्य एजेंसियों के अनुदान शामिल हैं।

स्रोत: (i) वित्त आयोग की रिपोर्ट, (ii) राज्य वित्त: बजटों का अध्ययन ( विभिन्न मुद्दे), (iii) रंगराजन और राव, 2008।

पता चलता है। राज्य सरकारों की राजस्व प्राप्तियों में वित्त आयोग के अंतरणों का योगदान विभिन्न अवार्ड अवधियों के दौरान 16 से 26 प्रतिशत के दायरे में बना रहा। लेकिन, छठवें वित्त आयोग से, वित्त आयोग चैनल के माध्यम से अंतरण लगातार राज्यों की कुल राजस्व प्राप्तियों के लगभग 25 प्रतिशत रहे। यदि अन्य सभी चैनलों के माध्यम

से केंद्रीय अंतरण शामिल किए जाते हैं तो उनका विभिन्न अवार्ड अवधियों के दौरान कुल राजस्व प्राप्तियों का 28-42 प्रतिशत योगदान था। इसी प्रकार, वित्त आयोग चैनल के माध्यम से संसाधनों के अंतरण ने राज्यों को हाल के वर्षों में अपने राजस्व व्यय के लगभग एक चौथाई को पूरा करने के समर्थ बनाया (चार्ट VII.1)।

चार्ट VII.1: राजस्व प्राप्तियों तथा राज्यों के राजस्व व्यय की तुलना में अनुपात के रूप में अंतरण



## 5. समकरण की सीमा

7.46 राजकोषीय अंतरण प्रणाली से आशा है कि वह वर्टिकल और होरीजेंटल असंतुलनों के मसलों का निराकरण करेगी। अंतरण का समकरण घटक कनाडा जैसे संघ में काफी महत्वपूर्ण है जहां उनको 1982 से संवैधानिक रूप से यह सुनिश्चित करने के लिए मंडेट दिया गया है कि प्रादेशिक सरकारों के पास कराधान के तुल्य सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए पर्याप्त संसाधन हों। समकरण अंतरण की ऑस्ट्रेलियन प्रणाली लागत अंतरों के मानक और विभिन्न प्रदेशों के बीच वस्तुओं और सेवाओं के प्रावधानों में समान दक्षता पर आधारित है। ऑस्ट्रेलियन समकरण, दक्षता और सेवाओं के मानक के कारण, कनेडियन समकरण से भिन्न है। भारत जैसी संघीय व्यवस्था में जहां पर प्रति व्यक्ति आय, कराधार और जन संख्या के अर्थ में क्षेत्रीय विभिन्नताएं काफी अधिक हैं, केंद्रीय अंतरणों का समकरण घटक काफी अधिक महत्व प्राप्त कर लेता है। भारतीय संदर्भ में, श्रीवास्तव (2006) ने तर्क दिया कि “पहले के अधिकांश वित्त आयोगों ने अंतरण के संबंध में अलग-अलग दृष्टिकोण अपनाया है जिसमें डिवोल्यूशन के विभिन्न घटक हैं और जो अलग-अलग सोच के आधार पर तय किए गए हैं, तथा बिना शर्त अनुदानों के लिए अंतर पूरण दृष्टिकोण अपनाया गया है। चूंकि अलग-अलग एजेंसियों ने बिना किसी तालमेल के अंतरण पर कार्य करते समय अलग-अलग दृष्टिकोण अपनाया है, अंतरण के लिए एक संयुक्त दृष्टिकोण विकसित नहीं हुआ है। इस अलगाव का निवृत्त परिणाम यह हुआ है कि अंतरणों का समकरण अभी काफी दूर है”<sup>17</sup>।

