शहरों के लिए संघवाद

लेखक - ईशर जज अहलूवालिया (चेयरपर्सन, आईसीआरआईईआर, दिल्ली)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न-पत्र-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है।

इंडियन एक्सप्रेस

29 मई, 2019

"अपने दूसरे कार्यकाल में, श्री मोदी सत्ता के अंतरण और वित्त के माध्यम से बेहतर शहरीकरण को सुनिश्चित कर सकते हैं।"

जैसा कि प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी अपना दूसरा कार्यकाल एक बड़े राजनीतिक जनादेश के साथ शुरू कर रहे हैं, अब समय इस बात पर ध्यान केन्द्रित करने का आ गया है कि सरकार के पास हमारे शहरों को ठीक करने के लिए क्या प्राथमिकताएं होनी चाहिए। चुनौती का पैमाना बड़ा है क्योंकि सरकार को स्वच्छ पेयजल, अप्राप्य वायु, सार्वजनिक परिवहन की गुणवत्ता, यातायात प्रबंधन और पार्किंग की उपलब्धता, परिवहन और भूमि उपयोग की एकीकृत योजना, कानून व व्यवस्था, प्रबंधन एवं ठोस कचरे के सुरक्षित निपटान, अपशिष्ट जल और अपशिष्टों का उपचार और किफायती आवास जैसे मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित करना होगा। संक्षेप में, हमारे शहरों में सार्वजनिक सेवा वितरण की स्थिति बहुत ही खराब है, शहर आर्थिक रूप से कमजोर हो गए हैं और इन समस्याओं से अपने दम पर नहीं निपटा जा सकता है।

सवाल यह भी है कि क्या शहर हमारे लिए मायने रखते हैं? इसका एक संक्षिप्त उत्तर है, बहुत अधिक मायने रखते हैं। किसी भी देश में तीव्र आर्थिक विकास, कृषि की हिस्सेदारी में गिरावट और इसके सकल घरेलू उत्पाद में विनिर्माण और सेवाओं के शेयरों में वृद्धि के साथ जुड़ा हुआ होता है तथा इसमें सबसे अधिक शहरीकरण शामिल होता है।

पिछले दो दशकों में भारत का अनुभव कुछ अलग नहीं रहा है, सिवाय इसके कि तेजी से विकास से जुड़े शहरीकरण को बड़े पैमाने पर अनियोजित किया गया है, जो कि अधिकांश अन्य विकासशील देशों की तुलना में मध्यम-आय की स्थिति में है। जैसा कि हम तेजी से विकास हासिल करने की कोशिश करते हैं, जो हमारे युवा कार्यबल के लिए रोजगार के बढ़ते अवसर प्रदान करने के लिए आवश्यक है, हमें अपने शहरों को भारतीय अर्थव्यवस्था के संरचनात्मक परिवर्तन के संचालक के रूप में स्थापित करने की आवश्यकता है।

संयुक्त राष्ट्र के अनुमानों के अनुसार भारत की शहरी आबादी 2018 में 461 मिलियन से बढ़कर 2050 में 877 मिलियन हो जाएगी, जिसमें भारत 2018 से 2050 तक वैश्विक शहरी जनसंख्या वृद्धि में सबसे बड़ा योगदान देगा। यदि हम चाहते हैं कि ऐसा माहौल बने जो निवेश को आकर्षित करे, तो हमारे शहरों को जीवन की बेहतर गुणवत्ता प्रदान करनी होगी। इसके लिए, हमें न केवल अधिक और बेहतर शहरी बुनियादी ढांचे की आवश्यकता है, बल्कि बेहतर संस्थानों की भी आवश्यकता है, जो बुनियादी ढांचे का प्रबंधन कर सकते हैं और उच्च गुणवत्ता की सार्वजनिक सेवाएं प्रदान कर सकते हैं।

शहरी विकास के लिए राज्य सरकारों की जिम्मेदारी प्रमुख होती है और इसे सुनिश्चित करने के लिए, उन्हें सबसे पहले यह सुनिश्चित करना होगा कि शहरी सरकारों को काम पूरा करने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त बनाया जाए। इसके लिए इन सरकारों के वित्त को मजबूत करने, शहरीकरण के कारण उत्पन्न नई चुनौतियों का सामना करने के लिए इनकी क्षमता का निर्माण करने और विधायी एवं प्रशासनिक सहायता के माध्यम से एक सक्षम वातावरण प्रदान करने की आवश्यकता है। लेकिन अधिकांश राज्य सरकारें इस संबंध में अभी तक विफल रही हैं।

हमारी संघीय प्रणाली में, एक राज्य सरकार को यह सूचित करने की शक्ति होती है कि कब एक क्षेत्र में एक वैधानिक शहरी स्थानीय सरकार होनी चाहिए और यह किस रूप में होगी अर्थात् एक नगर निगम, एक नगरपालिका परिषद् या एक नगर पंचायत (जब एक क्षेत्र ग्रामीण से शहरी संक्रमण में होता है)। 1992 का 74वां संवैधानिक संशोधन राज्य सरकारों को 18 वैध नगरपालिका कार्यों का

एक सेट नगरपालिका सरकारों को हस्तांतरित करने की शक्ति देता है और इन कार्यों को करने और सार्वजनिक सेवाओं के वितरण को व्यवस्थित करने में सक्षम बनाने के लिए उन्हें वित्त भी प्रदान करता है।

राज्य सरकारें 18 स्थानीय कार्यों में से अधिकांश को शहरी स्थानीय सरकारों को सौंपने के लिए खुश थीं। टाउन प्लानिंग को आम तौर पर स्थानांतरित नहीं किया गया था। साथ ही, शहरी स्थानीय सरकारों को वित्त के अंतरण पर कार्रवाई अप्रत्याशित और अपर्याप्त है। जैसा कि एक नगर निगम आयुक्त ने मुझे (लेखक) कहा कि "हम शहर की सरकारों के रूप में नहीं, बल्कि शहरी स्थानीय निकायों के रूप में कार्य करते हैं। हम सेवा वितरण के लिए अपने निवासियों के प्रति जवाबदेह हैं, लेकिन हमें सेवाएं देने का अधिकार नहीं है। राज्य सरकारों को इस विफलता को स्वीकार करना होगा और सुधारात्मक कार्रवाई करनी होगी।"

2016 में जीएसटी से संबंधित संवैधानिक संशोधनों के समय नगर निगम के वित्त में सुधार करने जैसे बड़े मुद्दे पर ध्यान नहीं दिया गया था। केंद्र और राज्यों ने सहमति व्यक्त की कि केंद्र, राज्यों और स्थानीय सरकारों द्वारा लगाए जाने वाले अधिकांश उपभोग करों को कम करके जीएसटी एक सामान्य आधार पर एक दोहरी लेवी होगी। आदर्श रूप से, उन्हें इस बात पर सहमत होना चाहिए कि जीएसटी राजस्व को सरकार के सभी तीन स्तरों के बीच साझा किया जाना चाहिए क्योंकि स्थानीय सरकारों की अपनी राजस्व स्रोतों को जुटाने की स्वतंत्र शक्ति अब केंद्र और राज्यों द्वारा विनियोजित की गई है।

लेकिन तीसरे टियर को सौदे से बाहर रखा गया। यह दुनिया भर के कई देशों के विपरीत है क्योंकि इन देशों ने अपनी शहरी स्थानीय सरकारों को जीएसटी और आयकर से प्राप्त राजस्व तक पहुंच प्रदान की है। भारत सरकार को स्थानीय सरकारों के साथ हुए अन्याय को समाप्त करने के लिए संविधान में संशोधन करने की दिशा में काम करना चाहिए।

राजकोषीय अंतरण में, सहकारी संघवाद की बात राज्य सरकार के स्तर पर रुक जाती है। इन वर्षों में, केंद्र और राज्यों के संयुक्त राजस्व में राज्य सरकारों ने बड़े पैमाने पर अपना हक जताया है और उसे सफलतापूर्वक प्राप्त भी किया है। चौदहवें वित्त आयोग ने राजस्व पूल में राज्यों की हिस्सेदारी को 32 प्रतिशत से बढ़ाकर 42 प्रतिशत कर दिया। इसके विपरीत, भारत में नगरपालिका का राजस्व/व्यय एक दशक से जीडीपी के लगभग 1 प्रतिशत पर स्थिर है, जो कि बहुत कम है। उदाहरण के लिए, ब्राजील में नगरपालिका के राजस्व/व्यय सकल घरेलू उत्पाद का 7.4 प्रतिशत है और दक्षिण अफ्रीका में 6 प्रतिशत है। 15वें वित्त आयोग के पास केंद्र से शहरी स्थानीय सरकारों को अनुदान निर्धारित करने का अवसर है।

पिछले एक दशक में, केंद्र ने यह माना है कि शहरीकरण भारत की तीव्र वृद्धि के लिए महत्वपूर्ण है। सबसे पहले, यूपीए सरकार ने जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (JNNURM) और राजीव आवास योजना को केंद्र प्रायोजित योजनाओं के रूप में लॉन्च किया। एनडीए सरकार ने स्वच्छ भारत मिशन, AMRUT] स्मार्ट सिटीज मिशन और हाउसिंग फॉर ऑल जैसे अपने स्वयं के शहरी विकास मिशनों का अनुसरण किया। इन राष्ट्रीय पहलों ने कुछ वित्त प्रदान किए हैं और राज्य सरकारों को शहरी विकास की चुनौतियों का सामना करने के लिए प्रेरित किया है और इन सभी ने थोड़ी बहुत सफलता जरूर पायी है।

ध्यान देने वाली एक महत्वपूर्ण बात यह है कि राष्ट्रीय मिशन केवल वहीं सफल हो पाये हैं जहाँ राज्य सरकारें बदलाव लाने के लिए सक्रिय थीं। आकांक्षात्मक होने और रणनीतिक नेतृत्व प्रदान करने के दौरान, इन मिशनों ने केवल सीमित धन रखा और राज्य सरकारों से अपेक्षा की कि वे अपने स्वयं के वित्तीय संसाधनों को जुटाकर या सार्वजनिक-निजी भागीदारी को आकर्षित करके बाकी का खर्च उठाएं। केवल कुछ राज्य सरकारें ही राष्ट्रीय मिशनों द्वारा दी जाने वाली क्षमता का एहसास करने में आगे आई हैं। सार्वजनिक सेवाओं के वितरण में राज्य सरकारों के बीच प्रतिस्पर्धा की भावना को प्रज्वलित करने में मिशन ने एक अतिरिक्त भूमिका निभाई है।

राष्ट्रीय मिशनों की एक बड़ी असफलता यह रही है कि उन्होंने तीसरी श्रेणी के सशक्तिकरण और अंतरण के मुद्दों को संबोधित नहीं किया है। एक सरल समाधान के तहत भारत सरकार को एक प्रोत्साहन अनुदान प्रणाली शुरू करनी होगी, जिससे राज्यों को कुछ वांछित मात्रा में धन अंतरण करने के लिए केंद्र से वित्तीय अनुदान प्राप्त करने का अवसर मिले। यह दूसरे-स्तरीय शहरों तक सीमित होना चाहिए, जो एक नए शहरीकरण के लिए महत्वपूर्ण है।

मेट्रोपॉलिटन शहरों को ऐसे अनुदानों की बहुत कम आवश्यकता होती है क्योंकि राज्य उन्हें भूमि के मूल्य को अनलॉक करने के लिए सशक्त बनाकर संसाधनों को बढ़ाने में मदद कर सकते हैं।

वर्तमान समय में प्रधानमंत्री मोदी बड़ी संख्या में भाजपा-नियंत्रित राज्य सरकारों के साथ काम करने की अनूठी स्थिति में हैं। यह राजनीतिक रूप से बैल को सींग से पकड़ने का अच्छा अवसर है और राज्यों को तीसरे स्तर के सशक्तिकरण तक बढ़ावा देने और अंतरण के माध्यम से इनके वित्त को मजबूत करने का एक मूल्यवान अवसर है।

अनिवार्य रूप से, सहकारी संघवाद को राज्य स्तर से नीचे, गहराई तक जाने की आवश्यकता है। हमारे शहरों की स्थिति में सुधार के लिए कोई शॉर्टकट नहीं है। राज्य सरकारों को शहरों के विकेंद्रीकरण, विकास और सशक्तिकरण की आवश्यकता है। हमें, जिम्मेदार नागरिकों के रूप में, सरकार को जवाबदेह ठहराते हुए सामूहिक समाधान खोजने के लिए सरकार के साथ जुड़ने की आवश्यकता है।

GS World टीम...

जीएसटी परिषद्

संदर्भ

- हाल ही में सम्पन्न अपनी 32वीं बैठक में GST परिषद् ने ऐसे कई निर्णय लिए, जिनका उद्देश्य छोटे और मंझोले व्यवसायियों के ऊपर से कर घटाना और अनुपालन का बोझ कम करना है।

क्या लिए गये निर्णय?

- जीएसटी से मुक्ति के लिए कंपनियों के लिए निर्धारित वार्षिक टर्न-ओवर की सीमा को 20 लाख रू. से बढ़ाकर 40 लाख रू. कर दिया गया है।
- पूर्वोत्तर राज्यों और पहाड़ी राज्यों में यह सीमा पहले 10 लाख रू. थी, जो अब 20 लाख रू. कर दी गई है।
- कम्पोजीशन योजना के लिए अर्हता की सीमा के लिए वांछित वार्षिक टर्न-ओवर को अप्रैल 1, 2019 से डेढ़ करोड़ रू. कर दिया गया है। अब तक केवल निर्माता और व्यापारी ही इस योजना के लिए योग्य थे। परन्तु अब यह योजना उन छोटे सेवा-प्रदाताओं तक बढ़ा दी गई है जिनका वार्षिक टर्न-ओवर 50 लाख रू. तक का है। इसके लिए निर्धारित कर की दर 6% है।
- केरल राज्य को राज्य के अन्दर आपूर्ति पर दो वर्ष तक 1% अधिक कर लगाने की छूट दी गई है, जिससे वह हाल में आई बाढ़ के सन्दर्भ में आपदा राहत कार्यों के लिए वित्त जुटा सके।

क्या होगा लाभ?

- जीएसटी का एक बहुत बड़ा अंश औपचारिक सेक्टर और बड़ी कंपनियों से आता है। ये जो निर्णय लिए गये हैं उनसे छोटी और मंझोली कंपनियों को सहायता मिलेगी। इससे GST राजस्व पर साधारण प्रभाव पड़ेगा।
- केरल को आपदा अधिकार के रूप में 1% अधिक कर लगाने की छूट देने से अन्य राज्य भी अतिरिक्त अधिकार की माँग भविष्य में उठा सकते हैं।
- GST की सीमा को बढ़ाने से 10 लाख व्यापारी GST भरने से मुक्ति पा लेंगे। दूसरी ओर, कम्पोजीशन योजना की सीमा बढ़ाने से उन 20 लाख छोटे व्यवसायियों को लाभ पहुंचेगा, जिनका वार्षिक टर्न ओवर 1 करोड़ रू. से 5 करोड़ रू. के बीच है।

जीएसटी परिषद् की संरचना

- केन्द्रीय वित्त मंत्री परिषद् के अध्यक्ष होंगे।
- केन्द्रीय राजस्व वित्त राज्य मंत्री इसके सदस्य होंगे।
- इस परिषद् में प्रत्येक राज्य सरकार द्वारा नामित वित्त अथवा कर के प्रभार वाले मंत्री अथवा अन्य कोई भी मंत्री इसके सदस्य होंगे।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए:-

1. तेरहवें वित्त आयोग ने केन्द्र व राज्यों के संयुक्त राजस्व में राज्य सरकारों की हिस्सेदारी को 32 से 42 प्रतिशत कर दिया।
2. भारत में नगरपालिका के राजस्व/व्यय पर जीडीपी का सर्वाधिक भाग खर्च किया जाता है।

उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

(a) केवल 1
(b) केवल 2
(c) 1 और 2 दोनों
(d) न तो 1, न ही 2

2. हाल ही में चर्चित जीएसटी परिषद् के सन्दर्भ में निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए:-

1. इस परिषद् का अध्यक्ष केन्द्रीय वित्त मंत्री होता है।
2. इस परिषद् में प्रत्येक राज्य सरकार के केवल वित्त अथवा कर से संबंधित मंत्री इसके सदस्य होते हैं।
3. हाल ही में सम्पन्न जीएसटी परिषद् की 32वीं बैठक का उद्देश्य छोटे और मझोले व्यवसायियों के ऊपर से कर घटाना व अनुपालन संबंधी बोझ को कम करना है।

उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

(a) केवल 1
(b) केवल 3
(c) 1 और 3
(d) 1, 2 और 3

Q. Consider the following statements:

1. The 13th Finance Commission has made the share of state governments 32 to 42 percent in the combined revenue of the Central and the States.
2. Most of the revenue expenditure of municipal in India is spent on GDP.

Which of the above is / is the statement true?

(a) Only 1
(b) Only 2
(c) 1 and 2
(d) Neither 1 nor 2

Q. Consider the following statements regarding GST Council.

1. The President of this Council is the Union Finance Minister.
2. In this Council, only the Finance Minister of each State Government is its member.
3. The objective of the 32nd meeting of the recently concluded GST Council is to reduce the tax burden small and medium businesses.

Which of the above is / is the statement true?

(a) Only 1
(b) Only 3
(c) 1 and 3
(d) 1, 2 and 3

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्न:- हाल के घटनाक्रमों को देखते हुए केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ राज्यों के शहरी विकास से संबंधित विभिन्न चुनौतियों को कम करने में किस प्रकार लाभकारी साबित होंगी? चर्चा कीजिए। (250 शब्द)

Q. In view of recent developments, how can centrally sponsored schemes be proven to reduce the various challenges related to the urban development of the states? Discuss. (250 Words)

नोट : 28 मई को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(c) होगा।