



सत्यमेव जयते

वित्त आयोग  
की  
कोविड संकट काल के बीच 2021-26 के लिए रिपोर्ट



पंद्रहवां वित्त आयोग

वॉल्यूम-I मुख्य रिपोर्ट  
अक्टूबर 2020

## अध्याय 7

### स्थानीय शासनों का सशक्तिकरण

हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के बीच 67.5:32.5 के अनुपात में वितरण हेतु कुल 90,000 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की थी। अब, 2021-26 की पांच वर्षों की अवधि के लिए हम स्थानीय निकाय हेतु 4,36,361 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं।

तेजी से बढ़ते शहरीकरण और विकास के प्रमुख घटकों के रूप में कार्य करने हेतु शहरों की भावी आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए तथा 2020-21 के लिए हमने अपनी रिपोर्ट में अपनाए गए सिद्धांतों की निरंतरता में, हमने ग्रामीण और शहरी निकायों हेतु 2020-21 के लिए अनुशंसित अनुपात को धीरे-धीरे बढ़ाते हुए 67.5:32.5 से 2025-26, में 65:35 किए जाने की अनुशंसा की है, जो कि हमारी अवार्ड अवधि का अंतिम वर्ष है। राज्यों के बीच अनुदानों के पारस्परिक वितरण हेतु आबादी के लिए 90 प्रतिशत और क्षेत्रफल के लिए 10 प्रतिशत का भारांक निर्धारित किया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं के लिए अलग से निर्धारित किए गए अनुदानों में से, 60 प्रतिशत को राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जैसे कि पेयजल आपूर्ति वर्षा जल संचयन और स्वच्छता के लिए अलग से निर्धारित किया गया है, जबकि 40 प्रतिशत अनाबद्ध (untied, यानी शर्तहीन या जिन्हें निर्दिष्ट नहीं किया गया है) हैं और इसका उपयोग पंचायती राज संस्थाओं द्वारा मूलभूत सेवाओं में सुधार लाने के लिए अपने विवेकानुसार किया जा सकता है।

आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को अनुदानों के आवंटन में एक भिन्न दृष्टिकोण अपनाया है। महानगरीय क्षेत्रों की महत्ता को ध्यान में रखते हुए, पचास मिलियन प्लस शहरों के लिए पांच वर्षों की अवार्ड अवधि हेतु 38,196 करोड़ रुपए के एक चैलेंज फंड का प्रावधान किया गया है। इस निधि/फंड के एक-तिहाई भाग को पहचान किए गए पैरामीटर्स के आधार पर परिवेशी वायु गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए, जबकि शेष दो-तिहाई भाग पेयजल आपूर्ति, वर्षा जल संचयन एवं जल पुनर्चक्रण (recycling), ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं स्वच्छता पर सेवा स्तर के बेंचमार्क को पूरा करने के लिए है।

एक मिलियन से कम आबादी वाले शहरों के लिए अनुशंसित 82,859 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों में से 40 प्रतिशत अनुदान अनाबद्ध है, जबकि 60 प्रतिशत पेयजल, वर्षा जल संचयन, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं स्वच्छता जैसी राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के लिए आबद्ध (tied, यानी सशर्त) हैं।

सभी स्थानीय निकायों, शहरी एवं ग्रामीण दोनों के लिए, पिछले वर्ष के वार्षिक लेखाओं की वेब आधारित उपलब्धता और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा, अनुदान प्राप्त करने की पात्रता हेतु प्रवेश स्तरीय शर्त है। शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्राप्त करने हेतु एक अतिरिक्त प्रवेश स्तरीय शर्त यह है कि राज्य के स्वयं के सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर के अग्रानुक्रम में (in tandem) संपत्ति करों के संग्रह में निरंतर सुधार के उपरांत संबद्ध राज्य द्वारा संपत्ति करों की न्यूनतम आधार दरों (minimum floor rates) की अधिसूचना जारी करना।

मौजूदा महामारी की चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए, स्थानीय निकायों हेतु कुल अनुदानों में से 70,051 करोड़ रुपए स्वास्थ्य सेवाओं में सुधार लाने के लिए अलग से निमित्त (earmarked) किए गए हैं।

हमने नए शहरों की स्थापना (incubation) के लिए अनुदानों के रूप में राज्यों हेतु 8,000 करोड़ रुपए और नगर निगम साझा सेवाओं में सुविधाओं के लिए 450 करोड़ रुपए की भी अनुशंसा की है। आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय राज्यों के साथ परामर्श से इन दोनों अनुदानों को जारी करने के लिए उपयुक्त कार्यप्रणालियां बनाएगा।

7.1 आयोग के विचारार्थ विषय (टीओआर) का पैरा 4 उसे यह अधिदेश देता है कि वह "राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की समेकित निधि का संवर्धन करने हेतु आवश्यक उपाय" की अनुशंसा करेगा। इसके अलावा, टीओआर का पैरा 7 आयोग को "(vii) बुनियादी सेवाओं हेतु स्थानीय निकायों के लिए गुणवत्तापूर्ण मानव संसाधनों सहित अनुदान सहायता का प्रावधान

और सेवाओं की प्रदायगी में सुधार लाने में निष्पादन अनुदान प्रणाली का कार्यान्वयन" और "(ix) स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा खुले में शौच को समाप्त करने के लिए संव्यवहार में परिवर्तन लाने में की गई प्रगति" पर राज्यों में शासन के उपयुक्त स्तर पर मापने योग्य निष्पादन-आधारित प्रोत्साहनों पर विचार करने का अधिदेश देता है।

### स्थानीय स्वशासन का उद्भव

7.2 पंचायतें, प्राचीन काल से स्थानीय स्वशासन का महत्वपूर्ण आधार रही हैं और भूमि वितरण एवं कर संग्रह से संबंधित अनेक ग्रामीण स्तरीय मुद्दों से संबंधित विवादों के समाधान के लिए कार्यपालिका एवं न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करती हैं। तथापि, पंचायतें औपचारिक शासन व्यवस्था व संरचना का हिस्सा नहीं थीं। संविधान निर्माताओं ने ग्रामीण क्षेत्रों के विकास के लिए पंचायतों को शक्ति देने की आवश्यकता को अभिस्वीकृत (recognized) किया है और राज्य के नीतिनिर्देशक तत्व (Directive Principles of State Policy) के अनुच्छेद 40 में यह विनिर्दिष्ट किया गया है कि 'राज्य ग्राम पंचायतों को संगठित करने के लिए कदम उठाएगा और उन्हें ऐसी शक्तियां एवं प्राधिकार देगा जो उन्हें स्व-शासन की इकाइयों/ यूनिट के रूप में कार्य करने के लिए जरूरी समझी जाएंगी।' चूंकि संवैधानिक रूप से शहरी स्थानीय निकायों और ग्रामीण स्थानीय निकायों को सामान्य तौर पर स्थानीय स्वशासन के रूप में वर्णित किया गया है, अतः इस अध्याय का शीर्षक 'स्थानीय शासन का सशक्तीकरण' रखा गया है।

7.3. स्वतंत्रता के पश्चात स्थानीय स्वशासन व्यवस्था/ प्रणाली की परिकल्पना चार महत्वपूर्ण समितियों की रिपोर्टों के आधार पर की गई थी : बलवंत राय महता समिति (पंचायत राज संस्थाओं पर समिति, 1957), अशोक मेहता समिति (1977-1978), जी.वी.के. राव समिति (ग्रामीण विकास और गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के लिए प्रशासनिक व्यवस्थाओं पर समिति, 1985) और एल.एम. सिंघवी समिति (1986)। तथापि, संविधान में सन् 1992 में तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधनों को पारित करने के साथ, इन संस्थाओं को शासन प्रणाली में औपचारिक रूप से शामिल कर लिया गया था। वर्ष 1993, भारत में विकेंद्रीकृत शासन की दृष्टि से बहुत ही महत्वपूर्ण वर्ष रहा, जिसके फलस्वरूप ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में स्पष्ट रूप से एक तीसरे स्तंभ/स्तर की शासन व्यवस्था उभरकर आई। इसके परिणामस्वरूप, संविधान के अनुच्छेद 280 के खंड (3) के अंतर्गत उप-खंड (bb) और (c) को जोड़ने के बाद, वित्त आयोग की भूमिका भी बढ़ गई। अनुच्छेद 280 (3) (bb) से तात्पर्य उन उपायों से है जो किसी राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर राज्य में नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु राज्य की समेकित निधि का संवर्धन करने के लिए आवश्यक होंगे। इसी प्रकार से अनुच्छेद 280 (3) (c) से तात्पर्य उन उपायों से है जो किसी राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर राज्य में नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु राज्य की समेकित निधि का संवर्धन करने के लिए आवश्यक हों। पंचायती राज मंत्रालय (एम ओ पी आर) के अनुसार, तब से लेकर पूरे देश में लगभग 0.26 मिलियन ग्रामीण स्थानीय निकायों में लगभग 3.1 मिलियन प्रतिनिधियों को नियमित तौर पर चुना गया है। जमीनी स्तर (grassroots level) पर मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने के कारण पंचायती राज संस्थाएं नागरिकों और शासन के बीच एक प्राथमिक अंतराफलक (इंटरफेस) बन गई हैं।

7.4 ग्रामीण स्थानीय निकायों की तरह, शहरी स्थानीय निकायों का भी एक लंबा इतिहास रहा है। चैन्नई (जिसे पूर्व में मद्रास के नाम से जाना जाता था) में नगर निगम की स्थापना सन् 1,687 में और कोलकाता (जिससे तत्कालीन समय में कलकत्ता के नाम से जाना जाता था) तथा मुंबई (जिसे तत्कालीन समय में बम्बई के नाम से जाना जाता था) की स्थापना सन् 1726 में हुई। इन शहरों के तहत लगभग 206 नगरनिगम और 1,683 नगरपालिकाएं तथा 2,411 नगर पंचायतें हैं।<sup>1,2</sup>

### पूर्ववर्ती वित्त आयोगों का दृष्टिकोण

#### विचारार्थ विषय

7.5 तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधन के पश्चात, अभी तक चार वित्त आयोगों - ग्यारहवां वित्त आयोग से लेकर चौदहवां वित्त आयोग - ने स्थानीय निकायों के लिए अपनी अनुशंसाएं की हैं। सभी आयोगों के लिए विचारार्थ विषय समान

<sup>1</sup> नगर पंचायतों में नगर पालिका परिषदें, छोटी नगर समितियां, नगर परिषदें, अधिसूचित क्षेत्र समितियां शामिल हैं।

<sup>2</sup> इस सूचना को राज्य सरकारों द्वारा हमें प्रस्तुत किए गए टॉपिक नोट्स से संकलित किया गया है।

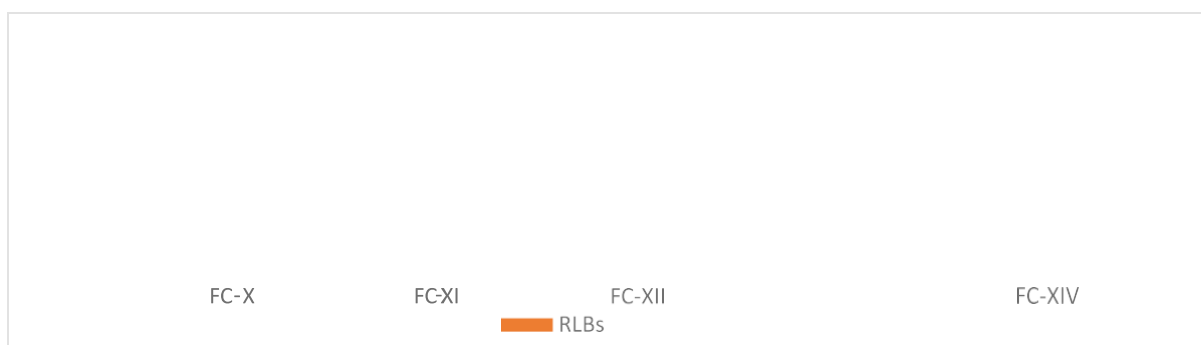
रहा है। तदनुसार, प्रत्येक आयोग ने स्थानीय शासनों के प्रभावकारी कार्यकरण से संबंधित महत्वपूर्ण मुद्दों पर विचार-विमर्श किए और उचित अनुशंसाएं कीं।

7.6 चूंकि दसवें वित्त आयोग का गठन संशोधनों के लागू होने के एक वर्ष पहले सन् 1992 में हुआ था, इसलिए उसके टीओआर में स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों पर विचार करने की अपेक्षा नहीं की गई थी। तथापि, उसने उक्त निकायों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की, जो ग्रामीण स्थानीय निकाय और शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित विभाज्य पूलों के 1.38 प्रतिशत के बराबर थे, ताकि आयोग की अवार्ड अवधि के दौरान सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने में उन्हें सहायता मिल सके।

### निधियों का परिमाण (Quantum)

7.7 उत्तरोत्तर वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित अनुदानों में निरपेक्ष संख्या (Absolute Numbers) की दृष्टि से बढ़ोत्तरी होती गई (चित्र 7.1)। उदाहरण के लिए, चौदहवें वित्त आयोग द्वारा ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित संयोजित अनुदान 2,87,436 करोड़ रुपए था, जो कि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित 87,519 करोड़ रुपए की तुलना में तीन गुणा अधिक था। तेरहवें वित्त आयोग को छोड़कर, पूर्व के सभी वित्त आयोगों ने इन निकायों के लिए अनुदानों की अनुशंसा वास्तविक रूप से की थी, न कि विभाज्य पूल के अनुपात में। ग्यारहवें वित्त आयोग को छोड़कर, स्थानीय निकायों की हिस्सेदारी आयोग-दर-आयोग बढ़कर चौदहवें वित्त आयोग के तहत 3.06 प्रतिशत हो गई थी। हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में 2020-21 हेतु 90,000 करोड़ रुपए के कुल अनुदान की अनुशंसा की थी, जो कि उस वर्ष के लिए आयोग द्वारा अनुमानित विभाज्य पूल के 4.31 प्रतिशत के बराबर था।

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



नोट: RLBs - ग्रामीण स्थानीय निकाय; ULBs - शहरी स्थानीय निकाय

7.8 तथापि, संवितरित की गई वास्तविक राशियां, आयोगों द्वारा अनुशंसित राशियों की तुलना में कम (शॉर्टफॉल) हैं (तालिका 7.1)। ग्रामीण स्थानीय निकायों के संबंध में, शॉर्टफॉल 5 प्रतिशत और 18 प्रतिशत के बीच तथा शहरी स्थानीय निकायों के संबंध में 10 प्रतिशत से 18 प्रतिशत के बीच था। दसवें वित्त आयोग के तहत ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए शॉर्टफॉल सर्वाधिक था, जबकि तेरहवें वित्त आयोग के तहत शहरी स्थानीय निकायों के लिए सर्वाधिक था। इसका कारण था आयोगों द्वारा निष्पादन अनुदानों के लिए निर्धारित की गई शर्तों को पूरा करने में स्थानीय निकाय का विफल रहना। कभी-कभी संबंधित संघ सरकार के मंत्रालयों ने भी शर्तें निर्धारित की थीं।

तालिका 7.1 वास्तविक रूप से जारी की गई राशियों की तुलना में अनुशंसित अनुदान

(रु. करोड़ में)

| अनुदान   | ग्रामीण स्थानीय निकाय |              |                   | शहरी स्थानीय निकाय |              |                   |
|----------|-----------------------|--------------|-------------------|--------------------|--------------|-------------------|
|          | अनुशंसित              | जारी राशियां | जारी राशियों का % | अनुशंसित           | जारी राशियां | जारी राशियों का % |
| एफसी-X   | 4381                  | 3576         | 81.6              | 1000               | 834          | 83.4              |
| एफसी-XI  | 8000                  | 6602         | 82.5              | 2000               | 1752         | 87.6              |
| एफसी-XII | 20000                 | 18927        | 94.6              | 5000               | 4470         | 89.4              |

|           |        |        |      |       |       |      |
|-----------|--------|--------|------|-------|-------|------|
| एफसी-XIII | 64408  | 58257  | 90.7 | 23111 | 18980 | 82.1 |
| एफसी-XIV  | 200292 | 179491 | 89.6 | 87144 | 74259 | 85.2 |

नोट : चौदहवां वित्त आयोग (FC-XIV) : 2019-20 (संशोधित अनुमान) तक जारी राशि। तेरहवां वित्त आयोग (FC-XIII) : आवंटन की अनुशंसा वास्तविक विभाज्य पूल के आधार पर की गई थी। तेरहवें वित्त आयोग द्वारा प्रस्तावित अनुदान अपने स्वरूप में गत्यात्मक/डायनामिक था : (क) बुनियादी अनुदान (Basic Grant) पिछले वर्ष के विभाज्य पूल के 1.50 प्रतिशत के समतुल्य था; (ख) निष्पादन अनुदान – जो 2011-12 से प्रभाव में आना था - के लिए 0.50 प्रतिशत था, और उसके बाद 2014-15 तक 01 प्रतिशत था; (ग) स्थानीय निकायों के लिए एक वर्ष हेतु अनुदान सहायता पिछले वर्ष के संशोधित अनुमानों के विभाज्य पूल के अनुपात पर आधारित थी; और (घ) 1,357 करोड़ रुपये विशेष क्षेत्रों के लिए अनुदान के रूप में आवंटित किए गए थे। ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुशंसित आवंटन में 1,357 करोड़ रुपये भी शामिल थे, जिन्हें विशेष क्षेत्रों के लिए आवंटित किया गया था।

### क्षैतिज वितरण का आधार (Basis of Horizontal Distribution)

7.9 स्थानीय निकायों हेतु राज्यों के लिए संसाधनों की अनुशंसा करते हुए, अलग-अलग आयोगों ने भिन्न-भिन्न मानदंड अपनाया। यद्यपि, आबादी एवं भौगोलिक क्षेत्रफल सभी पूर्व पांच आयोगों की अवधियों के लिए एक कॉमन मानदंड था, किंतु इकट्ठी एवं दक्षता मानदंड, जैसे कि उच्चतम प्रति व्यक्ति आय से अंतर, वंचन सूचकांक (deprivation index), विकेंद्रीकरण सूचकांक और राजस्व जुटाने के प्रयासों के लिए सभी आयोगों के मानदंड भिन्न थे (तालिका 7.2)।

तालिका 7.2 वित्त आयोगों द्वारा स्थानीय शासनों हेतु राज्यों के लिए अनुशंसित अनुदानों के वितरण हेतु मानदंड

(प्रतिशत में)

|   | एफसी-X | एफसी-XI | एफसी-XII | एफसी-XIII<br>आरएलबी<br>यूएलबी | एफसी-XIV | एफसी-XV |
|---|--------|---------|----------|-------------------------------|----------|---------|
| आबादी   | 100    | 40      | 40       | 50                            | 90       | 90      |
| (जनगणना)  | 1971   | 1971    | 2001     | 2001                          | 2011     | 2011    |
| भौगोलिक क्षेत्रफल                                       | -      | 10      | 10       | 10                            | 10       | 10      |
| उच्चतम प्रतिव्यक्ति आय से अंतर                          | -      | 20      | 20       | 10                            | 20       | -       |
| विकेंद्रीकरण का सूचकांक                                 | -      | 20      | -        | 15                            | -        | -       |
| वंचन का सूचकांक   | -      | -       | 10       | -                             | -        | -       |
| राजस्व प्रयास   | -      | 10      | 20       | -                             | -        | -       |
| आबादी में अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों का अनुपात | -      | -       | -        | 10                            | 0        | -       |
| एफसी स्थानीय निकाय अनुदान उपयोग सूचकांक                 | -      | -       | -        | 5                             | -        | -       |

### प्राथमिक एवं निष्पादन संबंधी अनुदान

7.10 दसवें वित्त आयोग ने यह निर्दिष्ट किया था कि राज्य सरकारों को उपयुक्त योजनाएं बनानी चाहिए और अनुदानों के उपयोग के बारे में विस्तृत दिशा-निर्देश जारी करने चाहिए। स्थानीय शासनों से इस प्रयोजन हेतु बराबर योगदान देने की अपेक्षा की गई थी। वेतन एवं मजदूरियों पर व्यय के लिए कोई भी अनुदान राशि उपयोग नहीं की जानी थी।

7.11 ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह स्पष्ट किया था कि अनुदानों पर प्रथम प्रभार (first charge) अथवा पहला खर्च लेखाओं के अनुरक्षण एवं लेखापरीक्षा के लिए, उसके उपरांत वित्तीय डेटाबेस विकसित करने हेतु किया जाना चाहिए। शेष राशियों का उपयोग प्राथमिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या, शुद्ध पेयजल, स्ट्रीट लाइटिंग एवं स्वच्छता जैसी प्रमुख सेवाओं, दाह-संस्कार एवं दफनाने वाले स्थलों का रखरखाव, जन सुविधाओं एवं अन्य आम संपत्तियों के लिए किया जाना था। वेतन एवं मजदूरियों के भुगतान के निषेध को छोड़कर, ये अनुदान अनाबद्ध थे।

7.12 बारहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि पंचायतों द्वारा अनुदानों का उपयोग जलापूर्ति एवं स्वच्छता से संबंधित सेवा प्रदान किए जाने के स्तर में सुधार लाने के लिए किया जाना चाहिए। ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों से भी यह अपेक्षा की गई थी कि वे आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं प्रबंधन प्रणालियों का प्रयोग करके लेखाओं के अनुरक्षण एवं वित्तों पर डेटाबेस सृजित करने के लिए व्यय करने पर उच्च प्राथमिकता दें।

7.13 निष्पादन अनुदान का उपयोग करने हेतु तेरहवें वित्त आयोग ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए छः शर्तें और शहरी स्थानीय निकायों के लिए नौ शर्तें निर्दिष्ट की थीं। इन सभी शर्तों को अवार्ड के प्रत्येक वर्ष में पूरा किया जाना था। संविधान के भाग IX एवं IX-A से बाहर किए गए क्षेत्रों के लिए एक विशेष क्षेत्र अनुदान का प्रावधान किया गया था। इस अनुदान के दो घटक थे - एक विशेष क्षेत्र बुनियादी अनुदान (basic grant) और एक विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान। विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए चार शर्तों को पूरा किया जाना था। राज्यों द्वारा अपने निष्पादन अनुदान का आहरण (draw) करने में विफल रहने की स्थिति में, आहरित नहीं की गई राशि को एक निर्दिष्ट प्रक्रिया में पुनःवितरित किया जाना था।

7.14 चौदहवें वित्त आयोग ने अनुदानों की अनुशंसा दो भागों में की थी - एक शर्त रहित बुनियादी अनुदान और एक सशर्त निष्पादन अनुदान। विधिवत रूप से गठित पंचायतों के लिए शर्त रहित बुनियादी अनुदान और सशर्त निष्पादन अनुदान के बीच अनुपात 90:10 था और नगर पालिकाओं के लिए यह 80:20 था। बुनियादी अनुदान का उपयोग विनिर्दिष्ट मूलभूत नागरिक सेवाओं की स्थिति में सुधार लाने के लिए किया जाना था। निष्पादन अनुदान राजस्व में सुधार आने के आधार पर था जिसके लिए मानदंड (दिए जाने वाले प्रोत्साहन के परिमाण / हिस्सेदारी सहित) को राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित किया जाना था। निष्पादन अनुदानों के लिए पात्रता हेतु स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के राजस्व स्रोतों में वृद्धि करनी थी और लेखापरीक्षित लेखा भी प्रस्तुत करने थे। नगरपालिकाओं को, इसके अलावा, प्रत्येक वर्ष में मूलभूत शहरी सेवाओं से संबंधित सेवा स्तरीय बेंचमार्क को प्रकाशित भी करना था। इसके अतिरिक्त, पंचायती राज मंत्रालय ने निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिए कुछ और शर्तें रखीं, जैसे कि ग्राम पंचायत विकास योजना, सेक्टर-वार व्यय को एक डैशबोर्ड में प्रदर्शित करना और (क) स्वयं के राजस्व स्रोत में प्रतिशत वृद्धि, (ख) ग्राम पंचायतों की खुले में शौच से मुक्ति (open defecation free (ओडीएफ)) और (ग) ग्राम पंचायतों में टीकाकरण स्तर के आधार पर उनके लिए स्कोर (score) निर्धारित करने जैसे कार्यों को पूरा करना।

7.15 चौदहवें वित्त आयोग से हटकर, हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में पंचायतों के सभी तीन स्तरों तथा संविधान की पांचवीं एवं छठीं अनुसूचियों के अंतर्गत आने वाले क्षेत्रों और शहरी क्षेत्रों में छावनी बोर्डों के लिए अनुदान का प्रावधान किया गया था। ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों के पचास प्रतिशत को (क) स्वच्छता एवं ओडीएफ स्थिति और (ख) पेयजल की आपूर्ति एवं वर्षा जल संचयन के लिए आवंटित किया गया था। चूंकि अनुदान केवल एक वर्ष के लिए विनिर्दिष्ट किए गए थे, इसलिए उन्हें जारी करने के लिए निष्पादन संबंधी शर्तें नहीं लगाई गई थीं। मिलियन प्लस शहरों, अर्थात् एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहर या बस्ती-समूह (agglomerations) के लिए 2020-21 में 9,229 करोड़ रुपए के कुल अनुदानों (4,400 करोड़ रुपए परिवेशी वायु गुणवत्ता अर्थात् ambient air quality में सुधार लाने के लिए और 4,829 करोड़ रुपए पर्यावरण के संरक्षण, जलापूर्ति और प्रभावकारी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में सुधार लाने के लिए) को पूर्ण रूप से आवंटित किया था। इस अनुदान को दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाना था। 2020-21 की दूसरी छमाही में परिवेशी वायु गुणवत्ता के संदर्भ में जारी की गई दूसरी किस्त सशर्त थी। पहली किस्त का उपयोग सेवाओं में सुधार लाने तथा उनके मापन (measurement) के लिए की गई कार्रवाइयों पर किया जाना था। आगे चलकर, एक रोडमैप में यह स्पष्ट तौर पर उल्लेख किया गया था कि इस प्रकार के निष्पादन मानदंड 2021-22 से 2015-26 की अवधि में संगत अनुदानों को जारी करने के आधार होंगे। मिलियन प्लस शहरों को छोड़कर, नगरों में शहरी स्थानीय निकायों के लिए 50 प्रतिशत अनुदान (क) पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण) और (ख) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए आवंटित थे। 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में हमने लेखापरीक्षित लेखाओं सहित लेखाओं की सामयिक रूप से सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध न किए जाने के दीर्घकालिक मुद्दे पर विशेष रूप से ध्यान आकृष्ट किया।

### **लेखा एवं लेखापरीक्षा**

7.16 करदाताओं से प्राप्त धन का उपयोग करने वाली सरकार के किसी भी अंग के लिए सुशासन हेतु एक प्राथमिक अनिवार्यता यह है कि वह लेखाओं (लेखापरीक्षित लेखाओं) को सामयिक रूप से सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराए। इस प्रकार की सूचना के अभाव में पूर्व वित्त आयोग ने भी ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों की आवश्यकता

(जिससे वे अपने मुख्य कार्य को कार्यान्वित करें और विकास पर खर्च कर सकें) का वास्तविक तौर पर आकलन करने में महसूस की गई कठिनाई को उजागर किया था। ग्यारहवें वित्त आयोग से लेकर विभिन्न वित्त आयोगों ने इस मुद्दे को उजागर किया है, लेकिन इस संबंध में कोई खास प्रगति नहीं हुई है। इस दीर्घकालिक विवादास्पद मुद्दे का समाधान करने के लिए हमने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया था कि पिछले वर्ष के लेखाओं (लेखापरीक्षा के बिना) और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराना किसी भी अनुदान को प्राप्त करने के लिए प्रवेश-स्तर की शर्त होगी।

7.17 भारत में स्थानीय निकायों के संबंध में दो मुख्य समस्याएं हैं : (क) लेखापरीक्षित लेखाओं सहित लेखाओं को सामयिक आधार पर तैयार नहीं किया जाना और (ख) स्थानीय निकायों द्वारा अपने लेखाओं का वर्गीकरण, जिससे उन्हें संघ सरकार और राज्य सरकारों के लेखाओं के साथ समेकन करने में सहायता मिल सके। ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) को यह जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए कि वे सभी स्तर के ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं के अनुरक्षण और लेखापरीक्षा को नियंत्रित एवं उनका पर्यवेक्षण करें और यह सुनिश्चित करें कि उसकी रिपोर्ट राज्य विधानमंडल की समिति के समक्ष प्रस्तुत की जाए।

7.18 बारहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि सीएजी द्वारा सुझाए गए फॉर्मेट में अलग-अलग (disaggregated) डेटा का संकलन करना राज्य वित्त आयोगों के लिए जरूरी है ताकि वे स्थानीय निकायों की आय एवं व्यय आवश्यकताओं का आकलन कर सकें। डेटाबेस के सृजन तथा लेखाओं के अनुरक्षण के लिए आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं प्रबंधन प्रणालियों का उपयोग करने हेतु प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

7.19 तेरहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि यद्यपि, सीएजी को तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण करना चाहिए, लेकिन वास्तविक लेखापरीक्षा के एक बड़े भाग को स्थानीय निधि (local fund) से संबंधित लेखापरीक्षा विभागों द्वारा कराई जानी चाहिए। अतः सभी सरकारों को मौजूदा श्रमशक्ति के क्षमता निर्माण और कार्मिकों की संख्या बढ़ाकर अपने स्थानीय निधि लेखापरीक्षा विभागों को पर्याप्त रूप से सशक्त करना चाहिए।

