

## राजकोषीय संघवाद और जवाबदेही में समन्वय: क्या इसमें निम्न संतुलन अवरोध है?

“जिस गाँव के लोग स्वयं के लिए अपनी रोजी-रोटी, अपना स्वास्थ्य, अपनी शिक्षा, अर्जित करने के लिए साथ आते हैं, उन्हें ऐसा करने का आनंद लेने के लिए, स्वराज के मार्ग में ज्योति जलानी होगी”

—रविन्द्रनाथ टैगोर,

राजकोषीय जवाबदेही से उत्पन्न दीर्घावधि से होते आ रहे संस्थागत विकास में न्यून और हासमान अश्रितता संसाधनों और कुल करों में प्रत्यक्ष करों की भागीदारी उच्च और उदीयमान श्रेणियों में अंतरित हुई है। भारत में सरकार के दूसरे और तीसरे स्तर इन मानकों के सापेक्ष अपेक्षाकृत कम निष्पादन कर रहे हैं। इन स्तरों को अंतरित किए जाने वाले कर की मात्रा इसका एक संभावित स्पष्टीकरण है। तथापि एक महत्वपूर्ण बात यह है कि ये स्तर अपनी शक्तियों की तुलना में काफी कम प्रत्यक्ष कर का संग्रहण कर पाते हैं। भले ही यह मार्ग पर्याप्त सेवा सुपुर्दगी प्रावधान कमजोर प्रत्यक्ष कर संग्रहण के न्यून संतुलन पास की ओर जाता हो तो भी कमजोर संग्रहण और जवाबदेही की ओर लौट कर आएगा जिस पर सक्रिय रूप से चर्चा किए जाने की जरूरत है।

### परिचय

4.1 कर निर्धारण (कराधान) राज्य का राजस्व बढ़ाने का साधन मात्र नहीं है। यह आर्थिक और राजनीतिक विकास के लिए भी अत्यधिक महत्वपूर्ण हो सकता है। बेसलो और पेर्सन (2013) की टिप्पणी के अनुसार, नागरिकों और राज्य के मध्य एक सामाजिक संविदा होती है। वे लिखते हैं कि “राजस्व की भूमिका” “अनिवार्य सेवाएं प्रदान करके और पुनर्संवितरण के माध्यम से कम धनी व्यक्तियों को संरक्षण प्रदान करके सभी के लिए समृद्धि हेतु स्थितियां पैदा करना है। इस संविदा में नागरिकों की भूमिका राज्य के उस संविदा का सम्मान करने में विफल होने पर उसकी जवाबदेही को संभालना होती है।”

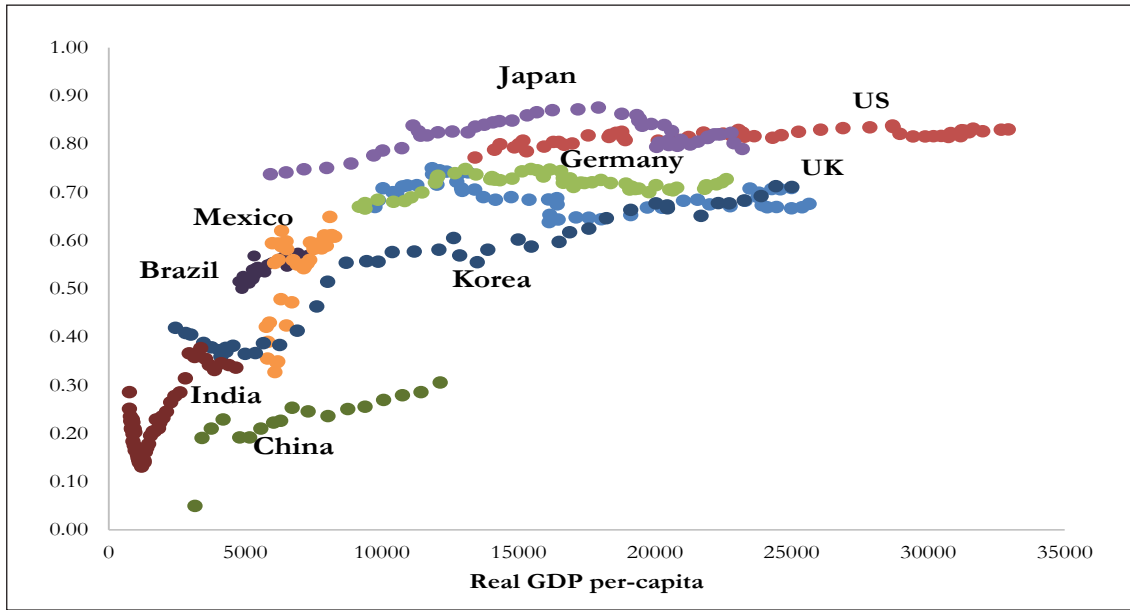
4.2 किन्तु यदि कोई नागरिक उन सेवाओं के लिए, जिन्हें राज्य मुहैया कराने के लिए प्रतिबद्ध होता है, सीधे-सीधे

तरीके से भुगतान नहीं करता है, तो जवाबदेही के निर्वहन में किसी नागरिक का दायित्व धूमिल होता है। यदि कोई नागरिक भुगतान नहीं करता है, तो वह मुफ्त सवार (बिना भुगतान किए सेवा का लाभ उठानेवाला) बन जाता है, और वह राज्य के घटिया गुणवत्ता की सेवा प्रदान करने पर कोई शिकायत नहीं कर सकता है। यदि वह इससे (सेवा का बिल्कुल प्रयोग न करते हुए) बाहर जाता है, तो राज्य को जवाबदेह बनाए रखने में उसकी रूचि नहीं रहती है। वह राज्य को जवाबदेह बनाए रखने की तभी कोशिश करेगा जब वह सेवा के लिए भुगतान करके उसका लाभ उठाए। इसलिए यह अभिव्यक्ति होती है कि: कराधान के बिना कोई प्रतिनिधित्व नहीं। दूसरे शब्दों में, कराधान ऐसा आर्थिक संवेस होता है जिससे नागरिक के राज्य से आवश्यक द्विमार्गी संबंध जुड़ते हैं। (आर्थिक समीक्षा 2015-16, अध्याय 7)<sup>1</sup>।

4.3 “सहायता” और “प्राकृतिक संसाधन” के अभिशाप

<sup>1</sup> वीगल (2017) कहते हैं कि “इतिहास गवाह है कि जब राज्य ने जनता पर व्यवस्थित रूप से कर लगाना शुरू किया तो नागरिकों ने इसका कड़ा विरोध किया लोक कल्याण और राजनीतिक अधिकारों की मांग की: ‘बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं।’ इससे कर अनुपालन, नीतियों में नागरिक भागीदारी और जवाबदेह शासन का उद्भव हुआ। आज की तारीख में विकासशील देशों में नीति निर्माता अक्सर कराधान को इसी सुचक्र को लॉचने को बढ़ावा देते हैं।”

### आकृति 1क. “विकास समय अवधि में” प्रत्यक्ष करों में व्यापक सरकार की भागीदारी

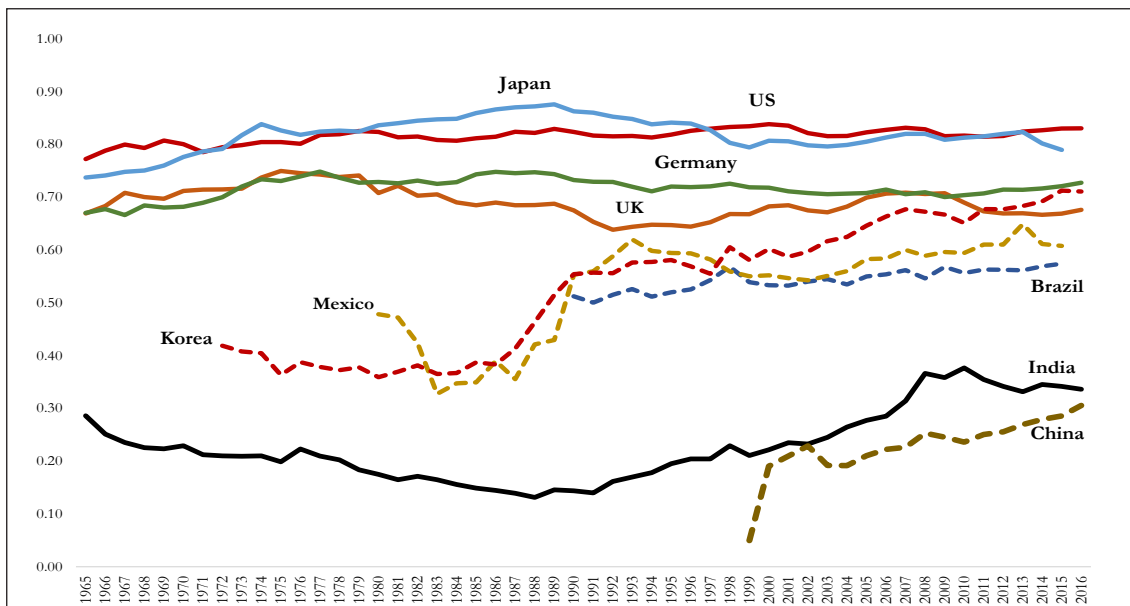


स्रोत: ओईसीडी और भारतीय लोक वित्त सांख्यिकीय (आईपीएफएस)।

यह चित्रित करते हैं कि जब देश सरकारी राजस्वों के गैर कर स्रोतों पर निर्भर होते हैं, तो क्या होता है: आर्थिक एवं संस्थागत विकास स्तंभित हो जाता है (ईरूटरली, 2003; सला-ई-मार्टिन एवं सुब्रमणियन, 2003)।

4.4 किन्तु क्या यह सरेस व्यापक रूप से कराधान या विशेष रूप से प्रत्यक्ष कराधान पर ही निर्भर करता है? ऐसा प्रतीत होता है कि नागरिकों का अंशभाग करों के भुगतान की अधिक परेशानी के समानुपाती होगा। जैसा कि स्वयं नाम से पता चलता है, प्रत्यक्ष करों का अनुभव कर दाता द्वारा अधिक

### आकृति 1ख: “कालक्रमानुसार” प्रत्यक्ष करों में व्यापक सरकार की भागीदारी



स्रोत: ओईसीडी और आईपीएफएस

किया जाता है। प्रत्यक्ष करों का अनुभव स्वामित्वहरण जैसा होता है क्योंकि इनसे नागरिकों की स्वयं प्रयोज्य आय और वे अर्जन कम हो जाते हैं जिन्हें वे अपने पास रखना चाहते हैं। अप्रत्यक्ष करों से, नागरिकों पर बोझ बढ़ जाता है किन्तु बोझ का यह भाव उस बात पर छोड़ दिया जाता है कि नागरिक स्वयं विकल्प का चयन कर रहे हैं।

4.5 राजकोषीय संघवाद, कराधान और जवाबदेही से संबंधित मुद्दों के निरूपण में निम्नलिखित दो अंतरराष्ट्रीय तथ्य मदद करते हैं:

#### **प्रत्यक्ष कराधान और विकास: व्यापक (केन्द्र और राज्य) सरकार**

4.6 पहली बात यह है कि आर्थिक एवं राजनैतिक विकास कुल करों में प्रत्यक्ष करों के बढ़ते हुए हिस्से का अनुषंगी रहा है। चित्र 1 क और 1 ख में आर्थिक सहायोग और विकास संगठन (ओईसीडी) से प्राप्त डाटा का प्रयोग करके उन्नत और उभरते हुए बाजार वाले देशों के एक समूह के लिए इस सह संबंध को चित्रित किया गया है। ये दोनों ही रेखाचित्र समग्र सरकार से संबंधित हैं और इनकी रूपरेखा वर्ष 1965 एवं 2016 के बीच तैयार की गई है। चित्र 1 क का खाका विकास समय के अनुसार बनाया गया है: यह दर्शाता है कि इन देशों में उनके विकसित होने के समय के साथ-साथ कुल करों में प्रत्यक्ष करों का अनुपात कैसे विकसित हुआ। (मैडीसन परियोजना के डाटा बेस से सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) समायोजित प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद द्वारा प्रलेखित) आकृति 1 ख 1965 से उसी समूह को तैथिक समय के अनुसार दर्शा रहा है।

4.7 इन आरेखों से इन-तथ्यों का पता चलता है कि विकसित देश उभरते बाजारों की अपेक्षा प्रत्यक्ष करों से ही अपने राजस्व का उच्च अनुपात संग्रहित करते हैं। दीर्घ काल में इस अनुपात में वृद्धि भी हुई है। पहले विकास प्रक्रिया में, आयात कर (अप्रत्यक्ष कर) और सम्पत्ति कर (आयकर) राजस्व के प्रमुख स्रोत थे। बाद में, जैसे ही कल्याणकारी राज्यों का विस्तार होने लगा यूरोप और यूएस में सरकार के संग्रहों को आयकरों में परिवर्तित कर दिया गया, ताकि उनके कर्मचारी सामाजिक बीमा में अपना अंशदान दे सकें। इस प्रवृत्ति के विरुद्ध, यूरोप में 1970 के दशक में राजस्व के एक महत्वपूर्ण स्रोत के रूप में मूल्यवर्धित कर (वैट) प्रणाली की शुरुआत हुई, जिससे अप्रत्यक्ष करों के हिस्से में नई बढ़ोतरी हुई, परंतु आज भी, यूरोप में कुल करों में प्रत्यक्ष करों का औसत हिस्सा

लगभग 70 प्रतिशत बैठता है।

4.8 इन रेखाचित्रों का एक अन्य आकर्षक पहलु भारत से संबंध रखता है। चीन (जोकि चार्ट में एकमात्र गैर-लो. कतांत्रिक देश है) से इतर, भारत में कुल करों में प्रत्यक्ष करों का हिस्सा न्यूनतम है। यह कोई बढ़-चढ़ कर दिया गया तथ्य नहीं है; भारत का प्रत्यक्ष कर का हिस्सा विकास के तुलनात्मक चरण में अन्य देशों के समान है। हालांकि, अन्य देशों के विपरीत प्रत्यक्ष करों पर इसके विश्वास की प्रवृत्ति गिरती हुई प्रतीत होती है। यदि माल एवं सेवा कर (जीएसटी) राजस्व का एक उत्फुल्लित स्रोत सिद्ध हुआ तो यह प्रवृत्ति और बलवती हो जाएगी।

#### **प्रत्यक्ष कराधान और विकास: उप-संघीय स्तर**

4.9 एक-दूसरे प्रकार का तथ्य शासन के उप-संघीय (राज्य और शहरी/ग्रामीण स्थानीय निकाय) स्तरों पर प्रत्यक्ष करों के अंशदानों से संबंधित है।

4.10 राजकोषीय विकेंद्रीकरण को अकसर केवल एक वांछनीय आर्थिक सिद्धांत के रूप में ही नहीं बल्कि एक राजनैतिक और दार्शनिक सिद्धांत के रूप में भी स्वीकार किया जाता है, जैसाकि टैगोर ने परिकल्पना की थी। यह धारणा इस विचार में निहित है कि व्यय और कर संबंधी निर्णयों में यथासंभव स्थानीय अधिमानों का परिलक्षण होना ही चाहिए। इस सिद्धांत का किस सीमा तक अनुसरण किया जाए? यह इस बात पर निर्भर है कि शासन के निचले स्तरों पर कुल राजस्व में अपने राजस्व (हस्तांतरित स्रोतों की तुलना में) का हिस्सा कितना है और प्रत्यक्ष करों का सापेक्षिक अंशदान क्या है?

4.11 इन आंकड़ों पर विचार करने से पूर्व एक महत्वपूर्ण विषय को अवश्य नोट किया जाए। इस मामले पर एक महत्वपूर्ण कानूनी तर्क यह है कि वित्त आयोग की अनुक्रमी निर्णयों के अंग के रूप में राज्यों द्वारा प्रयोग किए गए संसाधन “हस्तांतरित” संसाधन नहीं होते बल्कि अंशभाजित संसाधन होते हैं। इसके दृष्टिगत, केंद्र प्रभाज्य पूल में राज्यों की ओर से करों का केवल संग्रह कर रहा है और इन्हें उनके साथ बांट रहा है। परंतु इस स्थिति का मूल्यांकन निम्नलिखित वास्तविकताओं को ध्यान में रखकर होना चाहिए:—

- आय कर और सीमा शुल्कों जोकि प्रभाज्य पूल का एक बड़ा भाग निर्मित करते हैं से केंद्र की संबद्धता समाप्त करना (करदाताओं की नजरों में) कठिन होता।

चित्र 2: निम्न प्रशासन स्तरों के निजी राजस्व और प्रत्यक्ष कर (कुल राजस्व का प्रतिशत)



स्रोत: भारत के संबंध में, ग्रामीण स्थानीय सरकारों (आर.एल.जी.) के लिए समीक्षा परिकल्पना, जबकि शहरी स्थानीय सरकार (यू.एल.जी.) के लिए आंकड़े, “भारतीय नगर प्रणालियों का वार्षिक सर्वेक्षण जनाग्रह” से लिए गए हैं; विभिन्न देशों के आंकड़ें वित्त मंत्रालय, जर्मन सरकार; विश्व बैंक से लिए गए हैं।

टिप्पणी: भारत में स्तर 2=राज्य, स्तर 3=शहरी स्थानीय निकाय और ग्रामीण स्थानीय निकाय; ब्राजील में स्तर 2=एस्टाडोस् (राज्य) और स्तर 3=म्युनिसिपियोस् (ऐसी नगर पालिकाएं जिनमें शहरी और ग्रामीण क्षेत्र दोनों शामिल हैं); जर्मनी में स्तर 2=लैंडर अथवा बुंडेस लैंडर (राज्य) और स्तर 3=बेज़िरके।

भारत के संबंध में आर.एल.जी. अंकन चार राज्यों से प्राप्त आंकड़ों पर आधारित है, नामतः आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, केरल और उत्तर प्रदेश जबकि यू.एल.जी. अंकन भारत के 19 बड़े शहरों (वर्ष 2013-14)<sup>17</sup> में से प्राप्त आंकड़ों पर आधारित है।<sup>2</sup>

<sup>2</sup> विभिन्न राज्यों में लेखांकन की पद्धतियां भिन्न हैं; उदाहरणार्थ, कर्नाटक अपने संसाधनों के अंतर्गत संबंधित विभागों के वेतन शामिल करता है, जबकि केरल ऐसा नहीं करता है। इस संदर्भ में, कुल राजस्व, अपने संसाधनों तथा केंद्र एवं राज्य सरकारों से अंतरित निधियों के जोड़ के रूप में परिभाषित किया गया है, जिसमें ये शामिल नहीं है (क) योजनाबद्ध अंतरण और (ख) संबंधित विभागीय कर्मियों के वेतन के लिए निधियां।

- यदि केंद्र एक संग्रहण एजेंसी मात्र के रूप में होता तो निधियों का बंटवारा राज्यों के कर आधारों के अनुसार होता; उनके पास पर्याप्त परिमाण में पुनःवितरणात्मक घटक नहीं होते, जैसाकि आर्थिक समीक्षा, खण्ड-I, 2016-17 के अध्याय 13 में परिमाण-निर्धारण किया गया है।
- नए जीएसटी में एक तीव्र व्यतिरेक प्रदान किया गया है कि यह स्पष्ट अधिक “अंशभाजित” है क्योंकि कर संबंधी निर्णय और करों का प्रशासन दोनों के द्वारा ही किया जाना है; तथा

4.12 सारांश रूप में, इनकी विधितः अवस्थिति चाहे जो हो, राज्यों को प्रभाज्य पूल से संसाधनों का बड़ी मात्रा में हस्तांतरण होता है।

4.13 चित्र 2 में ऐसे तीन देशों के संबंधित आंकड़े दिए गए हैं जिनकी शासन संरचना त्रिस्तरीय है; ये देश हैं-जर्मनी, ब्राजील और भारत।

4.14 दूसरे स्तर पर, सभी देश मुख्यतः अंतरित संसाधनों पर अपनी निर्भरता के संबंध में तुलनीय ठहरते हैं, लेकिन भारत अकेला ऐसा देश दिखाई देता है, जहां दूसरे स्तर (राज्य) प्रत्यक्ष करों से अपने संसाधनों का बहुत कम हिस्सा ही सृजित करते हैं: 2016 में ब्राजील के 19 प्रतिशत और जर्मनी के 44 प्रतिशत के भारी भरकम स्तर के मुकाबले भारत में लगभग 6 प्रतिशत हिस्सा ही रहता है।

4.15 तीसरे स्तर पर भारत की ग्रामीण स्थानीय शासन (आरएलजी) दोनों ओर प्रतीत होती हैं। आरएलजी के अपने संसाधन केवल 6 प्रतिशत हैं, जबकि ब्राजील और जर्मनी में तीसरे स्तर की सरकारों के लिए 40 प्रतिशत संसाधन होते हैं। भारत की पंचायतें प्रत्यक्ष कर के रूप में अपने समग्र संसाधनों का केवल 4 प्रतिशत ही वसूल कर पाती हैं जबकि ब्राजील और जर्मनी में क्रमशः लगभग 19 प्रतिशत और 16 प्रतिशत की वसूली हो जाती है।<sup>3</sup>

4.16 भारत के शहरी स्थानीय प्रशासन (यूएलजी) काफी हद तक अन्तरराष्ट्रीय मानकों के नजदीक हैं। कुल राजस्व

में उनका अपना राजस्व वास्तव में ब्राजील और जर्मनी से भी अधिक है जबकि उनका प्रत्यक्ष कर शेयर (कुल राजस्व का लगभग 18 प्रतिशत) ब्राजील (19 प्रतिशत) से थोड़ा ही कम तथा जर्मनी (26 प्रतिशत) से काफी कम है। यह इस बात का साक्ष्य है कि भारत में अभी तक आरएलजी की तुलना में यूएलजी काफी हद तक राजकोषीय शक्ति के रूप में उभर कर आया है।<sup>4</sup>

4.17 इन दो तथ्यों से यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि क्या भारत में मौजूदा प्रणाली समुचित है और यदि नहीं तो क्या इसमें परिवर्तन किया जा सकता है? इस अध्याय में इसी प्रश्न पर प्रकाश डाला गया है। खण्ड 2 की शुरुआत स्थानीय शासनों की संक्षिप्त प्रस्तावना से होती है।

### स्थानीय शासन: क्या है?

4.18 प्रसिद्ध 73 वें संविधान संशोधन (1992) द्वारा पंचायतों को स्वशासन की संस्था के रूप में मान्यता दी गई है साथ ही साथ 74 वें संविधान संशोधन में शहरी स्थानीय शासनों को भी वही दर्जा प्रदान किया गया है।

4.19 20 लाख से ऊपर के आबादी वाले राज्यों में त्रिस्तरीय आरएलजी अथवा पंचायतों की बात कही गई है (जिला, माध्यमिक तथा ग्राम स्तर पर)<sup>5</sup> राज्यों को ऐसे कार्य और प्राधिकार आरएलजी को देना अनिवार्य बनाया गया था, ताकि वे स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें। संविधान में सूचीबद्ध 29 मामले, जिन पर उन्हें अपने शासन में ध्यान देना है, हैं: कृषि और भूमि सुधार, लघु सिंचाई, लघु उद्योग, ग्रामीण संचार, पेयजल, निर्धनता उन्मूलन कार्यक्रम।

4.20 राज्यों से एक पंचपक्षीय राज्य वित्त आयोग (एसएफसी) का गठन करने की भी अपेक्षा की गई थी जिसमें उन्हें अपने वित्तीय संसाधनों को केंद्रीय स्तर पर वित्त आयोग के समरूप स्थानीय स्तर की हिस्सेदारी का निर्धारण करना था।

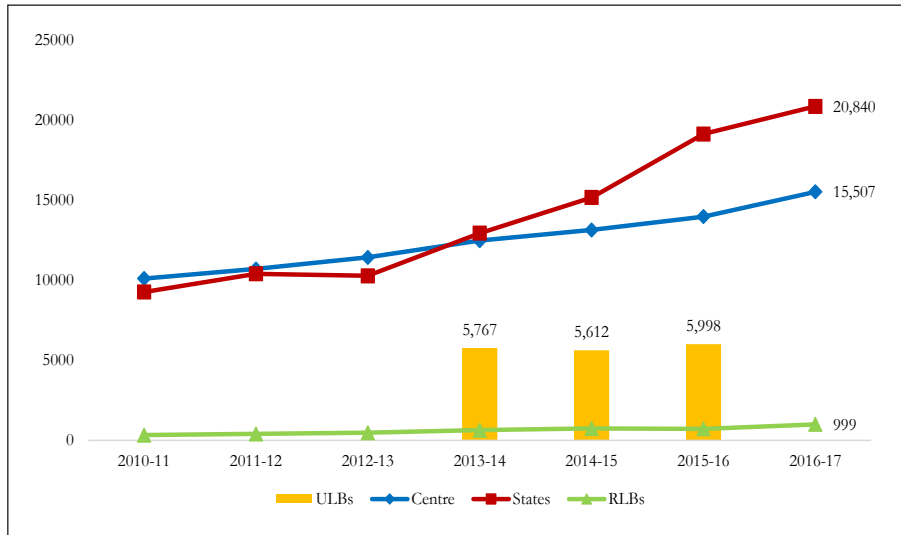
4.21 यूएलजी और पंचायतों को इस तरह से शक्ति प्रदान की गई है कि वे अनिवार्य रूप से आर्थिक विकास और

<sup>3</sup> संवैधानिक रूप से तीसरे स्तर में स्थानीय स्वशासन (एलएसजी), ग्रामीण और शहरी स्वशासन युक्त जिन्हें क्रमशः इस अध्याय में आरएलजी और यूएलजी कहा गया है शामिल है।

<sup>4</sup> किसी बात के होते हुए भी राज्य सामान्यतः यूएलजी के कर्मचारियों और खर्च पर राज्य में विस्तृत भिन्नताओं के साथ पर्याप्त प्रभाव डालते हैं।

<sup>5</sup> यह संशोधन कुछ विशेष क्षेत्रों और राज्यों जैसे नागालैंड और मिजोरम आदि और उन क्षेत्रों में, जहां क्षेत्रीय परिषद मौजूद नहीं हैं, में लागू नहीं होता। न्यूनतम जनसंख्या वाले राज्य मध्यमिक स्तर का लोप करेंगे।

चित्र 3: केंद्र, राज्य और आएलजी स्तरों पर प्रतिव्यक्ति व्यय (रुपए में)



स्रोत: आरएलजी के लिए समीक्षा गणना आंध्रप्रदेश, कर्नाटक, केरल और उत्तरप्रदेश से प्राप्त आंकड़ों के आधार पर की गई है।

टिप्पणी: गणनाओं से यह पता चलता है कि आरएलजी का व्यय उनकी प्राप्तियों के बराबर है। यूएलजी से संबंधित सूचना का स्रोत भारत के 19 प्रमुख शहरों पर आधारित “एनुवल सर्वेऑफ इंडिया सिटी-सिस्टम्स, जनाग्रह” पर आधारित है।

सामाजिक न्याय के लिए योजना बनाए और कार्यान्वित करें। संशोधन का अनुपालन करते हुए सभी राज्यों को त्रिस्तरीय पंचायतों का गठन करना होगा। गत दो दशकों के दौरान स्थानीय शासन में जमीनी स्तर पर विकास करने के मुद्दे पर उल्लेखनीय अहमियत प्राप्त कर ली है, तथापि उन्हें कई स्थानिक परिवर्तनों और अत्यधिक राजनीतिक प्रतिरोधों का भी सामना करना पड़ा है। तथापि, संसाधन प्रवाह के बड़े भाग का किन्हीं कार्य विशेष से बंधा रहना आरएलजी में खर्च की स्वायत्तता में बाधा खड़ी करता है।

4.22 तीसरे स्तर के लिए कोई भी नीति तैयार करते समय आरएलजी के निष्पादन को समझ लिया जाना चाहिए। लेकिन क्या हम ऐसी संस्थाओं की सेवा सुपुर्दगी और जवाबदेही तंत्र की दक्षता के बारे में वाकई में कुछ जानते हैं? राजकोषीय विकेंद्रीकरण के बारे में पर्याप्त विस्तृत और समृद्ध साहित्य उपलब्ध है जिसे भारत के जाने-माने विशेषज्ञों द्वारा राज-कोष की व्यवस्था के बारे में लिखा गया है (केलकर, 2016; ऊमन, वालेस और म्यूवोंग, 2017; माथुर और पीटरसन, 2006; नागराजन, मखीज और मीनाझी सुंदरम 2014; प्रीसेट और अय्यर, 2015; राजारमन, 2003; राजारमन और सिन्हा, 2007; रंगराजन और श्रीवास्तव, 2011; राव, 2013; राव,

गुप्ता रघुनंदन, दत्ता, जेना और अमरनाथ, 2011; रेड्डी, 2016; विजय आनंद, 2009)। इस अध्याय को इन्हीं के कार्यों के आधार पर तैयार किया गया है।

### सरकार के विभिन्न स्तरों के व्यय संबंधी पैटर्न

4.23 चित्र-3 में भारत में विभिन्न स्तरों के प्रति व्यक्ति व्यय को दर्शाया गया है। केन्द्र और राज्य सरकारें आरएलजी की तुलना में प्रति व्यक्ति औसतन 15-20 गुणा से भी अधिक खर्च करती हैं। यूएलजी लगभग तीन गुणा अधिक खर्च करती हैं। ध्यान देने वाली बात यह है कि समय के साथ-साथ यह खाई और भी चौड़ी हुई है। जबकि वर्ष 2010-11 से आरएलजी द्वारा प्रति व्यक्ति किए जाने वाले खर्च में लगभग चार गुणा की वृद्धि हुई है।

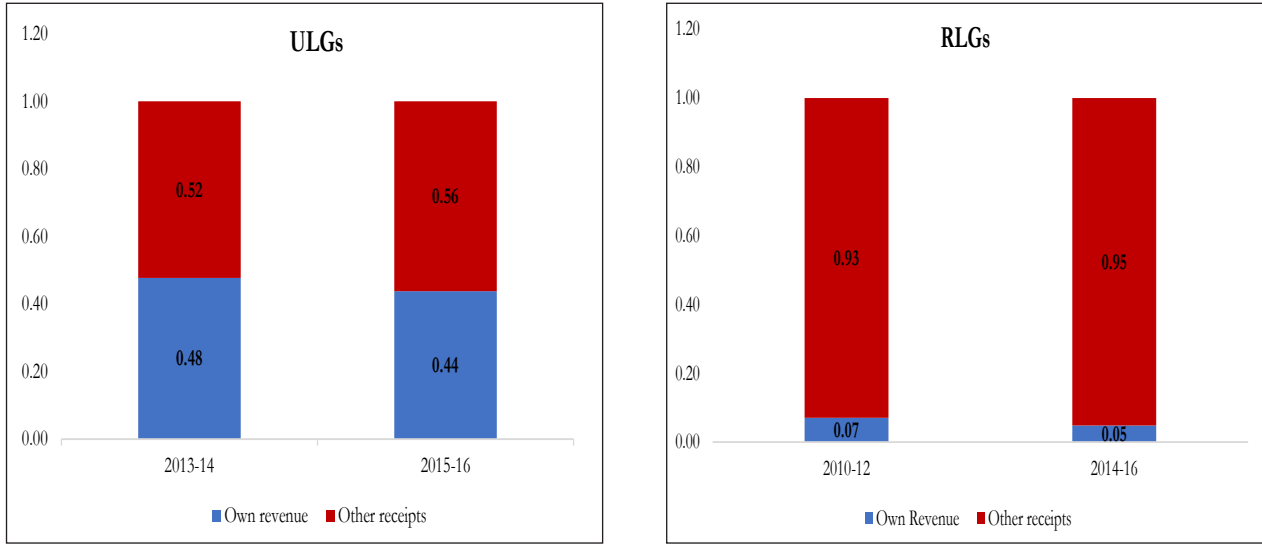
4.24 चित्र 3: में व्यक्त व्यय पैटर्नों के कारण चाहे जो हो परन्तु क्या राजस्व सृजन निष्पादन अथवा अन्तरण सहित कुल संसाधन उपलब्धता के बीच कोई संबंध है?

### अंतरित निधियों पर हद से ज्यादा निर्भरता

4.25 आखिर यूएलजी और आरएलजी खर्च करने के लिए अपने संसाधन जुटाते कहां से है? उपलब्ध आंकड़ों का विश्लेषण करने पर निम्न बातों की पुष्टि होती है।<sup>6</sup>

<sup>6</sup> पांच राज्यों केरल, आंध्रप्रदेश, कर्नाटक, राजस्थान और उत्तरप्रदेश से संग्रहीत डेटा पर आधारित। डेटा संबंधी बाधा के कारण यूएलजी और आरएलजी के लिए समयवधि के लिए रिपोर्टित आंकड़े मेल नहीं खाते हैं।

**चित्र 4: अपना राजस्व सृजन\*  
( कुल प्राप्तियों का शेयर )**



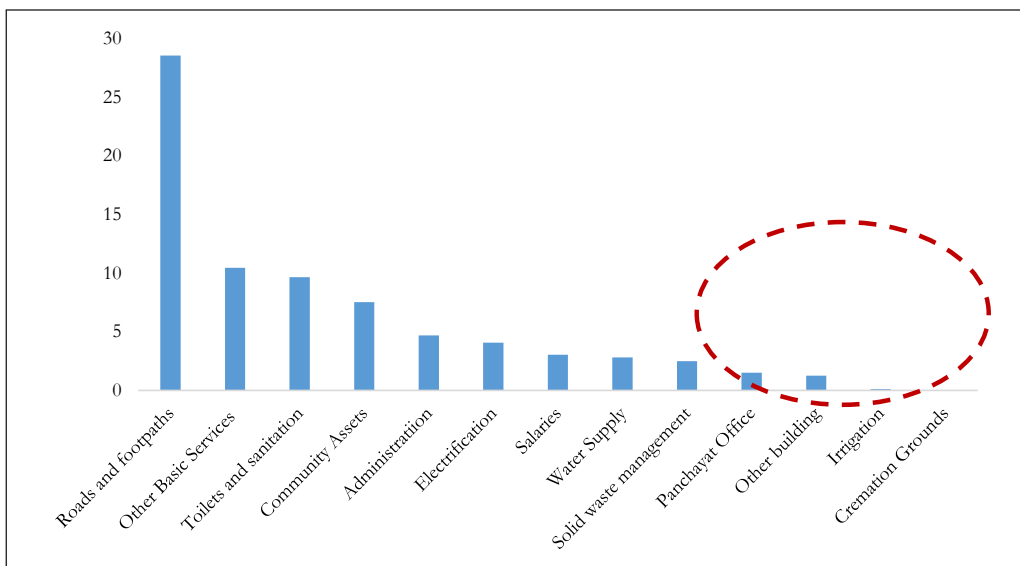
स्रोत: आएलजी के लिए, आन्ध्रप्रदेश, कर्नाटक, केरल और उत्तरप्रदेश से प्राप्त डाटा पर आधारित समीक्षा परिकलन यूएलजी संबंधी सूचना भारत के 19 प्रमुख शहरों पर आधारित भारतीय शहर प्रणाली, जनाग्रह के वार्षिक सर्वेक्षण से प्राप्त की गई है।

टिप्पणी: अन्य प्राप्तियों में राज्य और केन्द्र सरकारों से अंतरण और योजनाबद्ध स्थानांतरण शामिल है।

i. **यूएलजी भिन्न है:** ऐसा लगता है कि यूएलजी अपने स्वयं के राजस्व का सृजन करने में बेहतरीन कार्य कर रहे हैं। वे अपने संसाधनों से कुल राजस्व का 44 प्रतिशत एकत्र करते हैं। (चित्र: 4)। इसके विपरीत आरएलजी लगभग पूरी

तरह (लगभग 95 प्रतिशत) अंतरण पर ही निर्भर करते हैं। यूएलजी द्वारा संग्रहीत प्रतिव्यक्ति स्वयं का राजस्व शहरी प्रतिव्यक्ति आय का लगभग 3 प्रतिशत है जब अनुवर्ती आंकड़े आरएलजी के लिए केवल 0.1 प्रतिशत है।<sup>7</sup>

**चित्र 5: अंतरित निधियों में से ग्राम पंचायत व्यय का क्षेत्रवार हिस्सा ( शेयर )**



स्रोत: कर्नाटक, केरल एवं उत्तर प्रदेश से प्राप्त आंकड़ों पर आधारित सर्वेक्षण गणना

<sup>7</sup> आरएलजी ने 59 रुपए प्रति व्यक्ति अपने संसाधन के रूप में एकत्र किए। वर्ष 2006 में यह आंकड़े लगभग 16 रुपए था (नागार्जुन, मखीज तथा मोनाक्षी सुंदरम, (2014), पर आधारित)।

ii. **राज्यों में भिन्नता:** चित्र 4 औसत स्थिति को चित्रित करता है। विभिन्न राज्यों के अपने राजस्व सृजन की राशि में बहुत अंतर हैं। प्रत्येक राज्य के भीतर पंचायतों के बीच भी बहुत बड़ा अंतर है। (उदाहरण के लिए कृपया संलग्नक 5 में तमिलनाडु ग्राम पंचायतों के लिए प्रस्तुत किए गए डाटा को देखें) मोटे तौर पर दो श्रेणियां हैं उन राज्यों का आरएलजी जो कुछ प्रत्यक्ष कर और अपना-अपना कर राजस्व वसूल करते हैं (उदाहरण के लिए केरल, आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक), इसके विपरीत उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों के आरएलजी प्रायः पूर्ण रूप से अन्तरणों पर निर्भर करते हैं। यह भिन्नता यूएलजी की तुलना में आरएलजी के मामले में अधिक गंभीर है (अधिक ब्यौरे के लिए संलग्नक 2 देखें)

4.26 अंतरित निधियों पर अत्यधिक निर्भरता है और ये अन्तरण स्कीमों से संबंधित होते हैं। इसलिए यह आश्चर्यजनक नहीं है कि ग्राम पंचायतों (जीपी) ने इस प्रकार की निधियों की अत्यधिक मात्रा सड़कों, मौलिक सेवाएं, स्वच्छता और सामुदायिक आस्तियों जैसे निश्चित क्षेत्रों में खर्च की है।<sup>8</sup> सिंचाई जैसे मात्र स्थानीय सार्वजनिक मदों पर इनमें से खर्च करना प्राथमिकता नहीं है। (चित्र 5)

4.27 संस्थागत जवाबदेही को तत्काल आकलित नहीं किया जा सकता। हालांकि, प्रथम खंड में दिए गए तर्कों से सबक लेते हुए स्थानीय शासन के राजकोषीय निष्पादन में प्रवृत्तियों को मोटे तौर पर स्थानीय स्तर की जवाबदेही के लिए परोक्षी के रूप में विचार किया जा सकता है। करों के जरिए अपना राजस्व जुटाने में बेहतर निष्पादन से बड़ी जवाबदेही अपेक्षित होनी चाहिए।

### अन्य मुद्दे

4.28 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के जरिए पंचायतों को शासन का अधिकार देना एक ऐतिहासिक घटना थी। लेकिन इसने राजकोषीय जवाबदेही और सेवाओं की डिलीवरी में ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलजी) के निष्पादन से संबंधित ज्वलंत प्रश्न पर ध्यान को खींचा है। चर्चाओं में उक्त के बजाय निम्नलिखित पर ध्यान दिया गया है:-

- क्या राज्यों द्वारा आरएलजी को पर्याप्त कर और व्यय हस्तांतरण किया गया है?
- क्या राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों का पालन किया गया है?

4.29 कई राज्यों में पंचायत और शहरी स्थानीय निकायों (यूएलजी) में पर्याप्त कराधान की शक्तियां विकसित नहीं हुई हैं। पंचायत राज मंत्रालय की लगातार हस्तांतरण संबंधी रिपोर्टों से पता है कि कई राज्यों में स्थानीय शासन को सौंपे गए राजस्व की हिस्सेदारी समुनदेशित व्यय की तुलना में कम है।<sup>9</sup> हालांकि इन रिपोर्टों से पता चलता है कि कई राज्यों-विशेषकर केरल, महाराष्ट्र, कर्नाटक, गुजरात एवं पश्चिम बंगाल ने इस मोर्चे पर लगातार सुधार किया है।<sup>10</sup>

4.30 दूसरे मुद्दे पर, भले ही अधिकांश, राज्यों ने एसएफसी का गठन किया हो, ऐसे राज्यों की संख्या बहुत ही कम हैं जिन्होंने अपने राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को पूरी तरह स्वीकार किया हो या एक हद तक स्वीकार करके लागू किया हो, विशेषकर उन सिफारिशों को, जिनमें वित्तीय पेंचीदगियों का सामना करना पड़ रहा हो। पंचायती राज्य मंत्रालय की नवीनतम हस्तांतरण रिपोर्ट (2015-16) के अनुसार उक्त सिफारिशों की स्वीकृति का प्रतिशत विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। कर्नाटक में एसएफसी की सिफारिशों को 11 प्रतिशत तक स्वीकार किया गया है जबकि पश्चिम बंगाल, आंध्र प्रदेश और राजस्थान ने अपने-अपने एसएफसी की 50 प्रतिशत से अधिक सिफारिशें स्वीकार कर ली हैं। केरल ने एसएफसी की सम्पूर्ण सिफारिशें स्वीकार कर ली हैं। अंतरण संबंधी फार्मूला में पाए जाने वाले विभेदों को संपुटित रूप में संलग्न 1 में दिया गया है।

4.31 इसी बीच, विगत 25 वर्ष के दौरान ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलजी) ने कैसे कार्य किया है, इस संबंध में डाटा नगण्य ही है। शक्तियों के हस्तांतरण की स्थिति का कोई सर्वेक्षण नहीं हुआ है, और ग्रामीण स्थानीय निकायों ने अपने अधिदेशों को कैसे पूरा किया है, इस विषय में बहुत कम अध्ययन किया गया है। माल एवं सेवाएं प्रदान करने

<sup>8</sup> चार राज्यों पर आधारित डाटा के अनुसार, 2010-12 के दौरान आरएलजी द्वारा जनित कुल स्रोतों का 46 प्रतिशत और 2014-16 के दौरान जनित 35 प्रतिशत आबद्ध अन्तरण थे।

<sup>9</sup> अंतरण रिपोर्ट, 2015-16, पंचायती राज्य मंत्रालय

<sup>10</sup> व्यवहार में अंतरण संबंधी समग्र सूचकांक के प्रमुख राज्यों में केरल पहले स्थान पर है। इसके बाद क्रमशः महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल, कर्नाटक, तेलंगाना और गुजरात का स्थान (रैंक) आता है। (अंतरण रिपोर्ट 2015-16), पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार)



में ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलजी) की प्रभावकारिता पर एकमात्र डाटा बेस 'राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद' (एनसीईईआर) का ग्रामीण आर्थिक एवं जन. िकिकी डाटा बेस (आरईडीएस) है जिसका वर्ष 2006-07 से अद्यतन नहीं किया गया है (संलग्नक-2)

### राज्य और स्थानीय सरकारें: बिल्कुल भिन्न प्रश्न

4.32 विशेष रूप से पन्द्रहवें वित्त आयोग के गठन से, जो राजकोषीय संघवाद से संबंधित मुद्दों का पुनः मूल्यांकन करेगा, दूसरे और तीसरे स्तर की संस्थाओं के कार्य संचालन के बारे में एक भिन्न और पूरक प्रश्न उठाने का शायद उपयुक्त समय आ गया है। उनका अपना, विशेष रूप से प्रत्यक्ष करों से, राजस्व संग्रह इतना कम क्यों है? स्मरण रहे कि ग्रामीण स्थानीय निकाय अपने राजस्वों से अपने कुल संसाधनों का 10 प्रतिशत से भी कम और शहरी स्थानीय निकाय लगभग 45 प्रतिशत का संग्रह करते हैं।

4.33 एक आम प्रश्न यह है कि उच्चतर स्तरों द्वारा विशेष रूप से राज्यों द्वारा पंचायतों को पर्याप्त कराधान शक्तियां हस्तांतरित नहीं की गई हैं। उदाहरण के लिए, पंचायतों के लिए अनुज्ञेय करों में संपत्ति एवं मनोरंजन कर ही शामिल होते हैं और भूमि कर अथवा सड़कों (स्थानीय पंचायत सड़कों को छोड़कर) का पथ-कर शामिल नहीं होता है।

4.34 किन्तु जिस भिन्न प्रश्न की बहुत कम जांच की गई है, वह प्रश्न यह है: उन्होंने कैसे कार्य निष्पादन किया है और क्या उन्होंने इन शक्तियों की संभावना के अनुसार अनुमानित राजस्वों का संग्रह किया है? इन मुद्दों की इस भाग में चर्चा की गई है।

4.35 दूसरे और तीसरे स्तर की सरकार द्वारा संगृहीत संपत्ति कर हैं: (क) राज्य स्तर पर निर्धारित और संग्रहीत भू कर; और (ख) भवन कर, जिसमें नगर पालिका (यूएलजी) और ग्राम पंचायत (आरएलजी) स्तरों पर संगृहीत संपत्ति/गृहकर भी शामिल है।<sup>11</sup> ये स्थानीय स्व सरकारों द्वारा संगृहीत व्यावसायिक करों के अलावा, इन स्तरों की सरकार के प्रत्यक्ष कर राजस्व के मुख्य स्रोत हैं। राजस्व के इन अत्यधिक उत्फुल्ल स्रोतों से संग्रह को सामान्यतः संपत्तियों में प्रयुक्त बाजार मूल्यों से काफी नीचे पुरातन आधार मूल्यों, संगृहीत करों की आपवादिक रूप से निम्न दरों, और कुछ

राज्यों जैसे ओडिसा और राजस्थान में स्थानीय निकायों के लिए शक्तियों के अभाव के कारण अति निम्न स्तरों पर लगाया जाना है।

4.36 इस भाग में इन करों की संभावना की जांच की गई है (विस्तृत ब्यौरा संलग्नक 3 में है)

### संभावना की तुलना में भूमि कर: राज्य

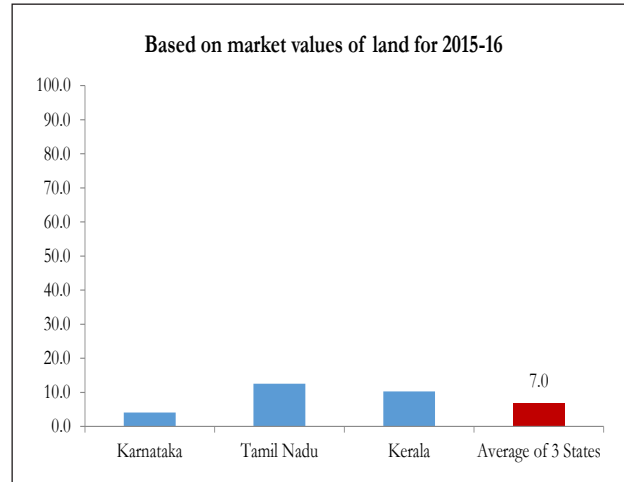
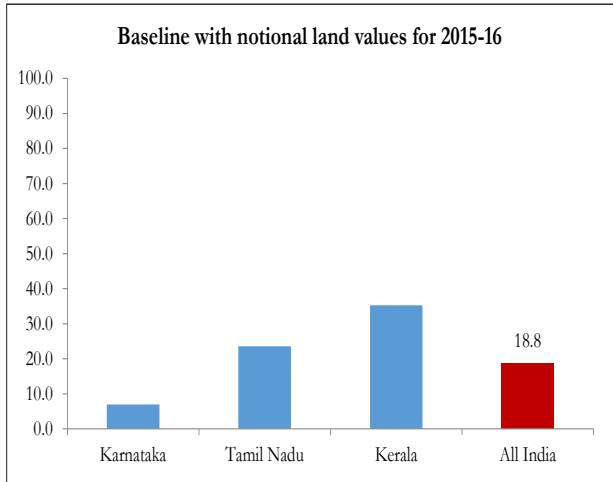
4.37 विभिन्न राज्य भूमि के मूल्यों के निर्धारण के लिए भिन्न-भिन्न कार्य प्रणालियों का अनुसरण करते हैं और भूमि कर की विभिन्न दरों को लागू करते हैं। भू राजस्व संग्रहों के लिए संभावित आकलन के लिए, इस विश्लेषण में 0.10 हेक्टेयर और इससे कम की कृषि जोत भूमि को कराधान बाहर से छोड़ दिया गया है और 0.1 से 1.0 हेक्टेयर तक की कृषि जोत के लिए भूमि मूल्य का 0.1 प्रतिशत, 1 और 2 हेक्टेयर के बीच की कृषि जोतों के लिए 0.2 प्रतिशत दर निर्धारित की गई है।<sup>12</sup> चित्र 6 उन तीन राज्यों में, जिन पर भूमि के बाजार मूल्यों पर डाटा का ऑनलाइन मूल्यांकन किया जा सकता था, भूमि के मीमांसात्मक मूल्यों और भूमि के बाजार मूल्यों पर आधारित अलग से आकलित संभावना के प्रतिशत के रूप में भूमि राजस्व संग्रह को दर्शाता है। भूमि के मीमांसात्मक मूल्यों पर आधारित, सभी राज्यों के लिए संभावना की तुलना में भू राजस्व के संग्रह के साथ-साथ भूमि के मीमांसात्मक और बाजार मूल्य निकालने के लिए प्रयोग में लाई गई कार्य प्रणाली संलग्नक 3 में दी गई हैं। चित्र 6 संभावना के सापेक्षिक राज्य का भू राजस्व संग्रह।

4.38 केरल में इन दोनों के बीच अत्यधिक अंतर होने का मुख्य कारण यह है कि इस राज्य में भूमि की कीमत मूल अंकित कीमत से बहुत ज्यादा है। पश्चिम बंगाल, और गुजरात जैसे राज्य, जो इस संबंध में बहुत अच्छा कर रहे हैं, में की गई वसूली से संपूर्ण भारत के औसत में वृद्धि हुई है।

4.39 एक बड़ा निष्कर्ष यही है कि राज्य अपनी क्षमता की तुलना में कम अंश का संग्रहण करते हैं: भूमि की कीमत अनुचित रूप से कम परिकल्पित रहने पर संपूर्ण भारत का औसत 19 प्रतिशत और भूमि की वास्तविक कीमत के मूल्यांकन पर लगभग 7 प्रतिशत ठहरता है। ऐसे कम संग्रहण के कारण राजस्व के अपर्याप्त अंतरण से संबंधित शिकायत बहुत स्वीकार्य नहीं रहती।

<sup>11</sup> राज्य भूमिपर कर लगाने की शक्ति संविधान की सातवीं अनुसूची से प्राप्त करते हैं। तीसरा स्तर संपत्ति पर कर लगाने की शक्ति अपने-अपने पंचायती राज अधिनियम से प्राप्त करते हैं।

**चित्र 6: संभावना के सापेक्ष राज्य का भूमि राजस्व संग्रहण ( प्रतिशत में )**



स्रोत: सर्वेक्षण परिकलन

### क्षमता की तुलना में गृह कर: आर.एल.जी.

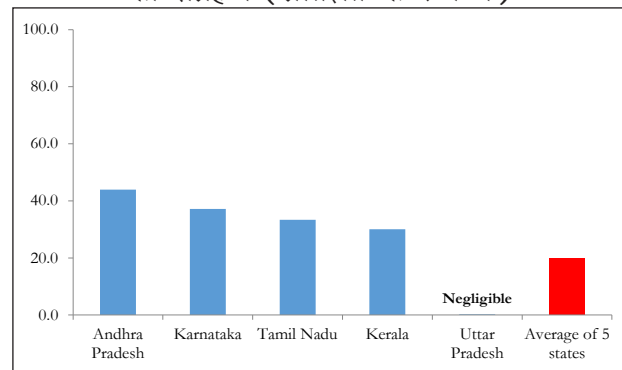
4.40 किसी भी प्रकार के भू-कर की अपेक्षा गृह-कर की वसूली में राज्यों द्वारा बहुत हद तक आरएलजी को सशक्त किया गया है। जनगणना (2011) के आधार पर ग्रामीण क्षेत्रों में विद्यमान घरों की सूची उपलब्ध है, लेकिन ग्रामिण क्षेत्रों में विद्यमान वाणिज्यिक संपत्तियों के संबंध में इस तरह का कोई आंकड़ा उपलब्ध नहीं है। इसलिए, आरएलजी, जिसमें गृह कर और वाणिज्यिक संपत्ति कर शामिल है, के कुल संपत्ति कर की वसूली को उनके गृह कर की क्षमता के अनुसार निर्दिष्ट किया गया है। इस प्रकार, इस प्रक्रिया से प्रदर्शन में वृद्धि होती है। स्रोत और मूल्यांकन सहित इस प्राक्कलन की विस्तृत प्रक्रिया का उल्लेख अनुलग्नक-4 में किया गया है।

4.41 भूमि के कराधान के संबंध में राज्य भूमि की कीमत का मूल्यांकन करने के लिए भिन्न-भिन्न पद्धतियों का प्रयोग करते हैं; वे भूमि के कर की अलग-अलग दरों का प्रयोग भी करते हैं। जैसे कि केरल दिए गए क्षेत्र पर कर की इकाई दर का प्रयोग करता है, जबकि कर्नाटक और पश्चिम बंगाल<sup>12</sup> यथा मूल्य दर का प्रयोग करते हैं। भू-राजस्व संग्रहण की क्षमता का आकलन करने के लिए इस विश्लेषण में ऐसे भू-धारकों को कर से छूट प्रदान की गई है, जिनके पास शून्य से एक आवासीय कमरा हो और ऐसे भू-धारण जिसमें 2 कमरे हों, इसके लिए 0.1 प्रतिशत

दर की परिकल्पना की गई है, 3 से 5 कमरे वाले भू-धारण के लिए 0.2 प्रतिशत और इससे अधिक कमरे वाले भू-धारण के लिए 0.3 प्रतिशत की परिकल्पना की गई है। चित्र 7 प्राक्कलित क्षमता के प्रतिशत के रूप में राज्यों के भू-राजस्व संग्रहण के आंकड़े प्रवर्तित करता है (जिसके लिए पंचायत स्तर के संपत्ति कर उपलब्ध है)<sup>13</sup>

4.42 महाराष्ट्र में शहरी स्थानीय निकायों ने संभावित गृह कर के 60 प्रतिशत तक के गृह करों का संकलन किया है। केरल और कर्नाटक राज्यों ने आगे बढ़कर शहरी स्थानीय निकायों को शक्तियों का हस्तांतरण किया है, किन्तु संभावित

**चित्र 7: आरएलजी की क्षमता के सापेक्ष गृह कर का संग्रहण ( प्रतिशत के रूप में )**



स्रोत: समीक्षा परिकलन

टिप्पणी: तमिलनाडु के लिए आंकड़े और गृह कर के लिए आंकड़े 2014-15 में दिए गए हैं।

<sup>12</sup>ये दरें बढ़ती हुई हैं इनकी आधार दर पश्चिम बंगाल में वर्तमान में लागू दरों के समान हैं।

कर संग्रहण के 30 प्रतिशत का ही संग्रहण किया है। वाणिज्यिक संपत्ति करों पर डाटा की कमी के कारण ये कर संग्रह के ऊपरी स्तर बन जाते हैं।

#### भू-कर की तुलना में संभावित कर: केंद्र सरकार:

4.43 यह पूछना महत्वपूर्ण है कि केंद्र सरकार तृतीय स्तर पर कैसे काम कर रही है? यहां एक प्राकृतिक स्वरूप परीक्षण है, क्योंकि केंद्र भारत के कुछ भागों पर प्रत्यक्ष शासन करता है। निःसंदेह, कुछ केंद्र शासित राज्य क्षेत्रों यथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली और पुडुचेरी का अपना शासन है जो भू-कर संग्रहण का प्रभार लेते हैं। किंतु कई ऐसे संघ राज्य क्षेत्र हैं यथा चंडीगढ़, दादरा और नगर हवेली, दमन और द्वीप, लक्षद्वीप, और अंडमान और निकोबार द्वीप समूह, जहां कर उदग्रहण का कार्य केंद्र सरकार करती है। इन संघ राज्य क्षेत्रों में केंद्र सरकार के निष्पादन के बारे में वैधरूप से प्रश्न पूछे जा सकते हैं।

4.44 इस बात का संज्ञान करते हुए कि संघ राज्य क्षेत्रों के पास सीमित कृषि भूमि है हम विगत विश्लेषण (राज्यों के लिए भू-कर संभावित आकलन के संबंध में) विस्तार करते हैं।<sup>14</sup> निष्कर्ष व्यापक रूप में मिलते-जुलते हैं। इन संघ राज्य क्षेत्रों में वास्तविक भू कर संग्रहण, औसत आधार पर, संभावित भू करों का लगभग 30 प्रतिशत है। उदाहरण के लिए, चंडीगढ़ में किसी भी प्रकार के भू-कर की उगाही नहीं की जाती, जहां लगभग 923 हैक्टेयर कृषि भूमि है। दादर और नगर हवेली की 21,856 एकड़ कृषि भूमि (कृषि आधारित जनगणना 2010-11 के अनुसार) से 2016-17 के संशोधित अनुमान के अनुसार भू-कर के रूप में 0.19 करोड़ रु. का उदग्रहण किया गया था।

4.45 सारांश रूप में यह कहा जा सकता है कि क्षमता के सापेक्ष प्रत्यक्ष करों के अल्प संग्रहण केंद्र तथा शासन अन्य दो स्तरों के लिए समान रूप से व्याधिग्रस्त हैं।

#### निष्कर्ष: निम्न संतुलन पाश

4.46 1990 की शुरुआत में संविधान में 73वां और 74वां संशोधन भारत के संघीय ढांचे, में इसके शासन और जवाबदेही के संबंध में 'युग प्रवर्तक' विकास थे। परन्तु 20 वर्षों के बाद, इनके कार्यनिष्पादन का यथार्थ रूप से मूल्यांकन करना आवश्यक है। यह करने के लिए, इन

संस्थाओं के कार्यनिष्पादन के संबंध में बेहतर डाटा और साक्ष्य अत्यावश्यक है। जैसा कि इस अध्याय के संलग्नक 2 में चर्चा की गई है, आरएलडी और यूएलजी के कार्य निष्पादन के मापन के प्रयासों में आकड़े प्राप्त करने में कठिन चुनौतियों से बाधा उत्पन्न होती है। फलतः नीति निर्माण संबंधी कार्य अटक जाता है।

4.47 फिर यह तो स्पष्ट है कि भारत में राज्य और स्थानीय सरकारें (2 और 3 संघीय स्तरीय) प्रथम खंड में चर्चा की गई समग्र देश की प्रवृत्ति की पुष्टि नहीं करती हैं। कुछ अन्य संघीय देशों के प्रतिरूपों की तुलना में वे अन्तरित स्रोत पर ही अत्यधिक निर्भर हैं और अपने निजी कर स्रोतों पर कम भरोसा करते हैं, और वे कम प्रत्यक्ष कर वसूल करते हैं। इस बात का विचार किए जाने का कोई कारण नहीं है कि इनके पास पर्याप्त कराधान की शक्ति नहीं है। वास्तव में, सबसे बड़ी समस्या यह है कि वे पहले से ही मौजूद कराधान शक्तियों का पूर्णतः उपयोग नहीं कर रहे हैं।

4.48 परन्तु ऐसा क्यों होता है? निम्न संग्रह क्षमता और संसाधन का मामला है? शायद यह व्यय के पहलू से भी जुड़ा है कुल मिलाकर, यदि करों का व्यय प्रभावी रूप से नहीं किया जा सकता है तो अधिक करों का संग्रह करने का कोई कारण नहीं है। क्या करों के प्रति अनिच्छा की समस्या राज्य और नागरिकों के बीच के उन संबंधों से ही संभवतः फल फूल रही है जिसके ऊपर विकेंद्रीकरण टिका हुआ है। शायद स्थानीय निवासियों ने ठीक ऐसा महसूस किया कि वे अधिक करों का भुगतान करने की स्थिति में नहीं हैं, या शायद वे सक्षम हैं; परन्तु अधिक भुगतान करने की अनिच्छा है क्योंकि वे ऐसी सेवाओं, जो वे प्राप्त कर रहे हैं, की गुणवत्ता से असंतुष्ट हैं।

4.49 एक और संभावना है। उच्च स्तर पर कर्ताओं द्वारा यथास्थिति को ही संतुलन मानने की समस्या हो सकती है। यहां राज्य और केन्द्रीय कर्ता निम्न स्तरों पर अपना प्रभाव बनाए रखने के लिए अपनी अंतरण की शक्तियों का प्रयोग करते हैं। स्थानिक कर्ता अपने नागरिकों पर कर नहीं लगाना चाहते-फिर भले ही उन्हें मिलने वाले संसाधन प्रकल्प स्वतन्त्र नहीं हो-मिलते तो हैं। यही संभवतः निम्न संतुलन पाश है।

<sup>13</sup> इस विश्लेषण में क्षमता के मुकाबले संग्रहण के महत्वपूर्ण अतिकथन का एक स्रोत है: विश्वसनीय सूचना की कमी के अभाव में वाणिज्यिक संपत्तियों पर कर की क्षमता का आकलन करने की असमर्थता।

<sup>14</sup> यह कार्य प्रणाली मुख्य रूप से अनुलग्नक 3 में विस्तार से उल्लिखित आय पूंजीकरण की अवधारणा पर आधारित है।

4.50 इन प्रश्नों के उत्तर से अंतरण और विकेंद्रीकरण की भावी चर्चाओं में योगदान मिलना चाहिए, क्योंकि, जबतक निम्नलिखित समस्याओं की पहचान करके उसका समाधान नहीं किया जाता है तब तक स्थानीय सरकारें निम्न स्तर की समस्याओं में फंसी रह सकती हैं। इसलिए राज्यों और तीसरे स्तर की संस्थाओं का राजकोषीय मॉडल सदैव बाह्य संसाधनों, जैसे कि विदेशी सहायता एवं प्राकृतिक संसाधन अथवा अन्य किस्म के पुनः सवितरक संसाधन अन्तरणों पर आधारित रह जाएगा (आर्थिक समीक्षा 2016-17 खंड I अध्याय 13) जोकि शिथिल जवाबदेही तंत्रों और शिथिल स्वं संसाधन सृजन क्षमता से उत्पन्न होते हैं।<sup>15</sup>

4.51. आर्थिक और राजनीतिक शक्ति के बढ़ते विकेंद्रीकरण के संदर्भ में, इस संतुलन को कैसे तोड़ा जाए, यह विकसित होते राजकोषीय संघवाद के सामने आने वाला अधिक ज्वलंत मुद्दा हो सकता है। भारतीय नीति निर्माता संभवतः अब इस प्रश्न से बच नहीं सकते कि क्या द्वितीय और तृतीय स्तर की राजकोषीय संस्थाओं को ऊर्ध्वाधर एवं क्षैतिज संसाधन अंतरण को इनके अपने करों पर बढ़ते विश्वास में, विशेषकर प्रत्यक्ष करों के मामले में, इनके कार्यनिष्पादन से विश्वसनीय तरीके से संबद्ध किया जा सकता है?

4.52 इससे वास्तव में केंद्र के अपने कार्यनिष्पादन के संबंध में भी प्रश्न उठेगा। जैसाकि संघ राज्यक्षेत्रों में केंद्र के प्रत्यक्ष करों के संग्रहण के संबंध में धारा 4ग में दर्शाया गया है और प्रत्यक्ष कर-संग्रहण के व्यापक कार्यनिष्पादन में धारा 1 में रेखांकित किया गया है (चित्र 1 और 2 में प्रदर्शित)। यह स्पष्ट नहीं है कि राज्य तथा तृतीय स्तर की राजकोषीय संस्थाओं की ही यह स्थिति है कि ये प्रत्यक्ष करों के संग्रहण में असमर्थ या अनिच्छुक हैं। बेहतर प्रत्यक्ष कर कार्यनिष्पादन के संदर्भ में द्वितीय और तृतीय स्तरों को प्रोत्साहित करने के केंद्र के किसी भी सुझाव के संबंध में इन स्तरों के शासन का स्वाभाविक जवाब यह हो सकता है कि “संरक्षकों की रक्षा कौन करेगा”?

4.53 संभवतः प्रत्यक्ष करों के संग्रहण के संबंध में शासन के समस्त स्तरों के समक्ष उत्पन्न चुनौती अधिक व्यापक है। सार्वजनिक सेवा परिदान की गुणवत्ता के संदर्भ में, ऐसे करों को अकसर किसी राज्य को दिए जाने वाले “नजराने” के रूप में देखा जाता है बजाय जीवन की गुणवत्ता में सुधार

हेतु इसे राज्य की अभिस्वीकृति से दिए जाने वाले अंशदान के (अय्यर एवं प्रिंशेट, 2015)। इसका एक दुष्परिणाम यह होता है कि मध्यम वर्ग का प्राइवेट तरीके से प्रदान की जाने वाली सेवाओं (संरक्षण, स्वास्थ्य और शिक्षा) की ओर झुकाव अधिक हो जाता है जिससे समस्या को बढ़ने का ही मौका मिलता है। असम्यक् परिदान निम्न, प्रत्यक्ष कर, कम जवाबदेही के इस स्वतः पुनर्बलित चक्र को तोड़ना संभवतः भारत में शासन संबंधी चुनौती का केंद्रीय बिंदु है।

## REFERENCES

- Bahl Roy, 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Besley, T. J. & T. Persson, 2013, “*Taxation and Development*”, CEPR Discussion Paper No. DP9307.
- Centre for Policy Research, 2014. *Rural Local Bodies Core Functions and Finances*.
- Easterly William, 2003, *Can Foreign Aid Buy Growth*, Journal of Economic Perspectives.
- Gadenne, L. (2016) “*Tax Me, But Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability*”, Warwick Economics Research Papers, No. 1131.
- Govinda Rao, M. *Property Tax System in India: Problems and Prospects of Reform*, Working Paper in the National Institute of Public Finance and Policy, January 2013.
- Govinda Rao, M., T.R. Raghunandan, Manish Gupta, Polly Datta, Pratap Ranjan Jena, and HK Amarnath. *Fiscal Decentralization to Rural Local Governments in India: Selected Issues and Reform Options*, National Institute of Public Finance and Policy, 2011.
- Kelkar Vijay (2016), *Fiscal Reforms in a Federal Framework*, Business Standard.

<sup>15</sup> नागार्जन आदि (2014) में यह आकलन (वर्ष 1999 और 2006 के सर्वेक्षण आधारित डाटा पर आधारित) किया गया है कि हस्तांतरित कार्य के अनुपात में 10 प्रतिशत तक (लगभग 3 अतिरिक्त कार्यों तक) वृद्धि से प्रति व्यक्ति राजस्व सृजन में लगभग 6 रुपये तक वृद्धि होती है।

- Lant Pritchett and Yamini Aiyar, *Taxes: Price of Civilization or Tribute to Leviathan?* August 2015.
- Rajaraman, Indira, *A Fiscal Domain for Panchayats*, Oxford University Press, 2003.
- Rajaraman, I, and Sinha D, *Functional Devolution to Rural Local Bodies in Four States*, Economic and Political Weekly, Vol 42, Issue No. 24, 2007.
- M A Oommen, Sally Wallace, Abdu Muwonge, *A Study Based on Gram Panchayats in Kerala, Towards Streamlining Panchayat Finance in India*, Economic & Political Weekly, September 2017.
- Mahipal, *Accountability of Panchayats*, Economic and Political Weekly, Vol. 44, Issue no 37, 12 Sep. 2009.
- Mathur, OP, and George Peterson. *State Finance Commissions and Urban Fiscal Decentralization in India*. Washington DC: India Urban Initiatives, The Urban Institute, 2006.
- Nagarajan, H. K, Hans P. Binswanger-Mkhize and S. S. Meenakshisundaram, *Decentralization and Empowerment of Rural Development*, Cambridge University Press, 2014.
- National Institute of Public Finance and Policy, *Overview of Tax Systems in Indian States*, February 1992.
- National Sample Survey Office, *Drinking Water, Sanitation, Hygiene and Housing Condition in India*, July 2014.
- National Sample Survey Office, *Key Indicators of Debt and Investment in India*, December 2014.
- Raghunandan, T.R., Swaroop Iyengar, Tanvi Bhatikar, Uthara Narayanan, and Padmapriya Janakiraman. *Tracking Fiscal Devolution to Local Governments - A case study from Kolar District, Karnataka*, Centre for Policy Research, 2016.
- Rangarajan C and Srivastava, D K *Federalism and Fiscal Transfers in India*, Oxford University Press, 2011.
- Reddy Y V, *Fiscal federalism in India: Emerging Issues*, 2016
- Report of the Committee on Performance-based Payments for Better Outcomes in Rural Development Programmes, Ministry of Rural Development, Government of India.
- Report on Common Review Mission (CRM) to assess Effectiveness of the Utilisation of Fourteenth Finance Commission (FFC) Funds, prepared by Indian Institute of Public Administration (IIPA) for Ministry of Panchayati Raj.
- Reports of the Thirteenth and Fourteenth Finance Commissions, Government of India.
- Sanjoy Chakravorty, *A New Price Regime: Land Markets in Urban and Rural India*, Economic & Political Weekly, April 27, 2013.
- Subramanian, Arvind and Xavier-Sala-i-Martin, *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, IMF Working Paper, 2003.
- Various Reports of the State Finance Commissions.
- Vijayanand S M, *Kerala – A Case Study of Classical Democratic Decentralization*, 2009.
- Weigel Janathan, *No participation without taxation? Evidence from randomized tax collection in the D.R. Congo*, 2017.