अध्याय-III: 2030 कार्यसूची हेतु संसाधन संग्रहण

3.1 परिचय

2030 कार्यसूची राष्ट्रीय वित्तपोषण फ्रेमवर्क के माध्यम से समर्थित सतत् विकास हेतु राष्ट्रीय कार्यनीतियों पर बल देती है। इस कार्य हेतु एसडीजी को मुख्यधारा लाने के लिए यूएनडीजी निर्देशिका, वित्तीय संसाधनों के प्रभावी संग्रहण एवं बेहतर उपयोग को प्राथमिक फोकस के क्षेत्रों के रूप में चिन्हित करता है। वर्तमान लेखापरीक्षा, वित्तीय संसाधनों को प्राप्त करने और उनकी उपलब्धता तथा मानव और अवसंरचना संसाधनों के प्रबंधन के संदर्भ में तैयारी की जांच करती है। इनकी चर्चा नीचे की गई है।

3.2 एसडीजी के लिए वित्तपोषण और बजट

वित्तीय संसाधनों के संग्रहण को बढ़ाने के लिए महत्वपूर्ण पहलुओं में घरेलू संसाधन की उपलब्धता को सुदृढ़ करने जैसे कि कर प्रणालियों की प्रभावकारिता को सुधारने तथा अंतर्राष्ट्रीय कर सहयोग को सुदृढ़ करने के उपाय शामिल हैं। वित्तीय संसाधनों के बेहतर उपयोग में साधनों जैसे कि कार्यात्मक और आउटकम बजट व्यय सुधार और व्यय लक्ष्यीकरण के माध्यम से व्यय दक्षता एवं प्रभावकारिता में सुधार करना शामिल है।

3.2.1 वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता का अनुकूलन

अदीस अबाबा एक्शन एजेंडा (एएएए)[13] घरेलू संसाधनों के संग्रहण में निहित उपायों हेतु कर संग्रहण में सुधार करने और कर चोरी एवं अवैध वित्तीय प्रवाह से निपटने को 2030 कार्यसूची के लिए महत्वपूर्ण मानता है।

वीएनआर रिपोर्ट और तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा में, एएएए में चिन्हित किए गए उपायों सहित घरेलू संसाधन संग्रहण को इष्टतम करने के लिए उठाए गए कई कदमों पर प्रकाश डाला गया है। इसमें तीन कार्यनीति उद्देश्यों पर आधारित कर सुधार

[13] अदीस अबाबा एक्शन एजेंडा 2030 कार्यसूची का एक अभिन्न अंग है।

कार्यसूची-(I) काले धन की उत्पत्ति को रोकना एवं अवैध निधि प्रवाह से निपटना (II) कराधार का विस्तार करना तथा, (III) पूर्वानुमेय और स्थिर कर नीति द्वारा निवेश को समर्थन देना-का कार्यान्वयन शामिल है। इसके अतिरिक्त, विशिष्ट क्षेत्रों जैसे स्वास्थ्य और शिक्षा के लिए, संसाधनों के संग्रहण हेतु उपकरों को लागू किया गया है। सरकार परिकल्पित करती है कि इन उपायों से अगले तीन वर्षों (2017-20) में जीडीपी अनुपात के कर तथा प्रत्यक्ष कर उछाल दर में वृद्धि होगी। वीएनआर रिपोर्ट में सरकार सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) पहलों मे माध्यम से निजी क्षेत्र के साथ साझेदारी स्थापित करने, एसडीजी की वित्तपोषण आवश्यकताओं को पूरा करने तथा विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (एफडीआई) को आकर्षित करने के लिए सुधारों के माध्यम से वैश्विक वित्तपोषण को निजी क्षेत्र तक पहुँच प्रदान करने के लिए भी प्रतिबद्ध है।

तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा में सरकार ने कर तथा गैर-कर प्राप्तियों, गैर-ऋण पूंजीगत प्राप्तियों (विनिवेश/नीतिबद्ध बिक्री से प्राप्ति) तथा बजट उत्तरदायित्व कानून में प्रदान की गई राजकोषीय कार्य योजना के साथ सुसंगत राजकोषीय घाटे के लिए अनुमान बनाए हैं। तथापि इन अनुमानों में आंतरिक अतिरिक्त बजटीय संसाधनों, बाह्य सहायता तथा एफडीआई की उपलब्धता हेतु अनुमान शामिल नहीं हैं। कार्यनीति दस्तावेज यानी "अभिनव भारत @75 के लिए कार्यनीति" में जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में निवेश की दर, कर-जीडीपी अनुपात तथा 2022-23 तक स्थायी पूंजी निर्माण में सरकार के अंशदान को बढ़ाने की आवश्यकता को विशेष रूप से दर्शाया गया है। यह दस्तावेज कर-जीडीपी अनुपात को बढ़ाने तथा विदेशी निवेश आकर्षित करने के कुछ व्यापक उपायों को चिन्हित करता है। तथापि, इसमें वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता के लिए कोई अनुमान नहीं बनाए गए है। परिणामतः केवल तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा की अवधि के लिए ही अनुमान मौजूद हैं।

चूंकि एसडीजी का कार्यान्वयन करने के लिए राज्यों एवं स्थानीय निकायों की भागीदारी महत्वपूर्ण होगी, वीएनआर रिपोर्ट, राज्यों के लिए कर प्राप्ति के केन्द्रीय पूल का 32 से 42 *प्रतिशत* तक राजकोषीय हस्तांतरण में वृद्धि; स्थानीय निकायों के लिए विशिष्ट कार्यक्रमों एवं पूरक वित्त हेतु विशेष उद्देश्य अनुदानों को जारी करने

जैसे उपायों को विशेष रूप से दर्शाती है। तथापि, चयनित राज्यों में से किसी ने भी एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु वित्तीय संसाधनों को चिन्हित करने के लिए कोई व्यापक कार्रवाई नहीं की थी।

3.2.2 वित्तीय संसाधनों की आवश्यकता का मूल्यांकन

तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा, 2017-20 अवधि के लिए संघ सरकार के व्यय का अनुमान प्रदान करता है। तथापि, वह आधार जिनपर ये अनुमान बनाए गए थे, स्पष्ट नहीं थे तथा लक्ष्यों और उद्देश्यों के साथ कोई विशिष्ट संबंध भी नहीं बनाये गये थे। कार्यनीति दस्तावेज यानी "अभिनव भारत @75 हेतु कार्यनीति" कुछ क्षेत्रों[14] के मामले में 2022-23 तक प्राप्त किये जाने वाली जीडीपी की प्रतिशतता के रूप में व्यय के लिए लक्ष्य निर्धारित करता है, लेकिन यह विभिन्न क्षेत्रों के लिए कार्यनीति के कार्यान्वयन हेतु वर्ष दर वर्ष व्यय अनुमान नहीं बनाता है।

एसडीजी भारत सूचकांक: बेसलाइन रिपोर्ट (दिसम्बर 2018) तथा कार्यनीति दस्तावेज में नीति आयोग ने अभिज्ञात किया है कि एसडीजी को समय पर प्राप्त करने के लिए वित्तीय संसाधन एक मौलिक साधन है। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त मंत्रालय, ने 2030 कार्यसूची के कार्यान्वयन हेतु वित्तीय संसाधनों के आंकलन हेतु कोई ठोस कार्रवाई नहीं की थी। इसी प्रकार से यह भी पाया गया था कि चयनित राज्यों में से किसी ने भी, एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु आवश्यक वित्तीय संसाधनों के आंकलन के लिए कोई ठोस कार्रवाई नहीं की थी।

नीति आयोग ने बताया (जुलाई 2018) कि वह "सभी मंत्रालयों को उनके बजट आवंटनों का सुसंगत एसडीजी उद्देश्य प्राप्त करने के संबंध में विश्लेषण करने का अनुरोध करेगा। तत्पश्चात उसने यह भी बताया (मई 2019) कि विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों को सहयोग हेतु वित्तीय संसाधनों की प्रत्येक वर्ष बजट प्रक्रिया के दौरान चिन्हित की जाती है जो परिणामस्वरूप एसडीजी का पोषण करते हैं।

---

[14] शिक्षा के क्षेत्र मे 2022 तक जीडीपी का 6 प्रतिशत, स्वास्थ्य के क्षेत्र में 2025 तक जीडीपी का 2.5 प्रतिशत।

3.2.3 वित्तपोषण का प्रभावशाली उपयोग

यूएनडीजी संदर्भ निर्देशिका में, एसडीजी की उपलब्धि में वित्तीय संसाधनों के प्रभावशाली उपयोग को एक महत्वपूर्ण आयाम के रूप में उजागर किया गया है। विभिन्न विकास पहलों तथा केन्द्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर सरकार के वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में व्यय में अक्षमताओं जैसे आबंटित निधियों का निरन्तर खर्च न होना; निधियों का विपथन और जमा होना; अनियमित और फिजूल खर्च, निधियों का गलत आवंटन, विलम्बित और बढ़ाकर भुगतान करना, को बार-बार उजागर किया गया है। इस संदर्भ में, व्यय की प्रभावकारिता को बढ़ाने के उपाय जैसे आउटकम बजट की शुरूआत, व्यय सुधार, सब्सिडियों (Subsidies) का युक्तिकरण, शासन के क्षेत्रों में जवाबदेही तथा पारदर्शिता को सुधारना महत्वपूर्ण हो जाते हैं। निधियों का लाभर्थियों को सीधा अंतरण रिसाव टालने में मदद करेगा और इस प्रकार वित्तों के प्रभावशाली उपयोग में वृद्धि करेगा।

वीएनआर रिपोर्ट तथा तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा, व्यय की दक्षता व प्रभावकारिता को सुधारने के लिए सरकार द्वारा किए गए कई उपायों को सूचित करते हैं। इस संबंध में किये गये कुछ उपाय तथा उनपर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

3.2.3.1 आउटकम बजट

वीएनआर रिपोर्ट में बताया गया है कि सरकार ने बजट व्यय के फ्रेमवर्क को पुनः बनाया है जिससे विभिन्न लोक व्यय पहलों का एसडीजी पर प्रभाव और परिणामों की अनुवीक्षा करने में सहायता मिलेगी। 2006-07 से अनिवार्य "आउटकम बजट" को 2017-18 के बाद से संशोधित कर दिया गया है। वर्ष 2017-18 तथा 2018-19 में बजट दस्तावेजों के भाग के रूप में योजनाओं के लिए आउटपुट-आउटकम फ्रेमवर्क को प्रस्तुत किया गया था, जिसमें प्रत्येक योजना/परियोजना के लिए वित्तीय परिव्यय, आउटपुट तथा प्रक्षेपित मध्यमकालिक परिणाम को एक समेकित दस्तावेज में उपलब्ध कराया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि संशोधित आउटकम बजटों में योजना/कार्यक्रम एसडीजी को प्रतिबिंबित कर रहे थे फिर भी विभिन्न लक्ष्यों तथा उद्देश्यों के संबंध में विशेष रूप से परिव्यय तथा परिणाम दर्शाने के लिए इनका

पुन:अभिमुखीकरण नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, 2018-19 के लिए आउटपुट-आउटकम फ्रेमवर्क में नियोजित उद्देश्यों के प्रति उपलब्धि के ब्यौरे तथा पूर्व वित्तीय वर्षों के लिए परिणाम दर्शाए नहीं गए थे।

राज्यों के संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि नीति आयोग ने राज्यों को लक्ष्यों/उद्देश्यों के साथ आवंटन संयोजन करके एसडीजी को उनके बजटों का अभिमुखीकरण आरंभ करने की सलाह दी थी (जनवरी-फरवरी 2018)। चयनित सात राज्यों की लेखापरीक्षा जांच ने दर्शाया कि चार राज्यों अर्थात् **छत्तीसगढ, केरल, उत्तर प्रदेश** तथा **पश्चिम बंगाल** ने एसडीजी के साथ उनके बजट संरेखित करने हेतु कोई ठोस कार्रवाई नहीं की थी। **असम** ने 2017-18 से 2019-20 के वित्तीय वर्षों के लिए एक आउटकम बजट तैयार किया था जिसमें आवंटनों को विशिष्ट एसडीजी लक्ष्य के साथ सम्बद्ध किया गया था। **हरियाणा** में, वित्तीय वर्ष 2018-19 के लिए एक बजट दस्तावेज तैयार किया गया था जहां कुछ विद्यमान योजनाएं 15 लक्ष्यों के साथ जोड़ दी गई थी और आवंटन लक्ष्य वार किए गए थे। **महाराष्ट्र** में, सॉफ्टवेयर "महाराष्ट्र प्लान योजना सूचना प्रणाली (एमपी-एसआईएमएस)" एसडीजी के साथ राज्य और जिला स्तर की योजनाओं के तहत बजट परिव्यय को साथ लेने के लिए संशोधित किया गया है। इस प्रकार, अधिकतर राज्य एसडीजी के साथ अपने बजट को जोड़ने की प्रारंभिक अवस्था में ही है।