7.20 चौदहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि स्थानीय निकायों द्वारा तैयार किए गए लेखाओं में उनके स्वयं के करों से प्राप्त आय, उनके द्वारा जुटाए गए करों से प्राप्त आय, राज्य से प्राप्त अनुदान, वित्त आयोग अनुदान तथा संघ सरकार और राज्य सरकारों द्वारा उन्हें किसी अन्य एजेंसी के लिए किए जाने वाले कार्यों हेतु प्राप्त अनुदान स्पष्ट तौर पर दर्शाए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त, आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि सीएजी द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण को जारी रखा जाना चाहिए और स्थानीय निकायों को अपने लेखाओं का संकलन करने में, और उनकी समय पर लेखापरीक्षा कराने में राज्यों द्वारा उन्हें सुविधा दी जानी चाहिए।

7.21 वर्ष 2020-21 के लिए हमारी रिपोर्ट में हमने ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक प्रवेश स्तरीय शर्त रखी थी कि वे हमारे द्वारा अनुशंसित अनुदानों को प्राप्त करने के लिए तभी पात्र होंगे, जब अलग-अलग स्थानीय निकाय लेखापरीक्षा से पहले और उसके बाद अपने लेखाओं को 2021-22 से सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध कराएंगे।

### **संविधान की अनुसूची से अपवर्जित किए गए क्षेत्रों का निर्धारण**

7.22 संविधान के अनुच्छेद 243M के तहत तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधन पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों (जहाँ राज्यों ने चुनावी प्रक्रिया के साथ विधिवत रूप से पंचायतों और नगरपालिकाओं को स्थापित करने के लिए कानून नहीं बनाए हैं) और पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम (पीईएसए) 1996 लागू किए जाने के बाद इन क्षेत्रों को शामिल नहीं किया गया है। इन अपवर्जित क्षेत्रों को तालिका 7.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 7.3 : ऐसे क्षेत्र जहाँ संविधान के भाग IX एवं IX-A के उपबंध लागू नहीं हैं

| राज्य/ राज्य के भीतर के क्षेत्र  | उपबंध, जिनके अधीन छूट दी गई है।  |
|--|--|
| मेघालय   | अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी सूची द्वारा कवर किए गए क्षेत्र, शिलांग नगरपालिका क्षेत्रों के चयनित क्षेत्रों को छोड़कर। |
| मिजोरम   | अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र, छठी अनुसूची द्वारा कवर किए गए दो प्रशासनिक जिले, तांगलाई एवं सैह।                              |
| असम : बोडोलैंड, उत्तर कछार एवं कार्बी आंगलॉंग जिले   | छठी अनुसूची द्वारा कवर किए गए क्षेत्र।   |
| त्रिपुरा   | छठी अनुसूची द्वारा कवर किया गया केवल त्रिपुरा जनजातीय जिला।  |
| नागालैंड   | अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी अनुसूची से कवर नहीं किए गए क्षेत्र।  |
| मणिपुर : पर्वतीय क्षेत्र, जहाँ जिला परिषदें हैं  | अनुच्छेद 243M के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी अनुसूची द्वारा कवर नहीं किए गए क्षेत्र।  |
| पश्चिम बंगाल: दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्र, जिन्हें गोरखा पर्वतीय परिषद द्वारा कवर किया गया है | संविधान के अनुच्छेद 243M (3) /243ZC (2) के अधीन छूट दिए गए क्षेत्र और छठी अनुसूची में कवर नहीं किए गए क्षेत्र।                           |

7.23 दसवें वित्त आयोग ने यह अधिदेश दिया था कि अनुदानों को उन राज्यों को भी वितरित किया जाएगा जिनके लिए पंचायतें स्थापित करने की अनिवार्यता नहीं है, ताकि समान स्थानीय स्तरीय प्रतिनिधित्व करने वाले निकायों को संसाधनों के लिए सहायता दी जा सके। तथापि, ग्यारहवें वित्त आयोग ने यह निर्दिष्ट किया था कि संविधान की अनुसूची से बाहर रखे गए अर्थात् अपवर्जित क्षेत्रों के लिए उसके द्वारा अनुशंसित अनुदान संबंधित राज्यों को तभी उपलब्ध कराए जाने चाहिए, जब वे उक्त क्षेत्रों हेतु तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधनों के उपबंधों को लागू करने हेतु संबद्ध विधायी कानून लागू करें।

7.24 बारहवें वित्त आयोग ने इस बात को नोट करते हुए कि बाहर रखे गए इन क्षेत्रों हेतु तिहत्तरवें एवं चौहत्तरवें संशोधनों के कुछ उपबंधों को लागू करने हेतु छठी अनुसूची में एक विधेयक उस समय गृह मंत्रालय के विचाराधीन था, सामान्य एवं बाहर किए गए क्षेत्रों के लिए अलग अनुदानों का उल्लेख नहीं किया और इस बात को राज्यों पर छोड़ दिया कि वे अपने और उनके बीच अनुदानों को वितरित करें।

7.25 यद्यपि, तेहरवें वित्त आयोग ने संविधान के भाग IX एवं IX-A, अनुच्छेद 244, 280 और 275 को ध्यान में रखते हुए बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए 1,357 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा की थी, किंतु चौदहवें वित्त आयोग ने इन क्षेत्रों के लिए अनुदानों की अनुशंसा नहीं की थी।

7.26. हालांकि चौदहवें वित्त आयोग ने बारह रखे गए क्षेत्रों के लिए किसी भी अनुदान की अनुशंसा नहीं की थी, लेकिन हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में 90:10 के अनुपात में आबादी और क्षेत्रफल के आधार पर राज्य के भीतर आने वाले ऐसे क्षेत्रों के लिए अनुदानों की अनुशंसा की थी।

#### राज्य वित्त आयोगों की स्थिति एवं प्रभावकारिता

7.27 संविधान (अनुच्छेद 243- I (1) से 243- I (4)) के अनुसार, राज्य स्तर पर राज्य वित्त आयोगों (एस एफ सी) की भूमिका वैसी ही है, जैसे कि संघ सरकार के स्तर पर वित्त आयोग की है। जैसा कि मूलतः परिकल्पना की गई थी, वित्त आयोगों को राज्य की समेकित निधि के वर्धन हेतु किए जाने वाले उपायों के लिए अनुशंसा करनी होती है ताकि राज्य अपने वित्त आयोगों द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर स्थानीय निकायों के संसाधनों में सहायता दे सकें।



7.28 संविधान का अनुच्छेद 243-1 अपेक्षा करता है कि 'प्रत्येक पांचवें वर्ष की समाप्ति' पर राज्य वित्त आयोगों का गठन किया जाए। इस खंड का आशय यह है कि राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को किए गए सभी हस्तांतरणों को एक वर्तमान (नव गठित) राज्य वित्त आयोग के अधिदेश द्वारा शासित किया जाना चाहिए। किसी भी राज्य वित्त आयोग को दिया गया अधिदेश केवल पांच वर्षों की अवधि के लिए वैध होगा, जिसे आगे नहीं बढ़ाया जाएगा। लेकिन, वास्तविक तौर पर ऐसा नहीं हुआ। वित्त आयोगों को राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं का लाभ नहीं मिला, क्योंकि अधिकतर राज्य सरकारें उन्हें समय पर गठित नहीं करती हैं, और इस संवैधानिक प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाने को ज्यादा महत्व नहीं देती हैं। अब भी केवल पंद्रह राज्यों ने पांचवें या छठे वित्त आयोगों का गठन किया है। कई राज्य ऐसे भी हैं, जिन्होंने दूसरे या तीसरे वित्त आयोगों के बाद कोई अन्य वित्त आयोग का गठन नहीं किया है। वर्तमान आयोग को भी राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के आधार पर उपायों का सुझाव देने में इसी प्रकार की चुनौती का सामना करना पड़ा है। राज्यों के राज्य वित्त आयोगों की वर्तमान स्थिति को तालिका 7.4 में दर्शाया गया है।

**तालिका 7.4 : राज्य वित्त आयोगों के गठन की स्थिति**

| राज्य  | अंतिम एसएफसी का गठन |
|--|---------------------|
| असम, बिहार, पंजाब, राजस्थान  | VI                  |
| हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तराखंड और उत्तर प्रदेश | V                   |
| आंध्र प्रदेश, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल  | IV                  |
| छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, झारखंड और मणिपुर  | III                 |
| अरुणाचल प्रदेश और मिजोरम   | II                  |
| पूर्ववर्ती जम्मू और कश्मीर एवं तेलंगाना  | I                   |

स्रोत: पंचायती राज मंत्रालय द्वारा पंद्रहवें वित्त आयोग को प्रस्तुत इनपुट।

7.29 राज्य वित्त आयोगों को खराब प्रशासनिक सहायता, अपने सुचारू संचालन के लिए अपर्याप्त संसाधनों तथा राज्य विधानमंडलों के समक्ष ऐक्शन टेकन रिपोर्ट (एटीआर) को विलंब से प्रस्तुत करने जैसी अनेक चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। हमने राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान (एन आई पी एफ पी) से एक अध्ययन कराया, जिसके अनुसार राज्य वित्त आयोगों द्वारा अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने में किया गया औसत विलंब लगभग सोलह माह है।

## हितधारकों के विचार

### संघ सरकार

7.30 आयोग ने संघ सरकार के विभिन्न मंत्रालयों के साथ बैठकें की ताकि उसकी अवार्ड अवधि के दौरान उनकी निधियों की आवश्यकता का पता लगाया जा सके। पंचायती राज मंत्रालय (एमओपीआर) एवं आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय (एमओएचयूए) क्रमशः ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए नोडल मंत्रालय हैं। दोनों ने व्यापक योजनाओं और उनके लिए अनुदानों की मात्रा के बारे में मांग की। इनका सारांश नीचे दिया जा रहा है।

### पंचायती राज मंत्रालय

7.31 पंचायती राज मंत्रालय ने हमें अपना संशोधित ज्ञापन दिया, लेकिन जब हम 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर चुके थे। अपने इस ज्ञापन में मंत्रालय ने यह सुझाव दिया था कि हमारी 2021-26 की अवार्ड अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु अनुदान बढ़ाकर 10 लाख करोड़ रुपए किए जाने चाहिए। मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया था कि प्रारंभिक चार वर्षों, अर्थात् 2021-22 से 2024-25 के लिए इस अनुदान को मूलभूत सेवाओं की सुनिश्चिता हेतु 50 प्रतिशत अनाबद्ध रखा जाना चाहिए और शेष 50 प्रतिशत को पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता के लिए आवद्ध किया जाना चाहिए। पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता में प्रत्याशित क्रमिक ठहराव को ध्यान में रखते हुए, पांचवें वर्ष, यानी 2025-26 में अनुदान के आवद्ध घटक को घटाकर 25 प्रतिशत और अनाबद्ध घटक को बढ़ाकर 75 प्रतिशत किया जाना चाहिए। अनाबद्ध अनुदानों में से पंचायती राज संस्थाओं को आउटसोर्सिंग या संविदा/अनुबंध के माध्यम से मूलभूत सेवाओं को कार्यान्वित करने की अनुमति दी जानी चाहिए। उनको यह भी अनुमति होनी चाहिए कि वे विभिन्न राजस्व/आवर्ती व्ययों, जैसे कि परिचालन,

रखरखाव, मजदूरी का भुगतान, इंटरनेट एवं टेलीफोन के खर्च, ईंधन खर्च, किराया और आपदाओं के दौरान आकस्मिक व्यय हेतु अनुदानों का उपयोग कर सकें।

7.32 मंत्रालय ने पांच वर्ष की अवधि के लिए 12,000 करोड़ रुपए के अतिरिक्त अनुदान की मांग की जिससे ग्राम पंचायतें (जिनके पास अभी अपना स्वयं का कार्यालय भवन नहीं है) समयबद्ध रूप से कार्यालय का निर्माण करा सकें। मंत्रालय ने सभी ग्राम पंचायतों में बहु प्रयोजन वाले सामुदायिक भवनों/ केंद्रों के निर्माण के लिए भी अनुदानों का अनुरोध किया ताकि उन्हें ग्रामीण क्षेत्रों तथा महिला स्व-सहायता समूहों जैसे सामुदायिक आधारित संगठनों के संपूर्ण विकास के लिए महत्वपूर्ण ग्रामीण बुनियादी ढांचा उपलब्ध कराने में सहायता मिल सके। पंचायती राज मंत्रालय ने पंचायती राज संस्थाओं द्वारा सामुदायिक क्षमताओं का लाभ उठाकर निभाई गई महत्वपूर्ण भूमिका को भी उजागर किया (बॉक्स 7.1)।

### बॉक्स 7.1 भागीदारी, तालमेल और सामुदायिक संवर्ग

देशभर में पंचायती राज संस्थाओं के प्रतिनिधि कोविड 19 महामारी के फैलाव को नियंत्रित करने में काफी सक्रिय रहे हैं। उन्होंने मिड-डे-मील कार्यक्रम/पोषण अभियान के तहत स्थापित दीदी/सामुदायिक रसोई घर की शुरुआत करने जैसी अनेक पहलों के लिए विभिन्न हितधारकों, जैसे कि स्व-सहायता समूहों (एस एच जी), अग्रपंक्ति स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं-सहायक परिचारिका (नर्स मिडवाइफ (ए एन एम), प्रत्यायित सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं (आशा) और आंगनवाड़ी कार्मिकों के साथ घनिष्ठ रूप में सहयोग किया। उन्होंने सामुदायिक रसोई घर संचालित करने में एसएचजी को सक्षम बनाने और सावर्जनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से खाद्यान्नों की आपूर्ति में भी जिम्मेदारी निभाई। पंचायती राज संस्थाएं, जो आधारभूत स्तर पर तृतीय स्तर के शासन के रूप में कार्य कर रही हैं, ने सामुदायिक क्षमताओं को विकसित करने और संकट के समय में उनसे लाभ उठाने की आवश्यकता को तथा एक मजबूत सामाजिक संवर्ग सृजित करने की आवश्यकता को भी उजागर किया।

### आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय

7.33 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट प्रस्तुत किए जाने के बाद आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने भी हमें अपना संशोधित ज्ञापन प्रस्तुत किया। मंत्रालय द्वारा उठाए गए मुद्दों का सारांश नीचे दिया जा रहा है :

- i. मंत्रालय ने अनुरोध किया था कि अनुदान प्राप्त करने के लिए आयोग द्वारा अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) की संवृद्धि के साथ-साथ संपत्ति कर में संवृद्धि की अनिवार्य शर्त को हटाया जाना चाहिए, क्योंकि इन दोनों के बीच कोई सहसंबंध नहीं है। मंत्रालय ने कहा कि बजाय इसके, शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनिवार्य शर्त यह होनी चाहिए कि वे परिचालनों और रखरखाव लागत को कवर करने हेतु उपयोगकर्ता प्रभारों और संपत्ति कर दरों के आधार पर संग्रह बढ़ाने के लिए एक रोडमैप को अधिसूचित करें।
- ii. आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को मिलियन प्लस शहरों के लिए अनुदानों के संदर्भ में नोडल मंत्रालय बनाया जाए, ताकि वह वायु प्रदूषण की जांच करने हेतु यांत्रिक रूप से साफ-सफाई करने के लिए मशीनों का उपयोग करने, गैर-मोटरीकृत परिवहन (पैदल एवं यांत्रिक) को बढ़ावा देने, जल छिड़काव (वाॅटर परकुलेशन) आदि की सुविधा के साथ सड़क के किनारों पर जल छिड़काव, आदि जैसे कदम उठा सके। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफ एवं सीसी) को वायु गुणवत्ता की निगरानी करने हेतु तंत्र स्थापित करने के लिए, एक अलग अनुदान दिया जाए।
- iii. अनौपचारिक बस्तियों एवं कम आय वाली पड़ोसी बस्तियों में जन स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा और प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या (health care) निदानशालाओं (क्लिनिकों) हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लिए अलग से अनुदान दिए जा सकते हैं।
- iv. सिटी फाइनेंस पोर्टल (जो मानकीकृत शहरों पर समयबद्ध एवं विश्वसनीय वित्तीय सूचना के वास्तविक फ्रेमवर्क के रूप में कार्य करता है) के माध्यम से एक प्रभावकारी म्युनिसिपल बोरोविंग मार्किट सृजित किया जाना चाहिए। यह

पोर्टल विभिन्न वित्तीय संकेतकों<sup>3</sup> के आधार पर, राज्यों के बीच बेंचमार्किंग, तुलना और पीयर लर्निंग में सुविधा प्रदान करता है।

- v. नगरपालिकाओं के संसाधन अंतर को कम करने के लिए अनुदानों में भारी वृद्धि करने की आवश्यकता है, जो 2021-22 से 2025-26 के दौरान 12.27 लाख करोड़ रुपए रह सकता है।
- vi. नगरपालिकाओं के लिए अंतरण में चौदहवें वित्त आयोग के अवार्ड की तुलना में कम से कम चार गुणा वृद्धि की जाए (3,48,575 रुपए करोड़ तक)।
- vii. आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय एवं महालेखा नियंत्रक (सीजीए) को लेखा अनुरक्षण प्रणाली, राष्ट्रीय नगरपालिका लेखाकरण मैनुअल (एनएमएएम) विकसित करना चाहिए, जिसे लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के साथ एकीकृत किया जाएगा। इसके लिए मंत्रालय ने 213 करोड़ रुपए (193 करोड़ रुपए राज्य सरकारों के लिए और 20 करोड़ रुपए एमओएचयू के लिए) की कुल निधि की आवश्यकता का सुझाव दिया है।
- viii. मंत्रालय ने नगरपालिका-क्लस्टर्स द्वारा साझा किए गए सेवा केंद्रों के निर्माण के लिए 450 करोड़ रुपए की मांग की।
- ix. मंत्रालय का विचार था कि एक मॉडल संपत्ति कर विधायन के बजाय, एक ऐसी टूलकिट होनी चाहिए जिसमें (क) संपत्ति कर के जीवन चक्र के प्रत्येक चरण में सभी राज्यों/शहरों की सर्वश्रेष्ठ रीतियां; (ख) आदर्श सांविधिक प्रावधान होने चाहिए, जिन्हें संपत्ति कर प्रशासन को सुदृढ़ करने हेतु मौजूदा संपत्ति कर नियमों के अंतर्गत समावेशित किया जा सकता है। मंत्रालय ने हमें यह भी बताया कि संपत्ति कर पर हमारी अनुशंसाओं पर विचार-विमर्श करने हेतु, छः शहरों (गुजरात, ओडिशा, तमिलनाडु, पंजाब, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश) के शहरी विकास मंत्रालयों का एक सलाहकार समूह गठित किया गया है, जिसने सभी 28 राज्यों के नगरपालिका विधायनों की समीक्षा की है और उनके कानूनों, कार्यवधियों तथा धरातल पर चल रहे कार्यकलापों से संबंधित सर्वश्रेष्ठ रीतियों (practices) की पहचान की है।

### **जल शक्ति मंत्रालय**

7.34 जल शक्ति मंत्रालय के अंतर्गत पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (डीडीडब्ल्यू एवं एस) ने यह प्रस्ताव दिया कि पेयजल एवं स्वच्छता का बुनियादी ढांचा सृजित करने और उसके रखरखाव के लिए स्थानीय निकायों हेतु बुनियादी अनुदान का 25 प्रतिशत अलग से निमित्त किया जाना चाहिए। निष्पादन अनुदानों हेतु स्थानीय निकायों की पात्रता के लिए अनेक पैरामीटर व मानदंड स्थापित किए जा सकते हैं, जैसे कि ओडीएफ की उपलब्धि एवं उसकी निरंतरता, ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन अवसंरचना में सुधार और शुद्ध पेयजल अवसंरचना से पहुंच में सुधार।

7.35 पेयजल और स्वच्छता विभाग हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में जलापूर्ति एवं स्वच्छता के बारे में अनावद्ध अनुदानों पर की गई अनुशंसाओं के कार्यान्वयन के लिए पंचायती राज मंत्रालय और व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय के साथ घनिष्ठ रूप में कार्य कर रहा है। पंचायती राज मंत्रालय और पेयजल एवं स्वच्छता विभाग ने ब्रॉड फ्रेमवर्क (जिसका अनुसरण इन अनुदानों के संबंध में किया जाना है) पर सभी राज्यों के लिए एक संयुक्त एडवाइजरी जारी की है। यह प्रस्ताव किया गया है कि जलापूर्ति एवं स्वच्छता के लिए पंचायती राज संस्थाओं हेतु वित्त आयोग अनुदानों के 50 प्रतिशत को पेयजल और स्वच्छता विभाग के नियंत्रण में रहना चाहिए और कार्यक्रमों के बेहतर कार्यान्वयन तथा अनुदानों के समुचित उपयोग के लिए निधियां पेयजल एवं स्वच्छता विभाग के माध्यम से दी जानी चाहिए। इससे प्रत्येक परिवार/घर को पर्याप्त मात्रा और निर्धारित गुणवत्ता के साथ दीर्घकालिक आधार पर आश्वस्त पेयजल उपलब्ध कराने में जल जीवन मिशन के लक्ष्य को हासिल करने में सहायता मिलेगी। ग्राम कार्य-योजनाओं के रूप में, ग्राम पंचायतों के पास ऐसी पांच वर्षीय संदर्शी योजनाएं होनी चाहिए, जिसमें इस प्रयोजन हेतु मापनीय लक्ष्य परिलक्षित किए गए हों।

<sup>3</sup> <https://cityfinance.in/home>

## **पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफ एवं सीसी)**

7.36 राष्ट्रीय स्वच्छ वायु कार्यक्रम (एनसीएपी) के तहत पहले से सृजित प्रणालियों पर विश्वास जताते हुए, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने PM<sub>10</sub> एवं PM<sub>2.5</sub> दोनों की औसत वार्षिक सघनता (concentrations) में गिरावट/कमी के आधार पर मिलियन प्लस शहरों में वायु गुणवत्ता सुधार के लिए 2020-21 से आगे की अवधि हेतु निधियों की मांग की है। तदनुसार, हमने 2020-21 के लिए अनुदानों की अनुशंसा की है और मंत्रालय द्वारा सलाह दिए गए रोडमैप को भी अपनाया है। तथापि, अपने संशोधित ज्ञापन में पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने आयोग से एक अलग दृष्टिकोण अपनाकर और चार पैरामीटरों : (क) वायु गुणवत्ता की निगरानी के लिए संस्थागत फ्रेमवर्क का सुदृढीकरण; (ख) वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण; (iii) कार्य-योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन और (iv) वायु गुणवत्ता में सुधार के आकलन के आधार पर राज्यों द्वारा किए गए सुधार को ध्यान में रखते हुए निष्पादन अनुदान करने की अनुशंसा की है। इन कारकों के लिए निर्धारित किए गए सापेक्ष भारांक हमारी अवाई अवधि में परिवर्तनशील थे, क्योंकि हमारी अवाई अवधि के आरंभिक वर्षों में संस्थागत एवं क्षमता निर्माण पर अधिक जोर दिया गया, जबकि उसके बाद के वर्षों में परिणामों पर अधिक जोर दिया गया।

### **अन्य मंत्रालय**

7.37 वित्त मंत्रालय ने राज्य वित्त आयोग स्थापित करने की महत्ता पर जोर दिया है और यह सुझाव दिया है कि स्थानीय निकाय से संबंधित अनुदानों के लिए राज्यों द्वारा किए जाने वाले हस्तांतरण हेतु एक अनिवार्य शर्त यह रखी जानी चाहिए कि एसएफसी रिपोर्ट समय पर प्रस्तुत की जाए। मंत्रालय ने यह भी प्रस्ताव किया है कि स्थानीय निकायों को पंजीकरण शुल्कों जैसे राजस्व के अधिक मात्रा में स्रोतों का हस्तांतरण करने के लिए प्रोत्साहित किया जाए।

7.38 महिला एवं बाल विकास मंत्रालय ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए निष्पादन अनुदानों को महिला एवं बाल से संबंधित संकेतकों से संबद्ध/लिंक करने की आवश्यकता पर जोर दिया है। इन अनुदानों में महिला-केंद्रित कार्यक्रमों हेतु कुल ग्राम पंचायत के बजट का 30 प्रतिशत अलग से निमित्त किया जाए, जिससे प्रत्येक राज्य में महिला सभाएं स्थापित करने की अनिवार्यता को बढ़ावा मिलेगा, लैंगिक रूप से अलग-अलग डेटा का संग्रहण होगा और आशा कार्यकर्ताओं का नियमितीकरण होगा।

7.39 जनजातीय कार्य मंत्रालय ने यह प्रस्ताव किया है कि पंचायती राज संस्थाओं के लिए अनुशंसाएं करने हेतु पांचवी अनुसूची (अपवर्जित क्षेत्र) के तहत राज्य-वार अनुसूचित क्षेत्रों के लिए अनुदानों को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

7.40 रक्षा संपत्ति महानिदेशालय, रक्षा मंत्रालय, ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों के तहत छावनियों को (cantonments) शामिल किए जाने का प्रस्ताव किया है और यह उल्लेख किया है कि छावनियों के कार्य भी नगरपालिकाओं के समान हैं। महानिदेशालय ने हमारी अवाई अवधि में सत्रह राज्यों और दो संघ राज्य क्षेत्रों (दिल्ली और जम्मू एवं कश्मीर) में बासठ छावनियों के लिए 1,035 करोड़ रुपए के अनुदान की मांग रखी है। महानिदेशालय ने छावनी बोर्डों की सीमित कर क्षमता और जीएसटी के तहत समावेशित करों की वजह से राजस्व हानि के कारण उनके लिए तत्काल संसाधनों के आवंटन की आवश्यकता पर जोर दिया है।

### **राज्य सरकारें**

7.41 आयोग को दिए गए अपने ज्ञापन में, अधिकतर राज्यों ने यह मांग उठाई है कि हम स्थानीय निकायों के लिए आर्थिक सहायता में उल्लेखनीय वृद्धि करें। कुछ राज्यों ने यह भी सुझाव दिया है कि स्थानीय निकायों हेतु राज्यों की हिस्सेदारी (जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग ने आंशिक रूप से किया था) के अलावा, विभाज्य कर पूल के एक हिस्से का आवंटन किया जाना चाहिए, ताकि उन्हें संघ के कर राजस्वों में उछाल (buoyancy) का लाभ प्राप्त हो सके।

7.42 लगभग सभी राज्य सरकारों ने यह अनुरोध किया कि न केवल ग्राम पंचायतों के लिए, अपितु ग्रामीण स्थानीय निकायों के सभी तीन स्तरों के लिए अनुदानों का प्रावधान किया जाए। कुछ राज्यों ने यह भी अनुरोध किया कि अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अनुदानों का प्रावधान किया जाना चाहिए; क्योंकि ग्राम परिषदों को मान्यता देने के संबंध में, संवैधानिक संशोधन विधेयक संघ सरकार के पास अभी भी लंबित है।

7.43 राज्यों के बीच अनुदानों के पारस्परिक (inter se) वितरण के लिए मानदंड के संबंध में आवंटित भारांक पर उनके अलग-अलग मत थे। जबकि कुछ राज्यों ने मौजूदा आबादी एवं क्षेत्रफल के मानदंड को जारी रखने का सुझाव दिया, किंतु अन्य राज्यों ने शहरीकरण की दर, निधियों के हस्तांतरण, स्थानीय निकायों के कार्यों एवं पदाधिकारियों (3Fs), अंतरण सूचकांक, आदि के संकेतकों का प्रयोग करने का सुझाव दिया।

7.44 तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल राज्यों ने यह सुझाव दिया कि निष्पादन आधारित अनुदान को - (क) स्थानीय निकायों द्वारा हरित एवं गैर-पारंपरिक ऊर्जा पहलों और (ख) विभिन्न सेवाओं के डिजिटिकरण का प्रावधान, बुनियादी स्तर पर निर्धारण (संपत्ति कर सहित) और लेखापरीक्षा - से लिंक किया जाना चाहिए।

7.45 असम और केरल ने शहरीकरण की राष्ट्रीय औसत दर के बदले, ग्रामीण स्थानीय निकाय एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच अनुदानों के पारस्परिक वितरण हेतु, एक मानदंड के रूप में, राज्यों के शहरीकरण की दर का प्रयोग करने की बात रखी, जैसा कि 2020-21 के लिए अनुदान के निर्धारण हेतु किया गया था। मणिपुर ने यह प्रस्ताव दिया कि हम स्वायत्त जिला परिषद (ए डी सी) क्षेत्रों को स्थानीय निकाय वाले अनुदान देने पर विचार करें क्योंकि वे राज्य में छठी अनुसूची क्षेत्रों के अंतर्गत नहीं आते हैं, और उन्हें संविधान के भाग IX और भाग IX-A से बाहर रखा गया है।

### **स्थानीय निकायों के प्रतिनिधि**

7.46 हमने राज्यों में अपने दौरे के दौरान प्रत्येक स्तर के स्थानीय शासनों तथा एडीसी के निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ विस्तृत परामर्श किया। उनके द्वारा दिए गए महत्वपूर्ण सुझाव तीन श्रेणी में थे: विकेंद्रीकरण से संबंधित मुद्दे, परिचालन संबंधी मुद्दे और वित्त आयोग के अनुदानों का उपयोग करने से संबंधित मुद्दे।

### **विकेंद्रीकरण से संबंधित मुद्दे**

- लगभग प्रत्येक राज्य में ग्रामीण स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों ने तीनों स्तरों के शासनों हेतु अनुदानों के वितरण की मांग एकमत में रखी, क्योंकि सभी तीनों स्तरों के शासन संविधान के अंतर्गत पंचायती राज व्यवस्था का हिस्सा हैं। इससे मानव एवं अन्य संसाधनों और कौशलों के संयोजन (पूलिंग) के माध्यम से जन सेवाएं प्रदान करने (जैसे कि ग्रामीण कनेक्टिविटी, शिक्षा, स्वास्थ्य, पेजयल, स्वच्छता) में ग्रामीण स्थानीय निकायों की प्रभाविता बढ़ेगी।
- ग्रामीण स्थानीय निकायों को सभी उन तीस विषयों का हस्तांतरण किए जाने के बावजूद, निधियों, कार्यों और प्रदाधिकारियों के प्रभावी प्रत्यायोजन का मामला अभी भी कुछ राज्यों में लंबित है।
- ऐसे उपाय किए जाने चाहिए जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि अनुदान जारी करने के लिए स्थानीय निकायों पर वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तों के अलावा, अन्य कोई भी शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

### **परिचालन संबंधी मुद्दे**

- वार्षिक व्यावसायिक कर की उच्चतम सीमा (ceiling) को वर्तमान में 2,500 रुपए से बढ़ाया जाना चाहिए।
- स्थानीय निकायों को संघ सरकार और राज्य सरकारों की संपत्तियों पर कर लगाने की अनुमति दी जानी चाहिए।
- संविधान की छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों और अपवर्जित अन्य क्षेत्रों के लिए अनुदानों का प्रावधान किया जाना चाहिए।

### **वित्त आयोग के अनुदानों का उपयोग करने से संबंधित मुद्दे**

- अनुदानों को कुछ विशेष क्षेत्रों के लिए कठोरता के साथ सीमित नहीं किया जाना चाहिए, और स्थानीय निकायों को उनके प्राथमिकता वाले सेक्टरों में अनुदानों का उपयोग करने की छूट/ढील दी जानी चाहिए।
- वित्त आयोगों द्वारा सभी स्थानीय निकायों के लिए एक जीआईएस आधारित संपत्ति कर प्रणाली स्थापित करने में सहायता दी जानी चाहिए जिससे स्थानीय निकाय अपने राजस्वों के सुदृढीकरण के उद्देश्य को हासिल कर पाएं।
- स्थानीय निकायों के स्तर पर डेटाबेस सृजित करने के लिए निधियां अलग से निमित्त की जानी चाहिए और उन्हें इस प्रयोजन हेतु विशेषता-प्राप्त मानवशक्ति को अनुबंधित करने या डेटाबेस सृजित करने के कार्य को आउटसोर्स से कराने की छूट प्रदान की जानी चाहिए।

- iv. सीमित मानव शक्ति, तकनीकी सहायता का अभाव, पहाड़ी क्षेत्रों में निर्माण की उच्च लागत और अपर्याप्त संसाधन; स्थानीय निकायों की मुख्य समस्याएं बताई गईं।
- v. नगरपालिकाओं को और अधिक संसाधन उपलब्ध कराए जाने चाहिए ताकि वे नगरीय सुविधाओं को सृजित एवं विस्तारित कर सकें। अस्थायी बढ़ती आबादी और पर्यटकों की संख्या में वृद्धि के परिणामस्वरूप, मौजूदा बुनियादी ढांचे पर गहरा दबाव पड़ने के कारण संसाधनों की आवश्यकता कई गुना बढ़ गई है। अंतरा एवं अंतर-राज्य प्रवास के कारण बढ़ती शहरी आबादी की आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु, मूलभूत शहरी बुनियादी ढांचे के लिए भी प्रावधान किए जाने की आवश्यकता है।
- vi. निष्पादन अनुदान काफी सराहनीय हैं, क्योंकि उनसे बेहतर निष्पादन करने वाले स्थानीय निकायों को प्रोत्साहन एवं पारितोषिक मिलता है, लेकिन पिछड़े क्षेत्रों को निष्पादन की शर्तों को पूरा करने में कई चुनौतियों का सामना करना पड़ता है।

### **पंद्रहवें वित्त आयोग द्वारा कराए गए अध्ययन**

7.47 स्थानीय निकायों के विभिन्न मुद्दों का विश्लेषण करने हेतु तेरह अध्ययन कराए गए। इन्हें चार शीर्षों में विभाजित किया गया है :

- i. **चौदहवें वित्त आयोग की निधि-प्रवाहों की समग्र प्रवृत्तियों का विश्लेषण** : नीति अनुसंधान केंद्र (सी पी आर) द्वारा "डिवोल्यूशन ऑफ यूनियन फाइनेंस कमीशन ग्रांट्स टू पंचायत" पर और "एनालिसिस ऑफ फंड फ्लोज टू रूरल लोकल बॉडीज" अध्ययन किया गया तथा भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आई आई पी ए) द्वारा "डिजाइन ऑफ इंटर-गवर्मेंटल फिस्कल ट्रांसफर्स इन इंडिया टू रूरल लोकल गवर्मेंट्स" पर अध्ययन किया गया।
- ii. **सभी राज्यों में एसएफसी के कार्यकरण की समीक्षा एवं विश्लेषण** : एनआईपीएफपी द्वारा "ओवरव्यू ऑफ स्टेट फाइनेंस कमिशन"।
- iii. **बढ़ते शहरी क्षेत्र की गतिकियों और संबंधित चुनौतियों से निपटने हेतु उपाय** : इंडियन काउंसिल फॉर रिसर्च ऑन इंटरनेशनल इकोनॉमिक रिलेशन्स (ICRIER) द्वारा "स्टेट्स ऑफ म्यूनिसिपल फाइनेंस इन इंडिया" पर; जनाग्रह द्वारा "ए म्यूनिसिपल फाइनेंस ब्लूप्रिंट इन इंडिया" पर, इंडियन इंस्टिट्यूट फॉर ह्यूमन सैटलमेंट्स (आईआईएचएस) द्वारा "अर्बन इन्फ्रास्ट्रक्चर एण्ड रिजिलिएंस" और "दि पोर्टेंसियल ऑफ अर्बनाइजेशन टू एक्सिलरेट पोस्ट कोविड इकोनॉमिक रिकवरी" पर; और विश्व बैंक द्वारा "प्रापर्टी टैक्सेशन इन इंडिया" पर अध्ययन किया गया।
- iv. **भारत के शहरी क्षेत्रों पर बढ़ते वायु प्रदूषण के प्रभाव का विश्लेषण** : विश्व संसाधन संस्थान (डब्ल्यूआरआई) द्वारा "इनेबलिंग आउटकम लिंकड क्लीन एअर फाइनेंसिंग" पर, विश्व बैंक द्वारा "टारगेटिंग इम्प्रूव्ड अर्बन एअर क्वालिटी आउटकम परफॉर्मेंस ग्रांट्स" पर तथा दि नेचर कंजर्वेसी द्वारा "करंट स्टेट एण्ड सोर्सिस ऑफ एअर पॉल्यूशन एण्ड सॉल्यूशन्स" पर अध्ययन किया गया।

ये सभी अध्ययन वित्त आयोग की वेबसाइट पर उपलब्ध हैं।<sup>4</sup>

7.48 इन अध्ययनों के महत्वपूर्ण निष्कर्षों में से एक यह था कि शर्तें लगाने (conditionalities) की मंशा ने, तालमेल के नाम पर, संघ सरकार और राज्य सरकारों को योजनाओं के चयन में पंचायतों की शक्तियों में हस्तक्षेप करने का अवसर प्रदान किया है। अध्ययनों में यह उल्लेख किया गया है कि आयोग के समक्ष यह चुनौती होगी कि वह पूर्व आयोगों की चूकों से कैसे निपटता है तथा व्यय के प्रति थोड़ा जिम्मेदारी एवं जवाबदेही सुनिश्चित करते हुए इस बात पर विचार करे कि स्थानीय निकायों को मुख्य रूप से अनाबद्ध अनुदान उपलब्ध कराना किस प्रकार जारी रखे। आयोग को उस संदर्भ की विवेचना करनी चाहिए, जिसके आधार पर शर्तें लगाई जाती हैं और यह देखना चाहिए कि क्या शर्तों से हतोत्साहन की स्थिति तो पैदा नहीं हो रही, और क्या उन्हें पलटा जा सकता है।

<sup>4</sup> <https://finsomindia.nic.in/ShowContentOne.aspx?id=27&Section=1>

## तात्कालिक चुनौतियां

7.49 अध्ययनों में उन प्रमुख चुनौतियों को भी उजागर किया गया है जिनका सामना शहरी क्षेत्रों को भी करना पड़ रहा है। इस बात का भी उल्लेख किया गया है कि इन चुनौतियों का समाधान इस प्रकार किया जाए जिससे उन्हें विकास के एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में उभरने में सहायता मिल सके।

### संपत्ति कर

7.50 विश्व बैंक की रिपोर्ट में इस बात का उल्लेख किया गया है कि राजस्वों के आधार पर, शहरी अचल संपत्ति कर के मामले में ब्रिक्स देशों के साथ-साथ भारत आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन (ओ ई सी डी) तथा ब्राजील एवं दक्षिण अफ्रीका जैसे ब्रिक्स देशों की तुलना में पीछे है। यद्यपि, 2016 में सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के अनुपात के रूप में, संपत्ति कर<sup>5</sup> से औसत संग्रह ओईसीडी समूह में लगभग 1.1 प्रतिशत था, परंतु भारत में यह केवल लगभग 0.2 प्रतिशत था। कनाडा, यूनाइटेड किंगडम और संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में स्थानीय निकायों के राजस्वों के संपत्ति कर संग्रह उनकी जीडीपी का लगभग 3 प्रतिशत हैं। भारत में संपत्ति कर राजस्व कम जुटाने के अनेक कारण हैं: संपत्तियों का अवमूल्यन, उनका अपूर्ण रजिस्ट्रीकरण, नीति में असंगतता और अप्रभावी कर प्रशासन। संपत्ति कर प्रशासन के लिए एक और बड़ी चुनौती यह है कि शहरी स्थानीय निकायों के पास संपत्ति कर अभिलेखों का अभाव है। राज्यों से कुछ सर्वश्रेष्ठ रीतियों (practices), जो अन्य राज्यों के लिए संपत्ति कराधान राजस्व को बढ़ावा देने के लिए एक रोल मॉडल के रूप में कार्य कर सकते हैं, को बॉक्स 7.2 में दर्शाया गया है।

### बॉक्स 7.2 : राज्यों में संपत्ति कराधान में सर्वश्रेष्ठ रीतियां

#### कर्नाटक : जीआईएस-आधारित संपत्ति कर प्रणाली के लिए AASTHI परियोजना

- क. संपत्ति कर के मूल्यन व वैल्यूवेशन को एनुअल रेंटल वैल्यू असेसमेंट से कैपिटल वैल्यू मैथड में परिवर्तित किया गया।
- ख. सभी शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व विभागों का कंप्यूटरीकरण किया गया और एक जीआईएस-आधारित संपत्ति सूचना प्रणाली लागू की गई।
- ग. व्यक्तिगत संपत्तियों की विशिष्ट आईडी के साथ डिजिटिकृत वार्ड नक्शों का प्रयोग कर, 1.5 मिलियन संपत्तियों के फील्ड सर्वेक्षण किए गए।
- घ. राज्य में 3.8 मिलियन संपत्तियों को कवर कर, 200,000 वर्ग कि.मी. से अधिक क्षेत्रफल के लिए केडस्ट्रल-लेवल जीआईएस मानचित्र सृजित किए गए।

#### सुधार लाने के बाद परिणाम

- क. पूर्व में निर्धारण नहीं की गई 1.2 मिलियन संपत्तियों (कुल का 42 प्रतिशत) को टैक्स नेट के तहत लाया गया।
- ख. राजस्व में 30-40 प्रतिशत की वृद्धि हुई।
- ग. ऑनलाइन परिकलनों के कारण नागरिकों की परिकलन संबंधी शिकायतों में भारी गिरावट आई।
- घ. आटोमेशन से शहरी स्थानीय निकाय द्वारा संपत्ति कर संग्रह पर रीयल-टाइम डेटा प्राप्त होने लगा।

<sup>5</sup> ब्रिक्स - ब्राजील, रूस, भारत, चीन एवं दक्षिण अफ्रीका के लिए एक संक्षिप्ताक्षर है।

## रांची : कर संग्रह को अधिकाधिक बढ़ाना

वर्ष 2014 में, रांची नगर निगम ने शहरी निकाय के अधिकार क्षेत्र के तहत संपत्तियों से कर एवं अन्य प्रभारों के संग्रह हेतु बेहतर प्रबंध वाली सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्रक्रिया के जरिए एक प्राइवेट एजेंसी के साथ एक करार/अनुबंध किया।

क. बैंक ऑफिस एवं बैंकिंग रिकॉर्ड से लिंकड हैंड हेल्ड उपकरणों का प्रयोग करके रीयल टाइम संपत्ति कर मांग नोटिस जनरेट किए गए तथा करदाताओं के घर-घर जाकर नकद/चेक, डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से कर संग्रह किया गया।

ख. शिकायत निवारण के लिए एक ऑनलाइन हेल्पलाइन, चैट, एसएमएस, और दूरभाष सेवाएं स्थापित की गईं।

### सुधार लाने के बाद परिणाम

आउटसोर्सिंग के बाद रांची नगर में संपत्ति कर संग्रह

तीन वर्षों के भीतर, रांची में संपत्ति कर संग्रह में चार गुणा वृद्धि हुई, जो 2014 में 9 करोड़ रुपए से बढ़कर 2017 में 43 करोड़ रुपए हो गयी थी।

| वित्तीय वर्ष                                    | 2014   | 2015    | 2016    | 2017    |
|---|--------|---------|---------|---------|
| एजेंसी द्वारा तैनात किए गए संग्रहकर्ताओं की सं. | 110    | 110     | 110     | 110     |
| संपत्तियों की संख्या                            | 96,000 | 100,000 | 103,000 | 160,000 |
| निर्धारण आधार में वृद्धि                        | 2%     | 4%      | 3%      | 55%     |
| प्रति संग्रहकर्ता संपत्तियों की सं.             | 873    | 909     | 936     | 1,455   |

स्रोत : रांची नगर निगम

### पुणे नगर निगम (पीएमसी) : निर्धारण, बिलिंग और संग्रह परियोजना में सुधार

क. 2013 में, शहरों के मानचित्रण के लिए जीआईएस-आधारित प्रणाली शुरू की गई और सभी संपत्तियों की विशिष्ट आईडी सृजित करके एक डिजिटल सैंपल डेटाबेस सृजित किया गया। इसके फलस्वरूप, निर्धारण की गई संपत्तियों में 18 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

ख. करदाता के लिए प्रत्येक वर्ष स्व-निर्धारण अनिवार्य किया गया। स्व-निर्धारण का विवरण प्रस्तुत नहीं करने, तत्संबंध में कोई सूचना नहीं देने और गलत सूचना प्रस्तुत करने पर शास्ति अथवा दंड का प्रावधान किया गया था।

ग. पुणे नगर निगम ने एक पूंजी मूल्य-आधारित प्रणाली अपनाई, जो संपत्ति कर निर्धारण के लिए संपत्ति के बढ़ते मूल्य पर विचार करती है, जिसके कारण यह एक प्रगामी एवं आधिक्य कर अर्थात् ब्यांट टैक्स प्रणाली के रूप में स्थापित हो चुकी है।

पीएमसी के संपत्ति कर संग्रह में परिणामी वृद्धि 2011-12 में 29 प्रतिशत थी। संपत्ति कर राजस्व 2013-14 की तुलना में दोगुना बढ़कर 2016-17 में 1,158 करोड़ रुपए हो गए थे।

स्रोत: प्रॉपर्टी टैक्सेशन टू दि कमीशन पर विश्व बैंक की रिपोर्ट।

7.51 जनगृह ने अपने अध्ययन में संपत्ति कर जीवन चक्र का विश्लेषण पांच चरणों में किया है: सूचीकरण (संपत्तियों की गणना), मूल्य-निर्धारण (कराधान के प्रयोजनार्थ संपत्तियों के लिए मूल्य निर्धारित करना), निर्धारण (प्रत्येक संपत्ति से देय संपत्ति कर का निर्धारण), बिलिंग एवं कर संग्रह। अध्ययन में यह उजागर किया गया है कि यद्यपि, सभी राज्यों में नगरपालिका अधिनियम विद्यमान हैं, किंतु उनके अधिनियमों में संपत्ति कर पर एक छोटा सा खंड है। संपत्तियों की गणना, मूल्य-निर्धारण, निर्धारण, बिलिंग और कर संग्रह के संबंध में राज्यों के बीच नगरपालिका अधिनियमों के बारे में काफी अंतर है (सभी अठारह राज्यों के अधिनियमों का सारांश अनुलग्नक 7.1 में दिया गया है)।



## महानगरीय शहरों के लिए परिणाम आधारित प्रोत्साहन

7.52 हाल ही में महानगरीय शहरों में वायु प्रदूषण एक गंभीर चुनौती के रूप में उभरा है। स्वच्छ वायु से संबंधित प्राप्त उपलब्धियों का मापन और निर्धारण कोई सरल प्रक्रिया नहीं है, खासतौर पर भारत के संदर्भ में जहाँ शहरों के भीतर और उनसे बाहर वायु की गुणवत्ता की निगरानी सीमित है। अपने अध्ययन में डब्ल्यू आर आई ने वायु प्रदूषण के मापन एवं निगरानी से संबंधित मुद्दों को रेखांकित किया है। पहला, उपरोक्त अधिकांश शहरों में PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>, ओजोन, NO<sub>x</sub> के लिए प्राथमिक मानकों या भारत के वायु प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण अधिनियम 1981 के तहत विनियमित प्रदूषणों के लिए अन्य मानदंडों को पूरा करने हेतु पर्याप्त मात्रा में मॉनीटर्स स्थापित किए जाने चाहिए। दूसरा, वायु प्रदूषण पर किसी एक शहर या राज्य के नियंत्रण का पैमाना अलग-अलग है। शहरी वायु गुणवत्ता न केवल शहर के कार्यकलापों पर, अपितु जलवायु, मौसम तथा शहरों से इतर से सृजित उत्सर्जनों पर निर्भर करती है। शहरों की "स्वयं के उत्सर्जनों को नियंत्रित करने की क्षमता (प्रांतीय सीमाओं के भीतर) में भी अंतर है। वायु प्रदूषण अनेक कारकों से उत्पन्न होता है, जिसमें मुख्य रूप से परिवहन, निर्माण कार्य एवं सड़कों की धूल, घरों में ईंधन उपयोग (बायोमास जलाना, डीजल जनरेटर्स से उत्सर्जन), औद्योगिक उत्सर्जन, औद्योगिक ऊर्जा उपयोग और अपर्याप्त रूप से प्रबंधित ठोस अपशिष्ट शामिल हैं। इनमें से कुछ कारक शहरों के भीतर किए गए कार्यों से प्रभावित हो सकते हैं, जबकि अन्य कारक राज्य या राष्ट्रीय नीतियों पर निर्भर करते हैं, जो शहरों के नियंत्रण के परे होते हैं। संक्षेप में, वायु प्रदूषण के लिए किए गए प्रयास और प्राप्त की गई उपलब्धियों को हमेशा पूर्ण रूप से सह-संबंधित नहीं किया जाता है।

7.53 वायु गुणवत्ता में सुधारों के मापन के लिए निगरानी नेटवर्क कम से कम केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (सीपीसीबी) द्वारा मॉनीटर्स के रखरखाव और डेटा की रिपोर्टिंग हेतु जारी दिशानिर्देशों पर आधारित होने चाहिए। शहरों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड नेटवर्कों द्वारा सृजित डेटा में इंगित उत्सर्जनों से परे के उत्सर्जनों के लिए उच्च गुणवत्ता वैज्ञानिक डेटा का प्रयोग करें और वायु गुणवत्ता से संबंधित प्राप्त उपलब्धियों को वायु गुणवत्ता की दीर्घकालिक औसतों के आधार पर मापा जाना चाहिए ताकि मौसम के कारण उत्पन्न विचलनों या किसी शहर के नियंत्रण से परे घटित घटनाक्रमों से सृजित प्रदूषण के विचलनों को अनदेखा किया जा सके।

7.54 विश्व बैंक ने हमारे साथ चर्चा में यह उल्लेख किया था कि वायु प्रदूषण एक स्थानीय मुद्दा नहीं है। प्रदूषण का प्रभाव उसके मुख्य स्रोत से दूर शहरों एवं नगरों में भी महसूस किया जा सकता है। अतः अनेक क्षेत्रों के साथ-साथ अंतर-राज्य और अंतर-शहर समन्वय के लिए एक प्रभावकारी एवं स्थायी संस्थागत कार्यविधि (मेकेनिज्म) सृजित किए जाने की आवश्यकता है। बड़ी संख्या के मिलान प्लस शहर प्रदूषकों (पार्टिकुलेट मैटर) के लिए निर्धारित मानकों को पूरा नहीं करते हैं। इससे न केवल लोगों का स्वास्थ्य प्रभावित होता है, अपितु इन शहरों में व्यापार, निवेश और विभिन्न आर्थिक कार्यकलाप भी बाधित होते हैं।

7.55 प्रदूषण-पदार्थ के संबंध में निरंतर वर्ष-दर-वर्ष डेटा प्राप्त करने हेतु, प्रदूषण एवं उत्सर्जनों की स्रोतों की जानकारी होना और शहरों एवं राज्यों में परिवेशी वायु गुणवत्ता निगरानी नेटवर्क का क्रमिक रूप से विस्तार करना आवश्यक है।

### नौ मार्गदर्शी सिद्धांत

7.56 हमने अपनी अनुशंसाएं करने से पहले राज्य सरकारों, स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों, संघ सरकार के मंत्रालयों से गहन परामर्श कर प्राप्त सभी इनपुट्स और इस प्रयोजनार्थ कराए गए अध्ययनों/रिपोर्टों पर विचार किया है। स्थानीय निकायों के लिए हमारी सभी अनुशंसाओं में, एक कॉमन थीम के रूप में वर्णित नौ मार्गदर्शी सिद्धांत निम्न प्रकार हैं :

- i. संबद्ध टीओआर (ToR) और संवैधानिक उपबंध।
- ii. ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनुदान प्राप्त करने हेतु पिछले वर्ष के लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर समयबद्ध रूप से ऑन लाइन उपलब्ध कराने की पूर्वपेक्षा/अनिवार्यता।
- iii. शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व में उछाल (buoyancy) हेतु राज्यों द्वारा संपत्ति करों पर न्यूनतम मूल्य (फ्लोर) अधिसूचित करने की पूर्वपेक्षा।

- iv. ग्रामीण स्थानीय निकायों, संविधान की अनुसूची से बाहर रखे गए क्षेत्रों और छावनी क्षेत्रों के भीतर तीनों स्तरों के शासनों के लिए समावेशी एवं समान दृष्टिकोण।
- v. उभरती शहरी जटिलताओं एवं चुनौतियों के संदर्भ में ग्रामीण एवं शहरी कर अंतरण की पारस्परिक हिस्सेदारी।
- vi. शहरी वासभूमियों तथा "एग्लोमरेशन इकोनोमीज़" के रूप में बड़े शहरी क्षेत्रों की विशेष आवश्यकताओं की भिन्न आवश्यकताएं।
- vii. मिलियन प्लस अर्बन एग्लोमरेशन में वायु प्रदूषण।
- viii. राष्ट्रीय प्राथमिकताओं पर मुख्य रूप से ध्यान केंद्रित करना, जो (क) प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या के सुदृढीकरण और स्थानीय स्तर पर रोग एवं संक्रामक रोगों के प्रबंधन के लिए नैदानिक बुनियादी ढांचा का सृजन; (ख) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, (ग) पेयजल एवं स्वच्छता के लिए प्रावधान और (घ) जल पुनर्चक्रण, पुनरूद्धार एवं वर्षा जल संचयन को बढ़ावा एवं प्रोत्साहन देने से संबंधित हैं।
- ix. आंतरिक संसाधन जुटाने की महत्ता, जैसे कि संपत्ति कराधान और व्यवसायों (प्रोफेशनस) पर कर से राजस्व जुटाना।

### **एसएफसी अनुशंसाओं का अभाव**

7.57 राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की अप्रभावकारिता के बारे में उपर्युक्त में विस्तार से चर्चा पहले ही की जा चुकी है। पूर्व वित्त आयोगों को एसएफसी की अनुशंसाओं के बिना अपनी अनुशंसाएं करनी पड़ीं और इसलिए उन्होंने अनुदानों के हस्तांतरण के लिए अपने स्वयं के मानदंड एवं शर्तें निर्धारित की थीं। एक संवैधानिक अधिदेश होने के बावजूद, जिसमें यह कहा गया है कि एसएफसी की अनुशंसाएं वित्तीय आयोगों के लिए राज्यों की समेकित निधि के वर्धन हेतु उपायों पर विचार करने का आधार होंगी, इसके बारे में कुछ नहीं किया गया। जैसा कि हमने पैरा 7.28 में टिप्पणी की है और जैसा कि तालिका 7.4 से स्पष्ट होता है, इस संबंध में कोई सुधार नहीं आया है। हमारे पास यह विकल्प था कि राज्यों द्वारा एसएफसी समय पर गठित नहीं किए जाने की विफलता; या गठित किए गए एसएफसी द्वारा अपनी अनुशंसाएं नहीं देने की बात को ध्यान में रखते हुए, हम ऐसे राज्यों में स्थानीय निकायों के लिए अनुदान की अनुशंसा न करें। तथापि, हमने तीसरे स्तर के संस्थागत शासनों की वास्तविक आवश्यकताओं को तथा उनके द्वारा लोगों को उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं को ध्यान में रखते हुए, इस विकल्प को नजरअंदाज कर दिया। साथ ही, हम इस बारे में चिंतित भी हैं, पर आशा करते हैं कि उन सभी राज्यों, जिनसे अपने संवैधानिक दायित्वों का निर्वहन करने की अपेक्षा की गई है, को यह सुनिश्चित करना होगा कि वे एसएफसी गठित करें और उनकी अनुशंसाओं को समयबद्ध प्रक्रिया में मूल भावना (letter & spirit) के साथ कार्यान्वित करें।

7.58 तदनुसार, हम यह अनुशंसा करते हैं कि जिन राज्यों ने एसएफसी का गठन नहीं किया है, वे एसएफसी का गठन करें, उनकी अनुशंसाओं को कार्यान्वित करें और उस पर की गई कार्रवाई (एक्शन टेकन) के रूप में स्पष्टीकारक ज्ञापन राज्य विधानमंडल के समक्ष मार्च, 2024 तक या उससे पहले प्रस्तुत करें। मार्च, 2024 के पश्चात उन राज्यों को कोई भी अनुदान जारी नहीं किए जाने चाहिए जिन्होंने एसएफसी और इन शर्तों के बारे में संवैधानिक उपबंधों का अनुपालन नहीं किया है। 2024-25 और 2025-26 के लिए राज्यों की हिस्सेदारी के अनुदानों को जारी करने से पहले पंचायती राज मंत्रालय इस संबंध में राज्य द्वारा अनुपालन किए गए सभी संवैधानिक उपबंधों को सत्यापित करेगा।

### **स्थानीय शासनों के लिए अनुदान**

7.59 स्थानीय शासनों के लिए अनुदानों पर चर्चा छ भागों में की गई है : (क) स्थानीय शासनों के लिए समग्र अनुदान, (ख) ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान, (ग) शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान और (घ) स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य के लिए अनुदान (ड.) नए शहर स्थापित करने के लिए शहरी क्षेत्रों को निष्पादन आधारित अनुदान और (च) साझा नगरपालिका सेवाओं हेतु अनुदान।

## स्थानीय शासनों के लिए कुल अनुदान

7.60 हमने विधिवत रूप से गठित स्थानीय शासनों के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल 4,36,361 करोड़ रुपए की अनुशंसा की है। करों के विभाज्य पूल के अनुपात के बजाय, हमने उनके लिए स्थायी राशि दिए जाने की अनुशंसा की है ताकि उनकी हिस्सेदारी की निधियों के प्रवाह एवं समय की पूर्वानुमेयता बेहतर रूप से सुनिश्चित हो सके।

7.61 इन कुल अनुदानों में नए शहर स्थापित किए जाने हेतु निष्पादन आधारित अनुदान 8,000 करोड़ रुपए तथा साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए अनुदान 450 करोड़ रुपए है। इन अनुदानों का विवरण पैरा 7.148 से 7.154 में दिया गया है। वर्तमान महामारी को ध्यान में रखते हुए तथा प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या स्तर पर स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली में महत्वपूर्ण खामियों को दूर करने के लिए, हमने 70,051 करोड़ रुपए के अनुदान उपलब्ध कराने का निर्णय लिया है। इसका ब्यौरा पैरा 7.136 से 7.147 में दिया गया है। स्थानीय शासनों के लिए अनुशंसित कुल 4,36,361 करोड़ रुपए में से, शेष 3,57,860 करोड़ रुपए के वितरण को तालिका 7.5 में दर्शाया गया है। ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के बीच पारस्परिक वितरण का अनुपात प्रत्येक वर्ष के लिए भिन्न है, जो 2021-22 में 67:33 से धीरे-धीरे बढ़कर हमारी अवार्ड अवधि के अंतिम वर्ष में 65:35 हो जाएगा।

तालिका 7.5 : स्थानीय शासनों के लिए अनुदान

(रु. करोड़ में)

| अनुदान   | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 | 2024-25 | 2025-26 | कुल    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 1. शहरी और स्थानीय निकायों के लिए कुल अनुदान   | 80207   | 82613   | 85091   | 89997   | 90003   | 427911 |
| (क) प्राथमिक स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए अनुदान   | 13192   | 13192   | 13851   | 14544   | 15272   | 70051  |
| (ख) स्थानीय निकायों के बीच वितरित किए जाने वाले अन्य अनुदान, उपर्युक्त (क) को छोड़कर | 67015   | 69421   | 71240   | 75453   | 74731   | 357860 |
| आरएलबी और यूएलबी के बीच (ख) पर अनुदानों का पारस्परिक वितरण                           | 67: 33  | 67: 33  | 66: 34  | 66: 34  | 65: 35  | -      |
| (i) आरएलबी के लिए अनुदान   | 44901   | 46513   | 47018   | 49800   | 48573   | 236805 |
| (ii) यूएलबी के लिए अनुदान  | 22114   | 22908   | 24222   | 25653   | 26158   | 121055 |
| 2. नए शहरों की स्थापना करने हेतु अनुदान  |         | 2000    | 2000    | 2000    | 2000    | 8000   |
| 3. साझा नगरपालिका सेवाओं हेतु अनुदान   | 90      | 90      | 90      | 90      | 90      | 450    |
| कुल योग (1+2+3)  | 80297   | 84703   | 87181   | 92087   | 92093   | 436361 |

## ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान

7.62 विधिवत रूप से गठित ग्रामीण स्थानीय निकायों (आरएलबी) के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल 2,36,805 करोड़ रुपए की अनुशंसा की गई है। राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण, आबादी पर 90 प्रतिशत के भारांक के साथ और राज्यों के क्षेत्रफल पर 10 प्रतिशत भारांक के साथ किया गया है। विस्तृत कार्यप्रणाली का विवरण अनुलग्नक 7.2 पर है। प्रत्येक राज्य की हिस्सेदारी का ब्यौरा अनुलग्नक 7.3 में दिया गया है। प्रत्येक राज्य में अनुदानों के कुल आवंटन से ग्रामीण स्थानीय निकायों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का परिमाण हमारी अवार्ड अवधि के प्रथम दो वर्षों यानी 2021-22 एवं 2022-23 के लिए 67:33 के अनुपात के आधार पर और आगामी दो वर्षों यानी 2023-24 एवं 2024-25 के लिए 66:34 तथा अवार्ड अवधि के अंतिम वर्ष यानी 2025-26 में 65:35 के अनुपात पर आधारित है। इसका ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।

## सभी स्वशासन स्तरों के प्रशासन के लिए अनुदान

7.63 अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसा की तरह इस बार भी हम यह अनुशंसा करते हैं कि हमारी पांच वर्षों की अवार्ड अवधि (2021-22 से 2025-26) के लिए अनुदान पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों को दिए जाने चाहिए। हमारा यह निर्णय पंचायतों और राज्य सरकारों के लगभग सभी निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा दिए गए सुझावों के अनुरूप भी है। ये तीनों स्तर एक ही व्यवस्था का हिस्सा हैं और बैकवर्ड एवं फॉरवर्ड लिंकेजिज के माध्यम से आपस में परस्पर-संबंधित हैं। तीनों स्तरों के लिए निधियों की उपलब्धता कराए जाने से उनके बीच कार्यात्मक समन्वय में सुधार आएगा और छोटे अधिकार-क्षेत्रों में परिसंपत्तियों का सृजन होगा, जिसके फलस्वरूप इन क्षेत्रों में परियोजना की व्यवहार्यता बढ़ेगी।

### अपवर्जित क्षेत्रों के लिए अनुदान

7.64 पांचवीं अनुसूची और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों तथा उससे बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदानों के आवंटन पर पूर्व वित्त आयोगों के दृष्टिकोण पर पहले ही चर्चा की जा चुकी है। पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम (पीईएसए), 1996 को पारित किए जाने के साथ, पंचायतों से संबंधित भाग IX के उपबंधों को पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों पर भी लागू किया गया है। छठी अनुसूची में शामिल जनजातीय क्षेत्र अभी भी इसके अंतर्गत शामिल नहीं किए गए हैं। गृह मंत्रालय के अनुसार, छठी अनुसूची में शामिल स्वायत्त परिषदों को वित्तीय संसाधन और प्रशासनिक शक्तियां देने हेतु एक प्रारूप संवैधानिक संशोधन विधेयक राज्य सभा में पेश किया गया था। संवैधानिक उपबंधों और टीओआर को ध्यान में रखते हुए, हमने इस मुद्दे पर गहनता से विचार-विमर्श किया और तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अपनाए गए मार्ग का अनुसरण करने का निर्णय लिया।

7.65 वित्त आयोग से यह अपेक्षा की गई है कि वह राज्य की समेकित निधि का वर्धन करने हेतु उपायों की अनुशंसा करे, ताकि संबंधित राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के आधार पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों के लिए आर्थिक सहायता दी जा सके। इस आयोग के टीओआर में छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के लिए अनुदानों से संबंधित अनुच्छेद 275 (1) के परन्तुक को सम्मिलित नहीं किया गया है। अतः, राज्यों की समेकित निधियों के लिए पंचायतों हेतु दी गई अपेक्षित अनुदान सहायता को बाहर रखे गए क्षेत्रों और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों के बीच वितरित किए जाने की उम्मीद नहीं की जा सकती है, क्योंकि इन क्षेत्रों को राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं की परिधि से बाहर रखा गया है।

7.66 तथापि, इस आयोग के पास पूर्व वित्त आयोगों, जिनके टीओआर भी हमारी तरह ही थे, द्वारा अनुसरण की गई प्रक्रिया से अलग चलने का कोई कारण नहीं है। तत्समय पर यह तर्क दिया जाता था कि अनुच्छेद 275 से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदान अलग से निर्धारित किए जाएं, यदि वित्त आयोगों के टीओआर में उन्हें बाहर रखे जाने के बारे में विशिष्ट रूप से कोई उल्लेख नहीं किया गया है। तदनुसार, भारत में प्रत्येक नागरिक के लिए देय प्रति व्यक्ति अनुदानों को ध्यान में रखते हुए तथा स्थानीय निकायों के लिए अंतरण हेतु सभी राज्यों के लिए एक समान दृष्टिकोण को बढ़ावा देने के लिए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि अनुदानों का वितरण उन क्षेत्रों को भी किया जाए, जिनसे पंचायतों को स्थापित करने की अपेक्षा नहीं की गई है (पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्र, और संविधान के भाग IX एवं भाग IX A से बाहर किए गए क्षेत्र) ताकि उनके संबंधित स्थानीय स्तरीय निकायों द्वारा मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए उपलब्ध संसाधनों का वर्धन किया जा सके।

### अंतरा स्तर (Intra-Tier) वितरण का आधार

7.67 पंचायतों के अंतर्गत सभी स्तर - ग्राम पंचायत, ब्लॉक पंचायत और जिला पंचायत-अनुदान प्राप्त करेंगे। इन सभी स्तरों के बीच पास्परिक वितरण नवगठित राज्य वित्त आयोगों द्वारा अपनी पिछली स्वीकृत अनुशंसाओं के आधार पर तथा निम्नलिखित बैंड की संगतता में किया जाना चाहिए : (क) ग्राम पंचायतों के लिए 70 प्रतिशत से अधिक और 85 प्रतिशत से कम, (ख) ब्लॉक पंचायतों के लिए 10 प्रतिशत से अधिक और 25 प्रतिशत से कम, और (ग) जिला पंचायतों के लिए 5 प्रतिशत से अधिक और 15 प्रतिशत से कम, बशर्ते की संपूर्ण हिस्सेदारी कुल 100 प्रतिशत हो। जिन राज्यों में ग्राम पंचायत और जिला पंचायतों के साथ द्वि-स्तरीय व्यवस्था है, वहां ग्राम पंचायतों के लिए आवंटन 70 प्रतिशत से अधिक और 85 प्रतिशत से कम के बैंड में तथा जिला पंचायतों के लिए 15 प्रतिशत से अधिक और 30 प्रतिशत से कम के बैंड में किया

जाएगा। यदि एसएफसी की अनुशंसाएं उपलब्ध नहीं हैं, तब इन पंचायत स्तरों के भीतर पारस्परिक वितरण राज्य सरकार द्वारा उपर्युक्त में वर्णित बैंडों के भीतर निर्धारित किया जाएगा। प्रत्येक स्तर के लिए राज्य स्तरीय अनुदान अलग से निर्धारित करने के उपरांत, पूरे राज्य में संबद्ध इकाइयों के बीच अंतरा-स्तर वितरण आबादी और क्षेत्रफल के आधार पर 90:10 के अनुपात में या हाल ही के एसएफसी की स्वीकृत अनुशंसाओं के अनुसार किया जाएगा।

**तालिका 7.6 : तीनों स्तर के शासनों के लिए निधियों के वितरण की रेंज**

| वितरण के लिए रेंज | ग्राम पंचायत | ब्लॉक पंचायत | जिला पंचायत |
|-------------------|--------------|--------------|-------------|
| न्यूनतम           | 70%          | 10%          | 5%          |
| अधिकतम            | 85%          | 25%          | 15%         |

नोट : कुल 100 प्रतिशत के आधार पर

7.68 पांचवीं और छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों तथा संविधान के भाग IX और भाग IX-A के परिधि से बाहर रखे गए क्षेत्रों के लिए अनुदानों के संबंध में, संबंधित राज्य 90:10 अनुपात में आबादी और क्षेत्रफल के आधार पर आवंटन करेगा। संबंधित राज्य सरकार को इन अनुदानों का आवंटन प्रत्येक वर्ष के लिए वित्त वर्ष के प्रारंभ में करना चाहिए और गृह मंत्रालय तथा वित्त मंत्रालय को उसके बारे में सूचना भेजनी चाहिए।

### लेखा और लेखापरीक्षा

#### वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का एकीकरण

7.69 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने इस बात पर जोर दिया था कि लेखापरीक्षित लेखाओं - स्थानीय निकायों के स्तर पर अलग से और राज्य एवं अखिल भारतीय स्तर पर संयुक्त रूप से - की समय पर उपलब्धता न होना एक लगातार समस्या रही है, जबकि पूर्व आयोगों ने इस बात पर हमेशा जोर दिया था। हमारे विचार में तीनों स्तरों के शासनों के लेखाओं, यानी लेखापरीक्षा से पूर्व और उसके बाद दोनों को ऑनलाइन उपलब्ध कराना एक महत्वपूर्ण सुधार एजेंडा होना चाहिए। हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में हमने यह अनुशंसा की थी कि अपग्रेड किए गए प्रियासॉफ्ट (PRIAsoft) सॉफ्टवेयर को राज्य सरकारों (जहाँ भी विद्यमान हैं) की एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली और संघ सरकार के सीजीए की लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पी एफ एम एस) के साथ एकीकृत किए जाने की आवश्यकता है ताकि प्रत्येक ग्रामीण स्थानीय निकाय द्वारा ऑनलाइन लेखाओं को जनरेट किया जा सके, और ऐसे लेखाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा तथा राज्य एवं अखिल भारतीय स्तर पर उनका समेकन किया जा सके।

7.70 इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में एक द्वि-स्तरीय प्रक्रिया का सुझाव दिया था। पहला, प्रियासॉफ्ट और एन एम ए एम प्रणालियों को राज्य-स्तरीय आई एफ एम आई एस और उसके पश्चात पी एफ एम एस के साथ एकीकृत करना ताकि इनका पूर्ण एकीकरण हो सके। आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि सीएजी के मार्गदर्शन में 2020-21 में संबंधित मंत्रालय और सीजीए प्रायोगिक आधार पर एक एकीकृत लेखा अनुरक्षण प्रणाली विकसित करेंगे, जैसा कि राज्यों के लिए 31 मार्च, 2021 तक एकीकरण के लिए उपर्युक्त में वर्णन किया गया है, ताकि वह 1 अप्रैल, 2021 से पूर्ण रूप से शुरू करने हेतु तैयार रहे।

7.71 इस अनुशंसा के अनुवर्तन (Follow up) में, हमने सभी हितधारकों, अर्थात् सीएजी, सीजीए, पंचायती राज मंत्रालय एवं आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के साथ विचार-विमर्श किया। यह उल्लेखनीय है कि पंचायती राज मंत्रालय ने इस संबंध में शीघ्र एवं महत्वपूर्ण कदम उठाए, जैसा कि बॉक्स 7.3 में सारांशीकृत किया गया है।

**बॉक्स 7.3 : लेखाओं के एकीकरण और लेखापरीक्षा के लिए  
पंचायती राज मंत्रालय द्वारा की गई पहलें**

- एकीकृत लेखा अनुरक्षण प्रणाली सुजित करने के लिए, पंचायती राज मंत्रालय ने लेखाओं के शीषों की सुसंगतता हेतु 12 फरवरी, 2020 को एक तकनीकी समिति गठित की जिसमें सीएजी सीजीए नैशनल इन्फॉर्मेटिक्स सेंटर तथा राष्ट्रीय ग्रामीण विकास और पंचायती राज संस्थान के प्रतिनिधि शामिल थे।
- 15 अप्रैल, 2020 को, पंचायत राज मंत्रालय ने लेखापरीक्षकों (राज्य महालेखाकर या स्थानीय निधि से संबंधित लेखापरीक्षक) द्वारा पंचायतों के लेखाओं की वित्तीय लेखापरीक्षा में सुविधा प्रदान करने के लिए एक ऑडिट-ऑनलाइन नामक कार्यक्रम शुरू किया। इस एप्लीकेशन से न केवल लेखाओं की लेखापरीक्षाओं में, अपितु कार्यान्वित की गई लेखापरीक्षा संबंधी अभिलेखों को अनुरक्षित करने में भी सहायता मिलती है। पंचायती राज मंत्रालय द्वारा एक प्रारूप लेखापरीक्षा नियमावली (मैनुअल) भी तैयार की गई, जिसे उसने राज्यों को उपलब्ध कराया है।
- राज्यों के लिए विशेष रूप से (क) प्रियासॉफ्ट में वर्ष 2019-20 की बहियों को बंद करने (ख) ऑडिट-ऑनलाइन पर लेखापरीक्षकों के पंजीकरण (ग) लेखापरीक्षा योजना तैयार करने (घ) लेखापरीक्षा से जुड़े प्राधिकारियों द्वारा प्रशिक्षण पूरा करने; और (ड.) पंचायत लेखाओं की ऑनलाइन लेखापरीक्षा की संपूर्ण प्रक्रिया को समयबद्ध रूप से पूरा करने हेतु एक रोडमैप बनाया गया है।

**अनुदान प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तरीय शर्त**

7.72 जैसा कि पहले वर्णन किया गया है, लेखाओं की लेखापरीक्षा और उनकी ऑनलाइन उपलब्धता न करना एक लंबित मुद्दा रहा है। तथापि, एक नया परिदृश्य उभरकर आ रहा है कि कुछ राज्य अपने लेखाओं की लेखापरीक्षा और उसके सत्यापन के लिए कुछ बाह्य एजेंटों, जैसे कि चार्टर्ड अकाउंटेंट व सनदी लेखाकार की सेवा लेते हैं (तालिका 7.7)। यह एक उत्साहजनक कदम है, और इस दिशा में सभी राज्य सरकारों द्वारा और अधिक प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

**तालिका 7.7 : लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए चार्टर्ड अकाउंटेंट की सेवा लेने वाले राज्य**

| राज्य              | स्थिति  |
|--------------------|---|
| <b>छत्तीसगढ़</b>   | शहरी स्थानीय निकायों के वार्षिक लेखा तैयार करने और लेखापरीक्षा करने का कार्य चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्मों को सौंपा गया है, और दोनों लेखाओं को प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय की आम सभा के समक्ष अवलोकनार्थ प्रस्तुत किया जाता है। |
| <b>मध्य प्रदेश</b> | लेखाओं को स्थानीय निकायों के चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा तैयार कर सत्यापित किया जाता है।  |
| <b>राजस्थान</b>    | स्थानीय निधि विभाग के लेखापरीक्षक (डीएलएफए) और चार्टर्ड अकाउंटेंट शहरी स्थानीय निकायों के लेखाओं को सत्यापित करते हैं।  |
| <b>सिक्किम</b>     | डीएलएफए स्थानीय लेखाओं की लेखापरीक्षा करता है और सिक्किम विधानसभा को एक समेकित रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।<br>राज्य सरकार द्वारा नियुक्त चार्टर्ड अकाउंटेंट वर्ष दर वर्ष आधार पर लेखाओं का सत्यापन करते हैं।                  |

स्रोत : सीएजी से प्राप्त इनपुट से संकलित

7.73 पिछले दशक में वित्तीय लेन-देन (ट्रांजेक्शन) के डिजिटिकरण में अच्छी प्रगति हुई है। उदाहरण के लिए, संघ सरकार के बारे में पीएफएमएस के माध्यम से और राज्यों के बारे में आईएफएमआईएस के माध्यम से। तथापि, समस्त डेटा की उपयोगिता उसके सृजन एवं संग्रहण के कारण सीमित हो गई है, क्योंकि डेटा को शासन के सभी स्तरों पर विभिन्न सरकारी एजेंसियों और विभागों द्वारा मुख्य रूप से अपने स्वयं के प्रयोजनों के लिए अलग-अलग एवं भिन्न डेटाबेस में संग्रहित किया जाता है। कॉमन डेटा स्टैंडर्स के अभाव के कारण डेटा को सभी सरकारी इकाइयों से संबद्ध व लिंक करना, उसकी तुलना और विश्लेषण करना कठिन हो गया है। मैटाडेटा कैटलॉग या कॉमन डेटा डिक्शनरी ऑपरेशनल नहीं है। परिभाषाओं में अस्पष्टता और विवेकगत वर्गीकरण सभी स्तरों एवं इकाइयों की सार्थक तुलना और/या समेकन में बाधा डालते हैं। उदाहरण के लिए, वर्तमान छः स्तरीय लेखाकरण वर्गीकरण को संघ एवं राज्य सरकारों में लघु शीषों के नीचे के स्तरों पर मानकीकृत

(स्टैंडर्डाइज्ड) नहीं किया गया है। चूंकि यह मानकीकृत नहीं किया गया है कि कार्यक्रम क्या है और स्कीम क्या है, इसलिए लघु शीर्ष एवं स्कीम वाले शीर्षों को आपस में परिवर्तित कर प्रयोग किया जाता है। इस संबंध में ऐसे उदाहरण पाए गए हैं, जहाँ बड़ी राशियों अर्थात् कुल व्यय के 25 प्रतिशत का लेखांकन एक बहु-प्रयोजन (ओमनिबस) लघुशीर्ष, नामतः '800 अन्य व्यय' के तहत किया जाता है, जो वित्तीय रिपोर्टिंग को अस्पष्टकारी होने से बचाता है। अतः यह पता लगाना बहुत ही मुश्किल हो जाता है कि सामान्य सरकार (यथा संघ, राज्य और स्थानीय शासन) या राज्य स्तर पर सरकार (राज्य सरकार और राज्य सरकार के भीतर स्थानीय शासन या यहां तक कि राज्य में सभी स्थानीय शासन) स्वास्थ्य या शिक्षा या वेतन एवं मजदूरी पर कितना खर्च कर रही है, या कर राजस्व के रूप में कितना अर्जन कर रही है।

7.74 हालांकि लेखाओं की मैन्युअल प्रणाली से डिजिटल प्रणाली की ओर बढ़ने में देश ने उल्लेखनीय प्रगति की है, फिर भी इस प्रकार की पहल के पूर्ण लाभों को बिजनेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग के अभाव के कारण प्राप्त नहीं किया जा सका है। यह समझना जरूरी है कि किसी कंप्यूटर में आंकड़े प्रविष्ट कर देने के बजाय, डिजिटाइजेशन अधिक महत्वपूर्ण होता है, क्योंकि, आंकड़ों को एक कागज पर भी मैन्युअल रूप से रिकॉर्ड किया जा सकता है। यदि भुगतान जैसे लेनदेन इलेक्ट्रॉनिक मोड में किए जाते हैं, तब कुछ जरूरी विवरण - उद्देश्य, किसके लिए, कहां से, कब और कितना - डेटा एंट्री के समय पर ही अभिग्रहित किए जा सकते हैं। यदि सभी शासन स्तरों के लिए एक गहन डेटा स्टैंडर्ड के द्वारा लेन-देन को इलेक्ट्रॉनिक रूप से प्रविष्ट करने के लिए निर्दिष्ट कर दिया जाए और इन मानकों का अनुसरण किया जाए, तब सभी ग्रामीण या शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक सतत एवं समान आधार पर लेखा डेटा प्राप्त करने या उसे स्थानीय निकायों के लेखाओं और संबद्ध राज्य सरकारों के लेखाओं से एकीकृत करना किसी आईटी-आधारित वित्तीय फ्रेमवर्क के तहत एक उचित एवं सहज प्रक्रिया कहलाएगी। सभी सरकारी लेन-देनों की डिजिटल रिकॉर्डिंग के लिए हम एक समान डेटा के विनिर्देशन को यथाशीघ्र अपनाने की पुरजोर अनुशंसा करते हैं। हम यह मानते हैं कि स्थानीय निकायों के संदर्भ में तथा लेखाओं के डिजिटलीकरण की दिशा में राज्य विभिन्न चरणों पर प्रयासरत हैं, और कुछ राज्यों में, अन्य राज्यों की तुलना में, ज्यादा विशिष्ट प्रणालियां भी हैं। संक्रमण काल के दौरान संबद्ध राज्यों के लिए हम अंडरलाइंग अकाउंट्स डेटा की कुछ विशिष्टताओं के अभिग्रहण के साथ न्यून स्तर के सॉफ्टवेयर को अपनाने का सुझाव नहीं दे रहे हैं, अपितु हमारा सुझाव संघ, राज्य और स्थानीय शासनों द्वारा उचित तरीके से तैयार किए गए फॉर्मेट में केवल पिछले वर्ष के लेखाओं तथा पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराने का है।

7.75 आधुनिक डिजिटल इंफ्रास्ट्रक्चर की सहायता से किसी प्राप्ति या व्यय का अपेक्षित वर्गीकरण इनपुट स्तर पर स्वयं किया जा सकता है। इससे विभिन्न आवश्यक रिपोर्टों को प्राप्त करने हेतु उचित प्रोसेसिंग में सहायता मिलेगी। वास्तविक तौर पर व्यय की प्राप्तियों की ऑनलाइन एंट्री, मासिक एवं वार्षिक रूप से गैर-लेखापरीक्षित लेखाओं को जनरेट करती है और इसलिए गैर-लेखापरीक्षित लेखा वित्त वर्ष के अंत में स्वतः ही उपलब्ध हो जाते हैं।

7.76 चूंकि सार्वजनिक निधियों की पारदर्शिता एवं जवाबदेही का पता लगाने के लिए लेखापरीक्षा आवश्यक होती है और इस कार्य को अभी तक नहीं किया गया है, हम यह अनुशंसा करते हैं कि अनुदान प्राप्त करने के लिए पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं तथा पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को ऑनलाइन उपलब्ध कराना एक प्रवेश स्तरीय शर्त होगी।

7.77 हमारी अवाई अवधि (2021-22 और 2022-23) के पहले और दूसरे वर्ष में, महामारी के दौर में लेखाओं की लेखापरीक्षा की जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए, राज्यों द्वारा यह सुनिश्चित किया जाए कि कम से कम 25 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकाय अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराएं ताकि राज्य 2021-22 तथा 2022-23 से पूरे अनुदान प्राप्त कर सकें। तीसरे वर्ष (2023-24) से आगे की अवधि के लिए राज्यों को ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु देय पूर्ण अनुदान तभी दिए जाएंगे, जब उन्होंने अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक क्षेत्र में ऑनलाइन उपलब्ध कराया हो। उदाहरण के लिए, यदि किसी राज्य में 35 प्रतिशत ग्रामीण निकायों के पास 2022-23 के लिए अनंतिम लेखा और 2021-22 के लिए लेखापरीक्षित लेखाएं हैं तथा इन्हें 2023-24 में ऑनलाइन उपलब्ध किया गया है, तब 2023-24 में राज्य 2023-24 के लिए इन 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु देय पूर्ण राशि प्राप्त कर पाएंगे।

किसी राज्य (X)<sup>6</sup> के लिए किसी वर्ष में अनुदान (t) = राज्य (X) में उन ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय अनुदान हैं, जिन्होंने पिछले वर्ष (t-1) के लिए अनंतिम लेखा तैयार किए हैं और उनके पास पिछले से पिछले वर्ष (t-2) के लिए लेखापरीक्षित लेखा हैं, और इन लेखाओं को वर्ष (t) वर्ष में सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराया गया है।

7.78 प्रत्येक वर्ष के अनंतिम वार्षिक लेखाओं को अगले वर्ष के 15 मई तक ऑनलाइन उपलब्ध कराना होगा। उदाहरण के लिए, वर्ष 2020-21 हेतु ऑनलाइन अनंतिम वार्षिक लेखाओं को 15 मई, 2021 तक उपलब्ध कराया जाना होगा।

#### तालिका 7.8 : अनुदान प्राप्त करने हेतु ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए पात्रता मानदंड

| 2021-22 और 2022-23   |
|--|
| अवार्ड अवधि (2021-22 और 2022-23) के पहले और दूसरे वर्ष में राज्यों को यह सुनिश्चित करना होगा कि उनके कम से कम 25 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध हों ताकि उस वर्ष में वे पूर्ण अनुदान प्राप्त कर सकें।  |
| 2023-24, 2024-25 एवं 2025-26   |
| तीसरे वर्ष (2023-24) से आगे, ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए राज्य देय अनुदान तभी प्राप्त करेंगे, जब ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा होंगे और उन्हें उन्होंने ऑनलाइन उपलब्ध कराया है। उदाहरण के लिए, यदि किसी राज्य के 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों के पास वर्ष 2022-23 के लिए अनंतिम लेखा हैं और वर्ष 2021-22 के लिए लेखापरीक्षित लेखा हैं और इन दोनों को 2023-24 में ऑनलाइन उपलब्ध कराया गया है, तब 2023-24 में राज्य 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु कुल देय राशि प्राप्त करेंगे। |

#### राष्ट्रीय प्राथमिकता वाले कार्यों के लिए बुनियादी अनुदान और आवद्ध अनुदान

7.79 संघ सरकार की महत्वाकांक्षी योजना स्वच्छ भारत मिशन (एस बी एम) ने शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों में संव्यवहारात्मक बदलाव लाने में प्रमुख भूमिका निभाई है जिसके कारण लोग बेहतर स्वच्छता रीतियों को अपना रहे हैं। इस मिशन का शुद्ध जल एवं स्वच्छता के एसडीजी 6 के साथ प्रत्यक्ष लिंक है। एसबीएम (ग्रामीण) के तहत 5.6 लाख से अधिक गांवों और 616 जिलों को 31 मार्च 2019 तक ओडीएफ के रूप में घोषित किया गया है।

7.80 हालांकि ओडीएफ उपलब्धि हासिल करने में काफी प्रगति हुई है, फिर भी ग्रामीण भारत के कई हिस्से पेयजल सुविधाओं के अभाव का सामना कर रहे हैं। कुल ओडीएफ प्रामाणिक गांवों में से, केवल 41.53 प्रतिशत रिहायशी स्थानों को 31 मार्च, 2019 तक नलों के जरिए जलापूर्ति की गई है। 112 आकांक्षी जिलों की केवल 24.4 प्रतिशत रिहायशी स्थानों पर नलों के जरिए जलापूर्ति होती है, जबकि राष्ट्रीय औसत 44.4 प्रतिशत है। ग्रामीण आबादी के केवल 18 प्रतिशत लोग नल के जरिए जलापूर्ति के माध्यम से शुद्ध पेयजल प्राप्त करते हैं और 17 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों को नल आधारित जल कनेक्शन उपलब्ध कराए गए हैं। संघ सरकार ने राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एन आर डी डब्ल्यूपी) और एसबीएम-ग्रामीण के बीच तालमेल के जरिए जल एवं स्वच्छता से एकीकृत पहुंच उपलब्ध कराने का प्रस्ताव किया है, और जिन गांवों को ओडीएफ के रूप में प्रमाणित किया गया है, उन्हें एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत पाइप के जरिए जल योजनाओं के लिए उच्च प्राथमिकता दी जा रही है।

7.81 पेयजल और स्वच्छता विभाग (डीडीडब्ल्यू एवं एस) ने हमारा ध्यान इस ओर आकृष्ट कराया है कि नल के जरिए जल कवरेज की वर्तमान स्थिति पर किए गए पुनःप्रमाणन अध्ययन में यह पाया गया है कि केवल लगभग 3.04 करोड़ परिवारों या कुल 19.01 करोड़ ग्रामीण परिवारों के 16 प्रतिशत परिवारों के पास नल के जरिए पानी प्राप्त करने के कनेक्शन हैं, और 15.96 करोड़ (84 प्रतिशत) परिवारों के पास अभी भी नल से जल प्राप्त करने के कनेक्शन नहीं हैं। नल के जरिए जल प्राप्त करने वाले सभी मौजूदा कनेक्शनों को चालू किए जाने की आवश्यकता है जिसके लिए दीर्घकालिक योजना

<sup>6</sup> यह शर्त 2023-24 से लागू है।



और जलापूर्ति की विश्वसनीय उपलब्धता कराया जाना जरूरी है। इसे सुनिश्चित करने के लिए संघ सरकार ने 3.06 लाख करोड़ रुपए के कुल परिव्यय के साथ जल-जीवन-मिशन शुरू किया है, जिसमें संघ सरकार की हिस्सेदारी 2.08 करोड़ रुपए है।

7.82 जैसे-जैसे ग्रामीण क्षेत्रों में अपशिष्टों का स्तर बढ़ता जाता है, राज्यों के लिए यह महत्वपूर्ण हो जाता है कि वे अपशिष्ट के प्रबंधन के लिए मूलभूत बुनियादी ढांचा स्थापित करने के लिए दिशानिर्देश जारी करें। उन क्षेत्रों में क्षेत्रीय अपशिष्ट संग्रहण सुविधाएं विकसित की जा सकती हैं, जहाँ ग्रामीण परिवार से अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल-मूत्र एवं मलीय गाद को तब तक अस्थायी तौर पर भंडारित किया जाता है जब तक बड़ी मात्रा में पर्याप्त अपशिष्ट प्रसंस्करण के लिए एकत्र नहीं हो जाता।

7.83 भारत में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेक्टर को तत्काल सहायता दिए जाने की आवश्यकता है। यद्यपि, पिछले दशक में स्वच्छता सेवाओं के लिए प्रावधान करने में काफी अच्छी प्रगति हुई है, फिर भी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में काफी कुछ किया जाना है। भारत में मानव मल-मूत्र एवं मलीय गाद के अपर्याप्त प्रबंधन का पर्यावरण एवं मानव स्वास्थ्य पर काफी प्रभाव पड़ता है। अपने नागरिकों को यह मूलभूत एवं बुनियादी सेवा उपलब्ध कराने हेतु स्थानीय शासनों को शीघ्रता से कदम उठाने होंगे। इन कदमों का स्वरूप क्रमिक सॉल्यूशन्स के रूप में होना चाहिए, ताकि वर्तमान प्रणालियों की क्षमता को उन देशों के ज्ञान और अनुभवों के आधार पर बढ़ाया जा सके, जिन्होंने अपने क्षेत्रों में सकारात्मक बदलाव किया है।

7.84 हम यह स्वीकार करते हैं कि स्वच्छता के बारे में देश द्वारा प्राप्त की गई उपलब्धियों को सभी स्तरों पर कायम रखा जाना चाहिए और उन्हें बढ़ावा दिया जाना चाहिए। इसके लिए सरकार के तीनों स्तर के शासनों को सहयोगात्मक संघवाद की मूल भावना में एक-साथ आगे आना होगा। इस प्रकार की योजनाओं के कार्यान्वयन और निष्पादन के लिए स्थानीय शासन एक महत्वपूर्ण माध्यम (लिंक) होते हैं। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए और राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के उद्देश्य की पूर्ति के लिए स्थानीय निकायों के संसाधनों में सहायता देने हेतु हम निम्नलिखित अनुशंसा करते हैं :

- i. ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 40 प्रतिशत अनाबद्ध रहेगा जिसका उपयोग उनके द्वारा वेतन एवं अन्य स्थापना लागतों के अलावा, ग्यारहवीं अनुसूची में उनतीस विषयों के तहत आने वाले जरूरी कार्यों को निष्पादित करने की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए किया जा सकता है। तथापि, बाह्य एजेंसियों द्वारा लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक व्यय, जिससे राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया हो, को इस अनुदान से खर्च किया जा सकता है।
- ii. ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 30 प्रतिशत पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण के लिए अलग से निर्धारित किया जाएगा।
- iii. ग्रामीण स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों का 30 प्रतिशत स्वच्छता और ओडीएफ स्थिति को अनुरक्षित करने के लिए अलग से निमित्त किया जाएगा और इसमें परिवारों से सृजित अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल तथा मलीय गाद का प्रबंधन एवं शोधन शामिल होगा।

7.85 इस प्रयोजन हेतु अनुशंसित वर्ष-वार आवंटनों को तालिका 7.9 में दर्शाया गया है। तथापि, यदि किसी स्थानीय निकाय ने किसी एक श्रेणी की आवश्यकताओं की पूर्ति पूर्ण रूप से कर ली है, और उस प्रयोजन के लिए उसे निधियों की आवश्यकता नहीं है, तो वह निधियों का उपयोग अन्य श्रेणी के तहत आने वाले कार्यों के लिए कर सकता है। उदाहरण के लिए, यदि किसी स्थानीय निकाय ने पेयजल की आवश्यकता की पूर्ति कर ली है, तो वह निधियों का उपयोग ओडीएफ एवं अन्य कार्यों के लिए कर सकता है। संबंधित ग्राम सभा इसका सत्यापन करेगी जिसका पुष्टीकरण पंचायतों या राज्य सरकारों के पर्यवेक्षी प्राधिकारी द्वारा किया जाएगा। हमारी पांच वर्षों की अवधि अवधि हेतु अनुशंसित आबद्ध एवं अनाबद्ध (पेयजल एवं स्वच्छता) अनुदानों के लिए राज्य-वार और वर्ष-वार आवंटनों का ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।

तालिका 7.9: ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए विस्तृत वर्ष-वार अनुदान

(रु. करोड़ में)

| अनुदान                                     | 2021-22 | 2022-23 | 2023-24 | 2024-25 | 2025-26 | कुल अनुदान |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|------------|
| कुल अनुदान                                 | 44901   | 46513   | 47018   | 49800   | 48573   | 236805     |
| अनाबद्ध (40%)                              | 17961   | 18605   | 18806   | 19920   | 19429   | 94721      |
| आबद्ध (60%)                                | 26940   | 27908   | 28212   | 29880   | 29144   | 142084     |
| (क) पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण | 13470   | 13954   | 14106   | 14940   | 14572   | 71042      |
| (ख) स्वच्छता एवं ओडीएफ की स्थिति बनाए रखना | 13470   | 13954   | 14106   | 14940   | 14572   | 71042      |

तालिका 7.10 : शहरीकरण की प्रवृत्तियां

शहरीकरण : संवृद्धि का इंजन

7.86 भारत में शहरीकरण तेजी से बढ़ रहा है। 2011 की जनगणना के अनुसार, 377.1 मिलियन पर भारत की शहरी आबादी कुल आबादी का 31 प्रतिशत थी, जो 2001 की आबादी की तुलना में 286 मिलियन (28 प्रतिशत) अधिक थी (तालिका 7.10)। तथापि, विश्व बैंक द्वारा विकसित एग्लोमरेशन इंडेक्स में "अर्बन-लाइक" विशिष्टता वाले क्षेत्रों में भारत की आबादी 2010 में 55.3 प्रतिशत दर्शाई गई है। बड़े शहरों की सीमाओं से सटे शहरीकरण की सही जानकारी के अभाव में, शहरीकरण के विस्तार की सीमा का पता आधिकारिक आंकड़ों से ही लगाया जा सकता है।

7.87 यह तर्क दिया जाता है कि भारत की आर्थिक संवृद्धि की गति स्थिर नहीं रह सकती, यदि शहरीकरण को उचित सुविधा प्रदान न की जाए। शहरों को देश की आर्थिक संवृद्धि एवं विकास का प्रमुख घटक बनना होगा। सामान्यतः, शहरीकरण के संबंध में एक ऐसा पैटर्न है, जो यह

| वर्ष | आबादी मिलियन में | शहरीकरण का स्तर (%) में |
|------|------------------|-------------------------|
| 1961 | 78.9             | 17.96                   |
| 1971 | 109.1            | 19.90                   |
| 1981 | 159.5            | 23.40                   |
| 1991 | 217.6            | 25.71                   |
| 2001 | 286.1            | 27.81                   |
| 2011 | 377.1            | 31.16                   |

सुझाव देता है कि जिन राज्यों की शहरी राज्य घरेलू उत्पाद में उच्च हिस्सेदारी है, उन्होंने प्रति व्यक्ति आय में उच्च संवृद्धि प्राप्त की है और उनका गरीबी आपतन कम है। इन सभी बातों को ध्यान में रखते हुए, यह कहा जा सकता है कि शहरीकरण, आर्थिक वृद्धि, गरीबी न्यूनीकरण एक दूसरे से संबंधित हैं।

7.88 कई राज्यों, जैसे कि गुजरात, केरल, महाराष्ट्र और तमिलनाडु ने भी हमें प्रस्तुत किए गए अपने ज्ञापनों में शहरी क्षेत्र के उच्च वित्तपोषण की आवश्यकता पर जोर दिया है। कई भारतीय शहरों की सीमाओं का विस्तार हो रहा है जिसके कारण मुख्य शहर के आस-पास छोटी नगरपालिकाएं और बड़े गांव, विशाल महानगरीय शहरों का हिस्सा बन रहे हैं। *वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रॉस्पेक्ट्स 2018* में यह उल्लेख किया गया है कि भारत का शहरीकरण 2025 में लगभग 37-38 प्रतिशत होगा और शहरी क्षेत्र 2045-46 से ग्रामीण क्षेत्र से आगे निकल जाएगा।

7.89 इन भावी चुनौतियों के प्रति शहरी क्षेत्रों को सक्षम बनाने तथा उन्हें आर्थिक संवृद्धि एवं निवेश हब के प्रमुख घटक बनाने के लिए शहरी क्षेत्र को बढ़ावा देने हेतु शीघ्रता से कार्य किए जाने की आवश्यकता है। तदनुसार, हम यह अनुशंसा करते

है कि स्थानीय निकायों के लिए कुल अनुदानों को हमारी अवाई अवधि के अंत तक 65:35 के अनुपात में ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के बीच धीरे-धीरे पुनःसंरचित एवं विभाजित किया जाना चाहिए।

### शहरी एग्लोमरेशन-केंद्रित दृष्टिकोण

7.90 कुल 377 मिलियन शहरी आबादी (जनगणना 2011 के अनुसार) में से, 61 प्रतिशत (229 मिलियन) आबादी 475 शहरी एग्लोमरेशन (अनेक छोटी बस्तियों का समूह) में रहती हैं, जिसमें शहरी स्थानीय निकाय, जनगणना में उल्लेखित नगर और उभरते इलाके शामिल हैं। तथापि, अभी तक शहरी एग्लोमरेशन को शहरी शासन व्यवस्था में जगह नहीं मिल पाई है और यह केवल जनगणना में लिखे गए शब्द तक सीमित है; जबकि इसके बजाय शहरी एग्लोमरेशन भारत में महानगरीय शासन के जनसांख्यिकी के आधार पर विकसित होने चाहिए। 2011 की जनगणना के अनुसार, एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन में, कुल शहरी आबादी लगभग 40 प्रतिशत थी (तालिका 7.11)।

तालिका 7.11: शहरी एग्लोमरेशन का वर्गीकरण (जनगणना 2011)

| वर्गीकरण                                   | कुल आबादी मिलियन में | शहरी आबादी का प्रतिशत अंश |
|--|----------------------|---------------------------|
| 1 मिलियन से अधिक शहरी एग्लोमरेशन           | 149.5                | 39.7                      |
| 1 मिलियन से कम शहरी एग्लोमरेशन             | 80.6                 | 21.4                      |
| शहरी एग्लोमरेशन का हिस्सा नहीं बने क्षेत्र | 146.9                | 39.0                      |
| <b>कुल शहरी आबादी</b>                      | <b>377.1</b>         | <b>100.0</b>              |

स्रोत: जनगणना 2011

7.91 देश के भिन्न शहरीकरण पैटर्न को ध्यान में रखते हुए, हम यह महत्वपूर्ण समझते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों के अनुदानों के वितरण में, अन्य शहरी क्षेत्रों की तुलना में, एक मिलियन से अधिक आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन को अलग दृष्टि से देखा जाना चाहिए। तदनुसार, शहरी क्षेत्रों को स्थानीय शहरी निकायों हेतु अनुदानों की अनुशंसा करने के लिए दो मुख्य श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है: (क) **श्रेणी-I** : एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन/शहर और (ख) **श्रेणी-II** : एक मिलियन प्लस शहरों के अलावा।

7.92 मिलियन प्लस शहरों के लिए परिवेशी वायु गुणवत्ता और शहरी पेयजल, जल संचयन एवं जल पुनर्चक्रण तथा स्वच्छता को महत्वपूर्ण माना गया है। तुलनात्मक रूप से स्वयं के कम राजस्व के साथ छोटे शहरों और नगरों के लिए, अनाबद्ध अनुदानों की कुछ राशि के अलावा, वित्त आयोग से अनाबद्ध अनुदानों का एक भाग उनके वित्त का एक महत्वपूर्ण स्रोत निरंतर रहा है ताकि राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जैसे कि शहरी पेयजल, जल संचयन और जल पुनर्चक्रण तथा स्वच्छता को गति प्रदान की जा सके।

### शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान

7.93 बढ़ती शहरीकरण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों हेतु 2021-26 की अवधि के लिए कुल 1,21,055 करोड़ रुपए की अनुशंसा की जाती है। राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण, आबादी पर 90 प्रतिशत और क्षेत्रफल पर 10 प्रतिशत के भारांक के साथ किया गया है। शहरी स्थानीय निकायों के लिए निधियों के विभाजन हेतु विस्तृत क्रियावधि अनुलग्नक 7.2 में दी गई है। ग्रामीण एवं शहरी हिस्सेदारी के आधार पर, अनुदानों की हिस्सेदारी/परिणाम 7.3 में दिया गया है, उसका विवरण अनुलग्नक 7.4 में दी गई तालिका 7.5 में दर्शाया गया है।

7.94 प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या के लिए अलग से अनुदानों के संबंध में, शहरी स्थानीय निकायों को शहरी स्वास्थ्य अवसंरचना के घटकों (जिन्हें राज्य सरकारों के समन्वय में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा निर्मित किया जाएगा) में सक्रिय रूप से भागीदार बनाया जाएगा।

## अनुदान प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तरीय दो शर्तें

7.95 ग्रामीण स्थानीय निकायों की तरह, शहरी स्थानीय निकायों को भी अनुदान प्राप्त करने के लिए पिछले वर्ष के वास्तविक लेखाओं तथा पिछले से पिछले वर्ष के लेखा परीक्षित लेखाओं को अनिवार्य रूप से तैयार करना होगा और उन्हें सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराना होगा। लेखापरीक्षित लेखाओं में कम से कम क) बैलेंस शीट; ख) आय एवं व्यय विवरण; ग) नकदी प्रवाह विवरण; और घ) बैलेंस शीट, आय एवं व्यय विवरण तथा नकदी प्रवाह विवरण की अनुसूचियां शामिल की जाएंगी।

7.96 हमारी अवार्ड अवधि (2021-22 और 2022-23) के पहले और दूसरे वर्ष में महामारी और लेखाओं की लेखापरीक्षा की जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए राज्यों द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि उनके कम से कम 25 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकाय अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराएं ताकि राज्य उस वर्ष में पूरे अनुदानों को प्राप्त कर सकें। तीसरे वर्ष (2023-24) से आगे की अवधि के लिए राज्यों को ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय समस्त अनुदान तभी दिए जाएंगे, जब उन्होंने अपने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध करा दिया हो। उदाहरण के लिए, यदि किसी राज्य में 35 प्रतिशत ग्रामीण निकायों के पास वर्ष 2022-23 के लिए अनंतिम लेखाएं हैं और वर्ष 2021-22 के लिए लेखापरीक्षित लेखाएं हैं तथा इन्हें 2023-24 में ऑनलाइन उपलब्ध किया गया है, तब 2023-24 में राज्य अपने 35 प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु 2023-24 के लिए देय पूर्ण राशि प्राप्त कर पाएंगे। किसी वर्ष के अनंतिम वार्षिक लेखाओं को प्रत्येक उत्तरोत्तर वर्ष के 15 मई तक रीयल टाइम आधार पर ऑनलाइन उपलब्ध कराया जाएगा। उदाहरण के लिए 2020-21 के लिए ऑनलाइन अनंतिम वार्षिक लेखाओं को 15 मई 2021 तक उपलब्ध कराना होगा।

किसी विशेष राज्य (X)<sup>7</sup> हेतु किसी वर्ष के लिए अनुदान (t) = राज्य (X) में उन ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए देय अनुदान हैं, जिन्होंने पिछले वर्ष (t-1) के लिए अनंतिम लेखा तैयार किए हैं और उनके पास पिछले से पिछले वर्ष (t-2) के लिए लेखापरीक्षित लेखाएं हैं तथा इन लेखाओं को वर्ष (t) में सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराया है।

7.97 जैसा कि पैरा 7.50 और 7.51 में उल्लेख किया गया है, संपत्ति कर पूरे विश्व में सबसे अधिक महत्वपूर्ण राजस्व स्रोतों में शुमार हैं। इन संपत्ति करों में क्रमिक रूप से बढ़ोत्तरी होती रहती है और 'यूजर पे' सिद्धांत की पूर्ति करते हैं। आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय (एमओएचयू) ने यह सही टिप्पणी की है कि संपत्ति करों में वृद्धि, जीडीपी की तुलना में, काफी कम हुई है। यह इस तथ्य के बावजूद है कि, मध्यावधि में अधिकतर संपत्तियों के मूल्य में जीडीपी की तुलना में तेजी से वृद्धि हुई है। इससे इस तर्क को बल मिलता है कि और अधिक संपत्ति कर जुटाने हेतु शीघ्रता से ध्यान दिया जाना चाहिए। इसके अलावा, चूंकि स्थानीय निकाय करों को जीएसटी के तहत समावेशित कर दिया गया है, इसलिए संपत्ति करों से तीसरे शासन स्तर पर राजस्व उछालों में तेजी आने में सहायता मिल सकती है। संपत्ति कर पर हमारी विशेष टिप्पणियां और अनुशंसाएं हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के पैरा 5.2 (xxi) में दी गई हैं :

*"स्व-शासन वाले स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के राजस्व जुटाने की महत्ता को किसी भी दृष्टि से कम नहीं आंका जा सकता। इससे उन्हें ज्यादा मालिकाना हक मिलता है और उनकी जवाबदेही बढ़ जाती है। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर, संपत्ति कर स्थानीय निकायों द्वारा राजस्व जुटाने के लिए एक बहुत ही प्रभावकारी स्रोत है। ऐतिहासिक कारणों तथा निहित स्वार्थों के कारण भारत में संपत्ति कर बहुत ही कम जुटाए जाते हैं। हम यह अनुशंसा करते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों हेतु 2021-22 में अनुदान प्राप्त करने के लिए राज्यों द्वारा संपत्ति के न्यूनतम (फ्लोर)<sup>8</sup> मूल्यों को उचित रूप से अधिसूचित करना होगा और उसके पश्चात राज्य के स्वयं के जीएसडीपी में वृद्धि दर के अनुरूप संपत्ति कर में संग्रह के समान वृद्धि करनी होगी।"*

<sup>7</sup> यह शर्त 2023-24 से लागू है।

<sup>8</sup> न्यूनतम मूल्य (फ्लोर रेट) में विभिन्न प्रकार की संपत्तियों, वाणिज्यिक, आवासीय एवं औद्योगिक के लिए भिन्न स्लेब वार संपदा कर दरें होंगी।

7.98 हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में यह शर्त अनुदान प्राप्त करने हेतु सभी शहरी स्थानीय निकायों के लिए प्रवेश स्तरीय शर्त के रूप में लागू रहेगी। इसके अतिरिक्त, यह शर्त इस बात के अलावा है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा पिछले वर्ष के लिए अपने गैर-लेखापरीक्षा लेखाओं और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखाओं, दोनों को सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराना होगा। लोकतांत्रिक व्यवस्था में निर्वाचित प्रतिनिधि और करदाता के बीच निकटता के कारण प्रायः राजस्व जुटाने की इच्छा शिथिल हो जाती है। इसके अलावा, कुछ राज्यों ने सतर्कता के साथ शहरी क्षेत्रों में संपत्ति कर दरों पर उच्चतम सीमा (सीलिंग) लगाई है, जो स्थानीय निकायों के वित्तों एवं कार्यों के विकेंद्रीकरण एवं अंतरण के संपूर्ण सिद्धांत के विरुद्ध है। इसके बजाय, संपत्ति कर दर में एक सांविधिक न्यूनतम मूल्य का प्रावधान किए जाने से संपत्ति कर राजस्वों के उछाल को बढ़ावा देने में सहायता मिलेगी तथा स्थानीय निकायों को राजस्व जुटाने में सुविधा मिलेगी।

7.99 उपरोक्त में दी गई शर्तों का दो-रूपी प्रभाव है। पहला, कोई राज्य तभी अनुदान प्राप्त कर सकता है, जब वह संबद्ध राज्य नगर निगम और नगरपालिका अधिनियमों में संशोधन कर संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करता है। तथापि, यह शर्त एकवारगी घटनाक्रम है। राज्य द्वारा ऐसा किया जाने के उपरांत, दूसरी शर्त यह है कि राज्यों को पिछले पांच वर्षों में अपने स्वयं की जीएसडीपी की सामान्य औसत वृद्धि दर के अनुरूप अपने संग्रहों में वर्ष-वार लगातार सुधार करना होगा। इस पांच वर्ष की औसत को विचार में इसलिए रखा गया है ताकि जीएसडीपी में *चक्रिक या एकवारगी उतार-चढ़ाव से उत्पन्न अनियमितता को समायोजित किया जा सके।* अतः, न्यूनतम मूल्य दर निर्धारित करना राज्य के लिए अपने ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु अनुदान प्राप्त करने के लिए एक पूर्व-शर्त है, लेकिन *इस शर्त को पूरा करने के उपरांत राज्य तभी संपूर्ण अनुदान प्राप्त कर पाएगा, अगर उसके शहरी स्थानीय निकाय इस शर्त को पूरा करते हैं कि पिछले वर्ष में उनके संपत्ति कर राजस्व में वृद्धि पिछले पांच क्रमिक वर्षों में राज्य की जीएसडीपी में औसत वृद्धि दर के अनुरूप हुई हो।*

7.100 RESIDEX एक आवासन मूल्य सूचकांक है, जिसे राष्ट्रीय आवासन बैंक द्वारा निर्मित किया गया है। यह सूचकांक भारत में कई शहरों के लिए उपलब्ध है। यह दर्शाता है कि आवासीय संपत्ति के मूल्य राज्य के विकास के साथ-साथ बढ़ते हैं। लेकिन कुछ ऐसे भी शहर हैं, जो अपवादस्वरूप भी हैं। लेकिन वास्तविक तौर पर संग्रह किए गए संपत्ति करों और उन्हें जुटाए जाने की संभावनाओं के बीच बड़े अंतर को ध्यान में रखते हुए, पिछले पांच वर्षों में जीएसडीपी संवृद्धि दर इस बात का मूल्यांकन करने के लिए एक अच्छा एवं सुसंगत विकल्प (प्रॉक्सी) उपलब्ध कराता है कि शहरों ने हमारी अवधि के पांच वर्षों के दौरान संपत्ति कर राजस्व की संभावनाओं को कहा तक हासिल किया है।

7.101 वर्तमान महामारी को ध्यान में रखते हुए, हम संपत्ति कर की न्यूनतम मूल्य (फ्लोर) दरों को अधिसूचित करने के लिए एक वर्ष की विंडो का प्रावधान करने कि अनुशंसा करते हैं और यह आशा करते हैं कि संपत्ति कर में 2022-23 से दो चरणों में तेजी आएगी। पहले चरण में राज्यों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे न्यूनतम दरें अधिसूचित करें और 2021-22 में उन्हें कार्यान्वित करें। संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करने की शर्त 2022-23 से अनुदान पात्रता के लिए लागू होगी। न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित किए जाने के पश्चात, कम से कम पिछले पांच वर्षों में (सबसे नवीनतम) राज्य की जीएसडीपी की सामान्य औसत संवृद्धि दर के अनुरूप संपत्ति कर संग्रह में संवृद्धि की स्थिति को मापा जाएगा और 2023-24 से आगे की अवधि के लिए उसे विचार में रखा जाएगा।

7.102 उदाहरण के लिए, यदि राज्य X ने संपत्ति कर दरों में न्यूनतम दर को 2021-22 में अधिसूचित किया है, तब वह शहरी स्थानीय निकाय हेतु पूर्ण अनुदान प्राप्त करने के लिए 2022-23 में पात्र हो जाता है। लेकिन 2023-24 से आगे की अवधि के लिए उसे दूसरी शर्त को पूरा करना होगा, अर्थात् उसे अपने संपत्ति कर संग्रहों में अपनी स्वयं की जीएसडीपी की संवृद्धि दर के अनुरूप संवृद्धि करनी होगी। किसी वर्ष में हासिल संवृद्धि को पिछले पांच वर्षों की जीएसडीपी संवृद्धि की सामान्य औसत के रूप में लिया जाएगा। उदाहरण के लिए, 2023-24 में इस शर्त के तहत अनुदान प्राप्त करने के लिए पात्र बनने हेतु 2017-18 से 2021-22 (अंतिम या अंतिम, जो भी वर्ष के प्रारंभ में उपलब्ध हो) की अवधि के लिए औसत जीएसडीपी संवृद्धि दर का प्रयोग 2022-23 में हासिल की जाने वाली संपत्ति करों में संवृद्धि का परिकलन करने के लिए किया जाएगा। राज्य 2023-24 में अनुदान प्राप्त करने के लिए तभी पात्र होंगे जब उनके शहरी स्थानीय निकायों ने राज्य की जीएसडीपी संवृद्धि के अनुरूप अपने संपत्ति कर संग्रहों में संवृद्धि हासिल करने की शर्त को पूरा किया हो। यदि 2023-24 में केवल 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने राज्य की जीएसडीपी की संवृद्धि दर के अनुरूप अपने संग्रह में लगातार सुधार

लाने की हमारी दूसरी शर्त को पूरा किया है, तब राज्य 2023-24 में अपने 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों के लिए देय पूर्ण राशि प्राप्त कर पाएगा। यदि 2024-25 में 35 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने राज्य की जीएसडीपी की संवृद्धि दर के अनुरूप अपने संग्रह में लगातार सुधार लाने की शर्त को पूरा किया है, तब राज्य 2024-25 में अपने 35 प्रतिशत पात्र शहरी स्थानीय निकायों के लिए देय समेकित राशि को प्राप्त कर पाएगा। फिर भी, इस बात को ध्यान में रखा जाना चाहिए कि राज्य को ऐसी स्थिति में किसी भी वर्ष में अनुदान नहीं दिया जाएगा, अगर उसने न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित नहीं की है। अतः राज्य द्वारा न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित करना अनुदान प्राप्त करने के लिए मात्र एक आवश्यक शर्त (न की पर्याप्त शर्त) है। यह शर्त पूरी होने के पश्चात राज्य उन्हीं शहरी स्थानीय निकायों के लिए देय संपूर्ण अनुदान प्राप्त कर पाएगा जो संपत्ति कर राजस्व में संवृद्धि दर हासिल करने की शर्त को पूरा करते हैं।

#### तालिका 7.12 : अनुदान प्राप्त करने हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लिए पात्रता मानदंड

| 2021-22 और 2022-23   |  |   |
|--|--|---|
| <p>अवार्ड अवधि, यानी 2021-22 के पहले वर्ष में राज्य को यह सुनिश्चित करना होगा कि उसके कम से कम 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने पिछले वर्ष के गैर-लेखा परीक्षित लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराए हैं ताकि उस वर्ष में वे पूर्ण अनुदान प्राप्त कर सकें। राज्यों से संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करने तथा उसे 2021-22 में उसको लागू करने की संगत व्यवस्था करने की अपेक्षा भी की जाती है।</p> <p>संपत्ति कर की न्यूनतम दरों को अधिसूचित करने की शर्त 2022-23 से अनुदानों की पात्रता के लिए भी लागू होगी और साथ ही राज्य द्वारा यह सुनिश्चित किया जाएगा कि उसके कम से कम 25 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों ने अपने पिछले वर्ष के गैर-लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित लेखा ऑनलाइन उपलब्ध कराए हैं, जिससे कि वे उस वर्ष में पूर्ण अनुदान प्राप्त कर पाएंगे।</p> |  |   |
| 2023-24, 2024-25 और 2025-26  |  |   |
| राज्य ने 2022-23 तक संपत्ति कर दर की न्यूनतम मूल्य दर अधिसूचित कर दी है।   | शहरी स्थानीय निकाय ने राज्य की जीएसडीपी की संवृद्धि दर के अनुरूप संग्रह में लगातार सुधार लाने की शर्त को पूरा किया है। | शहरी स्थानीय निकाय ने राज्य की जीएसडीपी की संवृद्धि दर के अनुरूप संग्रह में लगातार सुधार लाने की शर्त को पूरा नहीं किया है। |
| पिछले वर्ष के गैर-लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित ऑनलाइन लेखा उपलब्ध हैं  | अनुदान प्राप्त कर सकते हैं   | अनुदान प्राप्त नहीं कर सकते हैं   |
| पिछले वर्ष के गैर-लेखापरीक्षित वार्षिक लेखा और/या पिछले से पिछले वर्ष के लिए लेखापरीक्षित ऑनलाइन लेखा उपलब्ध नहीं हैं  | अनुदान प्राप्त नहीं कर सकते हैं  | अनुदान प्राप्त नहीं कर सकते हैं   |

7.103 इसके अलावा, संपत्ति करों के उछाल को बढ़ाने के लिए, संपत्ति की गणना, निर्धारण, मूल्यान और बिलिंग से संबंधित कानून राजस्व जुटाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इस संबंध में सर्वश्रेष्ठ रीतियों का अनुसरण किए जाने और उन्हें एक आदर्श संपत्ति कर अधिनियम में संहिताबद्ध किए जाने की आवश्यकता है। मध्यावधि में यह सुधार का एक निरंतर एजेंडा होना चाहिए और राज्य सरकारों को इसे संघ सरकार के सहयोग से आगे बढ़ाना चाहिए।

#### अनुदानों की श्रेणी वार हिस्सेदारी/परिमाण

##### मिलियन प्लस शहरों के लिए चैलेज फंड

7.104 हमारे द्वारा किए गए शहरी केंद्रों के वर्गीकरण में श्रेणी-I में आने वाले शहरों के अंतर्गत एक मिलियन-प्लस आबादी के साथ पचास शहरी केंद्र हैं - मिलियन प्लस शहर। इन पचास केंद्रों के अंतर्गत चवालीस शहरी एग्लोमरेशन (दिल्ली, चंडीगढ़ और श्रीनगर को छोड़कर) और छः शहर हैं जिन्हें जनगणना 2011 में शहरी एग्लोमरेशन के रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया था (ये छः शहर हैं : जयपुर, विशाखापत्तनम, लुधियाना, फरीदाबाद, कोटा और वसई-विरार एवं कोटा)।

चवालीस शहरी एग्लोमरेशन के अंतर्गत सड़सठ शहर (जिनकी आबादी 100,000 और एक मिलियन से कम के बीच है) और 1,048 नगर हैं (जिनकी आबादी 100,000 से कम है)।

7.105 श्रेणी-I के शहरों के लिए अपनी पांच वर्षों की अवार्ड अवधि के दौरान हम मिलियन प्लस शहर चैलेंज फंड (एमसीएफ) के रूप में 38,196 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा करते हैं। इस राशि को इन शहरों द्वारा अपनी वायु गुणवत्ता में सुधार लाने तथा शहरी पेयजल आपूर्ति एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय मानदंडों को पूरा करने से जोड़ा/लिंक किया गया है।

7.106 परिवेशी वायु गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक शहर के कुल एमसीएफ के लगभग एक तिहाई को अलग से निमित्त किया गया है। शहर-वार एमसीएफ की शेष दो-तिहाई निधियों को पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित) और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय मानदंडों को पूरा करने हेतु अलग से निमित्त किया गया है। राज्य-वार एवं शहर-वार अनुदानों का विस्तृत ब्यौरा अनुलग्नक 7.6 में दिया गया है।

**तालिका 7.13 मिलियन प्लस एग्लोमरेशन/शहरों के लिए एमसीएफ**

(रु. करोड़ में)

|                       | 2021-22     | 2022-23     | 2023-24     | 2024-25     | 2025-26     | कुल अनुदान   |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>कुल अनुदान</b>     | <b>6978</b> | <b>7227</b> | <b>7643</b> | <b>8093</b> | <b>8255</b> | <b>38196</b> |
| परिवेशी वायु गुणवत्ता | 2217        | 2299        | 2431        | 2571        | 2621        | 12139        |
| सेवा स्तरीय बेंचमार्क | 4761        | 4928        | 5212        | 5522        | 5634        | 26057        |

7.107 मिलियन प्लस शहरों/शहरी एग्लोमरेशन के लिए 2021-26 की अवधि हेतु अनुशंसित अनुदानों का शहर-वार वितरण आबादी के आधार पर है। शहरी एग्लोमरेशन, जिसके अंतर्गत एक मिलियन प्लस से अधिक शहर हैं, के संबंध में राज्य सरकार को शहरी एग्लोमरेशन के भीतर सभी संबंधित इकाइयों से परामर्श कर अनुदान प्राप्त करने की जिम्मेदारी, नोडल इकाई के रूप में, एक शहरी स्थानीय निकाय को सौंपनी होगी। इस नोडल इकाई की संपूर्ण शहरी एग्लोमरेशन के लिए निष्पादन संकेतकों को पूरा कराने की भी जिम्मेदारी होगी।

### ईज ऑफ ब्रीदिंग (Ease of Breathing)

7.108 जैसा कि पैरा 7.52 से 7.55 में उल्लेख किया गया है, एक आदर्श महानगरीय व्यवस्था के अभाव के कारण; न केवल शासन, सेवा प्रदायगी और जवाबदेही खंडित होती है, अपितु उक्त शहर एग्लोमरेशन अर्थव्यवस्थाओं को साकार करने में भी असमर्थ रहते हैं। चूंकि पर्यावरणीय स्थिरता के साथ आर्थिक विकास की समकालिक चुनौतियां और अवसरों एवं सेवाओं से यथार्थ पहुंच की चुनौती की संतुष्टि के साथ पूर्ति केवल एग्लोमरेशन स्तर पर की जा सकती है, इसलिए संकेतकों के निष्पादन की मॉनीटरिंग के लिए हम एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन को (सिंगल यूनिट) के रूप में मानते हैं।

7.109 परिवेशी वायु गुणवत्ता न केवल मिलियन प्लस शहरों में रहने वाले लोगों के स्वास्थ्य और कल्याण के लिए, बल्कि निवेश को आकर्षित करने के लिए भी महत्वपूर्ण है। कोई भी ऐसा शहर जहाँ 'व्यवसाय सुगमता' ('ease of doing business') हो, परंतु यदि उसकी परिवेशी वायु गुणवत्ता स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है, तो वह निवेश आकर्षित नहीं कर पाएगा। प्रदूषित पदार्थ की वैश्विक पटल पर एक अति गंभीर पर्यावरणीय जोखिम के रूप में पहचान की गई है और खराब वायु गुणवत्ता को श्वसन, हृदय वाहिनी रोग एवं प्रमस्तिष्कीय वाहिनी (cerebrovascular) रोगों के कारण रुग्णता तथा मृत्यु से संबद्ध किया गया है।

7.110 राष्ट्रीय वायु निगरानी कार्यक्रम (एन ए एम पी) द्वारा सृजित डेटा में यह पाया गया है कि प्रदूषक पदार्थ (PM<sub>10</sub> एवं PM<sub>2.5</sub>) कई स्थानों, विशेष रूप से शहरी क्षेत्रों में अनुज्ञेय स्तरों को भी पार कर रहे हैं। विभिन्न स्रोतों उद्योगों,

ओटोमोबाइल, जनरेटर सेट, घरेलू ईंधन उपयोग, सड़कों की धूल और निर्माण कार्य गतिविधियों आदि के कारण वायु प्रदूषण एक जटिल मुद्दा है। इस संबंध में जटिलताओं को समझते हुए और निधियों के अभाव को ध्यान में रखते हुए, हमने वायु गुणवत्ता की निगरानी और निधियों के उपयोग को एक निष्पादन मापीय के रूप में केवल मिलियन प्लस शहरों के लिए विचार में रखा है।

## एमसीएफ प्रशासनिक कार्यविधि

### परिवेशी वायु गुणवत्ता

7.111 परिवेशी वायु गुणवत्ता की निगरानी के लिए तथा मिलियन प्लस शहरों को अनुदान वितरण करने के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एम ओ ई एफ एवं सीसी) एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा। संबंधित राज्य सरकारों के साथ परामर्श करके, मंत्रालय मापीय संकेतकों एवं परिणामों के आधार पर परिवेशी एवं वायु गुणवत्ता के संबंध में शहर-वार एवं वर्ष-वार लक्ष्य निर्धारित करेगा। इन लक्ष्यों के बारे में सूचना सार्वजनिक पटल पर उपलब्ध कराई जाएगी। पर्यावरण एवं वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय PM<sub>10</sub> और PM<sub>2.5</sub> की औसत वार्षिक सघनताओं (कॉन्सन्ट्रेंशन्स) में सुधार का मूल्यांकन करेगा। हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के पैरा 5.3 (xiii) और अनुलग्नक 5.3 में वायु गुणवत्ता के मूल्यांकन हेतु स्पष्ट एवं विशिष्ट अनुशंसाएं की गई थीं, जिन्हें हमने मंत्रालय के लिखित प्रस्ताव के आधार पर किया क्योंकि मंत्रालय ने यह कहा था कि 2021-22 के लिए 2019 के औसत मान (जो जनवरी 2020 में परिकलित किए गए थे) लिए जाएंगे। उत्तरोत्तर वर्षों में परिकलनों में इसी क्रियावधि का अनुसरण किया जाना चाहिए। तथापि, जैसा कि पैरा 7.36 में खेद के साथ वर्णित किया गया है कि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने हमारी 2020-21 की रिपोर्ट के लिए हमारे द्वारा प्रस्तावित मानदंडों को कार्यान्वित करने में अपनी असमर्थता के कारण अपने ही प्रस्ताव को बदल दिया। मंत्रालय ने अपने संशोधित ज्ञापन में एक भिन्न दृष्टिकोण प्रस्तुत किया जिसमें उसने चार मानदंडों पर राज्य द्वारा किए गए सुधार के आधार पर निष्पादन अनुदानों का मूल्यांकन करने की अनुशंसा की। ये चार मानदंड हैं: (क) संस्थागत ढांचे का सुदृढीकरण; (ख) वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण (ग) कार्ययोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (घ) वायु गुणवत्ता में सुधार का मापन/मात्रिकीकरण। इन कारकों के लिए निर्धारित संबद्ध भारांक प्रत्येक वर्ष में भिन्न होंगे, क्योंकि अवार्ड अवधि के प्रथम वर्ष में संस्थागत एवं क्षमता निर्माण पर अधिक बल दिया जाएगा और अवार्ड के शेष वर्षों में परिणामों पर विशेष बल दिया जाएगा।

7.112 सड़कों पर खुले में कूड़ा-कचरा जलाना, छोटे अनौपचारिक उद्योगों की गतिविधियां (उदाहरण के लिए पुराने टायरों को जलाकर चावल के पॉप भुनना), कचरा-भराव स्थलों (landfills) में अचानक दहन यानी आग लग जाना, प्रदूषण के कुछ ऐसे स्रोत हैं जिन्हें नजरअंदाज किया गया है। अपशिष्ट की सड़न और खराब ढंग से प्रबंधित कंपोस्टिंग से भी वायु गुणवत्ता प्रभावित होती है क्योंकि उनसे जहरीली गैस तथा मिथेन वायुमंडल में फैलती है। हमारा मत है कि खुले में कूड़ा-कचरा जलाना बंद कराया जाना उचित ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और कचराभराव स्थलों में कंपोस्टिंग वायु गुणवत्ता प्रबंधन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि अनौपचारिक रूप से कूड़ा-कचरा जलाना तथा कचराभराव स्थलों में अचानक आग लग जाने की घटना की निगरानी जिम्मेदारी के साथ की जानी चाहिए। इसमें निम्नलिखित को शामिल किया जा सकता है :

- (क) खुले में कूड़ा-कचरा जलाने की निगरानी और कचराभराव स्थलों में आग से उत्पन्न होने वाले रासायनिक पदार्थों की निगरानी के लिए तथा नागरिकों द्वारा तस्वीरों के साथ प्रदूषण की रिपोर्टिंग करने के लिए एक ऐप विकसित करना।
- (ख) प्रत्येक शहर में अपशिष्ट प्रबंधन स्थलों की पड़ताल की जानी चाहिए, जहाँ अपशिष्ट प्रबंधन में ब्रेकडाउन आता है।

7.113 हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में अनुशंसाओं के बारे में विश्व बैंक और डब्ल्यूआरआई के अन्य विशेषज्ञों की भी राय ली थी। ऐसा प्रतीत होता है कि खराब वायु गुणवत्ता की जटिल समस्या को कम करने में केवल निरंतर प्रयास ही कारगर हो सकते हैं। इसके अलावा, 2020-21 में परिवेशी वायु गुणवत्ता में जो सुधार आया, उसका कारण कोविड महामारी द्वारा उत्पन्न लॉकडाउन एक कारक प्रतीत होता है। अतः हम मध्यावधि में स्वच्छ वायु के लक्षित उद्देश्य की दिशा में बढ़ने हेतु अपेक्षित उपकरणों एवं कार्यविधियों को स्थापित करने हेतु एक वर्ष की प्रारंभिक अवधि (preparatory period) की अनुशंसा करते हैं। अतः पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा दिए गए सुझावों के अनुसार, वर्ष 2021-22 में



वायु गुणवत्ता के बारे में किसी शहर के निष्पादन के मूल्यांकन चार मानदंडों (सापेक्ष भारांकों सहित) पर आधारित हो सकता है: (क) प्रदूषण निगरानी क्रियाविधि का सुदृढीकरण; (ख) वायु प्रदूषण के लिए स्रोत वार कारक विश्लेषण; (ग) कार्ययोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (iv) तालिका 7.14 में निर्धारित भारांकों के साथ वायु गुणवत्ता सुधार का मापन।

7.114 जैसाकि अनुलग्नक 7.8 में वर्णन किया गया है, वायु गुणवत्ता में सुधार के मापन के दो भाग हैं, अर्थात् प्रदूषक पदार्थ (PM<sub>98</sub>) में कमी और वायु गुणवत्ता सूचकांक (AQI) में सुधार के अनुसार प्रदूषण रहित दिनों की संख्या में वृद्धि। खुले में कूड़ा-कचरा जलाने और कचराभराव स्थलों में दहन (combustion) के प्रबंधन में वायु गुणवत्ता सुधार सूचकांक का अभिन्न अंग बनाया जाना चाहिए, जबकि उसके लिए उपरोक्त भारांकों को किंचित शहरी एग्लोमरेशन में वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण के आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिए। हमारा यह भी मत है कि कचराभराव स्थलों का आर्थिक दृष्टि से उपयोग करने के लिए निजी क्षेत्र की भागीदारी को बढ़ावा दिया जाना चाहिए ताकि पर्याप्त एवं विश्वसनीय वित्तपोषण की उपलब्धता सुनिश्चित हो सके। 2021-22 के उपरांत वायु गुणवत्ता में सुधार के मापन के संबंध में, हमारी अवार्ड अवधि के शेष 4 वर्षों के लिए समग्र भारांक केवल चौथा मानदंड लागू होगा।

7.115 जबकि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय इन प्रयासों में शहरी स्थानीय निकायों को अपेक्षित सहायता (हैंडहोल्ड) प्रदान करेगा और उनकी निगरानी करेगा, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय मानदंड (ख), (ग) के कार्यान्वयन लिए तथा खुले में कूड़ा-कचरा जलाने और कचराभराव स्थलों में दहन का संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रबंध करने की पहल करेगा, लेकिन इससे पहले एक तकनीकी सलाहकार के रूप में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को 2021-22 से 2025-26 तक वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार विश्लेषण करने और वर्ष-वार कार्ययोजनाएं बनाने के लिए अपनी सहमति देनी होगी। ब्यौरा अनुलग्नक 7.8 पर है।

तालिका 7.14: शहर के निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए सापेक्ष भारांक\*

| मानदंड  | 2021-22    | 2022-23    | 2023-24    | 2024-25    | 2025-26    |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| प्रदूषण निगरानी क्रियाविधि का सुदृढीकरण                     | 10         | -          | -          | -          | -          |
| वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार कारक विश्लेषण                 | 10         | -          | -          | -          | -          |
| कार्ययोजनाओं की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन | 10         | -          | -          | -          | -          |
| वायु गुणवत्ता सुधार का मापन                                 | 70         | 100        | 100        | 100        | 100        |
| <b>कुल</b>  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

\* ब्यौरा अनुलग्नक 7.8 क और 7.8 ख पर है।

### वायु गुणवत्ता निगरानी क्रियाविधि

7.116 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय वायु प्रदूषण के स्रोतों को कम करने तथा वायु गुणवत्ता में सुधार लाने के लिए शहरों को सक्रिय रूप से सहायता दे सकता है, क्योंकि उसके कुछ कार्यक्रम, जैसे कि अटल शहरी पुनरुद्धार एवं परिवर्तन मिशन (AMRUT), जिसका एक घटक इलेक्ट्रिक परिवहन के विकास से संबंधित है, इन विषयों पर पहले से कार्य रहा है। वायु प्रदूषण कम करने के परिणाम की अंतिम निगरानी के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय मिलियन प्लस शहरों से संबद्ध एमसीएफ को निधि जारी करने की अनुशंसा करेगा तथा वित्त मंत्रालय राज्य सरकार, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को सूचित करते हुए राज्य सरकार को सीधे निधियां जारी करेगा। निष्पादन के आधार पर इन अनुदानों को एक वर्ष के दौरान एकमुश्त किस्त के रूप में जारी किया जाएगा, जिसका निर्णय वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय तथा राज्य सरकारों के साथ परामर्श कर लिया जाएगा।

7.117 प्रत्येक राज्य सरकार और शहरी एग्लोमरेशन वर्ष-वार कार्ययोजना के लिए वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) करेंगे, जिसमें हासिल किए जाने वाले सहमत परिणामों और जारी की जाने वाली निधियों के परिमाण का उल्लेख किया जाएगा। उक्त कार्ययोजना में शहर-वार वायु प्रदूषण के स्रोतों तथा शहरी एग्लोमरेशन द्वारा साफ-सफाई मशीनों को उपलब्ध कराना, गैर-मोटर परिवहन (पैदल एवं साइकिल) को बढ़ावा देना और सड़कों के किनारों पर जल छिड़काव करने की सुविधा हेतु किए जाने वाले प्रस्तावित उपायों का ब्यौरा शामिल करना होगा। वायु गुणवत्ता निगरानी बुनियादी ढांचे के सुदृढीकरण के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय एनसीएपी अनुदानों के जरिए राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्डों की भागीदारी सुनिश्चित करेगा, जो वायु प्रदूषण को नियंत्रित करने हेतु मिलियन प्लस शहरों के बुनियादी ढांचा क्षमताओं का निर्माण करेंगे।

7.118 यदि शहर उच्चतम सुधार स्लैब (highest improvement slabs) प्राप्त नहीं कर पाते हैं, तब शेष निधि का उपयोग इस प्रकार किया जाएगा : असंवितरित राशि के 50 प्रतिशत को बेहतर निष्पादन करने वाले शहरों को ऐसी प्रक्रिया में वितरित करेगा कि उच्चतम निष्पादन करने वाले शहरों (>10 प्रतिशत सुधार) को शेष निधि का 20 प्रतिशत, दूसरे उच्चतम निष्पादन करने वाले शहरों (8-10 प्रतिशत सुधार) को 17.5 और तीसरे उच्चतम निष्पादन करने वाले शहरों (6-8 प्रतिशत सुधार) को 12.5 प्रतिशत प्राप्त हो।

7.119 पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने प्रामाणिक रूप में यह दिखाया है कि केरल में कन्नूर, कोच्चि, कोल्लम, कोझिकोड, मलामपुरम, तिरुवनंतपुरम एवं त्रिचूर तथा तमिलनाडु में कोयम्बतूर जैसे दक्षिण-पश्चिम समुद्री तट पर एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले आठ शहरी एग्लोमरेशन में परिवेशी वायु गुणवत्ता कोई बड़ी समस्या नहीं है। ये शहर प्रदूषक पदार्थ के आधार पर प्रदूषण थ्रेशहोल्ड पार करने की दृष्टि से एनएएमपी के थ्रेशहोल्ड से काफी नीचे हैं। अतः इन आठ शहरों के लिए आवंटित कुल अनुदानों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन स्टार रेटिंग, पेयजल, पुनर्चक्रण और वर्षा जल संचयन पर सेवा स्तरीय मानदंडों में उनके निष्पादन से जोड़ा जाएगा।

#### **पेय जलापूर्ति, स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय मानदंड**

7.120 शहरीकरण सीधे तौर पर अपशिष्ट सृजन में योगदान देता है, और गैर-वैज्ञानिक तरीके से अपशिष्ट का निपटान करने में स्वास्थ्य के लिए खतरा पैदा होता है तथा शहरी पर्यावरण विकृत हो जाता है। नगरपालिका ठोस अपशिष्ट की परिभाषा में परिवारों से निकलने वाला अपशिष्ट, औद्योगिक, वाणिज्यिक एवं संस्थागत प्रतिष्ठानों द्वारा परित्यक्त गैर-हानिकर ठोस अपशिष्ट, बाजारों से निकला अपशिष्ट, वार्ड अपशिष्ट और सड़कों की साफ-सफाई जैसे स्रोत आते हैं, जिन्हें निपटान हेतु नगरपालिका द्वारा एकत्रित किया जाता है।

7.121 अपशिष्ट सृजन की दरें बढ़ती जा रही हैं, लेकिन कम पुनर्चक्रण दरों और शोधन क्षमता (treatment capacity) तथा सैनेटरी लैंडफिल्स की अपर्याप्त संख्या के कारण अपशिष्ट को अधिकतर कूड़ाघरों पर फेंक दिया जाता है या खुले में जला दिया जाता है। इस समस्या से निपटने की प्रथम प्राथमिकता यह है कि कूड़ाघरों में कूड़ा फेंकने के मूलभूत एवं आवश्यक मुद्दे का समाधान किया जाए और अपशिष्ट एकत्र करने तथा सभी नागरिकों को पर्यावरण अनुकूल उपयुक्त निपटान सेवाएं उपलब्ध कराई जाएं। लैंडफिलिंग विधि को कई वर्षों से अपनाया जा रहा है, उसने सख्त पर्यावरणीय परीक्षणों को भी पास किया है और पर्यावरण की दृष्टि से यह सतर्कता बरतने वाली अर्थव्यवस्थाओं में एक सुस्थापित विधि है। भारत में अपशिष्ट के लिए यह विधि वर्तमान में आर्थिक रूप से काफी किफायती और पर्यावरण की दृष्टि से स्वीकार्य समाधान है। दूसरी प्राथमिकता यह है कि अपशिष्ट निपटान आवश्यकताओं को कम करने हेतु अपशिष्ट प्रबंधन की वैकल्पिक विधियां शुरू की जाएं। स्थानीय स्थितियों के आधार पर मटीरियल रिकवरी/रिसाइकिलिंग तथा अन्य उन्नत शोधन संयंत्रों, अपशिष्ट से ऊर्जा को सामानांतर तरीके से अपनाया जाए। महानगरीय क्षेत्रों में काफी मात्रा में अपशिष्ट सृजित होता है। उदाहरण के लिए, भूमि और परिवहन की अनुपलब्धता के कारण लैंडफिल विकल्प महंगा व मित्तव्ययी हैं। ऐसे मामलों में, लैंडफिलिंग सहित प्रौद्योगिकियों के सम्मिश्रण और अत्याधुनिक सॉल्यूशन्स पर विचार किया जाना चाहिए। तीसरी प्राथमिकता यह है कि पुराने कूड़ाघरों को बंद कर कहीं और स्थापित किया जाए ताकि मानव स्वास्थ्य और पर्यावरण के प्रति उसके जोखिम एवं एक्सपोजर को कम किया जा सके। पर्यावरणीय विनियमनों का अनुपालन करने के लिए मौजूदा कूड़ाघरों को बंद किया जाना या उन पर कोई बंदिश (कैपिंग) लगाया जाना एक तात्कालिक एवं गहन आवश्यकता है। पर्यावरण की दृष्टि से उपरोक्त स्थलों (जिन्हें बंद कर कहीं और स्थापित किया जाना है) के दीर्घकालिक प्रबंधन एवं निगरानी के लिए स्थानीय निकायों को भी योजना बनानी चाहिए, और नए स्थल की रूपरेखाओं तथा लागतों के आधार पर ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

निपटान और शोधन सुविधाओं सहित भावी उपयोगों के लिए भूमि उपचार / पुनरुद्धार की संभावना की खोज की जानी चाहिए।

7.122 आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय ने आयोग को अपने ज्ञापन में यह प्रस्ताव दिया था कि कम से कम 50 प्रतिशत भवन - 100 वर्गमीटर या उससे अधिक के भूखंड में नव-निर्मित आवासीय भवन, और शहरी स्थानीय निकायों में सभी अन्य भवनों, जैसे कि संस्थागत, वाणिज्यिक, कार्यालय परिसरों, सार्वजनिक भवनों - में वर्षा जल संचयन संरचनाएं/ढांचे होने चाहिए। मंत्रालय ने गैर-राजस्व जल के उपयोग को भी कम करने हेतु कुछ उपायों : (क) पब्लिक स्टैंड पोस्ट जैसे स्थानों पर निःशुल्क जल का उपयोग किया जाता है, परंतु उसकी कोई लागत नहीं ली जाती; (ख) अवैध वाटर कनेक्शनों से प्रत्यक्ष हानि, जल की चोरी और मीटरों में अनियमितताएं; (ग) जल के पारेषण एवं वितरण नेटवर्कों में रिसाव के कारण जल की बर्बादी को न्यूनाधिक करने का प्रस्ताव किया। जल की बेहतर गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए शहरी स्थानीय निकाय में कम से कम 60 प्रतिशत सार्वजनिक जल निकायों के पास 'डी' या उससे अधिक की जल गुणवत्ता होनी चाहिए, जो सीपीसीबी द्वारा जल निकायों के कार्याकल्प के लिए निदेशात्मक दिशानिर्देश पर उसकी जून, 2019 की रिपोर्ट में निर्धारित जल गुणवत्ता मानदंड के अनुरूप हो।

7.123 हमारा मानना है कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, गुणवत्ता जलापूर्ति, जल संरक्षण, जल पुनर्चक्रण और कार्याकल्प सभी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय प्राथमिकताएं हैं तथा शहरों के दीर्घकालिक स्थानीय विकास के लिए महत्वपूर्ण हैं। अतः हम यह अनुशंसा करते हैं कि आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय सेवा स्तरीय मानदंडों के तहत पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित), स्वच्छता और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मानदंड के लिए एनसीएफ निधियां प्राप्त करने हेतु पात्र शहरी एग्लोमरेशन के निर्धारण के लिए एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा। मंत्रालय ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (स्टार रेटिंग हासिल करने पर), जल गुणवत्ता और जल संरक्षण विधियों के सेवा स्तरीय मानदंड के संकेतकों के आधार पर निष्पादन का मूल्यांकन करेगा। विस्तृत निष्पादन मानदंड का ब्यौरा अनुलग्नक 7.9 पर है।

7.124 जैसा कि हमने अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में उल्लेख किया था, सेवा स्तरीय बेंचमार्क से संबंधित इन निष्पादन अनुदानों को हमारी अवार्ड अवधि, यानी 2021-22 के पहले वर्ष से संवितरित किया जाएगा, क्योंकि राज्यों और इन शहरों को योजना स्थापित करने की क्रियाविधि एवं उसके कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त सूचना और समय दिया गया है। यदि कोई शहरी एग्लोमरेशन इन मानदंडों का अनुपालन करने में विफल रहता है, तब आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय राज्य सरकार के साथ परामर्श से गैर-आवंटित अनुदानों को अन्य गैर-मिलियन प्लस शहरों के बीच उनकी आबादी के अनुपात में वितरित करेगा।

7.125 प्रत्येक राज्य सरकार और एग्लोमरेशन आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय के साथ वर्ष-वार कार्ययोजनाओं के लिए एक एमओयू पर हस्ताक्षर करेंगे, जिसमें हासिल किए जाने वाले परिणामों और जारी की जाने वाली निधियों के परिणाम/मात्रा का उल्लेख किया जाएगा तथा उसे सार्वजनिक पहल पर उपलब्ध कराया जाएगा। प्रत्येक सेवा स्तरीय मानदंड के लिए प्रत्येक शहरी एग्लोमरेशन के वर्ष के दौरान निष्पादन को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन ऐसी प्रक्रिया में उपलब्ध कराया जाएगा जो एग्लोमरेशन के अंतर्गत रहने वाले नागरिकों के लिए आसानी से सुलभ हो। निष्पादनों के आधार पर इन अनुदानों को किसी वर्ष के दौरान एकमुश्त किस्त में जारी किया जाएगा, जिसका निर्णय आवासन और शहरी विकास मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों के परामर्श से किया जाएगा। आवासन और शहरी विकास मंत्रालय की अनुशंसा पर वित्त मंत्रालय राज्य सरकार एवं आवासन और शहरी विकास मंत्रालय को सूचित करते हुए राज्य सरकार को सीधे निधियां जारी करेगा।

*निष्पादन अनुदानों को जारी करने के लिए शर्तें*

7.126 जैसा कि पैरा 7.113 एवं 7.114 में वर्णन किया गया है तथा जैसा कि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने सुझाव दिया है, वायु गुणवत्ता में शहर द्वारा किए गए सुधार के आकलन के लिए सापेक्ष भारांक चार मानदंड पर आधारित हो सकते हैं, अर्थात् (क) प्रदूषण निगरानी क्रियाविधि का सुदृढीकरण; (ख) वायु गुणवत्ता के लिए स्रोत-वार कारण विश्लेषण; (ग) कार्ययोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति और सांविधिक दिशानिर्देशों का अनुपालन; और (घ) वायु गुणवत्ता में सुधार। जबकि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय इस संबंध में शहरी स्थानीय निकायों को अपेक्षित सहायता (हैंडहोल्ड) प्रदान करेगा और उनकी निगरानी करेगा, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय मानदंड (ख), (ग) का संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यान्वयन की पहल करेगा, लेकिन इससे पहले एक तकनीकी सलाहकार के रूप में पर्यावरण,

वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को 2021-22 से 2025-26 तक वायु प्रदूषण के लिए स्रोत-वार विश्लेषण करने और वर्ष-वार कार्ययोजनाएं बनाने के लिए अपनी सहमति देनी होगी। ब्यौरा अनुलग्नक 7.8 पर है। अतः, यह आशा की जाती है कि सभी हितधारक इन शर्तों का 2021-22 से अनुपालन करने के लिए तैयार हैं।

7.127 इसी प्रकार से, मूलभूत सेवाओं के लिए ठोस अपशिष्ट प्रबंधन संबंधित सेवा स्तरीय बेंचमार्क के मापन एवं प्रकाशन पर हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में उल्लेखित उपायों का अनुसरण किया जाएगा। चूंकि संबद्ध हितधारकों को एक वर्ष पहले सलाह दी गई है और जैसे कि उनसे उम्मीद की गई है कि वे 2021-22 से आगे की अवधि के लिए अपना मूल्यांकन कराने के लिए तैयार रहेंगे, निष्पादन अनुदानों का वितरण हमारी पांच वर्ष की अवधि के पहले वर्ष, यानी 2021-22 से किया जाएगा। श्रेणी शहरों के लिए निर्धारित निष्पादन अनुदानों का विस्तृत मानदंड अनुलग्नक 7.9 पर दिया गया है। तथापि, यद्यपि, निष्पादन मानदंड कुछ ही सेवा स्तरीय बेंचमार्क पर आधारित हैं, यह काफी महत्वपूर्ण होगा कि सभी सेवा स्तरीय बेंचमार्क का प्रकाशन एवं निगरानी निरंतर जारी रखी जाए। इससे सेवाओं को प्रदान करने में पारदर्शिता एवं जवाबदेही बढ़ेगी और समस्त सेवा स्तरीय बेंचमार्क पहले (जो 15 वर्ष पुराने हो चुके हैं) में निरंतर सुधार आएगा। अतः हम यह अनुशांसा करते हैं कि सभी सेवा-स्तरीय बेंचमार्क के लेखापरीक्षित वार्षिक लेखाओं के साथ [www.cityfinance.in](http://www.cityfinance.in) पर उपलब्ध कराया जाए।

#### मिलियन प्लस शहरों/नगरों के अलावा, अन्य शहरों/नगरों के लिए अनुदान

7.128 मिलियन प्लस शहरों/नगरों के अलावा, शहर/नगर भी अपनी आबादी के अनुसार अनुदान प्राप्त करेंगे। इन शहरों के लिए हम पांच वर्ष की अवधि हेतु 82,859 करोड़ रुपए के बुनियादी अनुदान की अनुशांसा करते हैं। इसका राज्य-वार विवरण अनुलग्नक 7.5 पर है।

तालिका 7.15: गैर-मिलियन प्लस शहरों / श्रेणी-II वाले शहरों/नगरों के लिए अनुदान

(रु. करोड़ में)

| रु. करोड़ में   | 2021-22      | 2022-23      | 2023-24      | 2024-25      | 2025-26      | कुल अनुदान   |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>कुल अनुदान</b>   | <b>15136</b> | <b>15681</b> | <b>16579</b> | <b>17560</b> | <b>17903</b> | <b>82859</b> |
| अनाबद्ध (40%)   | 6054         | 6273         | 6631         | 7024         | 7161         | 33143        |
| आबद्ध (60%)   | 9082         | 9408         | 9948         | 10536        | 10742        | 49716        |
| (क) स्वच्छता (ठोस अपशिष्ट एवं अपशिष्ट जल प्रबंधन सहित) एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा एमओएचयूए द्वारा विकसित स्टार रेटिंग प्राप्त करना | 4541         | 4704         | 4974         | 5268         | 5371         | 24858        |
| (ख) पेय जल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण   | 4541         | 4704         | 4974         | 5268         | 5371         | 24858        |

7.129 कुछ शहर एवं नगर कुछ शहरी एग्लोमरेशन का भाग हो सकते हैं, वे इस घटक के अंतर्गत अभी भी अनुदान प्राप्त करेंगे क्योंकि इन शहरों में एमसीएफ एक अतिरिक्त प्रावधान है। इन शहरों को अनुदान प्राप्त करने के लिए पूर्व में व्यक्त की गई दो प्रवेश स्तरीय शर्तों को पूरा करना होगा अर्थात् अनंतिम एवं लेखापरीक्षित वार्षिक लेखाओं को तैयार कर, सरकारी पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराना तथा राज्य द्वारा जीएसडीपी वृद्धि दरों के अनुरूप संपत्ति कर में वृद्धि करने के लिए हेतु संपत्ति कर की न्यूनतम मूल्य दरें अधिसूचित करना। (ब्यौरा पैरा 7.95 से 7.99, 7.101 और 7.102 में दिया गया है)।

7.130 मिलियन प्लस शहरों के अलावा, अन्य शहरों के लिए अनुशांसित बुनियादी अनुदानों में से, 40 प्रतिशत अनाबद्ध हैं और उनका उपयोग शहरी स्थानीय निकायों द्वारा वेतन एवं अन्य स्थापना लागतों को छोड़कर, बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित अठारह विषयों के तहत आने वाले कार्यों को पूरा करने के लिए किया जा सकता है।

7.131 राष्ट्रीय प्राथमिकताओं का एक अवलोकन (ओवरव्यू) इस रिपोर्ट में पहले ही दिया गया है। इसके अतिरिक्त, इन प्राथमिकताओं को पूरा करने के लिए अपेक्षित संसाधनों की अनुपूर्ति हेतु, हमारा मानना है कि अनुदानों के शेष 60 प्रतिशत को मूलभूत सेवाओं के सुदृढीकरण और प्रदायगी के लिए आबद्ध किये जाने चाहिए। शहरी स्थानीय निकायों को संवितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों के तीस प्रतिशत को स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा विकसित स्टार रेटिंग हासिल करने के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। इसमें पैरा 7.121 में उल्लेखित सिद्धांतों के अनुरूप परिवार आधारित अपशिष्ट, विशेष रूप से मानव मल-मूत्र एवं मलीय गाद का प्रबंधन एवं शोधन तथा इस समस्या से निपटने हेतु नवप्रवर्तनशील एवं पर्यावरण हितैषी विधियों को अपनाना शामिल हैं। वर्तमान स्थिति में सुधार लाने हेतु ग्रामीण स्थानीय निकायों को (क) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाएं प्रदान करना (जिनका प्रबंध सरकारी निजी या संयुक्त रूप से किया जाएगा) और आर्थिक दृष्टि से लैंडफिलिंग के बेहतर उपयोग हेतु व्यावसायीकरण (professionalising) की दिशा में अग्रसर होने; (ख) रणनीतिक बहु-वर्षीय निवेश योजनाएं बनाने एवं उन्हें कार्यान्वित करने (जिनसे अपशिष्ट सृजन प्रवृत्तियों के अनुसार उनके स्थानीय बुनियादी ढांचे और रखरखाव की आवश्यकताओं की पूर्ति होगी); (ग) पूंजी निवेशों के वित्तपोषण हेतु संसाधन जुटाने तथा लागत वसूली प्रक्रियाएं स्थापित करने (जिनसे उनके कार्यों एवं रखरखाव योजनाओं की स्थिरता बढ़ेगी); और (घ) अनुपालन के निरीक्षण हेतु निगरानी प्रणालियां स्थापित करने और सेवा प्रावधान के प्राप्त मानकों को कायम रखने हेतु तकनीकी सहायता की आवश्यकता पड़ेगी। किसी भी प्रकार की अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली को चलाने के लिए पर्याप्त वित्तपोषण की आवश्यकता होती है और इसलिए इन प्रयासों में निजी क्षेत्र की भागीदारी की अनुशंसा की जाती है ताकि पर्याप्त एवं विश्वसनीय वित्तपोषण सुनिश्चित किया जा सके। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को वितरित किए जाने वाले कुल अनुदानों के 30 प्रतिशत को पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए। तथापि, यदि यूएलबी ने किसी एक श्रेणी की आवश्यकताओं को पूरा कर लिया है और उस प्रयोजनार्थ उसे निधियों की कोई आवश्यकता नहीं है, तो वह निधियों का उपयोग अन्य श्रेणी के लिए कर सकता है। जिस श्रेणी की आवश्यकता की पूर्ति कर ली गई है, उसका संबंधित शहरी स्थानीय निकाय द्वारा सत्यापन और राज्य सरकार में नगरपालिकाओं के पर्यवेक्षी प्राधिकारी द्वारा पुष्टिकरण कराया जाना होगा। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि निधियां जारी करने के लिए हमारे द्वारा पहले से इंगित शर्तों या निदेशों के अलावा, संघ या राज्य सरकारों, या किसी प्राधिकरण द्वारा कोई और निर्देश नहीं दिए जाएंगे या कोई शर्त नहीं लगाई जाएगी।

7.132 इन अनुदानों का अंतरा-शहर वितरण हाल ही के एसएफसी की अनुशंसाओं के आधार पर किया जाएगा। यदि किसी श्रेणी के भीतर वितरण के लिए एसएफसी अनुशंसा उपलब्ध नहीं है, तब आवंटनों का वितरण 90:10 के अनुपात में आबादी और क्षेत्रफल के आधार किया जाना चाहिए। राज्यों को भी अपने अधिकार क्षेत्रों के भीतर छावनी बोर्डों के लिए उनकी आबादी के आधार पर अनुदानों का आवंटन करना चाहिए।

### छावनी बोर्ड

7.133 छावनियां, भारत में शहरी क्षेत्रों में अग्रणी भूमिका निभाती हैं। 2011 की जनगणना के अनुसार देशभर में बासठ छावनी बोर्ड हैं, जो अठारह राज्यों और दो संघ राज्य क्षेत्र (राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली और जम्मू एवं कश्मीर) में फैली हुई हैं। छावनियों में रह रही आबादी देश की कुल शहरी आबादी का लगभग 0.56 प्रतिशत है।

तालिका 7.16: छावनी बोर्डों और नगरपालिकाओं की विशेषताएं

| नगरपालिका            |  | छावनी बोर्ड                           |   |
|----------------------|--|---------------------------------------|---|
| संवैधानिक उपबंध      | मुख्य विशेषता  | छावनी अधिनियम, 2006                   | मुख्य विशेषता   |
| अनुच्छेद 243 यू      | नगरपालिका की अवधि पांच वर्षों की है।   | धारा 14                               | बोर्ड के निर्वाचित सदस्यों के कार्यकाल की अवधि पांच वर्षों की है।   |
| अनुच्छेद 243 डब्ल्यू | नगरपालिका की शक्तियां, प्राधिकार एवं जिम्मेदारियां (बारहवीं सूची के अनुसार) हैं। | छावनी अधिनियम, 2006 की विभिन्न धाराएं | बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी कार्य छावनी बोर्ड को सौंपे गए हैं। |

|                     |   |                           |  |
|---------------------|---|---------------------------|--|
| अनुच्छेद 243 जेड    | लेखाओं की लेखापरीक्षा राज्य द्वारा बनाए गए कानून के अनुसार की जाती हैं। | छावनी लेखा संहिता, 1924   | छावनी बोर्ड की लेखा परीक्षा रक्षा महालेखा नियंत्रक द्वारा की जाती है। सीएजी भी डेफिसिट बोर्डों (deficit Boards) की लेखा परीक्षा करता है। |
| अनुच्छेद 243, जेड ए | नगरपालिकाओं में चुनाव राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा कराए जाते हैं।         | छावनी निर्वाचन नियम, 2007 | निर्वाचन नामावली (Electoral rolls) को प्रत्येक वर्ष छावनी बोर्ड द्वारा संशोधित किया जाता है और संघ सरकार द्वारा चुनाव कराए जाते हैं।     |

7.134 छावनी बोर्ड की संरचना और स्वरूप नगरपालिका की तरह ही है, जिसके कारण यह छावनी क्षेत्रों के स्थानीय शासन का एक अभिन्न अंग है। राज्य सरकारों (कर्नाटक, मध्य प्रदेश, झारखंड, तेलंगाना, आदि) ने अपने राजस्व आगमों या एसएफसी अनुदानों के आवंटन को इन छावनी बोर्डों के साथ पहले से ही साझा करना शुरू कर दिया था। तथापि, अन्य राज्य इन क्षेत्रों को अपने आवंटनों से बाहर रखते हैं। तेरहवां वित्त आयोग पहला ऐसा आयोग था जिसने छावनी बोर्डों के लिए अपनी अनुशंसाएं करते हुए कहा था कि "छावनी क्षेत्रों (सैन्य बलों के सक्रिय नियंत्रण के तहत क्षेत्रों को छोड़कर) के भीतर सिविलियन क्षेत्रों के लिए विकास योजनाएं जिला आयोजना समितियों के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए।" रक्षा संपत्ति महानिदेशालय, रक्षा मंत्रालय के प्रस्ताव से यह पता चला कि छावनी बोर्डों को लगातार कम राजस्व आधार की चुनौती (जो विशेष रूप से जीएसटी के तहत करों को समावेशित किए जाने के कारण है) का सामना करना पड़ रहा है, और संपत्ति कर राजस्व संग्रह की संभावना कम है क्योंकि छावनी में विशाल क्षेत्रफल सैन्य बलों के नियंत्रण में है और संपत्ति का वाणिज्यिक उपयोग सीमित है। छावनी बोर्ड संघ की सूची में प्रविष्टि 3 के परिधि के अंतर्गत आती हैं। तथापि, नगरपालिकाओं के साथ उनकी सदृश्यता के कारण हमारा मत है कि राज्य सरकारों को गैर-मिलियन प्लस शहरों में शहरी स्थानीय निकायों के बीच बुनियादी अनुदानों का निर्णय करते हुए अपने अधिकार क्षेत्र के तहत आने वाले छावनी बोर्डों के लिए उनकी आबादी के आधार पर अनुदानों का आवंटन करना चाहिए। तथापि, अन्य शहरी स्थानीय निकायों के लिए लागू शर्तें छावनी बोर्डों पर भी लागू होंगी। छावनी बोर्डों की आबादी सहित उनकी राज्य-वार सूची अनुलग्नक 7.7 पर दी गई है। संघ सरकार के अधिकार क्षेत्रों के भीतर आने वाले छावनी बोर्डों के लिए इसी तरह उपयुक्त व्यवस्थाएं करने की जिम्मेदारी संघ सरकार की है।

#### **अनुदानों को समय पर जारी किया जाना**

7.135 ग्रामीण स्थानीय निकायों और गैर-मिलियन प्लस शहरों के लिए अनुशंसित अनुदानों को हमारे द्वारा अनुशंसित प्रवेश स्तरीय मानदंडों एवं अन्य आवश्यकताओं को ध्यान में रखने के पश्चात प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाएगा। राज्यों द्वारा संघ सरकार से अनुदान प्राप्त करने के दस कार्य दिवसों के भीतर स्थानीय निकायों को अनुदान हस्तांतरित करने होंगे। दस कार्य दिवसों के बाद किसी भी देरी के लिए राज्य सरकारों को राशि पिछले वर्ष के लिए बाजार उधार/राज्य विकास ऋण (एसडीएल) पर प्रभावी ब्याज दर के साथ ब्याज सहित किस्त जारी करनी होगी।

#### **स्थानीय शासनों के माध्यम से स्वास्थ्य हेतु अनुदान**

7.136 कोविड-19 महामारी ने भारत के स्वास्थ्य के बुनियादी ढांचे की परिसीमाओं को उजागर कर दिया है। मानव जीवन की दर्दनाक हानि के अलावा, महामारी के भारी एवं अचानक बोज से विश्व के लगभग सभी देशों की स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली चरमरा गई है जिसके कारण चिकित्सकों एवं परा-चिकित्सकों, अस्पताल में बिस्तरों, गहन परिचर्या इकाइयों (आईसीयू) और संगरोध (quarantine) सुविधाओं का अभाव हो गया है। हमने स्वास्थ्य क्षेत्र पर एक उच्च स्तरीय समूह गठन कर स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों पर विचार-विमर्श शुरू किया और विभिन्न हितधारकों के साथ गहन परामर्शों के आधार पर अपनी 2020-21 की रिपोर्ट में उसके लिए प्रस्तावित कार्रवाई पर अपनी टिप्पणियां दीं। महामारी द्वारा उत्पन्न भेद्यनियताएं (vulnerabilities) इस आवश्यकता पर बल देती हैं कि हमारी पूर्व की रणनीति एवं दृष्टिकोण की समीक्षा की

जाए। तदनुसार, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, राज्य सरकारों, प्रख्यात स्वास्थ्य विशेषज्ञों तथा विश्व बैंक सहित विशेषज्ञता प्राप्त निकायों के साथ परामर्श किए गए। स्वास्थ्य संबंधी कुल लोक व्यय में राज्यों की हिस्सेदारी 70 प्रतिशत है, जबकि शेष 30 प्रतिशत संघ सरकार की है। प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या पर खर्च इस व्यय का काफी बड़ा हिस्सा है और यह, जैसे कि हमारे परामर्शों में निकलकर आया है, एक ऐसा क्षेत्र है जिससे शीघ्र सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है। हम यह मानते हैं कि सार्वभौमिक आदर्श स्वास्थ्य संकल्प को हासिल करने में किए जाने वाले प्रयासों में ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकाय प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं को प्रदान करने में विशेष रूप से "अग्रणी" (कटिंग एज) स्तर पर संकट की स्थितियों में अहम भूमिका निभाते हैं। संसाधनों, स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा और स्वास्थ्य निर्माण के आधार पर स्थानीय निकायों का सुदृढ़ीकरण किए जाने से उन्हें संकट कालों सहित स्वास्थ्य परिचर्या प्रदान कराने में अग्रणी भूमिका निभाने में सहायता प्राप्त होगी।

7.137 हमने संविधान के अनुच्छेद 243जी और 243डब्ल्यू का गहनता से विश्लेषण किया है, जिनमें पंचायतों और नगरपालिकाओं की शक्तियों, प्राधिकार और जिम्मेदारियों तथा संविधान की ग्यारहवीं एवं बारहवीं अनुसूचियों में अधिसूचित विषयों सहित आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए उन्हें योजनाओं के कार्यान्वयन की जिम्मेदारी सौंपी गई है। अस्पतालों, प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों एवं औषधालयों, परिवार कल्याण सहित स्वास्थ्य एवं स्वच्छता को पंचायतों हेतु ग्यारहवीं अनुसूची के क्रम सं. 23 और 24, और जन स्वास्थ्य एवं स्वच्छता बनाए रखना तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन को नगरपालिकाओं हेतु बारहवीं अनुसूची के क्रमशः 6 पर अधिसूचित किया गया है।

7.138 कई राज्य सरकारें स्थानीय निकायों को कार्यों, पदाधिकारियों और निधियों, जैसा कि संविधान में उल्लिखित किया गया है, हस्तांतरित करने के लिए इच्छुक नहीं रही हैं। वर्तमान महामारी ने प्रवासी मजदूरों को अपने घर लौटने, उनके लिए पका हुआ भोजन एवं पानी की व्यवस्था करने तथा प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या स्तर पर अग्रपंक्ति स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं को सहायता देने के लिए स्थानीय संगरोधों के प्रबंधन में समुदायों को एकजुट करने हेतु पंचायतों की क्षमता तथा उनकी महत्वपूर्ण भूमिका को उजागर किया है। केरल ने एक ऐसा उदाहरण प्रस्तुत किया है, जहाँ स्थानीय निकायों और जन स्वास्थ्य कर्मचारियों ने सहयोगात्मक फ्रेमवर्क में स्थानीय स्तर पर स्वास्थ्य परिचर्या को प्रभावी रूप प्रदान किया है (बॉक्स 7.4)।

#### बॉक्स 7.4: स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं को प्रभावकारी रूप प्रदान करने के लिए केरल राज्य द्वारा किए गए सुधार

केरल में 1996 में कार्यान्वित एक मुख्य सुधार यह था कि स्थानीय निकायों के लिए राज्य सरकार ने अपने विकास बजट का 35-40 प्रतिशत हस्तांतरित किया था। यह हस्तांतरण शर्तहीन था और उसमें स्थानीय निकायों को प्रशिक्षण एवं स्वायत्तता की स्वीकृति प्रदान कर उन्हें उनकी स्थानीय आवश्यकताओं और प्राथमिकताओं के आधार पर व्यय योजनाओं को विकसित एवं कार्यान्वित करने की अनुमति प्रदान की गई थी। विकेंद्रीकरण की पहल के रूप में, उप-केंद्रों और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) को ग्राम पंचायतों के पूर्ण पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण के तहत लाया गया, समुदाय की बढ़ती भागीदारी हेतु क्रियाविधियां स्थापित की गईं। सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी) और तालुका स्थित अस्पतालों को ब्लॉक पंचायतों के अंतर्गत लाया गया। जिला अस्पतालों और राज्य प्रायोजित तथा जिला स्तर पर केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के प्रबंध को जिला पंचायतों के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत लाया गया। इसी प्रकार से शहरी क्षेत्रों में सीएचसी एवं तालुक में स्थित अस्पतालों को नगरपालिकाओं एवं नगरनिगमों को हस्तांतरित किया गया। यद्यपि, उप-केंद्रों एवं पीएचसी पर पदों की कुल संख्या को सृजित करना राज्य के नियंत्रण के तहत था, लेकिन खाली पदों पर अस्थायी कर्मचारियों की नियुक्ति ग्राम पंचायतों के अधिकार क्षेत्र में आ गई थी। स्थानीय निकायों में कार्य करने वाले कर्मचारी राज्य सरकार से संबंधित होते हैं जिनकी तैनाती की संख्या और स्थानांतरण राज्य स्तर पर किए जाते हैं। स्थानीय निकायों के सदस्यों, जैसे कि वार्ड सदस्य जो ग्राम स्वास्थ्य, स्वच्छता और पोषण समितियों (वीएचएनसी) के प्रमुख होते हैं, को राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम) के तहत एक समावेशी कार्य में सक्रिय रूप से शामिल किया गया, क्योंकि इस मिशन में संयोजकों के रूप में बहु-प्रयोजनीय स्वास्थ्य कार्यकर्ता तथा सदस्यों के तौर पर आशा एवं आंगनवाड़ी कार्यकर्ता हैं। इसकी संरचना से सरकार को समुदायों से और अधिक घनिष्ठता से जुड़ने, स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप सहायता करने, दवाइयों खरीदने जैसे महत्वपूर्ण अंतरालों को कम करने और अतिरिक्त कार्यबल को अनुबंधित (engage) करने तथा रोग निवारण कार्यकलापों में निवेश करने में सहायता मिली है। इसके परिणामस्वरूप, पीएचसी और उप-केंद्रों का विशेष रूप से गांवों में सुदृढ़ शासन के साथ और भी अधिक उपयोग किया जाने लगा है।

7.139 केरल के इस मॉडल से एक उदाहरण लेते हुए, हमारे विचार में यह बेहतर अवसर है कि तीसरे स्तर के शासन को स्वास्थ्य क्षेत्र से जोड़ा जाए और उसके लिए अतिरिक्त संसाधन दिए जाएं ताकि बुनियादी स्तर पर प्राथमिक स्वास्थ्य प्रणाली को सुदृढ़ किया जा सके। हमारा विश्वास है कि स्थानीय निकायों की सहभागिता से स्वास्थ्य प्रणाली भी लोगों के प्रति जवाबदेह बन जाएगी। हमने संघ सरकार से ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में स्वास्थ्य परिचर्या प्रदान कराने वाली प्रणाली में मौजूदा अंतरालों का आकलन किए जाने की मांग भी रखी। हमने राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन और आयुष्मान भारत के सीएसएस सहित विभिन्न कार्यक्रमों के माध्यम से वर्तमान पहलों का भी विश्लेषण किया। अपने आकलन के आधार पर, हमने प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या को सहायता देने हेतु तीसरे स्तर के शासन के लिए अनुदानों के एक भाग को अलग से निर्धारित करने का निर्णय लिया है। हमने उन पहलों की भी पहचान की है जिनसे ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों, दोनों में प्राथमिक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचा एवं सुविधाओं को सुदृढ़ बनाने में प्रत्यक्ष तौर पर सहायता मिलेगी। पहचान किए गए घटकों तथा उनके लिए वर्ष-वार अलग से निमित्त की गई निधि का ब्यौरा तालिका 7.17 में दर्शाया गया है। अतः, ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकाय स्तर के शासनों हेतु स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए हमने अपनी पांच वर्षों की अवार्ड अवधि के दौरान स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों में से 70,051 करोड़ रुपए की राशि अगल से निमित्त की है।

तालिका 7.17 : स्वास्थ्य अनुदानों का क्षेत्र-वार विवरण

(रु. करोड़ में)

| कुल स्वास्थ्य अनुदान  | 2021-22      | 2022-23      | 2023-24      | 2024-25      | 2025-26      | कुल          |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सुविधाओं हेतु नैदानिक बुनियादी ढांचे के लिए सहायता</b> | 3478         | 3478         | 3653         | 3835         | 4028         | <b>18472</b> |
| उप केंद्र   | 1457         | 1457         | 1530         | 1607         | 1687         | 7738         |
| पीएचसी  | 1627         | 1627         | 1708         | 1793         | 1884         | 8639         |
| शहरी पीएचसी   | 394          | 394          | 415          | 435          | 457          | 2095         |
| <b>ब्लॉक स्तरीय जन स्वास्थ्य इकाइयां</b>  | 994          | 994          | 1044         | 1096         | 1151         | <b>5279</b>  |
| शहरी स्वास्थ्य एवं कल्याण केंद्र (एचडब्ल्यूसी)  | 4525         | 4525         | 4751         | 4989         | 5238         | <b>24028</b> |
| भवन रहित एसएचसी, पीएचसी, सीएचसी   | 1350         | 1350         | 1417         | 1488         | 1562         | <b>7167</b>  |
| ग्रामीण पीएचसी एवं उपकेंद्रों को स्वास्थ्य एवं कल्याण                                 | 2845         | 2845         | 2986         | 3136         | 3293         | <b>15105</b> |
| केंद्र के रूप में परिवर्तित किया जाना   |              |              |              |              |              |              |
| <b>कुल स्वास्थ्य अनुदान</b>   | <b>13192</b> | <b>13192</b> | <b>13851</b> | <b>14544</b> | <b>15272</b> | <b>70051</b> |

### प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सुविधाओं हेतु नैदानिक बुनियादी ढांचे के लिए सहायता

7.140 पूर्ण प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या के विज्ञान के तहत हम उप-केंद्रों, पीएचसी और शहरी पीएचसी में नैदानिक बुनियादी ढांचे के लिए सहायता देने के पक्ष में हैं। स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान करने के लिए नैदानिक सेवाएं महत्वपूर्ण हैं, इसलिए इन अनुदानों का आशय प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या सुविधाओं का पूर्ण रूप से सुदृढीकरण करना है, ताकि वे कुछ आवश्यक नैदानिक सेवाएं उपलब्ध करा सकें। (अनुलग्नक 7.10 क-1, क-II और क-III)

### ब्लॉक स्तरीय लोक स्वास्थ्य इकाइयां

7.141 ब्लॉक लोक स्वास्थ्य इकाइयां (बीपीएचयू) सेवा प्रदान करने, लोक स्वास्थ्य कार्य, रोगनिगरानी के लिए प्रयोगशाला सेवाओं के सुदृढीकरण, निदान एवं जन स्वास्थ्य के कार्यों को एकीकृत करेंगी और स्वास्थ्य संबंधित रिपोर्टिंग करने हेतु एक हब के रूप में कार्य करेंगी।



7.142 बीपीएचयू, विकेंद्रीकृत आयोजना में तथा जिला योजनाओं (जिन्हें जिला योजनाओं में शामिल किया जाना होता है) में भी सुधार लाएंगे। इसके अतिरिक्त, स्वास्थ्य परिणामों में सुधार लाने में उनकी जिम्मेदारी बढ़ जाएगी। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि ब्लॉक स्तरीय स्वास्थ्य सुविधा ब्लॉक पंचायत, पंचायत समिति/तालुका पंचायत के साथ सह-समाप्य (co-terminus) है, इससे पंचायती राज संस्थाओं और एकीकृत बाल विकास स्कीम (आईसीडीएस) कार्यक्रम की बाल विकास परियोजना के अधिकारी के साथ तालमेल में सुविधा प्रदान करने की संभावना बढ़ जाती है। हम सभी राज्यों में बीपीएचयू के लिए सहायता देने का प्रस्ताव करते (अनुलग्नक 7.10 ख) हैं।

### शहरी स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र (यू एच डब्ल्यू सी)

7.143 कोविड-19 महामारी के प्रबंध से प्राप्त सीख के आधार पर शहरी प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या में आमूल-चूल परिवर्तन किए जाने की जरूरत है, क्योंकि महामारी ने शहरी क्षेत्रों को कई रूपों में प्रभावित किया है। इस आमूल-चूल परिवर्तन के भाग के रूप में, सार्वभौमिक पूर्ण प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या को शहरी आयुष्मान भारत स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र (एबी-एचडब्ल्यूसी) एवं पॉलीक्लिनिक के माध्यम से उपलब्ध कराए जाने की योजना है। शहरी एचडब्ल्यूसी से कम आबादी वाले क्षेत्रों में प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या को विकेंद्रीकृत रूप से प्रदान करने में सहायता मिलेगी। इसके फलस्वरूप, प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या की पहुंच कमजोर तथा हाशिए पर रहने वाले लोगों तक बढ़ेगी। यह परिकल्पना की जाती है कि एचडब्ल्यूसी केंद्र चिकित्सा प्रशासनिक स्टाफ और आवासीय कल्याण संघों के प्रतिनिधियों के लिए एक ऐसी क्रियाविधि सृजित करेंगे कि वे कम से कम एक माह में एक बार स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों पर सूचना का प्रसार कर सकें।

7.144 शहरी स्थानीय निकायों के घनिष्ठ सहयोग से शहरी एचडब्ल्यूसी की स्थापना के लिए हम सहायता उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करते हैं (अनुलग्नक 7.10 ग)।

### भवन रहित उपकेंद्र, पीएचसी, सीएचसी

7.145 ग्रामीण स्वास्थ्य सांख्यिकी, 2019 के आधार पर, ग्रामीण पीएचसी/एसएचसी में अवसंरचना से संबंधित अंतरालों के आकलन में यह पाया गया है कि 885 पीएचसी और 33,886 उपकेंद्रों के पास राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति 2017 के लक्ष्यों को पूरा करने हेतु अपेक्षित अवसंरचना नहीं है। आयोग उपकेंद्र के स्तर पर एचडब्ल्यूसी के 27,581 तथा स्थानीय निकायों के घनिष्ठ सहयोग से ग्रामीण क्षेत्रों में प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र स्तर पर 681 एचडब्ल्यूसी प्राथमिक केंद्रों के लिए अपेक्षित अवसंरचना हेतु सहायता उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करता है (अनुलग्नक 7.10 घ)।

### ग्रामीण पीएचसी और एससी का स्वास्थ्य और आरोग्य केंद्र के रूप में परिवर्तन

7.146 संघ सरकार ने मौजूदा उप-केंद्रों और आयुष्मान भारत के बुनियादी स्तंभों के रूप में पीएचसी को परिवर्तित कर समग्र प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या प्रदान करने हेतु 1,50,000 एचडब्ल्यूसी के सृजन की परिकल्पना की है। ग्रामीण पीएचसी और उप-केंद्रों को एचडब्ल्यूसी में परिवर्तित करने के लिए हम अपेक्षित अवसंरचना हेतु सहायता उपलब्ध कराने का प्रस्ताव करते हैं ताकि उन्हें एक मध्य-स्तर स्वास्थ्य प्रदाता की अगुवाई में बहु-प्रयोजनीय कार्यकर्ताओं (पुरुष एवं महिलाएं) और आशा कार्यकर्ताओं सहित पर्याप्त रूप से प्रशिक्षित प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या टीम की सहायता मिल सके। एचडब्ल्यूसी क्लस्टर से पीएचसी को जोड़कर, यह कई रोग स्थितियों के लिए एक रेफरल के प्रथम केंद्रबिंदु के रूप में कार्य करेगा (अनुलग्नक 7.10 ड)।

7.147 इन प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या संस्थाओं में पर्यवेक्षी एजेंसियों के रूप में, पंचायती राज संस्थाओं को शामिल किए जाने से समग्र प्राथमिक स्वास्थ्य परिचर्या प्रणाली मजबूत होगी। अतः हम इस प्रयोजन के लिए पांच वर्षों के दौरान वर्ष-वार एवं राज्य-वार निधि आवंटित करने की अनुशंसा करते हैं (अनुलग्नक 7.10)। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के सचिव की अध्यक्षता में एक समिति गठित की जानी चाहिए, जिसमें सभी राज्यों के स्वास्थ्य विभाग के प्रमुख सचिव होंगे, ताकि हमारी अवाई अवधि के पांच वर्षों के प्रत्येक वर्ष में परिदेयों अथवा डेलीवरेबल्स और परिणामों की समय-सीमा तय की जा सके तथा इन अनुदानों के प्रवाह एवं उपयोग के लिए एक स्पष्ट क्रियाविधि सृजित की जा सके। यह क्रियाविधि अप्रैल, 2021 तक स्थापित हो जानी चाहिए ताकि निधियों की पहली किस्त जुलाई 2021 तक जारी हो जाए। इसी प्रकार से राज्य सरकार स्तर पर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक समिति, जिसमें राज्य के स्वास्थ्य, पंचायती राज, शहरी कार्य मंत्रालयों के

अधिकारी और ग्रामीण एवं शहरी निकाय के सभी तीन स्तरों से चयनित प्रतिनिधि होंगे, अप्रैल, 2021 तक स्थापित की जानी चाहिए जिसके पास जुलाई, 2021 तक कार्यान्वयन हेतु योजनाएं तैयार रहनी चाहिए। इसी प्रकार की एक समिति जिला स्तर पर जिला कलेक्टर/उपायुक्त की अध्यक्षता में स्थापित गठित की जानी चाहिए। तत्पश्चात, संघ और राज्य स्तरों पर अनुवर्ती कदम संबंधित समितियों में सहमत योजनाओं के अनुरूप उठाए जाने चाहिए। हम यह उम्मीद करते हैं कि संघ और राज्य सरकार के प्रत्येक स्तर पर जिन लोगों को यह जिम्मेदारी सौंपी गई है, वे सहमत नीति में निर्धारित परिणामों और समय-सीमा का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करेंगे। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि शहरी स्थानीय निकायों तथा पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तर के प्रतिनिधियों को शामिल किया जाना चाहिए और उन्हें स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान कराने का प्रबंधन एवं पर्यवेक्षण करने की जिम्मेदारी चरणबद्ध रूप से सौंपी जानी चाहिए। हम यह अनुशंसा करते हैं कि निधियों को जारी करने के लिए संघ सरकार या राज्य सरकारों या किसी प्राधिकारी द्वारा इस पैराग्राफ में उल्लेखित निदेशों या शर्तों के अलावा कोई और निदेश या शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

### नए शहरों की स्थापना के लिए प्रतिस्पर्धा-आधारित अनुदान

7.148 कोविड-19 महामारी ने शहरी क्षेत्रों में उपयुक्त आवासन बुनियादी ढांचा सुविधाओं के लंबे समय से चले आ रहे अभाव की समस्या को उजागर किया है। शहरीकरण के प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए देश के हित में यह जरूरी है कि पुराने शहरों का पुनरूत्थान किया जाए तथा और नए शहर निर्मित किए जाएं। सड़कों, जल एवं सीवर लाइनों का निर्माण करने सहित बुनियादी ढांचा खड़ा करने तथा ग्रीन फील्ड शहरों में विद्यालयों एवं महाविद्यालयों और पार्कों के लिए स्थलों के प्रावधान की चुनौती से कहीं ज्यादा बढ़कर चुनौती है पुराने शहरों में इस प्रकार की सुविधाएं स्थापित करना / उपलब्ध कराना। दूसरी ओर ग्रीन फील्ड शहरों की स्थापना से भूमि अधिग्रहण और पुनर्वास की समस्या खड़ी हो जाएगी। इस प्रकार की समस्याएं उन राज्यों में ज्यादा पाई जाती हैं, जहाँ सघन आबादी है। इसलिए ग्रीन फील्ड शहरों को ज्यादा फैली हुई आबादी वाले राज्यों में स्थापित किया जाना चाहिए। इन चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए इसकी शुरुआत एक प्रायोगिक आधार पर करना बेहतर होगा। अतः, हम नए शहरों की स्थापना हेतु राज्यों के लिए 8,000 करोड़ रुपए के निष्पादन-आधारित चैलेंज फंड की अनुशंसा करते हैं। प्रत्येक प्रस्तावित नए शहर के लिए उपलब्ध राशि 1,000 करोड़ रुपए है, और एक राज्य में इस प्रस्तावित योजना के तहत केवल एक शहर स्थापित किया जा सकता है। अतः आयोग की अवार्ड अवधि के दौरान आठ नए शहरों के लिए अधिकतम आठ राज्य अनुदान प्राप्त कर सकते हैं।

7.149 किसी प्रस्तावित नए शहर के निर्माण की व्यवहार्यता (viability) का निर्धारण करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य है। किसी नए शहर की सफलता उन क्षेत्रों, जैसे कि भूमि अधिग्रहण, मास्टर प्लान का होना, अपेक्षित विनियामक (रेग्युलेटरी) अनुमोदन प्राप्त करना, सुरक्षित जल स्रोत स्थापित करना, गैस और बिजली आपूर्ति, दूर संचार, सड़क, रेल एवं विमान सेवा कनेक्टिविटी, ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन प्रणालियां, नए शहर के निर्माण के लिए अपेक्षित वित्तों की व्यवस्था करना और वित्तपोषण व्यवहार्यता सुनिश्चित करने हेतु शहरी स्थानीय निकाय के लिए एक राजस्व मॉडल स्थापित करने पर निर्भर करती है। अतः आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय को राज्य सरकारों के प्रतिनिधि तथा स्वतंत्र विषय-विशेषज्ञों सहित एक विशेषज्ञ समिति गठित करनी चाहिए, जो शहरों के निर्माण कार्य के अवार्ड के लिए प्रतिस्पर्धा हेतु न्यूनतम पात्रता शर्तें विनिर्दिष्ट करेगी। इस समिति को बोली देने (bidding) संबंधी मानदंडों को रूपरेखा देनी होगी जिसके अनुसार योग्य पाए गए आवेदकों में से आठ शीर्षतम आवेदकों को चयनित किया जाएगा। चूंकि प्रस्तावित मॉडल का स्वरूप व्यवहार्यता अंतराल वित्तपोषण (viability gap funding) का है, इसलिए बोली मानदंड को प्रस्तावित शहर में हमारे अवार्ड यानी प्रति 1,00,000 निवासियों के आधार पर लागत से (या कुछ इसी प्रकार के मानदंड से) संबंधित किया जाना चाहिए, और इसे ऐसी प्रक्रिया में रूपरेखा दी जानी चाहिए कि निधियों का उपयोग मार्च 2026 से पूर्व हमारी अवार्ड अवधि के भीतर अपेक्षित निष्पादन एवं वांछित परिणामों के अनुरूप किया जाए।

7.150 इस संबंध में मैं एक चिंता का विषय परियोजना के कार्यान्वयन में देरी या उसकी अवधि से पहले ही परियोजना को बंद कर देने के कारण आर्थिक जोखिम (डाउनसाइड रिस्क) का है। इस जोखिम से संरक्षित रहने हेतु, विशेषज्ञ समिति को एक पूर्व-सहमत अनूसूची के अनुसार वित्त आयोग अवार्ड की राशियों की किस्तों को जारी करने के लिए अनुसूची बनानी होगी ताकि परियोजना के विभिन्न स्तरों की पूर्णता के साथ उन्हें किसी नए शहर में चरणबद्ध रूप से स्थापित किया जा सके। नए शहरों की स्थापना हेतु अवार्ड के लिए प्रतिस्पर्धा में सभी राज्यों को समान अवसर देना, प्रतिस्पर्धा प्रक्रिया के नियम निर्धारित करना और बोली-विजेताओं के चयन में पूर्ण पारदर्शिता सुनिश्चित करना प्रायोगिक परियोजना की सफलता के अहम बिंदु हैं।

7.151 हम अनुशंसा करते हैं कि :

(i) आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय एक विशेषज्ञ समिति गठित करे, जिसमें कुछ विशेषज्ञ और राज्य सरकारों के प्रतिनिधि शामिल होने चाहिए, जो 31 जनवरी, 2022 तक अवार्ड के लिए प्रतिस्पर्धा हेतु न्यूनतम पात्रता शर्तें विनिर्दिष्ट करेगी तथा यह निर्धारित करेगी कि निधियों किस प्रकार जारी की जाएगी;

(ii) विशेषज्ञ समिति (क) राज्यों द्वारा प्रस्तुत प्रतिस्पर्धा प्रस्तावों के मूल्यांकन के लिए 31 मार्च, 2022 तक बोली मानदंड विनिर्दिष्ट करेगी, उसे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराएगी और राज्यों से 30 सितंबर, 2022 तक बोलियां आमंत्रित करेगी; (ख) 31 दिसंबर, 2022 तक विजेताओं की घोषणा करेगी; और (ग) 31 मार्च, 2023 तक अनुदान की पहली किस्त जारी करेगी तथा यह बताएगी कि अनुवर्ती किस्तों को जारी करने के लिए विनिर्दिष्ट मानदंड के सापेक्ष परियोजना की प्रगति का मूल्यांकन किस प्रकार किया जाएगा।

### साझा नगरपालिका सेवाएं - राष्ट्रीय डेटा केंद्र के लिए अनुदान

7.152 राज्यों और शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक सुसंगत पारिस्थितिकी सृजित करने की अत्यंत आवश्यकता है ताकि वे अपने स्वयं के राजस्वों को बढ़ा सकें, नगरपालिका के लिए उधार ले सकें और साझा नगरपालिका सेवाओं का कार्यान्वयन कर सकें। नगरपालिकाओं को "बाजारोन्मुख" (market worthy) के रूप में स्थापित करने हेतु एक संस्थागत तंत्र स्थापित किए जाने की आवश्यकता है जिसमें वित्तीय सेवा क्षेत्र की सक्रिय सहभागिता सुनिश्चित की जाए। शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर विभिन्न सुधारों के कार्यान्वयन, जैसे कि दस्तावेजों का प्रकाशन, मॉडल पीपीपी कॉन्ट्रैक्ट सृजित करना, नगरपालिका के बजट प्रक्रिया का आधुनिकीकरण करना, नगरपालिका द्वारा उधार लेने हेतु एक राष्ट्रीय फ्रेमवर्क विकसित करना तथा शहरी स्थानीय निकायों के लिए वित्तीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम के समतुल्य उपबंधों के लिए संस्थागत व्यवस्थाएं उपलब्ध कराए जाने की आवश्यकता है।

7.153 साझा नगरपालिका सेवा केंद्रों से निम्न प्रकार की सेवाएं प्रदान करने की अपेक्षा की गई है : (क) पासपोर्ट सेवा केंद्रों की तरह एक मॉडल का प्रयोग कर, नागरिकों को जन्म/मृत्यु प्रमाण पत्र, व्यापार लाइसेंस, शिकायत निवारण तथा अन्य प्रमाण-पत्र जारी करना/अनुमोदन देना/कर-संग्रहण करना; (ख) आयकर प्रतिदेयों (refunds) के केंद्र की तरह लेखाकरण, वेंडर के भुगतान, पे-रोल प्रोसेसिंग आदि के लिए केंद्रीयकृत प्रोसेसिंग के रूप में कार्य करना; (ग) घर-घर/फील्ड सेवाएं, जैसे कि कर संग्रहण, संपत्ति का रखरखाव और अंतिम फील्ड स्तरीय नगरपालिका सेवाएं प्रदान करना, जिनके लिए सभी नगरपालिकाओं के संपूर्ण क्षेत्र में फील्ड स्टाफ की संख्या बढ़ाई जानी चाहिए और उन्हें छोटे शहरी स्थानीय निकायों के क्लस्टर के बीच साझा किया जाना चाहिए।

7.154 साझा नगरपालिका सेवा केंद्रों के कार्यान्वयन के लिए आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय पारिस्थितिकी निर्माण तथा सहयोग (हैंड-होल्डिंग) कार्य करेगा। इसके लिए हम 450 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं।

### व्यवसाय कर (Tax on Professions)

#### व्यवसाय कर का युक्तिकरण

7.155 राज्य विधानमंडलों को व्यवसाय कर लगाने की शक्ति संविधान की सातवीं अनुसूची से प्राप्त हुई है, जो यह निर्दिष्ट करती है कि किसी भी व्यक्ति के लिए यह अनिवार्यता नहीं होगी कि वह किसी राज्य या संबंधित राज्य के भीतर व्यवसाय कर के रूप में 2,500 रुपए से अधिक अदा करे। प्रारंभ में, प्रतिवर्ष प्रति व्यक्ति की कर सीमा 50 रुपए थी, जिसे 1950 में बढ़ाकर 250 रुपए प्रतिवर्ष और उसके पश्चात संविधान (सोलहवां संशोधन) अधिनियम, 1988 द्वारा बढ़ाकर 1988 में 2,500 रुपए प्रतिवर्ष किया गया था। वर्तमान में, अधिकांश राज्यों ने व्यवसाय कर लगा रखा है। कुछ राज्यों में यह कर सामान्य तौर पर उन सभी व्यक्तियों पर लागू है, चाहे वे कोई भी रोजगार या कोई भी व्यवसाय से जुड़े हैं, जबकि अन्य राज्यों में इसे चयनित व्यवसायों पर ही लगाया गया है। कुछ राज्यों में राज्य द्वारा लगाए गए करों को राज्य द्वारा ही संग्रह किया जाता है, लेकिन अन्य राज्यों में नगरपालिका निकाय राज्य विधायन के तहत व्यवसाय कर लगाते हैं और उसका संग्रह करते हैं।

7.156 ग्यारहवें वित्त आयोग और उसके बाद के वित्त आयोगों ने 2,500 रुपए की उच्चतम सीमा (ceiling) को बढ़ाने की अनुशंसा की थी, जबकि चौदहवें वित्त आयोग ने इसकी सीमा को बढ़ाकर 12,000 रुपए करने की अनुशंसा की थी। इसके अतिरिक्त, हालांकि ग्यारहवें वित्त आयोग एवं तेरहवें वित्त आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि इस उच्चतम सीमा को संसदीय विधायन के माध्यम से बदला जाए। चौदहवें वित्त आयोग ने यह सुझाव दिया था कि इसे संवैधानिक संशोधन कर बदला जाए। चौदहवें वित्त आयोग ने यह भी अनुशंसा की थी कि संशोधन करते हुए संसद को सीमाएँ लगाने की शक्ति भी प्रदान की जाए और उसमें शर्त (caveat) जोड़ी जाए कि सीमाएँ वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप हों और संघ सरकार द्वारा सभी राज्यों के लिए समान सीमा निर्धारित की जाए। चूंकि व्यवसाय कर पर उच्चतम सीमा को पिछले तीन दशकों से संशोधित नहीं किया गया है, इसलिए यह सुनहरा अवसर है कि संविधान में अपेक्षित संशोधन प्राथमिकता आधार पर किया जाए। इस विषय में विस्तार से चर्चा अध्याय-5 'संसाधन जुटाना' में की गई है।

#### अनुशंसाओं का सारांश

- i. स्थानीय शासनों के लिए अनुदान का कुल आकार 2021-26 की अवधि के लिए 4,36,361 करोड़ रुपए होना चाहिए। हमारा मत है कि करों के विभाज्य पूल के एक अनुपात के बजाय एक स्थायी राशि दी जानी चाहिए, ताकि निधि प्रवाह के समय एवं परिमाण की बेहतर पूर्वानुमेयता सुनिश्चित की जा सके।  
(पैरा 7.60)
- ii. इन कुल अनुदानों में नए शहर स्थापित किए जाने के लिए 8000 करोड़ रुपए तथा साझा नगरपालिका सेवाओं के लिए 450 करोड़ रुपए निर्धारित किए गए हैं। 2,36,805 करोड़ रुपए की राशि ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए, 1,21,055 करोड़ रुपए शहरी स्थानीय निकायों के लिए और 70,051 स्थानीय निकायों के माध्यम से स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं के लिए अनुदान हेतु अलग से निमित्त किए जाते हैं।  
(पैरा 7.61, 7.62 और 7.93)
- iii. ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए राज्यों के बीच पारस्परिक वितरण हेतु, 90 प्रतिशत भारांक राज्य की आबादी को और 10 प्रतिशत उसके क्षेत्रफल को दिया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य के लिए अनुदान का ब्यौरा अनुलग्नक 7.4 में दिया गया है।  
(पैरा 7.62, 7.93)
- iv. हम अनुशंसा करते हैं कि जिन राज्यों ने राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) का गठन नहीं किया है, वे एसएफसी का गठन करें, उनकी अनुशंसाओं को कार्यान्वित करें और उन पर की गई कार्रवाई (एक्शन टेकन) के रूप में व्याख्यात्मक ज्ञापन राज्य विधानमंडल के समक्ष मार्च, 2024 तक या उससे पहले प्रस्तुत करें। मार्च, 2024 के पश्चात उन राज्यों को कोई भी अनुदान जारी नहीं किए जाने चाहिए जिन्होंने एसएफसी और इन शर्तों के बारे में संवैधानिक उपबंधों का अनुपालन नहीं किया है। वर्ष 2024-25 और 2025-26 के लिए राज्यों की हिस्सेदारी के अनुदानों को जारी करने से पहले पंचायती राज मंत्रालय इस संबंध में राज्य द्वारा अनुपालन किए गए सभी संवैधानिक उपबंधों को सत्यापित करेगा।  
(पैरा 7.58)
- v. कोई भी अनुदान का लाभ प्राप्त करने के लिए प्रवेश स्तरीय शर्त यह है कि ग्रामीण एवं शहरी निकाय द्वारा अनंतिम एवं लेखापरीक्षित लेखा, दोनों, सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराए जाने चाहिए। राज्य उन्हीं ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्राप्त करेंगे जिन्होंने पिछले वर्ष के अनंतिम लेखा और पिछले से पिछले वर्ष के लेखापरीक्षित लेखा ऑनलाइन उपलब्ध कराए होंगे।  
(पैरा 7.76 से 7.78, 7.95 और 7.96)
- vi. शहरी स्थानीय निकायों के लिए, अनंतिम लेखापरीक्षित लेखाओं को सार्वजनिक पटल पर ऑनलाइन उपलब्ध कराने की प्रवेश स्तरीय शर्त के अलावा, संबद्ध राज्य द्वारा 2021-22 के पश्चात संपत्ति करों के लिए न्यूनतम दर

(फ्लोर रेट) एक अतिरिक्त अनिवार्य पूर्व-शर्ती होगी कि वे अपने न्यूनतम मूल्य का निर्धारण अपनी जीएसडीपी की संवृद्धि दर के अनुरूप करें।

(पैरा 7.95 से 7.99, 7.101 और 7.102)

- vii. राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को पूरा करने हेतु अपेक्षित संसाधनों के लिए सहायता देने के संबंध में, ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदानों का 60 प्रतिशत आबद्ध किया जाना चाहिए, जिससे कि वे मूलभूत सेवा प्रदान करने की दो श्रेणियों : (क) स्वच्छता एवं ओडीएफ स्थिति का अनुरक्षण और; (ख) पेयजल, वर्षा जल संचयन और जल पुनर्चक्रण सुविधाओं को संबल प्रदान कर सके एवं सुदृढ़ कर सकें।

(पैरा 7.84 और 7.85)

- viii. आबादी के आधार पर, शहरी स्थानीय निकायों को दो समूह में विभाजित किया गया है, और उनकी विशेष आवश्यकताओं एवं आकांक्षाओं के आधार पर प्रत्येक के लिए अनुदानों के प्रवाह हेतु विभिन्न मानकों का प्रयोग किया गया है। मिलियन प्लस आबादी (मिलियन-प्लस शहर) वाले शहरों के लिए, अनुदानों का 100 प्रतिशत अनुदान मिलियन प्लस सिटीज चैलेंज फंड (एमसीएफ) के माध्यम से निष्पादन-संबद्ध हैं। बुनियादी अनुदानों का प्रस्ताव केवल उन शहर/नगरों के लिए किया गया है, जिनकी आबादी एक मिलियन से कम है।

(पैरा 7.104, 7.105 और 7.128)

- ix. परिवेशी वायु गुणवत्ता के निष्पादन संकेतकों की निगरानी और सेवा स्तरीय मानदंडों के लिए श्रेणी I के शहरों (एक मिलियन से अधिक की आबादी वाले शहरी एग्लोमरेशन) को एक सिंगल यूनिट माना जाएगा। परिवेशी वायु गुणवत्ता हासिल करने के लिए प्रत्येक शहर के कुल एमसीएफ के एक-तिहाई को अलग से निमित्त किया गया है। शहर-वार एमसीएफ संबंधी निधि के शेष दो-तिहाई को पेयजल (वर्षा जल संचयन एवं पुनर्चक्रण सहित) और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए सेवा स्तरीय मानदंडों को पूरा करने के लिए अलग से निमित्त किया गया है। सेवा स्तरीय मानदंडों के तहत पेयजल (वर्षा जल संचयन और पुनर्चक्रण सहित) एवं स्वच्छता तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मानदंड के लिए, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय पात्र शहरी निकायों के निर्धारण हेतु एक नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करेगा।

(पैरा 7.111 से 7.127)

- x. गैर-मिलियन प्लस शहरों में शहरी स्थानीय निकायों के लिए बुनियादी अनुदानों का साठ प्रतिशत: (क) स्वच्छता एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा विकसित स्टार रेटिंग प्राप्त करने के लिए (ख) पेयजल, वर्षा जल संचयन तथा जल पुनर्चक्रण सुविधा को सबल एवं सदृढ़ करने हेतु आबद्ध किया जाना चाहिए।

(पैरा 7.130, 7.131)

- xi. हम यह अनुशंसा करते हैं कि हमारी पांच वर्षों की अवार्ड अवधि (2021-22 से 2025-26) के लिए अनुदान पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीन स्तरों को दिए जाने चाहिए। चूंकि स्थानीय निकायों के अनुदानों की हिस्सेदारी को किसी भी भारतीय नागरिक से वंचित नहीं रखा जा सकता है, इसलिए अनुदानों को उन क्षेत्रों के बीच भी समान रूप से वितरित किया जाना चाहिए जिनसे पंचायतें गठित करने की अपेक्षा नहीं की गई हैं (संविधान की पांचवीं एवं छठी अनुसूची वाले क्षेत्र और इनसे बाहर रखे गए क्षेत्र) ताकि वे समान स्थानीय स्तरीय निकायों की तरह मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु अपने संसाधनों का वर्धन कर सकें।

(पैरा 7.63 से 7.68)

- xii. मिलियन प्लस शहरों के अलावा, अन्य शहरों में विभिन्न यूएलबी के बीच बुनियादी अनुदान की हिस्सेदारी का निर्णय करते हुए, राज्य सरकारें अपने अधिकार क्षेत्र के तहत आने वाले छावनी बोर्डों के लिए प्रति व्यक्ति आधार पर अनुदानों (केवल बुनियादी अनुदानों के तहत) का आवंटन करेंगी।

(पैरा 7.133 और 7.134)।

xiii. ग्रामीण स्थानीय निकायों और गैर-मिलियन प्लस शहरों के लिए अनुशंसित अनुदानों को हमारे द्वारा अनुशंसित प्रवेश स्तरीय मानदंडों एवं अन्य आवश्यकताओं को ध्यान में रखने के पश्चात प्रत्येक वर्ष जून और अक्टूबर में दो बराबर की किस्तों में जारी किया जाएगा। राज्यों को संघ सरकार से सहायता अनुदान प्राप्त करने के दस कार्य दिवसों के भीतर स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने होंगे। दस कार्य दिवसों के बाद किसी भी देरी के लिए राज्य सरकारों को यह राशि पिछले वर्ष के लिए बाजार ऋण/राज्य विकास ऋण पर प्रभावी ब्याज दर के अनुसार ब्याज सहित किस्त जारी करनी होगी।

(पैरा 7.135)

xiv. चूंकि स्वास्थ्य परिचर्या सेवाओं के लिए अनुदान देने का उद्देश्य प्राथमिक स्वास्थ्य बुनियादी ढांचे में अंतरालों को कम करना है, इसलिए राज्यों या स्थानीय निकायों के लिए अनुदान प्रति व्यक्ति आधार पर नहीं किए जाएंगे। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के प्रस्ताव के अनुसार, इस प्रयोजनार्थ अनुशंसित वर्ष-वार एवं राज्य-वार निधि के आवंटन का ब्यौरा अनुलग्नक 7.10 में दर्शाया गया है। स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय इन स्वास्थ्य अनुदानों के प्रवाह एवं उपयोग के लिए संबंधित राज्य सरकारों के साथ घनिष्ठता से समन्वय करेगा और एक क्रियाविधि को रूपरेखा देगा तथा स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान कराने में पर्यवेक्षण करने एवं प्रबंध करने की जिम्मेदारी पंचायती राज संस्थाओं को सौंपकर सभी तीन स्तरों के शासनों की चरणबद्ध रूप से सहभागिता सुनिश्चित करेगा। स्वास्थ्य सेवाओं के लिए अनुदान जारी करने के लिए पैरा 7.147 में उल्लिखित निदेशों या शर्तों के अलावा, संघ सरकार या राज्य सरकार, या किसी प्राधिकरण द्वारा कोई भी निदेश या शर्त नहीं लगाई जानी चाहिए।

(पैरा 7.136 से 7.147)

xv. नए शहरों की स्थापना हेतु राज्यों के लिए 8,000 रुपए की राशि और साझा नगरपालिका सेवाओं में सुविधा प्रदान करने के लिए 450 करोड़ रुपए की राशि की अनुशंसा की जाती है।

(पैरा 7.148 से 7.154)

xvi. चूंकि व्यवसाय की सीमाओं को पिछले तीन दशकों से संशोधित नहीं किया गया है, यह उचित समय है कि संविधान में अपेक्षित संशोधन प्राथमिकता के आधार पर किया जाए।

(पैरा 7.155 और 7.156)

\*\*\*\*\*