

वित्त आयोग - कोविड के दौर में 2021-26 के लिए रिपोर्ट



पंद्रहवां वित्त आयोग

खंड-I मुख्य रिपोर्ट
अक्टूबर 2020



वित्त आयोग - कोविड के दौर में 2021-26 के लिए रिपोर्ट



पंद्रहवां वित्त आयोग

खंड-I मुख्य रिपोर्ट
अक्टूबर 2020

विषय-सूची

पृष्ठ

अध्याय 1: परिचय	1
विशेष संदर्भ	1
संवैधानिक अधिदेश और परामर्शी दृष्टिकोण	4
कर्ज और राजकोषीय परिप्रेक्ष्य	10
सहकारी संघवाद की ओर : आवश्यकताओं और निष्पादन में संतुलन	14
राजकोषीय व्यवस्था में सुधार	23
निष्कर्ष	25
अध्याय 2: अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंध: अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से प्राप्त सीख	27
राजकोषीय संघवाद में प्रवृत्तियां	29
संसाधन उपलब्धता	33
ऊर्ध्वाधर राजकोषीय अंतर	35
क्षैतिज राजकोषीय अंतर और इक्वालाइजेशन अंतरण प्रणाली	37
सशर्त या प्रोत्साहन-आधारित राजकोषीय हस्तांतरण	41
तीसरे स्तर का शासन (Third Tier)	48
निष्कर्ष	53
अध्याय 3: संदर्भ-अवधारणा : विगत का विश्लेषण	57
महामारी का प्रभाव	61
माल और सेवा कर की समीक्षा	67
संघ के वित्त की समीक्षा	74
राज्यों के वित्त की समीक्षा	100
अंतर-सरकारी हस्तांतरणों में प्रवृत्तियां	115
संघ के वित्त का सारांश	122
राज्यों के वित्त का सारांश	125

	पृष्ठ
अध्याय 4: महामारी का दौर: भावी विश्लेषण (2021-26)	129
प्रस्तावना और संदर्भ	129
संघ सरकार के वित्त	131
राज्यों के वित्त का आकलन	149
सारांश और अनुशांसाएं	160
अध्याय 5: संसाधन जुटाना	163
संघ के राजस्व	166
राज्य स्तर पर गैर-जीएसटी कर	181
तृतीय स्तर - संपत्ति कर और वृत्तिक कर	185
अनुशांसाओं का सारांश	189
अध्याय 6: सहकारी संघवाद : इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन	193
ऊर्ध्वाधर राजकोषीय असंतुलन	194
ऊर्ध्वाधर हिस्सेदारी	195
क्षैतिज हिस्सेदारी	201
अनुशांसाओं का सारांश	213
अध्याय 7: स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण	217
स्थानीय स्व-शासन का उद्भव	219
पूर्ववर्ती आयोगों का दृष्टिकोण	220
राज्य वित्त आयोगों की स्थिति एवं प्रभावकारिता	228
हितधारकों के विचार	230
पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा कराए गए अध्ययन	238
तात्कालिक चुनौतियां	239
नौ मार्गदर्शी सिद्धांत	243
स्थानीय शासनों के लिए अनुदान	245

	पृष्ठ
ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान	247
शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान	260
स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य हेतु अनुदान	280
नए शहरों की स्थापना के लिए प्रतिस्पर्धा-आधारित अनुदान	286
साझा नगरपालिका सेवाएं – राष्ट्रीय डाटा केंद्र के लिए अनुदान	288
वृत्तिक कर	289
अनुशंसाओं का सारांश	290
अध्याय 8: आपदा जोखिम प्रबंधन	295
पृष्ठभूमि	296
वित्त आयोग की अनुशंसाओं की उभरती प्रासंगिकता	298
राज्यों की प्राथमिकताएं	301
केंद्रीय एजेंसियों और मंत्रालयों के विचार	303
आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव	305
आपदा जोखिम वित्तपोषण की मुख्य विशेषताएं	306
आपदा जोखिम वित्तपोषण के लिए सैद्धांतिक रूपरेखा	307
पंद्रहवें वित्त आयोग के मार्गदर्शी सिद्धांत	309
राष्ट्रीय और राज्य आपदा प्रशमन कोष	311
राज्यों के लिए आपदा जोखिम प्रबंधन कोषों का आकार और आबंटन	313
राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष के लिए निधियों का आबंटन	317
विविधीकृत वित्तपोषण विंडो	320
जिला आपदा रिस्पॉंस और प्रशमन निधियों की व्यवहार्यता	332
आपदा संबंधी तैयारी और प्रबंधन के लिए पंचायती राज संस्थाओं का सशक्तिकरण	333
आपदा बचाव और रिस्पॉंस पर व्यय के लिए रक्षा मंत्रालय को प्रतिपूर्ति	334
संस्थानिक क्षमताओं का सुदृढीकरण और दिशानिर्देशों में सुधार	335
वित्तपोषण (फंडिंग) के वैकल्पिक स्रोत	338
आपदाओं की सूची	345

	पृष्ठ
लेखाकरण मानदंड एवं मानक	346
अनुशांसाओं का सारांश	347
अध्याय 9: महामारी और उसके बाद : स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता	353
स्वास्थ्य परिणाम: समय के साथ निष्पादन	355
स्वास्थ्य अवसंरचना : भेद्यनीयताओं का आकलन	357
न्यून लोक स्वास्थ्य व्यय	360
भारत की स्वास्थ्य सेवा प्रणाली में अन्य चुनौतियाँ	365
पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के विचार	366
संघ सरकार के विचार	366
राज्य सरकारों के विचार	367
वर्ष 2020-21 की रिपोर्ट में पंद्रहवें वित्त आयोग के विचार	368
हितधारकों के साथ परामर्श	369
महामारी से भारत का संघर्ष	370
अनुशांसाएं / भावी दृष्टिकोण	373
अनुशांसाओं का सारांश	385
अध्याय 10: निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान	391
राजस्व घाटा अनुदान	395
निष्पादन –आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान	401
हमारा दृष्टिकोण	403
सामाजिक क्षेत्र	404
कृषि क्षेत्र और ग्रामीण अवसंरचना	408
शासन एवं प्रशासनिक सुधार	418
विद्युत क्षेत्र में सुधार	426
राज्य-विशिष्ट अनुदान	436
अनुदानों की निगरानी	438
अनुशांसाओं का सारांश	442

अध्याय 11: रक्षा और आंतरिक सुरक्षा	447
संवैधानिक उपबंध	448
रक्षा व्यय का विश्लेषण	449
आंतरिक सुरक्षा पर व्यय का विश्लेषण	453
संघ सरकार के विचार	454
राज्यों के विचार	459
रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पर गठित समूह के विचार	462
दृष्टिकोण	465
विशिष्ट अनुशंसाएं	469
सामान्य अनुशंसाएं	472
अनुशंसाओं का सारांश	473
अध्याय 12: राजकोषीय समेकन की रूपरेखा	477
पृष्ठभूमि	477
वर्तमान स्थिति की समीक्षा	484
संघ सरकार के लिए राजकोषीय समेकन का पथ	491
राज्य सरकारों के लिए राजकोषीय समेकन का पथ	495
राज्यों के लिए प्रोत्साहन आधारित अतिरिक्त उधार की गुंजाइश	498
संघ एवं राज्य सरकार का घाटा और देनदारी	499
बजटें और आकस्मिक देयताएं तथा राजकोषीय नियम	501
अनुशंसाओं का सारांश	502
अध्याय 13: इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए राजकोषीय व्यवस्था :	507
राजकोषीय नियम, वित्तीय प्रबंधन और संस्थाएं	
राजकोषीय नियम	510
भारत के राजकोषीय नियम: कार्यान्वयन की चुनौतियाँ	511
सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन सुधार	516
राजकोषीय संस्थाएं	525

	पृष्ठ
भावी दृष्टिकोण	527
अनुशंसाओं का सारांश	528
अध्याय 14: अनुशंसाओं का सारांश	531

तालिकाओं की सूची

पृष्ठ

अध्याय 1: परिचय

तालिका 1.1:	संघ सरकार के राजकोषीय घाटे की रेंज (जीडीपी का %)	12
तालिका 1.2:	उधारी के लिए अनुशंसित सीमा के अंतर्गत समस्त राज्यों के राजकोषीय घाटे की रेंज (जीएसडीपी का %)	13
तालिका 1.3:	क्षैतिज अंतरण के मानदंड और भारांक	16

अध्याय 3: संदर्भ अवधारणा: विगत का विश्लेषण

तालिका 3.1:	जीएसटी में समाविष्ट कर और उनकी दरें (जून, 2017)	68
तालिका 3.2:	संघ सरकार के राजकोषीय संकेतकों का विवरण	74
तालिका 3.3:	संघ का राजकोषीय निष्पादन	78
तालिका 3.4:	संघ सरकार की बकाया देयताएं	79
तालिका 3.5:	संघ के मुख्य करों का निष्पादन	83
तालिका 3.6:	विवरणियां दाखिल करने वाले व्यक्ति एवं करदाता	85
तालिका 3.7:	राजस्व परित्यक्त की प्रवृत्तियां	88
तालिका 3.8:	उपकर एवं अधिभार	89
तालिका 3.9:	गैर-कर राजस्वों में प्रवृत्तियां	91
तालिका 3.10:	गैर-ऋण पूंजी प्राप्ति	93
तालिका 3.11:	संघ सरकार के व्यय की प्रवृत्तियां (जीएसडीपी का प्रतिशत)	95
तालिका 3.12:	संघ सरकार की निवल राजस्व प्राप्ति के सापेक्ष सब्सिडियां (निवल राजस्व प्राप्ति का प्रतिशत)	96

तालिका 3.13:	राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां-घाटा एवं ऋण (प्रतिशत में)	103
तालिका 3.14:	राज्यों की समग्र राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)	106
तालिका 3.15:	समग्र राज्य व्यय में प्रवृत्तियां (जीडीपी का प्रतिशत)	107
तालिका 3.16:	स्वास्थ्य/शिक्षा पर औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय से कम खर्च करने वाले राज्य (2018-19)	108
तालिका 3.17:	प्रति व्यक्ति व्यय	114
तालिका 3.18:	सकल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में संघ से राज्यों को किए जाने वाले हस्तांतरण	117
तालिका: 3.19:	प्रत्यक्ष हस्तांतरणों सहित संघ के हस्तांतरणों की प्रवृत्तियां एवं संरचना	119
तालिका 3.20:	संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में संघ एवं राज्यों की हिस्सेदारी	121
तालिका 3.21:	संयुक्त राजस्व व्यय में संघ और राज्यों की सापेक्ष हिस्सेदारी	122

अध्याय 4: महामारी का दौर : भावी विश्लेषण (2021-26)

तालिका 4.1:	जीडीपी के प्रतिशत के रूप में संघ सरकार के प्रमुख राजकोषीय चर	148
-------------	--	-----

अध्याय 5: संसाधन जुटाना

तालिका 5.1:	संघ और राज्य का राजस्व (कर सहित गैर-कर) और व्यय (सकल घरेलू उत्पाद का %)	165
तालिका 5.2:	गैर-कॉर्पोरेट क्षेत्र की व्यावसायिक आय	175
तालिका 5.3:	देशों के बीच कर व्यवस्था की तुलना	176
तालिका 5.4:	विवाद के अंतर्गत प्रत्यक्ष कर मांग में वृद्धि	181

अध्याय 6: सहकारी संघवाद : इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन

तालिका 6.1:	विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा	195
तालिका 6.2:	सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में राज्यों को केंद्रीय हस्तांतरण	199
तालिका 6.3:	पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा प्रयुक्त मानदंड और भारांक(%)	203
तालिका 6.4:	क्षैतिज अंतरण के लिए निर्धारित मानदंड तथा भारांक	211
तालिका 6.5:	राज्यों के पारस्परिक हिस्से	212

अध्याय 7: स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण

तालिका 7.1:	वास्तविक रूप से जारी की गई राशियों की तुलना में अनुशंसित अनुदान	222
तालिका 7.2:	वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय शासनों हेतु राज्यों के लिए अनुशंसित अनुदानों के वितरण हेतु मानदंड	223
तालिका 7.3:	ऐसे क्षेत्र जहां संविधान के भाग IX एवं IX-A के उपबंध (provisions) लागू नहीं हैं	227
तालिका 7.4:	राज्य वित्त आयोगों के गठन की स्थिति	229
तालिका 7.5:	स्थानीय शासनों के लिए अनुदान	246
तालिका 7.6:	तीनों स्तर के शासनों के लिए निधियों के वितरण की रेंज	249
तालिका 7.7:	लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए चाटर्ड अकाउंटेंट्स की सेवा लेने वाले राज्य	252
तालिका 7.8:	अनुदान प्राप्त करने हेतु ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए प्रात्रता मानदंड	255
तालिका 7.9:	ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए विस्तृत वर्ष-वार अनुदान	258
तालिका 7.10:	शहरीकरण की प्रवृत्तियां	258

तालिका 7.11:	शहरी एग्लोमरेशन का वर्गीकरण (जनगणना 2011)	260
तालिका 7.12:	अनुदान प्राप्त करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लिए पात्रता मानदंड	265
तालिका 7.13:	मिलियन-प्लस एग्लोमरेशन/शहरों के लिए एमसीएफ	266
तालिका 7.14:	शहर के निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए सापेक्ष भारांक	271
तालिका 7.15:	गैर-मिलियन-प्लस शहरों/श्रेणी-II वाले शहरों/नगरों के लिए अनुदान	276
तालिका 7.16:	छावनी बोर्डों और नगरपालिकाओं की विशेषताएं	278
तालिका 7.17:	स्वास्थ्य अनुदानों का क्षेत्र-वार विवरण	283

अध्याय 8: आपदा जोखिम प्रबंधन

तालिका 8.1:	आपदाओं पर 28 राज्यों का समेकित व्यय	307
तालिका 8.2:	आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों को वार्षिक आबंटन	315
तालिका 8.3:	समस्त राज्यों के आबंटन का वितरण	316
तालिका 8.4:	आपदा प्रबंधन के लिए प्रस्तावित वार्षिक राष्ट्रीय आबंटन	318
तालिका 8.5:	कुल राष्ट्रीय आबंटन का वितरण	319
तालिका 8.6:	एनडीआरएफ के लिए विंडो	319
तालिका 8.7:	सूखा प्रशमन के लिए सूखा-संवेदनशील राज्यों को आबंटन	326
तालिका 8.8:	पर्वतीय राज्यों में भूकंप और भूस्खलन जोखिम प्रबंधन के लिए आबंटन	327
तालिका 8.9:	शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करने हेतु शहरों के लिए आबंटन	328
तालिका 8.10:	अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों का सार	331

अध्याय 9: वैश्विक महामारी और उसके बाद : स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता

तालिका 9.1:	प्रमुख स्वास्थ्य परिणामों में भारत की अन्य देशों के साथ तुलना	356
तालिका 9.2:	लोक स्वास्थ्य व्यय	360
तालिका 9.3:	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से प्राप्त ज्ञापन (केवल राज्य का अंश)	367
तालिका 9.4:	स्थानीय सरकारों के माध्यम से स्वास्थ्य अनुदान	381
तालिका 9.5:	स्वास्थ्य के लिए सेक्टरल अनुदान	385

अध्याय 10: निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान

तालिका 10.1:	वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित कुल हस्तांतरणों में सहायता अनुदान और कर अंतरण की हिस्सेदारी	393
तालिका 10.2:	अंतरण-पूर्व राजस्व घाटा/अधिशेष	399
तालिका 10.3:	अंतरण-पश्चात राजस्व घाटा/अधिशेष	400
तालिका 10.4:	राजस्व घाटा के लिए अनुदान सहायता	401
तालिका 10.5:	उच्चतर शिक्षा के लिए अनुदानों का घटक-वार विभाजन	408
तालिका 10.6:	कृषि सुधारों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों हेतु पैरामीटर, लक्ष्य और भारांक	411
तालिका 10.7:	सांख्यिकी के लिए परिवर्तनशील अनुदानों हेतु राज्यों की श्रेणियां	420
तालिका 10.8:	सांख्यिकीय अनुदानों के परिवर्तनशील घटक की उपलब्धियों की सूची	421
तालिका 10.9:	आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों के लिए निधियों की आवश्यकता	426
तालिका 10.10:	राज्यों के निष्पादन के मूल्यांकन के लिए मैट्रिक्स	433
तालिका 10.11:	राज्य-विशिष्ट अनुदानों का राज्य-वार एवं वर्ष-वार वितरण	437

तालिका 10.12:	वर्ष-वार कुल अनुदान और प्रोत्साहन	440
तालिका 10.13:	पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कुल हस्तांतरण	441

अध्याय 11: रक्षा और आंतरिक सुरक्षा

तालिका 11.1:	कुल रक्षा व्यय (राजस्व एवं पूंजी) का विश्लेषण	450
तालिका 11.2:	रक्षा सेवाओं का पूंजी परिव्यय	451
तालिका 11.3:	रक्षा पेंशन व्यय	452
तालिका 11.4:	पुलिस एवं सीएपीएफ का कुल व्यय	454
तालिका 11.5:	रक्षा सेवाओं के लिए आबंटनों में अनुमानित कमी	455
तालिका 11.6:	पुलिस के लिए पूर्वानुमान (संघ सरकार) (अनुदान 48 – पुलिस)	458
तालिका 11.7:	रक्षा सेवाओं में पूंजी निवेश के लिए निधियों का पूर्वानुमान एवं आबंटन	463
तालिका 11.8:	संसाधनों का वार्षिक वृद्धिशील उपार्जन (इन्क्रीमेंटल एक्रुवल्स)	464
तालिका 11.9:	सकल राजस्व प्राप्तियों से निर्देशात्मक हस्तांतरण सीमाएं (प्रतिशत के रूप में)	467
तालिका 11.10:	सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में हस्तांतरण	467
तालिका 11.11:	रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पूंजी निधि में निवेश के लिए निर्देशात्मक राशि	468
तालिका 11.12:	प्रस्तावित एमएफडीआईएस के लिए वार्षिक लक्ष्य	470
तालिका 11.13:	पंद्रहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान प्रस्तावित एमएफडीआईएस से आंतरिक सुरक्षा के लिए अलग से निर्धारित राशि	471

अध्याय 12: राजकोषीय समेकन की रूपरेखा

तालिका 12.1:	राज्यों का राजस्व घाटा (+) / अधिशेष (-)	488
तालिका 12.2:	संघ सरकार का निर्देशात्मक घाटा और ऋण पथ (जीडीपी का %)	494
तालिका 12.3:	संघ सरकार के राजस्व घाटे की रेंज (जीडीपी का %)	495
तालिका 12.4:	राज्य सरकारों का निर्देशात्मक घाटा और ऋण पथ (जीएसडीपी का %)	498
तालिका 12.5:	उधार के लिए अनुशंसित गुंजाइश के अधीन समस्त राज्यों के राजकोषीय घाटे की रेंज (जीएसडीपी का %)	499
तालिका 12.6:	संघ एवं राज्य सरकारों का निर्देशात्मक घाटा और ऋण पथ (जीडीपी का %)	500

चित्रों की सूची

पृष्ठ

अध्याय 1: परिचय

चित्र 1.1:	जीडीपी के % के रूप में राजकोषीय घाटा	13
चित्र 1.2:	2020-26 के दौरान ऋण का प्रक्षेपवक्र (जीडीपी का प्रतिशत)	14

अध्याय 2: अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंध: अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से प्राप्त सीख

चित्र 2.1:	बढ़ती वैश्विक लोक देनदारी	31
चित्र 2.2:	जी-20 : संघ और राज्य सरकारों का कुल राजस्व	33
चित्र 2.3:	ऊर्ध्वाधर वित्तीय असंतुलन	36
चित्र 2.4:	इक्वलाइजेशन प्रणालियों की तुलना	38
चित्र 2.5:	अंतर-सरकारी हस्तांतरण	42
चित्र 2.6:	भारत में अंतर-सरकारी हस्तांतरणों के लिए संस्थागत संरचना	46
चित्र 2.7:	भारत में राज्यों को केंद्रीय हस्तांतरण	47
चित्र 2.8:	ओईसीडी व्यय संरचना (स्थानीय शासन का व्यय प्रतिशत)	50
चित्र 2.9:	ओईसीडी लोक निवेश (जीडीपी का प्रतिशत)	50

अध्याय 3: संदर्भ अवधारणा: विगत का विश्लेषण

चित्र 3.1:	तिमाही जीडीपी वृद्धि में गिरावट (वार्षिक, स्थिर मूल्य, प्रतिशत में)	64
चित्र 3.2:	वास्तविक आप्रवासन, 2011 जनगणना	65
चित्र 3.3:	प्रति व्यक्ति एनएसडीपी, 2011 (2004-05 स्थिर मूल्यों पर)	65
चित्र 3.4:	जीएसटी दर संरचना	69

चित्र 3.5:	संघ के कर (जीडीपी का प्रतिशत)	70
चित्र 3.6:	संरक्षित राजस्व के प्रतिशत के रूप में जीएसटी प्रतिपूर्ति	72
चित्र 3.7:	संघ सरकार का राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा और प्राथमिक घाटा, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में	78
चित्र 3.8:	संघ के करों का जीडीपी अनुपात: प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर और सकल कर राजस्व	87
चित्र 3.9:	राजस्व और पूंजी व्यय का सापेक्षिक प्रतिशत अंश (कुल व्यय का प्रतिशत)	100
चित्र 3.10:	राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां	101
चित्र 3.11:	उदय का प्रभाव (जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)	103
चित्र 3.12:	सामान्य राज्यों के राजस्व घाटे में वृद्धि (+): (2011-12 की तुलना में 2018-19 में)	111
चित्र 3.13:	एनईएच राज्यों के राजस्व घाटे में वृद्धि (+): (2011-12 की तुलना में 2018-19 में)	111
चित्र 3.14:	सामान्य राज्यों की देनदारी/जीएसडीपी और इसमें अंतर (+वृद्धि/-गिरावट) (2011-12 की तुलना में 2018-19 में) (प्रतिशत के प्वाइंट में)	112
चित्र 3.15:	एनईएच राज्यों की देनदारी/जीएसडीपी और इसमें अंतरण (+वृद्धि/-गिरावट) (2011-12 की तुलना में 2018-19 में) (प्रतिशत के प्वाइंट में)	112
चित्र 3.16:	2018-19 में स्वयं का कर राजस्व/जीएसडीपी अनुपात और 2011-12 की तुलना में 2018-19 में अंतर (प्रतिशत के प्वाइंट में) (+वृद्धि/-गिरावट)	112

अध्याय 4: महामारी का दौर : भावी विश्लेषण (2021-26)

चित्र 4.1:	नामिनल जीडीपी : स्तर एवं वृद्धि (2019-20 तक वास्तविक और उसके बाद के लिए नामिनल जीडीपी का पूर्वानुमान)	134
चित्र 4.2:	2021-22 से 2025-26 के दौरान संघ सरकार के करों में उछाल	138

अध्याय 5: संसाधन जुटाना

चित्र 5.1:	जीडीपी के % के रूप में संघ और राज्य सरकारों का राजस्व (कर सहित गैर-कर)	164
चित्र 5.2:	2010-2020 के दौरान राजस्व में संघ सरकार का बजट तैयार करने का कौशल (औसत, प्रतिशत में)	166
चित्र 5.3:	कुल पात्र करदाताओं के प्रतिशत के रूप में जीएसटी रिटर्न दाखिल करना	168
चित्र 5.4:	जीएसटी के तहत सम्मिलित करों से हुए संग्रहण की तुलना में जीएसटी संग्रहण	170
चित्र 5.5:	व्यापारिक आयात और जीडीपी के % के रूप में मूल सीमा शुल्क	173
चित्र 5.6:	क और ख: 2020 में देशों के कॉर्पोरेट टैक्स की दरें और 2010 से परिवर्तन	178
चित्र 5.7:	विवादित कर मांग बनाम प्रत्यक्ष कर संग्रहण का स्टॉक	180
चित्र 5.8:	राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में करों का प्रतिशत हिस्सा: 2018-19	182
चित्र 5.9:	जीडीपी के प्रतिशत के रूप में सभी राज्यों के स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क संग्रहण और राज्यों का स्वयं का कुल कर राजस्व	184
चित्र 5.10:	जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में सामान्य राज्यों का स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण शुल्क का संग्रहण और स्वयं का कर राजस्व	184

अध्याय 6: सहकारी संघवाद : इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन

चित्र 6.1:	भारत के क्षेत्रीय राजकोषीय अंतर (2018-19)	194
चित्र 6.2:	जीटीआर और जीआरआर के प्रतिशत के रूप में विभाज्य पूल	197
चित्र 6.3:	राज्यों की कुल प्रजनन दर	210

अध्याय 7: स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण

चित्र 7.1:	विभिन्न आयोगों द्वारा स्थानीय शासनों के लिए अनुशंसित अनुदान	221
------------	---	-----

अध्याय 8: आपदा जोखिम प्रबंधन

चित्र 8.1:	भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव	305
चित्र 8.2:	एसडीआरएमएफ के लिए अलग से निर्धारित की गई निधियां	317
चित्र 8.3:	एनडीआरएमएफ के लिए अलग से निर्धारित की गई निधियां	323

अध्याय 9: वैश्विक महामारी और उसके बाद : स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता

चित्र 9.1:	प्रति 1000 व्यक्तियों पर स्वास्थ्य संबंधी मानव संसाधन और अस्पताल की शय्या	359
चित्र 9.2:	स्वास्थ्य संबंधी व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)	361
चित्र 9.3:	स्वास्थ्य संबंधी व्यय में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय और राज्यों का अंश	361
चित्र 9.4:	स्वास्थ्य संबंधी सार्वजनिक व्यय (जीडीपी का प्रतिशत)	362
चित्र 9.5:	प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य संबंधी व्यय (2018-19)	364
चित्र 9.6:	कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में राज्यों का स्वास्थ्य संबंधी व्यय (2018-19)	364

अध्याय 12: राजकोषीय समेकन की रूपरेखा

चित्र 12.1:	संघ सरकार के राजकोषीय संकेतक (जीडीपी का प्रतिशत)	486
चित्र 12.2:	संघ के राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण	487
चित्र 12.3:	राज्यों के राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण	489
चित्र 12.4:	संघ एवं राज्य सरकारों की देनदारी और घाटा	490

**अध्याय 13: इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए राजकोषीय व्यवस्था :
राजकोषीय नियम, वित्तीय प्रबंधन और संस्थाएं**

चित्र 13.1:	भारतीय राज्यों की कुल राजकोषीय स्थिति (प्रतिशत में)	513
चित्र 13.2:	राज्यों में बाज़ार अनुशासन की चुनौतियाँ (2018-19)	515
चित्र 13.3:	सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के उद्देश्य	516

अध्याय 2: अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंध : अंतरराष्ट्रीय अनुभव से प्राप्त सीखें		
बॉक्स 2.1:	आउटपुट/प्रक्रिया-आधारित सशर्त हस्तांतरण वाले देश	44
अध्याय 3: संदर्भ अवधारणा : विगत का विश्लेषण		
बॉक्स 3.1 :	कृषि कर्ज माफी	109
अध्याय 5: संसाधन जुटाना		
बॉक्स 5.1:	जीएसटी में राजस्व अंतर – एक अनुमान	171
अध्याय 6: सहकारी संघवाद : इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन		
बॉक्स 6.1	क्षैतिज अंतरण के चरण	202
बॉक्स 6.2:	क्षैतिज वितरण की प्रगामिता	208
अध्याय 7: स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण		
बॉक्स 7.1:	भागीदारी, तालमेल और सामुदायिक संवर्ग	231
बॉक्स 7.2:	राज्यों में संपत्ति कराधान में सर्वश्रेष्ठ रीतियां	241
बॉक्स 7.3:	लेखाओं के एकीकरण और लेखापरीक्षा के लिए पंचायती राज मंत्रालय द्वारा की गई पहलें	251
बॉक्स 7.4:	स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं को प्रभावकारी रूप प्रदान करने के लिए केरल राज्य द्वारा किए गए सुधार	282
अध्याय 9: वैश्विक महामारी और उसके बाद : स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता		
बॉक्स 9.1:	स्वास्थ्य संबंधी व्यय में अंतर-राज्य विचलन	364

अध्याय 11: रक्षा और आंतरिक सुरक्षा

बॉक्स 11.1: श्री के. पराशरन की राय 461

**अध्याय 13: इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए राजकोषीय संरचना :
राजकोषीय नियम, वित्तीय प्रबंधन और संस्थाएं**

बॉक्स 13.1: एफआरबीएम अधिनियम, 2003 में हाल ही के संशोधन 512

बॉक्स 13.2: भारत में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन सुधार के प्रमुख तत्व 524

संक्षिप्तियों की सूची

एसीए	अतिरिक्त केंद्रीय सहायता
एसीएस-एपीआर गैप	आपूर्ति की औसत लागत और वसूल किए गए औसत राजस्व का अंतर
एडीसी	स्वायत्त जिला परिषद
एडीबी	एशियाई विकास बैंक
एएनएम	सहायक नर्स प्रसूति सहायिका
एसएसएचए	प्रत्यायित सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता
एटीबीएस	नीलामी राजकोषीय बिल
एटी एंड सी	कुल तकनीकी एवं वाणिज्यिक
एटीआर	कारवाई रिपोर्ट
एवाईयूएसएच	आयुर्वेद, योग और प्राकृतिक चिकित्सा, यूनानी, सिद्ध और होम्योपैथी
बीई	बजट अनुमान
बीपीएल	गरीबी रेखा से नीचे
बीआरआईसीएस	ब्राजील, रूस भारत, चीन, दक्षिणी अफ्रीका
सीएजी	नियंत्रक और महा लेखापरीक्षक
सीएपीएफएस	केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल
सीबीडीटी	केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड
सीबीआईसी	केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड
सीईएनवीएटी	केंद्रीय मूल्य वर्धित कर
सीजीए	लेखा महानियंत्रक
सीजीएसटी	केंद्रीय जीएसटी
सीएचसी	सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र
सीआरएफ	आपदा राहत कोष
सीएसएस	केंद्रीय प्रायोजित योजना
सीपीसीबी	केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड

सीपीएसई	केंद्रीय सरकारी लोक उद्यम
डीबीटी	प्रत्यक्ष लाभ अंतरण
डीसीआरएफ	ऋण समेकन और राहत सुविधा
डीडीएमए	जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
डीडीएमएफ	जिला आपदा प्रशमन कोष
डीडीआरएफ	जिला आपदा रिस्पोस कोष
डीडीडबल्यू एंड एस	पेयजल और स्वच्छता विभाग
डीएनबी	डिप्लोमेट ऑफ नेशनल बोर्ड
डीआईएससीओएम	वितरण कंपनियाँ
डीपीएसई	रक्षा सरकारी लोक उद्यम
डीआरआई	आपदा जोखिम सूचकांक
डीटीएच	डाइरेक्ट टू होम
ईएपी	विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनाएं
ईबीआर	अतिरिक्त बजट संसाधन
ई-पीओएस	इलेक्ट्रॉनिक पॉइंट ऑफ सेल
ईटीएफ	एक्सचेंज ट्रेडेड फंड
ईसीएफ	आर्थिक पूंजी ढांचा
एफसीआई	भारतीय खाद्य निगम
एफआरबीएम एक्ट	राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम
एफटीए	मुक्त व्यापार करार
जीडीपी	सकल घरेलू उत्पाद
जीएनपी	सकल राष्ट्रीय उत्पाद
जीपीडीपी	ग्राम पंचायत विकास कार्यक्रम
जीएसडीपी	सकल राज्य घरेलू उत्पाद
जीएसटी	माल एवं सेवा कर
जी-सेक	सरकारी प्रतिभूति
जीवीए	सकल वर्धित मूल्य

एचएलईजी	उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समूह
एचपीसी	उच्चाधिकार प्राप्त समिति
एचपीसीएल	हिंदुस्तान पेट्रोलियम कार्पोरेशन लिमिटेड
एचडब्ल्यूसी	स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र
आईसीडीएस	समेकित बाल विकास योजना
आईसीएमआर	भारतीय चिकित्सा अनुसंधान परिषद
आईसीयू	गहन देखरेख इकाइयाँ
आईडीए	अंतर्राष्ट्रीय विकास संघ
आईईबीआर	आंतरिक और अतिरिक्त बजटीय संसाधन
आईएफएमएस	एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली
आईजीएसटी	एकीकृत जीएसटी
आईआईएफसीएल	इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फ़ाइनेंस कंपनी लिमिटेड
आईएमएफ	अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष
आईएमआर	शिशु मृत्यु दर
आईआरएफसी	भारतीय रेल वित्त निगम
आईटीबीएस	मध्यवर्ती राजकोष बिल
केपीआई	मुख्य निष्पादन संकेतक
एलपीजी	द्रवित पेट्रोलियम गैस
एमसीएफ	मिलियन प्लस सिटीज चैलेंज फंड
एमसीआई	भारतीय चिकित्सा परिषद
एमओएफडब्ल्यू	कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय
एमओडी	रक्षा मंत्रालय
एमओएचयूए	आवासन एवं शहरी विकास मंत्रालय
एमओपीआर	पंचायती राज मंत्रालय
एमडीजी	सहस्राब्दी विकास लक्ष्य (मिलेनियम डेवलपमेंट गोल)
एमएफडीआईएस	रक्षा और आंतरिक सुरक्षा संबंधी आधुनिकीकरण कोष
एमएफएन	सर्वाधिक अनुकूल राष्ट्र (मोस्ट फेवर्ड नेशन)

एमएचए	गृह मंत्रालय
एमएमआर	मातृ मृत्यु अनुपात
एमओईएफ एंडसीसी	पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय
एमओओसी	वृहत पैमाने पर मुक्त ऑनलाइन पाठ्यक्रम
एमओएसपीआई	सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय
एमओयू	समझौता ज्ञापन
एमटीईएफ	मध्यावधि व्यय ढांचा
एमटीएफपी	मध्यावधि राजकोषीय नीति
नाबार्ड	राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक
एनएएफसीसी	जलवायु परिवर्तन के लिए राष्ट्रीय अनुकूलन कोष
एनएएमपी	राष्ट्रीय वायु निगरानी कार्यक्रम
एनएपीसीसी	जलवायु परिवर्तन संबंधी राष्ट्रीय कार्य योजना
एनबीई	राष्ट्रीय शिक्षा बोर्ड
एनसीए	सामान्य केंद्रीय सहायता
एनसीएपी	राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम
एनसीसीडी	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क
एनसीसीएफ	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष
एनडीएचएम	राष्ट्रीय डिजिटल स्वास्थ्य मिशन
एनडीएमए	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
एनडीएमएफ	राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष
एनडीआरएफ	राष्ट्रीय आपदा रिस्पॉंस कोष
एनडीआरएमएफ	राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष
एनईएच	पूर्वोत्तर और हिमालयी
एनईपी	राष्ट्रीय शिक्षा नीति
एनएफसीआर	आपदा राहत के लिए राष्ट्रीय कोष
एनएफएसए	राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम
एनजीओ	गैर सरकारी संघठन

एनएचएम	राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन
एनआईडीएम	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान
एनआईएफ	राष्ट्रीय निवेश कोष
एनआईपीएफपी	लोक वित्त और नीति राष्ट्रीय संस्थान
एनएमएम	राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमपुस्तक
एनएमसी	राष्ट्रीय चिकित्सा परिषद
एनपीए	अनर्जक आस्तियां
एनआरडीडब्ल्यूपी	राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम
एनआरएचएम	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन
एनएसएसएफ	राष्ट्रीय लघु वचत कोष
एनएसएसओ	राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन
एनएसओ	राष्ट्रीय सांख्यिकी कार्यालय
ओईसीडी	आर्थिक सहयोग तथा विकास संगठन
ओएनजीसी	तेल और प्राकृतिक गैस आयोग
ओआरओपी	एक बैंक एक पेंशन
पीए	अनंतिम लेखा
पीडीएनए	पश्च-आपदा आवश्यकता आकलन
पीईएफए	लोक व्यय और वित्तीय जबाबदेही
पीएफसी	पॉवर फ़ाइनेंस कॉर्पोरेशन
पीएफएमएस	सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली
पीजीआई	निष्पादन श्रेणीकरण सूचकांक
पीएचसी	प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र
पीएम-एएसबीवाई	प्रधान मंत्री की आत्मनिर्भर स्वच्छ भारत योजना
पीएमएफबीवाई	प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना
पीएमजीएसवाई	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
पीएमजेवाई	प्रधानमंत्री जन आरोग्य योजना
पीएमएसएसवाई	प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना

पीएमयूवाई	प्रधानमंत्री उज्ज्वला योजना
पीएम-केआईएसएएन	प्रधान मंत्री किसान सम्मान निधि
पीओसीएसओ	यौन अपराधों से बच्चों का संरक्षण
पीओएल	पेट्रोल, तेल, स्नेहक
पीपीई	व्यक्तिगत सुरक्षा उपस्कर
पीएसई	सरकारी लोक उद्यम
आरबीआई	भारतीय रिजर्व बैंक
आरई	संशोधित अनुमान
आरईसी	ग्रामीण विद्युतीकरण निगम
आरएनआर	राजस्व तटस्थ दर
आरआरबी	क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक
आरटीएस	प्रतिनिधि कर प्रणाली
एसएपीसीसी	जलवायु परिवर्तन पर राज्य कार्य योजना
एसबीए	विशेष बैंकिंग व्यवस्था
एसबीएम-जी	स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण)
एससीए	विशेष केंद्रीय सहायता
एसडीजी	सतत विकास लक्ष्य
एसडीएल	राज्य विकास ऋण
एसडीएमए	राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
एसडीएमएफ	राज्य आपदा प्रशमन कोष
एसडीआरएफ	राज्य आपदा रिस्पोंस कोष
एसडीआरएमएफ	राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन कोष
एसईजे	विशेष आर्थिक क्षेत्र
एसएफसी	राज्य वित्त आयोग
एसएफडीआरआर	आपदा जोखिम न्यूनीकरण के लिए सेंडाई फ्रेमवर्क
एसजीएसटी	राज्य जी एस टी
एसएचजी	स्वयं सहायता समूह

एसआईडीएम	राज्य आपदा प्रबंधन संस्थान
एसपीए	विशेष योजना सहायता
एसआरएस	प्रतिदर्श पंजीकरण प्रणाली
टीएआरसी	कर प्रशासन सुधार आयोग
टीसीएस	स्रोत पर कर संग्रह
टीडीएस	स्रोत पर कर कटौती
टीएफआर	कुल प्रजनन दर
टीओआर	विचारार्थ विषय
टीपीडीएस	लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली
यू5एमआर	पांच मृत्यु दर के अधीन
यूडीएवाई	उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना
यूआईपी	यूनिवर्सल इम्यूनाइजेशन प्रोग्राम
यूएनडीपी	संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम
यूपीएससी	संघ लोक सेवा आयोग
वीएटी	मूल्य वर्धित कर
डब्ल्यूएसीआर	भारित औसत कूपन दर
डब्ल्यूईओ	विश्व आर्थिक आउटलुक
डब्ल्यूएचओ	विश्व स्वास्थ्य संगठन
डब्ल्यूआरआई	विश्व संसाधन संस्थान

अध्याय 1

परिचय

“भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि हम आज क्या करते हैं।” – महात्मा गांधी

विशेष संदर्भ

“भविष्य को लेकर बिल्कुल भी परेशान मत होइए क्योंकि यदि आपको भविष्य का सामना करना भी पड़ा तो आप वैसे ही डटकर इसका सामना करेंगे जैसे आज वर्तमान का कर रहे हैं।”

- मार्क्स ऑरलियस, मेडिटेशंस

1.1 इस वित्त आयोग की रिपोर्ट का शीर्षक है: 'वित्त आयोग-कोविड के दौर में'। यह शीर्षक अपने आप में ही उस विशेष प्रसंग का परिचायक है जिसमें इस रिपोर्ट को प्रस्तुत किया जा रहा है।

1.2 विश्वयुद्धोत्तर इतिहास में वैश्विक अर्थव्यवस्था सबसे दुर्लभ और अभूतपूर्व आघात का सामना कर रही है। कुछ लोग इसकी तुलना वैश्विक वित्तीय संकट या 1918 की स्पेनिश फ्लू महामारी से करते हैं, लेकिन कुछ अर्थों में, यह वस्तुतः इन दोनों की तरह और इनसे भी बढ़कर है। जितने आघात पिछली पीढ़ियों में हमने अनुभव किए हैं यह उनसे अलग है। इसकी व्यापकता इतनी तीव्र है कि दुनिया के बीच परस्पर संपर्क लगभग कट-सा गया है। ठीक वैसा ही हमने इसके प्रतिक्रियास्वरूप किया है और जिस शीघ्रता से हमने इस वायरस पर वैज्ञानिक शोध करने और मिलजुलकर इसका समाधान करने का कार्य किया है ऐसा सहयोग भी अभूतपूर्व रहा है। बहरहाल, कोविड-19 हमारी अर्थव्यवस्थाओं और समाजों को संभवतः स्थायी रूप से बदल रहा है।

1.3 इस संकट के कुछ वास्तविक एवं मनोवैज्ञानिक आयाम हैं जो परस्पर पुष्ट और परिवर्धित हो रहे हैं। ऐसे संक्रामक वायरस का भय और सामाजिक संपर्क को लेकर मूल अनिश्चितता पूर्व में मंदी के किसी भी दौर में नहीं देखी गई थी। कोविड-19 आघात की एक और खास विशेषता है कि इसके विरुद्ध प्रतिक्रिया यानी वायरस को नियंत्रित करने और सामाजिक दूरी बनाए रखने से आर्थिक गतिविधियों के लिए अपने आप में ही

ऐसी बाधाएं खड़ी हो रही हैं जो, कम-से-कम, विश्वयुद्धोत्तर काल में तो नहीं ही देखी गईं। इस बीमारी ने और बीमारी के डर ने मांग और आपूर्ति दोनों पक्षों को समान रूप से झटके दिए हैं। इन व्यवधानों ने, भौतिक और डिजिटल माध्यमों से कार्यकलाप करने वाले सेक्टरों को विभिन्न प्रकार से प्रभावित किया है तथा शिक्षा, असमानता, आर्थिक भूगोल, व्यवसाय संरचना, रोजगार, सामाजिक पूंजी, इत्यादि, अनेक क्षेत्रों पर ऐसे दीर्घकालिक प्रभावों के लिए सोपान तैयार कर दिए हैं जिन्हें हमको निस्संदेह आने वाले अनेक वर्षों तक संभालना पड़ेगा। फिर भी, इस घटनाक्रम में, हम नए अवसर भी देख रहे हैं और चुनौतियां भी, जैसेकि वितरित आर्थिक भूगोल, जो जीवन-सुरक्षा जैसी दृश्यमान त्रुटिरेखाओं को स्पष्ट रूप से इंगित करता है। गुणात्मक वृद्धि दरों को फोकस में रखने, स्टेटस, पद-सोपान एवं सामाजिक आधार पर निर्मित अभिवृत्तियों को कम महत्व देने तथा बाढ़, भूकंप या इस प्रकार के किसी व्यापक आघात के सामने जीवन को बचाए रखने का जीववैज्ञानिक दृष्टिकोण हमारी समझ को बढ़ाता है तथा आपदा से निपटने की हमारी परंपरागत पद्धतियों को बदलने की जरूरत पर बल देता है।

1.4 अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के अनुमान के अनुसार, 2020¹ में वैश्विक सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 4.4 प्रतिशत तक संकुचित रहने की संभावना है। यह निश्चित रूप से कम-से-कम द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद की सबसे गहरी मंदी है और कुछ मायनों में, अल्पकालिक और दीर्घ कालिक दोनों तरह के ऐसे प्रभावों के साथ सबसे जटिल है जो विभिन्न आर्थिक सेक्टरों में अलग-अलग हैं। भले ही व्यापक नीतिगत सहायता से वैश्विक बहाली के प्रयास शुरू करने में मदद मिली है, लेकिन हम निश्चित रूप से और अधिक आश्चर्यजनक सुधारों की आशा कर सकते हैं। हम अभी भी स्थिरीकरण के चरण में हैं और वैश्विक बहाली में मुख्य जोखिम दुनिया में कोविड के कन्फर्म मामलों की बढ़ती संख्या का है जहां विश्व के अनेक भागों में इस बीमारी का नया प्रकोप देखने को मिल रहा है। वायरस का सतत् नियंत्रण और आर्थिक बहाली तब तक एक भयंकर चुनौती बनी रहेगी जब तक कि कोई टीका (वैक्सीन) अनुमोदित नहीं हो जाता और व्यापक रूप से उपलब्ध नहीं हो जाता। भारत सहित दुनिया भर के शोधकर्ता 150 से अधिक टीकों (वैक्सीनों) के विकास पर कार्य कर रहे हैं और इनमें से कई टीके सुरक्षा और प्रभावशीलता परीक्षणों के उन्नत चरणों में हैं। हमारा राष्ट्र वैक्सीन उत्पादन के पैमाने और गति (शीघ्रता) के मामले में वैश्विक पटल पर अग्रणी है। हालांकि अनिश्चितताएं अधिक हैं, फिर भी यह संभावना है कि भविष्य में कोई टीका जरूर विकसित कर लिया जाएगा।

1.5 विकास-चरण के लिए निवेश के तरीकों के बारे में हमारे विकल्पों का आगे उल्लेख होगा। और, इनके द्वारा, हमें न केवल क्षति की भरपाई का उपाय करना होगा, बल्कि भविष्य के बारे में भी सोचना होगा। हम यह उम्मीद नहीं करते कि दुनिया पहले की तरह वापस अपनी स्थिति में लौट आएगी। नई स्थितियां (न्यू

¹ वर्ल्ड इकॉनॉमिक आउटलुक, अक्टूबर, 2020

नॉर्मल) पुरानी स्थितियों (ओल्ड नॉर्मल) जैसी नहीं होंगी। किसी ज्ञात, लेकिन अदृश्य, जोखिम को सच्चाई में बदलते देखने के मनोवैज्ञानिक प्रभाव बने रहेंगे और स्वयं को इस रूप में प्रकट करेंगे कि कैसे हम यात्राएं करते हैं, सामाजिकरण करते हैं और निवेश करते हैं। शिक्षा, स्वास्थ्य, व्यवसाय-बंदी और डिजिटल, सुदूर और स्वचालित दुनिया के नाटकीय त्वरण में परिवर्तनों के आर्थिक और सामाजिक प्रभाव हमारे सम्मुख होंगे। लेकिन फिर से उठ खड़े होने की प्रक्रिया में हम नए अवसरों के उभरने की भी उम्मीद करते हैं, चाहे ऐसा कुशल मानव विकास के लिए डिजिटल नेतृत्व और विश्लेषणपरक नवाचार के माध्यम से हो, पारंपरिक ज्ञान और अत्याधुनिक सूचना से प्रेरित स्वास्थ्य-रक्षक जैव प्रौद्योगिकी एवं औषधीय नवाचार के माध्यम से हो, शून्य-कार्बन भविष्य प्राप्त करने के लिए स्वच्छ प्रौद्योगिकी के माध्यम से हो या फिर सामान्यतः कोविड के कारण आपूर्ति-श्रृंखलाओं एवं स्थलों के अपरिहार्य फेरबदल के माध्यम से ही हो। हो सकता है कि हम इन परिवर्तनों को स्पष्ट रूप से न देख पा रहे हों और कोविड के बाद की स्थितियां बहुत अधिक सुखदायी न हों, लेकिन हमें अभी से तैयार और चौकस रहना होगा।

1.6 इससे निश्चित रूप से, हमारा कार्य और कठिन हो गया है। इस भावना से और इस समय में, हमें न केवल वित्त आयोग के पारंपरिक अधिदेश को पूरा करने के लिए सरकार के विभिन्न स्तरों के मध्य राजस्व आबंटित करना है, बल्कि एक राष्ट्र के रूप में, राज्यों के संघ के रूप में तथा मानव विकास के लिए अधिक संधारणीय वैश्विक विकासपथ पर एक साझेदार के रूप में हमारी अनुकूलन-क्षमता को बढ़ाने के उद्देश्य से संरचनाओं, आदतों और संघटकों की स्थापना और सुदृढीकरण भी करना है।

1.7 वायरस के विरुद्ध प्रारंभिक और जारी प्रतिक्रिया कंटेनमेंट और नियंत्रण पर केंद्रित है जिसे जारी रखने पर जोर दिया जाए। अनेक देशों की तरह, भारत में भी वायरस के मामले नाटकीय रूप से बढ़ते जा रहे हैं। भारत सरकार ने वायरस के प्रसार से निपटने के लिए कड़े कदम बहुत तेजी से उठाए और दुनिया के अन्य देशों के समान कड़ा लॉकडाउन लगाया। लॉकडाउन प्रबंधन को काफी विकेंद्रीकृत किया गया, कंटेनमेंट जोन (क्षेत्र) वर्गीकृत किए गए तथा सख्त प्रवर्तन उपायों द्वारा इन क्षेत्रों में वायरस के प्रसार को नियंत्रित किया गया। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि विश्व के सबसे कठोर लॉकडाउन और वायरस को लेकर लोगों में बढ़ती चिंता के बीच, भारत में भी आर्थिक गतिविधियों में तेज गिरावट देखी गई। राष्ट्रीय सांख्यिकी कार्यालय ने, संभवतः असंगठित क्षेत्र में तेज गिरावट के साथ, 2020 की अप्रैल-जून तिमाही के लिए वास्तविक उत्पादन में 23.9 प्रतिशत की आश्चर्यजनक वार्षिक (ईयर-ऑन-ईयर) गिरावट की रिपोर्ट दी। यह उल्लेखनीय है कि कई मायनों में, हमारे लॉकडाउन की गंभीरता को देखते हुए यह ऐसे अनेक अन्य देशों की तुलना में कुछ हद तक अनुकूल है जिन्होंने इतना अधिक कठोर लॉकडाउन नहीं लगाया तथा यूनाइटेड किंगडम, संयुक्त राज्य अमेरिका और ब्राजील जैसे इन देशों ने इस अवधि के दौरान समान रूप से एक ज्यादा संकुचन (गिरावट) का अनुभव किया।

1.8 विगत की ओर देखा जाए तो हम पाते हैं कि यह संकट तब आया जब भारतीय अर्थव्यवस्था एक ऐसी लंबी मंदी के बाद स्थिर होने लगी थी जिसके लिए वैश्विक कारकों और घरेलू वित्तीय क्षेत्र में क्रेडिट संकट को कारण माना जा सकता है। इसके अलावा, अर्थव्यवस्था को 2017 के राष्ट्रीय माल एवं सेवा कर (जीएसटी) की शुरुआत सहित, अनेक प्रमुख नीतिगत बदलावों के कार्यान्वयन से उत्पन्न चुनौतियों के एक कष्टदायी दौर से भी गुजरना पड़ा। वस्तुतः, संभावित आर्थिक बहाली को कोविड से भी आघात पहुंचा।

1.9 तथापि, हमें केवल वर्तमान पर आश्रित नहीं रहना चाहिए। हमें आगे देखना होगा। उस दृष्टिकोण से, यह स्पष्ट है कि अब हमें तेजी से परिवर्तनशील होते विश्व में अधिक दक्षता की प्राप्ति में निवेश करना होगा – ऐसी दक्षता जो तेजी से और सहजता से बढ़ने और सोचने की उच्च सामर्थ्य से युक्त हो। इस वास्तविक रूप से अभूतपूर्व वैश्विक घटनाक्रम और घरेलू व्यापक आर्थिक और राजकोषीय पृष्ठभूमि के प्रतिकूल परिस्थितियों में और इन लक्ष्यों को ध्यान में रखते हुए भारत का पंद्रहवां वित्त आयोग अपनी रिपोर्ट भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है।

1.10 पिछली परिपाटियों से हटकर, यह रिपोर्ट चार खंडों में है। खंड I और II में विगत की तरह, मुख्य रिपोर्ट और अनुलग्नकों का समावेश है। खंड III संघ सरकार को समर्पित है और इसमें मध्यकालिक चुनौतियों और भावी रूपरेखा (रोडमैप) के साथ प्रमुख विभागों की अत्यधिक गहराई से जाँच की गई है। खंड IV पूरी तरह से राज्यों के लिए समर्पित है। हमने प्रत्येक राज्य के वित्त का बड़ी गहराई से विश्लेषण किया है और भिन्न-भिन्न राज्यों के सम्मुख चुनौतियों के समाधान के लिए राज्य-केंद्रित विचार प्रस्तुत किए हैं।

संवैधानिक अधिदेश और परामर्शी दृष्टिकोण

आयोग का अधिदेश

1.11 राष्ट्रपति द्वारा संविधान के अनुच्छेद 280 के तहत 27 नवंबर, 2017 को पंद्रहवें वित्त आयोग का गठन 2020-25 की अवधि के लिए सिफारिशें करने के लिए किया गया था। पूर्व संसद सदस्य और भारत सरकार के पूर्व सचिव श्री एन.के. सिंह को आयोग के अध्यक्ष के रूप में नियुक्त किया गया था। भारत सरकार के पूर्व सचिव श्री शक्तिकांत दास और जॉर्जटाउन विश्वविद्यालय के सहायक प्रोफेसर प्रो. अनूप सिंह को पूर्णकालिक सदस्य नियुक्त किया गया था। बंधन बैंक के अध्यक्ष (गैर-कार्यकारी, अंशकालिक) डॉ. अशोक लाहिड़ी और नीति आयोग के सदस्य डॉ. रमेश चंद को अंशकालिक सदस्य के रूप में नियुक्त किया गया था। श्री अरविंद मेहता को आयोग के सचिव के रूप में नियुक्त किया गया था। भारत सरकार के पूर्व वित्त

सचिव श्री अजय नारायण झा को बाद में 1 मार्च, 2019 से श्री शक्तिकांत दास के स्थान पर सदस्य के रूप में नियुक्त किया गया। आयोग के कार्यकाल के दौरान, सदस्यता में इस और अन्य परिवर्तनों को बाद में राष्ट्रपति के आदेश (अनुलग्नक 1.1 से 1.5) द्वारा अधिसूचित किया गया।

1.12 आयोग के विचारार्थ विषयों (टीओआर) का उल्लेख अनुलग्नक 1.1 में किया गया है परंतु यहां पर कई ऐसे बिंदुओं का उल्लेख करना उचित होगा जो इन विचारार्थ विषयों को पिछले आयोगों की तुलना में अधिक व्यापक बनाते हैं। आयोग को न केवल संघ और राज्यों के बीच करों के निवल आगमों का वितरण निर्धारित करने का काम सौंपा गया था, बल्कि ऐसे विभिन्न अनुदानों, जो पारंपरिक रूप से राजस्व में हिस्सों के साथ-साथ प्रदान किए जा रहे थे, के लिए राजकोषीय अभिकल्प (डिजाइन) सिद्धांतों की समीक्षा करने और उन पर टिप्पणी देने का कार्य भी सौंपा गया था। हमें, विशेष रूप से, विभिन्न नीतिगत क्षेत्रों में राज्य और/या स्थानीय शासन, जिसे “सरकार का समुचित स्तर” भी कहा जाता है, के प्रयासों को मदद एवं प्रेरित करने के लिए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों पर विचार करने के लिए कहा गया था।

1.13 टीओआर का पैराग्राफ 4 (ii), 5, और 7 ने हमें उन अनुदानों, जिन पर विचार किया जाना था, की शर्तों के संबंध में हमें सक्षम, सहयोगपूर्ण संघवाद हेतु सरकार के समस्त स्तरों के बीच आत्म-निर्भरता, नवाचार और क्षमताओं के पूर्ण उपयोग को पुरस्कृत एवं प्रेरित करने के उद्देश्य से मूलभूत राजकोषीय अंतरणों को प्रोत्साहनमूलक संरचना में बदलने का एक अवसर प्रदान किया। यह ध्यान देने योग्य है कि पैराग्राफ 7 (i-ix) में वर्णित अनेक मद्दे उन सबसे जटिल चुनौतियों से संबंधित हैं, जिनका भारत ठीक वैसे ही सामना कर रहा है, जैसे अन्य देश तेजी से हो रहे पर्यावरणीय, सामाजिक और प्रौद्योगिकीय परिवर्तनों का सामना कर रहे हैं। इनका समाधान किया जाना आवश्यक है।

1.14 करों के निवल आगमों के वितरण के बाद, वित्त आयोग को सौंपा गया दूसरा मुख्य कार्य उन सिद्धांतों का निर्धारण करना, जो सहायता अनुदान, राजस्व प्रयास और व्यय के वांछनीय स्तरों के लिए विकसित एवं प्रयुक्त ऐसे मानदंडों के संबंध में राज्यों की जरूरतों के आकलन पर लागू हो सकें तथा तत्पश्चात् विशिष्ट राशियों में अनुदान की सिफारिश करना है। इस प्रकार, संघ से राज्यों को निधियों के हस्तांतरण के लिए आयोग के हाथों में कर अंतरण और सहायता अनुदान के रूप में दो संवैधानिक साधन हैं। वित्त आयोग की स्थापना के समय से ही, राजस्व के बंटवारे ने राज्यों को उनके विविध विकास उद्देश्यों को पूरा करने के लिए बिना शर्त राजस्व के माध्यम से पर्याप्त स्थायित्व प्रदान किया है। दूसरे शब्दों में, हम भारत के विकास को आगे बढ़ाने हेतु इन पूर्वापेक्षाओं को पूरा करने के लिए निष्पादन और नवाचार की एक नवीन आदर्श व्यवस्था में प्रवेश के इस अवसर का स्वागत करते हैं।

1.15 हम देखते हैं कि निष्पादन-प्रोत्साहन का पिछले आयोगों के टीओआर में अभिव्यक्त रूप में उल्लेख नहीं किया गया है और उनमें से कई ने निष्पादन का उपयोग कुछ सहायता अनुदानों के हस्तांतरण एवं आबंटन

के एक मानदंड के रूप में किया है। हमने उपर्युक्त टीओआर पर विस्तार से विचार-विमर्श किया है, उनके अनुभव के विश्लेषण से सीखा है और अध्याय 10 में उन पर चर्चा करने का प्रयास किया है।

1.16 अतीत से एक सबक यह है कि सार्वजनिक रूप से उपलब्ध माप और आंकड़े, जो निष्पादन-प्रोत्साहन के लिए आवश्यक आधारस्वरूप हैं, महत्वपूर्ण रहते हैं। हमें निष्पादन को पारदर्शी तरीकों से मापने के उद्देश्य से निष्पादन को देखना और मान्य करना होगा। हमें अपेक्षित निष्कर्षों तक पहुँचने के लिए राज्य से संबंधित सटीक, विश्वसनीय, आधिकारिक और सार्वजनिक रूप से उपलब्ध आंकड़ों के लिए निरंतर निवेश करना होगा तभी ऐसे तंत्रों पर चर्चा करने और इनका उपयोग करने के लिए राष्ट्र की क्षमता का विस्तार हो सकेगा।

1.17 अनेक अतिरिक्त अधिसूचनाएं जारी की गईं। प्रारंभ में आयोग से, 1 अप्रैल, 2020 से शुरू होने वाली पांच वर्ष की अवधि को शामिल करते हुए अपनी रिपोर्ट तैयार करने के लिए कहा गया था। हालांकि, अधिसूचना सं. का.आ.2691(अ.) दिनांक 29 जुलाई, 2019 (अनुलग्नक 1.6) के तहत रिपोर्ट प्रस्तुत करने की तिथि एक माह बढ़ाकर 30 नवंबर, 2019 कर दी गई तथा टीओआर में पैराग्राफ 9 के बाद एक पैरा और जोड़ा गया, यथा- “9-क. आयोग इस बात की भी परीक्षा करेगा कि क्या रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के वित्तपोषण के लिए एक अलग तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए और यदि हां, तो ऐसे तंत्र का किस प्रकार प्रचालन किया जा सकता है”।

1.18 बाद में, आयोग को, आदेश सं. का.आ.4308(अ) दिनांक 29 नवंबर, 2019 (अनुलग्नक 1.7) के तहत, निम्नलिखित परिवर्तनों के बारे में संसूचित किया गया:

- (i) आयोग दो रिपोर्टें अर्थात् वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए पहली रिपोर्ट और 2021-22 से 2025-26 तक की विस्तारित अवधि के लिए अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा।”
- (ii) प्रथम रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने की तारीख 30 नवंबर, 2019 है।
- (iii) 1 अप्रैल, 2021 से प्रारंभ होने वाली पांच वर्ष की अवधि को शामिल करते हुए अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने की तारीख 30 अक्टूबर, 2020 है।

1.19 आयोग ने वित्त वर्ष 2020-21 को शामिल करते हुए अपनी प्रथम रिपोर्ट 5 दिसंबर, 2019 को राष्ट्रपति को प्रस्तुत की। तत्पश्चात् 1 अप्रैल, 2020 से प्रारंभ होने वाले वित्त वर्ष 2020-21 को शामिल करते हुए आयोग की रिपोर्ट को, आयोग की अनुशंसाओं पर की गई कार्रवाई पर व्याख्यात्मक ज्ञापन के साथ, संविधान के अनुच्छेद 281 के अनुसरण में सभा-पटल पर रखा गया (अनुलग्नक 1.40)।

1.20 अपने पूरे कार्यकाल के दौरान आयोग ने कुल 151 बैठकें आयोजित कीं जिनका तारीखों सहित विवरण अनुलग्नक 1.23 में दिया गया है।

परामर्शी प्रक्रिया

1.21 आयोग ने अपनी कार्य योजना तैयार करते हुए, टीओआर पर चर्चा की दृष्टि से अनेक हितधारकों के साथ व्यापक विचार-विमर्श किया। अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रक्रियाओं को अपनाने में, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष, विश्व बैंक, एशियाई विकास बैंक, आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन (ओईसीडी) और यूएनडीपी सहित अनेक बहुपक्षीय संस्थाओं के साथ व्यापक बातचीत की गई (अनुलग्नक 1.27)। इनके द्वारा दिए गए प्रेजेंटेशनों और प्रस्तुत किए गए अध्ययनों, जोकि हमारी वेबसाइट पर भी उपलब्ध हैं, की सूची अनुलग्नक 1.22क में दी गई है।

1.22 पिछली परंपरा को ध्यान में रखते हुए, आयोग ने राज्य सरकारों, संघ सरकार के मंत्रालयों एवं विभागों तथा अन्य हितधारकों और विचारकों के साथ व्यापक विचार-विमर्श किया। टीओआर पर विस्तृत जानकारी प्राप्त करने के लिए, आयोग के निर्देशों के तहत छह समितियों का गठन भी किया गया था।

1.23 हमने व्यापक मुद्दों से और साथ-ही टीओआर में विनिर्दिष्ट विषयों से जुड़ी जटिलताओं के बारे में आयोग के ज्ञानवर्धन में इसकी सहायता के लिए और इसे समुचित अनुशासन करने में समर्थ बनाने के लिए एक सलाहकार परिषद का गठन किया। हमने विशिष्ट विषयों जैसे कृषि, स्वास्थ्य, आदि के अंतर्गत विशेषज्ञों की कुछ अन्य समितियों का भी गठन किया। हमारे द्वारा गठित समितियों का विवरण अनुलग्नक 1.15 से 1.20 में उल्लिखित है।

1.24 साथ ही, अर्थशास्त्रियों और आर्थिक प्रशासकों के साथ आयोग की संरचित (योजनाबद्ध) बातचीत की प्रक्रिया को और व्यापक करते हुए इसमें मुख्य नीति निर्माताओं तथा अनेक अन्य सामाजिक विज्ञानों के विशेषज्ञों को शामिल किया गया। विशेषज्ञों के साथ परामर्श हमारे संपूर्ण कार्यकाल में जारी रहा (अनुलग्नक 1.27)। विचारार्थ विषयों, विशेष रूप प्रथम बार शामिल किए गए विषयों, पर अपने विचारों एवं ज्ञान का आदान-प्रदान करने और सुझाव देने के लिए चुनिंदा विशेषज्ञों और विद्वानों को आमंत्रित किया गया। इन अंतःक्रियाओं (चर्चाओं) ने लोक वित्त से संबंधित विभिन्न महत्वपूर्ण विषयों पर नवीनतम शोधों एवं परिप्रेक्ष्यों में अंतर्दृष्टि प्रदान की। आयोग ने जनसाधारण से अपने टीओआर पर सुझाव और टिप्पणियां आमंत्रित कीं (अनुलग्नक 1.13 और 1.14)। आयोग को जीवन के विभिन्न क्षेत्रों से जुड़े, बड़ी संख्या में प्रतिष्ठित व्यक्तियों से टीओआर से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर उनके विचार प्राप्त करने का भी लाभ मिला, जिन्होंने आयोग के अध्यक्ष, सदस्यों और सचिव से मुलाकात की। प्रख्यात व्यक्तियों / संगठनों के साथ अध्यक्ष की बैठकों की सूची अनुलग्नक 1.24 में दी गई है और व्यक्तियों / संगठनों के साथ आयोग की बैठकों की सूची अनुबंध 1.25ख में दी गई है। संघ सरकार के मंत्रालयों / विभागों के साथ आयोजित आयोग की बैठकों की सूची अनुलग्नक 1.26 में दी गई है।

1.25 राज्यों का दौरा किए जाने से पूर्व, प्रत्येक राज्य के संबंधित महालेखाकारों के साथ बैठकें की गईं, जिनमें पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर राज्य भी शामिल हैं (अनुलग्नक 1.28)। इन महालेखाकारों ने अपने-अपने संबंधित राज्य के लोक वित्त की शक्तियों और कमजोरियों, विशेष रूप से उनकी राजकोषीय और वित्तीय स्थिति, संसाधन जुटाने और व्यय संबंधी दक्षता, के बारे में वस्तुनिष्ठ (निष्पक्ष) आकलन उपलब्ध कराए। उन्होंने विभिन्न सेक्टरों के निष्पादन, सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों की वित्तीय स्थिति और, विशेष तौर पर, इन राज्यों में स्थानीय शासन के कार्यानिष्पादन के बारे में अंतर्दृष्टि प्रदान की। इसके बाद संबंधित राज्य के राजकोषीय मुद्दों पर आयोग के सचिवालय द्वारा एक विस्तृत प्रस्तुति दी गई। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, इस आयोग की रिपोर्ट के खंड IV में इनका पूरा उल्लेख किया गया है।

1.26 महालेखाकारों के साथ चर्चा को सुविधाजनक बनाने में नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीएजी) द्वारा प्रदान किए गए सहयोग एवं सूचनाओं के लिए तथा आयोग के टीओआर पर विस्तृत विचार देने के लिए हम हृदय से उनका आभार व्यक्त करते हैं। विभिन्न मुद्दों पर नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीएजी) के साथ कई बैठकों में विस्तृत चर्चा हुई।

1.27 वृहत्त आर्थिक (मैक्रोइकॉनॉमिक्स), वित्तीय स्थायित्व और संघ और राज्यों की उधारी लागत से संबंधित मुद्दों पर चर्चा के लिए आयोग ने 8 मई, 2019 को मुंबई में भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) के मुख्यालय का दौरा किया। इस बैठक के दौरान बाजार-आधारित उधारी लागत, राज्यों के ऋण प्रक्षेपवक्रों (Debt Trajectories) और बैंकों के पुनर्पूजीकरण से संबंधित अन्य मुद्दों पर भी चर्चा की गई। आरबीआई के गवर्नर द्वारा दिए गए सहयोग और समर्थन के लिए हम उनके आभारी हैं।

राज्यों के साथ परामर्श

1.28 राज्यों में राज्य सरकारों और अन्य हितधारकों के साथ परामर्श पिछले सभी वित्त आयोगों की आवश्यक और स्थायी विशेषता रही है। हमने सभी अट्टाईस राज्यों को इसमें शामिल किया और उनमें से प्रत्येक में कम से कम चार बैठकें कीं। मुख्यमंत्री, मंत्रियों और राज्य सरकार के अधिकारियों के साथ बैठक राज्य के दौरे की मुख्य विशेषताओं में से एक थी। पंचायतों और नगर पालिकाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों, अनुसंधान संस्थानों, व्यापार एवं उद्योग के प्रतिनिधियों और राज्यों में मान्यता प्राप्त राष्ट्रीय और राज्य राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों के साथ अलग-अलग बैठकें की गईं। लोकसभा और कुछ राज्य विधानसभाओं के निर्वाचनों के कारण उत्पन्न होने वाली राज्य यात्राओं की अनुसूची में संभावित विराम की आशंका को देखते हुए, हमने अक्टूबर, 2019 से पहले सत्ताईस राज्यों के दौरों की योजना बनाई, इनका समन्वय किया और इन्हें पूरा किया। हमारा अट्टाईसवें राज्य का दौरा जनवरी, 2020 में संपन्न हुआ।

1.29 कुशल कार्ययोजना की तैयारी के साथ, हमारे पास राज्यों द्वारा उठाए गए मुद्दों के समाधान के लिए अपनी क्षमताओं का उपयोग करने और उनके संसाधनों और जरूरतों का समेकित मूल्यांकन करने तथा अपनी दोनों रिपोर्टों को नियत समयसीमा के भीतर राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए पर्याप्त समय था। राज्यों को की गई यात्राओं का विवरण अनुलग्नक 1.30 में दिया गया है। राज्य के नोडल अधिकारियों के साथ बैठकों की सूची अनुलग्नक 1.29 में दी गई है। हमारी यात्राओं के दौरान उपयोगी चर्चाओं की व्यापक व्यवस्था के लिए और गर्मजोशीपूर्ण आतिथ्य के लिए हम राज्य सरकारों के प्रति अपना आभार और कृतज्ञता प्रकट करते हैं।

संघ सरकार के साथ परामर्श

1.30 संघ सरकार के मंत्रालयों और विभागों के साथ बैठकें आम तौर पर जनवरी, 2018 से जुलाई, 2020 के बीच आयोजित की गई (अनुलग्नक 1.26)। चूंकि हमें दिए गए टीओआर कई मायनों में अद्वितीय हैं और आयोग को विविध मुद्दों के समाधान का कार्य सौंपा गया था अतः तीस से अधिक मंत्रालयों/विभागों के साथ मंत्रिस्तरीय चर्चाओं के कई दौर आयोजित किए गए थे। हमने संबंधित अनेक मुद्दों को पूरी तरह से समझने और उन पर विचार-विमर्श करने में अपना हर संभव प्रयास किया। फिर हमने प्रमुख मंत्रालयों/विभागों के साथ अपने कार्य के विभिन्न निष्कर्षों को एक पृथक खंड में सम्मिलित करने का निर्णय लिया। इस प्रकार, इस रिपोर्ट के खंड III में प्रमुख मंत्रालयों/विभागों पर किए गए हमारे कार्य का सार रूप में समावेश है जो पाठकों के लिए उपयोगी हो सकता है।

1.31 आयोग ने 6 मार्च, 2018 को प्रधानमंत्री से और 4 दिसंबर, 2017 को संघीय वित्त मंत्री से शिष्टाचार मुलाकात की। पुनः हमने 13 जनवरी, 2018 को एक विस्तृत चर्चा के लिए संघीय वित्त मंत्री से मुलाकात की। इससे हमें हमारे सम्मुख अनेक मुद्दों पर विचारों का आदान-प्रदान करने का अवसर मिला (अनुलग्नक 1.25क)।

अध्ययन

1.32 आयोग द्वारा विभिन्न मुद्दों और विषयों के लिए एक सुव्यवस्थित विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण अपनाया गया तथा राष्ट्रीय और क्षेत्रीय दोनों तरह के अनुसंधान संगठनों व संस्थाओं को अध्ययन कार्य सौंपा गया था। राज्य वित्त के संबंध में स्थानीय विशेषज्ञों का नजरिया जानने के लिए, हमने हर राज्य के लिए आमतौर पर उन राज्यों में स्थित विश्वविद्यालयों और संस्थाओं के माध्यम से अध्ययन कार्य किया। इस प्रकार,

हम प्रत्येक राज्य की अर्थव्यवस्था पर अध्ययन कार्य कर सके। समीक्षाओं का फोकस, राज्यों की राजस्व क्षमताओं, उनके कर अनुपात में सुधार के लिए किए गए उपायों, राज्यों के स्वयं के कर-भिन्न राजस्व के विश्लेषण, उनके व्यय पैटर्नों की समीक्षा और उनके घाटे के विश्लेषण तथा उनके वित्तपोषण और कर्ज लेने के तरीके पर रहा। विशेष रूप से, इन अध्ययनों के अंतर्गत, राजकोषीय समेकन प्रयासों, अतिरिक्त संसाधन जुटाने की क्षमता, सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निष्पादन और विद्युत क्षेत्र के निष्पादन सहित विभिन्न मानदंडों पर राज्यों के निष्पादन को शामिल किया गया। इसके अतिरिक्त, इन अध्ययनों ने हमें प्रत्येक राज्य की अनूठी विशेषताओं की बेहतर समझ प्रदान की। राज्य-अध्ययनों की एक सूची अनुलग्नक 1.21 में दी गई है।

1.33 राजकोषीय संघवाद और अंतर-सरकारी हस्तांतरणों से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर किए गए अध्ययनों की जांच आर्थिक सलाहकार की टीम द्वारा आयोग के पर्यवेक्षण के तहत की गई (अनुलग्नक 1.22)। जनसाधारण की जानकारी के लिए ये सभी अध्ययन हमारी वेबसाइट पर उपलब्ध हैं।

कर्ज और राजकोषीय परिप्रेक्ष्य

1.34 व्यापक आंतरिक और बाहरी परामर्शों, क्रॉस कंट्री अनुभवों तथा कई दौर की चर्चाओं और विचार-विमर्श के आधार पर, आयोग का मानना है कि राजकोषीय जिम्मेदारी और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) समीक्षा समिति द्वारा 2017 में यथानुशासित और 2018 में संसद द्वारा यथास्वीकृत, प्रचालनिक लक्ष्य के रूप में राजकोषीय घाटे के साथ, भारत में राजकोषीय नीति के लिए एक स्थिरक के रूप में कार्य करने के लिए, जीडीपी से सरकारी ऋण के अनुपात को जारी रखा जाना चाहिए।

1.35 एक विश्वसनीय और पारदर्शी रूप से मापित राजकोषीय नीतिगत फ्रेमवर्क (रूपरेखा) वह है जो बदलाव के समय में सहनीयता सुनिश्चित करने के लिए स्पष्ट रूप से निर्धारित वहनीयताओं के साथ नियम आधारित भी हो। हमें कठोर होना चाहिए लेकिन इतनी नम्यता के साथ कि भंगुरता (टूटने) से बचे रहें।

1.36 एक विश्वसनीय फ्रेमवर्क के मूल में एक ऐसे स्थिरक (एंकर) की अवधारणा होती है, जो किसी नीति के अंतिम लक्ष्य को बांधे रखती है और तदनु रूप आर्थिक कारकों के समायोजन की अपेक्षाओं को पूरा करने में मदद करती है। नीतिगत विवेक पर रोधक के रूप में कार्य करते हुए एक स्थिरक, विभिन्न विशेष हितवादी समूहों की ओर से पड़ने वाले दबावों सहित कालिक असंगतियों को हतोत्साहित करता है। तथापि, अनुकूलता के मूल में समायोजन का वह सामर्थ्य होता है जो आपवादिक (दुर्लभ) परिस्थितियों में विशिष्ट तरीकों से स्थिरता प्रदान करता है। जैसा कि हमने अक्सर देखा है, बहुत-से जहाज जिन्होंने अपने लंगर की रस्सियों को काटा है चट्टानों से टकराकर पूरी तरह से डूब गए हैं; इस प्रकार, आबद्ध नम्यता (लचीलापन),

जो सामान्य समय की तुलना में आवश्यकता के समय कहीं अधिक भूमिका निभाती है, बहुत जरूरी है और ऐसे परिणाम के विरुद्ध एक महत्वपूर्ण प्रतिरोधक का कार्य करती है।

1.37 महामारी के बीच राजकोषीय अनिश्चितता अब निरंतर उच्च स्तर पर बनी हुई है। 2020-21 में नामिक (नोमिनल) जीडीपी और सरकारी राजस्व पहले से ही संकुचन का सामना कर रहे हैं और संघ और राज्य की राजकोषीय एवं वित्तीय दशाओं पर अलग-अलग तरह से दबाव बढ़ा रहे हैं। यह ऊर्ध्वमुखी दबाव एक ऐसे समय में अपरिहार्य है जबकि विकास की क्षति को कम करना आवश्यक हो और आमदनी को बढ़ाना आवश्यक हो। नम्यता (लचीलेपन) पर विचार करने का कारण यही है। यह दौर ही असाधारण है।

1.38 फिर भी, हमारा मानना है कि मध्यावधि में, राजकोषीय नीतियों का निर्धारण उत्साह की बजाय सतर्कता के साथ और अपव्ययता की बजाय संयम के साथ होना चाहिए। चूंकि धनात्मक ब्याज-वृद्धि अवकल (अंतर) और प्रतिकूल ऋण गतिकी अगले दो-तीन वर्षों के दौरान अपरिहार्य रहेगी अतः हम पंचाट अवधि के परवर्ती भाग के लिए सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात में कुल सार्वजनिक ऋण के लिए एक गिरावट वक्र की अनुशंसा करते हैं। महत्वपूर्ण बात, जो बाजारों को भी आश्चस्त करेगी, यह है कि जब एक बार अर्थव्यवस्था में बहाली की स्थिति सुनिश्चित हो जाए तो एक ऐसी विश्वसनीय राजकोषीय योजना तैयार की जाए जो मध्यावधि के दौरान ऋण और राजकोषीय समेकन के रास्ते पर लौटने को अपरिहार्य बना दे।

1.39 यह सुनिश्चित करना भी आवश्यक है कि इस समय में आवश्यक अतिरिक्त व्यय का अर्थव्यवस्था और समाज के लिए मूलभूत क्षेत्रों में पर्याप्त निवेश किया जाए ताकि कोविड के बाद के किसी भी परिदृश्य को बहाल किया जा सके। हमें यह सुनिश्चित करना होगा कि बहाली के प्रयास केवल पुरानी स्थिति को वापस न लाएं, बल्कि नए अवसरों की उपलब्धि कराएं; जिनमें भारत में वैश्विक उत्पादन आकर्षित करने की संभावना और केवल बड़े शहरों तक विकास कार्य को सीमित रखने की बजाय एक अधिक विस्तृत तरीके से वितरित आर्थिक भूगोल के संचालन के लिए दूरस्थ कार्यसंपादन की संस्कृति से परिचित होने की संभावना शामिल है। इस कारण से, हमने पूंजी के सबसे मौलिक स्वरूप, यानी मानव पूंजी में निवेश को प्राथमिकता दी है जो स्वास्थ्य और शिक्षा के माध्यम से, विशेष रूप से उन बच्चों के लिए जो आबादी के सबसे कमजोर उप-समूह का निर्माण करते हैं, तथा साथ ही जलवायु परिवर्तन और वायु-प्रदूषण जैसे पर्यावरणीय जोखिमों पर अतिरिक्त ध्यान देने के माध्यम से किया जाएगा। जैसाकि आगे भी चर्चा की गई है, हमने राज्यों और स्थानीय शासनों के लिए राजकोषीय सहायता के स्तर को बनाए रखते समय, सुपरिणामों को, तथा इनकी प्राप्ति में नवाचार को, पुरस्कृत करने की एक नई रीति को भी अंगीकार किया है। संपूर्ण रिपोर्ट में, हमने सुपरिणामों (नतीजों) पर जोर दिया है, जिसके लिए राज्यों को स्थानीय संदर्भ के अनुकूल इनपुट चुनने की स्वतंत्रता है। यह एक महत्वपूर्ण पुनर्विन्यास है जो नवाचार के लिए बहुत सारी संभावनाएं खोलता है, लेकिन साथ-ही-साथ, इन प्रणालियों से परिणामों के मापन और उनमें सहयोग से संबंधित नई अपेक्षाएं भी करता है।

1.40 हमारा पूर्वानुमान लगभग 7 प्रतिशत की वास्तविक जीडीपी वृद्धि की प्रवृत्ति पर धीरे-धीरे वापसी मानता है; हम यह भी मानते हैं कि श्रमिकों और व्यवसायों के लिए भयकारी प्रभाव उतने गंभीर नहीं होंगे जितनी आशंका जताई जा रही है। साथ ही साथ, आयोग को अभूतपूर्व वैश्विक आघात के बाद दोनों दिशाओं में अनिश्चितताओं और जोखिमों को ध्यान में रखने की आवश्यकता का संज्ञान था। इसलिए, आयोग ने तीनों परिदृश्यों के साथ कार्य करने को प्रमुखता दी और तदनुसार, निश्चित संख्याओं के बजाय ऋण और हेडलाइन घाटा, दोनों के लिए एक सीमा निर्धारित की। ये तीनों परिदृश्य तालिका 1.1 में दिए गए हैं।

तालिका 1.1: संघ सरकार के राजकोषीय घाटे की रेंज (जीडीपी का %)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
यदि आर्थिक बहाली आकलन से धीमी रही तो	6.5	6.0	5.5	5.0	4.5
यदि वृहत्त-आर्थिक आकलन सही रहा तो	6.0	5.5	5.0	4.5	4.0
यदि आर्थिक बहाली आकलन से तेज रही तो	6.0	5.5	5.0	4.0	3.5

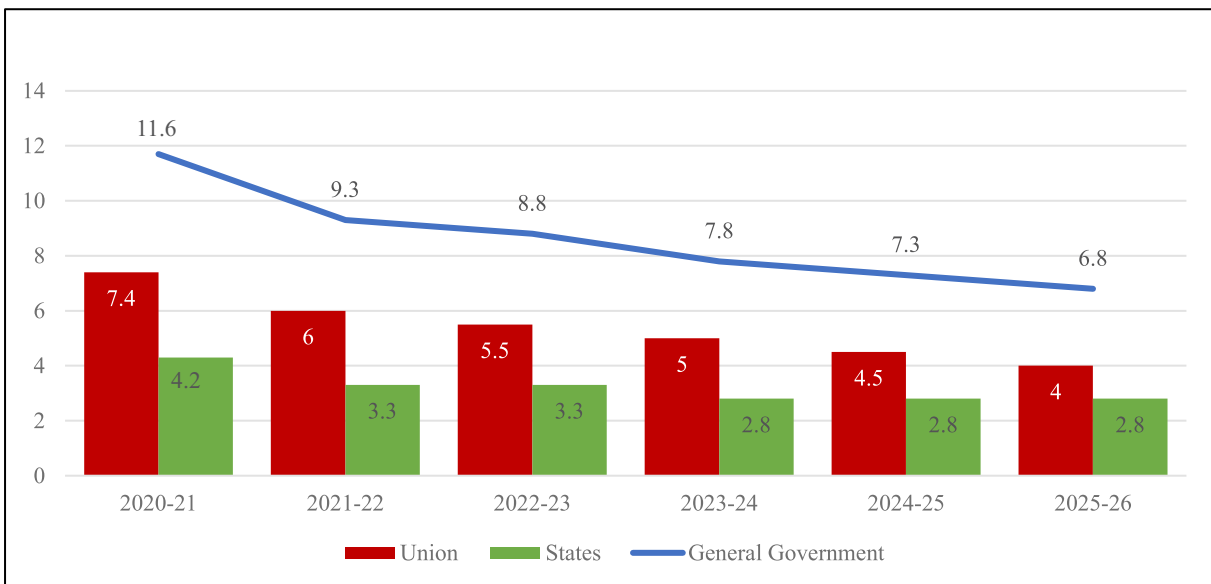
1.41 आयोग इस बात से पूरी तरह अवगत है कि संसदीय लोकतंत्रों के संदर्भ में, राजकोषीय घाटे के लिए सीमा का निर्धारण इस सीमा के ऊपरी छोर पर परिचालित होगा; तो भी, प्रस्तावित ढांचे में लचीलापन लाने को लेकर आम सहमति थी ताकि संघ और राज्य सरकारों (तालिका 1.2) के लिए संकट के दौरान आगे बढ़ना तथा परिवारों, व्यवसायों और सरकारों की बैलेंस शीटों पर इसके प्रभावों के बीच इनका टिके रहना संभव हो सके। राज्यों को अधिक लचीलापन देने के लिए आयोग तीन उपायों (विंडोज) की सिफारिश करता है: (क) कर राजस्व के नुकसान की भरपाई के लिए पंचाट अवधि के पहले दो वर्षों में अतिरिक्त बिना-शर्त ऋण संसाधनों की व्यवस्था; (ख) यदि राज्य विद्युत सेक्टर में सुधारों के मानदंडों को पूरा करते हैं तो उन्हें जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत का अतिरिक्त ऋण लेने की अनुमति दिया जाना; (ग) चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर, हम राज्यों को उनकी ऋण सीमा में किसी भी अप्रयुक्त ऋण का उपयोग, हमारी पंचाट अवधि के दौरान परवर्ती वर्षों में करने की अनुमति भी दे रहे हैं।

तालिका 1.2 : उधारी के लिए अनुशंसित सीमा के अंतर्गत समस्त राज्यों के राजकोषीय घाटे की रेंज

(जीएसडीपी का %)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
ऊपरी सीमा (यदि सभी राज्य उपलब्ध पूर्ण उधारी सीमा का उपयोग करें)	4.5	4.0	3.5	3.5	3.0
निचली सीमा (औसतन चालू एफआरबीएम सीमा तक पहुंचने वाले राज्य)	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

चित्र 1.1: जीडीपी के % के रूप में राजकोषीय घाटा



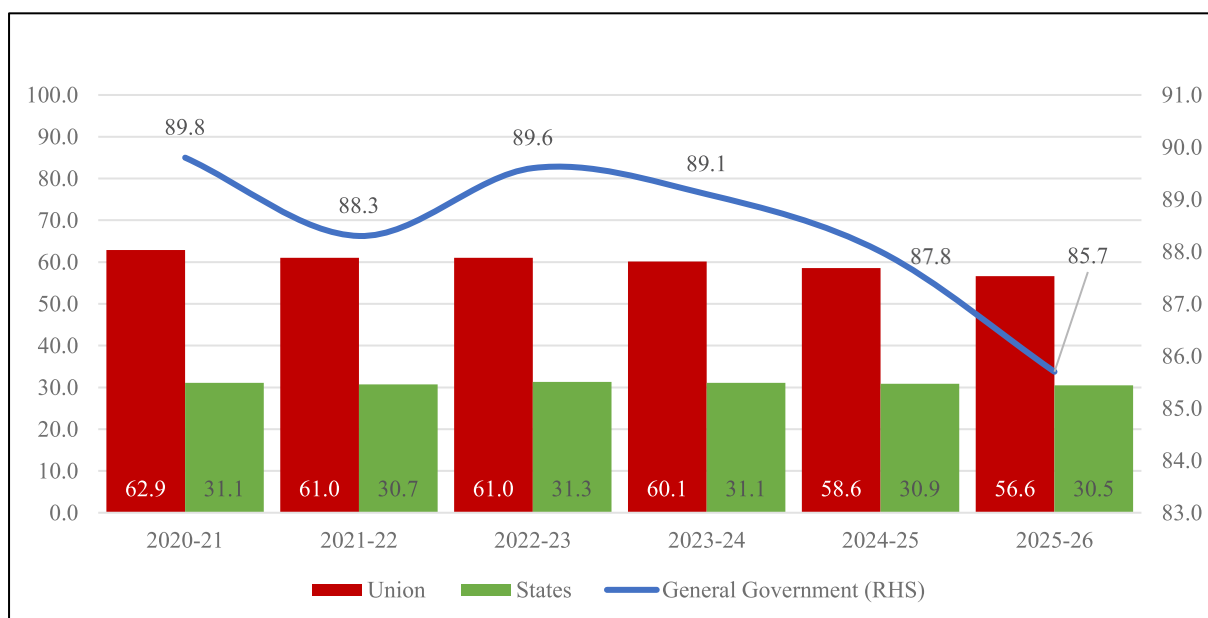
1.42 हमने वर्तमान महामारी की चुनौतियों से मुकाबले तथा बाद के वर्षों में आर्थिक बहाली के लिए संघ और राज्य दोनों को अपेक्षाकृत उच्च राजकोषीय गुंजाइश प्रदान की है। तदनुसार, संघ और राज्य सरकारों के समग्र राजकोषीय घाटे, जिसके 2020-21 में जीडीपी के 11.6 प्रतिशत के आस-पास रहने की संभावना है, को अंतिम (टर्मिनल) वर्ष में जीडीपी के 6.8 प्रतिशत तक लाने का मार्ग तैयार किया गया है (चित्र 1.1)।

1.43 इस भाग को सारबद्ध रूप में दर्शाने के लिए संघ और राज्य सरकारों का निर्देशात्मक समेकित ऋण प्रक्षेपवक्र, जो कुशल प्रयासों की गुंजाइश को संभव बनाता है, चित्र 1.2 में दिया गया है।

सहकारी संघवाद की ओर : आवश्यकताओं और निष्पादन में संतुलन

1.44 भारत की जीवंत संघीय संरचना को देखते हुए, पिछले वित्त आयोगों के तहत संघ से राज्यों को संसाधनों के बढ़े हुए हस्तांतरण, और यह तथ्य कि सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में राज्यों का कुल व्यय संघ की तुलना में अधिक है, राज्यों का वित्त भारत के राजकोषीय ढांचे में एक महत्वपूर्ण लिंचपिन बन गया है। कुल मिलाकर, जैसाकि एफआरबीएम अधिनियम, 2003 (यथासंशोधित 2018) में व्यवस्था की गई है, हम मानते हैं कि ऋण के मध्यावधि समेकन की प्रक्रिया में राज्य संघ सरकार के साथ भागीदार बनें और मध्यावधि में एक सतत् आधार पर भारत के संप्रभु ऋण को सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के अनुपात के रूप में रखा जाए। वे अपने निवासियों, समग्र अर्थव्यवस्था और भारत के वैश्विक संबंधों में सहायता के लिए नए तरीके विकसित करने में संघ सरकार के साथ भागीदार बनें। इस प्रकार, चित्र 1.2 में दर्शाए गए दोनों सरकारों के ऋण एवं राजकोषीय प्रक्षेपवक्र में, ऋण एवं राजकोषीय घाटे के संधारणीय स्तरों के माध्यम से वृहत्त अर्थशास्त्रीय (मैक्रो-इकॉनॉमिक) स्थिरीकरण की प्रमुख विशेषताओं को प्राप्त करने के लिए संघ और राज्य दोनों की इस भागीदारी की परिकल्पना की गई है।

चित्र 1.2 : 2020-26 के दौरान ऋण का प्रक्षेपवक्र (जीडीपी का %)



सामान्य सरकार के कर्ज के लिए अंतर-सरकारी अंतरणों को समायोजित किया गया है। इनमें संघ द्वारा राज्यों को दिए गए ऋणों का बकाया, एनएसएसएफ प्रतिभूतियों का स्टॉक, राज्य सरकारों द्वारा धारित ट्रेजरी बिल शामिल है।

1.45 जब भारत ने स्वाधीनता प्राप्त की, तब क्षेत्रीय विषमताओं को कम करने के लिए सक्रिय राज्य हस्तक्षेप (भागीदारी) की परिकल्पना की गई थी। इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए संघ से राज्यों को संसाधनों

का हस्तांतरण ही मुख्य उपाय था। संसाधनों की पूर्वानुमेयता, विशेष रूप से महामारी के दौरान, और स्थिरता को बनाए रखने के लिए हम 41 प्रतिशत ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण को बनाए रखने की अनुशंसा करते हैं, जैसाकि 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में भी अनुशंसित किया गया था। हमारे ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण की व्यवस्था 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरण हिस्सेदारी के अनुरूप है। हमने केवल पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर राज्य के लद्दाख और जम्मू एवं कश्मीर नामक नए संघ राज्यक्षेत्रों में स्थिति परिवर्तन के कारण लगभग 1 प्रतिशत का आवश्यक समायोजन किया है।

1.46 जैसा कि संबंधित अध्याय में रेखांकित किया गया है, हम मानते हैं कि "संसाधनों की स्थिरता और पूर्वानुमेयता, संघ और राज्य दोनों के लिए अच्छे दीर्घकालिक बजट निर्माण और राजकोषीय लक्ष्य निर्धारण का सबसे आवश्यक घटक है। निश्चित रूप से, इसमें संघ और राज्यों से अनेक स्रोतों के माध्यम से अपनी संसाधन उपलब्धता को बढ़ाने की अपेक्षा की जाती है, विशेषकर उच्चतर कर-जीडीपी अनुपात के माध्यम से, जोकि अन्य तुलनीय देशों के मुकाबले कम है। इसलिए, हमारी सुविचारित राय है कि विभाज्य पूल के माध्यम से संसाधनों की उपलब्धता में व्यापक निरंतरता होनी चाहिए।" हम यह भी मानते हैं कि " इस स्तर के ऊर्ध्वाधर हस्तांतरणों से संघ के लिए तथा साथ-ही-साथ राज्यों के लिए भी अपनी मांगों को पूरा करने और शर्तरहित संसाधनों का पर्याप्त स्तर बनाए रखने के लिए समुचित राजकोषीय संसाधन उपलब्ध होंगे"।

क्षैतिज हिस्सेदारी

1.47 किसी राज्य के विकास का स्तर उन जटिल कारकों का एक मिश्रित कार्य है, जो ऐतिहासिक, सांस्कृतिक और सामाजिक विशेषताएं से युक्त होते हैं। किसी राज्य के विकास में मदद के लिए अतिरिक्त वित्तीय संसाधनों की आवश्यकता होती है, लेकिन उन संसाधनों का प्रभावी ढंग से उपयोग करने की क्षमता प्रायः अधिक महत्वपूर्ण है, यह विशिष्ट विशेषता विभिन्न राज्यों में स्पष्ट रूप से भिन्न-भिन्न होती है। उदाहरण के लिए, किसी राज्य में अनुचित प्रशासन और कमजोर संस्थाओं के कारण आबंटित संसाधनों का स्पष्टतः अपव्यय होता है। यह आयोग व्यापक तौर पर उचित भारांकों के समनुदेशन द्वारा क्षैतिज बंटवारे के मानदंड निर्धारित करने में व्यय संबंधी जरूरतों, इक्विटी और निष्पादन के सिद्धांतों में सामंजस्य करना चाहता है। इन आवश्यकता-आधारित सिद्धांतों में स्पष्ट रूप से जनसंख्या, क्षेत्रफल, वन और पारिस्थितिकी के मानदंड शामिल होंगे। इक्विटी-आधारित सिद्धांतों में आय-अंतर पर विचार किया गया है, जिसे पूर्व की भांति, उच्च भारांक समनुदिष्ट किया गया है। निष्पादन मानदंडों के संबंध में, हमने जनसांख्यिकीय निष्पादन के साथ-साथ कर एवं राजकोषीय प्रयासों को भी भारांक समनुदिष्ट किए हैं। व्यापक वर्गीकरण के इस तर्क को संबंधित अध्याय में समझाया गया है।

1.48 इसलिए, हमने राज्यों को संसाधनों के आबंटन की एक योजना प्रस्तावित की है, जिसमें उनकी विकास-जरूरतों तथा विगत निष्पादन, दोनों को विचार में लिया गया है जिसके अंतर्गत निष्पादन को विचार में लेने का उद्देश्य बेहतर निष्पादन को प्रोत्साहित करना और जहां संसाधनों का सबसे प्रभावी ढंग से उपयोग किया जा सकता हो वहां ऐसे संसाधन आबंटित करना है। विशेष रूप से, 'जनसांख्यिकीय निष्पादन' के नए शुरू किए गए पैरामीटर को, जनसंख्या नियंत्रण से संबंधित क्षेत्रों में तथा शिक्षा और स्वास्थ्य के क्षेत्रों में बेहतर परिणाम (जिसमें बेहतर पोषण परिणाम भी सम्मिलित हैं) देने के लिए एक प्रमुख निष्पादन पुरस्कार के रूप में डिजाइन किया गया है। स्वास्थ्य संबंधी साहित्य का एक बड़ा भाग बताता है कि निम्न जन्म दर का एक कारण यह भी है कि शिशु मृत्यु दर में कमी आई है, यानी ये दोनों परस्पर संबंधित भी हैं।

1.49 अनेक कारकों और व्यापक परामर्शों पर विचार करते हुए, आयोग 'जनसांख्यिकीय निष्पादन' के मानदंड को 12.5 प्रतिशत भारांक देने की अनुशंसा करता है।

तालिका 1.3 : क्षैतिज अंतरण के मानदंड और भारांक

मानदंड	भारांक (%)
जनसंख्या	15.0
क्षेत्रफल	15.0
वन एवं पारिस्थितिकी	10.0
आय अंतर	45.0
कर एवं राजकोषीय प्रयास	2.5
जनसांख्यिकीय निष्पादन	12.5
	100

सहायता अनुदान

राजस्व घाटा अनुदान

1.50 आयोग की आंतरिक चर्चाओं तथा नीति निर्माताओं सहित बाहरी विशेषज्ञों के साथ हुई अनेक चर्चाओं से, दिन-प्रतिदिन की नीति निर्माण प्रक्रिया में "राजस्व घाटे" (जिसे राजस्व या चालू व्यय और राजस्व प्राप्तियों, जिनमें कर और गैर-कर प्राप्तियां शामिल हैं, के बीच अंतर के रूप में परिभाषित किया गया है) को एक महत्वपूर्ण लक्ष्य-बिंदु मानने की जरूरत महसूस हुई। वस्तुतः राजस्व और पूंजी खातों के बीच अंतर की मूल अवधारणा बजट-निर्माण की प्रक्रिया के इतिहास में और भारत के संविधान में निहित है।

राजस्व घाटा अनुदानों की संकल्पना राज्यों के राजस्व खातों पर उनकी उन राजकोषीय जरूरतों को पूरा करने की आवश्यकता से उत्पन्न होती है जो उनके स्वयं के कर और गैर-कर संसाधनों तथा संघ से उनको प्राप्त होने वाले कर अंतरण को हिसाब में लेने के बाद भी पूरी नहीं हो पातीं। इस संबंध में ऐसा कोई फार्मूला-आधारित शैतिज अंतरण लागू नहीं हो सकता जो अट्टाईस राज्यों में से प्रत्येक की जरूरतों को पूरा कर सकता हो क्योंकि इनकी लागत असमर्थताएं और राजकोषीय क्षमताएं एक दूसरे से व्यापक रूप से भिन्न हैं। इसलिए, हम संघ की सकल राजस्व प्राप्तियों के 1.92 प्रतिशत को, विशिष्ट राज्यों को राजस्व घाटा अनुदान के रूप में आबंटित करने की अनुशंसा करते हैं। पंचाट अवधि के दौरान क्रमिक न्यूनीकरण द्वारा, समग्र राजस्व घाटा अनुदान 2,94,514 करोड़ रुपये है।

1.51 हमारे पंचाट की संरचना, सहायता अनुदानों पर, और उनमें, निष्पादन आधारित अनुदानों पर सापेक्षिक महत्व के साथ जोर देने के हमारे आशय को इंगित करती है। राजस्व घाटा अनुदानों के साथ-साथ, हमने विभिन्न क्षेत्रों (सेक्टरों) के लिए अनुदानों और प्रोत्साहनों की अनुशंसा की है। ये अनुदान चार मुख्य बातों के इर्द-गिर्द घूमते हैं। पहला सामाजिक क्षेत्र है, जहां हमने स्वास्थ्य और शिक्षा पर ध्यान केंद्रित किया है, जो आबादी के एक बड़े और विशेष रूप से कमजोर वर्ग के लिए महत्वपूर्ण है। ये दोनों क्षेत्र महामारी के साथ अभूतपूर्व चुनौतियों का सामना कर रहे हैं और मानव पूंजी के लिए वृहत् बहुआयामी लाभों के साथ लोक कल्याण और विकास दोनों से समान रूप से जुड़े हैं। दूसरा ग्रामीण अर्थव्यवस्था है, जहां हमने कृषि और ग्रामीण सड़कों के रखरखाव पर ध्यान केंद्रित किया है। ग्रामीण अर्थव्यवस्था देश में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है क्योंकि इसमें देश की दो-तिहाई आबादी, कुल कार्यबल का 70 प्रतिशत और राष्ट्रीय आय का 46 प्रतिशत भाग शामिल है। तीसरा, शासन और प्रशासनिक सुधार, जिसके तहत हमने न्यायपालिका, सांख्यिकी और आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है। चौथा, हमने विद्युत क्षेत्र के लिए एक निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन प्रणाली विकसित की है, जो अनुदानों से जुड़ी हुई तो नहीं है, लेकिन राज्यों के लिए ऋण की व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण, अतिरिक्त स्रोत प्रदान करती है। निस्संदेह, एक सुप्रचालित, वित्तीय रूप से स्थिर और पर्यावरणीय रूप से स्थायी विद्युत वितरण क्षेत्र की मौजूदगी से होने वाले आर्थिक और सामाजिक प्रतिलाभ पहले से कहीं अधिक महत्वपूर्ण हैं।

1.52 इसे ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में देखने पर हम पाते हैं कि समय के साथ, अनुदानों के प्रकार और आकार में परिवर्तन होते गए हैं। अनुदान व्यवस्था के तहत पांच अलग-अलग प्रकार के अनुदान दिए जाते रहे हैं: (क) राजस्व घाटा अनुदान, (ख) स्थानीय शासनों के लिए अनुदान, (ग) आपदा प्रबंधन के लिए अनुदान, (घ) सेक्टर-विशिष्ट अनुदान और (ङ) राज्य-विशिष्ट अनुदान। राजस्व घाटा अनुदानों को छोड़कर, ये अक्सर सशर्त और निष्पादन-आधारित थे। अनुदानों का आकार, छठे वित्त आयोग के तहत कुल अंतरणों के 26.1 प्रतिशत से लेकर 7वें वित्त आयोग के तहत कुल अंतरणों के 7.7 प्रतिशत तक, अलग-अलग था।

13वें वित्त आयोग ने कुल अंतरणों के 15.15 प्रतिशत तक अनुदान की अनुशंसा की थी जबकि 14वें वित्त आयोग ने कुल अंतरणों के 11.97 प्रतिशत को अनुदान के रूप में अनुशंसित किया।

1.53 व्यवहार में, राजस्व घाटा अनुदानों को छोड़कर, पंचाट अवधि के समाप्त होने तक निधियों का वास्तविक प्रवाह आमतौर पर अनुशंसित राशियों से कम रहा, जो इंगित करता है कि राजस्व घाटा अनुदान पूर्वानुमेय और सुनिश्चित थे जबकि अन्य अनुदानों के मामले में ऐसा नहीं था। स्थानीय शासनों के लिए कुछ सशर्त अनुदानों ने शर्तों और यथासमय मोचन (जारी करने) संबंधी चुनौतियों का सामना किया। आयोगों द्वारा निर्धारित मूल शर्तों के अलावा, संघ द्वारा और यहां तक कि कुछ राज्यों द्वारा भी, अतिरिक्त शर्तें लगाई गईं, जिससे पिछले आयोगों की अनुशंसाओं का मूल उद्देश्य ही कमजोर पड़ गया। हमने अपनी सिफारिशों को सहज रखते हुए, इन जटिलताओं से बचने की कोशिश की है, तो भी क्षमताओं के सबसे मूल तत्त्व, आत्मनिर्भरता और दीर्घकालिक संधारणीयता को बढ़ावा देने के लिए, समय पर खातों की लेखापरीक्षा और संपत्ति करों के प्रभावी उपयोग, पर ध्यान केंद्रित किया है।

1.54 हमारे विचार-विमर्श के दौरान, हमने पाया कि सहायता अनुदानों से ऐसी लागत अक्षमताओं और अन्य पुनर्वितरण अपेक्षाओं में सुधार किया जा सकता है, जिनका समाधान किसी अंतरण फार्मूले में केवल एक निश्चित सीमा तक ही सम्भव है। इसके अलावा, सहायता अनुदान निरपेक्ष रूप से पूर्व-निर्धारित होते हैं और निश्चित रहते हैं। ये बेहतर लक्षित होते हैं और इनका उपयोग बुनियादी सामाजिक सेवाओं के मानकों को बराबर करने के लिए किया जा सकता है। हमने अपने कई अनुदानों को निष्पादन-आधारित मानदंडों से जोड़ने की भी कोशिश की है जो राष्ट्रीय हित में प्राथमिक महत्व की सार्वजनिक सेवाओं को उत्प्रेरित कर सकते हैं। इन सार्वजनिक सेवाओं में से कुछ को कभी-कभी अर्थव्यवस्था के लिए समग्र रूप में व्यापक लाभकारी होने के बावजूद राज्यों की ओर से कम प्राथमिकता मिलती है। इन अनुदानों ने टीओआर के अंतर्गत हमारी व्यापक श्रेणी वाली मदों के समाधान में भी मदद की है। तदनुसार, हमने अनुदान की विभिन्न श्रेणियों में कुल मिलाकर 10,33,062 करोड़ रुपये की अनुशंसा की है।

सहयोग

सामाजिक सेक्टर

1.55 कोविड-19 महामारी के प्रकोप ने स्वास्थ्य सेक्टर के सम्मुख अनेक चुनौतियों खड़ी की हैं, जिसके कारण निवेश में कमी; अल्पपोषण और भूख की विशेष वजह से अंतर-क्षेत्रीय असमानताओं; डॉक्टरों, पराचिकित्सकों, अस्पतालों की उपलब्धता संबंधी समस्याएं तथा प्राथमिक स्वास्थ्य देखरेख केंद्र जैसे

उपकेंद्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों और सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों की अपर्याप्तता की स्थिति उत्पन्न हुई। अतः हमारे द्वारा अनुशंसित राजस्व घाटा अनुदानों के बाद दूसरा सबसे महत्वपूर्ण अनुदान स्वास्थ्य के सेक्टर से संबंधित है, जो समग्र रूप में 1 लाख करोड़ रुपये से अधिक है और इसमें तीन घटक शामिल हैं। 31,755 करोड़ रुपये की राशि के स्वास्थ्य अनुदानों का विवरण पर अध्याय 9 में दिया गया है। स्थानीय शासनों को 70,051 करोड़ रुपये की राशि का स्वास्थ्य अनुदान, जिसकी चर्चा अध्याय 7 में की गई है, शासन के समस्त स्तरों को भागीदारी और उत्प्रेरणा द्वारा सहकारी संघवाद के प्रति समग्र जोर (प्रयास) का एक हिस्सा है। इस संदर्भ में, हमने नोट किया है कि राज्य-विशिष्ट (केंद्रित) अनुदानों के संबंध में राज्य सरकारों द्वारा भेजे गए अनेक प्रस्ताव भी स्वास्थ्य अवसंरचना में सुधार को उच्च महत्व प्रदान करते हैं। हमने स्वास्थ्य के लिए 4,800 करोड़ रुपये की राशि में राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा भी की है। ये अनुदान गहन देखरेख हस्तपतालों और लोक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं के निर्माण द्वारा भावी महामारियों के विरुद्ध क्षमता-निर्माण (लचीलेपन) में भी मदद करेंगे। इसके अंतर्गत, सरकार के तृतीय स्तर (यानी स्थानीय शासन) द्वारा प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल में निभाई जाने वाली महत्वपूर्ण भूमिका हमने स्पष्ट कर दी है। इन अनुदानों के माध्यम से हमने विशेषज्ञों और पराचिकित्सकों की कमी को दूर करने की भी कोशिश की है।

1.56 महामारी की स्थिति का समाधान करने के लिए और आघातों के प्रति और अधिक लचीलापन लाने के लिए, 15वें वित्त आयोग ने पहली बार स्वास्थ्य सेक्टर का गहन अध्ययन किया। कुल मिलाकर, हम स्वास्थ्य सेक्टर के लिए लोक परिव्यय में वृद्धि की परिकल्पना करते हैं और एक अखिल भारतीय स्वास्थ्य सेवा के सृजन का भी प्रस्ताव करते हैं। मौजूदा महामारी के समाधान की तात्कालिकता को स्वीकार करते हुए हमने स्वास्थ्य सेक्टर के लिए समनुदिष्ट वित्तीय संसाधनों को प्रमुखता देने का अनुरोध भी किया है। आशा है कि हमारे पंचाट के आरंभिक वर्षों में संघ और राज्य दोनों के लिए लचीले और कुछ हद तक बढ़े हुए राजकोषीय संसाधन (सीमा) उन्हें स्वास्थ्य सेक्टर पर अतिरिक्त व्यय करने में सक्षम बनाएंगे।

1.57 महामारी ने, शिक्षा के क्षेत्र में हमारे युवा शिक्षार्थियों के सम्मुख भी नई चुनौतियां पेश की हैं। देश भर में राज्य सरकारों ने महामारी के प्रसार को धीमा करने के लिए एक तात्कालिक उपाय के रूप में स्कूलों और कॉलेजों को बंद कर दिया। स्कूलों और विश्वविद्यालयों के बंद होने से न केवल छात्रों की शिक्षा की निरंतरता पर अल्पकालिक प्रभाव पड़ेगा, बल्कि इसके दूरगामी आर्थिक और सामाजिक परिणाम भी होंगे। इसलिए, इसने हमें, विशेष रूप से उच्च शिक्षा के लिए प्रौद्योगिकी से संबंधित समाधानों के लिए अनुदान उपलब्ध कराने के लिए प्रेरित किया है ताकि डाइरेक्ट टु होम चैनलों और ऑनलाइन मॉड्यूलों के माध्यम से शिक्षा प्राप्त करने को बढ़ावा दिया जा सके। क्षेत्रीय भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों की भी कमी है और इस कारण से ग्रामीण क्षेत्रों से आने वाले अनेक लोगों के लिए बाधाएं उत्पन्न होती हैं। इसलिए, हमने इस प्रयोजन के लिए भी अनुदान की अनुशंसा की है। शिक्षा के संबंध में चिंता का एक अन्य प्रमुख क्षेत्र स्कूली बच्चों की शिक्षा के

खराब नतीजे हैं और यह समस्या प्राथमिक स्तर पर 100 प्रतिशत सकल नामांकन के बाद भी बनी हुई है। इसके अलावा, इक्विटी और एक्सेस परिणामों से संबंधित मुद्दे भी हैं। इसलिए, शिक्षा मंत्रालय के 'निष्पादन श्रेणीकरण सूचकांक' ['परफॉरमेंस ग्रेडिंग इंडेक्स' (पीजीआई)] का उपयोग करके स्कूली शिक्षा के इन परिणामों में सुधार लाने वाले राज्यों के लिए हमने प्रोत्साहन अनुदान की अनुशंसा की है। निस्संदेह, रचनात्मकता और नवाचार केवल तभी संभव है जब पाठ्यक्रम उनकी (विद्यार्थियों की) क्षेत्रीय भाषा (मातृभाषा) में हो और इसलिए, हमने उच्च शिक्षा पर अपने प्रस्तावों में इसे सम्मिलित करने का अनुरोध किया है।

ग्रामीण अर्थव्यवस्था

1.58 हमारे दूसरे विषय के अंतर्गत, हमने कृषि सुधारों को प्रोत्साहित करने और कृषि-निर्यात बढ़ाने से संबंधित अनुदानों की अनुशंसा की है। यह अनुदान कृषि सेक्टर की कुछ सबसे कठिन चुनौतियों पर लक्षित है जहां राज्यों के साथ सहयोग की आवश्यकता है। इसके तहत भूमि सुधार, कृषि में जल का संधारणीय और कुशल उपयोग, निर्यातों को बढ़ावा तथा तिलहनों एवं दलहनों जैसी फसलों और काष्ठ उत्पादों को और अधिक लाभकारी बनाने पर जोर देना शामिल है। हमने प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) की सड़कों के निर्माण के बाद पांच वर्ष की अनुरक्षण-अवधि समाप्त होने पर उनके अपर्याप्त रखरखाव को देखते हुए उनके लिए भी अनुदान की अनुशंसा की है। साथ-ही-साथ, अध्ययनों से सिद्ध हुआ है कि संपूर्ण (लास्ट माइल) कनेक्टिविटी के कई फायदे हैं, जैसे कृषि उत्पादों के लिए बेहतर मूल्य तथा स्कूली शिक्षा के संदर्भ में बेहतर एक्सेस और सीखने के बेहतर परिणाम। इस प्रकार, पीएमजीएसवाई सड़कों की स्थिति में सुधार, विभिन्न महत्वपूर्ण सामाजिक और आर्थिक सेवाओं तक पहुंच प्रदान करने हेतु हमारे द्वारा अनुशंसित अन्य अनुदानों के संपूरक के रूप में है।

शासन और प्रशासनिक सुधार

1.59 तीसरे विषय के अंतर्गत हमने प्रशासनिक और शासन संबंधी सुधारों पर ध्यान केंद्रित किया है जिन्हें अक्सर राज्य सरकारों की ओर से उचित प्राथमिकता नहीं मिलती। हमने न्यायपालिका को सुदृढ़ करने के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है जो किसी भी शांतिपूर्ण और प्रगतिशील राष्ट्र के लिए आधार स्वरूप है। ये अनुदान न्यायिक प्रक्रिया में तेजी लाएंगे और तद्वारा जघन्य अपराधों से जुड़े मामलों, हाशिए (कमजोर वर्ग) के लोगों के दीवानी मामलों, पांच वर्ष पुराने सांपत्तिक मामलों और आर्थिक अपराधों से जुड़े मामलों में तेज

गति से न्याय प्रदान करने के लिए फास्ट ट्रैक अदालतों का और साथ ही, लैंगिक अपराधों से बालकों का संरक्षण अधिनियम, 2012 के अधीन मामलों के लिए विशेष फास्ट ट्रैक अदालतों का संचालन होगा।

1.60 अधिकांश उभरते और विकासशील राष्ट्र उच्च आर्थिक दक्षता, बेहतर जवाबदेही और स्थानीय आबादी की उच्च संतुष्टि के लिए शासन के रूप में विकेंद्रीकरण को अपना रहे हैं। स्थानीय पदाधिकारियों को स्थानीय परिस्थितियों का बेहतर ज्ञान होता है और वे अपने निर्वाचकों के लिए अधिक सुलभ, निकट और जवाबदेह होते हैं तथा उनके पास अधिक प्रतिक्रियाशील होने के लिए साधन और प्रोत्साहन होते हैं।

1.61 स्थानीय शासन को और सशक्त बनाने के लिए, आयोग पूर्ववर्ती अवधियों की तुलना में उनके लिए और अधिक संसाधन उपलब्ध कराने की सिफारिश करता है। आवश्यकताओं और निष्पादन के बीच संतुलन बैठाने के लिए इस रिपोर्ट की समग्र भावना के अनुरूप, स्थानीय शासन को निधियों के आबंटन को आम तौर पर कुछ निष्पादन मानदंडों से जोड़ा गया है। उदाहरण के लिए, पिछले वर्ष के वार्षिक खातों और पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित खातों की ऑनलाइन प्रस्तुति, सभी स्थानीय शासनों को अनुदान (स्वास्थ्य अनुदान को छोड़कर) दिए जाने का एक प्रारंभिक मानदंड है। इसी तरह से, संपत्ति करों के लिए न्यूनतम दरों की अधिसूचना शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान दिए जाने के लिए एक अतिरिक्त शर्त है। इसके अलावा, हम प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं, जल एवं स्वच्छता, वर्षा जल संचयन, वायु गुणवत्ता, तथा खासतौर पर, दस लाख से अधिक आबादी वाले पचास शहरों (मिलियन-प्लस सिटीज) को विकसित करने हेतु एक "चुनौती निधि" (चैलेंज फंड) के लक्ष्य के साथ स्थानीय शासनों को संसाधनों के एक बड़े हिस्से के आबंटन का प्रस्ताव करते हैं। हम मूल्य-वर्धन निष्कर्षण तथा निजी संस्थाओं से भागीदारी करने सहित, अधिक दक्षतापूर्ण तरीकों से अपशिष्ट के निपटान पर भी जोर दे रहे हैं, जो बेहतर वायु गुणवत्ता के लिए बहुत महत्वपूर्ण है।

1.62 साथ-ही-साथ, आज की दुनिया में आंकड़ों और सांख्यिकी के महत्व को देखते हुए, हमने सांख्यिकी के क्षेत्र में सुधार के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है। किसी भी नीति के निर्माण, उसके कार्यान्वयन और उसकी परवर्ती निगरानी में गुणवत्तापूर्ण सांख्यिकी और आंकड़ों की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण होती है। इन बातों के अलावा, हम यह भी मानते हैं कि ऐसे जिलों या ब्लॉकों जैसी प्रशासनिक इकाइयों को, जो महत्वपूर्ण मानदंडों में राष्ट्रीय औसत से नीचे हैं, उनके निष्पादन के आधार पर पारदर्शी तरीके से प्रोत्साहित किया जाना, शासन में सुधार का एक प्रभावी उपकरण हो सकता है। इसलिए, हमने आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है जो पूरी तरह से निष्पादन-आधारित होंगे।

विद्युत सेक्टर

1.63 हमारे चौथे विषय के अंतर्गत, हमने वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) के कामकाज में सुधार पर लक्षित निष्पादन मैट्रिक्स के आधार पर राज्यों के लिए अतिरिक्त उधारी सीमा उपलब्ध कराते हुए विद्युत सेक्टर में सुधार पर ध्यान केंद्रित किया है। वितरण कंपनियां राज्य वित्त और विद्युत सेक्टर के समग्र निष्पादन पर लगातार बोझ डालती रही हैं। अधिकांश राज्यों में, वितरण क्षेत्र में सुधार कार्य अधूरे हैं और यह क्षेत्र संपूर्ण मूल्य-श्रृंखला की सबसे कमजोर कड़ी है। विभिन्न उपभोक्ता समूहों को लागत से नीचे के टैरिफ, बिना मीटर के विद्युत आपूर्ति, कृषि क्षेत्र को मुफ्त बिजली की आपूर्ति, उपयोगों के लिए राज्य द्वारा वादे के अनुसार सब्सिडी का भुगतान न किए जाने, उच्च समग्र तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटीएंडसी) हानियों और विनियामक प्रशासन की त्रुटियों के कारण, वितरण कंपनियों ने लंबे समय से वित्तीय संधारणीयता (स्थायित्व) के सवालों का सामना किया है। हमें उम्मीद है कि अतिरिक्त वित्त तक यह पहुंच राज्यों को विद्युत वितरण कंपनियों के दक्षतापूर्ण संचालन हेतु नीतियां बनाने के लिए प्रोत्साहित करेगी। निर्बाध विकास हेतु क्षमता का विस्तार करने तथा विश्वसनीय एवं पर्याप्त विद्युत उपलब्ध कराने के लिए एक जीवनक्षम और सुप्रचालित वितरण सेक्टर, निवेश को आकर्षित करने के लिए एक पूर्व-शर्त है। ऊर्जा के नए, स्वच्छ, अधिक किफायती स्वरूप की दिशा में तेजी से बढ़ने के लिए आवश्यक साझेदारों को आकर्षित करने की क्षमता पाने के लिए भी यह जरूरी है।

राष्ट्रीय विवेचन

1.64 भू-राजनीतिक अनिश्चितताओं को देखते हुए, हमने टीओआर के अंतर्गत रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पर भी विचार किया। इसमें कोई दो राय नहीं हो सकती कि देश की अखंडता और संप्रभुता के लिए रक्षा सर्वोच्च महत्व की राष्ट्रीय प्राथमिकता है। प्रत्येक नागरिक और हितधारक का यह अनिवार्य दायित्व है कि वह आंतरिक और बाहरी दोनों तरह से सुरक्षा के पुख्ता इंतजाम में अपना योगदान दे। इसके अलावा, कानून और व्यवस्था, राष्ट्रीय सुरक्षा और शांति आर्थिक समृद्धि और सतत् विकास के लिए आवश्यक हैं। विशिष्ट टीओआर के संदर्भ में हम मानक रिपोर्टिंग और लेखापरीक्षा अपेक्षाओं के साथ भारत के लोक लेखा के अंतर्गत रक्षा और आंतरिक सुरक्षा सेक्टर के लिए एक अव्यपगतयोग्य (नॉन-लैप्सेबल) पूल के सृजन का प्रस्ताव यह सुनिश्चित करने के लक्ष्य के साथ करते हैं कि इस सेक्टर के प्रतिबद्ध पूंजी व्यय की पूर्ति पूर्वानुमेय तरीके से की जा सके। यह अव्यपगतयोग्य (नॉन-लैप्सेबल) निधि निस्संदेह, रक्षा संबंधी महत्वपूर्ण पूंजी व्यय में सक्षम बनाने के लिए अत्यधिक पूर्वानुमेयता प्रदान करेगी।

1.65 अंत में, हमने राष्ट्रीय महत्व के विशेष दायित्वों या आबद्धताओं को पूरा करने में राज्यों की सहायता के लिए राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा की है। ये अनुदान छह व्यापक क्षेत्रों तक विस्तृत हैं- (क) सामाजिक आवश्यकताएं, (ख) प्रशासनिक शासन और अवसंरचना, (ग) जल का संरक्षण एवं संधारणीय उपयोग, जल-निकासी और स्वच्छता, (घ) सांस्कृतिक और ऐतिहासिक स्मारकों का परिरक्षण, (ङ) उच्च लागत पूंजी अवसंरचना और (च) पर्यटन।

राजकोषीय व्यवस्था में सुधार

1.66 मध्यावधि राजकोषीय सुधारों के संदर्भ में, हमने भारत के लिए संरचनात्मक "कर-अंतर" का विस्तार से विश्लेषण किया। इस शीर्षक पर साहित्य के अनुरूप, हम भारत के सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में भारत के कर-संग्रह के परिमाण में इसकी संभावना (क्षमता) की तुलना में 5 प्रतिशत से अधिक बड़े अंतर का अनुमान लगाते हैं। इस अंतर को भरने के लिए हम अत्यावश्यक परिचालनिक और नीतिगत बदलावों की एक श्रृंखला की अनुशंसा करते हैं, जिसके अंतर्गत अन्य उपायों के साथ-साथ, जीएसटी में व्युत्क्रमित शुल्क संरचना (इन्वर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर) को ठीक करना, जीएसटी की आईटी प्रणाली में दोषों को दूर करना और बीजक के पूर्ण मिलान की सुविधा प्रदान करना तथा आयकर में छूट, प्रारंभिक सीमाओं व रियायतों की समीक्षा करना शामिल है।

1.67 राजकोषीय व्यवस्था पर चिंतन में विश्व स्तर पर बदलाव हुआ है। अधिकांश देशों में राजकोषीय व्यवस्था संबंधी अनेक नियम अपनाए जाते हैं, और कई मामलों में, बहिर्जात आघातों के लिए राजकोषीय संसाधन प्रदान करने के प्रावधानों के साथ इन्हें लागू किया जाता है। इस ढांचे (फ्रेमवर्क) को पारदर्शिता, लचीलापन और विश्वसनीयता प्रदान करने के लिए इन्हें स्वतंत्र राजकोषीय परिषदों, मोचन खंडों (एस्केप क्लॉज) और ऑटोमैटिक करेक्शन मैकेनिज्म से लैस किया जाता है। एफआरबीएम समीक्षा समिति की सिफारिशों के आधार पर यह आयोग इस तथ्य को रेखांकित करता है कि भारत की इक्कीसवीं सदी की राजकोषीय संरचना में तीन ऐसे स्तंभों की आवश्यकता होगी जो एक-दूसरे को सुदृढ़ करें: सरकार के विभिन्न स्तरों पर ऐसे राजकोषीय नियम जो राजकोषीय संधारणीयता के लिए संस्थागत और बजटीय रूपरेखा निर्धारित करें; ऐसी अतिमहत्वपूर्ण लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली जो राजकोषीय संकेतकों, जोकि प्रथम स्तंभ का अंग हैं, की पूर्ण, सुसंगत, विश्वसनीय और समयबद्ध रिपोर्टिंग की व्यवस्था करे; और ऐसी राजकोषीय संस्थाएं - विशेष रूप से, स्वतंत्र आकलन तंत्र, जो अन्य दोनों स्तंभों की कार्यप्रणाली पर आश्वासन और सलाह प्रदान कर सकें।

1.68 हम मानते हैं कि ऋण और राजकोषीय घाटे के संबंध में वर्तमान चुनौतियों को देखते हुए एफआरबीएम अधिनियम में एक बड़े बदलाव की आवश्यकता है। निरंतर अनिश्चितताओं को देखते हुए, एफआरबीएम अधिनियम की संरचना में, समकालीन वास्तविकताओं एवं चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए और विकसित होती नई अंतरराष्ट्रीय परंपरा के आधार पर, आमूलचूल परिवर्तनों की आवश्यकता है। इस उद्देश्य के लिए, हमने एक नए राजकोषीय समेकन ढांचे के लिए एक उच्चाधिकार प्राप्त अंतर-सरकारी समूह के गठन की अनुशंसा की है। इस अध्याय में वर्णित कारणों के आधार पर इसे अंतर-सरकारी होने की आवश्यकता है। व्यापक आर्थिक स्थायित्व प्राप्त करने के लिए संघ और राज्य दोनों को इसमें सक्रिय भागीदार और सहयोगी होने की आवश्यकता है। एफआरबीएम समीक्षा समिति ने संघ सरकार के लिए अनेक दूरगामी सुझाव दिए जबकि राज्यों के लिए एक समान सामर्थ्यकारी ढांचे का मुद्दा वित्त आयोग पर छोड़ दिया गया। वर्तमान संदर्भ में, अनिश्चितताओं को देखते हुए, एक अंतर-सरकारी समूह को मुक्त विचारों के साथ इस विषय पर फिर से विचार करने की आवश्यकता होगी।

शेष रिपोर्ट की आयोजना

1.69 शेष रिपोर्ट की आयोजना इस प्रकार है। अध्याय 2 ("अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंध: अंतरराष्ट्रीय अनुभव से प्राप्त सीख") भारत के लिए सबक के साथ, संपूर्ण वैश्विक परिदृश्य में अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों पर चर्चा करता है। अध्याय 3 ("संदर्भ अवधारणा: विगत का विश्लेषण") 2011-12 से 2020-21 के दौरान संघ और राज्यों के वित्त के साथ-साथ अंतर-सरकारी हस्तांतरणों की समीक्षा करता है। अध्याय 4 ("महामारी का दौर: भावी विश्लेषण (2021-26)") 2021-2026 के लिए संघ और राज्य सरकारों के वित्त का पूर्वानुमान प्रस्तुत करता है। अध्याय 5 ("संसाधन जुटाना") भारत के कर-अंतर को पूरा करने के लिए आवश्यक प्रचालनिक और तात्कालिक नीतिगत परिवर्तनों पर चर्चा करता है। अध्याय 6 ("सहकारी संघवाद: इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन") ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज हस्तांतरण पर अंतर्निहित सिद्धांतों और आयोग की प्रमुख अनुशंसाओं का विवरण प्रस्तुत करता है। अध्याय 7 ("स्थानीय शासनों का सशक्तीकरण") संसाधनों के संवर्धन तथा शहरी एवं स्थानीय निकायों के और अधिक सशक्तीकरण के उपाय प्रस्तावित करता है। अध्याय 8 ("आपदा जोखिम प्रबंधन") आपदा प्रबंधन के लिए निधियों के राज्यवार आबंटन की अनुशंसा करता है। अध्याय 9 ("वैश्विक महामारी और उसके बाद: स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता") स्वास्थ्य सेक्टर के लिए प्रस्तावित अनुदानों पर चर्चा करता है। अध्याय 10 ("निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान") अन्य सेक्टरों के लिए राजस्व-घाटा अनुदान तथा निष्पादन-आधारित अनुदान विहित करता है। अध्याय 11 ("रक्षा और आंतरिक सुरक्षा") रक्षा सेक्टर के लिए संसाधन-पूल पर केंद्रित है। अध्याय 12 ("राजकोषीय समेकन की रूपरेखा") अगले पांच वर्षों के लिए संघ, राज्यों और

संयुक्त रूप में इन दोनों सरकारों के लिए अनुशंसित राजकोषीय रूपरेखा (रोडमैप) प्रस्तुत करता है। अंत में, अध्याय 13 ("इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए राजकोषीय व्यवस्था: राजकोषीय नियम, वित्तीय प्रबंधन और संस्थाएं") भारत की राजकोषीय संरचना को इक्कीसवीं सदी के अंतरराष्ट्रीय मानकों के अनुरूप बनाने के लिए आवश्यक तीन स्तंभों यथा - राजकोषीय नियम, लोक वित्त प्रबंधन और एक स्वतंत्र मूल्यांकन तंत्र की जरूरत - का विवरण देता है।

निष्कर्ष

1.70 हमने विश्व-स्तर के भारतीय और विदेशों विशेषज्ञों, राज्य सरकारों, विभिन्न सेक्टरों के अग्रणी व्यक्तियों और भारत की सफलता में अन्य हितधारकों की सलाह और दृष्टिकोण प्राप्त करने के लिए अपनी पूरी कोशिश की है और वह भी ऐसे दौर का सामना करते हुए जो किसी भी पूर्ववर्ती वित्त आयोग की तुलना में अधिक अस्थिरता वाला है। इन रिपोर्टों के दौरान, अभूतपूर्व समय की जरूरतों को पूरा करने के लिए हमने राष्ट्र की राजकोषीय संरचना के समायोजन पर अनुशंसाओं की एक श्रृंखला के साथ अपने टीओआर को पूरा किया है।

1.71 संक्षेप में, हमने ऋण और उधारी की पूर्वनिर्धारित उच्चतम सीमाओं में कुछ लचीलेपन का समावेश किया है, लेकिन हमने तर्क दिया है कि इस तरह का लचीलापन कड़ी बाध्यताओं के साथ हो और अतिरिक्त उधारियों का निवेश स्पष्ट तौर पर भावी विकास को नजर में रखकर किया जाए। हमने अनुदानों की एक ऐसी प्रणाली प्रस्तावित की है जो वर्तमान संकट में राज्यों की जरूरतों को पूरा करते हुए ऐसे निवेशों को सहयोग और प्रेरणा देने में मदद करती है। हमने एक ऐसी राजकोषीय संरचना के मुख्य स्तंभों की स्थापना की है जो भारत के संसाधनों का उपयोग बेहतर तरीके से कर सकती है, लोक व्यय की गुणवत्ता बढ़ा सकती है और व्यापक आधार वाले अनुकूल विकास की संकल्पना को पूरा कर सकती है।

1.72 चूंकि इस आयोग की रिपोर्ट का शीर्षक 'वित्त आयोग-कोविड के दौर में' है, अतः इसके मुख-पृष्ठ पर दिया गया ग्राफिक पैमाने के दोनों पक्षों, अर्थात् संघ और राज्यों को समान संतुलित रूप में दर्शाता है। ऐसा करते हुए, हम यह मानते हैं कि, "वित्त आयोग के अनुशंसित अंतरणों और विभिन्न योजनाओं में संघ के स्वैच्छिक अंतरणों के संयोजन के माध्यम से राज्य पहले से ही, सकल राजस्व प्राप्तियों का लगभग आधा प्राप्त कर रहे हैं।" इस व्यापक अर्थ में, संघ से वित्तीय हस्तांतरण की राज्यों की अपेक्षाओं को यथोचित तरीके से पूरा किया जा रहा है। इस आयोग का यह सुनिश्चित करने का प्रयास रहा है कि हमारे दृष्टिकोण, परामर्शी प्रक्रिया और वित्तीय आबंटन तथा राजकोषीय प्रक्षेपवक्र के अनुसरण में लचीलेपन के संदर्भ में, इसकी अनुशंसाएं संघ और राज्यों के बीच समान रूप से संतुलन स्थापित करने के इस वांछनीय उद्देश्य को कुशलतापूर्वक पूरा करती हैं।

1.73 कुल मिलाकर, यह रिपोर्ट एक अद्वितीय वैश्विक और घरेलू वृहत्त-आर्थिक (मैक्रोइकॉनॉमिक) पृष्ठभूमि के बीच भारत के लिए एक जिम्मेदार, दक्षतापूर्ण, न्यायसंगत और समावेशी विकास की अवस्था प्राप्त कराने का प्रयास है। जैसाकि आइंस्टीन ने कहा है, "हर संकट के बीच एक अवसर निहित होता है।" यह आयोग अगली पीढ़ी की राजकोषीय संरचना और अंतर-सरकारी हस्तांतरणों की एक ऐसी प्रणाली की परिकल्पना करता है जिसके माध्यम से भारत तैयार, स्फूर्त रहते हुए इस अवसर का लाभ उठाने और भावी परिस्थितियों में आगे बढ़ने में समर्थ हो सके।

1.74 अंततः और महत्वपूर्ण, संघवाद का दर्शन, वैश्वसिक दायित्वों को आगे बढ़ाकर उन्हें संबंधों की उच्चता प्रदान करता है। संघीय साझेदारी में व्यापक संदर्भ को अंगीकार किया जाना चाहिए और ऐसे व्यापक तरीकों की खोज की जानी चाहिए जिनके द्वारा संघ और राज्य उभरती चुनौतियों से निपटते हुए और इस व्यापक दृष्टिकोण को केवल वित्तीय संसाधनों के बंटवारे की औपचारिकता तक सीमित न करते हुए, राष्ट्र की सामाजिक, आर्थिक, व्यावहारिक प्राथमिकताओं को पूरा करने के लिए मिलजुलकर कार्य कर सकें। आइंस्टीन ने एक अलग संदर्भ में कहा था कि, "प्रत्येक निर्र्थक चीज का एक अर्थ होता है परंतु यह जरूरी नहीं कि प्रत्येक अर्थपूर्ण चीज सार्थक ही हो"। कहने का अभिप्राय है कि मायने उस संघ के हैं जो इस रूप में कार्य करे।

अध्याय 2

अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधः अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से प्राप्त सीख

इस अध्याय में वैश्विक पटल पर अंतर-सरकारी (*inter-governmental*) राजकोषीय संबंधों की समीक्षा की गई और अध्याय में एक ऐसा संदर्भ दिया गया है जिसके आधार पर यह निर्धारण किया गया कि भारत का राजकोषीय संघवाद कैसे विकसित हुआ है। हाल ही में कोविड-19 संकट के कारण राजकोषीय संघवाद में जो बदलाव आए हैं, उनसे राज्य सरकारों को अपने सामर्थ्य पर राजकोषीय लागतों और संकट के असममित (*asymmetric*) क्षेत्रीय प्रभाव से निपटने में काफी कठिनाई का सामना करना पड़ा है।

वैश्विक रूप से, संसाधन की उपलब्धता लंबे समय से समकरण (*equalisation*) की जरूरतों को पूरा करने के लिए एक महत्वपूर्ण चुनौती रहा है, और अब कोविड संकट के परिणामस्वरूप सकल घरेलू उत्पाद में आई तेजी से गिरावट के कारण सरकारी राजस्व पर संघात (*shock*) और भी अधिक बढ़ गया है। इस अध्याय में तुलनात्मक रूप से भारत के कम राजस्व अनुपात और इसे अन्य उभरती विकसित अर्थव्यवस्थाओं के करीब लाने की आवश्यकता की तुलना की गई है, जिससे विकास की बढ़ती जरूरतों को पूरा किया जा सके।

भारत का ऊर्ध्वाधर (*vertical*) राजकोषीय अंतराल, जो राजस्व और व्यय विकेंद्रीकरण के बीच असंगतता को दर्शाता है, अन्य संघीय सरकारों के सापेक्ष अधिक रहा है और यह समय के साथ बढ़ता गया है। यह राज्य स्तर पर क्षैतिज (*horizontal*) राजकोषीय असंतुलन को भारत के राज्यों में तुलनात्मक रूप से उच्च विषमता के मद्देनजर, अंतरण का एक महत्वपूर्ण निर्धारक बना दिया है, जो अब कोविड संकट के तत्काल परिणामों का समाधान करने में राज्यों की बहुत ही भिन्न स्वास्थ्य क्षमता से स्पष्ट हो रहा है।

यद्यपि, क्षैतिज अंतरण में संघीय सरकारों (*federations*) द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण में बहुत विविधता है, अधिकांश संघीय सरकारों ने प्रति व्यक्ति इक्वालाइजेशन निर्धारकों की पहचान करने के लिए

लागत या राजस्व इक्वालाइजेशन प्रणाली का प्रयोग किया है। इसके विपरीत, भारत की इक्वालाइजेशन प्रणाली ने एक मैक्रो-इंडिकेटर वाले दृष्टिकोण का उपयोग किया है। यह दृष्टिकोण, जिसकी आवश्यकता डेटा की सीमाओं के कारण पड़ी, अपनी ही कुछ विशिष्टताएं हैं जिसने अंतरण फार्मूला में मैक्रो संकेतकों में, आबादी स्तरों सहित राजस्व क्षमता और व्यय की आवश्यकता या लागत घटकों को संयोजित करना आवश्यक बना दिया है।

बुनियादी ढांचे की जरूरतों को पूरा करने के लिए फार्मूला-आधारित हस्तांतरणों के अतिरिक्त, देशों ने विवेकगत (*discretionary*), उद्देश्य-विशिष्ट हस्तांतरणों का भी उपयोग किया है, जैसा कि भारत ने भी किया है। अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से पता चलता है कि ये हस्तांतरण तब अधिक प्रभावकारी और प्रगामी होते हैं, यदि वे इनपुट या प्रक्रिया-आधारित हस्तांतरण के बजाय बेहतर ढंग से आउटपुट या परिणाम-आधारित संकेतक के आधार पर अभिकल्पित किए गए हों, इसकी पुष्टि कोविड स्वास्थ्य संकट को दूर करने में राज्य सरकारों के प्रयासों के आकलन से और भी अधिक स्पष्ट हुई है। ये वे क्षेत्र हैं जिनके लिए इस वित्त आयोग ने अनुशंसाएं की हैं ताकि विशिष्ट हस्तांतरणों के आउटपुट प्रभाव में सुधार हो सके।

सार्वजनिक वित्त संकटों, जैसा कि वर्तमान में वैश्विक स्तर पर सामना करना पड़ रहा है, के दौरान जवाबदेही और प्रभावकारी सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन की आवश्यकता और भी अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है। इस संकट को सीमित करने के लिए, कई देशों ने मौजूदा संकट के विभिन्न क्षेत्रीय प्रभावों से निपटने के लिए तत्काल सहायता देने और राजकोषीय संघवाद शासन की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए शासन तथा राजकोषीय साधनों (टूल्स) का प्रयोग कर शीघ्रता से नए और नवप्रवर्तनशील समन्वय क्रियाविधियां (मेकेनिज्म) लागू की हैं।

इसके पश्चात, इस अध्याय में अन्य संघीय सरकारों में, सरकार के तीसरे स्तर की शासन व्यवस्था पर दृष्टिपात किया गया है, जिससे एक प्रमुख सीख (*Lesson*) निकलकर आती है कि स्थानीय शासनों के अपने राजस्व स्रोतों को और अधिक सुदृढ़ किया जाए ताकि वे शहरीकरण की बढ़ती जरूरतों, खास तौर पर स्वास्थ्य और शिक्षा के संबंध में पूरा किया जा सके, स्थानीय शासन के वित्तों को एक ठोस पटल पर खड़े कर सकें और आर्थिक जोखिमों (*moral hazards*) को सीमित कर सकें। इसके साथ-साथ, बाजार से उधार लेने का लाभ प्राप्त करने हेतु एक ऐसे ढांचे (*framework*) की आवश्यकता है जिसके लिए स्थानीय सरकार के वित्तपोषण के बारे में बाजार से विश्वसनीय और पारदर्शी जानकारी उपलब्ध होना महत्वपूर्ण है। ये कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जिनके लिए इस वित्त आयोग ने नई अनुशंसाएं की हैं।

राजकोषीय संघवाद में प्रवृत्तियां (trends)

2.1 वैश्विक परिदृश्य में अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों का डिजाइन आमतौर पर राजनीतिक और आर्थिक विचारों पर निर्भर रहता है। इसलिए, इसकी जटिलता संसाधन उपलब्धता और व्यक्तिगत देशों के संविधानों— कई मामलों में (भारत सहित) के आधार पर कराधान, व्यय करने के लिए निर्दिष्ट उत्तरदायित्वों (spending assignments) और संस्थागत व्यवस्थाओं को शासित करने वाले सामान्य विकेंद्रीकरण फ्रेमवर्क पर आधारित होती है। पिछले कुछ समय से, अंतर-सरकारी संबंधों में संस्थागत निरंतरता देखी गई है, हालांकि बहिर्जात संघातों (exogenous shocks) (जैसे कि अब कोविड-19 संकट से महसूस किए जा रहे हैं) के कारण संस्थागत और नीतिगत परिवर्तन किए जाते हैं। तथापि, अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से सामान्य सिद्धांत और सीखें प्राप्त की जा सकती हैं, जो आकलन करने हेतु एक ऐसा उपयोगी संदर्भ (context) उपलब्ध कराते हैं कि भारत का राजकोषीय संघवाद कैसे विकसित हुआ है और उसने स्वास्थ्य, शिक्षा और भौतिक बुनियादी ढांचे में अति आवश्यक निवेशों को ध्यान में रखते हुए इक्वालाइजेशन के उद्देश्यों को कैसे हासिल किया है तथा आर्थिक विकास एवं क्षेत्रीय असमानता पर बहुआयामी प्रभावों से कैसे निपटा है। इस कार्य में, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ), विश्व बैंक, आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओईसीडी), और एशियाई विकास बैंक (एडीबी) के साथ इस आयोग की बैठकों और प्रस्तुतियों ने काफी सहायता प्रदान की है।

2.2 हाल के समय में राज्य सरकारों के प्रति व्यय और राजस्व के वितरण में बदलाव की प्रवृत्ति सहित राजकोषीय विकेंद्रीकरण की एक क्रमिक प्रक्रिया देखी गई है। राज्यों और अन्य स्थानीय निकायों को करों के साझाकरण के बढ़ते ऊर्ध्वाधर अंतरण में ऐसा दिखता है। हालांकि, आर्थिक मंदी, वित्तीय संघातों और वैश्विक महामारी जैसे व्यापक संकटों से उत्पन्न निर्णायक परिस्थितियों के दौरान अंतर-सरकारी संबंधों में परिवर्तनकारी बदलाव आने के परिणामस्वरूप राजकोषीय संबंधों में, जैसे कि महामंदी के दौरान, अधिकाधिक केंद्रीकरण हुआ है। 2008 के वैश्विक वित्तीय संकट में मुख्य रूप से केंद्र द्वारा वित्तपोषित बड़े प्रोत्साहन पैकेजों के कार्यान्वयन (हालांकि आमतौर पर स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित) में संघीय संबंधों पर एक केंद्रीकरण प्रभाव दिखाई दिया।¹ वैश्विक वित्तीय संकट से निपटने में केंद्र सरकार की नीति में आम तौर पर अंतर-सरकारी अनुदानों और हस्तांतरणों में अधिक शर्तें रखी गई थीं और उसके साथ राजकोषीय इक्वालाइजेशन के लिए राज्यों द्वारा लिए जाने वाले उधार और व्यय पर नियमों को सख्त बनाया गया। इसके परिणामस्वरूप राज्यों के स्तर पर नीति निर्माण और राजकोषीय-वित्तीय प्रबंधन में स्वायत्तता कम हो गई।

¹ तथापि, स्टिमुलस पैकेज गंभीर परिस्थितियों के दौरान राज्यों और नगरपालिकाओं के राजस्व में शॉर्टफाल को पूरा करने की दृष्टि से आमतौर पर प्रभावकारी नहीं रहे हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में, 2008-09 की मंदी के दौरान, संघीय सरकार ने अमेरिकन रिकवरी एण्ड रिइनवेस्टमेंट एक्ट के माध्यम से राज्यों को सहायता का संवितरण किया, किंतु यह शॉर्टफाल को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं था। मौजूदा महामारी के दौरान फिर से ऐसा होने की संभावना है, जिसके परिणामस्वरूप राज्यों द्वारा विरोधाभासी नीतियां बनाई गईं और सामाजिक सहायता के क्षेत्र प्रभावित हुए।

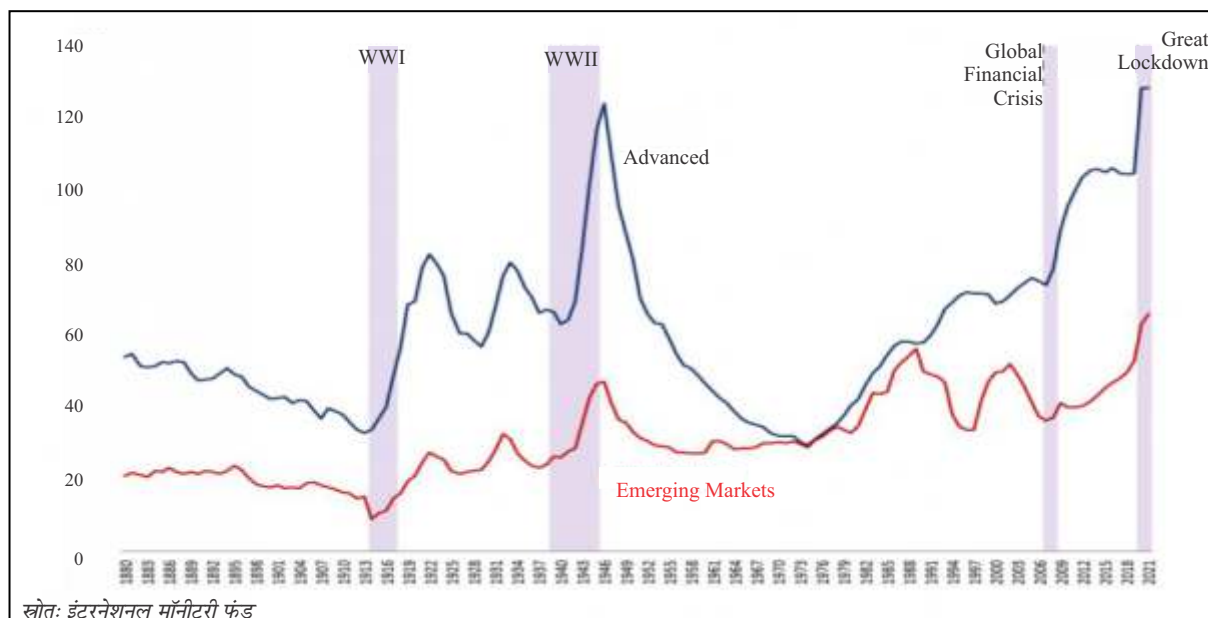
2.3 कोविड-19 संकट उन आर्थिक और वित्तीय संकटों से अलग है जिनका वैश्विक अर्थव्यवस्था ने पहले सामना किया है। हालांकि, परिणामी मंदी के व्यापकता और गति, और सभी क्षेत्रों एवं नगरपालिकाओं पर पड़े अलग-अलग प्रभावों की आधुनिक युग में कोई उदाहरण नहीं हैं, परंतु ये द्वितीय विश्व युद्ध के बाद आई किसी भी मंदी से काफी बदतर हैं। अपने आरंभिक चरणों में, स्वास्थ्य संकट का प्राथमिक उद्देश्य स्वास्थ्य परिचर्या के लिए संसाधनों को बढ़ावा देना और सामाजिक दूरी (social distancing) से प्रभावित लोगों और फर्मों को आपातकालीन उपचार प्रदान करना है। स्वास्थ्य संकट और सामाजिक दूरी के उपायों में शिथिलता आने से यह उद्देश्य आर्थिक बहाली के लिए प्रोत्साहन (स्टिमुलस) एवं सहायता देने, यह उद्देश्य आर्थिक प्रोत्साहन व सहायता देने में परिवर्तित हो रहा रहा है, संवृद्धि दर को उर्ध्वगामी बना कर अर्थव्यवस्था को पुनः पटरी पर लाकर अपेक्षित राजस्वों को यत्नपूर्वक सुनिश्चित कर संतुलित राजकोषीय स्थायित्व को फिर से प्राप्त किया जा सके। यह मानते हुए कि राज्य और निकाय मौजूदा संकट की अग्रिम पंक्ति में हैं, और संकट से अत्यधिक प्रभावित सामाजिक सुरक्षा और अन्य सार्वजनिक व्यवस्था सेवाओं के लिए मुख्य रूप से जिम्मेदार हैं, राज्य सरकारों के वित्तों पर इस महामारी के संघात ने आर्थिक बोझों को कई गुना बढ़ा दिया है।

2.4 इस प्रकार राज्य सरकारों के राजस्वों में भारी गिरावट (आर्थिक चक्रों से संबद्ध कर आधारों तथा व्यापार और व्यक्तियों पर प्रभाव को रोकने से संबंधित कर नीति निर्णयों के कारण) और महत्वपूर्ण क्षेत्रों, विशेष रूप से स्वास्थ्य, शिक्षा और सामाजिक सुरक्षा में अपनी जिम्मेदारी के क्षेत्रों में खर्च के बढ़ते दबाव के कारण "कटौती" प्रभाव का सामना करना पड़ा है। राज्य सरकारों द्वारा कर्ज लेने पर नियंत्रण और राजकोषीय नियमों ने इन प्रभावों को और भी जटिल बना दिया है। चूंकि संघीय राजकोषीय क्षमता और स्थिरता अन्य स्तर के शासनों से काफी अधिक है, इसलिए वैश्विक स्तर पर केंद्र-आधारित अभूतपूर्व राजकोषीय और मौद्रिक सहायता कार्यक्रमों को बढ़ावा मिला है।

2.5 केंद्रीय राजकोषीय साधनों (टूल्स) ने सभी देशों में अलग-अलग रूपों में, अर्थात् भिन्न बजटीय और देनदारी/debt-संबंधित प्रभावों के साथ प्राथमिक भूमिका निभाई है। पचास से अधिक देशों के प्रतिनिधिक प्रतिदर्श (representative sample) से यह पता चलता है कि समस्त वैश्विक राजकोषीय सहायता को ठोस उपायों (above-the-line measures) (जिनका करों और नकद हस्तांतरणों के स्थगन सहित राजस्व एवं व्यय पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ा है) और सामान्य उपायों (below-the-line support) (जिसमें सार्वजनिक क्षेत्र कर्ज, पूंजी उपलब्ध कराने के लिए सहायता और सरकारी गारंटियां शामिल हैं) के बीच लगभग समान रूप में विभाजित किया गया है। कुल मिलाकर, इनसे राज्य सरकारों को बढ़ते राजस्व गिरावट को रोकने में कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। आमतौर पर, उभरती हुई विकासशील अर्थव्यवस्था ने विकसित देशों की तुलना में सीमित राजकोषीय सहायता प्रदान की है, क्योंकि इसके पीछे कुछ हद तक उनके पास राजकोषीय गुंजाइश (fiscal space) सीमित है। वैश्विक

सार्वजनिक देनदारी (debt), उच्चतम ऐतिहासिक स्तर द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान उच्चतम स्तरों के पश्चात वैश्विक सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 100 प्रतिशत से अधिक हो गई है, (चित्र 2.1)।

चित्र 2.1 : बढ़ती वैश्विक लोक देनदारी



2.6 राजकोषीय टूल्स के साथ-साथ केंद्रीय बैंकों द्वारा वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान अपनी मौद्रिक नीति, उधार देने, तरलता सहायता और अपनी जिम्मेदारियों से परे नियामक भूमिकाओं के विस्तार के लिए अपनी बैलेंस शीटों के राजकोषीय भाग का उपयोग करते हुए राज्यों और स्थानीय शासनों को तरलता सहायता प्रदान करने और उनकी देनदारी को चुकाने, सेकेंडरी बाजार से कारपोरेट बॉन्ड (और अधिक ब्याज वाले यानी जंक बॉन्ड) खरीदने में सहायता प्रदान कर रहे हैं और तरलता एवं कर्ज के वर्गीकरण पर बैंक विनियामक प्रतिबंधों में ढील दे रहे हैं। इसके परिणामस्वरूप, प्रमुख केंद्रीय बैंकों द्वारा दी गई अभूतपूर्व सहायता उभरते बाजारों में मौद्रिक सुगमता तथा और कई मामलों में पहली बार अपरंपरागत नीतियों के उपयोग से समस्त क्षेत्रों में मौद्रिक नीति काफी लाभकारी बन गई है।

2.7 महामारी के दौरान संकट के अत्यधिक विषम क्षेत्रीय प्रभाव (जो क्षेत्रीय असमानताओं को बढ़ा सकता है) से निपटने में जिम्मेदारियों को केंद्रीकृत करने की आवश्यकताओं के बीच तनाव बढ़ता है। विशेष रूप से यह आशंका बनी रहती है कि क्या ऐसे भी जोखिम हैं कि संकट के कारण राजकोषीय संघवाद में संस्थागत परिवर्तन होगा जिनसे कोविड-पश्चात अवधि में अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों में अधिकाधिक केंद्रीकरण होगा, जब राजकोषीय समेकन को पुनःप्राथमिकता दिए जाने की संभावना हो सकती है, जैसा वैश्विक वित्तीय संकट के बाद हुआ था? केंद्रीकरण का ज्यादा झुकाव, असमानताओं से निपटने के लिए स्वास्थ्य परिचर्या, शिक्षा और बुनियादी ढांचे पर राज्य सरकारों के स्तरों पर बढ़ते खर्च की आवश्यकता के

प्रतिकूल हो सकता है। अतः, जोखिम यह है कि मौजूदा कोविड संकट के दौरान राज्य सरकारों द्वारा असामयिक, पूर्व-चक्रिक राजकोषीय कड़ाई से आर्थिक विकास बाधित हो सकता है, और विशेष रूप से निम्न-आय वाले परिवारों एवं बेरोजगारों के लिए यह विघटनकारी हो सकता है, जिसके कारण आय में असमानताओं की खाई भी बढ़ सकती है।

2.8 इन तनावों को सीमित करने के लिए, कई देशों ने मौजूदा संकट के विभिन्न क्षेत्रीय प्रभावों- विशेष रूप से सरकारों के विभिन्न स्तरों पर अनेक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचे की जरूरतों को पूरा करने, लघु और मध्यम उद्यमों को सहायता देने, और सरकारों के विभिन्न स्तरों पर असंबद्ध जिम्मेदारियों से बचने के लिए अपेक्षित सहायता देने हेतु शासन और राजकोषीय टूल्स सहित नए और नवप्रवर्तनशील समन्वय क्रियाविधियों को लागू किया है। लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों में पहले से मौजूद कमजोरियों और अड़चनों को दूर करने और वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए बेहतर रिपोर्टिंग क्रियाविधि स्थापित करने के प्रयास किए जा रहे हैं, जो बजट के आबंटन के पुनः विनियोजन और कोविड संकट के ज्यादा प्रभावित हुए क्षेत्रों के लिए निधियों के पुनः आबंटन में तेजी लाने में मदद करेंगे। लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों की अनुकूलनीयता और जवाबदेही में सुधार लाए बिना संसाधनों के अनुपयुक्त एवं अदक्षतापूर्ण उपयोग किए जाने से अर्थव्यवस्था को कोविड संकट के प्रभावों से और अधिक नुकसान उठाना पड़ेगा।

2.9 ये सभी उपाय शासनों के विभिन्न स्तरों के बीच सहयोग को बढ़ाने के लिए आदान-प्रदान करने वाले प्लेटफार्मों के साथ अंतर-प्रादेशिक आयोगों की स्थापना से संबंधित हैं। कई जी-20 देशों में, ये उपाय स्थायी संस्थागत सुविधाओं के अतिरिक्त हैं जो पहले ही उनके अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों में मौजूद हैं।¹ उदाहरण के लिए, ऑस्ट्रेलिया में, एक अंतर-सरकारी निकाय ("राष्ट्रीय मंत्रिमंडल") जिसमें प्रधानमंत्री और राज्य प्रीमियर शामिल हैं, का गठन किया गया है, जो राष्ट्रीय स्तर पर सतत स्वास्थ्य और संकट के प्रति राजकोषीय नीति पहलों पर साप्ताहिक आधार पर बैठक करता है। यूरोप में, आमतौर पर देशों ने संकट के प्रबंध हेतु राष्ट्रीय और क्षेत्रीय सरकारों के बीच कार्यबलों का गठन किया है। कई देशों ने राजकोषीय नियमों को स्थगित करने, राज्य विनियामक ढांचों/फ्रेमवर्क में लचीलापन बढ़ाने, और राज्यों एवं नगरपालिकाओं को अनुदान के माध्यम से स्थानीय वित्तपोषण में सहायता देने के लिए (कुछ मामलों में श्रेष्ठ नीति वित्तपोषण द्वारा) "आपातकालीन विधेयक" भी पारित किए हैं।

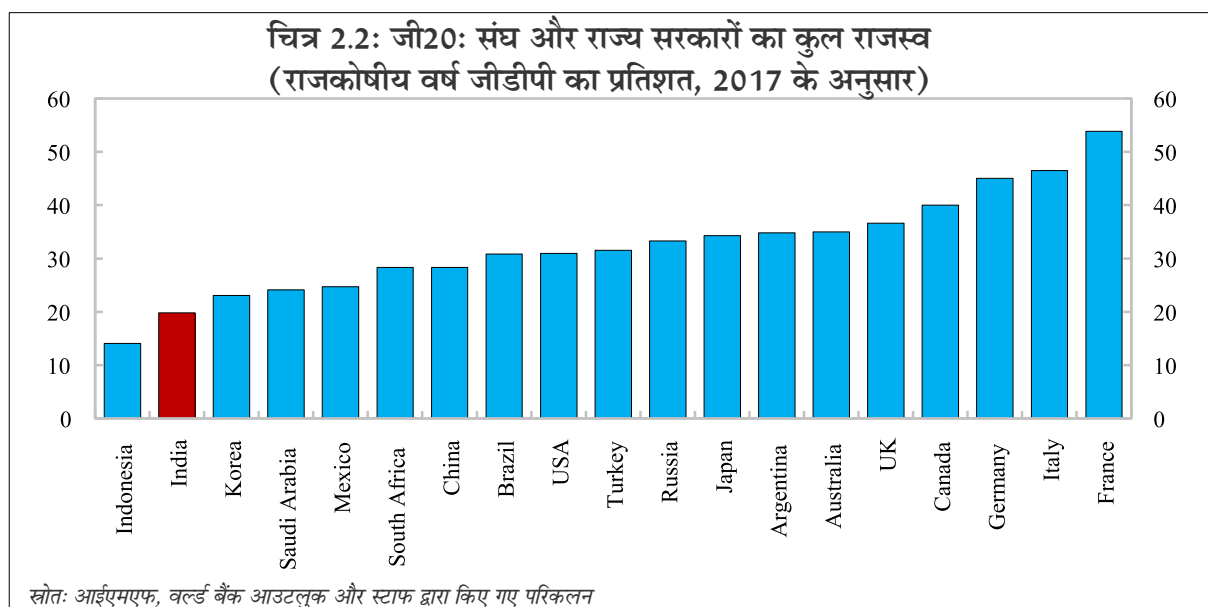
2.10 तथापि, यह पहले ही स्पष्ट है कि राज्य शासनों की तात्कालिक आवश्यकताओं को पूरा करने में आम तौर पर ये उपाय कम रहेंगे। इस बारे में सरकारों के विभिन्न स्तरों पर काफी कुछ निर्भर करता है कि कोविड संकट के चलते उनके पास संसाधनों का अभाव कितना है, जो उनकी दीर्घकालिक वित्तीय स्थिरता को काफी

¹ भारत के विपरीत, कई देशों में अपने संस्थागत राजकोषीय प्रबंधों के ढांचे में स्थानीय निकाय थे। इनमें से, आस्ट्रेलिया के राष्ट्रमंडल अनुदान आयोग और इसी प्रकार दक्षिण अफ्रीका और मैक्सिको में स्थायी कर्मचारी थे।

हद तक प्रभावित कर सकता है। यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि देशों को 2020 में सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात में उनके औसत कर में भारी गिरावट देखने को मिल सकती है, जैसा राज्य और स्थानीय निकायों पर वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान स्पष्ट रूप से दिखाई पड़ा है। कर उछाल अनुमानों से पता चलता है कि आर्थिक उत्पादन की तुलना में कर राजस्व अधिक संकुचित हो सकता है। इसके दीर्घकालिक प्रभाव होंगे- 2008-09 के वित्तीय संकट के बाद, कई देशों को संकट-पूर्व राजस्व स्तर को बहाल करने में औसतन आठ साल लग गए थे। इससे सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) की दिशा में प्रगति और भी अधिक चुनौतीपूर्ण बन जाती है।

संसाधन उपलब्धता

2.11 कोविड-19 से काफी पहले, राज्य सरकारों के स्तरों पर व्यय की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संसाधन उपलब्धता हेतु निधियां जुटाना कई संघ सरकारों के लिए निरंतर चुनौती रही थी। हालांकि कई उभरती विकासशील अर्थव्यवस्थाओं और कम आय वाले देशों में कर राजस्व समय के साथ बढ़ता रहा है, किंतु जीडीपी के प्रतिशत के रूप में भारत का संघ व राज्य सरकारों का कुल राजस्व ब्रिक्स³ देशों में सबसे कम, ओईसीडी औसत से काफी न्यून है, और आय एवं संपत्ति कर का भुगतान करने वाले आबादी के बहुत छोटे अनुपात के चलते इसका पुनर्वितरणीय प्रभाव बहुत कम है। (चित्र 2.2)



³ ब्राजील, रूस, भारत, चीन, दक्षिण अफ्रीका

2.12 2018-19 में भारत में संघ और राज्यों का कर राजस्व जीडीपी के लगभग 17 प्रतिशत था और 90 के दशक के आरंभ से यह ज्यादातर स्थिर रहा था, किंतु अब कोविड संकट के दौरान यह दबाव में आ रहा है। इसके साथ-साथ, संघ सरकार द्वारा अलग से निर्धारित किए गए उपकर और अधिभार समय के साथ बढ़े हैं, जो सकल राजस्व के लगभग 15 प्रतिशत हैं, जिसके कारण विभाज्य पूल से राज्यों को हस्तांतरण योग्य संघीय राजस्व के अनुपात में कमी आई है। अंतर्राष्ट्रीय प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुए, मैक्रो-इकोनोमिक और पुनर्वितरणीय, दोनों दृष्टिकोणों से विशेष रूप से राज्य स्तर पर भारत के कर अनुपात को बढ़ाना आवश्यक है। राजकोषीय गुंजाइश (space) के सुदृढ़ीकरण, सामाजिक सुरक्षा और बुनियादी ढांचागत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए समावेशी वृद्धि प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है।

2.13 भारत की तुलना में, अन्य उभरती हुई विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में अप्रयुक्त राजस्व की संभाव्यता या कर क्षमता के सापेक्ष अंतर से कर राजस्व में वृद्धि हो रही है। अंतर्राष्ट्रीय अनुभवों से यह पुष्टि होती है कि उभरती हुई अर्थव्यवस्थाओं में कर राजस्व (प्रति वर्ष अनुभवों से यह पुष्टि होती है कि उभरती हुई विकसित अर्थव्यवस्थाओं में कर राजस्व (प्रति वर्ष जीडीपी के 05 प्रतिशत) में उल्लेखनीय वृद्धि अपेक्षाकृत कम समय-लगभग तीन वर्ष में की जा सकती है। तथापि, यह महत्वपूर्ण है कि वृद्धि को ऐसे कम प्रभावकारी एवं अधिक प्रभावकारी करों के माध्यम से प्राप्त किया जाए, जो प्रगतिशीलता को बढ़ाएं और बाजार में निश्चितता लाएं। विशेष रूप से, मौजूदा महामारी ने दीर्घकालिक कर क्षमता का निर्माण करके अनिवार्यता और मौजूदा संकट के बाद राजस्व जुटाने की अनिवार्यता को बढ़ा दिया है।

2.14 कर राजस्व में बढ़ोत्तरी के पचपन प्रकरणों के अनुभव के आधार पर, सुधार पैटर्नों से निम्नलिखित मुख्य सीखें प्राप्त की गई हैं, जिन्होंने अन्य उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं में इस प्रकार की वृद्धि लाने और उसे कायम रखने में सहायता प्रदान की है:⁴

- (i) कर नीति परिवर्तनों के समानांतर राजस्व प्रबंधन में सुधार लाना।
- (ii) कर छूटों को कम कर और कर-अनुपालन में सुधार लाकर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों करों के आधार को व्यापक बनाना।
- (iii) मूल्य-वर्धित कर के माध्यम से, गरीबों पर अधिक भार डाले बिना, उल्लेखनीय राजस्व प्राप्ति के मुख्य वाहकों के तौर पर सरलीकरण और अधिक कार्यक्षमता के साथ, अप्रत्यक्ष कराधान पर ध्यान केंद्रित करना।
- (iv) प्रमुख अनुपालन क्षेत्रों में जोखिम-आधारित लेखापरीक्षाओं, फाइलिंग और रिपोर्टिंग सहित प्रशासनिक सुधारों के माध्यम से राजस्व वृद्धि वाले प्रकरणों को कायम रखना।

⁴ इन अनुभवों का सारांश उभरते बाजारों और कम आय वाले देशों में राजस्व जुटाना एपिसोड: एक नए डेटासेट से सीखें, आईएमएफ, वर्किंग पेपर्स, डब्ल्यू एफ पी/18/234, नवंबर 2018 में दिया गया है।

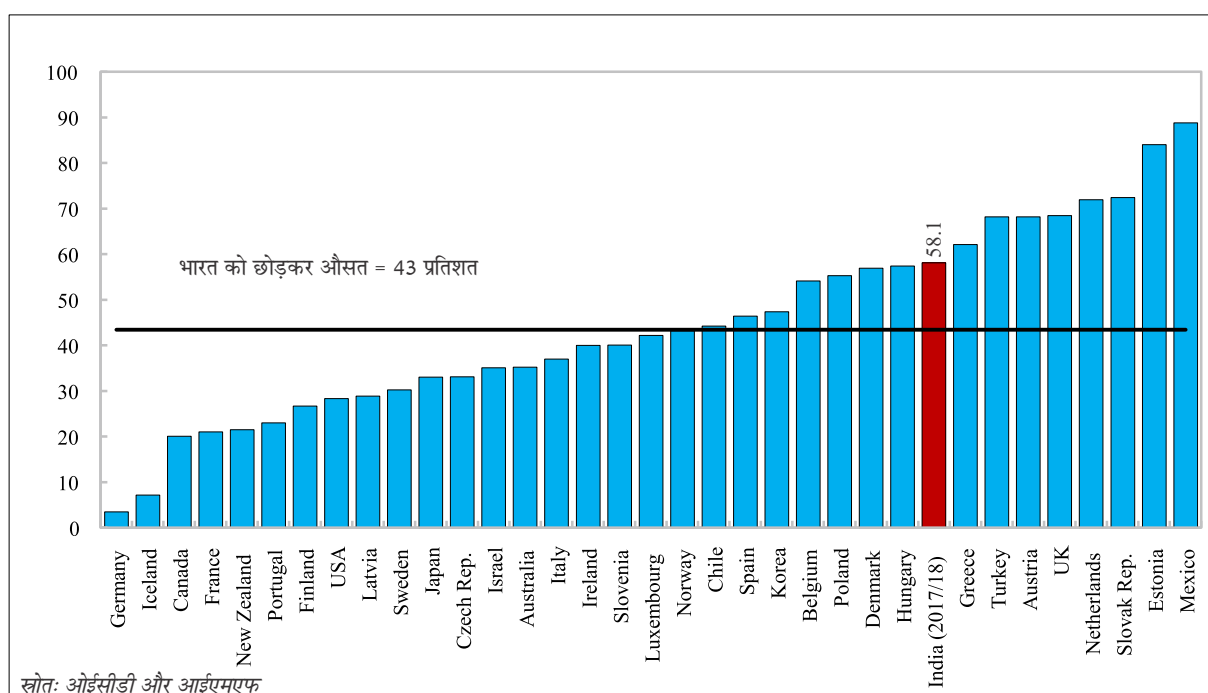
(v) संपत्ति के अधिकारों को बेहतर रूप से परिभाषित कर और नगरपालिकाओं को और अधिक सशक्त कर, स्थानीय निकायों द्वारा संपत्ति करों से राजस्व जुटाना, जैसा कि उभरती हुई विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में तेजी से किया जा रहा है।

2.15 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से पुष्टि होती है कि व्यापक कर सुधारों को गरीबों पर अधिक, और राजनीतिक रूप से संवेदनशील, कर थोपे बिना कार्यान्वित किए जा सकते हैं, बशर्ते कि संरचना में अधिक सकारात्मकता के साथ ऐसा किया जाए। मूल्य-वर्धित करों की दिशा में सामान्य वैश्विक बदलाव की निरंतरता में, भारत में उल्लेखनीय माल एवं सेवा कर (जीएसटी) को लागू करना इस दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम है। अंतर्राष्ट्रीय अनुभव इस बात की ओर भी इशारा करता है कि गरीबों पर बोझ डाले बिना, जीएसटी कर संरचना को सरल बनाने और उसके तहत दी जा रही छूटों को तर्कसंगत बनाने के प्रयासों को जारी रखते हुए उसकी सकारात्मकता एवं स्वीकार्यता को बढ़ाया जाए। अंतर्राष्ट्रीय अनुभव इस बात की ओर इशारा करता है कि संपत्ति, निजी आय और कॉर्पोरेट करों में व्यापक सुधार की आवश्यकता है, जिससे जीएसटी सुधार के साथ आर्थिक विकास और स्थानीय निकायों को स्थानीय आवश्यकताओं का बेहतर तरीके से समाधान करने में सशक्त बनाने के लिए प्रश्रय प्राप्त हो सके। भारत में कॉर्पोरेट कर की दर को अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप बनाने के लिए हाल ही के कदम से व्यापार के विकास की बाधाओं को दूर करने और विदेशी निवेश को आकर्षित करने में मदद मिलेगी। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि इन सुधारों का दृष्टिकोण शासन के तीनों स्तरों पर कर प्रशासन की क्षमता और विशेषज्ञता बढ़ाने के लिए समानांतर उपायों के साथ कर आधार बढ़ाने और कर की दर कम करने पर होना चाहिए।

ऊर्ध्वाधर राजकोषीय अंतर

2.16 ऊर्ध्वाधर राजकोषीय अंतर से तात्पर्य है राज्य शासनों के स्वयं के व्यय के सापेक्ष स्वयं के राजस्व में कमी आना (चित्र 2.3)। व्यय और राजस्व विकेंद्रीकरण के बीच यह भिन्नता सभी देशों में है और यह राजस्व विकेंद्रीकरण की सीमा से काफी संबद्ध है जो कई देशों में राज्य सरकारों की बढ़ती राजस्व क्षमता को आंशिक रूप से परिलक्षित करते हुए आमतौर पर समय के साथ बढ़ा है। हालांकि ओईसीडी में औसत ऊर्ध्वाधर अंतराल 40 प्रतिशत के आसपास रहा है, परंतु महत्वपूर्ण विचलन औसत से काफी अधिक रहा है। यानी 6 प्रतिशत से 82 प्रतिशत के बीच। औसतन रूप से, एकल केंद्र सरकार वाले देश (Unitary country) की तुलना में संघीय सरकारों में ऊर्ध्वाधर अंतराल कम है, जो संघीय सरकार में राज्य-स्तरीय सरकारों की सामान्य रूप से अधिक राजस्व जुटाने की क्षमता को दर्शाता है।

चित्र 2.3: ऊर्ध्वाधर वित्तीय असंतुलन



2.17 तथापि, भारत में अधिकांश संघीय सरकारों की तुलना में विशाल (और बढ़ता) ऊर्ध्वाधर अंतराल है, जो इस वास्तविकता को दर्शाता है कि कई राज्य अपने व्यय का वित्तपोषण करने के लिए स्वयं कर राजस्व के बजाय संघ से हस्तांतरण पर बहुत अधिक निर्भर रहते हैं। यह संघ और राज्यों के बीच व्यय और राजस्व शक्तियों के प्रभावकारी दायित्वों से उत्पन्न बड़े ऊर्ध्वाधर असंतुलन को दर्शाता है। सामान्यतः, ऊर्ध्वाधर अंतराल (जिससे ऊर्ध्वाधर असंतुलन बढ़ता है) को पूरा करने में अक्षमता गैर-वित्तपोषित व्यय अधिदेशों, सार्वजनिक सेवाओं के अपर्याप्त प्रावधान (दोनों ही राज्य स्तर पर) या स्थानीय शासन द्वारा जरूरत से लिए गए उधारों में परिलक्षित होती है। ऐसे असंतुलन संकट के दौरान कई गुना बढ़ जाते हैं, जिनसे सरकारों के राजस्व और व्यय की जिम्मेदारियों के बीच अंतर गहरा जाता है। जैसा हम कोविड संकट के दौरान देख रहे हैं। हाल के वर्षों में, कई राज्यों में बढ़ते राजकोषीय घाटे, संघ से अधिक कर अंतरण के बावजूद, बढ़ते ऊर्ध्वाधर असंतुलन का प्रमुख संकेतक रहे हैं, जो राज्यों को उनकी व्यय की आवश्यकताओं और राजस्व जुटाने की क्षमता के सापेक्ष अपर्याप्त हस्तांतरणों को परिलक्षित करते हैं।

क्षैतिज राजकोषीय अंतर और इक्वालाइजेशन अंतरण प्रणाली

2.18 राज्य शासनों के स्तर पर क्षैतिज अंतराल राज्यों के बीच विषमता को दर्शाता है। राज्यों के बीच उनकी राजस्व क्षमताओं और सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान किए जाने वाले व्यय में अंतर से उनके क्षेत्राधिकारों के बीच क्षैतिज राजकोषीय अंतराल कम करने की जरूरत पड़ती है जिसकी पूर्ति इक्वालाइजेशन हस्तांतरण प्रणाली द्वारा करने की आवश्यकता है, जो क्षैतिज राजकोषीय असंतुलन को प्रायः कम करने की कोशिश करती है।

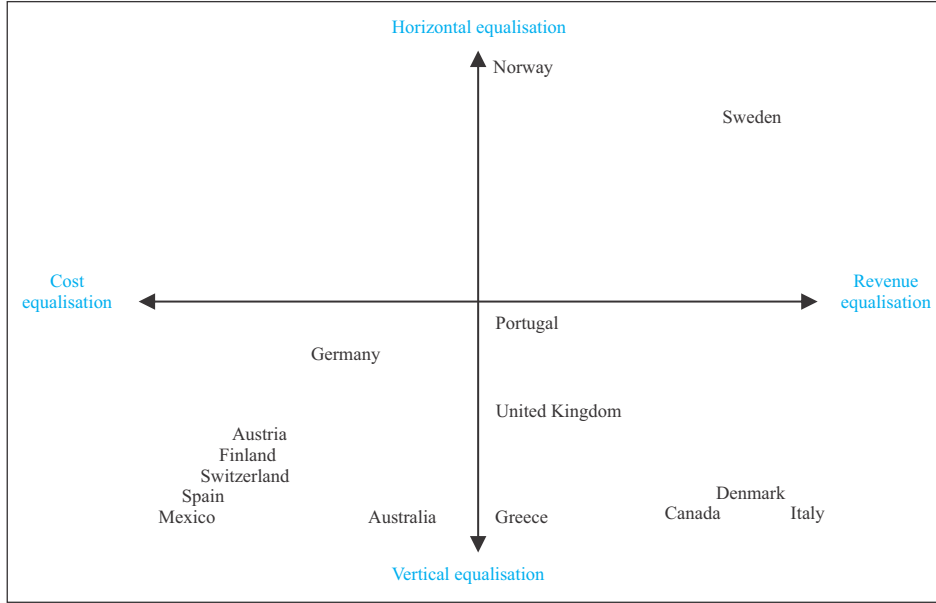
2.19 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव ने इक्वालाइजेशन हस्तांतरण प्रणाली को परिभाषित करने के दृष्टिकोणों की विविधता की पुष्टि की है।⁵ इक्वालाइजेशन हस्तांतरण प्रणाली का सामान्य अंतर्निहित सिद्धांत है दीर्घकालीन क्षेत्रीय राजकोषीय संघातों से सुरक्षित रहने की सुनिश्चिता के साथ संघीय सरकार से राज्यों को उनकी आकलित राजकोषीय क्षमता के अनुसार हस्तांतरण उपलब्ध कराना। सुनियोजित इक्वालाइजेशन प्रणालियां, यथासंभव, आर्थिक खतरों की जटिलताओं को सीमित करती है, जो इक्वालाइजेशन प्रणाली द्वारा हस्तांतरणों को प्रभावित करने हेतु राज्यों द्वारा प्रोत्साहन दिए जाने पर उत्पन्न हो सकते हैं। इक्वालाइजेशन हस्तांतरण के लिए अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम पद्धति है फार्मूला-आधारित, विवेकशील बदलाव, जो अल्पकालिक राजनीतिक उद्देश्यों की दिशा में हो सकते हैं क्योंकि बुनियादी ढांचे के लिए किए गए हस्तांतरणों को सामान्यतया विवेकाधीन एवं सशर्त भुगतानों द्वारा अलग-अलग रूप से प्रबंध किया जाता है। भारत की इक्वालाइजेशन प्रणालियों ने इस दृष्टिकोण का पालन किया है, जिसके अनुसार वित्त आयोग के अंतरण काफी हद तक शर्त रहित, फार्मूला-आधारित और पांच वर्षों के लिए पूर्वानुमेय होते हैं।

2.20 फार्मूला-आधारित अंतरणों के लिए राजकोषीय क्षमता का आकलन करने के लिए तीन व्यापक दृष्टिकोण हैं: (क) सार्वजनिक सेवाओं की जरूरतों/लागतों के आधार पर व्यय इक्वालाइजेशन; (ख) एक या उससे अधिक स्रोतों से राजस्व जुटाने की क्षमता द्वारा आकलित राजस्व इक्वालाइजेशन; और (ग) अनुमानित राजकोषीय क्षमता को दर्शाने वाले व्यापक आर्थिक या गैर-आर्थिक संकेतकों सहित मैक्रो-संकेतक, जो राजकोषीय क्षमता का अनुमान लगाते हैं, जहां डेटा की बाधाओं से अन्य दृष्टिकोणों को अपनाना कठिन हो जाता है। संघीय सरकारों द्वारा अपनाई गई प्रणालियां काफी हद तक आकलन की समस्याओं और अलग-अलग राज्यों की परिस्थितियों और नीतियों से प्रभावित हुई हैं। उदाहरण के लिए, राज्य करों का आधार काफी विषम होने पर राजस्व इक्वालाइजेशन का कार्यान्वयन करना कठिन होगा और व्यय का पूर्ण इक्वालाइजेशन विभिन्न राज्य-वार कारकों पर निर्भर रहेगा तथा अनुमान लगाने में कठिनाई होगी। राजस्व या व्यय इक्वालाइजेशन के लिए लगभग समरूप रीतियां (practices) अपनाई जा रही है, यद्यपि

⁵ फोरमैन, के., एस. डफर्टी और एच. ब्लॉकलिंगर (2020), "राजकोषीय संघवाद में अच्छी रीतियों/प्रेक्टिसिस का संकलन: कंट्री सर्वे के 15 वर्षों के सर्वेक्षणों से मुख्य अनुशासक", ओईसीडी आर्थिक नीति शोधपत्र, सं. 28, ओईसीडी पब्लिशिंग, पेरिस, <https://doi.org/10.1787/89cd0319-en>.

संघीय सरकारों द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोणों के साथ उनकी प्रभावशीलता के आकलन में काफी विविधता है। अनुभव से यह प्रमुख सीख मिली है कि अपनाए गए दृष्टिकोण की जटिलता से आर्थिक खतरों का जोखिम बढ़ सकता है, पारदर्शिता में कमी आ सकती है और सार्वजनिक समर्थन कम हो सकता है।

चित्र 2.4: इक्वालाइजेशन प्रणालियों की तुलना



स्रोत: ओईसीडी राजकोषीय नेटवर्क अनुमान

2.21 चित्र 2.4 में इक्वालाइजेशन व्यवस्थाओं का पैटर्न दर्शाया गया है जो देशों के भीतर और उनके बीच विकसित हुए हैं।⁶ राजकोषीय इक्वालाइजेशन प्रणालियों को ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज प्रणालियों, और उन प्रणालियों में विभाजित किया जा सकता है जो राजस्व अंतरों और लागत अंतरों को समतुल्य बनाती है। क्षैतिज अक्षरेखा (horizontal axis), लागत बनाम राजस्व इक्वालाइजेशन आयामों (यह जितना बायीं ओर होता है, उतनी ही अधिक 'लागत-उन्मुख' प्रणाली होती है, जो सार्वजनिक सेवाएं उपलब्ध कराने की लागत में अंतरों को घटाती है) को दर्शाता है और ऊर्ध्वाधर अक्षरेखा कुल इक्वालाइजेशन से क्षैतिज इक्वालाइजेशन के प्रतिशत (जितना अधिक मूल्य होगा, उतनी अधिक क्षैतिज प्रणाली प्रभावकारी होगी) को दर्शाता है। अधिकांश प्रणालियां क्षैतिज एवं ऊर्ध्वाधर, और राजस्व एवं लागत इक्वालाइजेशन प्रणालियों का मिश्रण है:

- (i) अधिकांश ओईसीडी देशों में, इक्वालाइजेशन प्रणालियां कानून द्वारा स्थापित हैं और समय-समय पर इनकी समीक्षा की जाती है। उदाहरण के लिए, कनाडा और जर्मनी में, इक्वालाइजेशन को संविधान में स्थान दिया गया है।

⁶ चित्र 2.4 में आंकड़े ओईसीडी द्वारा भेजी गई प्रश्नावलियों और ओईसीडी में संकलित उनकी प्रतिक्रियाओं को दर्शाते हैं, राजकोषीय संघवाद 2014: विकेंद्रीकरण को प्रभावकारी बनाना।

(ii) कुछ प्रणालियां (जैसे स्पेन और मैक्सिको में) मुख्यतया ऊर्ध्वाधर और लागत-समकारी (cost equalising) हैं, जबकि स्वीडन का झुकाव क्षैतिज और राजस्व इक्वालाइजेशन की ओर है, किंतु अधिकांश देश दोनों अक्षों के बीच की इक्वालाइजेशन प्रणालियों को अपनाते हैं।

(iii) कनाडा का इक्वालाइजेशन सिद्धांत प्रतिनिधि कर प्रणाली (आरटीएस) दृष्टिकोण अपनाते हुए राजस्व जुटाने की किसी राज्य की क्षमता पर राजकोषीय क्षमता का आकलन करता है।⁷ इक्वालाइजेशन भुगतान मात्र औसत से काफी कम राजस्व जुटाने की क्षमता वाले प्रांतों पर ही किए जाते हैं।

(iv) आस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैंड राजस्व एवं व्यय दोनों का समतुलन करते हैं। आस्ट्रेलिया में, सभी जीएसटी राजस्व केंद्र सरकार द्वारा संग्रह किए जाते हैं और राजस्व एवं व्यय दोनों के इक्वालाइजेशन के आधार पर प्रत्येक राज्य की इक्वालाइजेशन हकदारी के अनुसार राज्यों को अंतरित किए जाते हैं। राजस्व इक्वालाइजेशन में आरटीएस दृष्टिकोण का प्रयोग किया जाता है, और व्यय इक्वालाइजेशन में आस्ट्रेलियाई अनुदान आयोग द्वारा अनुमानित आवश्यकताओं और लागतों दोनों का प्रयोग किया जाता है।

(v) जर्मनी आंशिक तौर पर राजस्व क्षमताओं का समतुलन करता है और विशेष आवश्यकताओं को मैक्रो संकेतकों का प्रयोग करते हुए इसकी अनुपूर्ति करता है।

(vi) दक्षिण अफ्रीका में, वित्तीय और राजकोष आयोग (संविधान द्वारा अधिदेशित एक सलाहकार निकाय) व्यय आवश्यकताओं के निर्धारण के लिए आधार के तौर पर चुनिंदा सार्वजनिक सेवाओं की मानक लागतों का आकलन करता है और उनके प्रयोग की अनुशंसा करता है, किंतु देश का वित्त मंत्रालय अब भी मुख्य रूप से मैक्रो-आधारित दृष्टिकोण का प्रयोग करता है।

2.22 भारत के इक्वालाइजेशन में कुछ विशिष्ट कारकों वाले मैक्रो-संकेतक दृष्टिकोण का उपयोग किया गया है जिसमें राजस्व क्षमता और व्यय जरूरत या लागत के घटकों को शामिल करने की अपेक्षा की गई है:

(I) इक्वालाइजेशन, पूर्वनिर्धारित आकार के साझायोग्य पूल से संघ-राज्य हस्तांतरणों पर लागू होता है। यह विभाज्य पूल सकल राजस्व से छोटा होता है और इसमें परिभाषित उपकर, अधिभार एवं गैर-कर राजस्व शामिल नहीं होते हैं, न ही इसमें राज्य व्यय कार्यक्रमों की सहायता के लिए वित्त आयोग (या अन्य संघीय स्रोत) द्वारा सशर्त हस्तांतरण शामिल होते हैं। उदाहरण के लिए, 2015-16 में, राज्यों के राजस्व का लगभग 32.6 प्रतिशत संघीय हस्तांतरणों से, इक्वालाइजेशन के

⁷ इस दृष्टिकोण के तहत, राज्यों की इक्वालाइजेशन हकदारियां राजस्व की उस राशि पर आधारित हैं जो राज्यों में लागू कर आधारों पर एक कॉमन कर लागू करके जुटाई जाती हैं।

अध्यधीन था।⁸ शेष 67.4 प्रतिशत स्वयं के राजस्व और विशिष्ट अंतरणों से था, इनमें किसी को भी समतुलित नहीं किया गया था।

(ii) यद्यपि कुछ ओईसीडी संघीय सरकारों में प्रयुक्त राजस्व और व्यय इक्वालाइजेशन प्रणालियों की तुलना में इसे लागू करना अधिक सरल है, परंतु भारत की इक्वालाइजेशन पद्धति में राज्य की राजकोषीय क्षमताएं प्रत्यक्ष रूप से प्रदर्शित नहीं की जाती हैं। सामान्यतया, यह पांच मैक्रो-संकेतकों पर आधारित रही है, जिसमें प्रत्येक मैक्रो-संकेतक का फार्मूला में अपना ही भारांक होता है, जो राज्य की जरूरतों और राजस्व जुटाने की क्षमता के अनुमानों को दर्शाते हैं। प्रयुक्त संकेतकों में, राज्य की प्रति व्यक्ति आय राजस्व क्षमता के लिए एक प्रतिनिधित्व (प्रॉक्सी) है, जबकि आबादी और क्षेत्र संबंधित राज्य की आवश्यकताएं तथा वन आवरण अनुमान व्यय लागते हैं।

(iii) चूंकि जीएसटी राजस्व का इक्वालाइजेशन नहीं किया गया है, उनसे राज्यों के बीच राजस्व जुटाने की क्षमता के बारे में मतभेद होना तय है। इसके विपरीत, पहले पांच वर्षों के लिए, संक्रमणकालीन उपाय के तौर पर, जीएसटी राजस्व की गारंटी दी गई है, इस दृष्टिकोण में आरटीएस दृष्टिकोण का प्रयोग करते हुए उनका इक्वालाइजेशन शामिल नहीं है। यह आस्ट्रेलिया के उदाहरण के विपरीत है, जहां सभी जीएसटी राजस्व के एक संयुक्त राजस्व और व्यय इक्वालाइजेशन दृष्टिकोण के अनुसार राज्यों के बीच आबंटित किया जाता है। भारत में, राज्यों के जीएसटी राजस्व गंतव्य (डेस्टिनेशन) या उद्गम (ओरिजिन) के सिद्धांत के आधार पर आबंटित किए जाते हैं।

(iv) भारतीय प्रणाली में इक्वालाइजेशन हस्तांतरण सामान्य तौर पर आबादी के अनुपात से परे होते हैं (जो मैक्रो-आधारित दृष्टिकोण के प्रयोग को दर्शाते हैं जिसमें आबादी भारांक का लगभग एक-तिहाई होती है)। यह इस दृष्टि से असंगत है कि सार्वजनिक सेवाओं की लागत आबादी के समानुपात में बढ़ती है। यह इस दृष्टि से भी विपरीत है जिसमें राजस्व-क्षमता और व्यय-आवश्यकताओं के इक्वालाइजेशन को संघीय सरकारों में अन्यत्र कार्यान्वित किया जाता है, जहां आमतौर पर हकदारियों का परिकलन प्रति व्यक्ति आधार पर किया जाता है, ताकि कुल हकदारियां आबादी के समानुपात में ही हों।

(v) दूसरी चिंता है इक्वालाइजेशन फार्मूला में मैक्रो-संकेतकों के रूप में सन् 1971 और 2011 की आबादी के स्तरों का सह-अस्तित्व, जहां 1971 की आबादी को कुछ समय तक अधिक महत्व दिया गया। ऐसा करने के अभिप्रेरण का प्रयोजन उन राज्यों को पुरस्कृत करना था जो अपनी आबादी में वृद्धि की दरों को सीमित करने में अधिक सफल रहे, किंतु इसमें इक्वालाइजेशन हस्तांतरणों को

⁸ राव, गोविंदा (2017), "भारत में सार्वजनिक सेवाओं पर अंतर-सरकारी हस्तांतरणों का प्रभाव" राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान, वर्किंग पेपर सं. 218, नई दिल्ली

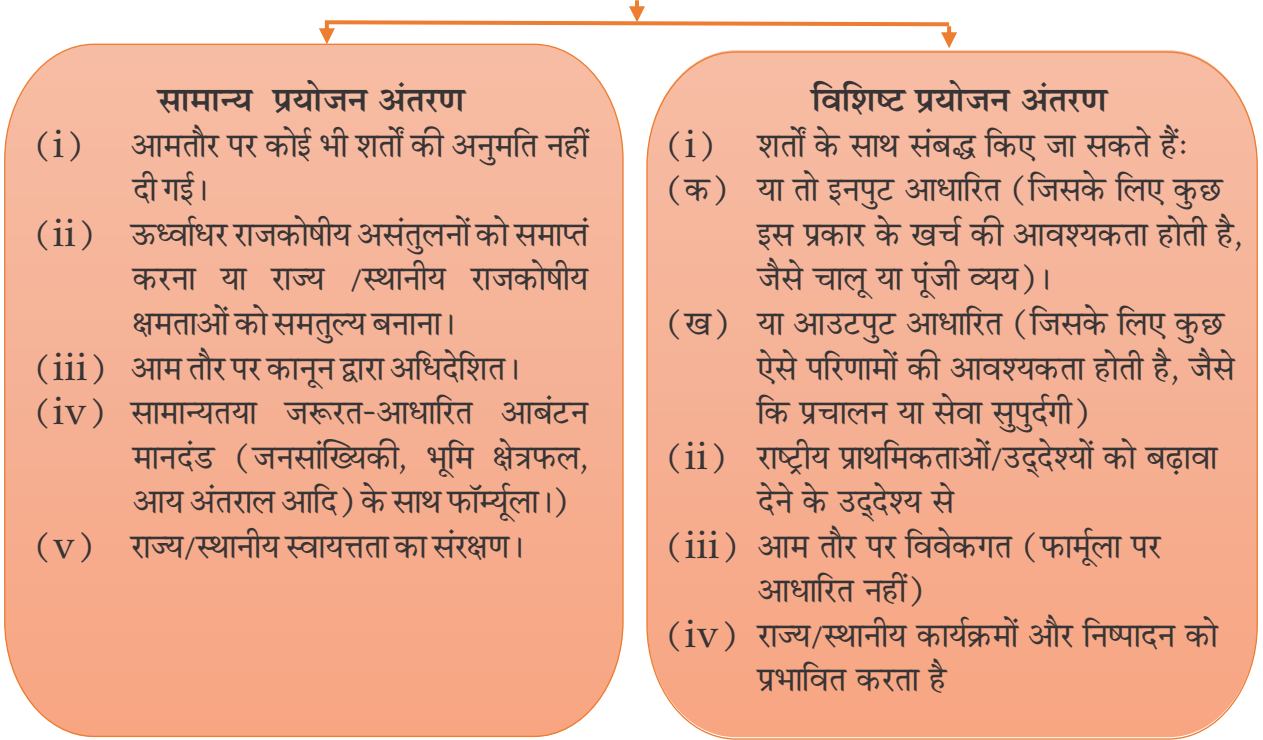
मौजूदा आबादी स्तरों के प्रति कम उत्तरदायी होने का जोखिम है। इस आयोग की पहली रिपोर्ट में इसे परिवर्तित किया गया, जहां 2011 के आबादी स्तर को आबादी नियंत्रण के लिए एक संगत मैक्रो कारक के रूप में माना गया।

(vi) लंबी अवधि में, राजस्व और/या व्यय इक्वालाइजेशन प्रणाली अपनाने के कई फायदे हो सकते हैं, यदि ये मैक्रो-आधारित उपायों की तुलना में राज्य की राजकोषीय क्षमता के लिए बेहतर उपाय हों, और इससे पूर्ण इक्वालाइजेशन प्राप्त करने में मदद मिलेगी। प्रति व्यक्ति इक्वालाइजेशन हकदारी का परिकलन करने में इनका प्रयोग करने से आबादी का पूर्ण रूप से ध्यान रखा जाएगा। डेटा की उपलब्धता की परिसीमाएं अभी भी एक बाधा बनी हुई हैं, और इस प्रकार के प्रमुख बदलाव को एक उचित संक्रमण काल से गुजरना होगा। किसी भी स्थिति में, प्रमुख चुनौती है ऐसे कारकों का प्रयोग करना जिन्हें आर्थिक खतरों के जोखिमों से बचने में मदद देने हेतु राज्य की नीतियों द्वारा आसानी से प्रभावित न किया जा सके।

सशर्त या प्रोत्साहन-आधारित राजकोषीय हस्तांतरण

2.23 जबकि इक्वालाइजेशन हस्तांतरण सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने और क्षेत्रीय राजकोषीय असंतुलनों का समाधान करने की राज्यों की राजकोषीय क्षमताओं में न्यूनताओं को पूरा करने का मुख्य टूल है, किंतु वे क्षेत्रीय विकास या शिक्षा, स्वास्थ्य और गरीबी उन्मूलन संबंधी नीतियों या विशेष सामाजिक संरक्षण की आवश्यकताओं के लिए उपयुक्त नहीं हैं, जैसा कि मौजूदा कोविड संकट के दौरान देखा जा रहा है। अतः, देशों ने व्यापक क्षेत्रीय विकास और सामाजिक नीति के लिए राज्य की विभिन्न अवसंरचना आवश्यकताओं का समाधान करने के साथ राजकोषीय निष्पादन और प्रशासनिक परिवर्तनों के लिए संबद्ध शर्तों सहित विवेकाधीन, विशिष्ट-प्रयोजन के केंद्र सरकार के हस्तांतरणों का प्रयोग किया है (चित्र 2.5)। अनेक देशों ने कोविड-19 के कारण बड़े अतिरिक्त व्यय का दबाव झेल रहे राज्य शासनों को सहयोग देने के लिए पहले ही अतिरिक्त (अस्थाई) बजटीय हस्तांतरणों के लिए स्वीकृति प्रदान की है। तथापि, पिछले अनुभव की दृष्टि से, जैसे कि वैश्विक वित्तीय संकट के दौरान पाया गया था, अनेक संघीय सरकारों में केंद्रीय राजकोषीय हस्तांतरण राज्य शासन स्तरों पर कर राजस्व में कमी को न्यून करने में विफल रहे हैं।

चित्र 2.5: अंतर-सरकारी हस्तांतरण



2.24 अंतरराष्ट्रीय अनुभव में उन स्थितियों के बारे में स्पष्ट सीखें हैं जो राजनीतिक प्रभाव की चिंताओं का समाधान करने और बजटीय बाध्यताओं को लचीला बनाते हुए विवेकगत अंतरणों के प्रभावी प्रयोग को बेहतर रूप से सुनिश्चित करते हैं।

2.25 इनपुट या प्रक्रिया-आधारित शर्तें, ऐसे अंतरणों में पारंपरिक तौर पर सामान्य रूप से प्रयोग में आई हैं। इनमें निधियों के अपेक्षित प्रयोग (intended use), जैसे कि शिक्षा में किस प्रकार खर्च किया जाए, या सेवा संबद्ध प्रक्रिया (process involved), जैसे कि स्कूल नामांकन पर फोकस किया गया है। लाभार्थियों को दी जाने वाली सब्सिडी को भविष्य में देने के लिए देशों ने अक्सर इनपुट-आधारित एक समान हिस्सेदारी के हस्तांतरणों का भी प्रयोग किया है। इसका एक उदाहरण दक्षिण अफ्रीका है, जो तृतीयक शिक्षा (tertiary education) और प्रवासियों को लाभान्वित करने वाली स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं पर राज्य के अल्प-व्यय की क्षतिपूर्ति के लिए शिक्षण अस्पतालों को बराबर की हिस्सेदारी वाले हस्तांतरणों के लिए प्रावधान करता है। इसका दूसरा उदाहरण संयुक्त राज्य अमेरिका है, जो राज्यों को राजमार्गों के निर्माण के लिए, राज्य की राजकोषीय क्षमता के अनुसार एक समान हिस्सेदारी वाले पूंजी अनुदानों हेतु प्रावधान करता है।

2.26 तथापि, समरूपता और संबंधित मुद्दों के कारकों के चलते, यह आम सहमति बन रही है कि कठोर और अत्यधिक इनपुट और प्रक्रिया-आधारित नियंत्रण दक्ष सेवा प्रदान करने और परिणाम प्राप्त करने में प्रभावी नहीं रहे हैं। मौजूदा कोविड संकट में, राजकोषीय हस्तांतरणों में ऐसी कमजोरी स्वास्थ्य सेवाओं की बदलती जरूरतों का प्रबंधन और पूरा करने की सक्षमता के लिए जोखिम है।

2.27 इसके बजाय, अंतराष्ट्रीय अनुभव बताता है कि आउटपुट-आधारित शर्तें इच्छित परिणाम प्राप्त करने में निधियों का प्रयोग सुनिश्चित करने में अधिक प्रभावी हैं। उदाहरण के लिए, सेवा प्रदान करने में, शिक्षकों की संख्या के लिए अपेक्षित इनपुट्स हेतु निधियों को आबद्ध (tying) किए बिना, कुशल व्यावसायिकों (professionals) की अधिक उपलब्धता के परिणाम को प्राप्त करने हेतु हाई स्कूल स्नातक दरों को बढ़ाने के लिए किया जा सकता है। अतः, आउटपुट-आधारित अनुदानों में, परिणामों के प्रतिकूल, आउटपुटों पर शर्तें हो सकती हैं, क्योंकि परिणाम राज्य के निष्पादन के अलावा अन्य कारकों से प्रभावित हो सकते हैं, और राज्यों को सिर्फ उन्हीं कारकों के लिए जिम्मेदार माना जाना चाहिए जो उनके नियंत्रण में हों। उदाहरण के लिए, कुशल व्यावसायिक की उपलब्धता उत्प्रवासन (emigration) जैसे बाह्य कारकों से प्रभावित हो सकती है। कनाडा के स्वास्थ्य हस्तांतरण कार्यक्रम (सीएचटी) को एक सरल और प्रभावी आउटपुट-आधारित सशर्त संघीय अंतरण के तौर पर देखा जाता है।

बॉक्स 2.1: आउटपुट/प्रक्रिया-आधारित सशर्त हस्तांतरण वाले देश

शिक्षा:

- i. ब्राज़ील: प्राथमिक शिक्षा के लिए, प्रति छात्र अलग से निर्धारित किए गए राज्य/स्थानीय राजस्व के अंश की पूर्ति करने के लिए स्कूल नामांकन पर आधारित अनुदान, यदि प्रति छात्र अलग से निर्धारित राशि राष्ट्रीय मानक से कम रहती है।
- ii. चिली: राष्ट्रीय उपलब्धि अंकों के आधार पर सर्वश्रेष्ठ प्रदर्शन करने वाले स्कूलों में शिक्षकों को वेतन बोनस देने के लिए 25 प्रतिशत अतिरिक्त अनुदान की पूर्ति हेतु सभी स्कूलों में प्रति छात्र अनुदान।
- iii. इंडोनेशिया: स्कूल जाने वाली आबादी के आधार पर प्रचालन अनुदान पूरक के रूप में प्राथमिक शिक्षा तक राष्ट्रीय स्तर पर पहुंच बढ़ाने के लिए स्कूल भवनों के निर्माण हेतु एकसमान हिस्सेदारी के पूंजी अनुदान दिए जाते हैं।
- iv. युगांडा: लक्षित स्तरों तक स्कूल सुविधाओं (डेस्क, कक्षाओं) की वृद्धि और स्कूल नामांकन के लिए अनुदान।

स्वास्थ्य परिचर्या:

- i. ब्राज़ील: अस्पताल में प्रवेश और एम्बुलेंस परिचर्या के लिए अनुदान से प्रति व्यक्ति बुनियादी लाभ अनुदान की पूर्ति।
- ii. रवांडा: अस्पताल में भर्ती मामलों, कर्मचारियों के बोनस और सुविधाओं में सुधार के लिए अनुदान।

2.28 परिणामस्वरूप, देशों में आउटपुट-आधारित अंतरणों की ओर बदलाव वाले सुधार हो रहे हैं, जो सेवा सुपुर्दगी निष्पादन का मापन करते हैं। देशों ने शिक्षा और स्वास्थ्य परिचर्या अंतरणों पर आउटपुट-आधारित स्थितियां (स्वास्थ्य परिचर्या और शिक्षा सेवा सुपुर्दगी में न्यूनतम मानक निर्धारित करने सहित) विकसित करने को प्राथमिकता प्रदान की है। इन पद्धतियों को, कम से कम आरंभ में, अन्य प्रयोजन-विशिष्ट हस्तांतरणों को पूरा करने और आउटपुट-आधारित हस्तांतरणों वाले अनुदानों को रोकने के लिए अपनाया गया।

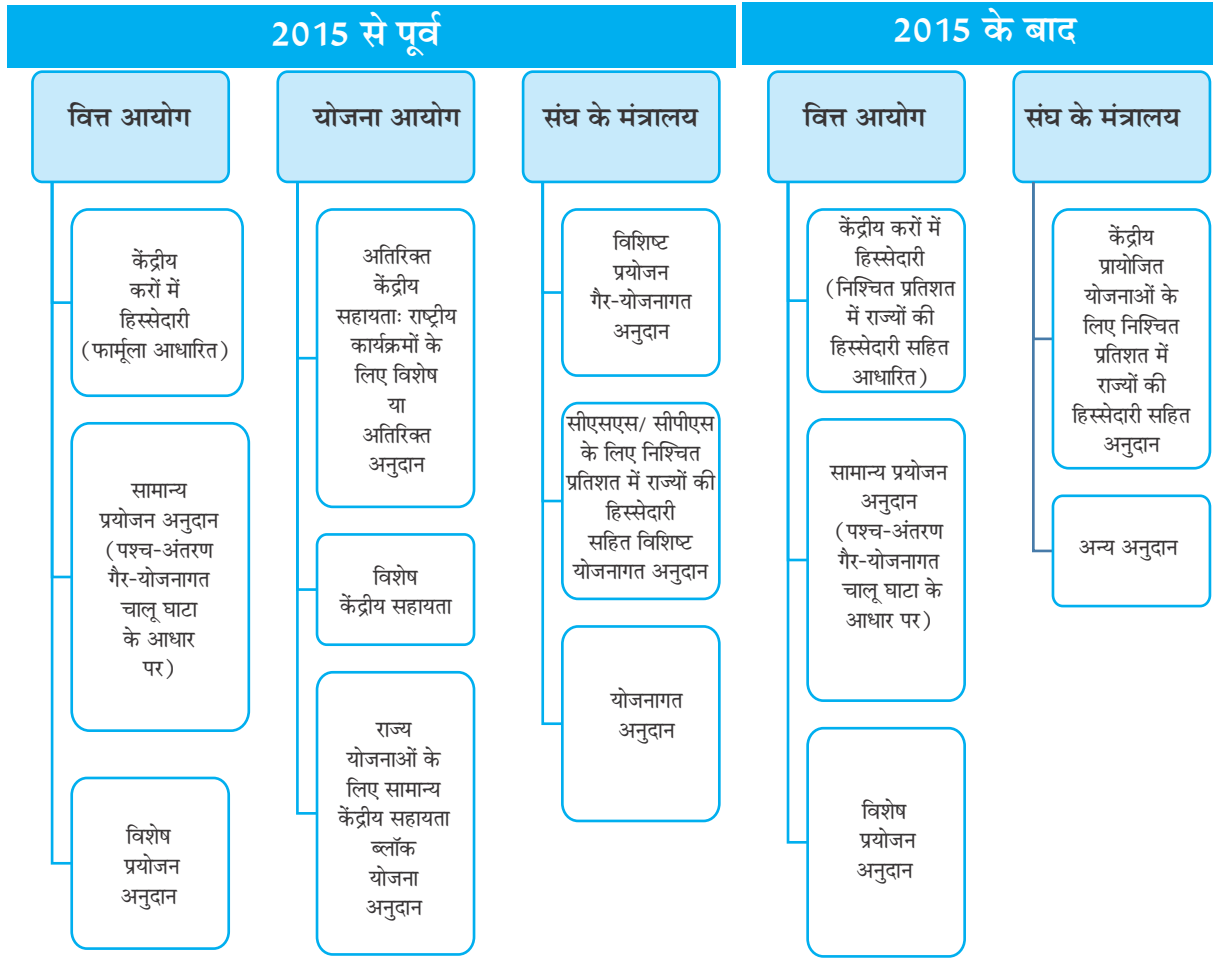
2.29 आउटपुट-आधारित शर्तों को लागू करने हेतु इस प्रकार के सुधारों के साथ-साथ राज्यों को अधिक जवाबदेही और स्पष्ट भूमिकाओं, जिम्मेदारियों तथा सुधारों के साथ सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए काफी लचीला भी बनाया गया है ताकि वे पारदर्शिता और शासन तथा अपनी कार्यान्वयन क्षमता में सुधार ला सकें।

2.30 तथापि, आउटपुट-आधारित शर्तों को अपनाने में प्रचालन संबंधी चुनौतियां पैदा हो सकती हैं, विशेष रूप से कम आय वाले देशों और राज्यों में। इन चुनौतियों में संस्थागत क्षमता की उपलब्धता से लेकर परिणामों का समयबद्ध मापन और प्रवर्तन की क्षमता शामिल है। जैसे-जैसे शर्तें इनपुट्स से प्रक्रिया में और प्रक्रिया से आउटपुट्स की ओर बढ़ने लगती हैं, राज्यों के लिए उन्हें प्राप्त करना और भी कठिन होता जाता है। यदि कुछ राज्यों की संस्थागत क्षमता कम है, तो शायद राज्य की क्षमता के अनुसार शर्त भी भिन्न होनी चाहिए। तुलनात्मक दृष्टि से, अनेक अफ्रीकी और दक्षिण-पूर्वी एशियाई विकासशील देशों में, निष्पादन-आधारित अनुदानों का स्थानीय संस्थागत क्षमता में सुधार लाने के लिए अधिकाधिक प्रयोग किया जा रहा है। उदाहरण के लिए, तंजानिया और फिलिपींस बेहतर लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों द्वारा पूंजी अनुदानों का समायोजन करते हैं।

2.31 अनुपालन को सुनिश्चित करना मुख्य रूप से हस्तांतरण डिजाइन का कार्य है – उचित शर्तें, निष्पादन लक्ष्य और प्रोत्साहन निर्धारित करना। प्रभावकारी डिजाइन को ध्यान में रखने के बाद भी अनुदान शर्तों के गैर-अनुपालन की स्थिति में शास्ति लगाने की विभिन्न प्रकार की विधियां अपनाई जा सकती हैं, जैसे कि निधियां कम करना, निधियां रोक देना, चुकौती (repayment), निधियों का पुनःआबंटन या वित्तीय सुधार शुरू करना। इसके अलावा, पूर्व में खराब निष्पादन के लिए शास्ति लगाने के बजाय, अच्छा निष्पादन करने वाले राज्यों को सशर्त हस्तांतरण को हटाकर बिना शर्त अनुदान प्रदान किए जा सकते हैं।

2.32 ऐसे अनेक मुद्दे और चिंताएं भारतीय संदर्भ में भी उत्पन्न होती हैं, यद्यपि अंतरण संरचना में हाल ही के बदलावों के लिए उनका आकलन करना आवश्यक है (चित्र 2.6)।

चित्र 2.6: भारत में अंतर-सरकारी हस्तांतरणों के लिए संस्थागत संरचना



2.33 भारतीय राज्यों (विशेष रूप से 'विशेष श्रेणी'⁹ में वर्गीकृत राज्य) के बीच व्यापक असमानता के चलते और सार्वजनिक सेवा प्रदान करने में स्थानीय निकायों के बढ़ते महत्व तथा इक्वालाइजेशन के संबंध में समस्याओं को ध्यान में रखते हुए, कर अंतरण के माध्यम से बड़े पैमाने पर विशिष्ट-प्रयोजन हस्तांतरण (कर अंतरण से संबद्ध बिना शर्त सामान्य-प्रयोजन वाले अंतरणों के अलावा) किए गए हैं। चौदह में से सात वित्त आयोगों ने राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा की, किंतु संघीय मंत्रालयों द्वारा दी जाने वाली हिस्सेदारी अधिक थी। हाल के वित्त आयोगों द्वारा विशिष्ट-प्रयोजन अंतरणों के लिए शर्तों के रूप में राजकोषीय जिम्मेदारी और राजकोषीय गवर्नेंस का प्रयोग बढ़ रहा है। 12वें वित्त आयोग ने कर्ज अदायगी में राहत (debt relief) प्राप्त करने के लिए राज्य सरकारों के लिए शर्त लगा दी कि वे राजकोषीय जिम्मेदारी और

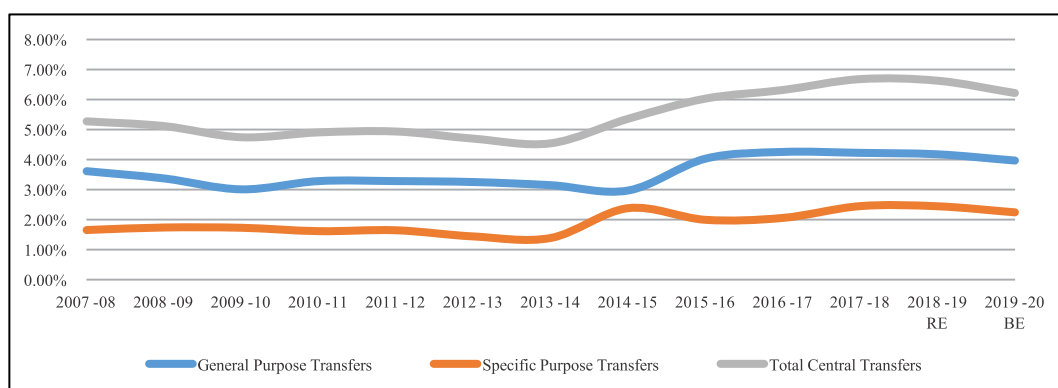
⁹ विशेष श्रेणी के राज्यों में मुख्य रूप से पूर्वोत्तर वाले राज्य हैं, जहां राजस्व आधार बहुत ही छोटा है और सरकारी खर्च काफी अधिक है, जिसे अधिकतर सरकार के हस्तांतरणों से वित्तपोषित किया जाता है।

बजट प्रबंधन विधायनों को लागू करें, और उसके बाद के आयोगों ने स्थानीय निकाय हेतु हस्तांतरणों को वित्तीय प्रबंधन और लेखापरीक्षा से संबद्ध करने की शर्तें निर्दिष्ट कीं।¹⁰

2.34 तथापि, चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं और योजना आयोग के विघटन के बाद योजनागत हस्तांतरणों को समाप्त किए जाने के आधार पर, इन विशिष्ट-प्रयोजन हस्तांतरणों का अंश घट रहा है (चित्र 2.7)। फिर भी, कुल हस्तांतरणों में इनका अंश लगभग 30 प्रतिशत, अर्थात् भारत की जीडीपी के लगभग 2 प्रतिशत के समतुल्य है।

चित्र 2.7: भारत में राज्यों को केंद्रीय हस्तांतरण

(जीडीपी प्रतिशत में)



स्रोत: विभिन्न वर्षों के लिए संघ के बजट दस्तावेज और वित्तीय लेखा

2.35 यद्यपि हाल ही के कुछ समेकन के बावजूद, भारत के विशिष्ट-प्रयोजन हस्तांतरणों को अनेक विवेकीय लागत-साझाकरण वाली केंद्र प्रायोजित स्कीमों (सीएसएस) और नॉन-मैचिंग केंद्रीय क्षेत्रक स्कीमों के माध्यम से किया जाता है, लेकिन इस संबंध में कुछ समस्याएं उभरकर आई हैं। सामान्य तौर पर ये स्कीमों परिणामों से संबद्ध रहने के बजाय, इनपुट या प्रक्रिया-आधारित होती हैं जिसके कारण प्रायः ऐसी समस्याएं उत्पन्न होती हैं जो उपरोक्त शर्तों से संबद्ध होती हैं। समस्याएं एक साथ उत्पन्न न होकर, खंडित रूप में विभिन्न स्कीमों से, राज्य के दायित्वों से उनकी संबद्धता तथा राज्यों, विशेष रूप से न्यूनतर राजकोषीय और संस्थागत क्षमताओं वाले राज्य, पर एक समान हिस्सेदारी देने के बोझ के कारण उत्पन्न होती हैं।

2.36 यह उल्लेखनीय है कि हाल के अध्ययनों में यह निष्कर्ष निकाला गया है कि भारत के विशिष्ट-प्रयोजन हस्तांतरण, विशेष रूप से संघीय मंत्रालयों द्वारा प्रदान किए गए हस्तांतरण, वित्त आयोगों द्वारा

¹⁰ बारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि राज्य के विधायनों में, अन्य बातों के अलावा, एक तय सीमा तक राजस्व घाटे को समाप्त करने, और राजकोषीय घाटे को एक लक्ष्य तक या उससे कम लाने के प्रावधान होने चाहिए।

अनुसंशित हस्तांतरणों के समान दृष्टिकोण से हटकर किए जाते हैं, और इस दृष्टि से संभवतः प्रतिगामी (रिग्रेसिव) हैं कि वे राज्यों की प्रति व्यक्ति आय से सकारात्मक रूप से सहसंबंधित हैं।¹¹ यह शिक्षा और स्वास्थ्य परिचर्या, जो राज्यों में मानव पूंजी मानकों में समरूपता (कंजर्वेस) के निर्माण में महत्वपूर्ण हैं, के संबंध में विशेष चिंता का विषय है। अतः, संघीय स्कीमों की बहुलता को युक्तिसंगत बनाते समय, राज्यों में संस्थागत क्षमता का निर्माण करना और बेहतर अभिकल्पित आउटपुट-आधारित हस्तांतरणों की ओर परिवर्तित करना बेहद जरूरी है। ऐसा किया जा सकता है, परंतु इसके लिए समान प्रति व्यक्ति हस्तांतरणों की दिशा में सामान्य आउटपुट-आधारित शर्तों (जो संस्थागत निर्माण की आवश्यकता पर जोर देती हैं) के साथ अग्रसर होना होगा।

तीसरे स्तर का शासन (Third Tier)

2.37 अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर आबादी के विभिन्न वर्गों के बीच कराए गए अध्ययन में यह पाया गया है कि विकसित देशों, जिनका आबादी और प्रति व्यक्ति जीडीपी में महत्वपूर्ण सहसंबंध है। विकासशील देशों का राजकोषीय केंद्रीकरण आमतौर पर उच्चतर स्तर का माना जाता है।¹² केंद्रीकरण का एक महत्वपूर्ण पहलू है राज्य और स्थानीय स्तर के शासनों के बीच उनकी व्यय प्रतिबद्धताएं और राजस्वों से पहुंच— जो कार्यों के हस्तांतरण से पूर्ण रूप से संबद्ध है— और उनकी प्रशासनिक क्षमता में असमानता। यह इस वास्तविकता को दर्शाता है कि संघीय सरकारों में स्थानीय शासनों ने आमतौर पर संविधान के बजाय, मध्यवर्ती (इंटरमीडिएट) (यानी राज्य-स्तरीय) सरकारों से अपनी शक्ति प्राप्त करते हैं। इसके परिणामस्वरूप, राज्य सरकारों को उप-प्रांतीय राजकोषीय प्रबंधन का निर्धारण करने में उच्च स्तर का विवेकाधिकार मिल जाता है। भारत के संदर्भ में इस प्रकार की असंगतताएं अभी भी मौजूद हैं।

2.38 तथापि, उभरती हुई विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में स्थानीय शासनों के वित्तपोषण को सुदृढ़ बनाने की स्पष्ट प्रवृत्ति है। यह प्रवृत्ति प्रति व्यक्ति जीडीपी के अनुरूप भारत की तरह वैश्विक शहरीकरण में वृद्धि के उदय से प्रेरित हुई है। शहरीकरण से स्थानीय निकायों, विशेष रूप से नगरपालिकाओं की चुनौतियों को बढ़ा दिया है, क्योंकि उन्हें सार्वजनिक अवसंरचना और सेवाओं के लिए वित्तपोषण जुटाने हेतु तथा उनके लिए कार्यों एवं वित्त के हस्तांतरण में काफी समस्याओं का समाना करना पड़ रहा है।^{13,14} उदाहरण के लिए चीन ने भी, जहां ऊर्ध्वार राजकोषीय असंतुलन अधिक है, 2015 में अपने बजट कानून में संशोधन किया ताकि

¹¹ राव, गोविंदा (2017) और “भारतीय केंद्र-राज्य राजकोषीय ढांचों का सुदृढ़ीकरण” आईएमएफ कंट्री रिपोर्ट सं. 17/55, फरवरी 2017.

¹² इन मुद्दों की समीक्षा रॉय बहल एवं रिचर्ड एम. बर्ड (2018), विकासशील देशों में वित्तीय विकेंद्रीकरण और स्थानीय वित्त, एडवर्ड एल्गार पब्लिशिंग, Inc, ISBN 978 1 78643 529 3 में की गई है।

¹³ ओईसीडी देशों में, 80 प्रतिशत राष्ट्रीय आबादी औसतन रूप से शहरों में रहती है, और विकासशील देशों में शहरीकरण बढ़कर 60 प्रतिशत के आसपास है।

¹⁴ अंतर्राष्ट्रीय साक्ष्य (भारत की हालिया रिपोर्टों सहित) विकासशील देशों में शहरीकरण की बुनियादी ढांचा जरूरतों में जीडीपी के 1-2 प्रतिशत वार्षिक की वृद्धि का संकेत करते हैं। बहल, रॉय “भारत में महानगरीय शहरी वित्तीय: नई राजकोषीय संरचना के विकल्प” इंटरनेशनल सेंटर फॉर पब्लिक पॉलिसी वर्किंग पेपर 12-33, 2012

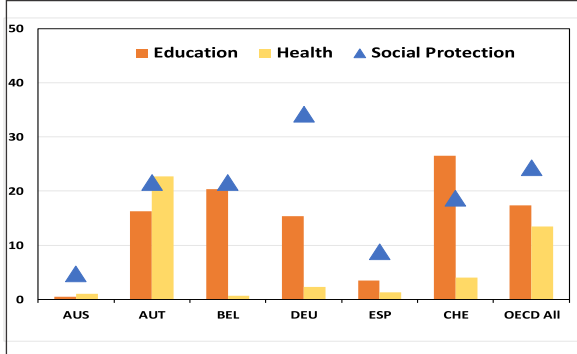
वह प्रांतों के बढ़ते व्यय दायित्वों के सापेक्ष राजस्व के संरचनात्मक कमी को कम कर सके, अंतर-सरकारी वित्तपोषण में असमानता को दूर कर सके और निरीक्षण एवं प्रकटीकरण (disclosure) के लिए एक और अधिक स्थायी विनियामक रूपरेखा विकसित कर सके। ब्राजील, कोलंबिया और दक्षिण अफ्रीका जैसे देशों में अपने शहरों के लिए विनिर्दिष्ट राजस्व लिखतों (instruments) के साथ राष्ट्रीय कानून हैं।

2.39 इसलिए, स्थानीय निकायों को पर्याप्त और और प्रभावी कर स्रोत प्रदान किया जाना बहुत ही महत्वपूर्ण है। यद्यपि अंतराष्ट्रीय अनुभव इस दिशा में एक सकारात्मक प्रवृत्ति को दर्शाता है, लेकिन कोविड संकट के कारण विशेष रूप से नगरपालिकाओं, जिनके राजस्व (कर, उपयोगकर्ता शुल्क) में काफी गिरावट आई है और व्यय (स्वास्थ्य और अन्य सामाजिक सहायता उपाय) तेजी से बढ़े हैं, के संदर्भ में और असमानताएं भी अधिक बढ़ गई हैं। इसलिए, संघीय सरकारों में स्थानीय शासनों की इन चुनौतियों का समाधान करने के लिए मुख्य विशेषताओं और सर्वोत्तम रीतियों की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है।

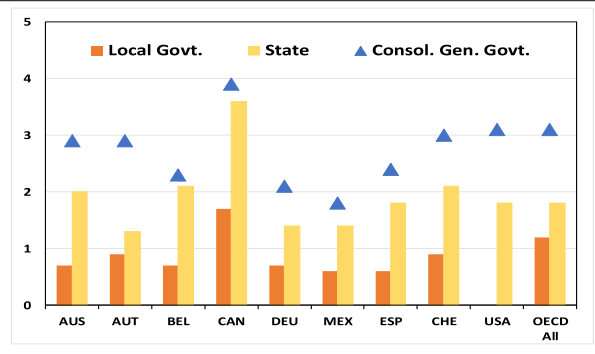
स्थानीय शासनों का व्यय

2.40 आय बढ़ने के साथ-साथ संघीय सरकारों ने सामान्य रूप से स्थानीय निकायों हेतु शिक्षा और स्वास्थ्य व्यय के अंश को अच्छा खासा बढ़ाया है। कुछ ओईसीडी संघीय सरकारों में शिक्षा और स्वास्थ्य पर व्यय शासनों के व्यय के आधे से भी अधिक हो सकता है (चित्र 2.8)। कई देशों में, स्थानीय निकाय भी निवेश-आधारित संवृद्धि का एक प्रमुख भागीदार रहे हैं। स्थानीय निकायों का निवेश व्यय अनेक ओईसीडी संघीय सरकारों में सामान्य सरकारी क्षेत्र के कुल निवेश का लगभग एक तिहाई है (चित्र 2.9)। ये दोनों कारक इस बात को इंगित करते हैं कि अनेक देशों में बड़े ऊर्ध्वाधर असंतुलन उदारवादी (सॉफ्ट) बजट दबावों के कारण हैं। आमतौर पर स्थानीय शासन, जो उच्च स्तर की सरकार की ओर से व्यय हेतु हस्तांतरण प्राप्त करते हैं, कम दक्षता से व्यय खर्च करते हैं, जबकि यदि उन पर स्थानीय स्तर पर कराधान से राजस्व जुटाने की जिम्मेदार दी गई होती तो वे अधिक दक्षता के साथ व्यय खर्च करते। इससे उच्च स्तरीय सरकार के स्तर पर अनेक प्रकार के व्यय की जिम्मेदारियों के कारण और सभी स्तरों पर लोक व्यय के आवधिक निष्पादन का मूल्यांकन करने की आवश्यकता के कारण समस्याएं पैदा हो जाती है।

चित्र 2.8 ओईसीडी व्यय संरचना
(स्थानीय शासन का व्यय प्रतिशत)



चित्र 2.9: ओईसीडी लोक निवेश
(जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: ओईसीडी डेटाबेस स्थानीय निकायों का राजस्व

2.41. स्थानीय निकायों के वित्तों को सुदृढ़ करने, उनके आर्थिक जोखिम (moral hazard) और पूर्व वित्तीय जोखिमों को सीमित करने के लिए स्थानीय स्तर पर राजस्व जुटाना आवश्यक हो गया है। जबकि कुछ देश, जैसे आस्ट्रेलिया और मैक्सिको स्थानीय शासनों को उच्च स्तरीय सरकार से परामर्श किए बिना कुछ कर दरें निर्धारित करने के लिए पूर्णतः प्राधिकृत हैं, परंतु अन्य देशों में ऐसा नहीं है। उदाहरण के लिए, भारत और चीन में निकायों के पास राजस्व के साधनों पर अपर्याप्त नियंत्रण होने के साथ-साथ उन्हें जुटाने की क्षमता भी पर्याप्त है। उनके स्थानीय शासन राजस्व (आमतौर पर प्रयोक्ता शुल्कों और संपत्ति करों से) जीडीपी के 5 प्रतिशत से भी कम हैं।¹⁵ संयुक्त राज्य अमेरिका का अनुभव - जहां प्रत्येक राज्य निर्णय ले सकता है कि वह अपने स्थानीय शासन को कौन-से कर लिखतों के लिए अधिकृत कर सकता है - भारत के लिए यह एक सीख है, क्योंकि भारत में चौहत्तरवें संविधान संशोधन में समान मॉडल का अनुकरण किया गया है। तथापि, भारत में इस प्रक्रिया को लगातार आगे बढ़ाने में राज्य सरकारों की सर्वसम्मति बनाना अधिक संस्थागत चुनौती है। संयुक्त राज्य अमेरिका और कनाडा में कुछ प्रांत और बड़े शहर समान कर आधार और संभवतः समान कर प्रशासन को अपनाते हुए किसी राज्य/प्रांतीय कर पर आयकर लगा सकते हैं।

2.42 बढ़ते शहरीकरण से अब स्थानीय निकायों, विशेष रूप से नगरपालिकाओं, के राजस्व को बढ़ाए जाने की आवश्यकताएं उभरकर आ रही हैं, क्योंकि उनकी अवसंरचना की आवश्यकताओं केंद्र सरकार के पारंपरिक राजस्व की क्षमताओं एवं हस्तांतरणों की तुलना में काफी बढ़ चुकी हैं। ग्रामीण शहरी निकायों के विपरीत, शहरी क्षेत्र विशेष रूप से शहरी निकायों में वित्तीय रूप से आत्म-निर्भर बनने की आर्थिक क्षमता है, बशर्ते कि उनके लिए सही कानूनी रूपरेखा और सहयोगात्मक नीतियां बनाई गई हों। भारत में, राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) को नगरपालिकाओं और अन्य स्थानीय निकायों के लिए करों के निर्धारण और राज्यों

¹⁵ स्लैक, एनिड एंड रिचर्ड बर्ड (2015); "How to reform the Property Tax: Lessons from Around the World" आईएमएफजी पेपर्स ऑन म्यूरनिसिपल फाइनेंस एंड गवर्नेंस, नं. 21, टोरंटो

और उनके नगरपालिकाओं के बीच वित्तीय संबंधों के बारे में अनुशंसा करने में अत्यधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाने की आवश्यकता है।

2.43 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव यह बताता है कि स्थानीय निकायों के लिए पानी और बिजली की आपूर्ति के लिए (टैरिफ) के साथ-साथ संपदा कराधान सर्वोत्तम विकल्पों में से एक है।¹⁶ वैश्विक मानकों के अनुसार, भारतीय शहरों में संपत्ति कर राजस्व विकासशील देशों के औसत जीडीपी का लगभग 0.7 प्रतिशत है, जो चीन की तुलना में काफी कम है। जो कार्यात्मक और वित्तीय शक्तियों के हस्तांतरण में बड़ी अंतर-राज्यीय असमानताएं दर्शाती है, जिसमें कई राज्यों में स्थानीय निकायों पर संपत्ति कर लगाने पर प्रभावी सीमाएं शामिल हैं। कई ओईसीडी और उभरती विकासशील अर्थव्यवस्थाओं वाले देशों में, अचल संपत्तियों पर आवर्तक कर राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों के लिए सबसे महत्वपूर्ण कर राजस्व बनकर सामने आए हैं। अतः, इस दिशा में आगे बढ़ने की काफी संभावनाएं हैं, और उपरोक्त में वर्णन किए गए अनुभव इस बात की ओर इशारा करते हैं कि सार्वभौमिक कवरेज, सीमित छूटों, पारदर्शी और अद्यतन संपत्ति मूल्य एवं कर की दरों के साथ संपदा कराधान के लिए एक फ्रेमवर्क बनाए जाने की आवश्यकता है, जो वैश्विक मानकों के अनुरूप हो।

2.44 कुल मिलाकर स्थानीय निकायों की अपनी अवसंरचना आवश्यकताओं को राजकोषीय अनुशासन के साथ दक्षतापूर्वक अपने विवेकाधिकार से राजस्व संग्रहण को बढ़ाए। इस बीच, स्थानीय निकायों को किए जाने वाले राजकोषीय हस्तांतरण उनके राजकोषीय असंतुलों का समाधान करने में काफी सहायक है, किंतु उनकी राजस्व क्षमता के निर्माण के लिए उन्हें प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है।

स्थानीय निकायों की राजकोषीय स्थिरता

2.45 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से प्राप्त सीखों में से यह एक है स्थानीय शासनों पर संसाधनों को दृष्टिगत करते हुए कठोर बजट को सीमित रखना महत्वपूर्ण उपाय है ताकि वे अपने बड़े ऊर्ध्वाधर असंतुलों से वित्तपोषण जोखिमों को नियंत्रित कर सकें जिन्हें उच्च स्तरीय सरकार के हस्तांतरणों द्वारा कवर किया जाना चाहिए। इस प्रकार बजट कठोर कदमों का लक्ष्य व आशय उनके मौजूदा व्यय को वर्तमान राजस्व से संतुलित करने और निर्दिष्ट वित्तपोषण स्रोतों से पूंजी व्यय को सीमित करने से है। तथापि, इसे प्रभावकारी रूप देने के लिए इन उपायों के लिए उपयुक्त परिभाषा दी जानी चाहिए, और इस बात की निगरानी की जानी चाहिए कि स्थानीय शासनों की बैलेंस शीट सामान्य सरकारी राजकोषीय लक्ष्यों से संगत हैं या नहीं, और वे अपनी आकस्मिक

¹⁶ अनेक स्थानीय प्रशासन कुछ सेवाओं पर अन्य चुनिंदा कर और व्यवसायों पर लाइसेंस शुल्क लगाते हैं; ये प्रायः अधिक राजस्व जुटाते हैं और अनुभव से पता चला है कि वे विनियामक उद्देश्य की भी अधिक पूर्ति नहीं करते हैं। इसके विपरीत, संपदा कर कम विवेकगत और अधिक प्रगतिशील होते हैं

देयताओं में बढ़ोत्तरी होने दें। कई देशों में, सीमित निगरानी और बेलआउट की प्रत्याशा ने स्थानीय सरकारी वित्तों में भेद्यनीयताओं को तेजी से बढ़ाया है।

2.46 स्थानीय निकायों के राजस्वों और व्यय दायित्वों में ढांचागत असंगतता के संबंध में स्थानीय शासनों के अंतर्निहित जोखिमों के बारे में चीन एक स्पष्ट उदाहरण है। वैश्विक वित्तीय संकट के बाद, चीन के स्थानीय शासनों ने निषिद्ध स्रोतों से बिना रिकॉर्ड किए हुए उधार लेने के लिए अनियमित वित्तपोषण के साधकों (vehicles) को स्थापित कर बड़े पैमाने पर राजकोषीय सहायता एवं प्रोत्साहन (fiscal stimulus) लागू किए। चीन के 2015 के नए बजट का लक्ष्य स्थानीय शासन के वित्तों से जोखिमों को सीमित करने हेतु सुधार लाना, स्थानीय निकायों के लिए बांड बाजार विकसित करना और अंतर-सरकारी राजस्व एवं व्यय को बेहतर ढंग से सुसंगत बनाना था।

2.47 विकसित देशों में, स्थानीय निकायों वाणिज्यिक बैंकों से तथा अपने वित्तीय संस्थानों और राजकोषीय नियमों की सामर्थ्यता के आधार पर बाँड जारी करके सुचित तरीके से उधार लेते हैं, जिससे उन्हें क्रेडिट रेटिंग सुधारने और क्रेडिट लागत घटाने में मदद मिलती है। उनतीस ओईसीडी देशों के कर्ज और वाणिज्यिक देनदारी (debt) राज्य सरकारों के उधारों के आधे से भी अधिक हो गए हैं।¹⁷ यूरोप में, ये कर्ज ज्यादातर वाणिज्यिक बैंकों द्वारा प्रदान किए जाते हैं, जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका और कनाडा में स्थानीय निकायों के बांडों के लिए विकसित बाजार है।

2.48 उपरोक्त विचार बड़ी नगरपालिकाओं के लिए खास तौर पर महत्वपूर्ण हैं। नगरपालिका द्वारा उधार लेने के लिए नीतिगत रूपरेखा को अपनाने वाले उभरती विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में दक्षिण अफ्रीका का पहला स्थान है। उसने शहरी क्षेत्रों में स्वयं के स्रोत के राजस्व उपायों (मुख्य रूप से संपत्ति कर, बिजली और पानी के प्रशुल्कों के माध्यम से) के लिए एक पूर्वानुमेय कानूनी रूपरेखा निर्मित किया है और कम कर आधार वाले गरीब ग्रामीण क्षेत्रों में समान रूप से हस्तांतरण किए हैं।

2.49 इसके साथ-साथ, बाजार उधारों का लाभ उठाने के लिए, ऐसी रूपरेखा के लिए स्थानीय निकायों के वित्तों और उसके संचालकों की जवाबदेही के बारे में बाजार में विश्वसनीय और पारदर्शी जानकारी होना भी आवश्यक है। ऐसे उदाहरणों में, राजकोषीय लेखाओं की रिपोर्टिंग एवं प्रकाशन और बहुवर्षीय बजटीकरण ताकि राजकोषीय नीति के समन्वय में तथा संघातों और वैकल्पिक परिदृश्यों से तत्परता से निपटने हेतु सुधार लाया जा सके, जो सर्वोत्तम सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन मानकों के अनुरूप हो। उप-राष्ट्रीय वित्तीय लेखाओं की लेखापरीक्षा भी एक महत्वपूर्ण घटक है जिसका उपयोग कई देशों में किया गया है। विभिन्न देशों, जैसे कि मैक्सिको में राज्य सरकारों से अपेक्षा की जाती है कि वे वित्तीय बाजारों को बाजार से उधार लेने के लिए क्रेडिट रेटिंग प्रणाली को अपनाएं।

¹⁷ ओईसीडी, 2016

2.50 इन उदाहरणों की संगतता में, भारत 2003 के राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम को एक नियम-आधारित राजकोषीय नीति के साथ प्रगामी रूप से अद्यतन कर रहा है, जो सरकार की देनदारी, राजकोषीय घाटों और राजस्व घाटों को निर्धारित लक्ष्यों तक सीमित करती है। यद्यपि, राज्यों द्वारा बाजार से उधार लेने की प्रवृत्ति समय के साथ-साथ बढ़ी है, किंतु संघ द्वारा निहित गारंटियों की निरंतर अपेक्षाओं के चलते, और अब कोविड संकट के चलते कटौती करने के दबावों में राजकोषीय स्थिरता लाने में अभी भी बाधाएं हैं।¹⁸ जैसा कि अध्याय 13 में चर्चा की गई है, अंतिम चार वित्त आयोगों (और मौजूदा आयोग) ने स्थानीय निकायों के लेखाओं, उनकी लेखापरीक्षा और वित्तीय प्रकटीकरण (disclosure) को अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप बनाने के लिए निष्पादन मानदंड निर्धारित करने के लिए विशिष्ट अनुशंसाएं की हैं। तथापि, भारत अभी भी इस संबंध में अपेक्षित प्रगति नहीं कर पाया है। विशेष रूप से, अभी भी राज्यों के लेखाओं के संबंध में सुसंगत और समेकित डेटा उपलब्ध नहीं हैं। परिणामस्वरूप, भारत उन देशों के समूह में शामिल हो गया है जिनमें संघ सरकार एवं राज्य सरकारें (राज्य लेखाओं सहित) राजकोषीय वित्तों (aggregates) की रिपोर्टिंग नहीं करते हैं।¹⁹ इसके विपरीत, अन्य उभरती हुई विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के देशों में ब्राजील और दक्षिण अफ्रीका अंतर्राष्ट्रीय मानकों का अनुपालन करते हुए सामान्य सरकार के वित्तों की रिपोर्टिंग करते हैं।

निष्कर्ष

2.51 कोविड संकट और उसके व्यापक प्रभाव के फलस्वरूप राजकोषीय संघवाद में किए गए बदलावों से राज्य सरकारों ने संघ सरकार के सहयोग के अभाव में राजकोषीय लागतों और संकट के विषम क्षेत्रीय प्रभाव से निपटने में अपनी असमर्थता जताई है। इन मुद्दों, जिनके महत्वपूर्ण और कई गुना सामाजिक निहितार्थ हैं, से निपटने में और स्वतंत्र वित्तीय संस्थानों के निर्माण में संघ सरकार और राज्य वित्त आयोगों के बीच ज्यादा सहयोग बढ़ाया जाना बहुत ही महत्वपूर्ण है। अंतर्राष्ट्रीय अनुभव भारत को महत्वपूर्ण अवसर प्रदान करता है कि अपने अनुभवों और प्रवृत्तियों को अपने समकक्ष देशों के बेंचमार्क के अनुरूप स्थापित करे और अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों में सर्वोत्तम रीतियों (practices) को स्थापित करे।

2.52 महामारी के दौरान उत्पन्न अंतर्राष्ट्रीय चुनौतियों में एक महत्वपूर्ण इक्वालाइजेशन (equalization) आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संसाधनों की उपलब्धता। इस संकट के दौरान संसाधनों की उपलब्धता और वितरण, अगले दशक के दौरान राजकोषीय संघीय संबंधों को आकार

¹⁸ हाल के एक अध्ययन में यह आकलन किया गया है कि बॉड स्प्रेड के विविध फंडामेंटल्स के बावजूद, राज्यों में उनका विस्तार अपेक्षाकृत संकीर्ण रहा है। “भारतीय राज्यों में राजकोषीय अनुशासन: बाजार-आधारित एवं अन्य विकल्प” (आईएमएफ चयनित मुद्दे, जुलाई 2, 2018)

¹⁹ सरमा, अतुल और देबनानी चक्रवर्ती, भारतीय संघीय प्रणाली में तीसरे स्तर के शासन का एकीकरण, पालग्रेव मैकमिलन, 2018, ISBN 978-981-10-5624-6

प्रदान करेंगे। इस संदर्भ में, भारत का राजस्व अनुपात अपेक्षाकृत निम्न स्तर पर रहा है। तथापि, इसे अन्य उभरती हुई विकासशील अर्थव्यवस्था के करीब लाने का दबाव भी बढ़ रहा है, ताकि इससे सामाजिक और विकास संबंधी जरूरतों की बेहतर ढंग से पूरा किया जा सके।

2.53 भारत का ऊर्ध्वाधर राजकोषीय अंतराल (vertical fiscal gap) अन्य संघीय सरकारों की तुलना में अधिक है, जो राज्य सरकारों के मध्य राजस्व और व्यय विकेंद्रीकरण के बीच असंगतता को परिलक्षित करता है, और समय के साथ-साथ यह बढ़ा है। भारत में राज्यों के बीच विषमता, जैसा कि अब कोविड संकट के तात्कालिक समाधान परिणामों में उनकी भिन्न स्वास्थ्य क्षमता से काफी स्पष्ट हो रहा है, यह अंतराल भारत में राज्यों के स्तर पर क्षैतिज राजकोषीय असंतुलन के समाधान करने के लिए हस्तांतरण का एक निर्धारक बन गया है।

2.54 फार्मूला-आधारित हस्तांतरणों के अलावा, देशों ने बुनियादी ढांचे की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए विवेकगत (discretionary), विशिष्ट-प्रयोजन हस्तांतरणों का उपयोग किया है। अंतर्राष्ट्रीय अनुभव इस बात पर स्पष्ट है कि ये अंतरण तब अधिक प्रभावी और प्रगतिशील होते हैं, जब वे अच्छी तरह परिकल्पित आउटपुट या परिणाम-आधारित संकेतकों पर आधारित होते हैं, इसकी पुष्टि राज्य सरकारों द्वारा कोविड जनित स्वास्थ्य संकट से निपटने के निर्धारण में और भी अधिक स्पष्टता से हो रही है।

2.55 अन्य संघीय सरकारों में, सरकार के तीसरे स्तर स्थानीय निकायों के शासन से एक मुख्य सीख यह निकलकर आई है कि बढ़ते शहरीकरण की बढ़ती आवश्यकताओं (विशेष रूप से स्वास्थ्य और शिक्षा के संबंध में) को पूरा करने के लिए अनुकूल और स्थानीय स्रोत आधारित राजस्व जुटाए जाएं, स्थानीय शासन के वित्तों को सुदृढ़ किया जाए और आर्थिक जोखिम (moral hazard) को सीमित किया जाए। इन सीखों की संगतता में, और अन्य उपायों को ध्यान में रखकर, इस आयोग ने संपत्ति कर बढ़ाने और स्थानीय निकायों लेखापरीक्षित (बैलेंस शीटों) को जन साधारण को उपलब्ध कराए जाने हेतु हस्तांतरणों पर कई निष्पादन मानदंडों को अपनाए जाने की अनुशंसा की है।

2.56 निःसंदेह, वैश्विक पटल पर मौजूदा आर्थिक संकट के दौर में, दक्ष लोक वित्त प्रबंधन एवं उसके प्रति जवाबदेही की आवश्यकता और भी महत्वपूर्ण हो जाता है। मौजूदा आर्थिक संकट के प्रभावों को सीमित करने के लिए इससे उत्पन्न सक्रिय प्रभावों से निपटने के लिए सहायता देने हेतु तात्कालिक नवीन नवप्रवर्तनशील समन्वय कार्यप्रणाली को अपनाया है। जिसमें गवर्नेंस व राजकोषीय साधनों का प्रयोग शामिल है। मौजूदा वैश्विक आर्थिक संकट भारत के लिए स्पष्ट सबक है, जिनमें राज्य वित्त आयोगों के गठनों में निरंतरता सुनिश्चित करने के साथ उनका वित्त पोषण आयोग के साथ सतत सहयोग शामिल है। कुल मिलाकर, अंतर्राष्ट्रीय अनुभव यह स्पष्ट करता है कि संघ सरकार और राज्यों के बीच राजनीतिक और संस्थागत स्तरों पर एक राय होने के कई लाभ हैं, जिससे राजकोषीय इक्वालाइजेशन की गहनता से निगरानी करने में,

राजकोषीय संघवाद पर पड़े नए संघातों की समीक्षा करने में और अनुदानों पर निष्पादन मानदंडों को निर्धारित करने में सहायता मिलती है।

अध्याय 3

संदर्भ-अवधारणा : विगत का विश्लेषण

15वें वित्त आयोग (एफसी-XV) ने 2011-12 से 2019-20 (बीई) की अवधि के दौरान संघ और राज्यों के वित्त तथा अंतर-सरकारी अंतरणों की समीक्षा की। 2015-16 के बाद की अवधि में देश के राजकोषीय संघवाद और राजकोषीय प्रणाली की रूपरेखा में मूलभूत परिवर्तन हुए हैं। इस बीच योजना आयोग को समाप्त किया गया, योजनाबद्ध और गैर- योजनाबद्ध व्यय के बीच विभेद को समाप्त किया गया, माल एवं सेवा कर लागू करने के माध्यम से अप्रत्यक्ष कराधान प्रणाली में परिवर्तन होने के साथ-साथ 14वें वित्त आयोग द्वारा करों के विभाज्य पूल में राज्यों के अंश में उल्लेखनीय वृद्धि करते हुए उसे 42 प्रतिशत किया गया।

राजकोषीय समेकन के संबंध में धीरे-धीरे आगे बढ़ते हुए पर्याप्त प्रगति की गई तथा राजकोषीय घाटा 2011-12 में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 5.9 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 3.4 प्रतिशत हो गया था और राजस्व घाटे में भी समरूप गिरावट आई जो 4.5 प्रतिशत से घटकर 2.4 प्रतिशत पर आ गया। इस समेकन को, कर-जीडीपी अनुपात में सीमांत सुधार करके, जो 10.2 प्रतिशत से बढ़कर 11 प्रतिशत हो गया, विनिवेश से प्राप्तियों में बढ़ोत्तरी करके और मुख्य रूप से पेट्रोलियम सब्सिडी को घटाकर राजस्व व्यय को कम करके हासिल किया गया है। जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, रक्षा सेवाओं पर व्यय 2011-12 के 2 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 1.5 प्रतिशत हो गया। इसी अवधि के दौरान जीडीपी की तुलना में ऋण का अनुपात 51.8 प्रतिशत से सुधरकर 47.9 प्रतिशत हो गया। 01 जुलाई 2017 को माल एवं सेवा कर लागू किए जाने से, राज्यों के लिए पांच वर्षों तक 14 प्रतिशत की आश्चर्यजनक राजस्व वृद्धि तो सुनिश्चित हो गई किंतु संघ सरकार के राजस्व में एक प्रकार की अनिश्चिता-सी आ गई थी। उपर्युक्त संकेतक संघ सरकार की खाद्य एवं उर्वरक सब्सिडी प्रतिबद्धताओं को पूरा करने हेतु आस्थगित देयताओं और एवं गैर-बजट उधारियों की बढ़ती विवशताओं का समावेश नहीं करते। अदत्त देयताएं और बजट-भिन्न उपाय (ईबीआर) राजकोषीय लेखा की सत्यनिष्ठा को प्रभावित करते हैं। एक स्वागतयोग्य कदम के तौर पर, संघ सरकार ने 2019-20 से अपने मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण में ईबीआर के विवरणों को शामिल करना प्रारंभ कर दिया है।

राज्यों के संदर्भ में, 2011-12 से 2018-19 की अवधि में राज्यों के संबंध में समेकित राजकोषीय संकेतकों का अवहास हुआ है, जहां सकल राजकोषीय घाटा जीडीपी के 1.9 प्रतिशत से बढ़कर 2.5 प्रतिशत हो गया। बिजली वितरण कंपनियों के वित्तीय एवं प्रचालनिक सुधार और पुनरुद्धार के लिए शुरु की गई उज्ज्वल डिस्कॉम ऐश्योरेंस योजना (उदय) का राज्य सरकारों के समेकित संकेतकों पर 2015-16 और 2016-17 दोनों वर्षों में नकारात्मक प्रभाव पड़ा है। उदय योजना का प्रभाव राज्यों के कुल ऋण-जीडीपी अनुपात में भी दिखाई दिखाई दिया, जो 2011-12 के 22.6 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 24.3 प्रतिशत हो गया था। 14वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं को कार्यान्वित किए जाने के फलस्वरूप यह देखा गया कि जीडीपी अनुपात के रूप में राज्यों को किया जाने वाला समग्र कर अंतरण, 2014-15 के 2.7 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 4 प्रतिशत हो गया। हस्तांतरण में इस वृद्धि के बावजूद भी, सात पूर्वोत्तर एवं हिमालयी राज्यों (पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर राज्य सहित) ने अपने सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के अनुपात के रूप में, 2014-15 और 2015-16 के बीच संघ से प्राप्त होने वाले समग्र अंतरणों में गिरावट देखी है, जिसका मुख्य कारण सामान्य केंद्रीय सहायता, विशेष केंद्रीय सहायता और विशेष योजनाबद्ध सहायता के रूप में दिए जाने वाले सहायता अनुदान में कमी किया जाना है।

अंतर-सरकारी हस्तांतरणों में, संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों में अंतरण का अंश 13वें वित्त आयोग के 23.8 प्रतिशत से बढ़कर 14वें वित्त आयोग की अवधि के पहले चार वर्षों में 31.37 प्रतिशत पर पहुंच गया। संघ के हस्तांतरणों में अनुदान देने के स्थान पर अंतरण की व्यवस्था अपनाने के संघटनात्मक बदलाव से राज्यों को अपनी इच्छानुसार व्यय करने की अत्यधिक नम्यता (स्वतंत्रता) प्राप्त हुई।

3.1 इस आयोग के विचारार्थ विषयों (टीओआर) में आयोग से यह अपेक्षा की गई है कि वह “संघ और राज्यों की वर्तमान वित्त व्यवस्था, घाटे, ऋण स्तरों, नकद अनिशेष और राजकोषीय अनुशासन कायम रखने के प्रयासों की स्थिति की समीक्षा करेगा और मजबूत राजकोषीय प्रबंधन करने के लिए राजकोषीय समेकन की रूपरेखा की सिफारिश करेगा, जहां समता, दक्षता और पारदर्शिता के सिद्धांतों द्वारा मार्गदर्शित होकर देश में अधिक समावेशी विकास करते हुए सामान्य और सरकारी ऋण और घाटे के स्तर को उपयुक्त रूप में बनाए रखने के लिए केंद्रीय सरकार और राज्य सरकारों की जिम्मेदारी को ध्यान में रखा जाए। आयोग यह जांच भी कर सकेगा कि क्या राजस्व घाटा अनुदान दिए जाएं” (पैराग्राफ 5)। तदनुसार, आयोग ने 2011-12 और 2020-21 (बीई) के बीच की प्रवृत्तियों पर विशेष ध्यान देते हुए संघ और राज्यों के वित्त की प्रमुख प्रवृत्तियों की समीक्षा की है।

3.2 पिछले पांच वर्षों में देश की रोजकोषीय व्यवस्था में काफी परिवर्तन हुए हैं। योजना आयोग को समाप्त किया गया और इसके स्थान पर 01 जनवरी 2015 को नीति (नेशनल इंस्टिट्यूशन फॉर ट्रांसफॉर्मिंग इंडिया) आयोग की स्थापना की गई। योजना आयोग को समाप्त किए जाने से केंद्रीय आयोजना का पैसठ वर्षों का लंबा युग समाप्त हो गया और राज्यों के लिए हस्तांतरणों की व्यवस्था में मूलभूत परिवर्तन का मार्ग खुला। संसाधनों के आवंटन-निर्धारण में नीति आयोग की भूमिका नहीं होती, जैसाकि उसके पूर्ववर्ती आयोग की भूमिका थी। नीति आयोग की परिकल्पना 'सहकारी संघवाद को बढ़ावा देने, नागरिकों की भागीदारी को बढ़ाने, अवसर से समतावादी पहुंच उपलब्ध कराने, भागीदारी के साथ सुशासन को बढ़ावा देने और प्रौद्योगिकी के प्रयोग को बढ़ाने के लिए की गई है।'¹ राज्यों की सक्रिय सहभागिता के साथ राष्ट्रीय विकास प्राथमिकताओं का एक साझा विज्ञान परिकल्पित करने के लिए, 'नीति आयोग विकास प्रक्रिया में एक महत्वपूर्ण मार्गदर्शन और कार्यनीतिक सहयोग प्रदान करेगा।'² इसका एक परिणाम यह हुआ कि मार्च 2017 में 12वीं पंचवर्षीय योजना को समाप्त किए जाने के बाद 2017-18 के संघ के बजट में योजनाबद्ध एवं गैर-योजनाबद्ध व्यय के बीच भिन्नता समाप्त हो गई। इसके स्थान पर, व्यय को राजस्व एवं पूंजी के रूप में वर्गीकृत करने की, संवैधानिक रूप से अधिदिष्ट और सार्वभौमिक रूप से स्वीकार्य मानक रीति (प्रेक्टिस) को अपनाया गया है।

3.3 14वें वित्त आयोग का पंचाट अपने विगत आयोगों से अलग था। आयोग ने गैर-योजनाबद्ध एवं योजनाबद्ध राजस्व व्ययों, दोनों पर पुनर्विचार किया और राज्यों के लिए अंतरण को 2015-16 से आगे की अवधि हेतु विभाज्य पूल के 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत कर दिया था। इससे न केवल सामान्य प्रयोजन के हस्तांतरणों के पैमाने में काफी वृद्धि हुई, अपितु संघ से राज्यों को किए जाने वाले समस्त हस्तांतरणों में भी एक बड़ा संरचनात्मक परिवर्तन हुआ। परिणामस्वरूप, योजना आयोग द्वारा पूर्व में संस्तुत विभिन्न योजनाबद्ध व्ययों, जैसे कि सामान्य केंद्रीय सहायता (एनसीए), विशेष केंद्रीय सहायता (एससीए) और विशेष योजनाबद्ध सहायता (एसपीए) को समाप्त कर दिया गया। नीति आयोग द्वारा गठित मुख्यमंत्रियों के एक उप-समूह द्वारा दी गई अनुशंसाओं³ के आधार पर, संघ सरकार ने भी 2016-17 में केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) को अट्टाईस प्रमुख योजनाओं में परिवर्तित कर दिया, जिनमें छह प्रमुख शीर्ष योजनाएं, बीस शीर्ष योजनाएं और दो वैकल्पिक योजनाएं शामिल हैं। वर्तमान में, उनतीस योजनाओं का कार्यान्वयन किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त,

¹ कैबिनेट सचिवालय का संकल्प, सं. 511/2/1/2015 दिनांक 1 जनवरी, 2015

² तत्रैव

³ केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं को तर्कसंगत बनाने पर गठित मुख्यमंत्रियों के उप-समूह की रिपोर्ट, अक्टूबर 2015.,

<https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2019-08/Final%20Report%20of%20the%20Sub-Group%20submitter%20to%20PM.pdf>

सीएसएस के मध्यावधि फ्रेमवर्क और उनकी समाप्ति की तारीखों को वित्त आयोग चक्रों की समाप्ति से (को-टर्मिनस) संबद्ध कर दिया गया है। लोक वित्त प्रबंधन से संबंधित एक प्रमुख पहल यह रही है कि लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के माध्यम से एक प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) प्रक्रियाविधि शुरू की गई है। अन्य दो सुधारों के अंतर्गत एक था, रेलवे बजट का सामान्य बजट में विलय और दूसरा, 2017-18 के बजट से, 01 फरवरी को बजट प्रस्तुत किए जाने की व्यवस्था की शुरुआत।

3.4 इस अवधि में 14वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं की स्वीकृति तथा 01 जुलाई, 2017 से देशभर में माल एवं सेवा कर (जीएसटी) व्यवस्था के कार्यान्वयन के फलस्वरूप अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों की रूपरेखा में व्यापक परिवर्तन भी हुए। कर-अंतरण में तेजी से वृद्धि के कारण सामान्य-प्रयोजनों के लिए होने वाले हस्तांतरणों के अंश में बढ़ोत्तरी हुई है। दूसरी ओर, संघ सरकार द्वारा उठाए गए कदमों से भी हस्तांतरणों की संरचना में दो तरह से परिवर्तन हुए हैं : (क) राज्यों को योजना अयोग के माध्यम से सहायता देने की प्रक्रिया को समाप्त किया गया है और (ख) सीएसएस में राज्यों की हिस्सेदारी में वृद्धि की गई है ताकि संघ सरकार की सहायता पर राज्यों की निर्भरता कम हो सके।

3.5 इसमें कोई संशय नहीं है कि देश में अप्रत्यक्ष कराधान के क्षेत्र में जीएसटी की शुरुआत सबसे महत्वपूर्ण संरचनात्मक सुधार है। बड़ी संख्या में संघीय और राज्य करों को एक-साथ मिलाकर एकल कर व्यवस्था के साथ लागू जीएसटी प्रणाली से यह उम्मीद है कि विभिन्न करों की भरमार या 'कर के ऊपर कर' की व्यवस्था के दुष्प्रभावों से निजात मिलेगी तथा एकसमान राष्ट्रीय बाजार का मार्ग प्रशस्त होगा। उपभोक्ता के दृष्टिकोण से, जीएसटी लागू होने का सबसे बड़ा लाभ यह होगा कि जीएसटी से पहले की तुलना में, वस्तुओं पर समग्र कर भार में अनुमानित कमी आएगी। जीएसटी की उगाही के लिए संघ और राज्यों को समवर्ती क्षेत्राधिकार समनुदिष्ट किए जाने के लिए एक ऐसे विशिष्ट संस्थागत तंत्र की आवश्यकता थी जो यह सुनिश्चित करे कि करों की संरचना, डिजाइन और प्रचालन के बारे में निर्णय इन दोनों के द्वारा संयुक्त रूप से लिए जाएं। इसके लिए, राजकोषीय संघवाद के एक स्तंभ के रूप में जीएसटी परिषद का संस्थागत विकास, एक प्रमुख सकारात्मक कदम रहा है।

3.6 जीएसटी के कार्यान्वयन में कुछ विशेष चुनौतियां भी उभरकर सामने आई हैं। राजस्व प्राप्ति में आशानुरूप वृद्धि न हो पाने और निपटारे (सेटलमेंट) की प्रक्रिया में कठिनाइयों के कारण संघ और राज्यों, दोनों के वित्त पर प्रभाव पड़ा है। प्रारंभिक चरण में, उम्मीद से कम जीएसटी राजस्व प्राप्त होने के कारणों के तौर पर, कर-दरों एवं कर-विवरणियों में होने वाले अनेक बदलावों, विवरणियां दाखिल

करने की समय-सीमा में फेरबदल, इन्वॉयस मैचिंग, रिवर्स चार्ज जैसे अपवंचन-रोधी उपायों को देरी से लागू किए जाने, तकनीकी खामियों तथा बोझिल अनुपालन प्रक्रियाओं का उल्लेख किया जा सकता है।

3.7 इस अध्याय को पांच खंडों में विभाजित किया गया है। हमने सबसे पहले कोविड-19 महामारी के कारण उत्पन्न वर्तमान स्थिति की समीक्षा की है और उसके बाद जीएसटी की समीक्षा की है जिसके लिए हमारे पास वित्त 2017-18 (नौ माह), 2018-19 और 2019-20 के आंकड़े (डेटा) उपलब्ध हैं। हमने जीएसटी की समीक्षा अलग से की है, क्योंकि इसका संघ और राज्य, दोनों की वित्त व्यवस्था पर काफी प्रभाव पड़ा है। अपनी अंतिम रूपरेखा में आने के बाद, जीएसटी का हमारी पंचाट अवधि के दौरान वित्त पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेगा। तीसरे खंड में हमने संघ के वित्त की समीक्षा की है और उसके उपरांत चौथे खंड में राज्य के वित्त की समीक्षा की है। अंततः हमने अंतिम खंड में अंतर-सरकारी हस्तांतरणों की प्रवृत्तियों पर विचार किया है।

महामारी का प्रभाव

3.8 विश्व की अर्थव्यवस्था, जो पहले ही 2017 से घटती चली आ रही है, कोविड-19 से बुरी तरह से प्रभावित हुई और अब भी प्रभावित बनी हुई है, जोकि श्वसन संबंधी रोग उत्पन्न करने वाला एक नोवल कोरोनावायरस है, जिसे चीन के हुबई प्रांत के वुहान शहर में न्यूमोनिया के अचानक बड़ी संख्या में देखे गए मामलों बाद, दिसंबर, 2019 के अंत में सबसे पहले चीन द्वारा सूचित किया गया। चूंकि यह मानव से मानव में तेजी से फैलने वाला संक्रामक रोग है अतः यह विश्व के सभी देशों में तेजी से फैल गया और इसने बहुत जल्दी ही एक महामारी का रूप ले लिया। 22 अक्टूबर, 2020 तक, कोविड-19 ने 40 मिलियन से अधिक लोगों को प्रभावित किया और 210 से अधिक देशों में इससे 1.2 मिलियन लोगों की मृत्यु हो चुकी है। मानव जीवन को हुई दर्दनाक क्षति के अलावा, इस महामारी के भारी एवं अचानक बोझ ने सभी देशों की स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली को हिलाकर रख दिया है जिसके कारण चिकित्सकों एवं परा-चिकित्सकों, अस्पताल में बिस्तरों, गहन परिचर्या इकाइयों (आईसीयू), और संगरोध सुविधाओं का अभाव हो गया है। इस महामारी से, गैर-कोविड-19 रोगी भी प्रभावित हुए हैं।

3.9 विषाणु को नियंत्रित करने तथा मानव-जीवन को बचाने के लिए, अधिकांश देशों ने क्वारन्टीन और सामाजिक दूरी (सोशल डिस्टेंस) बनाए रखने के साथ बड़े स्तर पर लॉकडाउन की घोषणा की, जिसका उल्लेख अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ) ने भी अपनी हाल ही के विश्व आर्थिक परिदृश्य

(डब्ल्यूईओ) में 'ग्रेट लॉकडाउन' के रूप में किया है। आईएमएफ द्वारा जून, 2020 में जारी चेतावनी के अनुरूप इस 'ग्रेट लॉकडाउन' ने 'ग्रेट डिप्रेशन' के बाद 'वर्स्ट रिशेसन' (यानी मंदी के बुरे दौर) को जन्म दिया है। डब्ल्यूईओ के अक्टूबर, 2020 के अपडेट के अनुसार, 2020 में विश्व की अर्थव्यवस्था के 4.4 प्रतिशत पर सिकुड़ने की संभावना है। चूंकि इस महामारी का न तो कोई चिकित्सीय उपचार है, न कोई टीका उपलब्ध हुआ है, और न ही कोई रोगनिरोधक (प्रोफाइलेक्टिक) की खोजा गया है, अतः इसकी उग्रता और अवधि के आधार पर इस महामारी का प्रकोप कब तक रहेगा, यह कहना अनिश्चित है। अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ) ने यह उम्मीद की थी कि विश्व अर्थव्यवस्था में 2021 में 5.2 की वृद्धि होगी; 2021 में वैश्विक सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी)⁴ का स्तर 2019 के स्तर से 0.6 प्रतिशत ऊपर रहने की संभावना है। विश्व अर्थव्यवस्था के बारे में इसी प्रकार की संभावना विश्व बैंक (2020 में -5.2 प्रतिशत और 2021 में 4.2 प्रतिशत) जैसे अन्य अंतरराष्ट्रीय विशेषज्ञ-निकायों और आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन (ओईसीडी) (सभी ओईसीडी देशों के लिए 2020 में -9.3 प्रतिशत और 2021 में 2.2 प्रतिशत) द्वारा भी जताई गई है।

3.10 आईएमएफ के अप्रैल 2020 में प्रकाशित डब्ल्यूईओ के आंकड़ों के अनुसार, 2014-2019 की अवधि के दौरान भारतीय अर्थव्यवस्था विश्व के वार्षिक औसत 3.5 प्रतिशत की तुलना में 6.8 प्रतिशत की तेज गति से बढ़ी। 100 मिलियन से अधिक आबादी या 1 ट्रिलियन डॉलर से अधिक सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) वाली तेईस बड़ी अर्थव्यवस्थाओं में से एक, भारत की अर्थव्यवस्था वार्षिक औसत विकास दर के अनुसार 2013 से 2019 की अवधि के दौरान सबसे तेजी से बढ़ने वाली अर्थव्यवस्थाओं में से एक थी। आगे के समय में, अर्थव्यवस्था में इस प्रकार की तेजी को महामारी और अन्य तीन सॉबेरिंग विकासों से झटका लग सकता है।

3.11 सर्वप्रथम, जीडीपी के अनुपात के रूप में सकल स्थायी पूंजी सृजन में गिरावट आई, जो 2011-12 में 34.3 प्रतिशत से स्थिर रूप में घटकर 2017-18 में 30.8 प्रतिशत पर आ गई। हालांकि 2018-19 में वृद्धि के साथ 31.9 प्रतिशत पर आने के बाद यह 2019-20 में पुनः गिरकर 29.8 प्रतिशत पर आ गई। निवेश के संबंध में कोविड-पूर्व की गई इस घोषणा पर इस महामारी का दबाव पड़ने तथा विकास के प्रभावित होने की संभावना है।

3.12 दूसरी समस्या अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों द्वारा वाणिज्यिक क्षेत्रों को दिए जाने वाले ऋण (क्रेडिट) की धीमी वृद्धि कमी, और 2011-12 से देखी जाने वाली बैंकों की बढ़ती गैर-अनर्जक आस्तियों यानी नॉन-परफॉर्मिंग असेट्स (एनपीए) से संबंधित है। 2011-12 में 20.6 प्रतिशत की

⁴ वर्ल्ड इकॉनॉमिक आउटलुक अक्टूबर, 2020, अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष

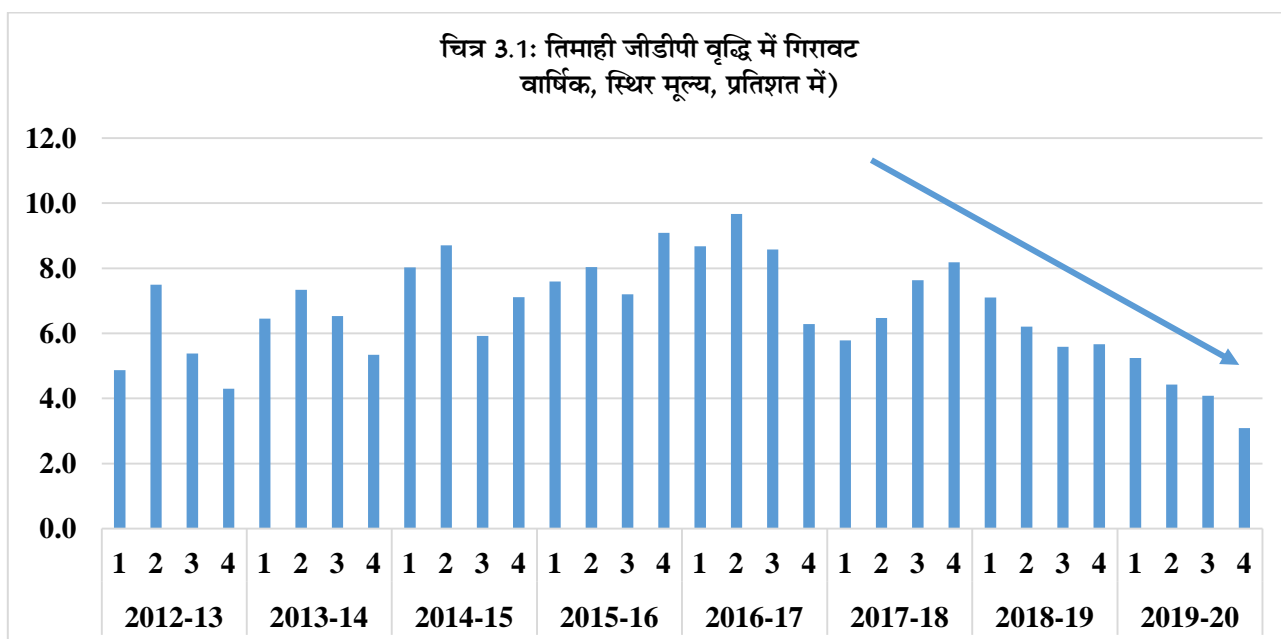
उच्च वृद्धि की तुलना में, ऋण वितरण में प्रत्येक वर्ष गिरावट आई जो 2018-19 में 7.2 प्रतिशत पर और 2019-20 में लगभग 6 प्रतिशत पर पहुंच गया।⁵ इस मंदी, जो 2005 और 2010 के बीच 24 प्रतिशत से अधिक की उच्च वार्षिक औसत ऋण वितरण के पांच वर्षों के बाद आई, का आंशिक कारण 2008 में वैश्विक वित्तीय संकट के संदर्भ में सरल मौद्रिक नीति का अपनाया जाना था। अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों के संबंध में सकल अग्रिमों के अनुपात के रूप में, सकल एनपीए में बढ़ोत्तरी हुई, जो 2008-09 में 2 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 14.6 प्रतिशत हो गया। 2018-19 में गिरावट के साथ यह 9.3 पर आ गया, और ऋण मोरेटोरियम तथा शिथिल आस्ति वर्गीकरण मानदंडों के साथ इसमें और गिरावट आई और 2019-20 में यह 8.5 प्रतिशत पर आ गया। एनपीए की समस्या सार्वजनिक क्षेत्र बैंकों में विशेष रूप से एक आम बात है।⁶ संघ सरकार ने 2017-18 में इन बैंकों में 80,000 करोड़ रुपए, 2018-19 में 1.06 लाख करोड़ रुपए और 2019-20 में 70,000 करोड़ रुपए डाले। उच्च एनपीए स्तरों से बैंकों का जोखिम बढ़ जाता है और उनका उधार देने की गतिविधियां सीमित हो जाती हैं। उच्च एनपीए की इस प्रकार की समस्या देश के सामने 1996 से 2002 के दौरान भी आई थी, जिसे सार्वजनिक उपक्रम बैंकों के पुनःपूंजीकरण और तेजी से बढ़ती अर्थव्यवस्था से सफलतापूर्वक निपटा लिया गया था। इन बैंकों के वर्तमान एनपीए की समस्या के उपरांत कोविड-19 महामारी ने अर्थव्यवस्था पर और बोझ डाल दिया है।

3.13 तीसरी समस्या है तिमाही जीडीपी वृद्धि में वर्ष-दर-वर्ष गिरावट, जैसा कि 2016-17 से देखा जा रहा है (चित्र 3.1)। 2019-20 की चौथी तिमाही में, अर्थव्यवस्था में पिछले वर्ष की समान तिमाही की तुलना में, 3.1 प्रतिशत की आकलित वृद्धि हुई। कोविड-19 महामारी ने 2019-20 की अंतिम तिमाही के अंत में देश को तब झटका दिया, जब अर्थव्यवस्था पहले से गिरावट के दौर से गुजर रही थी। 2020-21 की प्रथम तिमाही में जीडीपी में 23.9 प्रतिशत की गिरावट हुई।

⁵ वित्तीय स्थिरता रिपोर्ट परिदृश्य, आरबीआई, जुलाई 2020

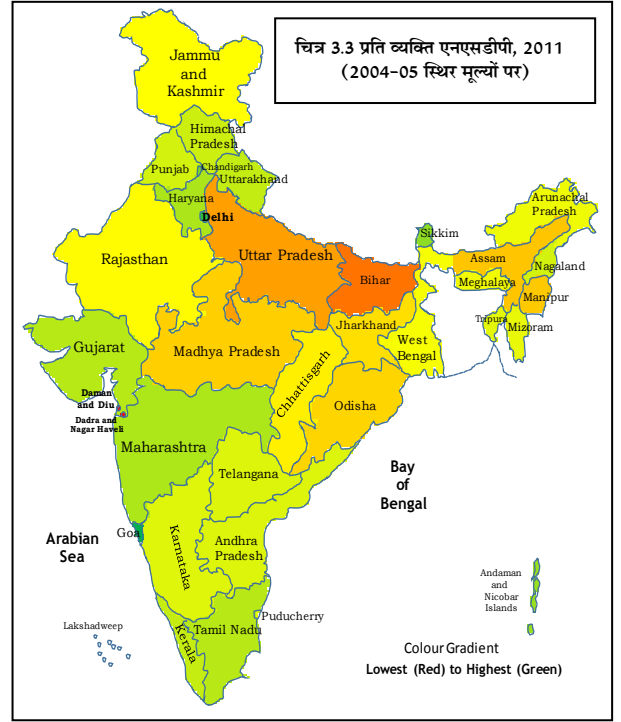
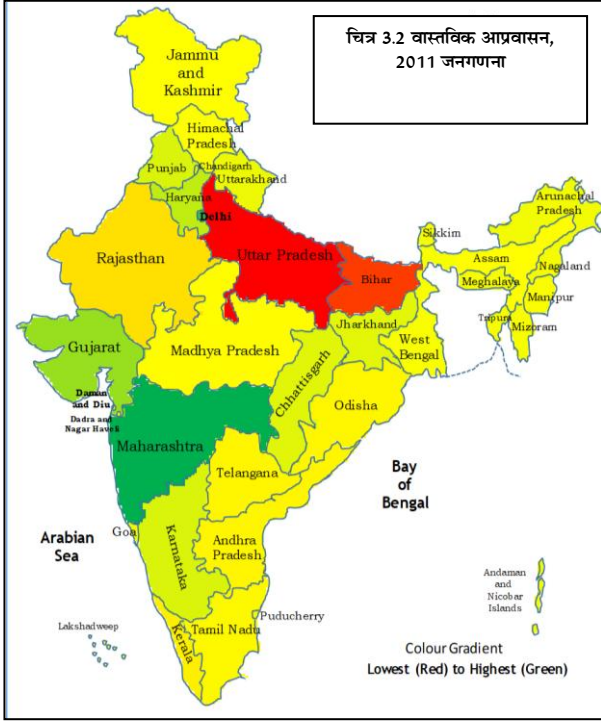
⁶ वित्तीय स्थिरता रिपोर्ट, 2019. भारतीय रिजर्व बैंक

<https://m.rbi.org.in/Scripts/PublicationReportDetails.aspx?UrlPage=&ID=931>



3.14 महामारी ने संघ और राज्य सरकार स्तरों पर राजकोषीय प्रबंधन और संघीय रोजकोषीय व्यवस्था को कई उलझनों में डाल दिया है। सर्वप्रथम, इससे कोविड-प्रभावितों हेतु उपचार एवं स्वास्थ्य-परिचर्या सुविधाओं के लिए तथा ग्रेट लॉकडाउन के कारण जिन लोगों की रोजी-रोटी छिन गई, उन्हें राहत उपलब्ध कराने के लिए उच्च व्यय की जरूरत है। आर्थिक गतिविधि में गतिरोध आने से देश में प्रवासी श्रमिकों, विशेष रूप से अंतर-राज्य प्रवासी श्रमिकों की संख्या और संबद्ध समस्याओं के परिमाण का पता चला है। 2011 की जनगणना में अंतर-राज्य प्रवासियों की संख्या लगभग 54 मिलियन बताई गई थी। प्रवासी श्रमिकों की लगभग आधी संख्या के बराबर की बढ़ोत्तरी में वृद्धि विशेष रूप से कन्याओं का अंतर-राज्य विवाह हो सकता है। इन प्रवासियों का प्रवास अधिकतर गरीब राज्यों से समृद्ध राज्यों, विशेष रूप से तटवर्ती क्षेत्रों की ओर था (चित्र 3.2 एवं 3.3)। लॉकडाउन के कारण उनकी आजीविकाएं छिन जाने के कारण, प्रवासी श्रमिकों ने शहरी स्लम क्षेत्रों में अपने अधम आवासों को छोड़कर, आरामदायक एवं सुरक्षित स्थान (जिसे वे 'अपना घर' कहते हैं) पर जाने का फैसला लिया। लाखों की संख्या में अपने घर लौटने के लिए इच्छुक श्रमिक अपने सिर पर छोटी-मोटी वस्तुओं को लेकर राजमार्ग पर पैर घसीट-घसीट कर पैदल चल रहे थे, यह त्रासदी कोविड-19 के चिरस्थायी यादगार दृश्य बने रहेंगे। दूसरी ओर, सरकार को भी आगे आना पड़ा। सरकार ने श्रमिकों के घर लौटने के मार्ग में उनके लिए भोजन और ठहरने की व्यवस्था की, जब वे अपने घर पहुंचे तो उनके लिए क्वेन्टीन में रहने की व्यवस्थाएं कीं, और यहां तक कि उन्हें उनके घर तक पहुंचाने के लिए विशेष

रेलगाडियां भी चलाई। प्रवासियों के वापस लौट आने से संबंधित राज्यों, जिनकी अर्थव्यवस्था में ये प्रवासी श्रमिक योगदान देते आ रहे थे, की जिम्मेदारियां भी बढ़ गई। वापस आने वाले श्रमिकों और उनके परिवार सदस्यों की आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु, उन्हें नकद हस्तांतरण किए गए और उन्हें अतिरिक्त खाद्यान्नों का मुफ्त में वितरण किया गया, और राशन कार्ड को पोर्टेबल (यानी देशभर में कहीं से भी राशन प्राप्त करने योग्य जेब में रखा जा सकने वाला) बनाने के कदम उठाए गए जिसे वे देशभर में अपने साथ ले जा सकते हैं।



3.15 दूसरा, महामारी ने सरकार के दोनों स्तरों के राजस्वों को काफी ज्यादा प्रभावित किया है। आर्थिक गतिविधि में मंदी के कारण कर राजस्वों में तेजी से गिरावट आ सकती है। जब वैयक्तिक आय कम हो जाती है, तब लोग उच्च टैक्स स्लैब से निचले टैक्स स्लैब में आ जाते हैं, और कुछ मामलों में छूट की सीमा से भी नीचे आ जाते हैं। इसी प्रकार से, उत्पादन और बिक्री में गिरावट, किंतु स्थायी लागतों और ऋणों के बोझ और उनकी ऋणमुक्ति के कारण कई व्यवसायिक संगठनों को लाभ कमाने के बजाय नुकसान उठाना पड़ता है। अतः, वैयक्तिक एवं कॉर्पोरेट आय करों से राजस्वों में आय की तुलना में तेजी से गिरावट आती है, और विगत की तुलना में उछाल - जो आय में प्रतिशत परिवर्तन की तुलना में राजस्वों में प्रतिशत परिवर्तन को निरूपित करता है - विगत की तुलना में बढ़ती आय के साथ अधिक हो सकता है। इसी प्रकार से, आर्थिक गतिविधियों और आय में गिरावट के साथ, उपभोक्ता गैर-जरूरी वस्तुओं के खर्च को कम कर देते हैं जिसके कारण अप्रत्यक्ष करों में, आय की

तुलना में, तेजी से गिरावट आती है। महामारी के साये में, सरकार को व्यय में बढ़ोत्तरी की प्रवृत्ति के साथ संसाधनों के अभाव का दोहरा संकट झेलना पड़ सकता है जैसाकि अध्याय 2 में 'सिसर्स इफेक्ट' के रूप में वर्णित किया गया है।

3.16 तीसरा, व्यावसायिक संगठनों की बैलेंस शीटों के प्रभावित होने की सीमा तथा उनके संगठनात्मक एवं सूचनात्मक पूंजी नुकसान का अभी स्पष्ट पता नहीं चला है। तथापि, इस बात को ध्यान में रखते हुए कि महामारी ने आर्थिक गतिविधि, विशेष रूप से मानव संपर्क वाली गतिविधि, को जिस प्रकार अचानक एवं बुरी तरह प्रभावित किया है, उसकी स्थिरता के लिए राजकोषीय सहायता व स्टिमुलस दिए जाने की आवश्यकता है। मौद्रिक नीति नकदी-तरलता की समस्याओं का समाधान तो कर सकती है, परंतु ऋण चुकाने की समस्याओं से निपटने के लिए राजकोषीय सहायता देने की आवश्यकता होती है। फिर भी, राजकोषीय स्टिमुलस की संभावना 2003 में राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम के लागू होने के बाद सत्तर वर्षों में राजकोषीय समेकन के माध्यम से प्राप्त परिसीमित एवं अवरूद्ध प्रगति तक सीमित है। यह महत्वपूर्ण है कि महामारी के कारण हुए आर्थिक नुकसान की भरपाई करने हेतु एक उत्कृष्ट राजकोषीय नीति में राजकोषीय समेकन के प्रतिबद्ध मार्ग के साथ समान विश्वसनीय निकास योजना की आवश्यकता होगी।

3.17 चौथा, महामारी ने संघ और राज्यों के बीच 3 घटकों – वित्त, कार्य और कार्यकर्ताओं के उत्तम विभाजन वाली संघीय संरचना की चुनौतियों को बढ़ा दिया है। संविधान के अनुच्छेद 293 के कारण, राज्य सरकारें उधारी-सीमाओं के अंतर्गत कार्य करती हैं, अतः, संघ सरकार द्वारा राज्यों के लिए बजटीय सीमाओं का अनुमोदन किया जाता है। इसके विपरीत संघ सरकार की बजट सीमाएं स्व-अधिरोपित होती हैं और कम-से-कम विगत में तो ये इसके विवेकाधीन ही रही हैं। स्वीकार्य तौर पर, चूंकि राज्य सरकारें वास्तविकता से ज्यादा रूबरू रहती हैं, इसलिए उनसे उम्मीद की जाती है कि वे स्थानीय स्तर पर उपयुक्त क्रियाकलापों को परिकल्पित एवं कार्यान्वित कर महामारी के प्रभाव से निपटने में और भी ज्यादा सक्षम होंगी। तथापि, कुछ आवश्यक सार्वजनिक वस्तुओं एवं सेवाओं की उपलब्धता के समानता के उद्देश्य का पालन कर, उन्हें सभी राज्यों में दक्षता के साथ उपलब्ध कराना संघ के हस्तक्षेप के पक्ष में खड़े होने का एक तर्क हो सकता है। इसके अतिरिक्त, प्राकृतिक आपदाओं से भिन्न इस महामारी ने भौतिक संपत्तियों को भी नुकसान नहीं पहुंचाया और न ही यह एक झटके में रुकने वाली घटना है, फिर भी इसे एक आपदा तो कहा ही जा सकता है तथा संघ सरकार ने आपदा राहत के तहत पारंपरिक रूप से एक बड़ी भूमिका निभाई है। यह महामारी व्यापक रूप से मान्य आनुषंगिकता के सिद्धांत - जो मुद्दों के इनके समाधान के अनुरूप सर्वाधिक तात्कालिक स्तर पर

समाधान का समर्थक हो - और सार्वजनिक व्यय के अंतर-राज्यीय अधिप्लावन प्रभावों तथा संविधान की राज्य सूची और समवर्ती सूची से संबंधित क्षेत्रों में संघ के बढ़ते हस्तक्षेप के बीच तनाव का समाधान करने की आवश्यकता को भी इंगित करती है।

माल और सेवा कर की समीक्षा

3.18 पिछले कुछ वर्षों में भारत की राजकोषीय व्यवस्था को प्रभावित करने वाले प्रमुख परिवर्तनों में से एक है जीएसटी का कार्यान्वयन। एकीकृत अप्रत्यक्ष कर ढांचे के साथ एक व्यापक मूल्यवर्धित कर (वैट) की अनुशंसा सबसे पहले विजय केलकर की अध्यक्षता में एफआरबीएम पर कार्यबल (टास्क फोर्स) द्वारा 2002 में की गई थी। जीएसटी, जोकि दो दशकों से भी अधिक समय से सुधारों की कार्य-सूची में शामिल रहा था अंततः जुलाई, 2017 में प्रभावी हो गया। सभी हितधारकों के साथ गहन परामर्शों एवं चर्चाओं के पश्चात, इसे 2016 में संविधान (एक सौ एक वां) संशोधन अधिनियम के रूप में पारित किया गया, जिसके बाद जीएसटी को कार्यान्वित करने हेतु संसद तथा सभी राज्य विधानमंडलों द्वारा अपने-अपने कानूनों/विधियों में अनुवर्ती संशोधन किए गए।

3.19 जीएसटी से 'एक-राष्ट्र-एक-बाजार-एक-कर' व्यवस्था के साथ अर्थव्यवस्था में उल्लेखनीय दक्षता लाभ हासिल करने तथा कर-अनुपालन में सहायक लाभों को हासिल करने, कर ढांचे का सरलीकरण करने और घरेलू उत्पादन एवं व्यापार में बाधाओं का उन्मूलन करने की परिकल्पना की गई है। सरकारी वित्त के संदर्भ में, इससे मध्यावधि में समग्र कर-जीडीपी अनुपात में सुधार आने और राज्यों को संघ की ओर से ज्यादा हस्तांतरण प्राप्त होने की आशा की गई। वस्तुओं और सेवाओं के कराधान को अंततः 'उद्गम' से 'गंतव्य' ('ओरिजन' टू 'डेस्टिनेशन') के सिद्धांत पर लागू करने तक की यह यात्रा वास्तव में ऐतिहासिक भी है।

3.20 भारत में जीएसटी की एक उल्लेखनीय विशेषता जीएसटी परिषद की स्थापना है, जिसमें संघ सरकार तथा सभी राज्य सरकारों एवं विधानमंडलों वाले संघ राज्यक्षेत्रों का प्रतिनिधित्व है। परिषद के पास जीएसटी के संदर्भ में बहुमत के आधार पर निर्णय लेने की पूरी शक्तियां हैं। अतः यह परिषद देश के राजकोषीय संघवाद में एक महत्वपूर्ण मील का पत्थर है।

3.21 जीएसटी माल एवं सेवाओं पर एक उपभोग-आधारित मूल्य-वर्धित कर है जिससे संघ और राज्य दोनों द्वारा दोहरे उद्ग्रहण के तौर पर लगाया जाता है। एक उल्लेखनीय कदम के रूप में, जीएसटी

के अंतर्गत माल और सेवाओं पर संघ एवं राज्य सरकारों द्वारा विभिन्न दरों पर लगाए गए बहु-करों को जीएसटी के अंतर्गत समावेशित किया गया है (तालिका 3.1)।

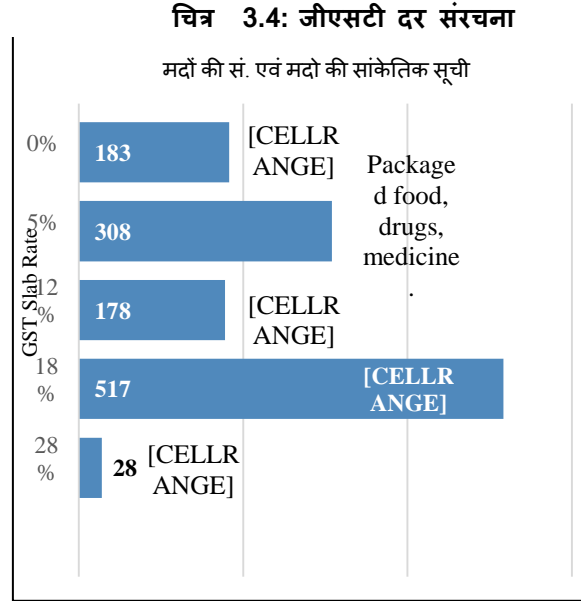
तालिका 3.1: जीएसटी में समाविष्ट कर और उनकी दरें (जून, 2017 में)

संघ के कर	दर (%)	राज्यों के कर	दरें (%)
केंद्रीय उत्पाद शुल्क	12.36	मूल्यवर्धित कर (वैट)	10-14.5
सेवा कर	15	प्रवेश कर	0-12.5
केंद्रीय बिक्री कर (सीएसटी)	2	विलासिता कर	3-20
प्रतिकारी शुल्क (Countervailing Duties) (सीवीडी)	12.36	मनोरंजन कर	15-50
सीमा शुल्कों पर विशेष अतिरिक्त शुल्क (एसएडी)	4	क्रय कर	10-14.5
अतिरिक्त उत्पाद शुल्क	5-10	लॉटरी, सट्टा एवं जुए पर कर	10-15

3.22 वर्तमान जीएसटी के तहत, संघ और राज्य दोनों के पास एक समान आधार पर कर लगाने/वसूली की समवर्ती शक्तियां हैं। राज्यों द्वारा राज्य जीएसटी (एसजीएसटी) की उगाही और संग्रहण किया जाता है तथा संघ द्वारा केंद्रीय जीएसटी (सीजीएसटी) की उगाही और संग्रहण किया जाता है। किसी विशेष माल या सेवा या दोनों के संयोजन के लिए, एसजीएसटी और सीजीएसटी दरें एक समान हैं। किसी माल और सेवा पर जीएसटी दर का मतलब एसजीएसटी एवं सीजीएसटी की दरों का योग है, और एसजीएसटी एवं सीजीएसटी दोनों जीएसटी की दर का आधा हैं। माल एवं सेवाओं के अंतर-राज्य परिवहन तथा आयातों एवं निर्यातों पर एकीकृत जीएसटी (आईजीएसटी) लगाया जाता है।⁷ आईजीएसटी, सामान्य रूप से एसजीएसटी और सीजीएसटी का एक संयोजन है जिसे संघ सरकार द्वारा लागू एवं संगृहीत करके एक अलग खाते में रखा जाता है तथा इनपुट टैक्स क्रेडिट के निपटान तथा माल एवं सेवाओं के गंतव्य का प्रमाणन करने के पश्चात उसे संघ सरकार और राज्य सरकारों के बीच परस्पर वितरित किया जाता है।

⁷ निर्यातों को टैक्स क्रेडिट के माध्यम से आईजीएसटी से पूर्णतया छूट दी गई है।

3.23 विभिन्न वस्तुओं (माल) एवं सेवाओं पर जीएसटी की दरों में काफी अंतर हैं। 18 प्रतिशत की मानक दर के अलावा, जीएसटी के तीन स्लैब हैं - 5 प्रतिशत, 12 प्रतिशत और 28 प्रतिशत। इसके अतिरिक्त, कुछ माल एवं सेवाओं को जीएसटी नेट से छूट देकर बाहर रखा गया है। कुछ आवश्यक माल एवं वस्तुओं पर शून्य दर पर कर लगाया जाता है और सर्राफा (बुलियन) वस्तुओं पर जीएसटी 3 प्रतिशत की विशेष दर पर लगाया जाता है (चित्र 3.4)।



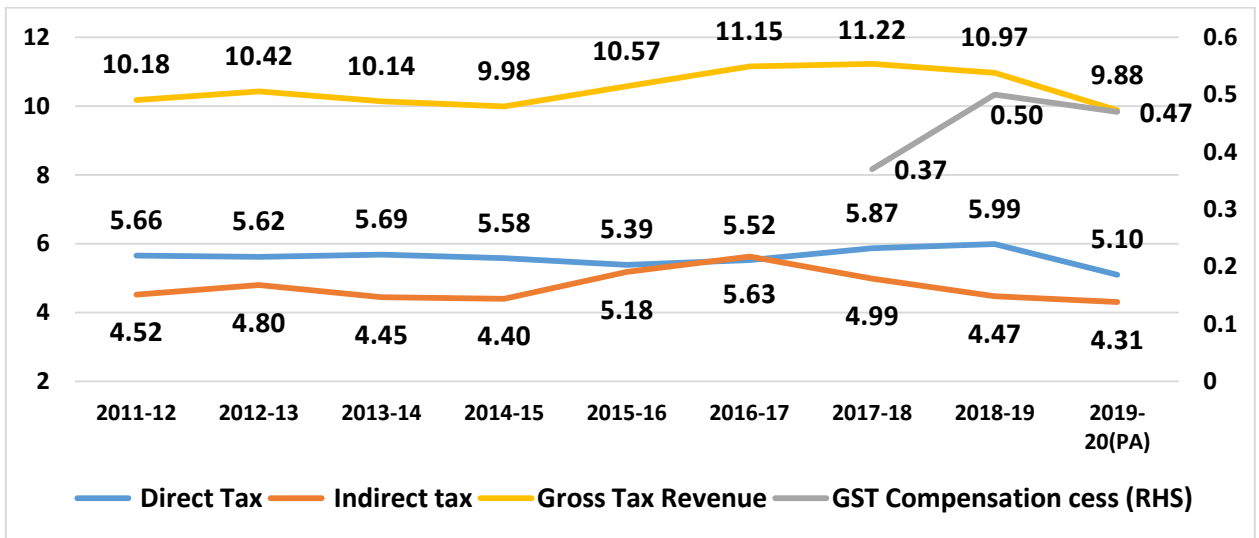
3.24 जीएसटी के तहत कई करों का समावेश किया गया है। जीएसटी का योगदान संघ सरकार के सकल-कर राजस्व में 35 प्रतिशत और राज्य के स्वयं के राजस्व में लगभग 44 प्रतिशत का है। चूंकि करों के विभाज्य पूल को संघ सरकार का सकल कर राजस्व निर्धारित करता है, जिससे संघ सरकार द्वारा राज्यों को हस्तांतरण, और राज्यों के स्वयं के करों में बदलाव उनकी संसाधन आवश्यकताओं को प्रभावित करता है, इसलिए जीएसटी भारतीय संघीय वित्त व्यवस्था में एक महत्वपूर्ण कारक बन गया है। जीएसटी की कर संरचना का या इसमें कोई बदलाव किए जाने का प्रभाव संघ सरकार और राज्य सरकारों दोनों के राजस्वों एवं व्यय पर पड़ता है, और उसके निहितार्थ दोनों स्तर की सरकारों की राजकोषीय समेकन व्यवस्था पर भी होते हैं।

3.25 जीएसटी जैसे संरचनात्मक सुधार को स्थायित्व प्राप्त करने में समय लगता है। अतः जीएसटी का विश्लेषण करते हुए, जीएसटी कार्यान्वयन के 2017-18 के प्रारंभिक नौ महीनों (जुलाई से मार्च) से संबंधित आंकड़ों/डेटा को बाहर रखा जा सकता है। इसके फलस्वरूप, हमारे पास केवल 2018-19 के लिए मासिक जीएसटी राजस्व संग्रह और दखिल की गई कर-विवरणियों से संबंधित आंकड़े ही उपलब्ध होते हैं। यह सीमितता तो आंकड़ों के विश्लेषण में एक गंभीर समस्या है ही साथ-ही-साथ प्रायः बदलती दर संरचना और जीएसटी अनुपालन व्यवस्था इस चुनौती को और बढ़ा देती है। अतः हालांकि इस आयोग ने उपलब्ध आंकड़ों से कुछ निष्कर्ष निकाले हैं, पर इसका मुख्य ध्यान जीएसटी में संरचनात्मक एवं उसकी रूपरेखा/डिजाइन से संबंधित मुद्दों, संघ सरकार और राज्य सरकारों पर राजकोषीय प्रभावों तथा अंतर-सरकारी हस्तांतरणों पर रहा है।

संघ सरकार पर समग्र प्रभाव एवं उसके निहितार्थ

3.26 2019-20 में सकल जीएसटी राजस्व संग्रह 11.93 लाख करोड़ रुपए था, जो कि 2018-19 में हुए सकल राजस्व संग्रह की तुलना में 2.3 प्रतिशत की मध्यम वृद्धि को दर्शाता है। 2019-20 में 7.2 प्रतिशत की नामिक (नोमिनल) जीडीपी वृद्धि के साथ, जीएसटी में 0.3 का उछाल देखा गया। इस प्रकार के कम उछाल का कारण आयतों पर आईजीएसटी के संग्रह में ऋणात्मक वृद्धि है। पिछले वर्ष की तुलना में घरेलू जीएसटी संग्रह में 7.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई और उछाल 01 से मात्र अधिक था। 2019-20 के लिए सकल जीएसटी राजस्व और जीडीपी अनुपात 5.9 प्रतिशत है।

चित्र 3.5: संघ के कर (जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत: विभिन्न वर्षों के लिए संघीय प्राप्ति बजट; जीडीपी के लिए एनएसओ, सीजीए अनंतिम लेखा 2019-20.

3.27 जीएसटी लागू होने के पश्चात, राज्यों के साथ अपने सेवा कर आधार को साझा करने की सहमति देते हुए संघ सरकार के पास वस्तुओं की आपूर्ति पर कर लगाने की शक्ति है। जैसा कि चित्र 3.5 दर्शाता है, जीएसटी की शुरुआत से संघ सरकार के कर राजस्वों पर काफी प्रभाव पड़ा है। जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर (कम्पनशेसन सेस) को छोड़कर, संघ सरकार के अप्रत्यक्ष राजस्व घटकर जीडीपी के 4.31 प्रतिशत हो गए हैं। इसकी भरपाई प्रत्यक्ष करों से राजस्व में मामूली बढ़ोत्तरी से हुई है। तथापि, जीएसटी उपकर संग्रह को छोड़कर, सकल-कर राजस्व में 2016-17 के स्तरों की तुलना में जीडीपी के लगभग 1.7 प्रतिशत प्वाइंट की गिरावट आई है। इस प्रकार की भारी गिरावट, यदि यह जल्दी ही बहाल नहीं होती है, से राज्यों को कर अंतरण तथा मध्यावधि में संघ सरकार की राजकोषीय व्यवस्था एवं समेकन व्यवस्था प्रभावित होगी। जीडीपी के अनुपात के रूप में, कर राजस्वों के पहले से

न्यून स्तर को ध्यान में रखते हुए तथा कर प्रणाली में कोई विवेकीय बदलावों को नज़रअंदाज कर, प्रेक्षित 01 का उछाल - जीडीपी में 1 प्रतिशत वृद्धि के लिए राजस्व में प्रतिशत वृद्धि - एक चुनौती है जिसका समाधान संघ सरकार के स्तर पर कर नीति एवं कर प्रशासन दोनों में उपयुक्त कदम उठाकर किए जाने की आवश्यकता है।

3.28 जीएसटी कानून में, राज्य सरकारों को जीएसटी लागू होने की तारीख से 5 वर्षों की अवधि के लिए समावेशित करों के 2015-16 के संग्रह की तुलना में कम से कम 14 प्रतिशत की प्रत्याभूत (गारंटीड) राजस्व वृद्धि का आश्वासन दिया गया है। इस वृद्धि में किसी भी कमी की पूर्ति के लिए संघ सरकार द्वारा इस प्रयोजन हेतु संगृहीत किए जा रहे एक अलग उपकर से जीएसटी क्षतिपूर्ति अनुदान के रूप में निधियां हस्तांतरित की जा रही हैं। अतः एसजीएसटी के संबंध में, राज्य के राजस्वों को 1 जुलाई, 2017 से 30 जून, 2022 तक परिरक्षित किया गया है।

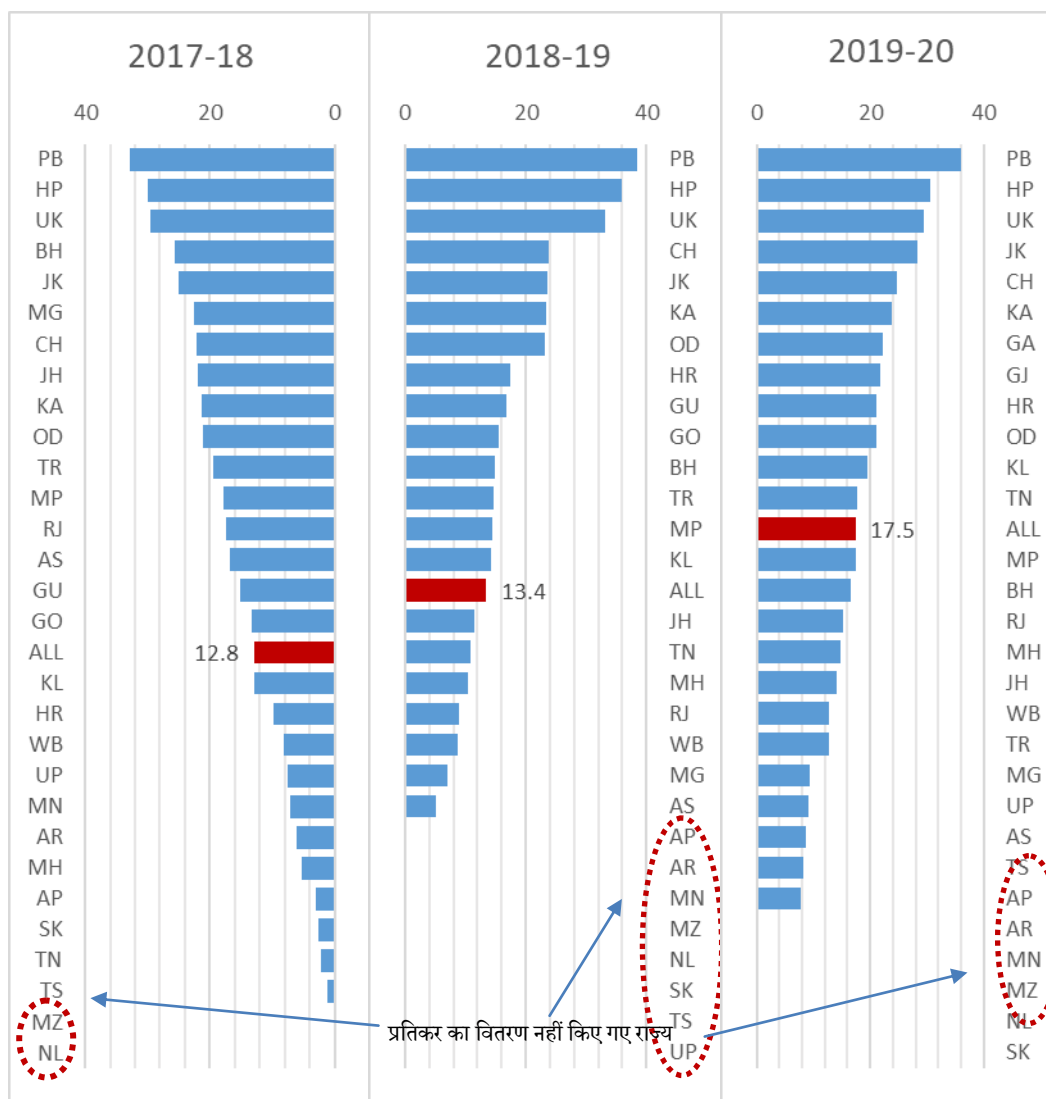
3.29 जीएसटी शुरू करने के समय पर इस 14 प्रतिशत की आश्वस्त राजस्व वृद्धि का मतलब उछाल 1 से अधिक है। जीएसटी की शुरुआत से पहले के वर्षों के दौरान समाविष्ट करों में प्रेक्षित उछाल 1 से कम था। मुद्रास्फीति-लक्षित व्यवस्था के तहत मुद्रास्फीति को नियंत्रित करने तथा अर्थव्यवस्था में कुछ सुस्ती को ध्यान में रखते हुए, नोमिनल जीडीपी वृद्धि अपने आप में उम्मीद से कम है। अतः 14 प्रतिशत की वार्षिक दर पर संरक्षित राजस्व जीएसटी प्रणाली पर भारी बोझ डालता है। इसका प्रभाव जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर संग्रहों पर पड़ सकता है, जो राज्यों को उनके शॉर्टफाल की सीमा तक प्रतिपूर्ति करने हेतु अपेक्षित संग्रहों से काफी कम रह सकते हैं, जिसके कारण प्रतिपूर्ति उपकर दरों में वृद्धि करनी पड़ सकती है या संघ सरकार के वित्त पर अतिरिक्त बोझ पड़ सकता है।

राज्यों के लिए निहितार्थ

3.30 जीएसटी को कार्यान्वित करने की सहमति देते हुए राज्य सरकारों को अपनी राजकोषीय स्वायत्तता से काफी समझौता करना पड़ा था। विभिन्न कारकों, जैसे कि राज्यों के स्वयं के कर राजस्वों में समाविष्ट करों का अनुपात, जीएसटी-पूर्व के समय के दौरान करों में वृद्धि और राज्यों की संघ सरकार के हस्तांतरणों पर निर्भरता के आधार पर राज्यों के लिए निहितार्थ अलग-अलग हैं। उदाहरण के लिए, राज्यों के स्वयं के 44 प्रतिशत कर राजस्वों को 2017-18 में जीएसटी में समाविष्ट किया गया था, जबकि आंध्र प्रदेश के संबंध में यह 35 से लेकर पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर राज्य के संबंध में 63 प्रतिशत तक था। इसी प्रकार से, वैट/बिक्री कर, जो समग्र स्तर पर समाविष्ट करों का लगभग दो-

तिहाई है, बिहार के संबंध में उसके स्वयं के कर राजस्वों का मात्र 50 प्रतिशत था और झारखंड के संबंध में 83 प्रतिशत था।

चित्र 3.6: संरक्षित राजस्व के प्रतिशत के रूप में जीएसटी प्रतिपूर्ति



3.31 हालांकि जीएसटी का पूर्ण प्रभाव अभी उजागर होना बाकी है, किंतु जीएसटी लागू होने के प्रथम तीन वर्षों में राज्यों के बीच एक नकारात्मक प्रवृत्ति वाला प्रभाव देखा गया है। जीएसटी क्षतिपूर्ति के रूप में राज्यों को 2017-18 में 47,937 करोड़ रुपए, 2018-19 में 75,311 करोड़ रुपए और 2019-20 में 1.12 लाख करोड़ रुपए की राशि जारी की गई थी। चित्र 3.6 राजस्व के संरक्षित स्तर के अनुपात के रूप में, राजस्वों में शॉर्टफाल के आधार पर अलग-अलग राज्यों तथा सभी राज्यों के संबंध में जीएसटी के प्रभाव को दर्शाता है। पंजाब, हिमाचल प्रदेश और उत्तराखंड तीन ऐसे शीर्ष राज्य

हैं जिनका सभी तीन वर्षों में शॉर्टफाल था। छोटे राज्यों, विशेष रूप से पूर्वोत्तर एवं पर्वतीय राज्यों ने जीएसटी के तहत कराधान के 'ओरिजन से डेस्टिनेशन' सिद्धांत को अपनाकर कुछ बेहतर प्रदर्शन किया है। सत्ताईस राज्यों ने संरक्षित राजस्व के 12.85 प्रतिशत के समग्र शॉर्टफाल के साथ 2017-18 में क्षतिपूर्ति (प्रतिकर) प्राप्त की। हालांकि 2018-19 में कुछ राज्यों ने क्षतिपूर्ति प्राप्त की थी और इनमें से 8 राज्यों (आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश जैसे बड़े राज्यों सहित) को क्षतिपूर्ति देने की आवश्यकता नहीं पड़ी, किंतु समग्र शॉर्टफाल मामूली बढ़ गया था, जो संरक्षित राजस्व का 13.41 प्रतिशत था।

3.32 संरक्षित राजस्वों में शॉर्टफाल विभिन्न राज्यों में अलग-अलग था। उदाहरण के लिए तमिलनाडु का 2017-18 में मामूली शॉर्टफाल बढ़कर 2018-19 में उसके संरक्षित राजस्वों का लगभग 11 प्रतिशत था। इसी प्रकार के उतार-चढ़ाव महाराष्ट्र, गोवा और हरियाणा के संबंध में देखे गए। 2019-20 में समग्र शॉर्टफाल काफी बढ़ गया था, जो राज्यों के संरक्षित राजस्वों का 17.5 प्रतिशत था। केवल चार पूर्वोत्तर राज्यों को 2019-20 में किसी प्रतिकर की जरूरत नहीं पड़ी। उत्तर प्रदेश, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना जैसे बड़े राज्यों, जिन्हें 2018-19 में प्रतिकर देने की जरूरत नहीं पड़ी, का जीएसटी राजस्व 2019-20 में संरक्षित राजस्व की तुलना में कम हो गया।

3.33 यह भी उल्लेखनीय है कि जीएसटी-पूर्व की व्यवस्था में विभिन्न राज्यों में वैट की वृद्धि दर में काफी अंतर था। कुल मिलाकर, सभी राज्यों के संबंध में वैट/बिक्री कर की वृद्धि दर 2011-12 से 2016-17 की अवधि में 12.67 प्रतिशत थी। लेकिन बड़े राज्यों के बीच यह बिहार में 7.2 प्रतिशत से लेकर राजस्थान में 13.8 प्रतिशत तक की सीमा में थी। विगत में राज्यों के राजस्व वृद्धि में भारी उतार-चढ़ाव के अनुभवों पर कोई ध्यान न देते हुए जीएसटी राजस्व वृद्धि के आधार पर सभी राज्यों को समान दृष्टि से देखते हुए, पांच वर्षों के लिए 14 प्रतिशत वृद्धि दर के आश्वासन ने संघीय वित्त व्यवस्था में एक और बड़ी समस्या खड़ी कर दी है।

3.34 2021-26 की अवधि के लिए राज्यों के राजस्व का पूर्वानुमान करते समय, आयोग के समक्ष एक मुख्य चुनौती यह है कि उसकी पंचाट अवधि के प्रारंभिक सत्ताईस (27) महीने जीएसटी प्रतिकर योजना में शामिल हैं और अंतिम तैंतीस (33) महीने शामिल नहीं हैं। बड़े शॉर्टफाल वाले राज्यों के मुद्दे पर अध्याय 4 में राज्यों के वित्त संबंधी पूर्वानुमान के अंतर्गत विस्तार से की गई है।

3.35 उपरोक्त विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकलता है कि कर संरचना में ओरिजन-बेस्ड मल्टिपल टैक्सटेशन रिजीम से डेस्टिनेशन-बेस्ड जीएसटी रिजीम में परिवर्तनों के कारण जीएसटी के बारे में

संरचनात्मक मुद्दे उत्पन्न हुए हैं। इस प्रकार के संरचनात्मक मुद्दों की पहचान की जाए और जीएसटी के राजकोषीय एवं आर्थिक प्रभाव को कम करने हेतु समायोजन किया जाए।

संघ के वित्त की समीक्षा

राजकोषीय घाटा

3.36 आयोग ने तीन मुख्य राजकोषीय संकेतकों – राजकोषीय घाटा, राजस्व घाटा और प्राथमिक घाटा - का विश्लेषण किया है और 2011-12 से इनके सापेक्षिक निष्पादन की तुलना एफआरबीएम अधिनियम के तहत निर्धारित लक्ष्यों और चौदहवें वित्त आयोग द्वारा दिए गए राजकोषीय समेकन के रोडमैप (रूपरेखा) के साथ की गई। तालिका 3.2 में, तेरहवें वित्त आयोग, चौदहवें वित्त आयोग और पंद्रहवें वित्त आयोग (2020-21) द्वारा निर्धारित किए गए लक्ष्यों की तुलना में संघ सरकार के विभिन्न राजकोषीय संकेतकों और निष्पादन का विवरण प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 3.2: संघ सरकार के राजकोषीय संकेतकों का विवरण

(जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजकोषीय घाटा		राजस्व घाटा		प्राथमिक घाटा	राजस्व घाटे का राजकोषीय घाटे से अनुपात %	ऋण	जीडीपी वृद्धि (नॉमिनल)%	जीडीपी वृद्धि (वास्त.)%
	वास्तविक	वित्त आयोग लक्ष्य*	वास्तविक	वित्त आयोग लक्ष्य*					
2011-12	5.9	4.8	4.5	2.3	2.8	76.3	51.8	14.4	5.2
2012-13	4.9	4.2	3.7	1.2	1.8	75.5	51.0	13.8	5.5
2013-14	4.5	3.0	3.2	0.0	1.1	71.1	50.5	13.0	6.4
2014-15	4.1	3.0	2.9	-0.5	0.9	70.7	50.1	11.0	7.4
2015-16	3.9	3.6	2.5	2.6	0.7	64.1	50.1	10.5	8.0
2016-17	3.5	3.0	2.1	2.3	0.4	60.0	48.3	11.8	8.3
2017-18	3.5	3.0	2.6	1.8	0.4	74.3	48.2	11.1	7.0
2018-19	3.4	3.0	2.4	1.4	0.4	70.6	47.9	11.0	6.1
2019-20 (आरई)	3.8	3.0	2.4	0.9	0.7	63.2	49.0	7.8	4.2**
2020-21 (बीई)	3.5	3.5	2.7	2.5	0.4	77.1	48.7	10.0	

स्रोत: संघ के बजट दस्तावेजों (बंधपत्रों को छोड़कर) और एनएसओ से जीडीपी के संबंध में लिए गए प्राथमिक आंकड़े

* तेरहवां वित्त आयोग, चौदहवां वित्त आयोग, पंद्रहवां वित्त आयोग (2020-21)। लक्ष्यों को मोटे अक्षरों में दर्शाया गया है और प्राथमिक घाटे के लिए कोई भी वार्षिक लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए हैं।

** एनएसओ के अनंतिम अनुमान,

3.37 संघ सरकार का राजकोषीय घाटा 2011-12 में जीडीपी के 5.9 प्रतिशत से निरंतर घटकर 2018-19 में 3.4 प्रतिशत पर आ गया, लेकिन यह 13वें वित्त आयोग एवं 14वें वित्त आयोग दोनों द्वारा निर्धारित वार्षिक लक्ष्यों की तुलना में अधिक बना रहा है। दो वर्षों - 2017-18 और 2018-19 - में कुछ विशिष्ट घटनाक्रमों की वजह से यह लक्ष्य बजटीय प्राक्कलनों की तुलना में नीचे आ गया अर्थात : (क) 2017-18 में जीएसटी लागू होने के बाद संरचनात्मक परिवर्तन के कारण केवल 11 महीनों का राजस्व संग्रह हो सका; और (ख) 2018-19 में किसानों के लिए आय अंतरण योजना - के कारण बजटीय आकलनों की तुलना में घोषित लक्ष्यों को पूरा नहीं किया जा सका। राजकोषीय घाटे में गिरावट की समग्र प्रवृत्ति राजस्वों में वृद्धि और व्यय में गिरावट दोनों का मिश्रित परिणाम रही। कर-जीडीपी अनुपात 2011-12 में 10.2 प्रतिशत से 80 बेसिस प्वाइंट्स से बढ़कर 2018-19 में 11 प्रतिशत हो गया (तालिका 3.5)। व्यय में गिरावट सब्सिडी सहायता कम हो जाने के कारण थी, जो जीडीपी के 2.5 प्रतिशत से घटकर 1.2 प्रतिशत हो गई थी, जिसके कारण सातवें केंद्रीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार वेतन एवं पेंशन में संशोधन के दबाव के बावजूद प्रतिबद्ध व्यय में वृद्धि सीमित रही। इन पर परवर्ती अध्याय में विस्तृत चर्चा की जाएगी। राजकोषीय घाटे में इस सुधार को 2015-16 से राज्यों को दिए गए ज्यादा अंतरण के संदर्भ में देखे जाने की जरूरत है। तथापि, राजकोषीय घाटे के 2019-20 में 3.3 प्रतिशत के बजट अनुमान से 2019-20 (आरई) में 3.8 प्रतिशत तक पहुँचने की संभावना है। 2019-20 के संशोधित अनुमानों में राजकोषीय घाटे में 0.5 प्रतिशत का विचलन एफआरबीएम अधिनियम की संगतता में है। राजकोषीय घाटा अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक सुधारों के परिणामस्वरूप कम सकल कर राजस्वों की प्राप्ति के कारण बढ़ा था, जैसे, कॉरपोरेट दरों को कम किया जाना, उच्च पूंजी व्यय और विनिवेश से कम प्राप्तियों के कारण सकल कर राजस्व में गिरावट आई। परंतु जैसाकि इस रिपोर्ट के अध्याय 4 में चर्चा की गई है वित्त वर्ष 2019-20 के अंतिम कुछ महीनों में कोविड-19 महामारी के प्रकोप के कारण राजकोषीय घाटे ने संशोधित अनुमानों में बढ़ोतरी कर दी। इसी प्रकार यद्यपि, राजकोषीय घाटा घटकर 2020-21 (बीई) में 3.5 प्रतिशत रहने का अनुमान है तथापि मौजूदा महामारी और उसके फलस्वरूप लॉकडाउनों के कारण इन अनुमानों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े हैं। अनुमानित घाटे का विस्तृत विश्लेषण अध्याय 4 में दिया गया है। इसके अतिरिक्त, यह ध्यान देने योग्य बात है कि आंकड़े नकदी के आधार पर हैं और उनमें अप्रदत्त देयताओं एवं बजट से भिन्न प्रचालनों को शामिल नहीं किया गया है और हो सकता है कि राजकोषीय शेषों की पूरी स्थिति स्पष्ट न हो पाए।

राजस्व घाटा

3.38 संघ सरकार का राजस्व घाटा, जो जीडीपी अनुपात के रूप में 2011-12 में 4.5 प्रतिशत था, को घटाकर 2014-15 में 2.9 प्रतिशत और 2016-17 में 2.1 प्रतिशत किया गया। चौदहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के प्रथम दो वर्षों के दौरान राजस्व घाटा, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, लक्ष्यों की तुलना में कम बना रहा। 2017-18 में यह बढ़कर 2.6 प्रतिशत हो गया था जिसका मुख्य कारण गैर-कर राजस्व में गिरावट थी, जो 2016-17 में जीडीपी के 1.8 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 1.1 प्रतिशत हो गई थी। राजस्व घाटा घटकर 2018-19 में 2.4 प्रतिशत था। 2019-20 के संशोधित अनुमानों में इसका अनुमान 2.4 प्रतिशत किया गया है। यह अनुमान है कि राजस्व व्यय में वृद्धि के कारण राजस्व घाटा बढ़कर 2020-21 (बी.ई.) में 2.7 प्रतिशत रह सकता है।

3.39 चौदहवें वित्त आयोग ने पुरजोर तरीके से यह तर्क दिया था कि विश्लेषण संबंधी समस्याओं के कारण वास्तविक राजस्व घाटा रिपोर्ट करने की रीति (प्रैक्टिस) को समाप्त किया जाना चाहिए। लेकिन, अंतर्राष्ट्रीय सर्वश्रेष्ठ रीतियों के अनुरूप, राजस्व घाटे को खपत या आवर्ती व्यय के लिए सरकार द्वारा उठाए गए उधार के संकेतक के रूप में रिपोर्ट करना जारी रखा जाना चाहिए। 2018 के संशोधित एफआरबीएम अधिनियम में, एक रिपोर्टिंग संकेतक के रूप में, घाटे की रिपोर्टिंग रीति को समाप्त किया गया है, लेकिन इसे मध्यावधि राजकोषीय नीति (एमटीएफपी) विवरण में एक संदर्भ संकेतक के रूप में अभी भी दर्शाया जा रहा है। राजकोषीय परिणामों को लक्षित करने के पैरा मीटर के रूप में वास्तविक राजस्व घाटा को रिपोर्ट करने की रीति को समाप्त किया गया है, और अब इसे एमटीएफपी विवरण में एक संदर्भ संकेतक के रूप में भी नहीं दर्शाया जा रहा है।

प्राथमिक घाटा

3.40 संघ सरकार का प्राथमिक घाटा 2011-12 में 2.8 प्रतिशत से सुधरकर 2014-15 में 0.9 प्रतिशत हो गया था और यह अनुमान किया गया है कि 2018-19 में यह और घटकर 0.4 प्रतिशत रह सकता है। यह गिरावट राजकोषीय घाटे में हुई गिरावट के अनुरूप है (तालिका 3.2), क्योंकि ब्याज भुगतान इस अवधि के दौरान जीडीपी के लगभग 3.1 प्रतिशत पर स्थिर बने रहे (तालिका 3.3)। प्राथमिक घाटा 2019-20 (आरई) में बढ़कर 0.7 प्रतिशत हो गया किंतु 2020-21 (बीई) में यह घटकर 0.4 प्रतिशत होने का अनुमान है।

3.41 राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे का अनुपात मुख्य रूप से राजस्व व्यय के लिए उपयोग किए गए उधारों की सीमा (एक्सटेंट) को दर्शाता है। तालिका 3.2 भी इस असंतुलन को तथा उस अनुपात को दर्शाती है जो 2011-12 में 76.3 प्रतिशत से सुधरकर 2016-17 में 60 प्रतिशत पर आ गया और फिर तेजी से बढ़कर 2018-19 में 70.6 प्रतिशत पर पहुँच गया। उच्च राजस्व घाटा होने के कारण 2020-21 (बीई) में इसके 77.1 प्रतिशत पर पहुँचने का अनुमान है। हालांकि जैसाकि अध्याय 4 में चर्चा की गई है, 2019-20 के अंतिम कुछ महीनों में कोविड-19 महामारी के प्रकोप तथा राजकोषीय घाटे में अनुमानित वृद्धि के कारण 2019-20 के वास्तविक आंकड़ों और 2020-21 के बजट अनुमानों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

राजकोषीय असंतुलन के कारक

3.42 2012-13 से 2018-19 के बीच राजकोषीय असंतुलन की सीमा और कारकों को तालिका 3.3 में रेखांकित किया गया है। 2012-13 से 2018-19 के बीच, जीडीपी के अनुपात के रूप में, संघ सरकार की कुल राजस्व प्राप्तियों में निवल कर राजस्व में समतुल्य गिरावट के साथ लगभग 0.6 प्रतिशत प्वाइंट की गिरावट आई। 2015-16 के दौरान निवल कर राजस्व 2014-15 में 7.2 प्रतिशत से घटकर जीडीपी का 6.9 प्रतिशत था, जिसका मुख्य कारण चौदहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के प्रथम वर्ष में करों के विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 32 प्रतिशत के स्तर से 10 प्रतिशत प्वाइंट बढ़ाया जाना था। तथापि, इस गिरावट की आंशिक भरपाई इस अवधि के दौरान पेट्रोल एवं डीजल पर संघीय उत्पाद शुल्क में की गई वृद्धि से कर ली गई। गैर-कर राजस्व संग्रहों में भारी उठकपटक देखी गई, जो 2013-14, 2015-16 और 2016-17 में 1.8 प्रतिशत के उच्च स्तर से लेकर 2018-19 में 1.2 प्रतिशत के निम्न स्तर के बीच थे। गैर-ऋण (नॉन-डेट) पूंजी प्राप्तियां 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान जीडीपी के 0.4 प्रतिशत पर लगभग स्थिर बनी रही थीं, लेकिन उच्च विनिवेश प्राप्तियों के कारण इनमें 2017-18 में काफी वृद्धि हुई। दूसरी ओर, जीडीपी के अनुपात के रूप में कुल व्यय 2011-12 में 14.9 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 12.2 प्रतिशत था। साथ ही, राजस्व घाटे और राजकोषीय घाटे के अनुपात में 2011-12 से 2016-17 के दौरान 16.3 प्रतिशत प्वाइंट तक की निरंतर एवं उल्लेखनीय गिरावट आई (तालिका 3.2)। तथापि, राजस्व घाटे में वृद्धि के कारण इस अनुपात में 2017-18 में 14.3 प्रतिशत प्वाइंट की वृद्धि हुई है, जबकि पूंजी व्यय में गिरावट के चलते राजकोषीय घाटा 2016-17 के स्तर पर बना रहा। इस अनुपात में 2018-19 में 3.7 प्रतिशत प्वाइंट का सुधार आया जिसका मुख्य कारण राजस्व घाटा कम होना था।

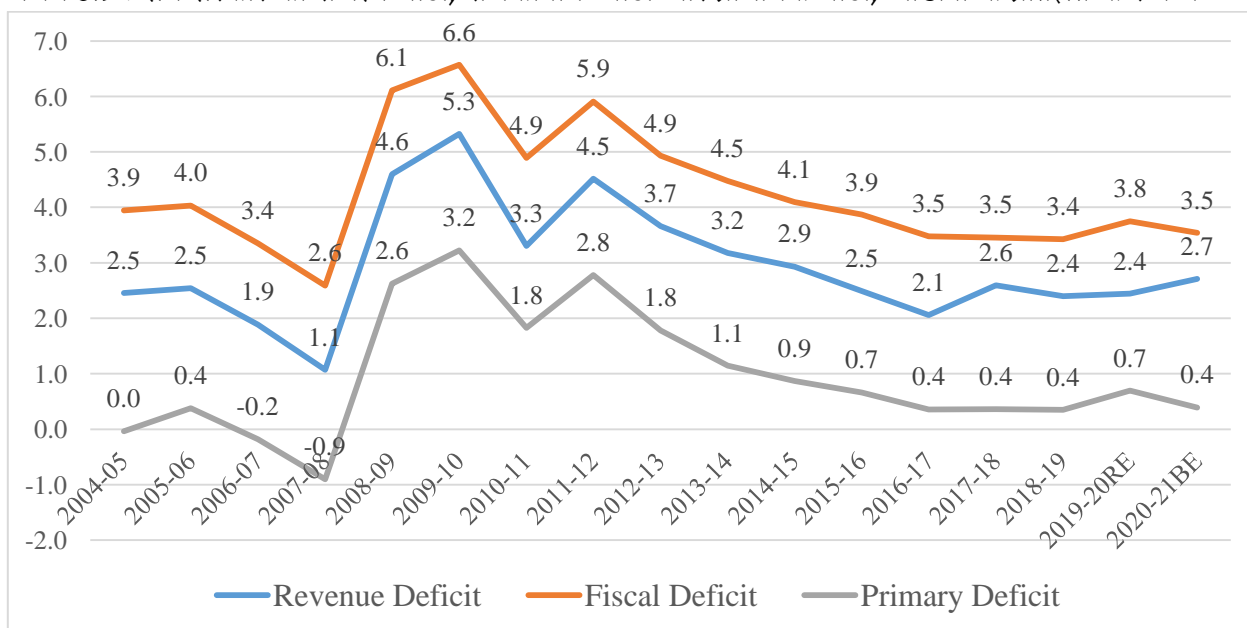
तालिका 3.3: संघ का राजकोषीय निष्पादन

(जीडीपी का प्रतिशत)

क्र. सं.	विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई)
I	निवल राजस्व प्राप्तियां (क+ख)	8.6	8.8	9.0	8.8	8.7	8.9	8.4	8.2	9.1	9.0
क)	गैर-कर राजस्व	1.4	1.4	1.8	1.6	1.8	1.8	1.1	1.2	1.7	1.7
ख)	निवल कर राजस्व	7.2	7.5	7.3	7.2	6.9	7.2	7.3	6.9	7.4	7.3
II	राजस्व व्यय	13.1	12.5	12.2	11.8	11.2	11.0	11.0	10.6	11.5	11.7
	जिसमें से : ब्याज भुगतान	3.1	3.1	3.3	3.2	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
III	पूंजीगत व्यय	1.8	1.7	1.7	1.6	1.8	1.8	1.5	1.6	1.7	1.8
IV	कुल व्यय (II+III)	14.9	14.2	13.9	13.3	13.0	12.8	12.5	12.2	13.2	13.5
V	राजस्व घाटा (II-I)	4.5	3.7	3.2	2.9	2.5	2.1	2.6	2.4	2.4	2.7
VI	राजकोषीय घाटा	5.9	4.9	4.5	4.1	3.9	3.5	3.5	3.4	3.8	3.5
VII	गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.7	0.6	0.4	1.0

स्रोत : विभिन्न वर्षों के लिए संघ का बजट और एनएसओ से प्राप्त जीडीपी के आंकड़े

चित्र 3.7 : संघ सरकार का राजस्व घाटा, राजकोषीय घाटा और प्राथमिक घाटा, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में



स्रोत : संघीय बजट दस्तावेज और एनएसओ से प्राप्त जीडीपी के आंकड़े

नोट : जीडीपी नई सीरीज (आधार वर्ष - 2011-12), पिछली सीरीज 2004-05 से 2010-11 तक।

संघ के ऋण (डेट) एवं देयताओं की प्रवृत्तियां

3.43 संघ सरकार की देयताओं, जिन्हें तालिका 3.4 में दर्शाया गया है, में भारत की संचित निधि के अधीन इसकी समस्त देयताएं और समस्त लोक लेखा देयताएं शामिल हैं। संघ के बजट में बजट-भिन्न संसाधनों के विवरण से लिए गए बजट भिन्न संसाधनों (ईबीआर) को तीन वर्षों यानी -2016-17 से 2018-19 के लिए शामिल किया गया है। 2019-20 (आरई) और 2020-21 (बीई) के लिए ईबीआर को बजट के साथ प्रस्तुत एमटीएफपी के अनुसार शामिल किया गया है।

तालिका 3.4: संघ सरकार की बकाया देयताएं

क्र. सं.	विवरण	2011-	2012-	2013-	2014-	2015-	2016-	2017-	2018-	2019-	2020-
		12	13	14	15	16	17	18	19	20 (ईआर)	21 (बीई)
I	सार्वजनिक ऋण जिसमें से	39.0	39.6	39.4	39.6	40.0	38.8	38.9	38.7	40.1	40.0
क)	आंतरिक ऋण	37.0	37.9	37.8	38.0	38.5	37.3	37.4	37.3	38.6	38.7
ख)	मूल दरों पर विदेशी कर्ज (डेट)	1.9	1.8	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
II	अन्य देयताएं जिसमें से	12.8	11.4	11.1	10.5	10.1	9.5	9.3	9.2	8.9	8.6
	आरक्षित निधियां एवं जमा	1.5	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7
III	कुल देयताएं (I+II)	51.7	51.0	50.5	50.1	50.1	48.3	48.2	47.9	49.0	48.7
IV.	समायोजित कुल देयताएं जिनमें से	53.6	53.1	52.3	50.8	51.4	49.6	49.4	49.5	50.3	50.1
क	वर्तमान विनिमय दर पर विदेशी कर्ज	3.7	3.3	3.3	2.9	3.0	2.7	2.6	2.5	2.4	2.3
ख	बजट-भेद संसाधन (ईबीआर)						0.1	0.1	0.5	0.7	0.8

स्रोत: विभिन्न वर्षों के लिए संघ का बजट एनएसओ से जीडीपी के आंकड़े

नोट: 1. अन्य देयताओं में राष्ट्रीय लघु बचत निधियां, राज्य भविष्य निधि, अन्य लेखा जैसेकि गैर-सरकारी भविष्य निधियों की विशेष जमाएं और आरक्षित निधियां एवं जमाएं शामिल हैं।

2. कुल मिलाकर देयताएं (पंक्ति III), विदेशी कर्ज मूल कीमतों पर है।

3. समायोजित कुल देयताओं (पंक्ति IV), में विदेशी कर्ज वर्तमान विनिमय दर पर है और नकद शेष को समायोजित किया गया है। 2016-17 से 2020-21 (बीई) में बजट-भेद संसाधन (पूर्ण रूप से प्रतिभूत सरकारी बंधपत्र) शामिल हैं। एमटीएफपी के आंकड़े 2019-20 (आरई) और 2020-21 (बीई) से संबंधित हैं।

3.44 संघ सरकार की देयताएं 31 मार्च 2012 को 51.7 प्रतिशत की तुलना में 31 मार्च, 2019 को जीडीपी के 47.9 प्रतिशत पर आ गईं जो 2008-09 से चल रही गिरावट की दीर्घकालिक प्रवृत्ति के अनुरूप हैं जब यह 57.3 प्रतिशत पर थी। यह गिरावट 2011-12 से 2018-19 के दौरान राजकोषीय घाटे में कमी आने तथा जीडीपी में उच्च नोमिनल ग्रोथ के कारण थी।

3.45 मार्च, 2019 के अंत में नकद शेष को घटाकर और ईबीआर को शामिल करके वर्तमान

विनिमय दरों पर विदेशी कर्ज का समायोजन करने के पश्चात, संघ सरकार का कर्ज 49.5 प्रतिशत पर प्राक्कलित किया गया। संभावना है कि संघ सरकार की देयताएं 2019-20 (आरई) में जीडीपी के 50.3 प्रतिशत तक हो सकती हैं। संघ के बजट में यह अनुमान किया गया है कि उसकी देयताएं घटकर 2020-21 (बीई) में जीडीपी के 50.1 प्रतिशत पर आ सकती हैं। 31 मार्च, 2019 को, विदेशी मुद्रा में मूल्यांकित संघ सरकार की केवल 5.1 प्रतिशत देयताओं के साथ, विदेशी कर्ज जीडीपी का मात्र 2.5 प्रतिशत था और ऋण पोर्टफोलियो पर उसका मुद्रा जोखिम सीमित था। इसके अतिरिक्त, पूरी तरह से आधिकारिक स्रोतों से लिए गए सरकारी विदेशी कर्ज के साथ, विदेशी कर्ज अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय बाजारों में उठापटक से सुरक्षित था। विपणनयोग्य ऋण (marketable debt) में संरचनात्मक बदलाव जारी रहा और कुल आंतरिक ऋण में विपणनयोग्य प्रतिभूतियों का अंश मार्च, 2019 के अंत में 84.4 प्रतिशत था।

3.46 संघ सरकार द्वारा दी गई प्रत्याभूतियों के रूप में, आकस्मिक देयताओं के स्टॉक में निश्चित रूप से वृद्धि हुई है, जो 2004-05 में 1.07 लाख करोड़ रुपए से बढ़कर 2018-19 के अंत में 4.47 लाख करोड़ रुपए हो गया है। एफआरबीएम अधिनियम में प्रत्याभूतियों पर जीडीपी के 0.5 प्रतिशत की उच्चतम-सीमा, जिसे सरकार द्वारा किसी वित्त वर्ष के दौरान बढ़ाया जा सकता है के परिणामस्वरूप जीडीपी से आकस्मिक देयताओं के अनुपात में कमी आई जो 2004-05 में 3.3 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 2.4 प्रतिशत पर आ गया। 2018-19 के दौरान 77,728 करोड़ रुपए के सकल आवर्धन (ग्रोस एडिशन) जीडीपी के 0.4 प्रतिशत के समतुल्य थे जो एफआरबीएम के नियमों के तहत विहित 0.5 प्रतिशत की वार्षिक सीमा के भीतर थे।

3.47 राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) से राज्यों को बाहर किए जाने पर चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं कार्यान्वयन के उपरांत, एनएसएसएफ में संघ सरकार के निवेश का अंश बढ़ा है। इससे संघ सरकार को अपने राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण हेतु, भले ही एनएसएसएफ संसाधनों से भी कम दर पर, बाजार से उधार लेने पर निर्भरता को कम करने में सहायता मिली है।

3.48 संघ सरकार ने वित्त अधिनियम 2018 (2018 का अधिनियम 13) के माध्यम से एफआरबीएम अधिनियम में संशोधन किया। संशोधित एफआरबीएम ढांचे में मुख्य ध्यान सरकारी ऋण और राजकोषीय घाटे को सीमित करने पर है। अधिनियम में किए गए प्रमुख संशोधन संघ सरकार को निम्नलिखित के बारे में अधिदेश देते हैं:-

- (i) राजकोषीय घाटे को 31 मार्च, 2021 तक 3 प्रतिशत तक सीमित करने हेतु उपयुक्त उपाय करना;
- (ii) यह सुनिश्चित करने का प्रयास करना कि:
 - (क) सामान्य सरकारी ऋण 60 प्रतिशत से अधिक न हो;
 - (ख) संघ सरकार का ऋण वित्त वर्ष 2024-25 के अंत तक जीडीपी के 40 प्रतिशत से अधिक न हो;
- (iii) भारत की संचित निधि की प्रतिभूति पर किसी भी ऋण के संदर्भ में किसी भी वित्तीय वर्ष में जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से अधिक अतिरिक्त प्रत्याभूतियां नहीं देना।

3.49 राजकोषीय परिणामों के लक्ष्य-निर्धारण के लिए राजस्व घाटे और वास्तविक घाटे के मानदंडों को हटा दिया गया है। इसके अतिरिक्त, किसी भी विरल/अपूर्वदर्शी घटना की स्थिति में राजकोषीय घाटा लक्ष्य से विचलन को अनुमत करने के लिए स्पष्ट रूप से परिभाषित मोचन खंडों और उछाल खंडों (escape clauses and buoyancy clauses) को प्रत्यावर्तन मार्ग के साथ सम्मिलित किया गया है। ये सुधार राजकोषीय नियमों की विश्वसनीयता को बढ़ाने हेतु आवश्यक विचलनों के लिए पर्याप्त लोचनीयता उपलब्ध कराएंगे और साथ ही नियमों के उल्लंघन को भी रोकेंगे।

3.50 संघ सरकार के ऋण को एफआरबीएम अधिनियम में निम्न रूप में स्पष्ट तौर पर परिभाषित गया है:

- क) वर्तमान विनिमय दरों पर मूल्यांकित विदेशी कर्ज सहित, भारत की संचित निधि की प्रतिभूति पर संघ सरकार की कुल देयताएं;
- ख) लोक खाते में कुल देयताएं; और
- ग) संघ सरकार के स्वामित्व या नियंत्रण के अधीन किसी भी निकाय, कॉर्पोरेट या अन्य संस्था की ऐसी वित्तीय देयताएं, जिन्हें सरकार द्वारा चुकाया जाना है या वार्षिक वित्तीय विवरण से उस तारीख की समाप्ति पर उपलब्ध रोकड़ शेष को घटाकर अदा करना है।

उपरोक्त परिभाषा के अनुरूप, संघ सरकार के 2019-20 और 2020-21 के बजटों में संघ सरकार के स्वामित्व या नियंत्रण वाली संस्थाओं की वित्तीय देनदारियों को ईबीआर (पूर्ण रूप से वचनबद्ध सरकारी बंधपत्र)के रूप में वर्गीकृत किया गया है तथा जिसके मूलधन एवं ब्याज की चुकौती संघ

सरकार की देयता विवरण में वार्षिक वित्तीय विवरण के माध्यम से की जाती है। यह उल्लेखनीय है कि किसी भी वर्ष के लिए राजकोषीय घाटे में ऐसे ईबीआर को शामिल नहीं किया जाता क्योंकि इसमें भारत की संचित निधि से प्राप्तियों की तुलना में संवितरणों का अतिरिक्त शामिल होता है तथा ऋण के अंतर्गत लोक खाते में अवधिवर्धित देयताओं को भी जोड़ा जाता है।

आस्थगित देयताएं एवं गैर-बजट उधारियां

3.51 यद्यपि, राजकोषीय समेकन सराहनीय रहा है, परंतु यह पाया गया है कि संघ सरकार ने समीक्षागत अवधि में व्यय को परवर्ती वर्ष में आस्थगित कर गैर-बजट वित्तपोषण का सहारा लिया है। ऊर्वरक एवं खाद्य सब्सिडियों के संबंध में अपनी देयताओं के लिए नकदी प्रवाह की समस्याओं से निपटने के लिए, संघ सरकार ने दो प्रकार की व्यवस्थाएं की थीं। ऊर्वरक सब्सिडी के संबंध में, ऊर्वरक कंपनियों की नकदी आवश्यकताओं (जो सब्सिडी बकायों के रूप में उत्पन्न हुई थीं) की पूर्ति विशेष बैंकिंग व्यवस्था (एसबीए) के माध्यम से की गई। एसबीए, सार्वजनिक क्षेत्र बैंकों से लिया गया एक अल्पावधिक ऋण है जिससे बजट आवंटनों तथा वित्त वर्ष के अंत में देय वास्तविक राशि में असंगतता की पूर्ति की जाती है। संघ सरकार G-Sec दर पर बैंकों को ब्याज अदा करती है और G-sec से अधिक ब्याज को ऊर्वरक कंपनियों द्वारा वहन किया जाता है। खाद्य सब्सिडी के संबंध में सब्सिडी के लिए बजट आवंटन में कमी (शॉर्टफाल) को कवर करने हेतु, भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) अनेक प्रकार के लिखतों (instruments) का सहारा लेता है जैसे कि बंधपत्र, अप्रतिभूत अल्पावधिक ऋण तथा संघ सरकार से एनएसएसएफ ऋण। यह एक निरंतर प्रक्रिया है और इसका उल्लेख भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक (सीएजी) ने भी संघ सरकार द्वारा एफआरबीएम अधिनियम के अनुपालन पर अपनी 2018 की रिपोर्ट संख्या 20 में किया है। यद्यपि पूरी समीक्षावधि के दौरान इसे एक निरंतर रीति के रूप में पाया गया है, लेकिन ऊर्वरक सब्सिडियों का संरक्षण करने हेतु अल्पावधिक उधार लेने तथा एनएसएसएफ के माध्यम से एफसीआई को उधार देने की रीति को समाप्त किए जाने और इस प्रकार के व्यय वाले वर्ष में पूर्ण रूप से बजटीय प्रावधान किए जाने की आवश्यकता है।

राजस्व

3.52 संघ सरकार के राजस्व में, राज्यों के निवल कर राजस्व की हिस्सेदारी, गैर-कर राजस्व एवं

गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां शामिल होती हैं (तालिका 3.3)। गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों को छोड़कर, संघ के निवल राजस्वों में वृद्धि हुई, जो 2011-12 में जीडीपी के 8.6 प्रतिशत से बढ़कर 2013-14 में 9 प्रतिशत हो गए थे, लेकिन उसके पश्चात घटकर 2014-15 में 8.8 प्रतिशत रह गए थे। तेरहवें वित्त आयोग के तहत 2014-15 से लेकर चौदहवें वित्त आयोग के तहत 2015-16 के बीच के संक्रमण काल में, संघ के निवल राजस्व जीडीपी के अनुपात के रूप में 8.8 प्रतिशत से घटकर 8.7 प्रतिशत हो गए थे। यह गिरावट मामूली थी। राज्यों को दिए गए अधिक कर अंतरण की भरपाई दूरसंचार क्षेत्र से गैर-कर प्राप्तियों में एकबारगी उछाल से की गई। जीडीपी के अनुपात के रूप में गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों के तहत संग्रहों में वृद्धि हुई, जो 2011-12 में 0.4 प्रतिशत से बढ़कर 2017-18 में 0.7 प्रतिशत हो गए थे। तत्पश्चात यह घटकर 2018-19 में 0.6 प्रतिशत थे और संभावना है कि 2019-20 (आरई) में ये संग्रह और गिरकर 0.4 प्रतिशत पर रह सकते हैं। तथापि, इस प्रकार की गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों का 2020-21(बीई) में अपेक्षाकृत रूप से 1 प्रतिशत के उच्चतर स्तर पर रहने का बजटीय अनुमान है।

कर राजस्व

3.53 संघ सरकार का सकल-कर राजस्व और जीडीपी अनुपात 2011-12 में 10.2 प्रतिशत से 0.8 प्रतिशत बढ़कर 2018-19 में 11 प्रतिशत हो गया। तालिका 3.5 में जीडीपी और सकल-कर राजस्व की तुलना में मुख्य करों की प्रवृत्तियों का दर्शाया गया है।

तालिका 3.5: संघ के मुख्य करों का निष्पादन

(जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)

वर्ष	निगम कर	आयकर	कुल प्रत्यक्ष कर	सीमा शुल्क	संघीय उत्पाद शुल्क	सेवा कर	जीएसटी	कुल अप्रत्यक्ष कर	कुल संघीय राजस्व (सकल)
2011-12	3.7	2.0	5.7	1.7	1.7	1.1		4.5	10.2
2012-13	3.6	2.0	5.6	1.7	1.8	1.3		4.8	10.4
2013-14	3.5	2.2	5.7	1.5	1.5	1.4		4.5	10.1
2014-15	3.4	2.1	5.6	1.5	1.5	1.3		4.4	10.0
2015-16	3.3	2.1	5.4	1.5	2.1	1.5		5.2	10.6
2016-17	3.2	2.4	5.5	1.5	2.5	1.7		5.6	11.2
2017-18	3.3	2.5	5.9	0.8	1.5	0.5	2.6	5.4	11.2
2018-19	3.5	2.5	6.0	0.6	1.3	0.04	3.1	5.0	11.0
2019-20(आरई)	3.0	2.7	5.7	0.6	1.3	0.01	3.0	4.9	10.6
2020-21(बीई)	3.0	2.8	5.9	0.6	1.2	0.00	3.1	4.9	10.8

जारी

तालिका 3.5: संघ के मुख्य करों का निष्पादन (जारी)

(संघ के सकल कर राजस्वों के प्रतिशत के रूप में)

2011-12	36.3	19.3	55.6	16.8	16.7	11.0	44.4	100.0
2012-13	34.4	19.5	53.9	16.0	17.3	12.8	46.1	100.0
2013-14	34.7	21.4	56.1	15.1	15.2	13.6	43.9	100.0
2014-15	34.5	21.4	55.9	15.1	15.5	13.5	44.1	100.0
2015-16	31.1	19.8	51.0	14.4	20.0	14.5	49.0	100.0
2016-17	28.3	21.3	49.5	13.1	22.5	14.8	50.5	100.0
2017-18	29.8	22.5	52.3	6.7	13.7	4.2	23.1	100.0
2018-19	31.9	22.7	54.6	5.7	11.4	0.3	28.0	100.0
2019-20(आरई)	28.2	25.9	54.1	5.8	11.8	0.1	28.3	100.0
2020-21(बीई)	28.1	26.3	54.5	5.7	11.3	0.0	28.5	100.0

स्रोत : विभिन्न वर्षों के लिए संघ का बजट और एनएसओ से जीडीपी के आंकड़े

नोट : कुल प्रत्यक्ष करों में निगम कर एवं आयकर को छोड़कर, संपदा पर कर, आय एवं व्यय पर अन्य कर तथा अन्य कर शामिल हैं।

प्रत्यक्ष कर

3.54 जीडीपी के अनुपात के रूप में, प्रत्यक्ष कर 2011-12 में 5.7 प्रतिशत और 2018-19 में 6 प्रतिशत के बीच थे। प्रत्यक्ष करों पर संघ सरकार की नीति का उद्देश्य सामान्य कर दरों को कायम रखते हुए और धीरे-धीरे कर-छूटों को समाप्त करते हुए, कर-आधार को विस्तारित एवं गहन बनाना है। जीडीपी के अनुपात के रूप में आयकर से राजस्व 2011-12 में 2 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में लगभग 2.5 प्रतिशत हो गया , जबकि सकल-कर राजस्व में भी इसके अंश में 19.3 प्रतिशत से 22.7 प्रतिशत की समरूप वृद्धि हुई। हालांकि, 2018-19 में कुल सकल-कर राजस्व में निगम कर का हिस्सा 2011-12 में 36.3 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 31.9 प्रतिशत हो गया था, लेकिन जीडीपी के अनुपात के रूप में इसके आगम 3.7 प्रतिशत से घटकर 3.5 प्रतिशत रह गए थे। निवेश को आकर्षित करने और विकास को बढ़ावा देने हेतु निगम कर को युक्तिसंगत बनाने की अपनी पूर्ववर्ती नीतिगत पहलों के क्रम में, संघ सरकार ने सितंबर, 2019 में इस आधार पर घरेलू कंपनियों के लिए कर दर को घटाकर 22 प्रतिशत कर दिया कि वे किसी भी अन्य छूट/ प्रोत्साहन प्रावधानों का लाभ नहीं लेंगी। अधिभार एवं उपकर सहित इन कंपनियों के लिए प्रभावी कर दर 25.17 प्रतिशत होगी। इसके अतिरिक्त, 1 अक्टूबर, 2019 को या उसके बाद निगमित और विनिर्माण में निवेश करने वाली नई घरेलू कंपनी को 15 प्रतिशत की दर पर कर अदा करने का विकल्प दिया गया। यह लाभ केवल उन कंपनियों के लिए उपलब्ध है जो कोई छूट/प्रोत्साहन नहीं ले रही हैं हैं और जिन्होंने अपना उत्पादन कार्य 31 मार्च, 2023 को या उससे पहले प्रारंभ कर दिया है। इन कंपनियों के लिए प्रभावी कर दर अधिभार एवं उपकर सहित 17.16 प्रतिशत रखी गई है। सरकार ने 1 प्रतिशत के अतिरिक्त

शिक्षा एवं स्वास्थ्य उपकर की वसूली तथा सूचीबद्ध इक्विटी शेयरों और 1 लाख रुपये से अधिक पूंजी लाभों पर इक्विटी-आधारित म्युचुअल फंडों पर 10 प्रतिशत के दीर्घकालिक पूंजी लाभ कर की वसूली के माध्यम से संसाधन जुटाने हेतु कुछ नई पहलें भी की हैं।

3.55 इसके अतिरिक्त, बेहतर कर प्रशासन, विशेष रूप से कर सूचना नेटवर्क में सुधार और आयकर-विवरणियां दाखिल करने वाले लोगों की संख्या में वृद्धि के साथ प्रत्यक्ष करों में अच्छी खासी वृद्धि होने की उम्मीद है। आयकर विवरणियां दाखिल करने वाले लोगों की संख्या 2013-14 में 3.31 करोड़ से बढ़कर 2018-19 में 6.33 करोड़ हो गई थी, जो 91.2 प्रतिशत की वृद्धि है। करदाताओं की संख्या भी 2013-14 में 5.72 करोड़ से बढ़कर 2017-18 में 8.45 करोड़ हो गई , जो 47.7 प्रतिशत की वृद्धि है। आयकर विवरणी भरने वालों और करदाताओं का वर्ष-वार विवरण तालिका 3.6 में दिया गया है। नवंबर, 2016 में नोटबंदी की कवायद के पश्चात, कर आधार को गहन एवं विस्तृत किया गया जिसके परिणामस्वरूप 2017-18 में प्रत्यक्ष करों के संग्रह में भारी वृद्धि हुई।

3.56 व्यक्तिगत करदाताओं को उचित राहत देने तथा आयकर कानून को सरल बनाने के उद्देश्य से सरकार ने सरलीकृत निजी आयकर व्यवस्था शुरू की है, जिसमें आयकर दरों को उन व्यक्तिगत करदाताओं के लिए काफी कम किया जाएगा जो वित्त 2020-21 से कतिपय कटौतियों एवं छूटों को नहीं लेंगे।

तालिका 3.6: विवरणियां दाखिल करने वाले व्यक्ति एवं करदाता

(संख्या करोड़ में)

	विवरणियां दाखिल करने वाले व्यक्ति	वृद्धि (%)	करदाता	वृद्धि (%)
2013-14	3.31		5.72	
2014-15	3.51	6.0	6.15	7.6
2015-16	3.91	11.4	6.92	12.7
2016-17	4.47	14.3	7.42	7.2
2017-18	5.45	21.9	8.45	13.9
2018-19	6.33	16.1		

स्रोत: आयकर संबंधी आंकड़े, सीबीडीटी

अप्रत्यक्ष कर

3.57 जीडीपी के अनुपात के रूप में अप्रत्यक्ष कर 2011-12 में 4.5 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 5.6 प्रतिशत हो गया, जिसका मुख्य कारण संघीय उत्पाद शुल्कों एवं सेवा कर के संग्रहों

में वृद्धि थी। 2014-15 और 2015-16 के दौरान, जब वैश्विक पेट्रोलियम की कीमतें 2011-12 में 111.89 अमेरिकी डॉलर प्रति बैरल से तेजी से गिरकर 2015-16 में प्रति बैरल 46.17 अमेरिकी डॉलर प्रति बैरल हो गई थीं, पेट्रोलियम उत्पादों पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्क लगाए जाने से अप्रत्यक्ष कर संग्रहों में 2013-14 से 2016-17 के दौरान लगभग तीन गुना वृद्धि हुई। यह वृद्धि मुख्य रूप से विशेष अतिरिक्त उत्पाद शुल्क में हुई थी, जिसे राज्यों के साथ साझा नहीं किया जा सकता है, और वह संघ सरकार के पास रहता है। अप्रत्यक्ष करों (जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर के सिवाय) के तहत कुल कर संग्रहों में से, उपकर एवं अधिभारों से 2019-20 (आरई) के दौरान 20.6 प्रतिशत संग्रह प्राप्त किए जाने का अनुमान किया गया है।

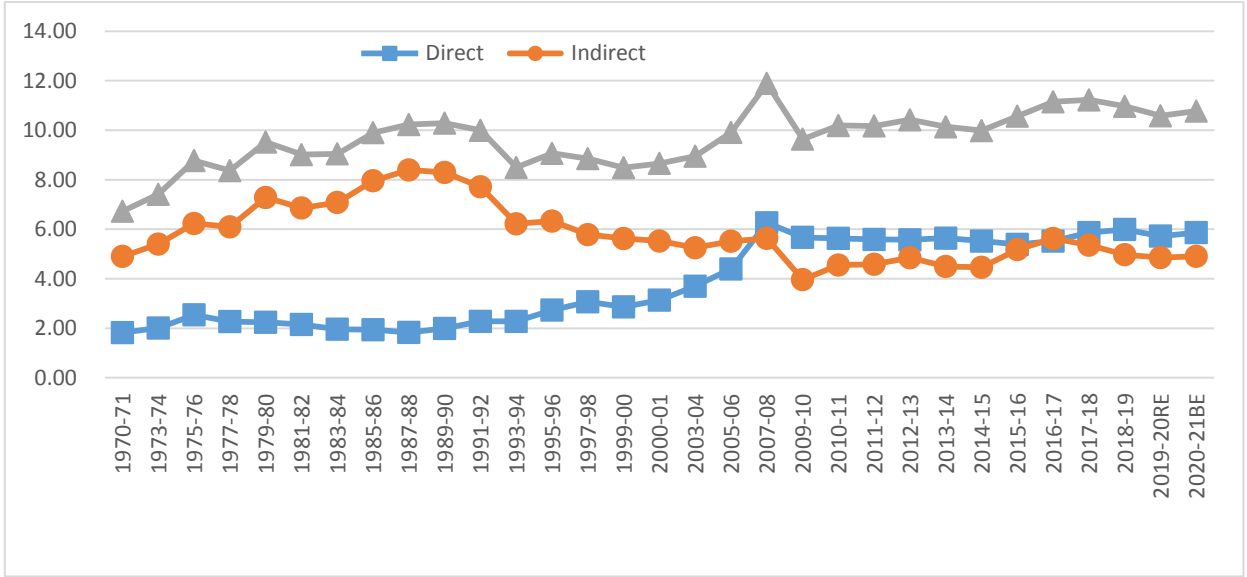
3.58 जीडीपी में सेवाकर का अनुपात 2016-17 तक लगातार बढ़ा, विशेष रूप से 2012-13 में एक नेगेटिव सूची शुरू होने के बाद। दूसरी ओर सीमा शुल्क उत्पादों से राजस्व में, जीडीपी तथा सकल-कर राजस्व दोनों के अनुपातों के रूप में, 2012-13 के पश्चात घटती प्रवृत्ति देखी गई। इस गिरावट के मुख्य कारणों में, महत्वपूर्ण आयात मूल्य वाली अनेक मर्दों, जिनमें पेट्रोलियम, तेल एवं लुब्रिकेंट (POL) भी शामिल हैं, पर शुल्क घटाया जाना तथा अन्य प्रकार की विभिन्न छूटों का उल्लेख किया जा सकता है। 2017-18 से सीमा शुल्क और उत्पाद शुल्क के एक महत्वपूर्ण हिस्से (पीओएल के सिवाय) को जीएसटी के अंतर्गत शामिल किया गया है।

3.59 जीएसटी की शुरुआत के बाद अप्रत्यक्ष करों से राजस्वों में प्रत्याशित उच्च उछाल अभी नहीं आया है। 2018-19 के दौरान जीडीपी के अनुपात के रूप में अप्रत्यक्ष करों का संग्रह 2016-17 के दौरान 5.6 प्रतिशत से घटकर 5 प्रतिशत हो गया था और संभावना है कि 2019-20 (आरई) के दौरान यह 4.9 प्रतिशत पर बना रहेगा।

परिवर्ती संरचना

3.60 प्रत्यक्ष करों से राजस्व 2007-08 में पहली बार अप्रत्यक्ष करों से प्राप्त राजस्व से आगे निकल गया (चित्र 3.8)। यह सिलसिला तभी से बना रहा सिवाय 2016-17 के, जब ये दोनों उत्पाद शुल्क संग्रह में वृद्धि के आंशिक कारण से लगभग बराबरी पर आ गए, जैसाकि पहले ही चर्चा की जा चुकी है।

**चित्र 3.8: संघ के करों का जीडीपी अनुपात :
प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर और सकल कर राजस्व**



स्रोत : संघीय बजट दस्तावेज एवं एनएसओ से प्राप्त जीडीपी संबंधी आंकड़े

राजस्व परित्यक्त (रेवन्यू फॉर्गोन)

3.61 संघ सरकार विभिन्न उद्देश्यों, जैसे कि निर्यातों को बढ़ावा देने, अनुसंधान एवं विकास का विस्तार करने, पिछड़े क्षेत्रों के विकास और रोजगार सृजन के लिए कई कर-प्रोत्साहन देती है। विशेष आर्थिक क्षेत्रों (एसईजेड) और अधिसूचित पिछड़े क्षेत्रों में कार्य कर रही इकाइयां अप्रत्यक्ष करों के लिए प्रतिदाय (रिफंड) प्राप्त करती हैं और पूंजी निवेश को बढ़ावा देने के लिए उन्हें अधिक मूल्यहास पाने की अनुमति भी दी जाती है। कर रियायतों से कुछ सेक्टर, जैसे कि कृषि, अवसंरचना (इंफ्रास्ट्रक्चर), हरित क्षेत्र विनिर्माण, भंडारण (वेयरहाउसिंग) तेल और गैस एवं नवीकरणीय ऊर्जा भी लाभान्वित होते हैं।

3.62 इन रियायतों और छूटों से राजस्व संग्रह कम हो जाते हैं जिससे संघ सरकार और राज्य सरकारों दोनों के उपार्जित संसाधन काफी प्रभावित होते हैं। तथापि, सकल कर राजस्व और जीडीपी दोनों के अनुपातों के रूप में, राजस्व परित्यक्त में 2011-12 से गिरावट आई है (तालिका 3.7)। जीडीपी के अनुपात के रूप में, राजस्व परित्यक्त 2011-12 में 6.1 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में 4.5 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार से, सकल कर राजस्व के अनुपात के रूप में, राजस्व परित्यक्त 2011-12 में 60 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में 44.5 प्रतिशत हो गया। यह गिरावट विशेष रूप से

2015-16 में अधिक थी, जिसका कारण सीमा शुल्कों एवं संघीय उत्पाद शुल्क के संबंध में कर प्रोत्साहनों के राजस्व निहितार्थ के परिकलन की प्रक्रियाविधि में बदलाव था। 2017-18 के लिए किए गए अनुमानों में उत्पाद शुल्क (जिसे जीएसटी के तहत शामिल किया गया था) से राजस्व परित्यक्त को शामिल नहीं किया गया है।

तालिका 3.7 : राजस्व परित्यक्त की प्रवृत्तियां

(करोड़ रु.)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (अनुमान)
प्रत्यक्ष कर	101141	102256	93047	118593	138658	155840	183580	206113	230415
अप्रत्यक्ष कर	432442	463979	456947	435756	148442	146264	53704	75753	81970
कुल राजस्व परित्यक्त	533583	566235	549994	554349	287100	302104	237284	281866	312385
सकल कर राजस्व के % के रूप में राजस्व परित्यक्त	60.0	54.6	48.3	44.5	19.7	17.6	12.4	13.5	14.4
जीडीपी के % के रूप में राजस्व परित्यक्त	6.1	5.7	4.9	4.5	2.1	2.0	1.4	1.5	1.5

स्रोत: संघीय बजट दस्तावेजों में राजस्व परित्यक्त के विवरण

नोट: 1. चूंकि उत्पाद शुल्क (तंबाकू उत्पादों, कच्चा पेट्रोलियम तेल, प्राकृतिक गैस, पेट्रोल एवं डीजल पर उत्पाद शुल्क को छोड़कर) को जीएसटी में शामिल किया गया है, उत्पाद शुल्क के लिए कर प्रोत्साहनों के राजस्व प्रभार को 2017-18 से समाप्त किया गया है।

उपकर एवं अधिभार

3.63 चौदहवें वित्त आयोग ने संघीय राजस्व में उपकरों एवं अधिभारों के बढ़ते अंश की समस्या का उल्लेख किया था। संविधान का अनुच्छेद 270 संघ सरकार को विशेष प्रयोजन हेतु कोई भी उपकर की उगाही करने और उसे अपने पास रखने की शक्ति देता है। अनुच्छेद 271 संसद को ऐसे करों, जो संघ सरकार की कर लागने की शक्तियों के भीतर है, पर अधिभार लगाने की शक्ति देता है। उपकर सांविधिक वसूलियां (statutory levies) हैं जिनके आगमों को विशेष प्रयोजन हेतु उपयोग के लिए अलग से निर्धारित किया जाता है। उपकर लगाने के पीछे दृष्टिकोण का उद्देश्य किसी विशेष प्रयोजन की पूर्ति करना तथा अर्थव्यवस्था के किसी खास सेक्टर/क्षेत्र को आवश्यक वित्तीय गतिशीलता प्रदान करना है। अतः, संघ सरकार लोक खाते में संगृहीत की गई निधियों की तब तक एक अभिरक्षक मात्र होती है, जब तक उन्हें अधिदिष्ट प्रयोजन के लिए विनियोजित नहीं कर लिया जाता। इसी प्रकार से, अधिभारों को केवल छोटी अवधियों के लिए लगाया जाता है। उपकरों और अधिभारों दोनों को विभाज्य पूल से बाहर रखा जाता है।

3.64 विभिन्न उपकरणों और अधिभारों (पेट्रोलियम को छोड़कर) को जीएसटी में समाविष्ट किया गया है। इनमें से प्रमुख हैं – मोटर स्प्रीट एवं हाई स्पीड डीजल तेल पर सीमा-शुल्क एवं उत्पाद शुल्क पर अतिरिक्त शुल्क, पान मसाला एवं तंबाकू उत्पादों पर अधिभार, चीनी (शुगर) पर उपकरण, स्वच्छ पर्यावरण उपकरण एवं अवसंरचना उपकरण इत्यादि। तथापि, संघ सरकार के 2018-19 के संघीय बजट में एक सड़क एवं अवसंरचना उपकरण और सामाजिक कल्याण अधिभार को शुरू किया गया था। तालिका 3.8 में उपकरणों और अधिभारों की प्रवृत्ति को दर्शाया गया है, जो 2018-19 में सकल कर प्राप्तियों का 19.9 प्रतिशत से भी अधिक थे और इनमें से 4.6 प्रतिशत जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकरण से संबंधित हैं।

तालिका 3.8 : उपकरण एवं अधिभार

(करोड़ रु.)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 आरई	2020-21 बीई
प्रत्यक्ष कर	29143	48862	63883	81543	40468	58840	53433	145802	155817	175807
अप्रत्यक्ष कर (जीएसटी को छोड़कर)	63394	72545	77387	86417	137482	172224	150529	172312	182665	195460
जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकरण	0	0	0	0	0	0	62612	95081	98327	110500
कुल उपकरण एवं अधिभार	92537	121407	141270	167960	177950	231064	266574	413195	436809	481767
सकल कर राजस्व के % के रूप में कुल उपकरण एवं अधिभार जिसमें से	10.4	11.7	12.4	13.5	12.2	13.5	13.9	19.9	20.2	19.9
सकल कर राजस्व के % के रूप में जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकरण							3.3	4.6	4.5	4.6

स्रोत: संघीय बजट दस्तावेज

3.65 2018-19 में उपकरणों और अधिभारों से उच्च प्राप्तियों के मुख्य कारण हैं: (क) आयकर पर स्वास्थ्य और शिक्षा उपकरण को पूर्ववर्ती 3 प्रतिशत से बढ़ाकर 4 प्रतिशत करना; (ख) सड़क एवं अवसंरचना अधिभार लागू करना; और (ग) आयातित वस्तुओं पर पूर्ववर्ती 3 प्रतिशत के शिक्षा एवं उच्चतर शिक्षा उपकरण के स्थान पर सीमाशुल्क एवं आयातित वस्तुओं के समग्र शुल्कों पर 10 प्रतिशत के सामाजिक कल्याण अधिभार को लागू करना। संघ सरकार के 2019-20 के बजट में सकल कर राजस्व में उपकरणों और अधिभारों के अनुपात में और अधिक वृद्धि होने का अनुमान किया गया है, क्योंकि 2 करोड़ रुपए और 5 करोड़ रुपए के बीच की आय वाले व्यक्तिगत लोगों के लिए आयकर पर अधिभार की दर को 15 प्रतिशत से बढ़ाकर 25 प्रतिशत किया गया है। 5 करोड़ रुपए से अधिक की आय वाले व्यक्तिगत लोगों के लिए, अधिभार की दर को 15 प्रतिशत से बढ़ाकर 37 प्रतिशत किया गया है।

गैर-कर राजस्व

3.66 संघ सरकार के गैर-कर राजस्वों का मुख्य स्रोत हैं – केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (सीपीएसई)/ सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों/ भारतीय रिज़र्व बैंक (आरबीआई) से प्राप्त लाभांश/ अधिशेष, दूरसंचार क्षेत्र से होने वाली प्राप्तियां , राज्य सरकारों और सीपीएसई को दिए गए ऋणों पर ब्याज प्राप्तियां, अपतटीय तेल क्षेत्रों से रॉयल्टी और फीस/ उपयोगकर्ता प्रभार। तालिका 3.9 में गैर-कर राजस्वों की प्रवृत्तियों को दर्शाया गया है। दूरसंचार और पेट्रोलियम क्षेत्रों से राजस्व एवं लाभांशों की उच्च संभावना को ध्यान में रखते हुए, चौदहवें वित्त आयोग ने यह अनुमान किया था कि जीडीपी के अनुपात के रूप में, गैर-कर राजस्व लगभग 1.53 प्रतिशत रहेंगे। तथापि, 2015-16 से 2019-20 (आरई) की अवधि के दौरान राजस्व संग्रह इस अनुमान की तुलना में 0.01 प्रतिशत प्वाइंट कम थे। संघ सरकार का गैर-कर राजस्व, जो 2011-12 में जीडीपी का 1.4 प्रतिशत था, बढ़कर 2016-17 में 1.8 प्रतिशत हो गया था। तत्पश्चात, 2017-18 में इसमें लगभग 0.7 प्रतिशत की भारी गिरावट आई, जिसका मुख्य कारण दूरसंचार क्षेत्र से प्राप्तियां और आरबीआई से लाभांश कम आना था। आरबीआई से उच्च लाभांश प्राप्तियों के कारण यह अनुमान किया गया है कि यह 2019-20 (आरई) में बढ़कर 1.7 प्रतिशत रहेगा। 2016-17 में जीडीपी के 1.8 प्रतिशत का सर्वाधिक संग्रह हुआ, जिसका मुख्य कारण दूरसंचार क्षेत्र से जीडीपी के 0.5 का रिकॉर्ड संग्रह था। तब से दूरसंचार प्राप्तियां, जिन्हें शीर्ष 'संचार' के तहत वर्गीकृत किया गया है, में गिरावट आना शुरू हो गया था। लाभांश प्राप्तियां संघ सरकार के गैर-कर राजस्वों का सबसे बड़ा स्रोत है। गैर-कर राजस्व में इनका अंश 2018-19 के दौरान जीडीपी का 0.60 प्रतिशत था। आरबीआई से लाभांश 2011-12 में 15,009 करोड़ रुपए से चार गुणा से भी अधिक बढ़कर 2018-19 में 68,000 करोड़ रुपए हो गया था, जबकि अन्य से लाभांश 35,599 करोड़ रुपए से बढ़कर मात्र 45,421 करोड़ रुपए ही थे। संशोधित आर्थिक पूंजी ढांचे (ईसीएफ) के अनुसार मुख्यतः आधिक्य अंतरणों के कारण आरबीआई से 2019-20 के दौरान लाभांश बढ़कर 1.47 लाख करोड़ रुपए होने की उम्मीद है।

तालिका 3.9 : गैर-कर राजस्वों में प्रवृत्तियां

(करोड़ रु.)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई)
ब्याज प्राप्ति	20252	20761	21868	23804	25378	16229	13574	12145	11027	11042
लाभांश एवं लाभ	50608	53761	90435	89833	112127	123017	91361	113421	199893	155395
जिसमें से आरबीआई	15009	16010	33010	52676	65896	65876	40659	68000	147988	57128*
पेट्रोलियम	12581	14806	16525	14480	9492	10797	10879	14197	12061	14075
संचार	17401	18902	40114	30624	56479	70241	32066	40816	58990	33027
सड़क एवं पुल	3050	4007	5298	6103	6887	7324	9064	19866	21589	25161
अन्य	17780	25118	24631	33014	40897	45223	35801	35261	41955	146316
कुल	121672	137355	198871	197858	251260	272831	192745	235706	345515	385016
जीडीपी के प्रतिशत के रूप में गैर कर राजस्व	1.4	1.4	1.8	1.6	1.8	1.8	1.1	1.2	1.7	1.7

* अर्न्तम

स्रोत : संघ का बजट, वित्तीय लेखा और एनएसओ से जीडीपी के आंकड़े

3.67 विगत में, राज्य सरकारों को दिए गए ऋणों पर ब्याज प्राप्तियां गैर-कर राजस्व का एक महत्वपूर्ण घटक थीं। इसमें 2005-06 के बाद काफी गिरावट आई, जब राज्य सरकारों को दिए गए ऋणों में संघ सरकार की मध्यवर्तिता बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुपालन में समाप्त हो गई थी। उपार्जित ब्याज मुख्य रूप से पूर्ववर्ती अवधि के ऋणों से संबंधित है।

गैर-ऋण पूंजी प्राप्ति

3.68 गैर-ऋण (non-debt) पूंजी प्राप्ति के दो प्रमुख घटक हैं : ऋणों एवं अग्रिमों की और विनिवेश प्राप्ति। ऋणों की वसूली 2011-12 में 18,850 करोड़ रुपए से गिरकर 2017-18 में 15,633 करोड़ रुपए थी। बाह्य सहायता प्राप्त परियोजनाओं (ईएपी) के लिए उठाए गए ऋणों के बैक-टू-बैक हस्तांतरण को छोड़कर तथा राज्यों को कोई नया ऋण नहीं देने के साथ, इस शीर्ष के तहत प्राप्ति एक क्रमिक गिरावट की प्रवृत्ति को परिलक्षित करती हैं। पूर्व में दिए गए ऋणों को चुकाने के लिए ऋण वसूली का अन्य स्रोत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से है।

3.69 विनिवेश प्राप्ति में गैर-ऋण पूंजी प्राप्ति का बड़ा अंश है। संघ सरकार ने विनिवेश की चार प्रक्रियाएं अपनाई हैं : (क) लाभ कमा रहे सीपीएसई में ऑफर फॉर सेल के माध्यम से शेयरों की बिक्री कर अपनी मामूली हिस्सेदारी की बिक्री (माइनॉरटी स्टेक सेल) करना; (ख) सीपीएसई की

इनिशियल पब्लिक ऑफरिंग (आईपीओ); (घ) सीपीएसई का कार्यनीतिक विनिवेश; और (ङ) एक्सचेंज में ट्रेड किए जा रहे फंड्स (ईटीएफ)⁸।

3.70 कार्यनीतिक विनिवेश का मतलब है कि किसी सीपीएसई में सरकार की हिस्सेदारी के बड़े हिस्से को प्रबंधन नियंत्रण के हस्तांतरण के साथ बेचना। इस प्रक्रिया से अधिकतम प्राप्ति प्राप्त होगी, लेकिन यह सरकार की इच्छा पर निर्भर करेगा कि वह दूसरी कंपनी को प्रबंधन नियंत्रण सौंपती है या नहीं। 2018-19 के दौरान, संघ सरकार ने चार कंपनियों का कार्यनीतिक विनिवेश कर 16,000 करोड़ रुपये प्राप्त किए। इसमें भारत सरकार द्वारा रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कॉर्पोरेशन (आरईसी) में अपनी 52.63 प्रतिशत हिस्सेदारी एक अन्य सीपीएसई, यानी पावर फाइनेंस कॉर्पोरेशन (पीएफसी) को बेचकर 15,000 करोड़ रुपये के विक्रय आगम शामिल हैं। 2017-18 में इसी प्रकार की एक प्रक्रिया से, हिंदुस्तान पेट्रोलियम कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एचपीसीएल) में सरकार की हिस्सेदारी को ऑयल एण्ड नेचुरल गैस कॉर्पोरेशन (ओएनजीसी) को बेचा गया था ताकि अपस्ट्रीम एवं डाउनस्ट्रीम कंपनियों के एकीकरण के माध्यम से पेट्रोलियम सेक्टर में सामंजस्य (सिनर्जी) सुनिश्चित किया जा सके। यद्यपि सरकार की एक सीपीएसई में अपनी हिस्सेदारी को अन्य कंपनी को बेचने से कार्यनीतिक प्रयोजनों की पूर्ति हो सकती है, किंतु इस प्रकार की बिक्रियों से प्राप्त आगम गैर-सरकारी कंपनियों को बेची गई हिस्सेदारियों से गुणात्मक रूप से अलग होते हैं। विनिवेशों की अन्य प्रक्रियाओं के माध्यम से 2018-19 में लगभग 69,000 करोड़ रुपये अर्जित किए गए। इस संबंध में ईटीएफ रूट भी अपनाया जा रहा है। वर्तमान में दो ईटीएफ हैं।

3.71 नवंबर 2005 में, संघ सरकार ने राष्ट्रीय निवेश निधि (एनआईएफ) का गठन किया था जिसमें सीपीएसई के विनिवेश से प्राप्त आगमों को एनआईएफ के माध्यम से खर्च (channelised) किया जाना था। एनआईएफ का कॉर्पस स्थायी प्रकृति का था और निधि (फंड) को व्यावसायिक रूप से प्रबंधित किया जाना था ताकि कॉर्पस का क्षय किए बिना सरकार को स्थायी तौर पर लाभ मिलता रहे। एनआईएफ को विनिवेश नीति के साथ संबद्ध करने के लिए, इसे 2013-14 से संघ सरकार के लेखा के सार्वजनिक खाते में शामिल किया गया था और इसमें विनिवेश आगम तब तक कायम रखे जाने थे, जब तक उन्हें अनुमोदित प्रयोजनों के लिए आहरित/निवेशित न किया जाए।

3.72 एनआईएफ का उपयोग मुख्य रूप से निम्नलिखित प्रयोजनों के लिए किया जाता है:

8 ईटीएफ के अंतर्गत कई इक्विटी शेयर (बास्केट ऑफ स्टॉक) होते हैं जो निफ्टी 50 जैसे एक सूचकांक के संघटन को परिलक्षित करता है। किसी ईटीएफ के कारोबार का मूल्य (ट्रेडिंग वैल्यू) उस अंडरलाइंग स्टॉक, जिसका वह प्रतिनिधित्व करता है, के निवल आस्ति मूल्य पर आधारित होता है। ओपन-एंडेड म्युचुअल फंडों से भिन्न, ईटीएफ को कारोबार वाले दिन अन्य स्टॉकों की तरह खरीदा और बेचा जा सकता है। वर्तमान में, संघ सरकार दो ईटीएफ संचालित करती है – सीपीएसई – ईटीएफ और भारत-22 ईटीएफ।

- (i) किसी सीपीएसई द्वारा राइट्स आधार पर जारी किए जा रहे शेयरों को सब्सक्राइब करना ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सीपीएसई में सरकार की 51 प्रतिशत हिस्सेदारी बनी रहे;
- (ii) सीपीएसई के शेयरों की प्रिफ़ेसियल एलॉटमेंट ताकि सरकार की हिस्सेदारी उन सभी मामलों में, जहां सीपीएसई अपने पूंजी व्यय कार्यक्रम की पूर्ति हेतु नई इक्विटी उगाहने की योजना बना रहा है, 51 प्रतिशत से कम न हो;
- (iii) सार्वजनिक क्षेत्र बैंको और सार्वजनिक क्षेत्र बीमा कंपनियों का पुनःपूंजीकरण;
- (iv) सरकार का आरआरबी/इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमि. (आईआईएफसीएल)/ राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड)/ एग्जिम बैंक में निवेश; और
- (v) कतिपय संस्थाओं में निवेश।

इस बात का यहां उल्लेख करना सुसंगत है कि पूंजी व्यय के लिए उपयोग करने हेतु सभी विनिवेश प्राप्तियों को संचित निधि में अनुरक्षित करने की तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं को चौदहवें वित्त आयोग ने भी दोहराया। यह भी अनुशंसा की गई थी कि एनआईएफ को लेखा महानियंत्रक (सीजीए) और सीएजी के साथ परामर्श कर समाप्त किया जाना चाहिए।

तालिका 3.10 : गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां

(करोड़ रु.)

विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2019-20 (बीई)
गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियां	36938	40950	41865	51475	62967	65353	115678	112779	81605	224967
ऋण एवं अग्रिमों की वसूलियां	18850	15060	12497	13738	20835	17630	15633	18052	16605	14967
इक्विटी का विनिवेश	18088	25890	29368	37737	42132	47723	100045	94727	65000	210000
जीडीपी के % के रूप में गैर-ऋण पूंजी प्राप्ति	0.42	0.41	0.37	0.41	0.46	0.43	0.68	0.59	0.40	1.00

स्रोत : विभिन्न वर्षों के लिए संघ का बजट और एनएसओ से प्राप्त जीडीपी के आंकड़े

3.73 गैर-ऋण पूंजी प्राप्तियों की प्रवृत्ति को तालिका 3.10 में दर्शाया गया है। चौदहवें वित्त आयोग ने

यह पूर्वानुमान किया था कि ये प्राप्तियां 2015-16 में जीडीपी के 0.61 प्रतिशत से बढ़कर 2019-20 में 0.82 प्रतिशत हो जाएंगी। पूर्वानुमानित वसूलियां प्राप्त नहीं की जा सकी हैं और विनिवेश से प्राप्तियों में कोई स्पष्ट प्रवृत्ति के बिना वर्ष-दर-वर्ष उतार-चढ़ाव देखा गया। बाजार की उठापटक (वोलेटिलिटी) ने भी अपेक्षित परिणाम को प्रभावित किया है। संघ सरकार ने बजट अनुमानों में वित्त वर्ष 2019-20 में 1.05 लाख करोड़ रुपए के विनिवेश लक्ष्य को संशोधित अनुमानों में 65,000 करोड़ रुपए पर संशोधित किया है। विनिवेश से 2020-21 (बीई) में 2.10 लाख करोड़ रुपयों की अपेक्षाकृत बड़ी राशि प्राप्त किए जाने की उम्मीद है, जिसे केवल अनुकूल बाजार स्थितियों के अंतर्गत चुनिंदा सीपीएसई के बेहतर कार्यनीतिक विनिवेश के माध्यम से ही प्राप्त किया जा सकता है।

व्यय की प्रवृत्तियां

3.74 राजस्व व्यय के प्रमुख घटकों के साथ राजस्व एवं पूंजी व्यय में प्रवृत्तियों को तालिका 3.11 में दर्शाया गया है। संघ सरकार का कुल व्यय 2.7 प्रतिशत प्वाइंट्स की गिरावट के साथ यह 2011-12 में जीडीपी के लगभग 14.9 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 12.2 प्रतिशत हो गया। समग्र व्यय के अंतर्गत समान अवधि के दौरान राजस्व घटक 13.1 प्रतिशत से घटकर 10.6 प्रतिशत पर और पूंजी घटक 1.8 प्रतिशत से घटकर 1.6 प्रतिशत आ गए। इस अवधि के दौरान राजस्व एवं पूंजी व्यय की वृद्धि दरों में प्रवृत्ति क्रमशः 8.3 प्रतिशत और 10.5 प्रतिशत थी, जो कि 11.6 प्रतिशत की नोमिनल जीडीपी वृद्धि की तुलना में कम थी। तथापि, सातवें वेतन आयोग के पंचाट के कार्यान्वयन के बाद, इस अवधि के दौरान जीडीपी अनुपात के रूप में व्यय कम हुआ जिसका मुख्य कारण सब्सिडी और रक्षा व्यय (पूंजी एवं राजस्व) में गिरावट थी। यह अनुमान है कि जीडीपीके अनुपात के रूप में कुल व्यय में 2019-20 (आरई) में 13.2 प्रतिशत तथा 2020-21 (बीई) में 13.5 प्रतिशत की वृद्धि के साथ यह प्रवृत्ति विपरीत दिशा (रिवर्स) में बदल जाएगी। जीडीपी के अनुपातों के रूप में, राजस्व और पूंजी व्यय 2020-21 (बीई) के दौरान क्रमशः 11.7 प्रतिशत और 1.8 प्रतिशत रहने का अनुमान है। 2019-20 और 2020-21 में, व्यय में पूर्वानुमानित वृद्धि कृषि और संबद्ध क्षेत्रों के आबंटनों में वृद्धि के फलस्वरूप हो सकती है। ब्याज भुगतान, वेतन एवं भत्ते, पेंशन, रक्षा एवं सब्सिडियों सहित राजस्व व्यय का संक्षेप में विश्लेषण आगामी पैराग्राफों में किया गया है।

तालिका 3.11 : संघ सरकार के व्यय की प्रवृत्तियां

(जीडीपी का प्रतिशत)

वर्ष	राजस्व व्यय	ब्याज भुगतान	वेतन एवं भत्ते *	पेंशन	रक्षा #	सब्सिडी व्यय	पूंजी व्यय	कुल व्यय
2011-12	13.1	3.1	1.1	0.7	2.0	2.5	1.8	14.9
2012-13	12.5	3.1	1.1	0.7	1.8	2.6	1.7	14.2
2013-14	12.2	3.3	1.0	0.7	1.8	2.3	1.7	13.9
2014-15	11.8	3.2	1.1	0.8	1.8	2.1	1.6	13.3
2015-16	11.2	3.2	1.0	0.7	1.6	1.9	1.8	13.0
2016-17	11.0	3.1	1.2	0.9	1.6	1.5	1.8	12.8
2017-18	11.0	3.1	1.1	0.9	1.6	1.3	1.5	12.5
2018-19)	10.6	3.1	1.1	0.8	1.5	1.2	1.6	12.2
2019-20(आरई)	11.5	3.1	1.2	0.9	1.5	1.3	1.7	13.2
2020-21 (बीई)	11.7	3.1	1.1	0.9	1.4	1.2	1.8	13.5

रक्षा सेवाओं पर राजस्व एवं पूंजी दोनों व्यय सहित।

*केंद्र सरकार के वेतन एवं भत्तों (रक्षा सेवाओं को छोड़कर) और संघ के बजट पर ब्रोशर।

स्रोत : संघ का बजट और एनएसओ से प्राप्त जीडीपी के आंकड़े।

ब्याज भुगतान

3.75 ब्याज भुगतान संघ सरकार के व्यय का सबसे बड़ा घटक है। संघ सरकार की निवल राजस्व प्राप्तियों में ब्याज भुगतानों का अनुपात 2011-12 से 2018-19 के दौरान 34 प्रतिशत से लेकर 38 प्रतिशत के बीच सीमित था। जीडीपी के अनुपात के रूप में, यह 3.1 प्रतिशत से 3.3 प्रतिशत के बीच घट-बढ़ रहा था। इसमें ब्याज दरों में गिरावट और कुछ राजकोषीय समेकन, दोनों का योगदान था।

मुख्य सब्सिडियां

3.76 सब्सिडियां राजस्व व्यय का दूसरा सबसे बड़ा घटक हैं जिनकी व्यय प्रबंधन एवं राजकोषीय समेकन में महत्वपूर्ण भूमिका होती है। संघ सरकार की मुख्य प्रत्यक्ष सब्सिडियां खाद्य, उर्वरकों और पेट्रोलियम के लिए हैं (तालिका 3.12)। निवल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में, कुल सब्सिडियां 2011-12 में 29 प्रतिशत से तेजी से घटकर 2018-19 में 14.4 प्रतिशत, 2019-20 (आरई) में 14.2 प्रतिशत पर आ गईं और यह अनुमान है कि 2020-21 (बीई) में यह 13 प्रतिशत रह सकती हैं। जीडीपी के अनुपात के रूप में, समरूप वृद्धि 2011-12 में 2.5 प्रतिशत से लेकर 2018-19 में 1.2 प्रतिशत तक थी। मध्यावधि से दीर्घावधि में, सब्सिडियों के युक्तीकरण के लिए स्पष्ट उपाए किए जाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, अंतर्राष्ट्रीय तेल मूल्यों, विशेष रूप से तरल पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) एवं उर्वरक के संबंध में परिवर्तनशीलता संघ सरकार के सब्सिडी बिल के लिए एक बड़ा जोखिम हैं।

**तालिका 3.12 - संघ सरकार की निवल राजस्व प्राप्तियों के सापेक्ष सब्सिडियों
(निवल राजस्व प्राप्तियों का प्रतिशत)**

वर्ष	खाद्य	उर्वरक	पेट्रोलियम	अन्य	कुल
2011-12	9.7 (0.8)	9.3 (0.8)	9.1 (0.8)	0.9 (0.1)	29.0 (2.5)
2012-13	9.7 (0.9)	7.5 (0.7)	11.0 (1.0)	1.1 (0.1)	29.2 (2.6)
2013-14	9.1 (0.8)	6.6 (0.6)	8.4 (0.8)	1.0 (0.1)	25.1 (2.3)
2014-15	10.7 (0.9)	6.5 (0.6)	5.5 (0.5)	0.8 (0.1)	23.4 (2.1)
2015-16	11.7 (1.0)	6.1 (0.5)	2.5 (0.2)	1.9 (0.2)	22.1 (1.9)
2016-17	8.0 (0.7)	4.8 (0.4)	2.0 (0.2)	2.2 (0.2)	17.1 (1.5)
2017-18	7.0 (0.6)	4.6 (0.4)	1.7 (0.1)	2.3 (0.2)	15.6 (1.3)
2018-19	6.5 (0.5)	4.5 (0.4)	1.6 (0.1)	1.7 (0.1)	14.4 (1.2)
2019-20 (आरई)	5.9 (0.5)	4.3 (0.4)	2.1 (0.2)	2.0 (0.2)	14.2 (1.3)
2020-21 (बीई)	5.7(0.5)	3.5(0.3)	2.0(0.2)	1.7 (0.2)	13.0 (1.2)

स्रोत : विभिन्न वर्षों के लिए संघ का बजट और एनएसओ से प्राप्त जीडीपी संबंधी आंकड़े

टिप्पणी: कोष्ठकों में दिए गए आंकड़े जीडीपी के अनुपात के रूप में प्रत्यक्ष सब्सिडियों को दर्शाते हैं।

3.77 राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 (एनएफएसए) के क्रियान्वयन के पश्चात, खाद्य सब्सिडी लगभग 80 करोड़ लाभार्थियों को कवर करती है। 2011-12 से 2015-16 के बीच निवल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में खाद्य सब्सिडी 9.7 प्रतिशत से बढ़कर 11.7 प्रतिशत हो गई थी। जीडीपी के अनुपात के रूप में, यह वृद्धि 0.8 प्रतिशत से लेकर 1 प्रतिशत थी। तथापि, रिपोर्ट किए गए नकदी बहिर्वाह (आउटफ्लो) खाद्य सब्सिडी के सही प्रभाव को परिलक्षित नहीं करता है। उदाहरण के लिए, 2016-17 में, इस सब्सिडी के कारण नकद व्यय (आउटगो) 1.10 लाख करोड़ रुपये (जीडीपी का 0.7 प्रतिशत) था, 2017-18 में 1 लाख करोड़ रुपये (जीडीपी का 0.6 प्रतिशत) और 2018-19 में 1.01 लाख करोड़ रुपये (जीडीपी का 0.5 प्रतिशत) था। तथापि, इसके अलावा, संघ सरकार ने एनएसएसएफ से एफसीआई को 2016-17 में 70,000 करोड़ रुपये, 2017-18 में 65,000 करोड़ रुपये और 2018-19 में 97,000 करोड़ रुपये ऋण पर दिए। इन ऋणों को तालिका 3.11 एवं 3.12 में दर्शाए गए समग्र सब्सिडी आंकड़ों में प्रदर्शित नहीं किया गया है।

3.78 खाद्य सब्सिडी को सही लक्ष्य तक पहुंचाने (लक्ष्यकरण) में सुधार आया है, क्योंकि अब लाभार्थियों को खाद्यान्नों का वितरण करने के समय पर उचित कीमत वाली दुकानों पर उनका (लाभार्थी) प्रमाणन कर इलेक्ट्रॉनिक प्वाइंट ऑफ सेल (ई-पीओएस) का प्रयोग किए जाने लगा है और साथ ही लाभार्थी परिवारों को वितरित मात्रा की इलेक्ट्रॉनिक रूप से जानकारी भी रखी जा रही है। यद्यपि खाद्य सब्सिडी के बेहतर लक्ष्यकरण के फलस्वरूप, बचत प्रति वर्ष 17,500 करोड़ रुपये हो सकती है, तथापि निवल आधार पर न तो आबंटन में कोई कमी रही है और न ही निर्धारित व्यय में

कोई बचत दिखाई देती है क्योंकि योजना में नए लाभार्थियों के समावेश के कारण लक्ष्यकरण में सुधार संभव नहीं हो सका है।

3.79 डीजल और पेट्रोल के कीमत-निर्धारण को नियंत्रण-मुक्त किए जाने का मुद्दा काफी समय से लंबित था, जो अंततः 01 जनवरी 2015 को लागू हुआ। डीजल और पेट्रोल पर उत्पाद शुल्कों के क्रमिक युक्तीकरण के साथ, डीजल और पेट्रोल के बीच दांव-पेच वाला (डिस्टॉर्शनरी) मूल्य अंतर अंततः मई, 2020 के प्रारंभ में खत्म हो गया। पेट्रोलियम-संबंधी सब्सिडियां अब मिट्टी के तेल एवं एलपीजी तक सीमित हैं। संघ सरकार ने एलपीजी के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण का क्रियान्वयन किया है, जबकि मिट्टी के तेल की सब्सिडी के लिए सदृश सुधार विचाराधीन है। राज्यों को मिट्टी के तेल, जिसे सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से वितरित किया जाता है, के आबंटन को 2016-17 से तर्कसंगत बनाया गया है और मिट्टी के तेल के लिए डीबीटी कवरेज को बढ़ाने के लिए भी कदम उठाए गए हैं। इन उपायों को ध्यान में रखते हुए पेट्रोलियम सब्सिडी, शुद्ध राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में, 2011-12 में 9.1 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 1.6 प्रतिशत थी और इसी अवधि के दौरान जीडीपी के 0.8 प्रतिशत से घटकर 0.1 प्रतिशत थी। मिट्टी के तेल के लिए सब्सिडी 2011-12 में 28,215 करोड़ रुपए से काफी ज्यादा घटकर 2020-21 (बीई) में 3,659 करोड़ रुपए हो गई है। निश्चित रूप से यह पिछले पांच वर्षों में दूरगामी व्यय सुधारों में से एक है। तथापि, प्रधानमंत्री उज्ज्वला योजना (पीएमयूवाई) के अंतर्गत पेट्रोलियम सब्सिडी व्यय के कारण इसमें वृद्धि हो गई है। इस योजना के तहत गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) रहने वाले परिवारों को 1,600 रुपए प्रति कनेक्शन की मदद के साथ, मई, 2016 तक लगभग सात करोड़ एलपीजी कनेक्शन उपलब्ध कराए गए हैं। इससे भविष्य में एलपीजी पर सब्सिडी का बोझ बढ़ सकता है, अगर सब्सिडी व्यय को और अधिक तर्कसंगत नहीं बनाया जाता है और गैर-गरीब लाभार्थियों को उससे बाहर नहीं किया जाता है या जब तक सब्सिडीयुक्त सिलेंडरों की संख्या सीमित नहीं की जाती है।

3.80 निवल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में उर्वरक सब्सिडी 2011-12 में 9.3 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 4.5 प्रतिशत, और जीडीपी के प्रतिशत के रूप में 0.8 प्रतिशत से घटकर 0.4 प्रतिशत थी। 2016 में, उर्वरक विभाग ने उर्वरक सब्सिडी के लिए डीबीटी का संशोधित रूप में कार्यान्वयन करने हेतु सोलह जिलों में एक प्रायोगिक परियोजना के माध्यम से एक कार्यक्रम तैयार किया। 2016 के खरीफ मौसम से यूरिया की नीम-कोटिंग की शुरुआत के बाद, यूरिया की खपत में 2015-16 में 8.66 लाख मैट्रिक टन (एमटी) की गिरावट आई। सब्सिडी में लगभग 12,000 रुपए प्रति एमटी की बचत हुए, जिसके फलस्वरूप कुल 1,000 करोड़ रुपए की बचत हुई।

रक्षा व्यय

3.81 राजस्व (रक्षा सेवा पेंशन को छोड़कर) और पूंजी दोनों खातों में रक्षा सेवाओं पर होने वाला व्यय जीडीपी के अनुपात के रूप में, 2011-12 में 2 प्रतिशत से निरंतर घटकर 2018-19 में 1.5 प्रतिशत पर आ गया (तालिका 3.11)। 2020-21 (बीई) में, राजस्व और पूंजी खातों पर व्यय, पुनः जीडीपी के अनुपातों के रूप में, क्रमशः 0.9 और 0.5 प्रतिशत अनुमानित किया गया है। 2016-17 में रक्षा राजस्व व्यय में 13.3 प्रतिशत की और 2017-18 में 12.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जिसका मुख्य कारण तीनों रक्षा सेवाओं के कार्मिकों के संशोधित वेतन मान लागू करने के कारण होने वाला उच्च व्यय था। 2018-19 के दौरान, इसमें 5.1 प्रतिशत की और वृद्धि हुई। 2011-12 से 2018-19 के बीच रक्षा पूंजी परिव्यय (4.7 प्रतिशत) में वृद्धि की तुलना में रक्षा राजस्व व्यय तेजी से बढ़ा (10 प्रतिशत), जिसके परिणामस्वरूप कुल रक्षा सेवा व्यय (रक्षा पेंशन को छोड़कर) में रक्षा पूंजी परिव्यय के अंश में गिरावट आई, जो 2011-12 में 40 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 33 प्रतिशत हो गया था।

3.82 जीडीपी के अनुपात के रूप में, कुल रक्षा सेवा व्यय (रक्षा सेवा पेंशन सहित) 2011-12 के 2.4 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 2.1 प्रतिशत था। यह अनुमान है कि 2020-21 (बीई) में यह घटकर 2 प्रतिशत रह सकता है। यह गिरावट तब आई है जब रक्षा सेवा पेंशन व्यय, पुनः जीडीपी के अनुपात के रूप में, 2011-12 में 0.43 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 0.48 प्रतिशत और 2016-17 में 0.57 प्रतिशत हो गया था जिसका कारण संशोधित वेतन मानों तथा एक रैंक एक पेंशन (ओआरओपी) को लागू करना था। यह उम्मीद की जाती है कि यह 2020-21 (बीई) में 0.6 प्रतिशत के स्तर पर कायम रहेगा। 2020-21 (बीई) में, रक्षा सेवा वेतन और पेंशन व्यय रक्षा मंत्रालय के कुल व्यय का लगभग 59 प्रतिशत है जबकि शेष व्यय पूंजी परिव्यय (24 प्रतिशत) एवं भंडार, रक्षा सेवाओं के प्रशासन, सड़कों और पुलों को निर्माण तथा तटरक्षक संगठन से संबंधित है।

3.83 रक्षा सेवाओं पर पूंजी परिव्यय 2011-12 से 2018-19 के दौरान प्रति वर्ष 4.7 प्रतिशत की दर से बढ़ा। इस अवधि के दौरान, 12.2 प्रतिशत की उच्चतम वार्षिक वृद्धि 2013-14 में और (-)2.4 प्रतिशत की न्यूनतम दर 2015-16 में दर्ज की गई। जीडीपी के अनुपात के रूप में, पूंजी परिव्यय 2011-12 में 0.8 प्रतिशत से घटकर 2020-21 (बीई) में 0.5 प्रतिशत हो गया है। इसी प्रकार से, कुल रक्षा सेवा व्यय (रक्षा पेंशन सहित) के अनुपात के रूप में, पूंजी परिव्यय समान अवधि के दौरान 32.6 प्रतिशत से घटकर 24.9 प्रतिशत था।

वेतन एवं भत्ते तथा पेंशन

3.84 वेतन आयोग की अनुशंसाओं को लागू करने के कारण, संघ सरकार के असैन्य कार्मिकों के वेतन और भत्ते (तालिका 3.11) 2011-12 और 2018-19 के बीच दोगुना से अधिक हुए हैं, जो 95,984 करोड़ रुपए से बढ़कर 2.11 लाख करोड़ रुपए हो गए हैं। हालांकि, जीडीपी के अनुपात के रूप में, यह व्यय इस अवधि के दौरान 1 प्रतिशत और 1.2 प्रतिशत के दायरे में था, मगर वेतन आयोग की अनुशंसाओं को लागू करने के कारण यह 2015-16 में 1 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 1.2 प्रतिशत हो गया था। 1 मार्च, 2017 को यथास्थिति, संघ सरकार के कर्मियों की संख्या 32.38 लाख थी, जो 1 मार्च, 2019 तक बढ़कर 32.63 लाख हो गई थी।

3.85 वेतन आयोग के पंचाट के कार्यान्वयन के कारण पेंशनों पर संघ सरकार का व्यय भी जीडीपी के अनुपात के रूप में 2011-12 में 0.7 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 0.9 प्रतिशत हो गया था। इसमें नई पेंशन योजना के तहत संघ सरकार का योगदान भी शामिल है (जो पेंशन के तहत कुल व्यय में 2.4 प्रतिशत है)। यह उम्मीद की जाती है कि 2020-21 (बीई) में यह व्यय 0.9 प्रतिशत पर स्थिर रहेगा।

3.86 वेतन, पेंशन और ब्याज भुगतानों पर कुल मिलाकर व्यय 2011-12 में जीडीपी का 4.9 प्रतिशत था, जो 2018-19 में बढ़कर जीडीपी का 5 प्रतिशत हो गया था। 2020-21 के बजट अनुमानों के अनुसार, यह 5.1 प्रतिशत पर स्थिर रहने की उम्मीद है।

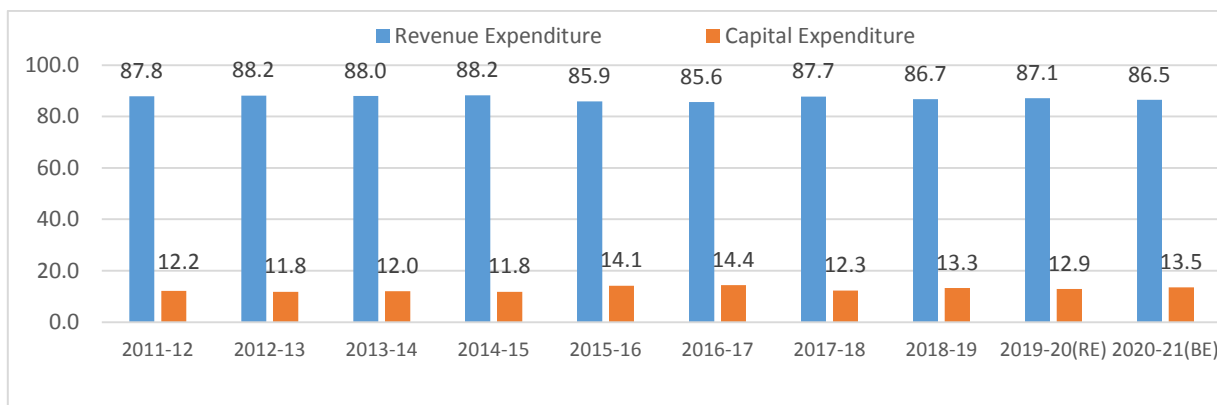
राजस्व-पूंजी व्यय संतुलन

3.87 जीडीपी के अनुपात के रूप में, 2011-12 में संघ सरकार का राजस्व व्यय 13.1 प्रतिशत और पूंजी व्यय 1.8 प्रतिशत था। 2016-17 में राजस्व व्यय 2.1 प्रतिशत घटकर 11 प्रतिशत हो गया था, जबकि पूंजी व्यय समान स्तर पर रहा, जो व्यय की गुणवत्ता में सुधार का सूचक है। लेकिन यह सुधार कुछ दिन तक ही रहा। 2017-18 में हालांकि राजस्व व्यय 11 प्रतिशत के समान स्तर पर था, मगर पूंजी व्यय लगभग 0.3 प्रतिशत प्वाइंट से घटकर 1.5 प्रतिशत हो गया था, जो यह दर्शाता है कि संघ सरकार के व्यय की गुणवत्ता में अवहास हुआ (तालिका 3.11)। यह अवहास 2018-19 में ठीक हुआ जब राजस्व व्यय 0.4 प्रतिशत प्वाइंट घटकर 10.6 प्रतिशत हो गया और पूंजी व्यय 0.1 प्रतिशत प्वाइंट बढ़ गया। कुल व्यय में पूंजी व्यय का अंश 2011-12 से 2016-17 की अवधि के दौरान 12.2 प्रतिशत से बढ़कर 14.4 प्रतिशत हो गया था। तत्पश्चात यह 1.1 प्रतिशत प्वाइंट घटकर

2018-19 में 13.3 प्रतिशत हो गया। राजस्व और पूंजी व्यय खातों की प्रवृत्तियों को चित्र 3.9 में दर्शाया गया है।

चित्र 3.9: राजस्व और पूंजी व्यय का सापेक्षिक प्रतिशत अंश

(कुल व्यय का प्रतिशत)



स्रोत : संघ के बजट

राज्यों के वित्त की समीक्षा

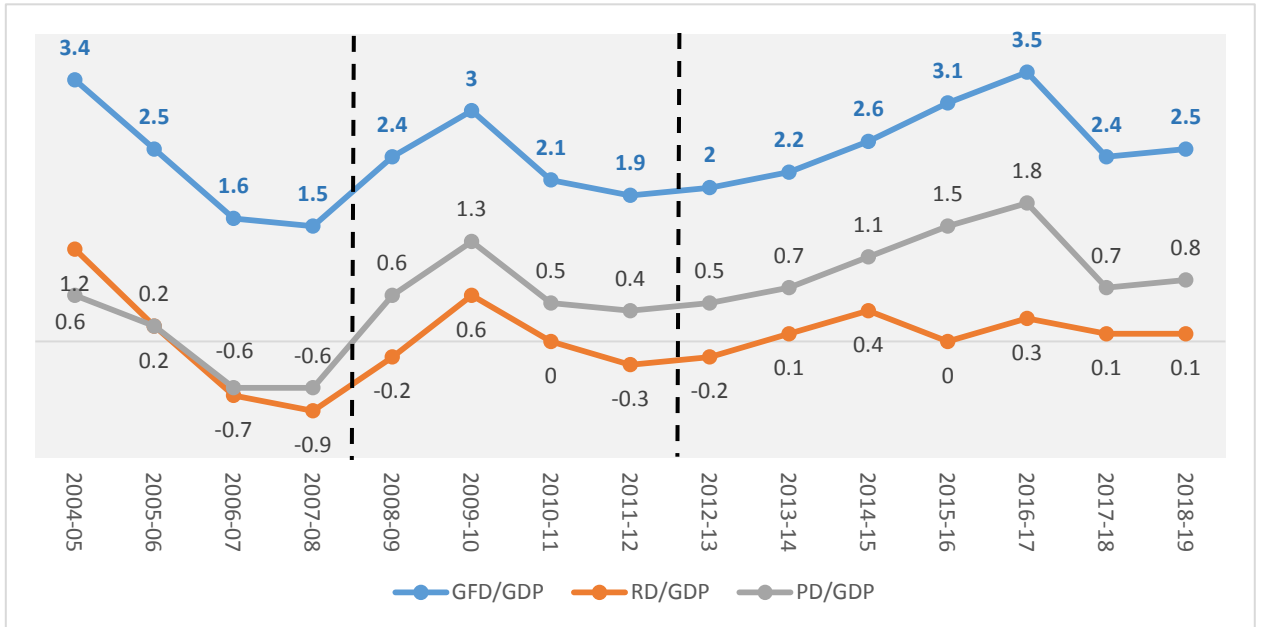
3.88 जैसा कि पूर्व में चर्चा की गई है, पिछले पांच वर्षों में लोक वित्त में कई बदलाव हुए हैं जिनका राज्य सरकारों के वित्त पर काफी प्रभाव पड़ा है। योजना आयोग को नीति आयोग के रूप में प्रतिस्थापित कर और योजनाबद्ध स्कीमों के तहत वित्तपोषण व्यवस्था (फंडिंग विंडों) को बंद किए जाने से राज्यों के वित्त पर अनेक प्रभाव पड़े हैं। अप्रैल, 2015 से चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन किए जाने तथा जुलाई, 2017 में जीएसटी की शुरुआत ने अंतर-सरकारी राजकोषीय संबंधों को और अधिक सहयोगात्मक परिवेश की दिशा में परिवर्तित कर दिया है। राज्यों के स्तर पर तीन अतिरिक्त घटनाक्रमों का राज्यों के वित्त पर प्रभाव पड़ा है : बिजली वितरण कंपनियों की राजकोषीय स्थिति में सुधार लाने के लिए उदय (उज्ज्वल डिस्कॉम एशुरेंस योजना) योजना का कार्यान्वयन, राज्य वेतन आयोगों की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन और कृषि ऋणों को माफ करने की राज्य सरकारों की बढ़ती प्रवृत्ति।

समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां

3.89 2011-12 से राज्यों के वित्त पर चर्चा करने से पहले 2004-05 से बाद की अवधि पर विचार किया जाना महत्वपूर्ण है। राज्यों की संयोजित राजकोषीय स्थिति को तीन मुख्य चरणों में

विभाजित किया जा सकता है (चित्र 3.10)। संयोजित राजकोषीय घाटा, राजस्व घाटा और ऋण के जीडीपी से अनुपात के प्रमुख मानदंडों के आधार पर, राज्यों के वित्त में 2004-05 और 2007-08 के बीच सामान्य रूप से सुधार देखा गया है। इस अवधि के दौरान सभी राज्यों का संयोजित राजकोषीय घाटा 3.4 से घटकर 1.5 प्रतिशत हो गया था जबकि 1.2 प्रतिशत का संयोजित राजस्व घाटा 0.9 प्रतिशत के अधिशेष में परिवर्तित हो गया। यह सुधार वैट लागू करने से कर वसूली में बढ़ोतरी एवं उच्च राजस्व संग्रह, ऋण समेकन एवं माफी (12वें वित्त आयोग द्वारा उपबंधित ऋण समेकन एवं राहत सुविधा (डीसीआरएफ)) तथा राज्यों द्वारा एफबीआरएम अधिनियम को लागू करने के कारण आया था।

**चित्र 3.10: राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां
जीडीपी के प्रतिशत के रूप में सकल राजकोषीय घाटा (जीएफडी),
राजस्व घाटा (आरडी) और प्राथमिक घाटा (पीडी)**



स्रोत: वित्त लेखा, जीडीपी, एनएसओ (2011-12 सीरीज) और एनएसओ बैंक-सीरीज 2004-05 से 2011-12 (आधार 2011-12)

नोट 1: (+) घाटे का तथा (-) अधिशेष का संकेत करता है।

3.90 2008-09 से 2011-12 की अवधि में 2 बड़े घटनाक्रम घटित हुए : छोटे केंद्रीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार राज्यों द्वारा वेतन में संशोधन किया जाना और वैश्विक वित्तीय संकट (2008-09)। संघ सरकार से राज्यों को कर-अंतरण तथा राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में जीडीपी के अनुपात के रूप में मुख्य रूप से वैश्विक मंदी के दौरान अर्थव्यवस्था में प्रत्याशित सुस्ती से निपटने के लिए कर रियायतों के कारण 2008 और 2010 के बीच गिरावट हुई। एफआरबीएम

अधिनियम के तहत अपने राजकोषीय नियमों को शिथिल करते हुए, संघ सरकार ने राज्य सरकारों के लिए भी इन नियमों में ढील दी और उन्हें 2008-09 एवं 2009-10 में उनकी संबंधित एफआरबीएम सीमाओं से अधिक उधार लेने की अनुमति दी। इन सभी बातों के परिणामस्वरूप, जीडीपी के अनुपात के रूप में राज्यों का राजकोषीय घाटा 2007-08 में 1.5 प्रतिशत से बढ़कर 2009-10 में 3 प्रतिशत हो गया था। तथापि, तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुपालन में बढ़ाया गया अंतरण 2009-10 से 2011-12 तक राजकोषीय संकेतकों में मामूली सुधार के मुख्य कारणों में से एक था।

3.91 2011-12 से राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों के निरंतर खराब निष्पादन में विभिन्न कारकों का योगदान था (तालिका 3.13)। राज्यों के स्वयं के कर एवं गैर-कर राजस्व घट गए थे। उनका संयुक्त राजकोषीय घाटा 2015-16 में पहली बार 3 प्रतिशत की उच्चतम सीमा को पार कर 2016-17 में 3.5 प्रतिशत हो गया था। राज्य सरकारों की बकाया देयताएं 2012-13 से ही दो अंकों की वृद्धि दर्ज करा रही हैं। राज्यों का पूंजी व्यय 2014-15 में 2.4 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 3.3 प्रतिशत हो गया था (तालिका 3.15)। राज्यों की खराब राजकोषीय स्थिति में जिन प्रमुख नीतिगत कारकों का योगदान है, उनमें उदय योजना, सातवें वेतन आयोग के पंचाट के अनुपालन में नए वेतन मानों का कार्यान्वयन, कृषि ऋण माफी और जीएसटी कार्यान्वयन से संबंधित लंबित लेखाकरण मुद्दे थे। तथापि, कुल मिलाकर राज्य जीडीपी के अनुपात के रूप में सकल-राजकोषीय घाटा को 2017-18 एवं 2018-19 में 3 प्रतिशत से भी कम रखने में समर्थ रहे। जीडीपी में प्राथमिक घाटे के अनुपात में कमी के बारे में भी यही प्रवृत्ति देखी गई। तथापि, यह राजकोषीय सुधार मुख्यतः पूंजी व्यय के संकुचन की लागत पर आया जोकि जीडीपी से अनुपात के रूप में 3.3 से घटकर 2.5 हो गया था। राजस्व व्यय के दोनों घटकों, यानी पूंजी परिव्यय और ऋण एवं अग्रिमों में गिरावट आई तथा बिजली, खाद्य भंडारण तथा भंडारगृहों के संबंध में इनमें तेजी से गिरावट हुई। 2017-18 में कुछ राज्यों ने विद्युत सेक्टर को दिए गए विगत ऋणों को अनुदानों या इक्विटी में परिवर्तित कर दिया था। जीडीपी में ऋण का अनुपात 2016-17 और 2018-19 के बीच लगभग 24 प्रतिशत पर कमोबेश स्थिर रहा।

तालिका 3.13: राज्यों के समग्र राजकोषीय संकेतकों में प्रवृत्तियां- घाटा एवं ऋण

(प्रतिशत में)

समग्र रूप से सभी राज्य	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 आरई	2020-21 बीई
जीएफडी/जीडीपी	1.9	2.0	2.2	2.6	3.1	3.5	2.4	2.5	3.1	2.7
आरडी/जीडीपी	-0.3	-0.2	0.1	0.4	0.0	0.3	0.1	0.1	0.8	0.1
पीडी/जीडीपी	0.4	0.5	0.7	1.1	1.5	1.8	0.7	0.8	1.5	1.0
आरडी/जीएफडी	-14.1	-10.4	4.3	14.0	1.3	7.6	5.8	5.3	24.0	5.1
बकाया ऋण एवं देयताएं /जीडीपी	22.6	22.0	21.6	21.9	23.0	24.3	24.4	24.5	25.5	25.4

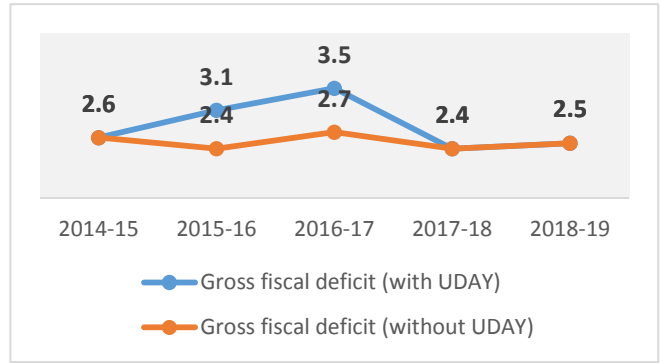
स्रोत: वित्त लेखा, राज्य बजट, 2020-21; जीडीपी : एनएसओ (2011-12 सीरीज)

नोट 1: (+) घाटे का संकेत करता है, (-) अधिशेष का संकेत करता है।

नोट 2: बकाया ऋण एवं देयताओं में राज्य सरकारों के आंतरिक कर्ज, संघ सरकार से लिए गए ऋण एवं अग्रिम तथा अन्य देयताएं, जैसे कि लघु बचतें, भविष्य निधि आदि, आरक्षित निधियां एवं जमाएं (ब्याज सहित और ब्याज रहित दोनों) शामिल हैं।

चित्र 3.11: उदय (यूडीएवाई) का प्रभाव (जीडीपी के प्रतिशत के रूप में)

3.92 कुल सत्ताईस राज्यों (पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर राज्य सहित) ने बिजली वितरण कंपनियों के वित्तीय एवं परिचालनीय सुधार एवं पुनरूद्धार के लिए उदय योजना पर हस्ताक्षर किए हैं। सोलह राज्य सरकारों ने बिजली वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) के कर्ज को अपने ऊपर ले लिया जबकि ग्यारह राज्यों



ने कर्ज अपने ऊपर लिए बिना केवल उनकी परिचालनीय कार्यक्षमताओं में सुधार लाने के लिए उदय योजना पर हस्ताक्षर किए। इस योजना के तहत सोलह राज्य सरकारों ने डिस्कॉम का कर्ज अपने ऊपर लेने हेतु बंधपत्र जारी किए और अनुदान, कर्ज और इक्विटी के मिश्रण में बंधपत्रों से प्राप्त आगमों को डिस्कॉम कंपनियों को हस्तांतरित कर दिया। चित्र 3.11 उदय योजना के बिना और उसके साथ राज्य सरकारों के सकल-राजकोषीय घाटे को दर्शाती है। यह देखा जा सकता है कि उदय योजना के साथ सभी राज्यों का राजकोषीय घाटा 2015-16 में जीडीपी का 3.1 प्रतिशत था और 2016-17 में 3.5 प्रतिशत था। तथापि, जब उदय से संबंधित देयताओं को अलग किए जाने पर यह 2015-16 में घटकर 2.4 प्रतिशत और 2016-17 में 2.7 प्रतिशत था। अतः, उदय योजना का 2015-16 में जीडीपी का 0.7 प्रतिशत के समतुल्य प्रभाव था और 2016-17 में 0.8 प्रतिशत का प्रभाव था। इन

राज्यों का कुल कर्ज-जीडीपी अनुपात 2011-12 के 22.6 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 24.3 प्रतिशत हो गया था। राज्यों का पूंजी व्यय 2014-15 में 2.4 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 3.3 प्रतिशत हो गया था क्योंकि राज्यों ने उदय योजना के तहत मुख्य रूप से कर्जों के माध्यम से डिस्कॉम कंपनियों को सहायता प्रदान की है। चूंकि डिस्कॉम कंपनियों के कर्ज की पुनः संरचना 2016-17 में संपन्न हुई थी, इसलिए इस संबंध में 2017-18 में कोई बोझ नहीं बढ़ा और राजकोषीय घाटा 2017-18 में 2.4 प्रतिशत घट गया था

3.93 चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर संघ सरकार ने राज्य सरकारों द्वारा राजकोषीय लक्ष्यों का अनुपालन करने हेतु एक प्राथमिक प्रोत्साहन, अनुकूल ढांचे (फ्रेमवर्क) को कार्यान्वित किया। इसके अनुसार राज्य उस वर्ष, जिसके लिए कर्ज-जीएसडीपी (सकल-राज्य घरेलू उत्पाद) अनुपात पिछले वर्ष में 25 प्रतिशत से कम या उसके बराबर था, के लिए राजकोषीय घाटे के 3 प्रतिशत के अलावा 0.25 प्रतिशत की अतिरिक्त उधार सीमा के लिए पात्र थे। राज्यों को एक वर्ष में उनके जीएसडीपी के 0.25 प्रतिशत अतिरिक्त उधार लेने की सीमा भी बढ़ाई गई, यदि उनके ब्याज भुगतान पिछले वर्ष में राजस्व प्राप्तियों के 10 प्रतिशत से कम या उससे बराबर थे। ये सीमाएं इस शर्त के अधीन थी कि राज्य के पास कोई राजस्व घाटा नहीं होना चाहिए। इस विंडो की उपलब्धता के बावजूद, इस व्यवस्था के तहत राज्यों की कुल उधार उच्चतम सीमाओं के अलावा, समग्र अतिरिक्त उधार लेने की अनुमति 2016-17, 2017-18 और 2018-19 के लिए क्रमशः 12,269 करोड़ रुपए (सात राज्य), 12,873 करोड़ रुपए (नौ राज्य) और 12,664 करोड़ रुपए (दस राज्य) की थी।

3.94 2015-16 में राज्यों ने 14वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के अनुपालन में करों के अंतरणों में अपनी बढ़ी हिस्सेदारी के कारण अपने समग्र राजस्व घाटा को पूरा कर लिया था। 2016-17 में राज्यों का राजस्व घाटा 0.3 बढ़ गया था क्योंकि उदय योजना पर राज्यों के समग्र व्यय का लगभग एक-तिहाई भाग अनुदानों के रूप में था। यह 2017-18 में घटकर 0.1 प्रतिशत हो गया था और 2018-19 में समान स्तर पर कायम रहा।

3.95 राज्यों द्वारा अदा किए जाने वाले ब्याज भुगतान, जो कि राजकोषीय घाटा और प्राथमिक घाटा के बीच का अंतर है, 2011-12 से 2018-19 के बीच जीडीपी के 1.5 प्रतिशत और 1.7 प्रतिशत की सीमा में थे। राजकोषीय घाटा में तेजी से वृद्धि और ब्याज भुगतानों में सीमांत वृद्धि के चलते, प्राथमिक घाटा भी 2011-12 के 0.4 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 1.8 प्रतिशत हो गया था, लेकिन यह 2017-18 में घटकर जीडीपी का 0.7 प्रतिशत हो गया।

समग्र राजस्वों में प्रवृत्तियां

3.96 जीडीपी के अनुपात के रूप में, राज्यों की समग्र राजस्व प्राप्तियां 2011-12 के 12.6 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 13.6 प्रतिशत हो गई थीं (तालिका 3.14)। यद्यपि राज्यों का स्वयं का समग्र कर राजस्व, पुनः जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, 2011-12 से 2018-19 के दौरान जीडीपी के 5.9 प्रतिशत से 6.6 प्रतिशत की सीमा में बना रहा, किंतु 2012-13 में उच्चतम स्तर छूने के बाद इसमें गिरावट देखी गई। राज्यों का स्वयं का गैर-कर राजस्व समान अवधि के दौरान 1 प्रतिशत से 1.2 प्रतिशत की सीमा में बना रहा। जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, समग्र राजस्व प्राप्तियों में अधिकतर वृद्धि संघ सरकार द्वारा दिए गए बढ़े हुए अंतरण और सहायता अनुदान के कारण थी।

3.97 राज्यों को किया जाने वाला समग्र कर अंतरण, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, 2011-12 के 2.9 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 4 प्रतिशत हो गया और सहायता अनुदान 2011-12 के 2.1 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 2.3 प्रतिशत हो गया। तथापि, यह गौर करने की बात है कि जीएसटी के कारण राज्यों को दी जाने वाली क्षतिपूर्ति को राज्यों को सहायता अनुदान के रूप में चढ़ाया जाता है। कर अंतरण में वृद्धि मुख्य रूप से चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन करने के कारण थी। संघ सरकार द्वारा राज्यों को किए गए कुल अंतरणों में वृद्धि 2011-12 से 2018-19 के बीच जीडीपी के 1.2 प्रतिशत के समतुल्य थी।

3.98 संघ सरकार द्वारा राज्यों को दी गई अनुदान सहायता में वृद्धि का एक कारण विभिन्न सीएसएस योजनाओं के लिए अनुदानों के संवितरण की प्रक्रियावधि में परिवर्तन था। इससे पहले अनुदान सहायता राज्य बजटों को नज़रअंदाज करती थी, लेकिन 2014-15 से इन्हें राज्य सरकार के बजट से संबद्ध कर अग्रेषित किया गया। इससे जीडीपी के प्रतिशत के रूप में अनुदान सहायता में वृद्धि हुई जो कि 2013-14 में 1.8 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 2.7 प्रतिशत हो गई। तथापि, ऐसी अनुदान सहायता 2015-16 में घटकर 2.4 प्रतिशत हो गई जिसका मुख्य कारण पूर्ववर्ती योजना आयोग द्वारा एनसीए, एससीए और एसपीए के रूप में दी गई वित्तीय सहायता को बंद करना था। लेकिन, चौदहवें वित्त आयोग के पंचाट के अनुपालन के फलस्वरूप अंतरणों में संरचनात्मक बदलाव किए जाने से समग्र अंतरणों में वृद्धि हुई।

तालिका 3.14: राज्यों की समग्र राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्तियां

(जीडीपी का प्रतिशत)

सभी राज्यों का समग्र	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 आरई	2020-21 बीई
कुल राजस्व प्राप्तियां	12.6	12.6	12.2	12.8	13.3	13.3	13.3	13.6	13.8	14.1
क. स्वयं का कर राजस्व	6.4	6.6	6.3	6.2	6.2	5.9	6.0*	6.1	6.3	6.4
ख. स्वयं का गैर-कर राजस्व	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1	1.2
स्वयं का कुल राजस्व (क+ख)	7.5	7.8	7.5	7.4	7.3	7.0	7.0	7.3	7.4	7.6
ग. कर अंतरण	2.9	2.9	2.8	2.7	3.7	3.9	3.9*	4.0	3.4	3.6
घ. अनुदान सहायता	2.1	1.9	1.8	2.7	2.4	2.3	2.3	2.3	3.0	3.0
संघ से कुल अंतरण (ग+घ)	5.1	4.8	4.7	5.4	6.0	6.3	6.3	6.3	6.4	6.6

* 2017-18 में, आईजीएसटी के संदर्भ में 67,998 करोड़ रुपए की राशि राज्यों के वित्तीय लेखा में अंतरण के तहत अभिलिखित की गई है।
स्रोत: वित्तीय लेखा, राज्यों के बजट 2020-21; जीडीपी: एनएसओ (2011-12 सीरीज)

3.99 राज्यों का स्वयं का समग्र कर राजस्व 2011-12 से 2018-19 के बीच 10.26 की प्रवृत्तिमूलक वृद्धि दर से बढ़ा, जो कि चौदहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित दीर्घकालिक प्रवृत्तियों के आधार पर मानक स्तर (normative levels) से काफी कम था। राज्यों द्वारा पहले से जुटाए गए कर राजस्वों के न्यून स्तरों को ध्यान में रखते हुए, 0.86 का उछाल कोई मायने नहीं रखता है। राज्य वित्तों के जीएसटी के कार्यान्वयन के प्रभाव पर पूर्ववर्ती खंड में पहले ही चर्चा की जा चुकी है। राज्यों का स्वयं का समग्र गैर-कर राजस्व, जो कि 10.45 प्रतिशत की दर से बढ़ रहा था, ने भी एक (01) से भी कम यानी केवल 0.88 का उछाल दर्शाया। इस अवधि के दौरान संघ सरकार द्वारा राज्यों को किए गए अंतरणों में वृद्धि के कारण, जीडीपी के अनुपात के रूप में, राज्यों की कुल राजस्व प्राप्तियों में 2011-12 से 2018-19 तक कुछ वृद्धि देखी गई।

समग्र राज्य व्यय में प्रवृत्तियां

3.100 राज्यों का राजस्व व्यय, जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, 2011-12 के 12.3 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 13.7 प्रतिशत हो गया (तालिका 3.15)। राजस्व व्यय में, जीडीपी के अनुपात के रूप में, उल्लेखनीय वृद्धि हुई, जो कि 2013-14 के 12.3 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 13.1 प्रतिशत हो गया। इस वृद्धि का एक हिस्सा सीएसएस अनुदानों को राज्य बजटों के माध्यम से अग्रेषित करना हो सकता है।

तालिका 3.15: समग्र राज्य व्यय में प्रवृत्तियां

(जीडीपी का प्रतिशत)

समग्र रूप से सभी राज्य	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 आरई	2020-21 बीई
I. राजस्व व्यय	12.3	12.4	12.3	13.1	13.3	13.6	13.5	13.7	14.6	14.3
सामान्य सेवाएं जिसमें से:	4.4	4.3	4.3	4.3	4.4	4.4	4.6	4.8	4.9	4.9
ब्याज भुगतान	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7
पेंशन	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.7
अन्य सामान्य सेवाएं	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6
सामाजिक सेवाएं जिसमें से	5.0	5.0	5.0	5.1	5.4	5.5	5.3	5.4	5.9	5.8
शिक्षा	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.5
स्वास्थ्य	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8
आर्थिक सेवाएं	2.6	2.8	2.6	3.3	3.2	3.3	3.2	3.1	3.4	3.2
स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति एवं समनुदेशन तथा सहायता सामग्रियां	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
II. पूंजी व्यय	2.4	2.2	2.2	2.4	3.1	3.3	2.5	2.5	2.7	2.7
III. कुल व्यय	14.7	14.6	14.5	15.6	16.4	16.9	15.9	16.2	17.3	16.9

स्रोत: वित्तीय लेखा, राज्य बजट, 2020-21; जीडीपी: एनएसओ (2011-12 सीरीज)

3.101 शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति, सामाजिक सुरक्षा और कल्याण, प्राकृतिक आपदाओं के दौरान राहत, ग्रामीण विकास एवं ऊर्जा के संदर्भ में 'विकास' श्रेणी के तहत किए जाने वाले उच्च राजस्व व्यय के कारण राजस्व व्यय में वृद्धि हुई है। पेंशन एवं ब्याज भुगतान और प्रशासनिक सेवाओं पर प्रतिबद्ध व्यय इस अवधि के दौरान सीमांत रूप में ही बढ़ा। ब्याज भुगतान 2011-12 में जीडीपी के 1.6 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 1.7 प्रतिशत हो गया। दूसरी ओर, पेंशन पर व्यय 2011-12 से 2016-17 के बीच 1.5 प्रतिशत पर बना रहा लेकिन वेतन आयोग के पंचाट के कार्यान्वयन के कारण 2018-19 में यह बढ़कर 1.7 प्रतिशत हो गया था।

3.102 सामान्य सेवाओं पर राजस्व व्यय 2011-12 से 2016-17 के बीच जीडीपी के कमोबेश लगभग 4.4 प्रतिशत पर स्थिर था। इस अवधि के दौरान सामाजिक सेवाओं पर व्यय 5 प्रतिशत से बढ़कर 5.5 हो गया था और आर्थिक सेवा व्यय 2.6 प्रतिशत से बढ़कर 3.3 प्रतिशत हो गया था। तथापि, राजस्व व्यय की संरचना में 2016-17 से 2018-19 तक उल्लेखनीय परिवर्तन देखा गया। ब्याज एवं पेंशन पर व्यय में वृद्धियों के कारण सामान्य सेवाओं पर होने वाला राजस्व व्यय जीडीपी के 4.4 से बढ़कर 4.8 प्रतिशत हो गया था, जबकि सामाजिक सेवाओं में इसमें समरूप गिरावट देखी गई जो 5.5 प्रतिशत से घटकर 5.4 प्रतिशत थी और आर्थिक सेवाओं के संदर्भ में यह 3.3 प्रतिशत से घटकर 3.1 प्रतिशत पर था।

3.103 2011-12 से 2018-19 के बीच, शिक्षा (जीडीपी का 2.5 प्रतिशत) और स्वास्थ्य (जीडीपी का 0.7 प्रतिशत) पर राजस्व व्यय कमोबेश स्थिर बना रहा (तालिका 3.15)। इसके अलावा, कुल राजस्व व्यय के अनुपात के रूप में, शिक्षा पर यह व्यय 19.8 प्रतिशत से घटकर 17.3 प्रतिशत हो गया जबकि स्वास्थ्य पर 4.8 प्रतिशत से बढ़कर 5.5 प्रतिशत हो गया। इस बदलाव का एक आंशिक कारण यह था कि शिक्षा पर राजस्व व्यय के अंश में घटत उन राज्यों के संबंध में कम थी जिनकी जीएसडीपी राष्ट्रीय औसत से कम थी। खास तौर पर, स्वास्थ्य पर राजस्व व्यय के अंश में वृद्धि उन राज्यों के संबंध में अधिक थी जिनकी औसत जीएसडीपी समृद्ध राज्यों की तुलना में कम थी।

3.104 2018-19 में पूर्वोत्तर एवं हिमालयी (एनईएच) राज्यों के लिए शिक्षा पर औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय अन्य सामान्य राज्यों के संबंध में 3,267 रुपए की संगत राशि की तुलना में 5,970 रुपए था। इसी प्रकार से, स्वास्थ्य पर एनईएच राज्यों के लिए 1,987 रुपए का संगत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय, अन्य सामान्य राज्यों के संबंध में लगभग दोगुना अर्थात् 1,035 रुपए था। प्रत्येक श्रेणी में औसत से कम वाले राज्यों के संबंध में और भी अधिक ध्यान दिए की आवश्यकता है (तालिका 3.16)।

तालिका 3.16: स्वास्थ्य/ शिक्षा पर औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय से कम खर्च करने वाले राज्य (2018-19)

सामाजिक क्षेत्र	पूर्वोत्तर एवं हिमालयी राज्य, जिनका प्रति व्यक्ति व्यय एनईएच राज्यों के औसत से कम है	सामान्य राज्य जिनका प्रति व्यक्ति व्यय सामान्य राज्यों के औसत से कम है
शिक्षा (एनईएच राज्यों का औसत 5,970 रुपए और अन्य राज्यों का औसत 3,267 रुपए है।)	असम, मणिपुर, मेघालय, और त्रिपुरा	बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, पंजाब, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश, और पश्चिम बंगाल
स्वास्थ्य (एनईएच राज्यों का औसत 1,987 रुपए और सामान्य राज्यों का औसत 1,035 रुपए है।)	असम, मणिपुर, उत्तराखंड	बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल

3.105 अधिकतर राज्यों ने वेतन आयोग की अनुशंसाओं का अनुपालन करते हुए संशोधित वेतन मानों को लागू किया है। यद्यपि, इससे राज्यों के राजस्व व्यय पर प्रभाव पड़ा है, मगर राज्यों द्वारा आयोग की अनुशंसाओं को लागू करने में किए गए विलंब, वेतन बकायों का भुगतान नहीं देने का निश्चय, वेतन

भुगतान को किस्तों में अदा करना (कभी-कभी दो-तीन वर्षों तक), वेतन बकायों को सामान्य भविष्य निधि खातों में डालना और कम भत्तों या पूर्व-संशोधित दरों पर भत्तों के साथ आयोग की अनुशंसाओं को आंशिक तौर पर लागू करना जैसी विभिन्न प्रक्रियाएं अपनाकर राज्य वित्तों पर समग्र प्रभाव को शिथिल-सा कर दिया था और उसे कुछ आगामी वर्षों में फैला दिया था।

बॉक्स 3.1 : कृषि कर्ज माफी

राज्य वित्तों को प्रभावित कर रहा एक बढ़ता चिंताजनक एवं महत्वपूर्ण कारक कृषि कर्ज माफ कर देना है जिसकी घोषणा विभिन्न राज्यों द्वारा 2014 से की जा रही है। यह भी सत्य है कि संघ सरकार ने 1990 और 2008 के बाद इस प्रकार की योजनाएं घोषित नहीं कीं। कृषि कर्ज माफियों को कृषि जिंसों (कमोडिटीज) के घटते मूल्यों और बार-बार सूखा पड़ जाने के आधार पर प्रायः तर्कसंगत ठहराया जाता रहा है। आरबीआई के राज्य बजट अध्ययन (2017-18 एवं 2018-19) में यह रेखांकित किया गया है कि आंध्र प्रदेश और तेलंगाना की 2014 में घोषित कर्ज माफी योजनाओं के काफी ज्यादा राजकोषीय निहितार्थ व प्रभाव थे, जो क्रमशः 24,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 4.6 प्रतिशत) और 17,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 3.4 प्रतिशत) थे, जबकि तमिलनाडु की 2016 की कर्ज माफी योजना की राशि 6,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 0.5 प्रतिशत) थी। 2017 में महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश और पंजाब ने क्रमशः 34,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 1.3 प्रतिशत), 36,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 2.7 प्रतिशत), 10,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 2.1 प्रतिशत) की कृषि कर्ज माफी की स्वीकृति प्रदान की थी। राजस्थान, मध्य प्रदेश, और छत्तीसगढ़ जैसे राज्यों ने 2018-19 में नए कृषि कर्ज माफी कार्यक्रमों की घोषणा की, जिनकी राशि क्रमशः 18,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 1.9 प्रतिशत), 36,500 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 4.5 प्रतिशत) और 6,100 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 1.7 प्रतिशत) थी। कर्नाटक ने 2017-18 में 18,000 करोड़ रुपए के घोषित कर्ज माफी कार्यक्रम को बढ़ाकर 2018-19 में 44,000 करोड़ रुपए (जीएसडीपी का 3.4 प्रतिशत) कर दिया था (आरबीआई रिपोर्ट 2019-20)।

वित्तीय लेखा पर विचार करते हुए, राज्य सरकारों द्वारा माफ किए गए कृषि कर्जों की निश्चित राशि का पता लगाना मुश्किल है, क्योंकि अलग-अलग राज्यों के कर्ज माफ करने के तौर-तरीके भिन्न-भिन्न हैं, कभी-कभी उनके लेखा में ब्याज में छूट दी जाती है।

आयोग द्वारा राज्यों से प्राप्त सूचना के अनुसार, 2014-15 से तेरह राज्यों में कृषि कर्ज माफी नहीं दी गई है, सात राज्यों (पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश) ने 2014-15 से 2019-20 के बीच 79,000 करोड़ रुपए की समग्र कर्ज माफी राशि का ब्यौरा दिया। तथापि, विभिन्न कारणों को ध्यान में रखते हुए कृषि कर्ज माफी के वास्तविक परिमाण का अनुमान करने में इन आंकड़ों पर विश्वास नहीं किया जा सकता है। दूसरा, आंकड़े राज्यों द्वारा स्वयं दिए गए थे जिनका स्वतंत्र रूप से सत्यापन नहीं किया जा सकता। तीसरा, ब्याज पर दी गई छूट विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न थी। अंततः बजटीय राशियों और खर्चों के बीच बहुत ही कम अनुरूपता थी।

संघ सरकार की प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि (पीएम-किसान) के अलावा, छह राज्यों ने 2019-20 में राज्य आय सहायता योजना का बजटीय प्रावधान किया है। इस प्रकार की आय सहायता योजनाएं तुलनात्मक रूप से अधिक समावेशी हैं और उनमें नैतिक खतरे की समस्या नहीं है जैसा कि कृषि कर्ज माफी योजनाओं में है।

3.106 राज्यों के समग्र जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में, राजस्व व्यय 2011-12 के 2.4 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में 3.3 प्रतिशत होने के पश्चात 2017-18 में घटकर 2.5 प्रतिशत हो गया था। राज्यों द्वारा अधिगृहीत उदय बंधपत्रों (यूडीएवाई बॉण्ड्स) के कारण 2015-16 और 2016-17 राजस्व व्यय में काफी बढ़ोतरी हुई। जैसा कि पहले वर्णन किया गया है, राजस्व व्यय में घटत उसके दोनों घटकों - पूंजी परिव्यय और ऋण एवं संवितरण - के कारण थी। सभी राज्यों के संबंध में, पूंजी परिव्यय (सड़कों एवं पुलों और सिंचाई एवं ऊर्जा पर परिव्यय सहित) कम हुआ, जबकि ऋण एवं संवितरण विद्युत क्षेत्र और खाद्य भंडारण एवं भांडागार के संबंध में कम हुए। राज्य सरकारों का कुल व्यय 2011-12 में 14.7 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 16.2 प्रतिशत हो गया था।

3.107 राज्यों का समग्र राजस्व व्यय 2011-12 से 2018-19 की अवधि के दौरान 13.52 प्रतिशत की प्रवृत्तिमूलक वृद्धि दर से बढ़ा। इस अवधि के दौरान राज्यों के समग्र जीएसडीपी के संबंध में राजस्व व्यय का उछाल 1.14 प्रतिशत था। राज्यों का समग्र पूंजी व्यय 14.77 प्रतिशत की प्रवृत्तिमूलक वृद्धि दर से बढ़ा और इसमें 1.24 प्रतिशत का उछाल आया।

राज्यों के वित्त: एक तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य

3.108 अनुलग्नक 3.1 से 3.12 में राज्यों के राजकोषीय संकेतकों पर 2011-12 से 2020-21 (बीई) तक के विस्तृत आंकड़ों को उपलब्ध कराया गया है। कुछ महत्वपूर्ण प्रेक्षण निम्न प्रकार हैं:

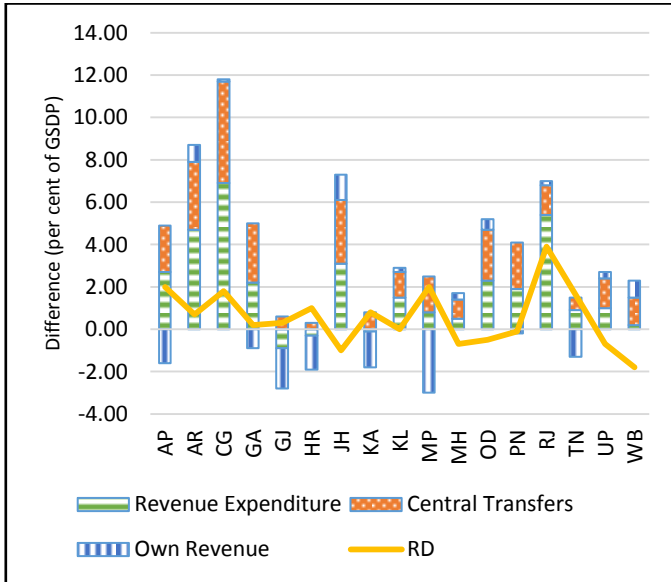
- i. 2011-12 में केवल छह राज्यों (हरियाणा, केरल, महाराष्ट्र, मेघालय, पंजाब, एवं पश्चिम बंगाल) के पास राजस्व घाटा था, लेकिन 2018-19 में राजस्व घाटे वाले राज्यों की संख्या बढ़कर दस हो गई थी (आंध्र प्रदेश, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, केरल, मेघालय, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल) (अनुलग्नक 3.1)।
- ii. चित्र 3.12 में 2011-12 से 2018-19 तक सामान्य श्रेणी वाले राज्यों के राजस्व घाटा-जीएसडीपी अनुपातों में बदलाव को दर्शाया गया है। राजस्व घाटे में वृद्धि तीन कारणों से हो सकती है: स्वयं के राजस्व में गिरावट, संघ सरकार द्वारा किए गए हस्तांतरणों में गिरावट और/या राजस्व व्यय में वृद्धि। सामान्य श्रेणी वाले सत्रह राज्यों (तेलंगाना को छोड़कर) के संबंध में, दस राज्यों का राजस्व घाटा अधिक था। इसके अतिरिक्त, सामान्य श्रेणी वाले सात राज्यों के संबंध में उनके जीएसडीपी अनुपात की तुलना में स्वयं के राजस्व में इस अवधि के दौरान गिरावट आई थी, चौदह राज्यों के राजस्व व्यय में वृद्धि हुई, जबकि जीएसडीपी के

प्रतिशत के रूप में केंद्रीय हस्तांतरणों के रूप में गोवा राज्य को छोड़कर सभी राज्यों में वृद्धि हुई। इसका अर्थ यह है कि चौदहवें वित्त आयोग के पंचाट के फलस्वरूप, उच्च केंद्रीय हस्तांतरणों के बावजूद इन राज्यों का राजस्व घाटा बढ़ गया था।

- iii. ग्यारह एनईएच राज्यों में से सात राज्यों के राजस्व घाटे में, जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में इस अवधि के दौरान वृद्धि हुई (चित्र 3.13)। पांच राज्यों के स्वयं के राजस्व में गिरावट आई, जबकि पांच राज्यों (असम, मणिपुर, मिजोरम, सिक्किम, त्रिपुरा) के सिवाय सभी राजस्व व्यय में वृद्धि हुई। इन राज्यों के लिए योजनाबद्ध अनुदानों को कम किए जाने के परिणामस्वरूप, जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में कुल केंद्रीय हस्तांतरण पांच एनईएच राज्यों - मणिपुर, मिजोरम, नागालैंड, सिक्किम, त्रिपुरा - में (प्रतिशत प्वाइंट में) कम हुए।
- iv. 2011-12 से 2018-19 के दौरान सत्रह सामान्य श्रेणी वाले राज्यों (तेलंगाना को छोड़कर) में से ग्यारह राज्यों तथा ग्यारह एनईएच राज्यों में से छः राज्यों में राजकोषीय घाटा बढ़ गया था। चित्र 3.14 और 3.15 जीएसडीपी में कर्ज के अनुपात की समान प्रवृत्ति को दर्शाते हैं, जो बारह सामान्य श्रेणी वाले राज्यों और चार एनईएच राज्यों में बढ़ गया था।
- v. जीएसडीपी से स्वयं के कर-राजस्व का अनुपात नौ सामान्य श्रेणी वाले राज्यों और तीन एनईएच राज्यों में 2011-12 से 2018-19 में घट गया था (चित्र 3.16)।

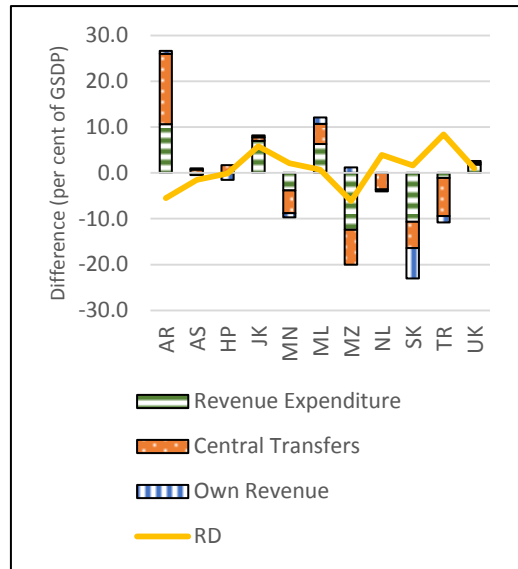
चित्र 3.12:

सामान्य राज्यों के राजस्व घाटे में वृद्धि (+):
(2011-12 की तुलना में 2018-19 में)

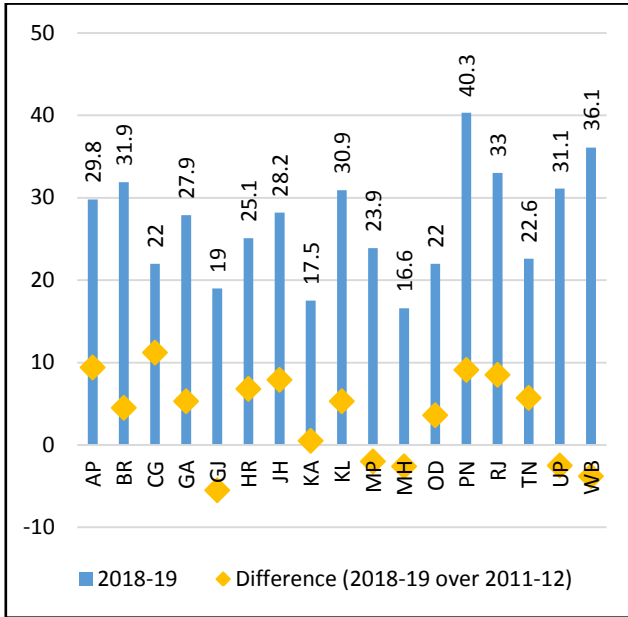


चित्र 3.13:

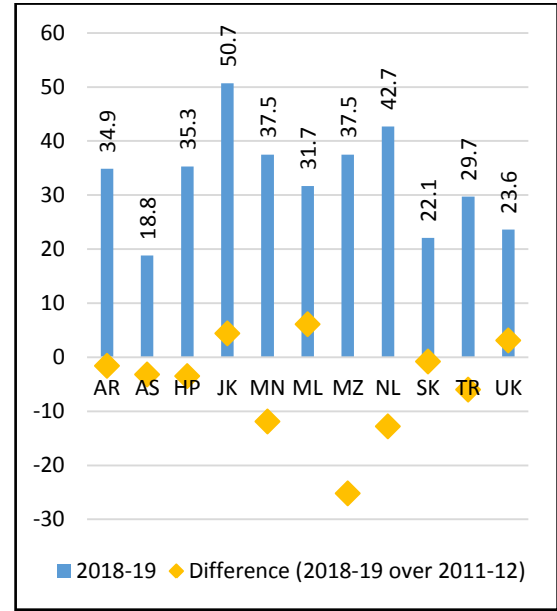
एनईएच राज्यों में राजस्व घाटे में वृद्धि (+)
(2011-12 की तुलना में 2018-19 में)



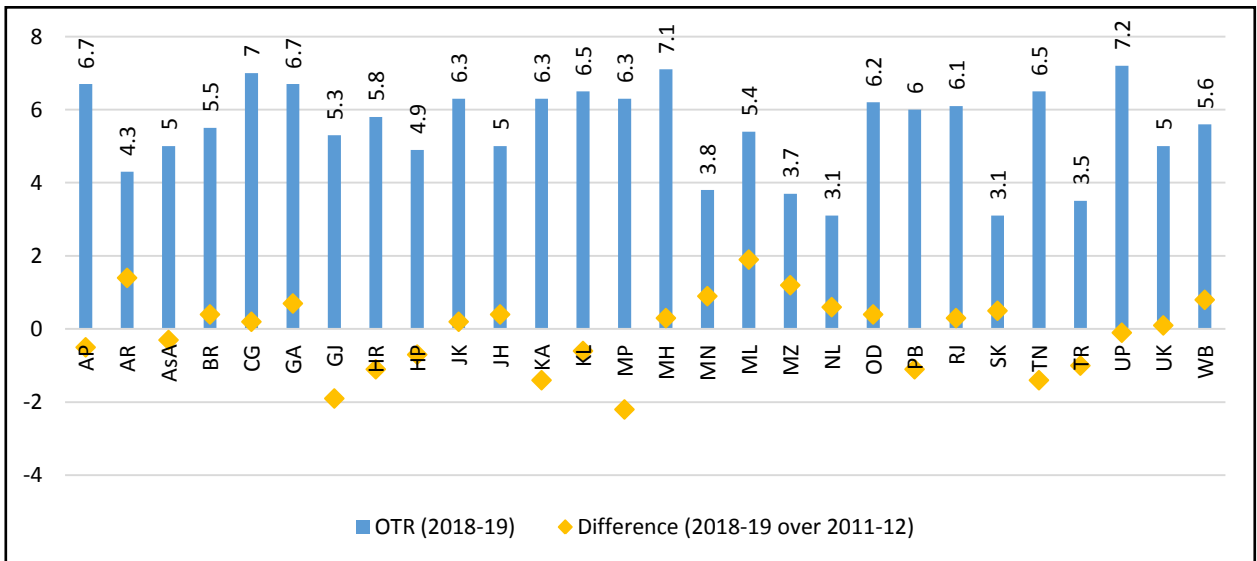
चित्र 3.14: सामान्य राज्यों की देनदारी/जीएसडीपी और इसमें अंतर (+वृद्धि/-गिरावट) (2011-12 की तुलना में 2018-19 में) (प्रतिशत प्वाइंट में)



चित्र 3.15: एनईएच राज्यों की देनदारी /जीएसडीपी और इसमें अंतर (+वृद्धि/-गिरावट) (2011-12 की तुलना में 2018-19 में)(प्रतिशत प्वाइंट में)



चित्र 3.16 2018-19 में स्वयं का कर राजस्व/जीएसडीपी अनुपात और 2011-12 की तुलना में 2018-19 में अंतर (प्रतिशत प्वाइंट में) (+ वृद्धि /- गिरावट)



प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय

3.109 राज्यों को सामान्य प्रयोजन के लिए किए गए हस्तांतरण से उन्हें अपने नागरिकों को तुलनात्मक रूप से बेहतर जनसेवाएं उपलब्ध कराने में सहायता मिलनी चाहिए। अतः हस्तांतरण राज्यों के व्यय स्तरों के बराबर होने चाहिए ताकि वे विनिर्दिष्ट सेवाओं के संबंध में न्यूनतम मानकों को हासिल कर पाएं और सामाजिक तथा अवसंरचनात्मक संकेतकों में क्षेत्रीय भिन्नताओं को कम कर पाएं। अपने आकलन में चौदहवें वित्त आयोग ने राज्यों की प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय आवश्यकताओं का एक समग्र आकलन कर, सभी राज्यों के संबंध में आंशिक रूप से समान राजस्व व्ययों के सिद्धांत को अपनाया ताकि सभी राज्य समग्र संसाधन व्यवस्था की परिसीमाओं के भीतर न्यूनतम व्यय खर्च कर सकें। इस बात को ध्यान में रखते हुए, यह महत्वपूर्ण है कि सभी राज्यों के प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय की तुलना की जाए (अनुलग्नक 3.9)। चूंकि एनईएच राज्यों की जन सेवाएं उपलब्ध कराने की इकाई लागत उच्च है, 2018-19 में उनका औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय सामान्य राज्यों के 19,206 रुपए की तुलना में 29,220 रुपए था (तालिका 3.17)। तथापि, एनईएच राज्यों के बीच व्यापक अंतर है, जोकि असम में 16,668 रुपए के न्यूनतम प्रति व्यक्ति व्यय स्तर से लेकर सिक्किम में 79,191 रुपए के उच्चतम स्तर तक है।

3.110 सामान्य राज्यों में 2018-19 में प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय बिहार में 10,515 रुपए और केरल में 31,823 रुपए की सीमा के बीच था। एक छोटा एवं विकसित राज्य होने के नाते गोवा में प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय 72,154 रुपए के उच्चतम स्तर पर है, जबकि बिहार, उत्तर प्रदेश और झारखंड निचले स्थान पर हैं। वस्तुतः ये तीन ऐसे राज्य हैं जिन्हें अपने विकास व्यय में पर्याप्त सहायता की आवश्यकता है।

तालिका 3.17: प्रति व्यक्ति व्यय

(रुपए में)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
कुल व्यय								
सभी राज्य	10712	11981	13213	15578	17955	20363	21091	23519
सामान्य राज्य	10287	11557	12776	15079	17532	19822	20426	22753
एनईएच राज्य	17006	18251	19652	22931	24183	28319	30923	34830
राजस्व व्यय								
सभी राज्य	8959	10143	11224	13155	14589	16364	17798	19842
सामान्य राज्य	8612	9793	10857	12729	14176	15859	17246	19206
एनईएच राज्य	14098	15320	16633	19438	20667	23798	25944	29220
पूंजी व्यय								
सभी राज्य	1753	1838	1989	2422	3366	3999	3294	3677
सामान्य राज्य	1675	1764	1919	2350	3356	3963	3180	3546
एनईएच राज्य	2909	2932	3019	3493	3516	4521	4980	5610

स्रोत: वित्तीय लेखा; जनसंख्या अनुमान: एनएसओ

नकद शेष

3.111 समीक्षागत अवधि में राज्य सरकारों ने मध्यवर्ती राजकोषीय बिलों (आईटीबी) और नीलामी राजकोषीय बिलों (एटीबी) में, समग्र रूप से, पर्याप्त शेष सूचित किए गए हैं। वित्त मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार, सभी राज्यों के कुल नकद शेष मार्च, 2016 के अंत में 1.57 लाख करोड़ रुपए; मार्च, 2017 के अंत में 1.91 लाख करोड़ रुपए; मार्च, 2018 के अंत में 2.11 लाख करोड़ रुपए; और मार्च, 2019 के अंत में 1.94 लाख करोड़ रुपए सूचित किए गए थे। इस संबंध में चौदहवें वित्त आयोग ने यह पाया कि यद्यपि, राज्यों के लिए यह जरूरी है कि वे जोखिमों को कवर करने हेतु अपने पास पर्याप्त नकद शेष रखे, क्योंकि ब्याज भुगतानों और कम पूंजी व्यय के आधार पर अतिरिक्त शेषों से लागतें बढ़ती हैं। आयोग ने इस प्रकार के अधिक लागत वाले एवं बड़े नकद शेषों को धारण करने के कारणों का विश्लेषण करने तथा इस संबंध में उचित कार्रवाई करने की आवश्यकता पर भी बल दिया था।

3.112 2016-17 में, राज्यों के नकद शेष बकाया कर्ज का 5.12 प्रतिशत और जीडीपी का 1.25 प्रतिशत थे, जो कि 2017-18 में घटकर बकाया कर्ज के 5.07 प्रतिशत और जीडीपी के 1.24 प्रतिशत हो गए। 2018-19 में ये और घटकर बकाया कर्ज के 4.20 प्रतिशत और जीडीपी के 1.03 प्रतिशत हो गए। आरबीआई की *राज्य वित्त पर रिपोर्ट-2019-20* में यह दर्शाया गया है कि कुछ राज्य एटीबी जैसे अधिक स्थायी क्षेत्र/सेगमेंट में काफी मात्रा में नकद शेष डाल रहे हैं। नकद प्रवाह में असंगति को दूर करने हेतु न्यूनतम नकद शेष धारित करते हुए, साप्ताहिक नीलामियां भी शुरू की गईं।

राज्यों की देनदारी को समाप्त करने में उपयोग हेतु बड़े नकद शेषों की आवश्यकता है और यह सुनिश्चित करने की भी आवश्यकता है कि भविष्य में उधार लेने के कैलेंडर को अंशशोधित किया जाए ताकि वर्ष के अंत में नकद शेषों को न्यूनतम रखने के लक्ष्यों को हासिल किया जा सके।

अंतर-सरकारी हस्तांतरणों में प्रवृत्तियां

3.113 हालांकि पूर्ववर्ती खंडों में संघ एवं राज्य सरकारों की वित्तीय व्यवस्था की समीक्षा की गई है, परंतु अंतर-सरकारी अंतरणों, जो संघ सरकार द्वारा राज्य सरकार को किए गए मुख्य रूप से अंतरण के रूप में हैं, पर विचार करना आवश्यक है। इन अंतरणों को मुख्य रूप से वित्त आयोग अंतरण और अन्य अंतरण के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। सरलता के लिए, हम इन अंतरणों को गैर-एफसी अंतरण कहेंगे। चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं में राज्यों के लिए अंतरणों को बढ़ाया गया था, और जिसके फलस्वरूप समग्र अंतरणों की संरचना में एक बदलाव भी आया।

3.114 वित्त आयोग अंतरणों की व्यवस्था संविधान के अनुच्छेद 270, 275 और 280 के अधीन की जाती है, जबकि गैर-वित्त आयोग (गैर-एफसी) अंतरण मुख्य रूप से संविधान के अनुच्छेद 282 के अधीन किए जाते हैं, जो यह उल्लेख करता है कि: “संघ या राज्य किसी लोक प्रयोजन के लिए कोई अनुदान इस बात के होते हुए भी दे सकेगा कि वह प्रयोजन ऐसा नहीं है जिसके संबंध में, यथास्थिति, संसद या उस राज्य का विधानमंडल, विधि बना सकता है।” यह प्रायः तर्क दिया जाता है कि अनुच्छेद 282 केवल एक अवशिष्ट अनुच्छेद है जो संघ या किसी राज्य को किसी लोक प्रयोजन के लिए अनुदान देने के लिए समर्थ बनाता है। तथापि, बीते वर्षों के दौरान योजना आयोग के संस्थानों के माध्यम से तथा सीएसएस के प्रयोजनार्थ, अंतरण को राज्यों के लिए समग्र अंतरण में समान महत्ता नहीं दी गई। 2015-16 में योजना आयोग को समाप्त किए जाने के बाद गैर-एफसी श्रेणी के तहत निधियों का प्रवाह कम हो रहा है। फिर भी, संघ सरकार की सकल-राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में, गैर-एफसी अनुदान 2017-18 में 16.77 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 15.45 प्रतिशत रहने के बाद, 2019-20 (आरई) में बढ़कर 18.61 प्रतिशत हो गए और 2020-21 (बीई) में 18.22 प्रतिशत हो गए (तालिका 3.18)।

अंतरणों की मात्रा और घटक

3.115 सकल-राजस्व प्राप्तियों और जीडीपी के अनुपातों के रूप में, वित्त आयोग अंतरणों के सापेक्षिक हिस्सों तथा राज्यों को होने वाले वित्त आयोग एवं गैर-वित्त आयोग (गैर-एफसी) राजस्व अंतरणों के अनुपात को तालिका 3.18 में दर्शाया गया है। बारहवें वित्त आयोग से तुलनात्मकता के प्रयोजन के लिए हमने राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को किए जाने वाले अंतरणों को राज्यों को होने वाले अंतरणों में शामिल किया है, भले ही उन्हें 'अन्य अंतरण' की श्रेणी में रखा गया है। 2014-15 से पहले कार्यान्वयन एजेंसियों को होने वाले प्रत्यक्ष अंतरण राज्य वित्त लेखाओं के भाग के रूप में शामिल नहीं किए जाते थे और इन्हें केवल संघ सरकार के लेखाओं में शामिल किया जाता था। तथापि, अंतरण प्रणाली में संरचनात्मक बदलावों पर स्पष्टता लाने हेतु यह जरूरी था कि राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को प्रत्यक्ष अंतरण उन राज्यों को होने वाले कुल अंतरणों के भाग के रूप में शामिल किए जाएं। चौदहवें वित्त आयोग ने इस संबंध में तीन प्रमुख कारण दिए: (क) राज्यों द्वारा बराबर के योगदान देने की अपेक्षा; (ख) कार्यान्वयन एजेंसियों में राज्य सरकार के पदाधिकारियों की तैनाती किया जाना और कुछ मामलों में मंत्रियों को इनका अध्यक्ष बनाया जाना; और (ग) कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा जन-सेवाओं की प्रदायगी के अर्ध-शासकीय (quasi-government) कार्य किया जाना। संघ सरकार ने आयोग के इन कारणों को स्वीकार करते हुए उन्हें 2014-15 से राज्य सरकार को किए जाने वाले अंतरणों में शामिल कर लिया है।

तालिका 3.18: सकल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में संघ से राज्यों को किए जाने वाले हस्तांतरण

(प्रतिशत में)

आयोग	वित्त आयोग अंतरण					एफसी और गैर-एफसी अंतरणों का अनुपात	जीडीपी के प्रतिशत के रूप में कुल अंतरण
	केन्द्रीय करों में हिस्से दारी	अनुदान	कुल वित्त आयोग अंतरण	अन्य अंतरण (गैर-एफसी)	कुल अंतरण * (4+5)		
1	2	3	4	5	6	7	8
एफसी-XII(2005-10)	22.03	4.35	26.38	21.01	47.39	55.7 : 44.3	6.03
एफसी-XIII(2010-15)	23.80	3.96	27.75	20.47	48.22	57.6 : 42.4	5.76
2010-11	21.68	3.12	24.79	23.87	48.66	50.9 : 49.1	6.45
2011-12	25.27	4.35	29.62	23.73	53.35	55.5 : 44.5	6.17
2012-13	24.84	3.86	28.70	19.96	48.66	59.0 : 41.0	5.74
2013-14	23.79	4.03	27.82	17.93	45.75	60.8 : 39.2	5.45
2014-15	23.41	4.28	27.70	18.57	46.27	59.9 : 40.1	5.35
एफसी-XIV(2015-19)	31.37	4.51	35.88	14.74	50.62	70.9 : 29.1	6.30
2015-16	29.66	4.96	34.61	13.24	47.86	72.3 : 27.7	5.93
2016-17	30.57	4.80	35.38	13.04	48.41	73.1 : 26.9	6.26
2017-18	31.87	4.37	36.24	16.77	53.01	68.4 : 31.6	6.55
2018-19	32.88	4.05	36.92	15.45	52.38	70.5 : 29.5	6.39
2019-20आरई	26.15	4.93	31.08	18.61	49.69	62.5 : 37.5	6.10
एफसी-XV(2020-21)							
2020-21(बीई)	27.93	5.34	33.27	18.22	51.48	64.6 : 35.4	6.43

*अंतरणों में राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को किए गए प्रत्यक्ष अंतरण शामिल हैं।

स्रोत: 1) संघ बजट से प्राथमिक आंकड़े

2) जीडीपी: एनएसओ (2011-12 सीरीज) एवं एनएसओ पिछली सीरीज 2004-05 से 2011-12 (आधार वर्ष 2011-12)

3.116 यह गौर करने वाली बात है कि कुल अंतरणों की मात्रा और उनकी संरचना दोनों में बदलावा आया है। जीडीपी से कुल अंतरण का अनुपात तेरहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान 5.76 से बढ़कर चौदहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के प्रथम चार वर्षों के दौरान 6.30 हो गया। जब हम दोनों आयोगों की पंचाट अवधियों के पांच वर्षों के वास्तविक आंकड़ों पर विचार करते हैं, तब यह स्पष्ट दिखाई पड़ता है कि यह अनुपात 2014-15 में 5.35 से बढ़कर 2018-19 में 6.39 हो गया।

3.117 अंतरण में 32 प्रतिशत से 42 प्रतिशत की वृद्धि का प्रभाव सकल-राजस्व प्राप्तियों में अंतरण के हिस्से में भी स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है जो तेरहवें वित्त आयोग की अवधि में 23.8 प्रतिशत और चौदहवें वित्त आयोग पंचाट अवधि के प्रथम चार वर्षों में 31.37 प्रतिशत था। इसके फलस्वरूप सकल राजस्व प्राप्तियों के संबंध में कुल अंतरण इन दो अवधियों के दौरान 48.22 प्रतिशत से बढ़कर 50.62 प्रतिशत हो गए थे। यह ध्यान देने योग्य बात है कि अंतरण में वृद्धि (सकल राजस्व प्राप्तियों का 7.57 प्रतिशत प्वाइंट), जैसी कि चौदहवें वित्त आयोग की अपेक्षा थी, आंशिक तौर पर केवल गैर-

एफसी अंतरण 5.73 प्रतिशत प्वाइंट कम किए जाने के कारण हुई।

3.118 अंतरणों की संरचना के संबंध में, यह बदलाव और भी महत्वपूर्ण है। 2014-15 में कुल अंतरणों के लगभग 59.9 प्रतिशत को वित्त आयोग के माध्यम से जारी किया गया जबकि 2018-19 में यह अंतरण बढ़कर 70.5 प्रतिशत हो गए थे। यद्यपि, 2019-20 (आरई) और 2020-21 (आरई) में इस प्रवृत्ति में कुछ उलटाव आया, तथापि चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं में संघीय राजकोषीय अंतरणों की रूपरेखा (लैंड स्केप) में काफी बदलाव किया गया था। कर अंतरण में तेजी से हुई वृद्धि से सामान्य-प्रयोजन के अंश में काफी ज्यादा बढ़ोत्तरी हुई, लेकिन इससे दो तरीकों से निपटा गया। पहला, योजना आयोग को भंग किए जाने के साथ एनसीए, एससीए और एसपीए जैसी सहायताओं को समाप्त किया गया। दूसरा, संघ सरकार की सहायता को कम करने हेतु सीएसएस में राज्यों की हिस्सेदारी को बढ़ाया गया।

3.119 विभिन्न मानदंडों जैसे कि संघ सरकार का कुल व्यय, सकल कर राजस्व और सकल राजस्व प्राप्तियों के संबंध में कुल अंतरणों को तालिका 3.19 में दर्शाया गया है। 2017-18 में सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में, अंतरणों में तेज उछाल आया जिसके दो कारण हैं: जीएसटी प्रतिकर निधि में 55,657 करोड़ रुपए (सकल राजस्व प्राप्तियों का 2.64) का अंतरण तथा पिछले वर्ष के दौरान सीएसएस और राज्यों को केंद्रीय क्षेत्र योजना अंतरणों में 49,752 करोड़ रुपए की वृद्धि (सकल राजस्व प्राप्तियों का 2.36 प्रतिशत)। 2018-19 और 2019-20 (आरई) के लिए क्षतिपूर्ति उपकर को सकल राजस्व प्राप्तियों के क्रमशः 4.1 प्रतिशत और 3.9 पर आकलित किया गया है। यह भी उल्लेखनीय है कि यद्यपि चौदहवें वित्त आयोग ने विभाज्य पूल में राज्यों की हिस्सेदारी में 10 प्रतिशत प्वाइंट की बढ़ोत्तरी की, लेकिन जब इस अंतरण को सकल कर राजस्व के संदर्भ में देखा जाता है, तो यह बढ़ोत्तरी दोनों पंचाट अवधियों के दौरान केवल लगभग सात प्रतिशत है।

तालिका : 3.19: प्रत्यक्ष हस्तांतरणों सहित संघ के हस्तांतरणों की प्रवृत्तियां एवं संरचना

(प्रतिशत)

क्र. सं.	विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई)
1	संघ के कुल हस्तांतरणों के प्रतिशत के रूप में, कुल एफसी हस्तांतरण	50.9	55.5	59.0	60.8	59.9	72.3	73.1	68.4	70.5	62.5	64.6
2	संघ के कुल हस्तांतरणों के प्रतिशत के रूप में, गैर-एफसी अंतरण	49.1	44.5	41.0	39.2	40.1	27.7	26.9	31.6	29.5	37.5	35.4
3	कुल संघीय व्यय के प्रतिशत के रूप में, कुल संघीय हस्तांतरण	41.1	41.3	40.5	39.2	40.1	45.6	48.7	52.3	52.4	46.2	47.5
4	सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में संघ के कुल हस्तांतरण (जीटीआर+एनटीआर)	48.7	53.3	48.7	45.7	46.3	47.9	48.4	53.0	52.4	49.7	51.5
5	सकल-कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में संघ के हस्तांतरण	62.1	60.6	55.1	53.7	53.6	56.1	56.1	58.3	58.3	57.6	59.7
6	विभाज्य पूल के प्रतिशत के रूप में संघ के हस्तांतरण	71.1	68.9	63.5	62.3	62.9	64.9	65.9	69.4	75.1	73.3	75.6
7	सकल कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में हस्तांतरण	27.7	28.7	28.1	27.9	27.1	34.8	35.4	35.1	36.6	30.3	32.4
8	सकल कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में उपकर और अधिभार (जीएसटी उपकर को छोड़कर)	11.1	10.4	11.7	12.4	13.5	12.2	13.5	10.6	15.3	15.6	15.3

स्रोत: संघीय बजट

नोट: 1) जीटीआर- सकल कर राजस्व ; एनटीआर – निवल कर राजस्व

2) संघीय अंतरणों में जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर शामिल है।

हस्तांतरणों पर उच्चतम-सीमा (सीलिंग)

3.120 विगत में, आयोग उन राजस्वों के लिए एक निर्देशात्मक उच्चतम-सीमा (सीलिंग) देते थे जिन्हें संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में राज्य सरकारों को हस्तांतरित किया जाता था। 11वें वित्त आयोग ने प्रथम बार, समग्र रूप में संघीय राजस्व (कर और गैर कर को एक साथ मिलाकर) के एक अनुपात (37.50 प्रतिशत) के रूप में अंतरण का मानदंड स्थापित किया था इसके घटकों को समग्र उच्चतम सीमा के भीतर अलग से निर्धारित करने की व्यवस्था की थी। इसमें यह परिकल्पना की गई थी की राजकोषीय समेकन के लिए पथ-प्रदर्शन करने के लिए समस्त हस्तांतरणों, जैसेकि कर अंतरण, सहायता अनुदान और योजनाबद्ध अनुदान जैसे अन्य अनुदानों, को निर्धारित उच्चतम सीमा के अनुसार तथा संघ सरकार के संसाधन प्रोफाइल के भीतर तथा अपेक्षित घाटा स्तरों के आलोक में निर्धारित किया जाएगा। 37.50 प्रतिशत की सीलिंग को ही इस उद्देश्य के साथ निर्धारित किया गया कि यह सरकार के दोनों स्तरों पर ही वित्त को बाधित नहीं करेगी। 12वें वित्त आयोग इस निर्देशात्मक सीलिंग को बढ़ाकर 38 प्रतिशत कर दिया जिसे तेरहवें वित्त आयोग ने बढ़ाकर 39.5 कर दिया था। तथापि, तालिका 3.19 यह दर्शाती है कि तेरहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान वास्तविक संघीय हस्तांतरण सकल राजस्व प्राप्तियों के 46.3 प्रतिशत और 53.3 प्रतिशत के बीच थे। इन आंकड़ों में राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को किए जाने वाले प्रत्यक्ष हस्तांतरण शामिल हैं। चौदहवें

वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में यह टिप्पणी की थी कि पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा हस्तांतरणों पर दी गई निर्देशक उच्चतम-सीमा संघ सरकार द्वारा राज्य को बड़े अंतरण करने से नहीं रोक पाई। आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि राज्यों की आवश्यकताओं एवं उम्मीदों की पूर्ति हेतु और उनके लिए वर्तमान अंतरण स्तरों को सुनिश्चित करने के लिए सकल राजस्व प्राप्तियों के लगभग 49 प्रतिशत को पचाट अवधि के दौरान राज्यों को हस्तांतरित किया जा सकता है। तालिका 3.18 यह दर्शाती है कि चौदहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के प्रथम चार वर्षों में राज्यों को वास्तविक हस्तांतरण संघ की सकल राजस्व प्राप्तियों का 50.6 प्रतिशत रहे हैं।

संयुक्त राजस्व, व्यय और हस्तांतरण

3.121 संयुक्त राजस्वों में संघ सरकार द्वारा राज्यों को किए गए हस्तांतरणों के अनुपात को तालिका 3.20 में दर्शाया गया है। संघ सरकार की हिस्सेदारी (सभी हस्तांतरणों के बाद उसके निवल संसाधनों को ध्यान में रखते हुए) 2010-11 से 2018-19 की अवधि के दौरान 28.3 प्रतिशत से 33.4 प्रतिशत की रेंज में थी। इसी प्रकार से राज्यों की हिस्सेदारी संयुक्त राजस्व प्राप्तियों की 66.6 प्रतिशत से 71.7 प्रतिशत की रेंज में थी। कुल हस्तांतरणों में उन प्रत्यक्ष हस्तांतरणों को भी शामिल किया गया है जिन्हें 2014-15 से पहले राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों के माध्यम से भेजा जा रहा था। संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में संघ के करों का अंतरण 2010-11 में 14 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 20.6 प्रतिशत हो गया, जबकि समान अवधि में अन्य अनुदान 15.4 प्रतिशत से घटकर 9.7 प्रतिशत थे।

तालिका 3.20: संयुक्त राजस्व प्राप्तियों में संघ और राज्यों की सापेक्षिक हिस्सेदारी

(प्रतिशत)

1	संघ			हस्तांतरण			राज्य	
	हस्तांतरण से पहले राजस्व प्राप्तियां	हस्तांतरण के बाद राजस्व प्राप्तियां	अंतरण	एफसी अनुदान	अन्य अनुदान	कुल हस्तांतरण (अंतरण+ अनुदान)	हस्तांतरण से पहले राजस्व प्राप्तियां	हस्तांतरण के बाद राजस्व प्राप्तियां
2010-11	64.7	33.2	14.0	2.0	15.4	31.5	35.3	66.8
2011-12	60.6	28.3	15.3	2.6	14.4	32.3	39.4	71.7
2012-13	60.3	31.0	15.0	2.3	12.0	29.4	39.7	69.0
2013-14	61.3	33.2	14.6	2.5	11.0	28.0	38.7	66.8
2014-15	61.0	32.8	14.3	2.6	11.3	28.2	39.0	67.2
2015-16	63.0	32.9	18.7	3.1	8.3	30.2	37.0	67.1
2016-17	64.8	33.4	19.8	3.1	8.4	31.3	35.2	66.6
2017-18	63.7	29.9	20.3	2.8	10.7	33.8	36.3	70.1
2018-19	62.7	29.9	20.6	2.5	9.7	32.8	37.3	70.1
2019-20 आरई	62.5	31.4	16.3	3.1	11.6	31.0	37.5	68.6
2020-21 बीई	62.3	30.2	17.4	3.3	11.3	32.1	37.7	69.8

स्रोत: राज्य एवं संघीय बजट और वित्तीय लेखा, वित्त आयोग प्रभाग

नोट 1: हस्तांतरणों का डेटा संघ सरकार से लिया गया है।

नोट 2: राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को किए गए प्रत्यक्ष हस्तांतरणों को कुल हस्तांतरणों में शामिल किया गया है।

3.122 संयुक्त राजस्व व्यय में संघ सरकार और राज्य सरकारों की सापेक्षिक हिस्सेदारी को तालिका 3.21 में दर्शाया गया है। संघ सरकार की हिस्सेदारी 2010-11 से 2018-19 के बीच संयोजित राजस्व व्यय के 45.2 प्रतिशत से घटकर 37.5 प्रतिशत थी। दूसरी ओर राज्यों की सापेक्षिक हिस्सेदारी समान अवधि में 54.8 प्रतिशत से बढ़कर 62.5 प्रतिशत थी।

तालिका 3.21: संयुक्त राजस्व व्यय में संघ और राज्यों की सापेक्षिक हिस्सेदारी

(प्रतिशत)

वर्ष	अनुदानों सहित संघ की हिस्सेदारी (एफसी+अन्य)	अनुदानों को छोड़कर संघ की हिस्सेदारी (एफसी+अन्य)	अनुदान (एफसी+अन्य)	अनुदानों को छोड़कर राज्यों की हिस्सेदारी (एफसी+अन्य)	अनुदानों सहित राज्यों की हिस्सेदारी (एफसी+अन्य)
1	2	3	4	5	6
2010-11	61.3	45.2	16.1	38.7	54.8
2011-12	59.2	44.5	14.7	40.8	55.5
2012-13	56.6	43.9	12.7	43.4	56.1
2013-14	55.8	43.9	11.9	44.2	56.1
2014-15	52.9	41.0	11.9	47.1	59.0
2015-16	50.2	40.0	10.1	49.8	60.0
2016-17	49.4	39.0	10.4	50.6	61.0
2017-18	50.3	38.4	12.0	49.7	61.6
2018-19	48.4	37.5	10.9	51.6	62.5
2019-20 आरई	51.4	38.4	12.9	48.6	61.6
2020-21 बीई	52.4	39.2	13.2	47.6	60.8

स्रोत: राज्य एवं संघीय बजट और वित्तीय लेखा, वित्त आयोग प्रभाग

नोट 1: हस्तांतरणों का डेटा संघ सरकार से लिया गया है।

नोट 2: राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को होने वाले प्रत्यक्ष हस्तांतरणों को कुल हस्तांतरणों में शामिल किया गया है।

संघ के वित्त का सारांश

3.123 सारांश रूप में, हाल ही के वर्षों में संघीय वित्त की प्रवृत्तियों की मुख्य विशेषताएं निम्न प्रकार हैं:

- (i) अंतरण में वृद्धि से उत्पन्न चुनौतियों के बावजूद, 2011-12 से 2018-19 की अवधि राजकोषीय समेकन का दौर था। राजकोषीय घाटा 5.9 प्रतिशत से कम होकर 3.4 प्रतिशत पर आया, जबकि दूसरी ओर राजस्व घाटे में भी समरूप घटत आई जो 4.5 से घटकर 2.4 प्रतिशत हो गया। तथापि, तेरहवें वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राजकोषीय समायोजन पथ की तुलना में यह अधिक था। हालांकि 2019-20 और 2020-21 की अंतिम तिमाही में कोविड-19 महामारी के कारण राजकोषीय समेकन पथ पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है⁹।
- (ii) कर-जीडीपी अनुपात जीडीपी का 10.2 प्रतिशत से मात्र 80 बेसिस प्वाइंट बढ़कर 11 प्रतिशत ही हुआ। इसके लगभग आधे का योगदान आयकर में उछाल के कारण था। साथ ही, कंपनियों के लिए कोरपोरेशन टैक्स के युक्तिकरण से इस कर में गिरावट आई जो जीडीपी के 3.7 प्रतिशत से घटकर 3.5 हो गया था। न्यून कर-जीडीपी अनुपात, जो

⁹ 2019-20 और 2020-21 की विस्तृत समीक्षा के लिए कृपया अध्याय 12 देखें।

पहले से कम था, को ध्यान में रखते हुए संघ सरकार द्वारा और अधिक कर जुटाए जाने की आवश्यकता है।

- (iii) राजकोषीय संकेतकों में सुधार के साथ, कर्ज का जीडीपी से अनुपात 2011-12 में 51.8 प्रतिशत से स्थिर रूप में बढ़कर 2018-19 में 47.9 प्रतिशत हो गया था। देनदारी (कर्ज) में गिरावट 2011-12 से 2018-19 की अवधि के दौरान राजकोषीय घाटा कम होने के कारण थी। औसत नोमिनल ब्याज दर की तुलना में, नोमिनल जीडीपी वृद्धि के आधिक्य (सरप्लस) ने भी जीडीपी में कर्ज के अनुपात को कम करने में सहायता की।
- (iv) वर्तमान पंचाट अवधि के अंतिम (टर्मिनल) वर्षों में जीडीपी की वृद्धि और राजस्वों के संग्रह में वृद्धि चौदहवें वित्त आयोग के अनुमानों से कम रहने की उम्मीद है जिससे राजस्वों और करों दोनों के अनुमानों में अनिश्चिता भी है¹⁰।
- (v) समीक्षागत अवधि के दौरान उपकरणों एवं अधिभारों के दौरान स्थिर रूप में वृद्धि हुई, जिसका विभाज्य पूल के आकार पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ा। 2017-18 में जीएसटी की शुरुआत से कई उपकरणों एवं अधिभारों को जीएसटी के तहत विलय किया गया था।
- (vi) आरबीआई, सार्वजनिक क्षेत्र की वित्तीय संस्थाओं और सीपीएसई से काफी अच्छे लाभांश प्राप्त किए गए हैं और गैर-कर राजस्व श्रेणी के तहत इसका योगदान भी सबसे अधिक हो गया। लाभांशों एवं लाभों की श्रेणी के अंतर्गत आरबीआई पर निर्भरता विषम अनुपाती है। राज्यों से बकाया कर्जों पर ब्याज प्राप्तियां लगातार कम हो रही हैं क्योंकि उन्हें नए कर्ज नहीं दिए जा रहे हैं।
- (vii) विनिवेश प्राप्तियां, जो गैर-ऋण पूंजी प्राप्तिियों के अंतर्गत आती हैं, चौदहवें वित्त आयोग के आकलनों से काफी कम थीं। तथापि, चूंकि सरकार विनिवेश की विभिन्न प्रक्रियाएं अपना रही हैं, अतः इसमें और अधिक सुधार आने की संभावना है, हालांकि इनको बनाए रखने की चुनौतियां भी होंगी। यद्यपि, सरकार द्वारा एक सीपीएसई में अपनी हिस्सेदारी को दूसरी कंपनियों को बेच देने से विनिवेश के तहत नकदी प्रवाह बढ़ जाएगा और अन्य रणनीतिक प्रयोजनों की भी पूर्ति होगी, लेकिन यह एक तर्क का विषय है कि

¹⁰ टर्मिनल वर्ष 2019-20 और 2020-21 की विस्तृत समीक्षा अध्याय 4 में दी गई है।

क्या इस प्रकार की बिक्री किसी गैर-सरकारी श्रेणी को 'विनिवेश' के रूप में की गई बिक्री कहलाई जाएगी।

- (viii) व्यय के संबंध में, मुख्य रूप से सब्सिडियों के कम हो जाने के कारण जीडीपी दो प्रतिशत प्वाइंट से भी अधिक घट गई। सब्सिडियों पर व्यय, विशेष रूप से पेट्रोलियम उत्पादों एवं ऊर्वरकों के संबंध में, काफी घट गया है, जिससे संघ सरकार को राजकोषीय संसाधन (स्पेस) प्राप्त हुए हैं, लेकिन एनएसएसए के तहत प्रतिबद्धताओं के चलते, गेहूं और चावल के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्यों में वार्षिक वृद्धि तथा भंडारों के परिवहन एवं संचलन/हैंडलिंग की लागत बफर मानदंडों से अधिक होने के कारण खाद्य सब्सिडियां बढ़ गई हैं। डीबीटी की शुरुआत और प्रौद्योगिकी के उपयोग के बावजूद यह अब भी एक चुनौती है। उज्ज्वला योजना के अंतर्गत बीपीएल लाभार्थियों को सब्सिडी-प्राप्त एलपीजी की कवरेज के अंतर्गत लाने के संबंध में, गैर-बीपीएल वर्गों को एलपीजी सब्सिडी देने की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। गैर-बीपीएल श्रेणी में सब्सिडी के लिए पात्र लोगों के लिए भरे हुए सिलेंडरों की संख्या को भी सीमित किए जाने की आवश्यकता है। तथापि, एनएसएसएफ कर्जों के रूप में एफसीआई को अदा किए गए बड़े भुगतानों को सब्सिडी में नहीं दर्शाया गया। इसके अलावा, ऊर्वरक सब्सिडी भुगतानों को आगे के वर्षों के लिए टाल दिया गया है, ताकि कतिपय वर्षों के लिए व्यय कम रह सके।
- (ix) वेतन एवं पेंशन में संशोधन के कारण प्रतिबद्ध व्ययों का अंश, 2017-18 को छोड़कर तुलनात्मक दृष्टि से स्थिर रहा है। ओआरओपी जैसे अप्रत्याशित व्ययों, जिनके दीर्घकालिक निहितार्थ हैं, ने भी राजकोषीय दबाव को बढ़ाया है। जीडीपी सापेक्ष, रक्षा व्यय कम हुआ है और राजस्व एवं पूंजी व्यय का अनुपात समीक्षागत अवधि में क्रमिक रूप से बढ़ा है।
- (x) यद्यपि राजकोषीय समेकन को कुछ परिवर्तित राजकोषीय रोडमैप के साथ हासिल किया गया लेकिन ईबीआर के माध्यम से कुछ सेक्टरों में स्थानापन्न व्यय हुआ। यदि इन्हें विचार में रख भी लिया जाए, तब भी राजकोषीय सुधार सीमित रूप में हुआ। अतः यह कहा जा सकता है कि आगामी वर्षों में समेकन की काफी संभावना है। मांग में हाल ही में आई मंदी और विकास दर के मध्यम रहने की सीमितता से संघ सरकार पर मंदी-चक्र के विरुद्ध (counter-cyclical) उपाय करने का दबाव बढ़ेगा, जो कि अपने

स्वरूप में विस्तारवादी होने चाहिए जिनका राजकोषीय संकेतकों पर प्रभाव पड़ना चाहिए। इन मुख्य बिंदुओं को ध्यान में रखते हुए, पंचाट अवधि काफी महत्वपूर्ण होगी क्योंकि यह संपूर्ण अवधि के दौरान राजकोषीय सुधार खाका (पाथ) तैयार करने के लिए एक रूपरेखा प्रदान करेगी।

राज्यों के वित्त का सारांश

3.124 राज्य वित्तों की मुख्य प्रवृत्तियों को निम्न रूप में सारांशीकृत किया जा सकता है:

- i. 2011-12 से 2018-19 के दौरान राज्यों की समग्र राजकोषीय स्थिति में सामान्य तौर पर सुस्ती देखी गई, जो जीडीपी की तुलना में समग्र सकल राजकोषीय घाटा और राजस्व घाटे में क्रमशः 0.6 और 0.4 प्रतिशत प्वाइंट की वृद्धि से परिलक्षित होता है। इस गिरावट के बावजूद, राज्यों ने समग्र रूप से उदय योजना घटक को छोड़कर राजकोषीय घाटे को लक्ष्यों के भीतर रखा। तथापि, राज्यों का स्वयं का कर राजस्व घट जाने तथा राजस्व व्यय बढ़ जाने के कारण कुछ राज्यों का राजस्व खाता संघ सरकार द्वारा किए गए उच्च हस्तांतरणों के बावजूद दबाव में रहा।
- ii. 2015-16 और 2016-17 के संबंध में उदय योजना कार्यक्रम के अंतर्गत उधारों से राजकोषीय संकेतक काफी ज्यादा प्रभावित हुए, जिससे इस प्रकार के उधारों पर ब्याज व्यय के कारण पंचाट अवधि के दौरान व्यय भी प्रभावित होने की संभावना है। विद्युत सेक्टर का सुधार एक बड़ी चिंता और चुनौती है। राज्यों को यह सुनिश्चित करना होगा कि सभी परिचालनीय कार्यों को उदय योजना के लिए तय समय-सीमा के भीतर पूरा किया जाए और उन्हें इसमें किसी भी सुस्ती (विचलन) के विरुद्ध सतर्क रहा जाए।
- iii. जीडीपी के अनुपात के रूप में, कुल बकाया कर्ज एवं देयताएं 2011-12 में 22.6 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 24.5 प्रतिशत हो गईं।
- iv. चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के बाद, संघ सरकार से राज्यों को समग्र कर अंतरण जीडीपी के अनुपात के रूप में 2011-12 में 2.9 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 4 प्रतिशत हो गया। इससे राज्यों को अनाबद्ध (शर्त रहित) निधियों (untied funds) में वृद्धि करने में सहायता मिली, जिससे उन्हें अपनी व्यय आवश्यकताओं को प्राथमिकता देने हेतु और भी ज्यादा लोचनीयता प्राप्त हुई।

- v. संघ सरकार के जीटीआर में राज्यों की हिस्सेदारी 2011-12 में 62.1 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 58.3 प्रतिशत पर आ गई है। इसका आंशिक कारण संघ सरकार के उपकरणों और अधिभार घटक में वृद्धि हो सकता है। इस अवधि में कुछ बड़े राज्यों जैसे कि आंध्र प्रदेश, असम, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, पंजाब और तमिलनाडु के स्वयं के समग्र कर राजस्वों में 0.3 प्रतिशत प्वाइंट की गिरावट आई। इस प्रवृत्ति को शीघ्रता से प्रत्यावर्तित किए जाने की आवश्यकता है। राज्यों के स्वयं के समग्र राजस्वों में गिरावट जीएसटी की शुरुआत से पहले भी देखी जा रही थी।
- vi. जीएसटी राजस्वों में गिरावट एक चिंता का विषय बना हुआ है। राज्यों को अपने वित्तों पर भिन्न प्रभावों के साथ जीएसटी संग्रहों में काफी उठापटक का सामना करना पड़ा है। जून, 2022 तक जीएसटी क्षतिपूर्ति की सुविधा बनाए रखने से राज्यों के संक्रमण काल की प्रक्रिया सहज हुई है। तथापि, राज्यों को जीएसटी के कार्यान्वयन पर, कर चोरी को कम करने और कम इन्वॉइस जारी करने जैसे मुद्दों का समाधान करना होगा। जो राज्य जीएसटी से लाभ लेने में पीछे हैं, उन्हें अपने स्वयं का राजस्व बढ़ाने हेतु मध्यावधि में कुछ संरचनात्मक बदलाव करने होंगे।
- vii. जीडीपी के प्रतिशत के रूप में, राज्यों का स्वयं का सकल गैर-कर राजस्व समान स्तर पर है। गैर-कर राजस्वों में सुधार लाने हेतु राज्यों से और अधिक प्रयास किए जाने की अपेक्षा की जाती है।
- viii. जीडीपी के अनुपात के रूप में, समग्र राजस्व व्यय 2011-12 में 12.3 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 13.7 प्रतिशत हो गया था, जबकि सामाजिक सेवा श्रेणी में सीमांत सुधार और आर्थिक सेवा श्रेणी के तहत मध्यम वृद्धि हुई थी। हालांकि पूंजी व्यय स्थिर रहा, लेकिन उदय योजना के कारण उसमें 2015-16 तथा 2016-17 में बढ़ोत्तरी हुई।
- ix. शिक्षा और स्वास्थ्य सहित सामाजिक सेवाओं पर राज्यों का व्यय, जीडीपी के अनुपात के रूप में, बीते कुछ वर्षों की तुलना में स्थिर रूप में बढ़ा। तथापि, विभिन्न राज्यों के बीच इसमें बड़े अंतर मौजूद हैं। सामाजिक सेवा और आर्थिक सेवा व्यय में व्यापक असमानताएं काफी चिंताजनक हैं, जिनसे एसडीजी लक्ष्यों को हासिल करने में देश की प्रगति बाधित हो सकती है।

- x. कृषि कर्ज माफी और सब्सिडियों में वृद्धि के राज्यों के वित्त में दीर्घकालिक निहितार्थ हैं। कृषि कर्ज माफी की मंजूरी देने हेतु राज्य सरकारों की बढ़ती प्रवृत्ति उनके बजटों के बोझ को बढ़ा रही है। इस नीति से किसी राज्य में ऋण संस्कृति (क्रेडिट कल्चर) पर व्यापक दुष्प्रभाव पड़ सकते हैं, जिससे जानबूझकर व्यतिक्रम करने वालों को बढ़ावा मिलने और ईमानदारी से ऋण चुकाने वालों का मनोबल गिरने तथा राज्य में बैंकों द्वारा उधार देने में इनकी हिचकिचाहट बढ़ने की संभावना रहेगी। इसके अतिरिक्त, इस प्रकार की प्रत्येक कर्ज माफी की मंजूरी प्रदान किए जाने से भविष्य में इसी प्रकार की मांगों को नहीं रोका जा सकेगा।

अध्याय 4

महामारी का दौर : भावी विश्लेषण (2021-26)

पूर्व वित्त आयोगों के दृष्टिकोण की निरंतरता में, हमने मितव्ययिता (*austere*) के समय में राजकोषीय स्थिरता सुनिश्चित करने के उद्देश्य के साथ मानकीय (नॉर्मेटिव) सिद्धांतों को अपनाया है। बढ़ते व्यय की तुलना में राजस्व में पर्याप्त वृद्धि नहीं हुई है। कर-जीडीपी अनुपात का क्षरण और कोविड-19 महामारी की शुरुआत से भी पहले गैर-कर राजस्वों के स्तर में आभासी गतिरोध के कारण हमारे लिए यह अत्यावश्यक हो गया है कि हम अपने अनुमान में संघ तथा राज्यों, दोनों द्वारा खर्च किए जाने वाले व्यय का पुनः प्राथमिकीकरण करें। स्थापना-संबंधी खर्चों में मितव्ययिता सुनिश्चित करने और उचित कार्यनीतियों के माध्यम से सब्सिडियां दिए जाने एवं सार्वजनिक खर्च में फिजूलखर्ची एवं अनावश्यक खर्च (लीकेजिज) को समाप्त करने के उद्देश्य से हमने व्यय आवश्यकताओं का आकलन किया है। इससे हमारी पंचाट अवधि और उससे परे विकास एवं राजकोषीय समेकन को बढ़ावा देने हेतु विनिर्दिष्ट सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों में विकासात्मक व्यय में परिणामी बचतों की दिशा तय करने में सहायता मिलेगी। हमारे विचार में, सरकार के दोनों स्तरों पर संसाधनों को बढ़ाने हेतु संस्थागत सुधार एवं प्रशासनिक उपायों के माध्यम से राजस्व आधार को सुदृढ़ बनाया जाना भी संभव है। ये सिद्धांत संघ एवं राज्यों के राजस्व और व्यय के हमारे आकलन का आधार रहे हैं।

प्रस्तावना और संदर्भ

4.1 इस अध्याय में 2021-26 की अवधि के लिए संघ और राज्य सरकारों के राजस्व व्यय और वित्तपोषण की आवश्यकताओं के बारे में हमारे पूर्वानुमान का उल्लेख किया गया है। अतः, यह अध्याय आगामी अध्यायों में प्रस्तुत हमारी अंतरण स्कीम और राजकोषीय समेकन रोडमैप की पृष्ठभूमि को स्थापित करता है। संदर्भ के पश्चात इस अध्याय में संघ सरकार और राज्य सरकार के वित्तों का वर्णन किया गया है; उसके बाद यह अध्याय सार-संक्षेप और सिफारिशों के साथ समाप्त होता है।

4.2 इस अध्याय के तीन मुख्य पहलू हैं। पहला, किए गए पूर्वानुमान आयोग के विचारार्थ विषय

(टीओआर) से निर्देशित थे, जिसमें हमसे निम्नलिखित पर विचार करने की अपेक्षा की गई है:

- (i) पांच वर्षों के लिए संघ और राज्य सरकारों के संसाधनों और उनके राजस्व की संभावना तथा राजकोषीय क्षमता।
- (ii) संघ सरकार के संसाधनों की मांग, विशेषकर रक्षा, आंतरिक सुरक्षा, अवसंरचना, रेल, जलवायु परिवर्तन, विधायिका रहित संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन के प्रति वचनबद्धता के संबंध में और अन्य वचनबद्ध व्यय और देनदारियों।
- (iii) राज्य सरकार के संसाधनों की मांग, विशिष्टतया सामाजिक-आर्थिक और महत्वपूर्ण अवसंरचना के वित्तपोषण, परिसम्पत्तियों का रखरखाव व्यय, संतुलित क्षेत्रीय विकास तथा उनकी लोक उपयोगिताओं के ऋण और देनदारियों के प्रभाव।
- (iv) केंद्र और राज्यों के वित्त साधनों पर माल और सेवा कर के प्रभाव, जिसमें पांच वर्षों के लिए संभावित राजस्व हानि के लिए प्रतिपूर्ति का भुगतान और प्रतिपूर्ति के लिए कतिपय उपकरणों की समाप्ति जिन्हें प्रतिकर हेतु निर्धारित किया जाएगा और अन्य संरचनात्मक सुधार।

4.3 हमारे पूर्वानुमानों पर हाल ही में घटित कोविड-19 की घटना का संघात पड़ा है, जिसका प्रभाव मानव, अर्थव्यवस्था और राजकोषीय व्यवस्था पर भी पड़ा है। सभी स्तरों पर सरकारों को कर आधार और राजस्व का नुकसान उठाना पड़ा है, हालांकि उनका परिमाण भिन्न है। इसके अलावा, जन स्वास्थ्य प्रबंधन, आय संपूर्ति तथा अर्थव्यवस्था को गति प्रदान करने के लिए खर्च बढ़ाने की अतिरिक्त महत्वपूर्ण आवश्यकताएं उभरकर आई हैं। अतः, यह जरूरी है कि व्यय का पुनः प्राथमिकीकरण किया जाए, खर्च में जवाबदेही सुनिश्चित की जाए, और प्रशासनिक एवं नीतिगत सुधारों के माध्यम से अतिरिक्त संसाधन जुटाने के लिए आधार खड़ा किया जाए।

4.4 तीसरा, हाल ही के वर्षों में राजकोषीय प्रबंधन के सिद्धांतों और नियमों में किए गए बदलावों ने हमारे पूर्वानुमानों को भी प्रभावित किया है। व्यय को 'योजनाबद्ध' और 'गैर-योजनाबद्ध' में वर्गीकृत करने की रीति को संघ और अधिकतर राज्यों के लेखाओं से 2017-18 से समाप्त किया गया था। इससे हमें संघ और राज्यों के राजस्व लेखा में खर्च संबंधी योजनाओं का एक संपूर्णतावादी दृष्टिकोण (हॉलिस्टिक व्यू) अपनाने का अवसर मिला। इसके अतिरिक्त, जीएसटी की शुरुआत होने से संघ और राज्यों के प्रमुख अप्रत्यक्ष करों का आधार गहनता से एक दूसरे से अंतर-संबंधित हो गया है।

संघ सरकार के वित्त

4.5 सामान्य परिस्थितियों में, हमने संघ सरकार के लिए पूर्वानुमान 2020-21 के बजट अनुमानों के आधार पर, कुछ संशोधन के साथ किए होते। तथापि, महामारी (पेन्डेमिक) के कारण अर्थव्यवस्था में संकुचन (contraction) के कारण आगे बढ़ने से पहले 2020-21 के लिए हमें राजस्व आंकड़ों के पूरे समुच्चय (सेट) को पुनः संरचित करना पड़ा।

संघ सरकार के विचार

4.6 आयोग ने संबंधित मंत्रालयों के साथ सेक्टरल मुद्दों पर चर्चा करने के अलावा, वित्त मंत्रालय से भी चर्चाएं की थी। संघ सरकार की ओर से, वित्त मंत्रालय ने हमें दो ज्ञापन दिए – एक 2019 में विस्तृत ज्ञापन और बदलते परिवेश के कारण 2020 में एक संक्षिप्त अद्यतन स्थिति। संघ की समग्र व्यय आवश्यकताओं का आकलन करते हुए, इन दस्तावेजों में सेक्टरल मांगों को समेकित कर राष्ट्रीय विकास प्राथमिकताओं के तहत खर्च संबंधी योजनाओं व्यक्त किया गया है। संबंधित मंत्रालयों ने अलग-अलग अनुरोध-पत्र दिए जिसमें उन्होंने आयोग से अपनी-अपनी संबंधित मांगों का उल्लेख किया था।

4.7 संघ सरकार ने हमारी पंचाट अवधि के दौरान अपने व्यय में 9.6 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि का पूर्वानुमान किया है जिसके लिए उसने तर्क दिया है कि: (क) चिरस्थायी विकास लक्ष्यों को हासिल करने की मुख्य जिम्मेदारी संघ सरकार की है; (ख) वह अच्छे विचारों (आइडियाज़), योजनाओं और कार्यों के प्रसार के लिए एक राष्ट्रीय निपटान संस्था (नेशनल क्लेरिंग हाउस) है; और (ग) निष्पादन एवं मूल्यांकन के राष्ट्रीय मानकों को निर्मित कर एकमात्र वही है जो कतिपय जन सेवाओं की दक्षतापूर्ण प्रदायगी का समन्वय कर सकता है। संघ सरकार ने अपने राजस्व व्यय को चार पारस्परिक रूप से अनन्य मदों में विभाजित किया है: संघ की प्रतिबद्धताएं, राष्ट्रीय विकास प्राथमिकताएं, राज्य सरकारों को वित्त आयोग अनुदान तथा राज्य सरकारों को अन्य अंतरण।

4.8 आर्थिक कार्यकलाप में मौजूदा गिरावट के उपरांत, संघ सरकार ने यह उम्मीद की है कि उसके द्वारा किए गए सुधारों से अर्थव्यवस्था में बहाली आएगी। संघ सरकार ने यह अनुमान लगाया है कि लगभग 4 प्रतिशत की अनुमानित मुद्रास्फीति के साथ सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) वृद्धि धीरे-धीरे बढ़कर 2025-26 में 8 प्रतिशत हो जाएगी। सकल कर राजस्व के लिए यह अनुमान लगाया गया था कि कर और जीडीपी अनुपात 2020-21 में 10.3 प्रतिशत से बढ़कर 2025-26 में 11.1 प्रतिशत होते हुए, 1.2 के बढ़ते उछाल (buoyancy) के साथ पूरी अवधि के दौरान सकल कर राजस्व वार्षिक रूप से 13.4 प्रतिशत बढ़ेगा।

व्यय के संदर्भ में, संघ सरकार की प्रतिबद्धताओं – ब्याज भुगतान, पेंशन एवं वेतन, सब्सिडियां, रक्षा एवं अन्य- के लिए यह पूर्वानुमान किया गया है कि यह 2021-22 में जीडीपी के 9.4 प्रतिशत से घटकर 2025-26 में 8.6 प्रतिशत रह सकता है। इसके विपरीत, संघ सरकार ने यह आकलन किया है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, आवासन, रोजगार, जलापूर्ति एवं स्वच्छता, सामाजिक सुरक्षा और कल्याण, कृषि, ग्रामीण विकास, विद्युत एवं डिजिटल प्रौद्योगिकी सहित राष्ट्रीय विकास प्राथमिकताओं पर खर्च संपूर्ण अवधि में जीडीपी के 2.5 प्रतिशत की तुलना में मामूली रूप में बढ़कर 2.7 रह सकता है। कुल मिलाकर, संघ सरकार के पूर्वानुमानों के अनुसार, राजस्व व्यय 2021-22 में 13.7 से घटकर 2025-26 में 12.4 रह सकता है, जबकि पूंजी व्यय जीडीपी के 2.1 प्रतिशत से बढ़कर 2.3 प्रतिशत रह सकता है।

वर्तमान बाजार मूल्यों पर जीडीपी

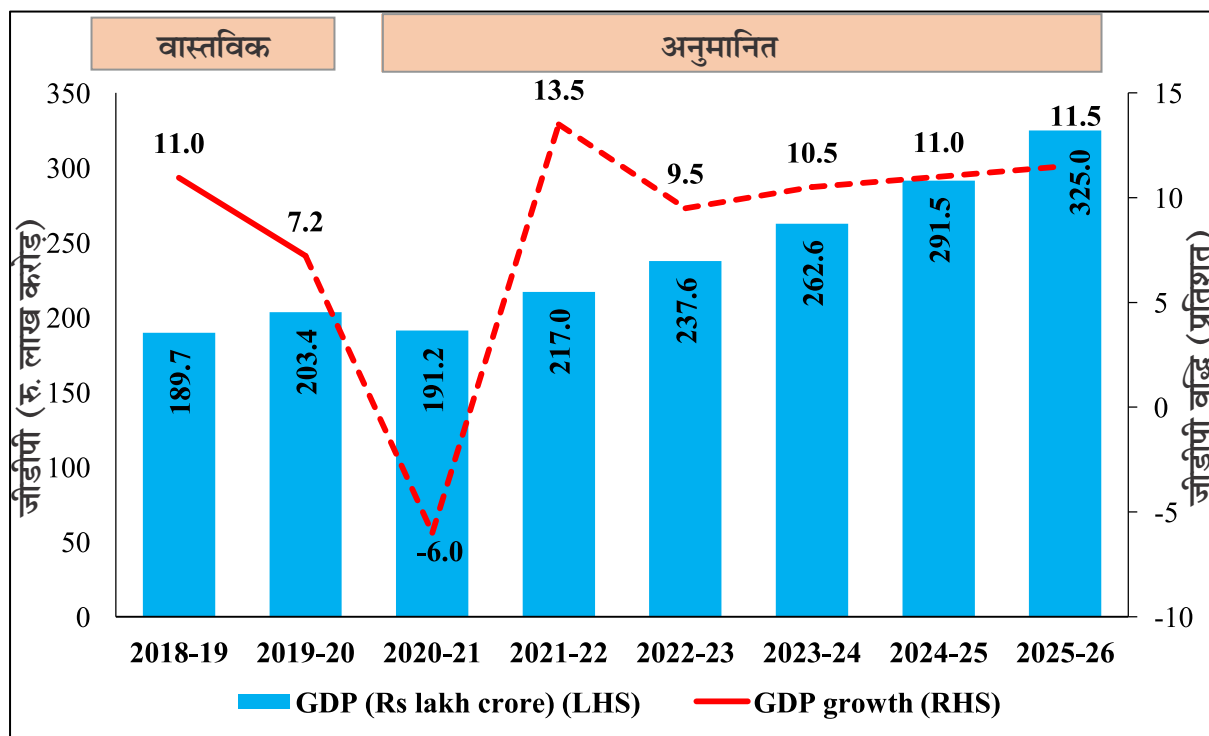
4.9 संघ सरकार और राज्य सरकारों दोनों की व्यय आवश्यकताओं का आकलन और संघ सरकार तथा राज्य सरकारों द्वारा जुटाए जाने वाले संभावित राजस्व, जिन्हें अंकित जीडीपी या बाजार मूल्यों पर जीडीपी के आधार पर आकलित किया गया है, अर्थव्यवस्था में संभावित वृद्धि से गहन रूप में संबद्ध हैं। हमारा आकलन, जिसे हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में प्रस्तुत किया था, कोविड-19 महामारी से प्रभावित हुआ है। इस बात की अभी भी काफी अनिश्चितताएं हैं कि यह महामारी, जिसने मानव जीवन, उत्पादनशील क्षमता एवं आर्थिक कार्यकलाप के आधार पर विश्व में सभी देशों को प्रभावित किया है, कब तक जारी रहेगी और उससे बहाली किस प्रकार होगी। इस खतरे के कारण यह आवश्यक है कि 2020-21 की आगामी तिमाहियों (quarters) में तथा हमारी पंचाट अवधि के वर्षों में अंकित जीडीपी में वृद्धि का पूर्वानुमान बहुत ही सावधानीपूर्वक लगाया जाए।

4.10 विषय विशेषज्ञों से परामर्श करने के पश्चात और संघ सरकार के विचारों को ध्यान में रखकर, हमने 2020-21 से 2025-26 की छः वर्षों की पूर्ण अवधि को दो भागों में विभाजित किया है। हमें आशंका है कि 2020-21 और 2021-22 में अनिश्चितताएं जारी रहेंगी; और 2022-23 से हमारी पंचाट अवधि के शेष चार वर्षों के दौरान आर्थिक कार्यकलाप का विस्तार होगा। तदनुसार, हमने अपनी पंचाट अवधि के दौरान स्थायी नामिनल जीडीपी वृद्धि की कल्पना नहीं की है, बल्कि एक भिन्न वृद्धि मार्ग को ध्यान में रखा है। हमने 2020-21 के लिए नामिनल जीडीपी के पूर्वानुमान पर पुनर्विचार किया है। 2020-21 की पहली तिमाही (Q1) में, बाजार मूल्यों पर जीडीपी वास्तविक तौर पर 23.9 प्रतिशत और नामिनल तौर पर 22.6 प्रतिशत संकुचित हुई है। दूसरी तिमाही (Q2) के लिए आंकड़े (डेटा) केवल 27 नवंबर 2020 तक उपलब्ध हो पाएंगे। इस बीच, जो आंकड़े उपलब्ध हैं वे उच्च-आवृत्ति (हाई फ्रीक्वेंसी) वाले संकेतक हैं, जैसे कि

औद्योगिक उत्पादन सूचकांक (आईआईपी), प्रमुख मध्यवर्ती वस्तुओं का उत्पादन, सार्वजनिक स्थानों में आवाजाही पर आंकड़े और सरकारों के राजस्व संग्रहण। लॉकडाउन को क्रमिक रूप से खोलने के साथ, इनमें से कई संकेतकों ने मई माह से मामूली संकुचन प्रदर्शित किया है। खुदरा या उपभोक्ता मूल्य मुद्रास्फीति सितंबर 2020 में 7 प्रतिशत के आस-पास थी, जबकि थोक मूल्य सूचकांक के आधार पर मुद्रास्फीति धीरे-धीरे सकारात्मक दिशा में गतिमान है। वास्तविक अर्थव्यवस्था स्तर पर आर्थिक जोखिम (डाउनसाइड रिस्क) के मुद्रास्फीति मोर्चे पर अनिश्चित जोखिम (अपसाइड जोखिम) से संबद्ध रहने की संभावना है। उच्च आवृत्ति वाले संकेतकों और क्रमिक रूप से लॉकडाउन खोलने की बात को ध्यान में रखते हुए, हम यह पूर्वानुमान लगाते हैं कि 2020-21 की दूसरी से चौथी तिमाही (Q2 to Q4) में आर्थिक कार्यकलाप धीरे-धीरे पुनः बढ़ेंगे और हमने यह आकलन किया कि 2020-21 के पूरे वर्ष में नोमिनल जीडीपी में लगभग 6 प्रतिशत का संकुचन हो सकता है।

4.11 हमारे विचार में, 2020-21 में जीडीपी में बड़े पैमाने पर संकुचन के पश्चात आगे चलकर जीडीपी में तेज वृद्धि आने की संभावना है। हालांकि बहाली की गति अनिश्चित है, किंतु कुछ विश्लेषकों का यह मानना है कि वृद्धि की रफ्तार भी उसी तरह (वी-शेप) होगी जिस रफ्तार से उसमें संकुचन आया है। हमारे आकलन के अनुसार, 2021-22 में जो बहाली होगी वह 2019-20 के वास्तविक आर्थिक कार्यकलाप स्तर को नहीं छू पाएगी। तथापि, 2020-21 में नोमिनल जीडीपी में 6 प्रतिशत की गिरावट के पश्चात, हमारा पूर्वानुमान है कि नोमिनल जीडीपी 2021-22 में 13.5 प्रतिशत बढ़ेगी। 2020-21 में जीडीपी के घटे हुए आधार के कारण, नोमिनल जीडीपी में 2021-22 में उच्च वृद्धि के बाद 2022-23 में 9.5 प्रतिशत की वृद्धि होगी। हमारा पूर्वानुमान है कि 2022-23 से 2025-26 के चार वर्षों के दौरान आर्थिक कार्यकलापों का निरंतर विस्तार होगा। 2021-22 से 2025-26 के लिए वर्तमान बाजार मूल्यों पर जीडीपी की वृद्धि के स्तरों एवं दरों के बारे में हमने अपने अनुमानों को चित्र 4.1 में दर्शाया है।

चित्र 4.1: नामिनल जीडीपी : स्तर एवं वृद्धि (2019-20 तक वास्तविक और उसके बाद के लिए नामिनल जीडीपी का पूर्वानुमान)



2021-26 के लिए सकल कर राजस्व का आकलन

4.12 संघ सरकार के लिए 2021-22 से 2025-26 की अवधि हेतु कर राजस्व के आकलन में हमने विगत अवधि (2011-12 से 2018-19) के कर-विशिष्ट उछालों (buoyancies) और कर संग्रहणों में हाल ही में गिरावट, जैसा कि 2019-20 के अनंतिम लेखाओं तथा 2020-21 के हाल ही के कर संग्रहण आंकड़ों से स्पष्ट है, दोनों का विश्लेषण किया है। चौदहवें वित्त आयोग ने 2015-16 से 2019-20 के दौरान 15.2 प्रतिशत की प्रवृत्ति वृद्धि दर (trend growth rate) का पूर्वानुमान किया है। संघ सरकार का सकल कर राजस्व 2015-16 से 2018-19 के दौरान 13.9 प्रतिशत बढ़ा। इसका अर्थ यह है कि प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों के संबंध में एक समान 1.25 का कुल उछाल आया। तथापि, दो मुख्य कारणों की वजह से 2019-20 में सकल कर राजस्व तेजी से संकुचित होकर 3.4 प्रतिशत हो गया था। पहला, वर्ष के आखिरी महीने में महामारी के शुरुआत ने कर संग्रहण को प्रभावित किया, जबकि वह आर्थिक मंदी आने से पहले ही दबाव में था। घरेलू कंपनियों के लिए कर दर कम किए जाने के माध्यम से राजस्व त्यागने से भी कॉर्पोरेट कर संग्रहण काफी प्रभावित हुआ है।

4.13 जब इस संकट के समय में आर्थिक कार्यकलाप अचानक थम से गए तब ऐसा पाया गया है कि आय-आधारित कर, खपत-आधारित करों की तुलना में अधिक तेजी से घटे हैं। इसके अलावा, महामारी के कारण लोगों के बीच उचित दूरी (social distance) की पाबंदियों से भी 2020-21 में खपत काफी ज्यादा प्रभावित हुई। हमने यह आकलन किया है कि यदि कर नीति में कोई बदलाव नहीं किया जाता है, तो संघ सरकार का सकल कर राजस्व नोमिनल जीडीपी के 6 प्रतिशत के पूर्वानुमानित संकुचन की तुलना में 2020-21 में 10.6 प्रतिशत संकुचित हो सकता है। तथापि, बजट 2020-21 के उपरांत, उत्पाद शुल्क पर विशेष अतिरिक्त शुल्क और पेट्रोल एवं डीजल पर सड़क उपकर में वृद्धि के रूप में, संघ सरकार की कर नीति में भारी बदलाव किया गया है। हमने परंपरागत ढंग से यह आकलन किया है कि इस नीतिगत बदलाव से 2020-21 में अतिरिक्त राजस्व के रूप में लगभग 80,000 करोड़ रुपए प्राप्त होंगे, हालांकि संघ सरकार ने और अधिक संग्रहणों का पूर्वानुमान लगाया है। नीति में इस बदलाव के प्रभाव को ध्यान में रखते हुए, हमारा यह अनुमान है कि संघ सरकार का सकल कर राजस्व 2020-21 में केवल 6.7 प्रतिशत संकुचित होगा, जो कि जीडीपी संकुचन की तुलना में मामूली रूप से अधिक है। विभाज्य पूल पर प्रभाव तेजी से पड़ेगा, क्योंकि बढ़ते उपकर संग्रहण साझायोग्य नहीं हैं।

4.14 करों के अपने आकलन को हमने मुख्य रूप से वृद्धि एवं उछाल के आधार पर प्रस्तुत किया है। वास्तविक आंकड़े अनुलग्नक 4.1 में प्रस्तुत किए गए हैं। विभिन्न करों और उनके संभावित राजस्व संग्रहणों से संबंधित मुद्दों के बारे में एक विस्तृत वर्णन अध्याय पांच में किया गया है। इस अध्याय में परिलक्षित पूर्वानुमानों में यह कल्पना की गई है कि अध्याय पांच में वर्णित कर चोरी एवं कर व्याप्ति से संबंधित परिचालनीय एवं प्रशासनीय मुद्दों का 2021-26 के दौरान क्रमिक रूप से समाधान किया जाएगा।

अप्रत्यक्ष कर

4.15 वर्तमान में, संघ सरकार के तीन प्रमुख अप्रत्यक्ष करों में केंद्रीय जीएसटी (सीजीएसटी), पेट्रोलियम उत्पादों पर संघ उत्पाद शुल्क तथा मौलिक सीमा शुल्क शामिल हैं। 2011-12 से 2018-19 की अवधि के दौरान, अप्रत्यक्ष कर 14.5 प्रतिशत बढ़े, जबकि जीडीपी 11.6 प्रतिशत बढ़ी। इसका अर्थ यह है कि इस अवधि के दौरान 1.25 का उछाल आया। तथापि, अप्रत्यक्ष करों में उच्चतर वृद्धि अधिकतर पेट्रोलियम उत्पादों पर उत्पाद शुल्क और उपकर को बढ़ाकर तथा सेवा कर एवं सीमा शुल्कों में की गई मामूली वृद्धि के कारण आंशिक रूप अतिरिक्त कर संसाधन जुटाने के लिए किए गए प्रयासों से हुई थी। यदि करों से संबंधित इन नीतिगत बदलावों के प्रभाव को तटस्थ रखा जाता है, तब इस अवधि के दौरान अप्रत्यक्ष कर वृद्धि कमोबेश जीडीपी की वृद्धि दर के सदृश रह सकती है। 2019-20 में, अप्रत्यक्ष करों में वृद्धि मात्र 1.6

प्रतिशत थी। इसका कारण वित्त वर्ष के अंत में महामारी का प्रारंभिक प्रभाव था, जिसके कारण करदाताओं को देय करों के भुगतान आगामी वित्त वर्ष, अर्थात् 2020-21 में करने के लिए अतिरिक्त समय मिल गया था।

4.16 जीएसटी से एक साधारण-सी उम्मीद की गई थी कि जीडीपी के संदर्भ में उसका उछाल, कम से कम उसके तहत समावेशित करों के अनुमानित भारांकित उछाल के अनुरूप होगा। तथापि, उपलब्ध आंकड़ों से यह पता चलता है कि 2017-20 के दौरान जीएसटी उछाल 2011-17 के दौरान समावेशित करों की तुलना में कम था। इसके कई कारक हैं। शोध (रिसर्च) में यह पाया गया है कि प्रचालनीय मुद्दों, जैसे कि जीएसटी की आईटी प्रणाली में खामियां, कर विवरणियां दाखिल करने का अनुपालन नहीं करना, जारी इन्वॉइस की वांछनीय स्तरों तक मैचिंग न हो पाना और इनपुट टैक्स क्रेडिट निपटान से संबंधित मुद्दों से जीएसटी की दक्षता पर विपरीत प्रभाव पड़ना। उत्क्रमी शुल्क संरचना (inverted duty structure) और उसके बाद कर की दरों को कम किए जाने से तथा जीएसटी दरों के संबंध में राजस्व तटस्थता से समझौता किए जाने से भी राजस्व निष्पादन प्रभावित हुआ है। हमारे पूर्वानुमानों में यह कल्पना की गई है कि आगामी दो वर्षों में कर विवरणियां दाखिल करने की अनिवार्यता का अनुपालन करना, आईटी प्लेटफॉर्म को सुप्रवाही बनाना तथा इन्वॉइस मैचिंग संबंधित मुद्दों का समाधान कर लिया जाएगा और उसके उपरांत जीएसटी दरों के संबंध में राजस्व तटस्थता को धीरे-धीरे हासिल कर लिया जाएगा।

4.17 मौजूदा जीएसटी रूपरेखा के अनुसार, प्रतिपूर्ति उपकर को जुलाई, 2022 से वापस ले लिया जाएगा। तथापि, जीएसटी परिषद में जारी चर्चा-परिचर्चाओं को ध्यान में रखते हुए, हमने यह कल्पना की है कि यह राजस्व 2025-26 तक किसी न किसी रूप में संगृहीत किया जाता रहेगा। हमने उपकर के आगमों के परिनियोजन के विषय में, पैराग्राफ 4.69 से 4.71 में चर्चा की है।

4.18 संघ उत्पाद शुल्क के संग्रहण अब पेट्रोलियम उत्पादों तक सीमित हैं। पेट्रोलियम उत्पादों की खपत में दीर्घकालिक वृद्धि प्रतिवर्ष 6 प्रतिशत पर स्थिर रही है, और ऐसी संभावना है कि हमारे पूर्वानुमान अवधि के दौरान इसमें ज्यादा भिन्नता नहीं आएगी। पेट्रोलियम उत्पादों पर उत्पाद शुल्क अधिकतर विशिष्ट शुल्क होते हैं। इसे ध्यान में रखते हुए तथा यह मानते हुए कि करों एवं उपकरों की दरें वर्तमान स्तरों पर बनी रहेंगी, पेट्रोलियम उत्पादों पर उत्पाद शुल्क से प्राप्त राजस्व में वृद्धि पेट्रोलियम उत्पादों की खपत में वृद्धि के अनुरूप रहने की संभावना है। डाउनसाइड जोखिम— जैसा कि विगत में पाया गया था— से तात्पर्य यह है कि विशिष्ट शुल्कों को तब कम कर दिया जाता है जब विश्व बाजार में कच्चे तेल की कीमतें बढ़ जाती हैं, या जब कच्चे तेल की कीमतें घट जाती हैं तब विशिष्ट शुल्कों को बढ़ाया भी जा सकता है। जीडीपी वृद्धि का हमारा आकलन पेट्रोलियम उत्पादों की खपत में देखी गई वृद्धि की तुलना में अधिक है, और इसलिए यह आकलन किया जाता है कि इसका उछाल एक (यूनिटी) से कम का हो सकता है।

4.19 सीमा शुल्कों से संग्रहण, केवल प्राथमिक सीमा शुल्कों तक ही सीमित है क्योंकि आयातों पर प्रतिकारी शुल्कों (countervailing duties) एवं विशेष शुल्कों को जीएसटी के तहत समावेशित कर दिया गया है। प्राथमिक सीमा शुल्कों से प्राप्त राजस्व की वृद्धि में 2011-12 से 2016-17 के दौरान काफी उतार-चढ़ाव देखा गया। तथापि, 5.9 प्रतिशत की औसत दर पर इसकी वृद्धि प्रवृत्ति, वस्तुओं एवं गैर-कारक सेवाओं, जो उपरोक्त अवधि के दौरान 6 प्रतिशत थी, के आयात के मूल्य (रुपए में) की प्रवृत्ति वृद्धि से काफी संबद्ध थी। 2017-18 और 2018-19 में, आयात में, वृद्धि 2019-20 में घट जाने के बाद जीडीपी में वृद्धि की तुलना में अधिक थी। तथापि, लंबी अवधि में, आयात में वृद्धि, जीडीपी वृद्धि के लगभग समतुल्य है। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, पंचाट अवधि के दौरान सीमा शुल्कों से राजस्व प्राप्ति (realisation) के पूर्वानुमान का एक सार्थक तरीका यह होगा कि उसे जीडीपी के संदर्भ में यूनिटी उछाल से संबद्ध कर दिया जाए। फिर भी, देशभर में किए गए विश्वसनीय विश्लेषण में यह उल्लेख पाया गया है कि दर संरचना में कोई बढ़ोतरी किए बिना, जटिल टैरिफ संरचना को सुप्रवाही बनाए जाने से कार्यक्षमता एवं राजस्व संबंधी लाभ प्राप्त होंगे। हम आशा करते हैं कि आगामी पांच वर्षों की अवधि में इस प्रकार के सुधारों से सीमा शुल्कों में उछाल आएगा।

4.20 चित्र 4.2 में पूर्वानुमानित जीडीपी वृद्धि की तुलना में अप्रत्यक्ष करों से संघ सरकार के राजस्वों के पूर्वानुमान पर चर्चाओं का सारांश दिया गया है।

प्रत्यक्ष कर

4.21 संघ सरकार का प्रत्यक्ष कर राजस्व मुख्य रूप से निगमों (corporations) और व्यक्तिगत लोगों की आय पर करों से प्राप्त होता है। वैयक्तिक एवं कॉर्पोरेट आयकर दोनों से प्राप्त राजस्वों में मूलभूत संग्रहण तथा उपकरणों एवं अधिभारों से प्राप्तियां शामिल होती है। 2018-19 में मूलभूत संग्रहण में कॉर्पोरेट आयकर एवं वैयक्तिक आयकर की हिस्सेदारी लगभग क्रमशः 87 प्रतिशत और 84 प्रतिशत की थी। प्रत्यक्ष करों में 2011-12 से 2018-19 के दौरान 1.10 का उछाल आया था, जो कि पिछले दशक में 1.80 के उछाल से काफी कम था।

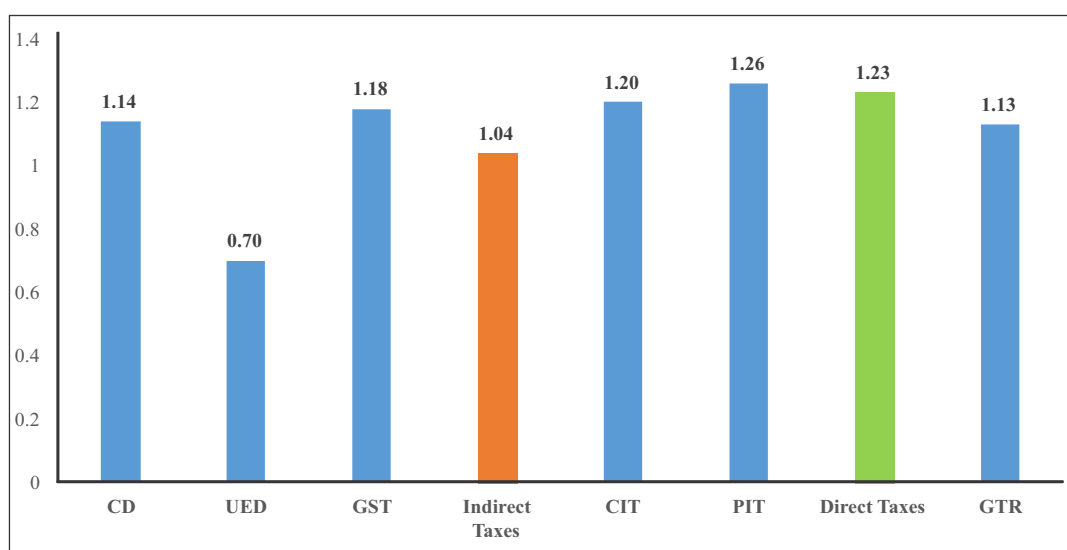
4.22 भिन्न कर-अदायगी ब्रैकेट्स (tax-paying brackets) में आयकर दाताओं की संख्या में निर्धारण वर्ष (AY) 2012-13 और निर्धारण 2018-19 के बीच अच्छी खासी वृद्धि दर्ज की गई थी। इस अवधि के दौरान विशेष रूप से उच्च कर-अदायगी ब्रैकेट्स में आने वाले लोगों द्वारा दाखिल की गई कर-विवरणियों की संख्या में हुई वृद्धि उत्साहवर्धक है। तथापि, हम यह जानकर चिंतित हैं कि कर आधार अभी भी काफी संकुचित है। निर्धारण 2018-19 में विवरणियां दाखिल करने वाले करदाताओं की संख्या लगभग

5.87 करोड़ थी, जो कि कुल आबादी की मात्र 4.4 प्रतिशत थी। इसमें से 40.4 प्रतिशत करदाता शून्य कर ब्रैकिट के अंतर्गत और अन्य 52.8 प्रतिशत करदाता 1.5 लाख रुपए से कम के ब्रैकिट के अंतर्गत थे।

4.23 अध्याय पांच में प्रस्तुत हमारा विश्लेषण यह परिलक्षित करता है कि बड़ी संख्या की व्यक्तिगत स्वामित्वधारिताओं एवं भागीदारी वाली कंपनियों के कार्यों को प्रभावकारी रूप से ज्ञात नहीं किया गया। जीएसटी विवरणियों से प्राप्त सूचना की सहायता से बढ़ती संख्या के औपचारिक संव्यवहार तथा बैंक संव्यवहार की छानबीन से कर प्रशासन को कर अनुपालन की और अधिक दक्षता एवं तत्परता के साथ निगरानी करनी चाहिए। हमारी यह भी राय है कि कॉरपोरेट एवं वैयक्तिक आयकर स्लैब को कम कर और उन्हें वैश्विक रूप से प्रतिस्पर्धी स्तरों पर निर्धारित करने के पश्चात, बहुत सी छूटों, प्रोत्साहनों और प्रारंभिक निचली सीमाओं की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। हमारी पंचाट अवधि के लिए आयकर संग्रहणों का पूर्वानुमान लगाते हुए, हमने यह कल्पना की है कि आयकर आधार को गहन एवं विस्तारित करने हेतु किए जाने वाले उपायों को हमारी पंचाट अवधि के दौरान गति प्रदान की जाएगी।

4.24 महामारी संकट से उबरने के पश्चात अर्थव्यवस्था में जैसे ही गति आएगी, संगठित क्षेत्र में कर्मियों को क्षतिपूर्ति और लाभों में क्रमिक रूप से बढ़ोतरी होने की संभावना है। आयोग को प्रस्तुत किए गए अनुरोध-पत्र में राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय ने यह विश्वास जताया है कि प्रत्यक्ष कर संग्रहणों की गति भी कर प्रशासन में बेहतर कार्यदक्षता के साथ धीरे-धीरे बढ़ जाएगी। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, हमने 2021-22 से 2025-26 के दौरान प्रत्यक्ष करों में 1.23 के उछाल का आकलन किया है। चित्र 4.2 में संघ सरकार के विशिष्ट करों के लिए हमारे अनुमानों (assumptions) में उछाल को दर्शाया गया है।

चित्र 4.2 : 2021-22 से 2025-26 के दौरान संघ सरकार के करों में उछाल



नोट: CD=सीमा शुल्क; UED= संघ उत्पाद शुल्क; GST = माल और सेवा कर; CIT= निगम कर; PIT= वैयक्तिक आयकर; GTR= सकल कर राजस्व।

उपकर एवं अधिभार और विभाज्य पूल

4.25 वर्तमान में, उपकर एवं अधिभार जीएसटी सहित मुख्य प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों पर लगाए जाते हैं। जीएसटी पर लगाया गया प्रतिपूर्ति उपकर, जब तक समाप्त नहीं किया जाता है, जीएसटी के उछाल में योगदान देगा। संविधान के क्रमशः अनुच्छेद 270 और 271 के उपबंधों के अधीन लगाए गए अन्य उपकरों एवं अधिभारों की प्रवृत्तियां उन्हीं करों में प्रतिबिंबित होंगी जिन पर उन्हें लगाया गया है। 2016-17 से 2018-19 की अवधि के दौरान इन उपकरों एवं अधिभारों (जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर को छोड़कर) की औसत 13.1 प्रतिशत थी। इस घटक से 2018-19 में 3.18 लाख करोड़ रुपए की राशि प्राप्त हुई। 2020 में उत्पाद शुल्क पर विशेष अतिरिक्त शुल्क और पेट्रोल एवं डीजल पर सड़क शुल्क में वृद्धि किए जाने और यह कल्पना किए जाने कि उनकी मौजूदा संरचना में कोई बदलाव नहीं किया जाएगा, यह अनुमान है कि ये उपकर एवं अधिभार 2021-22 और 2025-26 के बीच सकल कर राजस्व के औसतन 18.4 प्रतिशत रह सकते हैं।

4.26 संघ सरकार के कर स्रोतों के पूल- विभाज्य पूल -जिसे संघ सरकार एवं राज्यों के बीच साझा किया जाना होता है, में सकल कर राजस्व, करों, उपकरों एवं अधिभारों का संग्रहण करने की लागत और संघ राज्य क्षेत्रों के कर राजस्व को शामिल नहीं किया जाता है। कर संग्रहण की लागत, हाल ही के वर्षों में सकल कर राजस्व के लगभग 0.7 प्रतिशत पर स्थिर रही है और यह उम्मीद की जाती है कि यह लगभग इसी स्तर पर बनी रहेगी। सभी करों के पूर्वानुमान को एकीकृत करते हुए और विभाज्य पूल से बाहर रखे जाने वाली मदों को ध्यान में रखते हुए, आयोग ने यह अनुमान लगाया है कि पूर्वानुमान अवधि के दौरान यह पूल सकल कर राजस्व का लगभग 76.2 प्रतिशत और सकल राजस्व प्राप्तियों (सकल कर राजस्व जमा गैर-कर राजस्व) का लगभग 67.2 प्रतिशत रह सकता है।

कर और जीडीपी अनुपात

4.27 हमारे आकलन के आधार पर, संघ सरकार के कर-जीडीपी अनुपात में 2020-21 में 9.8 प्रतिशत से 0.7 प्रतिशत प्वाइंट की वृद्धि के साथ यह 2025-26 के अंतिम वर्ष में 10.5 प्रतिशत होगी। फिर भी यह 2018-19 में हासिल किए गए 11 प्रतिशत कर-जीडीपी अनुपात से कम होगा। जैसा कि हमने अध्याय पांच में चर्चा की है, मध्यावधि में प्रशासनिक एवं कार्यविधिक सुधारों के चलते राजस्व लाभ प्राप्त होने चाहिए जिनके फलस्वरूप अनुपालन बेहतर होगा और इस तरह कर-जीडीपी अनुपात विगत हाल ही में प्रवृत्तियों के अनुरूप रहेगा।

गैर-कर राजस्व

4.28 संघ सरकार के गैर-कर राजस्व के अंतर्गत मुख्य रूप से भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीई) से लाभांशों एवं अधिशेषों सहित सार्वजनिक उपक्रमों से लाभांश एवं मुनाफा (profits), दूर संचार स्पैक्ट्रम की नीलामी से प्राप्तियां, ब्याज प्राप्तियां और अन्य प्राप्तियां होती हैं। इन राजस्वों में चौदहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान 5.8 प्रतिशत वार्षिक दर से वृद्धि हुई। बढ़ती अर्थव्यवस्था में गैर-कर राजस्वों, विशेष रूप से लाभांश एवं मुनाफा, जीडीपी वृद्धि के अनुरूप रहने की उम्मीद की जाती है। लेकिन, हाल ही के वर्षों में कुछ मुख्य स्रोतों से संग्रहणों में गिरावट आई है। संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों को दिए गए कर्जों से ब्याज प्राप्तियों में हमारी अनुमान अवधि के दौरान वृद्धि होने की संभावना है। स्पैक्ट्रम की नीलामियों में वृद्धि होने की संभावना है क्योंकि दूर संचार क्षेत्रों में धीरे-धीरे सुधार आ रहा है जिससे नीलामियों को गति प्रदान होगी। सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों के शेयरों का संभावित विनिवेश इन उद्यमों से लाभांशों एवं मुनाफे की स्थिरता को प्रभावित करेगा। इसके विपरीत, हम आशा करते हैं कि संप्रभु कार्यों के निर्वहन में संगृहीत विविध प्राप्तियों, विनियामक प्रभारों, लाइसेंस शुल्कों और सार्वजनिक वस्तुओं एवं सेवाओं के लिए उपयोगकर्ता प्रभारों, जुर्माना तथा अन्य शुल्कों में हमारी पंचाट अवधि के दौरान काफी हद तक वृद्धि एक समान होगी।

4.29 उपरोक्त बातों के गहन मूल्यांकन के आधार पर, हमने यह आकलन किया है कि, 2021-22 से 2025-26 के दौरान 11 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर से संघ सरकार के गैर-कर राजस्वों में वृद्धि और जीडीपी में वृद्धि दर एक समान रहेगी।

गैर-देनदारी (Non-debt) पूंजीगत प्राप्तियां

4.30 गैर-देनदारी पूंजी प्राप्तियों के दो घटक हैं- कर्जों एवं अग्रिमों की वसूली तथा सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों के विनिवेश से आगम। चूंकि राज्यों को बाह्य सहायता प्राप्त परियोजनाओं के लिए कर्जों के लगातार (बैंक-टू-बैंक) अंतरण को छोड़कर, कोई नए कर्ज नहीं दिए जा रहे हैं, इसलिए कर्जों एवं अग्रिमों की वसूली से प्राप्तियां घट रही हैं। इस संबंध में हमने उन वार्षिक राशियों को शामिल किया है जिन्हें संघ सरकार ने हमें प्रस्तुत किए गए अपने संशोधित ज्ञापन में दर्शाया है।

4.31 2017-18 में 1 लाख करोड़ रुपए के ऐतिहासिक उच्च स्तर को छूने के पश्चात विनिवेश आगम घटकर 2018-19 में 94,727 करोड़ रुपए और 2019-20 में (अनंतिम लेखा) 50,304 करोड़ रुपए रह गए थे। 2014 और 2020 के बीच विनिवेश से कुल प्राप्तियों में से, 60 प्रतिशत माइनॉरटी स्टैक सेल (बहुत ही कम मात्रा में हिस्सेदारी बेचना) के माध्यम से, शेयर वापस खरीदकर (बाइबैक) से 12.2 प्रतिशत,

स्ट्रैटिजिक विनिवेश से 20.2 प्रतिशत और अन्य स्रोतों से 7.6 प्रतिशत आगम प्राप्त किए गए थे। पिछले पांच वर्षों में इस प्रक्रिया (रूट) के जरिए काफी विनिवेश होने के फलस्वरूप, माइनॉरटी स्टैक बिक्री की अपनी ही सीमाएं हैं, अतः बिक्री के लिए सरकारी स्टॉक कम उपलब्ध रहेगा। स्ट्रैटिजिक सेल के जरिए आगे के उपाय; बाजार में मांग, भूमि की हकदारी से संबंधित मुद्दों के समाधान, हितधारकों के साथ पट्टा एवं भूमि उपयोग, श्रमिक यूनियनों के मुद्दों और वित्तीय बाजारों पर महामारी के प्रभाव पर निर्भर करेंगे।

4.32 तदनुसार, विनिवेश आगमों की संभावनाओं को आकलन करते हुए हमने माइनॉरटी सेल तथा स्ट्रैटिजिक सेल के लिए भारत सरकार की इक्विटी होल्डिंग के बाजार पूंजीकरण तथा इक्विटी बाजार में सूचीबद्ध नहीं हुए सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों के विनिवेश की संभावनाओं पर भी विचार किया है। 2020-21 के लिए बजटीय प्रावधान के रूप में 2.1 लाख करोड़ रुपयों के विनिवेश आगमों की तुलना में, हमने केवल 50,000 करोड़ रुपए प्राप्त किए जाने का आकलन किया है और यह कल्पना की है कि शेष राशि उत्तरोत्तर वर्षों में तभी प्राप्त की जाएगी, जब बाजार स्थितियों में सुधार आने लगेगा। विनिवेश आगमों और वित्त मंत्रालय के अंतर्गत निवेश एवं लोक परिसंपत्ति प्रबंधन विभाग (डीआईपीएएम) से प्राप्त इनपुट के आधार पर, हमने यह आकलन किया है कि विनिवेश आगम बढ़कर 2021-22 में 1.2 लाख करोड़ रुपए और धीरे-धीरे घटकर 2025-26 में 0.80 लाख करोड़ रुपए रह सकते हैं।

राजस्व व्यय

4.33 संघ सरकार के कुल राजस्व व्यय को मुख्य रूप से उसके स्वयं के राजस्व व्यय तथा राज्य सरकारों एवं संघ राज्य क्षेत्रों को अंतरणों के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। 2018-19 के लिए लेखाओं में यह पाया गया है कि संघ सरकार का राजस्व व्यय का 77.1 प्रतिशत उसके स्वयं का राजस्व व्यय था और शेष 22.9 हस्तांतरणों को (कर अंतरण को छोड़कर) के जरिए था।

4.34 संघ सरकार के स्वयं के राजस्व व्यय के चार घटकों ने उसके कुल राजस्व व्यय में 65.9 प्रतिशत का योगदान दिया। ये चार घटक हैं: (क) सिविल एवं रक्षा पेंशन तथा वेतन और सिविल कर्मियों के लिए अन्य भत्ते, 16.1 प्रतिशत का योगदान; (ख) वेतन सहित रक्षा सेवाओं का राजस्व व्यय, 9.70 प्रतिशत का योगदान; (ग) खाद्य, उर्वरक एवं पेट्रोलियम के लिए सब्सिडियां, 11.10 प्रतिशत और (घ) ब्याज भुगतान, 29 प्रतिशत का योगदान। संघ सरकार के स्वयं का विकासोन्मुख व्यय का योगदान उसके शेष कुल राजस्व व्यय के 11.2 प्रतिशत के लिए किया गया था।

4.35 पूर्व वित्त आयोगों के दृष्टिकोणों की निरंतरता में, हमने राजकोषीय स्थिरता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से मानकीय (नार्मेटिव) सिद्धांतों को अपनाया है। हमने पुनःप्राथमिकीकरण

व्यय के सिद्धांतों का अनुसरण किया है जिससे हमने स्थापना-संबंधित व्ययों पर अंकुश लगाया (economise) है, सब्सिडियों के प्रशासन में अक्षमताओं को समाप्त किया है, सार्वजनिक व्यय में अनावश्यक खर्चों (लिकेज) को न्यूनतम किया है तथा परिणामी बचतों को सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में विकास व्यय के रूप में चैनलाइज किया है। ये सिद्धांत संघ और राज्य सरकारों के राजस्व व्यय जिनके बारे में हमने आगामी खंडों में चर्चा की है, के लिए हमारे द्वारा किए गए आकलन का आधार हैं।

ब्याज भुगतान

4.36 संघ सरकार के ब्याज भुगतान चार कारकों पर निर्भर करते हैं – बकाया देयताओं का स्तर, इन देयताओं की प्रभावी ब्याज दर, वृद्धिशील उधार (incremental borrowings) और वृद्धिशील उधारों की भारांकित ब्याज दर। संघ सरकार के ब्याज भुगतान 2014-15 से 2019-20 की अवधि के दौरान 9 प्रतिशत की औसत वार्षिक दर से बढ़े।

4.37 मार्च, 2019 की समाप्ति पर बाजार मूल्यों पर संघ सरकार की देनदारी (मार्केटेबल डेट) उसकी कुल बकाया देयताओं का 68.8 प्रतिशत थी। बाजार उधारों की भारांकित औसत कूपन दर (WACR) 2008-09 से 2012-13 की पांच वर्षों की अवधि तथा तत्पश्चात 2013-14 से 2017-18 के दौरान कमोबेश समान रूप से लगभग औसतन 8 प्रतिशत थी। तथापि, WACR पिछले पांच वर्षों यानी 2018-19 की समाप्ति के बाद धीरे-धीरे घटती रही है। यदि यही प्रवृत्ति बनी रही तो 2020-21 से 2025-26 की अवधि के दौरान ब्याज भुगतानों पर गिरता (डाउनवर्ड) दबाव बना रहेगा। तथापि, समान अवधि के दौरान उच्चतर राजकोषीय घाटे को कम करने की आवश्यकताओं के कारण ब्याज भुगतान देयताओं पर अपवर्ड दबाव रहेगा, जिसका वर्णन पैराग्राफ 4.53 और तालिका 4.1 में किया गया है।

4.38 डेट स्टॉक (debt stock) की औसत ब्याज लागत को औसत डेट स्टॉक के साथ एक वर्ष के दौरान ब्याज भुगतानों को विभाजित कर निकाला गया है। औसत डेट स्टॉक का मतलब है वर्ष के प्रारंभ और अंत में बकाया डेट की साधारण औसत। प्रत्याशित मुद्रास्फीति और उभरते ब्याज दर परिदृश्य को ध्यान में रखते हुए, हमने 2020-21 से 2025-26 की अवधि के दौरान छः प्रतिशत की दर पर संघ सरकार के वृद्धिशील उधारों की औसत लागत आकलित की है। इन अनुमानों के आधार पर, हमने यह आकलन किया है कि ब्याज भुगतानों में 2020-21 से 2025-26 के दौरान प्रतिवर्ष 9.6 प्रतिशत की वृद्धि होगी। जीडीपी के अनुपात के रूप में, ब्याज भुगतान 2020-21 (पुनःआकलित) में 3.55 प्रतिशत से धीरे-धीरे घटकर 2025-26 में 3.31 प्रतिशत रह सकते हैं।

पेंशन एवं वेतन

4.39 पेंशन और वेतन का आकलन करते हुए हमने सरकार के राजस्व प्रवाह पर संभावित दबाव तथा विशेष रूप से गैर-विकासात्मक व्यय में सख्त राजकोषीय अनुशासन बनाए रखने की आवश्यकता को ध्यान में रखा है। विगत में वेतन आयोगों की अनुशंसाओं को कार्यान्वित करने के फलस्वरूप, संघ सरकार के राजस्व व्यय एवं दोनों के संदर्भ में उसके पेंशन एवं वेतन भुगतानों में उतार-चढ़ाव (peaks and troughs) देखे गए। वेतन आयोगों के प्रभाव या रक्षा पेंशनभोगियों के एक-रैंक-एक-पेंशन जैसे एकबारगी नीतिगत निर्णयों के प्रभाव को छोड़कर, पेंशन और वेतन पर संघ सरकार के व्यय में वृद्धि सामान्य तौर पर उसके सकल राजस्व व्यय की तुलना में कम हुई है। 2021-26 की अवधि में कोई अन्य वेतन आयोग की अनुशंसा या पेंशन एवं वेतनों में, सामान्य महंगाई भत्ता और वेतन-वृद्धियों को छोड़कर, भारी बढ़ोतरी होने की उम्मीद नहीं की जाती है। हम यह भी उम्मीद करते हैं कि मुद्रास्फीति का परिदृश्य 2020-26 में सहज हो जाएगा।

4.40 भारत सरकार ने अभी अपने कर्मियों के लिए महंगाई भत्ता और पेंशनभोगियों के लिए महंगाई राहत पर जनवरी, 2020 से जुलाई, 2021 तक रोक लगा रखी है और संघ सरकार ने यह स्पष्ट किया है कि रोक हटने के बाद इन भुगतानों की बहाली उत्तरव्यापी प्रभाव से की जाएगी। इस निर्णय के आधार पर, हम 2019-20 की तुलना में 2020-21 के वेतन में कोई वृद्धि की उम्मीद नहीं करते हैं। राजस्वों पर दबाव को ध्यान में रखते हुए, हम यह उम्मीद करते हैं कि 2021-22 के लिए संघ सरकार अपने प्रतिबद्ध व्ययों में उपयुक्त मितव्ययिता उपाय (economy measures) लागू करेगी, ताकि महंगाई एवं अन्य भत्तों के कारण बढ़ोतरी को प्रतिसंतुलित किया जा सके। तदनुसार, हमने इन दो वर्षों, अर्थात् 2020-21 और 2021-22 में वेतन में 1 प्रतिशत तथा पेंशन में 1.5 प्रतिशत की वृद्धि दर का आकलन किया है। उसके बाद की अवधि के लिए हमने कर्मियों की वार्षिक वेतन-वृद्धि, कर्मियों एवं पेंशनभोगियों के लिए महंगाई भत्ता/राहत तथा कार्यबल में क्षयण (attrition) के कारण मानकीय तौर पर आकलित बदलावों को ध्यान में रखते हुए, वेतन में 5 प्रतिशत और पेंशन में 5.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि आकलित की है। हम यह भी उम्मीद करते हैं कि कार्यदक्षता पर विशेष बल देते हुए सरकारी कार्यबल पर खर्च किए जा रहे व्यय को विवेकशील तरीके से युक्तियुक्त (rationalised) बनाया जाएगा, ताकि व्यय उपलब्ध संसाधनों के भीतर ही हो। हमारे पूर्वानुमान अनुलग्नक 4.1 में प्रस्तुत किए गए हैं।

रक्षा राजस्व व्यय

4.41 रक्षा के वेतन और भत्ते, उसके राजस्व व्यय का लगभग दो-तिहाई हैं। 2018-19 में तीनों सेनाओं के वेतन एवं भत्तों पर व्यय राजस्व व्यय का 56 प्रतिशत था और अन्य 7 प्रतिशत सिविल कर्मियों (रक्षा विभाग के अंतर्गत) के वेतन एवं भत्तों पर खर्च किया गया था। रक्षा राजस्व व्यय 2015-16 से 2019-20 (अनंतिम लेखाओं) के दौरान 9.2 प्रतिशत की प्रवृत्ति दर से बढ़ा। पूर्वानुमान अवधि के लिए आकलन करने हेतु, हमने 2020-21 के बजट अनुमानों को, आधार के रूप में, विचार में रखा है। वेतन घटक का पूर्वानुमान उन्हीं मानदंड पर किया गया है, जैसा कि 2021-26 के दौरान अन्य सरकारी कर्मियों के वेतनों के पूर्वानुमान के लिए किया गया है।

4.42 हमने यह आकलन किया है कि रक्षा राजस्व व्यय का गैर-वेतन घटक अच्छी (रोबस्ट) गति के साथ बढ़ना चाहिए ताकि रक्षा परिसंपत्तियों के अनुरक्षण का एक उचित स्तर सुनिश्चित किया जा सके। अतः, हमने यह अनुमान किया है कि रक्षा राजस्व व्यय की गति 2021-26 के दौरान जीडीपी में वृद्धि के बराबर होनी चाहिए।

सब्सिडियां

4.43 खाद्य, उर्वरक और पेट्रोलियम सब्सिडियां संघ सरकार की मुख्य सब्सिडियां हैं। हमने इस ओर ध्यान दिया है कि संघ सरकार ने भिन्न सब्सिडियों को कम करने के लिए कदम उठाए हैं। सब्सिडी प्राप्त खाद्यान्नों की आपूर्ति श्रृंखला को स्वायत्तता प्रदान करने और नकली/जाली राशन कार्डों को समाप्त करने जैसे कदमों ने संघ सरकार को खाद्य सब्सिडी में बढ़ोतरी को नियंत्रित करने में सहायता मिली है। दूसरी ओर, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए) 2013 के तहत सब्सिडी प्राप्त खाद्यान्नों की कवरेज को बढ़ाए जाने, खाद्यान्नों के न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) में नियमित वृद्धि करने और केंद्रीय निर्गत मूल्यों में कोई बदलाव नहीं किए जाने के कारण खाद्य सब्सिडी पर भारी अपवर्ड दबाव पड़ा है। पेट्रोलियम मूल्यों पर नियंत्रण हटाए जाने से तथा एलपीजी सब्सिडी को सीधे लाभार्थी को हस्तांतरित किए जाने से संबंधी सुधारों से संघ सरकार को पेट्रोलियम सब्सिडी को नियंत्रित करने में सहायता मिली है।

4.44 संघ के वित्तों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की 2018 की रिपोर्ट 20 में यह पाया गया है कि बढ़ती खाद्य एवं उर्वरक सब्सिडियों के पूर्ण प्रभाव को संघ सरकार के बजट में कई वर्षों तक परिलक्षित नहीं किया गया। मार्च, 2020 की समाप्ति पर खाद्य सब्सिडी के लिए बजट में कम प्रावधान का संचयी प्रभाव लगभग 3.10 लाख करोड़ रुपए था, जबकि उर्वरक सब्सिडी के संबंध में यह 40,000 करोड़ रुपए था। इस विरासती बोझ (legacy burden) को खाद्य सब्सिडी के वर्तमान बोझ से अलग देखे जाने की जरूरत

है। साथ ही, हमारा यह भी मानना है कि भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) की प्रशासनिक संरचना का सुदृढीकरण करके और खाद्यान्नों की हैंडलिंग और भंडारण एवं परिवहन में कार्यक्षमता आधारित उपायों को लागू कर, अतिरिक्त संसाधन जुटाने की पर्याप्त संभावना है।

4.45 वर्तमान में तीन-चौथाई से भी अधिक खाद्य सब्सिडी को एफसीआई द्वारा चलाई जा रही कार्यकलापों के लिए और शेष भाग को राज्यों द्वारा विकेंद्रीकृत प्रापण से एनएफएसए के तहत खाद्यान्नों के सब्सिडी के प्रावधानों के लिए खर्च किया जा रहा है। हमने 2021-22 में खाद्य सब्सिडी की वर्तमान आवश्यकताओं का आकलन आबादी की कवरेज, प्रति यूनिट उपभोक्ता सब्सिडी एवं सुरक्षित भंडारण (बफर-स्टॉकिंग) और वितरण लागत को ध्यान में रखकर किया है। इसके पश्चात, खाद्य सब्सिडी के तहत लाभार्थियों की कवरेज और एमएसपी के मौजूदा स्तरों को ध्यान में रखते हुए, हमने यह कल्पना की है कि 2022-23 से 2025-26 के दौरान सब्सिडी में कोई भी क्रमिक वृद्धि मुद्रास्फीति के सूचीकरण (indexation) तक सीमित होगी। खाद्यान्नों की आर्थिक लागत में वृद्धियों की आंशिक भरपाई सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों के केंद्रीय निर्गत मूल्यों में वृद्धियों से की जाएगी, जैसा कि एनएफएसए के तहत अनुज्ञेय है।

4.46 एकीकृत आर्थिक बोझ की देयता (liability) की पूर्ति संघ सरकार द्वारा प्रशासनिक एवं शासन-संबंधी सुधारों के जरिए जुटाए गए अतिरिक्त संसाधनों से की जाएगी, जिससे बकाया देयताओं के निपटान के लिए पर्याप्त संसाधन उपलब्ध होंगे। हम यह उम्मीद करते हैं कि संघ सरकार इस प्रकार के उपायों को लागू करने के लिए एक उपयुक्त योजना बनाए, जिससे समयबद्ध प्रक्रिया से चुकौती (repayment) की अदायगी सुनिश्चित होगी। चूंकि हमने अपनी पंचाट अवधि के लिए खाद्य सब्सिडी में संपूर्ण वर्तमान व्यय का आकलन किया है, इसलिए संघ सरकार को इस संबंध में अतिरिक्त बजटीय संसाधनों हेतु कोई और कदम उठाने की जरूरत नहीं पड़नी चाहिए।

4.47 पेट्रोलियम सब्सिडी वर्तमान में सब्सिडी युक्त मिट्टी तेल और एलपीजी के लिए दी जा रही है जो पेट्रोलियम सब्सिडी की खपत, सब्सिडी युक्त मूल्यों में संशोधन और अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों एवं विनिमय दर में बदलाव पर निर्भर करेगी। एलपीजी की खपत हमारे पूर्वानुमान की अवधि में बढ़ सकती है, लेकिन इसकी भरपाई सब्सिडी युक्त मिट्टी तेल के उपयोग में कमी से की जाएगी। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि पेट्रोलियम एवं गैस के अंतर्राष्ट्रीय मूल्य मध्यावधि में स्थिर रहेंगे, हमने संघ सरकार के ज्ञापन में दर्शाई गई पेट्रोलियम सब्सिडी के मामूली (मोडस्ट) आंकड़ों को विचार में रखा है।

4.48 उर्वरक सब्सिडी में 2015-20 की अवधि में लगभग 71,300 करोड़ रुपए की वार्षिक औसत का उतार-चढ़ाव आया था और अनुमान किया जाता है कि यह 2020-21 में समान स्तर पर कायम रहेगी। इस समान स्तर को 2021-22 से 2025-26 की पांच वर्षों की अवधि के लिए भी रखा गया है। अतः उर्वरक सब्सिडी का मुद्रास्फीति-समायोजित मूल्य इस अवधि के दौरान कम होगा। विविध सब्सिडियों में मुख्य रूप

से कुल सब्सिडियों में ब्याज सब्सिडियों का 11 प्रतिशत का योगदान है, जिसमें 2020-21 (ब.अ.) 2026 के दौरान वार्षिक रूप से 10 प्रतिशत की गिरावट का आकलन किया गया है, जिसके कारण इस अवधि के दौरान इसका वास्तविक मूल्य तेजी से घट सकता है। खाद्य सब्सिडी के अनुरूप, हम यह उम्मीद करते हैं कि संघ सरकार मूल्य निर्धारण (pricing) एवं शासन संबंधित सुधारों को नई रूपरेखा देगी जिनसे अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के लिए उठाए जाने वाले कदमों की आवश्यकता नहीं रहेगी।

4.49 प्रतिबद्ध राजस्व व्यय के विभिन्न घटकों के पूर्वानुमान के योग से संघ सरकार के स्वयं के कुल राजस्व व्यय में 2015-16 से 2019-20 (अंतिम लेखाओं) के दौरान आकलित 9.5 प्रतिशत वृद्धि की तुलना में 6.9 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यह स्वयं में हमारे द्वारा 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए अनुशासित सख्त राजकोषीय अनुशासन की पुष्टि करता है।

राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों को हस्तांतरण

4.50 संघ सरकार द्वारा राज्यों, संघ राज्य क्षेत्रों और स्थानीय शासनों के लिए राजस्व लेखा से किए गए हस्तांतरणों में मुख्य रूप से योजनागत हस्तांतरण (केंद्रीय क्षेत्र योजनाएं एवं केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं), जीएसटी प्रतिपूर्ति और राजस्व घाटा अनुदान, आपदा प्रबंधन के लिए अनुदान, स्थानीय स्व-शासनों एवं अन्य विशिष्ट अनुदानों सहित वित्त आयोग हस्तांतरण शामिल है।

4.51 2020-21 के लिए बजट अनुमानों के अनुसार, राजस्व लेखा से कुल 7.09 लाख करोड़ रुपए अंतरित किए गए। हमने बजट अनुमानों और राज्यों को राजस्व घाटा अनुदान एवं आपदा प्रबंधन पर वित्त आयोग की स्वीकृत अनुशासनों के बीच भिन्नताओं के लिए प्रथम संपूरक मांग अनुदानों में कुछ संशोधनों के साथ इस बजट आकलन को विचार में रखा है। ये संघ सरकार पर प्रभारित व्यय हैं, इसलिए इनको उपलब्ध कराए जाने की आवश्यकता होगी। आगे चलकर 2020-26 में राज्य सरकारों को अंतरण के लिए निम्नलिखित अनुमान (assumptions) किए गए हैं।

- i. संघ सरकार द्वारा केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) और केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं के रूप में राज्यों और संघ राज्य क्षेत्र सरकारों को किए गए योजनागत हस्तांतरणों की राशि चौदहवें वित्त आयोग (2015-16 से 2019-20) की पंचाट अवधि के दौरान संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों का 12.81 प्रतिशत थी। 2019-20 के लिए संघ सरकार के अंतिम लेखाओं से प्राप्त आंकड़ों के अनुसार, ये हस्तांतरण लगभग 2.5 लाख करोड़ रुपए के थे। इसकी तुलना में 2020-21 के लिए 3.84 लाख करोड़ रुपए का बजट अनुमान काफी अधिक था। हमने 3.46 लाख करोड़

रुपए के उचित डाउनवर्ड संशोधन के साथ बजटीय अनुमान का पुनःआकलन किया है। 2021-22 से 2025-26 के लिए हमने राज्यों के लिए योजनागत अंतरणों का अनुमान संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों का औसतन 12.82 प्रतिशत लगाया है, जो कि चौदहवें वित्त आयोग की अवधि के सदृश है।

- ii. वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अंतरणों का पूर्ण रूप से प्रावधान किया जाएगा। इसका ब्यौरा अध्याय 10 से संबंधित अनुलग्नक 4.1 से 4.3 में दिया गया है। राज्यों को कुल हस्तांतरणों को अनुलग्नक 4.3 और 4.4 में दिया गया है।
- iii. जीएसटी परिषद में हाल ही के विचार-विमर्शों तथा राज्यों के लिए जीएसटी प्रतिपूर्ति में के प्रावधान से संबंधित घटनाक्रमों से यह उभरकर आता है कि राज्यों को 2022-23 की पहली तिमाही (Q1) तक प्रतिपूर्ति के प्रावधान के लिए संघ सरकार की प्रतिबद्धताओं का पूरा ध्यान रखा जाएगा, और 2022-23 तक उन्हें समाप्त नहीं किया जाएगा। राज्यों के लिए जीएसटी प्रतिपूर्ति के बारे में हमारे विचार इस अध्याय के पैरा 4.69 से 4.71 में उपलब्ध है।

विकास से संबंधित राजस्व व्यय

4.52 राजस्व व्यय के शेष हिस्से (राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को किए गए अंतरणों को छोड़कर) में गैर-वेतन, गैर-सब्सिडी व्यय शामिल हैं जिसे संघ सरकार और उसकी संस्थाओं/संस्थानों द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में खर्च किया जाता है। सामान्यतः यह संघ सरकार के राजस्व व्यय का विकास घटक है। हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, परमाणु ऊर्जा, विदेश मामलों और अंतरिक्ष जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए इस व्यय के हिस्से के लिए जीडीपी की पूर्वानुमानित वृद्धि के समतुल्य बढ़ते प्रावधान का आकलन किया है। 2020-21 के लिए हमने यह आकलन किया है कि महामारी के फैलाव और प्रभाव को रोकने हेतु स्वास्थ्य के क्षेत्र में तथा अन्य क्षेत्रों में काफी कार्यकलापों के कारण इस घटक का व्यय 3.44 लाख करोड़ रुपए के बजटीय प्रावधान से बढ़कर 4.38 लाख करोड़ रुपए रह सकता है। इस बात को ध्यान में रखते हुए हमने इस घटक के 2020-21 में व्यय स्तरों को 2021-22 के लिए भी समान रखा है और इसके पश्चात, 2022-23 से 2025-26 अवधि के दौरान 8.4 प्रतिशत की वार्षिक प्रवृत्ति वृद्धि का आकलन किया है। हम यह भी उम्मीद करते हैं कि संघ सरकार निष्फल व्यय (infructuous) को कम करने हेतु विभिन्न केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं की समीक्षा कर उन्हें युक्तियुक्त बनाएगी।

4.53 संघ सरकार के राजस्व व्यय के विभिन्न घटकों पर हमारे आकलन में 6.4 प्रतिशत की कुल वार्षिक प्रवृत्ति वृद्धि परिलक्षित होती है।

जीडीपी के संबंध में पूंजी व्यय और प्रमुख सापेक्षताएं

4.54 संघ सरकार के वित्तों हेतु आयोग द्वारा 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए किए गए पूर्वानुमान को तालिका 4.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.1: जीडीपी के प्रतिशत के रूप में संघ सरकार के प्रमुख राजकोषीय चर

	2019-20 अनंतिम लेखाओं	2020-21 बीई	2020-21 पुनःआकलित	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
सकल कर राजस्व	9.88	10.77	9.81	9.84	9.94	10.07	10.25	10.47
संघ सरकार द्वारा धारित उपकर एवं अधिभार (जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर को छोड़कर)	1.55	1.65	1.92	1.88	1.86	1.85	1.84	1.85
विभाज्य पूल	7.75	8.51	7.32	7.40	7.52	7.66	7.84	8.05
संघ सरकार का निवल कुल राजस्व कर	6.67	7.27	6.80	6.79	6.85	6.92	7.02	7.16
गैर-कर राजस्व	1.60	1.71	1.35	1.35	1.35	1.35	1.35	1.35
राजस्व प्राप्तियां	8.27	8.99	8.15	8.15	8.20	8.27	8.38	8.51
गैर-देनदारी पूंजी प्राप्तियां	0.34	1.00	0.36	0.64	0.48	0.41	0.36	0.30
पूंजी व्यय	1.66	1.83	1.84	1.70	1.51	1.53	1.54	1.49
राजस्व व्यय	11.55	11.70	14.07	13.08	12.67	12.16	11.69	11.32
राजकोषीय घाटा	4.60	3.54	7.40	6.00	5.50	5.00	4.50	4.00

i. जीडीपी की तुलना में, संघ सरकार के स्वयं का राजस्व व्यय हमारी पूर्वानुमान अवधि के दौरान धीरे-धीरे घटता जाएगा जिसका कारण है: (क) आगामी पांच वर्षों के दौरान कोई अन्य वेतन आयोग की अनुशंसा न होने के फलस्वरूप संघ के वित्त प्रभावित नहीं होने की संभावना: (ख) राजस्व व्यय के गैर-विकास घटकों को एक ऐसे मानकीय आधार (normative basis) पर आकलित किया गया है जिस प्रकार एक संसाधन-क्षीण राजकोषीय पथ में अपेक्षा की जाती है।

ii. हम यह उम्मीद करते हैं कि जैसा कि हमने इंगित किया है, संघ सरकार अतिरिक्त संसाधन जुटाने के लिए कदम उठाएगी जिससे सब्सिडियों पर संयोजित गैर-बजट देयताओं को समयबद्ध तरीके से अदा करने में सहायता मिलेगी तथा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों को जुटाने हेतु कोई और कदम नहीं उठाने पड़ेंगे। अतः देयताओं की अदायगी हमारे आकलन का हिस्सा नहीं है।

iii. संघ के वित्तों पर दबाव के बावजूद राज्यों और स्थानीय शासनों को दिए जाने वाले विकासोन्मुख अंतरणों के अंश को स्थिर स्तर पर रखा गया है। इन अंतरणों में उन सेक्टरों के लिए विशिष्ट-प्रयोजन अंतरण हैं जिन पर तत्काल ध्यान दिए जाने और वृहद निवेश किए जाने की आवश्यकता है। संघ सरकार के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वह अपने व्यय का पुनःप्राथमिकीकरण करे और सीएसएस योजनाओं की समीक्षा करें ताकि वह तेजी से आर्थिक बहाली तथा वृद्धि की दीर्घकालिक स्थिरता के लिए स्वास्थ्य, शिक्षा और आय-अर्जन वाले उपायों पर अपना ध्यान केंद्रित कर सके। राज्यों के राजस्वों पर दबाव तथा उपकर एवं अधिभार के परिणाम में वृद्धि के कारण विभाज्य पूल के आकार में गिरावट की भरपाई हेतु राज्यों के संसाधनों की प्रत्याशित मांगों को ध्यान में रखकर भी संघ सरकार के लिए ऐसा करना जरूरी है।

iv. 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में हमने अर्थव्यवस्था की बहाली में सहायता देने हेतु सार्वजनिक निवेश की महत्ता पर जोर दिया है। इस उभरती परिस्थिति में इसकी परम आवश्यकता है। पूंजी व्यय की गुंजाइश को परिरक्षित करने तथा राज्यों के बजटों में सहायता देने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, हमने संघ सरकार के राजकोषीय घाटे को कम करने हेतु एक लक्षित मार्ग (glide path) उपलब्ध कराया है।

4.55 संघ के वित्तों हेतु हमारे द्वारा किए गए विस्तृत आकलन को 2021-2026 के लिए अनुलग्नक 4.1 और 4.2 में दर्शाया गया है।

राज्यों के वित्त का आकलन

आयोग का दृष्टिकोण

4.56 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के क्रम में और पूर्व वित्त आयोगों द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण और विगत प्रवृत्तियों तथा हाल ही के घटनाक्रमों को ध्यान में रखते हुए, हमने राज्यों के राजस्व पर व्यय आकलन करने हेतु मानकीय सिद्धांतों एवं कार्यविधियों को अपनाया है। आधार वर्ष (2018-19, जिसके लिए नवीनतम वित्त लेखा उपलब्ध हैं) को अपेक्षित समायोजनों के साथ आशोधित किया गया ताकि विभिन्न राज्यों के संबंधित डाटा की तुलना की जा सके। 2020-21 के बजट अनुमानों को भी यथा आवश्यकता उपयोग में लाया गया।

प्राप्तियों और व्यय में समायोजन

4.57 राज्यों के राजस्व व्यय के अनुमान हेतु, उनके वित्त लेखाओं से तुलनीय डाटा सेट की आवश्यकता होती है। हमें आधार 2018-19 के लिए तुलनीय राज्य राजकोषीय डाटा विकसित करना पड़ा जिसके लिए हमने कुछ ऐसे समायोजन किए हैं, जैसा कि पारंपरिक रूप से चौदहवें वित्त आयोग और हमारी प्रथम रिपोर्ट सहित पूर्व वित्त आयोगों द्वारा भी किया गया था। विवरण निम्नानुसार है:

(i) **लॉटरी:** यदि लॉटरियों से निवल प्राप्ति (यानी, मुख्य शीर्ष (एमएच) 0075 से व्यय मुख्य शीर्ष 2075 को घटाकर लॉटरियों से प्राप्तियां) सकारात्मक थीं, तब उसे प्राप्तियों में जोड़ा गया। यदि लॉटरियों से निवल प्राप्ति ऋणात्मक थी, तब उसे शून्य माना गया था।

(ii) **विद्युत क्षेत्र:** राजस्व व्यय से हमने बिजली पर अनुदानों और सब्सिडियों को घटाया (एमएच 2801 से और कोई भी ऐसे अन्य शीर्ष से, जहां उसे अभिलेखित किया गया था)। उज्ज्वल डिस्कॉम आश्वासन योजना (उदय) के संबंध में, राजस्व व्यय को एमएच 2801 से हटाया गया। उन राज्यों के लिए, जहां विद्युत क्षेत्र वाणिज्यिक तौर पर संचालित हो रहा है, बिजली से प्राप्ति (एमएच 0801) को धारित किया गया। उन राज्यों के लिए, जहां विद्युत क्षेत्र को विभागीय तौर पर संचालित किया जा रहा है, यदि बिजली की निवल प्राप्ति (एमएच 0801-एमएच 2801) ऋणात्मक थी, तब उसे शून्य माना गया। तथापि, जब निवल प्राप्ति सकारात्मक थी, तब हमने उसे प्राप्तियों के आकलन में शामिल किया।

(iii) **परिवहन निगम (undertakings):** परिवहन क्षेत्र के लिए हमने उसी तरह के समायोजन किए जैसा कि विद्युत क्षेत्र के लिए किए गए थे।

(iv) **संघ सरकार से सहायता अनुदान:** हमने निम्नलिखित मदों, जो संघ सरकार के अनुदानों पर आधारित थे, को व्यय से हटाया: (क) योजना-आधारित केंद्रीय सहायता के संबंध में राजस्व व्यय और (ख) स्थानीय स्व-शासनों के लिए सहायता अनुदान एमएच (2245) से आपदा राहत पर व्यय को आधार वर्ष से बाहर किया गया। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि किस राज्य को राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन निधि में बराबर की हिस्सेदारी देनी होगी, इस हिस्से का पूर्वानुमान 2021-22 से आगे के लिए अलग से किया गया और उसे राजस्व व्यय में जोड़ा गया।

(v) **राज्य-विशिष्ट मुख्य सब्सिडियां और कृषि कर्ज माफी:** खाद्य सब्सिडी और कृषि कर्ज माफी को 2018-19 में राज्यों के राजस्व व्यय से हटाया गया है।

(vi) **राज्यों को आईजीएसटी अंतरण:** राज्यों को 2018-19 में अंतरित एकीकृत जीएसटी (आईजीएसटी) को प्रत्येक राज्य के एसजीएसटी में सभी राज्यों के एसजीएसटी के अनुपात के अनुसार 2018-19 में प्रत्येक राज्य के एसजीएसटी में जोड़ा गया है।

(vii) **आरक्षित निधि संबंधी व्यय:** आरक्षित निधियों (समेकित निक्षेप निधि/Sinking Fund और गारंटी ऋणमुक्ति निधि/ Redemption Fund) से राजस्व व्यय घटाया गया।

(viii) **प्राप्तियों/भुगतानों के लिए कॉन्ट्रा एंट्री:** प्रतिपक्षी प्रविष्टि (कॉन्ट्रा-एंट्री) स्वरूप वाली प्राप्तियों/भुगतानों को गैर-कर प्राप्तियों और राजस्व व्यय से हटाया गया। उदाहरण के लिए कुछ राज्य सिंचाई परियोजनाओं के संबंध में पूंजी पर ब्याज देते हैं जो राज्यों के गैर-कर राजस्वों में ब्याज प्राप्तियों के रूप में परिलक्षित हो सकती है। इस प्रकार की परियोजनाओं की प्रविष्टियों (एंट्रियों) को समायोजित किया गया ताकि दोहरी गणना को रोका जा सके।

सकल राज्य घरेलू उत्पाद

4.58 राष्ट्रीय सांख्यिकी कार्यालय (एनएसओ) ने 2011-12 से 2018-19 की अवधि के लिए राज्यों के सकल राज्य घरेलू उत्पाद जीएसडीपी के तुलनीय अनुमान उपलब्ध कराए। इन अनुमानों से यह सुनिश्चित हुआ कि अनुमान लगाने में प्रयुक्त सिद्धांतों एवं क्रियाविधि सभी राज्यों के लिए समान रूप में अपनाई गई। जीएसडीपी के पूर्वानुमान के लिए आधार 2018-19 है। हमने इस बात पर ध्यान दिया है कि 2019-20 के लिए जीएसडीपी के आंकड़े कई राज्यों द्वारा स्वयं के परिकलनों के आधार पर उपलब्ध कराए गए हैं, लेकिन इन्हें एनएसओ द्वारा सत्यापित नहीं किया गया है। अधिकांश राज्यों ने इन अनुमानों को 2020-21 के लिए अपने बजटों को आधार रूप में लिया। तथापि, आर्थिक परिदृश्य में 2019-20 के अंतिम दो महीनों में काफी बदलाव आया। अतः, हमने 2018-19 से आगे के वर्षों के लिए राज्यों द्वारा किए गए परिकलनों पर विचार नहीं किया। कार्यविधियों और दृष्टिकोण में समानता सुनिश्चित करने हेतु हमने 2019-20 से जीएसडीपी के पूर्वानुमान स्वयं किए।

4.59 हमने राज्यों कि जीएसडीपी की वृद्धि का आकलन दो चरणों में किया :

i. पहले चरण में, 2019-20 के लिए, हमने 2011-12 से 2018-19 के दौरान प्रत्येक राज्य के लिए जीएसडीपी वृद्धि दर में प्रवृत्ति का बहिर्वेशन किया। 2020-21 के लिए जीडीपी के पूर्वानुमान करते हुए हमने अखिल भारत स्तर पर मुख्य क्षेत्रों, जैसे कि कृषि, उद्योग, लोक प्रशासन,

रक्षा एवं सामाजिक सेवाएं और अन्य सेवाओं के संव्यवहार के बारे में अनुमान निकाले और उसके बाद समग्र जीडीपी वृद्धि दर निकालने से पहले उनका अलग से आकलन किया। तथापि, हमने इस बात पर ध्यान दिया कि सभी राज्यों की सेक्टरल वृद्धि दरें उसी प्रकार सदृश थीं जैसा कि विगत में राष्ट्रीय स्तर पर तदनुरूप वृद्धि दरें थीं। इन भिन्नताओं के लिए हमने 2011-19 के दौरान राज्यों की समग्र कृषि वृद्धि के संदर्भ में, राज्यों की कृषि वृद्धि दरों की मूल्य-सापेक्षता (elasticity) का आकलन किया। हमने इस सूचना का संयोजन 2020-21 के लिए राष्ट्रीय विकास के अपने आकलन के साथ किया है ताकि क्षेत्र में राज्य-वार वृद्धि निकाली जा सके। 2020-21 के लिए समग्र जीएसडीपी वृद्धि के प्रारंभिक आकलन करने से पहले, इस कार्यविधि को प्रत्येक सेक्टर के लिए अपनाया गया। 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए, राज्यों को छह वर्गों में समूहबद्ध करते हुए (चार सामान्य राज्यों के लिए तथा दो पूर्वोत्तर के पर्वतीय राज्यों के लिए) तथा समूह के भीतर सभी राज्यों को प्रत्येक समूह की औसत वृद्धि समनुदेशित करते हुए जीएसडीपी वृद्धि में आए बड़े अंतरों को दूर किया गया।

- ii. दूसरे चरण में, हमने राज्यों के प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय के आधार पर उन्हें पांच वर्गों में विभाजित किया और 2017-18 एवं 2018-19 के लिए उनके प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय की औसत निकाली जो इस प्रकार है: (क) वे राज्य जिनका प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय सभी राज्यों के औसत से 140 प्रतिशत या उससे अधिक है, (ख) वे राज्य जिनका प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय सभी राज्यों के औसत राजस्व व्यय के 130-140 प्रतिशत के बीच है। (ग) वे राज्य जिनका प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय सभी राज्यों के औसत के 100-130 प्रतिशत के बीच है। (घ) वे राज्य जिनका प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय सभी राज्यों के औसत से 80-100 प्रतिशत के बीच है। (ङ) वे राज्य जिनका प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय सभी राज्यों के औसत के 80 प्रतिशत या उससे कम है। हमने आकलन मानकीय तौर पर किया कि राज्यों का प्रति व्यक्ति राजस्व जितना अधिक होगा, उतनी ही अधिक उनकी जीएसडीपी वृद्धि होनी चाहिए, अन्यथा यही स्थिति विपरीत होगी। प्रतिव्यक्ति उच्च सार्वजनिक खर्च से भी उच्च वृद्धि होनी चाहिए। हमने इस चरण पर पूर्वोत्तर और हिमालयी (एनईएच) राज्यों और सामान्य राज्यों के बीच भिन्नता भी रखी और उन्हें समूह औसत के आसपास निर्धारित (बैंचमार्क) किया। यद्यपि, चार श्रेणी के राज्यों (उपरोक्त में श्रेणी 'क', 'ख', 'घ', और 'ङ') के लिए जीएसडीपी वृद्धि दरों को राज्यों के प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय से अलग किया गया, किंतु पांचवीं श्रेणी के राज्य (श्रेणी 'ग') के लिए जीएसडीपी वृद्धि दरें सामान्य तौर पर निर्धारित की गई जिन्हें चरण-1 में सेक्टरल परिकलनों से प्राप्त किया गया था।
- iii. इस सिद्धांत को उच्चतम मानों के समायोजन के साथ आगामी वर्षों में भी व्यापक रूप से लागू किया

गया। इस विधि से यह सुनिश्चित हुआ कि प्रत्येक वर्ष सभी राज्यों की वृद्धि दर हमारी पंचाट अवधि के दौरान पूर्वानुमानित राष्ट्रीय वृद्धि के समरूप हो। राजकोषीय अनुशासन को ध्यान में रखते हुए भी इस विधि से हमारे परिकलनों में प्रगतिशीलता एवं समानता सुनिश्चित की।

4.60 परिणामी वृद्धि अनुमानों को अनुलग्नक 4.5 में उपलब्ध कराया गया है। परिकलनों से एनईएच राज्यों की भी जीएसडीपी वृद्धि प्राप्त की गई, जोकि सामान्य राज्यों की तुलना में औसतन रूप से कम है।

राज्यों के स्वयं के कर राजस्व

4.61 राज्यों के स्वयं के कर राजस्व को मुख्यतः दो करों में विभाजित किया जा सकता है-एसजीएसटी, जो 2018-19 में राज्यों के स्वयं के कर राजस्व का 41.5 प्रतिशत था, और गैर-जीएसटी कर, जो 58.5 प्रतिशत था।

राज्यों के गैर-जीएसटी कर

4.62 राज्य सरकारों के गैर-जीएसटी करों में पेट्रोलियम एवं शराब पर बिक्री कर (स्वयं के कर राजस्व का 24.3 प्रतिशत), राज्य उत्पाद शुल्क (12.3 प्रतिशत), स्टाम्प शुल्क (10.4 प्रतिशत), वाहन कर (5.7 प्रतिशत), बिजली शुल्क (3.5 प्रतिशत) और अन्य (2.3 प्रतिशत) शामिल हैं। राज्यों के स्वयं के कर राजस्व के हमारे आकलन में हमने, जैसा कि हमने संघ सरकार के संबंध में किया था, विगत प्रवृत्तियों और महामारी द्वारा उत्पन्न आर्थिक मंदी से निपटने हेतु स्वास्थ्य एवं आय संपूर्ति के लिए अपेक्षित संसाधन जुटाने की आवश्यकता से संबंधित संकेतों को एकीकृत किया। इसके अलावा, मानकीय (normative) परिप्रेक्ष्य में यह कहा जा सकता है कि राज्यों के हाल ही के निष्पादन की तुलना में उनके कर और जीएसडीपी अनुपात में काफी सुधार लाना होगा। इस संबंध में, जिस प्रकार संघ के लिए आवश्यक है, उसी प्रकार राज्यों के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वे अपने कर प्रशासन को सुदृढ़ बनाएं और उसमें सुधार लाएं ताकि कर आधार को गहरा बनाया जा सके तथा उसका अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके। ऐसा करना जरूरत से अधिक उधार लेने से बचने तथा असंधारणीय ऋण पथ की संभावना को रोकने के लिए भी महत्वपूर्ण है।

4.63 हमने 2020-21 के लिए यह आकलन किया था कि सभी राज्यों के संबंध में गैर-जीएसटी करों में संकुचन होगा। संकुचन की दर प्रत्येक राज्य की जीएसडीपी में संकुचन की तुलना में 1.7 गुना अधिक है। गैर-जीएसटी करों का पूर्वानुमान दो चरणों में किया गया है। पहले चरण में, राज्यों के बीच दो बातों के आधार

पर मानकीय रूप से विभेद किया गया। पहले हमने एनईएच राज्यों और सामान्य राज्यों के बीच विभेद किया। दूसरे चरण में हमने उपरोक्त दो श्रेणियों में गैर-जीएसटी कर संग्रहणों और जीएसडीपी के औसत अनुपात के आधार पर राज्यों के बीच विचलन का परिकलन किया। 2021-22 के लिए एनईएच और सामान्य राज्यों के लिए, सामान्य मानदंडों के रूप में 1.15 का उछाल विचार में रखा गया। एनईएच राज्यों के लिए गैर-जीएसटी कर और जीएसडीपी अनुपात की औसत 2.49 प्रतिशत थी जबकि सामान्य राज्यों के संबंध में इस अनुपात की औसत 3.87 प्रतिशत थी। हमने इस बात पर ध्यान दिया है कि एनईएच राज्यों में सामान्य तौर पर भूमि के स्वामित्व कानूनों और भूमि के असामान्य लेनदेनों से संबंधित समस्याएं हो सकती हैं, जिसके कारण उनके गैर-जीएसटी कर के संग्रहण हेतु किए गए प्रयास बाधित होते हैं। तत्पश्चात, हमने एनईएच राज्यों को 2022-23 और 2025-26 के लिए 1.15 एवं 1.20 के उछालों के दो सेट में विभाजित किया और उन राज्यों के लिए उच्च उछाल निर्धारित किया जिनका गैर-जीएसटी कर और जीएसडीपी अनुपात कम था। उन राज्यों के लिए उछाल न्यून निर्धारित किया जिनका गैर-जीएसटी कर और जीएसडीपी अनुपात अधिक था।

4.64 सामान्य राज्यों के गैर-जीएसटी करों में दर संरचना, अनुपालन और संग्रहणों में सुधार आना चाहिए क्योंकि इन करों में जीएसटी के तहत समावेशित करों की तुलना में कम उछाल आया है। अतः पहले चरण में, हमने इन राज्यों को 2022-23 से 2025-26 के दौरान 1.25 और 1.30 के उछालों के दो सेट में उसी तरह विभाजित किया जैसा कि उपरोक्त में किया गया है।

4.65 दूसरे चरण में, हमने 2021-22 से उन राज्यों जिनका औसत व्यय उनके औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय की तुलना में 40 प्रतिशत या उससे अधिक था (सामान्य श्रेणी के राज्यों एवं एनईएच के राज्यों के संबंध में 2017-18 और 2018-19 के लिए अलग से औसत निकाली गई है) और अन्य राज्यों के बीच विभेद किया। हमने मानकीय रूप से यह आकलन किया कि पहली श्रेणी वाले राज्यों का कर उछाल उच्च होना चाहिए, ताकि वे अपने उच्च व्यय को तर्कसंगत ठहरा सकें। अन्य राज्यों के लिए, हमने उन उछालों को उन स्तरों पर कायम रखा है जिन्हें हमने पहले चरण में निर्धारित किया है।

राज्य जीएसटी

4.66 एसजीएसटी में सभी राज्यों की वृद्धि एवं उछाल (आईजीएसटी निपटान के बाद) उसी तरह होना चाहिए जैसाकि सीजीएसटी में हो। तथापि, अलग-अलग राज्यों का उछाल भिन्न रहा है। राज्यों के बीच दो बातों के आधार पर मानकीय रूप से विभेद किया गया है – पहली श्रेणी के राज्य (सामान्य राज्य या एनईएच राज्य), और दूसरी श्रेणी के राज्यों के लिए एसजीएसटी एवं जीएसडीपी के औसत अनुपात से उसके विचलन को आधार बनाया गया। 2020-21 के लिए हमने गैर-जीएसटी करों की तरह यह आकलन किया

कि सभी राज्यों के संबंध में एसजीएसटी में संकुचन आएगा। प्रत्येक राज्य की जीएसडीपी में संकुचन की दर 1.7 गुना है। 2021-22 के लिए एनईएच एवं सामान्य राज्यों, दोनों के लिए 1.10 का उछाल निर्धारित किया गया। उसके पश्चात 2022-23 से 2025-26 की अवधि के लिए हमने एनईएच राज्यों को 1.30, 1.25 और 1.10 के उछालों के तीन सेट में विभाजित किया तथा उन राज्यों के लिए सर्वाधिक उछाल रखा जिनका एसजीएसटी और जीएसडीपी अनुपात सबसे कम था। हमने सामान्य राज्यों को भी इसी तरह 2022-26 की अवधि के लिए 1.30, 1.20 और 1.10 उछालों के तीन सेट में विभाजित किया। 2018-19 में एनईएच राज्यों एवं सामान्य राज्यों के लिए औसत एसजीएसटी और जीएसडीपी अनुपात क्रमशः 2.35 एवं 2.79 प्रतिशत था। हमने इस आधार पर सामान्य और एनईएच राज्यों की इंटरमीडिएट रेंज के लिए एसजीएसटी उछाल में सीमित रूप से विभेद किया कि उनकी कर उगाही क्षमता गंतव्य-आधारित जीएसटी में है, न कि अन्य करों में।

4.67 दूसरे चरण में, हमने मानकीय रूप से राज्यों का आकलन इस तरह किया कि जिन राज्यों का औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय 40 या उससे अधिक है, उनके लिए उच्चतर कर उछाल होना चाहिए। अन्य राज्यों के लिए हमने वही उछाल स्तर निर्धारित किए हैं जैसा कि पहले चरण में किया गया है।

4.68 उपर्युक्त से निम्नलिखित सुनिश्चित हुआ:

- (i) 2021-26 के दौरान सभी राज्यों का एसजीएसटी उछाल सीजीएसटी के उछाल से काफी हद तक मेल हो।
- (ii) एनईएच राज्यों का कर उछाल सामान्य राज्यों की तुलना में औसतन रूप से कम रहेगा।
- (iii) सभी राज्यों का कर और जीएसडीपी अनुपात 2020-21 से 2025-26 की अवधि के लिए 0.7 प्रतिशत प्वाइंट बढ़ा (अनुलग्नक 4.6)।

जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर का निर्धारण

4.69 जून, 2022 तक राज्यों के जीएसटी राजस्वों को एक संवैधानिक योजना द्वारा परिरक्षित किया गया है। इस योजना के अनुसार जीएसटी के तहत समावेशित किए गए पूर्व राज्य करों (जीएसटी की शुरुआत से पहले) में नुकसान की भरपाई के लिए 14 प्रतिशत वार्षिक चक्रवृद्धि राजस्व वृद्धि की गारंटी दी गई है। इस 14 प्रतिशत की वृद्धि को 2015-16 में समावेशित करों (जिन्हें परिरक्षित राजस्व कहा गया है) के सत्यापित वास्तविक संग्रहण के आधार पर परिकलित किया गया है। कमी- अर्थात् किसी भी वर्ष में परिरक्षित राजस्व और वास्तविक एसजीएसटी संग्रहण के बीच अंतर की भरपाई संघ सरकार द्वारा जीएसटी प्रतिपूर्ति निधि में

उपलब्ध संसाधनों से की जाएगी, जिनकी पुनःपूर्ति (replenishment) जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर से आगमों और "जीएसटी परिषद द्वारा निर्णीत अन्य प्रकार के आगमों" से की जाएगी।

4.70 जीएसटी शुरू होने के बाद प्रत्येक वर्ष कई राज्यों का एसजीएसटी राजस्व आश्वस्त स्तर (पाथ) से कम था, जिसके कारण उन्हें प्रतिवर्ष क्षतिपूर्ति दिए जाने की आवश्यकता पड़ी। 2020-21, 2021-22 और 2022-23 की पहली तिमाही (Q1) में आश्वस्त स्तर की तुलना में एसजीएसटी राजस्व के भारी कमी के साथ-साथ प्रतिपूर्ति उपकर संग्रहणों में सुस्ती के कारण बड़ा अंतराल आ गया है। हमारे अनुमानों के अनुसार, आश्वस्त पथ-विगत वर्षों के बैकलॉग सहित- की तुलना में जून 2022 तक (केवल राज्यों के लिए) लगभग 7.10 लाख करोड़ रुपए की एसजीएसटी की कमी अनुमानित है। जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर से संग्रहणों के हमारे पूर्वानुमान से यह परिलक्षित होता है कि 2020-21 से 2022-23 की पहली तिमाही के दौरान संग्रहणों से केवल 2.25 लाख करोड़ रुपए की राशि प्राप्त होगी।

4.71 जीएसटी परिषद द्वारा अभी यह निर्णय लिया जाना बाकी है कि 2022-23 की पहली तिमाही तक प्रतिपूर्ति उपकर से संग्रहणों के अलावा राज्यों के लिए जीएसटी प्रतिपूर्ति की आवश्यकताओं की दिशा में उसका दृष्टिकोण क्या होगा। तथापि, जीएसटी परिषद के हाल ही के विचार-विमर्शों एवं निर्णयों तथा महान्यायवादी (अटॉर्नी जनरल) की कानूनी राय के आधार पर हमारे अनुमान एवं परिकलन निम्न प्रकार हैं:

- (i) एसजीएसटी के आश्वस्त स्तर (पाथ) से राज्यों की कमी की पूरी भरपाई की जाएगी।
- (ii) 2022-23 की पहली तिमाही तक क्षतिपूर्ति की आवश्यकताओं के लिए उपर्युक्त कमी की पूर्ति 2025-26 तक जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर की अवधि को बढ़ाकर की जाएगी।
- (iii) बीच की अवधि में, राज्यों की संक्रमणकालिक नकदी की आवश्यकता की पूर्ति संघ सरकार या राज्यों किसी के भी द्वारा उधारों से की जाएगी।
- (iv) हम प्रस्तावों के तहत उधारों की देनदारी (debt) के प्रभावों को न तो शामिल कर रहे हैं और न ही उनका आकलन लगा रहे हैं। हमारे द्वारा आकलित राजकोषीय घाटा और देनदारी के स्तर (debt path) में उन उधारों को शामिल नहीं किया गया है जिन्हें राज्य सरकारें जीएसटी परिषद में निर्णयों के बाद संघ सरकार और उनके बीच तय आवश्यकताओं के अनुसार उधार ले सकते हैं।
- (v) हमने 2025-26 तक जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर से संग्रहण का अनुमान लगाया है। हमारे परिकलनों में यह देखा जा सकता है कि यदि प्रतिपूर्ति की अवधि को बढ़ाकर 2025-26 तक किया जाता है, तब प्रतिपूर्ति उपकर से अनुमानित संग्रहण से राज्यों की देयताएं निपटाने के लिए पर्याप्त राशि उपलब्ध होगी। हमने प्रत्येक राज्य के आकलित कमी के अनुपात को वर्ष-वार लेकर उनके राजस्वों में इस आय स्ट्रीम को शामिल किया है (अनुलग्नक 4.8)।

गैर-कर राजस्व

4.72 राज्यों के स्वयं के गैर-कर राजस्व में ब्याज प्राप्तियां, लाभांश एवं मुनाफे, रॉयल्टी, सिंचाई प्राप्तियां, वन एवं वन्यजीव से प्राप्तियां, चुनावों से प्राप्तियां, आदि शामिल हैं। इन राजस्वों में 0.9 के उछाल के साथ 2011-12 से 2018-19 के दौरान 10.4 प्रतिशत की प्रवृत्ति दर से वृद्धि हुई।

4.73 जैसा कि हमने कर राजस्वों के संबंध में किया है, हमने 2025-26 तक राज्यों के गैर-कर राजस्वों का आकलन करने के लिए एक द्वि-स्तरीय कार्यविधि अपनाई है। सर्वप्रथम हमने एक मैक्रो दृष्टिकोण अपनाकर यह आकलन किया कि 1.1 के उछाल के साथ शुल्कों एवं उपयोगकर्ता शुल्कों को न्यायसंगत करने एवं उन्हें बढ़ाने के लक्ष्य पर फोकस करते हुए, इन राजस्वों में वृद्धि प्रत्येक राज्य के जीएसडीपी में वृद्धि से कुछ अधिक रहनी चाहिए। दूसरे चरण में, हमने मानकीय रूप से यह अनुमान किया है कि उन राज्यों, जिनका उछाल औसत (यानी ग्रुप का, जैसा कि उपरोक्त में वर्णन किया गया है) प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय से 40 प्रतिशत या उससे अधिक रहा है, उनका उछाल उच्चतर यानी 1.30 होना चाहिए ताकि वे जरूरत से अधिक उधारों पर निर्भर रहे बिना अपने व्यय को व्यवस्थित कर सकें। गैर-कर राजस्व और जीएसडीपी के पूर्वानुमानित अनुपातों को अनुलग्नक 4.7 में दर्शाया गया है।

राजस्व व्यय

4.74 हमारे पूर्वानुमान का आधार 2018-19 के लिए राज्यों का समायोजित राजस्व व्यय (समायोजनों के बारे में पैरा 4.57 में वर्णन किया है) रहा है। ब्याज भुगतान, पेंशन, चुनाव, आपदा प्रबंधन, एवं क्षतिपूर्ति और स्थानीय शासनों को सौंपे गए कार्यों पर खर्च किए जाने वाले व्यय का पूर्वानुमान अलग से किया गया है। ऐसा इसलिए किया गया है क्योंकि इन मदों में वृद्धि को जो कारक निर्धारित करते हैं, वे उन कारकों से भिन्न हैं, जो शेष राजस्व व्यय को निर्धारित करते हैं। शेष पूर्वानुमान पूरे करने के पश्चात उपर्युक्त मदों को राजस्व व्यय में जोड़ा गया है। व्यय के विभिन्न मदों के आकलन के लिए अपनाए गए मानदंडों को नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है।

ब्याज भुगतान

4.75 हमने 2021-26 के लिए ब्याज भुगतानों के पूर्वानुमान हेतु द्वि-स्तरीय कार्यविधि अपनाई है। पूर्वानुमान के लिए 2020-21 के बजट अनुमानों को आधार के तौर पर लिया गया है। प्रत्येक वर्ष बकाया

देयताओं की अनुमानित बढ़ोतरी को प्रत्येक राज्य के संदर्भ में राजकोषीय घाटा और जीएसडीपी अनुपात के रूप में लिया गया है। राज्यों के वर्ष-वार राजकोषीय घाटा और जीएसडीपी अनुपात पर अनुमानों को राजकोषीय समेकन पर अध्याय-12 में प्रस्तुत किया गया है। हमने यह भी माना है कि राज्य सरकारों के नए उधारों पर ब्याज दर 2020-2026 के दौरान समान रूप से 6.6 प्रतिशत रहेगी। इन अनुमानों के आधार पर मानक परिकलनों में प्रत्येक राज्य के संबंध में प्रत्येक वर्ष के लिए ब्याज भुगतानों की वृद्धि दर- कुछ राज्यों के लिए 9 प्रतिशत से अधिक और कुछ के लिए 9 प्रतिशत से कम निकलकर आई है। तथापि, हमारा यह मत है कि सभी राज्यों को देनदारी समेकन (debt consolidation) की दिशा में प्रयास करने चाहिए जिसका एक सरल बैरोमीटर ब्याज भुगतान की वृद्धि दर है। अतः पूर्वानुमान के दूसरे चरण में, 9 प्रतिशत से अधिक की पूर्वानुमानित वृद्धि दरों को कम कर 9 प्रतिशत किया गया है, जबकि 9 प्रतिशत से कम की वृद्धि दरों में कोई बदलाव नहीं किया गया है।

पेंशन

4.76 2020-21 के लिए पेंशन भुगतानों के बजट आकलनों तथा 2019-20 के लिए संशोधित आकलनों को पूर्वानुमान के लिए एक आधार के रूप में लिया गया है। पेंशन भुगतानों का अनुमान सभी राज्यों के लिए समान मानदंडों के साथ किया गया है। वर्ष-वार मानदंडों को पैरा 4.39 से 4.40 में संघ सरकार के संदर्भ में वर्णन किए गए मानदंडों से संबद्ध किया गया है।

चुनाव

4.77 हमने विभिन्न राज्य चुनाव चक्रों का पता लगाने हेतु एक क्रियाविधि विकसित की है। हमने पिछले पांच वर्षों के चुनाव-संबंधित व्यय के पैटर्न पर विचार करते हुए आधार-वर्ष (अर्थात् पांच वर्ष पूर्व) 4 प्रतिशत वार्षिक दर पर पांच वर्षों के मुद्रास्फीति सूचीकरण (indexation) के साथ प्रत्येक वर्ष के लिए पूर्वानुमान किया है। उदाहरण के लिए 2021-22 में चुनाव-संबंधित व्यय का पूर्वानुमान 2016-17 में तदनु रूप व्यय में 4 प्रतिशत वार्षिक दर पर पांच वर्षों की मुद्रास्फीति सूचीकरण के साथ किया गया है।

स्थानीय शासनों को क्षतिपूर्ति और सौंपे गए कार्य

4.78 राज्यों को राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के आधार पर स्थानीय शासनों के लिए करों के आगमों

को निर्धारित करना चाहिए। इस घटक हेतु सभी राज्यों के लिए 2020-21 के बजट अनुमानों के आधार से 4 प्रतिशत की समान वार्षिक वृद्धि निर्धारित की गई है।

शेष राजस्व व्यय

4.79 राज्यों के राजस्व व्यय का पूर्वानुमान करते हुए, हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में 'स्कीम, गैर-स्कीम' की भिन्नता को शामिल किया है। तत्पश्चात, हमने यह नोट किया कि राज्यों द्वारा खर्च किए गए व्यय के लेखांकन प्रविष्टियों में समान पैटर्न नहीं अपनाया गया, लेकिन हमने 'स्कीम, गैर-स्कीम' भिन्नता को अपने अनुमानों और मूल्यांकनों में जारी रखा है। कई राज्यों के 2018-19 के लेखाओं की समीक्षा में यह पाया गया कि राज्यों के स्वयं के स्कीमबद्ध व्यय को अपने पूर्ण वेतन एवं संबंधित घटकों को शेष व्यय से अलग करने के बारे में निरंतर मुद्दे उभरकर आए हैं। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि आयोग की रिपोर्ट पांच वर्षों के लिए है, हमने इस रिपोर्ट में इन अनुमानों और अनुपातों को शामिल नहीं किया है। स्कीमबद्ध एवं अन्य व्ययों को अलग करना (पूंजी और राजस्व घटकों में विभाजित करना और संघ एवं राज्यों की हिस्सेदारी) एक महत्वपूर्ण विश्लेषणात्मक भिन्नता है जो डाटा-संबंधित मुद्दों से कमजोर पड़ती है। यह महत्वपूर्ण है कि इन लेखाकरण भिन्नताओं को अविचलित दूर किया जाए ताकि राज्य सरकार व्यय के महत्वपूर्ण घटकों की तुलना की जा सके और राज्यों के लेखाओं का संघ के लेखाओं के साथ एकीकरण किया जा सके।

4.80 हमने प्रत्येक राज्य के वित्त लेखाओं से प्राप्त अनुपातों को शामिल किया है ताकि शेष राज्यों से विकास घटक को अलग किया जा सके। विकासात्मक राजस्व व्यय में राज्यों द्वारा सीएसएस में दिया गया अंशदान तथा राज्य सरकारों द्वारा बनाई गई योजनाओं और उनके कार्यान्वयन पर व्यय स्वयं के संसाधनों में से करना शामिल है। हमने इस प्रकार के समस्त व्यय को 2022-23 से 2025-26 के दौरान 8.4 प्रतिशत की प्रवृत्ति वृद्धि दर के साथ संघ सरकार के राजस्व व्यय के विकास घटक के बराबर रखा है। एकमात्र अंतर 2021-22 के संदर्भ में देखा जा सकता है, जिसके लिए व्यय को संघ के लिए 2020-21 के पुनःआकलित स्तरों पर समान रखा गया है, जबकि राज्य सरकारों के लिए 4 प्रतिशत की वृद्धि निर्धारित की गई है।

4.81 अन्य घटकों में मुख्य रूप से वेतन, अन्य स्थापना व्यय तथा परिसंपत्तियों के रखरखाव पर व्यय शामिल हैं। हमने संघ सरकार के वेतन घटक के लिए किए गए अनुमानों की तुलना में, राजस्व व्यय के इस भाग हेतु 2021-26 के लिए मामूली रूप से कुछ उच्चतर वृद्धि दरें निर्धारित की हैं, क्योंकि इसमें परिसंपत्तियों के रखरखाव पर व्यय भी शामिल है। हमने इस घटक के लिए 2021-22 से 2025-26 की अवधि के दौरान संघ सरकार के वेतन बिल के लिए निर्धारित 4.4 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि की तुलना में समान अवधि के लिए 5.1 प्रतिशत प्रति-वर्ष की प्रवृत्ति वृद्धि दर का पूर्वानुमान किया है।

समग्र राजस्व व्यय और अंतरण-पूर्व राजस्व घाटा

4.82 पूर्वानुमान के लिए उपरोक्त क्रियाविधि को अपनाकर, सभी राज्यों के समग्र राजस्व व्यय पर विचार करते हुए यह निकलकर आता है कि 2021-21 से 2025-26 के आधार को मानकर राजस्व व्यय की प्रवृत्ति वृद्धि दर 6.3 प्रतिवर्ष होगी। अंतरण-पूर्व राजस्व घाटे का अनुमान अनुलग्नक 4.9 में दर्शाया गया है। यह ध्यान देने की बात है कि अंतरण-पूर्व राजस्व घाटे के परिकलन में राज्य लेखाओं को सभी प्रकार के केंद्रीय अंतरणों- अनुदान एवं कर अंतरण से घटाया गया है।

सारांश एवं अनुशासन

4.83 हमने अपने पूर्वानुमानों को 2021-26 की अवधि हेतु 2019-20 के अनंतिम लेखाओं पर संघ सरकार के लिए 2020-21 और राज्यों के लिए उनके 2018-19 के वित्त लेखाओं को आधार बनाकर अनुमानों को पुनः तैयार किया है, हालांकि कुछ घटकों के बारे में अपवाद भी है जहां बजट 2020-21 को परिकलन के लिए आधार रूप में लिया गया है। महामारी के कारण आर्थिक एवं राजकोषीय परिदृश्य में बदलाव को ध्यान में रखते हुए जीडीपी, जीएसडीपी, राजस्व और व्यय घटकों के बारे में 2020-21 के लिए अनुमानों का पुनरावलोकन किया गया है।

4.84 2021-22 से हमारे राजस्व मानदंडों को प्रशासनिक एवं कार्यविधिक सुधारों को कार्यान्वित कर विकास व्यय के वित्तपोषण हेतु संसाधन जुटाने की आवश्यकता के आधार पर क्रियान्वित किया गया है। हमने इस बात पर ध्यान दिया है कि कार्यविधिक सुधारों और आईटी-आधारित सॉल्यूशन्स का प्रयोग कर संघ के जीएसटी, प्रत्यक्ष करों से तथा राज्यों के गैर-जीएसटी करों से संग्रहणों में अपार संभावनाएं हैं। इस आकलन के अनुसार 2025-26 तक संघ सरकार तथा राज्य सरकारों प्रत्येक के लिए कर और जीडीपी अनुपात में 0.7 प्रतिशत प्वाइंट का सुधार आना चाहिए।

(पैरा 4.27 एवं 4.68)

4.85 हमने व्ययों में अतिरिक्त-बजटीय संव्यवहारों की संचित देयताओं में से वर्तमान संव्यवहारों से उत्पन्न व्यय को अलग रखा है। हम अपनी 2020-21 की रिपोर्ट से यह उद्धृत करते हैं, "बकाया अतिरिक्त-बजटीय देयताओं को स्पष्ट रूप से चिह्नित किया जाए और घाटा एवं देनदारी (deficit and debt) की पारदर्शी रिपोर्टिंग, जैसा कि 2018 के संशोधित एफआरबीएम अधिनियम में उपबंधित है, के साथ उन्हें समयबद्ध रूप से चुकाया जाए। हम इस वक्तव्य को दोहराते हैं। संचित बोझ की देयता की पूर्ति उन अतिरिक्त संसाधनों से की जानी चाहिए जिन्हें संघ द्वारा प्रशासनिक एवं शासन संबंधी सुधार कार्यान्वित करने के

फलस्वरूप जुटाया जाएगा। इससे बकाया देयताओं को चुकाने के लिए अल्प संसाधनों का निर्गमन होगा। हम आशा करते हैं कि ऐसे उपायों को लागू करने के लिए संघ सरकार एक उपयुक्त योजना बनाएगी जिससे भुगतान समयबद्ध रूप से सुनिश्चित होंगे। चूंकि हमने अपनी पंचाट अवधि के लिए खाद्य सुरक्षा पर संपूर्ण वर्तमान व्यय में प्रावधान किया है, इसलिए संघ सरकार को इस संबंध में अतिरिक्त बजटीय संसाधनों हेतु कोई और उपाय करने की जरूरत नहीं पड़नी चाहिए।

(पैरा 4.43 से 4.48)

4.86 हमने प्रति व्यक्ति अधिक खर्च वाले राज्यों और अन्य राज्यों के बीच विभेद कर अपने परिकलनों में प्रगतिशीलता एवं समानता (progressivity and equity) सुनिश्चित की है और उनके लिए जीएसडीपी वृद्धि एवं कर उछाल के लिए उच्चतर लक्ष्य निर्धारित किए हैं। राज्यों के गैर-कर राजस्वों के निर्धारण के लिए भी हमने इन्हीं सिद्धांतों को अपनाया है। पूर्वानुमान करते हुए हमने राज्यों के कर-जीएसडीपी अनुपात के प्रारंभिक स्तरों को भी ध्यान में रखा है।

(पैरा 4.58 से 4.68)

4.87 राज्यों को 2018-19 में राजस्व एवं व्यय के तुलनीय आधार से जोड़ा गया है जिसके लिए राजस्व एवं व्यय के आधार से सब्सिडियों, उदय योजना जैसे अनुदानों और कृषि कर्ज माफी को हटाया गया है और उन्हें केंद्रीय अंतरणों से संबद्ध किया गया है। हमने, यथासंभवतः, संघ और राज्यों के राजस्व एवं व्यय के तुलनीय मदों के बीच सिमेट्रिकल व्यवहार की सुनिश्चितता का भी प्रयास किया है। हमने संघ के राजस्व एवं व्यय आधार से देशभर में उसके द्वारा दी जा रही सब्सिडियों को नहीं हटाया है, किंतु उनके लिए सख्त शर्तें निर्धारित की हैं।

(पैरा 4.57)

4.88 पूर्व वित्त आयोगों के दृष्टिकोणों के क्रम में, हमने मितव्ययिता के समय (austere times) में राजकोषीय स्थिरता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से मानकीय सिद्धांतों को अपनाया है। हमने पुनःप्राथमिकीकरण व्यय के सिद्धांतों का अनुसरण किया है जिससे हमने स्थापना-संबंधित व्ययों पर अंकुश लगाया (economise) है, सब्सिडियों के ढांचे में अक्षमताओं को समाप्त किया है, सार्वजनिक व्यय में अनावश्यक खर्चों (लीकेज) को न्यूनतम रखा है तथा परिणामी बचतों को सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में विकास व्यय के रूप में चैनलाइज किया है। हमने अल्प संसाधनों, विशेष रूप से प्रारंभिक वर्षों के विवेकशील प्रबंधन के उद्देश्य से संघ सरकार और राज्यों के प्रतिबद्ध राजस्व व्यय का निर्धारण किया है। साथ ही, हमने संघ सरकार और राज्यों के लिए विकास-राजस्व व्यय एवं पूंजी व्यय हेतु एक न्यायसंगत गुंजाइश रखने का प्रयास किया है।

(पैरा 4.35, 4.39 से 4.48 और पैरा 4.75 एवं 4.81)

4.89 हमारे विश्लेषण और पूर्वानुमान भिन्न चरणों पर प्राप्तियों एवं व्यय के असंगत लेखाकरण के कारण प्रभावित हुए हैं जिससे सभी राज्यों के लिए व्यय और राजस्व के आधार स्तर (base level) की तुलनीयता सुनिश्चित करने में कठिनाई आई। यह महत्वपूर्ण है कि इन लेखाकरण भिन्नताओं को तत्काल दूर किया जाए ताकि राज्य सरकार के व्यय के महत्वपूर्ण घटकों की तुलना करने में तथा निरंतर राज्य स्तरीय राजकोषीय विश्लेषण करने में सुविधा हो।

(पैरा 4.79)

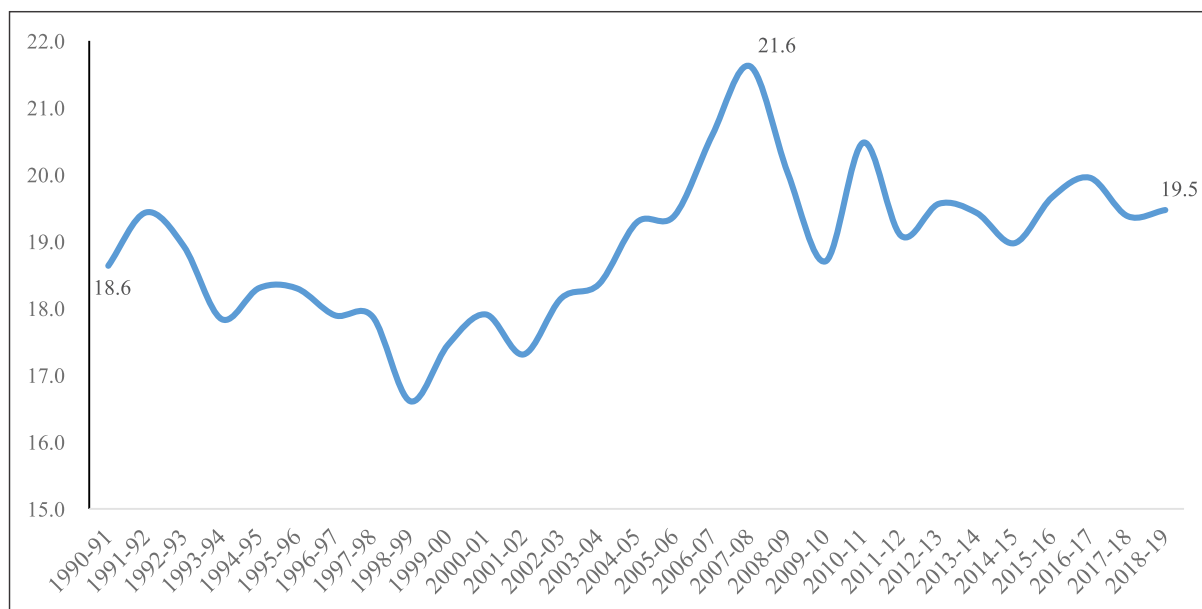
अध्याय 5

संसाधन जुटाना

यह अध्याय सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के सापेक्ष लोक व्यय की बढ़ती आवश्यकताओं और अवरुद्ध राजस्व के संदर्भ में, सभी स्तरों पर सरकारों के संसाधनों को बढ़ाने के लिए और अधिक प्रयास बढ़ाने की अनिवार्यता पर चर्चा करता है। कोविड-19 महामारी ने सरकारों के राजस्व और व्यय के बीच के अन्तराल को बढ़ाया है। हमने अप्रयुक्त राजस्व क्षमता वाले प्रमुख प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों का विश्लेषण किया है। हमने यह निष्कर्ष निकाला है कि, कर प्रशासन और नीति में उपयुक्त सुधारात्मक उपायों से, समय पर, जीडीपी के अनुपात में कर को 5 प्रतिशत बिंदु तक बढ़ाया जा सकता है। हमारे द्वारा सुझाए गए सुधारात्मक उपाय जीएसटी, वैयक्तिक और कॉर्पोरेट आयकर के साथ-साथ स्थानीय सरकार के स्तर पर संपत्ति करों से राजस्व लाभ प्राप्त करने की क्षमता रखते हैं।

5.1 भारत में सार्वजनिक व्यय सामाजिक और भौतिक अवसंरचना, रोजगार, आजीविका सहयोग और सुरक्षा की अपेक्षाओं को बेहतर ढंग से पूरा करने के लिए है। यद्यपि, इन बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संसाधन उपलब्धता एक स्थायी चुनौती बनी हुई है। सरकार के विभिन्न स्तरों के बजटों में इन व्यय दबावों पर तनाव का असर दिखाई दे रहा है। हाल ही के वर्षों (चित्र 5.1) में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के सापेक्ष, सरकार के कम होते राजस्व से कठिनाइयाँ और बढ़ी हैं। 1990 के दशक के अंत से 2007 तक करों में वृद्धि प्रत्यक्ष करों, विशेष रूप से कॉर्पोरेट कर के एकत्रण में सुधार के कारण थी। अभी हाल ही में, 2015 और 2016 में उत्पाद शुल्क दरों में वृद्धि और कच्चे तेल की कीमतों में तेजी से गिरावट को रोकने के लिए उपकर की वसूली के कारण कर संग्रहण में थोड़ी वृद्धि हुई थी। मार्च 2020 में कोविड-19 महामारी की शुरुआत से ही, संघ और राज्यों दोनों के कर और गैर-कर राजस्व पहले से घट रहे थे। इस महामारी ने अर्थव्यवस्था को कई तरीकों से प्रभावित किया है। अर्थव्यवस्था का कोई भी क्षेत्र -वित्तीय, मौद्रिक, राजकोषीय और रियल एस्टेट- प्रतिकूल गिरावट से अछूता नहीं है। अनौपचारिक और औपचारिक दोनों क्षेत्र व्यापक रूप से प्रभावित हुए हैं। अतः तृतीय स्तर सहित, विभिन्न स्तरों पर सरकारों के लिए अनवरत अतिरिक्त वित्तीय संसाधन जुटाना अनिवार्य है। इस अध्याय में इसी पर विचार किया गया है।

चित्र 5.1: जीडीपी के % के रूप में संघ और राज्य सरकारों का राजस्व
(कर सहित गैर-कर)



स्रोत : संघीय बजट, सीएजी और एनएसओ

5.2 तालिका 5.1 दो मुख्य बिंदुओं को प्रकट करती है। पहला, जीडीपी अनुपात में भारत का राजस्व पिछले दशक में वस्तुतः स्थिर रहा है और अपने समतुल्य देशों की तुलना में बहुत कम है। दूसरा, यह स्पष्ट है कि इसकी वित्तपोषण की आवश्यकताएं इसके समतुल्य देशों की तुलना में काफी अधिक हैं और उच्च ऋण वित्तपोषण के बावजूद, भारत में लोक व्यय अपने समतुल्यों की तुलना में कम है। अनेक शोध अध्ययन, जिसमें एक अध्ययन इस आयोग के लिए अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (आईएमएफ) द्वारा भी किया गया है, ने निर्दिष्ट किया है कि अपनी क्षमता की अपेक्षा, भारत के कर संग्रहण और उसकी जीडीपी के बीच, 5 प्रतिशत से अधिक का बड़ा अंतर है। इस प्रकार, यह पहचानते हुए भी कि लोक व्यय में दक्षता सुधार की काफी गुंजाइश है, भारत में सभी स्तरों पर सरकारों द्वारा सामना किए जाने वाले राजकोषीय दबावों का तत्काल कारण पर्याप्त गैर-ऋण संसाधनों को जुटाने में उसकी असमर्थता है।

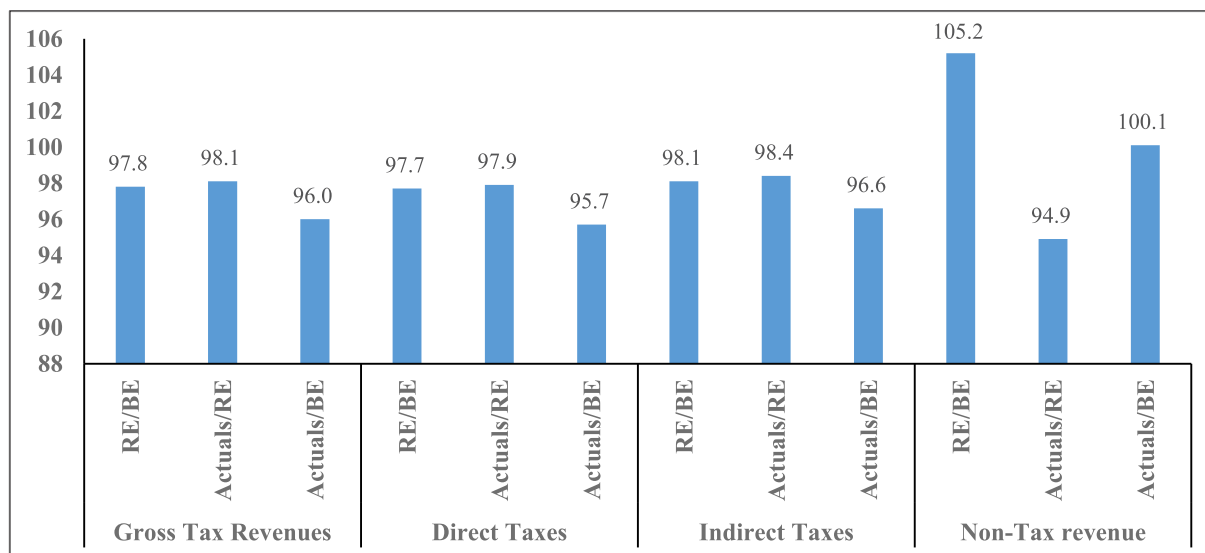
तालिका 5.1: संघ और राज्य का राजस्व (कर सहित गैर-कर)
और व्यय (सकल घरेलू उत्पाद का %)

देश/देशों का समूह	राजस्व		व्यय	
	2011-2012 औसत	2017-2018 औसत	2011-2012 औसत	2017-2018 औसत
<i>विकसित देश</i>				
यूनाइटेड किंगडम	36.0	36.6	43.6	38.9
यूनाइटेड स्टेट्स	29.2	30.1	38.1	35.2
औसत	35.5	36.2	41.4	38.6
<i>उभरती हुई अर्थव्यवस्थाएं और मध्यम-आय अर्थव्यवस्थाएं</i>				
ब्राज़ील	34.9	30.7	37.4	38.2
चीन	27.4	28.0	27.6	32.3
भारत	19.6	20.0	27.5	26.4
रूस	34.6	34.4	33.7	33.7
दक्षिण अफ्रीका	26.9	28.6	31.1	32.9
औसत	29.2	27.2	30.2	31.2
एशिया	24.9	25.5	26.5	29.8
<i>निम्न-आय विकासशील देश</i>				
औसत	17.5	14.6	19.2	18.4
एशिया	16.0	16.1	19.1	19.4

स्रोत : राजकोषीय मॉनिटर, अप्रैल 2020, आईएमएफ

5.3 एक अन्य समस्या बजट बनाने के कौशल से संबंधित है। चित्र 5.2 दर्शाता है कि संघ सरकार के लिए, पिछले दस वर्षों के दौरान वास्तविक कर संग्रहण, आकलन से औसतन 4% कम था। संशोधित अनुमानों और वास्तविक के बीच अंतर भी नगण्य नहीं है। यह पूर्वानुमान त्रुटि, तदर्थ व्यय प्रबंधन की ओर ले जाती है, आम तौर पर वित्तीय वर्ष की दूसरी छमाही में, जिसमें कार्यान्वयन एजेंसियों के लिए अनिश्चितता पैदा करने वाले विकास खर्चों में कटौती, संविदा कार्यों और भुगतानों पर रोक और देनदारियों का महत्वपूर्ण अग्रनयन शामिल है। यह समस्या राज्यों में भी समान रूप से मौजूद है, हालांकि कुछ राज्यों में यह अधिक तीव्र है।

चित्र 5.2: 2010-2020 के दौरान राजस्व में संघ सरकार का बजट तैयार करने का कौशल (औसत, प्रतिशत में)



स्रोत: संघीय बजट

5.4 इस अध्याय में, हम विभिन्न राजस्व स्रोतों से अतिरिक्त क्षमता का अनुमान लगाकर उर्ध्वगामी दृष्टिकोण का अनुसरण करते हैं। यह संभव है कि कोविड-19 महामारी, देश के सकल घरेलू उत्पाद पर लंबे समय तक प्रभाव डालेगी, जिसका प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों के, कर आधारों पर प्रभाव पड़ेगा। अतः इस अध्याय में अतिरिक्त संसाधनों पर अधिकतर निष्कर्ष, जीडीपी के संबंध में व्यक्त किए गए हैं, न कि पूर्ण संख्या में।

संघ के राजस्व

5.5 2015-16 से 2019-20 के दौरान, चौदहवें वित्त आयोग (एफसी-XIV) की अवधि में, सकल कर राजस्व, संघ सरकार की सकल गैर-ऋण प्राप्तियों का लगभग 84 प्रतिशत था। शेष में से, 12 प्रतिशत गैर-कर राजस्व था और शेष 4 प्रतिशत गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियां थीं, जो मुख्य रूप से विनिवेश से प्राप्त होती हैं। 2015-16 के बाद से संघ सरकार के गैर-कर राजस्व का आधे से अधिक हिस्सा भारतीय रिज़र्व बैंक (आरबीआई) सहित सार्वजनिक गैर-वित्तीय और वित्तीय निगमों से मुनाफे और लाभांश के हस्तांतरण के कारण प्राप्त हुआ था। ये गैर-कर प्राप्तियां काफी हद तक आर्थिक विकास पर निर्भर हैं, जबकि विनिवेश से प्राप्त आय को आमतौर पर मानक राजकोषीय साहित्य में एक वित्तपोषण मद के रूप में माना जाता है। अतः संघ सरकार के राजस्व की शक्ति लगभग पूरी तरह से उसके कर और आर्थिक विकास की बढ़ती पर निर्भर है।

माल और सेवा कर

5.6 माल और सेवा कर (जीएसटी) की दक्षता में सुधार करने से, संघ और राज्य दोनों की वित्तीय स्थिति मजबूत होगी – राज्यों की स्थिति ज्यादा मजबूत इसलिए होगी क्योंकि कर अंतरण की मौजूदा योजना के तहत, कुल जीएसटी राजस्व का 70 प्रतिशत से अधिक राज्यों को प्राप्त होता है। जीएसटी से राजस्व प्राप्ति, अपेक्षाओं से बहुत नीचे रही है जैसा कि आगे चर्चा की गई है।

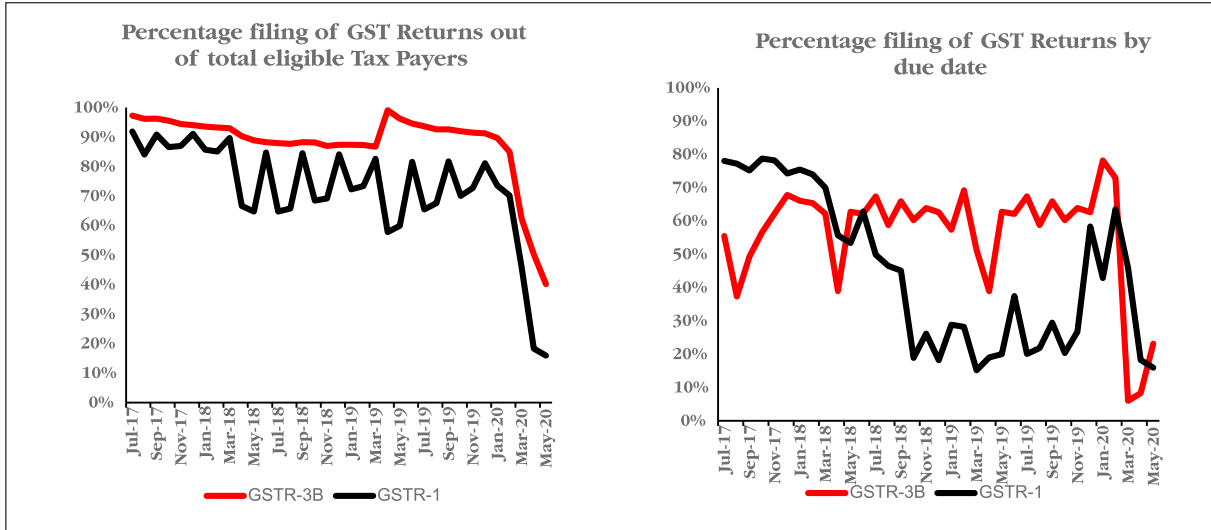
5.7 **उत्क्रमित कर संरचना (इनवर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर) :** जीएसटी व्यवस्था में, अनेक दर होने से, अर्धनिर्मित और तैयार माल और सेवाओं की, दर संरचना के संतुलन में महत्वपूर्ण निहितार्थ हैं। कई मामलों में, यह दर संरचना उलट (इनवर्टेड) होती है, जिसके कारण बड़े रिफंड होते हैं और संघ तथा राज्य सरकार को अपेक्षा से कम निवल कर संग्रहण उपलब्ध होते हैं। 2018-19 में, कर योग्य बाहरी आपूर्ति पर कर देयता का लगभग 78.5 प्रतिशत इनपुट टैक्स क्रेडिट के माध्यम से भुगतान किया गया था। इसके विपरीत, राष्ट्रीय लेखाओं के अनुसार, 2018-19 में, अर्थव्यवस्था में सकल निर्गम में, मूल्यवर्धन का अनुपात 49.3 प्रतिशत था जिसका तात्पर्य है कि 1 रुपए से थोड़े अधिक इनपुट मूल्य से 1 रुपए मूल्यवर्धन होता है। 50 प्रतिशत से अधिक इनपुट टैक्स क्रेडिट के लिए महत्वपूर्ण कारणों में से एक कारण, कई मदों के लिए इनवर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर हो सकता है। यह भारित प्रभावी कर की दर अधिक हुए बिना भी ठीक किया जा सकता है, संघ और राज्य सरकार के निवल राजस्व संग्रहण पर एक लाभदायी प्रभाव के साथ।

5.8 **अनुपालन :** उपर्युक्त वर्णित असंगति का अन्य कारण इनपुट टैक्स क्रेडिट धोखाधड़ी हो सकता है। मार्च 2020 में, संसद को यह बताया गया कि 2018-19 में 11,816 करोड़ रुपए के जीएसटी के नकली चालान के 1,620 मामलों का पता लगाया गया और अप्रैल-जनवरी 2020 के दौरान 3,866 मामलों में 11,378 करोड़ रुपए का मामला आया। हालांकि, ये केवल ज्ञात मामले हैं। जीएसटी पर 2019 की अपनी रिपोर्ट संख्या 11 में, नियंत्रक और महालेखापरीक्षक (कैंग) ने कहा, "जीएसटी के रोल आउट के दो साल बाद भी "चालान मिलान" के माध्यम से सिस्टम वेलीडेटेड इनपुट टैक्स क्रेडिट लागू नहीं हुआ है और बिना हस्तक्षेप वाली ई-टैक्स प्रणाली अभी भी दूर की कौड़ी है। रिटर्न मेकेनिज्म की जटिलता और तकनीकी गड़बड़ी के कारण चालान-मिलान का रोल बैक हुआ, जिससे आईटीसी धोखाधड़ी का खतरा पैदा हो गया। इस प्रकार, कुल मिलाकर, परिकल्पित जीएसटी कर अनुपालन प्रणाली गैर-कार्यात्मक है।" निम्नलिखित कारणों से धोखाधड़ी को व्यवस्थित रूप से पता लगाने में गंभीर अवरोध हैं।

- i. करदाताओं द्वारा फाइल की जाने वाले दो मासिक रिटर्न, जीएसटीआर-1 (जावक आपूर्ति पर विस्तृत मासिक रिटर्न, संबंधित बीजक द्वारा मिलान किया जाता है, जो बीजक मिलान की सुविधा देता है) और जीएसटीआर-3बी में से, जीएसटीआर-1 की फाइलिंग का अनुपालन हमेशा

जीएसटीआर-3बी के स्व-मूल्यांकन और सार-संक्षेप की फाइलिंग से कम होता है, जिसके माध्यम से करों का भुगतान किया जाता है (चित्र 5.3)

चित्र 5.3: कुल पात्र करदाताओं के प्रतिशत के रूप में जीएसटी रिटर्न दाखिल करना



स्रोत: 24 सितम्बर 2020 को जीएसटीएन के आंकड़े

ii. जीएसटीआर 3बी पर अधिक निर्भरता के साथ समस्या यह है कि इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) के दावों को इससे सत्यापित नहीं किया जा सकता है। जीएसटीआर 3बी पर समग्र डेटा भी निम्न की तरह भ्रामक निष्कर्ष निकलते हैं :

क) जीएसटीआर 3बी रिटर्न डेटा के अनुसार कर योग्य निर्गम आपूर्ति 2018-19 में 652 लाख करोड़ रुपए तक थी। इसकी तुलना राष्ट्रीय खातों के अनुसार अर्थव्यवस्था में कुल 348 लाख करोड़ रुपए के उत्पादन मूल्य से की जा सकती है, जो कि मौटे तौर पर कर योग्य टर्नओवर के लिए ऊपरी सीमा होनी चाहिए। इस प्रकार, सकल खातों पर जीएसटी रिटर्न में कर योग्य टर्नओवर की रिपोर्टिंग राष्ट्रीय खातों से तुलनीय कुल आंकड़ों के अनुरूप नहीं है। जीएसटीआर 3बी के अनुसार कर योग्य मूल्य और अदा किए गए कर के बीच संगति स्थापित करने के लिए प्रणाली के भीतर कोई विधिमान्यकरण नहीं है।

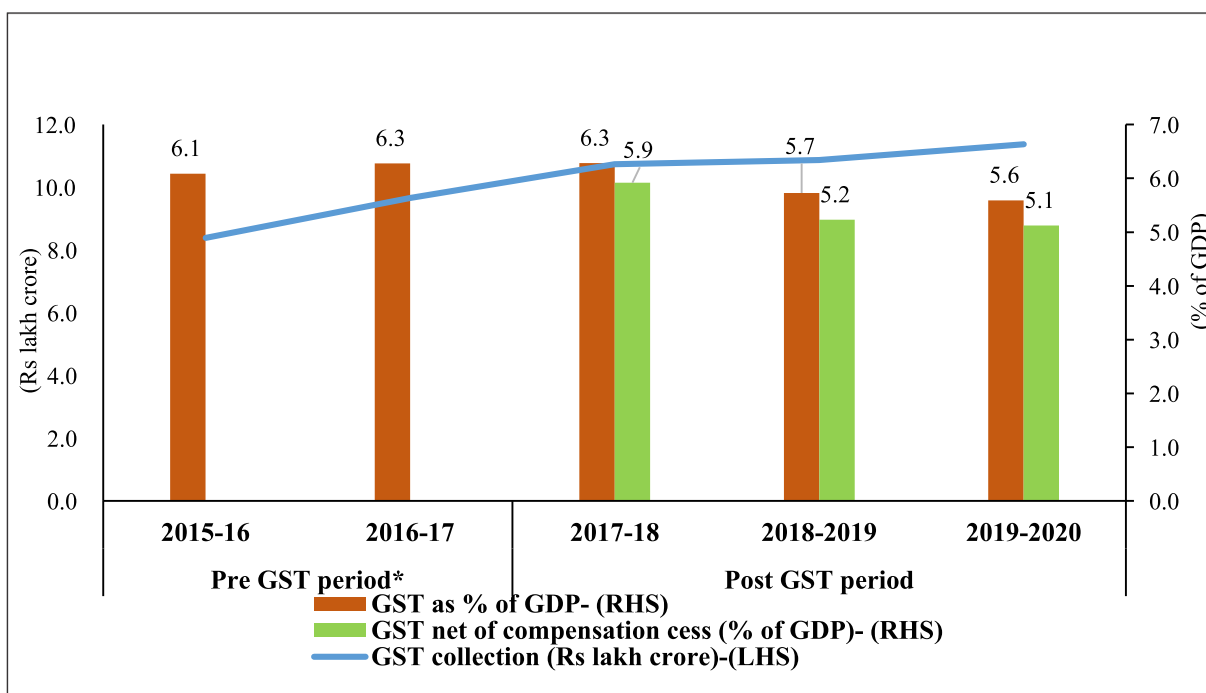
(ख) यदि जीएसटीआर 3 बी के अनुसार कर योग्य निर्गम आपूर्ति लागू होती है, तो जीएसटीआर 3 बी के अनुसार, प्रभावी जीएसटी दर 6.1 प्रतिशत हो जाती है, जो जीएसटीआर-1 से प्राप्त प्रभावी दर से बहुत कम है।

iii. रिटर्न फाइल करने में देरी और गैर-अनुपालन विशेष रूप से व्यापक जीएसटीआर 1 के कारण, नियमित आधार पर कर चोरी की निगरानी करना मुश्किल कर देता है। बाहरी इनपुट टैक्स क्रेडिट के नमूने-जांच पूरी तरह से धोखाधड़ी को पकड़ नहीं सकते हैं।

iv. कंपनियों द्वारा किए गए जीएसटी भुगतान पर कुल राशियों के बीच सामंजस्य की कमी, जैसा कि कॉर्पोरेट टैक्स डेटा से देखा गया है, और जीएसटी रिटर्न से कुल राशियों का मैक्रो क्रॉसचेक मुश्किल हो जाता है। यह अनुलग्नक 5.1 में समझाया गया है। यह सर्वप्रमुख है कि कर प्राधिकारियों (प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों कर) को लेखाकरण कूट में अंतर सहित तकनीकी बाधाओं को दूर करने और कर सूचना प्रणाली को कुशलता से संचालित करने का एक तरीका खोजना चाहिए। हमारे विचार में, यह पूरे जीएसटी ढांचे की दक्षता में सुधार करेगा, बेहतर अनुपालन सुनिश्चित करेगा, अपवंचना की जांच करेगा और आईटीसी तथा अन्य समायोजन दावों के शुरुआती निपटान को सक्षम करेगा।

5.9 **राजस्व तटस्थता** : चित्र 5.4 से पता चलता है कि जीएसटी के तहत लगाए गए करों से केंद्र और राज्य का राजस्व 2016-17 में 6.3 प्रतिशत था। हालांकि, जीएसटी के तहत प्रतिपूर्ति उपकर का निवल, 2019-20 में सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 5.1 प्रतिशत था। जीडीपी के लगभग 0.5 प्रतिशत जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर के संग्रहण को बाहर कर दिया गया क्योंकि यह जीएसटी के तहत एक अतिरिक्त संग्रहण था, और पूर्व-जीएसटी अवधि में इसके समान कुछ नहीं था। कर ढांचे में बदलाव को राजस्व तटस्थता कहा जा सकता है, यदि संशोधित कर, कर आधार के सापेक्ष, मूल कर व्यवस्था के तुलनीय राजस्व की उगाही करने में सक्षम है। इस लिहाज से, जीएसटी की बहुत-आवश्यक राजस्व तटस्थता से समझौता हो जाता है। अगले दो वर्षों में इनवर्टेड ड्यूटी ढांचे और बीजक से संबंधित समस्याओं को ठीक करने से, भारत की जीएसटी को अपनी राजस्व तटस्थता को फिर से स्थापित करने में उत्तरोत्तर मदद मिलेगी।

चित्र 5.4: जीएसटी के तहत सम्मिलित करों से हुए संग्रहण की तुलना में जीएसटी संग्रहण



स्रोत: संघीय बजट, वित्त लेखा, सीएजी और एमओएसपीआई

नोट- जीएसटी-पूर्व अवधि के लिए जीएसटी आंकड़े उन करों के हैं जिन्हें जीएसटी (संघ एवं राज्य) के अंतर्गत सम्मिलित कर लिया गया है।

5.10 मध्यावधि लक्ष्य : जीएसटी की दर तटस्थता, जिससे कर की शुरुआत के बाद दरों के बहुल अधोमुखी समायोजनों में समझौता किया गया था, को बहाल करने की आवश्यकता है। तत्काल, सारा ध्यान जीएसटी के प्रौद्योगिकी मंच को सुव्यवस्थित करने और रिटर्न और बीजक मिलान के शीघ्र दाखिल सुनिश्चित करने पर होना चाहिए। जीएसटी दर संरचना को सुव्यवस्थित करने से इसकी राजस्व क्षमता हासिल करने की ओर बढ़ने में बहुत मदद मिलेगी। इसकी गणना बॉक्स 5.1 में प्रस्तुत की गई हैं। कुल मिलाकर, अभिलाषा मध्यावधि में सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 7 प्रतिशत जीएसटी राजस्व प्राप्त करने की होनी चाहिए (जीएसटी प्रतिपूर्ति उपकर से राजस्व का निवल)।

बॉक्स 5.1: जीएसटी में राजस्व अंतर - एक अनुमान

राजस्व तटस्थ दर (आरएनआर): इसके लागू होने से पहले जीएसटी के आरएनआर के कम से कम चार अलग-अलग अनुमान थे।

(क) एफसी-XIII द्वारा नियुक्त कार्य बल: 12 प्रतिशत आरएनआर (केंद्रीय जीएसटी के लिए 5 प्रतिशत और राज्य जीएसटी के लिए 7 प्रतिशत)। कार्य बल ने नोट किया कि यह संयुक्त सेनवैट और वैट से 20.5 प्रतिशत से बहुत कम था।

(ख) आई एम एफ: 11.6 प्रतिशत की आरएनआर। इसने अंतिम उपभोग और आपूर्ति पर राष्ट्रीय खातों के आंकड़ों का उपयोग किया और 2011-12 की तालिकाओं का उपयोग किया। बहुत कम छूटों पर विचार किया गया।

(ग) एनआईपीएफपी: विभिन्न परिदृश्यों के साथ 17 प्रतिशत से अधिक आरएनआर।

(घ) तत्कालीन मुख्य आर्थिक सलाहकार की अध्यक्षता में आरएनआर और दरों की संरचना पर रिपोर्ट: आरएनआर, 15 प्रतिशत (अधिमान्य अनुमान) और 15.5 प्रतिशत (वैकल्पिक अनुमान)।

इन आरएनआर अनुमानों का अंकगणितीय औसत लगभग 14 प्रतिशत है।

वर्तमान प्रभावी जीएसटी दर: एफसी-XV की ओर से, एनआईपीएफपी ने एक अध्ययन किया और निष्कर्ष निकाला कि जीएसटीआर-3बी से अनुमानित प्रभावी कर की दर बहुत कम थी, शायद रिपोर्टिंग मुद्दों की वजह से और जीएसटीआर-1 से प्रभावी कर दर लगभग 14 प्रतिशत थी। हालांकि, यह अक्टूबर 2018 तक केवल रिटर्न डेटा पर आधारित था। सितंबर 2019 में, भारतीय रिजर्व बैंक ने अनुमान लगाया कि बहु दर समायोजनों के बाद, प्रभावी भारित औसत जीएसटी दर 14.4 प्रतिशत से घटकर 11.6 प्रतिशत रह गई। आईएमएफ ने हमारी ओर से जीएसटी का विश्लेषण किया और संकेत दिया कि वर्तमान प्रभावी कर की दर लगभग 11.8 प्रतिशत है।

आरएनआर को बहाल करने का तात्पर्य है: (क) 12 प्रतिशत और 18 प्रतिशत की दरों का विलय; (ख) एक मेरिट दर, मानक दर और डी-मेरिट दर की त्रि-दरीय संरचना के साथ प्रचालन, लगभग 28 प्रतिशत से 30 प्रतिशत तक; और (ग) छूट को कम करना।

जीएसटी की क्षमता: नवीनतम आपूर्ति और उपयोग तालिकाओं (2015-16) की मदद से जीएसटी संग्रहण की क्षमता का आकलन किया जा सकता है। हमने 2015 में जीएसटी पर राजस्व तटस्थ दर पर रिपोर्ट में उद्धृत मानक व्यापक दृष्टिकोण को अपनाया है। इसका सूत्र है:

$B = Y - E + M - X - [(1-e)(N+1)]$, जहां B संभावित जीएसटी आधार है; अन्य चर नीचे दी गई तालिका में वर्णित हैं। इस पूर्वधारणा में पूर्ण अनुपालन, कीमतों में जीएसटी का पूरा पास-थ्रू, एकल सकारात्मक दर के रूप में जीएसटी और निर्यात पर शून्य दर शामिल थी। नीचे दिए गए पूर्णांक महत्वपूर्ण नहीं हैं क्योंकि वे 2015-16 से संबंधित हैं, यह अनुपात बाद के वर्षों में भी मजबूत होने के लिए सत्यापित हैं।

2015-16 के लिए आपूर्ति और उपयोग तालिकाओं के उपयोग से जीडीपी के सापेक्ष जीएसटी संग्रहण अंतर का अनुमान (मान लाख करोड़ रुपए में हैं)

Y= मूल कीमतों पर आउटपुट	252.4	उपर्युक्त फार्मूला लागू करना, कर आधार, B	69.7
M= माल और गैर-कारक सेवाओं का आयात, छूट के लिए समायोजित	25.6	वर्तमान कीमतों पर जी.डी.पी.	137.7
X= माल और गैर-कारक सेवाओं का निर्यात, छूट के लिए समायोजित	23.7	जीएसटी की दर	14%
छूट मान (E) = (अप्रसंस्कृत कृषि उपज, सार्वजनिक प्रशासन और रक्षा, शिक्षा और स्वास्थ्य)	52.6	2015-16 में अनुमानित जीएसटी संग्रहण	9.8
छूट मान / कुल आउटपुट (e) = छूट अनुपात	0.21	जीएसटी से जीडीपी अनुपात: क्षमता का अनुमान	7.1%
अचल पूंजी निर्माण (N)	39.8	जीएसटी से जीडीपी अनुपात: चालू (क्षतिपूर्ति उपकरण की प्राप्तियों के बिना)	5.1%
मध्यवर्ती आउटपुट का मान (I)	126.8	जीडीपी के% के रूप में अंतराल	2.0%

संग्रहण दक्षता, जो अंतिम उपभोग व्यय और मानक दर के उत्पाद के लिए जीएसटी संग्रहण का अनुपात है और जीएसटी की दक्षता के माप का सार है, अब 50 प्रतिशत से नीचे है। उपर्युक्त अनुमानित क्षमता पर, यह लगभग 60 प्रतिशत होगा, जो कि उन्नत देशों के बेंचमार्क के आसपास है।

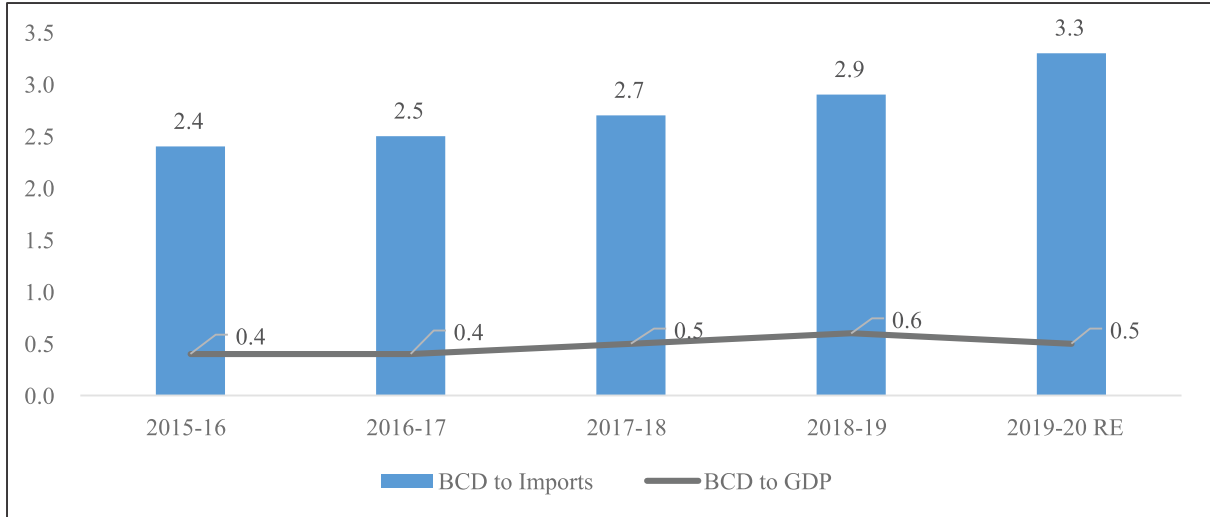
सीमा-शुल्क संरचना को सुव्यवस्थित बनाना

5.11 भारत की जटिल और बहु दर टैरिफ संरचना व्यापक और विस्तृत है। विश्व व्यापार संगठन के आंकड़ों के अनुसार, 2019 में भारत की मूल्यानुसार शुल्क संरचना में कुल टैरिफ लाइनों का 94 प्रतिशत

शामिल है और इसमें तिरपन मोस्ट फेवर्ड नेशन (एमएफएन) के लिए लागू दरें भी शामिल हैं, जो औसतन 18 प्रतिशत के साथ 0 से लेकर 150 प्रतिशत तक हैं। आबद्ध प्रशुल्क कुल टैरिफ लाइनों का 74 प्रतिशत है जो 0 से 300 प्रतिशत तक है। जबकि अभिहित एमएफएन प्रयुक्त दर व्यापार भागीदारों की तुलना में अधिक है, औसत प्रभावी सीमा-शुल्क दर कम है। अनुसंधान से पता चलता है कि एक सरल दर संरचना के साथ व्यापार उदारीकरण सहित सीमा शुल्क प्रक्रियाओं में सुधार और गैर-टैरिफ बाधाओं में कमी से राजस्व बढ़ सकता है।

5.12 2018-19 (चित्र 5.5) में भारत का मूल सीमा शुल्क संग्रहण जीडीपी का 0.6 प्रतिशत और इसके व्यापारिक आयातों का 2.9 प्रतिशत था।

चित्र 5.5: व्यापारिक आयात और जीडीपी के % के रूप में मूल सीमा शुल्क



स्रोत: संघीय बजट, वाणिज्य विभाग और एमओएसपीआई

टिप्पणी: 2019-20 के लिए बीसीडी संशोधित अनुमान है

5.13 नीतियों के निम्नलिखित मिश्रण से दक्षता हासिल करने से मध्यावधि में राजस्व पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा।

- (i) एमएफएन आधार पर ब्रॉड बैंडिंग औद्योगिक तैयार उत्पाद।
- (ii) एमएफएन आधार पर ब्रॉड बैंडिंग मध्यवर्ती औद्योगिक उत्पाद और औद्योगिक कच्चे माल।

(iii) वैश्विक मूल्य श्रृंखला-संबंधित निर्यातों को सुविधा प्रदान करने के प्रयोजनों के लिए आयातों की शून्य रेटिंग जारी रखना।

(iv) गैर-टैरिफ अवरोधों को व्यवस्थित करना और कम करना।

संघ सरकार द्वारा आय कराधान

5.14 प्रत्यक्ष करों में पिछले एक दशक में कर अनुपालन पर अनुकूल प्रभाव के साथ पर्याप्त सुधार किए गए हैं। हालाँकि, जबकि वैधानिक दरें कम कर दी गईं और स्लैब ऊपर की ओर संशोधित हो गए, तो छूटों और रियायतों की अधिकता आनुपातिक रूप से कम नहीं हुई। परिणामस्वरूप, विशेषकर असंगठित क्षेत्र में आय और अपवंचना की अंडर-रिपोर्टिंग के पर्याप्त सबूत हैं।

वैयक्तिक आयकर

5.15 गैर-कॉर्पोरेट संस्थाओं के लिए, वैयक्तिक आयकर के स्लैब और दरें लागू होती हैं। निम्नलिखित आँकड़े हाल के वर्षों के घटनाक्रम पर प्रकाश डालते हैं।

(i) 2011-12 से 2017-18 के दौरान वैयक्तिक आयकर के तहत निर्धारितियों के कर रिटर्न (विवरणियों) की संख्या लगभग 19 प्रतिशत की प्रवृत्ति दर से बढ़ी। इस सेगमेंट में कुल सकल आय में लगभग 18 प्रतिशत की वार्षिक दर से वृद्धि हुई है। वैयक्तिक आयकर से संग्रहण 16.6 प्रतिशत की वार्षिक दर से बढ़ा।

(ii) गैर-कॉर्पोरेट इकाइयों में अधिकांश वृद्धि, मूल्यांकन वर्ष 2012-13 से मूल्यांकन वर्ष 2019-20 तक के कारोबार की आय की घोषणा के अनुसार, 2.4 लाख रुपए से 5 लाख रुपए तक के आय वर्ग में हुई। तालिका 5.2 कर अपवंचना क्षेत्र के आसपास रिटर्न को एकसाथ जोड़ने का सुझाव देता है। संगठित क्षेत्र के बाहर बड़ी संख्या में वैयक्तिक स्वामित्व और भागीदारी हैं, जिनके प्रचालन और आय प्रवाह को प्रभावी रूप से ट्रैक नहीं किया गया है। अर्थव्यवस्था के बढ़ते औपचारीकरण और जीएसटी रिटर्न तथा बैंक लेनदेन से जानकारी जैसे साधनों की मदद से, कर प्रशासन उन्हें और अधिक प्रभावी ढंग से ट्रैक करने में सक्षम होना चाहिए। तालिका 5.2 यह भी दिखाती है कि कर-चुकाने वाले ब्रैकेट (5 लाख रुपए और उससे अधिक की आय) में रिटर्न की हिस्सेदारी में 7 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि हुई है, लेकिन उनकी आय में केवल मामूली वृद्धि हुई है।

तालिका 5.2 गैर-कॉर्पोरेट क्षेत्र की व्यावसायिक आय

श्रेणी (रुपयों में)	विवरणियों का %		आय में हिस्सा (%)	
	निर्धारण वर्ष: 2012-13	निर्धारण वर्ष: 2019-20	निर्धारण वर्ष: 2012-13	निर्धारण वर्ष: 2019-20
शून्य से ऊपर और 2.4 लाख तक	68.48	23.90	29.25	6.91
2.4 लाख से 5 लाख	22.21	59.38	20.92	42.48
5 लाख और उससे अधिक	9.32	16.72	49.83	50.60

स्रोत: राजस्व विभाग

(iii) इस सेगमेंट में घोषित आय का लगभग 59 प्रतिशत वेतन आय का था, जबकि 27 प्रतिशत बिजनेस व्यापार आय था।

(iv) इस खंड में रिटर्न दाखिल करने वाली 5.53 करोड़ व्यष्टियों में से 40.5 प्रतिशत ने कोई कर नहीं दिया। अन्य 53.2 प्रतिशत, जिनकी वार्षिक आय औसतन 5.6 लाख रुपए थी, प्रत्येक ने औसतन 22,538 रुपए का कर अदा किया, जिसका अर्थ है केवल 4 प्रतिशत की प्रभावी कर दर। कर संग्रहण में उनका योगदान लगभग 21 प्रतिशत था। शेष 6.3 प्रतिशत में वैयक्तिक आयकर के तहत कर संग्रहण का लगभग 79 प्रतिशत था। यह विषम परिदृश्य, छूट और कटौतियों की बहुतायत, प्रभावी निगरानी की कमी और कर स्लैब और दरों की संरचना के कारण उभरता है।

5.16 तालिका 5.3, जो विभिन्न देशों में उनकी कर दरों और प्रति व्यक्ति सकल राष्ट्रीय आय के साथ क्रय शक्ति समता की शर्तों पर प्रारंभिक कर स्तर प्रस्तुत करता है, यह दर्शाता है कि कुछ मायनों में, भारत का प्रारंभिक कर स्तर और कर की न्यूनतम दर, आम तौर पर प्रमुख विकासशील देशों की तुलना में तुलनीय और कई विकसित देशों की तुलना में कम है। कर व्यवस्था में स्थिरता लाने के लिए और करदाता के लिए अधिक पूर्वानुमेयता तथा बेहतर कर नियोजन सुनिश्चित करने के लिए कुछ समय तक प्रारंभिक सीमा को मौजूदा स्तर पर रखा जा सकता है।

तालिका 5.3: देशों के बीच कर व्यवस्था की तुलना

देश	न्यूनतम कर दर (%)	अधिकतम कर दर (%)	न्यूनतम प्रारंभिक सीमा स्तर (\$_पीपीपी)	2019 प्रति व्यक्ति जीएनआई (पीपीपी \$)	विश्व बैंक का वर्गीकरण (*)	2019 जीएनआई प्रति व्यक्ति, (वर्तमान यूएस \$)
संयुक्त राज्य	10.0	40.0	9275	65880	एचआई	65760
स्वीडन	20.0	25.0	56107	57300	एचआई	55840
ऑस्ट्रेलिया	19.0	45.0	12641	51560	एचआई	54910
नीदरलैंड	8.0	52.0	25042	59890	एचआई	53200
कनाडा	15.0	33.0	9084	50810	एचआई	46370
यूनाइटेड किंगडम	20.0	45.0	18373	48040	एचआई	42370
जापान	5.0	45.0	3815	44780	एचआई	41690
दक्षिण कोरिया	6.0	42.0	1710	43430	एचआई	33720
चीन	3.0	45.0	12000	16740	यूएमआई	10410
ब्राजील	7.5	27.5	10139	14850	यूएमआई	9130
दक्षिण अफ्रीका	18.0	45.0	12418	12630	यूएमआई	6040
इंडोनेशिया	5.0	30.0	12886	11930	यूएमआई	4050
श्रीलंका	4.0	24.0	9931	13230	एलएमआई	4020
भारत	5.0	30.0	11788	6960	एलएमआई	2130
जाम्बिया	25.0	37.5	8621	3580	एलएमआई	1450

स्रोत: हमारी गणना विभिन्न देशों के स्रोतों, आईएमएफ, ओईसीडी, विश्व बैंक पर आधारित है

टिप्पणी: यूएस और कनाडा जैसे देशों में प्रांतीय कर हैं, जो इस तालिका में परिलक्षित नहीं होते हैं।

(*) विश्व बैंक देश वर्गीकरण 2019 जीएनआई प्रति व्यक्ति वर्तमान यूएस \$, एटलस पद्धति पर आधारित है। निम्न आय (एलआई): < यूएस \$1,036; निम्न-मध्यम आय (एलएमआई): यूएस \$1036- यूएस \$4045; उच्च-मध्यम आय (यूएमआई): यूएस \$4,046- यूएस \$12,535; उच्च आय (एचआई): > यूएस \$12,535

5.17 जब भारत ने आय के प्रवेश स्तरों पर मध्यम कर दरों और प्रारंभिक सीमा का विकल्प चुना है, तो यह महत्वपूर्ण है कि कर आधार को ठीक से शामिल किया जाए। अनुलग्नक 5.2 यह स्पष्ट करता है कि कर आधार में सुधार की गुंजाइश है। यहां पर कर प्रशासन सुधार आयोग (टीएआरसी), 2013 की सिफारिशें और अधिक प्रासंगिक हो जाती हैं। प्रमुख अनुशासक निम्नलिखित से संबंधित हैं:

- (i) विभिन्न कर कानूनों के तहत विविध छूटों की समीक्षा करना।
- (ii) स्रोत (टीडीएस) पर कर कटौती और स्रोत पर कर संग्रहण (टीसीएस) से अधिक लेनदेन

के लिए प्रावधानों की व्याप्ति का विस्तार, जो लेखा सत्यापन को पीछे छोड़ देता है। यह कर अपवंचना के निवारक के रूप में कार्य करेगा और लेनदेन के स्तर पर हो कर के संग्रहण में सहायता करेगा।

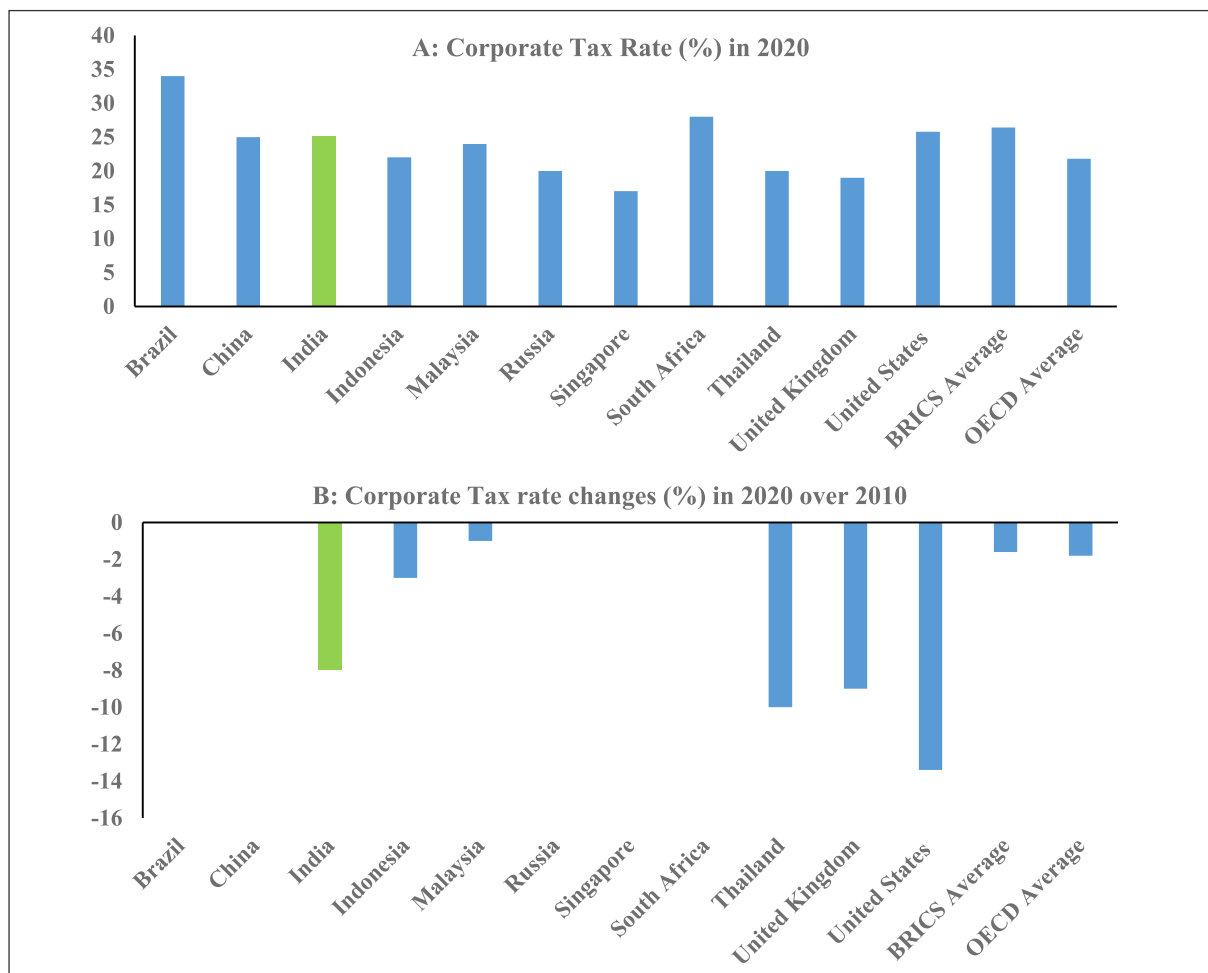
(iii) टीडीएस और टीसीएस में शामिल एजेंसियों तथा सूचना रोकने वाले करदाताओं और विविध वित्तीय लेनदेन के लिए सूचना प्रस्तुत करने वालों के बीच घनिष्ठ समन्वय से रिटर्न फाइल नहीं करने वाले निर्धारिती का पता लगाना सरल हो जाता है।

(iv) प्राधिकारियों द्वारा सामयिक स्पष्टीकरण और निष्पक्षता, वैधता और औचित्य के दृष्टिकोण से आदेशों की गुणवत्ता में सुधार से राजस्व परिणामों के बावजूद, विवादों को कमी आएगी। वर्तमान एकल-वर्ष लेखापरीक्षा के बजाय बहु-वर्षीय लेखापरीक्षा करने के लिए विचार किया जा सकता है।

निगम कर (कॉर्पोरेट कर)

5.18 जो कम्पनियां छूट (उपकर और अधिभार के बिना) का लाभ नहीं उठाती हैं, उन कंपनियों के लिए सितंबर 2019 में निगम कर की दर में सुधार से, 22 प्रतिशत की आधार दर करने से, भारत वैश्विक बेंचमार्क के अनुरूप - भारत की दर ब्रिक्स देशों और आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओईसीडी) के औसत के करीब हो गई है। भारत ने पिछले एक दशक में अपनी दरों में सबसे तेजी से सुधार किया है (चित्र 5.6)।

चित्र 5.6 क और ख: 2020 में देशों के कॉर्पोरेट टैक्स की दरें और 2010 से परिवर्तन



स्रोत: ओईसीडी

5.19 सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों के पास कुल कॉर्पोरेट लाभ का लगभग 18 प्रतिशत हिस्सा था और 2018-19 में कर देयता 15 प्रतिशत की थी। बहुराष्ट्रीय निगमों का भारत में कुल कॉर्पोरेट कर संग्रहण का 50 प्रतिशत से अधिक हिस्सा है। कंपनियों पर प्रभावी कर की दर, अधिभार और उपकर को मिलाकर, 2018-19 में 27.84 प्रतिशत थी। वैधानिक दर में 8 प्रतिशत अंकों की कमी (रियायतों के बिना काम करने वाली कंपनियों के लिए) पांच साल की सीमा में कर संग्रहण में सुधार कर सकती है। दो महत्वपूर्ण माध्यमों में शामिल हैं (क) निवेश पर कर-पश्चात रिटर्न में वृद्धि से निवेश, कुल लाभ और अन्य आय बढ़ सकती है, आर्थिक गतिविधि बढ़ सकती है और वैयक्तिक आयकर तथा अप्रत्यक्ष करों से राजस्व में वृद्धि हो सकती है और (ख) बहुराष्ट्रीय कंपनियों पर उनके लाभ को बाँटने वाले व्यवहार से निवर्तक प्रभाव। इन प्रभावों को

महसूस करने में समय लगेगा और 'व्यापार करने में आसानी' में सुधार के लिए पूरक सुधारों की आवश्यकता हो सकती है। इसके अलावा, 2017 में की गई कर-मुक्तता द्वारा उस अवधि के दौरान उछाल आना चाहिए।

5.20 2019 में कॉर्पोरेट कर की दर में कमी किए जाने के कारण जो राजस्व हानि हुई, वह सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.7 प्रतिशत थी। नए निवेश के प्रतिफल की बात की जाए तो अगले पांच वर्षों में, लाभ और आय से कर की दरों में कमी के सकारात्मक प्रभाव से, कर की दर में कमी से हुए राजस्व के नुकसान की क्षतिपूर्ति हो जाएगी।

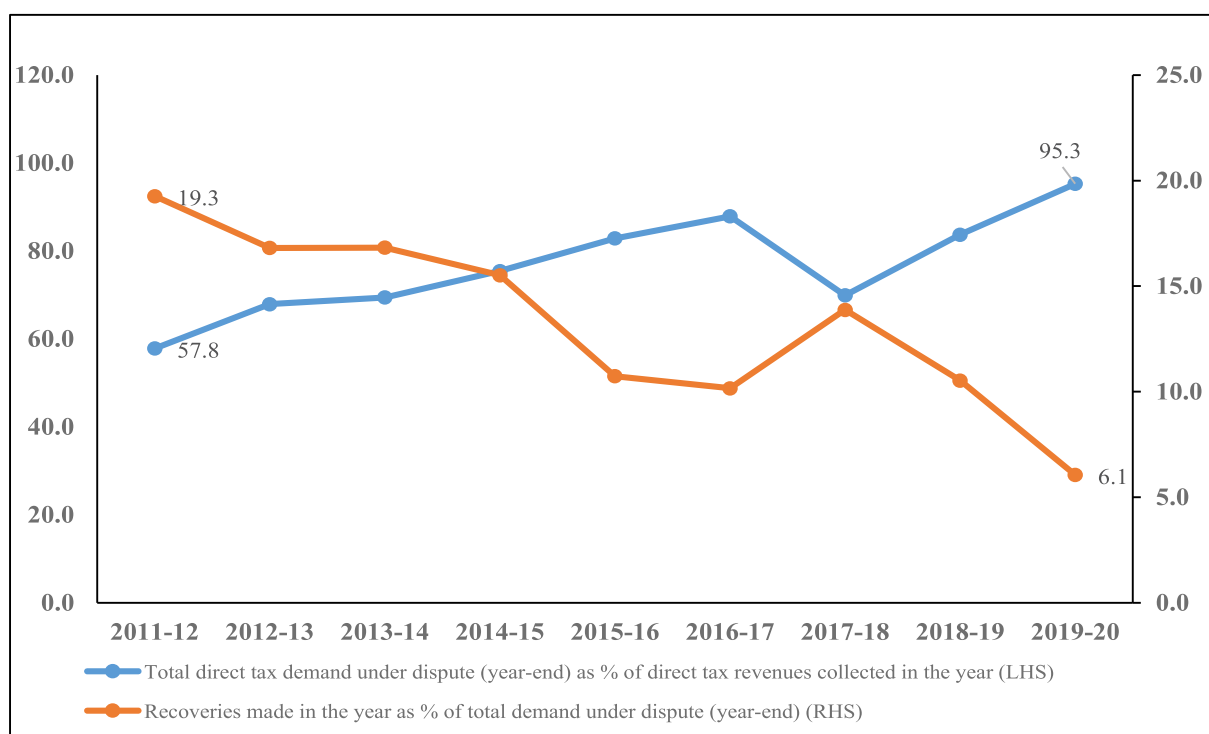
5.21 2014-15 और 2018-19 के बीच, संघ सरकार के जीडीपी अनुपात में प्रत्यक्ष करों में 0.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यह अगले पांच वर्षों में जारी रहना चाहिए, जो 2019-20 में कर नीति में बदलाव के लिए उपयुक्त रूप से समायोजित किया जाना चाहिए। अनुलग्नक 5.2 जो राष्ट्रीय खातों और कर रिटर्न डेटा को एक तर्कयुक्त ढांचे में देखता है, यह दर्शाता है कि कर संग्रहण में काफी सुधार कर प्रशासन में सुधार, छूट को सुव्यवस्थित करने और कर ब्रैकेट में अप्रयुक्त आय को शामिल करके किया जा सकता है। अनुलाभ के लिए दी गई रियायतों की भी समीक्षा करने की आवश्यकता है। उन्नत कर प्रशासन और नीतिगत बदलावों के माहौल के तहत, कुल मिलाकर, संघ के प्रत्यक्ष करों से प्राप्त राजस्व में मध्यावधि में, सकल घरेलू उत्पाद के 1.5 से 2 प्रतिशत अंकों में सुधार करने और अगले दशक में इससे आगे जाने की गुंजाइश है। प्रत्यक्ष कर संग्रहण में निरंतर सुधार, कर संरचना को अधिक प्रगति प्रदान करने के लिए अत्यावश्यक है।

प्रत्यक्ष करों में विवादों की बढ़ती घटना

5.22 मार्च 2020 के अंत में, विवादित प्रत्यक्ष कर मांग का स्टॉक 9.99 लाख करोड़ रुपए था (तालिका 5.4)। इसमें मार्च 2012 के अंत में 2.86 लाख करोड़ रुपए के स्तर से 16.3 प्रतिशत की प्रवृत्ति विकास दर से वृद्धि हुई थी। चित्र 5.7 से पता चलता है कि यह स्टॉक, 2019-20 में प्रत्यक्ष कर संग्रहण के 95 प्रतिशत से अधिक था। इसके विपरीत, विवाद के तहत मांग से, कुल वसूली 3.7 प्रतिशत की मामूली प्रवृत्ति दर से बढ़ी। कर कानून पर व्यापार और उद्योग के साथ बातचीत (नवंबर 2016) करने के लिए उच्च-स्तरीय समिति (एचएलसी) ने कई मामलों का उल्लेख किया जहां एक ही मुद्दे पर विभिन्न अधिकारिताओं में अलग-अलग विचार लिए गए थे। इसने अनुशंसा की कि व्याख्या के सभी मामलों को स्पष्ट करने के लिए केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) और केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) में उच्चतम स्तर पर एक निकाय होना चाहिए ताकि अधिकारिताओं में संगति और एकरूपता हो। एचएलसी ने यह भी सिफारिश की कि डेटा को मामले के आधार पर बनाए रखा जाना चाहिए। इसने कहा है कि हर मामला जहां कोई आकलन आदेश विवाद का विषय बन जाता है, उसे संबंधित राजस्व अधिकारी के विवरण के साथ

न्यायनिर्णयन के हर स्तर पर दर्ज किया जाना चाहिए ताकि मामले का विश्लेषण किया जा सके, भविष्य के लिए सबक सीखा जा सके और संबंधित अधिकारी के कार्य-निष्पादन की रिपोर्ट में प्रतिपुष्टि की जा सके।

चित्र 5.7: विवादित कर मांग बनाम प्रत्यक्ष कर संग्रहण का स्टॉक



स्रोत: केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड

5.23 तालिका 5.4 यह भी दर्शाती है कि विभागीय अपीलीय तंत्र के स्तर पर लंबित मामले, तेजी से विवादित कर मांगों का एक बड़ा हिस्सा बनते जा रहे हैं। विवादाधीन कर राशियों के स्टॉक में रुझान देखने और प्रत्यक्ष कर संग्रहण की पृष्ठभूमि के समक्ष ऐसी विवादित राशियों की वार्षिक वसूली को देखकर ऐसा लगता है कि कर विवाद उत्तरोत्तर सरकार के लिए एक हारी हुई लड़ाई बन रही हैं।

5.24 इसके लिए राजस्व परिणामों की परवाह किए बिना तत्काल एक विभागीय समाधान की आवश्यकता है। अधिकारियों द्वारा समय पर स्पष्टीकरण और संदेह को दूर करना; निष्पक्षता, वैधता और औचित्य के दृष्टिकोण से पारित आदेशों की गुणवत्ता की समीक्षा और उसमें सुधार; और मौजूदा एकल-वर्ष लेखापरीक्षा की बजाय बहु-वर्ष लेखापरीक्षा करने से विवादों की उत्पत्ति को रोकने में मदद मिलेगी।

तालिका: 5.4: विवाद के अंतर्गत प्रत्यक्ष कर मांग में वृद्धि

वर्ष	विवादाधीन कुल प्रत्यक्ष कर- वर्ष अंत (करोड़ रु.)	विभिन्न स्तरों पर लंबित मामले का प्रतिशत				कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण (लाख करोड़ रु.)
		सीआईटी (ए)	आईटीएटी	एचसी/एससी	अन्य	
2011-12	2.86	44.5	37.0	7.9	10.6	4.94
2012-13	3.80	51.6	31.0	5.0	12.3	5.59
2013-14	4.43	54.2	31.8	5.0	9.0	6.39
2014-15	5.25	53.4	30.7	7.9	8.0	6.96
2015-16	6.15	60.2	24.9	10.8	4.0	7.42
2016-17	7.47	60.5	24.1	11.6	3.7	8.50
2017-18	7.00	58.3	25.4	12.7	3.5	10.02
2018-19	9.53	65.6	21.0	9.6	3.8	11.38
2019-20	9.99	69.3	17.6	9.0	4.0	10.49

स्रोत: केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड

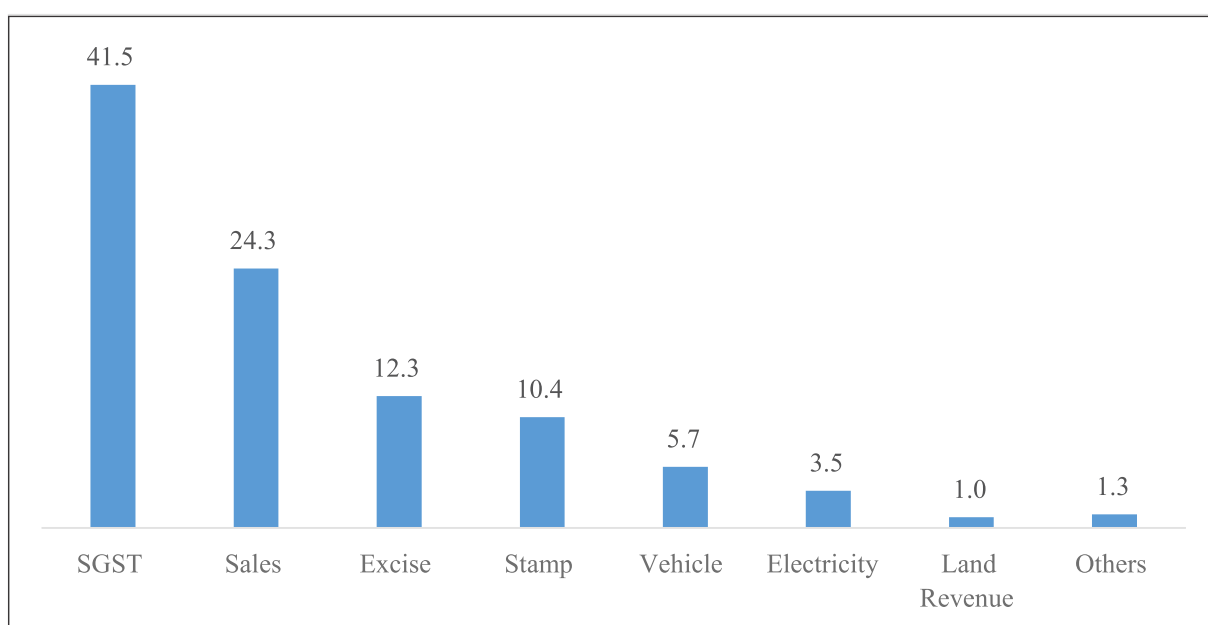
टिप्पणी: सीआईटी(ए) – आयकर आयुक्त (अपील); आईटीएटी – आयकर अपीलीय न्यायाधिकरण; एचसी – उच्च न्यायालय; एससी – उच्चतम न्यायालय

राज्य स्तर पर गैर-जीएसटी कर

5.25 राज्य के कर राजस्व का लगभग 41.5 प्रतिशत जो राज्य जीएसटी (एसजीएसटी) के तहत सम्मिलित कर लिया गया है, संघ और राज्य सरकार की पूल कराधान शक्तियों के तहत है (चित्र 5.8)। वैट के पेट्रोलियम घटक, एक अन्य 17 प्रतिशत को जीएसटी परिषद के एक निर्णय द्वारा उस पूल के तहत लाया जा सकता है। जीएसटी के तहत पेट्रोलियम को शामिल करने से महत्वपूर्ण पेट्रोलियम इनपुट के साथ माल पर प्रपाति प्रभाव को कम किया जा सकता है, लेकिन इसके संक्रमणकालीन राजस्व प्रभाव हो सकते हैं। पेट्रोलियम वैट आमतौर पर 2016-17 की अपनी उच्च दरों से कम हो गया है; परन्तु फिर भी इसकी रेंज अभी भी काफी बड़ी है। विद्युत शुल्क, एक अन्य कर जिसे जीएसटी के तहत संभावित रूप से शामिल किया जा सकता है की दरें, आम तौर पर 15 प्रतिशत से कम हैं, लेकिन राज्यों में यह व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न हैं। सात राज्यों में, विद्युत शुल्क से वसूली 2018-19 में शून्य थी, जबकि अन्य आठ राज्यों में, इसका हिस्सा 1 प्रतिशत से भी कम था, और शेष तेरह राज्यों में, कर राजस्व में विद्युत शुल्क से संग्रहण का औसत अंश 4.6 फीसदी था।

5.26 राज्यों के राजस्व वृद्धि का एक महत्वपूर्ण हिस्सा वस्तुतः या संभवतः जीएसटी से जुड़ा हुआ है। राज्यों को, वैट तथा जीएसटी संग्रहण के लिए अपने क्षेत्र की ताकत और अवसंरचना के अनुरूप जीएसटी आधार के विस्तार और अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए प्रयास बढ़ाने की आवश्यकता होगी। राज्यों को भी स्टाम्प ड्यूटी जैसे करों से अधिक संसाधन जुटाने की पहल को बढ़ाकर अपने कर आधार को विस्तारित करना चाहिए। बाद वाली बात आगामी चर्चा का केंद्र-बिंदु है।

चित्र 5.8: राज्यों के स्वयं के कर राजस्व में करों का प्रतिशत हिस्सा: 2018-19



स्रोत : राज्यों के वित्त लेखा, सीएजी

स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क

5.27 संविधान संघ और राज्यों के बीच स्टाम्प शुल्क दरों को तय करने की जिम्मेदारी को विभाजित करता है। हालांकि, यह उस राज्य द्वारा एकत्र और रखा जाता है जहां यह लिखत कार्यान्वित हुई है। संघ सरकार का भारतीय स्टाम्प (शेयर बाजार, समाशोधन निगम और निक्षेपागार के माध्यम से स्टाम्प शुल्क का संग्रहण) नियम, 2019, जुलाई 2020 से लागू हुआ। नए नियमों ने स्टाम्प शुल्क व्यवस्था को व्यवस्थित करने की कोशिश की, वित्तीय प्रतिभूतियों के क्षेत्र में तकनीकी परिवर्तनों को पहचाना और एक केंद्रीकृत तंत्र प्रदान किया जिसके तहत एक स्थल पर एक एजेंसी (जो कि स्टॉक एक्सचेंज या स्टॉक एक्सचेंज द्वारा अधिकृत क्लियरिंग कॉर्पोरेशन द्वारा या डिपॉजिटरी के माध्यम से होता है) द्वारा एक स्थान पर स्टाम्प शुल्क एकत्र किया जाना है।

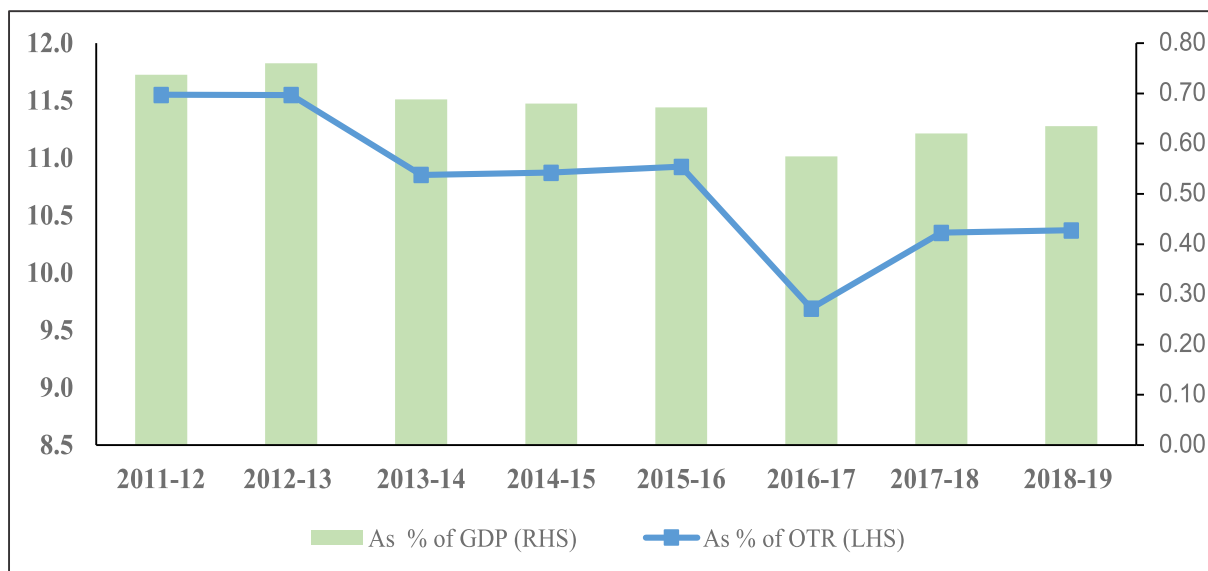
5.28 अतीत में, भारत की स्टाम्प शुल्क दरें असाधारण रूप से उच्च थीं, जो सामान्यतः 10 प्रतिशत से ऊपर थीं, जबकि दुनिया के अधिकांश देशों में दरें 5 प्रतिशत¹ से कम हैं। इसके कारण संपत्ति मूल्यों की अल्प-घोषणा हुई, और संपत्ति करों और पूंजीगत लाभ करों का कम संग्रहण हुआ। कई राज्यों ने स्टाम्प शुल्क दरों को संशोधित कर 5 प्रतिशत या उससे नीचे कर दिया है। अधिकांश राज्यों ने भूमि और संपत्ति के रिकॉर्ड को भी डिजिटल कर दिया है। अनुसंधान ने इंगित किया है कि यद्यपि भारत में स्टाम्प शुल्क युक्तिकरण नीति, हाउसिंग मार्केट की दक्षता में सुधार कर सकती है, परन्तु यह स्टाम्प शुल्क राजस्व संग्रहण में वृद्धि नहीं कर सकती है क्योंकि प्रति व्यक्ति आय पर असर डालने वाली अन्य नीतियां भी राजस्व संग्रहण को बेहतर बनाने में भूमिका निभाती हैं।² चित्र 5.9 से पता चलता है कि 2011-2019 के दौरान जीडीपी के प्रतिशत के अनुसार, स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क संग्रहण और राज्यों के कर राजस्व में गिरावट आई।

5.29 चित्र 5.10 से पता चलता है कि कई अमीर राज्य, जिन्हें सम्पत्ति का अत्यधिक लेनदेन करने के लिए जाना जाता है, स्टाम्प और पंजीकरण से प्राप्ति के मामले में औसत से पीछे हैं। शोधकर्ताओं, आर्थिक सर्वेक्षण 2017-18 और सीएजी द्वारा स्टाम्प और पंजीकरण विभागों की लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित सबसे महत्वपूर्ण मुद्दों में से एक है पंजीकरण में संपत्ति का लगातार अल्पमूल्यन। आर्थिक सर्वेक्षण में कहा गया है कि राज्य सरकारों द्वारा तय की गई भूमि का मार्गदर्शन मूल्य या उचित मूल्य, जिस पर संपत्ति पंजीकृत की जाती है, वह भूमि के बाजार मूल्य से काफी कम होती है। सैंपल क्रॉस-चेक करने पर, सीएजी ने बताया कि सरकारों को राजस्व का नुकसान दस्तावेजों के गलत मूल्यांकन, संपत्ति के अल्पमूल्यन, स्टाम्प शुल्क पर अल्प उद्ग्रहण (लेवी) और पंजीकरण शुल्क तथा अन्य अनियमितताओं के कारण होता है।

¹ अल्म, जे. एनेज़, पी., एंड मोदी, ए. 2004. स्टैम्प ड्यूटीज़ इन इंडियन स्टेट्स: ए केस फॉर रिफॉर्म। विश्व बैंक की नीति और अनुसंधान कार्य पत्र 3413

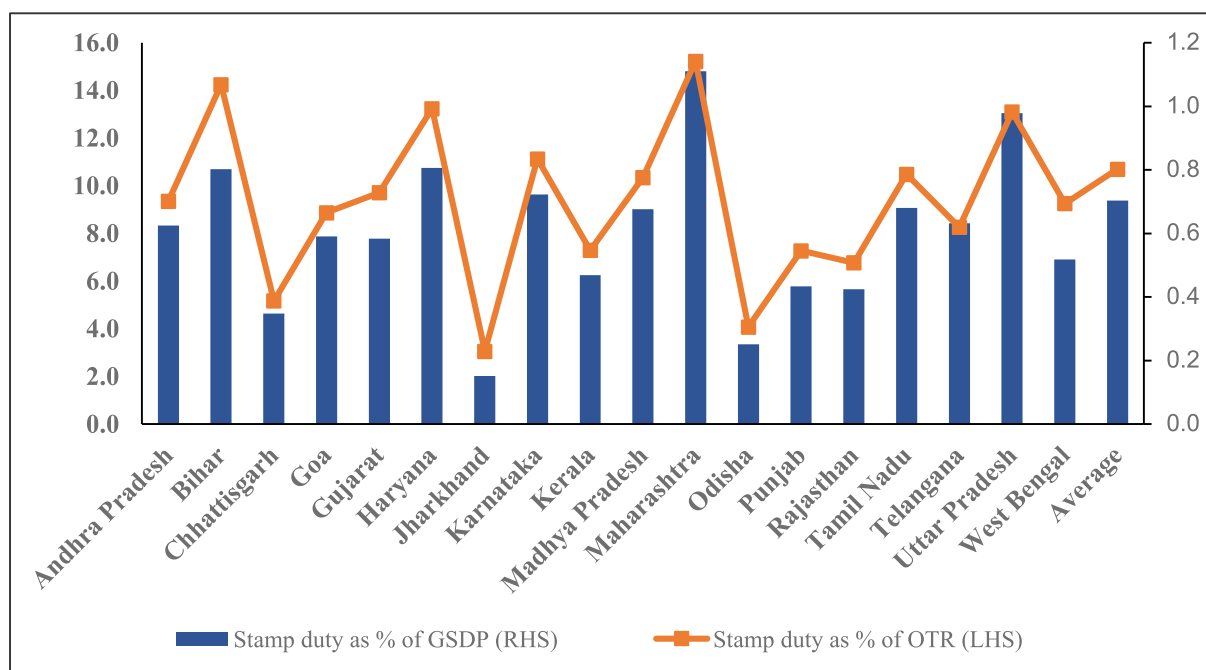
² मुखर्जी, विवेकानंद, 2013 "भारतीय राज्यों में स्टाम्प शुल्क राजस्व के निर्धारक", दक्षिण एशियाई जर्नल ऑफ मैक्रोइकॉनॉमिक्स एंड पब्लिक फाइनेंस, 2 (1): 33-58 सेज प्रकाशन

चित्र 5.9: जीडीपी के प्रतिशत के रूप में सभी राज्यों के स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण शुल्क संग्रहण और राज्यों का स्वयं का कुल कर राजस्व



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखा, सीएजी और एमओएसपीआई

चित्र 5.10: जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में सामान्य राज्यों का स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण शुल्क का संग्रहण और स्वयं का कर राजस्व



स्रोत: राज्यों के वित्त लेखा, सीएजी

5.30 ऐसे कई तरीके हैं जिनके माध्यम से राज्य सरकारें संपत्तियों की बाजार कीमतों और उनके उचित मूल्यों के बीच के अंतर का प्रति परीक्षण (क्रॉस-चेक) कर सकती हैं। एक उपयोगी स्रोत नेशनल हाउसिंग बैंक का 'रेजिडेक्स' हो सकता है, जो सम्पूर्ण भारत के पचास शहरों में आवास संपत्तियों की गणना के लिए एक 'शहरी आवास मूल्य सूचकांक' है जो प्राथमिक ऋणदाता संस्थानों से एकत्र किए गए मूल्यांकन डेटा का उपयोग करता है और आधिकारिक एजेंसियों से एकत्र किए गए पंजीकरण डेटा के अलावा निर्माणाधीन संपत्तियों के लिए बाजार सर्वेक्षण के माध्यम से डेटा एकत्र करता है। एक अन्य उपयोगी क्रॉस-चेक निजी रियल एस्टेट पोर्टल्स का डेटा हो सकता है, जिसमें राज्यों में प्रचुर संपत्ति लेनदेन मौजूद हैं। ये पोर्टल विभिन्न स्थानों पर विभिन्न प्रकार की संपत्तियों के लिए विभेदित मूल्य भाव बताते हैं।

5.31 यह अनुशांसा की जाती है कि राज्यों को लेनदेन के पंजीकरण के साथ कम्प्यूटरीकृत संपत्ति रिकॉर्ड को एकीकृत कर दिया जाना चाहिए। अनुसंधान ने इंगित किया है कि कम्प्यूटरीकृत पंजीकरण प्रणाली ने स्वामियों के लिए लेनदेन की लागत कम कर दी है।³ यह महत्वपूर्ण है कि राज्य सरकारों को संपत्ति के मूल्यांकन की पद्धति को कारगर बनाना चाहिए ताकि मूल्यों के नियमित और वास्तविक अपडेट प्राप्त हो सकें, जो बाजार मूल्यों के करीब हो और संपत्ति पंजीकरण से अधिक राजस्व प्राप्त हो सके। इससे सरकार के तृतीय स्तर पर संपत्ति कराधान में भी मदद मिलेगी, जिस पर बाद के खंडों में और अध्याय 7 में विचार किया गया है, हालांकि इसके लिए स्थानीय प्रशासनिक क्षमता में सुधार के लिए अधिक प्रयास की आवश्यकता होगी।

तृतीय स्तर – संपत्ति कर और वृत्तिक कर

5.32 स्थानीय सरकारों को सशक्त बनाने पर इस रिपोर्ट के अध्याय 7 में देश में संपत्ति कर ढांचे को चित्रित किया गया है। संपत्ति कराधान का डिजाइन पर, सामान्य रूप से लाभ सिद्धांत और भुगतान क्षमता सिद्धांत के आधार पर तर्क दिया जाता है, जिसे वित्तीय बचत के लिए हतोत्साहित करने की संभावना से सुरक्षा करनी होती है, जो वर्तमान भारतीय संदर्भ में महत्वपूर्ण है। आवास और वाणिज्यिक संपत्ति के व्यापक कराधान को डिजाइन करना महत्वपूर्ण है, इस तरह से यह राजस्व-उत्पादक और प्रगतिशील, दोनों है। यह खंड आवास के कराधान पर चर्चा करता है, जिस पर उपलब्ध सर्वेक्षण डेटा अनुमान लगाने की गुंजाइश देता है।

³ डाइनिंगर, क्लॉस और गोयल, अपराजिता, 2012; गोंग डिजिटल: भारत में भूमि पंजीकरण कम्प्यूटरीकरण के क्रेडिट प्रभाव। पॉलिसी रिसर्च वर्किंग पेपर; संख्या डब्ल्यू पी एस 5244 वाशिंगटन डीसी, विश्व बैंक समूह

स्थानीय सरकार के स्तर पर आवास कर सम्भावना का अनुमान

5.33 आर्थिक सर्वेक्षण 2017-18 का अनुमान है कि चुनिंदा पांच राज्यों (आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, केरल, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश) की सम्भावना के सापेक्ष ग्रामीण क्षेत्रों में आवास कर का संग्रहण लगभग 20 प्रतिशत था। इसने जनगणना 2011 से आवास डेटा, 'भारत में पेयजल, सफाई, स्वच्छता और आवास की स्थिति' पर राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) के उनसठवें दौर (जुलाई-दिसंबर 2012) की रिपोर्ट, व्यापक रूप से रियल एस्टेट वेबसाइटों से मकानों के आकार और उनके मूल्यों पर ऑनलाइन डेटा, और केंद्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) के प्लिंथ क्षेत्र निर्माण दर के आंकड़ों का उपयोग किया। सर्वेक्षण में दो लिविंग रूम वाले परिवारों के लिए संपत्ति के मूल्य का 0.1 प्रतिशत, तीन से पांच कमरे वाले परिवारों के लिए 0.2 प्रतिशत और पांच से अधिक कमरों वाले 0.3 प्रतिशत परिवारों के लिए कर दरों का अनुमान लगाया गया।

5.34 आंशिक रूप से आर्थिक सर्वेक्षण में दिए गए दृष्टिकोण के आधार पर, हमने 'भारत में पेयजल, सफाई, स्वच्छता और आवास की स्थिति' पर राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) के उनसठवें दौर की रिपोर्ट जो जुलाई-दिसंबर 2018 (डीडब्ल्यूएसएचएच 2018) में सम्पन्न हुई, से इकाई स्तर के आंकड़ों का उपयोग करते हुए सभी राज्यों के लिए अलग से ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के लिए आवास कर सम्भावना का अनुमान लगाने का प्रयास किया। विस्तृत चरणबद्ध प्रक्रिया निम्नानुसार थी:

चरण 1: डीडब्ल्यूएसएचएच 2018 के इकाई स्तर के आंकड़ों से, घरों के आकार का अनुमान लगाया गया था। घर के फर्श क्षेत्र का अलग-अलग आकार - एक कमरे, दो कमरे, तीन कमरे, चार कमरे, पांच कमरे और छह और अधिक कमरे वाले के घरों के लिए अलग-अलग अनुमान लगाया गया था।

चरण 2: 2011-12 के लिए फर्श क्षेत्र का 1,900 रुपए प्रति वर्ग फुट का मूल्य सीपीडब्ल्यूडी 2019-लागत सूचकांक के प्लिंथ क्षेत्र दर के आधार पर 20 प्रतिशत बढ़ाया गया था। इसके परिणामस्वरूप, 2019 के लिए, सभी राज्यों के लिए समान रूप से फर्श क्षेत्र का मूल्य एक समान 2,280 रुपए प्रति वर्ग फुट मान लिया गया था।

चरण 3: कर आधार प्राप्त करने के लिए सभी राज्यों के लिए समान रूप से औसतन चरण 1 में 2,280 रुपए में अनुमानित वर्ग फुट में क्षेत्रफल को गुणा करके घरों का कुल मूल्य अनुमानित किया गया था।

चरण 4: आर्थिक सर्वेक्षण 2017-18 द्वारा अपनाई गई दर पर ही आवास कर की दरें मान ली गईं, जो एक कमरे वाले घरों के लिए 0 प्रतिशत, दो कमरों के लिए 0.1 प्रतिशत, तीन, चार, पांच कमरों के

लिए 0.2 प्रतिशत और 6 और उससे ज्यादा के कमरों के लिए 0.3 प्रतिशत है। कर सम्भावना का अनुमान चरण 3 में गणना के अनुसार संबंधित कर आधारों के साथ कर दरों को गुणा करके लगाया गया था।

5.35 2019 की कीमतों में इस पद्धति से निकाले गए आवास कर संग्रहण की सम्भावना का समग्र मूल्यांकन ग्रामीण क्षेत्रों के लिए 42,160 करोड़ रुपए और शहरी क्षेत्रों के लिए 23,184 करोड़ रुपए है। ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में आवास क्षेत्र के प्रति वर्ग फुट के समान मूल्यांकन को लागू करने से शहरी क्षेत्रों में सम्भावना को कम करके आंका जा सकता है। ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों के लिए 2019 में राज्य-वार अनुमानित आवास कर सम्भावना अनुलग्नक 5.3 पर है। संपत्ति करों पर अनुशंसा अध्याय 7 में की गई है। आशा है कि कानून में बदलाव और स्थानीय सरकारों को एक फ्लोर से नीचे कर लगाने (वर्तमान सीमा की अपेक्षा) के लिए लचीलापन प्रदान करने से हम राजस्व वृद्धि की उम्मीद कर सकते हैं।

वृत्तिक कर को युक्तिसंगत बनाना

5.36 वृत्तिक कर लगाने की राज्य विधानमंडल की शक्ति को संविधान के अनुच्छेद 276 से लिया गया है जिसे सातवीं अनुसूची की सूची II - राज्य सूची की प्रविष्टि 60 के साथ पढ़ा जाता है। अनुच्छेद 276 में कहा गया है कि किसी को भी किसी भी राज्य या किसी स्थानीय प्राधिकरण को उस राज्य के भीतर व्यवसाय कर के रूप में 2,500 रुपए से अधिक का भुगतान करने की आवश्यकता नहीं होगी। 50 रुपए प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष की प्रारंभिक कर सीमा 1950 में 250 रुपए और बाद में 1988 में संविधान (साठवां संशोधन) अधिनियम, 1988 से बढ़ाकर 2,500 रुपए कर दी गई। वर्तमान में, इक्कीस राज्य व्यवसाय कर लगा रहे हैं। कुछ राज्यों में, लेवी आम तौर पर किसी भी रोजगार या किसी भी वृत्ति में लगे सभी व्यक्तियों पर लागू होती है जबकि अन्य में, यह केवल उल्लिखित वृत्तियों के लिए है। कुछ राज्यों में, कर राज्य द्वारा लगाया और एकत्र किया जाता है, लेकिन दूसरों में, नगर निकाय भी राज्य विधान के तहत कर लगाते हैं और एकत्र करते हैं।

5.37 एफसी-XI ने कहा कि राज्यों को या तो स्थानीय सरकारों के संसाधनों के पूरक के लिए कर लगाना चाहिए या उन्हें यह कर लगाने के लिए अधिकार दिया जाना चाहिए, और संविधान के तहत निर्धारित सीमा के नजदीक लाने के लिए दरों में उपयुक्त संशोधन करना चाहिए। इसके अलावा, यह अनुशंसा की गई कि 1988 में तय की गई सीलिंग को उचित रूप से बढ़ाया जाना चाहिए और संसद को हर बार संविधान में संशोधन किए बिना सीलिंग को संशोधित करने का अधिकार दिया जाना चाहिए। एफसी-XII ने वृत्तिक कर पर सीलिंग बढ़ाने के लिए राज्य वित्त आयोगों द्वारा दिए गए सुझाव का समर्थन किया। एफसी-XIV ने सीलिंग को 2,500 रुपए से बढ़ाकर 12,000 रुपए प्रति वर्ष करने की सिफारिश की। इसने यह भी सिफारिश

की कि संविधान के अनुच्छेद 276 (2) में सीमा बढ़ाने और सीमाएं लागू करने की शक्ति संसद को सौंपने के लिए संशोधन, इस प्रतिवाद के साथ किया जा सकता है कि यह सीमा वित्त आयोग की अनुशंसाओं के भीतर होनी चाहिए।

5.38 संसद को वृत्तिक कर की सीमा निर्धारित करने की शक्ति देने का कारण यह था कि राज्यों के पास वृत्तिक कर के नाम पर दूसरा आयकर लगाने के लिए असीमित शक्ति नहीं होनी चाहिए। भारत के संविधान में निम्नलिखित संशोधन राज्यों को वृत्तिक कर से राजस्व बढ़ोतरी सुनिश्चित करने और सीमा निर्धारण में संघ सरकार के अत्यधिक सशक्तिकरण के विरुद्ध जाँच करने के लिए पर्याप्त होगा:

1. अनुच्छेद 276 के खंड (2) में, "प्रतिवर्ष दो हजार और पांच सौ रुपए" शब्दों के स्थान पर "संसद द्वारा कानून के अनुसार निर्दिष्ट राशि" प्रतिस्थापित किया जा सकता है।
2. संविधान के अनुच्छेद 276 में, खंड (2) के बाद, निम्नलिखित प्रावधान सम्मिलित किए जाएंगे:

“बशर्ते कि कोई भी विधेयक या संशोधन जो इस राशि को लागू या परिवर्तित करता है, उसे इस आशय के लिए वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसरण में की गई राष्ट्रपति की अनुशंसा के सिवाय संसद के किसी भी सदन में पेश या स्थानांतरित नहीं किया जाएगा।”

“बशर्ते यह भी कि खंड (2) में ऐसा कुछ भी निहित नहीं है, जिसका अर्थ लगाया जाए कि संसद को विभिन्न राज्यों के वृत्तियों, व्यापारों, पेशे और रोजगार पर कर के रूप में देय राशि पर अलग-अलग सीमाएं निर्धारित करने की शक्तियां दी गई हैं।”

5.39 चूंकि वित्त आयोग राष्ट्रपति को अपनी सिफारिशें देता है, अतः यह संवैधानिक रूप से उचित होगा कि वृत्तिक कर की सीमा को बदलने की अनुशंसा वित्त आयोग द्वारा राष्ट्रपति को की जाए।

5.40 इस सीलिंग को संशोधित करने का सबसे सरल तरीका यह है कि 1988 की सीलिंग के वास्तविक मूल्य को संरक्षित करने के लिए, इसे इन बीते वर्षों में संचित मुद्रास्फीति पर अनुक्रमित किया जाए। यह इस अवधि के दौरान होने वाली वृत्तिक आय में वास्तविक वृद्धि के लिए समायोजित नहीं होगा, अपितु केवल संचयी मुद्रास्फीति को दोषरहित करेगा। केवल मुद्रास्फीति में त्रुटि-शोधन करने से और अंतर्निहित आय में वृद्धि पर विचार न करके, वृत्तिक कर द्वारा आयकर को दोहराने की संभावित आलोचना का सामना करना पड़ सकता है। प्रत्येक वर्ष के लिए अंतर्निहित जीडीपी अपस्फीति से गणना की गई मुद्रास्फीति द्वारा 2,500 रुपए की वार्षिक सीलिंग को बढ़ाकर इस सूचकांक को बनाने का प्रयास किया गया है। इस पद्धति से, 1988 में 1988 की कीमतों पर निर्धारित 2,500 रुपए के वार्षिक वृत्तिक कर की सीलिंग, 2019-20 की कीमतों पर लगभग 18,000 रुपए होने का अनुमान है।

5.41 इसका मतलब यह है कि निर्धारितियों की समान संख्या होने के बावजूद, केवल तर्कसंगत आधार पर दरों के निर्धारण द्वारा भारत में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संगृहीत वृत्तिक कर के सात गुना से अधिक बढ़ने की क्षमता है।

अनुशासनों का सारांश

5.42 महामारी ने अल्पावधि से मध्यावधि में दो प्रतिस्पर्धी विचारों को जन्म दिया है। सर्वप्रथम, संघ और राज्य सरकारों को स्वास्थ्य सुविधाओं और चिकित्सा के बुनियादी ढांचे, आय सृजन कार्यक्रमों और आर्थिक पुनरुद्धार के लिए राजकोषीय सहायता के लिए बढ़ती मांग के लिए लगातार बड़े पैमाने पर संसाधनों की आवश्यकता है। दूसरे, आर्थिक कार्यक्रमों में तेज संकुचन ने राजस्व संग्रहण विशेषकर कर राजस्व पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है। इस विकट वित्तीय स्थिति को अध्याय 2 में 'कैची प्रभाव' के रूप में वर्णित किया गया है। अनुमानित कर अंतराल की सम्पूर्ण पूर्ति करने से 2019-20 की मध्यावधि में कर-जीडीपी अनुपात में वर्तमान 16 प्रतिशत के स्तर में 5 प्रतिशत अंक का सुधार हो सकता है। परन्तु यह केवल शासन के तीनों स्तरों में कर प्रशासन के महत्वपूर्ण सुधार से ही होगा। कर अंतर को समाप्त करने के लिए प्रशासनिक/प्रचालनीय, दोनों और कर नीति संबंधित परिवर्तन अपेक्षित हैं। आगामी खंड में, हमारी अनुशासनाएं तीन भागों में व्यवस्थित हैं; (क) प्रशासनिक / प्रचालनीय परिवर्तन, (ख) कर नीति में परिवर्तन और (ग) अन्य परिवर्तन जो पूरी क्षमता हासिल करने में मदद करेंगे।

प्रशासनिक/प्रचालनीय परिवर्तन

(i) जीएसटी के आईटी प्लेटफॉर्म को जीएसटी रिटर्न दाखिल करने की समयसीमा के साथ तत्काल परिशोधित किया जाना चाहिए और इसका अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए, जिससे निर्बाध चालान-मिलान और धोखाधड़ी की पहचान हो सके। इससे कारोबार, आउटपुट जीएसटी, इनपुट टैक्स क्रेडिट और निवल संग्रहण पर सुसंगत आंकड़ों का नियमित प्रवाह भी सुसाध्य होगा ताकि संवीक्षा, विश्लेषण और नीति पर प्रतिपुष्टि देने में सुविधा हो सके।

(पैरा 5.8 से 5.10)

(ii) जीएसटीएन से इकाई स्तर की जानकारी से प्रत्यक्ष करों का व्यापक विस्तार करने में मदद मिलनी चाहिए। कर अधिकारियों द्वारा तकनीकी बाधाओं को दूर करने और कर सूचना प्रणाली को कुशलता से संचालित करने की आवश्यकता है। (संघ और राज्यों द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.8 से 5.10 और अनुलग्नक 5.1)

(iii) राज्यों को, वैट तथा जीएसटी संग्रहण के लिए अपने क्षेत्र की ताकत और अवसंरचना के अनुरूप जीएसटी आधार के विस्तार और अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए प्रयास बढ़ाने की आवश्यकता होगी। (राज्यों द्वारा कार्रवाई)

(पैरा 5.26)

(iv) जीएसटी रिटर्न, औपचारिक लेनदेन की बढ़ती संख्या और बैंक लेनदेन के अनुगमन की जानकारी की मदद से, प्रत्यक्ष कर प्रशासन को व्यक्ति स्वामित्व और साझेदारी को और अधिक प्रभावी रूप से ट्रैक करना चाहिए। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.15)

(v) टीडीएस और टीसीएस में शामिल एजेंसियों तथा सूचना रोकने वाले करदाताओं और विविध वित्तीय लेनदेन के लिए सूचना प्रस्तुत करने वालों के बीच घनिष्ठ समन्वय से रिटर्न फाइल नहीं करने वाले निर्धारित का पता लगाना सरल हो जाता है। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.17)

(vi) वेतनभोगी आय पर आयकर की अत्यधिक निर्भरता को कम करने के लिए, टीडीएस और टीसीएस से संबंधित प्रावधानों के कवरेज का तेजी से विस्तार करना महत्वपूर्ण है, ताकि अधिक लेनदेन तथा आय हो, जो कर अपवंचना को रोकने के लिए एक ऑडिट ट्रेल के रूप में काम करेगा। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.15 से 5.17)

(vii) एक अन्य मुद्दा जिस पर राजस्व परिणामों पर ध्यान दिए बगैर, तत्काल विभागीय समाधान अपेक्षित है, वह विवादित प्रत्यक्ष कर है। समय-समय पर स्पष्टीकरण और प्राधिकारियों द्वारा संदेह दूर करना, पारित किए गए आदेशों की गुणवत्ता में सुधार और समीक्षा करना और वर्तमान एकल-वर्ष ऑडिट के बजाय बहु-वर्ष ऑडिट करना, विवादों की उत्पत्ति को रोकने में मदद करेगा। केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) और केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) में उच्चतम स्तर पर एक निकाय होना चाहिए ताकि अधिकारिताओं में संगति और एकरूपता को सुनिश्चित करते हुए निर्वचन के सभी मामलों को स्पष्ट किया जा सके। विवादित आंकड़ों को मामले के आधार पर बनाए रखा जाना चाहिए ताकि मामले का विश्लेषण किया जा सके तथा भविष्य के लिए सबक सीखा जा सके (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.22 से 5.24 तक)

(viii) राज्य सरकार के स्तर पर, स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क में काफी अप्रयुक्त क्षमता है। राज्यों को लेनदेन के पंजीकरण के साथ कम्प्यूटरीकृत संपत्ति रिकॉर्ड को एकीकृत करना चाहिए और सम्पत्तियों के बाजार मूल्य को लेना चाहिए। राज्य सरकारों को संपत्ति के मूल्यांकन की पद्धति को कारगर बनाना चाहिए ताकि मूल्यों के नियमित और वास्तविक अपडेट प्राप्त हो सके, इससे सरकार को तृतीय स्तर पर संपत्ति करराधान में भी मदद मिलेगी। (स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क - राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.27 से 5.31 तक)

कर नीति में परिवर्तन

(ix) कई मदों के लिए जीएसटी में मौजूद मध्यवर्ती इनपुट और अंतिम आउटपुट के बीच उल्कमित शुल्क संरचना (इनवर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर) को इसकी कई दर संरचना को सुव्यवस्थित करके हल किया जाना चाहिए। यह संघ और राज्य सरकार के निवल राजस्व संग्रहण पर एक लाभदायी प्रभाव के साथ भारित प्रभावी कर की दर अधिक किए बिना भी ठीक किया जा सकता है। (जीएसटी- जीएसटी परिषद द्वारा संघ और राज्यों को, कार्रवाई के लिए उपयुक्त अनुशंसाएं)।

(पैरा 5.7)

(x) दक्षता लाभ को इसी तरह कई दरों के ढांचे को कम करके सीमा शुल्क संग्रहण में प्राप्त किया जा सकता है: (क) एमएफएन आधार पर ब्रॉड बैंडिंग औद्योगिक तैयार उत्पाद; (ख) एमएफएन आधार पर ब्रॉड बैंडिंग मध्यवर्ती औद्योगिक उत्पाद और औद्योगिक कच्चे माल; (ग) गैर-टैरिफ अवरोधों को व्यवस्थित और कम करना; (घ) वैश्विक मूल्य श्रृंखला-संबंधित निर्यातों को सुविधा प्रदान करने के प्रयोजनों के लिए आयातों की शून्य रेटिंग जारी रखना। ऊपर के कॉलम (क) से (ग) में परिवर्तन को जांचने के क्रम में किया जा सकता है। (सीमा शुल्क- राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.13)

(xi) विभिन्न प्रत्यक्ष कर कानूनों के तहत असंख्य छूट जो कर चोरी, विशेष रूप से अमीर समूहों द्वारा को बढ़ावा देती है, को कम करने की आवश्यकता है। अस्पष्ट व्याख्याओं और अपवंचना की ओर ले जाने वाले प्रोत्साहन को समाप्त करने की आवश्यकता होगी। परिलब्धियों के लिए दी गई रियायतों की भी व्यापक समीक्षा की जानी चाहिए। कर व्यवस्था में स्थिरता बनाए रखने और करदाता के लिए बेहतर पूर्वानुमान और

बेहतर कर योजना सुनिश्चित करने के लिए कुछ समय के लिए वर्तमान स्तर पर प्रारम्भिक सीमा रखी जा सकती है। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.15, 5.16 और 5.21)

(xii) वित्त आयोग द्वारा इस आशय की अनुशंसा का संज्ञान लेने के बाद, संघ सरकार भारत के राष्ट्रपति की अनुशंसा पर वृत्तिक कर की सीमा के समय-समय पर पुनरीक्षण को सक्षम करने वाले परिवर्तन को प्रभावी करने के लिए एक संवैधानिक संशोधन के लिए कार्रवाई शुरू कर सकती है। (राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.36 से 5.41)

संस्थागत और कर नीति में बदलाव, जो पूरी क्षमता हासिल करने में मदद करेंगे

(xiii) जीएसटी दर की राजस्व तटस्थता को बहाल करना महत्वपूर्ण है, जिससे बहु दर संरचना और दरों के अनेक अधोमुखी समायोजनों द्वारा समझौता किया गया था। इस दर संरचना को 12 प्रतिशत और 18 प्रतिशत की दर के सावधानीपूर्वक विलय से तर्कसंगत बनाया जा सकता है। इस प्रणाली को मेरिट दर, मानक दर और डी-मेरिट दर की त्रि-दरीय संरचना के साथ संचालित किया जा सकता है। दक्षता और राजस्व लाभ के लिए आवश्यक है कि छूट कम से कम हो। (जीएसटी- जीएसटी परिषद द्वारा कार्रवाई के लिए संघ और राज्यों की उपयुक्त अनुसंशाएं)।

(पैरा 5.10 और बॉक्स 5.1)

(xiv) संघ और राज्य सरकार द्वारा उपभोग-आधारित करों पर अधिक निर्भरता, जो कर प्रणाली की प्रगति को बाधित करती है, को आय और संपत्ति-आधारित कराधान के प्रसार को विस्तारित करके कम किया जाना चाहिए। सरकार के विभिन्न स्तरों को आय और संपत्ति-आधारित कराधान के लिए अपनी संवैधानिक पात्रता की समीक्षा करनी चाहिए और प्रत्येक अप्रयुक्त कर शक्ति की व्यवहार्यता का आकलन करना चाहिए, ताकि कर आधार के क्षरण और कर भुगतान की अपवंचना को रोका जा सके। जहां भी कराधान शक्तियों का अपर्याप्त विचलन सरकार के तृतीय स्तर पर संसाधन जुटाने में बाधा डालता है, विशेष रूप से परिसंपत्ति-आधारित करों में, ऐसे विचलन तत्काल देखे जाने चाहिए और स्थानीय प्रशासनिक क्षमता को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।

(अनुलग्नक 5.2)

अध्याय 6

सहकारी संघवाद : इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन

सहकारी संघवाद की मूल भावना के अनुरूप, इस अध्याय में संघ और राज्यों के बीच तथा विभिन्न राज्यों के मध्य संसाधनों के आबंटन के विषय में हमारी अनुशंसाओं का समावेश किया गया है। इस अध्याय का प्रारंभ राजस्व और व्यय के संवैधानिक दायित्वों के फलस्वरूप ऊर्ध्वाधर राजकोषीय असंतुलन पर चर्चा के साथ होता है। तदुपरान्त यह संघ और राज्यों के विचारों को प्रस्तुत करते हुए ऊर्ध्वाधर हस्तांतरण पर हमारे दृष्टिकोण की व्याख्या करता है। क्षैतिज हस्तांतरण पर यह अध्याय, इक्विटी और दक्षता को उचित महत्व देते हुए, राज्यों की आवश्यकताओं को पूरा करने के संबंध में हमारे दृष्टिकोण की चर्चा करता है।

6.1 इस आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) का पैरा 4 (i), जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 280 (3) से निर्दिष्ट है, आयोग को अनुशंसा करने का अधिदेश देता है- “(क) संघ और राज्यों के बीच करों के शुद्ध आगमों का, जो संविधान के भाग 12 के अध्याय 1 के अधीन उनमें विभाजित किए जाने हैं या किए जाएं, वितरण के बारे में ऐसे आगमों के तत्संबंधी भाग का आबंटन।”

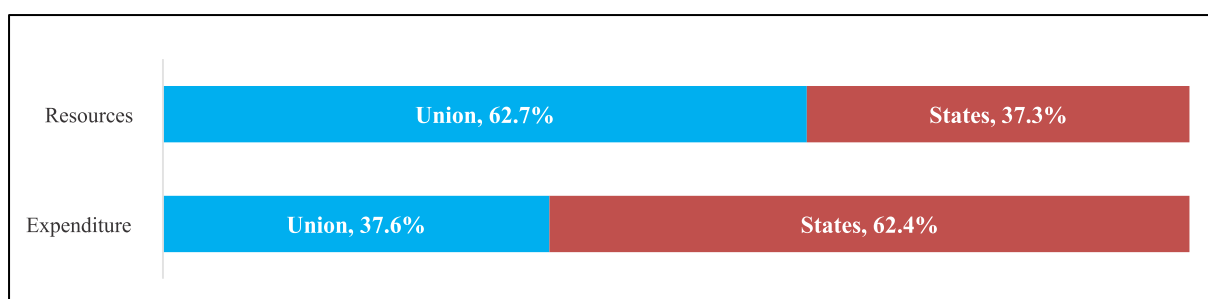
6.2 आयोग का एक अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य यह है संघ सरकार द्वारा एकत्र किए गए करों से संबंधित निवल आगमों के बंटवारे के बारे में अनुशंसा करना। यह निवल आगम संघ तथा राज्य सरकारों के बीच एक विभाज्य पूल का निर्माण करती हैं (उपकरणों, अधिभारों तथा संग्रह की लागत को छोड़कर)। इसे ऊर्ध्वाधर अंतरण या करों की ऊर्ध्वाधर साझेदारी कहा जाता है। इस अध्याय के पहले भाग में ऊर्ध्वाधर राजकोषीय असंतुलन, ऊर्ध्वाधर अंतरण की प्रवृत्तियों और सम्पूर्ण अंतर-सरकारी अंतरणों पर संघ और राज्य सरकारों के विचारों के संदर्भ में आयोग के विचारों को शामिल किया गया है।

6.3 उपर्युक्त टीओआर का दूसरा भाग इस आयोग को यह अधिदेश देता है कि वह करों के इस विभाज्य पूल से हर राज्य के हिस्से या भाग की अनुशंसा करे, जिन्हें अंतरित किया जाता है। इसे क्षैतिज अंतरण या करों की क्षैतिज हिस्सेदारी कहा जाता है। इस अध्याय के दूसरे भाग में राज्यों के बीच विद्यमान क्षैतिज असंतुलन तथा क्षैतिज हिस्सेदारी दृष्टिकोण के ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य पर आयोग के विचारों को शामिल किया गया है। यह क्षैतिज अंतरण पर विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा व्यक्त किए गए विचारों को मान्यता देता है, हमारे द्वारा अपनाया गया दृष्टिकोण और क्षैतिज अंतरण में राज्यों के बीच पारस्परिक बंटवारे की अनुशंसा करता है।

ऊर्ध्वाधर राजकोषीय असंतुलन

6.4 संविधान ने संघ और राज्यों दोनों को ही कराधान के विभिन्न स्रोतों से राजस्व बढ़ाने के लिए सशक्त किया है तथा साथ ही सातवीं अनुसूची में तीन सूचियों—संघ सूची, राज्य सूची तथा समवर्ती सूची में शामिल विषयों के माध्यम से व्यय के प्रति भी उत्तरदायित्व प्रदान किया है। संवैधानिक संरचना द्वारा इस वितरण ने संघ सरकार को उच्च एवं अधिक उछाल वाले कराधान तथा संसाधनों को बढ़ाने वाली शक्तियाँ प्रदान की हैं जबकि व्यय के उच्च उत्तरदायित्व राज्य सरकार को सौंपे गए हैं।

चित्र 6.1: भारत के क्षेत्रीय राजकोषीय अंतर (2018-19)



6.5 उदाहरण के लिए, 2018-19 में संघ और राज्यों दोनों द्वारा जुटाए गए कुल संसाधनों में से 62.7 प्रतिशत संसाधन संघ सरकार ने जुटाया, जबकि राज्यों ने संघ एवं राज्यों के कुल व्यय में से 62.4% व्यय किया था। (चित्र 6.1) इस प्रकार इसमें एक संरचनात्मक ऊर्ध्वाधर असंतुलन है, जो संघ से राज्यों को संसाधनों के क्रमिक रूप से हस्तांतरण की आवश्यकता बताता है। 2018-19 में समग्र रूप से राज्य अपने संसाधनों में से अपने कुल व्यय का मात्र 44.8 % ही जुटा सके थे। इसका अभिप्राय यह है कि शेष 55.2 प्रतिशत की पूर्ति के लिए उन्हें ऊर्ध्वाधर संसाधन हस्तांतरण और या ऋण के माध्यम से वित्तपोषित किया होगा।

6.6 इस मूल संरचना के कारण, संविधान ने यह निर्धारित किया है कि वित्त आयोग ऊर्ध्वाधर राजकोषीय असंतुलन का आकलन करेगा, जो इनकी पंचाट अवधि के दौरान उत्पन्न हो सकते हैं तथा ऐसे आकलन पर आधारित संसाधनों की साझेदारी की अनुशंसा करेगा।

ऊर्ध्वाधर हिस्सेदारी

6.7 विगत समय से वित्त आयोग संघ सरकार द्वारा एकत्र किए गए करों के एक हिस्से को राज्यों को अंतरित किए जाने की अनुशंसा कर रहे हैं। 10वें वित्त आयोग तक, आय कर तथा केंद्रीय उत्पाद शुल्कों के अंतरण के लिए अलग-अलग प्रतिशतों की अनुशंसा की गई थी। तथापि, संविधान में अस्सीवें संशोधन के उपरान्त, संघ सरकार द्वारा एकत्र किए गए सभी करों¹ के निवल आगम (उपकर, अधिभार तथा संग्रह की लागत को घटाकर) अब राज्यों के साथ साझा किए जाते हैं। यही करों के विभाज्य पूल का निर्माण करती हैं। पिछले चार वित्त आयोगों द्वारा विभाज्य पूल में से अनुशंसित राज्यों के हिस्से को तालिका 6.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 6.1: विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा

	11वां वित्त आयोग (2000-05)	12वां वित्त आयोग (2005-10)	13वां वित्त आयोग (2010-15)	14वां वित्त आयोग (2015-20)	15वां वित्त आयोग (2020-21)
विभाज्य पूल में राज्यों का हिस्सा (%)	29.5	30.5	32.0	42.0	41.0*

* जम्मू और कश्मीर राज्य के जम्मू एवं कश्मीर तथा लद्दाख दो संघ शासित प्रदेशों के रूप में पुनर्गठन के लिए समायोजित किए जाने के बाद अट्ठाईस राज्यों के लिए ऊर्ध्वाधर हिस्सा 14वें वित्त आयोग का पंचाट 29 राज्यों के लिए था।

6.8 14वें वित्त आयोग ने यह विचार व्यक्त किया था कि कर अंतरण राज्यों के संसाधनों के हस्तांतरण का प्राथमिक माध्यम होना चाहिए, चूंकि यह सूत्र आधारित होता है तथा इस प्रकार यह उत्तम राजकोषीय संघवाद के प्रति अनुकूल है। इस दृष्टिकोण से प्रेरित होकर, इसने राज्यों के साथ विभाज्य पूल के 42 प्रतिशत को राज्यों के साथ साझा करने की अनुशंसा कि जो कि 13वें वित्त आयोग द्वारा की गई 32 प्रतिशत हिस्से की अनुशंसा से अधिक है। 14वें वित्त आयोग के द्वारा इस बदलाव की अनुशंसा करते समय यह अपेक्षा की थी कि इससे राज्यों के समग्र हस्तांतरण में उल्लेखनीय वृद्धि नहीं होगी, अपितु अनुदानों की तुलना में अधिक कर अंतरण द्वारा संरचनात्मक बदलाव आएगा।

6.9 2020-21 के लिए आयोग की रिपोर्ट में, संसाधनों की स्थिरता एवं पूर्वानमेयता को दीर्घकालीन बजटिंग को एक आवश्यक घटक माना गया एवं संसाधनों की ऊर्ध्वाधर साझेदारी को उसी स्तर पर बनाए रखा गया, जैसाकि 14वें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी। हमने शीर्ष अट्ठाईस राज्यों के लिए 41 प्रतिशत के

¹ अनुच्छेद 270 एवं 279 को एक साथ पठित 'करों के निवल आगमों' को उपकरों एवं अधिभारों के सिवाय प्राप्त समस्त करों में से संग्रहण लागत को घटाकर परिभाषित किया जाता है।

समतुल्य हिस्से को रखते हुए दो नए संघ राज्य क्षेत्रों जम्मू और कश्मीर एवं लद्दाख के लिए शेष भाग को समायोजित किया है।

राज्यों के निवेदन तथा विचार

6.10 लगभग सभी राज्यों का एक ही विचार था कि संघ और राज्यों के बीच विभाज्य पूल का बँटवारा, कम से कम, 50:50 के अनुपात में होना चाहिए, विशेषकर सकल राजस्व में विभाज्य पूल के अंश में गिरावट को देखते हुए, उनका मूल तर्क यह था कि राज्यों के पास संघ सरकार की तुलना में विशेषकर शिक्षा, स्वास्थ्य, पुलिस, कानून-व्यवस्था, कृषि तथा संबद्ध कार्यकलापों, सिंचाई, वन तथा पर्यावरण संरक्षण, विद्युत, सामाजिक कल्याण, पेय जल तथा स्वच्छता के क्षेत्रों के उत्तरदायित्वों के लिए अधिक व्यय वहन करना होता है।

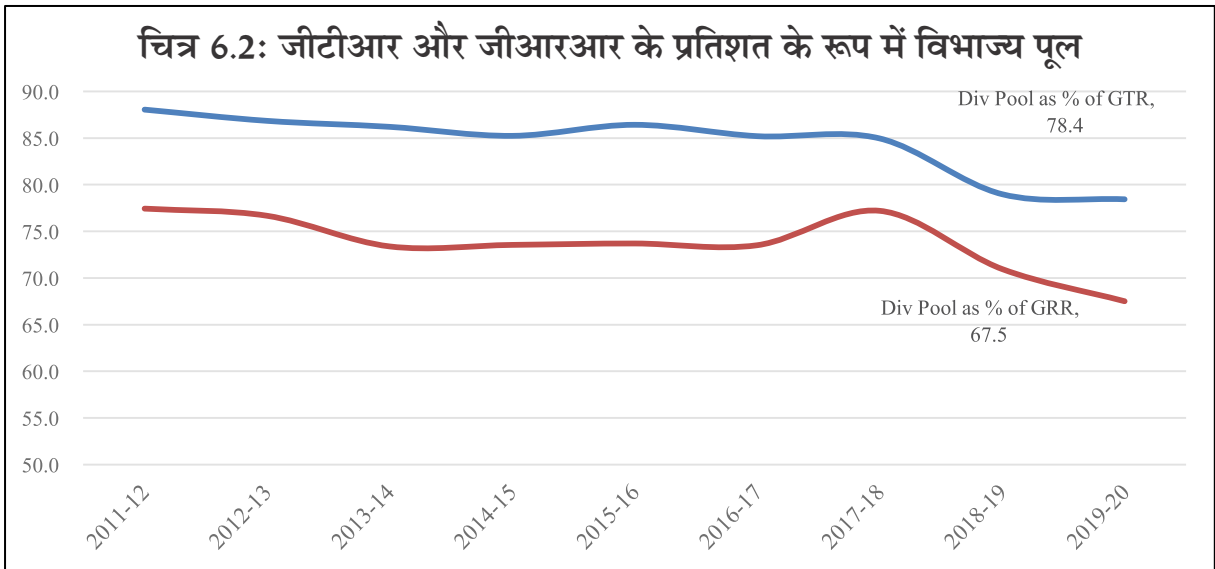
6.11 इन व्यय संबंधी उत्तरदायित्वों की पूर्ति के लिए, राज्य सरकारों को सकल राजस्व का एक बड़ा भाग हस्तांतरित करना पड़ता है क्योंकि राज्य के उत्तरदायित्वों के अंतर्गत आने वाले इन क्षेत्रों में होने वाले प्रतिबद्ध व्यय उनके स्वयं के कर तथा गैर-कर संसाधनों की तुलना में बहुत अधिक हैं।

6.12 राज्यों ने इस बात पर भी जोर दिया है कि माल एवं सेवा कर (जीएसटी) की शुरुआत के साथ राज्यों ने विभेदक कर दरों को आरोपित करने की अपनी वित्तीय स्वायत्तता काफी हद तक खो दिया है। जीएसटी से पहले, राज्यों के पास अलग अलग कर उपायों द्वारा अतिरिक्त संसाधन जुटाने की स्वायत्तता थी। तथापि, अभी किसी भी कर की दर में बदलाव करने के लिए जीएसटी काउंसिल की मंजूरी आवश्यक है। चूंकि व्यावहारिक रूप से सभी कर योग्य वस्तुओं को जीएसटी के दायरे में रखा गया है, प्रत्येक राज्य ने संसाधन जुटाने की अपनी अपनी स्वतंत्रता खो दिया है।

6.13 यह आशा की गई थी कि जीएसटी की नई व्यवस्था में, राज्यों को सेवा कर राजस्व की साझेदारी से लाभ होगा। तथापि, कुल मिलाकर राज्यों को संघ सरकार की तुलना में जीएसटी पूल के लिए अपने राजस्वों का अधिक हिस्से को समाहित करना पड़ा। हमारे सम्मुख भी कुछ अनुमान प्रस्तुत किए गए थे, जिनके अनुसार, संयुक्त जीएसटी पूल से संघ और राज्य सरकारों का योगदान 48:52 अनुपात है।

6.14 राज्य सरकारों ने यह भी तर्क दिया है कि विभाज्य पूल से कर अंतरण राज्यों के लिए संसाधनों के अपने हिस्से को प्राप्त करने का सबसे सुलभ माध्यम है। केवल ऐसे ही शर्तहित अंतरण राज्य सरकारों की स्वायत्ता संरक्षित रख सकते हैं क्योंकि संघीय स्वायत्तता संविधान का मूल घटक है।

6.15 इसी समय, राज्य सरकारों ने यह अभ्यावेदन भी किया कि संघ सरकार ने समय के साथ उपकरणों तथा अधिभागों को बढ़ाकर विभाज्य पूल को संकुचित कर दिया है। जिनको संविधान के तहत राज्यों के साथ साझा नहीं किया जा सकता है। चित्र 6.2 यह संकेत करता है कि संघ के सकल राजस्वों के प्रतिशत के रूप में विभाज्य पूल लगातार गिर रहा है और अधिकाधिक संसाधन अविभाज्य उपकरणों एवं अधिभागों से एकत्र किए जा रहे हैं; वर्तमान में, सकल राजस्व का मात्र दो तिहाई ही विभाज्य पूल है। राज्यों का मत था कि वित्त आयोग को एक ऐसी व्यवस्था पर कार्य करना चाहिए जिससे सकल राजस्व में संघ द्वारा रखे जाने वाले उपकरणों एवं अधिभागों को 50:50 के अनुपात में साझा किया जा सके।



जीटीआर: सकल कर राजस्व, जीआरआर: सकल राजस्व प्राप्तियां

संघ सरकार के निवेदन तथा विचार

6.16 संघ सरकार ने संघ और राज्य सरकारों के बीच विभाज्य अनुपात से संबंधित अपनी अधिमानता को स्पष्ट नहीं किया है। फिर भी सामान्य तर्क यह रहा है कि उसके पास रक्षा / आंतरिक सुरक्षा के लिए तथा उसके अपने ऋण के लिए ब्याज भुगतान संबंधी दायित्वों को लेकर बहुत बड़ी जिम्मेदारियां हैं। रेलवे, सड़क परिवहन, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, गरीबी उन्मूलन योजनाओं, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों के पुनर्पूजीकरण और सब्सिडी और खाद्य और उर्वरक सहित विभिन्न क्षेत्रों में राष्ट्रीय विकास संबंधी प्राथमिकताओं को प्रदान करने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधनों की भी आवश्यकता है।

6.17 संघ के तर्क देने का आशय यह रहा है कि 14वें वित्त आयोग में अंतरण के हिस्से को 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत किए जाने के कारण हुई उल्लिखित वृद्धि ने उसकी राजकोषीय स्थिति को अनावश्यक रूप से क्षीण कर दिया है। इसलिए यह निहित था कि वर्तमान 42 प्रतिशत से नीचे के अंतरण प्रतिशत को उचित रूप से पुनर्गठित करने में औचित्य हो सकता है, विशेष रूप से चूंकि संघ को महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (MGNREGS), आयुष्मान भारत कार्यक्रम, प्रधानमंत्री आवास योजना, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना, प्रधानमंत्री आवास बीमा योजना, स्वच्छ भारत और प्रधानमंत्री किसान सम्मान योजना जैसे नई राष्ट्रीय प्राथमिकताओं तथा फ्लैगशिप कार्यक्रमों के साथ साथ स्वयं की प्रतिबद्ध देयताओं को पूरा करने के लिए सकल कर राजस्व के काफी बड़े अनुपात की आवश्यकता है।

दृष्टिकोण, परिप्रेक्ष्य तथा अनुशांसा

6.18 हमने संघ तथा राज्यों के निवेदनों एवं विचारों में उपर्युक्त अंतरों के सभी पहलुओं पर ध्यानपूर्वक विचार किया है।

6.19 जहाँ तक राज्य द्वारा 50:50 विभाजन के मुद्दे का प्रश्न है तो, हमने यह पाया है कि सकल कर राजस्वों के विभाज्य पूल से अंतरण के अतिरिक्त, विविध अनुदानों के माध्यम से कई ऐसे पर्याप्त वित्तीय साधन उपलब्ध हैं, जिनका निर्वहन संघ सरकार की समेकित निधि द्वारा आपदा राहत, स्थानीय निकायों, राजस्व घाटा अनुदानों तथा अन्य किसी क्षेत्र/राज्य विशेष अनुदानों के लिए किया जाता है, जिन्हें वित्त आयोग द्वारा प्रदान किया जाता है। वित्त आयोग अनुदानों के अलावा, संघ विभिन्न केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) और केंद्रीय क्षेत्रक की योजनाओं के माध्यम से राज्यों को कई अन्य अनुदानों का हस्तांतरण भी करता है।

तालिका 6.2: सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में राज्यों को केंद्रीय हस्तांतरण

वित्त आयोग	वर्ष	केंद्रीय करों में हिस्सा (क)	वित्त आयोग अनुदान (ख)	कुल वित्त आयोग हस्तांतरण ग=क+ख	वित्त आयोग से भिन्न अनुदान (घ)	कुल हस्तांतरण ड=ग+घ
13वां वित्त आयोग	2010-11	21.7	3.1	24.8	23.9	48.7
	2011-12	25.3	4.4	29.7	23.7	53.4
	2012-13	24.8	3.9	28.7	20.0	48.7
	2013-14	23.8	4.0	27.8	17.9	45.8
	2014-15	23.4	4.3	27.7	18.6	46.3
	2010-15	23.8	4.0	27.8	20.5	48.2
14वां वित्त आयोग	2015-16	29.7	5.0	34.7	13.2	47.9
	2016-17	30.6	4.8	35.4	13.0	48.4
	2017-18	31.9	4.4	36.3	16.8	53.0
	2018-19	32.9	4.0	36.9	15.5	52.4
	2019-20*	27.9	5.3	33.2	15.4	48.6
	2015-20	30.6	4.7	35.3	14.9	50.2

स्रोत: संघ का संबंधित वर्षों का वित्तीय लेखा; *अनंतिम वास्तविक आंकड़े

6.20 जैसा कि तालिका 6.2 में दिखाया गया है, जब हम करों के हस्तांतरण तथा विभिन्न अनुदान घटकों का योग लेते हैं तो हम यह पाते हैं कि व्यवहारिक रूप से संघ सरकार अपनी सकल राजस्व प्राप्तियों के राजस्व और सकल गैर-राजस्व का लगभग 50 प्रतिशत दो प्रतिशत विचलन के साथ हस्तांतरित कर रही है। 2017-18 से उच्चतर हस्तांतरण को जीएसटी मुआवजे के रूप में राज्यों के लिए अनुदान के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। इसलिए जबकि संवैधानिक रूप से संघ अपने कर गैर राजस्व को राज्यों के साथ साझा करने के लिए बाध्य नहीं है, व्यवहारिक रूप से यह कहा जा सकता है कि राजस्व प्राप्तियों जिसमें (उपकर अधिभार घटकों एवं गैर कर राजस्व घटक सहित) का 50:50 प्रतिशत के अनुपात में विभाजन है।

6.21 इस प्रकार वित्त राज्यों को उनके सकल राजस्व का लगभग आधा वित्त आयोग के हस्तांतरण एवं विविध योजनाओं के तहत संघ के विवेकाधिकार आधारित हस्तांतरणों के संयोजन से पहले ही प्राप्त हो रहा है। संघ से वित्तीय हस्तांतरणों द्वारा राज्यों की अपेक्षाओं को व्यापक तौर पर कर अंतरण द्वारा पूरा किया जा रहा है।

6.22 जहाँ तक संघ सरकार का विचार है कि 14वें वित्त आयोग द्वारा कर अंतरण को 32 प्रतिशत की तुलना में 42 प्रतिशत की अनुशंसा अनुपयुक्त है तो हम विशेष रूप से नोट करते हैं कि दो प्रतिशत के आंकड़े की तुलना कदापि नहीं की जा सकती है। राज्यों के लिए 32 प्रतिशत कर अंतरण पर विचार करते हुए तेरहवें

वित्त आयोग को इस तथ्य का संज्ञान था कि राज्यों को अत्यधिक हस्तांतरण उनके द्वारा अनुशंसित अनुदानों एवं योजना आयोग के माध्यम से योजना निधि व्यवस्था से दिए जाने वाले अनुदानों से भी होगा।

6.23 योजना आयोग के बाद की अवधि में वित्त आयोग ने यह मान्य करते हुए समायोजन किए कि योजनागत, सामान्य केंद्रीय सहायता, विशेष योजनागत सहायता, राज्य विशिष्ट अनुदान तथा सशर्त सहायता योजनागत चैनलों के माध्यम से बहुत से हस्तांतरण अब राज्यों के पास उपलब्ध नहीं होंगे। 14वें वित्त आयोग ने भी कर अंतरण के पक्ष में कुल हस्तांतरण में एक संरचनात्मक परिवर्तन की उम्मीद की थी।

6.24 यह भी नोट किया गया कि चौदहवें वित्त आयोग ने अनुशंसाओं के आधार पर यह अनुमान लगाया था कि राज्यों के लिए कुल हस्तांतरण संघ की राजस्व प्राप्तियों का 49 प्रतिशत होगा। संघ सरकार ने राज्यों एवं संघ के बीच इस बंटवारे को स्वीकार कर इसे 2015-2020 की अवधि के लिए लागू किया गया था। वास्तव में 2019-20 के लिए संघ सरकार के अनंतिम वास्तविक आंकड़े यह दर्शाते हैं कि राज्यों को संघ की राजस्व प्राप्तियों का 49 प्रतिशत से कुछ अधिक हस्तांतरित किया जा रहा है।

6.25 इन तथ्यों के आधार पर हमारे विचार में संघ एवं राज्यों के बीच संसाधनों के उर्ध्वधर अंतरण को भविष्य में इसी स्तर पर संघ और राज्यों के बीच संघ की सकल राजस्व प्राप्तियों को 50:50 के अनुपात में साझा कर रखा जाए, जबकि सकल राजस्व प्राप्तियों के अनुपात के रूप में विभाज्य पूल में कोई गिरावट न हो। इस संतुलन को विभाज्य पूल का 41 प्रतिशत 28 राज्यों को अंतरित करते हुए तथा शेष भाग वित्त आयोग एवं गैर वित्त आयोग के विविध हस्तांतरण माध्यमों से प्राप्त किया गया है।

6.26 यह सर्वमान्य है कि संसाधनों की स्थिरता तथा पूर्वानुमेयता ही संघ तथा राज्यों दोनों के लिए दीर्घावधिक बजटिंग एवं राजकोषीय कौशल के लिए सर्वाधिक आवश्यक घटक है। अतः हमारा यह मत है कि विभाज्य पूल के माध्यम से संसाधनों की उपलब्धता में व्यापक निरंतरता बनी रहनी चाहिए।

6.27 यह तर्क दिया जा सकता है कि यहां राज्यों का कुल हिस्सा सकल राजस्व प्राप्तियों का आधा हो सकता है। वहीं इसमें कर अंतरण का छोटा अंश व राज्यों को सशर्त अनुदानों की अपेक्षाकृत अधिक प्राप्ति का इसमें संरचनात्मक बदलाव ला सकती है। इस मामले की भी हमने सावधानी पूर्वक जांच की है। हमने यह भी नोट किया कि अनुभव यही रहा है कि कर अंतरण अंतरणों का एक अधिक प्रगामी तथा निर्वाध रूप होता है।

6.28 तथापि, यह अधिक महत्वपूर्ण है, जैसा कि 2020-21 की अपनी रिपोर्ट में नोट किया है, उच्च कर अंतरण अनुदानों की तुलना में राज्यों को अधिक राजस्व जुटा पाने में सक्षम बनाते हैं, विशेषकर जब केंद्रीय कर अधिक उछाल वाले होते हैं। राजस्व में गिरावट की दशा में, जैसा कि वर्तमान में अनुभव किया जा रहा है,

² 2017-18 से वित्त आयोग से भिन्न अनुदानों में, राज्यों को दिए जाने वाले जीएसटी प्रतिकर में भी शामिल हैं जो 2017-18, 2018-19 और 2019-20 में सकल राजस्व प्राप्ति का क्रमशः 2.6, 2.1 और 4.8 प्रतिशत है।

संघ व राज्यों दोनों द्वारा बोझ साझा किए जाने के कुछ फायदे हैं। एक तरफ जहां यह संघ को वृहद-आर्थिक (Macro Economic) संतुलन में उनकी भूमिका निभाने में सहयोग देती है। दूसरी ओर, अनुदानों को प्रतिशत के बदले पूर्ण संख्या में निर्धारित किया जाता है, जिसके द्वारा स्वतः स्थिरीकरण माध्यम से राज्यों को पूर्वानुमान लग जाता है।

6.29 तदनुसार, 2021-22 से 2025-26 तक हम राज्यों के लिए उध्वाधर हिस्से को विभाज्य पूल के उसी स्तर अर्थात् 41 प्रतिशत रखे जाने की अनुशंसा करते हैं जिसकी हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में उध्वाधर अंतरण को जम्मू एवं कश्मीर के पुनर्गठन में एक कारक के रूप में समायोजित करने के उपरांत अनुशंसित किया था। उध्वाधर अंतरणों का यह स्तर संघ को अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के साथ-साथ राज्यों को दिए जाने वाले शर्तरहित संसाधनों के पर्याप्त स्तर को बनाए रखने के लिए उसके पास उचित राजकोषीय गुंजाइश उपलब्ध कराएगा।

क्षैतिज हिस्सेदारी

6.30 विभाज्य पूल में राज्यों की कुल हिस्सेदारी का निर्धारण करने के बाद हमारा कार्य राज्यों के मध्य इसके पारस्परिक वितरण की अनुशंसा करने का था। इसे क्षैतिज अंतरण कहा जाता है। विगत में वित्त आयोगों द्वारा इस क्षैतिज अंतरण की अनुशंसा समुचित उपयुक्त उद्देश्य परक पैरामीटर या फार्मूले के आधार पर की गई है। जैसा कि अपेक्षित था ये (पैरामीटर या फार्मूले) समय के साथ समरूप नहीं रहे हैं। क्षैतिज अंतरण के लिए प्रयुक्त फार्मूलों को व्यापक रूप में दो पैटर्नों में विभाजित किया जा सकता है, जैसाकि बॉक्स 6.1 में संक्षेप में बताया गया है।

बॉक्स 6.1: क्षैतिज अंतरण के चरण

चरण 1 प्रथम से सातवां वित्त आयोग

- सातवें वित्त आयोग तक, आयकर और संघीय उत्पाद शुल्कों की साझेदारी विभिन्न पैरामीटरों का प्रयोग करते हुए की जाती थी।
- आयकर की जनसंख्या और कर अंशदान पैरामीटरों का प्रयोग करके साझा किया जाता था।
- तीसरे वित्त आयोग ने प्रथम बार, संघीय उत्पाद शुल्क के बंटवारे के लिए इक्विटी के पैरामीटरों, जैसेकि सापेक्षिक पिछड़ापन, अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जनजाति (एससी/एसटी) जनसंख्या, वित्तीय कमजोरी, इत्यादि पर विचार किया।
- संघीय उत्पाद शुल्क के बंटवारे के लिए सातवें वित्त आयोग ने जनसंख्या के प्रत्यक्ष भारांक में उल्लेखनीय कमी करते हुए इक्विटी पैरामीटरों जैसे प्रति व्यक्ति आय का व्युत्क्रम, गरीबों का प्रतिशत, आय के भारांकों में वृद्धि की।

चरण 2 आठवें से चौदहवां वित्त आयोग

- आठवें से दसवें वित्त आयोग ने आयकर और संघीय उत्पाद शुल्क दोनों को साझा करके इक्विटी सहित समान पैरामीटरों की अनुशंसा की।
- संविधान में अस्सीवें संशोधन के बाद, ग्यारहवें और उसके बाद के वित्त आयोगों द्वारा करों के विभाज्य पूल की हिस्सेदारी के लिए एकल फार्मूले की अनुशंसा की गई। बाद के वित्त आयोगों द्वारा प्रयुक्त पैरामीटरों को इस फार्मूले में जारी रखा गया।
- जनसंख्या के लिए प्रत्यक्ष भारांक में आनुपातिक कमी करके, साम्यता (इक्विटी) के पैरामीटरों के भारांक में उल्लेखनीय वृद्धि की गई।
- दसवें वित्त आयोग के राज्यों के कर प्रयासों को 10 प्रतिशत भारांक के साथ राजकोषीय निष्पादन पैरामीटर का पहली बार प्रयोग किया गया। बाद के वित्त आयोगों द्वारा राजकोषीय अनुशासन और राजकोषीय क्षमता जैसे मानदंडों का उपयोग किया गया।

6.31 करों का क्षैतिज अंतरण विगत में मुख्यतः आवश्यकता, इक्विटी और निष्पादन के विचारों से प्रेरित रहा है। इक्विटी और दक्षता में संतुलन बैठाना आसान नहीं है। कुछ वित्त आयोगों द्वारा अंतरण फार्मूले के अंतर्गत राजकोषीय अक्षमताओं और राजकोषीय अनुशासन पर भी सम्यक रूप से विचार किया है। तालिका 6.3 में पिछले चार वित्त आयोगों द्वारा प्रयुक्त मानकों और समनुदिष्ट भारांकों को संक्षेप में दर्शाया गया है।

तालिका 6.3: पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा प्रयुक्त मानदंड और भारांक (%)

मानक		11वां वित्त आयोग (2000-05)	12वां वित्त आयोग (2005-10)	13वां वित्त आयोग (2010-15)	14वां वित्त आयोग (2015-20)
आवश्यकता	जनसंख्या (1971)	10.0	25.0	25.0	17.5
और लागत	जनसंख्या (2011)				10.0
अक्षमता	समायोजित क्षेत्र	7.5	10.00	10.0	15.0
	वनावरण				7.5
इक्विटी	अवसंरचना सूचकांक	7.5			
	आय अंतर	62.5	50.0		50.0
	राजकोषीय क्षमता अंतर			47.5	
निष्पादन	कर संग्रहण संबंधी प्रयास	5.0	7.5		
	राजकोषीय अनुशासन	7.5	7.5	17.5	
		100	100	100	100

राज्यों के निवेदन और विचार

6.32 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट के पूर्व और उसके बाद, राज्यों द्वारा प्रस्तुत अपने ज्ञापनों में लगभग सभी राज्यों ने 15 से 55 प्रतिशत तक की सीमा में विभिन्न भारांकों वाले आय-अंतर को एक मानदंड के रूप में बनाए रखने पर जोर दिया है। कुछेक राज्यों ने एक ऐसे आशोधित आय-अंतर मानदंड का सुझाव दिया है जिसमें कृषि के लिए समायोजन किया जाए अथवा उच्च आय वाले जिलों की प्रति व्यक्ति आय को बाहर रखा जाए। एक राज्य ने आय-अंतर के स्थान पर आय-व्युत्क्रम का उपयोग करने का भी सुझाव दिया है। बहुत से राज्यों ने यह चिंता जाहिर की है कि इस फार्मूले में 2011 के जनसंख्या आंकड़ों का उपयोग उनके लिए अलाभकारी होगा जिन्होंने अपने जनसांख्यिकीय प्रबंधन में सुधार किया है। आधे राज्यों ने 4 प्रतिशत से 15 प्रतिशत की सीमा के साथ प्रस्तावित भारांकों वाले मानदंड के रूप में वनावरण /क्षेत्र को बनाए रखने का सुझाव दिया है। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि वनावरण मानदंड को आशोधित किया जाए और इसमें खुले वन, वृक्षावरण, पर्वतीय चरागाहों, ग्लेशियरों, आदि को समाविष्ट किया जाए। लगभग सभी राज्यों ने अपने ज्ञापन में क्षेत्रफल को 5 प्रतिशत से 20 प्रतिशत की सीमा के भारांकों वाले एक मानदंड के रूप में अपनाने का

सुझाव दिया है। इनमें से कुछ ने क्षेत्रफल के न्यूनतम 2 प्रतिशत हिस्से की निम्न सीमा रखने का सुझाव दिया है जैसाकि 14वें और 13वें वित्त आयोगों द्वारा किया गया था। कुछ राज्यों ने अन्य बातों के साथ-साथ, किसी राज्य में अंतरराष्ट्रीय सीमा, पर्वतीय क्षेत्र, आर्द्र भूमि को भारांक प्रदान करते हुए क्षेत्रफल के समायोजन का सुझाव दिया है।

दृष्टिकोण और सिफारिशें

6.33 क्षेत्रीय अंतरण के फार्मूले को, ऐसे फार्मूले के माध्यम से प्राप्त किए जाने वाले विशिष्ट उद्देश्यों, यथा- (i) राज्यों के ऊर्ध्वाधर राजकोषीय अंतर को पाटने में सहायता करना; (ii) क्षेत्रीय इक्विटी उपलब्ध कराना (अधिक निर्धन क्षेत्रों को उच्चतर हिस्सा प्रदान करते हुए); (iii) राज्यों की राजकोषीय क्षमताओं के समतुल्य (राजस्व समतुल्यता); (iv) मूलभूत सार्वजनिक सेवाओं के लिए राज्यों के मध्य लागत विभेदकों को दूर करते हुए (व्यय समतुल्यता), इस पर ध्यान केंद्रित करने के लिए अभिकल्पित किया गया है।

6.34 जैसा कि पहले ही चर्चा की गई है, राज्यों के अपने संसाधनों तथा उनके प्रतिबद्धता/विकास व्यय देयताओं के बीच बड़ा संरचनात्मक असंतुलन होने के कारण सभी राज्यों में राजकोषीय अंतराल मौजूद है। राज्यों के ऊर्ध्वाधर अंतर को पाटने के प्रथम उद्देश्य की प्राप्ति के लिए, संसाधनों के अंतरण को आवश्यकता आधारित मानदंड से निर्धारित किया जाना चाहिए। ऐसे प्रयोजन के लिए जनसंख्या तथा लागत अक्षमताओं पर आधारित प्रतिव्यक्ति अंतरणों को ध्यान में रखने की आवश्यकता है।

6.35 भारत में उपलब्ध संसाधनों तथा विकास की स्थिति में भारी अंतरों को देखते हुए राज्यों के बीच संसाधनों का वितरण आबंटन करते समय उनके बीच राजकोषीय समतुल्यता एक अनिवार्य उद्देश्य है। यद्यपि हाल ही में सभी पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा राजकोषीय समतुल्यता की अनुशंसा की गई है, फिर भी भारत में अभी तक समतुल्यता की कोई पूर्णतः स्वीकृत परिभाषा नहीं है। इस प्रकार, कनाडा और ऑस्ट्रेलिया (इसका उल्लेख अध्याय-2 में भी किया गया है) जैसे अन्य संघीय देशों द्वारा अपनाई गई समतुल्यता की परिभाषा की जांच करना सार्थक हो सकता है।

6.36 कनाडा का संविधान संघीय सरकार को यह अनुपालन करने के लिए अधिदेश देता है “यथोचित स्तर पर समतुल्यता सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान करने के लिए प्रांतीय सरकारों के पास पर्याप्त राजस्व हेतु यथोचित तुलनीय कराधान स्तर हो। आस्ट्रेलिया के राष्ट्रमंडल अनुदान आयोग (Australia's Commonwealth Grants Commission) ने समकरण को परिभाषित किया है “यदि प्रत्येक राज्य अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व जुटाने के लिए एक समान दक्षता के साथ समान प्रयास करते हैं

तो प्रत्येक राज्य की एक ही मानक पर सेवाओं को प्रदान करने की क्षमता होगी।” कनाडा और ऑस्ट्रेलिया दोनों ही समतुल्यता आधारित भुगतान के लिए विस्तृत प्रतिनिधिक कर प्रणाली (आरटीएस)³ दृष्टिकोण अपनाते हैं। उनके परिभाषात्मक भिन्नताओं के कारण, कनाडा केवल राजस्व समकरण (एक तरफा समकरण) जब कि आस्ट्रेलिया व्यय समान भुगतान निर्धारित करते समय व्यय अंतरण को भी ध्यान में रखता है।

6.37 आरटीएस दृष्टिकोण अपनाते हुए प्रत्येक राज्य के पास उपलब्ध कर राजस्व का आकलन करने के लिए एक विस्तृत एवं अत्यधिक परिष्कृत प्रणाली की आवश्यकता होती है। इसके पर्याप्त रूप से विकसित न होने के कारण अत्यधिक जटिलता और पारदर्शिता के अभाव में इसकी आलोचना की गई है।

6.38 आरटीएस दृष्टिकोण के विकल्प के रूप में सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) और प्रतिव्यक्ति आय जैसे मेक्रो संकेतकों जो कि प्रत्येक क्षेत्राधिकार के संभावित संसाधन आधार का आकलन के लिए प्रासंगिक है, का उपयोग किया जा सकता है। कई मायनों में, मेक्रो संकेतक जनसाधारण को समझने के लिए अधिक पारदर्शी और सरल है। इसके अलावा, इस मेक्रो संकेतकों के बीच प्रबल सहसंबंध है तथा सैद्धांतिक रूप से राजकोषीय क्षमता या कर आधार सुपरिभाषित किया गया है।⁴ अतः वित्त आयोगों ने राज्यों के हिस्से का निर्धारण मेक्रो संकेतकों पर आधारित समकरण (इक्वालाइजेशन) फार्मूले का उपयोग करते हुए किया है।

6.39 आयोग ने क्षैतिज हिस्सेदारी के मानदंड को निर्धारित करने में व्यय आवश्यकताओं, इक्विटी एवं निष्पादन के सिद्धांतों के बीच सामंजस्य स्थापित करने का प्रयास किया है। जैसे कि चर्चा की गई है, आवश्यकता अंतर-सरकारी संसाधन हस्तांतरण का आधारभूत सिद्धांत है। प्रत्येक राज्य के अपने-अपने विशिष्ट संसाधन स्रोतों के साथ-साथ अक्षमताएं भी हैं, चाहे जो भी नीतिगत चुनाव किए गए हैं। हमने इक्विटी के सिद्धांत और राजकोषीय क्षमताओं को समतुल्य करते हुए ऐसे लागत विभेदों एवं आर्थिक अंतरों को दूर करने का प्रयास किया है। राज्यों को उनके पास उपलब्ध संसाधनों का उपयोग करके बेहतर प्रदर्शन हेतु पुरस्कृत और प्रोत्साहित करने के लिए दक्षता के सिद्धांत का प्रयोग किया गया है।

6.40 एक अन्य महत्वपूर्ण सिद्धांत जिसका पालन किया गया है, वह है अंतरणों में स्थिरता और पुर्वानुमेयता की आवश्यकता। इसलिए आवश्यकता, इक्विटी और दक्षता के सभी सिद्धांतों को मोटे तौर पर समान भारांक दे कर संतुलित किया जाना चाहिए। हमारे द्वारा उपयोग किए गए वास्तविक भारांकों एवं 14वें वित्त आयोग द्वारा प्रयुक्त भारांकों में, राज्यों के पारस्परिक हिस्सों में असमानुपातिक विचलन को कम करने की आवश्यकता के आधार पर मामूली अंतर रहेगा।

³ आरटीएस एक ऐसी विधि है जिसका उपयोग किसी इलाके के भीतर मौजूदा कर आधार पर राष्ट्रीय औसत दर-पर को लागू करते हुए उस क्षेत्राधिकार के राजस्व जुटाने की क्षमता को मापने के लिए किया जाता है।

⁴ Wilson Leonard, 2006, 'Macro Formulas for Equalisation', Chapter 12, A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers (edited by Anwar Shah, World Bank)

6.41 उपर्युक्त फार्मूले और विचारों के आधार पर आयोग ने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में क्षेत्रीय अंतरण फार्मूले की अनुशंसा की है। हमारा विचार है कि यह फार्मूला उपर्युक्त सभी विचारों और उल्लिखित दृष्टिकोण को पूरा करता है। इसलिए 2021-22- 2025-26 पंचाट अवधि के लिए, अपने द्वारा 2020-21 के लिए प्रयुक्त मानदंडों और भारांकों का उपयोग करते हुए, राज्यों के पारस्परिक हिस्सों के लिए अपनी अनुशंसा दे रहे हैं। तथापि, जहां भी संभव हो, राज्यों के पारस्परिक हिस्से के परिकलन के लिए नवीनतम आंकड़ों का प्रयोग किया गया है। अपडेट किया है। अध्याय का निम्नलिखित भाग प्रत्येक मानदंड को विस्तार से बताता है।

आवश्यकता आधारित मानदंड

जनसंख्या

6.42 किसी राज्य की जनसंख्या इसके निवासियों को सेवाएं प्रदान करने के उद्देश्य से व्यय करने के लिए राज्य की आवश्यकताओं का निरूपण करती है। यह एक ऐसा सरल और पारदर्शी संकेतक भी है जिसका उल्लेखनीय समकारी प्रभाव है।

6.43 कई राज्यों ने अपने ज्ञापन में अंतरण के प्रयोजन के लिए 2011 के जनसंख्या आंकड़ों के उपयोग पर चिंता व्यक्त की है। उनकी चिंता है कि जिन राज्यों ने अपनी जनसंख्या नियंत्रित की है, वे नुकसान में रहेंगे यदि 1971 की जनसंख्या के आंकड़ों के बदले, नवीनतम जनसंख्या के आंकड़े प्रयोग में लाए जाते हैं। 1971 की जनसंख्या का प्रयोग छठे वित्त आयोग (1974-79) से लेकर पिछले नौ वित्त आयोगों ने अपनी अनुशंसा के लिए किया है। तथापि, सभी राज्यों ने सुझाव दिया है कि जनसंख्या संबंधी मानदंड को इस फार्मूले में बनाए रखा जाए। इस आयोग के टीओआर के पैरा-8 में स्पष्ट रूप से बताया गया है कि “आयोग अनुशंसा करते समय 2011 की जनसंख्या के आंकड़े उपयोग करेगा।” हमारे तत्काल पूर्ववर्ती, चौदहवें वित्त आयोग ने विचार व्यक्त किया था कि यद्यपि पुराने जनसंख्या आंकड़े का प्रयोग करना अनुचित है परंतु वह अपने विचारार्थ विषयों से आबद्ध है। इस आयोग का विचार है कि उसके द्वारा राजकोषीय समकरण की अनुशंसा राज्यों की मौजूदा आवश्यकतानुसार तथा नवीनतम जनगणना आंकड़े उसको निरूपित करते हैं। 2011 की जनसंख्या के आंकड़े का प्रयोग करने के लिए दिए गए विशिष्ट विचारार्थ विषयों के मद्देनजर इस आयोग के पास और कोई विकल्प नहीं है।

6.44 चूंकि अंतरण फार्मूले में प्रयुक्त किए जाने वाले मानदंडों का मान-निर्धारण (स्केलिंग) जनसंख्या के आधार पर किया जाता है, जनसंख्या मानदंड को दिया जाने वाला उल्लेखनीय भारांक संपूर्ण फार्मूले में

परिलक्षित होता है। अतः हमने जनसंख्या मानदंड के तहत राज्यों के हिस्सों के लिए अकेले ही इसे 15 प्रतिशत का भारांक दिया है। अनुलग्नक 6.1 में इस फार्मूले से परिकलित राज्यों के पारस्परिक हिस्सों की तालिका और पद्धति को दर्शाया गया है।

क्षेत्रफल

6.45 दसवें वित्त आयोग से लेकर सभी वित्त आयोगों ने आवश्यकता के आधार पर अंतरण फार्मूले में क्षेत्रफल को क्षेत्रीय अंतरण फार्मूले में एक मानदंड के रूप में प्रयोग किया है। राज्यों का जितना बड़ा क्षेत्र तुलनात्मक सेवाएं प्रदान करता है, उसे व्यय की उतनी ही अधिक आवश्यकता पड़ती है। अधिकांश राज्यों ने क्षेत्रफल को मानदंड के रूप में बनाए रखने का सुझाव दिया है। हम इस तर्क से सहमत हैं कि अपेक्षाकृत बड़े क्षेत्र में राज्य को कुछ अतिरिक्त प्रशासनिक खर्चें वहन करने पड़ते हैं। परंतु इससे सेवाएं प्रदान करने के खर्च में आनुपातिक वृद्धि नहीं हो सकती। अतः हमने चौहदवें वित्त आयोग के दृष्टिकोण के समरूप क्षेत्रफल मानदंड के लिए 15 प्रतिशत का मध्यम भारांक बनाए रखा है। यह भी सही है कि बहुत कम (छोटा) क्षेत्रफल होने पर भी राज्यों को कुछ न्यूनतम लागतें वहन करनी पड़ती हैं। इसलिए हमने राज्यों के भौगोलिक क्षेत्रफल के हिस्सों का परिकलन करते हुए चौहदवें वित्त आयोग द्वारा किए गए समायोजनों को जारी रखा है, वास्तविक क्षेत्रफल में 2 प्रतिशत से कम वाले राज्यों को 2 प्रतिशत की न्यूनतम दर (फ्लोर रेट) प्रदान की है। राज्यों का वास्तविक भौगोलिक क्षेत्रफल, राज्यों के कुल क्षेत्रफल में राज्य-वार सापेक्ष अंश तथा आयोग द्वारा उनके समायोजन हेतु की गई परिकलन को अनुलग्नक 6.2 में दर्शाया गया है।

वन एवं पारिस्थितिकी

6.46 चौहदवें वित्त आयोग ने अंतरण फार्मूले में मानदंड के रूप में वन क्षेत्र का प्रथम बार प्रयोग इस आधार पर किया था कि राज्यों द्वारा रखरखाव वाले वन क्षेत्र पारिस्थितिकीय लाभ प्रदान करते हैं परंतु उन्हें इसके लिए अवसर लागतों को बहुत कम करना पड़ता है जिनकी क्षतिपूर्ति की आवश्यकता होती है। चौहदवें वित्त आयोग ने अंतरण फार्मूले में वन क्षेत्र को 7.5 प्रतिशत भारांक प्रदान किया था।

6.47 कई राज्यों ने सुझाव दिया है कि वन आवरण या वन की कुछ श्रेणियों को अंतरण फार्मूले में एक मानदंड के रूप में लिया जाए। कुछ ने वन से बाहर के वृक्ष आवरण, मेनग्रोव वन, वन में वृद्धिशील परिवर्तन आदि को मानदंड मानने का भी सुझाव दिया है। कुछ अन्य ने सुझाव दिया है कि वन आवरण को फार्मूले में मानदंड के रूप में न माना जाए। हमने अंतरण फार्मूले में वन आवरण के शामिल करने के प्रभावों पर विषय-

विशेषज्ञों से भी अध्ययन करवाएं है। इन अध्ययनों को हमारे दृष्टिकोण को और सुदृढ़ किया है जिसने वर्तमान समय में वन और पर्यावरणों को महत्त्व दिया है। पर्यावरण मुद्दों की महत्ता को देखते हुए अंतरण फार्मूले में वन का मानदंड बनाए रखना महत्वपूर्ण है। पारिस्थितिक सेवाएं प्रदान करने और घने जंगलों को समर्पित क्षेत्रों से उत्पन्न होने वाली अक्षमताओं को दूर करने के लिए इस मानदंड की आवश्यकता के पक्ष में भी कई ठोस तर्क हैं।

6.48 वन तथा पारिस्थितिकी मानदंड दोनों राज्यों के वन आवरणों द्वारा देश को प्रदान की जा रही पारिस्थितिकीय सेवाओं एवं लागत अक्षमताओं की प्रासंगिकताओं को परिलक्षित करता है। इसका परिकलन सभी राज्यों के कुल सघन वन में प्रत्येक राज्य के सघन वन की सापेक्ष भागीदारी से भी की जा सकती है। हमने वन और पारिस्थितिकी मानदंड के लिए 10 प्रतिशत का उच्चतर भारांक दिया है। भारांक की महत्ता को इनकी वैश्विक सार्वजनिक उपयोगिता, एक संसाधन जिसे वन भूमि की क्षतिपूर्ति के लिए वनीकरण और खुले वनों के माध्यम से संरक्षित एवं विस्तारित किए जाने से हमारी अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं को पूरा करने की आवश्यकता से समझा जा सकता है। अनुलग्नक 6.3 में वन तथा पारिस्थितिकी के समग्र मानदंड में वन आवरण तथा राज्यों की भागीदारी (हिस्सा) दर्शाया गया है।

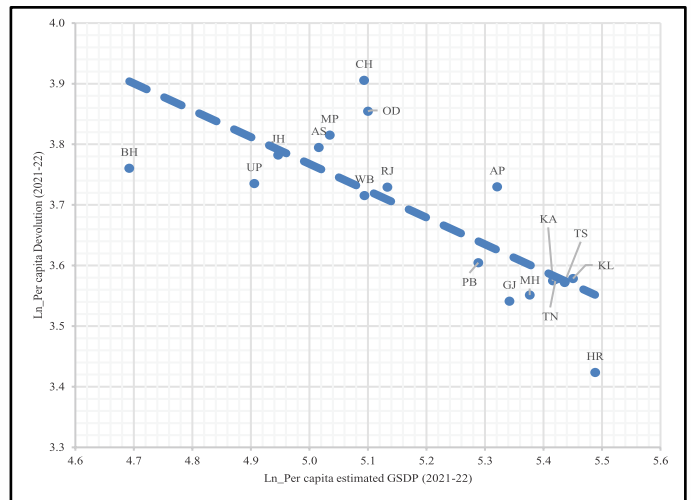
इक्विटी आधारित मानदंड

आय-अंतर

6.49 पिछले कई वित्त आयोगों ने अंतरण फार्मूले में प्रतिव्यक्ति आय के अंतर को इक्विटी मानदंड के रूप में प्रयुक्त किया है। जिसमें अपनाए गए भारांक नौवें वित्त आयोग के 33.5 प्रतिशत से ग्यारहवें वित्त आयोग के 62.5 प्रतिशत के बीच रहे हैं। इस मानदंड का प्रयोजन अंतरण फार्मूले को और अधिक समकारी तथा प्रगामी बनाना है ताकि निम्न प्रतिव्यक्ति आय (तथा अपनी न्यून कर क्षमता) वाले राज्यों को उच्च अंतरण प्रदान किया जा सके। यहां राज्यों के बीच कर क्षमता के अंतर के लिए

बॉक्स 6.2: क्षेत्रीय वितरण की प्रगामिता

कोविड-19 संकट ने राज्यों की स्वास्थ्य अवसंरचना पर भारी बोझ डाला है, विशेषकर जिनकी प्रति व्यक्ति कम आय होने के साथ उनके पास अच्छी स्वास्थ्य सुविधाओं का अभाव है। जैसा कि बीस बड़े राज्यों के बारे में चार्ट में दर्शाया गया है हमारे द्वारा अनुशंसित अंतरण प्रति व्यक्ति आधार पर प्रगतिशील है जो इस बात का संकेत है कि हमने निम्नतर प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों के लिए उच्चतर प्रति व्यक्ति कर-अंतरण की अनुशंसा की है।



प्रतिव्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पादन (जीएसडीपी) को परोक्ष के रूप में प्रयोग किया जाता है। निम्न प्रतिव्यक्ति आय वाले गरीब राज्य को भी तुलनात्मक सेवाएं प्रदान करने के लिए उच्च व्यय की आवश्यकताएं होती हैं। अतः आय में अंतर के मानदंड से दो तरफा समकरण में मदद मिलती है।

6.50 लगभग सभी राज्यों ने शैतिज हस्तांतरण फार्मूले के अंतर्गत आय-अंतर के मानदंड को बनाए रखने का सुझाव दिया है। इस प्रकार, शैतिज इक्विटी एक महत्वपूर्ण पुनर्वितरणकारी विशेषता है जो इस मानदंड के द्वारा प्राप्त की जा सकती है। अतः इस आयोग ने आय-अंतर मानदंड को 45 प्रतिशत भारांक के साथ बनाए रखा है।

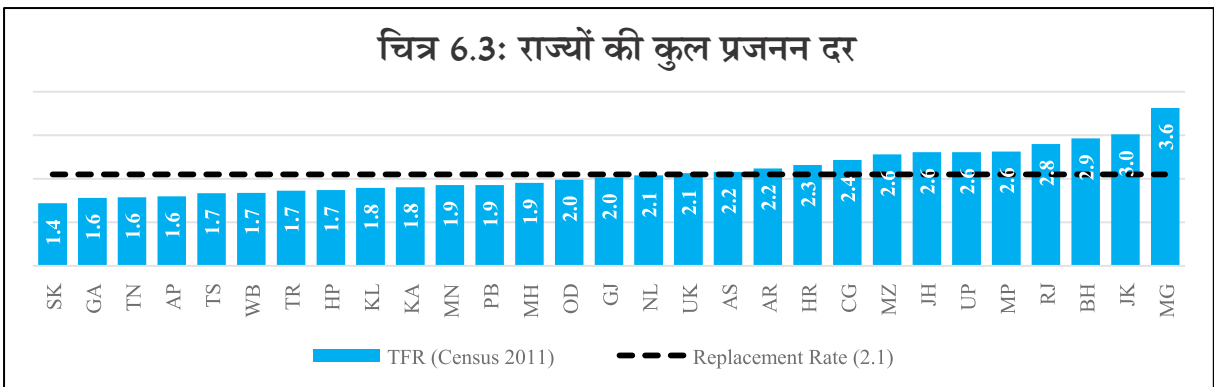
6.51 आय में अंतर का परिकलन चौहदवें वित्त आयोग द्वारा अपनाई गई पद्धति के अनुरूप किया गया है। सभी राज्यों के लिए एक तीन वर्षीय औसत (2016-17 से 2018-19) प्रतिव्यक्ति तुलनात्मक जीएसडीपी ली गई है। आय अंतर का परिकलन उच्चतम प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य से अंतर लेकर की गई है। इस मामले में गोवा की उच्चतम प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी है इसके बाद सिक्किम की है। चूंकि यह बहुत ही छोटे तथा असामान्य (outlier) राज्य हैं, विरूपन से बचने के लिए तीसरे उच्चतम प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य हरियाणा को बैच मार्क माना गया है ताकि विकृतियों से बचा जा सके। प्रत्येक राज्य की प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी के अंतर को हरियाणा के प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी से परिकलित किया गया है। गोवा, सिक्किम तथा हरियाणा को आय अंतर वही दिया गया है जो चौथे उच्चतम प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी वाले राज्य-केरल के परिकलन से आया है। ये अंतर प्रत्येक राज्य की जनसंख्या (2011 की जनगणना) से मापा गया है और तब प्रत्येक राज्य का हिस्सा परिकल्पित किया गया है। यह ध्यान में आया है कि अधिकांश निम्न प्रतिव्यक्ति आय वाले राज्य अधिक जनसंख्या वाले भी हैं। इसलिए आय अंतर में जनसंख्या मापन का प्रयोग प्रगामी बन जाता है। अनुलग्नक 6.4 में आय अंतर मानदंड की प्रणाली तथा संगणना तालिका का ब्यौरा दिया गया है।

6.52 आय-अंतर मानदंड का उपयोग इक्विटी संबंधी अपेक्षाओं को पूरा करता है तथा निम्न प्रति व्यक्ति आय वाले राज्यों के पक्ष में करों के अंतरण को अत्यधिक प्रगामी बनाता है। जैसाकि बॉक्स 6.2 में दर्शाया गया है, निम्नतर प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य शैतिज फार्मूले के माध्यम से उच्चतर प्रति व्यक्ति कर-अंतरण प्राप्त करते हैं।

निष्पादन आधारित मानदंड

जनसांख्यिकीय निष्पादन

6.53 छठे वित्त आयोग (1974-79) से लेकर पिछले सभी वित्त आयोगों को अपने पंचाट की संस्तुति करते समय 1971 की जनगणना के आंकड़े प्रयोग में लाने के अधिदेश थे। लगभग चार दशकों के उपरांत हमें अपनी संस्तुति देने के लिए नवीनतम जनगणना के आंकड़े प्रयोग में लाने का अधिदेश प्राप्त हुआ है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है कुछ राज्यों ने इस संबंध में गंभीर चिंता जताई है। हमारा मानना है कि नवीनतम जनगणना आंकड़ों के प्रयोग तथा मूलभूत आंकड़ों में आकस्मिक बदलाव से कुछ राज्यों को अनुचित रूप से नुकसान नहीं पहुंचना चाहिए जिन्होंने जनसांख्यिकीय प्रबंधन के राष्ट्रीय प्रयोजन (लक्ष्य) में बेहतर प्रदर्शन किया है। आयोग के विचारार्थ विषय हमें राज्यों को उनके द्वारा जनसंख्या प्रतिस्थापन दर को प्राप्त करने की दिशा में बढ़ने और प्रगति के लिए पुरस्कृत करने पर विचार करने का भी संदर्भ देता है। अतः हमने ऐसे राज्यों को इस संबंध में अच्छा कार्य करने के लिए पुस्कार के तौर पर एक नए निष्पादन आधारित मानदंड की अनुशंसा करने का निर्णय लिया है। जिन्होंने बेहतर जनसांख्यिकीय प्रबंधन के लिए अच्छा प्रदर्शन किया है और नीतियां अपनाई हैं।



6.54 यह आयोग सभी राज्यों की कुल प्रजनन दर (टीएफआर) डाटा को पैमाना मानते हुए जनसांख्यिकीय निष्पादन के मानदंड की अनुशंसा करता है। इस मानदंड की संगणना 1971 की जनगणना के जनसंख्या आंकड़ों के अनुसार प्रत्येक राज्य के टीएफआर के व्युत्क्रम का उपयोग करके की गई है। चित्र 6.3 में, 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य-वार कुल प्रजनन दर दर्शाई गई है। जिन राज्यों ने कम टीएफआर हासिल किया है उन्हें जनसांख्यिकीय निष्पादन में उच्चतर स्कोर मिलेगा जबकि उच्च टीएफआर वाले राज्यों को अपेक्षाकृत कम प्राप्तांक मिलेंगे। टीएफआर कम करने में बेहतर निष्पादन, स्वास्थ्य (विशेषकर मातृ-शिशु स्वास्थ्य), पोषण तथा शिक्षा के मामले में बेहतर नतीजों के एक संकेतक के रूप में भी कार्य करता है। अतः, यह मानदंड मानव पूंजी के इन महत्वपूर्ण सेक्टरों में बेहतर परिणामों वाले राज्यों को

पुरस्कृत भी करता है। चूंकि, राज्यों द्वारा अपनी जनसंख्या को नियंत्रित करने और शिक्षा और स्वास्थ्य के क्षेत्र में बेहतर परिणाम प्राप्त करने के प्रयासों को पुरस्कृत करने के लिए एक महत्वपूर्ण निष्पादन मानदंड है, इसलिए हमने कुल 12.5 प्रतिशत भारांक प्रदान करने का निर्णय लिया है। अनुलग्नक 6.1 में इस मानदंड की कार्यपद्धति एवं परिकलन का विवरण दिया गया है।

कर संबंधी प्रयास

6.55 10वें, 11वें तथा 12वें वित्त आयोगों ने कर प्रयासों को अंतरण फार्मूले में प्रयुक्त कर राज्यों को अपने कर निष्पादन के लिए पुरस्कृत किया था। बहुत से राज्यों ने कर संग्रहण की उच्च दक्षता को प्रोत्साहित करने के लिए कर प्रयास निष्पादन मानदंड शामिल करने का सुझाव दिया है। आयोग का यह मत है कि मानदंड के रूप में कर प्रयास को शामिल करने से जहाँ उच्च कर संग्रह क्षमता वाले राज्य पुरस्कृत होंगे, साथ ही साथ यह सभी राज्यों को अधिक कर दक्ष बनाने के लिए प्रोत्साहित भी करेगा।

6.56 राज्यों के कर प्रयासों का परिकलन पहले किसी राज्य के प्रतिव्यक्ति स्वयं के कर राजस्व के उसकी पिछले तीन वर्षों (2016-2017 से 2018-19) की प्रतिव्यक्ति जीएसडीपी के अनुपात से किया गया है। तत्पश्चात, इस अनुपात को राज्यवार उसकी जनसंख्या से मापा गया है। अंत में परिकलित मानदंड से राज्यों के पारस्परिक हिस्सों को निर्धारित किया गया है। अनुलग्नक 6.5 में इस मानदंड के लिए गणना तालिका दी गई है। इस मानदंड को 2.5 प्रतिशत का कुल भारांक दिया गया है।

6.57 कुल मिलाकर, क्षैतिज सूत्र और मानदंड से जुड़े सापेक्ष भारांक को तालिका 6.4 में संक्षेप में दर्शाया गया है। इस अध्याय की अंतिम टिप्पणी में सभी राज्यों की पारस्परिक क्षैतिज हिस्से के परिकलन की कार्यप्रणाली तथा गणितीय व्याख्या दी गई है।

तालिका 6.4 क्षैतिज अंतरण के लिए निर्धारित मानदंड तथा भारांक

मानदंड	भारांक (%)
जनसंख्या	15.0
क्षेत्रफल	15.0
वन एवं पारिस्थितिकी	10.0
आय-अंतर	45.0
कर एवं राजकोषीय प्रयास	2.5
जनसांख्यिकीय निष्पादन	12.5
	100.0

6.58 उपर्युक्त पद्धति के आधार पर 2021-22 से 2025-26 अवधि के लिए इस आयोग द्वारा यथा अनुशंसित करों से निवल आगम (विभाज्य पूल) में राज्यों की पारस्परिक हिस्सेदारी तालिका 6.5 में दी गई है।

तालिका 6.5: राज्यों के पारस्परिक हिस्से

राज्य	हिस्सा (%)
आंध्र प्रदेश	4.047
अरुणाचल प्रदेश	1.757
असम	3.128
बिहार	10.058
छत्तीसगढ़	3.407
गोवा	0.386
गुजरात	3.478
हरियाणा	1.093
हिमाचल प्रदेश	0.830
झारखंड	3.307
कर्नाटक	3.647
केरल	1.925
मध्य प्रदेश	7.850
महाराष्ट्र	6.317
मणिपुर	0.716
मेघालय	0.767
मिजोरम	0.500
नागालैंड	0.569
ओडिशा	4.528
पंजाब	1.807
राजस्थान	6.026
सिक्किम	0.388
तमिलनाडु	4.079
तेलंगाना	2.102
त्रिपुरा	0.708
उत्तर प्रदेश	17.939
उत्तराखंड	1.118
पश्चिम बंगाल	7.523
	100

अनुशंसाओं का सारांश

- i. हम इस आयोग की पंचाट अवधि के लिए राज्यों के लिए विभाज्य पूल के 41 प्रतिशत के ऊर्ध्वधर हिस्से को बनाए रखने की अनुशंसा करते हैं। (पैरा 6.29)
- ii. अंतरण में राज्यों के पारस्परिक हिस्से को निर्धारित करने के लिए, हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में अनुशंसित क्षेत्रीय हस्तांतरण संबंधी फार्मूले को बनाए रखा है। (पैरा 6.41)
- iii. क्षेत्रीय अंतरण के संबंध में, हमारा मत है कि 2011 की जनगणना के आंकड़े राज्यों की वर्तमान आवश्यकता को बेहतर तरीके से परिलक्षित करते हैं, निष्पक्ष होने के साथ-साथ, उन राज्यों को पुरस्कृत करने में भी सक्षम हैं जिन्होंने जनसांख्यिकीय प्रबंधन में बेहतर निष्पादन किया है। हमने जनसांख्यिकीय प्रबंधन निष्पादन के लिए प्रयुक्त मानदंड का 12.5 प्रतिशत भारांक प्रदान किया है। (पैरा 6.54)
- iv. मानदंड से संबद्ध क्षेत्रीय फार्मूला एवं भारांक को तालिका 6.4 (पैरा 6.57) में संक्षेप में दर्शाया गया है।
- v. उपर्युक्त पद्धति के आधार पर 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए आयोग द्वारा अनुशंसित करों के निवल आगम (विभाज्य पूल) में राज्यों की पारस्परिक हिस्सेदारी तालिका 6.5 (पैरा 6.58) में दी गई है।

अंतिम टिप्पणी

कर हिस्सेदारी फार्मूले में $i^{\text{वें}}$ राज्य के पारस्परिक हिस्से S_i का निर्धारण छह पैरामीटरों या मानदंडों यथा- जनसंख्या, क्षेत्रफल, वन एवं पारिस्थितिकी, आय-अंतर, राजकोषीय एवं कर प्रयास निष्पादन और राज्य की हिस्सेदारी के जनसांख्यिकीय प्रबंधन निष्पादन पर आधारित भारांकित योग के अनुसार निर्धारित किया गया है:

$$S_i = \sum_{m=1}^6 S_i^m \omega_m$$

जहां $\omega_m = m^{\text{वें}}$ पैरामीटर का भारांक है तथा S_i^m , $m^{\text{वें}}$ पैरामीटर के अनुसार i -वें राज्य का पारस्परिक हिस्सा है।

प्रत्येक मानदंड/पैरामीटर के परिकलन की विधियां निम्नानुसार हैं:

1. जनसंख्या

$$i^{\text{वें}} \text{ राज्य का पारस्परिक हिस्सा} = \frac{\text{POP}_{i2011}}{\sum_{j=1}^{28} \text{POP}_{j2011}}$$

जहां POP_{jy} संबंध वर्ष y की जनगणना के अनुसार $j^{\text{वें}}$ राज्य की जनसंख्या है।

2. क्षेत्रफल

क्षेत्रफल हिस्सों का परिकलन दो चरणों में किया गया है।

$$\text{चरण 1. } i^{\text{वें}} \text{ राज्य का पारस्परिक हिस्सा} = \frac{\text{Area}_i}{\sum_{j=1}^{28} \text{Area}_j}$$

जहां क्षेत्रफल $i = i^{\text{वें}}$ राज्य का वास्तविक भौगोलिक क्षेत्रफल है।

चरण 2. 2 प्रतिशत से कम वास्तविक क्षेत्रफल हिस्से वाले राज्यों के संबंध में, 2 प्रतिशत निम्नसीमा हिस्सा निर्धारित की गई है। अंतिम हिस्सों को ज्ञात करने के लिए, शेष राज्यों के हिस्सों को 100 तक बढ़ाने के लिए योग में समायोजित किया जाता है।

3. वन एवं पारिस्थितिकी

- वनावरण (F_i) = बहुत सघन वन + मध्यम सघन वन

$$FC_i = i^{\text{वें}} \text{ राज्य का पारस्परिक हिस्सा} = \frac{F_i}{\sum_{j=1}^{28} F_j}$$

4. आय-अंतर

- $i^{\text{वें}}$ राज्य की तीन वर्ष (2016-17 to 2018-19) की औसत प्रति व्यक्ति जीएसडीपी (जीएसडीपीपीसी_i)
- d_i तृतीय उच्चतम राज्य, यानी हरियाणा की जीएसडीपीपीसी से $i^{\text{वें}}$ राज्य की जीएसडीपीपीसी_i की दूरी (अंतर) है
- शीर्ष तीन जीएसडीपीपीसी राज्यों- गोवा, सिक्किम और हरियाणा – को चतुर्थ उच्चतम राज्य अर्थात् केरल का बोधात्मक अंतर समनुदिष्ट किया गया है
- $D_i = d_i * POP_i2011$

$$i^{\text{वें}} \text{ राज्य का पारस्परिक हिस्सा} = \frac{D_i}{\sum_{j=1}^{28} D_j}$$

5. जनसांख्यिकीय निष्पादन

- जनगणना 2011 से, $i^{\text{वें}}$ राज्य की कुल प्रजनन दर (TFR_i) का परिकलन आयु-विशिष्ट प्रजनन दरों (ASFR_{i,k}) से किया जाता है जहां ASFR_{i,k} $i^{\text{वें}}$ राज्य में $k^{\text{वीं}}$ आयु-विशिष्ट प्रजनन दर है।

$$ASFR_{i,k} = \frac{i^{\text{वें}} \text{ राज्य में महिलाओं के } k^{\text{वें}} \text{ आयु समूह में पिछले वर्ष जीवित जन्मों की संख्या}}{i^{\text{वें}} \text{ राज्य में के } k^{\text{वें}} \text{ आयु समूह में वर्ष के मध्य में महिलाओं की जनसंख्या} \quad \#$$

जनगणना 2011 द्वारा आयु समूह में पंजीकृत महिला जनसंख्या को वर्ष के मध्य में महिला जनसंख्या के रूप में लिया जाता है।

$i^{\text{वें}}$ राज्य की कुल प्रजनन दर है,

$$TFR_i = 5 \times \sum_{k=15-19}^{45-49} ASFR_{i,k}$$

जहां $k = 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49$.

- $DP_i = i^{\text{वें}}$ राज्य का जनसांख्यिकीय निष्पादन निम्नलिखित द्वारा दर्शाया जाता है-

$$DP_i = \frac{1}{TFR_i} \times POP_{i,1971}$$

- जनसांख्यिकीय निष्पादन आधारित राज्यों का पारस्परिक हिस्सा निम्न द्वारा दर्शाया जाता है-

$$i\text{वें राज्य का पारस्परिक हिस्सा} = \frac{DP_i}{\sum_{j=1}^{28} DP_j}$$

6. कर संबंधी प्रयास

- $T_i = i\text{वें राज्य का अपना तीन वर्ष (2016-17 से 2018-19) का औसत प्रति व्यक्ति कर राजस्व}$

- $\overline{GSDPPC}_i = \text{जीएसडीपीपीसी}_i \text{ का तीन वर्ष (2016-17 से 2018-19) का औसत}$

- कर अनुपात $t_i = \frac{T_i}{\overline{GSDPPC}_i}$

- $i\text{वें राज्य का कर प्रयास संबंधी निष्पादन } TE_i = t_i \times POP_i$

$$i\text{वें राज्य का पारस्परिक हिस्सा} = \frac{TE_i}{\sum_{j=1}^{28} TE_j}$$

अध्याय 7

स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण

हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के बीच 67.5:32.5 के अनुपात में स्थानीय निकायों के लिए कुल 90,000 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की थी। अब, 2021-26 की पांच वर्षों की अवधि के लिए हम स्थानीय निकायों हेतु 4,36,361 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

तेजी से बढ़ते शहरीकरण और विकास के प्रमुख घटकों के रूप में कार्य करने हेतु शहरों की भावी आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए तथा 2020-21 के लिए हमने अपनी रिपोर्ट में अपनाए गए सिद्धांतों की निरंतरता में, हमने ग्रामीण और शहरी निकायों हेतु 2020-21 के लिए अनुशंसित अनुपात को धीरे-धीरे बढ़ाते हुए 67.6: 32.5 से 2025-26, में 65:35 किए जाने की अनुशंसा की है, जोकि हमारी पंचाट अवधि का अंतिम वर्ष है। राज्यों के बीच अनुदानों के पारस्परिक वितरण हेतु आबादी के लिए 90 प्रतिशत और क्षेत्रफल के लिए 10 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं के लिए अलग से निर्धारित किए गए अनुदानों में से, 60 प्रतिशत को राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जैसेकि पेयजल आपूर्ति वर्षा जल संचयन और स्वच्छता के लिए अलग से निर्धारित किया गया है, जबकि 40 प्रतिशत अनाबद्ध (untied, यानी शर्तरहित या जिन्हें निर्दिष्ट नहीं किया गया है) हैं और इसका उपयोग पंचायती राज संस्थाओं द्वारा मूलभूत सेवाओं में सुधार लाने के लिए अपने विवेकानुसार किया जा सकता है।

आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को अनुदानों के आबंटन में एक भिन्न दृष्टिकोण अपनाया है। महानगरीय क्षेत्रों की महत्ता को ध्यान में रखते हुए, पचास मिलियन-प्लस शहरों के लिए पांच वर्षों की पंचाट अवधि हेतु 38,196 करोड़ रुपए के एक चैलेंज फंड का प्रावधान किया गया है। इस निधि/फंड के एक-तिहाई भाग को पहचान किए गए गई पैरामीटर्स के आधार पर परिवेशी वायु गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए, जबकि शेष दो-तिहाई भाग पेयजल आपूर्ति, वर्षा जल संचयन एवं

जल पुनर्चक्रण (*recycling*), ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं स्वच्छता पर सेवा स्तर के बैचमार्क को पूरा करने के लिए है।

एक मिलियन से कम आबादी वाले शहरों के लिए अनुशंसित 82,859 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों में से, 40 प्रतिशत अनुदान अनाबद्ध हैं, जबकि 60 प्रतिशत पेयजल, वर्षा जल संचयन, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं स्वच्छता जैसी राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के लिए आबद्ध (*tied*, यानी सशर्त जिन्हें निर्दिष्ट किया गया) हैं।

सभी स्थानीय निकायों, यानी शहरी एवं ग्रामीण दोनों के लिए पिछले वर्ष के वार्षिक लेखाओं की वेब-आधारित उपलब्धता और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा, अनुदान प्राप्त करने के लिए पात्रता हेतु प्रवेश स्तरीय शर्त है। शहरी स्थानीय निकायों के लिए, अनुदान प्राप्त करने हेतु एक अतिरिक्त प्रवेश स्तरीय शर्त यह है कि राज्य के स्वयं के सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर को अनुबद्ध करते हुए संपत्ति करों के संग्रह में संगत सुधार का अनुपालन करते हुए संगत राज्य द्वारा संपत्ति करों की न्यूनतम आधारदरों (*minimum floor rates*) की अधिसूचना जारी करना है।

मौजूदा महामारी की चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए, स्थानीय निकायों हेतु कुल अनुदानों में से 70,051 करोड़ रुपए स्वास्थ्य सेवाओं में सुधार लाने के लिए अलग से निर्धारित (*earmarked*) किए गए हैं।

हमने नए शहरों की स्थापना (*incubation*) के लिए अनुदानों के रूप में राज्यों हेतु 8,000 करोड़ रुपए और नगरनिगम साझा सेवाओं में सुविधाओं के लिए 450 करोड़ रुपए की भी अनुशंसा की है। आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय राज्यों के साथ परामर्श से इन दोनों अनुदानों को जारी करने के लिए उपयुक्त कार्यप्रणालियां बनाएगा।

7.1 आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) का पैरा 4 आयोग को यह अधिदेश देता है कि वह “राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि का संवर्धन करने के लिए आवश्यक अध्युपाय” की अनुशंसा करेगा। इसके अलावा, टीओआर का पैरा 7 आयोग को राज्यों के लिए अभिशासन के उपयुक्त स्तर पर मापने योग्य निष्पादन आधारित प्रोत्साहन “(vii) आधारभूत सेवाओं के लिए स्थानीय निकायों को स्तरीय मानव संसाधन सहित, अनुदान सहायता का उपबंध और सेवाओं को सुपुर्दगी में सुधार लाने में निष्पादन अनुदान प्रणाली का कार्यान्वयन” और “(ix)

स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा खुले में शौच को समाप्त करने के लिए व्यवहार में परिवर्तन लाने में की गई प्रगति पर विचार करने का अधिदेश देता है। ”

स्थानीय स्व-शासन का उद्भव

7.2 पंचायतें, प्राचीन काल से स्थानीय स्व-शासन का महत्वपूर्ण आधार रही हैं और भूमि वितरण एवं कर संग्रह से संबंधित अनेक ग्रामीण-स्तरीय मुद्दों से संबंधित विवादों समाधान के लिए कार्यपालिका एवं न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करती हैं। तथापि, पंचायतें औपचारिक शासन व्यवस्था व संरचना का हिस्सा नहीं थी। संविधान निर्माताओं ने ग्रामीण क्षेत्रों के विकास के लिए पंचायतों को शक्ति देने की आवश्यकता को अभिस्वीकृत (recognized) किया है और राज्य के नीतिनिर्देशक तत्व (Directive Principles of State Policy) के अनुच्छेद 40 में यह विनिर्दिष्ट किया गया है कि ‘राज्य ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए कदम उठाएगा और उन्हें ऐसी शक्तियां एवं प्राधिकार देगा जो उन्हें स्व-शासन की इकाइयों/यूनिट के रूप में कार्य करने के लिए जरूरी समझी जाएंगी।’ चूंकि संवैधानिक रूप से शहरी स्थानीय निकायों और ग्रामीण स्थानीय निकायों को सामान्य तौर पर स्थानीय स्व-शासन के रूप में वर्णित किया गया है, अतः इस अध्याय का शीर्षक ‘स्थानीय शासन का सशक्तीकरण’ रखा गया है।

7.3 स्वतंत्रता के पश्चात स्थानीय स्व-शासन व्यवस्था/प्रणाली की परिकल्पना चार महत्वपूर्ण समितियों की रिपोर्टों के आधार पर की गई थी: बलवंत राय महता समिति (पंचायत राज संस्थाओं पर समिति, 1957), अशोक मेहता समिति (1977-1978), जी.वी.के. राव समिति (ग्रामीण विकास और गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के लिए प्रशासनिक व्यवस्थाओं पर समिति, 1985) और एल.एम. सिंघवी समिति (1986)। तथापि, संविधान में सन् 1992 में तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधनों को पारित करने के साथ, इन संस्थाओं को शासन प्रणाली में औपचारिक रूप से शामिल किया गया था। 1993 भारत में विकेंद्रीकृत शासन का महत्वपूर्ण युग था, जिसके फलस्वरूप ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में स्पष्ट रूप से एक तीसरे स्तर की शासन व्यवस्था उभरकर आई। इसके परिणामस्वरूप, संविधान के अनुच्छेद 280 के खंड (3) के अंतर्गत उप-खंड (ख ख) और (ग) को जोड़ने के बाद, वित्त आयोग की भूमिका भी बढ़ गई। अनुच्छेद 280 (3)(खख) से तात्पर्य उन उपायों से है जो किसी राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर राज्य में नगरपालिकाओं के संसाधनों हेतु सहायता देने हेतु राज्य की समेकित निधि का वर्धन करने के लिए आवश्यक होंगे। इसी प्रकार से, अनुच्छेद 280 (3) (ग) से तात्पर्य उन उपायों से है जो किसी राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई

अनुशांसाओं के आधार पर राज्य में नगरपालिकाओं के संसाधनों हेतु सहायता देने हेतु राज्य की समेकित निधि का वर्धन करने के लिए आवश्यक होंगे। पंचायती राज मंत्रालय (एमओपीआर) के अनुसार, तब से लेकर पूरे देश में लगभग 0.26 मिलियन ग्रामीण स्थानीय निकायों में लगभग 3.1 मिलियन प्रतिनिधियों को नियमित तौर पर चुना गया है। जमीनी स्तर (grassroots level) पर मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने के कारण पंचायती राज संस्थाएं नागरिकों और शासन के बीच एक प्राथमिक स्तंभ (इंटरफेस) बन गई हैं।

7.4 ग्रामीण स्थानीय निकायों की तरह, शहरी स्थानीय निकायों का भी एक लंबा इतिहास है। चैन्नई (जिसे पूर्व में मद्रास के नाम से जाना जाता था) में नगर निगम की स्थापना 1,687 में और कोलकाता (जिससे तत्कालीन समय में कलकत्ता के नाम से जाना जाता था) तथा मुंबई (जिसे तत्कालीन समय में बम्बई के नाम से जाना जाता था) की स्थापना सन् 1726 में हुई। इन शहरों के तहत लगभग 206 नगरनिगम और 1,683 नगरपालिकाएं तथा 2,411 नगर पंचायतें हैं।^{1,2}

पूर्ववर्ती आयोगों का दृष्टिकोण

विचारार्थ विषय

7.5 तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधन के पश्चात, अभी तक चार वित्त आयोगों- ग्यारहवें वित्त आयोगों से लेकर चौदहवें वित्त आयोग - ने स्थानीय निकायों के लिए अपनी अनुशांसाएं की हैं। सभी आयोगों के लिए विचारार्थ विषय समान रहा है। तदनुसार, प्रत्येक आयोग ने स्थानीय शासनों के प्रभावकारी कार्यकरण से संबंधित महत्वपूर्ण मुद्दों पर विचार-विमर्श किए और उचित अनुशांसाएं की।

7.6 चूंकि दसवें वित्त आयोग का गठन संशोधनों के लागू होने के एक वर्ष पहले सन् 1992 में हुआ था, इसलिए उसके टीओआर में स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों पर विचार करने की अपेक्षा नहीं की गई थी। तथापि, उसने इनके लिए अनुदानों की अनुशांसा की, जो ग्रामीण स्थानीय निकाय और शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित विभाज्य पूर्णों के 1.38 प्रतिशत के बराबर थे, ताकि आयोग की पंचाट अवधि के दौरान सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने में उन्हें सहायता मिल सके।

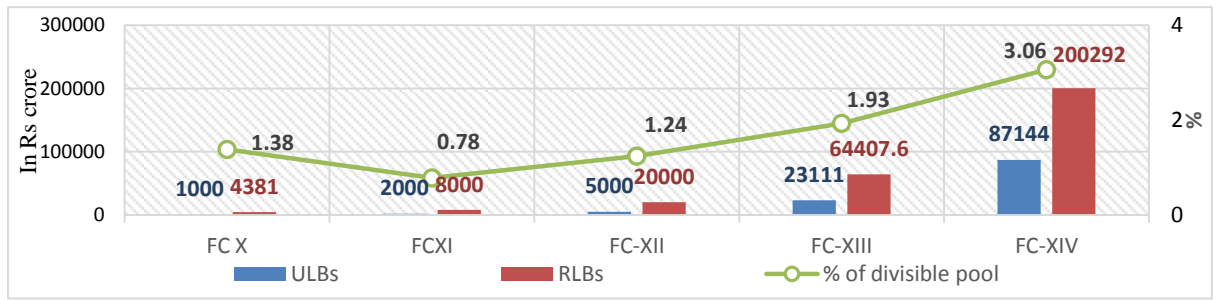
¹ नगर पंचायतों में नगर पालिका परिषदें, छोटे नगर की समितियां, नगर परिषदें, अधिसूचित क्षेत्र समितियां शामिल हैं।

² इस सूचना को राज्य सरकारों द्वारा हमें प्रस्तुत किए गए टॉपिक नोट्स से संकलित किया गया है।

निधियों का परिमाण हिस्सेदारी (Quantum)

7.7 उत्तरोत्तर वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अनुदानों में निरपेक्ष (Absolute Numbers) तौर पर बढ़ोत्तरी होती गई (चित्र 7.1)। उदाहरण के लिए, 2,87,436 करोड़ रुपए के स्तर पर, चौदहवें वित्त आयोग द्वारा ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित संयोजित अनुदान तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित 87,519 करोड़ रु. की तुलना में तीन गुणा अधिक थे। तेरहवें वित्त आयोग को छोड़कर पूर्व के सभी वित्त आयोगों ने इन निकायों के लिए अनुदानों की अनुशंसा निरपेक्ष रूप से की थी न कि विभाज्य पूल के अनुपात में। ग्यारहवें वित्त आयोग को छोड़कर, स्थानीय निकायों की हिस्सेदारी आयोग-दर-आयोग बढ़कर चौदहवें वित्त आयोग के तहत बढ़कर 3.06 प्रतिशत हो गई थी। हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में 2020-21 हेतु 90,000 करोड़ रुपए के कुल अनुदान की अनुशंसा की थी, जोकि उस वर्ष के लिए आयोग द्वारा अनुमानित विभाज्य पूल के 4.31 प्रतिशत के समतुल्य थे।

चित्र 7.1: विभिन्न आयोगों द्वारा स्थानीय शासनों के लिए अनुशंसित अनुदान



नोट: RLBs – ग्रामीण स्थानीय निकाय; ULBs – शहरी स्थानीय निकाय

7.8 तथापि, संवितरित की गई वास्तविक राशियां, आयोगों द्वारा अनुशंसित राशियों की तुलना में कम (शॉर्टफॉल) हैं (तालिका 7.1)। ग्रामीण स्थानीय निकायों के संबंध में, शॉर्टफॉल 5 प्रतिशत और 18 प्रतिशत के बीच तथा शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में 10 प्रतिशत से 18 प्रतिशत के बीच था। दसवें वित्त आयोग के तहत ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए शॉर्टफॉल सर्वाधिक था, जबकि तेरहवें वित्त आयोग के तहत शहरी स्थानीय निकायों के लिए सर्वाधिक था। इसका कारण आयोगों द्वारा निष्पादन अनुदानों के लिए निर्धारित की गई शर्तों (conditionalities) को पूरा करने में स्थानीय निकाय का विफल रहना। कभी-कभी संबंधित संघ सरकार के मंत्रालयों ने भी शर्तें निर्धारित की थीं।

तालिका 7.1: वास्तविक रूप से जारी की गई राशियों की तुलना में अनुशंसित अनुदान

(करोड़ रु.)

अनुदान	ग्रामीण स्थानीय निकाय			शहरी स्थानीय निकाय		
	अनुशंसित	जारी राशियां	जारी राशियों का%	अनुशंसित	जारी राशियां	जारी राशियों का %
दसवां वित्त आयोग	4381	3576	81.6	1000	834	83.4
ग्यारहवां वित्त आयोग	8000	6602	82.5	2000	1752	87.6
बारहवां वित्त आयोग	20000	18927	94.6	5000	4470	89.4
तेरहवां वित्त आयोग	64408	58257	90.7	23111	18980	82.1
चौदहवां वित्त आयोग	200292	179491	89.6	87144	74259	85.2

नोट: चौदहवां वित्त आयोग: 2019-20 (संशोधित अनुमान) पर आधारित। तेरहवें वित्त आयोग: वास्तविक विभाज्य पूल पर आधारित अनुशंसित अनुदान। तेरहवें वित्त आयोग द्वारा प्रस्तावित अनुदान अपने स्वरूप में गत्यात्मक/डायनामिक थे: (क) मूल अनुदान पिछले वर्ष के विभाज्य पूल के 1.50 प्रतिशत के समतुल्य था; (ख) निष्पादन अनुदान- 2011-12 से प्रभावी-2011-12 के लिए 0.50 प्रतिशत था, और उसके बाद 2014-15 तक 1 प्रतिशत था; (ग) स्थानीय निकायों के लिए एक वर्ष हेतु अनुदान सहायता पिछले वर्ष के संशोधित अनुमानों के विभाज्य पूल के अनुपात पर आधारित थी; और (घ) 1,357 करोड़ रुपए विशेष क्षेत्रों के लिए अनुदान के रूप में आर्बिट्रि किए गए थे। ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित आबंटन में 1,357 करोड़ रुपए भी शामिल थे, जिन्हें विशेष क्षेत्रों के लिए आर्बिट्रि किया गया था।

क्षैतिज वितरण का आधार (*Basis of Horizontal Distribution*)

7.9 स्थानीय निकायों हेतु राज्यों के लिए संसाधनों की अनुशंसा करते हुए, अलग-अलग आयोगों ने भिन्न मानदंडों को अपनाया। यद्यपि, आबादी एवं भौगोलिक क्षेत्रफल सभी पूर्व पांच आयोगों की अवधियों के लिए एक कॉमन मानदंड था, किंतु इक्विटी एवं दक्षता मानदंड, जैसेकि उच्चतम प्रतिव्यक्ति आय से अंतर, वंचन सूचकांक (deprivation index), विकेंद्रीकरण सूचकांक और राजस्व जुटाने के प्रयासों के लिए सभी आयोगों के मानदंड भिन्न थे (तालिका 7.2)।

तालिका 7.2: वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय शासनो हेतु राज्यों के लिए अनुशंसित अनुदानों के वितरण हेतु मानदंड

(प्रतिशत में)

	एफसी- X	एफसी- XI	एफसी- XII	एफसी-XIII		एफसी - XIV	एफसी -XV
				आरएलबी	यूएलबी		
आबादी (जनगणना)	100 1971	40 1971	40 2001	50 2001		90 2011	90 2011
भौगोलिक क्षेत्रफल	-	10	10	10		10	10
उच्चतम प्रतिव्यक्ति आय से अंतर	-	20	20	10	20	-	-
विकेंद्रीकरण का सूचकांक	-	20	-	15		-	-
बंधन का सूचकांक			10			-	-
राजस्व प्रयास	-	10	20	-		-	-
आबादी में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों का अनुपात	-	-	-	10	0	-	-
एफसी स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक	-	-	-	5		-	-

प्राथमिक एवं निष्पादन संबंधी अनुदान

7.10 दसवें वित्त आयोग ने यह निर्दिष्ट किया था कि राज्य सरकारों को उपयुक्त योजनाएं बनानी चाहिए और अनुदानों के उपयोग के बारे में विस्तृत दिशा-निर्देश जारी करने चाहिए। स्थानीय निकायों से इस प्रयोजन हेतु बराबर योगदान देने की अपेक्षा की गई थी। वेतन एवं मजदूरियों पर व्यय के लिए कोई भी अनुदान राशि उपयोग नहीं की जानी थी।

7.11 ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह स्पष्ट किया था कि अनुदानों पर प्रथम प्रभार (first charge) लेखाओं के रखरखाव एवं लेखापरीक्षा के लिए, उसके उपरांत वित्तीय डाटाबेस के विकसित हेतु किया जाना चाहिए। शेष राशियों का उपयोग प्राथमिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या, शुद्ध पेयजल, सड़कों पर विद्युत प्रकाश व्यवस्था एवं स्वच्छता जैसी प्रमुख सेवाओं, दाह-संस्कार एवं दफनाने वाले स्थलों का रखरखाव, जन सुविधाओं एवं अन्य कॉमन संपत्तियों के लिए किया जाना था। वेतन एवं मजदूरियों के भुगतान के निषेध को छोड़कर, ये अनुदान अनाबद्ध थे।

7.12 बारहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि पंचायतों द्वारा अनुदानों का उपयोग जलापूर्ति एवं स्वच्छता से संबंधित सेवा को प्रदान किए जाने के स्तर में सुधार लाने के लिए किया जाना

चाहिए। ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों से भी यह अपेक्षा की गई थी कि वे आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं प्रबंधन प्रणालियों के उपयोग के माध्यम से लेखाओं के रखरखाव एवं वित्तों पर डाटाबेस सृजित करने के लिए व्यय करने पर उच्च प्राथमिकता दें।

7.13 निष्पादन अनुदान का उपयोग करने हेतु तेरहवें वित्त आयोग ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए छः शर्तें और शहरी स्थानीय निकायों के लिए नौ शर्तें निर्दिष्ट की थीं। इन सभी शर्तों को पंचाट के प्रत्येक वर्ष में पूरा किया जाना था। संविधान के भाग IX एवं IX-A से बाहर किए गए क्षेत्रों के लिए एक विशेष क्षेत्र अनुदान का प्रावधान किया गया था। इस अनुदान के दो घटक थे – एक विशेष क्षेत्र मूल अनुदान (basic grant) और एक विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान। विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए चार शर्तों को पूरा किया जाना था। राज्यों द्वारा अपने निष्पादन अनुदान का आहरण (draw) करने में विफल रहने की स्थिति में, आहरण नहीं की गई राशि को एक तरीके से पुनःवितरित किया जाना था।

7.14 चौदहवें वित्त आयोग ने अनुदानों की अनुशंसा दो भागों में की थी— एक शर्त रहित मूल अनुदान और एक सशर्त निष्पादन अनुदान। विधिवत रूप से गठित पंचायतों के लिए, शर्त रहित मूल अनुदान और सशर्त निष्पादन अनुदान के बीच अनुपात 90:10 था और नगर पालिकाओं के लिए यह 80:20 था। मूल अनुदान का उपयोग विनिर्दिष्ट मूलभूत नागरिक सेवाओं की स्थिति में सुधार लाने के लिए किया जाना था। निष्पादन अनुदान राजस्व में सुधार आने के आधार पर था जिसके लिए मानदंड (दिए जाने वाले प्रोत्साहन के परिमाण/हिस्सेदारी सहित) को राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित किया जाना था। निष्पादन अनुदानों के लिए पात्रता हेतु स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के राजस्व स्रोतों में वृद्धि करनी थी और लेखापरीक्षित लेखा भी प्रस्तुत करने थे। नगरपालिकाओं को, इसके अलावा, प्रत्येक वर्ष में मूलभूत शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तरीय बैचमार्क को प्रकाशित भी करना था। इसके अतिरिक्त, पंचायती राज मंत्रालय ने निष्पादन अनुदानों को प्राप्त करने के लिए कुछ और शर्तें रखीं, जैसे कि ग्राम पंचायत विकास योजना, सेक्टर-वार व्यय को एक डैशबोर्ड में प्रदर्शित करना और (क) स्वयं के राजस्व स्रोत में प्रतिशत वृद्धि, (ख) ग्राम पंचायतों की खुले में शौच से मुक्ति (open defecation free (ओडीएफ) की स्थिति और (ग) ग्राम पंचायतों में टीकाकरण स्तर के आधार पर उनके लिए स्कोर (score) निर्धारित करने जैसे कार्यों को पूरा करना।

7.15 चौदहवें वित्त आयोग से हटकर, हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में पंचायतों के सभी तीन स्तरों तथा संविधान की पांचवीं एवं छठीं अनुसूचियों के अंतर्गत आने वाले क्षेत्रों और शहरी क्षेत्रों में छावनी बोर्डों के लिए अनुदान का प्रावधान किया गया था। ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों के

पचास प्रतिशत को (क) स्वच्छता एवं ओडीएफ स्थिति और (ख) पेयजल की आपूर्ति एवं वर्षा जल संचयन के लिए आबद्ध किया गया था। चूंकि अनुदान केवल एक वर्ष के लिए विनिर्दिष्ट किए गए थे, इसलिए उन्हें जारी करने के लिए निष्पादन संबंधी शर्तें नहीं लगाई गई थीं। मिलियन-प्लस शहरों, अर्थात् एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहर या बस्ती-समूहन (agglomerations) के लिए 2020-21 में 9,229 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों (4,400 करोड़ रुपए परिवेशी वायु गुणवत्ता (ambient air quality) में सुधार लाने के लिए और 4,829 करोड़ रुपए पर्यावरण के संरक्षण, जल की आपूर्ति और प्रभावकारी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में सुधार लाने के लिए) को पूर्ण रूप से आबद्ध किया था। इस अनुदान को दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाना था। 2020-21 की दूसरी छमाही में परिवेशी वायु गुणवत्ता के संदर्भ में जारी की गई दूसरी किस्त सशर्त थी। पहली किस्त का उपयोग सेवाओं में सुधार लाने तथा उनके मापन (measurement) के लिए की गई कार्रवाइयों पर किया जाना था। आगे चलकर, एक रोडमैप में यह स्पष्ट तौर पर उल्लेख किया गया था कि इस प्रकार के निष्पादन मानदंड 2021-22 से 2015-26 की अवधि में संगत अनुदानों को जारी करने के आधार होंगे। मिलियन-प्लस शहरों को छोड़कर, नगरों में शहरी स्थानीय निकायों के लिए 50 प्रतिशत अनुदानों को (क) पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण) और (ख) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए आबद्ध थे। 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में हमने लेखापरीक्षित लेखाओं सहित लेखाओं को सामयिक रूप से सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध न किए जाने के दीर्घकालिक मुद्दे पर विशेष रूप से ध्यान आकृष्ट किया।

लेखा एवं लेखापरीक्षा

7.16 करदाताओं से अर्जित आगम का उपयोग करने वाली सरकार के किसी भी अंग के लिए सुशासन हेतु एक प्राथमिक अनिवार्यता यह है कि वह लेखाओं (लेखापरीक्षित लेखाओं) को सामयिक रूप से सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराए। इस प्रकार की सूचना के अभाव में पूर्व वित्त आयोग ने भी ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों की आवश्यकता (जिससे वे अपने मुख्य कार्य को कार्यान्वित करें और विकास पर खर्च कर सकें) का वास्तविक तौर पर आकलन करने में महसूस की गई कठिनाई को उजागर किया था। ग्यारहवें वित्त आयोग से लेकर विभिन्न वित्त आयोगों ने इस मुद्दे को उजागर किया है, लेकिन इस संबंध में कोई खास प्रगति नहीं हुई है। इस दीर्घकालिक विवादास्पद मुद्दे का समाधान करने के लिए हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया था कि पिछले वर्ष के लेखाओं (लेखापरीक्षा के बिना) और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित

लेखाओं को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराना किसी भी अनुदान को प्राप्त करने के लिए प्रवेश-स्तर की शर्त होगी।

7.17 भारत में स्थानीय निकायों के संबंध में दो मुख्य समस्याएं हैं: (क) लेखापरीक्षित लेखाओं सहित लेखाओं को सामयिक आधार पर तैयार नहीं किया जाना और (ख) स्थानीय निकायों द्वारा अपने लेखाओं का वर्गीकरण, जिससे उन्हें संघ सरकार और राज्य सरकारों के लेखाओं के साथ समेकन करने में सहायता मिल सके। ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) को यह जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए कि वे सभी स्तर के ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के रख-रखाव और लेखापरीक्षा को नियंत्रित एवं उनका पर्यवेक्षण करें और यह सुनिश्चित करें कि उसकी रिपोर्ट राज्य विधानमंडल की समिति के समक्ष प्रस्तुत की जाए।

7.18 बारहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि सीएजी द्वारा सुझाए गए फॉर्मेट में अलग-अलग (disaggregated) डाटा का संकलनकरना राज्य वित्त आयोगों के लिए जरूरी है ताकि वे स्थानीय निकायों की आय एवं व्यय आवश्यकताओं का आकलन कर सकें। डाटाबेस के सृजन तथा लेखाओं के रखरखाव के लिए आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं प्रबंधन प्रणालियों का उपयोग करने हेतु प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

7.19 तेरहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि यद्यपि, सीएजी को तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण करना चाहिए, लेकिन वास्तविक लेखापरीक्षा के एक बड़े भाग को स्थानीय निधि (local fund) से संबंधित लेखापरीक्षा विभागों द्वारा कराई जानी चाहिए। अतः सभी सरकारों को मौजूदा श्रमशक्ति के क्षमता निर्माण और कार्मिकों की संख्या बढ़ाकर अपने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभागों को पर्याप्त रूप से सशक्त करना चाहिए।

7.20 चौदहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि स्थानीय निकायों द्वारा तैयार किए गए लेखाओं में उनके स्वयं के करों से प्राप्त आय, उनके द्वारा जुटाए गए करों से प्राप्त आय, राज्य से प्राप्त अनुदान, वित्त आयोग अनुदान तथा संघ सरकार और राज्य सरकारों द्वारा उन्हें किसी अन्य एजेंसी के लिए किए जाने वाले सौंपे गए कार्यों के लिए प्राप्त अनुदान स्पष्ट तौर पर दर्शाए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त, आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण को जारी रखा जाना चाहिए और स्थानीय निकायों को अपने लेखाओं का संकलन करने में और उनकी समय पर लेखापरीक्षा कराने में राज्यों द्वारा उन्हें सुविधा दी जानी चाहिए।

7.21 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में हमने ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक प्रवेश स्तरीय शर्त रखी थी कि वे हमारे द्वारा अनुशासित अनुदानों को प्राप्त करने के लिए तभी पात्र होंगे, जब अलग-अलग स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा से पहले और उसके बाद अपने लेखाओं को 2021-22 से सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध कराएंगे।

संविधान की अनुसूची से बाहर किए गए क्षेत्रों का निर्धारण

7.22 संविधान के अनुच्छेद 243M के तहत तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधन पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों (जहां राज्यों ने चुनावी प्रक्रिया से विधिवत रूप से पंचायतों और नगरपालिकाओं को स्थापित करने के लिए कानून नहीं बनाए गए हैं) और पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम (पीईएसए) 1996 लागू किए जाने के बाद इन क्षेत्रों को शामिल नहीं किया गया है। जिससे तालिका 7.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 7.3: ऐसे क्षेत्र जहां संविधान के भाग IX एवं IX-A के उपबंध (provisions) लागू नहीं हैं

राज्य/राज्य के भीतर के क्षेत्र	उपबंध, जिनके अधीन छूट दी गई है।
मेघालय	अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी सूची द्वारा कवर किए गए क्षेत्र, शिलोंग नगरपालिका क्षेत्रों के चयनित क्षेत्रों को छोड़कर।
मिजोरम	अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र, छठी अनुसूची द्वारा कवर किए गए दो प्रशासनिक जिले, तांगलाई एवं सैह।
असम: बोडोलैंड, उत्तरकछार एवं कार्बी आंगलॉंग जिले	छठी अनुसूची द्वारा कवर किए गए क्षेत्र।
त्रिपुरा	छठी अनुसूची द्वारा कवर किया गया केवल त्रिपुरा जनजातीय जिला।
नागालैंड	अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी अनुसूची से कवर नहीं किए गए क्षेत्र।
मणिपुर: पर्वतीय क्षेत्र, जहां जिला परिषदें हैं	अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी अनुसूची द्वारा कवर नहीं किए गए क्षेत्र।
पश्चिम बंगाल: दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्र, जिन्हें गोरखा पर्वतीय परिषद द्वारा	संविधान के अनुच्छेद 243M (3) /243ZC (2) के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी अनुसूची में कवर नहीं किए गए क्षेत्र।

7.23 दसवें वित्त आयोग ने यह अधिदेश दिया था कि अनुदानों को उन राज्यों को भी वितरित किया जाएगा जिनके लिए पंचायतें स्थापित करने की अनिवार्यता नहीं है ताकि समान स्थानीय स्तरीय प्रतिनिधित्व करने वाले निकायों को संसाधनों के लिए सहायता दी जा सके। तथापि, ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह निर्दिष्ट किया था कि संविधान की अनुसूची से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए उसके द्वारा अनुशंसित अनुदान संबंधित राज्यों को तभी उपलब्ध कराए जाने चाहिए, जब वे उक्त क्षेत्रों हेतु तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधनों के उपबंधों को लागू करने हेतु संबद्ध विधायी कानून लागू करें।

7.24 बारहवें वित्त आयोग ने इस बात को नोट करते हुए कि बाहर रखे गए इन क्षेत्रों हेतु तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधनों के कुछ उपबंधों को लागू करने हेतु छठी अनुसूची में एक विधेयक उस समय गृह मंत्रालय के विचाराधीन था, सामान्य एवं बाहर किए गए क्षेत्रों के लिए अलग अनुदानों का उल्लेख नहीं किया और इस बात को राज्यों पर छोड़ दिया कि वे अपने और उनके बीच अनुदानों को वितरित करें।

7.25 यद्यपि, तेहरवें वित्त आयोग ने संविधान के भाग IX एवं IX-A, अनुच्छेद 244, 280 और 275 को ध्यान में रखते हुए बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए 1,357 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की थी, किंतु चौदहवें वित्त आयोग ने इन क्षेत्रों के लिए अनुदानों की अनुशंसा नहीं की थी।

7.26 हालांकि चौदहवें वित्त आयोग ने बारह रखे गए क्षेत्रों के लिए किसी भी अनुदान की अनुशंसा नहीं की थी, लेकिन हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में 90:10 के अनुपात में आबादी और क्षेत्रफल के आधार पर राज्य के भीतर आने वाले ऐसे क्षेत्रों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की थी।

राज्य वित्त आयोगों की स्थिति एवं प्रभावकारिता

7.27 संविधान (अनुच्छेद 243-I(1) से 243-I (4)) के अनुसार, राज्य स्तर पर राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की भूमिका वैसी ही है, जैसेकि संघ सरकार के स्तर पर वित्त आयोग की है। जैसा कि मूल रूप से परिकल्पना की गई थी, वित्त आयोगों को राज्य की संचित निधि के वर्धन हेतु किए जाने वाले उपायों के लिए अनुशंसा करनी होती है ताकि राज्य अपने वित्त आयोगों द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर स्थानीय निकायों के संसाधनों में सहायता दे सकें।

7.28 संविधान का अनुच्छेद 243-I अपेक्षा करता है कि 'प्रत्येक पांचवें वर्ष की समाप्ति' पर राज्य वित्त आयोगों का गठन किया जाए। इस खंड का आशय यह है कि राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को किए गए सभी हस्तांतरणों को वर्तमान (नव-गठित) राज्य वित्त आयोग के अधिदेश द्वारा अभिशासित किया जाना चाहिए। किसी भी राज्य वित्त आयोग को दिया गया अधिदेश केवल पांच वर्षों की अवधि के लिए वैध होगा, जिसे आगे नहीं बढ़ाया जाएगा। लेकिन, वास्तविक तौर पर ऐसा नहीं हुआ। वित्त आयोगों को राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं का लाभ नहीं मिला, क्योंकि अधिकतर राज्य सरकारें उन्हें समय पर गठित नहीं करती हैं, और इस संवैधानिक प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाने को अधिक महत्व नहीं देती हैं। अब भी केवल पंद्रह राज्यों ने पांचवें या छठे वित्त आयोगों का गठन किया है। कई राज्य ऐसे भी हैं, जिन्होंने दूसरे या तीसरे वित्त आयोगों के बाद कोई अन्य वित्त आयोग का गठन नहीं किया है। वर्तमान आयोग को भी राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के आधार पर उपायों का सुझाव देने में इसी प्रकार की चुनौती का सामना करना है। राज्यों के राज्य वित्त आयोगों की वर्तमान स्थिति को तालिका 7.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 7.4: राज्य वित्त आयोगों के गठन की स्थिति

राज्य	अंतिम एसएफसी का गठन
असम, बिहार, पंजाब, राजस्थान	VI
हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तराखंड और उत्तर प्रदेश	V
आंध्र प्रदेश, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल	IV
छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, झारखंड और मणिपुर	III
अरुणाचल प्रदेश और मिजोरम	II
पूर्ववर्ती जम्मू और कश्मीर एवं तेलंगाना	I

स्रोत: पंचायती राज मंत्रालय द्वारा पंद्रहवें वित्त आयोग को प्रस्तुत इनपुट।

7.29 राज्य वित्त आयोगों को खराब प्रशासनिक सहायता, अपने सुचारू संचालन के लिए अपर्याप्त संसाधनों तथा राज्य विधानमंडलों के समक्ष ऐक्शन टेकन रिपोर्ट (एटीआर) को बिलंब से प्रस्तुत करने जैसी अनेक चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। हमने राष्ट्रीय लोकवित्त एवं नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) से एक अध्ययन कराया, जिसके अनुसार राज्य वित्त आयोगों द्वारा अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने में किया गया औसत बिलंब लगभग सोलह माह है।

हितधारकों के विचार

संघ सरकार

7.30 आयोग ने संघ सरकार के विभिन्न मंत्रालयों के साथ बैठकें कीं ताकि उसकी पंचाट अवधि के दौरान उनकी निधियों की आवश्यकता का पता लगाया जा सके। पंचायती राज मंत्रालय (एमओपीआर) एवं आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय (एमओएचयूए) क्रमशः ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए नोडल मंत्रालय हैं। दोनों ने व्यापक योजनाओं और उनके लिए अनुदानों के परिणाम का पक्ष रखा। इनका सारांश नीचे दिया जा रहा है।

पंचायती राज मंत्रालय

7.31 हमें 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने के बाद पंचायती राज मंत्रालय से संशोधित ज्ञापन मिला, जिसमें मंत्रालय ने यह सुझाव दिया था कि हमारी 2021-26 की पंचाट अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु अनुदान बढ़ाकर 10 लाख करोड़ रुपए किए जाने चाहिए। मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया था कि प्रारंभिक चार वर्षों, अर्थात् 2021-22 से 2024-25 के लिए इस अनुदान को मूलभूत सेवाओं की सुनिश्चिता के लिए 50 प्रतिशत अनाबद्ध रखा जाना चाहिए और शेष 50 प्रतिशत को पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता के लिए आबद्ध किया जाना चाहिए। पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता में प्रत्याशित क्रमिक ठहराव को ध्यान में रखते हुए, पांचवें वर्ष, यानी 2025-26 में अनुदान के आबद्ध घटक को घटाकर 25 प्रतिशत और अनाबद्ध घटक को बढ़ाकर 75 प्रतिशत किया जाना चाहिए। अनाबद्ध अनुदानों में से पंचायती राज संस्थाओं को आउटसोर्सिंग या संविदा के माध्यम से मूलभूत सेवाओं को कार्यान्वित करने की अनुमति दी जानी चाहिए। उनको यह भी अनुमति होनी चाहिए कि वे विभिन्न राजस्व/आवर्ती व्ययों, जैसेकि परिचालन, रखरखाव, मजदूरी भुगतान, इंटरनेट एवं टेलीफोन के खर्च, ईंधन खर्च, किराया और आपदाओं के दौरान आकस्मिक व्यय हेतु अनुदानों का उपयोग कर सकें।

7.32 मंत्रालय ने पांच-वर्ष की अवधि के लिए 12,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त अनुदान की मांग की जिससे ग्राम पंचायतें (जिनके पास अभी अपना स्वयं का कार्यालय भवन नहीं है) समयबद्ध रूप से कार्यालय का निर्माण करा सकें। मंत्रालय ने सभी ग्राम पंचायतों में बहु-प्रयोजन वाले सामुदायिक भवनों/ केंद्रों के निर्माण के लिए भी अनुदानों का अनुरोध किया ताकि उन्हें ग्रामीण क्षेत्रों तथा महिला स्व-सहायता समूहों जैसे सामुदायिक-आधारित संगठनों के संपूर्ण विकास के लिए महत्वपूर्ण ग्रामीण

बुनियादी ढांचा उपलब्ध कराने में सहायता मिल सके। पंचायती राज मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं द्वारा सामुदायिक क्षमताओं का लाभ उठाकर निभाई गई उसकी महत्वपूर्ण भूमिका को भी उजागर किया (बॉक्स 7.1)।

बॉक्स 7.1 भागीदारी, तालमेल और सामुदायिक संवर्ग

देशभर में पंचायती राज संस्थाओं के प्रतिनिधि कोविड-19 महामारी के फैलाव को नियंत्रित करने में काफी सक्रिय रहे हैं। उन्होंने मिड-डे-मील कार्यक्रम/पोषण अभियान के तहत स्थापित दीदी/सामुदायिक रसोई घर की शुरुआत करने जैसी अनेक पहलों के लिए विभिन्न हितधारकों, जैसेकि स्व-सहायता समूहों (एसएचजी), अग्रपंक्ति स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं-सहायक परिचारिकों धात्री (नर्स मिडवाइफ (एनएनएम), प्रत्यायित सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (आशा) और आंगनवाड़ी कार्मिकों के साथ घनिष्ठ रूप में सहयोग किया। उन्होंने सामुदायिक रसोई घर संचालित करने में एसएचजी को सक्षम बनाने और सावर्जनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से खाद्यन्नों की आपूर्ति में भी जिम्मेदारी निभाई। पंचायती राज संस्थाएं, जो आधारभूत स्तर पर तृतीय स्तर के शासन के रूप में कार्य कर रही हैं, ने संकट के समय में सामुदायिक क्षमताओं को विकसित करने और उनसे लाभ उठाने की आवश्यकता को तथा एक मजबूत सामाजिक संवर्ग सृजित करने की आवश्यकता को भी उजागर किया।

आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय

7.33 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने के बाद आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने भी हमें अपना संशोधित ज्ञापन प्रस्तुत किया। मंत्रालय द्वारा उठाए गए मद्दुओं का सारांश नीचे दिया जा रहा है:

- i. मंत्रालय ने अनुरोध किया था कि अनुदान प्राप्त करने के लिए आयोग द्वारा अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) की वृद्धि के साथ-साथ संपत्ति कर में वृद्धि की लगाई गई अनिवार्य शर्त को हटाया जाना चाहिए, क्योंकि इन दोनों के बीच कोई सहसंबंध नहीं है। मंत्रालय ने कहा कि बजाय इसके, शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनिवार्य शर्त यह होनी चाहिए कि वे परिचालनों और रखरखाव लागत को कवर करने हेतु प्रयोक्ता प्रभारों और संपत्तिकर दरों के आधार पर संग्रह बढ़ाने के लिए एक रोडमैप को अधिसूचित करें।

- ii. आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को मिलियन-प्लस शहरों के लिए अनुदानों के संदर्भ में नोडल मंत्रालय बनाया जाए, ताकि वह वायु प्रदूषण की जांच करने हेतु यांत्रिक रूप से साफ-सफाई हेतु मशीनों का उपयोग करने, गैर-मोटरीकृत परिवहन (पैदल एवं यांत्रिक) को बढ़ावा देने, जल छिड़काव (वॉटर परकुलेशन) आदि की सुविधा के साथ सड़क के किनारों पर जल छिड़काव, आदि जैसे कदम उठा सके। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफ एवं सीसी) को वायु गुणवत्ता की निगरानी करने हेतु सिस्टम स्थापित करने के लिए, एक अलग अनुदान दिया जा सकता है।
- iii. अनौपचारिक बस्तियों एवं कम आय वाली पड़ोसी बस्तियों में लोक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा और प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या (health care) निदानशालाओं (क्लिनिकों) हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लिए अलग से अनुदान दिए जा सकते हैं।
- iv. सिटी फाइनेंस पोर्टल (जो मानकीकृत, शहरों पर समयबद्ध एवं विश्वसनीय वित्तीय सूचना के वास्तविक फ्रेमवर्क के रूप में कार्य करता है) के माध्यम से एक प्रभावकारी म्युनिसिपल बोरोविंग मार्किट सृजित किया जाना चाहिए। यह पोर्टल विभिन्न वित्तीय संकेतकों³ के आधार पर, राज्यों के बीच बैचमार्किंग, तुलना और पीयर लर्निंग में सुविधा प्रदान करता है।
- v. नगरपालिकाओं के संसाधन अंतर को कम करने के लिए अनुदानों में भारी वृद्धि करने की आवश्यकता है, जो 2021-22 से 2025-26 के दौरान 12.27 लाख करोड़ रुपए रह सकता है।
- vi. नगरपालिकाओं के लिए अंतरण में चौदहवें वित्त आयोग के पंचाट की तुलना में कम से कम चार गुणा वृद्धि की जाए (3,48,575 रुपए करोड़ तक)।
- vii. आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय एवं महा लेखा नियंत्रक (सीजीए) को लेखा अनुरक्षण प्रणाली, राष्ट्रीय नगरपालिका लेखाकरण मैनुअल (एनएमएएम) विकसित करना चाहिए, जिसे लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के साथ एकीकृत किया जाएगा। इसके लिए मंत्रालय ने 213 करोड़ रुपए (193 करोड़ रुपए राज्य सरकारों के लिए और 20 करोड़ रुपए एमओएचयूए के लिए) की कुल निधि की आवश्यकता का सुझाव दिया है।
- viii. मंत्रालय ने नगरपालिका-क्लस्टर्स द्वारा साझा किए गए सेवा केंद्रों के निर्माण के लिए 450 करोड़ रुपए की मांग की।

³<https://cityfinance.in/home>

- ix. मंत्रालय का विचार था कि एक मॉडल संपत्तिकर विधायन के बजाय, एक ऐसी टूलकिट होनी चाहिए जिसमें (क) संपत्ति कर लाइफ साइकिल के प्रत्येक चरण में सभी राज्यों/शहरों की सर्वश्रेष्ठ रीतियां; (ख) मॉडल सांविधिक प्रावधान होने चाहिए, जिन्हें संपत्ति कर प्रशासन को सुदृढ़ करने हेतु मौजूदा संपत्ति कर नियमों के अंतर्गत समावेशित किया जा सकता है। मंत्रालय ने हमें यह भी बताया कि संपत्ति कर पर हमारी अनुशंसाओं पर विचार-विमर्श करने हेतु, छः शहरों (गुजरात, ओडिशा, तमिलनाडु, पंजाब, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश) के शहरी विकास मंत्रालयों का एक सलाहकार समूह गठित किया गया है, जिसने सभी 28 राज्यों के नगरपालिका विधायनों की समीक्षा की है और उनके कानूनों, कार्यविधियों तथा धरातल पर चल रही कार्यकलापों से संबंधित सर्वश्रेष्ठ रीतियों (practices) की पहचान की है।

जल शक्ति मंत्रालय

7.34 जल शक्ति मंत्रालय में पेयजल और स्वच्छता विभाग (डीडीडब्ल्यू एवं एस) ने यह प्रस्ताव दिया कि पेयजल एवं स्वच्छता का बुनियादी ढांचा सृजित करने और उसके रखरखाव के लिए स्थानीय निकायों हेतु बुनियादी अनुदान का 25 प्रतिशत अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। निष्पादन अनुदानों के लिए स्थानीय निकायों की पात्रता के लिए अनेक पैरामीटर स्थापित किए जा सकते हैं, जैसेकि ओडीएफ की उपलब्धि एवं उसकी निरंतरता, ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन अवसंरचना में बढ़ोत्तरी करना और शुद्ध पेयजल अवसंरचना से पहुंच में सुधार लाना।

7.35 पेयजल और स्वच्छता विभाग हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में जलापूर्ति एवं स्वच्छता के बारे में अनाबद्ध अनुदानों पर की गई अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के लिए पंचायती राज मंत्रालय और व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय के साथ घनिष्ठ रूप में कार्य कर रहा है। पंचायती राज मंत्रालय एवं पेयजल और स्वच्छता विभाग ने ब्रॉड फ्रेमवर्क (जिसका अनुसरण इन अनुदानों के संबंध में किया जाना है) पर सभी राज्यों के लिए एक संयुक्त एडवाइजरी जारी की है। यह प्रस्ताव किया गया है कि जलापूर्ति एवं स्वच्छता के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु वित्त आयोग अनुदानों के 50 प्रतिशत को पेयजल और स्वच्छता विभाग के नियंत्रण में रहना चाहिए और कार्यक्रमों के बेहतर कार्यान्वयन तथा अनुदानों के समुचित उपयोग के लिए निधियां पेयजल और स्वच्छता विभाग के माध्यम से दी जानी चाहिए। इससे प्रत्येक परिवार/घर को पर्याप्त मात्रा और निर्धारित गुणवत्ता के साथ दीर्घकालिक आधार पर आश्वस्त पेयजल उपलब्ध कराने में जल जीवन मिशन के लक्ष्य को हासिल करने में सहायता

मिलेगी। ग्राम कार्ययोजनाओं के रूप में, ग्राम पंचायतों के पास ऐसी पांच-वर्षीय संदर्शी योजनाएं होनी चाहिए, जिसमें इस प्रयोजन हेतु मापीय लक्ष्य परिलक्षित किए गए हों।

पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफ एंव सीसी)

7.36 राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम (एनसीएपी) के तहत पहले से सृजित प्रणालियों पर विश्वास जताते हुए, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने PM10 एवं PM2.5 दोनों की औसत वार्षिक सघनता (concentrations) में गिरावट/कमी के आधार पर मिलियन-प्लस शहरों में वायु गुणवत्ता सुधार के लिए 2020-21 से आगे की अवधि हेतु निधियों की मांग की है। तदनुसार, हमने 2020-21 के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है और मंत्रालय द्वारा सलाह दिए गए रोडमैप को भी अपनाया है। तथापि, अपने संशोधित ज्ञापन में पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने आयोग से एक अलग दृष्टिकोण अपनाकर और चार पैरामीटरों: (क) वायु गुणवत्ता की निगरानी के लिए संस्थागत फ्रेमवर्क का सुदृढीकरण; (ख) वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण; (iii) कार्य योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (iv) वायु गुणवत्ता में सुधार के आकलन के आधार पर राज्यों द्वारा किए गए सुधार को ध्यान में रखते हुए निष्पादन अनुदान करने की अनुशंसा की है। इन कारकों के लिए निर्धारित किए गए सापेक्ष भारांक हमारी पंचाट अवधि में अलग रखे गए हैं, क्योंकि हमारी पंचाट अवधि के आरंभिक वर्षों में संस्थागत एवं क्षमता निर्माण पर और उसके बाद के वर्षों में परिणामों पर अधिक जोर दिया गया है।

अन्य मंत्रालय

7.37 वित्त मंत्रालय ने राज्य वित्त आयोगों को स्थापित करने की महत्ता पर जोर दिया है और यह सुझाव दिया है कि स्थानीय निकाय से संबंधित अनुदानों के लिए राज्यों द्वारा किए जाने वाले हस्तांतरण हेतु एक अनिवार्य शर्त यह रखी जानी चाहिए कि एसएफसी रिपोर्ट समय पर प्रस्तुत की जाए। मंत्रालय ने यह भी प्रस्ताव किया है कि स्थानीय निकायों को पंजीकरण शुल्कों जैसे राजस्व के अधिक मात्रा में स्रोतों का हस्तांतरण करने के लिए प्रोत्साहित किया जाए।

7.38 महिला एवं बाल विकास मंत्रालय ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए निष्पादन अनुदानों को महिला एवं बाल से संबंधित संकेतकों से संबद्ध/लिंक करने की आवश्यकता पर जोर दिया है। इन

अनुदानों में महिला-केंद्रित कार्यक्रमों हेतु कुल ग्राम पंचायत के बजट का 30 प्रतिशत अलग से निर्धारित किया जाए, जिससे प्रत्येक राज्य में महिला सभाएं स्थापित करने की अनिवार्यता को बढ़ावा मिलेगा, लैंगिक रूप से अलग-अलग डाटा का संग्रहण होगा और आशा कार्यकर्ताओं का नियमितीकरण होगा।

7.39 जनजातीय कार्य मंत्रालय ने यह प्रस्ताव किया है कि पंचायती राज संस्थाओं के लिए अनुशंसाएं करने हेतु पांचवीं अनुसूची (बाहर रखे गए क्षेत्र) के तहत राज्य-वार अनुसूचित क्षेत्रों के लिए अनुदानों को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

7.40 रक्षा संपत्ति महानिदेशालय, रक्षा मंत्रालय, ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों के तहत छावनियों को (cantonments) शामिल किए जाने का प्रस्ताव किया है और यह उल्लेख किया है कि छावनियों के कार्य भी नगरपालिकाओं के समान हैं। महानिदेशालय ने हमारी पंचाट अवधि में सत्रह राज्यों और दो संघ राज्य क्षेत्रों (दिल्ली और जम्मू एवं कश्मीर) में बासठ छावनियों के लिए 1,035 करोड़ रुपए के अनुदान की मांग रखी है। महानिदेशालय ने छावनी बोर्डों की सीमित कर क्षमता और जीएसटी के तहत समावेशित करों की वजह से राजस्व हानि के कारण उनके लिए तत्काल संसाधनों के आबंटन की आवश्यकता पर जोर दिया है।

राज्य सरकारें

7.41 आयोग को दिए गए अपने ज्ञापन में, अधिकतर राज्यों ने यह मांग उठाई है कि हम स्थानीय निकायों के लिए सहायता में उल्लेखनीय वृद्धि करें। कुछ राज्यों ने यह भी सुझाव दिया है कि स्थानीय निकायों हेतु राज्यों की हिस्सेदारी (जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग ने आंशिक रूप से किया था) के अलावा, विभाज्य कर पूल के एक हिस्से का आबंटन किया जाना चाहिए, ताकि उन्हें संघ के कर राजस्वों में उछाल का लाभ प्राप्त हो सके।

7.42 लगभग सभी राज्य सरकारों ने यह अनुरोध किया कि न केवल ग्राम पंचायतों के लिए अपितु ग्रामीण स्थानीय निकायों के सभी तीन स्तरों के लिए अनुदानों का प्रावधान किया जाए। कुछ राज्यों ने यह भी अनुरोध किया कि बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदानों का प्रावधान किया जाना चाहिए क्योंकि ग्राम परिषदों को मान्यता देने के संबंध में संवैधानिक संशोधन विधेयक संघ सरकार के पास अभी भी लंबित है।

7.43 राज्यों के बीच अनुदानों के पारस्परिक (inter se) वितरण के लिए पैरामीटरके संबंध में आबंटित भारांक पर उनके अलग-अलग मत थे। जबकि कुछ राज्यों ने मौजूदा आबादी एवं क्षेत्रफल के पैरामीटर को जारी रखने का सुझाव दिया, किंतु अन्य राज्यों ने शहरीकरण की दर, निधियों के हस्तांतरण, स्थानीय निकायों के कार्यों एवं पदाधिकारियों (3Fs), अंतरण सूचकांक, आदि के संकेतकों का प्रयोग करने का सुझाव दिया।

7.44 तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल राज्यों ने यह सुझाव दिया कि निष्पादन-आधारित अनुदान को लिंक किया जाना चाहिए (क) स्थानीय निकायों द्वारा हरित एवं गैर-पारंपरिक ऊर्जा पहलों और (ख) विभिन्न सेवाओं के डिजिटिकरण का प्रावधान, आधारभूत स्तर पर निर्धारण (संपत्ति कर सहित) और लेखापरीक्षा से।

7.45 असम और केरल ने शहरीकरण की राष्ट्रीय औसत दर के बदले, ग्रामीण स्थानीय निकायों एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच अनुदानों के पारस्परिक वितरण के लिए, एक पैरामीटर के रूप में, राज्यों के शहरीकरण की दर का प्रयोग करने की बात रखी, जैसाकि 2020-21 के लिए अनुदान के निर्धारण हेतु किया गया था। मणिपुर ने यह प्रस्ताव दिया कि हम स्वायत्त जिला परिषद (एडीसी) क्षेत्रों को स्थानीय निकाय वाले अनुदान देने पर विचार करें क्योंकि वे राज्य में छठी अनुसूची क्षेत्रों के अंतर्गत नहीं आते हैं और उन्हें संविधान के भाग IX और भाग IX-A से बाहर रखा गया है।

स्थानीय निकायों के प्रतिनिधि

7.46 हमने राज्यों में अपने दौरे के दौरान प्रत्येक स्तर के स्थानीय शासनों तथा एडीसी के निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ विस्तृत परामर्श किया। उनके द्वारा दिए गए महत्वपूर्ण सुझाव तीन श्रेणी में थे: विकेंद्रीकरण से संबंधित मुद्दे, परिचालन संबंधी मुद्दे और वित्त आयोग के अनुदानों का उपयोग करने से संबंधित मुद्दे।

विकेंद्रीकरण से संबंधित मुद्दे

- i. लगभग प्रत्येक राज्य में ग्रामीण स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों से एकमत में तीनों स्तरों के शासनों हेतु अनुदानों के वितरण की मांग की, क्योंकि सभी तीनों स्तरों के शासन संविधान के अंतर्गत पंचायती राज व्यवस्था का हिस्सा हैं। इससे मानव एवं अन्य संसाधनों और कौशलों के

संयोजन(पूलिंग) के माध्यम से जनसेवाएं प्रदान करने (जैसे कि ग्रामीण कनेक्टिविटी, शिक्षा, स्वास्थ्य, पेजयल, स्वच्छता) में ग्रामीण स्थानीय निकायों की प्रभाविता बढ़ेगी।

- ii. ग्रामीण स्थानीय निकायों को सभी उनतीस विषयों का हस्तांतरण किए जाने के बावजूद, निधियों, कार्यों और प्रदाधिकारियों के प्रभावी प्रत्यायोजन का मामला अभी भी कुछ राज्यों में लंबित है।
- iii. ऐसे उपाय किए जाने चाहिए जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि अनुदान जारी करने के लिए स्थानीय निकायों पर वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तों के अलावा, अन्य कोई भी शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

परिचालन संबंधी मुद्दे

- i. वार्षिक व्यावसायिक कर की उच्चतम-सीमा (ceiling) को वर्तमान में 2,500 रुपए से बढ़ाया जाना चाहिए।
- ii. स्थानीय निकायों को संघ सरकार और राज्य सरकारों की संपत्तियों पर कर लगाने की अनुमति दी जानी चाहिए।
- iii. संविधान की छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों और बाहर रखे गए अन्य क्षेत्रों के लिए अनुदानों का प्रावधान किया जाना चाहिए।

वित्त आयोग के अनुदानों का उपयोग करने से संबंधित मुद्दे

- i. अनुदानों को कुछ विशेष क्षेत्रों के लिए कठोरता के साथ सीमित नहीं किया जाना चाहिए, और स्थानीय निकायों को उनके प्राथमिकता वाले सेक्टरों में अनुदानों का उपयोग करने की छूट/ढील दी जानी चाहिए।
- ii. वित्त आयोगों द्वारा सभी स्थानीय निकायों के लिए एक जीआईएस-आधारित संपत्ति कर प्रणाली स्थापित करने में सहायता दी जानी चाहिए जिससे स्थानीय निकाय अपने राजस्वों के सुदृढीकरण के उद्देश्य को हासिल कर पाएं।

- iii. स्थानीय निकायों के स्तर पर डाटाबेस सृजित करने के लिए निधियां अलग से निर्धारित की जानी चाहिए, और उन्हें इस प्रयोजन हेतु विशेषज्ञता प्राप्त मानवशक्ति को अनुबंधित करने या डाटाबेस सृजित करने के कार्य को आउटसोर्स से कराने की छूट प्रदान की जानी चाहिए।
- iv. सीमित मानवशक्ति, तकनीकी सहायता का अभाव, पहाड़ी क्षेत्रों में निर्माण की उच्च लागत और अपर्याप्त संसाधन स्थानीय निकायों की मुख्य समस्याएं बताई गई थीं।
- v. नगरीय सुविधाओं को सृजित एवं विस्तारित करने हेतु नगरपालिकाओं को और अधिक संसाधन उपलब्ध कराए जाने चाहिए। अस्थायी बढ़ती आबादी और पर्यटकों की संख्या में वृद्धि के परिणामस्वरूप, मौजूदा बुनियादी ढांचे पर गहरा दबाव पड़ने के कारण संसाधनों की आवश्यकता कई गुना बढ़ गई है। अंतरा-एवं अंतर-राज्य प्रवास के कारण बढ़ती शहरी आबादी की आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु, मूलभूत शहरी बुनियादी ढांचे के लिए भी प्रावधान किए जाने की आवश्यकता है।
- vi. निष्पादन अनुदान काफी सराहनीय हैं क्योंकि उनसे बेहतर निष्पादन करने वाले स्थानीय निकायों को प्रोत्साहन एवं पारितोषिक मिलता है, लेकिन पिछड़े क्षेत्रों को निष्पादन की शर्तों को पूरा करने में कई चुनौतियों का सामना करना पड़ता है।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा कराए गए अध्ययन

7.47 स्थानीय निकायों के विभिन्न मुद्दों का विश्लेषण करने हेतु तेरह अध्ययन कराए गए। इन्हें चार शीर्षों में विभाजित किया गया है:

- i. चौदहवें वित्त आयोग की निधि-प्रवाहों की समग्र प्रवृत्तियों का विश्लेषण: नीति अनुसंधान केंद्र (सीपीआर) द्वारा “डिवोलुशन ऑफ यूनियन फाइनेंस कमीशन ग्रांट्स टू पंचायत” और “एनालिसिस ऑफ फंड फ्लोज टू रूरल लोकल बॉडीज” और भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आईआईपीए) द्वारा “डिजाइन ऑफ इंटर-गवर्नमेंटल फिस्कल ट्रांसफर्स इन इंडिया टू रूरल लोकल गवर्नमेंट्स”।
- ii. सभी राज्यों में एसएफसी के कार्यकरण की समीक्षा एवं विश्लेषण: एनआईपीएफपी द्वारा “ओवरव्यू ऑफ स्टेट फाइनेंसकमिशन”।

- iii. बढ़ते शहरी क्षेत्र की गतिकी और संबंधित चुनौतियों से निपटने हेतु उपाय: इंडियन काउंसिल फॉर रिसर्च ऑन इंटरनेशनल इकोनॉमिक रिलेशन्स (ICRIER) द्वारा “स्टेट्स ऑफ म्यूनिसिपल फाइनेंस इन इंडिया”; जनाग्रह द्वारा “ए म्यूनिसिपल फाइनेंस ब्लूप्रिंट इन इंडिया”, इंडियन इंस्टिट्यूट फॉर ह्यूमन सैटलमेंट्स (आईआईएचएस) द्वारा “अर्बन इन्फ्रास्ट्रक्चर एण्ड रिजिलिएंस” और “दि पोर्टेंसियल ऑफ अर्बनाइजेशन टू एक्सिलरेट पोस्ट-कोविड इकोनॉमिक रिकवरी”; और विश्व बैंक द्वारा “प्रापर्टी टैक्सेशन इन इंडिया”।
- iv. भारत के शहरी क्षेत्रों पर बढ़ते वायु प्रदूषण के प्रभाव का विश्लेषण: विश्व संसाधन संस्थान (डब्ल्यूआरआई) द्वारा “इनेबलिंग आउटकम लिंकड क्लीन एअर फाइनेंसिंग”, विश्व बैंक द्वारा “टारगेटिंग इम्पूव्ड अर्बन एअर क्वालिटी आउटकम्स थ्रू परफॉर्मेंस ग्रांट्स” तथा दि नेचर कंजर्वेसी द्वारा ‘करंट स्टेट एण्ड सोर्सिस ऑफ एअर पॉल्यूशन एण्ड सॉल्यूशन्स’।

ये सभी अध्ययन वित्त आयोग की वेबसाइट पर उपलब्ध हैं।⁴

7.48 इन अध्ययनों के महत्वपूर्ण निष्कर्षों में से एक यह था कि शर्तें लगाने (conditionalities) के दृष्टिकोण ने, तालमेल के नाम पर, संघ सरकार और राज्य सरकारों को योजनाओं के चयन में पंचायतों की शक्तियों से हस्तक्षेप करने का अवसर प्रदान किया है। अध्ययनों में यह उल्लेख किया गया है कि आयोग के समक्ष यह चुनौती होगी कि वह पूर्व आयोगों की चूकों को नजरअंदाज करे तथा व्यय के प्रति थोड़ा जिम्मेदारी एवं जवाबदेही सुनिश्चित करते हुए इस बात पर विचार करे कि स्थानीय निकायों को मुख्य रूप से अनाबद्ध अनुदान उपलब्ध कराना किस प्रकार जारी रखा जाए। आयोग को उस संदर्भ की समीक्षा करनी चाहिए, जिसके आधार पर शर्तें लगाई जाती हैं और यह देखना चाहिए कि क्या शर्तों से हतोत्साहन की स्थिति तो पैदा नहीं हो रही, और क्या उन्हें पलटा जा सकता है।

तात्कालिक चुनौतियां

7.49 अध्ययनों में उन प्रमुख चुनौतियों को भी उजागर किया गया है जिनका सामना शहरी क्षेत्रों को भी करना पड़ रहा है। इस बात का भी उल्लेख किया गया है कि इन चुनौतियों का समाधान इस प्रकार किया जाए जिससे उन्हें विकास के एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में उभरने में सहायता मिल सके।

⁴<https://fincomindia.nic.in/ShowContentOne.aspx?id=27&Section=1>

संपत्ति कर

7.50 विश्व बैंक की रिपोर्ट में इस बात का उल्लेख किया गया है कि राजस्वों के आधार पर, शहरी अचल संपत्ति कर के संबंध में ब्रिक्स देशों के साथ-साथ भारत आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन (ओईसीडी) तथा ब्राजील एवं दक्षिण अफ्रीका जैसे ब्रिक्स देशों की तुलना में पीछे है। यद्यपि, 2016 में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के अनुपात के रूप में, संपत्ति कर⁵ से औसत संग्रह ओईसीडी समूह में लगभग 1.1 प्रतिशत था, परंतु भारत में यह केवल लगभग 0.2 प्रतिशत था। कनाडा, यूनाइटेड किंगडम और संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में स्थानीय निकायों के राजस्वों के संपत्ति कर संग्रह उनकी जीडीपी का लगभग 3 प्रतिशत हैं। भारत में संपत्ति कर राजस्व कम जुटाने के अनेक कारक हैं: संपत्तियों का अवमूल्यन, उनका अपूर्ण रजिस्ट्रीकरण, नीति में असंगतता और अप्रभावी कर प्रशासन। संपत्ति कर प्रशासन के लिए एक और बड़ी चुनौती यह है कि शहरी स्थानीय निकायों के पास संपत्ति कर अभिलेखों का अभाव है। राज्यों से कुछ सर्वश्रेष्ठ रीतियों (practices), जो अन्य राज्यों के लिए संपत्ति कर अधान राजस्व को बढ़ावा देने के लिए एक रोल मॉडल के रूप में कार्य कर सकते हैं, को बॉक्स 7.2 में दर्शाया गया है।

⁵ BRICS is an abbreviation for Brazil, Russia, India, China, and South Africa.

बॉक्स 7.2: राज्यों में संपत्ति कराधान में सर्वश्रेष्ठ रीतियां

<p>कर्नाटक : जीआईएस-आधारित संपत्ति कर प्रणाली के लिए AASTHI परियोजना</p> <p>क. संपत्ति कर वैल्यूवेशन को एन्नुअल रेंटल वैल्यू असेसमेंट से कैपिटल वैल्यू मेथड में परिवर्तित किया गया।</p> <p>ख. सभी शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व विभागों का कंप्यूटरीकरण किया गया और एक जीआईएस-आधारित संपत्ति कर सूचना प्रणाली लागू की गई।</p> <p>ग. व्यक्तिगतसंपत्तियों की विशिष्ट आईडी के साथ डिजिटिकृत वार्ड नक्शों का प्रयोग कर, 1.5 मिलियन संपत्तियों के फील्ड सर्वेक्षण किए गए।</p> <p>घ. राज्य में 3.8 मिलियन संपत्तियों को कवर कर, 200,000वर्ग कि.मी. से अधिक क्षेत्रफल के लिए के डस्ट्रल-लेवल जीआईएस मानचित्र सृजित किए गए।</p> <p>सुधार लाने के बाद परिणाम</p> <p>क. पूर्व में निर्धारण नहीं की गई 1.2 मिलियन संपत्तियों (कुल का 42 प्रतिशत) को टैक्स नेट के तहत लाया गया।</p> <p>ख. राजस्व में 30-40 प्रतिशत की वृद्धि हुई।</p> <p>ग. ऑनलाइन परिकलनों के कारण नागरिकों की परिकलन संबंधी शिकायतों में भारी गिरावट आई।</p> <p>घ. आटोमेशन से शहरी स्थानीय निकाय द्वारा संपत्ति कर संग्रह पर रियल-टाइम डाटा प्राप्त होने लगा।</p>	<p>रांची: कर संग्रह का अधिकाधिक बढ़ाना</p> <p>2014 में, रांची नगर निगम ने शहरी निकाय के अधिकार क्षेत्र के तहत संपत्तियों से कर एवं अन्य प्रभारों के संग्रह हेतु बेहतर प्रबंध वाली सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्रक्रिया के जरिए एक प्राइवेट एजेंसी के साथ एक करार/अनुबंध (एग्रीमेंट) किया।</p> <p>अ. बैंक ऑफिस एवं बैंकिंग रिकॉर्डों से लिंकड हैंड-हेल्ड उपकरणों का प्रयोग कर रियल टाइम संपत्ति -कर मांग नोटिस जनरेट किए गए तथा करदाताओं के घर-घर जाकर नकद/चेक, डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से कर संग्रह किया गया।</p> <p>ब. शिकायत निवारण के लिए एक ऑनलाइन हेल्पलाइन, चैट, एसएमएस, और दूरभाष सेवाएं स्थापित की गईं।</p> <p>सुधार लाने के बाद परिणाम</p> <p>आआउटसोर्सिंग के बाद रांची नगर में संपत्ति कर संग्रह</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>वित्तीय वर्ष</th> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>एजेंसी द्वारा तैनात किए गए संग्रहकर्ताओं की सं.</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>संपत्तियों की सं.</td> <td>96,000</td> <td>100,000</td> <td>103,000</td> <td>160,000</td> </tr> <tr> <td>निर्धारण आधार में वृद्धि</td> <td>2%</td> <td>4%</td> <td>3%</td> <td>55%</td> </tr> <tr> <td>प्रति संग्रहकर्ता संपत्तियों की सं.</td> <td>873</td> <td>909</td> <td>936</td> <td>1,455</td> </tr> </tbody> </table> <p>स्रोत: रांची नगर निगम</p> <p>तीन वर्षों के भीतर, रांची में संपत्ति कर संग्रह में चार-गुणा वृद्धि हुई, जो 2014 में 9 करोड़ रुपए से बढ़कर 2017 में 43 करोड़ रुपए हो गयी थी।</p>	वित्तीय वर्ष	2014	2015	2016	2017	एजेंसी द्वारा तैनात किए गए संग्रहकर्ताओं की सं.	110	110	110	110	संपत्तियों की सं.	96,000	100,000	103,000	160,000	निर्धारण आधार में वृद्धि	2%	4%	3%	55%	प्रति संग्रहकर्ता संपत्तियों की सं.	873	909	936	1,455
वित्तीय वर्ष	2014	2015	2016	2017																						
एजेंसी द्वारा तैनात किए गए संग्रहकर्ताओं की सं.	110	110	110	110																						
संपत्तियों की सं.	96,000	100,000	103,000	160,000																						
निर्धारण आधार में वृद्धि	2%	4%	3%	55%																						
प्रति संग्रहकर्ता संपत्तियों की सं.	873	909	936	1,455																						
<p>पुणे नगर निगम (पीएमसी): निर्धारण, बिलिंग और संग्रह परियोजना में सुधार</p> <p>क. 2013 में, शहरों के मानचित्रण के लिए जीआईएस-आधारित प्रणाली शुरू की गई और सभी संपत्तियों की विशिष्ट आईडी सृजित कर एक डिजिटल सैपल डाटाबेस सृजित किया गया। इसके फलस्वरूप, निर्धारण की गई संपत्तियों में 18 प्रतिशत की वृद्धि हुई।</p> <p>ख. करदाता के लिए प्रत्येक वर्ष स्व-निर्धारण अनिवार्य किया गया। स्व-निर्धारण का विवरण प्रस्तुत नहीं करने, तत्संबंध में कोई सूचना नहीं देने और गलत सूचना प्रस्तुत करने पर शास्ति का प्रावधान रखा गया था।</p> <p>ग. पुणे नगर निगम ने एक पूंजी मूल्य-आधारित प्रणाली अपनाई, जो संपत्ति कर निर्धारण के लिए संपत्ति के बढ़ते मूल्य पर विचार करती है, जिसके कारण यह एक प्रगामी एवं उछाल टैक्स प्रणाली के रूप में स्थापित हो चुकी है।</p> <p>पीएमसी के संपत्ति कर संग्रह में परिणामी वृद्धि 2011-12 में 29 प्रतिशत थी। संपत्ति कर राजस्व 2013-14 की तुलना में दोगुना बढ़कर 2016-17 में 1,158 करोड़ रुपए हो गए थे।</p>																										

स्रोत: प्रॉपर्टी टैक्सेशन टू दि कमीशन पर विश्व बैंक की रिपोर्ट।

7.51 जनगृह ने अपने अध्ययन में पांच चरणों वाले संपत्ति कर लाइफ-साइकिल का विश्लेषण किया है: सूचीकरण (संपत्तियों की गणना), मूल्य-निर्धारण (कराधान के प्रयोजनार्थ संपत्तियों के लिए मूल्य निर्धारित करना), निर्धारण (प्रत्येक संपत्ति से देय संपत्ति कर का निर्धारण), बिलिंग एवं कर संग्रह। अध्ययन में यह उजागर किया गया है कि यद्यपि, सभी राज्यों में नगरपालिका अधिनियम विद्यमान हैं, किंतु उनके अधिनियमों में संपत्ति कर पर एक छोटा सा खंड है। संपत्तियों की गणना, मूल्य-निर्धारण, निर्धारण, बिलिंग और कर संग्रह के संबंध में राज्यों के बीच नगरपालिका अधिनियमों के बारे में काफी अंतर है (सभी अठारह राज्यों के अधिनियमों का सारांश अनुलग्नक 7.1 में दिया गया है)।

महानगरीय शहरों के लिए परिणाम आधारित प्रोत्साहन

7.52 हाल ही में महानगरीय शहरों में वायु प्रदूषण एक गंभीर चुनौती के रूप में उभरा है। स्वच्छ वायु से संबंधित प्राप्त उपलब्धियों का मापन और निर्धारण कोई सरल प्रक्रिया नहीं है, खासतौर पर भारत के संदर्भ में जहां शहरों के भीतर और उनसे बाहर वायु की गुणवत्ता की निगरानी सीमित है। अपने अध्ययन में डब्ल्यूआरआई ने वायु प्रदूषण के मापन एवं निगरानी से संबंधित मुद्दों को रेखांकित किया है। पहला, उपरोक्त अधिकांश शहरों में PM_{10} , $PM_{2.5}$, ओजोन, NO_x के लिए प्राथमिक मानकों या भारत के वायु प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण अधिनियम 1981 के तहत विनियमित प्रदूषणों के लिए अन्य मानदंडों को पूरा करने हेतु पर्याप्त मात्रा में मॉनीटर्स स्थापित किए जाने चाहिए। दूसरा, वायु प्रदूषण पर किसी एक शहर या राज्य के नियंत्रण का पैमाना अलग-अलग है। शहरी वायु गुणवत्ता न केवल शहर के कार्यकलापों पर, अपितु जलवायु, मौसम तथा शहरों से निकलकर बाहर फैलने वाले उत्सर्जनों पर निर्भर करती है। शहरों की “स्वयं के उत्सर्जनों” को नियंत्रित करने की क्षमता (प्रांतीय सीमाओं के भीतर) में भी अंतर है। वायु प्रदूषण अनेक कारकों से उत्पन्न होता है, जिसमें मुख्य रूप से परिवहन, निर्माण कार्य एवं सड़कों की घूल, घरों में ईंधन उपयोग (बायोमास जलाना, डीज़ल जनरेटर्स से उत्सर्जन), औद्योगिक उत्सर्जन, औद्योगिक ऊर्जा उपयोग और अपर्याप्त रूप से प्रबंधित ठोस अपशिष्ट शामिल हैं। इनमें से कुछ कारक शहरों से भीतर किए गए कार्यों से प्रभावित हो सकते हैं, जबकि अन्य कारक राज्य या राष्ट्रीय नीतियों पर निर्भर करते हैं, जो शहरों के नियंत्रण के परे होते हैं। संक्षेप में, वायु प्रदूषण के लिए किए गए प्रयास और प्राप्त की गई उपलब्धियों को हमेशा पूर्ण रूप से सह-संबंधित नहीं किया जाता है।

7.53 वायु गुणवत्ता में सुधारों के मापन के लिए निगरानी नेटवर्क कम से कम केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (सीपीसीबी) द्वारा मॉनीटर्स के रखरखाव और डाटा की रिपोर्टिंग हेतु जारी दिशानिर्देशों पर आधारित होने चाहिए। शहरों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड नेटवर्कों द्वारा सृजित डाटा में इंगित उत्सर्जनों से परे के उत्सर्जनों के लिए उच्च गुणवत्ता वैज्ञानिक डाटा का उपयोग करें और वायु गुणवत्ता से संबंधित प्राप्त उपलब्धियों को वायु गुणवत्ता की दीर्घकालिक औसतों के आधार पर मापा जाना चाहिए ताकि मौसम के कारण उत्पन्न विचलनों या किसी शहर के नियंत्रण से परे सृजित प्रदूषण के विचलनों को अनदेखा किया जा सके।

7.54 विश्व बैंक ने हमारे साथ चर्चा में यह उल्लेख किया था कि वायु प्रदूषण एक स्थानीय मुद्दा नहीं है। प्रदूषण का प्रभाव उसके मुख्य स्रोत से दूर शहरों एवं नगरों में भी महसूस किया जा सकता है। अतः अनेक क्षेत्रों के साथ-साथ अंतर-राज्य और अंतर-शहर समन्वय के लिए एक प्रभावकारी एवं स्थायी संस्थागत कार्य विधि (मेकेनिज्म) सृजित किए जाने की आवश्यकता है। बड़ी संख्या के मिलियन-प्लस शहर प्रदूषकों (पार्टिकुलेट मैटर) के लिए मानकों को पूरा नहीं करते हैं। इससे न केवल लोगों का स्वास्थ्य प्रभावित होता है, अपितु इन शहरों में व्यापार, निवेश और विभिन्न आर्थिक कार्यकलाप भी बाधित होते हैं।

7.55 प्रदूषण-पदार्थ के संबंध में निरंतर वर्ष-दर-वर्ष डाटा प्राप्त करने हेतु, प्रदूषण एवं उत्सर्जनों की स्रोतों की जानकारी होना और शहरों एवं राज्यों में परिवेशी वायु गुणवत्ता निगरानी नेटवर्क का क्रमिक रूप से विस्तार करना आवश्यक है।

नौ मार्गदर्शी सिद्धांत

7.56 हमने अपनी अनुशंसाएं करने से पहले राज्य सरकारों, स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों, संघ सरकार के मंत्रालयोंसे गहन परामर्श कर प्राप्त सभी इनपुट्स और इस प्रयोजनार्थ कराए गए अध्ययनों/रिपोर्टों पर विचार किया है। स्थानीय निकायों के लिए हमारी सभी अनुशंसाओं में एक कॉमन थीम के रूप में वर्णन किए गए नौ मार्गदर्शी सिद्धांत निम्न प्रकार हैं:

- i. संबद्ध टीओआर (ToR) और संवैधानिक उपबंध।
- ii. ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनुदान प्राप्त करने हेतु पिछले वर्ष के लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर समयबद्ध रूप से ऑन लाइन उपलब्ध कराने की पूर्वापेक्षा/अनिवार्यता।

- iii. शहरी स्थानीय निकायो के राजस्व में उछाल हेतु राज्यों द्वारा संपत्ति करों पर न्यूनतम मूल्य (फ्लोर) अधिसूचित करने की पूर्वापेक्षा।
- iv. ग्रामीण स्थानीय निकायों, संविधान की अनुसूची से बाहर रखे गए क्षेत्रों और छावनी क्षेत्रों के भीतर तीनों स्तरों के शासनों के लिए समावेशी एवं समान दृष्टिकोण।
- v. उभरती शहरी जटिलताओं एवं चुनौतियों के संदर्भ में ग्रामीण एवं शहरी कर अंतरण कीपारस्परिक हिस्सेदारी।
- vi. शहरी वास तथा “एग्लोमरेशन इकोनोमीज़” के रूप में बड़े शहरी क्षेत्रों की विशेष आवश्यकताओं की भिन्न आवश्यकताएं।
- vii. मिलियन-प्लस अर्बन एग्लोमरेशन में वायु प्रदूषण।
- viii. राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जो (क) प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या के सुदृढीकरण और स्थानीय स्तर पर रोग एवं संक्रामक रोगों के प्रबंधन के लिए नैदानिक बुनियादी ढांचा के सृजन; (ख) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, (ग) पेयजल एवं स्वच्छता के लिए प्रावधान और (घ) जल पुनर्चक्रण, पुनरूद्धार एवं वर्षा जल संचयन को बढ़ावा एवं प्रोत्साहन देने से संबंधित हैं, पर मुख्य रूप से ध्यान केंद्रित करना।
- ix. आंतरिक संसाधन जुटाने की महत्ता, जैसे कि संपत्ति कराधान और व्यवसायों (professions) पर कर से राजस्व जुटाना।

एसएफसी अनुशंसाओं का अभाव

7.57 राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की अप्रभावकारिता के बारे में उपर्युक्त में विस्तार से चर्चा पहले ही की जा चुकी है। पूर्व वित्त आयोगों को एसएफसी की अनुशंसाओं के बिना अपनी अनुशंसाएं करनी पड़ी और, इसलिए उन्होंने अनुदानों के हस्तांतरण के लिए अपने स्वयं के मानदंड एवं शर्तें निर्धारित की थीं। अतः एक संवैधानिक अधिदेश होने के बावजूद एसएफसी की अनुशंसाएं वित्तीय आयोगों के लिए राज्यों की संचित निधि के वर्धन हेतु उपायों पर विचार करने का आधार होंगी, इसके बारे में कुछ नहीं किया गया। जैसाकि हमने पैरा 7.28 में टिप्पणी की है और जैसा कि तालिका 7.4 से स्पष्ट होता है, इस संबंध में कोई सुधार नहीं आया है। हमारे पास यह विकल्प था कि राज्यों द्वारा एसएफसी समय पर गठित नहीं किए जाने की विफलता या गठित एसएफसी द्वारा अपनी अनुशंसाएं

करने में विफल रहने की बात को ध्यान में रखते हुए, ऐसे राज्यों में स्थानीय निकायों के लिए अनुदान की अनुशंसा न करें। तथापि, हमने तीसरे स्तर के संस्थागत शासनों की वास्तविक आवश्यकताओं को तथा उनके द्वारा लोगों को उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं को ध्यान में रखते हुए, इस विकल्प को नज़रअंदाज कर दिया। साथ ही, हम इस बारे में चिंतित भी हैं, पर आशा करते हैं कि उन सभी राज्यों, जिनसे अपने संवैधानिक दायित्वों का निर्वहन करने की अपेक्षा की गई है, को यह सुनिश्चित करना होगा कि वे एसएफसी गठित करें और उनकी अनुशंसाओं को समयबद्ध प्रक्रिया में मूल भावना (letter & spirit) के साथ कार्यान्वित करें।

7.58 तदनुसार, हम यह अनुशंसा करते हैं कि जिन राज्यों ने एसएफसी का गठन नहीं किया है, वे एसएफसी का गठन करें, उनकी अनुशंसाओं को कार्यान्वित करें और उस पर की गई कार्रवाई (एक्शन टेकन) के रूप में स्पष्टीकारक ज्ञापन राज्य विधानमंडल के समक्ष मार्च, 2024 तक या उससे पहले प्रस्तुत करें। मार्च, 2024 के पश्चात उन राज्यों को कोई भी अनुदान जारी नहीं किए जाने चाहिए जिन्होंने एसएफसी और इन शर्तों के बारे में संवैधानिक उपबंधों का अनुपालन नहीं किया है। 2024-25 और 2025-26 के लिए राज्यों की हिस्सेदारी के अनुदानों को जारी करने से पहले पंचायती राज मंत्रालय इस संबंध में राज्य द्वारा अनुपालन किए गए सभी संवैधानिक उपबंधों को सत्यापित करेगा।

स्थानीय शासनों के लिए अनुदान

7.59 स्थानीय शासनों के लिए अनुदानों पर चर्चा छः भागों में की गई है: (क) स्थानीय शासनों के लिए समग्र अनुदान, (ख) ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान, (ग) शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान और (घ) स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य के लिए अनुदान। (ड.) नए शहर स्थापित करने के लिए शहरी क्षेत्रों को निष्पादन आधारित अनुदान और (च) साझा नगरपालिका सेवाओं हेतु अनुदान।

स्थानीय शासनों के लिए कुल अनुदान

7.60 हमने विधिवत रूप से गठित स्थानीय शासनों के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल 4,36,361 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। करों के विभाज्य पूल के अनुपात के

बजाय, हमने उनके लिए स्थायी राशि दिए जाने की अनुशांसा की है ताकि उनकी हिस्सेदारी की निधियों के प्रवाह एवं समय की पूर्वानुमेयता बेहतर रूप से सुनिश्चित हो सके।

7.61 इन कुल अनुदानों में नए शहर स्थापित किए जाने हेतु निष्पादन आधारित अनुदान 8,000 करोड़ रुपए तथा साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए अनुदान 450 करोड़ रुपए है। इसका ब्यौरा इन अनुदानों का विवरण पैरा 7.148 से 7.154 दिया गया है। वर्तमान महामारी को ध्यान में रखते हुए तथा प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या स्तर पर स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली में महत्वपूर्ण खामियों को दूर करने के लिए हमने 70,051 करोड़ रुपए के अनुदान उपलब्ध कराने का निर्णय लिया है। इसका ब्यौरा 7.136 से 7.147 पर दिया गया है। स्थानीय शासनों के लिए अनुशांसित कुल 4,36,361 करोड़ रुपए में से, शेष 3,57,860 करोड़ रुपए के वितरण को तालिका 7.5 में दर्शाया गया है। ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के बीच पारस्परिक वितरण का अनुपात प्रत्येक वर्ष के लिए भिन्न है, जो 2021-22 में 67:33 से धीरे-धीरे बढ़कर हमारी पंचाट अवधि के अंतिम वर्ष में 65:35 हो जाएगा।

तालिका 7.5: स्थानीय शासनों के लिए अनुदान

(करोड़ रु.)

अनुदान	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल
1. शहरी और स्थानीय निकायों के लिए कुल अनुदान	80207	82613	85091	89997	90003	427911
(क) प्राथमिक स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए अनुदान	13192	13192	13851	14544	15272	70051
(ख) स्थानीय निकायों के बीच वितरित किए जाने वाले अन्य अनुदान, उपर्युक्त (क) को छोड़कर	67015	69421	71240	75453	74731	357860
आरएलबी और यूएलबी के बीच (ख) पर अनुदानों का पारस्परिक वितरण	67: 33	67: 33	66: 34	66: 34	65: 35	-
(i) आरएलबी के लिए अनुदान	44901	46513	47018	49800	48573	236805
(ii) यूएलबी के लिए अनुदान	22114	22908	24222	25653	26158	121055
2. नए शहरों की स्थापना करने हेतु अनुदान		2000	2000	2000	2000	8000
3. साझा नगरपालिका सेवाओं हेतु अनुदान	90	90	90	90	90	450
कुल योग (1+2+3)	80297	84703	87181	92087	92093	436361

ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान

7.62 विधिवत रूप से गठित ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलबी) के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल 2,36,805 करोड़ रुपए की अनुशंसा की गई है। राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण, आबादी पर 90 प्रतिशत के भारांक के साथ और राज्यों के क्षेत्रफल पर 10 प्रतिशत भारांक के साथ किया गया है। विस्तृत कार्यप्रणाली का विवरण अनुलग्नक 7.2 पर है। प्रत्येक राज्य की हिस्सेदारी का ब्यौरा अनुलग्नक 7.3 में दिया गया है। प्रत्येक राज्य में अनुदानों के कुल आबंटन से ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का परिमाण हमारी पंचाट अवधि के प्रथम दो वर्षों यानी 2021-22 एवं 2022-23 के लिए 67:33 के अनुपात के आधार पर और आगामी दो वर्षों यानी 2023-24 एवं 2024-25 के लिए 66:34, और पंचाट अवधि के अंतिम वर्ष यानी 2025-26में 65:35 के अनुपात पर आधारित है। इसका ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।

सभी स्तरों के प्रशासन के लिए अनुदान

7.63 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसा की तरह इस बार भीहम यह अनुशंसा करते हैं कि हमारी पांच वर्षों की पंचाट अवधि (2021-22 से 2025-26) के लिए अनुदान पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों को दिए जाने चाहिए। हमारा यह निर्णय पंचायतों और राज्य सरकारों के लगभग सभी निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा दिए गए सुझावों के अनुरूप भी है। ये तीनों स्तर एक ही व्यवस्था का हिस्सा हैं और बैकवर्ड एवं फॉरवर्ड लिंकेजिज के माध्यम से आपस में परस्पर-संबंधित हैं। तीनों स्तरों के लिए निधियों की उपलब्धता कराए जाने से उनके बीच कार्यात्मक समन्वय में सुधार आएगा और छोटे अधिकार-क्षेत्रों में परिसंपत्तियों का सृजन होगा, जिसके फलस्वरूप इन क्षेत्रों में परियोजना की व्यवहार्यता बढ़ेगी।

बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदान

7.64 पांचवीं अनुसूची और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों तथा बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदानों के आबंटन पर पूर्व वित्त आयोगों के दृष्टिकोण पर पहले ही चर्चा की जा चुकी है। पंचायत (अनुसूचित

क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम (पीईएसए), 1996 को पारित किए जाने के साथ, पंचायतों से संबंधित भाग IX के उपबंधों को पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों पर भी लागू किया गया है। छठी अनुसूची में शामिल जनजातीय क्षेत्र अभी भी इसके अंतर्गत शामिल नहीं किए गए हैं। गृह मंत्रालय के अनुसार, छठी अनुसूची में शामिल स्वायत्त परिषदों को वित्तीय संसाधन और प्रशासनिक शक्तियां देने हेतु एक प्रारूप संवैधानिक संशोधन विधेयक राज्य सभा में पेश किया था। संवैधानिक उपबंधों और टीओआर को ध्यान में रखते हुए, हमने इस मुद्दे पर गहनता से विचार-विमर्श किया और तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अपनाए गए मार्ग का अनुसरण करने का निर्णय लिया।

7.65 वित्त आयोग से यह अपेक्षा की गई है कि वह राज्य की संचित निधि का वर्धन करने हेतु उपायों की अनुशंसा करें, ताकि संबंधित राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों के लिए सहायता दी जा सके। इस आयोग के टीओआर में छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के लिए अनुदानों से संबंधित अनुच्छेद 275(1) के परन्तुक को सम्मिलित नहीं किया गया है। अतः, राज्यों की संचित निधियों के लिए पंचायतों हेतु दी गई अपेक्षित अनुदान सहायता को बाहर रखे गए क्षेत्रों और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के बीच वितरित किए जाने की उम्मीद नहीं की जा सकती है, क्योंकि इन क्षेत्रों को राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं की परिधि से बाहर रखा गया है।

7.66 तथापि, इस आयोग के पास पूर्व वित्त आयोगों, जिनके टीओआर भी हमारी तरह ही थे, द्वारा अनुसरण की गई प्रक्रिया से अलग चलने का कोई कारण नहीं है। तत्समय पर यह तर्क दिया जाता था कि अनुच्छेद 275 से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदान अलग से निर्धारित किए जाएं, यदि वित्त आयोगों के टीओआर में उन्हें बाहर रखे जाने के बारे में विशिष्ट रूप से कोई उल्लेख नहीं किया गया है। तदनुसार, भारत में प्रत्येक नागरिक के लिए देय प्रतिव्यक्ति अनुदानों को ध्यान में रखते हुए तथा स्थानीय निकायों के लिए अंतरण हेतु सभी राज्यों के लिए एक समान दृष्टिकोण को बढ़ावा देने के लिए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों का वितरण उन क्षेत्रों को भी किया जाए, जिनसे पंचायतों को स्थापित करने की अपेक्षा नहीं की गई है (पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्र, और संविधान के भाग IX एवं भाग IX-A से बाहर किए गए क्षेत्र) ताकि उनके संबंधित स्थानीय स्तरीय निकायों द्वारा मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए उपलब्ध संसाधनों का वर्धन किया जा सके।

अंतरा-स्तर (Intra-Tier) वितरण का आधार

7.67 पंचायतों के अंतर्गत सभी स्तर- ग्राम पंचायत, ब्लॉक पंचायत और जिला पंचायत- अनुदान प्राप्त करेंगे। इन सभी स्तरों के बीच पारस्परिक वितरण नव-गठित राज्य वित्त आयोगों द्वारा अपनी पिछली स्वीकृत अनुशंसाओं के आधार पर तथा निम्नलिखित बैंड की संगतता में किया जाना चाहिए: (क) ग्राम पंचायतों के लिए 70 प्रतिशत से अधिक और 85 प्रतिशत से कम, (ख) ब्लॉक पंचायतों के लिए 10 प्रतिशत से अधिक और 25 प्रतिशत से कम, और (ग) जिला पंचायतों के लिए 5 प्रतिशत से अधिक और 15 प्रतिशत से कम, बशर्ते की संपूर्ण हिस्सेदारी कुल 100 प्रतिशत हो। जिन राज्यों में ग्राम पंचायत और जिला पंचायतों के साथ द्वि-स्तरीय व्यवस्था है, वहां ग्राम पंचायतों के लिए आबंटन 70 प्रतिशत से अधिक और 85 प्रतिशत से कम के बैंड में तथा जिला पंचायतों के लिए 15 प्रतिशत से अधिक और 30 प्रतिशत से कम के बैंड में किया जाएगा। यदि एसएफसी की अनुशंसाएं उपलब्ध नहीं हैं, तब इन पंचायत स्तरों के भीतर पारस्परिक वितरण राज्य सरकार द्वारा उपर्युक्त में वर्णित बैंडों के भीतर निर्धारित किया जाएगा। प्रत्येक स्तर के लिए राज्य स्तरीय अनुदान अलग से निर्धारित करने के उपरांत, पूरे राज्य में संबद्ध इकाइयों के बीच अंतरा-स्तर वितरण आबादी और क्षेत्रफल के आधार पर 90:10 के अनुपात में या हाल ही के एसएफसी की स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार किया जाएगा।

तालिका 7.6: तीनों स्तर के शासनों के लिए निधियों के वितरण की रेंज

वितरण के लिए रेंज	ग्राम पंचायत	ब्लॉक पंचायत	जिला पंचायत
न्यूनतम	70%	10%	5%
अधिकतम	85%	25%	15%

नोट: 100 तक जोड़ के प्रतिशत के आधार पर

7.68 पांचवीं और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों तथा संविधान के भाग IX और भाग IX-A के परिधि से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदानों के संबंध में, संबंधित राज्य 90:10 अनुपात में आबादी और क्षेत्रफल के आधार पर आबंटन करेगा। संबंधित राज्य सरकार को इन अनुदानों का आबंटन प्रत्येक वर्ष के लिए वित्त वर्ष के प्रारंभ में करना चाहिए और गृह मंत्रालय तथा वित्त मंत्रालय को उसके बारे में सूचना भेजनी चाहिए।

लेखा और लेखापरीक्षा

वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का एकीकरण

7.69 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने इस बात पर जोर दिया था कि लेखापरीक्षित लेखाओं-स्थानीय निकायों के स्तर पर अलग से और राज्य एवं अखिल भारतीय स्तर पर संयुक्त रूप से – की समय पर उपलब्धता न होना एक लगातार समस्या रही है, जबकि पूर्व आयोगों ने इस बात पर हमेशा जोर दिया था। हमारे विचार में तीनों स्तर के शासनों के लेखाओं, यानी लेखापरीक्षा से पूर्व और उसके बाद दोनों को ऑनलाइन उपलब्ध कराना एक महत्वपूर्ण सुधार एजेंडा होना चाहिए। हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने यह अनुशंसा की थी कि अपग्रेड किए गए प्रियासॉफ्ट (PRIAsoft) सॉफ्टवेयर को राज्य सरकारों (जहां भी विद्यमान हैं) की एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली और संघ सरकार के सीजीए की लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के साथ एकीकृत किए जाने की आवश्यकता है ताकि प्रत्येक ग्रामीण स्थानीय निकाय द्वारा ऑनलाइन लेखाओं को जनरेट किया जा सके, ऐसे लेखाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा तथा राज्य एवं अखिल भारतीय स्तर पर उनका समेकन किया जा सके।

7.70 इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में एक द्वि-स्तरीय प्रक्रिया का सुझाव दिया था। पहला प्रियासॉफ्ट और एनएमएम प्रणालियों को राज्य-स्तरीय आईएफएमआईएस और उसके पश्चात पीएफएमएस के साथ एकीकृत करना ताकि इनका पूर्ण एकीकरण हो सके। आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि सीएजी के मार्गदर्शन में 2020-21 में संबंधित मंत्रालय और सीजीए प्रायोगिक आधार पर एक एकीकृत लेखा अनुरक्षण प्रणाली विकसित करेंगे, जैसाकि राज्यों के लिए 31 मार्च, 2021 तक एकीकरण के लिए उपर्युक्त में वर्णन किया गया है, ताकि वह 1 अप्रैल, 2021 से पूर्ण रूप से शुरू करने हेतु तैयार रहे।

7.71 इस अनुशंसा के अनुवर्तन (Follow up) में, हमने सभी हितधारकों, अर्थात् सीएजी, सीजीए, पंचायती राज मंत्रालय एवं आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के साथ विचार-विमर्श किया। यह उल्लेखनीय है कि पंचायती राज मंत्रालय ने इस संबंध में शीघ्र एवं महत्वपूर्ण कदम उठाए, जैसा कि बॉक्स 7.3 सारांश में दिया गया है।

बॉक्स 7.3: लेखाओं के एकीकरण और लेखापरीक्षा के लिए पंचायती राज मंत्रालय द्वारा की गई पहलें

- एकीकृत लेखा अनुरक्षण प्रणाली सृजित करने के लिए, पंचायती राज मंत्रालय ने लेखाओं के शीर्षों की सुसंगतता हेतु 12 फरवरी, 2020 को एक तकनीकी समिति गठित की जिसमें सीएजी, सीजीए, नेशनल इन्फॉर्मेटिक्स सेंटर तथा राष्ट्रीय ग्रामीण विकास और पंचायती राज संस्थान के प्रतिनिधि शामिल थे।
- 15 अप्रैल, 2020 को, पंचायत राज मंत्रालय ने लेखापरीक्षकों (राज्य महालेखाकर या स्थानीय निधि से संबंधित लेखापरीक्षक) द्वारा पंचायतों के लेखाओं की वित्तीय लेखापरीक्षा में सुविधा प्रदान करने के लिए एक ऑडिट-ऑनलाइन नामक कार्यक्रम शुरु किया। इस एप्लीकेशन से न केवल लेखाओं की लेखापरीक्षाओं में अपितु कार्यान्वित की गई लेखापरीक्षा संबंधी अभिलेखों को अनुरक्षित करने में भी सहायता मिलती है। पंचायती राज मंत्रालय द्वारा एक प्रारूप लेखापरीक्षा नियमावली (मैनुअल) भी तैयार की गई, जिसे उसने राज्यों को उपलब्ध कराया है।
- राज्यों के लिए, विशेष रूप से (क) प्रियासॉफ्ट में वर्ष 2019-20 की बहियों को बंद करने; (ख) ऑडिट-ऑनलाइन पर लेखापरीक्षकों के पंजीकरण; (ग) लेखापरीक्षा योजना तैयार करने; (घ) लेखापरीक्षा से जुड़े प्राधिकारियों द्वारा प्रशिक्षण पूरा करने; और (ड.) पंचायत लेखाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा की संपूर्ण प्रक्रिया को समयबद्ध रूप से पूरा करने हेतु एक रोडमैप बनाया गया है।

अनुदान प्राप्त करने के लिए प्रवेश-स्तरीय शर्त

7.72 जैसा कि पहले वर्णन किया गया है, लेखाओं की लेखापरीक्षा और उनकी ऑनलाइन उपलब्धता न करना एक लंबित मुद्दा रहा है। तथापि, एक नया परिदृश्य उभरकर आ रहा है कि कुछ राज्य अपने लेखाओं की लेखापरीक्षा और उसके सत्यापन के लिए कुछ बाह्य एजेंटों, जैसे कि चार्टर्ड अकाउंटेंट्स की सेवा लेते हैं (तालिका 7.7)। यह एक उत्साहजनक कदम है और इस दिशा में सभी राज्य सरकारों द्वारा इस दिशा में और अधिक प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

तालिका 7.7: लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए चार्टर्ड अकाउंटेंट्स की सेवा लेने वाले राज्य

राज्य	स्थिति
छत्तीसगढ़	शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक लेखा तैयार करने और लेखापरीक्षा करने का कार्य चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्मों को सौंपा गया है, और दोनों लेखाओं को प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय की आम सभा के समक्ष अवलोकनार्थ प्रस्तुत किया जाता है।
मध्य प्रदेश	लेखाओं को स्थानीय निकायों के चार्टर्ड अकाउंटेंट्स द्वारा तैयार कर सत्यापित किया जाता है।
राजस्थान	स्थानीय निधि विभाग के लेखापरीक्षक (डीएलएफए) और चार्टर्ड अकाउंटेंट्स शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं को सत्यापित करते हैं।
सिक्किम	डीएलएफए, स्थानीय लेखाओं की लेखापरीक्षा करता है और सिक्किम विधानसभा को एक समेकित रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। राज्य सरकार द्वारा नियुक्त चार्टर्ड अकाउंटेंट्स वर्ष-दर-वर्ष आधार पर लेखाओं का सत्यापन करते हैं।

स्रोत: सीएजी से प्राप्त इनपुट से संकलित

7.73 पिछले दशक में वित्तीय लेन-देन (ट्रान्जेक्शन) के डिजिटीकरण में अच्छी प्रगति हुई है। उदाहरण के लिए, संघ सरकार के बारे में पीएफएमएस के माध्यम से और राज्यों के बारे में आईएफएमआईएस के माध्यम से। तथापि, समस्त डाटा की उपयोगिता उसके सृजन एवं संग्रहण के कारण सीमित हो गई है, क्योंकि डाटा को शासन के सभी स्तरों पर विभिन्न सरकारी एजेंसियों और विभागों द्वारा मुख्य रूप से अपने स्वयं के प्रयोजनों के लिए अलग-अलग एवं भिन्न डाटाबेस में संग्रहीत किया जाता है। कॉमन डाटा स्टैंडर्स के अभाव के कारण डाटा को सभी सरकारी इकाइयों से संबद्ध व लिंक करना, उसकी तुलना और विश्लेषण करना कठिन हो गया है। मैटाडाटा कैटलॉग या कॉमन डाटा डिक्शनरी ऑपरेशनल नहीं है। परिभाषाओं में अस्पष्टता और विवेकगत वर्गीकरण सभी स्तरों एवं इकाइयों की सार्थक तुलना और/या समेकन में बाधा डालते हैं। उदाहरण के लिए, वर्तमान छः-स्तरीय लेखाकरण वर्गीकरण को संघ एवं राज्य सरकारों में लघु शीर्षों के नीचे के स्तरों पर स्टैंडर्डाइज्ड नहीं किया गया है। चूंकि यह मानकीकृत (स्टैंडर्डाइज्ड) नहीं किया गया है कि कार्यक्रम क्या है और स्कीम क्या है, लघु शीर्ष एवं स्कीम शीर्षों को आपस में परिवर्तित कर प्रयोग किया जाता है। इस संबंध में ऐसे उदाहरण पाए गए हैं, जहां बड़ी राशियों अर्थात् कुल व्यय के 25 प्रतिशत का लेखांकन एक बहु प्रयोजन (ओमनिबस) लघुशीर्ष, नामतः '800-अन्य व्यय' के तहत किया जाता है, जो वित्तीय रिपोर्टिंग को अस्पष्टकारी होने से बचा जाता है। अतः यह पता लगाना बहुत ही मुश्किल

हो जाता है कि सामान्य सरकार (अर्थात् संघ, राज्य और स्थानीय शासन) या राज्य स्तर पर सरकार (राज्य सरकार और राज्य सरकार के भीतर स्थानीय शासन या यहां तक कि राज्य में सभी स्थानीय शासन) स्वास्थ्य या शिक्षा या वेतन एवं मजदूरी पर कितना खर्च कर रही है, या कर राजस्व के रूप में कितना अर्जन कर रही है।

7.74 हालांकि लेखाओं की मैनुअल प्रणाली से डिजिटल प्रणाली की ओर बढ़ने में देश ने उल्लेखनीय प्रगति की है, फिर भी इस प्रकार की पहल के पूर्ण लाभों को बिजनेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग के अभाव के कारण प्राप्त नहीं किया जा सका है। यह समझना जरूरी है कि किसी कंप्यूटर में आंकड़े प्रविष्ट कर देने के बजाय, डिजिटाइजेशन अधिक महत्वपूर्ण होता है, क्योंकि आंकड़ों को एक कागज पर भी मैनुअल रूप से रिकॉर्ड किया जा सकता है। यदि भुगतान जैसे लेनदेन इलेक्ट्रॉनिक मोड में किए जाते हैं, तब कुछ जरूरी विवरण उद्देश्य, किसके लिए, कहां से, कब और कितना डाटा प्रविष्टि एंट्री के समय पर ही केप्चर किया जा सकते हैं। यदि सभी शासन स्तरों के लिए एक गहन डाटा स्टैंडर्ड के द्वारा लेन-देन को इलेक्ट्रॉनिक रूप से प्रविष्ट करने के लिए निर्दिष्ट कर दिया जाए और इन मानकों का अनुसरण किया जाए, तब सभी ग्रामीण या शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक सतत एवं समान आधार पर लेखा-डाटा प्राप्त करने या उसे स्थानीय निकायों के लेखाओं और संबद्ध राज्य सरकारों के लेखाओं से एकीकृत करना किसी आईटी-आधारित वित्तीय फ्रेमवर्क के तहत एक उचित एवं सहज प्रक्रिया कहलाएगी। सभी सरकारी लेन-देनों की डिजिटल रिकॉर्डिंग के लिए हम एक समान डाटा के विनिर्देशन के यथाशीघ्र अपनाने की पुरजोर अनुशंसा करते हैं। हम यह मानते हैं कि स्थानीय निकायों के संदर्भ में लेखाओं के डिजिटीकरण की दिशा में राज्य विभिन्न चरणों पर प्रयासरत हैं, और कुछ राज्यों में अन्य राज्यों की तुलना में ज्यादा विशिष्ट प्रणालियां भी हैं। संक्रमण काल के दौरान संबद्ध राज्यों के लिए हम अंडरलाइंग अकाउंट्स डाटा की कुछ विशिष्टताओं के अभिग्रहण के साथ न्यून स्तर के सॉफ्टिकेशन को अपनाने का सुझाव नहीं दे रहे हैं, अपितु हमारा सुझाव संघ, राज्य और स्थानीय शासनों द्वारा उचित तरीके से तैयार किए गए फॉर्मेट में केवल पिछले वर्ष के लेखाओं तथा पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर लॉनलाइन उपलब्ध कराने का है।

7.75 आधुनिक डिजिटल इंफ्रास्ट्रक्चर की सहायता से किसी प्राप्ति या व्यय का अपेक्षित वर्गीकरण इनपुट स्तर पर स्वयं किया जा सकता है। इससे विभिन्न आवश्यक रिपोर्टों को प्राप्त करने हेतु उचित प्रोसेसिंग में सहायता मिलेगी। वास्तविक तौर पर व्यय की प्राप्तियों की ऑनलाइन एंट्री, मासिक एवं

वार्षिक रूप से गैर-लेखापरीक्षित लेखाओं को जनरेट करती है और इसलिए गैर-लेखापरीक्षित लेखा वित्त वर्ष के अंत में स्वतः ही उपलब्ध हो जाते हैं।

7.76 चूंकि सार्वजनिक निधियों की पारदर्शिता एवं जवाबदेही का पता लगाने के लिए लेखापरीक्षा आवश्यक होती है और इस कार्य को अभी तक नहीं किया गया है, हम यह अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों को प्राप्त करने के लिए पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं (provisional accounts) तथा पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को ऑनलाइन उपलब्ध कराना एक प्रवेश स्तरीय शर्त होगी।

7.77 हमारी पंचाट अवधि (2021-22 और 2022-23)के पहले और दूसरे वर्ष में, महामारी के दौर में लेखाओं की लेखापरीक्षा की जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए, राज्यों द्वारा यह सुनिश्चित किया जाए कि कम से कम 25 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों ने अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराए ताकि राज्य 2021-22 तथा 2022-23 से पूरे अनुदान प्राप्त कर सकें। तीसरे वर्ष (2023-24) से आगे की अवधि के लिए राज्यों को ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु देय पूर्ण अनुदान तभी दिए जाएंगे जब उन्होंने अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक क्षेत्र में ऑनलाइन उपलब्ध कराया हो। उदाहरण के लिए, यदि किसी राज्य में 35 प्रतिशत ग्रामीण निकायों के पास 2022-23 के लिए अनंतिम लेखा और 2021-22 के लिए लेखापरीक्षित लेखाएं हैं तथा इन्हें 2023-24 में ऑनलाइन उपलब्ध किया गया है, तब 2023-24 में राज्य अपने 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु 2023-24 के लिए देय पूर्ण राशि प्राप्त कर पाएंगे।

किसी राज्य (X)⁶ के लिए किसी वर्ष में अनुदान (t) = राज्य (X) में उन ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय अनुदान हैं, जिन्होंने पिछले वर्ष (t-1) के लिए अनंतिम लेखा तैयार किए हैं और उनके पास पिछले से पिछले वर्ष (t-2)के लिए लेखापरीक्षित लेखा हैं, और इन लेखाओं को वर्ष (t) वर्ष में सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराया गया है।

7.78 प्रत्येक वर्ष के अनंतिम वार्षिक लेखाओं को अगले वर्ष के 15 मई तक ऑनलाइन उपलब्ध कराना होगा। उदाहरण के लिए, वर्ष 2020-21 हेतु ऑनलाइन अनंतिम वार्षिक लेखाओं को 15 मई, 2021 तक उपलब्ध कराया जाना होगा।

⁶यह शर्त 2023-24 से लागू है।

तालिका 7.8: अनुदान प्राप्त करने हेतु ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए पात्रता मानदंड

2021-22 और 2022-23
पंचाट अवधि (2021-22 और 2022-23) के पहले और दूसरे वर्ष में राज्यों को यह सुनिश्चित करना होगा कि उनके कम से कम 25 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध हों ताकि उस वर्ष में वे पूर्ण अनुदान प्राप्त कर सकें।
2023-24, 2024-25 एवं 2025-26
तीसरे वर्ष (2023-24) से आगे, राज्य ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय अनुदान तभी प्राप्त करेंगे, जब ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा होंगे और इन्हें उन्होंने ऑनलाइन उपलब्ध कराया है। उदाहरण के लिए, यदि किसी राज्य के 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास वर्ष 2022-23 के लिए अनंतिम लेखा हैं और वर्ष 2021-22 के लिए लेखापरीक्षित लेखा हैं और इन दोनों को 2023-24 में ऑनलाइन उपलब्ध कराया गया है, तब 2023-24 में राज्य 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु कुल देय राशि प्राप्त करेंगे।

राष्ट्रीय प्राथमिकता वाले कार्यों के लिए बुनियादी अनुदान और आबद्ध अनुदान

7.79 संघ सरकार की फ्लैगशिप योजना स्वच्छ भारत मिशन (एसबीएम) ने शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों में संव्यवहारात्मक बदलाव लाने में प्रमुख भूमिका निभाई है जिसके कारण लोग बेहतर स्वच्छता रीतियों को अपना रहे हैं। इस मिशन का शुद्ध जल एवं स्वच्छता के एसडीजी 6 के साथ प्रत्यक्ष लिंक है। एसबीएम (ग्रामीण) के तहत 5.6 लाख से अधिक गांवों और 616 जिलों को 31 मार्च 2019 तक ओडीएफ के रूप में घोषित किया गया है।

7.80 हालांकि ओडीएफ उपलब्धि हासिल करने में काफी प्रगति हुई है, फिर भी ग्रामीण भारत के कई हिस्से पेयजल सुविधाओं के अभाव का सामना कर रहे हैं। कुल ओडीएफ प्रामाणिक गांवों में से, केवल 41.53 प्रतिशत वास को 31 मार्च, 2019 तक पाइप के जरिए जलापूर्ति की गई है। 112 आकांक्षी जिलों की केवल 24.4 प्रतिशत रिहायशी स्थानों पर पाइपों के जरिए जलापूर्ति होती है, जबकि राष्ट्रीय औसत 44.4 प्रतिशत है। ग्रामीण आबादी के केवल 18 प्रतिशत लोग पाइप के जरिए जलापूर्ति के माध्यम से शुद्ध पेयजल प्राप्त करते हैं और 17 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों को पाइप

आधारित जल कनेक्शन उपलब्ध कराए गए हैं। संघ सरकार ने राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) और एसबीएम-ग्रामीण के बीच तालमेल के जरिए जल एवं स्वच्छता से एकीकृत पहुंच उपलब्ध कराने का प्रस्ताव किया है, जिन गांवों को ओडीएफ के रूप में प्रमाणित किया गया है, उन्हें एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत पाइप के जरिए जल योजनाओं के लिए उच्च प्राथमिकता दी जा रही है।

7.81 पेयजल और स्वच्छता विभाग (डीडीडब्ल्यू एवं एस) ने हमारा ध्यान इस ओर आकृष्ट कराया है कि पाइप के जरिए जल कवरेज की वर्तमान स्थिति पर किए गए पुनःप्रमाणन अध्ययन में यह पाया गया है कि केवल लगभग 3.04 करोड़ परिवारों या कुल 19.01 करोड़ ग्रामीण परिवारों के 16 प्रतिशत परिवारों के पास नल के जरिए पानी प्राप्त करने के कनेक्शन हैं, और 15.96 करोड़ (84 प्रतिशत) परिवारों के पास अभी भी नल से जल प्राप्त करने के कनेक्शन नहीं हैं। नल के जरिए जल प्राप्त करने वाले सभी मौजूदा कनेक्शनों को चालू किए जाने की आवश्यकता है जिसके लिए दीर्घकालिक योजना और जलापूर्ति की विश्वसनीय उपलब्धता कराया जाना जरूरी है। इसे सुनिश्चित करने के लिए संघ सरकार ने 3.06 लाख करोड़ रुपए के कुल परिव्यय के साथ जल-जीवन-मिशन शुरू किया है, जिसमें संघ सरकार की हिस्सेदारी 2.08 करोड़ रुपए है।

7.82 जैसे-जैसे ग्रामीण क्षेत्रों में अपशिष्टों का स्तर बढ़ता जाता है राज्यों के लिए यह महत्वपूर्ण हो जाता है कि वे अपशिष्ट के प्रबंधन के लिए मूलभूत बुनियादी ढांचा स्थापित करने के लिए दिशानिर्देश जारी करें। उन क्षेत्रों में क्षेत्रीय अपशिष्ट संग्रहण सुविधाएं विकसित की जा सकती हैं, जहां ग्रामीण परिवार से अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल-मूत्र एवं मलीय गाद को तब तक अस्थायी तौर पर भंडारित किया जाता है जब तक बड़ी मात्रा में पर्याप्त अपशिष्ट प्रसंस्करण के लिए एकत्र नहीं हो जाता।

7.83 भारत में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेक्टर को तत्काल सहायता दिए जाने की आवश्यकता है। यद्यपि, पिछले दशक में स्वच्छता सेवाओं के लिए प्रावधान करने में काफी अच्छी प्रगति हुई है, फिर भी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में काफी कुछ किया जाना है। भारत में मानव मल-मूत्र एवं मलीय गाद के अपर्याप्त प्रबंधन का पर्यावरण एवं मानव स्वास्थ्य पर काफी प्रभाव पड़ता है। अपने नागरिकों को यह मूलभूत एवं बुनियादी सेवा उपलब्ध कराने हेतु स्थानीय शासनों को शीघ्रता से कदम उठाने होंगे। इन कदमों का स्वरूप क्रमिक सॉल्यूशन्स के रूप में होना चाहिए, ताकि वर्तमान प्रणालियों की क्षमता को उन देशों के ज्ञान और अनुभवों के आधार पर बढ़ाया जा सके, जिन्होंने अपने क्षेत्रों में सकारात्मक बदलाव किया है।

7.84 हम यह स्वीकार करते हैं कि स्वच्छता के बारे में देश द्वारा प्राप्त की गई उपलब्धियों को सभी स्तरों पर कायम रखा जाना चाहिए और उन्हें बढ़ावा दिया जाना चाहिए। इसके लिए सरकार के तीनों स्तर के शासनों को सहयोगात्मक संघवाद की मूल भावना में एक-साथ आगे आना होगा। इस प्रकार की योजनाओं के कार्यान्वयन और निष्पादन के लिए स्थानीय शासन एक महत्वपूर्ण माध्यम (लिंक) होते हैं। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए और राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के उद्देश्य की पूर्ति के लिए स्थानीय निकायों के संसाधनों में सहायता देने हेतु, हम निम्नलिखित अनुशंसा करते हैं:

- i. ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 40 प्रतिशत अनाबद्ध रहेगा जिसका उपयोग उनके द्वारा वेतन एवं अन्य स्थापना लागतों के अलावा, ग्यारहवीं अनुसूची में उनतीस विषयों के तहत आने वाले कार्यों को निष्पादित करने में महसूस की गई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए किया जा सकता है। तथापि, बाह्य एजेंसियों द्वारा लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक व्यय, जिससे राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया हो, को इस अनुदान से खर्च किया जा सकता है।
- ii. ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 30 प्रतिशत पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण के लिए अलग से निर्धारित किया जाएगा।
- iii. ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 30 प्रतिशत स्वच्छता और ओडीएफ स्थिति को अनुरक्षित करने के लिए अलग से निर्धारित किया जाएगा और इसमें परिवार अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल तथा मलीय गाद का प्रबंधन एवं शोधन शामिल होगा।

7.85 इस प्रयोजन हेतु अनुशंसित वर्ष-वार आबंटनों को तालिका 7.9 में दर्शाया गया है। तथापि, यदि किसी स्थानीय निकाय ने किसी एक श्रेणी की आवश्यकताओं की पूर्ति पूर्ण रूप से कर ली है, और उस प्रयोजन के लिए उसे निधियों की आवश्यकता नहीं है, तो वह निधियों का उपयोग अन्य श्रेणी के तहत आने वाले कार्यों के लिए कर सकता है। उदाहरण के लिए, यदि किसी स्थानीय निकाय ने पेयजल की आवश्यकता की पूर्ति कर ली है, तो वह निधियों का उपयोग ओडीएफ एवं अन्य कार्यों के लिए कर सकता है। संबंधित ग्राम सभा इसका सत्यापन करेगी जिसका पुष्टीकरण पंचायतों या राज्य सरकारों के पर्यवेक्षी प्राधिकारी द्वारा किया जाएगा। हमारी पांच वर्षों की पंचाट अवधि हेतु अनुशंसित

आबद्ध एवं अनाबद्ध (पेयजल एवं स्वच्छता) अनुदानों के लिए राज्य-वार और वर्ष-वार आबंटनों का ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।

तालिका 7.9: ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए विस्तृत वर्ष-वार अनुदान

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल अनुदान (करोड़ रु.)
कुल अनुदान	44901	46513	47018	49800	48573	236805
अनाबद्ध (40%)	17961	18605	18806	19920	19429	94721
आबद्ध (60%)	26940	27908	28212	29880	29144	142084
(क) पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण	13470	13954	14106	14940	14572	71042
(ख) स्वच्छता एवं ओडीएफ की स्थिति बनाए रखना	13470	13954	14106	14940	14572	71042

शहरीकरण: संवृद्धि का इंजन

7.86 भारत में शहरीकरण तेजी से बढ़ रही है। 2011 की जनगणना के अनुसार, भारत की शहरी आबादी जो 2001 की तुलना में 286 मिलियन (कुल आबादी का 28 प्रतिशत) थी जो 2011 में बढ़कर 377.1 मिलियन (कुल आबादी का 31 प्रतिशत) हो गई है (तालिका 7.10)। तथापि, विश्व बैंक द्वारा विकसित एग्लोमरेशन इंडेक्स में “अर्बन-लाइक” विशेषताओं वाले क्षेत्रों में भारत की आबादी 2010 में 55.3 प्रतिशत दर्शाई गई है।

बड़े शहरों की सीमाओं से सटे शहरीकरण की सही जानकारी के अभाव में, शहरीकरण के विस्तार की सीमा का पता आधिकारिक आंकड़ों से ही लगाया जा सकता है।

7.87 यह तर्क दिया जाता है कि भारत की आर्थिक वृद्धि की गति स्थिर नहीं रह सकती, यदि शहरीकरण को उचित सुविधा प्रदान न की जाए। शहरों को देश की आर्थिक वृद्धि एवं विकास का प्रमुख घटक बनना होगा। सामान्यतः शहरीकरण के संबंध में एक ऐसा पैटर्न, जो यह दर्शाता है कि

तालिका 7.10: शहरीकरण की प्रवृत्तियां

वर्ष	आबादी मिलियन में	शहरीकरण का स्तर (%) में
1961	78.9	17.96
1971	109.1	19.90
1981	159.5	23.40
1991	217.6	25.71
2001	286.1	27.81
2011	377.1	31.16

उन राज्यों ने प्रति व्यक्ति आय एवं कम गरीबी आपतन के साथ उच्च वृद्धि हासिल की है, जिनका शहरी राज्य घरेलू उत्पाद में योगदान अधिक था। इन सभी बातों को ध्यान में रखते हुए, यह कहा जा सकता है कि शहरीकरण, आर्थिक वृद्धि, गरीबी न्यूनीकरण एक दूसरे से संबंधित हैं।

7.88 कई राज्यों, जैसेकि गुजरात, केरल, महाराष्ट्र और तमिलनाडु ने भी हमें प्रस्तुत किए गए अपने ज्ञापनों में शहरी क्षेत्र के उच्च वित्तपोषण की आवश्यकता पर जोर दिया है। कई भारतीय शहरों की सीमाओं का विस्तार हो रहा है जिसके कारण मुख्य शहर के आस-पास छोटी नगरपालिकाएं और बड़े गांव, विशाल महानगरीय शहरों का हिस्सा बन रहे हैं। *विश्व शहरीकरण संभावनाएं 2018* में यह उल्लेख किया गया है कि भारत का शहरीकरण 2025 में लगभग 37-38 प्रतिशत होगा और शहरी क्षेत्र 2045-46 से ग्रामीण क्षेत्र से आगे निकल जाएगा।

7.89 इन भावी चुनौतियों के प्रति शहरी क्षेत्रों को सक्षम बनाने तथा उन्हें आर्थिक वृद्धि एवं निवेश हब के प्रमुख घटक बनाने के लिए शहरी क्षेत्र को बढ़ावा देने हेतु शीघ्रता से कार्य किए जाने की आवश्यकता है। तदनुसार, हम यह अनुशांसा करते हैं कि स्थानीय निकायों के लिए कुल अनुदानों को हमारी पंचाट अवधि के अंत तक 65:35 के अनुपात में ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच धीरे-धीरे पुनःसंरचित एवं विभाजित किया जाना चाहिए।

शहरी एग्लोमरेशन-केंद्रित दृष्टिकोण

7.90 कुल 377 मिलियन शहरी आबादी (जनगणना 2011) में से, 61 प्रतिशत (229 मिलियन) 475 शहरी एग्लोमरेशन (अनेक छोटी बस्तियों का एक समूह) में रहती हैं, जिसमें शहरी स्थानीय निकाय, जनगणना में उल्लेखित नगर और उभरते इलाके शामिल हैं। तथापि, अभी तक शहरी एग्लोमरेशन को शहरी शासन व्यवस्था में जगह नहीं मिल पाई है और यह केवल जनगणना में लिखे गए शब्द तक सीमित है। बजाय इसके, शहरी एग्लोमरेशन भारत में महानगरीय शासन के जनसांख्यिकी आधार पर होना चाहिए। 2011 की जनगणना के अनुसार, एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन में कुल शहरी आबादी का कुल लगभग 40 प्रतिशत लोग थे (तालिका 7.11)।

तालिका 7.11: शहरी एग्लोमरेशन का वर्गीकरण (जनगणना 2011)

फैलाव	कुल आबादी मिलियन में	शहरी आबादी का प्रतिशत अंश
1 मिलियन से अधिक शहरी एग्लोमरेशन	149.5	39.7
1 मिलियन से कम शहरी एग्लोमरेशन	80.6	21.4
शहरी एग्लोमरेशन का हिस्सा नहीं बने क्षेत्र	146.9	39.0
कुल शहरी आबादी	377.1	100.0

स्रोत: जनगणना 2011

7.91 देश के भिन्न शहरीकरण पैटर्न को ध्यान में रखते हुए, हम यह महत्वपूर्ण समझते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों के अनुदानों के वितरण में, अन्य शहरी क्षेत्रों की तुलना में, एक मिलियन से अधिक आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन को अलग दृष्टि से देखा जाना चाहिए। तदनुसार, शहरी क्षेत्रों को स्थानीय शहरी निकायों हेतु अनुदानों की अनुशंसा करने के लिए दो मुख्य श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है: (क) **श्रेणी-I**: एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन/शहर और (ii) **श्रेणी-II**: एक मिलियन-प्लस शहरों के अलावा।

7.92 मिलियन-प्लस शहरों के लिए परिवेशी वायु गुणवत्ता और शहरी पेयजल, जल संचयन एवं जल पुनर्चक्रण तथा स्वच्छता को महत्वपूर्ण माना गया है। राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जैसे कि शहरी पेयजल, जल संचयन और जल पुनर्चक्रण तथा स्वच्छता को गति प्रदान करने हेतु अनाबद्ध अनुदानों की कुछ राशि के अलावा, छोटे शहरों और नगरों, जिनके स्वयं के राजस्वों अपेक्षाकृत कम हैं, के लिए वित्त आयोग से अनाबद्ध अनुदानों का एक भाग उनके वित्त का महत्वपूर्ण स्रोत रहा है।

शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान

7.93 बढ़ती शहरीकरण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों हेतु 2021-26 की अवधि के लिए कुल 1,21,055 करोड़ रुपए की अनुशंसा की जाती है। राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण, आबादी पर 90 प्रतिशत और क्षेत्रफल पर 10 प्रतिशत के भारांक के साथ किया गया है। शहरी स्थावरीय निकायों के लिए निधियों के विभाजन हेतु विस्तृत क्रियावधि अनुलग्नक 7.2 में दी गई है। ग्रामीण एवं शहरी हिस्सेदारी के आधार

पर, अनुदानों की हिस्सेदारी/परिणाम 7.3 में दिया गया है, उसका विवरण अनुलग्नक 7.4 में दी गई तालिका 7.5 में दर्शाया गया है।

7.94 प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या के लिए अलग से अनुदानों के संबंध में, शहरी स्थानीय निकायों को शहरी स्वास्थ्य अवसंरचना के घटकों (जिन्हें राज्य सरकारों के समन्वय में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा निर्मित किया जाएगा) में सक्रिय रूप से भागीदार बनाया जाएगा।

अनुदान प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तरीय दो शर्तें

7.95 ग्रामीण स्थागनीय निकायों की तरह, शहरी स्थातनीय निकायों को भी अनुदान प्राप्त करने के लिए पिछले वर्ष के वास्तविक लेखाओं तथा पिछले से पिछले वर्ष के लेखा परीक्षित लेखाओं को अनिवार्य रूप से तैयार करना होगा और उन्हें सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराना होगा। लेखापरीक्षित लेखाओं में कम से कम क) बैलेंस शीट; ख) आय एवं व्यय विवरण; ग) नकदी प्रवाह विवरण; और घ) बैलेंस शीट, आय एवं व्यय विवरण तथा नकदी प्रवाह विवरण की अनुसूचियां शामिल की जाएंगी।

7.96 हमारी पंचाट अवधि (2021-22 और 2022-23) के पहले और दूसरे वर्ष में महामारी और लेखाओं की लेखापरीक्षा की जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए राज्यों द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि उनके कम से कम 25 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों ने अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराए ताकि राज्य उस वर्ष में पूरे अनुदानों को प्राप्त कर सकें। तीसरे वर्ष (2023-24) से आगे की अवधि के लिए राज्यों को ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय समस्त अनुदान तभी दिए जाएंगे, जब उन्होंने अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं दोनों को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध करा दिया हो। उदाहरण के लिए, यदि किसी राज्य में 35 प्रतिशत ग्रामीण निकायों के पास वर्ष 2022-23 के लिए अनंतिम लेखाएं हैं और वर्ष 2021-22 के लिए लेखापरीक्षित लेखाएं हैं तथा इन्हें 2023-24 में ऑनलाइन उपलब्ध किया गया है, तब 2023-24 में राज्य अपने 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु 2023-24 के लिए देय पूर्ण राशि प्राप्त कर पाएंगे। किसी वर्ष के अनंतिम वार्षिक लेखाओं को प्रत्येक उत्तरोत्तर वर्ष के 15 मई तक रियल टाइम आधार पर ऑनलाइन उपलब्ध कराया जाएगा।

उदाहरण के लिए 2020-21 के लिए ऑनलाइन अनंतिम वार्षिक लेखाओं को 15 मई 2021 तक उपलब्ध कराना होगा।

किसी विशेष राज्य (X)⁷ हेतु किसी वर्ष के लिए अनुदान (t)= राज्य (X) में उन ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय अनुदान हैं, जिन्होंने पिछले वर्ष (t-1) के लिए अनंतिम लेखा तैयार किए हैं और उनके पास पिछले से पिछले वर्ष (t-2) के लिए लेखापरीक्षित लेखाएं हैं तथा इन लेखाओं को वर्ष (t) में सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराया है।

7.97 जैसाकि पैरा 7.50 और 7.51 में उल्लेख किया गया है, संपत्ति कर पूरे विश्व में सबसे अधिक महत्वपूर्ण राजस्व स्रोतों में हैं। ये संपत्ति कर क्रमिक रूप से बढ़ते रहते हैं और 'यूजर पे (user pays)' सिद्धांत की पूर्ति करते हैं। आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय (एमओएचयूए) ने यह सही टिप्पणी की है कि संपत्ति करों में वृद्धि, जीडीपी की तुलना में, काफी कम हुई है। यह इस तथ्य के बावजूद है कि मध्यावधि में अधिकतर संपत्तियों के मूल्य में, जीडीपी की तुलना में, तेजी से वृद्धि हुई है। इससे इस तर्क को बल मिलता है कि और अधिक संपत्ति कर जुटाने हेतु शीघ्रता से ध्यान दिया जाना चाहिए। इसके अलावा, चूंकि स्थानीय निकाय करों को जीएसटी के तहत समावेशित कर दिया गया है, संपत्ति करों से तीसरे स्तर पर राजस्व उछालों में तेजी आने में सहायता मिल सकती है। संपत्ति कर पर हमारी विशेष टिप्पणियों और अनुशंसाएं हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के पैरा 5.2 (xxi) में दी गई हैं:

“स्व-शासन वाले स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के राजस्व जुटाने की महत्ता को किसी भी दृष्टि से कम नहीं आंका जा सकता है। इससे उन्हें ज्यादा मालिकाना हक मिलता है और उनकी जवाबदेही बढ़ जाती है। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर, संपत्ति कर स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व जुटाने के लिए एक बहुत ही प्रभावकारी स्रोत है। ऐतिहासिक कारणों तथा निहित स्वार्थों के कारण भारत में संपत्ति कर बहुत ही कम जुटाए जाते हैं। हम यह अनुशंसा करते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों हेतु 2021-22 में अनुदान प्राप्त करने के लिए राज्यों द्वारा संपत्ति के न्यूनतम (फ्लोर) मूल्यों⁸ को उचित रूप से अधिसूचित करना होगा और उसके पश्चात राज्य के स्वयं के जीएसडीपी में वृद्धि दर के अनुरूप संपत्ति कर में संग्रह के समान वृद्धि करनी होगी।”

7.98 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में यह शर्त अनुदान प्राप्त करने के लिए सभी शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रवेश स्तरीय शर्त के रूप में लागू रहेगी। इसके अतिरिक्त, यह शर्त इस बात के

⁷यह शर्त 2023-24 से लागू है।

⁸न्यूनतम मूल्य (फ्लोर रेट) में विभिन्न प्रकार की संपत्तियों, वाणिज्यिक, आवासीय एवं औद्योगिक के लिए भिन्न स्लैब-वार संपदा कर दरें होंगी।

अलावा है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा पिछले वर्ष के लिए अपने गैर-लेखापरीक्षा लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराना होगा। लोकतांत्रिक व्यवस्था में निर्वाचित प्रतिनिधि और करदाता के बीच निकटता के कारण प्रायः राजस्व जुटाने की इच्छा शिथिल हो जाती है। इसके अलावा, कुछ राज्यों ने सतर्कता के साथ शहरी क्षेत्रों में संपत्ति कर दरों पर उच्चतम-सीमा (सीलिंग) लगाई है, जो स्थानीय निकायों के वित्तों एवं कार्यों के विकेंद्रीकरण एवं अंतरण के संपूर्ण सिद्धांत के विरुद्ध है। इसके बजाय, संपत्ति कर दर में एक सांविधिक न्यूनतम मूल्य का प्रावधान किए जाने से संपत्ति कर राजस्वों के उछाल को बढ़ावा देने में सहायता मिलेगी तथा स्थानीय निकायों को राजस्व जुटाने में सुविधा मिलेगी।

7.99 उपरोक्त में दी गई शर्तों का द्विगुणित प्रभाव है। पहला, कोई राज्य तभी अनुदान प्राप्त कर सकता है, जब वह संबद्ध राज्य नगर निगम और नगरपालिका अधिनियमों में संशोधन कर संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करता है। तथापि, यह शर्त एक बारगी घटना है। राज्य द्वारा ऐसा किया जाने के उपरांत दूसरी शर्त यह है कि राज्यों को पिछले पांच वर्षों में अपने स्वयं की जीएसडीपी की सामान्य औसत वृद्धि दर के अनुरूप अपने संग्रहों में वर्ष-वार लगातार सुधार करना होगा। इस पांच वर्ष की औसत को विचार में इसलिए रखा है ताकि जीएसडीपी में *चक्रिक या एकबारगी उतार-चढ़ाव से उत्पन्न अनियमितता को समायोजित किया जा सके*। अतः, न्यूनतम मूल्य दर निर्धारित करना राज्य के लिए अपने ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु अनुदान प्राप्त करने के लिए एक पूर्व-शर्त है, लेकिन इस शर्त को पूरा करने के उपरांत राज्य तभी संपूर्ण अनुदान प्राप्त कर पाएगा, अगर उसके शहरी स्थानीय निकाय इस शर्त को पूरा करते हैं कि पिछले वर्ष में उनके संपत्ति कर राजस्व में वृद्धि पिछले पांच वर्षों में (सबसे नवीनतम वर्षों) राज्य की जीएसडीपी में औसत वृद्धि दर के अनुरूप हुई हो।

7.100 आवासन मूल्य सूचकांक, उदाहरण के लिए राष्ट्रीय आवासन बैंक द्वारा निर्मित RESIDEX, जो भारत में कई शहरों के लिए लागू है, यह दर्शाता है कि आवासीय संपत्ति के मूल्य राज्य के विकास के साथ-साथ बढ़ते हैं। लेकिन कुछ ऐसे भी शहर हैं, जो अपवादस्वरूप भी हैं। लेकिन वास्तविक तौर पर संग्रह किए गए संपत्ति करों और उन्हें जुटाए जाने की संभावनाओं के बीच बड़े अंतर को ध्यान में रखते हुए, पिछले पांच वर्षों में जीएसडीपी वृद्धि दर इस बात का मूल्यांकन करने के लिए एक अच्छा एवं सुसंगत विकल्प (प्रॉक्सी) उपलब्ध कराता है कि शहरों ने हमारी पंचाट अवधि के पांच वर्षों के दौरान संपत्ति कर राजस्व की संभावनाओं को कहा तक हासिल किया है।

7.101 वर्तमान महामारी को ध्यापन में रखते हुए, हम संपत्ति कर की न्यूनतम मूल्य (फ्लोर) दरों को अधिसूचित करने के लिए एक वर्ष की विंडो का प्रावधान करने कि अनुशंसा करते हैं और यह आशा करते हैं कि संपत्ति कर में 2022-23 से दो चरणों में तेजी आएगी। पहले चरण में राज्यों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे न्यूनतम दरें अधिसूचित करें और 2021-22 में उन्हें कार्यान्वित करें। संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करने की शर्त 2022-23 से अनुदान पात्रता के लिए लागू होगी। न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित किए जाने के पश्चात, कम से कम पिछले पांच वर्षों में (सबसे नवीनतम) राज्य की जीएसडीपी की सामान्य औसत वृद्धि दर के अनुरूप संपत्ति कर संग्रह में वृद्धि की स्थिति को मापा जाएगा और 2023-24 से आगे की अवधि के लिए उसे विचार में रखा जाएगा।

7.102 उदाहरण के लिए, यदि राज्य X ने संपत्ति कर दरों में न्यूनतम दर को 2021-22 में अधिसूचित किया है, तब वह शहरी स्थानीय निकाय हेतु पूर्ण अनुदान प्राप्त करने के लिए 2022-23 में पात्र हो जाता है। 2023-24 की आगे की अवधि के लिए उसे दूसरी शर्त को पूरा करना होगा, अर्थात् उसे अपने संपत्ति कर संग्रहों में अपनी स्वयं की जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप वृद्धि करनी होगी। किसी वर्ष में हासिल वृद्धि को पिछले पांच वर्षों की जीएसडीपी वृद्धि की सामान्य औसत के रूप में लिया जाएगा। उदाहरण के लिए, 2023-24 में इस शर्त के तहत अनुदान प्राप्त करने के लिए पात्र बनने हेतु 2017-18 से 2021-22 (अंतिम या अंतिम, जो भी वर्ष के प्रारंभ में उपलब्ध हो) की अवधि के लिए औसत जीएसडीपी वृद्धि दर का प्रयोग 2022-23 में हासिल की जाने वाली संपत्ति करों में वृद्धि का परिकलन करने के लिए किया जाएगा। राज्य 2023-24 में अनुदान प्राप्त करने के लिए तभी पात्र होंगे जब उनके शहरी स्थानीय निकायों ने राज्य की जीएसडीपी वृद्धि के अनुरूप अपने संपत्ति कर संग्रहों में वृद्धि हासिल करने की शर्त को पूरा किया हो। यदि 2023-24 में केवल 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने राज्य की जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप अपने संग्रह में लगातार सुधार लाने की हमारी दूसरी शर्त को पूरा किया है, तब राज्य 2023-24 में अपने 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों के लिए देय पूर्ण राशि प्राप्त कर पाएगा। यदि 2024-25 में 35 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने राज्य की जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप अपने संग्रह में लगातार सुधार लाने की शर्त को पूरा किया है, तब राज्य 2024-25 में अपने 35 प्रतिशत पात्र शहरी स्थानीय निकायों के लिए देय समेकित राशि को प्राप्त कर पाएगा। तथापि, इस बात को ध्यान में रखा जाना चाहिए कि राज्य को ऐसी स्थिति में किसी भी वर्ष में अनुदान नहीं दिया जाएगा, अगर उसने न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित नहीं की है। अतः, राज्य द्वारा न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित करना अनुदान प्राप्त करने के लिए मात्र एक आवश्यक शर्त (न की पर्याप्त शर्त) है। यह शर्त पूरी हाने के

पश्चात राज्य उन्हीं शहरी स्थानीय निकायों के लिए देय संपूर्ण अनुदान प्राप्त कर पाएगा जो संपत्ति कर राजस्व में वृद्धि दर हासिल करने की शर्त को पूरा करते हैं।

तालिका 7.12: अनुदान प्राप्त करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लिए पात्रता मानदंड

2021-22 और 2022-23	
<p>पंचाट अवधि, यानी 2021-22 के पहले वर्ष में राज्य को यह सुनिश्चित करना होगा कि उसके कम से कम 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने पिछले वर्ष के गैर-लेखा परीक्षित लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराए हैं ताकि उस वर्ष में वे पूर्ण अनुदान प्राप्त कर सकें। राज्यों से संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करने तथा उसे 2021-22 में उसका प्रचालन की संगत व्यवस्था करने की अपेक्षा भी की जाती है।</p> <p>संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करने की शर्त 2022-23 से अनुदानों की पात्रता के लिए भी लागू होगी और साथ ही राज्य द्वारा यह सुनिश्चित किया जाएगा कि उसके कम से कम 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने अपने पिछले वर्ष के गैर-लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा ऑनलाइन उपलब्ध कराए हैं, जिससे कि वे उस वर्ष में पूर्ण अनुदान प्राप्त कर पाएंगे।</p>	

2023-24, 2024-25 और 2025-26		
राज्य स्तर पर 2022-23 तक संपत्ति कर दर की न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचना जारी भी की जा चुकी है।	शहरी स्थानीय निकाय ने राज्य की जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप संग्रह में लगातार सुधार लाने की शर्त को पूरा किया है।	शहरी स्थानीय निकाय ने राज्य की जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप संग्रह में लगातार सुधार लाने की शर्त को पूरा नहीं किया है।
पिछले वर्ष के गैर-लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित ऑनलाइन लेखा उपलब्धक हैं	अनुदान प्राप्त कर सकते हैं	अनुदान प्राप्त नहीं कर सकते हैं
पिछले वर्ष के गैर-लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा और/या पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित ऑनलाइन लेखा उपलब्ध नहीं हैं	अनुदान प्राप्त नहीं कर सकते हैं	अनुदान प्राप्त नहीं कर सकते हैं

7.103 इसके अलावा, संपत्ति करों के उछाल को बढ़ाने के लिए, संपत्ति की गणना, निर्धारण, मूल्यान और बिलिंग से संबंधित कानून राजस्व जुटाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इस संबंध में सर्वश्रेष्ठ रीतियों का अनुसरण किए जाने और उन्हें एक मॉडल संपत्ति कर अधिनियम में संहिताबद्ध किए जाने की आवश्यकता है। मध्यावधि में यह एक निरंतर सुधार एजेंडा होना चाहिए और राज्य सरकारों को इसे संघ सरकार के सहयोग से आगे बढ़ाना चाहिए।

अनुदानों की श्रेणी-वार हिस्सेदारी/परिमाण

मिलियन-प्लस शहरों के लिए चैलेज फंड

7.104 हमारे द्वारा किए गए शहरी केंद्रों के वर्गीकरण में श्रेणी-I वाले शहरों के अंतर्गत एक मिलियन-प्लस आबादी के साथ पचास शहरी केंद्र हैं— मिलियन-प्लस शहर। इन पचास केंद्रों के अंतर्गत चवालीस शहरी एग्लोमरेशन (दिल्ली, चंडीगढ़ और श्रीनगर को छोड़कर) और छः शहर हैं जिन्हें जनगणना 2011 में शहरी एग्लोमरेशन के रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया था (ये छः शहर हैं: जयपुर, विशाखापत्तनम, लुधियाना, फरीदाबाद, कोटा और वसई-विरार शहर हैं)। चवालीस शहरी एग्लोमरेशन के अंतर्गत सड़सठ शहर (जिनकी आबादी 100,000 और एक मिलियन से कम के बीच है) और 1,048 नगर हैं (जिनकी आबादी 100,000 से कम है)।

7.105 श्रेणी-I के शहरों के लिए अपनी पांच वर्षों की पंचाट अवधि के दौरान हम मिलियन-प्लस शहर चैलेंज फंड (एमसीएफ) के रूप में 38,196 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं। इस राशि को इन शहरों द्वारा अपनी वायु गुणवत्ता में सुधार लाने तथा शहरी पेयजल आपूर्ति एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय बैचमार्कों को पूरा करने से जोड़ा/लिंक किया गया है।

7.106 परिवेशी वायु गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक शहर के कुल एमसीएफ के लगभग एक तिहाई को अलग से निर्धारित किया गया है। शहर-वार की शेष दो-तिहाई निधियों को पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित) और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय बैचमार्कों को पूरा करने हेतु अलग से निर्धारित किया गया है। राज्य-वार एवं शहर-वार अनुदानों का विस्तृत ब्यौरा अनुलग्नक 7.6 में दिया गया है।

तालिका 7.13 : मिलियन-प्लस एग्लोमरेशन/शहरों के लिए एमसीएफ

(करोड़ रु.)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल अनुदान
कुल अनुदान	6978	7227	7643	8093	8255	38196
परिवेशी वायु गुणवत्ता	2217	2299	2431	2571	2621	12139
सेवा स्तरीय बैचमार्क	4761	4928	5212	5522	5634	26057

7.107 मिलियन-प्लस शहरों/शहरी एग्लोमरेशन के लिए 2021-26 की अवधि हेतु अनुशंसित अनुदानों का शहर-वार वितरण आबादी के आधार पर है। शहरी एग्लोमरेशन, जिसके अंतर्गत एक मिलियन-प्लस से अधिक शहर हैं, के संबंध में राज्य सरकार को शहरी एग्लोमरेशन के भीतर सभी संबंधित इकाइयों से परामर्श कर, अनुदान प्राप्त करने की जिम्मेदारी, नोडल इकाई के रूप में, एक शहरी स्थानीय निकाय को सौंपनी होगी। यह नोडल इकाई संपूर्ण शहरी एग्लोमरेशन के लिए निष्पादन संकेतकों को पूरा कराने की भी जिम्मेदारी होगी।

ईज ऑफ ब्रीदिंग (Ease of Breathing)

7.108 जैसा कि पैरा 7.52 से 7.55 में उल्लेख किया गया है, एक आदर्श महानगरीय व्यवस्था के अभाव के कारण न केवल शासन, सेवा प्रदान करने की प्रक्रिया और जवाबदेही खंडित होती है, अपितु उक्त शहर एग्लोमरेशन अर्थव्यवस्थाएं साकार करके में भी असमर्थ हो जाते हैं। चूंकि पर्यावरणीय स्थिरता के साथ आर्थिक विकास की समकालिक चुनौतियां और अवसरों एवं सेवाओं से यथार्थ पहुंच की चुनौती की संतुष्टि के साथ पूर्ति केवल एग्लोमरेशन स्तर पर की जा सकती है, इसलिए संकेतकों के निष्पादन की मॉनीटरिंग के लिए हम एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन को (सिंगल यूनिट) के रूप में मानते हैं।

7.109 परिवेशी वायु गुणवत्ता न केवल मिलियन-प्लस शहरों में रहने वाले लोगों के स्वास्थ्य और कल्याण के लिए, बल्कि निवेश को आकर्षित करने के लिए भी महत्वपूर्ण है। कोई भी ऐसा शहर जहां 'व्यवसाय सुगमता' ('ease of doing business') हो, परंतु यदि उसकी परिवेशी वायु गुणवत्ता स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है, तो वह निवेश आकर्षित नहीं कर पाएगा। प्रदूषित पदार्थ की वैश्विक पटल पर एक अति गंभीर पर्यावरणीय जोखिम के रूप में पहचान की गई है और खराब वायु गुणवत्ता को श्वसन, हृदय वाहिनी रोग एवं प्रमस्तिष्कीय वाहिनी (cerebrovascular) रोगों के कारण रुग्णता तथा मृत्यु से संबद्ध किया गया है।

7.110 राष्ट्रीय वायु निगरानी कार्यक्रम (एनएएमपी) द्वारा सृजित डाटा में यह पाया गया है कि प्रदूषक पदार्थ (PM₁₀ एवं PM_{2.5}) कई स्थानों, विशेष रूप से शहरी क्षेत्रों में अनुज्ञेय स्तरों (permissible levels) को भी पार कर रहे हैं। विभिन्न स्रोतों- उद्योगों, ओटोमोबाइल, जनरेटर सेट, घरेलू ईंधन उपयोग, सड़कों की धूल और निर्माण-कार्यकार्यकलापों, आदि के कारण वायु प्रदूषण एक जटिल मुद्दा है। इस संबंध में जटिलताओं को समझते हुए और निधियों के अभाव

को ध्यान में रखते हुए, हमने वायु गुणवत्ता की निगरानी और इसके उपयोग को एक निष्पादन मापीय के रूप में केवल मिलियन-प्लस शहरों के लिए विचार में रखा है।

एमसीएफ प्रशासनिक कार्यविधि

परिवेशी वायु गुणवत्ता

7.111 परिवेशी वायु गुणवत्ता की निगरानी के लिए तथा मिलियन-प्लस शहरों को अनुदान वितरण करने के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (MoEF&CC) एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा। संबंधित राज्य सरकारों के साथ परामर्श कर, मंत्रालय मापीय संकेतकों एवं परिणामों के आधार पर परिवेशी एवं वायु गुणवत्ता के संबंध में शहर-वार एवं वर्ष-वार लक्ष्य निर्धारित करेगा। इन लक्ष्यों के बारे में सूचना सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराई जाएगी। पर्यावरण एवं वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय PM10 और PM2.5 की औसत वार्षिक सघनताओं (कॉन्सन्ट्रेंशन्स) में सुधार का मूल्यांकन करेगा। हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के पैरा 5.3 (xiii) और अनुलग्नक 5.3 में वायु गुणवत्ता के मूल्यांकन हेतु स्पष्ट एवं विशिष्ट अनुशंसाएं की गई थी, जिन्हें हमने मंत्रालय के लिखित प्रस्ताव के आधार पर किया था जिसमें मंत्रालय ने यह कहा था कि 2021-22 में मूल्यांकन हेतु वर्ष 2019 के औसत वार्षिक मान (जो जनवरी, 2020 में परिकलित किए गए हों) की तुलना में 2021 के औसत वार्षिक मान (जो जनवरी, 2022 में परिकलित किए जाएंगे) जो 2019-20 की औसत मान पर लिया जाएगा। उत्तरोत्तर वर्षों में परिकलनों में इसी क्रियाविधि का अनुसरण किया जाना चाहिए। तथापि, जैसाकि पैरा 7.36 में खेद के साथ वर्णित किया गया है कि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के लिए उसके द्वारा प्रस्तावित मानदंडों को कार्यान्वित करने में अपनी असमर्थता के कारण अपने ही प्रस्ताव को बदल दिया। मंत्रालय ने अपने संशोधित ज्ञापन में एक भिन्न दृष्टिकोण प्रस्तुत किया जिसमें उसने चार मानदंडों पर राज्य द्वारा किए गए सुधार के आधार पर निष्पादन अनुदानों का मूल्यांकन करने की अनुशंसा की। ये चार मानदंड हैं: (क) संस्थागत ढांचे का सुदृढ़ीकरण; (ख) वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण; (ग) कार्ययोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (घ) वायु गुणवत्ता में सुधार का मापन/मात्रिकीकरण। इन कारकों के लिए निर्धारित संबद्ध भारांक प्रत्येक वर्ष में भिन्न होंगे, क्योंकि पंचाट अवधि के प्रथम वर्ष

में संस्थागत एवं क्षमता निर्माण पर अधिक बल दिया जाएगा और पंचाट के शेष वर्षों में परिणामों पर विशेष बल दिया जाएगा।

7.112 सड़कों पर खुले में कूड़ा-कचरा जलाना, छोटे अनौपचारिक उद्योगों की गतिविधियां (उदाहरण के लिए पुराने टायरों को जलाकर चावल के पॉप भुनना), कचराभराव स्थलों (landfills) में अचानक दहन यानी आग लग जाना, प्रदूषण के कुछ ऐसे स्रोत हैं जिन्हें नजरअंदाज किया गया है। अपशिष्ट की सड़न और खराब ढंग से प्रबंधित कंपोस्टिंग से भी वायु गुणवत्ता प्रभावित होती है क्योंकि उनसे जहरीली गैस तथा मिथेन वायुमंडल में फैलती है। हमारा मत है कि खुले में कूड़ा-कचरा जलाना बंद कराए जाना, उचित ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और कचराभराव स्थलों में कंपोस्टिंग वायु गुणवत्ता प्रबंधन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि अनौपचारिक रूप से कूड़ा-कचरा जलाना तथा कचराभराव स्थलों में अचानक आग लग जाने की घटना की निगरानी जिम्मेदारी के साथ की जानी चाहिए। इसमें निम्नलिखित को शामिल किया जा सकता है:

(क) खुले में कूड़ा-कचरा जलाने की निगरानी और कचराभराव स्थलों में आग से उत्पन्न होने वाले रासायनिक पदार्थों की निगरानी के लिए तथा नागरिकों द्वारा तस्वीरों के साथ प्रदूषण की रिपोर्टिंग करने के लिए एक ऐप विकसित करना।

(ख) प्रत्येक शहर में अपशिष्ट प्रबंधन स्थलों की पड़ताल की जानी चाहिए, जहां अपशिष्ट प्रबंधन में ब्रेकडाउन आता है।

7.113 हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में अनुशंसाओं के बारे में विश्व बैंक और डब्ल्यूआरआई के अन्य विशेषज्ञों की भी राय ली थी। ऐसा प्रतीत होता है कि खराब वायु गुणवत्ता की जटिल समस्या को कम करने में केवल निरंतर प्रयास ही कारगर हो सकते हैं। इसके अलावा, 2020-21 में परिवेशी वायु गुणवत्ता में जो सुधार आया, उसका कारण कोविड महामारी द्वारा उत्पन्न लॉकडाउन एक कारक प्रतीत होता है। अतः हम मध्यावधि में स्वच्छ वायु के लक्षित उद्देश्य की दिशा में बढ़ने हेतु अपेक्षित उपकरणों एवं कार्यविधियों को स्थापित करने हेतु एक वर्ष की प्रारंभिक अवधि (preparatory period) की अनुशंसा करते हैं। अतः पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा दिए गए सुझावों के अनुसार, वर्ष 2021-22 में वायु गुणवत्ता के बारे में किसी शहर के निष्पादन के मूल्यांकन चार मानदंडों (सापेक्ष भारांकों सहित) पर आधारित हो सकता है: (क) प्रदूषण निगरानी क्रियावधि का सुदृढीकरण; (ख) वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण;

(ग) कार्ययोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (iv) तालिका 7.14 में निर्धारित भारांकों के साथ वायु गुणवत्ता सुधार का मापन।

7.114 जैसाकि अनुलग्नक 7.8 में वर्णन किया गया है, वायु गुणवत्ता में सुधार के मापन के दो भाग हैं, अर्थात् प्रदूषक पदार्थ (PM₉₈)में कमी और वायु गुणवत्ता सूचकांक (AQI) में सुधार के अनुसार प्रदूषण रहित दिनों की संख्या में वृद्धि। खुले में कूड़ा-कचरा जलाने और कचराभराव स्थलों में दहन (combustion) के प्रबंधन में वायु गुणवत्ता सुधार सूचकांक का अभिन्न अंग बनाया जाना चाहिए, जबकि उसके लिए उपरोक्त भारांकों को किंचित शहरी एग्लोमरेशन में वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण के आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिए। हमारा यह भी मत है कि कचराभराव स्थलों का आर्थिक दृष्टि से उपयोग करने के लिए निजी क्षेत्र की भागीदारी को बढ़ावा दिया जाना चाहिए ताकि पर्याप्त एवं वित्तपोषणों की उपलब्धता सुनिश्चित हो सके। 2021-22 के उपरांत वायु गुणवत्ता में सुधार के मापन के संबंध में, हमारी पंचाट अवधि के शेष 4 वर्षों के लिए समग्र भारांक केवल चौथा मानदंड लागू होगा।

7.115 जबकि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय इन प्रयासों में शहरी स्थानीय निकायों को अपेक्षित सहायता (हैंडहोल्ड) प्रदान करेगा और उनकी निगरानी करेगा, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय मानदंड (ख), (ग) के कार्यान्वयन लिए तथा खुले में कूड़ा-कचरा जलाने और कचराभराव स्थलों में दहन का संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रबंध करने की पहल करेगा, लेकिन इससे पहले एक तकनीकी सलाहकार के रूप में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को 2021-22 से 2025-26 तक वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार विश्लेषण करने और वर्ष-वार कार्ययोजनाएं बनाने के लिए अपनी सहमति देनी होगी। ब्यौरा अनुलग्नक 7.8 पर है।

तालिका 7.14: शहर के निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए सापेक्ष भारांक*

मानदंड	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
प्रदूषण निगरानी क्रियाविधि का सुदृढीकरण	10	-	-	-	-
वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण	10	-	-	-	-
कार्ययोजनाओं की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन	10	-	-	-	-
वायु गुणवत्ता सुधार का मापन	70	100	100	100	100
कुल	100	100	100	100	100

* ब्यौरा अनुलग्नक 7.8 क और 7.8 ख पर है।

वायु गुणवत्ता निगरानी क्रियाविधि

7.116 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय वायु प्रदूषण के स्रोतों को कम करने तथा वायु गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए शहरों को सक्रिय रूप से सहायता दे सकता है, क्योंकि उसके कुछ कार्यक्रम, जैसेकि अटल शहरी पुनरुद्धार एवं परिवर्तन मिशन (AMRUT), जिसका एक घटक इलेक्ट्रिक परिवहन के विकास से संबंधित है, इन विषयों पर पहले से कार्य रहा है। वायु प्रदूषण कम करने के परिणाम की अंतिम निगरानी के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय मिलियन-प्लस शहरों से संबद्ध एमसीएफ को निधि जारी करने की अनुशंसा करेगा तथा वित्त मंत्रालय राज्य सरकार, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय; पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को सूचित करते हुए राज्य सरकार को सीधे निधियां जारी करेगा। निष्पादन के आधार पर इन अनुदानों को एक वर्ष के दौरान एकमुश्त किस्त के रूप में जारी किया जाएगा, जिसका निर्णय वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय तथा राज्य सरकारों के साथ परामर्श कर लिया जाएगा।

7.117 प्रत्येक राज्य सरकार और शहरी एग्लोमरेशन वर्ष-वार कार्ययोजना के लिए वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) करेंगे, जिसमें हासिल किए जाने वाले सहमत परिणामों और जारी की जाने वाली निधियों के परिमाण का उल्लेख किया जाएगा। इन कार्ययोजना में शहर-वार वायु प्रदूषण के स्रोतों तथा उनके द्वारा साफ-सफाई मशीनों को उपलब्ध

कराना, गैर-मोटर परिवहन (पैदल एवं साइकिल) को बढ़ावा देना और सड़कों के किनारों पर जल छिड़काव करने की सुविधा हेतु किए जाने वाले प्रस्तावित उपायों का ब्यौरा शामिल करना होगा। वायु गुणवत्ता निगरानी बुनियादी ढांचे के सुदृढीकरण के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय एनसीएपी अनुदानों के जरिए राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्डों की भागीदारी सुनिश्चित करेगा, जो वायु प्रदूषण को नियंत्रित करने हेतु मिलियन-प्लस शहरों के बुनियादी ढांचा क्षमताओं का निर्माण करेंगे।

7.118 यदि शहर उच्चतम सुधार स्लैब (highest improvement slabs) प्राप्त नहीं कर पाते हैं, तब शेष निधि का उपयोग इस प्रकार किया जाएगा: असंवितरित राशि के 50 प्रतिशत को बेहतर निष्पादन करने वाले शहरों को ऐसी प्रक्रिया में वितरित करेगा कि उच्चतम निष्पादन करने वाले शहरों (>10 प्रतिशत सुधार) को शेष निधि का 20 प्रतिशत, दूसरे उच्चतम निष्पादन करने वाले शहरों (8-10 प्रतिशत सुधार) को 17.5 और तीसरे उच्चतम निष्पादन करने वाले शहरों (6-8 प्रतिशत सुधार) को 12.5 प्रतिशत प्राप्त हो।

7.119 पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने प्रामाणिक रूप में यह दिखाया है कि केरल में कन्नूर, कोच्चि, कोल्लम, कोझीकोड, मलाप्पुरम, तिरुवनंतपुरम एवं त्रिचूर तथा तमिलनाडु में कोयम्बतूर जैसे दक्षिण-पश्चिम समुद्री तट पर एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले आठ शहरी एग्लोमरेशन में परिवेशी वायु गुणवत्ता कोई बड़ी समस्या नहीं है। ये शहर प्रदूषक पदार्थ के आधार पर प्रदूषण थ्रेशहोल्ड पार करने की दृष्टि से एनएएमपी के थ्रेशहोल्ड से काफी नीचे हैं। अतः इन आठ शहरों के लिए आर्बिटिट कुल अनुदानों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन-स्टार रेटिंग, पेयजल, पुनर्चक्रण और वर्षा जल संचयन पर सेवा स्तरीय मानदंडों में उनके निष्पादन से जोड़ा जाएगा।

पेय जलापूर्ति, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय मानदंड

7.120 शहरीकरण सीधे तौर पर अपशिष्ट सृजन में योगदान देता है, और गैर-वैज्ञानिक तरीके से अपशिष्ट का निपटान करने में स्वास्थ्य के लिए खतरा पैदा होता है तथा शहरी पर्यावरण विकृत हो जाता है। नगरपालिका ठोस अपशिष्ट की परिभाषा के अंतर्गत परिवारों से निकलने वाला अपशिष्ट, औद्योगिक, वाणिज्यिक एवं संस्थागत प्रतिष्ठानों द्वारा परित्यक्त गैर-हानिकर ठोस अपशिष्ट, बाजारों से निकला अपशिष्ट, यार्ड अपशिष्ट और सड़कों की साफ-सफाई जैसे स्रोत हैं, जिन्हें निपटान हेतु नगरपालिका द्वारा एकत्रित किया जाता है।

7.121 अपशिष्ट सृजन की दरें बढ़ती जा रही हैं, लेकिन कम पुनर्चक्रण दरों और शोधन क्षमता (treatment capacity) तथा सैनेटरी लैंडफिल्स की अपर्याप्त संख्या के कारण अपशिष्ट को अधिकतर कूड़ाघरों पर फैंक दिया जाता है या खुले में जला दिया जाता है। इस समस्या से निपटने की प्रथम प्राथमिकता यह है कि कूड़ाघरों में कूड़ा फैंकने के मूलभूत एवं आवश्यक मुद्दे का समाधान किया जाए और अपशिष्ट एकत्र करने तथा सभी नागरिकों को पर्यावरण अनुकूल-उपयुक्त निपटान सेवाएं उपलब्ध कराई जाएं। लैंडफिलिंग विधि को कई वर्षों से अपनाया जा रहा है, उसने सख्त पर्यावरणीय परीक्षणों को भी पास किया है और पर्यावरण की दृष्टि से यह सतर्कता बरतने वाली अर्थव्यवस्थाओं में एक सुस्थापित विधि है। भारत में अपशिष्ट के लिए यह विधि वर्तमान में आर्थिक रूप से काफी किफायती और पर्यावरण की दृष्टि से स्वीकार्य समाधान है। दूसरी प्राथमिकता यह है कि अपशिष्ट निपटान आवश्यकताओं को कम करने हेतु अपशिष्ट प्रबंधन की वैकल्पिक विधियों को शुरु किया जाए। स्थानीय स्थितियों के आधार पर मटीरियल रिकवरी/रिसाइकिलिंग तथा अन्य उन्नत शोधन संयंत्रों, अपशिष्ट-से-ऊर्जा को सामानांतर तरीके से अपनाया जाए। महानगरीय क्षेत्रों में काफी मात्रा में अपशिष्ट सृजित होता है। उदाहरण के लिए, भूमि और परिवहन की अनुपलब्धता के कारण लैंडफिल विकल्प को महंगा मित्तव्ययी हैं। ऐसे मामलों में, लैंडफिलिंग सहित प्रौद्योगिकियों के सम्मिश्रण और अत्याधुनिक सॉल्यूशन्स पर विचार किया जाना चाहिए। तीसरी प्राथमिकता यह है कि पुराने कूड़ाघरों को बंद कर कहीं और स्थापित किया जाए ताकि मानव स्वास्थ्य और पर्यावरण के प्रति उसके जोखिम एवं एक्सपोजर को कम किया जा सके। पर्यावरणीय विनियमनों का अनुपालन करने के लिए मौजूदा कूड़ाघरों को बंद किया जाना या उन पर कोई बंदिश (कैपिंग) लगाया जाना एक तात्कालिक एवं गहन आवश्यकता है। पर्यावरण की दृष्टि से उपरोक्त स्थलों (जिन्हें बंद कर कहीं और स्थापित किया जाना है) के दीर्घकालिक प्रबंधन एवं निगरानी के लिए स्थानीय निकायों को भी योजना बनानी चाहिए, और नए स्थल की रूपरेखाओं तथा लागतों के आधार पर ठोस अपशिष्ट प्रबंधन निपटान और शोधन सुविधाओं सहित भावी उपयोगों के लिए भूमि उपचार/पुनरुद्धार की संभावना की खोज की जानी चाहिए।

7.122 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने आयोग को अपने ज्ञापन में यह प्रस्ताव दिया था कि कम से 50 प्रतिशत भवन- 100 वर्गमीटर या उससे अधिक के भूखंड आकार के साथ नव-निर्मित आवासीय भवन, और शहरी स्थानीय निकायों में सभी अन्य भवनों, जैसे कि संस्थागत, वाणिज्यिक, कार्यालय-परिसरों, सार्वजनिक भवनों में वर्षा जल संचयन संरचनाएं/ढांचे होने चाहिए। मंत्रालय ने गैर-राजस्व जल के उपयोग को भी कम करने हेतु कुछ उपायों: (क) पब्लिक स्टैंड पोस्ट जैसे स्थानों पर निःशुल्क जल का उपयोग किया जाता है, परंतु उसकी कोई लागत नहीं ली जाती; (ख) अवैध

वाटर कनेक्शनों से प्रत्यक्ष हानि, जल की चोरी और मीटरों में अनियमितताएं; (ग) जल के ट्रांसमिशन एवं वितरण नेटवर्क में रिसाव के कारण जल की बर्बादी। जल की बेहतर गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकाय में कम से कम 60 प्रतिशत सार्वजनिक जल निकायों के पास 'डी' या उससे अधिक की जल गुणवत्ता होनी चाहिए, जो सीपीसीबी द्वारा जल निकायों के कायाकल्प के लिए निदेशात्मक दिशानिर्देश पर उसकी जून, 2019 की रिपोर्ट में निर्धारित जल गुणवत्ता मानदंड के अनुरूप हो।

7.123 हमारा मानना है कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, गुणवत्ता जलापूर्ति, जल संरक्षण, जल पुनर्चक्रण और कायाकल्प सभी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय प्राथमिकताएं हैं तथा शहरों के दीर्घकालिक स्थानयी विकास के लिए महत्वापूर्ण हैं। अतः हम यह अनुशंसा करते हैं कि आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय सेवा स्तरीय मानदंडों के तहत पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित), स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मानदंड के लिए एनसीएफ निधियां प्राप्त करने हेतु पात्र शहरी एग्लोमरेशन के निर्धारण के लिए एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा। मंत्रालय ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (स्टार रेटिंग हासिल करने पर), जल गुणवत्ता और जल संरक्षण विधियों के सेवा स्तरीय बैचमार्क के संकेतकों के आधार पर निष्पादन का मूल्यांकन करेगा। विस्तृत निष्पादन मानदंड का ब्यौरा अनुलग्नक 7.9 पर है।

7.124 जैसा कि हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में उल्लेख किया था, सेवा स्तरीय बैचमार्क से संबंधित इन निष्पादन अनुदानों को हमारी पंचाट अवधि, यानी 2021-22 के पहले वर्ष से संवितरित किया जाएगा, क्योंकि राज्यों और इन शहरों को योजना स्थापित करने की क्रियाविधि एवं उसके कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त सूचना और समय दिया गया है। यदि कोई शहरी एग्लोमरेशन इन मानदंडों का अनुपालन करने में विफल रहता है, तब आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय राज्य सरकार के साथ परामर्श से गैर-आबंटित अनुदानों को अन्य गैर-मिलियन-प्लस शहरों के बीच उनकी आबादी के अनुपात में वितरित करेगा।

7.125 प्रत्येक राज्य सरकार और एग्लोमरेशन आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के साथ वर्ष-वार कार्ययोजनाओं के लिए एक एमओयू पर हस्ताक्षर करेंगे, जिसमें हासिल किए जाने वाले परिणामों और जारी की जाने वाली निधियों के परिणाम/मात्रा का उल्लेख किया जाएगा तथा उसे सार्वजनिक पहल पर उपलब्ध कराया जाएगा। प्रत्येक सेवा स्तरीय मानदंड के लिए प्रत्येक शहरी एग्लोमरेशन के वर्ष के दौरान निष्पादन को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन ऐसी प्रक्रिया से उपलब्ध कराया जाएगा जो

एग्लोमरेशन के अंतर्गत रहने वाले नागरिकों के लिए आसानी से सुलभ हो। निष्पादनों के आधार पर इन अनुदानों को किसी वर्ष के दौरान एकमुश्त किस्त में जारी किया जाएगा, जिसका निर्णय आवासन और शहरी विकास मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों के परामर्श से किया जाएगा। आवासन और शहरी विकास मंत्रालय की अनुशंसा पर वित्त मंत्रालय राज्य सरकार एवं आवासन और शहरी विकास मंत्रालय को सूचित करते हुए राज्य सरकार को सीधे निधियां जारी करेगा।

निष्पादन अनुदानों को जारी करने के लिए शर्तें

7.126 जैसा कि पैरा 7.113 एवं 7.114 में वर्णन किया गया है तथा जैसा कि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने सुझाव दिया है, वायु गुणवत्ता में शहर द्वारा किए गए सुधार के आकलन के लिए सापेक्ष भारांक चार पैरामीटर पर आधारित हो सकते हैं, अर्थात् (क) प्रदूषण निगरानी क्रियाविधि का सुदृढीकरण; (ख) वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारण विश्लेषण; (ग) कार्ययोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (घ) वायु गुणवत्ता में सुधार। जबकि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय इस संबंध में शहरी स्थानीय निकायों को अपेक्षित सहायता (हैंडहोल्ड) प्रदान करेगा और उनकी निगरानी करेगा, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय मानदंड (ख), (ग) का संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यान्वयन की पहल करेगा, लेकिन इससे पहले एक तकनीकी सलाहकार के रूप में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को 2021-22 से 2025-26 तक वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार विश्लेषण करने और वर्ष-वार कार्ययोजनाएं बनाने के लिए अपनी सहमति देनी होगी। ब्यौरा अनुलग्नक 7.8 पर है। अतः, यह आशा की जाती है कि सभी हितधारक इन शर्तों का 2021-22 से अनुपालन करने के लिए तैयार हैं।

7.127 इसी प्रकार से, मूलभूत सेवाओं के लिए ठोस अपशिष्ट प्रबंधन-संबंधित सेवा स्तरीय बैचमार्क के मापन एवं प्रकाशन पर हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में उल्लेखित उपायों का अनुसरण किया जाएगा। चूंकि संबद्ध हितधारकों को एक वर्ष पहले सलाह दी गई है और जैसे कि उनसे उम्मीद की गई है कि वे 2021-22 से आगे की अवधि के लिए अपना मूल्यांकन कराने के लिए तैयार रहेंगे, निष्पादन अनुदानों का वितरण हमारी पांच वर्ष की पंचाट अवधि के पहले वर्ष, यानी 2021-22 से किया जाएगा। श्रेणी-। शहरों के लिए निर्धारित निष्पादन अनुदानों का विस्तृत बैचमार्क अनुलग्नक 7.9 पर दिया गया है। तथापि, यद्यपि, निष्पादन मानदंड कुछ ही सेवा स्तर बैचमार्क पर आधारित हैं, यह काफी महत्वपूर्ण होगा कि सभी सेवा स्तरीय बैचमार्क का प्रकाशन एवं निगरानी निरंतर जारी रखी जाए। इससे सेवाओं को प्रदान करने में पारदर्शिता एवं जवाबदेही बढ़ेगी और समस्त सेवा स्तरीय

बैंचमार्क पहले जो 15 वर्ष पुराने हो चुके हैं में निरंतर सुधार आएगा। अतः, हम यह अनुशांसा करते हैं कि सभी सेवा-स्तरीय बैंचमार्क की लेखापरीक्षित वार्षिक लेखाओं के साथ www.cityfinance.in पर उपलब्ध कराया जाए।

मिलियन-प्लस शहरों/नगरों के अलावा, अन्य शहरों/नगरों के लिए अनुदान

7.128 मिलियन-प्लस शहरों/नगरों के अलावा, शहर/नगर भी अपनी आबादी के अनुसार अनुदान प्राप्त करेंगे। इन शहरों के लिए हम पांच वर्ष की अवधि हेतु 82,859 करोड़ रुपए के मूल अनुदान की अनुशांसा करते हैं। इसका राज्य-वार विवरण अनुलग्नक 7.5 पर है।

तालिका 7.15: गैर-मिलियन-प्लस शहरों/श्रेणी-II वाले शहरों/नगरों के लिए अनुदान

(करोड़ रु.)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल अनुदान
कुल अनुदान	15136	15681	16579	17560	17903	82859
अनाबद्ध (40%)	6054	6273	6631	7024	7161	33143
आबद्ध (60%)	9082	9408	9948	10536	10742	49716
(क) स्वच्छता (ठोस अपशिष्ट एवं अपशिष्ट जल प्रबंधन सहित) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा एमओएचयूए द्वारा विकसित स्टार रेटिंग प्राप्त करना	4541	4704	4974	5268	5371	24858
(ख) पेय जल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण	4541	4704	4974	5268	5371	24858

7.129 कुछ शहर एवं नगर कुछ शहरी एग्लोमरेशन का भाग हो सकते हैं, वे इस घटक के अंतर्गत अभी भी अनुदान प्राप्त करेंगे क्योंकि इन शहरों में एमसीएफ एक अतिरिक्त प्रावधान है। इन शहरों को अनुदान प्राप्त करने के लिए पूर्व में व्यक्त की गई दो प्रवेश स्तरीय शर्तों को पूरा करना होगा - अर्थात् अनंतिम एवं लेखापरीक्षित वार्षिक लेखाओं को तैयार कर, सरकारी पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराना तथा राज्य द्वारा जीएसडीपी वृद्धि दरों के अनुरूप संपत्ति कर में वृद्धि करने के लिए हेतु संपत्ति कर की न्यूनतम मूल्य दरें अधिसूचित करना। (ब्यौरा पैरा 7.95 से 7.99, 7.101 और 7.102 में दिया गया है)।

7.130 मिलियन-प्लस शहरों के अलावा अन्य शहरों के लिए अनुशंसित मूल अनुदानों में से, 40 प्रतिशत अनाबद्ध हैं और उनका उपयोग शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वेतन एवं अन्य स्थापना लागतों को छोड़कर, बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित अठारह विषयों के तहत आने वाले कार्यों को पूरा करने के लिए किया जा सकता है।

7.131 राष्ट्रीय प्राथमिकताओं का एक अवलोकन (ओवरव्यू) इस रिपोर्ट में पहले ही दिया गया है। इसके अतिरिक्त, इन प्राथमिकताओं को पूरा करने के लिए अपेक्षित संसाधनों के पूरक, हमारा मानना है कि अनुदानों के शेष 60 प्रतिशत को मूलभूत सेवाओं के सुदृढीकरण और प्रदान करने के लिए आबद्ध किया जाने चाहिए। शहरी स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों के तीस प्रतिशत को स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा विकसित स्टार रेटिंग हासिल करने के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। इसमें पैरा 7.121 में उल्लेखित सिद्धांतों के अनुरूप परिवार आधारित अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल-मूत्र एवं मलीय गाद का प्रबंधन एवं शोधन तथा इस समस्या से निपटने हेतु नवप्रवर्तनशील एवं पर्यावरण-हितैषी विधियों को अपनाया शामिल हैं। वर्तमान स्थिति में सुधार लाने हेतु ग्रामीण स्थानीय निकायों को (क) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाएं प्रदान करना (सरकारी निजी या संयुक्त रूप से प्रबंधित) और आर्थिक दृष्टि से लैंडफिलिंग के बेहतर उपयोग हेतु व्यावसायीकरण (professionalising) की दिशा में अग्रसर होने; (ख) रणनीतिक बहु-वर्षीय निवेश योजनाएं बनाने एवं उन्हें कार्यान्वित करने (जिनसे अपशिष्ट सृजन प्रवृत्तियों के अनुसार उनके स्थानीय बुनियादी ढांचे और रखरखाव की आवश्यकताओं की पूर्ति होगी); (ग) पूंजी निवेशों के वित्तपोषण हेतु संसाधन जुटाने तथा लागत-वसूली प्रक्रियाएं स्थापित करने (जिनसे उनके कार्यों एवं रखरखाव योजनाओं की स्थिरता बढ़ेगी); और (घ) अनुपालन के निरीक्षण हेतु निगरानी प्रणालियां स्थापित करने और सेवा प्रावधान के प्राप्त मानकों को कायम रखने हेतु तकनीकी सहायता की आवश्यकता पड़ेगी। किसी भी प्रकार की अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली को चलाने के लिए पर्याप्त वित्तपोषण की आवश्यकता होती है और इसलिए इन प्रयासों में निजी क्षेत्र की भागीदारी की अनुशंसा की जाती है ताकि पर्याप्त एवं विश्वसनीय वित्तपोषण सुनिश्चित किया जा सके। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को वितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों के 30 प्रतिशत को पेयजल, वर्ष जल संचयन और जल पुनर्चक्रण के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। तथापि, यदि यूएलबी ने किसी एक श्रेणी की आवश्यकताओं को पूरा कर लिया है और उस प्रयोजनार्थ उसे निधियों की कोई आवश्यकता नहीं है, तो वह निधियों का उपयोग अन्य श्रेणी के लिए कर सकता है। जिस श्रेणी की आवश्यकता की पूर्ति कर ली गई है, उसका संबंधित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा सत्यापन और राज्य सरकार में

नगरपालिकाओं के पर्यवेक्षी प्राधिकारी द्वारा पुष्टि कर कराया जाना होगा। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि निधियां जारी करने के लिए हमारे द्वारा पहले से इंगित शर्तों या निदेशों के अलावा, संघ या राज्य सरकारों, या किसी प्राधिकरण द्वारा कोई और निदेश या शर्त नहीं लगाई जाएगी।

7.132 इन अनुदानों का अंतरा-शहर वितरण हाल ही के एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर किया जाएगा। यदि किसी श्रेणी के भीतर वितरण के लिए एसएफसी अनुशंसा उपलब्ध नहीं है, तब आबंटनों का वितरण 90:10 के अनुपात में आबादी और क्षेत्रफल के आधार किया जाना चाहिए। राज्यों को भी अपने अधिकार क्षेत्रों के भीतर छावनी बोर्डों के लिए उनकी आबादी के आधार पर अनुदानों का आबंटन करना चाहिए।

छावनी बोर्ड

7.133 छावनियां, भारत में शहरी क्षेत्रों में अग्रणी भूमिका निभाती हैं। 2011 की जनगणना के अनुसार देशभर में बासठ छावनी बोर्ड हैं जो अठारह राज्यों और दो संघ राज्य क्षेत्र (राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली और जम्मू एवं कश्मीर) में फैली हुई हैं। छावनियों में रह रही आबादी देश की कुल शहरी आबादी का लगभग 0.56 प्रतिशत है।

तालिका 7.16: छावनी बोर्डो और नगरपालिकाओ की विशेषताएं

नगरपालिका		छावनी बोर्ड	
संवैधानिक उपबंध	मुख्य विशेषता	छावनी अधिनियम, 2006	मुख्य विशेषता
अनुच्छेद 243 यू	नगरपालिका की अवधि पांच वर्षो की है।	धारा 14	बोर्ड के निर्वाचित सदस्यों के कार्यकाल की अवधि पांच वर्षो की है।
अनुच्छेद 243 डब्ल्यू	नगरपालिका की शक्तियां, प्राधिकार एवं जिम्मेदारियां (बारहवीं सूची के अनुसार) हैं।	छावनी अधिनियम, 2006की विभिन्न धाराएं	बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी कार्य छावनी बोर्ड को सौंपे गए हैं।
अनुच्छेद 243 जेड	लेखाओ की लेखापरीक्षा राज्य द्वारा बनाए गए कानून के अनुसार की जाती हैं।	छावनी लेखा संहिता, 1924	छावनी बोर्ड की लेखा परीक्षा रक्षा महालेखानियंत्रक द्वारा की जाती है। सीएजी भी डेफिसिट बोर्डो (deficit Boards) की लेखा परीक्षा करता है।
अनुच्छेद 243 जेडए	नगरपालिकाओ में चुनाव राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा कराए जाते हैं।	छावनी निर्वाचन नियम, 2007	निर्वाचन नामावली (Electoral rolls) को प्रत्येक वर्ष छावनी बोर्ड द्वारा संशोधित किया जाता है और संघ सरकार द्वारा चुनाव कराए जाते हैं।

7.134 छावनी बोर्ड की संरचना और स्वरूप नगरपालिका की तरह ही है, जिसके कारण यह छावनी क्षेत्रों के स्थानीय शासन का एक अभिन्न अंग है। राज्य सरकारों (कर्नाटक, मध्य प्रदेश, झारखंड, तेलंगाना, आदि) ने अपने राजस्व आगमों या एसएफसी अनुदानों के आबंटन को इन छावनी बोर्डो के साथ पहले से ही साझा करना शुरू कर दिया था। तथापि, अन्य राज्य इन क्षेत्रों को अपने आबंटनों से बाहर रखते हैं। तेरहवां वित्त आयोग पहला ऐसा आयोग था जिसने छावनी बोर्डो के लिए अपनी अनुशंसाएं करते हुए कहा था कि “छावनी क्षेत्रों (सैन्य बलों के सक्रिय नियंत्रण के तहत क्षेत्रों को छोड़कर) के भीतर सिविलियन क्षेत्रों के लिए विकास योजनाएं जिला आयोजना समितियों के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए।” रक्षा संपत्ति महानिदेशालय, रक्षा मंत्रालय, के प्रस्ताव से यह पता चला कि छावनी बोर्डो को कम राजस्व आधार, विशेष रूप से जीएसटी के तहत करों को समावेशित किए जाने के कारण, संपत्ति कर राजस्व की कम संभावना है क्योंकि छावनी में विशाल क्षेत्रफल सैन्य बलों के नियंत्रण में है और संपत्ति का वाणिज्यिक उपयोग सीमित है। छावनी बोर्ड संघ की सूची में प्रविष्टि 3 के परिधि के अंतर्गत आती हैं। तथापि, नगरपालिकाओ के साथ उनकी सदृश्यता के कारण हमारा मत है कि राज्य सरकारों को गैर-मिलियन-प्लस शहरों में शहरी स्थानीय निकायों के बीच मूल अनुदानों का निर्णय करते हुए अपने अधिकार क्षेत्र के तहत आने वाले छावनी बोर्डो के लिए उनकी आबादी के आधार पर अनुदानों का आबंटन करना चाहिए। तथापि,

अन्य शहरी स्थानीय निकायों के लिए लागू शर्तें छावनी बोर्डों पर भी लागू होंगी। छावनी बोर्डों की आबादी सहित उनकी राज्य-वार सूची अनुलग्नक 7.7 पर दी गई है। संघ सरकार के अधिकार क्षेत्रों के भीतर आने वाले छावनी बोर्डों के लिए इसी तरह उपयुक्त व्यवस्थाएं करने की जिम्मेदारी संघ सरकार की है।

अनुदानों को समय पर जारी किया जाना

7.135 ग्रामीण स्थानीय निकायों और गैर-मिलियन-प्लस शहरों के लिए अनुशंसित अनुदानों को हमारे द्वारा अनुशंसित प्रवेश स्तरीय मानदंडों एवं अन्य आवश्यकताओं को ध्यान में रखने के पश्चात प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाएगा। राज्यों द्वारा संघ सरकार से अनुदान प्राप्त करने के दस कार्य दिवसों के भीतर स्थानीय निकायों को अनुदान हस्तांतरित करने होंगे। दस कार्य दिवसों के बाद किसी भी देरी के लिए राज्य सरकारों को राशि पिछले वर्ष के लिए बाजार उधार/राज्य विकास ऋण (एसडीएल) पर प्रभावी ब्याज दर के साथ ब्याज सहित किस्त जारी करनी होगी।

स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य हेतु अनुदान

7.136 कोविड-19 महामारी ने भारत के स्वास्थ्य के बुनियादी ढांचे की परिसीमाओं को उजागर कर दिया है। मानव जीवन की भयावह हानि के अलावा, महामारी के भारी एवं अचानक बोझ से विश्व के लगभग सभी देशों की स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली चरमरा गई है जिसके कारण चिकित्सकों एवं परा-चिकित्सकों, अस्पताल में बिस्तरों, गहन परिचर्या इकाइयों (आईसीयू) और संगरोध (quarantine) सुविधाओं का अभाव हो गया है। हमने स्वास्थ्य क्षेत्र पर एक उच्च-स्तरीय समूह गठन कर स्वास्थ्य-संबंधी मुद्दों पर विचार-विमर्श शुरू किया और विभिन्न हितधारकों के साथ गहन परामर्शों के आधार पर अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में उसके लिए प्रस्तावित कार्रवाई पर अपनी टिप्पणियां दीं। महामारी द्वारा उत्पन्न भेद्यनियताएं (vulnerabilities) इस आवश्यकता पर बल देती हैं कि हमारी पूर्व की रणनीति एवं दृष्टिकोण की समीक्षा की जाए। तदनुसार, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, राज्य सरकारों, प्रख्यात स्वास्थ्य विशेषज्ञों तथा विश्व बैंक सहित विशेषज्ञता-प्राप्त निकायों के साथ परामर्श किए गए। स्वास्थ्य संबंधी कुल लोक व्यय में राज्यों की हिस्सेदारी 70 प्रतिशत है, जबकि शेष 30 प्रतिशत संघ सरकार की है। प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या पर व्यय काफी

खर्च होता है और यह, जैसे कि हमारे परामर्शों में निकलकर आया है, एक ऐसा क्षेत्र है जिससे शीघ्र सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। हम यह मानते हैं कि सार्वभौमिक आदर्श स्वास्थ्य संकल्प को हासिल करने में किए जाने वाले प्रयासों में ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकाय प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं को प्रदान करने में विशेष रूप से “अग्रणी” (कटिंग-एज) स्तर पर यानी संकट जैसी स्थितियों में अहम भूमिका निभाते हैं। संसाधनों, स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा और स्वास्थ्य निर्माण के आधार पर स्थानीय निकायों का सुदृढ़ीकरण किए जाने से उन्हें संकट कालों सहित स्वास्थ्य परिचर्या प्रदान कराने में अग्रणी भूमिका निभाने में सहायता प्राप्त होगी।

7.137 हमने संविधान के अनुच्छेद 243 जी और 243 डब्ल्यू का गहनता से विश्लेषण किया है, जिनमें पंचायतों और नगरपालिकाओं की शक्तियों, प्राधिकार और जिम्मेदारियों तथा संविधान की ग्यारहवीं एवं बारहवीं अनुसूचियों में अधिसूचित विषयों सहित आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए उन्हें योजनाओं के कार्यान्वयन की जिम्मेदारी सौंपी गई है। अस्पतालों, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों एवं औषधालयों, परिवार कल्याण सहित स्वास्थ्य एवं स्वच्छता को पंचायतों हेतु ग्यारहवीं अनुसूची के क्रम सं. 23 और 24, और जन स्वास्थ्य एवं स्वच्छता बनाए रखना तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन को नगरपालिकाओं हेतु बारहवीं अनुसूची के क्रमशः 6 पर अधिसूचित किया गया है।

7.138 कई राज्य सरकारें स्थानीय निकायों को कार्यों, पदाधिकारियों और निधियों, जैसाकि संविधान में उल्लिखित किया गया है, हस्तांतरित करने के लिए इच्छुक नहीं रही हैं। वर्तमान महामारी ने प्रवासी मजदूरों को अपने घर लौटने, उनके लिए पका हुए भोजन एवं पानी की व्यवस्था करने तथा प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या स्तर पर अग्रपंक्ति स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं को सहायता देने के लिए स्थानीय संगरोधों के प्रबंधन में समुदायों को एकजुट करने हेतु पंचायतों की क्षमता तथा उनकी महत्वपूर्ण भूमिका को उजागर किया है। केरल ने एक ऐसा उदाहरण प्रस्तुत किया है, जहाँ स्थानीय निकायों और जन स्वास्थ्य कर्मचारियों ने सहयोगात्मक फ्रेमवर्क में स्थानीय स्तर पर स्वास्थ्य परिचर्या को प्रभावी रूप प्रदान किया है (बॉक्स 7.4)।

बॉक्स 7.4: स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं को प्रभावकारी रूप प्रदान करने के लिए केरल राज्य द्वारा किए गए सुधार

केरल में 1996 में कार्यान्वित एक मुख्य सुधार यह था कि स्थानीय निकायों के लिए राज्य सरकार ने अपने विकास बजट का 35-40 प्रतिशत हस्तांतरित किया था। यह हस्तांतरण शर्तहीन था और उसमें स्थानीय निकायों को प्रशिक्षण एवं स्वायत्तता की स्वीकृति प्रदान कर उन्हें उनकी स्थानीय आवश्यकताओं और प्राथमिकताओं के आधार पर, व्यय योजनाओं को विकसित एवं कार्यान्वित करने की अनुमति प्रदान की गई थी। विकेंद्रीकरण की पहल के रूप में, उप-केंद्रों और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) को ग्राम पंचायतों के पूर्ण पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण के तहत लाया गया, समुदाय की बढ़ती भागीदारी हेतु क्रिया विधियां स्थापित की गईं। सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी) और तालुका स्थित अस्पतालों को ब्लॉक पंचायतों के अंतर्गत लाया गया। जिला अस्पतालों और राज्य-प्रायोजित तथा जिला स्तर पर केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के प्रबंध को जिला पंचायतों के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत लाया गया। इसी प्रकार से शहरी क्षेत्रों में सीएचसी एवं तालुका में स्थित अस्पतालों को नगरपालिकाओं एवं नगरनिगमों को हस्तांतरित किया गया। यद्यपि, उप-केंद्रों एवं पीएचसी पर पदों की कुल संख्या को सृजित करना राज्य के नियंत्रण के तहत था, लेकिन खाली पदों पर अस्थायी कर्मचारियों की नियुक्ति ग्राम पंचायतों के अधिकार क्षेत्र में आ गई थी। स्थानीय निकायों में कार्य करने वाले कर्मचारी राज्य सरकार से संबंधित होते हैं जिनकी तैनाती की संख्या और स्थानांतरण राज्य स्तर पर किए जाते हैं। स्थानीय निकायों के सदस्यों, जैसेकि वार्ड सदस्य जो ग्राम स्वास्थ्य, स्वच्छता और पोषण समितियों (वीएचएनसी) के प्रमुख होते हैं, को राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम) के तहत एक समावेशी कार्य में सक्रिय रूप से शामिल किया गया, क्योंकि इस मिशन में संयोजकों के रूप में बहु-प्रयोजनीय स्वास्थ्य कार्यकर्ता तथा सदस्यों के तौर पर आशा एवं आंगनवाड़ी कार्यकर्ता हैं। इसकी संरचना से सरकार को समुदायों से और अधिक घनिष्ठता से जुड़ने, स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप सहायता करने, दवाइयों को खरीदने जैसे महत्वपूर्ण अंतरालों को कम करने और अतिरिक्त कार्यबल को अनुबंधित (engage) करने तथा रोग निवारण कार्यकलापों में निवेश करने में सहायता मिली है। इसके परिणामस्वरूप, पीएचसी और उप-केंद्रों का विशेष रूप से गांवों में सुदृढ़ शासन के साथ और भी अधिक उपयोग किया जाने लगा है।

7.139 केरल के इस मॉडल से एक उदाहरण लेते हुए, हमारे विचार में यह बेहतर अवसर है कि तीसरे स्तर के शासन को स्वास्थ्य क्षेत्र से जोड़ा जाए और उसके लिए अतिरिक्त संसाधन दिए जाएं ताकि आधारभूत स्तर पर प्राथमिक स्वास्थ्य प्रणाली को सुदृढ़ किया जा सके। हमारा विश्वास है कि स्थानीय निकायों की सहभागिता से स्वास्थ्य प्रणाली भी लोगों के प्रति जवाबदेह बन जाएगी। हमने संघ सरकार से ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में स्वास्थ्य परिचर्या प्रदान कराने वाली प्रणाली में मौजूदा अंतरालों का आकलन किए जाने की मांग भी रखी। हमने राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन और आयुष्मान भारत के सीएसएस सहित विभिन्न कार्यक्रमों के माध्यम से वर्तमान पहलों का भी विश्लेषण किया। अपने आकलन के आधार पर, हमने प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या को सहायता देने हेतु तीसरे स्तर के शासन के लिए अनुदानों के एक भाग को अलग से निर्धारित करने का निर्णय लिया है। हमने उन पहलों की

भी पहचान की है जिनसे ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों दोनों में प्राथमिक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा एवं सुविधाओं को सुदृढ़ बनाने में प्रत्यक्ष तौर पर सहायता मिलेगी। पहचान किए गए घटकों तथा उनके लिए वर्ष-वार अलग से निर्धारित की गई निधि का ब्यौरा तालिका 7.17 में दर्शाया गया है। अतः, ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकाय स्तर के शासनों हेतु स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए हमने अपनी पांच वर्षों की पंचाट अवधि के दौरान स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों में से 70,051 करोड़ रुपए की राशि अगल से निर्धारित की है।

तालिका 7.17: स्वास्थ्य अनुदानों का क्षेत्र-वार विवरण

(करोड़ रु.)

कुल स्वास्थ्य अनुदान	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल
प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सुविधाओं हेतु नैदानिक बुनियादी ढांचे के लिए सहायता	3478	3478	3653	3835	4028	18472
उपकेंद्र	1457	1457	1530	1607	1687	7738
पीएचसी	1627	1627	1708	1793	1884	8639
शहरी पीएचसी	394	394	415	435	457	2095
ब्लॉक स्तरीय जन स्वास्थ्य इकाइयां	994	994	1044	1096	1151	5279
शहरी स्वास्थ्य एवं कल्याण केंद्र (एचडब्ल्यूसी)	4525	4525	4751	4989	5238	24028
भवन रहित एसएचसी, पीएचसी, सीएचसी	1350	1350	1417	1488	1562	7167
ग्रामीण पीएचसी एवं उपकेंद्रों को स्वास्थ्य एवं कल्याण केंद्र के रूप में परिवर्तित किया जाना	2845	2845	2986	3136	3293	15105
कुल स्वास्थ्य अनुदान	13192	13192	13851	14544	15272	70051

प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सुविधाओं हेतु नैदानिक बुनियादी ढांचे के लिए सहायता

7.140 पूर्ण प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या के विज्ञान के तहत हम उप-केंद्रों, पीएचसी और शहरी पीएचसी में नैदानिक बुनियादी ढांचे के लिए सहायता देने के पक्ष में हैं। स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान करने के लिए नैदानिक सेवाएं महत्वपूर्ण हैं, इसलिए इन अनुदानों का आशय प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सुविधाओं का पूर्ण रूप से सुदृढ़ीकरण करना है, ताकि वे कुछ आवश्यक नैदानिक सेवाएं उपलब्ध करा सकें। (अनुलग्नक 7.10 क-I, क- II और क- III)

ब्लॉक स्तरीय लोक स्वास्थ्य इकाइयां

7.141 ब्लॉक लोक स्वास्थ्य इकाइयां (बीपीएचयू) सेवा प्रदान करने, लोक स्वास्थ्य कार्य, रोगनिगरानी के लिए प्रयोगशाला सेवाओं के सुदृढीकरण, निदान एवं जन स्वास्थ्य के कार्यों को एकीकृत करेंगी और स्वास्थ्य-संबंधित रिपोर्टिंग करने हेतु एक हब के रूप में कार्य करेंगी।

7.142 बीपीएचयू, विकेंद्रीकृत आयोजना में तथा जिला योजनाओं (जिन्हें जिला योजनाओं में शामिल किया जाना होता है) में भी सुधार लाएंगे। इसके अतिरिक्त, स्वास्थ्य परिणामों में सुधार लाने में उनकी जिम्मेदारी बढ़ जाएगी। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि ब्लॉक स्तरीय स्वास्थ्य सुविधा ब्लॉक पंचायत, पंचायत समिति/तालुका पंचायत के साथ सह-समाप्य (co-terminus) है, इससे पंचायती राज संस्थाओं और एकीकृत बाल विकास स्कीम (आईसीडीएस) कार्यक्रम की बाल विकास परियोजना के अधिकारी के साथ तालमेल में सुविधा प्रदान करने की संभावना बढ़ जाती है। हम सभी राज्यों में बीपीएचयू के लिए सहायता देने का प्रस्ताव करते (अनुलग्नक 7.10 ख) हैं।

शहरी स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र (यूएचडब्ल्यूसी)

7.143 कोविड-19 महामारी के प्रबंध से प्राप्त सीख के आधार पर शहरी प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या में आमूल-चूल परिवर्तन किए जाने की जरूरत है, क्योंकि महामारी ने शहरी क्षेत्रों को असंगत रूप से प्रभावित किया है। इस आमूल-चूल परिवर्तन के भाग के रूप में, सार्वभौमिक पूर्ण प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या को शहरी आयुष्मान भारत-स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र (एबी-एचडब्ल्यूसी) एवं पॉलिक्लिनिक के माध्यम से उपलब्ध कराए जाने की योजना है। शहरी एचडब्ल्यूसी से कम आबादी वाले क्षेत्रों में प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या की विकेंद्रीकृत रूप से प्रदान करने में सहायता मिलेगी। इसके फलस्वरूप, प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या की पहुंच कमजोर तथा हाशिए पर रहनेवाले लोगों तक बढ़ेगी। यह परिकल्पना की जाती है कि एचडब्ल्यूसी चिकित्सा प्रशासनिक स्टाफ और आवासीय कल्याण संघों/एसोसिएशनों के प्रतिनिधियों के लिए एक ऐसी क्रियाविधि सृजित करेंगे ताकि वे कम से कम एक माह में एक बार लोग स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों पर सूचना का प्रसार कर सकें।

7.144 शहरी स्थानीय निकायों के घनिष्ठ सहयोग से शहरी एचडब्ल्यूसी की स्थापना के लिए हम सहायता उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करते हैं (अनुलग्नक 7.10 ग)।

भवन रहित उप-केंद्र, पीएचसी, सीएचसी

7.145 ग्रामीण स्वास्थ्य सांख्यिकी, 2019 के आधार पर, ग्रामीण पीएचसी/एसएचसी में अवसंरचना से संबंधित अंतरके आकलन में यह पाया गया है कि 885 पीएचसी और 33,886 उपकेंद्रों के पास राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 के लक्ष्यों को पूरा करने हेतु अपेक्षित अवसंरचना नहीं है। आयोग उपकेंद्र के स्तर पर एचडब्ल्यूसी के 27,581 तथा स्थानीय निकायों के घनिष्ठ सहयोग से ग्रामीण क्षेत्रों में प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र स्तर पर 681 एचडब्ल्यूसी प्राथमिक केंद्रों के लिए अपेक्षित अवसंरचना हेतु सहायता उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करता है (अनुलग्नक 7.10 घ)।

ग्रामीण पीएचसी और एससी का स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र के रूप में परिवर्तन

7.146 संघ सरकार ने समग्र प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या प्रदान करने हेतु, आयुष्मान भारत के बुनियादी स्तंभों के रूप में मौजूदा उप-केंद्रों एव पीएचसी को परिवर्तित कर 1,50,000 एचडब्ल्यूसी के सृजन की परिकल्पना की है। ग्रामीण पीएचसी और उप-केंद्रों को एचडब्ल्यूसी में परिवर्तित करने के लिए हम अपेक्षित अवसंरचना हेतु सहायता उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करते हैं ताकि उन्हें एक मध्य-स्तर स्वास्थ्य प्रदाता की अगुवाई में बहु-प्रयोजनीय कार्यकर्ताओं (पुरुष एवं महिलाएं) और आशा कार्यकर्ताओं सहित पर्याप्त रूप से प्रशिक्षित प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या टीम की सहायता मिल सके। एचडब्ल्यूसी क्लस्टर से पीएचसी को जोड़कर, यह कई रोग स्थितियों के लिए एक रेफरल के पहले प्वाइंट के रूप में कार्य करेगा (अनुलग्नक 7.10 ड)।

7.147 इन प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या संस्थाओं में पर्यवेक्षी एजेंसियों के रूप में, पंचायती राज संस्थाओं को शामिल किए जाने से समग्र प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली मजबूत होगी। अतः हम इस प्रयोजन के लिए पांच वर्षों के दौरान वर्ष-वार एवं राज्य-वार निधि आबंटित करने की अनुशंसा करते हैं (अनुलग्नक 7.10)। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के सचिव की अध्यक्षता में एक समिति गठित की जानी चाहिए, जिसमें सभी राज्यों के स्वास्थ्य विभाग के प्रमुख सचिव होंगे, ताकि हमारी पंचाट अवधि के पांच वर्षों के प्रत्येक वर्ष में डेलीवरेबल्स और परिणामों की समय-सीमा तय की जा सके तथा इन अनुदानों के प्रवाह एवं उपयोग के लिए एक स्पष्ट क्रियाविधि सृजित की जा सके। यह क्रियाविधि अप्रैल, 2021 तक स्थापित हो जानी चाहिए ताकि निधियों की पहली किस्त जुलाई 2021 तक जारी हो जाए। इसी प्रकार से राज्य

सरकार स्तर पर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक समिति, जिसमें राज्य के स्वास्थ्य, पंचायती राज, शहरी कार्य मंत्रालयों के अधिकारी और ग्रामीण एवं शहरी निकायों के सभी तीन स्तरों से चयनित प्रतिनिधि होंगे, अप्रैल, 2021 तक स्थापित की जानी चाहिए जिसके पास जुलाई, 2021 तक कार्यान्वयन हेतु योजनाएं तैयार रहनी चाहिए। इसी प्रकार की एक समिति जिला स्तर पर जिला कलेक्टर/उपायुक्त की अध्यक्षता में स्थापित गठित की जानी चाहिए। तत्पश्चात, संघ और राज्य स्तरों पर अनुवर्ती कदम संबंधित समितियों में एकमत वाली योजनाओं के अनुरूप उठाए जाने चाहिए। हम यह उम्मीद करते हैं कि संघ और राज्य सरकार के प्रत्येक स्तर पर जिन लोगों को यह जिम्मेदारी सौंपी गई है वे सहमत नीति में निर्धारित परिणामों और समय-सीमा का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करेंगे। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों तथा पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तर के प्रतिनिधियों को शामिल किया जाना चाहिए और उन्हें स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान कराने का प्रबंधन एवं पर्यवेक्षण करने की जिम्मेदारी चरणबद्ध रूप से सौंपी जानी चाहिए। हम यह अनुशंसा करते हैं कि निधियों को जारी करने के लिए संघ सरकार या राज्य सरकारों या किसी प्राधिकारी द्वारा इस पैराग्राफ में उल्लेखित निदेशों या शर्तों के अलावा कोई और निदेश या शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

नए शहरों की स्थापना के लिए प्रतिस्पर्धा-आधारित अनुदान

7.148 कोविड-19 महामारी ने शहरी क्षेत्रों में उपयुक्त आवासन बुनियादी ढांचा सुविधाओं के लंबे समय से चले आ रहे अभाव की समस्या को उजागर किया है। शहरीकरण के प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए देश के हित में यह जरूरी है कि पुराने शहरों का पुनरूत्थान किया जाए और नए शहर निर्मित किए जाएं। इसमें सड़कों, जल एवं सीवर लाइनों का निर्माण करने सहित बुनियादी ढांचा खड़ा करने तथा ग्रीन फील्ड शहरों में विद्यालयों एवं महाविद्यालयों और पार्कों के लिए स्थलों के प्रावधान की चुनौती से कहीं ज्यादा बढ़कर चुनौती है, पुराने शहरों में इस प्रकार की सुविधाएं स्थापित/उपलब्ध कराना। दूसरी ओर ग्रीन फील्ड शहरों की स्थापना से भूमि अधिग्रहण और पुनर्वास की समस्या खड़ी हो जाएगी। इस प्रकार की समस्याएं उन राज्यों में ज्यादा पाई जाती हैं, जहां सघन आबादी है। इसलिए ग्रीन फील्ड शहरों को ज्यादा फैली हुई आबादी वाले राज्यों में स्थापित किया जाना चाहिए। इन चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए, इसकी शुरुआत एक प्रायोगिक आधार पर करना बेहतर होगा। अतः, हम नए शहरों की स्थापना के लिए राज्यों हेतु 8,000 करोड़ रुपए के निष्पादन-आधारित चैलेंज फंड की अनुशंसा करते हैं। प्रत्येक प्रस्तावित नए शहर के लिए उपलब्ध राशि 1,000 करोड़ रुपए है, और

एक राज्य में इस प्रस्तावित योजना के तहत केवल एक शहर स्थापित किया जा सकता है। अतः आयोग की पंचाट अवधि के दौरान आठ नए शहरों के लिए अधिकतम आठ राज्य अनुदान प्राप्त कर सकते हैं।

7.149 किसी प्रस्तावित नए शहर के निर्माण की व्यवहार्यता (viability) का निर्धारण करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य है। किसी नए शहर की सफलता उन क्षेत्रों, जैसे कि भूमि अधिग्रहण, मास्टर प्लान का होना, अपेक्षित विनियामक (रेग्युलेटरी) अनुमोदन प्राप्त करना, सुरक्षित जल स्रोत स्थापित करना, गैस और बिजली आपूर्ति, दूर संचार, सड़क, रेल एवं विमान सेवा कनेक्टिविटी, ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन प्रणालियां, नए शहर के निर्माण के लिए अपेक्षित वित्तों की व्यवस्था करना और वित्तपोषण व्यवहार्यता सुनिश्चित करने हेतु शहरी स्थानीय निकाय के लिए एक राजस्व मॉडल स्थापित करने पर निर्भर करती है। अतः आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को राज्य सरकारों के प्रतिनिधि तथा स्वतंत्र विषय-विशेषज्ञों सहित एक विशेषज्ञ समिति गठित करनी चाहिए, जो शहरों के निर्माण कार्य के अवार्ड के लिए प्रतिस्पर्धा हेतु न्यूनतम पात्रता शर्तें विनिर्दिष्ट करेगी। इस समिति द्वारा लगाई जाने वाली बोली (bidding) मानदंडों को रूपरेखा दी जाएगी जिसके अनुसार योग्य पाए गए आवेदकों में से आठ शीर्षतम आवेदकों को चयनित किया जाएगा। चूंकि प्रस्तावित मॉडल का स्वरूप व्यवहार्यता अंतर वित्तपोषण (viability gap funding) का है, इसलिए बोली मानदंड (पैरामीटर) को प्रस्तावित शहर में हमारे प्रति 1,00,000 निवासियों के अवार्ड के आधार पर लागत से (या कुछ इसी प्रकार के मानदंड से) संबंधित किया जाना चाहिए, और इसे ऐसी प्रक्रिया में रूपरेखा दी जानी चाहिए कि निधियों का उपयोग मार्च 2026 से पूर्व अर्थात् तक हमारी पंचाट अवधि के भीतर अपेक्षित निष्पादन एवं वांछित परिणामों के अनुरूप किया जाए।

7.150 इस विषय में एक चिंता है, परियोजना के कार्यान्वयन में देरी या अपनी अवधि से पहले ही परियोजना को बंद कर देने के कारण आर्थिक जोखिम (डाउनसाइड रिस्क) इस जोखिम से संरक्षित रहने हेतु, विशेषज्ञ समिति को एक पूर्व-सहमत अनुसूची के अनुसार वित्त आयोग पंचाट की राशियों की किस्तों को जारी करने के लिए अनुसूची बनानी होगी ताकि परियोजना के विभिन्न स्तरों की पूर्णता के साथ उन्हें किसी नए शहर में चरणबद्ध रूप से स्थापित किया जा सके। नए शहरों की स्थापना के लिए अवार्ड हेतु प्रतिस्पर्धा में सभी राज्यों को समान अवसर देना, प्रतिस्पर्धा प्रक्रिया के नियम निर्धारित करना और बोली-विजेताओं के चयन में पूर्ण पारदर्शिता सुनिश्चित करना प्रायोगिक परियोजना की सफलता के अहम बिंदु हैं।

7.151 हम अनुशंसा करते हैं कि:

(i) आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय एक विशेषज्ञ समिति गठित करे, जिसमें कुछ विशेषज्ञ और राज्य सरकारों के प्रतिनिधि शामिल होने चाहिए, जो 31 जनवरी, 2022 तक अवार्ड के लिए प्रतिस्पर्धा हेतु न्यूनतम पात्रता शर्तें विनिर्दिष्ट करेगी तथा यह निर्धारित करेगी कि निधियां किस प्रकार जारी की जाएगी;

(ii) विशेषज्ञ समिति (क) राज्यों द्वारा प्रस्तुत प्रतिस्पर्धा प्रस्तावों के मूल्यांकन के लिए 31 मार्च, 2022 तक बोली मानदंड विनिर्दिष्ट करेगी, उसे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगी और राज्यों से 30 सितम्बर, 2022 तक बोलियां आमंत्रित करेगी; (ख) 31 दिसम्बर, 2022 तक विजेताओं की घोषणा करेगी; और (ग) 31 मार्च, 2023 तक अनुदान की पहली किस्त जारी करेगी तथा यह बताएगी कि अनुवर्ती किस्तों को जारी करने के लिए विनिर्दिष्ट बैचमार्क के सापेक्ष परियोजना की प्रगति का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाएगा।

साझा नगरपालिका सेवाएं-राष्ट्रीय डाटा केंद्र के लिए अनुदान

7.152 राज्यों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक सुसंगत पारिस्थितिकी तंत्र सृजित करने की अत्यंत आवश्यकता है ताकि वे अपने स्वयं के राजस्वों को बढ़ा सकें, नगरपालिका के लिए उधार ले सकें और साझा नगरपालिका सेवाओं का कार्यान्वयन कर सकें। नगरपालिकाओं को “बाजारयोग्य” (market worthy) के रूप में स्थापित करने हेतु एक संस्थागत तंत्र स्थापित किए जाने की आवश्यकता है जिसमें वित्तीय सेवा क्षेत्र की सक्रिय सहभागिता सुनिश्चित की जाए। शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर विभिन्न सुधारों के कार्यान्वयन, जैसे कि दस्तावेजों का प्रकाशन, मॉडल पीपीपी कॉन्ट्रैक्ट सृजित करना, नगरपालिका के बजट प्रक्रिया का आधुनिकीकरण करना, नगरपालिका द्वारा उधार लेने हेतु एक राष्ट्रीय फ्रेमवर्क विकसित करना तथा शहरी स्थानीय निकायों के लिए राजवित्तिय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम के समतुल्य उपबंध/प्रावधान के लिए संस्थागत व्यवस्थाएं उपलब्ध कराए जाने की आवश्यकता है।

7.153 साझा नगरपालिका सेवा केंद्रों से निम्न प्रकार की सेवाएं प्रदान करने की अपेक्षा की गई है:

(क) पासपोर्ट सेवा केंद्रों की तरह एक मॉडल का प्रयोग कर, नागरिकों को जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र, व्यापार लाइसेंस, शिकायत निवारण करना तथा अन्य प्रमाण-पत्र जारी करना/अनुमोदन देना/कर-संग्रहण करना; (ख) आयकर प्रतिदेयों (refunds) के केंद्र की तरह लेखाकरण, बैंडर के

भुगतान, पे-रोल प्रोसेसिंग आदि के लिए केंद्रीयकृत प्रोसेसिंग के रूप में कार्य करना; (ग) डोरस्टेप/फील्ड सेवाएं, जैसे कि कर संग्रहण, संपत्ति का रखरखाव और अंतिम फील्ड स्तरीय नगरपालिका सेवाएं प्रदान करना, जिनके लिए सभी नगरपालिकाओं के संपूर्ण क्षेत्र में फील्ड स्टाफ की संख्या बढ़ाई जानी चाहिए और उन्हें छोटे शहरी स्थानीय निकायों के क्लस्टर के बीच साझा किया जाना चाहिए।

7.154 साझा नगरपालिका सेवा केंद्रों के कार्यान्वयन के लिए आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय पारिस्थितिकी निर्माण तथा सहयोग (हैंड-होल्डिंग) कार्य करेगा। इसके लिए हम 450 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

वृत्तिक कर (Tax on Professions)

वृत्तिक कर का युक्तिकरण

7.155 राज्य विधानमंडलों को व्यवसाय कर लगाने की शक्ति संविधान की सातवीं अनुसूची से प्राप्त हुई है, जो यह निर्दिष्ट करती है कि किसी भी व्यक्ति के लिए यह अनिवार्यता नहीं होगी कि वह किसी राज्य या संबंधित राज्य के भीतर व्यवसाय कर के रूप में 2,500 रुपए से अधिक अदा करे। प्रारंभ में, प्रतिवर्ष प्रति व्यक्ति की कर सीमा 50 रुपए थी, जिसे 1950 में बढ़ाकर 250 रुपए प्रतिवर्ष और उसके पश्चात संविधान (सोलहवां संशोधन) अधिनियम, 1988 द्वारा बढ़ाकर 1988 में 2,500 रुपए प्रतिवर्ष किया गया था। वर्तमान में, अधिकांश राज्यों ने व्यवसाय कर लगाया हुआ है। कुछ राज्यों में यह कर सामान्य तौर पर उन सभी व्यक्तियों पर लागू है, चाहे वे कोई भी रोजगार या कोई भी व्यवसाय से जुड़े हैं, जबकि अन्य राज्यों में इसे चयनित व्यवसायों पर ही लगाया गया है। कुछ राज्यों में राज्य द्वारा लगाए गए करों को राज्य द्वारा ही संग्रह किया जाता है, लेकिन अन्य राज्यों में नगरपालिका निकाय राज्य विधायन (State legislation) के तहत व्यवसाय कर लगाते हैं और उसका संग्रह करते हैं।

7.156 ग्यारहवें वित्त आयोग और उसके बाद के वित्त आयोगों ने 2,500 रुपए की उच्चतम-सीमा (ceiling) को बढ़ाने की अनुशंसा की थी, जबकि चौदहवें वित्त आयोग ने इसकी सीमा को बढ़ाकर 12,000 रुपए करने की अनुशंसा की थी। इसके अतिरिक्त, हालांकि ग्यारहवें वित्त आयोग एवं तेरहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि इस उच्चतम सीमा को संसदीय विधायन के माध्यम से बदला जाए। चौदहवें वित्त आयोग ने यह सुझाव दिया था कि इसे संवैधानिक संशोधन कर

बदला जाए। चौदहवें वित्त आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि संशोधन करते हुए संसद को सीमाएं लगाने की शक्ति भी प्रदान की जाए और उसमें निदेश (caveat) दिया जाए कि लगाई गई सीमाएं वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप हों और संघ सरकार द्वारा सभी राज्यों के लिए समान सीमा निर्धारित की जाए। चूंकि व्यवसाय कर पर उच्चतम सीमा को पिछले तीन दशकों से संशोधित नहीं किया गया है, इसलिए यह सुनहरा अवसर है कि संविधान में अपेक्षित संशोधन प्राथमिकता आधार पर किया जाए। इस विषय में विस्तार से चर्चा अध्याधय-5 'संसाधन जुटाना' में की गई है।

अनुशंसाओं का सारांश

- i. स्थानीय शासनों के लिए अनुदान का कुल आकार 2021-26 की अवधि के लिए 4,36,361 करोड़ रुपए होना चाहिए। हमारा मत है कि करों के विभाज्य पूल के एक अनुपात के बजाय, एक स्थायी राशि दी जानी चाहिए, ताकि निधि प्रवाह के समय एवं परिमाण की बेहतर पूर्वानुमेयता सुनिश्चित की जा सके।

(पैरा 7.60)

- ii. इन कुल अनुदानों में नए शहर स्थापित किए जाने के लिए 8000 करोड़ रुपए तथा साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए 450 करोड़ रुपए निर्धारित किए गए हैं। 2,36,805 करोड़ रुपए की राशि ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए; 1,21,055 करोड़ रुपए शहरी स्थानीय निकायों के लिए और 70,051 स्थानीय निकायों के माध्यम से स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं के लिए अनुदान हेतु अलग से निर्धारित किए जाते हैं।

(पैरा 7.61, 7.62 और 7.93)

- iii. ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण हेतु, 90 प्रतिशत भारांक राज्य की आबादी को और 10 प्रतिशत उसके क्षेत्रफल को दिया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य के लिए अनुदान का ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।

(पैरा 7.62, 7.93)

- iv. हम अनुशंसा करते हैं कि जिन राज्यों ने राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) का गठन नहीं किया है, वे एसएफसी का गठन करें, उनकी अनुशंसाओं को कार्यान्वित करें और उस पर की गई कार्रवाई (एक्शन टेकन) के रूप में व्याख्यात्मक ज्ञापन राज्य विधानमंडल के समक्ष मार्च, 2024 तक या उससे पहले प्रस्तुत करें। मार्च, 2024 के पश्चात उन राज्यों को कोई भी अनुदान जारी नहीं किए जाने चाहिए जिन्होंने एसएफसी और इन शर्तों के बारे में संवैधानिक उपबंधों का अनुपालन नहीं किया है। वर्ष 2024-25 और 2025-26 के लिए राज्यों की हिस्सेदारी के अनुदानों को जारी करने से पहले पंचायती राज मंत्रालय इस संबंध में राज्य द्वारा अनुपालन किए गए सभी संवैधानिक उपबंधों को सत्यापित करेगा।

(पैरा 7.58)

- v. कोई भी अनुदान का लाभ प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तरीय शर्त यह है कि ग्रामीण एवं शहरी निकाय द्वारा के अनंतिम एवं लेखापरीक्षित लेखा दोनों सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराए जाने चाहिए। राज्य उन्हीं ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्राप्त करेंगे जिनके पास पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखा ऑनलाइन उपलब्ध होंगे।

(पैरा 7.76 से 7.78, 7.95 और 7.96)

- vi. शहरी स्थानीय निकायों के लिए, अनंतिम लेखापरीक्षित लेखाओं को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराने की प्रवेश स्तरीय शर्त के अलावा, संबद्ध राज्य द्वारा 2021-22 के पश्चात संपत्ति करों के लिए न्यूनतम दर(फ्लोर रेट) एक अतिरिक्त अनिवार्य पूर्व-शर्त होगी कि वे अपने फ्लोर मूल्य का निर्धारण अपनी जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप करें।

(पैरा 7.95 से 7.99, 7.101 और 7.102)

- vii. राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को पूरा करने हेतु अपेक्षित संसाधनों के लिए सहायता देने के संबंध में, ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का 60 प्रतिशत आबद्ध किया जाना चाहिए, जिससे कि वे मूलभूत सेवा प्रदान करने की दो श्रेणियों: (क) स्वच्छता एवं ओडीएफ स्थिति अनुरक्षण और; (ख) पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण सुविधाओं को सबल एवं सुदृढ़ कर सकें।

(पैरा 7.84 और 7.85)

viii. आबादी के आधार पर, शहरी स्थानीय निकायों को दो समूह में विभाजित किया गया है, उनकी विशेष आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के आधार पर प्रत्येक के लिए अनुदानों के प्रवाह हेतु विभिन्न मानकों का प्रयोग किया गया है। मिलियन-प्लस शहरों के लिए 100 प्रतिशत अनुदान मिलियन-प्लस सिटीज़ चैलेंज फंड (एमसीएफ) के माध्यम से निष्पादन-संबद्ध हैं। मूल अनुदानों का प्रस्ताव केवल उन शहर/नगरों के लिए किया गया है, जिनकी आबादी एक मिलियन से कम है।

(पैरा 7.104, 7.105 और 7.128)

ix. परिवेशी वायु गुणवत्ता के निष्पादन संकेतकों और सेवा स्तरीय बैचमार्कों की निगरानी के लिए श्रेणी-1 के शहरों (एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन) को एक सिंगल यूनिट माना जाएगा। परिवेशी वायु गुणवत्ता हासिल करने के लिए प्रत्येक शहर के कुल एमसीएफ के एक-तिहाई को अलग से निर्धारित किया गया है। शहर-वार एमसीएफ संबंधी निधि को शेष दो-तिहाई को पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित) और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय बैचमार्कों को पूरा करने के लिए अलग से निर्धारित किया गया है। सेवा स्तरीय मानदंडों के तहत पेयजल (वर्षा जल संचयन और पुनर्चक्रण सहित) एवं स्वच्छता तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन बैचमार्क के लिए, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय पात्र शहरी निकायों के निर्धारण हेतु एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा।

(पैरा 7.111 से 7.127)

x. गैर-मिलियन-प्लस शहरों में शहरी स्थानीय निकायों के लिए मूल अनुदानों का साठ प्रतिशत: (क) स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा विकसित स्टार रेटिंग प्राप्त करने के लिए; (ख) पेयजल, वर्षा जल संचयन तथा जल पुनर्चक्रण सुविधा को सबल एवं सद्दृढ़ करने हेतु आबद्ध किया जाना चाहिए।

(पैरा 7.130, 7.131)

- xi. हम यह अनुशंसा करते हैं कि हमारी पांच वर्षों की पंचाट अवधि (2021-22 से 2025-26) के लिए अनुदान पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों को दिए जाने चाहिए। चूंकि स्थानीय निकायों के अनुदानों की हिस्सेदारी को किसी भी भारतीय नागरिक से वंचित नहीं रखा जा सकता है, इसलिए अनुदानों को उन क्षेत्रों के बीच भी समान रूप से वितरित किया जाना चाहिए जिनसे पंचायतें गठित करने की अपेक्षा नहीं की गई हैं (संविधान की पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्र और इनसे बाहर रखे गए क्षेत्र) ताकि वे समान स्थानीय स्तरीय निकायों की तरह मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु अपने संसाधनों का वर्धन कर सकें।
- (पैरा 7.63 से 7.68)
- xii. मिलियन-प्लस शहरों के अलावा, अन्य शहरों में विभिन्न यूएलबी के बीच मूल अनुदान की हिस्सेदारी का निर्णय करते हुए, राज्य सरकारें अपने अधिकार क्षेत्र के तहत आने वाले छावनी बोर्डों के लिए प्रतिव्यक्ति आधार पर अनुदानों (केवल मूल अनुदानों के तहत) का आबंटन करेंगी।
- (पैरा 7.133 और 7.134)।
- xiii. ग्रामीण स्थानीय निकायों और गैर-मिलियन-प्लस शहरों के लिए अनुशंसित अनुदानों को हमारे द्वारा अनुशंसित प्रवेश स्तरीय बैचमार्को एवं अन्य आवश्यकताओं को ध्यान में रखने के पश्चात प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाएगा। राज्यों द्वारा संघ सरकार से सहायता अनुदान प्राप्त करने के दस कार्य दिवसों के भीतर उन्हें स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने होंगे। दस कार्य दिवसों के बाद किसी भी देरी के लिए राज्य सरकारों को यह राशि पिछले वर्ष के लिए बाजार ऋण/राज्य विकास ऋण पर प्रभावी ब्याज दर के अनुसार ब्याज सहित किस्त जारी करनी होगी।
- (पैरा 7.135)

xiv. चूंकि स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं के लिए अनुदान देने का उद्देश्य प्राथमिक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचे में अंतर को कम करना है, इसलिए राज्यों या स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्रतिव्यक्ति आधार पर नहीं किए जाएंगे। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रस्ताव के अनुसार, इस प्रयोजनार्थ अनुशंसित वर्ष-वार एवं राज्य-वार निधि के आबंटन का ब्यौरा अनुलग्नक 7.10 में दर्शाया गया है। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इन स्वास्थ्य अनुदानों के प्रवाह एवं उपयोग के लिए संबंधित राज्य सरकारों के साथ घनिष्ठता से समन्वय करेगा और एक क्रियाविधि को रूपरेखा देगा तथा स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान कराने में पर्यवेक्षण करने एवं प्रबंध करने की जिम्मेदारी पंचायती राज संस्थाओं को सौंपकर सभी तीन स्तरों के शासनों की चरणबद्ध रूप से सहभागिता सुनिश्चित करेगा। स्वास्थ्य सेवाओं के लिए अनुदान जारी करने के लिए पैरा 7.147 में उल्लिखित निदेशों या शर्तों के अलावा, संघ सरकार या राज्य सरकार, या किसी प्राधिकारण द्वारा कोई भी निदेश या शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

(पैरा 7.136 से 7.147)

xv. नए शहरों की स्थापना के लिए राज्यों हेतु 8,000 रुपए की राशि और साझा नगरपालिका सेवाओं में सुविधा प्रदान करने के लिए 450 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा की जाती है।

(पैरा 7.148 से 7.154)

xvi. चूंकि व्यवसाय की सीमाओं को पिछले तीन दशकों के संशोधित नहीं किया गया है, यह उचित समय है कि संविधान में अपेक्षित संशोधन प्राथमिकता के आधार पर लाया जाए।

(पैरा 7.155 और 7.156)

अध्याय 8

आपदा जोखिम प्रबंधन

उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने राज्य सरकारों को आपदा प्रबंधन के लिए निधियों के आबंटन के निर्धारण हेतु व्यय आधारित दृष्टिकोण अपनाया है। विगत रीति से हटकर वर्ष 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में हमने एक नई पद्धति की अनुशंसा की है, जो आपदा प्रबंधन के लिए राज्य-वार आबंटन का निर्धारण करने के लिए क्षमता (जैसा विगत व्यय से परिलक्षित होता है), जोखिम एक्सपोजर (क्षेत्र एवं जनसंख्या) तथा जोखिम एवं भेद्यनीयता (आपदा जोखिम सूचकांक) का एक संयोजन है। यह 2021-22 से 2025-26 के लिए पांच वर्ष की पंचाट अवधि हेतु जारी रहेगी।

इसी प्रकार हमने संघ एवं राज्य दोनों ही स्तरों पर प्रशमन निधि के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष (एनडीएमएफ) तथा राज्य आपदा प्रशमन कोष को जारी रखने की अनुशंसा की है, जो राज्यों में प्रशमन उपायों के कार्यान्वयन में सहायक सिद्ध होगी, जैसा कि आपदा प्रबंधन अधिनियम 2005 में यथा प्रदत्त है। राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस कोष तथा एनडीएमएफ के समग्र आबंटन के तहत छह प्रकार के अलग से किए गए आबंटन को विशेष पहलों के माध्यम से आपदा से निपटने की तैयारी, प्रशमन तथा रिकवरी से संबंधित कतिपय प्राथमिकताओं के समाधान हेतु जारी रखने का निर्णय लिया है।

जोखिम प्रबंधन के बाजार आधारित लिखतों को बढ़ावा देने तथा वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करने हेतु हमने अनेक विचारों एवं नवप्रवर्तनों का एक संग्रह (सेट) प्रस्तुत किया है।

8.1 विचारार्थ विषय (टीओआर) पैरा-9 के तहत आयोग को वित्तपोषण आपदा प्रबंधन पहलों पर विशेष रूप से आपदा प्रबंधन अधिनियम-2005 (2005 का 53) के अधीन गठित कोषों के संदर्भ में, वर्तमान व्यवस्थाओं की समीक्षा करने और तत्संबंध में उपयुक्त अनुशंसाएं करने का अधिदेश प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, पैरा-7 में आयोग से निम्नलिखित क्षेत्रों में, 'राज्यों के लिए अभिशासन के उपयुक्त स्तर पर मापने योग्य निष्पादन आधारित प्रोत्साहन का प्रस्ताव करने पर विचार करने की भी अपेक्षा की गई है...(iii) भारत सरकार की प्रमुख स्कीमों के कार्यान्वयन, आपदा सहाय अवसंरचना,

सतत विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में उपलब्धियां और उनके व्यय की गुणवत्ता।” तत्पश्चात, हमसे दो रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए कहा गया, पहला, 2020-21 के लिए तथा 2021-22 से 2025-26 की विस्तारित अवधि के लिए अंतिम रिपोर्ट। इसके अंत में हमने इस विषय पर 2020-21 की रिपोर्ट के अध्याय-6 में अपनी अनुशंसाएं दी थी।

8.2 प्रथम रिपोर्ट में, हमने आपदा जोखिम प्रबंधन के वर्तमान तंत्र की संक्षिप्त रूपरेखा प्रस्तुत की थी। हमने आपदा जोखिम प्रबंधन पर इस अध्याय के अनुच्छेद 6.4 में पंद्रह अनुशंसाएं (i से xv) की। इनमें प्रशमन कोषों का गठन, राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर निधियों/कोषों का आबंटन, आपदा जोखिम प्रबंधन निधि का आकलन करने के लिए एक नई पद्धति तथा प्रशमन एवं रिस्पोस को कवर करने के लिए विभिन्न राज्यों को निधियों का आबंटन शामिल है। राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए कुल निर्धारित अनुदान में से 20 प्रतिशत आपदा प्रशमन के लिए तथा शेष 80 प्रतिशत रिस्पोस निधि के रूप में निर्धारित किया गया था। रिस्पोस निधि को तीन और विंडो में क्रमशः 50.0:37.5:12.5 के अनुपात में रिस्पोस एवं राहत, रिकवरी (आपदा से उभरने) एवं पुनर्निर्माण तथा क्षमता निर्माण के रूप में विभाजित किया गया। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष (एनडीएमएफ) के अंतर्गत चार प्राथमिकताएं तथा राष्ट्रीय आपदा रिस्पोस निधि (एनडीआरएफ) के अंतर्गत दो प्राथमिकताओं की पहचान की गई।

8.3 हमने संघ एवं राज्य सरकारों से प्राप्त फीडबैक सहित अनुशंसाओं की समीक्षा की। हमने भारत में आपदा प्रबंधन के वर्तमान ढाँचे में अप्रत्याशित कोविड-19 महामारी के सन्दर्भ में भी जांच की। सभी प्रासंगिक मुद्दों को ध्यान में रखने के पश्चात 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए आपदा जोखिम प्रबंधन के संबंध में अनुशंसाएं की गयी हैं।

पृष्ठभूमि

8.4 प्रारंभ में मुख्य रूप से आपदा राहत पर ध्यान केंद्रित था परंतु विगत वर्षों में, आपदा प्रबंधन संघ-राज्य संबंधों के मध्य पहलू एवं विषय के रूप में उभरकर आया है। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने भी अपनी अनुशंसाओं का प्रारूपण करते हुए शब्द 'आपदा राहत' का उपयोग किया है। तथापि, आपदा प्रबंधन अधिनियमने संघ तथा राज्य दोनों सरकारों की जिम्मेदारियों और कार्रवाइयों के क्षेत्र को आपदा प्रबंधन के व्यापक कार्यों तक विस्तारित किया है, जिसमें राहत एवं रिस्पोस (कार्रवाई), तैयारी एवं प्रशमन तथा रिकवरी (सामान्य स्थिति बहाल करना) एवं पुनर्निर्माण को शामिल किया गया है।

8.5 आपदा प्रबंधन अधिनियम द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) और राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एसडीएमए) की स्थापना की गई, तत्पश्चात प्रबंधन के लिए नई संस्थानिक संरचना का सृजन भी हुआ है। अधिनियम के अनुरूप, इन संस्थाओं की भूमिका एवं कार्यों ने तेरहवें वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं को प्रभावित किया है। उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने आपदा प्रबंधन के लिए वित्तीय व्यवस्थाओं को सुदृढ़ करने हेतु एक क्रमिक एवं प्रगतिशील दृष्टिकोण अपनाया है। उनकी अनुशंसाओं के आधार पर, संघ और राज्य स्तरों पर दिशानिर्देशों एवं मानकों के साथ कोषों की एक सुव्यवस्थित योजना का संस्थानीकरण किया गया है।

8.6 आपदाओं के लिए वित्तपोषण की इस योजना ने राज्य सरकारों को आपदा रिस्पोंस और राहत पहुंचाने की उनकी आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु एक आत्मनिर्भर सहायता स्रोत उपलब्ध कराया है। इसके अतिरिक्त, इन कोषों की एक राष्ट्रीय आपदा कोष के माध्यम से पुनः पूर्ति कर इसे संवर्धित (रिप्लेनिशड) किया जा सकता है, जब असाधारण गंभीर आपदाओं के लिए उनकी आवश्यकता महसूस की जाए। सहायता के लिए दिशानिर्देशों और मानकों को आवधिक रूप से संशोधित किया गया है, जिसके परिणामस्वरूप आपदा से प्रभावित राज्य सरकारों के लिए ज्यादा प्रावधान किए गए हैं।

8.7 प्रत्येक पांच वर्षों में इन व्यवस्थाओं की समीक्षा किए जाने से हमें वित्तपोषण व्यवस्थाओं में नवप्रवर्तन लाने तथा आपदा प्रबंधन कार्य की दक्षता एवं समानता में सुधार लाने का अवसर मिलता है। वित्त आयोगों से कुछ विचारों (ए सेट ऑफ कंसिडरेशन्स) के सेट के आधार पर राज्यों को वित्तीय संसाधनों के आबंटन के बजाय, एक व्यापक कार्य का समाधान करने की अपेक्षा की जाती है। इस व्यापक कार्य का आशय देश में जोखिम एवं भेद्यनीयता (वुलनरेबिलिटी) के संदर्भ में समीक्षा करना, आपदा प्रबंधन के संस्थानिक एवं नीतिगत आयामों में सुधार लाना, आपदा प्रबंधन के कार्यक्षेत्र का विस्तार करना और अधिक संख्या में हितधारकों को एक ऐसे क्षेत्र में सहभागिता करने के लिए प्रोत्साहित करना है, जिनका भौतिक सुरक्षा, संरक्षा तथा लोगों के कल्याण पर प्रत्यक्ष प्रभाव है।

8.8 विगत वर्षों के दौरान, अपनी अनुशंसाओं के माध्यम से वित्त आयोगों ने नवप्रवर्तनों और सुधारों को लगातार उसी तरह बढ़ावा दिया है जैसा कि विभिन्न स्तरों पर सरकारें आपदा प्रबंधन को प्रश्रय देती हैं। हम वही मार्ग और पूर्व-प्रथा (प्रेसिडेंट) का अनुसरण करना चाहते हैं, हालांकि हमने आपदाओं की बारंबारता तथा मानव एवं आर्थिक आधारों पर उनके व्यापक प्रभावों को ध्यान में रखते हुए बढ़ती तात्कालिक आवश्यकताओं पर अधिक बल दिया है।

वित्त आयोग की अनुशंसाओं की उभरती प्रासंगिकता

8.9 विभिन्न अंतर्दृष्टियों ने हमें अपनी अनुशंसाएं करने एवं उनकी समीक्षा करने की प्रक्रिया में हमारा मार्गदर्शन किया है। इनमें सबसे महत्वपूर्ण है 'विचार्य विषय' (टीओआर)। दूसरा महत्वपूर्ण अंतर्दृष्टि जलवायु परिवर्तन का प्रभाव रहा है। विगत पांच वर्षों में देश ने विभिन्न राज्यों (उत्तराखंड, तमिलनाडु, असम, बिहार और केरल) में बड़े पैमाने पर बाढ़, चक्रवात फैलिन, हुदहुद (ओडिशा), ओखी (तमिलनाडु), तितली (आन्ध्रप्रदेश और ओडिशा), गाजा (केरल एवं तमिलनाडु), बुलबुल, फैनी, अम्फान (पश्चिम बंगाल) और उसके बाद क्रमिक सूखा (राजस्थान, महाराष्ट्र, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना) का सामना किया है।

8.10 तीसरा, एनडीएमए एवं एसडीएमए, जो सुस्थापित संस्थाएं बन चुकी हैं, ने आपदा प्रबंधन के कार्यक्षेत्र को पारंपरिक रिस्पोस-एंड-रिलीफ कार्यों से परे विस्तारित करते हुए उसमें आपदा से निपटने की तैयारी, प्रशमन एवं रिकवरी तथा पुनर्निर्माण को शामिल किया है। आपदा प्रबंधन वैश्विक रूप से और अधिक विशेषीकृत क्षेत्र बन गया है, जिसके तहत जोखिम आकलन, जोखिम हस्तांतरण और जोखिम प्रशमन की दिशा में भारी मात्रा में साहित्य उपलब्ध हुआ है। इसकी व्यावसायिक आवश्यकताएं भी राष्ट्रीय और राज्य स्तरों पर बढ़ गई हैं, क्योंकि राज्यों ने आपदा प्रबंधन के विभिन्न क्षेत्रों में विविध पहल की हैं। गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ) तथा निजी क्षेत्र की सहभागिता ने भी एक क्षेत्रक (सेक्टर) के रूप में आपदा प्रबंधन के कार्यकलापों में भगीदारी बढ़ाने में सहायता की है, जैसा कि हाल ही में कुछ गंभीर आपदा की स्थितियों में देखा गया है।

8.11 चौथा, संघ सरकार ने कोविड-19 महामारी के रोकथाम के लिए आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों का उपयोग किया है। विगत में ऐसी घटनाओं के लिए राज्य सरकारों ने महामारी रोग अधिनियम 1897 के प्रावधानों का प्रयोग किया है। चूंकि संविधान की सातवीं अनुसूची में संक्रामक रोगों/महामारी और लोक स्वास्थ्य जैसे संबंधित व्यापक विषयों तथा संबंधित प्रविष्टियों को राज्य सूची और समवर्ती सूची में एक राज्य से दूसरे राज्यों में बीमारियों के प्रसार को रोकने के अलावा इसे स्पष्ट रूप से शामिल नहीं किया गया- कुछ पर्यवेक्षकों ने महसूस किया था कि संघ और राज्यों की भूमिकाओं में स्पष्टता लाने व सुधार हेतु संवैधानिक ढांचे में गुंजाइश है। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग (2006) ने "आपात स्थिति, प्राकृतिक या मानव जनित प्रबंधन" के लिए समवर्ती सूची में प्रविष्टियां शामिल करने की अनुशंसा की थी। संविधान के कार्यकरण की समीक्षा के लिए गठित राष्ट्रीय आयोग (2002) में इसी तरह अनुशंसा की थी। यह उल्लेखनीय है कि 2005 में संसद में आपदा

प्रबंधन अधिनियम को पारित करने के लिए भी, संसद को समवर्ती सूची की 23वीं प्रविष्टि-सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा; रोजगार और बेरोजगारी के संबंध में अपनी विधायी क्षमता का पता लगाना था। हमारी जानकारी के अनुसार गृह मंत्रालय ने आपदाओं के परिधि से संबंधित विधायी कमियों को दूर करने के लिए एक टॉस्क फोर्स का गठन किया है। इसे ध्यान में रखते हुए हम आशा करते हैं कि कोविड-19 जैसी महामारियों से निपटने के लिए विधायी ढांचे को जल्द ही सुगम बनाया जाएगा। हमने इस विषय पर आपदा प्रबंधन अध्याय की अपेक्षा स्वास्थ्य-क्षेत्र के लिए अध्याय में कोविड-19 के समाधान विषय पर चर्चा की है।

8.12 पांचवां बीमा क्षेत्र में, विशेष रूप से 2015-16 में आटोमेटिक रूट के तहत, विदेशी प्रत्यक्ष निवेश की सीमा को बढ़ाकर 49 प्रतिशत किए जाने के उपरांत, विगत दशक में भारी संवृद्धि देखी गई है। अग्रणी वैश्विक बीमा कंपनियों ने घरेलू कंपनियों के सहयोग से भारत में प्रचालन (ऑप्रेशन्स) स्थापित किए हैं और बाजार में विविध जीवन एवं गैर-जीवन बीमा सेवाएं एवं उत्पाद प्रारंभ किए हैं। चूंकि पारिवारिक आय में बढ़ोत्तरी हुई है, इसलिए भारत में बीमा क्षेत्रक में उत्पाद नवप्रवर्तन, न्यूनतम प्रीमियम, बेहतर दावा प्रबंधन एवं विनियामक पर्यवेक्षण के माध्यम से उल्लेखनीय वृद्धि प्राप्त किए जाने की उम्मीद है। परिवारों के आपदा प्रबंधन के वित्तीय बोझ को काफी हद तक कम करने हेतु, बीमा क्षेत्रक का लाभ विशेषकर समृद्ध परिवारों द्वारा लिया जा सकता है।

8.13 अंततः, भारत ने तीन बड़े वैश्विक रूपरेखा- सतत विकास लक्ष्यों(एसडीजीएस), जलवायु परिवर्तन पर पेरिस समझौता (एग्रीमेंट) और आपदा जोखिम प्रशमन पर सेन्डई फ्रेमवर्क (एसएफडीआरआर)¹ पर हस्ताक्षर किए हैं जिन्हें 2015 में सृजित किया गया था। इन रूपरेखा के अनुसार, सरकार तथा अन्य हितधारकों के स्तर पर अंतर-संबंधित कार्यों का एक सेट बनाया जाना चाहिए जिनसे प्रशमन एवं अनुकूलता में सुधार लाया जा सके, विनियमनों का सुदृढीकरण किया जा सके, जोखिमों एवं भेद्यनीयताओं को कम किया जा सके तथा राज्य और सिविल सोसाईटी के स्तर पर बेहतर तालमेल सुनिश्चित किया जा सके। इन फ्रेमवर्कों के प्रति भारत की प्रतिबद्धता के अनुसार सुसंगत कदम उठाने होंगे ताकि हम इन विकास फ्रेमवर्कों के प्रमुख संकेतकों को हासिल कर सकें।

8.14 जलवायु परिवर्तन से निपटने के लिए भारत ने जलवायु परिवर्तन पर राष्ट्रीय कार्य योजना (एनएपीसीसी) के अंतर्गत सौर ऊर्जा, ऊर्जा दक्षता, जल, कृषि, हिमालयी पारितंत्र, संधारणीय पर्यावास, हरित भारत और कार्यनीतिक जानकारी के लिए विशिष्ट क्षेत्रों में आठ मिशन प्रारंभ किए हैं।

¹संयुक्त राष्ट्र के सदस्य राष्ट्रों द्वारा जापान के सेन्डई में 14 से 18 मार्च 2015 को जोखिम न्यूनीकरण पर आयोजित विश्व सम्मेलन द्वारा अपनाए जाने के कारण इसे सेन्डई रूपरेखा के नाम से जाना जाता है।

राज्य स्तरों पर जलवायु संबंधी कार्रवाईयां जलवायु परिवर्तन पर राज्य जलवायु परिवर्तन कार्य योजना (एसएपीसीसी) पर आधारित हैं। जलवायु परिवर्तन पर राज्यों के विशिष्ट मुद्दों को ध्यान में रखते हुए एनएपीसीसी की तर्ज पर तैंतीस राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों ने अपनी एसएपीसीसी तैयार की है। एसएपीसीसी के इन पहलूओं में अन्य बातों के साथ-साथ क्षेत्र विशिष्ट तथा अंतर क्षेत्रीय प्राथमिकता आधारित जलवायु संबंधी कार्रवाईयों की रूपरेखा तैयार की है। संघ सरकार राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में जो विशेष रूप से जलवायु परिवर्तन के प्रतिकूल प्रभाव के प्रति संवेदनशील है, में अनुकूलन उपायों में सहयोग प्रदान करने के लिए जलवायु परिवर्तन के लिए राष्ट्रीय अनुकूलन कोष (एनएएफसीसी) को भी कार्यान्वित कर रही है। एनएएफसीसी के अंतर्गत 27 राज्यों में कृषि, जल, वानिकी आदि में अनुकूलता से संबंधित मुद्दों से निपटने के लिए 30 परियोजनाएं स्वीकृत की गई है। भारत सरकार ने नवीकरणीय ऊर्जा, वनीकरण, ऊर्जा दक्षता और शहरी विकास के क्षेत्रों में महत्वाकांक्षी कार्य भी प्रारंभ की है। इन प्रयासों के परिणाम स्वरूप भारत की अपने सकल घरेलू उत्पाद की उत्सर्जन तीव्रता में 2020² तक 20-25 प्रतिशत तक की कमी किए जाने की स्वैच्छिक प्रतिज्ञा को पूरा करते हुए राष्ट्रीय जलवायु परिवर्तन संबंधी कार्य योजना (एनएपीसीसी) के कार्यान्वयन और अन्य उपायों के फलस्वरूप 2005 के स्तर की तुलना में सकल घरेलू उत्पाद की उत्सर्जना तीव्रता में 2005 और 2014 के बीच लगभग 21 प्रतिशत तक की कमी आई हैं। एनएपीसीसी के तहत शुरू किए गए मिशनों की सफलता जलवायु परिवर्तन से निपटने और अपने स्थायीविकास लक्ष्यों (एडीसीजीएस) को हासिल करने लिए पेरिस समझौतों के लिए भारत की प्रतिबद्धता सराहनीय है।

अध्ययन और अंतरराष्ट्रीय कार्यशाला

8.15 बदलते संदर्भ और प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए हमने अपनी अनुशंसाएं करने के लिए एनडीएमए के सहयोग से दो अध्ययन करवाए। इनमें एक संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) द्वारा किया गया जिसने आपदा जोखिम वित्तपोषण रीतियों की समीक्षा की और अनेक अनुशंसाएं की, जो राज्य आपदा रिस्पॉस कोष (एसडीआरएफ) और राष्ट्रीय आपदा रिस्पॉस कोष (एनडीआरएफ) के लिए आबंटनों को, वित्तपोषण विंडो के विविधीकरण तथा संसाधन एकत्रीकरण के स्रोतों को कवर करती हैं। दूसरा अध्ययन इंडियन इंस्टीट्यूट फॉर ह्युमन सेंटलमेंट्स, बेंगलूरु द्वारा किया गया जिसने उन शहरी जोखिमों एवं भेद्यनीयताओं तथा क्षमताओं एवं संसाधनों से संबंधित मुद्दों पर ध्यान केंद्रित किया जिन्हें शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समाधान के लिए उठाया गया था। विश्व बैंक और यूएनडीपी

² भारत की द्विवार्षिकी रिपोर्ट, 2018

की सहायता से हमने दिल्ली में (12 एवं 13 नवंबर 2018) आपदा जोखिम वित्तपोषण पर एक अंतर्राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की। कार्यशाला ने विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों, वरिष्ठ सरकारी अधिकारियों और निजी क्षेत्र तथा बीमा उद्योग के प्रतिनिधियों को एक मंच पर लाने का अवसर प्रदान किया। इस मंच में आपदा जोखिम वित्तपोषण के विभिन्न पहलुओं पर चर्चा की गई। कार्यशाला में आपदा कोषों के आकार एवं आबंटन के बारे में विभिन्न विचार प्रस्तुत किए गए और बेहतर जोखिम प्रबंधन के लिए विविधीकृत वित्तीय लिखतों एवं सेवाओं की आवश्यकता को उजागर किया गया।

राज्यों की प्राथमिकताएं

8.16 राज्य सरकारों ने आयोग को ज्ञापन भी प्रस्तुत किए हैं। राज्यों ने अनेक मांगे प्रस्तुत कीं, जो कमोबेश उसी प्रकार थी जैसा कि उन्होंने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के समक्ष प्रस्तुत की थीं। उनकी प्रमुख मांगे निम्न प्रकार हैं:

- i. राज्यों के लिए एसडीआरएफ आबंटन बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। अधिकांश राज्यों ने यह अनुशंसा की कि आबंटन के लिए वर्तमान मानदंड, जो विगत व्ययों के आधार पर है, की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है, और जोखिम तथा भेद्यनीयता को ध्यान में रखे जाने की आवश्यकता है। तथापि, कुछ राज्यों की यह राय थी कि आबंटन विगत व्ययों के आधार पर ही जारी रखे जाने चाहिए।
- ii. कुछ राज्यों की यह राय थी कि एसडीआरएफ का वित्तपोषण पूर्णतया संघ सरकार द्वारा किया जाना चाहिए, क्योंकि उन्हें बराबर की हिस्सेदारी उपलब्ध कराने में कठिनाई होती है।
- iii. राज्यों और एसडीएमए को राहत राशि के संवितरण को और अधिक लचीला बनाया जाना चाहिए। एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के लिए सहायता के मानकों को राष्ट्रीय स्तर पर निर्धारित किया जाता है, और राज्यों के पास कतिपय क्षेत्रों, विशेष रूप से दूर-दराज एवं पहाड़ी क्षेत्रों की विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए इनमें हमेशा लचीलापन नहीं रहता।
- iv. एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के लिए दिशानिर्देशों में शामिल सहायता के लिए विचार किए जाने वाले मदों की सूची और मानकों को संशोधित और इसमें सुधार किया जाना चाहिए।

- v. एनडीआरएफ के माध्यम से केंद्रीय सहायता के निर्धारण के लिए मूल्यांकन की प्रक्रिया तथा सहायता जारी करने की प्रक्रिया को गति प्रदान किए जाने के साथ-साथ उसे अधिक प्रभावकारी एवं पारदर्शी बनाया जाना चाहिए।
- vi. सहायता के वर्तमान मानकों में रिकवरी तथा पुनर्निर्माण के लिए अधिक संसाधनों को शामिल किया जाना चाहिए। वर्तमान में, आवासन और बुनियादी ढांचा के पुनर्निर्माण के लिए आबंटन पर्याप्त नहीं है।
- vii. जलवायु परिवर्तन के प्रभाव के परिणामस्वरूप विस्थापित हुए मैदानी क्षेत्रों, तटवर्ती क्षेत्रों तथा पर्वतीय क्षेत्रों के लोगों के पुनर्स्थापन के लिए अलग आबंटन करने की आवश्यकता है।
- viii. प्रशमन, जो आपदा प्रबंधन के महत्वपूर्ण घटक के रूप में उभरकर आया है, को संघ द्वारा वित्तपोषित किया जाना चाहिए। वर्तमान में राज्य जोखिम प्रशमन उपायों के लिए स्वयं अपने स्तर पर वित्तपोषण कर रहे हैं, लेकिन प्रशमन कार्य के लिए ये निधियां पर्याप्त नहीं हैं।
- ix. राज्यों को आपदा तैयारी संबंधी उपायों के लिए आबंटन किए जाने चाहिए, जिससे पूर्व चेतावनियों के आधार पर अग्रिम रूप से कार्रवाई करने में सहायता मिलती है। आपदा तैयारी संबंधी उपायों में राज्य आपदा रिस्पॉंस फोर्सिस की स्थापना किया जाना शामिल है, ताकि सशस्त्र बलों और राष्ट्रीय आपदा रिस्पॉंस फोर्सिस पर निर्भरता कम हो सके।
- x. तेरहवें वित्त आयोग द्वारा शुरू किए गए क्षमता-निर्माण अनुदानों की बहाली की जानी चाहिए, क्योंकि आपदा प्रबंधन में राज्य क्षमताओं के निर्माण में वे काफी उपयोगी साबित हुए थे; परंतु चौदहवें वित्त आयोग द्वारा उन्हें समाप्त कर दिया गया था।
- xi. राज्यों को एनडीआरएफ आबंटन जारी करते हुए, एसडीआरएफ से समायोजन की प्रक्रिया की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है।
- xii. राज्यों को अपने आपदा प्रबंधन कार्यों में सहायता देने के लिए राष्ट्रीय एजेंसियों के माध्यम से और अधिक तकनीकी सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए।
- xiii. बिजली गिरने से मृत्यु की बढ़ती घटनाओं की संख्या को कम करने की दिशा में सतत रूप से प्रयास किए जाने की आवश्यकता है। बिजली गिरने के कारण जिन परिवारों के लोगों की मृत्यु हो जाती है, उन्हें अनुग्रह राशि दी जानी चाहिए।

- xiv. एसडीआरएफ और एनडीआरएफ से वित्तपोषण सहायता के लिए आपदाओं की पात्रता सूची में हाथियों के आक्रमणों, आकाशीय बिजली गिरना, खनन-संबद्ध आग लगने के खतरों, सर्पदंश, गरम हवाओं (heatwaves), नदी तथा तटवर्ती भूक्षरण, लोक स्वास्थ्य संबंधी रोगों जैसे जापानी इन्सेफलिटिस, निपाह या कोविड-19 महामारी को अनिवार्य रूप से शामिल किया जाना चाहिए।
- xv. राष्ट्रीय सूची में शामिल नहीं की गई विभिन्न स्थानीय आपदाओं को ध्यान में रखते हुए, राज्य-विशिष्ट आपदाओं के लिए प्रयोजन विशिष्ट राशि को वर्तमान में एसडीआरएफ आबंटन के 10 प्रतिशत से 25 प्रतिशत तक बढ़ाया जाना चाहिए।

केंद्रीय एजेंसियों और मंत्रालयों के विचार

8.17 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) बहुत पहले से राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष (एनडीएमएफ) और राज्य आपदा प्रशमन कोष (एसडीएमएफ) की स्थापना का पक्षधर रहा है ताकि जोखिम प्रशमन में निवेश के लिए संसाधन उपलब्ध कराया जा सके। इसके अतिरिक्त, एक अलग वित्तपोषण विंडो से आसानी से किए जाने वाले प्रशमन उपायों के कार्यान्वयन में सहायता मिलेगी। इस प्रकार का वित्तपोषण वर्तमान में जलवायु परिवर्तन कोष और संधारणीयमिशन, आदि जैसे अलग-अलग शीर्षों के तहत उपलब्ध है।

8.18 यूएनडीपी अध्ययन में एनडीएमए की सलाहकार समिति का संदर्भ दिया गया है जो इस बात पर जोर देती है कि एनडीआरएफ और एसडीआरएफ से वित्तीय संसाधनों को जारी करने और उनके उपयोग से राष्ट्रीय तथा राज्य स्तरों पर क्रमशः तैयारी एवं रिस्पोंस के आधार पर औसत दर्जे का परिणाम प्राप्त होने चाहिए। सलाहकार समिति ने इस बात पर भी गौर किया कि आपदा प्रबंधन के लिए क्षमता निर्माण हेतु इन पद्धतियों के माध्यम से वित्तपोषण किया जाना चाहिए। उसने यह भी सुझाव दिया कि इन संसाधनों के उपयोग के लिए और अधिक जवाबदेही तय की जानी चाहिए। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (एनआईडीएम) ने आपदा तैयारी, क्षमता निर्माण, जागरूकता सृजन, नवप्रवर्तन और अनुसंधान/शोध के लिए एक अलग वित्तपोषण की आवश्यकता का सुझाव दिया है। उसने राज्य आपदा प्रबंधन संस्थानों (एसआईडीएम), जो राज्य संसाधन केंद्र हैं, के लिए आबंटनों का सुझाव दिया है ताकि राज्य स्तर पर आपदा प्रबंधन प्रणाली को सुदृढ़ किया जा सके।

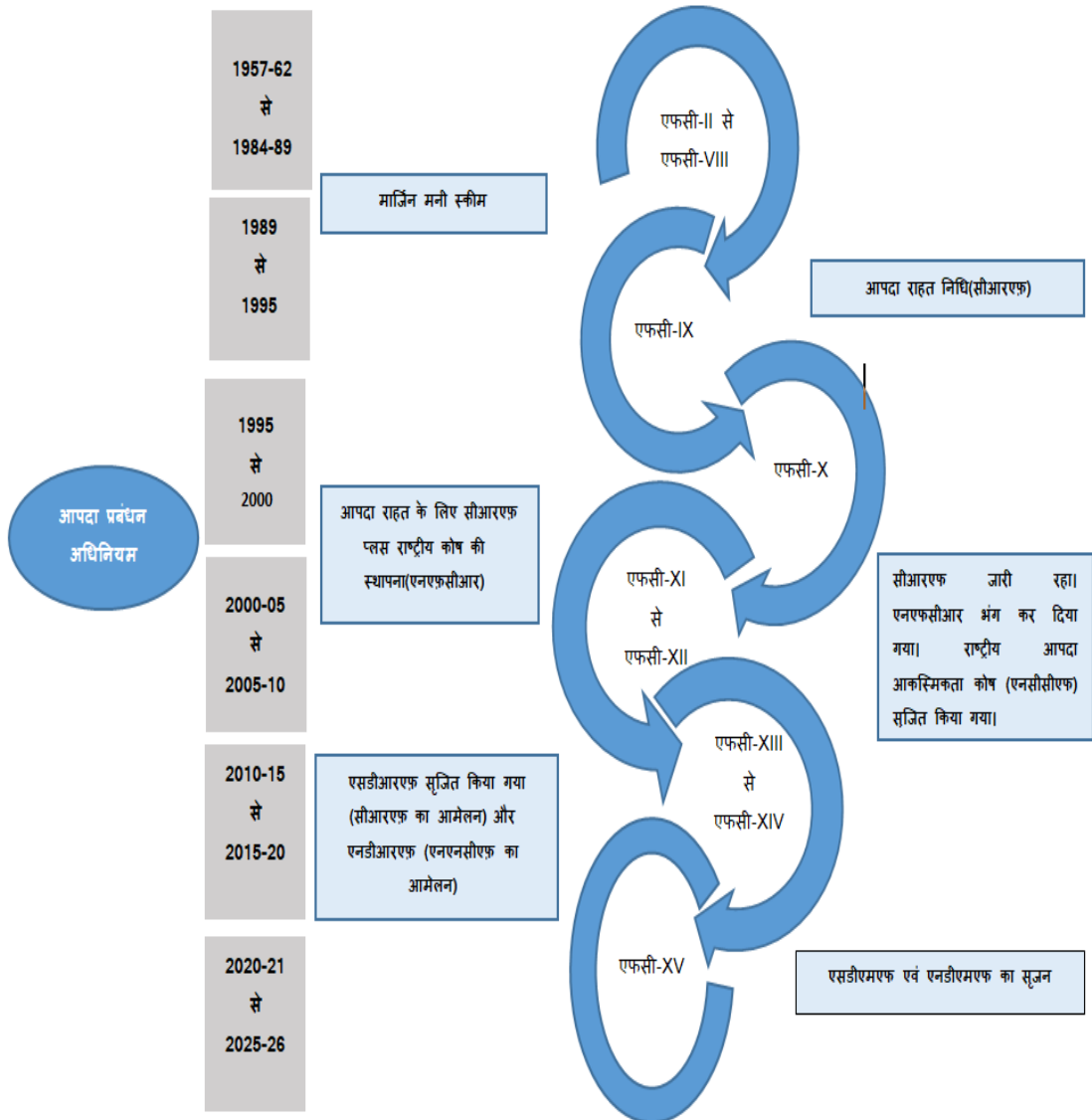
8.19 मंत्रालयों ने अपनी क्षेत्रक (सेक्टरल) चिंताओं को व्यक्त किया। कृषि मंत्रालय ने अनेक संकेतकों के आधार पर सूखे की घोषणा करने के लिए नए मानक लागू किए हैं, जिनका राज्यों द्वारा अनुसरण किया जाना चाहिए। कृषि मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया है कि किसानों को होने वाली क्षति को कम करने के लिए राज्यों द्वारा प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना (पीएमएफबीवाई) को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। गृह मंत्रालय ने यह सुझाव दिया है कि एसडीआरएफ आबंटनों में उल्लेखनीय वृद्धि की जानी चाहिए। उसने यह भी अनुरोध किया है कि राज्य एवं जिला स्तरों तथा राष्ट्रीय आपदा रिस्पॉंस फोर्सिस के स्तर पर आपदा अभिशासन को मजबूत बनाने एवं सहायता देने के लिए वित्तीय सहायता दी जानी चाहिए। वित्त मंत्रालय ने यह सुझाव दिया कि आयोग को एसडीआरएफ कॉर्पस के आकार का निर्धारण करने के समय पर प्रत्येक राज्य की जनसंख्या, उसके क्षेत्रफल, राजकोषीय व्यवस्था तथा भेद्यनीयता के आकार पर विचार करना चाहिए और आपदा तैयारी संबंधी उपाय करने के लिए अलग से भी आबंटन किए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त वित्त मंत्रालय ने एनडीएमएफ की स्थापना एवं उसके लिए अलग से आबंटन निर्धारण की अनुशंसा की है। रक्षा मंत्रालय ने वित्तपोषण आपदा राहत की कार्यविधियों की समीक्षा करने का अनुरोध किया है ताकि आपदा राहत कार्य के लिए रक्षा बलों को भविष्य में प्रतिपूर्तियां एक तय समय-सीमा में प्राप्त हो सकें।

8.20 ये प्राथमिकताएं और विचार आपदाओं से निपटने में वास्तविक अनुभवों के आधार पर हैं। ये प्राथमिकताएं एवं विचार आपदाओं से स्पष्ट रूप से निपटने में तथा वर्तमान प्रणाली में सुधार लाने में हम पर एक महत्वपूर्ण जिम्मेदारी सौंपते हैं। ऐसा करने में, हमें आपदा जोखिम वित्तपोषण प्रणाली जिसकी उत्पत्ति पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के विवेक से हुई है के संदर्भ में अपनी अनुशंसाएं देनी होंगी। हमें वर्तमान प्रणाली में इस प्रकार सुधार लाने की जरूरत है जो राजकोषीय रूप से संधारणीय हो, राज्य एवं स्थानीय सरकारों को सशक्त करती हो तथा अंतर्राष्ट्रीय रीतियों के आधार पर नवप्रवर्तन करते हुए हमारी प्रणाली की शक्ति को कायम रखती हो। संक्षेप में, ये सुधार एवं नवप्रवर्तन परिवर्तन के साथ निरंतरता का प्रतिनिधित्व करते हैं। आयोग द्वारा एनडीएमए और इस क्षेत्र में अन्य विशेषज्ञों के साथ विस्तृत चर्चाओं के दौरान एनडीएमए के साथ हमारा सहयोग आपदा प्रबंधन में उन विशेषीकृत संस्थाओं की उत्पत्ति का एक महत्वपूर्ण सूचक है, जिनके पास सुधारों और नवप्रवर्तनों को अपने तर्कसंगत निष्कर्ष तक ले जाने में अपेक्षित विशेषज्ञता और संसाधन हैं।

आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव

8.21 विगत छह दशकों के दौरान भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव, जो उत्तरोत्तर वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अनुरूप है, को चित्र 8.1 में मानचित्रित किया गया है। विगत वित्त आयोगों:द्वितीय वित्त आयोग(1957-62) से चौदहवें वित्त आयोग तक की आपदा प्रबंधन से संबंधित अनुशंसाओं के विभिन्न पहलूओं के संक्षिप्त रूप को चित्र 8.1 में दर्शाया गया है।

चित्र-8.1: भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव



आपदा जोखिम वित्तपोषण की मुख्य विशेषताएं

8.22 भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण की कार्यप्रणाली आपदा प्रबंधन के संबंध में जिम्मेदारी के वर्गीकरण को परिलक्षित करती है। विभिन्न आपदाओं, बचाव कार्य का संचालन करने, लोगों को बाहर निकालना और उन्हें राहत पहुंचाने तथा लोगों को सहायता उपलब्ध कराने की जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है। आपदा घटित होने के बाद, उससे उबरने और पुनर्निर्माण की जिम्मेदारी भी मुख्य रूप से राज्य सरकारों की है। संघ सरकार, राज्य सरकारों के अनुरोध पर सशस्त्र बलों और राष्ट्रीय आपदा रिस्पॉस फोर्सिस को तैनात कर उन्हें आपदा से निपटने में अतिरिक्त सहायता देती है। संघ सरकार और उसकी एजेंसियां जब कभी आवश्यक हो वित्तीय एवं तकनीकी सहायता उपलब्ध कराती हैं।

8.23 परिणामस्वरूप, आपदा प्रबंधन पर राज्य सरकारें अधिकतर व्यय करती हैं। इन व्ययों की पूर्ति वर्तमान में एसडीआरएफ के माध्यम से की जाती है। जब राज्यों के अपने एसडीआरएफ संसाधन समाप्त (Exhaust) हो जाते हैं, तब वे संघ सरकार को ज्ञापन प्रस्तुत कर एनडीआरएफ के माध्यम से वित्तीय सहायता का अनुरोध कर सकते हैं। एनडीआरएफ, जिसकी स्थापना संघ स्तर पर की गई है, निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य निधियों को संवर्धित करता है और उन्हें सुदृढ़ बनाता है। भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण की यह एक प्रमुख विशेषता रही है जिसके द्वारा राज्यों को पूर्वानुमेय के आधार पर आपदा प्रबंधन हेतु सहायता दी जाती है। इन आबंटनों के सामान्य प्रभाव व परिणाम को पूर्वचेतावनी और राष्ट्रव्यापी रूप से बेहतर तैयारी के जरिए देखा जा सकता है जिसके परिणामस्वरूप विगत वर्षों के दौरान मानव मृत्युदर में गिरावट आई है। तथापि, जैसा कि आपदा जोखिम बढ़ गया है, आपदा प्रकोप तथा आर्थिक प्रभाव दोनों के आधार पर, वर्तमान आपदा जोखिम वित्तपोषण व्यवस्थाएं, स्रोत और अनुप्रयोग दोनों के आधार पर अपर्याप्त हैं।

आपदाओं पर समेकित व्यय

8.24 अट्टाईस राज्यों में आपदा रिस्पॉस और राहत पर कुल व्यय 2011 से 2019 की अवधि के दौरान 1,66,702 करोड़ रुपए रहा है (तालिका 8.1)। 2015 में सहायता राशि में बढ़ोत्तरी हेतु मानकों में किए गए संशोधन के कारण 2015-16 से वार्षिक व्यय में अत्यधिक वृद्धि हुई है।

तालिका 8.1: आपदाओं पर 28 राज्यों का समेकित व्यय

(करोड़ रु.)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
आपदाओं पर राज्यों का समेकित व्यय*	14008	11425	16923	18416	32952	27727	15803	29448

*मुख्य शीर्ष 2245 + लोक लेखा से प्रत्यक्ष रूप से खर्च किया गया व्यय

स्रोत: वित्त लेखा, सीएजी

8.25 यह देखा गया है कि एसडीआरआफ और एनडीआरएफ के तहत सहायता के अलावा, राज्य सरकारें अपने बजटीय संसाधनों से रिस्पोस एवं सहायता के लिए धन आबंटित कर रही हैं, जो इस तथ्य को दर्शाती है कि वह पूर्णतः इन निधियों पर निर्भर नहीं हैं। विगत में, राज्य सरकारों ने बड़े रिकवरी एवं पुनर्निर्माण परियोजनाओं के लिए विश्व बैंक से ऋण लिया है।

आपदा जोखिम वित्तपोषण के लिए सैद्धांतिक रूपरेखा

8.26 इन व्ययों को दो तरीकों से देखा जाना है: पहला, यह कि वे लोक व्ययों को किस प्रकार प्रभावित करते हैं और दूसरा यह कि क्या वे जनमानस को अपना जोखिम एवं भेद्यनीयता कम करने में सहायता करते हैं। तथापि, साथ ही यह भी अभिस्वीकृत किए जाने का समय है कि उक्त प्रकार के भारी व्यय के अंतर्गत गरीबी और आपदा जोखिम पर भी विचार किया जाना चाहिए, क्योंकि इन दोनों में निकटतम संबंध है।

8.27 लोक वित्त में, आपदाओं को राज्य की आकस्मिक देयता के रूप में देखा जाता है। आकस्मिक देयताओं का आशय बाध्यताओं (सरकार) से है जो तब देय होती हैं जब कोई संभावित, किंतु अनिश्चित भावी घटना उत्पन्न हो। एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के माध्यम से किए गए आबंटनों से सरकारों को अपनी आकस्मिक देयताओं को पूरा करने में सहायता मिलती है। तथापि, आकस्मिक देयताओं को पूरा करने हेतु वर्तमान दृष्टिकोण में दो खामियां हैं। पहला, उसका उद्देश्य आकस्मिक देयताओं को पूरा करना है, न कि उन्हें कम करना। आकस्मिक देयताओं को कम करने हेतु सरकारों को जोखिम एक्सपोजर का आकलन करने तथा उपयुक्त कदम उठाते हुए निवेश करना चाहिए। दूसरा, एसडीआरएफ एवं एनडीआरएफ, जो समर्पित रिजर्व कोषों के रूप में कार्य करते हैं, वर्तमान में आकस्मिक देयताओं की पूर्ति करने के लिए एकमात्र वित्तीय तंत्र हैं। जोखिम एक्सपोजर अधिक होने पर

आकस्मिक देयताएं भारी मात्रा में बढ़ सकती हैं, उस दशा में इन देयताओं को पूरा करने के लिए बहु लिखत और वित्तपोषण विंडो प्रारंभ किए जाने की आवश्यकता होती है।

8.28 सामुदायिक एवं परिवारिक स्तर पर, लोगों के लिए संसाधनों के हस्तांतरण के साधन के रूप में आपदा निधियों पर भी विचार किए जाने की आवश्यकता है। जब लोगों के पास नकदी की सुलभता होने पर, वे अपने कल्याण संबंधी क्षति का समाधान करने के लिए विभिन्न उपाय करते हैं। वे आपदाओं से निपटने में संगत रणनीतियां लागू करते हैं और तत्पश्चात संसाधनों के उपलब्ध होने की दशा में वे उसके प्रभाव से उबरकर अपनी आजीविकाएं शुरू करने का प्रयास करते हैं। चूंकि आर्थिक सहायता सामान्यतः कम होने के कारण आपदाओं से निपटना ही आर्थिक सहायता का प्राथमिक उद्देश्य रहता है।

8.29 यदि लोगों को आपदाओं से बेहतर संरक्षण की आवश्यकता है, उन्हें परिसंपत्तियां निर्मित एवं अधिग्रहित करनी चाहिए। इन परिसंपत्तियों में घर या आजीविका स्रोत या सामुदायिक परिसंपत्तियां जिसमें सड़कें, ड्रेनेज (जल निकासी) और स्वास्थ्य केंद्र शामिल हो सकती हैं। लोगों के पास परिसंपत्तियां होने से, उनमें अपने समृद्ध होनेका भाव पैदा होता है। दूसरा, परिसंपत्तियां अनियमितताओं तथा आपदाओं से संबद्ध हानियों से बचाव हेतु रक्षा कवच के रूप में कार्य भी करती हैं। जिन परिवारों के पास अधिक परिसंपत्तियां होती हैं, उन्हें किसी आपदा के पश्चात अपने उत्थान की हानि कम होने की आशंका होती है। अतः, आपदा उपरांत सहायता से न केवल लोगों को उससे हुए नुकसान को यथासंभव कम करने हेतु मदद मिलनी चाहिए, बल्कि लोगों को उसके प्रभाव से उबरने में तथा जोखिम एवं भेद्यनीयता कम करने में भी सहायता मिलनी चाहिए।

8.30 इन दो व्यापक सैद्धांतिक दृष्टिकोणों ने हमें विचार-विमर्शों का मार्गदर्शन प्रदान किए जाने के साथ हमें अपनी अनुशासनात्मक और भी अधिक दूरगामी सोच के साथ करने में सहायता प्रदान की है। हम ऐसी परिकल्पना करते हैं कि संघ सरकार और राज्य सरकारों के पास आपदाओं से निपटने हेतु न केवल पर्याप्त निधियां उपलब्ध हों, बल्कि इन निधियों को एक ऐसे फ्रेमवर्क को प्रश्रय देने के लिए पर्याप्त रूप से विविधीकृत किया जाना चाहिए, जिसमें आपदा प्रबंधन के सभी पहलू शामिल किए जा सकें। प्राकृतिक खतरों से उत्पन्न जोखिम बढ़ गए हैं और उनके लिए वर्तमान रिस्पोंस (जो केवल रिस्पोंस और राहत पर केंद्रित रहता है) की तुलना में और अधिक व्यापक एवं संतुलित रिस्पोंस की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, उक्त पैमाने पर संसाधनों के हस्तांतरण का ऐसे परिवारों और समुदायों (विशेषकर गरीब वर्ग के लोगों, जो जोखिमों से ज्यादा प्रभावित होते हैं) को दी जाने वाली सहायता में स्पष्टतः उल्लेखनीय प्रभाव दिखना चाहिए।

पंद्रहवें वित्त आयोग के मार्गदर्शी सिद्धांत

8.31 राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय दोनों की विद्यमान रीतियों की समीक्षा के आधार पर, हमने निम्नलिखित चार सिद्धांतों का अनुसरण किया है।

8.32 पहला, संघीय प्रणाली (चाहे वह संघ हो या संघीय सरकार हो) आपदा सहायता उपलब्ध कराते हैं। तथापि सभी देशों में आपदा प्रबंधन की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है। चाहे संयुक्त राज्य अमेरिका हो, कनाडा हो या आस्ट्रेलिया हो, संघीय सरकारें आपदा की घोषणा के आधार पर सहायता उपलब्ध कराती हैं। भारत में भी, संघ सरकार की राज्यों को एनडीआरएफ, एसडीआरएफ या अन्य हस्तांतरण के माध्यम से राज्यों को सहायता प्रदान करने की जिम्मेदारी है। एसडीआरएफ एक सुस्थापित तंत्र है, जिसे आपदा प्रबंधन अधिनियमके विधिक उपबंधों द्वारा अधिदेशित किया गया है। एसडीआरएफ की वर्षों पहले स्थापना, उसका विधिक दर्जा और प्रचालनीय उपयोगिता के कारण, उसे आपदा प्रबंधन के लिए राज्य संसाधनों के मुख्य साधन के रूप में जारी रखा जाना चाहिए।

8.33 दूसरा, आपदा प्रबंधन चक्र के अंतर्गत अनेक कार्य आते हैं, जैसे निवारण, तैयारी, रिस्पोंस, प्रशमन, रिकवरी और पुनर्निर्माण। अपनी शुरुआती अवधि में, आपदा प्रबंधन प्रणाली रिस्पोंस पर ज्यादा ध्यान केंद्रित करती है। तथापि, जैसे-जैसे वह विकसित होती है, वह अन्य आपदा प्रबंधन कार्यों को भी निष्पादित करने के पक्ष में तैयार रहती है। इसलिए आयोग ने न केवल आपदा प्रबंधन के विस्तार क्षेत्र को स्वीकार किया। अपितु आपदा प्रबंधन अधिनियम में शामिल किए गए राहत और प्रशमन प्रावधानों के तहत किए गए कार्यों के लिए वित्तीय आबंटन निर्धारित किए हैं। 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में राज्य स्तर पर राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष (एनडीआरएमएफ) और राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन कोष (एसडीआरएमएफ) के गठन की अनुशंसा की थी।

8.34 तीसरा, राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक शुल्क (एनसीसीडी) के बड़े हिस्से के माल एवं सेवाकर (जीएसटी) में समाविष्ट हो जाने और एसडीएमएफ और एनडीएमएफ के गठन के बाद, राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए संघ के वित्तों की उपलब्धता में काफी कमी आई है। चौदहवें वित्त आयोग ने सभी राज्यों के लिए 90:10 के अनुपात में संघ और राज्यों द्वारा एसडीआरएफ के वित्त पोषण पैटर्न में बदलाव की अनुशंसा की थी। केंद्र सरकार ने चौदहवें वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा को संशोधन के साथ स्वीकार कर लिया था कि एसडीआरएफ में राज्यों का योगदान पहले की तरह जारी रहेगा; और एक बार जीएसटी लागू होने के बाद आपदा राहत पर चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसा को पूरी तरह से लागू किया जाएगा। जुलाई, 2017 से लागू जीएसटी में स्थायित्व न आने के कारण स्थिर नहीं हुआ है, केंद्र सरकार ने निर्णय लिया कि चौदहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान

एसडीआरएफ में उसकी हिस्सेदारी उसी अनुपात में रहेगी जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि में था। तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित साझाकरण व्यवस्था, सभी राज्यों (पूर्वोत्तर और हिमालयी (एनईएच) राज्यों को छोड़कर जो दस प्रतिशत का योगदान देंगे) द्वारा 25 प्रतिशत का योगदान जारी रहेगा। आयोग वर्तमान व्यवस्था को बनाए रखना उचित मानता है।

8.35 चौथा, जैसे-जैसे आपदा प्रबंधन प्रणाली परिपक्व होती है, आपदा प्रबंधन के लिए वित्तीय सेवाओं और लिखतों को विविधीकृत करने की आवश्यकता है। लोक निधियां राज्यों को पूर्वानुमेय आधारित प्रश्रय उपलब्ध कराने में अपनी बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाने में मदद करती हैं। तथापि, कभी-कभी ये निधियां पर्याप्त नहीं होती हैं। हमारे लिए वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की महत्ता तथा जोखिम प्रबंधन में बाजार में उपलब्ध साधनों की भूमिका को मान्यता प्रदानकरना जरूरी है।

8.36 इन सिद्धांतों से प्रेरित होकर, हमने आपदा जोखिम वित्तपोषण के सभी पहलुओं पर अनुशंसाएं की हैं। हमारी अनुशंसाओं का प्रथम संग्रह एसडीआरएफ एवं एनडीआरएफ के आकार और आबंटन से तथा आपदा प्रबंधन कार्यों के लिए वित्तपोषण विंडो से संबंधित है। उभरते जोखिमों और भेद्यनीयताओं से उत्पन्न कुछ चुनौतियों को अभिस्वीकृत करते हुए, हमने समग्र आबंटन के भीतर अलग से आबंटन निर्धारित करने की अनुशंसा की है।

8.37 अपनी अनुशंसाओं के अनुवर्तन के लिए हम प्रणालियों, दिशानिर्देशों और क्षमताओं को सुदृढ़ करने पर जोर देते हैं, क्योंकि इनकी आवश्यकता संघ और राज्य स्तरों पर योजना बनाने तथा आबंटित किए गए संसाधनों के उपयोग के लिए जरूरी है। हमें विश्वास है कि अभिशासन ढांचे (गवर्नेंस फ्रेमवर्क) में निवेश का कतिपय स्तर इस क्षेत्रक (सेक्टर) में बेहतर परिणाम और सफलता प्राप्त करने में काफी सहायक होगा।

8.38 अपनी अनुशंसाओं के अनुवर्तन के लिए हमने विचारों और नवप्रवर्तनों का एक संग्रह प्रस्तुत किया है जो जोखिम प्रबंधन के बाजार-आधारित उपलब्ध साधनों को बढ़ावा देता है और वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करता है। इन नवप्रवर्तनों को अपनाने और उनके कार्यान्वयन करने से पहले, उनका और अधिक वर्णन किया जाना तथा सम्यक तत्परता (ड्यु डिजिलेंस) आवश्यक है। तथापि, हम आशा करते हैं कि इन कार्यकलापों (इंटरवेंशन) का कार्यान्वयन करने का यह सही समय है ताकि आपदा जोखिम वित्तपोषण के स्रोतों का विविधीकरण किया जा सके और देश में आपदा जोखिम प्रबंधन ढांचे में सुधार लाया जा सके।

8.39 अपनी अनुशंसाओं को प्रस्तुत करने से पहले, हम दो मुद्दों का उल्लेख करना चाहेंगे, जिसमें आयोग ने अपने आपको शामिल न करने का निर्णय लिया है। विभिन्न राज्यों ने एसडीआरएफ/एनडीआरएफ के लिए सहायता के मानकों के संशोधन की वकालत की है, जो कि अब एसडीआरएफ/एनडीआरएफ में समाहित हो चुके हैं। तथापि उनका अनुरोध तर्कसंगत हो सकता है, लेकिन इस प्रकार का कार्य वित्त आयोग के कार्यक्षेत्र से परे है। इसमें गृह मंत्रालय को राज्यों के साथ परामर्श उपरांत सहायता के मानकों को आवधिक रूप से संशोधित करना चाहिए। हमने इस तथ्य पर ध्यान दिया है कि मानकों को आवधिक रूप से संशोधित किया जाता है, और यह रीति जारी रहनी चाहिए।

8.40 सहायता के वर्तमान मानक एसडीआरएफ के 10 प्रतिशत की अनुमति प्रदान करता है। जिनका उपयोग बिजली के गिरने तथा अन्य स्थानीय आपदाओं से प्रभावित लोगों को राहत सहायता उपलब्ध कराने के लिए किया जाता है। यदि राज्य, स्थानीय आपदाओं से बहुत ज्यादा प्रभावित हुए हैं तब उन्हें अपनी स्थिति को गृह मंत्रालय और एनडीएमए के ध्यान में लाना चाहिए और मानकों में छूट हेतु मांग करनी चाहिए।

राष्ट्रीय और राज्य आपदा प्रशमन कोष

8.41 विकास कार्यक्रमों में फ्लेक्सी-फंड की अवधारणा है, जो राज्य सरकारों को आपदा प्रशमन संबंधी कार्यों के कार्यान्वयन पर कार्यक्रम संसाधनों का 25 प्रतिशत व्यय करने की अनुमति देता है। तथापि, व्यावहारिक दृष्टि से, इन फ्लेक्सी-फंडों का उपयोग आपदा प्रशमन कार्यों के कार्यान्वयन पर नहीं किया गया है। 2016 में, उच्चतम न्यायालय ने संघ सरकार को आपदा प्रबंधन अधिनियम की धारा 47 के अनुसार एनडीएमएफ स्थापित करने का निदेश दिया था। लेकिन, एनडीएमएफ अभी तक गठित नहीं किया गया है। वित्त मंत्रालय और गृह मंत्रालय तथा एनडीएमए ने अपने ज्ञापनों में इस प्रकार के कोष को अविलंब स्थापित किए जाने का तर्क दिया है।

8.42 नीति और योजना संबंधी चर्चाओं में प्रशमन के बारे में स्पष्टता का अभाव है। प्रशमन का तात्पर्य है “किसी खतरनाक घटना के प्रतिकूल प्रभावों को कम या न्यून करना।” इनमें संरचनात्मक उपाय (बाढ़ रोकने हेतु बांधों और समुद्री दीवारों का निर्माण) तथा गैर-संरचनात्मक उपाय (भवन संहिताएं और भूमि उपयोग योजना विकसित करना) दोनों सम्मिलित हैं जिनका उद्देश्य जोखिमों को कम करना है।

8.43 आपदा प्रबंधन अधिनियम की धारा-2 (i) 'प्रशमन' को किसी संभावित आपदा स्थिति या आपदा के जोखिम, संघात या प्रभावों को कम करने के उद्देश्य के रूप में परिभाषित करता है। अतः, प्रशमन को तटीय दीवारों, बाढ़ को रोकने हेतु बांधों, आदि के निर्माण जैसे बड़े पैमाने के कार्यकलापों सहित सभी संबंधित उपायों के रूप में माना जा सकता है। लेकिन, ये बहुत ही संसाधन-सघन उपाय हैं जिन्हें नियमित विकास योजनाओं के माध्यम से किया जाना चाहिए, न कि प्रशमन कोष से। **इसलिए हमारा यह विचार है कि प्रशमन कोष का उपयोग स्थानीय स्तर पर एवं सामुदायिक आधारित कार्यकलापों के लिए किया जाना चाहिए जो जोखिमों को कम करते हैं और पर्यावरण-हितैषी बस्तियों एवं आजीविका रीतियों को बढ़ावा देते हैं।**

8.44 प्रशमन, जैसा कि इसे आम तौर पर जाना जाता है और आपदा प्रबंधन में इसे व्यवहार में लाया जाता है, जो जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता से घनिष्ठतम रूप में संबंधित है। विभिन्न कार्यकलापों, जैसे कि जल संसाधन प्रबंधन, वनरोपण और आजीविका विविधीकरण को आपदा प्रशमन तथा जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता दोनों में सहायता देने के रूप में माना जा सकता है। अतः, प्रशमन को जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता से संबद्ध करना तथा अनुकूलन उपायों को अपनाने से प्रशमन कोष का उपयोग करना वांछनीय होगा। इसके साथ-साथ, यह भी गौर किया जाना चाहिए कि 'प्रशमन' शब्द को जलवायु परिवर्तन नीति में भिन्न रूप से परिभाषित किया गया है, जहाँ इस शब्द का प्रयोग हरितगृह गैस उत्सर्जनों जो जलवायु परिवर्तन का स्रोत हैं, को कम करने के लिए किया गया है।

8.45 जलवायु परिवर्तन, अनियमित शहरीकरण और प्राकृतिक संसाधनों- भूमि, जल और वन का जरूरत से अधिक दोहन किए जाने से उत्पन्न जोखिमों के बढ़ते स्तरों को ध्यान में रखते हुए, स्थानीय स्तर पर जोखिमों और भेद्यनीयताओं के समाधान हेतु एक प्रशमन कोष स्थापित किए जाने का विचार अनिवार्य हो गया है। जैसा कि हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसा के अनुसार प्रशमन कोष स्थापित किया जाना आपदा प्रबंधन अधिनियम के उद्देश्यों के लिए सुसंगत होगा। ऐसा किया जाना अंतर्राष्ट्रीय रीतियों के अनुरूप भी होगा जो रिस्पोस के साथ प्रशमन में सहायता प्रदान करने पर बल देती हैं।

8.46 आयोग ने आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार राष्ट्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर प्रशमन कोष की आवश्यकता का संज्ञान लेते हुए इन स्तरों पर आबंटन का सुझाव दिया है। प्रशमन कोषों को आमतौर पर समुदाय आधारित स्थानीय पहलों के लिए छोटे अनुदान प्रदान करने चाहिए, जो एक दृष्टिकोण का अनुसरण करते हैं, जो कठोर उपायों के माध्यम से उन्हें नियंत्रित करने के बजाय लचीले उपायों के माध्यम से खतरों के साथ समायोजन को बढ़ावा देता है। अनुलग्नक

8.2 में प्रशमन कार्यकलापों की एक निदेशात्मक सूची प्रदान की गई है और गृह मंत्रालय एनडीएमए के परामर्श से प्रशमन कोष के दिशा-निर्देशों के भाग के रूप में प्रशमन कार्यकलापों की विस्तृत सूची जारी कर सकता है। एनडीएमए और एसडीएमए को अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार राष्ट्रीय और राज्य आपदा प्रशमन कोषों का पर्यवेक्षण करना चाहिए।

राज्यों के लिए आपदा जोखिम प्रबंधन कोषों का आकार और आबंटन

8.47 वित्त आयोग के समक्ष एक प्रमुख मुद्दा है एसडीआरएफ के आकार का निर्धारण और उसका अंतर-राज्य वितरण। यह राज्य सरकारों के लिए एक महत्वपूर्ण चिंता का विषय है क्योंकि वे एसडीआरएफ को आपदा प्रयोजन के लिए एक प्राथमिक कोष के रूप में मानते हैं। यद्यपि आपदा प्रबंधन अधिनियम में एसडीआरएफ के गठन का उल्लेख किया गया है, किंतु उसमें कोष के आकार या स्रोत का उल्लेख नहीं किया गया है। अतः, अपने विचारार्थ विषय में इसका निर्धारण करने की जिम्मेदारी वित्त आयोग को दी है। हमने अब राज्यों के लिए प्राथमिक कोष को राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन कोष (एसडीआरएमएफ) नाम दिए जाने का निर्णय लिया है, जिसमें एसडीआरएफ और एसडीएमएफ दोनों शामिल हैं।

8.48 उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने प्रत्येक राज्य के आपदा प्रबंधन के लिए निधियों के आबंटन का निर्धारण करने हेतु एक व्यय-आधारित दृष्टिकोण अपनाया है। तथापि, व्यय-आधारित आबंटन समृद्ध राज्यों को फायदा पहुंचाते हैं, जो संसाधनों का आबंटन कर उच्च व्यय दिखासकते हैं। यह उन्हें एक व्यापक आधार प्रदान करता है, जिससे भावी आबंटनों में और अधिक प्रतिशत वृद्धि नियत करता है। इसके विपरीत, न्यून प्रारंभिक आबंटन और न्यून व्यय करने वाले राज्यों के आबंटनों में कम वृद्धि होती है। इन राज्य समूहों के परस्पर आबंटनों में विचलन (डाइवर्जेंस) क्रमिक रूप से बढ़ेगा जिसके कारण एक अत्यधिक असम्मित स्थिति पैदा होगी।

8.49 कई राज्यों, जिन्होंने कम एसडीआरएफ आबंटन प्राप्त किए हैं, ने इस विषमता को उजागर किया है जो व्यय-आधारित विधि से उत्पन्न हुई है। यदि इस प्रकार का दृष्टिकोण जारी रहता है, तो इससे अंतर-राज्य आबंटन में विषमता और भी बढ़ जाएगी। उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने इस दृष्टिकोण की सीमाओं को अभिस्वीकार किया है और यह इंगित किया है कि वे ऐसी पद्धति को प्राथमिकता देंगे जो प्रत्येक राज्य की भेद्यनीयता एवं जोखिम को परिलक्षित करे। वस्तुतः, चौदहवें वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में यह अनुशांसा की है कि इस प्रकार का जोखिम एवं भेद्यनीयता मूल्यांकन पूरे देश के लिए

किया जाना चाहिए ताकि आबंटन की प्रक्रिया को प्रश्रय दिया जा सके। तथापि, राष्ट्रीय स्तर पर एक एकीकृत जोखिम एवं भेद्यनीयता मूल्यांकन का अभी तक अनुमोदन नहीं किया गया है।

8.50 इन चिंताओं को ध्यान में रखते हुए एक विस्तृत कार्यप्रणाली तैयार की गई जो आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों को इक्विटी और निष्पक्षता एवं आवश्यकता आधारित निधियों के आबंटन को बढ़ावा देती है। आयोग ने एसडीआरएमएफ के लिए राज्यवार आबंटन का निर्धारण करने के लिए कार्यप्रणाली का उपयोग उसी प्रकार से किया है जैसाकि उसने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में उपयोग किया था। यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि यह कार्यप्रणाली गृह मंत्रालय, एनडीएमए, नीति आयोग, राज्य सरकारों और यूएनडीपी जैसे मुख्य हितधारकों के साथ आयोग के विचार-विमर्श के साथ-साथ यूएनडीपी की आपदा जोखिम वित्तपोषण रिपोर्ट का परिणाम है।

8.51 व्यय-आधारित पद्धति के बदले नई पद्धति काफी समावेशी है, क्योंकि यह क्षमता (जैसा कि व्यय के माध्यम से परिलक्षित हुआ है), जोखिम एक्सपोजर (क्षेत्रफल और जनसंख्या) और खतरा एवं भेद्यनीयता (जोखिम सूचकांक) से संयोजन को दर्शाती है। प्रथम रिपोर्ट में नई कार्य प्रणालियों का विस्तृत विवरण का नया संदर्भ अनुलग्नक 8.3 में दिया गया है।

8.52 कोविड-19 महामारी के बीच अनिश्चितताओं के उच्च प्रभाव को देखते हुए लॉकडाउन की लंबी अवधि के बाद, आयोग को घरेलू अर्थव्यवस्था में अत्यधिक संकुचन की आशंका है। परिणामस्वरूप, कम से कम निकट अवधि में, कुल विभाज्य संसाधनों की उपलब्धता में काफी कमी होगी। दूसरे, हमारे द्वारा अनुशंसित प्रशमन निधि की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए राज्य स्तर पर 2019-20³ में 13,465 करोड़ रु की तुलना में उसे 2020-21 में बढ़ाकर 28,983 करोड़ रु करते हुए अनुदान हेतु कुल आबंटित राशि में पहले ही पर्याप्त वृद्धि की गई है। इस प्रकार, 2019-20 के बजट अनुमानों (बीई) की तुलना में 2020-21 में इस राशि के लिए संघ की हिस्सेदारी में 115 प्रतिशत की वृद्धि हुई। अतः आयोग का मत है कि 2021-22 के लिए एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन को 2020-21 के स्तर पर बनाए रखा जाए और उसके बाद 2022-23 से 2025-26 तक वार्षिक 5 प्रतिशत की वृद्धि का प्रावधान किया जाए।

8.53 हमारी पंचाट अवधि (2021-2026) के लिए राज्यों को आपदा प्रबंधन (एसडीआरएमएफ) के लिए कुल आबंटन 1,60,153 करोड़ रुपए है (तालिका 8.2)। हम अनुशंसा करते हैं कि एसडीआरएमएफ के लिए कुल राज्य आबंटन को एसडीआरएमएफ और

³ https://www.ndmindia.nic.in/images/gallery/Statewiseallocation_SDRF_2015-2020.pdf

एसडीएमएफ में विभाजित किया जाए, जो एक साथ आपदा प्रबंधन आवश्यकताओं के पूर्णचक्र-रिस्पोंस और राहत, रिकवरी और पुनर्निर्माण, तैयारी और क्षमता-निर्माण और प्रशमन की पूरा करते हैं।

तालिका 8.2: आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों को वार्षिक आबंटन

(करोड़ रु.)

वर्ष	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	Total
कुल (संघ और राज्यों की हिस्सेदारी)	22184	23294	24466	25688	26969	122601
विगत वर्ष की तुलना में प्रतिशत वृद्धि	6799	7137	7491	7864	8261	37552
कुल (संघ और राज्यों की हिस्सेदारी)	28983	30431	31957	33552	35230	160153
विगत वर्ष की तुलना में प्रतिशत वृद्धि	-	5	5	5	5	

8.54 एसडीआरएफ को कुल एसडीआरएमएफ का 80 प्रतिशत प्राप्त होगा, जबकि एसडीएमएफ को आबंटन का 20 प्रतिशत प्राप्त करेगा। एसडीआरएफ के 80 प्रतिशत आबंटन के भीतर तीन उप-आबंटन होंगे- रिस्पोंस एवं राहत (40 प्रतिशत), रिकवरी एवं पुनर्निर्माण (30 प्रतिशत) और तैयारी एवं क्षमता-निर्माण (10 प्रतिशत)। एसडीआरएफ और एसडीएमएफ की वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप से परिवर्तनीय नहीं है। तथापि एसडीआरएफ की तीन उप-विंडों के भीतर पुनः आबंटन का लचीलापन हो सकता है। तालिका 8.3 में यह दर्शाया गया है कि राज्यों के समग्र आबंटन को किस प्रकार एसडीएमएफ और एसडीआरएफ में तथा उसके बाद एसडीआरएफ के भीतर पुनः तीन उप-आबंटनों में विभाजित किया जाएगा।

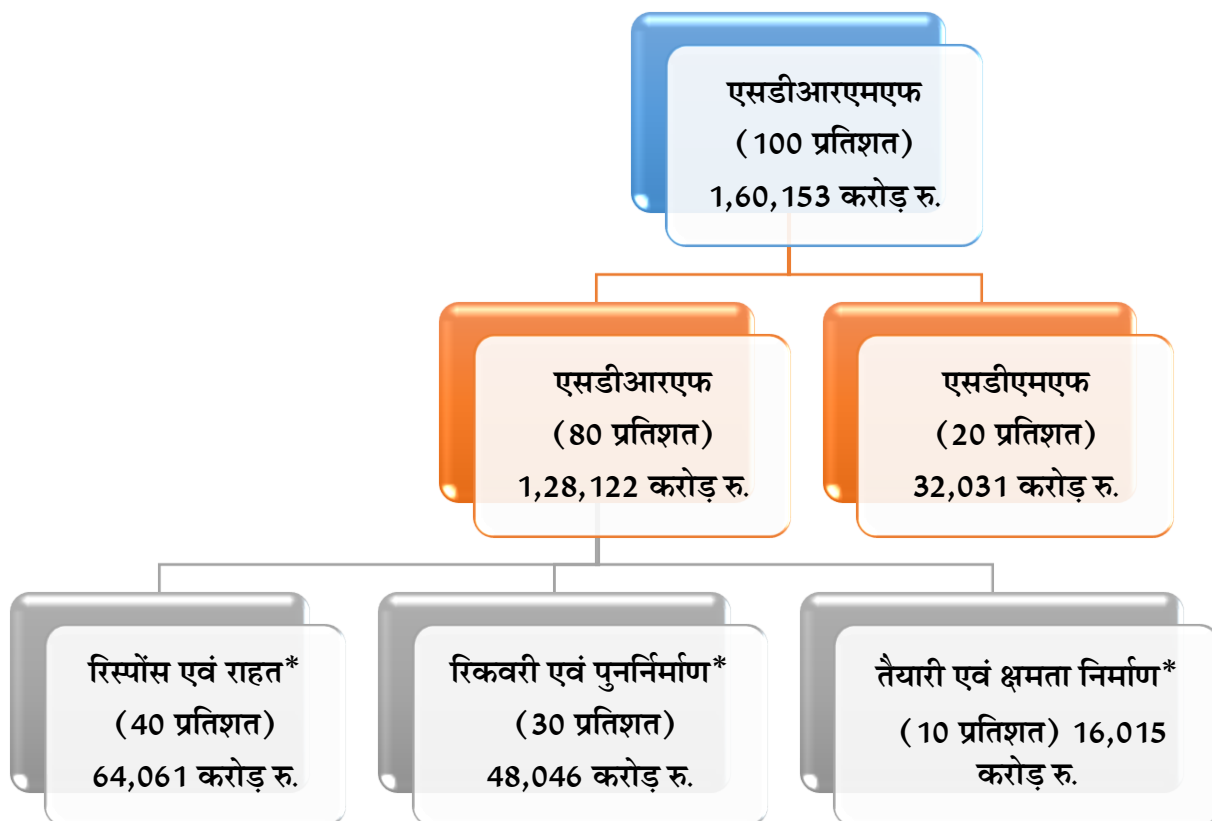
तालिका 8.3: समस्त राज्यों के आबंटन का वितरण

(करोड़ रु.)

निधियां (प्रतिशत वितरण)	राशि
एसडीएमएफ (20)	32031
एसडीआरएफ (80)	128122
<i>i)</i> रिस्योंस एवं राहत (40)	64061
<i>ii)</i> रिकवरी एवं पुनर्निर्माण (30)	48046
<i>iii)</i> तैयारी एवं क्षमता निर्माण (10)	16015
कुल (एसडीएमएफ+ एसडीआरएफ) (100)	160153

8.55 नई कार्य प्रणाली पर आधारित राज्यवार आबंटनों को अनुलग्नक 8.4 और 8.5 में दर्शाया गया है। आयोग द्वारा 2021-26 की अवधि के लिए अनुशंसित उप-श्रेणियों और एसडीआरएमएफ हेतु निधियों का विवरण चित्र 8.2 में दर्शाया गया है।

चित्र 8.2 एसडीआरएमएफ के लिए अलग से निर्धारित की गई निधियां



* उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन की अनुशंसा की जाती है।

राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष के लिए निधियों का आबंटन

8.56 एनडीआरएमएफ राष्ट्रीय आपदा रिजर्व का प्रतिनिधित्व करता है, जो एसडीआरएमएफ की अनुपूर्ति करता है। एनडीआरएमएफ को बजटीय प्रावधानों के माध्यम से एसडीआरएमएफ के साथ इस प्रकार संयोजित किए जाने की आवश्यकता है ताकि यह आपदा सहायता के मात्र मुख्य स्रोत बनने के बजाय, राज्यों को एसडीआरएमएफ आबंटनों की अनुपूर्ति कर उनकी सहायता की जा सके।

8.57 एनडीआरएमएफ के माध्यम से निधियों का निर्गमन (रिलीज) तेजी से बढ़ रहा है। बारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान, जिसे तब एनसीसीएफ के नाम से जाना जाता था, के माध्यम से कुल निर्गमन 10,938 करोड़ रुपए था। तेरहवें वित्त आयोगकी अवधि के दौरान, एनडीआरएमएफ के माध्यम

से कुल निर्गमन बढ़कर 17,559 करोड़ रुपए हो गई जो बारहवें वित्त आयोग की अवधि की तुलना में 61 प्रतिशत की वृद्धि है। चौदहवें वित्त आयोग की अवधि (2015-20) के दौरान यह उम्मीद की गई थी कि एनडीआरएफ आबंटन बढ़कर 57,146 करोड़ रुपए होगा, जो कि तेरहवें वित्त आयोग की अवधि की तुलना में 225 प्रतिशत अधिक होगा। चौदहवें वित्त आयोग के दौरान एनडीआरएफ के आबंटन का पूर्वानुमान उसकी अवधि के प्रथम तीन वर्षों के दौरान खर्च किए गए व्यय तथा उस अवधि के अंतिम दो वर्षों के लिए बजटीय व्यय के आधार पर किया गया था।

8.58 एनडीआरएफ का वित्तपोषण राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क (एनसीसीडी) से प्राप्त राशियों से किया जा रहा था। अधिकतर उत्पादों जिन पर एनसीसीडी लगाया जाता था, अब जीएसटी के तहत समावेशित कर दिया गया है। इस उप-कर को अब तंबाकू और कच्चे पेट्रोलियम जैसे कुछ ही उत्पादों पर लगाया जा रहा है। अतः, एनसीसीडी से प्राप्त आगम एनडीआरएफ का वित्तपोषण करने के लिए पर्याप्त नहीं होंगे। इसलिए, एनडीआरएफ, जिसमें एनडीआरएफ समावेशित कर दिया गया है, के लिए वार्षिक बजटीय प्रावधान करना आवश्यक है।

8.59 चूंकि एनडीआरएफ के प्रावधान को व्यय के साथ प्रत्यक्ष रूप से जोड़ा जाता है। आयोग ने एनडीआरएफ के आकार का आकलन करते समय अपनाई गई इसी विधि को ध्यान में रखते हुए 2021-22 से 2025-26 (तालिका 8.4) की अवधि के लिए एनडीआरएफ के लिए कुल 68,463 करोड़ रुपए के राष्ट्रीय आबंटन की अनुशंसा की है। दूसरे शब्दों में, पहले वर्ष (2021-22) के लिए एनडीआरएफ के आकार को 2020-21 के समान स्तर पर रखा गया है और इसके बाद शेष पंचाट अवधि के लिए 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि का प्रावधान किया गया है।

तालिका 8.4: आपदा प्रबंधन के लिए प्रस्तावित वार्षिक राष्ट्रीय आबंटन

(करोड़ रु.)

2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल
12390	13010	13660	14343	15060	68463

8.60 आपदा प्रबंधन अधिनियम राष्ट्रीय स्तर पर वित्तपोषण की दो विंडो का प्रावधान करता है, अर्थात् एनडीआरएफ और एनडीएमएफ। हमने अब यह प्रस्ताव किया है कि ये दोनों विंडों राष्ट्रीय स्तर, नामतः एनडीआरएफ पर नियत की गई समग्र राशि के तहत आएगी। इस प्रकार, एनडीआरएफ के लिए कुल आबंटन को एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के बीच 80:20 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए (तालिका 8.5)।

तालिका 8.5: कुल राष्ट्रीय आबंटन का वितरण

निधियां	राशि (करोड़ रु.)	प्रतिशत हिस्सेदारी
एनडीएमएफ	13693	20
एनडीआरएफ	54770	80
कुल (एनडीएमएफ+एनडीआरएफ)	68463	100

8.61 हम एसडीआरएफ की भांति, एनडीआरएफ कॉर्पस के भीतर तीन उप-आबंटनों: रिस्पोंस एवं राहत (40 प्रतिशत); रिकवरी एवं पुनर्निर्माण (30 प्रतिशत); और तैयारी एवं क्षमता-निर्माण (10 प्रतिशत) का भी सुझाव देते हैं। (तालिका 8.6)। यदि अपेक्षित हो तो गृह मंत्रालय आपदा प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करने की आवश्यकता का परीक्षण कर सकता है ताकि उक्त प्रकार की वित्तपोषण विंडो सृजित की जा सके। चूंकि एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के लिए वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप से परिवर्तनीय नहीं है, इसलिए एसडीआरएफ की भांति एनडीआरएफ की तीन उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन में लचीलापन हो सकता है, जो इस शर्त के अध्ययन है कि निर्धारित आबंटन इस उप-विंडो के लिए निर्धारित राशि के 10 प्रतिशत से अधिक न हो।

तालिका 8.6 : एनडीआरएफ के लिए विंडो

एनडीआरएफ के लिए विंडो	राशि (करोड़ रु.)	प्रतिशत हिस्सेदारी
रिस्पोंस एवं राहत	27385	40
रिकवरी एवं पुनर्निर्माण	20539	30
तैयारी एवं क्षमता निर्माण	6846	10
कुल एनडीआरएफ कॉर्पस	54770	80

8.62 यदि राज्यों का एनडीआरएफ का निर्गमन (रिलीज) कुल बजट प्रावधान से अधिक होता है, तब संघ सरकार संसाधनों के लिए अतिरिक्त प्रावधान कर सकती है। तथापि, अगले पांच वर्षों की अवधि के लिए एक बजट योजना एनडीआरएमएफ द्वारा राज्यों को और भी अधिक सुव्यवस्थित रूप से प्रश्रय देने में सहायता करेगी।

8.63 हम अनुशांसा करते हैं कि एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के माध्यम से समस्त केंद्रीय सहायता लागत-साझाकरण आधार पर होनी चाहिए। चूंकि राज्यों के लिए कुल आबंटनों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है, इसलिए जब राज्य भिन्न विंडो के माध्यम से केंद्रीय सहायता का अनुरोध करें तो ग्रेडेड आधार पर लागत-साझाकरण व्यवस्थाएं लागू की जा सकती हैं। राज्यों को

एनडीआरएफ और एनडीएमएफ से 250 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत का, 500 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत का और 500 करोड़ रुपए से अधिक की सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान देना चाहिए। इस प्रकार का लागत-साझाकरण उन अत्यधिक मांगों, जिन्हें प्रतिस्पर्धात्मक लोक लुभावनवाद पर विचार कर तैयार किया गया है, को हतोत्साहित करेगी। ग्रेडेड योगदान अंतर्राष्ट्रीय रीति को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए।

विविधीकृत वित्तपोषण विंडो

रिकवरी और पुनर्निर्माण सुविधा

8.64 वर्तमान में, राज्यों को प्रश्न देने हेतु रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए कोई भी वित्तपोषण विंडो नहीं है। राज्यों को सहायता के लिए संघ सरकार से अनुरोध करना पड़ता है। तथापि, एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के लिए दिशानिर्देश रिस्पोंस और राहत की दिशा में अभिमुख हैं, और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए प्रश्न न्यून है।

8.65 जब राज्यों को असाधारण गंभीर आपदाओं का सामना करना पड़ता है, तब अधिकांश राज्य संघ सरकार के अनुमोदन के साथ विश्व बैंक से ऋण लेते हैं। तथापि, इस प्रकार के ऋणों की प्राप्ति राज्यों के समग्र उधारों पर निर्भर करती है। इसके अलावा, राज्य उक्त आपदाओं के कारण हुई क्षति और हानि के वित्तपोषण के लिए बार-बार विश्व बैंक के पास नहीं जा सकते हैं।

8.66 विगत में, योजना आयोग और वित्त आयोग ने यह मत व्यक्त किया कि रिकवरी के लिए संसाधनों को विकास सहायता के माध्यम से आबंटित किया जाना चाहिए। असाधारण गंभीर आपदाओं की स्थिति में, संघ सरकार राज्यों को अतिरिक्त केंद्रीय आबंटन के माध्यम से रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए अपेक्षित संसाधनों का एक हिस्सा उपलब्ध कराती है। तथापि, योजनागत एवं योजनेतर व्यय के बीच विभेद समाप्ति के साथ, राज्यों को प्रश्न करने हेतु वर्तमान में कोई पद्धति नहीं है।

8.67 रिकवरी विकास कार्यकलापों को व्यावहारिक रूप से कार्यान्वित करने का अवसर प्रदान करती है, क्योंकि सरकारें और समुदाय रिकवरी सहायता को बुनियादी ढांचे और घरों के पुनर्निर्माण पर, आजीविकाओं को बहाल करने तथा बुनियादी सेवाओं में सुधार लाने पर खर्च करते हैं। वर्तमान में, आपदा प्रबंधन हेतु आबंटित किए गए संसाधनोंके रिस्पोंस और राहत पर केंद्रित रहने के कारण रिकवरी हेतु पर्याप्त संसाधन उपलब्ध नहीं हो पाते हैं। बिना रिकवरी के विकास गंभीर रूप से प्रभावित

होता है, जो गरीबी एवं पिछड़ेपन को बढ़ाता है। देश के उत्तर और पूर्वी भागों के अनेक राज्यों में जहां बाढ़ बार-बार आती है और उक्त राज्य अपेक्षित रिक्वरी के बिना विकास की दृष्टि से पीछे रह जाते हैं, जिसके फलस्वरूप क्षेत्रीय असंतुलनों में भारी वृद्धि होती है।

8.68 परिसंपत्तियों और आजीविकाओं के पुनर्निर्माण हेतु अत्यावश्यकताओं की स्पष्ट मूल्यांकन के आधार पर, हमने एसडीआरएफ और एनडीआरएफ दोनों के अंतर्गत एक रिक्वरी एवं पुनर्निर्माण सुविधा की स्थापना करने की अनुशंसा की है और यह सुझाव दिया है कि इन दोनों कोषों के पास उपलब्ध संसाधनों के 30 प्रतिशत को इस प्रयोजन हेतु अलग से निर्धारित किया जाए। जब रिक्वरी और पुनर्निर्माण के लिए संसाधनों का उपयोग किया जाता है, तब इनसे उन लोगों को दीर्घकालिक आधार पर सहायता मिलेगी जो आपदाओं से प्रभावित हुए हों।

8.69 रिक्वरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता का निर्धारण क्षति एवं हानि के आकलन के आधार पर किया जाना चाहिए। सरकारें रिक्वरी और पुनर्निर्माण की संपूर्ण लागत का भुगतान नहीं करती है, सहायता कुल लागत का कुछ प्रतिशत के बराबर हो सकती है। रिक्वरी और पुनर्निर्माण आमतौर पर एक बहुवर्षीय कार्यक्रम है, इसलिए किए गए व्ययों के बदले दी जाने वाली सहायता को वार्षिक आधार पर किए जाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, रिक्वरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता को संघ और राज्यों के बीच साझा किए जाने की आवश्यकता है। आवश्यकता मूल्यांकन, आंशिक आधार पर रिक्वरी सहायता, व्ययों के प्रतिकूल वार्षिक आधार पर जारी करता है और संघ तथा राज्यों के बीच लागत साझा करने जैसे फिल्टरों के माध्यम से रिक्वरी और पुनर्निर्माण को सतत राजकोषीय आधार पर आसानी से प्रबंध किया जा सकता है।

तैयारी और क्षमता-निर्माण अनुदान

8.70 राज्य सरकारों के पास आपदाओं से प्रभावकारी रूप से निपटने के लिए अनिवार्य आपदा तैयारी होनी चाहिए। उनकी संस्थाएं और सुविधाएं किसी स्थिति की अत्यावश्यकताओं की पूर्ति करने में पूर्ण रूप से समर्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था के साथ अच्छी तरह कार्य करना चाहिए। तेरहवें वित्त आयोग ने एसडीआरएफ के समग्र आकार से संबद्ध 525 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा कर, क्षमता-निर्माण आबंटन शुरु किया था।

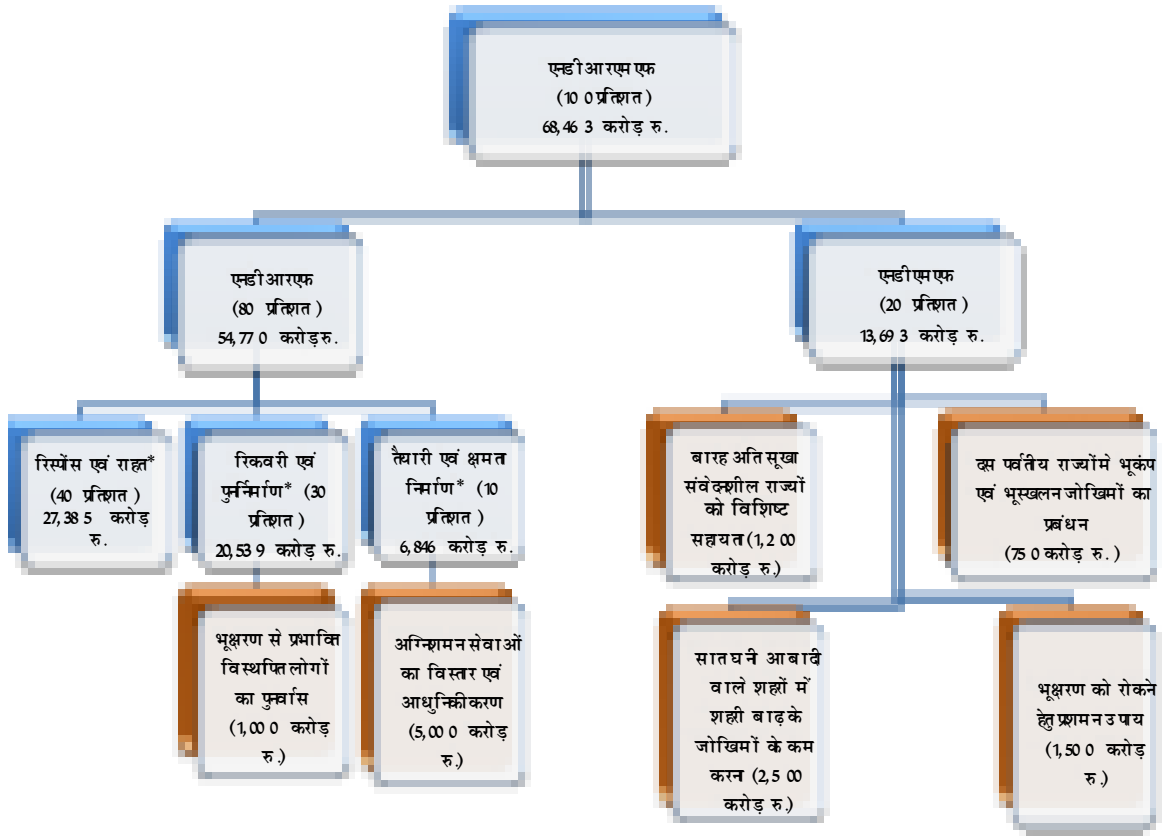
8.71 यह क्षमता-निर्माण अनुदान राज्यों के लिए उनकी तैयारी के स्तरों को विकसित करने हेतु उपयोगी साबित हुआ। विभिन्न राज्यों ने इन संसाधनों का उपयोग आपतकालीन उपकरण का क्रय करने तथा खोज एवं बचाव क्षमताओं में सुधार लाने के लिए किया। क्षमता-निर्माण अनुदानों की निरंतरता के पक्षधर होने के बावजूद, चौदहवें वित्त आयोग ने इसे अपनी अनुशंसाओं में शामिल नहीं किया और इस मुद्दे को संघ और राज्य सरकारों के निर्णय पर छोड़ दिया था।

8.72 एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के उपयोग के लिए सहायता दिशानिर्देशों और मानकों में तैयारी और क्षमता-निर्माण घटकों को शामिल किया गया था परिणामस्वरूप राज्य सरकारों को आपदा प्रभावित क्षेत्र में फंसे लोगों की खोज, बचाव एवं उनको वहां से सुरक्षित स्थान पर ले जाने और संचार उपकरण के क्रय के लिए उनके संसाधनों के 10 प्रतिशत, और क्षमता-निर्माण कार्यकलापों पर 5 प्रतिशत उपयोग करने की छूट दी गई। इसके बावजूद, एसडीआरएफ पर दावे की राशि इतनी अधिक थी कि राज्यों के पास उनकी खोज संबंधी कार्यों एवं बचाव टीमों को समर्थ बनाने में इन संसाधनों का उपयोग करने की अनुमति देने की गुंजाइश नहीं थी। इस प्रकार की व्यवस्था से यह सीख प्राप्त की गई कि इन संसाधनों का उपयोग क्षमता-निर्माण और क्रय के लिए तभी किया जा सकता है, जब इनके लिए संसाधनों को अलग से निर्धारित किया गया हो।

8.73 आपदा प्रबंधन प्रणाली के महत्वपूर्ण संस्थानिक, कार्यात्मक एवं प्रौद्योगिकीय घटकों को प्रश्रय देने हेतु, यह आवश्यक होगा कि तैयारी और क्षमता-निर्माण के लिए आबंटन अलग से निर्धारित किए जाएं। इस प्रकार का आबंटन कुल राज्य आबंटन का 10 प्रतिशत होना चाहिए और उसे एसडीआरएफ के भीतर एक उप-विंडो के माध्यम से प्राप्त किया जाना चाहिए। इन निधियों का उद्देश्य एसडीएमए, एसआईडीएम, प्रशिक्षण और क्षमता-निर्माण कार्यकलापों तथा आपातकाल रिस्पॉस सुविधाओं में प्रश्रय देना है। राज्य सरकारें इन संसाधनों का उपयोग कार्मिक प्रश्रय के लिए नहीं करेगी। यह अनुशंसा की जाती है कि तैयारी और क्षमता-निर्माण अनुदानों के लिए दिशानिर्देशों का एक अलग संग्रह विकसित किया जाए। एनडीआरएफ के भीतर तैयारी और क्षमता-निर्माण की एक समान विंडो उपलब्ध कराई जानी चाहिए, जिसका मुख्य रूप से उपयोग राष्ट्रीय एजेंसियों को प्रश्रय देने के लिए किया जाएगा।

8.74 आयोग द्वारा 2021-26 की अवधि के लिए एनडीआरएफ के लिए अनुशंसित श्रेणियों और अलग से निर्धारित की गई निधियों की स्कीम का विवरण चित्र 8.3 में दर्शाया गया है।

चित्र 8.3 एनडीआरएमएफ के लिए अलग से निर्धारित की गई निधियां



* उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन की अनुशंसा की जाती है जो इस शर्त के अधीन है, बशर्ते कि संबंधित उप-विंडो के तहत अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों की विधिवत पूर्ति की गई है।

8.75 हम छः प्रकार के निर्धारित आबंटनों की अनुशंसा करते हैं: एनडीआरएमएफ के तहत दो (अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण; भूमि कटाव से प्रभावित विस्थापित लोगों का पुनर्वास) और एनडीएमएफ के तहत चार (बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता; दस पर्वतीय राज्यों में भूकंप एवं भूस्खलन जोखिमों का प्रबंधन; सात सबसे अधिक घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ का प्रशमन; और भू-क्षरण रोकने हेतु प्रशमन उपाय)। इन प्राथमिकताओं को निम्न प्रकार सूचीबद्ध किया गया है।

अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण

8.76 अग्निशमन सेवाओं की भूमिका, विशेष रूप से शहरी क्षेत्रों में प्रथम प्रमुख उत्तरदाता (रेस्पाउंडर) है। वे अनेक प्रकार की सेवाएं उपलब्ध कराते हैं, जिनमें खोज एवं बचाव, घटना स्थल से लोगों की निकासी और तात्कालिक चिकित्सा सहायता शामिल है। महानगर और छोटे शहरों में आग लगने की घटनाओं में वृद्धि हुई है। राष्ट्रीय अपराध रिकार्ड ब्यूरो के आंकड़ों के अनुसार, 2010 और 2019 के बीच आग लग जाने की घटनाओं के कारण 1,85,383 लोगों की मृत्यु हुई है जो दर्शाता है कि उस दौरान प्रति दिन औसतन 56 लोगों की आग से मृत्यु हुई है।

8.77 देश में अग्निशमन सेवाओं का अभाव है और लोगों को उपयुक्त अग्नि सुरक्षा कवर प्रदान करने के लिए उनके पास पर्याप्त साधन नहीं हैं। एनडीएमए ने देश में अग्निशमन सेवाओं के अभाव की सीमा का आकलन किया है, जो इस प्रकार है: अग्निशमन केंद्र- 97.54 प्रतिशत; अग्निशमन एवं बचाव वाहन- 80.04 प्रतिशत; और अग्निशमन कार्मिक- 96.28 प्रतिशत। इन अभावों को दूर करने हेतु, एनडीएमए ने राज्यों को 7,000 करोड़ रुपये के अनुदानों का आबंटन करने की अनुशंसा की है। इस प्रकार का निवेश पूर्ण रूप से तर्कसंगत है जिससे लोगों के जीवन को समय पर बचाने में और प्रतिवर्ष बढ़ती आर्थिक हानियों को कम करने में सहायता मिलेगी। चूंकि इन संसाधनों को लागत-साझाकरण आधार पर उपलब्ध कराए जाने की आवश्यकता है, इसलिए आगामी पांच वर्षों में राज्य स्तर पर अग्निशमन सेवाओं को सशक्त बनाने के लिए हम 5,000 करोड़ रुपये के प्रावधान की अनुशंसा करते हैं। इन संसाधनों को एनडीआरएफ के तैयारी एवं क्षमता-निर्माण घटक के माध्यम से आबंटित किया जा सकता है। राज्यों को इन निधियों के लिए आवेदन की जरूरत है। इसके लिए उन्हें मांगी गई राशि के 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा। यह संसाधन वर्तमान कार्यक्रमों के लिए उपयुक्त शीर्ष (टॉप-अप) के रूप में अतिरिक्त सहायता प्रदान कर सकते हैं।

बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता

8.78 सूखा को एक धीमे जहर के रूप में माना जाता है जिसका प्रभाव धीरे-धीरे होता है और जिसके परिणामस्वरूप यह आसपास के क्षेत्रों को क्रमशः अपनी चपेट में लेता है। आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, महाराष्ट्र और राजस्थान जैसे अनेक राज्य बारबार सूखे की चपेट में आते हैं। ये राज्य कम वर्षा वाले क्षेत्रों (जहाँ सालाना 750 मिलीमीटर से भी कम वर्षा होती है) में स्थित हैं और ऐसा प्रतीत होता है कि लगातार वर्षों के दौरान अनपेक्षित व कम वर्षा से सूखे की तीव्रता बढ़ जाती है। यही

नहींमध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश जैसे राज्य, जहाँ वार्षिक वर्षा 750 और 1125 मिलीमीटर के बीच होती है, को भी सूखे का सामना करना पड़ता है। इन राज्यों में छोटे एवं सीमांत किसान, जो अधिकतर वर्षासिंचित खेती करते हैं, सूखे से गंभीर रूप से प्रभावित होते हैं।

8.79 लगातार सूखा पड़ने, व्यापक कृषि संकट और सूखा राहत पर बड़े पैमाने पर व्यय को ध्यान में रखते हुए, यह महत्वपूर्ण होगा कि राज्य स्तर पर एक दीर्घकालिक सूखा प्रबंधन कार्यप्रणाली स्थापित की जाए। यद्यपि, संघ और राज्य सरकारों ने सूखे के प्रभाव के प्रशमन हेतु विभिन्न योजनाएं बनाई हैं, लेकिन ये कार्यकलाप धरातल पर एक साथ कारगर साबित नहीं हो पाई हैं। तथापि, विभिन्न एजेंसियों द्वारा इन योजनाओं को कार्यान्वित किया गया है, मगर इन योजनाओं का स्थानीय स्तर पर सीमित प्रभाव रहा है।

8.80 लगातार सूखा पड़ने से उत्पन्न चुनौतियों से निपटने हेतु राज्यों द्वारा दीर्घकालिक सूखा प्रशमन योजनाएं विकसित किए जाने की आवश्यकता है। इन योजनाओं में क्षेत्र-विशिष्ट कृषि प्रणालियां, सतही एवं भूमिजल प्रबंधन में सुधार, जल उपयोग दक्षता का संवर्धन, कृषि-वानिकी योजनाएं और सौर ऊर्जा संस्थापन शामिल की जानी चाहिए। प्रत्येक सूखा-प्रभावित जिले को इन कार्यकलापों के अभिसरण (कनवर्जस) व तालमेल के बारे में योजना बनानी चाहिए और दीर्घकालिक आधार पर उनकी निगरानी करनी चाहिए।

8.81 जिला-स्तरीय सूखा प्रशमन योजनाओं हेतु, हम प्रत्येक बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों के लिए पांच वर्षों की अवधि हेतु 100 करोड़रुपएके आबंटन की अनुशंसा करते हैं। ये राज्य हैं: आंध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना, और उत्तर प्रदेश (तालिका 8.7)। इसके लिए पंद्रहवें वित्त आयोग की पूर्ण पंचाट अवधि (2021-2026) के दौरान कुल 1,200 करोड़रुपए का आबंटन किया जाएगा। इस सहायता को प्रस्तावित एनडीएमएफ के माध्यम से उपलब्ध कराया जा सकता है।

तालिका 8.7 : सूखा प्रशमन के लिए सूखा-संवेदनशील राज्यों को आबंटन

(करोड़ रु.)

राज्य	कुल आबंटन
आंध्र प्रदेश	100
बिहार	100
गुजरात	100
झारखंड	100
कर्नाटक	100
मध्यप्रदेश	100
महाराष्ट्र	100
ओडिशा	100
राजस्थान	100
तमिलनाडु	100
तेलंगाना	100
उत्तर प्रदेश	100
कुल	1200

दस पर्वतीय राज्यों में भूकंपीय और भूस्खलन जोखिमों का प्रबंध

8.82 हिमालयी क्षेत्र न केवल विश्व में सबसे युवा पर्वत श्रृंखला है, बल्कि वे अति भूकंपीय सक्रिय क्षेत्रों में से एक है। भारतीय भूकंपीय मानचित्र में इस क्षेत्र को **IV** और **V** में वर्गीकृत किया है, जो कि भारत में सबसे अधिक भूकंपीय क्षेत्र है। हिमाचल प्रदेश, उत्तराखंड और उत्तर पूर्वी भारत के सभी राज्य इन दो भूकंपीय क्षेत्रों के अंतर्गत आते हैं।

8.83 इस क्षेत्र में भूकंपीय कार्यकलापों से भूस्खलन भी होता है और ये दोनों जोखिम एवं दूसरे से घनिष्ट रूप से जुड़े हुए हैं। भूस्खलन, क्षेत्र में भारी बरसात और बाढ़ से भी प्रारंभ होता है। संपूर्ण हिमालयी श्रृंखला में बार-बार भूस्खलन होता है, जिसके कारण अनेक लोगों की मृत्यु, विनाश और आर्थिक व्यवधान उत्पन्न होते हैं।

8.84 भूकंप और भूस्खलन संबंधी जोखिमों का समाधान करने हेतु यह महत्वपूर्ण है कि दो पर्वतीय राज्यों- हिमाचल प्रदेश, उत्तराखंड और पूर्वोत्तर में सभी आठ राज्य एक प्रशमन कार्यक्रम कार्यान्वित कर रहे हैं। पांच वर्ष की अवधि के दौरान कार्यान्वित प्रशमन कार्यक्रम इन राज्यों को तकनीकी क्षमताओं और संसाधनों को विकसित करने में भी मदद करेगा।

8.85 हिमालयी क्षेत्र में भूकंप और भूस्खलन जोखिम न्यूनीकरण के लिए हम आगामी पांच वर्षों के दौरान प्रस्तावित एनडीएमएफ से 750 करोड़ रुपए के आबंटन की अनुशंसा करते हैं। इसमें हिमाचल प्रदेश और उत्तराखंड प्रत्येक के लिए 50 करोड़ रुपए प्रति वर्ष की दर से 250 करोड़ रुपए और सभी पूर्वोत्तर राज्यों के लिए 250 करोड़ रुपए का आबंटन शामिल है (तालिका 8.8)। पूर्वोत्तर राज्यों के लिए आबंटन को बढ़ाया जा सकता है, यदि वे कार्यक्रम को कार्यान्वित करने तथा इन संसाधनों का उपयोग करने में सक्षम होते हैं।

तालिका 8.8: पर्वतीय राज्यों में भूकंप और भूस्खलन जोखिम प्रबंधन के लिए आबंटन

(करोड़ रु.)

राज्य	वार्षिक आबंटन	कुल आबंटन (2021-26)
हिमाचल प्रदेश	50	250
उत्तराखंड	50	250
सभी पूर्वोत्तर राज्य		250
कुल		750

सात घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करना

8.86 भारत में सभी प्रमुख शहर बाढ़ से बुरी तरह प्रभावित होते हैं। शहरी बाढ़ों की वारंवारता में वृद्धि हुई है, और कोई भी वर्ष ऐसा नहीं गुजरता है कि शहर का अधिकांश भाग या अन्य भाग जलमग्न नहीं होता। दिसंबर 2015 में, चेन्नई में भारी बाढ़ आई थी, जब एक ही दिन में वहां 340 मि.मी. वर्षा हुई। जुलाई 2018 में मुंबई में एक सप्ताह के भीतर 864.5 मि.मी. वर्षा हुई, जो कि जुलाई 2019 में पूरे माह के दौरान हुई वर्षा के लगभग बराबर है। मुंबई शहर में बाढ़ के कारण जुलाई 2019 में बीस से अधिक लोगों की मृत्यु हुई। इसके परिणामस्वरूप, इन दोनों शहरों में जीवन एवं आर्थिक कार्यकलाप बुरी तरह प्रभावित हुई।

8.87 यद्यपि राज्य सरकारों ने इन मुद्दों के समाधान की मांग की, किंतु इसके लिए एक ऐसे दृष्टिकोण की आवश्यकता है जो शहरी नियोजन, पारिस्थितिकीय संरक्षण और आपदा प्रबंधन को एक साथ लाता है। राज्य सरकारों को चाहिए कि वे कार्यकलापों के उस संग्रह को प्रश्रय दें जिसे एक साथ मिलकर कार्य कर रही विविध शहरी एजेंसियों द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। बाढ़ और उससे होने वाले भारी नुकसान के नियमित प्रभाव को ध्यान में रखते हुए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि सात शहरों (दिल्ली को छोड़कर), जहाँ पांच मिलियन से अधिक की आबादी के साथ महानगरीय क्षेत्र है,

में शहरी बाढ़ के समाधान के लिए एक लक्षित आबंटन किया जाए। ये शहर हैं: मुंबई, चेन्नई, कोलकाता, बेंगलुरु, हैदराबाद, अहमदाबाद और पुणे।

8.88 दिल्ली के लिए भी एक सदृश दृष्टिकोण और निधि आबंटन लागू किया गया है। तथापि दिल्ली एक संघ राज्य क्षेत्र (विधायिका सहित) है, इसलिए हमने उसके लिए अलग से आबंटन नहीं किया है। वित्त मंत्रालय, शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करने के लिए आयोग की पुरस्कार अवधि के लिए दिल्ली हेतु अपेक्षित निधि आबंटित करेगा।

8.89 हम अनुशंसा करते हैं कि प्रत्येक महानगर, मुंबई, चेन्नई और कोलकाता के लिए 100 करोड़ रुपए प्रति वर्ष का आबंटन किया जाए ताकि बाढ़ प्रबंधन (पूरे पांच वर्ष की अवधि के लिए 1,500 करोड़ रुपए) के लिए एकीकृत समाधान किया जा सके। अगली श्रेणी के शहरों- बेंगलुरु, हैदराबाद, अहमदाबाद और पुणे में शहरी बाढ़ (पूरे पांच वर्ष की अवधि के लिए 1,000 करोड़ रुपए) को रोकने के लिए 50 करोड़ रुपए प्रति वर्ष का आबंटन किया जाए। हमारी पंचाट अवधि के दौरान प्रस्तावित सहायता के आधार पर शहरी बाढ़ प्रबंधन के लिए कुल सहायता का आकलन 2,500 करोड़ रुपए किया गया है (तालिका 8.9)। इस राशि को प्रस्तावित एनडीएमएफ के माध्यम से आबंटित किया जा सकता है। इन आबंटनों को लागत-साझाकरण व्यवस्था के आधार पर आबंटित किया जाए जिसके लिए संबंधित शहरों को अपने संसाधनों के 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा।

तालिका 8.9 : शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करने हेतु शहरों के लिए आबंटन

(करोड़ रु.)

शहर	वार्षिक आबंटन	कुल आबंटन (2021-26)
मुंबई	100	500
चेन्नई	100	500
कोलकाता	100	500
बेंगलुरु	50	250
हैदराबाद	50	250
अहमदाबाद	50	250
पुणे	50	250
कुल	500	2,500

तटीय और नदी अपरदन

8.90 तटीय और नदी अपरदन के गंभीर प्रतिकूल सामाजिक-आर्थिक परिणाम हो सकते हैं। अंतरिक्ष अनुप्रयोग केंद्र (एसएसी), अहमदाबाद द्वारा केंद्रीय जल आयोग के सौजन्य से मई 2014 में कराए गए एक अध्ययन में यह उल्लेख किया गया है कि भारत के लगभग 45 समुद्र तट अपरदन का सामना कर रहे हैं। नदी कटाव का सबसे बड़ा उदाहरण असम में माजुली द्वीप है, जिसे विश्व का सबसे बड़ा नदी द्वीप माना जाता है। विगत दशकों के दौरान ब्रह्मपुत्र नदी अपरदन के कारण यह धीरे-धीरे सिकुड़ रहा है। उपग्रह से खींची गई तस्वीरों से यह पता चलता है कि इस द्वीप का भू-क्षेत्रफल 1971 में 1,256 वर्ग किलोमीटर से घटकर 2016 में मात्र 524.2 वर्ग किलोमीटर रह गया था, जिसका अर्थ है कि पिछले पैंतालिस वर्षों के दौरान इसने अपना आधा से ज्यादा क्षेत्रफल खो दिया है।

8.91 अपरदन से संबंधित हमने दो पहलुओं पर विचार किया है: अपरदन रोकने के लिए प्रशमन उपाय (एनडीएमएफ के तहत) और अपरदन के कारण विस्थापित हुए लोगों का पुनर्वासन (एनडीआरएफ के तहत)।

i) अपरदन को रोकने के लिए प्रशमन उपाय

8.92 तटीय अपरदन जो एक आवर्ती प्राकृतिक खतरा है जो सामान्यतः अपरदन के अभिवृद्धि (erosion-accretion) चक्र के अनुक्रम में उत्पन्न होता है। यह आशंका है कि जलवायु परिवर्तन के कारण समुद्र स्तर में पूर्वानुमानित वृद्धि के कारण समुद्र-तट (beach) के अपरदन की दर में वृद्धि के साथ-साथ तटवर्ती संपदाओं की हानि भी बढ़ेगी। इसके अलावा, हिमालयी नदियों से निकलने वाली बाढ़ से विशेषकर असम, बिहार, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल के लोगों को प्रत्येक वर्ष भारी क्षति होती है। ऐसी आपदाएं इन क्षेत्रों में आर्थिक कार्यकलापों के प्रोत्साहन को बाधित करते हैं और और निवासियों को बार-बार होने वाली क्षति और गरीबी के अपने चक्र से बाहर निकलना मुश्किल हो जाता है। नियमित रूप से नदी के अपरदन के कारण होने वाली वार्षिक बाढ़ आपदाओं को कम करने के लिए समुचित उपरी नदी बेसिन प्रबंधन के लिए प्रमुख पूंजीगत कार्यों की आवश्यकता होती है, जिसका कार्यान्वयन अवधि दस से पंद्रह वर्षों का होता है। इन्हें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के माध्यम से समायोजित नहीं किया जा सकता है। जिसके आधार पर, हम यह अनुशंसा हैं कि ऐसी परियोजनाओं को कार्यान्वयन के लिए राष्ट्रीय प्राथमिकता वाली परियोजना माना जाना चाहिए। केवल इस तरह की समग्र

परियोजनाएं बाढ़ के प्रशमन के लिए समुचित रूप से निवारण करने में मदद कर सकती हैं। अलग-अलग चरणों में बांधे गए नदी तटबंध वर्ष भर में ही बह जाते हैं।

8.93 अपरदन के जोखिम के प्रशमन व उसे कम करने के लिए, हम अपनी पंचाट अवधि के लिए प्रस्तावित एनडीएमएफ से 1,500 करोड़ रुपए के आबंटन की अनुशंसा करते हैं। भूमि कटाव को कम करने से संबंधित कार्य करने के लिए राज्यों को इन निधियों के लिए आवेदन करना होगा और एनडीएमए और/या गृह मंत्रालय इस प्रयोजनार्थ उपयुक्त मानक विकसित कर सकते हैं। यह आबंटन लागत-साझाकरण के आधार पर किए जाने चाहिए, जिसमें राज्यों की संसाधनों के 10 प्रतिशत का योगदान होगा।

ii) अपरदन से प्रभावित विस्थापित हुए लोगों का पुनर्वास

8.94 अपरदन के कारण लोगों का विस्थापन एक क्षेत्रीय विषय बन चुका है जिसमें असम, बिहार, ओडिशा और पश्चिम बंगाल राज्य शामिल हैं। पश्चिम बंगाल में सुंदरवन गर्म जलवायु वाला क्षेत्र है जहाँ बढ़ते समुद्री जल का खतरा होता है। तटवर्ती मछुआरों की आबादी सर्वाधिक कमजोर समुदायों में से एक है, समुद्री भूमि कटाव के परिणाम स्वरूप जीवन और संपत्ति का भारी नुकसान उठाना पड़ता है।

8.95 समस्या की भयावहता को देखते हुए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि संघ और राज्य दोनों सरकारें एक ऐसी नीति बनाएं जिससे तटीय और नदी अपरदन के कारण बड़े पैमाने पर विस्थापित हुए लोगों की समस्या से निपटा जा सके। ऐसे लोगों को वैकल्पिक बस्तियां उपलब्ध कराई जानी चाहिए और उन्हें सरकार से कुछ सहायता मिलनी चाहिए। इस नीति को कार्यान्वित करने के लिए हम विस्थापित लोगों के पुनर्वास के लिए राष्ट्रीय स्तर पर 1,000 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। इस नीति को कार्यान्वित करने हेतु, राज्य सरकारें प्रभावित लोगों के पुनर्वास के लिए सहायता हेतु अनुरोध कर सकती हैं। जिसके लिए सहायता एनडीआरएफ की रिकवरी और पुनर्वास विंडो से उपलब्ध कराए गए संसाधनों के माध्यम से सुनिश्चित की जानी चाहिए। तथापि, राज्य सरकारें इन संसाधनों का लाभ लागत-साझाकरण आधार पर प्राप्त कर सकती हैं, जिसके लिए उन्हें पुनर्वास की लागत के 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा। इस प्रकार के पुनर्स्थापन में उन लोगों के लिए सुरक्षित स्थानों को सुनिश्चित किया जाना चाहिए, जिनका पुनर्वास किया जा रहा है।

8.96 जोखिम से निपटने की महत्ता एवं आवश्यकता, तैयारियां, जोखिम प्रशमन और रिकवरी प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए, हम राष्ट्रीय स्तर पर इन मुद्दों के समाधान के

लिए एनडीआरएफ और एनडीएमएफ की विभिन्न विंडो से 11,950 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं (तालिका 8.10)। एनडीएमए को दिशानिर्देश तैयार कर और संकेतकों को सेट करके संसाधनों के आबंटन तथा उपयोग की निगरानी करनी चाहिए।

तालिका 8.10 : अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों का सार

(करोड़ रु.)

वित्तपोषण विंडो	अलग से आबंटन निर्धारित करने का प्रयोजन	कुल आबंटन (2021-26)
एनडीआरएफ (क्षमता निर्माण)	अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण	5000
एनडीआरएफ (रिकवरी और पुनर्निर्माण)	अपरदन से प्रभावित लोगों का पुनर्वास	1000
उप-योग (एनडीआरएफ के तहत)		6000*
एनडीएमएफ	सात घनी आबादी वाले शहरों में बाढ़ के जोखिम को कम करना	2500
एनडीएमएफ	बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशिष्ट सहायता	1200
एनडीएमएफ	दस पर्वतीय राज्यों में भूकंपीय और भूस्खलन जोखिमों का पबंध करना।	750
एनडीएमएफ	अपरदन को रोकने हेतु प्रशमन उपाय।	1500
उप-योग (एनडीएमएफके तहत)		5950**
कुल योग		11950

* इस 6,000 करोड़ रुपए की राशि को एनडीआरएफ के 54,770 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस में से अलग से निर्धारित किया जाएगा।

** इस 5,950 करोड़ रुपए की राशि को एनडीएमएफ के 13,693 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस में से अलग से निर्धारित किया जाएगा।

8.97 हमारा विचार है कि सभी अलग से निर्धारित आबंटन के उद्देश्यों को तब तक प्राप्त नहीं किया जा सकता है जब तक कि इन परियोजनाओं का कार्यान्वयन बिना किसी देरी के किया जाए, ताकि इसका लाभ जल्द से जल्द लक्षित समूह को मिल सके। इसलिए, एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के तहत आयोग द्वारा अनुशंसित ऐसी परियोजनाओं को इस तरह से स्वीकृत किया जाना चाहिए कि इन्हें आयोग की पंचाट अवधि के भीतर पूरा किया जा सके। आयोग का यह भी विचार है कि आयोग की पंचाट अवधि (2021-2026) से परे स्वीकृत परियोजनाएं हेतु अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों के लिए प्रतिबद्ध देयताओं को आगे नहीं बढ़ाया जाएगा।

जिला आपदा रिस्पोंस और प्रशमन निधियों की व्यवहार्यता

8.98 जिला-स्तरीय निधियों के मुद्दे पर अतीत में राज्य सरकारों के साथ विचार-विमर्श किया गया। राज्य सरकारों ने इस विचार को अपना समर्थन नहीं किया और यह सुझाव दिया कि एसडीआरएफ जिला स्तर की आवश्यकताओं को पूरा कर सकता है। इसी प्रकार, यदि एसडीएमएफ का गठन किया जाता है तो यह जिला स्तर पर प्रशमन आवश्यकताओं को पूरा करेगा।

8.99 इस संबंध में कई व्यावहारिक मुद्दे हैं जो जिला-स्तरीय निधियों के मामले में उभर कर आएंगे। पहला, यदि जिले में कोई आपदा घटित नहीं होती है, तो ये निधियां अव्ययित रह जाएंगी, जो पर्याप्त संसाधनों का अप्रभावकारी उपयोग होगा। दूसरा, राज्यों को राज्य के भीतर किसी विशेष जिले में या जिला समूहों में किसी आपदा के समय कार्रवाई करने हेतु जिलों में वितरित किए गए संसाधनों का संग्रह करने में कठिनाई होगी। तीसरा, राज्य स्तरीय निधियों और जिला स्तरीय निधियों का समान प्रयोजन हेतु उपयोग किए जाने के कारण उनकी अलग-अलग पहचान करना मुश्किल हो जाता है। अतः हमेशा ही एक प्रश्न बना रहेगा कि इन निधियों को जिला-स्तरीय निधियों को राज्य-स्तरीय निधियों से विभेदित कर किस प्रकार खर्च किया जाए।

8.100 हालांकि जिला-स्तरीय आपदा निधियों (कोषों) की स्थापना करना व्यावहारिक दृष्टि से उचित प्रतीत नहीं होता, इसलिए हम यह अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा जिलों को तैयारी और प्रशमन के लिए वार्षिक आधार पर संसाधन आबंटित किए जाने चाहिए। जिला प्रशासन को सशक्त बनाया जाना बहुत जरूरी है ताकि स्थानीय स्तर पर आपदा तैयारी में सुधार लाया जा सके। संसाधनों के हस्तांतरण के बिना, जिला प्रशासन और जिला, तालुका और नगरपालिका स्तरों पर स्थानीय सरकारों को तैयारी में प्रश्रय देने तथा कार्यान्वयन में बहुत कठिनाई होगी। राज्य सरकारों द्वारा राज्य स्तर पर समग्र निधियों का प्रबंधन कर रही है जो एक रीति है जिसमें बदलाव की आवश्यकता है।

8.101 राज्य सरकारों को स्वयं विकसित कार्यप्रणाली का अनुपालन करते हुए संसाधनों के आबंटन पर विचार करना चाहिए। उत्तरोत्तर आबंटनों में इन निधियों के तहत जिलों द्वारा खर्च किए गए व्यय को एक कारक के रूप में अपने द्वारा विकसित कार्यप्रणाली में शामिल करने पर राज्य सरकारें विचार कर सकती हैं।

आपदा संबंधी तैयारी और प्रबंधन के लिए पंचायती राज संस्थाओं का सशक्तिकरण

8.102 वर्तमान व्यवस्था में आपदा से निपटने की तैयारी, बचाव, राहत सहित पुनर्निर्माण से संबंधित सभी कार्यकलापों की संपूर्ण जिम्मेवारी सरकारी एजेंसियों की होने के कारण इनमें स्थानीय भागीदारी का पर्याप्त अभाव रहता है। इससे न केवल सरकारी तंत्र पर लोगों की निर्भरता बढ़ी है अपितु स्थानीय समुदायों की प्राकृतिक आपदाओं से निपटने की क्षमता भी कम हुई है। स्थानीय स्तर, विशेष रूप से ग्राम पंचायत के स्तर पर, आपदा से निपटने की तैयारी एवं प्रशमन योजना के अभाव के कारण आपदा प्रबंधन में अधिकाधिक समस्याओं का सामना करना पड़ता है।

8.103 बाढ़ या भूकंप जैसी आपदाओं की स्थिति में प्रभाव का आकलन और जरूरी औपचारिकता को पूरा करने में लगने वाले समय के कारण जिला आपदा रिस्पोंस बल (District Disaster Response Force), राज्य आपदा रिस्पोंस बल (State Disaster Response Force), राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस बल (National Disaster Response Force) को आपदा स्थल पर कार्यशील होने में समय लग जाता है। इस अंतराल के दौरान व्यापक क्षति हो जाती है और तब तक लोग अत्यधिक हानि और कठिनाई का सामना कर चुके होते हैं। इसके अलावा वर्ष के दौरान घटित होने वाली आपदाओं जैसे बाढ़, आकाशीय बिजली गिरना और यहां तक कि स्थानीय स्तर पर पड़ने वाले सूखे के समय राज्य या संघ सरकार अपनी जिम्मेदारियों का समय पर पर्याप्त रूप से निर्वहन नहीं कर पाती हैं। अतएव, पंचायत स्तर पर पर्याप्त क्षमता का निर्माण आवश्यक है। इस प्रकार, वर्तमान “टाप-डाउन” दृष्टिकोण को उपयुक्त रूप से सही किया जाना चाहिए और पंचायतों को सशक्त करते हुए इसे अधिक प्रभावकारी और सक्षम बनाया जाना चाहिए।

8.104 अतः आयोग, पंचायतों की भूमिका स्थानीय समुदाय (समाज के कमजोर वर्गों सहित) से निकटता तथा संस्थागत आधार पर लोगों की भागीदारी को सूचीबद्ध करने की उनकी क्षमता को ध्यान में रखते हुए, पंचायतों की भूमिका को महत्वपूर्ण और आवश्यक मानता है। उनकी भादीगारी आपदा, चाहे वह प्राकृतिक हो या मानव निर्मित, की स्थिति में बचाव और राहत कार्यों में आवश्यक कार्रवाई करने में उपयोगी सिद्ध हो सकती है और लोगों को उनके बारे में जागरूक करने में मदद करके बचाव और राहत कार्यों के लिए सरकार पर उनकी निर्भरता को कम कर सकती है।

8.105 वास्तव में, राहत और पुनर्वास के लिए पंचायतों को नोडल एजेंसी बनाने से बेहतर आयोजना, समन्वय और निगरानी में सुधार होगा। जिसके फलस्वरूप समग्र राहत एवं पुनर्वास कार्यकलाप बेहतर

तरीके से किए जा सकेंगे। पंचायती राज संस्थाएं, बचाव, प्रशमन, तैयारी, रेस्पॉन्स, जीर्णोद्धार, पुनर्वास एवं पुनर्निर्माण कार्यों सहित आपदा प्रबंधन के समस्त चरणों में एक सक्रिय भूमिका निभा सकती हैं।

8.106 आयोग का मानना है कि पंचायतों की भागीदारी से विभिन्न कार्यकलापों जैसे कि बचाव कार्य और अस्थायी आश्रय-स्थलों की व्यवस्था करना, धन, खाद्यान्न, चिकित्सा देखभाल, कपड़े, टेंट, बर्तन, पेयजल और अन्य आवश्यकता की वस्तुओं के रूप में तत्काल राहत प्रदान करना; क्षतिग्रस्त गांवों और नगरों को पुनःस्थिति में बहाल करना, पुनर्वास और पुनर्निर्माण के प्रयास; फसल-सुरक्षा उपाय और पशुधन प्रबंधन; स्वास्थ्य और स्वच्छता के उपाय; स्वास्थ्य शिविरों का आयोजन इत्यादि को अधिक प्रभावकारी बनाएगी। इसके अलावा, पंचायतें जोखिम-प्रशमन संबंधी अनेक कार्यकलापों को कहीं अधिक प्रभावी ढंग से संपन्न कर सकती हैं। अतएव, अनुलग्नक 8.2 में प्रस्तावित कार्यकलापों की निदेशात्मक सूची में से कुछ प्रशमन कार्यकलापों को संघ या राज्य सरकारों द्वारा किए जाने की बजाय इन्हें पंचायतों को सौंपा जाना चाहिए।

8.107 आयोग की राय है कि राज्य सरकारों को एसडीआरएफ और एसडीएमएफ हेतु किए गए आबंटन में से कुछ यथोचित राशि जिलों को आबंटित की जानी चाहिए। इन वित्तीय तंत्रों से आपदा प्रबंधन की एक विकेंद्रित अवधारणा को बल मिलेगा, यद्यपि 739 जिलों में मौजूद 2,63,028 पंचायती राज संस्थाओं, जिनमें 2,55,549 ग्राम पंचायतें, 6,825 ब्लॉक पंचायतें और 654 जिला पंचायतें हैं, को संसाधनों का आबंटन करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य हो सकता है।

आपदा बचाव और रिस्पॉन्स पर व्यय के लिए रक्षा मंत्रालय को प्रतिपूर्ति

8.108 रक्षा मंत्रालय आपदा बचाव और रिस्पॉन्स के लिए नागरिक प्रशासन को सहायता प्रदान करता है और उसके द्वारा खर्च किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति एक बड़ी चिंता का विषय है। सामान्य रूप से, प्रतिपूर्ति की क्रियाविधि को रक्षा मंत्रालय और गृह मंत्रालय के बीच आपसी परामर्शों के जरिए हल किया जाना चाहिए। तथापि, इस मुद्दे को वित्त आयोग को भेजा गया है। इसलिए हम निम्नलिखित विकल्पों की अनुशंसा करते हैं:

- (i) सेना द्वारा आपदा बचाव व रिस्पॉन्स कार्यों के संपन्न किए जाने के बाद, सेवा प्रदान करने वाली यूनिट द्वारा राज्य सरकार को बिल प्रस्तुत किए जाते हैं। इस बिल की प्राप्ति के बाद, राज्य सरकार स्थानीय सेना प्राधिकरण को राशि जारी करती है। तत्पश्चात, राज्य सरकार प्रतिपूर्ति के लिए बिल को एनडीआरएफ के माध्यम से गृह मंत्रालय को भेज सकती है। तदुपरांत,

दिशानिर्देशों में शामिल सहायता के मानकों के अनुसार, गृह मंत्रालय राज्य सरकार को सहायता राशि जारी करता है। सशस्त्र बल अपनी प्रतिपूर्ति शीघ्र प्राप्त करें, विलंब की दशा में यह राज्य सरकार और गृह मंत्रालय के बीच का मामला बन जाता है।

- (ii) गृह मंत्रालय, वित्त मंत्रालय के परामर्श से रक्षा मंत्रालय को विगत वर्षों के दौरान बचाव एवं राहत कार्यों पर किए गए व्यय के आधार पर एनडीआरएफ से अग्रिम राशि जारी करता है। रक्षा मंत्रालय द्वारा बचाव और राहत कार्य पर वहन की गई लागतों को मंत्रालय द्वारा वित्त वर्ष के अंत में अग्रिम राशि से समायोजित किया जाता है। यह सुनिश्चित करेगा कि रक्षा मंत्रालय के पास इन सेवाओं को उपलब्ध कराने के लिए अपेक्षित संसाधन हों।
- (iii) अनुरोधित आपदा बचाव व रिस्पोंस कार्य संपन्न होने के उपरांत, स्थानीय सेना प्राधिकरण राज्य सरकार को बिल भेज कर उसे प्रतिहस्ताक्षरित करवाता है। तत्पश्चात, वह प्रतिहस्ताक्षरित बिल को रक्षा मंत्रालय के पास भेजता है, जो उसे गृह मंत्रालय को अग्रेषित करता है। तत्पश्चात, गृह मंत्रालय रक्षा मंत्रालय को एनडीआरएफ के माध्यम से राशि जारी करेगा।

8.109 दोनों संघीय मंत्रालय इनमें से किसी विकल्प पर सहमति बना सकते हैं।

संस्थानिक क्षमताओं का सुदृढीकरण और दिशानिर्देशों में सुधार

8.110 संघ तथा राज्य स्तरों पर एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के प्रबंधन हेतु क्षमता और प्रणाली को सुदृढ बनाने की अत्यंत आवश्यकता है। वर्तमान में राज्य सरकारें, जो व्यय को खर्च करती हैं, को जारी निधियों की निगरानी, उसके उपयोग पर केंद्रित है।

एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के प्रबंध के लिए समर्पित क्षमता

8.111 एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के संबंध में आबंटनों के परिमाण को ध्यान में रखते हुए, हम इन निधियों का प्रभावकारी रूप से प्रबंध करने हेतु गृह मंत्रालय, वित्त मंत्रालय या एनडीएफ के भीतर एक समर्पित क्षमता स्थापित किए जाने की अनुशंसा करते हैं। इसे मेक्सिको के फाण्डेन/FONDEN (प्राकृतिक आपदाओं के लिए कोष) की तर्ज पर स्थापित किया जाना चाहिए। कम से कम कर्मचारियों के साथ इस प्रकार की क्षमता बजटीय, निधियां जारी करने, निधियों के उपयोग, रिपोर्टिंग और लेखापरीक्षा जैसे कार्यों को निष्पादित करेगी।

इससे निधियों का प्रभावकारी रूप से प्रबंधन होगा और उनके आबंटन, व्यय तथा रिपोर्टिंग के लिए उच्च जवाबदेही सुनिश्चित होगी। इस प्रकार की समर्पित क्षमता एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ से परे अन्य स्रोतों के माध्यम से आपदा उपरांत आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु वित्तपोषण को बढ़ाने में भी सहायक होगी।

8.112 हम एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ को जारी आबंटनों के लिए ऑनलाइन प्रणाली स्थापित करने की अनुशंसा करते हैं। यह प्रत्येक राज्य के लिए ऑनलाइन एसडीआरएमएफ आबंटन, व्यय और बकाया शेष को दर्शाएगा। ऐसी प्रणाली संघ सरकार द्वारा जारी की जा रही निधियों के समायोजन प्रक्रिया में सुधार करेगा।

एनडीआरएमएफ आबंटन के लिए दो-चरणीय आकलन

8.113 किसी भी प्राकृतिक आपदा के कारण हुई क्षति के लिए हम मूल्यांकन की मौजूदा प्रणाली के स्थान पर एक दो-चरणीय आकलन की अनुशंसा करते हैं। प्रथम चरण पर एक लघु मूल्यांकन किया जाना चाहिए, मुख्य रूप से मानवीय एवं राहत आवश्यकताओं का पता लगाने के लिए। दूसरा मूल्यांकन अंतर-क्षेत्रीय और ज्यादा विस्तृत होना चाहिए जिसमें क्षति, हानि और रिकवरी संबंधी आवश्यकताओं को शामिल किया जाना चाहिए। संघ सरकार को किसी आपदा घटना के बाद आकलन करने के लिए एक मानक कार्यप्रणाली के रूप में आपदा पश्चात आवश्यकता मूल्यांकन (पीडीएनए) जो एनआईडीएम (https://nidm.gov.in/PDF/pubs/pdna_manual_vol1.pdf) द्वारा निर्मित किया गया है जो पीडीएनए के मैनुअल में यथा वर्णित है को लागू करने पर विचार करना चाहिए।

आपदा डाटाबेस का विकास

8.114 हम विशेष पहल के रूप में आपदा डेटाबेस की स्थापना की भी अनुशंसा करते हैं। इस डेटाबेस में आपदा आकलन, आबंटन का विवरण तथा व्यय तैयारी और प्रशमन आयोजनों का विवरण होना चाहिए। चूंकि भारत में बीमा कवरेज का विस्तार हो रहा है, ऐसा डेटाबेस बीमा उत्पाद एवं सेवाओं में विविधता लाने और सुधारों में बेहद मददगार होगा।

परिवार की महिला सदस्यों को सहायता प्रदान करना

8.115 परिवारों के भीतर लैंगिक असमानताओं को ध्यान में रखते हुए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि नकद सहायता परिवारों को इस प्रकार हस्तांतरित की जानी चाहिए कि परिवारों में महिला सदस्यों को भी सहायता राशि सुलभ हो सके। आवासन और आजीविका सहायताएं भी महिलाओं को ध्यान में रखकर दी जानी चाहिए। यह एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें महिलाओं के कानूनी अधिकारों और परिवारों के कल्याण की सुनिश्चितता में उनकी केंद्रीय भूमिका को मान्यता देते हुए सार्थक सुधार किए जाने की आवश्यकता है।

दिशानिर्देशों का विकास

8.116 यदि नई वित्तपोषण विंडो स्थापित की जा रही हैं, तो उन्हें दिशानिर्देश विकसित कर प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। एनडीएमएफ और एसडीएमएफ स्थापित किए जाने के बाद, उन्हें प्रशमन के लिए दिशानिर्देशों का अनुसरण करना चाहिए। इसी प्रकार, राज्यों के पास भी तैयारी और क्षमता निर्माण के लिए भी दिशानिर्देश होने चाहिए। राष्ट्रीय स्तर पर प्रस्तावित रिकवरी रूपरेखा राज्यों को रिकवरी योजनाएं विकसित करने में सहायता प्रदान करेगा। एनडीएमए दिशानिर्देश एवं रूपरेखा विकसित कर सकता है और इन सक्षम दिशानिर्देशों के आधार पर प्रशिक्षण आयोजित कर सकता है।

एनडीएमए की अग्रणीय भूमिका

8.117 एनडीएमए को आपदा प्रबंधन के लिए वित्तीय प्रणाली विकसित और अनुरक्षित करने में अग्रणीय भूमिका निभानी चाहिए और एसडीएमए के साथ मिलकर कार्य करना चाहिए। प्रशमन कोष और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण सुविधा की स्थापना में उसे सक्रिय भूमिका निभानी होगी। ये नई कार्यप्रणालियां हैं जिन्हें प्रश्रय देने और संपोषित करने की आवश्यकता है। राज्यों को इन विंडों की स्थापना करने और इन संसाधनों का प्रभावकारी रूप से उपयोग करने में निरंतर मार्गदर्शन की आवश्यकता है। सक्रिय प्रश्रय के अभाव में, ये नई विंडो प्रत्याशित परिणाम देने में समर्थ नहीं होंगी।

परिणामी रूपरेखा

8.118 परिणामी रूपरेखा विकसित कर एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ संसाधनों के आबंटन एवं उपयोग के लिए बढ़ती जवाबदेही सुनिश्चित की जा सकती है। इस प्रकार की रूपरेखा के लिए राज्यों द्वारा सेन्दाई फ्रेमवर्क संकेतकों को प्राप्त करने की प्रतिबद्धता की अपेक्षा की जाती है। इन संकेतकों में मृत्युदर कम करने, समुदाय की रिकवरी एवं समुत्थान में सहायता देने तथा आपदा सहायता की गुणवत्ता एवं प्रासंगिकता जैसे कुछ संकेतक शामिल हैं। राष्ट्रीय स्तर पर एक वार्षिक प्रतिवेदन में समस्त आबंटनों, व्ययों, प्रमुख उपलब्धियों और एसएफडीआरआर के कार्यान्वयन के लिए विकसित विभिन्न संकेतकों के संदर्भ में परिणामों को अभिलेखित (रिकार्ड) किया जा सकता है। वित्त मंत्रालय और गृह मंत्रालय तथा एनडीएमए समस्त आबंटनों की मध्यावधि समीक्षा कर विभिन्न विंडो के माध्यम से व्ययों के प्रभाव का मूल्यांकन कर सकते हैं। राष्ट्रीय एवं राज्य क्षमताओं और संसाधनों में इन आबंटनों के योगदान का मूल्यांकन एनडीएमए द्वारा निर्धारित संकेतकों के एक संग्रह के द्वारा किया जा सकता है।

वित्तपोषण (फंडिंग) के वैकल्पिक स्रोत

8.119 एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ द्वारा उपलब्ध कराए गए संसाधन कई स्थितियों में अपर्याप्त होंगे, और संघ तथा राज्य दोनों सरकारों को अन्य स्रोतों जैसे पुनर्निर्माण बंधपत्र (बांड), अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं से आकस्मिक ऋण/आपातकालीन सुविधा, आर्थिक जन सहयोग और कारपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व के माध्यम से आपदा प्रबंधन हेतु वित्तपोषण जुटाने के लिए विवश होना पड़ेगा। किसी आकस्मिक स्थिति के घटित होने से पहले इन वित्तीय तंत्रों एवं साधनों को विकसित कर सरकारों को और भी अधिक किफायती विकल्पों की पहचान करने और उनका चयन करने में सहायता मिलेगी। हम यह अनुशांसा करते हैं कि संघ और राज्य सरकारें इन तंत्रों और साधनों पर सावधानीपूर्ण तरीकों से विचार कर आपदाओं के समय उनका वित्तपोषण हेतु प्रयोग करें।

पुनर्निर्माण बांड

8.120 आपदा पश्चात पुनर्निर्माण हेतु राज्य सरकारें संघ सरकार के अनुमोदन उपरांत तीन से पांच वर्षों की परिपक्वता के साथ पुनर्निर्माण बांड जारी कर सकते हैं। लोग रिकवरी और पुनर्निर्माण प्रयासों में अपना योगदान देना चाहते हैं, और इसलिए वे वित्तीय प्रतिलाभों के बजाय बांडों में निवेश करना पसंद करते हैं। इसलिए, राज्य सरकारें इन बांडों को कम प्रतिफल (**Yield**) के साथ जारी कर सकते हैं। तथापि, पुनर्निर्माण बांडों के द्वारा जुटाए गए संसाधनों को बड़े पैमाने पर उत्पादक एवं सामाजिक परिसंपत्तियों के निर्माण पर खर्च किया जाना चाहिए।

अंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं से आकस्मिक ऋण/आपातकालीन सुविधा

8.121 अंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थाएं, जैसे कि विश्व बैंक और एशियाई विकास बैंक (एडीबी) भारत में किसी आपदा के घटित होने के बाद रिकवरी और पुनर्निर्माण में वित्तीय सहायता के अति महत्वपूर्ण स्रोतों में से एक हैं। 1990 से अब तक, विश्व बैंक द्वारा विभिन्न राज्यों में कम से कम नौ रिकवरी एवं पुनर्निर्माण परियोजनाओं के लिए लगभग 2.5 बिलियन अमेरिकी डॉलर की सहायता प्रदान की गई है।

8.122 विश्व बैंक और एडीबी रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए नियमित आधार पर ऋण उपलब्ध कराने की दिशा में एक दीर्घकालिक व्यवस्था स्थापित करके ऋण परिचालन को छोटा एवं आसान बनाया जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था से यह सुनिश्चित होगा कि यदि आपदा की लागत किसी तय सीमा को पार करती है, तब राज्य आवश्यक अनुमोदनों के साथ इन संस्थाओं से ऋणों के लिए अनुरोध कर सकते हैं। उधार की लागत, ज्ञान हस्तांतरण और संगठनात्मक सहायता को ध्यान में रखते हुए ऐसे प्रस्तावों पर विचार किया जा सकता है।

आपदा के लिए आर्थिक जन सहयोग (क्राउड-फंडिंग प्लेटफॉर्म)

8.123 क्राउड-फंडिंग आपदा राहत और रिकवरी के लिए संसाधन जुटाने में अहम भूमिका निभा रहे हैं। जनता से निधियां जुटाने हेतु इंटरनेट पर अभियान चलाए जाते हैं। जमीनी स्तर पर स्वैच्छिक कार्यकर्ताओं के साथ समुदाय और संगठन महत्वपूर्ण आवश्यकताओं का पता लगाते हैं और लक्षित

दान (डोनेशन) सृजित करते हैं। कुछ ही घंटों के भीतर, एक निधि-सृजन अभियान चलाया जाता है, और इस प्रकार निधि-प्रदाताओं का एक समुदाय स्थापित होता है।

8.124 संघ और राज्य सरकारों दोनों को क्राउड-फंडिंग की भूमिका को अभिस्वीकृत करना चाहिए और आपदाएं घटित होने पर उनका उपयोग करना चाहिए। तथापि, किसी आपदा के घटित होने के बाद कई क्राउड-फंडिंग सामने आते हैं, तब सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट उद्देश्यों तथा आश्वस्त पारदर्शिता के साथ स्थापित प्लेटफार्म वृहद पैमाने पर सार्वजनिक योगदान प्राप्त कर सकती हैं। क्राउड-फंडिंग स्थापित करने के लिए कौशल एवं विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है, जिन्हें सरकारें आउटसोर्स कर सकती है। आर्थिक जन सहयोग के लिए सही समय की पहचान करना, सुरक्षित पेमेंट गेटवे स्थापित करना तथा जवाबदेही एवं पारदर्शिता सुनिश्चित करना इस प्रकार की पहल की सफलता के लिए अति महत्वपूर्ण पहलू हैं। यह एक ऐसा क्षेत्र है जहाँ संघ और राज्य सरकारें दोनों को प्रचालनीय दिशानिर्देश एक साथ मिलकर तैयार करने चाहिए।

कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व विंडो

8.125 निजी क्षेत्र आपदा राहत और रिकवरी में लंबे समय से सहयोग देता आ रहा है। तथापि, अपनी अनुबंधता का विविधीकरण कर वह आपदा प्रबंधन में अपने योगदान को विस्तारित कर सकता है। राहत और रिकवरी सहायता के अतिरिक्त, यह जागरूकता सृजित करने, निजी क्षेत्र कर्मियों से दान जुटाने तथा क्राउड-फंडिंग को प्रश्रय देने में किसी कार्यक्रम या अभियान चलाने में सहायता प्रदान कर सकता है। निजी क्षेत्र आपदा प्रबंधन के लिए प्रौद्योगिकीय एवं नवप्रवर्तन प्रश्रय उपलब्ध करा सकता है।

8.126 किसी क्षेत्र की व्यापक सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए उसे प्रोत्साहन दिए जा सकते हैं, उनमें एनडीआरएफ एवं एसडीआरएफ में उनके द्वारा दिए जाने वाले योगदानों को कर-मुक्त किया जाना भी शामिल है। चौदहवें वित्त आयोग ने इसकी अनुशंसा की थी जिसे कार्यान्वित किए जाने की आवश्यकता है। इस प्रकार के योगदानों के लिए कर छूट उपलब्ध कराने हेतु हम इन अनुशंसाओं को पुनः दोहराते हैं। कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता से संबंधित कंपनी (कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता नीति) नियम 2014 की अनुसूची-VII में यह उल्लेख किया गया है कि कंपनियां प्रधानमंत्री राहत कोष या “सामाजिक-आर्थिक विकास एवं राहत के लिए संघ सरकार या राज्य सरकारों द्वारा स्थापित अन्य कोष” के लिए धन दे सकती हैं। इस नियम का प्रयोग आपदा वित्तपोषण विंडो के लिए निजी क्षेत्र के योगदान हेतु एक सामर्थ्यकारी प्रावधान के रूप में किया जा सकता है। आपदा प्रबंधन के लिए निजी

क्षेत्र से सहयोग में सुधार लाने हेतु कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व नियम और कर छूट प्रोत्साहनों का प्रयोग और भी अधिक अभिनव रूप से किया जा सकता है।

बीमा और रिस्क पूलिंग

8.127 विगत में, वित्त आयोग आपदा-प्रभावित लोगों के लिए बीमा के प्रावधान की बात करते रहे हैं। तथापि, इस विषय पर गहन विचार-विमर्श करने के बाद उन्होंने बीमा को अनेक आधारों पर व्यावहारिक नहीं समझा। आयोगों ने निष्कर्ष दिया कि राज्य सरकारों के लिए यह ज्यादा फायदेमंद रहेगा। किफायती बीमा सहायता किसी मध्यस्थ को देने के बजाय, वे आपदा राहत प्रत्यक्ष रूप से उपलब्ध कराएं, जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है।

8.128 यद्यपि, वित्त आयोगों ने इन विचारों व राय को सही ठहराया है और इसीलिए वे बीमा कवरेज के समस्त जनसंख्या तक विस्तारित करने के पक्षधर नहीं रहे हैं, किंतु आला क्षेत्रों, जहाँ बाजार-आधारित जोखिम प्रबंधन हेतु उपलब्ध साधनों के लिए बुनियादी स्थितियां विद्यमान हैं, में बीमा और जोखिम संग्रह (रिस्क पूलिंग) शुरू करने की प्रबल संभावना है।

8.129 बीमा तब संभाव्य और व्यावहारिक है, जहां रिस्क पूल अधिक जोखिम के हों, क्षति और हानि पर आंकड़े उपलब्ध हों और उचित सतर्कता के साथ भुगदान (Pay-outs) का अनुमान लगाया जा सकता है। विस्तारित रिस्क पूल जो राष्ट्रीय या वैश्विक स्तरों पर विद्यमान हो सकती हैं, एक दीर्घकालिक डाटाबेस के माध्यम से परिमाणात्मक जोखिम बीमा सेवाओं की व्यवहार्यता महत्वपूर्ण हो सकते हैं।

8.130 इसके अतिरिक्त, प्राकृतिक संकटों, जो बार-बार घटित होते हैं लेकिन उनका उच्च संभावित प्रभाव होता है, के लिए बीमा के साधनों का उपयोग काफी प्रभावकारी हैं। बार-बार घटित होने वाले प्राकृतिक खतरों (जो विपदा के आधार पर प्रत्येक पांच से दस वर्षों में घटित होते हैं जो खतरों पर निर्भर हैं) के लिए रिस्पोस एवं रिकवरी की लागत की पूर्ति एसडीआरएफ और एनडीआरएफ जैसे सार्वजनिक निधियों से की जा सकती है। तथापि, प्रत्येक दस से सौ वर्ष के बीच घटित होने वाले गंभीर प्राकृतिक खतरे बीमा नीति या महाविपत्ति बंधपत्र (कैटस्ट्रॉफ बॉन्ड) द्वारा कवर किए जाने के लिए सबसे अधिक उपयुक्त हैं।

8.131 इन सिद्धांतों को ध्यान में रखते हुए हम चार बीमा माध्यमों का प्रस्ताव करते हैं, जिनका एनडीएमए और संबद्ध मंत्रालयों द्वारा उनकी संभाव्यता के लिए आगे और अध्ययन

किए जाने की आवश्यकता है। ये बीमा माध्यम लोगों को सुरक्षा की एक अतिरिक्त परत प्रदान करते हैं। इन माध्यमों को अमल में लाने के लिए मौजूदा लोक निधि कार्यप्रणालियों को बदलने की जरूरत नहीं है; बल्कि ये माध्यम कार्यप्रणालियों की अनुपूर्ति करती है और लोगों की सुरक्षा सुदृढ़ करते हैं। तथापि, इन बीमा कार्यप्रणालियों को बीमा कंपनियों की साझेदारी में सम्यक तत्परता (ड्यू डिलिजेंस) के साथ शुरू किए जाने की आवश्यकता है। प्रस्तावित बीमा कार्यप्रणालियों पर आयोग के विचारों को नीचे वर्णित किया गया है।

आपदा संबंधी मौतों के लिए राष्ट्रीय बीमा योजना

8.132 भारत में आपदा-संबंधी मौतों के लिए मृतक परिवार को प्रत्यक्ष रूप से सहायता राशि देने एवं अन्य बीमा कारणों को ध्यान में रखते हुए बीमा व्यवस्था एक संभाव्य माध्यम हो सकता है। भारत में, कुल जनसंख्या के अनुपात के रूप में, आपदा मृत्युदर गत वर्षों के दौरान कम हुई है। बेहतर पूर्व-चेतावनी प्रणाली और आपदा से निपटने की तैयारी तथा बेहतर संचार के कारण, वार्षिक मृत्युदर में कमी आई है। मृत्युदर में और कमी आने की उम्मीद है, जो सेन्दाई आपदा जोखिम प्रशमन फ्रेमवर्क (एसएफडीआरआर) में व्यक्त प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए एक कटिबद्ध नीतिगत लक्ष्य है।

8.133 राज्यवार आपदा मृत्युदर डाटा के आधार पर, किसी बीमा कंपनी के साझेदारी में एक राष्ट्रीय बीमा कंपनी स्थापित की जा सकती है। राज्य सरकारें राज्य स्तर पर वार्षिक मृत्युदर के आधार पर, बीमा प्रीमियम अदा कर इस योजना में शामिल हो सकती है। संघ सरकार भी रिस्क पूल में योगदान दे सकती है। इस प्रकार का बीमा प्रीमियम आम तौर पर राज्य सरकारों द्वारा अनुग्रही (एक्सग्रेसिया) सहायता के पे-आउट राशि से कम होगा। बीमाधारक की मृत्यु होने पर बीमा कंपनियां अलग-अलग चरणों में प्रभावित परिवारों को राशि का भुगतान करेंगी, जैसेकि बीमाधारक की मृत्यु के तत्काल बाद पहली किस्त, पांच वर्षों के बाद दूसरी किस्त और दस वर्षों के बाद तीसरी किस्त। बीमा कंपनियां प्रभावित परिवारों को मासिक आधार पर भी भुगतान कर सकती हैं। बीमा योजना को इस प्रकार डिजाइन किया जा सकता है कि वह बुनियादी तौर पर एक सामाजिक संरक्षण योजना की तरह कार्य करे। इससे सरकार पर प्रशासनिक बोझ नहीं बढ़ेगा, क्योंकि पे-आउट की जिम्मेदारी बीमा कंपनियों की होती है।

फसल बीमा के साथ समकालिक राहत सहायता

8.134 फसल खराब होने की स्थिति में किसानों को सहायता दो स्रोतों से मिलती है: एसडीआरएफ/एनडीआरएफ द्वारा जारी राशि और फसल बीमा भुगतान। राज्य सरकारों के साथ हुई चर्चा में यह पाया गया कि छोटे एवं सीमांत किसानों को सरकारी स्रोतों के माध्यम से सहायता औसतन रूप से 3,000 रुपए से 10,000 रुपए के बीच मिलती है। हालांकि, इस प्रकार की सहायता किसानों के लिए संकट की घड़ी में काफी मददगार साबित होती है, परंतु यह राशि पर्याप्त नहीं होती है। तथापि, यदि फसल बीमा योजना से किसानों को भुगतान एक ही समय पर उपलब्ध होने के कारण उनके द्वारा प्राप्त कुल सहायता में अच्छी-खासी बढ़ोत्तरी हो जाती है। प्राकृतिक संकटों के कारण किसानों को फसल क्षतिपूर्ति प्रदान करने हेतु प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना एक प्रभावकारी साधन है। इसकी प्रभावशीलता और भी ज्यादा बढ़ जाएगी, यदि फसल नुकसान के लिए क्षतिपूर्ति का आकलन एसडीआरएफ/एनडीआरएफ सहायता के साथ-साथ किया जाए।

8.135 हम अनुशंसा करते हैं कि कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय द्वारा ऐसे कदम उठाए जाने चाहिए, जिनके माध्यम से एसडीआरएफ/एनडीआरएफ से दी जाने वाली सहायता एवं फसल बीमा भुगतान के बीच बेहतर तालमेल स्थापित हो सके। इसके लिए, फसलों के तहत क्षेत्रफल का एक समान आकलन, उन्नत मूल्यांकन कार्यप्रणाली और फसल बीमा के लिए एक त्वरित बजट प्रावधान जैसे फसल के नुकसान के आकलन के लिए विषय शामिल किए जाने चाहिए।

बुनियादी ढांचा के संरक्षण और रिकवरी के लिए रिस्क पूल

8.136 बुनियादी ढांचे से संबंधित परिसंपत्तियां खतरों से संवेदनशील होती हैं, जिसको हाल ही में आई आपदाओं के फलस्वरूप बड़े पैमाने पर हुए नुकसान से आंका जा सकता है। चूंकि सरकारों को अंतिम संरक्षक के रूप में माना जाता है, इसलिए बुनियादी ढांचे के संरक्षण के लिए आम तौर पर कोई बीमा कवरेज नहीं होती है। जब आपदाएं घटित होती हैं, तब बुनियादी ढांचे की बहाली के लिए संघ और राज्य सरकारें आर्थिक सहायता प्रदान करती हैं। तथापि, बहाली एवं पुनर्वास के लिए ये संसाधन समान्य रूप से अपर्याप्त होते हैं। भारत में बुनियादी ढांचे के पैमाने में वृद्धि के साथ-साथ उनके संरक्षण की आवश्यकता के लिए संसाधनों की बड़ी प्रतिबद्धता की जरूरत होगी।

8.137 बुनियादी ढांचे को किसी बीमा कंपनी के साथ साझेदारी में एक राष्ट्रीय स्तर पर रिस्क पूल स्थापित कर संरक्षण प्रदान किया जा सकता है। देश के भीतर बुनियादी ढांचा कंपनियों को इस कार्य में

शामिल होने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है, जिससे जोखिमों के विरुद्ध बीमा संरक्षण को बढ़ाने में तथा उन्नत मानकों और विनियमनों में निवेश करने हेतु प्रोत्साहन देने में इजाफ़ा होगा। प्राकृतिक खतरे के कारण जब बुनियादी ढांचे को क्षति व नुकसान पहुंचता है, तब रिस्क पूल से रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए भुगतान किया जाएगा।

8.138 बुनियादी ढांचे के लिए रिस्क पूल स्थापित करना एक नवप्रवर्तनीय कदम होगा जिसके लिए किसी बीमा कंपनी के साथ साझेदारी करने की आवश्यकता होगी। तथापि, अन्य जोखिम हस्तांतरण समाधानों की तुलना में यह ज्यादा किफायती होगी। चूंकि संघ सरकार ने आपदा अनुकूल बुनियादी ढांचे के लिए बीमा कंपनियों के साथ गठबंधन स्थापित करने का निर्णय लिया है, इसलिए बुनियादी ढांचे के लिए एक रिस्क पूल की स्थापना करना बाजार तंत्रों के जरिए जोखिम हस्तांतरण समाधानों की दिशा में पहला कदम होगा।

असाधारण जोखिम के लिए अंतरराष्ट्रीय पुनर्बीमा बाजार से अतिरिक्त संरक्षण

8.139 हम अत्यंत गंभीर आपदाओं के लिए पुनर्बीमा बाजार के माध्यम से सुरक्षा की एक अतिरिक्त परत प्रदान किए जाने की अनुशंसा करते हैं। इस तरह की सुरक्षा व्यवस्था में एक विशिष्ट प्राचलीय सुविधा होगी जिसका उद्देश्य कम बारंबारता, उच्च तीव्रता वाली आपदाओं की घटनाओं एवं वैश्विक जोखिम पूल के माध्यम से सुरक्षा की अतिरिक्त परत प्रदान करना है। इस प्रकार की आपदाओं के सूचकांक को उनके परिमाण एवं भयावहता के संदर्भ में परिभाषित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, 8Mw से अधिक के परिमाण का एक बड़ा भूकंप या प्रलयकारी चक्रवात (Super cyclone) बीमा भुगतान का आधार हो सकता है।

8.140 यह जरूरी होगा कि इस प्रकार का बीमा संरक्षण बाजार मूल्यों (market quotes) पर क्रय किया जाए। आपदाओं की न्यून आवृत्ति और एक वैश्विक पुनर्बीमा संग्रह के कारण, प्राचलीय जोखिम से सुरक्षा के लिए प्रीमियम किफायती हो सकता है। अंतरराष्ट्रीय पुनर्बीमा कंपनियां जोखिम के परिणाम व अदायगी राशि के आधार पर सुरक्षा के लिए बोली लगा सकती हैं। यह महत्वपूर्ण है कि उक्त बीमा संरक्षण किफायती हो तथा संरक्षण के अन्य रूपों की तुलना में सस्ता हो।

आपदाओं की सूची

8.141 आयोग ने अपने पूर्ववर्ती आयोगों की भांति, राज्यों से प्राप्त उन अनुरोधों पर विचार किया है जिनके द्वारा एसडीआरएफ और एनडीआरएफ से वित्तपोषण के लिए अनेक आपदाओं को पात्रता सूची में शामिल करने की बात कही गई है। आयोग का मानना है कि अधिसूचित आपदाओं की सूची में शामिल किए जाने के लिए राज्यों द्वारा दिए गए सुझाव यह कि अधिकांश आपदाएं राज्य-विशिष्ट या क्षेत्र-विशिष्ट हैं और इनकी गंभीरता का मान अलग-अलग क्षेत्रों में अलग-अलग होने के कारण इनके परिणाम का आकलन करना कठिन है।

8.142 आयोग का विचार है कि कुछ आपदाओं जैसे कि आग की घटनाएं तथा नदी एवं तटीय अपरदन, आदि का प्रशमन-प्रयासों द्वारा दक्षतापूर्ण तरीके से निपटा जा सकता है। इसलिए, इस प्रयोजन के लिए एनडीआरएफ से 7,500 करोड़ रुपए का आबंटन किया गया है। इस आबंटन में से 5,000 करोड़ रुपए अग्निशमन सेवाओं के सुदृढीकरण के लिए निर्धारित किए गए हैं (पैरा 8.77) और 2,500 करोड़ रुपए अपरदन को रोकने और अपरदन के कारण विस्थापित हुए लोगों के पुनर्वास के लिए प्रशमन उपायों के तौर पर अलग से रखे गए हैं (पैरा 8.93 और 8.95)।

8.143 आयोग का मानना है कि एसडीआरएफ और एनडीआरएफ से वित्तपोषण हेतु अधिसूचित आपदाओं की सूची हेतु पात्रता बहुत हद तक राज्यों की आवश्यकताओं की पूर्ति करता है और इस प्रकार इसके दायरे को विस्तारित करने के लिए प्राप्त अनुरोधों का कोई औचित्य नहीं है।

8.144 महामारी/संक्रामक रोग जैसी लोक-स्वास्थ्य से जुड़ी आपदाओं, जो या तो उपेक्षा/ लापरवाही से या फिर खराब उपकरणों या खराब मौसम के कारण उत्पन्न होती हैं, सहित, माववीकृत आपदाओं और प्रौद्योगिकीय आपदाओं (रेडियोधर्मी संदूषण, रेल/हवाई दुर्घटनाओं सहित रासायनिक और औद्योगिक आपदाएं) के घटित होने की संभावना तो कम होती है किंतु इनके लिए उच्च स्तरीय वित्तपोषण की आवश्यकता है। आयोग का मानना है कि ऐसी आपदाओं के लिए निवारक एवं राहत उपायों के वित्तपोषण को एसडीआरएफ और एनडीआरएफ से बाहर रखा जाना चाहिए। इन आपदाओं का ध्यान रखने का कार्य संबंधित नोडल मंत्रालय/ विभाग द्वारा जारी रखा जाए। संघ सरकार, ऐसी आपदाओं के प्रारंभिक प्रशमन के लिए, एनडीआरएफ से एकबारगी अस्थायी व्यवस्था के रूप में ऐसी आपदाओं के संबंध में आपदा राहत के वित्तपोषण पर विचार कर सकती है, जैसा कि कोविड-19 के फैलने के समय किया गया था, बशर्ते कि संबंधित नामोद्दिष्ट मंत्रालय/विभाग के पास पर्याप्त धन उपलब्ध न हो।

लेखाकरण मानदंड एवं मानक

8.145 आपदा संबंधी निधियों के प्रचालन से संबंधित अधिदेश राज्यों से अपेक्षा करते हैं कि वे उनके द्वारा प्राप्त संघ के हिस्से के साथ एसडीआरएफ में अपने अनुकूल हिस्से का हस्तांतरण करें। तथापि, कुछ राज्य उनके द्वारा अनुरक्षित लोक लेखा में समयबद्ध रीति से हस्तांतरण नहीं करते। परिणामस्वरूप, किसी गंभीर प्रकृति की आपदा से निपटने के लिए राज्यों के पास पर्याप्त धन उपलब्ध नहीं होता और वे एनडीआरएफ से अतिरिक्त केंद्रीय सहायता (एसीए) की मांग करते हैं। इसलिए राज्यों को सलाह दी जाती है कि वे एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के तहत अपने अनुकूल हिस्से का समयबद्ध हस्तांतरण करें। यह भी सुझाव दिया जाता है कि चूंकि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ (इन्हें एक साथ मिलाकर अब एसडीआरएमएफ कहा जाता है) गैर-व्यपगत कॉर्पस (non-lapsable corpus) होते हैं अतः यदि एक वित्त आयोग की पंचाट अवधि से इन शीर्षों के अंतर्गत कोई बकाया राशि रह जाती है तो उसे अगले वित्त आयोग की पंचाट अवधि के लिए अग्रेनीत किया जाना चाहिए।

8.146 आयोग का यह भी मानना है कि चूंकि आपदा रिस्पॉस कोष और प्रशमन कोष का अलग-अलग अस्तित्व है, अतः रिस्पॉस और प्रशमन प्रयासों हेतु किए गए आबंटन का उपयोग करने के लिए एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के तहत प्रत्येक शीर्ष के लिए अलग-अलग लेखाकरण शीर्ष होने चाहिए। इसलिए आयोग का सुझाव है कि गृह मंत्रालय द्वारा वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग के परामर्श से, एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के लिए प्रचालनीय दिशानिर्देश एवं मानक तैयार करते समय नए लेखाकरण शीर्ष खोलने के लिए समुचित कार्रवाई की जाए। तदनुसार, एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के लिए 2021-22 की पहली किश्त जारी किए जाने से पूर्व, मुख्य शीर्ष '1601 – केंद्रीय सरकार से सहायता अनुदान', मुख्य शीर्ष '2245- प्राकृतिक आपदाओं के कारण राहत', मुख्य शीर्ष '3601- राज्य सरकारों को सहायता अनुदान', मुख्य शीर्ष- '8121- ब्याज वाली आरक्षित निधियों के अधीन सामान्य और अन्य आरक्षित निधियां' तथा मुख्य शीर्ष- '8235- बिना ब्याज वाली आरक्षित निधियों के अधीन सामान्य एवं अन्य आरक्षित निधियां' के अधीन लघु शीर्षों के संगत उप-मुख्य शीर्ष खोले जाने चाहिए। सीजीए और व्यय विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि इन लेखाकरण मानकों का अनुपालन किया जाए। सीएजी द्वारा इन निर्धारित लेखाकरण प्रक्रियाओं के अनुपालन की समुचित रूप से समीक्षा की जाए।

8.147 मौजूदा परिपाटी के अनुसार, किसी वित्त वर्ष के 1 अप्रैल को यथास्थिति, राज्य के महालेखाकार द्वारा दी गई रिपोर्ट में एसडीआरएफ के अंतर्गत उपलब्ध शेष के 50 प्रतिशत को, गंभीर

आपदाओं के दौरान एनडीआरएफ से एसीए की अपेक्षाओं का परिकलन करते समय समायोजित किया जाता है। तथापि, इसमें एनडीआरएफ से एसीए का परिकलन करते समय उस अवधि तक एसडीआरएफ में किया गया अंशदान (संघीय तथा राज्यों का हिस्सा) शामिल नहीं है। उस वित्त वर्ष में एसडीआरएफ में किए गए अंशदान का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना भी है कि गंभीर आपदाओं से निपटने के लिए राज्यों के पास एसडीआरएफ के अंतर्गत पर्याप्त धन उपलब्ध हो। अतएव, आयोग का विचार है कि किसी वित्त वर्ष के 1 अप्रैल को यथास्थिति, उपलब्ध शेष तथा अद्यतन तारीख तक एसडीआरएफ में संघ एवं राज्यों द्वारा किए गए इनके अपने-अपने हिस्सों के अंशदान को एनडीआरएफ के तहत एसीए के परिकलन के समय समायोजित किया जाना चाहिए तथा किसी गंभीर आपदा के दौरान प्रथम प्रभार एसडीआरएफ पर होना चाहिए।

अनुशंसाओं का सारांश

(i) आपदा प्रबंधन के लिए संघ और राज्यों द्वारा राज्य-स्तरीय आबंटनों के लिए तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित योगदान अनुपात को कायम रखा जाए। अतः, राज्यों द्वारा, पूर्वोत्तर पूर्वी और हिमालयी राज्यों को छोड़कर जो 10 प्रतिशत का योगदान देंगे, एसडीआरएफ और एसडीएमएफ में 25 प्रतिशत का योगदान दिया जाएगा, और शेष योगदान संघ सरकार द्वारा उपलब्ध कराया जाएगा।

(पैरा 8.34)

(ii) प्रशमन कोष आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप, राष्ट्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर स्थापित किए जाने चाहिए। प्रशमन कोष का उपयोग उन स्थानीय स्तरीय सामुदायिक-आधारित कार्यक्रमों के लिए किया जाना चाहिए, जो जोखिम को कम करते हैं और पर्यावरण की दृष्टि से हितैषी बस्तियों तथा आजीविका रीतियों को बढ़ावा देते हैं।

(पैरा 8.43 एवं 8.46)

(iii) एसडीआरएमएफ के लिए आपदा प्रबंधन निधियों का आबंटन विगत व्यय, क्षेत्रफल और जनसंख्या कारकों के आधार पर और आपदा जोखिम सूचकांक (जो राज्यों की क्रमशः संस्थानिक क्षमता, जोखिम एक्सपोजर, और खतरा एवं भेद्यनीयता को परिलक्षित करते हैं) के आधार पर किए जाने चाहिए। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, हम आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के संबंध में 2021-26 की अवधि हेतु 1,60,153 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस

की अनुशंसा करते हैं। जिसमें संघ की भागीदारी 1,22,601 करोड़ रुपए तथा राज्यों की भागीदारी 37,552 करोड़ रुपए है।

(पैरा 8.51, 8.52 एवं 8.53)

(iv) एसडीआरएमएफ के लिए कुल राज्य आबंटनों को वित्तपोषण विंडो में उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जो पूर्ण आपदा प्रबंधन चक्र को कवर करें। अतः, एसडीआरएफ को कुल आबंटन का 80 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए और एसडीएमएफ को 20 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए। 80 प्रतिशत के एसडीआरएफ आबंटन को पुनः इस प्रकार विभाजित किया जाना चाहिए: रिस्पोंस और राहत 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण 30 प्रतिशत तथा तैयारी एवं क्षमता निर्माण 10 प्रतिशत। जबकि एसडीआरएफ एवं एसडीएमएफ की वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप से परिवर्तनीय नहीं हैं, एसडीआरएफ की तीन उप-विंडो के भीतर पुनःआबंटन के लिए लचीलापन हो सकता है।

(पैरा 8.54)

(v) एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन विगत वर्षों के व्यय पर आधारित होने चाहिए। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, आपदा प्रबंधन के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल राष्ट्रीय आबंटन का आकलन 68,463 करोड़ रुपए किया गया है।

(पैरा 8.59)

(vi) एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन को भी वित्तपोषण विंडों में भी उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जैसा कि आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के संबंध में किया गया है। अतः, एनडीआरएमएफ के लिए किए जाने वाले कुल आबंटन में से एनडीआरएफ को 80 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए, और उसका पुनःविभाजन इस प्रकार किया जाना चाहिए, रिस्पोंस एवं राहत के लिए 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए 30 प्रतिशत तथा तैयारी एवं क्षमता निर्माण के लिए 10 प्रतिशत। एनडीएमएफ को एनडीआरएमएफ के लिए कुल आबंटन का 20 प्रतिशत आवंटित किया जाना चाहिए। यदि अपेक्षित हो तो, गृह मंत्रालय एनडीआरएफ के भीतर तीन उप-विंडो सृजित करने हेतु आपदा प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करने की आवश्यकता के लिए समीक्षा कर सकता है। एनडीआरएफ और एनडीएमएफ की वित्तपोषण विंडों को कायम रखा जाना चाहिए, इन एनडीआरएफ की उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन के लिए लचीलापन हो सकता है।

(पैरा 8.60 एवं 8.61)

(vii) राज्यों से अत्यधिक एवं अनुचित मांगों को हतोत्साहित करने हेतु, एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के माध्यम से समस्त केंद्रीय सहायता को एक ग्रेडेड लागत, साझाकरण आधार पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए। राज्यों को 250 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत का, 500 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत का और 500 करोड़ रुपए से अधिक की सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान देना चाहिए।

(पैरा 8.63)

(viii) रिकवरी और पुनर्निर्माण सुविधा एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के भीतर स्थापित की जानी चाहिए। रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता सामान्यतः एक बहुवर्षीय कार्यक्रम है और इसलिए संघ तथा राज्यों के बीच साझा की गई सहायता को व्ययों के लिए और केवल कुल लागत के प्रतिशत के रूप में वार्षिक रूप से जारी किया जाए।

(पैरा 8.68 और 8.69)

(ix) राज्य सरकारों के पास आपदाओं से प्रभावकारी रूप से निपटने हेतु अनिवार्य आपदा तैयारी होनी चाहिए। उनकी संस्थाएं और सुविधाएं किसी स्थिति की अत्यावश्यकताओं की पूर्ति करने में पूर्ण रूप से समर्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था के साथ कार्यशील हों। आपदा से निपटने की तैयारी और क्षमता निर्माण हेतु अनुदानों का उपयोग एसडीएमए, एसआईडीएम, प्रशिक्षण एवं क्षमता-निर्माण कार्यकलापों को प्रश्रय देने के लिए तथा आपदा प्रबंधन अधिनियम के अनुसार अपनी जिम्मेदारियों को निभाने हेतु आपातकालीन रिस्पॉंस सुविधाओं के लिए किया जा सकता है। इसी प्रकार की आपदा से निपटने की तैयारी और क्षमता-निर्माण विंडो एनडीआरएफ के भीतर उपलब्ध कराई जानी चाहिए, जिसका उपयोग राष्ट्रीय एजेंसियों को प्रश्रय देने के लिए किया जा सकता है।

(पैरा 8.70 एवं 8.73)

(x) दस से पंद्रह वर्षों की कार्यान्वयन अवधि हेतु उपरी नदी बेसिन प्रबंधन (नदी के अपरदन से होने वाली वार्षिक बाढ़ आपदाओं को कम करने के लिए) के लिए अपेक्षित प्रमुख पूंजीगत कार्यों को वित्त आयोग के पंचाट के माध्यम से समायोजित नहीं किया जा सकता है। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि ऐसी परियोजनाओं को राष्ट्रीय प्राथमिकता वाली परियोजनाओं के रूप में माना जाना चाहिए। केवल इस तरह की समग्र परियोजनाएं बाढ़ के प्रशमन को समुचित रूप

से समाधान करने में मदद कर सकती हैं। अलग-अलग चरणों में बांधे गए नदी तटबंध वर्ष भर में ही बह जाते हैं।

(पैरा 8.92)

(xi) कतिपय प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के लिए 11,950 करोड़ रुपए की कुल राशि का छह अलग-अलग प्राथमिकताओं के लिए आबंटन किया जाना चाहिए। इन प्राथमिकताओं में एनडीआरएफ के तहत दो (अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण और अपरदन के कारण विस्थापित लोगों का पुनर्वास) और एनडीएमएफ के तहत चार (बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता, दस पर्वतीय राज्यों में भूकंप एवं भूस्खलन जोखिमों का प्रबंध, सात घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिमों को कम करना और अपरदन रोकने हेतु प्रशमन उपाय) शामिल हैं।

(पैरा 8.96)

(xii) गृह मंत्रालय द्वारा रक्षा मंत्रालय को भुगतान करने की एक सुव्यवस्थित प्रणाली को पारस्परिक परामर्शों के माध्यम से संस्थागत किया जाना चाहिए। भुगतान प्रणाली के तीन विकल्प अनुशंसित किए गए हैं।

(पैरा 8.108)

(xiii) संस्थानिक क्षमताओं को सुदृढ़ करने के लिए, एक समर्पित क्षमता स्थापित की जानी चाहिए ताकि एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ का पर्यवेक्षण किया जा सके और अन्य स्रोतों के माध्यम से आपदा वित्तपोषण का संवर्धन किया जा सके। इसके अतिरिक्त, आपदा प्रबंधन के विभिन्न आयामों पर व्ययों के प्रभाव का आकलन करने हेतु एक आपदा डाटाबेस विकसित किया जाना चाहिए। अन्य कार्यक्रमों, जैसे कि परिवारों में महिला सदस्यों को सहायता प्रदान किए जाने से आपदा प्रबंधन और अधिक सक्षम और प्रभावशाली बनेगा। आपदा प्रबंधन में एक अग्रणी एजेंसी के रूप में, एनडीएमए को आपदा प्रबंधन के सुधार एजेंडा को आगे बढ़ाने में सक्रिय भूमिका निभानी चाहिए और राज्यों के साथ सहयोग स्थापित करना चाहिए।

(पैरा 8.111, 8.114, 8.115 एवं 8.117)

(xiv) राज्यों को केंद्रीय सहायता की सुव्यवस्थित सुगम प्राप्ति हेतु तथा उसमें सुधार लाने के लिए किसी भी प्राकृतिक आपदा के कारण हुई क्षति के लिए मौजूदा आकलन प्रणाली के बदले एक द्विचरणीय आकलन अर्थात् रिस्पोस और राहत सहायता के लिए एक प्रारंभिक मानवीय

आवश्यकता आकलन, और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण आवश्यकता आकलन के लिए एक पश्च आपदा आवश्यकता आकलन (पीडीएनए) अपनाना चाहिए।

(पैरा 8.113)

(xv) सभी नई वित्तपोषण विंडो को दिशानिर्देश विकसित कर प्रश्रय दिया जाना चाहिए, जिसके डिजाइन को एनडीएमए की अगुवाई में तैयार किया जाना चाहिए।

(पैरा 8.116)

(xvi) सभी आबंटनों, व्ययों, प्रमुख उपलब्धियों तथा एसएफडीआरआर के कार्यान्वयन के लिए विकसित विभिन्न संकेतकों के परिणामों को राष्ट्रीय स्तर पर एक वार्षिक प्रतिवेदन में अभिलेखित किया जा सकता है। राष्ट्रीय और राज्य क्षमताओं में इन आबंटनों के योगदान का मूल्यांकन एनडीएमए द्वारा निर्धारित संकेतकों के संग्रह के द्वारा किया जा सकता है।

(पैरा 8.118)

(xvii) यदि एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के पास अपेक्षित सहायता का अभाव होने की दशा में संघ और राज्यों को अन्य वित्तीय साधनों से उसकी पूर्ति कर सकते हैं। इन साधनों को पुनर्निर्माण बंधपत्रों (बांड), अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं के साथ आकस्मिक ऋण/आपातकालिक सुविधा, आपदा के लिए आर्थिक जन सहयोग प्लेटफार्म तथा कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता विंडो के रूप में चिन्हित किया गया है।

(पैरा 8.119)

(xviii) बीमा तंत्र, जो एक सामाजिक सुरक्षा कवच के रूप में कार्य करती हैं और वर्तमान वित्तीय तंत्रों की अनुपूर्ति करता है, को सम्यक् तत्परता (ड्यू डिलिजेंस) के बाद बीमा कंपनियों के साथ साझेदारी में शुरू किए जाने की आवश्यकता है। ये तंत्र हैं: आपदा-संबंधी मौतों के लिए राष्ट्रीय बीमा योजना, फसल बीमा के साथ समकालिक राहत सहायता, बुनियादी ढांचे के संरक्षण और रिकवरी के लिए जोखिम संग्रह, और असाधारण जोखिमों के लिए अंतर्राष्ट्रीय पुनर्बीमा तक पहुंच।

(पैरा 8.131 एवं 8.139)

अध्याय - 9

महामारी और उसके बाद : स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता

इसमें कोई संदेह नहीं है कि भारत ने आजादी के बाद से स्वास्थ्य के मोर्चे पर कतिपय उल्लेखनीय प्रगति की है। तथापि, स्वास्थ्य क्षेत्र को अभी भी न्यून निवेश, स्वास्थ्य अवसंरचना की उपलब्धता में अंतर-राज्य अत्यधिक असमानता, स्वास्थ्य परिणामों में क्षेत्रीय असमानता, चिकित्सकों की आपूर्ति की समस्याएं, पराचिकित्सकों (पैरामेडिक्स), अस्पताल और स्वास्थ्य केंद्रों जैसे, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (पीएचसी), उप केंद्र और सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र (सीएचसी) की अपर्याप्त संख्या जैसी कई जटिल चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। इस अध्याय में, हमने इन चुनौतियों का विस्तार से अध्ययन किया है और इन्हें दूर करने के लिए भावी मार्ग प्रशस्त किया है, जिसमें स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए नियामक अनुशंसाएं और अनुदान दोनों शामिल हैं। हमने क्रिटिकल केयर अस्पतालों, सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं, डिप्लोमेट ऑफ नेशनल बोर्ड (डीएनबी) पाठ्यक्रमों और संबद्ध स्वास्थ्य सेवा कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है। स्वास्थ्य के लिए स्थानीय शासनों के माध्यम से दिए जाने वाले अनुदान और राज्य-विशेष अनुदानों के अतिरिक्त ये अनुदान दिए जाएंगे। स्वास्थ्य क्षेत्र को पंचाट अवधि में दिये जाने वाले सहायता अनुदान कुल 1,06,606 करोड़ रुपए के है, जो हमारे द्वारा अनुशंसित कुल सहायता अनुदान का 10.3 प्रतिशत है। यह सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.1 प्रतिशत है। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए दिया जाने वाला अनुदान शर्त रहित होगा।

9.1 विचारार्थ विषय (टीओआर) के पैरा 6 (iii) में यह अपेक्षित है कि हमें "राज्य सरकार के संसाधनों की मांग, विशिष्टतया सामाजिक-आर्थिक विकास और महत्वपूर्ण अवसंरचना के वित्तपोषण, आस्ति रखरखाव व्यय, संतुलित क्षेत्रीय विकास....." पर विचार करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, पैरा 7 में ऐसे क्षेत्र दर्शाए गए हैं, जिनके लिए हम राज्यों को मापनीय निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन दिए जाने के प्रस्ताव का सुझाव दे सकते हैं। पैरा 7 (ii) में "जनसंख्या वृद्धि की प्रतिस्थापन दर की दिशा में किए गए प्रयास और

प्रगति” को दर्शाया गया है और पैरा 7 (iii) में “भारत सरकार की प्रमुख स्कीमों के कार्यान्वयन, आपदा सहाय अवसंरचना, सतत विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में उपलब्धियां और उनके व्यय की गुणवत्ता” को दर्शाया गया है। इन सभी का स्वास्थ्य क्षेत्र और इससे संबद्ध चुनौतियों से सीधा संबंध है।

9.2 वर्षों से, भारत के स्वास्थ्य क्षेत्र को एक ऐसे महत्वपूर्ण क्षेत्र के रूप में पहचाना जाता रहा है, जहां सुधार और सार्वजनिक निवेश की आवश्यकता है। इस क्षेत्र में प्रगति की गति मंद रही है, जैसा कि यह स्वास्थ्य सूचकांकों और सार्वजनिक स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं की खराब गुणवत्ता दोनों में परिलक्षित होता है। पिछले आयोगों के विपरीत, हमने सजग रूप से स्वास्थ्य क्षेत्र पर अधिक ध्यान देने और संसाधन उपलब्ध कराने का निर्णय लिया है, क्योंकि कोविड -19 महामारी के कारण ऐसा करना अत्यंत आवश्यक हो गया है। आयोग ने अपने समय और संसाधनों के काफी बड़े हिस्से का उपयोग इस क्षेत्र के कई हितधारकों के साथ गहन परामर्श करने में किया है और यह सहयोगात्मक प्रयास इस अध्याय के प्रमुख अनुशासकों में परिलक्षित है।

9.3 यद्यपि देश ने स्वास्थ्य के कुछ क्षेत्रों में महत्वपूर्ण प्रगति की है, जैसे कि कतिपय रोगों का उन्मूलन, कुल प्रजनन दर (टीएफआर) और शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) में कमी, तथापि इसे अभी भी काफी लंबा सफर तय करना है। कोविड -19 महामारी ने देश के स्वास्थ्य क्षेत्र के कई कमियों को उजागर किया है। अल्प निवेश, स्वास्थ्य अवसंरचना की उपलब्धता और स्वास्थ्य परिणामों में अंतर-राज्य अत्यधिक अंतर, चिकित्सक, पराचिकित्सक (पैरामेडिक्स) के आपूर्ति पक्ष की समस्याएं, अस्पताल और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (पीएचसी), उप केंद्र और सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र (सीएचसी) जैसे स्वास्थ्य केंद्रों की अपर्याप्त संख्या जैसी कुछ संरचनागत चुनौतियां हैं, जो अभी भी मौजूद हैं। परिणाम स्वरूप, हम पाते हैं कि स्वास्थ्य पर खर्च का लगभग 70 प्रतिशत खर्च स्वयं के जेब से किया जाता है, जो वैश्विक स्तर पर सबसे अधिक है। गरीबी रेखा के नीचे और गरीबी रेखा के मार्जिन पर रहने वाली आबादी के लिए स्वास्थ्य पर स्वयं की जेब से किया जाने वाला खर्च, सबसे बड़ा जोखिम है। भारत में लोग भुगतान कर पाने की क्षमता पर ध्यान दिए बिना ठंड, बुखार और अतिसार जैसी छोटी बीमारियों के लिए भी ज्यादातर निजी स्वास्थ्य केंद्रों की तलाश करते हैं। भारत में निजी स्वास्थ्य केंद्र न केवल महंगा है, बल्कि उसमें प्रशिक्षित और कुशल श्रमशक्ति की कमी भी है। ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले लोगों को अपने स्थान के कारण अतिरिक्त व्यवधान का सामना करना पड़ता है, क्योंकि स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं का झुकाव शहरों के प्रति अधिक रहा है। यह कहना गलत नहीं होगा कि आजादी के सत्तर साल के बाद भी भारत में गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य सेवा, कई लोगों के लिए भ्रांतियां बनी हुई है।

स्वास्थ्य परिणाम: समय के साथ निष्पादन

9.4 इसमें कोई संदेह नहीं है कि भारत ने आजादी के बाद से स्वास्थ्य के क्षेत्र में कतिपय उल्लेखनीय प्रगति की है। जन्म लेने वाले शिशु की जीवन प्रत्याशा में वृद्धि हुई है, शिशु मृत्यु दर और अशोधित मृत्यु दर में बहुत कमी आई है, चेचक, पोलियो और गिनि कृमि जैसे रोग को समाप्त किया गया, और कुष्ठ रोग समाप्ति के कगार पर है।

9.5 देश में लिंगानुपात (प्रति 1,000 पुरुषों पर महिलाओं की संख्या) 2001 में 933 से बढ़कर 2011 में 943 हो गया है। प्रति 1000 व्यक्तियों में अनुमानित जन्म दर जो 2000 में 25.8 थी, 2016 में घटकर 20.4 हो गयी, जबकि मृत्यु दर 8.5 से घटकर 6.4 हो गयी है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्रोफाइल 2018-19 के अनुसार, प्रति 1000 व्यक्तियों में प्राकृतिक वृद्धि दर 2000 में 17.3 से घटकर 2016 में 14 रह गयी है। हाल के वर्षों में, भारत ने मातृ मृत्यु दर (एमएमआर) को कम करने के क्षेत्र में अभूतपूर्व प्रगति की है। 1990 में प्रति 100,000 जीवित जन्मों में मातृ मृत्यु दर (एमएमआर) 556 से कम होकर 2016 में 130 रह गयी है। संस्थागत जन्म के संबंध में शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्र के मध्य काफी लंबे समय से मौजूद खाई को काफी हद तक कम कर दिया गया है। समग्र शहरी क्षेत्रों में 89 प्रतिशत की तुलना में अब ग्रामीण क्षेत्रीय जन्मों का 75 प्रतिशत तक पर्यवेक्षण किया जाने लगा है।

9.6 राष्ट्रीय स्वास्थ्य कार्यक्रम की भूमिका, कई गंभीर स्वास्थ्य संबंधी समस्याओं के समाधान में महत्वपूर्ण रही है। भारत में मलेरिया की मृत्यु दर 2001 में प्रति 100,000 जनसंख्या पर 0.10 मृत्यु से घटकर 2018 में 0.02 मृत्यु रह गयी और देश ने 2015 तक क्षय रोग (टीबी) होने एवं इसकी पुनरावृत्ति की घटनाओं को रोकने के सहस्राब्दि विकास लक्ष्य (एमडीजी) को हासिल कर लिया है। सार्वभौमिक टीकाकरण कार्यक्रम (यूआईपी), जिसके अंतर्गत छः टीका के माध्यम से निवारणीय रोग से सुरक्षा प्रदान की जाती है, के माध्यम से टीकाकरण कवरेज प्राप्त करने के लक्ष्य में महत्वपूर्ण प्रगति हुई है।

9.7 यद्यपि ये समस्त तथ्य कई महत्वपूर्ण उपलब्धियों को परिलक्षित करता है, तथापि ये तथ्य भी इस वास्तविकता से हमारा ध्यान नहीं हटा सकते हैं कि भारत स्वास्थ्य के क्षेत्र में अपने समान कई देशों से पीछे है। प्रति 100,000 जीवित जन्मों पर 130 मातृ मृत्यु दर, 2030 के स्थायी विकास लक्ष्य (एसडीजी) के 70 के आँकड़े का लगभग दोगुना है। ग्लोबल हंगर इंडेक्स, 2020 में भारत 107 देशों में से 94 स्थान पर है। भारत का 38 प्रतिशत बाल वृद्धि रोध दर, दुनिया में सबसे अधिक है। पोषण संबंधी परिणामों के आंकड़ों से यह भी पता चलता है कि 35.8 प्रतिशत बच्चे अल्पवजन के हैं और 58.6 प्रतिशत अरक्तक (एनीमिक) हैं (अनुलग्नक 9.1)। चूंकि इस क्षेत्र में स्वास्थ्य के साथ-साथ सीखने, रोजगार और आर्थिक निष्पादन के दीर्घकालिक प्रभाव निहित हैं, इसलिए यह विकास की सर्वाधिक महत्वपूर्ण चुनौती है।

तालिका 9.1: प्रमुख स्वास्थ्य परिणामों में भारत की अन्य देशों के साथ तुलना

देश	जनसंख्या (मिलियन)	प्रजनन (प्रति महिला बच्चे)	जीवन प्रत्याशा (वर्ष)	पाँच वर्ष के नीचे मृत्यु (प्रति 1,000 जीवित जन्म)	मातृ मृत्यु (प्रति 1,000 जन्म)	बाल वृद्धि रोध (%)
बांग्लादेश	167	2.1	72	30	173	36
ब्राजील	210	1.7	75	14	60	7
चीन	1,400	1.7	76	9	29	8
भारत	1,352	2.2	69	37	130	38
इंडोनेशिया	267	2.3	71	25	177	36
मलेशिया	33	2.0	76	8	29	21
रूस	147	1.8	72	7	17	5
दक्षिण अफ्रीका	59	2.4	64	34	119	27
श्री लंका	22	2.2	77	7	36	17
थाईलैंड	68	1.5	77	9	37	11
वियतनाम	95	2.0	75	21	43	25

स्रोत : विश्व बैंक सूचकांक (2011 से 2019)

9.8 स्वास्थ्य परिणामों में अंतर-राज्य विचलन बहुत अधिक है। जीवन प्रत्याशा उत्तर प्रदेश में 65 वर्ष से लेकर केरल में 75.2 वर्ष तक है (अनुलग्नक 9.2)। तमिलनाडु और केरल जैसे राज्यों में कुल प्रजनन दर क्रमशः 1.59 और 1.79 है, जो कि विकसित देशों के समान है, लेकिन बिहार और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में कुल प्रजनन दर क्रमशः 2.93 और 2.61 है। शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) संबंधी प्रतिदर्श पंजीकरण प्रणाली (2018) के डाटा से पता चलता है कि शिशु मृत्यु दर में नागालैंड और मध्य प्रदेश के बीच काफी अंतर है। नागालैंड में जहां शिशु मृत्यु दर चार हैं, वहीं उसकी तुलना में मध्य प्रदेश में यह बढ़कर अड़तालीस है। उच्च शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) वाले अन्य राज्य अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, मेघालय, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश हैं। केरल में संस्थागत प्रसव की दर 99.8 प्रतिशत है, जबकि नागालैंड में यह केवल 32.8 प्रतिशत है। अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, झारखंड, मणिपुर, मेघालय, नागालैंड, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड जैसे राज्यों में संस्थागत प्रसव की दर बहुत खराब है।

9.9 यह असमानता पोषण संबंधी परिणामों में भी मौजूद है। बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, झारखंड, मध्य प्रदेश, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में ऐसे बच्चों का अनुपात बहुत अधिक है, जो अल्प वजन के हैं और हरियाणा, झारखंड, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में अरक्तता (एनीमिया) से पीड़ित बच्चों की संख्या बहुत अधिक है। हंगर सूचकांक में 117 देशों में से भारत का रैंक 2015 में 93 से गिरकर 2019 में 102 पर आ गया है। इस तरह के खराब पोषण स्तर से बच्चों की प्राथमिक प्रतिरक्षा के निर्माण में भी व्यवधान उत्पन्न होता है। संघ सरकार ने अगले कुछ वर्षों में समग्र पोषण हेतु जन अभियान के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए मार्च 2018 में पोषण अभियान प्रारंभ किया है। इस अभियान के अंतर्गत बेहतर सेवा वितरण के लिए

अंतर-सेक्टरल अभिसरण, महिलाओं एवं बच्चों की वास्तविक काल वृद्धि का पता लगाने एवं निगरानी के लिए प्रौद्योगिकी का उपयोग (आईसीटी) तथा गहन स्वास्थ्य एवं पोषण सेवाएं प्रदान करना शामिल हैं।

9.10 जून 2019 में नीति आयोग की रिपोर्ट, स्वस्थ राज्य, प्रगतिशील भारत, के स्वास्थ्य सूचकांक में इन अंतर-राज्य असमानताओं को उजागर किया गया था। बड़े राज्यों में से सबसे अच्छा निष्पादन करने वाले राज्य का सूचकांक में कुल प्राप्त अंक, न्यूनतम निष्पादन करने वाले राज्य के कुल प्राप्त अंक से ढाई गुणा से भी ज्यादा था। स्थायी विकास लक्ष्य (एसडीजी) प्राप्त करने की दिशा में भी राज्यों की प्रगति में काफी अंतर रहा है। जहां केरल, तमिलनाडु, महाराष्ट्र और पंजाब ने पहले ही पांच वर्ष से कम बच्चों का मृत्यु दर (यू5एमआर) से संबंधित स्थायी विकास लक्ष्य प्राप्त कर लिया है, अन्य राज्यों को अभी भी इस दिशा में महत्वपूर्ण सुधार करने की आवश्यकता है। 2015-16 से 2017-18 तक के स्वास्थ्य सूचकांक में राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के प्राप्तांक में जो बदलाव देखने को मिले हैं, उनमें भी काफी असमानताएं रहीं हैं, जो इस बात को दर्शाती है कि स्वास्थ्य क्षेत्र में अपने निष्पादन को सुधारने की दिशा में किए जाने वाले प्रयासों की गति का स्तर अलग-अलग रहा है। कोविड -19 के कारण, पोषण, मातृ स्वास्थ्य और बच्चों पर पड़ने वाले स्थायी प्रभाव से इन समस्त भेद्यनीयताओं के जोखिम में वृद्धि हो रही है, जिससे क्षेत्रीय असमानताएं बढ़ रही हैं। महामारी दुनिया भर में स्वास्थ्य, सामाजिक और भौतिक कल्याण को नुकसान पहुंचा रही है, जिसमें सबसे गरीब को सबसे ज्यादा चोट पहुँच रही है। विद्यालयों के बंद होने, सामाजिक दूरी और एकान्तवास के कारण बच्चों में खराब पोषण का खतरा बढ़ जाता है।

9.11 भारत की स्वास्थ्य प्रणाली भी ऐसी प्रलयकारी महामारी के विरुद्ध वित्तीय जोखिम सुरक्षा प्रदान करने और चिकित्सा खर्चों में सुधार करने के मामले में खराब है। स्वास्थ्य के लिए स्वयं की जेब से किए जाने वाले भुगतान के कारण अनुमानित रूप से करीब 60 मिलियन भारतीय हर साल गरीबी क्षेत्र में धकेल दिए जाते हैं। यह एक प्रमुख कमी है, क्योंकि वित्तीय सुरक्षा सुनिश्चित करना सार्वभौमिक स्वास्थ्य कवरेज के प्रमुख स्तंभों में से एक है।

स्वास्थ्य अवसंरचना : भेद्यनीयताओं का आकलन

9.12 किसी भी स्वास्थ्य प्रणाली की भेद्यनीयताओं का अशोधित आकलन, स्वास्थ्य सेवा, जिसमें अस्पताल के शय्या और स्वास्थ्य संबंधी मानव संसाधन शामिल हैं, की उपलब्धता, वितरण और वित्तपोषण के आधार पर किया जा सकता है। भारत में कुल 18,99,228 अस्पताल शय्या होने का अनुमान है, जिनमें से 60 प्रतिशत से अधिक निजी क्षेत्र में हैं, यानी प्रति 1,000 आबादी पर लगभग 1.4 शय्या¹। यह कई तुलना

¹ कपूर और अन्य (2020), 'भारत में मौजूदा अस्पताल शय्या, गहन देखभाल इकाई (आईसीयू) शय्या और वेंटिलेटर्स की संख्या का राज्यवार अनुमान : क्या हम कोविड-१९ के रोगियों के अस्पताल में भर्ती होने की संख्या में होने वाले उछाल के लिए तैयार हैं?' <https://t.co/zbF5o09d9m> #medRxiv.

योग्य देशों की तुलना में कम है: चीन के अस्पताल में शय्या का घनत्व प्रति 1,000 की आबादी पर 4 से अधिक है; श्रीलंका, यूनाइटेड किंगडम और संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रति 1,000 आबादी पर लगभग 3 शय्या है; और थाईलैंड और ब्राजील के अस्पताल में प्रति 1,000 व्यक्तियों पर 2 से अधिक शय्या की व्यवस्था है²। भारत के भीतर, बिहार, ओडिशा, छत्तीसगढ़, पूर्व जम्मू और कश्मीर, झारखंड, मणिपुर, मध्य प्रदेश और असम में अस्पताल के शय्या का घनत्व विशेष रूप से कम हैं। गुजरात, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, आंध्र प्रदेश, हरियाणा और तेलंगाना में सार्वजनिक अस्पताल के शय्या का घनत्व अपेक्षाकृत कम हैं, लेकिन इसकी पूर्ति निजी शय्याओं की उपलब्धता से की गई है।

9.13 सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रणाली के अंतर्गत प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवा, विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में, अस्पतालों के अलावा उन स्वास्थ्य आउटपोस्टों (उप केंद्रों) के माध्यम से प्रदान की जाती है जो प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) और सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी) से जुड़े होते हैं, जिनमें से कई को स्वास्थ्य और कल्याण केंद्रों (एचडब्ल्यूसी) में अपग्रेड कर दिया गया है अथवा किया जा रहा है। ग्रामीण क्षेत्रों में जनसंख्या के मानदंडों के आधार पर उपकेंद्र, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र और सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों की संख्या और वितरण सुनिश्चित किया जाता है, किंतु ग्रामीण क्षेत्रों में उप केंद्र की 23 प्रतिशत, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र की 37 प्रतिशत, सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र की 28 प्रतिशत तक की ज्यादा कमी है। बिहार, झारखंड, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल में सार्वजनिक स्वास्थ्य सुविधाओं की भारी कमी है (अनुलग्नक 9.3)।

9.14 2018 में, भारत में 11.54 लाख पंजीकृत एलोपैथिक आयुर्विज्ञान चिकित्सक, 29.66 लाख नर्स और 11.25 लाख भेषजज्ञ (फार्मासिस्ट) थे। जनसंख्या की दृष्टि से चिकित्सक और नर्सों के बीच का अनुपात भी विश्व स्वास्थ्य संगठन (डब्ल्यूएचओ) द्वारा निर्धारित मानक की अपेक्षा बहुत कम है। भारत में जनसंख्या की तुलना में चिकित्सकों का अनुपात 1: 1,511 है और जनसंख्या की तुलना में नर्सों का अनुपात 1: 670 है, जो स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा हमें दिए गए ज्ञापन में उल्लिखित विश्व स्वास्थ्य संगठन के मानक क्रमशः 1: 1,000 और 1: 300 के विपरीत है।

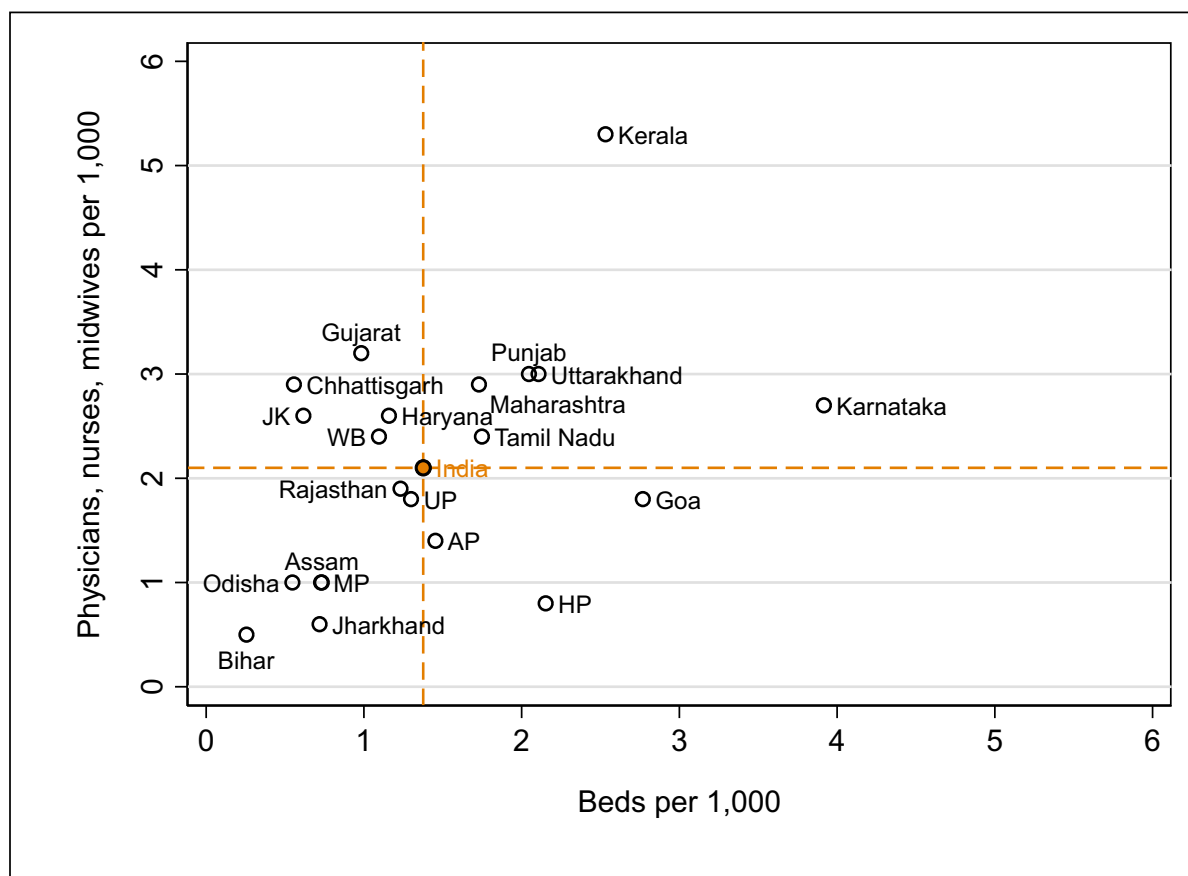
9.15 यदि यह माना जाए कि राज्य चिकित्सा परिषदों में पंजीकृत सभी एलोपैथिक चिकित्सक उसी राज्य में प्रैक्टिस भी कर रहे हैं / काम कर रहे हैं, तो भी राज्यों के मध्य जनसंख्या और एलोपैथिक चिकित्सकों के अनुपात में व्यापक अंतर परिलक्षित होता है (अनुलग्नक 9.4)। प्रमुख राज्यों में से झारखंड, हरियाणा, छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश और बिहार जैसे राज्यों की स्थिति बहुत अधिक खराब है। बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र और उत्तर प्रदेश जैसे प्रमुख राज्यों में जनसंख्या की तुलना में सरकारी चिकित्सकों का अनुपात दूसरों से काफी कम है। बिहार, झारखंड, सिक्किम और तेलंगाना में नर्सों की कमी

² ओईसीडी स्वास्थ्य संबंधी आंकड़ें

सबसे ज्यादा है (अनुलग्नक 9.5)। सरकारी स्वास्थ्य सुविधाओं में सभी श्रेणी के स्वास्थ्य कर्मचारियों की उल्लेखनीय कमी है (अनुलग्नक 9.6)। विभिन्न राज्यों के आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों में सीटों की संख्या अत्यधिक विषम है, क्योंकि कुल आयुर्विज्ञान तथा शल्य चिकित्सा स्नातक (एमबीबीएस) सीटों की दो-तिहाई सीटें केवल देश के सात राज्यों (तमिलनाडु, केरल, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, कर्नाटक, महाराष्ट्र और गुजरात) में केंद्रित है।

9.16 चित्र 9.1, स्वास्थ्य के लिए मानव संसाधन और अस्पताल के शय्या के संबंध में राज्यों के बीच के अंतर को दर्शाता है। इस मामले में, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, असम, मध्य प्रदेश, ओडिशा, झारखंड और बिहार बहुत कमजोर स्थिति में हैं, जहाँ जनसंख्या और अस्पताल के शय्या एवं स्वास्थ्य श्रमशक्तियों का अनुपात बहुत कम है।

चित्र 9.1: प्रति 1000 व्यक्तियों पर स्वास्थ्य संबंधी मानव संसाधन और अस्पताल की शय्या



स्रोत : विश्व बैंक

9.17 स्वास्थ्य देखभाल प्रणाली को कई चुनौतियों का सामना करना पड़ता है, जिसे निम्न पैरा में दर्शाया गया है।

न्यून लोक स्वास्थ्य व्यय

9.18 भारत में स्वास्थ्य पर सार्वजनिक व्यय (संघ और राज्य संयुक्त) सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में लगभग 1 प्रतिशत रहा है (तालिका 9.2)।

9.19 ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-2012) के द्वारा स्वास्थ्य पर सार्वजनिक व्यय को काफी हद तक बढ़ाकर स्वास्थ्य क्षेत्र को बल प्रदान करने का प्रयास किया गया है। इस

योजना के अंतर्गत यह उल्लेख किया गया है कि “ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के अंत तक केंद्र और राज्यों में कुल व्यय को सकल घरेलू उत्पाद के 2 प्रतिशत तक बढ़ाने का प्रयास किया जाएगा”। बारहवीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) के द्वारा ग्रामीण और शहरी स्वास्थ्य देखभाल दोनों को एक ऐसे सार्वभौमिक स्वास्थ्य कवरेज के दायरे में लाने की कोशिश की गई, जिसके तहत प्रत्येक व्यक्ति सुपरिभाषित स्वास्थ्य देखभाल सेट की हकदारी तक अपनी बीमाकृत पहुंच प्राप्त कर पाने में समर्थ हो सके। हालांकि, इन लक्ष्यों को स्पष्ट रूप से प्राप्त नहीं किया जा सका।

9.20 राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 (एनएचपी 2017) ने सार्वजनिक स्वास्थ्य व्यय को बढ़ाकर 2025 तक जीडीपी का 2.5 प्रतिशत तक कर देने के लिए अनुशंसा की है। 2018-19 में, यह व्यय सकल घरेलू उत्पाद का केवल 0.96 प्रतिशत था (चित्र 9.2)। स्वास्थ्य संबंधी सार्वजनिक व्यय का सत्तर प्रतिशत राज्यों द्वारा और केवल 30 प्रतिशत संघ सरकार द्वारा वहन किया जाता है (चित्र 9.3)। देश में कुल लोक स्वास्थ्य व्यय अन्य देशों की तुलना में बहुत कम है (चित्र- 9.4)।

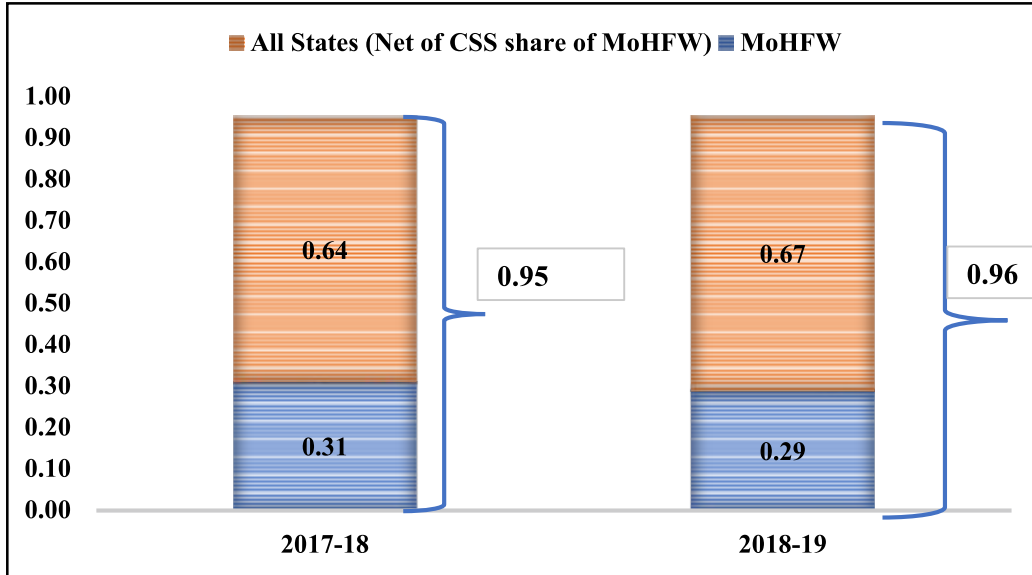
तालिका 9.2: लोक स्वास्थ्य व्यय

वर्ष	जीडीपी के प्रतिशत के रूप में लोक स्वास्थ्य संबंधी व्यय
1992-93	1.01#
2003-04	0.99#
2015-16	0.91^
2018-19	0.96^

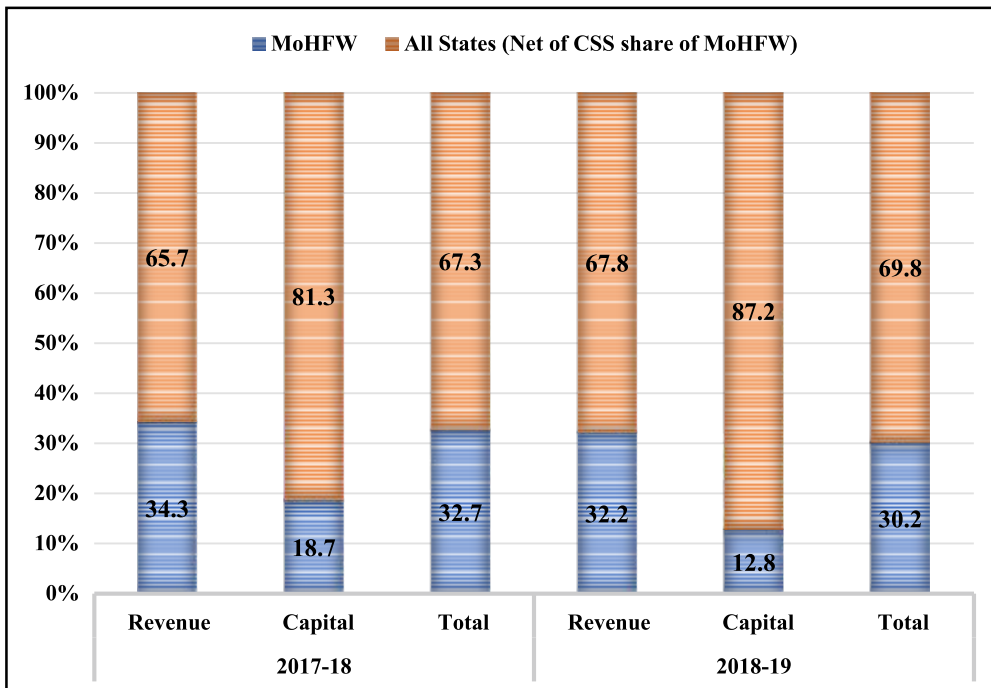
#ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना, ^वित्तीय लेखा

0.96 प्रतिशत व्यय में पेय जल और स्वच्छता मंत्रालय (जो अब जल शक्ति मंत्रालय के अधीन पेय जल और स्वच्छता विभाग है) के द्वारा किए गए व्यय, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय द्वारा दिए गए पोषण घटक और मध्याह्न भोजन, केंद्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना और राज्य सरकार के कर्मचारियों की स्वास्थ्य योजनाएं शामिल नहीं हैं।

चित्र 9.2: स्वास्थ्य संबंधी व्यय
(जीडीपी का प्रतिशत)



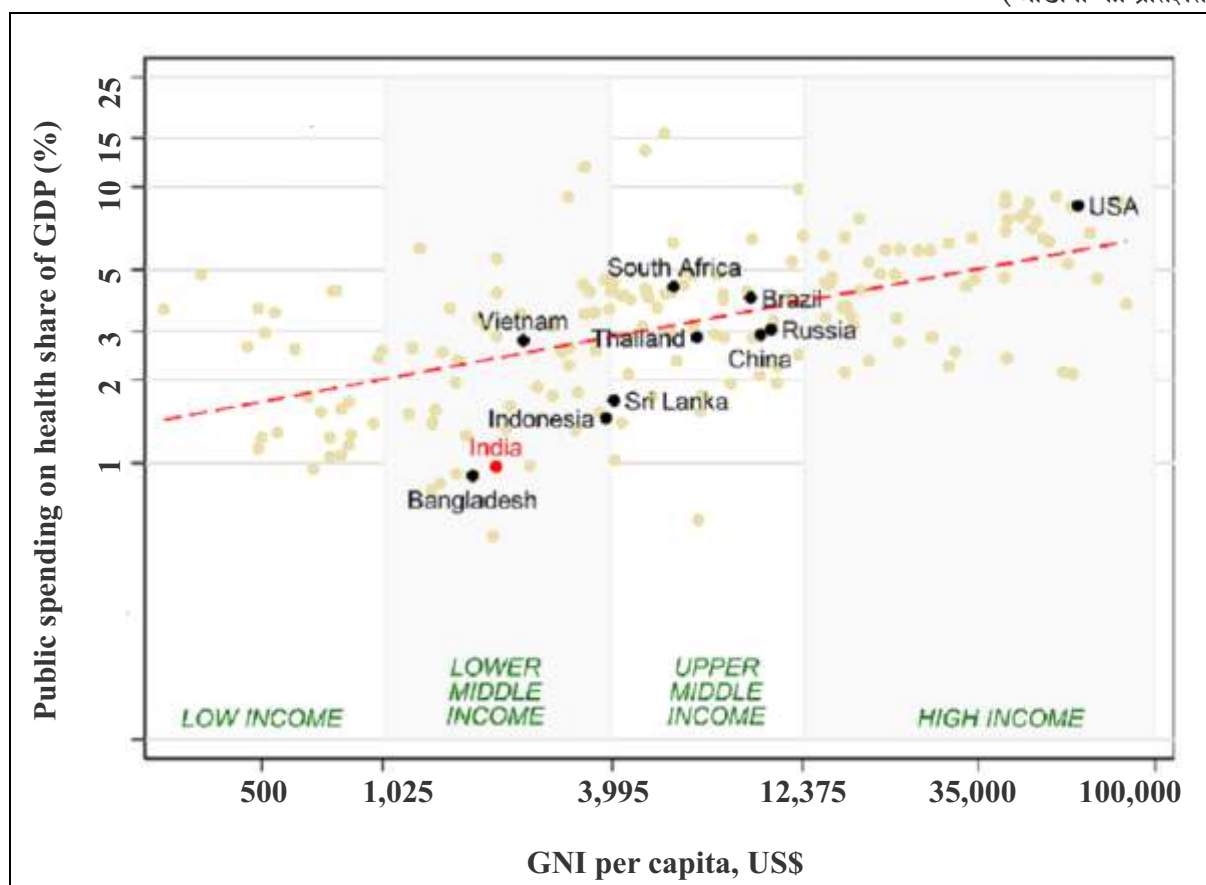
चित्र 9.3 : स्वास्थ्य संबंधी व्यय में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय और राज्यों का अंश



स्रोत: राज्य वित्तीय लेखा

चित्र 9.4: स्वास्थ्य संबंधी सार्वजनिक व्यय

(जीडीपी का प्रतिशत)



स्रोत : विश्व बैंक संकेतक (2011-19)

9.21 राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति, 2017 में यह उल्लेख किया गया है कि स्वास्थ्य क्षेत्र पर राज्यों के खर्च को 2020 तक उनके संबंधित बजट के कम से कम 8 प्रतिशत तक बढ़ाया जाना चाहिए। 2018-19 में, यह अनुपात, औसतन रूप से केवल 5.18 प्रतिशत था; उत्तर-पूर्वी और हिमालयी (एनईएच) राज्यों में यह 6.48 प्रतिशत और सामान्य श्रेणी के राज्यों में केवल 5.03 प्रतिशत था। राजस्व और पूंजीगत दोनों शीर्षों के अंतर्गत स्वास्थ्य पर प्रति व्यक्ति व्यय, समस्त राज्यों में 1,218 रुपए, उत्तर-पूर्वी और हिमालयी (एनईएच) राज्यों में 2,256 रुपए और सामान्य राज्यों में 1,142 रुपए रहा है। स्वास्थ्य व्यय में अंतर-राज्य असमानता बहुत अधिक है। 9.1 बॉक्स में इसका विवरण दिया गया है।

9.22 यद्यपि राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति अनुशंसा करती है कि प्राथमिक स्वास्थ्य पर व्यय को कुल स्वास्थ्य व्यय के दो-तिहाई तक बढ़ाया जाए, तथापि केवल 53 प्रतिशत तक ही ऐसा किया जा सका है। प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल, जिसमें निवारण और स्वास्थ्य संवर्धन शामिल है, में किए गए निवेश से बहुत ही कम लागत पर, बेहतर स्वास्थ्य और विकास के परिणाम प्राप्त होते हैं। यह रोग को रोककर और सामान्य स्वास्थ्य को बढ़ावा देकर महंगी, जटिल देखभाल की आवश्यकता को कम करने में सहायता करता है।

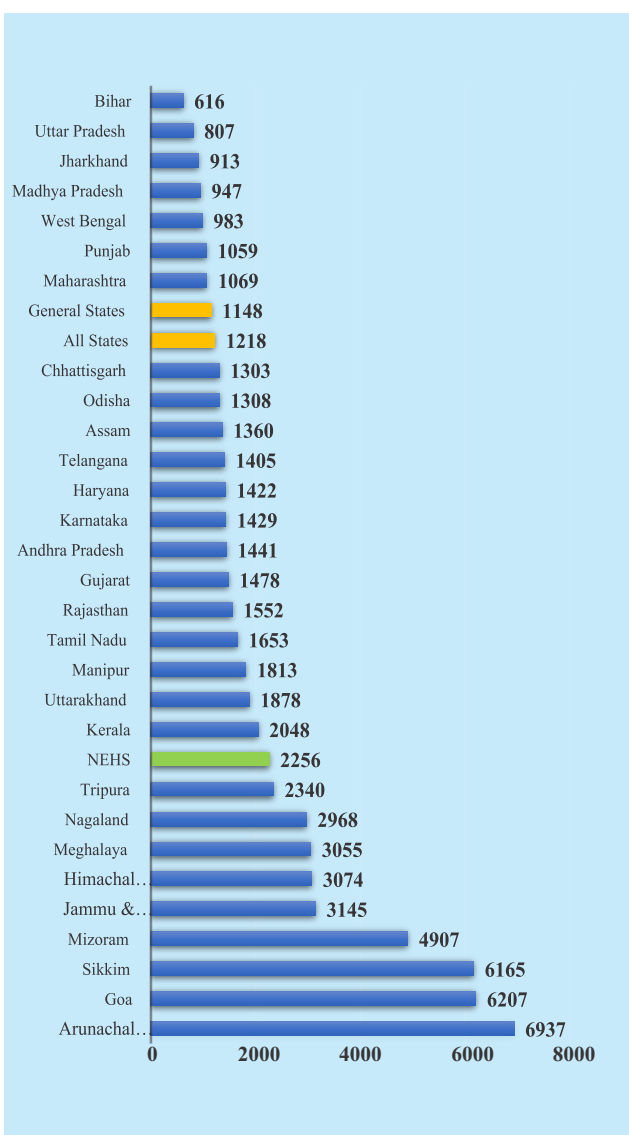
9.23 भेद्यनीय वर्गों को स्वास्थ्य बीमा प्रदान करने के प्रयोजन से भारत सरकार द्वारा 2018 में आयुष्मान भारत - प्रधानमंत्री जन आरोग्य योजना (पीएम-जय) प्रारंभ की गई। यह 50 करोड़ लोगों को कवर करने वाली दुनिया की सबसे बड़ी ऐसी स्वास्थ्य सेवा योजना है, जिसके अंतर्गत द्वितीयक और तृतीयक देखभाल अस्पतालों में भर्ती के लिए प्रति परिवार प्रति वर्ष 5 लाख रुपए की राशि प्रदान की जाती है। प्रधानमंत्री जन आरोग्य योजना से अस्पताल में भर्ती होने के लिए किए जाने वाले ऐसे खर्च, जो लोगों को निर्धन कर देते हैं, को कम करने में सहायता प्राप्त होगी और इसके साथ ही प्रलयकारी स्वास्थ्य प्रकरणों से उत्पन्न वित्तीय जोखिम को कम करने में भी सहायता प्राप्त होगी। जैसे-जैसे यह योजना परिपक्व होती जाएगी, इसे सफल बनाने के लिए आपूर्ति पक्ष अंतराल को भरने की आवश्यकता होगी।

बॉक्स 9.1: स्वास्थ्य संबंधी व्यय में अंतर-राज्य विचलन

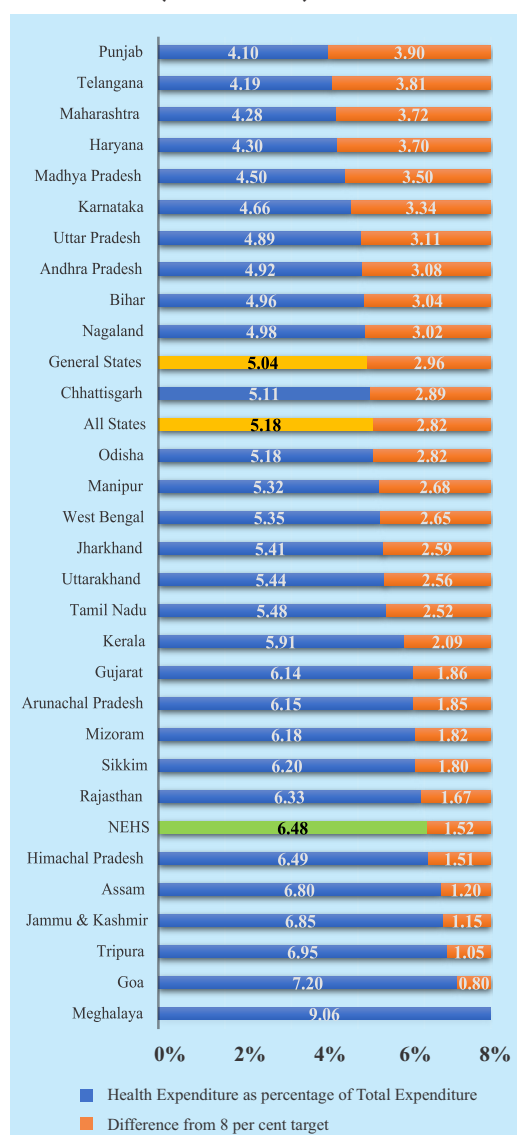
चित्र 9.5 स्वास्थ्य संबंधी प्रति व्यक्ति व्यय में अंतर-राज्य विचलन को दर्शाता है। बिहार, उत्तर प्रदेश, झारखंड, मध्य प्रदेश और पश्चिम बंगाल में यह व्यय सबसे कम रूप में देखा जा सकता है। बिहार, उत्तर प्रदेश और झारखंड के स्वास्थ्य संबंधी प्रति व्यक्ति व्यय में अंतर-राज्य विचलन भी बहुत अधिक है। इनका स्वास्थ्य संबंधी प्रति व्यक्ति व्यय, केरल और तमिलनाडु का लगभग आधा है।

चित्र 9.6 यह दर्शाता है कि मेघालय को छोड़कर सभी राज्य अपने बजट का 8 प्रतिशत से कम स्वास्थ्य क्षेत्र पर खर्च कर रहे हैं। पंजाब, तेलंगाना, महाराष्ट्र, हरियाणा, मध्य प्रदेश, कर्नाटक, उत्तर प्रदेश, आंध्र प्रदेश, बिहार और नागालैंड अपने बजट का 5 प्रतिशत से कम स्वास्थ्य पर खर्च कर रहे हैं।

चित्र 9.5: प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य संबंधी व्यय (2018-19)



चित्र 9.6: कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में राज्यों का स्वास्थ्य संबंधी व्यय (2018-19)



भारत की स्वास्थ्य सेवा प्रणाली में अन्य चुनौतियाँ

9.24 कोविड - 19 संकट ने स्वास्थ्य और स्वास्थ्य अवसंरचना पर किए गए के निम्न स्तर के सार्वजनिक व्यय को उजागर करने के साथ-साथ कुछ ऐसे प्रमुख चुनौतियों पर भी प्रकाश डाला है, जिसके कारण स्वास्थ्य परिणामों में होने वाली प्रगति के मार्ग में व्यवधान का सामना करना पड़ता है। उनमें से कुछ निम्नलिखित हैं:

- I. रोग निगरानी और परीक्षण जैसे लोक स्वास्थ्य संबंधी मुख्य कार्य पर अपर्याप्त रूप से ध्यान केंद्रित करना;
- ii. उप-केंद्र, पीएचसी, सीएचसी जैसे स्वास्थ्य अवसंरचनाओं और स्वास्थ्य संबंधी मानव संसाधन जैसे कि चिकित्सक, नर्स और पराचिकित्सकों (पैरामेडिक्स) में भारी कमी;
- iii. पहुँच में सुधार के बावजूद स्वास्थ्य देखभाल सेवा की गुणवत्ता में कमी (कुछ चुनिंदा सुविधाओं को छोड़कर);
- iv. वायु और जल प्रदूषण, सड़क यातायात अभिघात और महामारी से संबंधित भेद्यनीयता सहित लोक स्वास्थ्य के क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करने वाले शहरी स्वास्थ्य प्रणालियों और नगरपालिकाओं पर अपर्याप्त ध्यान देना;
- v. सरकारी सेवा प्रदान करने वाली प्रणाली, जो परंपरागत रूप से प्रजनन स्वास्थ्य और संक्रामक रोगों पर अधिक और गैर-संचारी रोगों पर कम ध्यान केंद्रित करती है, जो अब रोग के बोझ का प्रमुख हिस्सा है; और
- vi. निजी स्वास्थ्य क्षेत्र जो पूर्ण रूप से विनियमित नहीं है और स्वास्थ्य के क्षेत्र में वर्चस्व रखते हैं, के विभिन्न स्तरों एवं क्षेत्रों के बीच बिखराव एवं समन्वय की कमी।

9.25 कम निष्पादन के ये प्रत्यक्ष कारण गंभीर मुद्दे को उजागर करती हैं। इस प्रसंग में दो क्षेत्र सामने आए हैं। पहला, कमजोर स्थानीय प्रशासन, विशेष रूप से उप-जिला स्तरी प्रशासन, जहां सेवा प्रदान करने एवं स्वास्थ्य क्षेत्र में कुशल सेवा प्रदान करने संबंधी बाधाओं को दूर करने की सरकारी क्षमता कमजोर है। दूसरा, मांग-पक्ष कारक, जिसमें शिक्षा प्राप्ति के निम्न स्तर के कारण संयोजित होने वाले लिंग और सामाजिक मानक शामिल हैं, स्वास्थ्य देखभाल सुविधा तक पहुंच और इसकी गुणवत्ता में सुधार के मार्ग में एक प्रमुख अवरोधक के रूप में कार्य करते हैं।

9.26 स्वास्थ्य क्षेत्र के भीतर, एक प्रमुख अंतर्निहित समस्या सेवा प्रदान करने वाली मॉडल में जवाबदेही की कमी है। सेवा प्रदायगी के अंतर्गत पारंपरिक उत्पादन, परिणाम और जवाबदेही के बजाय इनपुट और

अवसंरचना पर ध्यान केंद्रित किया गया है। इन कारणों से ही सरकारी स्वास्थ्य सुविधाओं में कम निष्पादन परिलक्षित होता है और इसके परिणामस्वरूप बड़े निजी क्षेत्र उभर कर सामने आए हैं, क्योंकि रोगियों को अन्यत्र कहीं भी स्वास्थ्य देखभाल की आवश्यकता होती है। अब निजी क्षेत्र में लगभग 70 प्रतिशत बाह्य रोगी और 58 प्रतिशत आंतरिक रोगियों का उपचार किया जाने लगा है, लेकिन यह खंडित और काफी हद तक अनियमित भी है। गैर-संचारी रोगों में हो रहे महामारी संबंधी अवस्था परिवर्तन के कारण सेवा संबंधी इन चुनौतियों में भी काफी वृद्धि हो रही है। स्वास्थ्य प्रणाली पूरी तरह से गैर-संचारी रोगों के बढ़ते बोझ का समाधान करने के लिए सुसज्जित नहीं है। इन चुनौतियों से निपटने के लिए स्वास्थ्य प्रणाली को प्रासंगिक स्वास्थ्य संबंधी मामलों से चिरकारी देखभाल व्यवस्था की दिशा में अग्रोषित करने के लिए प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है। इसका मूल कार्य प्राथमिक देखभाल के माध्यम से रोग का पता लगाना और रोकथाम करना होना चाहिए है। इसके अलावा, अपने जीवनकाल के दौरान, विभिन्न स्तर के देखभाल प्रदाताओं से देखभाल की मांग करने वाले व्यक्तियों की बाधाओं को भी दूर करने की आवश्यकता है।

पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के विचार

9.27 बारहवें वित्त आयोग ने स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए राज्यों को 5,887 करोड़ रुपए का समकरण अनुदान देने की अनुशंसा की थी। इन अनुदानों की गणना दो-चरणीय मानकीय दृष्टिकोण का उपयोग करके की गई। सबसे पहले ऐसे राज्य जो स्वास्थ्य क्षेत्र में प्रति व्यक्ति व्यय के मानकीय स्तर से कम व्यय कर रहे थे, उनकी पहचान की गई। तत्पश्चात् व्यय में इस अंतर को औसतन 30 प्रतिशत की सीमा तक कम किया गया। तेरहवें वित्त आयोग ने स्वास्थ्य संबंधी भौतिक अवसंरचना में सुधार हेतु कुछ राज्यों के लिए अनुदान हेतु अनुशंसा की। इन्होंने, अलग से 5,000 करोड़ रुपए का निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन अनुदान भी प्रदान किया, ताकि शिशु मृत्यु दर को कम किया जा सके।

संघ सरकार के विचार

9.28 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने उन क्षेत्रों को उजागर किया है, जहाँ काफी कमियाँ थीं और इसके साथ ही उन्होंने स्वास्थ्य के अवसंरचना, मानव संसाधन और महामारी से संबंधित तैयारियों को मजबूत करने के लिए सरकारी दखल की भी मांग की है। ज्ञापन में विभिन्न क्षेत्रों में निधि की आवश्यकता को दर्शाया गया है। ज्ञापन का सारांश तालिका 9.3 में दिया गया है। मंत्रालय ने भी वित्त आयोग द्वारा प्रस्तावित अंतरण राशि की 10 प्रतिशत राशि को स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए अलग से निर्धारित करने का सुझाव दिया है और इसके साथ ही उक्त राशि में से कम से कम दो-तिहाई राशि को प्राथमिक स्वास्थ्य के लिए आरक्षित कर देने का भी

सुझाव दिया है। यह भी अनुरोध किया है कि राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों के लिए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन तय करने हेतु संकेतक के रूप में एक समग्र स्वास्थ्य सूचकांक का उपयोग किया जाए और एक उपयुक्त भारांश, कम से कम 20 प्रतिशत, को इस सूचकांक में निर्दिष्ट किया जाए।

तालिका 9.3: स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से प्राप्त ज्ञापन (केवल राज्य का अंश)

सहायता के मुख्य तत्व	निधि की आवश्यकता (करोड़ रुपए)	
	उप घटक	कुल
1 जिला अस्पतालों से जुड़े आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों की स्थापना		41805
2 संबद्ध स्वास्थ्य से संबंधित 1.5 मिलियन कर्मचारियों का प्रशिक्षण		13257
3 पीएमएसएसवाई के तहत सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक शुरू करना		5300
4 प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवा		513772
i स्वास्थ्य कल्याण अवसंरचना सहित लोक स्वास्थ्य सुविधाओं में अवसंरचना संबंधी अंतर को कम करना	100310	
ii स्वास्थ्य कर्मचारियों में कमी का समाधान करना	177742	
iii राष्ट्रीय ऐम्बुलेन्स सेवा को सहायता देना	15503	
iv प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवा के लिए आईटी अवसंरचना के लिए सहायता	10733	
v प्राथमिक स्वास्थ्य सुविधाओं के लिए नैदानिक अवसंरचना के लिए सहायता	18471	
vi जेब से खर्च को कम करने के लिए औषधियों तक पहुंच सुनिश्चित करना	134959	
vii जिला अस्पतालों में डीएनबी पाठ्यक्रम चलाने के लिए राज्यों को सहायता	2723	
viii कोविड के बाद स्वास्थ्य क्षेत्र में सुधार -	53331	
(क) संक्रामक रोग / क्रिटिकल केयर अस्पताल	15374	
(ख) जिला एकीकृत लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला	469	
(ग) ब्लॉक स्तर पर लोक स्वास्थ्य इकाइयाँ	5279	
(घ) शहरी एचडब्ल्यूसी24620		
(ङ) भवन-रहित पीएचसी, सीएचसी केंद्र,	7589	
कुल		574134

टिप्पणी: पीएमएसएसवाई - प्रधानमंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना

डीएनबी - डिप्लोमेट ऑफ नेशनल बोर्ड

राज्य सरकारों के विचार

9.29 राज्य सरकारों के समस्त ज्ञापनों में बड़े पैमाने पर स्वास्थ्य क्षेत्र को शामिल किया गया है। इन ज्ञापनों में यह माना गया है कि यह सरकार की सार्वजनिक सेवा संबंधी सबसे महत्वपूर्ण जिम्मेदारी है। अधिकांश राज्यों

ने इस बात पर जोर दिया है कि चिकित्सा देखभाल सेवा पर जेब से खर्च बहुत अधिक है और लोक स्वास्थ्य सेवाओं की खराब गुणवत्ता के लाक्षणिक स्वरूप के कारण ऐसा होता है। राज्यों द्वारा प्रदान किए गए विचारों में से एक आवर्ती विषय, यह सोच रही है कि राज्य के लोगों के निवारक, संवर्धनात्मक और उपचारात्मक स्वास्थ्य में सुधार के लिए स्वास्थ्य देखभाल संस्थानों को विकसित करना और उचित स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था करना अपरिहार्य है और इसका प्रभाव आर्थिक उत्पादकता पर अनुकूल रूप से पड़ेगा। अधिकांश राज्यों द्वारा इस बात को स्पष्ट रूप से स्वीकार किया गया है कि सार्वभौमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवा के विस्तार के लिए बहुत अधिक प्रयास करने की आवश्यकता होगी और इस संबंध में किए जाने वाले महत्वपूर्ण कार्य, मुख्य रूप से चिकित्सा कर्मियों की संख्या में पर्याप्त वृद्धि करने के आस-पास घूमता रहेगा। उनकी उपलब्धता एक राज्य के भीतर ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में समान नहीं है और यह स्थिति बहुत हद तक ग्रामीण और दूरदराज के क्षेत्रों में सेवा करने के लिए चिकित्सा कर्मियों की अनिच्छा के परिणाम स्वरूप उत्पन्न हुई है। इसे सस्ती बुनियादी सेवाएं प्रदान करने के मार्ग में सबसे बड़ी बाधाओं में से एक बाधा के रूप में चिह्नित किया गया है।

9.30 कोविड -19 महामारी की शुरुआत के बाद से बहुत अधिक संख्या में राज्यों से अनुपूरक ज्ञापन प्राप्त हुए हैं। राज्य सरकारों ने तर्क दिया है कि चूँकि वे अपने राज्य की जनता के नजदीक होते हैं, इसलिए वायरस और इसके बाद के प्रभावों से सामना करने की उनकी जिम्मेदारी अधिक है। इस उद्देश्य से स्वास्थ्य अवसंरचनाओं में पर्याप्त निवेश और व्यवसायों को पुनर्जीवित करने के लिए अनुकूल वातावरण प्रदान करने की आवश्यकता होगी। इसलिए, उन्होंने राजकोषीय घाटे और सार्वजनिक ऋण से संबंधित लक्ष्यों में छूट देने का अनुरोध किया है ताकि शीघ्रता से स्वास्थ्य संबंधी महत्वपूर्ण व्यय किए जा सके। अधिकांश राज्यों ने स्वीकार किया है कि उनके पास कोविड-19 के बढ़ते प्रकोप को रोकने और उनका प्रबंध करने के लिए आवश्यक सुविधाओं, जिसमें चिकित्सकों की संख्या, अस्पताल के शय्या, आईसीयू और संगरोध सुविधाएं शामिल हैं, का अभाव है। कई राज्यों ने आपदा और स्वास्थ्य सेवा रुकने के बीच के लिंक पर भी प्रकाश डाला है। उन्होंने आपदा के बाद एक प्रभावी रेसपॉंस और कार्यात्मक स्वास्थ्य सेवा की आवश्यकता पर जोर दिया है। आयोग से अनुरोध किया गया है कि वह इन कारकों पर विचार करें और आपदा जोखिम प्रबंधन के लिए अनुदानों की अनुशंसा करते समय ऐसे प्रकोपों के प्रशमन और नियंत्रण के लिए जो जरूरतें हैं, उनको भी अपने संज्ञान में रखें।

वर्ष 2020-21 की रिपोर्ट में पंद्रहवें वित्त आयोग के विचार

9.31 वर्ष 2020-21 की अपने रिपोर्ट में, हमने स्वास्थ्य क्षेत्र के उन पांच महत्वपूर्ण पहलों को चिह्नित

किया है, जिनपर विभिन्न हितधारकों की सिफारिशों के आधार पर कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है। इनमें जिला अस्पतालों में आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों की स्थापना, संबद्ध स्वास्थ्य सेवा व्यावसायिकों का प्रशिक्षण, निजी और कॉरपोरेट अस्पतालों में डिप्लोमेट ऑफ नेशनल बोर्ड (डीएनबी) पाठ्यक्रम शुरू करना, सार्वजनिक स्वास्थ्य सुविधाओं में अतिरिक्त अवसंरचनाओं और सुविधाओं का पूर्ण उपयोग करना और सरकारी अस्पतालों में उपलब्ध सभी चिकित्सा उपकरणों और नैदानिक सुविधाओं की लेखापरीक्षा करना शामिल है, ताकि इनका इष्टतम उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

9.32 मस्तिष्क के विकास पर कुपोषण का प्रभाव और इसके माध्यम से प्रारंभिक शिक्षा पर पड़ने वाले प्रभाव ने हमें अपनी पहले रिपोर्ट में पोषण के लिए राज्यों को 7,735 करोड़ रुपये का अतिरिक्त अनुदान देने की अनुशंसा करने के लिए भी प्रेरित किया।

हितधारकों के साथ परामर्श

9.33 आयोग ने विभिन्न विशेषज्ञों और हितधारकों, जिसमें स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, राज्य सरकारें, नीति आयोग, विश्व बैंक और स्वास्थ्य क्षेत्र संबंधी उच्च स्तरीय समूह शामिल हैं, के साथ स्वास्थ्य क्षेत्र पर व्यापक परामर्श किया। डॉ. आर. गुलेरिया, निदेशक, अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान की अध्यक्षता में स्वास्थ्य क्षेत्र पर गठित उच्च स्तरीय समूह में प्रख्यात सेक्टरल विशेषज्ञ शामिल थे, यथा- डॉ. वी.के. पॉल, सदस्य, नीति आयोग और कार्यवाहक अध्यक्ष, भारतीय चिकित्सा परिषद; डॉ. देवी शेट्टी, अध्यक्ष, नारायण हेल्थ सिटी; डॉ. गोविंद महिस्कर, कुलपति, महाराष्ट्र आरोग्य विज्ञान विद्यापीठ; डॉ. नरेश त्रेहन, मेदांता सिटी; डॉ. भाबतोष विश्वास, प्रोफेसर और विभागाध्यक्ष, हृदय-वक्ष शल्य चिकित्सा (कार्डियो थोरेसिक सर्जरी), आरजी कर मेडिकल कॉलेज और प्रो. के. श्रीनाथ रेड्डी, पब्लिक हेल्थ फ़ाउंडेशन ऑफ़ इंडिया के अध्यक्ष। समूह ने अगस्त 2019 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की, जिसे 2020-21 की हमारी रिपोर्ट के साथ संलग्न कर दिया गया। विभिन्न हितधारकों से प्राप्त सभी अनुशंसाओं का एक सार अनुलग्नक 9.7 में दिया गया है।

9.34 उपर्युक्त परामर्शों के अलावा, प्रधान मंत्री जन आरोग्य योजना की लागत और वित्त व्यवस्था पर भी एक अध्ययन किया गया। यह अध्ययन आर्थिक विकास संस्थान द्वारा किया गया। इस अध्ययन के परिणाम से पता चलता है कि पांच साल की अवधि के लिए, 2019 और 2023 के बीच, इस धारणा के साथ कि सभी लक्षित लाभार्थी वास्तव में कवर किए गए हैं, प्रधान मंत्री जन आरोग्य योजना की कुल लागत (संघ और राज्य संयुक्त), 2019 में 28,000 करोड़ रुपये से लेकर 74,000 करोड़ रुपये तक रह सकती है और परिकल्पित प्रीमियम से संबंधित विभिन्न धारणाओं के आधार पर यह 2023 में 66,000 करोड़ रुपये से लेकर

1,60,089 करोड़ रुपये के बीच रह सकती है। राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्राधिकरण ने आयोग को दिए अपने प्रस्तुतीकरण में कहा है कि 2023 में प्रधान मंत्री जन आरोग्य योजना पर अनुमानित खर्च 32,220 करोड़ रुपये हो सकता है।

महामारी से भारत का संघर्ष

9.35 30 जनवरी 2020 को भारत में पहला कोविड -19 का मामला सामने आया, उसी दिन विश्व स्वास्थ्य संगठन (डब्ल्यूएचओ) ने इसे अंतरराष्ट्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य आपातकाल घोषित कर दिया। भारत ने यथाशीघ्र 17 जनवरी से, यहां तक कि आधिकारिक रूप से पहला मामला प्रकाश में आने से पहले ही, सावधानी से इसकी निगरानी शुरू कर दी थी। इसके बाद, यात्रा परामर्शिका और प्रतिबंधों की एक श्रृंखला जारी की गई और विदेशों से आने वाले भारतीय नागरिकों को प्रत्यावर्तित करने और संगरोध करने संबंधी प्रयास किए गए। लगभग दो महीने बाद देश में लॉकडाउन किया गया। 8 जून को, दस सप्ताह के लॉकडाउन के बाद, भारत ने अपनी अर्थव्यवस्था को चरणबद्ध रूप से पुनः खोलना प्रारंभ कर दिया। रिपोर्ट को अंतिम रूप देने के समय, भारत में कुल 73 लाख पुष्टिकृत मामले थे और देश में एक लाख से अधिक लोगों की मृत्यु हुई थी।

9.36 भारत सरकार द्वारा अर्थव्यवस्था के पुनर्जीवन को संतुलित करने और बढ़ते मामलों एवं नए हॉटस्पॉट्स से निपटने की जरूरत को ध्यान में रखकर कई उपाय किए गए। स्वास्थ्य के मोर्चे पर, 22 अप्रैल 2020 को मंत्रीमंडल द्वारा 15,000 करोड़ रुपये के कोविड - 19 आपातकालीन रेसपॉस और स्वास्थ्य प्रणाली तैयारी पैकेज को मंजूरी दी गई। इसमें मुख्य रूप से आपातकालीन रेसपॉस घटक जैसे, आईसोलेशन वार्ड और आईसीयू के साथ निर्दिष्ट कोविड सुविधाओं का विकास एवं प्रचालन और स्वास्थ्य व्यावसायिकों का प्रशिक्षण, परीक्षण क्षमता में वृद्धि, व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण (पीपीई), एन-95 मास्क, वेंटिलेटर, परीक्षण किट और औषधियों की खरीद, रेलवे कोचों को कोविड देखभाल केंद्र के रूप में परिवर्तित, निगरानी इकाइयों को मजबूत करना और आपातकालीन रेसपॉस के लिए जिलों को एकीकृत निधि प्रदान करना, शामिल है।

9.37 इसके अलावा, आर्थिक नुकसान से मुकाबला करने के साथ-साथ उन विशेष समूह को राहत देने के लिए जो महामारी से ज्यादा प्रभावित हुए हैं, भारत सरकार द्वारा 20 लाख करोड़ रुपये के आर्थिक प्रोत्साहन पैकेज की भी घोषणा की गई। आत्मनिर्भर भारत अभियान नामक यह पैकेज पांच भागों में विभक्त था। इस पैकेज के पाँचवें भाग में, संघ सरकार द्वारा यह घोषणा की गयी कि स्वास्थ्य पर किए जाने वाले सार्वजनिक व्यय को (क) प्रारंभिक स्तर के स्वास्थ्य संस्थानों में निवेश करके और ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में स्वास्थ्य

कल्याण केंद्रों (एचडब्ल्यूसी) को बढ़ावा देकर, बढ़ाया जाएगा; (ख) सभी जिलों में क्रिटिकल केयर अस्पताल ब्लॉक की स्थापना की जाएगी; और (ग) महामारियों के प्रबंधन के लिए सभी जिलों और ब्लॉकों एवं सार्वजनिक स्वास्थ्य इकाइयों में एकीकृत सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं द्वारा प्रयोगशाला नेटवर्क और निगरानी को मजबूत किया जाएगा। राज्य सरकारों द्वारा भी महामारी का सामना करने के लिए कई बार विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुरूप विभिन्न उपायों का सहारा लिया गया। आत्मनिर्भर भारत अभियान के तहत, देश ने कोविड रोगियों के लिए वेंटिलेटर और अस्पताल के शय्या की संख्या को बढ़ाने के साथ-साथ एन-95 मास्क, पीपीई और परीक्षण किट के उत्पादन को भी बढ़ाया गया। राज्य सरकारों ने भी महामारी से लड़ने के लिए कई उपाय किए। केंद्र और राज्य / संघ राज्य क्षेत्र सरकारों के संयुक्त और केंद्रित प्रयासों के परिणामस्वरूप कोविड -19 पोजिटिव मामलों का शीघ्र पता लगाने और रोगियों को आइसोलेट करने के प्रयोजन से देश भर में किए जाने वाले परीक्षणों में उत्तरोत्तर वृद्धि सुनिश्चित की गई है।

9.38 राष्ट्रीय डिजिटल स्वास्थ्य ब्लूप्रिंट (एनडीएचबी) को लागू करने एवं इसे सुविधाजनक बनाने के लिए 15 अगस्त 2020 को राष्ट्रीय स्वास्थ्य प्राधिकरण (एनडीएचएम) के अधीन राष्ट्रीय डिजिटल स्वास्थ्य मिशन लागू किया गया। इस मिशन के तहत, प्रत्येक भारतीय को एक डिजिटल स्वास्थ्य पहचान पत्र दिया जाएगा, जिसमें उसके रोग, चिकित्सा रिपोर्ट, निर्धारित दवा और चिकित्सक के विषय में जानकारी होगी। प्रत्येक स्वास्थ्य पहचान पत्र को एक स्वास्थ्य डेटा सहमति प्रबंधक से लिंक किया जाएगा, जिसका उपयोग रोगी की सहमति लेने और स्वास्थ्य जानकारी के सहज प्रवाह के लिए किया जाएगा। व्यक्तिगत स्वास्थ्य रिकॉर्ड से रोगों की निगरानी और रोगी के डेटा का समुचित विश्लेषण किया जा सकेगा, इस प्रकार तत्संबंधी त्वरित निर्णय भी लिया जा सकेगा। टेलीमेडिसिन भी डिजिटल स्वास्थ्य का एक अभिन्न अंग है और इस मिशन द्वारा लागत प्रभावी रूप में टेलीमेडिसिन को बढ़ाने में सहायता करेगा। इस मिशन से रोगियों के चिकित्सकों तक पहुँच की स्थिति में सुधार होगा और चिकित्सक-रोगी परामर्श अनुभव की गुणवत्ता में भी सुधार होगा।

9.39 कोविड-19 की अभूतपूर्व चुनौती का सामना करते हुए, आयोग ने स्वास्थ्य पर विभिन्न स्वास्थ्य क्षेत्र के विशेषज्ञों जैसे कि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, विश्व बैंक और उच्च स्तरीय समूह (एचएलजी) के साथ अपने नियोजन को भी नवीनीकृत किया। इन चर्चाओं के आधार पर, महामारी से संबंधित विभिन्न उपायों पर प्रकाश डाला गया है। इन्हें तीन श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है: (क) अति अल्पावधि, (ख) अल्पावधि और (ग) मध्यावधि। इनका विवरण संक्षेप में नीचे दिया गया है:

क) अति अल्पावधि

- i. महामारी के अति अल्पावधि प्रबंधन में तेजी से परीक्षण, मुख्य चिकित्सा अधिकारियों और जिला मजिस्ट्रेटों की सहायता से व्यापक निगरानी करना शामिल है, ताकि मामलों की पहचान यथाशीघ्र की जा सके और उसके बाद आइसोलेशन संबंधी कार्रवाई की जा सके तथा संक्रमितों को संगरोध किया जा सके, ताकि कोई भीड़-भाड़ की स्थिति उत्पन्न नहीं हो।
- ii. कोविड रोगियों के लिए ग्रामीण मोबाइल स्वास्थ्य इकाई और वेंटिलेटर, पीपीई, मास्क जैसे उपकरण और ऑक्सीजन की निरंतर आपूर्ति की व्यवस्था की जाए।
- iii. प्रभावोत्पादक लागत प्रभावी औषधियों की आपूर्ति सुनिश्चित करना, तब तक काफी महत्वपूर्ण है, जब तक कि कोई टीका विकसित नहीं हो जाता है।
- iv. आयुर्विज्ञान वाचस्पति (एमडी) के विभिन्न विशिष्टता वाले अंतिम वर्ष के छात्रों को 'बोर्ड पात्र' का प्रमाण पत्र दिया जाए और श्रमशक्ति की तत्काल आवश्यकता को पूरा करने के लिए उन्हें प्रैक्टिस करने की अनुमति दी जाए।
- v. संघ और राज्य सरकारों दोनों की सहायता के लिए महामारी के लिए 'नम्य मुद्रा' की व्यवस्था की जाए।

ख) अल्पावधि

- vi. अति संचारी रोग / क्रिटिकल केयर केंद्रों और प्रकोप प्रबंधन केंद्रों के निर्माण के साथ-साथ एक 'प्रकोप प्रबंधन योजना' भी तैयार की जाए।
- vii. एक राज्य से दूसरे राज्य में श्रमशक्ति और उपकरण जैसे स्वास्थ्य संसाधनों को स्थानांतरित करने के लिए एक तंत्र बनाया जाना। कोविड से निपटने के लिए स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं को प्रशिक्षित करने हेतु सूचना प्रौद्योगिकी की सहायता से क्रेश कोर्स शुरू किया जाए।
- viii. वैक्सीन विकसित करने के लिए वित्त पोषण और इसे जनता को उपलब्ध कराने के लिए निधि का प्रावधान किया जाए।
- ix. इच्छुक आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों को 100 मेडिकल छात्रों के साथ अपने परिसर में एक अतिरिक्त पाठ्यक्रम चलाने की अनुमति दी जा सकती है। नर्सों को भी प्रशिक्षित किया जा सकता है और उसके बाद, उन्हें सैंतालीस मूलभूत औषधियों के औषधनिर्देशन के लिए 'नर्स प्रैक्टिशनर' के रूप में प्रैक्टिस करने की अनुमति दी जा सकती है। आयुर्विज्ञान तथा शल्य चिकित्सा स्नातक

(एमबीबीएस) के बाद प्रयोगशाला औषधि और अल्ट्रासाउंड के लिए एक वर्ष का डिप्लोमा पाठ्यक्रम शुरू किया जाए। इसके साथ ही ग्रामीण क्षेत्रों में काम करने के लिए चिकित्सकों और पराचिकित्सकों के लिए प्रोत्साहन को डिजाइन करने की आवश्यकता है।

x. अपशिष्ट पदार्थों के निपटान के संबंध में राष्ट्रीय नीति और कानून बनाया जाए।

ग) मध्यावधि

xi. प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (पीएचसी), जिला अस्पताल, आरोग्य केंद्र, राष्ट्रीय एम्बुलेन्स अवसंरचना और सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना में अधिक निवेश करते हुए 2025 तक स्वास्थ्य पर निवेश को जीडीपी के 2.5 प्रतिशत तक बढ़ाया जाए।

xii. स्वास्थ्य कर्मचारियों के जनबल की कमी का समाधान किया जाए। प्राथमिक और स्वास्थ्य कल्याण केंद्रों में एमबीबीएस / आयुष (आयुर्वेद, योग और प्राकृतिक चिकित्सा, यूनानी, सिद्ध और होम्योपैथी) चिकित्सकों को अधिक संख्या में शामिल किया जाए।

xiii. पीएम-जय के अंतर्गत शेष 60 प्रतिशत आबादी को कवर करने की संभावनाओं का पता लगाया जाए।

xiv. भारतीय सिविल सेवा की तर्ज पर अखिल भारतीय चिकित्सा सेवाओं का गठन किया जाना चाहिए। इस पर प्राथमिकता के साथ ध्यान दिया जाना चाहिए। अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 में भारतीय चिकित्सा और स्वास्थ्य सेवा स्थापित करने का प्रावधान है।

xv. यूनाइटेड किंगडम के ई-राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा जैसी योजना को लागू करने की संभावना की तलाश की जाए।

अनुशासन / भावी दृष्टिकोण

9.40 हमने अपनी सिफारिशों को दो व्यापक समूहों में विभाजित किया है: (क) नीति अनुशासन और (ख) अनुदान / वित्तीय अनुशासन।

क. नीति अनुशांसाएं

9.41 हमारी चर्चाओं के आधार पर, हमने महसूस किया है कि कुछ उपाय समग्र विनियामक और नीतिगत मुद्दों से संबंधित हैं और सरकार द्वारा इन पर कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है, ताकि इस महत्वपूर्ण क्षेत्र में सुदृढीकरण किया जा सके। तदनुसार, हम निम्नलिखित परामर्श देते हैं:

i. यद्यपि आयोग ने अपने पिछले पैरा में, स्वास्थ्य क्षेत्र को मजबूत करने के लिए पर्याप्त अनुदान दिए जाने की अनुशांसा की है, तथापि हम राज्यों से यह अपेक्षा करते हैं कि वे स्वास्थ्य पर अपने खर्च को बढ़ाने के लिए संयुक्त प्रयास करेंगे। हम यह अनुशांसा करते हैं कि 2022 तक राज्यों द्वारा स्वास्थ्य पर किए जाने वाले व्यय को उनके बजट के 8 प्रतिशत से अधिक तक बढ़ा दिया जाना चाहिए।

ii. संघ और राज्य, दोनों सरकारों द्वारा नए सिरे से उन प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं पर ध्यान केंद्रित किया गया है, जिसमें पीएम-आत्मनिर्भर स्वस्थ भारत योजना (पीएम-एएसबीवाई) और प्रधान मंत्री जन आरोग्य योजना (पीएम-जय) जैसे कार्यक्रमों के अंतर्गत सेवारत वे कल्याण केंद्र भी शामिल हैं, जिसे महामारी के आलोक में विकसित किया गया है। आयोग ने भी प्राथमिक स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए स्वास्थ्य अनुदान का अधिकांश हिस्सा देकर भी इसे बल प्रदान किया है। हम अनुशांसा करते हैं कि प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल प्रत्येक राज्य की प्रथम मौलिक प्रतिबद्धता होनी चाहिए और प्राथमिक स्वास्थ्य व्यय को 2022 तक कुल स्वास्थ्य व्यय के दो-तिहाई तक बढ़ाया जाना चाहिए।

iii. पहले की दो अनुशांसाओं के अनुरूप, हम एक मजबूत सार्वजनिक स्वास्थ्य क्षेत्र के निर्माण की दिशा में संघ सरकार द्वारा उच्च व्यय किए जाने की अपेक्षा करते हैं। जैसा कि पहले देखा गया है, स्वास्थ्य पर खर्च का बड़ा हिस्सा राज्यों द्वारा वहन किया जाता है। यद्यपि स्वास्थ्य राज्य का विषय है, तथापि स्वास्थ्य पर राज्य सरकारों के बढ़ जाने वाले व्यय के अनुसार, संघ सरकार को भी स्वास्थ्य पर किए जाने वाले अपने आबंटन में भी वृद्धि करनी चाहिए। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा हमें दिए गए ज्ञापन में जो अनुरोध किए गए हैं, उन अनुरोध को ध्यान में रखकर संघ सरकार को पर्याप्त सहायता प्रदान करनी चाहिए (तालिका 9.3)। तदनुसार, हम अनुशांसा करते हैं कि संघ और राज्यों के सार्वजनिक स्वास्थ्य व्यय को प्रगतिशील तरीके से बढ़ाया जाना चाहिए, ताकि यह 2025 तक सकल घरेलू उत्पाद का 2.5 प्रतिशत तक पहुंच जाए।

iv. भारत सरकार द्वारा सह-वित्तपोषित केंद्रीय-प्रायोजित योजनाएं (सीएसएस) इतनी नम्य होनी चाहिए कि राज्य इसे अपने अनुकूल बना सके और इसमें कुछ नवप्रवर्तन भी कर

सके। कार्यक्रम के कार्यान्वयन संबंधी उच्च अधिदेश और सख्ती, मुक्त-स्रोत मॉडल के प्रतिकूल है। केंद्रीय-प्रायोजित योजनाओं में राज्यों को इस बात की महत्वपूर्ण छूट दी जानी चाहिए कि वे अपनी स्थानीय वास्तविकताओं को ध्यान में रखकर अपने अनुकूल इनकी कार्यप्रणाली तैयार कर इसे कार्यान्वित कर सकें। नवीन पीएम-जय कार्यक्रम राज्यों को अपनी योजनाओं के साथ सह-ब्रांड करने की अनुमति देता है, ताकि वे इस बात का चुनाव कर सकें कि उन्हें न्यास मोड को या बीमा मोड को अंगीकार करना है, भारत सरकार की सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली या अपनी स्वयं की सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली का उपयोग करना है, लाभ पैकेज एवं पात्रता / कवरेज समूह आदि को स्वीकार करना है या नहीं। राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम) भी अधिक नम्यता की दिशा में अग्रसर है।

v. मापनीय एजेंडा को जवाबदेही उपकरण के रूप में अग्रसर करते समय अंतर-सरकारी राजकोषीय स्वास्थ्य वित्तपोषण के फोकस को इनपुट से आउटपुट / परिणामों की दिशा में परिवर्तित करने की आवश्यकता है। उपर्युक्त नम्यता के अनुपूरक के रूप में संघ सरकार केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के फोकस को स्थांतरित कर सकती है और इसके फोकस को संरेखीय मदों और कार्यकलापों से हटाकर राज्यों, जिसे परिणाम प्राप्त करने के लिए अपने मार्ग का स्वयं चयन करने का अधिकार दिया गया है, के साथ उत्पादन और परिणाम की दिशा में केंद्रित कर सकती है। विस्तृत रूप से चर्चा की गई कार्यान्वयन योजनाओं के बजाय विशिष्ट उद्देश्यों (उदाहरण के लिए, सेवा वितरण उत्पादन या विशिष्ट परिणामों) से संबंधित द्विपक्षीय सहमत 'समझौता' के आधार पर वित्तपोषण प्रदान किया जा सकता है। इस दृष्टिकोण का समर्थन करने के लिए, संघ सरकार डेटा सिस्टम, निगरानी और मूल्यांकन और पारदर्शिता बढ़ाने की पहल का समर्थन कर सकती है। इसका एक हालिया उदाहरण, नीति आयोग स्वास्थ्य सूचकांक है, जो तेईस प्रमुख स्वास्थ्य सूचकों के अंतर्गत राज्यों द्वारा की गई प्रगति के प्रलेखों के आधार पर एक वार्षिक रिपोर्ट तैयार करता है।

vi. यद्यपि राज्यों को प्रमुख योजनाओं के डिजाइन, योजना और कार्यान्वयन में मुख्य भूमिका अदा करनी चाहिए, तथापि ऐसे कई क्षेत्र हैं, जहां उन्हें बिल्कुल प्रारंभ से कार्य शुरू नहीं करना चाहिए अथवा पहले से संपन्न कार्य को पुनः दोहराना नहीं चाहिए। चिकित्सा अनुसंधान, नैदानिक प्रोटोकॉल, प्रस्तावों / संविदाओं के लिए मसौदा अनुरोध, निगरानी और मूल्यांकन, सर्वेक्षण, न्यून मूल्य प्राप्त करने हेतु औषधि / उपभोग्य सामग्रियों के लिए फ्रेमवर्क संविदा, प्रचालनात्मक दिशानिर्देश संबंधी उपयुक्त और अन्य सूचनाएं प्रदान करने के संबंध में भारत सरकार की भूमिका से उक्त सभी क्षेत्र लाभान्वित होंगे। राज्य अपनी आवश्यकता के अनुसार इन सूचनाओं का विकल्प चुन सकते हैं।

vii. चिकित्सकों की उपलब्धता में अंतर-राज्य असमानताओं को देखते हुए, अखिल भारतीय चिकित्सा और स्वास्थ्य सेवा का गठन करना आवश्यक है, जैसा कि यह अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 की धारा 2क में परिकल्पित है। इस उद्देश्य से, संघ लोक सेवा आयोग (यूपीएससी) को प्रत्येक राज्य की जरूरत के अनुसार, राज्यवार की जाने वाली अधियाचनाओं के आधार पर वार्षिक भर्तियां करने की आवश्यकता होगी। हम संघ सरकार से इस प्रस्ताव को राज्य सरकारों के समन्वय से कार्यान्वित करने का आग्रह करते हैं।

viii. एमबीबीएस पाठ्यक्रम का पुनर्गठन किया जाना चाहिए, ताकि इसे सक्षमता आधारित बनाया जा सके। विशेषज्ञता की एक निश्चित डिग्री को पाठ्यक्रम में शामिल किया जाना चाहिए और भारतीय चिकित्सा परिषद / राष्ट्रीय चिकित्सा परिषद (एमसीआई / एनएमसी) को एमबीबीएस चिकित्सकों के लिए आरोग्य निदानशाला, मूलभूत शल्यक्रिया की प्रक्रिया, संवेदनाहरण (एनेस्थेसिया), प्रसूति और स्त्री रोग विज्ञान, आंख, कर्ण नासा कंठ (ईएनटी) आदि के लिए लघु पाठ्यक्रम विकसित करने चाहिए। इसे आयुष को भी प्रोत्साहित करना चाहिए कि वे कायचिकित्सा में अवर स्नातक करने वालों के लिए वैकल्पिक विषय के रूप में इसे पाठ्यक्रम में शामिल करें।

ix. आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों की असममित वितरण को ठीक करने की आवश्यकता है, क्योंकि उनमें से अधिकांश भारत के पश्चिमी और दक्षिणी भागों में स्थित हैं। समस्त सार्वजनिक स्वास्थ्य सुविधाओं, जिसमें जिला अस्पताल, निजी क्षेत्र की सुविधाएं और कॉर्पोरेट अस्पताल शामिल हैं, का उपयोग विशेषज्ञ डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए किया जाना चाहिए, जो न केवल सेवा की व्यवस्था में वृद्धि करेगा, बल्कि प्रशिक्षित मानव संसाधन की उपलब्धता भी सुनिश्चित करेगा।

x. चिकित्सक बनने के इच्छुक कई छात्र विदेशों में आयुर्विज्ञान महाविद्यालय में प्रवेश लेने का विकल्प चुनते हैं। ऐसे छात्रों की संख्या 2015 में 3,438 से बढ़कर 2019 में 12,321 हो गई है। स्वास्थ्य के मौजूदा मानव संसाधन की अनुपूर्ति के लिए देश की स्वास्थ्य प्रणाली में इन विदेशी चिकित्सा डिग्री धारकों का उपयोग करने की आवश्यकता है। ऐसा, उनके ज्ञान और कौशल को बेहतर बनाने के लिए एक कौशल-आधारित प्रशिक्षण कार्यक्रम डिजाइन करके किया जा सकता है ताकि वे उन स्क्रीनिंग परीक्षण, जिनमें उन्हें देश में प्रैक्टिस शुरू करने से पहले उत्तीर्ण होना आवश्यक है, में अपेक्षित व्यवसायिक क्षमताओं को पूरा कर सकें।

xi. परिचर्या (नर्सिंग) व्यावसायिकों को बड़ी जिम्मेदारी सौंपने संबंधी उपाय किए जाने चाहिए और परिचर्या व्यावसायिकों के बेहतर उपयोग के लिए नर्स प्रैक्टिशनर, सहायक काय चिकित्सक और संवेदनाहरण विज्ञानी नर्स की अवधारणा को लागू किया जाना चाहिए। एलाइड एंड हेल्थकेयर प्रोफेशन बिल को 2018 में राज्यसभा में पेश किया गया और 2019 में स्थायी समिति के पास भेजा गया था। इस विधेयक के गुणक लाभ को देखते हुए इस विधायन के प्रारंभिक चरण को यथा शीघ्र पारित किए जाने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

xii. राष्ट्रीय डिजिटल स्वास्थ्य मिशन (एनडीएचएम) स्वास्थ्य के क्षेत्र में होने वाली एक महत्वपूर्ण क्रांति है, जिसका निकट भविष्य में और उसके बाद भी सभी लोगों के स्वास्थ्य पर दूरगामी प्रभाव पड़ेगा। इस मिशन के एक हिस्से के रूप में, राज्य इन डिजिटल स्वास्थ्य पहलों को शीघ्रता से, कुशलता के साथ अनुकूलित कर सकते हैं और इसे प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल / गृह स्वास्थ्य देखभाल / सुविधा सेटिंग्स, उच्च अस्पतालों के साथ-साथ सार्वजनिक स्वास्थ्य में अपने स्वास्थ्य प्रयासों को मुख्यधारा में ला सकते हैं। इसके लिए सरकारी और निजी दोनों स्वास्थ्य प्रदाताओं के लिए सहायता की आवश्यकता होगी। आर्टिफिसियल इंटेलिजेन्स सहित नवीन प्रौद्योगिकियों के उपयोग से संसाधनों का अधिकतम उपयोग किया जा सकेगा और तीव्र गति से परिणाम प्राप्त हो सकेंगे। हम अनुशांसा करते हैं कि एनडीएचएम के लिए आवश्यक संसाधन उपलब्ध कराने हेतु संघ और राज्य सरकारों को मिलकर एक प्रभावी मिशन बनाना चाहिए।

ख. अनुदान / वित्तीय अनुशांसाएं

9.42 जैसा कि पहले विश्लेषण किया गया है, भारत की स्वास्थ्य सेवा प्रणाली कई चुनौतियों से घिरी हुई है और निजी क्षेत्र स्वास्थ्य सेवा क्षेत्र के रिक्त स्थान को भरने में विफल रहा है। महामारी ने इस तथ्य को और अधिक उजागर किया है कि स्वास्थ्य को एक ऐसा सेवा माना जाना चाहिए, जिसके लिए सार्वजनिक वित्तपोषण आवश्यक है और इसलिए स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं की व्यवस्था को केवल बाजार की व्यवस्था पर नहीं छोड़ा जा सकता है। लोक स्वास्थ्य से संबंधित ऐसे कई महत्वपूर्ण बाह्य कारक (खाद्य और दवा विनियमन, सार्वजनिक स्वास्थ्य कार्रवाई, जिसमें स्वास्थ्य संवर्धन और संक्रामक रोग की रोकथाम और निगरानी शामिल है) हैं जिसमें सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता है। स्वास्थ्य सेवा तक पहुंच और इसके कवरेज में लगातार जो असमानताएं उत्पन्न हो रहीं हैं, वह भारत की मानव पूंजी निर्माण और स्वास्थ्य सूचकांकों में प्रगति के मार्ग में बहुत बड़ी बाधा हैं और बाजार, स्वास्थ्य देखभाल सेवा में व्याप्त व्यापक क्षेत्रीय असमानताओं का समाधान कर पाने में सक्षम नहीं हैं।

9.43 महामारी फैलने के साथ ही गैर-कोविड आवश्यक सेवाएं प्रदान करने में महत्वपूर्ण गिरावट आई है, विशेष रूप से उन राज्यों में, जहां कोविड से संबंधित कार्यकलापों के लिए सभी संसाधनों के प्राथमिकता निर्धारण के कारण स्वास्थ्य प्रणालियां कमजोर हो गई हैं। देश भर में स्वास्थ्य प्रणालियों की सेवाओं के दोनों सेटों को प्रदान करने का प्रबंध करना कठिन था। यद्यपि निजी क्षेत्र देश में 60 प्रतिशत से अधिक तक स्वास्थ्य देखभाल सेवा प्रदान करती है, तथापि महामारी के दौरान गैर आनुपातिक रूप से इसके एक बड़े बोझ का वहन सरकारी अस्पतालों द्वारा किया गया।

9.44 कोविड -19 ने यह दर्शाया है कि सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रणाली को मजबूत करने के लिए महत्वपूर्ण निवेश की आवश्यकता है। अतिरिक्त वित्तपोषण के बिना, स्वास्थ्य प्रणाली न केवल प्रकोपों / आपदाओं और अन्य आपात स्थितियों के समक्ष रेसपॉंस करने में विफल होगी, बल्कि अन्य आवश्यक सेवाएं प्रदान करने में भी अप्रभावी होगी और इसके साथ ही राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति (एनएचपी), 2017 और स्थायी विकास लक्ष्य (एस.डी.जी.) के लक्ष्यों की प्राप्ति की दिशा में देश की प्रगति में देरी होगी और प्रगति भी बाधित होगी। महामारी से सबसे गरीब और कमजोर लोगों के स्वास्थ्य मानकों को खतरा है और इससे असमानताएं बढ़ने का खतरा है, जिससे भारत की मानव पूंजी नष्ट हो जाएगी। इस प्रवृत्ति को बदलने के लिए प्रारंभिक और निरंतर प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

9.45 महामारी ने इस तथ्य को उजागर किया है कि इस तरह के संकट का समाधान करने के लिए आवश्यक सार्वजनिक स्वास्थ्य रेसपॉंस कमजोर थी। सभी स्तरों पर सीमित प्रयोगशाला क्षमता का अर्थ यह रहा कि परीक्षण, मामले का पता लगाने, निगरानी और प्रकोप प्रबंधन के कार्यों में समझौता किया गया और क्रिटिकल केयर व्यवस्था की सुविधाओं में पर्याप्त आईसीयू, आईसोलेशन शय्या, ऑक्सीजन की आपूर्ति और वेंटिलेटर का अभाव था। कोविड 19 ने यह भी उदाहरण भी पेश किया है कि कार्यक्रमों के बीच क्षैतिज एकीकरण की स्वास्थ्य प्रणाली दृष्टिकोण का उपयोग करने के बावजूद, ऊर्ध्वाधर रोग नियंत्रण कार्यक्रमों के लिए बनाई गई संस्थाओं और जिला एवं उप-जिला सेवा प्रदान की जाने वाली प्रणालियों के बीच अभिसरण को मजबूत करने के लिए काफी कुछ किए जाने की आवश्यकता है। क्रिटिकल केयर अस्पतालों और सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं में निवेश करने की तत्काल आवश्यकता है, जिससे स्वास्थ्य संबंधी पर्याप्त क्षेत्रीय असमानताएं समाप्त होंगी और देश को भविष्य की महामारियों के लिए बेहतर रूप से तैयार रहने में सहायता प्राप्त होगी।

9.46 इस उद्देश्य से यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि स्वास्थ्य और कल्याण में सुधार के लिए किए जाने वाले प्रयासों के केंद्र में प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल होना चाहिए। प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल आज के खराब स्वास्थ्य और कल्याण के मुख्य कारणों और जोखिमों को दूर करने और इसके साथ ही स्वास्थ्य और कल्याण

के लिए खतरा सिद्ध होने वाली आगामी चुनौतियों से निपटने का एक अत्यंत प्रभावी और कुशल माध्यम सिद्ध हुआ है। स्पष्ट अंतरराष्ट्रीय प्रमाण हैं कि गुणवत्तापूर्ण प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल कुल स्वास्थ्य देखभाल लागत को कम करती है और अस्पताल में रोगियों को भर्ती किए जाने की संख्या को कम करके कार्य-कुशलता में सुधार करती है। जैसा कि पहले के खंडों में विश्लेषण किया गया है, कुछ राज्यों में उपकेंद्रों, पीएचसी, सीएचसी और स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों के संबंध में गंभीर अंतर हैं। हितधारकों के साथ हमारी बातचीत ने स्वास्थ्य सुविधाओं में नैदानिक अवसंरचना की कमी पर हमारा ध्यान आकर्षित किया है।

9.47 इसके अलावा, जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, ऐसे कई राज्यों की पहचान इस रूप में की गई है कि वहां स्वास्थ्य के लिए मानव संसाधनों की गंभीर कमी है। ग्रामीण स्वास्थ्य सर्वेक्षण, 2018-19 के अनुसार, 85.6 प्रतिशत शल्य चिकित्सकों की कमी है, 75 प्रतिशत प्रसूति और स्त्रीरोग विशेषज्ञ, 87.2 प्रतिशत काय चिकित्सक और 79.9 प्रतिशत बाल रोग विशेषज्ञों की कमी है। कुल मिलाकर, सीएचसी में 81.8 प्रतिशत विशेषज्ञों की कमी है, नर्सिंग स्टाफ के मामले में पीएचसी में 23 प्रतिशत और ग्रामीण क्षेत्रों के सीएचसी में 10 प्रतिशत की कमी है। इस प्रकार, पीएचसी में 22 प्रतिशत और शहरी क्षेत्रों में सीएचसी में 21 प्रतिशत की कमी देखी गई है।

9.48 यद्यपि क्रिटिकल केयर अस्पतालों और स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं में निवेश से संक्रामक रोगों, वैश्विक महामारी तथा अन्य संचारी रोगों से लड़ने के लिए महत्वपूर्ण सेवाएं प्रदान करने तथा स्वास्थ्य क्षेत्र सुदृढीकरण की दिशा में तत्काल सहायता प्राप्त होगी, तथापि प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल के अवसंरचना में निवेश से स्वास्थ्य प्रणाली को संघातों को झेलने के लिए मध्यावधि से लेकर दीर्घावधि तक अनुकूलता प्राप्त होगी। विशेषज्ञ और पैरामेडिक्स / नर्स के पाठ्यक्रमों में निवेश से स्वास्थ्य संबंधी अवसंरचना तैयार करने में सहायता मिलेगी और मध्यावधि में स्वास्थ्य सुविधाओं में कमी को कम किया जा सकेगा। पैरामेडिक्स प्रशिक्षण में निवेश युवाओं को इस अत्यधिक उत्पादक क्षेत्र में नियोजित करने के लिए कौशल प्रदान करेगा। हमारी अनुशांसाएं पीएम-जय और पीएम-एसबीवाई के दृष्टिकोण की पूरक होंगी और स्वास्थ्य पर जेब खर्च को कम करेंगी।

9.49 स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए अनुदानों को दो भागों में विभाजित किया गया है: (i) स्थानीय निकायों के माध्यम से 70,051 करोड़ रुपये का सकल अनुदान और (ii) राज्यों को 31,755 करोड़ रुपये का सेक्टरल अनुदान। हमने स्वास्थ्य के लिए 4,800 करोड़ रुपये की राशि राज्य-विशिष्ट अनुदान के लिए भी अनुशांसा की है। पंचाट अवधि में स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए कुल सहायता अनुदान 1,06,606 करोड़ रुपये का है, जो हमारे द्वारा अनुशांसित कुल सहायता अनुदान का 10.3 प्रतिशत है। यह सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.1 प्रतिशत है। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए दिया जाने वाला अनुदान शर्त रहित होगा। हमने यह सहायता पंचाट अवधि में प्रारंभ से ही देने का प्रयास किया है, ताकि लगातार चल रही महामारी के कारण धन की तत्काल जरूरत को पूरा करने में सहायता प्रदान की जा सके।

ख. 1 स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य अनुदान

9.50 सार्वजनिक स्वास्थ्य संविधान की ग्यारहवीं और बारहवीं अनुसूचियों का हिस्सा है, इस प्रकार स्थानीय शासनों को इस संबंध में कार्य करना आवश्यक है। राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम) स्थानीय शासनों और समुदायों की भागीदारी के साथ एक विकेंद्रीकृत प्रणाली के माध्यम से स्वास्थ्य कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की व्यवस्था करता है। वास्तव में, ग्रामीण स्थानीय शासन, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन को लेकर योजना बनाने, इसके कार्यान्वयन और निगरानी के कार्य में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में स्थानीय शासकीय संस्थानों के, गाँव से लेकर जिला स्तर तक अपने संबंधित अधिकार क्षेत्र की लोक स्वास्थ्य प्रदान की जाने वाली प्रणाली में अधिक से अधिक भागीदारी की आवश्यकता पर बल दिया गया। बारहवीं पंचवर्षीय योजना में स्वास्थ्य सेवा तक पहुंच बढ़ाने और भारत में सार्वभौमिक स्वास्थ्य कवरेज की एक प्रणाली स्थापित करने के संबंध में ग्यारहवीं योजना में की गई पहलों को सुदृढ़ करने पर ध्यान केंद्रित किया गया।

9.51 केरल ने खुद को एक उदाहरण के रूप में प्रस्तुत किया है जहां स्थानीय शासन और सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थानों के कर्मचारी स्वास्थ्य सेवा प्रभावी रूप से प्रदान करने की दिशा में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। केरल मॉडल का अनुकरण अन्य राज्यों में भी किया जाना चाहिए। इस पर विचार करते हुए, हमें लगता है कि लोक स्वास्थ्य के लिए स्थानीय शासनों को पर्याप्त अनुदान प्रदान किया जाना चाहिए। तदनुसार, हमने शहरी स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों, भवन-रहित उप-केंद्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी), सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी), प्राथमिक स्वास्थ्य कार्यकलाप हेतु नैदानिक अवसंरचना के लिए सहायता देने, ब्लॉक स्तर की लोक स्वास्थ्य इकाइयों, ग्रामीण उप-केंद्रों और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) को स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों में परिवर्तित करने के लिए कुल मिलाकर 70,051 करोड़ रुपए का स्वास्थ्य अनुदान देने की अनुशंसा की है। ये अनुदान स्थानीय शासनों को जारी किए जाएंगे जो प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाएंगे। महामारी से लड़ने के लिए स्वास्थ्य अनुदान के महत्व को देखते हुए, हमने इन अनुदानों को स्थानीय शासनों को जारी करने के लिए कोई शर्त नहीं रखी है। अध्याय 7 में स्थानीय शासनों को सशक्त बनाने के विषय में बताया गया है। घटक-वार विवरण तालिका 9.4 में दिया गया है:

तालिका 9.4: स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य अनुदान

उप-घटक	राशि (करोड़ रुपए)
शहरी स्वास्थ्य आरोग्य केंद्र	24028
भवन-रहित उपकेंद्र, पीएचसी, सीएचसी	7167
ब्लॉक स्तर पर लोक स्वास्थ्य इकाई	5279
प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल सुविधा हेतु नैदानिक अवसंरचना के लिए सहायता	18472
ग्रामीण उप केंद्रों और पीएचसी के स्वास्थ्य आरोग्य केंद्र में परिवर्तन	15105
कुल	70051

ख. 2 राज्य सरकारों के माध्यम से स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुदान

9.52 हमने यह भी स्वीकार किया है कि क्रिटिकल केयर अस्पतालों और लोक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं में निवेश करने की आवश्यकता है, ताकि भविष्य में संचारी रोगों, संक्रामक रोगों और महामारी की निगरानी सहज रूप से की जा सके और आसानी से इसके साथ लड़ा जा सके। साथ ही, देश में विशेषज्ञों और पैरामेडिक्स की संख्या को बढ़ावा देने की आवश्यकता है। राज्यों में उपलब्ध स्वास्थ्य सुविधाओं का उपयोग करके और प्रशिक्षण एवं चिकित्सा शिक्षा के लिए न्यूनतम निवेश प्रदान करके ऐसा आसानी से किया जा सकता है। इन अनुदानों का विवरण निम्नलिखित अनुच्छेदों में दिया गया है:

ख. 2.1 क्रिटिकल केयर अस्पताल

9.53 महामारी के आलोक में, हम मानते हैं कि महत्वपूर्ण देखभाल अस्पतालों की स्थापना देश की स्वास्थ्य प्रणालियों को अनुकूल बनाने और भविष्य में संक्रामक रोगों / महामारी के लिए तैयारी सुनिश्चित करने के लिए अत्यंत आवश्यक है। इन अस्पतालों में सुनिश्चित ऑक्सीजन की आपूर्ति, और अपेक्षित संक्रमण की रोकथाम और नियंत्रण उपायों सहित आईसीयू की सुविधा उपलब्ध होगी यह पीएम-एएसबीवाई के अनुरूप भी है।

9.54 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने अपने ज्ञापन में, 20 लाख से अधिक आबादी वाले जिलों में सौ बिस्तरों वाले क्रिटिकल केयर अस्पतालों और 20 लाख से कम आबादी वाले जिलों के लिए पचास बिस्तरों वाले अस्पतालों के निर्माण का प्रस्ताव रखा है। इस प्रस्ताव के आधार पर, हम क्रिटिकल केयर अस्पतालों के लिए 15,265 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। इसमें से सामान्य राज्यों के लिए 13,367 करोड़ रुपए और एनईएच राज्यों के लिए 1,898 करोड़ रुपए की अनुशंसा की गई है। इस अनुदान का परस्पर वितरण, प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य व्यय अंतर विधि के आधार पर किया जाता है,

जो क्षैतिज सूत्र में अनुशंसित आय अंतर विधि के समान है। हालांकि, सामान्य और एनईएच राज्यों के लिए परस्पर वितरण अलग-अलग रूप में किया जाता है।

9.55 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने सौ शय्या वाले अस्पताल के लिए 53 करोड़ रुपए और पचास शय्या वाले अस्पताल के लिए 28 करोड़ रुपए की पूंजी लागत लगने का अनुमान लगाया है। हमें विश्वास है कि अनुदान राज्यों को पिछले पैरा में बताए गए फार्मूले के आधार पर प्राप्त होंगे, जो 205 सौ-शय्या वाले अस्पतालों और 157 पचास-शय्या वाले अस्पतालों के निर्माण की पूरी पूंजी लागत को कवर करने के लिए पर्याप्त होंगे। एक राज्य के अधिकतम जिलों में अस्पतालों की संख्या में वृद्धि की गई है। इन अस्पतालों की राज्यवार संख्या और अनुशंसित अनुलग्नक 9.8 में दी गई है।

ख. 2.2. एकीकृत लोक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं का सुदृढीकरण / स्थापन

9.56 निगरानी क्षमता को मजबूत करने के लिए सभी जिलों में एकीकृत लोक स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं की स्थापना करना आवश्यक है। यह मौजूदा एकीकृत रोग निगरानी कार्यक्रम (आईडीएसपी) इकाइयों को भी मजबूत करेगा। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने प्रयोगशाला सेवाओं को शुरू करने के लिए हब-एंड-स्पोक मॉडल का प्रस्ताव दिया है, जिसका उपयोग इस तरह से किया जाएगा कि रोगियों को प्रयोगशाला परीक्षण हेतु नमूना देने के लिए उच्च स्तरीय केंद्र जाने की आवश्यकता नहीं होगी। इस प्रकार, एक जिला प्रयोगशाला, अनेक स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों के लिए ब्लॉक में एक हब के रूप में काम करेगा। यह पीएम-एसबीवाई का भी हिस्सा है।

9.57 हम इन प्रयोगशालाओं के निर्माण के लिए राज्य का अंश प्रदान करने की अनुशंसा करते हैं। तदनुसार, इस प्रयोजन के लिए 469 करोड़ रुपए की अनुशंसा की जाती है। शेष अंश पीएम-एसबीवाई के हिस्से के रूप में संघ सरकार से प्राप्त हो सकता है। राज्य-वार और वर्ष-वार अनुदान और स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से प्राप्त अनुदानों की गणना के लिए विस्तृत धारणाओं का विवरण, अनुलग्नक 9.9 में दिया गया है।

ख. 2.3. संबद्ध स्वास्थ्य देखभाल व्यावसायिकों से संबंधित 1.5 मिलियन श्रमशक्तियों का प्रशिक्षण:

9.58 2005 में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम) और 2012 में राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम) के प्रारंभ होने के बाद, सरकार ने औषधि, नैदानिकी और उपकरणों की आपूर्ति और उपलब्धता को सुदृढ करने के लिए कई कदम उठाए हैं। हालांकि, मानव संसाधनों की उपलब्धता एक बड़ी अड़चन बनी

हुई है। हमें लगता है कि इस कमी का समाधान करने से न केवल स्वास्थ्य सेवा मजबूत होगी बल्कि कुशल युवाओं के लिए रोजगार के अतिरिक्त अवसर भी उपलब्ध होंगे।

9.59 इस समस्या को हल करने के लिए, और सीमित संसाधनों को देखते हुए, मौजूदा जिला अस्पतालों और प्रमंडलीय अस्पतालों को प्रशिक्षण हेतु अतिरिक्त अवसंरचना के सृजन के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है। इस प्रयोजन के लिए उन्हें निधि प्रदान करने की आवश्यकता होगी और साथ ही संकाय रखने होंगे और उन्हें प्रशिक्षित करना होगा। कई अल्पकालिक (छह महीने से एक साल तक की अवधि के) सर्टिफिकेट पाठ्यक्रम हैं, जिन्हें इन अस्पतालों में न्यूनतम निवेश और मौजूदा संसाधनों को मजबूत करके आसानी से लागू किया जा सकता है। प्रशिक्षण के लिए रखे गए संकाय नैदानिक सेवाओं के लिए भी काम कर सकते हैं। इसलिए, यह अंतःक्षेप जिला स्तर पर और उससे नीचे की सुविधाओं के लिए आवश्यक अतिरिक्त श्रमशक्ति प्रदान करता है, जबकि सिद्ध शय्या पार्श्व / रोगी कौशल के साथ क्षमता निर्माण भी करता है। कुशल कार्यबल निजी क्षेत्र में लाभप्रद रोजगार प्राप्त कर सकते हैं। यह अंतःक्षेप विचाराधीन एलाइड एंड हेल्थकेयर प्रोफेशन बिल, 2018 के अनुरूप भी है।

9.60 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने प्रति संकाय 3 करोड़ रुपये की नियत अनुमानित लागत, प्रति पाठ्यक्रम 0.67 करोड़ रुपये की परिवर्ती अनुमानित लागत का अनुमान प्रस्तुत किया है। उनके प्रस्ताव के आधार पर, हम संबद्ध स्वास्थ्य श्रमशक्तियों के प्रशिक्षण के लिए 13,296 करोड़ रुपये की अनुशंसा करते हैं। इसमें से 1,986 करोड़ रुपये पूर्वोत्तर और हिमालयी राज्यों तथा 11,310 करोड़ रुपये सामान्य राज्यों के लिए होंगे। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिए गए जिला और प्रमंडलीय अस्पतालों की संख्या के आधार पर, हमने प्रत्येक राज्य के लिए प्रति संकाय 3 करोड़ रुपये प्रदान किए हैं। प्रत्येक राज्य के लिए उत्तरवर्ती राशि का निर्धारण करने के लिए, हमने क्रिटिकल केयर अस्पतालों के लिए ऊपर के खंड में वर्णित प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य व्यय दूरवर्ती पद्धति का उपयोग किया है। यह अनुमान लगाया गया है कि पंचाट अवधि के पांच वर्षों में अतिरिक्त 15 लाख कार्यबल कुशल हो सकते हैं, जिन्हें हमारे सार्वजनिक और निजी स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं में शामिल किए जाने की संभावना है। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से यथा प्राप्त लागत के विवरण के साथ इन अनुदानों का वर्ष-वार और राज्य-वार सारांश अनुलग्नक 9.10 में दिया गया है।

ख. 2.4. डीएनबी पाठ्यक्रमों के लिए राज्यों को सहायता

9.61 ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों में सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र (सीएचसी) और जिला अस्पतालों को पर्याप्त रूप से कर्मचारी देने के लिए भारत के पास विशेषज्ञों की भारी कमी है। भारत सरकार ने 2017 में

जिला अस्पतालों को मजबूत करने की रणनीति के रूप में, 'मल्टी-स्पेशियलिटी केयर और प्रशिक्षण केंद्र के रूप में जिला अस्पतालों का सुदृढ़ीकरण, एवं प्रसार के लिए दिशा-निर्देश जारी किए थे। इसके अलावा, राष्ट्रीय शिक्षा बोर्ड (एनबीई) द्वारा जिला डीएनबी कार्यक्रम के लिए किए गए विशेष प्रावधानों के तहत राज्यों के जिला / सिविल / सामान्य अस्पतालों में डीएनबी कार्यक्रम की शुरुआत की गई।

9.62 हमें लगता है कि राष्ट्रीय शिक्षा बोर्ड के अंतर्गत मान्यता प्राप्त विशेष पाठ्यक्रमों को लेकर सेवा-पूर्व और सेवाकालीन प्रशिक्षण देने के संबंध में ज्ञान और प्रशिक्षण केंद्र के रूप में सेवा प्रदान करने के लिए जिला अस्पतालों को मजबूत बनाने की आवश्यकता है, ताकि सार्वजनिक स्वास्थ्य सुविधाओं में विशेषज्ञ की कमी की समस्या का समाधान किया जा सके। जिला अस्पतालों में डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने से गुणवत्तापूर्ण विशेष देखभाल प्रदान करने के लिए पर्याप्त मानव संसाधन प्राप्त होंगे। जिला अस्पतालों में प्रशिक्षण प्रदान करके, निगरानी और रोगी सुरक्षा के मुद्दों को बेहतर तरीके से सुनिश्चित किया जा सकेगा, इस प्रकार विशेष देखभाल तक पहुँच में होने वाले जेब खर्च को भी कम किया जा सकेगा। हम उम्मीद करते हैं कि राज्य इस निधि का उपयोग अतिरिक्त विशेषज्ञों के संवर्ग निर्माण के लिए करेंगे।

9.63 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने अपने ज्ञापन में, डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने संबंधी विवरण प्रदान किया है और इसे दो भागों में विभाजित किया है:

- i. 100-199 शय्या वाले अस्पतालों में आठ सीटों के साथ दो विशेषज्ञताओं में डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू किए जा सकते हैं।
- ii. 200 से अधिक शय्या वाले जिला अस्पतालों में, राष्ट्रीय शिक्षा बोर्ड के दिशानिर्देशों के अनुसार, सोलह सीटों के साथ चार विशेषज्ञताओं में डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू किए जा सकते हैं।

9.64 तदनुसार, हम जिला अस्पतालों में डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए 2,725 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। राज्यवार और वर्षवार तालिका अनुलग्नक 9.11 में दी गई है।

9.65 यह नोट किया जाए कि उपर्युक्त सभी अनुदानों की व्यवस्था स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा की जाएगी। यद्यपि विभिन्न घटकों को चिह्नित किया गया है, तथापि जमीनी हकीकत को देखते हुए यह तथ्य हमारे संज्ञान में है कि आने वाले समय में प्रत्येक राज्य के कुल हिस्से में कुछ अंतर-घटक समायोजन किया जाना आवश्यक हो सकता है। इसलिए, प्रत्येक राज्य के संबंधित हिस्से में, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के परामर्श से अंतर-घटक नम्यता की अनुमति दी गई है। इन अनुदानों की निगरानी की व्यवस्था का विवरण अध्याय 10 में दिया गया है।

9.66 संक्षेप में, हम राज्य सरकारों को स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए अलग सेक्टरल अनुदान के रूप में 31,755 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। अनुदानों के विभाजन का विवरण तालिका 9.5 में दिए गए हैं।

तालिका 9.5: स्वास्थ्य के लिए सेक्टरल अनुदान

उप-घटक	राशि (करोड़ रुपए)
क्रिटिकल केयर अस्पताल	15265
जिला एकीकृत लोक स्वास्थ्य प्रयोगशाला	469
जिला अस्पतालों में डीएनबी पाठ्यक्रम चलाने के लिए राज्यों को सहायता	2725
संबद्ध स्वास्थ्य सेवा से संबंधित 1.5 मिलियन कार्यबलों का प्रशिक्षण	13296
कुल	31755

9.67 इसके अलावा, हमने स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए 70,051 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है, जिसका विस्तृत विवरण, स्थानीय शासन सशक्तिकरण नामक अध्याय-7 में प्रस्तुत किया गया है और राज्य-विशिष्ट अनुदान के हिस्से के रूप में 4,800 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है, जिसका विस्तृत विवरण, निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन और अनुदान नामक अध्याय 10 में प्रस्तुत किया गया है।

9.68 हम मानते हैं कि हमारे द्वारा अनुशंसित स्वास्थ्य अनुदानों से लोक स्वास्थ्य प्रणाली को मजबूत किया जा सकेगा, पिछले कुछ वर्षों में किए गए मौजूदा सुधारों में प्रगति की जा सकेगी और स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने एवं लोक स्वास्थ्य कार्यवाही को एकीकृत तथा मजबूत करने की नई पीढ़ी की परिकल्पना को साकार किया जा सकेगा।

अनुशंसाओं का सारांश

9.69 हमारी अनुशंसाओं का संक्षिप्त सारांश नीचे दिया गया है:

- हमने यह अनुशंसा की है कि 2022 तक राज्यों द्वारा स्वास्थ्य पर किए जाने वाले व्यय को उनके बजट के 8 प्रतिशत से अधिक तक बढ़ाया जाना चाहिए।

(पैरा 9.41,i)

ii. हमने यह अनुशंसा की है कि प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल प्रत्येक राज्य की प्रथम मौलिक प्रतिबद्धता होनी चाहिए और प्राथमिक स्वास्थ्य व्यय को 2022 तक कुल स्वास्थ्य व्यय के दो-तिहाई तक बढ़ाया जाना चाहिए।

(पैरा 9.41,ii)

iii. हमने यह अनुशंसा की है कि संघ और राज्यों के लोक स्वास्थ्य व्यय को प्रगतिशील तरीके से बढ़ाया जाना चाहिए, ताकि यह 2025 तक सकल घरेलू उत्पाद का 2.5 प्रतिशत तक पहुंच जाए।

(पैरा 9.41,iii)

iv. भारत सरकार द्वारा सह-वित्तपोषित केंद्रीय-प्रायोजित योजनाएं (सीएसएस) इतने नम्य होने चाहिए कि राज्य इसे अपने अनुकूल बना सके और इसमें कुछ नवप्रवर्तन भी कर सके। कार्यक्रम के कार्यान्वयन संबंधी टॉप-डाउन अधिदेश और सख्ती, मुक्त-स्रोत मॉडल के प्रतिकूल है। केंद्रीय-प्रायोजित योजनाओं में राज्यों को इस बात की महत्वपूर्ण छूट दी जानी चाहिए कि वे अपनी स्थानीय वास्तविकताओं को ध्यान में रखकर अपने अनुकूल इनकी कार्यप्रणालियां तैयार कर इसे कार्यान्वित कर सकें।

(पैरा 9.41,iv)

v. मापनीय एजेंडा को जवाबदेही उपकरण के रूप में अग्रसर करते समय अंतर-सरकारी राजकोषीय स्वास्थ्य वित्तपोषण के फोकस को इनपुट से आउटपुट/ परिणामों की दिशा में परिवर्तित करने की आवश्यकता है। उपर्युक्त नम्यता के अनुपूरक के रूप में संघ सरकार केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के फोकस को स्थांतरित कर सकती है और इसके फोकस को संरिखीय मर्दों और कार्यकलापों से हटाकर राज्यों, जिसे परिणाम प्राप्त करने के लिए अपने मार्ग का स्वयं चयन करने का अधिकार दिया गया है, के साथ उत्पादन और परिणाम की दिशा में केंद्रित कर सकती है।

(पैरा 9.41,v)

vi. चिकित्सकों की उपलब्धता में अंतर-राज्य असमानताओं को देखते हुए, अखिल भारतीय चिकित्सा और स्वास्थ्य सेवा का गठन करना आवश्यक है, जैसा कि यह अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 की धारा 2 क में परिकल्पित है। इस उद्देश्य से, संघ लोक सेवा आयोग (यूपीएससी) को प्रत्येक राज्य की जरूरत के अनुसार, राज्यवार की जाने वाली अध्याचनाओं के आधार पर वार्षिक भर्तियां करने की आवश्यकता होगी। हम संघ सरकार से इस प्रस्ताव को राज्य सरकारों के समन्वय से कार्यान्वित करने का आग्रह करते हैं।

(पैरा 9.41,vii)

vii. एमबीबीएस पाठ्यक्रम का पुनर्गठन किया जाना चाहिए, ताकि इसे सक्षमता आधारित बनाया जा सके। विशेषज्ञता की एक निश्चित डिग्री को पाठ्यक्रम में शामिल किया जाना चाहिए और भारतीय चिकित्सा परिषद / राष्ट्रीय चिकित्सा परिषद (एमसीआई / एनएमसी) को एमबीबीएस चिकित्सकों के लिए आरोग्य निदानशाला, मूलभूत शल्यक्रिया की प्रक्रिया, संवेदनाहरण (एनेस्थेसिया), प्रसूति और स्त्री रोग, आंख, कर्ण नासा कंठ (ईएनटी) आदि के लिए लघु पाठ्यक्रम विकसित करने चाहिए। इसे आयुष को भी प्रोत्साहित करना चाहिए कि वे कायचिकित्सा में अवर स्नातक करने वालों के लिए वैकल्पिक विषय के रूप में इसे पाठ्यक्रम में शामिल करें।

(पैरा 9.41,viii)

viii. आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों की असममित वितरण को ठीक करने की आवश्यकता है, क्योंकि उनमें से अधिकांश भारत के पश्चिमी और दक्षिणी भागों में स्थित हैं। समस्त सार्वजनिक स्वास्थ्य सुविधाओं, जिसमें जिला अस्पताल, निजी क्षेत्र की सुविधाएं और कॉर्पोरेट अस्पताल शामिल हैं, का उपयोग विशेषज्ञ डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए किया जाना चाहिए, जो न केवल सेवा की व्यवस्था में वृद्धि करेगा, बल्कि प्रशिक्षित मानव संसाधन की उपलब्धता भी सुनिश्चित करेगा।

(पैरा 9.41,ix)

ix. परिचर्या (नर्सिंग) व्यावसायिकों को बड़ी जिम्मेदारी सौंपने संबंधी उपाय किए जाने चाहिए और परिचर्या व्यावसायिकों के बेहतर उपयोग के लिए नर्स प्रैक्टिशनर, सहायक काय चिकित्सक और संवेदनाहरण विज्ञानी नर्स की अवधारणा को लागू किया जाना चाहिए। इस विधेयक के गुणक लाभ को देखते हुए इस विधायन के प्रारंभिक चरण को यथा शीघ्र पारित किए जाने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(पैरा 9.41,xi)

x. पंचाट अवधि में स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए कुल सहायता अनुदान 1,06,606 करोड़ रुपये की है, जो हमारे द्वारा अनुशंसित कुल सहायता अनुदान का 10.3 प्रतिशत है। यह सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.1 प्रतिशत है। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए दिया जाने वाला अनुदान शर्त रहित होगा।

(पैरा 9.49)

xi. तदनुसार, हमने शहरी स्वास्थ्य कल्याण केंद्रों, भवन-रहित उप-केंद्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी), सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी), प्राथमिक स्वास्थ्य कार्यकलाप हेतु नैदानिक अवसंरचना के लिए सहायता देने, ब्लॉक स्तर की लोक स्वास्थ्य इकाइयों, ग्रामीण उप-केंद्रों और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) को स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों में परिवर्तित करने के लिए कुल मिलाकर 70,051 करोड़ रुपए स्वास्थ्य अनुदान देने की अनुशंसा की है। ये अनुदान स्थानीय शासनों को जारी किए जाएंगे जो प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाएंगे। महामारी से लड़ने के लिए स्वास्थ्य अनुदान के महत्व को देखते हुए, हमने इन अनुदानों को स्थानीय शासनों को जारी करने के लिए कोई शर्त नहीं रखी है।

(पैरा 9.51)

xii. हमने क्रिटिकल केयर अस्पतालों के लिए 15,265 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। इसमें से सामान्य राज्यों के लिए 13,367 करोड़ रुपए और एनईएच राज्यों के लिए 1,898 करोड़ रुपये की अनुशंसा की गई है। इस अनुदान का परस्पर वितरण, प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य व्यय अंतर विधि के आधार पर किया जाता है, जो क्षैतिज सूत्र में अनुशंसित आय अंतर विधि के समान है। हालांकि, सामान्य और उत्तर पूर्व हिमालयी (एनईएच) राज्यों को परस्पर वितरण अलग-अलग रूप में किया जाता है।

(पैरा 9.54)

xiii. हमने स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं के निर्माण के लिए राज्यों के लिए 469 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। शेष अंश पीएम-एसबीवाई के हिस्से के रूप में संघ सरकार से प्राप्त हो सकता है।

(पैरा 9.57)

xiv. हमने संबद्ध स्वास्थ्य श्रमशक्तियों के प्रशिक्षण के लिए 13,296 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। इसमें से 1,986 करोड़ रुपये पूर्वोत्तर और हिमालयी राज्यों तथा 11,310 करोड़ रुपए सामान्य राज्यों के लिए होंगे। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिए गए जिला और प्रमंडलीय अस्पतालों की संख्या के आधार पर, हमने प्रत्येक राज्य के लिए प्रति संकाय 3 करोड़ रुपए प्रदान किए हैं। प्रत्येक राज्य के लिए उत्तरवर्ती राशि का निर्धारण करने के लिए, हमने क्रिटिकल केयर अस्पतालों के लिए ऊपर के खंड में वर्णित प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य व्यय दूरवर्ती पद्धति का उपयोग किया है।

(पैरा 9.60)

xv. हमने विशेषज्ञों की कमी को दूर करने के लिए, जिला अस्पतालों में डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए 2,725 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है।

(पैरा 9.64)

xvi. सभी अनुदानों की व्यवस्था स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा की जाएगी। यद्यपि विभिन्न घटकों को चिह्नित किया गया है, तथापि जमीनी हकीकत को देखते हुए यह तथ्य हमारे संज्ञान में है कि आने वाले समय में प्रत्येक राज्य के कुल हिस्से में कुछ अंतर-घटक समायोजन किया जाना आवश्यक हो सकता है। इसलिए, प्रत्येक राज्य के संबंधित हिस्से में, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के परामर्श से अंतर-घटक नम्यता की अनुमति दी गई है।

(पैरा 9.65)

अध्याय 10

निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान

इस अध्याय में हमने राज्यों के लिए सहायता अनुदान से संबंधित विचारार्थ विषयों (टीओआर) पर विचार किया है। ऐसा करते समय, हमने कुछ अनुदानों को निष्पादन-आधारित मानदंड से संबद्ध किया है, जिनका आशय उन क्षेत्रों को बढ़ावा देना है जो राष्ट्रीय लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायक हों। हमारे द्वारा अनुशंसित पहला अनुदान राजस्व घाटा अनुदान है, जो कुल 2,94,514 करोड़ रुपए है। हमने विभिन्न क्षेत्रों के लिए भी अनुदानों एवं प्रोत्साहनों की अनुशंसा की है, जो चार मुख्य विषयों के अंतर्गत आते हैं। पहला है, सामाजिक क्षेत्र जहां हमने स्वास्थ्य (1,06,606 करोड़ रुपए) और शिक्षा (10,943 करोड़ रुपए) पर ध्यान दिया है। हमारा दूसरा विषय क्षेत्र कृषि एवं ग्रामीण अर्थव्यवस्था है जहां हमने कृषि सुधारों को बढ़ावा देने के लिए प्रोत्साहनों (45,000 करोड़ रुपए) पर ध्यान दिया है और प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत, आने वाली सड़कों के रखरखाव के लिए अनुदानों (27,539 करोड़ रुपए) की अनुशंसा की है। तीसरे विषय के अंतर्गत, हमने उन प्रशासनिक एवं शासन से संबंधित सुधारों पर ध्यान दिया है, जिन्हें राज्य सरकारों द्वारा और अधिक प्राथमिकता दी जानी चाहिए। यहां, हमने न्यायपालिका (10,425 करोड़ रुपए), सांख्यिकी (1,175 करोड़ रुपए) के लिए अनुदानों तथा आकांक्षी जिलों एवं ब्लॉकों (3,150 करोड़ रुपए) हेतु प्रोत्साहनों का प्रावधान किया है। चौथे विषय के अंतर्गत, हमने विद्युत क्षेत्र के लिए एक निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन प्रणाली विकसित की है, जो अनुदानों से संबद्ध नहीं है परंतु राज्यों के लिए अतिरिक्त उधार लेने की विंडो है। इसके अलावा, हमने राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा की है, जो कुल 49,599 करोड़ रुपए हैं ताकि राज्यों को अपनी विशेष जरूरतों को पूरा करने में तथा अपनी लागत अक्षमताओं को दूर करने में सहायता प्राप्त हो।

10.1 इस आयोग के टीओआर पैरा 4 (ii) हमसे अपेक्षा करता है कि हम “भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्व में सहायता अनुदान को शासित करने वाले सिद्धांत और उन राज्यों को, जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन उनके राजस्वों में सहायता अनुदान के रूप में उस अनुच्छेद के खंड (1) के परंतुक में विनिर्दिष्ट प्रयोजनों से भिन्न प्रयोजनों के लिए सहायता की आवश्यकता है, संदत्त की जाने वाली

धनराशियां"। इसके अतिरिक्त, पिछले आयोगों के टीओआर से इतर, पैरा 5 हमसे यह जांच करने के लिए कहता है कि क्या राजस्व घाटा अनुदान दिए जाएं।

10.2 इस आयोग के लिए टीओआर की एक अन्य विशेषता उसका पैरा 7 है, जिसमें यह उल्लेख किया गया है कि "आयोग निम्नलिखित क्षेत्रों में राज्यों के लिए अभिशासन के उपयुक्त स्तर पर मापने योग्य निष्पादन आधारित प्रोत्साहन का प्रस्ताव करने पर विचार कर सकेगा।":

- i. माल और सेवा कर के अधीन कर-जाल के विस्तार और गहन बनाने में राज्यों द्वारा किए गए प्रयास;
- ii. जनसंख्या वृद्धि की प्रतिस्थापन दर की दिशा में किए गए प्रयास और प्रगति;
- iii. भारत सरकार की प्रमुख स्कीमों के कार्यान्वयन, आपदा सहाय्य अवसंरचना, सतत विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में उपलब्धियां और उनके व्यय की गुणवत्ता;
- iv. पूंजी व्यय बढ़ाने, विद्युत सेक्टर की हानियों को खत्म करने और भावी मार्ग सृजित करने में ऐसे व्यय की गुणवत्ता सुधारने के संबंध में की गई प्रगति;
- v. कर/कर-भिन्न राजस्व बढ़ाने में की गई प्रगति, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण और लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली को अंगीकार करते हुए बचत का संवर्धन करना, डिजिटल अर्थव्यवस्था को बढ़ावा देना और सरकार तथा हिताधिकारियों के बीच अड़चनों को हटाना;
- vi. संबंधित नीतिगत और विनियामक परिवर्तनों को प्रभावी करके और श्रमोन्मुखी विकास को बढ़ावा देकर कारोबार करने को सरल बनाने में की गई प्रगति;
- vii. आधारभूत सेवाओं के लिए स्थानीय निकायों को स्तरीय मानव संसाधन सहित, अनुदान सहायता का उपबंध और सेवाओं की सुपुर्दगी में सुधार लाने में निष्पादन अनुदान प्रणाली का कार्यान्वयन;
- viii. लोकलुभावन उपायों पर उपगत व्यय पर नियंत्रण और उसकी कमी; और
- ix. स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा खुले में शौच को समाप्त करने के लिए व्यवहार में परिवर्तन लाने में की गई प्रगति।

10.3 सहायता अनुदान पर अपनी अनुशंसा करते हुए हमने उनकी प्रकृति, श्रेणियों और आकार का अध्ययन किया, जैसा कि पूर्व आयोगों द्वारा अनुशंसित किया गया था। अनुदानों की मुख्य रूप से पांच भिन्न श्रेणियां हैं: (क) राजस्व घाटा अनुदान, (ख) स्थानीय शासनों के लिए अनुदान, (ग) आपदा प्रबंधन के

लिए अनुदान, (घ) सेक्टर-विशिष्ट अनुदान और (ड.) राज्य-विशिष्ट अनुदान। राजस्व घाटा अनुदानों के अलावा, ये अनुदान प्रायः सशर्त एवं निष्पादन-आधारित थे।

10.4 अनुदानों के अनुपात के रूप में, अनुदानों का समग्र आकार छठे वित्त आयोग के तहत 26.1 प्रतिशत से लेकर सातवें वित्त आयोग के तहत 7.7 प्रतिशत था (तालिका 10.1)। व्यवहारिक तौर पर, राजस्व घाटा अनुदानों को छोड़कर, निधियों का वास्तविक प्रवाह पूर्व-आयोगों की पंचाट अवधियों के अंत तक उनकी अनुशंसित राशि से कम रहा। इसका मुख्य कारण सशर्त अनुदानों को जारी करने में आई चुनौतियां थीं। हमने कुल 10,33,062 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की है, जो राज्यों के लिए कुल अनुशंसित हस्तांतरणों का 19.65 प्रतिशत है।

तालिका 10.1 : वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित कुल हस्तांतरणों में सहायता अनुदान और कर अंतरण की हिस्सेदारी

आयोग	अवधि	सहायता अनुदान		कर अंतरण		कुल हस्तांतरण (करोड़ रु.)
		राशि (करोड़ रु.)	हिस्सेदारी %	राशि (करोड़ रु.)	हिस्सेदारी %	
छठा	1974-79	2510	26.12	7099	73.88	9609
सातवां	1979-84	1610	7.72	19233	92.28	20843
आठवां	1984-89	3769	9.55	35683	90.45	39452
नौवां*	1989-95	11030	9.96	99668	90.04	110698
दसवां	1995-00	20300	8.96	206343	91.04	226643
ग्यारहवां	2000-05	58587	13.47	376318	86.53	434905
बारहवां	2005-10	142640	18.87	613112	81.13	755752
तेरहवां	2010-15	258581	15.15	1448096	84.85	1706677
चौदहवां	2015-20	537353	11.97	3948188	88.03	4485541
पंद्रहवां (I)	2020-21	201023	19.04	855176	80.96	1056199
पंद्रहवां(II)	2021-26	1033062	19.65	4224760	80.35	5257822

* नौवें वित्त आयोग ने छह वर्ष कवर किए और 9,000.83 करोड़ रुपए (जिन्हें उपरोक्त में शामिल नहीं किया गया है) के योजनाबद्ध अनुदानों का अतिरिक्त प्रावधान किया।

10.5 हमारे विचार-विमर्शों के दौरान, यह निष्कर्ष निकलकर आया कि सहायता अनुदान से लागत अक्षमताओं एवं अन्य पुनःवितरणीय आवश्यकताओं को कम तो किया जा सकता है, परंतु उनका समाधान किसी भी अंतरण फॉर्मूला में एक सीमित स्तर तक ही किया जा सकता है। राजस्व घाटा अनुदानों से भी राज्यों को अपनी आकलित आवश्यकताओं के उभरते पैटर्न, उनकी सक्षमता एवं निष्पादन के आधार पर वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित कर अंतरण के पैटर्न में हुए बदलाव से समायोजित होने में समय मिल जाता है। इसके अलावा, सहायता अनुदान ज्यादा लक्ष्य-आधारित होते हैं, जिनका उपयोग बुनियादी सामाजिक सेवाओं के मानकों (standards) को पूरा करने के लिए किया जाता है। हमने अपने अनेक अनुदानों को निष्पादन-आधारित मानदंड से संबद्ध करने का भी प्रयास किया, जिसका आशय कुछ ऐसे क्षेत्रों को बढ़ावा देना है जिनसे राष्ट्रीय लक्ष्य हासिल किए जा सकें। हमारा मानना है कि निष्पादन मानदंड को राजकोषीय हस्तांतरणों को जोड़ने से पारदर्शिता एवं जवाबदेही बढ़ सकती है, नीति निरूपण एवं कार्यान्वयन पर फीडबैक उपलब्ध हो सकती है और व्ययों की बेहतर ढंग से निगरानी की जा सकती है। इन अनुदानों में हमें भी अपने व्यापक टीओआर पर विचार करने में भी सहायता मिली है।

10.6 हमारे द्वारा अनुशंसित पहला अनुदान राजस्व घाटा अनुदान है, जिसका आशय तुलनीय मानकीय आधार (normative basis) पर आकलित राज्यों की कर अंतरण के उपरांत उनकी राजस्व घाटा आवश्यकताओं को कम करना है।

10.7 इसके अलावा, हमने विभिन्न सेक्टरों के लिए भी अनुदानों एवं प्रोत्साहनों की अनुशंसा की है। ये अनुदान मुख्य रूप से चार विषयों के अंतर्गत आते हैं। पहला है, सामाजिक क्षेत्र जहां हमने स्वास्थ्य एवं शिक्षा पर ध्यान केंद्रित किया है। इन दोनों सेक्टरों ने कोविड-19 महामारी से उत्पन्न अप्रत्याशित चुनौतियों का सामना किया है और ये दोनों सेक्टर अनेक प्रकार के महत्वपूर्ण गुणक लाभों और अंतरराज्यीय बाह्य कारकों के साथ सार्वजनिक सेवाएं उपलब्ध कराते आए हैं। हमारा दूसरा विशेष क्षेत्र है, कृषि एवं ग्रामीण अर्थव्यवस्था, जहां हमने कृषि सुधारों को बढ़ावा देने हेतु प्रोत्साहनों पर ध्यान केंद्रित किया है और प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) के अंतर्गत सड़कों के रखरखाव के लिए अनुशंसा की है। इससे यह निकलकर आता है कि ग्रामीण भारत के कल्याण व उत्थान को और भी अधिक बढ़ाया जाए, क्योंकि ग्रामीण भारत में देश की दो-तिहाई आबादी रहती है, जो देश के कुल कार्यबल के 70 प्रतिशत को रोजगार प्रदान करता है और वहां से 46 प्रतिशत राष्ट्रीय आय प्राप्त होती है।

10.8 तीसरे विषय के अंतर्गत, हमने ऐसे प्रशासनिक एवं शासन संबंधी सुधारों पर ध्यान केंद्रित किया है जिन्हें प्रायः राज्य सरकारों द्वारा प्राथमिकता नहीं दी जाती है। हमने न्यायपालिका को सशक्त बनाने के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है, क्योंकि न्यायपालिका किसी भी शांतिप्रद एवं प्रगतिशील राष्ट्र का आधार होती है। वर्तमान वैश्विक परिदृश्य में दुनियां में डाटा एवं सांख्यिकी की महत्ता को ध्यान में रखते हुए, हमने

सांख्यिकी क्षेत्र में सुधारों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है। सांख्यिकी गुणवत्ता और डाटा की भूमिका कोई भी नीति बनाने, या उसके कार्यान्वयन या अनुवर्ती निगरानी के लिए महत्वपूर्ण होती है। हमारा यह भी मानना है कि जिलों या ब्लॉकों जैसी प्रशासनिक इकाइयों, जिनका निष्पादन महत्वपूर्ण मानदंडों के आधार पर राष्ट्रीय औसत से कम है, को उनके निष्पादन (जिसका मूल्यांकन पारदर्शी प्रक्रिया आधारित हो) के आधार पर प्रोत्साहन दिए जाने से वे शासन में सुधार लाने हेतु एक प्रभावकारी टूल बन सकते हैं। अतः हमने आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है जो पूर्ण रूप से निष्पादन-आधारित होंगे। इसके अतिरिक्त बिजली वितरण कंपनियां (डिस्कॉम) का कार्यकरण राज्य वित्तों तथा विद्युत क्षेत्र के समग्र निष्पादन पर एक बाधक बन रहा है। इसलिए, हमने विद्युत क्षेत्र के लिए एक निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन प्रणाली विकसित की है जो अनुदानों से संबद्ध तो नहीं है, किंतु इससे राज्यों के लिए उधार लेने हेतु एक अतिरिक्त विंडो खुल जाती है।

10.9 अंत में, हमने राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा की है, ताकि राज्यों को विशेष दबावों या राष्ट्रीय दायित्व वाली बाध्यताओं की पूर्ति करने में सहायता मिल सके। इनके अंतर्गत मुख्य रूप से छः क्षेत्र आते हैं: (क) सामाजिक आवश्यकताएं, (ख) प्रशासनिक शासन एवं उससे संबंधित बुनियादी ढांचा, (ग) जल का संरक्षण एवं दक्षतापूर्ण उपयोग, जल निकासी एवं स्वच्छता, (घ) संस्कृति एवं ऐतिहासिक स्मारकों का परिरक्षण (ड.) उच्च-लागत वाला भौतिक बुनियादी ढांचा और (च) पर्यटन।

10.10 टीओआर के पैरा 4 (iii) को ध्यान में रखते हुए स्थानीय शासनों के लिए और पैरा 9 के आधार पर आपदा प्रबंधन के लिए अनुदानों के संबंध में, हमने क्रमशः अध्याय 7 और 8 में विस्तार से वर्णन किया है। राज्यों को यह अनुदान संविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन दिए जाते हैं।

राजस्व घाटा अनुदान

10.11 सहायता अनुदान के संबंध में पूर्व आयोगों के विशिष्ट टीओआर में सामान्य रूप से उल्लेख किया गया है "उन राज्यों को सहायता अनुदान का भुगतान किया जाना चाहिए जिन्हें अपने राजस्वों के लिए सहायता अनुदान की आवश्यकता होती है।" इस आयोग के लिए टीओआर के पैरा 4 (ii) में शब्द "जिन्हें सहायता की आवश्यकता है" को हटा दिया गया है। कुछ समालोचकों ने यह तर्क दिया है कि सभी पूर्व आयोगों के टीओआर में ये शब्द शुमार थे, जैसाकि संविधान के अनुच्छेद 275 में उपबंधित किया गया है, जो इस प्रकार पठित है: "ऐसी राशियां जिनका संसद विधि द्वारा उपबंध करे, उन राज्यों के राजस्वों में सहायता अनुदान के रूप में प्रत्येक वर्ष भारत की संचित निधि पर भारित होंगी जिन राज्यों के विषय में संसद यह अवधारित करे कि उन्हें सहायता की आवश्यकता है और भिन्न राज्यों के लिए भिन्न-भिन्न राशियां नियत की

जा सकेंगी।" इसके अलावा, जैसाकि उपरोक्त में वर्णन किया गया है, टीओआर का पैरा 5 उल्लेख करता है, "आयोग यह भी जांच कर सकेगा कि क्या राजस्व घाटा अनुदान दिए जाएं।"

10.12 सभी वित्त आयोगों ने विगत में राज्यों के लिए राजस्व घाटा अनुदानों की अनुशंसा की थी। आयोगों ने अपना आकलन करने हेतु एक मानकीय (normative) दृष्टिकोण अपनाया और अंतरण के पश्चात राज्यों के राजस्व लेखाओं में अंतर को कम करने के लिए अनुच्छेद 275 के अधीन राजस्व घाटा अनुदानों की अनुशंसाएं की थीं।

10.13 राज्यों ने राजस्व घाटा अनुदानों के मुद्दे पर मिश्रित टिप्पणियां दी हैं। कुछ राज्यों ने इस बात पर जोर दिया कि राजस्व घाटा अनुदानों के माध्यम से अंतर को कम करने के दृष्टिकोण से कर-जुटाने और विवेकशील व्यय प्रयास प्रभावित होंगे। अतः, इन्हें समाप्त किया जाना चाहिए। दूसरी ओर अधिकतर पूर्वोत्तर एवं हिमालयी (एनईएच) राज्यों तथा कुछ अन्य राज्यों ने राजस्व घाटा अनुदानों को जारी रखने की बात रखी। उन्होंने राज्य वित्तों पर पड़े दबाव के जो कारण बताए, उनमें सातवें केंद्रीय वेतन आयोग की रिपोर्ट के अनुसरण में राज्य- स्तरीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं का कार्यान्वयन, माल और सेवा कर (जीएसटी) का कार्यान्वयन, उज्ज्वल डिस्कॉम एश्यूरेंस योजना (उदय) बाँड पर ब्याज देयताएं और योजनाबद्ध अनुदानों को बंद किया जाना था। एनईएच राज्यों ने भी यह सुझाव दिया कि सामाजिक क्षेत्र और/या पूंजीगत परिसंपत्तियों के रखरखाव पर उनका सापेक्ष व्यय स्थलाकृतिक स्थितियों के कारण अन्य राज्यों की तुलना में अधिक होना चाहिए और इनके लिए राजस्व घाटा अनुदानों के रूप में सहायता दी जानी चाहिए। कुछ राज्यों ने अपने सभी नागरिकों को समान स्तर की सेवाएं प्रदान करने हेतु और अधिक अनुदानों की मांग रखी।

10.14 हमने टीओआर 4 (ii) में हटाए गए शब्द "जिन्हें सहायता की आवश्यकता है" (which are in need of assistance) पर विचार किया। इस संदर्भ में, हमने टीओआर 5 के अंतिम वाक्य पर भी विचार-विमर्श किया, जो इस प्रकार पठित है, "आयोग यह भी जांच कर सकेगा कि क्या राजस्व घाटा अनुदान दिए जाएं"। हमारे विचार में टीओआर 4 (ii) हमें उन सिद्धांतों पर अनुशंसा करने का अधिनिर्णय देता है, भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्व में सहायता अनुदान को शासित करने वाले सिद्धांत और उन राज्यों को, जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन उनके राजस्वों में सहायता अनुदान के रूप में... अनुच्छेद 275 (1) स्पष्ट रूप से यह उल्लेख करता है कि सहायता अनुदान से संबंधित सिद्धांतों पर निर्णय करने में "सहायता की आवश्यकता" (need of assistance) का निर्धारण करना बहुत ही आवश्यक है। हमारे विचार में, अनुच्छेद 280 (3) (ख) के साथ पठित अनुच्छेद 275 (1) हमें यह सुस्पष्ट करता है कि हम राज्यों की आवश्यकताओं का आकलन सुदृढ़ सिद्धांतों के आधार पर करें और तदनुसार अपनी अनुशंसाएं करें।

10.15 जैसा कि पूर्व आयोगों द्वारा किया गया है, हमने राज्यों के स्वयं के राजस्व और व्यय आवश्यकताओं का आकलन करने के लिए मानकीय रूपरेखा को अपनाया है। यह मानकीय दृष्टिकोण, जिसका वर्णन अध्याय 4 में विस्तार से किया गया है, प्रत्येक राज्य को तुलनीय राष्ट्रीय मानकों के आधार पर आकलित करता है। अंतर कम करने के दृष्टिकोण के विपरीत, जिससे राज्यों के राजकोषीय संव्यवहार में सुधार नहीं आता है से इतर यह दृष्टिकोण सुनिश्चित करता है कि राजकोषीय क्षमता में कमी को सुधारा जाए, किंतु अपर्याप्त राजस्व प्रयासों या जरूरत से ज्यादा व्यय को प्रोत्साहित नहीं करता है। अतः अंतरण के पश्चात कुछ राज्यों के पास उर्ध्वार्धर असंतुलन के कारण राजस्व घाटा रहता है, जिसमें सुधार किए जाने की आवश्यकता है क्योंकि आकलित आवश्यकता की पूर्ति अभी भी नहीं हुई है। अतः राजस्व घाटा अनुदान यह सुनिश्चित करते हैं कि हमारे आकलन के अनुसार, पंचाट अवधि के प्रत्येक वर्ष के प्रारंभ में, सभी राज्यों के पास राजस्व शेष होना चाहिए।

10.16 हमारा यह भी मानना है कि राजस्व घाटा अनुदानों को अप्रत्याशित तौर पर समाप्त किया जाना राजकोषीय दृष्टि से वहनीय नहीं होगा, क्योंकि यह विरासत से जुड़े होने के साथ-साथ समायोजन पथ का मुद्दा भी है। अतः पंचाट अवधि के अंत में अनुशंसित राजस्व घाटा अनुदान के कम होते जाते हैं, हमने राज्यों के व्यय और उनके स्वयं के राजस्वों तथा कर अंतरण के योग के बीच असंगतता के अचानक संघात को ध्यान में रखते हुए, ऐसा करना वास्तविक तौर पर ठीक नहीं समझा।

10.17 सभी संबद्ध मुद्दों को ध्यान में रखते हुए और उनका गहनता से विश्लेषण करने के पश्चात, हमने उन राज्यों के लिए राजस्व घाटा अनुदानों का प्रावधान करने का निर्णय लिया है जिनका घाटा कर अंतरण करने के पश्चात आकलित किया गया था।

राजस्व घाटा अनुदानों का आकलन

10.18 राजस्वों और व्ययों के आकलन के आधार पर, जैसा कि अध्याय 4 में वर्णन किया गया है, हमने राज्यों के अंतरण-पूर्व राजस्व घाटों का परिकलन किया है (तालिका 10.2)। अंतरण-पश्चात राजस्व घाटा जिसे अध्याय 6 में वर्णित शैतिज अंतरण फॉर्म्यूला के आधार पर करों के आकलित अंतरण से प्राप्त किया गया है को तालिका 10.3 में दर्शाया गया है। उन राज्यों के लिए राजस्व घाटा अनुदानों की अनुशंसा की गई है जिनका कर अंतरण उपरांत भी राजस्व घाटा बना हुआ है।

10.19 हमने सत्रह राज्यों के लिए अपनी पंचाट अवधि के दौरान 2,94,514 करोड़ रुपए के राजस्व घाटा अनुदानों की अनुशंसा की है (तालिका 10.4)। ये राज्य हैं: आंध्र प्रदेश, असम, हरियाणा,

हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरल, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल। जैसा कि इस तालिका से स्पष्ट है, राजस्व घाटा अनुदान घट रहे हैं और राजस्व घाटा प्राप्त करने के लिए अर्हक राज्यों की संख्या हमारी पंचाट अवधि 2021-22 के पहले वर्ष में सत्रह से घटकर 2025-26 के अंतिम वर्ष में छः रह सकती है। कुल राजस्व घाटा अनुदान राशि भी घटती जा रही है, जो हमारी पंचाट अवधि के पहले वर्ष में 1,18,452 करोड़ रुपए से घटकर अंतिम वर्ष में 13,705 करोड़ रुपए रह सकती है।

तालिका 10.2: अंतरण-पूर्व राजस्व घाटा/अधिशेष

(करोड़ रु.)

घाटा (+)/अधिशेष (-)

राज्य	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
आंध्र प्रदेश	43910	40198	36054	29445	20040
अरूणाचल प्रदेश	8989	9361	9831	10340	10981
असम	26977	27807	28705	29194	28950
बिहार	62323	64711	67731	71444	71984
छत्तीसगढ़	19206	19253	19721	19945	18327
गोवा	2021	1353	582	-390	-1991
गुजरात	14281	10179	2958	-6427	-23688
हरियाणा	7330	1564	-5301	-14363	-27178
हिमाचल प्रदेश	15715	15458	14900	14031	12159
झारखंड	14688	14778	15027	15349	13798
कर्नाटक	25650	19348	12233	1724	-17508
केरल	32569	27277	20618	11644	-1538
मध्य प्रदेश	32797	32062	31108	28800	24259
महाराष्ट्र	24584	17909	6976	-6022	-37198
मणिपुर	7240	7556	8007	8407	8837
मेघालय	6330	6652	7038	7293	7528
मिजोरम	5083	5278	5596	5762	5949
नागालैंड	8304	8699	9138	9397	9750
ओडिशा	20614	19927	19334	17674	13891
पंजाब	21982	21513	20515	18919	14122
राजस्थान	49565	49010	48472	46237	40564
सिक्किम	3233	3283	3348	3370	3335
तमिलनाडु	29068	18291	5607	-10312	-34187
तेलंगाना	-2155	-9151	-16609	-27376	-40801
त्रिपुरा	9209	9610	10011	10419	10553
उत्तर प्रदेश	112740	113509	112596	109944	100038
उत्तराखंड	15135	15328	15440	15387	14091
पश्चिम बंगाल	67153	68702	70371	71026	68892
कुल राज्य (घाटा)	686696	648616	601917	555751	498048
कुल राज्य (अधिशेष)	-2155	-9151	-21910	-64890	-184089

तालिका 10.3: अंतरण-पश्चात राजस्व घाटा/अधिशेष

(करोड़ रु.)
घाटा (+)/अधिशेष (-)

राज्य	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
आंध्र प्रदेश	17257	10549	2691	-8458	-23368
अरूणाचल प्रदेश	-2582	-3511	-4653	-6115	-7864
असम	6376	4890	2918	-102	-4601
बिहार	-3918	-8976	-15186	-22756	-35897
छत्तीसगढ़	-3232	-5708	-8366	-11964	-18216
गोवा	-521	-1475	-2600	-4005	-6131
गुजरात	-8625	-15302	-25714	-39001	-60993
हरियाणा	132	-6444	-14312	-24600	-38901
हिमाचल प्रदेश	10249	9377	8058	6258	3257
झारखंड	-7092	-9450	-12235	-15623	-21672
कर्नाटक	1631	-7371	-17832	-32433	-56625
केरल	19891	13174	4749	-6385	-22185
मध्य प्रदेश	-18902	-25449	-33606	-44720	-59939
महाराष्ट्र	-17019	-28371	-45100	-65185	-104953
मणिपुर	2524	2310	2104	1701	1157
मेघालय	1279	1033	715	110	-699
मिजोरम	1790	1615	1474	1079	586
नागालैंड	4557	4530	4447	4068	3647
ओडिशा	-9207	-13246	-17994	-24734	-34676
पंजाब	10081	8274	5618	1995	-5260
राजस्थान	9878	4862	-1205	-10200	-24070
सिक्किम	678	440	149	-264	-827
तमिलनाडु	2204	-11593	-28020	-48515	-77938
तेलंगाना	-15999	-24551	-33938	-47063	-63347
त्रिपुरा	4546	4423	4174	3788	2959
उत्तर प्रदेश	-5405	-17917	-35290	-58066	-92374
उत्तराखंड	7772	7137	6223	4916	2099
पश्चिम बंगाल	17607	13587	8353	568	-11799
कुल राज्य (घाटा)	118452	86201	51673	24483	13705
कुल राज्य (अधिशेष)	-92502	-179364	-296051	-470189	-772335

तालिका 10.4: राजस्व घाटा के लिए सहायता अनुदान

(करोड़ रु.)

राज्य	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2021-26
आंध्र प्रदेश	17257	10549	2691	शून्य	शून्य	30497
असम	6376	4890	2918	शून्य	शून्य	14184
हरियाणा	132	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	132
हिमाचल प्रदेश	10249	9377	8058	6258	3257	37199
कर्नाटक	1631	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	1631
केरल	19891	13174	4749	शून्य	शून्य	37814
मणिपुर	2524	2310	2104	1701	1157	9796
मेघालय	1279	1033	715	110	शून्य	3137
मिजोरम	1790	1615	1474	1079	586	6544
नागालैंड	4557	4530	4447	4068	3647	21249
पंजाब	10081	8274	5618	1995	शून्य	25968
राजस्थान	9878	4862	शून्य	शून्य	शून्य	14740
सिक्किम	678	440	149	शून्य	शून्य	1267
तमिलनाडु	2204	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	2204
त्रिपुरा	4546	4423	4174	3788	2959	19890
उत्तराखंड	7772	7137	6223	4916	2099	28147
पश्चिम बंगाल	17607	13587	8353	568	शून्य	40115
कुल राज्य	118452	86201	51673	24483	13705	294514

निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान

10.20 हमने अपनी अनुशंसा करने से पहले 2021-26 की अवधि के लिए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों एवं अनुदानों पर टीओआर के पैरा 7 में दिए गए नौ बिंदुओं के संदर्भ में गहन रूप से विचार-विमर्श किया है। सशर्त एवं निष्पादन आधारित राजकोषीय हस्तांतरणों पर अंतर्राष्ट्रीय अनुभव के आलोक में, हमारे कुछ विचारों का सारांश अध्याय 2 में दिया गया है। हमारे विचार-विमर्शों और अनुशंसाओं का विवरण निम्नलिखित पैराग्राफों में दिया गया है।

10.21 निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन दिए जाने की सोच एक जांचा-परखा दृष्टिकोण है और पूर्व वित्त आयोगों ने अपनी अनुशंसाएं तीन मुख्य श्रेणियों में की थी: (क) अंतरण फॉर्मूला के भीतर प्रोत्साहन/प्रतिफल, (ख) निष्पादन-आधारित अनुदान और (ग) अन्य प्रोत्साहन।

10.22 करों के अंतरण के लिए क्षैतिज फॉर्म्यूला में, राज्यों द्वारा आयकर का सापेक्ष संग्रहण पहले वित्त आयोग से लेकर नौवें वित्त आयोग तक आयकर के वितरण के लिए एक स्थायी मानदंड रहा था। दसवें वित्त आयोग ने आयकर के वितरण के लिए एक, मानदंड के रूप में, 'कर-प्रयास' (tax effort) को एक मानदंड के रूप में शामिल किया। ग्यारहवें वित्त आयोग, बारहवें वित्त आयोग, तेरहवें वित्त आयोग ने करों के वितरण के लिए, 'राजकोषीय अनुशासन' (fiscal discipline) एक मानदंड के रूप में प्रयोग किया। इन मानदंडों ने राज्यों द्वारा अपने राजस्वों को बढ़ाने और राजकोषीय दृष्टि से विवेकशील होने के लिए एक रिवॉर्ड/प्रोत्साहन के रूप में कार्य किया। तेरहवें वित्त आयोग ने शिशु मृत्यु दर में कमी लाने, न्याय प्रदान करने में सुधार लाने, विशिष्ट पहचान पत्र जारी करने, और राज्य एवं जिला स्तर पर सांख्यिकीय प्रणालियों में सुधार लाने के लिए प्रोत्साहन के रूप में निष्पादन-आधारित अनुदान देने की शुरुआत की। आयोगों ने स्थानीय शासनों के लिए भी अनुदान दिए। आयोगों ने स्थानीय शासनों के लिए भी निष्पादन अनुदानों की अनुशंसा की थीं।

10.23 इनके अलावा, ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राजकोषीय सुधार सुविधा (Fiscal Reform Facility) जैसे अन्य प्रोत्साहन भी दिए गए थे, जिसने राजस्व घाटों को कम/समाप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया। बारहवें वित्त आयोग ने देनदारी के समेकन और राहत सुविधा की अनुशंसा की, जिनसे देनदारी के बेहतर प्रबंधन में प्रोत्साहन मिला और यह राज्यों के राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियमों का आधार बन गया। चौदहवें वित्त आयोग ने राज्यों को राजकोषीय निष्पादन से संबंधित कुछ शर्तों को पूरा करने पर, अतिरिक्त ऋण (डेट) सुविधा के लिए प्रोत्साहित किया।

10.24 संघ सरकार ने अपने ज्ञापन में राज्यों को निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन देने के लिए समकरण और दक्षता को दो उद्देश्यों के रूप में उल्लेख किया है:

- i. समकरण के उद्देश्य से दिए गए प्रोत्साहनों से यह सुनिश्चित होना चाहिए कि विभिन्न राज्यों में रहने वाले लोगों को एक जैसी बुनियादी सेवाएं, जैसे कि सड़कें, शिक्षा, स्वच्छता आदि प्राप्त हों।
- ii. दक्षता के उद्देश्य से दिए गए प्रोत्साहनों के माध्यमों से व्यापक तौर पर सुनिश्चित होना चाहिए कि आर्थिक दृष्टि से लिए गए दक्षतापूर्ण निर्णयों को प्रोत्साहित/रिवॉर्ड किया जाए, और इस बात पर ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए कि राजनीतिक चक्र के अल्पकालिक अनिवार्यताओं के बावजूद, नीतियों की दीर्घकालिक स्थिरता बनी रहे।

10.25 संघ सरकार द्वारा दिए गए ज्ञापन में भी राज्यों के निष्पादन के मापन हेतु कुछ संभावित तौर-तरीके सुझाए गए हैं और उसमें ऐसे संकेतकों की एक विस्तृत सूची भी प्रस्तुत की है, जिन्हें इस प्रयोजनार्थ प्रयोग

किया जा सकता है। संघ सरकार ने अपने ज्ञापन में यह उल्लेख किया है कि प्रोत्साहनों का विवरण और उसमें सुधार मंत्रालय/विभागों द्वारा राज्यों के परामर्श के साथ नीति आयोग के समग्र मार्गदर्शन में लाया जा सकता है।

10.26 कुछ राज्यों ने हमारे टीओआर के पैरा 7 में सूचीबद्ध कुछ क्षेत्रों में मापने योग्य निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों का समर्थन किया। उन्होंने अपनी राय दी कि राज्यों को राजकोषीय एवं अन्य सामाजिक एवं आर्थिक पैरामीटर्स के आधार पर बेहतर ढंग से निष्पादन करने हेतु प्रोत्साहित किया जाना चाहिए ताकि वे एक सतत विकास मार्ग की दिशा में अग्रसर हो सकें। जिन राज्यों में कुल प्रजनन (फर्टिलिटी) अनुपात कम है, उन्होंने इस मानदंड पर राज्यों को प्रोत्साहन देने का समर्थन किया है।

10.27 कुछ राज्यों ने यह भी आगाह किया है कि निष्पादन के मापन में भेदभाव हो सकता है। उन्होंने कहा कि वे नहीं जानते कि निष्पादन को किस प्रकार मापा जाएगा या उसके लिए अपनाई गई कार्यप्रणाली वैज्ञानिक, उद्देश्यपरक या फिर सभी राज्यों के लिए समान रूप से संगत होगी अथवा नहीं। कुछ राज्यों ने यह भी कहा कि भारत जैसे विशाल देश में एक समान दृष्टिकोण – 'सभी के लिए एक नाप' ('one size fits all') – उचित नहीं होगा क्योंकि राज्यों से संबंधित जिन मुद्दों पर ध्यान आकृष्ट किया जाना है उनमें काफी विविधता है। राज्यों की विविध सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमियों के आधार पर, इन सभी शर्तों का अनुसरण किए जाने से विकास कार्यक्रमों का कार्यान्वयन गंभीर रूप से प्रभावित हो सकता है।

10.28 कुछ राज्यों ने पैरा 7 (viii) में दिए गए संदर्भ 'लोकलुभावन घोषणाओं पर राज्य द्वारा व्यय के खर्च पर नियंत्रण लगाने या उसे कम करके प्रोत्साहन दिए जाने का विरोध किया। कई राज्यों ने इस बात पर जोर दिया कि राज्यों को लोकलुभावन और गैर-लोकलुभावन घोषणाओं के रूप में वर्गीकरण निष्पक्षता से नहीं किया जा सकता, क्योंकि विकास की आवश्यकताएं राज्य-दर-राज्य भिन्न हैं। इसके अतिरिक्त, उन्होंने यह तर्क दिया कि चुनी हुई संप्रभु सरकारें अपनी जनता के प्रति जवाबदेह हैं, इसलिए कल्याणकारी योजनाओं का निर्णय लेने का विवेकाधिकार वित्त आयोग के बजाए उनके पास होना चाहिए।

हमारा दृष्टिकोण

10.29 राज्यों के लिए मापनीय निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों का प्रस्ताव करते हुए, हमने निम्नलिखित मुख्य सिद्धांतों को चिह्नित किया है:

- i. यथासंभव प्रोत्साहन अनुदान, परिणाम-आधारित होने चाहिए;
- ii. परिणाम-आधारित संकेतकों को प्रत्येक प्रोत्साहन के लिए विश्वसनीय एवं प्रामाणिक डाटा के उपयोग के माध्यम से निर्धारित किया जाना चाहिए, जिनमें उद्देश्यपरक, विश्वसनीयता,

सार्वभौमिक, संगतता, कार्रवाई योग्य, सरलता के गुण होने चाहिए जिनमें कोई जोड़-तोड़ न किया गया हो;

iii. प्रोत्साहनों का आकार पर्याप्त होना चाहिए ताकि वे वांछित परिणाम लाने की दिशा में प्रेरित करें; और

iv. प्रोत्साहनों का उद्देश्य दोनों प्रकार की उपलब्धियों, अर्थात् हाल ही के वर्षों में वास्तविक तौर पर प्राप्त उपलब्धि तथा प्रतिशत परिवर्तन की दृष्टि से प्राप्त उपलब्धि का प्रतिफल देना होना चाहिए, ताकि विकसित राज्यों के दीर्घकालिक प्रयासों और पीछे चल रहे राज्यों के अल्पकालिक प्रयासों को संतुलित किया जा सके।

10.30 हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में यह उल्लेख किया था कि आयोग विभिन्न क्षेत्रों में निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन देने पर विचार करेगा। हमने अपनी 2021-26 की पंचाट अवधि हेतु इनमें से कई क्षेत्रों के लिए अनुशंसाएं की हैं। इन्हें हमने चार विषयों में वर्गीकृत किया है, जैसा कि पहले बताया गया है। कुछ क्षेत्र भारत सरकार की फ्लैगशिप योजनाओं और नए भारत 2022 से संबंधित हैं, जो देश के समग्र आर्थिक विकास के लिए आवश्यक हैं। कुछ क्षेत्र काफी समय से लंबित सुधारों से संबंधित हैं, जो राज्य सरकारों के अधिकारों के अंतर्गत आते हैं। अतः परिवर्तन लाने में राज्यों के सहयोग एवं समन्वय की आवश्यकता है। इन पर निम्नलिखित पैराग्राफों में विस्तार से चर्चा की गई है:

क. सामाजिक क्षेत्र

क.1 स्वास्थ्य क्षेत्र

10.31 कोविड-19 महामारी ने स्वास्थ्य क्षेत्र एवं उसके जोखिमों ने काफी समय से लंबित चुनौतियों को उजागर किया है। महामारी ने, विशेष रूप से बच्चों में अल्पपोषण और मृत्युदर जैसी अनेक प्रकार की कमजोरियों को बढ़ाया है। इन पर अध्याय 9 में चर्चा की गई है। इस संबंध में कुल 31,755 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की गई है। इसके अतिरिक्त, अध्याय 7 में स्थानीय शासनों के माध्यम से कुल 70,051 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की गई है। हमने स्वास्थ्य के लिए 4,800 करोड़ रुपए की राशि के साथ राज्य-विशिष्ट अनुदानों की भी अनुशंसा की है। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए कुल सहायता अनुदान 1,06,606 करोड़ रुपए है, जो हमारे द्वारा अनुशंसित कुल सहायता अनुदान का 10.3 प्रतिशत है। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए अनुदान शर्तहीन रहेंगे। इस सहायता को विस्तारित रूप में हमने अपनी पंचाट अवधि के प्रारंभ से ही अनुशंसा की है ताकि जारी महामारी के कारण उत्पन्न तात्कालिक आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सके।

क. II शिक्षा क्षेत्र

विद्यालय शिक्षा

10.32 भारत के पास अभूतपूर्व जनसांख्यिकी का लाभ है, क्योंकि उसकी 65 प्रतिशत से अधिक की आबादी कामकाजी आयु की है। इस आबादी की औसत आयु उनतीस वर्ष है। शिक्षा एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है जो जनसांख्यिकीय लाभ उठाने में सहायता करेगी और यह उम्मीद की जाती है कि यह लाभ अगले दो दशकों तक मिलता रहेगा जिससे आर्थिक विकास में भारी योगदान प्राप्त होगा।

10.33 भारत शिक्षा पर अपने सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का लगभग 3 प्रतिशत खर्च करता है, जो विकसित देशों की औसत से काफी कम है। शिक्षा पर कुल व्यय का लगभग 84 प्रतिशत राज्यों द्वारा वहन किया जाता है। इस क्षेत्र में कम निवेश के अलावा, शिक्षा प्रणाली को अनेक चुनौतियों का सामना करना पड़ता है, जैसे कि खराब शिक्षण परिणाम, शिक्षकों के लिए अपर्याप्त प्रशिक्षण, शिक्षकों की खाली रिक्तियां एवं शिक्षकों का गैर-हाजिर रहना तथा एक प्रभावहीन विनियामक व्यवस्था। शिक्षा के प्रति जवाबदेही के मानदंड अभी भी विभिन्न स्तरों पर कमजोर हैं। प्रदर्शन के आधार पर, शिक्षा में अंतर-राज्य बहुत भिन्नताएं हैं। उदाहरण के लिए साक्षरता स्तर बिहार में 61.8 प्रतिशत है और केरल में 94 प्रतिशत है जिसके बीच काफी भिन्नता है। विद्यार्थी/शिक्षक अनुपात बिहार, हरियाणा, झारखंड और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में काफी खराब है।

10.34 भारत सरकार ने जून, 2020 में राष्ट्रीय शिक्षा नीति (एनईपी 2020) का अनुमोदन किया था। इसका उद्देश्य शिक्षा की पहुंच, शिक्षा खर्च की वहनीयता, समानता, गुणवत्ता और जवाबदेही के मूलभूत आधारों से संबंधित उपरोक्त विभिन्न चुनौतियों का समाधान करना है। इसमें शिक्षा संरचना के सभी पहलुओं तथा उसके विनियमन एवं व्यवस्था में संशोधन तथा पुनर्निर्माण करने का प्रस्ताव किया गया है ताकि एक ऐसी प्रणाली सृजित की जा सके जिससे भारत की परंपराओं और नैतिक मूल्यों को आगे बढ़ाते हुए इक्कीसवीं शताब्दी को शिक्षा के महात्वाकांक्षी लक्ष्यों से संबद्ध किया जा सके। सरकार के इन प्रयासों की सराहना करते हुए और इस पर विस्तृत विचार-विमर्श के पश्चात, हमने यह निर्णय लिया है कि पूर्व-प्राथमिक तथा विद्यालय शिक्षा में व्यापक तौर पर सुधार लाने के लिए राज्यों को प्रोत्साहित भी किया जाना चाहिए।

10.35 प्रमुख निष्पादन संकेतकों को परिभाषित करने के लिए विभिन्न मानदंडों के संबंध में शिक्षा मंत्रालय (एमओई), नीति आयोग और अन्य विषय-विशेषज्ञों के साथ चर्चा की गई। शिक्षा मंत्रालय ने हमें बताया कि वह राज्यों के निष्पादन ग्रेडिंग सूचकांक (पीजीआई) वार्षिक रूप से प्रकाशित करता है, जो पांच विषयों/डोमेन को कवर करते हुए सत्तर पैरामीटर पर आधारित है। ये पांच विषय/डोमेन हैं: (क) शिक्षा परिणाम एवं गुणवत्ता, (ख) शिक्षा तक पहुंच, (ग) बुनियादी ढांचा एवं सुविधाएं, (घ) समानता और (ड.)

शासन प्रक्रिया। इस व्यापक सूचकांक में सभी मुख्य शिक्षा-संबंधी संकेतकों को सम्मिलित किया गया है। इन संकेतकों के भीतर, हमने राज्यों को प्रोत्साहित करने हेतु दस प्रमुख संकेतकों पर ध्यान केंद्रित किया है। ये मानदंड मुख्य रूप से शिक्षा और समानता के परिणामों से संबंधित हैं।

10.36 अब भी एक मुख्य चिंता का विषय है, बुनियादी शिक्षा की पहुंच उपलब्ध कराने के बावजूद, स्कूल के छात्रों का खराब शिक्षण परिणाम है। तदनुसार, हमने पीजीआई द्वारा मापित कुछ शिक्षा परिणामों का चयन किया है और उनके लिए 60 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया है। एक और क्षेत्र जिस पर ध्यान दिए जाने की जरूरत है, वह बालिकाओं की शिक्षा है, जो न केवल विवाहयोग्य आयु, प्रथम गर्भ धारण करने की आयु, कुल प्रजनन क्षमता एवं शिशु स्वास्थ्य और पोषण के लिए, अपितु भारतीय नागरिकों की अगली पीढ़ी के उत्थान के लिए भी बहुत ही महत्वपूर्ण है। हमने ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के बीच और सामान्य एवं अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अल्पसंख्यक छात्रों के बीच शैक्षिक अंतरों पर भी ध्यान दिया है। इन मुद्दों का समाधान करने हेतु, हमने 40 प्रतिशत के समग्र भारांक के साथ पीजीआई के भीतर कुछ समानता परिणाम संकेतकों का चयन किया है। पीजीआई सूचकांक के सब-सेट को अनुलग्नक 10.1 में दर्शाया गया है।

10.37 उपर्युक्त संकेतकों के आधार पर शैक्षिक परिणामों को बेहतर करने हेतु राज्यों को प्रोत्साहित करने के लिए, हम 2022-23 से 2025-26 की अवधि हेतु 4,800 करोड़ रुपये (1,200 करोड़ रुपये प्रत्येक वर्ष) की अनुशंसा करते हैं।

10.38 छः राज्यों को प्रत्येक वर्ष प्रोत्साहन देने के लिए हम निम्नलिखित अनुशंसाएं करते हैं:

- i. श्रेणी I: 200 करोड़ रुपये प्रति वर्ष प्रति राज्य का प्रोत्साहन, जिसे उन राज्यों को दिया जाना है जो पीजीआई में पहले तीन शीर्ष स्थानों पर रहे हों।
- ii. श्रेणी II: 200 करोड़ रुपये प्रति वर्ष प्रति राज्य का प्रोत्साहन, जिसे उन राज्यों को दिया जाना है जो पिछले वर्ष की तुलना में पीजीआई स्कोर में सर्वाधिक सुधार लाए हों।

10.39 हमारी पंचाट अवधि के दौरान, किसी भी राज्य को श्रेणी-I में एक बार तथा श्रेणी-II में भी केवल एक बार प्रोत्साहन दिया जा सकता है, जिसके साथ यह शर्त होगी कि दोनों श्रेणियों के लिए समान वर्ष में प्रोत्साहन नहीं दिए जाएंगे। यदि किसी राज्य को इन किसी भी शर्तों के कारण प्रोत्साहन नहीं दिया जा सकता, तो उस श्रेणी में उसके बाद श्रेष्ठ निष्पादन करने वाले राज्य को प्रोत्साहन दिया जाएगा। अनुदान शिक्षा मंत्रालय की अनुशंसा के आधार पर जारी किए जाएंगे। राज्य द्वारा प्राप्त निष्पादन अनुदान का उपयोग शिक्षा विभाग द्वारा शैक्षिक परिणामों को बेहतर करने के लिए किया जाएगा और राज्य के अन्य किसी भी विभाग द्वारा उसका उपयोग किसी और कार्य के लिए नहीं किया जाएगा।

उच्चतर शिक्षा

10.40 जनसांख्यिकी का सकारात्मक रूप से लाभ उठाने के लिए, यह महत्वपूर्ण है कि उच्चतर शिक्षा को अधिक रोजगार एवं उद्यमशीलता अवसरों को प्राप्त करने की दिशा में सक्षम बनाया जाए। उच्चतर शिक्षा में देश के समक्ष जो मुख्य चुनौतियाँ हैं, उनमें उच्चतर शिक्षा तक पहुंच में असमानताएं, रोजगार क्षमता, रोजगारपरक शोध एवं नवप्रवर्तन, संकाय सदस्यों की रिक्तियां, क्षमता निर्माण, बहु-विनियामक एजेंसियां, बड़ी संख्या में संबद्ध संस्थाएं (affiliated institutions) और पाठ्यचर्या में लोचनीयता का अभाव। इस प्रकार की चुनौतियां न केवल सीमित संसाधनों और वित्तपोषण के अभाव के कारण भी उत्पन्न होती हैं, बल्कि भावी नीति फ्रेमवर्क के अभाव के कारण भी उत्पन्न होती हैं। इसके अलावा, कोविड-19 महामारी के कारण यह आवश्यक हो गया है कि जहां भी शिक्षा ग्रहण करने हेतु पारंपरिक एवं व्यक्तिगत रूप से कक्षाओं में (in-person modes) उपस्थित रहना संभव नहीं है, वहां गुणवत्ता शिक्षा प्रदान करने की वैकल्पिक प्रक्रियाओं का प्रयोग किया जाए। प्रादेशिक भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों का भी नितांत अभाव है, जो ग्रामीण क्षेत्रों से आने वाले विद्यार्थियों के लिए एक समस्या है। इस बात को ध्यान में रखते हुए हमने उच्चतर शिक्षा के लिए दो उप-श्रेणियों में अनुदानों की अनुशंसा की है: (क) ऑनलाइन शिक्षा का संवर्धन, और (ख) प्रादेशिक भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों का विकास।

10.41 कोविड-19 महामारी से उत्पन्न स्थिति के कारण, खासकर जब शैक्षिक संस्थाएं बंद हैं, ऑनलाइन शिक्षा की मांग बढ़ गई है। हम समाज के सामाजिक एवं आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों से संबंधित 25 लाख विद्यार्थियों के लिए व्यापक मुक्त ऑनलाइन पाठ्यक्रमों (MOOCs), डायरेक्ट-टू-होम (डीटीएच) पाठ्यवस्तु विकास, डिजिटल कक्षाएं विकास और उपकरणों (लैपटॉप/टैब्लेट) के प्रावधान के माध्यम से ऑनलाइन शिक्षा को बढ़ावा देने के लिए 5,078 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा करते हैं। राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण 2011 जनगणना की जनसंख्या के आधार पर किया गया है। उपकरणों के लिए वितरण का विवरण संबंधित राज्यों द्वारा शिक्षा की मंत्रालय के परामर्श से निर्धारित किया जा सकता है।

10.42 हम यह भी आशा करते हैं कि उच्चतर शिक्षा तक पहुंच और ग्रामीण-शहरी अंतर के मुद्दे का समाधान, बेहतर अध्यापन एवं शिक्षण सामग्री तथा प्रादेशिक भाषाओं में शिक्षा प्रदान करने के माध्यम से किया जा सकता है। प्रादेशिक भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रम शुरू किया जाना आवश्यक है, क्योंकि भारत की 70 प्रतिशत आबादी ग्रामीण एवं जनजातीय क्षेत्रों में रहती है जिनके पास अंग्रेजी भाषा में गुणवत्ता शिक्षा की कोई पहुंच नहीं है। वर्तमान में, यह पाया गया है कि इन क्षेत्रों से संबंधित छात्र व्यावसायिक पाठ्यक्रमों को चुनने के बारे में संशय में रहते हैं, क्योंकि उन्हें अंग्रेजी माध्यम से पढ़ाया जाता है। इसके अलावा, जो छात्र व्यावसायिक पाठ्यक्रमों में प्रवेश ले भी लेते हैं, वे भी बीच में पढ़ाई छोड़कर चले जाते हैं। विभिन्न हितधारकों, शिक्षा मंत्रालय सहित, के साथ परामर्शों के पश्चात, हम यह अनुशंसा करते हैं कि

प्रत्येक राज्य में दो महाविद्यालय- एक चिकित्सा और एक अभियंत्रण- अपने व्यावसायिक पाठ्यक्रमों/कार्यक्रमों की अध्यापन एवं शिक्षण सामग्री को संबंधित राज्य की मान्यताप्राप्त प्रादेशिक भाषा (मातृभाषा) में परिवर्तित करें। यह एनईपी 2020 की संगतता में भी है, जिसका उद्देश्य देश में प्रादेशिक भाषाओं का पुनर्जीवित करना है। हमने मंत्रालय द्वारा सुझाए गए समान लागत मानदंडों को अपनाया है और तदनुसार प्रादेशिक भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों को विकसित करने के लिए 2021-26 की अवधि हेतु पांच वर्षों के लिए 38 करोड़ रुपए प्रति राज्य के हिसाब से कुल 1,065 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है।

10.43 उच्चतर शिक्षा के लिए अनुदानों का घटक-वार विवरण तालिका 10.5 में दिया गया है। अतः भारत में उच्चतर शिक्षा के लिए प्रादेशिक भाषाओं (मातृभाषा) में ऑनलाइन व्यावसायिक पाठ्यक्रमों के शिक्षा एवं विकास के लिए 6,143 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। इस अनुदान का प्रबंध शिक्षा मंत्रालय द्वारा किया जाएगा। राज्य-वार एवं वर्ष-वार अनुदानों का विवरण अनुलग्नक 10.2 में दिया गया है।

तालिका 10.5 : उच्चतर शिक्षा के लिए अनुदानों का घटक-वार विभाजन

वर्ष	ऑनलाइन				प्रादेशिक भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों का विकास	कुल
	एमओओसी का विकास	डीटीएच	उपकरण	डिजिटल कक्षाएं		
2021-22	68	3	449	400	213	1133
2022-23	83	5	463	413	213	1177
2023-24	129	13	477	427	213	1259
2024-25	148	14	492	436	213	1303
2025-26	91	11	505	451	213	1271
कुल	519	46	2386	2127	1065	6143

ख. कृषि क्षेत्र और ग्रामीण अवसंरचना

ख. I कृषि सुधारों, आत्मनिर्भरता, निर्यात एवं संधारणीयता के लिए प्रोत्साहन

10.44 कृषि क्षेत्र भारतीय अर्थव्यवस्था में अनवरत रूप से बड़ी भूमिका निभाता आ रहा है। कृषि का सकल

मूल्यवर्धन (2019-20) में 17.7 प्रतिशत और कुल कार्यबल में 44 प्रतिशत का योगदान है।¹ इस क्षेत्र के सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) 2030 को हासिल करने में भी बड़ी महत्ता है। कृषि क्षेत्र भूख और पोषण, ग्रीन हाउस गैस-उत्सर्जनों एवं पर्यावरण की गुणवत्ता के मुद्दों का समाधान भी करता है तथा प्राकृतिक संसाधन संधारणीयता का महत्वपूर्ण निर्धारक भी है।

10.45 पिछले तीन दशकों के दौरान, कृषि उत्पादन में 3 प्रतिशत प्रतिवर्ष की प्रवृत्ति दर से वृद्धि हुई है और हाल ही के दशक के दौरान इसमें 3.60 प्रतिशत की वृद्धि देखी गई है। दूसरी तरफ, जनसंख्या वृद्धि दर घटकर 1.1 प्रतिशत के स्तर पर पहुंच गई है। जबकि कृषि-खाद्य उत्पादन का लगभग उसी वृद्धि दर से बढ़ने का पूर्वानुमान है, जनसंख्या वृद्धि में गिरावट की प्रवृत्ति आगे भी जारी रहेगी। चूंकि जनसंख्या वृद्धि उत्पादन वृद्धि दर के अनुपात से नहीं बढ़ रही है, इसलिए घरेलू उत्पादन और मांग में वृद्धि के बीच असंतुलन उत्पन्न हो रहा है।

10.46 भारत के पास अब कई घरेलू उत्पादन कमोडिटीज (जिंस) का अधिशेष है जिसे बेचने के लिए उसे विदेशी बाजारों की जरूरत है ताकि कृषि मूल्यों में तेज गिरावट को टाला जा सके। इसके लिए उत्पादन में बेहतर दक्षता और अच्छे कार्यान्वयन व संचालन (लॉजिस्टिक) की जरूरत है। कृषि की विकास दर अभी तक मुख्य रूप से कृषि उत्पाद के मूल्यों और इनपुट सब्सिडियों पर आधारित रही है। इनसे कृषि उत्पाद बाजार में गंभीर विकृतियां उत्पन्न होती हैं जिसके कारण प्राकृतिक संसाधनों का असंधारणीय (unsustainable) उपयोग किया जाता है। सबसे अधिक दबाव जल संसाधनों का पड़ता है, क्योंकि देश में आधे से अधिक ऑब्जर्वेशन कुओं के भूमि जल स्तर में काफी कमी आई है। ऐसी भी रिपोर्टें हैं कि किसानों को कुछ फसलों के लिए लाभकारी मूल्य प्राप्त नहीं हो पा रहे, क्योंकि बाजार अपेक्षित रूप से प्रतिस्पर्धात्मक नहीं है। देश में भूमि पट्टा संबंधी कानून ऐसे हैं कि उनके अनुसार न तो खेतीयोग्य भूजोतों का विस्तार किया जा सकता है, और न ही खेती करना छोड़ा जा सकता है। कुल मिलाकर, परिणाम यह रहा है कि कृषि क्षेत्र कमजोर प्रतिस्पर्धा, न्यून उत्पादन दक्षता, प्राकृतिक संसाधनों का अव्यवहार्य उपयोग तथा किसानों के लिए कम लाभ/मुनाफा के कारण प्रभावित हो रहा है।

10.47 कृषि की वर्तमान स्थिति के लिए मुख्य कारण अपेक्षित नीति सुधारों और विकास पहलों का अभाव है। अपनी 2020-21 की प्रथम रिपोर्ट में हमने यह अनुशांसा की थी कि राज्य वित्तीय प्रोत्साहनों के लिए तभी पात्र होंगे, यदि उन्होंने कृषि मंत्रालय और नीति आयोग द्वारा तैयार किए गए तीन नए अधिनियमों के सभी प्रावधानों को लागू और कार्यान्वित किया होगा: मॉडल कृषि उत्पाद और पशुधन विपणन (एपीएलएम) अधिनियम, (ख) मॉडल संविदा कृषि अधिनियम और (ग) आदर्श कृषि भूमि पट्टा अधिनियम।

10.48 यहां उल्लेख करना उचित है कि हमारे द्वारा अनुशांसित इन तीन नीतिगत सुधारों में से, संघ सरकार ने

¹ कृषि से तात्पर्य फसलों, पशुधन, मात्स्यिकी और वानिकी से है।

दो अधिनियम पारित कर दिए हैं (क) कृषक उपज व्यापार और वाणिज्य (संवर्धन और सरलीकरण) अधिनियम, 2020 (ख) कृषक (सशक्तिकरण और संरचना) कीमत आश्वासन एवं कृषि सेवा पर करार अधिनियम, 2020 आयोग का मानना है कि चूंकि ये दो अधिनियम पहले से लागू हो चुके हैं, आयोग के लिए यह जरूरी नहीं है कि वे राज्यों को मॉडल एपीएलएम अधिनियम और मॉडल आदर्श संविदा खेती अधिनियम फार्मिंग अधिनियम को लागू करने के लिए प्रोत्साहित करे। तथापि, कृषि भूमि पट्टाकरण संबंधी आदर्श अधिनियम अभी भी हमारे एजेंडा में है।

10.49 इन घटनाक्रमों को ध्यान में रखते हुए, हमने कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय सहित विशेषज्ञों के साथ व्यापक परामर्श किए ताकि हम राज्यों के लिए कृषि-संबंधित निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों पर अपने विचार व्यक्त कर सकें। इस प्रयास में हमारे निम्नलिखित उद्देश्य थे (क) कोविड-19 महामारी द्वारा उत्पन्न की गई चुनौतियों को एक अवसर में बदलना; (ख) ऐसी क्रियाविधि सृजित करना जिनसे कृषि स्थायी तौर पर बेहतर प्रदर्शन करे: (ग) छोटी भू-जोत एवं बंटाई पर खेती कर रहे किसानों की आय बढ़ाना; (घ) मांग-आधारित उत्पादन को बढ़ावा देना; (ङ) बढ़ते अधिशेष उत्पादन के अनुरूप निर्यातों में वृद्धि करने हेतु प्रोत्साहन देना; और (च) कृषि-खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्र को गति प्रदान करना।

10.50 गहन विचार-विमर्श करने के पश्चात, हमने नीतियों, निवेशों, विकास संबंधी पहलों और परिणामों को कवर करते हुए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों के लिए चार क्षेत्रों और मानदंडों का चयन किया है:

- i. भूमि पट्टा सुधार,
- ii. खेती में जल का उचित एवं दक्षतापूर्ण उपयोग,
- iii. निर्यात संवर्धन, और
- iv. आत्मनिर्भर भारत की दिशा में योगदान.

10.51 प्रत्येक मानदंड के लिए 25 प्रतिशत का बराबर भारांक निर्धारित किया गया है। इन मानदंडों तथा उनके आधार पर निर्धारित किए गए उद्देश्य एवं लक्ष्य को तालिका 10.6 में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 10.6: कृषि सुधारों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों हेतु पैरामीटर, लक्ष्य और भारांक

क्र. सं.	प्रयोजन	लक्ष्य/उद्देश्य	भारांक 1-100
1	भूमि पट्टा सुधार	कृषि भूमि पट्टे के उदारीकरण और मान्यता देने के लिए कानूनी उपबंध सृजित करना	25
2	कृषि में जल का उचित एवं दक्षतापूर्ण उपयोग	भूमि जलभूमि जल का अनुरक्षण एवं वर्धन करना और भूमि जल स्रोत में गिरावट को नियंत्रित करना	25
3	अधिशेष उत्पादन के लिए निर्यात को बढ़ावा देना और किसानों के लिए बेहतर लाभ/मूल्य प्राप्त करना	कृषि क्षेत्र के निर्यातों में वृद्धि करना	25
4	तिलहनों, दलहनों, काष्ठ एवं काष्ठय (wood) आधारित उत्पादों में आत्मनिर्भर भारत	2011-12 से 2017-18 के दौरान औसत वृद्धि दर की तुलना में तीन कोमोडिटीज में दोगुनी वृद्धि करना	25

भूमि पट्टा संबंधी सुधार

10.52 जैसा कि उपर्युक्त में वर्णित किया गया है, भूमि पट्टा उदारीकरण हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में रेखांकित किए गए तीन नीति सुधारों में से एक है। कृषि भूमि पट्टे का चलन बढ़ रहा है, लेकिन भूमि पट्टे पर लेने वाले या बंटाई पर खेती करने वाले लोगों की कृषि भूमि को मान्यता नहीं दी गई है, क्योंकि पट्टा करार (agreements) ज्यादातर अनौपचारिक होते हैं।

10.53 कुछ राज्यों में 40 प्रतिशत से अधिक खेतीयोग्य भूमि पट्टे पर दी गई है। पट्टे पर भूमि लेने वाले लोग असुरक्षित माहौल में कार्य करते हैं क्योंकि उन्हें कानून द्वारा मान्यता नहीं दी गई है, जिसके कारण उन्हें प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि (पीएम-किसान) जैसी सरकारी योजनाओं तथा संस्थागत ऋण के लाभों से वंचित रहना पड़ता है। नीति आयोग द्वारा गठित एक समिति ने इस मुद्दे पर गहनता से विचार किया और एक कृषि भूमि पट्टाकरण संबंधी आदर्श अधिनियम का प्रस्ताव किया, जिसे राज्य द्वारा अपनाया जाना है। नीति आयोग ने राज्यों को एक मॉडल के रूप में ड्राफ्ट मॉडल कानून का प्रयोग कर भूमि पट्टा अधिनियमों को पारित करने की दिशा में राज्यों से आगे बढ़ने के बारे में बातचीत भी की। फिलहाल, मध्य प्रदेश और उत्तराखंड ने मॉडल कानून को आंशिक रूप से अपनाया है। उत्तर प्रदेश ने अपनी राजस्व संहिता को संशोधित करने हेतु एक अधिनियम पारित किया है और किसी भी भूस्वामी द्वारा किसी व्यक्ति, फर्म, कंपनी, भागीदारी फर्म, ट्रस्ट, सोसाइटी या किसी अन्य विधिक इकाई (एंटिटी) को कृषि के लिए या सौर ऊर्जा संयंत्रों को स्थापित करने हेतु पंद्रह वर्षों के लिए भूमि पट्टे पर देने का प्रावधान किया है। इस नवप्रवर्तनशील दृष्टिकोण से नीति आयोग द्वारा परिचालित मॉडल भूमि पट्टा कानून के उद्देश्य की पूर्ति होती है।

10.54 हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य अपने भूमि-संबंधित कानूनों को नीति आयोग के मॉडल कानून के अनुरूप उचित रूप से आशोधित करें ताकि कृषि प्रयोजन के साथ-साथ कृषि-उद्योग, कृषि व्यापार के लिए लॉजिस्टिक और आपूर्ति श्रृंखलाओं के लिए कृषि भूमि को अल्पावधि एवं दीर्घावधि पट्टे पर दिया जा सके।

जल का उचित एवं दक्षतापूर्ण उपयोग

10.55 भारत को अपने जल संसाधनों पर गंभीर एवं बढ़ते दबावों का सामना करना पड़ रहा है। देश के अधिकांश हिस्सों में भूमि जल स्तर चिंताजनक गति से घट रहा है जिसके कारण 600 मिलियन लोगों को जल का पहले से ही अत्यधिक दबाव झेलना पड़ रहा है। जल की मांग और आपूर्ति के बीच बढ़ते अंतर के बावजूद, भारत की नीतियां एवं रीतियां जल के अपव्यय को बढ़ावा देने वाली हैं। कृषि क्षेत्र देश में कुल उपयोग किए गए जल का लगभग 90 प्रतिशत उपयोग करता है और इसके बावजूद कृषि के तहत आधा क्षेत्रफल वर्षा सिंचित है। हम अन्य प्रमुख कृषि देशों की तुलना में जल का अधिक उपयोग करते हैं, ताकि उनके समान कृषि उपज प्राप्त कर सकें। परिणामस्वरूप, किसान अपने खेतों में बड़े पैमाने पर जल का उपयोग करते हैं। किसानों द्वारा बाढ़ से सिंचाई, अधिकतम राज्यों में कृषि के लिए जलापूर्ति एवं भूमिगत जल दोहन के लिए बिजली मुफ्त दिया जाना तथा अन्य राज्यों में भारी मात्रा में सब्सिडी दिया जाना इसका मुख्य कारण है।

10.56 कृषि में जल का उपयोग कम करने या उसे युक्तिसंगत बनाने के कम से कम तीन तरीके हैं। पहला, कृषि के लिए मुफ्त या सब्सिडाइज्ड (subsidised) बिजली आपूर्ति की बजाय प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) दिए जाएं, ताकि कृषि के लिए बिजली आपूर्ति हेतु पर्याप्त रूप से प्रभार (charge) लिया जाए। इससे जल का उचित रूप से उपयोग किया जाएगा और ज्यादा सिंचाई वाली फसलों के बजाय, अन्य फसलें उगाई जाएंगी। दूसरा, नई प्रौद्योगिकियों, जैसे कि ड्रिप, स्प्रींकलर, सेंसर-आधारित सिंचाई को बड़े पैमाने पर अपनाने के लिए प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए, ताकि प्रति बूंद अधिक फसल प्राप्त की जा सके। तीसरा, भू-स्तरों और भूमि जल की उपलब्धता को बढ़ाने हेतु वर्षा जल का संचयन और संरक्षण किया जाना चाहिए। इन तीनों उपायों से पड़ने वाले प्रभाव को भूमि जल स्रोत (groundwater table), में परिवर्तन के रूप में आंका जा सकता है, जिसकी निगरानी जलशक्ति मंत्रालय के तहत केंद्रीय भूमि जल बोर्ड द्वारा नियमित तौर पर की जाती है। तदनुसार, हम उन राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों की अनुशंसा करते हैं, जो भूमि जल स्रोत का अनुरक्षण और उसका वर्धन करते हैं तथा भूमि जल में कोई भी गिरावट को रोकने का प्रयास करते हैं।

निर्यात संवर्धन

10.57 भारत कृषि-खाद्य में एक व्यापार अधिशेष (यानी निर्यात, आयात की तुलना में अधिक) निर्यातक देश है, जो अपने घरेलू उत्पादों का 7प्रतिशत निर्यात करता है। भारतीय कृषि उस चरण में पहुंच चुकी है, जहां घरेलू मांग में वृद्धि घरेलू उत्पादन में वृद्धि की तुलना में कम है, जिसके कारण घरेलू बाजार में अधिशेष बढ़ रहा है। निर्यात के लिए घरेलू उत्पादन का हिस्सा अगले दशक में भी बढ़ता रहेगा। विश्व में दूसरा सबसे बड़ा कृषि उत्पादक होने के फलस्वरूप, भारत का वैश्विक बाजार में योगदान मात्र 2.5 प्रतिशत है। भारत के पास कृषि निर्यातों को बढ़ाने की अपार संभावना है। इस बात को ध्यान में रखते हुए, भारत सरकार ने दिसंबर, 2018 में कृषि निर्यात नीति जारी की जिसका उद्देश्य 2017 में प्राप्त स्तर की तुलना में कृषि निर्यातों के स्तर को 2022 तक दोगुना करना है। हम राज्यों के निर्यात निष्पादन के लिए इस लक्ष्य को एक संकेतक के रूप में अपने पंचाट के लिए प्रयोग करने का प्रस्ताव करते हैं।

10.58 भारतीय कृषि और किसानों के लिए निर्यातों की महत्ता को ध्यान में रखते हुए, हमने कृषि निर्यातों के संबंध में परिवर्तनकारी बल देने हेतु नीतिगत परिवर्तनों और रणनीति का सुझाव प्राप्त करने हेतु एक उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समूह (एचएलईजी) गठित किया था। वैश्विक व्यापार के प्रवाह की समीक्षा, खाद्य एवं कृषि प्रवृत्तियों, भारत और विदेश में सफलता के उदाहरणों, चयनित मूल्य श्रृंखलाओं की समीक्षा तथा सरकारों, विशेषज्ञों, उद्योग, किसानों और कमोडिटी बोर्डों के विचार-विमर्शों की समीक्षा करने के पश्चात, एचएलईजी ने कृषि निर्यातों² को दोगुना करने के लिए उल्लेखनीय एवं व्यवहारिक अनुशंसाएं की। इनमें से कुछ निम्न प्रकार हैं:

- i. बाईस फसल मूल्य श्रृंखलाओं (आयात प्रतिस्थापन के लिए दो सहित) पर ध्यान केंद्रित करना, जिनमें भारत के निवल निर्यातों को मध्यावधि में लगभग दोगुना करने की संभावना हो। इनमें से, सात मूल्य श्रृंखलाओं (चावल, झींगा, मसाले, भैंस का मांस, फल एवं सब्जियां निर्यात के लिए; और आयात प्रतिस्थापन हेतु वनस्पति तेल तथा काष्ठ) को लक्षित किया जाना बहुत ही आवश्यक है। अपनी विविधता के आधार पर, ये श्रृंखलाएं अगले चरण में अन्य मूल्य श्रृंखलाओं के लिए प्रकाश स्तंभों के एक आदर्श मॉडल के रूप में कार्य कर सकती हैं।
- ii. मांग और आपूर्ति दोनों में प्रमुख चुनौतियों का समाधान कर, एक क्लस्टर दृष्टिकोण के माध्यम से इन कृषि-मूल्य श्रृंखलाओं में समग्र रूप से सहायता दी जानी चाहिए। इससे उत्पादकता बढ़ेगी, गुणवत्ता में सुधार आएगा, विनियामक अनुपालन सुनिश्चित होगा और लागत प्रभावकारिता तथा प्रतिस्पर्धा बढ़ेगी। इसके साथ-साथ बाजार की पहुंच बेहतर करने के लिए भी निरंतर प्रयास किए जाने चाहिए।

² विवरण एचएलईजी रिपोर्ट में <https://fincomindia.nic.in/ShowContentOne.aspx?id=27&Section=1> पर देखे जा सकते हैं।

- iii. मूल्यवर्धित उत्पादों के माध्यम से बाजारोन्मुख (market orientation) को सुनिश्चित करने हेतु मूल्य श्रृंखला क्लस्टरों का प्रबंध निजी क्षेत्र मूल्य श्रृंखला कंपनियों द्वारा किया जाना चाहिए।
- iv. लक्षित कॉमोडिटीज के लिए मूल्य श्रृंखला क्लस्टर विकसित करने हेतु राज्यों को व्यापक योजनाएं बनाकर इस दिशा में प्रयास हेतु अगुवाई करनी चाहिए।
- v. इन योजनाओं के कार्यान्वयन में संघ सरकार की भूमिका बहुत अहम होगी। आयात करने वाले देशों के साथ बेहतर व्यापार संबंध और मोल-भाव संधियां (negotiating treaties) करना पूर्ण रूप से संघ सरकार के अधिकार क्षेत्र में है। संघ सरकार को आयातक देशों में विमानन एवं बंदरगाहों, राष्ट्रीय राजमार्गों और भंडारगृहों (वेयरहाउसिस) हेतु बुनियादी ढांचे में निवेश करना होगा/या निवेश में समर्थन देना होगा और गंतव्य बाजारों (destination markets) में 'ब्रांड इंडिया' स्थापित करना होगा।
- vi. एक उच्चाधिकार समिति के रूप में, एक केंद्रीय निकाय पूर्ण सचिवालय के साथ स्थापित किया जाना चाहिए, जिसमें सभी हितधारक समूहों और राज्य सरकारों के प्रतिनिधि शामिल किए जाने चाहिए। इस सेट-अप में प्रधानमंत्री कार्यालय के प्रमुख सचिव या नीति आयोग के सदस्य (कृषि) मॉनीटरिंग मार्गदर्शन प्रदान कर सकते हैं।
- vii. लॉजिस्टिक की उच्च लागत हमारे कृषि निर्यातों की प्रतिस्पर्धात्मकता को प्रभावित करती है, जिसका समाधान उपयुक्त नीतिगत पहलों के माध्यम से किया जाना आवश्यक है।

10.59 एचएलईजी का मानना है कि अनुशंसित दृष्टिकोण से कार्यान्वयन के कुछ वर्षों के बाद भारत का कृषि निर्यात यूएस\$ 40 बिलियन से बढ़कर यूएस\$ 70 हो जाएगा, जबकि सभी प्रकार के इनपुट्स, अवसंरचना, प्रसंस्करण और डिमांड इनेबलर्स के रूप में यूएस\$ 8-10 बिलियन का अनुमानित निवेश भी आएगा। अतिरिक्त निर्यातों से मूल्य श्रृंखला के साथ-साथ सात से दस मिलियन नौकरियां सृजित हो सकती हैं और इसके अलावा किसानों की आय में बढ़ोतरी होगी। इन सुझावों को ध्यान में रखते हुए, हम किसी राज्य के निर्यात निष्पादन हेतु प्रोत्साहन के लिए एक लक्षित संकेतक के रूप में कृषि निर्यातों में वृद्धि को शामिल करने की अनुशंसा करते हैं।

आत्मनिर्भर भारत की दिशा में योगदान

10.60 भारत को मेक-इन-इंडिया के माध्यम से आत्मनिर्भर बनाने की दिशा में हाल ही में काफी जोर दिया गया है। भारत की अर्थव्यवस्था का सबसे बड़ा सेक्टर होने के नाते, कृषि को आत्मनिर्भर भारत का लक्ष्य

हासिल करने में बड़ी भूमिका निभानी होगी। कुछ कमोडिटीज के बढ़ते भंडार और अधिशेष तथा विशाल अप्रयुक्त भूमि होने के बावजूद, अन्य कृषि कमोडिटीज की भारत में काफी कमी है।

10.61 गेहूं और चावल पर केंद्रित रहते हुए, हरित क्रांति से देश में दलहनों और तिलहनों की फसलों के उत्पादन को कोई बढ़ावा नहीं मिला। इसके अलावा, वैश्विक बाजार में दलहनों की उपलब्धता भी बहुत सीमित है, जिसके कारण बड़े पैमाने पर आयात करने की गुंजाइश बहुत कम है। परिणामस्वरूप, दलहनों की प्रति व्यक्ति घरेलू उपलब्धता 1961 में 69 ग्राम प्रति व्यक्ति प्रति दिन से घटकर हाल ही के वर्षों में 55 ग्राम हो गई है। भारत के अधिकांश लोगों के लिए दलहनें प्रोटीन एवं पोषण का मुख्य स्रोत है और इसकी प्रति व्यक्ति उपलब्धता में गिरावट से अल्पपोषण एवं कुपोषण बढ़ने लगा है। वनस्पति तेल के लिए भारत की 60 प्रतिशत से भी अधिक घरेलू मांग की पूर्ति आयातों से की जाती है, जिसका मूल्य 69,000 करोड़ रुपए है। इसी प्रकार से, देश अपनी 40 प्रतिशत से भी अधिक की गैर-ईंधन लकड़ी आवश्यकता की पूर्ति आयातित काष्ठ एवं काष्ठ उत्पादों से करता है, जिसका मूल्य 2018-19 में 42,000 करोड़ रुपए था, और यह वनस्पति तेल³ के बाद दूसरी सबसे बड़ी कृषि-आयातित कोमोडिटी थी।

10.62 देश में वानस्पतिक आवरण रहित बड़े पैमाने पर बंजर भूमि है, जिसके गंभीर आर्थिक और पर्यावरणीय प्रभाव हैं। वृक्षों को काटने और वनोत्पाद के पारगमन तथा काष्ठ-आधारित उद्योगों को स्थापना हेतु राज्य के कानून वनों को बाहर वृक्ष उगाने और निजी भूमियों पर काष्ठ उत्पादन के लिए मुख्य बाधाएं हैं। वृक्षों को काटने और उनके परिवहन के संबंध में तथा काष्ठ-आधारित उद्योगों के लिए विनियमनों में रियायत देने के रूप में, विनियामक तंत्र (regulatory focus) में परिवर्तन कर निजी भूमियों पर मूल्यवान वृक्ष प्रजातियों के रोपण को प्रोत्साहित करने में सहायता मिलेगी। हम दलहनों, खाद्य तेलों और काष्ठ एवं काष्ठ उत्पादों में भारत को आत्मनिर्भर बनाने हेतु एक संकेतको के रूप में तिलहनों, दलहनों, और काष्ठ एवं काष्ठ-आधारित उत्पादों के उत्पादन को बढ़ाने की अनुशंसा करते हैं।

10.63 तालिका 10.6 में प्रस्तुत निष्पादन मानदंडों में से एक, यानी कृषि भूमि पट्टाकरण संबंधी आदर्श अधिनियम को लागू करना मात्र एक बार उठाए जाने वाला नीतिगत उपाय है। हमारी पंचाट अवधि (2021-26) के दौरान यदि कोई राज्य इस नए अधिनियम को अधिसूचित करता है, तो वह निर्धारित प्रोत्साहन का 1/5 हिस्सा प्राप्त करने का पात्र होगा। अन्य पैरामीटर चरण-वार वार्षिक प्रगति से संबद्ध हैं। इनका मापन निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन की राशि परिकलित करने के लिए वार्षिक आधार पर किया जाएगा। राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों को अनुमानित करने के लिए कार्यप्रद्धति (methodology) तथा उनके निष्पादन की सीमा को मापने के लिए वास्तविक संकेतकों का ब्यौरा अनुलग्नक 10.3 में दिया गया है।

10.64 हमारी पंचाट अवधि के दौरान कृषि सुधार लाने हेतु हम अनुशंसा करते हैं कि 45,000

³ भारतीय अर्थव्यवस्था पर सांख्यिकी की पुस्तिका, भारतीय रिजर्व बैंक।

करोड़ रुपए राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों के रूप में रखे जाने चाहिए। इन अनुदानों का वितरण प्रत्येक राज्य में कृषि में सकल मूल्यवर्धन (जीवीए) (2018-19 के वास्तविक आंकड़ों एवं 2019-20 के हमारे अनुमानों का औसत) के आधार पर राज्यों के बीच किया जाएगा, जिसका ब्यौरा अनुलग्नक 10.4 पर दिया गया है। नीति आयोग प्रत्येक राज्य में संकेतकों की निगरानी और रिपोर्टिंग की प्रगति के लिए नोडल एजेंसी होगा और वह वार्षिक मूल्यांकन के आधार पर निष्पादन-आधारित अनुदान को जारी करने की अनुशंसा करेगा।

अवशिष्ट निधि (Residual Fund) का वितरण

10.65 यह संभव है कि कृषि के लिए निष्पादन-आधारित अनुदान की पूर्ण राशि प्राप्त करने हेतु सभी चार लक्ष्यों/उद्देश्यों को हासिल करने में कुछ राज्य सफल न हो पाएं। इसके कारण पांच वर्षों की अवधि में निष्पादन अनुदानों की कुछ राशि अप्रयुक्त रह सकती है। हम अनुशंसा करते हैं कि इस अप्रयुक्त राशि को उन राज्यों के बीच वितरित किया जाए जो कम से कम 25 प्रतिशत का समग्र स्कोर प्राप्त करते हैं। प्रत्येक पात्र राज्य की हिस्सेदारी सभी पात्र राज्यों के कुल कृषि जीवीए में उनकी संबंधित हिस्सेदारी के आधार पर तय की जाएगी।

10.66 इस निष्पादन अनुदान का उपयोग राज्यों द्वारा कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के विकास से संबंधित बुनियादी ढांचे और कार्यकलापों के लिए ही किया जाना चाहिए।

ख. II पीएमजीएसवाई सड़कों का रखरखाव

10.67 टीओआर का पैरा 6 (iii) उल्लेख करता है कि 'अपनी अनुशंसाएं करते समय आयोग अन्य बातों के अलावा, राज्य सरकारों की संसाधनों की मांग, विशिष्टतया सामाजिक-आर्थिक विकास और महत्वपूर्ण अवसंरचना के वित्तपोषण, आस्ति रखरखाव व्यय पर विचार करेगा।'

10.68 ग्रामीण सड़कों को ग्रामीण विकास के लिए उत्प्रेरक और गरीबी उन्मूलन के लिए अहम माना जाता है। पीएमजीएसवाई की शुरुआत दिसंबर, 2000 में की गई थी, जिसका उद्देश्य सभी पात्र रिहायशी क्षेत्रों को प्रत्येक मौसम में सड़क संपर्क (connectivity) उपलब्ध कराना है। अभी तक 6.32 लाख कि.मी. सड़क लंबाई निर्मित की गई है, जो ग्रामीण सड़क नेटवर्क की लगभग एक-चौथाई है। इस विशाल परिसंपत्ति के रखरखाव के लिए एक आवर्ती एवं अनवरत निधि प्रवाह की आवश्यकता होती है।

10.69 ग्रामीण सड़कों पर प्रायः यातायात की आवाजाही में कई गुणा वृद्धि हो जाती है, इसलिए उसके निरंतर स्तरोन्नयन किए जाने की आवश्यकता पड़ती है। पीएमजीएसवाई योजना के अंतर्गत सड़कों के रखरखाव के लिए पांच-वर्षीय गारंटी अवधि (five-year guarantee period concept) की संकल्पना आरंभ की गई थी। अभी तक 1.63 लाख कि.मी. सड़कें (25.8 प्रतिशत) इस गारंटी अवधि के भीतर हैं और इस प्रकार 4.69 लाख कि.मी. सड़क (74.2 प्रतिशत) का स्तरोन्नयन किया जाना है। हालांकि सड़कों के नियमित रखरखाव की लागत का प्रावधान राज्य सरकार द्वारा मूल लागत में किया जाता है, लेकिन गारंटी-उपरांत अवधि में सड़कों के रखरखाव की बढ़ती देयता एक चुनौती बनती जा रही है। 2015 के पश्चात, केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के वित्तपोषण पैटर्न में बदलाव के पश्चात राज्यों का वित्तीय बोझ बढ़ गया है और अधिकतर राज्य सड़कों के रखरखाव एवं स्तरोन्नयन के लिए निधियां उपलब्ध कराने में असमर्थ हैं। यह वित्तीय दबाव कोविड-19 महामारी के उपरांत और भी बढ़ गया है, इसलिए राज्यों के लिए आवश्यक हो जाता है कि वे इसका वित्तपोषण पूर्णतः अपने स्वयं के स्रोतों से करें।

10.70 ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) ने हमें बताया है कि अभी तक निर्मित पीएमजीएसवाई सड़कों का कुल परिसंपत्ति मूल्य लगभग 3.16 लाख करोड़ रुपए है। यदि समय-समय पर इन सड़कों का रखरखाव नहीं किया गया, तो सड़कों की हालत बहुत जल्द ही बिगड़ जाएंगी। सड़कों के रखरखाव की लागत मैदानी क्षेत्रों में लगभग 12-15 लाख रुपए प्रति कि.मी. और पहाड़ी क्षेत्रों में 14-17 लाख रुपए प्रति कि.मी. है। वर्तमान में, 0.6 करोड़ रुपए प्रति कि.मी. की निर्माण लागत के हिसाब से पांच वर्ष-अवधि उपरांत अब 4.69 लाख कि.मी. सड़कों के कुल प्रतिस्थापन मूल्य लगभग 2.81 लाख करोड़ है। मंत्रालय ने उन सड़कों के लिए राज्यों हेतु 73,142 करोड़ रुपए के अनुदान का प्रावधान करने का अनुरोध किया है, जो हमारी पंचाट अवधि के दौरान पांच-वर्ष-उपरांत वाली श्रेणी के अंतर्गत आ जाएंगी।

10.71 हमारा मानना है कि पांच-वर्ष की रखरखाव करार अवधि समाप्त होने के पश्चात पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए प्रावधान किया जाना महत्वपूर्ण है। हमने ग्रामीण विकास मंत्रालय से सड़कों के रखरखाव पर पांच वर्षों की अवधि के लिए पूर्व-अनुमानित व्यय को विचार में रखकर रखरखाव लागत को आंशिक रूप से कवर करने हेतु अनुदानों की अनुशंसा की है। हमने एनईएच राज्यों के लिए कुल रखरखाव लागत का उच्च अनुपात रखा है, क्योंकि उन्हें अपने सड़क के बुनियादी ढांचे के रखरखाव में ज्यादा चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। जब तक राज्य इन लागतों की पूर्ति स्वयं नहीं कर पाते हैं, हमने सामान्य राज्यों के लिए पूर्व-अनुमानित रखरखाव लागत के 25 प्रतिशत का प्रावधान किया है और यह परिकल्पित अनुदान राशि कुल 14,743 करोड़ रुपए है। इसी प्रकार से, एनईएच राज्यों के लिए हमने पूर्वानुमानित रखरखाव लागत के 90 प्रतिशत का प्रावधान किया है, और परिकल्पित कुल अनुदान 12,796 करोड़ रुपए है।

10.72 अतः हमारी पंचाट अवधि हेतु, हम 2021-26 की अवधि के लिए पीएमजीएवाई सड़कों के रखरखाव हेतु 27,539 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं, जिसमें से 14,743 करोड़ रुपए सामान्य राज्यों के लिए और 12,796 करोड़ रुपए एनईएच राज्यों के लिए हैं। इस राशि से पांच-वर्ष की रखरखाव अवधि से बाहर हो जाने वाली सड़कों के लगभग 2.21 लाख कि. मी. को कवर किए जाने की उम्मीद है। इस अनुदान को ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा शासित किया जाएगा। राज्य-वार और वर्ष-वार ब्यौरा अनुलग्नक 10.5 में दिया गया है।

ग. शासन एवं प्रशासनिक सुधार

ग.1 न्यायपालिका

10.73 एसडीजी लक्ष्य संख्या 16, अर्थात् शांति, न्याय और मजबूत संस्थाओं के कार्यान्वयन में दक्ष न्याय प्रदान करने की प्रणाली एक बहुत ही प्रमुख घटक है। विधि और न्याय मंत्रालय में न्याय विभाग के साथ हमारे परामर्शों के दौरान, हमें यह बताया गया कि राज्य सरकारें चौदहवें वित्त अयोग की अनुशंसाओं के उपरांत बढ़े हुए कर अंतरण के बावजूद भी न्याय व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए पर्याप्त रूप से प्रावधान किए हैं।

10.74 नवीनतम आंकड़ों से ज्ञात होता है कि देशभर में जिला एवं अधीनस्थ न्यायालयों में अभी भी लगभग 3.20 करोड़ मामले (cases) लंबित हैं जिसके कारण न्याय देने में अत्यधिक देरी हो रही है। जेलों में दो-तिहाई कैदी विचाराधीन कैदी हैं, और उन्हें मुकदमों में अनावश्यक विलंब के कारण जेलों में रहना पड़ता है। आर्थिक मुकदमों वाले मामलों में देरी हो रही है एवं लंबित मामले बढ़ रहे हैं और इससे लंबित परियोजनाओं, बढ़ती कानूनी लागतों, मुकदमों पर खर्च किए गए राजस्वों और घटते निवेश के संदर्भों में, इसे न्याय देने में विलंब से अर्थव्यवस्था पर विपरीत प्रभाव पड़ रहा है।

10.75 न्याय विभाग ने फास्ट-ट्रैक न्यायालयों, लैंगिक अपराधों से बालकों का संरक्षण (POCSO/पोक्सो) अधिनियम के तहत मामलों की सुनवाई के लिए विशेष फास्ट-ट्रैक न्यायालयों के निर्माण, न्यायालय परिसरों में उपयुक्त सुविधाओं हेतु सभी राज्यों के लिए 19,312 करोड़ रुपए का एक प्रस्ताव भेजा था। गहन विचार-विमर्शों के पश्चात, हम जघन्य अपराधों वाले मामलों में शीघ्रता से न्याय देने के लिए, अधिकारों से वंचित (मार्जिनलाइज्ड) लोगों के सिविल मामलों, आर्थिक अपराधों से संबंधित मामलों, जो पांच वर्षों से भी ज्यादा पुराने हैं तथा पोक्सो मामलों के लिए विशेष फास्ट-ट्रैक न्यायालयों की स्थापना के लिए 10,425 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं। विभाग ने नए फास्ट-ट्रैक न्यायालयों को शुरू करने तथा वर्तमान फास्ट-ट्रैक न्यायालयों के संचालन के लिए 82.50 लाख रुपए प्रति न्यायालय प्रति वर्ष की अनुमानित लागत बताई है। इस लागत के आधार पर, 2,530 फास्ट-ट्रैक न्यायालय

स्थापित और पांच वर्षों तक अनुरक्षित किए जा सकेंगे। हम अनुशंसा करते हैं कि पोक्सो मामलों के लिए फास्ट-ट्रैक न्यायालयों हेतु प्राथमिकता दी जानी चाहिए। प्रत्येक राज्य के लिए फास्ट-ट्रैक न्यायालयों की संख्या, 2018 के राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो के डाटा में उल्लिखित अपराध दर के आधार पर है।

10.76 हम इस बात से आश्वस्त हैं कि इस आयोग द्वारा न्यायपालिका के लिए अनुशंसित अनुदानों से कई महत्वपूर्ण क्षेत्रों में मामलों के शीघ्रता से निपटान को सुसाध्य बनाने हेतु आवश्यक बुनियादी ढांचा सुनिश्चित करने में सहायता मिलेगी, जिससे न्याय प्रदान करने की प्रणाली की दक्षता में सुधार आएगा। इसके फलस्वरूप बड़े पैमाने पर समाज तथा अर्थव्यवस्था दोनों को लाभ मिलेगा। राज्य-वार अनुदानों का विवरण अनुलग्नक 10.6 में दिया गया है। इस अनुदान को विधि एवं न्याय मंत्रालय में न्याय विभाग द्वारा शासित किया जाएगा।

ग.II सांख्यिकी

10.77 कोई भी नीति बनाने, उसके कार्यान्वयन और अनुवर्ती निगरानी के लिए विश्वसनीय सांख्यिकी (statistics) बहुत ही महत्वपूर्ण होती हैं। सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई) ने सांख्यिकीय आंकड़ों का संग्रहण और उनके प्रसार की प्रणाली को बढ़ावा देने हेतु एक विस्तृत प्रस्ताव प्रस्तुत किया है। प्रस्ताव में राज्य-वार अनुदानों के लिए एक व्यापक कार्यान्वयन रणनीति एवं अनुशंसाओं के साथ आगामी पांच वर्षों के लिए अपेक्षाओं को शामिल किया गया है। हम यह मानते हैं कि उत्कृष्ट सांख्यिकी को समयबद्ध प्रक्रिया में प्रस्तुत करने हेतु राज्यों को प्रोत्साहित किए जाने से आने वाले समय में प्रभावकारी नीति बनाने में काफी सहायता मिलेगी।

10.78 राज्यों के लिए सांख्यिकी हेतु अनुदान में एक स्थायी एवं एक परिवर्तनशील अनुदान (variable grant) का मिश्रण है। सभी राज्यों के लिए प्रति जिला 1 करोड़ रुपए के नियत अनुदानों की अनुशंसा की जाती है कि ताकि वे अपने बुनियादी सांख्यिकीय कार्यों को पूरा कर सकें। राज्यों के लिए परिवर्तनशील अनुदानों की एक अतिरिक्त राशि का प्रावधान दो मानदंडों के आधार पर किया गया है: (क) सांख्यिकीय क्षमता और विकास का स्तर; और (ख) सांख्यिकीय कार्यकलापों पर विगत व्यय के आधार पर उपयोग करने की क्षमता। किसी राज्य की सांख्यिकीय क्षमता एवं विकास का आकलन अनेक मानदंडों के आधार पर किया जाता है, जैसे कि मौजूदा जनशक्ति, जिला घरेलू उत्पाद संकलन की स्थिति, औद्योगिक उत्पादन सूचकांक, उपभोक्ता मूल्य सूचकांक, उद्योगों की राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण और वार्षिक सर्वेक्षण में प्रतिभागिता और अन्य प्रकाशित सांख्यिकीय प्रक्रियाओं का प्रकाशन। चयनित पैरामीटर्स पर राज्यों के लिए निर्धारित किए गए अंकों (स्कोर) के आधार पर, उन्हें तीन समूहों में वर्गीकृत किया गया है और प्रति जिला परिवर्तनशील अनुदानों को प्रत्येक के लिए अनुशंसित किया गया है।

10.79 अंकों के आधार पर, राज्यों का तीन समूहों में वर्गीकरण और प्रति जिला परिवर्तनशील अनुदान की प्रस्तावित राशि का ब्यौरा तालिका 10.7 में दिया गया है। राज्य-वार ब्यौरा अनुलग्नक 10.7 में दिया गया है।

तालिका 10.7: सांख्यिकी के लिए परिवर्तनशील अनुदानों हेतु राज्यों की श्रेणियां

समूह	कुल उपलब्ध संकेतकों के आधार पर औसत स्कोर	प्रति जिला परिवर्तनशील अनुदान की प्रस्तावित राशि	राज्यों के नाम
I	0.70 से अधिक या उसके बराबर	50 लाख रुपए	आंध्र प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक, केरल, ओडिशा, तमिलनाडु, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल(9)
II	0.5 से अधिक या उसके बराबर, लेकिन 0.70 से कम	75 लाख रुपए	असम, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मिजोरम, राजस्थान, सिक्किम (8)
III	0.5 से कम	1 करोड़ रुपए	अरुणाचल प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, झारखंड, मध्य प्रदेश, मेघालय, नागालैंड, पंजाब, त्रिपुरा, उत्तराखंड (11)

10.80 विशेषज्ञों के साथ गहन विचार-विमर्शों के पश्चात, हमने सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा प्रस्तावित अपेक्षित कार्यकलापों की व्यापक रूपरेखा को स्वीकार किया है, जिसे तालिका 10.8 में दर्शाया गया है। तथापि, संकेतकों की यह सूची सांकेतिक है और उसे राज्यों के परामर्श से सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा संशोधित एवं अंतिम रूप दिया जा सकता है।

तालिका 10.8 : सांख्यिकीय अनुदानों के परिवर्तनशील घटक की उपलब्धियों की सूची

उपलब्धि	उपलब्धि से संबंधित कार्यकलाप	अतिरिक्त संसाधनों/निधियों को जारी करना (लिफाफे के भीतर)
1.	<ul style="list-style-type: none"> जिला घरेलू उत्पाद (डीडीपी) का संकलन और उसे वार्षिक रूप से जारी करना राज्य के औद्योगिक उत्पादन सूचकांक और उपभोक्ता मूल्य सूचकांक का संकलन और उसे मासिक रूप से जारी करना एसडीजी के लिए राज्य निगरानी संरचना और उसके राष्ट्रीय एसडीजी डैशबोर्ड के साथ गत्यात्मक अद्यतन 	परिवर्तनशील घटक का 33.33 प्रतिशत
2.	<ul style="list-style-type: none"> एनएसएस सर्वेक्षणों में सहभागिता और सर्वेक्षण पूरा करने के एक वर्ष के भीतर उप-राज्य/जिला स्तरों पर अनुमान जारी करना; डाटा अभिग्रहित करने के लिए प्रौद्योगिकी का उपयोग (कंप्यूटर समर्थित निजी साक्षात्कार (सीएपीआई) मोड), वैधीकरण एवं प्रसंस्करण 	परिवर्तनशील घटक का 33.33 प्रतिशत
3.	<ul style="list-style-type: none"> प्रस्तावित नेशनल बिजनेस रजिस्टर का कार्यान्वयन और उसका गत्यात्मक अद्यतन प्रशासनिक सांख्यिकीय, जैसे कि स्थापना एवं घर की रजिस्ट्री, भूमि अभिलेखों आदि में सुधार के लिए नवप्रवर्तन एमओएसपीआई द्वारा विकसित किए जा रहे राष्ट्रीय एकीकृत सूचना पोर्टल के साथ गत्यात्मक अद्यतन 	परिवर्तनशील घटक का 33.33 प्रतिशत

10.81 498 करोड़ रुपए के परिवर्तनशील अनुदान उपरोक्त तीन उपलब्धियों को पूरा करने पर आधारित हैं। इस राशि को तीन वर्षों, 2023-24 से 2025-26 में बराबर रूप से विभाजित किया गया है। किसी वर्ष में इस राशि की एक तिहाई राशि प्राप्त करने के लिए, राज्यों को 2023-24 में तीन उपलब्धियों में से किसी एक को पूरा करना होगा। 2024-25 में अन्य एक-तिहाई राशि प्राप्त करने हेतु शेष दो उपलब्धियों में से किसी एक को पूरा करना होगा तथा अंतिम उपलब्धि को 2025-26 में पूरा करना होगा ताकि शेष राशि प्राप्त की जा सके। इन उपलब्धियों को पूरा करने के क्रम को विनिर्दिष्ट नहीं किया गया है। राज्यों को दिए जाने वाले अनुदानों का परिवर्तनशील घटक सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय की अनुशंसाओं पर आधारित होगा, जो अनुदान को शासित करेगा।

10.82 सांख्यिकीय गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए हम 2022-23 से 2025-26 की अवधि हेतु राज्यों के लिए नियत एवं परिवर्तनशील अनुदानों सहित 1,175 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों की अनुशंसा करते हैं। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि 677 करोड़ रुपए की कुल आबंटन राशि के

नियत अनुदान, जो कि शर्त रहित है, को 2022-23 में जारी किया जा सकता है। 498 करोड़ रुपए के शेष परिवर्तनशील घटक को उपरोक्त में वर्णित कार्यकलापों की सूची को ध्यान में रखते हुए उपलब्धियों के आधार पर 2023-26 से शुरू करते हुए शेष तीन वर्षों के दौरान समान रूप से संवितरित किया जा सकता है। नियत एवं परिवर्तनशील अनुदान, दोनों का उपयोग केवल राज्य सांख्यिकी विभाग द्वारा किया जाएगा। वर्ष-वार और राज्य-वार ब्यौरा अनुलग्नक 10.8 में दिया गया है। इस अनुदान को सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा शासित किया जाएगा।

ग. III आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों का विकास

10.83 'आकांक्षी जिलों का सुधार' कार्यक्रम की शुरुआत नीति आयोग द्वारा की गई थी, जिसका उद्देश्य कुछ सामाजिक एवं आर्थिक विकास मानदंडों के आधार पर देशभर में चिह्नित 112 अपेक्षाकृत कम विकसित जिलों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति में तेजी से सुधार लाना था। इस कार्यक्रम, जिसे मूल रूप से राज्यों के लिए परिकल्पित और उनके द्वारा कार्यान्वित किया जाना है, में प्रत्येक जिले के सबल पक्षों पर ध्यान देना और चयनित जिलों की प्रगति और उनकी रैंकिंग को मापते हुए तत्काल सुधार लाने हेतु प्राप्त होने योग्य परिणामों की पहचान की जाती है। इस कार्यक्रम के तीन प्रमुख सिद्धांत हैं: अभिसरण (संघ और राज्य योजनाओं का), सहयोग (संघ सरकार एवं राज्य सरकारों के जिला स्तर के अधिकारियों का नागरिकों के साथ) और जिलों के बीच प्रतिस्पर्धा। इस कार्यक्रम में पांच मुख्य विषयों: स्वास्थ्य एवं पोषण, शिक्षा, कृषि एवं जल संसाधन, वित्तीय समावेशन एवं कौशल विकास और मूलभूत बुनियादी अवसंरचना पर ध्यान केंद्रित किया जाता है, जिनका नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता और उत्पादकता पर सीधा प्रभाव पड़ता है।

10.84 संघ सरकार ने अपने ज्ञापन में नीति आयोग द्वारा विकसित प्रमुख निष्पादन संकेतकों में सुधार करने के माध्यम से आकांक्षी जिलों को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता पर बल दिया है। आकांक्षी जिलों के लिए आधार रेखा रैंकिंग पांच क्षेत्रों में उनका संकेतकों पर आधारित है: (क) स्वास्थ्य एवं पोषण (30 प्रतिशत भारांक); (ख) शिक्षा (30 प्रतिशत); (ग) दस संकेतकों के आधार पर कृषि एवं जल संसाधन (20 प्रतिशत); (घ) वित्तीय समावेशन और कौशल विकास (10 प्रतिशत); और (ड.) अवसंरचना (10 प्रतिशत)। हमने नीति आयोग के साथ गहन परामर्श भी किए और इस कार्यक्रम को सहायता देने हेतु एक औपचारिक अनुरोध भी प्राप्त किया।

10.85 हमने प्रस्ताव का अध्ययन किया और विस्तृत रूप से चर्चा की। हमारे विचार-विमर्शों के आधार, पर हम इस निष्कर्ष पर पहुंचे हैं कि कुछ महत्वपूर्ण पैरामीटर्स के आधार पर राष्ट्रीय औसत से पीछे चल रहे जिलों

या ब्लॉको जैसी प्रशासनिक इकाइयों को उनके निष्पादन के आधार पर एक पारदर्शी प्रक्रिया में प्रोत्साहित करने का कदम शासन में सुधार का एक प्रभावकारी टूल हो सकता है। ऐसे प्रोत्साहन विभिन्न इकाइयों के बीच गहन प्रतिस्पर्धा को बढ़ाते हैं, जिसके फलस्वरूप विभिन्न क्षेत्रों में किसी स्कीम/नीति के प्रभाव में सुधार आता है। विभिन्न सार्वजनिक सेवा प्रदान करने वाली यूनिटों के बीच आगामी प्रतिस्पर्धा से नवप्रवर्तनशील एवं सर्वश्रेष्ठ रीतियों को बड़े पैमाने पर अपनाया जाना चाहिए।

आकांक्षी जिले

10.86 आकांक्षी जिलों को प्रोत्साहन देने के लिए हम अपनी पांच वर्षों की पंचाट अवधि हेतु 500 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। किसी जिले के निष्पादन को किसी निश्चित अवधि के दौरान चयनित प्रमुख निष्पादन संकेतकों (केपीआई) सहित निष्पादन मैट्रिक्स के आधार पर किया जाएगा। केपीआई, नीति आयोग द्वारा राज्य के परामर्श से निरूपित किए जाएंगे एवं उनको अंतिम रूप दिया जाएगा। इस सूचकांक के आधार पर प्रत्येक जिले को 10 करोड़ रुपए के वार्षिक निष्पादन अनुदान के लिए दस जिलों को निम्नलिखित शर्तों के अधीन चयनित किया जाएगा:

- i. जिले उपरोक्त राशि केवल एक बार 2021-26 की अवधि में प्राप्त करेंगे। यदि वही जिला दस सर्वश्रेष्ठ जिलों में भी शुमार रहता है, तब उसे प्रमाण-पत्र दिया जाएगा, लेकिन समान शर्तों को ध्यान में रखते हुए आबंटन अगले सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले जिले को दिया जाएगा।
- ii. नीति आयोग निष्पादन का एक न्यूनतम बेंचमार्क निर्धारित करेगा, जिसे जिलों द्वारा अनुदान प्राप्त करने हेतु पूरा करना होगा।
- iii. राशि की प्रकृति अनाबद्ध निधियों की होगी और संबंधित जिले के पास नीति आयोग द्वारा तैयार की गई नेगेटिव लिस्ट के अधीन (subject to) परियोजनाओं/ कार्यकलापों को चुनने की लोचनीयता होगी। ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि इस निधि का उपयोग जिले की महत्वपूर्ण आवश्यकताओं के लिए किया गया है।
- iv. निष्पादन अनुदान प्राप्त कर चुके प्रत्येक जिले को अपने कार्य एवं कार्यकलापों की प्रस्तावित योजना को इस प्रयोजनार्थ राज्य सरकार द्वारा नामित एक नोडल अधिकारी द्वारा अनुमोदित करवाना होगा और उसे नीति आयोग को भेजना होगा। योजना को जिला एवं राज्य सरकार के परामर्श से तैयार किया जाएगा।

10.87 केपीआई के चयन और जिले के निष्पादन के मूल्यांकन के लिए मार्गदर्शी सिद्धांत निम्नवत का है:

- i. जहां तक संभव हो, केपीआई परिणाम-आधारित संकेतक होने चाहिए। केवल कुछ बहुत ही महत्वपूर्ण प्रोसेस इंडिकेटर्स, जो संघ सरकार की फ्लैगशिप (प्रमुख) स्कीमों से सीधे संबद्ध हैं, को शामिल किया जाना है।
- ii. केपीआई भारत में सभी जिलों के लिए संगत होने चाहिए।
- iii. निष्पादन का मूल्यांकन एक स्वतंत्र सर्वेक्षण के आधार पर किया जाएगा, जिसे खुली प्रतिस्पर्धी प्रक्रिया के माध्यम से चयनित एक तृतीय पक्षकार द्वारा किया जाएगा।

प्रशासनिक ब्लॉक

10.88 आकांक्षी जिलों के बारे में अनुभव बहुत ही उत्साहवर्धक रहा है और नीति आयोग ने यह प्रस्ताव किया है कि, प्रशासनिक ब्लॉकों, लक्षित पहल की यूनिट के रूप में, मुख्य रूप से ध्यान दिया जाना चाहिए। आकांक्षी जिलों में ब्लॉकों को प्रोत्साहन देने के लिए हमने नीति आयोग के प्रस्ताव की समीक्षा की है, जिससे हम सहमत हैं। हम अनुशंसा करते हैं कि संबंधित प्रत्येक राज्यों के आकांक्षी जिलों में 10 प्रतिशत ब्लॉकों को अभिज्ञात निष्पादन-मैट्रिक्स का प्रयोग कर उनके निष्पादन के आधार पर 2021-22 से 2025-26 तक प्रत्येक वर्ष चयनित किया जाएगा। इन प्रत्येक ब्लॉकों को 5 करोड़ रुपए की राशि दी जाएगी। चूंकि 112 आकांक्षी जिलों में 915 प्रशासनिक ब्लॉक हैं, आकांक्षी जिले वाले राज्यों में स्थित लगभग 100 ब्लॉकों को प्रत्येक वर्ष कवर किया जाएगा। अतः हमारी पांच वर्ष की पंचाट अवधि के दौरान ब्लॉकों को प्रोत्साहन देने के लिए 2,500 करोड़ रुपए की राशि दी जाएगी। निष्पादन अनुदान निम्नलिखित शर्तों के अध्यक्षीन दिया जाएगा:

- i. एक ब्लॉक को 2021-26 की अवधि में केवल एक बार उपरोक्त निष्पादन अनुदान प्राप्त होगा। यदि वही ब्लॉक अन्य वर्ष में सर्वश्रेष्ठ ब्लॉकों में भी शुमार रहता है, तब उसे प्रमाण-पत्र दिया जाएगा, लेकिन समान शर्तों को ध्यान में रखते हुए आबंटन अगले सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले ब्लॉक को दिया जाएगा।
- ii. नीति आयोग निष्पादन का एक न्यूनतम बैचमार्क निर्धारित करेगा, जिसे अवार्ड/अनुदान प्राप्त करने हेतु ब्लॉकों द्वारा पूरा करना होगा।
- iii. राशि की प्रकृति अनाबद्ध निधियों की होगी और संबंधित जिले के पास नीति आयोग द्वारा तैयार की गई नेगेटिव लिस्ट के अध्यक्षीन कार्यकलापों/परियोजनाओं को चुनने की लोचनीयता

होगी। कार्यकलापों/परियोजनाओं की सूची को अंतिम रूप देते हुए, ब्लॉकों की महत्वपूर्ण आवश्यकताओं को प्राथमिकता देनी होगी।

iv. निष्पादन अनुदान प्राप्त कर चुके प्रत्येक जिले को अपने कार्य/कार्यकलापों की प्रस्तावित योजना को जिला प्रशासन द्वारा अनुमोदित करवाना होगा।

10.89 ब्लॉकों के मूल्यांकन के लिए केपीआई के चयन के मार्गदर्शक सिद्धांत वहीं होंगे, जो आकांक्षी जिलों के लिए हैं। तथापि, विशिष्ट प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए किसी राज्य में सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले 10 प्रतिशत ब्लॉकों का मूल्यांकन करने हेतु संकेतकों की सूची राज्य-विशिष्ट होगी। प्रत्येक राज्य में शीर्ष स्थान पर 10 प्रतिशत ब्लॉकों के चयन के लिए संकेतकों का सेट (समुच्चय) बनाने हेतु नीति आयोग प्रत्येक राज्य के साथ बातचीत करेगा।

10.90 यह सुनिश्चित करने के लिए कि जिलों के बीच और ब्लॉकों के बीच प्रतिस्पर्धा निष्पक्ष और पारदर्शी हो, प्रत्येक जिले में वर्ष में एक बार प्रतिदर्श आधार पर स्वतंत्र तृतीय पक्षकार द्वारा सर्वेक्षण कराए जाने चाहिए। निष्पादन का मापन इन सर्वेक्षणों के परिणामों पर आधारित होगा। नीति आयोग को प्रतिस्पर्धी बोली के जरिए इन सर्वेक्षणों को कराए जाने के लिए एजेंसियों के साथ अनुबंध करना चाहिए। हम पांच वर्षों की अवधि के लिए 112 जिलों और 915 ब्लॉकों में क्षमता निर्माण तथा सर्वेक्षणों के लिए 150 करोड़ रुपये की अनुशंसा करते हैं।

10.91 परियोजना पूर्ण होने के बाद, जिलों और ब्लॉकों को राज्य सरकार के माध्यम से किए गए कार्यकलापों के उपयोग प्रमाण-पत्र संघ सरकार को भेजने होंगे।

10.92 तदनुसार, हम आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों को प्रोत्साहन देने के लिए 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए 3,150 करोड़ रुपये की अनुशंसा करते हैं। इस अनुदान को नीति आयोग द्वारा शासित किया जाएगा। इसका सारांश तालिका 10.9 में दिया गया है।

तालिका 10.9 : आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों के लिए निधियों की आवश्यकता

क्र. सं.	विवरण	वार्षिक	5 वर्षों (2021-26)
		(करोड़ रु.)	के लिए संचयी (करोड़ रु.)
1	दस सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले आकांक्षी जिलों के लिए (112 में से) निष्पादन अनुदान, @ 10 करोड़ रु. प्रति वर्ष	100	500
2	सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले 100 ब्लॉकों के लिए @ 5 करोड़ रु. प्रति वर्ष	500	2500
3	सभी 112 आकांक्षी जिलों और 915 ब्लॉकों में सर्वेक्षण एवं क्षमता निर्माण	30	150
	कुल	630	3150

घ. विद्युत क्षेत्र में सुधार

10.93 हमारे टीओआर पैरा 7(iv) हमें यह अधिदेश देता है कि हम उन राज्यों के लिए मापनीय निष्पादन-आधारित अनुदान देने पर विचार करें, जिन्होंने "पूँजी व्यय बढ़ाने, विद्युत सेक्टर की हानियों को खत्म करने और आमदनी के भावी मार्ग सृजित करने में ऐसे व्यय की गुणवत्ता सुधारने के संबंध में प्रगति की है।" विद्युत उत्पादन, पारेषण एवं वितरण (generation, transmission and distribution) अलग-अलग क्षेत्र हैं, परंतु ये आपस में अंतर-संबंधित सेगमेंट/क्षेत्र हैं। विद्युत अधिनियम, 2003 ने क्षेत्र के विकास के लिए एक फ्रेमवर्क उपलब्ध कराया, जिसके अनुसार इस सेक्टर में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने, पारदर्शिता सुनिश्चित करने, बिजली शुल्कों को युक्ति संगत बनाने, विनियामक दायित्वों से सरकार को अलग रखने तथा उपभोक्ता के हित को संरक्षित करने का उपबंध किया गया था। अधिनियम, बिजली उत्पादन और पारेषण में निजी क्षेत्र से निवेश लाने में सफल रहा जिसके कारण विद्युत उत्पादन और पारेषण सुविधाओं का काफी विस्तार हुआ।

10.94 तथापि, बिजली वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) की कार्य प्रणाली राज्यों के वित्त और समग्र रूप से विद्युत क्षेत्र पर दबाव डालती रही है। अधिकतर राज्यों में, वितरण क्षेत्र में सुधार अपूर्ण हैं। यह क्षेत्र संपूर्ण मूल्य श्रृंखला में सबसे कमजोर कड़ी रहा है, और विभिन्न उपभोक्ता समूहों से लागत से भी कम प्रशुल्क (tariffs) लेना, मीटर रहित (unmetered) बिजली की आपूर्ति, कृषि के लिए मुफ्त में बिजली, राज्यों द्वारा बिजली कंपनियों को वचनबद्ध की गई सब्सिडियां नहीं दिया जाना, उच्च समग्र तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटी एवं सी) हानियां, और खराब विनियामक अभिशासन जैसे प्रश्नों का काफी लंबे समय से

सामना करता आ रहा है। इस क्षेत्र में अपर्याप्त राजस्व प्राप्ति और भारी मात्रा में कार्यप्रणाली संबंधी अदक्षताओं का मुद्दा अभी भी बना हुआ है। इन कारकों ने राज्य बिजली कंपनियों की वित्तीय स्थिति को कमजोर किया है, क्षेत्र में निजी निवेश आकर्षित करने में उनकी सक्षमता को कम किया है और निवेश एवं कार्यशील पूंजी दोनों के लिए यह क्षेत्र सरकार की सहायता पर काफी ज्यादा निर्भर रहता है। इसका परिणाम यह रहा कि राज्यों के वित्त के साथ-साथ बिजली क्षेत्र के अपस्ट्रीम सेगमेंट की व्यवहार्यता, ऋणदाता बैंकों एवं वित्तीय संस्थाओं पर दबाव रहा है और यह संपूर्ण अर्थव्यवस्था में एक बाधक की तरह कार्य कर रहा है।

10.95 पिछले बीस वर्षों के दौरान, मीटरगत (metered) आपूर्ति को बढ़ाने, पारेषण एवं वितरण प्रणालियों को सुदृढ़ करने तथा हानियों को कम करने हेतु प्रोत्साहन देने के लिए अनेक सुधार लाए गए। इन सुधारों में ऐसी योजनाएं शामिल थीं जिनसे पूंजीगत निवेश का वित्तपोषण प्राप्त किया जा सके और इनसे उन राज्यों के लिए वित्तपोषण की शर्तें और भी अधिक आकर्षक बन गईं थीं, जो हानि कम करने के लक्ष्य प्राप्त कर पाए थे। कुछ प्रमुख सुधारों में, त्वरित विद्युत विकास एवं सुधार कार्यक्रम (एपीडीआरपी), पुनर्संरचित-एपीडीआरपी, समेकित विद्युत विकास स्कीम, वित्तीय पुनर्गठित स्कीम और उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) जैसे सुधार थे। कुल मिलाकर, इन सुधारों का डिस्कॉम कंपनियों की कार्यप्रणाली पर मामूली प्रभाव पड़ा, हालांकि कुछ राज्यों ने सुधार भी दिखाया।

10.96 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में, हमने यह नोट किया था कि हम विद्युत क्षेत्र में सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले राज्यों के लिए वार्षिक वित्तीय प्रोत्साहनों की अनुशंसा करने पर विचार करेंगे। निर्धारित किए गए लक्ष्य कुछ व्यापक पैरामीटर पर आधारित थे: (क) एटी एवं सी की हानियों को कम करने के लक्ष्य प्राप्त करना, (ख) आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) और प्राप्त औसत राजस्व (एआरआर) अंतर को कम करने के लक्ष्यों को प्राप्त करना, (ग) व्यापार एवं उद्योग को खुली पहुंच (ओपन ऐक्सेस) प्रदान करना ताकि वे अपनी बिजली आवश्यकताओं की पूर्ति राज्य बिजली कंपनियों के अलावा अन्य स्रोतों से पूरा कर सकें, और (घ) राज्य में सब्सिडी के लिए पात्र सभी उपभोक्ताओं हेतु प्रत्यक्ष नकद अंतरण योजना को कार्यान्वित करना। हमने, अपनी पहली रिपोर्ट में, विद्युत मंत्रालय से यह आग्रह किया था कि वह राज्यों के साथ परामर्श से राज्य-वार लक्ष्यों और एक स्पष्ट रोडमैप के साथ 2020-21 में ही एक निगरानी योग्य निष्पादन सूचकांक (monitorable performance index) विकसित करे।

10.97 चूंकि राज्य सरकारें अधिकतर बिजली वितरण कंपनियों की एकमात्र स्वामी हैं, इसलिए उनकी वित्तीय स्थिति बिजली कंपनियों की वित्तीय स्थिति के कारण सीधे प्रभावित होती है। राज्य सरकारें, विशेष रूप से पारेषण कंपनियों और वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) के पूंजीगत व्यय का वित्तपोषण करने तथा उनकी बढ़ती वित्तीय हानियों की भरपाई हेतु विद्युत क्षेत्र को उधार देती हैं। प्रत्यक्ष रूप से उधार देने के अलावा, राज्य सरकारें अनुदानों एवं सब्सिडियों के रूप में भी राज्य वितरण कंपनियों को सहायता प्रदान करती हैं।

2014-19 की अवधि के दौरान, औसतन रूप से राज्यों ने अपने बजट का 6.6 प्रतिशत बिजली पर खर्च किया है। राज्य सरकारें वितरण कंपनियों द्वारा वित्तीय संस्थाओं से उधार लेने के लिए भी गारंटी देती हैं। चूंकि राज्य सरकार गारंटीदाता हैं, इसलिए वितरण कंपनियों की बढ़ती बकाया देनदारी और बढ़ते घाटों के कारण परिणामी आकस्मिक देयताएं राज्यों के वित्त के लिए एक जोखिम हैं। सभी बिजली कंपनियों का कुल घाटा (प्राप्त सब्सिडी को जोड़ने के पश्चात) 2017-18 में 33,594 करोड़ रुपए से बढ़कर 2018-19 में 61,360 करोड़ रुपए हो गया।

10.98 सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के अनुपात के रूप में, राज्य सरकारों की बकाया देनदारी 31 मार्च, 2019 को 25.3 प्रतिशत थी। इसी तारीख की समाप्ति पर, डिस्कॉम द्वारा उठाए गए उधारों का स्टॉक, जो राज्यों की बकाया देनदारी का हिस्सा नहीं हैं, जीडीपी का 2.5 प्रतिशत था। सात राज्यों, जहां वितरण कंपनियां (डिस्कॉम) सर्वाधिक उधार लेती हैं। वितरण कंपनियों द्वारा लिए गए उधारों का स्टॉक राज्यों की जीएसडीपी का औसतन 5 प्रतिशत था। बढ़ती देनदारी (debt) वाले स्टॉक के अलावा, वितरण कंपनियों के पास वित्तीय एवं गैर-वित्तीय, दोनों प्रकार की देयताएं भी हैं, जो जीएसडीपी का 1.9 प्रतिशत हैं जिन्हें जीएसडीपी के लगभग 1.1 प्रतिशत मूल्य के बिजली एवं ईंधन के क्रय के कारण 31 मार्च, 2019 तक अदा किया जाना था। इससे राज्यों की संपूर्ण देनदारी प्रोफाइल प्रभावित होती है। वितरण कंपनियों के वाणिज्यिक परिचालनों की ज्ञात कमजोरियों और राज्य वित्तों पर उनके प्रभाव ने, हमें इन सभी समस्याओं का एक ऐसी प्रक्रिया में समाधान करने के लिए बाध्य किया है जिससे राज्य अपने विद्युत क्षेत्र में बड़े पैमाने पर सुधार लाने के लिए प्रोत्साहित होंगे।

10.99 विद्युत क्षेत्र भी कोविड-19 महामारी से बुरी तरह प्रभावित हुआ है, जिसके कारण बिजली खपत में भारी गिरावट आई है। अप्रैल-जून, 2020 की अवधि के दौरान बिजली की खपत में वर्ष-दर-वर्ष आधार पर 18.3 प्रतिशत की गिरावट आई है। इससे भी महत्वपूर्ण हैं, औद्योगिक एवं वाणिज्यिक खपत में तेजी से गिरावट आना, जो वितरण कंपनियों के लिए मुख्य राजस्व अर्जन वाले स्रोत हैं। बिजली की खपत पर कोविड से संबंधित लॉक-डाउन के स्पष्ट दीर्घकालिक प्रभाव ने बिजली की मांग और इससे अर्जित होने वाले राजस्व को प्रभावित किया है।

10.100 जैसा कि इस रिपोर्ट में पहले चर्चा की गई है, महामारी से संघ सरकार और राज्य सरकारों, दोनों के संसाधनों पर नकारात्मक असर पड़ा है। इसके परिणामस्वरूप, राज्यों को महामारी के प्रभावों से निपटने तथा सार्वजनिक सेवा प्रदान करने के मानकों को बनाए रखने हेतु तत्काल अतिरिक्त संसाधनों की आवश्यकता है। राज्य सरकारों के संसाधनों को बढ़ाने के लिए संघ सरकार ने 2020-21 में जीएसडीपी के दो प्रतिशत तक अतिरिक्त उधार लेने की सीमा उपलब्ध कराई। इस दो प्रतिशत में से, 0.25 प्रतिशत विद्युत सुधारों से

संबद्ध था। 0.25 प्रतिशत के अतिरिक्त उधार लेने हेतु, राज्यों के लिए यह जरूरी है कि वे हमारी पहली रिपोर्ट में अनुशासित पैरामीटरों के अनुरूप 2020-21 में सुधार संबंधी कदम उठाएं:

- i. लक्ष्यों के अनुसार किसी राज्य में एटी एवं सी हानियों को कम करने के लिए, उस राज्य की जीएसडीपी के 0.05 प्रतिशत तक अतिरिक्त उधार सीमा की अनुमति दी गई है।
- ii. लक्ष्यों के अनुसार, किसी राज्य में एससीएस-एआरआर अंतर को कम करने के लिए, राज्य को उसकी जीएसडीपी के 0.05 प्रतिशत तक अतिरिक्त उधार सीमा की अनुमति दी गई है।
- iii. राज्य में सभी किसानों को दी गई मुफ्त बिजली के बदले में किसानों को डीबीटी से अंतरण शुरू करने के लिए, राज्य की जीएसडीपी के 0.15 प्रतिशत तक अतिरिक्त उधार सीमा की अनुमति दी गई है। इस प्रयोजनार्थ पात्र बनने के लिए, राज्य को (क) डीबीटी स्कीम बनानी होगी और (ख) इस स्कीम को कम से कम एक जिले में 31 दिसंबर, 2020 तक कार्यान्वित करना होगा।

10.101 महामारी से निपटने में संघ सरकार द्वारा उठाए गए कदमों से राज्यों को प्रोत्साहन देने की प्रक्रिया पहले ही शुरू हो चुकी है, जिससे राज्य बिजली वितरण क्षेत्र में सुधार ला सकें। बिजली अधिनियम 2003 में प्रस्तावित संशोधनों और नई प्रशुल्क नीति के संभावित अनुमोदन के साथ, संघ सरकार के इन कदमों से सुधार एजेंडा को और भी ज्यादा गति प्राप्त होगी। हमारा मानना है कि इन उपायों को जारी रखा जाना चाहिए क्योंकि यह उम्मीद की जाती है कि अपेक्षित संरचनात्मक सुधार आगामी चार-पांच वर्षों तक पूरे हो पाएंगे।

10.102 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने, सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले राज्यों के लिए विद्युत क्षेत्र में सुधार लाने हेतु एक अग्रगामी निष्पादन प्रोत्साहन (forward looking performance incentive) अभिकल्पित करने के दृष्टिकोण के बारे में उल्लेख किया था। सभी हितधारकों के बीच एक स्पष्ट राय यह है कि विद्युत क्षेत्र को विकास का प्रमुख घटक बनाने हेतु सभी राज्य सरकारों और उनके अंतर्गत वितरण कंपनियों द्वारा अनेक कदम उठाए जाने की जरूरत है। इन कदमों में, सभी प्रकार की सब्सिडियों को समाप्त करना, मीटरगत बिजली आपूर्ति का विस्तार करना, सब्सिडी के हस्तांतरण के लिए डीबीटी स्कीम का कार्यान्वयन करना, एससीएस-एआरआर अंतर को कम करने के साथ-साथ एटी एवं सी हानियों को कम करना है। हम इस बात को भी मानते हैं कि आपूर्ति के अवसंरचना में अंतिम (लास्ट-माइल) सुधारों के लिए नए पूंजीगत निवेश की आवश्यकता है। इन सभी बातों को आधारभूत मानते हुए बिजली की मांग बढ़ाए जाने की आवश्यकता है ताकि अर्थव्यवस्था को गति प्रदान हो और वितरण कंपनियों के राजस्व प्राप्ति में लक्षित सुधार लाया जा सके। राजस्व प्राप्ति में वृद्धि, जो कि हमारे दृष्टिकोण का मुख्य बिंदु है, होने से बिजली वितरण क्षेत्र में कार्यप्रणाली एवं परिचालन संबंधी खामियों को भी समाप्त किया जा सकेगा। अतः, विद्युत क्षेत्र और राज्यों के वित्त पर बिजली की मांग एवं आपूर्ति दोनों कारकों पर महामारी के प्रभाव को ध्यान

में रखते हुए, हमने अनेक विकल्पों पर विचार किया है जो राज्यों को वितरण कंपनियों के वित्तों में संरचनात्मक सुधार कार्यान्वित करने तथा उसके साथ-साथ अभिशासन संबंधी सुधार लागू करने हेतु नकदी की सुगम उपलब्धता कराएगी। निष्पादन प्रोत्साहन के अभिकल्प में, हमने करदाताओं और नागरिकों के प्रति राज्य सरकारों की जिम्मेदारी एवं जवाबदेही को भी ध्यान में रखा है।

10.103 तदनुसार, हम कतिपय निष्पादन मानदंडों के आधार पर 2021-22 से 2024-25 की अवधि के लिए अपने पंचाट के प्रथम चार वर्षों के प्रत्येक वर्ष के लिए राज्यों की जीएसडीपी के 0.50 प्रतिशत तक उनके लिए अतिरिक्त वार्षिक उधार लेने की अनुशंसा करते हैं। चूंकि राज्यों के बढ़ते देनदारी प्रोफाइल के लिए वितरण कंपनियों का परिचालन महत्वपूर्ण है, हम अनुशंसा करते हैं कि इस परिचालनीय दक्षता में सुधार लाने हेतु अतिरिक्त उधार लेने की सुविधा की इस विंडो को कतिपय विनिर्दिष्ट उपायों से संबद्ध किया जाए। हमने 2021-25 की अवधि के लिए वर्ष-दर-वर्ष सुधार हेतु यह जो प्रभावशील अनुशंसा की है उसका राज्यों को पुरस्कृत करने से पूर्व सुविचारित तथा उचित आकलन किया जा सकता है। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि ऐसे राज्य, जो निष्पादन के आधार पर श्रेषहोल्ड स्तर हासिल कर लेते हैं, वे अपने बिजली वितरण बुनियादी ढांचे के नवीनीकरण हेतु पूंजीगत व्यय के लिए अतिरिक्त उधार लेने की सुविधा का उपयोग कर सकते हैं।

10.104 हमने विभिन्न हितधारकों के साथ गहन रूप से चर्चाएं की हैं और प्रोत्साहन प्रणाली के बारे में अनेक सुझाव प्राप्त किए हैं, जिन्हें राज्य सरकार तथा बिजली वितरण कंपनियों के हितों से संबद्ध करके स्थापित किया जा सकता है। हितधारकों द्वारा सुझाए गए कुछ संकेतकों में वितरण कंपनियों में कॉरपोरेट अभिशासन रीतियों को कार्यान्वयन, सार्वजनिक-निजी भागीदारी मॉडल का कार्यान्वयन, प्रशुल्क-आधारित प्रतिस्पर्धा बोली के माध्यम से बिजली की खरीद, पूर्व-भुगतान सुविधा के साथ स्मार्ट मीटर लगाना, नवीकरणीय क्रय बाध्यताओं को पूरा करने की प्रतिबद्धता, और कृषि एवं अन्य उपभोक्ताओं के लिए सब्सिडी के अंतरण हेतु डीबीटी स्कीम को अपनाया शामिल है।

10.105 विचार-विमर्श के दौरान, हमने इस बात पर ध्यान दिया कि कुछ वितरण कंपनियों में अद्यतन लेखापरीक्षित लेखाओं को तैयार नहीं करना एक समस्या है। अधिकतर बिजली वितरण कंपनी अधिनियम, 2013 के तहत पंजीकृत हैं और इसलिए उनसे अपेक्षा की जाती है कि वे अधिदेशित अनुसूची के अनुसार अपने समेकित वित्तीय विवरणों को प्रस्तुत करें। जब तक उचित लेखापरीक्षित लेखा उपलब्ध नहीं कराए जाते हैं, तब तक उनके निष्पादन के वित्तीय निहितार्थों को नहीं मापा जा सकता है। लेखाओं के अभाव में प्रोत्साहन संरचना (incentive structure) का संभवतः अनुचित लाभ उठाया जा सकता है। अतः, इस अतिरिक्त उधार लेने की सुविधा की पात्रता के लिए, हम राज्यों हेतु एक प्रवेश स्तरीय शर्त लगाने की अनुशंसा करते हैं। राज्यों को यह सुनिश्चित एवं प्रमाणित करना होगा कि राज्य में सभी बिजली वितरण कंपनियों के

पास अद्यतन लेखापरीक्षित लेखा हैं। इसका अर्थ यह है कि वर्ष (t) में किसी राज्य की पात्रता का निर्धारण करने में, राज्य में सभी बिजली कंपनियों द्वारा सांविधिक अपेक्षाओं के अनुसार वित्तीय वर्ष (t-1) के लिए अपने समेकित वित्तीय विवरणों को प्रस्तुत किया गया है। राज्य की सभी बिजली कंपनियों द्वारा पिछले वित्त वर्ष के लेखाओं को तैयार कराए जाने की शर्त को जब तक पूरा नहीं किया जाता है, तब तक राज्य अतिरिक्त उधार लेने की सुविधा के लिए पात्र नहीं होगा। यह प्रवेश स्तरीय शर्त केवल 2022-23 से आगे के वर्षों में उधार लेने के लिए लागू रहेगी। हम उम्मीद करते हैं कि इस प्रवेश स्तरीय शर्त से उनका अनुशासन बेहतर होगा और उनके वास्तविक निष्पादन का मापन एसीएस-एआरआर अंतर को यथार्थ रूप में (accurately) परिलक्षित करने के बाद ही किया जा सकता है।

10.106 हमारी इच्छा के अंतिम संकेतकों में, हमने प्रमुख संकेतकों की संख्या को सीमित करके चार किया है, जो सुधारों के परिणामों को परिलक्षित करेंगे। निरंतरता को कायम रखने हेतु हमने उन तीनों संकेतकों को जारी रखना चाहा है, जिन्हें वित्त मंत्रालय द्वारा 2020-21 के लिए अधिदेशित किया गया है। ये तीन संकेतक हैं : (क) एटी एवं सी हानियों को कम करना; (ख) एसीएस-एआरआर अंतर को कम करना; (ग) डीबीटी स्कीम को अपना कर नकद सब्सिडी के भुगतान में कमी लाना। इन संकेतकों को हमारी पहली रिपोर्ट में भी चिह्नित किया गया था। हमने तीसरे संकेतक को विस्तारित करते हुए, उसमें बिजली की बिक्री से राजस्व के प्रतिशत के रूप में प्रशुल्क सब्सिडी में गिरावट को शामिल किया है। इससे यह मापा जा सकता है कि राज्य सरकारें विद्युत क्षेत्र को किस सीमाएं तक सब्सिडी दे रही हैं।

10.107 सुधार का उद्देश्य देश में बिजली की खपत में निरंतर वृद्धि सुनिश्चित करने पर होना चाहिए, जिससे बिजली वितरण कंपनियां अपनी बिजली की कुल खरीद (ऑफ-टेक) में सुधार ला सकें। उपरोक्त तीन निष्पादन संकेतक इस मुख्य समस्या का समाधान करते हैं। ये तीन संकेतक मीटरगत बिजली की बिक्री को बढ़ाने, वास्तविक तौर पर राजस्व संग्रहण हेतु एक प्रोत्साहन होने चाहिए। मीटर रहित बिजली आपूर्ति यथार्थ मापन में चुनौती पेश करती है और उन आंकड़ों को शामिल करने की संभावना रहती है जो बढ़ती बिजली खरीद को वास्तविक रूप से परिलक्षित नहीं करते हैं, अपितु वे पारेषण एवं वितरण (टी एवं डी) हानियों का मात्र एक मिश्रण होते हैं। डीबीटी स्कीम को सफल बनाने के लिए प्रयोक्ता द्वारा उपयोग की गई बिजली की खपत का आकलन किया जाना चाहिए, जो बढ़ती मीटरगत आपूर्ति द्वारा ही संभव हो सकती है। इस प्रकार डीबीटी के माध्यम से सब्सिडी स्वतः ही ज्ञात हो जाएगी। मीटर रहित बिजली आपूर्ति या मुफ्त में की गई आपूर्ति के आंकड़े तब तक ज्ञात नहीं होते हैं, जब तक कि सब्सिडी का प्रत्यक्ष भुगतान नहीं होता है। अतः, हमने एक चौथा संकेतक शामिल किया है, जो मीटरगत बिजली यूनिट की प्रति व्यक्ति खपत पर विचार करता है, जिससे वास्तविक राजस्व प्राप्त होता है। इसमें डीबीटी के माध्यम से बिजली मांग पर दी गई सब्सिडियां शामिल हो जाएंगी और यह बिक्री की गई बिजली से वास्तविक राजस्व अर्जन को परिलक्षित

करेगा। लेकिन मीटर रहित आपूर्ति के लिए राज्य बजटों के माध्यम से दी जा रही सब्सिडियां और आपूर्ति से संबंधित हस्तांतरण बाहर रहेंगे यानी शामिल नहीं किए जाएंगे, क्योंकि यह वास्तविक खपत को परिलक्षित नहीं करेगा और इसमें कृषि जैसे क्षेत्रों को मीटर रहित आपूर्ति भी शामिल हो सकती है।⁴ अद्यतन लेखापरीक्षित लेखाओं की उपलब्धता से, चिह्नित किए गए चार निष्पादन संकेतकों से संबंधित महत्वपूर्ण सूचना प्राप्त होगी। अतः राज्यों के निष्पादन का मूल्यांकन करने में मीटरगत आपूर्ति के लिए मांग आधारित सब्सिडी को समावेशन हेतु स्वतः ही चिह्नित किया जा सकता है, जैसा कि राज्य सरकारों से आपूर्ति-आधारित सब्सिडी हस्तांतरणों को बाहर रखने (exclusion) हेतु चिह्नित किया जा सकता है। राज्यों और बिजली वितरण कंपनियों का प्राथमिक लक्ष्य एक बार विद्युत क्षेत्र को लाभप्रद एवं वित्तीय रूप से सक्षम बनाने पर केंद्रित हो जाता है, तब यह उम्मीद की जा सकती है कि एटी एवं सी हानियों को कम करने तथा मुफ्त में बिजली आपूर्ति से संबंधित सब्सिडियां कम करने के लिए प्रोत्साहन दिया जा सकेगा। इस घटक के तहत प्रोत्साहन में प्रतिशत आधार पर तथा बिजली यूनिट की वास्तविक संख्या के आधार पर उच्च उपलब्धियों को शामिल किया जाएगा। हमारी राय में, इससे लगातार बेहतर निष्पादन कर रहे राज्यों के साथ-साथ अभी सुधार करने में पीछे रहे राज्यों, प्रोत्साहन तंत्र उपलब्ध कराने की सुविधा दी जा सकेगी। विगत सुधारों, जो इनपुट पर अधिक केंद्रित थे, से हटकर हमारे सुधार मापीय परिणामों से संबद्ध हैं, इसलिए इनके अधिक सफल रहने की संभावना है। संकेतकों तथा उनके भारांकों का सारांश तालिका 10.10 में दिया गया है।

⁴ मांग संबंधी सब्सिडी उपभोक्ताओं को दी जाने वाली सब्सिडी है, जबकि आपूर्ति संबंधी सब्सिडी सेवा प्रदाता को दी जाने वाली सब्सिडी है।

तालिका 10.10 : राज्यों के निष्पादन के मूल्यांकन के लिए मैट्रिक्स

प्रयोजन	संकेतक	मानदंड	यूनिट	भारांक
1. समेकित वित्तीय विवरणों सहित लेखापरीक्षित विवरणों को समय पर प्रस्तुत करना	पिछले वित्त वर्ष के समेकित वित्तीय विवरणों को प्रस्तुत करना	निर्धारित तारीख से पहले प्रस्तुत करना	सांविधिक अनिवार्यता के अनुसार	प्रवेश स्तरीय स्थिति
2. बिजली खपत में सतत वृद्धि	मीटरगत आपूर्ति के माध्यम से बिजली यूनिटों की प्रति व्यक्ति खपत, जिससे वास्तविक राजस्व प्राप्त किए जाते हैं। इसमें डीबीटी के माध्यम से सब्सिडियां शामिल की जाएंगी क्योंकि वे बेची गई बिजली के वास्तविक राजस्व को परिलक्षित करती हैं। इसमें सब्सिडियां और आपूर्ति संबंधी हस्तांतरण, जिन्हें सभी मीटर रहित सभी प्रकार की आपूर्ति के लिए राज्य बजट के माध्यम से हस्तांतरित किया गया है, बाहर रहेंगे।	वार्षिक प्रतिशत वृद्धि	प्रतिशत वृद्धि	20
	मीटरगत आपूर्ति के माध्यम से बिजली यूनिटों की प्रति व्यक्ति खपत, जिससे वास्तविक राजस्व प्राप्त किए जाते हैं। इसमें डीबीटी के माध्यम से सब्सिडियां शामिल की जाएंगी क्योंकि वे बेची गई बिजली के वास्तविक राजस्व को परिलक्षित करती हैं। इसमें सब्सिडियां और आपूर्ति संबंधी हस्तांतरण, जिन्हें सभी मीटर रहित सभी प्रकार की आपूर्ति के लिए राज्य बजट के माध्यम से हस्तांतरित किया गया है, बाहर रहेंगे।	वार्षिक वास्तविक वृद्धि	यूनिटों में वास्तविक वृद्धि	15
3. समग्र परिचालनीय दक्षता	एटी एवं सी हानियां	वार्षिक प्रतिशत कमी	प्रतिशत कमी	20
4. समग्र परिचालनीय दक्षता	एसीएस-एआरआर अंतर	पैसा/कि.वा.घ ऊर्जा बिक्री	प्रतिशत घटत	20
5. नकद सब्सिडी और समग्र सब्सिडी को कम करना	सब्सिडी का भुगतान डीबीटी द्वारा	वार्षिक प्रतिशत वृद्धि	प्रतिशत वृद्धि	15
	बिजली की बिक्री से राजस्व के प्रतिशत के रूप में लेखांकित प्रशुल्क सब्सिडी	वार्षिक प्रतिशत कमी	प्रतिशत कमी	10

10.108 विद्युत मंत्रालय (एमओपी) संकेतकों की प्रगति की निगरानी के लिए नोडल विभाग होगा और वह वार्षिक मूल्यांकन एवं अनुशांसा की रिपोर्ट वित्त मंत्रालय को भेजेगा। वित्त वर्ष के प्रारंभ में, मई माह तक, राज्य सरकार और विद्युत मंत्रालय के बीच किए जाने वाले समझौता ज्ञापन (एमओयू) के माध्यम से एक आपसी रूप से सहमत योजना, आगामी वर्ष में प्रोत्साहन के रूप में उधार लेने की पात्रता के लिए एक आधार होगी। प्रथम वर्ष (2021-22) के लिए, विगत निष्पादन को ध्यान में रखा जा सकता है। राज्यों को उनकी

जीएसडीपी के 0.50 प्रतिशत तक की अतिरिक्त उधार लेने की अनुमति देने का अंतिम निर्णय वित्त मंत्रालय द्वारा विद्युत मंत्रालय की अनुशंसा के आधार पर लिया जाएगा।

10.109 कुछ ऐसे भी राज्य होंगे जहां बिजली वितरण कंपनियों के वित्तीय स्थिति लगातार खराब बनी हुई है, लेकिन वे भी अतिरिक्त उधार लेने की इस विंडो का लाभ उठा रहे होंगे, जिसे हतोत्साहित करना आवश्यक है। हम अनुशंसा करते हैं कि यदि कोई राज्य इस अतिरिक्त उधार सीमा सुविधा का लाभ लेने के बावजूद एमओयू के अनुसार निष्पादन के न्यूनतम स्तर को भी हासिल नहीं करता है, तो उस पर दंड लगाया जाना चाहिए, जिसके लिए आगामी वर्ष हेतु राज्य की सामान्य उधार सीमा से विद्युत क्षेत्र हेतु लिए गए उधार को समायोजित किया जाना चाहिए। विद्युत मंत्रालय, वित्त मंत्रालय के परामर्श से, इस क्रियाविधि के तौर-तरीकों को अग्रिम रूप से निर्धारित करेगा ताकि राज्यों को खराब निष्पादन के परिणामों के बारे में पहले से पता हो।

10.110 इस आयोग की पंचाट अवधि के दौरान, हम यह आशा करते हैं कि उपरोक्त में सुझाए गए उपायों से बिजली की मांग में काफी बढ़ोतरी होगी तथा बिजली वितरण कंपनियों को अधिक मात्रा में राजस्व की प्राप्ति होगी, प्रचालनीय पैरामीटर के आधार पर एटी एवं सी जैसी हानियां कम होंगी और एसीएस-एआरआर अंतर भी कम होगा। इसका बिजली वितरण कंपनियों पर सीधा सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा, जो बेहतर वित्तीय संकेतकों, जैसे कि बिजली वितरण कंपनियों की वार्षिक हानियां और कुल देयताएं कम होना और उनकी निवल संपत्ति में वृद्धि से परिलक्षित होगा। इससे बिजली वितरण कंपनियों की राज्य सहायता पर निर्भरता कम होगी, जो राज्य की संचित निधि से वार्षिक सब्सिडी व्यय तथा राज्य सरकारों से बिजली वितरण कंपनियों द्वारा लिए गए कुल उधारों (एवं अनुदानों) में गिरावट के संदर्भों में परिलक्षित होगा।

2020-21 की रिपोर्ट में प्रस्तावित अन्य सेक्टर-विशिष्ट अनुदान

10.111 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों एवं अनुदानों के लिए कुछ सेक्टरों को भी चिह्नित किया था— पोषण, पूर्व-प्राथमिक शिक्षा, रेलवे, पुलिस प्रशिक्षण एवं आवासन जिनसे निर्यातों में वृद्धि और पर्यटन का संवर्धन सहित व्यापार बढ़ता है।

10.112 हमने राज्यों के लिए 7,735 करोड़ रुपए की राशि का अनुदान पोषण के लिए अनुशंसित किया था। हमारा निर्णय कमजोर बच्चों, गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराने वाली माताओं (विशेष रूप से कम विकसित राज्यों में), जो कि वैश्विक भूखमरी सूचकांक यानी ग्लोबल हंगर इंडेक्स का एक प्रमुख भाग हैं, में कुपोषण के लगातार स्तरों के आधार पर लिया गया था। विभिन्न अध्ययनों में यह पुष्टि होती है कि कुपोषण का बच्चों के मानसिक विकास पर गंभीर प्रभाव पड़ता है। हमारे द्वारा अनुशंसित यह राशि संघ सरकार द्वारा

सीएसएस के तहत आबंटित अनुदानों के अलावा थी। तथापि, भारत सरकार द्वारा जारी किए गए व्याख्यात्मक ज्ञापन में यह उल्लेख किया गया था कि 'आयोग टीओआर के अनुसार अपनी मुख्य रिपोर्ट में राज्यों के लिए मापनीय निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों के समग्र प्रस्तावों के भाग के रूप में, इस अनुशंसा की समीक्षा करें।' इस संबंध में हम संसाधनों के उच्च आबंटन की तात्कालिक आवश्यकता पर पुनः बल देते हैं ताकि गंभीर एवं असाध्य कुपोषण तथा भुखमरी की अनवरत समस्या का समाधान किया जा सके और हम यह अनुशंसा करते हैं कि शिशुओं एवं गर्भवती और स्तनपान कराने वाली माताओं के पोषण को भारत सरकार द्वारा एकीकृत बाल विकास सेवा योजना के माध्यम से सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाए।

10.113 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने यह भी उल्लेख किया था कि हम निर्यातों से संबंधित निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन सुविधा तथा उसके डिजाइन की व्यवहार्यता और उसकी संभावित प्रभावकारिता की समीक्षा करेंगे। हमने इस अध्याय पूर्व में कृषि सुधारों के लिए प्रोत्साहनों पर इस खंड में कृषि-निर्यातों को बढ़ावा देने हेतु प्रोत्साहन अनुदानों की सिफारिश की है। संघ सरकार ने भी अन्य बातों के अलावा, 'व्यवसाय सुगमता में सुधार' ('ease of doing business reform') से संबंधित शर्त के आधार पर राज्यों को उधार लेने हेतु अतिरिक्त सीमा प्रदान कर राज्यों को प्रोत्साहन देने के बारे में हाल ही निर्णय लिया है। अतः, हमारा मानना है कि निर्यातों के लिए प्रोत्साहन देने हेतु इस समय पर अलग से अनुदानों की अनुशंसा करने की आवश्यकता नहीं है।

10.114 रेल मंत्रालय ने अपने ज्ञापन में आगामी पांच वर्षों में अपने चालू कार्यों के संबंध में काफी अधिक मात्रा में निधियों की आवश्यकता का पूर्वानुमान किया है। मूल रूप से इससे यह पता चलता है कि उन्हें निधियों की आवश्यकता राज्य सरकारों के साथ लागत साझाकरण आधार पर चालू कार्यों, राष्ट्रीय परियोजनाओं और अन्य योजनागत शीर्षों (रेल के डिब्बे और इंजन, लेवल क्रॉसिंग, सिग्नल और दूर संचार एवं विद्युतीकरण आदि) को पूरा करने के लिए है। रेल मंत्रालय के साथ हमारी बैठक के दौरान हमें यह बताया गया कि कुछ नई लाइनों, गेज परिवर्तन, और रेलवे लाइन मार्गों का दोहरीकरण करने से संबंधित कुछ चालू परियोजनाओं को राज्यों के साथ लागत साझाकरण आधार पर संयुक्त रूप से चलाया जा रहा है। इस प्रकार की अड़तीस परियोजनाएं हैं, जिनमें राज्य परियोजना लागत में अपना अंश देने में असमर्थ हैं। वर्तमान में, ये परियोजनाएं, कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों पर ठप पड़ी हैं, जिसके कारण वर्तमान निवेश निष्फल (infructuous) से हो गए हैं। अतः, यह अनुशंसा की जाती है कि संघ सरकार एक ऐसी व्यवस्था लाए जिससे यथाशीघ्र इन परियोजनाओं को पूर्ण करना सुनिश्चित हो सके।

10.115 हमने अपनी रिपोर्ट में यह भी उल्लेख किया था कि हम पुलिस आवासन और प्रशिक्षण के लिए भी अनुदान देने पर विचार करेंगे। विचार-विमर्शों के पश्चात, हमने इस संबंध में राज्यों द्वारा हमें दिए गए अनुरोध-पत्रों के आधार पर अनुदानों की अनुशंसा कुछ राज्यों के लिए राज्य विशिष्ट अनुदानों के रूप में की है।

10.116 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने यह उल्लेख किया था कि आयोग पर्यटन को बढ़ावा देने हेतु राज्यों के लिए निष्पादन-प्रोत्साहन अनुदानों की अनुशंसा करने पर विचार करेगा। पर्यटन क्षेत्र को मौजूदा महामारी ने काफी ज्यादा प्रभावित किया है, जिसे पुनःस्थिति बहाल होने में कुछ समय लग सकता है। इस अनिश्चितता की अवधि में कोई भी निष्पादन-प्रोत्साहन अपने प्रयोजन की पूर्ति नहीं कर पाएगा, इसलिए हमने पर्यटन क्षेत्र के लिए कोई भी प्रोत्साहन देने की अनुशंसा नहीं की है। तथापि, हमने विशिष्ट पर्यटन परियोजनाओं के लिए कुछ राज्यों हेतु, उनके अनुरोध-पत्रों के आधार पर, आगामी खंड में दिए गए राज्य-विशिष्ट अनुदानों के रूप में अनुदानों की अनुशंसा की है।

राज्य-विशिष्ट अनुदान

10.117 हालांकि हम यह स्वीकार करते हैं कि राज्यों को हस्तांतरित की गई अधिकतर निधियां अनाबद्ध होनी चाहिए, लेकिन फॉर्म्यूला-आधारित अंतरण राज्य-विशिष्ट अक्षमताओं, आवश्यकताओं और प्राथमिकताओं की पूर्ण रूप से पूर्ति नहीं कर सकते हैं। राज्य-विशिष्ट अनुदानों से राज्यों की उन विशेष आवश्यकताओं और लागत अक्षमताओं को दूर करने में सहायता मिल सकती है, जिन्हें फॉर्म्यूला-आधारित अंतरण एवं अन्य सेक्टर-विशिष्ट अनुदानों के तहत कवर नहीं किया जा सकता था। अतः राजकोषीय हस्तांतरणों के प्रभाव को अधिकतम करने हेतु अनुदानों (राजस्व घाटा अनुदान, सेक्टर-विशिष्ट अनुदान और राज्य-विशिष्ट अनुदान) को इष्टतम तरीके से संयोजित किया जाना चाहिए।

10.118 हमने राज्यों से हमारे टीओआर पर विचार देने, उन क्षेत्रों को चिह्नित करने, जिनके लिए उन्हें सहायता की जरूरत है तथा अपने प्रस्ताव देने का अनुरोध किया था। हालांकि राज्यों ने मुख्य रूप से अनाबद्ध एवं फॉर्म्यूला-आधारित अनुदानों को वरीयता दी, किंतु उन्होंने ऐसे राज्य-विशिष्ट अनुदानों के लिए भी प्रस्ताव दिए जिनमें राज्य के प्रशासनिक, राजस्व और विकास संबंधी कार्यों को कवर किया गया था। उनके प्रत्येक प्रस्ताव का अध्ययन करने के पश्चात, हम क्षेत्रीय एवं राष्ट्रीय दायित्व की कुछ बाध्यताओं हेतु राज्य-विशिष्ट अनुदान देने की अनुशंसा करते हैं। ये अनुदान मुख्य रूप से छः विषयों के अंतर्गत आते हैं: (क) सामाजिक आवश्यकताएं (ख) प्रशासनिक अभिशासन एवं संबंधित अवसंरचना, (ग) जल का संरक्षण एवं उचित उपयोग, जल निकासी और स्वच्छता, (घ) संस्कृति एवं ऐतिहासिक स्मारकों का परिरक्षण, (ङ) उच्च लागत की भौतिक अवसंरचना, और (च) पर्यटन। हम अपनी पंचाट अवधि के दौरान 49,599 करोड़ रुपए के राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा करते हैं (तालिका 10.11)। स्कीमों तथा आबंटित राशियों की सूची का सारांश अनुलग्नक 10.9 में दिया गया है। प्रत्येक स्कीम के विस्तृत विवरणों को अनुलग्नक 10.10 में दर्शाया गया है।

तालिका 10.11 : राज्य-विशिष्ट अनुदानों का राज्य-वार एवं वर्ष-वार वितरण

(करोड़ रु.)

राज्य	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2021-26
आंध्र प्रदेश	0	460	460	690	690	2300
अरुणाचल प्रदेश	0	80	80	120	120	400
असम	0	275	275	413	412	1375
बिहार	0	453	453	680	681	2267
छत्तीसगढ़	0	332	332	498	498	1660
गोवा	0	140	140	210	210	700
गुजरात	0	572	572	858	858	2860
हरियाणा	0	400	400	600	603	2003
हिमाचल प्रदेश	0	284	284	426	426	1420
झारखंड	0	260	260	390	390	1300
कर्नाटक	0	1200	1200	1800	1800	6000
केरल	0	220	220	330	330	1100
मध्य प्रदेश	0	353	353	530	529	1765
महाराष्ट्र	0	550	550	825	825	2750
मणिपुर	0	180	180	270	270	900
मेघालय	0	160	160	240	240	800
मिजोरम	0	140	140	210	210	700
नागालैंड	0	105	105	158	157	525
ओडिशा	0	355	355	533	532	1775
पंजाब	0	310	310	464	461	1545
राजस्थान	0	464	464	697	697	2322
सिक्किम	0	100	100	150	150	500
तमिलनाडु	0	440	440	660	660	2200
तेलंगाना	0	472	472	709	709	2362
त्रिपुरा	0	175	175	263	262	875
उत्तर प्रदेश	0	699	699	1049	1048	3495
उत्तराखंड	0	320	320	480	480	1600
पश्चिम बंगाल	0	420	420	630	630	2100
कुल	0	9919	9919	14883	14878	49599

राज्य-विशिष्ट अनुदानों के लिए सामान्य शर्तें

10.119 उपर्युक्त अनुशंसित राज्य-विशिष्ट अनुदानों के संबंध में निम्नलिखित शर्तें लागू होंगी:

I. राज्य-विशिष्ट अनुदानों की किसी भी निधि का उपयोग सरकारी स्वामित्व वाली भूमि के भुगतान के लिए नहीं किया जा सकेगा। जहां परियोजना/निर्माण के लिए प्राइवेट पार्टियों से अतिरिक्त भूमि का अधिग्रहण किए जाने की आवश्यकता है, इस प्रकार के अनिवार्य अधिग्रहण भुगतानों हेतु नई ग्रीन फील्ड परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण के 50 प्रतिशत की उच्चतम-सीमा के अध्यक्षीन रहते हुए राज्य विशिष्ट-अनुदानों का उपयोग किया जा सकेगा। तथापि, ब्राउनफील्ड परियोजनाओं, जहां अवसंरचना का कार्य पूरा कर लिया गया है और कार्यशील हो गया है, के लिए राज्य- विशिष्ट अनुदानों का उपयोग उत्पादकता बढ़ाने और बड़े पैमाने के बाह्य कारकों से निपटने के लिए किया जाएगा। इन ब्राउनफील्ड परियोजनाओं में, अतिरिक्त व्यय मुख्य रूप से भूमि अधिग्रहण (जैसे कि एयरपोर्ट रनवे का विस्तार) पर किया जाना है, अतः राज्य-विशिष्ट अनुदान के उपयोग के लिए इस संबंध में उच्चतम-सीमा की आवश्यकता नहीं है। सभी परियोजनाओं के कार्यान्वयन में तेजी लाने, उपरोक्त भूमि अधिग्रहण के लिए 2021-22 में किए गए भुगतान राज्य-विशिष्ट अनुदानों से 2022-23 में पूर्व-व्यापी (retroactive) वित्तपोषण के लिए पात्र होंगे।

ii. तालिका 10.11 में दिए गए राज्य-विशिष्ट अनुदानों को चरण-वार प्राप्त करना केवल सांकेतिक है। राज्य चरण-वार अनुदान प्राप्त करने के लिए हासिल की जाने वाली उपलब्धि की भौतिक प्रगति के बैचमार्को और समय-सीमा के साथ संघ सरकार को सूचित करेंगे। समीक्षा के पश्चात, अनुदान एक वर्ष में अधिकतम दो किस्तों में जारी किए जा सकते हैं। तथापि, 2021-22 में कोई भी अनुदान जारी नहीं किए जाएंगे।

iii. इस संबंध में लेखा अनुरक्षित किए जाएं और अगली किस्त जारी करने से पहले किसी वर्ष के संदर्भ में सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 के अनुसार व्यय के उपयोग प्रमाण पत्र/विवरण प्रस्तुत किए जाने चाहिए।

अनुदानों की निगरानी

10.120 उन उद्देश्यों, जिनके लिए अनुदानों की अनुशंसा की गई है, को सुनिश्चित करने हेतु यह वांछनीय

है कि राज्यों द्वारा एक उत्कृष्ट समीक्षा एवं निगरानी कार्यविधि स्थापित की जाए। हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य-विशिष्ट तथा सेक्टर-विशिष्ट अनुदानों के उचित उपयोग की समीक्षा एवं निगरानी करने के लिए प्रत्येक राज्य को एक उच्चस्तरीय समिति का गठन करना चाहिए, जिसके प्रमुख मुख्य सचिव होंगे और उसमें सदस्यों के रूप में वित्त सचिव और संगत विभागों के सचिव/प्रमुख होंगे। अनुदानों के उपयोग की समीक्षा करने तथा मध्यावधि में अपेक्षित सुधार लाने के लिए निदेश देने हेतु समिति कम से कम तीन माह (एक क्वार्टर) की अवधि में एक बार बैठक करेगी।

10.121 समिति वित्तीय एवं भौतिक, दोनों लक्ष्यों की निगरानी तथा सेक्टर-विशिष्ट और राज्य विशिष्ट अनुदान, यथा लागू, के संबंध में अनुपालन विनिर्दिष्ट शर्तों सुनिश्चित कराने के लिए जिम्मेदार होगी। 2021-22 में, समिति अनुमानों/विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को तैयार करना, समयबद्धता, सुपुर्दगी, परिणामों की कार्यविधि की निगरानी और प्रत्येक परियोजना की समग्र व्यवहार्यता सुनिश्चित करेगी। उसके पश्चात, प्रत्येक वर्ष के प्रारंभ में समिति परियोजनाओं का अनुमोदन करेगी जिन्हें उस वर्ष में प्रत्येक सेक्टर में शुरू किया जाना है, भौतिक एवं वित्तीय आधार पर लक्ष्यों को चिह्नित करेगी और विशेष उपलब्धियों को हासिल करने के लिए समय सीमा निर्धारित करेगी। समिति भारत सरकार से अनुदानों के लिए अनुशंसा करने वाले निकाय के रूप में कार्य करेगी।

10.122 हम अनुशंसा करते हैं कि इन परियोजनाओं की प्रगति की वार्षिक समीक्षा एक ऐसी समिति द्वारा भी की जाए जिसके अध्यक्ष मुख्यमंत्री होंगे और उसमें राज्य वित्त मंत्री और राज्य के संबंधित मंत्री सदस्य होंगे।

10.123 हमें इसमें कोई संदेह नहीं है कि राज्य स्वयं ही उन परियोजनाओं/स्कीमों की समय पर एवं गुणवत्ता के साथ कार्यान्वयन के लिए प्रतिबद्ध रहेंगे, जिनके लिए हमने अनुदानों का प्रावधान किया है। हम अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों को जारी करने या उन्हें उपयोग करने के लिए हमारे द्वारा विहित शर्तों के अलावा, संघ सरकार द्वारा कोई और शर्त नहीं लगाई जाएगी।

10.124 राज्यों के पास प्रत्येक सेक्टर के भीतर शुरू की जाने वाली परियोजनाओं के समूह (बास्केट) पर निर्णय लेने, इन परियोजनाओं के विभिन्न चरणों के लिए समय सीमा निर्धारित करने और इस बास्केट के भीतर आवश्यकतानुसार उन परियोजनाओं का पुनः प्राथमिकीकरण करने की लोचनीयता होनी चाहिए।

10.125 संक्षेप में, सभी संबद्ध पहलुओं पर विचार करने के बाद हमने कुल 10,33,062 करोड़ रुपए की राशि के सहायता अनुदान की अनुशंसा की है। निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों और अनुदानों का वर्ष-वार सारांश तालिका 10.12 में दिया गया है।

तालिका 10.12: वर्ष-वार कुल अनुदान और प्रोत्साहन

(करोड़ रु.)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2021-26
1 राजस्व घाटा अनुदान	118452	86201	51673	24483	13705	294514
2 स्थानीय शासन के लिए अनुदान	80297	84703	87181	92087	92093	436361
3 आपदा प्रबंधन अनुदान	22184	23294	24466	25688	26969	122601
4 सेक्टर-विशिष्ट अनुदान	12346	23729	24773	33062	36077	129987
<i>i</i> स्वास्थ्य के लिए सेक्टरल अनुदान	4767	6211	6368	6527	7882	31755
<i>ii</i> विद्यालय शिक्षा		1200	1200	1200	1200	4800
<i>iii</i> उच्चतर शिक्षा	1133	1177	1259	1303	1271	6143
<i>iv</i> कृषि सुधारों का कार्यान्वयन		7500	7500	15000	15000	45000
<i>v</i> पीएमजीएसवाई सड़कों का रखरखाव	3731	4249	5565	6151	7843	27539
<i>vi</i> न्यायपालिका	2085	2085	2085	2085	2085	10425
<i>vii</i> सांख्यिकी	0	677	166	166	166	1175
<i>viii</i> आकांक्षी जिले एवं ब्लॉक	630	630	630	630	630	3150
5 राज्य-विशिष्ट अनुदान	0	9919	9919	14883	14878	49599
कुल	233279	227846	198012	190203	183722	1033062

10.126 राज्यों के लिए कुल हस्तांतरणों को दर्शाने वाला विवरण तालिका 10.13 में दिया गया है।

तालिका 10.13 : पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित कुल हस्तांतरण

(करोड़ रु.)

राज्य	केंद्रीय करों एवं शुल्कों में हिस्सेदारी	अंतरण उपरांत राजस्व घाटा	स्थानीय निकाय	आपदा प्रबंधन	स्वास्थ्य	पीएम जीएस वाई सड़कें	सांख्यिकी	न्यायपालिका	उच्चर शिक्षा	कृषि	राज्य विशिष्ट	कुल सहायता अनुदान (संश्ल 3 से 12 का योग)	कुल हस्तांतरण (संश्ल 2 एवं 13 का योग)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
आंध्र प्रदेश	170976	30497	18063	6183	877	344	19	295	250	4209	2300	63037	234013
अरुणाचल प्रदेश	74227	0	1618	1382	133	1508	49	20	48	107	400	5265	79492
असम	132152	14184	10934	4268	2161	3103	57	610	171	748	1375	37611	169763
बिहार	424926	0	35577	7824	3223	1694	77	960	483	1720	2267	53825	478751
छत्तीसगढ़	143938	0	10368	2387	588	911	54	200	146	917	1660	17231	161169
गोवा	16307	0	609	63	56	0	5	15	50	63	700	1561	17868
गुजरात	146938	0	22163	7316	1070	330	51	310	298	2818	2860	37216	184154
हरियाणा	46177	132	9066	2715	695	128	40	300	146	1696	2003	16921	63098
हिमाचल प्रदेश	35064	37199	3049	2258	377	2222	21	50	70	247	1420	46913	81977
झारखंड	139712	0	12322	3138	1014	966	48	275	179	677	1300	19919	159631
कर्नाटक	154077	1631	21877	4369	1233	398	45	295	299	2290	6000	38437	192514
केरल	81326	37814	12554	1738	607	113	20	405	181	1086	1100	55618	136944
मध्य प्रदेश	331642	0	28367	10059	2340	2109	102	690	349	4587	1765	50368	382010
महाराष्ट्र	266877	0	41391	17803	2710	613	63	1240	520	3285	2750	70375	337252
मणिपुर	30251	9796	1277	234	191	1193	28	30	54	101	900	13804	44055
मेघालय	32403	3137	1385	363	187	544	23	30	54	86	800	6609	39012
मिजोरम	21124	6544	713	259	115	546	14	15	48	86	700	9040	30164
नागालैंड	24039	21249	1038	228	153	372	23	10	51	124	525	23773	47812
ओडिशा	191297	0	15752	8865	962	1949	45	425	218	1271	1775	31262	222559
पंजाब	76343	25968	10305	2736	902	230	43	145	156	1966	1545	43996	120339
राजस्थान	254583	14740	27172	8186	1186	1618	57	460	332	3301	2322	59374	313957
सिक्किम	16393	1267	360	279	100	484	7	5	45	41	500	3088	19481
तमिलनाडु	172329	2204	25526	5637	1002	506	47	250	347	2632	2200	40351	212680
तेलंगाना	88806	0	13111	2483	624	255	46	245	189	1665	2362	20980	109786
त्रिपुरा	29912	19890	1580	378	265	502	17	85	55	228	875	23875	53787
उत्तर प्रदेश	757879	0	67160	10685	6150	1465	114	1825	893	5334	3495	97121	855000
उत्तराखंड	47234	28147	4181	5178	728	2322	25	70	83	277	1600	42611	89845
पश्चिम बंगाल	317828	40115	30393	5587	2106	1114	35	1165	428	3438	2100	86481	404309
कुल	4224760	294514	427911	122601	31755	27539	1175	10425	6143	45000	49599	1016662	5241422

नोट: (1) 'केंद्रीय करों एवं शुल्कों में हिस्सेदारी' - कॉलम 3 के तहत राशियाँ निर्देशात्मक हैं और वास्तविक राशियाँ पांच वर्ष की पंचाद अवधि के दौरान विभाज्य पूल के आकार के अनुसार भिन्न होंगी। (2) 16,400 करोड़ रुपए को कॉलम 13 में कुल सहायता अनुदान आंकड़ों में शामिल नहीं किया गया है। इसमें तीन अनुदान हैं: (क) विद्यालय शिक्षा (4,800 करोड़ रुपए), (ख) आकाशी विलों और ब्लॉकों के लिए अनुदान (3,150 करोड़ रुपए) और (ग) स्थानीय निकायों के लिए अनुदान (1) नए शहरों के विकास हेतु (8,000 करोड़ रुपए) और (ii) राष्ट्रीय आंकड़ों केंद्र (450 करोड़ रुपए)।

अनुशंसाओं का सारांश

i. हम अपनी पंचाट अवधि सत्रह राज्यों के लिए 2,94,514 करोड़ रुपए के कुल राजस्व घाटा अनुदानों की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.19)

ii. शैक्षिक परिणामों को बढ़ाने हेतु राज्यों को प्रोत्साहन देने के लिए हम 2022-23 से 2025-26 की अवधि के लिए 4,800 करोड़ रुपए (1,200 करोड़ रुपए प्रति वर्ष) के अनुदानों की अनुशंसा करते हैं। राज्य द्वारा प्राप्त निष्पादन अनुदान का उपयोग शिक्षा विभाग द्वारा शैक्षिक परिणामों को बढ़ाने के लिए किया जाएगा और उसे राज्य के किसी भी अन्य विभाग द्वारा अन्य कार्यों के लिए उपयोग नहीं किया जाएगा।

(पैरा 10.37 और 10.39)

iii. भारत में उच्च शिक्षा के लिए प्रादेशिक भाषाओं (मातृभाषा) में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों के विकास एवं ऑनलाइन शिक्षण के लिए हम 6,143 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.43)

iv. हमारी पंचाट अवधि के दौरान कृषि सुधार लाने के लिए हम सभी राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन के रूप में 45,000 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

क. हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य अपने भूमि-संबंधित कानूनों को नीति आयोग के मॉडल कानून के अनुरूप उपयुक्त रूप से संशोधित करें ताकि कृषि भूमि को कृषि प्रयोजनों तथा कृषि-उद्योग, कृषि व्यापार के लिए लॉजिस्टिक और आपूर्ति श्रृंखलाओं के लिए अल्पावधि और दीर्घावधि पट्टे पर दिया जा सके।

ख. हम उन राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों की अनुशंसा करते हैं, जो भूमि जल स्रोत का अनुरक्षण और उसका वर्धन करते हैं तथा भूमि जल में कोई भी गिरावट को रोकने का प्रयास करते हैं।

ग. राज्य के निर्यात निष्पादन के लिए अवार्ड हेतु हम एक लक्षित संकेतक के रूप में कृषि निर्यातों में वृद्धि का उपयोग करने की अनुशंसा करते हैं।

घ. भारत को दलहनों, खाद्य तेलों और काष्ठ एवं काष्ठ उत्पादों में आत्मनिर्भर बनाने हेतु, एक संकेतक के रूप में तिलहनों, दलहनों काष्ठ-आधारित उत्पादों के उत्पादन को बढ़ाने की अनुशंसा करते हैं।

ड. कृषि के लिए इस निष्पादन अनुदान का उपयोग राज्यों द्वारा केवल कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के विकास से संबंधित कार्यकलापों और अवसंरचना के लिए किया जाना चाहिए।

(पैरा, 10.54, 10.56, 10.59, 10.62, 10.64 और 10.66)

v. पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए हम 2021-26 की अवधि हेतु 27,539 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं, जिसमें से 14,743 करोड़ रुपए सामान्य राज्यों के लिए और 12,796 करोड़ रुपए एनईएच राज्यों के लिए हैं।

(पैरा 10.72)

vi. हम जघन्य अपराधों, वंचित लोगों के सिविल मामलों, पांच-वर्ष पुराने संपत्ति से संबंधित मामलों, और आर्थिक अपराधों तथा पोक्सो वाले मामलों में शीघ्रता से न्याय प्रदान करने के लिए फास्ट-ट्रैक न्यायालयों हेतु 10,425 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.75)

vii. सांख्यिकीय गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए हम 2022-23 से 2025-26 की अवधि हेतु राज्यों के लिए नियत एवं परिवर्तनशील घटकों सहित 1,175 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों की अनुशंसा करते हैं। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि 677 करोड़ रुपए की कुल आबंटन राशि के नियत अनुदान, जो कि शर्त रहित है, को 2022-23 में जारी किया जा सकता है। 498 करोड़ रुपए के शेष परिवर्तनशील घटक को उपरोक्त में वर्णित उपलब्धियों के आधार पर 2023-26 से शुरू करते हुए शेष तीन वर्षों के दौरान समान रूप से संवितरित किया जा सकता है। नियत एवं परिवर्तनशील अनुदान, दोनों का उपयोग केवल राज्य सांख्यिकी विभाग द्वारा किया जाएगा।

(पैरा 10.82)

viii. हम आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों को प्रोत्साहन देने के लिए 2021-22 से 2025-26 की पांच वर्षों की अवधि के लिए 3,150 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.92)

ix. हम विद्युत क्षेत्र में कतिपय निष्पादन मानदंडों के आधार पर 2021-22 से 2024-25 की अवधि को कवर करते हुए अपने पंचाट के प्रथम चार वर्षों प्रत्येक के लिए राज्यों की जीएसडीपी के 0.50 प्रतिशत तक उनके लिए अतिरिक्त वार्षिक उधार लेने की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.103)

x. हम यह अनुशंसा करते हैं कि शिशुओं एवं गर्भवती और स्तनपान कराने वाली माताओं के पोषण को भारत सरकार द्वारा एकीकृत बाल विकास योजना के माध्यम से सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाए।

(पैरा 10.112)

xi. हम यह अनुशंसा करते हैं कि संघ सरकार एक ऐसी व्यवस्था लाए जिससे लंबित रेल परियोजनाओं को यथाशीघ्र पूर्ण करना सुनिश्चित हो।

(पैरा 10.114)

xii. सामाजिक आवश्यकताओं, प्रशासनिक अभिशासन और संबंधित अवसंरचना, जल के संरक्षण एवं उचित उपयोग, जल निकासी एवं स्वच्छता, संस्कृति एवं ऐतिहासिक स्मारकों के परिरक्षण, उच्च लागत वाली भौतिक अवसंरचना एवं पर्यटन के लिए हम अपनी पंचाट अवधि के दौरान 49,599 करोड़ रुपये के राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.118)

xiii. राज्य-विशिष्ट अनुदानों की किसी भी निधि का उपयोग सरकारी स्वामित्व वाली भूमि के भुगतान के लिए नहीं किया जा सकेगा। जहां परियोजना/निर्माण के लिए प्राइवेट पार्टियों से अतिरिक्त भूमि का अधिग्रहण किए जाने की आवश्यकता है, इस प्रकार के अनिवार्य अधिग्रहण भुगतानों हेतु नई ग्रीन फील्ड परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण के 50 प्रतिशत की उच्चतम-सीमा के अध्यक्षीन रहते हुए राज्य-विशिष्ट अनुदानों का उपयोग किया जा सकेगा। तथापि, ब्राउनफील्ड परियोजनाओं, जहां अवसंरचना संबंधी कार्यों को पूरा कर लिया गया है और कार्यशील हो गया है, के लिए राज्य-विशिष्ट अनुदानों का उपयोग उत्पादकता बढ़ाने और बड़े पैमाने के बाह्य कारकों से निपटने के लिए किया जाएगा। इन ब्राउनफील्ड परियोजनाओं में, अतिरिक्त व्यय मुख्य रूप से भूमि अधिग्रहण (जैसे कि एयरपोर्ट रनवे का विस्तार) पर किया जाना है, अतः राज्य-विशिष्ट अनुदान के उपयोग के लिए इस संबंध में उच्चतम-सीमा की आवश्यकता नहीं है। सभी परियोजनाओं के कार्यान्वयन में तेजी लाने, उपरोक्त भूमि अधिग्रहण के लिए 2021-22 में किए गए भुगतान राज्य-विशिष्ट अनुदानों से 2022-23 में पूर्व-व्यापी वित्तपोषण के लिए पात्र होंगे।

(पैरा 10.119, i)

xiv. हम अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों के उचित उपयोग की समीक्षा एवं निगरानी करने के लिए प्रत्येक राज्य को एक उच्चस्तरीय समिति का गठन करना चाहिए। समिति के प्रमुख राज्य के मुख्य सचिव और सदस्यों के रूप में राज्य का वित्त सचिव तथा संबद्ध विभागों के सचिव/प्रमुख हो सकते हैं। हम अनुशंसा करते हैं कि इन परियोजनाओं की प्रगति की समीक्षा एक ऐसी समिति द्वारा भी की जाए जिसके अध्यक्ष मुख्यमंत्री होंगे और उसमें राज्य वित्त मंत्री और राज्य के संबंधित मंत्री सदस्य होंगे। हम अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों को जारी करने या उन्हें उपयोग करने के लिए हमारे द्वारा विहित शर्तों के अलावा संघ सरकार द्वारा कोई और शर्त नहीं लगाई जाएगी।

(पैरा 10.120, 10.122, 10.123)

अध्याय 11

रक्षा और आंतरिक सुरक्षा

अपने विचारार्थ विषय (टीओआर) के अनुसार, आयोग ने रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के लिए पूंजी व्यय में परिव्यय बढ़ाने की आवश्यकता एवं तात्कालिकता की समीक्षा की, अतिरिक्त संसाधनों की पहचान की और उनके वित्तपोषण की एक अलग क्रियाविधि की वांछनीयता पर विचार-विमर्श किया। आयोग ने आंतरिक सुरक्षा के लिए रक्षा मंत्रालय तथा गृह मंत्रालय के पूंजी व्यय पूर्वानुमानों की समीक्षा की। सभी पहलुओं की समीक्षा करने के पश्चात हमने रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पर पूंजी व्यय के लिए पूर्वानुमानित बजटीय आवश्यकता और बजट आबंटन के बीच अंतर को कम करने के लिए रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा हेतु एक समर्पित आधुनिक कोष के गठन की अनुशंसा की है। लोक लेखा के अंतर्गत यह एक गैर-व्यपगत (*non-lapsable*) कोष होगा और इसके वृद्धिशील वित्तपोषण के चार स्रोत होंगे: (i) भारत की संचित निधि से हस्तांतरण; (ii) रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के विनिवेश आगम (iii) रक्षा अधिशेष भूमि के व्यावसायीकरण से आगम; और (iv) रक्षा भूमि से प्राप्तियों के आगम जिन्हें (राज्य सरकारों तथा भविष्य में सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए हस्तांतरित किया जा सकता है)। इस कोष के प्रचालन, जनसाधारण हेतु रिपोर्टिंग और नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा कराए जाने के लिए अपने मानक अधिसूचित नियम होंगे। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि रक्षा मंत्रालय को वेतन एवं पेंशन देयताओं को नवप्रवर्तनशील रूप से कम करने हेतु अविलंब उपाय करने चाहिए और एक विशिष्ट रोडमैप के साथ रक्षा आयातों पर अपनी निर्भरता को कम करना चाहिए।

11.1 रक्षा और आंतरिक सुरक्षा किसी भी देश की सर्वोपरि आवश्यकताएं होती हैं और जिसे समुचित रूप से पूरा करना किसी संप्रभु देश का महत्वपूर्ण दायित्व है, जिसके लिए पर्याप्त मात्रा में राजकोषीय संसाधनों की आवश्यकता होती है। राजकोषीय संसाधनों को राष्ट्र के कर संसाधनों में प्राथमिक प्रभारों की श्रेणी में रखा जाता है। सुरक्षा चुनौतियों के जटिल एवं उभरते हुए स्पैक्ट्रम को ध्यान में रखते हुए तथा खतरे की आहट, परिचालनात्मक चुनौतियों और प्रौद्योगिकीय विकास के आधार पर, रक्षा एवं आंतरिक व्यवस्था का आधुनिकीकरण एक निरंतर प्रक्रिया है। पूर्व वित्त आयोगों के दृष्टिकोण से इतर,

हमारे टीओआर ने हमें देश की रक्षा और आंतरिक सुरक्षा आवश्यकताओं की समीक्षा करने पर विशेष ध्यान देने का अधिदेश दिया है। मूल टीओआर का पैरा 6 (ii) हमें, अन्य बातों के अलावा, रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा के संबंध में संघ सरकार के संसाधनों की मांगों पर विचार करने का अधिकार देता है। दिनांक 29 जुलाई, 2019 को अधिसूचित अतिरिक्त टीओआर का पैरा 9 (क) हमें यह समीक्षा करने का अधिदेश देता है कि “क्या रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के वित्तपोषण के लिए एक अलग तंत्र (मेकेनिज्म) स्थापित किया जाना चाहिए और यदि हां, तो ऐसे तंत्र का किस प्रकार प्रचालन किया जा सकता है।”

11.2 उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, हमने संगत संवैधानिक उपबंधों, संवैधानिक विशेषज्ञों के विचारों, तेजी से उभर रहे प्रौद्योगिकीय परिवर्तनों के कारण संसाधनों पर सेक्टर की मांगों, भू-राजनीतिक जटिलताओं तथा प्रापण में सेक्टर-विशिष्ट कार्यकलापों के साथ-साथ प्रापण चक्र के साथ निधियों के प्रवाह की समकालिकता सहित विभिन्न मुद्दों पर विचार किया है। टीओआर के अनुपालन में हमने एक विशेष समूह का गठन किया है।¹ हमने कुछ राज्यों तथा रक्षा मंत्रालय, गृह मंत्रालय और वित्त मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत लिखित निवेदनों पर भी विचार किया है।

संवैधानिक उपबंध

11.3 राज्य के नीति निर्देशक तत्व के अनुच्छेद 51 (क) में यह उल्लिखित है कि राज्य अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा को बढ़ावा देने का प्रयास करेगा। अनुच्छेद 51क में प्रत्येक भारतीय नागरिक के मौलिक कर्तव्यों को वर्णित किया गया है, और इस अनुच्छेद के खंड (ग) एवं (घ) में यह उल्लिखित है कि प्रत्येक नागरिक का यह कर्तव्य है कि वह भारत की संप्रभुता, एकता और अखंडता को बनाए रखेगा और उसे परिरक्षित करेगा तथा जब उससे अपेक्षा की जाए वह राष्ट्र की सेवा करेगा। अनुच्छेद 246 (1) संसद को सातवीं अनुसूची की सूची I (संघ सूची) में संगत प्रविष्टियों में उल्लिखित रक्षा एवं आंतरिक रक्षा से संबंधित विषयों पर कानून बनाने की अनन्य शक्ति प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, अनुच्छेद 355 में यह स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि संघ का कर्तव्य यह है कि वह बाह्य आक्रमण और आंतरिक अशांति के विरुद्ध प्रत्येक राज्य को संरक्षित करेगा और यह सुनिश्चित करेगा कि प्रत्येक राज्य का शासन संविधान के उपबंधों के अनुसार संचालित हो।

¹समूह के गठन और बैठकों के विवरण रिपोर्ट के खंड-II में दिए गए हैं (अनुलग्नक 1.18 तथा 1.35)

11.4 'सार्वजनिक व्यवस्था' और 'पुलिस' सातवीं अनुसूची की सूची-II (राज्य सूची) में क्रमशः पहले और दूसरे स्थान पर हैं। यह सूची राज्य सरकारों को कानून व्यवस्था बनाए रखने और अपराध को रोकने, उसकी जांच एवं अन्वेषण करने तथा अपराधियों के खिलाफ अभियोजन चलाने का प्राथमिक दायित्व सौंपती है। दूसरी ओर संघ सूची-I की प्रविष्टि 2क संघ सरकार को अपने सैन्य बल या अपने नियंत्रण के अधीन किसी अन्य बल को सिविल पावर में सहायता देने हेतु तैनात करने की शक्ति प्रदान करती है। अतः कानून और व्यवस्था को बनाए रखने में संघ सरकार राज्यों के प्रयासों में उन्हें सहायता प्रदान करती है। इस सूची में राज्यों को अपने पुलिस बलों के शस्त्रीकरण, संचार, उपकरण, गतिशीलता, प्रशिक्षण और अन्य बुनियादी ढांचे के आधुनिकीकरण के लिए वित्तीय सहायता देने का भी प्रावधान किया गया है। इसके अतिरिक्त, आसूचना इनपुट (intelligence input) को केंद्रीय रक्षा एवं आसूचना एजेंसियों द्वारा राज्यों की प्रवर्तन एजेंसियों के साथ नियमित रूप से साझा किया जाता है ताकि अपराध और कानून व्यवस्था संबंधी घटनाओं को रोका जा सके। इसके अलावा लोक प्रशासन एवं पुलिस से संबंधित विभिन्न मुद्दों को आंतरिक सुरक्षा, विद्रोह, आतंकवाद, साइबर सुरक्षा तथा बाह्य आक्रमण को अन्य संघटकों के साथ घनिष्ठता के साथ जोड़ा गया है ताकि आंतरिक सुरक्षा का विषय संघ एवं राज्य सरकारों दोनों का सामूहिक उत्तरदायित्व बन जाए।

11.5 उपर्युक्त में किया गया वर्णन देश को बाह्य एवं आंतरिक सुरक्षा तथा इन दोनों के बीच अंतर्निहित संबंध को परिरक्षित करने में संघ सरकार और राज्य सरकारों की संवैधानिक पृष्ठभूमि का ही सारांश है। बाह्य एवं आंतरिक सुरक्षा को लेकर दोनों सरकारें अलग-अलग दृष्टिकोण के साथ कार्य नहीं कर सकती हैं, और देश की सुरक्षा हेतु संघीय व्यवस्था में इन दोनों की भूमिका एवं दायित्व में सातत्य (continuum) है।

रक्षा व्यय का विश्लेषण

11.6 विगत में, राजस्व व्यय के उच्च हिस्से, अधिक मात्रा में पेंशन बिल और कम पूंजी व्यय तथा रक्षा उपकरण के आयात पर उच्च निर्भरता के कारण रक्षा व्यय में बढ़ोतरी हुई है। इसलिए, रक्षा व्यय की संरचना की समीक्षा करना आवश्यक हो गया है ताकि उसकी पूंजी आवश्यकताओं के लिए पर्याप्त निधियों के प्रवाह की पूर्वानुमानेयता एवं स्थिरता सुनिश्चित की जा सके और राजस्व व्यय, विशेष रूप से बढ़ते पेंशन परिव्यय को कम करने के तरीकों की खोज की जा सके।

11.7 संघ सरकार के सभी मंत्रालय की तुलना में रक्षा मंत्रालय (एमओडी) को सबसे अधिक आबंटन दिया जाता है। विगत 10 वर्षों में रक्षा बजट में 9.6 प्रतिशत की वृद्धि की प्रवृत्ति देखी गई है। इसके अंतर्गत रक्षा बजट के भीतर राजस्व व्यय 11 प्रतिशत और पूंजीगत व्यय मात्र 6.1 प्रतिशत बढ़ा है (तालिका 11.1)। राजस्व व्यय में उच्च वृद्धि का कारण रक्षा पेंशन पर बढ़ता परिव्यय है, जो 15.7 प्रतिशत की दर से बढ़ा है।

तालिका 11.1: कुल रक्षा व्यय (राजस्व एवं पूंजी) का विश्लेषण

(करोड़ रु.)

वित्त वर्ष	रक्षा राजस्व व्यय	जीडीपी के % के रूप में	संघ सरकार के राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में	रक्षा पूंजीगत व्यय	जीडीपी के % के रूप में	संघ सरकार के पूंजी व्यय के % के रूप में	कुल रक्षा व्यय (राजस्व + पूंजी)	जीडीपी के % के रूप में	संघ के कुल व्यय के % के रूप में
2011-12	144147	1.65	12.6	69526	0.80	43.8	213673	2.45	16.4
2012-13	158545	1.59	12.8	72097	0.73	43.2	230642	2.32	16.4
2013-14	173912	1.55	12.7	80222	0.71	42.7	254134	2.26	16.3
2014-15	201929	1.62	13.8	83076	0.67	42.2	285005	2.29	17.1
2015-16	210306	1.53	13.7	83614	0.61	33.0	293920	2.13	16.4
2016-17	260067	1.69	15.4	91484	0.59	32.1	351551	2.28	17.8
2017-18	284273	1.66	15.1	95431	0.56	36.3	379704	2.22	17.7
2018-19	303657	1.60	15.1	99802	0.53	32.4	403459	2.13	17.4
2019-20 आरई	333449	1.63	14.2	115371	0.56	33.1	448820	2.20	16.6
2020-21 बीई	352823	1.57	13.4	118555	0.53	28.8	471378	2.10	15.5
टीजीआर (%) (2011-21)	11.0			6.1			9.6		

नोट: 1. रक्षा राजस्व व्यय में रक्षा सेवा राजस्व, राजस्व विविध (सिविल) राजस्व और रक्षा पेंशन शामिल हैं।

2. रक्षा पूंजी व्यय में पूंजी परिव्यय और रक्षा विविध (सिविल) पूंजी व्यय शामिल हैं।

3. टीजीआर= प्रवृत्ति वृद्धि दर

11.8 यद्यपि, 2011-12 और 2018-19 के बीच, सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के अनुपात की तुलना में, कुल रक्षा व्यय घटा है (2.5 प्रतिशत से 2.1 प्रतिशत), किंतु संघ सरकार के कुल व्यय में कुल रक्षा व्यय का अनुपात उसी अवधि के दौरान 16.4 प्रतिशत से बढ़कर 17.4 प्रतिशत हुआ है। दूसरी ओर संघ सरकार का कुल व्यय कम हुआ है, जो 2011-12 में जीडीपी के 14.9 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 12.2 प्रतिशत हो गया था। रक्षा बजट में बढ़ोत्तरी सातवें केंद्रीय वेतन आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के बाद संसदीय वेतनमानों को लागू करने के फलस्वरूप वेतन एवं पेंशन पर खर्च किए गए उच्च व्यय के साथ रक्षा पर बढ़ते राजस्व व्यय के कारण हुई है जो 2011-12 में संघ सरकार के राजस्व व्यय के 12.6 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 15.1 प्रतिशत हो गया

था। दूसरी ओर, संघ सरकार के कुल राजस्व व्यय में रक्षा पूंजी व्यय का हिस्सा उसी अवधि के दौरान 43.8 प्रतिशत से घटकर 32.4 प्रतिशत था।

रक्षा पूंजी परिव्यय की समीक्षा

11.9 रक्षा पूंजी परिव्यय में रक्षा उपकरण, शस्त्रीकरण, विमान, नौसेना पोत, सीमाओं से सटे क्षेत्रों में भूमि एवं सड़कों और पुलों की लागत पर व्यय शामिल हैं और रक्षा पर पूंजी परिव्यय 2020-21 (बीई) में 1.14 लाख करोड़ रुपए है, जो कि कुल रक्षा बजट (रक्षा पेंशन सहित) का 24.1 प्रतिशत है। इससे यह पता चलता है कि इसमें 2011-12 से गिरावट आई है, जब पूंजी परिव्यय कुल रक्षा बजट का 31.8 प्रतिशत था। इसी प्रकार से, 2011-12 और 2018-19 के बीच संघ सरकार के कुल व्यय के अनुपात के रूप में, पूंजी परिव्यय 5.2 प्रतिशत से घटकर 4.1 प्रतिशत और जीडीपी के अनुपात के रूप में 0.8 प्रतिशत से घटकर 0.5 प्रतिशत था (तालिका 11.2)।

तालिका 11.2: रक्षा सेवाओं का पूंजी परिव्यय

(करोड़ रु.)

वित्त वर्ष	बीई	वास्तविक	वार्षिक वृद्धि(%)	वास्तविक बीई %	जीडीपी के %के रूप में पूंजी परिव्यय	कुल संघ व्यय के %के रूप में पूंजी परिव्यय	कुल रक्षा व्यय के%के रूप में पूंजी परिव्यय
2011-12	69199	67902	9.4	98.1	0.8	5.2	31.8
2012-13	79579	70499	3.8	88.6	0.7	5.0	30.6
2013-14	86741	79125	12.2	91.2	0.7	5.1	31.1
2014-15	94588	81887	3.5	86.6	0.7	4.9	28.7
2015-16	94588	79958	-2.4	84.5	0.6	4.5	27.2
2016-17	86340	86371	8.0	100.0	0.6	4.4	24.6
2017-18	86529	90445	4.7	104.5	0.5	4.2	23.8
2018-19	94011	95231	5.3	101.3	0.5	4.1	23.6
2019-20 आरई	103394	110394 (आरई)	15.9	106.8	0.5	4.1	24.6
2020-21 बीई	113734	113734 (बीई)	3.0		0.5	3.7	24.1
टीजीआर (%) (2011-21)		5.7 %					

* कुल रक्षा व्यय में रक्षा पेंशन शामिल है।

टीजीआर= प्रवृत्ति वृद्धि दर

11.10 रक्षा पूंजी व्यय मुख्य रूप से आयातों पर निर्भर करता है। स्टॉकहॉम इंटरनेशनल पीस रिसर्च इंस्टिट्यूट के अनुसार, 2018 में भारत रक्षा वस्तुओं एवं सेवाओं का चौथा सबसे बड़ा आयातक था। सेना (मिलिटरी) के लिए हार्डवेयर के आयातों के कारण न ही देश की अर्थव्यवस्था से तथा तकनीकी एवं वैज्ञानिक आविष्कारों एवं नवप्रवर्तनों के आधार पर घरेलू उत्पादन से प्राप्त अतिरिक्त उत्पाद (स्पिन-ऑफ) से बहुआयामी प्रभावों का लाभ नहीं मिल पाता है। इसके अतिरिक्त, सेना के लिए

हार्डवेयर हेतु विदेशी आपूर्तिकर्ताओं पर निर्भर रहने से आयातों पर न केवल भारी मात्रा में खर्च होता है, अपितु आपातकालीन स्थितियों के दौरान आपूर्तियों की अनियमितताओं के कारण देश की सुरक्षा भेद्यनीय भी हो जाती है। रक्षा उपकरण के घरेलू उत्पादन पर हाल ही में विशेष ध्यान आकृष्ट किया गया है, लेकिन घरेलू उत्पादन को, रक्षा आधुनिकीकरण की समग्र नीति के हिस्से के रूप में, पूंजी निवेश हेतु पर्याप्त संसाधनों के प्रवाह में पूर्वानुमेयता एवं स्थिरता के साथ संगत बनाया जाना आवश्यक है।

पेंशन पर व्यय

11.11 रक्षा पेंशन के अंतर्गत सेवा पेंशन, उपदान (ग्रेच्युटी), परिवारिक पेंशन, दिव्यांगजन पेंशन, तीनों सेवाओं तथा आयुध निर्माणियों के सेवानिवृत्त कार्मिकों के लिए पेंशन एवं छुट्टी नकदीकरण का संराशीकृत मूल्य शामिल होता है। कुल रक्षा आबंटन के अनुपात के रूप में, रक्षा पेंशन 2011-12 और 2020-21 (बीई) के बीच 17.6 प्रतिशत से बढ़कर 28.4 प्रतिशत हो गया। विगत 10 वर्षों यानी 2011-21 में यह पूरे रक्षा क्षेत्र में 9.6 प्रतिशत की वृद्धि की तुलना में 15.7 प्रतिशत की वृद्धि दर से बढ़ा है। जीडीपी के अनुपात के रूप में, यह 0.4 प्रतिशत से बढ़कर 0.6 प्रतिशत और संघ सरकार के व्यय के राजस्व व्यय के अनुपात में, 3.3 प्रतिशत से बढ़कर 5.1 प्रतिशत हो गया है (तालिका 11.3)।

तालिका 11.3 : रक्षा पेंशन व्यय

वित्त वर्ष	रक्षा पेंशन (करोड़ रु.)	रक्षा व्यय का प्रतिशत*	जीडीपी का प्रतिशत	संघ सरकार के राजस्व व्यय का प्रतिशत
2011-12	37569	17.58	0.43	3.3
2012-13	43368	18.80	0.44	3.5
2013-14	45500	17.90	0.41	3.3
2014-15	60450	21.21	0.48	4.1
2015-16	60238	20.49	0.44	3.9
2016-17	87826	24.98	0.57	5.2
2017-18	92000	24.23	0.54	4.9
2018-19	101775	25.23	0.54	5.1
2019-20आरई	117810	26.25	0.58	5.0
2020-21बीई	133825	28.39	0.60	5.1
टीजीआर(%) (2011-21)	15.7			

* कुल रक्षा व्यय में रक्षा पेंशन शामिल है।

टीजीआर= प्रवृत्ति वृद्धि दर

11.12 2016-17 से सातवें केंद्रीय वेतन आयोग के पंचाट तथा रक्षा सेवा कार्मिकों के लिए एक रैंक एक पेंशन (ओआरओपी) के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप, रक्षा पेंशन व्यय रक्षा सेवाओं पर राजस्व परिव्यय की तुलना में तेज दर के साथ बढ़ना शुरू हो गया है। चूंकि समग्र संसाधन सीमित हैं, रक्षा पेंशन व्यय में यह वृद्धि रक्षा आधुनिकीकरण के लिए निधियों की उपलब्धता को प्रभावित कर रही है।

आंतरिक सुरक्षा पर व्यय का विश्लेषण

11.13 गृह मंत्रालय (एमएचए) का बजट 2018-19 में संघ सरकार के कुल व्यय का 4.8 प्रतिशत था। 2018-19 के लिए गृह मंत्रालय के कुल बजट व्यय में पुलिस व्यवस्था पर 81.7 प्रतिशत, संघ राज्य क्षेत्रों को दिए गए अनुदानों के लिए 12.5 प्रतिशत और आपदा प्रबंधन, शरणार्थियों एवं प्रवासियों के पुनर्वास, जनगणना तथा मंत्रिमंडल जैसे विविध मुद्दों पर 5.8 प्रतिशत था।

पुलिस और केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बलों पर व्यय

11.14 2015-16 में, गृह मंत्रालय द्वारा 80,000 करोड़ रुपए के कुल बजट में से 79 प्रतिशत (63,000 करोड़ रुपए) पुलिस व्यवस्था (जिसमें केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल (सीएपीएफ)² और दिल्ली पुलिस) पर खर्च किया गया था। 2018-19 में गृह मंत्रालय ने 1.12 लाख करोड़ रुपए के कुल व्यय में से 82 प्रतिशत (92,000 करोड़ रुपए) पुलिस पर खर्च किए। 2020-21 में गृह मंत्रालय ने 1.67 लाख करोड़ रुपए बजट आबंटन का 63 प्रतिशत पुलिस व्यवस्था के लिए आवंटित किए। मंत्रालय के व्यय के अंतर्गत पुलिस के अंश में गिरावट का मुख्य कारण यह है कि पूर्ववर्ती राज्य जम्मू और कश्मीर को दो संघ राज्य क्षेत्रों (जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख) में पुनर्गठित किए जाने के पश्चात जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख के लिए आबंटन 2020-21 में गृह मंत्रालय बजट के माध्यम से भेजा जाएगा।

11.15 ऐसा अनुमान किया जाता है कि सीएपीएफ को 2020-21 (बीई) में कुल 78,000 करोड़ रुपए का आबंटन किया जाएगा। यह पुलिस पर व्यय का 74 प्रतिशत है। संपूर्ण पुलिस बल और सात

²सात केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल (सीएपीएफ) हैं : असम राइफल्स, सीमा सुरक्षा बल, केंद्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल, केंद्रीय रिजर्व पुलिस बल, भारत-तिब्बत सीमा पुलिस, राष्ट्रीय सुरक्षा गार्ड एवं सशस्त्र सीमा बल।

सीएपीएफ बलों के लिए 2015-16 और 2020-21 (बीई) के बीच राजस्व एवं पूंजी व्यय के परस्पर संवितरण को तालिका 11.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 11.4 : पुलिस एवं सीएपीएफ का कुल व्यय

(करोड़ रु.)

वर्ष	पुलिस व्यय			राजस्व व्यय का अंश %	पूंजीगत व्यय का अंश %	जिसमें से सीएपीएफ पर व्यय			राजस्व व्यय का अंश %	पूंजीगत व्यय का अंश %
	राजस्व	पूंजी	कुल			राजस्व	पूंजी	कुल		
2015-16	54280	9055	63335	85.7	14.3	43935	734	44669	98.4	1.6
2016-17	64203	8851	73054	87.9	12.1	51529	946	52475	98.2	1.8
2017-18	71352	10535	81887	87.1	12.9	56801	1206	58007	97.9	2.1
2018-19	82209	9484	91693	89.7	10.3	66507	1164	67671	98.3	1.7
2019-20 (आरई)	93455	9748	103203	90.6	9.4	74687	1482	76169	98.1	1.9
2020-21 (बीई)	95398	9846	105244	90.6	9.4	76414	1473	77887	98.1	1.9
टीजीआर %	12.4	1.7	11.1			12.2	14.7	12.3		

नोट: 1. पुलिस व्यय के अंतर्गत सीएपीएफ पर व्यय, पुलिस का आधुनिकीकरण, दिल्ली पुलिस, पुलिस बुनियादी ढांचा, आईबी एवं सीमा बुनियादी ढांचा पर व्यय शामिल है।

11.16 यद्यपि, पुलिस पर बजट आबंटन 2015-16 से 2020-21 (बीई) अवधि के दौरान 11.1 प्रतिशत की सामान्य दर पर बढ़े हैं, किंतु इसका मुख्य कारण राजस्व व्यय है, जो 12.4 प्रतिशत की दर से बढ़ा है, जबकि पूंजी व्यय मात्र 1.7 प्रतिशत बढ़ा है। पूंजीगत व्यय मशीनरी एवं उपकरण और मोटरवाहनों के प्रापण/क्रय पर खर्च किया जाता है, जबकि राजस्व व्यय वेतन, हथियारों एवं गोला-बारूद तथा वर्दियों जैसे मदों पर खर्च किया जाता है। पुलिस अनुदानों में राजस्व व्यय का अंश 2015-16 से 2020-21(बीई) के दौरान 85.7 प्रतिशत से क्रमिक रूप में बढ़कर 90.6 प्रतिशत हो गया है, जबकि पूंजी व्यय का अंश 14.3 प्रतिशत से घटकर 9.4 प्रतिशत हुआ है।

संघ सरकार के विचार

रक्षा मंत्रालय

11.17 अपने ज्ञापन में रक्षा मंत्रालय (एमओडी) ने बढ़ती आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु वैकल्पिक स्रोतों के माध्यम से पर्याप्त वित्तपोषण की मांग की है। मंत्रालय ने यह टिप्पणी की है कि बजटीय आबंटन, जो विगत वर्षों के दौरान घट गए हैं, बड़े रक्षा अधिग्रहणों के वित्तपोषण हेतु पर्याप्त नहीं हैं।

इसके अतिरिक्त, संसाधनों का पुनः आबंटन और स्वास्थ्य एवं शिक्षा तथा अवसंरचना जैसे अन्य बजट शीर्षों से उनका विनियोजन अपने आप में अनेक समस्याएं उत्पन्न करता है। अतः मंत्रालय ने यह निवेदन किया है कि पूंजी व्यय के लिए एक अलग एवं समर्पित वित्तपोषण तंत्र स्थापित किए जाने से निधियों के प्रवाह में पूर्वानुमेयता और उपलब्धता आश्वस्त होगी और इससे उन्हें सामरिक रक्षा क्षमताओं की योजना बनाने और उनके निर्माण में सहायता मिलेगी।

11.18 रक्षा मंत्रालय के अनुसार आयोग की पंचाट अवधि 2021-26 के लिए वर्तमान प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुए, उसका अनुमान है कि उसे पूंजी परिव्यय के लिए 9.01 करोड़ रुपए का आबंटन प्राप्त होगा और यह 16 प्रतिशत की वृद्धि दर पर आधारित होगा। तथापि, पूंजी पर रक्षा योजना पूर्वानुमान उसी अवधि के लिए 17.46 लाख करोड़ है। इसके परिणामस्वरूप, पूर्वानुमानित कमी 8.45 लाख करोड़ रुपए है (तालिका 11.5)।

तालिका 11.5 : रक्षा सेवाओं के लिए आबंटनों में अनुमानित कमी

(करोड़ रु.)

शीर्ष	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल 2021-26
पूंजी व्यय						
रक्षा योजना के लिए पूर्वानुमान	286058	314663	346130	380743	418817	1746411
आबंटन (अनुमानित)	131054	152022	176346	204562	237291	901275
कमी (अनुमानित)	155004	162641	169784	176181	181526	845136
राजस्व व्यय						
रक्षा योजना के लिए पूर्वानुमान	323556	357529	387919	428650	465086	1962740
आबंटन (अनुमानित)	223237	238863	255584	273474	292618	1283776
कमी (अनुमानित)	100319	118666	132335	155176	172468	678964

स्रोत: रक्षा मंत्रालय का दिनांक 25 अगस्त 2020 का नोट।

आबंटन (अनुमानित)- 2020-21 (बीई) की तुलना में राजस्व पूर्वानुमान 7 प्रतिशत की वार्षिक दर से और पूंजी पूर्वानुमान 16 प्रतिशत की वार्षिक दर से बढ़े।

11.19 रक्षा मंत्रालय ने यह कहा है कि यदि नए योजनाबद्ध अधिग्रहणों के साथ चालू पूंजी अधिग्रहणों पर प्रतिबद्ध देयताओं के लिए रक्षा योजनाओं में किए गए पूर्वानुमानों को ध्यान में रखा जाए तो तीनों सेवाओं को आगामी वर्षों में भारी मात्रा में निधियों के अभाव का सामना करना पड़ेगा। मंत्रालय ने यह भी उजागर किया कि 2017-18 से 2020-21 की अवधि के लिए तीनों बलों के लिए मंत्रालय के रक्षा योजना पूर्वानुमान में 7,37,357 करोड़ रुपए का कुल कमी (राजस्व एवं पूंजी लेखा दोनों में) रही है।

11.20 मंत्रालय ने इस बात की ओर ध्यान आकृष्ट कराया है कि रक्षा बजट में लंबे समय तक लगातार कमी रही है जिसके कारण सेवाओं को प्रचालन संबंधी तैयारी से समझौता करना पड़ा है। परिणामस्वरूप, मंत्रालय को अनेक तदर्थ (ad-hoc) कार्यविधियों का सहारा लेना पड़ा है, जैसे कि कुछ प्राप्तियों का स्थगन और देरी से भुगतान करना, जिसके कारण आवश्यकताओं तथा प्रतिबद्ध देयताओं को आगे खिसकाना पड़ा है। अतः, देश की रक्षा क्षमताओं के आधुनिकीकरण एवं प्रौद्योगिकीय उन्नयन हेतु, बढ़ते संसाधनों के नए, बहु-आयामी एवं समर्पित साधनों की खोज करने की अत्यावश्यकता है।

11.21 रक्षा मंत्रालय ने रक्षा आधुनिकीकरण के वित्तपोषण हेतु अनेक विकल्पों का सुझाव दिया है:

- i. उर्ध्वाधर अंतरण (वर्टिकल डिवोलुशन) से पहले रक्षा एवं आंतरिक रक्षा हेतु साझा किए जाने वाले पूल के एक निश्चित भाग को अलग रखना;
- ii. रक्षा भूमि का व्यावसायीकरण;
- iii. एक रक्षा या राष्ट्रीय सुरक्षा उपकर;
- iv. रक्षा बंधपत्र;
- v. रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (डीपीएसई) और आयुद्ध निर्माणियों द्वारा रक्षा निर्यातों से अर्जित लाभों को पूर्ण रूप से रक्षा प्रयोजनों के लिए उपलब्ध कराना;
- vi. डीपीएसई के विनिवेश से आगम;
- vii. मानवीय सहायता एवं आपदा राहत, राज्य एवं सिविल प्राधिकारियों तथा संयुक्त राष्ट्र मिशनों को दी गई सहायता की प्रतिपूर्ति को बढ़ाते हुए रक्षा प्राप्तियों को बढ़ाना;
- viii. वित्त मंत्रालय द्वारा दिए गए विभिन्न अनुदान मांगों में से कम उपयोग किए गए शीर्षों का पुनः विनियोजन कर रक्षा सेवाओं को एकबारगी एकमुश्त अनुदान देना; और
- ix. सेवाओं द्वारा अधिग्रहण और क्रय पर सीमा शुल्क, माल एवं सेवा कर (जीएसटी) और एकीकृत जीएसटी जैसी सांविधिक शुल्कों की वसूली से छूट देना।

गृह मंत्रालय

11.22 अपने ज्ञापन और उसके बाद दिए गए निवेदनों में गृह मंत्रालय ने आंतरिक सुरक्षा हेतु संघ सरकार और राज्य सरकारों, दोनों के लिए पर्याप्त आबंटन करने का आग्रह किया है और इस प्रयोजनार्थ उच्च आबंटन अलग से निर्धारित करने की आवश्यकता पर जोर दिया है। यद्यपि, बजट आबंटन 11-12 प्रतिशत की सामान्य दर से बढ़े हैं, परंतु यह बढ़ोतरी मुख्य रूप से राजस्व लेखा में वृद्धि के कारण है, जबकि पूंजीगत व्यय के लिए आबंटन लगभग स्थिर रहे हैं। पुलिस अनुदानों में राजस्व व्यय का अंश 2009-10 में 78 प्रतिशत से क्रमिक रूप में बढ़कर 2020-21 में लगभग 90 प्रतिशत हो गया है, जबकि पूंजी व्यय का अंश उसी अवधि में 22 प्रतिशत से घटकर 10 प्रतिशत हो गया है। मंत्रालय ने इस तथ्य की ओर भी ध्यान आकृष्ट कराया है कि पुलिस बलों के आधुनिकीकरण हेतु, जिसके लिए ज्यादा पूंजी की आवश्यकता होती है, सहायता देने के लिए स्कीम का भी काफी कम वित्तपोषण किया गया है।

11.23 गृह मंत्रालय द्वारा पूंजी का आबंटन मुख्य रूप से पुलिस बुनियादी ढांचा, सीमा से सटे क्षेत्र के बुनियादी ढांचा और प्रावधान वाली योजनाओं (प्रोविजनिंग स्कीम्स) के खर्च के लिए किया जाता है। पुलिस बुनियादी ढांचे के लिए निधियों को सीएपीएफ की पूंजी आवश्यकताओं के लिए खर्च किया जाता है जिसमें अधिकारियों के लिए कार्यालय भवनों, आवासों आदि का निर्माण शामिल हैं। सीमा बुनियादी ढांचा पर स्थित चौकियों, निगरानी टावरों, सीमा पर तारों की बाड़ (फेन्सिंग) लगाना और सीमा सड़कों के निर्माण से संबंधित है। प्रावधान आवश्यकताओं वाली योजनाओं के तहत हथियार, मशीनरी और उपकरण, जैसे कि नाइट विजन यंत्र, हैंड-हेल्ड थर्मल इमेजर्स और मानवरहित वायुयान तथा संचार उपकरणों का प्रापण शामिल है जिनकी आवश्यकता सीएपीएफ को अपनी प्रचालनीय जरूरतों के लिए पड़ती है।

11.24 रक्षा मंत्रालय की तरह गृह मंत्रालय ने भी आबंटनों में उच्च श्रेणी की पूर्वानुमेयता के साथ परिव्ययों में वृद्धि की आवश्यकता पर जोर दिया है। साथ ही, मंत्रालय ने यह भी कहा है कि राज्यों को बढ़े हुए अंतरण किए गए थे, पर उन्होंने पुलिस व्यवस्था के लिए आबंटनों में कोई इंक्रेमेंटल वृद्धि नहीं की। अतः गृह मंत्रालय ने यह महसूस किया है कि आंतरिक सुरक्षा के वित्तपोषण के लिए एक अलग क्रियाविधि अपनाए जाने की आवश्यकता है, क्योंकि मंत्रालय के पास वित्तपोषण के लिए अधिशेष भूमि की बिक्री जैसे ज्यादा वैकल्पिक स्रोत नहीं हैं। मंत्रालय ने आयोग से उसकी पंचवर्षीय पंचाट अवधि में एक सेक्टरल अनुदान देने की अनुशंसा करने का अनुरोध किया है। जैसा कि हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है। मंत्रालय ने गृह मंत्रालय के सीएपीएफ और अन्य संगठनों के लिए तथा

पुलिस बलों के आधुनिकीकरण की योजना के लिए पूंजी शीर्षो हेतु बजटीय पूर्वानुमानों और आबंटनों के बीच कमी के आधार पर, आंतरिक सुरक्षा के लिए आयोग की पांच-वर्ष की पंचाट अवधि के दौरान 63,385 रुपए के विशेष-प्रयोजन अनुदानों की मांग की है। मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया है कि इस प्रावधान हेतु एक ऐसी अलग निधि के रूप में आबंटन किया जाना चाहिए, जो रक्षा के लिए किसी भी आबंटन से भिन्न हो, क्योंकि आंतरिक सुरक्षा राज्यों का साझा उत्तरदायित्व है।

11.25 हमारी पांच वर्षों की पंचाट अवधि में पुलिस के लिए पूर्वानुमानित राजस्व एवं पूंजी व्यय को तालिका 11.6 में दर्शाया गया है।

**तालिका 11.6 : पुलिस के लिए पूर्वानुमान (संघ सरकार)
(अनुदान 48 - पुलिस)**

(करोड़ रु.)

शीर्ष	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
राजस्व	105240	121026	139180	160057	184066
पूंजी @	12969	14803	16485	18054	20301
कुल	118209	135829	155665	178111	204367

@ इसमें योजनाओं पर केंद्रीय क्षेत्रक व्यय शामिल है।

स्रोत: गृह मंत्रालय की दिनांक 1 सितंबर 2020 की ई-मेल।

वित्त मंत्रालय

11.26 वित्त मंत्रालय (एमओएफ) ने यह कहा है कि रक्षा व्यय पूर्णतः संघ सरकार का दायित्व है क्योंकि यह संघ की सूची का विषय है। तथापि, देश के भीतर शांति और राष्ट्रीय सीमाओं पर सुरक्षा सुनिश्चित करने में राज्यों का भी उत्तरदायित्व है। राज्यों में आर्थिक वृद्धि एवं विकास तब तक संभव नहीं होगा, जब तक इन दो मूलभूत संप्रभु कार्यों का संतोषजनक रूप से निर्वहन न किया जाए। अतः, संघ के कर संसाधनों में प्रथम प्रभार के रूप में रक्षा पर व्यय को अहमियत देना तर्कसंगत प्रतीत होता है। मंत्रालय ने यह भी कहा कि रक्षा क्षेत्र के लिए संघ सरकार की आवश्यकताएं सर्वोच्च प्राथमिकता की श्रेणी में हैं। यह आवश्यक है कि रक्षा व्यय देश के समक्ष सुरक्षा चुनौतियों के अनुरूप हो। रक्षा व्यय चौदहवें वित्त आयोग (2015-2020) की पंचाट अवधि के दौरान 9.1 प्रतिशत की दर से बढ़ा और मंत्रालय ने पंद्रहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान 10.3 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि दर का पूर्वानुमान किया है।

11.27 मंत्रालय ने यह स्वीकार किया है कि आयोग के लिए यह संभव नहीं हो पाएगा कि वह साझा योग्य (shareable) करों के पूल से रक्षा पर व्यय अलग से निर्धारित करे, फिर भी मंत्रालय ने यह आग्रह किया कि संघ की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए रक्षा व्यय पर भी विचार किया जाना चाहिए। रक्षा मंत्रालय द्वारा विगत 10 वर्षों में खर्च किए गए भारी पूंजीगत व्यय को ध्यान में रखते हुए यह कहा जा सकता है कि रक्षा अधिग्रहणों के अनुरक्षण का बोझ आगामी वर्षों में राजस्व व्यय की मांग को बढ़ा देगा।

11.28 वित्त मंत्रालय ने यह भी उल्लेख किया कि रक्षा नियोजन और क्षमता निर्माण एक लंबी प्रक्रिया है जिसके लिए निधियों की दीर्घकालिक प्रतिबद्धता आवश्यक है। विमान, वायुवीय-इंजनों, भारी एवं मध्यम श्रेणी के वाहनों, अन्य उपकरणों, अनुसंधान एवं विकास तथा रक्षा सेवाओं की विशेष परियोजनाओं के लिए रक्षा सेवाओं हेतु पूंजी परिव्यय में लगातार वृद्धि करने की आवश्यकता है।

11.29 आंतरिक सुरक्षा के संदर्भ में, वित्त मंत्रालय ने यह कहा है कि यद्यपि 'सार्वजनिक व्यवस्था' और 'पुलिस' व्यवस्था राज्यों का उत्तरदायित्व है। संविधान का अनुच्छेद 355 संघ सरकार को बाह्य आक्रमण और आंतरिक अशांति से प्रत्येक राज्य को संरक्षण देने का व्यादेश (आदेश) देता है। इसके लिए संघ सरकार से जो अपेक्षा की जाती है वह संवैधानिक या कानूनी उपबंधों के तहत गहन अपेक्षा से भी अधिक है। पुलिस आधुनिकीकरण और विशेष परियोजनाओं में निवेश करने हेतु राज्यों की सीमित क्षमताओं को ध्यान में रखते हुए, संघ के लिए यह जरूरी है कि वह राज्य पुलिस बलों की क्षमता को बढ़ाने हेतु उनके प्रशिक्षण, क्षमता निर्माण और आधुनिकीकरण पर विशेष ध्यान आकृष्ट करे।

11.30 वामपंथी चरमपंथीवाद से प्रभावित क्षेत्र, उत्तर-पूर्व और जम्मू एवं कश्मीर, आंतरिक सुरक्षा चुनौतियों के लिए मुख्य खतरे वाले क्षेत्र हैं। संघ सरकार द्वारा सैन्य बलों की तैनाती कर, राज्य पुलिस बलों की क्षमताओं को बढ़ाकर तथा अनेक विकास पहलों के माध्यम से दी गई सहायता से विगत वर्षों के दौरान सुरक्षा परिदृश्य में स्थायी रूप से सुधार आया है। संघ सरकार की इस सहायतावादी भूमिका को जारी रखे जाने की आवश्यकता है।

राज्यों के विचार

11.31 कुछ राज्यों ने रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा के वित्तपोषण के लिए एक अलग तंत्र (मेकेनिज्म) स्थापित करने पर अपने विचार रखे हैं। उन्होंने यह सुझाव दिया है कि रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के वित्तपोषण के लिए एक अलग तंत्र को वित्तपोषित करने के लिए किसी भी संभावित अनुशंसा से

विभाज्य पूल के आकार में गिरावट नहीं आनी चाहिए। रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के लिए निधियों का आबंटन करना संघ सरकार का उत्तरदायित्व है जो अपने विभाज्य पूल के अंश से, गैर-कर राजस्वों जैसे गैर-साझा संसाधनों से, उधारों और गैर-देनदारी पूंजी प्राप्तियों से अपेक्षित आबंटन कर सकती है। यदि आयोग विभाज्य पूल के भीतर इस व्यय शीर्ष को हटा देता है, तब राज्यों को संसाधनों का कम आबंटन हो सकता है। राज्यों ने इस बात पर जोर दिया कि संघ सरकार, राज्यों से कोई पूर्वाग्रह न रखते हुए, भारत की संचित निधि के भीतर एक गैर-व्यपगत (non-lapsable) निधि सृजित करे और विभाज्य पूल को कम करने का प्रयास न करे।

सुरक्षा पर संप्रभु की भूमिका पर संवैधानिक विशेषज्ञों के विचार

11.32 हम इस बात से अच्छी तरह से अवगत हैं कि संवैधानिक संरचना के भीतर रक्षा और आंतरिक सुरक्षा को लेकर सरकारों (संघ सरकार और राज्य सरकार दोनों) की भूमिकाओं के बारे में नागरिकों के मन में भ्रम की स्थिति है। हमने इस संबंध में पूर्व वित्त आयोगों द्वारा प्राप्त की गई संवैधानिक विशेषज्ञों की राय का अध्ययन किया है। हमने भारत के पूर्व महान्यायवादी (अटॉर्नी जनरल) श्री के. पराशरन की राय भी ली है जिसमें हमें अपने दृष्टिकोण में मार्गदर्शन प्राप्त हुआ है। श्री के. पराशरन की राय का सारांश बॉक्स 11.1 में दिया गया है।

बॉक्स 11.1: श्री के. पराशरन की राय

श्री पराशरन ने अपनी राय में इस बात पर जोर दिया है कि संप्रभु को अपने दिमाग में हमेशा यह ध्यान रखना चाहिए कि कोई भी कमजोर राजकोष बाह्य आक्रमण के विरुद्ध राष्ट्र रक्षा तथा आंतरिक अशांति को नियंत्रित रखने में सक्षम नहीं होगा। उन्होंने अनुच्छेद 355 का संदर्भ देते हुए उच्चतम न्यायालय के एक आदेश का उदाहरण दिया है:

‘संविधान की संरचना में यह सुस्पष्ट है कि हालांकि राज्य सरकारों को व्यापक स्वयत्तता और अपने दायित्वों का निर्वहन करने में विवेकाधिकार दिए गए हैं, फिर भी किसी भी प्रकार के जटिल विषयों पर संघ सरकार को स्पष्ट रूप से अधिक शक्तियां एवं विवेकाधिकार सौंपे गए हैं, क्योंकि किसी भी राजनीतिक राज्य के मौलिक संप्रभु दायित्व के निर्वहन और उत्कृष्ट सुरक्षा परिवेश को बनाए रखने का प्रथम एवं अंतिम दायित्व संघ सरकार का है। भारत के संविधान में किसी उपबंध की संदर्भगत संरचना में यह देखा जा सकता है कि राष्ट्रीय सुरक्षा को कायम रखने का संप्रभु दायित्व पूर्ण रूप से संघ सरकार को सौंपा गया है।’ (प्रज्ञासिंह चंद्रपाल सिंह ठाकुर बनाम महाराष्ट्र राज्य, 2014 (1), Bom CR (Cri) 135)।

अनुच्छेद 51 (क) और अनुच्छेद 51क (ग) और (घ) का संदर्भ देते हुए श्री पराशरन ने यह व्यक्त किया है कि “रक्षा और आंतरिक सुरक्षा की सुनिश्चिता के लिए नागरिकों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे संघ द्वारा किए गए उपायों में सहयोग करें।” इसके अतिरिक्त उन्होंने अपनी राय में यह भी कहा है कि उच्चतम न्यायालय के अनुसार संघ का सामूहिक कर्तव्य भारत के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है।

उपर्युक्त से दो निष्कर्ष निकलते हैं “पहला, भारत की उचित रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा सुनिश्चित करने सहित उसकी संप्रभुता को अक्षुण्ण रखना संघ का कर्तव्य है जिसमें विभिन्न राज्यों का भी बराबर का कर्तव्य है और नागरिकों का कर्तव्य है कि वे इस कार्य में संघ तथा राज्य को सहयोग करें। दूसरा हालांकि, इस कर्तव्य का अनुपालन साझा उत्तरदायित्व है (राज्य से अभिप्राय उसके सभी नागरिकों तथा उसकी सभी एजेंसियों से है), अनुच्छेद 355 के अधीन संघ का दायित्व है कि वह बाह्य आक्रमण और आंतरिक अशांति से राज्यों को परिरक्षित करने के लिए बाध्य है।”

रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पर गठित समूह के विचार

11.33 इस समूह का गठन मुख्य रूप से यह विचार-विमर्श करने के लिए किया गया था कि क्या रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के लिए एक अलग तंत्र (मेकेनिज्म) स्थापित किया जाना चाहिए या नहीं। यदि हां, तो उक्त कार्यविधि को किस प्रकार लागू किया जाना चाहिए। रक्षा के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश की आवश्यकताओं, उपलब्ध संसाधनों और मध्यावधि पूर्वानुमानों से संबंधित सभी पहलुओं पर गहन विचार-विमर्श करने के पश्चात, समूह ने रक्षा मंत्रालय और गृह मंत्रालय के प्रस्तावों की समीक्षा की।

11.34 इस बात को माना गया कि प्रौद्योगिकी एवं शस्त्र प्रणालियों में उन्नति, युद्ध में गैर-पारंपरिक औजारों का उपयोग तथा विभिन्न मुद्दों पर मतभेदों के कारण रक्षा के लिए संसाधनों की आवश्यकता काफी बढ़ गई है। यह भी सहमति जताई गई कि यद्यपि चुनौतियां काफी बढ़ गई हैं, किंतु रक्षा बलों के लिए आबंटन घटते जा रहे हैं। रक्षा योजना और क्षमता निर्माण के लिए निधियों की दीर्घकालिक प्रतिबद्धता की आवश्यकता होती है। अतः वास्तविक योजना बनाने के लिए संभावित संसाधन की उपलब्धता, बजटीय आबंटनों में स्पष्ट पूर्वानुमेयता तथा निश्चितता बहुत जरूरी है।

11.35 रक्षा की जटिल प्रापण संबंधी क्रियाविधियों और लंबे समय तक निधियों की अपर्याप्ता से महत्वपूर्ण रक्षा उपकरणों का अभाव हुआ है। सैन्य बलों की आधुनिकीकरण के लिए आवश्यकता की पूर्ति तब सार्थकता के साथ हो सकती है जब कम से कम पांच वर्षों की अवधि के लिए निरंतर रूप से अनुमोदित आधुनिकीकरण योजनाओं के आधार पर समर्पित निधि के रूप में वित्तीय सहायता की प्रतिबद्धता में निश्चितता हो।

11.36 इस प्रकार के आधुनिकीकरण कोष का उद्देश्य विनिर्दिष्ट प्रयोजनों (उदाहरण के लिए आधुनिकीकरण हेतु उपकरण प्राप्त करना) के लिए वास्तविक आवश्यकता एवं किसी एक वर्ष में किए गए आबंटन के बीच अंतर को कम करना होगा। अतः यह आवश्यकतानुसार वार्षिक बजटीय आबंटन को अनुपूरित करेगा। इससे विभिन्न रक्षा क्षमता विकास एवं अवसंरचना परियोजनाओं के लिए पर्याप्त निधियां उपलब्ध कराने में वर्तमान अनिश्चितता को दूर करने में सहायता मिलेगी।

11.37 इसे ध्यान में रखते हुए, समूह ने एक गैर-व्यपगत (non-lapsable) रक्षा आधुनिकीकरण कोष सृजित करने की अनुशंसा की। इस प्रकार के गैर-व्यपगत कोष के आंतरिक भाग में निधियों का स्पष्ट स्रोत होना जरूरी है। समूह ने लोक लेखा से बाहर स्थापित कोष, जैसा कि रक्षा मंत्रालय ने प्रस्ताव दिया था, के कार्यकरण के गुण एवं दोषों पर विचार किया। यह महसूस किया गया कि यदि एक विशेष प्रयोजन वाली कार्यप्रणाली इस तरह के कोष को शासित करती है, तब गैर-

व्यपगत प्रणाली की कोई आवश्यकता नहीं होगी। वित्त मंत्रालय के सभी दृष्टिकोणों एवं विचार-विमर्शों को ध्यान में रखते हुए, समूह ने इस प्रकार के कोष को वार्षिक अनुदान मानकों के भीतर भारत के लोक लेखा के माध्यम से संचालित करने की अनुशंसा की है।

11.38 रक्षा मंत्रालय ने कोष के वार्षिक आकार के रूप में 55,000 करोड़ रुपए का प्रस्ताव किया है। इस राशि का अनुमान का आधार पिछले पांच वर्षों के दौरान पूंजी क्षेत्र के लिए निधियों के पूर्वानुमान और आबंटन के बीच औसत अंतर है (तालिका 11.7)।

तालिका 11.7 : रक्षा सेवाओं में पूंजी निवेश के लिए निधियों का पूर्वानुमान एवं आबंटन

(करोड़ रु.)

वर्ष	पूर्वानुमान	आबंटन	कमी
2016-17	121930	78587	43343
2017-18	132872	86488	46384
2018-19	172203	93982	78221
2019-20	170904	110394 (आरई)	60510
2020-21	175702	113734 (बीई)	61968
कुल	773611	483185	290426
औसत	154722	96637	58085

स्रोत: पंद्रहवें वित्त आयोग को प्रस्तुत रक्षा मंत्रालय का दिनांक 16 जुलाई, 2020 का आधार दस्तावेज (बेस पेपर) और दिनांक 25 अगस्त, 2020 का आईडी नोट।

11.39 समूह ने रक्षा आधुनिकीकरण के वित्तपोषण के लिए, रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रस्तावित विभिन्न विकल्पों (जैसा कि पैरा 11.21 में वर्णन किया गया है) पर भी विचार किया है। इन सभी विकल्पों को ध्यान में रखते हुए समूह का यह मत है कि वित्तपोषण के प्रस्तावित कई स्रोत संघ और राज्यों के बीच केंद्रीय करों के साझा योग्य पूल के संवितरण में वित्त आयोग के संवैधानिक अधिदेश या संसाधनों के फेरबदल के कारण टकराव पैदा करेंगे। समूह का मत है कि गैर-व्यपगत निधि का सृजन अतिरिक्त संसाधन जुटाकर किया जा सकता है। अतिरिक्त संसाधन से अभिप्राय प्रत्यक्ष करों और आयात शुल्क पर मामूली उपकर लगाना, पेट्रोल और डीजल पर उपकर लगाना, डीपीएसई के विनिवेश आगम और अधिशेष भूमि का व्यावसायीकरण है।

11.40 अतिरिक्त संसाधन जुटाने के लिए रक्षा मंत्रालय ने भूमि के तीन मुख्य स्रोतों का सुझाव दिया है जिन्हें व्यावसायीकरण के लिए विचार में रखा जा सकता है: (क) सेना के फार्म बंद करने के पश्चात उपलब्ध भूमि (ख) परित्यक्त एअर फील्ड और कैंप लगाए जाने वाले मैदान, और (ग) अधिक्रमित

भूमि (जिसकी लागत वसूल करने हेतु प्रयास किए जाने चाहिए)। रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत वित्तीय विवरण इस प्रकार है:

- (i) सेना फार्मों द्वारा इस्तेमाल की जा रही लगभग 20,000 एकड़ भूमि संघ सरकार के अन्य विभागों, राज्य सरकारों और सार्वजनिक क्षेत्र को दी जा सकती है।
- (ii) लगभग 749 एकड़ भूमि, जिसकी लागत 2,216 करोड़ रुपए है, सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए दी जा सकती है।
- (iii) लगभग 1,243 एकड़ रक्षा भूमि पर अधिक्रमण किया गया है, जिसमें राज्य सरकार की एजेंसियां भी शामिल हैं। इसकी अनुमानित लागत लगभग 10,000 करोड़ रुपए है।
- (iv) लगभग 8,000 एकड़ भूमि में फैले कैम्प वाले मैदानों और परित्यक्त एअर फील्ड।
- (v) लगभग 1,559 एकड़ भूमि, जिसकी लागत 18,836 करोड़ रुपए है, का उपयोग राज्य सरकारों द्वारा किया जा रहा है जिसके लिए कार्यकरण की अनुमति प्रदान की गई है।

11.41 रक्षा मंत्रालय ने यह भी उल्लेख किया है कि रक्षा भूमि के व्यावसायीकरण से आगमों की सही वसूली के लिए 7 से 8 वर्षों की कार्यावधि (जेस्टेशन पीरियड) परिकल्पित की गई है। भूमि के व्यावसायीकरण से प्राप्त निधियां लगभग 18,000 करोड़ रुपए परिकल्पित की गई हैं- 10,000 करोड़ रुपए अधिक्रमण वाली भूमि से आगमों की वसूली से और 8,000 करोड़ रुपए सड़कों, फ्लाईओवर एवं सड़कों के उपरीगामी पुलों, विमानपत्तन, रेलवे लाइनों और मेट्रो जैसी सार्वजनिक परियोजनाओं से हैं। रक्षा मंत्रालय ने यह अनुमान लगाया है कि 10,000 करोड़ रुपए आयोग की पंचाट अवधि के दौरान प्राप्त किए जा सकते हैं। वर्ष-वार विवरण तालिका 11.8 में दिया गया है।

तालिका 11.8: संसाधनों का वार्षिक वृद्धिशील उपार्जन (इन्क्रीमेंटल एक्रुवल्स)

(करोड़ रु.)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल
अनुमानित राशि	1000	1500	2000	2500	3000	10000

स्रोत: पंद्रहवां वित्त आयोग को प्रस्तुत रक्षा मंत्रालय का दिनांक 27 जुलाई, 2020 का आधार दस्तावेज (बेस पेपर)।

11.42 समूह ने इस विषय पर चर्चा कर अनुशंसा की कि मंत्रालय को वार्षिक रूप से लक्षित राशियां प्राप्त करने हेतु स्पष्ट कार्ययोजना के साथ इस अधिशेष भूमि का व्यावसायीकरण करने का प्रयास करना चाहिए ताकि संपूर्ण आगमों का उपयोग गैर-व्यपगत (**non-lapsable**) रक्षा निधि के माध्यम से किया जा सके।

11.43 रक्षा मंत्रालय ने यह आकलन किया है कि डीपीएसई के विनिवेश से प्रतिवर्ष लगभग 5,000 करोड़ रुपए जुटाए जा सकते हैं। समूह ने यह विचार व्यक्त किया कि इस राशि को भी प्रस्तावित निधि का भाग बनाया जा सकता है।

दृष्टिकोण

11.44 हमने संवैधानिक विशेषज्ञों की राय तथा आयोग द्वारा गठित समूह के विचार विमर्श पर सावधानीपूर्वक विचार किया है। हमने इस बात पर ध्यान आकृष्ट किया है कि रक्षा और आंतरिक सुरक्षा की पर्याप्त सुनिश्चितता के साथ-साथ भारत की संप्रभुता को अक्षुण्ण रखना संघ और राज्य का कर्तव्य है और नागरिकों का कर्तव्य है कि वे संघ को इस कार्य में अपना सहयोग दें। दूसरा, यद्यपि इस कर्तव्य का पालन साझा दायित्व है (राज्य से अभिप्राय उसके सभी नागरिकों और सभी एजेंसियों से है), किंतु अनुच्छेद 355 के अधीन संघ राज्य को बाह्य आक्रमण और आंतरिक अशांति के लिए संरक्षण प्रदान करने के लिए बाध्य है। संघ को भारत की रक्षा और राष्ट्रीय सुरक्षा सुनिश्चित करने हेतु विशेष संवैधानिक निदेश सौंपा गया है।

11.45 संघ वित्तों में अपने आकलन में पूर्व वित्त आयोगों और इस आयोग ने राजस्व लेखा पर रक्षा की आवश्यकताओं की विस्तार से समीक्षा की है। तथापि, रक्षा पर पूंजी व्यय के वित्तपोषण का न तो कभी भी समाधान किया गया और न ही उसके लिए संघ के संसाधनों की मांग के संबंध में किए गए अनुमानों में प्रावधान किया गया है। इस प्रकार की आवश्यकताओं की पूर्ति उधारों तथा अन्य प्रकार के पूंजी निवेशों पर छोड़ी गई है। हम यह मानते हैं कि इस संबंध में संघ सरकार का अंतिम उत्तरदायित्व है। इसके साथ-साथ, रक्षा पूंजी आवश्यकताओं के वित्तपोषण में निवेश को बढ़ाने की आवश्यकता एवं तात्कालिकता को ध्यान में रखते हुए, हम यह स्वीकार करते हैं कि इस प्रकार के वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त संसाधनों की पहचान किए जाने तथा एक अलग तंत्र की आवश्यकता है।

11.46 यह भी स्वीकार किया गया है कि हमारी संवैधानिक संरचना के अनुसार अंतर-सरकारी हस्तांतरण प्रणाली में संघ से राज्यों को हस्तांतरणों का प्रवाह है, परंतु रिवर्स प्रवाह के लिए कोई कार्यप्रणाली नहीं है। हम संवैधानिक सिद्धांतों को भी स्वीकार करते हैं जो हमें संसाधनों के विभाज्य पूल से किसी भी राशि को हस्तांतरित करने से रोकते हैं। इसके अतिरिक्त, कर संरचनाओं के सरलीकरण और हमारी रिपोर्ट में वर्णित उपकरणों एवं अधिभारों पर निर्भरता को कम करने के लिए अपनी अनुशंसा और दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए, हमने इस प्रयोजन हेतु कोई नया या अतिरिक्त

उपकर या अधिभार, जिनसे संघ सरकार को राजस्व का एक अतिरिक्त स्रोत प्राप्त हो सकता है कि, लगाने की भी अनुशंसा नहीं की है।

11.47 हमने अपने परामर्शों और विश्लेषण के आधार पर, यह निष्कर्ष निकाला है कि आर्थिक एवं सामाजिक क्षेत्रों में अन्य निवेशों को छोड़कर रक्षा पर पूंजी व्यय लाभकारी प्रतिफल नहीं देता है। रक्षा “किसी भी राजनीतिक राज्य के प्रथम एवं मूलभूत संप्रभु दायित्व – एक उत्कृष्ट सुरक्षा परिवेश कायम करने के लिए आधार”³ प्रदान करती है। अपनी प्रकृति के अनुसार, यह संघ सरकार के प्रतिबद्ध व्यय की श्रेणी के अंतर्गत आती है।

11.48 इस आवश्यकता के लिए अतिरिक्त संसाधनों की पहचान करने हेतु अपनी अनुशंसाएं करने में हमने राजकोषीय समेकन के ढांचे के भीतर विविध-चैनलों सहित समग्र अंतरण प्रणाली को ध्यान में रखा है। वित्त आयोगों ने, ग्यारहवें वित्त आयोग से, राजकोषीय समेकन और संघ से बैचमार्क सांकेतिक कुल हस्तांतरणों के आधार पर एक दृष्टिकोण अपनाया है। वित्त आयोग से हस्तांतरण विगत में अंतरण और अनुदानों के माध्यम से और नीति आयोग के माध्यम से किए जाते थे। इसके अलावा, केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं (सीएसएस) भी थीं। वर्तमान में, हस्तांतरण मुख्य रूप से वित्त आयोग से और सीएसएस के माध्यम से किए गए हस्तांतरण हैं।

11.49 ग्यारहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय समेकन के लिए एक प्रमुख मानदंड के रूप में सभी स्रोतों से राज्यों को किए जाने वाले हस्तांतरणों पर एक उच्चतम सीमा की अनुशंसा की थी। यह ध्यान देने योग्य है कि हमने “संघ की राजस्व व्यय देयताओं की पूर्ति हेतु उसकी विधिसम्मत आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए समग्र राजस्व हस्तांतरणों पर एक कल्पित सीमा (नोशनल लिमिट) निर्धारित की है।” इसके लिए संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों को एक बैचमार्क के रूप में माना गया है। सकल राजस्व प्राप्तियों में कर राजस्व और गैर-राजस्व होते हैं, जबकि गैर-देनदारी पूंजी प्राप्तियां (मुख्य रूप से विनिवेश आगम) नहीं होते हैं। बारहवें वित्त आयोग, तेरहवें वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग सभी ने इस दृष्टिकोण को अपनाया, हालांकि उनके बैचमार्क स्तरों में थोड़ी भिन्नता थी। तालिका 11.9 में सकल कर राजस्व प्राप्तियों से अनुशंसित हस्तांतरणों और कर-अंतरण के आकार को दर्शाया गया है। तथापि, यह ध्यान में रखना महत्वपूर्ण है कि इन सीमाओं को 2006-07 से लगभग लांघा गया है।⁴

³ प्रज्ञासिंह चंद्रपाल सिंह ठाकुर बनाम महाराष्ट्र राज्य, 2014 (1), Bom CR (Cri) 135

⁴ व्यय का विस्तृत विश्लेषण तेरहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, चौदहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट और इस रिपोर्ट के अध्याय तीन में सन्निहित है।

तालिका 11.9 सकल राजस्व प्राप्तियों से निर्देशात्मक हस्तांतरण सीमाएं (प्रतिशत के रूप में)

वित्त आयोग	विभाज्य पूल से अंतरण	सभी चोतों सहित जीआरआर से सांकेतिक हस्तांतरण सीमा	संगत अवधि के वास्तविक हस्तांतरण
ग्यारहवां वित्त आयोग (2000-2005)	29.50	37.50	34.96
बारहवां वित्त आयोग (2005-2010)	30.50	38.00	47.39
तेरहवां वित्त आयोग (2010-2015)	32.00	39.50	48.22
चौदहवां वित्त आयोग (2015-2020)	42.00	49.00	49.10

11.50 वैश्विक संदर्भ में राष्ट्रीय रक्षा के लिए अपेक्षित सामरिक आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, हमने अपने दृष्टिकोण में सकल कर राजस्व प्राप्तियों में संघ और राज्यों की तुलनात्मक हिस्सेदारी को अपने अनुदान घटक को 1 प्रतिशत कम कर पुनःनिर्धारित किया है। इससे संघ सरकार को विशेष वित्तपोषण तंत्र के लिए उन संसाधनों को बाहर रखने में सहायता मिलेगी जिनका प्रस्ताव हमने उत्तरोत्तर पैराग्राफों में किया है। 2021-22 से 2025-26 की पूर्ण पंचाट अवधि के लिए संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों के लिए किए गए हमारे आकलन के आधार पर, संघ सरकार को इस व्यवस्था (डिस्पन्सेशन) से सामान्य तौर पर 1.53 लाख करोड़ रुपए प्राप्त हो पाएंगे। तथापि, राज्यों की आवश्यकताओं और उम्मीदों का समाधान करने हेतु हमारी स्कीम, जैसा कि तालिका 11.10 में इंगित किया गया है, में राज्यों के लिए समग्र निर्देशात्मक हस्तांतरण चौदहवें वित्त आयोग की अवधि के स्तर पर कायम रह सकते हैं।

तालिका 11.10: सकल राजस्व प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में हस्तांतरण

सकल राजस्व प्राप्तियां	चौदहवां वित्त आयोग*	पंद्रहवां वित्त आयोग
राजस्व घाटा अनुदान	1.81	1.92
आपदा जोखिम प्रबंधन	0.45	0.80
स्थानीय निकायों हेतु राज्यों को अनुदान	2.43	2.85
सेक्टर- विशिष्ट अनुदान	0.00	0.85
राज्य - विशिष्ट अनुदान	0.00	0.32
राज्यों को वित्त आयोग के अनुदान	4.68	6.74
कर अंतरण	30.59	27.55
कुल वित्त आयोग - अनुदान + अंतरण	35.27	34.29
गैर-वित्त आयोग अनुदान (जीएसटी क्षतिपूर्ति को छोड़कर)	12.81	12.82
जीएसटी क्षतिपूर्ति	2.08	4.02
समग्र हस्तांतरण (जीएसटी क्षतिपूर्ति सहित)	50.16	51.13
समग्र हस्तांतरण (जीएसटी क्षतिपूर्ति छोड़कर)	49.10	49.08

* चौदहवें वित्त आयोग के अनुपातों को 2019-20 की अंतिम राशियों और अन्य वर्षों के लिए वास्तविक राशियों के आधार पर परिकलित किया गया है।

11.51 हमने यह अनुशंसा की है कि रक्षा पूंजी व्यय में अतिरिक्त निवेश के लिए तथा आंतरिक सुरक्षा पर राजस्व व्यय के लिए 1.53 लाख करोड़ रुपए की कुल राशि (जिसे तालिका 11.11 में वार्षिक आधार पर परिकल्पित किया गया है) को अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। हमारा यह भी मानना है कि इस संबंध में एक अलग क्रियाविधि भी होनी चाहिए जो गैर-व्यपगत (non-lapsability) एवं वृद्धिशीलता (incrementality) के सिद्धांतों का अनुपालन करती हो और प्रस्तावित निधि का उद्देश्य वृद्धिशील प्रकृति वाले समर्पित संसाधनों के साथ विशिष्ट प्रयोजनों की पूर्ति करना है। अतः, हम यह अनुशंसा करते हैं कि यह राशि को एक विशेष रूप से स्थापित गैर-व्यपगत निधि में रखा जाना चाहिए और निधि से व्यय को बाद में पैराग्राफ में वर्णन के अनुसार शासित किया जाना चाहिए।

तालिका 11.11: रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पूंजी निधि में निवेश के लिए निर्देशात्मक राशि (करोड़ रु.)

वर्ष	आकल्पित जीआरआर	वार्षिक निर्देशात्मक राशि
2021-22	2429405	24294
2022-23	2684208	26842
2023-24	2999062	29991
2024-25	3381073	33811
2025-26	3841639	38416
कुल	15335387	153354

11.52 रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रस्तावित विभिन्न विकल्पों पर इस प्रयोजनार्थ गठित समूह द्वारा विचार-विमर्श किया गया है, को ध्यान में रखते हुए हमने निम्नलिखित बिंदुओं की पहचान की है:

(i) रक्षा मंत्रालय के पास काफी अधिशेष भूमि निपटान हेतु है। इस भूमि का व्यावसायीकरण किए जाने से पर्याप्त मात्रा में संसाधन जुटाए जा सकते हैं, बशर्ते कि भूमि की पहचान करने, उसके मूल्य तथा निपटान के बारे में एक प्रभावकारी एवं उत्कृष्ट खाका (फ्रेमवर्क) स्थापित किया गया हो। अतः, हम यह अनुशंसा करते हैं कि रक्षा मंत्रालय को भूमि के व्यावसायीकरण से अतिरिक्त संसाधन जुटाने के लिए तथा रक्षा भूमि से प्राप्त भुगतानों को राज्य सरकारों और भविष्य में सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए हस्तांतरित करने की संभावना के लिए, यथाशीघ्र, एक क्रियाविधि विकसित करनी चाहिए।

(ii) हमने इस बात पर भी विचार किया है कि क्या डीपीएसई के विनिवेश आगमों को समेकित निधि में सामान्य गैर-देनदारी पूंजी प्राप्तियों के रूप में रखा जाना चाहिए या विनिवेश आगमों को रक्षा पूंजी निवेश के लिए उपलब्ध कराया जाना चाहिए। निधियों की आवश्यकता और उपलब्धता के बीच

व्यापक अंतर को ध्यान में रखते हुए, हमारा मानना है कि डीपीएसई के विनिवेश आगम गैर-व्यपगत (non-lapsable) निधि का भी हिस्सा होने चाहिए।

11.53 इन सभी कारकों का संज्ञान लेते हुए, हमने रक्षा और आंतरिक सुरक्षा हेतु अपनी पांच वर्षों की पंचाट अवधि के लिए निम्नलिखित विशिष्ट एवं सामान्य अनुशंसाएं की हैं:

विशिष्ट अनुशंसाएं

11.54 रक्षा और आंतरिक सुरक्षा (एमएफडीआईएस) के लिए संघ सरकार को भारत के लोक लेखा में एक समर्पित गैर-व्यपगत निधि, आधुनिकीकरण निधि स्थापित करे ताकि रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा हेतु पूर्वानुमानित बजटीय आवश्यकताओं और बजट आबंटन के बीच अंतर को कम किया जा सके। इस निधि को *राष्ट्रीय सुरक्षा नैवेद्यम कोष* या कोई अन्य उपयुक्त नाम दिया जा सकता है। निधि के आगमों का उपयोग निम्नलिखित तीन प्रयोजनों के लिए किया जाएगा:

- (i) रक्षा सेवाओं के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश;
- (ii) सीएपीएफ और राज्य पुलिस बल के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश, जैसा कि गृह मंत्रालय द्वारा पूर्वानुमानित किया गया है; और
- (iii) हमारे सैनिक एवं अर्धसैनिक कार्मिकों के लिए कल्याण निधि के रूप में एक छोटा घटक।

निधि के संचालन एवं प्रशासन, सार्वजनिक रिपोर्टें और नियंत्रक एवं महालेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा हेतु मानक अधिसूचित नियम होंगे।

11.55 हमें उम्मीद है कि संघ सरकार अपने बजट में वार्षिक आधार पर प्रत्येक वर्ष पहचान की गई राशियां उपलब्ध कराएगी, जैसा कि तालिका 11.11 में विनिर्दिष्ट किया गया है। हमारा सुझाव है कि इस राशि के लिए “*एमएफडीआईएस (राष्ट्रीय सुरक्षा नैवेद्यम कोष) में निवेश*” (या कोई अन्य उपयुक्त नाम) के लिए एक उपयुक्त बजट लाइन खोली जानी चाहिए। इस राशि को रक्षा के लिए सामान्य बजटीय पूंजी परिव्यय के अलावा, अतिरिक्त रूप से उपलब्ध कराया जाएगा। दूसरे चरण में राशि को लोक लेखा में हस्तांतरित किया जाएगा।

11.56 इस निधि में वृद्धिशील वित्तपोषण के चार विशिष्ट स्रोत होंगे:

- i. भारत की संचित निधि से हस्तांतरण;
- ii. डीपीएसई के विनिवेश आगम;

- iii. रक्षा अधिशेष भूमि के व्यावसायीकरण से प्राप्त आगम तथा राज्य सरकारों द्वारा और सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए उपयोग की गई रक्षा भूमि के बकाया भुगतानों (arrears of payment) की वसूली एवं अधिक्रमित भूमि से वसूल की गई लागत; और
- iv. रक्षा भूमि से प्राप्तियों के आगमों को राज्य सरकारों तथा भविष्य में सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए हस्तांतरित किया जा सकता है।

प्रस्तावित एमएफडीआईएस का कुल निदेशात्मक आकार 2021-26 की अवधि में 2,38,354 करोड़ रुपयों का है।

11.57 उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, हम यह उम्मीद करते हैं कि एक अनुमानित अतिरिक्त राशि, जैसा कि तालिका 11.12 में वर्ष-वार दर्शाया गया है, हमारी पांच वर्षों की पंचाट अवधि में उपलब्ध कराई जाएगी:

तालिका 11.12: प्रस्तावित एमएफडीआईएस के लिए वार्षिक लक्ष्य

(करोड़ रु.)

क्र. सं.	राजस्व के स्रोत	राशि का उपयोग करने का प्रयोजन	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल 2021-26
1	समेकित निधि से हस्तांतरण (पैरा 11.51)	रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा	24294	26842	29991	33811	38416	153354
2	डीपीएसई के विनिवेश आगम	रक्षा	7000	7000	8000	9000	9000	40000
3	रक्षा भूमियों का व्यावसायीकरण*	रक्षा	6000	7000	8000	9000	10000	40000
4	रक्षा भूमि के लिए व्यावसायीकरण भुगतान को सरकारों और भविष्य में सार्वजनिक परियोजनाओं को किया जा सकता है।	रक्षा	400	600	900	1300	1800	5000
5	सकल योग		37694	41442	46891	53111	59216	238354

* इसमें राज्य सरकारों द्वारा और सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए उपयोग की गई रक्षा भूमि तथा अधिक्रमित भूमि से संबंधित बकाया राशियों की वसूली शामिल हैं।

11.58 अनुशंसित निधि का अधिकतम आकार 51,000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष है। इससे अधिक की राशि को समेकित निधि में जमा कराया जाएगा।

11.59 इस राशि को लोक लेखा में अनुरक्षित किया जाएगा और उसे विद्यमान प्रचालन क्रियाविधियों के जरिए संचालित किया जाएगा।

11.60 पूंजी व्यय के लिए रक्षा मंत्रालय और गृह मंत्रालय को दिए गए सामान्य बजटीय आबंटनों से अप्रयुक्त राशि निधि का हिस्सा नहीं होगी और निधि को वार्षिक बजटीय प्रक्रिया के सिद्धांतों के अनुसार शासित किया जाएगा।

11.61 रक्षा मंत्रालय के पास तालिका 11.12 के क्रम सं. 2, 3 एवं 4 पर उल्लिखित राजस्व के स्रोतों से कोष में जमा की गई राशियों के उपयोग का अन्य अधिकार होगा। गृह मंत्रालय को यह अनुमति होगी कि वह निधि का उपयोग तालिका 11.12 के क्रम सं.1 पर उल्लिखित राजस्व स्रोतों से उसके लिए अलग से निर्धारित की गई राशि तक ही करेगा। आंतरिक सुरक्षा के लिए 5 वर्ष हेतु 50,000 करोड़ रुपए है, प्रस्तावित पूंजी व्यय तथा वर्ष-वार राशि तालिका 11.13 में दी गई है। 50,000 करोड़ रुपए की इस राशि से गृह मंत्रालय दिल्ली में पुलिस कार्मिकों को आवासीय सुविधाओं के लिए 500 करोड़ रुपए की राशि आबंटित करेगा। यह पुलिस कार्मिकों हेतु उन्नत संचार प्रणाली और प्रौद्योगिकी स्तरोन्नयन के लिए प्रतिवर्ष 100 करोड़ रुपए की वृद्धि करेगा।

तालिका 11.13: पंद्रहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान

प्रस्तावित एमएफडीआईएस से आंतरिक सुरक्षा के लिए अलग से निर्धारित राशि

(करोड़ रु.)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल
आंतरिक सुरक्षा के लिए अलग से निर्धारित राशि	8000	9000	10000	11000	12000	50000

11.62 निधि को संघ सरकार द्वारा अधिसूचित एक उच्चाधिकार प्राप्ति समिति (एचपीसी) द्वारा संचालित किया जाए। इसके प्रमुख कैबिनेट सचिव होंगे और उसमें रक्षा मंत्रालय, गृह मंत्रालय एवं व्यय विभाग तथा रक्षा प्रमुख (Chief of Defence Staff) सदस्य के रूप में होंगे। लक्षित वार्षिक आगमों की वसूली सुनिश्चित करने हेतु समिति पूर्ण क्रियाविधि का निगरानी (मॉनीटर) करेगा, सेवा-वार वार्षिक आवश्यकताओं का आकलन कर उनके लिए आबंटन करेगी। कोष के संचालन हेतु समिति हमारे द्वारा उल्लेखित शर्तों का भी निगरानी करेगी।

11.63 इसके अलावा, एचपीसी भी रक्षा एवं सीएपीएफ कार्मिकों के परिवारों के कल्याण के लिए 1,000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष का आबंटन करेगी, जो मोर्चे (frontline) पर ड्यूटी करते हुए शहीद हो जाते हैं। चूंकि यह आबंटन मानवीय सहायता स्वरूप में है, इसलिए हम ऐसी सरल प्रक्रियाओं एवं क्रियाविधियों का सुझाव देते हैं जिनसे इस राशि के संवितरण के लिए राशि रक्षा

बलों के संबंध में सेवा प्रमुखों के नियंत्रण में और आंतरिक सुरक्षा से जुड़े कार्मिकों के संबंध में सीएपीएफ के प्रमुखों के नियंत्रण में हो।

सामान्य अनुशासन

11.64 हम यह भी आशा करते हैं कि आगामी एक या दो वर्ष (मध्यावधि में) में संघ सरकार अपने मौजूदा व्ययों की समीक्षा करेगी और उनका युक्तिकरण (rationalize) एवं पुनः प्राथमिकीकरण करेगी ताकि रक्षा और आंतरिक सुरक्षा जैसे राष्ट्रव्यापी बाह्य-खतरों के प्रमुख क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित किया जा सके और उचित उपाय किए जा सकें। इससे संघ सरकार के राजस्व लेखा पर दबाव कम होगा और वह उपलब्ध राजकोषीय सहूलियत (fiscal space) के भीतर उच्च पूंजी व्यय करने में समर्थ होगी।

11.65 समग्र राजकोषीय बाधाओं को ध्यान में रखते हुए, रक्षा मंत्रालय को भी वेतन और पेंशन देयताओं को कम करने हेतु नवप्रवर्तनशील उपाय अविलंब करने होंगे।

11.66 रक्षा मंत्रालय रक्षा पेंशन में सुधार की विभिन्न संभावनाओं की खोज कर रहा है, जैसा कि संबद्ध संसदीय समितियों द्वारा विचार-विमर्श किया गया है। ये सुधार हैं:

- i. पुरानी पेंशन योजना के तहत मौजूदा सेवा कार्मिकों को नई पेंशन योजना (एनपीएस) के तहत परिवर्तित करना या सैन्य बलों के लिए एक अलग एनपीएस में परिवर्तित करना;
- ii. अधिकारी श्रेणी से नीचे के कार्मिकों की सेवानिवृत्ति आयु को एक तर्कसंगत स्तर तक बढ़ाना;
- iii. सेवानिवृत्त कार्मिकों को, उनकी निश्चित अवधि की निरंतर सेवा के पश्चात, अन्य सेवाओं जैसे कि अर्धसैनिक बल में स्थानांतरित करना; और
- iv. कौशल विकास पाठ्यक्रमों के माध्यम से भूतपूर्व सैनिकों का पुनर्नियोजन करना।

हम यह अनुशासन करते हैं कि रक्षा मंत्रालय, ज्यादा समय न लेते हुए, इन बिंदुओं या अन्य किसी भी नवप्रवर्तन दृष्टिकोणों के साथ उपयुक्त सुधारात्मक कदम उठाए, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि रक्षा पेंशन में वृद्धि गैर-रक्षा पेंशनों के बराबर रहे।

11.67 हम यह भी अनुशासन करते हैं कि रक्षा मंत्रालय घरेलू उत्पादन में समानरूप बढ़ोतरी कर एक विशिष्ट रोडमैप के साथ रक्षा आयातों की अपनी निर्भरता को शीघ्र ही कम करेगा।

मंत्रालय इस संबंध में एक कार्ययोजना तैयार करेगा और उसे समयबद्ध रूप से कार्यान्वित करेगा और रक्षा व्यय के लिए इस प्रकार के रोडमैप को वित्त मंत्रालय के परिव्यय से प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। 2025-26 के अंत तक, रक्षा मंत्रालय के प्रयास ऐसे होने चाहिए कि विदेशी कंपनियों (वेंडर) से आयात पर रक्षा पूंजी परिव्यय 30 प्रतिशत से अधिक न हो।

अनुशंसाओं का सारांश

i. रक्षा और आंतरिक सुरक्षा के लिए संघ सरकार को भारत के लोक लेखा में एक समर्पित गैर-व्यपगत कोष (एमएफडीआईएस), आधुनिकीकरण कोष स्थापित करे ताकि रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा हेतु पूर्वानुमानित बजटीय आवश्यकताओं और बजट आबंटन के बीच अंतर को कम किया जा सके। इस निधि को *राष्ट्रीय सुरक्षा नैवेद्यम कोष* या कोई अन्य उपयुक्त नाम दिया जा सकता है। निधि के आगमों का उपयोग निम्नलिखित तीन प्रयोजनों के लिए किया जाएगा:

- (क) रक्षा सेवाओं के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश;
- (ख) सीएपीएफ और राज्य पुलिस बल के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश, जैसा कि गृह मंत्रालय द्वारा पूर्वानुमानित किया गया है; और
- (ग) हमारे सैनिक एवं अर्धसैनिक कार्मिकों के लिए कल्याण निधि के रूप में एक छोटा घटक।

निधि के संचालन, सार्वजनिक रिपोर्टें और सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु मानक अधिसूचित नियम होंगे।

(पैरा 11.54)

ii. इस निधि में वृद्धिशील वित्तपोषण के चार विशिष्ट स्रोत होंगे:

- (क) भारत की संचित निधि से हस्तांतरण;
- (ख) डीपीएसई के विनिवेश आगम;
- (ग) रक्षा अधिशेष भूमि के व्यावसायीकरण से प्राप्त आगम तथा राज्य सरकारों द्वारा और सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए उपयोग की गई रक्षा भूमि के बकाया भुगतानों (arrears of payment) की वसूली एवं अधिक्रमित भूमि से वसूल की गई लागत; और
- (घ) रक्षा भूमि से प्राप्तियों के आगमों को राज्य सरकारों तथा भविष्य में सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए हस्तांतरित किया जा सकता है।

प्रस्तावित एमएफडीआईएस का कुल निर्देशात्मक आकार 2021-26 की अवधि में 2,38,354 करोड़ रुपए का है।

(पैरा 11.56/तालिका 11.12)

iii. अनुशासित निधि का अधिकतम आकार 51,000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष है। इससे अधिक की राशि को समेकित निधि में जमा कराया जाएगा। इस राशि को लोक लेखा में जमा अनुरक्षित किया जाएगा और उसे विद्यमान प्रचालन क्रियाविधियों के जरिए संचालित किया जाएगा। पूंजी व्यय के लिए रक्षा मंत्रालय और गृह मंत्रालय को दिए गए सामान्य बजटीय आबंटनों से अप्रयुक्त राशि निधि का हिस्सा नहीं होगी और वह वार्षिक बजटीय प्रक्रिया के सिद्धांतों के अनुसार शासित होगी।

(पैरा 11.58, 11.59 एवं 11.60)

iv. रक्षा मंत्रालय के पास तालिका 11.12 के क्रम सं. 2, 3 एवं 4 पर उल्लिखित राजस्व के स्रोतों से निधि में जमा की गई राशियों के उपयोग का अनन्य अधिकार होगा। गृह मंत्रालय को यह अनुमति होगी कि वह निधि का उपयोग तालिका 11.12 के क्रम सं. 1 पर उल्लिखित राजस्व स्रोतों से उसके लिए अलग से निर्धारित की गई राशि तक ही करेगा। आंतरिक सुरक्षा हेतु गृह मंत्रालय के राजस्व व्यय के उपयोग के लिए वर्ष-वार अनुशासित राशि का विवरण तालिका 11.13 में दिया गया है। आंतरिक सुरक्षा हेतु 5 वर्ष के लिए पूंजी व्यय हेतु प्रस्तावित राशि 50,000 करोड़ रुपए है तथा वर्षवार राशि तालिका 11.13 पर दी गई है। 50,000 हजार करोड़ रुपए की इस राशि से गृह मंत्रालय दिल्ली में पुलिस कर्मियों की आवास सुविधा हेतु 500 करोड़ रुपए की राशि आबंटित करेगा। उन्नत संचार प्रणाली और पुलिस कर्मियों के प्रौद्योगिकी उन्नयन के लिए इसे प्रतिवर्ष 100 करोड़ रुपए बढ़ाया जाएगा।

(पैरा 11.61/तालिका 11.12 एवं 11.13)

v. निधि को संघ सरकार द्वारा अधिसूचित एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एचपीसी) द्वारा संचालित किया जाए। इसके प्रमुख कैबिनेट सचिव होंगे और उसमें रक्षा मंत्रालय, गृह मंत्रालय एवं व्यय विभाग के सचिव तथा रक्षा प्रमुख (Chief of Defence Staff) सदस्य के रूप में होंगे। एचपीसी भी रक्षा एवं सीएपीएफ कार्मिकों के परिवारों के कल्याण के लिए 1,000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष का आबंटन करेगा, जो मोर्चे (frontline) पर ड्यूटी करते हुए शहीद हो जाते हैं।

(पैरा 11.62 एवं 11.63)

vi. हम यह भी आशा करते हैं कि आगामी एक या दो वर्ष (मध्यावधि में) में संघ सरकार अपने मौजूदा व्ययों की समीक्षा करेगी और उनका युक्तिकरण (rationalize) एवं पुनःप्राथमिकीकरण करेगी ताकि रक्षा और आंतरिक सुरक्षा जैसे राष्ट्र-व्यापी बाह्य-खतरों के प्रमुख क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित किया जा सके। इससे संघ सरकार के राजस्व लेखा पर दबाव कम होगा और वह उपलब्ध राजकोषीय सहूलियत (fiscal space) के भीतर उच्च पूंजी व्यय खर्च करने में समर्थ होगी।

(पैरा 11.64)

vii. समग्र राजकोषीय बाधाओं को ध्यान में रखते हुए, रक्षा मंत्रालय को भी वेतन और पेंशन देयताओं को कम करने हेतु नवप्रवर्तनशील उपाय अविलंब करने होंगे।

(पैरा 11.65 एवं 11.66)

viii. हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि रक्षा मंत्रालय घरेलू उत्पादन में समनुरूप बढ़ोतरी कर एक विशिष्ट रोडमैप के साथ रक्षा आयातों की अपनी निर्भरता को शीघ्रतापूर्वक कम करेगा।

(पैरा 11.67)

राजकोषीय समेकन की रूपरेखा

राजकोषीय समेकन भारत की आर्थिक नीति और वृहद आर्थिक प्रबंधन के मार्गदर्शक सिद्धांतों में से एक रहा है। उत्तरोत्तर वित्त आयोग ने राजकोषीय समेकन की रूपरेखा और चुनौतियों का विश्लेषण किया है और इस लक्ष्य को पूरा करने के लिए उनके द्वारा कुछ चरण निर्धारित किए गए हैं। हमारे विचारार्थ विषय में भी यह अधिदेश है कि हम राजकोषीय समेकन रूपरेखा की अनुशंसा करें। हम पृष्ठभूमि, जिसमें इस अध्याय से संबंधित आयोग के विचारार्थ विषय शामिल हैं, से प्रारंभ करते हैं। फिर, हम पिछले वित्त आयोगों, संघ और राज्य सरकारों और भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा इस विषय पर व्यक्त किए गए विचारों को संक्षेप में प्रस्तुत करते हैं। इसके बाद, हम संघ और राज्य सरकारों के घाटे और देनदारी की वर्तमान स्थिति के साथ-साथ उनकी समेकित स्थिति की समीक्षा करते हैं। उपरोक्त सभी के आधार पर, हम अपने दृष्टिकोण पर चर्चा करते हैं और अगले पांच वर्षों में संघ और राज्य सरकारों की देनदारी और घाटे की एक रूपरेखा प्रस्तुत करते हैं। ऐसा करते समय, हमने सबसे पहले वैश्विक महामारी से लड़ने के लिए संसाधन की तात्कालिक आवश्यकताएं, अर्थव्यवस्था को गतिशील करने के लिए सरकार से बजट की मांग और पंचाट अवधि के उत्तरार्ध धीरे-धीरे संघ और राज्य सरकारों की देनदारी की स्थिति को मजबूत करने की आवश्यकता को शुरुआत में पहचाना है। आर्थिक दृष्टिकोण की अस्थायी प्रकृति को देखते हुए, हम अनुशंसा करते हैं कि वैश्विक महामारी और इसके दुष्प्रभाव से निपटने के लिए अनिवार्य स्वास्थ्य व्यय की आवश्यकताएं और इसके साथ ही आर्थिक सुधार की गति स्पष्ट हो जाने के बाद, इस विषय का अविलंब पुनरावलोकन किया जाना चाहिए।

पृष्ठभूमि

12.1 आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) के पैरा 5 में यह अधिदेश है कि हम संघ और राज्यों की वर्तमान वित्त व्यवस्था, घाटे, ऋण स्तरों, नकद अनिशेष और राजकोषीय अनुशासन कायम रखने के प्रयासों की समीक्षा करेंगे। हमें यह भी अधिदेश है कि हम मजबूत राजकोषीय प्रबंधन के लिए राजकोषीय समेकन की रूपरेखा की सिफारिश करेंगे, जहां समता, दक्षता और पारदर्शिता के सिद्धांतों द्वारा मार्गदर्शित होकर देश में

अधिक समावेशी विकास करते हुए सामान्य और सरकारी ऋण और घाटे के स्तर को उपयुक्त रूप में बनाए रखने के लिए संघ सरकार और राज्य सरकारों की जिम्मेदारी को ध्यान में रखेंगे।

12.2 इसके अलावा, पैरा 6 में भी यह अपेक्षित है कि हम अन्य बातों के अलावा, संघ सरकार के संसाधनों की मांग विशेषकर रक्षा, आंतरिक सुरक्षा, अवसंरचना, रेल, जलवायु परिवर्तन, विधायिका रहित संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन के प्रति वचनबद्धता के संबंध में और अन्य वचनबद्ध व्यय और देनदारियों को ध्यान में रखेंगे और राज्य सरकार के संसाधनों की मांग, विशिष्टतया सामाजिक-आर्थिक विकास और महत्वपूर्ण अवसंरचना के वित्तपोषण, आस्ति रखरखाव व्यय, संतुलित क्षेत्रीय विकास तथा उनकी लोक उपयोगिताओं के ऋण और देनदारियों के प्रभाव को भी ध्यान में रखेंगे।

12.3 सतत जारी कोविड- 19 वैश्विक महामारी और परिणामी आर्थिक संकुचन से संघ और राज्य सरकारों के संसाधन संबंधी मांग की मात्रा में काफी परिवर्तन हुआ है। हमने इस रिपोर्ट के अध्याय 4 और 9 में इन मांगों को पूरा करने की जरूरतों का आकलन किया है। यह आकलन संघ और राज्य सरकार की राजकोषीय रूपरेखा संबंधी हमारे दृष्टिकोण और अनुशंसाओं के आधार का भी निर्माण करता है।

पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के विचार

12.4 द्वितीय वित्त आयोग से लेकर सभी वित्त आयोगों ने, यहां तक कि स्पष्ट रूप से उनके विचारार्थ विषय का हिस्सा नहीं होने के बावजूद भी, राज्य की देनदारी के मुद्दों पर काम किया है। छठे वित्त आयोग के बाद से, राज्यों की देनदारी की समीक्षा विचारार्थ विषय का एक हिस्सा बन गई थी। आठवें वित्त आयोग तक, राज्य की देनदारी की स्थिति की समीक्षा करते समय वित्त आयोगों ने राज्यों को दिए जाने वाले केंद्रीय ऋण के लिए विशेष संदर्भ का सुझाव देने के साथ ही ऋण राहत उपायों का सुझाव देने के लिए राज्यों की गैर-योजना पूंजी अंतराल का अनुमान लगाया था। नौवें वित्त आयोग के बाद से, ऋण की समग्र स्थिति की समीक्षा की गई और सुधारात्मक सुझाव दिए गए। दसवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषय में संघ सरकार की वित्तीय आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए सुधारात्मक राजकोषीय उपाय संबंधी सुझाव प्रदान करने के लिए कहा गया। ग्यारहवें वित्त आयोग के बाद से विचारार्थ विषय में देनदारी की दीर्घकालिक संधारणीयता पर विचार करने के लिए आयोग को अधिदेशित किया गया।

12.5 बारहवें वित्त आयोग ने राज्यों को ऋण समेकन और राहत सुविधा देने के लिए अनुशंसा की थी, परंतु ऐसा इस शर्त के अधीन किया गया था कि वे इस अनुशंसा का लाभ केवल तब उठा सकेंगे, जब वे एक ऐसे राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान का अधिनियमन करेंगे, जिसमें अंततः राजस्व घाटे को कम करने और

राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक घटाने के लिए विशिष्ट वार्षिक घाटा न्यूनीकरण लक्ष्य निर्धारित किया गया हो। इन्होंने राज्यों को ऋण देने में संघ सरकार की भूमिका समाप्त करने संबंधी अनुशंसा की थी और ऋणों के परिशोधन के लिए ऋण शोधन निधि और गारंटी के अंतर्गत राज्यों के दायित्वों के निर्वहन के लिए गारंटी मोचन निधि की स्थापना का सुझाव दिया था।

12.6 तेरहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि संघ को 2014-15 तक राजस्व अधिशेष प्राप्त कर लेना चाहिए और 2007-08 में शून्य राजस्व घाटे या अधिशेष वाले राज्यों को उन स्तरों को बनाए रखना चाहिए, जबकि अन्य राज्यों को 2014-15 तक राजस्व घाटे को समाप्त करना चाहिए। सभी राज्यों के लिए राजकोषीय घाटे को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत तक करने के लक्ष्य की अनुशंसा की गई थी, लेकिन सामान्य राज्यों और उत्तर-पूर्वी और हिमालयी (एनईएच) राज्यों के लिए इस लक्ष्य पूरा करने के लिए अलग-अलग तारीख निर्धारित की गई थी। इन्होंने 2014-15 के लिए, संघ और राज्य सरकार हेतु सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के लक्ष्य का 68 प्रतिशत संयुक्त ऋण निर्धारित किया था, जो कि संघ के लिए 44.8 प्रतिशत और राज्यों के लिए 24.3 प्रतिशत था। इसके साथ ही यह भी अनुशंसा की थी कि: (क) कुछ शर्तों के अधीन राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) को बाजार की ब्याज दर पर सरेखित किया जाए और राज्यों को दिए जाने वाले राष्ट्रीय लघु बचत निधि ऋण पर ब्याज दरों को पुनः निर्धारित किया जाए; (ख) संघ द्वारा राज्यों को दिए गए निर्दिष्ट ऋणों को सशर्त बट्टे-खाते में डाला जाए; और (ग) केंद्र सरकार द्वारा अपनी राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन प्रक्रिया के कार्यान्वयन के लिए एक निष्पक्ष समीक्षा और निगरानी की जाए।

12.7 चौदहवें वित्त आयोग ने 2016-17 से 2019-20 तक संघ सरकार के लिए जीडीपी के 3 प्रतिशत तक राजकोषीय घाटे की उच्चतम सीमा तय कर देने की अनुशंसा की थी। सभी राज्यों के लिए, राजकोषीय घाटे का लक्ष्य और वार्षिक उधार सीमा जीएसडीपी की 3 प्रतिशत की वार्षिक सीमा तक तय कर दी गई थी। हालाँकि, राज्य इस प्राथमिक शर्त के आधार पर रियायत प्राप्त कर सकते थे कि वर्ष, जिसमें उधार सीमाएं तय की जानी हैं और उसके तुरंत पूर्ववर्ती वर्ष में कोई राजस्व घाटा नहीं हुआ है। इस शर्त के पूरा होने के बाद, पूर्ववर्ती वर्ष में ऋण और जीएसडीपी का अनुपात 25 प्रतिशत से कम या बराबर रहने पर 3 प्रतिशत की उच्चतम सीमा पर 0.25 प्रतिशत लचीलेपन की अनुमति दी गई थी। अन्य 0.25 प्रतिशत लचीलेपन की अनुमति इस शर्त के पूरा होने की स्थिति में दी गई थी कि पूर्ववर्ती वर्ष में ब्याज का भुगतान राजस्व प्राप्तियों के 10 प्रतिशत से कम या उसके बराबर रहे। इसके अलावा, यदि कोई राज्य किसी वर्ष में जीएसडीपी की 3 प्रतिशत की अपनी स्वीकृत उधार सीमा का पूरी तरह से उपयोग कर पाने में सक्षम नहीं हो पाया हो, तो इस अप्रयुक्त उधार राशि (रुपए में परिकलित) का लाभ पंचाट अवधि के भीतर अगले वर्ष में ही प्राप्त किया जा सकेगा। इन्होंने यह भी अनुशंसा की थी कि 1 अप्रैल 2015 से राज्य सरकारों को राष्ट्रीय लघु बचत निधि के संचालन से बाहर रखा जाए।

12.8 चौदहवें वित्त आयोग ने राजकोषीय उत्तरदायित्व ढांचे के संबंध में विस्तृत अनुशंसा की थी:

- i. केंद्र सरकार राजकोषीय रूपरेखा को प्रतिबिंबित करने के लिए अपने राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 में संशोधन कर सकती है, प्रभावी राजस्व घाटे की परिभाषा को छोड़ सकती है और पूर्व-आकलन का कार्य करने के लिए एक स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की स्थापना का अधिदेश दे सकती है।
- ii. संघ सरकार कार्योत्तर मूल्यांकन के लिए राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम की धारा 7क को प्रभावी करने के लिए शीघ्र कार्रवाई कर सकती है।
- iii. संघ और राज्य सरकारें अपने संबंधित राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में संशोधन कर सकती हैं ताकि वार्षिक बजट प्रावधान के उपयुक्त गुणक के अनुसार नई पूंजी कार्यों की मंजूरी पर एक सांविधिक उच्चतम सीमा तय की जा सके।
- iv. संघ और राज्य सरकारें, दोनों गारंटियों, बजटेतर उधारों और वित्तीय रूप से कमजोर सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के संचित घाटे से उत्पन्न जोखिमों के महत्व को ध्यान में रखते हुए बढ़े हुए लोक ऋण को बजट दस्तावेज के पूरक के रूप में दर्शाकर एक रिपोर्ट प्रस्तुत कर सकती हैं।

राज्यों के विचार

12.9 कई राज्यों ने यह तर्क दिया है कि एकसमान और कड़े राजकोषीय नियम राज्यों की राजकोषीय स्वायत्तता को कमजोर करते हैं और उनके विकास व्यय में गिरावट का कारण बनते हैं। कोविड -19 वैश्विक महामारी से निपटने के लिए, कई राज्यों ने हमसे राजकोषीय घाटे और ऋण से संबंधित प्रतिमानकों में छूट देने और उन्हें हमारी पंचाट अवधि के दौरान अधिक वित्तीय संसाधन जुटाने की अनुमति देने का अनुरोध किया है। उनमें से कुछ ने हमें पंचाट अवधि के दौरान अपनी अर्थोपाय गुंजाइश बढ़ाने संबंधी सुझाव देने का आग्रह किया।

12.10 कुछ राज्यों ने महसूस किया कि राजकोषीय नियमों का प्रवर्तन संघ और राज्यों के बीच सममित नहीं है। यद्यपि राज्य, राजकोषीय समायोजन पथ / राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम की सीमा के आधार पर संघ द्वारा निर्धारित वार्षिक उधार सीमा के अधीन होते हैं, तथापि ऐसा कोई तंत्र नहीं है जिससे संघ राजकोषीय अनुशासन लागू कर सके। राजकोषीय लक्ष्यों को अपनाने में, संघ और राज्यों के साथ एक समान व्यवहार होना चाहिए। संघ सरकार ने अपने राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में संशोधन कर दिया और उसमें से राजस्व घाटे के लक्ष्य को बिल्कुल निकाल दिया है। लेकिन राज्यों के उधार लक्ष्य राजस्व घाटे के संबंध में निर्धारित होते हैं।

12.11 कई राज्यों ने अनुरोध किया कि हम संविधान के अनुच्छेद 293 (3) के तहत किसी भी शर्त को लागू करने से बचते हैं। भारत सरकार द्वारा प्रत्येक राजकोषीय वर्ष के प्रारंभ में ही राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में निर्दिष्ट राजकोषीय घाटा लक्ष्य के अनुसार, राज्यों के लिए निवल बजट उधारी उच्चतम सीमा पहले ही तय कर दी जाती है। इसके अलावा अतिरिक्त शर्तों को निर्दिष्ट करके राज्यों की उधार हकदारी और राजकोषीय गुंजाइश को नियंत्रित कर दिया जाता है।

12.12 राज्यों को कर अंतरण में कमी की स्थिति में राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन की उधार सीमा को भंग करने की अनुमति देने संबंधी सुझाव दिया गया था। यह भी सुझाव दिया गया था कि राज्यों को जीएसडीपी के कम से कम 30 प्रतिशत तक की उच्च ऋण सीमा की अनुमति दी जानी चाहिए, क्योंकि जीएसडीपी के 20 प्रतिशत के ऋण लक्ष्य के अंतर्गत, उनमें से कई को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से कम राजकोषीय घाटा रखना होगा। इसके अलावा, यह भी प्रस्ताव दिया गया था कि एफआरबीएम ढांचे के अंतर्गत राज्यों के लिए बचाव खंड (एस्केप क्लोज) बनाया जाए।

12.13 अधिकांश उत्तर-पूर्वी राज्यों ने इस बात को स्पष्ट किया है कि उनके बिजली, सड़क, नेटवर्क, हवाई अड्डे आदि जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों में निजी क्षेत्र के निवेश पूरी तरह से नदारद हैं, उन्होंने यह सुझाव दिया कि पूंजी परिव्यय को वित्तपोषित करने के लिए और ज्यादा उधार लेने के लिए एफआरबीएम अधिनियम के अधीन उनके लिए कुछ छूट देने पर विचार किया जाए।

12.14 एक और मांग यह है कि राज्यों को मौजूदा बाजार गतिशीलता के आधार पर समय से पहले अपने उच्च लागत वाले ऋण (जैसे एनएसएसएफ के अंतर्गत दिए गए ऋण) को चुकाने की अनुमति दी जाए। इससे राज्य कम ब्याज दरों पर अपने ऋणों को पुनर्वित्त कर पाने और अपनी देनदारी चुकौती लागत को कम करने में समर्थ होंगे।

12.15 कुछ राज्यों ने यह तर्क दिया है कि यदि 11 प्रतिशत प्रति वर्ष की अव्यक्त वृद्धि धारणा, जिसका उपयोग 60 प्रतिशत लक्ष्य निर्धारित करने के लिए किया गया था, की तुलना में अव्यक्त अंकित जीडीपी वृद्धि में बदलाव होता है, तो संयुक्त ऋण लक्ष्य भी अलग-अलग हो सकता है। राजकोषीय घाटे और ऋण लक्ष्यों को सुसंगत बनाया जाना चाहिए। चूंकि वर्तमान में संघ और राज्यों, दोनों के लिए राजकोषीय घाटे की सीमा 3 प्रतिशत है, इसलिए राज्यों के कुल ऋण की उच्चतम सीमा सकल घरेलू उत्पाद के 20 प्रतिशत तय कर देना अनुचित है।

12.16 कई बार, कुछ राज्यों को केवल अपनी उधार की सीमा को पूरा करने के लिए बाजार ऋण का सहारा लेना पड़ता है और इसके कारण अत्यधिक नकदी शेष उत्पन्न हो जाता है। उन्होंने प्रस्ताव दिया कि अप्रयुक्त उधारी सीमा को पंचाट अवधि के भीतर अगले वर्ष में ले जाने की अनुशंसा करके हम राज्यों को इससे बचने

के लिए प्रोत्साहित कर सकते हैं। यह राज्य सरकारों को प्रतिचक्रिय राजकोषीय नीति अपनाने के लिए आवश्यक लचीलापन भी प्रदान करेगा। धीमे विकास की स्थिति में राजकोषीय लक्ष्य में छूट, बफर के निर्माण के लिए बजट स्थिरीकरण निधि की संरचना और निर्धारित लक्ष्यों के बजाय लक्ष्यों की एक रेंज तय कर देने के माध्यम से भी प्रतिचक्रिय राजकोषीय गुंजाइश सृजित की जा सकती है।

संघ सरकार के विचार

12.17 संघ सरकार ने यह अनुरोध किया है कि यह आयोग संघ और राज्यों दोनों के लिए वर्तमान स्थिति के अनुसार 'ऋण' को एकरूप में और स्पष्ट रूप से परिभाषित करें, क्योंकि इस संबंध में विभिन्न दस्तावेजों में ऋण की विभिन्न परिभाषाओं का प्रयोग किया जाता है। इन्होंने पूर्ण सर्विस्ड बांड और अन्य अतिरिक्त-बजटीय संसाधनों और राज्यों के लेखाओं में लिए गए एक के बाद एक बहुपक्षीय / द्विपक्षीय ऋणों की कटौती को शामिल करते हुए संघ के ऋण और उनकी देयताओं के परिकलन के लिए सरकारी ऋण स्थिति पत्र में प्रयुक्त परिभाषा को अपनाने का सुझाव दिया है। इन्होंने यह भी कहा है कि दो बार गणना से बचने के लिए राज्य की संघ के प्रति जो देयताएं हैं, उसे सामान्य सरकारी ऋण से बाहर रखने की आवश्यकता है।

12.18 केंद्र सरकार ने आयोग से आग्रह किया है कि वह राज्यों को 2024-25 तक अंतरणों को लिंक करके ऋण-जीडीपी के अनुपात को अपने जीएसडीपी के 20 प्रतिशत तक लाने के लिए प्रोत्साहित करें, ताकि इस लक्ष्य को पूरा किया जा सके।

12.19 यह सुझाव दिया गया कि राज्यों को अपने वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों को महालेखाकार और भारतीय रिज़र्व बैंक (आरबीआई) की वित्तीय प्रणाली के साथ एकीकृत करके एक मजबूत उधार कार्यक्रम के लिए भी प्रयास करना चाहिए। राज्य सरकारें संघ सरकार के स्तर पर बने लोक ऋण प्रबंधन प्रकोष्ठ (पीडीएमसी) की तर्ज पर समान स्वतंत्र प्रकोष्ठ का गठन कर सकती है।

12.20 संघ सरकार ने हमसे यह स्पष्ट करने का अनुरोध किया है कि राज्यों की उधारी के रूप में क्या-क्या अनुज्ञेय है और इसके साथ ही यह भी निर्धारित करने का आग्रह किया गया कि ऋण लेने के अनुज्ञेय स्रोतों के बाहर से ली जाने वाली कोई भी देयता निषिद्ध होगी। इन्होंने हमसे यह भी अनुरोध किया है कि हम ऐसे किसी भी उधारी के लिए एक रिपोर्टिंग प्रणाली की अनुशंसा करें। संघ सरकार का मत है कि उन्हें किसी राज्य के बाजार उधारों को विनियमित करने का अधिकार होना चाहिए, यदि यह पाया जाए कि राज्य अनधिकृत बजटेतर उधार उगाह रहा है।

12.21 संघ सरकार ने यह भी महसूस किया है कि हमें किसी भी राज्य के लिए राजस्व घाटा अनुदान की

अनुशांसा नहीं करनी चाहिए, क्योंकि सभी प्रमुख राज्यों के पास वैध व्यय को पूरा करने के लिए पर्याप्त राजस्व जुटाने की शक्तियां हैं। ऐसे कुछ राज्य हैं जो अपनी राजकोषीय शक्तियों का उपयोग नहीं कर रहे हैं या अतीत में राजकोषीय कुप्रबंधन कर चुके थे या अत्यधिक कर्ज ले चुके हैं और लोकलुभावन योजनाएं चला रहे हैं, वे अपने खर्च को पूरा करने के लिए पर्याप्त संसाधन उत्पन्न करने में विफल रहें हैं। ऐसे कुछ पहाड़ी राज्य जो राजकोषीय रूप से अस्थिर हो सकते हैं, उनकी सहायता विशिष्ट अनुदान के माध्यम से की जा सकती है।

12.22 संशोधित ज्ञापन में, संघ सरकार ने कोविड -19 वैश्विक महामारी के कारण उत्पन्न अनिश्चितता की स्थिति में राजकोषीय घाटे और ऋण का पूर्वानुमान करने में कठिनाई व्यक्त की है। इन्होंने निम्नलिखित चरणों को भी ध्यान में रखते हुए राजकोषीय घाटे को कम करने के लिए एक ग्लाइड पथ के अनुपालन को वरीयता दी है:

- i. निवेशकों को उधार कैलेंडर के प्रभावी प्रसार द्वारा बाजार उधार कार्यक्रम में पारदर्शिता बनाए रखना;
- ii. नियमित रूप से अन्य हितधारकों के साथ निवेशकों की परस्पर बातचीत का आयोजन करना;
- iii. निवेशक भागीदारी और चलनिधि बढ़ाने के लिए वृहद खंडों को जारी करके वांछित परिपक्वता काल के लिए मानदंड तैयार करना;
- iv. ऋण पोर्टफोलियो की परिपक्वता प्रोफाइल को बढ़ाना और निर्बाध आय वक्र का निर्माण करना;
- v. विभिन्न प्रकार के उपकरण जारी करना जिनकी सहायता से निवेशक अपने पोर्टफोलियो को कुशलतापूर्वक प्रबंधित कर सकें; तथा
- vi. अर्थव्यवस्था में प्रचलित ब्याज दर के अनुसार लघु बचत योजनाओं और भविष्य निधि जैसे अन्य लिखतों पर ब्याज दरों को युक्तिसंगत बनाना जारी रखना।

भारतीय रिजर्व बैंक के विचार

12.23 आरबीआई चाहता था कि राज्यों को बकाया ऋण के समेकन के लिए वापसी खरीद, अंतरण और गैर-मानक निर्गमों के मामले में संघ के समान एक सक्रिय ऋण प्रबंधन रणनीति का अनुसरण करना चाहिए।

निष्क्रिय समेकन में कुछ नई प्रतिभूतियों को जारी करना और उनके उच्चतम सीमा तक पहुंचने तक उन्हें बार-बार जारी करना शामिल है। प्रतिभूतियों की वापस खरीद न केवल समेकन में मदद करेगी, बल्कि उधार की लागत को भी कम करेगी। निकट समय में बढ़े हुए मोचन के दबाव को कम करने के उद्देश्य से वापस खरीद और अंतरण किए जाते हैं।

12.24 आरबीआई ने महसूस किया कि सभी हितधारकों, जिसमें राज्य भी शामिल है, के हित में बाजार में राज्य विकास ऋण (एसडीएल) की अत्याधिक आपूर्ति को प्रोत्साहित नहीं किया जाना चाहिए। राज्यों पर वित्तीय जानकारी के अभाव में एसडीएल विदेशी पोर्टफोलियो निवेशकों को आकर्षित नहीं कर पाया है। राज्यों की वित्तीय स्थिति और उनकी क्रेडिट रेटिंग को नियमित रूप से प्रकट करने पर निवेशक आधार को बढ़ाने में सहायता प्राप्त होगी। क्रेडिट रेटिंग से राजकोषीय अनुशासन भी मजबूत होगा और एसडीएल के बेहतर मूल्य निर्धारण को बढ़ावा मिलेगा। राज्यों को आकस्मिक देयताओं को पारदर्शी रूप से परिभाषित और प्रकट करना चाहिए, उनका अनुमान लगाना चाहिए और उनसे जुड़े जोखिमों का आकलन करना चाहिए।

12.25 एक निश्चित अवधि में राज्यों के अधिशेष नकदी शेष में वृद्धि हुई है। इन शेष राशियों को मध्यवर्ती राजकोष बिलों (आईटीबी) में निवेश करने से बाजार उधार और आईटीबी पर रिटर्न के बीच के ब्याज दर में अंतर के रूप में नकारात्मक प्रसार होता है। राज्यों के पास अपने अधिशेष का निवेश राजकोष बिल के अलावा लघु परिपक्वताओं में करने के अवसर सीमित हैं। इस प्रकार, राज्यों को गैर-प्रतिस्पर्धी मार्ग के माध्यम से उपाय के तौर पर भारत सरकार के नकद प्रबंधन बिलों में निवेश करने की अनुमति दी जा सकती है, ताकि राज्यों के नकारात्मक वहन को अधिकतम संभव सीमा तक कम किया जा सके।

12.26 आरबीआई ने महसूस किया कि राज्यों को अर्थोपाय अग्रिमों / ओवरड्राफ्ट (डब्ल्यूएमए / ओडी) की सुविधा के अलावा अल्पकालिक उधार के अन्य ऐसे अवसर भी सृजित करने चाहिए, जिनमें मौद्रिक नीति निहितार्थ हो। इस तरह की सुविधा से राज्यों को बाजार-निर्धारित लागत पर बिना किसी सीमा के अपने राजस्व प्रवाह में अस्थायी असंतुलन को पूरा करने में मदद मिल सकती है।

वर्तमान स्थिति की समीक्षा

राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन ढांचा

12.27 राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, यथा संशोधित, 2018 में संघ सरकार की देनदारी को परिभाषित किया गया है, ताकि इसमें निम्नलिखित को शामिल किया जा सके: (क) भारत की

समेकित निधि की प्रतिभूति संबंधी बकाया देयताएं, जिसमें वर्तमान विनिमय दरों पर मूल्य-निर्धारित बाह्य ऋण शामिल हैं; (ख) भारत के लोक लेखा में बकाया देयताएं; और (ग) अपने स्वामित्व या अपने द्वारा नियंत्रित किसी भी निकाय, कॉरपोरेट या अन्य संस्था की ऐसी वित्तीय देयताएं, जिसे सरकार को उपलब्ध नकद शेष द्वारा घटाए जाने के बाद उपलब्ध वार्षिक वित्तीय विवरण से चुकाना या शोधन करना है।

12.28 राजकोषीय लक्ष्यीकरण के प्रचालनात्मक विवरण के संबंध में अधिनियम निम्नलिखित बातों को निर्दिष्ट करता है:

(i) संघ सरकार: (क) 31 मार्च, 2021 तक राजकोषीय घाटे को जीडीपी के 3 प्रतिशत तक सीमित करने के लिए उचित कदम उठाएगी; (ख) यह सुनिश्चित करने का प्रयास करेगी कि 2024-25 के अंत तक सामान्य सरकारी देनदारी जीडीपी के 60 प्रतिशत से अधिक न हो और संघ सरकार की देनदारी 40 प्रतिशत से अधिक न हो; और, (ग) किसी भी वित्त वर्ष में भारत की समेकित निधि के प्रतिभूति पर ऐसे कोई भी ऋण, जो सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से अधिक हो, के संबंध में अतिरिक्त गारंटी नहीं देगी।

(ii) वार्षिक राजकोषीय घाटे का लक्ष्य किसी वर्ष अधिक हो सकता है, लेकिन यह निर्दिष्ट कारणों पर, सकल घरेलू उत्पाद के 0.5 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। इस तरह के मामलों में, उन्हें इसके कारण और वार्षिक निर्धारित लक्ष्य तक वापस पहुँचने के मार्ग के विषय में बताते हुए संसद के दोनों सदनों के समक्ष अपना वक्तव्य रखना होगा।

(iii) यदि अप्रत्याशित परिस्थितियों के कारण, अधिनियम के तहत दायित्वों को पूरा करने में कोई विचलन होता है, तो वित्त मंत्री संसद के दोनों सदनों में विचलन के कारणों और उपचारात्मक उपायों के बारे में बताते हुए अपना वक्तव्य रखेंगे।

12.29 चौदहवें वित्त आयोग के अनुशंसा के फलस्वरूप, लगभग आधे राज्यों ने 2015 और 2018 के बीच सामान्य रूप से आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर अपने ऋण और घाटे के लक्ष्यों को सरेखित करते हुए अपने राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम को संशोधित कर दिया है। अधिकांश राज्य सरकारों ने अपने राजकोषीय घाटे के लक्ष्य को जीएसडीपी के 3 प्रतिशत या उससे कम पर निर्धारित किया है। राज्यों द्वारा लिए जाने वाले उधार संविधान के अनुच्छेद 293 (3) द्वारा शासित होते हैं, जिसमें यह उपबंधित है कि यदि किसी ऐसे उधार, जो भारत सरकार ने या उसकी पूर्ववर्ती सरकार ने उस राज्य को दिया था अथवा जिसके संबंध में भारत सरकार ने या उसकी पूर्ववर्ती सरकार ने प्रत्याभूति दी थी, का कोई भाग अभी भी बकाया है तो वह राज्य, भारत सरकार की सहमति के बिना कोई उधार नहीं ले सकेगा।

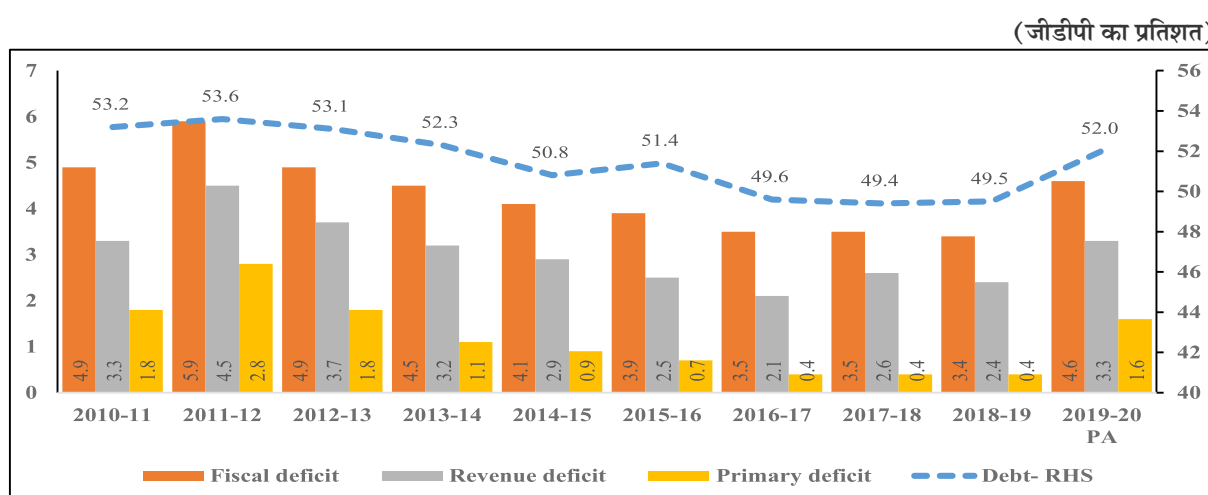
संघ की देनदारी और घाटे

12.30 हमारी समीक्षा की पूरी अवधि, 2010-11 से 2019-20 तक के दौरान, संघ सरकार का राजकोषीय घाटा राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्य से अधिक रहा है। जैसा कि चित्र 12.1 दिखाता है, 2011-12 में राजकोषीय घाटा अपने सकल घरेलू उत्पाद के 5.9 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया था और 2018-19 में यह सुधार के साथ 3.4 प्रतिशत हो गया था। तथापि, 2019-20 में अर्थव्यवस्था में गिरावट और कर राजस्व संग्रहण में गिरावट के कारण राजकोषीय घाटा जीडीपी के 4.6 प्रतिशत तक खराब स्थिति में पहुंच गया।

12.31 हमारी समीक्षा की अवधि के दौरान, संघ के 70 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे को, पूंजीगत व्यय के लिए उपलब्ध केवल 30 प्रतिशत निवल उधार को छोड़कर, राजस्व घाटे के हिसाब में ले लिया गया। प्राथमिक घाटा, कम होने की प्रवृत्ति को दर्शाते हुए 2011-12 में जीडीपी के 2.8 प्रतिशत से घटकर 2018-19 में 0.4 प्रतिशत हो गया। हालांकि, 2019-20 में, यह बढ़कर जीडीपी के 1.6 प्रतिशत तक हो गया।

12.32 संघ का ऋण-जीडीपी अनुपात 2010-11 में 53.2 प्रतिशत से घटकर 2017-18 में 49.4 प्रतिशत हो गया, जो कि 2019-20 में पुनः 52 प्रतिशत हो गया (चित्र 12.1)। संशोधित राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में संघ सरकार के ऋण की परिभाषा के अनुसार, मौजूदा विनिमय दरों पर बाहरी ऋण से बकाया ऋण को समायोजित किया गया है। 2019-20 के ऋण में ईबीआर का स्टॉक भी शामिल है, जिसे संघ के बजट¹ से ही पूरी तरह चुकाया जाना है। जुलाई 2019 में पेश किए गए संघ के बजट 2019-20 में यह पहली बार रिपोर्ट किया गया था।

चित्र 12.1 : संघ सरकार के राजकोषीय संकेतक

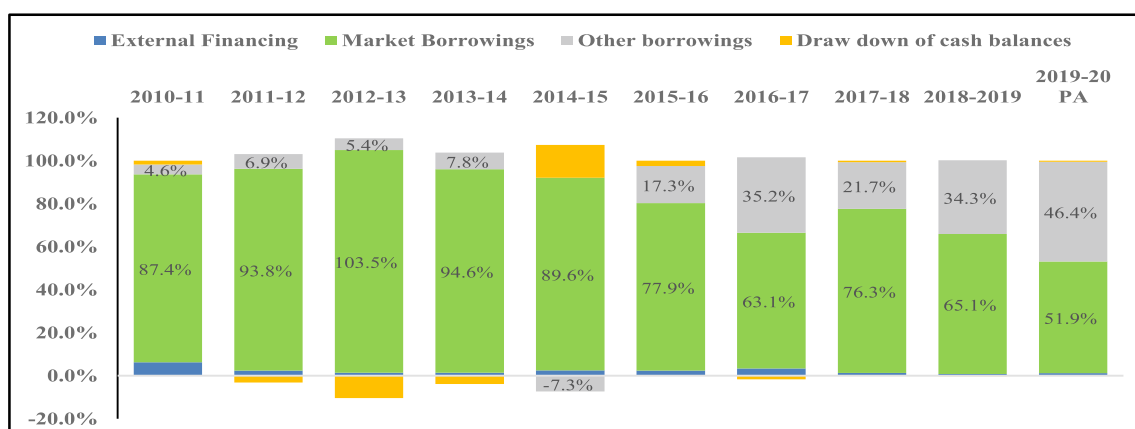


स्रोत: संघ के बजट दस्तावेज

¹ जैसा कि एमटीएफपी 2019-20 के पैरा 4 में परिभाषित है, पूर्णतः चुकाना अर्थात् वार्षिक वित्तीय विवरण के माध्यम से मूलधन व ब्याज, दोनों का भुगतान कर दिया जाना। एफआरबीआई अधिनियम, 2003 के अंतर्गत परिभाषित 'संघ सरकार की देनदारी' से इसकी परिभाषा भिन्न हो सकती है।

12.33 समीक्षाधीन अवधि के दौरान संघ के राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण की संरचना में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन देखा गया। वित्त पोषण में बाजार के उधार का अनुपात 2012-13 में राजकोषीय घाटे के 103.5 प्रतिशत के उच्चतम स्तर पर पहुंच गया और फिर धीरे-धीरे घटते हुए 2019-20 में राजकोषीय घाटे के केवल 51.9 प्रतिशत के स्तर तक पहुंच गया (चित्र 12.2)। इससे वित्तपोषण की समग्र लागत और केंद्र सरकार के ऋण स्टॉक की परिपक्वता प्रोफाइल प्रभावित होगा।

चित्र 12.2: संघ के राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण



स्रोत: आरबीआई (2018-19 तक) एवं सीजीए (2019-20 PA)

12.34 संघ सरकार, रिपोर्ट किए गए ईबीआर के अलावा, अगले वर्ष के लिए व्यय के आस्थगन के रूप में बजटतेर वित्तपोषण का सहारा लेती रही है। ऐसे बजटतेर वित्तपोषण का विवरण, अध्याय 3 के पैरा 3.51 में दिया गया है। मार्च 2020 तक उर्वरक सब्सिडी के कारण ईबीआर का स्टॉक लगभग 40,000 करोड़ रुपए था।

12.35 खाद्य सब्सिडी के मामले में, बजट आबंटन में कमी को पूरा करने के लिए, संघ सरकार ने भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) को बॉन्ड, प्रतिभूति रहित अल्पकालिक ऋण और एनएसएसएफ से ऋण जैसे कई लिखतों का सहारा लेने के लिए कहा है। मार्च 2020 तक भारतीय खाद्य निगम के पास एनएसएसएफ ऋणों का बकाया स्टॉक 3.2 लाख करोड़ रुपए था।

राज्यों की देनदारी और घाटे

12.36 हमारी समीक्षा अवधि में, 2015-16 और 2016-17 को छोड़कर, राज्यों ने एक समग्र स्तर पर

जीएसडीपी के 3 प्रतिशत के लक्ष्य के नीचे अपने राजकोषीय घाटे को बनाए रखा है। यह चूक उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) योजना के कारण थी, जिसके तहत राज्यों को अपने तुलन पत्र में डिस्कॉम ऋण स्टॉक का कुछ अंश लेना था। यह उन वर्षों में उच्च राजकोषीय घाटे के रूप में परिलक्षित होता है।

12.37 राज्यों की राजकोषीय स्थिति पर दबाव बढ़ रहा है, जैसा कि यह राज्यों के बढ़ते प्राथमिक घाटे से परिलक्षित होता है। 2010-11 में राज्यों का प्राथमिक घाटा जीएसडीपी का 0.6 प्रतिशत था, इसके बाद यह 2016-17 में बढ़कर 2 प्रतिशत हो गया था और 2019-20 के बजट अनुमानों में सुधार के साथ लगभग 1 प्रतिशत हो गया।

12.38 राज्यों की कुल देनदारी 2013-14 में जीएसडीपी का 22.8 प्रतिशत तक गिर गयी और फिर उदय के प्रभाव के कारण 2016-17 में बढ़कर 25.9 प्रतिशत हो गयी और फिर तीन साल तक उस स्तर पर स्थिर रही। 2019-20 में, इसमें जीएसडीपी के 27.3 प्रतिशत तक की तीव्र वृद्धि का अनुमान किया गया है। 2019-20 के अंत में अर्थव्यवस्था की धीमी गति और कर राजस्व में कमी के कारण बकाया देनदारी की वास्तविक मात्रा इससे अधिक हो सकती है।

तालिका 12.1: राज्यों का राजस्व घाटा (+) / अधिशेष (-)

संकेतक	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 RE
राजस्व घाटा वाले राज्यों की संख्या	10	6	6	11	15	10	10	10	10	15
समस्त राज्यों के जीएसडीपी के % के रूप में राजस्व घाटा*	0.59	0.40	0.38	0.48	0.84	0.56	0.77	0.65	0.68	1.00
राजस्व अधिशेष वाले राज्यों की संख्या	18	22	22	17	14	19	19	19	19	13
समस्त राज्यों के जीएसडीपी के % के रूप में राजस्व अधिशेष*	-0.63	-0.69	-0.60	-0.38	-0.45	-0.51	-0.49	-0.50	-0.55	-0.23
समस्त राज्यों के जीएसडीपी के % के रूप में कुल राजस्व घाटा / अधिशेष	-0.04	-0.29	-0.22	0.10	0.39	0.04	0.28	0.15	0.13	0.77
समस्त राज्यों के जीएसडीपी के % के रूप में कुल राजकोषीय घाटा	2.4	2.0	2.1	2.3	2.9	3.2	3.6	2.5	2.5	3.2

* राजस्व घाटा उन राज्यों के कुल राजस्व घाटे को दर्शाता है, जिनका राजस्व घाटा हुआ था और राजस्व अधिशेष उन राज्यों के कुल राजस्व अधिशेष को दर्शाता है, जिनका राजस्व अधिशेष रहा था।

स्रोत : वित्तीय लेखा और एमओएसपीआई

टिप्पणी : 2010-11 to 2013-14 के दौरान राज्यों की कुल संख्या अट्ठाइस थी, क्योंकि तेलंगाना एक अलग राज्य नहीं था। 2019-20 के दौरान राज्यों की कुल संख्या अट्ठाइस थी, क्योंकि जम्मू और कश्मीर राज्य के स्थिति को समाप्त कर दिया गया।

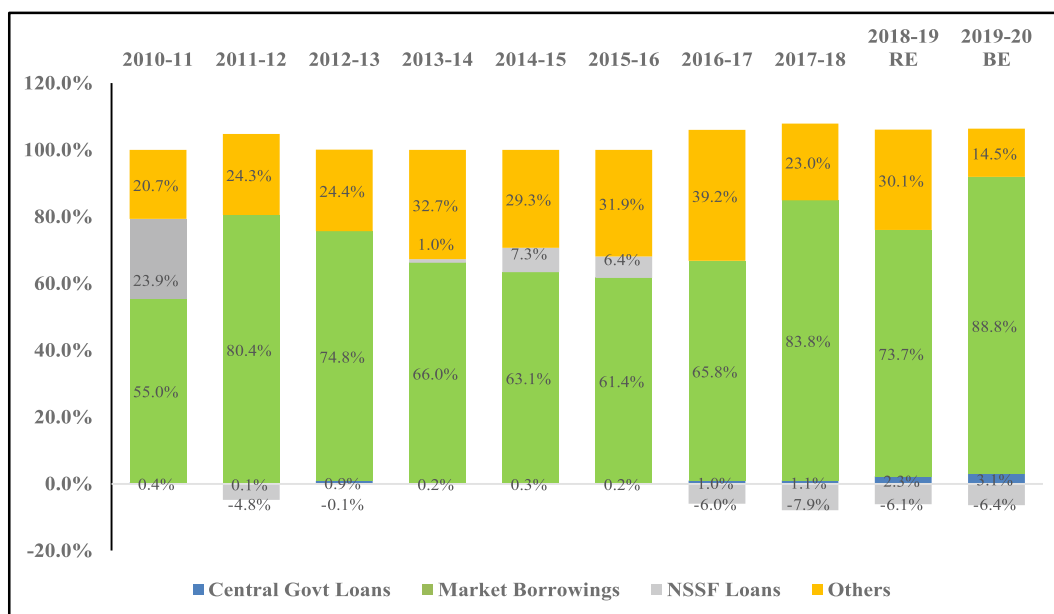
12.39 राज्यों का राजस्व घाटा कुल मिलाकर 2019-20 में जीएसडीपी का 0.77 प्रतिशत होने की उम्मीद है। हमारी समीक्षा अवधि के दौरान, कुल राजस्व घाटे ने दो स्पष्ट रुझान दिखाए हैं। एक, कुल मिलाकर राज्य

2013-14 से लगातार राजस्व घाटे में हैं। दो, इससे पहले, उन्होंने लगातार तीन वर्षों के लिए राजस्व अधिशेष की सूचना दी थी।

12.40 तालिका 12.1 राज्यों के घाटे का एक अलग चित्र प्रस्तुत करती है। समीक्षा अवधि के दौरान अधिकांश राज्यों के पास राजस्व अधिशेष बना रहा। बड़े राज्यों में, बिहार, गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, ओडिशा और उत्तर प्रदेश ने संपूर्ण समीक्षा अवधि में राजस्व अधिशेष की सूचना दी है। आंध्र प्रदेश (पुनः संगठित होने के बाद), हरियाणा, केरल, पंजाब और पश्चिम बंगाल ने सभी वर्षों में राजस्व घाटे को रिपोर्ट किया है। तमिलनाडु और राजस्थान ने पिछले सात वर्षों में राजस्व घाटे को रिपोर्ट किया है।

12.41 चित्र 12.3 में राज्यों के राजकोषीय घाटे के वित्तपोषण पैटर्न को दर्शाया गया है। हमारी समीक्षा अवधि के दौरान वित्तपोषण में बाजार के उधार का अनुपात उतार-चढ़ाव वाला रहा है। हालांकि, यह वित्तपोषण का प्रमुख स्रोत बना हुआ है। राज्यों ने कुल मिलाकर एनएसएसएफ प्रतिभूतियों के माध्यम से अपने घाटे की वित्त व्यवस्था को काफी कम कर दिया है। यह राज्यों के कुल देयताओं में एनएसएसएफ प्रतिभूतियों के अंश में 2010-11 में 27 प्रतिशत के मुकाबले 2019-20 में 8 प्रतिशत की कमी से भी परिलक्षित होता है। राज्यों पर केंद्रीय ऋण 2010-11 में कुल देयताओं के 8 प्रतिशत की तुलना में अब केवल 4 प्रतिशत है।

चित्र 12.3: राज्यों के राजकोषीय घाटे का वित्तपोषण



स्रोत : भारतीय अर्थव्यवस्था पर आरबीआई की सांख्यिकी पुस्तिका पर आधारित, 18 सितंबर, 2020

12.42 हमारी समीक्षा अवधि के दौरान, कई राज्यों ने ईबीआर या बजटतर उधार के माध्यम से लोक व्यय के वित्तपोषण का सहारा लिया है। नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) ने राज्य सरकारों के वित्त संबंधी

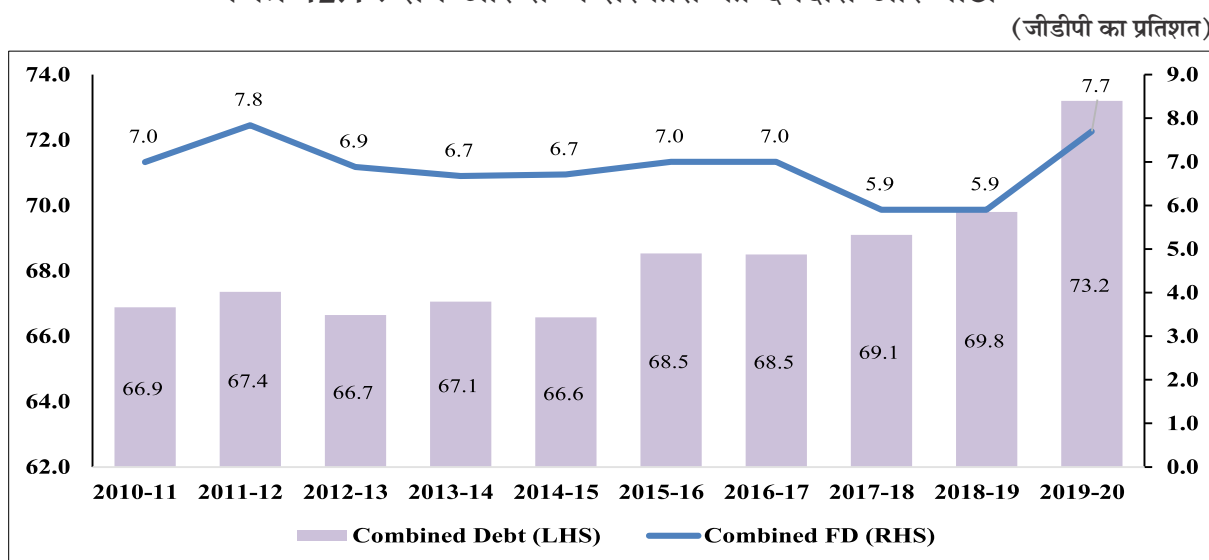
अपनी रिपोर्ट में इस पर टिप्पणी की है। हालांकि, ऐसे ईबीआर की रिपोर्टिंग की सामान्य कमी के कारण, हम उन्हें अपनी गणना में शामिल करने में असमर्थ हैं।

संघ और राज्य सरकारों की देनदारी और घाटे की समीक्षा

12.43 केंद्र सरकार ने वित्त अधिनियम, 2018 के माध्यम से राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम को संशोधित किया। संशोधित राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन ढांचे में, संघ और राज्य सरकारों के ऋण को सीमित करने पर ध्यान दिया गया है। यह केंद्र सरकार को यह सुनिश्चित करने का प्रयास करने का अधिदेश प्रदान करती है कि संघ और राज्य सरकारों के ऋण जीडीपी के 60 प्रतिशत से अधिक न हों। हमने संघ और राज्य सरकार स्तर पर समेकित करते हुए अंतर-सरकारी लेनदेन को समायोजित किया है। इन अंतर-सरकारी लेनदेन में राज्यों को केंद्रीय ऋण का स्टॉक, राज्य सरकारों द्वारा धारित एनएसएसएफ प्रतिभूतियों और राजकोष बिलों का स्टॉक शामिल है।

12.44 समीक्षा अवधि के दौरान, संघ और राज्य सरकारों का संयुक्त राजकोषीय घाटा 2011-12 में जीडीपी के 7.8 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुंच गया था और 2019-20 के दौरान इसके लगभग 7.7 प्रतिशत रहने का अनुमान लगाया गया था। (चित्र 12.4)

चित्र 12.4 : संघ और राज्य सरकारों की देनदारी और घाटा



स्रोत : संघ का बजट तथा वित्त लेखा और हमारे अनुमान

12.45 हमारी समीक्षा अवधि में संघ एवं राज्य सरकारों का ऋण-जीडीपी अनुपात 60 प्रतिशत के लक्ष्य से अधिक रहा है। यह 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान लगभग 66 प्रतिशत पर स्थिर रहा। बाद

में, उदय योजना के लागू होने के कारण, यह 68 प्रतिशत तक पहुँच गया और उस स्तर से ऊपर बना रहा। अर्थव्यवस्था के धीमे होने और कर राजस्व में कमी के कारण ऋण-जीडीपी अनुपात में 2019-20 में लगभग 3 प्रतिशत अंकों का महत्वपूर्ण उछाल देखा गया। दिशा और मात्रा, दोनों के संदर्भ में, 2015-20 की अवधि के दौरान संयुक्त ऋण ने चौदहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित राजकोषीय रूपरेखा का पालन नहीं किया।

12.46 समेकित ऋण में, संघ से राज्यों के ऋण का अनुपात 70:30 से बदलकर 2010-15 की अवधि के दौरान पिछले पांच वर्षों में 67:33 रहा था। संघ और राज्य सरकारों के स्तर पर, ऋण संधारणीयता की शर्तों को – अंकित ब्याज दर की अपेक्षा जीडीपी की अंकित वृद्धि अधिक होने के कारण है - समीक्षा अवधि के दौरान पूरा किया जा रहा था।

संघ सरकार के लिए राजकोषीय समेकन का पथ

12.47 ऐसे कई प्रतिस्पर्धी प्रतिफल हैं जो संघ सरकार के वित्त पर काफी दबाव डालते हैं। इन प्रतिफलों के संतुलन ने हमारे घाटे और संघ सरकार के लिए ऋण पथ को निर्धारित किया।

12.48 संघ और राज्य सरकारों के राजस्व व्यय का आकलन करते समय, हमने स्वास्थ्य और अन्य तत्काल व्यय जरूरतों के लिए अधिक आबंटन की गुंजाइश सृजित करने और मध्यावधि में राजकोषीय संधारणीयता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से मानकीय सिद्धांतों को अपनाया है। हम उम्मीद करते हैं कि हमने जिस अनुशासन की परिकल्पना की है, उसका पालन, वेतन और भत्ते, अन्य प्रतिष्ठान-संबंधी खर्चों, पेंशन और सब्सिडी के प्रावधान में कड़ाई से किया जाएगा। हालाँकि, निम्नलिखित से संबंधित अपरिहार्य बाध्यताएँ भी हैं: (क) संघ की ब्याज देयताएँ, जो 2018-19 में राजस्व व्यय का 29 प्रतिशत था और जिसे हमारे पंचाट अवधि के पूर्वार्ध में अधिक उधारी आवश्यकताओं के कारण आरोही प्रवृत्ति के दबाव का सामना करना पड़ा; (ख) रक्षा परिसंपत्तियों के पर्याप्त रखरखाव के लिए निधि की आवश्यकता; और (ग) स्वास्थ्य, विज्ञान और प्रौद्योगिकी तथा बाहरी मामलों जैसी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के लिए सहायता प्रदान करने की आवश्यकता। अनुशासन, विवेक और पर्याप्तता के विचारों को संतुलित करते हुए, हमने 2015-16 से 2019-20 में 9.5 प्रतिशत की वृद्धि के साथ अपनी पंचाट अवधि के दौरान संघ सरकार के स्वयं की राजस्व व्यय की वृद्धि दर प्रवृत्ति 6.9 प्रतिशत होने का आकलन किया है।

12.49 हम यह भी मानते हैं कि चूंकि वृहद-राजकोष संतुलन की कुल जिम्मेदारी संघ सरकार की है, इसलिए संघ सरकार को अगले पांच वर्षों तक उदारता से राज्य सरकारों और स्थानीय शासन के बजट के संबंध में सहायता करनी चाहिए। तथापि, राज्यों के बजट के संतुलन का मुख्य दायित्व उस राज्य की सरकारों का होता है। हमने सहायता अनुदान संबंधी अध्याय 10 में राज्यों के लगातार राजस्व घाटे के

संबंध में अपनी स्थिति और सावधानी के साथ किए गए प्रेक्षण के विषय में बताया है। हालांकि, परिवर्तन को सुचारू रूप से प्रबंधित करने की आवश्यकता को देखते हुए, हमने मुख्य रूप से प्रारंभ के तीन वर्षों तक राजस्व घाटा अनुदान से सत्रह राज्यों के बजट को सहायता देने के लिए अनुशंसा की है। हमने स्वास्थ्य, शिक्षा, ग्रामीण सड़क और कृषि सुधार जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों के लिए राज्य सरकारों को अनुदान देने के लिए अनुशंसा की है।

12.50 हमने 2015-16 से 2019-20 के दौरान संघ सरकार की सकल राजस्व प्राप्तियों के 0.45 प्रतिशत आपदा जोखिम प्रबंधन के अनुदान को 2021-22 से 2025-26 के दौरान 0.80 प्रतिशत तक बढ़ा दिया है। इसी तरह, स्थानीय स्व-शासन के अनुदान को सकल राजस्व प्राप्तियों के 2.43 प्रतिशत से बढ़ाकर 2.85 प्रतिशत कर दिया गया है। कुल मिलाकर, राज्य सरकारों के अनुदान के लिए हमारी अनुशंसा चौदहवें वित्त आयोग के कुल राजस्व प्राप्ति के 4.68 प्रतिशत की तुलना में संघ सरकार के 6.74 प्रतिशत रहने का अनुमान है।

12.51 संघ सरकार के राजस्व लेखा का दूसरा मुख्य घटक, राज्य सरकारों को किया जाने वाला योजनाबद्ध अंतरण है जो विशेष रूप से केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के द्वारा किया जाने वाला अंतरण है। हमने विस्तृत रूप से केंद्रीय प्रायोजित योजना के मुद्दे की जांच की है। हमारे विश्लेषण से निम्नलिखित निष्कर्ष और अनुशंसाएं हैं:

(i) फरवरी 2017 में, संघ सरकार ने यह संकेत दिया था कि संघ और राज्य सरकारों के वित्तीय संसाधन चक्र में योजनाओं को संरेखित करने के लिए, चल रही योजनाओं को वित्त आयोग चक्र के साथ संलग्न कर दिया जाएगा। इसका अर्थ यह था कि योजनाओं को आगे जारी रखने संबंधी निर्णय परिणाम, समीक्षा, नवीन मूल्यांकन और अनुमोदन के आधार पर ही लिया जाएगा। कार्यकलापों / प्रयोजनों की परस्पर व्याप्ति के उन्मूलन के लिए योजना को जारी रखने संबंधी नए प्रस्ताव में संघ के अन्य समान योजनाओं के साथ इसके समाभिरूपता को दर्शाए जाने की आवश्यकता थी।

(ii) हाल तक, मौजूदा केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं की संख्या के संबंध में स्पष्ट जानकारी उपलब्ध नहीं है, जो संपूर्ण संरचना के जटिलता को दर्शाता है। व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय ने हाल ही में 131 केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं की सूची तैयार की है। संघीय बजट, 2020-2021 इस बात को दर्शाता है कि केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के अधीन किए जाने वाले कुल आबंटन का लगभग 90% आबंटन तीस प्रमुख प्रयोजनाओं में से 15 में किया जाता है। कई प्रमुख योजनाओं के अंतर्गत, अनेक लघु योजनाएं चल रही होती हैं, जिनमें से कुछ के लिए तो नगण्य आबंटन किया जाता है।

(iii) यह आवश्यक है कि उन केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं और उनके उप-घटकों के वित्त पोषण

पर धीरे-धीरे रोक लगा दी जाए, जिनकी उपयोगिता समाप्त हो चुकी है अथवा जो राष्ट्रीय कार्यक्रम के अनुरूप नहीं होते हैं और उन पर महत्वहीन बजट संबंधी परिव्यय होता है। किसी केंद्र प्रायोजित योजना के अनुमोदन के लिए भी प्रारंभिक वित्तपोषण का आकार न्यूनतम होना चाहिए। जैसा कि हमारे विचारार्थ विषय में उल्लेख किया गया है, यह संघ और राज्य सरकार दोनों को महत्वपूर्ण राष्ट्रीय विकास कार्यक्रम को जारी रखने की दिशा में अधिक ध्यान-केंद्रित करने में सहायता करेगा। यह भागीदार सरकारों को यह सुनिश्चित करने में भी सहायता करेगा कि अधिकार-आधारित योजनाओं का पर्याप्त वित्तपोषण किया जा रहा है।

(iv) इस कार्य को करने के लिए दो पूर्व शर्तें हैं:

(क) पहली शर्त यह है कि वार्षिक विनियोजन की एक प्रारंभिक राशि निर्धारित की जाए, जिसके नीचे केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के लिए वित्तपोषण को रोक दिया जाए। अनुबंधित सीमा के नीचे प्रशासकीय विभाग इस बात का औचित्य निर्धारण करेगा कि योजना को जारी रखा जाए अथवा नहीं।

(ख) दूसरी शर्त, समस्त केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं का स्वतंत्र मूल्यांकन करना है। हम जानते हैं कि व्यय विभाग ने नीति आयोग को समस्त केंद्र प्रायोजित योजनाओं का तृतीय-पक्ष मूल्यांकन करने के लिए कहा था। यह कार्य निर्धारित समय सीमा के भीतर पूरा हो जाना चाहिए। इसके अलावा, निगरानी संबंधी सूचनाओं का प्रवाह नियमित होना चाहिए और इसमें राजकोषीय और भौतिक प्रगति के रूटीन विवरण के अलावा, उत्पाद और परिणाम सूचक संबंधी विश्वसनीय सूचनाओं को भी शामिल किया जाना चाहिए।

(v) केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं में संघ सरकार की हिस्सेदारी की स्पष्टता और स्थिरता राज्यों के राजकोषीय अंकगणित के लिए महत्वपूर्ण है। केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के वित्तपोषण पैटर्न को पारदर्शी तरीके से शुरुआत में ही नियत किया जाना चाहिए और इसे स्थिर रखा जाना चाहिए।

12.52 हमने आकलन किया है कि चौदहवें वित्त आयोग के स्तरों (सकल राजस्व प्राप्तियों का 12.81 प्रतिशत) पर रखने से संघ से राज्यों को योजनाबद्ध अंतरण के कुल आकार को बनाए रखना उपरोक्त अनुशंसित ढांचे के मुताबिक काम करने के लिए पर्याप्त होगा। हमने संघ के राजस्व व्यय के पूर्वानुमानों में यह प्रावधान किया है।

12.53 2020-21 में अत्याधिक संकुचन के कारण सकल राजस्व प्राप्तियों के आधार के नुकसान और

आर्थिक बहाली के लिए लोक व्यय की आवश्यकता से संघ सरकार के राजस्व लेखा पर महत्वपूर्ण उपरि दबाव में वृद्धि होती रहती है। उपर्युक्त विकास के प्रभाव का सारांश यह है कि संघ सरकार के राजस्व घाटे को 2025-26 तक समाप्त नहीं किया जा सकता है। इसका अर्थ यह भी है कि 2025-26 तक भी सकल घरेलू उत्पाद के 3 प्रतिशत के राजकोषीय घाटे के राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन ढांचा के मार्ग का अनुपालन कर पाना तब तक असंभव है, जब तक कि अर्थव्यवस्था उम्मीद से अधिक गति हासिल नहीं कर लेती है। अध्याय 4 में संघ के वित्त के आकलन से, यह स्पष्ट है कि 3 प्रतिशत का राजकोषीय घाटा 2024-25 तक राजस्व लेखा असंतुलन को कवर नहीं कर पाएगा और 2025-26 में मुश्किल से इसे कवर कर पाएगा। जिन कारणों से संतुलन बनाए रखना कठिन है, वह है, गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्ति में अनुमानित मंदी, जिसमें ब्याज प्राप्ति और विनिवेश आय शामिल है, जिसके चौदहवें वित्त आयोग के दौरान जीडीपी के 0.5 प्रतिशत से हमारे पंचाट अवधि के दौरान जीडीपी के 0.4 प्रतिशत होने का अनुमान है।

12.54 संघ सरकार के वृहद स्थिरीकरण कार्य को ध्यान में रखते हुए, राजस्व लेखा संबंधी बाध्यताएं, जिसमें राज्य और स्थानीय शासनों के बजट को सहायता देना शामिल है, के कारण प्रति-चक्रीय निवेश व्यय की गुंजाइश को कम करने की अनुमति नहीं दी जा सकती है। रक्षा पूंजीगत व्यय की बढ़ती आवश्यकता एक अतिरिक्त बाध्यता है। निम्नलिखित सूचक राजकोषीय पथ 2021-22 से 2025-26 के दौरान संघ के पूंजीगत व्यय की गुंजाइश को जीडीपी के सापेक्ष चौदहवें वित्त आयोग की अवधि के स्तरों के निकट ले आएगा।

तालिका 12.2: संघ सरकार का निर्देशात्मक घाटा और ऋण पथ

(जीडीपी के %)

	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
राजस्व घाटा	5.9	4.9	4.5	3.9	3.3	2.8
राजकोषीय घाटा	7.4	6.0	5.5	5.0	4.5	4.0
कुल देयताएं	62.9	61.0	61.0	60.1	58.6	56.6

12.55 केंद्र सरकार के सकल घरेलू उत्पाद एवं ऋण का अनुपात 2020-21 (तालिका 12.2) के दौरान दो कारकों के आधार पर पर्याप्त रूप से बढ़ने का पूर्वानुमान है – खर्च की बढ़ती जरूरतों के बीच राजस्व में तीव्र संकुचन के कारण अंकित जीडीपी के 6 प्रतिशत पर अनुमानित संकुचन और सकल घरेलू उत्पाद से राजकोषीय घाटे के अनुपात में वृद्धि। बाद के वर्षों में, जीडीपी वृद्धि और राजस्व में बढ़ोतरी होने पर राजकोषीय घाटा के दबाव में कमी आएगी और इससे जीडीपी एवं ऋण अनुपात में धीरे-धीरे गिरावट दर्ज की जाएगी।

12.56 जीडीपी विकास के हमारे आकलन और अध्याय 4 में प्रस्तुत संघ सरकार के राजस्व और व्यय पथ

के आधार पर तालिका 12.2 में आंकड़े प्रस्तुत किए गए हैं। अगले पाँच वर्षों के लिए संघ सरकार के आर्थिक परिदृश्य और राजस्व मार्ग में अनिश्चितता को देखते हुए, तालिका 12.3 में संघ के राजकोषीय घाटे की व्यापक संभावनाओं पर विचार किया गया है। तालिका में प्रस्तुत घाटे का रेंज, महामारी का अर्थव्यवस्था पर प्रभाव, संघ के राजस्व पर पड़ने वाले प्रभाव और महामारी से लड़ने के लिए संसाधनों की जरूरत और अर्थव्यवस्था को गतिशील करने संबंधी अनिश्चितता को दर्शाता है। ऊपरी और निचली सीमा, अंतिम वर्ष के आकलित के घाटे के ऊपर और नीचे, जीडीपी के 0.5 प्रतिशत बिंदु के कारण आर्थिक बहाली की प्रगति पर निर्भर करते हुए संघ के राजकोषीय लक्ष्य में लचीलापन उत्पन्न होता है। हमने तालिका 12.2 में प्रस्तुत संघ सरकार की देयताओं की गणना के लिए तालिका 12.3 में राजकोषीय घाटे की मध्य सीमा का उपयोग किया है।

तालिका 12.3: संघ सरकार के राजस्व घाटे की रेंज

(जीडीपी का %)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
यदि आकलन की अपेक्षा आर्थिक सुधार की गति कम हो	6.5	6.0	5.5	5.0	4.5
यदि वृहद अर्थव्यवस्था आकलन सही हो	6.0	5.5	5.0	4.5	4.0
यदि आकलन की अपेक्षा आर्थिक सुधार की गति अधिक हो	6.0	5.5	5.0	4.0	3.5

राज्य सरकारों के लिए राजकोषीय समेकन का पथ

12.57 2011-2019 की अवधि के दौरान जीडीपी के अनुपात के रूप में सभी राज्यों का पूंजीगत व्यय 2.6 प्रतिशत था, जबकि राजस्व घाटा 0.1 प्रतिशत और राजकोषीय घाटा 2.7 प्रतिशत था। राज्यों की राजस्व प्राप्तियों और कर अंतरण को ध्यान में रखते हुए उनके राजस्व अंतराल संबंधी हमारी गणना के आधार पर, हमने 2021-22 से 2025-26 तक सत्रह राज्यों के लिए 2,94,514 करोड़ रुपए के कुल राजस्व घाटा अनुदान देने की अनुशंसा की है। सिद्धांत रूप में, राजस्व घाटा अनुदान के अनुरूपी प्रावधानों से एक बार अनुमानित राजस्व घाटा की पूर्ती कर लेने के बाद, पूंजीगत व्यय के लिए राजकोषीय घाटे के अंतर्गत संपूर्ण उधार की गुंजाइश उपलब्ध हो जाती है। यह इस दृष्टिकोण पर आधारित है कि हमने राज्य सरकारों के निवल उधार (सकल उधारी घटाव चुकौती) सीमा के मुद्दे के संबंध में अनुशंसा किया है।

12.58 पूर्ण राशि के रूप में, राज्यों के लिए उधार की सीमा तय करते समय, एक महत्वपूर्ण समस्या विचाराधीन वर्ष (वर्ष 't') में जीएसडीपी का आकार है, क्योंकि राष्ट्रीय सांख्यिकी

कार्यालय (एनएसओ) द्वारा प्रमाणित जीएसडीपी आंकड़ा दो वर्षों के अंतराल पर उपलब्ध होता है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए, चौदहवें वित्त आयोग ने एक व्यावहारिक विधि की अनुशंसा की थी: “हमारे विचार में, अद्यतन जीएसडीपी डाटा प्राप्त करने में आने वाली कठिनाइयों को एक ऐसी व्यावहारिक और उचित कार्यप्रणाली को अपनाकर दूर किया जा सकता है, जो हाल के वर्षों के रुझानों का संकेत दे सकें, जिसकी सहायता से उधार की सीमा के निर्धारण के लिए संभावित जीएसडीपी के बिल्कुल निकट पहुंचा जा सके। हम अनुशंसा करते हैं कि किसी वित्तीय वर्ष (t) के लिए जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में राज्य-विशिष्ट उधार सीमाएं निर्दिष्ट करने के उद्देश्य से, पूर्ववर्ती तीन वर्षों के दौरान वास्तविक जीएसडीपी के वार्षिक औसत वृद्धि दर अथवा पिछले तीन वर्षों के दौरान जीएसडीपी की औसत वृद्धि दर, जिसका वास्तविक डाटा उपलब्ध हो, के आधार पर जीएसडीपी का अनुमान लगाया जाना चाहिए। इस वृद्धि का उपयोग वर्ष t - 2 के जीएसडीपी के संबंध में किया जाना चाहिए। विशेष रूप से, वर्ष (t-1) और दिए हुए राजकोषीय वर्ष (t) के जीएसडीपी का अनुमान t-2 के जीएसडीपी (वर्तमान मूल्य) के आधार पर t - 2, t - 3 और t - 4 वर्षों में वार्षिक औसत वृद्धि दर का उपयोग करके लगाया जा सकता है। हम अनुशंसा करते हैं कि इस प्रयोजन के लिए सीएसओ द्वारा प्रकाशित राज्य के जीएसडीपी के अनुमान का उपयोग किया जाना चाहिए।”

12.59 यह एक जांची-परखी पद्धति है, जिसकी अनुशंसा हम बिना किसी परिवर्तन के इस आपत्ति-सूचना के साथ करते हैं कि एनएसओ को इस प्रयोजन के लिए व्यय विभाग को जीएसडीपी का अनुमान प्रदान करना चाहिए। पारदर्शिता के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि एनएसओ इस सूचना को प्रकाशित करें।

12.60 2020-21 के लिए उधार लेने की सीमा पहले ही तय की जा चुकी है। भारत सरकार ने इस बात को दर्शाया था कि जीएसडीपी और उधार सीमा ज्ञात करने के लिए मौजूदा पद्धति का अनुसरण करते हुए 2020-21 के लिए राज्यों की निवल उधार की उच्चतम सीमा आरंभ में 6.41 लाख करोड़ रुपए निर्धारित की गई थी। असाधारण राजकोषीय दबावों के मद्देनजर, 2020-21 में 3 प्रतिशत उधार सीमा में वृद्धि के लिए राज्यों द्वारा किए जाने वाले मांगों का जवाब देते हुए, भारत सरकार ने राज्यों की उधार सीमा को 3 प्रतिशत से बढ़ाकर 5 प्रतिशत कर दिया। अतिरिक्त 2 प्रतिशत में से 0.5 प्रतिशत शर्त रहित थी और शेष 1.5 प्रतिशत सशर्त थी। सशर्त घटक में से, जीएसडीपी के 1 प्रतिशत उधार को 0.25 प्रतिशत के 4 अंशों में दिया जाना है, जिसमें से प्रत्येक किश्त निर्दिष्ट सुधारात्मक कार्य जैसे कि बिजली के वितरण, एक राष्ट्र एक राशन कार्ड योजना का सार्वभौमिकरण, कारोबारी सुगमता और शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व से संबद्ध होनी चाहिए। यदि चार सुधार क्षेत्रों में से कम से कम तीन सुधार क्षेत्र के लक्ष्य को प्राप्त कर लिया जाता है, तो शेष 0.50 प्रतिशत अनुज्ञेय है। हमने आकलन किया कि मौजूदा वर्ष में राज्यों पर राजस्व का दबाव है, उनमें से अधिकांश राज्य अलग-अलग मात्रा में उन्हें दी जाने वाली अतिरिक्त उधार सुविधा का लाभ उठा सकते हैं।

इसलिए, हम उम्मीद करते हैं कि सभी राज्य राजकोषीय घाटा सकल जीएसडीपी का लगभग 4.5 प्रतिशत होगा।

12.61 पहले उल्लेख किए गए, जीएसडीपी पूर्वानुमान के लिए अनुशंसित पद्धति का अनुसरण करते हुए 2017-18, 2018-19 और 2019-20 में जीएसडीपी वृद्धि दर के आधार पर 2021-22 के लिए जीएसडीपी के वृद्धि दर का निर्धारण किया जाएगा। इस बात की संभावना अधिक है कि एफआरएमबी द्वारा अधिदेशित जीएसडीपी के 3 प्रतिशत (2021-22 के लिए इन विकास दरों का उपयोग करके निर्धारित) की उधार सीमा 2020-21 में राज्यों को उपलब्ध जीएसडीपी के 5 प्रतिशत के उधार की सीमा से कम होगी। राज्यों को संसाधन की उपलब्धता में अचानक गिरावट से बचने के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि 2021-22 के लिए राज्य सरकारों की सामान्य निवल उधार सीमा जीएसडीपी का 4 प्रतिशत तय की जा सकती है।

12.62 अनुशंसित पद्धति के अनुसार, 2022-23 के लिए जीएसडीपी की वृद्धि दर का निर्धारण, यह मानते हुए कि 2020-21 के लिए विकास दर उस वर्ष के लिए उधार सीमा तय करने के चरण में उपलब्ध हो गई है, 2018-19, 2019-20 और 2020-21 में वर्ष 2018-19 में परिलक्षित जीएसडीपी विकास दर के आधार पर किया जाएगा। 2020-21 में संकुचन के कारण राज्यों की निवल उधार सीमा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और पूर्वोक्त तीन वर्षों की औसत वृद्धि कम हो जाएगी। 2020-21 में जिस राज्य में संकुचन जितना अधिक होगा, उतना ही प्रभाव उधारी सीमा पर पड़ेगा। इस पर विचार करते हुए, हम अनुशंसा करते हैं कि 2022-23 के लिए राज्य सरकारों की सामान्य निवल उधार सीमा जीएसडीपी का 3.5 प्रतिशत निर्धारित की जा सकती है।

12.63 2020-21 में संकुचन का प्रभाव 2023-24 और 2024-25 के लिए भी राज्यों की उधारी सीमाओं में मौजूद रहेगा। हालाँकि, इस प्रभाव को 2021-22 के लिए पूर्वानुमानित वृद्धि में तीव्र सुधार के द्वारा प्रतिसंतुलित किए जाने की संभावना है। इसलिए, हम अनुशंसा करते हैं कि 2023-24 से 2025-26 की तीन वर्ष की अवधि के लिए राज्य सरकारों के लिए सामान्य निवल उधार सीमा जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर तय की जा सकती है।

12.64 यदि कोई राज्य हमारी पंचाट अवधि के पहले के चार वर्षों (2021-22 से 2024-25) के दौरान अपनी स्वीकृत उधार सीमा का पूरी तरह से उपयोग करने में सक्षम नहीं हो पाता है, जैसा कि ऊपर वर्णित है, तो उनके पास बाद के वर्षों में हमारी पंचाट अवधि के भीतर इस अप्रयुक्त उधार की राशि का उपयोग करने का विकल्प मौजूद होगा।

12.65 इन मान्यताओं के आधार पर, हमने राज्यों के लिए ऋण पथ को निर्धारित किया है, जैसा कि तालिका

12.4 में प्रस्तुत किया गया है। चूंकि सभी अनुमानित राजस्व घाटे को राजस्व घाटा अनुदान के समतुल्य प्रावधान से पूरा किया जाता है, इसलिए राज्यों के राजस्व अधिशेष को तालिका में प्रस्तुत राजस्व घाटे संबंधी ऋणात्मक संख्या से दिखाया गया है। 2022-23 के बाद से राज्यों के कुल कर्ज में धीरे-धीरे कमी आती जाएगी। यह तालिका 12.2 में दिखाए गए संघ के ऋण पथ के पैटर्न के समान है। राज्य-विशिष्ट सूचक ऋण पथ अनुलग्नक 12.1 में दिए गए हैं।

तालिका 12.4: राज्य सरकारों का निर्देशात्मक घाटा और ऋण पथ

(जीएसडीपी का %)

	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
राजस्व घाटा*	-0.1	-0.5	-0.8	-1.2	-1.7	-2.5
राजकोषीय घाटा	4.5	4.0	3.5	3.0	3.0	3.0
कुल देयताएं	33.1	32.6	33.3	33.1	32.8	32.5

* ऋणात्मक मान अधिशेष को और सकारात्मक मान घाटे को दर्शाता है।

टिप्पणी: 2021-22 के लिए राज्यों की कुल देयताओं को ज्ञात करने के लिए, जीएसडीपी के 3.5 प्रतिशत के बराबर कुल राजकोषीय घाटा आंका गया है क्योंकि कुछ राज्य संभवतः जीएसडीपी के 4 प्रतिशत के बराबर शर्त रहित निवल उधार गुंजाइश का पूर्णतः उपयोग नहीं कर पाएंगे।

राज्यों के लिए प्रोत्साहन-आधारित अतिरिक्त उधार की गुंजाइश

12.66 आयोग का विचारार्थ विषय हमें उन राज्यों के लिए परिमेय निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन पर विचार करने की आज्ञा देता है, जिन्होंने अन्य चीजों के साथ, बिजली क्षेत्र के नुकसान को खत्म करने की दिशा में प्रगति की है। अधिकांश राज्यों में, वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) का कामकाज उदय सहित पूर्व में की गई पहल के बावजूद, राज्य वित्त पर दबाव का एक स्रोत बना हुआ है।

12.67 31 मार्च 2019 को, डिस्कॉम के उधार का स्टॉक सकल घरेलू उत्पाद के 2.5 प्रतिशत था। यह राज्य देयताओं के हिस्से के रूप में सूचित नहीं किया गया है। हालांकि, राज्य सरकारें अधिकतर वितरण उपयोगिताओं के एकमात्र मालिक हैं। बढ़ते ऋण स्टॉक के अलावा, डिस्कॉम ने भी जीएसडीपी के 1.9 प्रतिशत राजकोषीय और गैर-राजकोषीय देयताओं को सूचित किया है और जीएसडीपी का लगभग 1.1 प्रतिशत बिजली और ईंधन की खरीद के कारण देय है। इसका अर्थ यह है कि यदि हम डिस्कॉम की देनदारियों को भी शामिल करने के लिए राज्यों के ऋण की परिभाषा में विस्तार कर देते हैं तो राज्यों के ऋण प्रोफाइल में भी बदलाव होगा।

12.68 हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में उल्लेख किया था कि हम शीर्ष प्रदर्शन करने वाले राज्यों

के बिजली क्षेत्र में वार्षिक वित्तीय प्रोत्साहन की अनुशंसा करने पर विचार करेंगे। संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों को दिए गए 2 प्रतिशत अतिरिक्त उधार की गुंजाइश में से, 0.25 प्रतिशत 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में हमारे द्वारा दर्शाए गए मापदंडों की तर्ज पर, बिजली सुधारों से जुड़ा हुआ था। राज्य वित्त की सुदृढ़ता के लिए डिस्कॉम की वित्तीय क्षमता के महत्व को ध्यान में रखते हुए, हमने चार साल की अवधि 2021-22 से 2024-25 के दौरान राज्यों के लिए जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत के अतिरिक्त उधार गुंजाइश की अनुशंसा की है। यह एक सशर्त उधार है - यह उधार प्राप्त करने लिए अनुशंसित कार्यरिती का विस्तृत वर्णन सहायता अनुदान संबंधी हमारी अनुशंसाओं से संबंधित अध्याय 10 में किया गया है।

12.69 तालिका 12.5 में प्रस्तुत राजकोषीय घाटे की ऊपरी सीमा के द्वारा यह परिकल्पना की गई है कि राज्य 2021-22 और 2022-23 में उनके लिए अनुशंसित अतिरिक्त शर्त रहित उधार के साथ-साथ 2021-22 से 2024-25 के दौरान बिजली क्षेत्र के लिए दिए गए प्रोत्साहन-आधारित अतिरिक्त उधार भी ग्रहण करेंगे। हालांकि, कई राज्यों द्वारा उपलब्ध उधार लेने की गुंजाइश की जगह कम उधार लेने की प्रकट वरीयता को देखते हुए, वे 2021-22 से अपने जीएसडीपी के 3 प्रतिशत से नीचे के सामान्य उधार पैटर्न पर वापस लौट सकते हैं। इस परिदृश्य में, 2021-22 और 2022-23 में राजकोषीय घाटे का सभी-राज्य औसत भी जीएसडीपी का लगभग 3 प्रतिशत हो सकता है। तालिका 12.5, 2021-22 से 2025-26 तक, जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में सभी-राज्यों के राजस्व घाटे की एक संभावित रेंज दर्शाता है।

तालिका 12.5: उधार के लिए अनुशंसित गुंजाइश के अधीन समस्त राज्यों के राजकोषीय घाटे की रेंज

(जीएसडीपी का %)

	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
ऊपरी सीमा- (यदि समस्त राज्य कुल उपलब्ध उधार गुंजाइश का उपयोग करते हैं)	4.5	4.0	3.5	3.5	3.0
निचली सीमा-(राज्य जो औसतन मौजूदा एफआरएमबी सीमा तक पहुंच पाते हैं)	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

संघ एवं राज्य सरकार का घाटा और देनदारी

12.70 तालिका 12.6 में प्रस्तुत संघ और राज्य सरकार घाटा और ऋण प्रोफाइल, दो अंतरों के साथ, पिछली तालिकाओं में संघ और राज्यों के लिए प्रस्तुत गणनाओं और आंकड़ों को संयुक्त रूप से दर्शाती है। पहला, तालिका 12.6 में राज्यों की गणना को सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में प्रस्तुत किया गया है जबकि

तालिका 12.1 और तालिका 12.4 में उन्हें सभी राज्य जीएसडीपी के प्रतिशत के रूप में प्रस्तुत किया गया है। दूसरा, संघ और राज्यों की देनदारी का संयोजन करते समय हमने समेकित ऋण ज्ञात करने के लिए, अंतर-सरकारी लेनदेन के राशि का निवल निर्धारण किया है ताकि दोहरे परिकलन से बचा जा सके।

तालिका 12.6: संघ एवं राज्य सरकारों का निर्देशात्मक घाटा और ऋण पथ
(जीडीपी का %)

	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
राजस्व घाटा - संघ	5.9	4.9	4.5	3.9	3.3	2.8
राजस्व घाटा - राज्य	-0.1	-0.4	-0.8	-1.1	-1.6	-2.4
राजस्व घाटा - संयुक्त	5.8	4.5	3.7	2.8	1.7	0.4
राजकोषीय घाटा - संघ	7.4	6.0	5.5	5.0	4.5	4.0
राजकोषीय घाटा - राज्य	4.2	3.3	3.3	2.8	2.8	2.8
राजकोषीय घाटा - संयुक्त	11.6	9.3	8.8	7.8	7.3	6.8
कुल देयताएं - संघ	62.9	61.0	61.0	60.1	58.6	56.6
कुल देयताएं - राज्य	31.1	30.7	31.3	31.1	30.9	30.5
निवल निर्धारण (*)	4.2	3.4	2.7	2.1	1.5	1.4
कुल देयताएं - संयुक्त	89.8	88.3	89.6	89.1	87.8	85.7

(*) निवल निर्धारित मदों में राज्यों को दिए गए संघ सरकार के ऋण का स्टॉक, एनएसएसएफ प्रतिभूतियों का स्टॉक और राज्य सरकारों द्वारा धारित राजकोष बिल शामिल है।

12.71 जीडीपी के सापेक्ष संघ और राज्य ऋण पैटर्न को दर्शाते हुए, संयुक्त ऋण भी 2020-21 में तेजी से बढ़ा है और फिर धीरे-धीरे इसमें गिरावट आती गई है। [संयुक्त ऋण पिछले तीन वर्षों के दौरान, अर्थात् 2023-24 से 2025-26 के दौरान सुचारू रूप से नीचे की ओर प्रक्षेप वक्र को दर्शाता है।]

12.72 तालिका 12.6 में प्रस्तुत संघ एवं राज्य सरकारों के ऋण पथ के गणना में गिरावट संबंधी जोखिम विद्यमान हैं। पहले, हमने तालिका 12.3 में दी गई केंद्र सरकार के राजकोषीय घाटे की मध्य रेंज और तालिका 12.4 में राज्य सरकारों की कुल देयताओं पर पहुंचने के लिए उपयोग की गई संख्याओं के आधार पर अपनी गणना की है। यदि संघ या राज्य अधिक से अधिक निवेश व्यय के साथ अर्थव्यवस्था को प्रोत्साहित करना चाहते हैं अथवा यदि 2021 के मध्य के बाद भी महामारी से लड़ने के लिए स्वास्थ्य और सुधार संबंधी जरूरतें अधिक रहती हैं, तो वे संभावित रूप से उपलब्ध अधिकतम सीमा के करीब उधार ले सकते हैं। दूसरा, हमने वित्तीय प्रणाली के पुनः पूंजीकरण के कारण संघ के बजट संबंधी संभावित मांगों पर विचार नहीं किया है। ऐसा इसलिए है, क्योंकि हमारी चर्चाओं ने इस बात को दर्शाया है कि पुनः पूंजीकरण के विभिन्न

विकल्पों के मध्य मौजूद आवश्यकताएं और विकल्प इस बात पर निर्भर करेंगे कि वित्तीय प्रणाली को कोविड-19 महामारी कितनी गहराई से प्रभावित करती है। तीसरा, अपने पक्ष को स्पष्ट रखने के लिए, हम राज्यों के लिए जीएसटी क्षतिपूर्ति के प्रबंधन के लिए जो उधार लिए गए हैं, उसके ऋण निहितार्थों को शामिल या बढ़ा नहीं रहे हैं। 2020-21 से 2025-26 तक के हमारे द्वारा निर्धारित राजकोषीय घाटा और ऋण पथ में उन उधारों को शामिल नहीं किया गया है, जिसे जीएसटी परिषद के निर्णयों के परिणामस्वरूप, संघ और राज्यों के बीच निष्पादित करार के अधीन संघ और राज्य सरकार द्वारा प्रदान किया जाता है। अंत में, यदि जीडीपी वृद्धि हमारी पंचाट अवधि के उत्तरार्ध में लड़खड़ाती है, तो कई मायनों में यह संघ एवं राज्य सरकारों के ऋण की संधारणीयता के लिए खतरा होगा। इसलिए, यह महत्वपूर्ण है कि अतिरिक्त राजकोषीय गुंजाइश जिसके लिए हमने अपने पंचाट अवधि के पहले भाग में अनुशंसा की है, का अच्छी तरह से उपयोग किया जाए ताकि उत्पादन क्षमता को बचाया जा सके और उसमें सुधार किया जा सके।

बजटेतर और आकस्मिक देयताएं तथा राजकोषीय नियम

12.73 हमने इस बात पर ध्यान दिया है कि बजटीय व्यय के बजटेतर वित्तपोषण में पिछले पांच वर्षों में प्रचुर मात्रा में वृद्धि हुई है। संघ सरकार ने बजटेतर देयताओं को इस हद तक प्रकट करना शुरू कर दिया है कि इस तरह की देयताओं को वार्षिक वित्तीय विवरण से चुकाया जाने लगा है। अभी भी ऐसे बजटेतर व्यय की राशि बहुत अधिक है, जिसकी सूक्ष्म विधिक व्याख्या की जानी अपेक्षित है और जिसे घाटे और देनदारी की गणना में शामिल नहीं किया गया है। कई राज्य सरकारों के मामले में, प्रयास करने के बावजूद, हम इस तरह की देयताओं की स्पष्ट संख्या तक नहीं पहुंच पाए हैं। वस्तुतः राज्यों के बजट दस्तावेजों और लेखाओं में इस संबंध में कोई प्रकटीकरण नहीं किया गया है।

12.74 बजटेतर देयता संबंधी हमारी स्थिति, जैसा कि अन्य कहीं उल्लेखित है, यह है कि इन बाध्यताओं को समयबद्ध तरीके से पूरा किए जाने की आवश्यकता है, लेकिन ऐसा करने के लिए कर और गैर-कर राजस्व के नियमित अंतर्वाह से संसाधनों की प्राप्ति नहीं की जा सकती है। इस प्रयोजन के लिए, संबंधित सरकारों द्वारा अतिरिक्त संसाधन जुटाए जाने चाहिए, जिसमें आस्तियों का मुद्रीकरण भी शामिल है।

12.75 विस्तृत विश्लेषण से पता चला कि मानक गारंटी की रूपरेखा के बाहर अंतर्निहित आकस्मिक देयताओं का एक बड़ा हिस्सा है, जिसका बोझ अंततः राज्य सरकारों को वहन करना पड़ सकता है। हमने यह भी पाया कि इन अंतर्निहित देयताओं का जोखिम प्रोफाइल अलग-अलग है। राज्य-विशिष्ट राशि भी उनके बजट आकार और जीएसडीपी के सापेक्ष बहुत भिन्न हैं। इन देयताओं के विस्तार का विश्लेषण करना महत्वपूर्ण है। हालांकि, वर्तमान के लिए, हम अनुशंसा करते हैं कि सभी स्तरों की सरकारें बजटेतर लेनदेन

और आकस्मिक देयताओं के स्टॉक में किसी भी तरह के अतिरिक्त परिवर्धन, जो राजकोषीय पारदर्शिता के मानदंडों और राजकोषीय संधारणीयता के लिए हानिकारक है, पर रोक लगाकर कठोर अनुशासन का पालन करें। संघ और राज्य सरकारों के लिए उच्चतर उधार सीमा तय करने संबंधी हमारी अनुशंसा का एक बहुत ही महत्वपूर्ण उद्देश्य पारदर्शिता को बढ़ावा देना और गैर-पारदर्शी देयताओं के निर्माण से बचना है।

12.76 2017 के राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन समीक्षा समिति की रिपोर्ट के निष्कर्षों के आधार पर 2018 में राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में संशोधित किए गए थे। इसके बाद कोविड-19 वैश्विक महामारी के कारण अर्थव्यवस्था में हुई मंदी के फलस्वरूप वास्तविक जीडीपी वृद्धि, ब्याज दरें, ब्याज-वृद्धि अंतर, घरेलू क्षेत्र की निवल वित्तीय बचत, बचत-निवेश संतुलन और बाहरी वित्तपोषण की आवश्यकता के विन्यास बदल गए हैं। हमारे विश्लेषण के चरण में मौजूद अनिश्चितता, समकालीन वास्तविकताओं तथा चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए हम मानते हैं कि राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में व्यापक पुनर्गठन करने की आवश्यकता है और यह अनुशंसा करते हैं कि ऋण संधारणीयता को परिभाषित करने और प्राप्त करने के लिए समय-सारणी की जांच उच्चाधिकार प्राप्त अंतर-सरकारी समूह द्वारा की जानी चाहिए। यह उच्च-अधिकार वाला समूह नए राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन ढांचे को तैयार कर सकता है और इसके कार्यान्वयन की देखरेख कर सकता है। यह महत्वपूर्ण है कि संघ और राज्य सरकारों समूह की अनुशंसाओं के आधार पर अपने-अपने राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियमों में संशोधन करें, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उनके विधान राजकोषीय संधारणीयता के ढांचे के अनुरूप है या नहीं। इसलिए, सुदृढ़ राजकोषीय प्रबंधन हेतु एक राजकोषीय समेकन रूपरेखा की अनुशंसा करने के लिए विचारार्थ विषयों का उल्लेख करते समय हमने तैयार किए गए ऋण पथ को 'सूचक' के तौर पर बताया है।

अनुशंसाओं का सारांश

12.77 राजकोषीय समेकन के संबंध में तर्क प्रस्तुत करते समय हमने जिन मूलभूत सिद्धांतों को ध्यान में रखा है, वे निम्नलिखित हैं:

(i) मौजूदा संकट से उबरने में राज्यों की सहायता के लिए राज्य बजट का विवेकपूर्ण तरीके से समर्थन करने संबंधी वृहद-स्थिरीकरण कार्य का दायित्व संघ सरकार पर है। तथापि, राज्यों के बजट के संतुलन का मुख्य दायित्व उस राज्य की सरकारों का होता है।

(पैरा 12.49)

(ii) संघ और राज्य सरकारों के राजस्व पर मौजूदा दबाव राजस्व व्यय में कठोर अनुशासन की मांग करता है, जो मध्यावधि में राजकोषीय संधारणीयता सुनिश्चित करते समय स्वास्थ्य और अन्य जरूरी खर्चों के लिए उच्च आबंटन की गुंजाइश उत्पन्न करता है।

(पैरा 12.48)

(iii) यह महत्वपूर्ण है कि सभी प्रतिबद्ध व्यय और विकासात्मक व्यय को व्यय के बजटेतर या वित्तपोषण के किसी गैर-पारदर्शी साधन का सहारा लिए बिना संघ और राज्य सरकारों के लिए अनुशंसित संवर्धित उधार की गुंजाइश से पूरा किया जाए

(पैरा 12.75)

(iv) संघीय बजट, 2020-21 इस बात को दर्शाता है कि केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के अधीन किए जाने वाले कुल आबंटन का लगभग 90% आबंटन तीस समावेशी प्रयोजनाओं में से प्रंदह में किया जाता है। कई समावेशी योजनाओं के अंतर्गत अनेक लघु योजनाएं चल रही होती हैं, जिनमें से कुछ के लिए तो नगण्य आबंटन किया जाता है। वार्षिक विनियोग की एक सीमा तय की जानी चाहिए, जिसके नीचे केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के वित्तपोषण को रोक दिया जाना चाहिए। अनुबंधित सीमा के नीचे, प्रशासकीय विभाग को इस बात का औचित्य निर्धारण करना चाहिए कि योजना को जारी रखा जाए अथवा नहीं। चूंकि चालू योजनाओं के जीवन चक्र को वित्त आयोगों चक्र के साथ संलग्न कर दिया गया है, इसलिए सभी केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के तीसरे पक्ष के मूल्यांकन को एक अनुबंधित समय सीमा के भीतर पूरा किया जाना चाहिए। निगरानी सूचना का प्रवाह नियमित होना चाहिए और इसमें उत्पाद और परिणाम सूचना संबंधी विश्वसनीय जानकारी शामिल होनी चाहिए। केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के वित्तपोषण पैटर्न को पारदर्शी तरीके से किया जाना चाहिए और इसे स्थिर रखा जाना चाहिए।

(पैरा 12.51)

(v) राज्य सरकारों के लिए, हमने अनुशंसा की है कि निवल उधार की सामान्य सीमा 2021-22 में जीएसडीपी के 4 प्रतिशत पर, 2022-23 में 3.5 प्रतिशत और 2023-24 से 2025-26 तक जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर बनाए रखी जा सकती है। 'सामान्य' शब्द का उपयोग यह स्पष्ट करने के लिए किया गया है कि हमने जीएसटी में कमी की क्षतिपूर्ति के लिए राज्य सरकारों द्वारा लिए जाने वाले किसी भी अतिरिक्त उधार या कोई प्रोत्साहन-आधारित अतिरिक्त उधार गुंजाइश, जिसके संबंध में हमने अध्याय 10 में बिजली क्षेत्र में सुधार के लिए अनुशंसा की थी, को हिसाब में नहीं लिया है।

(पैरा 12.61 से पैरा 12.63 तक)

(vi) यदि कोई राज्य हमारी पंचाट अवधि के पहले के चार वर्षों (2021-22 से 2024-25) के दौरान अपनी स्वीकृत उधार सीमा का पूरी तरह से उपयोग करने में सक्षम नहीं हो पाता है, जैसा कि ऊपर वर्णित है,

तो उनके पास बाद के वर्षों में हमारी पंचाट अवधि के भीतर इस अप्रयुक्त उधार की राशि का उपयोग करने का विकल्प मौजूद होगा।

(पैरा 12.64).

(vii) हम अनुशंसा करते हैं कि दिए गए वित्तीय वर्ष के लिए जीएसडीपी के अनुपात के रूप में राज्य-विशिष्ट उधार सीमाओं को निर्दिष्ट करने के उद्देश्य से, एनएसओ द्वारा प्रकाशित जीएसडीपी के अनुमानों का उपयोग पैराग्राफ 12.58 और 12.59 में दिए गए विस्तृत प्रक्रिया के अनुसार किया जाना चाहिए।

(viii) हमने आकलन किया है कि, संघ सरकार के राजस्व लेखा, जिसमें राज्य सरकारों के बजट के लिए उधार संबंधी सहायता देना शामिल है, संबंधी बाध्यताओं को देखते हुए, उन्हें जीडीपी के 4 प्रतिशत के अंतिम वर्ष (2025-26) के लक्ष्य के साथ राजकोषीय घाटे एक संवर्धित पथ का अनुसरण करना पड़ सकता है।

(पैरा 12.54 और तालिका 12.2)

(ix) संघ और राज्य सरकारों के राजकोषीय घाटे के लिए अनुशंसित पथ के साथ, हमने यह भी दिखाया है कि 2023-24 से 2025-26 के दौरान संघ एवं राज्य सरकारों के समेकित ऋण का प्रक्षेपवक्र नीचे की ओर होगा। 2021-26 के लिए राज्य सरकारों के जीएसडीपी पथ के विभेदक ऋण को अनुलग्नक 12.1 में दर्शाया गया है।

(पैरा 12.65, 12.70 से 12.72 और तालिका 12.6)

(x) हमारे विश्लेषण के चरण में मौजूद अनिश्चितता, समकालीन वास्तविकताओं तथा चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए हम मानते हैं कि राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में व्यापक पुनर्गठन करने की आवश्यकता है और यह अनुशंसा करते हैं कि ऋण संधारणीयता को परिभाषित करने और प्राप्त करने के लिए समय-सारणी की जांच उच्च-अधिकार प्राप्त अंतर-सरकारी समूह द्वारा की जानी चाहिए। यह उच्च अधिकार वाला समूह नए राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन ढांचे को तैयार कर सकता है और इसके कार्यान्वयन की देखरेख कर सकता है। यह महत्वपूर्ण है कि संघ और राज्य सरकारें समूह की अनुशंसाओं के आधार पर अपने राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करें, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उनके विधान राजकोषीय संधारणीयता के ढांचे के अनुरूप है या नहीं।

(पैरा 12.76)

(xi) राज्यों की वित्तीय स्थिति का प्रकटीकरण और उनकी क्रेडिट रेटिंग निवेशक आधार को व्यापक बनाने में मदद करेगी। क्रेडिट रेटिंग से राजकोषीय मोर्चे पर स्व-अनुशासन मजबूत होगा और एसडीएल का बेहतर रूप से मूल्य निर्धारण किया जा सकेगा। राज्यों और संघ को पारदर्शी रूप से आकस्मिक देनदारियों को परिभाषित करना चाहिए, उनका अनुमान लगाना चाहिए और उनसे जुड़े जोखिमों का आकलन करना चाहिए।

(पैरा 12.24)

(xii) राज्य सरकारें एक ऐसे स्वतंत्र लोक ऋण प्रबंधन प्रकोष्ठ का गठन कर सकती हैं जो उनके ऋण कार्यक्रम को दक्षतापूर्वक पूरा करेंगी ।

(पैरा 12.19)

(xiii) राज्यों के पास आरबीआई द्वारा प्रदान की गई डब्ल्यूएमए / ओडी सुविधा के अलावा अल्पकालिक उधारी के लिए और अधिक मार्ग, जिसमें मौद्रिक नीति निहितार्थ होने चाहिए। इस तरह की सुविधा से राज्यों को बाजार-निर्धारित लागत पर अपने राजस्व प्रवाह में अस्थायी असंतुलन को पूरा करने में सहायता प्राप्त हो सकती है ।

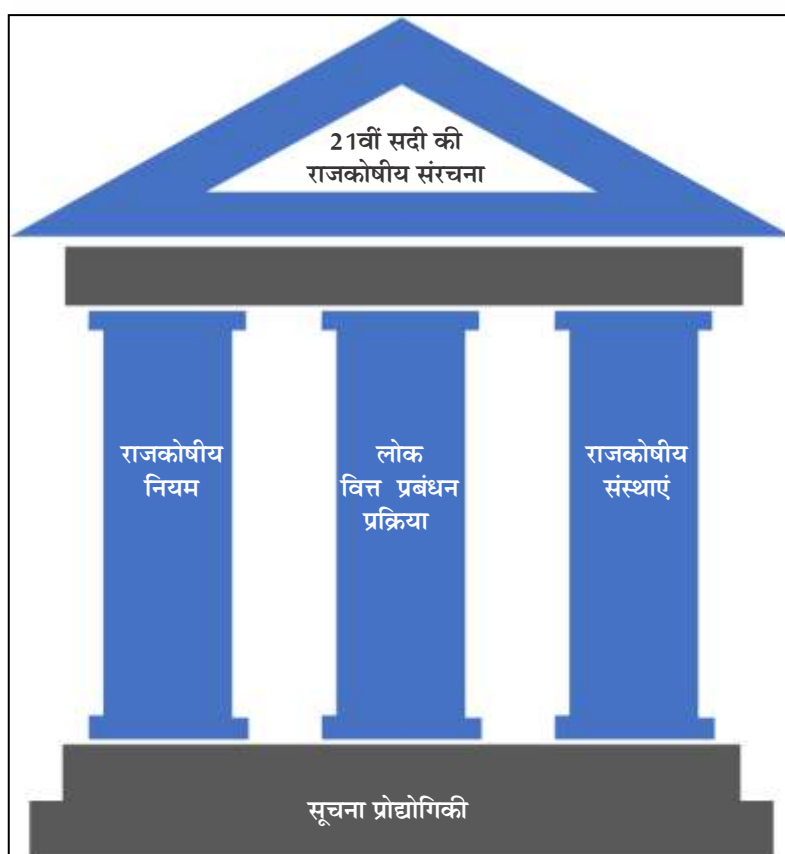
(पैरा 12.26)

अध्याय 13

इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए राजकोषीय व्यवस्था : राजकोषीय नियम, वित्तीय प्रबंधन और संस्थाएं

यह अध्याय भारत की राजकोषीय व्यवस्था को इक्कीसवीं सदी के अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप करने के लिए उठाए जाने वाले कदमों को परिभाषित करता है। इसकी आवश्यकता तो थी परंतु यह इसलिए भी अनिवार्य हो गया है कि कोविड-19 महामारी संकट के परिणामस्वरूप लोक वित्त पर दबाव बढ़ गया है।

हमारा मानना है कि यदि भारत मध्यावधि में आर्थिक वृद्धि और विकास के लिए अपनी पूर्ण क्षमता हासिल



करना चाहता है, तो इसे सरकार के सभी स्तरों पर लोक व्यय और वित्तीय प्रबंधन की गुणवत्ता और दक्षता में सुधार करना होगा।

भारत की इक्कीसवीं सदी की राजकोषीय व्यवस्था को तीन परस्पर-सुदृढ़कारी स्तंभों पर बनाया जाना चाहिए:

- सरकार के सभी स्तरों पर राजकोषीय नियम, जो राजकोषीय स्थिरता के लिए संस्थागत और बजटीय रूपरेखा निर्धारित करते हैं;
- लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली, जो

राजकोषीय संकेतकों, जो पहले स्तंभ का हिस्सा हैं; की पूर्ण सुसंगत, विश्वसनीय और समय पर रिपोर्टिंग प्रदान करती है।

- एक स्वतंत्र मूल्यांकन तंत्र, ताकि अन्य दो स्तंभों के कार्यचालन पर आश्वासन और सलाह प्रदान की जा सके।

यह अध्याय, तदनुसार, अनुशंसा करता है कि संस्थागत सुधारों और आधुनिक प्रौद्योगिकी के उपयोग से सरकार के सभी स्तर इस दिशा में तेजी से आगे बढ़ें।

13.1 आयोग के विचारार्थ विषयों (टीओआर) का पैरा 5, हमें विशेष रूप से भारत के लिए भविष्य की राजकोषीय व्यवस्था से संबंधित मुद्दों के समाधान के लिए अधिदेश प्रदान करता है। जैसा कि पहले अध्यायों में चर्चा की गई है, ये मुद्दे मजबूत राजकोषीय प्रबंधन करने के लिए राजकोषीय समेकन की रूपरेखा की सिफारिश करने के संदर्भ में उठते हैं, जो समता, दक्षता और पारदर्शिता के सिद्धांतों द्वारा मार्गदर्शित है। हमें लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली को अंगीकार करते हुए लोक व्यय की गुणवत्ता में सुधार करने और बचत का संवर्धन करने की आवश्यकता का आकलन करने के लिए भी कहा गया है (टीओआर 7 (iii), (iv) और (v))। इन टीओआर में अभिशासन के उपयुक्त स्तरों पर इन बचतों को प्राप्त करने के लिए निष्पादन आधारित प्रोत्साहन प्रस्तावित करने का विकल्प भी शामिल है।¹

13.2 भारत में समग्र संसाधनों के अभाव को देखते हुए लोक व्यय की गुणता और दक्षता को बढ़ाना एक महत्वपूर्ण चुनौती है। कोविड-19 संकट के कारण लोक वित्त पर दबाव से, विशेष रूप से व्यय की पुनःप्राथमिकता और स्वास्थ्य तथा बुनियादी ढांचे के वित्तपोषण की आवश्यकता ने लोक वित्त प्रबंधन नीतियों, प्रक्रियाओं और प्रणालियों की सर्वश्रेष्ठ प्रथाओं/कार्यप्रणालियों और रीतियों को अपनाया सुनिश्चित करने के महत्व पर बल दिया। राजकोषीय प्रबंधन में दक्षता की कमी के कारण होने वाली उच्च लागत के काफी प्रमाण हैं, विशेष रूप से प्रमुख स्वास्थ्य और शिक्षा परिणामों के लिए। अध्ययनों से पता चलता है कि दक्षता में सुधार करने से, राज्य औसतन, इनपुट के समान स्तर से ही अपने आउटपुट संकेतकों को 30 प्रतिशत तक बढ़ा सकते हैं।² साथ ही उन्नत लोक वित्त प्रबंधन प्रथाओं से जनित उच्चतर क्षमता और बेहतर शासन के साथ स्पष्ट संबंध भी है। इस प्रकार, लोक वित्त प्रबंधन³ की गुणता, लोक सेवाओं के वितरण और आर्थिक विकास को बनाए रखने में प्रत्यक्ष निहितार्थ हैं।

13.3 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव इस बात की पुष्टि करता है कि सुदृढ़ बजटीय संस्थानों के साथ लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली, प्रभावी राजकोषीय परिणाम के वितरण और राजकोषीय समेकन के समग्र मार्ग के लिए

¹ इनमें शामिल हो सकते हैं: सशर्त हस्तांतरण, जिसमें राज्यों को विशिष्ट हस्तांतरणों की पूर्वापेक्षा के रूप में विशिष्ट लोक वित्त प्रबंधन प्रथाओं और मानकों और निष्पादन को अपनाने की आवश्यकता है; और क्षमता-निर्माण अनुदान ताकि राज्यों को विशिष्ट सुधारों को कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक कौशल और तकनीकी सहायता प्राप्त करने में सहायता दी जा सके।

² मोहंती, रंजन कुमार और भानुमूर्ति, एन. आर., 2018 "असेसिंग पब्लिक एक्सपेंडीचर एफिशिएंसी एट इंडियन स्टेट्स", आधार पत्र 18/225, नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ पब्लिक फाइनेंस एंड पॉलिसी। https://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2018/03/WP_2018_225.pdf

³ लोक वित्त प्रबंधन से तात्पर्य है राजस्व जुटाने के लिए उपयोग किए जाने वाले कानूनों, नियमों, प्रणालियों और प्रक्रियाओं का समूह, और सार्वजनिक धन के उपयोग के लिए आबंटन एवं लेखा, और इसके चार मुख्य उद्देश्य हैं - राजकोषीय अनुशासन, आबंटन दक्षता, प्रचालन दक्षता और जवाबदेही।

महत्वपूर्ण है।¹ इस प्रकार, लोक वित्त प्रबंधन में सुधार करने से अभिप्रेत कार्यक्रम के परिणाम और सेवा वितरण की गुणवत्ता में वृद्धि होगी, उत्पादक क्षेत्रों के लिए लोक और निजी संसाधनों को जारी किया जाएगा और वहनीय विकास को उत्प्रेरित किया जाएगा। विशेष रूप से, मौजूदा कोविड संकट के दौरान लोक व्यय की पुनःप्राथमिकता करना अनिवार्य हो गया है, क्योंकि सरकारी संसाधन सीमित हैं। साथ ही, अंतर्राष्ट्रीय अनुभव यह भी पुष्टि करते हैं कि सरकार के सभी स्तरों पर अप्रभावी निगरानी से उत्पन्न जोखिम से अक्सर वित्तीय संकट उत्पन्न होते हैं, विशेष रूप से राज्य सरकारों और 'लोक क्षेत्र' द्वारा अतिरिक्त बजटीय उधार लेने से।

13.4 सरकार के सभी स्तरों के लिए इन कारकों के विशेष निहितार्थ हैं। अनेक प्रमुख आर्थिक, सामाजिक और पर्यावरणीय चुनौतियाँ राज्यों और स्थानीय सरकारों के दायरे में हैं। राजकोषीय और वित्तीय प्रबंधन में अकुशलताओं की लागत अधिक महत्वपूर्ण होती जा रही है क्योंकि राज्यों के लिए उपलब्ध मुक्त संसाधनों की मात्रा में वृद्धि हुई है और इनसे लोक वित्त प्रबंधन सुधारों को तेज करने की आवश्यकता पर जोर दिया गया है ताकि विकास व्यय की गुणवत्ता और समग्र वित्तीय निवेश प्रबंधन की मात्रा को बढ़ाया जा सके। राज्य, भारत के सामान्य राजकोषीय घाटे के लगभग आधे के लिये उत्तरदायी हैं, अतः राज्यों के राजकोषीय नियमों एवं विधान और संघ सरकार के संशोधित राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन (एफआरबीएम) अधिनियम, 2003 के साथ उसकी संगतता लोक वित्त की सततता और वृहत-आर्थिक स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण है।

13.5 इसका तात्पर्य यह है कि सरकार के सभी स्तरों पर बजटीय संस्थानों को मजबूत करने से अंतर-सरकारी सुधार की रूपरेखा को सुदृढ़ आधार प्राप्त होता है, नीतिगत प्राथमिकताएं यथासंभव कुशलता से पूरी होती हैं और बेहतर विकास परिणाम प्राप्त होते हैं। भारत की राजकोषीय व्यवस्था का निर्माण इन लक्ष्यों को ध्यान में रखकर करना भारत के राजकोषीय संघवाद के भविष्य के लिए अहम है।

13.6 यह अध्याय निम्नानुसार व्यवस्थित किया गया है। सर्वश्रेष्ठ अंतरराष्ट्रीय कार्यप्रणालियों और अनुभव के संदर्भ में, यह सर्वप्रथम भारत के राजकोषीय नियमों के कार्यान्वयन और इसके प्रभावी कार्यान्वयन के लिए सहायक संस्थागत ढांचे की पर्याप्तता और राज्यों के लिए निहितार्थों की समीक्षा करता है। तत्पश्चात, संस्थागत ढांचे के भीतर, एक तरफ तो यह राजकोषीय नियमों और लोक वित्त प्रबंधन के बीच के अंतर्संबंधों और दूसरी तरफ आधारभूत वृहत आर्थिक और बजट पूर्वानुमान के अनुपालन की निगरानी करने और उसके आकलन के लिए एक स्वतंत्र संस्थान की आवश्यकता को देखता है। अंततः यह अध्याय, उपर्युक्त तीन स्तंभों, जो इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए सर्वश्रेष्ठ कार्यप्रणालियों से राजकोषीय व्यवस्था का गठन करता है, के कार्यान्वयन और संस्थागत तरीके से आम सहमति प्राप्त करने की अनुशंसा करता है।

¹ श्वार्ट्ज, गर्ड, मैन्ल फौड, टोरबेन हैनसेन, और जेनेवीव वेर्डियर, संपा. सितंबर 2020. वेल स्पेंट: हाउ स्ट्रॉंग इन्फ्रास्ट्रक्चर गवर्नेंस कैन एंड वेस्ट इन पब्लिक इन्वेस्टमेंट. वाशिंगटन, डी सी: अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष।

राजकोषीय नियम

अंतर्राष्ट्रीय अनुभव

13.7 अनेक जी-20 देशों के अपने निर्धारित राजकोषीय नियम हैं, जिनमें उनके राज्य भी शामिल हैं, जिसका लक्ष्य बजट संस्थानों और प्रबंधन प्रथाओं/ कार्यप्रणालियों को मजबूत करने के साथ-साथ उनकी जवाबदेही सुनिश्चित करना भी है। ये नियम समय के साथ-साथ विकसित हुए हैं तथा लचीलेपन के साथ विश्वसनीयता को संतुलित करने की कोशिश कर रहे हैं। कुल मिलाकर, अच्छी तरह से डिजाइन किए गए और अच्छी तरह से लागू किए गए राजकोषीय नियमों ने घाटे को कम करने में मदद की है, राजकोषीय स्थिरता के लिए प्रतिबद्धता की बाजार विश्वसनीयता को मजबूत किया है और प्रति-चक्रिय राजकोषीय प्रबंधन की अनुमति दी है। राजकोषीय नीति की पूर्वकथनीयता को बेहतर करते हुए, इन नियमों से आउटपुट अस्थिरता को कम करने तथा वहनीय वृद्धि को बढ़ाने में मदद मिली है।

13.8 तथापि, राजकोषीय नियमों के समक्ष दोहरी चुनौती है। पहली यह सुनिश्चित करना कि नियम अच्छी तरह से डिजाइन किए गए हैं। दूसरी, यह सुनिश्चित करना कि लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली और संस्थान इन नियमों की अच्छी तरह से निगरानी और कार्यान्वयन करने देते हैं। जब तक दोनों चुनौतियों का समाधान नहीं किया जाता है, राजकोषीय नियम शीघ्र ही अपनी प्रासंगिकता और विश्वसनीयता खो सकते हैं।

13.9 राजकोषीय नियमों के डिजाइन पर पहली चुनौती के संबंध में, 2008 के वैश्विक वित्तीय संकट के बाद विगत दशक में एक व्यापक "दूसरी पीढ़ी का राजकोषीय ढांचा" दृश्यमान हो गया है जिसकी विशेषता है पर्याप्त लचीलापन और प्रवर्तन तंत्र :

- i. आजकल देश लचीलेपन (आर्थिक झटकों से उबरने की आवश्यकता) के साथ बेहतर संतुलन (राजकोषीय आधार बनाने की आवश्यकता) के लिए एक से अधिक राजकोषीय नियम अपना रहे हैं। तथापि, अनेक नियम होने के साथ एक चुनौती यह है कि वे कभी-कभी निगरानी, सत्यापन और संचार करने के लिए आंतरिक रूप से असंगत और जटिल हो सकते हैं।
- ii. अतः, दूसरी पीढ़ी के राजकोषीय नियम आम तौर पर लचीलापन लाने के लिए 'एस्केप क्लॉज' या समकक्ष तंत्र (संरचनात्मक घाटे का उपयोग) पर निर्भर रहते हैं। इन्हें सामान्यतः विशिष्ट निगरानी, प्रवर्तन, संचार और पारदर्शिता तंत्र के संवर्धन के साथ वैश्विक वित्तीय संकट के बाद शामिल किया गया था (इससे पहले कई मौजूदा राजकोषीय नियमों में 'एस्केप क्लॉज' नहीं था)। अधिकतर मामलों में, देश पहले से ही अपने वित्तीय नियमों में लचीलेपन का उपयोग कर रहे हैं ताकि कोविड महामारी के अनुरूप नियमों का विचलन या उन्हें निलंबित कर सकें। उदाहरण के लिए,

यूरोपीय संघ ने समायोजन को निलंबित करने के लिए "सामान्य एस्केप क्लॉज" आरंभ किया है जो कि सदस्य राज्यों को अपने राजकोषीय लक्ष्यों को पूरा करने के लिए करना होगा।

iii. देश अक्सर "स्वचालित सुधार तंत्र" को अपनाते हैं, जो पहले से निर्दिष्ट करते हैं कि नियम से विचलन को कैसे संभाला जाएगा। यह अब यूरोपीय संघ के देशों के लिए एक आवश्यकता है जिन्होंने "फिस्कल कॉम्पैक्ट" पर हस्ताक्षर किए हैं। अन्य एस्केप क्लॉज यह सीमा निर्धारित करते हैं कि नियम के अनुसार राजकोषीय नीति का विचलन लक्ष्य से कब तक हो सकता है, जिसमें सहायक मध्यावधि राजकोषीय रणनीति के प्रकाशन के साथ-साथ नियम का पुनः पालन करने की योजना की प्रकृति को निर्दिष्ट करना भी शामिल है।

13.10 निगरानी पर दूसरी चुनौती के संबंध में, सफल राजकोषीय नियमों वाले देशों ने भी व्यापक लोक वित्त प्रबंधन कानूनों को लागू किया है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि इन प्रणालियों को राजकोषीय नियमों की सहायता करने के लिए पर्याप्त रूप से विकसित किया गया था। अंतर्राष्ट्रीय साक्ष्य स्पष्ट है कि कमजोर लोक वित्त प्रबंधन प्रणालियों और कमजोर बजट प्रक्रियाओं वाले देश, राजकोषीय लक्ष्यों और नियमों की निगरानी और प्रभावी ढंग से नियंत्रित करने में असमर्थ रहे थे।

भारत के राजकोषीय नियम: कार्यान्वयन की चुनौतियां

13.11 अन्य उभरती हुई अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में, भारत 2003 में एफ आर बी एम अधिनियम को लागू करने से राजकोषीय नियमों को अपनाने में अपेक्षाकृत आगे था, जिसके बाद सभी राज्यों द्वारा राजकोषीय उत्तरदायित्व कानून को क्रमिक रूप से अपना गया।⁵ तब से, अनेक संशोधनों के माध्यम से, संघ ने एफ आर बी एम अधिनियम को अद्यतन किया है, निर्धारित संकेतकों के रूप में अनेक राजकोषीय संकेतकों को अपनाया है, संघ और सामान्य सरकार ऋण सीमा में प्रत्यक्ष नियम जोड़े गए, एस्केप क्लॉज को स्पष्ट किया, संघ के लिए मध्यावधि व्यय की रूपरेखा (एम टी ई एफ) वक्तव्य अनिवार्य किया गया और भारत को राजकोषीय नियमों की दूसरी पीढ़ी में लाने की कोशिश की (2018 में एफ आर बी एम अधिनियम में परिवर्तन बॉक्स 13.1 में वर्णित हैं)।

13.12 तथापि, इन वित्तीय नियमों को लागू करने में अनेक चुनौतियां हैं क्योंकि आधारभूत लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली सर्वोत्तम कार्यप्रणाली से मानकों के मात्र एक अंश की पूर्ति होती है। बजट निर्माण, निष्पादन और रिपोर्टिंग को प्रभावित करने वाली अधिकांश कार्यप्रणाली अभी भी पर्याप्त विधायी शक्ति के बिना हैं; इसके बजाय वे बहुत सारे संवैधानिक प्रावधानों, कार्यकारी नियमों, आदेशों और नियमावली से संचालित होते हैं।

⁵ केवल कर्नाटक का राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम, 2002 केंद्र सरकार के एफआरबीएम अधिनियम, 2003 से पहले का है

इन्हें राज्य स्तर पर दोहराया गया है, लेकिन सरकार के सभी स्तरों में ढांचे और प्रथाओं में स्थिरता के बिना, जिसके परिणामस्वरूप संघ और राज्यों द्वारा की गई प्रगति में काफी अंतर देखा जा सकता है। (अनुलग्नक 13.1)।

बॉक्स 13.1: एफआरबीएम अधिनियम, 2003 में हाल ही के संशोधन

एफआरबीएम अधिनियम में वित्त अधिनियम, 2018 के माध्यम से किए गए प्रमुख संशोधन निम्नलिखित हैं;

- सरकारी ऋण प्राथमिक आधार बन गया है जबकि राजकोषीय घाटा प्रमुख प्रचालन लक्ष्य है। वित्त वर्ष 2020-21 के अंत तक राजकोषीय घाटे को सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के 3 प्रतिशत तक कम किया जाना था।
- वित्त वर्ष 2024-25 के अंत तक सकल घरेलू उत्पाद का केंद्र व राज्य सरकार का ऋण लक्ष्य 60 प्रतिशत और केंद्र सरकार का ऋण लक्ष्य 40 प्रतिशत प्राप्त करना।
- 'केंद्र सरकार ऋण' के दायरे का विस्तार किया गया है, जिसमें भारत की समेकित निधि और सार्वजनिक लेखा सहित वित्तीय संस्थाओं की वित्तीय देनदारियों, या केंद्र सरकार द्वारा स्वामित्व या नियंत्रित किसी भी निकाय, कॉर्पोरेट, या अन्य संस्था की वित्तीय देनदारियां आती हैं, जिसकी सरकार को अपने वार्षिक वित्तीय विवरण से वापसी अदायगी करनी चुनौती है।
- आधार विस्तारित करना (एस्केप क्लॉज) जिसमें केंद्र सरकार को घाटे के लक्ष्यों का उल्लंघन करने की अनुमति है जिसमें राष्ट्रीय सुरक्षा, युद्ध, राष्ट्रीय आपदा, कृषि संकट, संरचनात्मक सुधार और वास्तविक उत्पादन वृद्धि में गिरावट शामिल है। यद्यपि, राजकोषीय घाटे के लक्ष्य में कोई भी विचलन, जीडीपी के एक-आध प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।
- एक तिमाही की वास्तविक आउटपुट वृद्धि पिछली चार तिमाहियों के औसत से कम से कम 3 प्रतिशत अंक ऊपर होने की स्थिति में, एक वर्ष में राजकोषीय घाटे को जीडीपी के कम से कम एक-चौथाई प्रतिशत तक कम करना।

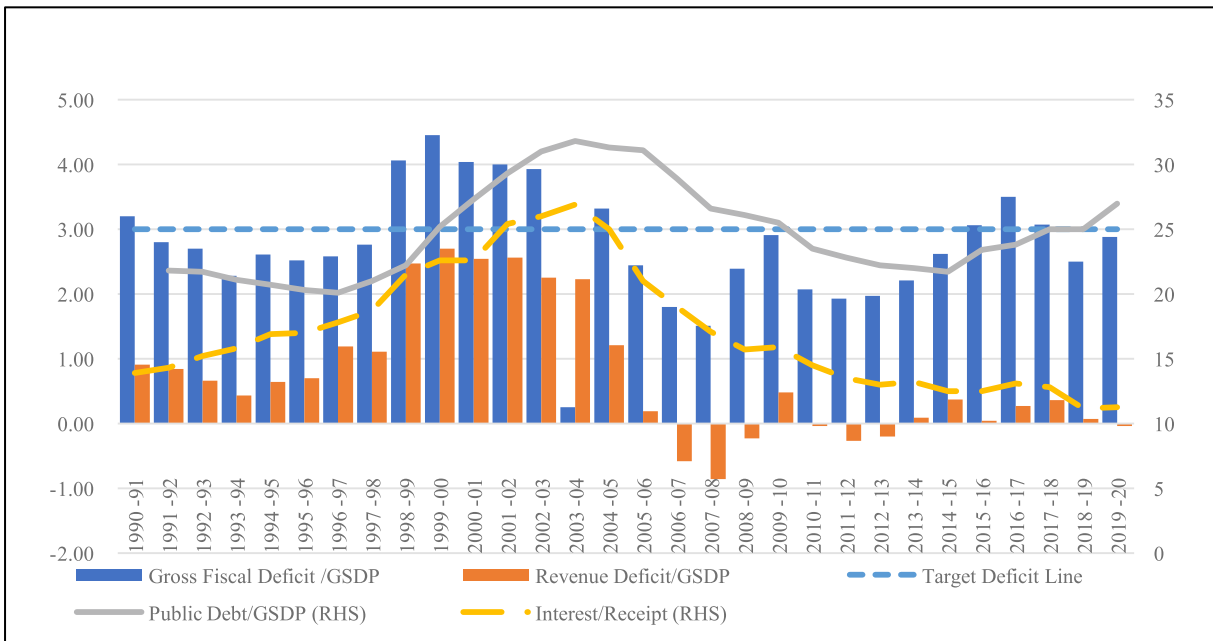
13.13 इसके परिणामस्वरूप, लोक वित्त प्रबंधन ढांचे में काफी विसंगतियां और अंतराल हैं जो सरकार के सभी स्तरों पर राजकोषीय आंकड़ों की स्थिरता, समझ और विश्वसनीयता को प्रभावित करते हैं।⁶ इसके साथ साथ, संशोधित एफआरबीएम अधिनियम में राजकोषीय घाटे (भारत की समेकित निधि में परिचालनगत

⁶ मौजूदा लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली में ऐसे अंतरालों की सार समीक्षा को संलग्नक 13.2 में दिया गया है, जिसमें राज्यों के बीच काफी अधिक अंतर है जिसका अभी भी पूरी तरह से आकलन किए जाने की आवश्यकता है।

व्यय के संतुलन के रूप में) की जो परिभाषा दी गई है वह नई ऋण सीमा के अनुसार अधूरी है जो लेखा और कार्यान्वयन एजेंसियों की एक व्यापक परिभाषा करती है जो सरकार की तरफ से लोक सेवाएं प्रदान करती हैं। व्यवहार में, इससे राजकोषीय नियम प्रभावी रूप से दरकिनार हुए हैं, विशेष रूप से बजटेतर राजकोषीय प्रचालनों के लिए लोक क्षेत्र की संस्थाओं के उपयोग, असंगत बजट वर्गीकरण और लेखा पद्धतियों (और राजस्व तथा व्यय का गलत वर्गीकरण) और बजटीय उद्देश्यों के लिए लोक खाते के उपयोग द्वारा।

13.14 सरकारों द्वारा प्रकाशित राजकोषीय योजना, कार्य निष्पादन और पूर्वानुमान का आकलन और मूल्यांकन करने के लिए एक स्वतंत्र वित्तीय संस्थान की अनुपस्थिति (जैसा कि कई उन्नत और उभरती हुई अर्थव्यवस्थाओं में यह अब वास्तविकता है) ने अनुपालन की निगरानी करने की क्षमता को और भी कम कर दिया है। इस प्रकार निर्धारित तारीख को धीरे धीरे खिसकाया गया, एस्केप क्लॉज को संशोधित किया गया तथा एफआरबीएम अधिनियम का अनुपालन सरकार के विवेक को दर्शाता है। अधिकांश राज्यों ने अपने बकाया ऋण लक्ष्यों का विधायन नहीं किया है और उनके रणनीतिक बजट और नियोजन को प्रतिबिंबित करने के लिए उनके एमटीईएफ को लगातार विकसित नहीं किया गया है। इसके परिणामस्वरूप, राजकोषीय नियमों के अधिनियमन के बाद राजकोषीय समेकन में शुरुआती सुधार के बाद, हाल ही में कई राज्यों का घाटा बढ़ रहा है (चित्र 13.1)।

चित्र 13.1: भारतीय राज्यों की कुल राजकोषीय स्थिति (प्रतिशत में)



स्रोत: राज्यों का वित्त लेखा और आरबीआई के आंकड़े।

टिप्पणी : 2019-20 बजट पूर्वानुमान है

13.15 एफ आर बी एम अधिनियम पर संघ सरकार के अनुपालन पर नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीएजी) की हाल ही की रिपोर्ट, अधिनियम के प्रावधानों और सूचित परिणामों के बीच अनेक विभिन्नताएं सूचीबद्ध करती है। इसमें शामिल है, अनुपालन को सक्षम करने के लिए एकतरफा उपायों का उपयोग जैसे कि भुगतान को स्थगित करना, ऑफ-बजट वित्तपोषण बढ़ाना⁷, और समेकित निधि से लोक लेखा में धन का हस्तांतरण जो राजकोषीय गतिविधि के विकृत आकलन का जोखिम उत्पन्न होता है। सभी राज्यों के लिए प्रतिवर्ष प्रकाशित राज्य वित्त पर सीएजी की रिपोर्ट में भी इसी तरह के अवलोकन किए गए हैं।

13.16 मूलतः कुल मिलाकर असल चुनौती बजट संस्थानों को और अंतर्निहित लोक वित्त और जवाबदेही की व्यवस्था को मजबूत करने की है। इसमें एफ आर बी एम नियमों के साथ सरकार के स्तरों पर महत्वपूर्ण राजकोषीय आंकड़ों की कवरेज और उपलब्धता को अद्यतन करना शामिल है। जैसा कि हम इस अध्याय में बाद में चर्चा करेंगे, यह बाजार अनुशासन स्थापित करने के लिए भी आवश्यक है जो राजकोषीय अनुशासन को मजबूत करने में राजकोषीय नियमों की भूमिका का पूरक होगा।

13.17 इन चुनौतियों में सबसे प्रमुख हैं, कि भारत सामान्य सरकारी राजकोषीय व्यय का संकलन या निगरानी समय पर नहीं करता है।⁸ इसके समक्ष, सामान्य सरकारी आंकड़े प्रदान करने वाले देशों की संख्या पिछले एक दशक में लगभग दोगुनी हो गई है।⁹ यह इस वास्तविकता को दर्शाता है कि संघ और राज्य स्तरों पर भारत की राजकोषीय रिपोर्टिंग प्रणालियाँ अंतर्राष्ट्रीय प्रथाओं के साथ संरेखित नहीं हैं, जबकि अंतिम चार वित्त आयोग, लोक वित्त प्रबंधन सुधारों के कार्यान्वयन पर विशिष्ट सिफारिशें करते रहे हैं (अनुलग्नक 13.3)।

13.18 विगत वित्त आयोगों की सिफारिशों से, तीन विषय सामने आते हैं: (क) बजटीय प्रक्रिया को मजबूत करना और बजट के कार्य निष्पादन का अभिविन्यास करना; (ख) प्रोद्भवन लेखांकन को अपनाने की ओर बढ़ना; और (ग) संघ और राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों में प्रमुख राजकोषीय और वित्तीय जानकारी को मानकीकृत और समेकित करना, जिसमें “सभी देनदारियाँ” जैसे बजट के बाहर की उधार और राज्य-स्वामित्व वाले उपक्रमों से संचित हानि शामिल है। यह अंतिम बिंदु विशेष रूप से महत्वपूर्ण है, विशेष रूप से राज्यों और सरकार के तीसरे स्तर के लिए राजकोषीय आंकड़ों का एक व्यापक, सुसंगत सेट एकत्र करने में कठिनाइयों को देखते हुए, जो नीतिगत विकल्पों का गहन विश्लेषण करने देता है।

13.19 इस विषय के समाधान के लिए अंतर्राष्ट्रीय अनुभवों से महत्वपूर्ण सबक लिया गया है जो है भारत और उसके घटकों के लिए लोक वित्त प्रबंधन ढांचे को परिभाषित करना, राजकोषीय प्रक्रिया के प्रमुख चरणों

⁷ भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट, 2016-17 के लिए राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 के अनुपालन पर 2018 की रिपोर्ट संख्या 20। किसी विधायी या लेखा मानकों के अभाव में, वित्तीय रिपोर्टिंग का महत्वपूर्ण गतिरोध, वित्त लेखाओं पर सीएजी की लेखापरीक्षा राय को प्रभावित नहीं करता।

⁸ सीएजी संघ और राज्यों के लिए एक संयुक्त राजस्व और वित्त लेखा (सीएफआरए) तैयार करता है, लेकिन यह सुलभ प्रारूप में नहीं है और इसे काफी लम्बे समय के बाद प्रकाशित किया जाता है।

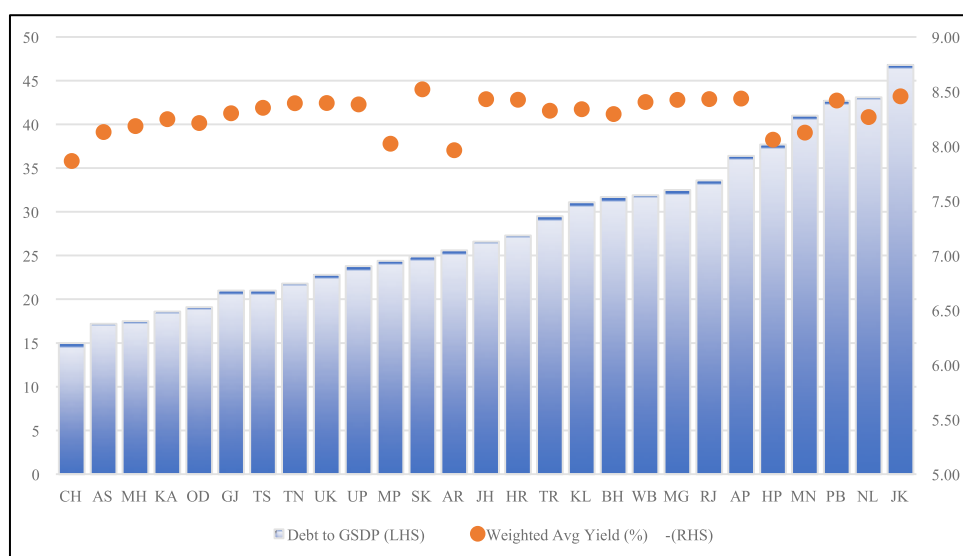
⁹ उच्च आवृत्ति और विस्तृत स्थानीय निकाय सरकारी आंकड़ों का एक अच्छा उदाहरण ब्राजील है, जहां स्थानीय निकाय सरकार के स्तर से नीचे घाटे और ऋण पर राजकोषीय आंकड़े त्रैमासिक अंतराल पर उपलब्ध हैं और अलग-अलग रखे जाते हैं।

में बजटीय संस्थानों को मजबूत करना, लेखा मानकों का निर्धारण और लक्षित राजकोषीय संकेतकों की सटीक परिभाषाएँ और सरकार के सभी स्तरों पर राजकोषीय नियमों की स्थिरता सुनिश्चित करना। इन क्षेत्रों में कम प्रगति होने के कारण सरकारी नीति प्राथमिकताओं सहित व्यय और बजट के संरेखण का विकृत होना जारी है, प्रभावी व्यय नियंत्रण में बाधा पहुँचती है, राजकोषीय प्रबंधन में अक्षमता से लोक लागत बढ़ती है और रचनात्मक लेखा तथा पक्षपातपूर्ण पूर्वानुमान के अवसर पैदा होते हैं।

13.20 भावी दृष्टिकोण से, राज्य स्तर पर लोक वित्त प्रबंधन सुधारों को संघ सरकार के सुधारों के अनुरूप ही होना चाहिए, एक स्पष्ट रूपरेखा के अनुसार, सुसंगत और सुपरिभाषित लक्ष्य तथा लेखा मानकों को सुनिश्चित करना, स्थानीय निकाय राजकोषीय कार्यों की समयबद्ध, व्यापक और विश्वसनीय रिपोर्टिंग और स्वतः विचलन सुधार तंत्र को मजबूत करना तथा अनुपालन न करने के लिए मंजूरी लेना। विशेष रूप से, स्थानीय निकाय स्तर पर सुधारों द्वारा स्थानीय निकाय ऋण लक्ष्यों को परिभाषित करना अपेक्षित है, जो संघ व राज्य सरकार को ऋण लक्ष्य में कटौती के अनुरूप हों। इन उद्देश्यों के लिए अलग-अलग राज्य राजकोषीय उत्तरदायित्व विधि के लगातार अद्यतन होते रहने की आवश्यकता होगी।

13.21 यह दृष्टिकोण न केवल संघ और राज्यों के स्तर पर नियमों की आंतरिक स्थिरता सुनिश्चित करने का प्रयास करता है, बल्कि स्थानीय निकाय राजस्व संग्रहण को मजबूत करने के लिए और अधिक प्रोत्साहन प्रदान करता है, उधारी को अदायगी की क्षमता का प्रकार्य बनाना और राज्यों की वित्तीय स्थितियों में अंतर का पता लगाया जा सकता है। यह राज्यों और तीसरे स्तर के लिए बाजार वित्तपोषण की बढ़ती आवश्यकता को देखते हुए विशेष रूप से नगरपालिकाओं के लिए महत्वपूर्ण मुद्दा है।

चित्र 13.2: राज्यों में बाज़ार अनुशासन की चुनौतियाँ (2018-19)



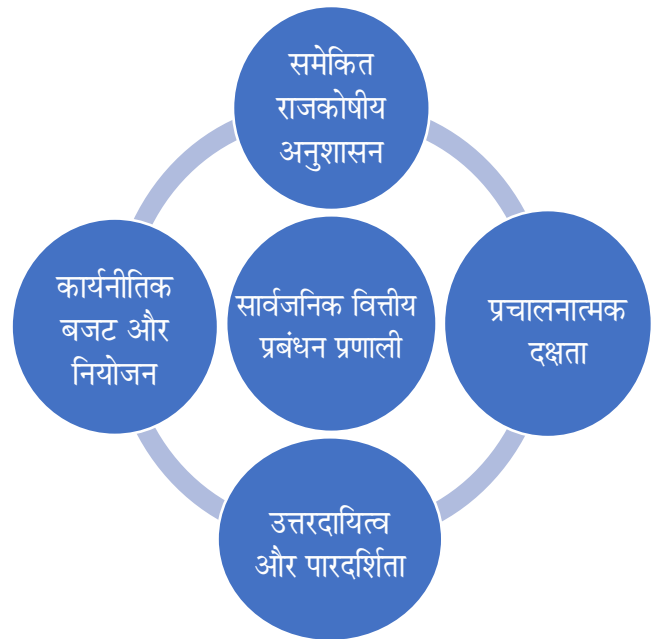
स्रोत: भारतीय रिज़र्व बैंक

13.22 अब तक, जैसा कि भारतीय रिज़र्व बैंक (आर बी आई) द्वारा राज्यों के बाजार उधार की पारदर्शिता बढ़ाने के लिए समय-समय पर किए गए प्रयासों के बावजूद, राज्यों की राजकोषीय मीट्रिक और इसकी उधार लेने की लागतों के बीच कोई संबंध नहीं है (चित्र 13.2)। इसका कारण अंतर्निहित संप्रभु गारंटियों की अपेक्षाएं हैं, जिसके परिणामस्वरूप नैतिक खतरे पैदा होते हैं, बावजूद इसके कि संघ ने राज्यों द्वारा उधार लेने के मामले में मध्यस्थता करना छोड़ दिया है। राज्यों और स्थानीय सरकारों के लिए बाजार वित्त के धारणीय निर्माण के लिए स्पष्ट रूप से समय समय पर उनके वित्त पर विश्वसनीय और सुसंगत जानकारी अपेक्षित है, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है। अंतर्राष्ट्रीय साक्ष्य दर्शाते हैं कि राजकोषीय संस्थानों की मजबूती, जिसकी चर्चा इस अध्याय में आगे की गई है, क्रेडिट रेटिंग में सुधार और क्रेडिट लागत को कम करने में मदद करती है।

सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन सुधार

13.23 भारत में राजकोषीय नियम को लागू करने में आने वाली चुनौतियाँ एक सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली की कमी का प्रमाण है जो भारत के राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों को प्रतिबिंबित और समर्थन करता है और ऋण समेकन रोडमैप को समानता, दक्षता और पारदर्शिता के साथ पूरा करने देता है (जैसा कि हमारे विचारार्थ विषयों के पैरा 5 में निर्दिष्ट है)। दशकों से, भारत ने इस तरफ बढ़ते हुए अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रथाओं को अपनाने की कोशिश की है और सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में संबंधित अंतरराष्ट्रीय मानकों को पूरा करने के लिए क्रमिक रूप से प्रतिबद्ध है, लेकिन इसकी व्यापक व्याप्ति अभी भी दूर है, क्योंकि इसमें अभी भी महत्वपूर्ण अंतराल विद्यमान हैं।

चित्र 13.3: सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के उद्देश्य



13.24 राजकोषीय प्रबंधन में सबसे कमजोर कड़ी राजकोषीय नियम (और समग्र राजकोषीय रणनीति) को

बजट प्रक्रिया और सरकार के विभिन्न स्तरों के भीतर और उसमें सब जगह कार्यान्वयन के लिए जोड़ना रहा है - मुख्यतः, संघ सरकार और राज्यों में संबंधित विभागों द्वारा तैयार किए गए कार्यक्रमों और बजट की लागत को कम करने के साथ एमटीईएफ कितनी अच्छी तरह से एकीकृत है।

13.25 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव के अनुरूप, यह खंड सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन के चार अतिव्यापी उद्देश्यों का विवरण देता है और खर्च की गुणवत्ता में सुधार करते हुए तथा लोक बचत को बढ़ावा देते हुए व्यवस्था को अंतर्राष्ट्रीय मानकों पर लाने के लिए आवश्यक सुधारों की सिफारिश करता है (चित्र 13.3):

- i. **समेकित राजकोषीय अनुशासन** : बजट तैयार करना और उसका कार्य निष्पादन परिभाषित राजकोषीय नीति के उद्देश्यों और राजकोषीय नियमों के अनुरूप होना चाहिए।
- ii. **कार्यनीतिक बजटीकरण और नियोजन**: संसाधनों के कार्यनीतिक आबंटन के माध्यम से नीतिगत प्राथमिकताओं को लागू करने की क्षमता।
- iii. **प्रचालनात्मक क्षमता**: बजट निष्पादन की एक मजबूत प्रणाली के माध्यम से एक कुशल तरीके से अभिप्रेत नीति परिणाम प्रदान करना।
- iv. **जवाबदेही और पारदर्शिता**: व्यापक, सटीक और समय पर राजकोषीय जानकारी उपलब्ध कराना सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण क्रॉस-कटिंग आयाम हो और लोक परामर्श और सहभागिता के लिए पर्यवेक्षी संस्थाएं (आंतरिक और बाहरी दोनों) और तंत्र स्थापित हो।

समेकित राजकोषीय अनुशासन

राजकोषीय कवरेज और रिपोर्टिंग

13.26 संशोधित एफ आर बी एम अधिनियम में 'संघ सरकार ऋण' की परिभाषा के आधार पर, संघ और राज्य के लेखाओं में ऐसी सभी सरकारी संस्थाओं और एजेंसियों / निगमों के ऋण शामिल होने चाहिए जो संघ या राज्य सरकारों की तरफ से लोक सेवाओं की प्रदायगी करते हैं, जिसमें संघ और राज्यों के स्तर पर सभी स्वायत्त निकाय, राज्यवत संगठन तथा अतिरिक्त बजटीय निधियां शामिल हैं। यह इस बात को सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण है कि स्वतंत्र राजस्व स्रोतों के बिना ऐसे सभी निकाय, सरकारी राजकोषीय प्रचालन तथा घाटे और ऋण की राजकोषीय रिपोर्टिंग का अंग हैं।

13.27 अतः राज्यों द्वारा अपने संबंधित राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों में उपयुक्त संशोधन भी किए गए हैं, ताकि संघ सरकार के संशोधित एफआरबीएम अधिनियम, और विशेष रूप से, ऋण की परिभाषा के साथ संगतता सुनिश्चित की जा सके।

13.28 इस संदर्भ में, जब संघ और कई राज्यों ने सुस्पष्ट गारंटी जारी करने और ऋण रिपोर्टिंग में उनके समावेश को विनियमित करने वाले कानून बनाए हैं तब भी सुस्पष्ट और अन्तर्निहित गारंटी (अधिकांश शेयरधारिता सरकार के पास होने के कारण) का पूरा रिपोर्टिंग तंत्र अभी तक लागू नहीं है। सरकारी लेखाकरण मानक और सलाहकार बोर्ड (जीएसएबी), अपने कार्य को निरंतर आगे बढ़ाते हुए, वित्तीय रिपोर्टिंग और व्यापक 'लोक ऋण' के प्रकटन के लिए लेखांकन मानकों को विकसित करने के लिए सर्वोत्तम है, जो नियत प्रक्रिया का पालन करने के बाद संघ और राज्यों के लिए इस तरह की देनदारियों के जोखिम को पहचानने के लिए मानक मानदंडों के साथ आकस्मिक देनदारियों के लिए रिपोर्टिंग ढांचे का आधार बन सकता है।

13.29 इस प्रकार की स्थिरता संघ सरकार को समेकित केंद्र और राज्य सरकार लेखा की राजकोषीय व्याप्ति और रिपोर्टिंग को कवर करने के लिए आवश्यक उपाय करने में और अलग से लोक क्षेत्र ऋण अपेक्षाओं¹⁰ के लिए भी सक्षम करता है।

13.30 बजट और लेखा कोड वर्गीकरण (लेखाओं का चार्ट) के आधुनिकीकरण द्वारा समर्थित ये सुधार¹¹, सरकारों को अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं के अनुरूप अंतरराष्ट्रीय स्तर पर स्वीकार्य सरकारी वित्त सांख्यिकी ढांचे को अपनाने की दिशा में आगे बढ़ने में मदद करेंगे।

वृहत आर्थिक और राजकोषीय पूर्वानुमान

13.31 संघ और राज्य सरकारों को मध्यावधि के वृहद आर्थिक और राजकोषीय पूर्वानुमानों के साथ मूलभूत मान्यताओं और कार्यप्रणाली को नियमित रूप से प्रकाशित करना चाहिए और राजकोषीय लक्ष्यों को आगे के वृहद आर्थिक पूर्वानुमानों से जोड़ना चाहिए। राजकोषीय पूर्वानुमान को व्यवस्थित रूप से सभी नई राजस्व और व्यय नीतियों के प्रभाव की पहचान करनी चाहिए - मंत्रालयों और सरकार के स्तरों पर राजकोषीय नीति की पहल के समेकित दृष्टिकोण के साथ। इस तंत्र को प्रत्येक वित्त आयोग की रिपोर्ट के साथ एकीकृत किया जाना चाहिए ताकि आवर्ती बहु-वर्षीय व्यय सीमा प्रदान की जा सके।

13.32 संघ और राज्य सरकारों को नवीनतम तकनीकों का उपयोग करके और पूर्वानुमान तथा बजट प्रक्रिया में शामिल कार्मिकों की तकनीकी क्षमताओं को विकसित करके ऐसी वृहद आर्थिक और राजकोषीय पूर्वानुमान की सटीकता और स्थिरता में सुधार करने का प्रयास करना चाहिए।

¹⁰ सार्वजनिक क्षेत्र की उधार लेने की आवश्यकता का तात्पर्य है केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा स्वामित्व या नियंत्रित केंद्र व राज्य सरकार और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के कुल शुद्ध उधार से है। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र की उधारी शामिल है जो उधार लेने के लिए निजी क्षेत्र के लिए छोड़ी गई उधार की जगह है।

¹¹ सी आर सुंदरमूर्ति की अध्यक्षता में संघ और राज्यों के प्रमुख और लघु लेखा शीर्षों (एलएमएमएचए) की सूची की समीक्षा करने के लिए गठित समिति द्वारा की गई सिफारिशों में निहित संदर्भ।

कार्यनीतिक बजट और नियोजन

13.33 संघ और कई राज्य, बजट के भाग के रूप में मध्यावधि के नीतिगत विवरण (मध्यावधि की राजकोषीय नीति या एमटीएफपी और एमटीईएफ) प्रस्तुत करते हैं, जैसा कि उनके संबंधित राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों में निर्धारित है। संघ और कुछ राज्य सरकारें परिणाम बजट दस्तावेजों भी प्रस्तुत करती हैं। तथापि, मध्यावधि के लिए योजना बनाने और बजट कार्य-निष्पादन को मापने के लिए अंतर्निहित बजटीय प्रक्रियाओं में सुधार या बदलाव नहीं किया गया है। इसलिए, वार्षिक बजट अभ्यास, मध्यावधि योजना और परिणाम बजट के बीच तालमेल नहीं है। अतः कार्य-निष्पादन आधारित बजट प्रथाओं को अपनाना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, पूंजी निवेश परियोजनाएं आमतौर पर अनेक वर्ष चलती हैं। तथापि, वार्षिक बजट निर्माण-प्रक्रिया में, व्यय केवल उसी वर्ष के लिए विनियोजित किया जाता है, बाद के वर्षों में धन के आबंटन या अपर्याप्त आबंटन के कारण कई परियोजनाएं अधूरी या विलंबित रह जाती हैं। इस बीच, नई परियोजनाओं को शामिल करने की पर्याप्त राजकोषीय गुंजाइश की अवहेलना करते हुए नई पूंजीगत प्रतिबद्धताएं कर दी जाती हैं। योजना और कार्यक्रम निवेशों के प्रति ऐसा दृष्टिकोण अत्यधिक अक्षम है, क्योंकि पूंजीगत व्यय किए जाने के बाद भी अक्सर निवेश का लाभ प्राप्त नहीं होता है।

13.34 कार्यनीतिक बजट निर्माण में तालमेल को ठीक करने के लिए, एक मध्यावधि बजट और ऋण रुपरेखा को प्रकाशित किया जाना चाहिए, जो विश्वसनीय और रोलिंग त्रिवर्षीय एमटीईएफ और वार्षिक एमटीएफपी विवरण पर आधारित हो। इस रूपरेखा को यह पुष्टि करनी चाहिए कि इस अंतर को पाटने के लिए वार्षिक बजट में विशेष ऐकिक उपायों के बिना, अनुमानित कर प्रावधान और व्यय कार्यक्रम, राजकोषीय लक्ष्यों को एक स्थायी तरीके से पूरा करने में सक्षम करें।

बजट का कार्य-निष्पादन अभिविन्यास

13.35 निर्णय लेने और विधायी प्रक्रिया के लिए संघ और राज्यों के बजट प्रलेखन में उच्च प्राथमिकता वाले कार्यक्रमों के लिए कार्य-निष्पादन की जानकारी (परिणामों और आउटपुट संकेतकों तथा लक्ष्यों को परिभाषित करना) को एकीकृत करें। यह बजट प्रस्तुति, अनुमोदन और कार्यनिष्पादन में पारदर्शिता और जवाबदेही को मजबूत करेगा।

13.36 कार्य-निष्पादन या कार्यक्रम-आधारित बजट की ओर बढ़ने हेतु, वर्तमान बजट और लेखा कोड वर्गीकरण (लेखाओं का चार्ट) में बदलाव की आवश्यकता होगी। इसके परिणामस्वरूप सुसंगत कार्यक्रम

और आर्थिक वर्गीकरण होना चाहिए, जो कि कार्यक्रमों या योजनाओं में भावी परिवर्तनों को शामिल करने के लिए भी अनुकूल हो।¹² यह कार्यक्रम उद्देशित परिणामों के साथ उसके खर्च को संयोजित करने में मदद करेगा और विधायिका के निरीक्षण का ध्यान कार्यक्रमों के परिणाम की तरफ केंद्रित करेगा। संघ सरकार पहले ही वित्त आयोग के चक्र के साथ संघ द्वारा प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) को एकीकृत करने के अपने इरादे की घोषणा कर चुकी है। इसी प्रकार, राज्य भी अपने संसाधन आबंटन चक्र के साथ अपनी योजनाओं और कार्यक्रमों को समक्रमिक करना पसंद कर सकते हैं। इसके साथ-साथ, वित्त मंत्रालय के सहयोग से केंद्रीय मंत्रालयों और राज्य सरकारों द्वारा उच्च प्राथमिकता वाले कार्यक्रमों के लिए आवधिक मूल्यांकन और मध्यावधि खर्च की समीक्षा की जा सकती है।

प्रचालनात्मक दक्षता

13.37 अवधारणाओं की बेहतर पारदर्शिता और बाह्य संवीक्षा से राजस्व पूर्वानुमान सटीक होगा और बजट पूर्वानुमानों से काफी अलग, राजस्व अनुमानों से बचा जा सकेगा। यह विशेष प्रयोजन एवं बजटेतर वित्तपोषण माध्यमों के लिए स्पष्ट लेखांकन और वित्तीय रिपोर्टिंग आवश्यकताओं के साथ पूरक बजट की संख्या और उद्देश्य को सीमित करेगी। दोनों कारक बजट की विश्वसनीयता को बढ़ाएंगे और कई राज्यों की सामान्यतः कमजोर लोक व्यय और वित्तीय जवाबदेही (पीईएफ) की रेटिंग को बढ़ाएंगे।¹³

13.38 यद्यपि 'राजकोष एकल लेखा' (टी एस ए) को संघ और राज्य दोनों स्तरों पर लागू किया गया है, तथापि अनेक राज्य, अपने नियंत्रणाधीन संस्थाओं द्वारा अपने बैंक खातों में बड़ी संख्या में नकदी शेष राशि होते हुए भी उधार लेना जारी रखते हैं। इसलिए, हम प्रत्येक राज्य और संघ सरकार के लिए अधिक व्यापक 'राजकोष एकल लेखा' (टीएसए) प्रणाली के माध्यम से नकद प्रबंधन पद्धतियों को सुदृढ़ करना। इससे नकदी के अधिक प्रभावी प्रबंधन का मार्ग प्रशस्त होगा, जिसमें सरकारी संस्थाओं और एजेंसियों तथा विशेष प्रयोजन व्यवस्था शामिल हैं जो सरकारी गतिविधि का वित्तपोषण कर रहे हैं।

¹² अतीत में कई समितियों ने लेखा चार्ट (एलएमएमएच) में बदलाव की सिफारिश की है। उन पर गौर किया जा सकता है और उचित रूप से लागू किया जा सकता है।

¹³ पीईएफ लोक वित्त प्रबंधन प्रदर्शन का आकलन करने की एक कार्यप्रणाली है। यह गतिविधियों के सात व्यापक क्षेत्रों (स्तंभों) में लोक वित्त प्रबंधन (संकेतक) के इकतीस प्रमुख घटकों में चौरानवे विशेषताओं (आयामों) की पहचान करती है। कार्यप्रणाली के विवरण के लिए, लोक वित्त प्रबंधन (पीईएफ सचिवालय 2016) का आकलन करने के लिए पीईएफ की रूपरेखा देखें। आर बी आई ने हाल ही में चुनिंदा पीईएफ संकेतकों पर राज्यों के प्रदर्शन का आकलन किया है और नोट किया है कि तेईस राज्यों की कुल व्यय और राजस्व कुल-प्राप्ति के संकेतक पर 'ख' से नीचे रेटिंग थी, अर्थात् 'ग' या 'घ', जो इस बात की आवश्यकता की ओर इशारा करती है कि निर्धारण के लिए पीईएफ फ्रेमवर्क का उपयोग करते हुए राज्यों के कार्य-निष्पादन और निगरानी तथा संभवतः सुधार को बेहतर करने के लिए आधारेखा स्थापित करना अपेक्षित है।

पारदर्शिता और जवाबदेही

13.39 राजकोषीय पारदर्शिता न केवल सुदृढ़ आर्थिक प्रबंधन और प्रभावी नीति निर्माण में योगदान देती है, अपितु यह बजटीय कार्यप्रणाली को मजबूत करने और जवाबदेही को बेहतर बनाने में भी मदद करती है। पारदर्शिता एक सुदृढ़ लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली की पूरी क्षमता का लाभ उठाने के लिए महत्वपूर्ण घटक है।

लोक सूचना की उपलब्धता

13.40 संघ और राज्य के राजकोषीय कार्यों से संबंधित सभी आंकड़े और सूचना, जैसे बजट-पूर्व और संबंधित नीति विवरण, तथा अर्ध-वार्षिक समीक्षा, जनता को यथासमय विश्वसनीय और तुलनीय तरीके से उपलब्ध कराई जानी चाहिए। यह संघ और राज्य की बजटीय प्रक्रिया की व्यापक समझ और अभिमूल्यन की ओर अग्रसर करेगा। भारत सरकार के राष्ट्रीय डेटा साझाकरण और अभिगम्यता नीति (एनडीएसएपी) के अनुसार ऐसी सभी उपलब्ध सूचनाओं से एक पृथक और पारदर्शी पोर्टल बनाने के लिए प्रौद्योगिकी का उपयोग किया जा सकता है।

13.41 सरकारों की लेखापरीक्षित वित्तीय रिपोर्टों की समयबद्धता में यह सुनिश्चित करके कि वे वर्षांत के छह माह के भीतर तैयार हों और नौ माह के भीतर उसकी लेखापरीक्षा हो जाए तथा लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणों की तैयारी के प्रत्येक चरण में ऐसी समयसीमा को विशिष्ट जिम्मेदारियों के साथ सुनिश्चित सुधार किए जाने की भी गुंजाइश है।

13.42 भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक, जो लगभग सभी राज्यों के खातों के संकलन और अंतिम रूप देने की भूमिका का निर्वहन करते हैं, साथ ही संघ और राज्यों दोनों के लेखापरीक्षक होने के नाते, पहले से ही एक साझा राजकोषीय आंकड़े मानकों को स्थापित करने की प्रक्रिया में है। यह अंततः संघ और राज्यों के सूक्ष्म स्तर के राजकोषीय आंकड़े, एक लोक वेब पोर्टल के माध्यम से, मानकीकृत आंकड़ों की उपलब्धता सुनिश्चित करेगा, साथ ही विगत काल में लेखापरीक्षित राजकोषीय आंकड़ों के साथ साथ चालू वर्ष के उच्च आवृत्ति राजकोषीय आंकड़ों दोनों को डाउनलोड करने योग्य डेटाबेस स्वरूपों में उपलब्धता सुनिश्चित करेगा।

राजकोषीय लेखाकरण

13.43 अंतर्राष्ट्रीय कार्यप्रणालियों और आगामी वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अनुरूप, हम संस्तुत करते हैं कि संघ और राज्यों के लिए मानक-आधारित लेखाकरण और वित्तीय रिपोर्टिंग को चरणबद्ध रूप से अपनाने के लिए एक समयबद्ध योजना तैयार की जाए, जबकि प्रोद्भवन आधारित लेखाकरण को संभावित रूप से अपनाने पर विचार किया जाना चाहिए।

13.44 आयोग की प्राथमिक चिंताओं में से एक है सरकार के सभी स्तरों पर वित्तीय रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता, पहुंच, स्थिरता और समयबद्धता को अधिकतम करना है। सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग इस समस्या का समाधान कर सकता है। अनेक राज्यों ने वित्तीय प्रचालनों को अत्यंत कुशल और सुरक्षित तरीके से प्रबंधित करने के लिए एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आई एफ एम एस)¹⁴ विकसित की है। तथापि, ऐसी प्रणालियों की व्यापकता और कवरेज के मुद्दों के साथ-साथ अन्य प्रणालियों से संचरण करने की क्षमता की भी समस्याएँ हैं। हम संघ और राज्यों से आग्रह करते हैं कि यथाशीघ्र सरकार के सभी स्तरों पर डेटा साझाकरण और एकीकरण के लिए आई टी प्रोटोकॉल और एक व्यापक योजना तैयार करें।

व्यापक सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन: भावी दृष्टिकोण

13.45 इस दिशा में आगे बढ़ना आसान नहीं होगा। भारत ने समय-समय पर सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के क्रमिक हिस्सों में अलग अलग और वृद्धिशील सुधार करने की कोशिश की है। ये सामान्यतः एकाकी प्रयास रहे हैं जो लोक वित्त प्रबंधन के कुछ विशिष्ट (और बिखरे हुए) आयामों पर ध्यान केंद्रित करते हैं जिन्हें एकीकृत करना और बनाए रखना मुश्किल है। अतः संघ और राज्यों दोनों के लिए इन सुधारों को आगे बढ़ाने के लिए नीतिगत, नियामकीय और संस्थागत सुधार तथा प्रौद्योगिकी का लाभ उठाने की आवश्यकता को पहचानते हुए एक व्यापक लोक वित्त प्रबंधन सुधार कार्यनीति विकसित करने और उस पर सहमति बनाने की आवश्यकता है। इस व्यापक कार्यनीति के भीतर, अभी भी क्रमबद्ध तरीके से आगे बढ़ने की गुंजाइश है, बशर्ते सुधार पहल, सरकार के सभी स्तरों पर सावधानीपूर्वक एकीकृत और समन्वित हो। अंतर्राष्ट्रीय अनुभव आधुनिक और व्यापक लोक वित्त प्रबंधन कानूनों¹⁵ के साथ बड़े उभरते हुए और उन्नत देशों की बढ़ती हुई संख्या की ओर इशारा करते हैं, जो संपूर्ण लोक वित्त प्रबंधन चक्र के लिए गुणवत्ता और

¹⁴ आई एफ एम एस एक आई टी-आधारित साधन है, जो बजट निरूपण, निष्पादन (जैसे बजटीय नियंत्रण, नकदी प्रबंधन, ट्रेजरी संचालन), लेखाकरण, लेखापरीक्षा, रिपोर्टिंग सहित लोक वित्त प्रबंधन प्रक्रियाओं के लिए मंच प्रदान करता है; और उन्हें अन्य कार्य जैसे ई-प्रोक्योरमेंट, पे-रोल या मानव संसाधन प्रबंधन, ऋण प्रबंधन आदि के साथ एकीकृत करता है। आई एफ एम एस किसी भी प्रणाली के लिए एक सामान्य नाम है, जिसे ऊपर वर्णित किया गया है। तथापि, आई एफ एम एस को प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम आई एस) से अलग किया जाना चाहिए।

¹⁵ अधिकांश उभरती हुई अर्थव्यवस्थाओं (दक्षिण अफ्रीका, ब्राजील और इंडोनेशिया), और विकसित देशों (ऑस्ट्रेलिया, कनाडा, यूके और ओईसीडी देशों) ने लोक वित्त प्रबंधन का विधि-निर्माण किया है।

मानक निर्धारित करते हैं, और भारत की लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली में सुधार की आवश्यकता की पुष्टि करते हैं ताकि उसे अपने साथी देशों के साथ पंक्तिबद्ध किया जा सके।

13.46 यह सर्वविदित है कि एक सशक्त लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली, प्रभावी लोक सेवा प्रदायगी के लिए संस्थागत ढांचे का एक अनिवार्य पहलू है – ये दोनों गरीबी उपशमन और आर्थिक विकास के साथ निकटता से जुड़े हुए हैं। सशक्त और जवाबदेह लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली वाले देश अधिक कुशलतापूर्वक, प्रभावी ढंग से और समान रूप से सेवाएं प्रदान करते हैं और बाजारों को अधिक कुशलतापूर्वक एवं निष्पक्ष रूप से विनियमित करते हैं। अतः अच्छा लोक वित्त प्रबंधन, अधिकांश विकास परिणामों के लिए एक आवश्यक आधार है।

13.47 भारत का संविधान काफी उच्च स्तर पर एक लोक वित्त प्रबंधन ढांचा उपलब्ध करता है।¹⁶ यह विविध क़ानूनों, अधीनस्थ विधानों, दिशानिर्देशों, नियमावली, सरकारी आदेशों इत्यादि द्वारा समर्थित है, जो समय समय पर बनाए गए हैं, जिनमें से कुछ तो स्वतंत्रता-पूर्व की अवधि में भी बनाए गए थे। हालाँकि, अनेक सुधार शुरू किए गए हैं, परन्तु वे मुख्य रूप से एकाकी ही रहे हैं और मुख्य रूप से सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग से संचालित होते हैं जैसे कि प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण (डीबीटी) और वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली। अतः मूलभूत लोक वित्त प्रबंधन संरचना खण्डित है, जिसने अभी तक सार्थक सुधारों को नहीं देखा है और इसका समर्थन करने वाला कोई व्यापक विधायी ढांचा भी नहीं है।

13.48 हाल ही में, कोविड-19 के कारण वैश्विक रूप से सामाजिक, आर्थिक और संरचनात्मक क्षति में अत्यधिक वृद्धि हुई है और कई देशों के राजकोषीय और लोक वित्त प्रबंधन ढांचे की अहम खामियां उजागर हुई हैं। इस संकट ने व्यय प्राथमिकता और अधिक कुशल संसाधन आबंटन की आवश्यकता पर भी प्रकाश डाला है।

13.49 इस संदर्भ में, भारत में लोक वित्त प्रबंधन सुधारों की आवश्यकता तीन अत्यंत सशक्त तर्कों से समर्थित है:

- i. संविधान में वर्णित उच्च-स्तरीय लोक वित्त प्रबंधन रूपरेखा और विस्तृत दिशानिर्देशों, नियमों, विनियमों और नियमावली के बीच के अंतर को पाटना और उन्हें वैधानिक शक्ति प्रदान करते हुए, सिद्धांतों और प्रक्रियाओं को संहिताबद्ध किया जाए।
- ii. वर्तमान नियमों और विनियमों की समीक्षा करना और उसका युक्तिकरण करना, जिनमें से कुछ स्वतंत्रता-पूर्व की अवधि के भी हैं और उन्हें संघ और राज्यों के बीच आंतरिक रूप से सुसंगत बनाना।

¹⁶ इससे निपटने वाले मुख्य अनुच्छेद 112 से 117 है, और 202 से 207 हैं जो 'वित्तीय मामलों की प्रक्रिया' प्रदान करते हैं।

iii. भविष्य के झटकों को बेहतर ढंग से प्रबंधित करने और कम करने की क्षमता के साथ अधिक लचीले लोक वित्त ढांचे का निर्माण करना।

बॉक्स 13.2: भारत में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन सुधार के प्रमुख तत्व

संघ और राज्यों दोनों के लिए, सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन ढांचे में महत्वपूर्ण अंतराल और सुधार प्राथमिकताओं में निम्नलिखित शामिल हैं:

- राजकोषीय जिम्मेदारी ढांचे को सशक्त करना और यह सुनिश्चित करना कि एफ आर बी एम अधिनियम, सरकार के विविध स्तरों पर लोक वित्त प्रबंधन के लिए संस्थागत ढांचे द्वारा पूर्ण समर्थित हो।
- संघ और राज्यों के सार्वजनिक निवेश कार्यक्रमों की, जहां कहीं भी वे लागू हों, एक मध्यावधि व्यय ढांचे के भीतर, कार्यक्रमों और परियोजनाओं के मध्यावधि प्राथमिकीकरण द्वारा, वित्तीय रिपोर्टिंग करना।
- सुनिश्चित करना कि राजकोषीय कार्यनीति और राजकोषीय जोखिम अभ्यास, जो पहले से ही एफआरबीएम अधिनियम का हिस्सा है, संघ और राज्यों के वार्षिक बजट प्रक्रियाओं के साथ निकटता से जुड़ा हुआ है।
- राजकोषीय संकेतकों की परिभाषा और संघ और राज्यों के मानक रिपोर्टिंग ढांचे में एकरूपता सुनिश्चित करना।
- आउटपुट और परिणामों के संदर्भ में मूलभूत बजट संरचनाओं और प्रक्रियाओं को आधुनिक बनाने और सक्षम करते हुए बजट को कार्य-निष्पादन से जोड़कर, परिणाम बजट तैयार करना।
- परिणाम-आधारित बजट के मुख्य तत्वों में शामिल हैं: (क) बजट वर्गीकरण और लेखाओं के चार्ट में सुधार करके बजट के लिए एक परिणामोन्मुख रुख अपनाना; (ख) 'प्रयोजन शीर्ष' के बजाय कार्यक्रम स्तर पर विधायी विनियोग को स्वीकृति प्रदान करना; (ग) कार्यपालिका को पूर्व-निर्धारित नियमों के भीतर निधियों को स्थानांतरित करने की स्वतंत्रता की अनुमति देना; तथा (घ) अगले वित्तीय वर्ष में पूर्व-परिभाषित विंडो के दौरान वित्त वर्ष के अंतिम दिन तक व्यय के लिए लचीलेपन के लिए 'कैरी ओवर' की प्रथा शुरू करना।
- उन्नत और मानक आधारित वित्तीय रिपोर्टिंग: वित्तीय रिपोर्टिंग में सुधार का सार है (क) एक स्वतंत्र लेखा मानक निकाय द्वारा मानक निर्धारण के माध्यम से अंतरराष्ट्रीय स्तर पर स्वीकृत लेखाकरण और रिपोर्टिंग मानकों के अनुरूप सरकारी लेखाकरण करना और उसका प्रगतिशील कार्यान्वयन करना, जिसमें नकदी से प्रोद्भवन आधारित लेखाकरण की तरफ बढ़ना शामिल है; (ख) लेखाओं के रखरखाव पर कार्यकारी स्वामित्व को मजबूत करना; तथा (ग) लेखाओं के प्रस्तुतीकरण के लिए स्पष्ट समय सीमा तय करना, लेखापरीक्षा पूर्ण करना और उसे विधानमंडल के पटल पर रखना।
- सभी हितधारकों के बीच आम सहमति के आधार पर, इन और संबंधित लोक वित्त प्रबंधन कार्यों पर उचित विधायी निरीक्षण करना।
- भारत में इस तरह का लोक वित्त प्रबंधन ढांचा विविध अधिकारियों और संस्थाओं की भूमिका और जिम्मेदारियों को स्पष्टता प्रदान करेगा, जवाबदेहिता पूरी करेगा, विधायिका और नागरिक समाज द्वारा निरीक्षण में वृद्धि करेगा, और लेखाकरण तथा रिपोर्टिंग सहित राजकोषीय जिम्मेदारी, बजट प्रबंधन और वित्तीय प्रबंधन के क्षेत्रों को मजबूत करेगा। विधायी आधार के साथ इस तरह की व्यापक रूपरेखा, जवाबदेही और पारदर्शिता में सुधार लाएगी और इससे शासन में सुधार होगा।
- ये तत्व "समानता, दक्षता और पारदर्शिता के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित देश की भावी वित्तीय व्यवस्था से संबंधित मुद्दों को संबोधित करेंगे"।

13.50 अतः हम सभी हितधारकों के साथ विचार-विमर्श और चर्चा के लिए लोक वित्त प्रबंधन के आवश्यक तत्वों के साथ एक व्यापक ढांचे की सिफारिश करते हैं (बॉक्स 13.2)। इस ढांचे को राज्यों और अन्य संबंधित हितधारकों के परामर्श से और अधिक विकसित किए जाने की आवश्यकता है, और इसके कार्यान्वयन की प्रकृति पर सहमति होनी चाहिए। हमारा मानना है कि इस तरह के लोक वित्त प्रबंधन ढांचे को, यदि लागू किया जाता है, तो यह भारत की राजकोषीय व्यवस्था के दूसरे स्तंभ को वैश्विक सर्वोत्तम प्रथाओं की इक्कीसवीं सदी में लाएगा। एक ऐसा ही ढांचा, जिसे स्वतंत्र डोमेन विशेषज्ञों द्वारा तैयार किया गया है, भावी संदर्भ के लिए हमारी वेबसाइट पर उपलब्ध है।

राजकोषीय संस्थाएं

13.51 अंतर्राष्ट्रीय अनुभवों की हमारी समीक्षा बताती है कि राजकोषीय नियमों की स्थापना और स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की स्थापना के बीच उच्च सहसंबंध भी है, जिसकी संख्या 2005 से तीन गुना हो गई है। साक्ष्य इस बात की पुष्टि करते हैं कि वे राजकोषीय नीति का आकलन करने और निगरानी करने में एक दूसरे के पूरक हैं तथा राजकोषीय नियमों के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित और राजकोषीय कार्य-निष्पादन को मजबूत करते हैं। विशेष रूप से, साक्ष्य इंगित करते हैं कि बजट पूर्वानुमानों की सटीकता पर उनके प्रभाव के माध्यम से राजकोषीय नियमों के बेहतर अनुपालन के लिए पर्याप्त बाहरी और स्वतंत्र संवीक्षा की जाती है। कई देशों में, राजकोषीय परिषदें संघ और राज्यों के बीच बेहतर समन्वय की बढ़ती आवश्यकता को पूरा करने में और साथ ही सरकार के स्तरों पर राजकोषीय लक्ष्यों की स्थिरता लाने में भी मदद कर रही हैं। कुल मिलाकर राजकोषीय परिषदें राजकोषीय व्यवस्था के तीसरे स्तंभ का गठन करती हैं।

13.52 यद्यपि अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर राजकोषीय परिषदों के संस्थागत मॉडल में भिन्नता है, तथापि उनके अच्छे कामकाज को सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण कारकों पर व्यापक सहमति है। इन कारकों में, प्रभावी स्वतंत्रता और गैर-पक्षपात को राजकोषीय परिषदों की सफलता के लिए आवश्यक माना जाता है, जिसे एक स्पष्ट कानूनी ढांचा दिया गया है, जो यह सुनिश्चित करता है कि उनके पास एक वैधानिक आधार है, जिसमें नेतृत्व, संसाधन, अधिदेश और कार्य, प्रकाशन और सूचना प्राप्त करने की क्षमता से संबंधित प्रावधान हैं। उनकी स्वतंत्रता के बारे में, एक स्पष्ट मॉडल स्टैंड-अलोन यूनाइटेड स्टेट्स कांग्रेसनल बजट ऑफिस (सी बी ओ) है, जो कार्यपालिका और संसद से विधायी तौर पर अलग है, जबकि यूनाइटेड किंगडम के ऑफिस फॉर बजट रिस्पॉसिबिलिटी (ओ बी आर) के पास कार्यपालिका और संसद दोनों की दोहरी जिम्मेदारी है, हालांकि यह अपने स्वयं के पर्यवेक्षण बोर्ड सहित एक पृथक विधिक निकाय है। आजकल की राजकोषीय

परिषदों में से लगभग एक तिहाई संसद आधारित स्वतंत्र निकाय हैं, जो बजट के संसदीय निरीक्षण पर अधिक ध्यान देते हैं। वित्तीय परिषदों को कार्यपालिका के भीतर, राष्ट्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों में, या केंद्रीय बैंक (शामिल विभिन्न कौशल आंशिक रूप से प्रतिबिंबित करना) के भीतर रखना असामान्य है।

13.53 भारत में, वित्त आयोगों और अन्य निकायों द्वारा इस दिशा की ओर बढ़ने की लगातार अनुशंसाओं के बावजूद भी प्रगति पिछड़ गई है। इसके परिणामस्वरूप, जैसा कि पहले चर्चा की गई है, राजकोषीय आंकड़ों के एकत्रण, मिलान, समन्वय और प्रकाशन; साथ ही राजकोषीय पूर्वानुमानों और सरकार के स्तरों पर मध्यावधि बजटीय ढांचे की स्वतंत्र समीक्षा में संस्थागत अंतराल बने रहते हैं।

13.54 इन क्षेत्रों में अपनी सिफारिशों के साथ-साथ, तेरहवें वित्त आयोग (एफसी-XIII) ने प्रस्ताव दिया था कि संघ सरकार को अपनी स्वयं की एफआरबीएम प्रक्रिया की स्वतंत्र समीक्षा और निगरानी को संस्थागत बनाना चाहिए। इस संदर्भ में, एफआरबीएम अधिनियम, 2003 में, 2015 के संशोधन से आवश्यक उपबंध समाहित किए गए हैं, जिसके अंतर्गत सीएजी द्वारा, एफआरबीएम अधिनियम के कार्यान्वयन की समय-समय पर समीक्षा करना। हालांकि, यह कार्योत्तर समीक्षा आवधिक रूप से की जा रही है। अपेक्षित यह है कि संघ और राज्य सरकारों के राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों के तहत राजस्व, व्यय और घाटे के लक्ष्यों की आंतरिक संगतता का प्रत्याशित अनुवीक्षण और आकलन किया जाए, और उनका प्रभावी कार्यान्वयन किया जाए। ये राजकोषीय परिषद के प्रमुख कार्यों में से एक हो सकते हैं।

13.55 एफसी- XIV ने भी एक स्वतंत्र वित्तीय संस्थान को कानूनी रूप देने की मजबूती से वकालत की है।¹⁷ इस मामले पर हाल ही में एफआरबीएम समीक्षा समिति और राष्ट्रीय सांख्यिकी आयोग द्वारा बल दिया गया था।

13.56 हम एक स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की स्थापना की सलाह देते हैं जिसके पास संघ के साथ-साथ राज्यों से भी आवश्यक रिकॉर्ड प्राप्त करने की शक्तियां हों। राजकोषीय परिषद की भूमिका केवल सलाहकारी होगी, स्पष्टतः प्रवर्तन की शक्तियां उसके पास नहीं हैं, जो कि सरकार के अन्य अंगों का विशेषाधिकार है।

13.57 अंतरराष्ट्रीय अनुभव के आधार पर, प्रस्तावित वित्तीय परिषद के कुछ संकेतात्मक कार्य निम्नवत हो सकते हैं:

- (i) बहु-वर्षीय वृहद-आर्थिक और राजकोषीय पूर्वानुमान करना;
- (ii) सरकार के सभी स्तरों पर राजकोषीय लक्ष्यों से उसके कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन करना;

¹⁷ एफ सी-XIV ने भी ग्राम पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए कार्य-निष्पादन अनुदान की वकालत की है ताकि स्थानीय निकायों की प्राप्ति और व्यय लेखापरीक्षित लेखाओं के माध्यम से विश्वसनीय आंकड़ों की उपलब्धता और शहरी स्थानीय निकायों के लिए, बुनियादी सेवाओं के प्रावधान की जानकारी का प्रकाशन को बढ़ावा दिया जा सके।

- (iii) राज्यों में राजकोषीय लक्ष्यों की उपयुक्तता और स्थिरता का आकलन करना;
- (iv) दीर्घकालिक राजकोषीय वहनीयता का स्वतंत्र मूल्यांकन करना;
- (v) राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के तहत सरकार द्वारा राजकोषीय नीति विवरण का आकलन करना;
- (vi) राजकोषीय उत्तरदायित्व विधान के तहत एस्केप कलॉज का उपयोग करने की परिस्थितियों पर सलाह देना;
- (vii) महत्वपूर्ण राजकोषीय निहितार्थ के साथ नए उपायों की नीति लागत;
- (viii) राज्य स्तरों के साथ-साथ; वित्त आयोगों को विश्लेषणात्मक सहायता प्रदान करना, और
- (ix) उनकी सभी रिपोर्टों और मूलभूत कार्यप्रणाली का प्रकाशन।

13.58 किसी भी राजकोषीय परिषद के अधिदेश को इतना व्यापक किया जा सकता है कि वह न केवल बजट के वृहत आर्थिक और राजकोषीय पूर्वानुमानों की प्रस्तुति को कवर करे, अपितु राष्ट्रीय और स्थानीय निकाय स्तरों पर राजकोषीय लक्ष्यों और नियमों को स्थापित करने और पुनर्गणना करने की सलाह भी दे सके, साथ ही ऐसे लक्ष्यों और नियमों के अनुपालन की निगरानी भी करे। राजकोषीय परिषद, सरकार के सभी स्तरों पर राजकोषीय आंकड़ों की गुणवत्ता में सुधार की दिशा में भी काम कर सकती है।

भावी दृष्टिकोण

13.59 राजकोषीय व्यवस्था के इन स्तंभों को स्थापित करने में असली चुनौती ऐसे समन्वित संस्थागत सुधारों को प्रेरित करने, आरंभ करने और बनाए रखने में निहित है। इस उद्देश्य से, वित्त मंत्रालय सरकार के सभी स्तरों पर व्यापक लोक वित्त प्रबंधन सुधारों के कार्यान्वयन के लिए हितधारकों से परामर्श की प्रक्रिया शुरू कर सकता है और समयबद्ध योजना तैयार कर सकता है। इस तरह के परामर्श सभी संबंधित हितधारकों जैसे राज्यों के वित्त विभाग, भारत के सी ए जी (और राज्यों में महालेखाकार के अधीनस्थ क्षेत्रीय कार्यालय), लेखा महानियंत्रक, भारतीय रिजर्व बैंक और लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली के क्षेत्र में काम करने वाले तकनीकी अनुसंधान निकायों को एक साथ ला सकते हैं। यह प्रक्रिया संघ-राज्य परामर्श के मौजूदा मंचों, जैसे कि अंतर-राज्य परिषद या नीति आयोग की शासकीय परिषद् की चर्चा के एजेंडे का हिस्सा बन सकती है।

13.60 इसका उद्देश्य कार्यान्वयन पर नियमित रिपोर्टों के प्रकाशन के साथ सुधार एजेंडे पर विचार-विमर्श और जागरूकता को बढ़ावा देने के लिए एक परामर्शी प्रक्रिया को लागू करना होगा। सुधारों की प्रगति के बारे में सूचना का प्रकाशन और राज्यों में प्रगति के बेंचमार्किंग से तृतीय-पक्ष समीक्षा और इच्छुक गैर-सरकारी संगठनों से जांच करने में सुविधा होगी, जिससे सुधार करते रहने के लिए दबाव बढ़ेगा।

13.61 अंतर्राष्ट्रीय अनुभवों से पता चलता है कि इस प्रकार के प्रमुख सुधार के अपने सभी मूल तत्वों को पूरा करने में सामान्यतः कई साल लग सकते हैं। नियमित निगरानी से निर्णयकर्ताओं को समय के साथ सुधारों पर नज़र रखने में मदद मिलेगी। यह राज्यों में प्रगति और कार्य-निष्पादन पर नज़र रखने में भी मदद करेगा। अतः सरकार के स्तरों पर संगतता, पारदर्शिता और जवाबदेही के लिए समन्वित, पारदर्शी और समावेशी तरीके से बजटीय और लोक वित्त प्रबंधन सुधार करने वाले एक संस्थागत तंत्र की आवश्यकता है।

अनुशंसाओं का सारांश

i. अतः राज्यों द्वारा अपने संबंधित राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों में उपयुक्त संशोधन भी किए जा सकते हैं, ताकि संघ सरकार के संशोधित एफआरबीएम अधिनियम, और विशेष रूप से, ऋण की परिभाषा के साथ संगतता सुनिश्चित की जा सके।

(पैरा 13.27)

ii. सरकारी लेखाकरण मानक और सलाहकार बोर्ड (जीएएसएबी), अपने कार्य को निरंतर आगे बढ़ाते हुए, वित्तीय रिपोर्टिंग और व्यापक 'लोक ऋण' के प्रकटन के लिए लेखांकन मानकों को विकसित करने के लिए सर्वोत्तम है, जो नियत प्रक्रिया का पालन करने के बाद संघ और राज्यों के लिए इस तरह की देनदारियों के जोखिम को पहचानने के लिए मानक मानदंडों के साथ आकस्मिक देनदारियों के लिए रिपोर्टिंग ढांचे का आधार बन सकता है।

(पैरा 13.28)

iii. संघ और राज्य सरकारों को नवीनतम तकनीकों का उपयोग करके और पूर्वानुमान तथा बजट प्रक्रिया में शामिल कार्मिकों की तकनीकी क्षमताओं को विकसित करके ऐसी वृहद आर्थिक और राजकोषीय पूर्वानुमान की सटीकता और स्थिरता में सुधार करने का प्रयास करना चाहिए।

(पैरा 13.32)

iv. प्रत्येक राज्य और संघ सरकार के लिए अधिक व्यापक 'राजकोष एकल लेखा' (टीएसए) प्रणाली के माध्यम से नकद प्रबंधन पद्धतियों को सुदृढ़ करना। इससे नकदी के अधिक प्रभावी प्रबंधन का मार्ग प्रशस्त होगा, जिसमें सरकारी संस्थाओं और एजेंसियों तथा विशेष प्रयोजन व्यवस्था शामिल हैं जो सरकारी गतिविधि का वित्तपोषण कर रहे हैं।

(पैरा 13.38)

v. संघ और राज्य के राजकोषीय कार्यों से संबंधित सभी आंकड़े और सूचना, जैसे बजट-पूर्व और संबंधित नीति विवरण, तथा अर्ध-वार्षिक समीक्षा, जनता को यथासमय विश्वसनीय और तुलनीय तरीके से उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

(पैरा 13.40)

vi. सरकारों की लेखापरीक्षित वित्तीय रिपोर्टों की समयबद्धता में यह सुनिश्चित करके कि वे वर्षांत के छह माह के भीतर तैयार हों और नौ माह के भीतर उसकी लेखापरीक्षा हो जाए तथा लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणों की तैयारी के प्रत्येक चरण में ऐसी समयसीमा को विशिष्ट जिम्मेदारियों के साथ सुनिश्चित सुधार किए जाने की भी गुंजाइश है।

(पैरा 13.41)

vii. संघ और राज्यों के लिए मानक-आधारित लेखाकरण और वित्तीय रिपोर्टिंग को चरणबद्ध रूप से अपनाने के लिए एक समयबद्ध योजना तैयार की जाए, जबकि प्रोद्भवन आधारित लेखाकरण को संभावित रूप से अपनाने पर विचार किया जाना चाहिए।

(पैरा 13.43)

viii. अतः हम सभी हितधारकों के साथ विचार-विमर्श और चर्चा के लिए लोक वित्त प्रबंधन के आवश्यक तत्वों के साथ एक व्यापक ढांचे की सिफारिश करते हैं। इस ढांचे को राज्यों और अन्य संबंधित हितधारकों के परामर्श से और अधिक विकसित किए जाने की आवश्यकता है, और इसके कार्यान्वयन की प्रकृति पर सहमति होनी चाहिए। हमारा मानना है कि इस तरह के लोक वित्त प्रबंधन ढांचे को, यदि लागू किया जाता है, तो यह भारत की राजकोषीय व्यवस्था के दूसरे स्तंभ को वैश्विक सर्वोत्तम प्रथाओं की इक्कीसवीं सदी में लाएगा।

(पैरा 13.50)

iX. एक स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की स्थापना जिसके पास संघ के साथ-साथ राज्यों से भी आवश्यक रिकॉर्ड प्राप्त करने की शक्तियां हों। राजकोषीय परिषद की भूमिका केवल सलाहकारी होगी, स्पष्टतः प्रवर्तन की शक्तियां उसके पास नहीं हैं, जो कि सरकार के अन्य अंगों का विशेषाधिकार है।

(पैरा 13.56)

X. वित्त मंत्रालय, सरकार के सभी स्तरों पर व्यापक लोक वित्त प्रबंधन सुधारों के कार्यान्वयन के लिए हितधारकों से परामर्श की प्रक्रिया शुरू कर सकता है और समयबद्ध योजना तैयार कर सकता है।

(पैरा 13.59)

अध्याय - 14

अनुशंसाओं का सारांश

महामारी का दौर : भावी विश्लेषण (2021-26)

1. हमने व्यायों में अतिरिक्त-बजटीय संव्यवहारों की संचित देयताओं में से वर्तमान संव्यवहारों से उत्पन्न व्यय को अलग रखा है। हम अपनी 2020-21 की रिपोर्ट से यह उद्धृत करते हैं, "बकाया अतिरिक्त - बजटीय देयताओं को स्पष्ट रूप से चिह्नित किया जाए और घाटा एवं देनदारी (deficit and debt) की पारदर्शी रिपोर्टिंग, जैसा कि 2018 के संशोधित एफआरबीएम अधिनियम में उपबंधित है, के साथ उन्हें समयबद्ध रूप से चुकाया जाए।" हम इस वक्तव्य को दोहराते हैं। संचित बोझ की देयता की पूर्ति उन अतिरिक्त संसाधनों से की जानी चाहिए जिन्हें संघ द्वारा प्रशासनिक एवं शासन संबंधी सुधार कार्यान्वित करने के फलस्वरूप जुटाया जाएगा। इससे बकाया देयताओं को चुकाने के लिए अल्प संसाधनों का निर्गमन होगा। हम आशा करते हैं कि ऐसे उपायों को लागू करने के लिए संघ सरकार एक उपयुक्तर योजना बनाएगी जिससे भुगतान समयबद्ध रूप से सुनिश्चित होंगे। चूंकि हमने अपनी पंचाट अवधि के लिए खाद्य सुरक्षा पर संपूर्ण वर्तमान व्यय में प्रावधान किया है, इसलिए संघ सरकार को इस संबंध में अतिरिक्ते बजटीय संसाधनों हेतु कोई और उपाय करने की जरूरत नहीं पड़नी चाहिए।

(पैरा 4.43 से 4.48)

2. हमारे विश्लेषण और पूर्वानुमान भिन्न चरणों पर प्राप्तियों एवं व्यय के असंगत लेखाकरण के कारण प्रभावित हुए हैं जिससे सभी राज्यों के लिए व्यय और राजस्व के आधार स्तर (base level) की तुलनीयता सुनिश्चित करने में कठिनाई आई। यह महत्वपूर्ण है कि इन लेखाकरण भिन्नताओं को तत्काल दूर किया जाए ताकि राज्य सरकार के व्यय के महत्वपूर्ण घटकों की तुलना करने में तथा निरंतर राज्य स्तरीय राजकोषीय विश्लेषण करने में सुविधा हो।

(पैरा 4.79)

संसाधन जुटाना

3. महामारी ने अल्पावधि से मध्यावधि में दो प्रतिस्पर्धी विचारों को जन्म दिया है। सर्वप्रथम, संघ और राज्य सरकारों को स्वास्थ्य सुविधाओं और चिकित्सा के बुनियादी ढांचे, आय सृजन कार्यक्रमों और आर्थिक पुनरुद्धार के लिए राजकोषीय सहायता के लिए बढ़ती मांग के लिए लगातार बड़े पैमाने पर संसाधनों की

आवश्यकता है। दूसरे, आर्थिक कार्यकलाप में तेज संकुचन ने राजस्व संग्रहण विशेषकर कर राजस्व पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है। इस विकट वित्तीय स्थिति को अध्याय 2 में 'कैची प्रभाव' के रूप में वर्णित किया गया है। अनुमानित कर अंतराल की सम्पूर्ण पूर्ति करने से 2019-20 की मध्यावधि में कर-जीडीपी अनुपात में वर्तमान 16 प्रतिशत के स्तर में 5 प्रतिशत अंक का सुधार हो सकता है। परन्तु यह केवल शासन के तीनों स्तरों में कर प्रशासन के महत्वपूर्ण सुधार से ही होगा। कर अंतर को समाप्त करने के लिए प्रशासनिक/प्रचालनीय, दोनों और कर नीति संबंधित परिवर्तन अपेक्षित हैं। आगामी खंड में, हमारी अनुशासण तीन भागों में व्यवस्थित हैं; (क) प्रशासनिक / प्रचालनीय परिवर्तन, (ख) कर नीति में परिवर्तन और (ग) अन्य परिवर्तन जो पूरी क्षमता हासिल करने में मदद करेंगे।

(पैरा 5.42)

प्रशासनिक/प्रचालनीय परिवर्तन

4. जीएसटी के आईटी प्लेटफॉर्म को जीएसटी रिटर्न दाखिल करने की समयसीमा के साथ तत्काल परिशोधित किया जाना चाहिए और इसका अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए, जिससे निर्बाध चालान-मिलान और धोखाधड़ी की पहचान हो सके। इससे कारोबार, आउटपुट जीएसटी, इनपुट टैक्स क्रेडिट और निवल संग्रहण पर सुसंगत आंकड़ों का नियमित प्रवाह भी सुसाध्य होगा ताकि संवीक्षा, विश्लेषण और नीति पर प्रतिपुष्टि देने में सुविधा हो सके।

(पैरा 5.8 से 5.10)

5. जीएसटीएन से इकाई स्तर की जानकारी से प्रत्यक्ष करों का व्यापक विस्तार करने में मदद मिलनी चाहिए। कर अधिकारियों द्वारा तकनीकी बाधाओं को दूर करने और कर सूचना प्रणाली को कुशलता से संचालित करने की आवश्यकता है। (संघ और राज्यों द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.8 से 5.10 और अनुलग्नक 5.1)

6. राज्यों को जीएसटी आधार के विस्तार के लिए क्षेत्र में प्रयासों को बढ़ाने और अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए, वैट संग्रहण के लिए अपने क्षेत्र की ताकत और अवसंरचना के अनुरूप सहयोग करने की आवश्यकता होगी। (राज्यों द्वारा कार्रवाई)

(पैरा 5.26)

7. जीएसटी रिटर्न, औपचारिक लेनदेन की बढ़ती संख्या और बैंक लेनदेन के अनुगमन की जानकारी की मदद से, प्रत्यक्ष कर प्रशासन को व्यक्ति स्वामित्व और साझेदारी को और अधिक प्रभावी रूप से ट्रैक करना चाहिए। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.15)

8. टीडीएस और टीसीएस में शामिल एजेंसियों के बीच घनिष्ठ समन्वय सुनिश्चित किया जाए जिससे बिना कर फाइलर और विविध वित्तीय लेनदेन के लिए सूचना फाइलरों को रिटर्न फाइल नहीं करने वाले निर्धारित का पता लगाना सरल हो जाता है। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)

(पैरा 5.17)

9. वेतनभोगी आय पर आयकर की अत्यधिक निर्भरता को कम करने के लिए, टीडीएस और टीसीएस से संबंधित प्रावधानों के कवरेज का तेजी से विस्तार करना महत्वपूर्ण है, ताकि अधिक लेनदेन तथा आय हो, जो कर अपवंचना को रोकने के लिए एक ऑडिट ट्रेल के रूप में काम करेगा। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.15 से 5.17)

10. एक अन्य मुद्दा जिस पर राजस्व परिणामों पर ध्यान दिए बगैर, तत्काल विभागीय समाधान अपेक्षित है, वह विवादित प्रत्यक्ष कर है। समय-समय पर स्पष्टीकरण और प्राधिकारियों द्वारा संदेह दूर करना, पारित किए गए आदेशों की गुणवत्ता में सुधार और समीक्षा करना और वर्तमान एकल-वर्ष ऑडिट के बजाय बहु-वर्ष ऑडिट करना, विवादों की उत्पत्ति को रोकने में मदद करेगा। केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) और केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) में उच्चतम स्तर पर एक निकाय होना चाहिए ताकि अधिकारिताओं में संगति और एकरूपता को सुनिश्चित करते हुए निर्वचन के सभी मामलों को स्पष्ट किया जा सके। विवादित आंकड़ों को मामले के आधार पर बनाए रखा जाना चाहिए ताकि मामले का विश्लेषण किया जा सके तथा भविष्य के लिए सबक सीखा जा सके (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.22 से 5.24 तक)

11. राज्य सरकार के स्तर पर, स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क में काफी अप्रयुक्त क्षमता है। राज्यों को लेनदेन के पंजीकरण के साथ कम्प्यूटरीकृत संपत्ति रिकॉर्ड को एकीकृत करना चाहिए और सम्पत्तियों के बाज़ार मूल्य को लेना चाहिए। राज्य सरकारों को संपत्ति के मूल्यांकन की पद्धति को कारगर बनाना चाहिए

ताकि मूल्यों के नियमित और वास्तविक अपडेट प्राप्त हो सके, इससे सरकार को तृतीय स्तर पर संपत्ति कराधान में भी मदद मिलेगी। (स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क - राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.27 से 5.31 तक)

कर नीति में परिवर्तन

12. कई मदों के लिए जीएसटी में मौजूद मध्यवर्ती इनपुट और अंतिम आउटपुट के बीच उल्कमित शुल्क संरचना (इनवर्टेड ड्यूटी स्ट्रक्चर) को इसकी कई दर संरचना को सुव्यवस्थित करके हल किया जाना चाहिए। यह संघ और राज्य सरकार के निवल राजस्व संग्रहण पर एक लाभदायी प्रभाव के साथ भारित प्रभावी कर की दर अधिक किए बिना भी ठीक किया जा सकता है। (जीएसटी- जीएसटी परिषद द्वारा संघ और राज्यों को, कार्रवाई के लिए उपयुक्त अनुशंसाएं)।

(पैरा 5.7)

13. दक्षता लाभ को इसी तरह कई दरों के ढांचे को कम करके सीमा शुल्क संग्रहण में प्राप्त किया जा सकता है: (क) एमएफएन आधार पर ब्रॉड बैंडिंग औद्योगिक तैयार उत्पाद; (ख) एमएफएन आधार पर ब्रॉड बैंडिंग मध्यवर्ती औद्योगिक उत्पाद और औद्योगिक कच्चे माल; (ग) गैर-टैरिफ अवरोधों को व्यवस्थित और कम करना; (घ) वैश्विक मूल्य श्रृंखला के लिए विशेष तौर पर निर्यात को व्यवस्थित करने के लिए आयात की शून्य रेटिंग जारी रखना। ऊपर के कॉलम (क) से (ग) में परिवर्तन को जांचने के क्रम में किया जा सकता है। (सीमा शुल्क- राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.13)

14. विभिन्न प्रत्यक्ष कर कानूनों के तहत असंख्य छूट जो कर चोरी, विशेष रूप से अमीर समूहों द्वारा को बढ़ावा देती है, को कम करने की आवश्यकता है। अस्पष्ट व्याख्याओं और अपवंचना की ओर ले जाने वाले प्रोत्साहन को समाप्त करने की आवश्यकता होगी। परिलब्धियों के लिए दी गई रियायतों की भी व्यापक समीक्षा की जानी चाहिए। कर व्यवस्था में स्थिरता बनाए रखने और करदाता के लिए बेहतर पूर्वानुमान और बेहतर कर योजना सुनिश्चित करने के लिए कुछ समय के लिए वर्तमान स्तर पर प्रारम्भिक सीमा रखी जा सकती है। (आयकर - राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.15, 5.16 और 5.21)

15. वित्त आयोग द्वारा इस आशय की अनुशंसा का संज्ञान लेने के बाद, संघ सरकार भारत के राष्ट्रपति की अनुशंसा पर व्यवसाय कर की सीमा के समय-समय पर पुनरीक्षण को सक्षम करने वाले परिवर्तन को प्रभावी

करने के लिए एक संवैधानिक संशोधन के लिए कार्रवाई शुरू कर सकती है। (राजस्व विभाग, भारत सरकार द्वारा कार्रवाई)।

(पैरा 5.36 से 5.41)

संस्थागत और कर नीति में बदलाव, जो पूरी क्षमता हासिल करने में मदद करेंगे

16. जीएसटी दर की राजस्व तटस्थता को बहाल करना महत्वपूर्ण है, जिससे बहु दर संरचना और दरों के अनेक अधोमुखी समायोजनों द्वारा समझौता किया गया था। इस दर संरचना को 12 प्रतिशत और 18 प्रतिशत की दर के सावधानीपूर्वक विलय से तर्कसंगत बनाया जा सकता है। इस प्रणाली को मेरिट दर, मानक दर और डी-मेरिट दर की त्रि-दरीय संरचना के साथ संचालित किया जा सकता है। दक्षता और राजस्व लाभ के लिए आवश्यक है कि छूट कम से कम हो। (जीएसटी- जीएसटी परिषद द्वारा कार्रवाई के लिए संघ और राज्यों की उपयुक्त अनुशंसाएं)।

(पैरा 5.10 और बॉक्स 5.1)

17. संघ और राज्य सरकार द्वारा उपभोग-आधारित करों पर अधिक निर्भरता, जो कर प्रणाली की प्रगति को बाधित करती है, को आय और संपत्ति-आधारित कराधान के प्रसार को विस्तारित करके कम किया जाना चाहिए। सरकार के विभिन्न स्तरों को आय और संपत्ति-आधारित कराधान के लिए अपनी संवैधानिक पात्रता की समीक्षा करनी चाहिए और प्रत्येक अप्रयुक्त कर शक्ति की व्यवहार्यता का आकलन करना चाहिए, ताकि कर आधार के क्षरण और कर भुगतान की अपवंचना को रोका जा सके। जहां भी कराधान शक्तियों का अपर्याप्त विचलन सरकार के तृतीय स्तर पर संसाधन जुटाने में बाधा डालता है, विशेष रूप से परिसंपत्ति-आधारित करों में, ऐसे विचलन तत्काल देखे जाने चाहिए और स्थानीय प्रशासनिक क्षमता को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।

(अनुलग्नक 5.2)

सहकारी संघवाद : इक्विटी एवं दक्षता के बीच संतुलन

18. हम इस आयोग की पंचाट अवधि के लिए राज्यों के लिए विभाज्य पूल के 41 प्रतिशत के ऊर्ध्वधर हिस्से को बनाए रखने की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 6.29)

19. अंतरण में राज्यों के पारस्परिक हिस्से को निर्धारित करने के लिए, हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में अनुशंसित क्षेत्रीय हस्तांतरण संबंधी फार्मूले को बनाए रखा है।

(पैरा 6.41)

20. क्षेत्रीय अंतरण के संबंध में, हमारा मत है कि 2011 की जनगणना के आंकड़े राज्यों की वर्तमान आवश्यकता को बेहतर तरीके से परिलक्षित करते हैं, निष्पक्ष होने के साथ-साथ, उन राज्यों को पुरस्कृत करने में भी सक्षम हैं जिन्होंने जनसांख्यिकीय प्रबंधन में बेहतर निष्पादन किया है। हमने जनसांख्यिकीय प्रबंधन निष्पादन के लिए प्रयुक्त मानदंड का 12.5 प्रतिशत भारांक प्रदान किया है।

(पैरा 6.54)

21. कुल मिलाकर, क्षेत्रीय सूत्र और मानदंड से जुड़े सापेक्ष भारांक को तालिका 6.4 में संक्षेप में दर्शाया गया है। इस अध्याय की अंतिम टिप्पणी में सभी राज्यों की पारस्परिक क्षेत्रीय हिस्से के परिकलन की कार्यप्रणाली तथा गणितीय व्याख्या दी गई है।

(पैरा 6.57)

22. उपर्युक्त मानदंड के आधार पर 2021-22 से 2025-26 अवधि के लिए इस आयोग द्वारा यथा अनुशंसित करों से निवल आगम (विभाज्य पूल) में राज्यों की पारस्परिक हिस्सेदारी तालिका 6.5 में दी गई है।

(पैरा 6.58)

स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण

23. स्थानीय शासनों के लिए अनुदान का कुल आकार 2021-26 की अवधि के लिए 4,36,361 करोड़ रुपए होना चाहिए। हमारा मत है कि करों के विभाज्य पूल के एक अनुपात के बजाए, एक स्थायी राशि दी जानी चाहिए, ताकि निधि प्रवाह के समय एवं परिमाण की बेहतर पूर्वानुमेयता सुनिश्चित की जा सके।

(पैरा 7.60)

24. इन कुल अनुदानों में नए शहर स्थापित किए जाने के लिए 8,000 करोड़ रुपए तथा साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए 450 करोड़ रुपए निर्धारित किए गए हैं। 2,36,805 करोड़ रुपए की राशि ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए; 1,21,055 करोड़ रुपए शहरी स्थानीय निकायों के लिए और 70,051 स्थानीय निकायों के माध्यम से स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं के लिए अनुदान हेतु अलग से निर्धारित किए जाते हैं।

(पैरा 7.61, 7.62 और 7.93)

25. ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण हेतु, 90 प्रतिशत भारांक राज्य की आबादी को और 10 प्रतिशत उसके क्षेत्रफल को दिया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य के लिए अनुदान का ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।

(पैरा 7.62 और 7.93)

26. हम अनुशासना करते हैं कि जिन राज्यों ने राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) का गठन नहीं किया है, वे एसएफसी का गठन करें, उनकी अनुशासनों को कार्यान्वित करें और उस पर की गई कार्रवाई (ऐक्शन टेकन) के रूप में स्पष्टीकारक ज्ञापन राज्य विधानमंडल के समक्ष मार्च, 2024 तक या उससे पहले प्रस्तुत करें। मार्च, 2024 के पश्चात उन राज्यों को कोई भी अनुदान जारी नहीं किए जाने चाहिए जिन्होंने एसएफसी और इन शर्तों के बारे में संवैधानिक उपबंधों का अनुपालन नहीं किया है। वर्ष 2024-25 और 2025-26 के लिए राज्यों की हिस्सेदारी के अनुदानों को जारी करने से पहले पंचायती राज मंत्रालय इस संबंध में राज्य द्वारा अनुपालन किए गए सभी संवैधानिक उपबंधों को सत्यापित करेगा।

(पैरा 7.58)

27. कोई भी अनुदान का लाभ प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तरीय शर्त यह है कि ग्रामीण एवं शहरी निकाय द्वारा अनंतिम एवं लेखापरीक्षित लेखा दोनों सावर्जनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराए जाने चाहिए। राज्य उन्हीं ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्राप्ति करेंगे जिनके पास पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखा ऑनलाइन उपलब्ध होंगे।

(पैरा 7.76 से 7.78, 7.95 और 7.96)

28. शहरी स्थानीय निकायों के लिए, अनंतिम लेखापरीक्षित लेखाओं को सावर्जनिक क्षेत्र में ऑनलाइन उपलब्ध कराने की प्रवेश स्तरीय शर्त के अलावा, संबद्ध राज्य द्वारा 2021-22 के पश्चात संपत्ति करों के लिए न्यूनतम दर (फ्लोर रेट) एक अतिरिक्त अनिवार्य पूर्व-शर्त होगी कि वे अपने फ्लोर मूल्य का निर्धारण अपनी जीएसडीपी की वृद्धि दर के अनुरूप करें।

(पैरा 7.95 से पैरा 7.99, पैरा 7.101 और पैरा 7.102)

29. राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को पूरा करने हेतु अपेक्षित संसाधनों के लिए सहायता देने के संबंध में, ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का 60 प्रतिशत आबद्ध किया जाना चाहिए, जिससे कि वे मूलभूत सेवा प्रदान करने की दो श्रेणियों: (क) स्वच्छता एवं ओडीएफ स्थिति अनुरक्षण और; (ख) पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण सुविधाओं को सबल एवं सुदृढ़ कर सकें।

(पैरा 7.84 और 7.85)

30. आबादी के आधार पर, शहरी स्थानीय निकायों को दो समूह में विभाजित किया गया है, उनकी विशेष आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के आधार पर प्रत्येक के लिए अनुदानों के प्रवाह हेतु विभिन्न मानकों का प्रयोग किया गया है। मिलियन-प्लस शहरों के लिए 100 प्रतिशत अनुदान मिलियन-प्लस सिटीज़ चैलेंज फंड (एमसीएफ) के माध्यम से निष्पादन-संबद्ध हैं। मूल अनुदानों का प्रस्ताव केवल उन शहर/नगरों के लिए किया गया है, जिनकी आबादी एक मिलियन से कम है।

(पैरा 7.104, 7.105 एवं 7.128)

31. परिवेशी वायु गुणवत्ता के निष्पादन संकेतकों और सेवा स्तरीय बैचमार्कों की निगरानी के लिए श्रेणी- I के शहरों (एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन) को एक सिंगल यूनिट माना जाएगा। परिवेशी वायु गुणवत्ता हासिल करने के लिए प्रत्येक शहर के कुल एमसीएफ के एक-तिहाई को अलग से निर्धारित किया गया है। शहर-वार एमसीएफ संबंधी निधि को शेष दो-तिहाई को पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित) और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय बैचमार्कों को पूरा करने के लिए अलग से निर्धारित किया गया है। सेवा स्तरीय मानदंडों के तहत पेयजल (वर्षा जल संचयन और पुनर्चक्रण सहित) एवं स्वच्छता तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन बैचमार्क के लिए, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय पात्र शहरी निकायों के निर्धारण हेतु एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा।

(पैरा 7.111 से 7.127)

32. गैर-मिलियन-प्लस शहरों में शहरी स्थानीय निकायों के लिए मूल अनुदानों का साठ प्रतिशत: (क) स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा आवास और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा विकसित स्टार रेटिंग प्राप्त करने के लिए; (ख) पेयजल, वर्षा जल संचयन तथा जल पुनर्चक्रण सुविधा को सबल एवं सदृढ़ करने हेतु आबद्ध किया जाना चाहिए।

(पैरा 7.130 और 7.131)

33. हम यह अनुशंसा करते हैं कि हमारी पांच वर्षों की पंचाट अवधि (2021-22 से 2025-26) के लिए अनुदान पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों को दिए जाने चाहिए। चूंकि स्थानीय निकायों के अनुदानों की हिस्सेदारी को किसी भी भारतीय नागरिक से वंचित नहीं रखा जा सकता है, इसलिए अनुदानों को उन क्षेत्रों के बीच भी समान रूप से वितरित किया जाना चाहिए जिनसे पंचायतें गठित करने की अपेक्षा नहीं की गई है (संविधान की पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्र और इनसे बाहर रखे गए क्षेत्र) ताकि वे समान स्थानीय स्तरीय निकायों की तरह मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु अपने संसाधनों का वर्धन कर सकें।

(पैरा 7.63 से 7.68)

34. मिलियन-प्लस शहरों के अलावा, अन्य शहरों में विभिन्न यूएलबी के बीच मूल अनुदान की हिस्सेदारी का निर्णय करते हुए, राज्य सरकारें अपने अधिकार क्षेत्र के तहत आने वाले छावनी बोर्डों के लिए प्रति व्यक्ति आधार पर अनुदानों (केवल मूल अनुदानों के तहत) का आबंटन करेंगी।

(पैरा 7.133 और 7.134)

35. ग्रामीण स्थानीय निकायों और गैर-मिलियन-प्लस शहरों के लिए अनुशंसित अनुदानों को हमारे द्वारा अनुशंसित प्रवेश स्तरीय बैचमार्को एवं अन्य आवश्यकताओं को ध्यान में रखने के पश्चात प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाएगा। राज्यों द्वारा संघ सरकार से सहायता अनुदान प्राप्त करने के दस कार्य दिवसों के भीतर उन्हें स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने होंगे। दस कार्य दिवसों के बाद किसी भी देरी के लिए राज्य सरकारों को यह राशि पिछले वर्ष के लिए बाजार ऋण/राज्य विकास ऋण पर प्रभावी ब्याज दर के साथ ब्याज सहित किस्त जारी करनी होगी।

(पैरा 7.135)

36. चूंकि स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं के लिए अनुदान देने का उद्देश्य प्राथमिक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचे में अंतर को कम करना है, इसलिए राज्यों या स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्रति व्यक्ति आधार पर नहीं किए जाएंगे। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रस्ताव के अनुसार, इस प्रयोजनार्थ अनुशंसित वर्ष-वार एवं राज्य-वार निधि के आबंटन का ब्यौरा अनुलग्नक 7.10 में दर्शाया गया है। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इन स्वास्थ्य अनुदानों के प्रवाह एवं उपयोग के लिए संबंधित राज्य सरकारों के साथ घनिष्ठता से समन्वय करेगा और एक क्रियाविधि को रूपरेखा देगा तथा स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान कराने में पर्यवेक्षण करने एवं प्रबंध करने की जिम्मेदारी पंचायती राज संस्थाओं को सौंपकर सभी तीन स्तरों के शासनों की चरणबद्ध रूप से सहभागिता सुनिश्चित करेगा। स्वास्थ्य सेवाओं के लिए अनुदान जारी करने के लिए पैरा 7.147 में उल्लिखित निदेशों या शर्तों के अलावा, संघ सरकार या राज्य सरकार, या किसी प्राधिकरण द्वारा कोई भी निदेश या शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

(पैरा 7.136 से 7.147)

37. नए शहरों की स्थापना के लिए राज्यों हेतु 8,000 रुपए की राशि और साझा नगरपालिका सेवाओं में सुविधा प्रदान करने के लिए 450 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा की जाती है।

(पैरा 7.148 से 7.154)

38. चूंकि व्यवसाय की सीमाओं को पिछले तीन दशकों के संशोधित नहीं किया गया है, यह उचित समय है कि संविधान में अपेक्षित संशोधन प्राथमिकता के आधार पर लाया जाए।

(पैरा 7.155 और 7.156)

आपदा जोखिम प्रबंधन

39. आपदा प्रबंधन के लिए संघ और राज्यों द्वारा राज्य-स्तरीय आबंटनों के लिए तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित योगदान अनुपात को कायम रखा जाए। अतः, राज्यों द्वारा, उत्तर पूर्वी और हिमालयी राज्यों को छोड़कर जो 10 प्रतिशत का योगदान देंगे, एसडीआरएफ और एसडीएमएफ में 25 प्रतिशत का योगदान दिया जाएगा, और शेष योगदान संघ सरकार द्वारा उपलब्ध कराया जाएगा।

(पैरा 8.34)

40. प्रशमन कोष आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप, राष्ट्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर स्थापित किए जाने चाहिए। प्रशमन कोष का उपयोग उन स्थानीय स्तरीय सामुदायिक-आधारित कार्यक्रमों के लिए किया जाना चाहिए, जो जोखिम को कम करते हैं और पर्यावरण की दृष्टि से हितैषी बस्तियों तथा आजीविका रीतियों को बढ़ावा देते हैं।

(पैरा 8.43 एवं 8.46)

41. एसडीआरएमएफ के लिए आपदा प्रबंधन निधियों का आबंटन विगत व्यय, क्षेत्रफल और जनसंख्या कारकों के आधार पर और आपदा जोखिम सूचकांक (जो राज्यों की क्रमशः संस्थानिक क्षमता, जोखिम एक्सपोजर, और खतरा एवं भेद्यनीयता को परिलक्षित करते हैं) के आधार पर किए जाना चाहिए। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, हम आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के संबंध में 2021-26 की अवधि हेतु 1,60,153 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस की अनुशंसा करते हैं। जिसमें संघ की भागीदारी 1,22,601 करोड़ रुपए तथा राज्यों की भागीदारी 37,552 करोड़ रुपए है।

(पैरा 8.51, 8.52 एवं 8.53)

42. एसडीआरएमएफ के लिए कुल राज्य आबंटनों को वित्तपोषण विंडो में उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जो पूर्ण आपदा प्रबंधन चक्र को कवर करें। अतः, एसडीआरएफ को कुल आबंटन का 80 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए और एसडीएमएफ को 20 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए। 80 प्रतिशत के एसडीआरएफ आबंटन को पुनः इस प्रकार विभाजित किया जाना चाहिए: रिस्पॉंस और राहत 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण 30 प्रतिशत तथा तैयारी एवं क्षमता निर्माण 10 प्रतिशत। जबकि एसडीआरएफ एवं एसडीएमएफ की वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप से परिवर्तनीय नहीं हैं, एसडीआरएफ की तीन उप-विंडो के भीतर पुनःआबंटन के लिए लचीलापन हो सकता है।

(पैरा 8.54)

43. एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन विगत वर्षों के व्यय पर आधारित होने चाहिए। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, आपदा प्रबंधन के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल राष्ट्रीय आबंटन का आकलन 68,463 करोड़ रुपए किया गया है।

(पैरा 8.59)

44. एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन को भी वित्तपोषण विंडों में भी उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जैसा कि आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के संबंध में किया गया है। अतः, एनडीआरएमएफ के लिए किए जाने वाले कुल आबंटन में से एनडीआरएमएफ को 80 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए, और उसका पुनःविभाजन इस प्रकार किया जाना चाहिए, रिस्पोंस एवं राहत के लिए 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए 30 प्रतिशत तथा तैयारी एवं क्षमता निर्माण के लिए 10 प्रतिशत। एनडीएमएफ को एनडीआरएमएफ के लिए कुल आबंटन का 20 प्रतिशत आवंटित किया जाना चाहिए। यदि अपेक्षित हो तो, गृह मंत्रालय एनडीआरएमएफ के भीतर तीन उप-विंडो सृजित करने हेतु आपदा प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करने की आवश्यकता के लिए समीक्षा कर सकता है। एनडीआरएमएफ और एनडीएमएफ की वित्तपोषण विंडों को कायम रखा जाना चाहिए, इन एनडीआरएमएफ की उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन के लिए लचीलापन हो सकता है।

(पैरा 8.60 एवं 8.61)

45. राज्यों से अत्यधिक एवं अनुचित मांगों को हतोत्साहित करने हेतु, एनडीआरएमएफ और एनडीएमएफ के माध्यम से समस्त केंद्रीय सहायता को एक ग्रेडेड लागत, साझाकरण आधार पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए। राज्यों को 250 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत का, 500 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत का और 500 करोड़ रुपए से अधिक की सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान देना चाहिए।

(पैरा 8.63)

46. रिकवरी और पुनर्निर्माण सुविधा एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ के भीतर स्थापित की जानी चाहिए। रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता सामान्यतः एक बहुवर्षीय कार्यक्रम है और इसलिए संघ तथा राज्यों के बीच साझा की गई सहायता को व्ययों के लिए और केवल कुल लागत के प्रतिशत के रूप में वार्षिक रूप से जारी किया जाए।

(पैरा 8.68 और 8.69)

47. राज्य सरकारों के पास आपदाओं से प्रभावकारी रूप से निपटने हेतु अनिवार्य आपदा तैयारी होनी चाहिए। उनकी संस्थाएं और सुविधाएं किसी स्थिति की अत्यावश्यकताओं की पूर्ति करने में पूर्ण रूप से समर्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था के साथ कार्यशील हों। आपदा से निपटने की तैयारी और क्षमता निर्माण हेतु अनुदानों का उपयोग एसडीएमए, एसआईडीएम, प्रशिक्षण एवं क्षमता-निर्माण कार्यक्रमों को प्रश्रय देने के लिए तथा

आपदा प्रबंधन अधिनियम के अनुसार अपनी जिम्मेदारियों को निभाने हेतु आपातकालीन रिस्पोंस सुविधाओं के लिए किया जा सकता है। इसी प्रकार की आपदा से निपटने की तैयारी और क्षमता-निर्माण विंडो एनडीआरएफ के भीतर उपलब्ध कराई जानी चाहिए, जिसका उपयोग राष्ट्रीय एजेंसियों को प्रश्रय देने के लिए किया जा सकता है।

(पैरा 8.70 एवं 8.73)

48. दस से पंद्रह वर्षों की कार्यान्वयन अवधि हेतु उपरी नदी बेसिन प्रबंधन (नदी के अपरदन से होने वाली वार्षिक बाढ़ आपदाओं को कम करने के लिए) के लिए अपेक्षित प्रमुख पूंजीगत कार्यों को वित्त आयोग के पंचाट के माध्यम से समायोजित नहीं किया जा सकता है। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि ऐसी परियोजनाओं को राष्ट्रीय प्राथमिकता वाली परियोजनाओं के रूप में माना जाना चाहिए। केवल इस तरह की समग्र परियोजनाएं बाढ़ के प्रशमन को समुचित रूप से समाधान करने में मदद कर सकती हैं। अलग-अलग चरणों में बांधे गए नदी तटबंध वर्ष भर में ही बह जाते हैं।

(पैरा 8.92)

49. कतिपय प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के लिए 11,950 करोड़ रुपए की कुल राशि का छह अलग-अलग प्राथमिकताओं के लिए आबंटन किया जाना चाहिए। इन प्राथमिकताओं में एनडीआरएफ के तहत दो (अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण और अपरदन के कारण विस्थापित लोगों का पुनर्वास) और एनडीएमएफ के तहत चार (बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता, दस पर्वतीय राज्यों में भूकंप एवं भूस्खलन जोखिमों का प्रबंध, सात घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिमों को कम करना और अपरदन रोकने हेतु प्रशमन उपाय) शामिल हैं।

(पैरा 8.96)

50. गृह मंत्रालय द्वारा रक्षा मंत्रालय को भुगतान करने की एक सुव्यवस्थित प्रणाली को पारस्परिक परामर्शों के माध्यम से संस्थागत किया जाना चाहिए। भुगतान प्रणाली के तीन विकल्प अनुशंसित किए गए हैं।

(पैरा 8.108)

51. संस्थानिक क्षमताओं को सुदृढ़ करने के लिए, एक समर्पित क्षमता स्थापित की जानी चाहिए ताकि एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ का पर्यवेक्षण किया जा सके और अन्य स्रोतों के माध्यम से आपदा वित्तपोषण का संवर्धन किया जा सके। इसके अतिरिक्त, आपदा प्रबंधन के विभिन्न आयामों पर व्ययों के प्रभाव का आकलन करने हेतु एक आपदा डाटाबेस विकसित किया जाना चाहिए। अन्य कार्यकलापों, जैसे कि परिवारों में महिला सदस्यों को सहायता प्रदान किए जाने से आपदा प्रबंधन और अधिक सक्षम और

प्रभावशाली बनेगा। आपदा प्रबंधन में एक अग्रणी एजेंसी के रूप में, एनडीएमए को आपदा प्रबंधन के सुधार एजेंडा को आगे बढ़ाने में सक्रिय भूमिका निभानी चाहिए और राज्यों के साथ सहयोग स्थापित करना चाहिए।

(पैरा 8.111, 8.114, 8.115 एवं 8.117)

52. राज्यों को केंद्रीय सहायता की सुव्यवस्थित सुगम प्राप्ति हेतु तथा उसमें सुधार लाने के लिए किसी भी प्राकृतिक आपदा के कारण हुई क्षति के लिए मौजूदा आकलन प्रणाली के बदले एक द्विचरणीय आकलन अर्थात् रिस्पोंस और राहत सहायता के लिए एक प्रारंभिक मानवीय आवश्यकता आकलन, और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण आवश्यकता आकलन के लिए एक पश्च आपदा आवश्यकता आकलन (पीडीएनए) अपनाना चाहिए।

(पैरा 8.113)

53. सभी नई वित्तपोषण विंडो को दिशानिर्देश विकसित कर प्रश्रय दिया जाना चाहिए, जिसके डिजाइन को एनडीएमए की अगुवाई में तैयार किया जाना चाहिए।

(पैरा 8.116)

54. सभी आबंटनों, व्ययों, प्रमुख उपलब्धियों तथा एसएफडीआरआर के कार्यान्वयन के लिए विकसित विभिन्न संकेतकों के परिणामों को राष्ट्रीय स्तर पर एक वार्षिक प्रतिवेदन में अभिलेखित किया जा सकता है। राष्ट्रीय और राज्य क्षमताओं में इन आबंटनों के योगदान का मूल्यांकन एनडीएमए द्वारा निर्धारित संकेतकों के संग्रह के द्वारा किया जा सकता है।

(पैरा 8.118)

55. यदि एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के पास अपेक्षित सहायता का अभाव होने की दशा में संघ और राज्यों को अन्य वित्तीय साधनों से उसकी पूर्ति कर सकते हैं। इन साधनों को पुनर्निर्माण बंधपत्रों (बांड), अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं के साथ आकस्मिक ऋण/आपातकालिक सुविधा, आपदा के लिए आर्थिक जन सहयोग प्लेटफार्म तथा कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता विंडो के रूप में चिह्नित किया गया है।

(पैरा 8.119)

56. बीमा कार्यप्रणालियां, जो एक सामाजिक सुरक्षा कवच के रूप में कार्य करती हैं और वर्तमान वित्तीय तंत्रों की अनुपूर्ति करता है, को सम्यक् तत्परता (ड्यू डिलिजेंस) के बाद बीमा कंपनियों के साथ साझेदारी में शुरू किए जाने की आवश्यकता है। ये तंत्र हैं: आपदा-संबंधी मौतों के लिए राष्ट्रीय बीमा योजना, फसल बीमा के साथ समकालिक राहत सहायता, बुनियादी ढांचे के संरक्षण और रिकवरी के लिए जोखिम संग्रह, और असाधारण जोखिमों के लिए अंतर्राष्ट्रीय पुनर्बीमा तक पहुंच।

(पैरा 8.131 एवं 8.139)

महामारी और उसके बाद : स्वास्थ्य क्षेत्र में अनुकूलता

57. हमने यह अनुशंसा की है कि 2022 तक राज्यों द्वारा स्वास्थ्य पर किए जाने वाले व्यय को उनके बजट के 8 प्रतिशत से अधिक तक बढ़ाया जाना चाहिए।

(पैरा 9.41, i)

58. हमने यह अनुशंसा की है कि प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल प्रत्येक राज्य की प्रथम मौलिक प्रतिबद्धता होनी चाहिए और प्राथमिक स्वास्थ्य व्यय को 2022 तक कुल स्वास्थ्य व्यय के दो-तिहाई तक बढ़ाया जाना चाहिए।

(पैरा 9.41, ii)

59. हमने यह अनुशंसा की है कि संघ और राज्यों के लोक स्वास्थ्य व्यय को प्रगतिशील तरीके से बढ़ाया जाना चाहिए, ताकि यह 2025 तक सकल घरेलू उत्पाद का 2.5 प्रतिशत तक पहुंच जाए।

(पैरा 9.41,iii)

60. भारत सरकार द्वारा सह-वित्तपोषित केंद्रीय-प्रायोजित योजनाएं (सीएसएस) इतने नम्य होने चाहिए कि राज्य इसे अपने अनुकूल बना सके और इसमें कुछ नवप्रवर्तन भी कर सके। कार्यक्रम के कार्यान्वयन संबंधी टॉप-डाउन अधिदेश और सख्ती, मुक्त-स्रोत मॉडल के प्रतिकूल है। केंद्रीय-प्रायोजित योजनाओं में राज्यों को इस बात की महत्वपूर्ण छूट दी जानी चाहिए कि वे अपनी स्थानीय वास्तविकताओं को ध्यान में रखकर अपने अनुकूल इनकी कार्यप्रणालियां तैयार कर इसे कार्यान्वित कर सकें।

(पैरा 9.41, iv)

61. मापनीय एजेंडा को जवाबदेही उपकरण के रूप में अग्रसर करते समय अंतर-सरकारी राजकोषीय स्वास्थ्य वित्तपोषण के फोकस को इनपुट आउटपुट/ परिणामों की दिशा में परिवर्तित करने की आवश्यकता है। उपर्युक्त नम्यता के अनुपूरक के रूप में संघ सरकार केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के फोकस को स्थांतरित कर सकती है और इसके फोकस को संरक्षीय मदों और कार्यक्रमलापों से हटाकर राज्यों, जिसे परिणाम प्राप्त करने के लिए अपने मार्ग का स्वयं चयन करने का अधिकार दिया गया है, के साथ उत्पादन और परिणाम की दिशा में केंद्रित कर सकती है।

(पैरा 9.41, v)

62. चिकित्सकों की उपलब्धता में अंतर-राज्य असमानताओं को देखते हुए, अखिल भारतीय चिकित्सा और स्वास्थ्य सेवा का गठन करना आवश्यक है, जैसा कि यह अखिल भारतीय सेवा अधिनियम, 1951 की धारा 2 क में परिकल्पित है। इस उद्देश्य से, संघ लोक सेवा आयोग (यूपीएससी) को प्रत्येक राज्य की

जरूरत के अनुसार, राज्यवार की जाने वाली अध्यायनाओं के आधार पर वार्षिक भर्तियां करने की आवश्यकता होगी। हम संघ सरकार से इस प्रस्ताव को राज्य सरकारों के समन्वय से कार्यान्वित करने का आग्रह करते हैं।

(पैरा 9.41, vii)

63. एमबीबीएस पाठ्यक्रम का पुनर्गठन किया जाना चाहिए, ताकि इसे सक्षमता आधारित बनाया जा सके। विशेषज्ञता की एक निश्चित डिग्री को पाठ्यक्रम में शामिल किया जाना चाहिए और भारतीय चिकित्सा परिषद / राष्ट्रीय चिकित्सा परिषद (एमसीआई / एनएमसी) को एमबीबीएस चिकित्सकों के लिए आरोग्य निदानशाला, मूलभूत शल्यक्रिया की प्रक्रिया, संवेदनाहरण (एनेस्थेसिया), प्रसूति और स्त्री रोग, आंख, कर्ण नासा कंठ (ईएनटी) आदि के लिए लघु पाठ्यक्रम विकसित करने चाहिए। इसे आयुष को भी प्रोत्साहित करना चाहिए कि वे कायचिकित्सा में अवर स्नातक करने वालों के लिए वैकल्पिक विषय के रूप में इसे पाठ्यक्रम में शामिल करें।

(पैरा 9.41, viii)

64. आयुर्विज्ञान महाविद्यालयों की असम्मित वितरण को ठीक करने की आवश्यकता है, क्योंकि उनमें से अधिकांश भारत के पश्चिमी और दक्षिणी भागों में स्थित हैं। समस्त सार्वजनिक स्वास्थ्य सुविधाओं, जिसमें जिला अस्पताल, निजी क्षेत्र की सुविधाएं और कॉर्पोरेट अस्पताल शामिल हैं, का उपयोग विशेषज्ञ डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए किया जाना चाहिए, जो न केवल सेवा की व्यवस्था में वृद्धि करेगा, बल्कि प्रशिक्षित मानव संसाधन की उपलब्धता भी सुनिश्चित करेगा।

(पैरा 9.41, ix)

65. परिचर्या (नर्सिंग) व्यावसायिकों को बड़ी जिम्मेदारी सौंपने संबंधी उपाय किए जाने चाहिए और परिचर्या व्यावसायिकों के बेहतर उपयोग के लिए नर्स प्रैक्टिशनर, सहायक काय चिकित्सक और संवेदनाहरण विज्ञानी नर्स की अवधारणा को लागू किया जाना चाहिए। इस विधेयक के गुणक लाभ को देखते हुए इस विधायन के प्रारंभिक चरण को यथा शीघ्र पारित किए जाने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(पैरा 9.41, xi)

66. पंचाट अवधि में स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए कुल सहायता अनुदान 1,06,606 करोड़ रुपये की है, जो हमारे द्वारा अनुशासित कुल सहायता अनुदान का 10.3 प्रतिशत है। यह सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.1 प्रतिशत है। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए दिया जाने वाला अनुदान शर्त रहित होगा।

(पैरा 9.49)

67. तदनुसार, हमने शहरी स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों, भवन-रहित उप-केंद्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी), सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी), प्राथमिक स्वास्थ्य कार्यकलाप हेतु नैदानिक अवसंरचना के लिए सहायता देने, ब्लॉक स्तर की लोक स्वास्थ्य इकाइयों, ग्रामीण उप-केंद्रों और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) को स्वास्थ्य आरोग्य केंद्रों में परिवर्तित करने के लिए कुल मिलाकर 70,051 करोड़ रुपए स्वास्थ्य अनुदान देने की अनुशंसा की है। ये अनुदान स्थानीय शासनों को जारी किए जाएंगे जो प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाएंगे। महामारी से लड़ने के लिए स्वास्थ्य अनुदान के महत्व को देखते हुए, हमने इन अनुदानों को स्थानीय शासनों को जारी करने के लिए कोई शर्त नहीं रखी है।

(पैरा 9.51)

68. हमने क्रिटिकल केयर अस्पतालों के लिए 15,265 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। इसमें से सामान्य राज्यों के लिए 13,367 करोड़ रुपए और एनईएच राज्यों के लिए 1,898 करोड़ रुपये की अनुशंसा की गई है। इस अनुदान का परस्पर वितरण, प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य व्यय अंतर विधि के आधार पर किया जाता है, जो क्षैतिज सूत्र में अनुशंसित आय अंतर विधि के समान है। हालांकि, सामान्य और उत्तर पूर्व हिमालयी (एनईएच) राज्यों को परस्पर वितरण अलग-अलग रूप में किया जाता है।

(पैरा 9.54)

69. हमने स्वास्थ्य प्रयोगशालाओं के निर्माण के लिए राज्यों के लिए 469 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। शेष अंश पीएम-एसबीवाई के हिस्से के रूप में संघ सरकार से प्राप्त हो सकता है।

(पैरा 9.57)

70. हमने संबद्ध स्वास्थ्य श्रमशक्तियों के प्रशिक्षण के लिए 13,296 करोड़ रुपए की अनुशंसा की हैं। इसमें से 1,986 करोड़ रुपये पूर्वोत्तर और हिमालयी राज्यों तथा 11,310 करोड़ रुपए सामान्य राज्यों के लिए होंगे। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिए गए जिला और प्रमंडलीय अस्पतालों की संख्या के आधार पर, हमने प्रत्येक राज्य के लिए प्रति संकाय 3 करोड़ रुपए प्रदान किए हैं। प्रत्येक राज्य के लिए उत्तरवर्ती राशि का निर्धारण करने के लिए, हमने क्रिटिकल केयर अस्पतालों के लिए ऊपर के खंड में वर्णित प्रति व्यक्ति स्वास्थ्य व्यय अंतर पद्धति का उपयोग किया है।

(पैरा 9.60)

71. हमने विशेषज्ञों की कमी को दूर करने के लिए, जिला अस्पतालों में डीएनबी पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए 2,725 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है।

(पैरा 9.64)

72. सभी अनुदानों की व्यवस्था स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा की जाएगी। यद्यपि विभिन्न घटकों को चिह्नित किया गया है, तथापि जमीनी हकीकत को देखते हुए यह तथ्य हमारे संज्ञान में हैं कि आने वाले समय में प्रत्येक राज्य के कुल हिस्से में कुछ अंतर-घटक समायोजन किया जाना आवश्यक हो सकता है। इसलिए, प्रत्येक राज्य के संबंधित हिस्से में, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के परामर्श से अंतर-घटक नम्यता की अनुमति दी गई है।

(पैरा 9.65)

निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन एवं अनुदान

73. हम अपनी पंचाट अवधि के लिए सत्रह राज्यों हेतु कुल 2,94,514 करोड़ रुपए के राजस्व घाटा अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.19)

74. शैक्षिक परिणामों को बढ़ाने हेतु राज्यों को प्रोत्साहन देने के लिए हम 2022-23 से 2025-26 की अवधि के लिए 4,800 करोड़ रुपए (1,200 करोड़ रुपए प्रति वर्ष) के अनुदानों की अनुशंसा करते हैं। राज्य द्वारा प्राप्त निष्पादन अनुदान का उपयोग शिक्षा विभाग द्वारा शैक्षिक परिणामों को बढ़ाने के लिए किया जाएगा और उसे राज्य के किसी भी अन्य विभाग द्वारा अन्य कार्यों के लिए उपयोग नहीं किया जाएगा।

(पैरा 10.37 और 10.39)

75. भारत में उच्च शिक्षा के लिए प्रादेशिक भाषाओं (मातृभाषा) में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों के विकास एवं ऑनलाइन शिक्षण के लिए हम 6,143 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.43)

76. हमारी पंचाट अवधि के दौरान कृषि सुधार लाने के लिए हम सभी राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन के रूप में 45,000 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

क. हम अनुशंसा करते हैं कि राज्य अपने भूमि-संबंधित कानूनों को नीति आयोग के मॉडल कानून के अनुरूप उपयुक्त रूप से संशोधित करें ताकि कृषि भूमि को कृषि प्रयोजनों तथा कृषि-उद्योग, कृषि व्यापार के लिए लॉजिस्टिक और आपूर्ति श्रृंखलाओं के लिए अल्पावधि और दीर्घावधि पट्टे पर दिया जा सके।

ख. हम उन राज्यों के लिए निष्पादन-आधारित अनुदानों की अनुशंसा करते हैं, जो भू-जल स्रोत का अनुरक्षण और उसका वर्धन करते हैं तथा भू-जल में कोई भी गिरावट को रोकने का प्रयास करते हैं।

ग. राज्य के निर्यात निष्पादन के लिए अवार्ड हेतु हम एक लक्षित संकेतक के रूप में कृषि निर्यातों में वृद्धि का उपयोग करने की अनुशंसा करते हैं।

घ. भारत को दलहनों, खाद्य तेलों और काष्ठ एवं काष्ठ उत्पादों में आत्मनिर्भर बनाने हेतु, एक संकेतक के रूप में तिलहनों, दलहनों काष्ठ-आधारित उत्पादों के उत्पादन को बढ़ाने की अनुशंसा करते हैं।

ड. कृषि के लिए इस निष्पादन अनुदान का उपयोग राज्यों द्वारा केवल कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों के विकास से संबंधित कार्यक्रमों और अवसंरचना के लिए किया जाना चाहिए।

(पैरा 10.54, 10.56, 10.59, 10.62, 10.64 और 10.66)

77. पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए हम 2021-26 की अवधि हेतु 27,539 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं, जिसमें से 14,743 करोड़ रुपए सामान्य राज्यों के लिए और 12,796 करोड़ रुपए एनईएच राज्यों के लिए है।

(पैरा 10.72)

78. हम जघन्य अपराधों, वंचित लोगों के सिविल मामलों, पांच-वर्ष पुराने संपत्ति से संबंधित मामलों, और आर्थिक अपराधों तथा पोक्सो वाले मामलों में शीघ्रता से न्याय प्रदान करने के लिए फास्टस-ट्रैक न्यायालयों हेतु 10,425 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.75)

79. सांख्यिकीय गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए हम 2022-23 से 2025-26 की अवधि हेतु राज्यों के लिए नियत एवं परिवर्तनशील घटकों सहित 1,175 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों की अनुशंसा करते हैं। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि 677 करोड़ रुपए की कुल आबंटन राशि के नियत अनुदान, जो कि शर्त रहित है, को 2022-23 में जारी किया जा सकता है। 498 करोड़ रुपए के शेष परिवर्तनशील घटक को उपरोक्त में वर्णित उपलब्धियों के आधार पर 2023-26 से शुरू करते हुए शेष तीन वर्षों के दौरान समान रूप से संवितरित किया जा सकता है। नियत एवं परिवर्तनशील अनुदान, दोनों का उपयोग केवल राज्य सांख्यिकी विभाग द्वारा किया जाएगा।

(पैरा 10.82)

80. हम आकांक्षी जिलों और ब्लॉकों को प्रोत्साहन देने के लिए 2021-22 से 2025-26 की पांच वर्षों की अवधि के लिए 3,150 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.92)

81. हम विद्युत क्षेत्र में कतिपय निष्पादन मानदंडों के आधार पर 2021-22 से 2024-25 की अवधि को कवर करते हुए अपने पंचाट के प्रथम चार वर्षों प्रत्येक के लिए राज्यों की जीएसडीपी के 0.50 प्रतिशत तक उनके लिए अतिरिक्त वार्षिक उधार लेने की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.103)

82. हम यह अनुशंसा करते हैं कि शिशुओं एवं गर्भवती और स्तनपान कराने वाली माताओं के पोषण को भारत सरकार द्वारा एकीकृत बाल विकास योजना के माध्यम से सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाए।

(पैरा 10.112)

83. हम यह अनुशंसा करते हैं कि संघ सरकार एक ऐसी व्यवस्था लाए जिससे लंबित रेल परियोजनाओं को यथाशीघ्र पूर्ण करना सुनिश्चित हो।

(पैरा 10.114)

84. सामाजिक आवश्यकताओं, प्रशासनिक अभिशासन और संबंधित अवसंरचना, जल के संरक्षण एवं उचित उपयोग, जल निकासी एवं स्वच्छता, संस्कृति एवं ऐतिहासिक स्मारकों के परिरक्षण, उच्च लागत वाली भौतिक अवसंरचना एवं पर्यटन के लिए हम अपनी पंचाट अवधि के दौरान 49,599 करोड़ रुपये के राज्य-विशिष्ट अनुदानों की अनुशंसा करते हैं।

(पैरा 10.118)

85. राज्य-विशिष्ट अनुदानों की कोई भी निधियों का उपयोग सरकारी स्वामित्व वाली भूमि के भुगतान के लिए नहीं किया जा सकेगा। जहां परियोजना/निर्माण के लिए प्राइवेट पार्टियों से अतिरिक्त भूमि का अधिग्रहण किए जाने की आवश्यकता है, इस प्रकार के अनिवार्य अधिग्रहण भुगतानों हेतु नई ग्रीन फील्ड परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण के 50 प्रतिशत की उच्चतम-सीमा के अध्यक्षहीन रहते हुए राज्य-विशिष्ट अनुदानों का उपयोग किया जा सकेगा। तथापि, ब्राउनफील्ड परियोजनाओं, जहां अवसंरचना संबंधी कार्यों को पूरा कर लिया गया है और कार्यशील हो गया है, के लिए राज्य-विशिष्ट अनुदानों का उपयोग उत्पादकता बढ़ाने और बड़े पैमाने के बाह्य कारकों से निपटने के लिए किया जाएगा। इन ब्राउनफील्ड परियोजनाओं में, अतिरिक्त व्यय मुख्य रूप से भूमि अधिग्रहण (जैसे कि एयरपोर्ट रनवे का विस्तार) पर किया जाना है, अतः राज्य-विशिष्ट अनुदान के उपयोग के लिए इस संबंध में उच्चतम-सीमा की आवश्यकता नहीं है। सभी परियोजनाओं के कार्यान्वयन में तेजी लाने, उपरोक्त भूमि अधिग्रहण के लिए 2021-22 में किए गए भुगतान राज्य-विशिष्ट अनुदानों से 2022-23 में पूर्व-व्यापी वित्तपोषण के लिए पात्र होंगे।

(पैरा 10.119, i)

86. हम अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों के उचित उपयोग की समीक्षा एवं निगरानी करने के लिए प्रत्येक राज्य को एक उच्च स्तररीय समिति का गठन करना चाहिए। समिति के प्रमुख राज्य के मुख्य सचिव और सदस्यों के रूप में राज्य का वित्त सचिव तथा संबद्ध विभागों के सचिव/प्रमुख हो सकते हैं। हम अनुशंसा करते हैं कि इन परियोजनाओं की प्रगति की समीक्षा एक ऐसी समिति द्वारा भी की जाए जिसके अध्यक्ष मुख्य मंत्री होंगे और उसमें राज्य वित्त मंत्री और राज्य के संबंधित मंत्री सदस्य होंगे। हम अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों को जारी करने या उन्हें औपयोग करने के लिए हमारे द्वारा विहित शर्तों के अलावा संघ सरकार द्वारा कोई और शर्त नहीं लगाई जाएगी।

(पैरा 10.120, 10.122, 10.123)

रक्षा और आंतरिक सुरक्षा

87. रक्षा और आंतरिक सुरक्षा (एमएफडीआईएस) के लिए संघ सरकार को भारत के लोक लेखा में एक समर्पित गैर-व्यपगत कोष, आधुनिकीकरण कोष स्थापित करे ताकि रक्षा एवं अंतरिक सुरक्षा हेतु पूर्वानुमानित बजटीय आवश्यकताओं और बजट आबंटन के बीच अंतर को कम किया जा सके। इस निधि को *राष्ट्रीय सुरक्षा नैवेद्यम कोष* या कोई अन्य उपयुक्त नाम दिया जा सकता है। निधि के आगमों का उपयोग निम्नलिखित तीन प्रयोजनों के लिए किया जाएगा:

(क) रक्षा सेवाओं के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश;

(ख) सीएपीएफ और राज्य पुलिस बल के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश, जैसा कि गृह मंत्रालय द्वारा पूर्वानुमानित किया गया है; और

(ग) हमारे सैनिक एवं अर्धसैनिक कार्मिकों के लिए कल्याण निधि के रूप में एक छोटा घटक।

निधि के संचालन, सार्वजनिक रिपोर्टें और सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु मानक अधिसूचित नियम होंगे।

(पैरा 11.54)

88. इस निधि में वृद्धिशील वित्तपोषण के चार विशिष्ट स्रोत होंगे:

क. भारत की संचित निधि से हस्तांतरण;

ख. डीपीएसई के विनिवेश आगम;

ग. रक्षा अधिशेष भूमि के व्यावसायीकरण से प्राप्त आगम तथा राज्य सरकारों द्वारा और सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए उपयोग की गई रक्षा भूमि के बकाया भुगतानों (arrears of payment) की वसूली एवं अधिक्रमित भूमि से वसूल की गई लागत; और

घ. रक्षा भूमि से प्राप्तियों के आगमों को राज्य सरकारों तथा भविष्य में सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए हस्तांतरित किया जा सकता है।

प्रस्तावित एमएफडीआईएस का कुल निदेशात्मक आकार 2021-26 की अवधि में 2,38,354 करोड़ रुपए का है।

(पैरा 11.56/तालिका 11.12)

89. अनुशासित निधि का अधिकतम आकार 51,000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष है। इससे अधिक की राशि को समेकित निधि में जमा कराया जाएगा। इस राशि को लोक लेखा में जमा अनुरक्षित किया जाएगा और उसे विद्यमान प्रचालन क्रियाविधियों के जरिए संचालित किया जाएगा। पूंजी व्यय के लिए रक्षा मंत्रालय और गृह मंत्रालय को दिए गए सामान्य बजटीय आबंटनों से अप्रयुक्त राशि निधि का हिस्सा नहीं होगी और वह वार्षिक बजटीय प्रक्रिया के सिद्धांतों के अनुसार शासित होगी।

(पैरा 11.58, 11.59 एवं 11.60)

90. रक्षा मंत्रालय के पास तालिका 11.12 के क्रम सं. 2, 3 एवं 4 पर उल्लिखित राजस्व के स्रोतों से निधि में जमा की गई राशियों के उपयोग का अनन्य अधिकार होगा। गृह मंत्रालय को यह अनुमति होगी कि वह निधि का उपयोग तालिका 11.12 के क्रम सं. 1 पर उल्लिखित राजस्व स्रोतों से उसके लिए अलग से निर्धारित की गई राशि तक ही करेगा। आंतरिक सुरक्षा हेतु गृह मंत्रालय के राजस्व व्यय के उपयोग के लिए वर्ष-वार अनुशासित राशि का विवरण तालिका 11.13 में दिया गया है। आंतरिक सुरक्षा हेतु 5 वर्ष के लिए पूंजी व्यय हेतु प्रस्तावित राशि 50,000 करोड़ रुपए है तथा वर्ष-वार राशि तालिका 11.13 पर दी गई है। 50,000 हजार करोड़ रुपए की इस राशि से गृह मंत्रालय दिल्ली में पुलिस कर्मियों की आवास सुविधा हेतु 500 करोड़ रुपए की राशि आबंटित करेगा। उन्नत संचार प्रणाली और पुलिस कर्मियों के प्रौद्योगिकी उन्नयन के लिए इसे प्रतिवर्ष 100 करोड़ रुपए बढ़ाया जाएगा।

(पैरा 11.61/तालिका 11.12 एवं 11.13)

91. निधि को संघ सरकार द्वारा अधिसूचित एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एचपीसी) द्वारा संचालित किया जाए। इसके प्रमुख कैबिनेट सचिव होंगे और उसमें रक्षा मंत्रालय, गृह मंत्रालय एवं व्यय विभाग के सचिव तथा रक्षा प्रमुख (Chief of Defence Staff) सदस्या के रूप में होंगे। एचपीसी भी रक्षा एवं सीएपीएफ कर्मियों के परिवारों के कल्याण के लिए 1,000 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष का आबंटन करेगा, जो मोर्चे (frontline) पर ड्यूटी करते हुए शहीद हो जाते हैं।

(पैरा 11.62 एवं 11.63)

92. हम यह भी आशा करते हैं कि आगामी एक या दो वर्ष (मध्यावधि में) में संघ सरकार अपने मौजूदा व्ययों की समीक्षा करेगी और उनका युक्तिकरण (rationalize) एवं पुनःप्राथमिकीकरण करेगी ताकि

रक्षा और आंतरिक सुरक्षा जैसे राष्ट्र-व्यापी बाह्य-खतरों के प्रमुख क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित किया जा सके। इससे संघ सरकार के राजस्व लेखा पर दबाव कम होगा और वह उपलब्ध राजकोषीय सहूलियत (fiscal space) के भीतर उच्च पूंजी व्यय खर्च करने में समर्थ होगी।

(पैरा 11.64)

93. समग्र राजकोषीय बाधाओं को ध्यान में रखते हुए, रक्षा मंत्रालय को भी वेतन और पेंशन देयताओं को कम करने हेतु अविलंब नवप्रवर्तनशील उपाय करने होंगे।

(पैरा 11.65 एवं 11.66)

94. हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि रक्षा मंत्रालय घरेलू उत्पादन में समनुरूप बढ़ोतरी कर एक विशिष्ट रोडमैप के साथ रक्षा आयातों की अपनी निर्भरता को शीघ्रतापूर्वक कम करेगा।

(पैरा 11.67)

राजकोषीय समेकन की रूपरेखा

95. मौजूदा संकट से उबरने में राज्यों की सहायता के लिए राज्य बजट का विवेकपूर्ण तरिके से समर्थन करने संबंधी वृहद-स्थिरीकरण कार्य का दायित्व संघ सरकार पर है। तथापि, राज्यों के बजट के संतुलन का मुख्य दायित्व उस राज्य की सरकारों का होता है।

(पैरा 12.49)

96. संघ और राज्य सरकारों के राजस्व पर मौजूदा तनाव राजस्व व्यय में कठोर अनुशासन की मांग करता है, जो मध्यावधि में राजकोषीय संधारणीयता सुनिश्चित करते समय स्वास्थ्य और अन्य जरूरी खर्चों के लिए उच्च आबंटन की गुंजाइश उत्पन्न करता है।

(पैरा 12.48)

97. यह महत्वपूर्ण है कि सभी प्रतिबद्ध व्यय और विकासात्मक व्यय को व्यय के बजटेतर या वित्तपोषण के किसी गैर-पारदर्शी साधन का सहारा लिए बिना संघ और राज्य सरकारों के लिए अनुशंसित संवर्धित उधार की गुंजाइश से पूरा किया जाए

(पैरा 12.75)

98. संघीय बजट, 2020-21 इस बात को दर्शाता है कि केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के अधीन किए जाने वाले कुल आबंटन का लगभग 90% आबंटन तीस समावेशी प्रयोजनाओं में से पंद्रह में किया जाता है। कई

समावेशी योजनाओं के अंतर्गत अनेक लघु योजनाएं चल रही होती हैं, जिनमें से कुछ के लिए तो नगण्य आबंटन किया जाता है। वार्षिक विनियोग की एक सीमा तय की जानी चाहिए, जिसके नीचे केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के वित्तपोषण को रोक दिया जाना चाहिए। अनुबंधित सीमा के नीचे, प्रशासकीय विभाग को इस बात का औचित्य निर्धारण करना चाहिए कि योजना को जारी रखा जाए अथवा नहीं। चूंकि चालू योजनाओं के जीवन चक्र को वित्त आयोग चक्र के साथ संलग्न कर दिया गया है, इसलिए सभी केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के तीसरे पक्ष के मूल्यांकन को एक अनुबंधित समय सीमा के भीतर पूरा किया जाना चाहिए। निगरानी सूचना का प्रवाह नियमित होना चाहिए और इसमें उत्पाद और परिणाम सूचना संबंधी विश्वसनीय जानकारी शामिल होनी चाहिए। केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के वित्तपोषण पैटर्न को पारदर्शी तरीके से किया जाना चाहिए और इसे स्थिर रखा जाना चाहिए।

(पैरा 12.51)

99. राज्य सरकारों के लिए, हमने अनुशंसा की है कि निवल उधार की सामान्य सीमा 2021-22 में जीएसडीपी के 4 प्रतिशत पर, 2022-23 में 3.5 प्रतिशत और 2023-24 से 2025-26 तक जीएसडीपी के 3 प्रतिशत पर बनाए रखी जा सकती है। 'सामान्य' शब्द का उपयोग यह स्पष्ट करने के लिए किया गया है कि हमने जीएसटी में कमी की क्षतिपूर्ति के लिए राज्य सरकारों द्वारा लिए जाने वाले किसी भी अतिरिक्त उधार या कोई प्रोत्साहन-आधारित अतिरिक्त उधार गुंजाइश, जिसके संबंध में हमने अध्याय 10 में बिजली क्षेत्र में सुधार के लिए अनुशंसा की थी, को हिसाब में नहीं लिया है।

(पैरा 12.61 से 12.63 तक)

100. यदि कोई राज्य हमारे पंचाट अवधि के पहले के चार वर्षों (2021-22 से 2024-25) के दौरान अपनी स्वीकृत उधार सीमा का पूरी तरह से उपयोग करने में सक्षम नहीं हो पाता है, जैसा कि ऊपर वर्णित है, तो उनके पास बाद के वर्षों में हमारी पंचाट अवधि के भीतर इस अप्रयुक्त उधार की राशि का उपयोग करने का विकल्प मौजूद होगा।

(पैरा 12.64)

101. हम अनुशंसा करते हैं कि दिए गए वित्तीय वर्ष के लिए जीएसडीपी के अनुपात के रूप में राज्य-विशिष्ट उधार सीमाओं को निर्दिष्ट करने के उद्देश्य से, एनएसओ द्वारा प्रकाशित जीएसडीपी के अनुमानों का उपयोग निर्दिष्ट प्रक्रिया के अनुसार किया जाना चाहिए।

(पैरा 12.58 और 12.59)

102. हमने आकलन किया है कि, संघ सरकार के राजस्व लेखा, जिसमें राज्य सरकारों के बजट के लिए उधार संबंधी सहायता देना शामिल है, संबंधी बाध्यताओं को देखते हुए, उन्हें जीडीपी के 4 प्रतिशत के अंतिम वर्ष (2025-26) के लक्ष्य साथ राजकोषीय घाटे एक संवर्धित पथ का अनुसरण करना पड़ सकता है।

(पैरा 12.54 और तालिका 12.2)

103. संघ और राज्य सरकारों के राजकोषीय घाटे के लिए अनुशंसित पथ के साथ, हमने यह भी दिखाया है कि 2023-24 से 2025-26 के दौरान संघ एवं राज्य सरकारों के समेकित ऋण का प्रक्षेपवक्र नीचे की ओर होगा। 2021-2026 के लिए राज्य सरकारों के जीएसडीपी पथ के विभेदक ऋण को अनुलग्नक 12.1 में दर्शाया गया है।

(पैरा 12.65, 12.70 से 12.72 और तालिका 12.6)

104. हमारे विश्लेषण के चरण में मौजूद अनिश्चितता, समकालीन वास्तविकताओं तथा चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए हम मानते हैं कि राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में व्यापक पुनर्गठन करने की आवश्यकता है और यह अनुशंसा करते हैं कि ऋण संधारणीयता को परिभाषित करने और प्राप्त करने के लिए समय-सारणी की जांच उच्च-अधिकार प्राप्त अंतर-सरकारी समूह द्वारा की जानी चाहिए। यह उच्च अधिकार वाला समूह नए राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन ढांचे को तैयार कर सकता है और इसके कार्यान्वयन की देखरेख कर सकता है। यह महत्वपूर्ण है कि संघ और राज्य सरकारें समूह की अनुशंसाओं के आधार पर अपने राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करें, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उनके विधान राजकोषीय संधारणीयता के ढांचे के अनुरूप है या नहीं।

(पैरा 12.76)

105. राज्यों की वित्तीय स्थिति का प्रकटीकरण और उनकी क्रेडिट रेटिंग निवेशक आधार को व्यापक बनाने में मदद करेगी। क्रेडिट रेटिंग से राजकोषीय मोर्चे पर स्व-अनुशासन मजबूत होगा और एसडीएल का बेहतर रूप से मूल्य निर्धारण किया जा सकेगा। राज्यों और संघ को पारदर्शी रूप से आकस्मिक देनदारियों को परिभाषित करना चाहिए, उनका अनुमान लगाना चाहिए और उनसे जुड़े जोखिमों का आकलन करना चाहिए।

(पैरा 12.24)

106. राज्य सरकारें एक ऐसे स्वतंत्र लोक ऋण प्रबंधन प्रकोष्ठ का गठन कर सकती हैं जो उनके ऋण कार्यक्रम को दक्षतापूर्वक पूरा करेंगी।

(पैरा 12.19)

107. राज्यों के पास आरबीआई द्वारा प्रदान की गई डब्ल्यूएमए / ओडी सुविधा के अलावा अल्पकालिक उधारी के लिए और अधिक मार्ग, जिसमें मौद्रिक नीति निहितार्थ होने चाहिए। इस तरह की सुविधा से राज्यों को बाजार-निर्धारित लागत पर अपने राजस्व प्रवाह में अस्थायी असंतुलन को पूरा करने में सहायता प्राप्त हो सकती है।

(पैरा 12.26)

इक्कीसवीं सदी के भारत के लिए राजकोषीय व्यवस्था: राजकोषीय नियम, वित्तीय प्रबंधन और संस्थाएं

108. अतः राज्यों द्वारा अपने संबंधित राजकोषीय उत्तरदायित्व विधानों में उपयुक्त संशोधन भी किए जा सकते हैं, ताकि संघ सरकार के संशोधित एफआरबीएम अधिनियम, और विशेष रूप से, ऋण की परिभाषा के साथ संगतता सुनिश्चित की जा सके।

(पैरा 13.27)

109. सरकारी लेखाकरण मानक और सलाहकार बोर्ड (जीएसएबी), अपने कार्य को निरंतर आगे बढ़ाते हुए, वित्तीय रिपोर्टिंग और व्यापक 'लोक ऋण' के प्रकटन के लिए लेखांकन मानकों को विकसित करने के लिए सर्वोत्तम है, जो नियत प्रक्रिया का पालन करने के बाद संघ और राज्यों के लिए इस तरह की देनदारियों के जोखिम को पहचानने के लिए मानक मानदंडों के साथ आकस्मिक देनदारियों के लिए रिपोर्टिंग ढांचे का आधार बन सकता है।

(पैरा 13.28)

110. राज्य सरकारों को पूर्वानुमान एवं बजटनिर्माण प्रक्रिया में नवीनतम तकनीकों का प्रयोग करके तथा इस प्रक्रिया में संलग्न कार्मिकों की तकनीकी क्षमता का विकास करके ऐसे वृहत आर्थिक (मैक्रो इकॉनॉमिक) एवं राजकोषीय पूर्वानुमान की सटीकता एवं निरंतरता में सुधार लाने का प्रयास करना चाहिए।

(पैरा 13.32)

111. अधिक व्यापक राजकोष एकल खाता (टीएसए) प्रणाली के माध्यम से प्रत्येक राज्य और संघ सरकार के लिए नकदी प्रबंधन प्रक्रियाओं को सुदृढ़ किया जाए। इससे सरकारी संस्थाओं एवं एजेंसियों तथा सरकारी कार्यकलापों का वित्तपोषण करने वाले विशेष प्रयोजन के माध्यमों सहित नकदी का और अधिक प्रभावकारी प्रबंधन करने में सुविधा मिलेगी।

(पैरा 13.38)

112. संघ और राज्यों के राजकोषीय प्रचालनों, जैसेकि बजट-पूर्व एवं तत्संबंधी नीतिगत विवरणों और छमाही समीक्षाओं, से संबंधित समस्त आंकड़ों एवं सूचनाओं को एक विश्वसनीय, समयबद्ध और तुलनीय रीति से जनसाधारण को उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

(पैरा 13.40)

113. सरकारों की लेखापरीक्षित (ऑडिटेड) वित्तीय रिपोर्टों की समयबद्धता में सुधार की भी गुंजाइश है और इस कार्य को यह सुनिश्चित करते हुए किया जाना चाहिए कि इन रिपोर्टों को वर्ष की समाप्ति के छह माह के भीतर तैयार कर लिया जाए और नौ माह के भीतर इनकी लेखापरीक्षा हो जाए, जिसके लिए ऐसी समयबद्धता का अनुपालन करने की जिम्मेदारी लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणों की तैयारी के प्रत्येक चरण में सौंपी जाए।

(पैरा 13.41)

114. संघ और राज्यों के लिए मानक-आधारित लेखाकरण एवं वित्तीय रिपोर्टिंग की व्यवस्था को चरणबद्ध ढंग से अपनाने के लिए एक समयबद्ध योजना तैयार की जानी चाहिए तथा साथ-ही-साथ अकूअल-आधारित (accrual-based) लेखाकरण पद्धति को अपनाने पर भी विचार किया जाना चाहिए।

(पैरा 13.43)

115. लोक वित्त प्रबंधन के आवश्यक घटकों के साथ एक व्यापक रूपरेखा (फ्रेमवर्क) को समस्त हितधारकों के विचार-विमर्श हेतु रखा जाना चाहिए। इस रूपरेखा में राज्यों तथा अन्य संबंधित हितधारकों से परामर्श करके और सुधार किए जाने तथा इसके कार्यान्वयन की एक सम्मत रीति को अपनाने की आवश्यकता है। हमारा विश्वास है कि यदि ऐसी लोक वित्त प्रबंधन रूपरेखा का कार्यान्वयन किया जाए तो यह इक्कीसवीं सदी में सर्वोत्तम वैश्विक प्रक्रियाओं की दिशा में भारत की राजकोषीय संरचना का दूसरा महत्वपूर्ण स्तंभ सिद्ध होगी।

(पैरा 13.50)

116. संघ तथा राज्यों से यथापेक्षित अभिलेख प्राप्त करने की शक्तियों के साथ एक स्वतंत्र राजकोषीय परिषद की स्थापना की जानी चाहिए। इस राजकोषीय परिषद् की केवल सलाहकारी भूमिका होगी और यह प्रवर्तन से स्पष्ट रूप से पृथक होगी जो सरकार के अन्य अंगों का एक विशेषाधिकार है।

(पैरा 13.56)

117. वित्त मंत्रालय संबंधित हितधारकों से परामर्श की प्रक्रिया शुरू कर सकता है और शासन के समस्त स्तरों पर लोक वित्त प्रबंधन में व्यापक सुधार के कार्यान्वयन के लिए एक समयबद्ध योजना तैयार कर सकता है।

(पैरा 13.59)

एन. के. सिंह,

एन. के. सिंह

अध्यक्ष

अजय नारायण झा

अजय नारायण झा

सदस्य

अनूप सिंह

अनूप सिंह

सदस्य

अशोक लाहिड़ी

अशोक लाहिड़ी

सदस्य

रमेश चंद

रमेश चंद

सदस्य (अंशकालिक)

नई दिल्ली

30 अक्टूबर, 2020

मैं आयोग के समस्त सदस्यगणों को उनके उत्कृष्ट सहयोग, विषय-ज्ञान और सतत समर्पण भाव के लिए हृदय से आभार व्यक्त करता हूँ। यह रिपोर्ट प्रत्येक सदस्य के असीम योगदान से किया गया एक संयुक्त प्रयास है। उनके अनुभव और विषय-विशेषज्ञता से प्रेरित उनके गहन विचार इस आयोग के लिए अत्यधिक मूल्यवान रहे, विशेष रूप से, इनसे, राष्ट्रपति द्वारा हमें दिए गए कुछ चुनौतीपूर्ण विचारार्थ विषयों के समाधान में मदद मिली। उनकी मूल्यवान सलाह और उनकी उदार प्रतिबद्धता के लिए मैं उनका कृतज्ञतापूर्वक आभार प्रकट करता हूँ।

मैं आयोग के सचिव श्री अरविंद मेहता द्वारा विभिन्न स्तरों पर दिए गए अमूल्य योगदान के लिए उनका भी हृदय से आभारी हूँ। उन्होंने हमें प्रेरणा और नेतृत्व प्रदान किया और अपने अनुभव एवं कौशल से आयोग के कार्यकलापों में सामंजस्य स्थापित किया तथा हमें इस कार्य को यथासमय पूरा करने में समर्थ बनाया। उन्होंने महत्वपूर्ण मुद्दों पर आयोग के विचार-विमर्श में भी सक्रिय रूप से भाग लिया। इस प्रयास में उन्हें ऐसे पेशेवरों एवं कार्मिकों की एक समर्पित टीम का सहयोग मिला जिन्होंने आयोग के कार्य में सहयोग को अपना दायित्व मानते हुए इसे सफलता के शिखर तक पहुंचाया। मैं अपर सचिव श्री मुखमीत सिंह भाटिया का, जिन्होंने जटिल मुद्दों पर अपने विगत अनुभव और विश्लेषणपरक समझ से हमें लाभान्वित किया, विशेष रूप से संघ सरकार से संबंधित खंड III के लिए, उनके योगदान के लिए सादर आभारी हूँ। संयुक्त सचिव श्री रवि कोटा ने, न केवल आयोग के कार्य में सार्थक योगदान करते हुए अपितु विशेष रूप से, राज्यों से संबंधित खंड IV के लिए खास तौर पर कार्य करते हुए, विभिन्न संवैधानिक विषयों के बारे में अपने विशद ज्ञान के साथ राज्यों के संबंध में अपने मूल्यवान अनुभव का योगदान किया। आर्थिक सलाहकार श्री आन्टणी सिरियक अपने विश्लेषणपरक एवं तकनीकी सहयोग के माध्यम से आयोग के शक्ति-स्तंभ बने रहे, जिन्होंने हमारे कार्य में महत्वपूर्ण योगदान किया। उन्होंने अनिश्चितता के समय में लोक वित्त के मॉडल निर्धारण एवं आकलन की प्रक्रिया में विषय की अपनी उत्कृष्ट समझ का प्रदर्शन किया। मीडिया सलाहकार सुश्री मौसुमी चक्रवर्ती, आयोग के समस्त मीडिया संपर्कों के दौरान एक बहुत ही महत्वपूर्ण भागीदार के रूप में बनी रही हैं।


सचिवालय में कार्मिकों की एक समर्पित टीम (अनुलग्नक 1.10) की तैनाती की गई, जिनमें से बहुत से कार्मिक प्रतिनियुक्ति पर आए और उन्होंने आयोग के तकनीकी एवं विश्लेषणात्मक कार्य में अपना विपुल योगदान किया। मैं श्री जसविंदर सिंह, श्री कंदर्प पटेल (निदेशकगण), सुश्री अदिति पाठक एवं सुश्री शिखा दहिया (संयुक्त निदेशकगण) का विशेष रूप से उल्लेख करना चाहूँगा जिन्होंने आंकड़ों का समानुक्रमण, अध्ययन और विश्लेषण किया तथा मूल्यवान जानकारीयां उपलब्ध कराईं। इन्होंने रिपोर्ट के विभिन्न अध्यायों का मसौदा तैयार करने में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। श्री कंदर्प पटेल एक शक्ति-स्तंभ के रूप में खड़े रहे जिन्होंने अपनी विषय संबंधी जानकारी एवं सहयोग तो दिया ही, मेरे लिए वे एक अपरिहार्य सलाहकार भी बने रहे।

श्री गोपाल प्रसाद, श्री भारत भूषण गर्ग (निदेशकगण), सुश्री स्वेता सत्या, श्री आनंद सिंह परमार एवं श्री मनीश देव (संयुक्त निदेशकगण), श्री रितेश कुमार, श्री संदीप कुमार एवं श्री विजय कुमार मान (उपनिदेशकगण), श्री महेश कुमार, श्री सलाम श्यामसुंदर सिंह, श्री प्रवीन जैन एवं श्री सुशांत कुमार बजाज (सहायक निदेशकगण) तकनीकी टीम के महत्वपूर्ण सदस्य थे। अवर सचिव एवं अध्यक्ष के विशेष

कार्याधिकारी श्री एस. आर. राजा, सहायक निदेशक श्री आर. सुरेश तथा अध्यक्ष के कार्यालय में परामर्शदातागण श्री अवतार मेहता, श्री गोपालकृष्णन एवं श्री अनिकेत सिंह ने समग्र रिपोर्ट के समन्वय में सहायता की। मैं अन्य समस्त अधिकारियों एवं कर्मचारियों को भी हमारे कार्य में उनके योगदान के लिए धन्यवाद देता हूँ तथा अंत में सपोर्ट स्टाफ और उन सभी का धन्यवाद, जिन्होंने कार्यालय का सुचारु एवं दक्षतापूर्वक कार्यसंचालन सुनिश्चित किया। उनके उच्च दक्षता एवं कुशलतापूर्ण कार्यनिष्पादन के लिए आयोग उन सभी का आभारी है।

यह रिपोर्ट अनुसंधान संगठनों और अंतरराष्ट्रीय संस्थाओं सहित विभिन्न हितधारकों से प्राप्त सूचनाओं से भी लाभान्वित हुई है। पंद्रहवें वित्त आयोग की सलाहकार परिषद्, स्वास्थ्य सेक्टर पर उच्च स्तरीय समूह और कृषि निर्यातों पर बने उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समूह के सदस्यों द्वारा दिए गए सतत एवं समयनिष्ठ सहयोग के लिए आयोग उनका भी अत्यंत आभारी है। अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान (एम्स) के निदेशक श्री रणदीप गुलेरिया को स्वास्थ्य समूह की अध्यक्षता के लिए और आईटीसी के अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक श्री संजीव पुरी को कृषि निर्यातों पर समूह की अध्यक्षता के लिए विशेष रूप से धन्यवाद। जनाग्रह के मुख्य कार्यकारी अधिकारी श्री श्रीकांत विश्वनाथन, इंडियन इंस्टीट्यूट फॉर ह्यूमन सेटलमेंट्स के निदेशक श्री अरोमर रेवि तथा इंटीग्रेटेड अर्बन स्ट्रेटजी, वर्ल्ड रिसॉर्सेज इंस्टीट्यूट की निदेशक सुश्री जेसिका सेडॉन को नए शहरों के इन्क्यूबेशन और वायु गुणवत्ता प्रबंधन में इनके मूल्यवान सहयोग के लिए मैं विशेष रूप से धन्यवाद देता हूँ। हमारी रिपोर्ट के खंड I, II और III के संकलन में सुश्री सीता पार्थसारथी ने उत्कृष्ट संपादकीय सहयोग प्रदान किया।

उपर्युक्त के साथ-साथ, मैं विभिन्न अनुसंधान संगठनों, व्यक्तिगत विषय विशेषज्ञों और संस्थाओं द्वारा प्रदान किए गए योगदान के लिए भी हृदय से उनका आभार व्यक्त करता हूँ।


एन. के. सिंह
अध्यक्ष

नई दिल्ली
30 अक्टूबर, 2020

पंद्रहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट