



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



पंद्रहवां वित्त आयोग

खंड-III संघ
अक्टूबर 2020



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



पंद्रहवां वित्त आयोग

खंड-III संघ
अक्टूबर 2020

खंड-III
विषय-सूची

		पृष्ठ
अध्याय 1:	प्रस्तावना	1
अध्याय 2:	कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय	4
अध्याय 3:	वाणिज्य विभाग	25
अध्याय 4:	पेयजल एवं स्वच्छता विभाग	39
अध्याय 5:	शिक्षा मंत्रालय	54
अध्याय 6:	पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय	81
अध्याय 7:	उर्वरक विभाग	101
अध्याय 8:	खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग	115
अध्याय 9:	गृह मंत्रालय	129
अध्याय 10:	आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय	143
अध्याय 11:	पंचायती राज मंत्रालय	165
अध्याय 12:	विद्युत मंत्रालय	183
अध्याय 13:	नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	199
अध्याय 14:	ग्रामीण विकास मंत्रालय	209
अध्याय 15:	आर्थिक संवृद्धि के प्रमुख घटक	226

संक्षिप्ताक्षर

एसीएस-एआरआर गैप अमृत (AMRUT)	आपूर्ति की औसत लागत और प्राप्त राजस्व औसत में अंतर अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन
एटी एंड सी	कुल तकनीकी एवं वाणिज्यिक हानियां
सीएएमपीए	प्रतिपूरक वानिकी प्रबंध प्राधिकरण निधि (कैम्पा)
सीएपीएफ	केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल
सीईए	केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण
सीसीएसी	जलवायु और स्वच्छ वायु कोआलिशन
सीआईपी	केंद्रीय निर्गम मूल्य
सीएसओ	केंद्रीय सांख्यिकी कार्यालय
सीएसएस	केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं
कोविड	कोरोना विषाणु रोग
सीपीसीबी	केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड
सीपीएसई	केंद्रीय सरकारी लोक उद्यम
डीएसीएफडब्ल्यू	कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग
डीएपी	डाय अमोनियम फॉस्फेट
डीएवाई-एनयूएलएम	दीनदयाल अंत्योदय योजना- राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन
डीबीटी	प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण
डीएआरई	कृषि अनुसंधान और शिक्षा विभाग
डीआईईटी	जिला शिक्षा और प्रशिक्षण संस्थान
डिस्कॉम	वितरण कंपनियां
डीआईएसई	जिला शिक्षा सूचना प्रणाली
डीएलएफए	स्थापनीय निधि लेखापरीक्षा निदेशालय
डीओडीडब्ल्यूएंड एस	पेयजल एवं स्वाच्छता विभाग
डीआरडीए	जिला ग्रामीण विकास एजेंसी

डीओपी	डाक विभाग
डीओटी	दूरसंचार विभाग
ईएपी	विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनाएं
ईबीआर	अतिरिक्त बजटीय संसाधन
ईसीईए	विद्युत संविदा प्रवर्तन प्राधिकरण
एफएएमई	इलेक्ट्रिक वाहनों का तेजी से अंगीकरण और विनिर्माण
एफएआर	फ्लोर एरिया अनुपात
एफसीआई	भारतीय खाद्य निगम
एफएसआई	फ्लोर स्पेस इंडेक्स
एफटीए	मुक्त व्यापार समझौता
एफटीपी	विदेश व्यापार नीति
जीसीए	सकल फसल क्षेत्र
जीडीपी	सकल घरेलू उत्पाद
जीईएफ	वैश्विक पर्यावरण सुविधा
जीईआर	सकल पंजीकरण अनुपात
जीएनपी	सकल राष्ट्रीय उत्पाद
जीपीआई	लैंगिक समानता सूचकांक
जीएसडीपी	सकल राज्य घरेलू उत्पाद
जीएसटी	माल और सेवा कर
जीवीए	सकल मूल्य वर्धन
एचएफसीएल	हिंदुस्तान फर्टिलाइजर कॉर्पोरेशन लिमिटेड
आईसीडीएस	एकीकृत बाल विकास योजना
आईएनडीसी	अपेक्षित राष्ट्रीय अवधारित योगदान
जेजेएम	जल जीवन मिशन
एलपीसीडी	लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन
एमएनआरई	नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय
एमओएएफडब्ल्यूक	कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय

एमओईएफ एंड सीसी	पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय
एमओपी	म्यूरेट ऑफ पोटाश
एमओपीआर	पंचायती राज मंत्रालय
एमओआरडी	ग्रामीण विकास मंत्रालय
एमओआरटीएच	सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय
एमडब्ल्यू	मेगावाट
एनएमपी	राष्ट्रीय वायु निगरानी कार्यक्रम
एनएपीसीसी	जलवायु परिवर्तन पर राष्ट्रीय कार्य योजना
एनसीए	सामान्य केंद्रीय सहायता
एनसीएपी	राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम
एनडीएमए	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
एनडीएमएफ	राष्ट्रीय आपदा प्रशमन निधि
एनडीपी	निवल घरेलू उत्पाद
एनडीआरएफ	राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस निधि
एनडीआरएमएफ	राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन निधियां
एनईएच	पूर्वोत्तर और हिमालयी क्षेत्र
एनएफएसए	राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम
एनआरडीडब्ल्यूऔ पी	राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम
एनएसएपी	राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम
एनएसएसएफ	राष्ट्रीय लघु बचत निधि
ओडीएफ	खुले में शौच मुक्त
पीसीसी	प्रदूषण नियंत्रण समितियां
पीईएसए	पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तीर) अधिनियम
पीएफएमएस	सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली
पीजीआई	निष्पादन ग्रेडिंग सूचकांक
पीएलएफएस	आवधिक श्रम बल सर्वेक्षण
पीएमएवाई-जी	प्रधानमंत्री आवास योजना- ग्रामीण

पीएमजीएवाई	प्रधानमंत्री गरीब कल्याण अन्न योजना
पीएमजीएसवाई	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
पीएमकेएसवाई	प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना
पीओएल	पेट्रोल, तेल, लुब्रिकेंट्स
पीपीए	विद्युत क्रय करार
पीपीपी	सरकारी निजी भागीदारी
आरबीआई	भारतीय रिज़र्व बैंक
आरसीपीएलडब्ल्यूवनुई	वामपंथी उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों के लिए सड़क संपर्क परियोजना
आरडीएसओ	अनुसंधान डिज़ाइन और मानक संगठन
आरईसी	रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कॉर्पोरेशन
आरजीएसए	राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान
आरपीओ	नवीकरणीय क्रय बाध्यता
सार्क	दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ
एसएसीईपी	दक्षिण एशिया सहयोगात्मक पर्यावरण कार्यक्रम
सीबीएम-जी	स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण)
एसबीएम-यू	स्वच्छ भारत मिशन (शहरी)
एससीईआरटी	राज्य शैक्षिक अनुसंधान और शिक्षा परिषद
एसडीजी	सतत विकास लक्ष्य
एसडीआरएफ	राज्य आपदा रिस्पोंस निधि
एसईसीसी	सामाजिक आर्थिक और जाति जनगणना
एसईजेड	विशेष आर्थिक क्षेत्र/जोन
एसएफसी	राज्य वित्त आयोग
एसपीसीबी	राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड
टीबीसीबी	प्रशुल्क आधारित प्रतिस्पर्धा बोली
टीपीडीएस	लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली
उदय (UDAY)	उज्ज्वल डिस्कॉम आश्वासन योजना
यूएनएफसीसीसी	संयुक्त राष्ट्र जलवायु परिवर्तन फ्रेमवर्क सम्मेलन

अध्याय 1

प्रस्तावना

1. हमारे विचारार्थ विषय (टीओआर) का पैरा (6) हमें यह अधिदेश देता है कि आयोग अपनी सिफारिशें करते समय, अन्य बातों के साथ:
 - i. 2024-25 तक संभवतः प्राप्त होने वाले कर और कर-भिन्न राजस्व के स्तरों के आधार पर 1 अप्रैल, 2020 से प्रारंभ होने वाले पांच वर्षों के लिए केंद्रीय सरकार और राज्य सरकारों के संसाधनों को ध्यान में रखेगा। कर और कर-भिन्न दोनों प्रकार के राजस्व के संबंध में आयोग उनका पूरी तरह दोहन करने की संभावना और राजकोषीय क्षमता को ध्यान में रखेगा;
 - ii. केंद्रीय सरकार के संसाधनों की मांग विशेषकर रक्षा, आंतरिक सुरक्षा, अवसंरचना, रेल, जलवायु परिवर्तन, विधायिका सहित संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासन के प्रति वचनबद्धता के संबंध में और अन्य वचनबद्ध व्यय और देनदारियों को ध्यान में रखेगा;
2. पूर्ववर्ती रीति की संगतता में, आयोग ने राज्य सरकारों, संघ सरकार के मंत्रालयों¹ और विभागों तथा अन्य हितधारकों एवं रायदाताओं (opinion makers) से गहन परामर्श किए थे। यह खंड III संघ सरकार से संबंधित है। इसमें विभिन्न प्रमुख विभागों की विस्तृत रूप से विवेचना की गई है। मध्यावधि चुनौतियों तथा कुछ सुझाए गए प्रमुख सुधारों को चिह्नित कर इसमें शामिल किया गया है।
3. इस खंड को तैयार करते हुए हमें अनेक विचारों से प्रेरणा मिली। पहला, हमारी रिपोर्ट के खंड-I में संघ सरकार के व्ययों के प्राथमिकीकरण पर हमारे द्वारा दिए गए बल के फलस्वरूप कार्यान्वयन योग्य सुझावों का एक सेट विकसित हुआ है, जो इस खंड में विभिन्न महत्वपूर्ण मंत्रालयों के संबंध में दिए गए हैं। दूसरा, हालांकि हमारे टीओआर में संघ को एक एकल इकाई (सिंगल एनटिटी) के रूप में अभिस्वीकृत किया गया है, किंतु उसके संघटक मंत्रालय समग्र संघ के महत्वपूर्ण घटक हैं। तीसरा, कुछ मंत्रालयों के निष्पादन का संघ के समग्र वित्तों पर प्रतिकूल प्रभाव है। इसलिए, इस संबंध में एक भिन्न विश्लेषण की आवश्यकता है। चौथा,

¹ इससे आगे, इस खंड में सहजता के लिए शब्द 'मंत्रालय' में विभाग भी शामिल हैं।

एक स्वतंत्र इकाई द्वारा समीक्षा कराए जाने से सुधार एजेंडा के लिए उपयोगी सुझाव प्राप्त किए जा सकते हैं। अंततः विभिन्न मंत्रालयों के लिए अनेक सुधारों का सुझाव दिया गया है और इसलिए इस संबंध में एकीकृत दृष्टिकोण अपनाए जाने की आवश्यकता है।

4. हमने संघ के मंत्रालयों के पदाधिकारियों के साथ अनेक दौरों में चर्चाएं कीं, जिनके विवरण हमारी रिपोर्ट के खंड II में सूचीबद्ध किए गए हैं। मंत्रालयों ने भी आयोग को अपने-अपने ज्ञापन दिए। हमें इन ज्ञापनों से काफी सहायता मिली है। इन तरह मंत्रालयों के लिए सर्वाधिक आबंटन किए गए हैं, जिनका 2020-21 में अनुमानित कुल व्यय 53 प्रतिशत है। इसमें से रक्षा मंत्रालय के लिए 4.71 लाख करोड़ रुपए (जो संघ सरकार के 30.42 लाख करोड़ रुपए के कुल बजटीय व्यय का 15 प्रतिशत है) का आबंटन सर्वाधिक है। एक (1) लाख करोड़ रुपए से अधिक के आबंटन वाले मंत्रालयों में गृह, कृषि और किसान कल्याण, उपभोक्ता मामले, खाद्य और सावर्जनिक वितरण तथा ग्रामीण विकास शामिल हैं। उच्च आबंटनों के साथ अन्य मंत्रालयों में शिक्षा, सड़क परिवहन और राजमार्ग, संचार, रेल, रसायन एवं ऊर्वरक, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण, आवासन और शहरी विकास कार्य, और पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस शामिल हैं। हमने उपभोक्ता मामले, रसायन एवं पेट्रोरसायन और फार्मास्यूटीकल से संबंधित विभागों को छोड़कर, इन सभी मंत्रालयों को अपनी रिपोर्ट में शामिल किया है।
5. इस प्रकार, इन तरह मंत्रालयों पर इस खंड में अलग-अलग अध्यायों में विस्तार से चर्चा की गई है- कृषि और किसान कल्याण, वाणिज्य, पेयजल एवं स्वच्छता, शिक्षा, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन, ऊर्वरक, खाद्य और सावर्जनिक वितरण, गृह मंत्रालय, आवासन और शहरी कार्य, पंचायती राज, विद्युत, नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा, और ग्रामीण विकास। स्वास्थ्य और रक्षा क्षेत्रों पर चर्चा खंड-I में अलग अध्यायों में की गई है और इसलिए उन्हें इस संकलन में शामिल नहीं किया गया है।
6. उपर्युक्त मंत्रालयों के अलावा, 10 और मंत्रालय हैं जो वृद्धि को गति प्रदान करने तथा सामाजिक रूप से समावेशी विकास पैटर्न के लिए भी काफी महत्वपूर्ण हैं। हमने उनके बारे में इस खंड के बाद के भाग में संक्षिप्त एवं सारगर्भित रूप से चर्चा की है।

7. मंत्रालयों और विषय विशेषज्ञों के साथ हमारी विस्तृत चर्चाओं के आधार पर, इस खंड में हमारे प्रयास कुछ प्रमुख मुद्दों पर केंद्रित रहे हैं। हमारे द्वारा सुझाए गए अनेक सुधारों को कार्यान्वित करने की जिम्मेदारी हमने संबंधित मंत्रालयों पर छोड़ी है।
8. इस खंड-III की परिकल्पना पंद्रहवें वित्त आयोग के अध्यक्ष द्वारा की गई है, और इसे आयोग के मार्गदर्शन में तैयार किया गया है।
9. इस खंड को तैयार करने में मार्गदर्शन और बहुमूल्य सुझाव देने के लिए हम विशेष रूप से डॉ. बिबेक देबरॉय, अध्यक्ष, प्रधानमंत्री आर्थिक सलाहकार परिषद, का धन्यवाद करते हैं। हम सुश्री सीता पार्थासार्थी द्वारा दी गई उल्लेखनीय संपादकीय सहायता के लिए उनका धन्यवाद करते हैं।
10. इस खंड के संकलन में आयोग के सचिवालय की एक टीम ने बहुत ही समर्पण के साथ अथक प्रयास किए हैं। इस उच्च व्यावसायिक और दूरदर्शी टीम के सदस्य हैं; जसविंदर सिंह (परामर्शदाता, पूर्व निदेशक), श्वेता सत्या, अदिति पाठक, शिखा दहिया (संयुक्त निदेशक), नीतीश सैनी, विजय कुमार मान (उप निदेशक), सुशांत कुमार बजाज, सहायक निदेशक एवं पल्लवी खुराल, डाटा एंट्री ऑपरेटर। इस समग्र प्रयास में मुखमीत सिंह भाटिया, अपर सचिव द्वारा समन्वय किया गया है।

अध्याय 2

कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय

कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय का मुख्य उद्देश्य कृषि उत्पादन और किसानों की आय को अधिकतम करने हेतु कृषि से संबंधित नियमों, विनियमों और कानूनों को रूपरेखा देना और उन्हें लागू करवाना है। मंत्रालय की भूमिका काफी महत्वपूर्ण है क्योंकि कृषि और संबद्ध क्षेत्र का राष्ट्रीय आय में 17.7 प्रतिशत का योगदान है, और इसके अंतर्गत देश के कार्यबल के लगभग 44 प्रतिशत को रोजगार प्रदान किया जाता है। मंत्रालय की कुछ मुख्य योजनाओं में प्रधानमंत्री किसान सम्मान निधि (पीएम-किसान), किसानों को अल्पावधि ऋण के लिए ब्याज सब्सिडी और प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना शामिल है।

कृषि क्षेत्र में 3.2 प्रतिशत की दीर्घकालिक प्रवृत्ति वृद्धि दर देखी गई है और जिसने भारत को एक खाद्य सुरक्षित राष्ट्र बना दिया है। तथापि, इस क्षेत्र में सतत वृद्धि के लिए कुछ सुधार किए जाने की आवश्यकता है, जैसे कि उत्पादन को प्रसंस्करण से संबद्ध करना, उच्च मूल्य वाली फसलों की और विविधीकरण करना, खेतिहरों (cultivators) को गैर-कृषि एवं सहायक कार्यकलापों की ओर स्थानांतरित करना, सब्सिडियों को युक्तिसंगत बनाना, भूमि अभिलेखों (रिकार्डों)का आधुनिकीकरण करना और कृषि एवं अनुसंधान में ज्यादा निवेश करना शामिल है।

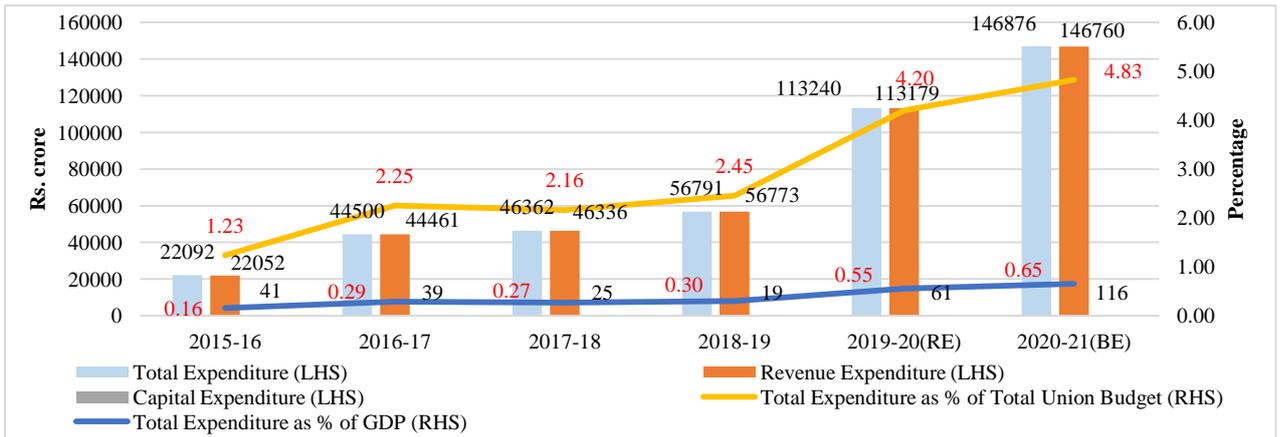
मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

1. कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय एक ऐसा नीतिगत वातावरण बनाने के लिए समग्र रूप से उत्तरदायी है, जिससे कृषि उत्पादन और किसानों की आय को अधिकतम करने में सहायता मिले। मंत्रालय के अंतर्गत दो विभाग हैं: कृषि सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग (डीएसीएफडब्ल्यू) तथा कृषि अनुसंधान एवं शिक्षा विभाग (डीएआरई)। पूर्व में मंत्रालय के

अधीन तीसरा विभाग, पशुपालन और डेयरी तथा मत्स्यिकी विभाग था, जिसे जुलाई, 2019 में मंत्रालय से अलग कर एक अलग मंत्रालय बना दिया गया।

- कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय (मत्स्यपालन, पशुपालन और डेयरी सहित) का व्यय बजट 2020-21 में 1,46,876 करोड़ रुपए का है। यह सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का लगभग 0.65 प्रतिशत है, जो 2015-16 में जीडीपी की तुलना में 0.16 प्रतिशत अधिक तथा कुल संघ बजट (2015-16 में 1.23 प्रतिशत की तुलना में) का 4.83 प्रतिशत है। जिसमें से राजस्व व्यय के लिए 1,46,760 करोड़ रुपए और पूंजीगत व्यय हेतु 116 करोड़ रुपए का प्रावधान किया गया है। कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग को मंत्रालय (मत्स्य पालन, पशुपालन और डेयरी सहित) के कुल बजट का 91 प्रतिशत प्राप्त हुआ, जबकि डीएआरई ने मात्र 6 प्रतिशत और मत्स्यपालन, पशुपालन एवं डेयरी ने केवल 3 प्रतिशत प्राप्त किया। मंत्रालय के वर्ष-वार आबंटन को चित्र 1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1: कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय का व्यय



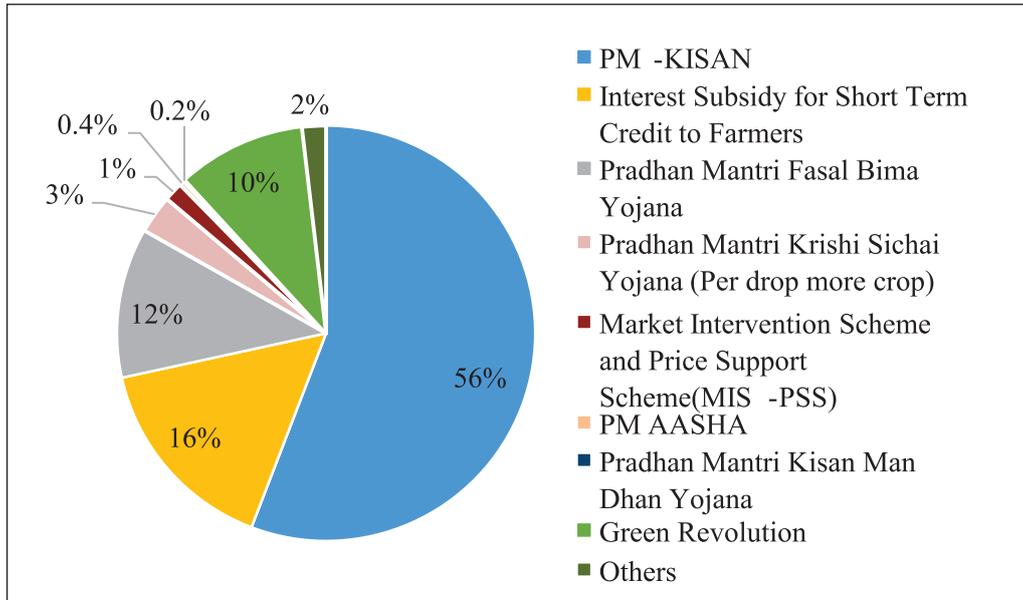
स्रोत: संघ के बजट एवं सीएसओ

नोट: मत्स्यिकी, पशुपालन और डेयरी विभाग/मंत्रालय का व्यय शामिल है।

- कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय का बजट आबंटन 2019-20 के लिए संशोधित अनुमान की तुलना में 2020-21 में 30 प्रतिशत अधिक है। इसका मुख्य कारण पीएम-किसान (किसानों के लिए आय में सहयोग प्रदान करने के लिए योजना) के लिए 75,000 करोड़ रुपए का उच्च आबंटन है। इस योजना के लिए 2019-20 के बजट अनुमान के अनुसार 75,000 करोड़ आबंटित किए गए थे, जिसको बाद में घटाकर 54,370 करोड़ रुपए कर दिया गया।

कृषि, सहकारिता और किसान कल्याण विभाग हेतु कुल बजट आबंटन का 56 प्रतिशत पीएम-किसान के लिए आबंटित किया जाता है। विभाग के अन्य मुख्य मदों में, किसानों को अल्पावधिक ऋण हेतु ब्याज सब्सिडी (16 प्रतिशत) और प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना (12 प्रतिशत) शामिल है।

चित्र 2: 2020-21 (ब.अ.) में डीएसीएफडब्ल्यू की योजनाओं का विवरण



स्रोत: संघ बजट, 2020-21

बॉक्स 1: सरकार की बढ़ती सहायता के बावजूद कम वृद्धि

कृषि क्षेत्र के भीतर समग्र रूप से, फसल क्षेत्र पर, अधिकतर किसान निर्भर रहते हैं। फसल क्षेत्र में संसाधनों और सब्सिडियों के रूप में दी गई अधिकतम सरकारी सहायता के बावजूद, न्यूनतम वृद्धि रिकॉर्ड की गई है। तालिका-1 में सरकार द्वारा कृषि के उप-क्षेत्रों को दी गई सहायता तथा उनकी परिणामी वृद्धि दरों को दर्शाया गया है। यह स्पष्ट करता है कि जिन क्षेत्रों में उदारीकरण अधिक किया गया था और सरकार द्वारा कम सहायता दी गई थी, उनमें उच्च वृद्धि रिकॉर्ड की गई है।

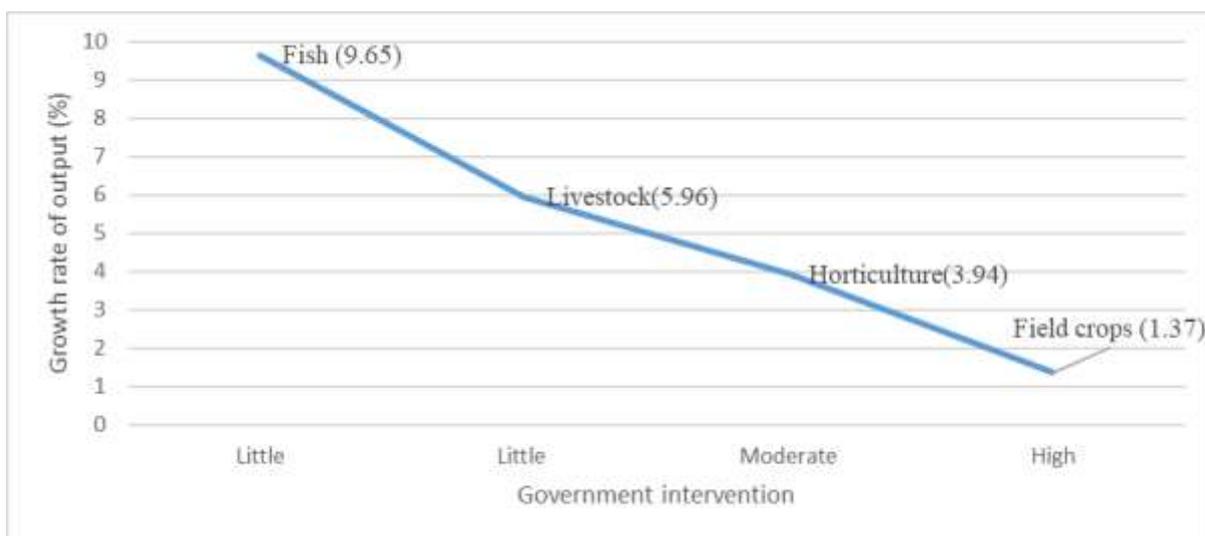
कृषि उप-क्षेत्रों के आउटपुट में वृद्धि

उप-क्षेत्र	नीतियां	सरकारी सहायता	आउटपुट वृद्धि 2011-12 से 2018-19 (%)
मात्स्यिकी	<ul style="list-style-type: none"> कम या कोई सब्सिडी नहीं प्रत्यक्ष विदेशी निवेश की अनुमति कुछ संस्थागत सहायता 	बहुत न्यून	9.65
पशुधन	<ul style="list-style-type: none"> दूध एवं दूध उत्पाद आदेश, 1992 (एमएमपीओ) का उदारीकरण दूध संयंत्रों में निजी निवेश पर कोई प्रतिबंध नहीं बाजार का विनियमन नहीं सहकारी समितियां, दूध संयंत्र, निजी एजेंट सीधे किसानों से उत्पाद खरीदते हैं। कम या कोई सब्सिडी नहीं। 	बहुत न्यून	5.96
फल एवं सब्जी	<ul style="list-style-type: none"> कोई मूल्य सहायता नहीं। इनपुट सब्सिडी दी गई कुछ राज्यों में एपीएमसी द्वारा विनियमित 	मध्यम	3.94
अनाज, तिलहन, दलहन (न्यूनतम समर्थन मूल्य व्यवस्था के तहत फसलें)	<ul style="list-style-type: none"> प्रापण एवं एमएसपी के साथ अधिक सब्सिडी प्राप्त करने वाले क्षेत्र। उत्पादों का विपणन एपीएमसी अधिनियम से आवश्यकता से अधिक विनियमित है। उत्पादन और विपणन में कम कॉरपोरेट निवेश। 	बहुत उच्च	1.37

स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े, आउटपुट डाटा (2020, 2011-12 के मूल्यों पर)

चित्र 3 इस तथ्य को रेखांकित करता है कि किसानों के लिए सब्सिडियों और सहायता हेतु और अधिक संसाधनों का आबंटन किए जाने से उच्च वृद्धि हासिल नहीं होती है। अनाज, तिलहन और दलहन जैसे अधिक नियंत्रित और सहायता प्राप्त क्षेत्र मात्स्यिकी, पशुधन और बागवानी जैसे उदारीकृत और कम हस्तक्षेप वाले क्षेत्रों के विपरीत कम वृद्धि करते हैं।

चित्र 3: 2011-12 से 2018-19 की अवधि में
सरकारी सहायता के सापेक्ष विभिन्न कृषि क्षेत्रों का उत्पादन



स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े, आउटपुट डाटा (2020, 2011-12 के मूल्यों पर)

संघ बजट (2020-21) में नीतिगत संबंधी प्रस्ताव

- संघ सरकार राज्य सरकारों को भूमि पट्टे पर देने, कृषि उपज एवं पशुधन विपणन और संविदा कृषि से संबंधित मॉडल कानूनों को पारित और लागू कराने में प्रेरित करेगी।
- संघ सरकार ब्लॉक/तालुक स्तर पर वेयरहाउस (भंडागृह) स्थापित करने के लिए व्यवहार्यता अंतर वित्तपोषण (वायबिलिटी गैप फंडिंग) उपलब्ध कराएगी। यह प्रस्ताव किया गया है कि ग्राम स्तर पर भंडारण योजना को स्व-सहायता समूहों द्वारा संचालित किया जाएगा।
- जल्दी खराब होने वाले कृषि उत्पादों के लिए एक अबाध राष्ट्रीय कोल्ड सप्लाय चैन निर्मित करने के लिए वातानुकूलित कोच के साथ 'किसान रेल' शुरू की जाएगी। किसानों को उत्पादों की

दुलाई में सहायता देने हेतु अंतरराष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय मार्गों पर 'कृषि उड़ान' की शुरुआत की जाएगी जिससे उन्हें अपने उत्पाद का बेहतर मूल्य प्राप्त करने में सहायता मिलेगी।

कृषि निर्यात

कृषि उत्पादों पर उच्च स्तरीय समूह (एचएलईजी)¹ ने कृषि निर्यातों के संबंध में निम्न लिखित बिंदुओं को उजागर किया है:

- किसानों की आय को दोगुना करने की भारत की आकांक्षा के लिए, देश के कृषि उत्पादन में आनुपातिक वृद्धि लाए जाने की आवश्यकता है। उत्पाद में वृद्धि के लिए कृषि क्षेत्र में आधारभूत (fundamental) परिवर्तन करना होगा। तथापि, उत्पादन में परिणामी वृद्धि से संतुलित और आत्मनिर्भर कृषि बाजार में केवल मूल्यों पर दबाव बढ़ेगा और किसानों का लाभ/मुनाफा कम हो जाएगा। इस संबंध में कृषि निर्यातों में उल्लेखनीय बढ़ोतरी किया जाना राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य में महत्वपूर्ण है।
- भारत के पास कृषि में काफी प्राकृतिक संपदाएं हैं। भारत झींगा/श्रिंप, मसाले, आम, पपीता, केला, चावल, कपास, गेहूं और गन्ना सहित अनेक जिंसों (कमोडिटीज) का अग्रणी उत्पादक देश है। कुल कृषि उत्पादन में उसका विश्व में दूसरा स्थान है और इसके पास भैंसों की सबसे अधिक आबादी/संख्या है। भारत ने 2019 में यूएस\$ 38.7 बिलियन मूल्य की कृषि जिंसों (कमोडिटीज) का निर्यात किया था।
- भारत ने चावल एवं झींगा सहित अनेक मूल्य श्रृंखलाओं (value chains) का निर्यात करने में सफलता प्राप्त की है जो यह भारत के कुल कृषि निर्यात का एक-तिहाई है। भारत के पास इन उत्पादों में प्रतिस्पर्धात्मक लाभ है और इसे कृषि और प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण (ऐपिडा) द्वारा तथा 2018 की कृषि निर्यात नीति में मूल्य श्रृंखला अवसर के रूप में निर्दिष्ट किया गया था। भारत विभिन्न कमोडिटीज और कृषि उत्पादों का एक बड़ा उत्पादक देश है और यह चालीस जिंसों एवं कृषि उत्पादों का निर्यात करता है, जिनका प्रत्येक का मूल्य 2018 में यूएस\$ 100 मिलियन से अधिक था और पांच जिंसों, जिसमें प्रत्येक का

¹ वित्त आयोग की वेबसाइट पर रिपोर्ट।

फसल-विशिष्ट, राज्य की अगुवाई वाली योजनाओं के माध्यम से भारत के बढ़ते कृषि निर्यात।

मूल्य यूएस\$ 1 बिलियन से अधिक था। 2018 में भारत के दस शीर्ष कृषि निर्यातों का विवरण तालिका 1 में दर्शाया गया है।

तालिका 1: 2018 में शीर्ष भारतीय कृषि उत्पादों का निर्यात

जिंसों एवं उत्पाद	2018 में निर्यात मूल्य (यूएस\$ बिलियन)
चावल	7.3
फ़ोजन श्रिंप	4.4
फ़ोजन गोजातीय मांस	3.3
कच्चा कपास	2.4
कपास; कताई युक्ता या गैर-कताई युक्त	2.2
वनस्पति रस एवं अर्क	1.0
शर्करा	0.9
स्थायी वनस्पति वसा एवं तेल	0.9
खली, सोयाबीन	0.9

- कृषि लाभों के बावजूद, कृषि निर्यातों के कुल मूल्य की दृष्टि से भारत का विश्व में तेरहवां स्थान है, और वह बेल्जियम और नीदरलैंड जैसे देशों से भी पीछे है। भारत के प्रसंस्कृत उत्पादों में निरंतर वृद्धि हुई है, लेकिन प्रसंस्कृत उत्पादों की तुलना में कच्चे माल में वैश्विक स्तर पर भारत की अभी भी अधिक हिस्सेदारी है। वैश्विक स्तर पर, भारत को निर्यात की दृष्टि से और अधिक प्रतिस्पर्धी बनाने के लिए उसे अपनी उत्पादकता एवं गुणवत्ता में सुधार लाना होगा, गैर-प्रशुल्क बाधाओं को समाप्त करना होगा, सभी कारक लागतों में निरंतर गिरावट को रोकना होगा, लॉजिस्टिक लागत को कम करना होगा तथा प्रसंस्करण एवं मूल्यवर्धन पर ज्यादा ध्यान केंद्रित करना होगा।

कोविड-19 महामारी के प्रभाव से निपटने हेतु पहलें

I. कृषि नीति में सुधार

- कृषि उपज, व्यापार एवं वाणिज्य (संवर्धन एवं सरलीकरण) अधिनियम, 2020: इस अधिनियम के लागू होने के बाद कृषि बाजार का उदारीकरण होगा, जो काफी समय से लंबित था, और

उत्पादों के क्रय-विक्रय के लिए वैकल्पिक स्रोतों का सृजन होगा। इससे एक ऐसा पारिस्थिकी तंत्र सृजित होगा, जहां किसानों और कारोबारियों (traders) को कृषि-उत्पाद के विपणन में स्वायत्तता मिलेगी और राज्य कृषि उत्पाद विपणन विधायनों के तहत अधिसूचित बाजारों की भौगोलिक सीमाओं से बाहर बाधा मुक्त अंतर-राज्य एवं अंतरा-राज्य व्यापार एवं वाणिज्य को बढ़ावा मिलेगा। देश में बड़े पैमाने पर विनियमित कृषि बाजारों को खोलने की दिशा में यह एक ऐतिहासिक कदम है।

- **कृषक (सशक्तिकरण और संरक्षण) कीमत आश्वासन और कृषक सेवा पर करार, अधिनियम 2020:** इस अधिनियम से किसानों को, बराबर की भागेदारी के साथ बिना किसी शोषण के, भय के, प्रसंस्करणकर्ताओं तथा थोक विक्रेताओं, एग्रीग्रेटर्स (सटोरियों), अनेक खुदरा दुकानों, निर्यातकों आदि से जुड़ने हेतु सशक्त करेगी। इससे बाजार की अनिश्चितता का जोखिम किसानों से एजेंटों को स्थानांतरित हो जाएगा, किसानों को आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं बेहतर सामग्रियों/उन्नत आदानों को (इनपुट) प्राप्त करने में सुविधा मिलेगी। इसके परिणामस्वरूप विपणन लागत कम होगी और किसानों की आय में वृद्धि होगी। किसानों के साथ करार के फलस्वरूप, प्रसंस्करणकर्ता और निर्यातक उपयुक्त समय पर वांछित गुणवत्ता एवं मात्रा में उत्पाद प्राप्त कर पाएंगे।
- **आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 में संशोधन (Essential Commodities Act):** आवश्यक वस्तु (ईसी) अधिनियम 1955 में किए गए संशोधनों से अनेक कृषि जिंसों, जैसे कि अनाज, दलहन, तिलहन, खाद्य तेल, प्याज, आलू आवश्यक वस्तुओं की सूची से बाहर हो गए हैं। इससे निजी निवेशक आश्वासत होंगे कि उन्हें अपने व्यवसाय में अत्यधिक विनियामक हस्तक्षेप का सामना नहीं करना पड़ेगा। इससे उत्पादन में स्वतंत्रता, उसे आवश्यकतानुसार रोके रखने, उसकी ढुलाई, वितरण और आपूर्ति में सुधार से बड़े पैमाने की किफायतों का लाभ मिलेगा। इससे वेयरहाउस, कोल्ड स्टोरेज, लॉजिस्टिक तथा आधुनिक खाद्य आपूर्ति श्रृंखलाओं जैसी कृषि-संबद्ध अवसंरचना में निजी क्षेत्र/ प्रत्यक्ष विदेशी निवेश भी आकर्षित होगा। इस संशोधन से बाजार में किसी भी कमोडिटी को जमा नहीं किया जा सकेगा और मूल्य स्थिरता सुनिश्चितता के कारण, किसानों एवं उपभोक्ताओं दोनों को लाभ होगा। इससे प्रतिस्पर्धात्मक बाजार परिवेश सृजित होगा और कृषि-उत्पाद के अपशिष्ट को भी रोका जा सकेगा, जो कि भंडारण सुविधाओं के अभाव के कारण एक गंभीर समस्या है। प्रतिकूल स्थितियों में कृषि खाद्य

प्रदाथों की कमी को रोकने के लिए अधिनियम को लागू करने हेतु एक पारदर्शी मानदंड विनिर्दिष्ट किया गया है।

II. प्रोत्साहन (स्टिमुलस) पैकेज

- महामारी से निपटने के लिए वित्त मंत्री द्वारा घोषित पांच वित्तीय स्टिमुलस पैकेजों में से, तीसरे स्टिमुलस में कृषि को गति प्रदान करने, लॉजिस्टिक से संबंधित अवसंरचना का सुदृढ़ीकरण करने और कृषि, मात्स्यिकी एवं खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्रों में क्षमता निर्माण करने से संबंधित अनेक उपाय शामिल थे। इन उपायों का सारांश तालिका 2 में दिया गया है।

तालिका 2: वित्तीय स्टिमुलस पैकेज में कृषि को गति प्रदान करने हेतु किए गए उपाय

मद	राशि
माइक्रो खाद्य उद्यम	10000
प्रधानमंत्री मत्स्य संपदा योजना	20000
टॉप टू टोटल: ऑपरेशन ग्रीन्स	500
कृषि अवसंरचना निधि	100000
पशुपालन अवसंरचना विकास निधि	15000
हर्बल खेती का संवर्धन	4000
मधुमक्खी पालन	500
कुल	150000

(करोड़ रु.)

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- कृषि कामगारों और किसानों की आय न्यून स्तर पर है, जिसमें गैर-कृषि कामगारों की आय में वृद्धि के समानांतर वृद्धि नहीं हुई है। किसानों की आय को दोगुना करने और कृषि संबंधी दबाव को कम करने के लिए, हमने सुधारों के एक सेट की पहचान की है, जो कृषि बाजारों के

उदारीकरण, आबध व्यापार परिवेश उपलब्ध कराने, प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने तथा कृषि क्षेत्र में बेहतर वृद्धि के लिए निजी क्षेत्र से व्यवस्थित निवेश आकर्षित करने पर केंद्रित है।

- राज्य वित्तीय प्रोत्साहनों के लिए तभी पात्र होंगे जब वे कृषि, सहकारिता एवं किसान कल्याण मंत्रालय द्वारा: (क) एक 2017 में जारी किए गए मॉडल कृषि उपज और पशुधन विपणन (संवर्धन और सुविधा), (ख) 2018 में जारी किए गए मॉडल कृषि उत्पाद और पशुधन कॉन्ट्रेक्ट फार्मिंग एवं सेवाएं (संवर्धन और सुविधा) अधिनियम, और (ग) नीति आयोग द्वारा तैयार किया गया मॉडल कृषि भूमि पट्टा अधिनियम, 2016 के उपबंधों को पारित एवं लागू करेंगे।
- 2021-22 से अनुदानों के लिए पात्र बनने हेतु हम यह अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा अपने संबंधित विधानमंडलों में इन विधेयकों को पारित करने हेतु 2020-21 में प्रारंभिक कार्रवाई शुरू की जाए।

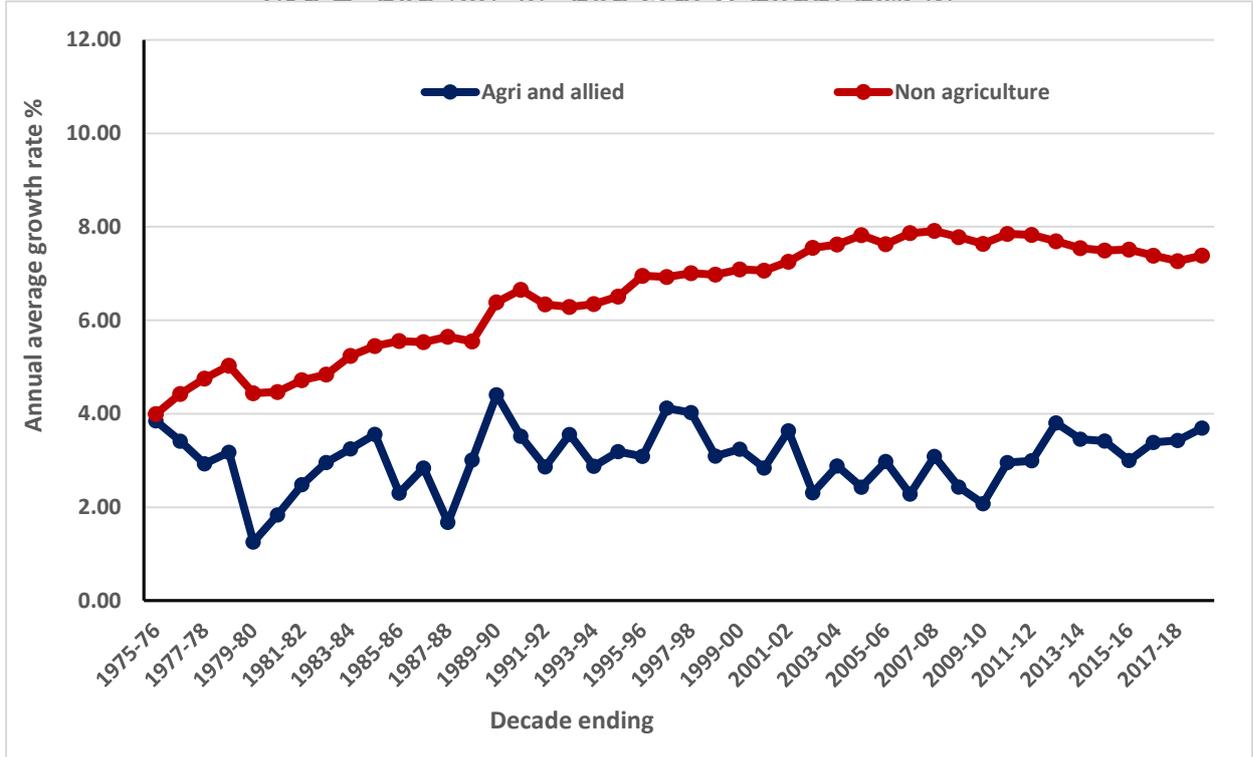
जैसा कि जून, 2020 में उल्लेख किया गया था, संघ सरकार ने कोविड-19 महामारी के प्रभावों से निपटने हेतु अपने प्रयासों के भाग के रूप में इनमें से कुछ सुधारों के कार्यान्वयन की घोषणा की थी। इन सुधारों से भारत के किसानों को तथा कृषि क्षेत्र को रुपांतरित करने में काफी सहायता मिलेगी।

चुनौतियां

कृषि और गैर-कृषि वृद्धि के बीच बढ़ती असमानता

- चित्र 4 यह दर्शाता है कि कृषि और गैर-कृषि क्षेत्रों के बीच उत्पादों से वृद्धि पथ में विचलन है। आजीविका के लिए कृषि पर उच्च निर्भरता तथा उत्पादन में न्यून वृद्धि किसानों की कम आय का मुख्य कारण है। चित्र 5 में गैर-कृषि कामगारों एवं कृषि में खेतिहर किसानों की वार्षिक आय को दर्शाया गया है। इन दोनों के बीच का अनुपात 1983-84 में 2.983 था, जो कि बढ़कर 2011-12 में 3.157 हो गया। किसानों की आय के न्यून स्तर तथा किसानों और गैर-कृषि कामगारों के बीच बढ़ती आय की असमानता किसानों की दयनीय स्थिति का महत्वपूर्ण कारक हो सकता है।

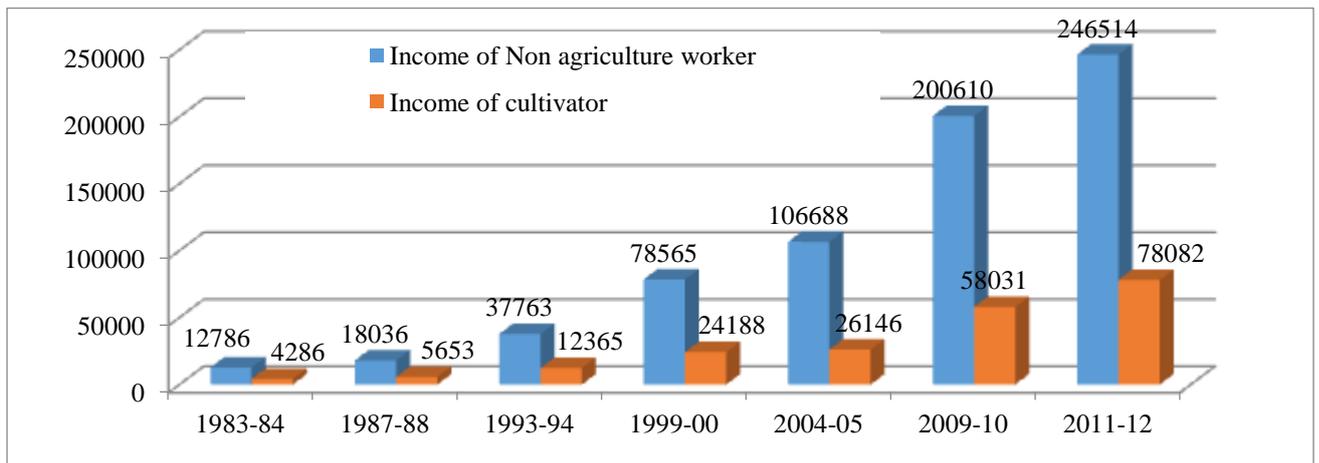
चित्र 4: कृषि और गैर-कृषि क्षेत्रों में वार्षिक वृद्धि दर



स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े

चित्र 5: प्रति खेतिहर और गैर-कृषि कामगार की वार्षिक आय

(वर्तमान मूल्यों पर रु.)



स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े

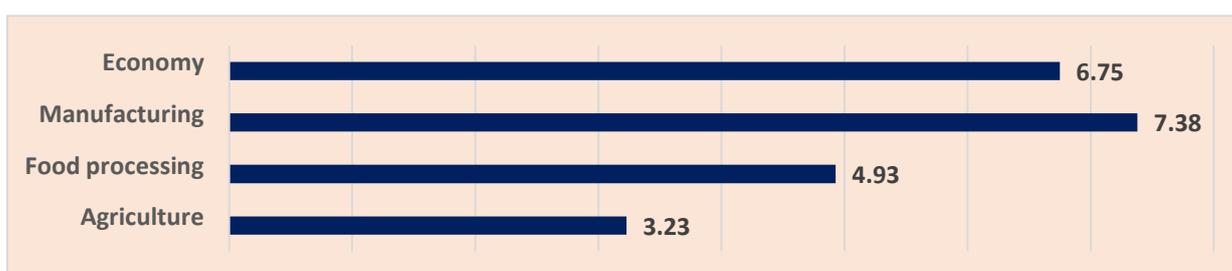
कम आनुपातिक लाभों के साथ कृषि सब्सिडियों का बढ़ता बोझ

- पंद्रहवें वित्त आयोग के लिए भारतीय सांख्यिकी संस्थान द्वारा किए गए अध्ययन में यह परिकलन किया गया है कि किसानों को संघ सरकार द्वारा दी गई वार्षिक सब्सिडियां 120,500 करोड़ रुपए थीं। इसमें ऊर्वरक सब्सिडी (70,000 करोड़ रुपए, 2017-18), ऋण सब्सिडी (20,000 करोड़ रुपए, 2017-18), फसल बीमा सब्सिडी (6,500 करोड़ रुपए, 2018-19) और मूल्य समर्थन हेतु व्यय (2016-17 के लिए अनुमानित 24,000 करोड़ रुपए) शामिल हैं। राज्य सरकार की वार्षिक सब्सिडियां भी लगभग समान राशि अर्थात्-1,15,500 करोड़ रुपए हैं, जो कि विद्युत सब्सिडियों (90,000 करोड़ रुपए, 2015-16), सिंचाई सब्सिडियों (17,500 करोड़ रुपए, 2013-14) और फसल बीमा सब्सिडियों (6,500 करोड़ रुपए, 2018-19) का योग है। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों ने 2017-18 में कृषि कर्ज माफी की घोषणा भी की थी। कुल मिलाकर, कृषि/फार्म सब्सिडियां जीडीपी का 2-2.25 प्रतिशत अनुमानित हैं।
- जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, कृषि उत्पादों के लिए सरकार द्वारा दी गई उच्च सहायता से उच्च वृद्धि प्राप्त नहीं हुई है। इसके अलावा, सब्सिडियों का प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है:
 - ◇ मूल्य समर्थन सहायता दिए जाने से अक्षमताएं उत्पन्न होती हैं, क्योंकि उनसे भ्रष्टाचार और धन का अनुत्पादक कार्यों हेतु उपयोग से अपव्यय को प्रोत्साहन मिलता है।
 - ◇ विद्युत सब्सिडियों के कारण पहले से ही मोटर पम्पों के अति उपयोग से भूमि जल संसाधनों पर अनावश्यक दबाव पड़ा है। इसके परिणामस्वरूप प्राकृतिक संसाधनों की सततता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है।
 - ◇ ऋण या ब्याज सब्सिडियां दिया जाना तर्कसंगत नहीं है। औपचारिक क्षेत्र की ब्याज दरें औपचारिक क्षेत्र में उधार देने वाली संस्थाओं तक बढ़ती पहुंच में बाधा नहीं रही हैं। इसलिए यह बेहतर होगा कि इन सब्सिडियों को ऋण अवसंरचना एवं ग्रामीण बैंकिंग सुदृढीकरण पर खर्च किया जाए।
 - ◇ कर्ज माफी से न केवल राज्य के वित्तीय संसाधनों और बैंकिंग व्यवस्था पर गंभीर प्रभाव पड़ता है, बल्कि इससे किसानों को भविष्य में कर्ज नहीं अदा करने के लिए भी प्रेरणा मिलती है।

खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्र की धीमी वृद्धि

- खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्र की वृद्धि दर कुछ वर्षों से निराशाजनक रही है, हालांकि हाल ही में उसमें कुछ सुधार हुआ है। जिसमें विभिन्न नीतिगत कारकों का योगदान हो सकता है। चित्र 6 से यह परिलक्षित होता है कि खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्र की औसत वृद्धि दर 2012-13 से 2018-19 के दौरान में 4.93 प्रतिशत थी, जो कि अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर की तुलना में काफी कम है। इसका एक महत्वपूर्ण कारण किसानों को अपने उत्पाद बेचने के लिए कोई आकर्षक व लाभकारी बाजार नहीं मिल पाना और प्रसंस्करणकर्ताओं को आश्वस्त आपूर्ति का अभाव है। अतः, संविदा कृषि या बाजारीकरण के माध्यम से प्रसंस्करणकर्ताओं को उत्पादकों (किसानों) से जोड़े (लिंक) जाने से कृषि उत्पादन एवं कृषि आय बढ़ाने की अपार संभावना हो सकती है।

चित्र 6: सकल मूल्य वर्धन की औसत वृद्धि दर (%) 2012-13 से 2018-19



स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े

छोटे एवं सीमांत किसान

- भारतीय कृषि में छोटे एवं सीमांत किसानों की बहुलता है, जिन्हें अनेक चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। छोटी भू-जोत होने के कारण कई किसान मूल्य जोखिम और अलाभकारी विपणन के कारण फलों और सब्जियों को विविधीकरण के रूप में चयन करने में हतोत्साहित होते हैं। छोटे किसानों को आगतों एवं उपज बाजारों में अनेक प्रकार के लेन-देन में मोल-भाव (bargaining power) की समस्या का सामना करना पड़ता है। ये कुछ ऐसी चुनौतियां हैं, जो कृषि क्षेत्र में कम वृद्धि के लिए उत्तरदायी है।

निजी क्षेत्र की कम सहभागिता

- तालिका 3 में यह दर्शाया गया है कि सकल मूल्य वर्धन (जीवीए) के प्रतिशत के रूप में, कृषि में पूंजीगत निवेश केवल 13.83 प्रतिशत था। इसमें से, 78 प्रतिशत निवेश गृहस्थ (हाउसहोल्ड) क्षेत्र से प्राप्त किया गया था, जबकि निजी क्षेत्र से केवल 2.82 प्रतिशत निवेश प्राप्त किया गया था। कृषि के आधुनिकीकरण के लिए निजी क्षेत्र की सहभागिता सुनिश्चित किया जाना महत्वपूर्ण है। निजी क्षेत्र की कम सहभागिता कृषि क्षेत्र की कम वृद्धि के कारणों में से एक है।

तालिका 3: सकल पूंजी निर्माण (2016-17)

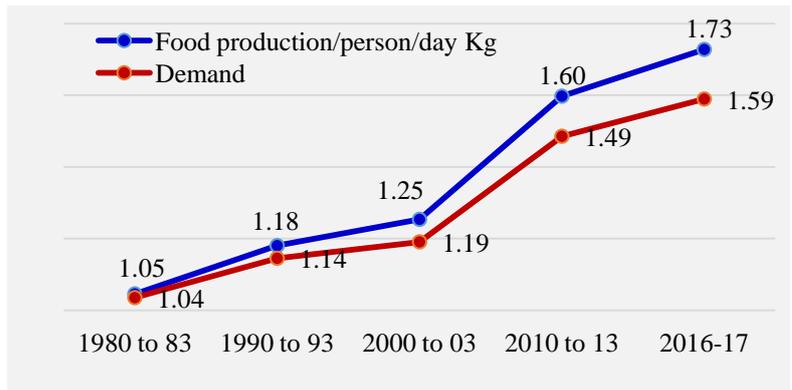
क्षेत्र	जीवीए % के रूप में पूंजीगत निवेश	सकल पूंजी निर्माण में क्षेत्रवार अंश (%)		
		निजी कॉर्पोरेट	सरकारी उपक्रम	गृहस्थ/हाउसहोल्ड
कृषि	13.83	2.82	18.75	78.43
गैर-कृषि	36.18	46.76	25.77	27.48
अर्थव्यवस्था	32.17	43.37	25.23	31.41

स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े

बढ़ते अधिशेष के बावजूद निर्यात में सुस्ती

चित्र 7: खाद्य उत्पादन और मांग

चित्र 7 यह दर्शाता है कि देश में विगत वर्षों में खाद्य अधिशेष बढ़ता गया है, क्योंकि मांग की अपेक्षा आपूर्ति अधिक थी। इसके साथ-साथ निर्यातों में भी समान वृद्धि नहीं थी। इसका एक कारण कुछ जिंसों (कमोडिटीज) के घरेलू मूल्यों का अंतर्राष्ट्रीय बाजारों की तुलना में अधिक रहना था।



स्रोत: राष्ट्रीय लेखा आंकड़े

कमजोर सहायक अवसंरचना

- भारतीय कृषि की विशेषता यह है कि वह अनौपचारिक या पारंपरिक आपूर्ति श्रृंखला पर आधारित है, जिसमें उत्पाद स्थानीय बिचौलियों के माध्यम से छोटी स्थानीय दुकानों तक पहुंचाए जाते हैं। औपचारिक मूल्य श्रृंखलाओं में समान उत्पादों को वाणिज्यिक फर्मों - थोक विक्रेताओं, सुपर बाजार या निर्यातकों को आमतौर पर बेहतर या समान गुणवत्ता के साथ पहुंचाया जाता है। अधिकतर उत्पादों को किसानों द्वारा कृषि उत्पादों को कच्चे रूप में (raw form) बेचा जाता है, जिन्हें वे अपने खेतों में फसल-कटाई के पश्चात मंडी में लाते हैं। परिणामस्वरूप बाजार में आपूर्ति बढ़ जाने के कारण उत्पादों के मूल्य कम हो जाते हैं। किसान अपने पास कृषि अयोग्य मौसम/महीनों के लिए उत्पाद नहीं रखते हैं। अब वेयरहॉउस की सुविधा उपलब्ध है और किसान भंडागारण विकास एवं विनियामक प्राधिकरण (डब्ल्यूडीआरए) के पास पंजीकृत वेयरहाउस में अपना उत्पाद भंडारित कर सकते हैं।
- जल्दी खराब होने वाली कृषि वस्तुओं की कीमतें तेजी से घट जाना एक आम बात है। ऑन-फार्म भंडारण सुविधा का अभाव, उत्पादों की शेल्फ लाइफ को बढ़ाने हेतु वैज्ञानिक विधि का अभाव और देश में खराब प्रसंस्करण आधार, कृषि उत्पादों की कीमतों में गिरावट के कुछ कारक हैं। यदि बाजार संबंधी सुधार गंभीरतापूर्वक कार्यान्वित किए जाते हैं, तो कृषि में निजी क्षेत्र के प्रवेश का मार्ग प्रशस्त हो जाएगा और उससे मूल्य श्रृंखलाएं विकसित की जा सकेंगी।

न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी)

- संघ सरकार खरीफ और रबी मौसमों में बाईस फसलों – अनाजों, दलहनों और तिलहनों – के लिए एमएसपी की घोषणा करती है। उत्पादों की कीमतों को उचित स्तरों से नीचे न गिरने देने के प्रयोजनार्थ तथा सावर्जनिक वितरण प्रणाली, बफर स्टॉक और अन्य सावर्जनिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए इस मूल्य पर सरकारी एजेंसियां कृषि उत्पाद खरीदती हैं।
- 2019-20 के संघ बजट को प्रस्तुत करते हुए, वित्त मंत्री ने यह घोषणा की थी कि कुछ रबी एवं खरीफ फसलों के लिए एमएसपी को कम से कम उत्पादन लागत के 1½ गुणा तय किया जाएगा। इस उत्पादन लागत, A2+FL में बीजों एवं ऊर्वरकों, अनुबंधित श्रमिकों और परिवार के श्रम की अनुमानित लागत जैसे इनपुट शामिल है। यद्यपि, एमएसपी की घोषणा बाईस फसलों के लिए की जाती है, परंतु सरकारी खरीद/क्रय धान, गेहूं, कपास जैसी कुछ ही फसलों तक सीमित

है, और कुछ दलहनों और तिलहनों तक सीमित है। सरकारी खरीद कुछ ही राज्यों तक सीमित है। तीन राज्यों (हरियाणा, मध्य प्रदेश और पंजाब), जो देश में गेहूं का 45 प्रतिशत उत्पादन करते हैं, से 81 प्रतिशत खरीद की जाती है। धान के संबंध में, छः राज्यों (आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब और तेलंगाना), जो 38 प्रतिशत का उत्पादन करते हैं, इसे खरीद का 82 प्रतिशत अंश क्रय किया जाता है।

- एमएसपी के कार्यान्वयन से संबंधित अन्य मुद्दों में, निम्नलिखित शामिल है: (i) बुआई मौसम से पहले किसानों में एमएसपी के बारे में कम जागरूकता (नीति आयोग के अनुसार, 62 प्रतिशत किसानों को एमएसपी के बारे में बुआई मौसम के बाद बताया गया); (ii) प्रापण/खरीद केंद्र किसानों के स्थानों से काफी दूर स्थित हैं; (iii) किसानों के लिए कृषि उत्पाद की ढुलाई हेतु बढ़ती लागत; और (iv) अपर्याप्त भंडारण क्षमता।
- नीति आयोग ने यह कहा कि कृषि मूल्यन (pricing) नीति की समीक्षा की जानी चाहिए ताकि किसानों को अपने उत्पाद के लिए लाभकारी मूल्य प्राप्त हो सके। प्रायः किसान विवशतापूर्ण एमएसपी से भी कम कीमत पर अपना उत्पाद बेच देते हैं।

सुझाए गए सुधार और भावी परिदृश्य

राज्य सरकारों द्वारा शासन संबंधी सुधार किया जाना

- सरकार की नीतियों का किसानों की आय पर अत्यधिक प्रभाव पड़ता है, और उससे अवसरों तथा संभावित प्रौद्योगिकियों का दोहन करने का परिवेश सृजित होता है। संघ सरकार ने कुछ नीति एवं शासन संबंधी सुधार पहले ही शुरू कर दिए हैं, जैसा कि इस अध्याय में पहले ही वर्णन किया गया है। चूंकि कृषि एक राज्य का विषय है, इसलिए राज्य सरकारों को कृषि क्षेत्र में सुधारों को बढ़ावा देने हेतु संघ सरकार के साथ समन्वय करते हुए सक्रिय होकर कार्य करना होगा।
- राज्य सरकारों द्वारा दो महत्वपूर्ण नीतिगत सुधार लाए जाने हैं:
 - i. **भूमि पट्टा कानून:** इस संबंध में नीति आयोग द्वारा प्रस्तावित मॉडल कृषि भूमि पट्टा अधिनियम की संगतता में, नए भूमि पट्टा विधायन की आवश्यकता है। राज्य विधानमंडलो को चाहिए कि वे इस विधायन को नीति आयोग के अनुरूप लागू करें।

- ii. **निजी भूमि पर वानिकी:** वृक्षों की कटाई और उनकी ढुलाई पर प्रतिबंध हटाए जाने चाहिए। पर्यावरण और वन मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार टिम्बर एवं वुड आधारित उद्योग को निजी भूमि पर वानिकी कार्य करने की अनुमति प्रदान की जानी चाहिए।
- भूमि सुधारों में भूमि अभिलेखों (रिकॉर्डों) का कंप्यूटरीकरण, उनकी अपडेटिंग, भूमि खंडों की राजस्व अभिलेखों के साथ जियोटैगिंग जैसे कार्य शामिल किए जाने चाहिए (जैसा कि कर्नाटक सरकार द्वारा किया गया है), और वर्तमान की प्रकल्पित भूमि स्वामित्व-हकदारी के बजाए, अनन्य भूमि स्वामित्व-हकदारी (presumptive land titling to exclusive land titling) प्रणाली अपनाई जानी चाहिए।

उत्पादन को प्रसंस्करण से संबद्ध करना

- कॉन्ट्रेक्ट फार्मिंग या बाजार का उदारीकरण कर, प्रसंस्करणकर्ताओं को उत्पादकों (किसानों) से संबद्ध किए जाने से कृषि उत्पादन और किसानों की आय बढ़ाने की अपार संभावनाएं हो सकती हैं। इस क्षेत्र की क्षमता को बढ़ाने हेतु, फूड पार्क विकसित किए जाने की आवश्यकता है। खाद्य प्रसंस्करण उद्योग अन्य उद्योगों की तुलना में ज्यादा श्रमिक प्रधान है। ग्रामीण क्षेत्रों में खाद्य प्रसंस्करण को बढ़ावा दिए जाने से ज्यादा रोजगार सृजित होगा तथा कार्यबल को कृषि से उद्योग में स्थानांतरित करने में सहायता मिलेगी।

किसान उत्पाद संगठनों को बढ़ावा देना

- किसान उत्पाद संगठनों (एफपीओ) को प्रोत्साहित एवं संवर्धित किया जाना चाहिए ताकि किसानों को लेनदेन-लागतों को कम करने में, प्रौद्योगिकी से एक्सेस प्राप्त करने में, मोलभाव की शक्ति बढ़ाने में तथा मूल्य श्रृंखलाओं से जुड़ने में सहायता मिल सके। इससे छोटी भू-जोत वाले किसानों की आय एवं उत्पादन को बढ़ाकर और उन्हें बाजार से जोड़कर, छोटे एवं सीमांत किसानों की समस्याओं का समाधान करने में सहायता मिलेगी।

कृषि उत्पादकता में बढ़ोत्तरी

- अधिकतर फसलों की उत्पादकता कम है, जिसे बढ़ाए जाने की अपार संभावना है। गेहूं को छोड़कर, अन्य फसलों की उत्पादकता विश्व औसत से कम है तथा कृषि की दृष्टि से विकसित देशों की तुलना में और भी अधिक कम है। सिंचाई और प्रौद्योगिकी विकासों से पहुंच को बढ़ाना कृषि उत्पादकता एवं उत्पादन को बढ़ाने के लिए सबसे बड़ा उपाय है। इसके लिए बीजों की बुआई से लेकर संपूर्ण उत्पादन श्रृंखला तक नवोन्नत प्रौद्योगिकी को अपनाने की आवश्यकता होगी।
- कृषि अनुसंधान और विकास (आर एंड डी) प्रणाली को तत्काल सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। सरकारी आर एंड डी संस्थाओं को कृषि प्रौद्योगिकी के क्षेत्रों में क्षमता विकसित करने के लिए सहायता दी जानी चाहिए। इसके अलावा, कृषि विस्तार की आधुनिक विधियों के माध्यम से किसानों तक वैज्ञानिक ज्ञान का प्रसार किया जाना चाहिए और नई प्रौद्योगिकियों के अंगीकरण के लिए एक सुसंगत वातावरण सृजित किया जाना चाहिए।
- प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना के तहत लंबित परियोजनाओं को अतिशीघ्र पूर्ण किया जाना चाहिए।

उच्च मूल्य वाली फसलों की दिशा में विविधीकरण

- उच्च मूल्य वाली फसलों की दिशा में विविधीकरण किए जाने से किसानों की आय को बढ़ाने की अपार संभावनाएं हो सकती हैं। प्रमुख खाद्यान्न फसलों जैसे अनाज, दलहन, तिलहन के अंतर्गत सकल फसल क्षेत्र (जीसीए) का 77 प्रतिशत क्षेत्रफल है, लेकिन फसल क्षेत्र के कुल उत्पादन में इनका योगदान मात्र 41 प्रतिशत है। दूसरी ओर, उच्च मूल्य वाली फसलों जैसे फल, सब्जियां, रेशा, सुगंधित पदार्थ एवं मसाले और गन्ना का उत्पादन में योगदान लगभग समान था जबकि 2013-14 के दौरान उनके अंतर्गत जीसीए का मात्र 19 प्रतिशत क्षेत्रफल था। फसल सघनता विचलनों को समायोजित करने के पश्चात, उच्च मूल्य वाली फसलों की औसत उत्पादकता प्रमुख खाद्यान्न फसलों के लिए 1,14,777 रुपए प्रति हेक्टेयर की तुलना में 41,169 रुपए) प्रति हेक्टेयर आकलित की गई थी। उत्पादकता में इस प्रकार के अंतर को ध्यान में रखते हुए, प्रमुख खाद्यान्न फसलों से एक हेक्टेयर क्षेत्रफल को उच्च मूल्य वाली वाणिज्यिक फसलों में परिवर्तित किए जाने से सकल प्रतिलाभ (रिटर्न) 1,01,608 रुपए प्रति हेक्टेयर तक

बढ़ सकता है। अतः राज्य सरकारों को चाहिए कि वे ऐसे कार्यक्रम शुरू करें जिनमें किसानों द्वारा उच्च मूल्य वाली फसलों की खेती करने पर जोर दिया जा सके।

खेतिहर से गैर-कृषि एवं आनुषंगिक कार्यकलापों में स्थानांतरित करना

- आवधिक श्रम बल सर्वेक्षण (पीएलएफएस) 2017-18 के अनुसार, कृषि क्षेत्र के अंतर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में लगभग 55 प्रतिशत पुरुष कामगार और 73.2 प्रतिशत महिला कामगार कार्यरत थे। दूसरी ओर, कुल ग्रामीण निवल घरेलू उत्पाद (एनडीपी) में कृषि का योगदान केवल 39 प्रतिशत था। इससे पता चलता है कि उल्लेखनीय अल्पबेरोजगारी के साथ ग्रामीण कार्यबल कृषि पर काफी ज्यादा निर्भर रहता है। अतः गैर-कृषि क्षेत्रों में रोजगार अवसरों को बढ़ाकर रोजगार के विविधीकरण की आवश्यकता है।

सब्सिडियों का युक्तिकरण

- मूल्य आधारित सब्सिडी और कृषि कर्ज माफी की नीति को बदला जाना चाहिए और आय-आधारित सब्सिडियां पीएम-किसान योजना की तरह दी जानी चाहिए।
- कृषि के लिए मुफ्त में बिजली दिए जाने से न केवल विद्युत क्षेत्र की वित्तीय स्थिति पर प्रभाव पड़ा है, अपितु भूमि जल के अति दोहन के कारण उसकी गंभीर संधारणीयता की चुनौती उभरकर आई है, जिसके कारण जल स्रोत का स्तर गिरता जा रहा है। राज्यों को इसे सीमित करने पर ध्यान देना चाहिए और कृषि के लिए मुफ्त में बिजली देने के बजाए, लाभार्थियों को विद्युत सब्सिडी प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के जरिए दी जानी चाहिए। इसके अलावा, राज्य को किसानों द्वारा ड्रिप सिंचाई अपनाने के लिए तथा प्रभावित क्षेत्रों में जल-सघन फसलों से अन्य फसलों की खेती करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

कृषि अनुसंधान में निवेश

- अध्ययनों में यह पाया गया है कि कृषि में अनुसंधान निवेशों पर प्रतिलाभ (रिटर्न) काफी अधिक है। जैसा कि पहले कहा गया है, कृषि अनुसंधान एवं शिक्षा विभाग को कृषि मंत्रालय के कुल बजट का केवल लगभग 6 प्रतिशत दिया गया है। खाद्य तेल की उत्पादकता, सूक्ष्मजीव-रोधी प्रतिरोध, परिशुद्ध कृषि, डिजिटल कृषि और फसल प्रजनन के आधुनिकीकरण जैसे क्षेत्रों में गुणवत्तात्मक अनुसंधान करने की आवश्यकता है। अतः, संघ सरकार को कृषि अनुसंधान में निवेश बढ़ाना चाहिए। यह फसलों की उत्पादकता को बढ़ाने तथा दीर्घावधि में किसानों की आय को बढ़ाने की दृष्टि से भी अहम है। भारतीय कृषि अनुसंधान संस्थान (भा.कृ.अनु.स.) और राज्य कृषि विश्वविद्यालय सरकारी क्षेत्र आर एंड डी के दो स्तंभ हैं। कई राज्य कृषि विश्वविद्यालयों को निधियों के अभाव का सामना करना पड़ रहा है। इसी प्रकार से, अधिकांश राज्यों में कृषि विस्तार प्रणालियां कमजोर पड़ चुकी हैं, जिनका नवीनीकरण किए जाने की आवश्यकता है।

16 कार्य-बिंदुओं का कार्यान्वयन

- संघ के 2020-21 के बजट में किसानों की आय, भंडारण, नीली अर्थव्यवस्था और पशुपालन पर विशेष ध्यान देने हेतु, सोलह कार्य-बिंदुओं को रेखांकित किया गया था। भंडारण एवं लॉजिस्टिक क्षमता को बढ़ाने, जिला स्तर पर सरकारी –निजी-भागीदारी प्रक्रिया के आधार पर वायबिलिटी गैप फंडिंग के माध्यम से वेयरहाउसों की स्थापना करने हेतु किसान रेल और कृषि उड़ान सेवाएं शुरू की गईं। नीली अर्थव्यवस्था के तहत समुद्री मत्स्य संसाधनों के विकास, प्रबंधन और संरक्षण के लिए एक फ्रेमवर्क और मछली उत्पादन बढ़ाने में सहायता देने हेतु शैवाल (algae), समुद्री खरपतवार और केज कल्चर को बढ़ावा दिया जा रहा है। दूध प्रसंस्करण क्षमता को 53.5 मिलियन मैट्रिक टन से दोगुना कर 2025 तक 108 मिलियन मैट्रिक टन करने के लिए कदम उठाए जा रहे हैं।
- कोविड महामारी से निपटने हेतु राजकोषीय स्टिमुलस पैकेज के भाग के रूप में, संघ सरकार ने इन उपायों को और भी गति प्रदान की। इन उपायों को और अधिक बल दिए जाने की आवश्यकता है ताकि किसानों के जोखिम का विविधीकरण किया जा सके और उनकी आय बढ़ाई जा सके।

पंद्रहवें वित्त आयोग की अपनी अंतिम रिपोर्ट में अनुशंसाएं

- अध्याय 10 के खंड-I में वर्णित चार पैरामीटरों के आधार पर, हम अनुशंसा करते हैं कि सभी राज्यों को हमारी पंचाट अवधि के दौरान कृषि सुधार लाने में प्रोत्साहित करने के लिए 45,000 करोड़ रुपए निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन के रूप में रखे जाएं। राज्यों के बीच इसका वितरण प्रत्येक राज्य में कृषि के सकल मूल्य वर्धन के आधार पर किया जाएगा। इन संकेतकों की निगरानी एवं रिपोर्टिंग प्रगति के लिए, नीति आयोग प्रत्येक राज्य में एक नोडल एजेंसी होगा और वह अपने वार्षिक मूल्यांकन के आधार पर निष्पादन-आधारित प्रोत्साहन राशि को जारी करने की अनुशंसा करेगा।

अध्याय 3

वाणिज्य विभाग

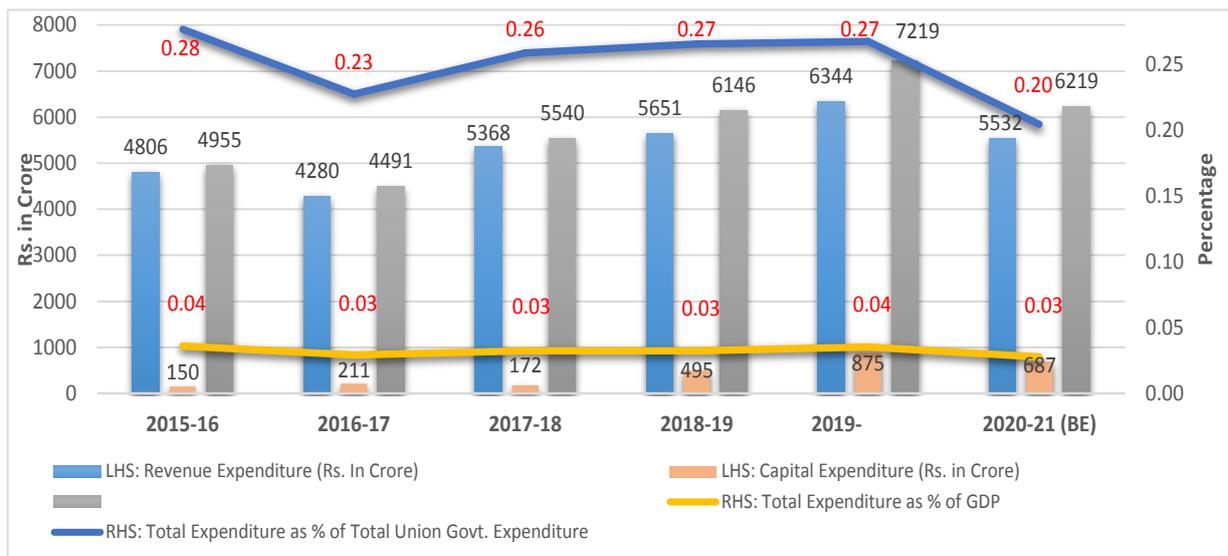
वाणिज्य विभाग विदेश व्यापार नीति को सूत्रबद्ध, कार्यान्वित एवं अनुवीक्षण करता है जो निर्यात एवं व्यापार को बढ़ावा देने के लिए नीति एवं रणनीति की अवसंरचना उपलब्ध कराती है। विदेश व्यापार नीति की आवधिक रूप से समीक्षा की जाती है ताकि उसमें देशी एवं विदेशी अर्थव्यवस्था, दोनों में उभरते आर्थिक परिदृश्यों में हुए बदलावों को समाविष्ट किया जा सके। इसके अतिरिक्त, विभाग को बहुपक्षीय एवं द्विपक्षीय वाणिज्यिक संबंधों, विशेष आर्थिक क्षेत्रों, राज्य व्यापार, निर्यात संवर्धन एवं व्यापार सुगमीकरण और कतिपय निर्यातोन्मुख उद्योगों और वस्तुओं के निर्माण एवं विनियमन से संबंधित जिम्मेदारियां भी सौंपी गई हैं।

चूंकि भारतीय अर्थव्यवस्था को 5 ट्रिलियन अमरीकी डॉलर तक पहुंचाया जाना है, इसलिए देश को निर्यात में 1 ट्रिलियन अमरीकी डॉलर के आंकड़ों तक पहुंचने का प्रयास करना चाहिए। निर्यात क्षेत्र की अपार क्षमता एवं संभावना को ध्यान में रखकर, भारत सरकार द्वारा एक व्यापक एवं सकेंद्रित रणनीति बनाए जाने की आवश्यकता है, जिसका उद्देश्य नवप्रवर्तन एवं कौशल विकास को बढ़ावा देना, घरेलू गुणवत्ता मानकों को संगत बनाना और अवसंरचना का स्तरोन्नयन करना तथा समस्त (क्रास कटिंग) घरेलू सुधारों का कार्यान्वयन करना होगा ताकि प्रतिस्पर्धा को बढ़ाया जा सके और भारत को एक वैश्विक व्यवसाय हब बनाया जा सके।

विभाग की समग्र रूपरेखा

1. संघ के 2020-21 के बजट में वाणिज्य विभाग को 6,219 करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे। यह केंद्र सरकार के कुल बजट का 0.20 प्रतिशत और 2020-21 के लिए अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.03 प्रतिशत है। चित्र 1 में मंत्रालय के वर्ष-वार आबंटन को दर्शाया गया है।

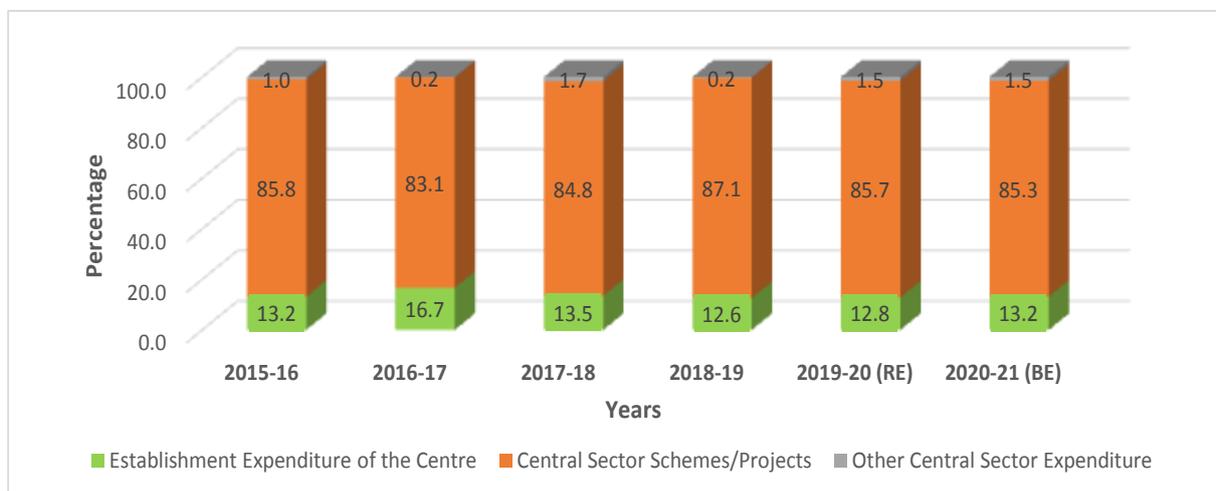
चित्र 1: वाणिज्य विभाग का व्यय



स्रोत: संघ के बजट एवं सीएसओ

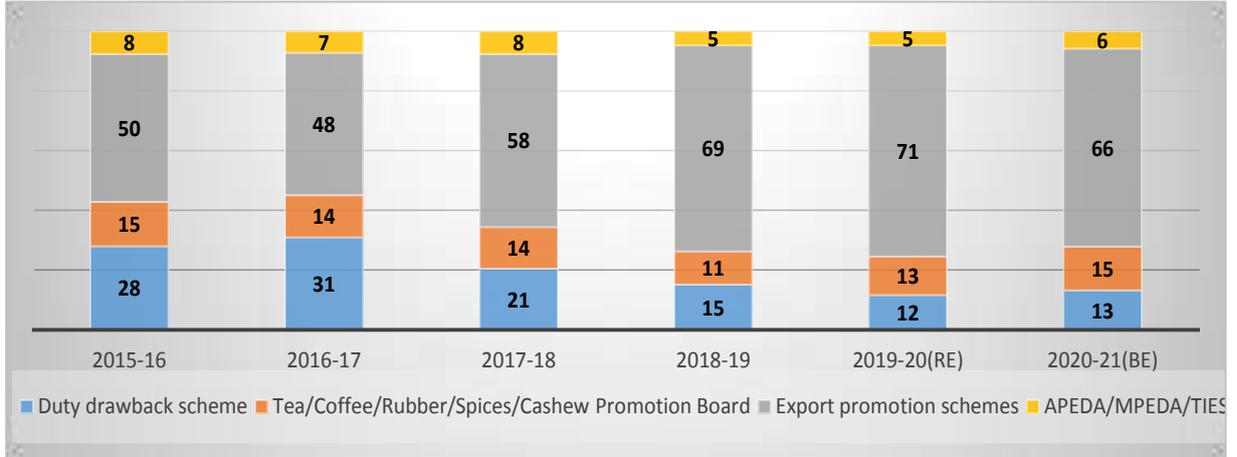
- चित्र 2 में विभाग के शीर्ष-वार व्यय को दर्शाया गया है। विभाग के व्यय का लगभग 85-86 प्रतिशत केंद्रीय क्षेत्र की स्कीमों पर खर्च किया गया है। चित्र 3 में 2015-16 से 2020-21 (बीई) तक इन योजनाओं पर व्यय के ब्यौरे को दर्शाया गया है। अधिकांश व्यय निर्यात संवर्धन योजनाओं पर किया गया है।

चित्र 2: शीर्ष-वार व्यय (%)



स्रोत: संघ के बजट

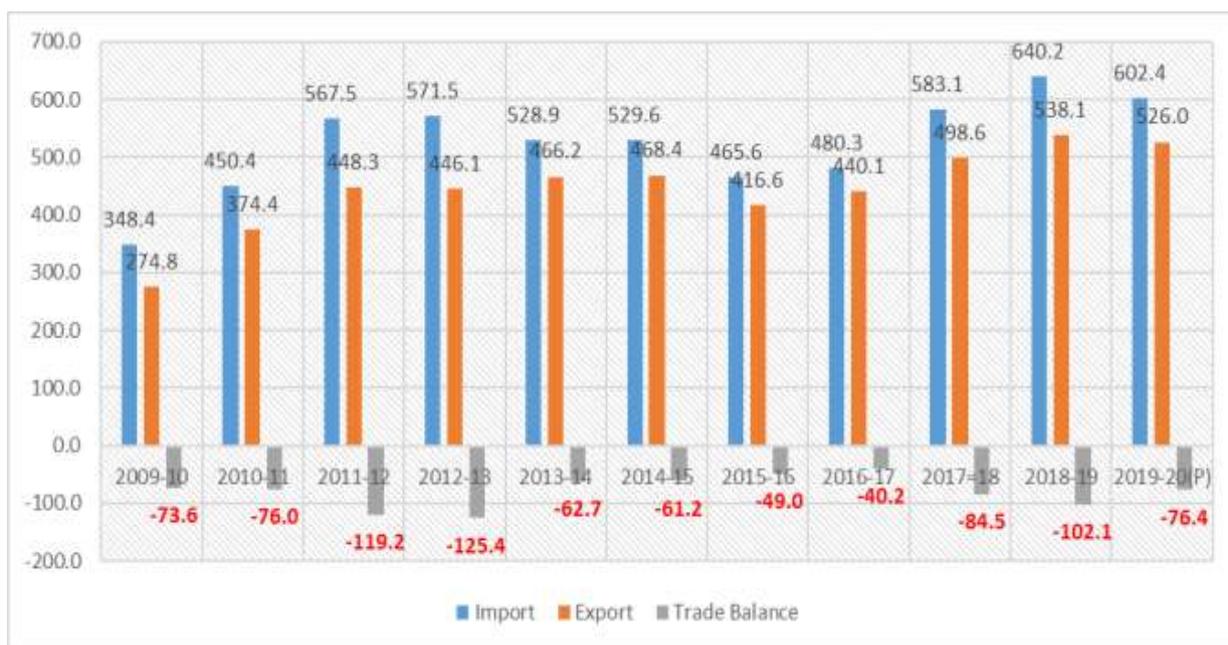
चित्र 3: केंद्रीय क्षेत्र की स्कीमों पर व्यय (%)



नोट: एपीईडीए/ऐपीडा- कृषि एवं प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण
 एमपीईडीए- समुद्री उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण निर्यात
 टीआईईएस- व्यापार निर्यात अवसंरचना योजना

- चित्र 4 में हाल ही के वर्षों में भारत के समग्र व्यापार संतुलन को दर्शाया गया है, जबकि चित्र 5 और चित्र 6 अलग-अलग परिदृश्य को परिलक्षित करते हैं। चित्र 6 से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि सेवाओं में निवल व्यापार हमेशा सकारात्मक रहा है, फिर भी भारत में समग्र व्यापार घाटा है जिसका मुख्य कारण वाणिज्यिक व्यापार (merchandise trade) कम होना है (चित्र 5)।

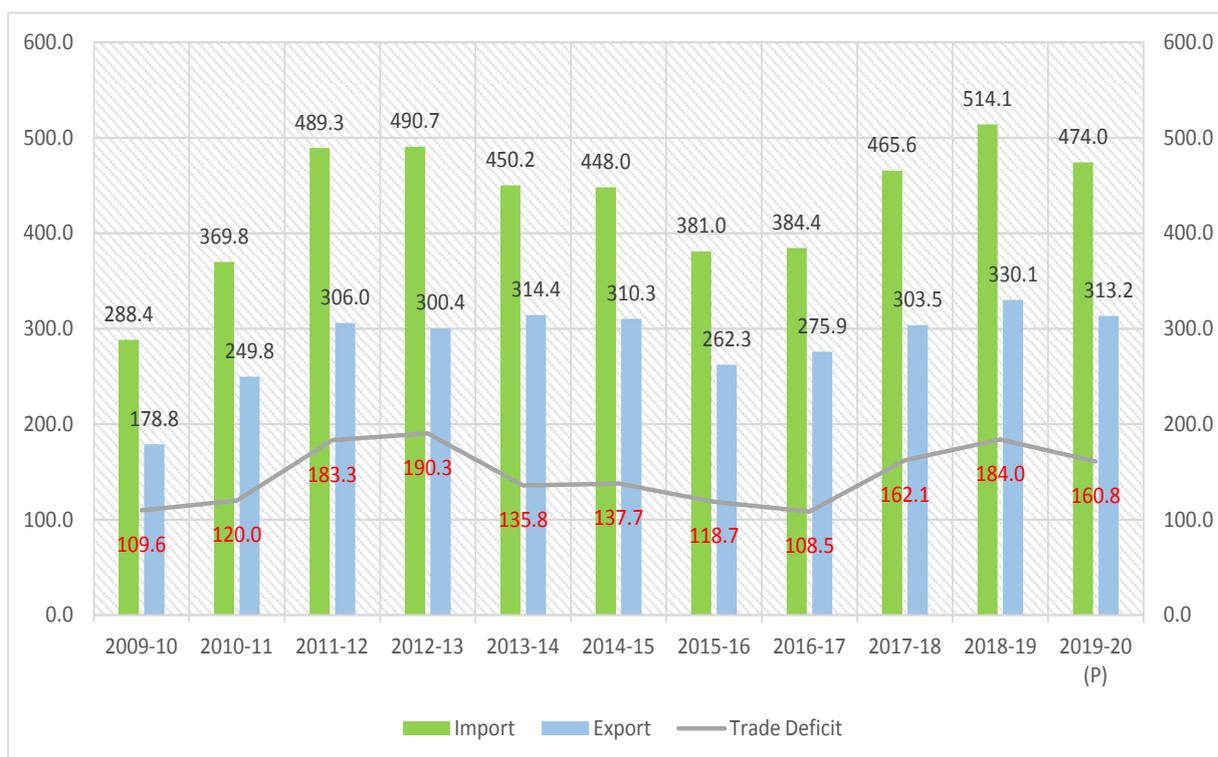
चित्र 4: समग्र व्यापार में प्रवृत्ति (अमरीकी बिलियन डॉलर)



स्रोत: वाणिज्य मंत्रालय और आरबीआई (मासिक बुलेटिन)

नोट: पी: अर्न्तम

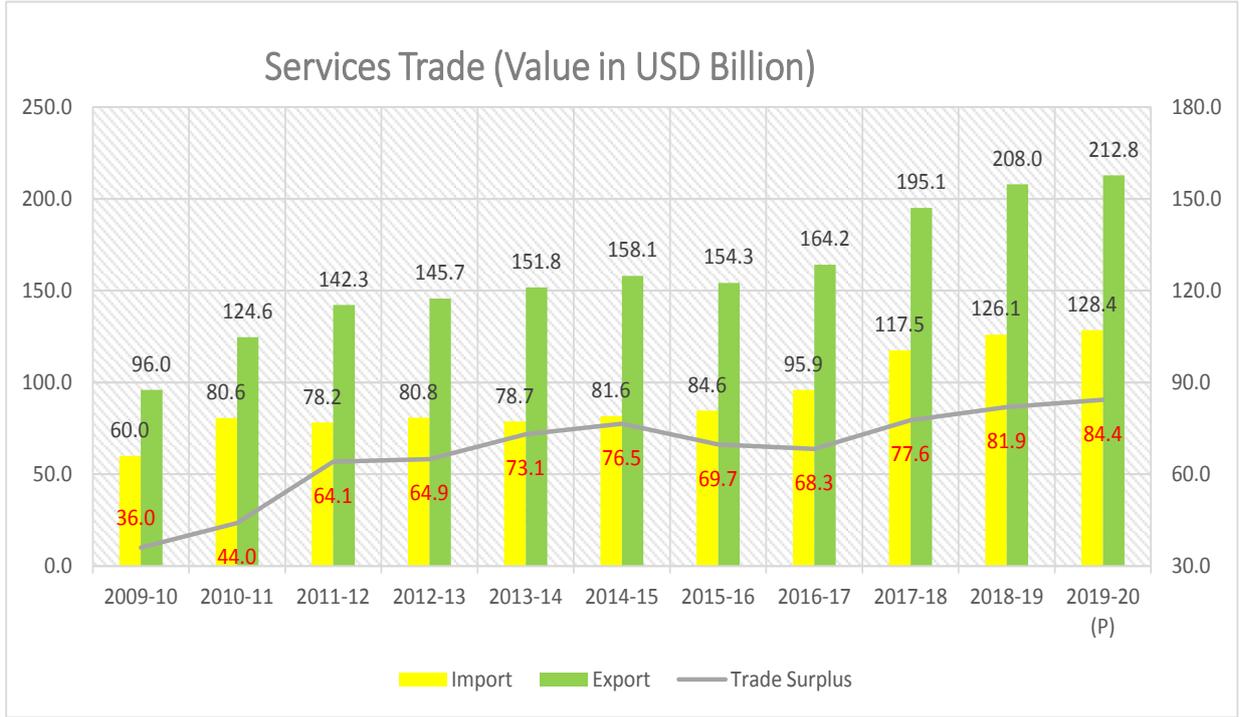
चित्र 5: वाणिज्यिक व्यापार में प्रवृत्ति (अमरीकी बिलियन डॉलर)



स्रोत: वाणिज्य मंत्रालय और आरबीआई (मासिक बुलेटिन)

नोट: पी: अर्न्तम

चित्र 6: सेवा व्यापार में प्रवृत्ति (अमरीकी बिलियन डॉलर)



स्रोत: वाणिज्य मंत्रालय और आरबीआई (मासिक बुलेटिन)

नोट: अर्न्तम

- तालिका 1 में भारत के दस शीर्ष जिंस निर्यातों एवं आयातों को दर्शाया गया है। तालिका 2 में भारत के दस शीर्ष निर्यात गंतव्यों (destinations) और आयातों के स्रोतों को दर्शाया गया है।

तालिका 1: भारत का वाणिज्यिक व्यापार (कमोडिटी-वार)

2018-19 में दस शीर्ष कमोडिटीज के निर्यात						2018-19 में दस शीर्ष कमोडिटीज के आयात					
US\$ बिलियन में						US\$ बिलियन में					
रैंक	कमोडिटी	अप्रैल- मार्च	अप्रैल- मार्च	वृद्धि	अंश	रैंक	कमोडिटी	अप्रैल- मार्च	अप्रैल- मार्च	वृद्धि	अंश
		2018	2019	(%)	(%)			2018	2019	(%)	(%)
1	पेट्रोलियम उत्पाद	37	47	24.3	14.1	1	पेट्रोलियम : कच्चा	87	114	30.5	22.2
2	मोती, बहुमूल्य, अर्द्ध बहु मूल्य रत्न	26	26	0.4	7.9	2	सोना	34	33	-2.2	6.4
3	जैविक औषधि समीकरण	13	14	11.5	4.4	3	मोती, बहुमूल्य, अर्द्ध बहु मूल्य रत्न	34	27	-21.0	5.3
4	सोना और अन्य बहुमूल्य धातु के आभूषण	13	13	1.1	3.9	4	पेट्रोलियम उत्पाद	21	27	26.3	5.2
5	लौह एवं इस्पात	11	10	- 13.4	3.0	5	कोयला, कोक एवं ब्रिक्केट आदि	23	26	14.3	5.1
6	कार्बनिक रसायन	7	9	30.6	2.8	6	दूरसंचार यंत्र	22	18	-18.0	3.5
7	एसेसरी सहित आरएमजी कपास	9	9	2.2	2.6	7	इलेक्ट्रॉनिक घटक	10	16	54.6	3.1
8	मोटर वाहन/कार	8	9	0.3	2.6	8	कार्बनिक रसायन	12	14	14.7	2.8
9	इलेक्ट्रिक मशीनरी एवं उपकरण	7	8	25.6	2.6	9	लौह एवं इस्पात	10	13	20.6	2.5
10	लौह एवं इस्पात उत्पाद	7	7	7.2	2.2	10	डेयरी आदि के लिए औद्योगिक मशीनरी	10	12	19.0	2.4

तालिका 2 : भारत का वाणिज्यिक व्यापार (देश-वार)

मूल्य US\$ बिलियन में					मूल्य US\$ बिलियन में						
रैंक	देश	अप्रैल-मार्च	अप्रैल-मार्च	वृद्धि (%)	अंश (%)	रैंक	देश	अप्रैल-मार्च	अप्रैल-मार्च	वृद्धि (%)	अंश (%)
		2018	2019					2018	2019		
1	संयुक्त राज्य अमेरिका	48	52	9.5	15.9	1	चीन	76	70	-7.9	13.7
2	संयुक्त अरब अमीरात	28	30	7.0	9.1	2	संयुक्त राज्य अमेरिका	27	36	33.6	6.9
3	चीन	13	17	25.6	5.1	3	संयुक्त अरब अमीरात	22	30	37.0	5.8
4	हांगकांग	15	13	-11.5	3.9	4	सउदी अरब	22	28	29.0	5.5
5	सिंगापुर	10	12	13.4	3.5	5	इराक	18	22	27.0	4.4
6	यूनाइटेड किंगडम	10	9	-3.9	2.8	6	स्विट्जरलैंड	19	18	-4.4	3.5
7	बांग्लादेश	9	9	6.9	2.8	7	हांगकांग	11	18	68.5	3.5
8	जर्मनी	9	9	2.5	2.7	8	कोरिया आरपी	16	17	2.4	3.3
9	नीदरलैंड	6	9	40.7	2.7	9	सिंगापुर	7	16	118.1	3.2
10	नेपाल	7	8	17.4	2.4	10	इंडोनेशिया	16	16	-3.6	3.1

स्रोत: वार्षिक रिपोर्ट, वाणिज्य विभाग

5. तालिका 3 वर्ष 2019 में विश्व के शीर्ष वाणिज्यिक निर्यातकों एवं आयातकों की रैंकिंग को दर्शाती है। निर्यातक के रूप में भारत का स्थान उन्नीसवां और आयातक के रूप में दसवां है।

तालिका 3: 2019 में अग्रणी वाणिज्यिक निर्यातक और आयातक देश

रैंक	निर्यातक	मूल्य (US\$ बिलियन)	अंश (%)	वार्षिक परिवर्तन (%)	रैंक	आयातक	मूल्य (US\$ बिलियन)	अंश (%)	वार्षिक परिवर्तन (%)
1	चीन	2487	12.8	10	1	संयुक्त राज्य अमेरिका	2614	13.2	9
2	संयुक्त राज्य अमेरिका	1664	8.5	8	2	चीन	2136	10.8	16
3	जर्मनी	1561	8	8	3	जर्मनी	1286	6.5	11
4	जापान	738	3.8	6	4	जापान	749	3.8	11
5	नीदरलैंड	723	3.7	11	5	यूनाइटेड किंगडम	674	3.4	5
6	कोरिया आरपी	605	3.1	5	6	फ्रांस	673	3.4	9
7	फ्रांस	582	3	9	7	नीदरलैंड	646	3.3	12
8	हांगकांग, चीन	568	2.9	3	8	हांगकांग, चीन	628	3.2	6
9	इटली	547	2.8	8	9	कोरिया आरपी	535	2.7	12
10	यूके	486	2.5	10					
19	भारत	325	1.7	9	10	भारत	511	2.6	14
	विश्व	19451	100	10		विश्व	19867	100	10

स्रोत: विश्व व्यापार संगठन, 2019

चुनौतियां

रुपए का अधिमूल्यन

- जर्मनी, जापान, कोरिया और चीन न केवल विनिर्माण में अपनी प्रतिस्पर्धात्मकता के आधार पर, बल्कि एक प्रतिस्पर्धी मुद्रा विनिमय दर वाली नीति के आधार पर निर्यात में शक्तिशाली बने। दुर्भाग्यवश, भारत की राजनीति में मजबूत (अधिमूल्यन) रुपए को राष्ट्रीय शक्ति के संकेत के रूप में देखा जाता है। वास्तविक निर्यात क्षमता प्रतिस्पर्धा विनिमय दर से ही प्राप्त की जा सकती है। यह भारत के लिए महत्वपूर्ण है क्योंकि प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (एफडीआई) अंतर्प्रवाह यानी inflows से रुपए का अधिमूल्यन होने लगा है और इससे निर्यात प्रतिस्पर्धात्मकता को हानि पहुंची है। उच्च मुद्रास्फीति और उच्च व्यापार घाटों की वजह से बाद में हुए सुधार से रुपए में उतार-चढ़ाव आया, लेकिन विनिमय दर में अचानक तेज गिरावट आई। इस प्रकार के उतार-चढ़ाव से निर्यातकों को बहुत हानि पहुंचती है।

संरचनात्मक अवरोध

- आपूर्ति दिशा में गंभीर संरचनात्मक अवरोध हैं जिससे लघु स्तरीय विनिर्माताओं एवं निर्यातकों के लिए निम्नलिखित के कारण निवेश का अभाव हो जाता है:
 - ◇ मूलभूत सेवाओं, लॉजिस्टिक और अवसंरचना से संबंधित सेवाओं में मात्रात्मक एवं गुणात्मक अदक्षताओं के साथ उच्च-लागत, विरूपित विनिर्माण वातावरण;
 - ◇ व्यापार अनुकूल वातावरण (ease of doing business) के अंतर्गत वर्चुअल अनुमोदन प्रक्रिया को अभी भी भूमि, विद्युत, जल, रेल, सड़क बंदरगाह आदि के भौतिक मुद्दों तक विस्तारित नहीं किया गया है।
 - ◇ नीतिगत, विनियामक एवं प्रचालनात्मक संचालन में खामियां अनवरत रहती हैं, जिनसे व्यापार वातावरण को सुगम बनाने के लिए उल्लेखनीय उपायों के बावजूद, पूर्व/पश्च निवेश चरण पर लेन-देन लागत बढ़ जाती है; और
 - ◇ इस संबंध में एक व्यापक सिंगल विंडो को स्वीकृति दिए जाने की आवश्यकता है।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

मानक व्यय दृष्टिकोण के अंतर्गत, $GDP^1=C+I+G+X-M$ है। अतः, X को अधिकतम करना और M को न्यूनतम करना, विदेश व्यापार नीति का महत्वपूर्ण अवयव है। इसका तात्पर्य यह नहीं है कि आयात को पूर्ण रूप से बंद कर दिया जाएगा। इसके बजाय, M का एक पैरामीटर के रूप में प्रयोग किया जाना चाहिए जो दीर्घकालिक जीडीपी वृद्धि को हानि नहीं पहुंचाता है तथा भारत की बड़ी एवं बढ़ती आबादी के लिए रोजगार सृजन के अवसरों को बाधित नहीं करता है।

विदेश व्यापार नीति

- चूंकि भारतीय अर्थव्यवस्था का लक्ष्य 5 ट्रिलियन अमरीकी डॉलर तक पहुंचना है, इसलिए देश को निर्यात में 1 ट्रिलियन अमरीकी डॉलर के आंकड़े तक पहुंचने का प्रयास करना चाहिए। इसके लिए विदेश व्यापार नीति के तहत निम्नलिखित कार्य किए जाने चाहिए:
 - ◇ प्रमुख बंदरगाहों के पास निर्यात परिसरों/क्षेत्रों की स्थापना को बढ़ावा देना। इन्हें 'प्लग एवं प्ले' मोड में स्थापित किया जाना चाहिए ताकि विदेशी एवं घरेलू निवेशकों को भूमि, विद्युत एवं अन्य विश्वस्तरीय अवसंरचना आसानी से सुलभ हो सके। इन क्षेत्रों में श्रम विनियमनों को अन्य देशों के समान बनाया जाना चाहिए ताकि उन क्षेत्रों में स्थित कंपनियां विश्व बाजार में प्रतिस्पर्धा बनने में समर्थ हो सकें।
 - ◇ भारत को वैश्विक मूल्य श्रृंखला का हिस्सा बनने में समर्थ बनाना। इसमें सुविधा प्रदान करने के लिए, निर्यात की गई मर्चों को विनिर्मित करने हेतु आयातित घटक शून्य शुल्क दर श्रेणी में होने चाहिए। भारत को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वह वैश्विक मूल्य श्रृंखला के अंतिम स्थान पर सीमित न रहे। निर्यातों के लिए अपेक्षित आयातों पर शून्य शुल्क का दुरुपयोग किए जाने की संभावना है, क्योंकि यह संभावना है कि आयातों का देशी प्रशुल्क क्षेत्र में अन्यत्र उपयोग किया जा सकता है। अतः, अधिकांश महत्वपूर्ण वैश्विक मूल्य श्रृंखलाओं का समेकन विशेष आर्थिक

¹ जीडीपी = $C+I+G+X-M$

जहां: C = वस्तुओं और सेवाओं पर उपभोक्ता खर्च, I = व्यवसाय पूंजी वस्तुओं पर निवेशक खर्च है
 G = सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं पर सरकारी खर्च, X = निर्यात एवं M = आयात है

क्षेत्रों के माध्यम से किया जाना चाहिए, जो तटीय क्षेत्रों के पास स्थित होने चाहिए, जैसा कि चीन में है।

बड़ा निर्यातक देश

- भारत को निम्नलिखित का समाधान कर, एक बड़ा निर्यातक देश (export powerhouse) बनने का प्रयास करना चाहिए:
 - ◇ बड़ी मात्रा में उत्पादन करना ताकि विभिन्न अर्थव्यवस्थाओं से लाभ प्राप्त किया जा सके। इसे उत्पादों एवं उनके घटकों के लिए क्लस्टर जोन के जरिए किया जा सकता है।
 - ◇ अवसंरचना एवं परिवहन की लॉजिस्टिक लागत कम होने की वजह से कारखानों के स्तर पर अधिकांश उत्पाद सस्ते होते हैं, लेकिन बंदरगाह तक पहुंचने तक वे महंगे हो जाते हैं, क्योंकि उनमें उच्च भाड़ा लागत जुड़ जाती है। रेल भाड़ा दर को यात्री किरायों में सब्सिडी को समाप्त कर अंतर्राष्ट्रीय दृष्टि से प्रतिस्पर्धात्मक बनाया जाना चाहिए। ऊर्जा एवं विद्युत लागतों को प्रतिस्पर्धी बनाया जाना चाहिए ताकि विनिर्माता देशों के साथ प्रतिस्पर्धा की जा सके।
 - ◇ पूंजीगत लागत को कम किया जाना चाहिए, जो प्रतिस्पर्धी देशों की तुलना में अधिक हैं। निर्यातकों की पूंजीगत लागत उनके प्रतिस्पर्धियों की कार्यशील पूंजी ब्याज दरों के बराबर होनी चाहिए।
 - ◇ उद्योग को अपने श्रम संसाधन में अपेक्षित कौशल प्राप्त करने में सहायता देना।
 - ◇ पेट्रोलियम एवं विद्युत को माल एवं सेवा कर (जीएसटी) में यथाशीघ्र शामिल करना। इनपुट टैक्स क्रेडिट देने से निर्यातकों की प्रतिस्पर्धात्मकता बढ़ेगी।

गुणवत्ता मानक

- घरेलू गुणवत्ता मानकों को मौजूदा वैश्विक मानकों के अनुरूप बनाया जाना आवश्यक है। जब भारत घरेलू बाजार के लिए उच्च गुणवत्ता वाली वस्तुएं विनिर्मित करता है, तो वह ऐसा विदेशी बाजारों के लिए भी कर सकता है।

मुक्त व्यापार समझौते

- मुक्त व्यापार समझौतों (एफटीए) से भारत को प्राप्त होने वाली लागतों एवं लाभों की समीक्षा करने का यह एक सही समय है। यदि लाभों की तुलना में लागतें अधिक पाई जाती हैं, तो इन एफटीए पर पुनर्विचार किए जाने की आवश्यकता है। जिन देशों के साथ भारत का मुक्त व्यापार समझौता है, उन देशों के प्रमुख घरेलू निर्यातकों के बीच त्वरित बाजार सर्वेक्षण कराया जाना चाहिए। यदि यह पाया जाता है कि ये कंपनियां अधिमान प्रशुल्कों पर निर्यात करने में असमर्थ हैं, पर सर्वाधिक हितैषी राष्ट्रों (most favoured nation (MFN) की दरों पर निर्यात करने में समर्थ हैं, तो उन देशों से आयातों के उत्पादन प्रशुल्क को भी एमएफएन पर निर्धारित किया जाना चाहिए, न कि एफटीए दरों पर।

मानव पूंजी एवं चिकित्सा तथा पर्यटन सेवाओं को बढ़ावा देना

- जैसा कि पहले वर्णन किया गया है (चित्र 4, 5 एवं 6), भारत के पास सेवा व्यापार अधिशेष है, जिसने समग्र व्यापार घाटे को कम करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। सेवा क्षेत्र में अपार संभावनाएं हैं, इसलिए और प्रभावशाली नीति बनाना और उसका कार्यान्वयन इन क्षेत्रों में बहुत लाभ प्रदान कर सकता है। इस संबंध में कुछ निम्नलिखित सुधार किए जा सकते हैं:
 - ◇ विदेशी छात्रों एवं स्कॉलरों को आकर्षित करने हेतु भारत की प्राचीन सभ्यता एवं क्षमता की पुनःकल्पना कर, देश के उल्लेखनीय तुलनात्मक लाभों का फायदा उचित लागत पर उच्च गुणवत्ता के शिक्षा क्षेत्र में उठाना। उच्चतर शिक्षा के लिए भारतीय छात्रों के विदेश जाने के बजाय, भारत के पास चिकित्सा, अभियंत्रण, प्रबंधन और सामाजिक विज्ञान शिक्षा का केंद्र (हब) बनने की सक्षमता है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और अन्य विनियामकों की देखरेख में शिक्षा में निजी-घरेलू एवं विदेशी-निवेश के लिए अवसर पैदा किए जाने चाहिए।
 - ◇ भारत की प्रतिस्पर्धा क्षमता का लाभ चिकित्सा क्षेत्र में पुरजोर तरीके से उठाना। भारतीय सेवाएं “अति प्रतिस्पर्धी लागत पर सर्वोच्च गुणवत्ता” का पर्याय होनी चाहिए।

- ◇ वीजा राज के सभी प्रभावों को समाप्त कर, अन्य क्षेत्रों के साथ-साथ, स्वास्थ्य एवं पर्यटन में भारतीय सेवा निर्यात को बढ़ावा देना। सभी देशों के नागरिकों को भारत में प्रवेश के समय पर वीजा (वीजा ऑन एराइवल), सीमित नेगेटिव लिस्ट वाले देशों को छोड़कर, देने की सुविधा को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। वीजा शुल्क न्यून रखे जाने चाहिए; निम्न दरों से होने वाले राजस्व हानि की भरपाई देश में बढ़ते पर्यटकों के आगमन में वृद्धि से अधिक होगी। दीर्घकालिक (दस-वर्ष) बहु-प्रवेशीय वीजा एक नियम होना चाहिए, न कि अपवाद।
- ◇ उभरते एवं संभावित क्षेत्रों में विश्वस्तरीय आर एंड डी सुविधाओं का निर्माण करना। इस क्षेत्र में एफडीआई का पूरा लाभ उठाया जाना चाहिए और शिक्षा संस्थानों/संस्थाओं एवं घरेलू विनिर्माताओं के बीच सहयोग को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। बौद्धिक संपदा अधिकारों के परिरक्षण हेतु पेटेंट के प्रति एक दृढ़ दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए।

तेल एवं कोयला आयात

- कच्चा तेल और कोयला, आयात की शीर्ष दस मदों में शुमार हैं। सौर एवं पवन तथा हाइड्रोपावर की ओर तेजी से कदम बढ़ाकर, इन वस्तुओं का आयात कम करने के लिए संकेद्रित दृष्टिकोण अपनाए जाने की आवश्यकता है।

कृषि निर्यात

- कृषि निर्यात² पर उच्च स्तरीय समूह (एचएलईजी) ने जोर दिया है कि कृषि निर्यातों को प्रोत्साहित करना महत्वपूर्ण है। इनमें मूल्य वर्धन के लिए काफी उच्च घटक हैं। घरेलू मूल्य में वृद्धि होने के बावजूद, कृषि निर्यातों पर कोई प्रतिबंध/नियंत्रण नहीं होना चाहिए क्योंकि यह किसान विरोधी नीति होगी।
- भारत की आकांक्षा है कि वह कृषि निर्यातों को 40 मिलियन अमरीकी डॉलर से 100 बिलियन अमरीकी डॉलर तक बढ़ाए। यह आकांक्षा वैश्विक खाद्य एवं कृषि प्रवृत्तियों द्वारा

² रिपोर्ट वित्त आयोग की वेबसाइट पर है
फसल-विशिष्ट, राज्य-समर्थित योजनाओं के माध्यम से भारत के बढ़ते कृषि निर्यात।

उपलब्ध कराए गए अवसर का लाभ उठाने के लिए बहुत ही सुसंगत हैं। एचएलईजी का अनुमान है कि इसका घरेलू कृषि बाजारों पर प्रभाव पड़ेगा तथा सार्थक रोजगार सृजन हो सकेगा। एचएलईजी ने गहन परामर्श के बाद अनुशांसा की है कि भारत अपने कृषि निर्यातों को लगभग दुगना कर सकता है, यदि वह निम्नलिखित कदम उठाए:

- ◇ बाइस फसल मूल्य श्रृंखलाओं का संभावित प्रतिस्पर्धा के साथ प्राथमिकीकरण करना और अमरीका, यूरोपीय संघ एवं खाड़ी देशों तथा पश्चिम एशियाई क्षेत्रों पर विशेष ध्यान केंद्रित करते हुए, सात फसल मूल्य श्रृंखलाओं (धान, झींगा मछली, मसाले, भैंस का मांस, फल एवं सब्जियां, वनस्पति तेल एवं काष्ठ) में प्रकाशस्तम्भ स्थापित करना।
- ◇ राज्य के नेतृत्व वाली फसल मूल्य श्रृंखला समूहों को लागू करना, जो राज्य के भीतर एकल-फसल मूल्य श्रृंखला के लिए समर्पित है। गंतव्य-बाजारों में देश के स्तर पर प्रचार के जरिए इसका डिजाइन उत्पादकों, किसान उत्पादक संगठनों (एफपीओ), कृषि-व्यवसाय, वित्तपोषक, कमोडिटी बोर्ड, संघ एवं राज्य सरकारों और एजेंसियों के व्यापक पारिस्थितिकी तंत्र के रूप में किया जाएगा।
- ◇ उच्च गुणवत्ता वाले, अच्छी तरह से वित्त पोषित राज्य के नेतृत्व वाली मूल्य-श्रृंखला विशिष्ट निर्यात योजनाएं जो सभी हितधारकों को एक साथ लाती हैं, संसाधनों को जोड़ती हैं और इसमें निजी क्षेत्र द्वारा स्थिरता प्रदान की जाती है।
- ◇ उचित अभिशासन कार्यविधि के साथ द्वि-स्तरीय संघ-राज्य संस्थानिक फ्रेमवर्क स्थापित करना ताकि इन योजनाओं का मूल्यांकन किया जा सके, उनकी ट्रैकिंग और निगरानी की जा सके। राज्य सरकारें क्लस्टर्स की पहचान करेंगी, निजी निवेशकों को आकर्षित करेंगी और योजनाओं को निर्मित एवं कार्यान्वित करेंगी। साथ ही राज्य सरकारें यह भी सुनिश्चित करेंगी कि कृषि निर्यातों से संबंधित संघ सरकार और राज्य सरकार की सभी योजनाओं में तालमेल हो। राज्य सरकारें इन योजनाओं के लिए पर्याप्त वित्तपोषण सुनिश्चित करेंगी तथा जहां आवश्यक हो, वित्त भी उपलब्ध कराएंगी। केंद्र सरकार भी राज्य सरकारों को सहयोग दे सकती है तथा उनके प्रयासों में सहायता कर सकती हैं। उपर्युक्त फ्रेमवर्क निगरानी एवं अंतर-मंत्रालयी समन्वय करते हुए, योजनाओं का मूल्यांकन, अनुमोदन भी करेगा तथा अतिरिक्त वित्त भी उपलब्ध कराएगा।

अन्य सुधार

- सौर विद्युत पैनलों एवं मॉड्यूलों, लीथियम ऑयन जैसी उभरती पर्यावरणीय वस्तुओं और अन्य उभरती वृहत भंडारण बैटरियों के लिए 'नव-स्थापित उद्योग प्रशुल्क' ('infant industry tariffs') लगाना। एफडीआई नीतियों को सभी उभरते क्षेत्रों में बहुत लोचनीय रखा जाना चाहिए, लेकिन इन क्षेत्रों को मेक इन इंडिया प्रयासों में योगदान देने की दृष्टि से उदार प्रशुल्क लगाकर प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है।
- निर्यात संवर्धन पूंजीगत वस्तु (ईपीसीजी) योजना को बंद करना, क्योंकि भारत में पूंजीगत वस्तुओं के आयातों पर निषिद्ध प्रशुल्क अब नहीं है। इससे घरेलू विनिर्माण कंपनियों को प्रोत्साहन मिलेगा ओवर-इन्वॉइसिंग की समस्या से बचा जा सकेगा, जैसा कि ईपीसीजी के संबंध में थी।
- निर्यात परिषदों के साथ मिलकर सेक्टर एवं उत्पादन विशिष्ट रणनीतियां बनाना। फार्मास्यूटीकल क्षेत्र में रणनीतिक सुरक्षा हितों का उपयोग "mother drugs" के एक्टिव फार्मास्यूटीकल इन्ग्रिडिएंट (एपीआई) के बहुतायत में विनिर्माण के लिए किया जाना चाहिए। भारतीय विनिर्माण के पास टीकों के विनिर्माण में काफी विशेषज्ञता है, जिसका उपयोग भारत को विश्व में टीकों के निर्यात में अग्रणी देश बनाने के लिए किया जाना चाहिए।

अध्याय 4

पेयजल एवं स्वच्छता विभाग

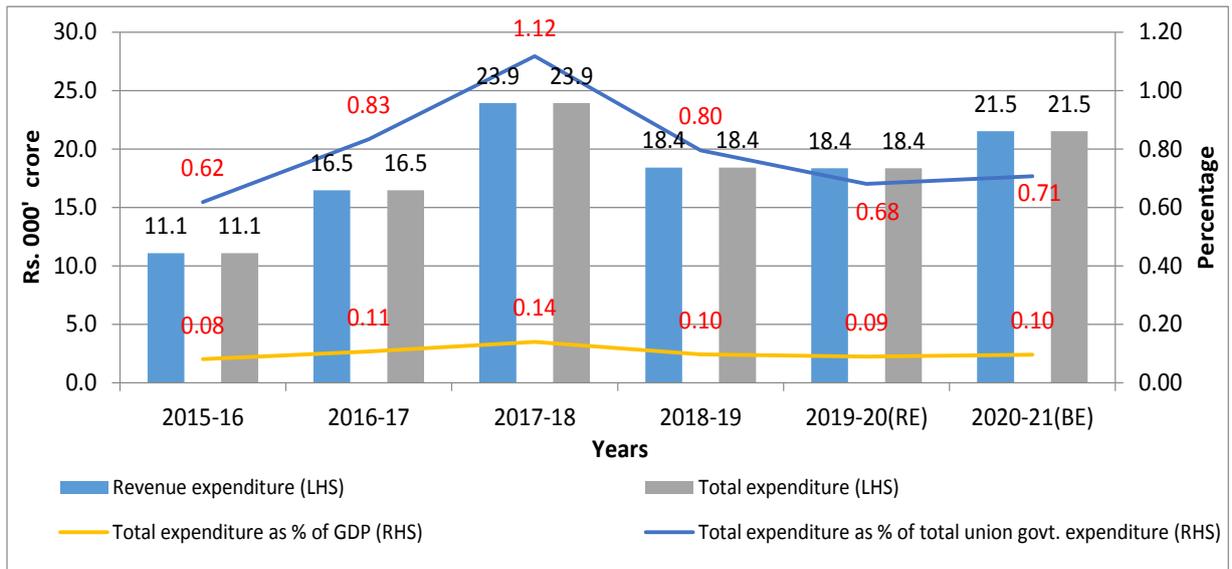
पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (डीओडीडब्ल्यूएस) दो फलैगशिप कार्यक्रमों के लिए जिम्मेदार है: प्रत्येक ग्रामीण परिवार को चालू पारिवारिक नल कनेक्शन उपलब्ध कराने के उद्देश्य से ग्रामीण पेयजल आपूर्ति (जिसे अब जल जीवन मिशन के अंतर्गत पुनर्गठित एवं समाहित कर दिया गया है) के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी); और स्वच्छता के लिए स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण)। पेयजल एवं स्वच्छता के विषय संविधान की राज्य सूची के हिस्से हैं।

विभाग ने सभी नागरिकों के लिए स्वच्छता हेतु स्वच्छ जल की उपलब्धता एवं संधारणीय प्रबंधन सुनिश्चित करने की सुनिश्चिता हेतु एसडीजी-6 की दिशा में भारत की प्रगति में अहम भूमिका निभाई है। परिवारों के लिए पाइप द्वारा जलापूर्ति हेतु सतही जल पर अत्यधिक निर्भरता, आकांक्षी जिलों में पाइप द्वारा जल आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए समर्पित निधियां, पाइप द्वारा जल आपूर्ति के प्रावधान के माध्यम से खुले में शौच मुक्त स्थिति को कायम रखना और ओडीएफ प्लस की दिशा में ध्यान केंद्रित करने की आवश्यकता विभाग की भावी रणनीति का हिस्सा होना चाहिए।

विभाग की समग्र प्रोफाइल

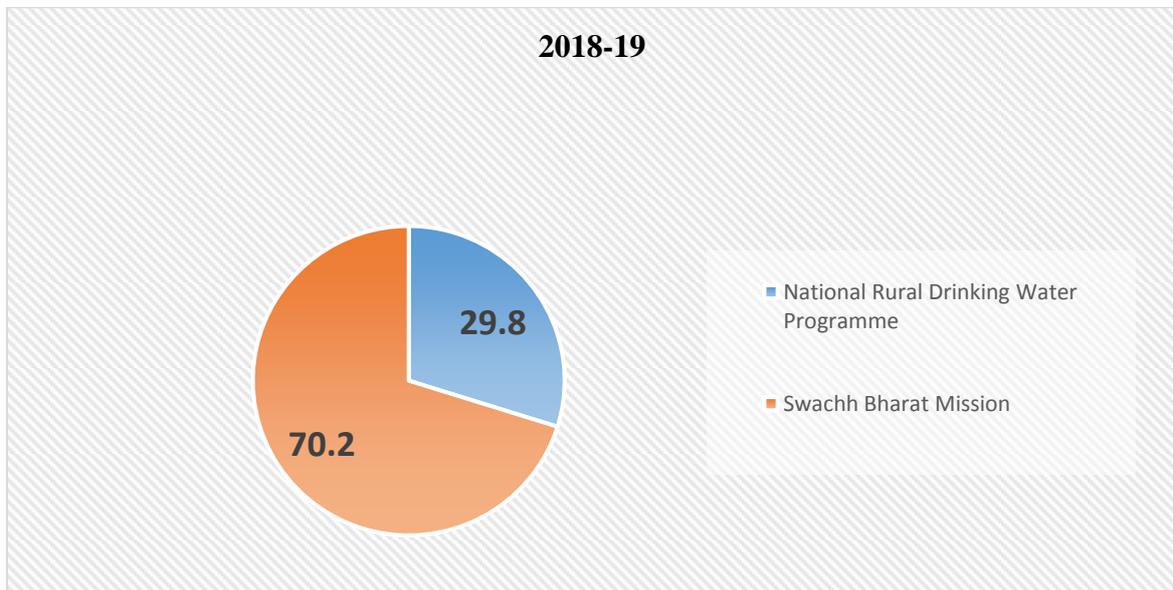
1. जलशक्ति मंत्रालय में पेयजल एवं स्वच्छता विभाग दो फलैगशिप कार्यक्रमों के लिए जिम्मेदार है: ग्रामीण पेयजल आपूर्ति के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी)/जल जीवन मिशन (जेजेएम); और स्वच्छता के लिए स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) (एसबीएम-जी)।
2. वर्ष 2020-21 में पेयजल एवं स्वच्छता विभाग के लिए बजट आबंटन 22,000 करोड़ रुपए है, जो केंद्र सरकार के कुल बजट का 0.71 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) (चित्र 1) का 0.1 प्रतिशत है।

चित्र 1: पेयजल एवं स्वच्छता विभाग का व्यय



स्रोत: संघ के बजट एवं सीएसओ

चित्र 2: सीएसएस पर योजना-वार व्यय (% में, 2018-19)



तालिका 1 : सीएसएस पर संघ सरकार के व्यय के % के रूप में विभाग द्वारा
सीएसएस पर व्यय

वर्ष	प्रतिशत
2015-16	5.4
2016-17	6.8
2017-18	8.4
2018-19	6.2
2019-20 (आरई)	5.8
2020-21 (बीई)	6.3

स्रोत: संघ के बजट

सीएसएस की मुख्य उपलब्धियां

स्वच्छता (स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण)

- वृहत पैमाने पर संव्यवहारात्मक बदलाव, परिवार-स्वामित्व और सामुदायिक-स्वामित्व वाले शौचालयों का निर्माण, और शौचालय के निर्माण एवं उपयोग के लिए निगरानी तंत्र स्थापित की गई।
- 2 अक्टूबर, 2019 तक, बत्तीस राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को खुले में शौच मुक्त (ओडीएफ) घोषित किया गया है। 2 अक्टूबर, 2014 को किसी भी राज्य में ऐसी स्थिति नहीं थी।
- 6 अगस्त, 2019 तक, 99.86 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों के पास शौचालय सुलभ हो गई थी।

पेयजल (जल जीवन मिशन)

- 29 जुलाई, 2020 तक, 25.17 प्रतिशत परिवारों के पास नल सुविधा चालू थी।

- 19 सितंबर, 2019 तक, 1.1 प्रतिशत ग्रामीण वासों को 40 लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन (lpcd) की जलापूर्ति सुविधा से पूर्णतः कवर कर लिया गया था, और 15.6 प्रतिशत परिवारों को आंशिक रूप से कवर किया गया था।
- 19 सितंबर, 2019 तक, 18.3 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों को पाइप द्वारा जलापूर्ति सुविधा से कवर कर लिया गया था।

विकेंद्रीकृत पेयजल एवं स्वच्छता कार्यक्रम की संधारणीयता: जल एक ऐसा विषय है जो संविधान की राज्य सूची के अंतर्गत आता है और राज्यों की सक्रिय भागीदारी स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने हेतु मिशन की सफलता के लिए महत्वपूर्ण है। संसाधनों एवं प्रणालियों की संधारणीयता (sustainability) को बेहतर बनाने के प्रयोजनार्थ, भारत सरकार ने मांग-आधारित जल सुपुर्दगी एवं स्वच्छता के महत्वाकांक्षी कार्यक्रम को शुरू किया है। इस कार्यक्रम के मुख्य सिद्धांत हैं:

- स्थानीय शासन एवं समुदाय जलापूर्ति स्कीमों के लिए योजना बनाएंगे, उनका कार्यान्वयन, प्रचालन और प्रबंध करेंगे।
- राज्य सरकार की भूमिका सेवा प्रदाता से बदल कर सुविधा प्रदाता की हो जाएगी।
- ग्राम पंचायतों और प्रयोक्ता समूहों को अधिकार-संपन्न बनाया जाएगा।
- उपभोक्ताओं को सेवा के कुछ न्यूनतम स्तर के लिए ऐसा भुगतान करने हेतु प्रेरित किया जाएगा जिसमें मात्र पूंजीगत लागत का एक हिस्सा और सभी भावी आवर्ती लागतें कवर होंगी।

स्रोत: पेयजल और स्वच्छता विभाग की कार्यनीति योजना, 2011-22

विभाग द्वारा दिए गए मुख्य सुझाव

- जल आपूर्ति एवं स्वच्छता हेतु पंचायती राज संस्थाओं के लिए वित्त आयोग के अनुदानों का पचास प्रतिशत पेयजल और स्वच्छता विभाग के पास रखा जाना चाहिए ताकि जेजेएम के लक्ष्यों को हासिल किया जा सके।
- पेयजल सुरक्षा हासिल करने के लिए डीओडीडब्ल्यू एंड एस को 'अवसंरचना विकास के लिए सेक्टर आबंटन के हिस्से के रूप में 82,000 करोड़ रुपए की आवश्यकता है।

- शहरी स्थानीय निकायों के लिए वित्त आयोग के अनुदान को परिणाम एवं निष्पादन से संबद्ध किया जाना चाहिए और इसे आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय के पास रखा जाना चाहिए।

पंचायती संस्थाओं को अनाबद्ध वित्त आयोग अनुदान के पचास प्रतिशत हिस्से को पंचायती राज मंत्रालय के पास आवश्यकतानुसार अन्य कार्यों के लिए तथा सकल राज्य घरेलू उत्पाद के आधार पर रखा जा सकता है। निधियों के अनुदानों को निष्पादन से संबद्ध किया जाना चाहिए।

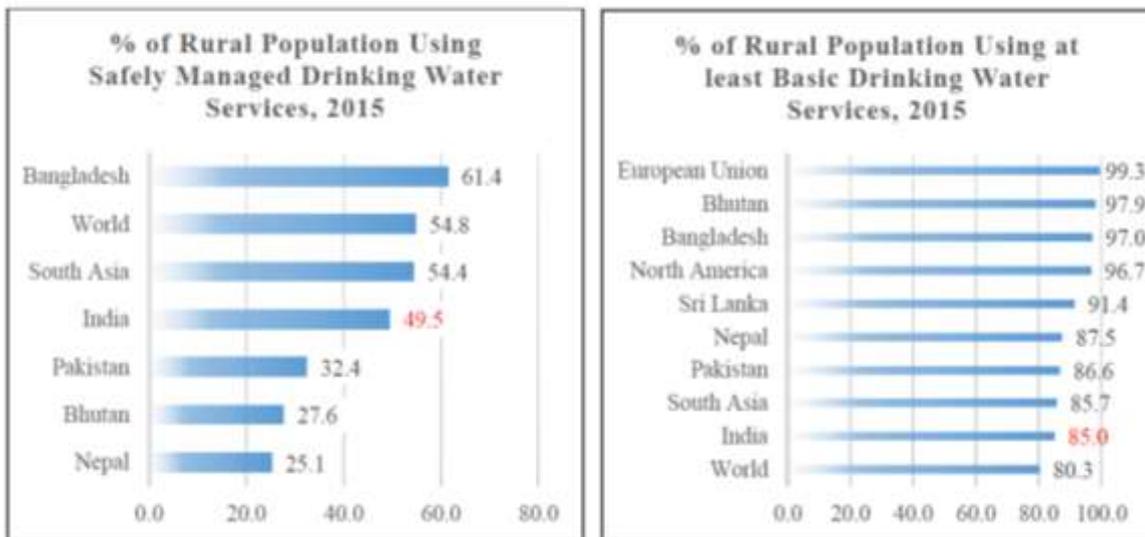
बॉक्स 1: वित्त आयोगों द्वारा अनुदान

अनुदानों का प्रयोजन ¹	राज्य (अनुदानों की राशि, करोड़ रुपए)
बारहवां वित्त आयोग	आंध्र प्रदेश (325), हिमाचल प्रदेश (38), राजस्थान (150), पश्चिम बंगाल (600)
तेरहवां वित्त आयोग	आंध्र प्रदेश (550), गुजरात (200), हरियाणा (400), हिमाचल प्रदेश (150), कर्नाटक (300), मेघालय (50), राजस्थान (500), सिक्किम (20)
चौदहवां वित्त आयोग	सेक्टर-विशिष्ट एवं राज्य-विशिष्ट अनुदान नहीं दिए गए
इसके अलावा, बारहवें एवं चौदहवें वित्त आयोगों ने यह अनुशंसा की थी कि स्थानीय निकायों को, अन्य बातों के अलावा, जलापूर्ति एवं स्वच्छता क्षेत्रों को सुदृढ़ बनाना चाहिए।	
पंद्रहवां वित्त आयोग (वित्त वर्ष 2020-21)	ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान (60,750 करोड़ रुपए), 50 प्रतिशत मूल और 50 प्रतिशत इन कार्यों: क) स्वच्छता और ओडीएफ स्थिति को कायम रखने के लिए और (ख) पेयजल की आपूर्ति, वर्षा जल संचयन तथा जल पुनर्चक्रण के लिए आबद्ध हैं।
पंद्रहवां वित्त आयोग (वित्त वर्ष 2021-26) (वॉल्यूम I, अध्याय 7)	ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान (2,36,805 करोड़ रुपए)। राष्ट्रीय प्राथमिकताओं की पूर्ति करने हेतु अपेक्षित संसाधनों हेतु सहायता देने के लिए, ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 60 प्रतिशत अनुदान दो श्रेणियों की सेवाओं: (क) स्वच्छता और ओडीएफ स्थिति को कायम रखना; और (ख) पेय जल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण को सुदृढ़ एवं सहायता के लिए आबद्ध हैं।

¹ केवल पेयजल आपूर्ति योजनाओं (ग्रामीण, शहरी या दोनों) के लिए अनुशंसित विशिष्ट अनुदानों का उल्लेख किया गया है। इसके अतिरिक्त, विभिन्न वर्णित प्रयोजनों (जहां उनके यथार्थ अंशों को परिकल्पित नहीं किया जा सकता है) के सबसेट के रूप में पेयजल/स्वच्छता के लिए या सिंचाई योजनाओं के लिए भी अनुदानों की अनुशंसा की गई है।

अंतर्राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य

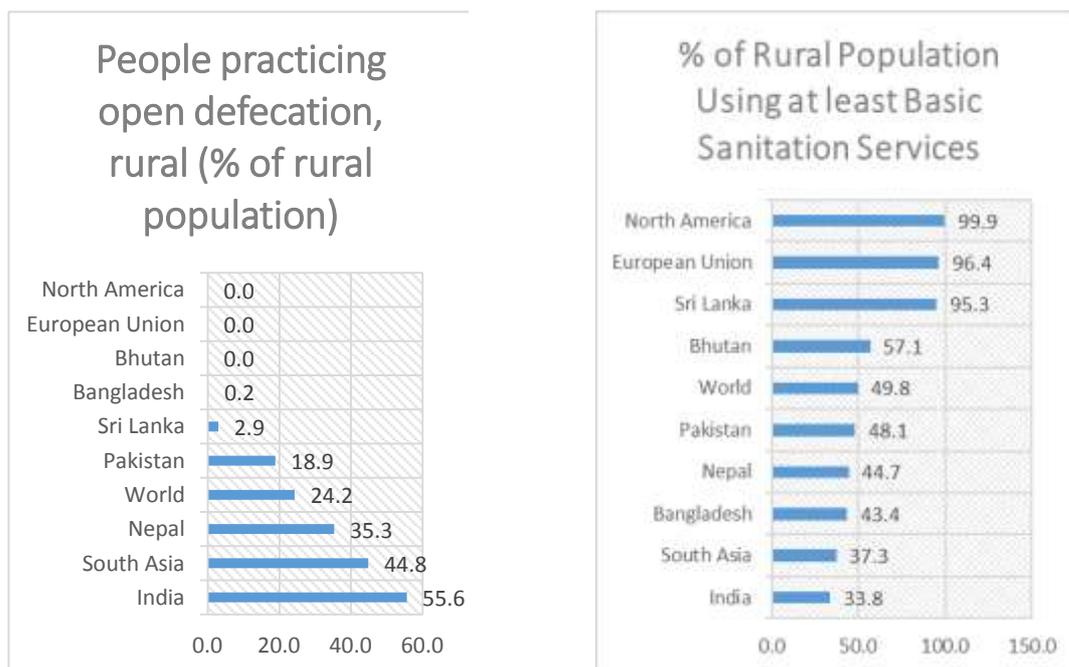
चित्र 3 क: – पेयजल^{2, 3}



² डाटा का स्रोत विश्व बैंक है। डाटा वित्त वर्ष 2015 से संबंधित है, जिसके बाद भारत ने मुद्दे का समाधान करने हेतु दो शीर्ष कार्यक्रमों का कार्यान्वयन किया।

³ सुरक्षित रूप से प्रबंधित पेयजल सेवाएं: यह संकेतक पेयजल का उपयोग बेहतर स्रोत से करने वाले लोगों के प्रतिशत को अभिगृहित करता है जिसे स्थलों पर एक्सेस किया जा सकता है, आवश्यकतानुसार सुलभ होता है और मल-मूत्र एवं घातक रसायनिक संदूषण से मुक्त रहता है। बेहतर जल स्रोतों में पाइप के द्वारा जल, बोरहोल या ट्यूबवेल, संरक्षित कुएं, संरक्षित सिप्रिंग एवं पैकैज्ड या उपलब्ध कराया गया जल शामिल है। इसमें दोनों प्रकार के लोग शामिल हैं, यानी जो बुनियादी जल सेवाओं का उपयोग करते हैं, और जो सुरक्षित रूप से प्रबंधित जल सेवाओं का उपयोग करते हैं। बुनियादी पेयजल सेवाओं को किसी बेहतर स्रोत से पेयजल के रूप में वर्णित किया गया है, बशर्ते कि जल का संग्रहण एक राउंड ट्रिप के लिए तीस मिनटों से अधिक समय में न किया गया हो।

चित्र 3 ख: - स्वच्छता^{3, 4}



‘प्रक्षालन’ पद्धतियों और आर्थिक/स्वास्थ्य परिणामों के बीच संबंध

आर्थिक प्रभाव

- 2011 में विश्व बैंक के अध्ययन के अनुसार, अपर्याप्त स्वच्छता से भारत को 2006 में सकल घरेलू उत्पाद के समतुल्य 6.4 प्रतिशत की आर्थिक हानि (53.8 बिलियन अमरीकी डॉलर) हुई।
- ऑक्सफोर्ड इकोनोमिक्स द्वारा 2016 में कराए गए अध्ययन में यह अनुमान लगाया गया था कि स्वच्छता से खराब सुलभता की वजह से भारत को सकल घरेलू उत्पाद के लगभग 5.2 प्रतिशत की हानि हुई।
- 2017 में अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के अनुसंधान अध्ययन में यह दर्शाया गया था कि भारत में सावर्जनिक स्वच्छता बेहतर होने से पारिवारिक एवं शिशु परिचर्या कार्य में महिलाओं द्वारा

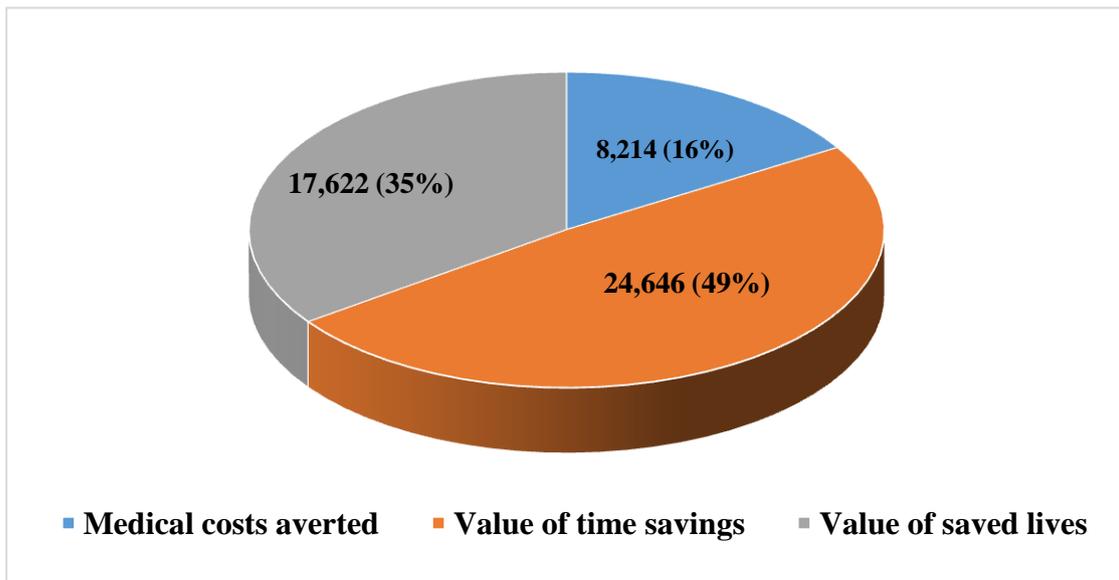
⁴ सुरक्षित रूप से प्रबंधित स्वच्छता सेवाएं: यह अन्य परिवारों के साथ साझा नहीं की गई बेहतर स्वच्छता सुविधाओं का उपयोग करने वाले लोगों के प्रतिशत को अभिग्रहित करता है और जहां मल को सुरक्षित रूप से स्वस्थाने निपटाया जाता है या उसका परिवहन कर ऑफसाइट पर शोधित किया जाता है। बेहतर स्वच्छता सुविधाओं में फ्लश/पोर फ्लश से पाइप द्वारा सीवर प्रणालियां, सेप्टिक टैंक या गड्ढे वाले शौचालय: हवादार बेहतर गड्ढे वाले शौचालय, कम्पोस्टिंग वाले शौचालय या स्लैब के साथ गड्ढे वाले शौचालय शामिल हैं। बुनियादी स्वच्छता सेवाएं: बुनियादी सेवाओं का उपयोग करने वाले लोगों का प्रतिशत, यानी बेहतर स्वच्छता सुविधाएं, जिन्हें अन्य परिवारों के साथ साझा नहीं किया जाता है। यह संकेतक बुनियादी स्वच्छता सेवाओं का उपयोग करने वाले तथा सुरक्षित रूप से प्रबंधित स्वच्छता सेवाओं का उपयोग करने वाले दोनों प्रकार के लोगों को सम्मिलित करता है।

व्यतीत किए जाने वाले समय में लगभग 10 प्रतिशत की कमी आई और उनकी श्रमबल भागीदारी में 1.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

स्वास्थ्य पर प्रभाव

- बिल एंड मेलिंडा गेट्स फाउंडेशन द्वारा पांच भारतीय राज्यों के ग्रामीण क्षेत्रों में कराए गए अध्ययन में यह पता चला है कि अतिसार (डायरिया) रोग व्यापकता में उल्लेखनीय कमी आई है और अन्यथा समान प्रकार के गैर-ओडीएफ क्षेत्रों की तुलना में ओडीएफ क्षेत्रों में बच्चों के पोषण में सुधार आया है। इस अध्ययन में यह भी दर्शाया गया है कि ओडीएफ क्षेत्रों में महिलाओं का सामान्य बॉडी मास इंडेक्स गैर-ओडीएफ क्षेत्रों में उनके समकक्षों की तुलना में अधिक है।

चित्र 4: 100% शौचालय उपयोग के वार्षिक लाभ (रु. में)



- मानव मल संदूषक की दृष्टि से, यूनिसेफ ने अनुमान लगाया है कि भारत में गैर-ओडीएफ गांवों में भूमि जल स्रोत औसतन 12.7 गुणा ज्यादा संदूषित है; मृदा 1.1 गुणा संदूषित है, भोजन 2.16 गुणा ज्यादा संदूषित है और घरेलू पेयजल 2.48 गुणा संदूषित है।

- यूनिसेफ के अनुसार, ओडीएफ गांवों में परिवार औसतन रूप से 50,000 रुपए प्रति वर्ष बचाते हैं। इसके अलावा, उन्हें एकबारगी लाभ यह प्राप्त होता है कि उनकी संपत्ति का मूल्य 18,991 रुपए प्रति घर बढ़ जाता है।

चुनौतियां

- कोविड-19 महामारी ने पेयजल और स्वच्छता क्षेत्र पर विशेष रूप से ध्यान देने की बात को उजागर किया है। सभी संक्रामक रोग प्रकोपों के दौरान मानव स्वास्थ्य को संरक्षित करने हेतु पेयजल आपूर्ति और स्वच्छता सेवाओं की उपलब्धता की सुनिश्चितता के लिए काफी जोर दिया गया है। तथापि, अभी भी कुछ मुद्दे हैं जिनका समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

ओडीएफ की संधारणीयता

- शौचालयों के उपयोग के आधार पर, लोगों के संव्यवहार में आए परिवर्तन को कायम रखे जाने की आवश्यकता है। कई अध्ययनों में यह पाया गया है कि शौचालयों से सुलभता होने के बावजूद, लोग अभी भी खुले में शौच करते हैं, हालांकि शौचालयों का आंशिक उपयोग अधिक है।
- सावर्जनिक शौचालयों की नियमित साफ-सफाई के साथ शौचालयों में उपयुक्त जलापूर्ति किया जाना एक चुनौती है। सूखे के दौरान जल का काफी अभाव होता है और अब तो उसका निरंतर अभाव देखा जा रहा है। जेजेएम के दौरान सृजित अवसंरचना को अनुरक्षित रखा जाना और उसका उपयोग किया जाना आवश्यक है।

जल जीवन मिशन की उच्च लागत

- मंत्रालय ने सभी ग्रामीण परिवारों को पाइप द्वारा जलापूर्ति उपलब्ध कराने के लिए जेजेएम के तहत अनुमानित 3.6 लाख करोड़ रुपए (संघ सरकार और राज्य सरकारों दोनों से) की बड़ी बजटीय सहायता दी है। इसके अतिरिक्त, योजनाओं/कार्यक्रमों को एकीकृत किए जाने से 1.8 लाख करोड़ रुपए की अतिरिक्त राशि जुटाए जाने की उम्मीद की जाती है।

जलापूर्ति सेवा स्तर

- बारहवीं पंचवर्षीय अवधि (पूर्ववर्ती नीति आयोग) के लिए गठित घरेलू जल और स्वच्छता पर कार्यसमूह ने, अन्य बातों के अलावा, ग्रामीण क्षेत्रों में पेय जलापूर्ति स्तरों को 40 lpcd से बढ़ाकर 55 lpcd करने की अनुशंसा की थी। इसके अतिरिक्त, यह लक्ष्य रखा गया था कि कम से कम 55 प्रतिशत ग्रामीण आबादी को 2017 तक 55 lpcd तक जलापूर्ति सुलभ हो। तथापि विभाग ने जेजेएम में इस 55 lpcd लक्ष्य को अभी भी समाहित नहीं किया है।

एनआरडीडब्ल्यूपी पर व्यय

- यद्यपि एनआरडीडब्ल्यूपी के लिए निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया गया है, किंतु कार्यक्रम के लिए बजट प्रावधान को 2017-18 में 7,038 करोड़ रुपए से 1/5 घटाकर 2018-19 (आरई) में 5,500 करोड़ रुपए किया गया था। यह 2016-17 में खर्च किए गए वास्तविक व्यय की तुलना में कम है।

भूमि जल पर अत्यधिक निर्भरता

- 63 प्रतिशत से भी अधिक ग्रामीणवासों को भूमि जल स्रोतों से पाइप के द्वारा जल उपलब्ध कराया जा रहा है। तथापि देश में तेजी से घटते जल स्रोत को ध्यान में रखते हुए इसे कायम नहीं रखा जा सकेगा। जेजेएम की शुरुआत के पश्चात यह मुद्दा काफी महत्वपूर्ण हो गया है, क्योंकि जेजेएम का उद्देश्य 2024 तक प्रत्येक परिवार को पाइप के द्वारा जल उपलब्ध कराना है।

‘सूखे नलों’ की समस्या

- देश में सभी ग्रामीण परिवारों के लिए पाइप द्वारा जल की आपूर्ति करने हेतु अवसंरचना स्थापित करने के बावजूद, खासतौर पर गर्मी के दिनों में जल की अनुपलब्धता से नल सूखे पड़ जाएंगे।

खराब गुणवत्ता वाली वास

- देश में मार्च, 2021 तक लगभग 28,000 प्रभावित वास को शुद्ध पेयजल उपलब्ध कराने के लिए संघ सरकार ने आर्सेनिक एवं फ्लोराइड पर राष्ट्रीय जल गुणवत्ता उप-मिशन की शुरुआत की। गुणवत्ता-प्रभावित वासों की संख्या भविष्य में काफी बढ़ सकती है क्योंकि पेयजल स्रोतों के दोहन हेतु काफी गहराई तक ड्रिलिंग करने से भूमि जल में रासायनिक संदूषण उत्पन्न हो सकता है।

समग्र एवं संपूर्णतावादी दृष्टिकोण

- संधारणीय भूमि जल संसाधन प्रबंधन के लिए भागीदारी भूमि जल प्रबंधन तथा समुदाय स्तर पर संव्यवहारात्मक बदलाव लाने हेतु संस्थागत ढांचे का सुदृढीकरण किए जाने की आवश्यकता है। अतः जलशक्ति मंत्रालय के अंतर्गत दो विभागों - पेयजल और स्वच्छता विभाग तथा जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण विभाग (DoWRRD&GR) को यह सुनिश्चित करने के लिए एक साथ कार्य करना चाहिए कि पेयजल और स्वच्छता विभाग के तहत जेजेएम प्रत्येक घर को पाइप द्वारा जलापूर्ति सुलभ कराए तथा जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण विभाग के तहत अटल भूजल योजना (एबीवाई) में उन क्षेत्रों पर ध्यान दिया जाए जहां भूमि जल काफी कम है। भूमि जल एवं पेयजल से संबंधित सामुदायिक-आधारित सामाजिक क्षेत्र योजनाओं के निष्पादन एवं कार्यान्वयन में इन दोनों विभागों की भूमिका महामारियों के दौरान और भी अधिक बढ़ जाती है। अतः भविष्य के लिए बेहतर तैयारी किया जाना आवश्यक है ताकि मांग और आपूर्ति में संतुलन बिठाया जा सके।

सूचना का असम्मित प्रसार

- कोविड-19 महामारी के दौरान विभिन्न मंत्रालयों और सरकारी संगठनों - गृह मंत्रालय, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय और पंचायती राज मंत्रालय और केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड - द्वारा अनेक एडवाइजरियां जारी की गई थीं। यह काफी सार्थक होता, यदि इन एडवाइजरियों और दिशानिर्देशों को एक मंच से जारी करने में सभी के साथ एक नोडल विभाग या मंत्रालय समन्वय करता।

भारत में विभिन्न उपयोगों के लिए जल की उपलब्धता और आवश्यकता का पूर्वानुमान

- राष्ट्रीय जल नीति, जिससे वर्तमान में संशोधित किया जा रहा है, में जल आबंटन की प्राथमिकताओं को मुख्य रूप से निम्नलिखित क्रम में उल्लिखित किया गया है: पेयजल; सिंचाई, हाइड्रो-पावर, नौवहन, औद्योगिक एवं अन्य। अतः, जैसाकि पहले उल्लेख किया गया है, राष्ट्र की वर्तमान एवं भावी जल आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु एक समग्र एवं संपूर्णतावादी दृष्टिकोण की प्रबल आवश्यकता है।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

उपयुक्त जल मूल्य-निर्धारण (pricing)

- यह आवश्यक है कि जल के लिए एक ग्रेडेड आधार पर उपयुक्त मूल्य निर्धारित किया जाना चाहिए, जहां उच्च खपत के लिए उच्च प्रभार वसूले जाने चाहिए। ऐसा करना इसलिए भी जरूरी है कि अपर्याप्त जल मूल्य घरेलू क्षेत्र में जल के अति दोहन के मुख्य कारणों में एक है। प्रशुल्कों को आवधिक आधार पर संशोधित नहीं किया जाता है, जिसके कारण जलापूर्ति की लागत और संग्रह किए गए राजस्व के बीच ज्यादा अंतर आ जाता है।

सतही जल पर अत्यधिक निर्भरता

- देश के अधिकांश भागों में भूमि जल के अति दोहन को ध्यान में रखते हुए, जेजेएम के लिए सतही जल का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, पेयजल और स्वच्छता विभाग को जल उपलब्धता में वृद्धि करने हेतु वर्षा जल संचयन संरचना की स्थापना और ग्रे वाटर के पुनःउपयोग के लिए प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। अंततः, वर्षा जल संचयन संरचना की स्थापना के बारे में कानूनों/नियमों को सख्ती से लागू किया जाना आवश्यक है।

112 आकांक्षी जिलों में प्राथमिकता आधारित कार्यकलाप

- 112 आकांक्षी जिलों के लिए जेजेएम निधियों के एक निश्चित प्रतिशत, संभवतः उनकी आबादी के अनुपात के आधार पर, अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। इन जिलों में पाइप द्वारा जलापूर्ति कवरेज बहुत ही कम है। 19 सितंबर, 2019 तक यह राष्ट्रीय औसत 18.3 प्रतिशत की तुलना में ग्रामीण परिवारों का मात्र 8.7 प्रतिशत थी। यह महत्वपूर्ण है कि ग्रामीण परिवारों को राष्ट्रीय औसत के समकक्ष लाया जाए।

ओडीएफ की संधारणीयता

- गांवों की ओडीएफ स्थिति को कायम रखने हेतु ग्रामीण परिवारों में पाइप द्वारा जलापूर्ति का प्रावधान आवश्यक है। यह देखा गया है कि लोग उन क्षेत्रों में शौचालयों का उपयोग नहीं करते हैं जहां जलापूर्ति नहीं होती है। इसलिए, पाइप द्वारा जलापूर्ति की कवरेज को वर्तमान में ग्रामीण परिवारों के 18.3 प्रतिशत के न्यून स्तरों से काफी अधिक बढ़ाया जाना चाहिए।

ओडीएफ प्लस

- भारत जल्दी ही ओडीएफ की स्थिति प्राप्त कर लेगा। इसके बाद का लक्ष्य ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन, सेप्टिक टैंकों के संबंध में मल अपशिष्ट प्रबंधन, गांवों की समग्र साफ-सफाई आदि को प्रोत्साहित करने का होना चाहिए।
 - ◇ लक्ष्य इस बात को सुनिश्चित करने पर केंद्रित होना चाहिए कि समस्त ठोस अपशिष्ट को आगामी पांच से सात वर्षों के भीतर अलग-अलग करके संग्रहित और शोधित किया जाए।
 - ◇ ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन के लिए नवप्रवर्तनशील, समुदाय द्वारा प्रबंधित, विकेंद्रीकृत प्रणालियां अपनाई जानी चाहिए।
 - ◇ स्थानीय लोगों में मालिकाना हक जैसा भाव सृजित कर, इस प्रकार की अपशिष्ट प्रबंधन प्रणालियों की प्रचालन एवं रखरखाव लागतें कम होनी चाहिए, क्योंकि ग्रामीण परिवारों की भुगतान करने की क्षमता कम होती है।

ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान

हम यह मानते हैं कि स्वच्छता क्षेत्र में देश की उपलब्धियों को हर स्तर पर कायम और सुदृढ़ बनाए रखा जाए। इसके लिए सरकार के तीनों स्तरों को सहकारी संघवाद की मूल भावना में एक साथ कार्य करना होगा। स्थानीय शासन ऐसी योजनाओं के कार्यान्वयन एवं निष्पादन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को साकार करने के मुख्य उद्देश्य की पूर्ति हेतु, स्थानीय निकायों के संसाधनों के लिए सहायता देने तथा उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, हम निम्नलिखित अनुशंसा करते हैं:

- ◇ ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 40 प्रतिशत अनाबद्ध रहेगा जिसका उपयोग उनके द्वारा वेतन एवं अन्य स्थापना लागतों को छोड़कर संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित उनतीस विषयों के तहत आने वाले कार्यों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए किया जा सकता है। तथापि, राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित बाह्य एजेंसियों द्वारा की गई लेखापरीक्षाओं के लिए आवश्यक व्यय को इस अनुदान से खर्च किया जा सकता है।
- ◇ 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।
- ◇ ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 30 प्रतिशत स्वच्छता एवं ओडीएफ स्थिति को कायम रखने के लिए अलग से निर्धारित किया जाएगा, और इसमें परिवार अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल एवं मलीय गाद प्रबंधन को शामिल किया जाना चाहिए।

स्वतंत्र सर्वेक्षण

- यद्यपि गांवों की ओडीएफ स्थिति का सत्यापन संघ सरकार और राज्य सरकारों द्वारा प्रभावकारी रूप से कराया जाता है, किंतु एक व्यापक स्वतंत्र सर्वेक्षण कराया जाना वांछनीय है, जो खुले में शौच करने वाले (या नहीं करने वाले) व्यक्तियों के प्रतिशत का एक राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व करने वाले अनुमान को प्रस्तुत कर सके। इस प्रकार की व्यवस्था से एसबीएम-जी की उपलब्धियों को प्राप्त करने में भी सहायता मिलेगी।

एसबीएम (जी) की कवरेज का सार्वभौमिकीकरण

- एसबीएम (ग्रामीण) के अंतर्गत गरीबी रेखा (बीपीएल) से नीचे रह रहे सभी परिवारों तथा गरीबी रेखा से उपर रह रहे चयनित परिवारों के लिए व्यक्तिगत परिवार आधारित शौचालयों के निर्माण हेतु वित्तीय प्रोत्साहन दिया जाता है। चूंकि बीपीएल परिवारों की पहचान करने में उन्हें कवरेज के तहत लाने या उससे बाहर रखने में त्रुटियां होती हैं, इस योजना की कवरेज का सार्वभौमिकीकरण करने की अत्यंत आवश्यकता है ताकि 100 प्रतिशत ओडीएफ स्थिति प्राप्त की जा सके।

आधार रेखा सर्वेक्षण 2012 का अद्यतनीकरण

- यह माना जाता है कि एसबीएम (जी) के तहत आधार रेखा सर्वेक्षण (बीएलएस) 2012 द्वारा केवल उन्हीं परिवारों की पहचान की गई थी जिनके पास शौचालय नहीं थे। इस डाटा को अपडेट करने के लिए प्रावधान करने के बावजूद, कई राज्यों ने इस कार्य को नहीं किया, जैसा कि स्थानीय निकायों पर नियंत्रक और महालेखापरीक्षक रिपोर्ट और कई अन्य अध्ययनों में पाया गया है। अतः, ओडीएफ स्थिति की वास्तविकता का पता लगाने के लिए बिना शौचालय वाले परिवारों के आधार रेखा डाटा को अपडेट करना बहुत ही आवश्यक है।

प्राकृतिक आपदा के समय के दौरान विनियामक उपायों की आवश्यकता

- जैसा कि पहले ही बताया गया है, प्राकृतिक आपदाओं के दौरान समन्वित विनियामक उपायों से धरातल पर कार्यरत हितधारकों के बीच सूचना के असमान प्रसार की समस्या को समाप्त करने और विभाग द्वारा कार्यान्वित किए जाने वाले सीएसएस के परिणाम में सुधार लाने में सहायता मिल सकती है। भारत को इस प्रकार आपातकालीन स्थितियों/आपदाओं से निपटने में और भी अधिक तैयारी करनी होगी जिसके लिए एक समर्पित नीति की आवश्यकता है।

अध्याय 5

शिक्षा मंत्रालय

देशभर में शैक्षिक संस्थाओं की गुणवत्ता में सुधार लाने और शिक्षा में पहुंच का विस्तार करने का समग्र दायित्व शिक्षा मंत्रालय का है। मंत्रालय महिलाओं सहित आर्थिक एवं सामाजिक रूप से असुविधायुक्त समूहों, अल्पसंख्यकों तथा अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की विशेष आवश्यकताओं पर ध्यान देते हुए राष्ट्रीय शैक्षिक नीति के कार्यान्वयन के लिए भी जिम्मेदार है। मंत्रालय समाज के वंचित वर्गों से सुपात्र छात्रों को छात्रवृत्तियां, ऋण सब्सिडी तथा अन्य वित्तीय सहायता उपलब्ध कराता है। शिक्षा के क्षेत्र में अंतर्राष्ट्रीय सहयोग स्थापित करने के लिए मंत्रालय एक नोडल एजेंसी है, और वह देश में शैक्षिक अवसरों को बढ़ाने के लिए यूनेस्को तथा विदेशी सरकारों और विश्वविद्यालयों के साथ घनिष्ठता से कार्य करता है।

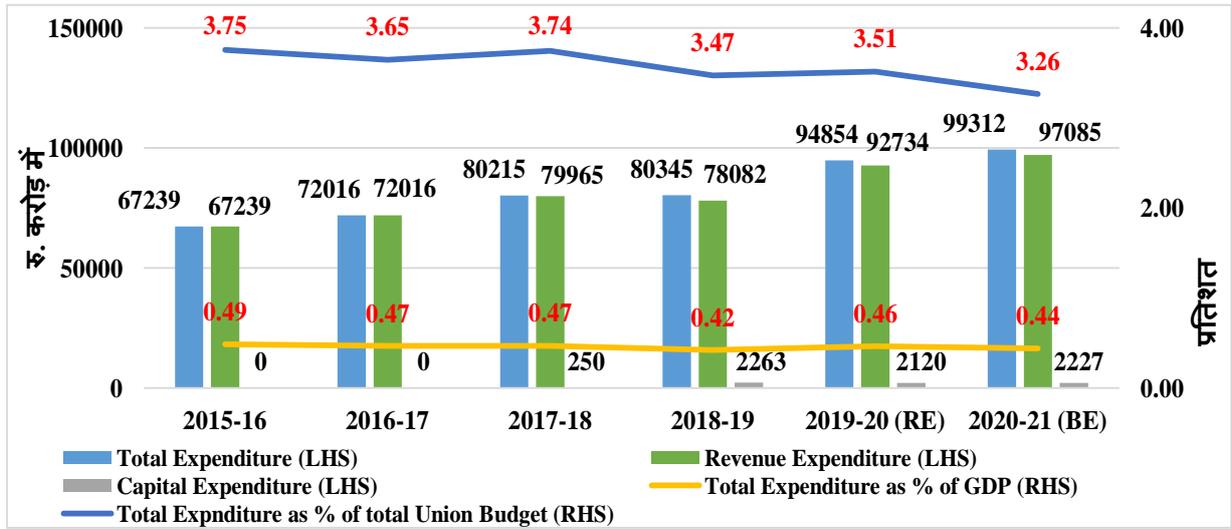
भारत के पास अभूतपूर्व जनसांख्यिकी का लाभ है क्योंकि उसकी 65 प्रतिशत से अधिक की आबादी कार्यक्षम आयु (*working age*) की है। इस जनसांख्यिकी का लाभ लेने के लिए, यह महत्वपूर्ण है कि बच्चों को शिक्षा और प्रशिक्षण प्रदान किया जाए ताकि वे देश की विकास प्रक्रिया में योगदान दे सकें। भारत शिक्षा पर अपने सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 3 प्रतिशत खर्च करता है, जो कि विकसित देशों के औसत से काफी कम है। शिक्षा क्षेत्र में कम निवेश के अलावा शैक्षिक प्रणाली को खराब शिक्षण परिणामों, अध्यापकों को अपर्याप्त प्रशिक्षण, अत्यंत सख्त विनियामक व्यवस्था आदि जैसी विभिन्न चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए प्रौद्योगिकी का उपयोग किए जाने, निजी क्षेत्र की भागीदारी को बढ़ाने तथा बेहतर सुशासन से सहायता मिल सकती है।

मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

1. शिक्षा मंत्रालय द्वारा वर्ष 2020-21 (बीई) में संघ के बजट से किया गया व्यय अनुमानित रूप से 99,312 करोड़ रुपए है, जिसमें से 97,085 करोड़ रुपए का राजस्व

व्यय और 2,227 करोड़ रुपए का पूंजीगत व्यय है। यह सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का लगभग 0.44 प्रतिशत और संघ के कुल बजट का 3.26 प्रतिशत है। संघ के बजट के प्रतिशत के रूप में, शिक्षा पर व्यय 2015-16 में 3.75 प्रतिशत से घटकर 2020-21 (बीई) में 3.26 प्रतिशत था। जीडीपी के आधार पर भी यह समान अवधि में 0.49 प्रतिशत से घटकर 0.44 प्रतिशत हो गया था (चित्र 1)।

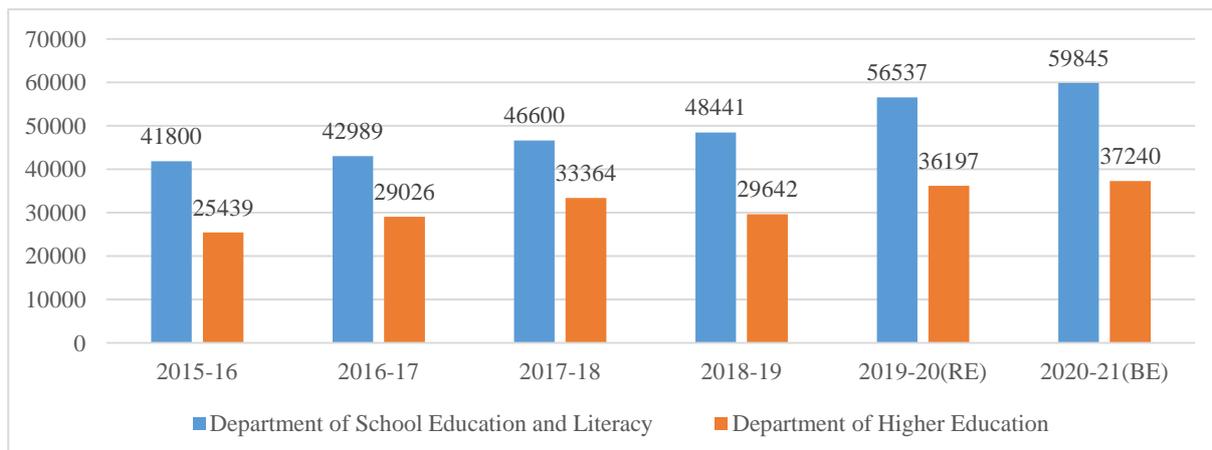
चित्र 1: शिक्षा मंत्रालय का व्यय



स्रोत: संघ के बजट एवं सीएसओ

- जैसा कि चित्र 2 में देखा जा सकता है, 2020-21 (बी.ई.) में विद्यालय शिक्षा और साक्षरता विभाग ने मंत्रालय के आबंटित राजस्व व्यय का लगभग 60 प्रतिशत प्राप्त किया, जबकि उच्चतर शिक्षा विभाग ने 40 प्रतिशत प्राप्त किया।

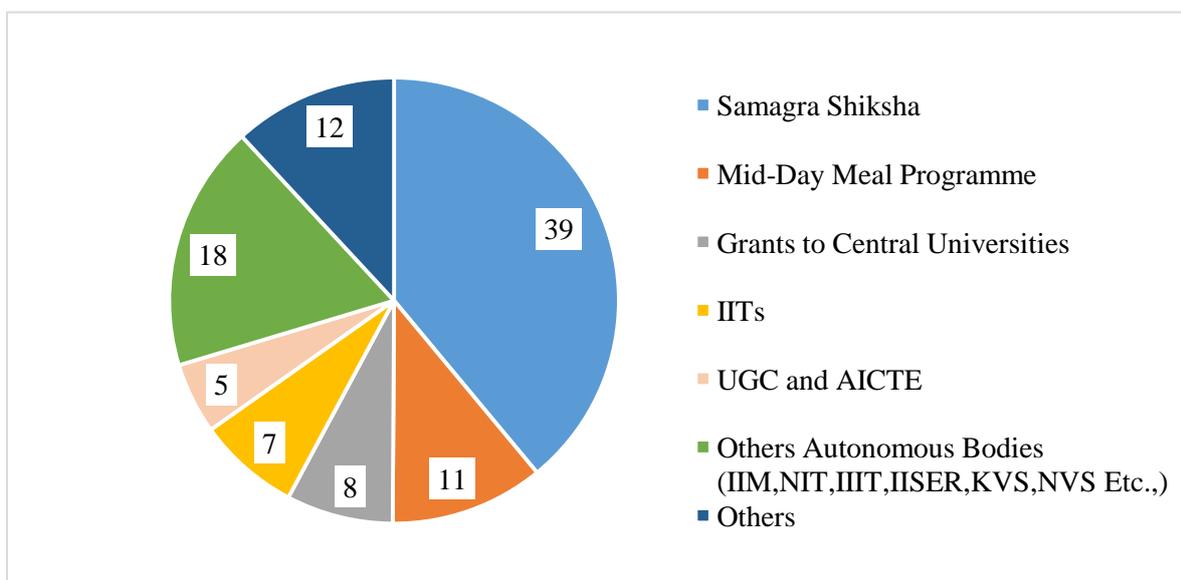
चित्र 2: विद्यालय शिक्षा और साक्षरता विभाग तथा उच्चतर शिक्षा विभाग का राजस्व व्यय (करोड़ रु.)



स्रोत: संघ के बजट

- चित्र 3 में मंत्रालय के व्यय के मुख्य शीर्षों को दर्शाया गया है। 2020-21 के बजट अनुमानों में केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) – समग्र शिक्षा और स्कूलों में मिड-डे-मील कार्यक्रम पर व्यय का 50 प्रतिशत खर्च किया गया, जिसके बाद केंद्रीय विद्यालय संगठन जैसे स्वायत्त निकायों (9 प्रतिशत) और केंद्रीय विश्वविद्यालयों (8 प्रतिशत) को अनुदानों के लिए खर्च किया गया।

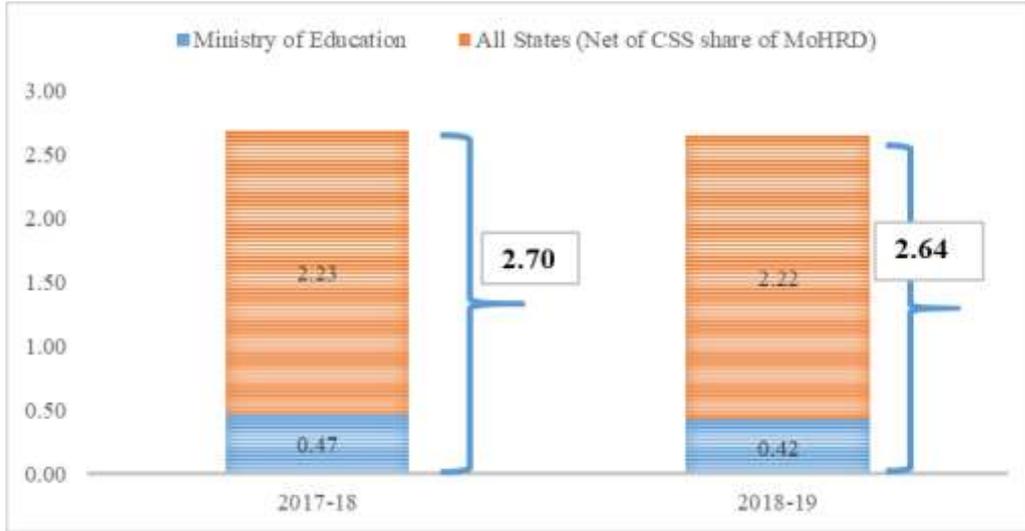
चित्र 3: मंत्रालय के मुख्य व्यय शीर्ष 2020-21 (बीई) (%)



स्रोत: संघ का बजट 2020-21

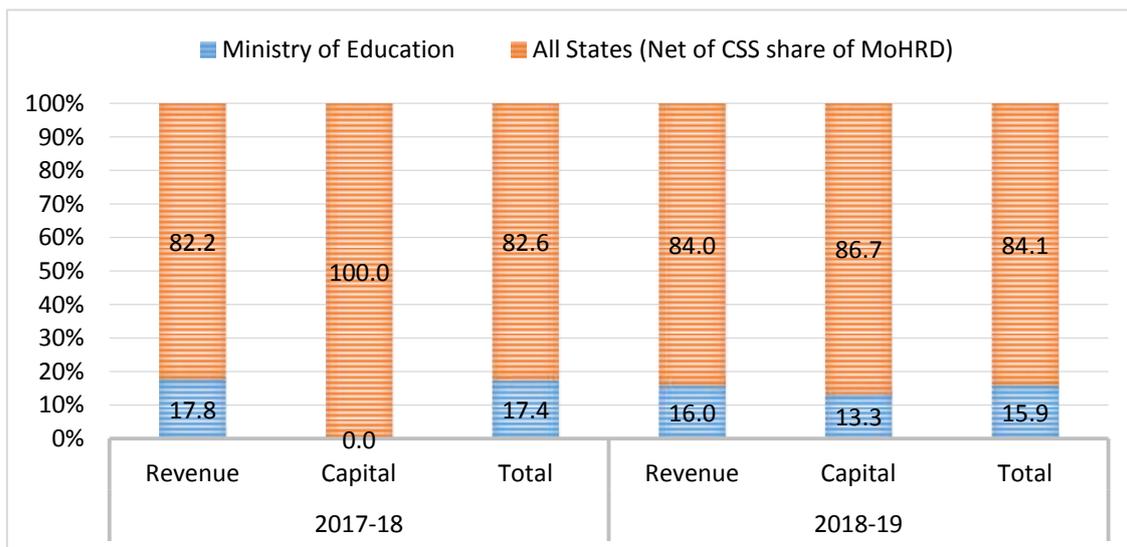
4. 2018-19 का डाटा यह दर्शाता है कि शिक्षा पर कुल सार्वजनिक व्यय जीडीपी का 2.64 प्रतिशत है, जिसमें से राज्यों द्वारा किया गया खर्च लगभग 2.22 प्रतिशत और संघ सरकार द्वारा 0.42 प्रतिशत है। शिक्षा पर सार्वजनिक व्यय में मुख्य अंश (84 प्रतिशत) राज्यों का है और संघ सरकार का अंश केवल 16 प्रतिशत है।

चित्र 4: जीडीपी के % के रूप में शिक्षा पर व्यय



स्रोत: संघ के बजट, राज्य वित्त लेखा और सीएसओ

चित्र 5: शिक्षा पर संघ सरकार (एमओई) और राज्यों द्वारा किए गए व्यय का अंश (%)



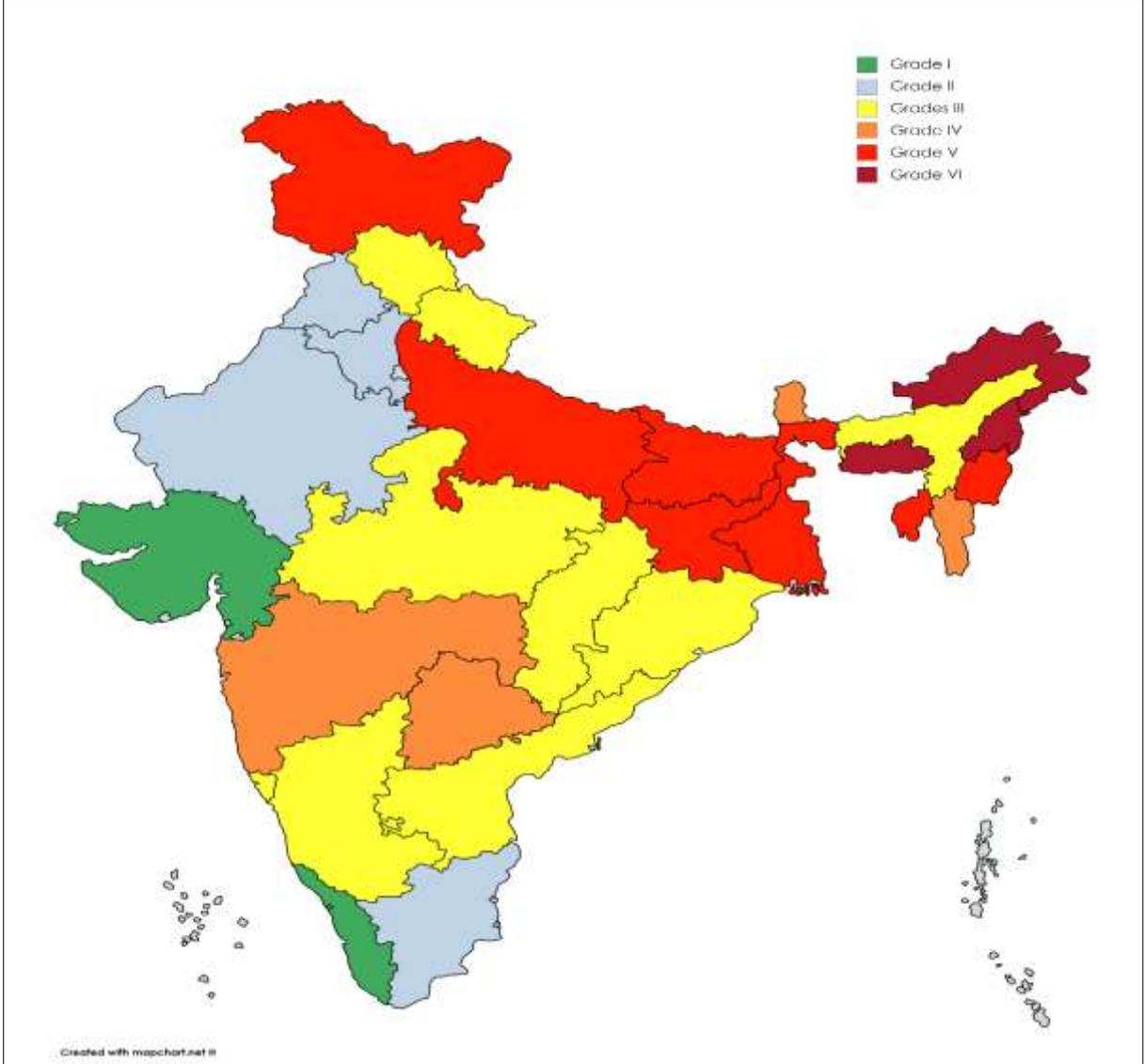
बजट 2020-21 में नीतिगत प्रस्ताव

- शिक्षा के क्षेत्र में वित्त के बढ़ते प्रवाह की सुनिश्चितता हेतु ऐसे उपाए किए जाएंगे जिनसे बाह्य वाणिज्यिक ऋणों के लिए वित्त जुटाए जा सकेंगे और भारत में विदेशी प्रत्यक्ष निवेश बढ़ाया जा सकेगा।
- लगभग 150 उच्चतर शिक्षा संस्थान मार्च, 2021 तक शिक्षुता-आधारित (apprenticeship-embedded) डिग्री एवं डिप्लोमा पाठ्यक्रम शुरू करेंगे।
- 'भारत में अध्ययन' पहल के भाग के रूप में (जो विदेशी क्षेत्रों को भारतीय उच्चतर शैक्षिक संस्थानों में अध्ययन करने पर केंद्रित है), सरकार एशियाई एवं अफ्रीकी देशों में Ind-SAT (Indian Scholastic Assessment) परीक्षा आयोजित करेगी।
- समाज के वंचित वर्गों के छात्रों तथा उच्चतर शिक्षा में पहुंच नहीं रखने वाले क्षेत्रों को गुणवत्ता शिक्षा प्रदान करने हेतु, डिग्री-स्तरीय पूर्ण ऑनलाइन शैक्षिक कार्यक्रम आरंभ करने का प्रस्ताव किया जाता है। इन कार्यक्रमों को केवल ऐसे संस्थानों द्वारा प्रदान किया जाएगा जो राष्ट्रीय संस्थागत रैंकिंग फ्रेमवर्क में शीर्ष 100 स्थानों में शुमार हों।

अंतर-राज्य तुलना

शिक्षा निष्पादन में विशाल अंतर-राज्य अंतर है। शिक्षा मंत्रालय द्वारा 2017-18 में विकसित निष्पादन ग्रेडिंग सूचकांक (पीजीआई) प्रत्येक राज्य में स्कूल शिक्षा में अंतर दर्शाता है। पीजीआई, सत्रह संकेतकों पर आधारित है जो अन्य बातों के अलावा, शिक्षा से पहुंच, समानता, गुणवत्ता, अवसंरचना, और शासन से संबंधित है। चित्र 6 में पीजीआई का प्रयोग करने वाले राज्यों की ग्रेडिंग को दर्शाया गया है, जहां ग्रेड I उच्चतम स्तर और ग्रेड V न्यूनतम स्तर है। अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड और मेघालय न्यूनतम ग्रेड वाले राज्य हैं, जबकि उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिम बंगाल, झारखंड, मणिपुर, त्रिपुरा, तथा तत्कालीन राज्य जम्मू और कश्मीर दूसरे न्यूनतम ग्रेड वाले राज्य हैं।

चित्र 6: स्कूल शिक्षा के लिए निष्पादन ग्रेडिंग सूचकांक, 2017-18



स्रोत: शिक्षा मंत्रालय द्वारा राज्यों के लिए निष्पादन ग्रेडिंग सूचकांक (पीजीआई) पर सारांश रिपोर्ट

- तालिका 1 यह दर्शाती है कि राज्य के साक्षरता स्तर बिहार में 61.8 प्रतिशत से केरल में 94 प्रतिशत के बीच है। बिहार, उत्तर प्रदेश, झारखंड और हरियाणा में विद्यार्थी-शिक्षक अनुपात खराब है। उच्चतर शिक्षा में सकल पंजीकरण दर (जीईआर) बिहार, असम, झारखंड और ओडिशा में न्यूनतम है।

तालिका 1: राज्यों के शैक्षिक संकेतक

राज्य	साक्षरता दर (जनगणना, 2011)	छात्र-शिक्षक अनुपात (प्राइमरी स्कूल) (विश्लेषणात्मक तालिकाएं, डीआईएसई 2016-17)	उच्च माध्यम शिक्षा के लिए सकल पंजीकरण अनुपात (नवीनतम आंकड़े, डीआईएसई, 2016-17)
आंध्र प्रदेश	67	22	60.56
अरुणाचल प्रदेश	65.4	12	51.17
असम	72.2	24	39.74
बिहार	61.8	44	28.82
छत्तीसगढ़	70.3	20	54.45
गोवा	88.7	19	78.65
गुजरात	78	22	43.17
हरियाणा	75.6	25	60.78
हिमाचल प्रदेश	82.8	12	91.97
जम्मू और कश्मीर	67.2	10	52.91
झारखंड	66.4	28	37.06
कर्नाटक	75.4	16	41.91
केरल	94	16	79.37
मध्य प्रदेश	69.3	22	47.12
महाराष्ट्र	82.3	24	70.72
मणिपुर	79.2	9	64.36
मेघालय	74.4	19	40.56
मिजोरम	91.3	12	54.6
नागालैंड	79.6	6	36.3
ओडिशा	72.9	18	40.09
पंजाब	75.8	20	72.24
राजस्थान	66.1	20	60.31
सिक्किम	81.4	4	64.22
तमिलनाडु	80.1	20	83.69
तेलंगाना	67	23	50.57
त्रिपुरा	87.2	10	41.89
उत्तर प्रदेश	67.7	33	58.96
उत्तराखंड	78.8	16	77.07
पश्चिम बंगाल	76.3	20	50.89
भारत	73	25	55.4

स्रोत: जनगणना 2011, जिला शिक्षा सूचना प्रणाली (डीआईएसई)-2016-17

नोट: आंध्र प्रदेश और तेलंगाना से संबंधित आंकड़ों को साक्षरता दर के लिए समान रूप में लिया गया है।

- तालिका 2 में राज्यों द्वारा खर्च किए गए औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय अंतर को दर्शाया गया है। यह देखा जा सकता है कि पूर्वोत्तर एवं हिमालयी राज्यों में, असम, मणिपुर, मेघालय और त्रिपुरा औसत से कम खर्च कर रहे हैं। सामान्य राज्यों के संबंध में बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, पंजाब, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल औसत से कम खर्च कर रहे हैं।

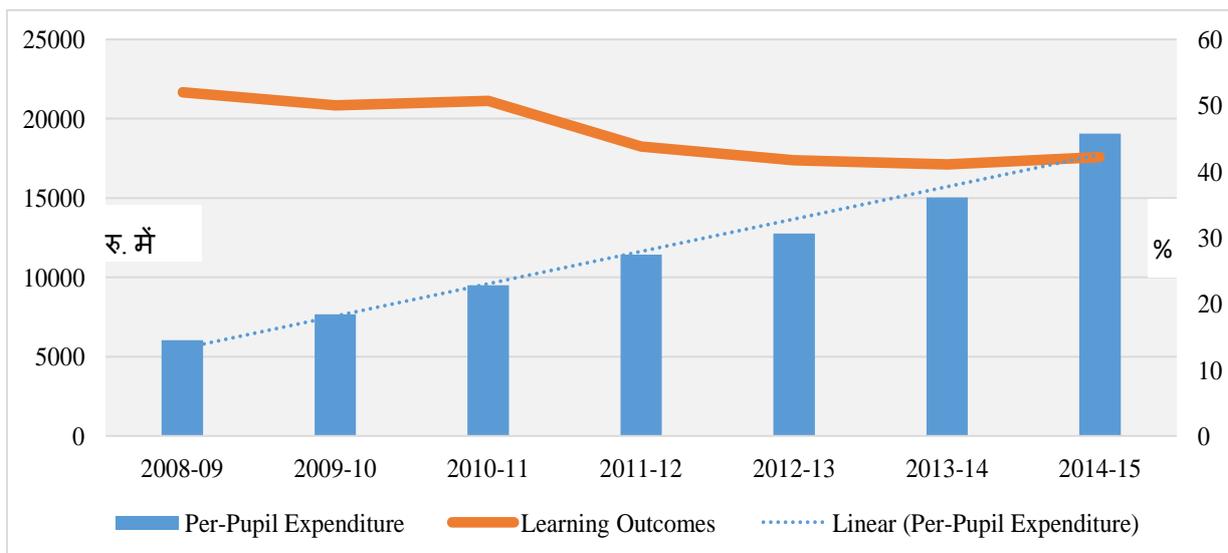
तालिका 2: शिक्षा पर औसत प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय से कम खर्च करने वाले राज्य (2018-19)

एनईएच राज्यों के औसत 5,970 रुपए से कम प्रति व्यक्ति खर्च करने वाले पूर्वोत्तर एवं हिमालयी राज्य	सामान्य राज्यों के औसत 3,267 रुपए से कम प्रति व्यक्ति खर्च करने वाले सामान्य राज्य
असम, मणिपुर, मेघालय और त्रिपुरा	बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, पंजाब, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

शिक्षा पर व्यय और परिणाम के बीच संबंध

- चित्र 7 यह दर्शाता है कि शिक्षा पर व्यय और शैक्षिक परिणामों के बीच असंगत संबंध है। उच्च व्यय से तात्पर्य यह नहीं है कि शिक्षण परिणामों में सुधार आएगा। डॉ. कार्तिक मुरलीधरन, टाटा चांसलर्स प्रोफेसर ऑफ इकोनोमिक्स, कैलिफोर्निया यूनिवर्सिटी, सेन डियगो ने अपने प्रस्तुतीकरण में यह उल्लेख किया है कि प्रारंभिक शिक्षा के लिए प्रति विद्यार्थी व्यय 2008-09 और 2014-15 के बीच 6,000 रुपए से बढ़कर 19,000 रुपए हो गया। तथापि, कक्षा 5 के विद्यार्थियों, जो केवल कक्षा 2 स्तर तक की पाठ्यवस्तु पढ़ने में सक्षम थे, का प्रतिशत समान अवधि में वास्तविक रूप से घट गया था।

चित्र 7: शिक्षा पर व्यय और परिणाम के बीच संबंध

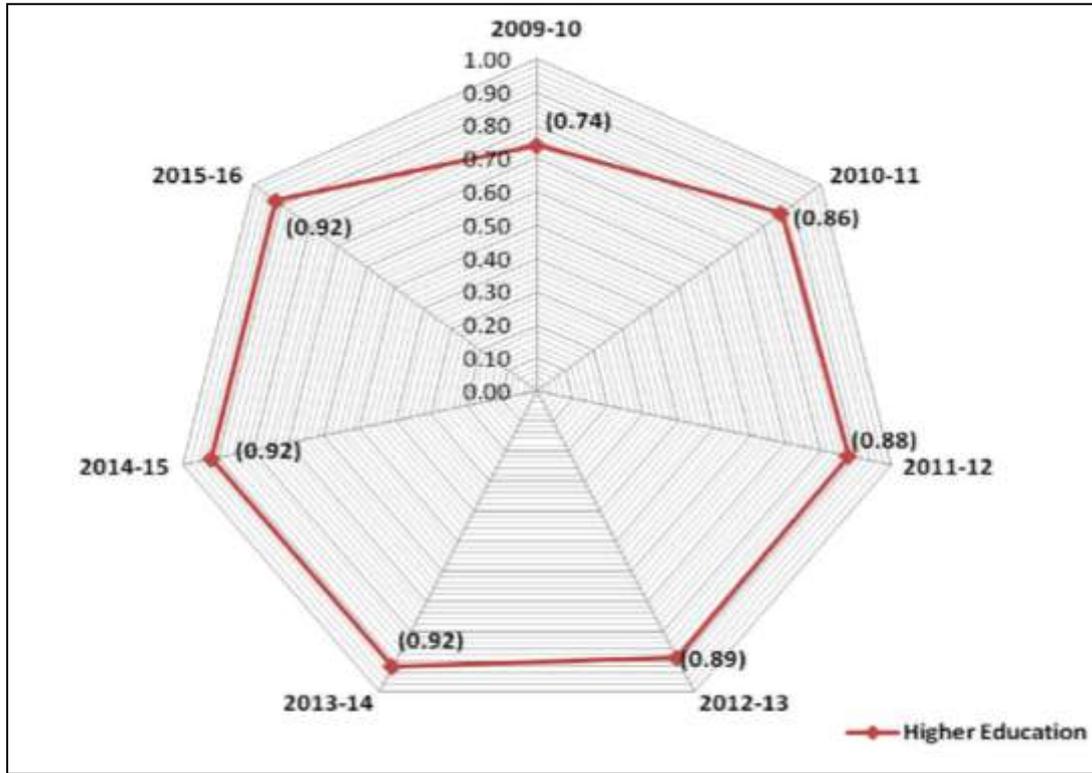


स्रोत: शिक्षा मंत्रालय के 2008 से 2018 के आंकड़े; एकीकृत जिला शिक्षा सूचना प्रणाली (यूडीआईएसई); शिक्षण परिणाम (विगत में एएसईआर प्रवृत्तियां)

शिक्षा में लैंगिक समानता

- सकल पंजीकरण अनुपात के आधार पर लैंगिक समानता सूचकांक (जीपीआई) यह दर्शाता है कि शिक्षा के सभी स्तरों पर महिलाओं की प्रतिभागिता में वृद्धि हुई है। चित्र 8 दर्शाता है कि उच्चतर शिक्षा में जीपीआई 2009-10 में 0.74 से बढ़कर 2015-16 में 0.92 हो गया।

चित्र 8: उच्चतर शिक्षा में लैंगिक समानता सूचकांक



स्रोत: एक नजर में शिक्षा आंकड़े-2018, शिक्षा मंत्रालय

अंतर्राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य

- साक्षरता दर और स्कूल जाने के औसत वर्षों के आधार पर, भारत औसतन रूप से अन्य देशों की तुलना में पीछे है। तथापि, जीईआर और छात्र-शिक्षक के अनुपात के आधार पर उसने प्रगति की है।

तालिका 3: प्रमुख शिक्षा संकेतकों की वैश्विक तुलना (2015)

संकेतक	भारत	बांग्लादेश	चीन	रूस	दक्षिण अफ्रीका	यूनाइटेड किंगडम	संयुक्त राज्य अमेरिका
साक्षरता दर (%)	73 ⁻⁴	92.95 ⁺²	99.64 ⁻⁵	99.71 ⁻⁵	98.96	-	-
स्कूलिंग की औसत वर्ष	5.30 ⁻⁴	6.06 ⁺²	7.33 ⁻⁵	11.47 ⁻⁵	10.13 ⁻²	13.16 ⁻³	13.41 ⁺¹
जीईआर-प्राइमरी (I से V) (%)	99.2	120.4	104.1	100.5	99.7 ⁻²	108.7	100.2
जीईआर - लोअर सेकेंडरी (VI-VIII) (%)	92.8	83.4	99.1	101.0	97.1 ⁻³	112.7 ⁻¹	102.1
जीईआर - तृतीयक (%)	24.5	13.4 ⁻¹	43.4	80.4	19.4 ⁻²	56.5 ⁻¹	85.8
छात्र-शिक्षक अनुपात (प्राइमरी) (%)	23	36.1	16.3	19.8 ⁻¹	33.6 ⁻¹	17.4 ⁻¹	15 ⁻¹
विद्यार्थी - शिक्षक अनुपात (लोअर सेकेंडरी) (%)	17	36.9 ⁻²	12.5	--	--	15.3 ⁻¹	14.8 ⁻¹

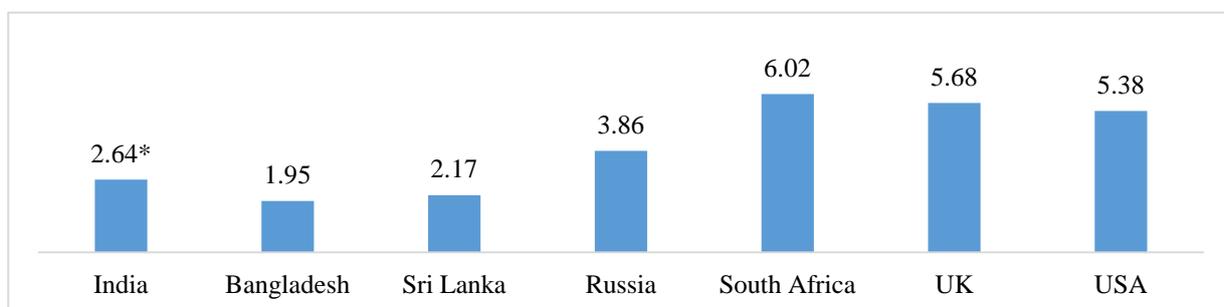
स्रोत: एक नजर में शिक्षा आंकड़े 2018, शिक्षा मंत्रालय, और यूनेस्को सांख्यिकी संस्थान (यूआईएस)

नोट: A^{-x}: वर्ष 2015 से पूर्व मूल्य 'A' था

A^{+x}: x वर्ष 2015 से आगे, मूल्य 'A' है

- भारत का सार्वजनिक व्यय, जो कि उसकी जीडीपी का 2.64 है, अमेरिका, यूनाइटेड किंगडम और साउथ अफ्रीका जैसे विकसित देशों की तुलना में काफी कम है।

तालिका 9: शिक्षा पर सार्वजनिक व्यय (जीडीपी का %)



स्रोत: एक नजर में शिक्षा आंकड़े-2018, शिक्षा मंत्रालय

नोट: राज्यों और शिक्षा विभाग के लिए आंकड़ें वित्त लेखाओं, 2018-19 से संयुक्त रूप से लिए गए हैं

पूर्व वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अनुदान

- विगत में बारहवें वित्त आयोग और तेरहवें वित्त आयोग ने शिक्षा के लिए अनुदानों की अनुशंसा की थी। बारहवें वित्त आयोग ने असम, बिहार, झारखंड, मध्य प्रदेश, ओडिशा,

राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल में शिक्षा के लिए कुल 10,172 करोड़ रुपए के समतुल्य अनुदानों की अनुशंसा की थी। तेरहवें वित्त आयोग ने सभी राज्यों के लिए सर्व शिक्षा अभियान हेतु 24,068 करोड़ रुपए की अनुशंसा की थी।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- **शिक्षा के लिए प्रोत्साहन:** यद्यपि जनसांख्यिकी के लाभ के दोहन के लिए शिक्षा एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है, परंतु स्कूल जाने वाले छात्रों के परिणाम निराशाजनक हैं, वह भी तब जब प्राइमरी स्कूल स्तरों पर 100 प्रतिशत सकल पंजीकरण का लक्ष्य हासिल कर लिया गया है। हमारे लिए गंभीर चिंता का एक और विषय यह है कि अपर प्राइमरी से सेकेंडरी स्तर में बालिकाओं की संक्रान्ति का अनुपात न्यून है। बालिकाओं की शिक्षा उनकी विवाह की आयु, प्रथम गर्भधारण करने पर आयु, समग्र जनन क्षमता और बाल स्वास्थ्य एवं पोषण के लिए बहुत ही महत्वपूर्ण है।
- इन बातों को ध्यान में रखते हुए, हम कुछ संकेद्वित संकेतकों (जो शिक्षा मंत्रालय के पीजीआई के सब-सेट के घटक हैं) में वृद्धिकारक बदलावों के आधार पर सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले राज्यों के लिए वित्तीय प्रोत्साहन शुरू करने पर विचार कर सकते हैं। 2020-21 के दौरान शिक्षा मंत्रालय और राज्य सरकारों को इन संकेतकों के आधार पर राज्य-वार लक्ष्य तैयार करने चाहिए और उन पर कार्रवाई करनी चाहिए ताकि वे 2021-22 से प्रोत्साहन प्राप्त कर सकें।

राष्ट्रीय शिक्षा नीति (एनईपी) 2020

I. स्कूल शिक्षा

- क. **किशोरावस्था शिक्षा:** 85 प्रतिशत से अधिक बच्चों का संचित बुद्धि विकास छः वर्ष की आयु से पहले होता है, जो इस महत्वपूर्ण बिंदु को परिलक्षित करता है कि बच्चों की प्रारंभिक अवस्था में उनकी देखभाल उपयुक्त रूप से की जानी चाहिए ताकि उनकी बुद्धि और शारीरिक विकास हृष्ट-पुष्ट हो। इस बात को ध्यान में रखते हुए एनईपी में यह उल्लेख किया गया है कि

‘गुणवत्तात्मक किशोरावस्था विकास, परिचर्या और शिक्षा का सार्वभौमिक प्रावधान’ यथाशीघ्रतापूर्वक, 2030 से पहले हासिल किया जाना जरूरी है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कक्षा 1 में प्रवेश ले रहे विद्यार्थी व बच्चे स्कूल जाने योग्य हो गए हैं। किशोरावस्था परिचर्या और शिक्षा (ईसीसीई) से सार्वभौमिक पहुंच के लिए, आंगनवाड़ी केंद्रों को उच्च गुणवत्ता के अवसंरचना, खेल संबंधी उपकरणों तथा सुप्रशिक्षित आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं के साथ मजबूती प्रदान की जानी चाहिए। इसके अलावा, इस नीति में यह कल्पना की गई है कि पांच वर्ष की आयु से पहले प्रत्येक शिशु एक ऐसे “प्रिप्रेटरी क्लास” या “बाल वाटिका” (यानी, कक्षा 1 से पहले) में प्रवेश करेगा, जहां ईसीसीई-योग्य शिक्षक हो। प्रिप्रेटरी क्लास में शिक्षण मुख्य रूप से खेल-आधारित होगा, जहां शिशु के संज्ञानात्मक, वास्तविक एवं मनोप्रेरणा सक्षमताओं तथा अक्षरों को जल्दी पढ़ने- लिखने के कौशल को विकसित करने पर ध्यान केंद्रित किया जाना होगा। शिशु के बुद्धि विकास पर कुपोषण का प्रभाव काफी पड़ता है, इसलिए किशोरावस्था शिक्षा में पोषण एवं शिक्षण एक दूसरे से संबद्ध हो जाते हैं। अंतः नई एनईपी के तहत मिड-डे मील कार्यक्रम को विस्तारित करते हुए उसमें प्री-प्राइमरी और प्राइमरी स्कूल के विद्यार्थियों को पोषण युक्त नाश्ता और मिड-डे मील दोनों उपलब्ध कराए जाएंगे।

- ख. **आधारभूत साक्षरता एवं अंकगणितीय शिक्षा:** कक्षा 1 से 5 तक प्रारंभिक भाषा और गणित पर विशेष ध्यान दिया जाना। इस नीति का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि कक्षा 5 और उससे ऊपर की कक्षा में प्रत्येक विद्यार्थी ने 2025 तक आधारभूत साक्षरता और अंकगणितीय शिक्षा प्राप्त की है।
- ग. **पाठ्यचर्या एवं अध्यापन:** बुद्धि विकास और शिक्षण के सिद्धांतों पर स्कूल शिक्षा के लिए विकास की दृष्टि से एक उपयुक्त पाठ्यचर्या एवं अध्यापन (curriculum and pedagogy) संरचना विकसित की गई है, जो 5+3+3+4 डिजाइन पर आधारित है। यह वर्तमान 10+2 मॉडल को प्रतिस्थापित करेगी। इसके अनुसार, व्यावसायिक (vocational) एवं शैक्षिक विषयों के एकीकरण के साथ सभी विषयों – विज्ञान, सामाजिक विज्ञान, कला, भाषाओं, खेल, गणित – पर समान रूप में जोर दिया जाएगा। पाठ्यचर्या और अध्यापन की कार्यविधि को 2022 तक परिवर्तित किया जाएगा ताकि कौशल-आधारित शिक्षण को बढ़ावा दिया जा सके और रट्टामार शिक्षण को न्यूनतम किया जा सके।
- घ. **सार्वभौमिक पहुंच:** इस नीति का उद्देश्य विभिन्न उपायों के माध्यम से 2030 तक समस्त स्कूल शिक्षा के लिए 100 प्रतिशत जीईआर हासिल करना है।

- ड. **शिक्षण परिणाम:** प्रारंभिक शिक्षण परिणामों की उपलब्धि को ट्रैक करने हेतु कक्षा 3, 5 और 8 में प्रमुख चरणों पर जनगणना आकलन (सेन्सस असेसमेंट) प्रारंभ किए जाने चाहिए। यह आकलन रट्टामार शिक्षण के बजाय, महत्वपूर्ण सिद्धांतों एवं ज्ञान, उच्च स्तरीय कौशलों और वास्तविक जीवन में उनका प्रयोग करने के आधार पर किया जाएगा। छात्रों की प्रगति का पता लगाने के लिए कृत्रिम बुद्धिमत्ता (एआई) आधारित सॉफ्टवेयर का प्रयोग किया जाएगा ताकि वे अपने पसंद के करियर विकल्प चुन सकें।

II. उच्चतर शिक्षा

- क. उच्चतर शिक्षा के लिए एक नए विज्ञान और संरचना की कल्पना की गई है जिसमें बड़े, बेहतर संसाधन वाले, बहु-विषयों वाले उच्च स्तरीय संस्थानों को शामिल किया जाएगा। आईआईटी जैसे इंजीनियरिंग संस्थान भी समग्र बहु-विषयक शिक्षा के साथ कला और मानविकी में भी शिक्षा प्रदान करेंगे। कला और मानविकी विषयों की पढ़ाई करने वाले छात्र विज्ञान की भी पढ़ाई करेंगे और सभी छात्र अधिक से अधिक व्यावसायिक विषयों तथा सॉफ्ट-स्किल प्राप्त करने का प्रयास करेंगे।
- ख. नीति में यह अनुशंसा की गई है कि 2040 तक सभी उच्चतर शैक्षिक संस्थानों का लक्ष्य बहु-विषयक संस्थान बनना होगा, प्रत्येक का लक्ष्य 3,000 या उससे अधिक छात्रों को प्रवेश देना होगा। 2030 तक प्रत्येक जिले में या उसके आस-पास कम से कम एक बड़ा बहु-विषयक उच्चतर शैक्षिक संस्थान होना चाहिए। लक्ष्य यह भी होना चाहिए कि व्यावसायिक शिक्षा सहित उच्चतर संस्थान में जीईआर को 2018 में 26.3 प्रतिशत से बढ़ाकर 2035 तक 50 प्रतिशत किया जाए।
- ग. उच्चतर शिक्षा की विनियामक प्रणाली यह सुनिश्चित करेगी कि विनियमन, प्रत्यायन, वित्तपोषण, और शैक्षिक मानक-निर्धारण से संबंधित अनेक कार्यों को विशेष, स्वतंत्र और शक्तिप्राप्त निकायों द्वारा निष्पादित किया जाएगा। भारत के उच्चतर शिक्षा आयोग (एचईसीआई) के एक शीर्ष संस्थान के भीतर चार स्वतंत्र निकाय (verticles) स्थापित किए जाएंगे : राष्ट्रीय उच्चतर शिक्षा विनियामक परिषद (एनएचईआरसी), राष्ट्रीय प्रत्यायन परिषद (एनएसी), उच्चतर शिक्षा अनुदान परिषद (एचईजीसी) और सामान्य शिक्षा परिषद (जीईसी)।

घ. एक राष्ट्रीय अनुसंधान प्रतिष्ठान (एनआरएफ) स्थापित किया जाएगा और उसका महत्वाकांक्षी लक्ष्य हमारे विश्वविद्यालयों के माध्यम से अनुसंधान की संस्कृति को बढ़ावा देना होगा।

III. शिक्षक शिक्षा:

शिक्षक प्रशिक्षण कार्यक्रम जटिल होंगे जिन्हें प्रसिद्ध, बहु-विषयक उच्चतर शैक्षिक संस्थानों में संचालित किया जाएगा। बहु-विषयक संस्थानों में प्रदान की गई चार-वर्षीय एकीकृत चरण-विशिष्ट, विषय-विशिष्ट स्नातक शिक्षा एक शिक्षक बनने के लिए अनिवार्यता होगी।

IV व्यावसायिक शिक्षा

यह समग्र शिक्षा और नीति का आंतरिक भाग होगी, जिसका उद्देश्य 2025 तक सभी छात्रों को कम से कम 50 प्रतिशत व्यावसायिक शिक्षा की पहुंच उपलब्ध कराना है।

V. वयस्क शिक्षा

नीति का लक्ष्य 2030 तक 100 प्रतिशत युवा एवं वयस्क साक्षरता हासिल करना है।

VI. भारतीय भाषाओं का संवर्धन

एनईपी नीति से सभी भारतीय भाषाओं का परिरक्षण, विकास और संवर्धन सुनिश्चित होगा। कक्षा 5 तक, और अधिमानतः 8वीं और उससे ऊपर की कक्षाओं तक शिक्षा का माध्यम राज्य भाषा/मातृ भाषा/प्रादेशिक भाषा होगी।

मंत्रालय द्वारा पंद्रहवें वित्त आयोग को प्रस्तुत किए गए मुख्य प्रस्ताव

- शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 के कार्यान्वयन हेतु स्कूल शिक्षा के लिए राज्यों को हस्तांतरित की गई निधियों के कुछ प्रतिशत (लगभग 20 प्रतिशत) को या तो आबद्ध

किया जाए या तेरहवें वित्त आयोग की तरह राज्यों के लिए एक स्पष्ट पंचाट पर विचार किया जाए।

- राज्यों के निष्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए अनुदान, पूर्व-विनिर्दिष्ट परिणामों को प्राप्त करने के आधार पर दिए जाएं, उदाहरण के लिए, पीजीआई का प्रयोग करने के आधार पर।
- स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग ने एक संशोधित ज्ञापन दिया जिसमें उसने पांच वर्षों (2021-22 से 2025-26) के लिए 6.24 लाख करोड़ रुपये की आवश्यकता का उल्लेख किया था। उच्चतर शिक्षा विभाग ने समान अवधि के लिए 4.01 लाख करोड़ रुपये की आवश्यकता का उल्लेख किया था।

कोविड-19 महामारी के संघात से निपटने के लिए पहले

- मार्च में, देशभर में राज्य सरकारों ने कोविड-19 महामारी के फैलाव को रोकने हेतु तत्काल उपायों के रूप में स्कूलों और कॉलेजों को बंद कर दिया था। स्कूलों और कॉलेजों को बंद किए जाने से न केवल छात्रों के शिक्षण की निरंतरता पर अल्पावधिक प्रभाव पड़ा, अपितु इसके दीर्घकालिक आर्थिक एवं सामाजिक प्रभाव भी होंगे। महामारी से निपटने के लिए सरकार ने अनेक कदम उठाए।

प्रौद्योगिकी-आधारित ऑनलाइन शिक्षा

- स्वयं प्रभा (SWAYAM PRABHA) डायरेक्ट टू होम चैनल शुरू किए गए ताकि उन छात्रों तक पहुंचा जा सके और उन्हें सहायता दी जा सके जिनके पास इंटरनेट की सुविधा नहीं है। स्कूल शिक्षा के लिए तीन चैनलों को पहले ही निर्धारित कर दिया गया था और अन्य बारह चैनल जोड़े जाने हैं।
- इन चैनलों पर स्काइप (skype) के जरिए विशेषज्ञों से लाइव इंटरेक्टिव सत्र के प्रसारण की व्यवस्था की गई है।

- शिक्षा मंत्रालय ने स्वयं प्रभा चैनलों पर राज्यों के शिक्षा संबंधी कंटेंट का प्रसारण करने हेतु एयर टाइम साझा करने (प्रति दिन चार घंटे) के लिए राज्य सरकारों के साथ समन्वय किया।
- ऑनलाइन शिक्षा के लिए ई-पाठशाला पोर्टल पर 200 नई पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध कराई गईं।

समानता के साथ प्रौद्योगिकी-आधारित शिक्षा

- पीएम ई-विद्या (PM eVIDYA) की शुरुआत की गई, जो एक ऐसा कार्यक्रम है जिसके माध्यम से डिजिटल/ऑनलाइन शिक्षा हेतु मल्टी-मोड एक्सेस प्रदान की जाएगी। इसमें निम्नलिखित शामिल है:
 - ◇ राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में स्कूल शिक्षा के लिए दीक्षा (DIKSHA) की शुरुआत की गई जिसमें सभी कक्षाओं के लिए ई-कंटेंट एवं क्यूआर-कोडेड पाठ्य पुस्तकें हैं (एक राष्ट्र, एक डिजिटल प्लेटफॉर्म)।
 - ◇ रेडियो, सामुदायिक रेडियो और पॉडकास्ट (podcasts) का व्यापक रूप से प्रयोग किया गया।
 - ◇ दृष्टिबाधित एवं श्रवण बाधित (visually and hearing impaired) छात्रों के लिए विशेष ई-कंटेंट।
 - ◇ विश्वविद्यालयों को ऑनलाइन पाठ्यक्रम प्रारंभ करने की अनुमति प्रदान की गई।

चुनौतियां

कोविड-19 द्वारा उत्पन्न चुनौतियां

- शैक्षिक संस्थान लॉकडाउन लागू करने से पहले ही मार्च, 2020 के दूसरे सप्ताह से बंद कर दिए गए थे। सभी परीक्षाओं और परीक्षा-मूल्यांकनों को स्थगित कर दिया गया था। इससे छात्रों का शिक्षण प्रभावित हुआ, विशेष रूप से जिनके पास ऑनलाइन शिक्षा की पहुंच नहीं थी।

खराब शिक्षण परिणाम

- यद्यपि प्राइमरी स्कूल स्तरों पर 100 प्रतिशत सकल पंजीकरण के साथ बुनियादी शिक्षा से एक्सेस प्राप्त की गई है, परंतु शिक्षण परिणाम काफी कम रहे हैं।
- वार्षिक शिक्षा रिपोर्ट स्थिति (एएसईआर) सर्वेक्षण के अनुसार, कक्षा 3 में केवल 27.3 प्रतिशत छात्र, कक्षा 2 की पाठ्यवस्तु (text) को पढ़ सकते हैं और 28.2 प्रतिशत छात्र गणित में घटाना जानते हैं।
- कम गुणवत्तात्मक स्कूलों और शिक्षकों की उच्च रिक्तियों के साथ-साथ शिक्षकों की स्कूल में गैर-हाजिरी से खराब शिक्षण परिणाम पाए जाते हैं और सरकार अपने प्रयास में कम सफल रहती है। नीति आयोग के 'भारत के तीन वर्षों के कार्य एजेंडा' के अनुसार, लगभग चार लाख स्कूलों में पचास से भी कम छात्र हैं। इसके अलावा, इन स्कूलों में केवल एक या दो शिक्षक हैं और कोई सहायक कर्मचारी नहीं है तथा अवसंरचना भी बहुत ही खराब है।

शिक्षा क्षेत्र में कम निवेश

- शिक्षा पर विभिन्न समितियों, यानी डी. एस. कोठारी की अध्यक्षता में 1966 में शिक्षा आयोग से शुरु करते हुए, ने यह अनुशंसा की है कि शिक्षा पर व्यय जीडीपी का 6 प्रतिशत होना चाहिए। तथापि 2018-19 तक, संघ सरकार और राज्य सरकार दोनों ने शिक्षा पर जीडीपी का मात्र 2.64 खर्च किया।
- उच्चतर शिक्षा में अधिकतर पंजीकरण, राज्य विश्वविद्यालयों और उनसे संबद्ध महाविद्यालयों में था। तथापि, इन विश्वविद्यालयों द्वारा प्राप्त किए गए अनुदान उनके कार्यों की तुलना में अपर्याप्त थे। डॉ. सत्यनारायण जटिया की अध्यक्षता में मानव संसाधन विकास पर स्थायी समिति, फरवरी 2017 के अनुसार, विश्वविद्यालय अनुदान आयोग बजट का लगभग 65 प्रतिशत केंद्रीय विश्वविद्यालयों और उनके महाविद्यालयों द्वारा उपयोग किया जाता है, जबकि राज्य विश्वविद्यालय और उनसे संबद्ध महाविद्यालयों को केवल शेष 35 प्रतिशत प्राप्त होता है।
- उच्चतर शिक्षा के लिए संसाधन का विस्तार बहुत कम है।

शिक्षकों का प्रशिक्षण

- राज्य शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषदों (एससीईआरटी) और जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान (डाइट) में कर्मचारियों की संख्या कम है और इनमें पाठ्यवस्तु डिजाइन या मूल्यांकन डिजाइन तथा विश्लेषण जैसे कौशलों का अभाव है।
- प्रमाण यह दर्शाता है कि प्राइमरी स्कूलों में अधिकांश शिक्षकों के पास वांछित कौशल नहीं है।

स्कूल शिक्षा में विनियामक संबंधी मुद्दे

- शिक्षा क्षेत्र में निजी घटकों के प्रवेश में कठोर विनियमन एक बाधक की तरह है। इनमें से कुछ निम्न प्रकार हैं:
 - ◇ स्कूलों का पंजीकरण तभी किया जाता है, जब वे न्यूनतम वित्तीय अपेक्षाओं और अवसंरचना की अपेक्षाओं को पूरा करते हैं। इनमें से कुछ शर्तें उचित नहीं हैं क्योंकि कुछ घटक या लोग शिक्षा क्षेत्र में अपनी मनमर्जी चलाते हैं।
 - ◇ भिन्न सार्वजनिक संस्थानों से अनेक अनुमतियां व स्वीकृतियां प्राप्त करनी पड़ती हैं। ये अनुमतियां राज्य-विशिष्ट हैं, और कॉमन नहीं हैं।
 - ◇ अधिकतर राज्य केवल गैर-लाभ अर्जक इकाइयों (non-profit entities) को ही अनापत्ति प्रमाण-पत्र जारी करते हैं।
 - ◇ गैर-सहायता प्राप्त निजी स्कूलों के पास स्वयं की शुल्क संरचना निर्धारित करने की स्वयत्तता नहीं है। शुल्क बढ़ाने के लिए राज्य प्राधिकारियों द्वारा उसका मूल्यांकन किया जाता है ताकि शुल्क उचित रूप में लिया जा सके, और शुल्क बढ़ाने का उद्देश्य लाभ अर्जन तथा वाणिज्यिकरण न हो।

उच्चतर शिक्षा में कम सकल पंजीकरण दर

- भारत में, उच्चतर शिक्षा में जीईआर पिछले ग्यारह वर्षों के दौरान बढ़कर दुगने से अधिक हुआ है, जो कि 2002-03 में 9 प्रतिशत से बढ़कर 2015-16 में 24.5 प्रतिशत था। तथापि, यूनाइटेड किंगडम और अमेरिका जैसे अन्य देशों की तुलना में यह अब भी बहुत कम है।

चित्र 4: तृतीयक शिक्षा में जीईआर

(प्रतिशत)

भारत (2015)	यूनाइटेड किंगडम (2015)	संयुक्त राज्य अमेरिका (2015)	बांग्लादेश (2014)	श्रीलंका (2015)	चीन (2015)	जर्मनी (2015)	दक्षिण अफ्रीका (2013)
24.5	56.5	85.8	13.4	19.8	43.4	68.3	19.4

स्रोत: यूनिसेफ

रोजगारपरक कौशलों का अभाव

- भारत के पास विश्व में सबसे अधिक युवा आबादी है। नीति आयोग के तीन वर्षीय कार्य एजेंडा, 2017-18 से 2019-20 के अनुसार, अनुमानों में यह पाया गया है कि भारत के केवल 2.3 प्रतिशत कार्यबल ने औपचारिक कौशल प्रशिक्षण प्राप्त किया है, जबकि यह दक्षिण अफ्रीका में 96 प्रतिशत, जापान में 80 प्रतिशत, जर्मनी में 75 प्रतिशत, यूनाइटेड किंगडम में 68 और संयुक्त राज्य अमेरिका में 52 प्रतिशत है। अतः, कौशलों की मांग और आपूर्ति के बीच बहुत ही बड़ा अंतर है।

उच्चतर शिक्षा में विनियामक मुद्दे

- वर्तमान में, भारत में विदेशी शैक्षिक संस्थानों को डिग्री कार्यक्रमों के प्रयोजन हेतु स्वतंत्र परिसर स्थापित करने की अनुमति नहीं है। कठोर रूप से विनियमित उच्चतर शिक्षा क्षेत्र के उदारीकरण की दिशा में, एक कदम के रूप में, संघ सरकार ने 10 सितंबर, 2013 को एक प्रेस विज्ञप्ति जारी की थी, जिसमें उसने विभिन्न हितधारकों को गैर-लाभ अर्जक कंपनियों (घरेलू शैक्षिक संस्थानों के साथ बिना किसी सहयोग के) के रूप में भारत में परिसर स्थापित करने हेतु विदेशी विश्वविद्यालयों को अपने प्रस्ताव की सूचना दी थी।

तथापि, इस संबंध में अभी तक कोई भी कार्रवाई नहीं की गई है। भारत में विदेशी शैक्षिक संस्थानों के प्रवेश और कार्यों को विनियमित करने हेतु संसद में एक विधेयक 'विदेशी शैक्षिक संस्थान (प्रवेश और कार्यों का विनियमन) विधेयक, 2010' पारित किया गया था। तथापि यह विधेयक 2014 में व्यपगत (lapsed) हो गया था। वर्तमान में विदेशी शैक्षिक संस्थान केवल भारतीय संस्थानों के साथ सहयोग कर, शिक्षा क्षेत्र में प्रवेश कर सकते हैं।

- उच्चतर शिक्षा क्षेत्र अतिव्याप्त अधिदेश – विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (यूजीसी), अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद (एआईसीटीई), विभिन्न व्यावसायिक परिषदों सहित अनेक विनियामक एजेंसियों द्वारा विनियमित है।
- उच्चतर शिक्षा संस्थानों के पास स्वायत्तता नहीं है।

उच्चतर शिक्षा में शिक्षकों की रिक्तियां

- मानव संसाधन विकास पर स्थायी समिति ने उच्चतर शिक्षा में रिक्तियों के बारे में टिप्पणी की है। केंद्रीय विश्वविद्यालयों में शिक्षकों के कुल स्वीकृत पदों में से प्रोफेसरों की 35 प्रतिशत, सह-प्रोफेसरों की 46 और सहायक प्रोफेसरों की 26 प्रतिशत रिक्तियां हैं।

शिक्षकों की जबाबदेही और निष्पादन

- वर्तमान में विश्वविद्यालय और महाविद्यालयों में प्रोफेसरों की जबाबदेही सुनिश्चित करने की कोई कार्यविधि नहीं है, जबकि विदेशी विश्वविद्यालयों में ऐसा है, जहां महाविद्यालय के संकाय-सदस्य के निष्पादन का मूल्यांकन उनके समकक्षों (पीयर्स) एवं छात्रों द्वारा किया जाता है।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

भारत की सार्वजनिक शैक्षिक प्रणाली को सुदृढ़ बनाना

- कोविड-19 महामारी को ध्यान में रखते हुए, यह आवश्यक है कि डिजिटल एवं वास्तविक कक्षा (physical classes) पाठ्यचर्या का विलय किया जाए। यह सुनिश्चित करने हेतु कि स्कूल बंद किए जाने के कारण छात्र प्रभावित न हों, प्रत्येक स्कूल में एक सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) प्रयोगशाला और स्मार्ट क्लास रूम होना चाहिए। सुविधावंचित छात्रों को पूर्व-लोडेड डिवाइस (सॉफ्टवेयर) दिए जाने चाहिए।

शिक्षा में निजी क्षेत्र को एक भागीदार के रूप में देखा जाना चाहिए, न कि एक प्रतिस्पर्धी के रूप में

- सरकार अकेले ही शिक्षा में विशाल संसाधन अंतर की पूर्ति करने में सक्षम नहीं हो सकती है। अतः विदेशी प्रत्यक्ष निवेश सहित निजी निवेश को प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है। इस संबंध में निम्नलिखित सुधार किए जा सकते हैं:
 - ◇ न्यूनतम अवसंरचना, विशेष रूप से भूमि, अन्य वित्तीय आवश्यकताओं तथा विभिन्न प्राधिकारियों से अनेक विषयों पर अनुमोदन प्राप्त करने जैसी जटिल आवश्यकताओं को युक्तसंगत बनाया जाना चाहिए।
 - ◇ विदेशी विश्वविद्यालयों को भारत में स्वतंत्र परिसर संचालित करने की अनुमति प्रदान की जानी चाहिए, क्योंकि इससे उच्चतर शिक्षा के लिए मांग की पूर्ति करने में, प्रतिस्पर्धा बढ़ाने में तथा उच्चतर शिक्षा के मानकों में सुधार लाने में सहायता मिलेगी। उनके कार्यों को कानून द्वारा नियंत्रित किया जा सकता है। इससे उच्चतर अध्ययनों के लिए विदेश जाने वाले छात्रों की संख्या में कमी आएगी।
 - ◇ सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडलों की भी खोज की जानी चाहिए, जहां पर निजी क्षेत्र प्रति-शिशु आधार पर सार्वजनिक रूप से वित्तपोषित सरकारी स्कूलों को अंगीकृत करता है।

स्कूलों में शिक्षण परिणामों को बढ़ाने हेतु अपेक्षित सुधार

- सभी बच्चों के लिए मौलिक साक्षरता एवं अंकगणितीय शिक्षा प्राप्त करना राज्य का प्रमुख लक्ष्य होना चाहिए।
- राज्य सरकारों को ऐसे फंक्शनल स्कूलों की दिशा में कार्य करना चाहिए जिनके पास न्यूनतम भूमि, पर्याप्त शिक्षक और अवसंरचना है।
- **मौलिक शिक्षण (foundational learning)** पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। इस संबंध में ऐसे प्रमाण हैं कि जो बच्चे प्रारंभिक कक्षाओं में मौलिक साक्षरता और अंकगणितीय शिक्षा में पिछड़ जाते हैं। बड़ी कक्षाओं में उनका शिक्षण वक्र/कर्व लगभग समान रहता है, क्योंकि कक्षा में पढ़ाई जा रही पाठ्य सामग्री उनके स्तर से आगे की होती है जिसे वे ग्रहण नहीं कर पाते हैं।
- चूंकि बच्चों के विकास के लिए उनका बाल्यकाल महत्वपूर्ण होता है, इसलिए एक एकीकृत मौलिक पाठ्यचर्या एवं शिक्षण फ्रेमवर्क विकसित और स्थापित किया जाना, और उसके अनुरूप शिक्षकों को प्रशिक्षित किया जाना आवश्यक है।
- शिक्षकों का बड़े पैमाने पर युक्तिकरण किए जाने की आवश्यकता है, अर्थात् जहां शिक्षक अधिशेष में हैं, उन्हें शिक्षकों के अभाव वाले स्कूलों में स्थानांतरित किया जाना चाहिए, शिक्षकों के जटिल संवर्गों का युक्तिकरण किया जाना चाहिए, और बेहतर नियोजन एवं सख्त प्रक्रिया के माध्यम से शिक्षकों की भर्ती में निवेश बढ़ाया जाना चाहिए।

प्राइमरी स्कूलों के शिक्षकों के कौशल और उनकी उपस्थिति/हाजिरी में सुधार

- मंत्रालय को निजी एवं सरकारी स्कूलों के बीच वेतन समानता सुनिश्चित करने की दिशा में कार्य करना चाहिए।
- शिक्षकों की अनुपस्थिति से निपटने हेतु निष्पादन-आधारित वेतन लागू किया जाना चाहिए।
- अध्यापन कराने वाले स्टाफ को संविदा पर नहीं रखा जाना चाहिए।
- शिक्षकों की निगरानी और मूल्यांकन एमआईएस (प्रबंधन सूचना प्रणाली) का प्रयोग कर किया जाना चाहिए।

प्रौद्योगिकी का उपयोग

- सभी राज्यों द्वारा एमआईएस स्थापित किया जाना चाहिए, जिसमें शिक्षकों की उपस्थिति, पंजीकरण डाटा और शिक्षण स्तरों पर सूचना प्रविष्ट की जानी चाहिए। इसमें फीडबैक प्राप्त करने का प्रावधान भी शामिल किया जा सकता है। यह प्रणाली नीतिगत निर्णय लेने के लिए एक आधार बन सकती है।
- एमआईएस से सूचना प्राप्त करने के आधार पर, एक लक्षित दृष्टिकोण अपनाया जा सकता है, जहां कुछ पैरामीटरों के आधार पर निचले स्थान पर शुमार स्कूलों की पहचान की जानी चाहिए और तदनुसार संसाधनों का हस्तांतरण किया जाना चाहिए।
- उन सभी छात्रों, जिन्होंने स्कूल जाना छोड़ दिया है, की डिजिटल रूप में मैपिंग की जानी चाहिए ताकि उन्हें पढ़ाई करने के लिए स्कूल में वापस लाया जा सके। डाटा को एक केंद्रीयकृत डाटाबेस में प्रविष्ट किया जाना चाहिए।

व्यावसायिक शिक्षा पाठ्यक्रमों का सुदृढीकरण

- जनसांख्यिकी लाभ का दोहन करने हेतु यह महत्वपूर्ण है कि युवाओं को शिक्षा प्रदान कर उन्हें नौकरी बाजार के लिए प्रशिक्षण दिया जाए। उनकी नियोजनीयता व रोजगार प्राप्त करने की योग्यता को बढ़ाने तथा नौकरी बाजार और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों के बीच अंतराल को कम करने के लिए पाठ्यक्रम शुरू किए जाने चाहिए।
- नौकरी बाजार की आवश्यकताओं का वार्षिक रूप से मूल्यांकन किया जाना चाहिए और व्यावसायिक पाठ्यक्रमों का अभिविन्यास (re-oriented) किया जाना चाहिए।
- उन संस्थानों के लिए मानदंडों/मानकों और/या परिणाम-आधारित प्रमाणन किए जाने चाहिए (और उन्हें बढ़ावा दिया जाना चाहिए), जो रोजगारपरक कौशल एवं व्यवसायों पर विशेष ध्यान देते हैं।
- ऐसे पाठ्यक्रमों को बढ़ावा दिया जाना चाहिए, जिनकी भविष्य में सार्वजनिक क्षेत्र से उच्च मांग की जा सकती है (लोक स्वास्थ्य कार्यकर्ता, बुनियादी कौशल शिक्षण, नर्सिंग एवं पैरामेडिकल)।

स्वायत्त महाविद्यालयों का संवर्धन

- स्वायत्त महाविद्यालय योजना के तहत और अधिक सुस्थापित महाविद्यालयों को शामिल किया जाना चाहिए ताकि उन्हें उन विश्वविद्यालयों के केंद्रीयकृत नियंत्रण से बाहर रखा जा सके जिनसे वे संबद्ध हैं। शैक्षिक विषयों में अधिक सुविधा दी जानी चाहिए। ऐसे महाविद्यालयों को उच्च स्तर की पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

नवप्रवर्तनशील वित्तपोषण कार्यविधियों को बढ़ावा देना

- राज्य विश्वविद्यालयों के लिए निधियां जुटाने हेतु, बंदोबस्तियों (endowments), उद्योग एवं भूतपूर्व छात्रों से योगदान जैसे अन्य साधनों की खोज की जानी चाहिए।

उच्चतर शिक्षा के लिए एक नए विनियामक निकाय की स्थापना

- उच्चतर शिक्षा में एक पर्यवेक्षी विनियामक निकाय होना चाहिए, जिसमें वर्तमान में अनेक विनियामक निकायों का विलय किया जा सकता है। यह निकाय उच्चतर शिक्षा क्षेत्र में मानकों की निगरानी करने तथा प्रत्यायन निकायों को लाइसेंस प्रदान करने के लिए जिम्मेदार होगा। व्यावसायिक परिषदों की भूमिकाओं का युक्तिकरण किया जाना भी महत्वपूर्ण है।

विदेशी छात्रों के प्रवाह को बढ़ाने पर जोर

- विदेशी छात्रों के प्रवेश को बढ़ाने के लिए ब्रांड-बिल्डिंग, सोशल मीडिया, और डिजिटल मार्किटिंग अभियानों को क्रमिक रूप से अंगीकृत किया जाना चाहिए। विदेशी विश्वविद्यालयों के साथ छात्र आदान-प्रदान वाले कार्यक्रमों को बढ़ाया जाना चाहिए। इससे न केवल भारतीय विश्वविद्यालयों में विदेशी छात्रों को आकर्षित करने में सहायता मिलेगी (जिससे विदेशी मुद्रा भी प्राप्त होगी), बल्कि भारतीय छात्रों को भी देश के भीतर ही अध्ययन करने के लिए प्रोत्साहन मिलेगा (जिससे विदेशी मुद्रा की बचत होगी)।

प्रोफेसरों की रेटिंग/निष्पादन, लेखापरीक्षा के लिए एक डिजिटल प्रणाली की स्थापना

- यह प्रणाली छात्रों और उनके सहयोगियों द्वारा दिए गए फीडबैक पर आधारित होनी चाहिए। अन्य इनपुट, जैसे कि शोधपत्रों (research papers), शिक्षकों द्वारा प्रकाशनों को निष्पादन-लेखापरीक्षा में शामिल किया जाना चाहिए।

अनुसंधान/शोध को बढ़ावा देना

- मंत्रालय द्वारा उच्चतर शैक्षिक संस्थानों और शीर्ष अंतर्राष्ट्रीय संस्थानों के बीच सहयोग को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। मंत्रालय, राष्ट्रीय प्रयोगशालाओं और अनुसंधान केंद्रों के बीच संपर्क-सूत्र स्थापित करने की संभावना की भी खोज कर सकता है, क्योंकि इससे बेहतर गुणवत्ता एवं सहयोगात्मक अनुसंधान परिणाम प्राप्त (collaborative research outputs) होंगे।
- संयुक्त अनुसंधान परियोजनाओं के क्षेत्रों में, संकाय सदस्यों और छात्रों के आदान-प्रदान में, संयुक्त डिग्रियों आदि में सकारात्मक शैक्षिक सहयोग को बढ़ावा दिया जाना चाहिए।
- शीर्ष अंतर्राष्ट्रीय संकाय सदस्यों द्वारा भारत में अध्यापन एवं शोध के लिए दौरो और उनके दीर्घकालिक आवासन, विश्व में अग्रणी प्रयोगशालाओं में प्रशिक्षण एवं परीक्षण के लिए भारतीय छात्रों के दौरो और अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों को बढ़ावा दिया जाना चाहिए।

कृषि पर एक राष्ट्रीय कृषि विश्वविद्यालय की स्थापना

- मंत्रालय कृषि पर एक राष्ट्रीय विश्वविद्यालय प्रारंभ करने पर विचार कर सकता है। इससे वर्तमान कृषि विश्वविद्यालयों के बीच प्रतिस्पर्धा बढ़ सकती है।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी अंतिम रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- **स्कूल शिक्षा:** शिक्षा के क्षेत्र में एक बड़ी चिंता का विषय स्कूल जाने वाले बच्चों का खराब शिक्षण परिणाम है, जबकि प्राइमरी स्कूल स्तर पर 100 प्रतिशत सकल पंजीकरण का लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया है। इसके अलावा, छात्रों के बीच समानता एवं शिक्षा सुविधाओं से उनकी पहुंच से संबंधित मुद्दे भी हैं। अतः हमने पीजीआई का प्रयोग कर स्कूल शिक्षा के परिणामों में सुधार लाने हेतु राज्यों के लिए 4,800 करोड़ रुपए के प्रोत्साहन अनुदानों की अनुशंसा की है।
- **उच्चतर शिक्षा:** देशभर में राज्य सरकारों ने कोविड-19 महामारी के फैलाव को रोकने हेतु तत्काल उपाय के रूप में, स्कूल और कॉलेज बंद कर दिए थे। स्कूलों और विश्वविद्यालयों को बंद किए जाने से न केवल छात्रों के शिक्षण की निरंतरता पर अधिक प्रभाव पड़ेगा, अपितु इसके दीर्घकालिक आर्थिक एवं सामाजिक प्रभाव भी होंगे। अतः, डीटीएच चैनलों और ऑनलाइन मॉड्यूलों के माध्यम से शिक्षण को बढ़ावा देने हेतु हमने उच्चतर शिक्षा के लिए प्रौद्योगिकी-संबंधित समाधानों हेतु अनुदान (6,143 करोड़ रुपए) का प्रावधान करने की अनुशंसा की है। प्रादेशिक भाषाओं में व्यावसायिक पाठ्यक्रमों का भी अभाव है, जिसके कारण ग्रामीण क्षेत्रों से छात्र आगे की पढ़ाई करने के लिए उच्चतर शिक्षा स्तर पर प्रवेश नहीं लेते हैं। अतः हमने इस प्रयोजन के लिए भी अनुदानों की अनुशंसा की है।

अध्याय 6

पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय

पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय देश के प्राकृतिक संसाधनों के संरक्षण और प्रदूषण की रोकथाम एवं न्यूनीकरण से संबंधित भारत की पर्यावरण और वन नीतियों एवं कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की निगरानी करने के लिए संघ सरकार में एक नोडल एजेंसी है। नीतियों और कार्यक्रमों का कार्यान्वयन करते हुए, मंत्रालय सतत विकास के सिद्धांतों के अनुरूप कार्य करता है। मंत्रालय पर्यावरण-संबंधी मुद्दों पर विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय समूहों / संघों के लिए भी एक नोडल एजेंसी है।

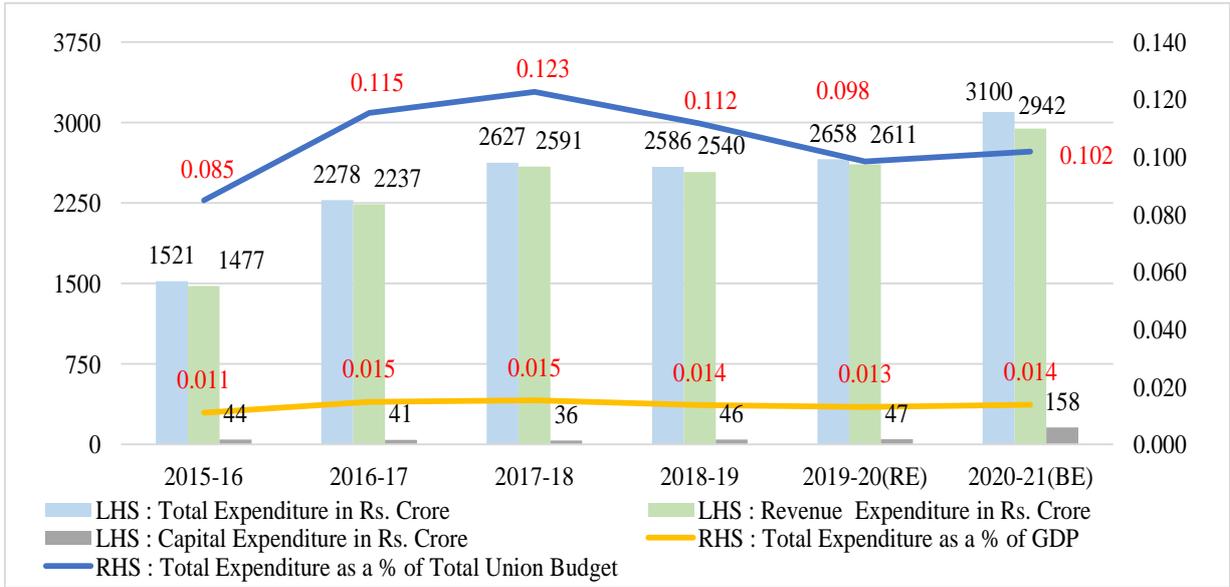
वन राष्ट्र में हरियाली के प्रतीक हैं और अनेक प्रकार की पारिस्थितिकीय सेवाएं प्रदान करते हैं, जैसे स्वच्छ वायु, मृदा कटाव आदि को नियंत्रित कर मृदा-नमी परिवेश को कायम रखना। वन, पर्यावरणीय स्थिरता एवं पारिस्थितिकीय संतुलन को कायम रखते हैं। विभिन्न किस्मों की वनस्पतियों एवं जीवों (*flora and fauna*) के साथ प्राकृतिक वन, जैव विविधता के हब/केंद्र होते हैं। देश में भूमि कटाव को रोकने के लिए स्वस्थ वन पारितंत्र परिवर्तन अत्यावश्यक है।

राष्ट्रीय वायु निगरानी कार्यक्रम से संग्रहित डाटा में यह पाया गया है कि कई स्थानों, विशेष रूप से शहरी क्षेत्रों में प्रदूषक पदार्थ अनुमत स्तरों को भी पार कर गए हैं। वायु प्रदूषण की समस्या उसके बहुलता एवं जटिल स्रोतों (उद्योग, ओटोमोबाइल, जनरेटर सेट, घरेलू ईंधन को जलाने, सड़कों की धूल, निर्माण कार्यकलाप आदि) के कारण और भी अधिक बढ़ जाती है। वायु गुणवत्ता का मुद्दा जलवायु परिवर्तन के वहनीय एवं स्वच्छ ऊर्जा के एसडीजी 7 तथा एसडीजी 13 से प्रत्यक्ष रूप से संबद्ध है। यद्यपि कुल विद्युत उत्पादन में नवीकरणीय ऊर्जा का अंश 2014-15 में 6 प्रतिशत से बढ़कर 2018-19 में 10 प्रतिशत हो गया था, फिर भी भारत को नवीकरणीय ऊर्जा क्षेत्र में निवेश की आवश्यकता है। भारत को इलेक्ट्रिक वाहनों पर भी काफी जोर देना होगा।

मंत्रालय का समग्र प्रोफाइल

1. पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (MoEF&CC) भारत के पर्यावरण और वन संबंधी नीतियों एवं कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए जिम्मेदार है। मंत्रालय के मुख्य उद्देश्य निम्नानुसार हैं:
 - वनस्पति, जीवों, वनों और वन्यजीव का संरक्षण और सर्वेक्षण।
 - प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण।
 - अवक्रमित क्षेत्रों में वनीकरण और पुनरूत्थान।
 - पर्यावरण का संरक्षण, और पशुओं के कल्याण की सुनिश्चितता।
2. ये उद्देश्य विधायी एवं विनियामक उपायों के एक सेट से अभिशासित हैं। इसके अलावा, पर्यावरण और विकास पर राष्ट्रीय संरक्षण कार्यनीति एवं नीति विवरण, 1992, राष्ट्रीय वन नीति, 1988, प्रदूषण के न्यूनीकरण पर नीति विवरण, 1992 और एक राष्ट्रीय पर्यावरण नीति, 2006 भी मंत्रालय के कार्य में मार्गदर्शन प्रदान करते हैं।
3. मंत्रालय को मुख्य रूप से तीन प्रभागों में विभाजित किया गया है – स्थापना, पर्यावरण और वन एवं वन्यजीव।
4. राज्य सीएएमपीए (CAMPAs) की निगरानी करने/उसे सहायता देने के लिए मुख्य रूप से दिशानिर्देशों को रूपरेखा देने तथा किसी भी विवादात्मक मुद्दे का समाधान करने के लिए, 2009 में राष्ट्रीय क्षतिपूर्ति वनीकरण कोष प्रबंधन और योजना प्राधिकरण (CAMPAs) का गठन किया गया था।
5. संघ के 2020-21 के बजट में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को 3,100 करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे। यह संघ सरकार के 2020-21 के कुल बजट का 0.1 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.014 प्रतिशत है। मंत्रालय का वर्ष-वार आबंटन चित्र 1 में दिया गया है।

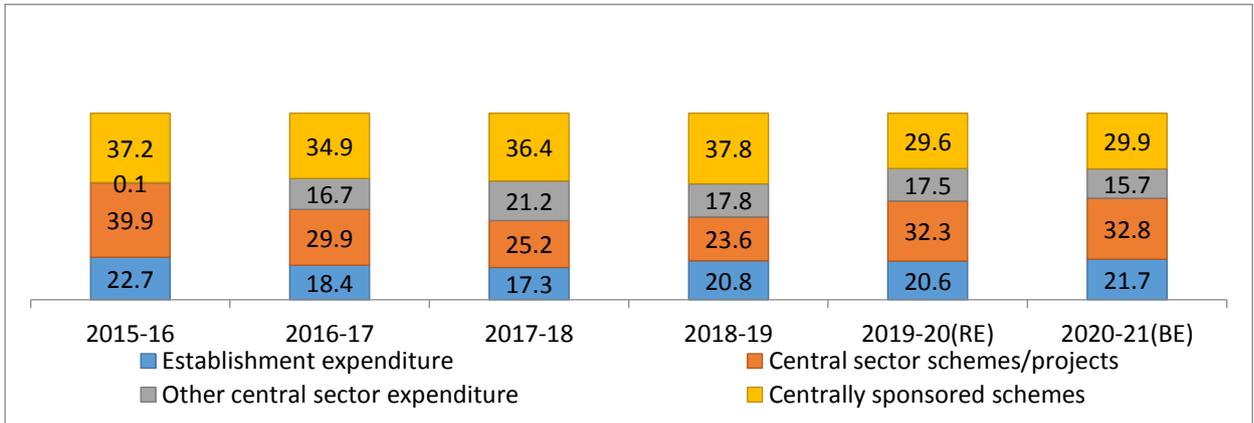
चित्र 1: पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय का व्यय



स्रोत: संघ का बजट तथा सीएसओ

- केंद्रीय प्रयोजित योजनाओं (सीएसएस) और केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर व्यय के अनुपात में हाल ही के वर्षों में गिरावट आई है। तथापि, केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर व्यय के अनुपात में एक बढ़ती हुई प्रवृत्ति देखी गई है।

चित्र 2 : पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय का शीर्ष-वार व्यय (%)



स्रोत: संघ का बजट

7. संघ के कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में, इन योजनाओं पर केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर मंत्रालय का व्यय 0.10-0.12 के बीच रहा है। सीएसएस पर संघ के कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में, सीएसएस पर व्यय 0.25-0.33 के बीच रहा है।

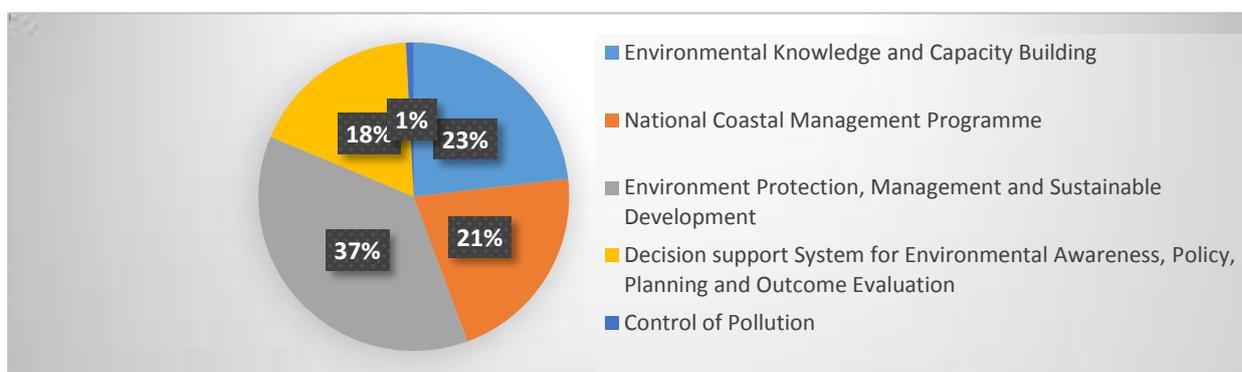
8. तालिका 1: केंद्रीय क्षेत्र और केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई) (आरई)
केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर संघ के कुल व्यय के % के रूप में केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय का व्यय	0.12	0.12	0.11	0.10	0.11	0.12
सीएसएस पर संघ के कुल व्यय के % के रूप में सीएसएस पर पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय का व्यय	0.28	0.33	0.33	0.33	0.25	0.27

स्रोत : संघ सरकार के बजट

9. मंत्रालय, सीएसएस की केवल एक योजना की निगरानी करता है, जो पर्यावरण, वानिकी और वन्यजीव से संबंधित है। वर्ष 2018-19 के लिए केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर योजना-वार खर्च (प्रतिशत में) को चित्र 3 में दर्शाया गया है।

चित्र 3 : पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं



केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड और राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड

- जल (प्रदूषण निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1974 के उपबंधों के अधीन, संघ सरकार ने 23 सितंबर 1974 को केंद्रीय जल प्रदूषण निवारण और नियंत्रण बोर्ड का

गठन किया था। केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (सीपीसीबी) को वायु (प्रदूषण निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981 के उपबंधों के अधीन मई 1981 से वायु प्रदूषण को नियंत्रित करने की अतिरिक्त जिम्मेदारी सौंपी गई है। पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के अधिनियमन के बाद सीपीसीबी के कार्यकलापों का विस्तार हुआ है। अधिनियम के अधीन यह अधिनियमन पर्यावरण के संरक्षण कानूनों एवं अनेक नियमों की अधिसूचनाओं के लिए एक समावेशी विधायन है।

- सीपीसीबी अनेक कार्यों में अहम भूमिका निभाता आ रहा है, जैसे कि डाटा सृजित, समेकित और संकलित कर प्रदूषण का न्यूनीकरण एवं नियंत्रण करना, वैज्ञानिक सूचना उपलब्ध कराना, राष्ट्रीय नीतियों और कार्यक्रमों को रूपरेखा देने के लिए तकनीकी इनपुट प्रदान करना, सरकार के विभिन्न स्तरों पर तथा बड़े पैमाने पर जनता के बीच जागरूकता को बढ़ावा देने के लिए कार्यकलापों के माध्यम से मानवशक्ति के विकास एवं प्रशिक्षण प्रदान करना।
- **राष्ट्रीय जल गुणवत्ता निगरानी कार्यक्रम** : इस कार्यक्रम के तहत, सीपीसीबी राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्डों (एसपीसीबी) / प्रदूषण नियंत्रण समितियों (पीसीसी) के साथ देशभर में 3,500 निगरानी स्थलों- नदियों पर 1,821, झीलों/तालाबों/टैंकों पर 473, संकरी खाड़ी (creeks)/समुद्री जल/तटवर्ती जलाशयों पर 52, नहरों पर 53, नालों पर 52, सीवेज शोधन संयंत्रों पर 50, जल शोधन संयंत्र में 10 और कुओं पर 989 स्थल-के नेटवर्क के माध्यम से जलीय संसाधनों की जल गुणवत्ता को नियमित रूप से निगरानी करता है।
- **राष्ट्रीय परिवेशी वायु गुणवत्ता निगरानी कार्यक्रम** : इस राष्ट्रव्यापी कार्यक्रम को सीपीसीबी द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। वर्तमान में उनतीस राज्यों एवं छः संघ राज्य क्षेत्रों के 312 शहरों/नगरों में इसके 731 प्रचालन केंद्र हैं।

राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम

- राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम (एनसीएपी) एक पंच-वर्षीय कार्ययोजना है, जिसका प्रथम वर्ष 2019 है।

- एनसीएपी के तहत 2024 तक $PM_{2.5}$ और PM_{10} सघनता (concentration) को 20-30 प्रतिशत तक कम करने का संभावित राष्ट्र स्तरीय लक्ष्य रखा गया है, जबकि सघनता की तुलना के लिए आधार वर्ष 2017 है।
- इस संकल्पना में संबद्ध संघ के मंत्रालयों, राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों के बीच सहयोगात्मक, बहु-स्तरीय एवं सभी-क्षेत्रों का समन्वय शामिल है।
- स्मार्ट सिटी कार्यक्रम का उपयोग 102 नॉन-अटेन्मेंट शहरों की सूची के अंतर्गत आने वाले तैंतालीस स्मार्ट सिटीज में एनसीएपी की शुरुआत करने के लिए किया जाएगा।
- कार्यक्रम की अन्य विशिष्टताओं में, निगरानी केंद्रों (ग्रामीण निगरानी केंद्रों सहित) की संख्या में वृद्धि करना, प्रौद्योगिकी सहायता, जागरूकता एवं क्षमता निर्माण पहलें, निगरानी उपकरणों के लिए प्रमाणन एजेंसियों की स्थापना, स्रोत विभाजन (सोर्स अपोर्शन्मेंट) अध्ययन, प्रवर्तन एवं विशिष्ट सेक्टरल कार्यकलापों पर बल देना शामिल है।

भारत और उसके द्वारा हाल ही में की गई अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताएं

- भारत, जलवायु और स्वच्छ वायु गठबंधन (सीसीएसी) में औपचारिक रूप से शामिल हुआ है, जो इस भागीदारी में शामिल होने वाला पैसठवां देश है।
- स्वच्छ वायु को बढ़ावा देने हेतु स्वच्छ ऊर्जा, सतत उत्पादन और उपभोग पैटर्न तथा पर्यावरण-हितैषी परिवहन, कृषि, उद्योग और अपशिष्ट प्रबंधन को अंगीकृत करने हेतु भारत सीसीएसी सदस्य देशों के साथ मिलकर कार्य करेगा।
- भारत ने 2015 में अंतर्राष्ट्रीय सौर ऊर्जा संघ (एलाएस) की शुरुआत की, जो सौर ऊर्जा विद्युत का उपयोग कर जलवायु परिवर्तन से निपटने वाले राष्ट्रों का एक वैश्विक गठबंधन है। इसने अपने वाहन उत्सर्जन मानकों को बीएस-6 स्तर तक बढ़ा दिया है, जो यूरो 6 मानकों के समकक्ष है। संघ सरकार ने 2017 में यह घोषणा की थी कि 2030 तक देश में बेचे गए सभी नए वाहनों को बिजली से चालित किया जाएगा।
- 2015 में जलवायु परिवर्तन पर संयुक्त राष्ट्र फ्रेमवर्क सम्मेलन (यूएनएफसीसीसी), पेरिस समझौता में ली गई शपथ निम्नवत है:

- ◇ 2030 तक नवीकरणीय संसाधनों से 40 प्रतिशत विद्युत सृजित करना। यह उल्लेखनीय है कि वर्तमान में भारत अपने लक्ष्य को पार कर गया है। यह भी सुनिश्चित करने में भारत आगे बढ़ रहा है कि उसकी संस्थापित विद्युत उत्पादन क्षमता का 50 प्रतिशत 2030 तक नवीकरणीय स्रोतों से उत्पादित किया जाएगा।
- ◇ देश में उत्सर्जन को 2005 के स्तरों से 2030 तक 33-35 प्रतिशत कम करना।
- ◇ अतिरिक्त वन और वृक्ष आवरण के माध्यम से CO₂ समतुल्य का 2.5-3 बिलियन टन का अतिरिक्त कार्बन संग्रह सृजित करना।

भारत के 2020 के उपरांत जलवायु लक्ष्य

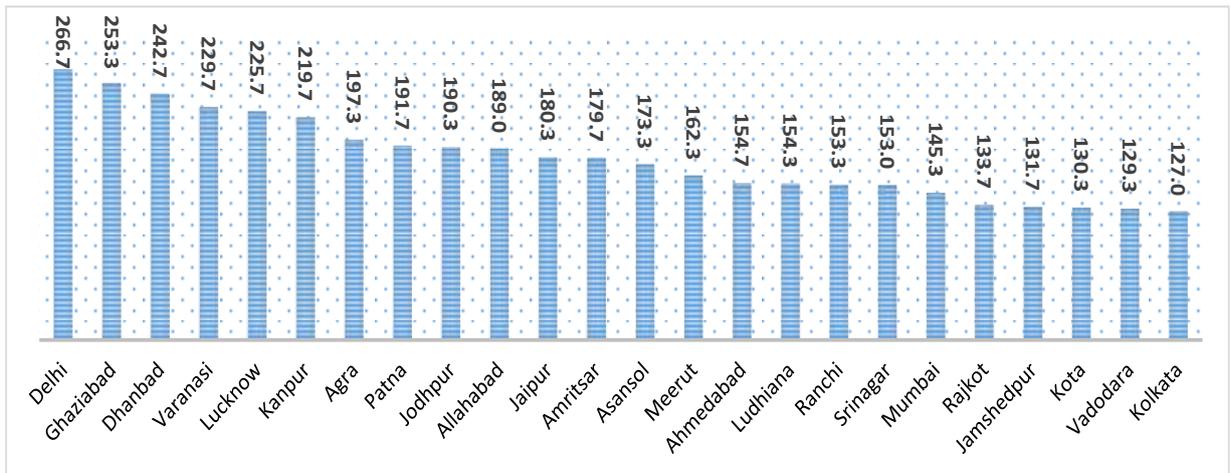
- भारत ने यूएनएफसीसीसीसी को 2020-उपरांत की अवधि के लिए राष्ट्रीय रूप से निर्धारित अपने योगदान को 2 अक्टूबर 2015 को प्रस्तुत की, जिसमें भारत ने पेरिस समझौता (Paris Agreement) के तहत जलवायु के संबंध में की जाने वाली कार्रवाइयों को रेखांकित किया था। मुख्य कार्य बिंदु निम्न प्रकार हैं :
 - ◇ पर्यावरण के संरक्षण और आधुनिकीकरण के लिए मानवीय परंपराओं एवं मूल्यों के आधार पर, स्वास्थ्यवर्धक एवं धारणीय जीवन शैली को बढ़ावा देना और उसका प्रसार करना।
 - ◇ अन्य देशों द्वारा अब तक अपनाए जा रहे मार्ग के बजाय, आर्थिक विकास के सदृश्य स्तर पर एक जलवायु-अनुकूल एवं स्वच्छ पर्यावरण वाले मार्ग को अपनाना।
 - ◇ पेरिस समझौता की प्रतिबद्धताओं का अनुपालन करना।
 - ◇ अतिरिक्त वन एवं वृक्ष आवरण के माध्यम से से 2030 तक CO₂ के 2.5-3 बिलियन टन का अतिरिक्त कार्बन संग्रह सृजित करना।
 - ◇ जलवायु परिवर्तन से भेद्यनीय सेक्टरों एवं क्षेत्रों, विशेष रूप से कृषि, जल संसाधन, स्वास्थ्य और आपदा प्रबंधन तथा हिमालयी क्षेत्रों एवं तटवर्ती क्षेत्रों में विकास कार्यक्रमों में निवेशों को बढ़ाकर, जलवायु परिवर्तन से बेहतर अनुकूलन हासिल करना।

- ◇ उपर्युक्त प्रशमन एवं अनुकूलन कार्यों के कार्यान्वयन हेतु, घरेलू एवं विकसित देशों से नई एवं अतिरिक्त निधियां जुटाना ताकि किसी भी उभरते संसाधन अंतर को कम किया जा सके।
- ◇ क्षमता निर्माण करना, भारत में विशिष्ट जलवायु परिवर्तन प्रौद्योगिकी के त्वरित प्रसार के लिए एक घरेलू फ्रेमवर्क और अंतर्राष्ट्रीय व्यवस्था सृजित करना और उक्त भावी प्रौद्योगिकियों के लिए सहयोगात्मक आर एंड डी स्थापित करना।

अंतर-राज्य तुलना

- मिलियन-प्लस शहरों को हाल ही के वर्षों में उच्च प्रदूषण दरों का सामना करना पड़ रहा है। इससे इन क्षेत्रों में रहने वाली उच्च आबादी के जीवन का जोखिम बढ़ गया है।

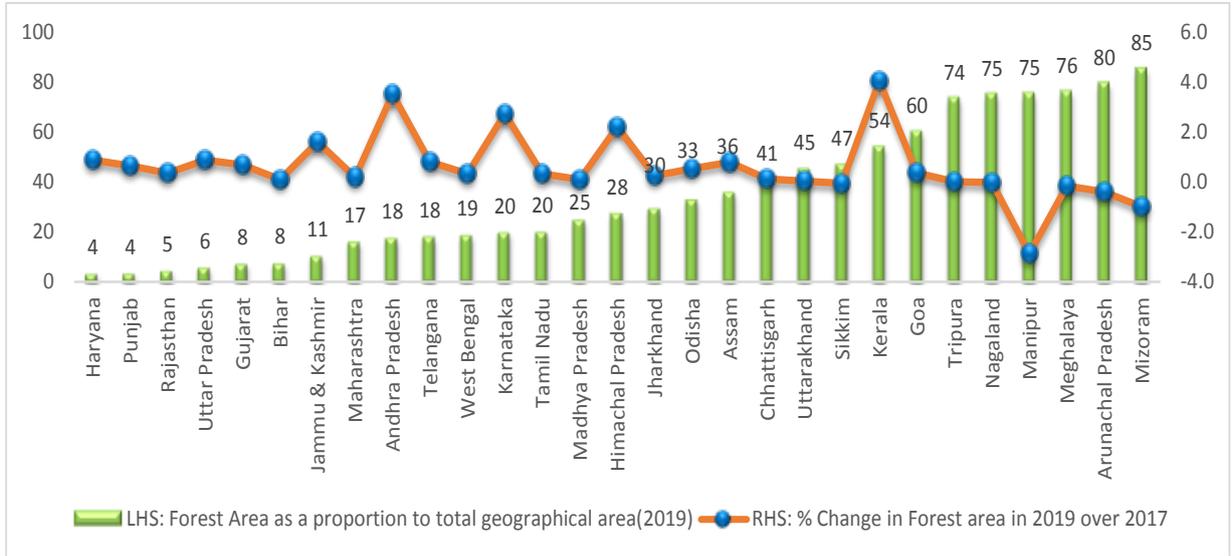
चित्र 4 : पीएम₁₀ स्तरों के आधार पर एनसीएपी मानकों को पार करने वाले शीर्ष 25 मिलियन-प्लस शहर



स्रोत : पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा साझा किया गया डाटा – PM 10 स्तर 2015, 2016 और 2017 की औसत को दर्शाते हैं।

- चौदहवें वित्त आयोग और पंद्रहवें वित्त आयोग दोनों ने वन आवरण को अनुदानों के हस्तांतरण के लिए एक महत्वपूर्ण मानदंड के रूप में शामिल किया है। चित्र 5 में, 2019 में वन क्षेत्रफल की वर्तमान स्थिति और 2017 की तुलना में उसमें आनुपातिक वृद्धि को दर्शाया गया है।

चित्र 5: वन क्षेत्रफल की राज्य-वार तुलना

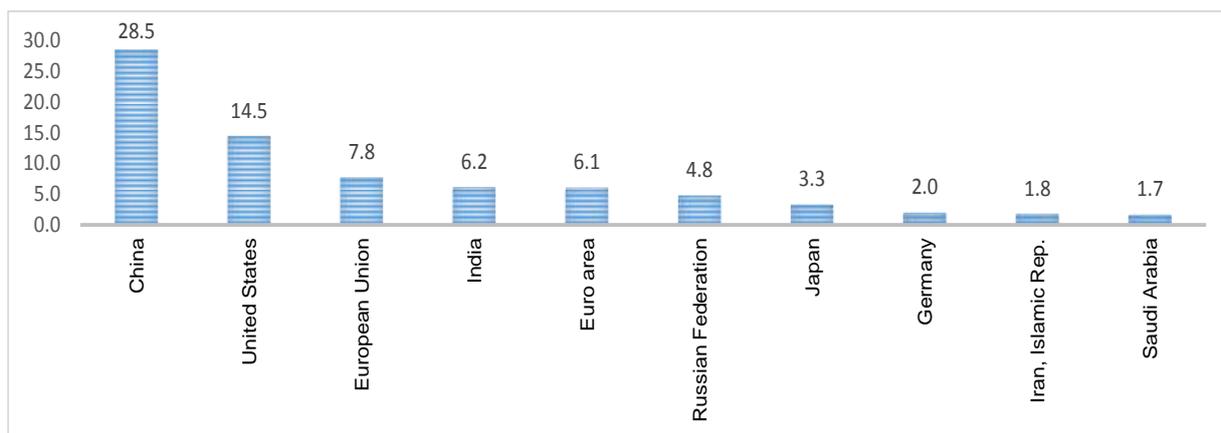


स्रोत: भारतीय वन सर्वेक्षण की रिपोर्ट 2019

अंतर्राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य

- CO₂ उत्सर्जन सृजन के संबंध में चीन, यूरोपीय देश, संयुक्त राष्ट्र अमेरिका और भारत शीर्ष देश हैं, जिनका विश्व उत्सर्जनों में 57 प्रतिशत का योगदान है।

चित्र 6 : CO₂ उत्सर्जन (kt) में दस शीर्ष देश (2014 डाटा)



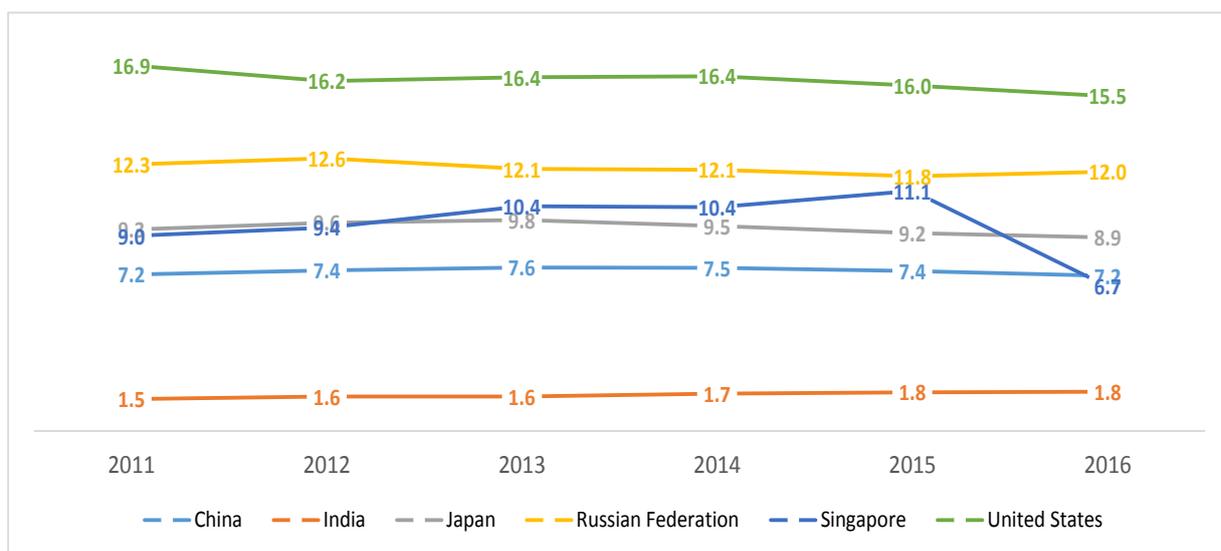
स्रोत: विश्व विकास संकेतक, विश्व बैंक

नोट: कार्बन डाइऑक्साइड उत्सर्जन जीवाश्म ईंधन को जलाने से तथा सीमेंट के विनिर्माण से सृजित होते हैं। उनमें टोस, ड्रव्य, और गैस फ्यूल की खपत और गैस के फैलने के दौरान उत्पन्न कार्बन डाइऑक्साइड शामिल है।

- अन्य प्रमुख अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में, भारत के CO₂ उत्सर्जन कम हैं, लेकिन हाल ही के वर्षों से उत्सर्जन की प्रवृत्ति बढ़ रही है।

चित्र 7 : CO₂ उत्सर्जन - भारत और विश्व की प्रमुख अर्थव्यवस्थाएं

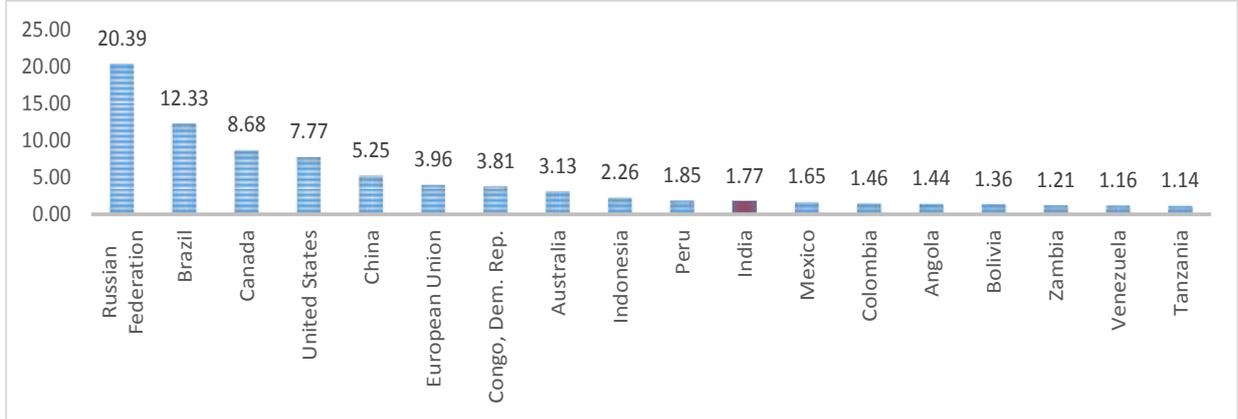
(मैट्रिक टन प्रति व्यक्ति)



स्रोत: विश्व विकास संकेतक, विश्व बैंक

- विश्व की अन्य अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में, भारत में विश्व वन क्षेत्रफल का केवल 1.77 प्रतिशत क्षेत्रफल है। रूस, ब्राजील, कनाडा और संयुक्त राज्य अमेरिका का विश्व वन क्षेत्रफल अनुपात अधिक है।

चित्र 8 : विश्व वन क्षेत्रफल के अनुपात में वन क्षेत्रफल (2016 डेटा)



स्रोत: विश्व विकास संकेतक, विश्व बैंक

नोट: वन क्षेत्रफल से तात्पर्य ऐसी भूमि से है जिसमें कम से कम 5 मी. स्व स्थाने (in situ) की दूरी पर फलन और गैर-फलन वाले प्राकृतिक या रोपित वृक्ष हैं, और इसमें से कृषि उत्पादन प्रणालियों (उदाहरण के लिए, फल वृक्षारोपण एवं कृषि वानिकी प्रणालियाँ) में रोपित वृक्ष तथा शहरी पार्कों एवं उद्यानों में रोपित वृक्षों को शामिल नहीं किया गया है।

बॉक्स 1 : वित्त आयोगों द्वारा अनुदान

	टिप्पणी	प्रस्तावित अनुदान
बारहवां वित्त आयोग	वन राष्ट्रीय संपत्ति हैं, और पूरे देश की जिम्मेदारी है कि वह उसका परिरक्षण करे।	वनों के अनुरक्षण के लिए अनुशंसित अनुदान 1,000 रुपए करोड़।
तेरहवां वित्त आयोग	<p>क) वन अनुदानों का मतलब है भारत की पारिस्थितिकी एवं जैव-विविधताओं में योगदान को तथा वनों के तहत क्षेत्रफल शामिल करने के कारण हुई अवसरवादी हानि के लिए राज्यों को क्षतिपूर्ति के रूप में रिवाइड देना।</p> <p>ख) विद्युत क्षेत्र में हरितगृह गैसों को कम करने की अपार संभावना है। अतः, स्वच्छ ऊर्जा को बढ़ावा देने हेतु राज्यों को प्रोत्साहन देने की आवश्यकता है।</p> <p>ग) जल संसाधनों के प्रबंधन से संबंधित कुछ मुख्य चुनौतियां हैं, जैसे जल उपयोग करने वाली विभिन्न श्रेणियों के बीच अंतर-सेक्टर एवं अंतरा-सेक्टर अविवेकपूर्ण जल वितरण, जल संसाधन नियोजन एवं विकास के प्रति अस्पष्ट दृष्टिकोण, जल प्रयोक्ताओं से कम प्रभार लेना और कम वसूली करना।</p>	अनुशंसित अनुदान 15,000 करोड़ रुपए (वनों, ग्रिड-कनेक्टेड नवीकरणीय ऊर्जा और जल क्षेत्र प्रबंधन प्रत्येक के लिए 5,000 करोड़ रुपए)।
चौदहवां वित्त आयोग	विशाल वन आवरण उच्च पारिस्थितिकीय लाभ प्रदान करता है, लेकिन अन्य आर्थिक कार्यकलापों के लिए क्षेत्रफल की अनुपलब्धता के आधार पर इससे एक अवसरवादी लागत का नुकसान होता है और यह राजकोषीय अक्षमता के एक महत्वपूर्ण संकेतक के रूप में भी कार्य करती है।	क्षैतिज अंतरण फॉर्म्यूला में वन आवरण को 7.5 प्रतिशत का भारांक दिया गया है।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- वैश्विक भलाई की दृष्टि से, वन एक ऐसा संसाधन है जिसे राष्ट्रीय हित के लिए तथा हमारी अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं के लिए अवक्रमित एवं खुले वनों में वनीकरण के माध्यम से परिरक्षित एवं विस्तारित किया जाना आवश्यक है। अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने वन आवरण के लिए क्षैतिज अंतरण फॉर्म्यूला में 10 प्रतिशत का भारांक आबंटित किया था।
- जैसा कि चित्र 4 में उल्लेख किया गया है, मिलियन-प्लस शहरों में वायु गुणवत्ता एक समस्या है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि ये शहर भावी शहरी विकास के केंद्र हैं, और यह भी कि इन शहरों में जीवन-यापन की गुणवत्ता को बढ़ाए जाने हेतु निवेश प्राप्त करने की आवश्यकता है, हमने अपनी 2020-21 रिपोर्ट में **परिवेशी वायु गुणवत्ता में**

सुधार लाने के प्रयोजन हेतु 2020-21 में मिलियन-प्लस शहरों के लिए 4,400 करोड़ रुपए की अनुशंसा की थी। नोडल मंत्रालय होने के नाते, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय राज्य सरकारों के परामर्श से PM_{10} एवं $PM_{2.5}$ की वार्षिक औसत सघनताओं के आधार पर परिवेशी वायु गुणवत्ता के संबंध में शहर-वार और वर्ष-वार लक्ष्य निर्धारित करेगा, और वायु गुणवत्ता की निगरानी एवं मूल्यांकन करेगा तथा उक्त शहरों के लिए अनुदानों की अनुशंसा करेगा।

- **क्षैतिज अंतरण फॉर्म्यूला में वन आवरण के लिए निर्धारित किए गए भारांक से राज्यों को कैसे प्रोत्साहित किया?**

- ◇ जैसा कि चित्र 8 में उल्लेख किया गया है, भारत का विश्व कुल वन क्षेत्रफल में योगदान 1.77 प्रतिशत का है और वह पेरिस समझौता तथा अन्य अंतर्राष्ट्रीय बाध्यताओं के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रतिबद्ध है। इस प्राकृतिक संसाधन की समृद्ध विरासत को परिरक्षित, संरक्षित और संवर्धित करने की अत्यावश्यकता है। अतः, चौदहवें आयोग ने क्षैतिज अंतरण फॉर्म्यूला में वन आवरण के लिए 7.5 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया था। हालांकि वन आवरण के कारण राज्यों की राजकोषीय अक्षमताओं को ध्यान में रखते हुए और उन्हें क्षतिपूर्ति देने के लिए यह एक सकारात्मक कदम है, परंतु इसके लिए अलग निधियों के अभाव ने कुछ राज्यों में वनों के संरक्षण को काफी अधिक प्रभावित किया है।
- ◇ अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने वन और पारिस्थितिकी मानदंड के लिए 10 प्रतिशत का उच्च भारांक निर्धारित किया था। भारांक को बढ़ाने के पीछे एक उद्देश्य वैश्विक सार्वजनिक दृष्टि से वनों को ऐसे संसाधनों के रूप में अभिस्वीकृत किया जाना था, जिन्हें राष्ट्रीय हित के लिए तथा हमारी अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए परिरक्षित और विस्तारित (अवक्रमित एवं खुले वनों में वनीकरण के माध्यम से) करना आवश्यक है।

मंत्रालय द्वारा पंद्रहवें वित्त आयोग को दिए गए मुख्य प्रस्ताव

- मंत्रालय ने यह प्रस्ताव किया था कि क्षैतिज अंतरण फॉर्म्यूला में वनों के लिए 7.5 प्रतिशत का भारांक दिया जाए।
- मंत्रालय ने निम्नलिखित क्षेत्रों में सेक्टर-विशिष्ट अनुदानों का भी प्रस्ताव किया था :

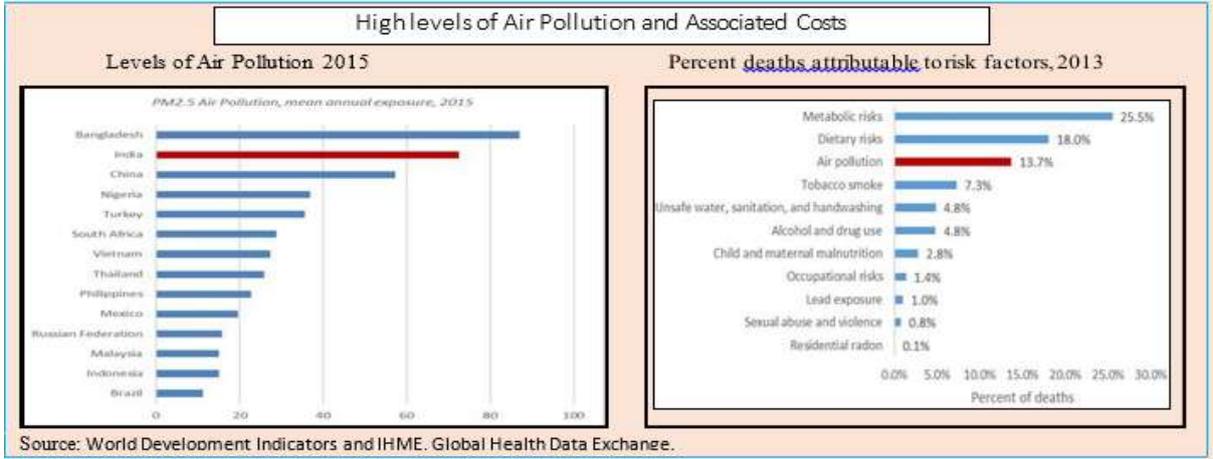
- ◇ प्रदूषण न्यूनीकरण और उस दिशा में किए गए निष्पादन के लिए 1.69 लाख करोड़ रुपए।
- ◇ जलवायु परिवर्तन के एनडीसी के तहत लक्ष्य 5 को पूरा करने के लिए 1.35 लाख करोड़ रुपए।
- ◇ कैचमेंट एरिया ट्रीटमेंट और वन के जीर्णोद्धार के लिए 0.62 लाख करोड़ रुपए।
- मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया था कि राज्यों के लिए वायु गुणवत्ता में सुधार का मूल्यांकन चार पैरामीटरों पर आधारित होना चाहिए: (क) संस्थागत फ्रेमवर्क का सुदृढीकरण; (ख) वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण; (ग) सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन और कार्य योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति; और (घ) वायु गुणवत्ता में सुधार का मापन। इन कारकों के लिए निर्धारित संबद्ध भारांक आगामी समय में परिवर्तित होगा, क्योंकि हमारी पंचाट अवधि के प्रारंभिक वर्षों में संस्थागत और क्षमता निर्माण पर अधिक बल दिया जाएगा और बाद के शेष वर्षों में परिणामों पर दिया जाएगा।

चुनौतियां

वायु प्रदूषण

- विश्व बैंक ने अपनी रिपोर्ट 'सिस्टेमेटिक कंट्री डाइग्नोस्टिक्स 2018' में यह उल्लेख किया था कि 2016 में दिल्ली विश्व की सबसे अधिक प्रदूषित मेगासिटी थी। भारत में 1990 और 2013 के दौरान प्रदूषण की स्थिति सभी देशों की तुलना में सबसे अधिक खराब थी।

चित्र 9 : वायु गुणवत्ता के उच्च स्तर और संबद्ध लागतें



- दिल्ली में, सर्दी के महीनों में गहन प्रदूषण वाले दिनों का अंश 2014-15 में एक-तिहाई से बढ़कर 2015-16 में दो-तिहाई हो गया था।
- भारत की 99 प्रतिशत से अधिक की आबादी की श्वासों में PM2.5 स्तरों (जो विश्व स्वास्थ्य संगठन के दिशानिर्देशों से अधिक है) का प्रवेश हुआ, और 70 प्रतिशत आबादी (900 मिलियन से अधिक की आबादी) की श्वासों में प्रदूषित वायु का प्रवेश हुआ, जो परिवेशी वायु गुणवत्ता के लिए भारतीय मानकों के आधार पर अधिक है।

शहरी शासन

- भारत में शहरी विकास तेजी से हो रहा है, और देशभर में यह असमान रूप से वितरित है।
- यद्यपि भारत के शहरी क्षेत्र वृद्धि और गरीबी में कमी के स्तंभ हैं, लेकिन इनमें अनेक कुप्रभावों ('demons of density') - रोग, अपराध प्रदूषण, भीड़-भाड़ में भी भारी बढ़ोतरी हो रही है।
- इसका मुख्य कारण चौहतरवें संवैधानिक संशोधन के बावजूद शहरी शासन के लिए एक स्पष्ट फ्रेमवर्क विकसित करने में सीमित या असंतुलित प्रगति है। प्रगति को स्थानीय स्तर के शासनों से संबंधित निम्नलिखित बिंदुओं के साथ शहरी शासन की संरचना के आधार पर मापा जाता है:
 - ◇ संकीर्ण क्षेत्राधिकारिता (भौगोलिक) सीमाएं।

- ◇ शहरों में पर्यावरण के प्रबंधन के अनुरूप फंक्शनल असाइन्मेंटों का अभाव।
- ◇ सीमित राजकोषीय असाइन्मेंट।
- ◇ खराब सार्वजनिक व्यय और राजस्व प्रबंधन प्रणालियों सहित खराब शहर-स्तरीय शासन और शासन से जुड़ी प्रक्रियाओं में तथा सेवा प्रदान करने की सुविधाओं में कम पारदर्शिता।

ताप ऊर्जा पर निर्भरता

- यद्यपि देश की नवीकरणीय ऊर्जा क्षमता में भारी बढ़ोतरी हुई है, किंतु जीवाश्म ईंधन, विशेष रूप से कोयला, अभी भी एक महत्वपूर्ण ऊर्जा स्रोत है। भारत की लगभग 60 प्रतिशत संस्थापित क्षमता ताप विद्युत में है, जिसके अंतर्गत कोयला-आधारित ताप विद्युत संयंत्रों का अंश सर्वाधिक है। जैसा कि पहले वर्णन किया गया है, हालांकि CO₂ प्रति व्यक्ति (चित्र 7) के आधार पर अन्य अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में भारत का योगदान कम है, परंतु भारत का विश्वभर में CO₂ उत्सर्जनों में योगदान काफी अधिक है (चित्र 6)।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

एक हाइब्रिड, निष्पादन-आधारित दृष्टिकोण अपनाया जाना

- इस प्रकार के दृष्टिकोण से राज्य, प्रभावी वायु गुणवत्ता प्रबंधन के लिए पर्यावरण के संरक्षण हेतु वृद्धिकारक सुधार लाने हेतु प्रोत्साहित होंगे, जबकि राज्य सरकार-स्थानीय सरकार संबंधों में सुधार आने में भी सहायता प्राप्त होगी। यह दृष्टिकोण विकेंद्रीकृत शहरी शासन के लिए दीर्घकालिक विज्ञान की तरह कार्य करेगा। इस दृष्टिकोण के प्रमुख आयाम निम्न प्रकार हैं:
 - ◇ राज्यों और स्थानीय निकायों द्वारा वित्तपोषण प्राप्त करने के लिए विशिष्ट पात्रता (कार्य पूर्व) आवश्यकताएं, और :

- क. राज्य-स्तर पर एक वायु गुणवत्ता समन्वय कार्यविधि की स्थापना और शहर (एअरशेड) स्तरीय डाटा प्रणालियों की स्थापना (वायु गुणवत्ता निगरानी अनुपालक प्रणाली);
- ख. एक कम्पलाएंट पॉल्यूशन सोर्स अपोर्शन्मेंट स्टूडी को पूरा कराया जाना, जिसे कम से कम प्रत्येक तीन वर्षों में अपडेट किया जाना होगा;
- ग. प्रदूषण के मुख्य स्रोत के लिए एक कम्पलाएंट अबेटमेंट एक्शन प्लान को पूरा किया जाना।
- ◇ **इलेक्ट्रिक वाहनों का विनिर्माण और त्वरित अंगीकरण (एफएएमई):**
एफएएमई दिशानिर्देशों के अनुसार, इलेक्ट्रिक वाहनों की चार्जिंग सुविधाओं तथा उनके बाजार अंश को बढ़ाए जाने की आवश्यकता है, जो आर्थिक सर्वेक्षण 2019 के अनुसार मात्र 0.06 प्रतिशत है, जबकि यह चीन में 2 प्रतिशत और नॉर्वे में 39 प्रतिशत है। चार्जिंग अवसंरचना के नेटवर्क को बढ़ाए जाने की आवश्यकता है, जिसे सभी मिलियन-प्लस शहरों, स्मार्ट सिटीज, राज्यों की राजधानियों और मुख्य शहरों को जोड़ने वाले प्रमुख राजमार्गों पर संस्थापित किया जाना चाहिए।

एक व्यापक ऊर्जा नीति बनाना

- व्यापक ऊर्जा नीति बनाते हुए उसमें कोयला और नवीकरणीय ऊर्जाओं, दोनों की अर्थव्यवस्थाओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए क्योंकि वे एक दूसरे से अंतर-निर्भर हैं। भारत विश्व में सबसे बड़े नवीकरणीय ऊर्जा विस्तार कार्यक्रमों को कार्यान्वित कर रहा है। भारतीय बिजली मिश्रण में नवीकरणीय ऊर्जा का अंश क्रमिक रूप से बढ़ता जा रहा है।
- गैसोलीन और डीजल के मूल्य अंतर्राष्ट्रीय स्तरों के आस-पास हैं, परंतु इनकी तुलना में कोयला, प्राकृतिक गैस और मिट्टी तेल के मूल्य इन अंतर्राष्ट्रीय स्तरों से काफी कम हैं, जो यह दर्शाते हैं कि चयनित एलपीजी एवं मिट्टी तेल उपभोक्ताओं के लिए सब्सिडियों का प्रावधान किया गया है। यह एक चुनौती होगी कि पर्यावरण की दृष्टि से इनके मूल्यों को भारत की 2015 पेरिस समझौता में तथा एनडीसी शपथ एवं प्रतिबद्धताओं के अनुरूप निर्धारित किया जाए और संभावित प्रभावित एवं भेद्यनीय परिवारों को सतर्कता के साथ सहायता देने का लक्ष्य रखा जाए।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी अंतिम रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- ◇ अध्याय 6 के खंड I में क्षैतिज अंतरण के लिए फॉर्म्यूला में निर्दिष्ट वन और पारिस्थितिकीय मानदंड में उन दोनों पारिस्थितिकीय सेवाओं तथा लागत अक्षमताओं को शामिल किया गया है जिन्हें राज्यों के वन आवरण द्वारा देश को उपलब्ध कराया जा रहा है। इसे सभी राज्यों के कुल सघन वनों में प्रत्येक राज्य के सघन वन के अंश को परिकल्पित कर प्राप्त किया गया है। हमने वन और पारिस्थितिकीय मानदंड के लिए 10 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया है। भारांक को बढ़ाने के पीछे एक उद्देश्य वैश्विक सार्वजनिक दृष्टि से वनों को ऐसे संसाधनों के रूप में अभिस्वीकृत किया जाना था, जिन्हें राष्ट्रीय हित के लिए तथा हमारी अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए अवक्रमित एवं खुले वनों में वनरोपण के माध्यम से परिरक्षित और विस्तारित करना आवश्यक है।
- ◇ प्रदूषण के कई स्रोत हैं, जैसे कि सड़कों पर खुले में कूड़ा-कचरा जलाया जाना, छोटे अनौपचारिक उद्योगों के कार्यकलाप (उदाहरण के लिए, पुराने टायरों को जलाकर चावल के पॉप भूना), कचराभराव स्थलों (landfills) में अचानक दहन यानी आग लग जाना 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 कराया जाना, उचित ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और कचराभराव स्थलों में कंपोस्टिंग की व्यवस्था वायु गुणवत्ता प्रबंधन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती है। अतः हमने खंड I के अध्याय 7 में अनुशंसा की थी 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) एक ऐप विकसित करना, जिसके माध्यम से खुले में कूड़ा-कचरा जलाने की निगरानी और कचराभराव स्थलों में आग से बहने वाले रासायनिक प्रदूषकों की निगरानी की जा सकेगी तथा नागरिकों द्वारा तस्वीरों के साथ प्रदूषण की रिपोर्टिंग की जा सकेगी।

(ख) प्रत्येक शहर में अपशिष्ट प्रबंधन स्थलों की पड़ताल की जानी चाहिए, जहां अपशिष्ट प्रबंधन में ब्रेकडाउन आता है।

- ◇ अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसाओं के बारे में हमने विश्व बैंक और डब्ल्यूआरआई के अन्य विशेषज्ञों की फीडबैक भी प्राप्त की। 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 था, उसका कारण कोविड महामारी द्वारा उत्पन्न लॉकडाउन 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 के लिए संबद्ध भारांक चार मानदंडों पर आधारित रह सकते हैं: (क) प्रदूषण निगरानी क्रियावधि का सुदृढीकरण; (ख) वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण; (ग) कार्य योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (घ) निम्नलिखित तालिका में निर्धारित भारांकों के साथ वायु गुणवत्ता सुधार का मापन।

तालिका 2 : शहर के निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए संबद्ध भारांक

पैरामीटर	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
प्रदूषण निगरानी क्रियावधि का सुदृढीकरण	10	-	-	-	-
वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण	10	-	-	-	-
कार्य योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन	10	-	-	-	-
वायु गुणवत्ता सुधार का मापन	70	100	100	100	100
कुल	100	100	100	100	100

- ◇ वायु गुणवत्ता में सुधार के मापन के दो भाग हैं, अर्थात् प्रदूषक प्रदार्थ (PM_{9.8}) 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 प्रबंध में वायु गुणवत्ता सुधार सूचकांक को अभिन्न अंग बनाया जाना चाहिए, जबकि उसके लिए उपरोक्त भारांकों को किसी शहरी बस्तियों में वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण के आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिए। 2021-22 के उपरांत वायु गुणवत्ता में सुधार के मापन के संबंध में, हमारी पंचाट अवधि के शेष चार वर्षों के लिए समग्र भारांक केवल चौथा मानदंड लागू होगा।

- ◇ 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 के लिए तथा खुले में कूड़ा-कचरा जलाने और कचराभराव स्थलों में दहन के संबंध में 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 कार्य योजनाएं बनाने के लिए अपनी सहमति देनी होगी।

अध्याय 7

उर्वरक विभाग

उर्वरक विभाग का मुख्य उद्देश्य कृषि उत्पादन में बढ़ोत्तरी करने के लिए किफायती मूल्यों पर उर्वरकों की पर्याप्त एवं समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करना है। विभाग के मुख्य कार्यों में उर्वरक उद्योग का विकास, संवर्धन और उसके लिए योजना बनाना, उत्पादन के लिए योजना बनाना और निगरानी करना, उर्वरकों का आयात और वितरण करना तथा स्वदेशी एवं आयातित उर्वरकों के लिए सब्सिडी/रियायत के जरिए वित्तीय सहायता का प्रबंध करना है। विभाग नौ सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को भी प्रशासित करता है।

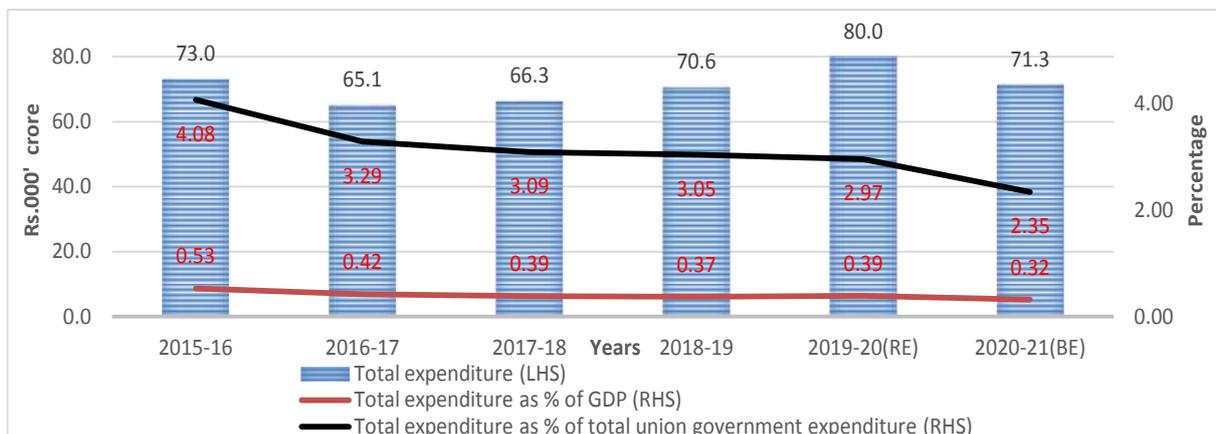
विभाग के समक्ष चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए, कुछ सुधारों का सुझाव दिया जाता है, जिनमें उर्वरकों के संतुलित उपयोग की आवश्यकता, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण, मृदा स्वास्थ्य के संतुलन हेतु उसके जीर्णोद्धार के उद्देश्य के साथ आर एंड डी को बढ़ावा देना, जैविक एवं प्राकृतिक कृषि को अपनाना तथा किसानों के लिए आवश्यकता-आधारित प्रशिक्षण कार्यक्रमों को बढ़ावा देना शामिल है।

विभाग की समग्र रूपरेखा

- विभाग का मुख्य उद्देश्य कृषि क्षेत्र के लिए किफायती मूल्यों पर उर्वरकों की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करना है। इस दिशा में विभाग उर्वरक उद्योग के विकास और संवर्धन के लिए तथा उर्वरकों के उत्पादन, आयात एवं वितरण का पर्यवेक्षण करने और सब्सिडी व्यवस्था को प्रशासित करने के लिए उत्तरदायी है। विभाग के अधिकार क्षेत्र के तहत नौ सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम हैं।
- संघ के 2020-21 बजट में उर्वरक विभाग के लिए लगभग 71,000 करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे, जो कि संघ के 2019-20 के बजट के संशोधित अनुमानों (आरई) में आबंटन की तुलना में 10.9 प्रतिशत कम हैं। यह आबंटन संघ सरकार के 2020-21 के कुल बजट

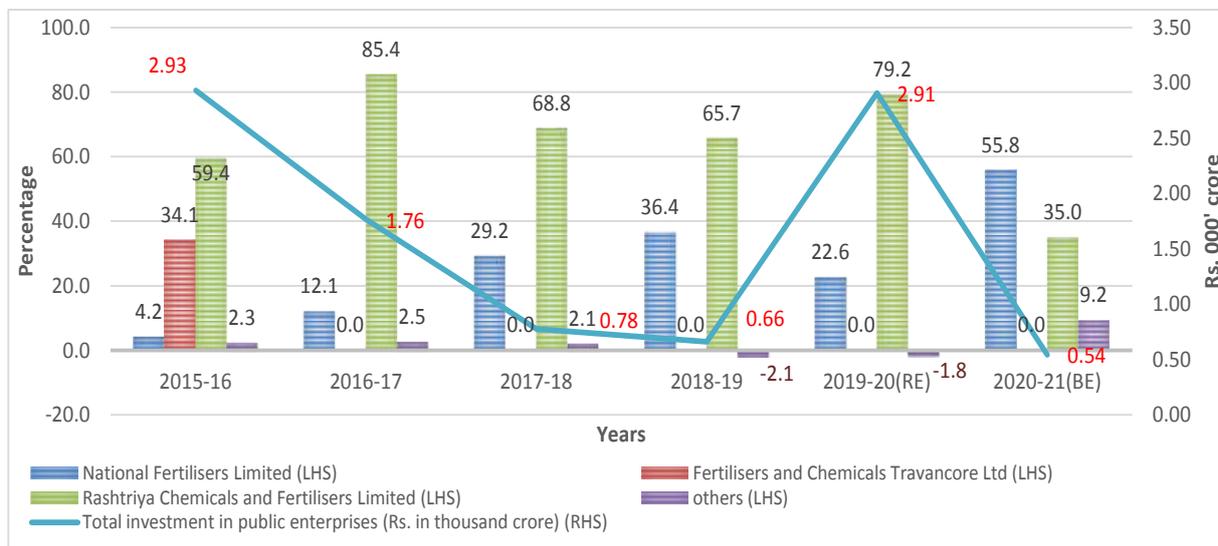
का 2.35 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.32 प्रतिशत है।
उर्वरक विभाग का वर्ष-वार आबंटन नीचे चित्र 1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1 : विभाग का कुल व्यय



स्रोत: संघ के बजट एवं सीएसओ

चित्र 2: बजट सहायता और आईईबीआर के माध्यम से विभाग के निवेश वित्तपोषण का विवरण

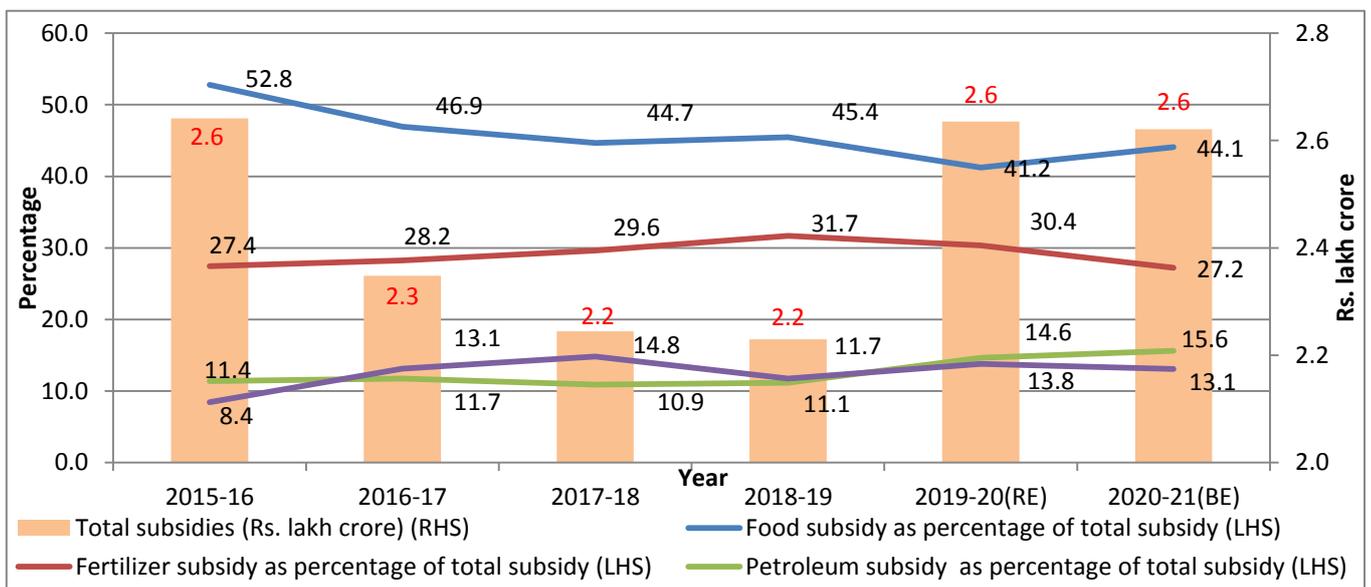


स्रोत : संघ के बजट

उर्वरक सब्सिडी

- उर्वरक सब्सिडी पर व्यय खाद्य सब्सिडी के बाद दूसरा उच्चतम सब्सिडी व्यय है। 2020-21 (बीई) में, सब्सिडियों पर कुल व्यय 2.62 लाख करोड़ रुपए अनुमानित है, जो कि 2.64 लाख करोड़ रुपए के संशोधित अनुमानित आंकड़े की तुलना में 0.5 प्रतिशत कम है। समग्र सब्सिडियों में उर्वरक सब्सिडी के अंश में 2019-20 (आरई) में 30.4 प्रतिशत से घटकर 27.2 प्रतिशत रहने का अनुमान किया गया है।

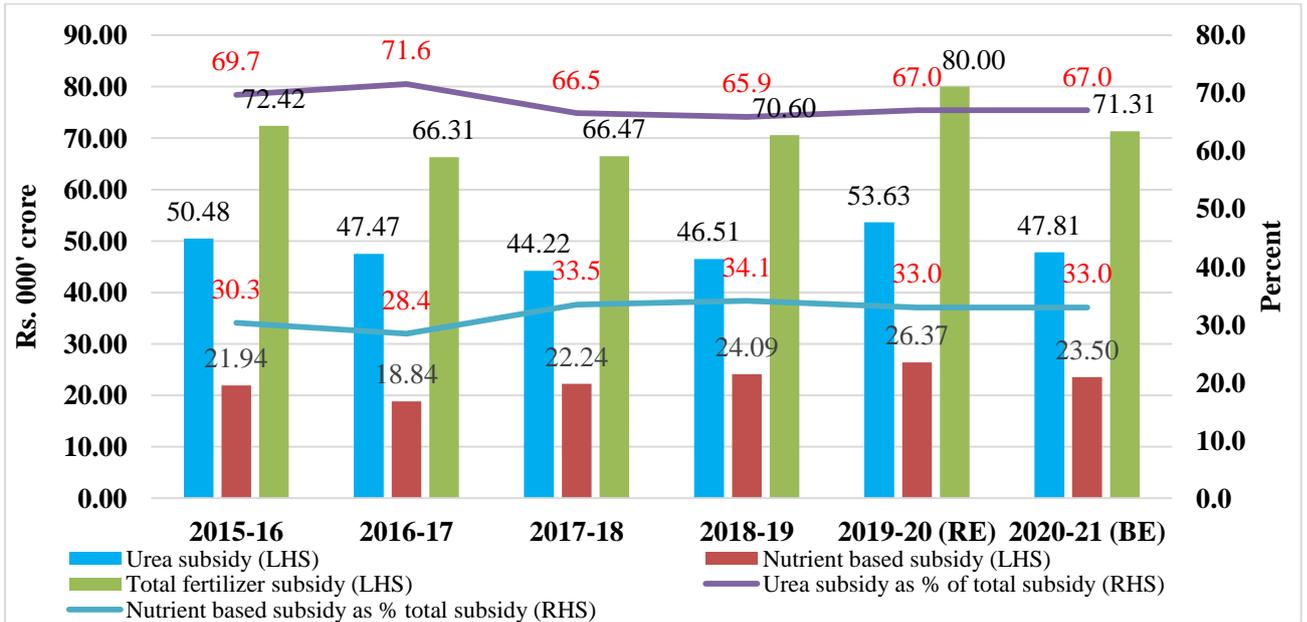
चित्र 3 : संघ सरकार की मुख्य सब्सिडियां



स्रोत : संघ के बजट

- विगत दो वर्षों में, सब्सिडी पर व्यय बढ़ता जा रहा है। इसका कारण उर्वरक के उपयोग में वृद्धि और यूरिया के लिए प्रति यूनिट सब्सिडी में वृद्धि है। उर्वरकों के आयात मूल्य तथा फीडस्टॉक एवं इंटरमिडियरी के मूल्य उर्वरक के मूल्यों को प्रभावित करते हैं। इसलिए, संघ सरकार के लिए यह आवश्यक है कि वह यूरिया के साथ-साथ फास्फेट (P) और पोटैश (K) उर्वरकों (पोषकतत्व-आधारित सब्सिडी) के लिए सब्सिडी व्यय को कृषि उत्पादकता पर कोई प्रभाव डाले बिना उचित स्तरों तक युक्तिसंगत बनाए।

चित्र 4: उर्वरक सब्सिडी का विवरण

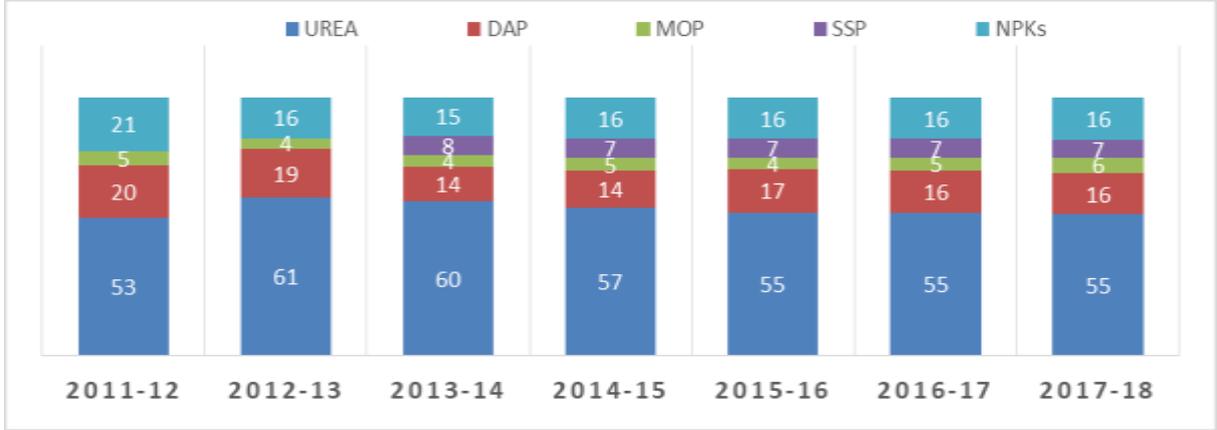


स्रोत : संघ के बजट

- संघ सरकार किसानों का सब्सिडी मूल्यों पर यूरिया और फास्फेट एवं पोटैश के इक्कीस ग्रेड उपलब्ध करवाती है। सब्सिडी, उर्वरक विनिर्माताओं और आयातकों को अदा की जाती है जो उसके बाद किसानों को कम मूल्यों पर उर्वरक बेचते हैं। अप्रैल 2020 से, फास्फेट एवं पोटैश उर्वरकों पर सब्सिडी को पोषकतत्व-आधारित सब्सिडी (एनबीएस) योजना द्वारा अभिशासित किया जा रहा है। एनबीएस सब्सिडी दरों को वार्षिक रूप से संशोधित किया जाता है। इसके अलावा, किसान-हितैषी दृष्टिकोण के आधार पर, सरकार किसानों को किफायती मूल्य पर फास्फेट एवं पोटैश उर्वरकों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए प्रतिबद्ध है।
- यद्यपि यूरिया (N) के मूल्यों को सरकार द्वारा नियंत्रित किया जाता है, परंतु फास्फेट एवं पोटैश उर्वरकों के मूल्य बाजार-आधारित हैं। इससे यूरिया के मूल्य कम हो गए हैं जिसके कारण उसका दुरुपयोग हो रहा है, डाइ-अमोनियम फास्फेट (डीएपी) और पोटैश के म्यूरिएट (एमओपी) के मूल्य भी कम हो गए हैं। यह मृदा पोषकतत्वों के असंतुलित उपयोग के लिए जिम्मेदार कारणों में से एक है। हालांकि नाइट्रोजन, फास्फेट एवं पोटैश उर्वरकों (N, P and K) के उपयोग का अनुशंसित अनुपात 4:2:1 है, मगर भारत में यह अनुपात 2016-17 में 6.7:2.7:1.34 था। इसलिए, यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि प्राथमिक, गौण एवं

सूक्ष्म-पोषक तत्वों के उपयुक्त मूल्यन के माध्यम से उर्वरकों का संतुलित उपयोग किया जाए। चित्र 5 में नाइट्रोजन, फास्फोरस और पोटैशियम उर्वरकों की खपत के विवरण दिए गए हैं।

चित्र 5: उर्वरकों की खपत (%)



स्रोत: संचलन प्रभाग (Movement Division), उर्वरक विभाग

- भारत प्राकृतिक गैस, रॉक फास्फेट और पोटैशियम जैसी उर्वरक कच्ची सामग्रियों के लिए आयात पर काफी ज्यादा निर्भर है। पोटैशियम की तो संपूर्ण मांग का आयात किया जाता है। फास्फेट (कच्ची सामग्री तथा तैयार उत्पाद) के संबंध में, आयात निर्भरता 90 प्रतिशत है, जबकि प्राकृतिक गैस के संबंध में यह 60 प्रतिशत है। तालिका 1 में 2011-12 से 2017-18 तक उर्वरक के उत्पादन और आयात के विवरणों को दर्शाया गया है।

तालिका 1 : उर्वरकों का स्वदेशी उत्पादन एवं आयात (%)

	स्वदेशी यूरिया	स्वदेशी डीएपी	स्वदेशी एनपीके	स्वदेशी एसएसपी	कुल स्वदेशी	यूरिया आयात	डीएपी आयात	एनपीके आयात	एमओपी आयात	कुल आयात
2011-12	37	7	13	7	64	13	12	6	5	36
2012-13	43	7	12	9	70	15	11	1	4	30
2013-14	44	7	13	8	73	14	6	1	6	27
2014-15	40	6	14	8	68	16	7	3	7	32
2015-16	40	6	14	7	68	14	10	3	5	32
2016-17	44	8	14	8	74	10	8	1	7	26
2017-18	43	8	15	7	73	11	8	1	8	27

स्रोत : उर्वरक संबंधी आंकड़े, भारतीय उर्वरक संघ (एफएआई) और संचलन प्रभाग उर्वरक विभाग

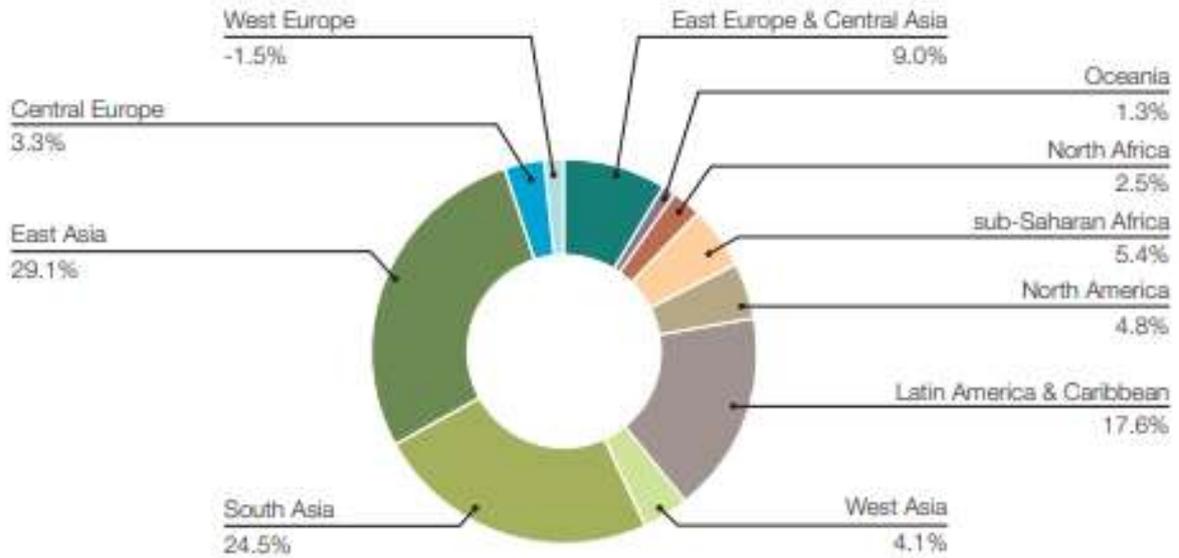
नोट: एपी: डाइ-अमोनियम फास्फेट; एनपीके: नाइट्रोजन, फास्फोरस एवं पोटैशियम; एसएसपी: सिंगल सुपरफास्फेट; एमओपी: म्यूरिएट ऑफ पोटैशियम।

- सरकार ने अक्टूबर 2016 में उर्वरकों में सब्सिडियों के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) की शुरूआत की थी। उर्वरक विभाग ने सोलह जिलों में प्रायोगिक परियोजनाओं के माध्यम से शुरू में, संशोधित रूप में, डीबीटी को कार्यान्वित करने हेतु एक कार्यक्रम शुरू किया था। पहले चरण का कार्यान्वयन मार्च 2018 से देशभर में किया गया था और दूसरे चरण (डीबीटी 2.0) की शुरूआत जुलाई 2019 में की गई थी। उर्वरक सब्सिडी में डीबीटी प्रौद्योगिकी का प्रयोग करना प्रौद्योगिकियों का प्रयोग करने की दिशा में एक अच्छा कदम है, क्योंकि इससे छीजन और चोरी (leakages and pilferages) को रोका जा सकेगा, जबकि किसानों को राहत मिलेगी। डीबीटी 2.0 के तहत उठाए गए नए कदमों में, डीबीटी डैशबोर्ड, पीओएस 3.0. सॉफ्टवेयर, डेस्कटॉप पीओएस वर्जन तथा नेटवर्क कनेक्टिविटी के लिए उठाए गए कदम, मौसम की शीर्षावधि (peak season) में बिक्रियों और पीओएस यंत्रों/ उपकरणों की विनिर्माण-त्रुटियों से संबंधित मुद्दों का समाधान करने के लिए कदम शामिल थे।

वैश्विक/विश्व की तुलना में भारत की उर्वरक खपत

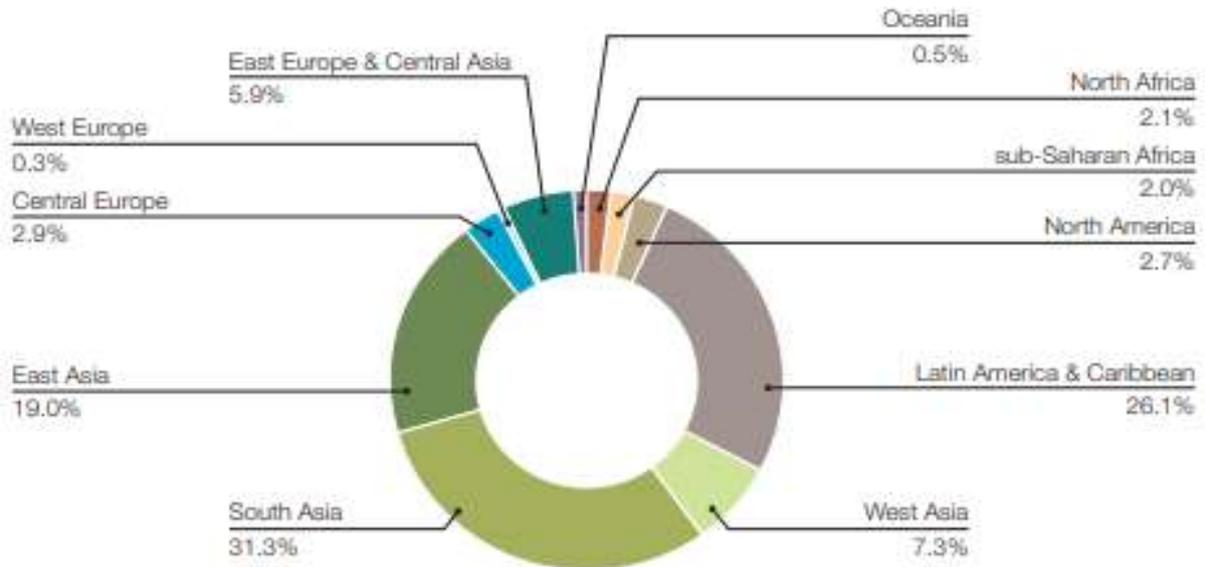
- दक्षिण एशिया (भारत सहित) में उर्वरक खपत तेजी से बढ़ रही है। और यह उपमहाद्वीप में दूसरा सबसे बड़ा उर्वरक खपत वाला क्षेत्र है। नाइट्रोजन, फास्फेट और पोटैश की वैश्विक खपत में भारत का अंश क्रमशः 19.8 प्रतिशत, 18.4 प्रतिशत और 9.1 प्रतिशत है।
- क. नाइट्रोजन की खपत : 2018 में, एशियाई देशों में नाइट्रोजन के लिए विश्व मांग में अधिकतर वृद्धि चीन (18 प्रतिशत) और भारत (17 प्रतिशत) से हुई थी, जिसके बाद इंडोनेशिया (6 प्रतिशत), पाकिस्तान (4 प्रतिशत), बांग्लादेश, वियतनाम (प्रत्येक से 2 प्रतिशत) और मलेशिया तथा थाइलैंड (प्रत्येक से 1 प्रतिशत) से हुई थी।

चित्र 6: नाइट्रोजन उर्वरक खपत में वैश्विक वृद्धि में क्षेत्रीय एवं उप-क्षेत्रीय अंश, 2014-18



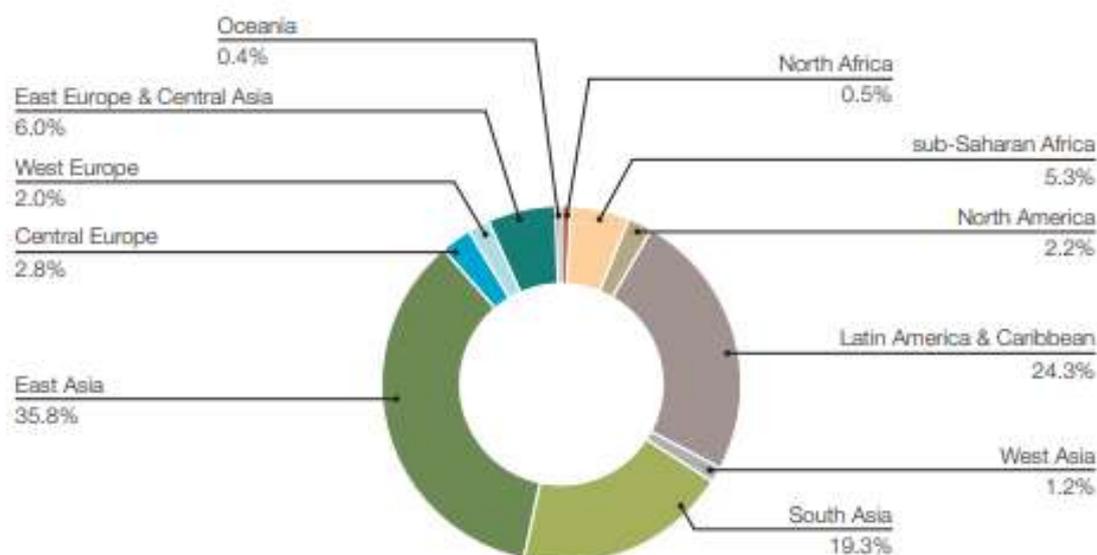
ख. फास्फेट की खपत: 2018 में, एशियाई देशों में, फास्फेट की वैश्विक मांग में लगभग 27 प्रतिशत की वृद्धि भारत से, 10 प्रतिशत की चीन से, 5 प्रतिशत की इंडोनेशिया से, 3 प्रतिशत की पाकिस्तान से और 2 प्रतिशत की बांग्लादेश से उत्पन्न हुई थी।

चित्र 7: फास्फेट उर्वरक खपत में वैश्विक वृद्धि में क्षेत्रीय एवं उप-क्षेत्रीय अंश, 2014-18



ग. **पोटाश की खपत:** 2018 में, एशियाई देशों में, पोटाश के लिए वैश्विक मांग में 23 प्रतिशत की वृद्धि चीन से, उसके बाद भारत (17 प्रतिशत), इंडोनेशिया (7 प्रतिशत), मलेशिया (2 प्रतिशत) और शेष एशिया (1 प्रतिशत) से हुई थी।

चित्र 8: पोटाश उर्वरक खपत में वैश्विक वृद्धि में क्षेत्रीय एवं उप-क्षेत्रीय अंश, 2014-18



स्रोत: विश्व उर्वरक आउटलुक-2018, एफएओ (चित्र 6 से 8)

चुनौतियां

मृदा की सीमांत उत्पादकता में गिरावट

- विगत वर्षों के दौरान, उर्वरकों के बढ़ते उपयोग ने कृषि उत्पादकता को काफी ज्यादा बढ़ाने में सहायता की है। तथापि, कृषि में हाल ही की प्रवृत्तियों में मृदा की सीमांत उत्पादकता में गिरावट आई है। इस न्यून उत्पादकता के लिए उर्वरकों के दक्षतापूर्ण उपयोग में गिरावट भी एक कारक है। एक अन्य कारक है सम्मिश्र (कॉम्प्लेक्स) उर्वरकों (NPKs) (जिन्हें सस्य विज्ञान की दृष्टि से बेहतर माना जाता है) की तुलना में एकाधिक पोषक (स्ट्रेट) उर्वरकों (यूरिया, डीएपी

एवं एमओपी) का अपेक्षाकृत अधिक उपयोग। गौण एवं सूक्ष्म-पोषकतत्वों का कम या बिल्कुल भी उपयोग नहीं किया जाना भी कम उत्पादकता का एक कारण है। एकाधिक पोषक (स्ट्रेट) उर्वरकों के उच्च उपयोग के लिए तथा पोषकतत्वों के भिन्न रूप से उपयोग के लिए उर्वरकों का मूल्य भी जिम्मेदार है।

आयात पर अत्यधिक निर्भरता

- जैसा कि उपरोक्त में वर्णन किया गया है, भारत के पास उर्वरकों की कच्ची सामग्रियों का अभाव है और वह प्राकृतिक गैस, रॉक फास्फेट एवं पोटाश के लिए आयात पर काफी ज्यादा निर्भर रहता है। वैश्विक स्तर पर, फास्फोरस एवं पोटाश उर्वरकों को मनमाने मूल्यों पर बेचा जाता है, जबकि कुछ देश कच्ची सामग्री, मध्यवर्ती और तैयार उर्वरकों को नियंत्रित करते हैं। अतः, वे अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों को काफी ज्यादा प्रभावित करते हैं। आयात पर भारत की अत्यधिक निर्भरता इन वस्तुओं के अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों को प्रभावित करती है, और उन्हें अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों में उतार-चढ़ाव हेतु भेद्यनीय बनाती है तथा उर्वरक सब्सिडियों को भी असंभारणीय बनाती है। जैविक उर्वरक का उपयोग इस आयात निर्भरता को कम करने में सहायता कर सकता है। अतः यह आवश्यक है कि बढ़ती उत्पादकता के लिए तथा राजकोष पर सब्सिडी के बोझ को कम करने हेतु उर्वरकों और मृदा पोषकतत्वों का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित किया जाए।

नियोजन और लॉजिस्टिक से संबंधित मुद्दा

- यह आवश्यक है कि देशभर में 600 से अधिक जिलों के लिए अनिवार्य प्रकार के उर्वरकों की आपूर्ति की व्यवस्था सही समय पर की जाए, जिससे मांग का उपयुक्त रूप से आकलन किया जा सके कि किस राज्य/जिले में कौन से फसल मौसम में कौन से उर्वरक की जरूरत है। इससे मांग-आपूर्ति अंतर को कम करने हेतु आयात के स्तरों का आकलन करने में भी सहायता मिल सकती है।

बढ़ता सब्सिडी व्यय

- सब्सिडी पर व्यय में बढ़ती वृद्धिशील प्रवृत्ति देखी जा रही है। हालांकि यह बढ़ती खपत का सूचक है जिससे उत्पादकता व्यय बढ़ता है, किंतु बढ़ती हुई लागतें और आयात मूल्य भी महत्वपूर्ण कारक हैं। जैसा कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 (2018 की रिपोर्ट 20) के अनुपालन पर अपनी रिपोर्ट में टिप्पणी की गई है, संघ सरकार ने एक वर्ष में दी जाने वाली उर्वरक सब्सिडियों पर देय भुगतानों को उत्तरोत्तर वर्ष में अग्रेषित किया है। इससे ब्याज के आधार पर, न केवल लागत बढ़ती है, अपितु उर्वरक कंपनियों का नकदी प्रवाह भी प्रभावित होता है जिसके कारण उनके कार्य प्रभावित होते हैं।

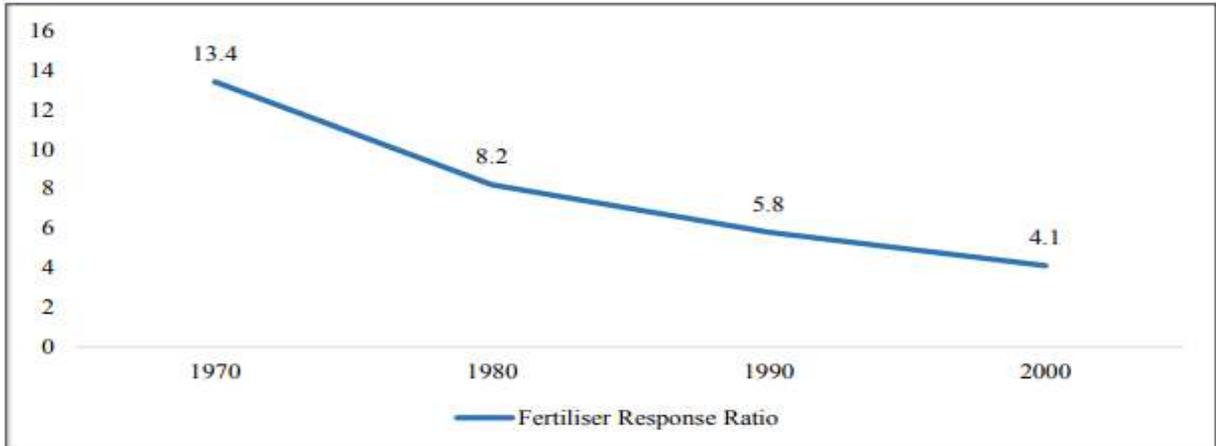
दुरुपयोग एवं छीजन

- सब्सिडीयुक्त उर्वरक की आवश्यकता केवल कृषि के लिए है, लेकिन उसके कुछ भाग, विशेष रूप से यूरिया का उपयोग गैर-कृषि कार्यों के लिए किया जा रहा है। इसका अर्थ यह हुआ कि जो सेक्टर/क्षेत्र सब्सिडी के लिए हकदार नहीं हैं, वे भी इसका लाभ उठा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, पड़ोसी देशों में उर्वरकों के उच्च मूल्यों के कारण, सब्सिडीयुक्त उर्वरक में अवैध सीमा-पार व्यापार की रिपोर्टें प्राप्त हुई हैं, जिससे अन्य देशों के किसान भी भारतीय किसानों के लिए दी जाने वाली सब्सिडियों का लाभ ले रहे हैं।

उर्वरक अनुक्रिया अनुपात में गिरावट

- उर्वरक अनुक्रिया अनुपात में घटती प्रवृत्ति देखी जा रही है, जो उर्वरक प्रयोग के प्रति मृदा की कम अनुक्रिया का सूचक है। उर्वरक विभाग के अनुसार, इसका कारण मांग- आपूर्ति में असंगतता है, जिसके फलस्वरूप उर्वरक उपयोग में असंतुलन बढ़ता है, बहु-पोषकत्व की अल्पता बढ़ जाती है, संतुलित पादप पोषण के बारे में किसानों के बीच कम जागरूकता तथा खराब फसल प्रबंधन जैसी समस्याएं उत्पन्न होती हैं।

चित्र 9 : उर्वरक अनुक्रिया अनुपात



Source: Department of Fertilizers.

स्रोत: उर्वरक विभाग

मृदा स्वास्थ्य मानकों का मापन

- मृदा स्वास्थ्य कार्ड योजना 2015 में शुरू की गई थी, जिसका उद्देश्य समय के साथ मृदा स्वास्थ्य में बदलावों का पता लगाना और मृदा स्वास्थ्य की वर्तमान स्थिति का आकलन करना था। मृदा स्वास्थ्य कार्ड मृदा स्वास्थ्य संकेतकों और संबद्ध विवरणात्मक शर्तों को परिलक्षित करता है। ये संकेतक मुख्य रूप से स्थानीय प्राकृतिक संसाधनों के बारे में किसानों के व्यावहारिक अनुभव और ज्ञान पर आधारित हैं। तथापि, अपर्याप्त प्रशिक्षित स्टाफ के अभाव, विद्युत आपूर्ति और इंटरनेट कनेक्टिविटी के अभाव के कारण इस योजना का कार्यान्वयन प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो रहा है।

रुग्ण उर्वरक संयंत्रों का पुनरुत्थान

- पश्चिम बंगाल और पूर्वी भारत में अन्य राज्यों में वर्तमान उर्वरक सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का पुनरुद्धार एवं पुनःप्रवर्तन मुख्य चुनौतियों में से एक है, जिसका उर्वरक विभाग द्वारा सामना किया जा रहा है। वर्तमान में, हिंदुस्तान फर्टिलाइजर कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एचएफसीएल) की बरौनी यूनिट और फर्टिलाइजर कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (एफसीआईएल) की सिन्दरी, गोरखपुर, रामागुंडम और तलचर यूनिटों की समीक्षा की जा रही है। इन यूनिटों की

प्रगति के आधार पर तथा एचएफसीएल की हल्दिया एवं दुर्गापुर यूनिटों की यूरिया मांग एवं आपूर्ति अंतर के आकलन के आधार पर इन यूनिटों के पुनरुत्थान का निर्णय लिया जाएगा।

‘उर्वरक सब्सिडी प्रणाली’ पर स्थायी समिति की दिनांक 17.03.2020 की रिपोर्ट में की गई मुख्य अनुशंसाएं

- ‘उर्वरक सब्सिडी प्रणाली’ विषय पर रसायन और उर्वरक पर स्थायी समिति ने अपनी रिपोर्ट में जो टिप्पणियां एवं अनुशंसाएं की हैं, उनमें निम्नलिखित शामिल है:
 - ◇ समिति ने यह टिप्पणी की है कि वर्तमान उर्वरक सब्सिडी नीति में भारी बदलाव किए जाने से देश की खाद्य सुरक्षा पर काफी ज्यादा प्रभाव पड़ेगा और इसलिए ऐसा करने से पहले एक विस्तृत अध्ययन और सभी हितधारकों के साथ गहन परामर्श किए जाने चाहिए। समिति ने यह भी अनुशंसा की है कि छोटे और सीमांत किसानों के हितों को भी ध्यान में रखा जाए, श्रेष्ठतम अंतर्राष्ट्रीय विधियों का गहनता से अध्ययन किया जाए तथा उर्वरक के संतुलित प्रयोग पर किसानों की जागरूकता एवं ज्ञान को नीति का अविभाज्य अंग बनाया जाए।
 - ◇ **किसानों को प्रत्यक्ष सब्सिडी:** समिति ने यह पाया कि कई उर्वरक विनिर्माण संयंत्र काफी पुरानी प्रौद्योगिकी एवं उपकरणों के साथ कार्य कर रहे हैं, और वे अपनी सर्वोत्तम दक्षता के साथ कार्य नहीं कर रहे हैं। सरकार उनकी अदक्षता की लागत उच्च सब्सिडी भुगतान के रूप में चुकाती है। समिति ने यह अनुशंसा की है कि कंपनियों को उर्वरकों का विनिर्माण, आपूर्ति और बेचने की स्वतंत्रता दी जानी चाहिए। किसानों को यह भी स्वतंत्रता दी जानी चाहिए कि वे बाजार से अपनी पसंद के उर्वरकों को खरीद सकें, जबकि सब्सिडी सीधे उसके बैंक खाते में दी जानी चाहिए। इस प्रकार की व्यवस्था व क्रियाविधि अपनाए जाने से विनिर्माताओं को उर्वरकों का उत्पादन और बिक्री काफी किफायती ढंग से करने में सहायता मिलेगी तथा अक्षम कंपनियों को बाहर किया जा सकेगा।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

नई यूरिया नीति, 2015 का प्रभाव मूल्यांकन

- पंद्रहवें वित्त आयोग को दिए गए ज्ञापन में विभाग ने यह उल्लेख किया है कि नई यूरिया नीति 2015 के कार्यान्वयन के कारण देश ने 2015-16 में 24.462 मिलियन मीट्रिक टन (एमएमटी) का सर्वाधिक उत्पादन किया था। इसके फलस्वरूप यूरिया के आयात में गिरावट आई, जो 2014-15 में 8.750 एमएमटी से घटकर 2016-17 में 5.480 एमएमटी था। 2015 से नीम-कोटेड यूरिया के उपयोग को अनिवार्य किए जाने तथा 1.27 एमएमटी (प्रत्येक) की क्षमता के साथ समीक्षा किए जाने वाले पांच सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम संयंत्रों से यूरिया उत्पादन प्रारंभ होने और 1.34 एमएमटी क्षमता वाले दो निजी क्षेत्र के यूरिया संयंत्रों (प्रत्येक) द्वारा उत्पादन प्रारंभ किए जाने के कारण यूरिया के उपयोग में समय के साथ गिरावट आ सकती है। यूरिया का आयात घटकर 2021-22 में शून्य हो सकता है। तथापि, समिति ने यह सुझाव दिया है कि यूरिया को नीम-कोटेड यूरिया से प्रतिस्थापित करने हेतु प्रभाव आकलन (impact assessment) किया जाए।

कृषि उत्पादकता बढ़ाने हेतु संतुलित उर्वरक की आवश्यकता

- भारत सरकार के 2022 तक किसानों की आय को दोगुना करने के उद्देश्य को पूरा करने में रासायनिक उर्वरकों, विशेष रूप से यूरिया (जिसका मूल्य वर्तमान में नियंत्रित किया गया है) के उपयोग में वृद्धि हो सकती है। अतः, यह सुझाव दिया जाता है कि मृदा स्वास्थ्य को कायम रखने के उपाय किए जाने चाहिए ताकि मृदा की सीमांत उत्पादकता प्रभावित न हो।

भारत बना सबसे बड़ा जल का दोहन करने वाला देश

- कृषि में उर्वरक के उच्च उपयोग के कारण भारत बहुत अधिक मात्रा में जल का उपयोग करता है। उदाहरण के लिए, 2019-20 में भारत ने 37.72 लाख टन बासमती चावल का निर्यात किया। इसके उत्पादन में उसने 12 ट्रिलियन लीटर जल खर्च किया। यह खपत काफी कम हो सकती थी, यदि कोई प्राकृतिक/जैविक खाद/उर्वरक का उपयोग किया गया होता। वैश्विक जलवायु परिवर्तन के दौर में, जल एक ऐसा पदार्थ है जिसके अभाव का भारत को सामना

करना पड़ सकता है, इसलिए ऐसे उर्वरकों का प्रयोग किया जाना आवश्यक है जो कम जल का प्रयोग करते हैं और उत्पादकता को बढ़ा सकते हैं।

उर्वरक में डीबीटी का कार्यान्वयन

- उर्वरक सब्सिडी में डीबीटी का कार्यान्वयन किए जाने से न केवल छीजन को रोकने में, बल्कि आयात बिल को कम करने में भी सहायता मिलेगी। मार्च, 2018 में डीबीटी को पूरे भारतवर्ष में कार्यान्वित किया गया था। डीबीटी के कारण प्राप्त की गई कुल बचतों के प्रभाव का गहन विश्लेषण किए जाने की आवश्यकता है।

जैविक एवं प्राकृतिक खेती को बढ़ावा देना

- संघ सरकार को विभिन्न मॉडलों, जैसे कि प्राकृतिक खेती, वैदिक खेती, गाय के गोबर के साथ खेती, होमा खेती और शून्य बजट प्राकृतिक खेती के माध्यम से जैविक खेती को बड़े पैमाने पर बढ़ावा देना चाहिए। राज्यों को यह लचीलापन दिया जा सकता है कि वे अपने अपनी पसंद की खेती के आधार पर किसी भी कृषि मॉडल को चुन सकें।

मृदा स्वास्थ्य कार्ड योजना से संबंधित समस्याओं का समाधान

- मृदा स्वास्थ्य कार्ड योजना के कार्यान्वयन से संबंधित मुद्दों, जैसे कि प्रशिक्षित स्टाफ की अनुपलब्धता, बिजली आपूर्ति का अभाव, इंटरनेट कनेक्टिविटी तथा अन्य मुद्दों का समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

किसानों के लिए आवश्यकता-आधारित प्रशिक्षण कार्यक्रम

- उर्वरक उपयोग दक्षता में सुधार लाया जा सकता है, यदि किसानों को सही उत्पाद, उसकी मात्रा, उपयोग करने के समय एवं विधि के बारे में उचित जानकारी हो। इस दिशा में सुझाए गए कुछ उपायों में, मृदा स्वास्थ्य स्थिति के आधार पर उर्वरक की इष्टतम मात्रा का प्रयोग करना, नीम-कोटेड यूरिया, सूक्ष्म पोषकतत्वों, जैविक उर्वरकों तथा जल-घुलनशील उर्वरकों को बढ़ावा देना है।

अध्याय 8

खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग

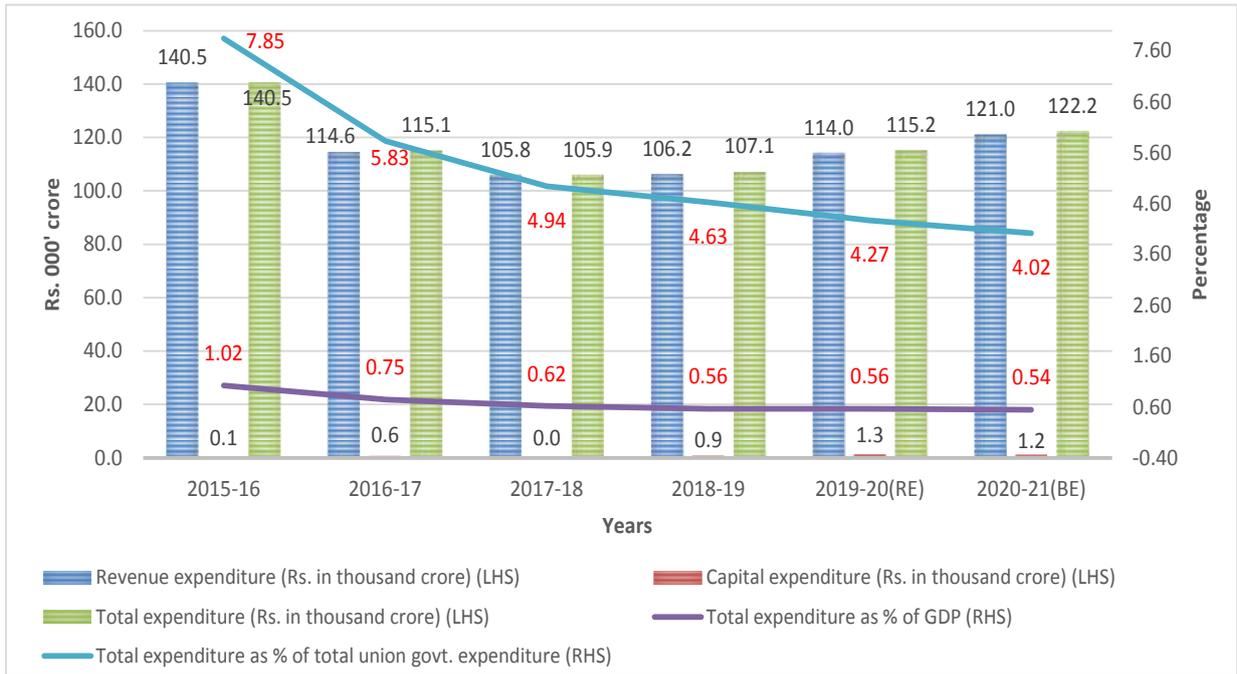
उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के तहत खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग खाद्यान्नों के क्रय, भंडारण और वितरण तथा गन्ना क्षेत्र के विनियमन के लिए उत्तरदायी है।

विभाग के समक्ष मुख्य चुनौतियों में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 का कार्यान्वयन, राशन कार्डों/लाभार्थियों से संबंधित अभिलेखों का डिजिटलीकरण, आधार सीडिंग के कारण डी-डुप्लीकेशन प्रत्यक्ष लाभ अंतरण तथा उचित दर दुकानों का ऑटोमेशन शामिल है। विभाग के लिए सुझाए गए सुधारों में, भारतीय खाद्य निगम का पुनर्गठन, खाद्य सब्सिडी बिल का युक्तिकरण और पोषण संतुलन बरकरार रखना, केंद्रीय निर्गत मूल्य (*central issue price*) में संशोधन, खाद्यान्नों की प्राथमिकता सूची (बास्केट ऑफ चॉइस) में विविधिकरण तथा छीजनों को रोकने हेतु कदम उठाना शामिल है।

विभाग का समग्र प्रोफाइल

1. उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के तहत खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग खाद्यान्नों के क्रय, भंडारण और वितरण तथा गन्ना क्षेत्र के विनियमन के लिए उत्तरदायी है। यह विभाग राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए), 2013 के कार्यान्वयन के लिए भी उत्तरदायी है।
2. संघ सरकार के 2020-21 के बजट में, विभाग के लिए 122 हजार करोड़ रुपए का आबंटन किया गया था, जो संघ सरकार के कुल बजट का 4.0 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.5 प्रतिशत है। विभाग के बजट का वर्ष-वार आबंटन चित्र 1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1: संघ सरकार के कुल व्यय और जीडीपी के अंश के रूप में व्यय



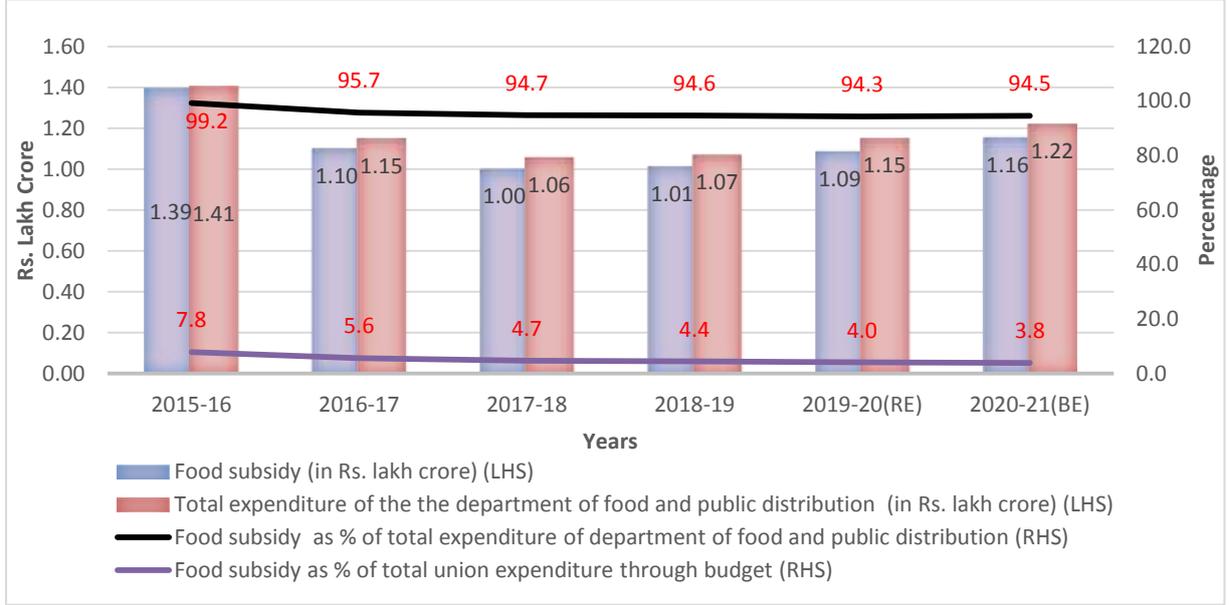
स्रोत : संघ के बजट

3. खाद्य सब्सिडी पर नकद व्यय में गिरावट देखी जा रही है, जो 2015-16 में 1.39 लाख करोड़ रुपए से घटकर 2016-17 में 1.10 लाख करोड़ रुपए और 2017-18 में 1 लाख करोड़ रुपए था। खाद्य सब्सिडी 2018-19 में 1.01 लाख करोड़ रुपए थी। लेकिन ये आंकड़े वास्तविक व्यय को नहीं दर्शाते हैं। उदाहरण के लिए, संघ सरकार ने 2016-17 में भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) को राष्ट्रीय लघु बचत निधि (एनएसएसएफ) से 70,000 करोड़ रुपए का कर्ज दिया था। इस राशि को जोड़ने के पश्चात, खाद्य सब्सिडी पर वास्तविक व्यय 2016-17 में 1.80 लाख करोड़ रुपए आता है। इसी प्रकार के कर्ज 2017-18 और 2018-19 में दिए गए, जो क्रमशः 65,000 करोड़ रुपए और 97,000 करोड़ रुपए थे। इन राशियों को चित्र 2 में दर्शाए गए समग्र खाद्य सब्सिडी आंकड़ों में परिलक्षित नहीं किया गया है। 2020-21 के लिए बजट अनुमानों में, विभाग ने खाद्य सब्सिडी के लिए 1.16 लाख करोड़ रुपए आबंटित किए, जो खाद्य और सार्वजनिक वितरण के लिए कुल आवंटन का 95 प्रतिशत है।

4. एफसीआई को सब्सिडी एनएसएसए के तहत लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के लिए या राज्यों को खाद्यान्नों के विकेंद्रीकृत क्रय के लिए दी जाती है। एनएसएसए

को 75 प्रतिशत ग्रामीण आबादी और 50 प्रतिशत शहरी आबादी को कवर करने का अधिदेश दिया गया है। उसने अभी तक 810 मिलियन आबादी को कवर किया है।

चित्र 2: खाद्य सस्मिडी पर व्यय



स्रोत : संघ के बजट

- तालिका 1 में 2010-11 और 2020-21 (बीई) के बीच खाद्य सस्मिडी पर व्यय को दर्शाया गया है। खाद्य सस्मिडी पर व्यय 2010-11 में 63,844 करोड़ रुपए से बढ़कर 2015-16 में 1.39 करोड़ रुपए हो गया था।

तालिका 1: 2010-11 से 2020-21 तक खाद्य सब्सिडी पर व्यय

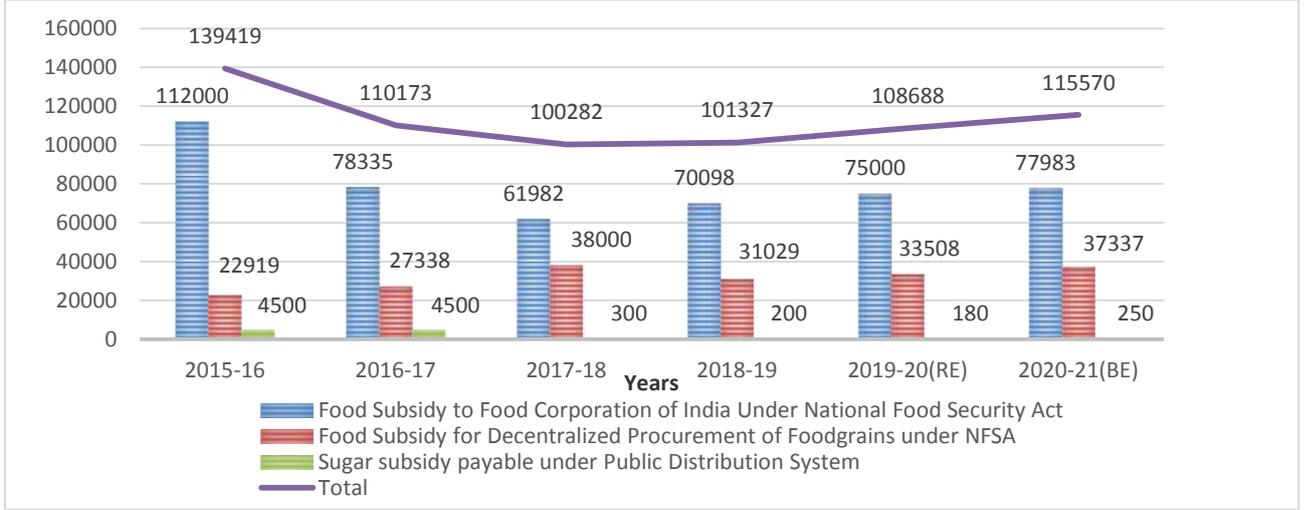
(करोड़ रु.)

वर्ष	खाद्य सब्सिडी	पिछले वर्ष की तुलना में %वृद्धि	बीई की तुलना में उपयोग किए गए आबंटन का %
2010-11	63844		115
2011-12	72822	14	120
2012-13	85000	17	113
2013-14	92000	8	102
2014-15	117671	28	102
2015-16	139419	18	112
2016-17	110173	- 21	82
2017-18	100282	- 9	69
2018-19	101327	1	60
2019-20 (आरई)	108688	7	59
2020-21 (बीई)	115570	6	-

- खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समिति ने खाद्य सब्सिडी में वृद्धि के लिए 2016-17 में निम्नलिखित कारणों पर अपनी टिप्पणी दी है: (i) खाद्यान्नों की क्रय लागत में वृद्धि, (ii) केंद्रीय निर्गत मूल्यों (सीआईपी) में 2002 से कोई संशोधन नहीं करना और (iii) सभी राज्यों में एनएफएसए का कार्यान्वयन।
- 2019 में, आर्थिक कार्य संबंधी मंत्रिमंडल समिति ने एफसीआई की प्राधिकृत पूंजी को मौजूदा 3,500 करोड़ रुपए से बढ़ाकर 10,000 करोड़ रुपए करने का अनुमोदन दिया था। प्राधिकृत पूंजी में वृद्धि के साथ, एफसीआई में संघ बजट के माध्यम से अतिरिक्त इक्विटी पूंजी डाली जा सकती है ताकि एफसीआई द्वारा धारित खाद्यान्नों का वित्तपोषण किया जा सके। इसके फलस्वरूप, एफसीआई द्वारा लिए गए उधार कम हो जाएंगे, इससे ब्याज लागतों में बचत होगी और खाद्य सब्सिडी पर व्यय कम हो जाएगा।
- खाद्यान्नों के क्रय, भंडारण और वितरण के लिए विभाग द्वारा खर्च की गई लागत की प्रतिपूर्ति खाद्य सब्सिडी के रूप में दी जाती है। सब्सिडी राशि खाद्यान्नों की क्रय लागत और लाभार्थियों को वितरित किए गए खाद्यान्नों के मूल्य (सीआईपी) के बीच अंतर है। जैसाकि चित्र 3 में देखा जा सकता है, खाद्य सब्सिडी पर व्यय को तीन शीर्षों के तहत वर्गीकृत किया गया है: (i) टीपीडीएस के लिए एफसीआई को सब्सिडी, (ii) विकेंद्रीकृत क्रय के लिए राज्य को सब्सिडी और (iii) शर्करा सब्सिडी।

चित्र 3 : खाद्य सस्सिडी का विवरण

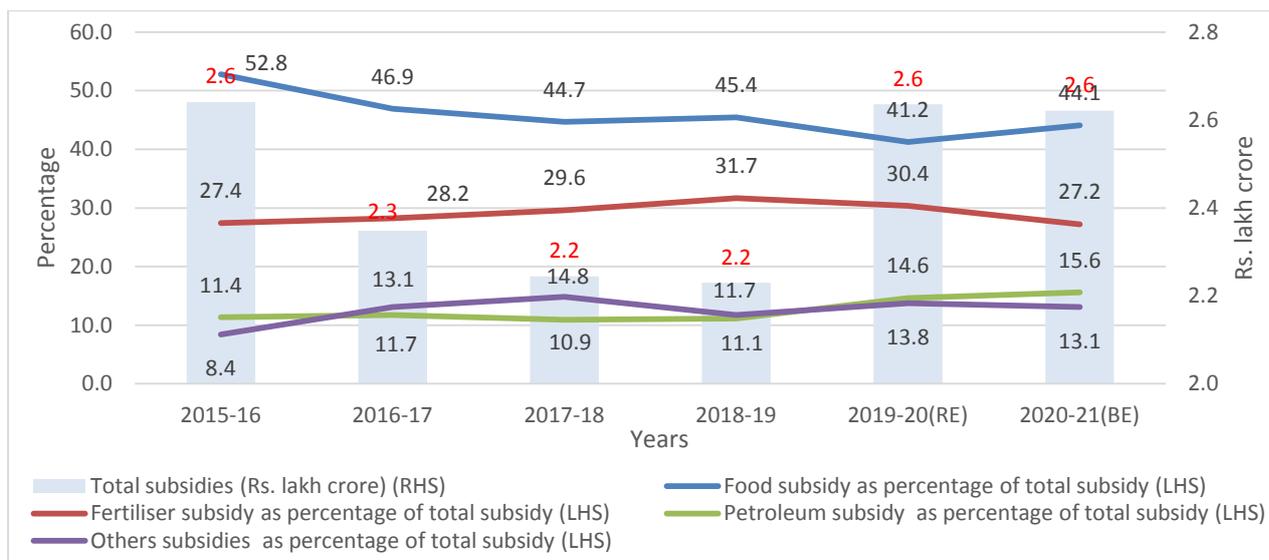
(करोड़ रु)



स्रोत : संघ के बजट

9. एफसीआई द्वारा खाद्यान्नों के क्रय, भंडारण और वितरण कार्यों में हुई हानि की प्रतिपूर्ति के रूप में संघ सरकार खाद्य सस्सिडी देती है। जब एफसीआई को देयों के भुगतान के लिए खाद्य सस्सिडी हेतु बजट पर्याप्त नहीं होता है, तब इन देयों को उत्तरोत्तर वर्ष में अग्रेषित कर दिया जाता है। इसके अतिरिक्त, सस्सिडी देयों पर भुगतान में विलंब के कारण एफसीआई को अपने कार्यों के वित्तपोषण के लिए विभिन्न स्रोतों से ऋण लेना पड़ता है।
10. **संघ सरकार की मुख्य सस्सिडियां:** संघ सरकार के समग्र सस्सिडी व्यय में खाद्य सस्सिडी का अंश सबसे अधिक है, जिसके बाद उर्वरक एवं पेट्रोलियम का है। यह विभाग के व्यय का भी सबसे बड़ा घटक है जो 2020-21 में आबंटन का 95 प्रतिशत था।

चित्र 4: प्रमुख सब्सिडियां



स्रोत : संघ के बजट

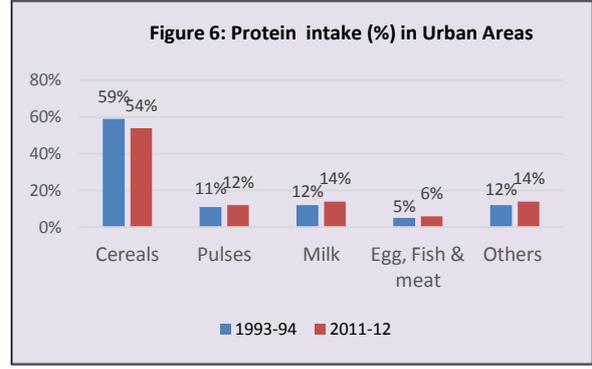
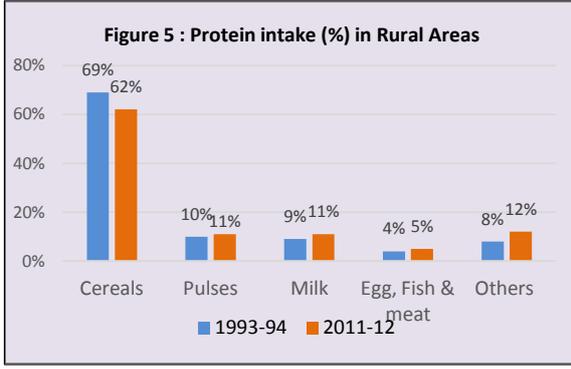
चुनौतियां

खाद्य सब्सिडी के लिए बजट

- जैसा कि उपर्युक्त में वर्णन किया गया है, सब्सिडियों पर व्यय के अतिरिक्त विभाग को एफसीआई द्वारा लिए गए ऋणों पर ब्याज के भुगतान हेतु अतिरिक्त निधियां उपलब्ध करवानी होती हैं।

पोषण का संतुलन

- एनएफएसए के अंतर्गत हकदार लाभार्थियों को प्रति व्यक्ति प्रति माह पांच कि.ग्रा. खाद्यान्न देने की गारंटी दी गई है। अंत्योदय अन्न योजना, जिसके अंतर्गत सबसे गरीब लोग कवर किए गए हैं के लाभार्थी परिवार 35 कि. ग्रा. प्रति परिवार प्रति माह खाद्यान्न प्राप्त करने के हकदार हैं।
- चित्र 5 और चित्र 6 में यह देखा जा सकता है कि ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के लोगों में पोषण अंतर्ग्रहण के पैटर्न में बदलाव आया है।

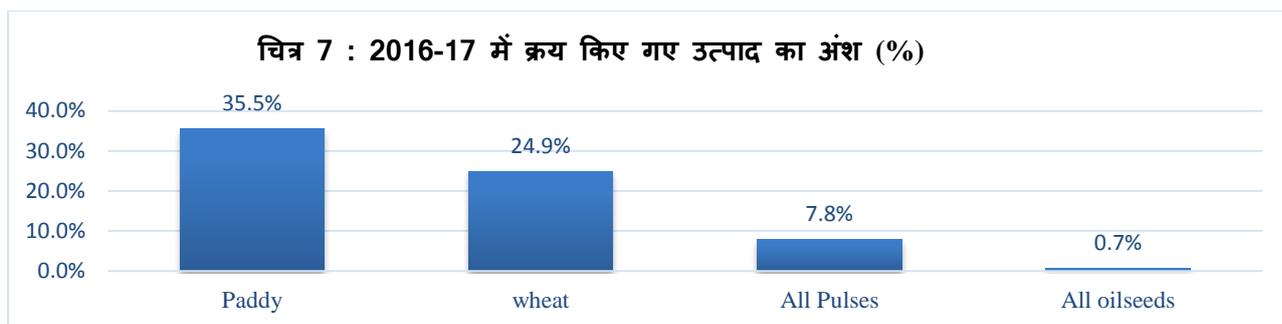


स्रोत: भारत में पोषण अंतर्ग्रहण, 2011-12, एनएसएसओ

- यद्यपि अनाजों या खाद्यान्नों में केवल 10 प्रतिशत प्रोटीन होता है, परंतु कुल प्रोटीन अंतर्ग्रहण के प्रतिशत के रूप में उनका अंश ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में 50 प्रतिशत से भी अधिक है। तथापि, मांस और दलहनों जैसे खाद्यान्नों, जिनमें 20 प्रतिशत से अधिक प्रोटीन होता है, का अंश देश के कुल प्रोटीन अंतर्ग्रहण का केवल 15 प्रतिशत है।
- खाद्य खपत में अनाजों का अंश ग्रामीण क्षेत्रों में 7 प्रतिशत और शहरी क्षेत्रों में 5 प्रतिशत तक घटा है, जबकि दूध, अंडा, मछली और मांस में यह बढ़ा है। इससे यह पता चलता है कि लोग गेहूं और चावल को कम पसंद करते हैं और अन्य प्रोटीनयुक्त खाद्यान्नों को अधिक पसंद करते हैं। एनएफएसए में यह उल्लेख किया गया है कि संघ सरकार और राज्य सरकार को टीपीडीएस के तहत वितरित वस्तुओं व खाद्य पदार्थों का विविधीकरण करने हेतु कदम उठाने चाहिए।

फार्म-कृषि उत्पादन में असंतुलन

- सरकार किसानों से न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर उत्पाद खरीदती है और किसानों को ऐसी फसलें उगाने के लिए प्रोत्साहन देती हैं जिनके लिए न्यूनतम सहायता मूल्य दिया जाता है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) के लिए खाद्यान्नों का क्रय एमएसपी पर किया जाता है। पीडीएस के लिए बफ़र स्टॉक कायम रखने की आवश्यकता के कारण, एमएसपी के तहत अधिकतर गेहूं और धान का क्रय किया जाता है। इससे किसान गेहूं और धान की खेती करने के लिए आकर्षित होते हैं, जबकि दलहनों जैसी अन्य खाद्य सामग्रियों के उत्पादन के लिए किसानों को कोई प्रोत्साहन नहीं दिया जाता है। चित्र 7 में 2016-17 के दौरान क्रय किए गए फसल उत्पाद के अंश को दर्शाया गया है।



स्रोत: किसानों की आय को दोगुना करने पर समिति 2017, कृषि और किसान कल्याण मंत्रालय

केंद्रीय निर्गत मूल्यों में संशोधन

- एनएफएसए के अंतर्गत लाभार्थियों को खाद्यान्न सीआईपी पर दिए जाते हैं, जिसे पिछली बार 2002 में संशोधित किया गया था। गेहूं के लिए सीआईपी 2 रुपए प्रति कि.ग्रा. और चावल के लिए 3 रुपए प्रति कि.ग्रा. है (तालिका 2)।
- इसके विपरीत, अगस्त 2020 तक गेहूं के लिए आर्थिक लागत (जिसमें क्रय, भंडारण, वितरण में खर्च की गई लागतें भी शामिल हैं) 26.83 रुपए प्रति कि.ग्रा. और चावल के लिए 37.26 रुपए प्रति कि.ग्रा. है। खाद्य सब्सिडी का परिकलन आर्थिक लागत और सीआईपी के बीच अंतर के अनुसार किया जाता है।

तालिका 2: आर्थिक लागत, केंद्रीय निर्गत मूल्य और सब्सिडी

(रु. प्रति कि.ग्रा.)

कामोडिटी	सीआईपी (एएवाई एवं प्राथमिकता वाले परिवार)	सीआईपी (एपीएल)	आर्थिक लागत (2020-21 (बी.ई))	एएवाई एवं प्राथमिकता वाले परिवारों के लिए सब्सिडी	एपीएल के लिए सब्सिडी
चावल	3.00	8.30	37.26	34.26	28.96
गेहूं	2.00	6.10	26.83	24.83	20.73

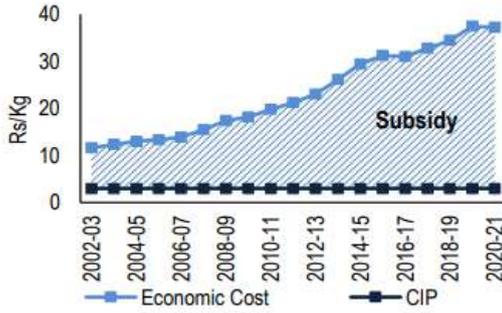
स्रोत : खाद्यान्न बुलेटिन, अगस्त 2020, खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग

नोट: एएवाई – अंत्योदय अन्न योजना, एपीएल – गरीबी रेखा से ऊपर रहने वाले लोग

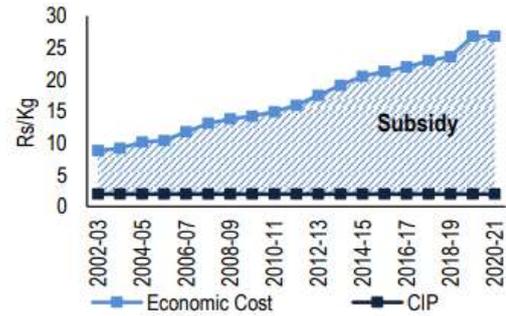
- यद्यपि चावल की आर्थिक लागत 2001-02 में 1,098 रुपए प्रति क्विंटल (11 रुपए प्रति कि.ग्रा.) से बढ़कर 2020-21 में 3,727 रुपए प्रति क्विंटल (37 रुपए प्रति

कि.ग्रा.) थी, और गेहूं के संबंध में यह समान अवधि के दौरान 853 रुपए प्रति क्विंटल (9 रुपए प्रति कि.ग्रा.) से बढ़कर 2,684 रुपए प्रति क्विंटल (27 रुपए प्रति कि.ग्रा.) हो गई थी, किंतु सीआईपी को तब से संशोधित नहीं किया गया है। इससे आर्थिक लागत और बढ़ते सीआईपी के बीच अंतर आ गया है, जिसके फलस्वरूप खाद्य सब्सिडी पर व्यय में वृद्धि हुई है। गेहूं और चावल के लिए आर्थिक लागत, सीआईपी और सब्सिडियों में प्रवृत्तियों को चित्र 8 और चित्र 9 में अवलोकित किया जा सकता है।

चित्र 8: एक कि.ग्रा. चावल पर सब्सिडी (रु.)



चित्र 9: एक कि.ग्रा. गेहूं पर सब्सिडी (रु.)



स्रोत: भारतीय खाद्य निगम

- सीआईपी में बढ़ोतरी करना अपेक्षित एवं आबंटित निधियों के बीच अंतर को कम करने के उपायों में से एक हो सकता है।

वैकल्पिक सब्सिडी प्रणाली

- एनएफएसए में यह उल्लेख किया गया है कि संघ और राज्यों को लाभार्थियों के लिए नकद अंतरण हेतु योजनाएं शुरू करनी चाहिए। विभिन्न विशेषज्ञों और समितियों ने टीपीडीएस को डीबीटी प्रणाली से प्रतिस्थापित करने तथा संपूर्ण सार्वजनिक वितरण प्रणाली के एंड-टू-एंड के कंप्यूटरीकरण पर जोर दिया है।
- सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तहत डीबीटी को दो मॉडलों में कार्यान्वित किया जा रहा है। पहले मॉडल में सब्सिडी राशि लाभार्थियों के बैंक खातों में नकद रूप में हस्तांतरित की जाती है, जिनके पास बाजार से खाद्यान्न खरीदने का विकल्प होता है। इस मॉडल को चंडीगढ़ एवं पुदुचेरी संघ राज्य क्षेत्रों में और दादर एवं नगर हवेली के शहरी क्षेत्रों में कार्यान्वित किया जा रहा है। दूसरे मॉडल के अंतर्गत इलेक्ट्रॉनिक प्वाइंट ऑफ सेल

(e-POS) उपकरण के माध्यम से खाद्यान्नों के वितरण के लिए उचित दर दुकानों का ऑटोमेशन शामिल है, जो खाद्यान्न के वितरण के समय पर लाभार्थियों का प्रमाणन करता है। यह लाभार्थी परिवार को वितरित किए गए खाद्यान्न की मात्रा को भी इलेक्ट्रॉनिक रूप से अभिग्रहित करता है।

- लाभार्थियों के डाटा का पूर्ण रूप से डिजिटलीकरण और दोहरीकरण को रोका जाना, डीबीटी को किसी भी मोड में कार्यान्वित करने हेतु आवश्यक पूर्वापेक्षाएं हैं। इस संबंध में विभाग ने यह कहा है कि एनएफएसए के डिजिटलीकरण और कार्यान्वयन की प्रक्रिया के दौरान नकली/जाली/डुप्लीकेट/अपात्र लाभार्थियों, प्रवासन और लाभार्थियों की मृत्यु तथा अन्य कारणों के चलते जनवरी, 2013 से 2.75 करोड़ राशन कार्डों को बंद कर दिया गया है। इससे 17,500 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष की खाद्य सब्सिडी का वार्षिक लक्ष्यकरण बेहतर हुआ। तथापि, इससे न तो निधियों का आबंटन कम हुआ और न ही बजट व्यय में कोई बचत हुई, क्योंकि राशन कार्डों को बंद किए जाने के बाद एनएफएसए के तहत नए पात्र लाभार्थियों को जोड़कर उन्हें नए राशन कार्ड जारी किए गए थे। अतः राशन कार्ड बंद किए जाने का राजकोषीय संघीय संरचना पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा।

तालिका 3: टीपीडीएस कंप्यूटरीकरण की उपलब्धियां

योजना घटक	उपलब्धि
राशन कार्डों/ लाभार्थियों से संबंधित डाटा का डिजिटलीकरण	सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में पूरा किया गया।
खाद्यान्नों का ऑनलाइन आबंटन	चंडीगढ़ और पुदुचेरी, जिन्होंने डीबीटी/नकद अंतरण योजना को लागू किया है, को छोड़कर सभी राज्यों/ संघ राज्य क्षेत्रों में पूरा किया गया है।
आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन का कंप्यूटरीकरण	25 राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में पूरा किया गया और शेष राज्यों/ संघ राज्य क्षेत्रों में कार्य प्रगति पर है।
पारदर्शिता पोर्टल	सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में स्थापित किया गया।
राज्य में किसी भी एफपीएस से क्रय करने हेतु राशन कार्डों की अंतरा-राज्य पोर्टेबिलिटी	11 राज्यों में प्रचलन में है।
शिकायत निवारण सुविधाएं	सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में टॉल-फ्री हेल्पलाइनें/ऑनलाइन पंजीकरण सुविधा उपलब्ध कराई गई है।

स्रोत : खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग, आर्थिक सर्वेक्षण 2018-19

कोविड-19 महामारी से निपटने के लिए पहल

- कोविड-19 महामारी ने भारत सहित सभी वैश्विक अर्थव्यवस्थाओं को संकट में डाल दिया है, जिसके कारण अंतर्राष्ट्रीय मुद्राकोष और रेटिंग एजेंसियां जीडीपी वृद्धि के पूर्वानुमानों को संशोधित कर कम का पूर्वानुमान दे रही हैं। इससे खाद्य सुरक्षा पर गंभीर प्रभाव पड़ने की उम्मीद है। खाद्य और कृषि संगठन के अनुसार खाद्य सुरक्षा के चार स्तंभ हैं: खाद्यान्न की उपलब्धता, खाद्यान्न तक पहुंच, खाद्यान्न उपलब्धता में स्थिरता और खाद्यान्न का उपयोग। वर्तमान परिप्रेक्ष्य में खाद्यान्न की उपलब्धता एवं उस तक पहुंच अत्यंत महत्वपूर्ण है।
- लॉकडाउन और उसके परिणामस्वरूप देशभर में परिवहन नेटवर्कों को बंद किए जाने से कृषि कार्यों के लिए श्रमिकों और सामग्रियों की उपलब्धता प्रभावित हुई है। इससे खाद्य आपूर्ति भी बाधित हुई है। परिणामस्वरूप, ग्रामीण आय कम हो जाने के कारण खाद्यान्न की मांग तथा समग्र आर्थिक वृद्धि काफी ज्यादा प्रभावित होने की उम्मीद है। इन परिस्थितियों में संघ सरकार ने निम्नलिखित कदम उठाए:
 - ◇ 1.70 लाख करोड़ रुपए की प्रधानमंत्री गरीब कल्याण अन्न योजना (पीएमजीएवाई) के भाग के रूप में, संघ सरकार ने आर्थिक रूप से कमजोर महिलाओं, वरिष्ठ नागरिकों और किसानों को नकद भुगतान तथा निःशुल्क खाद्यान्न का वितरण करने की घोषणा की। इस पैकेज के तहत 420 मिलियन से अधिक लोगों ने 65,454 करोड़ रुपए की वित्तीय सहायता प्राप्त की। संघ सरकार ने पीएमजीएवाई को नवंबर, 2020 तक बढ़ा दिया है।
 - ◇ आत्मनिर्भर भारत पैकेज के तहत, भारत सरकार ने एनएफएसए या राज्य-विशिष्ट योजनाओं के तहत शामिल नहीं किए गए लगभग 80 मिलियन प्रवासी श्रमिकों को दो माह, अर्थात् मई और जून 2020 में पांच कि.ग्रा. प्रति माह खाद्यान्न निःशुल्क उपलब्ध कराने की घोषणा की थी। इस योजना के तहत खाद्यान्नों का अखिल भारतीय आबंटन आठ लाख मीट्रिक टन है। संघ सरकार इस योजना के कार्यान्वयन के लिए लगभग 3,500 करोड़ रुपए की कुल अनुमानित लागत पूर्ण रूप से वहन करेगी। राज्य सरकारें प्रवासियों की पहचान करने और खाद्यान्नों का वितरण करने के लिए जिम्मेदार हैं।

- ◇ सरकार की एक अन्य पहल है “एक राष्ट्र एक राशन कार्ड” कार्यक्रम है। इसमें प्रौद्योगिकी के उपयोग द्वारा प्रवासियों को देश के किसी भी भाग से सार्वजनिक वितरण प्रणाली से खाद्यान्न प्राप्त करने हेतु मार्च, 2021 तक सक्षम किया जाना है। वर्तमान में, प्रवासी परिवार अपने मूल राज्य से बाहर खाद्यान्नों को सार्वजनिक वितरण प्रणाली से प्राप्त नहीं कर पाते हैं। इस योजना से किसी भी प्रवासी लाभार्थी को देशभर में किसी भी उचित दर दुकान से सार्वजनिक वितरण प्रणाली का लाभ लेने में सहायता मिलेगी। अंतरा-राज्य पोर्टेबिलिटी को बीस राज्यों में शुरू किया गया है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली के 83 प्रतिशत लाभार्थियों को कवर करते हुए तेईस राज्यों में 670 मिलियन लाभार्थियों को अगस्त, 2020 तक राष्ट्रीय पोर्टेबिलिटी से कवर किया जाएगा और मार्च, 2021 तक 100 प्रतिशत तक राष्ट्रीय पोर्टेबिलिटी हासिल कर ली जाएगी। सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों से मार्च, 2021 तक उचित दर दुकानों का पूर्ण ऑटोमेशन कार्य पूरा करने की उम्मीद की गई है।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

एफसीआई का पुनर्गठन

- पूर्ण खाद्यान्न प्रबंधन प्रणाली को एमएसपी कार्यों, टीपीडीएस के तहत खाद्यान्नों के क्रय, भंडारण और वितरण में एफसीआई की भूमिका को पुनःसंरक्षित कर और अधिक दक्ष बनाया जाए। यह भारतीय खाद्य निगम की भूमिका की पुनःसंरचना और पुनर्गठन पर उच्चस्तरीय समिति (शांता कुमार समिति) की रिपोर्ट की प्रमुख अनुशंसाओं में से एक थी। हम इस अनुशंसा से सहमत हैं।

सीआईपी की दरों में संशोधन

- संघ सरकार को खाद्य सुरक्षा कार्यों की स्थिरता के लिए बढ़ते खाद्य सब्सिडी बिल के मुद्दे का समाधान करना होगा। सीआईपी की दरों को 13 जुलाई 2013 को अधिनियम प्रारंभ होने के बाद एनएफएसए के तहत शुरूआत में तीन वर्षों की अवधि के लिए नियत/निर्धारित किया गया था। तब से इन दरों को संशोधित नहीं किया गया है। अधिनियम के तहत कवरेज को बढ़ाए जाने के साथ-साथ

पूर्व-एनएफएसए व्यवस्था की तुलना में सीआईपी की कम दरों का खाद्य सब्सिडी बिल पर स्पष्ट प्रभाव है।

सब्सिडी प्रणाली में स्टॉकिंग मानकों के आधार पर क्रय और पारदर्शिता से संबंधित मुद्दा

- एफसीआई द्वारा बफर स्टॉकिंग मानदंडों से भी कहीं अधिक खाद्यान्नों के ओपन-एंडेड क्रय से खुले बाजार में किसी खास समय पर खाद्यान्नों की कमी हो जाती है। उसके उपरांत, एफसीआई खुले बाजार में बिक्री करता है। 2018-19 में, एफसीआई के गोदामों में स्टॉकिंग मानकों/अपेक्षित बफर स्टॉक मानदंडों से भी तीन गुणा अधिक भंडार था, जिसके बाद उसने खाद्यान्नों को थोक क्रेताओं को बेचने के लिए एक खुला बाजार बिक्री स्कीम (open market sale scheme) शुरू कर दी थी। यह भी देखा गया कि खाद्यान्नों के भंडारण के लिए अपेक्षित अवसंरचना भी आवश्यकता से कम थी। इस मुद्दे का समाधान करने के लिए भी पर्याप्त प्रयास किए जाने चाहिए।

जिम्मेदारी के साथ जवाबदेही

- इनपुट से आउटकम संबंधित श्रृंखला के साथ सरकार की जवाबदेही, दक्षता और प्रभावकारिता में सुधार करना, भारत की आर्थिक नीति की कदाचित्त सबसे बड़ी चुनौती है। खाद्य सब्सिडियों का एक-तिहाई मान पात्र लाभार्थियों को नहीं मिलता है क्योंकि खाद्यान्न या तो बर्बाद हो जाते हैं या उन्हें खुले बाजार में अवैध रूप से बेच दिया जाता है। इसलिए, सरकार को कार्यान्वयन प्रणाली का सुदृढीकरण करना चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि लाभार्थी बिना कोई छीजन के सब्सिडियां प्राप्त कर पाएं।

डीबीटी में परिवर्तित होना

- यह अनुशांसा की जाती है कि सभी राज्यों को डीबीटी क्रियाविधि में परिवर्तित होना ही होगा, क्योंकि इससे सरकार के खाद्य सब्सिडी बिल को कम करने में सहायता मिल सकती है। यह भी सुझाव दिया जाता है कि बायोमैट्रिक और आधार (Aadhaar)

पहचान-पत्र का 100 प्रतिशत रूप में प्रयोग किए जाने से सार्वजनिक वितरण प्रणाली में छीजनों को रोका जा सकता है।

खाद्यान्नों की बास्केट का विविधीकरण

- पोषण संतुलन को कायम रखने तथा अनाजों से अन्य प्रोटीनयुक्त खाद्यान्नों में खाद्य खपत पैटर्न में बदलाव को ध्यान में रखते हुए, संघ और राज्य सरकारों को सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तहत वितरित खाद्य वस्तुओं का विविधीकरण करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

गन्ना मूल्य का युक्तिकरण

- कृषि लागत एवं मूल्य आयोग की अनुशंसाओं की संगतता में, यह सुझाव दिया जाता है कि गन्ना उद्योग की दक्षता में सुधार लाने के लिए गन्ना मूल्य का युक्तिकरण किया जाना काफी महत्वपूर्ण है। उचित एवं लाभकारी मूल्य (एफआरपी) सभी राज्यों में लागू किया जाना चाहिए और राज्यों द्वारा राज्य-निर्धारित मूल्य (एसएपी) की घोषणा पर पुनःविचार किया जाना चाहिए। इसके अलावा, यदि कोई राज्य सरकार एसएपी को जारी रखने का निर्णय लेती है, तब एसएपी एवं एफआरपी के बीच अंतर का भुगतान सीधे किसानों को किया जाना चाहिए।

स्थायी योजना और कार्यान्वयन

खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग ने अपने ज्ञापन में यह उल्लेख किया है कि मध्यावधि में सब्सिडी का युक्तिकरण और बेहतर लक्ष्यकरण से सब्सिडी बिल कम हो सकता है। विभाग ने यह भी उल्लेख किया है कि खाद्यान्नों के क्रय मूल्य, जो आर्थिक लागत का भाग है, को कई कारक प्रभावित करते हैं। सरकार प्रायः न्यूनतम समर्थन मूल्य को बढ़ा सकती है ताकि किसानों को अपने उत्पाद मजबूरी में या बाजार की खराब स्थितियों के कारण कम मूल्य पर न बेचने पड़े। सरकार को इस मुद्दे पर तथा बढ़ते सब्सिडी बिल पर गहनता से दृष्टिपात करना होगा।

अध्याय-9

गृह मंत्रालय

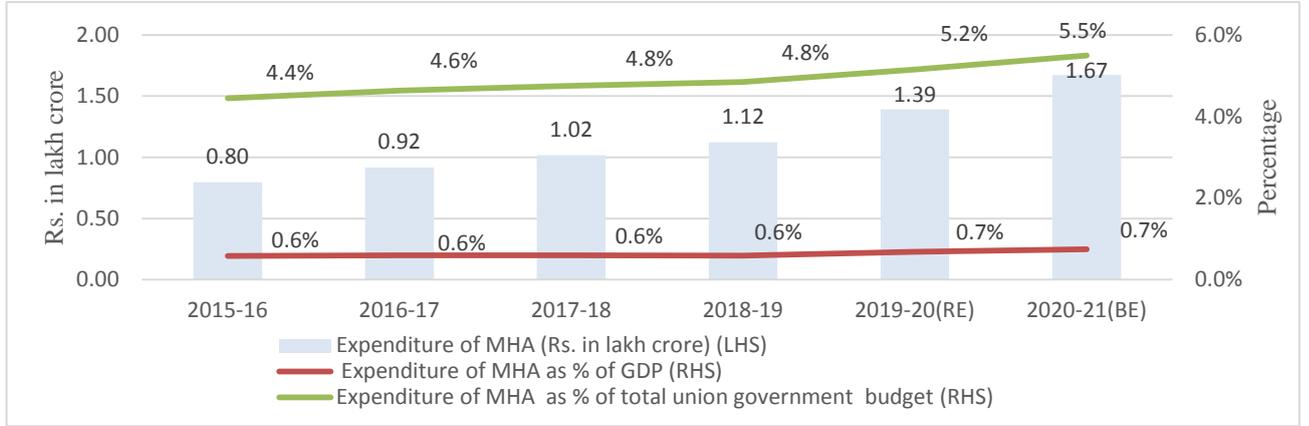
गृह मंत्रालय (एमएचए) की विभिन्न जिम्मेदारियां हैं, जिनमें से सर्वाधिक महत्वपूर्ण आंतरिक सुरक्षा, सीमा प्रबंधन, संघ-राज्य संबंध, संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन, केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल का प्रबंधन और आपदा प्रबंधन जिम्मेदारियां हैं। यद्यपि 'कानून व्यवस्था' एवं 'पुलिस' संविधान की सातवीं अनुसूची के अंतर्गत राज्यों की जिम्मेदारियां हैं, किंतु अनुच्छेद 355 के तहत संघ को यह जिम्मेदारी दी गई है कि वह प्रत्येक राज्य को विदेशी आक्रमण एवं आंतरिक अशांति से संरक्षित करे तथा यह सुनिश्चित करे कि प्रत्येक राज्य सरकार संविधान के उपबंधों के अनुसार कार्य करे। इन बाध्यताओं के अनुसरण में, गृह मंत्रालय आंतरिक सुरक्षा स्थिति की सतत निगरानी करता है, उपयुक्त परामर्श (एडवाइजरियां) जारी करता है, आसूचना इनपुटों को साझा करता है, राज्यों के संवैधानिक अधिकारों का अतिक्रमण किए बिना सुरक्षा, शांति एवं सद्भाव को बनाए रखने के लिए राज्य सरकारों को जनशक्ति एवं वित्तीय सहायता, मार्गदर्शन एवं विशेषज्ञता प्रदान करता है।

मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

1. संघ के 2020-21 बजट में गृह मंत्रालय के लिए 1.67 लाख करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे (इसमें पुलिस और संघ राज्य क्षेत्र शामिल हैं)। यह आबंटन संघ सरकार के 2020-21 के कुल बजट का 5.5 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.7 प्रतिशत है। इसमें 2019-20 में 1.39 लाख करोड़ रुपए के संशोधित अनुमानों की तुलना में 20 प्रतिशत की वृद्धि है। इसके अतिरिक्त, यह 2019-20 के बजट आबंटन से 41 प्रतिशत अधिक है, जो 1.19 लाख करोड़ रुपए था। इस वृद्धि के बड़े भाग का कारण जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख को दो अलग-अलग संघ राज्य क्षेत्रों में पुनर्गठित किए जाने के बाद निधियों का आबंटन 2020-21 में गृह मंत्रालय के माध्यम से किया जाना है।

2. गृह मंत्रालय का आबंटन सभी केंद्रीय मंत्रालयों में चौथा सर्वाधिक आबंटन है। मंत्रालय का वर्ष-वार आबंटन चित्र 1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1: गृह मंत्रालय पर वर्ष-वार व्यय

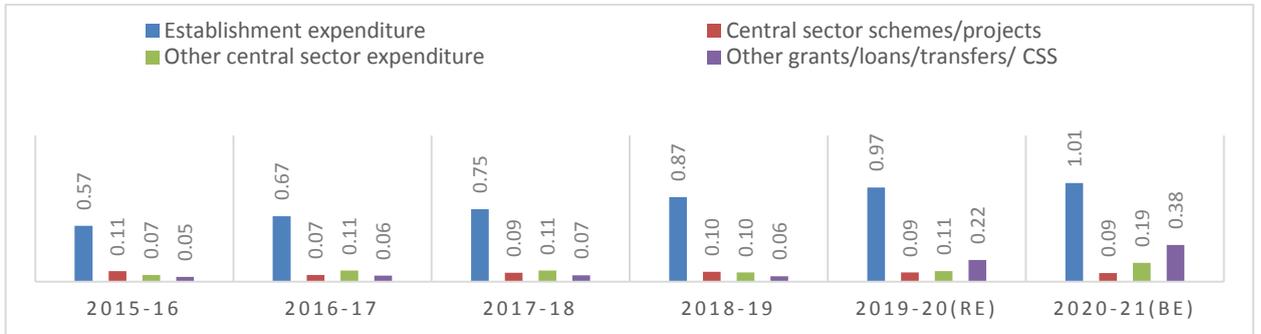


स्रोत: संघ के बजट एवं सीएसओ

3. मंत्रालय अपने आबंटन का 60 प्रतिशत केवल स्थापना पर खर्च करता है, और उसके बाद अन्य अनुदान/ ऋणों/ हस्तांतरणों पर खर्च करता है।

चित्र 2: बजट आबंटन की संरचना

(लाख करोड़ रु.)

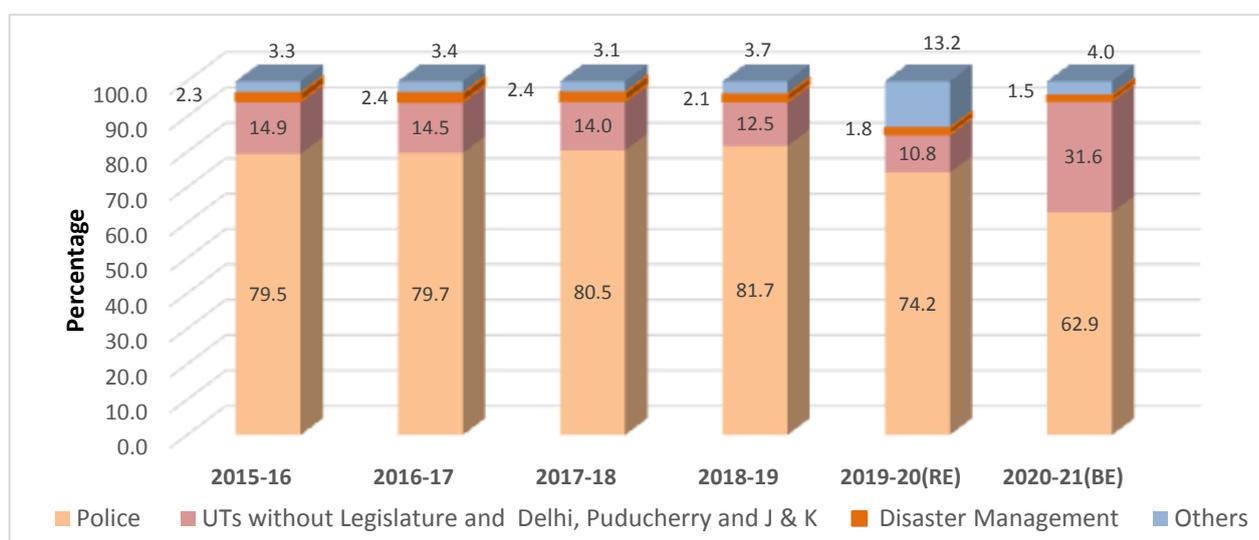


स्रोत: संघ के बजट

4. 2020-21 के कुल बजट प्रावधान में से, 62.9 प्रतिशत पुलिस के लिए, 31.6 प्रतिशत संघ राज्य क्षेत्रों के लिए और 1.5 प्रतिशत आपदा प्रबंधन के लिए तथा शेष 4 प्रतिशत विविध मदों के लिए आबंटित किया गया है।

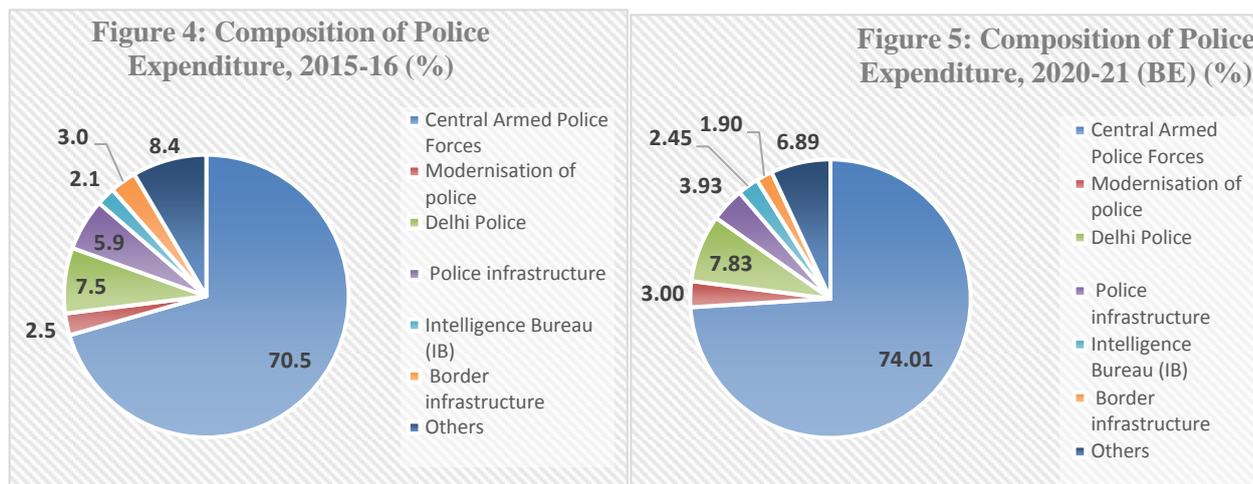
5. संघ राज्य क्षेत्रों पर व्यय 2015-16 में 14.9 प्रतिशत से घटकर 2019-20 (आरई) में 10.8 प्रतिशत था। यह जम्मू एवं कश्मीर के पुनर्गठन के कारण 2020-21 (बीई) में बढ़कर 31.6 प्रतिशत हो गया था। अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने यह कहा था कि चूंकि संघ राज्य क्षेत्रों की जिम्मेदारी संघ सरकार की है, इसलिए वे केंद्रीय बजट के दायरे में हैं। कल्पित आकलन (notional estimation) के पश्चात पूर्ववर्ती जम्मू एवं कश्मीर राज्य का अंश विभाज्य पूल के लगभग 0.85 प्रतिशत के आस-पास रहेगा। हमारा मानना है कि इसे विभाज्य पूल के 1 प्रतिशत तक बढ़ाया जा सकता है ताकि उपरोक्त दोनों नए संघ राज्य क्षेत्रों की सुरक्षा और अन्य विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सके। चूंकि इस वृद्धि की पूर्ति संघ सरकार के संसाधनों से की जानी है, इसलिए हम अनुशांसा करते हैं कि 2020-21 के लिए संघ के करों में राज्यों का अंश 42 प्रतिशत से घटाकर 41 प्रतिशत कर दिया जाए।

चित्र 3 : सेक्टर-वार व्यय (%)



स्रोत: संघ के बजट

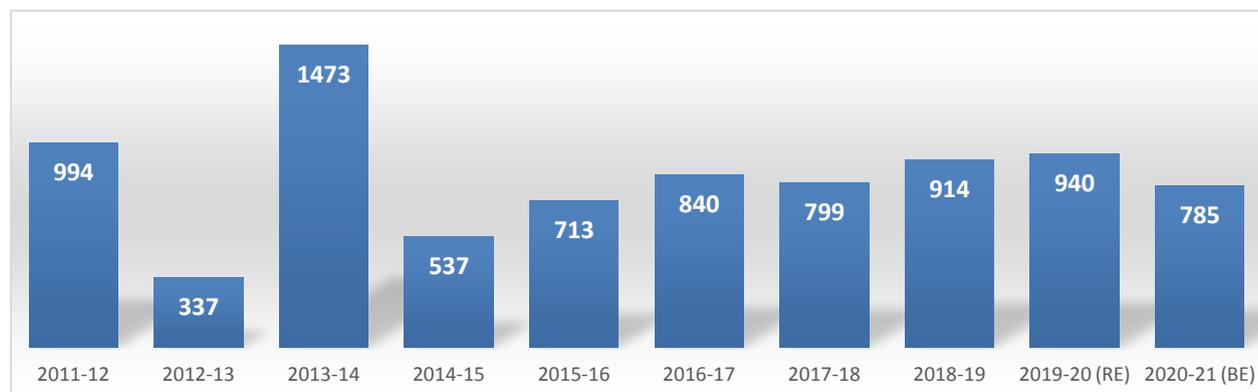
6. संविधान के अधीन, पुलिस और कानून व्यवस्था राज्य के विषय हैं। तथापि, संघ सरकार उग्रवाद से लड़ने में राज्यों को सहायता प्रदान करती है। संघ सरकार सात केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बलों (सीएपीएफ) और दिल्ली पुलिस के लिए जिम्मेदार है। इसके अतिरिक्त, वह सीमा प्रबंधन और आसूचना एकत्र करने के लिए अवसंरचना उपलब्ध कराती है। संघ सरकार की केन्द्र की प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) और पुलिस बलों के आधुनिकीकरण के लिए राज्यों को सहायता आदि पर व्यय के लिए भी सहायता देती है।



स्रोत: संघ के बजट

- चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं का अनुसरण करते हुए, यह निर्णय किया गया कि पुलिस बलों के आधुनिकीकरण के लिए सीएसएस को 2015-16 से संघ सरकार से अलग कर दिया जाएगा। तथापि, गृह मंत्रालय संबंधी स्थायी समिति ने 2015 एवं 2017 में, योजना के सामरिक महत्व और देशभर में राज्य पुलिस बलों के अवसंरचना में सुधार लाने का उल्लेख किया था। मंत्रालय ने इस योजना को जारी रखने का समर्थन किया और राज्यों को केंद्रीय सहायता भी उपलब्ध कराई।

चित्र 6: राज्य पुलिस बलों और अपराध एवं आपराधिक अन्वेषण नेटवर्क एवं प्रणालियों के आधुनिकीकरण के लिए संघ सरकार द्वारा दी गई निधियां (करोड़ रु.)

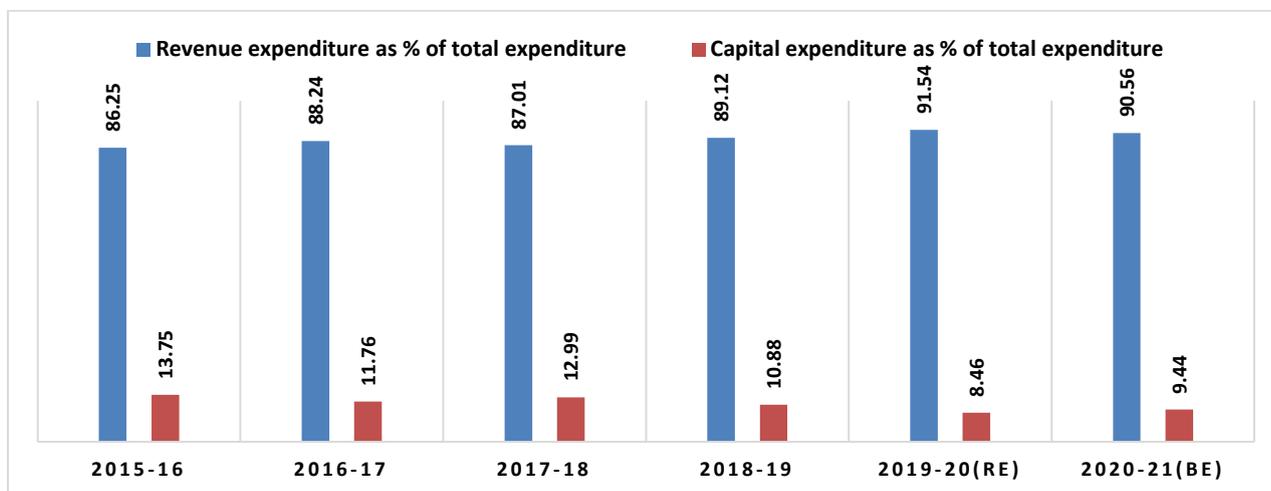


स्रोत: व्यय बजट, संघ सरकार

- मंत्रालय के कुल व्यय में राजस्व व्यय का अंश 2015-16 में 86.25 प्रतिशत से बढ़कर 2019-20 में 91.54 प्रतिशत हो गया तथा पूंजीगत व्यय का अंश समान अवधि की तुलना में 13.75 प्रतिशत से घट कर 8.46 प्रतिशत हो गया। तथापि, यह अनुमान है कि

2020-21 के बजट अनुमानों में राजस्व व्यय में 0.98 प्रतिशत की कमी आ सकती है और पूंजीगत व्यय में समान अनुपात में वृद्धि हो सकती है।

चित्र 7: राजस्व तथा पूंजीगत व्यय का अनुपात

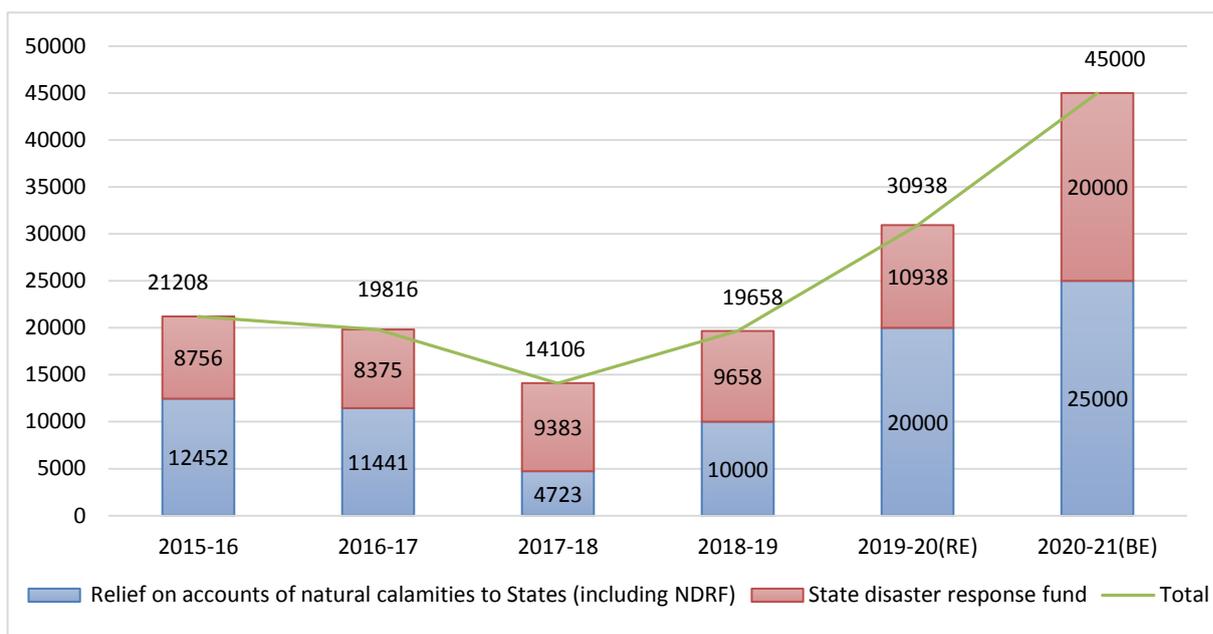


स्रोत: संघ के बजट

- आपदा प्रबंधन:** गृह मंत्रालय सूखा, जिसका प्रबंधन कृषि मंत्रालय करता है, को छोड़कर सभी प्रकार की आपदाओं के समाधान के लिए नोडल मंत्रालय है। मंत्रालय क्षमता निर्माण, प्राकृतिक आपदाओं और मानव-जनित आपदाओं के प्रशमन एवं रिस्पोंस सहित आपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं के लिए जिम्मेदार है। वैश्विक स्तर पर नए कोरोना वायरस जनित रोग (कोविड-19) के फैलने के परिणामस्वरूप, यह पहली बार ऐसा हुआ है जब किसी महामारी को 'अधिसूचित आपदा' के रूप में चिह्नित किया गया है। इस कदम से राज्य सरकारों ने महामारी से लड़ने के लिए राज्य आपदा रिस्पोंस निधि (एसडीआरएफ) से निधियों के बड़े भाग का खर्च किया। इसके पश्चात, आपदा प्रबंधन अधिनियम को भी पहली बार लागू किया गया है ताकि इस संकट का प्रभावकारी ढंग से प्रबंध किया जा सके। अप्रैल, 2020 में, केंद्र सरकार ने महामारी से लड़ने हेतु एसडीआरएफ के अंतर्गत राज्यों को अग्रिम राशि के रूप में 11,092 करोड़ रुपए की राशि जारी की। चित्र 8 और 9 में आपदा प्रबंधन से संबंधित मद-वार आबंटन को दर्शाया गया है। आपदा प्रबंधन पर व्यय का बड़ा भाग वित्त मंत्रालय द्वारा खर्च किया जाता है, जबकि गृह मंत्रालय के पास खर्च के लिए एक छोटा भाग है।

चित्र 8: वित्त मंत्रालय के बजट से पूरा किया गया आपदा प्रबंधन पर व्यय

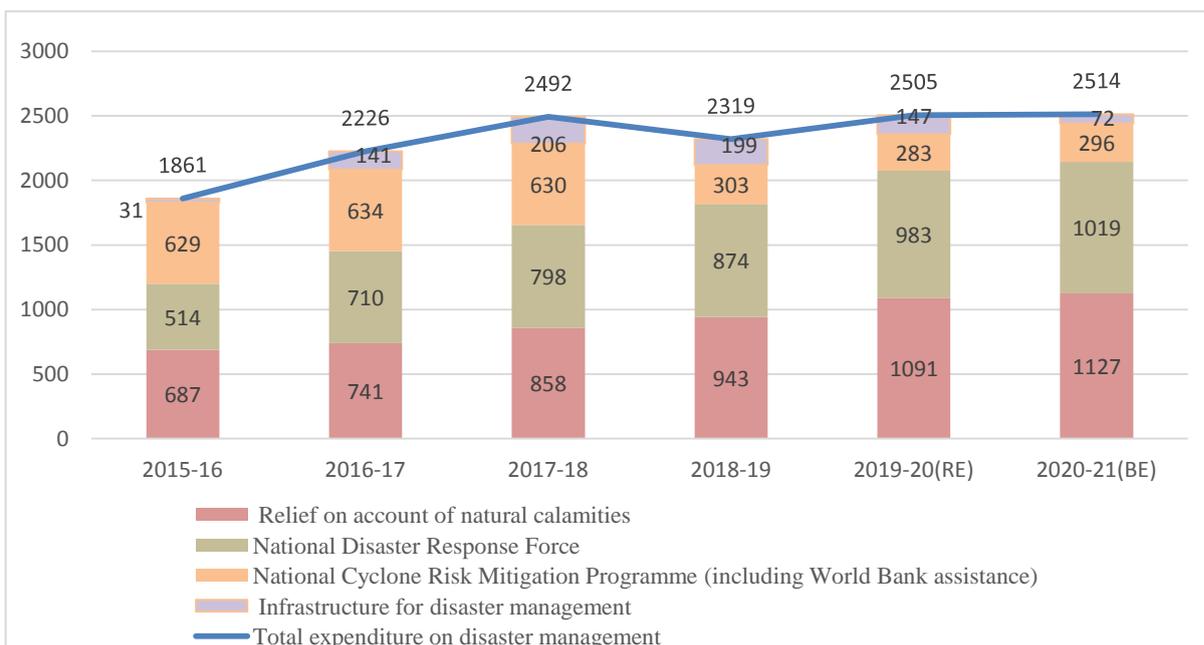
(करोड़ रु.)



स्रोत: संघ के बजट

चित्र 9: गृह मंत्रालय के बजट से पूरा किया गया आपदा प्रबंधन पर व्यय

(करोड़ रु.)



स्रोत: संघ के बजट

चुनौतियां

अपर्याप्त बजट आबंटन

- हमें दिए गए ज्ञापन में गृह मंत्रालय ने उल्लेख किया है कि बजट आबंटन उनकी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है, जिसके परिणामस्वरूप पूंजीगत व्यय रुक गया है। पुलिस पर व्यय सहित सुरक्षा पर खर्च बढ़ाने की तत्काल आवश्यकता है। इससे व्यापार करना सुगम होगा और विदेशी निवेश भी आकर्षित होगा।

आंतरिक सुरक्षा के लिए अलग वित्तपोषण तंत्र की आवश्यकता

- मंत्रालय का प्रस्ताव है कि आंतरिक सुरक्षा के लिए एक अलग निधि की स्थापना की जाए, जिसका उपयोग संघ और राज्यों के पूंजीगत व्यय को पूरा के लिए प्राथमिकता के आधार पर किया जा सकता है। सीएपीएफ के पूंजीगत शीर्षों के लिए और पुलिस बलों के आधुनिकीकरण की योजना के लिए बजटीय पूर्वानुमानों एवं आबंटनों में शॉर्टफाल अलग निधि स्थापित करने हेतु धन का परिणाम आकलित करने के लिए एक संकेतक हो सकता है।
- मंत्रालय ने हमारी पंचाट अवधि के पांच वर्षों में 63,385 करोड़ रुपए की आंतरिक सुरक्षा के लिए विशेष अनुदान का अनुमान किया था। यह मंत्रालय के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत सीएपीएफ एवं अन्य संगठनों के साथ-साथ राज्य पुलिस बलों के आधुनिकीकरण की योजना के लिए पूंजीगत शीर्षों हेतु बजटीय पूर्वानुमानों एवं आबंटनों के बीच शॉर्टफाल पर आधारित था। इसे अलग निधि के रूप में आबंटित किया जा सकता है, न सुरक्षा के साथ समेकित किया जा सकता है।
- आंतरिक सुरक्षा एवं रक्षा के वित्तपोषण के लिए तंत्र दोनों के लिए अलग-अलग विकसित की जानी चाहिए, क्योंकि राज्यों की आंतरिक सुरक्षा के लिए साझा जिम्मेदारी है, रक्षा के लिए नहीं हैं।

केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल

- वर्ष 2017 में गृह मंत्रालय संबंधी स्थायी समिति ने सीमाओं की रक्षा करने वाले बलों (सीमा सुरक्षा बल, भारत-तिब्बत सीमा पुलिस, सशस्त्र सीमा बल एवं असम राइफल्स) की कार्य करने की स्थितियों पर चिंता व्यक्त की थी। समिति ने यह भी टिप्पणी की थी कि सीमाओं की रक्षा करने वाले इन बलों को भी एक जैसे दुर्गम क्षेत्रों में तैनात किया जाता है और उन्हें मौसम की प्रतिकूल

स्थितियों का सामना करना पड़ता है। लेकिन इसके बावजूद उनका दुर्गम क्षेत्र (hard area) भत्ता सशस्त्र बलों की तुलना में बहुत कम था।

- सीएपीएफ से संबंधित कुछ सामान्य मुद्दे निम्न प्रकार हैं:
 - ◇ भारत में 100,000 की आबादी के लिए मात्र 160 कार्मिक के साथ, पुलिस-आबादी अनुपात कम है। संयुक्त राष्ट्र संघ ने प्रत्येक 100,000 की आबादी के लिए 222 कार्मिकों की अनुशंसा की है, जबकि यह युनाइटेड किंगडम में 307 और संयुक्त राज्य अमेरिका में 256 है। प्रचालन संबंधी तैयारी सुनिश्चित करने की दृष्टि से, सभी बलों में और बटालियनों को बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। इससे पुलिस-आबादी के न्यून अनुपात के मुद्दे का समाधान करने में भी सहायता मिल सकती है।
 - ◇ पुलिस बलों के पास उपकरणों की कमी है, जो और अधिक बटालियन गठित होने पर बढ़ जाएगी।
 - ◇ विभिन्न बलों में गठित समर्पित महिला बटालियनों के संबंध में सेवा एवं सुरक्षा से संबद्ध मुद्दों का समाधान नहीं किया गया है।
 - ◇ भूमि क्रय करने से संबंधित क्रियाविधियों के सरलीकरण की आवश्यकता है, क्योंकि इसे सुरक्षा बल के आकार के अनुपात में होना चाहिए।
 - ◇ मानव संसाधन प्रबंधन से संबंधित मुद्दों और समस्त बलों के सभी श्रेणी के अधिकारियों एवं कर्मचारियों के लिए पारिवारिक आवासों की उपलब्धता सुनिश्चित करने से संबंधित मुद्दों का समाधान किए जाने की आवश्यकता है।
 - ◇ सभी बलों में करियर उन्नयन (career advancement) एवं प्रशिक्षण संबंधी संभावनाओं का आकलन किया जाना चाहिए।

सीमा प्रबंधन एवं अवसंरचना

- कार्यालय और आवासीय भवनों, विशेषकर पारिवारिक आवास के साथ-साथ भूमि के क्रय के लिए निधियां उपलब्ध कराई जानी चाहिए, क्योंकि ये मुद्दे उनके अधिक तनाव और असंतोष के प्रमुख कारण हैं।

- पाकिस्तान, भूटान, नेपाल और बांग्लादेश से सटे खुले एवं घुसपैठ की जानी वाली सीमाओं पर अवसंरचना बढ़ाया जाना चाहिए ताकि सैनिकों की आवाजाही और सीमाओं की रक्षा करने वाले बलों की तैयारी सुनिश्चित की जा सके। बेहतर एकीकृत सीमा चौकियां स्थापित करने पर जोर दिया जाना चाहिए।
- सीमा पर तारों की बाढ़ (border fencing), बारहमासी सड़कें एवं सीमाओं पर बिजली व्यवस्था जैसे अनिवार्य अवसंरचना को बढ़ाया जाना आवश्यक है, क्योंकि इससे परिसरों की सुरक्षा सुदृढ़ करने में सहायता मिल सकती है।
- निगरानी, जीवन रक्षक वाहनों एवं अन्य अनिवार्यताओं के लिए मानव रहित वायुयान (यूएवी) का आवश्यकता आधारित क्रय किया जाना चाहिए।
- संवदेनशील एवं दुर्गम क्षेत्रों में तैनात बलों के लिए आवश्यक सामग्रियों की सुपुर्दगी हेतु आवश्यकता आधारित वायु सेना सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

आपदा प्रबंधन

- राष्ट्रीय आपदा रिस्पॉंस बल (एनडीआरएफ) को सतत आधार पर सुदृढ़ किए जाने और उसकी मानवशक्ति को बढ़ाने तथा उन्हें आधुनिक उपकरण एवं प्रशिक्षण अवसंरचना उपलब्ध कराए जाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) के अंतर्गत विभिन्न योजनाओं की भी समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है और 2020-25 की अवधि के लिए आपदा प्रबंधन की आवश्यकताओं का आकलन विभिन्न हितधारकों के परामर्श से गहनता से किए जाने की आवश्यकता है।
- पंद्रहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान एसडीआरएफ के लिए आबंटन को 1.50 लाख करोड़ रुपए तक बढ़ाया जा सकता है।
- राष्ट्रीय आपदा प्रशमन निधि (एनडीएमएफ) स्थापित किए जाने की आवश्यकता है और आपदा प्रशमन से संबंधित विभिन्न केंद्रीय योजनाओं को इसके दायरे में लाया जाना चाहिए।
- राज्यों एवं शहरी स्थानीय निकायों के आबंटनों का कुछ प्रतिशत अग्निशमन सेवाओं के पुनर्निर्माण के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए।

बिना विधानमंडल वाले संघ राज्य क्षेत्र

- बिना विधानमंडल वाले संघ राज्य क्षेत्रों को पर्याप्त वित्तीय सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए ताकि वे अपने संसाधन के अंतर को कम कर सकें। इसके लिए उपयुक्त संवैधानिक एवं कार्यपालिका उपबंध कर प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियों के उपयुक्त प्रत्यायोजन के माध्यम से चरणबद्ध रूप से सहायता दी जानी चाहिए।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

सामान्य

- संघ सरकार, राज्य सरकार को जमीनी स्तर पर पुलिस कार्मिकों के बीच कौशल एवं सक्षमता को बढ़ावा देने, पुलिस कार्मिकों में संव्यवहारात्मक बदलाव लाने, लैंगिक जागरूकता बढ़ाने, प्रौद्योगिकी का उपयोग करने और सामुदायिक पुलिस व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए निदेश दे सकती है।
- राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो (एनसीआरबी) के डाटाबेस को अद्यतन किए जाने की आवश्यकता है

पुलिस एवं सीएपीएफ

- विभिन्न सीएपीएफ के बीच पारस्परिक प्राथमिकता (inter-se priority) संतुलित करने की आवश्यकता है। विभिन्न बलों के बीच निधियां वितरित करने के लिए एक इष्टतम प्रक्रिया विकसित की जा सकती है।
- पुलिस एवं सीएपीएफ कार्मिकों के लिए आवास की कमियों को पूरा करने के प्रयोजनार्थ आवासीय इकाइयों को निर्मित करने हेतु कदम उठाए जाने चाहिए।
- आवश्यकता आधारित कौशल विकास योजनाएं शुरू की जानी चाहिए। संगठनात्मक संरचना के सभी स्तरों पर मौजूदा प्रशिक्षण कार्यक्रमों की समीक्षा की जानी चाहिए।
- सीमा पर बलों और सीएपीएफ की कार्य करने की स्थितियों को बेहतर बनाने के लिए उपाय किए जाने चाहिए तथा उनके लिए दुर्गम क्षेत्र भत्ता को भी उपयुक्त रूप से संशोधित किया जाना चाहिए।

सुरक्षा

- जैसा कि स्थायी समिति द्वारा सुझाव दिया गया है, गृह मंत्रालय को माइन-रोधी वाहनों के क्रय करने का प्रयास करना चाहिए। इसे 'मेक इन इंडिया' कार्यक्रम के अंतर्गत आयात अथवा घरेलू विनिर्माण के माध्यम से किया जा सकता है। समिति ने यह अनुशंसा इस तथ्य को ध्यान में रखकर की है कि वामपंथी उग्रवाद से लड़ने वाले पुलिस एवं अर्द्धसैनिक बल भूमिगत बम विस्फोट एवं छिपकर किए गए घातों की वजह से मारे जा रहे हैं।
- स्थायी समिति ने यह नोट किया कि बांग्लादेश एवं पाकिस्तान की सीमाओं पर 509 चौकियों बनाने संबंधी प्रस्ताव को 2016 में कम करके 422 चौकी कर दिया गया था। समिति ने अनुशंसा की कि इस कमी पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए क्योंकि 509 चौकियों से अंतर-चौकी दूरी घटकर 3.5 कि.मी. रह जाएगी, जिससे सुरक्षा सुदृढ़ होगी। हम इस अनुशंसा का समर्थन करते हैं।
- हम स्थायी समिति की इस अनुशंसा का भी समर्थन करते हैं कि गृह मंत्रालय को युवाओं को उग्रवाद की तरफ जाने से रोकने और उग्रवादी समूहों के वित्तपोषण पर रोक लगाने तथा उग्रवाद रोधी अभियान शुरू करने की दृष्टि से बहु-सूत्रीय रणनीति अपनानी चाहिए।

आपदा प्रबंधन

- अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने आपदा प्रबंधन चक्र के कार्यों की संपूर्ण श्रृंखला का व्यापक रूप से परिवर्तन करने का प्रस्ताव किया था और उसके संबंध में निम्नलिखित अनुशंसाएं की थी:
 - ◇ प्रशमन निधियां एनडीएमएफ और राज्य आपदा प्रशमन निधियों (एसडीएमएफ) के रूप में राष्ट्रीय एवं राज्य, दोनों स्तरों पर गठित किए जाएंगे।
 - ◇ आपदा रिस्पॉंस के साथ-साथ आपदा प्रशमन के लिए निधियों का सृजन करना, जिसे सम्मिलित रूप में राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन निधि (एनडीआरएमएफ) और राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन निधि (एसडीआरएमएफ) कहा जाएगा।
 - ◇ 2020-21 में एसडीएमआरएफ के लिए राज्यों को आबंटित कुल राशि 28,983 करोड़ रुपए होगी, जिसमें संघ की हिस्सेदारी 22,184 करोड़ रुपए है (जो 2019-20 बजट अनुमानों में एसडीआरएमएफ के लिए उपलब्ध कराए गए 10,344 करोड़ रुपए से 114

प्रतिशत अधिक है)। इस 28,983 करोड़ रुपए की राशि में से, एसडीआरएफ का अंश 80 प्रतिशत और एसडीएमएफ का अंश 20 प्रतिशत होगा। एसडीआरएफ के 80 प्रतिशत आबंटन के भीतर, तीन उप-आबंटन होंगे : रिस्पॉस एवं राहत (40 प्रतिशत), रिकवरी एवं पुनर्निर्माण (30 प्रतिशत) और तैयारी एवं क्षमता निर्माण (10 प्रतिशत)।

◇ हमने व्यय आधारित क्रियाविधि का प्रयोग कर आपदा प्रबंधन (एनडीआरएमएफ) के लिए 2020-21 में कुल 12,390 करोड़ रुपए के कुल राष्ट्रीयआबंटन की अनुशंसा की थी।

● **आपदा प्रबंधन के संबंध में अपनी अंतिम रिपोर्ट में पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाएं**

◇ आपदा प्रबंधन हेतु राज्य स्तरीय आबंटनों के लिए संघ एवं राज्यों के योगदान के लिए तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुपात को बरकरार रखा जाना चाहिए। अतः, राज्यों को एसडीआरएफ एवं एसडीएमएफ निधियों में 25 प्रतिशत योगदान देना होगा। पूर्वोत्तर एवं हिमालयी राज्यों को 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा, और शेष योगदान संघ सरकार द्वारा दिया जाएगा।

◇ प्रशमन निधियों को आपदा प्रबंधन अधिनियम के उपबंधों के अनुसार राष्ट्रीय एवं राज्य, दोनों स्तरों पर गठित किया जाना चाहिए। प्रशमन निधि का उपयोग उन स्थायी स्तरीय एवं समुदाय आधारित कार्यक्रमों के लिए किया जाना चाहिए जो जोखिम को कम करते हैं और पर्यावरण-हितैषी वासों एवं आजीविका रीतियों को बढ़ावा देते हैं।

◇ एसडीआरएमएफ को आपदा प्रबंधन निधियों का आबंटन चार कारकों के आधार पर किया जाना चाहिए- विगत में किए गए व्यय, क्षेत्र एवं आबादी और आपदा जोखिम सूचकांक (जो राज्यों की क्रमशः संस्थागत क्षमता, जोखिम एक्सपोजर, और खतरा एवं भेद्यनीयता को परिलक्षित करते हैं)। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए हम 2021-26 की अवधि के लिए आपदा प्रबंधन हेतु राज्यों के लिए 1,60,153 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस की अनुशंसा करते हैं, जिसमें संघ सरकार की हिस्सेदारी 1,22,601 करोड़ रुपए और राज्यों की हिस्सेदारी 37,552 करोड़ रुपए है।

- ◇ एसडीआरएमएफ के लिए राज्यों के कुल आबंटन को वित्तपोषक विंडों में विभाजित किया जाना चाहिए जिसमें पूर्ण आपदा प्रबंधन चक्र सम्मिलित है। अतः, एसडीआरएफ को कुल आबंटन का 80 प्रतिशत और एसडीएमएफ को 20 प्रतिशत मिलना चाहिए। एसडीआरएफ के 80 प्रतिशत आबंटन को इस प्रकार पुनःवितरित किया जाना चाहिए: रिस्पोंस एवं राहत - 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण - 30 प्रतिशत; और तैयारी एवं क्षमता निर्माण - 10 प्रतिशत। चूंकि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ की वित्तपोषण विंडों अंतर परिवर्तनीय नहीं है, इसलिए एसडीआरएफ के तीन सब-विंडों के भीतर पुनःआबंटन की लोचनीयता हो सकती है।
- ◇ एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन पूर्व वर्षों में व्यय पर आधारित होना चाहिए। 05 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, 2021-26 के लिए आपदा प्रबंधन हेतु कुल राष्ट्रीय आबंटन 68,463 रुपए अनुमानित है।
- ◇ एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन को भी वित्तपोषण विंडों में उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जैसा कि आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के आबंटन में किया जाना है। अतः, एनडीआरएमएफ को एनडीआरएफ के लिए कुल आबंटन का 80 प्रतिशत, जिसे रिस्पोंस एवं राहत के लिए 40 प्रतिशत में पुनः विभाजित किया जाना है, रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए 30 प्रतिशत और तैयारी एवं क्षमता निर्माण के लिए 10 प्रतिशत मिलना चाहिए। एनडीएमएफ को एनडीआरएमएफ के लिए कुल आबंटन का 20 प्रतिशत आबंटित किया जाना चाहिए। यदि अपेक्षित हो, गृह मंत्रालय, एनडीआरएफ के भीतर तीन सब-विंडो शामिल करने के लिए आपदा प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करने की आवश्यकता की समीक्षा कर सकता है। जबकि एनडीआरएफ और एनडीएमएफ की वित्तपोषक विंडो को अनुरक्षित रखा जाना चाहिए, वहीं इन सब-विंडों के भीतर पुनःआबंटन की लोचनीयता हो सकती है।

- रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा के संबंध में पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी अंतिम रिपोर्ट में की गई सिफारिशें

◇ संघ सरकार रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा के लिए पूर्वानुमानित बजटीय आवश्यकताओं एवं बजट आबंटन के बीच अंतर को कम करने हेतु भारत के लोक लेखा, जो कि एक समर्पित गैर-व्यपगत निधि (non-lapsable fund) है, में रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा आधुनिकीकरण निधि (एमएफडीआईएस) स्थापित कर सकती है। इसे राष्ट्रीय सुरक्षा नैवेद्यम कोष कहा जा सकता है अथवा कोई अन्य उपयुक्त नाम दिया जा सकता है। इस निधि अथवा कोष में प्राप्त आगमों का उपयोग निम्नलिखित तीन प्रयोजनों के लिए किया जाएगा:

(क) रक्षा सेवाओं के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश;

(ख) सीएपीएफ और राज्य पुलिस बलों के आधुनिकीकरण के लिए पूंजी निवेश; जैसा कि गृह मंत्रालय द्वारा पूर्वानुमानित किया गया है; और

(ग) हमारे सैनिकों एवं अर्द्ध-सैनिक बलों के लिए कल्याण निधि के रूप में एक लघु घटक।

इस निधि के पास अपने प्रशासन, पब्लिक रिपोर्टिंग और नियंत्रक एवं महा लेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा के लिए मानक अधिसूचित नियम होंगे।

विवरण इस रिपोर्ट के खंड-I के अध्याय 11 (रक्षा एवं आंतरिक सुरक्षा) में दिए गए हैं।

अध्याय 10

आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय

आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय आवासन और शहरी विकास के सभी पहलुओं से संबंधित नीतियां बनाने, कार्यक्रमों का प्रायोजन एवं सहायता देने, विभिन्न संघ मंत्रालयों, राज्य सरकारों और अन्य नोडल प्राधिकरणों के कार्यक्रमों में समन्वय करने तथा कार्यक्रमों की निगरानी करने के लिए उत्तरदायी है।

भारत में शहरीकरण तेजी से बढ़ रहा है। जनगणना 2011 में यह उल्लेख किया गया है कि भारत की शहरी आबादी 377.1 मिलियन थी, जो 2001 में 286 मिलियन थी। मिलियन-प्लस शहरों की जिम्मेदारियां बढ़ गई हैं और उनके वित्त घटते जा रहे हैं। हाल ही में इन शहरों को बढ़ती आबादी और प्रवासन की चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है जिसके कारण उनकी अवसंरचना पर दबाव पड़ रहा है, पारिस्थितिकी का अवक्रमण हो रहा है, विशेष रूप से, अन्य बातों के अलावा, बढ़ते वायु एवं जल प्रदूषण की समस्या का भी सामना करना पड़ रहा है। ये समस्याएं उनके विकास इंजनों के रूप में कार्य करने की क्षमता को सीमित कर रही हैं, और उनकी 'एग्लोमरेशन अर्थव्यवस्थाएं' सृजित करने की क्षमता भी बाधित हो रही है।

इस संबंध में और अधिक कॉम्पेक्ट एवं पर्यावरण-अनुकूल शहर विकसित करके एक एकीकृत एवं संपूर्णतावादी दृष्टिकोण अपनाए जाने की आवश्यकता है। नगरपालिकाओं को वित्तीय रूप से सशक्त बनाने हेतु राजस्व जुटाने की कार्यविधियां विकसित करना मंत्रालय की प्रमुख कार्यसूची की मदें होनी चाहिए।

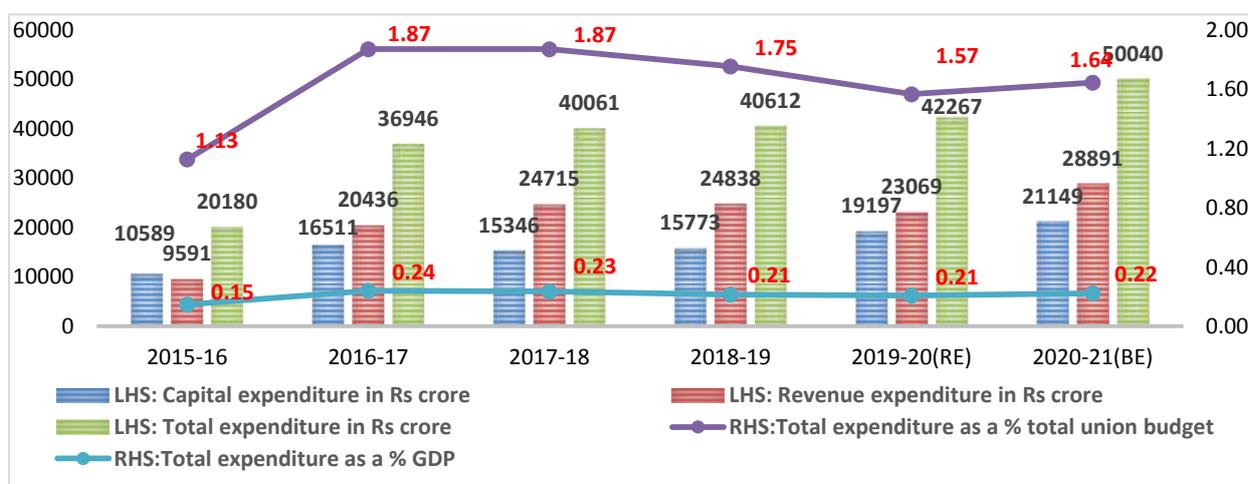
मंत्रालय का समग्र प्रोफाइल

1. संघ सरकार के 2020-21 के बजट में आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के लिए 50,040 करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे, जो कि संघ सरकार के कुल बजट का

1.64 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.22 प्रतिशत है। मंत्रालय का वर्ष-वार आबंटन चित्र 1 में दर्शाया गया है।

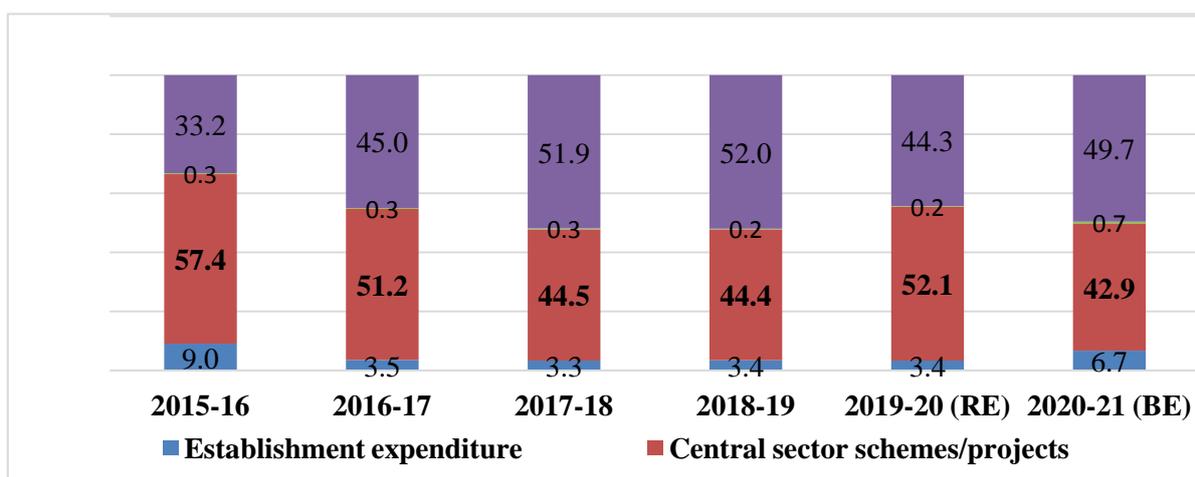
- पिछले कुछ वर्षों में, मंत्रालय का लगभग 96-97 प्रतिशत व्यय केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं और केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) पर खर्च किया गया था। मंत्रालय का वर्ष-वार एवं शीर्ष-वार व्यय चित्र 2 में दर्शाया गया है। मंत्रालय शहरी नियोजन, अवसंरचना और शहरी परिवहन से संबंधित कुछ सीएसएस शीर्ष योजनाओं का कार्यान्वयन करता है (चित्र 3)।

चित्र 1 : आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय का व्यय



स्रोत : संघ बजट

चित्र 2 : आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय का शीर्ष-वार आबंटन



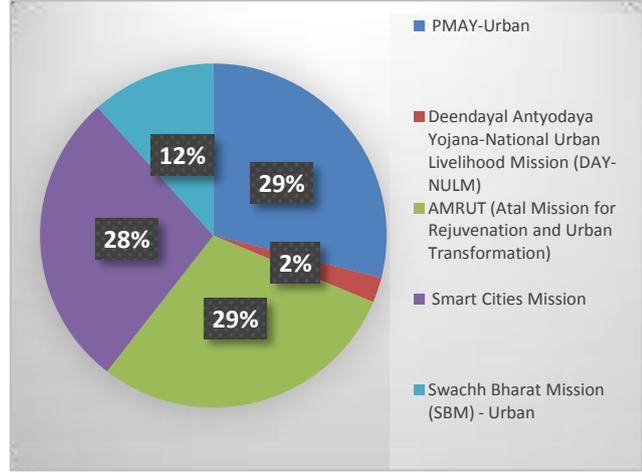
स्रोत : संघ बजट

तालिका 1 : केंद्रीय क्षेत्र और केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20(आरई)	2020-21(बीई)
केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर संघ सरकार के व्यय के % के रूप में केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर मंत्रालय का व्यय	2.22	3.21	3.03	2.82	2.85	2.58
सीएसएस पर संघ सरकार के व्यय के % के रूप में सीएसएस पर मंत्रालय का व्यय	3.29	6.89	7.29	7.13	5.92	7.31

चित्र 3 : 2018-19 के लिए सीएसएस पर योजना-वार खर्च

- केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर कुल व्यय में से, लगभग 80 प्रतिशत मेट्रो रेल परियोजनाओं पर खर्च किया गया है।
- 2018-19 के लिए सीएसएस हेतु योजना-वार खर्च (प्रतिशत में) चित्र 3 में दर्शाया गया है।



स्रोत : संघ बजट

मंत्रालय द्वारा चलाई जा रही मुख्य योजनाएं

दीनदयाल अंत्योदय योजना - राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन: डीएवाई-एनयूएलएम का उद्देश्य शहरी गरीब लोगों को स्व-रोजगार और कुशल मजदूरी रोजगार अवसर प्रदान कर, आधारभूत स्तरीय संस्थाओं को सशक्त बनाकर, आवासहीन शहरी लोगों को आश्रयालय

12.4 लाख से अधिक लाभार्थियों के लिए रोजगार सृजित किया गया।

13 लाख से अधिक शहरी गरीब लोगों को कौशल प्रशिक्षण प्रदान किया गया।

3.7 लाख से अधिक स्व-सहायता समूह स्थापित किए गए
9 लाख फुटपाथ विक्रेताओं से अधिक को आईडी कार्ड दिए गए

प्रदान कर तथा शहरों के फुटपाथ विक्रेताओं (street vendors) को आजीविका प्रदान कर शहरी लोगों की गरीबी एवं भेद्यनीयता को कम करना है।

प्रधानमंत्री आवास योजना (शहरी):

पीएमएवाई-यू का उद्देश्य 2022 तक सभी को आवास उपलब्ध कराने के प्रयोजन से इस योजना का कार्यान्वयन जून, 2015 से किया जा रहा है। इसके

अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों और अन्य कार्यान्वयन एजेंसियों: मौजूदा झुग्गी निवासियों (slum dwellers) के स्वस्थाने (इन-सीटू) पुनर्वास; ऋण संबद्ध सब्सिडी योजना (सीएलएसएस); भागीदारी में किफायती आवासन और लाभार्थी-आधारित निर्माण/प्रोत्साहन हेतु केंद्रीय सहायता दी जाती है।

79.77 लाख घरों/आवासों को मंजूरी दी गई

निर्माण के लिए 43.83 लाख घरों को गिराया गया

18.07 लाख घरों का निर्माण पूरा किया गया

ऋण संबद्ध सब्सिडी योजना (सीएलएसएस) के तहत 5.07 लाख लाभार्थी जोड़े गए

स्वच्छ भारत मिशन (शहरी):

एसबीएम-यू की शुरुआत पांच वर्षों की अवधि के लिए 2 अक्टूबर, 2014 को की गई थी, जिसका उद्देश्य सभी शहरी स्थानीय निकायों में 100 प्रतिशत खुले में शौच से मुक्ति (ओडीएफ) स्थिति और 100 प्रतिशत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लक्ष्य को प्राप्त करना है।

तेईस राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी शहरों को ओडीएफ घोषित किया गया

62.7 लाख (94 प्रतिशत) घरों को अलग से शौचालयों और 5.12 लाख (100 प्रतिशत) समुदायिक/सावर्जनिक शौचालयों का निर्माण कराया गया।

नगरपालिका ठोस अपशिष्ट के 52 प्रतिशत को वैज्ञानिक विधि से प्रसंस्कृत किया गया, जो कि 2014 की तुलना में 18 प्रतिशत अधिक है।

अटल शहरी परिवर्तन और पुनरुद्धार मिशन (अमृत) की शुरुआत 25 जून, 2015 को की गई जिसका उद्देश्य सभी को जलापूर्ति उपलब्ध कराना, सिवरेज नेटवर्क में सुधार लाना, बच्चों एवं दिव्यांगों के अनुकूल हरित स्थलों एवं पार्कों को विकसित करना, झंझा जल ड्रेनेज एवं गैर-मोटर चालित शहरी परिवहन में सुधार लाना और परिवर्तन एजेंडा को कार्यान्वित करने हेतु राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को प्रोत्साहन देना है।

2015 को की गई जिसका उद्देश्य सभी को जलापूर्ति उपलब्ध कराना, सिवरेज नेटवर्क में सुधार लाना, बच्चों एवं दिव्यांगों के अनुकूल हरित स्थलों एवं पार्कों को विकसित करना, झंझा जल ड्रेनेज एवं गैर-मोटर चालित शहरी परिवहन में सुधार लाना और परिवर्तन एजेंडा को कार्यान्वित करने हेतु राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को प्रोत्साहन देना है।

62,704 करोड़ रुपए लागत की 4,758 परियोजनाएं कार्यान्वयन/पूरी की गई हैं।

59 लाख से अधिक स्ट्रीट लाइटों को एलईडी लाइटों से बदला गया

3,390 करोड़ से अधिक मूल्य के नगरपालिका बॉन्ड आठ शहरों द्वारा जारी किए गए

1,668 शहरी स्थानीय निकायों में ऑनलाइन भवन अनुमति प्रणाली (ओबीएस) कार्यान्वित की गई, जिसमें ग्यारह राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी स्थानीय निकाय हैं।

स्मार्ट सिटी मिशन: स्मार्ट सिटी मिशन की शुरुआत 25 जून, 2015 को की गई जिसका उद्देश्य स्मार्ट सॉल्यूशन्स का प्रयोग कर शहरी अवसंरचना का सुदृढीकरण करना तथा नागरिकों को बेहतर जीवन-स्तर हेतु सुविधाएं प्रदान करना है।

स्मार्ट सिटी की संख्या : 100

62,704 करोड़ रुपए के मूल्य की 4,758 परियोजनाएं कार्यान्वित/पूरी की गई है।

2.05 लाख करोड़ रुपए मूल्य की 5,151 परियोजनाओं को मंजूरी दी गई

86,693 करोड़ रुपए के मूल्य की 2,676 परियोजनाओं में कार्य प्रारंभ किया गया।

14,236 करोड़ रुपए की 823 परियोजनाओं को पूरा किया गया

16 स्मार्ट सिटी केंद्रों को चालू किया गया।

विरासत शहर का विकास और संवर्धन योजना: यह एक केंद्रीय क्षेत्र योजना है जिसकी शुरुआत 500 करोड़ रुपए के प्रावधान के साथ 21 जनवरी, 2015 को की गई थी। इस योजना का उद्देश्य अजमेर, अमरावती, अमृतसर, बदामी, द्वारका, गया, कांचीपुरम, मथुरा, पुरी, वाराणसी, वेलानकानी और वारंगल में समावेशी रूप से शहरी नियोजन, आर्थिक विकास तथा विरासत को संरक्षण प्रदान करना है।

423 करोड़ रुपए मूल्यों की 77 परियोजनाओं का अनुमोदन किया गया।

196 करोड़ रुपए के मूल्य की 31 परियोजनाओं को पूरा किया गया

शहरी परिवहन

शहरी परिवहन के लिए उर्जा एवं भूमि को संरक्षित करने, प्रदूषण एवं हरित गृह गैस उत्सर्जनों को नियंत्रित करने की तत्काल आवश्यकता है। शहरी परिवहन व्यवस्था द्वारा ही इसका समाधान किया

400 कि.मी. मेट्रो प्रोजेक्ट को चालू किया गया।

647 कि.मी. मेट्रो रेल को अठारह शहरों में चालू किया गया

880 कि.मी. मेट्रो रेल का कार्य 18 शहरों में चल रहा है।

दिल्ली-मेरठ रीजनल रैपिड ट्रांजिट सिस्टम (आरआरटीएस) परियोजना का 82 कि.मी. तक अनुमोदन किया गया।

जा सकता है। अतः शहरी परिवहन सेवाओं (विशेष रूप से मेट्रो सेवाएं) के नियोजन एवं प्रबंधन पर तत्काल ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है।

स्रोत: ई-पुस्तक, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय, ट्रांसफॉर्मिंग अर्बन लैंडस्केप 2014-2019

अंतर्राष्ट्रीय दृष्टि से तुलना

ग्लोबल लिवेबिलिटी इंडेक्स (जीएलआई) 2018

- इकोनोमिक इंटेलिजेंस यूनिट द्वारा विकसित जीएलआई सुरक्षा, वहनीयता, शिक्षा और स्वास्थ्य परिचर्या, शहरी जीवन शैली तथा अवसंरचना के आधार पर विश्व में 140 शहरों (भारत के मुंबई और नई दिल्ली) को रैंक प्रदान करता है। 2018 के जीएलआई इंडेक्स में नई दिल्ली 112वें स्थान पर और मुंबई 117वें स्थान पर थे।

वैश्विक प्रतिस्पर्धा सूचकांक (जीसीआई) रैंकिंग 2018

- वर्ल्ड इकोनोमिक फोरम (डब्ल्यूईएफ) द्वारा विकसित जीसीआई बारह स्तंभों/बिंदुओं में वगीकृत संकेतकों के आधार पर प्रतिस्पर्धा की दृष्टि से 140 देशों को रैंक प्रदान करता है। ये बारह स्तंभ हैं: संस्थाएं, अवसंरचना, आईसीटी का अंगीकरण, मैक्रो इकोनोमिक स्थिरता, स्वास्थ्य, कौशल, उत्पाद बाजार, श्रम बाजार, वित्तीय प्रणाली, बाजार आकार, व्यवसाय गतिकी और नवप्रवर्तन सक्षमता।
- अवसंरचना से संबंधित स्तंभ, परिवहन अवसंरचना (सड़क, रेल, जल एवं वायु) और यूटिलिटी अवसंरचना की गुणवत्ता एवं विस्तार को अभिग्रहीत करता है। सुविकसित अवसंरचना की उपलब्धता से परिवहन एवं आदान-प्रदान (ट्रांजेक्शन) लागतें घट जाती हैं और वस्तुओं एवं लोगों की आवाजाही से किसी देश के भीतर तथा सीमा पार सूचना के हस्तांतरण में बेहतर सुविधा प्राप्त होती है। सेवा प्रदान करने के प्रमुख संकेतकों के आधार पर भारत सेवा प्रदान करने में पीछे है, जैसा कि तालिका 2 में दर्शाया गया है।

**तालिका 2: सेवा प्रदान करने के पैरामीटरों पर प्रमुख वैश्विक अर्थव्यवस्थाओं के साथ
भारत की रैंकिंग**

	भारत	ब्राजील	रूस	चीन	दक्षिण अफ्रीका	सिंगापुर	सं. रा. अमेरिका
सड़कों की गुणवत्ता	51	112	104	42	58	1	11
विद्युतीकरण दर (आबादी का %)	105	73	1	1	102	1	1
इलेक्ट्रिक ट्रांसमिशन और वितरण हानियां (% आउटपुट)	110	96	64	21	50	1	26
अशुद्ध पेयजल आपूर्ति (आबादी का %)से एक्सपोजर	106	57	54	75	95	25	1
आपूर्ति की विश्वसनीयता	74	78	53	68	93	3	27
अवसंरचना	63	81	51	29	64	1	9

स्रोत : वैश्विक प्रतिस्पर्धा रिपोर्ट, डब्ल्यूईएफ

नोट: रैंकिंग क्रम : आरोही क्रम (सर्वश्रेष्ठ से निकृष्ट)

संपत्ति संबंधी अधिकार और भूमि प्रशासन की गुणवत्ता

- विश्व की प्रमुख अर्थव्यवस्थाओं की तुलना में, भारत में अभी भी भूमि प्रशासन व्यवस्था कमजोर है। भूमि राज्य का विषय है, जिसके कारण भूमि-रिकार्डों, मुटेशन और भूमि अधिकारों के रिकार्डों को समय-समय पर (रियल-टाइम) अपेटड करने में डिजिटलीकरण के संबंध में राज्यों के बीच भिन्नताएं पाई गई हैं। जीसीआई 2018 की रैंकिंग के अनुसार, भारत भूमि प्रशासन की गुणवत्ता में पीछे है, उसका स्थान 112वां है, जबकि ब्राजील बयासीवें स्थान पर, रूस पंद्रहवें स्थान पर चीन इक्कावनवें स्थान पर तथा दक्षिण अफ्रीका तिरासीवें स्थान पर है।
- विश्व बैंक की कारोबार सुगमता (इज ऑफ़ डुइंग बिजनेस) रिपोर्ट 2019 के अनुसार भी, भारत संपत्ति के रजिस्ट्रीकरण और करारों के निष्पादन में भी पीछे है।

तालिका 3: संपत्ति संबंधी सुधारों में भारत का रैंक

अर्थव्यवस्था	बिजनेस सुगम बनाने हेतु सुधार										
	ईज ऑफ डुइंग बिजनेस रैंक	नया व्यवसाय शुरू करना	निर्माण अनुमतियां प्राप्त करना	बिजली कनेक्शन प्राप्त करना	संपत्ति का रजिस्ट्रीकरण	ऋण प्राप्त करना	अल्प-संख्यक निवेशकों का संरक्षण	कर अदा करना	विदेशों में व्यापार करना	करारों को अमल में लाना	दिवालिया पन का समाधान करना
जिबूती	99	✓			✓	✓	✓			✓	✓
चीन	46	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		
भारत	77	✓	✓	✓		✓		✓	✓		
केन्या	61				✓	✓	✓	✓			✓

स्रोत : डुइंग बिजनेस रिपोर्ट 2019, विश्व बैंक

कोविड-19 महामारी के प्रकोप से निपटने हेतु पहल

- कोविड-19 के प्रभाव पर संयुक्त राष्ट्र पॉलिसी ब्रीफ के अनुसार, शहरी क्षेत्र इस महामारी का मुख्य केंद्र रहे हैं, जहां कुल महामारी के अनुमानित 90 प्रतिशत मामले पाए गए हैं। महामारी से पर्यटन, आवासन, स्वास्थ्य परिचर्या जैसे बुरी तरह से प्रभावित हुए हैं। इसके अलावा, शुद्ध पेयजल उपलब्धता में कठिनाई के चलते शहरी क्षेत्र के सामने इस संकट से निपटने की बड़ी चुनौती है। भारत सरकार ने इस क्षेत्र के लिए अनेक सहायता पैकेज दिए हैं।

प्रवासी कामगारों/शहरी गरीब लोगों के लिए वहन करने योग्य किराए के आवासीय परिसर

- संघ सरकार ने पीएमएवाई-यू की उप-योजना के रूप में वहन करने योग्य किराए के आवासीय परिसर (एचआरसी) के निर्माण की घोषणा की ताकि शहरी गरीब लोगों और अपने कार्य स्थल के नजदीक रहने वाले प्रवासी श्रमिकों को वहन करने योग्य किराए पर आवासन की सुविधा उपलब्ध कराई जा सके। इसके लिए दो मॉडलों को अपनाया जा सकता है:

◇ **मॉडल 1:** शहरों में वर्तमान सरकारी/वित्तपोषित खाली घरों को सावर्जनिक-निजी-भागीदारी व्यवस्था में रियायत देकर एआरएचसी में परिवर्तित करना।

- ◇ **मॉडल 2:** सार्वजनिक या निजी संगठनों द्वारा अपने स्वयं की खाली भूमि में एआरएचसी का निर्माण, प्रचालन और रखरखाव करना। इनमें सावर्जनिक या निजी संगठनों में व्यापार संघ, विनिर्माण कंपनियां, शैक्षिक/स्वास्थ्य संस्थाएं या संस्थान, विकास प्राधिकरण, आवासन बोर्ड, केंद्रीय/राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम हो सकते हैं।

संपदा विनियामक प्राधिकरण (रियल एस्टेट रेग्युलेटरी अथॉरिटी-रेरा) के तहत संपदा परियोजनाओं के पंजीकरण और उन्हें पूरा करने की तारीख में विस्तार करना

मंत्रालय ने 13 मई, 2020 को एक एडवायजरी जारी करते हुए सभी पंजीकृत अपूर्ण परियोजनाओं के पंजीकरण और उन्हें पूरा करने की तारीख को 25 मार्च, 2020 से छः माह के लिए आगे बढ़ा दिया था।

प्रधानमंत्री स्ट्रीट वेंडर आत्मनिर्भर निधि

- संघ सरकार ने पचास लाख शहरी स्ट्रीट वेंडर्स के हित में 5,000 करोड़ रुपए की विशेष ऋण सुविधा की घोषणा की।

पंद्रहवें वित्त आयोग की वर्ष 2020-21 की रिपोर्ट में मुख्य अनुशंसाएं

- अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने अनुदानों की पात्रता के लिए यह अनिवार्य शर्त रखी थी कि संपत्ति कर में वृद्धि सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) की वृद्धि के अनुरूप होनी चाहिए। इस शर्त को हटा दिया जाए क्योंकि इन दोनों के बीच कोई सह-संबंध नहीं है। इसके बजाय, शहरी स्थानीय निकायों के लिए यह अनिवार्य किया जाना चाहिए कि वे अपने प्रचालनों व रखरखाव की लागत पूर्ति हेतु संपत्ति कर दरों के संग्रह और प्रयोक्ता प्रभारों को बढ़ाने के लिए एक रोडमैप अधिसूचित करें।
- आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को मिलियन-प्लस शहरों के लिए अनुदान जारी करने हेतु नोडल मंत्रालय बनाया जाए ताकि वह वायु प्रदूषण को नियंत्रित करने हेतु साफ-सफाई के लिए यांत्रिक मशीनों के उपयोग, गैर-मोटर चालित परिवहन (पैदल एवं साइकिल) को बढ़ावा देने, सड़कों के किनारों पर जल छिड़काव की सुविधा, आदि जैसे

कदम उठा सके। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को वायु गुणवत्ता की निगरानी करने हेतु प्रणालियां संस्थापित करने के लिए अलग से अनुदान दिया जा सकता है।

- अनौपचारिक बस्तियों और कम आय वाली पड़ोसी बस्तियों में जनस्वास्थ्य बुनियादी ढांचे और स्वास्थ्य परिचर्या निदानशालाओं के लिए शहरी स्थानीय निकायों को अलग से अनुदान आबंटित किए जा सकते हैं।
- सिटी फाइनेंस पोर्टल के माध्यम से एक सक्रिय म्यूनिसिपल ऋण बाजार स्थापित किया जाए, जो शहरों पर मानकीकृत, समयबद्ध एवं विश्वसनीय वित्तीय सूचना के एक राष्ट्रीय फ्रेमवर्क के रूप में कार्य करेगा। इससे अनेक वित्तीय संकेतकों¹ के आधार पर शहरों के बीच बैचमार्किंग, तुलना और पीयर लर्निंग में सुविधा प्राप्त होगी।
- नगरपालिकाओं के संसाधनों के बीच के अंतर को कम करने के लिए अनुदानों में उल्लेखनीय वृद्धि किए जाने की आवश्यकता है, जिसका 2021-22 से 2025-26 के दौरान 12.27 लाख करोड़ रुपए का अनुमान किया गया है।
- नगरपालिकाओं को हस्तांतरण में चौदहवें वित्त आयोग के पंचाट की तुलना में कम से कम चार गुणा वृद्धि की जाए (3,48,575 करोड़ रुपए)।
- आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय तथा लेखा महानियंत्रक (सीजीए) द्वारा एक लेखाकरण अनुरक्षण प्रणाली, राष्ट्रीय नगरपालिका लेखाकरण मैनुअल (एनएमएएम) विकसित किया जाना चाहिए, जिसे सार्वजनिक वित्तीय 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 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के लिए) की कुल निधि आवश्यकता का सुझाव दिया है।
- मंत्रालय ने नगरपालिका-क्लस्टर्स द्वारा साझा किए जाने वाले सेवा केंद्रों के निर्माण के लिए 450 करोड़ रुपए की मांग की है।
- मंत्रालय का यह मत था कि मॉडल संपत्ति कर अधिनियम के बजाय, एक ऐसी टूल कीट की आवश्यकता है जिसमें (क) संपत्ति कर के लाइफ साइकिल के प्रत्येक चरण में सभी राज्यों/शहरों की सर्वश्रेष्ठ रीतियां; और (ख) कर प्रशासन को सशक्त बनाने हेतु वर्तमान

¹ <https://cityfinance.in/home>

संपत्ति कर नियमों के भीतर समाहित किए जाने वाले संभावित मॉडल सांविधिक उपबंधों को शामिल किया जाए। हमें बताया गया है कि मंत्रालय द्वारा संपत्ति कर पर हमारी अनुशंसाओं का अवलोकन करने हेतु छः राज्यों (गुजरात, ओडिशा, तमिलनाडु, पंजाब, त्रिपुरा और उत्तर प्रदेश) के शहरी विकास मंत्रियों के गठित सलाहकार समूह ने सभी 28 राज्यों के नगरपालिका विधायनों की समीक्षा की है और उनके कानूनों में सर्वोत्तम रीतियों, कार्यविधियों तथा जमीनी स्तर पर कार्यकलापों की पहचान की है।

पंद्रहवें वित्त आयोग को मंत्रालय द्वारा दिए गए मुख्य प्रस्ताव

आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने हमारी 2020-21 की रिपोर्ट जारी होने के उपरांत हमें दिए गए अपने संशोधित ज्ञापन में निम्नलिखित प्रस्ताव दिए हैं:

- अनुदानों की पात्रता के लिए सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) की वृद्धि के अनुरूप संपत्ति कर में वृद्धि की शर्त को हटा दिया जाए। इसके बजाय, प्रचालनों और रखरखाव की पूर्ति हेतु संपत्ति कर दरों के संग्रह और प्रयोक्ता प्रभारों को बढ़ाने के लिए एक रोडमैप अधिसूचित करना अनिवार्य बनाया जाए।
- आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को मिलियन-प्लस शहरों के लिए अनुदान जारी करने हेतु नोडल मंत्रालय बनाया जाए ताकि वह वायु प्रदूषण को नियंत्रित करने हेतु साफ-सफाई के लिए यांत्रिक मशीनों के उपयोग, गैर-मोटर चालित परिवहन (पैदल एवं साइकिल) को बढ़ावा देने, सड़कों के किनारों पर जल छिड़काव की सुविधा, आदि जैसे कदम उठा सके। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को वायु गुणवत्ता की निगरानी करने हेतु प्रणालियां संस्थापित करने के लिए अलग से अनुदान दिया जा सकता है।
- अनौपचारिक बस्तियों और कम आय वाली पड़ोसी बस्तियों में जनस्वास्थ्य बुनियादी ढांचे और स्वास्थ्य परिचर्या निदानशालाओं के लिए शहरी स्थानीय निकायों को अलग से अनुदान आबंटित किए जा सकते हैं।
- **cityfinance.in** पोर्टल के माध्यम से एक सक्रिय म्यूनिसिपल ऋण बाजार स्थापित किया जाए, जो शहरों पर मानकीकृत, समयबद्ध एवं विश्वसनीय वित्तीय सूचना के एक

राष्ट्रीय फ्रेमवर्क के रूप में कार्य करेगा। इससे अनेक वित्तीय संकेतकों के आधार पर शहरों के बीच बैचमार्किंग, तुलना और पीयर लर्निंग में सुविधा प्राप्त होगी।

- नगरपालिकाओं के बीच संसाधनों के अंतर को कम करने के लिए अनुदानों में उल्लेखनीय वृद्धि किए जाने की आवश्यकता है, जिसका 2021-22 से 2025-26 के दौरान 12.27 लाख करोड़ रुपए का अनुमान किया गया है।
- नगरपालिकाओं को हस्तांतरण में चौदहवें वित्त आयोग के पंचाट की तुलना में कम से कम चार गुणा वृद्धि की जाए (3,48,575 करोड़ रुपए)।
- आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय तथा लेखा महा नियंत्रक (सीजीए) द्वारा एक लेखाकरण अनुरक्षण प्रणाली, राष्ट्रीय नगरपालिका लेखाकरण मैनुअल (एनएमएम) विकसित किया जाना चाहिए, जिसे सार्वजनिक वित्तीय 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 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के लिए) की कुल निधि आवश्यकता का सुझाव दिया है।
- मंत्रालय ने नगरपालिका-क्लस्टर्स द्वारा साझा किए जाने वाले सेवा केंद्रों के निर्माण के लिए 450 करोड़ रुपए की मांग की है।
- मंत्रालय ने नोट किया है कि छः राज्यों (गुजरात, ओडिशा, तमिलनाडु, पंजाब, त्रिपुरा और उत्तर प्रदेश) से क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व के साथ शहरी विकास मंत्रियों का एक सलाहकार समूह गठित किया गया है। इस सलाहकार समूह को सहायता प्रदान करने के लिए इन राज्यों के प्रधान सचिवों की एक संचालन समिति (steering committee) गठित की गई है।
- मंत्रालय का यह मत है कि एक मॉडल संपत्ति कर अधिनियम के बजाय, एक ऐसे टूल कीट की आवश्यकता है जिसमें निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:
 - ◇ संपत्ति कर लाइफ साइकिल के प्रत्येक चरण में सभी राज्यों/शहरों की सर्वश्रेष्ठ रीतियां;
 - ◇ कर प्रशासन को सशक्त बनाने हेतु वर्तमान संपत्ति कर नियमों के भीतर समाहित किए जाने वाले संभावित मॉडल सांविधिक उपबंध।

चुनौतियां

त्वरित शहरीकरण

- भारत में शहरीकरण बहुत तेजी से बढ़ रहा है, जो 1951 में 17 प्रतिशत से बढ़कर 2011 में 31 प्रतिशत हो गया था। वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रॉस्पेक्ट्स: दि 2018 रिवीजन के अनुसार, भारत में शहरीकरण का स्तर बढ़कर 2025 में 37-38 प्रतिशत हो जाएगा और शहरी क्षेत्र 2045-46 से ग्रामीण क्षेत्र को पीछे छोड़ देगा।
- कुल आबादी की तुलना में शहरी आबादी बहुत तेजी से बढ़ रही है। 2011 की जनगणना में अनुमानित लगभग 377 मिलियन की शहरी आबादी में 2031² तक बढ़कर 600 मिलियन की हो सकती है। शहरी क्षेत्रों का जीडीपी³ में योगदान लगभग 62-63 प्रतिशत है और इसके 2030⁴ तक बढ़कर 75 प्रतिशत होने का अनुमान है।

मिलियन प्लस शहरों की वृद्धि

- यूनाइटेड नेशन अर्बनाइजेशन वर्ल्ड प्रॉस्पेक्ट्स 2018 में भी यह पूर्वानुमान किया गया है कि शहरी आबादी में अधिकतर वृद्धि मिलियन प्लस शहरों में होगी। इन शहरों को आर्थिक शक्ति के केंद्रों के रूप में कार्य करना होगा और निवेशों को आकर्षित करना होगा।

चित्र 4: शहरी बस्ती⁵ के आकार के आधार पर शहरों की संख्या

शहरी बस्ती का आकार	1990	2018	2030
3,00,000 से 5,00,000	40	71	94
5,00,000 से 1 मिलियन	30	49	70
1-5 मिलियन	20	52	62
5-10 मिलियन	2	4	2
10 मिलियन या उससे अधिक	2	5	7

² पंद्रहवें वित्त आयोग को आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा दिया गया प्रस्तुतीकरण।

³ योजना आयोग (2008), ग्यारहवीं पंच-वर्षीय योजना (2007-2012)।

⁴ शहरी विकास मंत्रालय (2011), शहरी अवसंरचना सेवाओं के लिए निवेश आवश्यकताओं का अनुमान- उच्चाधिकार प्राप्त विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट।

⁵ स्रोत : वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रॉस्पेक्ट्स 2018

शहरी फैलावों के जोखिम

- शहरों ने प्रवासी एवं अस्थायी आबादी को काफी ज्यादा आकर्षित किया है जिसके कारण शहरी फैलाव यानी 'अर्बन स्प्रेड' (जो कि शहरी विकास की एक विशिष्टता है) के माध्यम से शहरों में क्षैतिज फैलाव हुआ है। इस क्षैतिज फैलाव से हरित गृह उत्सर्जनों, वायु प्रदूषण, सड़क पर जाम तथा किरायायती आवासन के अभाव सहित अनेक चुनौतियां उत्पन्न हुई हैं।
- शहरों के विकसित होने की प्रकृति से यात्रा करने की दूरी बढ़ने के कारण लोगों की निजी वाहनों पर निर्भरता बढ़ गई है। इसलिए लोग निजी वाहनों पर अधिक निर्भर रहते हैं। परिणामस्वरूप, सड़कों में यातायात का अधिक जाम लगता है, हरित गैस-उत्सर्जन अधिक होते हैं तथा वायु प्रदूषण भी बढ़ता है। जन सुविधाएं उपलब्ध कराने के प्रति-प्रयोक्ता लागतें भी काफी बढ़ जाती हैं। ये लागत- जल, ऊर्जा, स्वच्छता तथा सार्वजनिक परिवहन के लिए आवश्यक हैं।

दूषित शहरी पर्यावरण

- राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम (एनसीएपी) के अनुसार तथा विगत वर्षों में राष्ट्रीय वायु निगरानी कार्यक्रम से प्राप्त आंकड़ों के अनुसार कई स्थानों, विशेषकर शहरी क्षेत्रों में प्रदूषक पदार्थों (PM10 एवं PM2.5) का स्तर अनुमत स्तरों से काफी अधिक रहा है। वायु प्रदूषक स्रोतों (उदाहरण के लिए उद्योग, ऑटोमोबाइल, जनरेटर सेटों, घरेलू ईंधन उपयोग, सड़कों की धूल, विनिर्माण कार्यकलाप आदि) की जटिलताओं एवं बहुलता के कारण वायु प्रदूषण की समस्या बहुत ही गंभीर हो चुकी है।

राजस्व का न्यून आधार

- शहरी स्थानीय निकायों का राजस्व आधार संग्रह में बहुत ही संकीर्ण है। अनिश्चितता तथा अपर्याप्त उछालों के साथ नगरपालिकाओं के स्वयं के राजस्व स्रोतों में गिरावट आई है, जो 2007-08 में 56 प्रतिशत से घटकर 2013-14 में 52 प्रतिशत और 2015-16 में 44 प्रतिशत हो गया।⁶ विश्व बैंक द्वारा हमारे लिए किए गए अध्ययन के अनुसार, ओईसीडी समूह में संपत्ति करों से औसत संग्रह राष्ट्रीय जीडीपी का लगभग 1.1 प्रतिशत

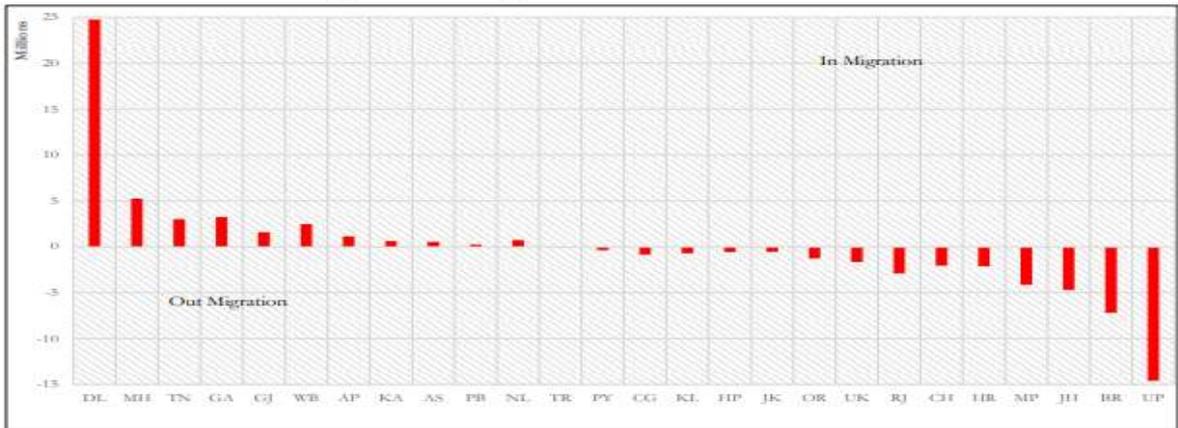
⁶ भारत में नगरपालिका वित्त, डिस्कशन पेपर – सितंबर 10, 2018, यूएन हैबिटेट, इंडिया

है। तथापि, भारत में यह जीडीपी का लगभग 0.2 प्रतिशत है। कुछ ओईसीडी देशों, जैसे कि कनाडा, यूनाइटेड किंगडम और संयुक्त राज्य अमेरिका में संपत्ति कर संग्रह स्थानीय निकायों के राजस्व का आधार होते हैं और उनके संग्रह उनकी संबंधित जीडीपी के लगभग तीन प्रतिशत के बराबर होता है।

प्रवासन का प्रबंधन

- भारत के 2017 के आर्थिक सर्वेक्षण में यह अनुमान लगाया गया था कि भारत में अंतर-राज्य प्रवास 2011 एवं 2016 के बीच वार्षिक रूप से नौ मिलियन रहेगा।
- चित्र 4 में छब्बीस राज्यों में प्रवास को दर्शाया गया है। घनात्मक संख्याएं प्रवासन (माइग्रेशन) का सूचक है, जबकि ऋणात्मक संख्याएं आउट माइग्रेशन का सूचक हैं। सबसे अधिक प्रवास दिल्ली क्षेत्र में हुआ, जो कि 2015 में देश में कुल प्रवास के आधे से अधिक है। उत्तर प्रदेश और बिहार दोनों से कुल आउट माइग्रेशन का आधे से अधिक हुआ। महाराष्ट्र, गोवा, और तमिलनाडु में इन माइग्रेशन बढ़ा, जबकि झारखंड और मध्य प्रदेश से कुल मिलाकर आउट माइग्रेशन हुआ।
- तथापि, इस प्रकार के ज्यादा प्रवासन को ध्यान में रखते हुए, इस दिशा में एक एकीकृत प्रवासन प्रबंधन नीति लाई जाने की आवश्यकता है। अतः, यह महत्वपूर्ण है कि खाद्य सुरक्षा लाभों की पोर्टेबिलिटी स्वास्थ्य परिचर्या और प्रवासियों के लिए एक बुनियादी सामाजिक सुरक्षा फ्रेमवर्क जैसे मुद्दों का समाधान किया जाए।

चित्र 4: समस्त राज्यों में प्रवास



Source: Survey Calculations

स्रोत : भारत का आर्थिक सर्वेक्षण 2017

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

शहरों को और अधिक सुसंबद्ध (compact) बनाना

एक राष्ट्रीय ट्रांजिट-ओरियंटेड विकास नीति की आवश्यकता

- ट्रांजिट-ओरियंटेड डिवलेपमेंट (टीओडी) ट्रांजिट स्टेशनों से पैदल दूरी (500-800 मीटर) वाले या लगभग 1 कि.मी. की दूरी वाले ट्रांजिट स्टेशनों के कोरिडोर के साथ-साथ इनफ्लुयेंस जोन में उच्च-घन मिश्रित भूमि उपयोग विकास के सृजन पर फोकस करता है।
- एकीकृत भूमि उपयोग और परिवहन नियोजन से शहरी केंद्रों का योजनाबद्ध एवं सतत विकास होगा। टीओडी के लाभों को समझने और एक कार्यान्वयन रणनीति को रूप रेखा देने के लिए समुदाय-आधारित संगठनों, शहरी स्थानीय निकायों/संघ राज्य सरकारों, संघ राज्य मंत्रालयों/विभागों/एजेंसियों तथा अन्य हितधारकों को शहरी विकास में सहभागी बनाए जाने की आवश्यकता है।

शहरों में उर्ध्वधर भवनों की आवश्यकता

- भवनों की ऊंचाई पर प्रतिबंध कॉम्पैक्ट शहर निर्माण में बड़े बाधक है। भारतीय शहरों में तल स्थल सूचकांक यानी फ्लोर स्पेस इंडेक्स (एफएसआई) 1.5-3 की रेंज में है। इसके विपरीत, अधिकतर एशियाई शहरों में एफएसआई 5 से 15 के बीच और कई पश्चिमी देशों के शहरों में 25 तक भी है।

तालिका 5: मुख्य शहरों में अनुमत तल क्षेत्र अनुपात (एफएसआई)

अहमदाबाद	1.2 – सेंट्रल लोकेलिटी, 1.8 – बाहरी क्षेत्र
बेंगलूरु	सामान्य रूप से 1.75-3.35 की रेंज में
चेन्नई	1.5 – सामान्य भवन, 2 – हाई राइज, >3 – इनफ्लुयेंस जोन
दिल्ली	सामान्य रेंज 1.2-3.5 और 4 – पुनःविकास परियोजनाएं
गुड़गांव	सामान्य रेंज 1-1.45
कोलकाता	सामान्य रेंज 1.5-2.5
मुंबई	1.33 – इनलैंड सिटी, 2.5 – महाराष्ट्र आवासन और क्षेत्र विकास प्राधिकरण (Mhada) भवन
नोएडा	0.5-1 – सबअर्ब्स 2.75-3.5 – सेंट्रल लोकेलिटी

- टीओडी के एकीकरण और प्रभाव (इनफ्लुयेंस) क्षेत्रों में लोच वाले एफएसआई मानदंड उच्च आबादी घनत्व को समायोजित (अकोमोडिट) करेंगे और इनफ्लुयेंस क्षेत्रों में या उससे परे क्षेत्रों की तुलना में ज्यादा नौकरी सृजित करेंगे।
- विभिन्न पैमाने के शहरों के लिए मिश्रित भूमि उपयोग और कॉम्पेक्ट सिटी मानदंड अपनाए जाने की आवश्यकता है।

सह-आवासन स्थल (Co-living spaces)

- भारतीय शहरों, जैसे कि बेंगलूरु, मुंबई, गुड़गांव एवं पुणे में कार्यरत आबादी और छात्रों के बीच एक नई प्रवृत्ति - सह-आवासन – उभरकर आई है। नेस्टअवे (NestAway), ओयो (OYO) और कोहो (CoHo) कुछ ऐसी निजी कंपनियां हैं जो इस बाजार में कार्य कर रही हैं।
- सह-आवासन से औसत 8-11 प्रतिशत का अधिक किराया प्राप्त हो सकता है, जबकि आवासीय संपत्तियों पर वर्तमान औसत किराया 1-3 प्रतिशत है। अचल संपत्ति (रियल इस्टेट) के बेहतर उपयोग और आर्थिक दृष्टि से सह-आवासन स्थलों से उपभोक्ता की जीवन-यापन औसत लागत 10-15 प्रतिशत तक कम हो सकती है। इसलिए, किफायती आवासन के इस भाग के लिए नीति लाया जाना आवश्यक है।

हरित भवन

- हरित भवनों के विकास के लिए इंटीग्रेटेड हैबीटेड असेसमेंट (जीआरआईएचए) दिशानिर्देशों के लिए ग्रीन रेटिंग के साथ पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा सुझाए गए मानदंडों को आवश्यकतानुसार प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम-ईज ऑफ ब्रीदिंग

- राज्य सरकारों और शहर के प्राधिकरणों को PM 2.5 एवं PM 10 के लिए एनसीएपी द्वारा निर्धारित स्थानीय लक्ष्यों को पूरा करने हेतु प्रोत्साहित एवं समर्थ किया जाना चाहिए। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के साथ समन्वय में कार्य करना होगा।
- भारत में इलेक्ट्रिक वाहनों का त्वरित अंगीकरण और विनिर्माण (एफएएमई) संबंधी दिशानिर्देशों को बढ़ावा दिए जाने की आवश्यकता है जिसके लिए सभी मिलियन-प्लस शहरों, स्मार्ट सिटीज, राज्य राजधानियों और मुख्य शहरों को जोड़ने वाले मुख्य राजमार्गों पर चार्जिंग संबंधी अवसंरचना का नेटवर्क संस्थापित किया जाना है।

राजस्व संग्रहण

संपत्ति अधिकार

- पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अधिकृत विश्व बैंक अध्ययन के अनुसार, समीक्षा किए गए तीस राज्यों में से केवल बारह राज्यों ने संपत्ति कर बोर्ड गठित किया था, जिनकी अनुशंसा तेरहवें वित्त आयोग द्वारा की गई थी। मंत्रालय को राज्यों से संपत्ति कर बोर्डों को स्थापित किए जाने का आग्रह किया जाना चाहिए ताकि उनके संपत्ति कर राजस्व के उछाल में वृद्धि हो सके।
- व्यावसायिक प्रतिष्ठानों और उनके कार्यों का विस्तार करने के लिए, स्पष्ट रूप से पारिभाषित विनियमन और समान संपत्ति अधिकार दिया जाना आवश्यक है। कई देशों ने इस दिशा में सुधार किए हैं, जिसका एक स्नैपशॉट विश्व बैंक की डुइंग बिजनेस रिपोर्ट 2019 में उपलब्ध है। भूमि संसाधन विभाग के सहयोग से संपत्ति अधिकारों के संबंध में

सुधार लाया जाना मंत्रालय के प्राथमिकता वाले एजेंडा में होना चाहिए। संपत्ति कर राज्य का विषय है, इसलिए इस मुद्दे का समाधान करने हेतु राज्य स्तर पर सुधार लाए जाने की आवश्यकता है (तालिका 6)।

नगरपालिका बॉन्ड

- मंत्रालय द्वारा स्थानीय निकायों को अपने वित्त के एक स्रोत के रूप में नगरपालिका बॉन्ड जारी करने की संभावना की खोज करने में निरंतर सहायता दी जानी चाहिए। बड़े नगर निगम बाजारों से सीधे संपर्क साध सकते हैं, जबकि मध्यम एवं लघु नगरपालिकाओं को सहायता देने के लिए एक इंटरमिडियरी स्थापित किया जा सकता है, क्योंकि उनके पास सीधे बाजार से संपर्क साधने की क्षमता नहीं है।

शहरी विकास के वित्तपोषण हेतु संसाधन के रूप में भूमि का उपयोग

भूमि मूल्य कर (लैंड वैल्यू टैक्स) का प्रयोग एक वैल्यू कैप्चर टूल के रूप में किया जाना चाहिए, जो कोई भी मूल्य वर्धन को अभिग्रहीत करने के अलावा संपत्ति मूल्यों को स्थिर करने में सहायता प्रदान करे और स्पेकुलेटिव (सटोरिया) निवेशों को हतोत्साहित करे। इसे सभी वैल्यू कैप्चर मैथड्स में सबसे अधिक कारगर माना जाता है।

तालिका 6: संपत्ति पंजीकरण को सुगम बनाने के लिए कुछ पहल

वैशिष्ट्य	अर्थव्यवस्थाएं	कुछ विशेषताएं
अवसंरचना की बढ़ती विश्वसनीयता	क्रोएशिया, जिबूती, पाकिस्तान, श्रीलंका, टोंगा	क्रोएशिया ने पूर्ण रूप से डिजिटलीकरण किया है, जिसके कारण लैंड रजिस्ट्री तथा केडस्टर द्वारा उपलब्ध कराई गई सेवाओं की दक्षता एवं पारदर्शिता बढ़ी है। श्रीलंका ने एक पूर्ण रूप से डिजिटल लैंड राजस्ट्री का कार्यान्वयन कर और सर्वेक्षण विभाग ने प्रमाण-पत्रों को जारी करने के लिए एक सिंगल विंडो काउंटर खोलकर एक भौगोलिक सूचना प्रणाली शुरू की।
सूचना की बढ़ती पारदर्शिता	अजरबैजान, क्रोएशिया, एसवातिनी, गबोन; इंडोनेशिया, इजराइल, मौरिशस, पाकिस्तान, पापुआ न्यू गिनी	गबोन और इजरायल ने कोई भी रजिस्ट्री सर्विस के बारे में जनसाधारण के लिए संगत सूचना को शामिल करनी हेतु अपने आधिकारिक वेबसाइटों को अपग्रेड किया। पाकिस्तान और वेस्ट बैंक तथा गाजा ने ऑनलाइन आधिकारिक आंकड़े प्रकाशित करना शुरू किया है जिससे अचल संपत्ति रजिस्ट्रीकरण एजेंसी के पास ट्रांजेक्शनों की संख्या का पता लगाया जाता है।
घटे हुए कर या शुल्क	चाड, कांगो गणराज्य, कांगो लोकतांत्रिक गणराज्य, जिबूती, गिनी, टोंगा	कांगो लोकतांत्रिक गणराज्य ने भूमि अधिग्रहण एवं संपत्ति हकदारी की लागत को कम किया। गिनी ने संपत्ति के हस्तांतरण के लिए शुल्क 2 प्रतिशत से घटाकर संपत्ति मूल्य का 1.2 प्रतिशत किया है।

स्रोत : डुइंग बिजनेस रिपोर्ट 2019, विश्व बैंक

- चूंकि भूमि राज्य का विषय है, इसलिए इस मुद्दे का समाधान करने के लिए राज्य स्तर पर सुधार किए जाने की आवश्यकता है। उदाहरण के लिए, महाराष्ट्र और तमिलनाडु ने राज्य कानूनों के माध्यम से शहरी भूमि को भी कवर करने हेतु इस कार्यविधि की परिधि को विस्तारित किया है। वैश्विक स्तर पर डेनमार्क, आस्ट्रेलिया और न्यूजीलैंड में भूमि मूल्य कर का व्यापक रूप से प्रयोग किया जा रहा है। इस प्रकार की अनेक पहल करने के लिए राज्यों को मार्गदर्शन और सहायता देने की आवश्यकता है।
- विकास प्रभारों (इम्पेक्ट फीस) और बाजार-संबद्ध क्षेत्र-आधारित प्रभारों का राज्यों में भूमि-आधारित राजकोषीय साधन के रूप में बड़े पैमाने पर प्रयोग किया जा रहा है। आंध्र प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र, तमिलनाडु और मध्य प्रदेश विकास से संबंधित अनुमतियां प्रदान करते हुए, इम्पेक्ट फीस लागू कर उसकी वसूली करते हैं। यह विशेष रूप से नए विकासशील नगरों में एक महत्वपूर्ण राजस्व-अर्जक टूल के रूप में कार्य कर सकता है।

- केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के पास उपलब्ध भूमि पार्सलों को जारी करने के लिए इस मंत्रालय को भारी उद्योग और लोक उद्यम मंत्रालय के तहत लोक उद्यम विभाग के साथ एक योजना बनानी चाहिए ताकि उपयुक्त भूमि का उपयोग किफायती आवासन परियोजनाओं के लिए किया जा सके।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी अंतिम रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- ◇ स्थानीय निकायों के लिए 2021-26 की अवधि हेतु अनुदान का कुल आकार 4,36,361 करोड़ रुपए होना चाहिए। इसमें से, 2,36,805 करोड़ रुपए ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए, 1,21,055 करोड़ रुपए शहरी स्थानीय निकायों के लिए और स्थानीय निकायों के माध्यम से स्वास्थ्य अनुदानों के लिए 70,051 करोड़ रुपए अलग से निर्धारित किए गए हैं। नए शहरों को सहेजने के लिए 8,000 करोड़ रुपए तथा साझा नगरपालिका सेवाओं में सुविधा प्रदान करने के लिए हमने राज्यों हेतु 450 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की है। आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय इन साझा सेवाओं के कार्यान्वयन के लिए माहौल बनाने (इकोसिस्टम-बिल्डिंग) तथा प्रक्रिया पर ध्यान देने (हैंड-होल्डिंग) दोनों कार्य करेगा।
- ◇ लेखा, लेखापरीक्षा और संपत्ति कराधान के दीर्घकालिक विलंबित मुद्दे का समाधान करने हेतु, हमने यह अनुशंसा की है कि स्थानीय निकायों के लिए अपने अनंतिम एवं लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को 2021-22 के पश्चात सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराए जाने की प्रारंभिक शर्त के अलावा, संबंधित राज्य द्वारा संपत्ति कर दरों के लिए न्यूनतम तल (floor) निर्धारित करना शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्राप्त करने हेतु एक अतिरिक्त अनिवार्य पूर्व-शर्त होगी। संपत्ति करों के बारे में विशेष अनुशंसाएं खंड I, अध्याय 7 'स्थानीय शासन का सशक्तिकरण' में की गई हैं।
- ◇ आबादी के आधार पर, शहरी स्थानीय निकायों को दो समूहों में वर्गीकृत किया गया है और प्रत्येक के लिए अनुदानों के प्रवाह हेतु उनकी विशिष्ट आवश्यकताओं एवं आकांक्षाओं के आधार पर, अलग-अलग मानदंडों का उपयोग किया गया है। मिलियन-प्लस शहरों के लिए, अनुदानों का 100 प्रतिशत मिलियन-प्लस सिटीज चैलेंज फंड (एमसीएफ) के माध्यम से निष्पादन-संबद्ध है। बुनियादी अनुदानों का

प्रस्ताव केवल उन शहरों/नगरों के लिए किया गया है जिनकी आबादी एक मिलियन से कम है।

- ◇ श्रेणी I वाले शहरों (एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन) को परिवेशी वायु गुणवत्ता और सेवा स्तरीय बैचमार्को के निष्पादन संकेतकों के आधार पर निगरानी करने के लिए एक सिंगल इकाई के रूप में माना जाएगा। परिवेशी वायु गुणवत्ता के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए प्रत्येक शहर के कुल एमसीएफ का एक-तिहाई निर्धारित किया गया है। शहर-वार एमसीएफ के शेष दो-तिहाई को पेयजल (वर्षा जल संचयन और पुनर्चक्रण सहित) और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं स्वच्छता के लिए सेवा स्तरीय बैचमार्को को पूरा करने के लिए अलग से निर्धारित किया गया है। सेवा-स्तरीय बैचमार्को के तहत पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित) और स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मानदंड के लिए, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय शहरी स्थानीय निकायों की पात्रता के निर्धारण के लिए एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा।
- ◇ मिलियन-प्लस से इतर शहरों के शहरी स्थानीय निकायों के लिए बुनियादी अनुदानों का साठ प्रतिशत (क) स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा विकसित स्टार रेटिंग प्राप्त करने के लिए; और (ख) पेयजल की आपूर्ति, वर्षा जल संचयन तथा जल पुनर्चक्रण में सहायता एवं सुदृढीकरण के लिए आबद्ध किया जाना चाहिए।
- ◇ मिलियन-प्लस शहरों के अलावा, अन्य शहरों में विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों के बीच बुनियादी अनुदान के वितरण का निर्णय लेते हुए राज्य सरकारें अनुदानों का आबंटन (केवल बुनियादी अनुदानों के तहत) राज्य के भीतर आने वाले छावनी बोर्डों के लिए प्रति व्यक्ति आधार पर किया जाएगा।

अध्याय 11

पंचायती राज मंत्रालय

पंचायती राज मंत्रालय ने देशभर में पंचायती राज संस्थाओं का सशक्तिकरण कर लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण में अहम भूमिका निभाई है। मंत्रालय द्वारा पंचायत लेखाओं के लिए शुरू किए गए प्रियासॉफ्ट सॉफ्टवेयर ने पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की पारदर्शिता और जवाबदेही को बढ़ाने में प्रमुख भूमिका निभाई है। स्थानीय, राज्य और संघ सरकार के स्तरों पर भिन्न कोडिंग स्ट्रक्चर के कारण लेखाओं के इंटर-ऑपेबिलिटी का अभाव मंत्रालय द्वारा समाधान किए जाने वाले मुख्य मुद्दों में से एक है। शासन के तीनों स्तरों पर लेखा मानकों का एकसमान मानकीकृत किए जाने की आवश्यकता है।

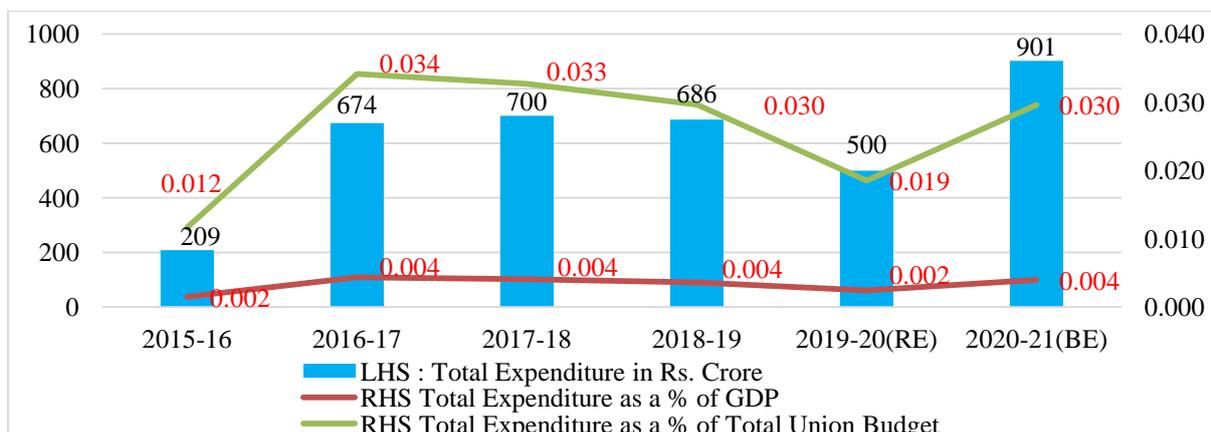
राज्य वित्त आयोगों का सशक्तिकरण, तीसरे स्तर के शासन पर मानव संसाधन सक्षमता को बढ़ाने हेतु ग्रामीण विकास कार्यक्रमों में बेहतर परिणामों के लिए निष्पादन आधारित भुगतानों पर समिति की रिपोर्ट (सुमित बोस समिति) की अनुशंसाओं के आधार पर कार्य करना तथा डिजिटल क्रांति को जमीनी स्तर तक पहुंचाना मंत्रालय के प्रमुख कार्य क्षेत्र होने चाहिए।

मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

1. पंचायती राज मंत्रालय के अधिदेश के अनुसार, उसे संविधान के भाग IX के उपबंधों, अनुच्छेद 243ZD के अनुसार जिला योजना समितियों के बारे में उपबंध और पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम (PESA) के उपबंधों का अनुपालन सुनिश्चित करना है। मंत्रालय का मिशन पंचायती राज संस्थाओं का सशक्तिकरण करना, उन्हें समर्थ और जवाबदेह बनाना है ताकि सामाजिक न्याय और सेवाओं की दक्षतापूर्ण सुपुर्दगी के साथ समावेशी विकास सुनिश्चित किया जा सके। संघ के 2020-21 के बजट में मंत्रालय के लिए 901 करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे, जो कि संघ सरकार के 2020-21 के कुल बजट का 0.03 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद

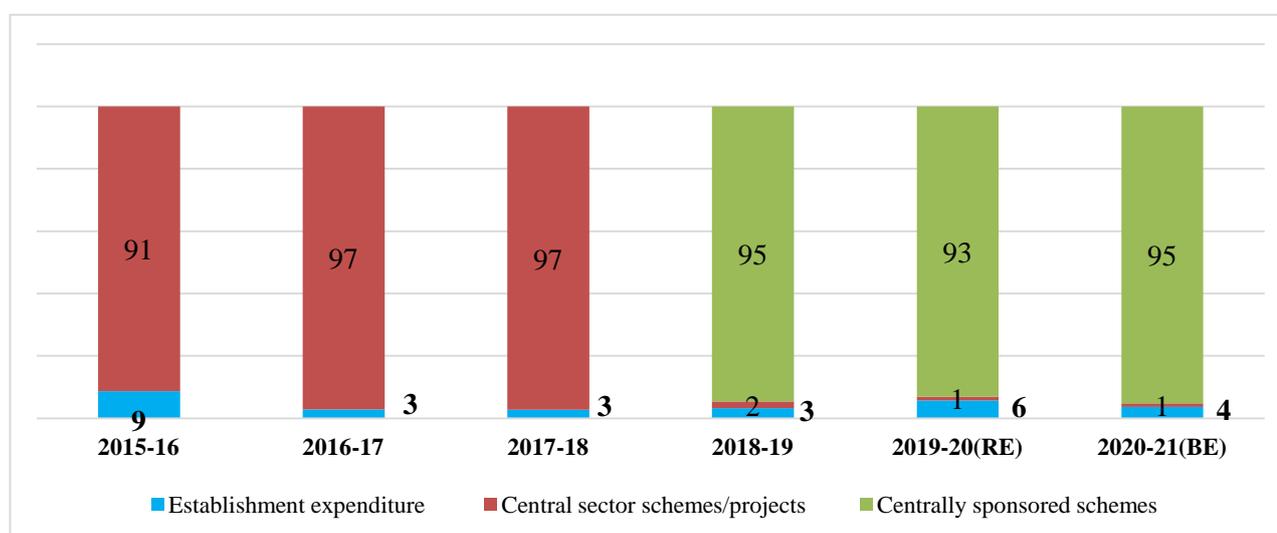
(जीडीपी) का 0.004 प्रतिशत है। मंत्रालय के लिए वर्ष-वार आबंटन को चित्र 1 में दर्शाया गया है। चित्र 2 में मंत्रालय के शीर्ष-वार व्यय को दर्शाया गया है। हाल ही के वर्षों में, इस व्यय का अधिकतर भाग केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) पर खर्च किया गया था।

चित्र 1 : पंचायती राज मंत्रालय का व्यय



स्रोत : संघ के बजट एवं सीएसओ

चित्र 2 : शीर्ष-वार व्यय (प्रतिशत)



स्रोत : संघ के बजट

2. मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित की जा रही योजनाओं में से, तीन मुख्य योजनाएं 2017-18 तक केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं थीं जिन्हें 2018-19 से सीएसएस में परिवर्तित कर दिया गया था। ये तीन मुख्य योजनाएं हैं – राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (आरजीएसए), पंचायतों को प्रोत्साहन देना और ई-पंचायतों पर मिशन मोड परियोजना।

तालिका 1 : केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं और केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं

शीर्ष	केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं (करोड़ रु.)			सीएसएस (करोड़ रु.)		
	2015-16	2016-2017	2017-2018	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई)
	कुल व्यय	कुल व्यय	कुल व्यय	कुल व्यय	कुल व्यय	कुल व्यय
क्षमता निर्माण – पंचायत सशक्तिकरण अभियान (पीएसए)/ राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (आरजीएसए)	184.4	592.8	622.4	598	433	791
पंचायतों को प्रोत्साहन		33	34	41	25	47
ई-पंचायतों पर मिशन मोड परियोजना		16.6	12.8	10.1	7.5	20
अन्य योजनाएं	6.3	12.6	12.3			
कुल	190.7	654.9	681.5	649	465	858

स्रोत : संघ सरकार के बजट

नोट : अन्य योजनाओं में ऐक्शन रिसर्च, अंतर्राष्ट्रीय योगदान, मिडिया एवं प्रचार, पंचायत भवनों में एटीएम सेवाएं शामिल हैं।

गांवों के मानचित्रण के लिए हाल ही में की गई पहल

SVAMITVA (स्वामित्व) योजना से अभिप्राय है ग्राम क्षेत्रों में उन्नत प्रौद्योगिकी के साथ गांवों का सर्वेक्षण और मानचित्रण करना।

इस योजना का मुख्य उद्देश्य बसी आबादी वाली भूमि का सीमांकन करना और इन क्षेत्रों का डिजिटल रूप में मानचित्र तैयार करना है। योजना के अन्य उद्देश्य निम्नलिखित हैं :

- ग्रामीण भारत के लिए एक एकीकृत संपत्ति वैधीकरण समाधान उपलब्ध कराना।
- ग्रामीण भारत के नागरिकों द्वारा संपत्ति का एक वित्तीय परिसंपत्ति के रूप में उपयोग करने में सहायता करना।
- ग्रामीण नियोजन के लिए यथार्थ भूमि अभिलेखों को सृजित करना।
- संपत्ति कर को निर्धारित करना।

- सर्वेक्षण अवसंरचना और जीआईएस मानचित्र का सृजन करना जिनका लाभ किसी भी विभाग द्वारा स्वयं के उपयोग के लिए लिया जा सकता है।
- राष्ट्रीय एवं राज्य राजमार्गों से जुड़ी 60,000 ग्राम पंचायतों पर विशेष ध्यान केंद्रित करते हुए पंचायतों में स्थानिक योजनाओं को बढ़ावा देना। ये स्थानिक योजनाएं निम्नलिखित के लिए एक आधार होंगी :
 - ◇ विकास और परिवर्तन के लिए नियोजन करने में, जिनसे व्यवस्थित एवं पूर्वानुमानीय ढंग से विकास कार्य करना।
 - ◇ अवसंरचना और सार्वजनिक सुविधाओं को विकसित और अनुरक्षित करने के लिए प्राथमिकताएं निर्धारित करना।
 - ◇ स्थानीयता की पहचान का संवर्धन करना और भावी नीति निर्णयों के लिए एक फ्रेमवर्क का सृजन करना।
 - ◇ भूस्वामियों, डेवलपर्स और सरकारी प्राधिकारियों का मार्गदर्शन प्रदान करना।

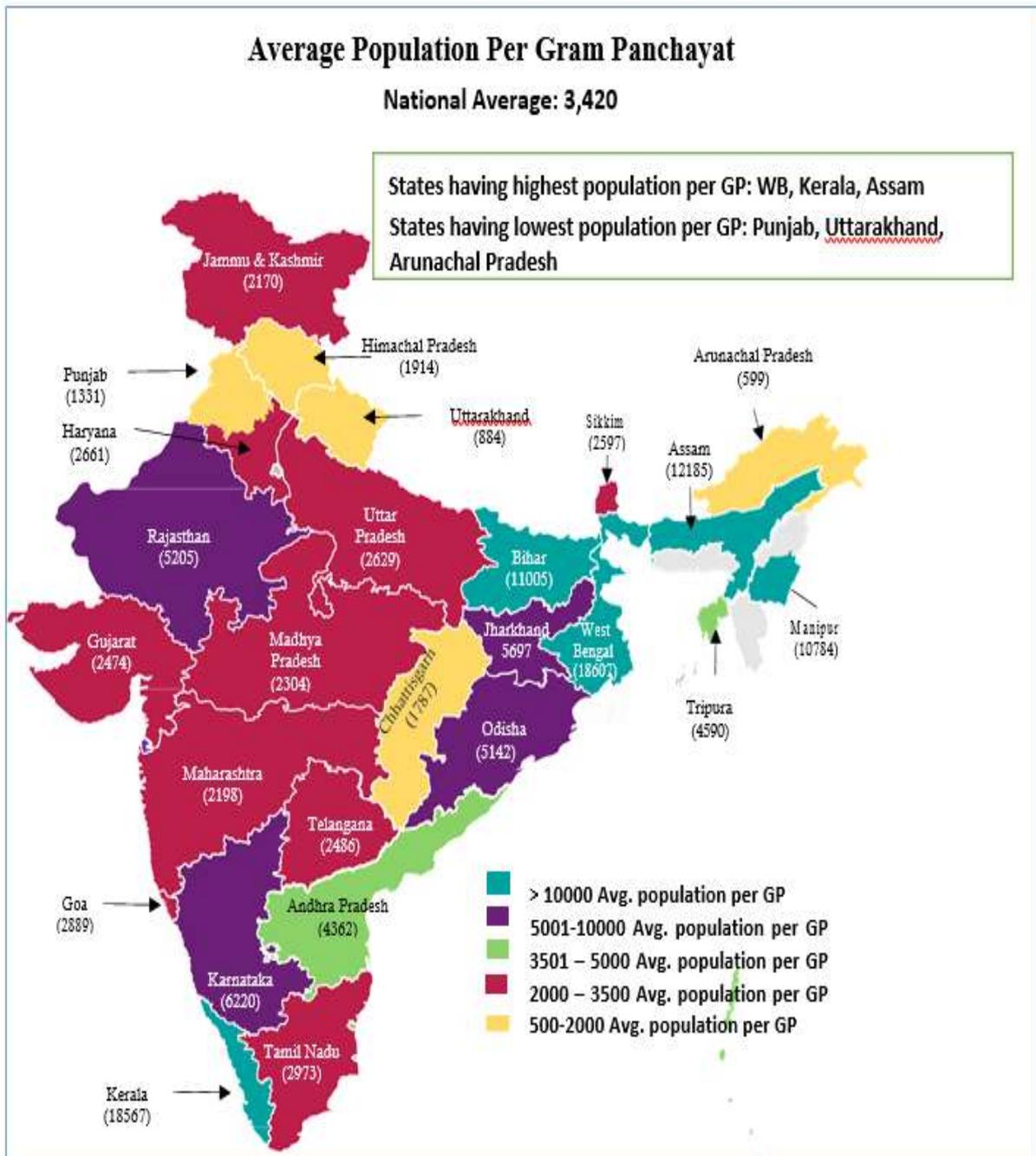
अंतर-राज्य तुलना

3. तालिका 2 यह परिलक्षित करती है कि देशभर में लगभग 2.6 लाख ग्रामीण स्थानीय निकायों में लगभग 3.1 मिलियन प्रतिनिधि नियमित रूप से निर्वाचित होते हैं। ये प्रतिनिधि जमीनी स्तर पर मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने में नागरिकों और सरकार के बीच प्राथमिक इंटरफेस होते हैं।

तालिका 2 : पंचायती राज संस्थाओं पर प्राथमिक डाटा

पंचायती राज संस्थाओं की सं.	ग्राम पंचायतों की सं.	ब्लॉकों की सं.	जिला पंचायतों की सं.	पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित सदस्यों की सं.	निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों की सं.
263028	255549	6825	654	31.00 लाख	13.76 लाख (44%)

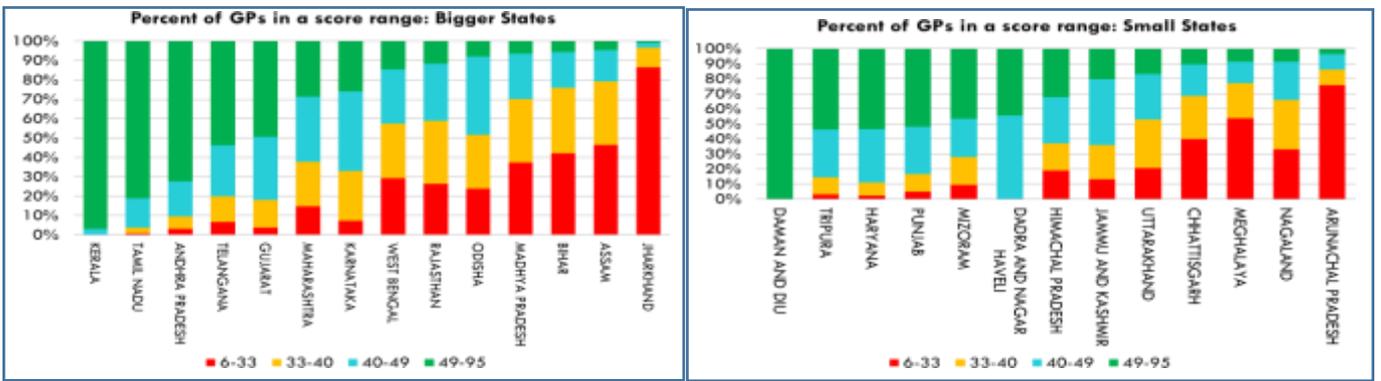
4. नीचे दिए गए मानचित्र में प्रति ग्राम पंचायत की औसत आबादी को दर्शाया गया है।



Source: MoPR Presentation to FC-XV

5. मंत्रालय ने सेवाओं की पहुंच एवं अवसंरचना, सामाजिक विकास एवं सुरक्षा, आर्थिक विकास और आजीविकाओं के विविधीकरण से संबंधित संकेतकों के आधार पर ग्राम पंचायतों के निष्पादन के मापन के लिए प्रत्येक राज्य हेतु एक स्कोर निर्धारित किया है। स्कोर को सामाजिक-आर्थिक और जाति जनगणना 2011 तथा 2011 की जनगणना के डेटा के आधार पर निर्धारित किया गया है। केरल, तमिलनाडु और आंध्र प्रदेश सूचकांक में अग्रणी राज्य हैं।

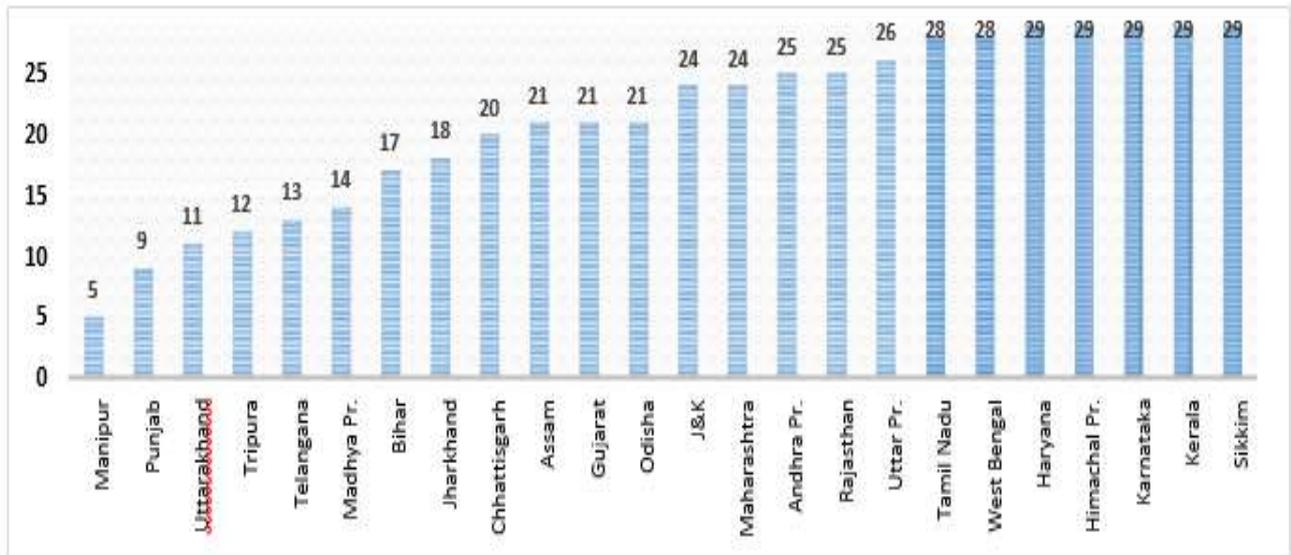
चित्र 3 : पंचायतों की राज्य-वार स्कोरिंग



स्रोत : पंचायती राज मंत्रालय और ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा पंद्रहवें वित्त आयोग को दिया गया प्रस्तुतीकरण
 नोट: रैंकिंग क्रम : उच्च स्कोर-न्यून स्कोर : सर्वश्रेष्ठ से सबसे खराब

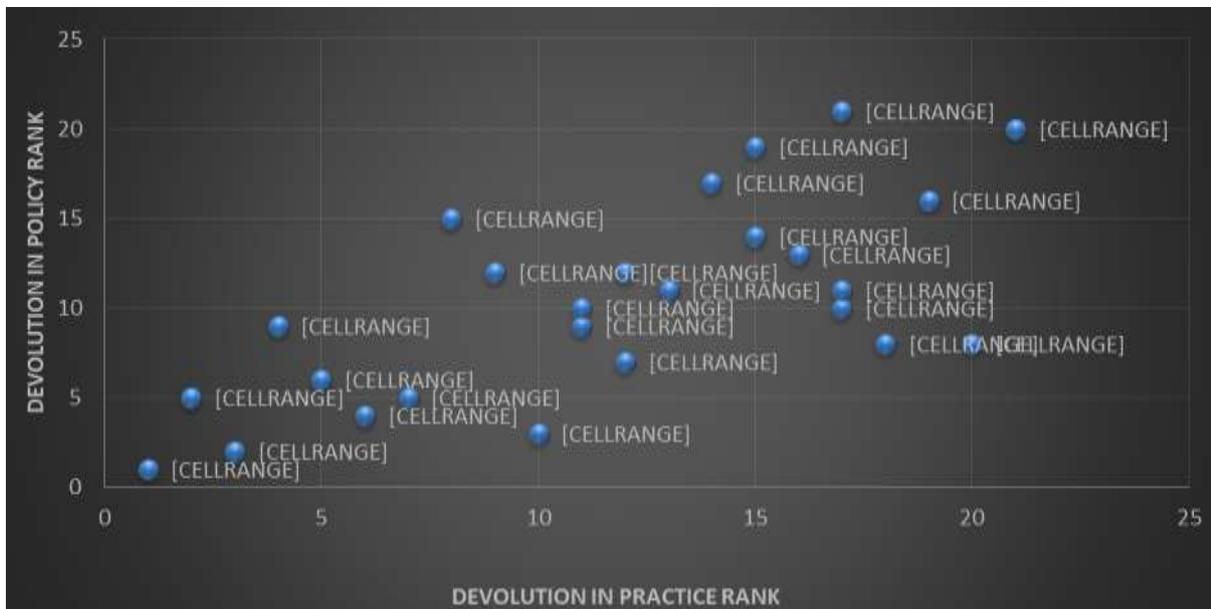
6. चित्र 4 में संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के उनतीस कार्यों के हस्तांतरण में राज्यों के बीच विचलन को दर्शाया गया है। चित्र 5 में स्कैटर प्लॉट को दर्शाया गया है कि नीति के अनुसार हस्तांतरण और वास्तविक तौर पर हस्तांतरण में राज्य किस प्रकार रैंक प्राप्त करते हैं। दोनों चित्रों से यह अवलोकन किया जा सकता है कि केरल और कर्नाटक ने अपने तीसरे स्तर के शासन को कार्यों का हस्तांतरण नीति के अनुसार वास्तविक तौर पर किया है।

चित्र 4 : राज्यों को 29 विषयों का हस्तांतरण



Source: MoPR and MoRD presentation to FC-XV

चित्र 5 : नीति के अनुसार और वास्तविक तौर पर कार्यों के हस्तांतरण के सूचकांकों के आधार पर राज्यों की तुलना



स्रोत : पंचायती राज मंत्रालय द्वारा कराई गई रिपोर्ट ऑफ डिवोल्यूशन स्टडी 2015-16,
<https://www.panchayat.gov.in/web/guest/activities/schemes>

नोट: रैंकिंग क्रम : न्यून रैंक से उच्च रैंक : सर्वश्रेष्ठ से सबसे खराब

बॉक्स 1 : वित्त आयोगों द्वारा प्रस्तावित अनुदान

<p>दसवां वित्त आयोग</p>	<p>चूंकि दसवें वित्त आयोग का गठन तिहत्तरवें और चौहत्तरवें 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 का उल्लेख नहीं किया गया था। फिर भी, उसने स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की थी, जो ग्रामीण स्थानीय निकाय और शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित विभाज्य पूलों के 1.38 के बराबर थे, ताकि आयोग की पंचाट अवधि के दौरान उन्हें सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने में उन्हें सहायता दी जा सके।</p>	<p>आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 4,381 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की।</p>
<p>ग्यारहवां वित्त आयोग</p>	<p>ग्यारहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 8,000 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की।</p>	<p>ग्यारहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 8,000 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की।</p>
<p>बारहवां वित्त आयोग</p>	<p>ग्यारहवें वित्त आयोग से लेकर चौदहवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषय में उनसे 'राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों हेतु सहायता देने के लिए राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर राज्य की संचित निधि का वर्धन करने हेतु अपेक्षित उपायों"'का आकलन करने की अपेक्षा की गई थी।</p>	<p>बारहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 20,000 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की।</p>
<p>तेरहवां वित्त आयोग</p>	<p>तेरहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 65,161 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की।</p>	<p>तेरहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 65,161 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की।</p>
<p>चौदहवां वित्त आयोग</p>	<p>चौदहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 2,00,292 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की।</p>	<p>चौदहवें वित्त आयोग ने अपनी पंचाट अवधि के दौरान 2,00,292 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की।</p>

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा वर्ष 2020-21 की अपनी रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 60,750 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की थी। यद्यपि 50 प्रतिशत अनुदान अनाबद्ध थे, शेष 50 प्रतिशत स्वच्छता और जलापूर्ति (जो कि राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के समरूप हैं) के लिए आबद्ध अनुदान थे। 2020-21 में अनुदान प्राप्त करने के लिए कोई शर्तें नहीं लगाई गई थीं।

पंद्रहवें वित्त आयोग को मंत्रालय द्वारा दिए गए मुख्य प्रस्ताव

- मंत्रालय ने हमें संशोधित ज्ञापन प्रस्तुत किया, जिसमें उसने निम्नलिखित मुख्य बिंदुओं को उजागर किया था :
 - ◇ मंत्रालय ने यह सुझाव दिया था कि पंद्रहवां वित्त आयोग अपनी संशोधित पंचाट अवधि 2021-26 के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु अनुदान 10 लाख करोड़ रुपए करने पर विचार करे।
 - ◇ आयोग अपनी 2020-21 की रिपोर्ट के प्रावधानों की संगतता में, पंचाट अवधि (2021-25) के प्रारंभिक चार वर्षों के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु अनुदानों के हस्तांतरण को 50 प्रतिशत मूलभूत सेवाओं की सुनिश्चिता के लिए अनाबद्ध रखे और शेष 50 प्रतिशत को पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता के लिए आबद्ध रखे। इसके पश्चात, पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता में प्रत्याशित क्रमिक ठहराव को ध्यान में रखते हुए, 2025-26 में 25 प्रतिशत को जलापूर्ति एवं स्वच्छता के लिए आबद्ध रखे तथा 75 प्रतिशत को अनाबद्ध रखे। अनाबद्ध अनुदानों में से, पंचायती राज संस्थाओं को आउटसोर्सिंग या संविदा के माध्यम से मूलभूत सेवाएं प्रदान करने की अनुमति दी जानी चाहिए। उनको यह भी अनुमति होनी चाहिए कि वे विभिन्न राजस्व/आवर्ती व्ययों, जैसे कि प्रचालन, रखरखाव, मजदूरी भुगतान, इंटरनेट एवं टेलीफोन के खर्च, ईंधन खर्च, किराया और आपदाओं के दौरान आकस्मिक व्यय हेतु अनुदान का उपयोग कर सकें।
 - ◇ मंत्रालय ने 2021-26 की पांच-वर्ष की अवधि के लिए 12,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त अनुदान का प्रस्ताव किया है ताकि राज्य उन ग्राम पंचायतों में (जिनके पास अभी तक अपना स्वयं का पंचायत भवन नहीं है) समयबद्ध रूप से पंचायत भवनों का निर्माण करा सकें।

चुनौतियां

पंचायतों की लेखापरीक्षा और लेखा

- ग्यारहवें वित्त आयोग से लेकर सभी वित्त आयोगों ने इस बात को उठाया है कि पंचायतों और नगरपालिकाओं के संबंध में विश्वसनीय वित्तीय डाटा का अभाव है जिससे उन्हें मुख्य कार्यों को निष्पादित करने के लिए संसाधनों और विकास व्यय की आवश्यकता का यथार्थ रूप में आकलन करने में कठिनाई आई है और उन्होंने पंचायतों एवं नगरपालिकाओं द्वारा लेखापरीक्षा तथा लेखाओं को उचित रूप से कायम रखने की आवश्यकता पर बल दिया है।

राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की स्थिति

- संविधान के अनुच्छेद 243-I (1) और 243-Y (1) में राज्य वित्त आयोगों के गठन का अधिदेश दिया गया है। यद्यपि छठवें एसएफसी का गठन 2019-20 तक किया जाना था, मगर केवल चार राज्यों ने ही एसएफसी का गठन किया है। कई राज्यों में अभी भी दूसरे या तीसरे एसएफसी का गठन किया गया है।
- यह भी पाया गया है कि एसएफसी को खराब प्रशासनिक सहायता, अपने सहज कार्यकरण के लिए अपर्याप्त संसाधनों और ऐक्शन टेकन रिपोर्टों (एटीआर) के साथ अपनी रिपोर्टों को राज्य विधानमंडलों के समक्ष प्रस्तुत करने में बिलंब जैसी चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। पंद्रहवें वित्त आयोग के लिए राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान द्वारा किए गए अध्ययन की रिपोर्ट के अनुसार, एसएफसी के गठन के बाद अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने में उनके द्वारा लिया गया औसत समय 2½ वर्ष है और औसत बिलंब लगभग सोलह माह है।

तालिका 3 - एसएफसी के गठन की स्थिति

राज्य	पिछले 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, मिजोरम	II
पूर्ववर्ती जम्मू और कश्मीर एवं तेलंगाना	I

स्रोत : पंद्रहवें वित्त आयोग को पंचायती राज मंत्रालय द्वारा दिया गया प्रस्तुतीकरण

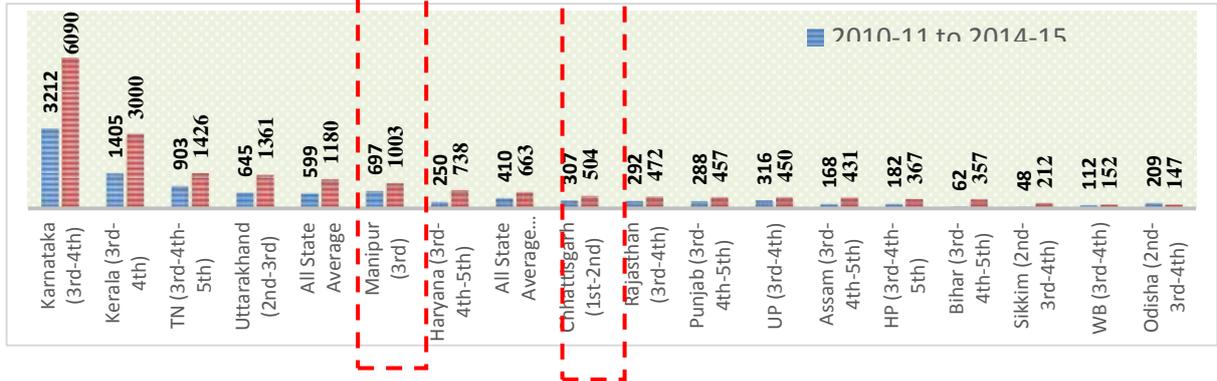
एसएफसी द्वारा अनुशंसित हस्तांतरणों में भिन्नता एवं विचलन

- एनआईपीएफपी अध्ययन में यह उल्लेख किया गया है कि तेरहवें वित्त आयोग (2010-11 से 2014-15) की पंचाट अवधि के दौरान राज्यों के बीच एसएफसी प्रति व्यक्ति अंतरण अनुशंसाओं में काफी विचलन था। औसत प्रति व्यक्ति हस्तांतरण सिक्किम में 48 रुपए से लेकर कर्नाटक में 3,112 रुपए के बीच था। सभी राज्यों की औसत 599 रुपए थी। चौदहवें वित्त आयोग (2015-16 से 2019-20) की पंचाट अवधि के दौरान, औसत प्रति व्यक्ति एसएफसी हस्तांतरण ओडिशा के संबंध में 147 रुपए से लेकर कर्नाटक के संबंध में 6,090 रुपए था, जबकि सभी राज्यों का औसत प्रति व्यक्ति अंतरण 1,180 रुपए था।
- समग्र रूप से, राज्यों (कर्नाटक को शामिल नहीं करने के बाद¹) द्वारा एसएफसी पंचाटों के आधार पर स्थानीय निकायों के लिए किए गए प्रति व्यक्ति हस्तांतरण में औसत वृद्धि 2010-11 और 2019-20 की अवधि के दौरान लगभग 62 प्रतिशत थी। यह समान अवधि में प्रति व्यक्ति वित्त आयोग हस्तांतरण में 221 प्रतिशत की वृद्धि की तुलना में काफी कम है। प्रति व्यक्ति एसएफसी हस्तांतरण के अनुशंसित न्यून स्तर और राज्यों के

¹ औसत प्रति व्यक्ति अंतरण में कर्नाटक एक आउटलायर है। 2015-15 से 2019-20 की पांच वर्षों की अवधि के दौरान, औसत प्रति व्यक्ति अंतरण ओडिशा में 146.78 रुपये से कर्नाटक में 6,090.06 रुपये के बीच है। सभी राज्यों की औसत के परिकलन के लिए राज्य को शामिल करने के पश्चात राज्य-विशिष्ट औसत में विचलन आया है।

बीच व्यापक विचलन को देखते हुए, वित्त आयोगों की भूमिका संविधान में मूल रूप से कल्पित भूमिका की तुलना में काफी महत्वपूर्ण हो गई है।

चित्र 6: राज्यों द्वारा स्थानीय निकायों को किया गया प्रति व्यक्ति हस्तांतरण



स्थानीय निकायों में मानव संसाधन

- ग्राम पंचायतें संघ सरकार द्वारा वित्तपोषित कार्यक्रमों, जैसे कि मनरेगा, प्रधानमंत्री आवास योजना और राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम में एक एजेंसी की तरह कार्य करती हैं। ग्राम पंचायतों के मुख्य कार्यों के अंतर्गत संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची से संबद्ध सेवा सुपुर्दगी के कार्य आते हैं।
- यह पाया गया है कि ग्राम पंचायतें एजेंसी वाले कार्यों पर ज्यादा केंद्रित रहती हैं (क्योंकि ये कार्यक्रम बेहतर वित्तपोषित होते हैं) और अपने स्वयं के कार्यों को नज़रअंदाज करती हैं।
- यह एक सामान्य चिंता का विषय रहा है कि देश में अधिकांश स्थानीय निकाय गुणवत्ता मानव संसाधनों की अपर्याप्तता के कारण कठिनाई का सामना कर रहे हैं। कुछ राज्यों को छोड़कर, पंचायती राज संस्थाओं में इस संबंध में सुधार लाने के लिए ध्यान आकृष्ट नहीं किया गया है।

प्रिया सॉफ्ट - लेखाओं की इंटर-ऑपेबिलिटी का अभाव

- प्रियासॉफ्ट प्रणाली के अंतर्गत लेखाकरण कोड की चार-स्तरीय संरचना है – शीर्ष कोड, लघु कोड, स्कीम कोड और ऑब्जेक्ट कोड। जबकि, संघ और राज्य सरकारों के लिए छः स्तरीय लेखाकरण कोड है। किसी भी शीर्ष (heads) के स्तर पर लेखाकरण कोडों की मैपिंग में कोई संगतता नहीं है। तालिका 4 में मुख्य शीर्ष स्तर पर मुख्य कोडों की मैपिंग में असंगतता के कुछ उदाहरणों का स्नैपशॉट दिया गया है।

तालिका 4 : लेखा वर्गीकरण में भिन्नता का उदाहरण

राज्य और संघ सरकार के लेखाओं के लिए लेखाकरण वर्गीकरण	पंचायतों के लिए लेखाकरण वर्गीकरण (PriyaSoft)
2403 –पशुपालन	2403 –पशुपालन, डेयरी, कुक्कुट और ईधन एवं चारा
2404 –डेयरी विकास	
2210 –चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य	2210 –स्वास्थ्य और परिवार कल्याण
2211- परिवार कल्याण	
0406 –वानिकी एवं वन्यजीव	0406 –वानिकी

स्रोत : प्रियासॉफ्ट मैनुअल

बाहर रखे गए क्षेत्रों के संदर्भ में

- संविधान के अनुच्छेद 243M और 243ZC यह निर्दिष्ट करते हैं कि तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधन अनुसूचित क्षेत्रों, जहां राज्यों ने विधिवत रूप से पंचायतों और नगरपालिकाओं को स्थापित करने के लिए कानून नहीं बनाए/लागू किए हैं (अनुच्छेद 244का खंड 1), जनजातीय क्षेत्रों (अनुच्छेद 244का खंड (2)) तथा 243M के खंड 2 एवं 3 और अनुच्छेद 243ZC के खंड 2 एवं 3 में विनिर्दिष्ट क्षेत्रों पर लागू नहीं हैं। वित्त अयोगों ने इन क्षेत्रों के लिए अनुदान करने में भिन्न दृष्टिकोण अपनाए हैं।

बॉक्स 2 : वित्त आयोगों द्वारा दिए गए अनुदान

ग्यारहवां वित्त आयोग	आयोग ने यह निर्दिष्ट किया कि बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए उसके पंचाट को संबंधित राज्यों के लिए तभी उपलब्ध कराया जाना चाहिए, जब वे उक्त क्षेत्रों के लिए तिरहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधनों के उपबंधों को लागू करने हेतु संबद्ध विधायी कानूनों का अधिनियमन कर लें।
बारहवां वित्त आयोग	आयोग ने इस बात को ध्यान में रखकर की इन बाहर रखे गए क्षेत्रों पर तिरहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधनों के कतिपय उपबंधों को लागू करने के लिए छठी अनुसूची को संशोधित करने हेतु एक विधेयक उस समय में गृह मंत्रालय के विचाराधीन था, सामान्य और बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अलग से अनुदान नहीं किए और उनके बीच अनुदानों के वितरण का विषय राज्यों पर छोड़ दिया था।
तेरहवां वित्त आयोग	आयोग ने संविधान के भाग IX और IX-A, अनुच्छेद 244, 280 और 275 को ध्यान में रखते हुए बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए 1,357 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की थी।
चौदहवां वित्त आयोग	आयोग ने अनुदानों की अनुशंसा नहीं की।
पंद्रहवां वित्त आयोग (2020-21)	पांचवीं और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की।

हितधारकों के साथ परामर्श के दौरान, राज्यों ने यह बात रखी की समान स्थानीय स्तरीय इकाइयों द्वारा मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु उनके संसाधनों का वर्धन करने के लिए ग्रामीण स्थानीय निकायों के भीतर तीनों स्तरों तथा बाहर रखे गए क्षेत्रों (पांचवीं अनुसूची और छठी अनुसूची) के लिए एक समावेशी एवं समान दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

लेखा और लेखापरीक्षा- सभी राज्यों में पीयर लर्निंग

- कई राज्य अपने लेखाओं की लेखापरीक्षा और लेखाओं का सत्यापन स्थानीय निधि लेखापरीक्षा निदेशालय (डीएलएफए) के माध्यम से करा रहे हैं। तथापि, चार्टर्ड अकाउंटेंट जैसे बाह्य एजेंटों को यह कार्य सौंपे जाने की प्रथा बढ़ रही है। सभी राज्य सरकारों द्वारा इस दिशा में और अधिक प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

तालिका 5 : कुछ राज्यों के लेखाओं और लेखापरीक्षाओं की स्थिति

राज्य	स्थिति
छत्तीसगढ़	शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक लेखा तैयार करने और लेखापरीक्षा करने का कार्य चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्मों को सौंपा गया है, और 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	डीएलएफए और चार्टर्ड अकाउंटेंट्स शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं को सत्यापित करते हैं।
सिक्किम	<ul style="list-style-type: none"> डीएलएफए, स्थानीय लेखाओं की लेखापरीक्षा करता है और सिक्किम विधानसभा को एक समेकित रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। राज्य सरकार द्वारा नियुक्त चार्टर्ड अकाउंटेंट वर्ष-दर-वर्ष आधार पर लेखाओं को सत्यापित करते हैं।

स्रोत: सीएजी से प्राप्त इनपुट से संकलित

एसएफसी का समय पर गठन

- मंत्रालय को एसएफसी के समयबद्ध रूप से गठन की दिशा में राज्य सरकारों से बात करनी चाहिए, जैसा कि उनके गठन के बारे में संविधान में निर्दिष्ट किया गया है।

नीति के अनुसार हस्तांतरण बनाम वास्तविक तौर पर हस्तांतरण

- नीति के अनुसार हस्तांतरण की तुलना में वास्तविक तौर पर हस्तांतरण के संदर्भ में, बिहार, झारखंड, उत्तर प्रदेश, पंजाब और छत्तीसगढ़ राज्यों का हस्तांतरण सराहनीय नहीं है। पंचायती राज मंत्रालय इन राज्यों के साथ एक सलाहकार की भूमिका निभाए ताकि जमीनी स्तर पर निधियों, कार्यों और पदाधिकारियों का वास्तविक एवं प्रभावकारी हस्तांतरण सुनिश्चित किया जा सके।

मूल कार्यों और एजेंसी वाले कार्यों का विभाजन

- यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं के एजेंसी कार्यों के लिए पदाधिकारियों की लागत प्रायोजक एजेंसियों द्वारा वहन की जाएगी, किंतु मूल कार्यों के निष्पादन के लिए लागत पंचायती राज संस्थाओं को राज्यों द्वारा दी गई बजटीय सहायता, स्वयं के आंतरिक राजस्वों, एसएफसी अनुदान और वित्त आयोगों से मूलभूत अनुदान से वहन करनी होगी।

- राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना होगा कि वे पंचायती राज और ग्रामीण विकास मंत्रालयों के समन्वय में पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिकों का निरंतर क्षमता निर्माण करें।
- मानव संसाधनों के वार्षिक मूल्यांकन के लिए बैचमार्को पर निर्णय पंचायती राज मंत्रालय और ग्रामीण विकास मंत्रालय के समन्वय में लिया जाना चाहिए।
- इन दोनों मंत्रालयों को, राज्यों को समस्त पदानुक्रमों (hierarchies) पर सभी स्टाफ सदस्यों के लिए एक पूर्ण सक्षमता फ्रेमवर्क विकसित करने में सहायता देनी होगी।

पंचायती राज बनाम जिला ग्रामीण विकास एजेंसियां

- ग्रामीण क्षेत्रों से संबंधित योजनाओं के समन्वय और बेहतर प्रबंधन एवं कार्यान्वयन की सुनिश्चितता के लिए प्रशासनिक पुनःगठन की आवश्यकता है जिसके लिए राज्य-स्तरीय पंचायती राज विभाग और जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों (डीआरडीए) का विलय एक एकल इकाई (सिंगल एन्टिटी) में किया जाना चाहिए।
- तिहत्तरवें संवैधानिक संशोधन अधिनियम को ध्यान में रखते हुए, डीआरडीए को जिला परिषदों के समग्र नियंत्रण और पर्यवेक्षण के तहत कार्य करना होगा। कर्नाटक, केरल और मध्य प्रदेश में डीआरडीए का विलय पहले ही जिला परिषदों में हो चुका है। हिमाचल प्रदेश, ओडिशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल में, जिला परिषदों का अध्यक्ष डीआरडीए का भी अध्यक्ष है।

संघ सरकार, राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों में स्थायी मानकीकृत लेखाकरण कोड

- स्थानीय निकायों की मूल लेखाकरण प्रणाली का अद्यतन किए जाने की आवश्यकता है और स्थानीय निकायों के राजस्व एवं व्यय के लेखाओं का सरकारी वित्त सांख्यिकी (जीएफएस) के साथ एकीकरण के दीर्घकालिक उद्देश्य को पूरा करने के लिए गंभीरता से कार्य प्रारंभ किया जाना चाहिए। पंचायती राज मंत्रालय ने इस प्रक्रिया को प्रारंभ किया है जिसे गति प्रदान किए जाने की आवश्यकता है।

लेखाओं की लेखापरीक्षा और एकीकरण के लिए मंत्रालय द्वारा की गई पहल

- एकीकृत लेखा अनुरक्षण प्रणाली के लिए, मंत्रालय ने लेखाओं के हार्मोनाइजेशन हैड के लिए फरवरी 2020 में एक तकनीकी समिति गठित की, जिसमें भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, नियंत्रक एवं महालेखाकार, नेशनल इन्फॉर्मेटिक्स सेंटर, राष्ट्रीय ग्रामीण विकास और पंचायती राज संस्थान के प्रतिनिधि शामिल थे।
- लेखापरीक्षकों (या तो राज्य महालेखापरीक्षक या स्थानीय निधि के लेखापरीक्षक) द्वारा पंचायतों के लेखाओं के वित्तीय लेखापरीक्षा में सुविधा प्रदान करने के लिए मंत्रालय ने ऑडिट-ऑनलाइन एप्लीकेशन की शुरुआत की है। ऑडिट-ऑनलाइन एप्लीकेशन न केवल लेखाओं की लेखापरीक्षा में सुविधा प्रदान करता है, बल्कि लेखापरीक्षा अभिलेखों को अनुरक्षित रखने में भी सहायता करता है।
- ऑडिट-ऑनलाइन की शुरुआत 15 अप्रैल, 2020 को राज्यों के साथ हुई एक वीडियो कॉन्फ्रेंस के दौरान की गई, जहां पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा को समय पर पूरा करने की सुनिश्चिता के लिए ऑनलाइन ऑडिट शुरू करने की समय-सीमा सहित विभिन्न कार्रवाई योग्य मुद्दों पर चर्चा की गई। मंत्रालय द्वारा एक प्रारूप ऑडिट-मैनुअल भी तैयार किया गया जिसे राज्य सरकारों के साथ साझा किया गया।
- ऑडिट-ऑनलाइन की सफल शुरुआत के लिए, राज्यों से यह सुनिश्चित करने का अनुरोध किया गया कि वे निम्नलिखित कार्यों को एक समयबद्ध प्रक्रिया में पूरा करें:
 - ◇ 2019-20 के लिए लेखा-बही (account books) को प्रियासॉफ्ट में बंद करना।
 - ◇ ऑडिट-ऑनलाइन में लेखापरीक्षकों का पंजीकरण
 - ◇ लेखापरीक्षा योजना तैयार करना
 - ◇ लेखापरीक्षा से जुड़े अधिकारियों का प्रशिक्षण पूरा करना
 - ◇ पंचायत लेखाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा की पूर्ण प्रक्रिया को पूरा करना

पंद्रहवें वित्त आयोग की अपनी अंतिम रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- स्थानीय निकायों के लिए 2021-26 की अवधि हेतु अनुदान का कुल आकार 4,36,361 करोड़ रुपए है। इसमें से 2,36,805 करोड़ रुपए ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए, 1,21,055 करोड़ रुपए शहरी स्थानीय निकायों के लिए और स्थानीय निकायों के माध्यम से स्वास्थ्य अनुदानों हेतु 70,051 करोड़ रुपए निर्धारित किए गए हैं। नए शहरों की स्थापना के लिए हमने राज्यों हेतु 8,000 करोड़ रुपए तथा साझा नगर सेवाओं में सुविधा प्रदान करने हेतु 450 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की है।
- राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को पूरा करने हेतु अपेक्षित संसाधनों के लिए सहायता देने हेतु ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान का 60 प्रतिशत (क) स्वच्छता और ओडीएफ स्थिति को कायम रखने: और (ख) पेयजल की आपूर्ति, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण के सुदृढीकरण एवं सहायता के लिए आबद्ध है।
- चूंकि प्रति व्यक्ति अनुदान के लिए भारत का प्रत्येक नागरिक पात्र है, इसलिए अनुदानों का वितरण उन क्षेत्रों को भी किया जाना चाहिए जिनसे पंचायतों की स्थापना करने की अपेक्षा नहीं की गई है (पांचवीं और छठीं अनुसूची वाले क्षेत्र तथा बाहर रखे गए क्षेत्र) ताकि समान स्तर के निकायों द्वारा मौलिक सुविधाएं उपलब्ध कराने के लिए उनके संसाधनों का वर्धन किया जा सके।