7.47 कनाडा जैसे अन्य संघों के असमान, भारत में होरिजेंटल असंतुलन का निराकरण कर डिवोल्यूशन और राजस्व अंतर अनुदानों के समेकन के माध्यम से किया जाता है। अवाई अवधि के दौरान राज्य वित्त और समष्टि आर्थिक दशाओं के मूल्यांकन के आधार पर, वित्त आयोगों ने राज्यवार कुल अंतरणों की सिफारिश की, जिसमें केंद्रीय करों में राज्यों का हिस्सा और अनुदान सहायता शामिल हैं लेकिन राज्यों को किए गए वास्तविक अंतरण सिफारिश किए गए

अंतरणों से भिन्न हो सकते हैं, क्योंकि कुछ मान्यताएं पूरी अवाई अवधि में जारी नहीं रह सकती हैं। इस धारणागत मतभेद के बावजूद, केंद्र से राज्यों को सिफारिश किए गए अंतरणों के वर्टिकल और होरीजेंटल (समकरण) घटक अलग-अलग करना मुश्किल है (रंगराजन और श्रीवास्तव, 2008)<sup>18</sup>। हालांकि, कुछ अध्ययनों ने सिफारिश किए गए राजकोषीय अंतरणों के वर्टिकल और समकरण घटकों की गणना करने की कोशिश की है। भारतीय संदर्भ में, रंगराजन और श्रीवास्तव (2008) ने बारहवें वित्त आयोग द्वारा सिफारिश किए गए कुल अंतरणों के समकरण घटक को निकालने की कोशिश की।

7.48 रंगराजन और श्रीवास्तव (2008) द्वारा अपनाया गया ढांचा, यद्यपि कुछ शर्तों के अधीन, हाल के चार वित्त आयोगों (दसवें वित्त आयोग से तेरहवें वित्त आयोग तक) द्वारा सिफारिश किए गए कुल अंतरणों में समकरण की मात्रा की गणना करने के लिए, अध्ययन में प्रयोग किया जा रहा है। यह पाया गया है कि प्राप्त की गई समकरण की मात्रा ग्यारहवें वित्त आयोग के मामले में सर्वाधिक थी क्योंकि बैंचमार्क और वास्तविक अंतरणों के बीच अंतर न्यूनतम था। अंतरणों के राज्य वार संवितरण प्रगामी प्रतीत होते हैं क्योंकि सर्वाधिक जीएसडीपी अंतर वाले राज्यों के लिए उच्चतर समकरण अंतरण की सिफारिश की गई है, अलबत्ता अपेक्षा स्तर से कम, विशेष रूप से विशेष से इतर वर्ग वाले राज्यों में। इसके अलावा, विशेष वर्ग से इतर अधिकांश राज्यों को लागत अंतर और विशेष आवश्यकताओं के लिए अंतरण मिले (बॉक्स VII.1)।

7.49 एक विश्लेषण दर्शाता है कि सभी चार वित्त आयोगों द्वारा सिफारिश किए गए अंतरणों में समकरण घटक अपेक्षित स्तर से कम रहा है। भारत में असमानता के स्तर को देखते हुए, पूर्ण समकरण प्राप्त करने के लिए अंतरणों का समुचित रूप से पुनर्वितरण एक बड़ी चुनौती है। ऑस्ट्रेलिया और कनाडा की तरह अन्य संघों के असमान, भारतीय जनसंख्या का अधिकांश भाग दाता राज्यों की तुलना में प्रापक राज्यों में रहता है। ऐसे परिप्रेक्ष्य में, पूर्ण समकरण प्राप्त करने के लिए यह एक चुनौती भरा कार्य हो जाता है क्योंकि समकरण कार्यक्रम में

<sup>17</sup> डी.के. श्रीवास्तव (2006), “इक्विलाइजिंग हेल्थ एंड एजुकेशन: एप्रोच ऑफ दि ट्वेल्थ फाइनेंस कमीशन”, *मद्रास स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स वर्किंग पेपर सं.6/2008*

<sup>18</sup> रंगराजन, सी और डी .के. श्रीवास्तव (2008), “ रिफॉर्मिंग इंडियाज फिस्कल ट्रांसफर सिस्टम: रिजोल्विंग वर्टिकल एंड होरीजेंटल इम्बेलेसेज” *मद्रास स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स, वर्किंग पेपर 31/2008.*

**बॉक्स VII.1 केंद्र से राज्यों को अंतरण: समकरण की मात्रा**

राजकोषीय अंतरण से माना जाता है कि वे न केवल राज्यों के व्यय के विकेंद्रीकरण में असमानताओं और केंद्र के राजस्व उगाही प्राधिकार (वर्टिकल असंतुलन) को ठीक करेंगे बल्कि राज्यों के बीच राजकोषीय क्षमताओं के अंतर (होरिजोन्टल असंतुलन) को समतुल्य बनाएंगे। लेकिन, इन उद्देश्यों को प्राप्त करने की प्रणाली विभिन्न देशों में भिन्न-भिन्न है। जबकि कनाडा और जर्मनी समता प्राप्त करने के लिए अंतरणों की एक सुस्पष्ट समकरण प्रणाली का अनुपालन करते हैं, भारत के पास राजस्व कर हिस्सेदारी का एक व्यापक ढांचा है, जिसे राजस्व अंतर अनुदानों द्वारा संपूरित किया जाता है। यद्यपि, भारत के वित्त आयोग ने होरिजोन्टल और वर्टिकल असंतुलनों को दूर करने के लिए राजकोषीय अंतरणों की सिफारिश की है, अंतरणों की इन दो घटकों की मात्रा का निर्धारण एक जटिल प्रक्रिया है। रंगराजन और श्रीवास्तव (2008) ने बारहवें वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार राज्यों की ओर होने वाले प्रति व्यक्ति अंतरणों के वर्टिकल, होरिजोन्टल और अवशिष्ट घटकों को अलग करने के लिए एक ढांचा अपनाया। वर्तमान क्रियाकलाप में, दसवें वित्त आयोग से, विभिन्न राज्यों द्वारा प्राप्त समकरण की मात्रा के मूल्यांकन के लिए इसी ढांचे के आधार पर परिणामों को अद्यतन किया गया है।

रंगराजन और श्रीवास्तव के ढांचे के अंतर्गत, अंतरणों के वर्टिकल घटक का प्रतिनिधित्व सबसे धनी राज्य के संसाधन अंतराल के आधार पर निकले प्रति व्यक्ति अंतरण द्वारा किया जा सकता है, यह मानते हुए कि यह किसी राज्य के लिए न्यूनतम बेंचमार्क आंबटन हो सकता है। इस सिद्धांत को शामिल करते हुए, कुल वर्टिकल अंतरण प्रत्येक राज्य की जनसंख्या के समानुपाती होनी चाहिए। किसी राज्य के आंबटन योग्य अंतरणों के होरिजोन्टल घटक (समकरण अंतरण) को सबसे धनी राज्य के सापेक्ष प्रति व्यक्ति आय समूह पर आधारित करने की आवश्यकता है; इसमें होरिजोन्टल इक्विटी का सिद्धांत शामिल है कि अंतरणों की प्रणामी योजना में कम, राजकोषीय क्षमता अर्थात् प्रति व्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य, अंतरणों की अधिक राशि प्राप्त करेंगे और इसके विपरीत स्थिति में इसके विपर्यय होगा। इस ढांचे को इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है :

$$t_i = (e - \beta y_n) + \beta (y_n - y_i) + \text{resi for a State where } \text{resi} > 0,$$

जबकि  $t_i$  राज्य सरकार के लिए प्रति व्यक्ति अनुशंसित अंतरण को दर्शाता है;  $(e - \beta y_n)$  (मानते हुए कि  $e > \beta y_n$ ) वर्टिकल घटक का प्रतिनिधित्व करता है जिसमें प्रति व्यक्ति व्यय मानदंड के आधार पर  $e$  को स्थिर माना गया है,  $B$  औसत कर प्रयास, और  $y_n$  सर्वाधिक आय वाले राज्य की प्रति व्यक्ति राजकोषीय क्षमता की ओर संकेत करता है;  $B(y_n - y_i)$  वांछित होरिजोन्टल घटक का प्रतिनिधित्व करता है; और  $\text{resi}$  विशेष आवश्यकताओं के लिए अवशिष्ट अंतरण की ओर संकेत करता है।

