



द्वितीय

# राज्य वित्त आयोग

प्रतिवेदन  
(2012-13 से 2016-17)  
मार्च, 2013

छत्तीसगढ़ शासन  
रायपुर



द्वितीय

# राज्य वित्त आयोग

प्रतिवेदन  
(2012-13 से 2016-17)  
मार्च, 2013

छत्तीसगढ़ शासन  
रायपुर

## प्राक्कथन

भारतीय संविधान की मंशा के अनुरूप पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों को स्थानीय स्वशासन की वास्तविक इकाई के रूप में विकसित करने एवं कार्यक्षम बनाने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधनों की आवश्यकता है। इन संस्थाओं को राज्य सरकार से वित्तीय अंतरण की व्यवस्था के लिए संविधान के अनुच्छेद 243-झ एवं 243-म में राज्य वित्त आयोग का प्रावधान किया गया है। उक्त उपबंधों के अनुसरण में राज्य में राज्य वित्त आयोग अधिनियम बनाया गया है जिसमें दो सदस्यीय आयोग का प्रावधान है। इसके अनुसार राज्य शासन द्वारा 23 जुलाई 2011 को दो सदस्यीय द्वितीय राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया, जिसमें मुझे अध्यक्ष का उत्तरदायित्व सौंपा गया तथा ख्याति प्राप्त अर्थशास्त्री डॉ. अशोक पारख को सदस्य नियुक्त किया गया।

आयोग से वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की पांच वर्ष की अवधि के लिए 22 जुलाई 2012 तक प्रतिवेदन प्रस्तुत करना अपेक्षित था। आयोग को आवश्यक कर्मचारी तथा अन्य संसाधन जुटाने में काफी समय लगा और आयोग गठन के लगभग छः माह बाद फरवरी 2012 से ही प्रभावी ढंग से कार्य प्रारम्भ कर सका। इस विलम्ब को देखते हुए तथा आयोग के सुझाव को स्वीकार करते हुए राज्य सरकार द्वारा प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को 31 मार्च 2012 तक बढ़ाने तथा द्वितीय वित्त आयोग की अवधि को 2011-16 से बदलकर 2012-17 किये जाने के साथ ही प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए आयोग का कार्यकाल 31 मार्च 2013 तक किया गया। मुझे यह बताते हुए हर्ष है कि आयोग राज्य शासन द्वारा निर्धारित अवधि में ही अपनी अनुशंसाएं महामहिम राज्यपाल महोदय को सौंप रहा है, जो कि आयोग के कार्य प्रारम्भ करने के बाद एक वर्ष की अवधि ही है।

जैसा कि अपेक्षा की गई थी आयोग द्वारा राज्य के स्थानीय निकायों के कृत्यों के सन्दर्भ में उनकी वित्तीय आवश्यकताओं का अध्ययन करके राज्य शासन के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व के हिस्से, सौंपे गए करों एवं राज्य की संचित निधि से अनुदान, इन सभी के स्थानीय निकायों को अंतरण के सिद्धान्तों व मानदंडों एवं उसके आधार पर अंतरण की अनुशंसा की गई है। इसके अतिरिक्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ करने हेतु आंतरिक संसाधन जुटाने के उपाय तथा उन्हें अधिक समर्थ बनाने के बारे में विस्तृत अनुशंसाएं की गई हैं। आयोग ने सभी संबंधित पक्षों, जिनमें राज्य शासन, पंचायती राज संस्थाएं, नगरीय निकाय, जन प्रतिनिधि,

विशेषज्ञ, गैर सरकारी संगठन आदि सभी शामिल हैं, से व्यापक विचार-विमर्श के उपरान्त अनुशंसाओं को अन्तिम रूप दिया है मुझे पूरा विश्वास है कि आयोग की अनुशंसाओं के सफल क्रियान्वयन से छत्तीसगढ़ के स्थानीय निकाय अधिक कार्यक्षम होकर संविधान की उनसे की गई अपेक्षाओं की पूर्ति के साथ-साथ मूलभूत नागरिक सुविधाओं के प्रदाय में अधिक सक्षम एवं समर्थ सिद्ध होंगे।

यहां पर मैं शासन का ध्यान एक ही बिन्दु पर आकर्षित करना चाहता हूं। शासन के स्तर पर पंचायतों की वित्तीय स्थिति एवं अन्य आवश्यक जानकारी उपलब्ध नहीं है। हमने पंचायतों से सीधे जानकारी एवं आंकड़े प्राप्त करने का प्रयास किया, परन्तु अनुभव यह रहा है कि अधिकांश ग्राम पंचायतों द्वारा भेजी गई जानकारी त्रुटिपूर्ण एवं अपूर्ण थी। हमें नगरीय निकायों से भी अपूर्ण जानकारी मिली। इसके लिए यह जरूरी है कि संचालक पंचायत के निर्देशन में जिला पंचायतों व संचालक स्तर पर पंचायतों से संबंधित तथा संचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास में शहरी निकायों से संबंधित डेटा सेन्टर स्थापित किया जाये, जिससे भविष्य में न केवल राज्य वित्त आयोग बल्कि केन्द्रीय वित्त आयोग को सही जानकारी समय पर उपलब्ध कराई जा सके।

माननीय मुख्यमंत्री डॉ० रमन सिंह जो राज्य शासन के मुखिया होने के साथ ही वित्त विभाग के प्रभारी भी हैं, उनका मैं विशेष रूप से आभार व्यक्त करना चाहता हूं, जिनके सुझाव अत्यन्त महत्वपूर्ण रहे। शहरी प्रशासन एवं विकास मंत्री माननीय श्री अमर अग्रवाल और पंचायत एवं ग्रामीण विकास मंत्री माननीय श्री हेमचन्द्र यादव को धन्यवाद देना चाहता हूं, जिन्होंने विचार मन्थन में अपने उपयोगी सुझाव दिए।

आयोग के सदस्य डॉ० अशोक पारख के साथ कार्य करने का अनुभव बहुत सुखद रहा। उनके द्वारा दिए गए हर प्रकार के सहयोग के लिए मैं उनको धन्यवाद देना चाहता हूं। मैं आयोग के सलाहकार लोक वित्त विशेषज्ञ श्री एस.के. मिश्रा, पूर्व मुख्य सचिव, छत्तीसगढ़ शासन, का अत्यन्त आभारी हूं जिन्होंने आयोग के लिए कार्यविधि बनाने व कार्य योजना तैयार करने से लेकर प्रतिवेदन को पूर्ण करने तक आयोग को हर चरण पर अमूल्य सहयोग दिया।

छत्तीसगढ़ की नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था के अध्ययन कार्य एवं उससे संबंधित प्रतिवेदन के अंश को तैयार करने में सहयोग हेतु हैदराबाद स्थित ख्याति प्राप्त संस्था एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कालेज ऑफ इंडिया एवं अध्ययन दल के प्रभारी प्रोफेसर डी. रवीन्द्र प्रसाद का धन्यवाद व्यक्त करता हूं। मैं पंचायती राज वित्त विशेषज्ञ डॉ० के. शिवा सुब्रमण्यम का धन्यवाद ज्ञापित करता हूं, जिन्होंने प्रतिवेदन के पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित अंश को

तैयार करने में सहयोग दिया। ग्राम पंचायतों की वित्त व्यवस्था पर किए गए अध्ययन के लिए राज्य के प्रतिष्ठित गैर सरकारी संगठन "समर्थन" एवं "प्रदान" धन्यवाद के पात्र हैं।

आयोग राजस्थान एवं गुजरात सरकार का आभारी है कि उन्होंने आयोग के उन राज्यों के भ्रमण के समय वहां के स्थानीय निकायों के अध्ययन में हर प्रकार का सहयोग दिया। इस के लिये हम राजस्थान चतुर्थ राज्य वित्त आयोग के अध्यक्ष डॉ० बी०डी० कल्ला, अन्य सदस्यगण तथा सदस्य सचिव श्री अग्रवाल व अधिकारीगण तथा गुजरात राज्य वित्त आयोग के अध्यक्ष डॉ० भरत गरीवाल व सभी अधिकारीगण के भी आभारी हैं।

मैं छत्तीसगढ़ शासन के उन सभी अधिकारियों का धन्यवाद देता हूँ जिन्होंने आयोग की बैठकों में हिस्सा लिया तथा आयोग को आवश्यक जानकारियां उपलब्ध करवाईं। मैं श्री डी०एस० मिश्रा, अपर मुख्य सचिव, वित्त विभाग, श्री विवेक ढांड, अपर मुख्य सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग तथा श्री अजय सिंह, प्रमुख सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा दिए गए सहयोग के लिए विशेष आभारी हूँ। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के सहयोग से आयोजित कार्यशाला में नगरीय निकायों की वित्तीय सुदृढ़ता के संबंध में दिए गए उपयोगी सुझावों के लिए श्री एन.बी. लोहानी, सलाहकार, आल इंडिया इंस्टीट्यूट ऑफ लोकर सेल्फ गवर्नमेंट का आभारी हूँ। श्री आर.के. सिंह, संचालक, राज्य पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान का आयोग के लिए पंचायतों की वित्त व्यवस्था के संबंध में आयोजित कार्यशाला के लिए धन्यवाद देना चाहता हूँ।

आयोग के सलाहकार के रूप से जुड़े श्री पी.पी. सोती, सदस्य, राज्य योजना आयोग द्वारा समय-समय पर दिए गए अमूल्य सुझावों के लिए धन्यवाद व्यक्त करना चाहता हूँ। आयोग में सचिव के रूप में सेवा देने वाले श्री आर.एस. विश्वकर्मा, श्री अवध बिहारी, श्री एच.पी. किंडों तथा श्रीमती ऋतु सैन को उनकी सेवाओं के लिए धन्यवाद देना चाहूंगा।

अंत में मैं आयोग के सलाहकार प्रख्यात अर्थशास्त्री डॉ. हनुमन्त यादव, संयुक्त सचिव श्रीमती एस०बी०जे० क्लॉडियस, श्री अतुल कुलश्रेष्ठ, अनुसंधान अधिकारी, श्री राजेश कुमार चौधरी, निज सचिव, श्रीमती निताशा मिश्रा, अन्वेषक एवं एन.आई.सी. के तकनीकी कर्मचारियों तथा आयोग के अन्य अधिकारियों व कर्मचारियों को धन्यवाद देना चाहूंगा कि उन्होंने हमें इस कार्य में पूर्ण सहयोग दिया।

**अजय चन्द्राकर**  
अध्यक्ष

# विषय सूची

	पृष्ठ क्र.
अनुशासकों का सारांश	i से xxiii
<b>भाग- 1</b>	
अध्याय 1 प्रस्तावना	01
अध्याय 2 मुद्दे और दृष्टिकोण	17
अध्याय 3 प्रथम छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग की अनुशासकों के क्रियान्वयन की स्थिति	25
अध्याय 4 राज्य की वित्तीय स्थिति की समीक्षा	46
<b>भाग- 2</b>	
अध्याय 5 छत्तीसगढ़ में पंचायती राज	67
अध्याय 6 पंचायत : कृत्यों का अंतरण	76
अध्याय 7 पंचायतों के वित्तीय संसाधन : आंतरिक संसाधनों का दोहन	83
अध्याय 8 पंचायतों को राजस्व का हस्तांतरण	110
अध्याय 9 पंचायतों का व्यय	134
अध्याय 10 लेखा, अंकेक्षण एवं प्रशासकीय व्यवस्था संबंधी मुद्दे	140
<b>भाग- 3</b>	
अध्याय 11 छत्तीसगढ़ में शहरीकरण	152
अध्याय 12 नगरीय प्रशासन व्यवस्था	160
अध्याय 13 अधोसंरचना और सेवा प्रदाय	172
अध्याय 14 नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था	185
अध्याय 15 वित्तीय आवश्यकता और राज्य शासन से अंतरण	249
अध्याय 16 नगरीय प्रशासन की अच्छी कार्य प्रणालियाँ	254
अध्याय 17 नगरीय स्थानीय निकाय : सामान्य सुधार	263
<b>भाग- 4</b>	
अध्याय 18 कोषों के अंतरण के सिद्धान्त	276
अध्याय 19 स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान	296
<b>भाग- 5</b>	
अध्याय 20 राज्य वित्त आयोग : सामान्य मुद्दे	298
परिशिष्टों की सूची	
परिशिष्ट	302 से 371

## अनुशंसाओं का सारांश

### प्रथम छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति

1 राज्य सरकार के लेखों से स्पष्ट रूप से यह ज्ञात नहीं होता है कि राज्य के प्रथम वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अन्तर्गत स्थानीय निकायों को कितनी धनराशि हस्तांतरित की गई है। इस स्पष्ट जानकारी के अभाव में राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का राज्य की वित्तीय स्थिति पर प्रभाव का मूल्यांकन अगले राज्य वित्त आयोग और केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा नहीं किया जा सकता है। यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के लिये अलग से जो बजट पुस्तकें बनाई जा रही हैं, वे सम्बन्धित विभागों के विस्तृत बजट का संक्षिप्त रूप हैं और उनसे अलग बजट पुस्तक बनाने का प्रयोजन सिद्ध नहीं होता है। यदि इन बजट पुस्तकों को उपयोगी बनाना है तो इनमें स्थानीय निकायों को समनुदेशित (सौंपा गया) राजस्व, राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार अन्तरण, विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों के लिये अनुदान, शासकीय विभागों द्वारा हस्तांतरित कोष आदि के रूप में दी गई राशि और उनमें व्यय की गई राशि का स्पष्ट रूप से उल्लेख होना चाहिए। (कंडिका 3.21)

### छत्तीसगढ़ में पंचायती राज

2 राज्य सरकार को ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत के वर्तमान क्षेत्राधिकारों का पुनरीक्षण करना चाहिये एवं उनकी भूमिका को स्पष्ट रूप से पुनः परिभाषित करने पर विचार करना चाहिये। (कंडिका 5.5)

### पंचायत : कृत्यों का अन्तरण

3 क्षेत्रफल, जनसंख्या, संसाधन, कर्मचारी, सामर्थ्य तथा स्थानीय आवश्यकताओं में विभिन्नता के कारण अनुसूचित क्षेत्रों में स्थित ग्राम पंचायतों सहित सभी ग्राम पंचायतों को विभिन्न विभागों के कृत्यों के अन्तरण के लिये एक बराबर नहीं माना जाना चाहिए। उपरोक्त विविधताओं को ध्यान में रखते हुए विभिन्न विभागों द्वारा ग्राम पंचायतों को कृत्यों के अन्तरण संबंधी पुनरीक्षित प्रस्ताव बनाने के लिए एक समिति का गठन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में किया जाना चाहिए।

(कंडिका 6.8 और 6.10)

## पंचायतों के वित्तीय संसाधन

4 प्रथम वित्त आयोग ने सम्पत्ति कर के लिये पूंजीगत मूल्य के बजाय वर्गीकृत कुर्सी (plinth) क्षेत्रफल को आधार बनाये जाने की जो अनुशंसा की थी, उसे कार्यान्वित किया जाना चाहिये। (कंडिका 7.4)

5 सम्पत्ति कर के दो घटक शीर्ष होने चाहिये। प्रथम भवनों पर कर और द्वितीय, खाली पड़ी गैर कृषि भूमि पर कर। भवनों पर कुर्सी क्षेत्रफल के आधार पर तथा गैर कृषि भूमि पर पूंजीगत मूल्य के आधार पर सम्पत्ति कर का आरोपण किया जाना चाहिये। (कंडिका 7.4)

6 पूंजीगत मूल्य को बदलकर वर्गीकृत कुर्सी क्षेत्रफल को सम्पत्ति कर मूल्यांकन का आधार बनाये जाने पर सभी कर योग्य भवनों के पुनः मूल्यांकन की आवश्यकता होगी। प्रत्येक सम्पत्ति पर कर देयता निश्चित करने तथा ग्राम पंचायतों में एतद् सम्बन्धी मांग पंजी बनाने का काम कार्यरत आन्तरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों को उनके वर्तमान कर्तव्य के साथ सौंपा जाना चाहिये। ये वरिष्ठ आन्तरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों के पर्यवेक्षण तथा सम्बन्धित जनपद पंचायतों के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों के नियंत्रण में उनके कार्य क्षेत्र के 25 अथवा इससे अधिक ग्राम पंचायतों में यह कार्य कर सकते हैं। यह कार्य एक वर्ष में पूरा करने के लिये पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग को समुचित कार्य योजना बनानी चाहिए।

(कंडिका 7.4)

7 पंचायत अधिनियम में प्रावधानित अनिवार्य करों को आरोपित न करने और/अथवा ऐसे करों की वसूली नहीं करने वाली ग्राम पंचायतों की जानकारी कनिष्ठ आन्तरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों को जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी के माध्यम से जिला पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये। ऐसी ग्राम पंचायतों के विरुद्ध पंचायत अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कार्यवाही किया जाना चाहिये।

(कंडिका 7.4)

8 ऐसी समस्त निजी सम्पत्तियाँ, भूमि और भवन जिनका उपयोग शैक्षणिक प्रयोजनों के लिये होता है तथा उसके लिये छात्रों से फीस ली जाती है, उन्हें सम्पत्ति कर के दायरे में लाया जाना चाहिये। (कंडिका 7.4 एवं 7.5)

9 सम्पत्ति कर से छूट दिये जाने का आधार उस सम्पत्ति से होने वाली आय और उस आय के उपयोग की प्रकृति को बनाया जाये न कि इस बात को कि उस सम्पत्ति से किराया मिलता है



या नहीं। धार्मिक, शैक्षणिक या धर्मार्थ प्रयोजनों के लिये उपयोग में आने वाले भवनों को सम्पत्ति कर से छूट दिया जाना उस स्थिति में उचित और तर्क संगत है जबकि ऐसे भवनों से हो रही आय का उपयोग पूर्णतः ऐसे ही विशिष्ट प्रयोजनों के लिये हो रहा हो। ऐसे भवनों में छूट केवल सम्पत्ति कर के मामले में दी जानी चाहिये परन्तु प्रकाश कर सहित सेवा करों में कोई छूट नहीं दी जानी चाहिये।

(कंडिका 7.6)

10 सम्पत्ति कर की बेहतर वसूली के लिये प्रोत्साहन योजना प्रारंभ करना उचित होगा। इस योजना के अन्तर्गत प्रति वर्ष 75 % या उससे अधिक सम्पत्ति कर की वसूली करने वाली ग्राम पंचायतों को वसूल की गई राशि का समतुल्य अनुदान दिया जाना चाहिये। इसी प्रकार जो ग्राम पंचायत कम से कम 75 % बकाया सम्पत्ति कर की वसूली करती है, उसे भी सुनिश्चित दिशा निर्देशों के आधार पर समतुल्य अनुदान दिया जाना चाहिये।

(कंडिका 7.4)

11 ग्राम पंचायतों के करों के सम्बन्ध में प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन का अध्ययन करने के लिये जो समिति गठित की गई थी, उसे अपना प्रतिवेदन एक निश्चित समय में प्रस्तुत करना चाहिये और इसके साथ पंचायत अधिनियम में आवश्यक संशोधन भी यथा शीघ्र किया जाना चाहिये।

(कंडिका 7.4)

12 निजी शौचालयों पर कर लगाया जाना आज के युग के अनुकूल नहीं है। इसे समाप्त कर दिया जाना चाहिये। ग्रामीणों को इसके बदले स्वच्छ शौचालयों का उपयोग करने के लिये प्रेरित व प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। इन शौचालयों के निर्माण के लिये विभिन्न स्रोतों से कोष भी उपलब्ध है।

(कंडिका 7.5)

13 बाजार शुल्क से और अधिक राजस्व प्राप्त किया जा सकता है। अतः इसका और अधिक दोहन किया जाना चाहिये। बाजार शुल्क की दरें यथाथ रूप में निर्धारित की जानी चाहिये। पंचायतों के बाजार में बिकने वाली चीजों को और अधिक श्रेणी में वर्गीकृत किया जाये तथा इन श्रेणी के लिये अलग-अलग दरें निर्धारित की जायें। बाजार शुल्क एक ऐसा स्रोत है जिसकी उगाही के लिये अपने कर्मचारी लगाने के बजाय, वसूली का काम ठेके पर दे दिया जाना अधिक उपयुक्त होगा।

(कंडिका 7.8)

14 पंचायतों के बाजार में पशुओं की बिक्री के पंजीयन की जो वर्तमान न्यूनतम और अधिकतम दरें हैं वे लगभग 15 वर्ष पूर्व निर्धारित की गई थी। इन दरों को पुनरीक्षित किया जाना चाहिये।

(कंडिका 7.9)

15 प्रथम राज्य वित्त आयोग ने सुझाव दिया था, सभी चलचित्र प्रदर्शनों पर कर लगाने और वसूलने का काम जनपद पंचायतों को तथा गैर चलचित्र प्रदर्शनों, खेल-तमाशों पर कर लगाने का दायित्व ग्राम पंचायतों को सौंप दिया जाये। एतत् सम्बन्धी अधिनियम और नियमों में आवश्यक संशोधन करके इस अनुशांसा को प्रभावशील किया जाना चाहिये। (कंडिका 7.10)

16 विभिन्न प्रकार की कृषि भूमि पर लगाया जा सकने योग्य एक सरल और पारदर्शी "स्थानीय विकास कर" वर्तमान भूमि विकास कर का बेहतर विकल्प हो सकता है। इस प्रयोजन के लिये सभी कृषि भूमि को सिंचित, अर्ध सिंचित और सूखी भूमि में वर्गीकृत कर दिया जाये तथा इनमें से प्रत्येक श्रेणी की जमीन के लिये प्रति एकड़ के हिसाब से एक न्यूनतम दर सरकार द्वारा निर्धारित कर दी जाये। (कंडिका 7.18)

17 ग्राम पंचायत के करों की दरें दशकों पूर्व निर्धारित की गई थीं। अब समय आ गया है, इन्हें पुनरीक्षित किया जाये। नियमों में न्यूनतम और अधिकतम दरों में वृद्धि की जानी चाहिये। (कंडिका 7.31)

18 वैकल्पिक करों/शुल्क लगाने के लिये ग्राम पंचायतों को जनपद पंचायतों से, और जनपद पंचायतों को जिला पंचायत से अनुमोदन लेने की पाबंदी नहीं होनी चाहिए। सम्बन्धित अधिनियम में यह प्रावधान समाप्त कर दिया जाना उपयुक्त होगा। (कंडिका 7.31)

19 ग्राम पंचायतों के पास जहाँ स्वयं की भूमि है, उसे पट्टे पर देकर अतिरिक्त आय प्राप्त की जा सकती है। इस प्रकार भूमि को पट्टे पर देने के लिए राज्य सरकार को आवश्यक नियम बनाने चाहिए। इसके साथ ही ग्रामों में उपलब्ध पड़त भूमि जो निस्तार के उपयोग में नहीं आती हो उसे ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित करने पर विचार किया जाना चाहिए। ऐसी भूमि ग्राम पंचायतों की आय का अच्छा स्रोत बन सकती है। (कंडिका 7.31)

20 पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग ने सुझाव दिया है मछली पालन के उपयोग में आने वाले तालाबों के पट्टे की प्रारम्भिक राशि में वृद्धि की जाये तथा तालाबों की औसत उत्पादकता के आधार पर पट्टे की राशि में प्रतिवर्ष 10% की वृद्धि की जाये। यदि इन तालाबों की नीलामी की अनुमति दी जाये तो ये पंचायतों के लिये अधिक राजस्व के प्रमुख स्रोत हो सकते हैं। यदि यह सम्भव नहीं हो तो पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रस्तावित पट्टे की राशि में वृद्धि किया जाना उचित होगा। (कंडिका 7.31)

21 इस बात का परीक्षण किया जाना उचित होगा कि क्या नगर पालिकाओं के समान ग्राम पंचायतों के अनिवार्य एवं वैकल्पिक करों की संख्या में कमी कर उनका युक्तियुक्तकरण किया

जा सकता है। प्रकाश कर, सामान्य जल प्रदाय कर, मल वाहन कर (सार्वजनिक शौचालयों तथा मल उठाव पर वैकल्पिक कर) को जोड़कर उन्हें एक निश्चित प्रतिशत के आधार पर सम्पत्ति कर का भाग बनाया जा सकता है। इससे कर की मांग और वसूली में सरलता होगी। संचालक, पंचायत की अध्यक्षता में राज्य सरकार द्वारा गठित की गई समिति के विचारणीय मुद्दों में ग्राम पंचायत स्तर पर करों के युक्तियुक्तकरण का यह मुद्दा भी जोड़ा जाना चाहिये। (कंडिका 7.31)

22 विभिन्न प्रकार के करों की मांग निर्धारित करने, मांग पंजी बनाने, वसूली की प्रक्रिया तथा कर प्राप्ति का ठीक से हिसाब-किताब रखने के सम्बन्ध में विस्तृत अनुदेश जारी किया जाना चाहिये। (कंडिका 7.31)

23 आंतरिक अंकेक्षण तथा करारोपण सहायकों तथा आन्तरिक अंकेक्षण एवं करारोपण अधिकारियों की सेवाओं का पूर्ण उपयोग नहीं हो रहा है। ग्राम पंचायतों की मांग पंजी बनाने तथा कर एवं कर की वसूली में मदद देना भी उक्त कर्मचारियों का कर्तव्य होना चाहिये। (कंडिका 7.31)

24 जहां तक हो सके कर वसूली का काम महिलाओं के स्व-सहायता समूहों के माध्यम से कराया जाये तथा इसके बदले में वसूल की गई राशि का एक भाग उन्हें प्रोत्साहन राशि स्वरूप दिया जाये। यह योजना राजनांदगांव जैसे जिलों में प्रयोग के आधार पर प्रारंभ की जाये जहां स्व-सहायता समूह सक्रिय और सशक्त हैं। (कंडिका 7.31)

25 ग्राम पंचायतों द्वारा करों की वसूली को प्रोत्साहित किया जाना चाहिये। हमने आन्तरिक प्रतिवेदन में यह अनुशंसा की है कि यदि कोई ग्राम पंचायत पिछले वर्ष की तुलना में 10 प्रतिशत या उससे अधिक कर संग्रह करती है तो उसे उसके द्वारा अधिक वसूली की गई राशि के समतुल्य प्रोत्साहन राशि राज्य सरकार द्वारा दी जाये। यह प्रोत्साहन योजना अधिनिर्णय अवधि (अवार्ड पीरियड)के सभी पांच वर्षों में लागू करना उचित होगा। हमारी यह भी अनुशंसा है कि पंचायत सचिव या पटेल अथवा अधिक राजस्व वसूल करने वाले किसी अन्य कर्मचारी को भी पुरस्कृत किया जाये। (कंडिका 7.31)

26 सभी ग्राम पंचायतों में अपने भवनों, तालाबों तथा भूमि आदि परिसम्पत्तियों की सूची रखना तथा प्रत्येक तीन वर्ष में उसे अद्यतन किया जाना अनिवार्य किया जाये। इन परिसम्पत्तियों के अनुसंधान के लिये ग्राम पंचायतों को अपने वार्षिक बजट में समुचित प्रावधान करना चाहिए। (कंडिका 7.31)

## पंचायतों को राजस्व का हस्तांतरण

27 राज्य सरकार द्वारा कम से कम उन जिलों में जहां प्रमुख खनिज नहीं पाये जाते हैं। खनिकर्म निरीक्षकों की सेवायें जिला पंचायतों के अधीन किये जाने पर विचार किया जाना चाहिये जिससे उन जिलों में गौण खनिजों के उत्खनन पर प्रभावी नियंत्रण तथा उन पर रायल्टी की समुचित उगाही सुनिश्चित की जा सके। खनिज संसाधन विभाग अपने मैदानी अमले को ग्राम पंचायतों के साथ बेहतर समन्वय बनाये रखने के लिये स्पष्ट अनुदेश जारी करे। यदि किसी ग्राम पंचायत से पट्टे पर दिये गये खदान से गौण खनिज के अधिक उत्खनन अथवा अवैध उत्खनन की रिपोर्ट मिलती है तो सम्बन्धित ग्राम पंचायत से समन्वय स्थापित कर ऐसे मामलो में तेजी से कार्रवाई की जानी चाहिये। (कंडिका 8.4)

28 रेत उत्खनन पर फिर से रायल्टी लगाने पर विचार किया जाना उचित होगा तथा इस शीर्ष में प्राप्त शुद्ध आगम सम्बन्धित ग्राम पंचायत को हस्तांतरित किया जाये। (कंडिका 8.4)

29 कृषि उपज मण्डियों द्वारा लगाये गये मण्डी कर का कुछ भाग उस क्षेत्र की ग्राम पंचायत को दिया जाये। यदि आवश्यक हो तो मण्डी अधिनियम में आवश्यक संशोधन किया जाना चाहिए। (कंडिका 8.4)

30 अनुसूचित क्षेत्र में लघु वनोपज से प्राप्त आय का कुछ भाग पेसा (PESA) के अन्तर्गत आने वाली ग्राम पंचायतों को दिया जाना चाहिये। (कंडिका 8.4.)

31 राज्य सरकार द्वारा ग्राम पंचायतों के लिये प्रवर्तित की गई चार योजनायें तथा एक जनपद पंचायत के लिये योजना का क्षेत्र कई मामलों में एक समान है। इससे कोष के दुरुपयोग की सम्भावना बनी रहती है। अतः उनकी इस समानता को समाप्त किया जाना चाहिए। इसके साथ ही इनमें से कोई भी योजना गांवों में बुनियादी सेवायें उपलब्ध कराने में पूर्ण रूप से सहायक नहीं हो रही हैं। इन चारों योजनाओं को एक या अधिक से अधिक दो योजनाओं में समाहित कर दिया जाये। एक योजना ग्रामीण अधोसंरचना के लिये और दूसरी गांवों में बुनियादी सेवा प्रदाय के लिये होनी चाहिये। (कंडिका 8.7)

32 सरकार को पेय जल आपूर्ति, स्वच्छता तथा नाली निकासी, सार्वजनिक स्थानों में प्रकाश व्यवस्था, आन्तरिक सड़कों का अनुरक्षण तथा ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन जैसी उन बुनियादी/प्राथमिक सेवाओं को चिन्हित करना चाहिए जिनसे ग्रामीण जीवन स्तर अच्छा हो और जिसे ग्राम पंचायतों के द्वारा गांवों में उपलब्ध कराया जाना आवश्यक होना चाहिये। मूलभूत

अनुदान के दिशा निर्देश का पुनरीक्षण किया जाये और उन प्रयोजनों का वरीयता क्रम निर्धारित किया जाये जिनके लिये इस कोष का उपयोग किया जा सकता है। (कंडिका 8.8)

33 ग्राम पंचायतों के लिये राज्य सरकार द्वारा प्रवर्तित योजनाओं के लिये वित्तीय प्रावधान राज्य वित्त आयोग के अन्तरण का हिस्सा नहीं होना चाहिये। यह इससे अलग होना चाहिये। राज्य वित्त आयोग के अन्तरण का उपयोग इन योजनाओं के लिये नहीं होना चाहिये।

(कंडिका 8.10)

34 राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अधीन ग्राम पंचायतों को देय अनुदान की राशि दो समान किशतों में जहां तक संभव हो अप्रैल और अक्टूबर माह में दी जानी चाहिये।

(कंडिका 8.11)

35 राज्य सरकार को ग्राम पंचायतों के लिये ही उद्दिष्ट केन्द्रीय योजना राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान का पूरा लाभ उठाना चाहिये। सौभाग्यवश इस योजना के कोष से लाभ उठाने के लिये हम सभी शर्तों को पूरा करते हैं। (कंडिका 8.14)

36. लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा नल-जल योजना के लिये दिये जाने वाले अनुदान को जनशक्ति और सामग्रियों की लागत में हो रही वृद्धि के परिप्रेक्ष्य में प्रति दो वर्षों के अन्तराल में पुनरीक्षित करके बढ़ाया जाये। इस अनुदान की राशि का आबंटन साल में दो बार अर्थात् अप्रैल और अक्टूबर के माह में किया जाना चाहिये। (कंडिका 8.16)

37. ग्राम पंचायतों को अपनी सीमित वित्त व्यवस्था में से कोई राशि विभिन्न कार्यक्रमों, समारोहों में खर्च नहीं करना चाहिये। जन समस्या निवारण शिविर, ग्राम सम्पर्क अभियान (ग्राम सुराज) आदि जैसे शासन प्रायोजित कार्यक्रमों के लिये जिला पंचायतों के माध्यम से ग्राम पंचायतों को धनराशि आबंटित करने के विषय में सरकार को विचार करना चाहिये।

(कंडिका 8.16)

38. छोटे उद्योगों का सामाजिक उत्तरदायित्व निर्वहन कोष केवल स्थानीय ग्राम पंचायत क्षेत्र के उपयोग के लिये होना चाहिये। बड़े उद्योगों के इस कोष से समीपवर्ती ग्राम पंचायतों को भी हिस्सा दिया जा सकता है। अपने इस कोष की योजना बनाने में ग्राम पंचायतों से सलाह लेना उद्योगों के लिये अनिवार्य होना चाहिए। राज्य सरकार को अपनी सी.एस.आर. नीति में इन सुझावों को शामिल करना चाहिये। (कंडिका 8.16)

39. ग्राम पंचायतों को प्रदूषणकारी उद्योगों (जैसे स्टोन क्रशरों) पर अर्थ दण्ड लगाने और इससे प्राप्त धन राशि का व्यय उद्योगों द्वारा की गई क्षति को सुधारने के लिये करने का कानूनी अधिकार दिया जाये। दूसरी बात यह कि भारी भरकम गाड़ियों की आवाजाही से ग्रामीण सड़कों की जो दुर्दशा होती है, उसकी मरम्मत की जिम्मेदारी संबंधित उद्योगों को सौंपी जाये अथवा उसके बदले में ग्राम पंचायतों को अनुरक्षण के लिये आवश्यक धन राशि उपलब्ध कराई जाये।  
(कंडिका 8.16)

40. प्रमुख खनिजों पर मिलने वाली रायल्टी राजस्व का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण स्रोत है। राज्य सरकार इसकी रायल्टी का कुछ अंश उन ग्राम पंचायतों को देने पर विचार करे जो उत्खनन कार्य से प्रभावित हैं।  
(कंडिका 8.17)

41. एजेन्सी कृत्यों के लिये कमीशन की दर में वृद्धि की जाये। प्रथम राज्य वित्त आयोग ने एजेन्सी कमीशन की दर न्यूनतम 3% किये जाने की अनुशंसा की थी। हम इसका समर्थन करते हैं। यह मामला भारत सरकार के सामने उठाया जाना चाहिये।  
(कंडिका 8.20)

42. ग्राम पंचायतों को विभिन्न स्रोतों से कोष की प्राप्ति होती है और इनमें से कई कोषों के उद्देश्य एक समान होते हैं। अतः इनका उपयोग सुनिश्चित करने के लिये इन कोषों का अभिमुखीकरण (Convergence) जरूरी है और यह कार्य जिला स्तर पर ही उचित ढंग से हो सकता है।  
(कंडिका 8.23)

### पंचायतों का व्यय

43. ग्राम स्तर पर उपलब्ध कराई जाने वाली सुविधाओं को चिन्हित किये जाने के साथ ही इन सुविधाओं के स्तर और इसकी समय सीमा भी निर्धारित होना चाहिये। जिससे राज्य वित्त आयोग को इस प्रयोजन के लिये वित्तीय व्यवस्था का आंकलन करने में आसानी हो। इस प्रयोजन के लिये एक विशेषज्ञ समिति गठित की जाये तथा मूलभूत सेवाओं के लिये प्रावधानित राशि का उपयोग इन सेवाओं पर ही किया जाये।  
(कंडिका 9.6 और 10.12)

### लेखा, अंकेक्षण तथा प्रशासनिक मुद्दे

44. ग्राम पंचायत स्तर पर नियमित रूप से और उचित रूप से लेखे रखे जायें तथा ये लेखे ग्राम सभा को आसानी से उपलब्ध हो। ग्राम पंचायतों की आय और व्यय की स्थिति का समय-समय पर पुनरीक्षण हो तथा इसे ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाये जिससे वित्तीय जवाबदेही सुनिश्चित की जा सके।  
(कंडिका 10.3)

45 स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग पंचायती राज संस्थाओं विशेषकर ग्राम पंचायतों, जिनकी संख्या बहुत है तथा नगरीय स्थानीय निकायों का अंकेक्षण वर्तमान में स्वीकृत एवं उपलब्ध सीमित अमले से करने में समर्थ नहीं है। अतएव इस संस्था के स्वीकृत विभागीय ढांचे का पुनरीक्षण करके समय बद्ध तरीके से इसे मजबूत किया जाना आवश्यक है। (कंडिका 10.7)

46 अंकेक्षण के पुराने बकाया मामलों को निपटाने के लिए विशेष अभियान चलाया जाये जिसमें आंतरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारी सांविधिक अंकेक्षकों की सहायता करें। इसके लिये स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग के सेवानिवृत्त कर्मचारियों की सेवाएँ ली जा सकती हैं।

(कंडिका 10.7)

47 राज्य में ग्राम पंचायतों की संख्या को ध्यान में रखते हुए स्थानीय निधि संपरीक्षा संचालनालय में पंचायतों के अंकेक्षण के लिए अलग से एक अनुभाग बनाये जाने पर विचार किया जाये। (कंडिका 10.7)

48 पंचायत अंकेक्षकों के संवर्ग का स्थानीय निधि संपरीक्षा संचालनालय में संविलयन किया जाना उचित होगा। (कंडिका 10.7)

49 पंचायत कोष के घपलों अथवा गबन आदि के कारण पंचायत कर्मचारियों या कृत्यकारियों की ओर पंचायतों की जो कानून सम्मत देनदारी बकाया है, उसकी वसूली शीघ्रता से की जानी चाहिये। इस प्रकार वसूली का पूर्ण अधिकार पंचायत अधिनियम के अन्तर्गत सक्षम अधिकारी को होना चाहिये ताकि यह अधिक प्रभावी हो। (कंडिका 10.7)

50 राज्य सरकार स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग को अंकेक्षण कार्य में तकनीकी मार्गदर्शन तथा पर्यवेक्षण प्रदान करने हेतु भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक से सक्रियता पूर्वक पहल करें तथा उनसे स्थानीय निकायों का 'टेस्ट आडिट' भी कराया जाना चाहिए। (कंडिका 10.7)

51 ग्राम पंचायतों में शीघ्र ही निम्नलिखित कर्मचारियों की आवश्यकता है। एक लेखापाल सह कम्प्यूटर आपरेटर, एक सहायक तथा बड़ी पंचायतों में एक तकनीकी कर्मचारी जो सेवा के अनुरक्षण आदि का देखभाल करे। इसका एक विकल्प यह भी हो सकता है कि कई ग्राम पंचायतों के समूह के लिये एक योग्यता प्राप्त तकनीकी सहायक नियुक्त किया जाये जो संबंधित जनपद पंचायत के अधीन रहे। इस प्रयोजन के लिये राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान योजना का लाभ लिया जा सकता है। (कंडिका 10.9)

52 सामुदायिक प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना कर प्रशिक्षण के संसाधनों को फैलाने के बजाय राज्य स्तर पर राज्य ग्रामीण विकास संस्थान और खण्ड स्तरीय संस्थाओं को प्रशिक्षण अधोसंरचना की दृष्टि से मजबूत बनाये जाने पर ध्यान दिया जाये। जिला पंचायतों को केवल तकनीकी सहायता तथा प्रशिक्षण सामग्री आदि प्रयोजनों के लिए निचले स्तर के प्रशिक्षण संस्थाओं के लिए 'स्रोत केन्द्र' होना चाहिए। प्रशिक्षण देने वालों के लिये विशेष प्रोत्साहन राशि का प्रावधान होना चाहिये जिससे प्रशिक्षण देने के लिये सक्षम अधिकारी उपलब्ध हो सकें।

(कंडिका 10.10)

53 वर्तमान में सभी ग्राम पंचायतों को उनकी भौगोलिक स्थिति, उनकी जनसंख्या व उसकी विशिष्टता एवं संसाधन आधार पर ध्यान दिये बिना सांविधिक एवं अभिकर्ता कार्यों के संपादन के लिए एवं राजस्व उगाही की क्षमता के दृष्टि से एक बराबर माना जाता है। इस समय आदिवासी क्षेत्र की एक ग्राम पंचायत गैर आदिवासी क्षेत्र की पंचायत के समतुल्य मानी जाती है। ग्राम पंचायतों को कर्मचारी व्यवस्था एवं साथ ही वित्तीय एवं कृत्यों के अंतरण के लिए उनके क्षेत्रफल, जनसंख्या तथा राजस्व के आधार पर दो तीन वर्गों में वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

(कंडिका 10.11)

54 ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों के लिए विशेष रूप से निर्धारित सभी अनुदान जिला पंचायतों को मात्र सूचना देते हुए सीधे जनपद पंचायतों को हस्तांतरित किया जाना चाहिये। जनपद पंचायतें अपने-अपने क्षेत्रों में ग्राम पंचायतों को उनके लिए निर्धारित अनुदान बिना किसी विलंब के वितरित कर सकती हैं।

(कंडिका 10.13)

55 प्रत्येक जिले में उक्त जिले की सभी ग्राम पंचायतों के विषय में विस्तृत डाटा बैंक रखा जाये तथा इसे सभी जिला पंचायतों के लिए अनिवार्य कर्तव्य बना दिया जाये। इसके लिये जिला पंचायतों को आवश्यक कर्मचारी, उपकरण और धनराशि उपलब्ध कराया जाये। जिला पंचायतों को प्रदत्त राशि का उपयोग केवल इसी प्रयोजन के लिए किया जाना चाहिए। (कंडिका 10.15)

### छत्तीसगढ़ में शहरीकरण

56 नगर पंचायतों का गठन केवल दस हजार या इससे अधिक जनसंख्या वाले शहरों में होना चाहिये। उसी प्रकार तीस हजार या इससे अधिक जनसंख्या वाले नगर में नगर पालिका का तथा दो लाख अथवा इससे अधिक आबादी वाले नगर में नगर पालिक निगम का गठन होना चाहिये। वर्तमान में राज्य के जिन 76 नगर पंचायतों की जनसंख्या 10 हजार से कम है उन्हें फिर से ग्राम पंचायत के रूप में वर्गीकृत किये जाने का विकल्प दिया जा सकता है। बलरामपुर,



बीजापुर, गरियाबंद, नारायणपुर, और सुकमा ऐसे पांच जिला मुख्यालय हैं, जहां इस समय नगर पंचायतें हैं, इनकी जनसंख्या पर विचार किये बिना इन्हें नगर पालिका परिषद के रूप में क्रमोन्नत किया जाये। (कंडिका 11.11)

57 दुर्ग और भिलाई नगर पालिक निगमों को मिलाकर एक संयुक्त दुर्ग भिलाई नगर पालिक निगम बनाया जाना अधिक उपयोगी एवं उपयुक्त होगा। (कंडिका 11.12)

### नगरीय प्रशासन व्यवस्था

58. संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी 18 कृत्य नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दिये जायें तथा विभिन्न स्तरों के निकायों के लिए अमले की व्यवस्था का पुनरीक्षण किया जाये। (कंडिका 12.9)

59. नगर पालिका/निगम आयुक्तों/मुख्य नगर पालिका अधिकारियों का कार्यकाल तीन वर्ष निर्धारित किया जाना उचित होगा। (कंडिका 12.12)

60. वर्तमान नगरपालिका संवर्गों का पुनरीक्षण किया जाये तथा लेखा, राजस्व, पर्यावरण, इंजीनियरिंग तथा टारुन प्लानिंग के नये संवर्ग बनाये जाये। मुख्य नगर पालिक अधिकारी के वर्तमान संवर्ग में नगर पंचायतों में नियुक्ति के लिये एक कनिष्ठ संवर्ग बनाया जाये। नगर पंचायतों में अधिकारियों की नियुक्ति के मामले में प्रचलित तदर्थवाद नगर निकायों के हित में नहीं है। (कंडिका 12.14)

61. स्थानीय निकाय की जनसंख्या, वित्त व्यवस्था एवं कार्य क्षेत्र आदि को ध्यान में रखते हुए विभिन्न स्तरों के नगरीय निकायों की कर्मचारी व्यवस्था के प्रतिमान निर्धारित करने तथा नगर पालिका संगठन को मजबूत बनाने के लिए समुचित उपायों का सुझाव एक निश्चित समय सीमा में देने हेतु एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति गठित की जाये। भारत सरकार (शहरी विकास मंत्रालय) द्वारा इस संबंध में नवम्बर, 2012 में जारी किये गये मार्गदर्शी नोट की मदद ली जा सकती है। (कंडिका 12.14)

62. नगरीय निकाय में कर्मचारियों की भर्ती के लिए राज्य शासन को अलग से नगरीय निकाय भर्ती बोर्ड बनाने पर विचार करना चाहिए। इस हेतु आवश्यक कानून बनाया जाना चाहिए।

(कंडिका 12.15)

63. नगर पालिका कर्मचारियों की भर्ती में पारदर्शिता के लिए सेवा भर्ती नियम बनाया जाना चाहिए और उसका परिपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए। (कंडिका 12.16)

64 परियोजना के निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन के मामले में नगर निकायों को तकनीकी सहायता देने के लिए संचालक, नगर प्रशासन के कार्यालय में सम्प्रति कार्यरत तकनीकी प्रकोष्ठ को 'नगर पालिक लोक निर्माण विभाग' के रूप में विकसित किया जाना चाहिये तथा वहां समुचित कर्मचारी व्यवस्था होनी चाहिये। (कंडिका 12.18)

65 नगर एवं ग्राम निवेश संगठन अधिनियम का पुनरीक्षण किया जाये। नगर एवं ग्रामीण नियोजन संगठन को आवास एवं पर्यावरण विभाग से नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग को हस्तांतरित किया जाना चाहिये। भवन निर्माण अनुमोदन की प्रक्रिया को सरल बनाया जाये तथा इसके लिये एकल खिड़की पद्धति प्रारम्भ की जाये। (कंडिका 12.20)

66 छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व नियामक आयोग का गठन शीघ्र किया जाये।

(कंडिका 12.22)

#### नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था

67 छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व नियामक आयोग के कर्तव्यों में निम्नलिखित को सम्मिलित किया जाना चाहिये -

(i) छूट प्राप्त सम्पत्तियों का सर्वेक्षण करके छूट के दावों का मूल्यांकन करें।(कंडिका 14.15)

(ii) सम्पत्तियों का सर्वेक्षण करके अमूल्यांकित एवं अर्ध मूल्यांकित सम्पत्तियों को सम्पत्ति कर की परिधि में लाये। (कंडिका 14.15)

(iii) सम्पत्ति कर सहित नगर पालिकाओं के समस्त अभिलेखों का समुचित रूप से रख रखाव सुनिश्चित करने के लिये समुचित व्यवस्था तंत्र विकसित करें। (कंडिका 14.20)

(iv) बकाया राशि की समस्याओं का अध्ययन करके उनकी वसूली के लिये कदम उठाये।

(कंडिका 14.21)

(v) सम्पत्ति कर का यथा शीघ्र पुनरीक्षण सुनिश्चित करें और यह भी सुनिश्चित करे कि प्रत्येक पाँच वर्षों में उसका पुनरीक्षण होता रहे। (कंडिका 14.24)

(vi) नगर पालिका विज्ञापन कर प्रणाली को सुव्यवस्थित करने के लिये दिशा निर्देश जारी करें जिससे नगरीय निकायों को इस स्रोत से अधिकाधिक राजस्व की प्राप्ति हो सके।

(कंडिका 14.35)

(vii) दुकानों का किराया निर्धारण, उनके सामयिक पुनरीक्षण तथा संग्रहण के लिये दिशा निर्देश जारी करें, और (कंडिका 14.41)

(viii) ऐसे दिशा निर्देश जारी करें जिनसे राज्य के नगरीय निकाय उनके द्वारा प्रदत्त सुविधाओं और सेवाओं के संचालन एवं अनुरक्षण प्रभारों की वसूली कर पाने में सक्षम हो सकें। इसके साथ ही वह समुन्नत एवं प्रभावी सेवा प्रदाय के लिये उपभोक्ता प्रभार के सम्यक् एवं समयबद्ध भुगतान की जरूरत के सम्बन्ध में नगर निकायों और साथ ही नागरिकों को शिक्षित तथा जागरूक करें। (कंडिका 14.50 और 14.51)

68 राज्य में 'यूनिट एरिया' पर आधारित सम्पत्ति कर व्यवस्था लागू की जाये।

(कंडिका 14.12)

करों से सम्बन्धित सुधार

69 नगर पालिका अधिनियम एवं नगर पालिक निगम अधिनियम में सम्पत्ति कर से छूट विषयक प्रावधानों का पुनरीक्षण कर उनका युक्तियुक्तकरण किया जाना चाहिये।

(कंडिका 14.14)

70 सम्पत्ति कर की न्यूनतम वार्षिक दर नगर पंचायत क्षेत्र में रु. 50, नगर पालिका परिषद क्षेत्र में रु. 100 तथा नगर पालिक निगम क्षेत्र में रु. 150 निर्धारित की जाये। इसे प्रभावशील करने के लिये नगर पालिका अधिनियमों में संशोधन किये जाने चाहिए। (कंडिका 14.25)

71 सम्पत्ति कर के मूल्यांकन, आरोपण और संग्रहण को बेहतर बनाने के लिये 'स्व निर्धारण' प्रणाली को समाप्त किया जाये अथवा स्व निर्धारण फार्म का दो माह की अवधि में सत्यापन कराकर डिमांड नोटिस जारी किया जाये। सम्पत्ति कर अर्धवार्षिक आधार पर दो समान किश्तों में वसूल किया जाये। विलंबित भुगतान के लिये 20% की वार्षिक दर से दण्डात्मक ब्याज लिया जाये। सम्पत्ति कर संग्रहण की क्षमता में सुधार के लिये बैंकों, क्रेडिट/डेबिट कार्ड के द्वारा सम्पत्ति कर भुगतान, इसके संग्रहण के लिये आऊटसोर्सिंग की व्यवस्था, निश्चित समय में भुगतान के लिये प्रोत्साहन तथा कर संग्राहकों को प्रोत्साहन आदि कदम उठाये जाना आवश्यक है। (कंडिका 14.26)

72 समेकित कर के तीन घटक करों की इस समय अलग-अलग वसूली की जाती हैं इस पद्धति को बदलकर इन्हें जोड़कर सम्पत्ति कर का एक निश्चित प्रतिशत भाग बना दिया जाये।

(कंडिका 14.31)

73 प्रवेश कर का सकल आगम बिना किसी शर्तों के नगरीय निकायों को हस्तांतरित किया जाये। (कंडिका 14.32)

74 अधिनियमों के प्रावधान के अनुसार नगरीय निकाय एक सामान्य प्रयोजन कर के रूप में जल कर लगाये और उसे वसूल करे। (कंडिका 14.33)

75 बाजार शुल्क की उगाही पूरी तरह बन्द कर दी जाये। यदि यह सम्भव नहीं हो तो इसके संग्रहण पद्धति में सुधार किया जाये तथा इस पर उचित पर्यवेक्षण हो। इसके लिये बाजार कर लगाये जाने के स्थानों और वसूली करने वालों के बारे में कम्प्यूटरीकृत विवरण रखा जाये।

(कंडिका-14.39)

76 नल कनेक्शन के मामले में आयकर देने वालों और आय कर नहीं देने वालों का अन्तर समाप्त कर दिया जाये तथा सभी लोगों से यह शुल्क समान रूप से लिया जाये।

(कंडिका 14.42)

77 जल शुल्क और ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन शुल्क का युक्तियुक्तकरण किया जाये जिससे कम से कम संचालन लागत की वसूली हो सके। जल शुल्क के भुगतान के मामले में जो छूट और रियायतें दी गई हैं वे सब समाप्त की जाये। नगर निकायों को चाहिये कि वे अपनी सेवा लागत की शत-प्रतिशत वसूली सुनिश्चित करें। (कंडिका 14.43, 14.48, 14.50, 14.51)

78 स्टाम्प ड्यूटी के हस्तांतरण की प्रक्रिया को सरल बनाया जाये एवं समय पर हस्तान्तरण की व्यवस्था की जाये। (कंडिका 14.54)

79 वित्तीय बाजार से कर्ज लेने के लिये अपनी पात्रता प्रमाणित करने हेतु नगर निकायों को अपनी "साख क्षमता" (Credit rating) का निर्धारण कराना चाहिये। (कंडिका 14.55)

### लेखा और अंकेक्षण

80 नगरीय निकायों में नियमित लेखापाल नियुक्त किया जाना अत्यन्त आवश्यक है। इस समय दैनिक भोगी कर्मचारियों सहित जितने व्यक्ति लेखापाल का काम कर रहे हैं, उन्हें प्रत्यक्ष अनुभव सहित व्यापक प्रशिक्षण दिया जाये। नगर पालिका में कार्यरत कर्मचारियों की आन्तरिक क्षमता एक निर्धारित अवधि में विकसित की जानी चाहिये। (कंडिका 14.66)

81 नगरीय प्रशासन में वित्तीय जवाब देही लाने के लिये इन निकायों को निर्धारित समय सीमा में अंकेक्षण आपत्तियों का निराकरण करना चाहिये। (कंडिका 14.67)

82 राज्य सरकार कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि और कम्प्यूटरीकरण के जरिये स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग को मजबूत बनाये। अंकेक्षण आपत्तियों के शीघ्र निराकरण के लिये विशेष अभियान चलाया जाये। इसमें विलम्ब होने से अंकेक्षण का उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है और लोगो का विश्वास प्रभावित होता है। (कंडिका 14.68)

83 भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक तथा स्थानीय निधि संपरीक्षा निदेशक के वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किये जाने चाहिए। (कंडिका 14.70)

84 नगरीय निकायों में 'रेसिडेंट ऑडिट' व्यवस्था को पुनः लागू किया जाना चाहिए तथा इन संस्थाओं के लेखा व्यवस्था को अधिक सक्षम व सुदृढ़ बनाना चाहिए। (कंडिका 14.71)

### जल और स्वच्छता

85 जल प्रदाय नेटवर्क की उपलब्धता के अधीन शहरी क्षेत्र के सभी गरीब परिवारों को अधिनिर्णय अंश के दौरान ही भागीरथी नल योजना के अन्तर्गत लाने के लिये इसकी आंबटन राशि में वृद्धि किया जाना उचित होगा। इस योजना के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए आवश्यक अनुश्रवण (मानिट्रिंग) की व्यवस्था भी होनी चाहिए। (कंडिका 14.73)

86 सुरक्षित तथा महिलाओं के लिये निजता और प्रतिष्ठा के अनुरूप सर्व सुलभ स्वच्छता व्यवस्था अत्यन्त आवश्यक है। इसके लिए रु. 200 करोड़ के अनुदान की अनुशंसा की गई है। (कंडिका 14.75)

### संसाधनों का दोहन

87 नगरीय निकायों को उन वैकल्पिक करों को अवश्य लगाना चाहिये जिनको लगाने का उन्हें अधिकार दिया गया है। इन करों को युक्तियुक्त एवं तर्कसंगत बनाकर इनके माध्यम से प्रतिवर्ष रु. 25 से 30 करोड़ की अतिरिक्त वार्षिक आय अर्जित की जा सकती है।

(कंडिका 14.78)

88 वृत्ति कर राजस्व प्राप्ति का एक अच्छा स्रोत है। राज्य सरकार यह कर अधिरोपित करने के लिये कानून बनाने पर विचार कर सकती है। इस कर का सकल आगम स्थानीय निकायों को दिया जाये। इस स्रोत से प्रतिवर्ष रु. 50 करोड़ प्राप्त होने की सम्भावना है। (कंडिका 14.79)

89 व्यापार अनुज्ञा शुल्क की दरें पुनरीक्षित की जायें तथा और अधिक व्यापारों को इसके अन्तर्गत लाने के लिये व्यापार सूची का पुनरावलोकन किया जाये। खाली पड़ी जमीन पर

पूजीगत मूल्य के आधार पर कर लगाया जाये। केबल आपरेटरों पर कर लगाया जाये। इससे प्रतिवर्ष रु. 20 करोड़ की प्राप्ति हो सकती है। (कंडिका 14.80)

### **छ0ग0 नगरीय अधोसंरचना कोष**

90 जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन के दिशा निर्देश के अनुसार एक "रिवाल्विंग फंड" गठित किया जाये और उसका वर्तमान छत्तीसगढ़ नगरीय अधोसंरचना कोष में संविलयन कर दिया जाये। इस कोष हेतु 50 करोड़ रूपयों की "सीड कैपिटल" दी जाये। इसके साथ ही छत्तीसगढ़ नगरीय वित्त और अधोसंरचना विकास निगम नामक निगम का गठन किया जा सकता है, जो शहरी निकायों तथा वित्त बाजार के बीच में वित्तीय मध्यवर्ती सूत्र की भूमिका का निर्वाह करने के लिये छत्तीसगढ़ नगरीय अधोसंरचना कोष के फंड प्रबन्धक/परिसम्पत्ति प्रबन्धक कम्पनी के रूप में काम करे। इस "रिवाल्विंग फंड" की बुनियादी अन्तर्व्यवस्था आदि का निर्णय उक्त निगम द्वारा किया जाये। यह निगम नगरीय निकायों को उक्त कोष से अंशतः ऋण और अंशतः अनुदान के रूप में धन राशि प्रदान करे जैसा कि सम्प्रति अधोसंरचना विकास के लिये किया जाता है। (कंडिका 14.82 और 14.83)

91 नगरीय अधोसंरचना की सुदृढ़ वित्त व्यवस्था के लिये पूजीगत व्यय के विभिन्न माडल बनाये जाने की आवश्यकता है। (कंडिका 14.84)

### **कार्य निष्पादन के लिये प्रोत्साहन**

92 नगरीय निकायों को इन दो मानदण्डों पर आधारित अतिरिक्त अनुदान देकर प्रोत्साहित किया जाये, प्रथम है सम्पत्ति कर का 90% संग्रहण और दूसरा है लेखा की द्वि प्रविष्टि प्रणाली का लागू किया जाना। (कंडिका 14.85)

93 नगरीय स्थानीय निकायों में सेवा का स्तर समुन्नत करने के लिये उचित प्रोत्साहन योजना प्रारम्भ किया जाना उचित होगा। इस योजना के अधीन उन नगरीय निकायों को विशेष अनुदान की व्यवस्था हो जो घरों तक जल आपूर्ति हेतु नल कनेक्शन, सिवरेज और टोस अपशिष्ट प्रबंधन में वर्तमान स्तर से किसी एक वर्ष कम से कम 10 प्रतिशत की वृद्धि करें। (कंडिका 14.86)

94 नगर पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराई जा रही नागरिक सेवाओं का भी मूल्यांकन किया जाये तथा उन पर भी सेवा स्तर बेंच मार्क व्यवस्था लागू किया जाये। (कंडिका 14.87)

95 नगरीय प्रशासन व्यवस्था में नागरिकों की भागीदारी बढ़ाने के लिये अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार वार्ड और मोहल्ला समितियां गठित की जायें तथा सम्पत्ति कर के संग्रहण में वृद्धि के लिये उनके योगदान को प्रोत्साहन दिया जाये। (कंडिका 14.88 और 17.12)

96 पार्षद निधि अधोसंरचना कोष के बजाय नगर पालिका बजट से दिया जाना चाहिए।

(कंडिका 14.89)

97 नगरीय निकायों को यथा समय धनराशि उपलब्ध कराया जाना सुनिश्चित किया जाये। अनुदानों में की गई कटौती का उन्हें विवरण दिया जाये। संचालक, नगरीय प्रशासन को नगरीय निकायों द्वारा उपयोग में नहीं लाई गई राशि जो उनके पास लम्बी अवधि तक शेष रहती है, उसका नियमित अनुश्रवण (मानीटरिंग) करना चाहिये। (कंडिका 14.90)

98 प्रत्येक नगर पंचायत को अधोसंरचना और मूलभूत सेवाओं के लिये एक बार एक करोड़ और पांच जिला मुख्यालयों के नगर पंचायतों को एक बार में एक-एक करोड़ रूपयों का अतिरिक्त अनुदान दिया जाये। यह अनुशंसा हमने अंतरिम प्रतिवेदन में भी की है।

(कंडिका 14.90)

### वित्तीय आवश्यकता और राज्य शासन से अंतरण

99 अधिनिर्णय अवधि के दौरान आवश्यक निवेश तथा उपलब्ध संसाधनों के अन्तर को, राज्य वित्त आयोग के आबंटनों, राज्य सरकार के अतिरिक्त सहायता अनुदानों तथा प्रस्तावित कर सुधार के जरिये नगरीय निकायों द्वारा जुटाई जाने वाली रु. 648 करोड़ की राशि से पूरा किया जाना चाहिये। ये अन्तरण और अनुदान पूंजीगत व्यय के लिये, जल आपूर्ति, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सड़क आदि क्षेत्रों में परिसम्पत्तियों के निर्माण तथा क्षमता संवर्धन के लिये हैं। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग द्वारा राज्य के नगरीय निकायों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये पांच वर्षों की अधिनिर्णय अवधि के दौरान इनमें से प्रत्येक क्षेत्र के लिये लागत अनुमान सहित क्षेत्रवार योजना तथा क्षमता संवर्धन योजना बनाई जाये। वार्षिक आबंटन तदनुसार किया जाना अधिक उपयुक्त होगा। (कंडिका 15.5)

### नगरीय प्रशासन की अच्छी प्रणालियाँ

100 राज्य के सभी नगरीय निकायों में अच्छी व्यवस्थाओं का प्रचार किया जाये तथा प्रस्तावित राज्य नगरीय प्रशासन तथा विकास संस्थान (S.I.U.G.D.) को इन अच्छी प्रणालियों एवं

व्यवस्थाओं के अभिलेखन, प्रचार प्रसार तथा नगरीय निकायों द्वारा इनके अंगीकरण में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करना चाहिये। (कंडिका 16.13)

### नगरीय स्थानीय निकाय : सामान्य सुधार

101 नगरीय निकायों के सम्पूर्ण कार्य क्षेत्र में चरणबद्ध रूप से ई0 गवर्नेंस प्रारम्भ किया जाये तथा सभी अधिकारियों तथा कर्मचारियों को ई0 गवर्नेंस के प्रयोग का प्रशिक्षण दिया जाये।

(कंडिका 17.3)

102 जिला समंक (डाटा) केन्द्रों की स्थापना के लिये समय सीमा निर्धारित हो और उनमें कार्य प्रारम्भ कराया जाये। संयुक्त संचालक के कार्यालय में भी डाटा केन्द्र बनाये जायें। नगर पालिका प्रशासन संचालनालय एवं संयुक्त संचालक कार्यालय के केन्द्रों तथा जिला डाटा केन्द्रों को परस्पर जोड़ दिया जाये तो अधिक उपयोगी होगा। (कंडिका 17.4)

103 राज्य में राज्य नगरीय प्रशासन तथा विकास संस्थान की स्थापना की जानी चाहिये। राज्य सरकार द्वारा इसके अधोसंरचना विकास तथा कार्यक्रमों के आयोजन के लिये रु. 50 करोड़ की राशि आबंटित किया जाना चाहिये। नगरीय निकायों के वेतन बजट की 2.5 प्रतिशत राशि क्षमता संवर्धन के लिये आबंटित की जाये। कार्यक्षमता में वृद्धि के लिये सभी निर्वाचित और सरकारी पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाये। (कंडिका 17.7)

104 मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्चाधिकार समिति द्वारा राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा की जानी चाहिये। (कंडिका 17.10)

105 राज्य, जिला और स्थानीय स्तर के अनुश्रवण अभिकरणों (मानिट्रिंग एजेन्सी)के प्रतिवेदन समुचित कार्यवाही के लिये प्रतिपुष्टि के रूप में उच्चाधिकार प्राप्त समिति के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये (कंडिका 17.11)

106 नगर निगम आयुक्त/मुख्य नगर पालिका अधिकारी द्वारा वित्त व्यवस्था, केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों से प्राप्त अनुदानों के उपयोग, योजनाओं तथा कार्यक्रमों के क्रियान्वयन, स्तरांक (बेंच मार्क) के अनुरूप सेवा प्रदाय, शिकायत निवारण आदि के विषय में नगर पालिका के कार्य निष्पादन तथा कार्य में परिलक्षित कमियों पर त्रैमासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाना चाहिये जिससे परिषदों को विकास कार्य में सहभागिता तथा आवश्यक निर्णय लेने में सरलता हो

(कंडिका 17.12)



107 रायपुर नगर पालिक निगम तथा दुर्ग-भिलाई के एकीकृत नगरीय निकायों में मेट्रोपलिटन काउन्सिल का गठन किया जाये।  
(कॉडिका 17.15 )

108 सभी नगरीय निकाय समय-समय पर कार्य के निष्पादन, वित्त व्यवस्था तथा सेवा प्रदाय सम्बन्धी योजनाओं की वर्तमान स्थिति का विवरण घोषित करें। ऐसा किये जाने से नागरिकों में जागरूकता बढ़ती है और उनके द्वारा बेहतर भागीदारी सुनिश्चित हो सकती है और उनसे सुझाव भी मिल सकते हैं। सभी नगरीय निकाय छत्तीसगढ़ लोक सेवा गारंटी अधिनियम नियम, 2011 में शामिल सेवाओं की वर्तमान स्थिति भी प्रकाशित करें।  
(कॉडिका 17.17 )

109 शहरों में पड़ी खाली जमीन से सम्बन्धित मुद्दों पर विचार करने के लिये एक विशेषज्ञ समिति गठित की जाये। यह समिति नगरों में खाली पड़ी सरकारी जमीन पर अतिक्रमण की रोकथाम के लिये आवश्यक उपायों का सुझाव देने के साथ ही साथ यह सुझाव भी दें कि नगरीय निकाय इस प्रकार की जमीन कैसे प्राप्त करे जिससे उसका उपयोग परिसम्पत्ति निर्माण अथवा विकास कार्य के लिये किया जा सकें। नगरों में उपलब्ध सारी जमीन और परिसम्पत्तियों की सूची बनाया जाना आवश्यक है। नगरीय निकायों को चाहिये कि वे परिवर्तन शुल्क, सुधार शुल्क, प्रभाव शुल्क एवं विकास शुल्क आदि जैसे भूमि आधारित नये वित्तीय स्रोतों का पता लगाये, नगर नियोजन के अधीन पत्तोर स्पेस इंडेक्स का मूल्य निर्धारित करें। नगर के कमजोर तथा सीमान्त वर्ग की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये सार्वजनिक भूमि से प्राप्त आय के लिये पारदर्शी और जवाबदेह योजना तैयार करें।  
(कॉडिका 17.19)

110 राज्य स्तर पर तथा बड़े शहरों में बहुप्रयोजनीय (multi-disciplinary) नगर पालिक परियोजना प्लानिंग और प्रबंधन यूनिट (M.P.P.M.U.) स्थापित की जानी चाहिये।

(कॉडिका 17.20)

111 नगरीय निकायों की अधोसंरचना परियोजनाओं तथा उनके परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों में गुणात्मक मानक सुनिश्चित करने के लिये प्रस्तावित नगर पालिका लोक निर्माण सभाग के अन्तर्गत गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोग शाला स्थापित की जाये। सभी अधोसंरचना परियोजनाओं में परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों में गुणवत्ता प्रमाणन को सांविधिक दर्जा और महत्व दिया जाये और यदि आवश्यक हो तो इसके लिये कानून में परिवर्तन भी किया जाये।  
(कॉडिका 17.21)

112 नगरों में विकास के लिये बने नियम, भवन उपविधियों तथा अन्य नियमों में इस प्रकार सुधार किया जाये की भवन निर्माण की प्रक्रिया को समयबद्ध करने सार्वजनिक निजी भागीदारी

(पी.पी.पी. मॉडल) से अधोसंरचना निर्माण तथा नगरीय निकायों को नगर नियोजन से संबद्ध करने में आसानी हो। **(कंडिका 17.22)**

113 यह आयोग प्रथम राज्य वित्त आयोग के सुझावों को दुहराते हुये अनुशंसा करता है कि छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा भारत सरकार के ध्यान में यह बात लाई जाये कि भविष्य में नगरीय निकायों को दिया जाने वाला आबंटन अन्य बातों के साथ-साथ अधोसंरचना की स्थिति तथा शहरी विकास मंत्रालय द्वारा निर्धारित स्तरांकों (बेंच मार्क) को प्राप्त करने के लिये अनुमानित लागतों पर आधारित होना चाहिये। दूसरी बात यह कि 14 वें वित्त आयोग द्वारा नगरीय निकायों के कर प्रयासों को समुचित महत्व देते हुये तेरहवें वित्त आयोग की तरह उन्हें (निकायों को) अतिरिक्त अनुदान देना चाहिये। इसके अतिरिक्त सूचना तकनीक तथा नगरीय सूचना प्रणाली सहित ई0 गवर्नेंस को बेहतर बनाने के लिये अनुदान दिया जाना चाहिये। **(कंडिका 17.23)**

### **कोषो के अंतरण के सिद्धान्त**

114 आयोग की अनुशंसा है कि राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 8% भाग स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाये। हमने अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में भी यही अनुशंसा की थी।

**(कंडिका 18.8)**

115 राज्य की ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के आधार पर उपर्युक्त विभाजनीय पूल (राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 8% भाग) में पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा 6.85% और नगरीय स्थानीय निकायों का हिस्सा 1.15% है। अधिनिर्णय अवधि के लिये राज्य सरकार के शुद्ध कर राजस्व की उक्त रु. 5793.48 करोड़ की राशि में पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की हिस्सेदारी क्रमशः रु. 4453.73 करोड़ तथा रु. 1339.75 करोड़ की होगी।

**(कंडिका 18.10)**

116 उक्त कोष में से पंचायती राज संस्थाओं को धन राशि का जिलेवार आबंटन जनसंख्या (मानदंड भार- 60%) क्षेत्रफल (20%) अनु0जाति/अनु0जन जाति जनसंख्या (10%) तथा गरीबी रेखा के नीचे आने वाले परिवारों की संख्या (10%) के आधार पर किया जायेगा।

**(कंडिका 18.11)**

117 पंचायतों के तीनों स्तरों के बीच जिलेवार वितरण ग्राम पंचायतों को 85%, जनपद पंचायतों को 10% तथा जिला पंचायतों को 05% के हिसाब से होगा। हमारे अंतरिम प्रतिवेदन में जनपद पंचायत का भाग 12% था जिसे घटाकर 10% किया गया है और जिला पंचायत का भाग 3

प्रतिशत से बढ़ाकर 5 प्रतिशत कर दिया गया है। तदनुसार उपर्युक्त पांच वर्षों की अवधि में ग्राम पंचायतों, जनपद पंचायतों तथा जिला पंचायतों के हिस्सों में क्रमशः रु. 3785.68 करोड़, रु. 458.68 करोड़ तथा रु. 209.37 करोड़ की राशि आयेगी। (कंडिका 18.13)

118 अंतरिम प्रतिवेदन में यह अनुशंसा की गई थी कि पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित कुल राशि में से दो-दो लाख रूपयों की राशि पेसा क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाली प्रत्येक ग्राम पंचायत को दी जाये। अधिनिर्णय अवधि के शेष चार वर्षों में भी उपरोक्त प्रत्येक ग्राम पंचायत को राज्य सरकार द्वारा दो-दो लाख रूपयों का सहायता अनुदान दिया जाना चाहिये ताकि ग्राम पंचायतों को मिलने वाली राशि बहुत कम नहीं हो। (कंडिका 18.15)

119 आयोग की अनुशंसा है कि ग्राम पंचायतों को हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित सम्पूर्ण राशि उन्हें ग्रामों में प्रकाश व्यवस्था एवं उसके विस्तार करने, नलों के जरिये पेय जल आपूर्ति और उसका विस्तार करने, ग्रामीण स्वच्छता तथा ग्राम पंचायतों की परिसम्पत्ति के अनुरक्षण के लिये अनाबद्ध (अनटाइड) रूप से प्रदान किया जाये। इसका उपयोग सामाजिक तथा राष्ट्रीय अभियानों के लिये भी किया जा सकता है। (कंडिका 18.16)

120 जनपद पंचायतों को आबंटित कोष का उपयोग ग्राम पंचायतों को तकनीकी सहायता देने, तथा "पंच" स्तरीय सशक्तिकरण के लिये किया जाये। जनपद पंचायतों की परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण भी इसी कोष से किया जाये। जिला पंचायतें, जिन्हें बड़ी धनराशि उपलब्ध कराई जा रही है, उनके द्वारा अपने आबंटन का उपयोग (i) जिला पंचायत डाटा बैंक की स्थापना (ii) परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण (iii) पंचायती राज संस्थाओं के लिये केन्द्र और राज्य सरकार की योजनाओं/कार्यक्रमों से सम्बन्धित पुस्तिकाओं के प्रकाशन और (iv) ग्रामीण विकास के लिये केन्द्रीय और राज्य सरकारों की योजनाओं से जो छूट गई हैं ऐसी योजना बनाने एवं उनके लिये धनराशि की व्यवस्था करने के लिये किया जाये। (कंडिका 18.17)

121 नगरीय निकायों के तीनों स्तरों के मध्य आबंटन निम्नलिखित आधार पर किया जाये, जनसंख्या (मानदंड भार 70%), क्षेत्रफल (10%) गंदी बस्ती जनसंख्या (10%) और राजस्व प्रयास (10%)। जहां तक नगर पंचायतों का सम्बन्ध है, उनके लिये गंदी बस्ती का आधार असंगत है। अतः उनके लिये कुल जनसंख्या को ही 80 प्रतिशत मानदंड भार दिया जाना प्रस्तावित है।

(कंडिका 18.19)

122 नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित कुल राशि का 22% भाग नगर पंचायतों को, राज्य की कुल जनसंख्या में उनके भाग के आधार पर दिया जायेगा।

(कंडिका 18.19)

123 नगरीय स्थानीय निकायों के लिये प्रस्तावित आबंटन अनाबद्ध (अनटाइड) होना चाहिये तथा इसका उपयोग वरीयतः अधोसंरचना और बुनियादी सेवाओं के लिये किया जाना चाहिये। इस धनराशि का उपयोग राज्य सरकार की योजनाओं के लिये नहीं किया जाना चाहिये।

(कंडिका 18.20)

124 हमने पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को अनाबद्ध (अनटाइड) रूप से कोषों के हस्तांतरण का प्रस्ताव किया है। राज्य सरकार यह सुनिश्चित करे कि इस धनराशि का उपयोग हमारे द्वारा अनुशंसित प्रयोजनों के लिये ही किया जाये। राज्य सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में विस्तृत अनुदेश जारी किया जाना चाहिये।

(कंडिका 18.21)

125 पांच वर्षों की अधिनिर्णय अवधि में पंचायती राज संस्थाओं को कुल रु. 7335.2 करोड़ और नगरीय स्थानीय निकायों को लगभग रु. 6624.60 करोड़ हस्तांतरित किये जाने का अनुमान है। इसमें अनुशंसित अन्तरण और समनुदेशित (assigned) राजस्व दोनों की राशि शामिल है। इसका अर्थ यह हुआ कि राज्य के शहरी क्षेत्र में प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति रु. 2231.80 और ग्रामीण क्षेत्र में प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति रु. 748.40 की दर से कोष का हस्तांतरण होगा।

(कंडिका 18.23)

### स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान

126 अगले चार वर्षों (2013-2017) के दौरान अनुसूची 5 के क्षेत्रों की 4607 ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक ग्राम पंचायत को ग्रामीण अधोसंरचना के लिये प्रति वर्ष दो-दो लाख रूपयों का सहायता अनुदान दिया जाये, क्योंकि इन गांवों में इनका नितांत अभाव है।

(कंडिका 19.2)

127 नगरीय प्रशासन और विकास संस्थान की स्थापना के लिये रु० 50 करोड़ का एक बार सहायता अनुदान दिये जाने की अनुशंसा की गई है। यह संस्थान शहरी निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और सरकारी कर्मचारियों के क्षमता विकास के लिये होगा। सहायता अनुदान की यह राशि दो वर्षों में दी जा सकती है।

(कंडिका 19.3)

128 राज्य सरकार द्वारा नगरीय निकायों को स्वच्छता और साफ सफाई के लिये रु. 200 करोड़ का सहायता अनुदान दिया जाये। नगरीय प्रशासन तथा विकास विभाग शहरों में साफ सफाई और स्वच्छता के लिये समुचित योजना बनाये जिसमें सार्वजनिक शौचालयों, सार्वजनिक

मूत्रालयों तथा शहरी क्षेत्र में गरीबी रेखा के नीचे रहने वाले कमजोर वर्गों के लिये स्वच्छ शौचालयों के लिये कोष व्यवस्था भी शामिल हो। (कंडिका 19.3)

### राज्य वित्त आयोग : कुछ सामान्य मुद्दे

129 राज्य वित्त आयोग अधिनियम में आवश्यक संशोधन करके आयोग बहु-सदस्यीय बनाया जाये। राज्य वित्त आयोग में अर्थशास्त्र, लोक वित्त, कानून, लोक प्रशासन स्थानीय प्रशासन तथा विकेन्द्रीकरण जैसी विधाओं के विशेषज्ञ सदस्य लिये जायें। (कंडिका 20.1)

130 केन्द्रीय वित्त आयोग की तरह राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को बिना किसी संशोधन के स्वीकार किये जाने की परम्परा डाली जाये तथा उसकी अनुशंसाओं पर तत्परता पूर्वक कार्यवाही की जाये। 12 वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने भी इसकी अनुशंसा की थी। (कंडिका 20.2)

131 आगामी अधिनिर्णय अवधि प्रारंभ होने के पहले ही समय रहते राज्य वित्त आयोग का गठन किया जाये। राज्य वित्त आयोग का गठन केन्द्रीय वित्त आयोग के गठन के साथ ताल मेल बैठाकर किया जाये जिससे उसका प्रतिवेदन केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा विचार के लिये उपलब्ध हो सके। 12 वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने भी इसकी अनुशंसा की थी। (कंडिका 20.3)

132 बजट दस्तावेज के साथ प्रति वर्ष प्रकाशित किये जाने वाले वित्त सचिव के स्मृतिपत्र में राज्य वित्त आयोग के अन्तरण के अन्तर्गत हस्तांतरित राशि का विवरण अलग से दर्शाया जाना चाहिये। (कंडिका 20.4)

133 वित्त विभाग में एक स्थायी राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ का गठन किया जाये जो आयोग की अनुशंसाओं पर अनुवर्ती कार्यवाही सुनिश्चित करें, उसकी प्रगति पर नजर रखे। साथ ही क्रियान्वयन में परिलक्षित समस्यायें मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्चाधिकार प्राप्त समिति के समक्ष प्रस्तुत करे। शहरी प्रशासन विभाग और पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग में भी इन्हीं कार्यों के लिये ऐसा ही प्रकोष्ठ बनाया जाये जिसका वित्त विभाग के प्रकोष्ठ से सीधा सम्बन्ध रहे। मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित जो समिति 13 वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अंतर्गत दिये गये कोष के उपयोग पर नजर रखती है, वह राज्य वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों को हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित राशि के उपयोग पर भी नजर रखे।

(कंडिका 18.21 एवं 20.5)

## भाग-I

### अध्याय 1

### प्रस्तावना

#### छत्तीसगढ़ राज्य का संक्षिप्त परिचय

1.1 छत्तीसगढ़ राज्य की स्थापना दिनांक 01.11.2000 को मध्यप्रदेश राज्य के पुनर्गठन के साथ हुई थी। इस तरह छत्तीसगढ़ को एक पृथक राज्य के रूप में अस्तित्व में आये हुए एक दशक से अधिक का समय बीत चुका है। आर्थिक विकास के लिये आवश्यक सभी संसाधनों की विद्यमानता के कारण छत्तीसगढ़ को भविष्य में पूर्णतः विकसित होने वाले राज्य के रूप में प्रायोजित किया गया है। क्षेत्रफल (135 हजार वर्ग किलोमीटर) की दृष्टि से यह देश का 10 वां और जनसंख्या (लगभग 2.55 करोड़) की दृष्टि से यह देश का 16 वां बड़ा राज्य है। यद्यपि छत्तीसगढ़ में जनसंख्या की सघनता, जो सन् 2001 में प्रति वर्ग कि०मी० 154 थी वह अब बढ़कर सन् 2011 की जनसंख्या के अनुसार प्रति वर्ग कि०मी० 189 हो गई है, फिर भी अन्य कई राज्यों की तुलना में यह अभी भी कम है। छत्तीसगढ़ के 44% भू-भाग में वन हैं, और यदि राजस्व वनों को भी जोड़ लिया जाये तो वनाच्छादित क्षेत्र बढ़कर 50% हो जाता है। यहां बहुत बड़ी जनसंख्या (32%) आदिवासियों की है। खनिज संसाधनों की प्रचुरता है। 28 प्रमुख महत्वपूर्ण खनिज पदार्थ यहां उपलब्ध हैं। देश के कुल कोयला निक्षेप का 16% तथा लौह निक्षेप का 19% अकेले छत्तीसगढ़ में है। इनके साथ ही बाक्साइट, चूना पत्थर, हीरा और क्वार्ट्ज के भी यहां विशाल भण्डार हैं।

1.2 बिजली की दृष्टि से छत्तीसगढ़ राज्य आधिक्य की स्थिति में है। राष्ट्रीय ताप विद्युत निगम के संयंत्रों सहित छत्तीसगढ़ में विद्युत उत्पादन की क्षमता लगभग 10,000 मेगावाट है। इसमें राज्य के विद्युत संयंत्रों का योगदान 3,000 मेगावाट से अधिक है। 30,000 मेगावाट विद्युत उत्पादन की विद्युत इकाईयां निर्माण के विभिन्न चरणों में हैं। इस तरह निकट भविष्य में छत्तीसगढ़ को देश का "पावर हब" होने का गौरव प्राप्त हो सकता है।

यहां की जमीन उपजाऊ है, जिस पर मुख्य रूप से धान की खेती होती है। यहां बेहतर औद्योगिक आधार है, हालांकि यह स्थानीय खनिज स्रोतों पर आधारित है।

**1.3** एक पृथक राज्य के रूप में अस्तित्व में आने के बाद से छत्तीसगढ़ का आर्थिक विकास काफी उल्लेखनीय रहा है। वर्ष 2001-02 से वर्ष 2010-11 की अवधि में छत्तीसगढ़ के सकल राज्य घरेलू उत्पाद (G.S.D.P.) की चक्रीय विकास दर देश के सामान्य वर्ग के अन्य राज्यों के 14.68% विकास दर की तुलना में (प्रचलित दर पर) 17.8% थी। विगत पांच वर्षों के दौरान सकल राज्य घरेलू उत्पाद में तीन प्रमुख क्षेत्रों अर्थात् कृषि, उद्योग एवं सेवा क्षेत्र का योगदान (स्थिर दर पर) क्रमशः 6.29%, 7.18% और 11.7% था। यद्यपि 11 वीं पंचवर्षीय योजना में सेवा क्षेत्र के लिये निर्धारित लक्ष्य से अधिक उपलब्धि हुई, परंतु अन्य दो क्षेत्रों के लिये निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका। वस्तुतः 11 वीं पंचवर्षीय योजना के पूर्व सकल राज्य घरेलू उत्पाद में उद्योग क्षेत्र का जो योगदान स्थिर दर पर 14.70% था, वह अब घटकर आधा रह गया है। इसी अवधि में प्रति व्यक्ति सकल राज्य घरेलू उत्पाद बढ़कर 13.61% (चक्रीय औसत वृद्धि दर पर) हो गया है। प्रचलित दर पर प्रति व्यक्ति आय रु. 18,559 से बढ़कर रु. 41,667 हो गई है तथा वर्ष 2011-12 तक इसके बढ़कर रु. 46,753 तक हो जाने की सम्भावना है।

**1.4** इसके विपरीत राज्य में सामाजिक विकास का सूचकांक उपर्युक्त संवृद्धि के समतुल्य नहीं है। इसकी गति कुछ सुस्त है। राज्य में गरीबी का अनुपात अखिल भारतीय औसत 27.50% की तुलना में 48.70% है। साक्षरता की दर जो सन् 2001 की जनगणना में अखिल भारतीय औसत से अधिक थी, अब वह 74.0% के अखिल भारतीय औसत की तुलना में 71.04% है। शिशु मृत्यु दर (प्रति 1000 जीवित शिशु जन्म में से) 50 के अखिल भारतीय औसत की तुलना में यहां 54 है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार यहां लिंग अनुपात में वृद्धि हुई है और वह इस समय 991 है। जीवन-प्रत्याशा में वृद्धि हुई है और वह सम्प्रति 66.8 वर्ष है। राज्य के सामाजिक आर्थिक स्थिति के सूचकांक को निम्न तालिका 1.1 में प्रस्तुत किया गया है :-

तालिका 1.1

छत्तीसगढ़ में सामाजिक-आर्थिक विकास सूचकांक

क्रमांक	विवरण	छत्तीसगढ़	भारत
1.	जनसंख्या का घनत्व (प्रति वर्ग कि०मी०)	189 व्यक्ति	382 व्यक्ति
2.	साक्षरता दर	71.0%	74.0%
3.	लिंग अनुपात	991	940
4.	जीवन प्रत्याशा	66.8	67.1
5.	आदिवासी जनसंख्या	32.8%	8.2%
6.	गरीबी रेखा के नीचे की जनसंख्या	48.7%	27.5%
7.	शिशु मृत्यु दर (प्रति 1000 जीवित शिशुओं में से)	54	50
8.	प्रति व्यक्ति एन.एस.डी.पी./एन.डी.पी. (2010-11) प्रचलित दर पर	41,167	54835
9.	वन क्षेत्र	44%	23%
10.	कृषि जोत	36%	60%

स्रोत - (1) छत्तीसगढ़ के सांख्यिकीय आंकड़े (2) मानव विकास प्रतिवेदन

1.5 राज्य में पहले 18 जिले थे। वर्ष 2012 में और 9 जिलों का गठन किये जाने से जिलों की संख्या बढ़कर अब 27 हो गई है। इनके भौगोलिक क्षेत्रफल, जनसंख्या, लिंग अनुपात तथा साक्षरता का जिलेवार विवरण परिशिष्ट 1.1 में दिया गया है।

### स्थानीय निकाय

1.6 राज्य में पंचायतों और शहरी स्थानीय निकायों का समग्र विवरण तालिका संख्या 1.2 में दिया गया है। छत्तीसगढ़ पंचायतों का लम्बा इतिहास है जिसका विवरण अध्याय-5 में दिया गया है। संविधान के 73 वें संशोधन के उपबन्धों का समावेश करते हुए वर्ष 1993 में नये पंचायत अधिनियम का अधिनियमन करने वाला देश में प्रथम राज्य मध्यप्रदेश था। नवम्बर, 2000 में जिस समय छत्तीसगढ़ राज्य बना, उस समय यहां उक्त अधिनियम प्रभावशील था। नया राज्य बनने के बाद इसे यहां भी लागू किया गया। राज्य के कुल



भौगोलिक क्षेत्रफल का 65% अर्थात् लगभग 88000 वर्ग किलोमीटर का वृहत्तर भू-भाग जिसमें कुल 146 में से 85 विकास खण्डों को सम्मिलित करते हुए राज्य के 13 जिले पूर्णतः और 5 जिले अंशतः सम्मिलित हैं, अनुसूची 5 के अन्तर्गत हैं। इन क्षेत्रों में "पेसा" लागू है।

तालिका 1.2

वर्ष 2001 और 2011 में पंचायती राज संस्थाओं  
और शहरी स्थानीय निकायों की संख्या

स्थानीय निकाय का वर्ग	2001	2011	औसत क्षेत्रफल वर्ग कि० मी० में	औसत जनसंख्या
ग्रामीण स्थानीय निकाय (पंचायती राज संस्था)				
1. ग्राम पंचायत	9139	9734	4050	2014
2. जनपद पंचायत	146	146	568	1.34 लाख
3. जिला पंचायत	16	18	8	10.89 लाख
शहरी स्थानीय निकाय				
1. नगर निगम	6	10	98	3.22 लाख
2. नगर पालिका परिषद	20	32	37	40,298
3. नगर पंचायत	49	127	22	10,123

1.7 छत्तीसगढ़ में नगर पालिका प्रशासन का 145 वर्षों का लम्बा इतिहास है। राज्य में प्रथम नगर पालिका की स्थापना सन् 1867 में रायपुर में हुई थी। स्वतंत्रता प्राप्ति के समय यहां 8 नगरों अर्थात् रायपुर, बिलासपुर, रायगढ़, राजनांदगांव, जगदलपुर, कांकेर, अम्बिकापुर तथा चिरमिरी में नगर पालिका परिषदें थी। राज्य में शहरीकरण के विकास क्रम की विवेचना अध्याय 11 में की गई है।

## राज्य वित्त आयोग

1.8 भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 "झ" में निर्देश दिया गया है कि पंचायतों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने तथा राज्य सरकारों से उन्हें वित्तीय संसाधनों के अन्तरण करने संबंधी सुझाव देने के लिए राज्यों को प्रत्येक 5 वर्षों के अन्तराल में राज्य वित्त

आयोग का गठन करना चाहिये। संविधान के अनुच्छेद 243 "म" में नगरीय निकायों के सम्बन्ध में भी ऐसा ही उपबन्ध है। संविधान में 73 वां और 74 वां संशोधन करके ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। नियमित एवं नियत कालिक चुनावों के जरिये स्थानीय प्रशासन में उनकी निरन्तरता के लिये प्रावधान किये गये। उनके कार्य दायित्वों का स्पष्ट निरूपण तथा उनकी वित्त व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिये प्रावधान किये गये हैं। संविधान की संकल्पना है कि वे सरकार के तीसरे स्तर के रूप में कार्य करें। अपने संवैधानिक अधिदेशों के अनुरूप स्व-शासन की वास्तविक इकाई के रूप में कार्य सक्षम होने के लिये स्थानीय निकायों को पर्याप्त वित्तीय संसाधनों की जरूरत है। राज्य वित्त आयोग का प्राथमिक कार्य उनके वित्तीय संसाधनों का मूल्यांकन करके राज्य सरकार से स्थानीय निकायों को कोष के अन्तरण के सम्बन्ध में संस्तुति करना है। उपर्युक्त संवैधानिक उपबन्धों तथा छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग 1994 के प्रावधानों के अनुसरण में राज्य सरकार द्वारा द्वितीय राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया।

### **प्रथम राज्य वित्त आयोग**

1.9 प्रथम राज्य वित्त आयोग का गठन दिनांक 22 अगस्त 2003 को किया गया तथा श्री टी0एस0 सिंहदेव अध्यक्ष तथा श्री पारस चोपड़ा सदस्य नियुक्त किये गये। राज्य सरकार ने श्री वीरेन्द्र पाण्डेय की अध्यक्षता में दिनांक 14 जुलाई 2004 को इसका पुनर्गठन किया। आयोग में किसी अन्य सदस्य की नियुक्ति नहीं की गई। आयोग ने 2005-06 से 2009-10 की अवधि के लिये अपना प्रतिवेदन वर्ष 2007 के मई माह के अन्तिम सप्ताह में प्रस्तुत किया। राज्य सरकार को इसका अध्ययन करने में दो वर्षों का समय लगा और अंततः 29 जुलाई 2009 को कृत कार्यवाही प्रतिवेदन विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किया गया।

### **द्वितीय राज्य वित्त आयोग**

1.10 छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा वित्त विभाग की अधिसूचना संख्या 1086/एल0-8-9/2011/वित्त/बजट-4 दिनांक 23 जुलाई, 2011 के द्वारा द्वितीय राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया। भूतपूर्व पंचायत, ग्रामीण विकास, उच्च शिक्षा एवं संसदीय

कार्य मंत्री श्री अजय चन्द्राकर आयोग के अध्यक्ष एवं अर्थशास्त्री डॉ० अशोक कुमार पारख सदस्य नियुक्ति किये गये। (परिशिष्ट 1.2) छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग अधिनियम 1994 यथा संशोधित 2003 (राज्य सरकार का अधिनियम) में वित्त आयोग में अध्यक्ष सहित केवल दो सदस्य का प्रावधान है।

1.11 श्री आर.एस. विश्वकर्मा, आई.ए.एस., वित्त सचिव, छ.ग. शासन को आयोग के सचिव का अतिरिक्त प्रभार दिया गया था। उनके स्थान पर 13 अप्रैल 2012 को श्री अवध बिहारी, आई.ए.एस., आयुक्त, कोषालय एवं लेखा व महानिदेशक पंजीयन को आयोग में पदस्थ किया गया। 31 दिसम्बर 2012 को उनकी सेवानिवृत्ति पर श्री एच.पी. किंडो, आई.ए.एस. विशेष सचिव छत्तीसगढ़ शासन ने 1 जनवरी 2013 को सचिव का पद ग्रहण किया। 20 फरवरी 2013 को उनके स्थान पर श्रीमती ऋतु सैन, आई.ए.एस. की पद स्थापना की गई जो आयोग की सचिव के साथ-साथ संयुक्त सचिव, सामान्य प्रशासन विभाग की भी जिम्मेदारी सम्हाल रही है।<sup>1</sup> इस प्रकार आयोग के पास कभी भी पूर्णकालिक सचिव नहीं रहे।

1.12 द्वितीय वित्त आयोग को वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की 5 वर्षों की अवधि हेतु दिनांक 31 जुलाई 2012 तक अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करना था। आयोग को अपने लिये आवश्यक जन शक्ति तथा अन्य संसाधन जुटाने में ही काफी समय लगा और उसने अपने गठन के छः माह बाद अर्थात् जनवरी 2012 से अपना कार्य प्रारम्भ किया। आयोग को पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों से प्राथमिक जानकारी एवं आंकड़े एकत्रित करने में कुछ समय लगा तथा इस हेतु काफी प्रयास करना पड़ा। एकत्र की गई सूचनाओं और आंकड़ों का विश्लेषण करके शेष रह गये समय में अपनी अनुशंसाओं का दिया जाना सम्भव नहीं था, अतएव आयोग ने राज्य सरकार से प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को 31 मार्च 2012 तक लागू करने तथा द्वितीय वित्त आयोग की अवधि को संशोधित करके 2011-16 से बदलकर 2012-17 किये जाने की अनुशंसा की। यद्यपि यह सही है कि उक्त पुनरीक्षित अवधि केन्द्रीय वित्त आयोग की अवधि के साथ सुसंगत रूप से समानरूप नहीं है, फिर भी आयोग ने उक्त अनुशंसा की क्योंकि राज्य सरकार ने प्रथम राज्य वित्त आयोग (2005-2010) की अनुशंसाओं को वर्ष 2007-08 से

प्रभावशील किया था। अतः द्वितीय आयोग का कार्यकाल 2011-12 से प्रारम्भ माने जाने की स्थिति में प्रथम वित्त आयोग की अनुशंसायें केवल चार वर्षों तक प्रभावशील रहती। दूसरी बात यह कि राज्य सरकार द्वारा निर्धारित अवार्ड अवधि किसी भी दशा में केन्द्रीय वित्त आयोग की अवधि के समरूप नहीं थी, और चूंकि इस मामले में पहले ही लगभग 2 वर्षों की देरी हो चुकी थी, द्वितीय वित्त आयोग की अनुशंसायें केवल 3 वर्षों तक ही प्रभावशील रह पाती। उपर्युक्त वस्तु स्थिति के परिप्रेक्ष्य में आयोग द्वारा की गई उपर्युक्त सिफारिशों को स्वीकार करके राज्य सरकार ने वित्त विभाग की दिनांक 15.06.2012 की अधिसूचना संख्या 998/680/2012/स्था0/चार तथा अधिसूचना संख्या 1000/680/2012/चार परिशिष्ट 1.3 के द्वारा प्रथम वित्त आयोग की अवार्ड अवधि में एक वर्ष की वृद्धि की तथा द्वितीय वित्त आयोग की अवार्ड अवधि को पुनरीक्षित करके 2012-17 कर दिया। राज्य सरकार ने वित्त विभाग की अधिसूचना संख्या 1238/680/2012/स्था0/चार दिनांक 03.08.2012 के द्वारा इस आयोग का कार्यकाल 31 मार्च 2013 तक बढ़ा दिया।

(परिशिष्ट 1.4)

### निर्देश पद (विचारार्थ विषय)

1.13 छत्तीसगढ़ सरकार ने वित्त विभाग की अधिसूचना संख्या 373-एल-8-9/2011/वित्त/बजट-4 दिनांक 13 सितम्बर 2011 में उल्लिखित द्वितीय वित्त आयोग के निर्देश पद (टर्म्स ऑफ रेफरेंस) निम्नानुसार हैं :-

(1) "भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 "झ" तथा 243 "म" के अनुसार राज्य वित्त आयोग राज्य की पंचायतों तथा नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा तथा राज्यपाल को निम्नलिखित शासित किये जाने वाले सिद्धान्तों के सम्बन्ध में अनुशंसा करेगा।

(एक) राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों के शुद्ध आगमों के राज्य तथा पंचायतों और नगर पालिकाओं के बीच वितरण जो संविधान के अधीन उनके बीच विभाजित किया जा सके तथा समस्त स्तरों पर ऐसे आगमों के उनके अपने-अपने अंशों का उक्त निकायों के बीच आबंटन।

(दो) करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों का निर्धारण जो पंचायतों और नगर पालिकाओं को समनुदेशित या विनियोजित की जा सकेंगी,

(तीन) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों और नगर पालिकाओं को सहायता अनुदान,

(चार) पंचायतों और नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिये आवश्यक उपायों सहित उपलब्ध संसाधनों के प्रबन्धन में सुधार करने हेतु एवं लागतों की वसूली (प्रयोक्ता प्रभारों) के लिये आवश्यक उपाय,

(2) पंचायतों और नगर पालिकाओं के सुदृढ़ वित्त के हित में राज्यपाल द्वारा उसे विनिर्दिष्ट विषय पर भी आयोग अपनी सिफारिशें देगा।

(3) अपनी सिफारिशें करते समय आयोग अन्य विचारों के साथ ही साथ निम्नलिखित बातों को भी ध्यान में रखेगा :-

(एक) राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबन्धन अधिनियम, 2005 के परिप्रेक्ष्य में राज्य सरकार पर होने वाली राजकोषीय मांग,

(दो) स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसायें

(तीन) संवैधानिक संशोधनों के अनुसरण में राज्य सरकार द्वारा पंचायतों और नगर पालिकाओं को अन्तर्गत किये गये कृत्यों एवं सेवाओं की तुलना में उन कृत्यों और सेवाओं में लगे कर्मचारियों की सेवाओं का अन्तरण,

(चार) संसाधनों को बेहतर गति प्रदान करने एवं वित्तीय अनुशासन को बेहतर बनाने तथा इसके साथ ही साथ व्यय और राजस्व अभिवृद्धि के विनिश्चयों को परस्पर निकट से जोड़ने के निमित्त स्थानीय निकायों को पर्याप्त प्रोत्साहन देने की आवश्यकता,

(पांच) पंचायतों और नगर पालिकाओं की सेवा प्रदाय व्यवस्था में गति और प्रभावकारिता में अभिवृद्धि की आवश्यकता एवं सूचना प्रौद्योगिकी एवं ई0 गवर्नेंस के साधनों का सम्भावित उपयोग,

(छः) जल-आपूर्ति प्रणाली, सड़क, पुल, लघु सिंचाई योजनाओं, जल-मल निकासी प्रणाली, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन व्यवस्था, जैसी आस्तियों के सृजन पर पूंजीगत व्यय के लिये "मॉडल" विकसित करने की आवश्यकता तथा,

(सात) पंचायतों और नगर पालिकाओं की लेखा और अंकेक्षण पद्धतियों के मानकीकरण की महत्ता,

(4) इसके साथ आयोग यह भी बतायेगा कि उसने किस आधार पर अपने निष्कर्ष निकाले हैं।

(5) आयोग उपर्युक्त प्रत्येक विषय पर दिनांक 1 अप्रैल सन् 2011 से प्रारम्भ होने वाली पांच वर्षों की काल अवधि के लिये अपना प्रतिवेदन दिनांक 31 जुलाई, 2012 तक, अथवा इसके पूर्व उपलब्ध करायेगा। (बाद में इस बदल कर 1 अप्रैल 2012 कर दिया गया, जैसा कि पहले बताया जा चुका है।

### कार्य प्रविधि एवं कार्य प्रक्रिया

1.14 संविधान का अनुच्छेद 243-झ(3) राज्य वित्त आयोगों को अपनी कार्य प्रक्रिया स्वयं निर्धारित करने की अनुमति देता है। अतएव आयोग ने स्वयं अपनी कार्य प्रक्रिया निर्धारित की। इस कार्य प्रक्रिया में प्राथमिक एवं माध्यमिक आंकड़ों का संग्रहण एवं उनका विश्लेषण, स्थानीय निकायों, राज्य सरकार के संबंधित विभागों, निर्वाचित जन प्रतिनिधियों, एन.जी.ओ., विधायकों, मन्त्रियों तथा जन-समुदाय से वार्ता करना, स्थानीय निकायों की कार्य पद्धति के लिये स्थल (फील्ड) भ्रमण, क्षेत्र-अध्ययन, परामर्शकारी कार्यशालाओं का आयोजन तथा अन्य राज्यों की अध्ययन-यात्रा आदि शामिल हैं।

### आंकड़ों और सूचनाओं का संग्रहण

1.15 आयोग ने राज्य के पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में सम्बन्धित विभागों अर्थात् पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग से वृहद् स्तरीय आंकड़े एकत्र किये। आयोग ने नगर पालिका निकायों के वित्त सम्बन्धी सुसंगत आंकड़े नगरीय प्रशासन संचालनालय से, पंचायत राज संस्थाओं से सम्बन्धित समग्र आंकड़े संचालक पंचायत से, प्रशिक्षण से सम्बन्धित सूचना पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान तथा अंकेक्षण से सम्बन्धित जानकारी स्थानीय नीधि एवं संपरिक्षा विभाग से एकत्र किये।

## स्थानीय निकायों से लघु स्तरीय आंकड़ों का संग्रहण

**1.16 (1) पंचायती राज संस्था** — पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में सूचना/आंकड़े एकत्र करने के लिये आयोग ने विस्तृत एवं ढांचाबद्ध प्रश्नावली तैयार की। प्रश्नावली का प्रतिसाद इस प्रकार रहा : जिला पंचायत 18 (100%) जनपद पंचायत 109 (75%) ग्राम पंचायत 5427 (55%) । आयोग द्वारा विस्तृत अध्ययन के लिये 1945 (अर्थात् राज्य की कुल ग्राम पंचायतों में से 20%) ग्राम पंचायतों का चयन किया गया। विडम्बना की बात यह है कि इस प्रश्नावली के प्रत्युत्तर में जो सूचनायें और आंकड़े प्राप्त हुए, वे सन्तोषजनक नहीं हैं, अतएव आंकड़ों का विश्लेषण उतना उच्च स्तरीय नहीं है, जितना होना चाहिए था।

**(2) नगरीय स्थानीय निकाय** — नगरीय निकायों की वित्तीय एवं नागरिक सेवाओं के विभिन्न आयामों के सम्बन्ध में आंकड़े/सूचनायें एकत्र करने के लिये नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के माध्यम से सभी तीनों वर्गों के नगरीय निकायों को प्रश्नावली भेजी गई। आयोग को सभी नगर निगमों (100%) से, 18 नगर पालिका परिषदों (56%) तथा 77 नगर पंचायतों (60%) से प्रत्युत्तर प्राप्त हुए। सभी सुसंगत आंकड़ों का कम्प्यूटरीकरण करके तालिकायें बनाई गई, विश्लेषण किया गया एवं निष्कर्ष निकाले गये।

## राज्य सरकार से विचार विमर्श

**1.17** आयोग ने वन, खनिज विकास, आदिवासी कल्याण, स्कूल शिक्षा तथा स्वास्थ्य विभाग के अधिकारियों से विचार-विमर्श करके उनसे आवश्यक सूचना प्राप्त की एवं वित्त, पंचायत एवं ग्रामीण विकास तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास जैसे महत्वपूर्ण एवं मुख्य विभागों के मामलों में अतिरिक्त मुख्य सचिव (वित्त), अतिरिक्त मुख्य सचिव, (पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग), प्रमुख सचिव, (नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग) से विचार विमर्श किया। आयोग ने वन विभाग एवं आदिवासी कल्याण विभागों के सचिवों, खनिज विकास विभाग के विशेष कर्तव्यस्थ अधिकारी, नगरीय प्रशासन विभाग के संचालक तथा संचालक, पंचायत आदि से भी चर्चा की। ( परिशिष्ट 1.5 में सूची)

## 1.18 स्थल अध्ययन

चुनिंदा जिलों में पंचायती राज संस्थाओं का फील्ड स्टडी करने के लिये आयोग ने "समर्थन" और "प्रदान" नामक दो प्रतिष्ठित एन.जी.ओ. की नियुक्ति की। बस्तर एवं सरगुजा (पेसा जिले) तथा महासमुन्द एवं राजनांदगांव (गैर पेसा जिले) इन चार जिलों में "समर्थन" नामक एन.जी.ओ. द्वारा "ग्राम पंचायतों का आर्थिक ढांचा" विषय का अध्ययन किया गया। दूसरे एन.जी.ओ. "प्रदान" ने रायगढ़, बिलासपुर, धमतरी और कांकेर जिलों में "वित्तीय प्रबन्धन में ग्राम पंचायतों की दक्षता" का अध्ययन किया है। इन दोनों ही संगठनों ने उन्हें सौंपे गये प्रत्येक जिले में 8-8 ऐसी ग्राम पंचायतों का चयन किया जिनके अध्ययन से ग्राम प्रशासन के विभिन्न परिदृश्य स्पष्ट हो सकें। (परिशिष्ट 1.6) साथ ही सलाहकारों द्वारा तीन नगर निगमों (रायपुर, दुर्ग एवं कोरबा), तीन नगर पालिका परिषदों (धमतरी, मुंगेली और जशपुर) तथा चार नगर पंचायतों का चयन कर विस्तृत अध्ययन किया गया। इनमें से दो नगर पंचायतें (अहिवारा और पिथौरा) दो दशक पुरानी हैं जबकि दो नगर पंचायतें (बालौदा और सारागांव) अपेक्षाकृत नई हैं, जिनकी स्थापना पिछले कुछ वर्ष पूर्व की गई है। भारत के एक नामी गिरामी और प्रतिष्ठित संस्थान एडमिनिस्ट्रेटिव कालेज ऑफ इण्डिया, हैदराबाद ने यह अध्ययन किया। उन्होंने शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचित पदाधिकारियों तथा अधिकारियों और साथ ही साथ बिलासपुर, मुंगेली तथा जांजगीर-चांपा के जिलाध्यक्षों से विस्तृत चर्चा की। अपने अध्ययन के दौरान सलाहकारों ने ग्राम एवं नगर निवेश विभाग, स्थानीय निधि एवं संपरीक्षा विभाग, लोक स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग, रायपुर विकास प्राधिकरण एवं पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान के अधिकारियों के साथ प्रदीर्घ विचार मन्थन किया।

## स्थानीय निकायों से विचार विमर्श

1.19 आयोग ने ग्रामीण एवं शहरी दोनों ही क्षेत्रों के स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और अधिकारियों से विचार विमर्श के लिये क्षेत्रीय स्तर (अधिकांशतः सम्भागीय स्तर) पर 8 बैठकों का आयोजन किया, जिनका विवरण निम्न है :-

बैठक की तारीख स्थान	शामिल जिले	प्रतिभागी
रायपुर	रायपुर, धमतरी, महासमुन्द	



15.05.12	(i) पंचा.राज. संस्था	गरियाबन्द और	84
15.06.12	(ii) नगरीय निकाय	बलोदा बाजार	
16.05.12	बेमेतरा	बेमेतरा	25
17.05.12	दुर्ग	दुर्ग, राजनांदगांव, कवर्धा, बालोद	66
	बिलासपुर	बिलासपुर, मुंगेली, चांपा, जांजगीर, कोरबा और रायगढ़	59
22.05.12	(i) पंचा.राज. संस्था		
02.06.12	(ii) नगरीय निकाय		
	अम्बिकापुर	सरगुजा, कोरिया, जशपुर बलरामपुर, सूरजपुर	114
24.05.12	(i) पंचा.राज संस्था		
09.07.12	(ii) नगरीय निकाय		
07.06.12	जगदलपुर पंचा.राज. संस्था एवं नगरीय निकाय	जगदलपुर, कांकेर, दंतेवाड़ा बीजापुर, सुकमा, नारायणपुर, और कोंडागांव	118

इन बैठकों में (परिशिष्ट 1.7 प्रतिभागियों का विवरण) स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और अधिकारियों से अलग-अलग चर्चा की गई। इन बैठकों में नगर निगमों के मेयर, नगर पालिका परिषदों, जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और नगर पंचायतों के अध्यक्षों, जिला पंचायतों के सदस्यों, चुनिन्दा ग्राम पंचायतों के सरपंचों, नगर निगम आयुक्तों, मुख्य नगर पालिका अधिकारियों, जिला पंचायतों के मुख्य कार्यपालन अधिकारियों ने भाग लिया। सरगुजा सम्भाग के आयुक्त एवं बिलासपुर, बस्तर, रायपुर और दुर्ग के जिलाध्यक्षों ने भी बैठक में भाग लिया। आयोग को प्रतिभागियों से बहुमूल्य सुझाव प्राप्त हुए।

### जनता से सुझाव एवं आमंत्रण

1.20 आयोग द्वारा विज्ञापन प्रकाशित कर और प्रेस नोट जारी करके और साथ ही अपनी वेबसाइट के जरिये जन सामान्य से सुझाव एवं विचार आमंत्रित किये गये(परिशिष्ट 1.8)। जनता से बहुत कम उत्तर प्राप्त हुए। आयोग के अध्यक्ष ने सभी सांसदों और विधायकों को पत्र भेजकर उनसे अपने विचार और सुझाव देने का आग्रह किया।

1.21 राज्य के उद्योगपतियों के प्रतिनिधियों के माध्यम से भी आयोग ने सुझाव आमंत्रित किया। उनके साथ 14 जून 2012 को बैठक की गई।(परिशिष्ट 1.9 प्रतिभागियों की सूची)

### कार्यशालाओं का आयोजन

1.22 आयोग ने दो कार्यशालाओं का आयोजन किया। इनमें से प्रथम कार्यशाला का आयोजन दिनांक 4 अगस्त 2012 को "पंचायत एवं ग्रामीण विकास राज्य संस्थान" के सहयोग से उनके निमोरा, रायपुर स्थित भवन में किया गया। इस कार्यशाला का विषय था – "राजकोष का विकेन्द्रीकरण और ग्रामपंचायत स्तर पर आन्तरिक स्रोतों से उगाही" इस विषय पर अपने विचार और अनुभव बताने के लिये ग्राम पंचायत प्रमुखों को आमंत्रित किया गया। "नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था" पर दूसरी कार्यशाला का आयोजन राज्य सरकार के नगरीय प्रशासन और विकास विभाग के सहयोग से किया गया। इस कार्यशाला में इस विषय के विशेषज्ञों और नगरीय निकायों के अधिकारियों ने अपने अनुभव और विचार व्यक्त किये। (परिशिष्ट 1.10 में प्रतिभागियों की सूची)

### सम्बन्धित विभागों के माननीय मंत्रियों से चर्चा

1.23 आयोग ने माननीय मुख्य मन्त्री डॉ० रमन सिंह (जिनके पास राज्य सरकार का वित्त विभाग भी है), नगरीय प्रशासन एवं विकास मंत्री, श्री अमर अग्रवाल और पंचायत एवं ग्रामीण विकास मंत्री, श्री हेमचन्द्र यादव से विचार विमर्श किया गया। इन बैठकों में सम्बन्धित विभागों के वरिष्ठ अधिकारियों ने भी भाग लिया।

### अन्य राज्यों का भ्रमण

1.24 आयोग ने राजस्थान और गुजरात के स्थानीय निकायों का अध्ययन करने और उन राज्यों के वित्त आयोगों के अनुभव जानने के लिये भ्रमण किया।

(i) आयोग ने दिनांक 03.09.2012 और 04.09.2012 को राजस्थान का दो दिवसीय भ्रमण किया। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत दिनांक 03.09.2012 को हम चतुर्थ राज्य वित्त आयोग के कार्यालय गये और वहां आयोग के अध्यक्ष, डॉ. बी०डी० कल्ला, सदस्य द्वय श्री

राजपाल सिंह शेखावत एवं श्री जे०पी० चन्देलिया तथा सदस्य सचिव डॉ० पी०एल० अग्रवाल से विचार-विमर्श किया। हमने वित्त विभाग के प्रमुख सचिव तथा शहरी विकास एवं आवास विभाग और ग्रामीण विकास एवं आवास विभाग के वरिष्ठ अधिकारियों के साथ राजस्थान में स्थानीय निकायों की कार्य पद्धति पर अलग से बात की। स्थानीय निकायों की कार्य पद्धति का प्रत्यक्षतः अध्ययन करने के लिये हम दिनांक 04.09.2012 को चान्दलाई एवं दूनी ग्राम पंचायत एवं चाकसूं नगर पालिका परिषद गये।

(ii) आयोग ने दिनांक 06.09.2012 और 07.09.2012 को गुजरात का दौरा किया। वहां गुजरात के तृतीय वित्त आयोग के अध्यक्ष डॉ० भरत गरीवाल तथा सदस्य-सचिव, डॉ० डी. एन. पाण्डे से चर्चा की। वहां वित्त विभाग के अतिरिक्त मुख्य सचिव श्री वारेश सिन्हा, शहरी विकास विभाग के प्रमुख सचिव श्री आई.पी. गौतम तथा गुजरात शहरी विकास निगम के अधिकारियों से भी अलग से बात की। दिनांक 07.09.2012 को अदलाज और उवरसद नामक ग्राम पंचायतों तथा हिम्मत नगर की नगर पालिका की कार्य पद्धति का अध्ययन किया।

हमारी इस अध्ययन यात्रा में हमें उपयोगी जानकारी उपलब्ध कराने के लिये राजस्थान और गुजरात की राज्य सरकारों तथा वहां के राज्य वित्त आयोग ने हमें उदारतापूर्वक जो सहायता दी, उसके लिये हम उनके प्रति कृतज्ञता पूर्वक आभार प्रकट करते हैं।

### **पंचायती राज संस्थाओं और नगर पालिका निकायों का भ्रमण**

**1.25** आयोग ने राज्य की कतिपय पंचायती राज संस्थाओं और नगर पालिका निकायों का भ्रमण करके उनकी कार्य पद्धति का प्रत्यक्ष अध्ययन किया और बुनियादी सूचनायें एकत्रित की। पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों के कार्य का प्रत्यक्ष अनुभव करने के लिये आयोग द्वारा स्थल भ्रमण किया गया, जिसमें जिला पंचायत महासमुंद, जनपद पंचायत आरंग एवं धरसीवा, नगर पंचायत माना एवं बलौदा बाजार, नगर पालिका परिषद कुम्हारी, ग्राम पंचायत बेलरगांव, सियादेही एवं कुकरेल (धमतरी जिला) एवं कोडीकसा, केकतीटोला एवं मथालदाबी (राजनांदगांव जिला) सम्मिलित हैं।

1.26 हमने वित्त, पंचायत और नगरीय प्रशासन एवं विकास विभागों को पत्र भेजकर अनुरोध किया कि वे आयोग से अपनी प्रत्याशाओं पर ज्ञापन प्रस्तुत करें। केवल नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग तथा पंचायत विभाग ने अपने सुझाव भेजे। लेकिन वह ज्ञापन के रूप में नहीं हैं। (परिशिष्ट 1.11)

### आयोग के समक्ष उत्पन्न कठिनाईयां और चुनौतियां

1.27 आयोग को अपना काम-काज निपटाने में अनेक कठिनाईयां और विघ्नताओं का सामना करना पड़ा। जैसा कि उपर्युक्त कड़िका 1.11 में बताया जा चुका है, आयोग को पूर्ण कालिक सचिव की सेवायें कभी भी प्राप्त नहीं हुईं। इसके साथ ही सम्बन्धित विभागों द्वारा अनुभवी कर्मचारियों की सेवायें भी उपलब्ध नहीं कराई गईं। दूसरी बात यह कि बहुतेरी कोशिशों और बार-बार स्मरण दिलाये जाने तथा वैयक्तिक स्तर पर सम्पर्क किये जाने के बावजूद स्थानीय निकायों से यथा वांछित स्तर की सूचनायें और आंकड़े प्राप्त नहीं हुए। जिला पंचायतों तथा नगर निगमों से जो जानकारी मिली, वह भी संतोष जनक नहीं थी। जहां तक लघु स्तरीय आंकड़ों का सवाल है, न तो पंचायत विभाग और न ही नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग अपने अधीन कार्यरत स्थानीय निकायों के काम काज के बारे में कोई डाटा बैंक रखते हैं। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग के पास नगरीय निकायों के बारे में कुछ आंकड़े अवश्य विद्यमान हैं और वे हमें प्राप्त भी हुए परन्तु विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े नगरीय निकायों से सीधे प्राप्त आंकड़ों से मेल नहीं खाते। पंचायत संचालनालय में पंचायतों के काम काज के बारे में आंकड़े ही नहीं रखे जाते हैं। अतः हमें बहुत जोर देकर कहना पड़ रहा है कि स्थानीय निकायों के काम काज के बारे में संचालनालय स्तर पर समुचित आंकड़े रखे जायें और समय-समय पर उन्हें अद्यतन किया जाये। हमने इस प्रतिवेदन में जोर देकर कहा है कि पंचायतों के काम काज के बारे में जिला स्तर पर जिला पंचायतों और राज्य स्तर पर पंचायत संचालनालय द्वारा समुचित आंकड़े रखे जायें। स्थानीय निकायों की वित्त व्यवस्था का हमारा विश्लेषण अपर्याप्त आंकड़ों पर निर्भर है। अतः हमारी अनुशांसाओं में कुछ कमी हो सकती है।

## प्रतिवेदन का प्रारूप

1.28 आयोग का प्रस्तुत प्रतिवेदन पांच भागों में विभक्त है। प्रथम भाग में परिचय के अलावा मुद्दे, दृष्टिकोण एवं आयोग द्वारा अपनाई गई कार्य विधि, प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएँ तथा उससे भी अधिक महत्वपूर्ण राज्य की वित्त व्यवस्था व आयोग की अनुशंसाओं का राज्य वित्त पर प्रभाव की चर्चा है। दूसरा भाग ग्रामीण क्षेत्रों के स्थानीय निकायों पंचायतों के बारे में है। इस भाग में पंचायतों को कृत्यों का अन्तरण तथा उनकी वित्त व्यवस्था, लेखा संधारण एवं अंकेक्षण की स्थिति और साथ ही साथ "गवर्नेंस" से सम्बन्धित विषय समाहित हैं। नगरीय स्थानीय निकायों पर विचार तृतीय भाग में किया गया है। राज्य की नगर पालिकाओं की स्थिति, उनकी वित्त व्यवस्था, उनकी अधोसंरचना, उनके द्वारा नागरिक सेवाओं के प्रदाय की स्थिति, उनके "गवर्नेंस" सम्बन्धित मुद्दे तथा वित्तीय अन्तरण के अन्तराल का मूल्यांकन इस भाग में किया गया है। चौथे भाग में अन्तरण तथा अन्तरण के लिये आयोग द्वारा अपनाये गये सिद्धान्तों की विवेचना के साथ ही पंचायत राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों को कोष के अन्तरण के सम्बन्ध में आयोग की अनुशंसाएँ हैं। पांचवां अर्थात् अन्तिम भाग आयोग के सामान्य सुझावों एवं आयोग की अनुशंसाओं का सारांश है, जिसे रिपोर्ट के प्रारम्भ में दिया गया है।

1.29 आयोग की अवार्ड अवधि का प्रथम वर्ष 2012-13 है और यह समाप्त होने वाला है। आयोग ने यह अनुभव किया कि राज्य के स्थानीय निकाय अवार्ड अवधि के प्रथम वर्ष में ही आयोग के अवार्ड से वंचित नहीं रहे, अतएव वर्ष 2012-13 के लिये अंतरिम प्रतिवेदन दिनांक 30 नवम्बर, 2012 को माननीय राज्यपाल महोदय के समक्ष प्रस्तुत कर दिया गया।  
(परिशिष्ट 1.12)



## अध्याय-2

### मुद्दे और दृष्टिकोण

2.1 संघीय व्यवस्था में कोष का अन्तरण सरकार के उपर के स्तर से नीचे के स्तर पर होता है। परन्तु यह अन्तरण सामान्यतः नीचे के स्तर की इकाईयों की वित्तीय आवश्यकता के लिये पर्याप्त नहीं होता है। भारत में केन्द्र सरकार से राज्य सरकारों को कोष के अन्तरण की जो पद्धति पिछले 60 वर्षों से चली आ रही है, उससे राज्य सरकारों की आर्थिक आवश्यकतायें पूरी नहीं हो पाती हैं। नगरीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं के राजस्व अन्तराल को पूरा कर पाना और कठिन है। कारण यह कि इनकी मांगे बहुत बड़ी हैं जबकि केन्द्र सरकार के मुकाबले में राज्य के वित्तीय संसाधन अपेक्षाकृत सीमित होते हैं। यद्यपि हमारे संविधान में स्थानीय निकायों को सरकार की तृतीय स्तर की प्रभावशील इकाई के रूप में मान्यता दी गई है, परन्तु संविधान में न तो वित्तीय संसाधनों के बारे में स्पष्ट प्रावधान किये गये हैं और न ही स्थानीय निकायों के कर राजस्व के लिये कोई तृतीय सूची है। अतः राज्य वित्त आयोग के माध्यम से राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच राजस्व के बटवारे की व्यवस्था करके कुछ सीमा तक इस समस्या का समाधान किया गया है। इस व्यवस्था का मुख्य आधार यह है कि स्थानीय शासन को कार्य और दायित्व अन्तरित किये जाने के साथ ही साथ उन्हें तदनुरूप संस्थागत क्षमता विकसित करने के लिये पर्याप्त वित्तीय संसाधन भी अन्तरित किया जाना चाहिये वे अपने कार्यों और दायित्वों का निर्वाह करने के लिये सक्षम होकर नागरिकों को स्तरीय सेवायें प्रदान कर सकें। अन्तरण की इस प्रक्रिया को अधिशासित करने वाले मूलभूत सिद्धान्त यह हैं कि स्थानीय शासन को वित्तीय स्वायत्तता प्राप्त हो। इस सन्दर्भ में वित्तीय स्वायत्तता का अर्थ यह है कि उनके पास पर्याप्त वित्त हो, और उन्हें अपने विवेक के अनुसार उस धन राशि को व्यय करने का अधिकार प्राप्त हो। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ यह भी है कि स्थानीय शासन को इतना वित्तीय संसाधन अन्तरित किया जाये जो उन्हें सौंपे गये कार्यों और दायित्वों पर होने वाले व्यय को पूरा करने के लिये पर्याप्त हो। साथ ही वे अपनी आवश्यकता और स्थानीय जरूरतों के अनुरूप उक्त राशि का उपयोग करने के लिये अधिकृत हों। राज्य वित्त आयोग को ऐसी संस्तुतियां देनी हैं जिनसे एक ओर राज्य

सरकार की राज कोषीय स्थिति और दूसरी ओर स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं के मध्य सम्यक संतुलन बना रहे। इसका उद्देश्य स्थानीय निकायों के वित्तीय स्थिति को मजबूत बनाना है परंतु इसके साथ यह भी ध्यान रखना है कि राज्य सरकार से संसाधनों के हस्तांतरण के सम्बन्ध में ये अनुशंसायें ऐसी नहीं हों जिनका राज्य की वित्त व्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े तथा राज्य सरकार को राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम में निर्दिष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करने में कठिनाई हो। आयोग के निर्देश पदों (टर्म्स ऑफ रेफरेंस) में स्पष्ट रूप से यह अपेक्षा की गई है कि आयोग अपनी अनुशंसायें देते समय राज्य के उपरोक्त अधिनियम के उपबन्धों को ध्यान में रखेगा।

2.2 छत्तीसगढ़ एक ग्राम बहुल राज्य है जहां 77% जनसंख्या गांवों में रहती है। पंचायती राज संस्थाओं विशेषकर ग्राम पंचायत आम जनता से निकट सम्पर्क में होने के कारण उन्हें ग्रामीण क्षेत्रों में स्वशासन की सक्षम इकाई होना चाहिये। राज्य के पंचायत अधिनियम में संविधान की 11 वीं अनुसूची के अनुसार कृत्यों के सम्पूर्ण अन्तरण का प्रावधान है तथा सभी 29 कृत्य ग्राम पंचायतों को सौंपे जा चुके हैं। परन्तु विडम्बना की बात यह है कि इन कृत्यों का निर्वाह कर पाना ग्राम पंचायतों की क्षमता से बाहर है। इसके फलस्वरूप ग्राम पंचायतों से इन कृत्यों को वापस लिये जाने की विलोम प्रवृत्ति भी परिलक्षित हुई है। ग्राम पंचायतों को इन कार्यों पर होने वाले व्यय के साथ ही उन्हें सौंपे गये अभिकर्ता कार्यों तथा ग्रामीण रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन सम्बंधी राज्य एवं केन्द्रीय योजना के कार्यान्वयन का उत्तरदायित्व है, अर्थात् रु. 30 लाख से लेकर रु. 1 करोड़ तक के कार्यों पर व्यय की व्यवस्था की जिम्मेदारी है। इन सब कार्यों के लिये ग्राम पंचायत में पंचायत सचिव ही केवल कर्मचारी है। अतः ग्राम में मूलभूत सुविधाओं की उपलब्धता जैसे प्राथमिक कार्यों को निपटाने में ग्राम पंचायत असमर्थ रहता है। ग्राम पंचायतों में लेखा संधारण की स्थिति बहुत कमजोर है तथा स्थानीय निधि एवं संपरीक्षा विभाग द्वारा लेखा परीक्षण हो ही नहीं पाता है। अतः अन्तरण विषयक हमारे दृष्टिकोण में ग्राम पंचायतों की संस्थागत क्षमता वृद्धि पर जोर दिया गया है। वहां अतिरिक्त प्रशिक्षित कर्मचारियों की व्यवस्था के साथ ही कर्मचारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण एवं प्रोत्साहन की सम्यक व्यवस्था इसमें शामिल है। ग्राम पंचायतों की कार्य निष्पादन क्षमता तथा वित्तीय

जवाबदेही, जिसका वहां सम्प्रति अभाव है, सुनिश्चित करने के लिये लेखा संधारण और उसका सामयिक अंकेक्षण आवश्यक है।

**2.3** राज्य के व्यापक भू-भाग में "पेसा" (PESA) के उपबन्ध लागू हैं, जैसा कि प्रथम अध्याय में बताया जा चुका है। इन क्षेत्रों में ग्राम पंचायतों की क्षमता बहुत कमजोर है तथा वहां ग्राम पंचायतों के लिये अपने स्वयं के वित्तीय संसाधन जुटा पाने की गुंजाईश भी बहुत कम है। आदिवासी बहुल इन क्षेत्रों में मौलिक अधोसंरचना की हालत बहुत कमजोर है। गैर पेसा क्षेत्र की प्रतिवर्ग किलोमीटर 303 की तुलना में पेसा क्षेत्र में जनसंख्या की सघनता प्रति वर्ग किलोमीटर 91 है। इसके फलस्वरूप अधोसंरचना की प्रति व्यक्ति लागत बहुत ऊंची है। मानवीय विकास सूचकांक, जो गैर पेसा क्षेत्र में 0.517 है, वह पेसा क्षेत्र में 0.397 है। इनमें से अधिकांश क्षेत्र में अतिवादी वामपंथियों की उग्र हलचल ने स्थिति को और भी खराब बना दिया है। अतः राज्य के अन्य क्षेत्रों के बजाय इन क्षेत्रों में गरीबी उन्मूलन और समग्र विकास पर जोर दिये जाने की अधिक आवश्यकता है। समग्र विकास से ही इन क्षेत्रों में सामाजिक आर्थिक न्याय प्राप्त हो सकेगा और विकास के मामले में पिछड़े हुए इन क्षेत्रों के लोग समुन्नत होकर स्वयं अपने विकास के लिये योजना बनाने और उसे क्रियान्वित करने के योग्य हो पायेंगे। इसलिये आयोग का दृष्टिकोण है कि पेसा क्षेत्र के पंचायती राज संस्थाओं को अतिरिक्त वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराये जायें ताकि ग्रामों में वे सक्षमता से कार्य कर सकें और मूलभूत सुविधायें उपलब्ध करा सकें। हमने जो अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया है, उसमें इनके लिये विशेष आबंटन की अनुशंसा की है।

**2.4** राज्य में शहरीकरण की प्रक्रिया मुख्यतः रायपुर, दुर्ग, भिलाई, बिलासपुर और कोरबा तक सीमित है। इस समय राज्य की कुल जनसंख्या में शहरी जनसंख्या की मात्रा 23% है। मगर सम्भावना यह है कि आने वाले बीस वर्षों में यह बढ़कर 40% तक पहुंच जायेगी। बहुत से नगर पालिका क्षेत्र विशेषकर नगर पंचायतों के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्र इस समय संक्रमण की स्थिति से गुजर रहे हैं। किसी क्षेत्र को नगर पालिका क्षेत्र घोषित करने के लिये कोई निश्चित मापदण्ड नहीं होने के कारण राज्य में नगरों के सुनियोजित विकास में बाधा हो रही है। इसका सर्वोत्तम उदाहरण जनसंख्या के आकार प्रकार और शहरी अधोसंरचना की उपलब्धता आदि पर ध्यान दिये बिना "नगर पंचायतों" का गठन है। इनमें से बहुत सी नगर पंचायतें शहरी अधोसंरचना के अभाव में न तो वे वस्तुतः "नगर" हैं और



न ही "नगर पंचायत" घोषित होने के बाद वे "पंचायत" रह गई हैं। इसका परिणाम यह हुआ है कि नगर पंचायत घोषित होने के बावजूद जनसंख्या का स्वरूप ग्रामीण होने के कारण वहां की जनता से कर राजस्व प्राप्ति की गुंजाइश नहीं है जबकी वे ग्रामीण विकास योजनाओं के अन्तर्गत मिलने वाली धन राशि के लिये हकदार नहीं रहें हैं। इस सम्बन्ध में आयोग का सुझाव यह है कि नगरीय स्थानीय निकाय विषयक घोषणा की प्रक्रिया को सुसंगत आधार प्रदान किया जाये और इन निकायों की क्षमता में वृद्धि करके उन्हें इस योग्य बनाया जाये कि वे नागरिकों को आवश्यक सेवा उपलब्ध करा सकें। हमने अपने अंतरिम प्रतिवेदन में नगर पंचायतों को रु. 1 करोड़ का एकबार अनुदान देने की सिफारिश की है।

2.5 जहां तक नगरीय स्थानीय निकायों का सम्बन्ध है, इन निकायों में प्रशासकीय समस्या गम्भीर है। इन निकायों में संस्थागत क्षमता का अभाव है। कर्मचारियों की कमी है, वर्तमान में कार्यरत कर्मचारियों की क्षमता क्षीण है, सेवा प्रदाय में व्यावसायिक कौशल का अभाव है, निकायों में संसाधनों का आधार कमजोर है। साथ ही अधिकांश निकायों में संसाधनों के सुदृढीकरण का अभाव है। हमारा मत है कि जब तक इन समस्याओं का निराकरण नहीं हो जाता है तब तक वित्तीय संसाधनों के हस्तांतरण मात्र से ये निकाय स्थानीय शासन के विकेन्द्रीकृत सक्षम एवं प्रभावशील इकाई नहीं बन सकते हैं। अतः इन निकायों को कार्यक्षम और वित्तीय दृष्टि से मजबूत बनाये जाने तथा वहां पर्याप्त एवं सुप्रशिक्षित कर्मचारियों की व्यवस्था किये जाने की जरूरत है। राज्य सरकार को इन निकायों की एतत् सम्बन्धी न केवल वर्तमान अपितु भावी आवश्यकताओं को पूरा करना है। जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है कि राज्य में शहरी जनसंख्या अगले बीस वर्षों में बढ़कर 40% तक हो जाने की सम्भावना है।

2.6 राज्य वित्त आयोग द्वारा संस्तुत वित्तीय पैकेज के द्वारा राजस्व के जिस कमी की पूर्ति की जानी है, उसके प्राक्कलन के लिये स्थानीय निकायों की वित्त व्यवस्था का विश्लेषण एक महत्वपूर्ण कार्य है। विश्लेषण करने के लिये हमने पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग से आंकड़े एकत्र किये हैं। पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों को विस्तृत प्रश्नावली भेजकर हमने प्राथमिक आंकड़े प्राप्त करने का प्रयास किया है। इस प्रयास में हमें उसी समस्या का

सामना करना पड़ा है, जो समस्या प्रथम वित्त आयोग के सामने आई थी। यह समस्या है विश्वसनीय और पर्याप्त आंकड़ों का अभाव। इन निकायों को अपने स्वयं के स्रोतों सहित सभी स्रोतों से हुई आय, स्वयं के व्यय तथा मूलभूत सेवा प्रदाय आदि के मद में हुए व्यय के आंकड़े न तो सम्बन्धित विभाग के पास है और न ही राज्य के वित्त विभाग द्वारा रखे जाते हैं। स्थानीय निकायों से आयोग को जो आंकड़े मिले हैं, वे भी बहुत मददगार नहीं हैं। अतएव पर्याप्त एवं विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव में राजस्व की कमी का सही आंकलन लगा पाना एक दुरूह कार्य है। आंकड़ों का अभाव एक बहुत बड़ी कमी है। जब तक जिला स्तर पर प्रत्येक जिला पंचायत और राज्य स्तर पर पंचायत संचालनालय के द्वारा ग्राम पंचायतों की वित्तीय स्थिति तथा उनके द्वारा प्रदत्त सेवाओं तथा सुविधाओं का हिसाब-किताब और सम्यक् रूप से सम्परीक्षित लेखों का पूर्ण विवरण नहीं रखा जाता है, तब तक भविष्य में भी यह समस्या बनी रहेगी। इसीलिये प्रस्तुत अपने अंतरिम प्रतिवेदन में हमने यह अनुशंसा की है कि जिला पंचायतों को आबंटित राशि के कुछ भाग का उपयोग जिला स्तरीय डाटा बैंक के संधारण के लिये किया जाये। जहां तक नगरीय क्षेत्रों के स्थानीय निकायों का सम्बन्ध है, संचालक, शहरी प्रशासन एवं विकास के कार्यालय में कुछ केन्द्रीकृत आंकड़े अवश्य उपलब्ध हैं, परन्तु ये आंकड़े नगरीय स्थानीय निकायों से सीधे प्राप्त आंकड़ों से मेल नहीं खाते हैं। अतः यह तथ्य स्पष्ट है कि शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों से सम्बन्धित सही आंकड़ों के संग्रहण पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है।

2.7 पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी स्थानीय निकायों के बारे में हमने जो आंकड़े एकत्र किये हैं, उनसे इनकी वित्त व्यवस्था की जो जो चित्र उभरता है, वह बहुत उत्साहवर्धक नहीं है। जहां तक ग्राम पंचायतों का सम्बन्ध है, ग्राम पंचायतों की कुल संख्या के 50% से भी अधिक अर्थात् 5427 ग्राम पंचायतों के आंकड़ों से ज्ञात होता है कि पिछले तीन वर्षों अर्थात् वर्ष 2008 से वर्ष 2011 के दौरान करारोपण करने वाली ग्राम पंचायतों का प्रतिशत केवल 39.67% था। ग्राम पंचायतों की स्वयं की आय प्रति वर्ष रु0 24000 है, जो प्रति व्यक्ति रु0 12 होता है। कुल ग्राम पंचायतों के 20% अर्थात् 1945 ग्राम पंचायतों के सेम्पल साइज को आधार मानकर जो अध्ययन किया गया, उसका परिणाम थोड़े से ही भिन्न है। ग्राम पंचायतों की कुल औसत वार्षिक प्राप्ति और व्यय लगभग रु. 11 लाख है। इसके बावजूद ग्रामीण क्षेत्रों में अधिकतर अनिवार्य नागरिक सेवाओं की स्थिति दयनीय

है। राज्य के केवल 11% ग्रामों में ही नल के जरिये पेय जल आपूर्ति की व्यवस्था है। केवल 10% ग्राम पंचायतों में नालियां हैं। स्ट्रीट लाईट की व्यवस्था केवल 52% ग्रामों में है। इस सम्बन्ध में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की स्थिति कुछ ही बेहतर है। राज्य में कुल लगभग 127 नगर पंचायतें हैं। इनमें से 78 नगर पंचायतों की जानकारी से ज्ञात होता है कि 95% नगर पंचायतें करों की वसूली करती हैं और इतने ही प्रतिशत नगर पंचायतों की कुछ अपनी स्वयं की आय है। शेष 5% नगर पंचायतों की कोई स्वयं की आय नहीं है और न ही वे करों की वसूली करती हैं। नगर पंचायत की औसत निजी आय रु. 15.25 लाख वार्षिक है जबकि उनकी औसत वार्षिक प्राप्ति रु. 82.5 लाख तथा औसत वार्षिक व्यय लगभग रु. 70 लाख है। जहां तक नगर पालिकाओं का सम्बन्ध है, कुल 32 में से 18 नगर पालिकाओं से प्राप्त जानकारी से ज्ञात होता है कि इनमें से सभी नगर पालिकायें करों की वसूली करती हैं तथा उनकी स्वयं की आय रु. 103.40 लाख प्रतिवर्ष है। इनकी औसत वार्षिक प्राप्ति रु. 463 लाख और औसत वार्षिक व्यय रु. 476 लाख है। इस तरह इनकी सकल अधिप्राप्ति में इनकी स्वयं की आय 25% से भी कम है।

**2.8** सभी स्थानीय निकाय चाहे वह पंचायती राज संस्था हो चाहे नगरीय निकाय कर लगाकर राजस्व उद्ग्रहण करने से हिचकिचाते हैं। निर्वाचित प्रतिनिधि राजनीतिक कारणों से कोई कर यहां तक कि जिन करों का लगाया जाना कानूनी तौर पर अनिवार्य है, लगाना पसन्द नहीं करते हैं। यह बात केवल पंचायती राज संस्थाओं पर ही नहीं वरन् शहरी स्थानीय निकायों पर भी लागू होती है। आयोग का मानना है कि जब तक स्थानीय निकाय स्वयं पर्याप्त वित्तीय संसाधनों का उद्ग्रहण नहीं करते तब तक स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में उनकी स्वायत्तता तथा नागरिकों के प्रति उनकी दायित्व की भावना और जवाबदेही कमजोर ही बनी रहेगी। इस स्थिति के परिप्रेक्ष्य में आयोग का यह दृष्टिकोण है कि पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों को राजस्व उद्ग्रहण की अपनी क्षमता बढ़ाने में जो हिचकिचाहट और कठिनाई हो रही है, उसके निराकरण हेतु राज्य सरकार को सुधारात्मक उपायों की पहल करनी चाहिये।

**2.9** राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं की सार्थकता और प्रभावकारिता के लिये पंचायती राज संस्थाओं विशेषकर ग्राम पंचायतों के सम्बन्ध में वित्तीय आंकड़ों का होना बहुत जरूरी है। जिला स्तर पर सार्थक योजना बनाने के लिये भी इन आंकड़ों का होना आवश्यक है।

आंकड़ों के अभाव के कारण पंचायती राज संस्थाओं के संबंध में राजस्व की कमी का आकलन करने का हमने कोई प्रयास नहीं किया है। शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों विशेषकर नगर निगमों और नगर पालिका परिषदों जिनके द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सेवाओं के स्तर की तुलना के लिये भारत सरकार के नगरीय विकास मंत्रालय द्वारा मानक निर्धारित किये जा चुके हैं तथा 13 वें वित्त आयोग ने जिनके सेवा मानकों को मान्य किया है, उनके सम्बन्ध में आयोग का मूल्यांकन कुछ सीमा तक अधिक सही है। आयोग ने शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की वित्तीय आवश्यकता की गणना शहरी अधोसंरचना तथा सेवा प्रदाय का अध्ययन करने के लिये गठित उस उच्चाधिकार प्राप्त समिति द्वारा निर्धारित प्रतिमानों के आधार पर की है जिसने अधोसंरचना और सेवा प्रदाय के अन्तराल को पूरा करने के लिये आवश्यक वित्तीय संसाधन का आकलन करने के साथ ही भविष्य की आवश्यकताओं का भी आकलन किया है जिसमें संचालन एवं अनुरक्षण व्यय भी शामिल है।

**2.10** राष्ट्रीय विकास में शहरी क्षेत्रों के स्थानीय निकायों के महत्व को स्वीकार करते हुए भारत सरकार ने जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन और राजीव आवास योजना जैसे कई विकास कार्यक्रम प्रारम्भ किये हैं। इन कार्यक्रमों तक अपनी पहुंच बनाने के लिये यह आवश्यक है कि शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय अपनी लेखा व्यवस्था, सूचना प्राद्योगिकी का पूर्ण उपयोग तथा म्युनिसिपल कौंडर आदि में मूलभूत सुधार करें। इस आयोग के दृष्टिकोण का एक महत्वपूर्ण तत्व शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की कार्य प्रणाली का पूर्णतः अध्ययन करके उनकी कर्मचारी व्यवस्था (स्टाफिंग), लेखा व्यवस्था, सूचना प्राद्योगिकी का उपयोग पारदर्शिता तथा जवाबदेही आदि जैसे क्षेत्रों में सुधार के लिये ऐसे सुझाव देना है जिससे वे वित्तीय और प्रशासकीय दोनों ही मामलों में सुदृढ़ और पूर्णतः सक्षम होकर उक्त योजनाओं का लाभ उठा सकें।

**2.11** राज्य में स्थानीय निकायों को कोष के अन्तरण के सम्बन्ध में आयोग का समग्र दृष्टिकोण यह है कि उन्हें पर्याप्त कोष हस्तांतरित किया जाये परंतु शर्तें कम से कम लगाई जाये। इसके साथ ही साथ उनकी क्षमता वृद्धि के लिये गम्भीर कदम भी उठाये जायें। इस समय शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की स्थिति ऐसी नहीं है कि वे केन्द्र सरकार और राज्य सरकार द्वारा विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत उपलब्ध कराये गये कोष का उपयोग कर सकें। तीसरी बात यह कि उन्हें अपने स्वयं के स्रोत तलाशने के लिये

प्रोत्साहित किया जाना चाहिये जिससे उत्तरदायित्व और जवाबदेही की भावना जागृत की जा सके।

2.12 अभी हाल के वर्षों में केन्द्र और राज्यों के वित्त आयोग ने कार्यपद्धति (गवर्नेंस) को अपने क्षेत्राधिकार में समाहित कर लिया है क्योंकि शहरी और ग्रामीण दोनों ही क्षेत्रों के स्थानीय निकायों को अपने कार्य निष्पादन में सुधार के लिये यह बहुत आवश्यक है। इस आयोग का भी विश्वास है कि स्थानीय निकायों में कार्यपद्धति का समग्र रूप से सुधार होने पर ही वित्तीय सुधार सम्भव और प्रभावकारी होगा। 11 वें और 12 वें वित्त आयोगों ने गवर्नेंस विषयक सुधार को अपनी संस्तुतियों में शामिल किया है। 13 वें वित्त आयोग ने सुधार की न केवल व्यापक रूप रेखा प्रस्तुत की है अपितु सुधार किये जाने पर विशेष अनुदान की बात भी की है। राज्य सरकार ने शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में दी गई सुधार विषयक इन संस्तुतियों को स्वीकार करके प्रोत्साहन अनुदान भी प्राप्त किया है। आयोग का प्रयास सुधारों की इस प्रक्रिया को आगे बढ़ाये रखने का है जिससे 14 वें वित्त आयोग द्वारा उपबंधित किये जाने वाली अधिक राशि तक उनकी पहुंच हो सके। आयोग ने अपने निर्देश पदों (टर्म्स ऑफ रेफरेंस) को इसी व्यापक दृष्टिकोण से लिया है और अपनी अनुशंसायें दी हैं।



### अध्याय-3

## प्रथम छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति

3.1 छत्तीसगढ़ राज्य के प्रथम वित्त आयोग का गठन छत्तीसगढ़ राज्य सरकार द्वारा दिनांक 22.08.2003 को किया गया था। आयोग ने मई 2007 में छत्तीसगढ़ के महामहिम राज्यपाल के समक्ष अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। आयोग ने यह सुझाव भी दिया कि उसकी अनुशंसाओं को 1 अप्रैल 2007 से प्रभावशील किया जाये। हालांकि इन अनुशंसाओं को वर्ष 2007-08 से प्रभावशील माना गया, परन्तु राज्य सरकार ने जुलाई 2009 में कृत कार्यवाही प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने तक म0प्र0 के प्रथम राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार स्थानीय निकायों को कोष का हस्तांतरण जारी रखा।

3.2 प्रथम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि उसकी (अधिनिर्णय अवधि) अवार्ड अवधि 2007-12 में राज्य के स्वयं के राजस्व का 8.287% अंश स्थानीय निकायों को अन्तरित किया जाये परन्तु राज्य सरकार ने केवल 6% अंश अन्तरित करना स्वीकार किया। प्रथम राज्य वित्त आयोग ने कुल 81 अनुशंसायें की थी। इनमें से केवल 36 अनुशंसाओं को राज्य सरकार ने स्वीकार किया। 5 अनुशंसायें कुछ संशोधन के साथ स्वीकार की गई। राज्य सरकार द्वारा दिनांक 29 जुलाई, 2009 को विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत कृत कार्यवाही प्रतिवेदन के अनुसार अनुशंसाओं की स्थिति तालिका 3.1 में दर्शायी गई है -

तालिका 3.1  
अनुशंसाओं की स्थिति

क्रमांक	अनुशंसा में	कुल संख्या	अनुशंसाओं की स्थिति			
			स्वीकृत	संशोधन के साथ स्वीकृत	निरस्त	के.वि. आयोग / केन्द्र सरकार को सन्दर्भित
(क)	ग्रामीण स्थानीय निकाय					
1.	अन्तरण	4	-	1	1	2
2.	सौंपा गया राजस्व	10	1	-	9	-
3.	आंतरिक स्रोत दोहन	18	10	-	8	-
4.	गैर राजकोषीय अनुशंसायें	12	5	-	7	-

	कुल ग्रामीण स्थानीय निकाय	44	16	1	26	2
(ख)	शहरी स्थानीय निकाय					
1.	अन्तरण	6	1	4	1	—
2.	राजकोषीय-नीतिगत	4	3	—	1	—
3.	गैर राजकोषीय अनुशंसायें	19	15	—	4	—
4.	केन्द्र सरकार	8	—	—	—	8
	कुल शहरी स्थानीय निकाय	37	19	4	7	8
	कुल स्थानीय निकाय	81	36	5	33	10

अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति :

पंचायती राज संस्थायें

3.3 राजस्व अन्तरण

(ii) आयोग ने अनुशंसा की थी कि राज्य सरकार के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 6% अंश ग्रामीण स्थानीय निकायों को अन्तरित किया जाये। राज्य सरकार ने अपने शुद्ध कर राजस्व का 4.79% अंश ग्रामीण स्थानीय निकायों को अन्तरित करना स्वीकार किया। राज्य शासन ने यह निर्णय लिया कि ग्रामीण अधोसंरचना के विकास के लिये ग्राम निर्माण, ग्राम गौरव, ग्राम विकास और ग्राम उत्कर्ष जैसी योजनाओं के अन्तर्गत दी जा रही धन राशि इसी अन्तरित राशि में शामिल रहेगी। धन राशि के वर्षवार हस्तांतरण का विवरण अधोलिखित तालिका 3.2 और 3.3 में दिया गया है :-

तालिका 3.2

वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं को अन्तरित राशि और हस्तांतरित निधियों का विवरण

(राशि करोड़ रूपयों में)

वर्ष	पंचा.रा.सं. को देय राज्य के शुद्ध कर राजस्व का 4.79%	ग्राम उत्कर्ष	ग्राम निर्माण	ग्राम गौरव	ग्राम विकास	मूलभूत अनुदान	कुल	पंचा.संस्थाओं को हस्तांतरित की जाने योग्य शुद्ध राशि
1	2	3	4	5	6	7	8	9

2007-08	235.69	16.00	72.00	10.26	1.96	116.02	216.24	19.15
2008-09	269.06	30.00	38.00	20.00	18.50	130.00	236.50	32.26
2009-10	293.10	16.63	38.00	20.00	18.60	130.00	223.13	69.97
2010-11	377.98	75.00	15.00	15.00	15.00	150.00	270.00	107.98
2011-12	444.93	105.00	25.00	25.00	25.00	150.00	330.00	114.93
<b>योग</b>	<b>1620.76</b>	<b>242.63</b>	<b>188.00</b>	<b>90.26</b>	<b>78.96</b>	<b>676.02</b>	<b>1275.87</b>	<b>344.29</b>

स्रोत :- वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन राजस्व भागीदारी अन्तर्ण योजना के अन्तर्गत योजना और गैर योजना कार्यक्रमों के जरिये पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किये जाने के लिये राज्य सरकार द्वारा सहमत राशि।

राज्य सरकार का दावा है कि उसने उक्त तालिका 3.2 के कालम 9 में दर्शित रु. 344.29 करोड़ की जो राशि पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित करने के लिये सहमति प्रदान की है, उसने इन संस्थाओं को विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत उक्त राशि से अधिक राशि हस्तांतरित की है। राज्य सरकार से प्राप्त जानकारी के अनुसार वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12 के मध्य 5 वर्षों की अवधि में विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत रु. 434.97 करोड़ की राशि पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित की गई, जिसका विवरण अधोलिखित तालिका 3.3 में दर्शाया गया है।

### तालिका संख्या 3.3

पंचायती राज संस्थाओं को योजना और गैर योजना कार्यक्रमों के अन्तर्गत हस्तांतरित राशि

(राशि करोड़ रुपये में)

क्रमांक	कार्यक्रम का नाम	राशि (रु.)
1.	जिला पंचायतों को सामान्य प्रयोजन अनुदान	3.96
2.	पंचायतों के पदाधिकारियों को मानदेय	32.48
3.	पंचायतों के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण	2.80
4.	सचिवालय व्यवस्था (पंचा.सचिवों को वेतन)	156.70
5.	त्रिस्तरीय पुरस्कार (सर्वश्रेष्ठ पंचायतों को पुरस्कार)	1.89
6.	जिला पंच सम्मेलन	2.55
7.	पंचायत गजट	0.31
8.	पंचा.राज संस्थाओं से सम्बन्धित चार्जस	234.28
	<b>कुल-योग</b>	<b>434.97</b>

स्रोत :- वित्त विभाग/पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ सरकार



(ii) आयोग ने वर्ष 2005-06 से प्रारम्भ करके राज्य के पंचायत राज संस्थाओं को प्रतिवर्ष (ग्राम-पंचायत को प्रति व्यक्ति रु. 90.00, जनपद पंचायत को प्रति व्यक्ति रु. 8.00 तथा जिला पंचायतों को प्रति व्यक्ति रु. 2.00 की दर से) रु. 166.48 करोड़ का प्रति व्यक्ति सामान्य अनुदान देने की अनुशंसा की थी। राज्य सरकार ने यह विषय वित्तीय सहायता के लिये 13 वें वित्त आयोग के समक्ष प्रस्तुत करने का निर्णय लिया था, परन्तु इसे वहां प्रस्तुत नहीं किया जा सका।

(iii) आयोग ने अनुशंसा की थी कि केन्द्र पोषित योजनाओं सहित राज्य सरकार के सम्बन्धित विभागों की योजनाओं को कार्यान्वित कराने के लिये पंचायतों को कुल योजना लागत के 3% के समतुल्य राशि अभिकर्ता कमीशन के रूप में दी जाये। राज्य सरकार ने राज्य सरकार की योजनाओं के लिये वर्तमान में दिये जा रहे अभिकर्ता अनुदान को यथावत रखने तथा केन्द्र पोषित योजनाओं के सन्दर्भ में योजना लागत के 3% के समतुल्य राशि अभिकर्ता अनुदान के रूप में दिये जाने का प्रस्ताव केन्द्र सरकार के समक्ष प्रस्तुत करने का निर्णय लिया। परन्तु यह प्रस्ताव 13 वें वित्त आयोग के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया जा सका।

(iv) आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं को रु. 71.81 करोड़ का स्थापना अनुदान दिये जाने की अनुशंसा की थी। राज्य सरकार ने इस अनुशंसा को अमान्य कर दिया।

### 3.4 समनुदेशित राजस्व (सौंपा गया राजस्व)

आयोग ने सौंपे गये राजस्व के सम्बन्ध में 10 अनुशंसायें की थीं। राज्य सरकार ने इनमें से एक अनुशंसा को स्वीकार किया और शेष 9 अनुशंसायें अमान्य कर दी गईं। राज्य सरकार द्वारा स्वीकार की गई एक मात्र अनुशंसा यह है कि राज्य शासन द्वारा शासित मनोरंजन शुल्क का 90% भाग 2:1 के अनुपात से शहरी स्थानीय निकायों और पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित किया जाये। पंचायती राज संस्थाओं को इस मद से उनका अंश मनोरंजन कर अनुदान के रूप में वर्ष 2010-11 से दिया जा रहा है। इस मद में वर्ष 2010-11 और 2011-12 में क्रमशः रु. 5.35 करोड़ और रु. 1.90 करोड़ की राशि हस्तांतरित की जा चुकी है। इस मद में इन दो वर्षों में हस्तांतरित कुल राशि रु. 7.25 करोड़ है।

### 3.5 पंचायतों द्वारा आन्तरिक राजस्व संग्रहण

राज्य सरकार द्वारा उपर्युक्त विषय पर आयोग द्वारा दी गई कुछ अनुशंसाओं को स्वीकार किया गया है। मान्य की गई अनुशंसाओं में वर्गीकृत कुर्सी क्षेत्रफल (प्लिथ एरिया) के

आधार पर सम्पत्ति कर का निर्धारण और ग्राम पंचायतों को गैर चलचित्रीय प्रदर्शनों पर थियेटर शुल्क लगाने का अधिकार शामिल है।

3.6 पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग ने दिनांक 16 दिसम्बर 2011 के अपने आदेश संख्या 76 के द्वारा एक समिति का गठन करके उपर्युक्त सभी अनुशंसायें विचार करने के लिये उसे सौंप दी है। समिति का प्रतिवेदन अभी प्रतीक्षित है। इस समिति के महत्व के परिप्रेक्ष्य में नवम्बर, 2012 में प्रस्तुत अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में राज्य सरकार से अनुरोध किया है कि वह इस समिति को गतिशील बनाये और उसे तीन माह में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिये कहे।

3.7 आयोग ने यह अनुशंसा की थी कि यदि जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत प्रस्ताव पारित करके राज्य सरकार से अपने अधिकार वाले क्षेत्र में उत्पाद शुल्क (एक्साइज ड्यूटी) पर 10% दर पर अधिभार लगाये जाने का अनुरोध करें तो राज्य सरकार अपरिहार्य रूप से यह अधिभार लगाये तथा विशिष्ट क्षेत्र में मुख्य शुल्क के साथ ही "अधिभार" की भी उगाही करे। इस अनुशंसा के सन्दर्भ में यह निर्णय लिया गया कि राज्य सरकार द्वारा राज्य स्तर पर उत्पाद शुल्क पर अधिभार लगाया जायेगा। राज्य सरकार इसकी उगाही करके जनपद पंचायत और जिला पंचायतों को उनके क्षेत्र में हुई उगाही के आधार पर हस्तांतरित कर देगी।

राजकोष से भिन्न अनुशंसायें

3.8 राज्य सरकार ने निम्नलिखित पांच अनुशंसाओं को स्वीकार किया है :-

क्रमांक	स्वीकृत अनुशंसा	पंचायत विभाग द्वारा की गई कार्यवाही
1.	पंचायतों का "आन्तरिक अंकेक्षण" करने वाले "पंचायत अंकेक्षण" का पद नाम "पंचायत आन्तरिक अंकेक्षक" किया जाये।	इस पर कार्यवाही चल रही है।
2.	विभिन्न स्तरों की पंचायतों के लेखा और अंकेक्षण कार्य से संलग्न सभी अधिकारियों और कर्मचारियों को लेखा के क्षेत्र में नियमित रूप से प्रशिक्षण दिया जाये।	निमोरा स्थित पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान में प्रशिक्षण व्यवस्था की गई है।
3.	स्थानीय निधि सम्परीक्षकों के द्वारा पंचायतों के असम्परीक्षित लेखों के अंकेक्षणोत्तर (Post Audit) कार्य को पूरा करने के लिये समय बद्ध विशेष	स्थानीय निधि सम्परीक्षा विभाग को लेखा परीक्षण का कार्य सौंप दिया गया है। आन्तरिक अंकेक्षण के लिये कार्य

	अभियान चलाया जाये।	योजना बना ली गई है।
4.	शक्तियों, प्राधिकारों और कोष समर्थन के हस्तांतरण की प्रक्रिया को गति प्रदान किया जाना।	शक्तियों के हस्तांतरण पर कार्यवाही चल रही है।
5.	वर्तमान कानूनी उपबन्धों, कार्यपालन नियमों तथा साथ ही साथ पंचायतों की कार्य विधि की समीक्षा एवं उनमें संशोधन	वर्तमान नियमों का परीक्षण करने के लिये दिनांक 16.12.2011 के आदेश संख्या 76 के द्वारा समिति का गठन किया गया है। प्रतिवेदन प्रतीक्षित है।

### अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति : नगरीय स्थानीय निकाय

#### 1. राजस्व-अन्तरण

3.9 आयोग की अनुशंसा एवं राज्य सरकार द्वारा की गई कार्यवाही निम्न तालिका में प्रस्तुत है :-

क्रमांक	आयोग की अनुशंसा	राज्य सरकार की कार्यवाही																		
1.	(क) राज्य के शुद्ध कर राजस्व के 1.659% अंश का नगरीय स्थानीय निकायों को अंतरण	सरकार ने राज्य के शुद्ध कर राजस्व से वर्ष 2007-08 से 1.21% भाग देना स्वीकार किया। इसमें नगरीय स्थानीय निकायों को दी जा रही अधोसंरचनात्मक विकास की अनुदान की राशि समायोजित की जायेगी।																		
2.	राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के बीच आबंटन का मापदण्ड भार  <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="text-align: center;">मापदण्ड</td> <td style="text-align: center;">भार</td> </tr> <tr> <td>1. जन संख्या</td> <td style="text-align: center;">80%</td> </tr> <tr> <td>2. क्षेत्रफल</td> <td style="text-align: center;">10%</td> </tr> <tr> <td>3. गन्दी बस्ती</td> <td style="text-align: center;">10%</td> </tr> </table>	मापदण्ड	भार	1. जन संख्या	80%	2. क्षेत्रफल	10%	3. गन्दी बस्ती	10%	शहरी निकायों के मध्य आबंटन के संशोधित मापदण्ड अपनाने का निर्णय  <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="text-align: center;">मापदण्ड</td> <td style="text-align: center;">भार</td> </tr> <tr> <td>1. जन संख्या</td> <td style="text-align: center;">70%</td> </tr> <tr> <td>2. क्षेत्रफल</td> <td style="text-align: center;">10%</td> </tr> <tr> <td>3. गन्दी बस्ती</td> <td style="text-align: center;">10%</td> </tr> <tr> <td>4. राजस्व प्रयास</td> <td style="text-align: center;">10%</td> </tr> </table>	मापदण्ड	भार	1. जन संख्या	70%	2. क्षेत्रफल	10%	3. गन्दी बस्ती	10%	4. राजस्व प्रयास	10%
मापदण्ड	भार																			
1. जन संख्या	80%																			
2. क्षेत्रफल	10%																			
3. गन्दी बस्ती	10%																			
मापदण्ड	भार																			
1. जन संख्या	70%																			
2. क्षेत्रफल	10%																			
3. गन्दी बस्ती	10%																			
4. राजस्व प्रयास	10%																			
3.	अधिनिर्णय अवधि के प्रथम वर्ष में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को सामान्य उद्देशीय अनुदान के रूप में रु. 16 करोड़ का आबंटन और प्रतिवर्ष इसमें रु. 1 करोड़ की वृद्धि	विभाग द्वारा वर्ष 2007-08 से शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को प्रति वर्ष रु. 8 करोड़ का संवितरण किया जा रहा है।																		
4.	कुछ करों के एवज में क्षतिपूर्ति तथा सौंपे गये राजस्व के रूप में राज्य सरकार के द्वारा किये	सौंपे गये राजस्व तथा कतिपय करों की क्षतिपूर्ति के लिये राजस्व के वास्तविक																		

	जाने वाले हस्तांतरणों में 15% वार्षिक वृद्धि तथा चुंगी क्षतिपूर्ति में प्रत्येक वर्ष पिछले वर्ष की राशि में प्रवेश कर में वृद्धि दर के आधार पर वृद्धि	संग्रहण के आधार पर अन्तरण राशि में वृद्धि करने का निर्णय लिया गया। वित्त विभाग ने वर्ष 2011-12 के बजट में इस हेतु रु. 405 करोड़ का प्रावधान करना स्वीकार किया है।
5.	शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के स्थानीय निकायों के मध्य 2:1 के अनुपात से मनोरंजन शुल्क का वितरण	स्वीकृत तदनुसार शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों का 67% भाग रु. 10.59 करोड़ होता है। पूरक बजट में इसका प्रावधान किया गया। वर्ष 2010-11 में इसके लिये रु. 9.25 करोड़ का प्रावधान था।
6.	इस समय प्रतिवर्ष रु. 8 करोड़ की जो राशि यात्री कर की क्षतिपूर्ति के रूप में दी जा रही है, वह अब सामान्य उद्देशीय अनुदान के रूप में दी जाये।	स्वीकृत राज्य के वर्ष 2011-12 के बजट में सामान्य उद्देशीय अनुदान के रूप में रु. 8 करोड़ का प्रावधान किया गया।

3.10 राज्य सरकार ने वर्ष 2007-08 से राज्य के शुद्ध कर राजस्व से 1.21% अंश अन्तरित करने का निर्णय लिया। वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12 की पाँच वर्षों की अवधि के लिये स्वीकृत की गई यह राशि रु. 405.05 करोड़ होती है। इन वर्षों में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को वास्तविक रूप से हस्तांतरित राशि की मात्रा रु. 648.10 करोड़ थी। इसका वर्ष वार विवरण तालिका संख्या 3.5 में दिया गया है :-

#### तालिका संख्या 3.5

शहरी निकायों को हस्तांतरित राशि

(राशि-करोड़ रूपयों में)

वर्ष	राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व की राशि	राज्य के स्वयं के शुद्ध निजी कर राजस्व की 1.21% देय राशि	हस्तांतरित की गई वास्तविक राशि
2007-08	4903.91	58.85	48.93
2008-09	5599.21	67.19	207.61
2009-10	6106.29	73.28	54.22
2010-11	7874.62	94.50	142.05
2011-12	9269.29	111.23	195.40
कुल योग	33,753.32	405.05	648.1

वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12 तक शहरी क्षेत्र के निकायों को हस्तान्तरित की गई राशि का मदवार विवरण तालिका 3.6 में दिया गया है :-

### तालिका 3.6

शहरी निकायों को मदवार हस्तांतरित राशि

क्रमांक	मद का नाम	राशि (करोड़ रू० में )
1.	शहरी अधोसंरचना अनुदान	340.91
2.	मूलभूत सुविधा अनुदान	205.69
3.	विशेष उद्देश्यीय अनुदान	58.60
4.	पेय जल एवं स्वच्छता अनुदान	29.68
5.	जल प्रदाय व्यवस्था अनुरक्षण अनुदान	5.39
6.	शहरी क्षेत्रों के निम्न आय वर्ग जन का सामूहिक बीमा	3.48
7.	पुनर्वास पर्यावरण	4.05
8.	श.स्था.नि.के. निर्वाचित प्रतिनिधियों का प्रशिक्षण	0.41
	कुल योग	648.21

### राजकोषीय नीति

3.11 आयोग की अनुशंसायें और राज्य सरकार द्वारा की गई कार्यवाही का विवरण निम्नानुसार है :-

क्रमांक	आयोग की अनुशंसा	कृत कार्यवाही
1.	अनुदान राशि का वितरण सुपरिभाषित नीति के अनुसार किया जाये।	अनुशंसा स्वीकृत शहरी प्रशा. विकास विभाग ने अन्तरण फार्मूला के क्रियान्वयनके लिये पत्र संख्या 1158/862/18/10 दिनांक 06.03.2010 जारी किया।
2.	सहायता अनुदान को व्यवस्थित रूप से वर्गीकृत किया जाये और अनुदान के उपयोग की पुनरीक्षण एवं मानीटरिंग के लिये समुचित एवं पर्याप्त व्यवस्था की जाये।	शासन द्वारा स्वीकृत सहायता अनुदान के सुव्यवस्थित वर्गीकरण के लिये 2011-12 के पूरक बजट से प्रावधान किया गया है। इस अनुशंसा के क्रियान्वयनके लिये शहरी प्रशा० विभाग ने पत्र संख्या 1413/3056/2009/18 जारी किया है।
3.	राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों	सरकार ने इस सम्बन्ध में प्रचलित व्यवस्था को

	को सहायता अनुदान एवं कुछ बंद किये गये करों के एवज में क्षतिपूर्ति के रूप में दो तरह से रकम का हस्तांतरण किया जाता है। हस्तांतरण के इन दोनों रूपों को परस्पर एक दूसरे से जोड़ा न जाये।	जारी रखने का निर्णय लिया।
4.	राज्य सरकार से शहरी स्थानीय निकायों को निधियों के हस्तांतरण की व्यवस्था को प्रभावी, पारदर्शी एवं सोद्देश्य होना चाहिए।	स्वीकृत शहरी प्रशा. एवं विकास संचालनालय ने शहरी निकायों को ई0 ट्रांसफर के जरिये उनके बैंक खातों में बजट आबंटन भेजना शुरू कर दिया है। ये निकाय इस राशि का उपयोग स्वीकृत प्रयोजनों के लिये कर रहे हैं।

### गैर राजकोषीय से भिन्न अनुशंसायें

3.12 आयोग ने कुल 19 अनुशंसायें की थी, जिनमें से 15 अनुशंसाओं को राज्य सरकार ने स्वीकार किया। सम्बन्धित विभागों को इन पर आवश्यक कार्यवाही करने के आदेश दे दिये गये हैं। ये अनुशंसायें हैं :-

क्रमांक	अनुशंसा	कृत कार्यवाही / अनुपालन
1.	राज्य के वार्षिक आर्थिक सर्वेक्षण में राज्य के स्थानीय निकायों के कृत्यों और कार्य निष्पादन के सम्बन्ध में एक अध्याय जोड़ा जाये।	स्वीकृत। एतत् विषयक अध्याय जोड़ा जाने लगा है।
2.	भविष्य में विश्वसनीय आंकड़े और लेखा विवरण पाने के लिये तकनीक विकसित करने हेतु प्राथमिकता के आधार पर प्रयास किये जायें।	इसके लिये 01.04.2008 से द्वि प्रविष्टि प्रणाली प्रारम्भ कर दी गई है। 01.01.2010 से 10 समूहों में चार्टर्ड एकाउंटेंट नियुक्त किये गये हैं। कार्य प्रगति पर है।
3.	चार्टर्ड एकाउंटेंट और महालेखाकार के मार्ग दर्शन में लेखा प्रणाली में सुधार किये जाये तथा संचालक, स्थानीय विधि सम्परीक्षा शहरी स्थानीय निकायों को बजट तैयार करने के लिये "फार्मेट" प्रदान करें।	चार्टर्ड एकाउंटेंट के परामर्श के अनुसार लेखा की द्वि प्रविष्टि प्रणाली लागू करके लेखा प्रणाली में सुधार प्रारम्भ कर दिया गया है।
4.	शहरी विकास एवं प्रशासन संचालनालय को विशेषज्ञता की दृष्टि से सुदृढ़ बनाया जाये।	इस सम्बन्ध में विशेषज्ञों से समय-समय पर परामर्श लिया जाता है।
5.	भारत सरकार ने शहरी सुधार कदमों के साथ शर्तें लगाने की प्रक्रिया प्रारम्भ कर दी है। इन कार्यक्रमों में शामिल होने के पूर्व राज्य सरकार को इन शर्तों का पुनरीक्षण करना चाहिये।	इन सुधारात्मक कार्यक्रमों को उनके साथ संबद्ध शर्तों के साथ कार्यान्वित किया जा रहा है।
6.	म्युनिसिपल गवर्नेंस, विकेन्द्रीकृत योजना निर्माण, संसाधन विकास तथा अधिकारियों के	अनुशासित क्षेत्रों में शहरी स्था. निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को समय-समय पर

	साथ सम्बन्धों के मामलों में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण की आवश्यकता है।	प्रशिक्षण दिया जा रहा है।
7.	शहरी क्षेत्रों के स्थानीय निकायों को अपने ढांचागत लागत के अनुपात में बिजली बिलों में शुल्क लगाना चाहिये। राज्य सरकार विद्युत नियामक आयोग से इन निकायों का शुल्क निर्धारित करने का अनुरोध करें।	इस सम्बन्ध में अभी तक कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गई है।
8.	नगरीय स्थानीय निकायों की सम्पत्तियों और आस्तियों की सूची बनाई जाये तथा प्रति वर्ष उसे अद्यतन किया जाये।	चार्टर्ड एकाउंटेंट के मार्ग दर्शन में यह कार्य किया जा रहा है।
9.	नगर पालिका के कार्य प्रचालन और अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण	नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालनालय में नगरीय स्थानीय निकायों के बारे में एक "डाटा सेन्टर" बनाया गया है। नगरीय स्थानीय निकाय स्तर पर कम्प्यूटरीकरण का कार्य प्रारम्भ कर दिया गया है।
10.	नगरपालिका सेवाओं के क्षेत्र में सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी की अभिवृद्धि की सम्भावनायें खोजी जायें	अधोसंरचना विकास, नागरिक सेवा पार्कों के रख रखाव आदि जैसे क्षेत्रों में पी0पी0पी0 माडल अपनाया गया है। अन्य क्षेत्रों को भी इसमें शामिल करने की सम्भावनाओं का अध्ययन किया जा रहा है।

नगरपालिकाओं के कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिये जाने के लिये प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना के प्रस्ताव को राज्य शासन ने स्वीकार कर लिया है। इस सम्बन्ध में यह निर्णय लिया गया है कि इन कर्मचारियों को राज्य की प्रशासन अकादमी में प्रशिक्षण दिया जायेगा।

3.13 निम्नलिखित अनुशंसाओं के बारे में यह निर्णय लिया गया कि इनके सम्बन्ध में प्रस्ताव भेजने के पूर्व सम्बन्धित प्रशासनिक विभागों को सक्षम स्तर पर विचार करना चाहिये। इस सम्बन्ध में आवश्यक अनुदेश जारी कर दिये गये हैं :-

	अनुशंसा	विभागीय स्तर पर की गई कार्यवाही
1.	एक लाख से अधिक की आबादी वाले नगरीय निकायों में सुनिश्चित कार्यों के लिये वार्ड समितियों का गठन	छ0ग0 नगर निगम अधिनियम की धारा 48 (क) के उपबन्ध के अनुसार 3 लाख की आबादी वाले 3 नगर निगमों में वार्ड समितियां गठित की जा चुकी है। 1 से 3

		लाख की आबादी वाले निगमों में वार्ड समितियों के गठन का कार्य प्रारम्भ किया जाना है।
2.	राज्य के नगरीय निकायों द्वारा लिये जाने वाले जल कर की दरों के सम्बन्ध में अनुशंसा करने के लिये विद्युत नियामक आयोग के समान नियामक आयोग का गठन	छत्तीसगढ़ नगरपालिका कर राजस्व (नियामक प्राधिकरण) अधिनियम, 2011 पारित किया जा चुका है।
3.	शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को नये कर लगाने का अधिकार	छत्तीसगढ़ नगरपालिका कर राजस्व नियामक प्राधिकरण अधिनियम, 2011 पारित किया जा चुका है। इसी बीच नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने निम्नलिखित मदों से शुल्क एवं कर की दरों में वृद्धि किये जाने के लिये अधिसूचना जारी की है :-  (1) आवासीय एवं वाणिज्यिक बहुमंजिला इमारतों में जल कर की दरों में वृद्धि (2) मोबाईल टावर पर शुल्क (3) ए.टी.एम. मशीन लगाने पर शुल्क (4) विज्ञापनों की होर्डिंग पर शुल्क (5) कोलोनाइजर्स का पंजीयन शुल्क

**अनुशंसायें जिन पर केन्द्र सरकार का ध्यान अपेक्षित है :-**

**3.14** राज्य सरकार ने उपरोक्त श्रेणी की सभी अनुशंसाओं को सहानुभूति पूर्वक विचार करने के लिये केन्द्र सरकार को अपेक्षित करने का निर्णय लिया है। इन अनुशंसाओं का सारांश निम्नानुसार है- केन्द्र प्रायोजित कार्यक्रमों को स्थानीय निकायों को हस्तांतरण, संविधान की 7वीं अनुसूची में स्थानीय करों की सूची का समावेश, केन्द्र सरकार की परिसम्पत्तियों को नगरीय स्थानीय निकायों की सम्पत्ति कर के दायरे में लाया जाना, शहरी क्षेत्रों की केन्द्र पोषित योजनाओं के लिये शहरी क्षेत्रों के स्थानीय निकायों को एजेंसी



कमीशन के रूप में परियोजना लागत की 3% समतुल्य राशि का भुगतान, स्थानीय निकायों को भरोसे के योग्य अधोसंरचनात्मक परियोजनाओं के लिये कोष उपलब्ध कराने हेतु वित्तीय संस्थान का गठन इत्यादि। ये प्रस्ताव अभी तक नहीं भेजे गये हैं।

### प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं का राज्य की वित्त व्यवस्था पर प्रभाव

3.15 प्रथम वित्त आयोग की पांच वर्षीय अधिनिर्णय अवधि (वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12) में राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 6% लगभग रूपये 2025.25 करोड़ होता है। राज्य की पंचायती राज संस्थायें इस राशि में से 4.79% के हिसाब से रु. 1620.16 करोड़ और नगरीय स्थानीय निकाय 1.21% के हिसाब से रु. 405.04 करोड़ पाने के हकदार हैं। राज्य के वित्त विभाग से प्राप्त आंकड़ों के अनुसार इस अवधि में राज्य की पंचायती राज संस्थाओं को रु. 1620.16 करोड़ के मुकाबले रु. 1710.80 करोड़ और शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को रु. 405.04 करोड़ के विरुद्ध रु. 648.21 करोड़ हस्तांतरित किये गये।

3.16 इस अवधि में स्थानीय निकायों को हस्तांतरित विभिन्न अनुदानों का वर्षवार विवरण तालिका संख्या 3.7 में दिया गया है :-

#### तालिका संख्या 3.7

#### पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण

राशि करोड़ रूपये में

पंचायती राज संस्थायें	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	कुल योग
मूलभूत अनुदान/ राज्य-योजनायें	216.24	236.50	223.13	270.00	330.00	1275.87
पंचा. राज संस्थाओं को हस्तांतरण (अन्य खर्च )	47.39	66.96	84.00	107.45	129.17	434.97
पंचा.राज संस्थाओं को सौंपे गये राजस्व सहित अनुदान	62.16	60.77	64.55	74.32	136.72	398.52
कुल योग	325.79	364.23	371.68	451.77	595.89	2109.36
<b>शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय</b>						
नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण (राज्य की	48.93	207.61	54.22	142.05	195.40	648.21

योजनाओं सहित)						
नगरीय स्थानीय निकायों को अनुदान (सौंपे गये राजस्व सहित)	521.73	498.45	444.00	686.43	694.76	2845.37
कुल योग	570.66	706.06	498.22	828.48	890.16	3493.58

यह बात ध्यान देने योग्य है कि राज्य प्रवर्तित योजना के चार कार्यक्रमों हेतु जारी राशि जो पंचायती राज संस्थाओं के अन्तरण का भाग है, वह राशि कुल अन्तरण के 37% के समतुल्य है। इन संस्थाओं को दिया गया मूलभूत अनुदान लगभग 60% के समतुल्य हैं। राज्य सरकार ने अन्य खर्चों के लिये दिये गये अनुदानों को भी पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित राशि में जोड़ दिया है। पांच वर्षों की संदर्भ अवधि में यह राशि, जैसा कि ऊपर बताया गया है, लगभग रु. 434.97 करोड़ है। इस राशि में जिला पंचायतों को दिया गया सामान्य उद्देश्यीय अनुदान, पंचायतों के पदाधिकारियों का मानदेय, पंचायत सचिवों का वेतन, सर्वोत्तम पंचायतों का पुरस्कार तथा पदाधिकारियों के प्रशिक्षण, जिला पंचायत सम्मेलन एवं पंचायत गजट पर हुए खर्च के अलावा पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित अपरिभाषित अधिभार भी शामिल हैं। इन व्ययों में उन पंचायत अंकेक्षकों का वेतन भी शामिल है जो राज्य सरकार के कर्मचारी हैं। इस तरह राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित सभी व्ययों को उन्हें हस्तांतरित कोष में जोड़ दिया है। यह तर्कसम्मत वर्गीकरण नहीं है। सामान्य अवधारणा यह है कि कोष का केवल उतना भाग पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण माना जाये, जिसका वे स्वयं उपयोग कर सकें। जिला पंचायत सम्मेलन, पंचायत गजट पर हुए व्यय तथा पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित अन्य व्ययों को कोष का हस्तान्तरण नहीं माना जाना चाहिये।

**3.17** शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को कोष के हस्तांतरण के मामले में भी यही स्थिति है। यह बात विशेष रूप से कही गई है कि वित्त आयोग द्वारा दिये गये रु. 405.04 करोड़ के "अवार्ड" के मुकाबले में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को इस अवधि में रु. 648.21 करोड़ की राशि उपलब्ध कराई गई है। मूलभूत सेवा अनुदान के रूप में रु. 205.69 करोड़ की जो राशि उपलब्ध कराई गई है, वह कुल हस्तांतरण के 30% से भी कम है। रु. 340.91 करोड़ की सर्वाधिक राशि शहरी अधोसंरचना अनुदान के रूप में उपलब्ध कराई गई है। वर्ष 2007-08 में इस मद में कोई अनुदान नहीं दिया गया, इसके ठीक अगले वर्ष (2008-09)

इस मद में रु. 161 करोड़ दिये गये, लेकिन फिर अगले ही वर्ष अर्थात् 2009-10 में यह राशि घटकर केवल रु. 7.50 करोड़ रह गई। प्रतीत होता है कि यह अनुदान मांग और चयन के आधार पर दिया गया है, जबकि कोष हस्तांतरण का एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि स्थानीय निकायों को हस्तांतरण इस तरह होना चाहिये ताकि वे अपने खर्चों की योजना बना सकें। शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को जिस ढंग से कोष का हस्तांतरण किया गया है उससे स्पष्ट है कि इस सम्बन्ध में उपर्युक्त सिद्धान्त का पालन नहीं किया गया है। प्रवेश कर क्षतिपूर्ति, यात्री कर, अनुदानों, मनोरंजन शुल्क, एफ.एल. लायसेंस फीस सहित विभिन्न मदों में दिये गये अनुदानों की राशि लगभग रु. 2845.37 करोड़ है। इस प्रकार शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित राशि की मात्रा रु. 3243.88 करोड़ है।

**3.18** इस सन्दर्भ में यह बात उल्लेखनीय है कि शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को कोष हस्तांतरण की प्रविधि छत्तीसगढ़ नगर पालिका नगरीय विकास नियम, 2003 में नियमबद्ध की गई है। राज्य सरकार द्वारा शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को इस नियमावली के प्रावधानों का पालन करते हुए कोष उपलब्ध कराना चाहिये। इस नियमावली में छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधोसंरचना कोष के गठन और इस कोष में दो खाते खोलने का प्रावधान है। इनमें पहला खाता है, अन्तरण खाता और दूसरा है अधोसंरचना खाता। इस नियमावली में यह प्रावधान है कि मूलभूत सेवाओं के सुधार के लिये वित्त आयोग की अनुशंसाओं के आधार पर राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानों को अधोसंरचना खाते में हस्तांतरित किया जाये। अन्तरण खाता प्रमुख रूप से प्रवेश कर की राशि जमा किये जाने के लिये है। नगर पालिका निकायों को प्रवेश कर की इस राशि का भुगतान 1976 में चुंगीकर उन्मूलन के फलस्वरूप उन्हें हुई राजस्व क्षति की प्रतिपूर्ति के लिये किया जाता है, अतः इसे कोष का अन्तरण नहीं माना जाना चाहिये। यथार्थ यह है कि इस नियमावली में कोष के हस्तांतरण की जो रूपरेखा बताई गई है, उस पर नये सिरे से विचार किये जाने की जरूरत है। शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग के अवार्ड सहित सभी अनुदान जिस तरीके से दिये जाते हैं, उसके फलस्वरूप इन स्थानीय निकायों को अपनी स्थानीय जरूरतों के मुताबिक योजना बनाने की क्षमता बहुत सीमित रह जाती है। भले ही शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को सहायता देने के लिये राज्य सरकार के पास बहुतेरी योजनायें हों

मगर इन योजनाओं से इन निकायों को मूलभूत सेवायें प्रदान करने के लिये जितने वित्तीय संसाधनों की जरूरत है, उसकी पूर्ति नहीं हो पाती।

**3.19** इन पांच वर्षों के दौरान राज्य सरकार द्वारा इन स्थानीय निकायों को राज्य की विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत प्रदत्त संसाधनों सहित कुल मिलाकर जो वित्तीय संसाधन हस्तांतरित किये गये हैं, वह राज्य के स्वयं के राजस्व का 5.2% राज्य के कुल राजस्व का 2.9% और राज्य के कुल वार्षिक व्यय का 2.7% है। वर्षवार विवरण निम्नलिखित तालिका 3.8 में प्रस्तुत है :-

**तालिका 3.8**

राज्य के स्वयं के राजस्व/कुल राजस्व/कुल व्यय में पंचायती राज्य संस्थाओं/शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित राशि का प्रतिशत (करोड़ रुपयों में)

		2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12 पुनरीक्षित
1.	स्वयं के राजस्व की प्राप्ति ( कर + गैर कर )	7638.52	8795.93	10166.27	12840.46	15031.94
	पंचायती संस्था. को हस्ता. %	4.3	4.1	3.7	3.5	4.0
	शहरी स्था. निकायों को हस्ता. %	7.5	8.0	4.9	6.5	5.9
2.	कुल राजस्व	13878.65	15662.76	18153.65	22719.54	27708.3
	पंचायती संस्था. को हस्ता. %	2.3	2.3	2.0	2.0	2.2
	शहरी स्था. निकायों को हस्ता. %	4.1	4.5	2.7	3.6	3.2
3.	कुल-व्यय	14472.91	17226.07	20910.44	22876.16	32747.46
	पंचायती संस्थाओं को हस्तांतरण %	2.3	2.1	1.8	2.0	1.8
	शहरी निकायों को हस्तांतरण %	3.9	4.1	2.4	3.6	2.7

**3.20** पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों विशेषकर शहरी निकायों को कोष हस्तांतरित करने की प्रकृति संविधान के सुसंगत प्रावधानों की भावना के अनुरूप नहीं है। यद्यपि यह सत्य है कि इन स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग द्वारा यथा अनुशंसित अन्तरण राशि से अधिक राशि की प्राप्ति हुई है परंतु जिस तरीके से उन्हें यह राशि उपलब्ध कराई गई है, उससे इन निकायों को स्व-शासन की इकाई के रूप में काम

करने की के लिये सक्षम बनाने के लिये पर्याप्त नहीं है। सरकार अपने तरीके और अपनी योजना के अनुसार उन्हें कोष उपलब्ध कराती है। सरकार से कोष का हस्तांतरण न तो सुनिश्चित होता है और न ही उनका अनुमान लगाया जा सकता है। अतएव ये निकाय न तो अधोसंरचना के विकास के लिये और न ही मूलभूत सेवा प्रदाय के सम्बन्ध में ठीक से योजनायें बना पाते हैं। देखा तो यहां तक गया है कि हिसाब-किताब में भी राज्य सरकार की सभी योजनाओं और मध्यान्ह भोजन जैसी केन्द्रीय योजनाओं की राशि को भी स्थानीय संस्थाओं को वित्तीय सहायता माना जाता है तथा सभी खर्चों को अनुदान के मद में दर्ज किया जाता है। इसका परिणाम यह हुआ है कि भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के कार्यालय में ऐसे सभी व्यय स्थानीय निकायों को "वित्तीय सहायता" के रूप में दर्ज किये जाते हैं। अधो प्रस्तुत तालिका 3.9 में दिये गये आंकड़े वर्ष 2010-11 के लिये राज्य की वित्त व्यवस्था पर नियंत्रक और महा लेखा परीक्षक के प्रतिवेदन आंकड़े हैं -

तालिका संख्या 3.9  
स्थानीय निकायों को वित्तीय सहायता

मद	2006-07	2007-08	2008-9	2009-10	2010-11
पंचायती राज संस्था	769.82	955.14	1299.47	1520.71	1835.92
शहरी स्थानीय निकाय	544.84	618.15	737.26	577.71	905.50
संस्थानीय निकायों को कुल सहायता	1314.66	1573.29	2098.42	2098.42	2741.42
वर्ष के कुल व्यय का प्रतिशत	11%	11%	12%	10%	12%

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट होता है कि स्थानीय निकायों को दी गई औसत "वित्तीय सहायता" राज्य सरकार के कुल व्यय के 10% से भी अधिक है। स्थानीय निकायों को वित्तीय सहायता के रूप में ये आंकड़े अतिरंजित तथा गुमराह करने वाले हैं। उपर्युक्त आंकड़ों में कतिपय करों में से सौंपे गये राजस्व की राशि, राज्य वित्त आयोग द्वारा यथा संस्तुत राज्य के स्वयं के शुद्ध राजस्व में स्थानीय निकायों की अंश राशि, तथा राज्य सरकार की विभिन्न योजनाओं और साथ ही केन्द्र सरकार की कतिपय योजनाओं के अन्तर्गत उपलब्ध कराई गई राशि भी शामिल है। इन आंकड़ों में संविधान में 73 वां और 74 वां संशोधन होने के बाद सम्बन्धित विभागों द्वारा स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कार्यों की वित्त व्यवस्था के लिये उन विभागों द्वारा दी गई राशि भी शामिल है। इन कार्यों पर

व्यय वस्तुतः सम्बन्धित विभाग द्वारा किया जा रहा है, अतएव किसी भी दशा में इस व्यय को पंचायती राज संस्था/नगरीय स्थानीय निकाय को दी गई "वित्तीय सहायता" नहीं माना जाना चाहिये। इसी तरह एजेंसी कार्य के लिये दी गई रकम को भी "अनुदान" नहीं माना जाना चाहिये।

3.21 अतः यह सलाह दी जाती है कि स्थानीय निकायों को प्रदत्त कोषों से सम्बन्धित लेखों के प्रस्तुतीकरण की विधि का नियंत्रक और महा लेखा परीक्षक के सहयोग से पुनरीक्षण किया जाये। पंचायत राज संस्थाओं/नगरीय स्थानीय निकायों को राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार उपलब्ध कराये गये कोष के बारे में इन लेखा पुस्तकों से स्पष्ट जानकारी मिलनी चाहिये। इस प्रकार की स्पष्ट जानकारी के अभाव में राज्य की वित्त व्यवस्था पर राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के प्रभाव का मूल्यांकन भावी राज्य वित्त आयोग तथा केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा नहीं किया जा सकेगा। हालांकि राज्य सरकार द्वारा पिछले वर्ष से पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के बारे में अलग से बजट पुस्तक रखी जाने लगी है मगर उनसे स्थिति स्पष्ट नहीं होती है। यथार्थ यह है कि ये पुस्तकें सम्बन्धित विभागों के विस्तृत बजट की सारांश मात्र हैं। इन पुस्तकों का जो वर्तमान स्वरूप है, उसमें सौंपे गया राजस्व शामिल नहीं है। जरूरत इस बात की है कि इन पुस्तकों से स्थानीय निकायों को प्रदत्त सौंप गये राजस्व, राज्य वित्त आयोग द्वारा वित्तीय अन्तरण, योगदान कार्यक्रमों के तहत प्रदत्त अनुदान, राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त अन्य अनुदान, केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा दिया गया अनुदान, लाइन विभाग द्वारा हस्तांतरित कोष राशि जैसे सभी वर्गों के अनुदानों का स्पष्ट ज्ञान होना चाहिये। ऐसा होने पर ही उन प्रयोजनों की उपयोगिता सिद्ध होगी, जिन प्रयोजनों के लिये 13वें वित्त आयोग ने इन लेखा पुस्तकों के संधारण की अनुशंसा की है।

तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं का क्रियान्वयन

3.22 तेरहवें वित्त आयोग के अवार्ड के अन्तर्गत छत्तीसगढ़ को सामान्य मूलभूत अनुदान एवं सामान्य कार्य निष्पादन अनुदान के विभाजनीय कोष के 2.59% अंश तथा विशेष क्षेत्र

अनुदान के विभाजनीय कोष के 13.21% अंश के रूप में रु. 2267.29 करोड़ की राशि मिली थी। इस राशि में पंचायत राज संस्थाओं और शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों का भाग क्रमशः रु. 1814.28 करोड़ और रु. 453.02 करोड़ था। इसके साथ ही आपदा राहत कोष के लिये केन्द्रीय योगदान के रूप में रु. 674.11 करोड़ की राशि अलग से प्राप्त हुई। अनुदानों का वर्गवार विवरण तालिका 3.10 में दिया गया है—

**तालिका संख्या-3.10**  
**छत्तीसगढ़ को 13 वें वित्त आयोग का अनुदान आबंटन**  
**(राशि करोड़ रूपयों में)**

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	कुल योग
स्थानीय निकाय						
1. सामान्य मूलभूत अनुदान	194.4	225.4	263.4	312.2	369.6	1365.2
(i) पंचायती राज	155.5	180.3	210.8	249.8	295.7	1092.2
(ii) शहरी निकाय	38.9	45.1	52.7	62.4	73.9	273.0
2. सामान्य कार्य निष्पादन अनु०	00	77.1	180.8	213.3	251.6	722.8
(i) पंचायती राज संस्था	00	61.7	144.6	170.6	201.3	578.2
(ii) शहरी निकाय	00	15.4	36.2	42.7	50.3	144.6
3. कुल सामान्य अनुदान	194.4	302.5	444.3	525.5	621.2	2088.0
I कुल अनुदान: पंचायतीराज	155.6	242.1	355.6	420.5	497.1	1670.9
II कुल अनुदान शहरी निकाय	38.8	60.4	88.7	105.0	124.1	417.1
III विशेष क्षेत्र अनुदान	21.1	31.6	42.2	42.2	42.2	179.3
कुल अनुदान: स्थानीय निकाय	215.5	334.1	486.5	567.7	663.4	2267.3

स्रोत: 13 वें वित्त आयोग का प्रतिवेदन, परिशिष्ट 10.15

### पंचायत राज संस्थाओं को अनुदान

3.23 तेरहवें वित्त आयोग ने इस राज्य के पंचायत राज संस्थाओं को सामान्य मूलभूत तथा सामान्य कार्य निष्पादन अनुदानों के कुल विभाजनीय कोष का 2.65 % अंश प्रदान किया है। यद्यपि आयोग ने राज्य के द्वारा वर्ष 2010-11 के लिये अपने अनुदान के आहरण के लिये किसी शर्त को पूरा किये जाने पर जोर नहीं दिया है परन्तु वर्ष 2011-12 और इसके आगे के वर्षों में सामान्य क्षेत्र अनुदान के आहरण के लिये प्रत्येक राज्य द्वारा शर्तों

को पूरा किये जाने की शर्त लगा दी है। सामान्य क्षेत्र कार्य निष्पादन अनुदान के आहरण के लिये वित्त आयोग ने 9 शर्तें रखी हैं जिन्हें प्रत्येक राज्य को पूरा करना है। इन शर्तों में लेखा कर्म की समुचित रूप रेखा (फ्रेम वर्क) बनाना, एवं नियंत्रक और महा लेखा परीक्षक के मार्गदर्शन में लेखा परीक्षण तथा स्थानीय निकाय लोकपाल की नियुक्ति शामिल है। राज्य सरकार ने वित्त आयोग के द्वारा लगाई गई सभी शर्तों को पूरा करके अपनी पात्रता सिद्ध कर दी है। तदनुसार भारत सरकार ने राज्य को वर्ष 2010-11 के लिये रु. 170.55 करोड़ और वर्ष 2011-12 के लिये रु. 308.42 करोड़ जारी किये। दोनों वर्षों के लिये दिये गये कुल रु. 478.97 करोड़ की अनुदान राशि को ग्राम पंचायतों, जनपद पंचायतों और जिला पंचायतों के मध्य 60:25:15 के अनुपात में दिये जाने का निर्णय लिया गया। इस सूत्र के अनुसार राज्य सरकार ने ग्राम पंचायतों को रु. 102.14 करोड़, जनपद पंचायतों को रु. 42.73 करोड़ और जिला पंचायतों को रु. 25.68 करोड़ जारी किये। बाद में वितरण का यह अनुपात बदल कर 70:20:10 कर दिया गया।

**3.24** केन्द्रीय वित्त आयोग के अनुदान के उपयोग के बारे में राज्य सरकार द्वारा विस्तृत दिशा निर्देश जारी किये गये हैं। सामान्य क्षेत्र मूलभूत अनुदान तथा एग्रीगेट स्पेशल एरिया ग्रांट जिला पंचायत और जनपद पंचायतों को क्षेत्र वार (30%) आबंटित किया गया तथा विस्तृत सूची जारी करके उन कार्यों का विस्तार से निरूपण किया गया, जो कार्य इस अनुदान राशि से विशिष्ट क्षेत्र में किये जा सकते हैं। इसी प्रकार ग्राम पंचायतों के लिये निर्धारित अनुदान (70%) से किये जाने वाले कार्यों को चिन्हित किया गया।

### नगरीय स्थानीय निकाय

**3.25** तेरहवें वित्त आयोग के अवार्ड के अन्तर्गत नगरीय स्थानीय निकायों को कुल रु. 453.02 करोड़ जिसमें सामान्य और मूलभूत अनुदान (रु. 417.10 करोड़) तथा विशेष क्षेत्र मूलभूत और कार्य निष्पादन अनुदान (रु. 35.10) प्राप्त हुआ। छत्तीसगढ़ राज्य सरकार ने यह धन राशि ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन बरसाती पानी निकासी, जल आपूर्ति, स्वच्छता तथा नगरीय प्रशासन के सभी पक्षों के बारे में डाटा बेस बनाने जैसे कार्यों पर व्यय किये जाने का निर्णय लिया। विभिन्न प्रकार के नगरीय स्थानीय निकायों को आबंटन का विवरण तालिका 3.11 में दिया गया है -



तालिका संख्या 3.11

13 वे वित्त आयोग के अन्तर्गत नगरीय स्थानीय निकायों को कोष आबंटन

(करोड़ रू0 में)

	स्थानीय निकाय का प्रकार	ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	बरसाती पानी निकासी	जल आपूर्ति	स्वच्छता	डाटा बेस	कुल योग
1.	नगर निगम	91.68	82.04	53.74	28.01	3.75	259.22
2.	13 न.पा.परिषद	10.18	27.14	36.82	2.40	3.25	79.79
3.	19 न.पा.परिषद	--	--	--	--	--	10.65
4.	6 नगर पंचायतें	8.96	9.70	7.75	2.85	1.50	30.76
5.	120 नगर पंचायतें	--	--	--	--	--	71.35
	कुल योग	--	--	--	--	--	451.77

आयोग ने विभिन्न प्रकार के नगरीय निकायों को आबंटन में भिन्नता महसूस की। नगर निगमों को 52.22% नगर पालिका परिषदों को 20.24% और नगर पंचायत को 22.54% आबंटन मिला। यह विभाजन वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार इन तीनों प्रकार के नगर निकायों की जनसंख्या पर आधारित है। नगर निगमों को रु. 259.22 करोड़ आबंटित किये गये। राज्य सरकार ने नगर पालिका परिषदों को रु. 91.69 करोड़ आबंटित किये जिसमें से रु. 79.79 करोड़ 13 नगर पालिका परिषदों को तथा शेष राशि अन्य नगर पालिका परिषदों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मशीनरी खरीदने के लिये आबंटित किये गये। इसी प्रकार नगर पंचायतों को रु. 120.11 करोड़ आबंटित किये गये। इसमें से रु. 30.76 करोड़ की राशि 6 नगर पंचायतों को और शेष राशि 120 अन्य नगर पंचायतों को ठोस अपशिष्ट मशीनरी खरीदने एवं अन्य प्रयोजनों के लिये आबंटित की गई।

3.26 राज्य सरकार ने तेरहवें वित्त आयोग की अनुदान राशि के आबंटन के लिये जनसंख्या, मांग, विनियोग के सामर्थ्य तथा समाहित करने की क्षमता के आधार पर मापदण्ड का निर्धारण किया है। राज्य सरकार की धारणा है कि अनेक नगरीय निकायों में कोष का उपयोग करने की क्षमता नहीं है, अतः उसने इसी आधार पर आबंटन किया है। जिला मुख्यालय के नगरीय निकायों को अन्यो के मुकाबले अधिक आबंटन प्राप्त हुआ है, क्योंकि सरकार ने यह महसूस किया कि उन्हें अपनी अधोसंरचना सुधारने की अधिक जरूरत है। राज्य सरकार के अधिकारियों के साथ वित्त आयोग की जो अनौपचारिक चर्चा

हुई थी, उसमें यह बताया गया था कि तेरहवें वित्त आयोग की अनुदान राशि "उपयोग प्रमाण पत्र" प्रस्तुत करने पर ही जारी की जायेगी। इससे स्पष्ट होता है कि राज्य सरकार ने नगरीय स्थानीय निकायों की व्यय करने की क्षमता तथा समय में प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने की क्षमता को एक मापदण्ड के रूप में स्वीकार किया है।

**3.27** जहां तक स्थानीय निकायों को अनुदान का सम्बन्ध है, वित्त आयोग के दृष्टिकोण में समरूपता की आवश्यकता प्रतीत होती है। उदाहरण के तौर पर ग्यारहवें वित्त आयोग ने लेखा के संधारण एवं डाटा बैंक के गठन के लिये अनुदान का कुछ भाग निर्धारित किया था लेकिन बाद के आयोगों ने इस प्रकार का कोई निर्धारण नहीं किया। अतः एक आयोग की अधिनिर्णय अवधि समाप्त हो जाने के बाद इस किस्म की व्यय साध्य व्यवस्था को कायम रख पाना राज्य सरकारों के लिये कठिनाई का कारण बन जाता है। अतएवं यदि प्रत्येक केन्द्रीय आयोग कतिपय ऐसे "कोर क्षेत्रों" का चयन करे जिनके लिये स्थानीय निकायों को कुछ विशेष रूप से निर्धारित अनुदानों की आवश्यकता पड़ती है, तो बेहतर होगा। चौदहवें वित्त आयोग के विचार हेतु राज्य सरकार इसकी अनुशंसा कर सकती है।



## अध्याय — 4

### राज्य की वित्तीय स्थिति की समीक्षा

---

#### प्रस्तावना

4.1 राज्य सरकार से स्थानीय निकायों को कोष का अंतरण कितना हो यह निर्धारित करने के लिये राज्य की राजकोषीय क्षमता का विश्लेषण आवश्यक है। इस प्रकार हस्तांतरण में राज्य सरकार के लिए वित्तीय संसाधन जो उसको अपनी प्रतिबद्धताओं और जिम्मेदारियों के निर्वहन तथा सामाजिक विकास कार्यक्रम जारी रखने के लिए चाहिये और स्थानीय निकायों के लिये वित्तीय संसाधन, जो उन्हें अपने संवैधानिक दायित्वों को पूरा करने तथा नागरिकों को आवश्यक सेवाएँ सक्षमता के साथ उपलब्ध करने के लिए चाहिये, इन दोनों के बीच संतुलन आवश्यक है। इसके लिये राज्य की वित्तीय क्षमता का विश्लेषण किया जाना जरूरी है, जिससे अगले पांच वर्षों में करों और शुल्कों आदि से राज्य के स्वयं के राजस्व का आकलन किया जा सके, जिससे इन स्थानीय निकायों को हिस्सा प्राप्त होता है। साथ ही राज्य के कुल राजस्व का पूर्वानुमान भी लगाया जा सके, जिससे स्थानीय निकायों को राज्य सरकार से अनाबद्ध एवं आबद्ध (अनटाइड और टाइड) अनुदान प्रदान किया जाना है।

4.2 हमने पिछले पांच वर्षों अर्थात् वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 के दौरान राजस्व और व्यय की प्रवृत्तियों का पता लगाने के लिये इस अवधि में राज्य सरकार की वित्त व्यवस्था का पुनरीक्षण किया है, जिससे अगले पांच वर्षों (वर्ष 2012-13 से 2016-17) अर्थात् आयोग की अधिनिर्णय अवधि (अवार्ड पीरियड) के लिये राजस्व और व्यय का पूर्वानुमान लगाया जा सके। पूर्वानुमानों के लिये इन पांच वर्षों के दौरान राज्य के राजस्व और व्यय तथा सकल राज्य घरेलू उत्पाद के सम्बन्ध का सहारा लिया गया है। आयोग ने वर्ष 2010-15 की अवधि के लिये 13 वें वित्त आयोग के राजस्व और व्यय सम्बन्धी पूर्वानुमानों का भी उपयोग किया है। आयोग ने वर्ष 2010-11 के वास्तविक आंकड़े वर्ष 2011-12 के पुनरीक्षित अनुमान और वर्ष 2012-13 के बजट अनुमानों की तुलना 13 वें वित्त आयोग द्वारा बनाये गये पूर्वानुमान से की है। हमने बारहवीं पंचवर्षीय योजना, जिसकी अवधि आयोग की अधिनिर्णय अवधि के समरूप है, के लिये राज्य सरकार के राजस्व और

व्यय सम्बन्धी पूर्वानुमानों पर भी विचार किया है। आयोग के पूर्वानुमान व्यापक रूप से इन्हीं पर आधारित है। परन्तु पूर्वानुमान में इनके साथ राजस्व की वृद्धि दर और अन्य कारणों को भी ध्यान में रखा है। इस पुनरीक्षण के लिये आंकड़े और विवरण राज्य सरकार के बजट दस्तावेजों से लिये गये हैं। इसके साथ ही दिनांक 31 मार्च 2011 को समाप्त वित्तीय वर्ष के लिये भारत के नियंत्रक और महालेखाकार ने राज्य की वित्त व्यवस्था के सम्बन्ध में जो उत्कृष्ट रिपोर्ट दी है, उसका भी हमने उपयोग किया गया है।

### सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जी.एस.डी.पी.)

4.3 सकल राज्य घरेलू उत्पाद किसी राज्य के आर्थिक विकास का दर्पण और राज्य की राजकोषीय क्षमता का परिचायक होता है। अतः सकल राज्य घरेलू उत्पाद की प्रवृत्तियों पर संक्षिप्त चर्चा आवश्यक है। एक पृथक राज्य के रूप में अस्तित्व में आये हुये छत्तीसगढ़ को एक दशक से कुछ ही अधिक समय हुआ है, परन्तु सकल राज्य घरेलू उत्पाद के क्षेत्र में इसने उच्च दर का कीर्तिमान स्थापित किया है। राज्य की दीर्घकालीन सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर प्रचलित भाव पर 14.52% और स्थिर भाव पर 8.12% रही है। पिछले पांच वर्षों (2006-07 से 2010-11) के दौरान वृद्धि की दर प्रचलित भाव से 14.35% थी जबकि इस अवधि में एक ऐसा खराब वर्ष (2009-10) भी था जिसमें वृद्धि घटकर 2.30% तक पहुंच गई। इसी अवधि में स्थिर भाव पर वृद्धि की दर 7.40% थी। पिछले पांच वर्षों के दौरान सकल राज्य घरेलू उत्पाद में वृद्धि की दर निम्नलिखित तालिका- 4.1 में दर्शायी गई है।

तालिका 4.1

सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जी.एस.डी.पी.) में वृद्धि की प्रवृत्ति

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
				अनतिम अनु.	त्वरित अनु.	अग्रिम अनु.
प्रचलित भाव पर						
जी.एस.डी.पी. (करोड़ रूपयों में)	66874.89	80255.11	96972.18	99261.96	117566.74	135536.34
विकास दर (%) पिछले वर्ष से परिवर्तित	25.28	20.10	20.83	2.36	18.44	15.28

स्थिर भाव पर						
जी.एस.डी.पी. (स्थिर भाव पर जी.एस.डी.पी.)	58598.16	63643.77	68982.11	71221.09	79166.09	87723.17
वृद्धि दर %	18.60	8.61	8.39	3.25	11.16	10.8

स्रोत-आर्थिक सर्वेक्षण 2011-11 आर्थिक एवं सांख्यिकीय संचालनालय (छ0ग0)

वर्ष 2009-10 में इस वृद्धि दर में अत्यधिक कमी हो गई थी। इस वर्ष राज्य के 12 जिलों के 66 विकास खण्डों में सूखे की स्थिति थी। प्राथमिक क्षेत्र में यह वृद्धि दर बहुत कम रह गई जबकि द्वितीयक क्षेत्र में वृद्धि दर नकारात्मक (-7.38%) थी। सेवा क्षेत्र की बेहतर वृद्धि अन्य दो क्षेत्रों में वृद्धि की कमी को पूरा नहीं कर सकी। इस वर्ष को एक असामान्य वर्ष माना जाना चाहिये। इसके अगले ही वर्ष राज्य की अर्थव्यवस्था में सुधार आया। उपर्युक्त खराब वर्ष को शामिल करने के बावजूद पांच वर्षों की अवधि (2006-11) में वृद्धि दर 14.35% रही है। स्थिर भाव पर इन पांच वर्षों में वृद्धि की दर 7.40% रही जो कि राष्ट्रीय औसत से कहीं अधिक है। अनुमान लगाया जाता है कि प्रचलित भाव पर वर्ष 2011-12 में सकल राज्य घरेलू उत्पाद पूर्ववर्ती वर्ष 2010-11 की अपेक्षा 15.28% बढ़कर रु. 1,35,536.34 करोड़ का होगा। स्थिर भाव पर वृद्धि दर के 10.8% होने की सम्भावना है।

**4.4** सकल राज घरेलू उत्पाद की क्षेत्रवार वृद्धि दर से भी स्पष्ट प्रवृत्ति का पता नहीं चलता है। प्राथमिक क्षेत्र में इन पांच वर्षों में औसत वृद्धि के 14.58% होने का अनुमान है जबकि यह दर वर्ष 2007-08 में 25% और वर्ष 2010-11 में मात्र 1.02% थी। इसी प्रकार द्वितीयक क्षेत्र में औसत वृद्धि दर 20.39% अवश्य है परन्तु इस वर्ष में वृद्धि दर में काफी उतार-चढ़ाव रहा है, जैसे वर्ष 2006-07 में इसमें 51.80% की गिरावट और वर्ष 2010-11 में 7.38% की गिरावट देखी गई। इस अवधि में तृतीयक क्षेत्र में इतना बड़ा अंतर देखने में नहीं आया। हालांकि सेवा क्षेत्र ने देश में आर्थिक वृद्धि को गति दी लेकिन, छत्तीसगढ़ में सकल राज्य घरेलू उत्पाद में इसका योगदान 33 से 35% पर स्थिर है। पिछले दो वर्षों में इसमें कुछ वृद्धि हुई है। 11 वीं पंचवर्षीय योजना के दौरान स्थिर दर पर इसका योगदान 11.17% है जो की लक्ष्य 8% से अधिक रही है।

**4.5** दीर्घकालीन सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर 14.52% थी। तेरहवें वित्त आयोग का अनुमान था कि प्रचलित भाव पर 2015 तक यह विकास दर लगभग 12.5% होगी। यह अनुमान सभी राज्यों की सकल राज्य घरेलू उत्पाद को एक समतुलनीय स्तर

पर लाने के लिये और योजना आयोग द्वारा यथा निर्धारित उसी अवधि के लिए सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि लक्ष्य दर को ध्यान में रखते हुए आवश्यक समायोजन करने के बाद प्राप्त किया गया है। वर्ष 2010-11 और वर्ष 2011-12 में छत्तीसगढ़ का सकल राज्य घरेलू उत्पाद तेरहवें वित्त आयोग के अनुमानों से कहीं अधिक है -

वर्ष	13 वें वित्त आयोग का पूर्वानुमान (करोड़ ₹0 में )	अनुमानित (करोड़ ₹0 में )	
2010-11	102004	117566.74 (त्वरित अनुमान)	15.3% अधिक
2011-12	114728	135536.34 (अग्रिम अनुमान)	18.2% अधिक

4.6 जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है पिछले 5 वर्षों में (2006-7 से 2010-11) प्रचलित भाव पर वृद्धि दर 14.35% थी। राज्य में कोयला, लौह अयस्क, बाक्साइट इत्यादि के विशाल भण्डार हैं, अतः यहां खनिकर्म में वृद्धि होगी, कई बड़े विद्युत संयंत्र निर्माणाधीन हैं, निर्माण कार्य में बहुत वृद्धि हुई है, परिवहन क्षेत्र भी बहुत बढ़ा है। इन तमाम बातों के परिप्रेक्ष्य में यह मानना पूर्णतः तर्क संगत है कि राज्य में अर्थव्यवस्था की वृद्धि दीर्घकालीन औसत के समतुल्य होगी। इसके साथ ही हमें देश की अर्थव्यवस्था को भी ध्यान में रखना है, जिसका राज्य की अर्थव्यवस्था पर प्रभाव पड़ना निश्चित है। वर्ष 2011-12 में देश की अर्थव्यवस्था में वृद्धि की दर 9% से घटकर 6.50% से 7% तक रहने का अनुमान है। बारहवीं योजना के लिये निर्धारित लक्ष्यों का पूरा हो पाना कठिन दिखाई देता है। इसका राज्य पर प्रभाव पड़ेगा। वर्ष 2011-12 के लिये सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर प्रचलित दर पर 15.28% है जो दीर्घकालीन दर से कुछ अधिक है। इस वस्तु स्थिति के परिप्रेक्ष्य में हमारा प्रस्ताव है कि राज्य की राजकोषीय क्षमता के मूल्यांकन के लिये वर्ष 2012-17 की अवधि के लिये सकल राज्य घरेलू उत्पाद की दर प्रचलित दर पर दीर्घकालीन वृद्धि दर 14.5% के समतुल्य मानी जाये। यह दर तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुमानित दर से कुछ अधिक होगी। योजना आयोग के कार्य दल की अनुशंसाओं के आधार पर राज्य सरकार द्वारा 12 वीं योजना के लिये किये गये पूर्व अनुमान से यह कुछ

भिन्न है। ये पूर्वानुमान राज्य के सकल घरेलू उत्पाद की 12.8% वृद्धि दर की सामान्य प्रवृत्ति पर आधारित हैं राज्य की स्वीकृत योजना के अनुसार निम्नानुसार हैं -

(करोड़ रूपयों में)

2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1,52,830	1,72,330	1,94,318	2,19,112	2,47,070

आधार वर्ष (2011-12) के लिये सकल राज्य घरेलू उत्पाद का अनुमान पिछले वर्ष से 15.28% अधिक अर्थात् ₹0 1,35,336.34 करोड़ होने का है। हमने अपनी गणना के लिये इसे 14.5% ही माना है। इस प्रकार आधार वर्ष के लिये सकल राज्य घरेलू उत्पाद ₹0 1,34,613 करोड़ माना गया है। उपर्युक्त आधार पर 2012-17 की अवधि के लिये पूर्वानुमानित सकल राज्य घरेलू उत्पाद निम्नानुसार है -

#### तालिका 4.2

सकल राज्य घरेलू उत्पाद (प्रचलित भाव पर)

(करोड़ रूपयों में)

आधार वर्ष	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
2011-12	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%	14.5%
	1,34,613	1,54,132	1,76,481	2,02,072	2,31,371

हमने आयोग की अधिनिर्णय अवधि के दौरान सभी प्रयोजनों के लिये सकल राज्य घरेलू उत्पाद की उपर्युक्त वृद्धि दर को ही मान्य किया है।

#### राज्य की वित्तीय स्थिति

4.7 वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 अर्थात् पिछले पांच वर्षों की अवधि में स्थिति, वर्ष 2011-12 की स्थिति और चालू वर्ष के बजट के अनुसार राज्य की वित्तीय स्थिति को निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है-

**तालिका 4.3**  
**राज्य की वित्तीय स्थिति**

(करोड़ रूपयों में)

क्रमांक	विवरण	2006-07 लेखा	2010-11 लेखा	2011-12 पुनरीक्षित अनु.	2012-13 बजट अनु.
I	राजस्व प्राप्तियां (क+ख)	11453.24	22719.54	27708.3	31,378.64
(क)	राज्य की प्राप्तियां	6497.06	12,840.46	15031.94	17,521.15
1.	कर राजस्व	5045.72	9005.14	10494.76	12175.59
2.	गैर कर राजस्व	1451.34	3835.32	4537.18	5345.56
(ख)	केन्द्र से प्राप्तियां	4956.13	9879.08	12676.36	13857.49
1.	केन्द्रीय करों में राज्य का भाग	3198.77	5425.19	6517.22	7494.83
2.	सहायता अनुदान	1757.41	4453.89	6159.14	6362.66
II	पूँजीगत प्राप्तियां	196.53	-769.06	4488.16	5793.9
	ऋण और अग्रिम वसूली	356.92	563.81	1253.08	1571.7
III	कुल प्राप्तियां	11649.77	21950.48	32196.46	37172.54
IV	गैर योजना व्यय	6228.09	11299.72	13774.74	15642.42
	राजस्व व्यय (ब्याज भुगतान सहित )	6194.03	11286.39	13762.68	15,631.14
	ऋण एवं अग्रिम	1025.53	1198.37	11.27	10.47
V	योजना व्यय	5545.3	11,576.44	18972.72	21,931.19
	राजस्व व्यय	2608.41	8069.36	11805.01	12,788.24
	पूँजीगत व्यय	2169.08	2950.52	5843.34	7189.08
	ऋण एवं अग्रिम	767.81	556.56	1324.37	1953.87
VI	कुल व्यय	11773.39	22876.16	32747.46	37573.61
VII	राजस्व व्यय	8802.44	19355.75	25567.69	28419.38
VIII	पूँजीगत व्यय	2198.1	2951.51	5844.13	7189.89
IX	ऋण एवं अग्रिम	772.85	586.9	1335.64	1964.34
X	राजस्व घाटा	2650.8	3363.79	2140.61	2959.26
	राजकोषीय घाटा	36.77	409.75	(-)3786.08	(-)4623.27
	प्राथमिक घाटा	1062.3	1608.12	(-)2531.74	(-)3280.73

स्रोत - मूल आकड़े, छत्तीसगढ़ शासन, वित्त सचिव के संबंधित वर्षों के ज्ञापन



राज्य के वित्त का परिमाण जो वर्ष 2001-02 में रु0 6000 करोड़ था, वह बढ़कर वर्ष 2012-13 में रु0 37,574 करोड़ हो गया है। पिछले पांच वर्षों (2006-2011) के दौरान राज्य के कुल व्यय में लगभग 100% की वृद्धि हुई है और वह रु0 11,773 करोड़ से बढ़कर रु0 22,878 करोड़ हो गया है और चालू वर्ष तक उसमें 300% से अधिक की वृद्धि हुई है।

सकल राज्य घरेलू उत्पाद (प्रचलित भाव पर) के सन्दर्भ में राज्य की वित्तीय स्थिति पिछले पांच वर्षों के दौरान निम्नानुसार रही है :-

तालिका 4.4  
राजकोषीय संकेतक

क्रमांक	विवरण	2006-07 लेखा	2007-08 लेखा	2008-09 लेखा	2009-10 लेखा	2010-11 लेखा	2011-12 पुन. अनु.	छः वर्षों का औसत
I	राजस्व प्राप्तियां (क+ख)	17.13	17.29	16.15	18.29	19.32	20.44	18.10
(क)	राज्य की प्राप्तियां	9.72	9.52	9.07	10.24	10.92	11.09	10.09
1.	कर राजस्व	7.55	7	6.80	7.18	7.66	7.74	7.32
2.	गैर कर राजस्व	2.17	2.52	2.27	3.07	3.26	3.35	2.77
(ख)	केन्द्रीय प्राप्तियां	7.41	7.78	7.08	8.05	8.4	9.35	8.01
II	पूँजीगत प्राप्तियां	0.29	0.63	1.97	2.57	(-)0.65	3.31	1.35
III	कुल प्राप्तियां	17.17	17.93	18.12	20.86	18.67	23.75	19.46
IV	कुल व्यय	17.61	18.03	17.76	21.07	19.46	24.16	19.68
V	राजस्व व्यय	13.16	13.51	14.22	17.39	16.46	18.86	15.60
VI	ऋण एवं अधिम	1.16	0.63	0.51	0.91	0.48	0.99	0.78
VII	राजस्व अधिशेष	3.96	3.79	1.93	0.89	2.86	1.58	(-)2.50
VIII	राजकोषीय घाटा	0.05	(-)0.16	(-)0.16	(-)1.77	0.35	(-)2.80	(-)0.89
IX	प्राथमिक अधिशेष / घाटा	1.59	1.26	0.05	(-)0.67	1.37	(-)1.87	0.29

4.8 राजकोषीय सुदृढीकरण हेतु मार्गदर्शी सिद्धान्त के रूप में 13 वें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि ऐसे राज्यों, जिनका वर्ष 2007-08 में राजस्व घाटा शून्य या अधिशेष था, को वर्ष 2011-12 तक राजस्व घाटे को समाप्त करना चाहिए। दूसरी बात यह है कि ऐसे राज्यों को वर्ष 2011-12 तक राजकोषीय घाटे को कम करके सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3% तक कर लेना चाहिये। आयोग ने राज्य सरकारों से अपने ऋण को कम

करने के लिये भी आग्रह किया था। उसने राज्य सरकारों से अपने अपने राजकोषीय दायित्व और बजटीय प्रबन्धन अधिनियम को उपर्युक्त हिदायतों के अनुरूप बनाने के लिये भी आग्रह किया था। राज्य सरकार ने वर्ष 2011 में अपने राजकोषीय दायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम में संशोधन किये। इस संशोधन के अनुसार राज्य सरकार इस अवधि में राजस्व घाटे को सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3% के अन्दर ही रखेगी। तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा को अनुपालन करते हुए उक्त संशोधन में यह भी प्रावधान किया गया है कि राज्य के बकाया ऋण राशि को 2010-11 में सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 22% और 2014-15 में 23.90% से कम ही रखा जाये।

राज्य सरकार ने इन लक्ष्यों को प्राप्त किया है। राज्य ने पिछले पांच वर्षों (2006 से 2011) तथा 13 वें वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि के तीन वर्षों 2011-12 (पुनरीक्षित अनुमान) तथा 2012-13 (बजट अनुमान) के दौरान राजस्व अधिशेष को बरकरार रखा। राजकोषीय घाटे को भी बहुत निम्न स्तर पर रखा गया तथा 2006-07 से इसे निर्धारित लक्ष्य 3% से अधिक नहीं होने दिया गया। बल्कि वर्ष 2009-10 और 2010-11 में राज्य में राजकोषीय अधिशेष की स्थिति थी। दिनांक 31.03.2011 को राज्य की कुल देनदारी रु 13,447.74 करोड़ थी जो सकल राज्य घरेलू उत्पाद का 11.45% हS और राजकोषीय दायित्व एवं बजटीय प्रबन्धन अधिनियम में यथा निर्धारित सीमा से कहीं कम है। इस प्रकार राज्य ने न केवल 13 वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित राजकोषीय लक्ष्यों का पालन किया है बल्कि एक सुदृढ़ राजकोषीय स्थिति को भी बनाये रखा। इस संदर्भ में यह विचारणीय है कि राजकोषीय अधिशेष बनाये रखना आर्थिक दृष्टि से कहां तक उचित है। किसी भी नये राज्य को अधोसंरचना के लिये अधिक निवेश की आवश्यकता होती है और अधिशेष राशि का उत्पादक परिसम्पत्ति विनिर्माण में बेहतर उपयोग किया जा सकता है। वित्त प्रबन्धन के सम्बन्ध में और भी चिंताएँ हैं जिनके सम्बन्ध में हमने विचार और सुझाव इस प्रतिवेदन में अगले अध्याय में प्रस्तुत किया है।

### राज्य की राजस्व प्राप्तियां

4.9 राज्य की राजस्व प्राप्तियां जिसमें राज्य के स्वयं की प्राप्ति जिसमें कर एवं कर भिन्न राजस्व, केन्द्रीय कर अंतरण और अनुदान सम्मिलित है, पिछले पाँच वर्षों (2006-11) के दौरान 18.7% की दर से बढ़ी है। वर्ष 2001-2010 की अवधि में राज्य की राजस्व प्राप्ति

की चक्रीय वार्षिक विकास दर 19.46% थी जबकि देश के अन्य सभी सामान्य श्रेणी के राज्यों में यह 15.20% थी। उपर्युक्त विकास दर वर्ष 2012-13 (बजट अनुमान) में घटकर 13.3% रह गई। हालांकि वर्ष 2010-11 में राज्य को 57% राजस्व प्राप्ति अपने स्वयं के स्रोतों से हुई तथा केन्द्र से कर हस्तांतरण एवं सहायता अनुदान का योगदान 43% रहा। सकल राज्य घरेलू उत्पाद के सापेक्ष में राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति तथा सकल राज्य घरेलू उत्पादों के सम्बन्ध में राजस्व उत्प्लावन अधोलिखित तालिका 4.6 में प्रस्तुत है -

तालिका 4.5

सकल राज्य घरेलू उत्पाद के सापेक्ष राजस्व प्राप्ति की प्रवृत्तियां

करोड़ रूपये में

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	चक्रीय वार्षिक वृद्धिदर	2011-12 पुनरीक्षित	2012-13 बजट अनुमान
राजस्व प्राप्तियां करोड़ रूपयों में	11453	13,879	15663	18154	22720	18.7	27708	31379
राजस्व प्राप्तियों वृद्धि दर (प्रतिशत)	29.6	21.2	12.86	15.9	25.15	-	21.9	13.3
राजस्व प्राप्तियां/ सकल राज्य घरेलू उत्पाद (प्रतिशत)	17.12	17.29	16.2	18.3	19.3	-	20.4	19.11
सकल राज्य घरेलू उत्पाद के सापेक्ष राजस्व उत्प्लावन	1.17	1.06	0.62	6.74	1.36	-	1.43	0.63

राजस्व प्राप्तियां जो वर्ष 2006-07 में रु0 11,453 करोड़ थी, वह बढ़कर वर्ष 2011-12 में रु0 27,708 करोड़ (पुनरीक्षित अनुमान) हो गई। राजस्व में उत्लावन का रुख जो पिछले तीन वर्षों में 1 से अधिक था उसके चालू वर्ष में घटकर 0.63 हो जाने की सम्भावना है।

#### राज्य की स्वयं की राजस्व प्राप्तियां

4.11 आन्तरिक स्रोतों के दोहन में राज्य की स्थिति काफी अच्छी रही है। राष्ट्रीय औसत की तुलना में छत्तीसगढ़ में कर संग्रहण की लागत अपेक्षाकृत कम है, जो कर संग्रहण में अत्यधिक प्रभावशीलता दर्शाती है। विगत पांच वर्षों के दौरान (अर्थात् 2006 से 2011) राज्य में कर तथा गैर कर राजस्व संग्रहण की प्रवृत्ति का विवरण अधोलिखित तालिका 4.7 में दिया गया है -

तालिका 4.6

#### राज्य का स्वयं का राजस्व

(करोड़ रूपयों में)

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	चक्रीय वार्षिक वृद्धि दर	2011-12 पुनरीक्षित अनुमान	2012-13 बजट अनु.
कर राजस्व (राज्य के स्वयं का कर राजस्व)	5046	5618	6594	7123	9005	-	10494.76	12175.60
वृद्धि दर (%)	24.53	11.34	17.37	8.03	26.42	15.6	16.54	16.02
कर भिन्न राजस्व	1451	2021	2202	3043	3835	-	4537.18	5345.60
वृद्धि दर (%)	18.06	39.28	8.96	38.19	26.03	27.5	18.30	17.82
राज्य के स्वयं की राजस्व प्राप्तियां (कर + कर भिन्न राजस्व)	6497.06	7638.52	8795.9	10166.3	12840.5	-	15031.94	17521.15
कुल प्राप्तियों के प्रतिशत के रूप में	55.8	53.09	50.06	49.1	58.5	-	46.69	47.13

यद्यपि कुल प्राप्तियों में प्रतिशत की दृष्टि से राज्य के स्वयं के राजस्व में वृद्धि हुई है परन्तु वर्ष 2011-12 (पुनरीक्षित अनुमान) और वर्ष 2012-13 (बजट अनुमान) में यह प्रतिशत कम है और इसका प्रमुख कारण 13 वें वित्त आयोग के अवार्ड के अनुसार उच्चतर केन्द्रीय कर हस्तांतरण है।

कर और कर भिन्न राजस्व में कुल प्राप्तियां 13 वें वित्त आयोग के आकलन की अपेक्षा कहीं अधिक है, जो तालिका 4.8 से स्पष्ट है।

तालिका 4.7  
तेरहवें वित्त आयोग का राजस्व विषयक पूर्वानुमान

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	वि० आ० का पूर्वानुमान		वास्तविक	
	कर राजस्व	गैर कर राजस्व	कर राजस्व	गैर कर राजस्व
2010-2011	8946.59	2389.38	9005.14	3835.36
2011-2012 (पुन.आंकड़े)	10062.56	2516.25	10494.76	4537.18
2012-2013 बजट अनुमान	11320.38	2652.46	12175.59	5345.56

#### कर राजस्व

4.12 राज्य के कर राजस्व (स्वयं का कर राजस्व) की पिछले पांच वर्षों (2006-11) की अवधि में चक्रीय वार्षिक वृद्धि दर 15.6% थी। स्वयं के कर राजस्व की चक्रीय वार्षिक वृद्धि दर वर्ष 2001-02 से वर्ष 2009-10 के दौरान 17.26% थी जबकि देश के अन्य सामान्य वर्ग के राज्यों में यह दर 14.53% थी। वृद्धि की यह दर स्थिर नहीं अपितु 8% से 26% के मध्य उतार-चढ़ाव वाली थी। वर्ष 2011-12 में तथा चालू वर्ष के बजट अनुमान के अनुसार यह दर 16% है।

4.13 राज्य में कर राजस्व के प्रमुख स्रोत विक्रय, व्यापार आदि पर कर (वैट), राज्य का उत्पाद शुल्क, वाहनों पर कर, स्टाम्प एवं पंजीयन शुल्क हैं। वर्ष 2006-2011 की अवधि में तथा वर्ष 2011-12 (पुनरीक्षित अनुमान) तथा 2012-13 (बजट अनुमान) में कर राजस्व का क्षेत्र वार योगदान निम्नानुसार है :

**तालिका 4.8**  
**कर राजस्व के घटक**

(करोड़ रूपयों में)

	2006-07	2007-08	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
बिक्री, व्यापार पर कर	2843	3024	3611	3712	4841	6000	7200
राज्य उत्पाद शुल्क	707	843	964	1188	1506	1550	1650
वाहन कर	253	277	314	352	428	475	550
स्टाम्प एवं पंजीयन शुल्क	390	463	496	583	786	875	1000
भू राजस्व	61	88	359	160	247	250	275
माल और यात्री कर	302	511	421	696	675	700	805
अन्य कर	490	412	429	432	522	645	696
कुल योग	5046	5618	6594	7123	9005	10,495	12,176
वृद्धि दर (%)	24.53	11.34	17.37	8.03	26.42	17	16

स्रोत :-सम्बन्धित वर्षों के वित्त सचिव का स्मृति पत्र

**4.14** राज्य के कुल कर राजस्व में वेट का योगदान 60% है मगर "वेट" के स्थान पर 01.04.2013 से वस्तु एवं सेवा कर (जी.एस.टी.) लागू किये जाने की सम्भावना है। इस बदलाव का इस स्रोत से मिलने वाले कर पर प्रभाव पड़ेगा। इतनी जल्दी यह कर लागू होगा इसमें संदेह है। किसी भी स्थिति में वस्तु एवं सेवा कर, जहां तक राज्यों का सम्बन्ध है, पांच वर्षों तक रेवेन्यू न्यूट्रल रहेगा। इसलिये हमने राज्य के स्वयं के कर राजस्व पर वस्तु एवं सेवा कर के प्रभाव पर ध्यान नहीं दिया है।

**4.15** सामान्यतः सकल राज्य घरेलू उत्पाद में वृद्धि के साथ राज्य के कर राजस्व में भी वृद्धि होनी चाहिए परन्तु छत्तीसगढ़ के साथ ऐसा नहीं हुआ है। सकल राज्य घरेलू उत्पाद के सन्दर्भ में स्वयं के कर राजस्व की उत्प्लावकता लगभग स्थिर रही है, जैसा कि निम्न तालिका से स्पष्ट है :-

तालिका 4.9

सकल राज्य घरेलू उत्पाद के संदर्भ में स्वयं के कर राजस्व का उत्प्लावन

	2006-07	2007-08	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
सकल राज्य घरेलू उत्पाद में वृद्धि	25.28%	20.01%	20.83%	2.36%	18.44%	15.28%
कर राजस्व में उत्प्लावन	0.97	0.57	0.83	0.34	1.43	1.08

सकल राज्य घरेलू उत्पाद की तुलना में कर राजस्व की वृद्धि दर कम थी। विगत पांच वर्षों (वर्ष 2006-2011) के दौरान कर और सकल राज्य घरेलू उत्पाद का अनुपात निम्न तालिका में दर्शाया गया है -

तालिका 4.10

कर/सकल राज्य घरेलू उत्पाद अनुपात

(करोड़ रूपयों में)

	2006-07	2007-08	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12 (पुन.अनु.)
राज्य का स्वयं का कर राजस्व	5045.72	5618.07	6593.72	7123.27	9005.14	10494.76
सकल राज्य घरेलू उत्पाद	66874.89	80255.11	96972.18	99261.96	117566.74	135536.34
कर/सकल राज्य घरेलू अनुपात( % )	7.50%	7.00%	6.80%	7.20%	7.70%	7.70%

सकल राज्य घरेलू उत्पाद के तुलना में राज्य का कर राजस्व का अनुपात 7% से 8% के बीच रहा है। पिछले पांच वर्षों (वर्ष 2010-11 तक) में इसका औसत 7.25% था। तेरहवें वित्त आयोगने अपनी गणना के अनुसार वर्ष 2010-15 की अवधि के लिये राज्य का कर/सकल राज्य घरेलू उत्पाद अनुपात 8.77% माना है। जैसा कि हमने पहले ही बताया है कि स्वयं का कर राजस्व 13 वें वित्त आयोग के अनुमान की अपेक्षा दो वर्षों (2010-12) में अधिक हुआ। राज्य के स्वयं के कर राजस्व के पूर्वानुमान हेतु हमारा प्रस्ताव सकल राज्य

घरेलू उत्पाद के हमारे पूर्वानुमान के आधार पर वर्ष 2012-2017 के दौरान राज्य का सकल राज्य घरेलू उत्पाद और स्वयं का कर राजस्व का अनुपात 8 मान्य किये जाने का है।

4.16 वर्ष 2012-2017 की अवधि के लिये राज्य का स्वयं का कर राजस्व उपर्युक्त आधार पर निम्नानुसार प्रक्षेपित किया जाये। ये आंकड़े 12 वीं योजना के लिये प्रक्षेपित आंकड़े के बहुत निकट हैं -

तालिका 4.11

राज्य के स्वयं का कर राजस्व : पूर्वानुमान

(करोड़ रूपयों में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
12 वीं योजना के लिये राज्य सरकार का अनुमान	12719.48	14338.28	16446.01	18863.57	21636.51
13 वें वित्त आयोग का प्रक्षेपण	11320.38	12735.43	14327.36	---	---
छोगो के द्वितीय वित्त आयोग का प्रक्षेपण	12175.60	14118.50	16165.80	18509.70	21193.60
कर एवं सकल राज्य घरेलू उत्पादन का अनुपात	8	8	8	8	8

कर राजस्व के उपर्युक्त आंकड़े राज्य सरकार द्वारा 12 वीं योजना के लिये अनुमानित आंकड़ों से कम परन्तु 13 वें वित्त आयोग के अनुमानों से अधिक हैं। हमारे द्वारा प्रक्षेपित आंकड़े 12 वीं पंचवर्षीय योजना के लिये राज्य सरकार द्वारा प्रक्षेपित आंकड़ों से कुछ भिन्न है। योजना के लिये किये गये पूर्वानुमान 14.7% वृद्धि दर पर आधारित हैं। वर्ष 2012-13 के बजट आंकड़े (रु0 12175.59 करोड़) ही इस वर्ष के लिये प्रक्षेपित आंकड़ों से कम है। आयोग का मत है कि सकल राज्य घरेलू उत्पाद को आधार मानकर पूर्वानुमान किया जाना अधिक सही होगा। हमारे अनुमान के अनुसार पाँच वर्षों (2012-2017) की अवधि में राज्य का स्वयं का कर राजस्व रु0 82163 करोड़ का होगा।



## कर भिन्न राजस्व

4.17 राज्य के स्वयं के राजस्व में कर भिन्न राजस्व का हिस्सा 20% से अधिक है। वर्ष 2001-02 से वर्ष 2009-10 की अवधि में कर भिन्न राजस्व की चक्रीय वार्षिक वृद्धि दर 19.63% थी जबकि देश के सामान्य वर्ग के अन्य राज्यों में यह वृद्धि दर 13.87% थी। परन्तु इन वर्षों में वृद्धि दर स्थिर नहीं थी। वर्ष 2008-2009 में यह दर 8.96% थी जबकि 2007-08 में 39.28% थी। अंतिम दो वर्षों में कर भिन्न राजस्व में हुई वृद्धि का कारण खनिजों से प्राप्ति (खनिज धातु, कन्सेशन फीस, रायल्टी आदि) में हुई वृद्धि है। उल्लेखनीय है कि खनिकर्म से प्राप्त राजस्व राज्य के कर भिन्न राजस्व का बहुत बड़ा भाग है। वर्ष 2009-2010 में यह राज्य के कुल कर भिन्न राजस्व में 55% था और वर्ष 2010-2011 में बढ़कर 64% हो गया। इसका एक बड़ा कारण कोयले की रायल्टी में वृद्धि है। खनिज राजस्व में परिलक्षित यह शुरूआती वृद्धि आगे जारी नहीं रहेगी बल्कि घट सकती है। पुनरीक्षित अनुमानों के अनुसार पिछले वर्ष अर्थात् 2011-2012 में कर भिन्न राजस्व की वृद्धि दर 18.3% थी जबकि वर्ष 2012-2013 के बजट में इसे 17.8% माना गया है। राज्य में खनिज विशेषकर कोयले के उत्खनन में वृद्धि होने पर खनिज राजस्व में वृद्धि की सम्भावना है। पुनरीक्षित अनुमानों के अनुसार बड़ी और छोटी सिंचाई मदों से वर्ष 2011-2012 में क्रमशः रु. 277 करोड़ और रु. 717 करोड़ की प्राप्तियों के आधार पर वर्ष 2012-2013 (बजट अनुमान) में और आने वाले वर्षों में इसमें और भी वृद्धि की प्रत्याशा की गई है। परन्तु इन पूर्वानुमान के पूरे होने की सम्भावना कम है। इसलिये हमारा मानना है कि वर्ष 2010-2011 की तुलना में वर्ष 2011-2012 में कर भिन्न राजस्व में 18% वृद्धि होगी तथा 2012-2017 की अवधि में यह वार्षिक चक्रीय दर 16% रहेगी।

4.18 उपर्युक्त आधार (16% चक्रीय वार्षिक दर) पर राज्य का प्रक्षेपित कर भिन्न राजस्व नीचे दर्शाया गया है। इसके साथ ही 13 वे वित्त आयोग के अनुमान भी प्रस्तुत हैं। परन्तु हमने कर भिन्न राजस्व का प्रक्षेपण सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3% के बराबर माना है क्योंकि पूर्व वर्षों में इस राजस्व का अनुपात राज्य के सकल घरेलू उत्पाद से लगभग इतना ही रहा है।

तालिका - 4.12

कर भिन्न राजस्व का प्रक्षेपण

(करोड़ रूपयों में)

	2011-12 आधार वर्ष	2012-1 3	2013-1 4	2014-1 5	2015-1 6	2016-1 7
16% वार्षिक चक्रीय वृद्धि दर पर	4425.7	5249.81	6089.78	7064.15	8194.41	9505.52
13 वें वित्त आयोग की प्रक्षेपण	2516.25	2652.46	2811.4	2982.9	--	--
राज्य सरकार की प्रक्षेपण	4348.16	5145.29	5653.47	6211.27	6823.45	7495.19
सकल राज्य घरेलू उत्पाद का 3%	4038.4	4624	5294.4	6062	6941	7948
वास्तविक	4537.00 (पुन. अनु.)	5745.56 (बजटअनु.)	---	---	---	---

वर्ष 2011-12 (पुनरीक्षित अनुमान) तथा वर्ष 2012-13 (बजट अनुमान) में इस राजस्व में 13 वें वित्त आयोग के पूर्वानुमान से बहुत अधिक अर्थात् 100% से भी अधिक वृद्धि हुई है। 13 वें वित्त आयोग के पूर्वानुमान वार्षिक चक्रीय वृद्धि दर (जो की उच्चतम है) के आधार पर प्रक्षेपण तथा सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 3% दोनों से काफी कम है। हमने राज्य के स्वयं के कर राजस्व का अनुमान कर राजस्व और सकल राज्य घरेलू उत्पाद के परस्पर अनुपात के आधार पर किया है। अतएव गैर कर राजस्व का अनुमान भी इसी आधार पर किया गया है। 3% सकल राज्य घरेलू उत्पाद के आधार पर किया गया अनुमान अधिक वास्तविक प्रतीत होता है। कर भिन्न राजस्व के प्रक्षेपण के मामले में हमने शासन द्वारा 12 वीं पंचवर्षीय योजना के लिये किये गये प्रक्षेपण का उपयोग नहीं किया है। दोनों में वैसे भी इन अन्तर बहुत मामूली है।

4.19 हमारे प्रक्षेपण के अनुसार आयोग की अधिनिर्णय अवधि के दौरान कर और कर भिन्न राजस्व के माध्यमों से राज्य सरकार का स्वयं का राजस्व निम्नानुसार होने का अनुमान है—

**तालिका 4.13**  
**राज्य के स्वयं के राजस्व का पूर्वानुमान**

करोड़ रुपये में

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	कुल योग
स्वयं का कर राजस्व	12175.6	14118.5	16165.8	18509.7	21193.6	82163.2
कर भिन्न राजस्व	4624	5294.4	6062	6941	7948	30869.4
कुल स्वयं का राजस्व	16799.6	19412.9	22227.8	25450.7	29141.6	113032.6

**व्यय**

4.20 हमने पिछले पांच वर्षों के दौरान राज्य के राजस्व व्यय का विश्लेषण अगले पांच वर्षों के दौरान जरूरी आयोजनेत्तर राजस्व व्यय का पूर्वानुमान लगाने के लिये किया है। इसका उद्देश्य यह पता लगाना है कि राज्य का स्वयं का राजस्व किस सीमा तक इन दायित्वों को पूरा करता है। स्थानीय निकायों को कोष का अन्तरण सीमा को ध्यान में रखते हुए किया गया है।

4.21 पिछले पांच वर्षों (2005-2011) के दौरान राज्य सरकार का कुल व्यय और व्यय के सभी घटकों का विवरण निम्न तालिका 4.15 में दिया गया है -

**तालिका 4.14**  
**कुल व्यय और उसके घटक**

करोड़ रुपये में

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12 (पुन.अनु.)
कुल व्यय	11,773	14,473	17,226	20,910	22,876	32,748
वृद्धि दर	26.71	22.93	19.02	21.39	9.4	43.15
राजस्व व्यय	8802	10,840	13,794	17,265	19,356	25568
	(75)	(75)	(80)	(83)	(85)	(78)
आयोजनेत्तर राजस्व व्यय	6194	7264	8373	10,448	11,287	13,763

पूजीगत व्यय	2198 (19)	3,131 (22)	2940 (17)	2745 (13)	2952 (13)	5844 (17.8)
ऋण और अग्रिम	773 (07)	502 (04)	492 (03)	900 (04)	569 (02)	1336 (04)

कोष्टक में दिये गये आकड़े कुल व्यय का प्रतिशत हैं।

वर्ष 2001-02 से वर्ष 2009-10 के दौरान राज्य का कुल व्यय वार्षिक चक्रीय दर पर 18.16% था जबकि देश के अन्य सामान्य वर्ग राज्यों में यह वृद्धि दर 13.53% थी। परंतु यह वृद्धि दर स्थिर नहीं थी और वर्ष 2006-07 से 2010-11 के बीच 9% से 26% वर्ष और वर्ष 2011-12 (पुनरीक्षित अनुमान) में 43.15% रही। यह आवश्यक है कि वर्ष 2010-11 एक सामान्य वर्ष नहीं था।

**4.22** राजस्व व्यय सामान्यतः सेवाओं के वर्तमान स्तर को बनाये रखने, परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण तथा ब्याज के भुगतान के लिये किया जाता है। पिछले 3 वर्षों के दौरान राजस्व व्यय कुल व्यय के 80% से अधिक था। राजस्व व्यय में आयोजनेत्तर व्यय का भाग लगभग 60% था। यद्यपि आयोजनेत्तर राजस्व व्यय जो वर्ष 2006-2007 में 70% था, घटकर वर्ष 2010-11 में 58% रह गया, तथापि इन पांच वर्षों में इसके आकार में 100% की वृद्धि हुई। पिछले दो वर्षों (2010 से 2012) में यह व्यय 13 वें वित्त आयोग के पूर्वानुमान से कहीं अधिक बढ़ गया और वर्तमान वर्ष (2012-13) में उसकी स्थिति निम्नानुसार है :

#### तलिका 4.15

#### 13 वे वित्त आयोग का पूर्वानुमान और वास्तविक स्थिति

करोड़ रुपये में

वर्ष	13 वे वित्त आयोग का पूर्वानुमान	वास्तविक स्थिति	अंतर प्रतिशत में
2010-2011	8901.89	11,286.39	27%
2011-2012	9670.3	13,762.68 (पुनः अनु०)	42.3%
2012-2013	12,959.42	15631.14 (बजट अनुमान)	20.6%

आयोजनेत्तर राजस्व व्यय के मुख्य घटक सरकार के प्रतिबद्ध व्यय हैं अर्थात् वेतन एवं मजदूरी, पेंशनगत व्यय, ब्याज भुगतान और सब्सिडी आदि और इनमें पिछले वर्षों में लगातार वृद्धि हुई है।

1. **वेतन और मजदूरी पर व्यय** – वर्ष 2001-2002 से वर्ष 2009-2010 के दौरान सरकार का वेतन और मजदूरी पर व्यय 15.15% था जबकि सामान्य वर्ग के अन्य राज्यों में यह व्यय 11.45% था। वर्ष 2010-2011 में आयोजनेत्तर वेतन और मजदूरी व्यय 13 वें वित्त आयोगके मूल्यांकन से 22% अधिक हुआ। वर्ष 2011-2012 तथा 2012-2013 में भी यही प्रवृत्ति रही। यथार्थ यह है कि वर्ष 2006-2011 की अवधि में वेतन और मजदूरी (आयोजना और आयोजनेत्तर) कुल राजस्व प्राप्तियों के 30% के समतुल्य था।

(ii) **पेंशन पर व्यय** – पेंशन पर व्यय में उल्लेखनीय वृद्धि परिलक्षित हो रही है। वर्ष 2001-10 के दौरान यह राज्य के राजस्व प्राप्तियों का लगभग 8% और राजस्व व्ययों का 9% तथा आयोजनेत्तर राजस्व व्ययों का 16% था। पेंशन भुगतान पर व्यय 13 वें वित्त आयोग द्वारा वर्ष 2010-11 के पूर्वानुमान से काफी अधिक अर्थात् 84% तक है और वर्ष 2011-12 तक इसके 90% और वर्ष 2012-13 (बजट अनुमान) में लगभग 100% तक बढ़ जाने का अनुमान है।

(iii) **ब्याज भुगतान** – ब्याज का भुगतान 13 वें वित्त आयोग के द्वारा वर्ष 2010-2011 के लिये पूर्वानुमान (रु० 1578 करोड़) से कम (रु० 1198 करोड़ रुपये) रहा। इसी प्रकार वर्ष 2011-2012 तथा वर्ष 2012-2013 के लिये 13 वें वित्त आयोग के पूर्वानुमान क्रमशः रु. 1830 करोड़ और रु. 2126 करोड़ के विरुद्ध ब्याज भुगतान घटकर क्रमशः रु. 1254 करोड़ और रु. 1836 करोड़ हो जाने की संभावना है। इससे पता चलता है कि राज्य द्वारा ऋण कम लिया जा रहा है।

(iv) **सब्सिडी**— सामाजिक सुरक्षा तथा कल्याण सहित विभिन्न प्रयोजनों और कार्यक्रमों पर सब्सिडी के रूप में व्यय जो वर्ष 2006-07 में रु. 361 करोड़ था, वह बढ़कर वर्ष 2010-11 में रु. 1764 करोड़ हो गया है। इस तरह इसमें लगभग 500% की वृद्धि हुई है। वर्ष 2010-11 में सब्सिडी की राशि राजस्व व्यय के 9% के समतुल्य थी। सब्सिडी पाने वालों में प्रमुख है – कृषि और संबद्ध गतिविधियाँ जिसमें खाद्य भण्डारण सम्मिलित है (रु.

622.54 करोड़) बिजली (रु. 202 करोड़ ) तथा सामाजिक कल्याण एवं पोषण (रु0 887 करोड़)। सब्सिडी का बढ़ता हुआ बिल राज्य के लिये चिंता का विषय होना चाहिये।

4.23 पिछले पांच वर्षों के दौरान आयोजनेत्तर राजस्व व्यय निम्नानुसार था -

तालिका 4.16  
आयोजनेत्तर राजस्व व्यय

करोड़ रुपये में

	2006-07	2007-08	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
आयोजनेत्तर राजस्व व्यय	6194	7264	8373	10448	11287	13763
वृद्धि दर	13.68	17.27	15.27	24.78	8.03	21.94
सकल राज्य घरेलू उत्पाद का %	9.3	9.1	8.6	10.5	9.6	10.2

वर्ष 2006-2011 के दौरान आयोजनेत्तर राजस्व व्यय की चक्रीय वार्षिक दर 16% थी। वर्ष 2011-12 में यह सर्वाधिक ऊँचाई पर 21.94% रही परन्तु 2012-13 (बजट अनुमान) में घटकर लगभग 14% रह गई। इन पांच वर्षों में आयोजनेत्तर व्यय सकल राज्य घरेलू उत्पाद के 9.5% औसत के समतुल्य था। वर्ष 2011-12 (पुनरीक्षित आंकड़े) में यह बढ़कर 10.02% हो गया था, परन्तु वर्ष 2012-13 (बजट अनुमान) में घटकर 9.5% हो गया है। सकल राज्य घरेलू उत्पाद 9.5% के आधार पर 2012-15 के प्रथम तीन वर्षों के लिये तथा 10% के आधार पर शेष दो वर्षों (2015-2017) के लिये गैर योजना राजस्व व्यय 2012-13 से 2016-17 की अवधि में निम्नानुसार अनुमानित है -

तालिका 4.17  
प्रक्षेपित आयोजनेत्तर राजस्व व्यय

करोड़ रुपये में

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
प्रक्षेपित सकल राज्य घरेलू उत्पाद	154132	176481	202072	231371	264920
9.5% और 10% पर प्रक्षेपित आयोजनेत्तर राजस्व व्यय	14642.5 (9.5%)	16765.7 (9.5%)	19196.8 (9.5%)	23137.1 (10%)	2649.2 (10%)

आयोजनेत्तर राजस्व व्यय राज्य के स्वयं के कर राजस्व से अधिक है, परंतु राज्य के स्वयं के कुल राजस्व (कर एवं कर भिन्न राजस्व) से कम है, जैसा कि निम्नलिखित तालिका में दिखाया गया है-

तालिका 4.18

राज्य के स्वयं के राजस्व का प्रक्षेपण

करोड़ रुपये में

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	कुल योग
स्वयं का कुल राजस्व	16799.6	19412.9	22227.8	25450.7	29141.6	113032.6
आयोजनेत्तर राजस्व व्यय	14642.5	16765.7	19196.8	23137.1	26492.0	100234.1
अंतर	2157.1	2647.2	3031.00	2313.6	2649.6	12798.5

अगले पांच वर्षों की अवधि के दौरान राज्य के कर एवं भिन्न राजस्व आयोजनेत्तर व्यय से अधिक होने का अनुमान है। स्थानीय निकायों को कोष के अन्तरण की अनुशंसा करते समय हमने इस स्थिति को ध्यान में रखा है।



### अध्याय - 5

### छत्तीसगढ़ में पंचायती राज

---

#### 5.1 सांविधिक पंचायतों का प्रादुर्भाव

(i) अविभाजित मध्यप्रदेश में पंचायतों का अस्तित्व कई दशकों से रहा है। मध्यप्रदेश राज्य को अपने घटक क्षेत्रों से यह विरासत में मिला है। इन सभी क्षेत्रों में अपने अपने क्षेत्र की ग्राम पंचायतों के लिये अपने-अपने अधिनियम रहे हैं। मध्यप्रदेश का प्रथम पंचायत अधिनियम, 1962 में अधिनियमित हुआ मगर इसके घटक क्षेत्रों जिनमें छत्तीसगढ़ क्षेत्र भी शामिल है, में तत्कालीन पंचायतें 1965 तक यथावत कार्य करती रहीं। वर्ष 1981 में एक सरलीकृत म0प्र0 पंचायत अधिनियम बनाया गया। बाद में म0 प्र0 पंचायत अधिनियम, 1990 ने इसका स्थान लिया।

(ii) अविभाजित मध्यप्रदेश, छत्तीसगढ़ राज्य जिसका एक भाग था, को संविधान के 73 वें संशोधन के प्रावधानों के अनुरूप अधिनियम बनाने वाला देश का प्रथम राज्य होने का गौरव प्राप्त है। वर्ष 1993 में नया म0प्र पंचायत राज अधिनियम बना। यद्यपि इस नये अधिनियम में संविधान की 11 वीं अनुसूची को अधिनियम की चतुर्थ अनुसूची के रूप में समाहित किया गया है परन्तु इसके बावजूद 1990 के पुराने अधिनियम के अन्तर्गत पंचायतों के अधिकारों और उत्तरदायित्वों में कोई खास परिवर्तन नहीं हुआ। संविधान का 73 वां संशोधन प्रभावशील होने के बाद भी ग्राम पंचायतों के कार्य और कर्त्तव्य 1981 और 1990 के अधिनियमों के समानरूप बने रहे। जहां तक जनपद और जिला पंचायतों का सम्बन्ध है, उनके भी कृत्य और दायित्व पहले के ही समान थे। इस बीच मध्यप्रदेश सरकार ने जनपद पंचायतों में विकास खण्डों का विलयन (1995) जिला पंचायतों में जिला ग्रामीण विकास अधिकरण का विलयन (1997), ग्राम पंचायत क्षेत्र में आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय के लिये वार्षिक योजना की तैयारी (1996) जैसे महत्वपूर्ण कदम उठाये तथा इन कदमों से पंचायत व्यवस्था मजबूत हुई।



(iii) एक नये राज्य के रूप में छत्तीसगढ़ ने पंचायती राज की कार्य व्यवस्था, कार्य पद्धति, तथा कार्य पालन नियम संक्रमण कालीन व्यवस्था के रूप में मध्यप्रदेश से ग्रहण किये हैं। यद्यपि छत्तीसगढ़ सरकार ने मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993 में कुछ वैधानिक संशोधन करके छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम के रूप में अपनाया गया है, परन्तु राज्य में पंचायतों के कार्य तथा वित्तीय व्यवस्था म0 प्र0 के अनुरूप वैसी ही बनी रही जैसे कि वह नये राज्य के गठन के समय थी।

(iv) जैसा कि बताया जा चुका है छत्तीसगढ़ में गांव स्तर, खण्ड स्तर, और जिला स्तर पर पंचायतें थी। वर्तमान में छत्तीसगढ़ के 20,126 राजस्व गांवों तथा 54,816 मजरे टोले वाला सम्पूर्ण ग्रामीण क्षेत्र पंचायतों के अधीन है। इस समय यहां ग्राम स्तर पर 9734 ग्राम पंचायतें, विकासखंड स्तर पर 146 जनपद पंचायतें तथा जिला स्तर पर 18 जिला पंचायतें हैं।

(v) परिशिष्ट 5.1 से स्पष्ट है कि (क) जिलों में ग्राम पंचायतों की संख्या 69 (नारायणपुर) से 702 (रायगढ़) के बीच है; (ख) जिलों में पंचायतों की जनसंख्या 1437 (बीजापुर) तथा 2423 (जांजगीर-चांपा) के मध्य है, जबकि सम्पूर्ण राज्य के लिये ग्राम पंचायत की औसत जनसंख्या 2014 है। (ग) राज्य में आदिवासी ग्राम पंचायतों की संख्या 4506 है जो कि राज्य की कुल ग्राम पंचायतों का 46.29% है। राज्य में जनपद पंचायतों की औसत जनसंख्या 1,34,272 है लेकिन विभिन्न जिलों में जनपद पंचायतों की जनसंख्या का यह औसत भिन्न-भिन्न है। जहां तक जिलों में जनपद पंचायतों की संख्या का सम्बन्ध है, उसमें भी काफी अन्तर है। नारायणपुर में केवल दो जनपद पंचायत हैं तो जांजगीर-चांपा, रायगढ़ और राजनांदगांव में 9-9 हैं। राज्य में कुल 146 विकास खंड हैं इनमें से 85 अर्थात् 58.22% विकास खंड पांचवी अनुसूची के अन्तर्गत आने वाले आदिवासी विकास खंड हैं।

(vi) वर्ष 2001 की जनगणना के आधार पर जनसंख्या के आकार की दृष्टि से राज्य की 80% ग्राम पंचायतों की जन संख्या 2000 से कम है। शेष 5% की जनसंख्या 3,000 या उससे अधिक है। इस जनगणना के आधार पर ग्राम पंचायतों की औसत जनसंख्या 2000 से कुछ ही अधिक है। राज्य में छोटे आकार की ग्रामपंचायतों के बाहुल्य का कारण आदिवासी क्षेत्रों में छोटी-छोटी बस्तियों (मजरा-टोला) में आबादी का विभाजन है।

## 5.2 ग्राम सभा

(i) छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 में राजस्व और वनग्राम दोनों ही के सम्बन्ध में ग्राम सभा को परिभाषित किया गया है। किसी भी ग्राम पंचायत के क्षेत्र में आने वाले ग्रामों की मंतदाता सूची में पंजीबद्ध सभी व्यक्ति ग्राम सभा के सदस्य हैं। पंचायती राज की भावना को ग्राम पंचायत की सीमा से बाहर लाकर उसे व्यापक अवधारणा प्रदान करने के लिये पंचायत अधिनियम में ग्राम सभा की भूमिका और शक्तियों को पुनर्परिभाषित किया गया है। ग्राम पंचायत की जवाबदेही सुनिश्चित कराने के लिये ग्राम सभाओं को दूरगामी अधिकार दिये गये हैं। इन अधिकारों में विशेष शर्तों के अधीन ग्राम पंचायत के निर्वाचित पदाधिकारियों यथा पंच/सरपंच के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करके उन्हें वापस बुलाने का अधिकार भी शामिल है। देश के कई राज्यों में उन्हें यह अधिकार नहीं दिया गया है।

(ii) छत्तीसगढ़ में ग्राम सभा को योजना बनाने, हितग्राहियों का चयन करने, प्राकृतिक संसाधनों का प्रबंधन करने, ग्राम पंचायत के द्वारा किये जाने वाले प्रस्तावित कार्यों का अनुमोदन करने, अंकेक्षण कराने तथा ग्राम पंचायतों के कार्यकलापों का अनुश्रवण करने का अधिकार है। इसके साथ ही सभी सरकारी और गैर सरकारी अभिकरणों को उनके द्वारा गांव में कराये जाने वाले कार्यों तथा उन पर व्यय के बारे में ग्राम सभा को सूचना देना आवश्यक है।

(iii) अनुसूचित क्षेत्रों के सम्बन्ध में विशेष प्रावधान, पंचायत अधिनियम के अध्याय पंद्रह (क) में 1977 में समाहित किये गये हैं। इन उपबन्धों में गांव में, बस्तियों के समूह में, पुरवा (हेमलेट) अथवा पुरवा समूहों में, जहां कि कोई समुदाय अपनी सामुदायिक परम्पराओं तथा रिवाजों का पालन करते हुये निवास करता है, ग्राम सभा के गठन का प्रावधान है।

## 5.3 पंचायतों में अध्यक्ष के पदों और स्थानों के लिये आरक्षण

(i) पंचायत अधिनियम में संविधान के 73 वे संशोधन अधिनियम के अनुसार अध्यक्ष के पदों तथा स्थानों में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जन-जाति तथा अन्य पिछड़े वर्ग के लोगों तथा महिलाओं के लिये आरक्षण करने का प्रावधान है। जिन स्थानों में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जन जाति की जनसंख्या 50% से कम है, वहां 25% पद और स्थान अन्य पिछड़ा वर्ग के लिये आरक्षित रखे जाने का छत्तीसगढ़ में कानूनी प्रावधान है। ग्रामीण

समाज के अत्यन्त पिछड़े वर्गों के लिये समानता और सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने के लिये कानून में यह व्यवस्था है कि जिस पंचायत का अध्यक्ष आरक्षित वर्गों से नहीं हो, वहां उपाध्यक्ष का चुनाव अनुसूचित जाति, अनुसूचित जन-जाति तथा अन्य पिछड़े वर्गों में से किया जाये।

(ii) छत्तीसगढ़ पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम, 2008 के द्वारा पंचायत चुनाव से सम्बन्धित वर्तमान वैधानिक प्रावधानों में दूरगामी प्रभाव वाले दो संशोधन किये गये। इसके अनुसार (क) रोटेशन का अर्थ है विभिन्न स्तरों पर पंचायत अध्यक्ष और सदस्य के पद के लिये अनुसूचित जाति, अनुसूचित जन-जाति तथा अन्य पिछड़े वर्ग के लोगों के लिये "दो लगातार पंचायती चुनाव"। (ख) पंचायत के तीनों स्तरों पर महिलाओं के लिये आरक्षित स्थानों तथा पदों को अनुसूचित जाति/अनुसूचित जन जाति एवं अन्य पिछड़े वर्गों के लिये "एक तिहाई" से बढ़ाकर "आधा" किया गया है। ग्रामीण समाज के अत्यन्त पिछड़े वर्गों विशेषकर महिलाओं के सशक्तीकरण के लिये वर्तमान पंचायत अधिनियम में ये दो महत्वपूर्ण संशोधन प्रभावशील किये गये।

#### 5.4 पंचायत चुनाव

(i) पंचायत अधिनियम में ग्राम पंचायतों के लिये प्रत्यक्ष चुनाव और जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत के लिये निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा अपने अध्यक्ष का चुनाव करने की व्यवस्था है।

(ii) इन तीनों स्तरों की पंचायतों में अध्यक्ष पदों और स्थानों के लिये अनुसूचित जाति और अनुसूचित जन-जाति के सदस्यों को अवसर दिया गया है। अनुसूचित क्षेत्र की प्रत्येक पंचायत में उक्त पंचायत क्षेत्र में निवास करने वाली अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जन जाति के लिये उनकी अपनी-अपनी जनसंख्या के अनुपात में स्थानों का आरक्षण है बशर्ते कि अनुसूचित जन-जाति के लिये आरक्षित सीटों की संख्या कुल सीटों के 50% से कम नहीं हो। इसके साथ ही सभी स्तरों की पंचायतों में अध्यक्ष के पद अनुसूचित जन जाति के लिये आरक्षण की व्यवस्था है। यदि जनपद और जिला पंचायत स्तर पर उस अनुपात में अनुसूचित जन-जाति का प्रतिनिधित्व नहीं है तो उनके मनोनय के लिये भी प्रावधान किया गया है।

(iii) अध्यक्षों के न्यूनतम 50% पदों के आरक्षण के लिये वर्ष 2008 में पंचायत अधिनियम में संशोधन किया गया।

(iv) लोकसभा एवं राज्य सभा के निर्वाचित सदस्य और विधायक जिला पंचायत के सदस्य हैं, विधायकगण जनपद पंचायत के भी सदस्य हैं।

(v) ग्राम पंचायत के एक बटा पांच अध्यक्ष प्रति वर्ष रोटेशन के आधार पर जनपद पंचायत के सदस्य बनाये जाते हैं।

(vi) जैसा कि बताया जा चुका है, सभी स्तरों पर अनुसूचित जाति/अनुसूचित जन-जाति एवं अन्य पिछड़े वर्ग के लोगों के लिये अध्यक्ष पदों पर रोटेशन के आधार पर दो सत्रों की काल अवधि का प्रावधान करने के लिये पंचायत अधिनियम में संशोधन किया गया है।

2 नवगठित राज्य में राज्य के निर्वाचन आयुक्त की देख-रेख में वर्ष 2005 और वर्ष 2010 में पंचायत चुनाव कराये गये। वर्ष 2010 के चुनाव में विभिन्न स्तरों पर पंचायतों के लिये 1,58,628 गैर सरकारी प्रतिनिधि चुने गये। इनमें 17,290 ( अर्थात 11% ) अनुसूचित जाति और 66,147 (अर्थात 42% ) अनुसूचित जन-जाति के सदस्य थे। निर्वाचित प्रतिनिधियों में महिलाओं की संख्या 79,314 अर्थात कुल में से 50% थी।

### 5.5 अधिकारों व उत्तरदायित्वों का अन्तरण एवं कर्मचारियों का हस्तांतरण

(i) पंचायत अधिनियम में पंचायत क्षेत्र के कृत्यों और प्राधिकारों का स्पष्ट प्रावधान है। प्रत्येक स्तर की पंचायत को विशिष्ट उत्तरदायित्व आबंटित करते समय गौणता के सिद्धान्तों को ध्यान में रखा गया है।

(ii) संविधान के 73 वें संशोधन पूर्व से ही ग्राम पंचायतों को मूलभूत नागरिक सुविधाओं का प्रदाय, विनियमन, कल्याणकारी कार्य तथा अनुरक्षण संबंधी अनेक कार्य सौंपे गये। पंचायत अधिनियम में यह परिवर्तन किया गया है। वर्तमान में ग्राम पंचायतों का यह कर्तव्य होगा कि वे अधिनियम में दिये सभी कार्य करें जिस सीमा तक वित्तीय संसाधनों के अनुसार संभव हो। ऐसे सभी कार्यों को पंचायतों को 'स्वशासी' कार्य कहा जा सकता है। परन्तु इन कार्यों के संपादन को वित्तीय संसाधन के उपलब्धता के साथ जोड़ दिया गया है। परन्तु ग्राम पंचायतों के पास उपलब्ध स्थानीय संसाधनों के बल पर उन कर्तव्यों का

संपादन संभव नहीं होगा। इस स्थिति के कारण राज्य शासन से वित्तीय अंतरण का महत्व बढ़ जाता है।

(iii) ग्राम पंचायतों को सौंपे गये वैधानिक कर्तव्यों को मूलभूत सेवाओं के प्रदाय, अनुरक्षण, विनियमन, विकास, योजना बनाना तथा अभिकर्ता कार्यों में वर्गीकृत किया जा सकता है। मूलभूत नागरिक सेवाओं में स्वच्छता, जल प्रदाय, गाँवों में प्रकाश की व्यवस्था, ग्रामीण सड़कों का निर्माण एवं रख रखाव तथा अन्य ग्रामीण अधोसंरचना आते हैं। विनियमन संबंधी कर्तव्यों में दुकानों एवं अन्य विक्रेताओं, जलपान गृहों, बाजारों, मेला आदि का विनियमन सम्मिलित है। इसमें ग्रामों में मकानों का निर्माण व रिहायशी कालोनी का निर्माण भी आते हैं। अशक्तों को सहायता देना, युवा कल्याण, परिवार कल्याण, खेल-कूद को प्रोत्साहित करना, छुआछूत एवं दहेज प्रथा जैसे कुरीतियों का उन्मूलन एवं अनुसूचित जन जाति, अनुसूचित जाति तथा अन्य पिछड़ा वर्ग का कल्याण ग्राम पंचायत के कल्याणकारी कार्यों के अन्तर्गत आते हैं। अनुरक्षण कार्यों में ग्राम पंचायत के स्वयं की भूमि एवं अन्य अस्तियां तथा ऐतिहासिक स्मारकों का अनुरक्षण आते हैं। पंचायत वन का संरक्षण और लघु सिंचाई के लिये तालाबों का रख-रखाव एवं उचित मूल्य की दुकानों की स्थापना आदि ग्राम पंचायत के अन्य कार्य हैं। ग्राम पंचायतों को अपने क्षेत्र के विकास के लिये योजना बनाना तथा सामाजिक न्याय की रक्षा करना है। ग्राम पंचायतों के अन्य कर्तव्यों में ऐसे कार्य आते हैं जो राज्य शासन द्वारा अभिकर्ता के रूप में उन्हें सौंपे जायें।

(iv) पंचायत अधिनियम में जनपद पंचायत को भी कई कार्य सौंपे गये हैं। उन्हें अधिनियम के प्रावधान के अनुसार तथा राज्य सरकार तथा जिला पंचायत के निर्देशानुसार आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिये वार्षिक योजना बनाना है। ग्राम पंचायतों से प्राप्त एवं स्वयं की योजनाओं को संकलित रूप में जिला पंचायत को प्रस्तुत करना है। अधिनियम में जो अन्य अनिवार्य कार्य जनपद पंचायतों को सौंपे गये हैं उनमें विकास खंड का समग्र विकास, कृषि, सामाजिक वानिकी, पशुधन विकास, मत्स्यद्योग, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, महिला एवं बाल विकास एवं कल्याण, आपतकालीन सहायता हेतु अनुदान एवं बाजारों, मेला, प्रदर्शनी आदि का प्रबंधन शामिल है। जनपद पंचायतों को ऐसे कार्य भी संपादित करने हैं जो राज्य एवं केन्द्र सरकार राज्य सरकार के अभिकर्ता के रूप में उन्हें सौंपे। इन तमाम कार्यों के बावजूद पंचायती राज व्यवस्था में पंचायतों की भूमिका स्पष्ट

नहीं है। जनपद पंचायत, पंचायती राज व्यवस्था में मध्य की ऐसी संस्था बनकर रह गई है जिसका मुख्य कार्य पर्यवेक्षण है।

(v) आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की योजना बनाना, उनका परीक्षण, पर्यवेक्षण, मूल्यांकन करना तथा उनका क्रियान्वयन सुनिश्चित करना जिला पंचायत का मुख्य वैधानिक कार्य है। इसके अलावा निचले स्तर की पंचायतों के लिये राज्य शासन से प्राप्त राशि का वितरण भी जिला पंचायत के माध्यम से होता है। उन्हें कुछ अभिकर्ता कार्य भी करने होते हैं। जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के विलय के बाद अभिकरण के सभी कार्य उन्हें हस्तांतरित किये गये हैं। जिला पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी अभिकरण के पदेन परियोजना संचालक होते हैं, ऐसी सभी केन्द्रीय एवं राज्य की योजनायें जो पहले अभिकरण के माध्यम से क्रियान्वित होती थी अब जिला पंचायत का उत्तरदायित्व है।

(vi) यद्यपि पंचायत अधिनियम में तीनों स्तरों की पंचायतों के दायित्वों को परिभाषित किया गया है फिर भी जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत के प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व के बारे में स्थिति स्पष्ट नहीं है। यह स्पष्ट नहीं है कि जनपद पंचायत की पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी कहाँ समाप्त होती है एवं कहाँ से जिला पंचायत की शुरू होती है ? अतः पंचायतों के वर्तमान क्षेत्राधिकारों का वस्तुनिष्ठ एवं सूक्ष्म परीक्षण कर उन्हें पुनर्निर्धारित एवं परिभाषित करने के लिये राज्य शासन को आवश्यक पहल करनी चाहिये जिससे इन संस्थाओं को जो विकास कार्य या योजनाएँ सौंपी जायें उनमें पारदर्शिता जवाबदेही, दक्षता, तथा भागीदारी सुनिश्चित हो सके। इस कार्य में तमिलनाडु राज्य की पंचायत यूनियन, केरल राज्य की ग्राम पंचायतों तथा महाराष्ट्र एवं कर्नाटक राज्य की जिला पंचायतों के अनुभव का लाभ लिया जा सकता है।

(vii) वर्ष 1998 में मध्यप्रदेश सरकार द्वारा पंचायतों के लिये एक्टीविटी मैपिंग में (Activity Mapping) 27 विषयों से संबंधित कार्य तथा आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की योजनायें शामिल की गई हैं। यद्यपि संविधान के अनुसूचि 11 में 29 विषयों का उल्लेख है। राज्य सरकार के 13 विभागों द्वारा अधिसूचना के जरिये उनके कुछ अधिकार, कार्य एवं कर्मचारियों का हस्तांतरण पंचायतों को किया गया है। पंचायतों के कार्यों के अंतरण के संबंध में अध्याय 6 में विस्तृत चर्चा की गई है।

## 5.6 पेसा (पी.ई.एस.ए.) का विस्तार

राज्य सरकार द्वारा पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों के लिए विस्तार) अधिनियम, 1996 के प्रावधानों का कार्यान्वयन किया जा रहा है। पंचायत अधिनियम को केन्द्रीय अधिनियम के समरूप बनाने के लिये राज्य के कानूनों में संशोधन किये गये हैं। इसके कुछ उदाहरण निम्नानुसार हैं— अनुसूचित क्षेत्रों में अब लघु वनोपज वहां के लोगों की सम्पत्ति होगी तथा इन लघु वनोपजों पर रायल्टी के रूप में प्राप्त राजस्व राज्य सरकार के कोष में जमा नहीं किया जायेगा। इसी तरह अनुसूचित क्षेत्र की ग्राम सभाओं को वहां की परम्पराओं और सांस्कृतिक रीति-रिवाजों को ध्यान में रखते हुये शराब बनाने और उसके विक्रय के सम्बन्ध में निर्णय लेने का अधिकार दिया गया है। राज्य की कुल 9734 में से 4506 पंचायतें पांचवीं अनुसूची के क्षेत्र में है।

## 5.7 जिला योजना समितियां

संविधान के अनुच्छेद 243 जेड0 डी0 के अनुसरण में राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ जिला योजना समिति अधिनियम, 1995 के अधीन राज्य में जिला स्तर पर जिला योजना समितियों का गठन किया है। पंचायतों और नगर पालिकाओं के निर्वाचित सदस्य, राज्य सरकार के मंत्री, जिला पंचायत के अध्यक्ष तथा सम्बन्धित जिले के जिलाध्यक्ष इस समिति के सदस्य हैं। राज्य सरकार ने जिला योजना समिति के सदस्यों के चुनाव, सदस्यों के कार्यकाल, समिति के गठन तथा समिति के कार्य प्रणाली के सम्बन्ध में व्यापक नियम बनाये हैं। जिला योजना समितियों को योजना बनाने, अपनी योजनाओं की वित्त व्यवस्था के लिये संसाधन विकसित करने, विकेन्द्रीकृत योजना व्यवस्था के अन्तर्गत अपने क्षेत्र में चल रहे कार्यों की प्रगति देखने, कार्य का मूल्यांकन करने तथा सांसद/विधायक निधि से आबंटित धन राशि की देख भाल करने का अधिकार प्रदान किया गया है।

## 5.8 प्रशिक्षण एवं क्षमता संवर्धन

अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ में भी राज्य ग्रामीण विकास संस्थान स्थापित किया गया है। ठाकुर प्यारे लाल पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान नामक इस संस्थान की स्थापना वर्ष 2005 में रायपुर में की गई है। जनवरी 2011 में इसे स्वायत्तशासी संस्थान का दर्जा दिया गया। सरगुजा, बिलासपुर, जगदलपुर, कुरुद और रायगढ़ में इसके पांच प्रशिक्षण केन्द्र हैं। इसका मुख्य कार्य पंचायतों के कर्मचारियों और निर्वाचित पदाधिकारियों को क्षमता

संवर्धन के लिये आवश्यक प्रशिक्षण देना है। ये क्षेत्रीय प्रशिक्षण केन्द्र ग्राम पंचायत सचिवों, जनपद पंचायत के प्रतिनिधियों की प्रशिक्षण आवश्यकता को पूरा करते हैं। केन्द्रीय ग्रामीण विकास मंत्रालय और राज्य का पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग इन्हें आवश्यक धन राशि उपलब्ध कराते हैं। इसके अतिरिक्त राज्य के 110 विकास खण्डों में पंचायत संसाधन केन्द्र हैं, जहां प्रशिक्षण की पर्याप्त व्यवस्था है।





## अध्याय - 6

### पंचायत : कृत्यों का अन्तरण

6.1 73 वें संशोधन अधिनियम ने त्रिस्तरीय पंचायतों का गठन बड़े राज्यों के लिये कानूनी तौर पर अनिवार्य कर दिया है, लेकिन किस स्तर की किस पंचायत को कौन से कृत्य किस मात्रा में अन्तरित किया जाये, इस पर निर्णय लेने का अधिकार राज्यों के विधान मण्डलों को दिया गया है (अनुच्छेद 243-छ) यद्यपि अधिकांश राज्यों ने कानून बनाकर विधान के अनुच्छेद 243-छ तथा ग्यारहवीं अनुसूची के प्रावधानों के अनुसार ग्राम पंचायतों को अधिकार और जिम्मेदारियाँ सौंप दी है परंतु कार्यों और उत्तरदायित्वों के आबंटन के मामले में शीर्ष और मध्यम स्तर की पंचायतों को दिया गया महत्व सभी राज्यों में एक समान नहीं है। तमिलनाडु और मध्यप्रदेश जैसे राज्यों में मध्यम स्तर की पंचायतों को कृषि, पशुपालन, जन स्वास्थ्य, समाज कल्याण, महिला एवं बाल विकास, शालेय शिक्षा, आदि जैसे क्षेत्रों में विकास मूलक जिम्मेदारी सौंपी गई है तथा जिला स्तर की पंचायत को परामर्शदाता, समन्वयकर्ता तथा मानीटरिंग संस्था मात्र बनाया गया है। उन्हें कार्यों के क्रियान्वयन के सम्बन्ध में कोई अधिकार और कोई उत्तरदायित्व नहीं दिया गया। इसके विपरीत महाराष्ट्र, गुजरात और कर्नाटक में जिला स्तरीय पंचायतों को बहुत मजबूत बनाया गया और मध्यमवर्ती पंचायत को जिला स्तरीय पंचायत के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन एजेन्सी का दर्जा दिया गया है।

6.2 अविभाजित मध्यप्रदेश की सरकार ने 73 वें संशोधन पारित होने के बाद पंचायतों के सम्बन्ध में कई महत्वपूर्ण कदम उठाये हैं। वर्ष 1997 में जिला ग्रामीण विकास अधिकरण का जिला पंचायतों में कानूनी रूप से संविलयन तथा जिला पंचायतों को उनके अधिकारों का हस्तांतरण किया गया। वर्ष 1996 में मुख्य अधिनियम में संशोधन के द्वारा ग्राम पंचायतों को योजना बनाने का अधिकार प्रदान करके अपनी एकीकृत योजनाओं में शामिल करने के लिये जनपद पंचायतों को इन प्रस्तावों को प्रस्तुत किये जाने की व्यवस्था की गई। वर्ष 1994 और 1998 में शासन के कई विभागों से सम्बन्धित विषयों में एकटीविटी मैपिंग तैयार करके उनके क्रियान्वयन का मार्ग प्रशस्त किया गया। पंचायत अधिनियम की चौथी अनुसूची संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची का ही प्रतिरूप है। इस अधिनियम की 53 वीं धारा

में प्रावधान है— “ऐसी शर्तों के अधीन जो राज्य सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट की जायें, पंचायतों को समुचित स्तर पर योजना बनाने तथा आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की योजनाओं के क्रियान्वयन सहित चतुर्थ अनुसूची में सूचीबद्ध मामलों के सम्बन्ध में स्वशासन के सक्षम संस्थान के रूप में कार्य करने के लिये आवश्यक अधिकार और प्राधिकार प्राप्त होंगे।”

6.3 अविभाजित मध्यप्रदेश राज्य की सरकार ने “अन्तरण” का जो पैकेज प्रारम्भ किया था, छत्तीसगढ़ सरकार ने उसे प्रारम्भ में यथावत् स्वीकार किया परंतु बाद में राज्य की विशिष्ट आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये वर्ष 2004 से वर्ष 2008 के दौरान पंचायतों के कार्यों और अधिकारों में व्यापक विस्तार किया गया। इसके लिये पंचायत अधिनियम में संशोधन भी किये गये। यथा ग्राम पंचायतों के बंधनकारी कृत्यों में दो महत्वपूर्ण कृत्य शामिल किये गये। इनमें प्रथम है — मूलभूत सुविधाओं के लिये उपलब्ध कराई गई अनुदान राशि से जरूरत मन्द लोगों को निशुल्क अनाज का वितरण तथा दूसरा सार्वजनिक वितरण व्यवस्था के अन्तर्गत संचालित उचित मूल्य की दुकानों की स्थापना तथा पर्यवेक्षण। वर्ष 2006 और वर्ष 2007 में 15 शासकीय विभागों ने ‘एक्टीविटी मैपिंग’ तथा पंचायतों को कृत्यों का अन्तरण जारी किया। ये विभाग हैं — शालेय शिक्षा, अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जन जाति विकास, श्रम, महिला एवं बाल विकास, खनिज संसाधन, ग्राम उद्योग (सिल्क/हस्तशिल्प) कृषि, पशुपालन, मत्स्योद्योग, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, खाद्य, नागरिक आपूर्ति, उपभोक्ता संरक्षण, क्रीडा एवं युवा कल्याण, जल संसाधन, ऊर्जा, पंचायत एवं ग्रामीण विकास। इनमें से कुछ विभाग सम्बन्धित कर्मचारियों को पंचायतों को नहीं सौंपा तो कुछ विभागों ने विभागीय कार्यों की प्रकृति के कारण पंचायतों को वित्तीय हस्तांतरण पर विचार नहीं किया। इन विभागों में जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, खाद्य, नागरिक आपूर्ति, ऊर्जा, और उपभोक्ता संरक्षण विभाग शामिल हैं। विभिन्न विभागों द्वारा जारी की गई “एक्टीविटी मैपिंग” सम्बन्धी अधिसूचना **परिशिष्ट 6.1** में संलग्न है।

6.4 हमने कतिपय मुख्य विभागों द्वारा ग्राम पंचायतों को अन्तरित किये गये कार्यों की समीक्षा की है। आम तौर पर देखा गया है कि या तो जिला पंचायत अथवा जनपद पंचायत के अधीन कर्मचारी रखे गये हैं, परन्तु ग्राम पंचायत के नियंत्रण में कोई कर्मचारी नहीं रखे गये हैं। इसका कारण यह है कि ग्राम स्तर पर सम्बन्धित विभागों के कर्मचारी ही

नहीं थे । स्कूली शिक्षक, आंगनबाड़ी कार्यकर्ता और मितानिन जैसे जहां ग्राम स्तरीय कर्मचारी हैं, उनके कार्यों का पर्यवेक्षण ग्राम पंचायत द्वारा किया जाता है। इसके साथ ही सर्व शिक्षा अभियान, मध्याह्न भोजन कार्यक्रम जैसे कार्यक्रमों का ग्राम स्तर पर पर्यवेक्षण का कार्य ग्राम पंचायतों को सौंपा गया है। इसी तरह वृद्धावस्था पेंशन, विकलांग पेंशन, आदि जैसे सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम ग्राम पंचायतों के पास हैं। ये विभाग ग्राम स्तर पर अपने जिन कार्यों का प्रबन्धन और पर्यवेक्षण नहीं कर पाते हैं, उन कार्यों के प्रबन्धन का दायित्व उन्होंने ग्राम पंचायतों को सौंप दिया है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली तथा खाद्यान्न सुरक्षा कार्यक्रम तथा सभी कल्याण मूलक एवं सामाजिक सुरक्षा विषयक कार्यक्रम के हितग्राहियों की पहचान और चयन का कार्य ग्राम पंचायतों को सौंपा गया है। शासकीय विभागों के द्वारा ग्राम पंचायतों को कोष का बहुत कम अन्तरण किया गया है।

**6.5** जिला स्तर पर जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरणों का जिला पंचायतों में और जनपद स्तर पर विकास खण्डों का जनपद पंचायतों में विलयन के फलस्वरूप पंचायतों के इन दो स्तरों पर कोष, कृत्य और कर्मचारियों ( fund, function and functionaries) का अंतरण अपेक्षाकृत अधिक हुआ। शासकीय विभागों ने जिला स्तरीय आयोजना (प्लानिंग) निर्देशन, निरीक्षण तथा पर्यवेक्षणीय कृत्यों का जिला पंचायतों को हस्तांतरण किया है। शासकीय विभागों ने अपने कर्मचारियों पर पर्याप्त नियंत्रण करने का अधिकार भी जिला पंचायतों को दिया है। उसे इन विभागों के कर्मचारियों की नियुक्ति का भी अधिकार प्राप्त है। शालेय शिक्षा विभाग और अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जन जाति विभाग ने जिला पंचायतों को स्कूल शिक्षकों (शिक्षाकर्मी वर्ग I, वर्ग II और III) की नियुक्ति का अधिकार दिया है। जनपद पंचायतें चूंकि मध्यम स्तर की पंचायती संस्था हैं, अतः इन्हें जनपद स्तर पर इन विभागों की योजनाओं के क्रियान्वयन का निरीक्षण करने का कार्य सौंपा गया है। ग्राम पंचायतों द्वारा सेवा प्रदाय और अनुरक्षण आदि कार्यों के लिये धनराशि का प्रदाय शासकीय विभागों से जिला पंचायत और जनपद पंचायतों के माध्यम से होता है।

**6.6** "एक्टिविटी मैपिंग" एक व्यापक और जटिल कार्य है। अतः प्रत्येक हस्तांतरित कृत्य के सम्बन्ध में निम्न मुद्दों पर पर्याप्त एवं सुस्पष्ट जानकारी का होना आवश्यक है : कार्य का क्षेत्र योजना (स्कीम), उनमें निहित कार्य, किस स्तर की पंचायत को हस्तांतरण प्रस्तावित है, कृत्य/कार्य की प्रकृति (योजना बनाना/क्रियान्वयन/मानीटरिंग/पर्यवेक्षण

/नियंत्रण/अनुमोदन/अनुरक्षण इत्यादि) विभाग से पंचायत को हस्तांतरित किये जाने वाले कर्मचारियों का विवरण, पंचायत के अधिकार और दायित्व, सरकारी कर्मचारियों के अधिकार एवं दायित्व एवं सम्बन्धित कृत्य/कार्य, कृत्य/कार्य के लिये वित्तीय व्यवस्था एवं सरकारी कर्मचारियों के सम्बन्ध में पंचायतों को अर्पित प्राधिकार की प्रकृति और मात्रा।

6.7 उपर्युक्त माप दण्डों के आधार पर 2006-07 में किये गये अन्तरण, जिसमें 15 विभागों का "एक्टीविटी मैपिंग" शामिल है, में निम्नलिखित कमियां प्रतीत होती हैं:-

- (i) कई मामलों में "एक्टीविटी मैपिंग" में उल्लिखित विषयों के सम्बन्ध में शासन के विभागों द्वारा विस्तृत दिशा-निर्देश जारी नहीं किये गये हैं।
- (ii) कई मामलों में पंचायत के प्रत्येक स्तर की भूमिका स्पष्ट नहीं की गई है।
- (iii) कृत्यों के अन्तरण के लिये आवश्यक प्रशासकीय, संगठनात्मक और वित्तीय व्यवस्था का स्पष्ट रूप से निरूपण नहीं किया गया है।
- (iv) आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन को पर्याप्त महत्व नहीं दिया गया है।

6.8 ऐसा प्रतीत होता है कि राज्यों को कृत्यों के अन्तरण के लिये शासकीय विभागों में रुचि का अभाव है। उनके मत में पंचायतों के पास आवश्यक ज्ञान, विशेषज्ञता तथा कर्मचारियों की कमी है। दूसरी ओर पंचायतों को मजबूत और इन दायित्वों के निर्वहन हेतु सक्षम बनाने के लिये गम्भीर प्रयास भी नहीं किये जा रहे हैं। दूसरी बात यह कि ग्राम पंचायतों को, कम से कम गैर आदिवासी क्षेत्रों में, स्थानीय शासन की प्रशासनिक एवं वित्तीय दृष्टि से सक्षम इकाई बनाने के लिये उन्हें पुनर्गठित किये जाने की आवश्यकता है। प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के क्षेत्र में केरल तथा पश्चिम बंगाल और कुछ सीमा तक कर्नाटक की सफलता का श्रेय उनकी ग्राम पंचायतों की उचित आकार को जाता है, जिसके कारण वे पूर्ण रूप से सक्षम हैं। ग्राम पंचायतों के कृत्यों का दायरा निर्धारित करते समय उनकी जनसंख्या के आकार प्रकार/परिवारों की संख्या को ध्यान में रखे बिना सभी ग्राम पंचायतों को एक बराबर समझना तर्क संगत नहीं है। इसी तरह संसाधन की व्यापक विविधता, सेवा प्रदाय की स्तरीयता, उपलब्ध कर्मचारी सहयोग और उनकी योग्यता तथा विभिन्न विभिन्न क्षेत्रों की स्थानीय आवश्यकता के बारे में विचार किया जाना चाहिये। अन्तरण पर विचार करते समय इन सभी बातों को ध्यान में रखा

जाना चाहिये। आयोग को ग्राम स्तर से मिली जानकारी और अध्ययनों से पता चलता है कि अधिकांश ग्राम पंचायतों को विभागों द्वारा हस्तांतरित कृत्यों में उन्हें अपनी भूमिका के बारे में स्पष्ट ज्ञान ही नहीं है। अपने कमजोर ज्ञान, कर्मचारियों के अभाव तथा क्षमता के अभाव के कारण ग्राम पंचायतों को अपने अन्तरित कृत्यों के संतोष जनक निष्पादन में कठिनाई महसूस होती है।

### अन्तरित कृत्यों के लिये वित्तीय व्यवस्था

6.9 एकटीविटी मैपिंग के साथ वित्तीय प्रावधान का होना आवश्यक है। ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित कार्यों/कृत्यों के लिये मांग संख्या 80-82 टी0एस0पी0-41, 15 एस0सी0पी0-84 और 19 के अन्तर्गत देने के लिये प्रस्तावित कोष की मात्रा की जानकारी विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत अनुपूरक बजट से प्राप्त होती है। वर्ष 2006 में 13 विभागों ने अपनी एकटीविटी मैपिंग के भाग के रूप में विभिन्न स्तर की पंचायत को अन्तरण के लिये प्रस्तावित अपने कार्यों/उत्तरदायित्वों, कर्मचारियों तथा कोष का विवरण देते हुये अधिसूचनायें जारी की थी। इन अधिसूचनाओं के परिप्रेक्ष्य में यह ज्ञात होता है कि अन्तरण अभी भी संतोषजनक नहीं है और अन्तरण की प्रक्रिया की गति अभी भी सुस्त है। परिशिष्ट 6.2 में इन विभागों का विवरण है, जिन्होंने वर्ष 2008-09 से वर्ष 2012-13 के दौरान "हस्तांतरित मामलों" के लिये कोष हस्तांतरण का प्रावधान बजट में किया था। इस अवधि के दौरान हुए कोष हस्तांतरण से हम निम्नलिखित निष्कर्षों तक पहुंचते हैं :-

(1) 13 विभागों का दावा है कि उन्होंने पंचायतों को कोष अन्तरित किया है। इस कोष में पंचायतों को दिये जाने वाला सामान्य विभागीय अनुदान, राज्य वित्त आयोग के अनुशंसा के आधार पर अन्तरण, अनुदान, सौंपा गया राजस्व, केन्द्रीय वित्त आयोग का अनुदान, पंचायत सचिवों का वेतन तथा राज्य सरकार के द्वारा प्रवर्तित कार्यक्रम मूलक अनुदान शामिल हैं। पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग के अनुदान में केन्द्र सरकार के कार्यक्रमों के लिये सम्बन्धित केन्द्रीय मंत्रालयों के दिशा-निर्देश के अनुसार मिलने वाला अनुदान भी शामिल है। ये कार्य सामान्यतः ग्राम पंचायतों के अभिकर्ता कृत्य की प्रकृति के हैं। खनिज विभाग के द्वारा देय जो कोष दर्शाया गया है, वह लघु खनिजों पर मिलने वाली रायल्टी है, अतः इसे सौंपा गया राजस्व माना जाना चाहिये। इन्हीं सब बातों को ध्यान में रखते हुए हमने इन विभागीय अनुदानों को हस्तांतरित योजना/कार्य के लिये अन्तरित कोष नहीं

माना है, तथापि पंचायतों को प्राप्त अनुदान की कुल मात्रा का अनुमान लगाने के लिये उन्हें "हस्तांतरण" के अन्तर्गत रखा है।

(2) शालेय शिक्षा विभाग द्वारा किये गये अनुदानों का बड़ा भाग शिक्षा कर्मियों के वेतन और भत्ते तथा सर्व शिक्षा अभियान के व्यय के लिये हैं। उदाहरण के तौर पर वर्ष 2011-12 में ग्राम पंचायतों के लिये प्रस्तावित बजट आबंटन के रूप में रु. 423 करोड़ का जो प्रस्तावित बजट आबंटन दिखाया गया है, उसमें रु. 339 करोड़ (अर्थात् 80%) की राशि शिक्षा कर्मियों के वेतन के लिये तथा रु. 33 करोड़ (8%) स्कूलों में मध्याह्न भोजन कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिये है। अन्य कई विभागों द्वारा हस्तांतरित राशि का बहुत बड़ा भाग विभाग के कर्मचारियों के वेतन अथवा स्थापना व्यय से सम्बन्धित राशि है।

(3) यद्यपि शालेय शिक्षा, जन स्वास्थ्य और परिवार कल्याण, लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, महिला एवं बाल विकास, समाज कल्याण, कृषि, पशुपालन, मत्स्योद्योग तथा आदिम जाति कल्याण जैसे विकास मूलक विभागों ने कुछ समय तक अपनी योजनाओं, अपने कर्मचारियों तथा कोष का अन्तरण किया, लेकिन उन्होंने कालान्तर में हस्तांतरित कर्मचारियों तथा योजनाओं/कार्यों को पंचायत क्षेत्र से वापस ले लिया। इसका उदाहरण बजट सप्लीमेन्ट्स से मिलता है। कृषि विभाग ने वर्ष 2009-10 से पंचायतों के लिये कोई भी धनराशि का प्रावधान नहीं किया है। पशु पालन, महिला एवं बाल विकास, मत्स्योद्योग, तथा ग्रामोद्योग जैसे विभागों ने वर्ष 2011-12 और वर्ष 2012-13 में पंचायतों को कोष हस्तांतरण का कोई भी प्रावधान नहीं किया। इसके साथ ही लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ने वर्ष 2012-13 में बजट आबंटन की राशि घटाकर रु. 15.64 करोड़ कर दी जो वर्ष 2011-12 में रु. 26.57 करोड़ थी।

(4) कर्मचारियों और कार्यक्रमों को पंचायतों के क्षेत्राधिकार से वापस लिया जाना अन्तरण की प्रक्रिया को विपरीत दिशा में ले जाने वाला कदम है। हालांकि वर्ष 2006-07 से 2010-11 के अवधि में इन विभागों से पंचायतों को वर्ष 2006-07 में कुल मिलाकर जो रु. 70 करोड़ की राशि मिली थी, वह वर्ष 2010-11 में बढ़कर रु. 249 करोड़ हो गई और इस तरह इन विभागों से पंचायतों को मिलने वाली राशि में काफी वृद्धि दिखाई देती है। लेकिन इस वृद्धि का बड़ा कारण कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि तथा उनके वेतन एवं भत्तों में हुई वृद्धि है। यही कारण है कि शालेय शिक्षा, समाज कल्याण, मत्स्योद्योग तथा आदिम

जाति कल्याण विभाग द्वारा बजट आबंटन में वृद्धि हुई है। इस वृद्धि में इन विभागों से नई योजनाओं के हस्तांतरण का योगदान कम है। जैसा कि हमने पहले ही कहा है, परिशिष्ट 6.2 में प्रस्तुत किये गये मात्रा सूचक आंकड़े केवल बजट आबंटनों पर आधारित हैं। पंचायतों को वस्तुतः हस्तांतरित कोष की मात्रा इनसे जानी जा सकती है। यहां यह उल्लेखनीय है कि वर्ष 2011-11 के अंत में अनुदान संख्या 80 के अन्तर्गत प्रत्यर्पित राशि रु. 116.90 करोड़ थी जबकी रु. 1270.71 करोड़ के कुल प्रावधानों में से बचत की राशि रु. 64.15 करोड़ (कुल रु. 181.05 करोड़) थी। इस तरह इस अनुदान की 15% राशि का उपयोग ही नहीं हुआ।

6.10 कंडिका 6.8 के प्रकाश में आयोग की अनुशंसा है कि पंचायतों को कृत्य अन्तरण की वर्तमान स्थिति का पुनरीक्षण करने तथा उन्हें कृत्य अन्तरण विषयक पैकेज का प्रारूप बनाने के लिये एक विशेषज्ञ समिति का गठन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में किया जाना चाहिए। इस समिति को अपनी अनुशंसाओं को अंतिम रूप देने से पहले न केवल राज्य सरकार को विभागों अपितु विकेन्द्रीकरण के विशेषज्ञों, स्थानीय शासन तथा पंचायतों के पदाधिकारियों से विचार विमर्श किया जाना चाहिये। इस सन्दर्भ में यह समिति केन्द्रीय पंचायती राज मंत्रालय के सचिव महोदय के दिनांक 27 अप्रैल 2009 के पत्र तथा भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों और कृत्यों के अन्तरण विषय पर नियुक्त किये गये कार्य दल के प्रतिवेदन (अगस्त 2001) के अनुशंसाओं पर विचार कर सकती है। ये दोनों ही दस्तावेज वेब साइट <http://panchayat.nic.in> पर उपलब्ध हैं।



## अध्याय-7

### पंचायतों के वित्तीय संसाधन आन्तरिक संसाधनों का दोहन

#### प्रस्तावना

7.1 संविधान में 73 वां और 74 वां संशोधन किये जाने के बहुत पहले से ही भारत के अनेक राज्यों में स्थानीय शासन की इकाईयों के लिये कर और कर भिन्न स्रोतों की व्यवस्था थी। यद्यपि संविधान के अनुच्छेद 243 एच और एक्स के द्वारा राज्यों के विधान मण्डलों को यह अधिकार दिया गया है कि वे देश की पंचायतों और नगर पालिकाओं को विशिष्ट कर, शुल्क, पथकर तथा फीस लगाने वसूल करने के लिये अधिकृत कर सकती हैं। इस प्रावधान से राष्ट्र और राज्य स्तर पर द्विस्तरीय शासन व्यवस्था की संवैधानिक परिकल्पना प्रभावित नहीं होती है। यद्यपि स्थानीय शासन व्यावहारिक दृष्टि से सरकार का तीसरा स्तर है परन्तु संविधान में इनके लिये कोई सूची न होने तथा लगभग सभी महत्वपूर्ण विषयों पर निर्णय लेने का अधिकार राज्य सरकारों को दिये जाने के फलस्वरूप स्थानीय शासन राज्य सरकार की अधीनस्थ इकाई बनकर रह गये हैं।

7.2 अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ में भी छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के अधीन पंचायतों को सांविधिक रूप से प्रदत्त राजस्व के अधिकार अनिवार्य तथा वैकल्पिक इन दो भागों में विभक्त है। कतिपय करों और गैर करों को अनिवार्य बनाये जाने के पीछे भावना यह है कि ग्राम पंचायतें कम से कम अपने आवती खर्चों के मामले में स्वालम्बी बन सकें।

7.3 छत्तीसगढ़ में ग्राम पंचायतों की अनिवार्य कर और वैकल्पिक कर को अधिनियम की अनुसूची I तथा अनुसूची II में सूचीबद्ध किया गया है (अधिनियम की धारा 8)। छत्तीसगढ़ में विभिन्न स्तरों की पंचायतों को सांविधिक रूप से सौंपे गये करों और गैर करों का निरूपण तालिका 7.1 में किया गया है। पंचायत अधिनियम में यह व्यवस्था है कि ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों द्वारा क्रमशः सम्बन्धित जनपद पंचायत अथवा जिला पंचायत के अनुमोदन से ही वैकल्पिक कर लगाई जा सकती है। इसके साथ ही अधिनियम में यह भी प्रावधान है (धारा 83) कि राज्य सरकार किसी कर को समाप्त कर सकती है या किसी



कर की दर को कम कर सकती है। किसी व्यक्ति को अथवा व्यक्ति समूह को किसी दर के पूर्णतः या अंशतः भुगतान से छूट देने का अधिकार भी राज्य सरकार के पास सुरक्षित है। धारा 83(2)

### तालिका 7.1

पंचायतों को अधिनियम द्वारा सौंपे गये कर एवं गैर कर राजस्व

पंचायत का स्तर	अनिवार्य कर		वैकल्पिक कर	
	कर	गैर कर	कर	गैर कर
ग्राम पंचायत (धारा 77 तथा अनुसूची I और II)	(क) भूमि अथवा भवन अथवा दोनों पर संपत्ति कर। (ख) निजी शौचालयों पर कर (ग) प्रकाश कर (घ) पंचायत क्षेत्र में व्यवसाय या वृत्ति करने वाले व्यक्तियों पर कर	(क) पंचायत क्षेत्र में विक्रय के लिये बाहर से माल मंगाने वाले व्यक्तियों पर बाजार कर (ख) पंचायत क्षेत्र में पशुओं के विक्रय के पंजीयन पर शुल्क	(क) संपत्ति कर के दायरे में नहीं आने वाले भवनों पर कर (ख) पशुओं पर कर (ग) बगैर मोटरों वाले वाहनों पर कर (घ) जल कर (च) पंचायत क्षेत्र में खरीदकर्ता, ऐजेंट या कमीशन एजेंट अथवा भार तौलने अथवा माप करने वाले व्यक्तियों पर कर (छ) सार्वजनिक उपयोगिता के विशा कार्यों पर अस्थायी कर (ज) सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण अथवा अनुरक्षण पर कर (झ) मानव मल हटाने या सफाई के लिये सामान्य मल निकासी कर	(क) सराय, धर्मशाला विश्राम गृह एवं पड़ाव तथा वध गृह के उपयोग पर कर (ख) जल निकासी नाली कर जहां पंचायत ने इसकी व्यवस्था की है। (ग) पंचायत क्षेत्र में वाहनों के प्रवेश पर कर (घ) बैलगाड़ी अड्डा या तांगा अड्डा पर शुल्क (च) किसी सार्वजनिक स्थान पर ढांचा खड़ा करने अथवा उसके अस्थायी पर उपयोग शुल्क (छ) पंचायत के चारागाह में पशुओं की चराई पर शुल्क

(2) जनपद पंचायत (धारा 77 एवं अनुसूची II )	(क) नाटक घर या नाट्य प्रदर्शन अथवा किसी अन्य सार्वजनिक मनोरंजन पर कर (ख) कृषि भूमि विकास कर	शून्य	शून्य	(क) लायसेंस फीस अथवा अनुमति शुल्क (ख) जिला पंचायत में निहित अथवा उसके द्वारा उल्लिखित भूमि या संपत्ति के उपयोग या आधिपत्य पर शुल्क
(3) जिला पंचायत (धारा 74 (21) )	शून्य	शून्य	भूमि उपकरण में 0.50 प्रति रु० से 10 रूपयों तक वृद्धि	शून्य

## पंचायतों का अनिवार्य कर

### ग्राम पंचायत

#### 7.4 भूमि एवं भवन पर संपत्ति कर

(1) छत्तीसगढ़ राज्य में ग्राम पंचायतों को सौंपे गये अनिवार्य करों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण कर भूमि या भवन अथवा दोनों पर संपत्ति कर है। पूरे विश्व में स्थानीय शासन विशेषकर नगरीय स्थानीय शासन के राजस्व का यह सर्वाधिक उत्पादक प्रत्यक्ष कर है। भारत में ग्राम पंचायतों को सौंपे गये स्थानीय करों की सूची में यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण कर है। परंतु अलग-अलग राज्यों में इस कर की दर और इसका आधार अलग अलग है। कुछ राज्यों में खाली पड़ी गैर कृषि भूमि पर भी यह कर लगाने का अधिकार ग्राम पंचायतों को दिया गया है। देश में संपत्ति कर के मूल्यांकन के लिये संपत्ति के वार्षिक मूल्य, वार्षिक किराया मूल्य, पूंजीगत मूल्य, संपत्ति (भवन) का कुर्सी (प्लिंथ) क्षेत्रफल इत्यादि कई मापदण्ड हैं।

(2) राज्य सरकार ने भूमि या भवन अथवा दोनों पर संपत्ति कर के मूल्यांकन, उसकी वसूली तथा संग्रहण के दिशा निर्देश के लिये छत्तीसगढ़ ग्राम पंचायत अनिवार्य कर एवं शुल्क (शर्तें तथा छूट) नियम, 1996 बनाया है। तदनुसार कर योग्य सभी भवनों का संपत्ति कर उनके पूंजीगत मूल्य के आधार पर अपेक्षित है। सरकार ने समान रूप से सभी कर योग्य भवनों के लिये संपत्ति कर की न्यूनतम और अधिकतम दरें निर्धारित की हैं। तालिका 7.2 में निर्धारित दर की सीमा बताई गई हैं। केन्द्र सरकार या राज्य सरकार और पंचायतों

की भूमि या भवनों को तथा छात्रावास सहित धार्मिक अथवा शैक्षणिक प्रयोजनों के लिये प्रयोग में आने वाले भवनों और भूमि को अथवा उनके किसी भी भाग को संपत्ति कर से छूट दिये जाने का नियम में प्रावधान है।

तालिका -7.2

भूमि और भवनों पर कर की न्यूनतम और अधिकतम दर

क्रमांक	भवन का पूंजीगत मूल्य	न्यूनतम दर	अधिकतम दर
(क)	भूमि के मूल्य सहित रूपये 6000 से रूपये 12,000 तक	पूंजीगत मूल्य के प्रत्येक 1000 रूपये पर 0.20 रूपये।	पूंजीगत मूल्य के प्रत्येक 100 रूपये के लिये 0.30 रूपये
(ख)	रूपये 12,000 से अधिक	पूंजीगत मूल्य के प्रत्येक 500 रूपये के लिये 1.00 रूपये	पूंजीगत मूल्य के प्रत्येक 500 रूपये के लिये 1.50 रूपये

(3) कानूनी उपबन्धों और नियमों परीक्षण में ऐसा प्रतीत होता है कि ये दिशा निर्देश अपर्याप्त और अस्पष्ट हैं। पहली बात तो यह कि वर्ष 1996 की नियमावली के अनुसार "भूमि पर अथवा भवन पर अथवा दोनों पर" करारोपण ग्राम पंचायत के लिये अनिवार्य है परंतु उसमें "भूमि" शब्द को परिभाषित नहीं किया गया है। दूसरी बात यह कि "भवन" का पूंजीगत मूल्य निर्धारित करने के लिये कोई विधि नहीं बताई गई है। यह भी स्पष्ट नहीं किया गया है कि भवन के पूंजीगत मूल्य में उसकी जमीन का मूल्य शामिल है अथवा नहीं। तीसरी बात यह कि इन नियमों में कर योग्य भूमि के मूल्यांकन का प्रावधान नहीं है। चौथी बात यह कि इन नियमों में संपत्ति के पुनर्मूल्यांकन की आवर्तिता एवं विधि तथा इसके लिये जिम्मेदार अधिकारी का स्पष्ट उल्लेख नहीं है। अंततः बात है यह कि धार्मिक एवं शैक्षणिक प्रयोगों के लिये उपयोग किये जाने वाले सभी भवनों को उनके आकार, प्रकार, उनके मूल्य तथा उनसे होने वाले आय के उपयोग आदि को ध्यान में नहीं रखते हुये उन्हें संपत्ति कर से खुली छूट दे दी गई है।

(4) राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने इस कर की स्थिति की विस्तृत समीक्षा करके इसे तर्कसम्मत आधार प्रदान किये जाने की अनुशंसा की थी। राज्य सरकार ने अपने कृत कार्यवाही प्रतिवेदन (A.T.R.) में संपत्ति के पूंजीगत मूल्य के स्थान पर कुर्सी क्षेत्रफल के आधार पर संपत्ति कर के निर्धारण विषयक अनुशंसा को स्वीकार की है। इस परिवर्तन को व्यावहारिक रूप देने के लिये पंचायत एवं समाज कल्याण संचालक की अध्यक्षता में दिसम्बर 2011 में एक समिति गठित की गई थी परन्तु इस समिति ने अभी तक अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया है।

(5) आयोग ने राज्य की सभी ग्राम पंचायतों को पत्र भेजकर संपत्ति कर से होने वाली राजस्व आय का विवरण जानने के लिये प्रयास किया। जिन ग्राम पंचायतों ने आयोग की प्रश्नावली का उत्तर दिया, उन्होंने अपने आन्तरिक संसाधनों के दोहन पर पृथक-पृथक सांख्यिकीय सूचना नहीं दी। अधिकांश ग्राम पंचायतों ने अनिवार्य करों से प्राप्त राजस्व का समेकित विवरण दिया। केवल 1945 ग्राम पंचायतों ने संपत्ति कर से प्राप्त राजस्व के आंकड़े दिये। आयोग को आंकड़े नहीं देने का कारण ग्राम पंचायतों द्वारा टैक्स नहीं लगाया जाना अथवा नहीं वसूल किये जाना, उदासीनता की समुचित लेखा पद्धति का अभाव तथा सुसंगत अभिलेखों तथा रजिस्ट्रों का नहीं रखा जाना आदि है।

(6) आयोग को प्राप्त आंकड़ों से जो निष्कर्ष निकले हैं, वे निम्नानुसार हैं :-

(i) मकानों से संपत्ति कर के रूप में प्राप्त राजस्व का वार्षिक औसत प्रति ग्राम पंचायत रु० 1712 मात्र है। यद्यपि ग्राम पंचायतों के कुल कर राजस्व में संपत्ति कर का योगदान 21.42% है परन्तु ग्राम पंचायत के आन्तरिक संसाधन के हिसाब से यह मात्र 7.11% है (परिशिष्ट 7.4)। वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 के पांच वर्षों की अवधि में इस महत्वपूर्ण स्रोत से प्राप्त राजस्व की मात्रा ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति में मात्र 0.16% है।

(ii) वित्तीय महत्व की दृष्टि से भी संपत्ति कर का अन्तर्जिला अन्तर बहुत बड़ा है। इस अवधि के दौरान संपत्ति कर से प्राप्त राजस्व कोंडगांव जिले में प्रति ग्राम पंचायत केवल रु. 6 था, जबकि बिलासपुर जिले में यह राशि रु. 7279 थी। (परिशिष्ट 7.1)

(iii) आयोग को प्राप्त आंकड़ों से स्पष्ट है कि अपने वित्तीय महत्व की दृष्टि से सभी जिलों में ग्राम पंचायतों की कुल प्राप्तियों में संपत्ति कर का अंशदान प्रतिशत बहुत दयनीय

है। 0.50 की तुलना में जबकि बलरामपुर जिले में इसका प्रतिशत (1.18), बिलासपुर (0.67) और बस्तर जिलों में इस कर से प्राप्ति 0.50 प्रतिशत से अधिक रही वही शेष 20 जिलों में यह 0.50 प्रतिशत से भी कम है। बीजापुर, दन्तेवाड़ा नारायणपुर और सुकमा ऐसे चार जिले हैं, जहां (सैम्पल 94 ग्राम पंचायत) किसी भी गांव में या तो कर ही नहीं लगाया गया अथवा इन पांच वर्षों की अवधि में किसी भी वर्ष संपत्ति कर की कोई वसूली की नहीं गई। (परिशिष्ट 7.1)

(7) ग्राम पंचायतों के राजस्व में भूमि और भवन पर संपत्ति कर के योगदान को संतोषजनक स्तर पर लाने के लिये हमारी अनुशंसायें निम्नानुसार हैं :-

(i) राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने संपत्ति कर के मूल्यांकन का आधार "पूँजीगत मूल्य" से बदलकर "वर्गीकृत कुर्सी क्षेत्रफल" बनाये जाने की जो अनुशंसा की थी, उससे यह आयोग पूर्णतः सहमत है। इस सम्पूर्ण विषय पर विचार करने के लिये राज्य शासन द्वारा जिस समिति का गठन किया गया था, उसने अपने गठन का एक वर्ष बीत जाने के बाद भी अभी तक अपना काम प्रारम्भ नहीं किया है। सरकार से हमारा आग्रह है कि वह समिति एक निश्चित समयावधि में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करे तथा आवश्यक सुसंगत कानूनी संशोधन के लिये शीघ्र कदम उठाये।

(ii) संपत्ति कर के दो घटक शीर्ष होने चाहिये एक भवन कर और दूसरा गैर कृषि खाली जमीन। यद्यपि भवनों पर संपत्ति कर के निर्धारण के लिये "कुर्सी क्षेत्रफल" को आधार बनाये जाने की सिफारिश की गई है, लेकिन गैर कृषि खाली जमीन के लिये उसके "पूँजीगत मूल्य" को ही कर निर्धारण का आधार बनाये रखा जाये।

(iii) "पूँजीगत मूल्य" के स्थान पर "कुर्सी क्षेत्रफल" को संपत्ति कर निर्धारण का आधार बनाये जाने पर सभी कर योग्य भवनों का एजेंसी के जरिये पुनर्मूल्यांकन कराये जाने की जरूरत होगी। प्रथम वित्त आयोग ने इसके लिये 80 मूल्यांकनकर्ता अधिकारी नियुक्त किये जाने की अनुशंसा की थी। हमारे विचार से इसकी आवश्यकता नहीं है। हमारे पास 146 वरिष्ठ आन्तरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों और 373 आन्तरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों

की सेवायें उपलब्ध है। हमारा प्रस्ताव है कि सरकार ग्राम पंचायत क्षेत्र की प्रत्येक संपत्ति के पुनर्मूल्यांकन और उसकी कर देयता के निर्धारण का कार्य उपलब्ध 244 आंतरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों से करा सकती है। इनमें से प्रत्येक अधिकारी से 25 ग्राम पंचायत का काम कराया जा सकता है। ये अपने प्रभार के 25 या इससे अधिक ग्राम पंचायतों के समूह में संपत्ति के पुनर्मूल्यांकन का कार्य वरिष्ठ आंतरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारी के निरीक्षण और संबंधित जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी के नियंत्रण में भली भांति कर सकते हैं। यह कार्य अधिक से अधिक एक वर्ष में करा लिया जाये और पंचायत विभाग इसके लिये समुचित कार्य योजना तैयार करे। इन कर्मचारियों का कार्य प्रत्येक संपत्ति का केवल पुनर्मूल्यांकन करना ही नहीं अपितु संपत्ति कर का "मांग रजिस्टर" बनाना भी होना चाहिये।

(iv) जनपद पंचायतों के कनिष्ठ आंतरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारी की कर्तव्य सूची (Job Chart) में संशोधन किया जाये और उन्हें यह जिम्मेदारी भी दी जाये कि वे अनिवार्य कर आरोपित करने और/अथवा इन करों की वसूली में ढिलाई करने वाली ग्राम पंचायतों के नाम जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी के माध्यम से जिला पंचायत के सी0ई0ओ0 के समक्ष प्रस्तुत करें।

(v) राज्य सरकार को पंचायत अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार ढिलाई बरतने वाली ग्राम पंचायतों के विरुद्ध कार्यवाही करना चाहिये।