अध्याय 12

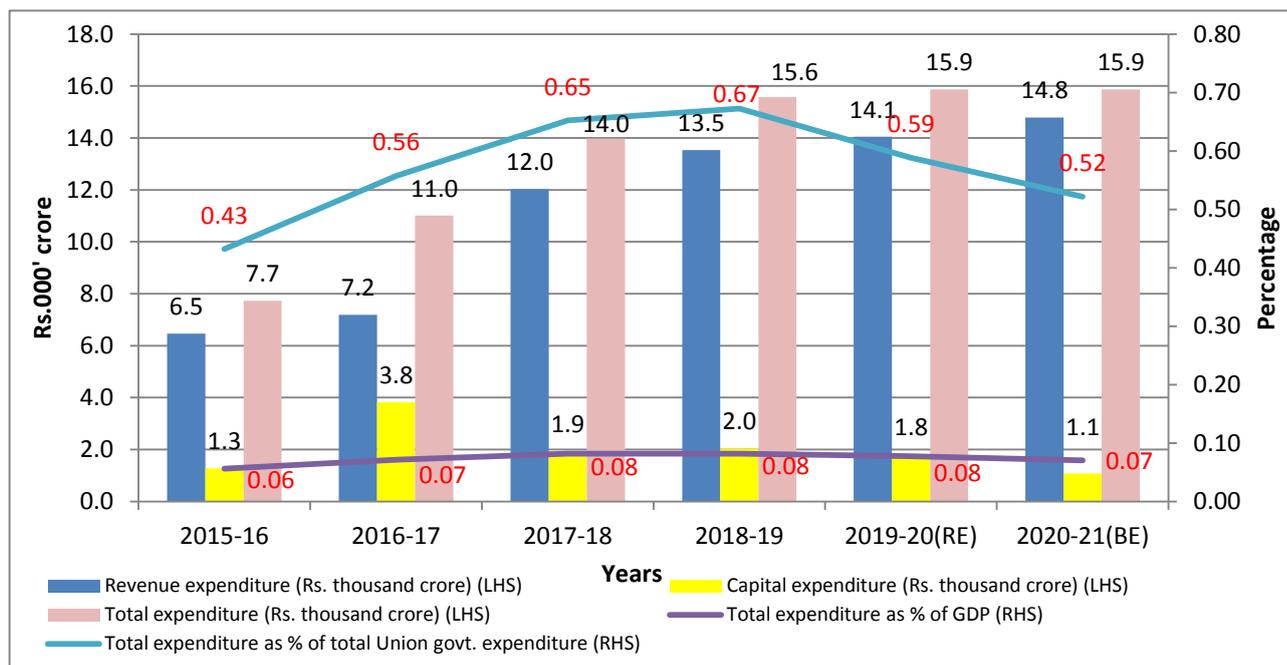
विद्युत मंत्रालय

विद्युत मंत्रालय जुलाई 1992 में स्वतंत्र मंत्रालय बना; इससे पहले यह एक विभाग था जो विद्युत और गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोत मंत्रालय के अधीन था। इस मंत्रालय की मुख्य जिम्मेदारी देश में विद्युत ऊर्जा उत्पादन को विकसित करना है। इस दिशा में मंत्रालय भावी योजना, नीति निर्धारण का परियोजना प्रस्तावों की प्रक्रिया, विद्युत परियोजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी, प्रशिक्षण एवं जनशक्ति विकास और थर्मल, हाइड्रो पावर उत्पादन, पारेषण एवं वितरण से संबंधित विधायन पारित करने और उसके कार्यान्वयन करने जैसे कार्य करता है। विद्युत क्षेत्र का विकास व उसकी स्थिति समग्र अर्थव्यवस्था विकास के लिए महत्वपूर्ण है क्योंकि कृषि से लेकर सेवाओं तक सभी क्षेत्र इस पर निर्भर हैं। विद्युत मंत्रालय, विद्युत अधिनियम, 2003 और ऊर्जा संरक्षण अधिनियम, 2001 कार्यान्वयन के लिए भी उत्तरदायी है। विद्युत संविधान की सातवीं अनुसूची के समवर्ती विषय के रूप में उल्लिखित है, जिसका तात्पर्य है कि मंत्रालय को राज्य सरकारों के घनिष्ठ सहयोग में कार्य करना होगा।

मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

1. केंद्रीय बजट 2020-21 में विद्युत मंत्रालय के लिए लगभग 16,000 करोड़ रुपए आबंटित किए गए हैं, जो संघ सरकार के 2020-21 के कुल बजट का 0.52 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.07 प्रतिशत है। विद्युत मंत्रालय के बजट का वर्ष-वार आबंटन चित्र 1 में दर्शाया गया है।

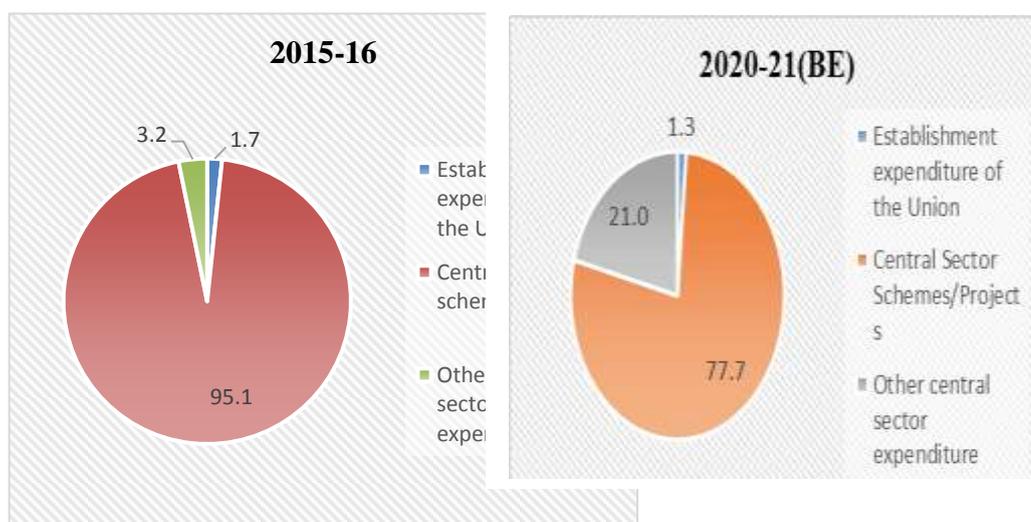
चित्र 1: मंत्रालय का कुल व्यय



स्रोत : संघ के बजट

2. कुल व्यय में अन्य केंद्रीय क्षेत्र व्यय का अंश वर्ष 2015-16 में 3.2 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2020-21 (बीई) में 21 प्रतिशत हो गया है, जबकि स्थापना व्यय वर्ष 2020-21 में 1.7 प्रतिशत से घटकर 1.3 प्रतिशत हो गया है। केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर व्यय, जो 2015-16 में 95.1 प्रतिशत था, 2020-21 में उल्लेखनीय रूप से घटकर 77.7 प्रतिशत हो गया।

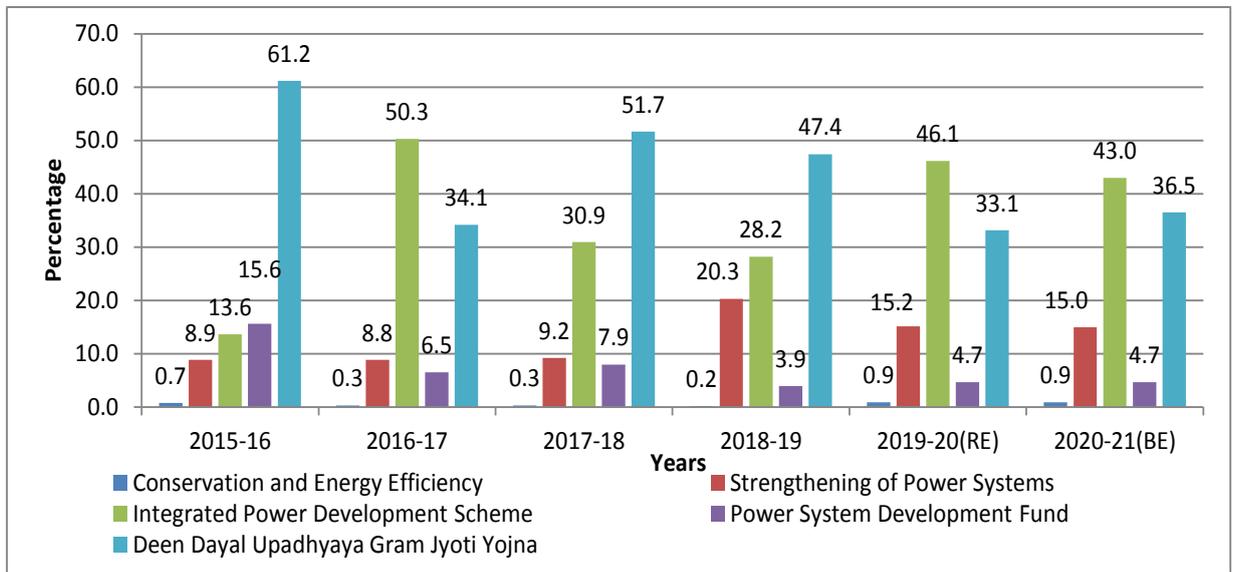
चित्र 2: कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में मंत्रालय की शीर्ष-वार व्यय



स्रोत : संघ के बजट

3. दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना पर व्यय 2016-17 में 34.1 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 (बीई) में 36.5 प्रतिशत हो गया है। केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर कुल व्यय की तुलना में समेकित विद्युत विकास योजना पर व्यय भी 2017-18 में 30.9 प्रतिशत से बढ़कर 2020-21 (बीई) में 43 प्रतिशत हो गया है। व्यय का पैटर्न उस दिशा के बारे में बहुत कुछ बताता है, जिस दिशा में विद्युत क्षेत्र इस समय अग्रसर है।

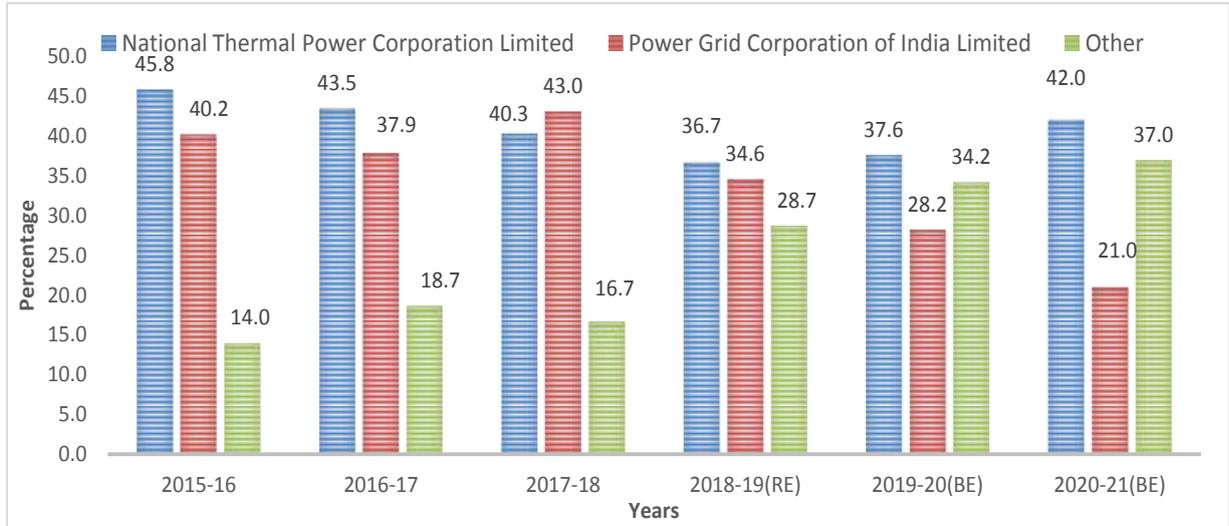
चित्र 3: केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं/परियोजनाओं पर कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं/परियोजनाओं पर व्यय



स्रोत : संघ के बजट

4. मंत्रालय द्वारा शासित दो प्रमुख लोक उद्यमों में निवेश 2015-16 और 2020-21 (बीई) के बीच घटा है। नेशनल थर्मल पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एनटीपीसी) में यह 2015-16 में कुल निवेश के 45.8 प्रतिशत से घटकर 2020-21 (बीई) में 42 प्रतिशत हो गया और पावर ग्रिड कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (पीजीसीआईएल) में यह 2020-21 में इसी के दौरान 40.2 प्रतिशत से घटकर 21 प्रतिशत हो गया है।

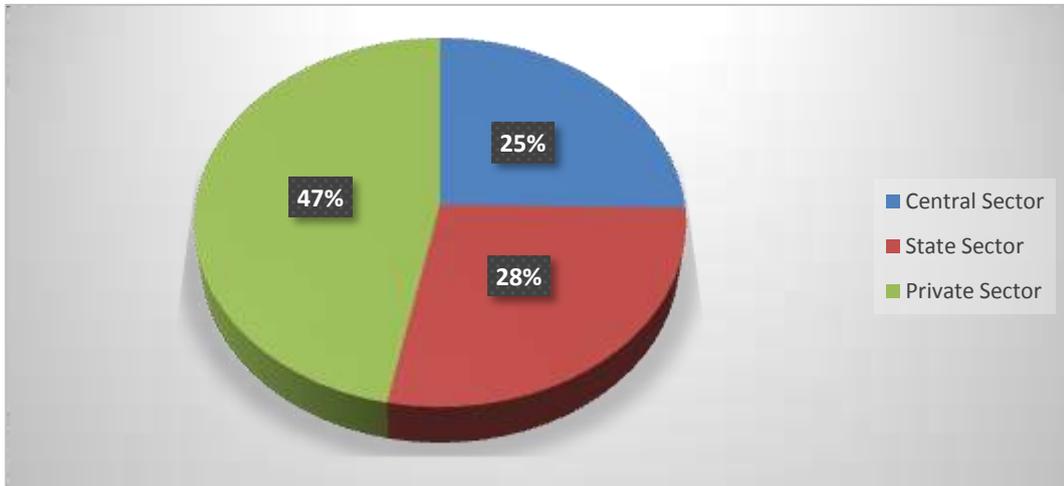
चित्र 4: कुल निवेश के प्रतिशत के रूप में लोक उद्यमों में निवेश का विवरण



स्रोत : संघ के बजट

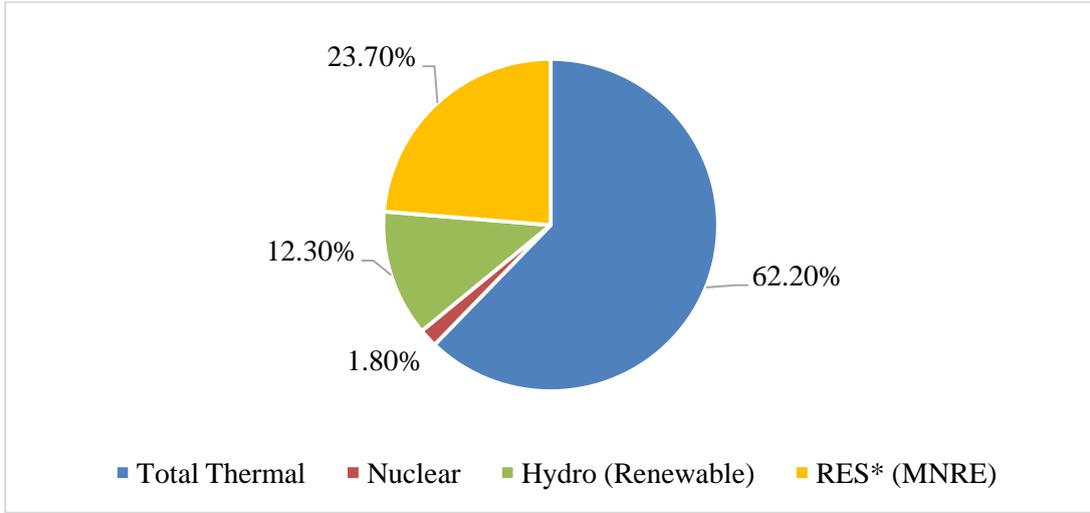
नोट: निवेश में लोक उद्यमों के लिए आंतरिक एवं अतिरिक्त बजटीय संसाधन (आईईवीआर) घटक शामिल है।

चित्र 5: विद्युत में क्षेत्र-वार कुल संस्थापित क्षमता (31 मार्च, 2020 तक)



स्रोत : केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण (सीईए)

चित्र 6: विद्युत में ईंधन-वार कुल संस्थापित क्षमता (31 जुलाई, 2020 तक)



स्रोत : केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण (सीईए)

नोट: नवनीकरणीय ऊर्जा स्रोत (RES) में लघु हाइड्रो परियोजना, बायोमास गैसिफायर, बायोमास पावर, शहरी एव औद्योगिक अपशिष्ट पावर, सोलर एवं पवन ऊर्जा शामिल है।

कोविड-19 महामारी के प्रकोप से निपटने हेतु की गई पहलें

- कोविड-19 महामारी और लॉकडाउन से बिजली की खपत में भारी गिरावट आई। अप्रैल-जून, 2020 की अवधि में, बिजली खपत में वर्ष-दर-वर्ष आधार पर 18.3 प्रतिशत की कमी आई। सबसे बड़ी महत्वपूर्ण बात यह है कि औद्योगिक एवं वाणिज्यिक खपत में बहुत तेजी से गिरावट आई है, जो वितरण कंपनियों (डिस्कॉम) के लिए दो प्रमुख राजस्व अर्जक साधन हैं। कोविड से संबंधित मंदी का बिजली खपत पर स्पष्ट रूप से दीर्घकालिक प्रभाव पड़ा है, जिससे बिजली की मांग और उससे प्राप्त होने वाले राजस्वों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है।
- इस महामारी का संघ सरकार और राज्य सरकारों, दोनों के संसाधनों पर गंभीर नकारात्मक प्रभाव पड़ा है। राज्य सरकारों के राजस्वों के वर्द्धन के लिए संघ सरकार ने चालू वित्त वर्ष (2020-21) में सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 2 प्रतिशत तक की अतिरिक्त ऋण सीमा की सहमति प्रदान की। इसमें से 0.25 प्रतिशत को हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसा की संगतता में इस वित्तीय वर्ष में विद्युत क्षेत्र में सुधार करने वाले राज्य सरकारों से संबद्ध किया था:

- क. लक्ष्यों के अनुसार किसी राज्य में समग्र तकनीकी एवं वाणिज्यिक हानि (एटी एंड सी) को कम करने के लिए राज्य के जीएसडीपी के 0.05 प्रतिशत की अतिरिक्त ऋण सीमा की अनुमति दी गई है।
- ख. लक्ष्यों के अनुसार किसी राज्य में औसत आपूर्ति लागत और अर्जित औसत राजस्व (एसीएस-एआरआर अंतर) के बीच अंतर को कम करने के लिए राज्य के जीएसडीपी के 0.05 प्रतिशत की अतिरिक्त ऋण सीमा की अनुमति दी गई है।
- ग. किसानों को दी गई निःशुल्क बिजली के बदले में राज्य में सभी किसानों को सब्सिडी राशि देने के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण को शुरू करने के लिए राज्य के जीएसडीपी के 0.15 प्रतिशत के बराबर अतिरिक्त ऋण सीमा की अनुमति दी गई है। इसके लिए पात्र बनने हेतु, राज्य सरकार को (क) डीबीटी योजना को निरूपित करना और (ख) 31 दिसंबर, 2020 तक कम से कम एक जिले में इस योजना को कार्यान्वित करना होगा।
7. इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने आत्मनिर्भर भारत अभियान के तहत, (पीएफसी) और पावर फाइनेंस कॉर्पोरेशन (पीएफसी) और रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कॉर्पोरेशन (आरईसी) के माध्यम से 90,000 करोड़ रुपए की नकदी-तरलता (liquidity) को उपलब्ध कराने का निर्णय लिया। ये ऋण राज्य सरकार की गारंटियों के साथ दो समान किस्तों में दिए जाएंगे और बिजली वितरण कंपनियों द्वारा इस राशि का उपयोग केवल पारेषण (transmission) एवं बिजली उत्पादन कंपनियों की बकाया राशि चुकाने के लिए किया जाएगा। इस पहल के अंतर्गत, आरईसी और पीएफसी बिजली वितरण कंपनियों को संक्रमण काल के दौरान दस वर्ष तक विशेष दीर्घकालिक ऋण प्रदान करेंगे जिनके पास उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) के अंतर्गत निर्धारित कार्यशील पूंजी सीमाओं के भीतर अनुवर्ती उधार लेने की सुविधा होगी। उन बिजली वितरण कंपनियों के लिए भी प्रावधान किया गया है। जिसके पास यह सुविधा नहीं है।

चुनौतियां

थर्मल पावर उत्पादन

- थर्मल पावर में डीज़ल, गैस और कोयला चालित बिजली उत्पादन शामिल है, जो भारत में कुल बिजली उत्पादन क्षमता का 62 प्रतिशत है। इस क्षेत्र में मुख्य चुनौतियां निम्न प्रकार हैं :
 - ◇ विद्युत ऊर्जा खपत और आर्थिक कार्यकलाप स्तर के बीच गहन संबंध है। महामारी की शुरुआत से ही उन औद्योगिक एवं वाणिज्यिक क्षेत्रों में विद्युत की मांग में तीव्र गिरावट आई है जो अधिकतर थर्मल पावर संयंत्रों से विद्युत प्राप्त करते हैं।
 - ◇ ईंधन उपलब्ध नहीं होने से थर्मल पावर क्षेत्र तेजी से प्रभावित हो रहा है। गैस उपलब्ध नहीं होने के कारण 20,000 मेगावाट से अधिक की गैस-आधारित क्षमता कार्यशील नहीं है, जबकि कोयले की आपूर्ति कोयला चालित थर्मल संयंत्रों की वास्तविक आवश्यकता का केवल लगभग 65 प्रतिशत है। इससे आयातित कोयले पर निर्भरता बढ़ रही है, जिसके परिणामस्वरूप विद्युत उत्पादन लागत में वृद्धि हो रही है।
 - ◇ विगत में, थर्मल पावर संयंत्रों को कोयला उपलब्ध कराए जाने हेतु किए प्रयास सफल नहीं रहे हैं। यद्यपि निजी क्षेत्रों को इकतालीस नये कोयला खंडों की नीलामी करने की घोषणा हाल ही में की गई है, फिर भी इस मुद्दे का समाधान करने के लिए मूलतः एक नया दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए।
 - ◇ कतिपय क्षेत्रों में बैंक ऋण सीमा के साथ-साथ वित्तीय क्षेत्र में दबाव से निधियों की उपलब्धता में कमी आई है। इसके अतिरिक्त, थर्मल पावर उत्पादन परियोजनाओं के प्रवर्तकों (promoter) को पूंजी जुटाने और ऋण अदायगी करने में कठिनाई का सामना करना पड़ रहा है।
 - ◇ थर्मल क्षेत्र द्वारा उत्सर्जित ग्रीन हाउस गैस पर्यावरण के लिए बहुत हानिकारक हैं। इसके प्रशमन के उपाय महंगे हैं जैसा कि 2022 तक नए उत्सर्जन मानकों का अनुपालन करने में विद्युत संयंत्रों द्वारा हाल में की गई कार्रवाइयों में परिलक्षित हुआ है। इसके लिए फ्लू गैस डिसल्फुराईजेशन (एसजीडी) प्रणाली संस्थापित किया जाना अनिवार्य है, जिसकी लागत उच्च है।
 - ◇ वर्षों से चली आ रही लोकलुभावन प्रशुल्क योजनाएं, बढ़ती एटी एंड सी हानियां और परिचालनीय अक्षमताओं से राज्य बिजली वितरण कंपनियों के वित्तीय स्वास्थ्य

पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। इससे ने केवल मांग में कमी आई है, बल्कि बिजली वितरण कंपनियों द्वारा बकाया राशि के भुगतान में भी देरी हुई है। इससे अंततः थर्मल पावर संयंत्रों की वित्तीय स्थिति प्रभावित हुई है।

- ◇ संयंत्र की न्यून दक्षता से न केवल संयंत्रों में अधिक कोयला जलता है, बल्कि उत्सर्जित कार्बनडाइऑक्साइड गैस की मात्रा में भी वृद्धि होती है। चूंकि थर्मल संयंत्र भारत में विद्युत उत्पादन का मुख्य आधार हैं, इसलिए अक्षम संयंत्रों को आधुनिकीकरण कार्यक्रम के माध्यम से प्रतिस्थापित करने की तत्काल आवश्यकता है।

बिजली वितरण क्षेत्र

- बिजली वितरण क्षेत्र संपूर्ण विद्युत मूल्य श्रृंखला में सबसे कमजोर कड़ी रहा है और अधिकतर राज्यों में वितरण संबंधित सुधार अधूरे हैं। यह क्षेत्र विभिन्न उपभोक्ता समूहों को लागत से भी कम प्रशुल्क पर एवं मीटर रहित बिजली की आपूर्ति, कृषि को निःशुल्क बिजली, राज्य सरकारों द्वारा बिजली वितरण कंपनियों को वादा की गई सब्सिडी उपलब्ध नहीं देने, उच्च एंटी एंड सी हानियां एवं खराब विनियामक अभिशासन के कारण दीर्घकाल से वित्तीय स्थायित्व से जुझ रहा है।
- राज्य के वित्त पर उदय योजना का आंशिक प्रभाव रहा है और कुछेक राज्य एसीएस-एआरआर अंतर को समाप्त करने और 2019-20 में एंटी एंड सी हानियों को कम कर 15 प्रतिशत तक लाने के लक्ष्य को प्राप्त कर पाए हैं। 2018-19 में एसीएस-एआरआर अंतर 72 पैसे प्रति किलोवाट घंटा के उच्च स्तर पर रहा है और राष्ट्रीय एंटी एंड सी हानियां 22.03 प्रतिशत थीं।
- राज्य सरकारें विद्युत क्षेत्र को मुख्य रूप से पारेषण एवं वितरण कंपनियों के पूंजीगत व्यय का वित्तपोषण करने के साथ-साथ उनके उपार्जित बढ़ती वित्तीय हानियों को कवर करने के लिए ऋण दे रही हैं। सीधे ऋण देने के अतिरिक्त, राज्य सरकारें राज्य बिजली वितरण कंपनियों को अनुदान और सब्सिडी के रूप में वित्तीय सहायता भी उपलब्ध करा रही हैं। राज्य सरकारें बिजली वितरण कंपनियों द्वारा वित्तीय संस्थाओं से उधार लेने में भी गारंटियां दे रहीं हैं। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि राज्य सरकारें गारंटीकर्ता हैं, ये परिणामी आकस्मिक देयताएं बिजली वितरण कंपनियों के बड़े बकाया ऋण और बढ़ती हानियों के कारण राज्यों के वित्त के लिए जोखिम है। सभी सेवा प्रदाताओं के लिए समग्र हानियां (सब्सिडी प्राप्त आधार पर पीएटी) 2017-18 में 33,594 करोड़ रुपए से बढ़कर

2018-19 में 61,360 करोड़ रुपए हो गई। 31 मार्च, 2019 को बिजली वितरण कंपनियों का कुल ऋण 4,78,452 करोड़ रुपए था, जिसमें राज्य सरकारों से लिए गए ऋण 91,228 करोड़ रुपए का कुल ऋण भी शामिल है।

- इस क्षेत्र में सुधार लाने के प्रयास मुख्य रूप से वितरण की दिशा में - एटी एंड सी हानि के नियंत्रण और प्रशुल्क युक्तिकरण पर केंद्रित रहे हैं। अपस्ट्रीम सेगमेंट कोयला उत्पादन और परिवहन, विद्युत उत्पादन एवं निर्वातन लागत आदि की अक्षमताओं को सुधारने का कोई प्रत्यक्ष प्रयास नहीं किया गया है। कोयले के पारेषण एवं करों/शुल्कों की बढ़ती लागत से एटी एंड सी हानि नियंत्रित करने से तथा प्रशुल्क युक्तिकरण किए जाने से बिजली वितरण कंपनियों की वित्तीय स्थिति पर ज्यादा प्रभाव नहीं पड़ा है।
- ये अक्षमताएं कोयला उत्पादन, कोयला परिवहन, विद्युत पारेषण आदि जैसे लगभग सभी अपस्ट्रीम क्रियाकलापों में निहित कॉस्ट-प्लस रिजीम के प्रतिफल हैं। यद्यपि, विद्युत उत्पादन क्षेत्र को लाइसेंस-मुक्त कर दिया गया है और प्रतिस्पर्धा के लिए खोल दिया गया है, फिर भी इस क्षेत्र में अभी भी सरकारी क्षेत्र के संस्थानों का वर्चस्व बना हुआ है, कॉस्ट-प्लस आधार पर कार्य करते हैं। इन सभी के कारण बिजली वितरण कंपनियों की वित्तीय स्थिति पर प्रभावित होती है।
- प्रतिस्पर्धी विद्युत क्षेत्र परिदृश्य में ये विसंगतियां उपभोक्ता के लिए महत्वपूर्ण हैं। उत्पादन, पारेषण और कोयला उत्पादन में इस कॉस्ट प्लस रिजीम से इतर अग्रसर होने की आवश्यकता है। इस क्षेत्र में सभी नीतियों एवं विनियम स्वामित्व-निरपेक्ष एवं क्षमता-केंद्रित होने चाहिए।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

- अपनी मुख्य रिपोर्ट में हमने नोट किया कि महामारी से लड़ने के लिए संघ सरकार द्वारा उठाए गए कदमों से बिजली वितरण क्षेत्र को बेहतर बनाने की दृष्टि से राज्यों को प्रोत्साहन देने की प्रक्रिया पहले ही शुरू हो गई है। विद्युत अधिनियम 2003 में प्रस्तावित संशोधन और नई प्रशुल्क नीति के संभावित अनुमोदन के साथ, प्रोत्साहन से सुधार कार्यक्रमों में और तेजी आएगी। इन उपायों को जारी रखे जाने की आवश्यकता है क्योंकि संबंधित संरचनात्मक सुधार अगले चार-पांच वर्षों में पूरे होने की उम्मीद है।
- तदनुसार, हमने खंड I के अध्याय 10 में राज्यों के लिए अपनी पंचाट अवधि के प्रथम चार वर्षों, अर्थात् 2021-22 से 2024-25 में प्रत्येक वर्ष के लिए उनके जीएसडीपी के 0.5 प्रतिशत भाग तक अतिरिक्त वार्षिक उधार सुविधा की अनुशंसा की है।

- प्रवेश-स्तरीय शर्त के रूप में यह अनुशंसा की गई है कि राज्य तभी इस अतिरिक्त उधार सीमा के लिए पात्र होंगे, जब वे यह सुनिश्चित एवं प्रमाणित करें कि राज्य के भीतर सभी वितरण कंपनियों के पास ताजा लेखापरीक्षित लेखा हैं। इसका तात्पर्य यह है कि वर्ष (t) में राज्य की पात्रता निर्धारित करने में, राज्य में सभी वितरण कंपनियों ने सांविधिक अपेक्षाओं के अनुसार वित्तीय वर्ष (t-1) के लिए अपने समेकित वित्तीय विवरण प्रस्तुत/फाइल किए हैं।
- इस प्रवेश-स्तरीय शर्त के अतिरिक्त, हमने उन तीन संकेतकों को जारी रखने का प्रस्ताव किया है, जिन्हें वित्त मंत्रालय द्वारा 2020-21 के लिए अतिरिक्त उधार लेने हेतु किसी राज्य की पात्रता के लिए अधिदेशित किया गया है: (i) एटी एवं सी हानियां कम करने; (ii) एसीएस-एआरआर अंतर को कम करना; (iii) डीबीटी को अपनाकर नकद सब्सिडी के भुगतान को कम करना। इन तीनों संकेतकों को हमने अपनी प्रथम रिपोर्ट में भी चिह्नित किया था। तीसरे संकेतक को विद्युत की बिक्री (बुक की गई प्रशुल्क सब्सिडी सहित) से राजस्व के प्रतिशत के रूप में प्रशुल्क सब्सिडी में कमी को शामिल करने के लिए विस्तारित किया गया है। इससे राज्य सरकारों द्वारा विद्युत क्षेत्र को दी जाने वाली सब्सिडी के स्तर को मापा जाएगा। हमने एक चौथा संकेतक जोड़ा है, जो मीटरयुक्त आपूर्ति के माध्यम से यूनिटों की प्रति व्यक्ति खपत पर विचार करता है और जो डीबीटी के माध्यम से मांग पक्ष पर सब्सिडीयों सहित और मीटर रहित विद्युत आपूर्ति के लिए राज्य बजट के माध्यम से आपूर्ति पक्ष हस्तांतरणों को छोड़कर वास्तविक राजस्व को दर्शाता है।

सुधारों के लिए पांच-वर्षीय रोडमैप¹

वितरण में सुधार

- हमारे द्वारा चिह्नित तीन निष्पादन संकेतकों से मीटरयुक्त ऊर्जा (जिसके लिए राजस्व को वास्तविक तौर पर संग्रह कर लिया गया है) में वृद्धि करने के लिए उपयुक्त प्रोत्साहन मिलेगा। मीटर रहित आपूर्ति से बिजली खपत को यथार्थ रूप में मापने में तथा उन आंकड़ों को शामिल करने में समस्या पैदा हो जाती है जो वास्तव में बढ़ती ऊर्जा खरीद को परिलक्षित नहीं करती है, बल्कि केवल टी एंड डी मिश्रित हानियों को दर्शाती है। मीटर के जरिए विद्युत आपूर्ति भी सब्सिडीयां भी प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के एक महत्वपूर्ण विषयों

¹आयोग श्री राकेश नाथ, पूर्व-सदस्य, विद्युत अपीलीय अधिकरण एवं पूर्व-अध्यक्ष, केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण द्वारा दिए गए मूल्यवान इनपुट्स के लिए उनके प्रति आभार व्यक्त करता है।

में से एक है, क्योंकि मीटर के जरिए विद्युत आपूर्ति के आधार पर खपत के लिए सब्सिडी का प्रत्यक्ष अंतरण स्वतः अभिग्रहित हो जाता है। मीटर के जरिए आपूर्ति की गई ऊर्जा अथवा निःशुल्क आपूर्ति की गई ऊर्जा तब तक सब्सिडी लाभ से बाहर रहती है, जब तक सब्सिडी का अग्रिम रूप से (अप-फ्रंट) भुगतान नहीं किया जाता है। ताजा लेखा परीक्षित लेखाओं की उपलब्धता से इस आवश्यक सूचना को अभिग्रहित/कैप्चर करने में सहायता मिलेगी। यह सूचना तीन निष्पादन संकेतकों की केंद्र बिंदु है।

- मौजूदा बिजली मीटरों को परिचालनीय स्मार्ट-मीटरों के साथ प्रगामी रूप से प्रतिस्थापित करने की आवश्यकता है। इससे बिजली वितरण कंपनियों को अपने बिजली लोड को बेहतर ढंग से समझने एवं प्रबंधित करने में मदद मिलेगी, और दूसरी ओर वितरित रूफटॉप सौर ऊर्जा भंडारण में सुविधा मिलने के साथ-साथ मीटरयुक्त आपूर्ति एवं बिलिंग हानियों को कम करने में भी सहायता मिलेगी।
- वितरण कंपनियां महंगे एवं अक्षम थर्मल पावर संयंत्रों के साथ दीर्घकालिक विद्युत क्रय करारों (पीपीए) के कारण भारी हानि उठा रही हैं। इन अक्षम, अत्यधिक प्रदूषक, कालातीत कोयला संयंत्रों को बंद किए जाने की आवश्यकता है। इससे ऐसी परिसंपत्तियों के लिए निर्धारित प्रभार भुगतान प्राप्त करने के फलस्वरूप बहुत बचत होगी और प्रदूषण एवं कार्बन फूटप्रिंट की मात्रा में भी कमी आएगी। बिजली वितरण कंपनियों को उन महंगे, सब्सिडीयुक्त थर्मल संयंत्रों के साथ नए दीर्घकालिक पीपीए करार करने से बचने की आवश्यकता है, जो अभी भी योजना प्रक्रियाधीन हैं या जहां वित्तीय समापन (financial closure) नहीं हुआ है।
- विद्युत अधिनियम 2003 में अधिदेशित है कि प्रशुल्क लागत को परिलक्षित करें। तथापि, अनेक कारकों - कम प्रशुल्क के लिए वोटों के लिए प्रबल राजनीतिक दबाव, सब्सिडी के दावों की यथार्थता पर बिजली वितरण कंपनियों की अक्षमताओं एवं असहमतियों की अवधारणाएं - की वजह से विनियामक समय के सापेक्ष बढ़ती विद्युत आपूर्ति लागतों के मुद्रास्फीति प्रभाव के साथ मूल्यों में वृद्धि करने में सामान्य रूप से विफल रहे हैं। कुछ राज्यों ने विगत कुछ वर्षों में अपने प्रशुल्कों में वृद्धि नहीं की है। राज्य सरकारों द्वारा प्रशुल्कों में समयबद्ध रूप से वृद्धि करने की आवश्यकता है।
- बिजली वितरण कंपनियों के कन्टेंट (विद्युत आपूर्ति) और ढुलाई (वितरण नेटवर्क) व्यवसाय को शीघ्रतापूर्वक पृथक किए जाने की आवश्यकता है। इससे वितरण कंपनियां (डिस्कॉम) विद्युत एग्रीगेटर और वितरण नेटवर्क की स्वामी बन जाएंगी। इस प्रकार पृथक्करण से किसी क्षेत्र-विशेष में विभिन्न आपूर्तिकर्ताओं द्वारा उपभोक्ताओं को उनकी

पसंद की आपूर्ति उपलब्ध कराने में सहायता मिलेगी। सही तरीके से नेटवर्क और आपूर्ति के पृथक्करण से कुछ आपूर्ति जोखिम को अभिग्रहित करने में तथा वाणिज्यिक/औद्योगिक उपभोक्ताओं द्वारा उच्च-लागत वाले वर्द्धनशील क्रयों को सीमित करने में सहायता मिलेगी।

- वितरण क्षेत्र में कोई भी सुधार लाने का एक अभिन्न अंग होता है ढुलाई हेतु निजी क्षेत्र की सहभागिता (carriage involvement)। वितरण में निजी क्षेत्र की भागीदारी के स्वीकार्य रूपों में फेंचाइजी मॉडल और वितरण कार्य का निजीकरण है, जहां निजी कंपनी वितरण लाइसेंस प्राप्त करती है। सरकारी-निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडल को दिल्ली में अपनाया गया, जहां राज्य की 49 प्रतिशत इक्विटी है और निजी कंपनी की 51 प्रतिशत इक्विटी है। यह मॉडल एटी एंड सी हानि को कम करने तथा परिचालनीय निष्पादन में आमूल चूल सुधार लाने में सफल रहा है। तथापि, ग्रामीण क्षेत्रों के लिए एक विभिन्न रणनीति अपनाई जानी चाहिए। देश में बिजली की अधिकांश खपत एक मिलियन से अधिक आबादी वाले नगरों में है। इन अनेक नगरों में उच्च एटी एस सी हानियां और खराब वितरण नेटवर्क है, जिससे उपभोक्ताओं के लिए बिजली आपूर्ति की विश्वसनीयता एवं गुणवत्ता प्रभावित होती है। ऐसे नगरों में निजीकरण अथवा एक फेंचाइजी मॉडल अथवा उप-लाइसेंस मॉडल अपनाने से मौजूदा वितरण कंपनियों एवं राज्य सरकार को वाणिज्यिक लाभ प्राप्त होगा।
- आज अधिकतर वितरण कंपनियों की प्रशुल्क संरचना में जटिल श्रेणियां और स्लैब हैं, जो तर्कसंगत नहीं हैं और मोटे तौर पर सामाजिक एवं राजनीति प्राथमिकताओं द्वारा प्रेरित हैं। इन विभिन्न स्लेबों ने विभिन्न उपभोक्ता श्रेणियां सृजित की हैं, जिसके कारण एक जटिल संरचना निर्मित हुई है और इससे व्यापक अक्षमताएं सृजित हुई हैं। बहुत संख्या के प्रशुल्क स्लेबों से उपभोक्ताओं की निगरानी करने के लिए उच्च प्रशासनिक लागत खर्च होती है और यह भी संभावना नहीं होती है कि प्रशुल्क स्लैब आपूर्ति की लागत को परिलक्षित करेंगे कि नहीं। सभी के लिए बिजली सब्सिडी के साथ-साथ विविध स्लैब, उपभोक्ता को सब्सिडी लाभ अधिकतम प्राप्त करने की जोड़-तोड़ के लिए प्रोत्साहित करते हैं।

ग्रामीण क्षेत्र वितरण में रणनीति

- कृषि में बिजली आपूर्ति भारत की कुल बिजली खपत का लगभग 20 प्रतिशत है और यह आपूर्ति या तो निःशुल्क की जाती है अथवा उसके लिए बहुत अधिक सब्सिडी दी जाती है। वित्तीय अंतर को राज्य सरकार द्वारा आंशिक रूप से सब्सिडी देकर अथवा खुदरा

आपूर्ति प्रशुल्क के माध्यम से उच्च वर्ग के उपभोक्ताओं को दी गई क्रॉस सब्सिडी से कम किया जाता है। कृषि क्षेत्र की सब्सिडियों में वृद्धि हो रही है और विगत पांच वर्षों में यह दोगुनी हो गई है। राज्य सरकारों द्वारा दी गई, जिसे नाममात्र दरों पर अदा किया जाता है, में आपूर्ति की वास्तविक लागत भी कवर नहीं होती है।

- कृषि क्षेत्र को बिजली की आपूर्ति वितरण कंपनियों के उप-केंद्रों के आस-पास अथवा उनके आस-पास खाली अप्रयुक्त भूमियों पर बहुत ही कम लागत पर उद्यमियों द्वारा निर्मित सौर संयंत्र स्थापित कर उपलब्ध कराई जा सकती है। इससे न केवल बचत होगी, बल्कि टी एंड डी हानियों को कम करने में और वितरण कंपनियों के नवीकरणीय क्रय बाध्यता (आरपीओ) लक्ष्यों को प्राप्त करने में भी सहायता मिलेगी। इससे वितरण कंपनियों की हानियों को कम करने; राज्य सरकार पर सब्सिडी के बोझ को कम करने और औद्योगिक एवं वाणिज्यिक उपभोक्ताओं द्वारा कृषि के लिए क्रॉस सब्सिडी देने; आरपीओ बाध्यताओं को पूरा करने तथा हरित गृह गैस उत्सर्जनों को कम करने में भी सहायता मिलेगी।
- यद्यपि सभी गांवों में बिजली कनेक्टिविटी उपलब्ध करा दी गई है, फिर भी ग्रामीण परिवारों एवं ग्रामीण उद्योग के लिए आपूर्ति की निरंतरता एवं गुणवत्ता अभी भी एक मुद्दा है। ग्रामीण क्षेत्रों में बिजली की निर्बाध आपूर्ति सुनिश्चितता के लिए वितरण कंपनियों को कोई प्रोत्साहन नहीं दिया जाता है, क्योंकि ग्रामीण क्षेत्रों के लिए बिजली आपूर्ति की लागत 7 रुपए प्रति किलोवाट/घंटा से अधिक है, लेकिन वसूला गया प्रशुल्क बहुत कम है। अतः ग्रामीण क्षेत्रों के लिए बिजली आपूर्ति की लागत को कम करना महत्वपूर्ण है। उद्यमियों को ग्रामीण क्षेत्रों के आस-पास 33/66 केवी सब-स्टेशनों से नवीकरणीय ऊर्जा के विकेंद्रीकृत उत्पादन के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। इस संबंध में एक लक्ष्य निर्धारित किए जाने की आवश्यकता है कि अगले पांच वर्षों में ग्रामीण ऊर्जा उपभोग (प्रति वर्ष 10 प्रतिशत) को 50 प्रतिशत की आपूर्ति विकेंद्रीकृत उत्पादन के माध्यम से नवीकरणीय ऊर्जा संसाधनों से उत्पादित बिजली से की जा सकती है।

वितरण कंपनियों के दबाव को दूर करने के लिए विस्तृत विद्युत बाजार

- देश में दो विद्युत एक्सचेंज हैं- इंडिया एनर्जी एक्सचेंज लिमिटेड और पावर एक्सचेंज इंडिया लिमिटेड, जहां मूल्य को दो तरफा (double-sided) नीलामियों के माध्यम से प्राप्त किया जाता है। इन एक्सचेंजों ने राष्ट्रीय संसाधनों का बेहतर उपयोग करने और अपूरित ऊर्जा एवं परिणामी आर्थिक हानियों को कम करने में योगदान दिया है। विगत वर्षों के दौरान, इन एक्सचेंजों में प्राप्त मूल्य दो तरफा संविदाओं/करारों में मूल्यों की तुलना में

कम हैं। तथापि, इन एक्सचेंजों द्वारा ऊर्जा की खरीद एवं उसकी आपूर्ति (ऊर्जा व्यापार) अभी भी उनकी क्षमता से बहुत कम है। बीते पांच वर्षों की अल्पावधि में ऊर्जा व्यापार कुल उत्पादन के 10 प्रतिशत पर स्थिर रहा है, लेकिन इसी दौरान ऊर्जा व्यापार की मात्रा कुल उत्पादन के 2.9 प्रतिशत से बढ़कर 4.1 प्रतिशत हो गई। विकसित देशों में विद्युत बाजार में कुल मांग के 30-40 प्रतिशत का ऊर्जा व्यापार होता है। देश में अधिकतर ट्रांजेक्शन दीर्घकालिक पीपीए के माध्यम से होता है, जो अप्रयुक्त क्षमता के निर्धारित प्रभारों के साथ वितरण कंपनियों के बोझ को बढ़ाता है। अतएव, अल्पावधि बाजारों और एक्सचेंज में ऊर्जा व्यापार के स्तर को बढ़ाए जाने की प्रबल आवश्यकता है।

ईंधन बाजारों को विकसित करना

- विद्युत क्रय की लागत वितरण लाइसेंस की कुल वार्षिक राजस्व आवश्यकता का लगभग 65-75 प्रतिशत है। ईंधन की लागत समग्र क्रय लागत का प्रमुख घटक है। कोयले को केवल दीर्घकालिक पीपीए वाली विद्युत बाजार परियोजनाओं से संबद्ध किया गया है। इसलिए ऐसा ईंधन बाजारों को विकसित करने की आवश्यकता है, जिन्हें विद्युत बाजार कार्यों से संबद्ध किया जा सकता हो, जिसके फलस्वरूप उन विद्युत उत्पादन करने वाले केंद्रों को कोयला एवं गैस, यथास्थिति, की आपूर्ति करने में सुविधा मिलगी जो टर्म-अहेड, डे-अहेड एवं इंटर-डे आधार पर अल्पावधिक करारों में प्रवेश लेने के इच्छुक हों। कोयले के लिए एक इलेक्ट्रॉनिक बोली प्लेटफॉर्म पर विचार किया जा सकता है ताकि क्लीयरिंग हाउस कार्यों और मार्किट क्लीयरिंग मूल्यों के तहत अल्पावधि ट्रेड करने में सहायता मिल सके। एक तत्काल कदम के रूप में, दीर्घकालिक पीपीए के साथ कोयले की संबद्धता को क्रमिक रूप से हटाकर विद्युत संयंत्रों को अल्पावधि विद्युत बाजार में सहभागिता करने और प्रतिस्पर्धी दरों पर विद्युत आपूर्ति करने में समर्थ बनाने के लिए आवश्यक है।
- बाजार की गतिकियां यह संकेत देती है कि विद्युत एक्सचेंज के कार्यों में काफी वृद्धि होगी, क्योंकि वितरण कंपनियां अपनी विद्युत क्रय लागत को किफायती बनाएंगी और बाजार के माध्यम से प्राप्त सीमांत उत्पादन लागत से लाभान्वित होंगी। अल्पावधि विद्युत बाजार को ईंधन आपूर्ति से संबद्ध कर, बिजली उत्पादन करने वाली कंपनियों को नवीकरणीय स्रोतों से उत्पादन की अनिश्चित प्रकृति से प्रभावित मांग गतिकियों के प्रति, आपूर्ति असंतुलनों तथा समग्र मांग में परिवर्तनों के प्रति रिस्पॉन्ड करने में सहायता मिलेगी।

प्रशुल्क आधारित प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से पारेषण प्रणाली का विकास

- पारेषण में प्रतिस्पर्धा बढ़ाने के प्रयोजनार्थ, एक अंतर-राज्य पारेषण प्रणाली का विकास प्रशुल्क आधारित प्रतिस्पर्धी बोली (टीबीसीबी) के माध्यम से हो रहा है। इस प्रणाली में पारेषण प्रणाली शामिल नहीं है, जिसे एक सामरिक महत्ता के रूप में चिन्हित किया गया है और इसे पावरग्रिड से संबद्ध किया गया है। पावर ग्रिड निजी डेवेलपर्स के साथ प्रतिस्पर्धी बोली में भी भाग लेता है। इस अवधारणा को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए ताकि राज्य एवं संघ दोनों स्तरों पर सभी परिसंपत्तियां बाजार-आधारित मूल्यों पर सृजित की जा सकें। अंतर-राज्य पारेषण प्रणालियों का विकास सामान्य रूप से राज्य-स्वामित्व वाली पारेषण कंपनियों द्वारा किया जा रहा है। यह अनुशंसा की जाती है कि राज्यों को भी टीबीसीबी के माध्यम से अंतर-राज्य पारेषण प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

विनियामक संबंधी उपाय

- किसी भी विनियामक प्राधिकरण के लिए यह आवश्यक होता है कि वह स्वायत्त, पारदर्शी, दूरदर्शी हो और संस्थागत क्षमता से संबंधित मामलों का समय पर निपटान करने तथा निर्णय का कार्यान्वयन कराने में सक्षम हो। विद्युत अधिनियम के उद्देश्यों में एक उद्देश्य था सरकार से विनियामक दायित्वों को अलग करना। इस संबंध में हितधारकों के बीच यह अवधारणा है कि राज्य विद्युत विनियामक बिजली उत्पादन करने वाली कंपनियों और राज्य वितरण लाइसेंसधारकों के हितों को संतुलित नहीं करते हैं और राज्य सरकार अपने निर्णयों में विनियामकों से प्रभावित होती है। राज्य विद्युत विनियामक आयोगों (एसईआरसी) द्वारा कई वितरण कंपनियों में विशाल विनियामक परिसंपत्तियां सृजित की गई हैं, और उन्होंने प्रशुल्क में वृद्धि से बचने के लिए विधिसम्मत व्यय को स्वीकार करने के बावजूद वितरण कंपनियों को उचित खुदरा आपूर्ति प्रशुल्क तय करने से मना कर दिया। इसके अलावा, इस क्षेत्र में निजी कंपनियों की संख्या में वृद्धि से अपीलीय अधिकरण (appellate tribunal) में दाखिल की जा रही है अपीलों में वृद्धि हुई है।
- विद्युत विनियामकों के न्यायनिर्णयन कार्य और और प्रशुल्क निर्धारण भूमिका को अलग कर उसे एक भिन्न विद्युत शिकायत निवारण प्राधिकरण को सौंपे जाने की आवश्यकता है। एसईआरसी के सदस्यों सहित विनियामक आयोगों के सभी सदस्यों की चयन प्रक्रिया को संशोधित किया जाना चाहिए ताकि उनके चयन में तटस्थता के भाव को शामिल किया

जा सके और विषयपरक पेशेवरों का चयन किया जा सके। विद्युत अधिनियम को संशोधित करने हेतु प्रारूप विधेयक पहले से विचाराधीन है।

अध्याय 13

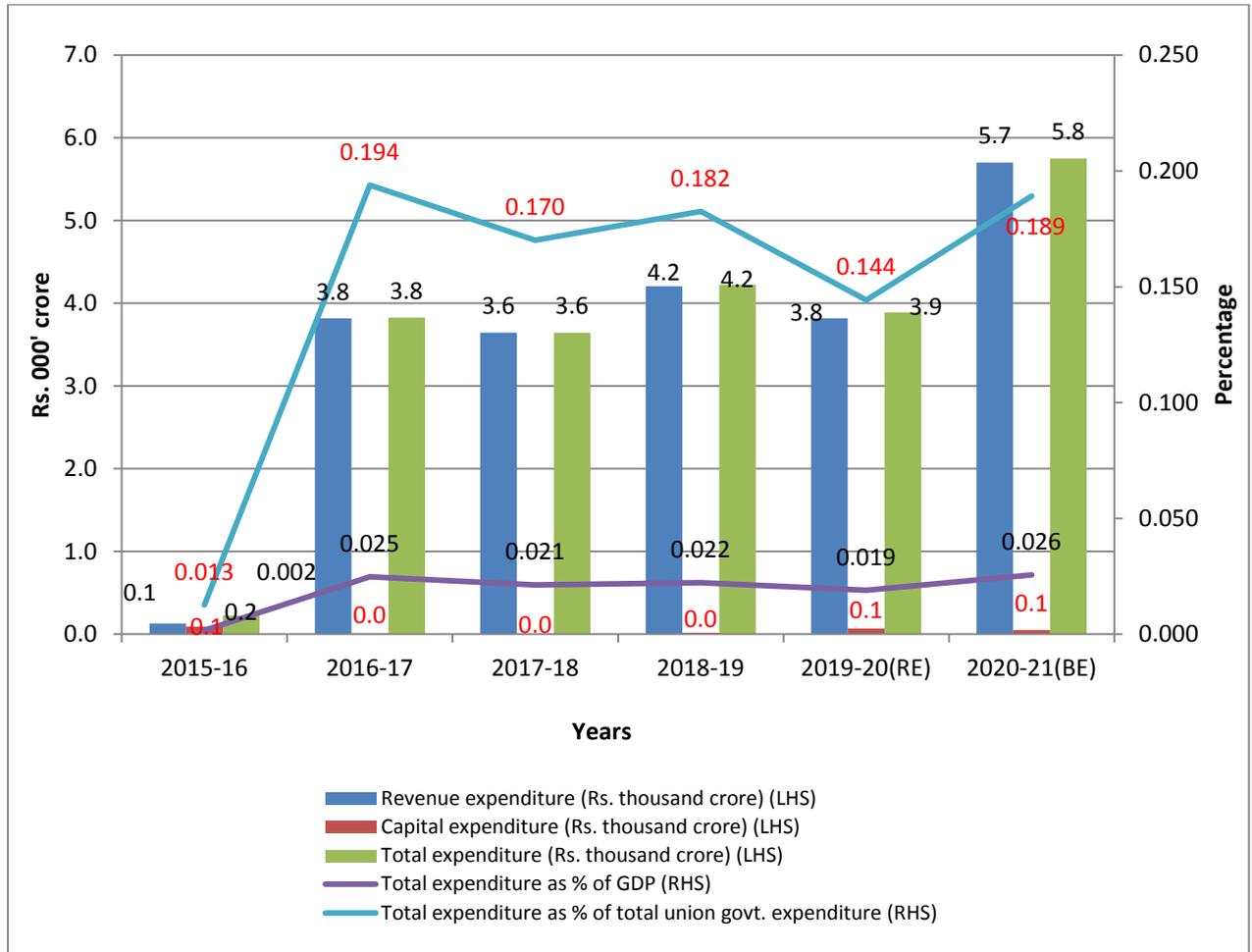
नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय

नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय का उद्देश्य देश की ऊर्जा आवश्यकताओं की अनुपूर्ति हेतु नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा विकसित कर उसे उपलब्ध कराना है। मंत्रालय की भूमिका देश की ऊर्जा सुरक्षा की बढ़ती चिंता के कारण हाल ही में काफी ज्यादा महत्वपूर्ण हो गई है। भारत ने 2030 तक सौर ऊर्जा क्षेत्र में एक वैश्विक लीडर बनने का संकल्प लिया है। भारत ने पवन और सौर ऊर्जा की संस्थापित क्षमताओं में पहले ही विश्व में क्रमशः चौथा एवं पांचवा स्थान प्राप्त कर लिया है और समग्र संस्थापित नवीकरणीय ऊर्जा क्षमता में वह विश्व में पांचवें स्थान पर है।

मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

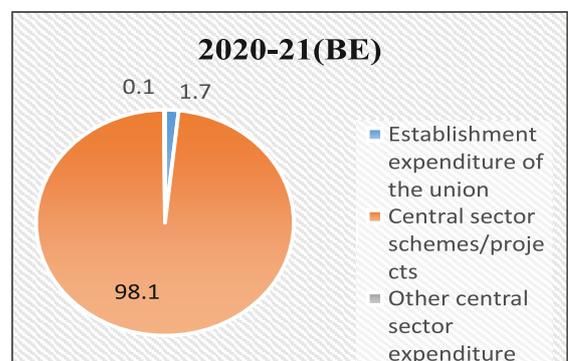
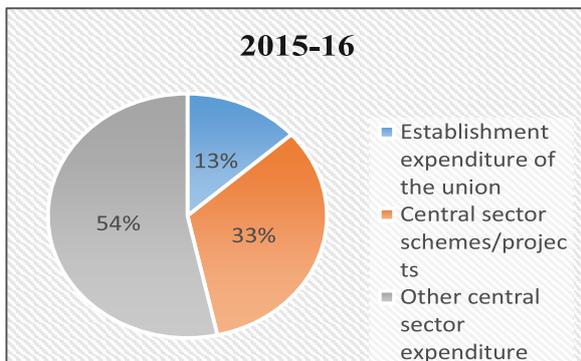
1. नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय (एमएनआरई) पर नवीकरणीय ऊर्जा स्रोतों को बढ़ावा देने की समग्र जिम्मेदारी है। संघ के 2020-21 के बजट में मंत्रालय के लिए लगभग 6,000 करोड़ रुपए आबंटित किए गए हैं, जो संघ के 2020-21 के कुल बजट का 0.19 प्रतिशत और अनुमानित जीडीपी का 0.1 प्रतिशत है। एमएनआरई का वर्ष-वार बजट आबंटन नीचे चित्र 1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1: मंत्रालय का कुल व्यय



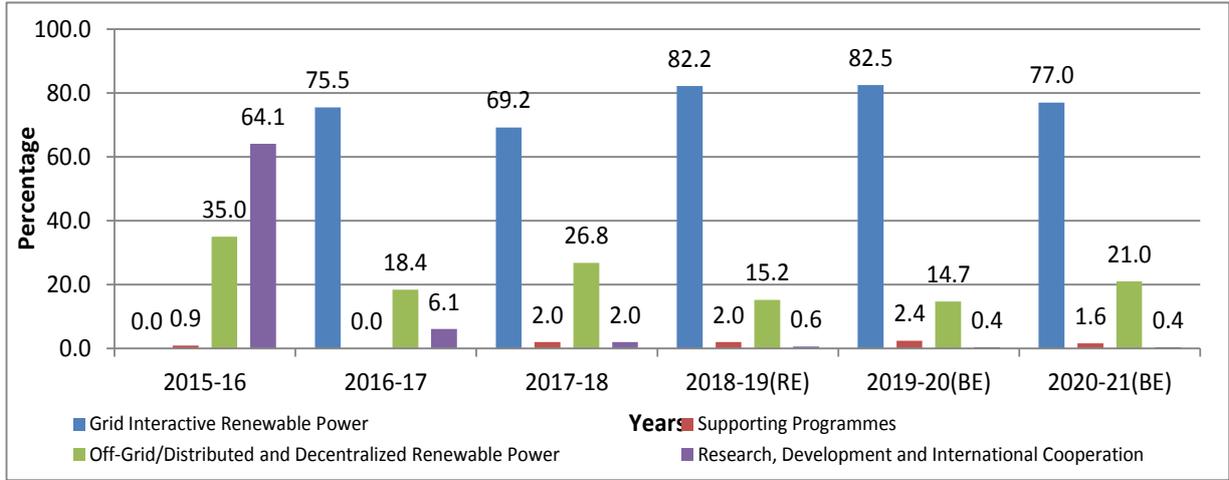
स्रोत : संघ के बजट

चित्र 2: कुल व्यय (2015-16 और 2020-21) के प्रतिशत के रूप में मंत्रालय का शीर्ष-वार व्यय



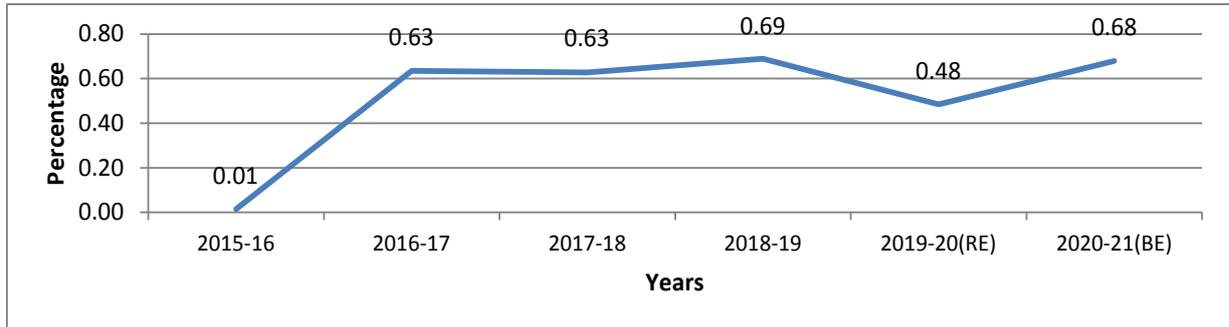
स्रोत : संघ के बजट

चित्र 3: केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं/परियोजनाओं में कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं/परियोजनाओं में व्यय



स्रोत : संघ के बजट

चित्र 4: केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर संघ के कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में एमएनआरई द्वारा केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं/परियोजनाओं में खर्च किया गया व्यय



स्रोत : संघ के बजट

नोट: यद्यपि संघ के व्यय की तुलना में प्रतिशत-वार व्यय न्यून है, यह उल्लेखनीय है कि इस दिशा में ध्यान 2015-16 से आकृष्ट किया गया है।

नवीकरणीय विद्युत के लिए प्रतिबद्धता

2. स्वच्छ ऊर्जा क्षेत्र में वृद्धि में उछाल के कारण भारत सरकार ने इन्टेंडेड नैशनली डिटरमिंड कंट्रीब्यूशन (आईएनडीसी) में जलवायु परिवर्तन पर संयुक्त राष्ट्र फ्रेमवर्क सम्मेलन(UNFCCC) को प्रस्तुत किए गए अपने प्रस्ताव में यह उल्लेख किया था कि वह 2030 तक गैर-जीवाश्म ईंधन-आधारित ऊर्जा स्रोतों से 40 प्रतिशत संचित

बिजली क्षमता हासिल कर लेगा। इसे प्रौद्योगिकी के हस्तांतरण के माध्यम से तथा हरित जलवायु निधि सहित न्यून-लागत के अंतर्राष्ट्रीय वित्त की सहायता से हासिल किया जाएगा।

तालिका 1: नवीकरणीय विद्युत - वैश्विक परिप्रेक्ष्य

देश	क्षमता (गिगा वाट)	% अंश
विश्व स्तर पर	1081	
1. चीन	334	30.90
2. संयुक्त राज्य अमेरिका	161	14.90
3. जर्मनी	107	9.90
4. भारत	61	5.64
5. जापान	54	5.00

स्रोत : एमएनआरई

जल विद्युत (hydro power) की बढ़ती प्रासंगिकता

- मार्च, 2019 तक 25 मेगा वाट क्षमता वाली हाइड्रो परियोजनाओं को ही नवीकरणीय ऊर्जा के रूप में माना जाता था और वित्तीय सहायता एवं सस्ते ऋण जैसे प्रोत्साहनों के लिए वे पात्र होती थी। मार्च, 2019 में इन प्रोत्साहनों के लिए 25 मेगावाट से अधिक क्षमता वाली हाइड्रो परियोजनाएं भी पात्र बन गईं। इससे 74 मेगावाट की नवीकरणीय ऊर्जा समूह में 45 गिगावाट वाली हाइड्रो पावर क्षमताओं को शामिल करने का मार्ग भी प्रशस्त हुआ है।
- हाल ही के वर्षों में इस क्षेत्र में जो उल्लेखनीय सुधार किए गए हैं, उनमें 2008 की हाइड्रो पावर नीति; जिसमें हाइड्रो पावर में निजी क्षेत्र की सहभागिता को प्रोत्साहित करने के साथ फ्रिक्वेंसी रिस्पॉंस मार्किट पर राष्ट्रीय प्रशुल्क नीति 2016 तथा पीपीए की निश्चितता बढ़ाया है। इन कुछ नीतिगत प्रस्तावों में नए सहायक सेवा बाजार, अलग क्रय बाध्यता लाभ और बेहतर एकीकृत योजना शामिल हैं।
- हाइड्रो पावर क्षेत्र में कुछ प्रमुख चुनौतियों में, परियोजना की उच्च लागत (जो सामान्य रूप से दूर क्षेत्रों में स्थित हैं), संवेदनशील भौगोलिकता के कारण तकनीकी चुनौतियां, भूमि अधिग्रहण, पर्यावरण एवं वनों तथा विस्थापित लोगों के पुनर्वास एवं पुनःस्थापन से संबंधित मुद्दे शामिल हैं।

6. तालिका 2 में देश में हाइड्रो पावर की बेसिन-वार आकलित संभाव्यता को दर्शाया गया है। इसके अलावा, 94,000 मेगावाट की संभावित संस्थापित क्षमता के साथ छप्पन पम्प स्टोरेज परियोजनाओं की पहचान की गई है। इसके अतिरिक्त, लघु, छोटी एवं सूक्ष्म स्कीमों से हाइड्रो संभाव्यता 1,512 स्थलों से 6,782 मेगावाट हाइड्रो पावर उत्पादन अनुमानित किया गया है। कुल मिलाकर, ऊर्जा पर स्थायी समिति 2018-19 की तैतालीसवीं रिपोर्ट के अनुसार भारत के पास लगभग 2,50,000 मेगावाट की हाइड्रो पावर संभाव्यता है।

तालिका 2: बेसिनों/नदियों पर संभावित संस्थापित क्षमता (मेगा वाट) (30-06-2020 को)	
सिंधु (Indus)	33832
गंगा बेसिन	20711
मध्य भारत नदी तंत्र	4152
दक्षिण भारत के पश्चिमी भाग में बहने वाली नदियां	9430
दक्षिण भारत के पूर्वी भाग में बहने वाली नदियां	14511
बहमपुत्र बेसिन	66065
कुल	148701

स्रोत : केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण

7. राष्ट्रीय विद्युत योजना (2022-27) के अनुसार, 2027 में बिजली मांग 2,047 BU और शीर्षतम मांग 298.77 GW रहने की उम्मीद है। इसे ध्यान में रखते हुए हाइड्रो पावर की क्षमता को बढ़ाकर 46,420MW करने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त क्षमता को बिजली उत्पादन के लोचनीय स्रोतों से प्राप्त किया जाना चाहिए ताकि शीर्षतम मांग को पूरा किया जा सके और ग्रिड का संतुलन तथा रैम्पिंग की आवश्यकता की पूर्ति की जा सके।
8. जलवायु परिवर्तन के लिए भारत के आईएनडीसी के संकल्प के भाग के रूप में, 40 प्रतिशत कुल उत्पादन 2030 तक गैर-जीवाश्म स्रोतों से किया जाना है। नवीकरणीय ऊर्जा में इस विस्तार के लिए पावर ग्रेड की स्थिरता को संतुलित करना होगा, जिसे हाइड्रो पावर से सुनिश्चित किया जा सकता है।

चुनौतियां

राज्य बिजली वितरण कंपनियों (DISCOMs) से भुगतान प्राप्तियों में अनावश्यक बिलंब

- राज्य-स्वामित्व वाली बिजली वितरण कंपनियां नवीकरणीय ऊर्जा उत्पादक कंपनियों से बिजली का क्रय करने के बाद बिलंब से भुगतान करती हैं। इससे निवेश वातावरण काफी अधिक प्रभावित हुआ है, जिसके फलस्वरूप क्षेत्र में परियोजनाओं के लिए ऋण प्रवाह कम हो गया है। यदि इसमें शीघ्र सुधार नहीं किया जाता है, तो नवीकरणीय ऊर्जा लक्ष्यों को प्राप्त करने में कठिनाई आ सकती है और जलवायु परिवर्तन की चुनौती से निपटने में अति महत्वपूर्ण पहलों में से यह एक पहल गंभीर रूप से प्रभावित हो सकती है।

नवीकरणीय ऊर्जा क्रय बाध्यताओं का अनुपालन नहीं किया जाना

- समग्र बिजली मिश्रण में नवीकरणीय ऊर्जा के अंश को बढ़ाने के लिए नवीकरणीय ऊर्जा क्रय दायित्व (आरपीओ) एक मात्र अति महत्वपूर्ण नीति विकल्प/इंस्ट्रूमेंट है। पेरिस जलवायु परिवर्तन संधि के तहत बाध्यता को पूरा करने के लिए आरपीओ का अनुपालन किया जाना काफी अहम है। विद्युत मंत्रालय द्वारा अधिसूचित आरपीओ ट्रेजेक्टरी के लिए वर्ष 2022 तक नवीकरणीय ऊर्जा की 21 प्रतिशत हिस्सेदारी की आवश्यकता है। तथापि, वर्तमान में यह हिस्सेदारी केवल लगभग 9 प्रतिशत है, जिसका कारण अनेक राज्यों द्वारा आरपीओ का अनुपालन नहीं किया जाना है। आरपीओ अनुपालन की सुनिश्चितता के लिए, संबंधित एसईआरसी द्वारा दंडात्मक उपबंध लगाए जाने का प्रावधान है। तथापि, इनसे वांछित परिणाम प्राप्त नहीं किए गए हैं।

उत्सर्जन स्तर (पेरिस जलवायु परिवर्तन संधि, 2015)

- भारत ने 2005 और 2014 के बीच अपनी जीडीपी की उत्सर्जन तीव्रता को 21 प्रतिशत कम किया है, जिसके कारण वह प्री-202 स्वैच्छिक लक्ष्य को पूरा कर पाएगा। इसके अतिरिक्त, भारत को 2030 तक जीडीपी के उत्सर्जन सघनता को 2005 के स्तर से 33 से 35 प्रतिशत तक कम करना है।

नवीकरणीय ऊर्जा (Intermittency) में निर्बाध आपूर्ति का अभाव

- नवीकरणीय ऊर्जा स्रोतों से बिजली उत्पादन, बारंबार बिजली आने-जाने के उतार-चढ़ावों से, संवेदनशील है जिसके कारण ग्रिड ऑपरेटर को परिचालन में कई समायोजन करने पड़ते हैं। इसके लिए लोचनीय रिज़र्व क्षमता की आवश्यकता होती है ताकि ग्रिड की स्थिरता को कायम रखा जा सके।

सुसंगत नीति की आवश्यकता

- कोई भी उभरता हुआ क्षेत्र जिसके लिए वैश्विक निवेश आकर्षित करने की आवश्यकता होती है, उसके लिए तदर्थ और अनियमित नीतिगत बदलाव अच्छे नहीं होते हैं। एक उदाहरण सोलर मॉड्यूल विनिर्माण उद्योग का है। पहले आयात शुल्क लगाए गए और उसके बाद हटा दिए गए। वर्तमान में आयातित मॉड्यूलों पर कोई शुल्क नहीं है, लेकिन ऐसा करने का एक प्रस्ताव विचाराधीन है।

बिजली वितरण कंपनियों का खराब निष्पादन

- बिजली वितरण कंपनियों में सुधार लाने हेतु हाल ही में किया गया एक प्रयास है उदय योजना, जिससे वांछित लाभ प्राप्त नहीं हुए हैं। अपनी खराब वित्तीय स्थिति के कारण बिजली वितरण कंपनियां डेवेलपर्स को विलंब से भुगतान करती हैं। नीलामियां निरस्त की जाती हैं और करारों को अमल में नहीं लाया जाता है। इन सभी बातों से निवेशकों का विश्वास डेवेलपर्स के हितों को प्रभावित करता है।
- **रूफटॉप सोलर के लिए प्रोत्साहन का अभाव**
 - रूफटॉप सोलर ने वर्तमान बाजार, जोकि बड़े पैमाने की नवीकरणीय ऊर्जा के प्रति अग्रसर हो रहा है, में कोई खास प्रगति नहीं हुई है। इस संबंध में वाणिज्यिक एवं औद्योगिक संस्थापनाओं को वरीयता दी जाती है, जबकि अपार खपत क्षमता वाले आवासीय उपभोक्ताओं के लिए कुल संस्थापित क्षमता का 20 प्रतिशत से भी कम उपलब्ध है। देश ने 2022 तक 40 गिगावाट क्षमता का लक्ष्य रखा है, लेकिन दिसंबर, 2018 तक केवल 1,889 मेगावाट ग्रिड-कनेक्टेड सोलर रूफटॉप प्रणालियां स्थापित की गई हैं।

वितरित ऊर्जा प्राथमिकताओं में कमी

- लोगों के लिए ऊर्जा की पहुंच सुनिश्चित करने हेतु शुरू की गई लगभग सभी योजनाएं, जैसे की सौभाग्या (SAUBAGHYA) ग्रिड को बढ़ाने तथा केंद्रीयकृत एवं पारेषण नेटवर्कों से बिजली रहित परिवारों को कनेक्ट करने पर आधारित रही हैं। सीएसई विश्लेषण में यह पाया गया है कि ग्रिड कनेक्टिविटी से बिजली की उपलब्धता या उसकी निरंतर आपूर्ति नहीं होती है। इसलिए सार्वभौमिक पहुंच सुनिश्चित करने हेतु ग्रिड-आधारित ऊर्जा आपूर्ति के उद्देश्य पर पुनःविचार किए जाने की आवश्यकता है।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

नवीकरणीय ऊर्जा के लिए बुनियादी ढांचे का सृजन

- राज्यों को नवीकरणीय ऊर्जा प्रबंधन केंद्रों और नवीकरणीय विद्युत निकास प्रणालियों सहित नवीकरणीय ऊर्जा अवसंरचना के सृजन हेतु सहायता दिए जाने की आवश्यकता है। चालू हरित ऊर्जा कोरिडोर परियोजनाओं के लिए नवीकरणीय ऊर्जा निकास हेतु ग्रिड अवसंरचना सृजित किया जाना आवश्यक है।

करार लागू करने की सुनिश्चिता

- अधिकांश राज्य सरकारें सोलर पावर डिवलेपर्स के साथ पीपीए पर पुनःबातचीत कर रहे हैं। इससे निवेश आकर्षित करने के प्रति देश की सक्षमता प्रभावित होती है और कानूनी करारों की वैद्यता की अनिश्चतता का माहौल पैदा होता है। विद्युत क्षेत्र में संविदागत विवादों से निपटने हेतु एक बिजली करार प्रवर्तन प्राधिकरण (ईसीईए) स्थापित किए जाने से नवीकरणीय ऊर्जा क्षेत्र को उक्त प्रकार के मुद्दों को निपटने में सहायता मिलेगी।

रूफटॉप सोलर प्रणालियों को बढ़ावा देना

- राज्यों को स्वयं के बिजली उत्पादन हेतु नीति की निश्चितता एवं वातावरण सृजित करने हेतु वितरित की गई सोलर रूफटॉप प्रणालियों को बढ़ावा देना चाहिए। इससे प्रणाली-वार एटी एवं सी हानियों को कम करने तथा बड़े ग्रिड ट्रांसमिशन और वितरण अवसंरचना (जिसे आगामी एक या दो दशकों के दौरान संस्थापित किए जाने की आवश्यकता है, जब बिजली की मांग बढ़कर दोगुना होने लगे) के वित्तपोषण बोझ को कम करने में सहायता मिलेगी। इससे मिनी-ग्रिड स्थापित करने में सहायता मिलेगी।

सोलर पम्पों के उपयोग को बढ़ावा

- सरकार को पीएम-कुसुम (प्रधानमंत्री कृषि ऊर्जा सुरक्षा एवं उत्थान महाअभियान) योजना के तहत सोलर पम्पों के उपयोग को बढ़ावा देना चाहिए। इससे राज्यों को अन्य उच्च-भुगतान करने वाले उपभोक्ता श्रेणियों पर समग्र क्रास सब्सिडी बोझ को घटाकर हानियों को नियंत्रित करने में सहायता मिलेगी। इससे बिजली वितरण कंपनियों द्वारा खरीदी गई बिजली लागत को कम करने में तथा ग्रिड की वितरण क्षमता निर्माण करके पारेषण हानियों को कम करने में भी सहायता मिलेगी।

‘स्मार्ट ग्रिड्स’ को बढ़ावा देना

- इस प्रकार के ग्रिड दक्षतापूर्ण प्रदायगी के लिए संचार अवसंरचना, कंट्रोल सिस्टम और सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हैं।

किफायती ऊर्जा-भंडारण क्षमता में निवेश

- स्वदेशी अनुसंधान लागत और निष्पादन दोनों के आधार पर, वर्तमान प्रौद्योगिकी में सुधार ला सकता है। नीतिगत सहायता, बैट्री उद्योग के लिए मांग बढ़ा सकती है। राज्यों में नवीकरणीय स्रोतों में ऊर्जा भंडारण की अवसंरचना में पुनः सुधार किए जाने की आवश्यकता है ताकि नवीकरणीय ऊर्जा में विचलनशीलता का समाधान किया जा सके। ऊर्जा स्रोतों में नवीकरणीय ऊर्जा के अधिकाधिक संयोजन से ऊर्जा में कमी को दूर करने

में सहायता मिलेगी। राज्यों को नवीकरणीय विद्युत के साथ-साथ ऊर्जा भंडारण क्षमता स्थापित करने के लिए भंडारण प्रौद्योगिकियों के लिए स्वदेशी निर्माण को बढ़ावा देने के लिए भी सहायता की आवश्यकता होगी।

विभिन्न अपशिष्ट पदार्थों को ऊर्जा परियोजनाओं में परिवर्तित करने हेतु राज्यों के लिए प्रोत्साहन

- 'कचरे से ऊर्जा' परियोजनाओं को लगभग 100 क्लास A शहरों में स्थापित किया जाएगा ताकि अपशिष्ट प्रबंधन तथा ऊर्जा की मांग की पूर्ति की जा सके। संघ सरकार इन शहरों के लिए प्रोत्साहन अनुदान के रूप में सहायता देने पर विचार कर सकती है।

देश में हाइड्रो पावर संभाव्यता का पुनःआकलन

- हाइड्रो पावर संभाव्यता पर पिछला आकलन 1987 में किया गया था। इस संबंध में अब अपडेटेड हाइड्रोलॉजिकल टोपोग्राफिकल सूचना तथा भूमि उपयोग और जलभराव से संबंधित सूचना पर उत्कृष्ट वैज्ञानिक डाटा उपलब्ध है। पूर्वोत्तर और हिमालयी राज्यों में हाइड्रो पावर उत्पादन की अपार संभावनाएँ हैं जिसके लिए विदेशी सहायता द्वारा वित्तपोषण की आवश्यकता है, जिससे राज्यों के गैर-कर राजस्व को बढ़ाने में तथा राज्य-घाटा अनुदानों के लिए उनकी आवश्यकता को कम करने में सहायता मिल सकती है। सोलर, छोटे हाइड्रो और बायो-एनर्जी से पूर्वोत्तर क्षेत्र में नवीकरणीय ऊर्जा के लिए कुल संभाव्यता का अनुमान 65,838 मेगावाट किया गया है, जिसका एक बड़ा भाग ग्रिड-कनेक्टेड अनुप्रयोगों के लिए उपयुक्त है। दिसंबर, 2019 की संस्थापित क्षमता केवल 415 मेगावाट थी।

अध्याय 14

ग्रामीण विकास मंत्रालय

ग्रामीण विकास से अभिप्राय लोगों का आर्थिक उत्थान करना और समाज में व्यापक रूप से सकारात्मक परिवर्तन लाना है। ग्रामीण विकास योजनाओं में लोगों की बढ़ती सहभागिता, नियोजन कार्य का विकेंद्रीकरण, भूमि सुधारों को बेहतर तरीके से लागू करना और ऋण पहुंच सुविधाओं को अधिक उपलब्ध कराए जाने से ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों की स्थिति सुधारने में सहायता मिलेगी।

ग्रामीण विकास मंत्रालय ने गरीबी उन्मूलन के सतत विकास लक्ष्य-1 (एसडीजी-1) को पूरा करने, ग्रामीण सड़कों के माध्यम से सड़क संपर्क उपलब्ध कराने में, वरिष्ठ नागरिकों/विधवाओं/दिव्यांगजनों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने और प्रियासॉफ्ट सॉफ्टवेयर के माध्यम से पंचायतों की पारदर्शिता और जवाबदेही को बढ़ावा देकर अहम भूमिका निभाई है।

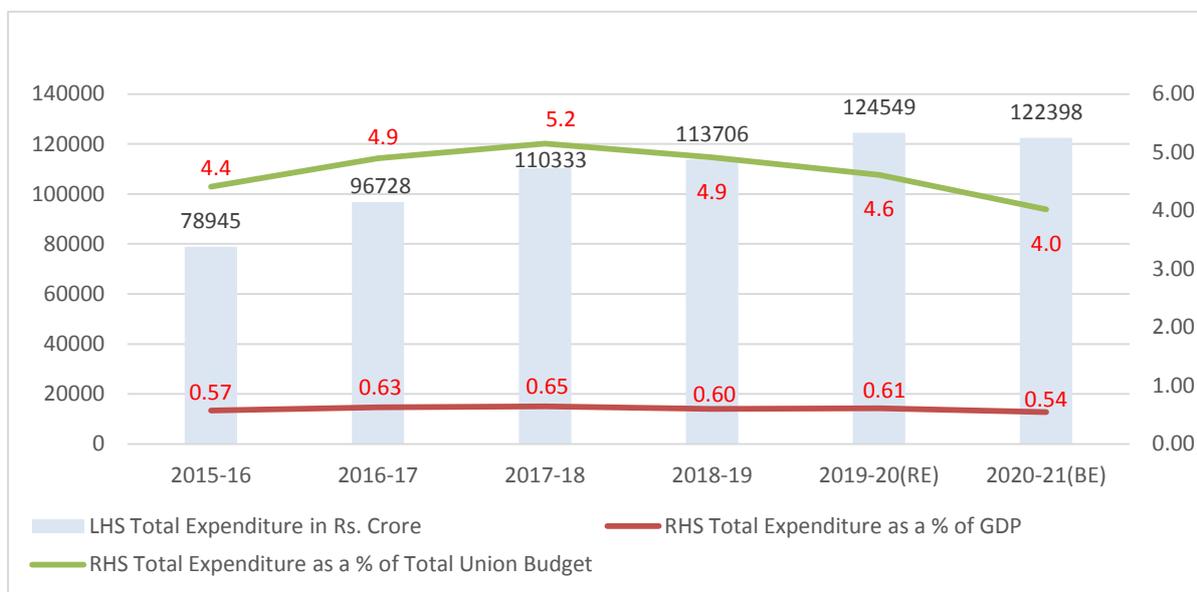
समावेशी विकास के मुख्य उद्देश्य की पूर्ति हेतु ग्रामीण सड़क नेटवर्क में अंतर-राज्य असमानता को कम करना, ग्रामीण परिसंपत्तियों का रखरखाव, सामाजिक सुरक्षा का मानकीकरण, मानव क्षमताओं को बढ़ाकर पंचायतों का सशक्तीकरण और भूमि अभिलेखों का डिजिटीकरण मंत्रालय के लिए समावेशी विकास की रणनीति होनी चाहिए।

मंत्रालय की समग्र प्रोफाइल

1. ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) के अंतर्गत दो विभाग हैं – ग्रामीण विकास विभाग और भूमि संसाधन विभाग। मंत्रालय का उद्देश्य बहुमुखी रणनीति अपनाकर आजीविका अवसरों को बढ़ाना, गरीबी उन्मूलन हेतु सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना तथा संवृद्धि अवसंरचना विकसित करके ग्रामीण भारत का सतत एवं सामाजिक विकास करना है। आशा है कि इससे ग्रामीण भारत के लोगों की जीवन गुणवत्ता में सुधार आएगा और समाज के अतिर्वंचित वर्गों तक पहुंचने के लक्ष्य की प्रक्रिया में विकास संबंधी असंतुलनों का समाधान करने में सहायता मिल सकती है।

2. संघ के 2020-21 के बजट में मंत्रालय के लिए 1,22,398 करोड़ रुपए आबंटित किए गए थे, जोकि वित्त वर्ष के लिए पांचवा सर्वाधिक आबंटन है। यह संघ सरकार के कुल बजट का 4 प्रतिशत और अनुमानित सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 0.54 प्रतिशत है। मंत्रालय का वर्ष-वार आबंटन चित्र 1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1: ग्रामीण विकास मंत्रालय का व्यय



स्रोत: संघ का बजट

3. एमओआरडी के व्यय में ग्रामीण विकास विभाग का अंश 98 प्रतिशत और भूमि-संसाधन विभाग का मात्र 2 प्रतिशत है। यह स्थिति मोटे तौर पर पिछले पांच वर्षों से भी अधिक समय के दौरान स्थिर रही है। इन दोनों विभागों के व्यय के प्रतिशत के रूप में 95-99 प्रतिशत केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) पर खर्च किया जाता है, जैसाकि तालिका 1 में दर्शाया गया है। सीएसएस पर संघ सरकार के कुल व्यय का लगभग 35-40 प्रतिशत विभाग सीएसएस पर खर्च करता है (तालिका 2)।

तालिका 1: औसत शीर्ष-वार व्यय (2015-16 से 2020-21, बीई)

व्यय शीर्ष (% में)	ग्रामीण विकास विभाग	भूमि संसाधन विभाग
स्थापना व्यय	0.04	0.56
केंद्रीय क्षेत्र योजनाएं/परियोजनाएं	0.46	4.49
केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं	99.51	94.96

स्रोत : संघ के बजट

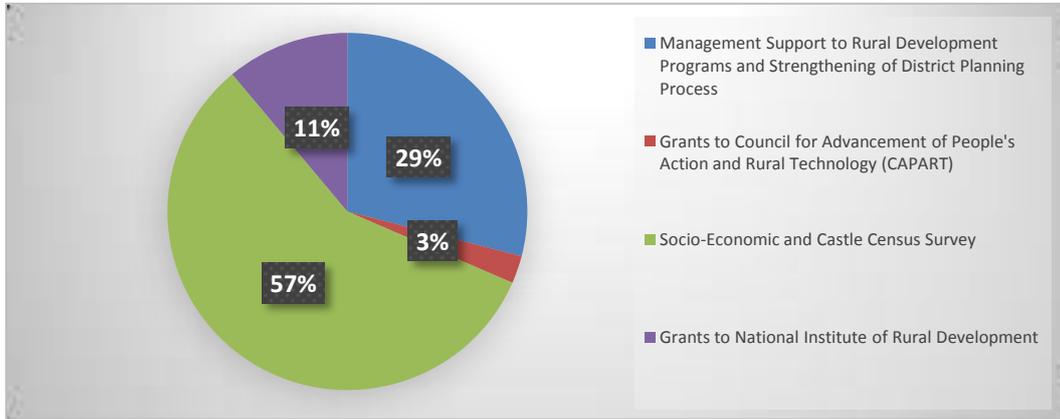
तालिका 2: केंद्रीय क्षेत्र और केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं पर ग्रामीण विकास विभाग का व्यय

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई)
केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर संघ सरकार के कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर व्यय	0.09	0.05	0.06	0.10	0.06	0.04
सीएसएस पर संघ सरकार के कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में सीएसएस पर व्यय	37.75	39.30	37.90	37.55	38.53	35.16

स्रोत : संघ सरकार के बजट

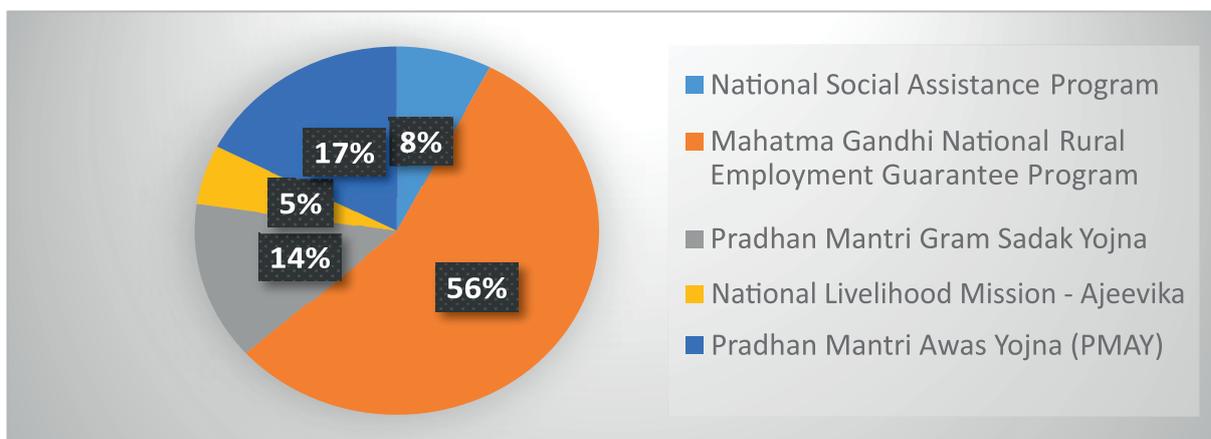
4. भूमि संसाधन विभाग केवल एक केंद्रीय क्षेत्र योजना, डिजिटल भारत पहल – भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम, और एक सीएसएस योजना, प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (पीएमकेएसवाई) का कार्यान्वयन करता है। ग्रामीण विकास मंत्रालय की केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं और सीएसएस का कार्यान्वयन करता है (चित्र 2 एवं 3)।

