



CHETANA
International Journal of Education (CIJE)

Peer Reviewed/Refereed Journal
ISSN : 2455-8279 (E)/2231-3613 (P)

Impact Factor
SJIF 2026-8.584



Prof. A.P. Sharma
Founder Editor, CIJE
(25.12.1932 - 09.01.2019)

नगरपालिका वित्तीय प्रशासन में प्रमुख समस्याएँ एवं चुनौतियाँ : राजस्थान के विशेष सन्दर्भ में

राकेश कुमार यादव

सहायक आचार्य

राजकीय कला महाविद्यालय, सीकर, राजस्थान

Email-rakeshyadav00061@gmail.com, Mobile – 8426040061

First draft received: 19.08.2026, Reviewed: 26.08.2026

Final proof received: 29.08.2026, Accepted: 29.09.2026

सारांश

भारत में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान करते हुए उन्हें "स्वशासन की संस्थाओं" के रूप में प्रतिष्ठित किया, किंतु तीन दशक बाद भी इन निकायों का वित्तीय प्रशासन अपनी संवैधानिक परिकल्पना से दूर है। प्रस्तुत शोध पत्र नगरपालिका वित्तीय प्रशासन की संरचनात्मक, विधिक, संस्थागत एवं प्रशासनिक समस्याओं का विश्लेषण करता है, जिसमें राजस्थान राज्य को विशेष सन्दर्भ-बिंदु के रूप में लिया गया है। अध्ययन नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की राजस्थान सम्बन्धी लेखापरीक्षा रिपोर्टों, भारतीय रिज़र्व बैंक की नगरपालिका वित्त रिपोर्ट, पन्द्रहवें एवं सोलहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं तथा राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 के प्रावधानों पर आधारित प्रलेखीय विश्लेषण की पद्धति अपनाता है। विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि राजस्थान की नगरपालिकाओं की कुल प्राप्तियों में स्वयं के राजस्व का अंश केवल 20 से 29 प्रतिशत के मध्य रहा है, जबकि 71 से 79 प्रतिशत आय अनुदानों पर निर्भर है। इसके अतिरिक्त कर-राजस्व का अंश कुल राजस्व के मात्र 2.66 से 6.52 प्रतिशत तक सीमित रहा है। शोध का निष्कर्ष है कि समस्या केवल संसाधनों की कमी की नहीं, अपितु करारोपण-स्वायत्तता के अभाव, लेखांकन एवं अंकेक्षण तंत्र की दुर्बलता, आँकड़ा-प्रबंधन की विफलता तथा जवाबदेही-तंत्र की निष्क्रियता की सम्मिलित संरचनात्मक समस्या है।

मुख्य शब्द - नगरपालिका वित्त, नगरीय स्थानीय निकाय, 74वाँ संविधान संशोधन, नगरीय विकास कर, राजकोपीय विकेन्द्रीकरण, राज्य वित्त आयोग, राजस्थान।

प्रस्तावना

नगरीकरण इक्कीसवीं शताब्दी के भारत की सबसे निर्णायक संरचनात्मक प्रवृत्ति है। नगर आर्थिक उत्पादन के केन्द्र होने के साथ-साथ जल, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, सड़क, प्रकाश एवं जन-स्वास्थ्य जैसी आधारभूत सेवाओं की माँग के भी केन्द्र हैं। इन सेवाओं की आपूर्ति का संवैधानिक दायित्व नगरीय स्थानीय निकायों (Urban Local Bodies) पर है। संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित अठारह विषय अनुच्छेद 243-ब के अंतर्गत नगरपालिकाओं को हस्तांतरित किए जाने की परिकल्पना करते हैं। किंतु किसी भी शासन-इकाई की कार्यक्षमता का आधार अंततः उसकी वित्तीय सामर्थ्य होती है। कार्य (functions), निधि (funds) और कार्मिक (functionaries) इन तीनों के परस्पर संतुलन के बिना विकेन्द्रीकरण औपचारिक रह जाता है।

भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा नवम्बर 2024 में प्रकाशित *नगरपालिका वित्त पर रिपोर्ट* इस असंतुलन को स्पष्ट रूप से रेखांकित करती है। देश की 232 नगर निगमों के वजटीय आँकड़ों के विश्लेषण के आधार पर रिपोर्ट बताती है कि नगरपालिकाओं का कुल राजस्व सकल घरेलू उत्पाद का मात्र 0.6 प्रतिशत है, जबकि केन्द्र सरकार का राजस्व 9.2 प्रतिशत तथा राज्य सरकारों का

14.6 प्रतिशत है।¹ यह अनुपात भारतीय राजकोपीय संघवाद की उस विषमता को उजागर करता है जिसमें तीसरे स्तर की सरकार को दायित्व तो सौंपे गए, किंतु राजस्व-आधार नहीं।

राजस्थान इस समस्या का प्रतिनिधि उदाहरण है। जनवरी 2022 की स्थिति के अनुसार राज्य में कुल 213 नगरीय स्थानीय निकाय कार्यरत थे, जिनमें 10 नगर निगम, 34 नगर परिषदें तथा 169 नगर पालिकाएँ सम्मिलित हैं।² इन निकायों का संचालन राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 के अंतर्गत होता है, जिसकी धारा 45 से 47 तक निकायों के मूल कार्यों तथा धारा 101 से 103 तक उनके आंतरिक राजस्व, अनिवार्य करों एवं अन्य आरोपणीय करों का प्रावधान करती है। प्रस्तुत शोध पत्र इसी विधिक-संस्थागत ढाँचे के भीतर नगरपालिका वित्तीय प्रशासन की व्यावहारिक कठिनाइयों की पड़ताल करता है।

¹ Reserve Bank of India, *Report on Municipal Finances: Own Sources of Revenue Generation in Municipal Corporations — Opportunities and Challenges*. RBI, नवम्बर 2024.

² CAG, *Audit Report (ULBs and UDH)*, Rajasthan, 2020-21, Chapter-I, तालिका 1.1.

शोध समस्या का कथन

नगरपालिकाओं को संवैधानिक मान्यता प्राप्त हुए तीन दशक से अधिक हो चुके हैं, तथा केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोगों के माध्यम से उन्हें निरंतर बढ़ती धनराशि हस्तांतरित की जा रही है। इसके बावजूद नगरीय सेवाओं की गुणवत्ता में अपेक्षित सुधार दृष्टिगोचर नहीं होता। इससे यह प्रश्न उठता है कि क्या समस्या केवल संसाधनों की मात्रा की है, अथवा संसाधनों के अर्जन, आवंटन, व्यय एवं लेखांकन की समूची प्रशासनिक प्रक्रिया की है। शोध समस्या इसी द्वंद्व के निराकरण में निहित है नगरपालिका वित्तीय प्रशासन की वे कौन-सी संरचनात्मक एवं प्रक्रियागत बाधाएँ हैं जो अनुदानों की उपलब्धता के बावजूद वित्तीय स्वायत्तता एवं सेवा-वितरण की क्षमता को अवरुद्ध करती हैं?

शोध के उद्देश्य

प्रस्तुत अध्ययन के प्रमुख उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

- (क) नगरपालिका वित्तीय प्रशासन की संवैधानिक एवं विधिक संरचना का विश्लेषण करना।
- (ख) राजस्थान के नगरीय स्थानीय निकायों की राजस्व एवं व्यय संरचना का आधिकारिक अभिलेखों के आधार पर परीक्षण करना।
- (ग) स्वयं के राजस्व की न्यूनता के कारणों विशेषतः करारोपण-स्वायत्तता के अभाव एवं सम्पत्ति कर प्रशासन की दुर्बलता की पहचान करना।
- (घ) लेखांकन, आंतरिक नियंत्रण, अंकेक्षण एवं उपयोगिता प्रमाण-पत्र से सम्बन्धित जवाबदेही-तंत्र की कार्यशीलता का मूल्यांकन करना।
- (ङ) पन्द्रहवें एवं सोलहवें वित्त आयोग की शर्त-आधारित अनुदान-व्यवस्था के आलोक में सुधार के व्यावहारिक सुझाव प्रस्तुत करना।

शोध प्रविधि

अध्ययन गुणात्मक एवं विश्लेषणात्मक (qualitative-analytical) प्रकृति का है और मुख्यतः प्रलेखीय विश्लेषण की पद्धति पर आधारित है। आँकड़ों के स्रोत के रूप में सरकारी एवं संस्थागत प्रकाशनों का ही उपयोग किया गया है, जिससे तथ्यात्मक प्रामाणिकता सुनिश्चित हो सके। प्रयुक्त प्रमुख स्रोत इस प्रकार हैं

- (i) भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की *नगरीय स्थानीय निकाय एवं नगरीय विकास तथा आवासन विभाग* सम्बन्धी लेखापरीक्षा रिपोर्ट (राजस्थान), 31 मार्च 2021 को समाप्त वर्ष हेतु;
- (ii) भारतीय रिज़र्व बैंक, *Report on Municipal Finances*, नवम्बर 2024;
- (iii) पन्द्रहवें वित्त आयोग (2021-26) एवं सोलहवें वित्त आयोग (2026-31) के प्रतिवेदन;
- (iv) राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 तथा राजस्थान नगरपालिका (नगरीय विकास कर) नियम, 2016;
- (v) जनाग्रह सेंटर फ़ॉर सिटीज़नशिप एण्ड डेमोक्रेसी द्वारा राजस्थान के नगरीय निकायों की वित्तीय संधारणीयता पर तैयार प्रतिवेदन।

विश्लेषण की इकाई राज्य-स्तर पर समुच्चयित (aggregated) नगरीय निकाय हैं, तथा जहाँ उपलब्ध है वहाँ नगर-निगम स्तर के तुलनात्मक आँकड़े भी प्रयुक्त किए गए हैं। अध्ययन की एक स्वीकृत सीमा यह है कि विभिन्न स्रोतों में उपलब्ध आँकड़े परस्पर पूर्णतः संगत नहीं हैं यह असंगति स्वयं में एक शोध-निष्कर्ष है, जिसकी चर्चा खंड 7.4 में की गई है।

नगरपालिका वित्त की संवैधानिक एवं विधिक संरचना

74वें संविधान संशोधन ने अनुच्छेद 243-यन के माध्यम से प्रत्येक राज्य में प्रति पाँच वर्ष पर राज्य वित्त आयोग के गठन को अनिवार्य किया, जिसका दायित्व राज्य एवं नगरपालिकाओं के मध्य करें, शुल्कों एवं अनुदानों के वितरण की अनुशंसा करना है। अनुच्छेद 280(3)(ग) के अंतर्गत केन्द्रीय वित्त आयोग को यह दायित्व सौंपा गया है कि वह राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के आधार पर नगरपालिकाओं के संसाधनों की पूर्ति हेतु राज्य की संचित निधि के संवर्धन के उपाय सुझाए।

राजस्थान में चतुर्थ राज्य वित्त आयोग ने राज्य के शुद्ध स्वयं कर राजस्व (SOTR) का पाँच प्रतिशत स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने की अनुशंसा की थी, जबकि पंचम राज्य वित्त आयोग ने इसे बढ़ाकर 7.182 प्रतिशत करने का सुझाव दिया, जिसे पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों के मध्य 75.10 : 24.90 के अनुपात में विभाजित किया गया। यह अनुपात जनगणना 2011 की ग्रामीण-नगरीय जनसंख्या के आधार पर निर्धारित हुआ।³ राज्य का षष्ठम वित्त आयोग अपना प्रतिवेदन 21 सितम्बर 2023 को राज्यपाल को प्रस्तुत कर चुका है।⁴

केन्द्रीय स्तर पर पन्द्रहवें वित्त आयोग ने एक महत्वपूर्ण नीतिगत परिवर्तन करते हुए नगरीय निकायों को दिए जाने वाले सम्पूर्ण अनुदान को शर्त-आधारित (conditional) बना दिया, जबकि इससे पूर्व मूल अनुदान का अस्सी प्रतिशत अंश बिना शर्त था। पात्रता की प्रवेश-स्तरीय शर्तों में अंतिम एवं अंकेक्षित लेखों का सार्वजनिक प्रकाशन तथा राज्य द्वारा सम्पत्ति कर की न्यूनतम दरों (floor rates) की अधिसूचना एवं संग्रहण में निरंतर सुधार सम्मिलित हैं।⁵ सोलहवें वित्त आयोग ने, जिसका प्रतिवेदन 1 फ़रवरी 2026 को संसद के समक्ष रखा गया, इस दिशा को और सुदृढ़ किया है स्थानीय निकायों हेतु कुल अनुदान में नगरीय निकायों का अंश पन्द्रहवें आयोग के 36 प्रतिशत से बढ़ाकर लगभग 45 प्रतिशत कर दिया गया है तथा अनुदान को 80 प्रतिशत मूल एवं 20 प्रतिशत निष्पादन-आधारित घटकों में विभाजित किया गया है; साथ ही अंकेक्षित लेखों की उपलब्धता एवं क्रियाशील राज्य वित्त आयोग को निधि-प्राप्ति की अनिवार्य शर्त बनाया गया है।⁶

इस प्रकार विधिक ढाँचा नगरपालिकाओं को राजस्व-अर्जन का अधिकार तो देता है, किंतु राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 के अंतर्गत कर की दर निर्धारित करने, संशोधित करने अथवा किसी कर को अधिरोपित करने का अंतिम अधिकार राज्य सरकार के पास सुरक्षित रहता है। यही द्वैत नगरपालिका वित्तीय प्रशासन की मूल संरचनात्मक विसंगति है।

राजस्थान के नगरीय निकायों की वित्तीय स्थिति: आँकड़ों का विश्लेषण

राजस्व की संरचना एवं अनुदान-निर्भरता

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा राजस्थान के नगरीय निकायों के सम्बन्ध में प्रस्तुत आँकड़े अनुदान-निर्भरता की गंभीरता को स्पष्ट करते हैं। वर्ष 2016-17 से 2020-21 की अवधि

³वही, अनुच्छेद 1.10.4.

⁴Report of the Sixth State Finance Commission, Rajasthan. वित्त विभाग, राजस्थान सरकार, 2023.

⁵Report of the Fifteenth Finance Commission for 2021-26. वित्त आयोग, भारत सरकार, 2020.

⁶Report of the Sixteenth Finance Commission for 2026-31, Volume I — Main Report. वित्त आयोग, भारत सरकार, 2026.

में कुल प्राप्ति में स्वयं के राजस्व (कर एवं करेतर सम्मिलित) का अंश क्रमशः 20.75, 28.76, 25.34, 28.98 एवं 22.79 प्रतिशत रहा, जबकि अनुदानों एवं ऋणों का अंश क्रमशः 79.25, 71.24, 74.66, 71.02 एवं 77.21 प्रतिशत रहा।⁷ अर्थात् प्रत्येक वर्ष निकायों की लगभग तीन-चौथाई आय बाह्य हस्तांतरणों पर निर्भर रही।

इससे भी अधिक चिंताजनक तथ्य यह है कि इस "स्वयं के राजस्व" में भी कर-राजस्व का अंश अत्यल्प है। उक्त पाँच वर्षों में कुल राजस्व में कर-राजस्व का अनुपात क्रमशः 4.06, 6.52, 3.80, 2.92 एवं 2.66 प्रतिशत रहा, जो निरंतर ह्रासमान प्रवृत्ति दर्शाता है। शेष स्वयं का राजस्व शुल्क, उपयोगकर्ता प्रभार, सम्पत्ति-किराया, व्याज तथा भूमि एवं परिसम्पत्ति-विक्रय जैसे स्रोतों से आता है, जिनमें से अंतिम श्रेणी प्रकृति से पूँजीगत एवं अनवीकरणीय है। परिसम्पत्ति-विक्रय से प्राप्त आय को नियमित राजस्व के रूप में गिनना निकायों की वास्तविक राजकोषीय क्षमता का अतिरंजित चित्र प्रस्तुत करता है यह लेखांकन-दृष्टि से एक गंभीर विकृति है।

अनुदान-संरचना का एक विशिष्ट पक्ष "चुंगी के बदले अनुदान" (grant in lieu of octroi) है। उक्त अवधि में यह अनुदान 828.41 करोड़ रुपये से 1,633.63 करोड़ रुपये के मध्य रहा, जो कुल प्राप्ति का लगभग एक-चौथाई से एक-तिहाई अंश है। चुंगी के उन्मूलन के पश्चात् नगरपालिकाओं ने अपना सर्वाधिक उत्प्लावी (buoyant) एवं स्वायत्त राजस्व-स्रोत खो दिया और उसके स्थान पर उन्हें एक ऐसा क्षतिपूर्ति-अनुदान प्राप्त हुआ जिसकी मात्रा एवं समय पर उनका कोई नियंत्रण नहीं है। यह प्रतिस्थापन राजकोषीय स्वायत्तता की दृष्टि से एक निर्णायक क्षति सिद्ध हुआ है।

सम्पत्ति कर एवं नगरीय विकास कर की विफलता

राजस्थान में 24 फरवरी 2007 से गृह कर (House Tax) समाप्त कर दिया गया तथा 29 अगस्त 2007 से नगरीय विकास कर (Urban Development Tax) लागू किया गया।⁸ यह कर नगरीय निकायों के स्वयं के कर-राजस्व का मुख्य आधार है, किंतु इसके संग्रहण की स्थिति अत्यंत अस्थिर रही है। लेखापरीक्षा ऑकड़ों के अनुसार नगरीय विकास कर से प्राप्त राजस्व वर्ष 2016-17 में 59.08 करोड़ रुपये, 2017-18 में 135.53 करोड़ रुपये, 2018-19 में 106.29 करोड़ रुपये, 2019-20 में 35.08 करोड़ रुपये तथा 2020-21 में मात्र 31.88 करोड़ रुपये रहा।⁹ दो वर्षों में लगभग चौहत्तर प्रतिशत की यह गिरावट किसी आकस्मिक कारण से नहीं, अपितु कर-आधार के अनद्यतन रहने, माँग-पंजिकाओं के अपूर्ण होने तथा वसूली-तंत्र की शिथिलता से जुड़ी है।

इस विफलता का एक संस्थागत कारण राज्य स्तरीय सम्पत्ति कर बोर्ड की निष्क्रियता है। तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा पर राज्य सरकार ने फरवरी 2011 में सम्पत्ति कर बोर्ड का गठन किया, जिसका दायित्व सम्पत्तियों की गणना, सम्पत्ति कर प्रणाली की समीक्षा तथा मूल्यांकन का पारदर्शी आधार सुझाना था। किंतु लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि अप्रैल 2017 में अपना कार्यकाल पूर्ण होने तक यह बोर्ड केवल एक बार 28 अप्रैल 2011 को बैठक और तत्पश्चात् राज्य सरकार ने इसका पुनर्गठन ही नहीं किया।¹⁰ परिणामस्वरूप निकाय सम्पत्ति-मूल्यांकन एवं कर-पुनरीक्षण हेतु आवश्यक तकनीकी मार्गदर्शन से वंचित रह गए।

व्यय की संरचना

राजस्व-पक्ष की दुर्बलता व्यय-पक्ष की विकृति से और गंभीर हो जाती है। लेखापरीक्षा ऑकड़ों के अनुसार 2016-17 से 2020-21 की अवधि में सामान्य प्रशासन मद पर व्यय कुल व्यय का क्रमशः 33.71, 32.33, 31.16, 32.26 एवं 30.99 प्रतिशत रहा।¹¹ इसके विपरीत जन-स्वास्थ्य एवं स्वच्छता पर व्यय इन्हीं वर्षों में मात्र 3.97 से 7.31 प्रतिशत के मध्य तथा नागरिक सुविधाओं के अनुरक्षण पर व्यय 5.21 से 10.39 प्रतिशत के मध्य सीमित रहा।

यह अनुपात नगरपालिका वित्तीय प्रशासन की एक मूलभूत विसंगति को उजागर करता है: नागरिक को जिन सेवाओं का प्रत्यक्ष अनुभव होता है सफाई, कचरा-प्रबंधन, नाली, प्रकाश, सड़क-अनुरक्षण उन पर व्यय का अंश स्थापना एवं प्रशासनिक व्यय की तुलना में एक-तिहाई से भी कम है। जब कोई निकाय अपने राजस्व का लगभग एक-तिहाई भाग वेतन एवं प्रशासन पर व्यय करता है और शेष विकास-कार्यों में योजना-निधि के रूप में बँधा रहता है, तब सेवा-गुणवत्ता में सुधार हेतु विवेकाधीन संसाधन लगभग शून्य रह जाते हैं। यही कारण है कि अनुदानों में वृद्धि के बावजूद नागरिक-अनुभव में तदनु रूप सुधार परिलक्षित नहीं होता।

ऑकड़ों की असंगति एवं सूचना-तंत्र की विफलता

इस अध्ययन का एक स्वतंत्र निष्कर्ष यह है कि नगरपालिका वित्त के ऑकड़े स्वयं विश्वसनीयता के संकट से ग्रस्त हैं। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में यह स्पष्ट रूप से अभिलिखित है कि वर्ष 2016-17 के ऑकड़े केवल 120 निकायों के हैं तथा शेष निकायों की सूचना स्थानीय निकाय निदेशालय द्वारा उपलब्ध ही नहीं कराई गई; इसी प्रकार 2017-18 से 2020-21 तक के ऑकड़े किन-किन निकायों से सम्बन्धित हैं, यह भी नहीं बताया गया। लेखापरीक्षा का निष्कर्ष है कि विभाग समस्त निकायों की प्राप्ति एवं व्यय के पूर्ण ऑकड़े संधारित ही नहीं करता, अतः निकायों के वित्तीय प्रबंधन की गुणवत्ता पर कोई निष्कर्ष निकालना सम्भव नहीं है जो शासन-स्तर पर प्रबंधन सूचना प्रणाली की दुर्बलता को दर्शाता है।¹²

यह असंगति स्रोतों की तुलना से भी प्रमाणित होती है। जनाग्रह द्वारा निकायों की अंकेक्षित लेखा-पुस्तकों के आधार पर किए गए विश्लेषण में वर्ष 2014-15 हेतु स्वयं का राजस्व कुल प्राप्ति का 41.07 प्रतिशत बताया गया है, जबकि विभागीय ऑकड़ों पर आधारित लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में यह अनुपात 20 से 29 प्रतिशत के मध्य दर्शाया गया है।¹³ एक ही राज्य के नगरीय वित्त पर दो आधिकारिक स्रोतों में इतना अंतर स्वयं में नीति-निर्माण की गंभीर बाधा है, क्योंकि विश्वसनीय आधार-रेखा (baseline) के अभाव में न लक्ष्य-निर्धारण सम्भव है, न निष्पादन-मूल्यांकन।

जनाग्रह के इसी विश्लेषण में नगर निगम-स्तर की विषमता भी उभरती है। वर्ष 2014-15 में कुल राजस्व में स्वयं के राजस्व का अंश जयपुर में 55.53 प्रतिशत, जोधपुर में 40.56 प्रतिशत तथा अजमेर में 36.71 प्रतिशत था, जबकि कोटा में यह मात्र 12.9 प्रतिशत, भरतपुर में 11.79 प्रतिशत तथा बीकानेर में मात्र 1.79 प्रतिशत रहा।¹⁴ यह विषमता दर्शाती है कि राज्य-स्तरीय औसत निकाय-स्तरीय संकट को छिपा लेते हैं, तथा एकरूप नीति-नुस्खे

¹¹ वही, तालिका 1.6.

¹² वही, अनुच्छेद 1.10.2 एवं 1.10.3.

¹³ Anil Nair, Mathangi Chandrashekhar एवं Himanshi Sharma, *The Roadmap for Financial Sustainability of ULBs: Rajasthan*. Janaagraha Centre for Citizenship and Democracy, पृ. 4.

¹⁴ वही, पृ. 4.

⁷ CAG, *Audit Report (ULBs and UDH), Rajasthan, 2020-21*, Chapter-I, तालिका 1.5.

⁸ वही, Chapter-I, पाद-टिप्पणी 10.

⁹ वही, तालिका 1.5.

¹⁰ वही, अनुच्छेद 1.7.

भिन्न-भिन्न राजकोषीय क्षमता वाले निकायों पर समान रूप से लागू नहीं किए जा सकते।

प्रमुख समस्याएँ एवं चुनौतियाँ

संसाधन-दायित्व असंतुलन

सर्वप्रमुख चुनौती दायित्वों एवं संसाधनों के मध्य का असंतुलन है। संविधान की बारहवीं अनुसूची अठारह विषयों का हस्तांतरण परिकल्पित करती है, किंतु राजस्थान में लेखापरीक्षा ने पाया कि सोलह विषयों से सम्बन्धित कार्य ही निकायों द्वारा सम्पादित किए जा रहे थे; मलिन बस्ती सुधार तथा नगरीय निर्धनता उन्मूलन जैसे दो विषय राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 में निकायों को हस्तांतरित ही नहीं किए गए, यद्यपि विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत क्रियान्वयन-अभिकरण के रूप में निकाय ये कार्य करते रहे।¹⁵ कार्य सौंपने और उसके लिए राजस्व-आधार न देने की यह प्रवृत्ति निकायों को "अवित्तपोषित अधिदेश" (unfunded mandate) की स्थिति में रखती है।

करारोपण-स्वायत्तता का अभाव

दूसरी बड़ी चुनौती यह है कि निकायों को कर लगाने का अधिकार तो प्राप्त है, किंतु दर निर्धारित करने की स्वतंत्रता नहीं। राज्य सरकार सामान्य अथवा विशेष आदेश द्वारा किसी नगरपालिका से यह अपेक्षा कर सकती है कि वह निर्दिष्ट दर पर कोई कर अधिरोपित करे, अथवा पूर्व से अधिरोपित कर की दर में वृद्धि, संशोधन या परिवर्तन करे। ऐसी स्थिति में निकाय की भूमिका स्वायत्त कर-प्राधिकारी की न होकर राज्य के निर्देशों की क्रियान्वयन-एजेंसी की रह जाती है। परिणाम यह है कि मुद्रास्फीति एवं सम्पत्ति-मूल्यों में वृद्धि के अनुरूप कर-दरों का समयोचित पुनरीक्षण नहीं हो पाता और कर-आधार का वास्तविक मूल्य निरंतर क्षरित होता रहता है।

लेखांकन प्रणाली का अपूर्ण संक्रमण

भारत सरकार के नगरीय विकास मंत्रालय द्वारा फरवरी 2005 में *राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली* (NMAM) प्रस्तुत की गई, जिसके अनुरूप राजस्थान नगरपालिका लेखा नियमावली (RMAM) तैयार हुई। स्वायत्त शासन विभाग ने दिसम्बर 2009 में समस्त निकायों को निर्देश दिया कि 1 अप्रैल 2010 से उपचय-आधारित द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली (accrual-based double entry system) अपनाई जाए। किंतु लेखापरीक्षा के अनुसार जनवरी 2022 तक न तो स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय और न ही स्वायत्त शासन निदेशालय यह बता सका कि वस्तुतः कितने निकाय इस प्रणाली पर संचालित हो रहे हैं।¹⁶ एकल-प्रविष्टि, नकदी-आधारित लेखांकन में परिसम्पत्तियों, देयताओं एवं मूल्यहास का चित्र प्रकट नहीं होता; इससे न वास्तविक वित्तीय स्थिति ज्ञात होती है, न ही ऋण-योग्यता का आकलन सम्भव होता है।

आंतरिक नियंत्रण एवं आंतरिक अंकेक्षण का अभाव

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 99 राज्य सरकार अथवा नगरपालिका को दैनंदिन लेखों के आंतरिक अंकेक्षण की व्यवस्था करने का अधिकार देती है। तथापि स्वायत्त शासन विभाग ने जनवरी 2022 में स्पष्ट रूप से अवगत कराया कि निकायों में आंतरिक अंकेक्षण की कोई व्यवस्था ही विद्यमान नहीं है।¹⁷ आंतरिक नियंत्रण की यह रिक्तता ही वह परिस्थिति निर्मित

करती है जिसमें अनियमितताएँ बाह्य अंकेक्षण तक अनपहचानी रह जाती हैं।

बाह्य अंकेक्षण की अपर्याप्त परिधि एवं लंबित आपत्तियाँ

राजस्थान स्थानीय निधि अंकेक्षण अधिनियम, 1954 के अंतर्गत स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय निकायों का प्राथमिक अंकेक्षक है। किंतु वर्ष 2020-21 में यह निदेशालय 213 में से मात्र 51 इकाइयों अर्थात् 23.94 प्रतिशत का ही अंकेक्षण कर सका, जिसका कारण रिक्त पद तथा मतदाता सूची कार्य में कर्मचारियों की नियुक्ति बताया गया।¹⁸

लंबित आपत्तियों का परिमाण और भी चिंताजनक है। जनवरी 2022 की स्थिति में 891 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 7,249 कंडिकाएँ, जिनका मौद्रिक मूल्य 28,736.39 करोड़ रुपये था, निस्तारण हेतु लंबित थीं; इनमें से 2016-17 से 2020-21 के मध्य जारी 238 प्रतिवेदनों की 2,910 कंडिकाएँ (22,905.64 करोड़ रुपये) लंबित रहीं तथा 37 प्रतिवेदनों की 560 कंडिकाओं पर प्रथम अनुपालन प्रतिवेदन तक प्रस्तुत नहीं किया गया।¹⁹ इसी प्रकार 31 मार्च 2021 तक स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय द्वारा जारी 5,949 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 68,912 कंडिकाएँ लंबित थीं, तथा 2016-17 से 2020-21 की अवधि के 119.98 लाख रुपये मूल्य के 36 गबन-प्रकरण अनिस्तारित थे। लेखापरीक्षा समिति की, जिसकी बैठक प्रत्येक तिमाही में होती थी, वर्ष 2020-21 में केवल एक बैठक हुई। जवाबदेही-तंत्र का यह पक्षाघात वित्तीय अनुशासन की सबसे गंभीर चुनौती है।

उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की लंबितता

अनुदान-आधारित व्यवस्था में उपयोगिता प्रमाण-पत्र (Utilisation Certificate) ही वह कड़ी है जो निधि के व्यय को उसके उद्देश्य से जोड़ती है। राजस्थान में 2020-21 तक पंचम राज्य वित्त आयोग के अंतर्गत 5,417.14 करोड़ रुपये तथा चौदहवें वित्त आयोग के अंतर्गत 3,987.81 करोड़ रुपये निकायों को जारी किए गए, जिनके सापेक्ष क्रमशः 15.49 प्रतिशत (839.08 करोड़ रुपये) एवं 15.50 प्रतिशत (618.24 करोड़ रुपये) उपयोगिता प्रमाण-पत्र लंबित रहे।²⁰ लगभग एक-छठा अंश अनुपयोगिता-अभिलिखित रहना निगरानी-तंत्र की अप्रभाविता का प्रत्यक्ष प्रमाण है, और सोलहवें वित्त आयोग की शर्त-आधारित व्यवस्था में यह भविष्य की निधि-प्राप्ति के लिए भी संकट उत्पन्न कर सकता है।

नियोजन-संस्थाओं की निष्क्रियता

वित्तीय प्रशासन नियोजन से पृथक् नहीं है। अनुच्छेद 243-यड के अंतर्गत दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक महानगरीय क्षेत्र में महानगर नियोजन समिति (Metropolitan Planning Committee) का गठन अनिवार्य है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जयपुर, जोधपुर एवं कोटा में मार्च 2021 तक ऐसी समिति गठित ही नहीं की गई थी।²¹ इसी प्रकार जिला नियोजन समितियाँ यद्यपि सभी जिलों में गठित थीं, तथापि उनकी बैठकें नियमित नहीं हुईं और प्रतिवर्ष एक से चार बैठकों की कमी रही; न ही वे पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के सामान्य हित के विषयों पर विचार कर सकीं। नियोजन-समितियों की अनुपस्थिति में निकायों का पूँजीगत व्यय एकीकृत क्षेत्रीय दृष्टि के बिना खंडित रूप से होता है, जिससे संसाधनों की उत्पादकता घटती है।

¹⁵ CAG, Audit Report (ULBs and UDH),

Rajasthan, 2020-21, अनुच्छेद 1.3.1.

¹⁶ वही, अनुच्छेद 1.10.7.

¹⁷ वही, अनुच्छेद 1.9.

¹⁸ वही, अनुच्छेद 1.5.1.

¹⁹ वही, अनुच्छेद 1.6.1 एवं 1.6.2, तालिका 1.2 एवं 1.3.

²⁰ वही, अनुच्छेद 1.8, तालिका 1.4.

²¹ वही, अनुच्छेद 1.4.2.

संस्थागत एवं मानव-संसाधन क्षमता की दुर्बलता

नगरपालिका वित्त की समस्या केवल विधिक नहीं, क्षमता-सम्बन्धी भी है। जनाग्रह के विश्लेषण में यह रेखांकित किया गया है कि निकायों में स्थिर परिसम्पत्ति पंजिका (fixed assets register) जैसे मूलभूत अभिलेख भी उचित रूप से संधारित नहीं थे, जिससे सम्भावित कर-संग्रहण का यथार्थ आकलन ही सम्भव नहीं हो पाता और कर-संग्रहण दक्षता निम्न बनी रहती है।²² इसके साथ ही समन्वित कोषागार-प्रकार्य (treasury function), मध्यम-अवधि वित्तीय नियोजन तथा राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन तंत्र की अनुपस्थिति भी उल्लेखनीय है। लेखाकार, राजस्व निरीक्षक एवं मूल्यांकन-विशेषज्ञों के रिक्त पद तथा प्रशिक्षण की कमी इस दुर्बलता को स्थायी बनाते हैं।

पूँजी-बाज़ार तक पहुँच का अभाव

आधारभूत संरचना के विस्तार हेतु दीर्घकालिक पूँजी आवश्यक है, जिसे नगरपालिका बॉण्ड के माध्यम से जुटाया जा सकता है। किंतु इसके लिए निकाय की साख-श्रेणी (credit rating) कम-से-कम A+ होनी चाहिए, तथा राजस्थान के अधिकांश निकायों ने अभी साख-श्रेणी निर्धारण की प्रक्रिया ही पूर्ण नहीं की है।²³ अंकेक्षित लेखों एवं उपचय-आधारित लेखांकन के अभाव में साख-निर्धारण सम्भव भी नहीं है। इस प्रकार लेखांकन-सुधार की विफलता सीधे पूँजी-बाज़ार तक पहुँच को अवरुद्ध करती है समस्याएँ परस्पर स्वतंत्र नहीं, अपितु शृंखलाबद्ध हैं।

राजनीतिक अर्थव्यवस्था की बाधा

अंत में, एक ऐसी चुनौती है जो अभिलेखों में प्रत्यक्षतः दर्ज नहीं होती किंतु उपर्युक्त समस्त प्रवृत्तियों को व्याख्यायित करती है कर-वृद्धि की राजनीतिक लागत। स्थानीय स्तर पर निर्वाचित प्रतिनिधि सम्पत्ति कर की दरों में वृद्धि अथवा उपयोगकर्ता प्रभागों के कठोर संग्रहण को चुनावी दृष्टि से जोखिमपूर्ण मानते हैं, जबकि अनुदानों पर निर्भरता की राजनीतिक लागत शून्य है। यही असममित प्रोत्साहन-संरचना अनुदान-निर्भरता को स्वयं-प्रबलित (self-reinforcing) बना देती है। इसी कारण पन्द्रहवें एवं सोलहवें वित्त आयोगों ने अनुदानों को सम्पत्ति कर-सुधार से सशर्त जोड़ने की रणनीति अपनाई है अर्थात् बाह्य शर्त के माध्यम से आंतरिक राजनीतिक बाधा को अतिक्रमित करने का प्रयास।

निष्कर्ष

प्रस्तुत विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि नगरपालिका वित्तीय प्रशासन का संकट एकआयामी नहीं है। यह एक साथ संरचनात्मक, विधिक, प्रक्रियात्मक एवं राजनीतिक है। संरचनात्मक स्तर पर दायित्व एवं संसाधन के मध्य गहरा असंतुलन है निकायों पर अठारह विषयों का भार है किंतु उनका राजस्व सकल घरेलू उत्पाद के एक प्रतिशत से भी कम है। विधिक स्तर पर करारोपण की स्वायत्तता राज्य सरकार के पास केन्द्रित है, जिससे निकाय अपने कर-आधार को समयानुकूल नहीं बना पाते। प्रक्रियात्मक स्तर पर लेखांकन-सुधार अधूरा है, आंतरिक अंकेक्षण अनुपस्थित है, बाह्य अंकेक्षण की परिधि एक-चौथाई से कम है, लंबित आपत्तियों का मौद्रिक मूल्य अट्ठाईस हजार करोड़ रुपये से अधिक है और उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का लगभग छठा भाग अप्राप्त है। राजनीतिक स्तर पर कर-वृद्धि की लागत और अनुदान-प्राप्ति की सुविधा के मध्य का असममित प्रोत्साहन यथास्थिति को बनाए रखता है।

²²Nair, Chandrashekhar एवं Sharma, *The Roadmap for Financial Sustainability of ULBs: Rajasthan*, पृ. 4.

²³वही, पृ. 7.

राजस्थान के आँकड़े इस निदान की पुष्टि करते हैं। स्वयं के राजस्व का 20 से 29 प्रतिशत का अंश, कर-राजस्व का 2.66 से 6.52 प्रतिशत तक सिमटता अनुपात, नगरीय विकास कर का दो वर्षों में 135.53 करोड़ रुपये से 31.88 करोड़ रुपये तक गिरना, सम्पत्ति कर बोर्ड का पूरे कार्यकाल में केवल एक बार बैठना तथा कुल व्यय के लगभग एक-तिहाई का सामान्य प्रशासन में चला जाना ये पृथक्-पृथक् तथ्य नहीं, अपितु एक ही संरचनात्मक व्याधि के लक्षण हैं। साथ ही जयपुर के 55.53 प्रतिशत और बीकानेर के 1.79 प्रतिशत के मध्य की विषमता यह भी सिद्ध करती है कि समाधान एकरूप नहीं, अपितु निकाय-विशिष्ट होने चाहिए।

सोलहवें वित्त आयोग द्वारा नगरीय निकायों के अंश में वृद्धि तथा अंकेक्षित लेखों एवं क्रियाशील राज्य वित्त आयोग की अनिवार्य शर्त एक अवसर प्रस्तुत करती है। किंतु यह अवसर तभी सार्थक होगा जब राज्य एवं निकाय-स्तर पर लेखांकन, अंकेक्षण एवं आँकड़ा-प्रबंधन की आधारभूत क्षमता का निर्माण किया जाए। अन्यथा शर्त-आधारित व्यवस्था दुर्बलतम निकायों को जो सुधार की सर्वाधिक आवश्यकता रखते हैं निधि से वंचित कर विषमता को और गहरा कर सकती है। यह इस नीति-दिशा का सर्वाधिक महत्वपूर्ण जोखिम है और भावी शोध का एक स्वाभाविक क्षेत्र भी।

सुझाव

उपर्युक्त विश्लेषण के आधार पर निम्नलिखित सुझाव प्रस्तुत हैं:

सम्पत्ति कर बोर्ड का पुनर्गठन: राज्य स्तरीय सम्पत्ति कर बोर्ड का तत्काल पुनर्गठन कर उसे नियमित बैठकों, स्पष्ट कार्य-योजना एवं तकनीकी स्टाफ़ के साथ क्रियाशील बनाया जाए, जिससे निकायों को मूल्यांकन एवं दर-पुनरीक्षण हेतु संस्थागत मार्गदर्शन प्राप्त हो सके।

कर-आधार का भू-स्थानिक आधुनिकीकरण: सोलहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुरूप GIS-आधारित सम्पत्ति कर प्रणाली लागू की जाए, समस्त सम्पत्तियों की जियो-टैगिंग हो तथा माँग-पंजिका को संग्रहण-अभिलेख से एकीकृत किया जाए, जिससे "संग्रहणीय बनाम संग्रहीत" का अंतर मापनीय हो।

करारोपण-स्वायत्तता का चरणबद्ध हस्तांतरण: राज्य सरकार न्यूनतम एवं अधिकतम दरों की परिधि (band) निर्धारित करे तथा उस परिधि के भीतर दर-निर्धारण का अधिकार निकाय-बोर्ड को दे इससे राज्य का नीतिगत नियंत्रण भी बना रहेगा और निकाय की उत्तरदायी स्वायत्तता भी स्थापित होगी।

लेखांकन सुधार का समयबद्ध पूर्णिकरण: समस्त निकायों में उपचय-आधारित द्वि-प्रविष्टि लेखांकन प्रणाली के क्रियान्वयन हेतु समय-सीमा निर्धारित की जाए, स्थिर परिसम्पत्ति पंजिका अनिवार्यतः संधारित हो तथा वार्षिक लेखे विधिक समय-सीमा में तैयार एवं प्रमाणित हों।

आंतरिक अंकेक्षण की स्थापना: राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 की धारा 99 के अंतर्गत प्रत्येक नगर निगम एवं नगर परिषद में आंतरिक अंकेक्षण प्रकोष्ठ अनिवार्य किया जाए, तथा छोटे निकायों हेतु संभाग-स्तरीय साक्षा प्रकोष्ठ गठित किए जाएँ।

अंकेक्षण-परिधि एवं निस्तारण-तंत्र का सुदृढीकरण: स्थानीय निधि अंकेक्षण निदेशालय के रिक्त पदों को भरकर अंकेक्षण-आच्छादन शत-प्रतिशत किया जाए तथा लेखापरीक्षा समिति की त्रैमासिक बैठकें अनिवार्यतः आयोजित कर लंबित कंडिकाओं के निस्तारण हेतु लक्ष्य निर्धारित किए जाएँ।

वित्तीय आँकड़ों का सार्वजनिक प्रकाशन: समस्त निकायों के बजट, वार्षिक लेखे एवं अंकेक्षण प्रतिवेदन मशीन-पठनीय (machine-readable) प्रारूप में एक केन्द्रीकृत पोर्टल पर प्रकाशित किए जाएँ।

जाएँ, जिससे पन्द्रहवें एवं सोलहवें वित्त आयोग की प्रवेश-शर्त भी पूरी हो और नागरिक-जवाबदेही भी सुदृढ़ हो।

करेतर राजस्व का विस्तार: उपयोगकर्ता प्रभागों का लागत-आधारित पुनरीक्षण, विज्ञापन-अधिकारों एवं पार्किंग का पारदर्शी नीलामी-आधारित प्रबंधन तथा नगरपालिका भूमि एवं भवनों के पट्टों का बाज़ार-दर पर आवधिक पुनरीक्षण किया जाए।

नियोजन-संस्थाओं का सक्रियण: जयपुर, जोधपुर एवं कोटा में महानगर नियोजन समितियों का गठन कर उन्हें पूँजीगत निवेश की प्राथमिकता निर्धारण से जोड़ा जाए, तथा जिला नियोजन समितियों की त्रैमासिक बैठकें सुनिश्चित की जाएँ।

क्षमता-निर्माण एवं मध्यम-अवधि वित्तीय नियोजन: प्रत्येक निकाय हेतु पाँच-वर्षीय मध्यम-अवधि राजकोषीय योजना (MTEP) अनिवार्य की जाए, तथा वित्त एवं राजस्व संवर्ग के कार्मिकों हेतु नियमित प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालित किए जाएँ।

सन्दर्भ:

Comptroller and Auditor General of India. *Audit Report (Urban Local Bodies and Urban Development and Housing Department), Government of Rajasthan, for the year ended 31 March 2021*. नई दिल्ली: CAG, 2022.

Comptroller and Auditor General of India. *Performance Audit Report on Efficacy of Implementation of the 74th Constitutional Amendment Act, Government of Rajasthan* (Report No. 5 of 2021). नई दिल्ली: CAG, 2021.

Finance Commission of India. *Report of the Fifteenth Finance Commission for 2021-26*. नई दिल्ली: भारत सरकार, 2020.

Finance Commission of India. *Report of the Sixteenth Finance Commission for 2026-31, Volume I Main Report*. नई दिल्ली: भारत सरकार, 2026.

Government of Rajasthan. *Rajasthan Municipalities Act, 2009*. जयपुर: विधि एवं विधिक कार्य विभाग.

Government of Rajasthan. *Rajasthan Municipalities (Urban Development Tax) Rules, 2016*. जयपुर: स्वायत्त शासन विभाग.

Government of Rajasthan, Finance Department. *Report of the Sixth State Finance Commission, Rajasthan*. जयपुर, 2023.

Nair, Anil, Mathangi Chandrashekhar, एवं Himanshi Sharma. *The Roadmap for Financial Sustainability of ULBs: Rajasthan*. बेंगलुरु: Janaagraha Centre for Citizenship and Democracy.

Reserve Bank of India. *Report on Municipal Finances: Own Sources of Revenue Generation in Municipal Corporations Opportunities and Challenges*. मुंबई: RBI, नवम्बर 2024.