3.2.3.2 व्यय सुधार

सरकार द्वारा किए गए व्यय सुधार मे विविध उपाय शामिल है। इनमें सभी सार्वजनिक व्यय कार्यक्रमों में सावधि अनुच्छेद को लागू करना शामिल हैं जिससे अनुत्पादक विरासित व्यय को समाप्त किया जाना; अपने उद्देश्यों के लिए व्यय प्रवाहों का पता करने हेतु सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) की शुरूआत करना; युक्तिकरण को बढ़ावा देने के लिए विकास योजनाओं का पुनर्गठन, सार्वजनिक व्यय के कुशल प्रबंधन को सुनिश्चित करने हेतु योजनाओं का विलयन और छोड़ना, सब्सिडियों और सार्वजनिक व्यय के बेहतर लक्ष्यीकरण हेतु बड़ी संख्या में योजनाओं में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) की शुरूआत करना, परिसंपत्ति सृजन पर निगाह

रखने में प्रौद्योगिकी का प्रयोग, ई-खरीद की शुरूआत और सरकारी ई-बाजार (जीईएम) मॉडल को अपनाना शामिल है।

3.2.3.3 राज्य स्तर पर व्यय सुधार

चयनित राज्यों में किए गए व्यय सुधारों के संबंध में, पूर्वोक्त कई उपायों जैसे कि डीबीटी, पीएफएमएस तथा ई-प्लेटफॉर्म का प्रयोग उनके लिए भी लागू होंगे। चयनित राज्यों में से कुछ राज्यों द्वारा व्यय दक्षता को सुधारने के लिए उठाए गए विशेष कदमों की चर्चा **तालिका 3.1** में की गई है।

तालिका 3.1: चयनित राज्यों में व्यय सुधार

असम	असम राज्य वित्तीय विभाग हेतु विभागीय कार्यनीति और कार्य योजना में ऑनलाइन भुगतान प्रणाली, पुनर्गठन प्रणाली तथा प्रौद्योगिकी के उपयोग के माध्यम से संसाधनों के संवर्धन सहित व्यय सुधारों के कई उपाय निहित थे।
हरियाणा	विज़न 2030 दस्तावेज में उपायों जैसेकि वास्तविक समय के आधार पर डीबीटी एवं समवर्ती अनुवीक्षा तथा डाटा संग्रह हेतु साधन के सृजन, को लागू करने हेतु तंत्र के रूप में एसडीजी समन्वय केन्द्र को चिन्हित किया गया है।
महाराष्ट्र	2018-19 के लिए योजनाओं को तैयार करते समय विभागों से एसडीजी की उपलब्धि हेतु अभिनव योजनाओं को प्रस्तुत करने के लिए कहा गया था।
उत्तर प्रदेश	राज्य सरकार ने सूचित किया कि विज़न 2030 दस्तावेज को अंतिम रूप देने के बाद व्यय दक्षता और प्रभाविक्ता को सुधारने हेतु उपाय किए जाएंगे।

सार्वजनिक व्यय को युक्तिसंगत बनाने हेतु किये गये सुधारों का प्रभाव समय के साथ लेखापरीक्षा जांच का विषय होगा क्योंकि पीएफएमएस की कार्यान्वयन कार्यनीति लगातार विकसित हो रही है।

3.3 मानव संसाधन और अवसंरचना का प्रबंधन

2030 कार्यसूची कार्यान्वयन के विभिन्न साधनों को संगठित करने पर ध्यान केन्द्रित करती है, जिसमें वित्तीय संसाधनों के अतिरिक्त मानव संसाधन और अवसंरचना शामिल हैं। नीति आयोग ने सूचित किया कि केन्द्रीय स्तर पर क्षमता निर्माण प्राथमिक रूप से एसडीजी पर संवेदीकरण और जागरुकता बढ़ाने तथा कार्यान्वयन कार्यनीतियों की तैयारी पर केन्द्रीत था। इस कार्य को उनके द्वारा बड़ी संख्या में आयोजित परामर्शों द्वारा पूर्ण किया गया। एसडीजी को कार्यान्वित करने के लिए मानव संसाधन तथा अवसंरचना में अंतराल का आंकलन करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

चयनित राज्यों में, मानव संसाधनों और अवसंरचना के प्रावधान हेतु किए गए पहलों के संबंध में स्थिति की चर्चा **तालिका 3.2** में की गई है:

तालिका 3.2 चयनित राज्यों में मानव संसाधनों और अवसंरचना का प्रबंधन

असम	प्रशासनिक सुधार और प्रशिक्षण विभाग तथा आईटी विभाग को अध्ययनों, प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना करने और सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) में बाधाओं की पहचान करने हेतु प्रावधान दिए हैं।
छत्तीसगढ	एसडीजी हेतु राज्य प्रमुख संगठन (राज्य योजना आयोग) ने सूचित किया (जून 2019) कि मानव संसाधन से संबंधित प्रक्रिया चल रही है।
हरियाणा	भौतिक संसाधनों की आवश्यकता का मूल्यांकन एसडीजी समन्वयन केन्द्र द्वारा अभी किया जाना था।
केरल	मानव संसाधन आवश्यकता को पूर्ण करने के लिए एक एसडीजी प्रकोष्ठ का गठन किया गया है। प्रमुख विभागों तथा प्रमुख अधिकारियों के उपयोग हेतु आवश्यक आईसीटी उपकरण प्राप्त कर लिए गए है।
उत्तर प्रदेश	यद्यपि प्रारूप विज़न दस्तावेज अवसंरचना, मानव संसाधनों और आईसीटी के रूप में मध्यस्थता का उल्लेख करता है, फिर भी उनका मात्रात्मक मूल्यांकन नहीं किया गया है।
पश्चिम बंगाल	मानव और आईसीटी संसाधनों के संबंध में आवश्यकता का मूल्यांकन करने के लिए कदम अभी उठाए जाने थे।

इस प्रकार, केन्द्र एवं राज्य दोनों स्तरों पर एसडीजी के कार्यान्वयन को बढ़ावा देने के लिए आवश्यक भौतिक संसाधनों की उपलब्धता में अंतराल तथा आवश्यकता का मूल्यांकन करने हेतु कदम उठाए जाने अभी भी शेष हैं।

3.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2030 कार्यसूची वित्तीय संसाधनों सहित कार्यसूची के कार्यान्वयन के सभी साधनों के चिन्हिकरण एवं जुटाव करने पर बल देती है। स्वैच्छिक राष्ट्रीय समीक्षा रिपोर्ट और तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा में घरेलू संसाधन संग्रहण को इष्टतम करने हेतु सरकार द्वारा उठाए गए कई कदमों पर प्रकाश डाला गया है। तथापि, ना तो केन्द्र में वित्त मंत्रालय, ना ही चयनित राज्यों द्वारा एसडीजी कार्यान्वयन हेतु आवश्यक वित्तीय संसाधनों के चिन्हिकरण एवं आंकलन के लिए कोई भी व्यापक कार्रवाई आरंभ की गई है। राष्ट्रीय बजट में एसडीजी को समेकित करने हेतु केन्द्र स्तर पर कोई भी कदम नही उठाया गया था एवं अधिकतर चयनित राज्य एसडीजी के साथ अपने बजट को उन्मुख करने के केवल प्रारंम्भिक स्तर पर ही थे। वीएनआर एवं तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा में व्यय की दक्षता, उनकी प्रभावोत्पादकता तथा प्रभाव को सुधारने हेतु कई उपायों को उजागर किया गया है जिसका प्रभाव उपयुक्त लेखापरीक्षाओं द्वारा स्थापित किए जाने की आवश्यकता होगी।