राज्यों का कुल अंतरण संबंधित राज्यों की जनसंख्या के अनुसार अंतरणों की प्रति व्यक्ति घटक की पैमाइश करके निकाला गया है। कुल अंतरणों में तीन घटकों के सापेक्षिक अंशों का विश्लेषण दर्शाता है कि वास्तविक समकरण अंतरण का हिस्सा सबसे कम निकाला गया है और दसवें वित्त आयोग के मामले में वर्टिकल घटक सबसे अधिक है। इसके विपरीत, वर्टिकल घटक ग्यारहवें वित्त द्वारा अनुशंसित कुल अंतरणों का केवल 43.7 प्रतिशत है, जबकि समकरण घटक का हिस्सा सर्वाधिक था। परिणाम के रूप में, समकरण की मात्रा अर्थात् समकरण के लिए आवश्यक राशि हेतु वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित समकरण अंतरण की वास्तविक राशि का अनुपात ग्यारहवें वित्त आयोग के मामले में सर्वाधिक रहा। यद्यपि बारहवें वित्त आयोग ने शिक्षा और स्वास्थ्य पर ध्यान देकर समकरण दृष्टिकोण पर बल दिया, समकरण की मात्रा ग्यारहवें वित्त आयोग<sup>19</sup> की अवधि की तुलना में बारहवें वित्त आयोग की अवधि में कम अनुमानित की गयी है। समकरण की मात्रा के तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरणों के अंतर्गत और कम होने का अनुमान लगाया गया है। दसवें वित्त आयोग से लगाकर विभिन्न वित्त आयोगों के अवशिष्ट घटकों का आकलन दर्शाता है कि अंतरणों का 13

प्रतिशत सामाजिक आवश्यकताओं (ग्यारहवें वित्त आयोग) के लिए प्रयोग किया गया जो मुख्य रूप से विशेष श्रेणी वाले राज्यों को दिया गया है। विशेष आवश्यकता अंतरणों का हिस्सा बारहवें और तेरहवें वित्त आयोग के मामले में कम हुआ (सारणी क)। श्रीवास्तव (2010) के द्वारा हाल में किये गये अध्ययन में पाया गया कि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरण योजना 90.5 प्रतिशत के वांछित स्तर की सीमा तक समकरण प्राप्त कर लेगी। तेरहवें वित्त आयोग की अंतरण योजना के माध्यम से प्राप्त किये जाने वाले समकरण की अनुमानित मात्रा में अंतर, मुख्य रूप से आवधिकता के अर्थ में, जीएसडीपी की मान्यताओं में अंतरों के कारण प्रतीत होता है। जबकि श्रीवास्तव (2010) ने औसत प्रति व्यक्ति तुलनीय जीएसडीपी को 2004-05 से 2006-07 के चालू मूल्यों पर माना है, 2005-06 बीच के स्थान पर है जिसे तेरहवें वित्त आयोग द्वारा कराधार के लिए मैक्रो प्रोक्सी होने के लिए प्रयोग किया गया है, वर्तमान अभ्यास में 2005-06 से 2009-10 के दौरान इसका प्रयोग किया गया है (2009-10 के लिए अनुमानित जीएसडीपी के आधार पर जैसाकि अध्ययन V में वर्णित किया गया है)।

**सारणी क: वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अंतरण: वर्टिकल और होरिजोन्टल घटक**  
(करोड़ रुपए)

	10वां वित्त आयोग	11वां वित्त आयोग	12वां वित्त आयोग	13वां वित्त आयोग
कुल अंतरण	2,26,643	4,34,905	7,55,752	17,06,677
वार्षिक अंतरण	45,329	86,981	151,150	3,41,335
वर्टिकल अंतरण के लिए प्रयुक्त राशि	28,327	38,024	75,624	1,86,390
समकरण अंतरण के लिए राशि	13,301	37,856	63,388	1,39,064
लागत अंतर और विशेष आवश्यकताओं के लिए प्रयुक्त राशि	3,700	11,102	12,132	15,881
पूर्ण समकरण के लिए आवश्यक राशि	30,328	42,388	97,971	2,64,729
वर्टिकल अंतरणों का हिस्सा (%)	62.5	43.7	50.0	54.6
समकरण अंतरण का हिस्सा (%)	29.3	43.5	41.9	40.7
लागत अंतर और विशेष आवश्यकताओं के लिए अंतरणों का हिस्सा (%)	8.2	12.8	8.0	4.7
प्राप्त समकरण की मात्रा (%)	43.9	89.3	64.7	52.5

अनुशंसित और बेंचमार्क अंतरणों का राज्य-वार संवितरण दर्शाता है कि अनुशंसित समकरण अंतरण प्रणामी रहे हैं और उन्होंने सामान्य रूप से उसी पैटर्न का अनुगमन किया है कि वांछित समकरण अंतरण औसत कर जीएसडीपी अनुपात पर निर्धारित किया गया है। चार्ट क गोवा को छोड़कर विशेष से इतर श्रेणी वाले राज्यों के लिए प्रति व्यक्ति जीएसडीपी अंतर के अनुसार राज्य-वार अनुशंसित बेंचमार्क अंतरणों को अवरोही क्रम में प्रस्तुत करता है। यह दर्शाता है कि उच्चतर प्रति व्यक्ति उत्पादन अंतर वाले राज्यों, सामान्य रूप में, उच्चतर प्रति व्यक्ति अंतरण प्राप्त किए और इसके विपरीत भी, जिससे होरिजोन्टल समता का सिद्धांत पूरा होता है। विभिन्न वित्त आयोगों की अनुशंसित और बेंचमार्क अंतरणों की तुलना में पुष्टि करती है कि ग्यारहवें वित्त आयोग के मामले में समकरण की मात्रा सर्वाधिक थी क्योंकि अनुशंसित और बेंचमार्क समकरण अंतरणों के बीच अंतर न्यूनतम था। जैसा कि रंगराजन और श्रीवास्तव (2008) के द्वारा पाया गया कि विशेष से इतर श्रेणी वाले राज्यों के तथ्यों से पता चलता है कि सामान्य रूप में अंतरणों के पैटर्न ने एक समकरण दृष्टिकोण अपनाया है न कि अंतर-पूरक दृष्टिकोण। उन्होंने यह भी पाया कि विशेष वर्ग के सभी राज्यों (असम को छोड़कर) ने लागत अक्षमता और विशेष वर्ग के सभी राज्यों (असम को छोड़कर) ने लागत अक्षमता और विशेष आवश्यकता अवधारणाओं के अंतर्गत काफी अधिक अंतरण प्राप्त किये (विवरण 49 से 52 तक)।

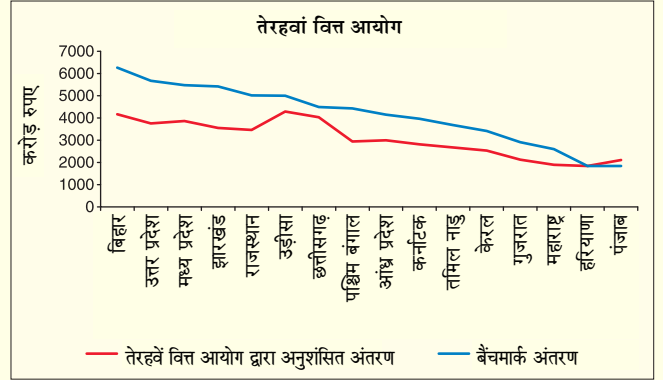
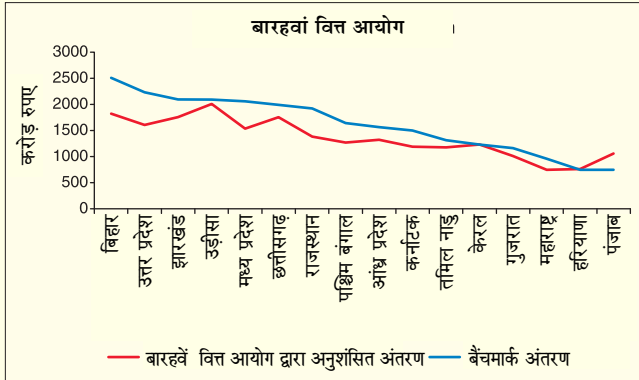
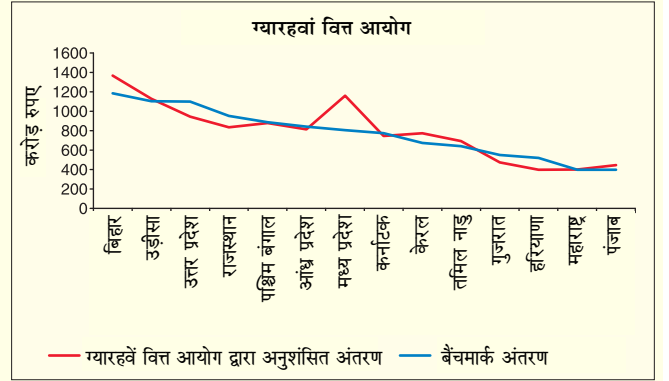
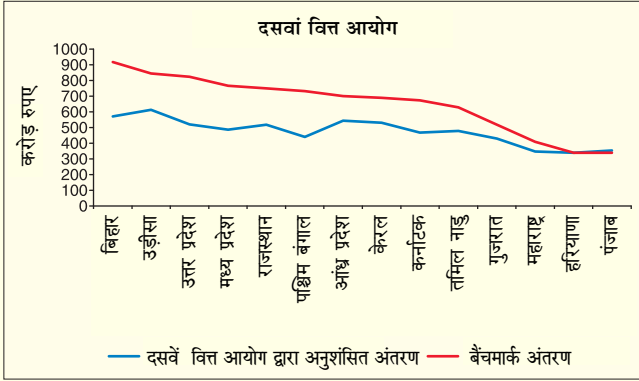
जारी...

<sup>19</sup> यह आकलन रंगराजन और श्रीवास्तव (2008) से मुख्य रूप से इस कारण भिन्न है क्योंकि वर्तमान अभ्यास में जीएसडीपी की तुलना में अनुपात के रूप में प्रति व्यक्ति जीएसडीपी ( $y_i$ ) और स्वरु राजस्व की गणना (B) 2000-05 के जीएसडीपी पर नवीनतम आंकड़ों का प्रयोग करके की गई है जबकि उन्होंने 1999-00 से 2001-02 के लिए जीएसडीपी का प्रयोग किया।



समाप्त

चार्ट क: प्रति व्यक्ति बैंचमार्क की तुलना और वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अंतरण: विशेष से इतर श्रेणी वाले राज्य



संदर्भ:

भारत सरकार, वित्त आयोग रिपोर्ट (10वें वित्त आयोग से 13वां वित्त आयोग)।  
रंगराजन, सी. और डी.के. श्रीवास्तव (2008), रिफॉर्मिंग इंडियन फिस्कल ट्रान्सफर सिस्टम: रिजोल्विंग वर्टिकल और होरिजोन्टल इम्बेलेन्स, मद्रास स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स,