चित्र 2: ग्रामीण विकास विभाग का केंद्रीय क्षेत्र योजनाओं पर राज्य-वार व्यय



स्रोत : संघ बजट

चित्र 3: ग्रामीण विकास विभाग का सीएसएस पर योजना-वार व्यय



स्रोत : संघ बजट

सीएसएस योजनाओं की उपलब्धियां¹

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कार्यक्रम

5. महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कार्यक्रम (मनरेगा) को 2.62 लाख ग्राम पंचायतों को कवर करते हुए 691 जिलों और 6,919 ब्लॉकों में कार्यान्वित किया जाता है। 31 मार्च, 2019 तक देशभर में 118.1 मिलियन सक्रिय मनरेगा कार्यकर्ता थे।

तालिका 3: 2014-15 से 2018-19 तक मनरेगा की उपलब्धियां

व्यय शीर्ष (% में)	ग्रामीण विकास विभाग	भूमि संसाधन विभाग
अभी तक सृजित श्रम दिवस (करोड़ में)	166.21	265
पूरे किए गए कार्य (लाख में)	29.44	86.33
ई-एफएमएस ² के माध्यम से कुल व्यय (%)	77.35	99
15 दिनों के भीतर किए गए भुगतान (%)	26.85	92

¹स्रोत : राज्य निष्पादन रिपोर्ट 2018-19 और कार्ययोजना 2019-20 – ग्रामीण विकास मंत्रालय

²eFMS – इलेक्ट्रॉनिक फंड मैनेजमेंट सिस्टम

प्रधानमंत्री आवास योजना- ग्रामीण

6. '2022 तक सभी के लिए घर' के उद्देश्य को पूरा करने के लिए, इंदिरा आवास योजना (आईएवाई) को पुनर्गठित करके प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण (पीएमएवाई-जी) की शुरूआत 20 नवंबर, 2019 को की गई।
7. पीएमएवाई-जी के चरण-I के तहत 2016-17 और 2019-20 के बीच एक करोड़ घर निर्माण करने का लक्ष्य रखा गया था। 01 मार्च, 2019 तक 71.47 लाख घरों का निर्माण कराया गया। सर्वश्रेष्ठ निष्पादन करने वाले राज्यों में मध्य प्रदेश (लक्ष्य का 89 प्रतिशत), पश्चिम बंगाल (86 प्रतिशत), त्रिपुरा (84 प्रतिशत), हिमाचल प्रदेश (83 प्रतिशत) और उत्तर प्रदेश (81 प्रतिशत) हैं। दो राज्यों, अर्थात् बिहार और ओडिशा में लक्ष्य की तुलना में शॉर्टफॉल क्रमशः 26 और 15 प्रतिशत था। इन राज्यों को अपने लक्ष्य हासिल करने के लिए अपेक्षित कदम उठाने चाहिए।
8. पीएमएवाई-जी के चरण-II के अंतर्गत, संघ सरकार ने 2019-20 और 2021-22 के बीच 1.95 करोड़ मकान निर्माण करने का लक्ष्य रखा है।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना

9. प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) एक सीएसएस योजना है जिसका उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में बारहमासी सड़क संपर्क उपलब्ध कराना है। इस कार्यक्रम में मैदानी क्षेत्रों में 500 और उससे अधिक (2001 की जनगणना के अनुसार) की आबादी और पूर्वोत्तर एवं पर्वतीय राज्यों (अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, नागालैंड, सिक्किम, त्रिपुरा, हिमाचल प्रदेश और उत्तराखंड) में 250 व्यक्तियों और उससे अधिक की आबादी, जनजाति या पांचवी अनुसूची वाले क्षेत्रों, मरुभूमि वाले क्षेत्रों (जैसा कि मरुभूमि विकास कार्यक्रम में चिह्नित किया गया है) और चयनित जनजाति और पिछड़े जिलों (जैसाकि गृह मंत्रालय/पूर्ववर्ती योजना आयोग द्वारा चिह्नित किया गया है) में सभी पात्र संपर्क विहीन बसावटों को सड़क संपर्क उपलब्ध कराने की कल्पना की गई है।
10. पीएमजीएसवाई-II की शुरूआत वर्तमान ग्रामीण सड़क नेटवर्क का समेकन करने के लिए की गई है। इस योजना का उद्देश्य चयनित ग्रामीण सड़कों का उन्नयन करना है।

ताकि सड़क नेटवर्क को सुदृढ़ किया जा सके। सड़क मार्गों का चयन ग्रामीण विकास केंद्रों और अन्य महत्वपूर्ण ग्रामीण हब तथा महत्वपूर्ण स्थानों (अन्य विकास वाले स्थलों, बाजारों, ग्रामीण हब, पर्यटन वाले स्थानों) आदि की पहचान करने के उद्देश्य के साथ किया जाएगा।

11. दिसंबर, 2016 में कैबिनेट ने नौ राज्यों के चवालीस जिलों में पीएमजीएसवाई- वामपंथी उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों के लिए सड़क संपर्क परियोजना (आरसीपीएलडब्ल्यूई) – के अंतर्गत एक नए वर्टिकल का अनुमोदन किया था। आरसीपीएलडब्ल्यूई के पहले चरण के अंतर्गत 4,313.36 कि.मी. लंबी सड़क के लिए 4,721.62 करोड़ रुपए के कुल अनुमानित मूल्य पर 216 पुलों के निर्माण के लिए सभी मंजूरियां प्रदान कर दी गई हैं।
12. प्रधानमंत्री के “नया भारत 2022”के सपने को पूरा करने के लिए सड़कसंपर्क की आवश्यकता तथा ऐसी सड़कों को समेकित किए जाने की आवश्यकता है, जो बाजारों को जोड़ें ताकि किसानों को बाजारों की पहुंच मिल सके और वे उनसे लाभ प्राप्त कर सकें। कृषि बाजारों तक चौड़ी और अच्छी गुणवत्ता की सड़कों की महत्ता को ध्यान में रखते हुए, ग्रामीण सड़कों की आर्थिक संभावना और ग्रामीण बाजार केंद्रों तथा ग्रामीण हब के विकास में सुविधा प्रदान करने में उनकी भूमिका के आधार पर मौजूदा चयनित ग्रामीण सड़कों का उन्नयन कर ग्रामीण सड़क नेटवर्क का समेकन करने का प्रस्ताव विचाराधीन है। 2022 तक बाजार तक बेहतर पहुंच उपलब्ध कराने की योजना (पीएमजीएसवाई-III) के अंतर्गत 1.25 लाख कि.मी. सड़क का उन्नयन करने का प्रस्ताव किया गया है। इससे कार्यक्रम के चरण-II का सुदृढ़ीकरण होगा, जिसका कार्यान्वयन पहले से ही किया जा रहा है। पीएमजीएसवाई-III अनुमोदन के अंतिम चरण में है।

दीनदयाल अंत्योदय योजना – राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन

13. दीनदयाल अंत्योदय योजना – राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (डीएवाई-एनआरएलएम) की शुरूआत 2011 में की गई थी, जिसका उद्देश्य 70-80 मिलियन गरीब परिवारों की आजीविका में सुधार लाना और 2024-25 तक उन्हें गरीबी से बाहर आने में सहायता देना है। इस योजना को आठ से दस वर्षों की अवधि के दौरान 600 जिलों, 6,000 ब्लॉकों, 2,50,000 ग्राम पंचायतों तथा 6,00,000 गांवों में कार्यान्वित

किया जाना है। इस योजना के अनुसार, प्रत्येक ग्रामीण गरीब परिवार से एक महिला को स्व-सहायता समूह (एसएचजी) में शामिल कर सभी एसएचजी महिलाओं को प्रशिक्षण देना, उन्हें सूक्ष्म-आजीविका योजनाएं विकसित करने में सहायता देना और वित्तीय संसाधनों एवं बैंकों तथा उधार देने वाली संस्थाओं से ऋण लेने में सुविधा प्रदान किया जाना है।

14. जनवरी, 2019 तक 752 अतिरिक्त ब्लॉकों को 'गहन' कार्यान्वयन रणनीति के तहत कवर किया गया है, जिसके कारण इस योजना के अंतर्गत कवर किए गए ब्लॉकों की कुल संख्या बढ़कर 5,207 हो गई है।

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम

15. राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (एनएसएपी) एक सामाजिक सहायता कार्यक्रम है जिसके अंतर्गत वृद्धजनों, विधवाओं, दिव्यांगजनों, परिवार के लिए रोजी-रोटी कमाने वाले मुखिया की मृत्यु की स्थिति में गरीबी रेखा (बीपीएल) से नीचे रहने वाले परिवारों को सामाजिक सहायता प्रदान की जाती है। यह योजना भारत के संविधान के अनुच्छेद 41 की संगतता में है, जो राज्य को यह निदेश देता है कि वह अपनी आर्थिक क्षमता एवं विकास के अनुसार अपने नागरिकों के बेरोजगार होने की स्थिति में, वृद्धावस्था, बीमारी, दिव्यांगता तथा अन्य मामलों में गैर-हकदारी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सार्वजनिक सहायता उपलब्ध कराए। इस कार्यक्रम के लिए 100 प्रतिशत केंद्रीय सहायता दी जाती है।

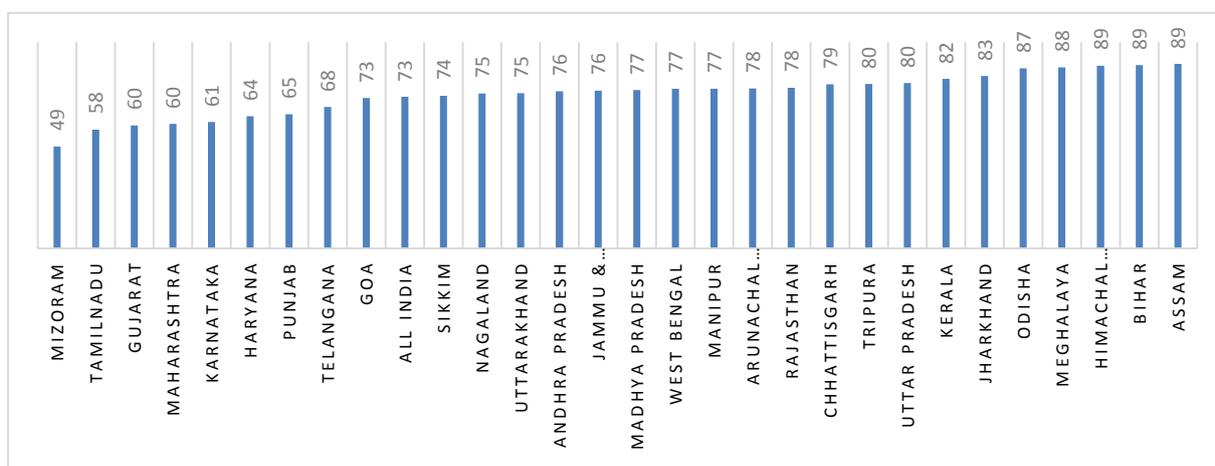
तालिका 4: राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (एनएसएपी)

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना	60-69 वर्ष आयु के वृद्धजनों के लिए 200 रुपए प्रति माह। 80 वर्ष से अधिक की आयु के वृद्धजनों के लिए 500 रुपए प्रति माह।
इंदिरा गांधी राष्ट्रीय विधवा पेंशन योजना	40-79 वर्ष आयु की विधवाओं के लिए 300 रुपए प्रति माह। 80 वर्ष से अधिक की आयु की विधवाओं के लिए 500 रुपए प्रति माह।
इंदिरा गांधी राष्ट्रीय दिव्यांगता पेंशन योजना	बीपीएल 40-79 वर्ष आयु के गंभीर या बहु-दिव्यांगता से ग्रस्त व्यक्तियों के लिए 300 रुपए प्रति माह और 80 वर्ष की आयु से अधिक वाले व्यक्तियों के लिए 500 रुपए प्रति माह।
राष्ट्रीय परिवार कल्याण योजना	18-59 वर्ष आयु के परिवार के मुखिया की मृत्यु की स्थिति में 20,000 की एकबारगी सहायता।
अन्नपूर्णा	पात्र परिवारों को प्रति माह 10 कि.ग्रा.निःशुल्क उपलब्ध कराया जाता है।

अंतर-राज्य तुलना

16. चित्र 4 में सामाजिक-आर्थिक और जाति जनगणना, 2011 (एसईसीसी-2011) के आधार पर वंचित व उपेक्षित लोगों के राज्य-वार फैलाव को दर्शाया गया है। यह सूचकांक सात वंचन मानदंड (deprivation criteria) के एकीकृत स्कोर के आधार पर है। ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा अपने तत्वावधान के तहत विभिन्न योजनाओं के लक्षित लाभार्थियों का आकलन करने हेतु इस सूचकांक का प्रयोग किया जाता है।

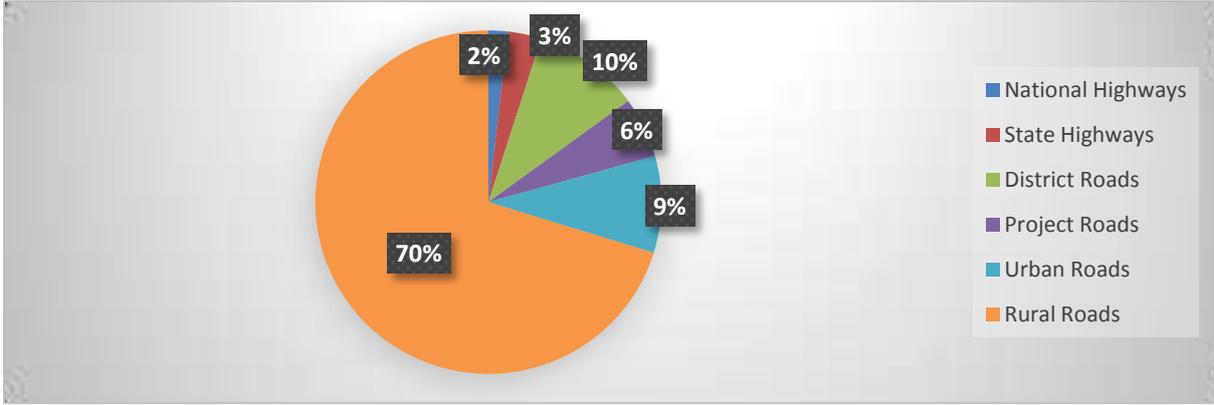
चित्र 4: ग्रामीण क्षेत्रों में वंचित परिवारों का प्रतिशत



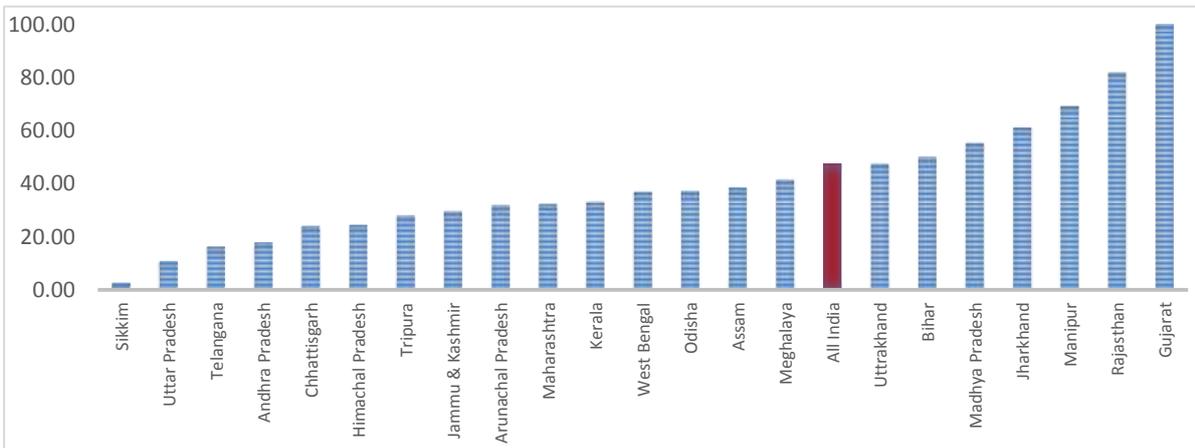
स्रोत : सामाजिक आर्थिक एवं जाति जनगणना 2011

17. चित्र 5 में देश में कुल सड़क नेटवर्क (56,03,293 कि.मी.)के विवरण को दर्शाया गया है। चित्र 6 में पीएमजीएसवाई के तहत बारहमासी सड़कों से जोड़ी गई लक्षित बसावटों का राज्य-वार प्रतिशत दर्शाया गया है।

चित्र 5 : कुल सड़क नेटवर्क



चित्र 6: पीएमजीएसवाई के तहत बारहमासी सड़कों से जोड़ी गई लक्षित बसावटों का प्रतिशत



स्रोत : नीति आयोग एसडीजी सूचकांक 2018

कोविड-19 महामारी के प्रकोप से निपटने हेतु पहलें

- ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों और व्यवसाय प्रतिष्ठानों (businesses) को महामारी और उसके बाद निवारक उपायों का सामना करना पड़ा था। ग्रामीण जनसांख्यिकी की विशेषताएं (जहां उच्च संख्या में वृद्ध आबादी रहती है) और भौगोलिक विशिष्टताओं (जहां स्वास्थ्य परिचर्या केंद्रों तक पहुंचने में लंबी दूरी तय करनी पड़ती है) तथा स्वास्थ्य परिचर्या से जुड़े कार्मिकों, स्टाफ एवं सुविधाओं की कमी के कारण ग्रामीण क्षेत्रों को महामारी से निपटने में ज्यादा कठिनाई का सामना करना पड़ता है। समेकित मांग में समग्र

गिरावट के कारण कुछ प्राथमिक क्षेत्र प्रभावित हुए हैं और व्यापार तथा वैश्विक मांग में गिरावट से ग्रामीण अर्थव्यवस्थाओं के गंभीर रूप से प्रभावित होने की आशंका है, क्योंकि वे खनन एवं पर्यटन जैसी व्यावसायिक गतिविधियों पर ज्यादा निर्भर रहती हैं।

19. आत्मनिर्भर भारत पैकेज के भीतर की गई पहलों के भाग के रूप में मनरेगा के लिए 2020-21 में बजट आबंटन को 40,000 करोड़ रुपए तक बढ़ाया गया। इससे उम्मीद की जाती है कि:

- ◇ लगभग 300 करोड़ श्रम दिवस सृजित होने से रोजगार बढ़ेगा;
- ◇ अपने घर वापस आने वाले प्रवासी कामगारों सहित और अधिक श्रम दिवस सृजित करने की आवश्यकता की पूर्ति होगी;
- ◇ जल संरक्षण सहित संधारणीय एवं आजीविका परिसंपत्तियों का बड़ी संख्या में सृजन होगा; और
- ◇ उच्च उत्पादन के माध्यम से ग्रामीण अर्थव्यवस्था को गति प्राप्त होगी।

20. प्रधानमंत्री ने 20 जून, 2020 को गरीब कल्याण रोजगार अभियान का उद्घाटन किया, जोकि एक रोजगार सृजन एवं ग्रामीण बुनियादी ढांचा सृजन कार्यक्रम है। इस कार्यक्रम का उद्देश्य अपने घर वापस आने वाले प्रवासी कामगारों को आगामी चार महीनों में उनके मूल स्थान में रोजगार उपलब्ध कराना है। कार्यक्रम के वेबपोर्टल का उद्घाटन 26 जून, 2020 को किया गया था।

बॉक्स 1: पूर्व वित्त आयोगों द्वारा सड़कों एवं पुलों के लिए अनुशंसित अनुदान

	टिप्पणी	प्रस्तावित अनुदान
बारहवां वित्त आयोग	राज्यों द्वारा सड़कों और भवनों के रखरखाव को उपयुक्त महत्ता नहीं दी गई, अतः इस क्षेत्र के लिए प्राथमिकता के साथ ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है।	आयोग ने सड़कों और पुलों के रखरखाव के लिए 15,000 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की थी।
तेरहवां वित्त आयोग	पीएमजीएसवाई सड़कें उच्च प्राथमिकता वाली ग्रामीण सड़कें हैं जहां गुणवत्ता मुख्य बिंदु होता है, अतः इस ओर विशेष ध्यान आकृष्ट करने की आवश्यकता है।	आयोग ने सड़कों और पुलों के रखरखाव के लिए 19,930 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की थी। आयोग ने गैर-पीएमजीएसवाई सड़कों के लिए आकलित आवश्यकता के 50 प्रतिशत तक और 2011-12 से शुरूकर चार वर्षों के लिए पीएमजीएसवाई सड़कों हेतु आकलित आवश्यकता के 90 प्रतिशत तक अनुदान सहायता का प्रावधान किया।
चौदहवां वित्त आयोग	आयोग ने अलग से अनुदानों की अनुशंसा नहीं की।	

पंद्रहवें वित्त आयोग की वर्ष 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

21. ग्रामीण सड़कों को ग्रामीण विकास तथा गरीबी उन्मूलन पहलों के महत्वपूर्ण घटक के लिए बहुत ही अहम माना गया है। पीएमजीएसवाई के तहत 5,50,528 कि.मी. सड़क लंबाई निर्मित की गई है और पात्र बसावटों के 89 प्रतिशत को सड़क संपर्क से जोड़ा गया है। इस विशाल परिसंपत्ति के रखरखाव के लिए एक आवर्ती एवं पूर्वानुमानेय निधि प्रवाह की आवश्यकता होती है। पांच वर्ष के रखरखाव करार के पूरा होने के उपरांत पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए प्रावधान करना बहुत ही महत्वपूर्ण है।

पंद्रहवें वित्त आयोग को मंत्रालय द्वारा दिए गए मुख्य प्रस्ताव

- ग्रामीण सड़कें कुल सड़क नेटवर्क का महत्वपूर्ण भाग हैं। भारत में समस्त सड़क लंबाई में सत्तर प्रतिशत ग्रामीण सड़कें हैं और सभी ग्रामीण सड़कों में 18 प्रतिशत पीएमजीएसवाई सड़कें हैं। पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए सेक्टरल अनुदानों का प्रस्ताव किया जाना चाहिए।

- पहाड़ी क्षेत्रों में सड़कों के लिए मैदानी क्षेत्रों की तुलना में 1.2 उच्चतर लागत कारक निर्धारित किये जाने चाहिए।
- राज्यों को ग्राम पंचायतों के लिए क्षमता निर्माण पर सुमित बोस समिति रिपोर्ट की अनुशंसाओं को लागू करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।
- जिला ग्रामीण विकास एजेंसी (डीआरडीए) का स्वामित्व और वित्तपोषण राज्यों द्वारा किया जाना चाहिए।
- मंत्रालय ने निम्नलिखित अनुदानों का प्रस्ताव किया:

तालिका 5: मंत्रालय का अनुदानों के लिए प्रस्ताव

मद	निधियों की आवश्यकता (करोड़ रु.)
पीएमजीएसवाई के तहत सड़कों रखरखाव	76446
ग्राम पंचायतों के लिए मानव संसाधनों का सुदृढीकरण	5000
डीआरडीए	1500
कुल	82946

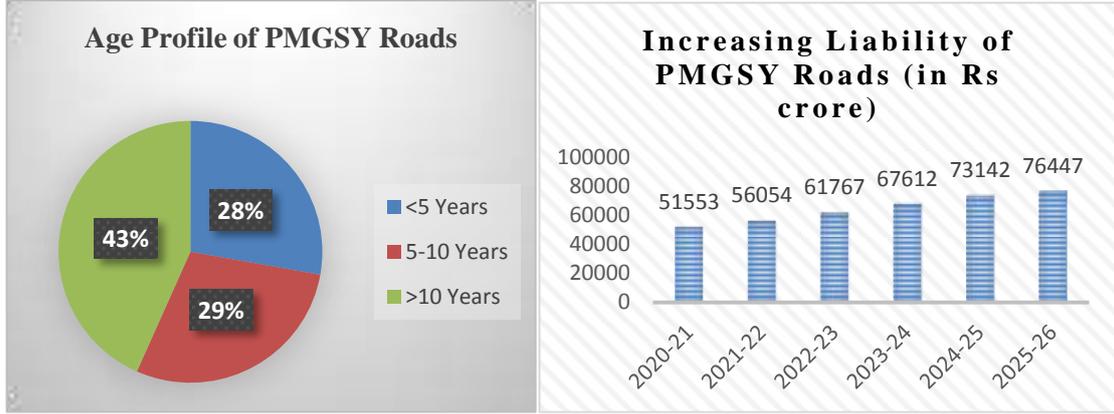
चुनौतियां

अंतिम प्वाइंट तक सड़क संपर्क और पीएमजीएसवाई सड़कों का रखरखाव

- पीएमजीएसवाई के तहत निर्मित सड़कें पांच वर्ष के रखरखाव करार से कवर की गई हैं। इसके उपरांत इन परिसंपत्तियों के रखरखाव की जिम्मेदारी राज्य सरकार को सौंपी गई है। इससे अंतर-राज्य विचलन उत्पन्न हुए हैं।
- सड़कों की अवधि से संबंधित प्रोफाइल में यह पाया गया है कि लगभग 64 प्रतिशत पीएमजीएसवाई सड़कें पांच-वर्षीय रखरखाव से बाहर हो गई हैं।

- ग्रामीण सड़कों, जिसमें से 16 प्रतिशत पीएमजीएसवाई सड़कें हैं (यानी 6,32,423 कि.मी.), में पहले की तुलना में काफी ज्यादा यातायात की आवाजाही होती है, जिनके उन्नयन एवं सुदृढीकरण के लिए निवेश की आवश्यकता है।

चित्र 7: पीएमजीएसवाई सड़कों की जीर्णता और बढ़ती आवाजाही



स्रोत : पंद्रहवें वित्त आयोग को ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा दिया गया संशोधित ज्ञापन

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम

- यद्यपि संघ सरकार इस योजना का 100 प्रतिशत वित्तपोषण करती है, किंतु राज्य अपने स्वयं के संसाधनों से अतिरिक्त सहायता उपलब्ध करा सकते हैं। राज्यों की बदलती संसाधन स्थिति के कारण सभी राज्यों में सामाजिक सुरक्षा प्रावधानों में विचलन आया है।

स्थानीय निकायों में मानव संसाधनों की स्थिति

- ग्राम पंचायतें, मनरेगा, पीएमएवाई और एनएसएपी जैसे कार्यक्रमों में एजेंसी का कार्य करती हैं। ग्राम पंचायतों के मूल कार्यों में संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित उनतीस कार्यों से संबद्ध सेवा प्रदायगी शामिल है। समय के साथ-साथ, यह पाया गया है

कि ग्राम पंचायतें एजेंसी वाले कार्यों के प्रति ज्यादा आकर्षित होती हैं (क्योंकि ये कार्यक्रम बेहतर वित्तपोषित हैं) और अपने स्वयं के मूल कार्यों को नजरअंदाज करती हैं।

- इस संबंध में एक सामान्य चिंता यह रही है कि देश में सभी स्थानीय निकाय पर्याप्त एवं गुणवत्ता परक मानव संसाधनों के अभाव का सामना कर रहे हैं।
- कुछ राज्यों को छोड़कर, सभी पंचायती राज संस्थाओं में इस पहलू में सुधार लाने के लिए कोई भी सार्थक प्रयास नहीं किया गया है।

भूमि अभिलेखों का डिजिटलीकरण

- 86 प्रतिशत से अधिक भूमि-अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण किया गया है। तथापि, केवल 47 प्रतिशत मुटेशन अभिलेखों (स्वामित्व के हस्तांतरण की रिकॉर्डिंग) का कंप्यूटरीकरण किया गया है।
- अधिकार के अभिलेख (आरओआर) का रियल-टाइम अपडेशन और मानचित्रण केवल 15 प्रतिशत भूमि अभिलेखों के लिए तैयार किया गया है।

सुधारों के लिए सुझाए गए क्षेत्र

पीएमजीएसवाई सड़कों का रखरखाव

- अंतर-राज्य अंतराल कम करना: पीएमजीएसवाई सड़कों के संबंध में अंतर-राज्य असमानता को कम किए जाने की आवश्यकता है। मंत्रालय को इस संबंध में राज्य-वार निदेश जारी करने चाहिए।
- करार की शर्तों में संशोधन: सामान्य रूप से पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव की जिम्मेदारी प्रारंभिक पांच वर्षों तक ठेकेदार की है, जिसके उपरांत जैसा कि उपर्युक्त में वर्णन किया गया है, सड़कों की रखरखाव की जिम्मेदारी राज्य सरकार की है। करार की शर्तों में संशोधन किए जाने की आवश्यकता है और रखरखाव खंड को पांच वर्षों की अवधि से आगे बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। राज्य सरकारों को सड़कों के रखरखाव के लिए समर्पित एवं निरंतर निधि प्रवाह सुनिश्चित करना होगा।

- **केंद्रीय सड़क निधि का उपयोग:** मंत्रालय ने यह प्रस्ताव किया है कि पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए एक प्रावधान केंद्रीय सड़क निधि के तहत किया जाना चाहिए।
- **रखरखाव की नवप्रवर्तनशील विधियां:** कई राज्यों ने सड़कों के उन्नयन एवं रखरखाव की समस्या से निपटने हेतु नवप्रवर्तनशील तरीके अपनाए हैं। सभी राज्यों में साथ-साथ सीखना (पीयर लर्निंग) को बढ़ावा दिया जाना चाहिए।

तालिका 6 : कुछ राज्यों द्वारा सड़कों का रखरखाव करने संबंधी नवप्रवर्तक तरीके

राज्य	अंगीकृत मॉडल
छत्तीसगढ़, राजस्थान	ठेकेदार के साथ जोनल रखरखाव करार
उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, और उत्तराखंड	आईएलओ प्रायोगिक परियोजना जहां ग्रामीण सड़कों के रखरखाव की जिम्मेदारी एसएचजी को दी गई है।
मध्य प्रदेश, पंजाब, और राजस्थान	सड़कों के रखरखाव के वित्तपोषण के लिए मंडी उपकरण का उपयोग

स्रोत : पंद्रहवें वित्त आयोग को ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा दिया गया संशोधित ज्ञापन

सामाजिक सुरक्षा

- राज्यों को, ग्रामीण विकास मंत्रालय एवं वित्त मंत्रालय के समन्वय में एक न्यूनतम समान मानकीकृत वार्षिक प्रतिव्यक्ति राशि परिकल्पित करनी होगी, जिसे देशभर में सामाजिक सुरक्षा पर खर्च किया जाए। राज्यों को इस प्रयोजनार्थ एक अलग शीर्ष के तहत अपेक्षित बजट व्यवस्थाएं करनी चाहिए।
- राज्य द्वारा इस अतिरिक्त टॉप-अप (राशि) को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के माध्यम से लाभार्थी के खाते में डाल देना चाहिए।
- राज्यों द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि वे वर्ष में कम से कम एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा कराएं और लाभार्थियों की सूची का प्रमाणन कर उसको अपडेट करें।

मूल एवं एजेंसी कार्यों के बीच विभाजन

- यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं के एजेंसी वाले कार्यों के लिए पदाधिकारियों की लागत प्रायोजक एजेंसियों द्वारा वहन की जानी चाहिए, किंतु मूल कार्यों के लिए स्थापना की लागत का वहन पंचायती राज संस्थाओं द्वारा राज्य सरकारों से प्राप्त बजटीय सहायता, आंतरिक सहायता, आंतरिक राजस्वों, राज्य वित्त आयोगों से प्राप्त अनुदानों तथा वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित बुनियादी अनुदानों से किया जाएगा।
- राज्यों को पंचायती राज मंत्रालय और ग्रामीण विकास मंत्रालय के समन्वय में इन कार्मिकों के लिए निरंतर क्षमता निर्माण की योजना बनानी चाहिए और उसको सुनिश्चित करना चाहिए।
- मानव संसाधनों के वार्षिक मूल्यांकन के लिए बेंचमार्कों पर निर्णय पंचायती राज मंत्रालय और ग्रामीण विकास मंत्रालय के परामर्श से लिया जाना चाहिए।
- दोनों मंत्रालयों को राज्यों द्वारा सभी पदानुक्रमों (hierarchies) के लिए एक व्यापक सक्षमता फ्रेमवर्क विकसित करने में सहायता करनी चाहिए।

विधायी ढांचा

- राज्यों को क्लस्टर गांवों को विकसित करने के लिए अपने नगर और शहर योजना अधिनियमों के कार्यक्षेत्र को योजना क्षेत्रों से आगे विस्तारित करना चाहिए। कर्नाटक ने अपने नगर और शहर योजना अधिनियम को पूरे राज्य के लिए पहले ही विस्तारित कर लिया है।

भूमि अभिलेखों का डिजिटीकरण

- जीआईएस, जीपीएस और सेटलाइट इमेजरी जैसी प्रौद्योगिकी का प्रयोग करना भूमि अभिलेखों के उन्नयन, रजिस्ट्रीकरण और रखरखाव आज के समय की आवश्यकता है। कई राज्यों ने इस संबंध में सफल मॉडल विकसित किए हैं। इस दिशा में सभी राज्य सरकारों द्वारा और अधिक प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

तालिका 7: कुछ राज्यों द्वारा अंगीकृत मॉडल

राज्य	अंगीकृत मॉडल
कर्नाटक	जीआईएस-आधारित संपत्तिकर प्रणाली के लिए एएसटीएचआई (आस्थी) परियोजना
पुणे नगर निगम	शहर के मानचित्रण के लिए जीआईएस-आधारित प्रणाली और सभी संपत्तियों के लिए विशिष्ट आईडी का सृजन
रायपुर नगर निगम	जीआईएस-आधारित नगर पालिका कर संग्रहण और शुल्क संग्रहण प्रणाली में सुधार

स्रोत : पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा विश्व बैंक से कराया गया संपत्ति कर अध्ययन

नोट: अधिक विवरणों के लिए खंड में स्थानीय शासनों पर अध्याय का अवलोकन करें।

पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा अपनी अंतिम रिपोर्ट में की गई अनुशंसाएं

- हमारा मानना है कि पांच वर्षों के रखरखाव करार के समाप्त होने के पश्चात पीएमजीएवाई सड़कों के रखरखाव के लिए प्रावधान करना महत्वपूर्ण है। हमने ग्रामीण विकास मंत्रालय से सड़कों के रखरखाव पर पांच वर्षों की अवधि के लिए पूर्वानुमानित व्यय को शामिल किया है और इन सड़कों के लिए अनुदानों की अनुशंसा कर आंशिक रखरखाव लागत को कवर किया है। हमने एनईएच राज्यों के लिए कुल रखरखाव लागत का उच्च अनुपात रखा है, क्योंकि उनके पास इस संबंध में वित्तपोषण के लिए सीमित विकल्प हैं। तदनुसार, हम 2021-26 की अवधि में पीएमजीएसवाई सड़कों के रखरखाव के लिए 27,539 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

अध्याय 15

आर्थिक संवृद्धि के महत्वपूर्ण घटक

जैसा कि अध्याय 1 में उल्लेख किया गया है, तेरह मंत्रालयों पर विस्तार से चर्चा करने के अलावा, दस और मंत्रालय हैं जो संवृद्धि को गति प्रदान करने तथा सामाजिक रूप से समावेशी संवृद्धि स्वरूप के लिए काफी महत्वपूर्ण हैं। इस अध्याय में हमने इन मंत्रालयों का संक्षिप्त रूप से वर्णन करते हुए उनसे संबंधित सुधारों पर सुझाव दिया है। इन मंत्रालयों में से चार मंत्रालय, जो आर्थिक संवृद्धि में काफी योगदान देते हैं, को अधिक बजट आबंटित हुआ है, जिनमें रेल, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग, संचार और पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय शामिल हैं। अन्य छः मंत्रालयों, जो देश के समग्र सामाजिक-आर्थिक विकास में उल्लेखनीय योगदान देते हैं, को भी इस अध्याय में शामिल किया गया है। ये मंत्रालय हैं: महिला एवं बाल विकास, इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी, पर्यटन, जनजातीय कार्य, संस्कृति और कौशल विकास एवं उद्यमशीलता।

क. रेल मंत्रालय

1. रेल भारत में लंबी दूरी तय करने वाले यात्रियों और माल-दुलाई के लिए परिवहन का प्रमुख साधन है। आयोग ने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में यह उल्लेख किया था कि 'रेलवे देश की आर्थिक संवृद्धि और विकास का इंजन है। रेलवे का विस्तार एवं विकास, विशेषकर लागत प्रभावी माल-दुलाई की दृष्टि से, देश की आर्थिक प्रगति में काफी पिछड़ गया है। भारत सरकार ऐसी अवसंरचना सृजित करने की योजना बनाना रही है जो आगामी छः से आठ वर्षों के दौरान माल दुलाई क्षमता को दोगुना करने और यात्री रेलों की संख्या में अनावश्यक वृद्धि किए बिना यात्रियों की मांग की पूर्ति करेगा।'

2. रेलवे लंबी दूरी के परिवहन का एक ऊर्जा-दक्ष और लागत प्रभावी साधन है। भारतीय रेल को अन्य परिवहन साधनों से कड़ी प्रतिस्पर्धा का सामना करना पड़ रहा है और मुख्य रूप से इसकी उच्च प्रशुल्क संरचना के कारण माल दुलाई में इसकी हिस्सेदारी घट रही है। भारतीय रेल की वित्तीय स्थिति भी सुदृढ़ नहीं है और उसे उच्च अधिशेष सृजित करने हेतु जूझना पड़ रहा है। पिछले दस वर्षों में उसका परिचालन अनुपात (एक रुपए कमाने के लिए खर्च की गई राशि) लगातार 90 प्रतिशत से अधिक रहा है और 2017-18 में यह

98.4 प्रतिशत को छू गया था। भारतीय रेलवे का सर्वाधिक व्यय (लगभग 41 प्रतिशत) उसके कर्मचारियों, उसके बाद पेंशन निधि (21 प्रतिशत) और ईंधन (17 प्रतिशत) पर खर्च होता है।

3. भारतीय रेलवे की महत्ता को ध्यान में रखते हुए संघ सरकार ने समर्पित माल ढुलाई गलियारा (डेडिकेटेड फ्रेट कोरिडोर), उच्च गति की रेल, रोलिंग स्टॉक, अंतिम छोर तक रेल संपर्क और पोर्ट कनेक्टिविटी जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों में निवेश को प्राथमिकता देने पर विशेष ध्यान केंद्रित किया है। हम मंत्रालय के विचार हेतु कुछ मुख्य सुधारों का सुझाव देते हैं:

i) **मानव संसाधन प्रबंधन:** संगठन के भीतर मानव प्रतिभा पूल के बीच समन्वय की आवश्यकता है। आयोग का सुझाव है कि आवश्यकता-आधारित प्रशिक्षण नीतियां बनाई जाएं और रेलवे के विभिन्न अनुभागों के पूर्ववर्ती साइलो फ्रेमवर्क को समाप्त किया जाना चाहिए।

ii) **पूंजी और विकास कार्य:** संघ के 2020-21 के बजट में, सरकार ने आगामी पांच वर्षों के दौरान अवसंरचना हेतु 100 लाख करोड़ के निवेश की घोषणा की है। इसमें रेलवे स्टेशनों के आधुनिकीकरण, मेट्रो एवं रेल परिवहन और लॉजिस्टिक एवं वेयरहाउसिंग पर परियोजनाएं शामिल की जाएंगी। हमारा यह मत है कि वर्तमान रेल मार्गों के आधुनिकीकरण, पुलों, रोलिंग स्टॉक, सिग्नलिंग में सुधार, डेडिकेटेड फ्रेट कोरिडोर एवं उच्च-गति यात्री रेल कोरिडोर का विकास और सरकारी-निजी-भागदारी पहल की दिशा में कार्य किए जाने की आवश्यकता है। नई परियोजनाओं को शुरू करने से पहले काफी समय से लंबित परियोजनाओं को पूरा करने पर विशेष रूप से ध्यान दिया जाना चाहिए।

iii) **यात्रियों की सुरक्षा:** वर्तमान में, भारतीय रेलवे से संबंधित तीन महत्वपूर्ण कार्य (नियम बनाना, परिचालन और विनियमन) रेलवे बोर्ड को सौंपे गए हैं। हमारे मतानुसार, सुरक्षा विनियमन के लिए एक स्वतंत्र तंत्र की आवश्यकता है। उच्च-स्तरीय सुरक्षा समीक्षा समिति ने सांविधिक रेलवे सुरक्षा प्राधिकरण स्थापित किए जाने की अनुशंसा की थी, जिसके पास भारतीय रेलवे के परिचालन प्रणाली में सुरक्षा की निगरानी करने की पर्याप्त शक्तियां होनी चाहिए। इसके अलावा, पूर्ववर्ती समितियों ने यह कहा था कि अनुसंधान डिजाइन एवं मानक संगठन (आरडीएसओ), जोकि भारतीय रेलवे का शीर्ष तकनीकी अनुभाग है, अनेक व्यवधानों के साथ कार्य कर रहा है। इसके परिणामस्वरूप, से उभरती प्रौद्योगिकियों को अपनाने के लिए प्रणाली की क्षमता बाधित हुई है। आयोग की आम सहमति है कि आरडीएसओ को अधिक सशक्त करते हुए उसका पुनर्गठन किया जाना चाहिए। आयोग यह भी अनुशंसा करता है कि रेलवे अनुसंधान और विकास परिषद (आरआरडीसी) को सीधे संघ सरकार के तहत स्थापित किया जाए। हमने एक उन्नत सिग्नलिंग प्रणाली (यूरोपीय रेल नियंत्रण प्रणाली की तरह) के अंगीकरण के आवश्यकता को भी महसूस किया

है। सभी लेवल क्रॉसिंग (फाटक सहित और फाटक रहित) को आगामी पांच वर्षों के दौरान समाप्त किया जाना चाहिए।

iv) **रेलवे मार्गों का विद्युतीकरण:** संघ के 2020-21 के बजट में यह घोषणा की गई है कि 'रेलवे की स्वयं की स्वामित्व वाली भूमि पर रेल पटरियों के साथ बड़े पैमाने पर सौर ऊर्जा क्षमता स्थापित की जाएगी।' भारतीय रेलवे को विद्युत उत्पादन, पारेषण और वितरण के क्षेत्र में लाइसेंस प्राप्त है। आयोग का मत है कि रेलवे को पावर ग्रिड कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (पीजीसीआईएल) को एक राष्ट्र स्तर की कंपनी के रूप में मान्यता दी जानी चाहिए। इससे बिजली के वितरण, पारेषण प्रणालियों तथा अन्य बिजली प्रणालियों, जिनमें रेलवे एक प्रमुख हितधारक है, से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर स्पष्टता आएगी और भारतीय रेलवे एवं राज्य सरकारों के बीच विवाद कम होंगे तथा रेलवे और विद्युत क्षेत्र दोनों की प्रगति होगी। विद्युतीकरण कार्यों के निष्पादन में विलंब को बेहतर परियोजना निगरानी के माध्यम से कम किया जा सकता है। परियोजना टीमों को उचित समय-सीमाओं के भीतर निर्णय लेने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त किया जाना चाहिए। बोलीदाताओं के निष्पादन के मूल्यांकन में सम्यक तत्परता (due diligence) सुनिश्चित की जानी चाहिए। करारों में प्रोत्साहन शामिल किए जाने चाहिए ताकि परियोजनाओं को समयबद्ध सीमा में पूरा किया जाए। हम अपेक्षा करते हैं कि 2023 से पहले सभी रेल मार्गों का पूर्णतः विद्युतीकरण कर लिया जाएगा।

v) **मुद्रास्फीति-संबद्ध यात्री किराया:** भारतीय रेलवे माल-दुलाई व्यवसाय से प्राप्त लाभों का उपयोग यात्री किराया में हुई हानि की भरपाई के लिए तथा समग्र वित्तों का प्रबंधन करने के लिए करती है। इस प्रकार के क्रॉस-सब्सिडाइजेशन से उच्च माल दुलाई प्रशुल्क निर्धारित करने पड़ते हैं जिसके कारण रेलवे द्वारा की जाने वाली माल दुलाई कम हो जाती है, क्योंकि व्यवसाय प्रतिष्ठान सस्ते परिवहन साधनों का उपयोग करते हैं। उच्च माल दुलाई दरों से भारत की निर्यात प्रतिस्पर्धा भी प्रभावित होती है। भारतीय रेलवे द्वारा एक स्पष्ट रोडमैप बनाया जाना चाहिए, यात्री किराया हेतु क्रॉस-सब्सिडाइजेशन को तीन वर्ष की समय-सीमा के भीतर 10-15 प्रतिशत तक नियत किए जाने की आवश्यकता है।

vi) **अन्य सुझाव**

क. बेहतर पोर्ट कनेक्टिविटी और निजी एवं विदेशी निवेश को आकर्षित करने पर विशेष ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए।

ख. रेलवे भूमि पर इन-हाउस सौर-पवन (सोलर-विंड) क्षमता त्वरित रूप से इस तरह

विकसित की जानी चाहिए कि भारतीय रेलवे की कम से कम 70-80 प्रतिशत ऊर्जा आवश्यकताओं को 4 से 5 वर्षों के भीतर उनके स्वयं के स्रोतों (captive source) से पूरा किया जा सके।

ग. राजस्व अर्जन के लिए और अधिक गैर-किराया स्रोतों का विकल्प चयन किया जाना चाहिए, जिसमें स्टेशनों का पुनः विकास एवं स्टेशनों पर खाली परिसंपत्तियों का व्यावसायिक रूप से उपयोग करना, रेल मार्गों के आस-पास अधिशेष भूमि को पट्टे पर देकर बागवानी एवं वृक्षारोपण को बढ़ावा देना और विज्ञापनों से राजस्व प्राप्त करना शामिल है। पार्सल डिलीवरी से आमदनी को बढ़ाया जाना चाहिए।

घ. रेलवे की अधिशेष भूमि के मूल्य का आकलन करके इन परिसंपत्तियों का विक्रय/पट्टे पर देने के माध्यम से व्यावसायिकरण किया जाए।

ख. सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय

1. यातायात और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था दोनों में योगदान के आधार पर सड़क परिवहन भारत में सबसे अधिक प्रबल परिवहन साधन है। सड़क परिवहन और राजमार्गों से संबंधित सुधारों को परिवहन के एक एकीकृत मल्टी-मॉडल प्रणाली के रूप में देखा जाना चाहिए। सड़क क्षेत्र जिन बाधाओं का सामना कर रहा है। इनसे बड़ी परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए निधियों की अनुपलब्धता, भूमि अधिग्रहण और अधिकृत की गई भूमि के लिए क्षतिपूर्ति भुगतान हेतु अपनाई जाने वाली लंबी प्रक्रियाएं, पर्यावरणीय मंजूरीयां, परियोजनाओं को पूर्ण करने में विलंब एवं बढ़ती लागते, प्रक्रियात्मक विलंब तथा यातायात में अनुमान से कम बढ़ोतरी शामिल हैं। इसके परिणामस्वरूप, परियोजनाओं की जोखिम प्रोफाइल बढ़ जाती है और रखरखाव के लिए निधियां कम पड़ जाती हैं। मंत्रालय को शासन से संबंधित चुनौतियों का भी सामना करना पड़ रहा है, जिनमें परिवहन क्षेत्र के लिए एक एकल विनियामक की आवश्यकता, यात्रियों की सुरक्षा, सड़कों का रखरखाव और अनुसंधान एवं विकास जैसे मुद्दे शामिल हैं। अंतर-मंत्रालय समन्वय और नीचे सूचीबद्ध अन्य उपाय बेहतर परिणाम प्राप्त करने में सहायक होंगे

- i) सुदूर और वामपंथी उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों में कनेक्टिविटी बढ़ाए जाने की आवश्यकता है।
- ii) बंदरगाहों, विमानपतनों, खनन क्षेत्रों और विद्युत संयंत्रों से कनेक्टिविटी बढ़ाया जाना सड़क परियोजनाओं के विकास में एक महत्वपूर्ण विचार बिंदु होना चाहिए।

- iii) समर्पित न्यायालयों और माध्यस्थों (arbitrators) को स्थापित किया जाना चाहिए ताकि विवादग्रस्त मुद्दों तथा सुरक्षा, यातायात, रखरखाव, विवादों आदि का शीघ्रता से समाधान किया जा सके।
- iv) कृषि जिंसें की ढुलाई के लिए दक्ष परिवहन पर ध्यान दिया जाना चाहिए।
- v) आटो उद्योग, विशेष रूप से वाणिज्यिक वाहन क्षेत्र में, प्रौद्योगिकी के निरंतर उन्नयन की तत्काल आवश्यकता है ताकि अंतर्राष्ट्रीय रीतियों एवं मानकों की संगतता में बेहतर सुविधा, ऊर्जा दक्षता, सुरक्षा और उत्सर्जन मानकों के उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके।
- vi) राष्ट्रीय राजमार्गों से संबंधित मुद्दों पर, आर्थिक रूप से कम लाभप्रद सेक्टरों के लिए निजी क्षेत्र तथा सरकारी क्षेत्र से अधिक वित्तपोषण प्राप्त करना भी शामिल है। राजमार्गों पर चुंगी संग्रहण और राजमार्गों का व्यावसायीकरण करने की नीति अपनाए जाने से संसाधनों को सृजित करने में उल्लेखनीय वृद्धि की जा सकती है जिससे नए राजमार्गों के निर्माण तथा उनके आवधिक रखरखाव दोनों के लिए वित्तपोषण प्राप्त किया जा सकता है। नियंत्रित व अनियंत्रित मल्टी-लेन राजमार्गों की परियोजनाओं में शामिल पुलों, सुरंग, फ्लाइओवर और बाइपास में स्थल सुधार के प्रयोजन से टोल लगाए जाने चाहिए।
- vii) हम परिवहन संबंधी स्थायी समिति (2015 एवं 2016) और सरकारी क्षेत्र उपक्रम संबंधी समिति (2017) की अनुशंसाओं से सहमत हैं कि सड़क परियोजनाओं के लिए मंजूरी देने की प्रक्रिया को गति प्रदान करने हेतु संघ सरकार के स्तर पर एक समन्वय प्रणाली स्थापित की जानी चाहिए, जिसमें वित्त मंत्रालय; पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय; और रक्षा मंत्रालय के प्रतिनिधि शामिल हों। इसी प्रकार की प्रणाली राज्यों में भी स्थापित की जानी चाहिए।
- viii) राष्ट्रीय राजमार्गों के उचित रखरखाव के लिए अलग से निधियां निर्धारित की जानी चाहिए। इन राष्ट्रीय राजमार्गों में पूर्वोत्तर एवं हिमालयी राज्यों के पहाड़ी क्षेत्रों के राजमार्ग भी शामिल हैं, जिनका रखरखाव सहायता की अधिक आवश्यकता होती है।
- ix) सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के अधिकार क्षेत्र के तहत एक समर्पित रोड डिजाइन इंस्टीट्यूट स्थापित किया जाना चाहिए। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा सभी राष्ट्रीय राजमार्गों और राष्ट्रीय एक्सप्रेसवे को भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) को सौंपे जाने चाहिए और अपने पास केवल योजना, नीति और बजट संबंधित कार्य रखने चाहिए।

ग. संचार मंत्रालय

1. संचार मंत्रालय के अंतर्गत दो विभाग हैं: दूरसंचार विभाग (डीओटी) और डाक विभाग (डीओपी)। आज की डिजिटल दुनिया में संचार व्यवसाय प्रतिष्ठानों, सरकारों, समुदायों तथा परिवारों के लिए एक दूसरे से जुड़ने तथा सूचना का आदान-प्रदान करने के लिए टेलीकम्यूनिकेशन (दूरसंचार) काफी महत्वपूर्ण हो गया है, जिससे अर्थव्यवस्था में मूल्य वर्धन होता है। संचार क्षेत्र को गंभीर वित्तीय दबाव का सामना करना पड़ रहा है जिसके कारण सरकारी क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र की कंपनियां प्रभावित हुई हैं। सरकारी क्षेत्र की स्थिति ज्यादा ही गंभीर है। संचार विभाग विगत 150 से अधिक वर्षों से राष्ट्र के संचार का एक आधार स्तंभ रहा है और उसने देश के सामाजिक-आर्थिक विकास में अहम भूमिका निभाई है। तथापि, भारतीय डाक विभाग, जिसे किसी समय में देश के डाक नेटवर्क की जीवन रेखा के रूप में जाना जाता था, की वित्तीय स्थिति बहुत दयनीय है।

(i) दूरसंचार विभाग

2. राष्ट्रीय डिजिटल संचार नीति, 2018 के अनुसार, उभरती प्रौद्योगिकियों, जैसे कि 5जी, आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस, इंटरनेट ऑफ थिंग्स, क्लाउड कंप्यूटिंग रोबोटिक्स एवं एम2एम (मशीन टू मशीन) का दोहन करने के लिए एक रोडमैप बनाए जाने की आवश्यकता है। दूरसंचार क्षेत्र में राजकोषीय दबाव के चलते, भावी स्पेक्ट्रम नीलामियों से राजस्व अर्जन की आवश्यकता और इस क्षेत्र की वित्तीय लाभप्रदता के बीच उपयुक्त संतुलन बनाया जाना बहुत ही आवश्यक है, ताकि क्षेत्र की अबाध्य संवृद्धि को सुनिश्चित किया जा सके।

3. अधिकांश ग्रामीण वासों में अभी भी मूलभूत मोबाइल फोन कनेक्टिविटी नहीं है और उनमें से अधिकतर वासों वामपंथी उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में स्थित हैं। इन संपर्क विहीन गांवों को कनेक्टिविटी उपलब्ध कराना बहुत आवश्यक है, जिसके लिए सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ) में अनुप्रयुक्त निधियों को शीघ्रता से उपलब्ध कराया जा सकता है।

4. हरित संचारों पर भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण की 2011 की अनुशंसाओं के अनुसार, देश के CO₂ उत्सर्जनों में इस क्षेत्र का योगदान 1 प्रतिशत है। संचार टावरों के लिए हरित उर्जा उपलब्ध कराने हेतु दूर संचार कंपनियों को प्रोत्साहन दिए जाने की आवश्यकता है।

5. अंतर्राष्ट्रीय संचार यूनियन के आईसीटी विकास सूचकांक 2017 के अनुसार भारत 176 देशों में 134वें स्थान पर था। भारत को आगामी पांच वर्षों के भीतर इस सूचकांक में शीर्ष पच्चीस राष्ट्रों के स्थान पर लाया जाना जरूरी है। इसी प्रकार का एक सूचकांक राज्य स्तर पर विकसित किया जाना चाहिए।

(ii) डाक विभाग

6. डाक सेवाओं की विभिन्न मूल्य निर्धारण संरचना (price structure) को संशोधित किया जाना चाहिए, क्योंकि वर्तमान स्थिति के अनुसार सरकारी विभाग डाक सेवाओं की पूरी लागत अदा नहीं करते हैं। डाक घरों को किसानों को उपयोग हेतु ट्रेडिंग टर्मिनल उपलब्ध कराते हुए संघ सरकार के eNAM (राष्ट्रीय कृषि बाजार) पहल से एकीकृत किया जा सकता है। वित्तीय उत्पादों, जैसे कि म्युचुअल फंड्स, बीमा सॉवरेन गोल्ड बॉन्ड विक्रय के लिए डाक घरों के कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए ताकि विभाग को राजस्व का अतिरिक्त स्रोत उपलब्ध हो सके। इंडिया पोस्ट बैंकिंग प्रणाली को व्यवस्थित रूप से सुदृढ़ किया जाना चाहिए ताकि ग्रामीण बैंकिंग सेवाओं को समेकित किया जा सके।

घ. पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मंत्रालय

1. वर्तमान में, पेट्रोलियम क्षेत्र का अर्थव्यवस्था को गति देने में महत्वपूर्ण योगदान रहा है। पेट्रोलियम उत्पादों का उपयोग परिवहन तथा ताप (heating) देने और खाना पकाने के लिए किया जाता है। भारत की पेट्रोलियम खपत का 95 प्रतिशत आयात किया जाता है, जबकि 2011-12 में यह 85 प्रतिशत था। मंत्रालय को आगामी दशक में अपने उद्देश्य को पूरा करने के लिए पर्यावरण में उत्सर्जन तीव्रता को 2005 के स्तरों से 2030 तक 33 से 35 प्रतिशत तक कम करने के संबंध में पेरिस संधि के तहत भारत के राष्ट्रीय निर्धारित योगदानों में (एनडीसी) के उद्देश्यों से संबद्ध करना होगा।

2. घरेलू हाइड्रोकार्बन के उत्पादन को बढ़ाने और मौजूदा तेल क्षेत्रों के उत्पादन में सुधार लाने हेतु राजकोषीय प्रोत्साहनों सहित एक सुदृढ़ नीति बनाए जाने की आवश्यकता है। इस नीति में प्रत्येक तेल क्षेत्र से वर्धित रिकवरी की संभाव्यता का व्यवस्थित रूप से आकलन करने, वर्धित रिकवरी तकनीकों का मूल्यांकन करने और वर्धित रिकवरी युक्त परियोजनाओं की लागत के जोखिम को कम करने तथा उन्हें आर्थिक रूप से लाभप्रद बनाने के प्रावधान शामिल किए जाने चाहिए।

3. इसके अतिरिक्त, देश की हाइड्रोकार्बन संसाधन संभाव्यता के पुनःआकलन के लिए विशेषज्ञों की एक समिति गठित की जानी चाहिए। पूर्वोत्तर में देश के कुल पूर्व-संकेतित (prognosticated) हाइड्रोकार्बन संसाधनों का लगभग 18 प्रतिशत (7634 MMT) है। अभी तक लगभग 2246.6 MMT रिजर्व इन-प्लेस हाइड्रोकार्बन का दोहन (exploration) और उत्पादन कंपनियों द्वारा किए जाने का पता चल पाया है। जिसका अर्थ यह है कि 73 प्रतिशत हाइड्रोकार्बन संसाधन 'अभी तक नहीं खोजे गए' श्रेणी के तहत हैं। अर्थात्, उन्हें ज्ञात करना अभी बाकी है।

4. संघ सरकार द्वारा राज्यों को उर्जा के वैकल्पिक स्रोतों, जैसे कम्प्रेसिबल प्राकृतिक गैस (सीएनजी), बिजली (वाहनों के लिए), इथेनॉल-मिश्रित पेट्रोल (ईबीपी) और पाइपलाइन लिक्विड नेचुरल गैस (एलएनजी) को बढ़ावा देने तथा गैर-जीवाश्म ईंधन के अंश को बढ़ाने, बायोमास, स्टबल आदि जैसे अपारंपरिक उर्जा स्रोत के उपयोग को बढ़ाए जाने हेतु प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

5. पांच विनिर्दिष्ट पेट्रोलियम उत्पादों (कच्चा तेल, पेट्रोल, डीजल, एविएशन टरबाइन ईंधन एवं प्राकृतिक गैस) पर माल और सेवा कर (जीएसटी) परिषद द्वारा अनुशंसित तारीख से लागू किया जाना है। इन उत्पादों को जीएसटी में शामिल किए जाने की आवश्यकता है, क्योंकि टैक्स क्रेडिट पुरानी एवं नई प्रणालियों के बीच हस्तांतरण योग्य नहीं हैं और कंपनियां दो कर व्यवस्थाओं का अनुपालन करने के लिए विवश होती हैं। जीएसटी में इन उत्पादों को नहीं रखे जाने से भारत की निर्यात प्रतिस्पर्धा भी प्रभावित हुई है।

ड: महिला और बाल विकास मंत्रालय

1. महिला और बाल विकास मंत्रालय देश की कुल आबादी (2011 की जनगणना के अनुसार) के 67.7 प्रतिशत महिला एवं बाल आबादी वाली के अधिकारों और हितों को बढ़ाने के लिए उत्तरदायी है। समाज और देश के समग्र विकास के लिए महिलाओं की सामाजिक, आर्थिक, स्वास्थ्य और पोषण स्थिति में तथा बच्चों की शारीरिक तथा मानसिक एवं बुद्धिमत्ता तथा पोषण स्थिति में सुधार लाया जाना आवश्यक है। हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में यह टिप्पणी की थी कि:

‘पोषण, विकास के लिए आवश्यकता और मानदंड दोनों ही हैं। बेहतर पोषण महिलाओं के स्वास्थ्य, शिक्षा, रोजगार, सशक्तिकरण की प्रगति में बाधाओं के समाधान तथा गरीबी और असमानता को दूर करने के लिए अहम रहा है। पंद्रहवें वित्त आयोग की राय है कि इस मुद्दे का समाधान किया जाना चाहिए और इस दिशा में एक वर्ष का विलंब भी देश की भावी मानव पूंजी पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है।’

2. केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के तहत संघ सरकार द्वारा आबंटित अनुदानों के अलावा, हमने पोषण हेतु राज्यों के लिए अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में 7,735 करोड़ रुपए के अतिरिक्त अनुदानों की अनुशंसा की थी। हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसाओं पर की गई कार्रवाई से संबंधित व्याख्यात्मक ज्ञापन में संघ सरकार ने कहा कि: 'पंद्रहवें वित्त आयोग ने पोषण हेतु राज्यों के लिए वित्त वर्ष 2020-21 में 7,735 करोड़ रुपए के अनुदानों की अनुशंसा की है। आयोग ने यह अनुशंसा की है कि पोषण अनुदानों को राज्य की हिस्सेदारी से या संघ की हिस्सेदारी से संबद्ध नहीं किया जाना चाहिए और यह अनुदान अतिरिक्त रूप में है। व्याख्यात्मक ज्ञापन में यह उल्लेख किया गया था कि "आयोग अपनी मुख्य रिपोर्ट में

टीओआर के अनुसार राज्यों के लिए मापीय निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों के समग्र प्रस्ताव के भाग के रूप में अपनी अनुशंसा की समीक्षा करे।"

3. भारत में पांच वर्ष से कम आयु के ऐसे बच्चों का प्रतिशत अधिक है, जो दक्षिण एशियाई देशों की तुलना में भी कम वजन, कम वृद्धि वाले एवं कमजोर हैं। इन पैरामीटरों के आधार पर बच्चों की पोषण स्थिति के संबंध में अंतर-राज्य व्यापक असमानताएं हैं। सबसे बड़ी चिंता का मुद्दा यह है कि कुछ समृद्ध राज्य जैसे कि महाराष्ट्र, कर्नाटक और गोवा भी इन कुछ संकेतकों पर अखिल भारतीय औसत से पीछे हैं। इस संबंध में सुधारों के कुछ मुख्य क्षेत्रों का वर्णन नीचे किया जा रहा है:

(i) **एकीकृत बाल विकास योजना में सुधार:** (क) मानव संसाधन विकास में स्थायी समिति की रिपोर्ट में (2018) में यह उल्लेख किया गया है कि बिहार और पूर्ववर्ती राज्य जम्मू एवं कश्मीर में स्वीकृत और प्रचालनीय आंगनवाड़ी केंद्रों की संख्या के बीच बड़ा अंतर, अर्थात् क्रमशः 20 प्रतिशत और 73 प्रतिशत है। अतः, इस भौतिक अवसंरचना में अंतर को प्राथमिकता के आधार पर तत्काल कम करने की आवश्यकता है। (ख) आईसीडीएस योजना के तहत पात्र लाभार्थियों की कवरेज 100 प्रतिशत सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है, जोकि योजना के सार्वभौमिकीकरण के बावजूद वर्तमान में नहीं देखा जा रहा है, (ग) आंगनवाड़ी केंद्रों का आधुनिकीकरण किया जाना चाहिए ताकि सेवाओं को प्रदान करने और प्रत्येक लाभार्थी की प्रगति को रियल-टाइम के आधार पर निगरानी किया जा सके।

(ii) **पोषण अभियान:** 2017-18 में, भारत सरकार ने कम वृद्धि वाले, कुपोषण, रक्त की कमी और जन्म के समय कम वजन वाले बच्चों से संबंधित मुद्दों का समाधान करने के लिए पोषण अभियान की शुरुआत की। तथापि, इस योजना से अभी भी वांछित लाभ प्राप्त नहीं हुए हैं और यह आवश्यक है कि योजना के विभिन्न घटकों को युद्ध-स्तर पर लागू किया जाए। इस योजना के परिणामों की निगरानी गहनता से की जाए। पोषण परिणाम में सुधार लाने हेतु लक्षित कार्यक्रमलाप निश्चित किया जाए। हम अल्प-पोषण और भूख की लगातार जारी समस्या का समाधान करने हेतु उच्चतर संसाधनों के आबंटन की आवश्यकता पर पुनः बल देते हुए यह अनुशंसा करते हैं कि बच्चों, गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराने वाली महिलाओं के पोषण को उच्चतम प्राथमिकता दी जाए।

(iii) **बच्चों के पोषण में सुधार लाने के लिए आकांक्षी जिलों और जनजातीय क्षेत्रों में लक्षित कार्यक्रमलाप:** जनजातीय स्वास्थ्य पर विशेषज्ञ समिति (2018) द्वारा यह चिह्नित किया गया था कि गैर-जनजातीय बच्चों की तुलना में जनजातीय बच्चों में अधिक कुपोषण है। इस बात को ध्यान में रखते हुए लक्षित कार्यक्रमलाप के लिए जनजातीय क्षेत्रों पर विशेष बल दिया जाना चाहिए।

(iv) महिला सशक्तीकरण: महिलाओं के लिए श्रम बाजार परिणामों में सुधार लाने की आवश्यकता है, जिसके लिए लोचनीय कार्य करने के समय की व्यवस्थाओं, मातृत्व अवकाश और बाल देखभाल की सुविधा, सुरक्षित एवं सुलभ परिवहन को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। महिलाओं के विरुद्ध अपराधों के लिए अतिरिक्त न्यायालयों की स्थापना हेतु संसाधन के अधिक आबंटन को भी सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है। ऐसे मामलों का शीघ्रता से निपटान करने के लिए बेहतर कार्यकरण की आवश्यकता होती है। मंत्रालय द्वारा राज्यों से गृह मंत्रालय की 4 सितंबर, 2009 की एडवायजरी के अनुरूप पुलिस बल में महिलाओं के प्रतिनिधित्व को तत्परता के साथ कम से कम 33 प्रतिशत तक बढ़ाने के लिए लगातार बातचीत करनी चाहिए।

च. इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

1. तेजी से बढ़ता इलेक्ट्रॉनिकी उद्योग आर्थिक कार्यकलाप के लगभग प्रत्येक क्षेत्र- अंतरिक्ष अन्वेषण, रक्षा उपकरण, चिकित्सा निदान, संचार, सूचना प्रौद्योगिकी और कंप्यूटर सिस्टम- में योगदान देता है। सूचना प्रौद्योगिकी से व्यवसाय-प्रतिष्ठानों की समग्र उत्पादकता में आमूलचूल परिवर्तन आता है। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने यह परिकल्पना की है कि भारत के ई-डिवेलपमेंट से भारत विकसित राष्ट्रों की श्रेणी में शुमार हो जाएगा। इस क्षेत्र के लिए सुझाए गए सुधार निम्नलिखित हैं:

(i) इलेक्ट्रॉनिकी विनिर्माण: सेमिकंडक्टर सुविधाओं और डिस्पले फैब्रिकेशन सुविधाओं सहित इलेक्ट्रॉनिक्स के सभी उप-क्षेत्रों में विनिर्माण क्षमताओं को विकसित किया जाना महत्वपूर्ण है। एक सेमिकंडक्टर विनिर्माण पारिस्थितिकी का निर्माण किया जाना सामरिक कारणों से जरूरी है। इलेक्ट्रॉनिकी विनिर्माण की वृद्धि को बाधित करने वाली समस्याओं का समाधान शीघ्रता से किया जाना चाहिए ताकि भारत इलेक्ट्रॉनिकी विनिर्माण की वैश्विक आपूर्ति श्रृंखला का एक भाग बन सके।

(ii) इलेक्ट्रॉनिकी विनिर्माण के लिए सूचकांक: जैसाकि राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिकी नीति, 2019 में यह उल्लेख किया गया है राज्यों में इलेक्ट्रॉनिक विनिर्माण उद्योग की स्थिति एवं संवृद्धि को ज्ञात करने के लिए एक सूचकांक सृजित किए जाने की आवश्यकता है। इससे राज्यों के बीच प्रतिस्पर्धा भी बढ़ेगी।

(iii) आईटी/आईटीईएस: नवप्रवर्तन, बेहतर वाणिज्यीकरण, सतत बौद्धिक संपदा अधिकारों, प्रौद्योगिकी स्टार्ट-अप विशेषीकृत कौशल-सेट को बढ़ावा देने के आधार पर यह आवश्यक है कि भारत को एक वैश्विक सॉफ्टवेयर केंद्र (हब) के रूप में विकसित किया जाए।

(iv) **डिजिटल अर्थव्यवस्था:** 'भारत का ट्रिलियन-डॉलर डिजिटल अवसर' पर एक रिपोर्ट के अनुसार भारत डिजिटल अर्थव्यवस्था से 2017-18 में \$200 की तुलना में 2025 में डिजिटल अर्थव्यवस्था से \$1 ट्रिलियन की आर्थिक मूल्य सृजित कर सकता है। इसके लिए यह जरूरी है कि हम स्वयं के डिजिटल प्लेटफॉर्म सृजित करें जो हमारी भाषाओं का समर्थन करें, हमारे एल्गोरिथम पर चालित हों और हमारी समस्याओं का समाधान करते हों। इसके लिए संगत विनियमन और नीतियों की आवश्यकता है।

(v) **साइबर सुरक्षा:** देश के विभिन्न क्षेत्रों/उप-क्षेत्रों में डिजिटल प्रौद्योगिकियों के बढ़ते उपयोग के साथ, साइबर स्पेस की अंतर्निहित भेद्यनीयताएं अर्थात् कमजोरियां भी उजागर हुई हैं। अतः साइबर नेटवर्कों को सुदृढ़ बनाया जाना अनिवार्य है।

(vi) **डाटा का स्थानीयकरण:** देश की आंतरिक एवं बाह्य सुरक्षा को सुदृढ़ बनाने के लिए भारत में संचालित कंपनियों को स्थानीय डाटा को केवल भारतीय सर्वरों पर स्टोर करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। इसके साथ-साथ, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इन अपेक्षाओं के कारण कंपनियों पर न तो कोई निषेधात्मक लागत का प्रभाव पड़े, और न ही डिजिटल व्यापार में कोई विशेष बाधाएं उत्पन्न हों।

(vii) **ई-कचरा:** देश में सृजित इलेक्ट्रॉनिक कचरा (ई-वेस्ट) की भारी मात्रा को अनियमित क्षेत्र में अवांछित प्रक्रिया में रिसाइकिल किया जाता है, जिसके कारण भूमि जल एवं मृदा में प्रदूषण उत्पन्न होता है और स्वास्थ्य पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। अतएव, अनियमित क्षेत्र में ई-वेस्ट रिसाइकिलिंग के दुष्प्रभावों के बारे में नागरिकों के बीच जागरूकता उत्पन्न किये जाने तथा इस अनियमित क्षेत्र में रिसाइकिलिंग के लिए ई-वेस्ट को एकत्र करने हेतु तंत्र स्थापित किए जाने आवश्यकता है।

(viii) **ई-अभिशासन:** सरकार से सरकार के बीच, सरकार से नागरिकों के बीच और सरकार से व्यवसाय-प्रतिष्ठानों के बीच सुविधा प्रदान करने हेतु उन्नत प्रौद्योगिकियों का उपयोग करने की आवश्यकता है। ऐसे प्रौद्योगिकीय अनुप्रयोगों से प्रशासन में बेकार प्रक्रियाओं को समाप्त करने में भी सहायता मिलेगी।

छ. पर्यटन मंत्रालय

1. पर्यटन उद्योग में रोजगार और समग्र अर्थव्यवस्था की अपार संभावनाएं हैं। पर्यटन मंत्रालय के अनुसार इस क्षेत्र ने 2017 के दौरान रोजगार में 12.38 प्रतिशत का योगदान दिया था। यह क्षेत्र विदेशी मुद्रा अर्जन करने वाला बड़ा क्षेत्र भी है। पड़ोसी देशों से प्रतिस्पर्धा, उच्च जीएसटी, होटलों को अवसंरचना की सामंजस्यपूर्ण सूची में शामिल नहीं किया जाना और कमजोर अवसंरचना क्षेत्र की मुख्य समस्याएं हैं।

2. भारत में पर्यटकों की संख्या बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। इसके लिए यह जरूरी है कि ई-टूरिस्ट और ई-बिजनेस वीजा धारकों द्वारा भारत में ठहरने की अवधि की सीमा को बढ़ाया जाए। वीजा की अंतर-परिवर्तनीयता को आसान एवं सुगम बनाना चाहिए। ई-मेडिकल वीजा एवं ई-कॉन्फ्रेंस वीजा सहित सभी प्रकार के वीजा के लिए मल्टी-एंट्री सुविधा का विस्तार किया जाना चाहिए। आगमन पर वीजा दिया जाना (वर्तमान में केवल जापानी और दक्षिण कोरिया गणराज्य के नागरिकों के लिए उपलब्ध) को और भी अधिक देशों तक बढ़ाया जाना चाहिए। मंत्रालय ऑफ-सीजन के दौरान वीजा शुल्कों में छूट/कटौती की संभावना की भी खोज कर सकता है। पर्यटन के संबंध में, लक्ष्य यह होना चाहिए कि कम से कम दस-वर्ष की वैधता वाले दीर्घकालिक पर्यटक/बिजनेस वीजा दिए जाएं।

ज. जनजातीय कार्य मंत्रालय

1. जनजातीय कार्य मंत्रालय ने 1999 में अपनी स्थापना के बाद से देश के जनजातीय लोगों के सामाजिक-आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। मंत्रालय अनुसूचित जनजातियों के समग्र विकास और कल्याण के लिए जिम्मेदार है। मंत्रालय द्वारा महत्वपूर्ण क्षेत्रों में शुरू किए गए विकास कार्यक्रमों का उद्देश्य अनुसूचित जनजातियों के हितों को बढ़ावा देने हेतु संघ सरकार के अन्य मंत्रालयों और राज्य सरकारों को सहायता देना है। मंत्रालय का 2020-21 (बीई) के दौरान का कुल आबंटन लगभग 7,400 करोड़ रुपए है। मंत्रालय के 2015-16 से 2020-21 (बीई) के दौरान व्यय के शीर्ष-वार प्रतिशत आबंटन को नीचे तालिका 1१ में दर्शाया गया है।

तालिका 1: मंत्रालय के कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में व्यय का शीर्ष-वार आबंटन

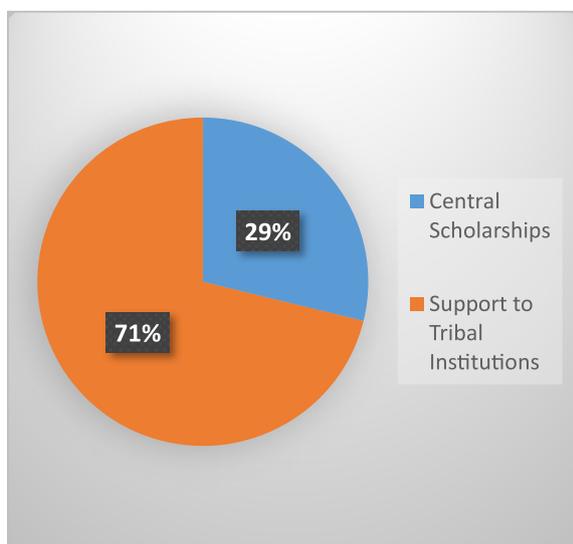
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20 (आरई)	2020-21 (बीई)
स्थापना व्यय	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं/परियोजनाएं	2.9	4.2	3.8	5.9	5.9	24.5*
केंद्रीय प्रायोजित योजनाएं	65.5	68.9	67.2	63.1	57.1	56.5
अन्य अनुदान/ऋण/हस्तांतरण	31.1	26.3	28.4	30.4	36.3	18.2

*-एकलव्य मॉडल आवासीय स्कूल की पुनःसंरक्षित स्कीम

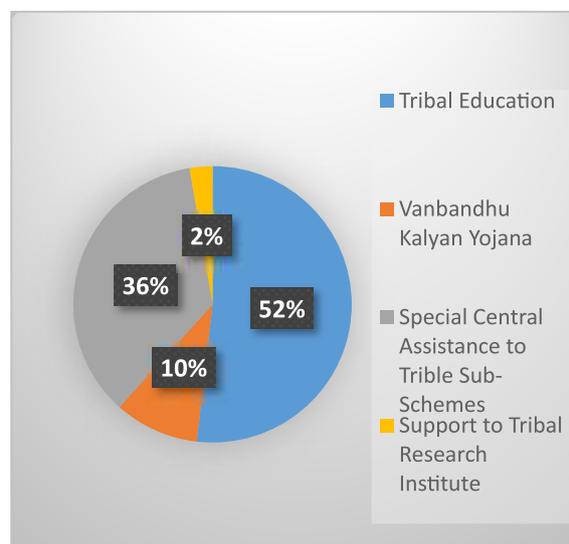
2. मंत्रालय द्वारा 2018-19 के दौरान कार्यान्वित केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं एवं केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) का योजना-वार अंश तालिका 1 एवं 2 में दिया गया है।

मंत्रालय की केंद्रीय क्षेत्र की योजनाएं और सीएसएस :

चित्र 1: केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं पर व्यय
(% में, 2018-19)



चित्र 2: सीएसएस पर व्यय
(% में, 2018-19)



3. आबादी की अन्य श्रेणियों की तुलना में जनजातीय लोगों को बड़े पैमाने पर उपेक्षित किए जाने के कारण उनके विकास की दिशा में एक संपूर्णतावादी दृष्टिकोण अपनाए जाने की आवश्यकता है। इसलिए, मंत्रालय एक पांच-वर्षीय एजेंडा को अंतिम रूप दे जिसमें जनजातीय लोगों के विकास के लिए वार्षिक लक्ष्य निर्धारित किए गए हों।

4. इसके अतिरिक्त, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, पर्यावरण और वन संबंधी संसदीय स्थायी समिति की रिपोर्ट में की गई अनुशंसा के अनुसार वनों की एक व्यापक, सुस्पष्ट एवं विधिक रूप से स्थायी परिभाषा निरूपित किए जाने की आवश्यकता है। जनजातीय स्वास्थ्य पर विशेषज्ञ समिति (2018) की अनुशंसा की संगतता में, हमारा मत है कि एक जनजातीय स्वास्थ्य सूचकांक बनाया जाए और उसमें जनजातीय लोगों की स्वास्थ्य की स्थिति को कैप्चर किया जाए। इस सूचकांक का उपयोग सभी राज्यों में जनजातीय लोगों की स्वास्थ्य स्थितियों में अंतर की पहचान कर उनके स्वास्थ्य में शीघ्र सुधार लाने हेतु सकेन्द्रित कार्यक्रमलाप चलाने के लिए किया जा सकता है।
5. स्वास्थ्य कार्मिक जनजातीय क्षेत्रों में अपनी तैनाती को एक 'दंड' के रूप में मानते हैं और इन क्षेत्रों में चिकित्सकों और विशेषज्ञों तथा अन्य चिकित्सा कार्मिकों के अभाव के पीछे यह अनेक कारकों में से एक है। इस समस्या का समाधान करने हेतु, स्थानीय जनजातीय लोगों को स्वास्थ्य सेवाओं में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, कॉलेज ऑफ फिजिशियन एंड सर्जन से डिप्लोमा को मान्यता देने के महाराष्ट्र के मॉडल पर भी विचार किया जाना चाहिए ताकि सुदूर एवं जनजातीय क्षेत्रों में अधिक संख्या में चिकित्सकों की उपलब्धता सुनिश्चित हो। इन क्षेत्रों में टेली-मेडिसन सुविधाओं को भी बढ़ावा दिया जाना चाहिए। यद्यपि ये कार्यक्रमलाप मुख्य रूप से स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का विषय हैं, किंतु जनजातीय कार्य मंत्रालय इन क्षेत्रों में तत्काल कार्रवाई करने के लिए सभी संबंधित हितधारकों के साथ सहयोग स्थापित कर सकता है।
6. महामारी के दौरान एक उत्कृष्ट प्रापण/क्रय तंत्र स्थापित की गई है। राज्य सरकार की एजेंसियां लघु वन उत्पादों को खरीद सकेंगे। यदि उनकी कीमतें न्यूनतम समर्थन मूल्य से कम हो जाती हैं तो इसे जारी रखा जाएगा।
7. जनजातीय लोगों के आर्थिक विकास को गति प्रदान करने हेतु, जनजातीय क्षेत्रों में पर्याप्त सिंचाई सुविधाओं के लिए विशेष प्रयास किए जाने चाहिए जिनमें सूक्ष्म-सिंचाई प्रणालियों, वर्ष जल संचयन को बढ़ावा देने पर खासा बल दिया जाना चाहिए। जनजातीय कार्य मंत्रालय इस मुहिम को आगे बढ़ाने के लिए कृषि मंत्रालय से सहयोग स्थापित कर सकता है।
8. जनजातीय आबादी को उच्च कौशल प्रदान करने के लिए यह मंत्रालय कौशल विकास और उद्यमशीलता मंत्रालय के साथ समन्वय कर सकता है।
9. नीति आयोग द्वारा चिह्नित 117 अकांक्षी जिलों, जो जनजातीय बहुल क्षेत्र हैं या वहां जनजातीय लोगों की बहुलता है को ध्यान में रखते हुए, यदि उक्त जिलों के लिए प्राप्त वित्तीय प्रोत्साहन दिए जाते हैं तो विकास कार्यक्रमों को एक साथ मिलाने के वर्तमान उद्देश्य से आमूलचूल परिणाम प्राप्त किए जा सकते हैं।

झ. संस्कृति मंत्रालय

1. संस्कृति हमारे जीवन की गुणवत्ता को बढ़ाती है और व्यक्ति-विशेषों और समुदायों दोनों का समग्र रूप से कल्याण करती है। भारत की एक दीर्घकालिक, समृद्ध एवं विविध सांस्कृतिक विरासत है जो उसकी बहुलतावादी मूल्यों में गहन रूप से समाहित है। संस्कृति की दृष्टि से देश विश्व के सांस्कृतिक मानचित्र में एक महत्वपूर्ण स्थान रखता है। यह भारत की एक 'सॉफ्ट पावर' का भी परिचायक है।
2. सांस्कृतिक क्षेत्रों के सृजन हेतु अवसररचना के विकास के लिए एक सुसंगत नीति की आवश्यकता है, जहां कला, कलाकार तथा सृजनात्मक क्षेत्र में कार्यरत लोग एक दूसरे से संवाद करके और उनसे शिक्षा प्राप्त कर सकते हैं। पूरे विश्व में प्रमुख कला एवं सांस्कृतिक मंचों में भारत की सहभागिता को बढ़ावा दिया जाना चाहिए ताकि भारतीय कला, संस्कृति और पर्यटन को नई ऊंचाइयों पर पहुंचाया जा सके।
3. भारत के विविध सांस्कृतिक परंपराओं की समृद्धता को प्रदर्शित करने के लिए और आजीविका प्रदान करने के लिए भारत की अमूर्त सांस्कृतिक विरासत पर एक राष्ट्रीय नेटवर्क केंद्र स्थापित किया जाना चाहिए ताकि विभिन्न आर्थिक-सांस्कृतिक क्षेत्रों में मूर्त एवं अमूर्त सांस्कृतिक परिसंपत्तियों का मानचित्रण एवं प्रलेखीकरण किया जा सके। सर्वोत्तम अंतर्राष्ट्रीय प्रक्रियाओं पर आधारित इस प्रकार की प्रणाली तैयार करने के लिए जहां कहीं आवश्यक हो, संघ सरकार को अंतर्राष्ट्रीय तकनीकी सहायता लेनी चाहिए।
4. इसके अतिरिक्त, संघ सरकार को शहर में सांस्कृतिक प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने हेतु एक तंत्र स्थापित करनी चाहिए। उसके निष्पादन के आधार पर इन शहरों के लिए केंद्रीय रूप से निगरानी किए जाने वाला सांस्कृतिक सूचकांक विकसित किया जाना चाहिए।
5. इस संबंध में एक बाजार (मार्किट प्लेस) के साथ उत्कृष्टता केंद्र स्थापित किए जाने की आवश्यकता है जो कलाकारों को प्रशिक्षित करने हेतु एक विचार-मंच (थिंक टैंक) के रूप में कार्य करेगा। भारत की प्राकृतिक विरासत को संरक्षित एवं सुरक्षित करने के उद्देश्य से, भारतीय राष्ट्रीय कला एवं सांस्कृतिक विरासत न्यास (इनटाक) की तर्ज पर एक न्यास स्थापित करने की पहल की जा सकती है। इस क्षेत्र में निजी क्षेत्र की सहभागिता बढ़ाने तथा नवप्रवर्तनशील सरकारी-निजी भागीदारी मॉडलों की खोज करने की आवश्यकता है। इसमें क्राउड-फंडिंग प्लेटफार्म को सृजित करने जैसे उपायों को शामिल किया जाना चाहिए ताकि विरासत स्थलों, संस्मारकों और कला दीर्घाओं के संरक्षण के लिए निधियां सृजित की जा सकें।

ज. कौशल विकास और उद्यमशीलता मंत्रालय

1. आत्मविश्वास से भरा और सक्षम कार्य बल आर्थिक विकास को गति प्रदान कर सकता है। 'मेक इन इंडिया' को प्रभावकारी बनाने के लिए एक ऐसे फ्रेमवर्क को लागू करने की आवश्यकता है जो युवाओं के समग्र विकास में योगदान दे। विश्व में सर्वाधिक युवा आबादियों में से एक, भारत अपने कार्यबल को 'रोजगारपरक कौशल' में प्रशिक्षण प्रदान करके उसे 'उद्योग में नौकरी के लिए तैयार' कर उनसे जनसांख्यिकी लाभ प्राप्त कर सकता है।
2. कौशल विकास और उद्यमशीलता मंत्रालय के लिए यह बहुत ही महत्वपूर्ण है कि वह कौशल विकास हेतु प्रयासों के लिए संघ सरकार के मंत्रालयों, राज्य सरकारों, उद्योगों, शैक्षिक संस्थाओं तथा गैर-लाभ अर्जक क्षेत्र सहित सभी हितधारकों से सहयोग स्थापित करें। भारत एक तेजी से उभरती हुई अर्थव्यवस्था है और इसलिए सेवा क्षेत्र का विस्तार करने तथा उसे शिक्षता (apprenticeship) के प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों से संबद्ध किया जाना आवश्यक है। स्वास्थ्य और शिक्षा क्षेत्रों में रोजगार की अपार संभावनाएं हैं और इन क्षेत्रों की विविध मानव शक्ति आवश्यकताओं के लिए समर्पित प्रयास किए जाने की भी जरूरत है।
3. हमारा यह मानना है कि कौशल विकास अपने आप में पर्याप्त नहीं होगा, जब तक उसे रोजगार अर्जन की दिशा में उन्मुख न बनाया जाए। ऐसे उद्योगों जो न केवल पूंजी-प्रधान या प्रौद्योगिकी आधारित है बल्कि श्रम प्रधान भी है, पर विशेष ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है। श्रम प्रधान सेवा क्षेत्र के लिए कौशल मानचित्रण एवं प्रशिक्षण की भी आवश्यकता होगी।

पंद्रहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट