
इकाई 7 शहरी स्थानीय सरकार : कार्य, कार्यकर्ता और वित्त*

इकाई की रूपरेखा

7.0 उद्देश्य

7.1 प्रस्तावना

7.2 शहरी स्थानीय सरकार के कार्य

7.3 शहरी स्थानीय सरकार के कार्यकर्ता

7.4 शहरी स्थानीय सरकार के लिए वित्त

7.5 निष्कर्ष

7.6 शब्दावली

7.7 संदर्भ

7.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात्, आप:

- शहरी स्थानीय सरकार की गतिविधियों के क्षेत्र पर चर्चा कर सकेंगे;
- स्थानीय सरकार को कैसे कार्य सौंपे गये हैं, इसकी व्याख्या कर सकेंगे;

*डॉ. सचिन चौधरी, सह-आचार्य, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली

- कार्य-निष्पादन में जनशक्ति के मुद्दों का वर्णन कर सकेंगे;
- शहरी स्थानीय निकायों के प्रभावी ढंग से कार्य करने के लिए वित्तीय संसाधनों की पर्याप्तता की जाँच कर सकेंगे; तथा
- कार्यो, कार्यकर्ताओं तथा वित्त के हस्तांतरण में चुनौतियों को उजागर कर सकेंगे।

7.1 प्रस्तावना

यह सर्वविदित है, कि शहर आर्थिक वृद्धि के इंजन होते हैं। इस समय भारत में शहरी क्षेत्रों का सकल घरेलू उत्पाद में 63 प्रतिशत योगदान है, जिसके 2030 तक 75 प्रतिशत तक पहुँचने की संभावना है। संरचनात्मक परिवर्तन के एक भाग के रूप में, गैर-कृषि क्षेत्र का सकल घरेलू उत्पाद में 86 प्रतिशत योगदान है, इसका बड़ा हिस्सा नगरों से प्राप्त होता है। विशेषतः शहरी टाउन और समूहों के शहरी स्थानीय निकायों के बाहर इस व्यवस्था से लाखों लोगों को रोजगार प्राप्त होता है। ग्रामीण क्षेत्रों को छोड़कर, वहाँ से लोग शहरी क्षेत्रों में आ जाते हैं, कस्बों तथा छोटे शहरों से महानगरों की ओर लोग पलायन करते हैं ताकि उनका गुजारा हो सके और वे अपना जीवन स्तर सुधार सकें। इससे शहरों को मूलभूत सुविधाएँ प्रदान करने वाली संस्थाओं पर दबाव बढ़ जाता है और बढ़ी हुई आबादी को आवश्यक सुविधाएँ प्रदान करने के लिए संसाधन कम पड़ जाते हैं।

शहरी स्थानीय सरकार से एक प्रमुख एजेंसी के रूप में नागरिकों को उम्मीद होती है कि वह अपने कार्यों व सेवाओं से उनके जीवन को सुविधाजनक बनाएगी। यह संदर्भ जिम्मेदारियों तथा उनसे जुड़े कार्यों का क्षेत्र तय करता है। अर्थ-व्यवस्था को मजबूत बनाने के अतिरिक्त, पूरक/सहायक का सिद्धांत भी शहरी स्थानीय सरकार को कुछ आवश्यक दायित्वों को संपन्न करने के लिए दबाव बनाता है, जैसे जल आपूर्ति, सीवेज, कचरा प्रबंधन, पेड़ लगाना, आदि। शहरी स्थानीय निकायों को कार्य सौंपने के अधिकार भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243 एक्स के अनुसार राज्य सरकारों में निहित होते हैं।

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने शहरी स्थानीय निकाय को स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में संवैधानिक दर्जा प्रदान किया है। राज्य के शहरी स्थानीय निकाय अपनी शक्तियाँ तथा जिम्मेदारियाँ, राज्यों द्वारा निर्मित नगरपालिका कानूनों से प्राप्त करते हैं। कानूनी तथा संस्थागत ढांचों के माध्यम से, राज्य शहरी स्थानीय निकायों को पर्याप्त संसाधनों के रूप में कार्य, कार्यकर्ता तथा वित्त प्रदान करते हैं, जिससे वे प्रभावी, पर्याप्त, प्रतिसंवेदी, पारदर्शी तथा जवाब देह शहरी प्रशासन प्रदान कर सकें। यद्यपि पूरे देश में इस मामले में एकरूपता नहीं है, क्योंकि राज्यों को प्रदान किये जाने वाले संसाधनों का स्तर अलग-अलग होता है।

7.2 शहरी स्थानीय सरकार के कार्य

नगरपालिका के कार्यों को सामान्यतः निम्नलिखित रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है:—

- i) **बाध्यकर कार्य:** ये वह कार्य होते हैं, जिन्हें करने के लिए शहरी स्थानीय निकाय बाध्य होते हैं, जैसे जल आपूर्ति स्वच्छता, सड़क, आदि; तथा।
- ii) **विवेकाधीन कार्य** – यदि संसाधन उपलब्ध हों और नागरिकों की ओर से मांग का दबाव हो तो नगरपालिका यह कार्य भी कर सकती है, जैसे सामुदायिक केंद्रों का निर्माण, सार्वजनिक पार्क, पेड़ लगाना, सांस्कृतिक गतिविधियों का आयोजन, आदि। इन कार्यों के प्रयोग के रूप से जुड़े तीन घटक होते हैं – निवेश अथवा पूंजी से जुड़े काम, संगठन एवं प्रबंधन तथा विनियमन।

चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम में कार्यों की 18 व्यापक श्रेणियाँ दी गई हैं, जो अनुक्रम 12 (अनुच्छेद 443 डब्ल्यू) में सूचीबद्ध हैं। जिन्हें, राज्य सरकारों को शहरी सरकारों के सुपुर्द करना होता है जिससे नगर का आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय मिल सके। इन कार्यों का उल्लेख इकाई 4 में किया गया है।

राज्यों ने चौहत्तरवें संविधान संशोधन के प्रावधानों को अपने राज्यों में कार्यान्वित तो कर दिया लेकिन अनेक राज्यों में इन पर काम करने की गति बहुत धीमी रही है। संबंधित स्थानीय निकायों को जिम्मेदारियाँ ठीक से वितरित नहीं की जा सकीं। अधिकतर राज्य, प्रशासनिक अथवा वैधानिक कदम ठीक से नहीं उठा पाये जिससे दायित्वों के निर्वहन में तेजी आती। काम अपनी जगह पड़े हुए हैं उन्हें राजनैतिक तथा प्रशासनिक औचित्य तकनीकी विकास तथा लोगों के दैनिक जीवन में प्रभावित करने वाले मामलों में व्यापक विकल्प रखने की इच्छा से जोड़ा जा सकता है। उदाहरण के

लिये मद्रास महानगर परिषद् की स्थापना 1688 में हुई थी, जिसका उद्देश्य सीमित संरक्षण प्रदान करना तथा विद्यालय, टाउन हॉल और एक जेल-निर्माण के लिये कर लगाना था। आज ग्रेटर चेन्नई महानगर निगम ने कार्यक्षेत्र और लोगों की अपेक्षाओं के अनुसार कई गुणा बढ़ा दिया है।

इसी प्रकार अहमदाबाद महानगर निगम के सामने भी 21वीं शताब्दी में बड़ी संख्या में अनिवार्य तथा विवेकाधीन कार्यों का किया जाना है जो बाक्स 7.1 में दर्शाए गए हैं।

बॉक्स 7.1: अहमदाबाद महानगर निगम के कार्य

अनिवार्य सेवायें –

- नगर के चारों ओर सीमा रेखाओं का निर्माण, शहर की सीमा को परिभाषित करना
- सीवेज सेवाएं – सभी सार्वजनिक सड़कों और स्थानों में पानी देना, मैला ढोना और सफाई करना
- जलनिकासी सेवायें अग्निशमन सेवायें
- स्वास्थ्य एवं चिकित्सीय सेवायें
- सड़क पर प्रकाश संबंधी सेवायें
- स्मारकों और खुले स्थानों का रखरखाव, सड़कों और स्टाफ आवासों का निर्माण
- आक्रामक तथा खतरनाक व्यापार अथवा गतिविधियाँ का विनियमन और उन्मूलन
- शवदाह ग्रहों तथा कब्रिस्तानों का निर्माण

- सार्वजनिक बाजारों का निर्माण या अधिग्रहण, और, बूचड़खानों तथा पशु-पाउंड का निर्माण या अधिग्रहण
- प्राथमिक शिक्षा सेवाएं, स्वास्थ्य तथा स्वच्छता सेवाएं
- पुलों का निर्माण व मरम्मत, जल आपूर्ति सेवाएं, आदि
- खतरनाक बीमारियों पर नियंत्रण करना तथा उन्हें फैलने से रोकना, असुरक्षित इमारतों को सुरक्षित करना या हटाना, सरकारी आवासों का निर्माण, तथा उनकी मरम्मत व सुरक्षा।
- अभाव आदि, में राहत कार्यों का रखरखाव

विवेकाधीन सेवाएं

- प्रसव सदनों तथा शिशु कल्याण सदनों का निर्माण एवं उनकी मरम्मत
- केन्द्रीय प्रयोगशालाओं का रखरखाव
- स्विमिंग पूल तथा अन्य जन-स्वास्थ्य सेवायें।
- सड़क के किनारे वृक्षारोपण।
- सार्वजनिक पार्कों तथा बगीचों का निर्माण और उनकी उनका रखरखाव
- प्रदर्शनियों, मेलों तथा खेलों का आयोजन।
- एम्बुलेंस सेवाओं का रखरखाव।

- थिएटर, सामुदायिक भवनों तथा संग्रहालयों, आदि का निर्माण तथा उनका रखरखाव।
- भवन अथवा कर्मचारियों के लिये आवास गृहों का क्रय।
- सार्वजनिक परिवहन सुविधाओं, शैक्षणिक संस्थानों और रुग्णालयों तथा अस्पतालों का निर्माण एवं रखरखाव। हानिकारक पशुओं तथा पक्षियों को नष्ट करना।
- सीवेज के निपटान के लिए कारखाने का निर्माण और रखरखाव
- गरीबों और कामगार वर्गों के लिये उपयुक्त आवास गृहों का निर्माण अथवा खरीद और रखरखाव। बेघरों के लिये आश्रय का प्रावधान गरीबों को राहत।
- इमारतों अथवा भूमि का सर्वेक्षण
- शहर में जनता को प्रभावित करने वाली आपदाओं से निबटने के लिये सुरक्षा सार्वजनिक, स्वास्थ्य तथा अन्य संबंधित सुविधाओं की व्यवस्था के लिए उपाय।

वास्तव में नई चुनौतियों के कारण, नगरपालिकाओं की जिम्मेदारियां निरंतर बढ़ती रहे गई हैं जिनमें आपदा प्रबंधन, जलवायु परिवर्तन, जल संसाधन प्रबंधन की चुनौतियां, आदि शामिल हैं। उदाहरण के लिये नगरपालिकाएं अब सभी ज्ञात और संदिग्ध उभरते खतरों और सामुदायिक सुरक्षा के जोखिमों की पहचान और रैंकिंग में सक्रिय रूप से कार्यरत हैं। दक्षिण अफ्रीका की शहरी सरकार जल संसाधन प्रबंधन तथा विकास में सन् 2001 से लगी है। कनाडा में अनुपचारित अपशिष्ट जल की मात्रा जो जल स्रोतों में बहा दी जाती है, उनको अनुवर्ती कार्रवाई के लिए रिकार्ड में दर्ज कर लिया जाता

है। न्यूजीलैंड में स्थानीय सरकारें सामुदायिक तथा स्थानीय स्तर पर जलवायु परिवर्तन को सुविधाजनक बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। “मुनिसिपल एनर्जी एफिशिएंसी प्रोजेक्ट्स के विकास के लिए मैनुअल”, 2008 के अनुसार भारत के शहरी स्थानीय निकाय म्युनिसिपल एनर्जी एफिशिएंसी कार्यक्रमों का अपनाने तथा क्रियान्वित करने से भारी लाभ उठा सकते हैं।

12वीं पंचवर्षीय योजना के संचालन में लगे लोगों का विचार है कि स्थानीय निकायों को सौंपे गये कार्यों का निरीक्षण करना तथा उनका पुनर्नवीकरण करना अत्यधिक आवश्यक है। यह सुझाव दिया गया था कि सूची में दिये गये 18 कार्यों का आकलन करना और यह पता लगाया जाना चाहिए कि इनमें से कौन-कौन से कार्य पूरे किये जा चुके हैं और स्थानीय निकायों को कौन से कार्यों के दायित्व सौंपे गये हैं। इसके अतिरिक्त, राज्यों को किन कार्यों को करने में आसानी रही है, और कौन से कार्यों को सौंपने में कठिनाई आ रही है।

यह सिफारिश की गई थी कि शहरी स्थानीय निकायों को प्रमुख कार्यों को पूरा करने तथा सेवाओं को प्रदान करने के लिये जो प्रबंधन आवश्यक है, उसे करते हुए इन निकायों को सुदृढ बनाया जाये, जिससे वे जल आपूर्ति, सफाई, सीवेज व्यवस्था, योजना-निर्माण तथा विकास से जुड़े कार्यों को सफलतापूर्वक पूरा कर सकें। यह भी सिफारिश की गई थी कि शहरी स्थानीय निकाय में कार्यरत विभिन्न सरकारी तथा अर्ध-सरकारी संस्थानों के साथ समन्वय स्थापित करते हुए काम किया जाए।

कार्य हस्तांतरण हेतु उपायों की आवश्यकता

शहरी स्थानीय निकायों को कार्य तथा दायित्वों को सौंपने के बाद, यह आवश्यक है कि राजनैतिक तथा प्रशासनिक समस्याओं के समाधान ढूँढे जायें। इसके लिये निम्नलिखित उपाय किये जाने चाहियें:

- i) नगरों तथा कस्बों में अनेक संस्थाओं के कार्य-निष्पादन में व्याप्तता है। जैसे उदाहरण के तौर पर, विकास प्राधिकरण तथा नगर नियोजन विभाग अपनी जिम्मेदारियों को नगरपालिका अधिकारियों के साथ साझा करते हैं। उसी प्रकार पैरास्टेटल जैसे जल एवं स्वच्छता बोर्ड तथा शहरी स्थानीय निकाय भी जिम्मेदारियाँ साझा करते हैं। कार्यों का निष्पादन करते समय, कार्य करने वाली संस्थाओं की संख्या अधिक होने के कारण यह बहुत आवश्यक है कि उनके बीच समुचित समन्वय की प्रणाली विकसित की जाये और सुसंगत कार्यनीति तैयार की जाये।
- ii) लम्बे समय से यह देखा गया है कि राजनैतिक कारणों से शहरी स्थानीय निकायों को कार्य हस्तांतरित करने में बिलंब हो जाता है। स्थानीय स्तर के राजनीतिज्ञ, राज्य तथा राष्ट्रीय स्तर के राजनीतिज्ञों के साथ समन्वय स्थापित नहीं कर पाते और इससे विकास कार्यों में बाधायेँ आती हैं। इस समस्या के समाधान के लिये, यह आवश्यक है कि सहमति की स्थिति बनी रहे।

- iii) हर कार्य को पूरा करने के लिये संसाधनों की आवश्यकता होती है। हमारे देश में यह समस्या है कि आरंभ से ही शहरी स्थानीय निकायों के पास संसाधनों की भारी कमी रही है। इस कमी को पूरा करने के लिये यह आवश्यक है कि खर्च उठाने के लिये राजस्व के स्रोतों को चिन्हित किया जाये। पर्याप्त तथा स्थायी संसाधनों की उपलब्धि के लिये नवीनीकरण की आवश्यकता है, ताकि हर कार्य को पूरा करने के लिये समुचित संसाधन प्राप्त हो सकें।
- iv) शहरी स्थानीय निकायों के लिये 18 कार्यों की जो सूची तैयार की गई है उनमें से हर कार्य से संबंधित बढ़ती हुई जटिलताओं से निपटने के लिये सक्षम तथा योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता है, जो कार्य से संबंधित आवश्यकताओं तथा चुनौतियों का सामना कर सकें।

7.3 शहरी स्थानीय सरकारों के कार्यकर्ता

स्थानीय सरकारें, संविधान के अनुसार राज्यों के अंतर्गत आती हैं। स्वतंत्रता के पश्चात् भारतीय संविधान, राज्यों को यह अधिकार प्रदान करता है कि वे अपने अधीन काम करने वाले नगरपालिकाओं के कर्मचारियों से संबंधित समस्याओं को देखें, क्योंकि शहरी क्षेत्रों में कम ध्यान दिया गया था, अतः नगरपालिकाओं के कर्मचारियों के बारे में ठीक से योजना नहीं बनाई जा सकी हैं। यद्यपि यह समस्या बहुत बार उठाई गई है। नागरिकों की बढ़ती आकांक्षाओं और शहर प्रबंधन में जटिलताओं के बढ़ते जाने के कारण नगरों के नगर प्रबंधन हेतु नगरपालिका संवर्ग की आवश्यकता होती है, जो

कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से कार्य कर पाए। नीति आयोग की रिपोर्ट में इस बात को जोर देकर कहा गया है कि राज्य तथा शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर शहरी क्षमता निर्माण के लिए, संगठनात्मक कार्यनीति का अभाव है। रिपोर्ट आगे यह उल्लेख करती है कि इन स्तरों पर औपचारिक ढांचों समर्पित संवर्गों, कर्मचारियों से संबंधित मानदंडों, संगठनात्मक प्रक्रियाओं, रोजगार विवरणों तथा वेतनमानों के स्तर पर भी अनेक प्रकार की कमियां हैं।

वर्ष 1948 में, स्थानीय स्व-सरकारों के मंत्रियों की पहली बैठक हुई थी जिसमें यह बात उठाई गई थी कि इन निकायों में समर्पित निष्ठावान नगरपालिका कर्मचारी प्रणाली की नितांत आवश्यकता हैं। यह भी कहा गया था कि स्थानीय निकायों में कार्यरत उच्च स्तरीय कुशलता तथा तकनीकी जानकारियों के विशेषज्ञ कर्मचारियों के लिए प्रांतीय संवर्ग होना चाहिए। 1954 में दूसरी सभा आयोजित की गई, उसमें भी इसी तरह के सुझाव दिये गये। भारत के संविधान के अनुच्छेद 263 के तहत शहरी क्षेत्रों की विविध प्रकार की समस्याओं का समाधान निकालने के उद्देश्य से, 1954 में स्थानीय स्वशासन की एक केन्द्रीय परिषद् गठित की गई थी।

1964 में ग्रामीण व शहरी संबंधों की समिति का गठन हुआ, जो शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों को कुशलतापूर्वक तथा प्रभावी ढंग से पूरा किये जाने के संदर्भ में महत्वपूर्ण थी। इस समिति की बैठक में सदस्यों ने भारी बहुमत से इस बात पर जोर दिया कि कार्यकारी अधिकारी/सचिव, इंजीनियर, स्वास्थ्य/चिकित्सा अधिकारी

एकाउंटेंट/ऑडीटर, मूल्यांकन/कराधान अधिकारी, शिक्षा अधीक्षक/अधिकारी आदि स्तर के लोगों को राज्य स्तर का कर्मचारी माना जाये।

यह निम्नलिखित लक्ष्यों को पूरा किए जाने के लिए आवश्यक था:

- i) प्रशासन को सक्षम बनाने के लिये;
- ii) उपयुक्त कर्मचारियों के चयन के लिये;
- iii) कार्य-निष्पादन में समरूपता लाने के लिये; तथा
- iv) नीतियों के कार्यान्वित करने में निष्पक्षता लाने के लिये।

समिति ने यह सुझाव दिया था कि शहरी स्थानीय निकायों के प्रथम व द्वितीय श्रेणी के अधिकारियों का एक ही सामान्य संवर्ग होना चाहिए। इस संवर्ग के अधिकारियों की भर्ती शहरी सेवा आयोग द्वारा की जानी चाहिए। इनका स्थानांतरण, मेयर तथा नगरपालिका आयुक्त के परामर्श से किय जाना चाहिए। समिति ने यह परामर्श दिया था कि राज्य सरकारों द्वारा अधीनस्थ सेवाओं के लिए भर्ती, योग्यता, प्रशिक्षण, पदोन्नति, अनुशासनात्मक नियंत्रण तथा इनके कार्यों का वार्षिक मूल्यांकन के नियम तैयार किए जाने चाहिए।

स्थानीय स्वशासन की केन्द्रीय परिषद् की नौवीं बैठक 1963 में हुई। इस बैठक में, हिमाचल प्रदेश की सरकार ने एक स्पष्टीकरण जारी किया, “स्थानीय निकायों के

कर्मचारियों में कुशलता का अभाव इसलिये देखने को मिल रहा है क्योंकि इन निकायों में अपनी सेवायें देने के लिये सुयोग्य प्रत्याशी आवेदन नहीं करते, क्योंकि इनमें वेतनमान कम हैं तथा स्थानीय निकाय के कर्मचारियों और सरकारी कर्मचारियों के बीच वेतन में असमानता और वेतनमान में बहुत बड़ा अंतर है।” इस स्पष्टीकरण को केन्द्र में रखते हुए 1965 में आयोजित की गई परिषद् की बैठक में नगरपालिका कर्मचारियों के संवर्ग पर विचार किया गया, नगरपालिका कर्मचारियों की सेवा शर्तों की जांच करने के लिये, एक समिति गठित की गई। इस समिति को निम्नलिखित जिम्मेदारियां सौंपी गई:

- i) नगरपालिका के कर्मचारियों की सेवा शर्तों में सुधार करना; तथा
- ii) पूरे राज्य में, नगरपालिका सेवाओं के लिए संगठन के एक पैटर्न का सुझाव।

इस समिति ने व्यापक रूप से कर्मिक नीतियों का सर्वेक्षण किया तथा नगरपालिका कर्मचारियों की निम्नलिखित तीन प्रकार की कार्मिक प्रणालियों को अपनाये जाने की सिफारिश की:

- i) एक अलग कार्मिक प्रणाली, जिसके अंतर्गत स्थानीय प्राधिकरण ऐसे कर्मियों की नियुक्ति तथा उन्हें प्रशसित करता है, जिन्हें स्वतः अन्य अधिकार क्षेत्र में हस्तांतरित नहीं किया जा सकता।
- ii) एकीकृत स्थानीय सरकारी सेवा, जिसमें स्थानीय अधिकारियों के सभी अथवा कुछ श्रेणियों के कार्मिकों ने पूरे राज्य के लिए एक कैरियर सेवा का गठन

किया। इसे राज्य स्तर पर एक एजेंसी द्वारा प्रशासित और नियंत्रित किया जाता; और कार्मिकों को केवल स्थानीय अधिकारियों के बीच स्थानांतरित किया जा सकता था।

- iii) एक एकीकृत सेवा, जिसमें राज्य सरकार तथा स्थानीय प्राधिकारी वर्ग के कार्मिकों ने मिलकर एक ही सेवा के का हिस्सा बने। इसके अंतर्गत, उनके स्थानांतरण केवल स्थानीय अधिकरणों तक ही सीमित नहीं रहते, अपितु राज्य सरकार के उपयुक्त विभागों में भी संभव होते हैं।

कुछ राज्यों में इन सभी प्रणालियों के मिले-जुले रूप देखने को मिलते हैं। कुछ नगरपालिका अधिनियमों में भर्ती का प्रावधान यह है, कि नगरपालिकायें लोक सेवा आयोग की सिफारिशों से भर्ती करती हैं, जिनके वेतनमान निर्धारित सीमाओं से अधिक होते हैं। समिति ने राज्य स्तर पर, भर्ती के लिये एक प्रणाली की सिफारिश की है जिसके अनुसार कर्मचारियों की भर्ती आवश्यकता के नियमों के अनुसार राज्य लोक सेवा आयोग अथवा विशेष नगरपालिका सेवा आयोग के परामर्श से की जाती है। साथ ही साथ, यह भी महसूस किया गया था कि स्थानांतरणों के माध्यम से व्यक्तिगत रूप से अधिकारियों की भर्ती करते समय, परामर्श की कोई प्रणाली होनी चाहिये।

ग्रामीण शहरी संबंधों की समिति ने यह सिफारिश की थी कि नगरपालिका सेवाओं को तीन ग्रेडों में विभाजित किया जाये – विशिष्ट ग्रेड, ग्रेड I तथा ग्रेड II इन सेवाओं को निम्नलिखित रूप से समूहीकृत किया गया है:

- i) प्रशासनिक सेवा
- ii) इंजीनियरिंग सेवा
- iii) चिकित्सीय तथा स्वास्थ्य सेवा
- iv) शिक्षा सेवा

सेवा शर्तों की समिति ने यह सुझाव भी दिया था कि राज्यों को एकीकृत नगरपालिका सेवाओं का संचालन राज्य सेवा की संबंधित श्रेणियों के साथ मिलकर कर सकते हैं, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि नगरपालिकाओं में कार्य करने के लिये उपलब्ध कर्मचारियों में वांछित कार्यक्षमता होगी और वे सेवाओं की शर्तों के साथ अनुकूलन कर सकेंगे।

तीसरी पंचवर्षीय योजना में, नगरपालिका प्रशासन को सुदृढ़ बनाने की बात कही गई थी। यह कहा गया था कि नगरपालिका के स्टाफ में कोई व्यावसायिक नीतिगत आचरण नहीं होता, उसे ठीक से प्रशिक्षण नहीं दिया जाता, भर्ती के नियमों का पालन भी नहीं किया जाता, योग्यताओं का भी ठीक से ध्यान नहीं रखा जाता, स्टाफ का श्रेणीबद्ध वर्गीकरण नहीं किया गया है। उसके वेतनमान तथा सेवा स्थितियों की कोई स्पष्ट व्यवस्था नहीं है।

इसके बाद भी, शहरी क्षेत्र में प्रशासन के कर्मचारियों की दशा सुधारने पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया। नगरपालिकाओं से जुड़ी समस्याएँ ज्यों की त्यों बनी रहीं।

चौहत्तरवें संविधान संशोधन से यह उम्मीद की गई थी कि इसके कारण आवश्यक सुधार होंगे, लेकिन कर्मचारियों से जुड़ी समस्याएँ ज्यों की त्यों बनी रहीं।

इसके पश्चात् जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन कार्यान्वित किया गया। जो शहरी विकास की दिशा में कार्यान्वित होने वाला प्रमुख कार्यक्रम था। इस कार्यक्रम के तहत, नगरपालिका के कर्मचारियों को छोटे और बड़े स्तर की अनेक योजनाओं को तैयार करने तथा उन्हें कार्यान्वित करने की जिम्मेदारियाँ सौंपी गईं। इन योजनाओं को कार्यान्वित करते समय, जहाँ-जहाँ क्षमताओं की कमी पाई गई, उन्हें बारहवीं पंचवर्षीय योजना में दूर करने के प्रयास किये गये।

बारहवीं पंचवर्षीय योजना ने, नगरपालिका संवर्ग निर्मित करने की सिफारिश की थी। अरुण मायरा समिति (अप्रकाशित 2013-14) ने यह पाया था कि वित्तीय स्थिति कमजोर होने के कारण अनेक राज्य/शहरी स्थानीय निकाय इस स्थिति में नहीं थे कि वे नगरपालिका संवर्ग को कार्यान्वित कर सकें। इस मामले में, समिति ने यह सुझाव दिया था कि जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के अंतर्गत उपयुक्त नगरपालिका संवर्ग कार्यान्वित किया जाना अनिवार्य होगा।

अल्प तथा मध्यम-अवधि के लिए, यह सुझाव दिया गया है कि शहरी स्थानीय निकायों द्वारा आवश्यक कर्मचारियों को लम्बी-अवधि पर सेवाओं में रखने के लिए नियुक्ति की जा सके या अल्प-समय या मध्यम-अवधि तक हर हाल में भर्ती के लिए कोई निश्चित व्यावसायिक तरीका हो। संविधान के 12वें अनुच्छेद में दी गई नगरपालिका निकायों के

18 कार्यों की सूची में, संशोधन करते समय राज्य अपने आधीन काम करने वाले इन कार्यों में राज्य स्तरीय कर्मचारियों को शहरी स्थानीय निकायों में हस्तांतरित कर सके।

कुछ राज्य जैसे कर्नाटक, तमिलनाडु, महाराष्ट्र, आंध्र प्रदेश आदि ने नगरपालिकाओं में कर्मचारी प्रणाली को बेहतर बनाने के लिये कदम उठाये हैं जैसे आंध्रप्रदेश में निम्नलिखित तीन प्रकार की सेवायें होती हैं जो नगरपालिकाओं के कर्मचारियों की नियुक्ति आवश्यकतानुसार करती हैं।

- i) राज्य सेवा – यह नगरपालिकाओं तथा राज्य सरकार के विभागों के लिए कर्मचारियों का चयन करती है।
- ii) राज्य नगरपालिका सहयोगी सेवा – राज्य स्तर पर मध्यम दर्जे के अधिकारियों की नियुक्तियों का दायित्व निभाती है।
- iii) नगरपालिका सेवा – हर नगरपालिका के निचले दर्जे के कर्मचारियों की पूर्ति हेतु।

आंध्र प्रदेश में, विभिन्न स्तरों के कर्मचारी विभिन्न प्रकार की भूमिकाएं निभाते हैं। उनकी जिम्मेदारियाँ सुव्याख्यायित हैं। उनकी पदोन्नति के प्रावधान स्पष्ट हैं। नगरपालिका सेवा से, राज्य नगरपालिका सेवा तथा अंततः राज्य सेवा तक पदोन्नति का क्रम सुस्पष्ट है। इस प्रकार सभी क्षेत्रों के नगरपालिका कर्मचारियों के लिए पदोन्नति का मार्ग खुला है।

12वीं योजना के कर्मचारी समूह की सिफारिशों के अनुसार, भर्ती के नियमों तहत 25 प्रतिशत कर्मचारियों की ए श्रेणी के लिए भर्ती सीधी की जा सकती है। बी श्रेणी के लिए 50 प्रतिशत भर्ती सीधी की जा सकती है। इस योजना के अनुसार अलग-अलग नगरपालिका संवर्गों का सुझाव दिया गया है। एक संवर्ग नगर निगमों के लिए तथा दूसरा नगरपालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों के लिए होता है। 2014 में, भारत में नगरपालिका संवर्ग स्थापित करने की पहल संबंधित रिपोर्ट प्रकाशित की गई थी, जिसका उद्देश्य आवास एवं शहरी मामले के मंत्रालय तथा विश्व बैंक के सहयोग से शहरी विकास योजना की क्षमता में अभिवृद्धि करना था।

इसने निम्नलिखित सुझाव दिये थे:

- i) जिन राज्यों में विशेष नगरपालिका संवर्ग नहीं हैं, उनमें सुधार कार्यान्वित करने, नवीनीकरण, राजस्व, निवेश आमंत्रित करने जैसे कार्य ठीक से संपन्न नहीं हो पा रहे हैं (जैसे बिहार, आसाम, उड़ीसा आदि)।
- ii) कार्यकर्ताओं की उपलब्धि अपर्याप्त है, और कार्य पूरे नहीं हो पाते। यहाँ नगरपालिका संवर्गों को निर्मित करना एक आवश्यक विकल्प होगा।
- iii) सभी राज्यों में कर्मचारियों की नियुक्ति के नियम होते हैं, चाहे वहाँ नगरपालिका संवर्ग की स्थिति हो या न हो, फिर भी इस बात का कोई प्रमाण नहीं कि आसाम को छोड़कर किसी भी राज्य में कर्मचारियों की आवश्यकता तथा कार्यों के आकलन का काम ठीक से हो पाया है।

- iv) प्रमुख नेतृत्व भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों के हाथों में होता है, उनके नीचे राज्य नागरिक सेवा अधिकारी आते हैं। फिर भी मुख्य महत्व के कार्य जैसे शहरी नियोजन, परिवहन, आईटी तथा सार्वजनिक वित्त आदि शहरी विकास के लिए उपलब्ध नहीं हैं। इस समय राज्य, इसके लिए परामर्श के आधार पर खुले बाजारों से प्राप्त करने, बाहर के स्रोतों से प्राप्त करने तथा सार्वजनिक निजी साझेदारी मोड से काम चलाने पर विवश हैं।
- v) राज्यों से निचले दर्जे के कर्मचारियों के चयन में, तदर्थी पद्धतियों का पालन किया जाता है। इसके अतिरिक्त, नियमित तथा शिष्ट मंडल के रूप में कार्यरत कर्मचारी बड़ी संख्या में जुड़े रहते हैं। वे और समूह सी तथा डी में दैनिक वेतन पर शहरी स्थानीय निकायों में काम करते हैं। सभी राज्यों में अनुकम्पा आधारित भर्तियों का चलन रहा है। दशकों तक नियुक्तियों पर प्रतिबंध लगे रहने के कारण, इस विधि को अपनाकर कर्मचारियों की नियुक्तियाँ करके काम चलाना पड़ा है। ऐसी नियुक्तियाँ में, योग्यता तथा प्रशिक्षण की बात प्रायः पीछे छूट जाती है। अतः इस तरह नियुक्त किये गये कर्मचारियों की कार्यक्षमता संतोषजनक नहीं होती। दैनिक वेतन पर कार्य करने वाले कर्मचारी के चयन में कोई निर्देश भी कार्यान्वित नहीं होते। लेकिन अनेक राज्यों में यह चलन अब भी जारी है। इन विधियों को अपनाये जाने के कारण कर्नाटक, बिहार, पश्चिम बंगाल आदि राज्यों में अनेक प्रकार के मुकदमों भी चल रहे हैं।

vi) शहरी स्थानीय निकायों में सीधी भर्तियाँ राज्य लोक सेवा आयोग द्वारा की जाती है, निचले स्तर (समूह डी) की नियुक्तियों के लिए यह विधि नहीं अपनाई जाती।

सुनिश्चित चयनविधियाँ अपनाई जाती हैं। यद्यपि नियुक्तियाँ में प्रायः देरी हो जाती है, जिससे शहरी स्थानीय निकायों के पास कर्मचारियों की कमी हो जाती है। कभी-कभी परीक्षाओं में अनियमितताएँ आ जाने से, परीक्षाएँ स्थागित करनी पड़ जाती हैं और दुबारा परीक्षाओं का आयोजन करना पड़ता है। इस कारण भी, कर्मचारियों की कमी के साथ ही समझौता करना पड़ता है। शहरी स्थानीय निकायों के पास रेलवे भर्ती प्रणाली, बैंक भर्ती प्रणाली, पुलिस भर्ती प्रणाली जैसी कोई सुनिश्चित चयन प्रणाली नहीं है।

vii) पदोन्नति के नियम मजबूत तथा सुस्थापित होते हैं। पदोन्नति के मानकों में वरिष्ठता, विभागीय परीक्षाएं उत्तीर्ण करना, कार्यों की गुणवत्ता व कार्यक्षमता आदि शामिल हैं। यद्यपि कार्य मूल्यांकन के लिए, शैक्षिक योग्यता को नहीं, बल्कि व्यर्थ के अनुभवों तथा वरिष्ठता क्रम को आधार बनाया जाता है।

viii) यद्यपि कुछ राज्यों में पदक्रम तथा स्थानान्तरण में राजनैतिक हस्तक्षेप, भ्रष्टाचार, निहित स्वार्थ, गुटबाजी आदि नकारात्मक प्रभावों का प्रयोग किया जाता है।

ix) प्रशिक्षण तदर्थ होता है तथा सीधे चुने जाने वाले अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण की अनिवार्यता नहीं है।

- x) मूल्यांकन प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है, इससे लचीलापन आता है और कार्यक्षमता में वृद्धि होती है। वर्तमान एसीआर प्रणाली, अभिप्रेरणा का स्रोत नहीं है, परिणामात्मक मूल्यांकन का प्रावधान नहीं है। स्वतः मूल्यांकन तथा प्रतिपुष्टि का प्रावधान नहीं है। इसके अतिरिक्त सी तथा डी श्रेणी के कर्मचारियों के कार्यों के मूल्यांकन की कोई व्यवस्थित प्रणाली नहीं है।
- xi) शहरी स्थानीय निकाय को दी जाने वाली राजस्व सहायता तथा अनुदान इतने कम हैं कि नगरपालिका को पदानुक्रम प्रणाली कार्यान्वित करना मुश्किल हो रहा है। अधिकतर राज्यों में, एक तिहाई से अधिक पद खाली पड़े रहते हैं, परन्तु उन्हें वेतन आदि सुविधायें देने के लिए पर्याप्त वित्त न होने के कारण ये पद भरे नहीं जा पाते। राज्य तथा केन्द्रीय धनराशि का 65 प्रतिशत कर्मचारी के वेतन आदि पर खर्च हो जाता है, सेवा प्रदान करने के लिये केवल 35 प्रतिशत धनराशि बच पाती है। यह भी ध्यान देने योग्य है कि कुछ राज्यों में, एक से अधिक शहरी स्थानीय निकायों का दायित्व एक अकेला कार्यकारी अधिकारी निभाने पर विवश हो जाता है।

2015 में शहरी क्षेत्रों के कायाकल्प के लिये अमृत योजना आरंभ (अटल नवीकरण और शहरी परिवर्तन मिशन) की गई थी, जिसमें नगरपालिका प्रशासन में बेहतर संवर्ग, वित्तीय प्रबंधन तथा सेवा वितरण प्रणाली पर जोर दिया। इस योजना ने नगरपालिका संवर्ग प्रणाली के आकलन के लिये, निम्नलिखित विशेषतायें सुझाई:

- सेवाओं के संवर्ग का खर्च राज्य स्तर पर उठाया जायेगा, शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर नहीं।
- शहरी स्थानीय निकायों के अधिकारियों तथा कर्मचारियों का स्थानांतरण शहरी स्थानीय निकाय में ही होगा।
- हर संवर्ग के लिये, राज्य स्तरीय चयन नियमों का पालन करना आवश्यक होगा।

इस व्यवस्था के अनुसार, संवर्ग के अंतर्गत निम्नलिखित तीन कार्य समूह होंगे।

- नगरपालिका प्रशासनिक सेवा** – कार्यकारी, सामाजिक विकास तथा कर्मचारियों की सेवाओं पर नियंत्रण रखना इन सेवाओं का दायित्व होगा।
- नगरपालिका तकनीकी सेवा** – इस सेवा का दायित्व नगर विनियोजन तथा अभियंता के क्षेत्रों को नियंत्रित करना तथा परिवहन और ई-प्रशासन सेवायें प्रदान करना होगा।
- नगरपालिका वित्तीय सेवा** – यह संवर्ग खातों, राजस्व तथा वित्तीय मामलों और लेखा सेवाओं की व्यवस्था देखेगा।

वर्तमान स्थिति

यद्यपि राज्यों के स्तर पर, अब भी स्थिति संतोषजनक नहीं है। हिमाचल प्रदेश का उदाहरण लें तो जनवरी 2020 में इस राज्य में कर्मचारियों की भारी कमी थी। पूरे राज्य में केवल 54 नगरपालिका परिषद् हैं, लेकिन इनके संचालन के लिये केवल 12 नियमित कार्यकारी अधिकारी हैं। स्थिति यहां तक अनियंत्रित हो गई कि नगरपालिका परिषदों के प्रशासनिक कार्यों के संचालन का दायित्व तहसीलदारों को सौंपना पड़ा। इसी तरह इस राज्य में केवल पांच सहायक अभियंता हैं, जो 54 नगरपालिका परिषदों के कार्यों को देखते हैं। जूनियर इंजीनियर जहां के तहां बने हुए हैं, क्योंकि पिछले 20 वर्षों में उनकी एक बार भी पदोन्नति नहीं हुई (Mohan, 2020)।

नगरपालिका संवर्गीकरण किया जाना एक आवश्यक कार्य है, परंतु जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है इसके लिये पर्याप्त संख्या में कर्मचारियों का होना आवश्यक है तथा उनकी क्षमताओं के अन्तरालों को चिन्हित किया जाना आवश्यक है। इसके लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारियों में निरन्तर कौशल वृद्धि की जाये। पृष्ठभूमि में यह देख सकते हैं कि जेएनएनयूआरएम कार्यक्रम की अवधि को दो वर्ष बढ़ाया गया ताकि हितधारकों की क्षमता बढ़ाने पर ध्यान केंद्रित किया जा सके। क्योंकि यह पाया गया था कि स्थानीय स्तर पर क्षमताओं का अभाव है। वर्तमान में स्मार्ट सिटी अमृत संबंधी योजना तथा क्षमता वृद्धि सम्बंधी गतिविधियों में संलग्न हैं। सरकार ने 'मिशन कर्मयोगी योजना 2020 में आरंभ करने के प्रयास किए हैं। सबको इसका फायदा उठाना चाहिए। अपनी कार्यक्षमता में बढ़ोतरी करनी चाहिए और क्षमता-बढ़ाओ योजनाओं से जुड़ना चाहिए। राज्य अपनी सामाजिक-आर्थिक स्थिति के आधार पर अपनी-अपनी नीति

तैयार कर सकते हैं। परन्तु, यह महत्वपूर्ण है कि कर्मचारियों की क्षमता में वृद्धि के लिए संसाधनों की पहचान की जाये।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) कार्यो के हस्तांतरण के लिये कौन से उपायों की आवश्यकता है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) अमृत के अंतर्गत सुझाये गये नगरपालिका कार्यकर्ताओं के कार्यात्मक समूह क्या हैं?

.....

.....

.....

7.4 शहरी स्थानीय सरकार के लिए वित्त

भारत में शहरी स्थानीय निकाय प्रायः वित्तीय कमी से जूझते रहे हैं। आजादी के पश्चात् ही उनके वित्तीय संसाधन सीमित थे। कुछ बड़े नगरों जैसे मुम्बई को छोड़कर, कराधान जांच आयोग (1953) ने स्थानीय निकायों के विशिष्ट संरक्षण एवं उपयोग के लिए निम्नलिखित सिफारिशें प्रस्तुत की थीं :

- i) भूमि तथा भवनों पर कर लगाए जाएँ।
- ii) कर अथवा चुंगी (चुंगी सभी राज्यों में समाप्त कर दी गई, मुम्बई में ईंधन तथा यातायात क्षमता के आधार पर बनी रही)।
- iii) वाहन कर – इंजन वाले वाहनों पर कर।
- iv) पशु एवं नौका कर।
- v) व्यवसायों, व्यापारों, आजीविकाओं तथा रोजगार पर कर।
- vi) विज्ञापनों – जो समाचार पत्रों में प्रकाशित नहीं होते, पर कर।
- vii) अभिनय केन्द्रों तथा नाटक घरों पर कर।

viii) अचल संपत्ति के बिक्री या हस्तांतरण पर कर (स्टेंप ड्यूटी आदि)।

ix) उत्पादों तथा व्यक्तियों को सड़क अथवा जल के रास्ते ले जाए जाने पर कर।

आयोग ने नगरपालिकाओं को कर रहित राजस्व के संसाधनों को विकसित करने की प्रक्रिया को प्रोत्साहन देने की सिफारिश की थी। नए कर लगाने तथा करों की दर में वृद्धि करने के प्रति अनिच्छा प्रकट की थी, जिसकी वजह से करों से प्राप्त होने वाले राजस्व की राशि बहुत कम रही। ऐसी उम्मीद की गई थी कि चौहत्तरवें संविधान संशोधन के पश्चात् शहरी स्थानीय निकायों की आर्थिक कमजोरी दूर हो जायेगी, परन्तु परिणाम संतोषजनक नहीं आये (Mathur, 2011) जिसके निम्नलिखित कारण व्यक्त किये:

i) नगरपालिकाओं द्वारा अपने दायरों में प्राप्त किया गया राजस्व नगरपालिकाओं के खर्च उठाने की दृष्टि से अपर्याप्त रहा।

ii) हस्तांतरण तथा अनुदान सहायता तदर्थ तथा विवेकाधीन रखी गई।

iii) वेतन तथा मेहनतानों पर होने वाला खर्च बहुत अधिक रहा। सेवाओं की मरम्मत तथा सेवा प्रदान पर खर्च की जाने वाली धनराशि की तुलना में कर्मचारियों के वेतन आदि पर खर्च होने वाली धनराशि बहुत अधिक थी।

iv) वित्तीय आंकड़े पर्याप्त रूप से नहीं जुटाये जा सके।

शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों को समझने के लिये, हमें यह पता लगाना होगा कि उनकी आमदनी प्राप्त करने के स्रोत क्या हैं और शहरी क्षेत्रों में उन्हें कितनी धनराशि खर्च करनी पड़ेगी।

निधियों के स्रोत

शहरी स्थानीय निकायों के धन जुटाने के स्रोतों को निम्नलिखित श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है:

- i) **कर राजस्व** – शहरी स्थानीय निकायों को धन एकत्रित करने के लिये कर लगाने का अधिकार होता है। इन करों में प्रमुख रूप से संपत्ति कर, व्यवसाय कर, मनोरंजन कर, तथा विज्ञापन कर आदि शामिल हैं। संपत्ति कर आमदनी का सबसे बड़ा स्रोत है। भारत में, 2017 और 2018 के आंकड़ों के अनुसार संपत्ति कर से इन निकायों को प्राप्त होने वाली आमदनी लगभग 60 प्रतिशत रही है। परन्तु यह सकल घरेलू उत्पाद का केवल 0.15 प्रतिशत है, जो एक प्रतिशत की तुलना में बहुत कम है, क्योंकि इन निकायों को होने प्राप्त वाली कुछ आमदनी सकल घरेलू उत्पाद का केवल एक प्रतिशत होती है। ओईसीडी देशों में अचल संपत्तियों से प्राप्त होने वाला संपत्ति कर एक प्रतिशत होता है (Ahluwalia et al, 2019)। भारत सरकार की टूल किट (सितम्बर, 2020) के आधार पर यह अपेक्षा है कि राज्य संपत्ति कर को दो गुणा कर देंगे और 2019

में उन्होंने राजस्व की जो राशि 20,000 करोड़ एकत्रित की थी वह 2024 में बढ़कर 40,000 करोड़ हो जायेगी।

साथ ही (i) संपत्ति कर में वृद्धि के लिए यह आवश्यक है कि जीआईएस मैपिंग का विस्तार किया जाये; तथा आवास अनुक्षा पत्रों राशन कार्ड तथा उत्परिवर्तनों और बिजली तथा गैस कनेक्शन की जांच की जाये। उन्हें जो छूट मिलती है, उनकी भी जांच की जाये तथा गोल सर्कुलर 2009 के अनुसार सभी सरकारी संपत्तियों का आकलन किया जाये। (ii) इकाई क्षेत्र के हिसाब से प्राप्त होने वाले किराये में परिवर्तन किये जायें जैसे दिल्ली में किरायों की दरें प्रायः बहुत कम हैं। (iii) करों की राशि वसूल करने के लिए स्वायत्तीकरण तथा ऑनलाइन प्रणाली आकर्षक रियासतें तथा प्रोत्साहन की आवश्यकता होगी। सबसे अधिक आय के स्रोत, 10 से 20 प्रतिशत संपत्तियों का विश्लेषण तथा उनके बैंक खातों से संपर्क स्थापित करना, आदि काम पूरे करने पड़ेंगे।

विशेषज्ञों की उच्च स्तरीय समिति, 2017 के अनुमान के अनुसार पूरे देश का कुल नगरपालिका राजस्व एक लाख करोड़ होता है। इसका एक बड़ा हिस्सा कर्मचारियों के वेतन/पेंशन तथा संचालन संबंधी कार्यों पर खर्च होता है। भारत में नगरपालिकाओं को प्राप्त होने वाला राजस्व 2007–2008 से 2017–2018 तक ही सकल घरेलू उत्पाद का लगभग एक प्रतिशत था। 2017–2018 में यह केवल 0.43 प्रतिशत रह गया।

ii) **गैर-कर राजस्व** – नगरपालिका संपत्तियों से प्राप्त होने वाला किराया, जल तथा स्वच्छता कर आदि शहरी स्थानीय निकायों के गैर-कर राजस्व के प्रमुख स्रोत हैं। गैर-कर राजस्व का हिस्सा, 2007-08 में 33 प्रतिशत हुआ करता था, परन्तु 2017-18 में यह बढ़कर 41 प्रतिशत हो गया है। फिर भी, यह एक सच्चाई है कि उपभोक्ता शुल्क में वृद्धि करके राजस्व प्राप्ति को काफी हद तक बढ़ाया जा सकता है। वर्तमान में जो कर वसूली की जा रही है, उससे सेवा प्रदान पर होने वाला खर्च पूरा नहीं हो पाता। 'जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन' ने इस असंगति को सुधारों द्वारा दूर करने का प्रयास किया था, लेकिन पूरे देश में यह योजना पूरी तरह कार्यान्वित नहीं हो पाई। अन्य गैर-कर राजस्व स्रोतों पर भी इसी तरह ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है। इसमें शहरी स्थानीय निकायों की आय बढ़ जायेगी।

इस मामले में, स्थानीय शुल्क में बड़ी क्षमता है। जैसे –

- (i) उपभोक्ता शुल्क पुनर्प्राप्ति (जल आदि) जो केवल 20 प्रतिशत है।
- (ii) गैस/विद्युत तथा फाइबर ऑप्टिक लाइन्स से।
- (iii) सेल-टॉवर।
- (iv) बिजली के खम्भों को लीज पर देना।
- (v) पार्क का मेंटेनेंस (रखरखाव) वसूल करना।

दिल्ली की रेजीडेंट वेलफेयर एसोसिएशन, प्रति पार्क 8000/- रुपये वसूल करती है जो एक नगरपालिका के कर्मचारी के मासिक वेतन का भुगतान करने के लिए भी पर्याप्त नहीं है।

इसी प्रकार, विज्ञापन शुल्क में तिरुअनंतपुरम के तर्क पर सुधार करने की आवश्यकता है। (तिरुअनंतपुरम में अनाधिकृत विज्ञापन बोर्ड की संख्या 33170 का पता लगाया और 2012-19 में, उनसे वसूली गई राशि से नगर आमदनी दो गुणा हो गई)।

दक्षिणी दिल्ली महानगर परिषद् ने विज्ञापन स्थलों को चिन्हित करके 1:8 के अनुपात में दरों में वृद्धि करके तीन गुणा राजस्व प्राप्त किया।

iii) राज्य सरकारों धनराशि का हस्तांतरण – राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर, राज्य सरकारों से स्थानीय निकाय सहायता धनराशि प्राप्त कर करते हैं। अनुच्छेद 243 के अनुसार नगरपालिकाओं की आर्थिक स्थिति के आकलन के लिए वित्त आयोग का गठन किया जा सकता है। आयोग की सिफारिशें राज्यपाल के पास भेज दी जाती हैं। नियमानुसार (i) राज्य द्वारा प्राप्त विभिन्न करों व शुल्कों का एक भाग राज्य सरकारें नगरपालिकों को देती हैं। (ii) करों, शुल्कों आदि का निश्चयन नगरपालिकाओं की आवश्यकताओं के अनुसार किया जाता है। (iii) (क) राज्य के समेकित फंड से नगरपालिकाओं को अनुदान राशि प्रदान की जानी चाहिए। (ख) नगरपालिका की वित्तीय स्थिति में सुधार करने के उपायों को अपनाया जाना आवश्यक है। (ग) राज्यपाल नगरपालिकाओं की

वित्तीय स्थिति को मजबूत बनाने के उद्देश्य से नगरपालिकाओं के हितों के मामले वित्त आयोग का आधारभूत स्तर पर काम-काज संवैधानिक प्रावधानों से काफी दूर छिटका दिखाई देता है। राज्य सरकारें इस स्थिति पर पर्याप्त ध्यान नहीं देती। कभी-कभी तो नगरपालिकाओं को वित्तीय सहयोग देने से संबंधित विवरणों को लम्बे समय तक प्रस्तुत ही नहीं किया जा पाता। चक्रवर्ती एवं अन्य, (2014) के अनुसार राज्य वित्तीय आयोगों को पर्याप्त डेटा नहीं मिल पाता। कर्मचारियों की कमी तथा तकनीकी स्टाफ की कमियों के कारण डेटा ठीक से और समयबद्ध ढंग से तैयार नहीं किये जा सकते। आयोगों की सिफारिशों पर अमल करने में भी आना-कानी की जाती है, जिससे शहरी स्थानीय निकायों को पर्याप्त फंड नहीं मिलते।

- iv) विकास योजनाओं के लिए केंद्र सरकार से मिलने वाले अनुदान — जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन के कार्यान्वित होने के बाद, केंद्र सरकार से राज्यों को पर्याप्त अनुदान राशि प्राप्त होने लगी है। स्मार्ट सिटी मिशन, अमृत, प्रधानमंत्री आवास योजना, आदि, के माध्यम से केंद्र से राज्यों व उनके शहरी स्थानीय निकायों को पर्याप्त अनुदान राशि प्रदान की जा रही है। यहाँ आवश्यक है कि इन योजनाओं की सहायता से मिलने वाली धनराशि का समुचित भाग राज्य सरकारें शहरी स्थानीय निकायों को दें। इन निकायों को भी वित्तीय ऋण तथा नगरपालिका बोर्ड के माध्यम से धन राशि एकत्रित करनी चाहिए।

- v) केंद्रीय वित्तीय आयोग की सिफारिशों पर आधारित अनुदान – दसवें राष्ट्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद (अनुच्छेद 280, 74वां संविधान संशोधन), राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों को सीधे अनुदान हस्तांतरित करने की प्रक्रिया पर काम करना शुरू कर दिया।

चौदहवें राज्य वित्त आयोग ने ग्रामीण तथा शहरी स्थानीय निकायों को 70:30 के अनुपात में अनुदान राशि प्रदान की है। स्थानीय निकायों का दो भागों में अनुदान दिया गया। मूलवर्ती अनुदान (बिना शर्त) तथा प्रदर्शन आधारित अनुदान (सशर्त) के बीच 80:20 का अनुपात रखा गया। राष्ट्रीय वित्त आयोग का हस्तांतरण 1000 करोड़ से बढ़कर 29000 करोड़ पहुँच चुका है (1995 से 2020 तक)।

शहरी जनसंख्या वृद्धि को ध्यान में रखते हुए, तथा सकल घरेलू उत्पाद में आने वाले परिवर्तनों को देखते हुए 15वें राज्य वित्त आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों के हिस्से को बढ़ाकर 40 प्रतिशत कर दिया। स्थानीय निकायों के बीच अनुदान के वितरण का आधार जनसंख्या व क्षेत्र को 90:10 के अनुपात में निर्धारित किया गया। 15वें वित्त आयोग ने 5 करोड़ से अधिक शहरी समूहों/नगरों, श्रीनगर तथा दिल्ली को छोड़कर, अन्य सभी नगरों तथा उपनगरों को जिनकी संख्या 5 लाख से कम है, के साथ अलग तरह की व्यवस्था कार्यान्वित करने का प्रस्ताव दिया था। 10 लाख से अधिक की जनसंख्या वाले नगरों को वायु

गुणवत्ता सुधारने के लिए, संरक्षण, जल आपूर्ति एवं प्रबंधन तथा कचरा प्रबंधन के लिए मूलवर्ती अनुदान देने की सिफारिश की थी।

अन्य स्थानीय निकायों के लिए (i) मूलवर्ती अनुदान का 50 प्रतिशत, (ii) 50 प्रतिशत केवल पीने के पानी की आपूर्ति तथा कचरा प्रबंधन के लिए देने की सिफारिश की थी।

यह विशेष रूप से कहा गया था कि ये अनुदान केंद्रीय क्षेत्र की योजनाओं, जैसे स्वच्छ भारत मिशन, अमृत, आदि के लिए अथवा राज्य की किसी अन्य योजना के लिए विकल्प के रूप में उपयोग नहीं किये जायेंगे।

vi) वित्तीय ऋण

राजस्व के स्रोतों की कमी तथा कम राजस्व दर को ध्यान में रखते हुए, शहरी स्थानीय निकायों को पूंजी-बाजार से उधार लेना पड़ता है। लेकिन रकम उधार लेने के लिए इन निकायों को ऋण वापसी की क्षमता सिद्ध करनी पड़ती है।

बड़ी नगरपालिका आसानी से इसकी व्यवस्था कर लेती हैं, परन्तु छोटे शहरों तथा कस्बों के लिए ऐसा करना कठिन हो जाता है। भारत सरकार ने यह सुझाव दिया था कि सुधार तथा नगरपालिकाओं की साख को बनाये रखने के लिए उनकी मदद करते रहना चाहिए दोनों का अपनी-अपनी जगह महत्व है।

अहमदाबाद जैसे नगरों ने बॉन्ड जारी करके 1998 में 100 करोड़ उठाये थे। तब से लेकर अब तक यह नगर बॉन्ड जारी करके 5 बार रकम उठा चुका है। 2019 में अहमदाबाद नगर ने 200 करोड़ रुपये उठाये थे। क्रेडिट रेटिंग संस्थाएं, जैसे आई सी आर ए, निम्न घटकों के आधार पर शहरी स्थानीय निकायों के क्रेडिट रेट का निश्चयन करती हैं :

- अंतर सरकारीय राजकोषीय संबंध।
- नगरपालिका क्षेत्र की अर्थव्यवस्था।
- शहरी स्थानीय निकायों की कार्य संचालन क्षमता।
- नगरपालिका वित्त।
- विचाराधीन योजनाएं तथा उनका कार्यकारी ट्रैक रिकॉर्ड।
- प्रबंधन क्षमता तथा सुधारोन्मुखता।
- राज्य सरकार की क्रेडिट गुणवत्ता।

नीति आयोग ने पर्याप्त वित्तीय दायित्व की सिफारिश, राजकोषीय जिम्मेदारी तथा बजट-प्रबंधन अनिनियम, 2003 का पालन करते हुए की थी। यह अधिनियम प्रबंधन सीमाओं तक ही वित्तीय सहायता या ऋण का प्रावधान देता है।

निवेशीय आवश्यकता

पूरे देश में नगरपालिका का स्तरीय एक रूप ढांचा मौजूद नहीं है। इसलिए किसी संस्था को शहरी क्षेत्रों में होने वाले खर्च का अनुमान लगा पाना कठिन है। फिर भी कुछ अनुमान लगाये गये हैं – उच्चस्तरीय विशेषज्ञ समिति (एचपीईसी, 2011) का अनुमान है कि शहरी मूलभूत ढांचे के निर्माण के लिए 31 लाख करोड़ रुपये की धन-राशि की आवश्यकता है। वर्ष 2009-10 की कीमतों के आधार पर, 2012 से 2031 के बीच 8 शहरी क्षेत्रों में, आधारभूत सेवाएं पर्याप्त रूप से उपलब्ध कराने के लिए, एचपीईसी ने यह संकेत दिया है कि शहरी मूलभूत सुविधाओं पर निवेश को 2011-2012 के दौरान सकल घरेलू उत्पाद के 0.7 प्रतिशत से बढ़ाकर 2031-32 तक 1.1 प्रतिशत करना पड़ेगा।

शहरी स्थानीय निकायों का वित्तीय सशक्तिकरण

ऐसा माना जाता है कि शहरी क्षेत्रों में अर्थव्यवस्था में आई उछाल के कारण जो लोग या संस्थान अच्छी कमाई कर रहे हैं, उन पर उपयुक्त कर नहीं लगाया जा पा रहा है। इससे नगरपालिकाएं नगरों की मूलभूत सुविधाएं जैसे जल-आपूर्ति, सफाई, परिवहन सेवाएँ, आदि, भी ठीक से प्रदान नहीं कर पा रहीं।

पांडेय (2011) के अनुसार बेहतर वित्तीय प्रबंधन तथा सही ढंग से कर वसूल करने के अधिकार यदि शहरी स्थानीय निकायों को दे दिये जाएं तो नगरों की आय में 6 गुणा वृद्धि हो सकती है।

नगरपालिकाओं के संसाधन बढ़ाने के लिए निम्नलिखित उपाय किए जा सकते हैं:

- i) गोल की टूल किट में दिये गये सुझावों के आधार पर सम्पत्ति करों में सुधार किया जाये तो शहरी स्थानीय निकाय अपनी आय 20000 करोड़ से बढ़ाकर 2024 तक 40000 करोड़ कर सकते हैं, क्योंकि यह इन निकायों के लिए आय का सबसे बड़ा स्रोत है। कुछ ऐसी सम्पत्तियाँ भी हैं, जिन्हें करों के दायरे में लाया जाना बाकी है, जो आई एस तकनीक तथा घरेलू सर्वेक्षण द्वारा करों के दायरे में लाया जा सकता है। आवास तथा शहरी विकास मंत्रालय राज्यों को यह सुझाव दे चुका है कि वे उन सम्पत्तियों का पता लगाएं जिनकी कर प्रदान की दरें कम हैं, और उनके करों की दरों में समुचित वृद्धि करें। चौदहवें वित्त आयोग ने राज्यों को सुझाव दिया था कि वे सम्पत्ति करों के आधार का वस्तुपरक रूप से पता लगाएं तथा घाटे की पूर्ति के उद्देश्य से उसमें संशोधन करें।
- ii) स्थानीय निकायों को पर्याप्त कराधान अधिकार दिये जाने की आवश्यकता है ताकि वे कराधान के अन्य क्षेत्रों का पता लगा सकें।
- iii) गैर-भूमि आधारित राजस्व स्रोतों को चिन्हित करना स्थायी आय के आधार प्रदान कर सकता है, क्योंकि इसमें कोई राजनीति नहीं होती। 14वां वित्त आयोग सुझाव दे चुका है कि राज्य स्थानीय निकायों के सुदृढीकरण के लिए उपयुक्त कदम उठायें। वे स्थानीय निकायों को विज्ञापन कर तथा मनोरंजन लगाने के अधिकार प्रदान करें। नीति आयोग का कहना है कि शहरी स्थानीय

निकाय करों तथा गैर-कर शुल्कों के माध्यम से राजस्व पैदा करने वाले क्षेत्रों तथा अवसरों की पहचान करने में चूक जाते हैं। यदि वे इस मामले में सतर्क भी हो तब भी कर वसूली में वृद्धि करने का पर्याप्त कौशल न होने के कारण, वे वैसा नहीं कर पाते हैं।

- iv) उपभोक्ता शुल्क से इन निकायों को जो आय होती है, उससे संचालन एवं रख-रखाव कर खर्चा भी पूरा नहीं हो पाता। जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन के अंतर्गत राज्यों को संबंधित करों में सुधार करने के अवसर प्राप्त हुए थे, परन्तु लाभार्थियों के हस्तक्षेप के कारण करों की दरें बहुत कम रह गईं। चौदहवें वित्त आयोग ने इस बात पर विशेष रूप से जोर दिया कि इतना कर लगाया जाना आवश्यक है, जिससे प्राप्त आय के संचालन एवं रख-रखाव का खर्च पूरा किया जा सके।
- v) शहरी स्थानीय निकाय अपने वित्त में आय के अन्य स्रोतों द्वारा भी वृद्धि कर सकते हैं, जैसे नगरपालिका बॉन्ड, साझे वित्तीय विकल्प तथा शहरी अवसंरचना निधि आदि।
- vi) माल और सेवाकर (Goods and Services Tax) संशोधनों से शहरी स्थानीय निकायों के आय के स्रोतों पर रचनात्मक प्रभाव पड़ा है। नगरपालिकाओं के घाटे को पूरा करने के लिए यह प्रणाली भी सहयोगी साबित हो सकती है।

- vii) ई-प्रशासन के घटक – जैसे ऑनलाइन व्यापार, निविदाएँ तथा ऑनलाइन खर्च-विवरण प्रणाली में नई जान डाल सकता है।

7.5 निष्कर्ष

यू एन आवास-III (2016) के अनुसार अधिकतर देशों में, शहरी प्रशासन प्रणालियाँ अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने में सक्षम नहीं हैं, तथा स्थायी शहरी निकाय के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए उनमें महत्वपूर्ण बदलाव लाने की आवश्यकता है।

चौहत्तरवें संविधान संशोधन में यह प्रावधान है कि स्वायत्त शाक्षी संस्थानों के रूप विकसित होने तथा लक्ष्यों को पूरा करने में सक्षम होने के लिए यह आवश्यक है कि उनकी शक्तियों का हस्तांतरण किया जाये। यद्यपि, इन निकायों के सामने कार्यों, कार्मिकों तथा वित्त से जुड़ी अनेक प्रकार की समस्याएँ हैं। इन निकायों की वर्तमान स्थिति तथा उनके कारणों का इस इकाई में वर्णन किया गया है। इन निकायों को और अधिक शक्तियाँ प्रदान करने की आवश्यकता बढ़ती जा रही है। इसे पूरा करने के लिए सशक्त राजनैतिक इच्छा शक्ति की आवश्यकता है।

7.6 शब्दावली

सहयोगिता का सिद्धांत : सरकारी सेवाएँ प्रदान करने का अधिकार सबसे निचले स्तर की सरकारों को दिया जाना, जिससे उनके उत्पादों तथा सेवाओं को प्रदान की क्षमता बढ़े।

हस्तांतरण : निचले स्तर पर सरकारों को शक्तियां हस्तांतरित करने की प्रक्रिया।

संरचनात्मक हस्तांतरण : अर्थव्यवस्था के एक क्षेत्र के कार्यबल को दूसरे क्षेत्र में हस्तांतरित करना – जैसे कृषि, विनिर्माण व सेवाएं।

7.7 संदर्भ

Ahluwalia, I.J., Mohanty, P.K., Mathur, O., Roy, D., Khare, A. & Mangla, S. (2019). *State of Municipal Finances in India: A Study prepared for the Fifteenth Finance Commission*. New Delhi, India: ICRIER.

Chakraborty, P., Gupta, M. & Singh, R.K. (2018). *Overview of State Finance Commission Reports*. New Delhi, India: NIPFP.

Government of India. (1953-54). *Report of the Taxation Enquiry Commission*. New Delhi, India: Ministry of Health, Family Planning and Urban Development.

Government of India. (1964). *Report of the Rural Urban Relationship Committee*. New Delhi: Ministry of Health & Family Planning.

Government of India. (1968). *Report of the Committee on the Service Conditions of Municipal Employees*. New Delhi: Ministry of Finance.

High Powered Expert Committee. (2011). *Report on Indian Urban Infrastructure and Services*. New Delhi, India: ICRIER.

ICF GHK (2014). *Approach towards Establishing Municipal Cadres in India*. New Delhi, India: MoUD and the World Bank.

ICRA. (2016). *Rating methodology for Urban Local Bodies*. New Delhi, India: ICRA.

Kamath, L & Zachariah, Y. (2015). *Impact of JNNURM and UIDSSMT/IHSDP Programmes on Infrastructure and Governance Outcomes in Cities/Towns in India: A Review of the State of Knowledge*. Working Paper- 7. Mumbai, India: TISS.

Mathur, O.P. (2011). *Municipal Finance Matters: India Municipal Finance Report*. New Delhi, India: NIPFP.

Mohan, L. (Jan 04, 2020). Only 12 Regular Executive Officers for 54 Municipal Councils. *The Tribune*. Chandigarh.

NIUA. (2015). *A Study to Qualitatively Assess the Capacity Building Needs of Urban Local Bodies (ULBs)*. New Delhi, India: NITI Aayog.

Pandey, K.K. (2012). *Administration of Urban Development and Urban Service Delivery, Theme Paper for the 56th Members' Annual Conference of IIPA*. New Delhi, India: IIPA.

Pandey, K.K. (25 December, 2020). *Financial Express*. Bolster, ULB Capacity to Raise Revenue.

Rao, G.M. (2013). *Property Tax System in India: Problems and Prospects of Reform*. Working Paper No. 2013-14. New Delhi, India: NIPFP.

7.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:

- कई एजेंसियों के कामकाज में
- इस प्रकार के हस्तांतरण को सुनिश्चित करने के लिये एक राजनीतिक सहमति बनाने की आवश्यकता
- प्रत्येक कार्य के लिये पर्याप्त और सतत संसाधनों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये अभिनव दृष्टिकोण

- 18 कार्यों में से प्रत्येक से जुड़ी जटिलताओं के लिये आवश्यकताओं और चुनौतियों की जवाबदेही के लिये सक्षम जनशक्ति की आवश्यकता
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:
- नगरपालिका प्रशासनिक सेना कार्यकारी, सामाजिक विकास तथा स्टाफ सेवाओं को नियंत्रित करती है।
 - नगरपालिका तकनीकी सेवा – नगर वित्ति योजना, इंजीनियरिंग, परिवहन तथा ई-प्रशासन सेवाओं का नियंत्रण करती है।
 - नगरपालिका वित्तीय सेवा – खातों के रखरखाव, राजस्व एवं वित्तीय तथा लेखा-परीक्षण सेवाओं का नियंत्रण करती है।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:
- भूमियों तथा भवनों पर कर लगाए जाएँ।
 - कर अथवा चुंगी (चुंगी सभी राज्यों में समाप्त कर दी गई, मुम्बई में ईंधन तथा यातायात क्षमता के आधार पर बनी रही)।
 - वाहन कर – इंजन वाले वाहनों पर कर।
 - पशु एवं नौका कर।

- व्यवसायों, व्यापारों, आजीविकाओं तथा रोजगार पर कर।
- विज्ञापनों – जो समाचार पत्रों में प्रकाशित नहीं होते, पर कर।
- अभिनय केन्द्रों तथा नाटक घरों पर कर।
- अचल संपत्ति के बिक्री या हस्तांतरण पर कर (स्टेप ड्यूटी आदि)।
- उत्पादों तथा व्यक्तियों के सड़क अथवा जल के रास्ते ले जाए जाने पर कर।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिये:

- कर राजस्व में संपत्ति कर, व्यवसाय कर, मनोरंजन कर, विज्ञापन कर आदि शामिल हैं।
- अधिकांश स्थानीय निकायों के लिये संपत्ति कर आय का प्रमुख स्रोत बना हुआ है।
- नगर निगम की संपत्तियों से किराया, पानी और स्वच्छता के लिये उपयोगकर्ता शुल्क आदि शहरी स्थानीय स्वशासन प्रणाली के लिये गैर-कर प्राप्तियों के प्रमुख स्रोत हैं।

इकाई 8 संसाधन जुटाव और प्रबन्धन*

इकाई की रूपरेखा

- 8.0 उद्देश्य
- 8.1 प्रस्तावना आवश्यक
- 8.2 शहरी स्थानीय निकायों के लिये संसाधनों की आवश्यकता
- 8.3 शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व के स्रोत तथा संसाधन जुटाने के माध्यम
- 8.4 भारत में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संसाधन जुटाने के कार्य तथा वित्तीय नव प्रवर्तन
- 8.5 भारत में नगरपालिका वित्त की स्थिति
- 8.6 शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों का सुदृढीकरण : विकल्प एवं सुझाये गये नगरपालिका वित्तीय संशोधन
- 8.7 निष्कर्ष
- 8.8 शब्दावली
- 8.9 संदर्भ
- 8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

8.0 उद्देश्य

* डॉ अक्षय सेन, संयुक्त महाप्रबंधक, हाउसिंग एंड अर्बन डेवलपमेंट कारपोरेशन लिमिटेड, नई दिल्ली

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात्, आप:

- शहरी स्थानीय सरकार के संसाधनों की आवश्यकता की व्याख्या कर सकेंगे;
- देश में शहरी स्थानीय निकायों की संसाधन जुटाने के विभिन्न स्रोतों का वर्णन कर सकेंगे;
- भारतीय शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपनाई गई पद्धतियों तथा वित्तीय नवाचारों में संसाधन जुटाने पर चर्चा कर सकेंगे;
- भारतीय नगरपालिकाओं की वित्त की स्थिति की जाँच कर सकेंगे; तथा
- शहरी स्थानीय निकायों के सुदृढीकरण के लिए आवश्यक विकल्पों तथा नगरपालिका के वित्तीय सुधारों को सुझा सकेंगे।

8.1 प्रस्तावना

जैसा कि हम सब जानते हैं कि दुनिया में शहरीकरण की गति तेजी से अस्तित्व में आ रही है और आने वाले वर्षों में शहरीकरण की गति में और भी वृद्धि होने की संभावना है। वैश्विक रुझान के साथ चलने की प्रवृत्ति के कारण, भारत में भी तेजी से शहरीकरण हो रहा है। भारत में इस समय 37.7 करोड़ अथवा 31 प्रतिशत नागरिक नगरों में निवास कर रहे हैं (2011 की जनगणना के अनुसार)। शहरों में घरों तथा नगरीय सेवाओं की आवश्यकताएँ बढ़ती जा रही है। शहरीकरण की प्रक्रिया ने शहरी स्थानीय निकायों के सामने यह चुनौती खड़ी कर दी है कि वे शहरों में रहने वाले व्यक्तियों के लिए मूलभूत सुविधाएँ – पानी, सीवेज-प्रबंध, जल-निकासी, कचरे की व्यवस्था तथा सड़कों के निर्माण, आदि से संबंधित संसाधनों को जुटाएँ। इसलिए शहरों तथा उप-नगरों के समुचित विकास के लिए शहरी वित्त-व्यवस्था को दुरुस्त करना

सबसे अधिक आवश्यक है। सच्चाई यह है कि भारत सहित दुनिया के सभी देशों के सामने शहरीकरण का समुचित प्रबंधन सबसे बड़ी चुनौती बना हुआ है।

भारत के सामने शहरीकरण का मूलभूत ढांचा तैयार करने हेतु समुचित संसाधन जुटाना गंभीर चुनौती है। क्योंकि शहरों के स्थानीय निकायों तथा विकास प्राधिकरणों के पास उतने संसाधन नहीं हैं, जितने संसाधनों की आवश्यकता है। यद्यपि नगर प्रभाग का सकल घरेलू उत्पाद में दो-तिहाई योगदान है। शहरों की स्थानीय सरकारों के पास नगरों में रहने वाली वर्तमान जनसंख्या की आवश्यकता पूरी करने के लिए पर्याप्त संसाधन मौजूद नहीं हैं। इस इकाई में, हम इस पर विचार करेंगे कि शहरों के स्थानीय निकायों को संसाधनों की आवश्यकता क्यों है, शहरी स्थानीय निकायों के पास सामान्यतः संसाधन जुटाने के कितने साधन मौजूद हैं, कौन से प्रमुख नव प्रवर्तनों द्वारा भारत के शहरी स्थानीय निकाय किस प्रकार समुचित संसाधन जुटाते हैं। इस इकाई में, भारत में शहरी/नगर निकायों की वित्तीय स्थिति (municipal finance) पर भी विचार किया जायेगा तथा स्थानीय शहरी निकायों के संसाधनों को सुदृढ़ बनाने के लिए वांछित सुधारों के विकल्प सुझाए जायेंगे, जिससे वे अपने कार्यों को प्रभावशाली ढंग से पूरा कर सकें।

8.2 स्थानीय नगर निकायों के लिए संसाधनों की आवश्यकता

नगरपालिका शहरी अर्थव्यवस्था के विकास और वृद्धि में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है, इसलिए पर्याप्त राजस्व प्राप्त होने पर शहरी प्रशासन को सुशासन के लिए समुचित

प्रबंधन करने में सुविधा रहती है। स्थानीय सरकारों को विभिन्न नगरीय सेवाओं तथा गतिविधियों, जिन्हें पूरा करना उनका कर्तव्य है – अनिवार्य तथा विवेकाधीन कार्य। इन सभी को कार्यों के लिये उन्हें वित्तीय संसाधनों की आवश्यकता होती है। इन सभी कार्यों को सफलतापूर्वक पूरा करने के लिये शहरी स्थानीय सरकारों को पर्याप्त तथा निरंतर राजस्व के स्रोत उपलब्ध होने चाहिये। यद्यपि वास्तविकता यह है कि स्थानीय राजस्व से प्राप्त होने वाली आय स्थानीय खर्चों तथा आवश्यकताओं के एक छोटे हिस्से को ही पूरा कर पाती है। क्योंकि विभिन्न स्तरों पर सरकारों के बीच करों के अधिकार क्षेत्र का विभाजन अपर्याप्त अथवा अस्पष्ट है – केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय निकाय (ऊर्ध्वाधर-असंतुलन) तथा नगरों के बीच करों के वितरण में समानता नहीं है (क्षितीजीय असंतुलन)।

एक ओर जहां शहर पर्याप्त राजस्व एकत्रित कर लेते हैं, वहीं छोटे, दूरस्थ और ग्रामीण क्षेत्रों के निकट स्थित शहर कर की वसूली बहुत कम कर पाते हैं। इसके अतिरिक्त केन्द्र से राज्य तथा राज्य से शहरी स्थानीय निकायों को राजकोषीय हस्तांतरण इतना अपर्याप्त प्राप्त होता है कि उससे शहरी स्थानीय निकाय उन कार्यों को पूरा नहीं कर पाते, जिनको पूरा करने की जिम्मेदारी उन पर होती है। भारत सरकार द्वारा नियुक्त उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्धारित नगरों को प्रदान की जाने वाली मूलभूत सुविधायें उपलब्ध कराने के लिये निवेश की आवश्यकता है। इसकी पूर्ति के लिये भारत में शहरी स्थानीय निकायों को बड़े स्तर पर संसाधन जुटाने होंगे। उच्च स्तरीय विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट के अनुसार 392 अरब (2009-10 की अनुमानित लागत के

आधार पर रूपयों की आवश्यकता होगी, जिससे घाटे की भरपाई करने तथा 2031 तक नगरीय मूलभूत सुविधाओं को उपलब्ध कराने के लिए, जिनमें जल आपूर्ति, जल-निकासी, संचित जल निकासी, कचरा-प्रबंधन, गलियों में विद्युतीकरण, नगरीय सड़क-निर्माण, नगरीय परिवहन, यातायात का बुनियादी ढांचा, नवीनीकरण एवं उपेक्षित नगरीय क्षेत्रों के पुनर्विकास तथा क्षमता बढ़ाने जैसे कार्य शामिल हैं। 2010 से 2030 की अवधि के लिये मैकिन्जे द्वारा दी गई सिफारिशों के अनुसार भारत में शहरी स्थानीय निकायों की प्रति व्यक्ति खर्च की जरूरतों में आठ गुणा वृद्धि हुई है। लगातार जनसंख्या वृद्धि तथा शहरीकरण के विस्तार के कारण आवश्यकताओं में और अधिक वृद्धि होते रहने की आवश्यकता है। आवश्यकताएं तथा अपेक्षाएं उल्लेखनीय रूप से अधिक हैं जो शहरीकरण के स्तरों तथा विस्तार के अनुपात में लगातार बढ़ती जा रही हैं। अतः यह आवश्यक हो गया है कि अधिक से अधिक संसाधन जुटाने के लिए स्थानीय राजस्व क्षेत्रों की क्षमता बढ़ाई जाये तथा उनकी संख्या में वृद्धि की जाये और यह मानकर चलें कि बाहर से उधार लेना भी पड़ सकता है।

8.3 शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व के स्रोत तथा संसाधन जुटाने के माध्यम

दुनिया की अधिकतर शहरी सरकारें, नगरों की मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध कराने के लिये आवश्यक खर्च चलाने के उद्देश्य से अनेक प्रकार के राजस्व एकत्रित करने के तरीके अपना चुकी हैं, जिनमें मुख्य रूप से स्थानीय कर शामिल हैं, जैसे संपत्ति कर, उपभोक्ता कर, केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के वित्तीय अनुदान, ऋण वित्तीयन बाजार साधन लागू करना जैसे – स्ट्रक्चर्ड बॉण्ड तथा बुनियादी ढांचा निवेश कोषों की

व्यवस्था विकसित देशों के नगरीय विस्तार के दौरान बुनियादी ढांचों से संबंधित योजनाओं के खर्चे उठाने के लिये उधार लेना भी शामिल है। तालिका संख्या 8.1 में विश्व के शहरी स्थानीय निकायों के विविध राजस्व-स्रोतों तथा संसाधन जुटाने के क्षेत्रों का विवरण दिया गया है। स्थानीय विनिर्देशों के आधार पर उनकी प्रकृति की विविधताओं, संरचनाओं तथा स्तरों का उल्लेख भी समाहित है। निम्नलिखित खंडों में, इन स्रोतों की संक्षिप्त व्याख्या उपलब्ध है।

तालिका संख्या 8.1 : भारत के नगर निगमों के राजस्व के स्रोत

राजस्व प्रमुख/राजस्व के स्रोत	राजस्व प्रमुख/राजस्व के स्रोत
कर	संपत्ति कर, भू-कर तथा आवास स्थल कर व्यावसायिक कर, मनोरंजन कर, विज्ञापन कर, पशु कर, खाली जमीन पर कर, सामान ढोने वाले वाहनों तथा गाड़ियों पर कर, इंजनवाले वाहनों तथा बिना इंजन के वाहनों पर कर, अचल संपत्ति के हस्तांतरण, विक्रय/पंजीकरण पर कर, स्टेंप ड्यूटी, स्थानीय विक्रय कर अथवा स्थानीय उत्पादों की बिक्री पर कर, स्थानीय व्यवसायों तथा सेवाओं पर कर, पर्यटन, होटल व रैस्ट्रां पर कर
गैर-कर राजस्व	उपभोक्ता कर, भवन-निर्माण योजना स्वीकृति कर, लाइसेंस, परमिट, विज्ञापन, बिक्री व किराया शुल्क, पट्टा राशि।

अन्य रसीदें	विविध प्राप्तियां, कीमत वसूली पर कानून खर्च, शुल्क, जुर्माना तथा वस्तुओं व पौधों पर शुल्क मिश्रित बिक्री आदि।
निर्धारित राजस्व	मनोरंजन कर, स्टेप ड्यूटी पर सरचार्ज, व्यवसाय कर, तथा मोटर वाहन कर।
सहायता अनुदान	सरकार के अधीन विविध परियोजनाओं कार्यक्रमों तथा योजनाओं पर ऊपरी स्तर से योजनाबद्ध हस्तांतरण की स्थिति में, योजना-अनुदान आय तथा विशिष्ट हस्तांतरणाओं के घाटे की एवज में क्षतिपूर्ति हेतु दिये जाने वाले गैर-योजना अनुदान।
ऋण	स्थानीय प्राधिकरणों द्वारा निर्माण कार्यों के लिए दिए गये ऋण जैसे हुडको, जीवन बीमा निगम, राज्य तथा केन्द्रीय सरकारों, बैंकों, सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा नगरपालिका अनुबंध आदि।

- i) **स्थानीय कराधान** – शहरी स्थानीय निकायों के लिये स्थानीय कर राजस्व के मुख्य स्रोत हैं। करों की दरों, करों के आधार, करों का निर्धारण तथा वसूली शहरी स्थानीय निकायों द्वारा ही की जाती है। सामान्य प्रकार के स्थानीय करों में – भूमि तथा इमारतों पर कर (जिन्हें सामान्यतः सम्पत्ति कर कहा जाता है), स्थानीय क्षेत्र में उपयोग अथवा विक्रय हेतु लाई जाने वाली वस्तु जिसे चुंगी कहा जाता है, विलासिता की वस्तुएं जिनमें मनोरंजन, मनोविनोद, शर्त तथा

जुआ आदि, शामिल हैं, विज्ञापन कर, बिना इंजन वाले वाहनों पर कर, मार्ग कर, व्यवसायों, व्यापारों, रोजगार पर कर आदि।

भारत में शहरी स्थानीय निकाय, लगभग 25 अलग-अलग तरह के कर जुटाने के साधन हैं। इनमें से, नगरपालिकाओं के लिये संपत्ति का सबसे महत्वपूर्ण निजी राजस्व स्रोत है। पिछले वर्षों में स्थानीय सरकार नये-नये तरीकों से करों के आधारों का विस्तार करती रही है। जैसे संपत्ति कर के आधार को बढ़ाने के लिए भौगोलिक सूचना प्रणाली लागू करना तथा राजस्व में वृद्धि करने के उद्देश्य से संपत्ति कर का नया मूल्यांकन करना।

- ii) **उपभोक्ता प्रभार तथा शुल्क** – उपभोक्ता प्रभार का भुगतान शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान किये जाने वाली सेवाओं के लिये प्रत्यक्ष तथा विशेष रूप से उपभोक्ता को करना पड़ता है। उपभोक्ता प्रभार, सामान्यतः सेवाओं पर खर्च के आधार पर तय किये जाते हैं। उपभोक्ता प्रभार दो प्रकार के हो सकते हैं – उपभोग से संबंधित तथा लाभ से संबंधित। नगरीय सेवाओं में जल आपूर्ति, जल-निकासी, विद्युत, कचरा प्रबंधन, सार्वजनिक पारगमन तथा मनोरंजन आदि पर लगाये जाने वाले उपभोक्ता प्रभार उपभोग से संबंधित होते हैं, इनका निर्धारण स्थानीय सरकार इन सेवाओं के प्रदान किये जाने पर होने वाले खर्च या कीमत के आधार पर तय करती है। ये प्रभार इन सेवाओं के न्यूनतम मूल्य के बारे में उपभोक्ताओं को समुचित संकेत देते हैं, तथा सेवाएं देने वालों को

उन मांगों के बारे में बताते हैं जिनकी पूर्ति सेवाओं की अभिपूर्ति के माध्यम से की जानी है।

सबसे अधिक लाभ संबंधी शुल्क, विकास शुल्क अथवा सुधार कर है। इसके माध्यम से एकमुश्त मोटी रकम प्राप्त होती है। जिससे विकास के बुनियादी ढाँचे पर खर्च की गई कीमत उपभोक्ता से वसूली जाती है। विकास शुल्क के दायरे में, केवल कुछ सीमित योजनाएं ही आती हैं – जैसे मेट्रो मार्ग का निर्माण अथवा एक नये क्षेत्र का सम्पूर्ण विकास भी इसके दायरे में आता है। शहरी स्थानीय निकायों के कर रहित राजस्व के अन्य स्रोत नगरपालिकाओं द्वारा वसूल किये जाने वाले शुल्क हैं, जिनमें परमिट तथा लाइसेंस शुल्क विक्रय तथा किरायेदारी पर लगाये जाने वाले प्रभार, लीज राशि इत्यादि शामिल है। जहाँ कीमतें प्रायः प्रशासन की कीमत तक ही सीमित होती हैं।

- iii) निर्धारित (आंशिक) राजस्व** – स्थानीय सरकारों का एक और महत्वपूर्ण राजस्व स्रोत है, उन करों के अंश (शेयर्स) तथा अन्य राजस्व जो केन्द्रीय, राज्य सरकार द्वारा एकत्रित किया जाता है और स्थानीय सरकार को उनके मूल उद्गम (जहाँ से वे कर एकत्रित किये गये थे) अथवा सूत्र के आधार पर (आंशिक अथवा पूर्ण रूप से) दिया जाता है। राजस्व के कुछ महत्वपूर्ण आंशिक कर हैं— स्टाम्प शुल्क पर अधिप्रभार, मनोरंजन कर, मोटर वाहन कर आदि। आंशिक कर से प्राप्त होने वाला राजस्व, क्षेत्रों/राज्यों की सरंचना तथा प्रकृति के आधार पर

अलग-अलग होता है तथा यह नगरपालिका के आय के साधनों में महत्वपूर्ण हिस्सा है।

- iv) अंतर-सरकारी अनुदान तथा हस्तांतरण** – अपने राजस्व स्रोतों के अतिरिक्त, जैसे कर वाले तथा बिना कर वाले राजस्व स्रोत। स्थानीय सरकारें अनुदानों तथा सहायता के लिये उच्च स्तरीय सरकारों, जैसे केन्द्र तथा राज्य सरकारों पर भी निर्भर करती हैं। स्थानीय निकायों को अन्तर-सरकारी हस्तांतरण तथा अनुदान दिया जाना इसलिए आवश्यक है क्योंकि इनसे वे अपने अनेक कार्यों पर होने वाले खर्चों को पूरा कर सकते हैं, जैसे कार्यों तथा वित्त के बीच का अंतर, सरकारों के स्तरों के बीच ऊर्ध्वाधर असंतुलन तथा क्षैतिज असंतुलन, अंतर सरकारी बाह्यताओं का अन्तर्राष्ट्रीयकरण, राष्ट्रीय महत्व की गतिविधियों को प्रोत्साहन देना तथा टैक्स वसूली को ध्यान में रखते हुए प्रशासन तथा राजस्व भागीदारी में उच्च अर्थव्यवस्थाओं को शामिल करते हुए सक्षम व न्यायसंगत कर प्रणाली की स्थापना करना। अधिकतर शहरी स्थानीय निकाय अपने सामाजिक खर्च उठाने के लिए राज्य सरकारों से राजस्व अनुदान के रूप में वित्तीय सहयोग प्राप्त करते हैं। अधिकतर देशों ने शहरी स्थानीय निकायों के लिए उच्च स्तरीय सरकारों से अनुदान एवं हस्तांतरण के रूप में सहायता प्राप्त करने के उद्देश्य से सुव्यवस्थित प्रणाली का विकास कर लिया है। वे नगरपालिकाओं को प्राप्त होने वाले सूत्र आधारित अंतर-सरकारी हस्तांतरणों का कुछ भाग शहरी स्थानीय निकायों के लिए विनिर्धारित कर देते हैं। जिससे

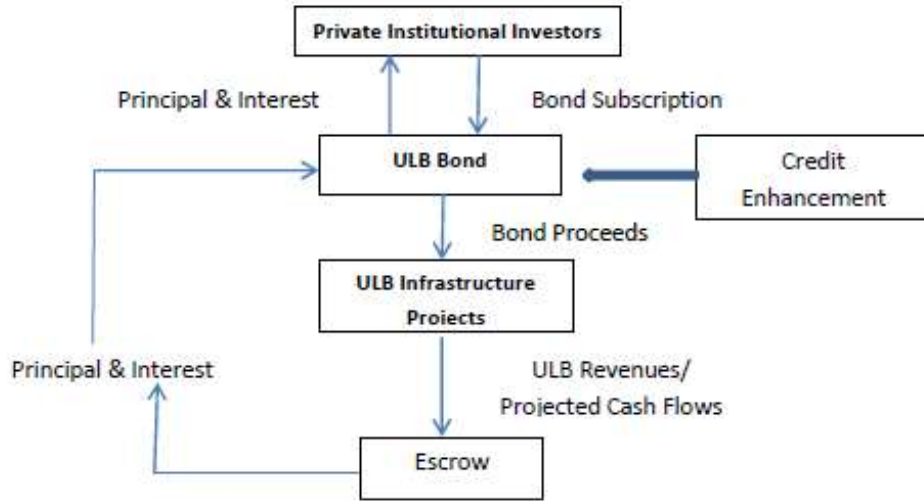
प्राप्तकर्ताओं को वास्तविकता, पारदर्शिता तथा पूर्व कथनीयता के आधार पर उनके हिस्से की निधि प्राप्त हो सके। राजकोषीय क्षमता, राजकोषीय आवश्यकता तथा राजकोषीय प्रयास ऐसे सूत्र के मुख्य संघटक होते हैं।

v) **वित्तीय संस्थानों तथा बैंकों से वित्तीय ऋण लेना** – शहरी स्थानीय निकाय विभिन्न स्रोतों – जैसे वित्तीय संस्थानों, व्यावसायिक बैंकों, नगरपालिका बैंकों, दानियों, अनुबंधों आदि से ऋण लेते हैं। ये सब बुनियादी ढांचा निर्माण करने सम्बंधी परियोजनाओं के बड़े स्तर के खर्चे उठाने के लिए संसाधन जुटाने की नीति के प्रमुख स्रोत हैं। तब ऐसी योजनाओं को ऋण लेकर पूरा करना ही समझदारी है। बड़ी योजनाओं पर ऋण लेकर खर्च करना पड़ जाये तो स्थानीय सरकारें प्रायः घरेलू वित्तीय संस्थानों तथा विकास बैंकों से, पूंजी बाजारों से, निजी क्षेत्रों के साथ अनुबंध के आधार पर पट्टे तथा रियासतों के माध्यम से ऋण के रूप में सहायता लेते हैं।

vi) **पूंजी बाजार से ऋण** – पूंजी बाजार से वित्तीय सहायता प्राप्त करने के लिए दुनिया भर की नगरपालिकाएँ अनेक स्थानीय निकायों के लिए नगरीय अनुबंध के माध्यम से लम्बी अवधि के ऋण प्राप्त करती हैं। भारतीय महानगरों के नगर निगम भी ऐसा करते हैं। नगरपालिका अनुबंध स्थानीय सरकारों द्वारा अपनी जिम्मेदारी पर जारी किये जाते हैं, जिनके आधार पर उन्हें निर्धारित भुगतान विधि/दर के अनुसार ब्याज सहित चुकता किया जाता है। नगरपालिका अनुबंध

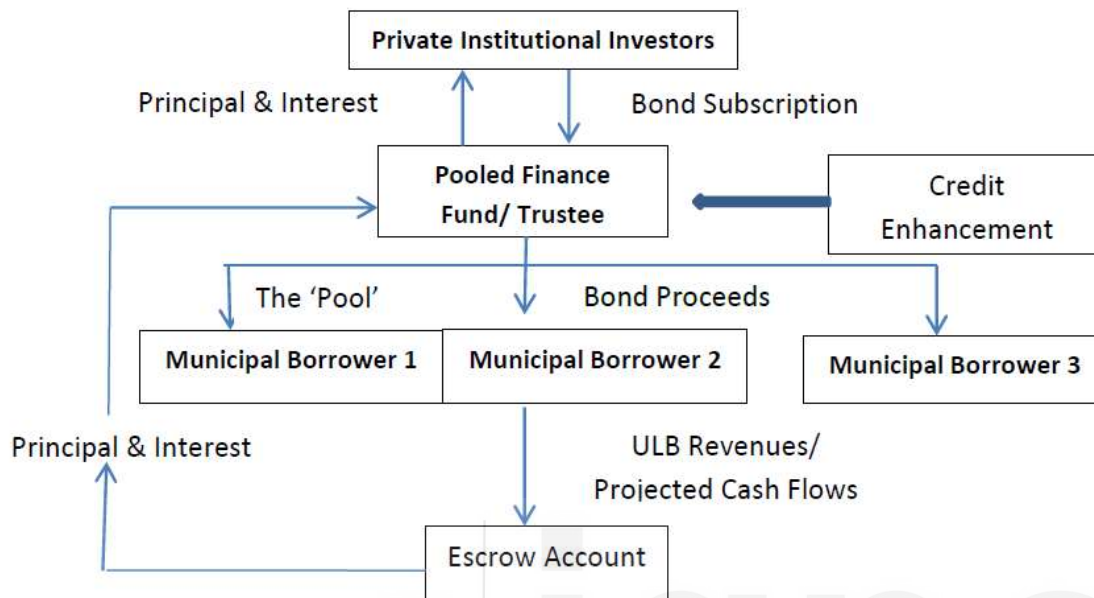
का एक आदर्श प्रारूप आकृति संख्या 8.1 में दिया गया है। नगरपालिका अनुबंध ब्याज सहित भुगतान की एक व्यवस्था देता है जिस पर ऋणदाता को कर नहीं देना पड़ता। इसीलिए अनेक निजी बचत के आकांक्षी व्यक्ति तथा संस्थाएं निवेश करने को तैयार हो जाते हैं। नगरपालिका अनुबंधों के अनेक प्रारूप वित्तीय कौशल के आधार पर तैयार किये जाते हैं। दो प्रकार के अनुबंध सबसे अधिक चलन में हैं, ये हैं – राजस्व अनुबंध तथा सामान्य बाध्यता अनुबंध अथवा 'गो बॉन्ड'।

राजस्व अनुबंध विशेष निवेश के राजस्वों द्वारा जारी किये जाते हैं, जैसे टॉल रोड तथा जल संसाधन। दूसरी आरे 'गो बॉन्ड' या सामान्य बाध्यता अनुबंध सामान्य राजस्वों, जैसे करों तथा नगरपालिका के अन्य आय-स्रोतों द्वारा जारी किये जाते हैं। शहरी स्थानीय निकायों के साधारण राजस्व का एक भाग प्रायः अनुबंध की समय बद्धपूर्ति के लिए सुरक्षित कर दिया जाता है। जैसे विलम्ब प्रणाली द्वारा अपनी प्रकृति के कारण, राजस्व अनुबंध खास तौर से विश्वसनीय परियोजनाओं के लिए ही वित्तीय सहायता प्रदान करते हैं जिनकी आमदनी के साधन मजबूत होते हैं, आय-प्रणाली सुव्यवस्थित होती है। जबकि सामान्य बाध्यता अनुबंध (Go bonds) गैर राजस्व उत्पादक मदों में निवेश के लिए भी इस्तेमाल किये जा सकते हैं।



चित्र 8.1 : नगरपालिका बॉन्ड मॉडल की संरचना

दूसरे प्रकार का नगरपालिका अनुबंध जो आज-कल छोटे तथा मँझोले स्थानीय नगर निकायों में ज्यादा चलन में है, वह हैं संयुक्त वित्तीय सहायता अनुबंध (चित्र 8.2), जिसमें छोटी व मँझोली अनेक नगरपालिकायें विभिन्न परियोजनाओं को पूरा करने के लिए वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति हेतू शामिल होती हैं। इससे वे वित्तीय स्थिति मजबूत करती हैं, मूल्य प्रभावशीलता में संशोधन करती हैं तथा जोखिम भागीदारी आदि सुनिश्चित करती हैं। इस संबंध में, तमिलनाडू तथा कर्नाटक की नगरपालिकाएँ इस तरह के अनुबंध जारी करती हैं।



चित्र 8.2 : पूल वित्तेपोषण बॉन्ड मॉडल संरचना

- vii) सार्वजनिक व निजी साझेदारी के माध्यम से वित्तीय सहयोग – स्थानीय सरकारें सार्वजनिक व निजी भागीदारी के माध्यम से नगरपालिका की योजनाओं के लिए वित्तीय सहायता प्राप्त करने को प्राथमिकता देती हैं। यह एक प्रकार की जोखिम साझेदारी परम्परा है। जो जनहित की योजनाएँ लागू करने के लिए अधिक लोकप्रिय मानी जाती है। निजी क्षेत्र की सेवाएं पूरी निजीकरण अथवा निजी व सार्वजनिक साझेदारी के आधार पर संजोई जाती हैं। समझौते के अनुसार, निजी क्षेत्र को सेवाएं प्रदान करने में भागीदारी के लिए शामिल किया जाता है। लागत मूल्य तथा लाभ में जोखिम उठाने के अतिरिक्त, निजी क्षेत्र पर वित्तीय सहयोग का भी दायित्व डाला जाता है।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी : (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

(ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शहरी स्थानीय सरकारों को संसाधनों की आवश्यकता क्यों होती है।

.....

.....

.....

.....

.....

2) शहरी स्थानीय निकायों के पास संसाधन जुटाने के लिए कौन से विभिन्न स्रोत उपलब्ध हैं?

.....

.....

.....

.....

8.4 भारत में स्थानीय नगर निकायों द्वारा संसाधन जुटाने के कार्य तथा वित्तीय नव-प्रवर्तन

दुनियां भर की अन्य स्थानीय सरकारों की तरह भारत में स्थानीय नगर निकायों का राजस्व आधार व्यापक रूप से अनेक श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है – (क) कर-राजस्व, (ख) कर-रहित राजस्व, उपभोक्ता-कर तथा शुल्क-सहित, (ग) आंशिक राजस्व (शेयर आधारित), (घ) ऋण, (ङ) अनुदान, (च) अन्य प्राप्तियां। स्थानीय नगर निकायों के ढांचे तथा संबंधित राजस्व स्रोत हर राज्य में अलग-अलग हैं। भारत में नये माल एवं सेवा कर (जी एस टी), संपत्ति कर नगरपालिका, प्राधिकरणों पर एकमात्र आमदनी के साधन के रूप में मौजूद है, राजस्व एकत्रित करने का पारंपरिक स्रोत चुंगी (कर) समाप्त कर दिया गया है। संपत्ति कर का अधिकतर ठीक से निर्धारण व अनुपालन नहीं हो पाता। पहले नगरपालिकाएं वित्तीय प्रबलीकरण के लिए अनुदान तथा ऋणों पर आधारित थीं, परन्तु हाल के वर्षों में भारत में बाजार आधारित वित्तीय सहयोग प्रणालियाँ विकसित हुई हैं जिनके माध्यम से निजी क्षेत्रों के लिए पूंजी नगरपालिका के निकायों में निवेश किये जाने के रास्ते खुले हैं। इससे विकास हेतु संसाधन जुटाने तथा स्थानीय नगर निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने के नये अवसर उपलब्ध हुए हैं।

i) कर राजस्व – नगरपालिका की वित्तीय स्थिति का अध्ययन करने से पता लगता है कि भारत में स्थानीय निकायों के पास लगभग 25 प्रकार के करों का प्रावधान है। नगरों की अर्थव्यवस्थाओं में आये परिवर्तनों के कारण तथा समकालीन सामाजिक, आर्थिक वास्तविकताओं में आते जा रहे बदलावों के कारण, उनमें वे अनेक कर अपनी प्रासंगिकता खोते जा रहे हैं। भारत में

नगरपालिकाओं के लिए संपत्ति कर सबसे अधिक महत्वपूर्ण राजस्व स्रोत हैं। 2012-13 (14वां वित्तीय आयोग, 2015) में करों से होने वाली आय का 62 प्रतिशत अकेले संपत्ति कर से प्राप्त हुआ था। संपत्ति कर भारत में नगरपालिका वित्तीयन का प्रमुख आधार है। यद्यपि इसका उपयोग ठीक से नहीं हो पाता है। भारत में संपत्ति कर की सकल घरेलू उत्पाद में भागीदारी मात्र 0.15 प्रतिशत है जब अन्य विकसित देशों की औसत भागीदारी 0.62 प्रतिशत तथा औसत वैश्विक भागीदारी 1.04 प्रतिशत है। (आई सी आर आई ई आर : 2019)। कुछ नगरपालिकाओं की नई पहल के परिणाम स्वरूप पता लगा है कि कर-प्रणाली में सुधार करके संपत्ति कर में पर्याप्त वृद्धि की जा सकती है। उदाहरण के लिए ब्रह्मट बंगलौर महानगरपालिका (बी.बी.एम.पी.) ने क्षेत्रानुसार मूल्यांकन प्रणाली लागू करके तथा स्वयं करों की राशि का निर्धारण कर ऑनलाइन भुगतान करने की सुविधा प्रदान करने से 2007-08 में 440 करोड़ रुपये से बढ़कर 2011-12 में 1210 करोड़ रुपये हो गये। बॉक्स सं. 10.1 में बंगलौर में बीएमएमपी द्वारा किये गये कर-सुधारों का विवरण प्रस्तुत किया गया है। आजकल कुछ बड़ी स्थानीय नगरपालिकाएं भी इकाई क्षेत्रफल विधि से सम्पत्ति कर की गणना करने लगी हैं। इसी तरह, ग्रेटर हैदराबाद महानगरपालिका ने 1999-2000 में स्वयं आंकलन द्वारा कर-भुगतान की सुविधा प्रदान कर-व्यवस्था में संशोधन किये थे तथा कर लगाये जाने वाली सम्पत्ति पर विशिष्ट संपत्ति कर पहचान संख्या जारी की थी, इससे उसका कराधान-आधार भी बढ़ा तथा राजस्व-आय भी बढ़ी।

इस प्रकार के संशोधनों की आवश्यकता है। सितम्बर, 2020 में भारत सरकार ने 'टूल-किट' जारी की थी, इससे 2024 तक राजस्व से आय में दोगुनी वृद्धि हो जाने की संभावना है। इसके साथ ही कराधान के आधार में राशनकार्ड, मतदाता सूची गैस-कनेक्शन आदि के जरिए जानकारी हासिल करके करों की दरों में संशोधन किये जायेंगे, कराधान के आधार का विस्तार किया जायेगा, स्वयं कर आंकन प्रक्रिया तथा ऑनलाइन भुगतान की सुविधा प्रदान कर अधिक कर एकत्रीकरण के रास्ते निकाले जायेंगे।

बॉक्स सं. 8.1 संपत्ति कर संशोधन : बी बी एम पी

- ब्रूहट बेंगलौर महानगरपालिका (बी बी एम पी) ने 2020 में वैकल्पिक स्वयं कर मूल्यांकन प्रणाली लागू की। इसके लिए नगर को 6 खंडों में विभाजित किया गया। कर्नाटक सरकार के स्टेप व पंजीकरण विभाग द्वारा निर्धारित क्षेत्राधारित कीमतें जारी की गईं।
- हर खंड के लिए प्रति वर्ग फुट भूमि दरें तय की गईं – इमारतों के क्षेत्र, निर्माण के प्रकार तथा क्षेत्रफल व इमारतों की आयु आदि को केंद्र में रखते हुए।
- आवासीय इमारत पर ए आर वी का 20 प्रतिशत तथा गैर-आवासीय पर 25 प्रतिशत कर लगाया गया।
- शिक्षा शुल्क, स्वास्थ्य शुल्क, पुस्तकालय शुल्क आदि को शामिल करते हुए कुल 34 प्रतिशत उपकर लगाया गया।

- राजनैतिक स्वीकृति को सरल बनाने के लिए संपत्ति कर को पहले से 2.5 गुना कर दिया गया।
- 2000-01 के दौरान बँगलोर में एस ए एस के कारण संपत्ति कर में 33 प्रतिशत वृद्धि की गई।

ii) **गैर-कर राजस्व** – भारत में कर विहीन राजस्व के अंतर्गत – उपभोक्ता कर, नगरपालिका निर्माण-योजना अन-मोदन, लाइसेंस, परमिट, विज्ञापन, बिक्री एवं किरायेदारी शुल्क, लीज़ राशि आदि पर नगरपालिका के शुल्क। इस समय भारत में नगर-शुल्क का स्थान अधिक महत्व का नहीं है। कर विहीन राजस्व – स्रोतों से सकल घरेलू उत्पाद का मात्र 0.18 प्रतिशत ही प्राप्त होता है। 14वें वित्तीय आयोग के अनुसार 2012-13 में सभी स्थानीय नगरीय निकायों से कुल प्राप्त होने वाले कर का मात्र 38 प्रतिशत कर विहीन राजस्व प्राप्त होता है। स्थानीय नगरीय निकायों के अपने समस्त राजस्वों पर उपभोक्ता कर का अनुपात बढ़ा है। परन्तु सरकारों की आवश्यकताओं की तीसरी कतार को कर-निर्धारण करने, उन्हें लागू करने और अधिक स्वायत्तता मिलनी चाहिए। इस समय ये अधिकार राज्य सरकारों के पास हैं। इन्दौर नगर निगम (बॉक्स : 10.2) ने संसाधन जुटाने के लिए जो प्रयास किये हैं, वे उल्लेखित हैं। उपभोक्ता-कर में संशोधन कर के कर विहीन राजस्व में वृद्धि की है, साथ ही संपत्ति कर में संशोधन किये गये हैं।

बॉक्स 8.2 : इन्दौर नगर निगम द्वारा संसाधन जुटाया जाना

1999-2000 में इन्दौर नगर निगम (IMC) ने आधुनिकीकरण कर योजना तैयार की, जिसके अंतर्गत नागरिक भागीदारी का विस्तार किया गया, राजस्व में वृद्धि की गई तथा नगरीय सेवाओं में सुधार किये गये, संपत्तियों का स्वयं आंकलन कर स्वयं भुगतान करने की पद्धति लागू की गई, कराधान के क्षेत्र का विस्तार किया गया। इस प्रकार संपत्ति करों में संशोधन किये गये। जल-कर प्रावधानों की जांच करने पर पता लगा कि 80000 अवैध जल-आपूर्ति कनेक्शन थे तथा 120,000 वैध थे। उनके आंकड़े तैयार किये गये जो जल कर चुकाने के लिए बिल प्राप्त नहीं कर रहे थे, न चुका रहे थे, ऐसे ही तमाम सुधारों के कारण जलपूर्ति से 1999 की आय 34 करोड़ से बढ़कर 2003-2004 में 75 करोड़ हो गई। 10.1 से लेकर 18.4 करोड़ रुपये की राजस्व वृद्धि हुई।

- iii) अंतरसरकारी अनुदान तथा हस्तांतरण : भारत में राज्य सरकारें हर पांच वर्ष बाद नगरपालिका की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने के लिए राज्य वित्तीय आयोग का गठन करती हैं। जिनमें राज्य के कोषों में दिया जाने वाला राज्य कर तथा अनुदानी तथा सहायतार्थ अनुदान शामिल है। 1992 के 74वें सीसीए से केन्द्रीय वित्त आयोग, जो हर पांच वर्ष बाद लेखा-जोखा प्रस्तुत करता है, को यह अधिकार प्राप्त है कि वह [अनुच्छेद, 280 (3) सी के अंतर्गत] नगरपालिका के संसाधनों में अभिवृद्धि करने के लिए राज्य के कोष को धनवारी आवंटित करने की सिफारिश करे। भारत में स्थानीय नगरीय निकायों को राजकोषीय

स्थानांतरण राज्य व केन्द्र को प्राप्त होते हैं। केन्द्र सरकार से 8.5 प्रतिशत तथा राज्य सरकार से 34.5 प्रतिशत धन हस्तांतरण द्वारा 2012-13 में अखिल भारतीय स्तर पर प्रदान किया गया है। राज्यों तथा महानगरों में राजकोषीय हस्तांतरण में भारी भिन्नताएं देखने को मिलती हैं।

- iv) **वित्तीय ऋणों तथा वित्तीय संस्थानों व बैंको से ऋण** – भारत में स्थानीय नगरीय निकाय अपने-अपने राज्यों की अनुमति से स्थापित वित्तीय विकास संस्थानों तथा गैर-बैंकीय वित्तीय कम्पनियों, जैसे – आवासीय एवं नगर विकास निगम (हुडको), जीवन बीमा निगम (एल आई सी) तथा ढांचागत विकास योजनाओं पर खर्च करने के लिए राष्ट्रीय तथा उपराष्ट्रीय/राज्य स्तर पर ऋण के रूप में वित्तीय राशि प्राप्त करते हैं जिसकी अदायगी लम्बी अवधि में की जाती है। यदि बैंकों तथा वित्तीय संस्थानों से प्राप्त ऋणों की अदायगी की अवधि 5 से 7 वर्ष तक होती है तथा इसके लिए संप्रभुत्व संपन्न संस्थानों की गारंटी चाहिए होती है जो ज्यादातर मामलों प्राप्त नहीं हो पाते। इस प्रकार बड़े स्थानीय नगरीय निकाय, नगरीय आधारभूत ढांचे के विकास हेतु लम्बी अवधि में वापस किये जाने वाले ऋण पूंजी बाजार से प्राप्त करके संसाधन जुटाते हैं।
- v) **पूंजी बाजार से सीधा ऋण नगरपालिका अनुबंध, संयुक्त वित्तीयन आदि** – क्योंकि स्थानीय नगरपालिकाओं की संसाधन सम्बंधी आवश्यकताएं बहुत होती हैं, तथा उन्हें जुटाने के लिए कर तथा कर विहीन राजस्व से प्राप्त होने वाली

भारी धन राशि नगर-विकास के खर्चे उठाने के लिए पर्याप्त नहीं होती, अतः स्थानीय नगरीय निकायों को अपनी विकास योजनाओं को पूरा करने के लिए नगरपालिका अनुबंध तथा संयुक्त वित्त विकास कोष आदि के माध्यम से पूंजी बाजार से ऋण लेने होते हैं। 1996 में जब सिरिल (SRISIL) ने नगर निगमों का मूल्यांकन आरंभ किया था, तब नगरपालिका अनुबंध के लिए आवश्यक कदम उठाये गये थे। 1998 में अहमदाबाद नगरपालिका ने सबसे पहले 10 लाख रुपये का ए + साख स्तर का नगरपालिका अनुबंध जारी किया था। इसका अनुसरण करते हुए अनेक नगरपालिकाओं ने, जैसे, बंगलौर, इन्दौर, लुधियाना, हैदराबाद, नागपुर आदि नगरपालिकाओं ने (बाक्स 10.3) 12.24 बिलियन के नगरपालिका अनुबंध जारी किये थे। (2010 तक 22 नगरपालिकाओं का अनुबंध जारी किये गये)।

बाक्स 8.3 : भारत में नगरपालिका अनुबंध

जनवरी 1998 में सबसे पहले अहमदाबाद नगर निगम ने पूंजी बाजार से वित्तीय सहयोग प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक रूप से 100 करोड़ रुपये के अनुबंध जारी किये थे। यह एक उल्लेखनीय उपलब्धि थी क्योंकि बिना राज्य की गारंटी के उठाया गया स्थानीय सरकार का यह पहला कदम था। इकसे बाद अनेक स्थानीय निकायों ने इस विधि से 1224 करोड़ की धन राशि कर-आधारित, कर-रहित अनुबंधों तथा संयुक्त वित्तीयन द्वारा प्राप्त की थी। स्थानीय सरकारों में आंकलन ने एक पादर्शी स्थानीय

वित्तीयन तथा ऋण प्रबंधन का ढाचा विकसित कर लिया था। पिछले 12 वर्षों में सभी बड़ी आंकलन संस्थाओं ने नगरपालिकाओं तथा उनके प्राधिकरणों को उनके स्तरों के आधार पर श्रेणीबद्ध कर दिया है। अनेक राज्यों ने उन सभी नगर स्थानीय नगर निकायों के लिए आंकलन करवाना आवश्यक कर दिया जो वित्तीय संस्थानों अथवा पूँजी बाजार से ऋण प्राप्त करना चाहते थे।

स्रोत : चेतन वैध व हितैस बैध, 2010

यद्यपि नगरपालिका अनुबंध बाजार 1997 में अस्तित्व में आने के बाद से लेकर अब तक सीमित विस्तार ही कर पाया है, फिर भी इस माध्यम से संसाधन जुटाने का प्रयास अनेक स्थानीय नगर निकायों ने हाल के वर्षों में ही किया है। पुणे नगर निगम पालिका अनुबंध योजना 22 जून, 2017 को मुम्बई स्टॉक मार्केट में जिसमें 2264 करोड़ रुपये का अनुबंध था, जारी किया गया था। उससे अब तक पंचवर्षीय अनुबंध योजना के अंतर्गत 200 करोड़ रुपये प्राप्त किये जा चुके हैं। इसी प्रकार ग्रेटर हैदराबाद नगर निगम (जी एच एम सी) फरवरी 2020 में 8.90 प्रतिशत कूपन दर से 200 करोड़ रुपये अर्जित कर चुकी है। हैदराबाद तथा लखनऊ की नगर सरकारों ने 2019 तथा 2020 में अनुबंध के माध्यम से धन-राशि एकत्रित की है।

संयुक्त वित्तीय अनुबंध – संयुक्त वित्तीय अनुबंध पूँजी बाजार से धन राशि एकत्रित करने के लिए लघु तथा मध्यम स्तरीय नगरपालिकाएं जारी कर रही

है। स्थानीय नगरीय निकायों के विकास के लिए संयुक्त वित्तीय अनुबंध प्रणाली को राज्य सरकार का समर्थन प्राप्त है। संयुक्त वित्तीय विकास फंड (पी एफ डी एफ) के हित राज्य सरकार ने फंड उपलब्ध कराने के लिए नगरपालिका अनुबंध बाजार को बढ़ावा दिया है। संयुक्त नगरपालिका ऋण-बाध्यता (पी एम डी ओ) साख की सुविधा 500 बिलियन रुपये तक बढ़ा दी गई है। तमिलनाडु तथा कर्नाटक की नगरपालिकाएं आधारभूत ढांचे के विकास से जुड़ी आवश्यकताओं को जल-आपूर्ति तथा स्वास्थ्य सुरक्षा व्यवस्था पर खर्च करने के लिए पूंजी बाजार से ऋण प्राप्त करने हेतु अनुबंध जारी करती रही हैं। पहली बार दिसम्बर, 2002 में 15 वर्ष की अवधि के लिए 3.4 करोड़ रुपये का ऋण तमिलनाडु में जल एवं स्वास्थ्य संयुक्त फंड (डब्ल्यू एस पी एफ) द्वारा प्राप्त किया गया था। अनुबंध के अनुसार 13 स्थानीय निकायों को संयुक्त रूप से 9.2 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ऋण प्रदान किया गया था। जबकि उनकी ऋण प्राप्ति की दर का आंकलन 12 प्रतिशत तय किया गया था। इसी के अनुसरण करते हुए कर्नाटक जल एवं स्वास्थ्य संयुक्त फंड (के डब्ल्यू एस पी एफ) 2006 में कर्नाटक के लिए स्वीकार्य हुआ था जिससे एक बिलियन रुपये की धन राशि पूंजी बाजार से प्राप्त की जा सकी।

- vi) सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों की साझेदारी –** भारत में संसाधन जुटाने या बड़ी योजनाओं पर खर्च करने के लिए धन एकत्रित करने के लिए सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों की साझेदारी, (पीपीपी) का चलन मुख्य रूप से उभरकर आया है।

1990 से नगरों की आधारभूत सुविधाओं जैसे सड़कों, मल निकासी, जल-आपूर्ति तथा कचरा प्रबंधन हेतु संसाधन जुटाने के लिए पीपीपी विकल्प के रूप में सामने आया है। पीपीपी के माध्यम से कर्नाटक (बेलगांव, गुलबर्गा, हुबली-धारबाड़, तिरुपर तथा नागपुर में सीवर प्रणाली या सीवेज योजना नागरिक भागीदारी द्वारा एलंदर में तथा कचरा प्रबंधन का सम ग्रेटर (मुम्बई में सफलतापूर्वक संपन्न) हुआ। नीति के स्तर पर पीपीसी तथा राष्ट्रीय, राज्य तथा स्थानीय स्तर पर क्षमता निर्माण प्रयत्नों पर तरल राष्ट्रीय वैध ढांचा तैयार करने पर पूरा ध्यान दिया जा रहा है। एफ ए पी पी कोष का वित्त मंत्रालय में गठन हो चुका है जो इसका विस्तृत विवरण, निर्देश, आंकड़े तथा टूलकिट उपलब्ध कराता है जिनका इस्तेमाल राज्य तथा नगर कर सकती है जो पीपीपी योजनाओं पर काम करना चाहती है। राजकोषीय प्रोत्साहनों का प्रावधान जैसे अतिरिक्त एफ ए आर/एफ एस आई/टी डी आर, कर-प्रोत्साहन, सिंगल विंडो क्लीरेंस आदि आरंभ किये जा चुके हैं, जिससे निजी क्षेत्र को स्थानीय नगर-निकायों को वित्तीय सहयोग देने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके।

- vii) भूमि आधारित उपकरण** – नगरपालिकाओं के वित्तीयन के लिए नगरीय क्षेत्र की ढांचागत आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु भूमि-आधारित अनेक तरीके आजकल भारतीय नगरों में इस्तेमाल किए जा रहे हैं। इन्हें तीन वर्गों में बांटा जा सकता है – धन-वसूली (जैसे सुधार-शुल्क, प्रभाव-शुल्क, बंगलौर में लगाया जाने वाला स्थानांतरण सम्बंधी उपकरण, भूमि-आधारित अधिभार तथा शुल्क जो आंध्रप्रदेश

तथा तेलंगाना में वसूल किया जाता है) भूमि अधिग्रहण (जैसे गुजरात की नगर प्रारूपण योजनाएं) कम उपयोग में लाई जाने वाली सार्वजनिक जमीन (जैसे, मुम्बई महानगरपालिका द्वारा दलदली तथा औद्योगिक झोंपड़-पट्टियों वाली 553 एकड़ जमीन का विकास करने हेतु भूमि-मुद्रीकरण मुम्बई मॉडल। परिवर्तन शुल्क, सुधार-शुल्क, प्रभाव-शुल्क तथा विकास शुल्क ऐसे कर हैं जो भारत में लगाये जाते हैं। ग्रेटर हैदराबाद नगर निगम (जी एच एम सी) ने अनेक प्रकार के नये तरीके भूमि-सम्बंधी शुल्क तथा अधिभार नगर-प्रवास प्रविधियों द्वारा एकगित किये जाने के लिए लागू किए हैं। इससे कम इस्तेमाल वाली नगरीय भूमि को संसाधन की तरह इस्तेमाल करने के रास्ते खुल गये हैं।

8.5 भारत में नगर-वित्त-व्यवस्था की स्थिति

प्रशासन की तीसरी पंक्ति के सशक्तीकरण के लिए 74वें सी सी ए में 1992 में स्थानीय नगर निकायों के कोष, कार्यों तथा पदाधिकारियों का विवरण दिया गया है, परन्तु इन्हें लागू करने की प्रक्रिया 2003 के बाद ही गति पकड़ पाई। चौदहवें वित्तीय आयोग के अनुसार 2012-13 में भारत में नगरपालिका वित्त सकल घरेलू उत्पाद का मात्र एक प्रतिशत था (तालिका : 8.2) जबकि अन्य विकासशील अर्धव्यवस्था वाले अन्य देशों ब्राजील तथा दक्षिण अफ्रीका में नगरपालिका वित्त उनके सकल घरेलू उत्पाद का क्रमशः 5 व 6 प्रतिशत था। इससे स्पष्ट हो जाता है कि भारत में स्थानीय नगर निकायों में विकास तथा योगदान की भारी संभावनाएं हैं।

जैसा कि तालिका संख्या 8.3 में दिखाया गया है, अपने संसाधनों नगरपालिकाओं की अपने समस्त स्रोतों से आय 2007-08 की 55.7 प्रतिशत से घटकर 2012-2013 में 51.6 प्रतिशत हो गई। यद्यपि इन बीस संसाधनों में जारी वृद्धि हुई – 2007-08 में 2.75.03 बिलियन से बढ़ गई तथा 2012-13 में 499.13 बिलियन से बढ़ गई। जबकि कर-रहित राजस्वों से गिरावट आई और वे 2007-2008 के 37.2 प्रतिशत घटकर 2012-2013 में 32 प्रतिशत रह गई जबकि कर-रहित राजस्व 18.5 प्रतिशत से बढ़कर उसी अवधि में 19.7 पर पहुँच गया। स्थानीय नगर निकायों को प्राप्त हुए उपभोक्ता करों की प्रतिशतता में वृद्धि हुई। इस सब से स्पष्ट है कि प्रशासन की तीसरी पंक्ति को कर निर्धारण तथा उन्हें वसूलने की और अधिक स्वायत्तता मिलनी चाहिए। ये अधिकार इस समय वाज्य सरकारों के अधीन है। नगरपालिका के कुल राजस्व में हस्तांतरणों का हिस्सा 44.1 प्रतिशत से बढ़कर उसी अवधि में 48.4 प्रतिशत हो गया, इसका कारण था राज्यों से प्राप्त होने वाले सहायतार्थ अनुदान तथा वित्त-आयोग द्वारा हस्तांतरित विधियां।

वर्तमान आंकड़े बताते हैं कि अपने स्रोतों से प्राप्त होने वाला हिस्सा 2010 के 56 प्रतिशत से घटकर 2018 में 44 प्रतिशत रह गया है (आर्थिक सर्वेक्षण 2018)।

तालिका 8.2 : सभी राज्यों के नगरपालिका वित्तों का विवरण (2007-08 से 2012-13 तक)।

	2007-08	2012-13
--	---------	---------

निजी स्रोत				
	बिलियन रू.	प्रतिशत	बिलियन रू.	प्रतिशत
कर राजस्व	183.66	37.20	309.12	32.00
कर-रहित राजस्व	91.34	18.50	190.02	19.70
कुल योग	275.01	55.70	499.13	51.60
हस्तांतरण				
भारत सरकार	35.15	7.10	53.87	5.60
वित्तीय आयोग	9.86	2.00	37.60	3.90
राज्य	93.42	18.00	185.37	19.20
राज्य के सहायतार्थ अनुदान	66.53	13.50	148.09	15.30
अन्य	13.55	2.70	42.32	4.40
कुल योग	218.51	44.10	467.27	48.40
बाजार मूल्य पर सकल घरेलू उत्पाद का प्रतिशत				
कुल राजस्व		1.08		1.03
निजी राजस्व		0.60		0.48
कुल खर्च		1.00		

स्रोत – चौदहवें केंद्रीय वित्त आयोग, 2015

राजस्व तथा पूंजी-खर्च आवश्यकताओं को देखते हुए नगरपालिकाओं के संसाधन अपर्याप्त हैं, इसीलिए मानवीय स्थानीय नगर निकायों को वित्तीय सहयोग प्राप्त करने के लिए ऋण लेना पड़ता है, ये सब ऋण स्थानीय प्राधिकरणों के ऋण अधिनियम 1914 द्वारा विनियमित होते हैं।

8.6 स्थानीय नगर निकायों के संसाधनों का सशक्तिकरण : विकल्प एवं सुझाये गये नगरपालिका वित्तीय संशोधन

- i) निजी कर – राजस्वों का सशक्तिकरण –** स्थानीय नगर निकायों के लिए यह आवश्यक हो गया है कि वे अपने निजी कर-राजस्व स्रोतों में वृद्धि करें। इसके लिए आवधिक कर-दनों का संशोधन करना, कराधान के नये आधारों का पता लगाना, कर वसूलने की क्षमता बढ़ाने के लिए नये-नये कर-संशोधन प्रतिमान लागू करना तथा मौजूदा राजस्व ढांचे का नवीनीकरण करना (जी आई एस मानचित्र, पूंजी मूल्यांकन विधि, यू ए एम, ऑनलाइन भुगतान आदि) संपत्ति करों पर जारी करके अनावश्यक रियायतों को कम किया जा सकता है। स्थानीय नगर निकायों की कराधान क्षमताओं की वृद्धि भी नगरपालिका अधिनियम राज्य/केंद्र सरकार अधिनियम द्वारा की जा सकती है।
- ii) गैर-कर राजस्व को सुदृढ़ बनाना –** नगरों की मूलभूत सेवाओं के अच्छे स्तर के न होने के कारण उपभोक्ता कर वसूलने की क्षमता इन दिनों बहुत कम है। स्थानीय नगर निकायों को सेवाओं में सुधार करते हुए सार्वधिक उपभोक्ता करों में वृद्धि करनी चाहिए। मुद्रास्फीति से जुड़े उपभोक्ता-अधिकारों में सामान्य व मध्यम स्तर के संशोधन करते हुए वृद्धि करनी चाहिए। संपत्ति प्रबंधन नीति के द्वारा सूचीकरण, वर्गीकरण तथा मूल्यांकन करते हुए नये कर-आधारों की खोज की जा सकती हैं।

iii) राज्य/केंद्रीय सरकारों से हस्तांतरण में सुधार – अंतरसरकारी हस्तांतरणों की प्रकृति ऐसी होनी चाहिए कि वे स्थानीय निकायों में आश्रितता की संस्कृति पैदा न करें। जिन स्थानीय निकायों का काम-काज संतोषजनक नहीं है उन्हें दंडित किया जाना चाहिए। अधिकतर देश यथार्थता पारदर्शिता तथा कोष की पूर्वकथनीयता बनाये रखने के उद्देश्य से नगरपालिका को अंतरसरकारी हस्तांतरणों के कुछ हिस्से सूत्राधार पर सुनिश्चित कर देते हैं। ऐसी सूत्र आधारित व्यवस्था की जरूरत भारत में भी है।

iv) नगरपालिका वित्त में सुधार करना – खर्च निर्धारण, राजस्व निर्धारण, वित्तीय प्रबंधन द्वारा घाटे में चल रही नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने के लिए राजस्व में वृद्धि की जानी चाहिए तथा लागत-कटौती में संशोधन किया जाना चाहिए। नीतियाँ इस प्रकार बनाई जानी चाहिए कि वे सार्वजनिक आधारभूत सुविधाएं प्रदान करने के लिए वित्तीय सहयोग जुटाने में सहयोगी प्रदान कर सकें तथा राजस्व के लिए संसाधन जुटा सकें, नगर की अर्थव्यवस्था से राजस्व क्षमता बढ़ाने, नगरपालिका की सेवाओं को लाभकारी बनाने तथा नगरपालिका की संपत्तियों के हस्तांतरण बिक्री, उपयोग द्वारा राजस्व जुटाने की व्यवस्था सुनिश्चित की जानी चाहिए। राजस्व जुटाने के लिए प्रोत्साहन कोष (आर एम आई एफ) की व्यवस्था भी की जानी चाहिए।

v) **वित्तीय प्रबंधन सुधार** – राष्ट्रीय नगरपालिकाओं के सुधारों के अंतर्गत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली को दुरुस्त किया जाना आवश्यक है। लेखा कार्य में पारदर्शिता लाने के लिए दुहरों प्रविष्ट आधारित लेखा प्रणाली (डी ई ए एस) लागू की जाए, मानकीकृत व क्रियान्वयन आधारित बजट तैयार किया जाना चाहिए। ये सुधार यद्यपि विभिन्न स्तरों पर लागू किये जा रहे हैं, परन्तु इनका लाभ केवल कुछ ही स्थानीय नगर निकायों को मिल पा रहा है। ऐसे सुधारों की उन्नति परकता तथा स्थिरता का लाभ व्यापक स्तर पर सभी स्थानीय नगर निकायों को मिलना चाहिए।

vi) **भूमि की कीमतों को उजागर करना** – भूमि-मुद्रीकरण स्थानीय नगर निकायों का एक लाभकारी वित्तीय स्रोत है। परिसंपत्तियों की समुचित खोज करना तथा उनके कम्प्यूटर डाटाबेस के आधार पर सही कीमतों का पता लगाना जमीनों की कीमत तय करने में मददगार साबित हो सकता है। स्थानीय नगर निकायों के लिए जमीन अनेक रूपों में संसाधनों का काम कर सकती है, जैसे खाली पड़ी जमीन पर कर लगाना, भू-स्थानांतरण विकास अधिकार, विकास शुल्क, सुधार-कर तथा प्रभाव-कर शुल्क, अतिरिक्त एफ एस आई तथा टी.डी.आर. आदि।

बोध प्रश्न 2

- टिप्पणी : (i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।
- (ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संसाधन जुटाने के कार्यों एवं वित्तीय नव प्रवर्तन की जांच कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

2) शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों को सुदृढ़ बनाने के लिए आवश्यक पद्धतियां सुझाइए।

.....

.....

.....

.....

.....

8.7 निष्कर्ष

व्यावहारिक रूप से पूरी दुनिया में स्थानीय सरकारें अपने स्थानीय नगर निकायों को आर्थिक सहयोग देने तथा उनकी आधारभूत समस्याओं जैसे स्थानीय करों, उपभोक्ता

अधिकारों तथा कर रहित राजस्व, भूमि-आधारित उपकरणों अंतर्सरकारी अनुदानों व हस्तांतरणों, घरेलू वित्तीय संस्थानों तथा बैंकों से ऋण प्राप्त करने तथा पूंजी बाजार का पता लगाने के लिए मिश्रित या मिली जुली प्रणालियाँ अपनाते हैं। पिछले वर्षों में भारत में नगरपालिकाओं द्वारा वित्तीय सहयोग प्राप्त करने के नये-नये तरीके प्रयोग में लाए गए हैं – सामान्य ऋण आधारित आधार भूत ढांचा निकर्षण योजनाओं के माध्यम से नवीन तथा बाजार आधारित प्रणालियों का इस्तेमाल जैसे संयुक्त वित्तीय अनुबंध, नगरपालिका अनुबंध आदि जो निजी क्षेत्र के निवेश को नगरीय निकायों के लिए उपलब्ध करवाते हैं। उभरते हुए संदर्भों जैसे तेजी से हो रहे शहरीकरण तथा अपने अधीन कार्यों को पूरा करने के लिए स्थानीय सरकारों द्वारा अधिक से अधिक संसाधनों की तलाश आदि को केंद्र में रखते हुए यह अनिवार्य है कि नगरपालिका वित्त संशोधन यथा-शीघ्र किये जाए जिससे स्थानीय निकाय अपने संसाधनों के आधारों को प्रोत्साहन दे सकें, उनका सशक्तिकरण कर सकें तथा उनमें वृद्धि कर सकें और साथ ही नये संशोधन जुटाने की शक्ति बाजार से प्राप्त कर सकें।

8.8 शब्दावली

एस्करो तंत्र – यह दो पक्षों की ओर से संपत्ति रखने में सक्षम तीसरे पक्ष के उपयोग को संदर्भित करता है जो लेनदेन को पूरा करने की प्रक्रिया में शामिल है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि एक एस्करो खाता तीसरे पक्ष का खाता है जो एक विशिष्ट समय के समापन तक या किसी विशेष शर्त के पूरा होने तक संपत्ति रखता है।

8.9 संदर्भ

Ahluwalia, I.J., Kanbur, R & Mohanty, P.K. (Eds.) (2014). *Urbanisation in India- Challenges, Opportunities and the Way Forward*. New Delhi, India: Sage Publications Ltd.

Alam, M. (ed.) (2010). *Municipal Infrastructure Financing – Innovative Practices from Developing Countries*. London: Commonwealth Secretariat Local Government Reforms Series.

Devas, N., Alam, M., Delay, S., Koranteng, R.O. & Venkatachalam, P. (2008). *Financing Local Government*. London: Commonwealth Secretariat Local Government Reforms Series.

Government of India, Economic Survey, 2018.

Government of India. (2011). *The High-Powered Expert Committee (HPEC) Report on Indian Urban Infrastructure and Services*. Retrieved from <https://icrier.org/pdf/FinalReport-hpec.pdf>

Government of India, (September, 2020) Toolkit on Property Taxes.

Government of India. (2015). *Report of the Fourteenth Finance Commission, India Public Finance Statistics*. New Delhi, India: Ministry of Finance.

Government of India. (2016). *India Habitat III National Report 2016*. New Delhi, India: Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation.

Ahluwalia, I. J., Mohanty, P.K., Mathur, O, Roy, D., Khare, A & Mangla, S. (March 2019) ICRIER, *State of Municipal Finances in India: A study proposed the Fifteenth Finance Commission* Retrieved from https://fincomindia.nic.in/writereaddata/html_en_files/fincom15/StudyReports/State%20of%20Municipal%20Finances%20in%20India.pdf

Mckinsey (April 2010). *India's urban Awakening: Building inclusive cities sustaining economic growths*. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/urban-awakening-in-india>

Pandey, K. K. (2012). *Stimulating Revenue base of Urban Local Bodies*. New Delhi, India: Indian Institute of Public Administration.

Vaidya, C. & Vaidya, H. (2010). Market-Based Financing of Urban Infrastructure in India. In Kochar, S. and M. Ramachandran (Ed.), *Building from the Bottom*. New Delhi, India: Academic Foundation.

Vaidya, C. (2006). *Successful Municipal Resource Mobilization in Indore, in India Infrastructure Report 2006*. New Delhi, India: 3-I Network.

8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए :

- उत्तर के लिए भाग 8.2 का अध्ययन कीजिये।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए :

- उत्तर के लिए भाग 8.3 का अध्ययन कीजिये।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए :

- उत्तर के लिए भाग 8.4 का अध्ययन कीजिये।
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए :
- उत्तर के लिए भाग 8.6 का अध्ययन कीजिये।