वर्किंग पेपर सं.31/2008।

श्रीवास्तव डी.के. (2010), वर्टिकल शेयरिंग एंड होरिजोन्टल डिस्ट्रीब्यूशन ऑफ रिर्सोसेज: दि इक्विटी एंड इफीसियेंसी ट्रेड ऑफ, इकोनॉमिक पालिटिकल वीकली, वाल्यूम XLV, सं.48, 27 नवंबर।

निहित पुर्नवितरण की मात्रा काफी अधिक है। राज्यों के बीच आय असमानता काफी अधिक होने के कारण (2005-10 के दौरान सबसे धनी राज्यों का प्रति व्यक्ति जीएसडीपी नौ गुना अधिक था), छठवें वित्त आयोग से, समानता सापेक्षिक राजकोषीय आवश्यकताओं के निर्धारण में एक महत्वपूर्ण घटक रही है। जैसाकि रंगराजन और श्रीवास्तव (2008) ने पाया कि विभिन्न विशेषताओं<sup>20</sup> को देखते हुए इन निष्कर्षों की व्याख्या करने की आवश्यकता है।

## 6. निष्कर्ष

7.50 अंत में, वित्त आयोगों ने भारत में अंतर सरकारी राजकोषीय संबंधों में एक विशिष्ट भूमिका निभाई है। उपर्युक्त चर्चा से जो मुख्य बिन्दु उभरे हैं उनको सार रूप में इस प्रकार प्रस्तुत किया जा सकता है:

(i), यद्यपि संघ और राज्यों के बीच करों के निवल आगमों के संवितरण तथा राजस्व की अनुदान सहायता के लिए मार्गदर्शक सिद्धांत परिभाषित करने के संबंध में वित्त आयोगों के मूल कार्य व्यापक रूप से अपरिवर्तित

<sup>20</sup> एक, समकरण बैंचमार्क की गणना औसत कर प्रयास का प्रयोग करते हुए राजस्व पक्ष दृष्टिकोण के साथ की जाती है जबकि व्यय पक्ष के प्रतिफलों को छोड़ दिया जाता है। दो, राजकोषीय क्षमता की गणना जीएसडीपी के अर्थ में उपलब्ध राजस्व आधार के अनुसार की जाती है। तीन, गोवा को छोड़कर, राज्यों के बीच सर्वाधिक प्रति व्यक्ति जीएसडीपी को बैंचमार्क के रूप में प्रयोग किया जाता है। चार, समकरण बैंचमार्क में कमी को समान रूप से भारत किया जाता है। समकरण अंतरण में कमी वाले कम प्रति व्यक्ति आय के राज्यों को उच्च भारांक दिए जाने की जरूरत है।

रहे हैं, वित्त आयोगों की भूमिका काफी अधिक बढ़ी है क्योंकि आर्थिक और राजनैतिक वातावरण में नई चुनौतियां समय-समय पर सामने आई हैं; (ii) अनुदान संवितरण के लिए संवितरण मानदंडों तथा सिद्धांतों को परिभाषित करते समय वित्त आयोगों के दृष्टिकोण में परिवर्तन हुआ है जिसमें राज्यों से संबंधित मुद्दों और चिंताओं पर फोकस किया गया है; (iii) विभिन्न वित्त आयोगों द्वारा अंतरणों की अपनी योजना में राज्य/क्षेत्र विशिष्ट सामाजिक आर्थिक अंतरों को शामिल करने के

लिए किए गए प्रयासों के बावजूद, होरीजेंटल समता पर वित्त आयोग के अंतरण का प्रभाव कुछ कम रहा है क्योंकि समकरण के लिए अंतरणों के वास्तविक और वांछित स्तर के बीच बड़ा अंतर बना हुआ है; (iv) सिफारिश किए गए अंतरण प्रगामी रहे हैं क्योंकि सामान्य रूप से होरीजेंटल इक्विटी सिद्धांत अपनाया गया है और कम प्रति व्यक्ति राजकोषीय क्षमता वाले राज्यों का अन्यो की तुलना में प्रति व्यक्ति हिस्सा अधिक है तथा इसके विपर्यय भी।