

jkt dkskh; i dlt l s vkxs

14.1.0 प्रस्तावना :

- 14.1.1 पिछले दो अध्यायों में राज्य के **u-LFkk-fudk;** वित्त की समीक्षा एवं मूल्यांकन करते हुये, **jkfo-vk-** ने राज्य की **u-LFkk-fudk; ka** की चार प्रमुख समस्यायें चिन्हित की थी। ये हैं : (i) **u-LFkk-fudk; ka** के स्वयं के साधन न केवल उनके राजस्व व्यय संबंधी आवश्यकताओं से कम है, वरन् आनुपातिक रूप से उनमें गिरावट हो रही है। **bl l s LoLFk foRr ds bl fl)ka dk mYya?ku gkrk g\$ fd l jdkj ds jktLo 0; ; dh ifri firZ Lo; a dh jktLo ikflr; ka l s gkuh pkfg; A** (ii) बड़े राजस्व अंतराल का उदय, जो तीन वर्षों (2001-02 से 2003-04) के औसत रूपये 163.40 करोड़ से बढ़कर प्रक्षेपित रूप से 2005-06 में रूपये 210.78 करोड़ तथा 2009-10 में रूपये 451.02 करोड़ हो गया। (iii) तीसरी प्रमुख समस्या, विभिन्न मदों पर होने वाले राजस्व व्यय में वर्ष-दर-वर्ष के उतार-चढ़ावों से उत्पन्न होती है। **; s mrkj & p<ko fo'k\$ rks ij l koZt fud LokLF; , oa l Qkb] l koZt fud l j {kk} rFkk l koZt fud fueZk ds 0; ; ea g\$ tks u-LFkk-fudk; 0; ; ea nijxkeh fu; kst u ds vHkko , oank\$ki wZ uxjh; i'kkl u dk |krd g\$ (iv) u-LFkk-fudk; ka ds l okvka dh l [; kRed , oa xqkRed vi; krrk ds jgrs gq s u doy jktLo y[ks e\$ oju-l i wZ ctV ea Hkh dkQh vf/kd vfrjd fufeZr gku] tks detkj ctVh; , oa foRrh; iZaku dk |krd g\$**
- 14.1.2 यद्यपि ये समस्यायें ऊपरी तौर पर केवल वित्तीय प्रतीत होती हैं, परन्तु इन चारों के हल के लिये, हमें राजकोषीय पैकेज के आगे जाना होगा। **vr, o gekjh vuqka k; a jkt dkskh; i dlt l s vkxs dh j. kuhfr , oa mik; kard tk; xhA** ये उपाय एवं रणनीतियाँ राजकोषीय पैकेज को अधिक प्रभावी एवं उत्पादक बनाने में सहायक होंगी। वास्तव में हमने, जिन वित्तीय समस्याओं को चिन्हित किया है, वे

आंशिक रूप से इसी कारण निर्मित एवं बढ़ी हैं, कि राजकोषीय पैकेज के आगे के कारणों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया। ;s dkjd i'kkl dh;] i'z'kdh;] I L'Fkkxr] I d'kkfud] rduhdh ,oa jktu'rd gks I drs g' अतएव राजकोषीय उपायों की तुलना में राजकोषीय पैकेज के आगे के उपाय कम महत्वपूर्ण नहीं हैं। वास्तव में राजकोषीय पैकेज से आगे के उपाय राजकोषीय समस्याओं के निराकरण में सहायक हो सकते हैं। कभी-कभी राजकोषीय एवं गैर-राजकोषीय उपायों में राजकोषीय पैकेज एवं "राजकोषीय पैकेज से आगे" की विषय सामग्री के परस्पर व्यापित होने के कारण भेद करना कठिन हो जाता है।

- 14.1.3 हमने "jkfo-vk, n'Vdksk ,oa i'kfof/k" नामक अध्याय में, "jkt dks'kh; i'z'kdh; I s vks'" के अंतर्गत आने वाले महत्वपूर्ण क्षेत्रों की रूपरेखा प्रस्तुत की है, विशेषतः उन क्षेत्रों की जिन पर राजकोषीय प्रबंधन एवं नगरीय निकाय प्रशासन में सुधार लाने की दृष्टि से ध्यान देना आवश्यक है। अब हम "राजकोषीय पैकेज से आगे" के घटकों पर व्यापक रूप में चर्चा करेंगे। राजकोषीय पैकेज के आगे के उपायों का उद्देश्य u-L'Fkk-fudk; k' की आंतरिक शक्ति एवं उनकी सहनशीलता में वृद्धि करना है, जो उन्हें स्व-शासन की जीवनक्षम इकाई बनने के लिये अत्यावश्यक हैं। दुर्भाग्यवश अभी इन विषयों पर कम ध्यान दिया जा रहा है। हमारा मुख्य ध्यान u-L'Fkk-fudk; k' को अधिक राशियाँ उपलब्ध कराने संबंधी विषय पर केन्द्रित है, परन्तु ऐसे हस्तांतरणों से क्या लाभ होगा, यदि u-L'Fkk-fudk; k' में ऐसी राशियों को समाहित करने एवं उनका प्रभावी तथा कुशल उपयोग करने की क्षमता न हो और उनकी प्रदाय व्यवस्था अपर्याप्त एवं अकुशल हो। gekjk mns'; u-L'Fkk-fudk; k' dks ek= muds jktLo vrjky dks ; FkkI kko Hkjus ea I gk; rk djuk u gksdj] "jkt dks'kh; i'z'kdh; I s vks'" ds 'kL=kxkj ds ; a-k' dk mi ; ksx dj] muds dk; k'Red ,oa jkt dks'kh; fu"i knu ea I q'kkj I fuf'pr djuk gksuk p'kfg; 'A

- 14.1.4 उपर्युक्त विवेचना स्पष्ट करती है, कि राजकोषीय पैकेज तैयार कर देने मात्र से jkfo-vk की यात्रा समाप्त नहीं होती, वरन् उससे अपेक्षा है, कि अपने संवैधानिक दायित्व को पूर्ण करने के लिये वह राजकोषीय पैकेज से आगे जाये।

14.2.0 राजकोषीय पैकेज से आगे – अर्थ एवं घटक रचना :

14.2.1 राजकोषीय पैकेज से आगे कोई एक समरूप इकाई नहीं है, वरन् उसमें अनेक भिन्न-भिन्न उपाय एवं रणनीतियाँ शामिल हैं, जिनका एक ही समान उद्देश्य है, राज्य की **u-LFkk-fudk; k** के राजकोषीय एवं वित्तीय निष्पादन में सुधार करना।
~jkt dkskh; i dst l s vlx^s ds l kfgd uke ds varx^r ml ds ieqk ?kVd g&&

- (i) **u-LFkk-fudk; k** का प्रशासकीय ढाँचा,
- (ii) संस्थागत संरचना, जिसके अंतर्गत नगरीय निकाय कार्य करते हैं,
- (iii) राज्य एवं **u-LFkk-fudk; k** के बीच संबंध,
- (iv) **u-LFkk-fudk; k** की कर संरचना में सुधार,
- (v) बजट एवं लेखा प्रक्रिया,
- (vi) अंकेक्षण प्रणाली,
- (vii) संवैधानिक प्रावधान,
- (viii) नगरीय नियोजन एवं प्रक्रिया,
- (ix) उपभोक्ता मूल्यों की व्यवहार्यता,
- (x) **u-LFkk-fudk;** गतिविधियों का कम्प्यूटरीकरण तथा प्रलेखों का पंजीयन,
- (xi) कतिपय नगरीय सेवाओं के निजीकरण की संभावनायें,
- (xii) **u-LFkk-fudk;** –जनता साझेदारी एवं
- (xiii) राजनैतिक संरचना एवं उसका व्यवहार ।

14.2.2 स्थान एवं समय की कमी के कारण, उपर्युक्त सभी विषयों पर चर्चा करना संभव नहीं है। कुछ विषय इतने बड़े हैं, कि वे पृथक-पृथक समितियों/आयोगों के अध्ययन के विषय क्षेत्र हो सकते हैं। इस प्रतिवेदन में हम उन्हीं महत्वपूर्ण घटकों पर ध्यान केन्द्रित करेंगे, जिनका **u-LFkk-fudk;** वित्त पर प्रत्यक्ष प्रभाव है तथा जो पिछले अध्याय में हमारे द्वारा अनुशंसित राजकोषीय पैकेज की प्रभावशीलता में वृद्धि करेंगे।

हमारे **jk-fo-vk-** के अध्यक्ष द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों के शासकीय एवं गैर शासकीय प्रतिनिधियों के साथ, रायपुर में नवम्बर 2005 में बुलाई गयी बैठक

में तथा अन्य अनेक स्थानों पर (सूची अनुलग्नक में दी गयी है) हुई चर्चाओं में दिये गये कतिपय सुझावों (लिखित एवं मौखिक) को ध्यान में रखा है।

14.3.0 राजकोषीय पैकेज से आगे के सुधार (कुछ सूत्रपात) :

14.3.1 राजकोषीय पैकेज से आगे के उपायों के महत्व को स्वीकारते हुये केन्द्र सरकार ने नगरीय सुधार की दिशा में रु. 500 करोड़ की राशि के साथ, एक नगरीय सुधार प्रोत्साहन कोष की स्थापना के रूप में कुछ पहल की है। कोष में प्रत्येक राज्य का हिस्सा देश की कुल नगरीय जनसंख्या में, उसकी नगरीय जनसंख्या के अनुपात में होगा। योजना को दसवीं पंचवर्षीय योजना अवधि में लागू किया गया है। नगरीय सुधारों के प्रारम्भिक चरण के लिये योजना आयोग ने निम्नलिखित क्षेत्रों की पहचान की है :-

- (i) राज्य स्तर पर नगरीय भूमि (सीमा एवं नियमन) अधिनियम को निरस्त करना,
- (ii) स्टाम्प शुल्क को चरणबद्ध तरीके से कम करना, ताकि वह दसवीं योजना के अंत तक 5% से अधिक न हो,
- (iii) किराये के लिये शहरों में भवन निर्माण में निजी निवेश को प्रोत्साहित करने के लिये किराया नियंत्रण अधिनियम में सुधार करना,
- (iv) प्रपत्रों की रजिस्ट्री एवं अन्य गतिविधियों का कम्प्यूटरीकरण करना,
- (v) संपत्ति कर को **u-LFkk-fudk; k** के राजस्व का प्रमुख स्रोत बनाने के उद्देश्य से संपत्ति कर में सुधार करना तथा उसका प्रभावी क्रियान्वयन, जिससे दसवीं योजना के अंत तक कर वसूली, माँग के विरुद्ध 85% तक पहुँच सके,
- (vi) **u-LFkk-fudk; k** द्वारा समुचित उपभोक्ता मूल्यों का लिया जाना, जिससे दसवीं योजना के अंत तक संचालन एवं प्रबंधन की पूर्ण लागत वसूल हो सके
- (vii) **u-LFkk-fudk; k** द्वारा दोहरी लेखा प्रणाली लागू करना।

14.3.2 सुधार के प्रथम बिन्दु यथा *uxjh; hke ¼ hek , oafu; eu½ vf/kfu; e* को निरस्त करने पर विचार करते समय हमारा आग्रह है, कि राज्य सरकार हमारे द्वारा यहाँ व्यक्त किये जा रहे दृष्टिकोण पर विचार करे। हाल ही में प्रारंभ किये गये *tokj yky ug# jk"Vh; uxjh; uohuhdj.k fe'ku (JNNURM)* जिसमें संपूर्ण देश की नगरीय अधोसंरचना के सुधार एवं आधुनिकीकरण की प्रकल्पना की गई है, के फलस्वरूप देश में इस अधिनियम को निरस्त करने के बारे में बहस प्रारंभ हो गई है। इस मिशन द्वारा राशियों की स्वीकृति राज्यों एवं उनके *u-Lfk-fuck; ka* द्वारा केन्द्र सरकार के साथ त्रिपक्षीय समझौता पत्रक पर हस्ताक्षर करने तथा अनिवार्य एवं विवेकाधीन सुधारों को लागू करने की स्वीकृति देने पर निर्भर होगी। अनिवार्य सुधारों में अन्य विषयों के अतिरिक्त नगरीय भूमि (सीमा एवं नियमन) अधिनियम को इस आधार पर शामिल किया गया है, कि अधिनियम अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफल नहीं रहा है, अतः उसे निरस्त किया जाना चाहिये। यह तर्क ठीक नहीं है। अभी तक किसी भी अधिनियम के उद्देश्य पूर्णतः प्राप्त नहीं हुये है। क्या हम इसके आधार पर सभी अधिनियमों को निरस्त करें, इसके स्थान पर हमें उनके उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु उनके उचित क्रियान्वयन पर ध्यान देना चाहिये। अधिनियम में भूमि-धारकों को अधिकार है, कि वे योजना बनाकर अपनी अतिरिक्त भूमि का विकास कमजोर वर्गों के आवास के लिये करें तथा इसके लिये अधिनियम के प्रावधानों से छूट प्राप्त करें। यह सही है कि ये छूटें भ्रष्टाचार के बड़े स्रोत हो गये हैं, क्योंकि इन छूटों का निर्णय स्थानीय अधिकारियों की स्वेच्छा पर निर्भर है। इन छूटों ने गरीब के स्थान पर अमीरों एवं प्रभावशाली व्यक्तियों को लाभान्वित किया है, जो अधिकारियों की मिलीभगत से अधिनियम को एक ओर रख सीमा से अधिक भूमि रखे रहते हैं।

14.3.3 छूट के एक प्रावधान के अंतर्गत केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकार, चैरिटेबल ट्रस्ट तथा सहकारी संस्थाओं को 500 वर्गमीटर की सीमा से छूट दी गई है, इसकी भी समीक्षा की जानी चाहिये। सभी छूटों की आलोचनात्मक समीक्षा होनी चाहिये तथा यह देखा जाना चाहिये, कि क्या उनसे अधिनियम के घोषित उद्देश्यों की प्राप्ति हो रही है। उद्देश्य हैं –

1. नगरीय भूमि को कुछ व्यक्तियों के पास केन्द्रित होने से रोकना,

2. भूमि में सट्टेबाजी एवं मुनाफाखोरी को रोकना एवं,
3. जन साधारण के हित में नगरीय भूमि का न्यायोचित वितरण।

“लोकहित” के नाम से निजी स्वार्थी तत्व खुले आम अधिनियम एवं उसके न्यायपूर्ण उद्देश्यों का उल्लंघन कर रहे हैं, इसे रोकने की आवश्यकता है। सुधार के हित में हमें निरस्त करने के स्थान पर अधिनियम के प्रभावी क्रियान्वयन एवं कुछ आवश्यक संशोधनों पर बल देना चाहिये।

14.3.4 केन्द्र सरकार के लिये यह उचित नहीं होगा, कि वह किसी केन्द्र प्रवर्तित योजना को किसी विशेष सुधार के साथ संलग्न करें। हो सकता है, कि शर्तें राज्य को स्वीकार न हो।

14.3.5 *fu% ngj uxjh; I qkkjka ea vc vlfj foyEc ugha fd;k tk I drkA I qkkjka ds fufgr mnns'; fuEkuq kj gkus pkfg; s & Hkou fuekZk dks i k&I kgu] yunsu dh de ykxr] I ifr ds I kks ea de njh] fuekZk ds fy; s Hkfe dh I qe mi yC/krk rFkk uxjh; v/k&I jpuk ea I qkkj grq u-LFkk-fudk; foRr ea I qkkjA*

14.3.6 केन्द्र द्वारा दिये गये नगरीय सुधारों के अन्य सुझाव राज्य सरकार को स्वीकार करने चाहिये।

14.4.0 नगरीय सुधारों की दिशा में केंद्रीय वित्त आयोग की पहल :

14.4.1 *XIOa fo-vk-* ने “राजकोषीय पैकेज से आगे” के महत्व को तभी स्वीकार कर लिया था, जब उसने स्थानीय निकायों के साधनों की संपूर्ति हेतु राज्यों के लिये अपने राजकोषीय पैकेज में दो विशिष्ट उपायों की अनुशंसा की थी। *jkT; I jdkj dks pkfg; § fd og mu yqkk enka dh I ehqk dj § ftuds varxr LFkkuh; fudk; ka dks jkf'k; ka dk gLrkaj.k fd;k tkrk gA iR; d en ds mi & en gk § ft I I s foHku oxk ds LFkkuh; fudk; ka ds fy; s gLrkaj.k ka dh Li "V rLohj rjr mi yC/k gkA* ऐसी ही अनुशंसा इस *jk-fo-vk-* ने अपने इसी प्रतिवेदन के खण्ड I में की है। इसके संबंध में कार्यवाही के लिये सी.ए., ए.जी. तथा संचालक,

स्थानीय निधि लेखा संपरीक्षा की सलाह ली जाये, जो बजट तैयार करने तथा लेखों के लिये उचित प्रारूप उपलब्ध करा सकते हैं। छोटी नगरीय निकाय जिनके पास प्रशिक्षित लेखा कर्मचारी नहीं है, वे बाहरी अभिकरणों से यह कार्य ठेके पर करा सकते हैं तथा संचालक, स्थानीय निधि लेखा संबंधित अभिकरण/व्यक्ति के कार्य की गुणवत्ता का पर्यवेक्षण कर सकते हैं।

14.4.2 नगरीय सेवाओं की निम्न गुणवत्ता कमजोर प्रशासन, त्रुटिपूर्ण बजट प्रक्रिया एवं दोषपूर्ण लेखा प्रणाली के कारण हो सकती है। पुरानी बजटीय एवं लेखा प्रक्रियायें तथा साथ में वित्तीय अनुशासन की कमी उन्हें वित्तीय दृष्टि से कमजोर बनाती हैं। केवल कुल बड़े *uxj ikfyd fuxe* को छोड़कर वर्तमान लेखा प्रणाली *^, dy y[kk izkkyh* ही बनी हुई है। *XIIoa fo-vk* ने ध्यान दिलाया है, *fd XIIoa fo-vk }kjk LFkkuh; fudk; ka }kjk MkVk&vk/kkj r\$ kj djus ds fy; s vkcaVr : i ; s 200 djkm+dh jkf'k ea l s dpy : i ; s 93 djkm+ vFkkR~dy vkca/u dk dpy yxHkx 46-5% dk gh mi ; ks fd ; k tk l dkj* क्योंकि उचित लेखा प्रणाली धरातल (Grass-rate) स्तर पर स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं के सही मूल्यांकन हेतु स्थापित की जानी है, अतः राज्य सरकारों को *dsfo-vk* द्वारा अनुशंसित इस योजना का लाभ लेना चाहिये। *bl l xdk ea XIIoa forR vk; ks dk voykduh; gS & ^i ajk-l LFkkuh , oa u-LFkk-fudk; ka dk\$ vk/kfuud rduhd , oa izdku izkfy; ka ds ; Fkk l lko mi ; ks ds ek/; e l \$ MkVk&vk/kkj fuekZk , oa y[kk 0; oLFkk ij 0; ; dks mPp i kFkfedrk nsuh pkfg; A ^ 1/4 "B 154½*

14.4.3 यद्यपि केन्द्रीय स्तर पर राजकोषीय पैकेज से आगे के उपायों की आवश्यकता के एहसास में वृद्धि हुई है, राज्य सरकार के स्तर पर अभी इसके महत्व को स्वीकारना शेष है।

14.5.0 नगरीय स्थानीय सरकार की संस्थागत संरचना :

14.5.1 संविधान संशोधन अधिनियम ने नगरीय सरकार को बने रहने, कार्य करने एवं आगे बढ़ने का संवैधानिक अधिकार प्रदान किया है। पारम्परिक कार्यों के अतिरिक्त अनुसूची

XII के माध्यम से अनेक नये कार्य जोड़ दिये गये हैं, परन्तु संशोधन ने स्थानीय निकायों की वित्तीय एवं प्रशासकीय क्षमता को बढ़ाने की दिशा में बहुत कुछ नहीं किया है। कार्य राशि एवं कार्मिक एक दूसरे के पूरक होते हैं तथा इसलिये उनमें एक साथ सुधार की आवश्यकता होती है, भले ही वह भिन्न-भिन्न मात्रा में हों। तत्कालीन मध्यप्रदेश राज्य का छत्तीसगढ़ क्षेत्र, *tku; k jkT; cukj dk; kRed fodhhdj.k ds ekeya ea vxzkh jgk g\$ i jUrq jkf'k; ka , oa dlfezka ds fodhhdj.k ea og ihNs jgk g\$* नये राज्य को मुख्यालय एवं स्थानीय प्रशासन के स्तर पर राजकोषीय विकेन्द्रीकरण एवं प्रशासन की पुनर्रचना को सुदृढ़ करना होगा। चूँकि राज्य अभी नया है, अतः उसके पास राजकोषीय एवं प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण प्रारंभ करने के अवसर है। जैसे-जैसे कतिपय कार्य नगरीय प्रशासन को विकेन्द्रित होते जाये, वैसे-वैसे राज्य सरकार एवं अर्ध-सरकारी संस्थाओं को उन क्षेत्रों से अपने आप को पृथक कर लेना चाहिये। पूरकता के सिद्धांत – कि जो कुछ भी स्थानीय स्तर पर दक्षतापूर्वक क्रियान्वित किया जा सकता है, उसे उसी स्तर पर न कि उसके उच्चतर स्तर पर किया जाना चाहिये, का यथासंभव पालन किया जाना चाहिये।

14.5.2 हम पहले ही केवल स्थानीय निकायों के लिये एक पृथक कर अनुसूची बनाने के उद्देश्य से संविधान में संशोधन की अनुशंसा कर चुके हैं। तदनुसार वर्तमान केन्द्र, राज्य एवं अनुवर्ती सूचियों को वर्तमान सामाजिक आर्थिक परिवर्तनों के संदर्भ में इस संशोधन हेतु पुनरीक्षित करना होगा। *ns'k ea djka ds vud u; s {ks-ka dk i knkzb gqk g\$ bl dkj.k l jdkj ds rhuka Lrjka ds chp dj vf/kjksi .k ds vf/kdkjka dk i q% vkà/u vko'; d gks x; k g\$* राज्य सरकार अन्य राज्यों के साथ मिलकर संविधान में ऐसे संशोधन के विषय को आगे बढ़ा सकती है।

14.5.3 संस्थागत सुधारों का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है, राज्य-स्थानीय संबंध। वर्तमान में *u-Lfk-fudk; ka* का विकास अनेक संरचनात्मक रुकावटों से बाधित है, जिनमें विशेष हैं, नये कर अधिरोपण में सीमित स्वायत्तता, नये गैर-कर स्रोत का दोहन तथा राज्य सरकार से मिलने वाली राशियों का पूर्वानुमान योग्य न होना। *XIIoha* अनुसूची के द्वारा स्थानीय निकायों के कार्यों की सूची में कतिपय और कार्यों के जोड़े जाने से समस्या और अधिक बढ़ गई है, जिसका परिणाम है, कि अत्यधिक कार्य स्वयं के सीमित

साधनों का पीछा कर रहे हैं। वर्तमान परिस्थितियों में यह कहना कठिन है, कि अनेक **u-LFkk-fudk; k** का गैर-निष्पादन उनके द्वारा कार्य की अवहेलना के कारण है अथवा राशियों में कमी के फलस्वरूप उनकी असमर्थता अथवा उनके क्रियाकलापों में विद्यमान अनेक वैधानिक एवं अन्य बाधाओं के कारण। उनके कार्यात्मक एवं प्रशासकीय अधिकारों पर अनेक प्रतिबंधों से उनके कार्य निष्पादन का मूल्यांकन अत्यन्त कठिन हो गया है, क्योंकि स्थानीय निकायों के कमजोर निष्पादन के लिये उत्तरदायी विशिष्ट कारकों का निर्धारण कठिन है। **u-LFkk-fudk; k ds vud i frfuf/k; k us ftlgk us jkfo-vk- ds v/; {k }kjk fopkj foe'kz grqcyk; h x; h cBd ea Hkkx fy; kj u-LFkk-fudk; k ds fØ; kdyki k ea vf/kd dk; kRed , oa foRrh; Lok; rRrk dh ekx dhA**

14-5-4 आयोग का मत है, कि राज्य-स्थानीय संबंध जिनका निर्धारण काफी समय पहले **730a** एवं **740a** संविधान संशोधनों से भी पूर्व हुआ था, में स्थानीय निकायों की संवैधानिक स्थिति में परिवर्तन तथा देश के सामाजिक, आर्थिक परिदृश्य में हुये भारी परिवर्तनों के परिप्रेक्ष्य में आमूल पुनरीक्षण की आवश्यकता है। **vr, o vk; ks dh vudkd k g\$ fd jkT; I jdkj }kjk fo'kzkkk dk , d dk; hy xBr fd; k tk; j tks jkT; u-LFkk-fudk; I xdkk dk iwkrk I s ijh{k.k dja rFkk u-LFkk-fudk; k dks iz'kkl u dh Lo'kkl r , oa thou{ke bdkb; k ds : i ea fodfl r djus dh n'V I } bu I xdkk dh iqjpk vudkd r djA orZku ifjLFkr; k ea bl izdkj ds vR; Ur egRo iwz I LFkxr ifjorZu dh vko'; drk g\$ NRrhl x<+ I jdkj bl ekeya ea vxzkh gks I drh g\$**

14-5-5 **jkT; Lrj ij jkT; ; kstuk eMy rFkk jkfo-vk ds chip I ello; grqfdl h I LFkxr ra dh vko'; drk g\$** ये दोनों स्थानीय निकायों को अनेक कार्यों, जो प्रायः परस्पर व्याप्त एवं एक दूसरे से संबंधित होते हैं, के लिये राशियों की अनुशांसा करते हैं। योजना एवं गैर-योजना व्यय में एक कृत्रिम अंतर है। वर्तमान में नई योजनाओं को पुरानी योजनाओं, जिनके लिये रख-रखाव की आवश्यकता होती है, पर प्राथमिकता दी जाती है, जिसके परिणामस्वरूप साधनों का सर्वोत्तम उपयोग नहीं हो पाता। **bl dk , d ; g mik; I q;k; k tk I drk g\$ fd jkT; ; kstuk eMy**

ds ,d l nL; dks jk-fo-vk- dk l nL; cukdj nkska ds chp l ello;
l fuf'pr fd;k tk;A jkT; vxys foRr vk;ks ds xBu ds l e; bl
l fko dks /; ku ea j[k l drk gA

14.6.0 डाटा आधार एवं लेखा तकनीक :

- 14.6.1 “राजकोषीय पैकेज से आगे” के अंतर्गत सुधार का एक अन्य विषय है, **u-LFkk-fudk; ka** के लिये एक डाटा-आधार तैयार करना। ऐसे डाटा-आधार की उनके निष्पादन के वास्तविक मूल्यांकन, उनकी आवश्यकताओं के आकलन तथा **jk-fo-vk-** एवं **dsfo-vk-** को स्थानीय निकायों के लिये अपने-अपने राजकोषीय पैकेज तैयार करने में सहायता करने की दृष्टि से अत्यन्त आवश्यकता है। राज्य सरकार एवं स्थानीय निकायों द्वारा वर्तमान में उपलब्ध कराये जा रहे आँकड़े विषयों के गणनात्मक मूल्यांकन को सुगम नहीं करते और न ही वे मानीटरिंग अभिकरणों तथा **jk-fo-vk-** की आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं। उनमें कोई विचारात्मक स्पष्टता एवं आँकड़ों का उचित एवं व्यवस्थित वर्गीकरण नहीं है तथा आँकड़े एकत्रित करने एवं उनके संधारण में समय पक्ष पर बहुत कम ध्यान दिया जाता है। राज्य में स्थानीय एवं मैदानी स्तरों पर अनुभवी एवं प्रशिक्षित स्टाफ की कमी है। एक अभिकरण, जिसे आँकड़े एकत्रित एवं संकलित करने का दायित्व दिया जा सकता है, वह है, आर्थिक एवं सांख्यिकी संचालनालय, जिसका जिला मुख्यालय पर अपना मैदानी अमला है। इस आयोग को प्रश्नावलियों के माध्यम से **u-LFkk-fudk; ka** द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों एवं राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों का विश्लेषण करते समय अनेक कठिनाईयों का सामना करना पड़ा।
- 14.6.2 **XIoa fo-vk-** ने **u-LFkk-fudk; ka** एवं अन्य स्थानीय निकायों के डाटा आधार तैयार करने की आवश्यकता पर काफी बल दिया है। आयोग ने इस हेतु रूपये 200 करोड़ का पृथक प्रावधान किया था। आयोग ने अनुशांसा की थी, कि स्थानीय निकायों के वित्त संबंधी डाटा-आधार स्थानीय/जिला/राज्य एवं केन्द्रीय स्तरों पर विकसित किये जाये तथा उसका कम्प्यूटरीकरण किया जाय, जिससे वह वी-सैट (V-SAT) के माध्यम से आसानी से उपलब्ध हो सके।

- 14.6.3 डाटा—आधार निर्मित करने के अतिरिक्त, *u-LFkk-fudk; ka* द्वारा अपने लेखों के संधारण में काफी सुधार की संभावना है। *jktLo , oa i pth ds fy; s i Fkd&i Fkd y[ks gkus pkfg; A* बजटीय एवं लेखा प्रणाली को अधिक वैज्ञानिक एवं पारदर्शी बनाने के लिये यह भेद करना आवश्यक है। इण्डियन इन्स्टीट्यूशन ऑफ चार्टर्ड अकाउण्टेन्स ने, *u-LFkk-fudk; ka* के लेखों एवं वित्तीय मामलों पर एक तकनीकी गाइड प्रकाशित की है। इसका उद्देश्य *u-LFkk-fudk;* वित्त की रिपोर्टिंग प्रणाली के स्वरूप में परिवर्तन करना है, *ft l l s LFkkuh; 'kkl u dks vius fØ; kdyki ka ds fy; s turkj fo/kkf; dk , oa .knkrkvka ds ifr vf/kd tckns cuk; k tk l dA*
- 14.6.4 *vk; ks }kjk vuqkd k dh tkrh g\$ fd fofkklu enka , oa mi &enka l xalkh y[ka ds fy; s uxjh; izkkl u , oa fodkl fofkkx }kjk l pkyd] LFkkuh; fuf/k y[ka ds ekxh'ku ea ekud ik: i (Proformas) r\$ kj dj; s tk; s rFkk mlgha ik: i ka , oa muds l yxu ekxun\$ ka ds vuq i gh y[ks j[ks tk; A fn; s x; s l e; ea tks uxjh; fudk; bl dk ikyu ugha djr\$ mlgha dkbZ foRrh; l gk; rk u nh tk; A*
- 14.6.5 XII^{0a} वि.आ. ने बताया है, कि सी. एण्ड ए.जी. ने स्थानीय निकायों के लिये मानक अंकेक्षण, लेखों के अंकेक्षण, *ctV ds iek. khdj. kj i ajk-l LFkkvka , oa u-LFkk-fudk; ka ds fy; s y[ka ds ik: i r\$ kj fd; s gA NRrhl x<+ l jdkj dks blgha jkT; ds LFkkuh; fudk; ka ds fy; s vfuok; l cukdj bu i i =ka dk ytkk ysk pkfg; A*

14.7.0 नगरीय स्थानीय निकाय प्रशासन :

- 14.7.1 नगरीय शासन धीमे कार्य करने एवं उत्तरदायित्व में कमी के लिये बदनाम हैं। आंशिक रूप से इसके कारण हो सकते हैं— *u-LFkk-fudk;* स्टाफ का निम्न कुशलता स्तर, भर्ती एवं प्रमोशन की दोषपूर्ण नीति, उनका अपर्याप्त प्रशिक्षण एवं विशेषज्ञता का अभाव। जनता के सबसे अधिक नजदीक होने के कारण नगरीय प्रशासन को उनकी आवश्यकताओं एवं आंकाक्षाओं के प्रति अधिक संवेदनशील होना तथा शीघ्रतापूर्वक

निर्णय लेने एवं विभिन्न योजनाओं को क्रियान्वित करने में सक्षम होना आवश्यक है। नगरीय स्टाफ को बेहतर वेतनमान एवं प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

14.7.2 **u-LFkk-fudk;** कार्यो में सर्वोच्च प्राथमिकता पेयजल, सफाई, कचरा प्रबंधन तथा गंदी बस्ती सुधार एवं विकास को दिया जाना चाहिये। नगरीय प्रशासन को नगरीय नियोजन एवं प्रबंधन, यांत्रिकी, लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी, शिल्पशास्त्र, लोक स्वास्थ्य एवं लेखों के क्षेत्र में पेशेवरों की सेवाओं की आवश्यकता होती है। राज्य सरकार ऐसे पेशेवरों की एक पृथक सेवा गठित करने की संभावना पर विचार कर सकती है। इस संबंध में हम *vgenckn uxj ikfyd fuxe dk mnkj.k nsuk pkgxj ftl us u doy viuh forrh; fLFkr l qkkj yh gS oju- uxjh; l okvka dk 0; ofLFkr is'kkojhdj.k dj fy;k gñ uxjh; iz'kkl u ds yxHkx l Hkh Lrjka ij Hkrh'z ds fy;s vgrk; uxjh; iz'aku , oa iz'kkl u dh vko'; drkva ds vuq i i qjhf{kr dj nh xbz gñ , e-ch, - , oa l h, - ; kx; rk okys 0; fDr; ka dh fu; fDr dj is'koj iz'aku dMj dk xBu fd;k x;k g\$ tks Hkfo"; ea l Hkh vko'; d LFkkuka dh i'fz dj l dsxkA iFker%bl iz'kj dk ifjorZu cMs uxj ikfyd fuxe ka ea ykxw dj bl s Øe'k% vU; u-LFkk-fudk; ka }kjk vxhdr fd;k tk l drk gñ*

14.7.3 कर्मचारियों की योग्यता एवं दक्षता में सुधार की दृष्टि से नगरीय स्टाफ का देश के विभिन्न ख्याति प्राप्त संस्थानों में पर्याप्त एवं बारम्बार प्रशिक्षण आवश्यक है। **u-LFkk-fudk;** प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर अधिकारों का विकेन्द्रीकरण होना चाहिये। राज्य के वित्त विभाग द्वारा तैयार स्मृति पत्र के अनुसार छत्तीसगढ़ राज्य में स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के लिये कोई स्थायी प्रशिक्षण सुविधा नहीं है। राज्य सरकार द्वारा, स्थानीय स्व-शासन संस्थान, मुम्बई से मार्गदर्शन लेकर, एक प्रशिक्षण संस्थान स्थापित करने की दिशा में आवश्यक कार्यवाही की जानी चाहिये।

14.8.0 नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के साधनों में वृद्धि :

14.8.1 जैसा कि, इस अध्याय के प्रारंभ में ही बताया गया है, कि **u-LFkk-fudk;** वित्त की प्रमुख समस्याओं में से एक यह है, कि **u-LFkk-fudk; ka** के साधन उनके राजस्व व्यय की आवश्यकताओं के लिये पर्याप्त नहीं है। हमारा प्रमुख उद्देश्य उनके स्वयं के

साधनों में वृद्धि करना होना चाहिये, जिससे बाहरी स्रोतों पर उनकी निर्भरता कम हो सके। हमारे द्वारा तैयार किये गये राजकोषीय पैकेज में **u-LFkk-fudk; k** को अपने स्वयं के साधनों के दोहन की दिशा में प्रयास करने हेतु प्रोत्साहित करने के निहित प्रावधान हैं। राज्य सरकार द्वारा सहायता अनुदानों के वितरण को **u-LFkk-fudk; k** के द्वारा स्वयं के साधनों के दोहन की शर्त के साथ संबद्ध किया गया है। **u-LFkk-fudk; k dks vi us l k/kukā ea nksukā izdkj l s l qkkj djuk gksxk& oržku l k/kukā dk cgrj nkgu rFkk u; s l k/kukā dk irk yxkukA**

- 14.8.2 राजस्व का एक प्रमुख स्रोत **l āfr dj** है। यह कर साधनों को जुटाने के मामलों में आशा के अनुसार चुंगी का स्थान नहीं ले सका है, जिसे 1976 में समाप्त कर दिया गया था। इस स्थिति का एक कारण यह है, कि **l āfr dj dk ol yh ifr'krj** उसकी वर्तमान संरचना में **uxj ikfyd fuxe** एवं **uxj ikfydk ifj"knk** में लगभग 60% से 65% तथा **uxj ipk; rks** में 45% से 55% है। अतएव इसमें सुधार की काफी संभावनायें हैं।
- 14.8.3 संपूर्ण देश तथा कुछ अन्य देशों के भी तथ्यात्मक प्रमाण बताते हैं, कि कर स्रोत में संपत्ति कर तथा गैर-कर स्रोत में उपभोक्ता मूल्य से अधिक साधन जुटाने की काफी संभावनायें हैं, बशर्ते व्यवस्था में कुछ सुधार किये जाये।
- 14.8.4 एक प्रमुख समस्या बड़ी मात्रा में संपत्तिकर की बकाया राशियों का जमा होना है, विशेषतयः व्यक्तियों, निजी कंपनियों एवं सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों के द्वारा कर का भुगतान नहीं करने के कारण। इस कर का पूर्ण दोहन न होने के मुख्य कारण हैं— कम मूल्यांकित संपत्तियाँ, कर चोरी करने वाली संपत्तियाँ, कर वसूली में ढिलाई, किरायेदारों एवं मालिकों की मिलीभगत, संपत्ति स्वयं के उपयोग में है अथवा किराये पर दी हुई है तथा उसका उपयोग आवास के लिये हो रहा है अथवा व्यापारिक कार्य में इन तथ्यों को छिपाना तथा स्वनिर्धारण में संपत्ति का कम मूल्यांकन करना। कुछ राजस्व के रिसाव के बावजूद, कर की स्वनिर्धारण पद्धति अपनाने से अनेक **u-LFkk-fudk; k** में इस कर के राजस्व में वृद्धि हुई है। अनुभव

बताता है कि आँकड़ों, दस्तावेजों एवं देयकों के कम्प्यूटीकरण से अनेक **u-LFkk-fudk; ka** के राजस्व वसूली में सुधार हुआ है।

14.8.5 **I i fRrdj dh I jpuk ea I qkkj** के लिये हम निम्नलिखित उपायों का सुझाव देना चाहेंगे, जिससे इस कर से अधिक राजस्व प्राप्त हो सके –

- (i) कर-आधार विस्तृत करना- अनुमान है, कि लगभग 25% से 30% संपतियाँ अभी कर के अंतर्गत नहीं लाई जा सकी हैं – विशेषतया नई कॉलोनियों में, नई निर्मित संपतियों में तथा रिपोर्ट न करने वाली संपतियों में। इस कर के जाल को विस्तृत करने के लिये नगरीय प्रशासन को अपने-अपने क्षेत्रों में संपतियों के संपूर्ण सर्वेक्षण करने चाहिये।
- (ii) संपति कर की संरचना को सरल बनाया जाना चाहिये, जिसमें छूटें न्यूनतम हों तथा कर-दर संरचना सरल हो।
- (iii) क्षेत्र एवं जोन आधारित संपति कर, जिसमें विभिन्न क्षेत्रों एवं जोन के लिये पृथक-दर रचना हों, के माध्यम से अधिक राजस्व मिल सकेगा। आंध्रप्रदेश के उदाहरण से इसका औचित्य प्रमाणित होता है।
- (iv) **u-LFkk-fudk; ka** को उड़नदस्तों का गठन करना चाहिये, जो कर-दाताओं द्वारा स्व-निर्धारण प्रारूपों में दी गई जानकारी, जैसे – निर्मित क्षेत्र, संपति का उपयोग, उसकी प्रास्थिति आदि की जाँच करें। गलत जानकारी देने वालों पर भारी दण्ड लगाना चाहिये।
- (v) एक निश्चित तिथि तक भुगतान न करने वाले दोषी व्यक्तियों के नाम, बकाया कर की राशि के साथ स्थानीय समाचार पत्रों में प्रकाशित करने चाहिये एवं प्रमुख स्थानों पर चस्पा करना चाहिये।
- (vi) एक समय सीमा के बाद स्मरण पत्र देने के बावजूद भुगतान न करने वाले दोषी व्यक्तियों की संपति जप्त कर लेने संबंधी प्रावधानों का कड़ाई से पालन कराना चाहिये।
- (vii) कार्पेट एरिया के स्थान पर, कर को निर्मित क्षेत्र के आधार पर लगाना चाहिये, क्योंकि इसका नाप सरल होता है।

- (viii) विभिन्न जोनों के कर-वसूली तंत्र के लिये लक्ष्य निर्धारित करने चाहिये। लक्ष्य प्राप्त करने वाले कर्मचारियों को मौद्रिक एवं गैर-मौद्रिक प्रोत्साहन देने चाहिये। जो लक्ष्य प्राप्त करने में असफल रहते हैं, उन्हें दण्डित करना चाहिये।
- (ix) कर-वसूली स्टाफ की संख्या बढ़ाना एवं उनके नियमित प्रशिक्षण की व्यवस्था करना चाहिये।
- (x) *l āfr dj dānh; l jdkj dh l āfr; k rFk i s'koj f'k{k l āFk vk; tks 0; ki kfjd i fr" Bku cus gq s gā rFk tks Nk=ka l s Hkjh Qhl ol myrs gā dh l āfr; ka ij Hh yxkuk pkfg; ā bl h izdkj futh ufl ā gk rFk dks pax l āFk; ā tks dk Qh vk; vft r dj jgs gā dks Hh dj l se p r ugha j [kuk pkfg; ā jktu s rd ikfV; ka dh l āfr dks dj & e p r djus dk dkbz vk s p r; ugha gā dj & e p r l ph dh l e; & l e; ij l eh{k gksh pkfg; s rFk ml dk i qjh{k.k djuk pkfg; ā*
- (xi) *u-LFk-fudk; ka* के लिये यह आवश्यक कर देना चाहिये, कि वे करदाताओं को स्व-निर्धारण फार्म के साथ विस्तृत जानकारी उपलब्ध करायें, जैसे – कर के प्रमुख प्रावधान, संपत्ति के कर हेतु जोन विभाजन (रिहायशी एवं व्यापारिक दोनों उपयोगों के लिये), दर-संरचना, छूटें एवं रियायतें, विलंबित भुगतान हेतु दण्ड अपील का प्रावधान इत्यादि।

14.9.0 अन्य करों में सुधार :

- 14.9.1 जलकर एक अन्य ऐसा कर हैं, जिसकी वसूली कम है तथा उसमें वृद्धि नहीं हो रही है। अधिकांश नगरीय निकाय भारी घाटों के साथ जल आपूर्ति कर रहे हैं। करों के भुगतान न होने से काफी बकाया राशि एकत्रित हो गई है। चूँकि नगरीय निकाय जलकर की दरें बढ़ाने में अत्यधिक कठिनाई अनुभव कर रहे हैं, अतः एक सुझाव प्राप्त हुआ है, *fd fo | r fu; ked ikf/kdj.k dh rjg l āwz jkT; dh ty vki rZ ds fy; s Hh , d fu; ked ikf/kdj.k dk xBu fd; k tk;] tks fofHku u-LFk-fudk; ka } jk vki rZ ty ds fy; s dj dh njka dh vuqkd k dj* राज्य सरकार द्वारा यह प्रस्ताव विचार करने योग्य है।

14.9.2 नगरीय निकाय कर दरों को युक्तिसंगत बनाकर एवं उसका क्षेत्र बढ़ाकर अधिक राजस्व प्राप्त कर सकते हैं। उदाहरण के लिये समाचार पत्रों को छोड़कर शेष विज्ञापनों से आय में अधिक वृद्धि की जा सकती है— विज्ञापन क्षेत्र के लिये लायसेंस देकर, भिन्न-भिन्न क्षेत्रों के लिए विज्ञापन के तरीकों एवं आकारों के लिये पृथक-पृथक दरें निर्धारित कर अधिक राशि वसूल की जा सकती है।

14.9.3 *ge eukjatu dj l s iklr jktLo dks l kās x; s djka dh Jskh ea 'kkfey djus dh i mZ ea gh vuqka k dj p pds g\$ ft l dk vfkz g\$ fd jkt; l jdkj }kjk dj vf/kjksi .k , oa ol nyh tkjh jg\$ i jUrq ol nyh 0; ; ?kVkus ds ckn] ml l s iklr 'kq jktLo dks jktLo ol nyh ds vk/kkj ij u-LFkk-fudk; ka dks vkcaVr fd; k tk; A*

14.9.4 उनकी कर संरचना को विविधता प्रदान करने की दृष्टि से अधिनियम के अंतर्गत उनके वर्तमान करों में कुछ और कर जोड़ देने चाहिये, जिससे नगरीय निकाय अधिक राजस्व जुटा सकें। हम जिन नये करों की अनुशंसा कर रहे हैं, वे कुछ राज्यों में पहले से ही लगाये जा रहे हैं। ये नये कर हो सकते हैं— *Ātkz , oa VyhOku dā fu; ka ds }kjk Hksth tkus okyh ygja (wavesa) rFkk fl ūuy ij dj] foFkkUu dā fu; ka }kjk vi us foØ; LFkyka , oa fd; kL dks ds ckqj foKki u grq yxs Xyks l kbuckMkz ij dj] foFkkUu izdkj dh l okvkj tS s C; Wh ikyj] dsy Vhoh] futh vLirkyka , oa ufl & gke] dkspx LhLFkkuj futh Ldny cl bR; kfn ij djA*

14.9.5 *u-LFkk-fudk; ka* के निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ चर्चा में उन्होंने माँग की, कि कर अधिरोपित करने तथा उसकी दरें एवं फीस तय करने के मामलों में *u-LFkk-fudk; ka* को अधिक स्वायत्तता मिलनी चाहिये। यह एक महत्वपूर्ण विषय है, जिसमें स्वायत्तता के विषय पर उसके विविध स्वरूपों में विचार करने हेतु आयोग द्वारा अनुशंसित विशेषज्ञों के कार्यदल द्वारा निर्णय लिया जा सकेगा।

14.10.0 गैर-कर राजस्व एवं उपभोक्ता मूल्य :

14.10.1 राज्य के **u-LFkk-fudk; k** में अभी गैर-कर राजस्व के स्रोत को पर्याप्त सीमा तक विकसित नहीं किया है। वर्तमान में ये स्रोत हैं— फीस एवं जुर्माने, न.स्थानिकाय संपत्ति का राजस्व, वधगृह शुल्क, तथा **u-LFkk-fudk;** उपक्रमों की आय। शुल्क की दरों का निर्धारण **u-LFkk-fudk; k** के अनेक विधिक एवं नियामक कार्यों को ध्यान में रखकर किया जाता है। शुल्क की दर संरचना विभेदात्मक होनी चाहिये, जन्म-मरण प्रमाण-पत्रों के लिये कम परन्तु भवन निर्माण अनुज्ञा-पत्र तथा भवनों के गैर-रिहायशी उपयोग के लिये लायसेंस देने के लिये अधिक। समय-समय पर बाजार शुल्क में वृद्धि की जाय, बशर्ते नगरीय निकाय दूकानदारों को अधिक सुविधायें उपलब्ध करायें। बड़े शहरों में यातायात को नियंत्रित करने के उद्देश्य से पार्किंग फीस बढ़ानी चाहिये। **u-LFkk-fudk; k** के नियमों/उपनियमों का उल्लंघन करने वालों पर दण्ड की दरों में अनेक वर्षों से कोई परिवर्तन नहीं किया गया है। सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं पर्यावरण सुरक्षा के लिये आवश्यक लायसेंस एवं प्रतिबंधों को छोड़कर अनावश्यक लायसेंस एवं नियंत्रण समाप्त करने चाहिये।

14.10.2 अधिक व्यय करने के लिये नगरों को अधिक आय अर्जित करनी होगी। सामान्य सिद्धांत है, कि जहाँ हितग्राही की पहचान की जा सकती हो, वहाँ उपभोक्ता मूल्य वसूलना चाहिये। वर्तमान में अनेक सेवाओं के लिये वे या तो कोई भुगतान नहीं करते अथवा लागत से काफी कम करते हैं। यह उचित होगा, कि गैर-कर राजस्व की संभावनाओं की दृष्टि से **u-LFkk-fudk; k** के कार्यों, परम्परागत एवं अधिनियम की अनुसूची XII के अंतर्गत सौंपे गये नये कार्यों का पुनर्मूल्यांकन किया जाय। एक अध्ययन ¹ में अभ्यास किया गया है, जिसमें ऐसे कार्यों को चिन्हित किया गया है, जिनमें गैर-कर राजस्व की संभावना है तथा जिनसे गैर-कर राजस्व जुटाने की दिशा में नगरीय निकाय प्रयास कर सकते हैं। नगरीय निकाय ही यह तय करने के लिये सर्वाधिक उपयुक्त हैं, कि किन कार्यों से राजस्व प्राप्त हो सकता है। ;g pWZ

1 विजयनी मोहन्ती— "Non tax revenue generation by local government: Ideology and Prospects after the constitutional provisions-paper published in local Govt. Financesa in India- Proceeding of the National Confrence of Emerging Trends in Inidan Local Govt. Financesa. National Institute of Rural Development, Hyderabad- 24-25 oct, 1996, page. 175

*vugylud Ø- 14-1 ea fn; k x; k gñ ; g n'kkrk g\$ fd u-LFkk-fudk; ka dks
I kñ s x; s 18 dk; kñ ea I s 10 ea jktLo tñkus dh I kkkouk; a gñ rFkk 'kñ 8
ea bl dh I kkkouk i rhr ugha gñA*

- 14.10.3 संभव है, कि उपभोक्ता मूल्यों का सिद्धान्त कुछ सेवाओं पर लागू न किया जा सके, विशेषतया उन सेवाओं के मामले में, जो नागरिकों के सामूहिक हित में प्रदाय की जाती है तथा जिनके व्यक्तिगत हितग्राहियों की पहचान कठिन होती है। अतएव सभी **u-LFkk-fudk;** सेवाओं का पूर्ण व्यवसायीकरण नहीं किया जा सकता। उदाहरणस्वरूप सेवाओं जैसे— सड़कों का रख-रखाव, सड़क-प्रकाश, सार्वजनिक-पार्क, कचरा निपटान तथा पर्यावरण सुरक्षा को उपभोक्ता मूल्य सिद्धान्त के अंतर्गत लाना कठिन है। अनेक सेवाओं की लागतों में वृद्धि हो रही है, परन्तु बार-बार इन सेवाओं के शुल्क को नहीं बढ़ाया जा सकता।
- 14.10.4 सार्वजनिक राजस्व के सिद्धान्त के अनुसार जहां किसी सेवा के उपभोक्ता अथवा हितग्राही की पहचान करना कठिन हो, वहाँ करदेय क्षमता पर आधारित कर रूपी यंत्र का उपयोग सरकार के लिये राजस्व जुटाने हेतु करना चाहिये। सेवायें जिनमें उपभोक्ता मूल्य का सिद्धान्त लागू किया जा सकता है, वे हैं — घरेलू व्यापारिक एवं औद्योगिक उद्देश्यों के लिये पेय-जल प्रदाय, भू-उपयोग एवं भवन निर्माण का नियमन, विद्युत शवदाह गृह, जन्म/मृत्यु प्रमाण-पत्र पंजीयन, बस स्टैण्ड, वधगृह, चर्मगृह, वाहन पार्किंग स्थल तथा न.स्था.निकाय गैरज का उपयोग।
- 14.10.5 राजस्व के अतिरिक्त उपभोक्ता मूल्यों का उद्देश्य यह भी है, कि सेवाओं का अनावश्यक उपयोग तथा उनकी बर्बादी न हो। सेवाओं के उपभोक्ता मूल्यों के माध्यम से कम से कम सेवा के रख-रखाव तथा संचालन व्यय की वसूली होनी चाहिये। पूंजीगत लागत राज्य सरकार/न.स्था.निकाय को उपलब्ध करानी चाहिये। ऐसी सभी सेवाओं के मामले में जिन पर सब्सिडी है, यह सुनिश्चित करना आवश्यक है, कि उसका लाभ लक्षित जन-समूह को ही मिले। सेवा की बढ़ती हुई लागतों की पूर्ति हेतु समय-समय पर सेवा-मूल्यों में उचित संसोधन किया जाना चाहिये, परन्तु किसी भी अवस्था में सेवा के अकुशल संचालन के कारण मूल्य वृद्धि नहीं होनी चाहिये।

14.10.6 **u-LFkk-fudk;** क्षेत्र में स्थित भूमि को गैर-कर राजस्व के प्रमुख स्रोत के रूप में देखना चाहिये। बिना किसी अतिरिक्त वित्तीय समर्थन के उससे अच्छी आय प्राप्त हो सकती है। शहर की सीमा से लगे नये विकसित हो रहे क्षेत्रों का विकास स्वयं **u-LFkk-fudk;** द्वारा किया जाय, बजाय भवन निर्माताओं एवं भू-माफिया के द्वारा आधिपत्य होने देने अथवा तथाकथित सहकारी समितियों के माध्यम से बेचे जाने। बाद में योजनाबद्ध तरीके से प्लॉट के रूप में उसे बेचा जा सकता है। इससे **u-LFkk-fudk;** को अच्छा राजस्व प्राप्त हो सकता है, खासतौर से उन शहरों में जिनका क्षेत्र बढ़ रहा है एवं उनका तीव्र विकास हो रहा है।

14.11.0 नगरीय स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों का प्रशिक्षण :

14.11.1 निर्वाचित प्रतिनिधियों को सतत् रूप से नगरीय प्रशासन, विकेंद्रित नियोजन एवं साधन जुटाने संबंधी प्रशिक्षण की आवश्यकता है। उन्हें उनकी भूमिका एवं कार्य क्षेत्र तथा उनके कर्तव्यों एवं दायित्वों की जानकारी होनी चाहिये। उन्हें प्रजातांत्रिक संस्थाओं की कार्यप्रणाली का प्रशिक्षण देना आवश्यक है। उन्हें स्थानीय विकास की चालू योजनायें एवं उनकी प्रगति तथा संबंधित **u-LFkk-fudk;** के वित्तीय साधन एवं व्यय इत्यादि की विश्वसनीय जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है। इस जानकारी से निर्वाचित प्रतिनिधियों को स्थानीय समस्याओं के अधिक प्रभावी एवं समयानुकूल हल खोजने में सहायता मिलेगी। उनके राजनैतिक मतभेद स्थानीय विकास एवं स्थानीय समस्याओं के समाधान में बाधक नहीं होने चाहिये। नगरों के विकास में स्थानीय नेतृत्व महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है। यह ठीक ही कहा गया है, कि वर्तमान में आर्थिक घाटे के साथ-साथ राजनैतिक घाटा भी है। इस संदर्भ में राजनैतिक पार्टियों को अपने कार्यकर्ताओं को स्थानीय नेतृत्व के लिये तैयार करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी।

14.12.0 सार्वजनिक निजी-भागीदारी :

14.12.1 प्रजातंत्र में विशेषकर स्थानीय स्तर पर यह अत्यंत आवश्यक है, कि नगरीय कार्यों के निष्पादन में जनता एवं सेवाओं के उपभोक्ताओं को संबद्ध किया जाय। इस उद्देश्य से स्थानीय निवासी ऐसोसियेशन के गठन को प्रोत्साहन देना चाहिये, जो जन

शिकायतों को सामने ला सकें तथा समस्याओं के समाधान के उपाय सुझा सकें। निर्वाचित प्रतिनिधियों को उनके दृष्टिकोण के प्रति संवेदनशील होना चाहिये।

14.12.2 नगरपालिका अधिनियम में **u-LFkk-fudk;** क्षेत्रों में वार्ड समितियां गठित करने का प्रावधान है। परन्तु हमें अत्यंत खेद है, कि अधिकांश **u-LFkk-fudk; k** में ऐसी समितियों का अभी तक गठन नहीं किया गया है तथा जहाँ गठन हुआ भी है, वहाँ वे क्रियाशील नहीं हैं और अपनी उचित भूमिका नहीं निभा रही हैं। संभव है, इसका कारण नागरिकों में जन-समस्याओं के प्रति रुचि का अभाव हो तथा साथ ही **u-LFkk-fudk; k** में वार्ड समितियाँ गठित करने के मामले में उदासीनता। **I kołt fud & futh I k>nkjh dh fo'ol uh; rk ea of) djus ds fy; s ; g vko'; d gđ fd okMZ I fefr; k }kjk /; ku ea yk; h xbz I eL; kvk ds I ek/kku dh fn'kk ea Rofjr iz; kl fd; s tk; A**

14.13.0 नगरीय सेवाओं का निजीकरण :

14.13.1 समय के साथ बदलते वातावरण एवं अर्थव्यवस्था में हुये परिवर्तनों के अनुरूप **u-LFkk-fudk; k** को कतिपय सेवाओं, जिनमें निजी क्षेत्र को लागत-लाभ प्राप्त है तथा वह **u-LFkk-fudk; k** की तुलना में अधिक कुशलतापूर्वक निष्पादित कर सकता है, के निजीकरण की संभावनाओं का परीक्षण करना चाहिये। **bl vk/kkj ij uxjh; fudk; fuEufyf[kr I okvk ds vk'kd futhdj.k ij fopkj dj I drs gđ &**

- (1) कचरा इकट्ठा करना एवं उसका निपटान,
- (2) मार्ग प्रकाश का संधारण,
- (3) उद्यानों एवं पार्कों का संधारण,
- (4) कतिपय करों की वसूली,
- (5) लेखों का रख-रखाव,
- (6) ठोस अपशिष्ट का निपटान एवं

(7) सड़कों, पुलिया एवं पुलों का निर्माण।

- 14.13.2 यह आवश्यक नहीं है, कि उपर्युक्त सेवा प्रदाता केवल निजी व्यक्ति अथवा कम्पनी ही हों, ये नागरिकों के संगठन, सिटीजन फोरम अथवा गैर सरकारी संस्थाएँ (एन.जी.ओ.) भी हो सकती हैं, जैसा कि नवी मुंबई तथा कुछ अन्य स्थानों में सफलतापूर्वक प्रदर्शित हो चुका है। सूरत *uxj ilfyd fuxe* ने लगभग नष्ट होते शहर के स्वरूप को अनेक नगरीय कार्यों के निजीकरण के माध्यम से बदलकर लगभग करिश्मा ही कर दिखाया है। यहां यह उल्लेख करना आवश्यक है, कि कुछ *u-LFlk-fudk;* प्रतिनिधियों ने चर्चाओं के बीच कतिपय सेवाओं के निजीकरण के प्रति अपनी अस्वीकृति प्रगट की थी, विशेषतया कर एकत्रीकरण का कार्य, यद्यपि उन्होंने अपनी अस्वीकृति के लिये कोई ठोस कारण नहीं बताये थे।
- 14.13.3 वर्तमान में *u-LFlk-fudk; ka* द्वारा अधिकांश सेवाओं का प्रदाय एकाधिकारी बाजार की स्थिति में किया जा रहा है। कतिपय क्षेत्रों में निजी क्षेत्र के प्रवेश से प्रतिस्पर्धा उत्पन्न होगी तथा जनता को अपनी समस्याओं का अधिक त्वरित समाधान मिल सकेगा। कुछ परियोजनाओं को निजी क्षेत्र को “बनाओ-संचालित करो-हस्तांतरित करो” (Build-Operate-Transfer) के आधार पर दिया जा सकता है।
- 14.13.4 यद्यपि हमने कुछ सेवाओं के निजीकरण की अनुशंसा की है, परन्तु इसका यह अर्थ नहीं, कि इन क्षेत्रों से नगरीय प्रशासन पूरी तरह अलग हो जाय। नगरीय निकाय उनका समग्र पर्यवेक्षण करने, सेवा प्रदाय के स्तर को बनाये रखने, उनके मूल्य निर्धारण तथा ठेकों के क्रियान्वयन के लिये उत्तरदायी बने रहेंगे।

14.14.0 नगरीय स्थानीय निकाय सम्पत्ति एवं आस्तियों की सूची :

- 14.14.1 राज्य के *u-LFlk-fudk; ka* के लिये यह अनिवार्य होना चाहिये, कि वे अपने स्वामित्व की समस्त भूमि, भवन एवं अन्य परिसंपत्तियों का विवरण प्रतिवर्ष बजट के साथ प्रस्तुत करें। विवरण में उन सभी भूमियों एवं भवनों की जानकारी हो, जिन्हें उस वर्ष की अवधि में किराये पर दिया है, बेचा है, अथवा क्रय किया है। इन सम्पत्तियों एवं

आस्तियों के रिकार्ड का कम्प्यूटरीकरण किया जाये। परिसंपत्तियों एवं आस्तियों की सूची बनाने के कार्य में राज्य सरकार **u-LFkk-fudk; k** की सहायता कर सकती है।

14.15.0 निष्कर्ष :

- 14.15.1 **^jkt dks'kh; i&st l s vks*** नामक शीर्षक के अंतर्गत हमने अनेक सुधारों के सुझाव दिये हैं, जिनमें **u-LFkk-fudk; k** द्वारा अपनायी जाने वाली रणनीतियाँ एवं उपाय शामिल किये गये हैं। इन सुधारों में नगरीय प्रशासन, नगरीय बजट प्रणाली एवं लेखांकन, संस्थागत संरचना जिसके अंतर्गत वे अपनी गतिविधियां संचालित करते हैं, राजस्व के कर एवं गैर-कर स्रोतों की पुनर्रचना, उपभोक्ता मूल्यों की संभाव्यता, जन भागीदारी, कतिपय सेवाओं के निजीकरण की संभावना की तलाश, डाटा आधार तैयार करना आदि शामिल किये गये हैं।
- 14.15.2 प्रारंभिक तौर पर, **uxj ikfyd fuxe** एवं 50,000 से अधिक जनसंख्या वाले बड़े **u-LFkk-fudk; k** को विभिन्न दिशाओं में जो उनकी समस्याओं की गंभीरता एवं उनकी प्राथमिकताओं से निर्धारित होंगे, इन सुधारों को लागू करने के लिये स्पष्ट कार्य योजनाएं (रोड-मैप) बनानी चाहिये। रोड मैप एक ऐसी विस्तृत कार्य योजना होती है, जिसमें समस्याओं को चिन्हित कर विस्तृत कार्य योजना के क्रियान्वयन का क्रम तथा क्रियान्वयन के लिये उत्तरदायी विभागों की जानकारी होती है। **jkt; ljdkj dks bu l qkjk ds vuphyd] forrh; , oa iz'kkl dh; l gk; rk inkrkj elxh'kbl , oa l qkjk dk; De ds izqk dh Hkfedk fullkuh glxhA**
- 14.15.3 इन सुधारों से राज्य के **u-LFkk-fudk;** जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण परियोजना तथा अन्य केन्द्र प्रवर्तित परियोजनाओं के अंतर्गत वित्तीय सहायता प्राप्त करने के पात्र हो गये हैं। सुधारों का यह एक अतिरिक्त लाभ है।
- 14.15.4 रा.वि.आ. की अनुशंसा है, कि राज्य के न.स्था.निकायों के क्रियाकलापों एवं उनके निष्पादन पर विधान सभा में एक स्थिति-पत्रक (Status Paper) प्रस्तुत किया जाये,

जिसमें उनके द्वारा विभिन्न दिशाओं में की गई प्रगति, सुधार जो प्रारम्भ एवं क्रियान्वित किये गये, आवश्यकताओं के संदर्भ में राशियों की उपलब्धता, कार्यात्मक एवं वित्तीय विकेन्द्रीकरण, व्यवस्था में कमियां एवं दोष तथा उन्हें दूर करने के उपाय तथा कहां तक उन्होंने रा.वि.आ. की अनुशंसाओं को क्रियान्वित किया है, संबंधी जानकारी शामिल की जाये। ऐसे स्थिति पत्रक का उद्देश्य है, जनता को सूचित करना तथा राज्य के न. स्थानिकायों की वर्तमान स्थिति से संबंधित विभिन्न विषयों पर जनमत प्राप्त करना। राज्य एवं क्षेत्र में प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में सुधार एवं उसके सुदृढीकरण हेतु यह अत्यंत आवश्यक है।

अनुलग्नक क 14.1

अनुच्छेद 243 डब्ल्यू

(अनुच्छेद 243 डब्ल्यू)

Ø-	uxjh; LFkkuh; fudk; kads dk; Z	jktLo l kkkouk
1	नगरीय योजना जिसके अंतर्गत नगर योजना भी है।	राजस्व संभावना
2	भूमि उपयोग का विनियमन और भवनों का निर्माण।	राजस्व संभावना

3	आर्थिक और सामाजिक विकास योजना।	राजस्व संभावना
4	सड़कें और पुल।	राजस्व संभावना
5	घरेलू, औद्योगिक और वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिये जल प्रदाय।	राजस्व संभावना
6	लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता, सफाई और कूड़ा करकट प्रबंध।	राजस्व संभावना
7	अग्निशमन सेवायें।	राजस्व संभावना
8	नगरीय वानिकी, पर्यावरण का संरक्षण और पारिस्थितिकी आयामों की अभिवृद्धि।	राजस्व संभावना
9	समाज के दुर्बल वर्गों के जिनके अंतर्गत विकलांग और मानसिक रूप से मंद व्यक्ति भी हैं, हितों की रक्षा।	
10	गंदी-बस्ती सुधार और प्रोन्नयन।	
11	नगरीय निर्धनता उन्मूलन।	
12	नगरीय सुख-सुविधाओं जैसे पार्क, उद्यान, खेल के मैदानों की व्यवस्था।	राजस्व संभावना
13	सांस्कृतिक, शैक्षणिक और सौंदर्यपरक आयामों की अभिवृद्धि।	
14	शव गाड़ना और कब्रिस्तान, शवदाह और शमशान और विद्युत शवदाह गृह।	राजस्व संभावना
15	कांजी हाऊस, पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण।	राजस्व संभावना
16	जन्म-मरण सांख्यिकी : जिसके अंतर्गत जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रीकरण भी है।	
17	सार्वजनिक सुख-सुविधाएं : जिनके अंतर्गत सड़कों पर प्रकाश, पार्किंग स्थल, बस स्टॉप और जन सुविधाएं भी हैं।	राजस्व संभावना
18	वधशालाओं और चर्मशोधनशालाओं का विनियमन।	राजस्व संभावना