(vi) निजी स्वामित्व की वह सारी संपत्ति (भूमि और भवन) जिसका उपयोग शैक्षणिक प्रयोजन के लिये होता है और जिनके लिये छात्रों से फीस ली जाती है, कोई छूट या रियायत दिये बिना संपत्ति कर की परिधि में लाया जाये। ऐसी भूमि और भवन की परिभाषा में खेल के मैदान, बोर्डिंग हाऊस तथा हास्टल आदि को भी शामिल किया जावे।

(vii) चूंकि संपत्ति कर ग्राम पंचायत के राजस्व का एक बहुत बड़ा और महत्वपूर्ण स्रोत है, अतः बेहतर एवं प्रभावशाली ढंग से इसकी वसूली के लिये ग्राम पंचायतों को प्रेरित करने हेतु राज्य सरकार द्वारा प्रोत्साहन योजना प्रारम्भ की जानी चाहिए। इस योजना के अन्तर्गत वर्ष के लिये निर्धारित मांग का 75%

सम्पत्ति कर वसूल करने वाली ग्राम पंचायतों को प्रोत्साहन स्वरूप समतुल्य अनुदान राज्य सरकार द्वारा दिया जाये। इसी प्रकार किसी वर्ष में न्यूनतम 75% बकाया सम्पत्ति कर की वसूली करने वाली ग्राम पंचायतों को भी समतुल्य प्रोत्साहन अनुदान दिया जाना चाहिये। इस योजना का संचालन निर्धारित मार्गदर्शी सिद्धान्तों और नियमों के अन्तर्गत होना चाहिये। इस योजना के अन्तर्गत प्रोत्साहन अनुदान पाने के लिये ग्राम पंचायत के दावे की परिपुष्टि के लिये उसके मांग और वसूली संबंधी अभिलेखों का सत्यापन भी कराया जाये। इस हेतु यह आवश्यक होगा कि ग्राम पंचायतें सम्पत्ति कर का मांग रजिस्टर रखें और इस मद में वसूल की गई राशि को ग्राम पंचायतों के कैश बुक में विधिवत् प्रविष्ट करे।

### 7.5 निजी शौचालयों पर कर

(1) किसी मकान या भवन में बने निजी शौचालय की साफ-सफाई के लिये यह एक अनिवार्य कर है। इस कर के प्रशासन के लिये राज्य सरकार द्वारा न तो कोई मार्गदर्शी निर्देश जारी किये गये हैं और न ही इसकी दर निर्धारित की गई है। वस्तुतः इस कर का उद्देश्य इन शौचालयों की साफ सफाई पर होने वाले व्यय को पूरा करना है। यह कर, शुल्क अथवा उपभोक्ता प्रभार की श्रेणी का है।

(2) वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 की अवधि में इस कर से प्राप्त राजस्व के सम्बन्ध में जो आंकड़े प्राप्त हुये हैं उनके अवलोकन से आयोग को यह ज्ञात होता है कि न तो ग्राम पंचायतें इस कर के पक्ष में हैं और न ही इस कार्य के लागत व्यय में इस कर से प्राप्त होने वाली राशि का योगदान उल्लेखनीय है। बड़ी संख्या में ग्राम पंचायतों ने आलोच्य अवधि में यह कर लगाया ही नहीं। उदाहरण के लिये 15 जिलों की 911 सम्पल ग्राम पंचायतों द्वारा या तो यह कर लगाया नहीं गया अथवा इसकी वसूली नहीं की गई। इस कर से औसत वार्षिक औसत आमदनी केवल रु. 185 प्राप्त हुई जो नगण्य है व ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति का 0.02 प्रतिशत है (परिशिष्ट 7.1)। इस संबंध में आयोग का विचार है कि इस कर को पूर्णतः समाप्त कर दिया जाना चाहिए। साथ ही आयोग का यह भी सुझाव है कि ग्रामीण परिवारों को स्वच्छ शौचालय बनवाने के लिये प्रोत्साहित किया जाये।

(3) केवल इस आधार पर कि भवन स्वामी या ट्रस्टियों को किराया प्राप्त नहीं होता है, धार्मिक एवं शैक्षणिक उपयोग में आने वाले भवन तथा छात्रवास को संपत्ति कर से छूट दिया जाना न्यायोचित नहीं है। इस श्रेणी को छूट देने के लिये किराया की प्राप्ति के बजाय इन भवनों से होने वाली आय तथा उनके मालिकों या ट्रस्टियों के द्वारा इस आय के उपयोग की प्रकृति पर महत्व दिया जाना की आवश्यकता है। निजी शिक्षण संस्थानों के मालिकों अथवा ट्रस्टियों को किराया भवन का कोई किराया नहीं मिलता है परन्तु छात्रों से फीस के रूप में इन संस्थानों के मालिकों अथवा ट्रस्टियों को जो भारी आय होती है, वह सम्पत्ति कर और साथ ही स्वच्छता शुल्क, जल आपूर्ति प्रभार तथा प्रकाश कर आदि से छूट दिये जाने के योग्य नहीं है। इस विषय में केवल ऐसे भवनों को छूट दी जा सकती है, जिनका उपयोग धार्मिक, शैक्षणिक अथवा धर्मार्थ प्रयोजनों के लिये किया जाता है और प्राप्त आय का व्यय इसी कार्य हेतु किया जाता है। इस

प्रतिशत भाग 0.01 से 0.52 के मध्य रहा। (परिशिष्ट 7.1)

(2) आयोग ने इस कर से प्राप्त राजस्व की समीक्षा की। समीक्षा में यह पाया गया कि 9 जिलों की 588 सेम्पल ग्राम पंचायतों ने पांच वर्षों की आलोच्य अवधि में इस कर के मद में कोई राजस्व प्राप्त नहीं किया। आलोच्य अवधि के दौरान इस सेम्पल में शामिल प्रति ग्राम पंचायत वार्षिक आय रु. 650 थी, जो उनकी कुल वार्षिक प्राप्ति का केवल 0.06% भाग है। अलग अलग जिलों में सेम्पल में शामिल ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति में इसका है।

(1) प्रकाश कर ग्राम पंचायतों द्वारा अधिस्थित किया जाने वाला एक अन्य अनिवाद्य है। बॉर्डिंग हाऊस सहित उन भवनों को छोड़कर जिनका प्रयोग धार्मिक अथवा शैक्षणिक प्रयोजनों के लिये होता है और जिनसे उनके स्वत्वाधिकारियों अथवा ट्रस्टियों को कोई किराया नहीं मिलता है, अन्य सभी भवनों से उनके पूर्णतः मूल्य के आधार पर प्रकाश कर लिये जाये का प्रावधान है। राज्य शासन ने इस कर के सम्बन्ध में कोई नियम नहीं बनाये हैं। बस इतना भर कह दिया गया है कि सड़कों तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों पर प्रकाश की व्यवस्था करने वाली ग्राम पंचायतों के लिये इस मद में कर अधिस्थित करना अनिवाद्य है।



संदर्भ में भी यह छूट केवल सम्पत्ति कर के मामले में ही दी जाये, सेवा शुल्कों के मामलों में नहीं। जब केन्द्र सरकार के स्वामित्व वाले भवनों और भूमि को सेवा शुल्क के मामले में छूट नहीं दी गई है, तो इन्हें छूट दिये जाने का कोई औचित्य नहीं है।

4. चूंकि हमारे राज्य में ग्राम विद्युतीकरण के कार्यक्रम पर बहुत जोर दिया जा रहा है, और राज्य के वृहत्तर भाग में यह कार्य हो भी चुका है, अतः आयोग के मत में इस सुविधा का लाभ उठाने वाले ग्रामीण जनों को इस सेवा के परिचालन तथा रखरखाव पर आने वाली लागत का भार कुछ सीमा तक उठाना चाहिये। हमने यह पाया है कि बहुत सी ग्राम पंचायतें अपने बिजली बिल का भुगतान करने की हालत में नहीं हैं क्योंकि वे अपने क्षेत्र में यह कर वसूल नहीं करती हैं।

#### 7.7 वृत्ति और व्यवसाय कर

(1) ग्राम पंचायतों को अपने-अपने पंचायत क्षेत्र में वृत्ति या व्यवसाय करने वाले व्यक्तियों पर कर लगाने का प्रावधान है। राज्य सरकार ने इस कर की न्यूनतम और अधिकतम दरें निर्धारित की हैं और ग्राम पंचायतों को अपने-अपने क्षेत्र में दरें निर्धारित करने का अधिकार दिया गया है। एतत् सम्बन्धी कानून में रूपये 11,000 तक की सालाना आय को इस कर के दायरे से मुक्त रखा गया है, और रु. 50,000 से अधिक आय के लिये अधिकतम दर रूपये 1400 निर्धारित की गई है। राज्य सरकार ने व्यवसाय कर को समाप्त कर दिया है। हमारी राय में एक उभरती अर्थव्यवस्था में यह एक आकर्षक तथा लचीला कर है। इस समय यह कर केवल व्यापार पर ही ग्राम पंचायतों द्वारा लिया जाता है।

(2) ग्राम पंचायतों के अनिवार्य करों की समीक्षा के दौरान आयोग ने पाया कि - (i) आलोच्य अवधि के दौरान सेम्पल में शामिल प्रति ग्राम पंचायत औसत वार्षिक प्राप्ति रूपये 314 थी जो उसकी कुल प्राप्ति का केवल 0.03 प्रतिशत है। (ii) 5 जिलों की 147 सेम्पल ग्राम पंचायतों ने आयोग की संदर्भ अवधि के पांच वर्षों के दौरान न तो कर लगाया और न उसकी वसूली की, और (iii) अन्य जिलों में सेम्पल ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति में इसका योगदान 0.01 प्रतिशत (कोरबा) से 0.20 प्रतिशत (कोरिया) के मध्य था।

## 7.8 बाजार शुल्क

(1) पंचायत अधिनियमों में 4 कर मदों के साथ ही 2 गैर कर मदों को ग्राम पंचायतों के लिये बाध्यकर बनाया गया है। इनमें से प्रथम है ग्राम पंचायत के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत बाजार में अथवा किसी अन्य स्थान में अथवा किसी भवन में बिक्री के लिये माल रखने वाले व्यक्तियों पर बाजार शुल्क। राज्य सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में शुल्क की न्यूनतम और अधिकतम दरें निर्धारित की गई हैं।

(2) बाजार शुल्क की दरें या तो स्थान के क्षेत्रफल पर आधारित हैं अथवा माल की इकाई की मात्रा पर। ये दरें बहुत कम हैं और इनका निर्धारण दस वर्षों से पूर्व किया गया था। तब से अब तक बाजार में बिकने वाले माल के लिये अन्य प्रकार से वर्गीकरण के प्रयास भी नहीं किये गये।

(3) यह आय का एक ऐसा स्रोत है जिसकी वसूली के लिये ग्राम पंचायत को अलग से कर्मचारी रखने के बजाय इसे ठेके पर दे दिया जाना बेहतर है। बहुत सी ग्राम पंचायतों ने ऐसा किया भी है।

(4) ग्राम पंचायतों के पास आय के जितने भी कर और कर भिन्न स्रोत हैं, उनमें साप्ताहिक और दैनिक बाजार से होने वाली आय सर्वाधिक है। हमारे पास उपलब्ध आंकड़ों से पता चलता है कि सेम्पल ग्राम पंचायत को उनके कुल कर भिन्न राजस्व का 43% भाग बाजार शुल्क से मिला है। उनके आन्तरिक संसाधन में इसका योगदान 28% है लेकिन यदि सेम्पल ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति की दृष्टि से गणना की जाये तो उसमें इस मुख्य स्रोत से प्राप्त राजस्व की मात्रा 0.64% है। (परिशिष्ट-7.4)। चूंकि राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में कर भिन्न राजस्व के इस स्रोत में अभी भी बहुत सम्भावनाएँ हैं अतएव इसके अधिकतम दोहन के लिये प्रयास किया जाना आवश्यक है। अतः शुल्क की निर्धारित दरों को यथार्थवादी स्तर तक बढ़ाया जाये। आयोग की यह अनुशंसा है कि बाजार में बिकने वाले माल को और भी व्यापक वर्गों में विभाजित किया जाये तथा इन वर्गों के लिये अलग-अलग दरें निर्धारित की जायें तथा शुल्क की दरों को माल के वर्तमान मूल्यों के आधार पर बनाया जाये।

## 7.9 बाजार में पशुओं की बिक्री का पंजीयन शुल्क

(1) गैर कर क्षेत्र का एक स्रोत किसी बाजार में अथवा किसी भी स्थान में पशुओं की बिक्री के पंजीयन का शुल्क है। सरकार ने बाजार में बिकने वाले अलग-अलग वर्गों के पशुओं के लिये की न्यूनतम और अधिकतम दरें निर्धारित की हैं।

(2) ग्राम पंचायत के राजस्व का यह भी एक महत्वपूर्ण स्रोत है। सेम्पल डाटा के विश्लेषण से पता चलता है कि पंचायतों के स्वयं के राजस्व में इससे प्राप्त राजस्व 4% है।

(परिशिष्ट 77.4)

(3) हमारे विचार में इस शुल्क की वर्तमान न्यूनतम और अधिकतम दरें, जो 15 वर्ष पहले निर्धारित की गई थी, में वृद्धि करके इस स्रोत से होने वाली आय में आशातीत वृद्धि की जा सकती है।

## जनपद पंचायत

### 7.10 थियेटर टैक्स

(1) पंचायत अधिनियम में राज्य की जनपद पंचायत के द्वारा नाटक तथा अन्य नाट्य प्रदर्शनों तथा जन मनोरंजन के किसी भी अन्य प्रदर्शन पर अनिवार्य कर वसूले जाने का प्रावधान है। राज्य सरकार ने इसके प्रशासन के लिये नियम बनाये हैं तथा इस मद में जनपदों द्वारा लिये जाने वाले कर की न्यूनतम और अधिकतम दरें भी निर्धारित की हैं।

(2) यह कर प्रति प्रदर्शन की दर पर लिया जाता है। सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम दर प्रति प्रदर्शन 3 रू० से 10 रूपये तथा अधिकतम दर 5 रू० से 20 रू० तक है।

(3) जनपद पंचायतें इस कर की वसूली के लिये बहुत उत्साहित नहीं हैं। राज्य के 22 जिलों की 66 जनपद पंचायत के आन्तरिक संसाधन प्राप्ति के विश्लेषण से पता चलता है कि केवल 6 जिलों की कुछ जनपद पंचायतों ने यह कर लगाने और वसूलने की पहल की है। इस कर से प्राप्त राजस्व बहुत कम है। प्रति सेम्पल जनपद पंचायत रूपये 2.25 लाख के औसत आन्तरिक संसाधन में इस मद से केवल रूपये 5000 मात्र प्राप्त हुये जो जनपद पंचायत की औसत कुल राजस्व का यह केवल 2.22% है। (परिशिष्ट 7.7)। यथार्थ यह है कि यह कर राजस्व प्राप्ति का भरोसे मंद स्रोत नहीं है क्योंकि इससे होने वाली आय के अवसर जनपद पंचायत के क्षेत्र में चलचित्र प्रदर्शन पर निर्भर हैं।

(4) राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि चलचित्र प्रदर्शन पर कर की जिम्मेदारी जनपद पंचायत को तथा गैर चलचित्र प्रदर्शन पर कर की जिम्मेदारी ग्राम पंचायतों को सौंप दी जाये। राज्य सरकार ने इसे स्वीकार कर लिया है परंतु अभी भी कानून में आवश्यक संशोधन तथा नियम बनाये जाने आदि जैसे कदम नहीं उठाये गये हैं। आयोग का सरकार से आग्रह है कि वह अधिनियम की सम्बन्धित धाराओं में संशोधन की प्रक्रिया शीघ्र प्रारम्भ करे।

### जिला पंचायतें

7.11 देश के अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ में भी जिला पंचायतों को किसी अनिवार्य कर की वसूली का अधिकार नहीं दिया गया है।

### पंचायतों का वैकल्पिक कर

7.12 ग्राम पंचायत अधिनियम में उन राजस्व मदों की सूची दी गई है जिन पर कर लगाना वैकल्पिक है। अधिनियम की द्वितीय सूची में निर्दिष्ट वैकल्पिक करों की सूची तालिका 7.1 में उपलब्ध है। इन वैकल्पिक करों में सभी कर और गैर कर मद शामिल हैं और राज्य सरकार ने इनमें से प्रत्येक वैकल्पिक कर के लिये न्यूनतम और अधिकतम दरें निर्धारित की हैं। इन वैकल्पिक दरों में केवल जल कर और वाहन कर मुख्य हैं। गन्दा पानी निकासी के लिये नाली कर और कूड़े कचरे की साफ सफाई के लिये सफाई कर कुछ ही पंचायतों द्वारा लगाया गया है। वाहन कर तथा विज्ञापन कर के अतिरिक्त ग्राम पंचायतों द्वारा लिये जाने वाले करों की वसूली का काम ठेके पर दिये जाने का पंचायतों को कानूनी अधिकार है।

7.13 वैकल्पिक करों में से जल कर, जल निकास कर, वाहन कर तथा सफाई कर के बारे में आयोग को सीमित आंकड़े मिले हैं। प्राप्त आंकड़ों में कर तथा गैर कर क्षेत्र के वैकल्पिक राजस्व स्रोतों से प्राप्त राजस्व को "अन्य" शीर्ष के मद में दर्शाया गया है। परंतु बाजार शुल्क तथा मवेशियों की बिक्री के पंजीयन शुल्क से हुई आय का विवरण ग्राम पंचायतों ने दिया है।

7.14 जल कर - जल कर की प्रकृति उपभोक्ता प्रभार की है। अधिकांश ग्राम पंचायतों में यह कर लगाया ही नहीं गया है, और जहां लगाया गया है, वहां इसकी ठीक से वसूली नहीं होती है। जिन व्यक्तियों को नल का निजी कनेक्शन दिया गया है, उनसे भी कर की

वसूली नहीं की जाती है। इसका परिणाम यह हुआ है कि ग्राम पंचायत पानी की पम्पिंग के लिये बिजली के बिल का भुगतान तक नहीं कर पाती हैं, जल वितरण व्यवस्था के परिचालन और अनुरक्षण का खर्च तो दूर की बात है। आयोग को प्राप्त आंकड़ों के अनुसार "सेम्पल" में शामिल प्रति ग्राम पंचायत जल कर से हुई औसत वार्षिक आय रुपये 1611 है और यह आय उसकी कुल प्राप्ति का केवल 0.15 प्रतिशत है। ग्राम पंचायत को करों के रूप में होने वाली आय के अन्तर्गत सम्पत्ति कर के बाद इसका दूसरा स्थान है। हमारे पास उपलब्ध विवरण से यह भी पता चलता है कि 5 जिलों की 162 ग्राम पंचायतों (कुल में से 8%) ने यह कर नहीं लगाया है। अन्य जिलों में, जहां सेम्पल ग्राम पंचायतों ने यह कर लगाया है, वहां ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति में जल कर से प्रायः राजस्व का योगदान कोरबा तथा कोण्डागांव में 0.01% तथा बालोद जिले में 0.45% है। ( परिशिष्ट 7.1)।

**7.15 जल निकासी कर** — पन्द्रह जिलों की 907 सेम्पल ग्राम पंचायतों ने पांच वर्षों के दौरान जल निकासी कर नहीं लगाया है। अन्य 12 जिलों में सेम्पल ग्राम पंचायतों की औसत वार्षिक समग्र प्राप्ति में इसका योगदान 0.01% से 0.13% था। पूरे राज्य के सभी जिलों की ग्राम पंचायतों की कुल वार्षिक प्राप्ति में इस कर से हुई प्राप्ति का योगदान मात्र 0.01% था ( परिशिष्ट 7.1)।

**7.16** जहां तक "वाहन कर और सफाई कर" का संबंध है, इन दो करों से प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत को क्रमशः 13 रुपये और 23 रूपयों की प्राप्ति हुई। पिछले पांच वर्षों की आलोच्य अवधि के दौरान जिले के 20 जिलों में वाहन कर लगाया ही नहीं गया, वहीं 13 जिलों की सेम्पल ग्राम पंचायतों ने सफाई कर नहीं लगाया है। (परिशिष्ट 7.1)

**7.17** राज्य सरकार ने वर्ष 2011 में ग्राम पंचायतों के लिये कुछ गैर कर मदों की दरें निर्धारित की हैं जो निम्नानुसार हैं :-

(1) ग्राम पंचायतों की कतिपय विशिष्ट सेवायें लेने के इच्छुक व्यक्तियों के लिये सरकार ने कुछ शुल्क निर्धारित किये हैं। इन शुल्कों की दरें भिन्न-भिन्न हैं। ग्राम पंचायत से जाति प्रमाण पत्र, आय प्रमाण पत्र और निवास प्रमाण पत्र लेने का शुल्क रु. 10 है तो निर्माणों के नियमितीकरण अथवा होटल/ढाबा खोलने के लिये लायसेंस शुल्क रु. 500 है। इन प्रशासनिक प्राप्तियों अथवा विभिन्न प्रमाण पत्रों अथवा अनुज्ञाओं के लिये निर्धारित दरों का

न तो अधिनियम की प्रथम या द्वितीय अनुसूची में उल्लेख है और न ही कार्यपालन विषयक अन्य नियमों में उनका निरूपण किया गया है।

(2) गांव में पकड़े गये और कांजी हाऊस में रोके गये पशुओं के मालिकों से ती जाने वाली दैनिक दण्ड राशि की दरें निर्धारित की गई हैं। ये दरें पशुओं के आकार-प्रकार पर निर्भर हैं।

(3) राज्य सरकार ने मार्च 2012 में जिलाध्यक्षों और जिला पंचायतों को सूचित किया था कि (वर्ष 1993 के) पंचायत अधिनियम की धारा 77 तथा भारतीय पोस्टल अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार ग्राम पंचायतें मोबाइल टावर, केबिल लाइन तथा रिले स्टेशनों की स्थापना और नियंत्रण के लिये अनुज्ञा देने हेतु सक्षम हैं। अनुज्ञा प्राप्त करने हेतु निर्धारित शुल्क की दर रु. 10,000 प्रतिवर्ग अथवा एक बार में रु. 25,000 है।

#### जनपद पंचायत

#### 7.18 कृषि भूमि पर विकास कर

(1) पंचायत अधिनियम के द्वारा जनपद पंचायतों को "कृषि भूमि पर विकास कर" लगाने का विवेकाधीन अधिकार दिया गया है और यह कर भू-राजस्व की भांति ही देय है। राज्य सरकार ने इस कर के प्रशासन के लिये नियम भी जारी किये हैं। तहसीलदार द्वारा इस कर के रूप में वसूली गई राशि प्रारम्भ में जिला पंचायत के राज कोष में जमा की जाती है। जिला कलेक्टर को इस कर का प्रशासक नियुक्त किया गया है। बाद में जिला कलेक्टर द्वारा उक्त राशि का 50% भाग सम्बन्धित गांवों की जनसंख्या के आधार पर सम्बन्धित विकास खण्डों को और शेष 50% भाग कर लगाने वाली जनपद पंचायत को हस्तांतरित कर दिया जाता है।

(2) इस कर के बदले में जनपद पंचायतों को अलग अलग वर्गों की कृषि भूमि पर अलग-अलग दर से एक सरल और पारदर्शी भूमि विकास कर लगाने का अधिकार दिये जाने की सम्भावना का पर विचार किया जा सकता है। इस प्रयोजन के लिये सभी कृषि भूमि को सिंचित, अर्धसिंचित और सूखी जमीन इन तीन वर्गों में विभक्त किया जाये तथा इनमें से प्रत्येक वर्ग की जमीन के लिये प्रति एकड़ के आधार पर कर की न्यूनतम और अधिकतम दर निर्धारित कर दी जाये।

## जिला पंचायत

7.19 भूमि उपकर की न्यूनतम सांविधिक दर में वृद्धि राज्य में जिला पंचायतों को एक मात्र विवेकाधीन/वैकल्पिक कर लगाने का अधिकार दिया गया है और वह भूमि उपकर की न्यूनतम सांविधिक दर को भू-राजस्व के प्रत्येक रूपये के लिये रूपये 0.50 से बढ़ाकर 10 रूपये तक करने का है। हमारे पास उपलब्ध विवरण के अनुसार किसी भी जिला पंचायतों ने इस विकल्प का प्रयोग नहीं किया है।

## आंतरिक राजस्व के दोहन में पंचायतों के प्रयास की समीक्षा

### ग्राम पंचायत

7.20 आयोग को प्राप्त आंकड़ों तथा "प्रदान" और "समर्थन" द्वारा किये गये विस्तृत अध्ययन से ज्ञात होता कि अपने आन्तरिक वित्तीय स्रोतों का दोहन करने में ग्राम पंचायतों की कोई विशेष रुचि नहीं है। आयोग ने ग्राम पंचायतों को जो प्रश्नावली भेजी थी, उसका केवल 5492 ग्राम पंचायतों से उत्तर प्राप्त हुआ है। इनमें से 2153 अर्थात् 40% पंचायतें ऐसी हैं, जिन्होंने कोई कर लगाया है। इन ग्राम पंचायतों को सम्पत्ति कर सहित किसी भी प्रकार का कर लगाने में हिचक होती है, और इस हिचक के कारण स्पष्ट है। पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधि राजनीतिक कारणों से कोई कर नहीं लगाना चाहते हैं। केवल यह एक मात्र कारण नहीं है। पंचायतों में प्रशिक्षित कर्मचारियों की कमी भी कर लगाने और उसकी वसूली एक कारण है। विशेषकर पेसा (PESA) क्षेत्रों में निवास करने वाले लोगों की इतनी क्षमता नहीं है कि वे कोई कर दे सकें। पंचायतों का राजस्व आधार बहुत सीमित है। पंचायतों के राजस्व में गैर कर स्रोतों से प्राप्त राजस्व की मात्रा कर से प्राप्त राजस्व से अधिक है। इनमें तालाबों की किराये की राशि और बाजार शुल्क प्रमुख हैं। वर्षों से इनकी दरें पुनरीक्षित नहीं की गई हैं। अतएव इनसे होने वाली प्राप्ति भी प्रयासों के अनुरूप नहीं है।

7.21 राज्य के सभी 27 जिलों में ग्राम पंचायतों द्वारा आन्तरिक राजस्व के आंकड़ों पर समग्र रूप से विचार करने पर यह ज्ञात होता है कि जहां जांजगीर-चांपा, बालोद और रायपुर जिलों में सेम्पल सर्वेक्षण में शामिल प्रत्येक ग्राम पंचायत ने अपने आन्तरिक स्रोतों से प्रति वर्ष औसत रूप से रु. 40,000 से अधिक का राजस्व प्राप्त किया, वहीं 18 जिलों में यह राजस्व प्राप्ति प्रति ग्राम पंचायत रु. 20,000 से कम थी। दंतेवाड़ा और सुकमा दो ऐसे

जिले हैं जहां ग्राम पंचायतों ने अपने आन्तरिक स्रोत से कुछ भी राजस्व प्राप्त नहीं किया। पूरे राज्य में आयोग द्वारा पुनरीक्षित पांच वर्षों की आलोच्य अवधि में आन्तरिक स्रोतों से प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत की आय मात्र रु. 11.96 थी।

**7.22** राज्य के सभी जिलों में सेम्पल सर्वेक्षण में लिये गये प्रत्येक ग्राम पंचायत की कुल प्राप्ति में कर तथा गैर कर स्रोतों से प्राप्त राजस्व का सापेक्ष दृष्टि से गणना की जाये तो इसमें कर राजस्व की न्यूनतम मात्रा 0.02% कोण्डागांव में और सर्वाधिक 3.85% मात्रा रायपुर जिले में है। उसी प्रकार ग्राम पंचायत के कुल राजस्व में गैर कर राजस्व की न्यूनतम मात्रा 0.06% सरगुजा जिले में और सर्वाधिक 7.29% मात्रा रायपुर जिले में रही। सेम्पल सर्वेक्षण वाली ग्राम पंचायतों की कर तथा गैर कर राजस्व की प्राप्ति का प्रतिशत 0.09 (नारायणपुर जिला) तथा 11.14 (रायपुर जिला) के बीच में है।

**7.23** जैसा कि बताया जा चुका है, पंचायतों की वित्त व्यवस्था के सम्बन्ध में जिला और राज्य दोनों ही स्तरों पर सांख्यिकीय जानकारियों का अत्यन्त अभाव है, और साथ ही ग्राम पंचायतों की अनिश्चित प्राप्ति के कारण आयोग ने राज्य के प्रत्येक जिले की समस्त ग्राम पंचायतों में से लगभग 20% ग्राम पंचायतों के 5 वर्षों के औसत वार्षिक आंकड़ों को आधार बनाया है। तदनुसार ग्राम पंचायतों के आन्तरिक स्रोतों से सम्बन्धित आंकड़े एकत्र करने के लिये न्यादर्श आधार पर 1945 ग्राम पंचायतों का चयन किया गया। इन पंचायतों से आंकड़े एकत्र किये गये। इन आंकड़ों को वर्गीकृत किया गया, सारिणी और तालिकाएँ बनाई गई तथा इस प्रकार प्रत्येक जिले की प्रत्येक नमूना (सेम्पल) ग्राम पंचायत के समग्र वार्षिक आन्तरिक स्रोतों का हिसाब लगाया गया। इस प्रक्रिया के परिणाम के रूप में प्राप्त आंकड़ों को विस्तारित करके किया गया, जिन्हें **परिशिष्ट 7.8** में देखा जा सकता है। राज्य की ग्राम पंचायतों के आन्तरिक राजस्व के आंकलन की इस अप्रत्यक्ष विधि के जो परिणाम निकले हैं, वे **तालिका 7.3** में प्रस्तुत है :-

#### तालिका संख्या 7.3

#### ग्राम पंचायतों का कर और गैर कर राजस्व

आंतरिक राजस्व के स्रोत	आंतरिक स्रोत दोहन का वार्षिक औसत	
	सेम्पल ग्राम पंचायत का (रूपये में)	राज्य की 9734 ग्राम पंचायतों का (लाख रूपयों में)
(क) कर राजस्व	7933 (0.75)	778.04 (0.75)



(ख) गैर कर राजस्व	16,092 (1.50)	1,566.39 (1.50)
कुल योग	24,085 (2.25)	2,344.43 (2.25)

नोट :- कोष्ठक में दर्शाये गये आंकड़े कुल प्राप्ति में प्रतिशत भाग के सूचक हैं

**7.24** राज्य के सभी जिलों में रु. 57.52 के सर्वाधिक प्रति व्यक्ति आंतरिक राजस्व का श्रेय रायपुर जिले को प्राप्त है। दूसरे और तृतीय स्थान में बालोद (रु0 40.39) और जांजगीर चांपा (रु.18.15) जिले हैं। दन्तेवाड़ा और सुकमा जिलों को छोड़कर, जहां की ग्राम पंचायतों के राजस्व को निरंक बताया गया है, शेष जिलों में छत्तीसगढ़ का प्रति व्यक्ति आन्तरिक स्रोत प्राप्ति रुपये 0.15 (बीजापुर) और रुपये 16.81 (राजनांदगांव) के बीच में है। प्रस्तुत किये गये आंकड़ों से ज्ञात होता है कि 19 जिलों में ग्राम पंचायतों का प्रति व्यक्ति आन्तरिक स्रोत दोहन 10 रुपये से अधिक नहीं है। आयोग को प्राप्त आंकड़ों के विश्लेषण से संकेत मिलता है कि वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार ग्रामीण जनसंख्या के अस्थायी आंकड़ों के हिसाब से में आलोच्य अवधि में ग्राम पंचायतों का प्रति व्यक्ति कर राजस्व और गैर राजस्व क्रमशः रु. 3.97 और रु. 7.99 था। इस तरह राज्य में ग्राम पंचायतों का प्रति व्यक्ति आंतरिक राजस्व अस्थायी रूप से रु. 11.96 माना जा सकता है।

**7.25** उपर्युक्त विश्लेषण 1945 ग्राम पंचायतों के सेम्पल पर आधारित है। हमने 5492 अर्थात् राज्य की कुल ग्राम पंचायतों में से 50% से भी अधिक ग्राम पंचायतों से प्राप्त आंकड़ों का भी विश्लेषण किया है। इन 5492 ग्राम पंचायतों में से 15% ने सम्पत्ति कर लगाया अथवा वसूल किया है, 10% से कुछ अधिक पंचायतों ने निजी शौचालय पर कर लगाया है, 6.50% ने प्रकाश कर और 6.2% ने व्यापार कर लगाया है। इसके साथ ही 15.3% पंचायतों ने बाजार शुल्क तथा 12.1% ने मवेशियों की बिक्री पर पंजीयन शुल्क लगाया है। यदि राज्य की ग्राम पंचायतों के द्वारा वर्तमान दर पर ही सभी अनिवार्य कर और गैर कर लगाये जाये वर्तमान दर से ही वसूली की जाये तो प्रति ग्राम पंचायत वार्षिक आमदनी रु0 58863 होगी। इस हिसाब से राज्य की कुल ग्राम पंचायतों की आय रु. 58 करोड़ तक हो सकती है। अभी हमने केवल अनिवार्य कर और गैर कर को हिसाब में लिया है, जिनका आरोपण करना ग्राम पंचायतों के लिये कानूनी तौर पर अनिवार्य है। इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि यदि ग्राम पंचायतें अनिवार्य करों तथा गैर करों की वसूली करें तो कई ग्राम पंचायतों की वार्षिक आय किसी भी स्थिति में 1 लाख रुपये से अधिक होगी जो नागरिक सुविधायें प्रदान करने और उसके अनुरक्षण के

लिये जरूरी व्यय के लिये पर्याप्त है। वैकल्पिक करों तथा गैर करों से होने वाली राजस्व प्राप्ति जो अनिवार्य करों से प्राप्ति से अधिक है, इसके अतिरिक्त है।

**7.26** हालांकि किसी भी लोक प्राधिकरण के आन्तरिक स्रोतों का सर्वमान्य विभाजन कर तथा कर भिन्न राजस्व है, देश के कई राज्यों में पंचायतों को सौंपे गये राजस्व को अनिवार्य/सांविधिक तथा वैकल्पिक/विवेकाधीन वर्गों में विभाजित किया गया है। राज्य के पंचायत अधिनियम में भी ऐसा ही विभाजन है और इन दोनों में से प्रत्येक वर्ग में कर तथा कर भिन्न मदें शामिल हैं। इस तथ्य के परिप्रेक्ष्य में ग्राम पंचायत और जनपद पंचायत के कर राजस्व तथा कर भिन्न राजस्व को निम्न तालिका 7.4 में अनिवार्य एवं वैकल्पिक उगाहियों के रूप में प्रस्तुत किया गया है।

**तालिका 7.4**

**ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों का कर राजस्व तथा कर भिन्न राजस्व**

वर्ग	सेम्पल ग्राम पंचायत का वार्षिक औसत राजस्व	सेम्पल जनपद पंचायत का वार्षिक औसत राजस्व (लाख रुपयों में )	विवर्धित वार्षिक औसत राजस्व (लाख रुपयों में )	
			9734 ग्रा. पंचा.	146 जनपद पंचायत
1. अनिवार्य उगाही (क) कर राजस्व (ख) कर भिन्न राजस्व	2816 7837	0.05 —	274.11 762.85	7.30 —
कुल अनिवार्य उगाही	10653	0.05	1036.96 : 1044.	7.30 26 (31%)
2. वैकल्पिक उगाही (क) कर राजस्व (ख) कर भिन्न राजस्व	5177 8255 —	— 2.20 —	503.93 803.54 —	— 321.20 —
कुल वैकल्पिक कर	13,432	2.20	1307.47	321.20 1628.67 (69%)
3. कुल आंतरिक स्रोत	24085	2.25	2344.43 2672.93	328.00 (100%)

नोट :- वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान वार्षिक औसत राजस्व

उपर्युक्त तालिका 7.4 से स्पष्ट है कि कर और कर भिन्न दोनों ही स्रोतों से ग्राम पंचायत की वैकल्पिक उगाही उसकी अनिवार्य उगाही से बहुत ही अधिक है। उनके कुल राजस्व में अनिवार्य एवं वैकल्पिक उगाहियों का अनुपात 31:69 था।

### जनपद पंचायत

7.27 परिशिष्ट 7.7 से पता चलता है कि राज्य की कुछ जनपद पंचायतों ने लायसेंस शुल्क, नाव घाट शुल्क, बाजार शुल्क एवं मेला शुल्क जैसे कर भिन्न स्रोतों से राजस्व का दोहन किया है। अपने समग्र स्रोतों से प्राप्त कुल राजस्व में उनके कर तथा कर भिन्न राजस्व की बहुत ही गौण भूमिका है। उपर्युक्त तालिका में प्रस्तुत आंकड़े स्पष्ट संकेत देते हैं कि पांच वर्षों की उक्त आलोच्य अवधि के दौरान प्रत्येक सेम्पल जनपद पंचायत को कर भिन्न स्रोत से रु. 2.20 लाख का औसत वार्षिक राजस्व प्राप्त हुआ, जबकि कर राजस्व की मात्रा केवल रु.0.05 लाख थी। इस तरह सेम्पल जनपद पंचायत का आंतरिक स्रोत दोहन रु. 2.25 लाख था।

### प्रदान और समर्थन की केस स्टडी

7.28 आयोग ने ग्राम पंचायत की वित्त व्यवस्था और अन्य सम्बन्धित विषयों पर दो केस स्टडी कराये हैं। यह काम प्रदान और समर्थन नामक दो प्रतिष्ठित स्वयं सेवी संस्था (एन.जी.ओ.) को सौंपा गया। इनमें से प्रत्येक संस्था ने राज्य के विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रवर्ती चार-चार जिलों के 16 विकास खण्डों की 32-32 ग्राम पंचायतों में अध्ययन किया। इनमें से प्रदान ने बिलासपुर, धमतरी, कांकेर और रायगढ़ जिले

में और समर्थन ने राजनांदगांव, महासमुन्द, सरगुजा और बस्तर जिले में अध्ययन किया। चुनी गई ग्राम पंचायतों के अध्ययन में आन्तरिक स्रोत दोहन के प्रयासों पर अधिक जोर दिया गया। उनके प्रभाव निष्कर्ष संसाधन तथा सुझाव हैं निम्नानुसार हैं—

### प्रदान का अध्ययन

7.29 "प्रदान" के द्वारा किया गया अध्ययन मुख्य रूप से चुनी गई (सेम्पल) ग्राम पंचायतों के तीन राजकोषीय वर्षों (2009-10 से 2011-12) के बजट आंकड़ों पर आधारित है। हालांकि कुछ मामलों में विगत वर्षों के सांख्यिकीय आंकड़ों के अभाव में नवीनतम वित्तीय वर्ष अर्थात् 2011-12 के आंकड़ों का सहारा लिया गया है। इन ग्राम पंचायतों के लेखों का

अभी तक सांविधिक अंकेषकों द्वारा अंकेक्षण नहीं किया गया है परन्तु ग्राम पंचायतों के आंकड़े सम्बन्धित आंतरिक अंकेक्षण और कराधान अधिकारी द्वारा अंकेक्षित है :-

(1) जहां तक सेम्पल ग्राम पंचायत के आन्तरिक संसाधन का सवाल है, उनके अध्ययन के निष्कर्ष निम्नानुसार हैं :-

(क) सेम्पल ग्राम पंचायत का वार्षिक औसत आंतरिक संसाधन रु० 1.22 लाख है, हालांकि सेम्पल ग्राम पंचायतों के जिलेवार आंकड़ों में बहुत अंतर है। बिलासपुर जिले में यह आंकड़ा रु. 13.53 है तो रायगढ़ में रु० 2.55 लाख हैं।

(ख) औसत की दृष्टि से उनके कुल राजस्व दोहन में अनिवार्य करों से प्राप्त राजस्व का प्रतिशत 54 है।

(ग) सेम्पल ग्राम पंचायतों की अनिवार्य उगाहियों में सबसे बड़ा योगदान एक गैर कर स्रोत अर्थात् बाजार शुल्क का है, जो उनके कुल सेम्पल ग्राम पंचायतों में से 34% ग्राम पंचायतों ने एकत्रित किया। चार अनिवार्य कर स्रोतों का योगदान केवल 6.8 % रहा।

(घ) सेम्पल के तौर पर चुनी गई 32 ग्राम पंचायतों में से एक भी ग्राम पंचायत ने निजी शौचालय पर कर नहीं लगाया जबकि इन ग्राम पंचायतों में भूमि और भवन कर, प्रकाश कर तथा व्यवसाय कर नहीं लगाने वाले ग्राम पंचायतों की संख्या क्रमशः 84% , 91%, और 78% थी।

(च) इन सेम्पल ग्राम पंचायतों में से 81 प्रतिशत ग्राम पंचायतों ने कोई वैकल्पिक कर से राजस्व अर्जित नहीं किया। इनमें से केवल 5 ग्राम पंचायतों ने जल कर तथा एक ने वाहन कर लगाया।

(छ) धमतरी और कांकेर जिलों की पांच सेम्पल ग्राम पंचायतों ने जल कर से रु. 4 लाख से कुछ अधिक का राजस्व प्राप्त किया। वाहन कर लगाने वाली रायगढ़ जिले की इकलौती ग्राम पंचायत ने इस मद में रु. 1.76 लाख अर्जित किये।

(ज) अनिवार्य और वैकल्पिक करों से प्राप्त राजस्व के अतिरिक्त इन चारों जिलों की सेम्पल ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक ग्राम पंचायत ने पंचायत भवन, तालाब आदि जैसी अपनी सम्पत्तियों के किराये, रेत की रायल्टी और कांजी हाऊस आदि जैसे कर भिन्न अन्य स्रोतों

से रू. 38,000 से अधिक प्राप्त किये। इन स्रोतों से वर्ष 2011-12 में प्रति ग्राम पंचायत राजस्व रू. 620 (बिलासपुर) से रू. 57,778 (कांकेर) के बीच था।

(झ) 32 सेम्पल ग्राम पंचायतों को अनिवार्य कर, वैकल्पिक कर तथा कर भिन्न स्रोतों से प्राप्त राजस्व का प्रतिशत क्रमशः 54%, 15% और 3% था।

(ट) प्रत्येक ग्राम पंचायत की प्रति व्यक्ति औसत राजस्व प्राप्ति रू0 1382 तथा प्रति व्यक्ति राजस्व व्यय रू0 1098 था। आंतरिक स्रोतों से प्राप्ति के लिये यह राशि रू0 63।

(ठ) राजस्व व्यय के अनुपात में सेम्पल ग्राम पंचायतों का आन्तरिक दोहन सबसे कम 0.7% प्रतिशत बिलासपुर में और सर्वाधिक 30.5% रायगढ़ में था।

(ड) सेम्पल ग्राम पंचायतों के राजस्व व्यय के मदों में सर्वाधिक 54% व्यय भौतिक अधोसंरचना पर हुआ। इसके बाद आजीविका (14%) तथा शिक्षा (12%) और जन स्वास्थ्य (6%) का क्रम है।

(2) चार जिलों की 32 सेम्पल ग्राम पंचायतों के अध्ययन से एकत्रित जानकारी तथा पंचायतों के पंदाधिकारियों तथा निर्वाचित प्रतिनिधियों से हुए विचार विमर्श के आधार पर 'प्रदान' ने कतिपय टिप्पणियां की हैं, जिनमें से मुख्य टिप्पणी निम्नानुसार है :-

(क) भवन कर के निर्धारण के लिये भवन के मूल्यांकन की वर्तमान विधि किसी तकनीकी पैरामीटर पर आधारित नहीं है। वस्तुतः कर योग्य भवन का मूल्यांकन कर दाता और सम्बन्धित ग्राम पंचायत की परस्पर सहमति के आधार पर होता है।

(ख) ग्राम पंचायतें न तो कर योग्य भवनों की कोई सूची रखती हैं और न ही कर योग्य भवनों के आकार प्रकार स्थिति तथा पूंजीगत मूल्य के बारे में कोई रजिस्टर रखा जाता है।

(ग) किसी भी ग्राम पंचायत में पंचायत के कर और कर भिन्न देयताओं की मांग, वसूली तथा बकाये के बारे में कोई रजिस्टर नहीं रखा जाता है।

(3) ग्राम पंचायतों के आन्तरिक संसाधनों को बढ़ाने के लिये अध्ययन के आधार पर निम्नलिखित सुझाव दिये गये हैं :-

(क) प्रत्येक कर योग्य भवन के बारे में सभी आवश्यक जानकारियों वाला रजिस्टर प्रत्येक ग्राम पंचायत में बनाया जाये और उसे अद्यतन रखा जाये।

से संबंधित 20,072 आपत्तियां का अभी तक उत्तर नहीं दिया है। सारांश यह कि अगस्त 2012 तक रु. 485.23 करोड़ से संबंधित 1,37,291 आडिट आपत्तियां अनुत्तरित पड़ी है। इस तालिका से यह भी ज्ञात होता है कि अगस्त, 2012 के अंत तक अंकेक्षकों ने ग्राम पंचायतों में रुपये 0.11 लाख के गबन के 6 मामले पकड़े। जनपद पंचायतों में 83.58 लाख रूपयों के गबन के 267 तथा जिला पंचायतों में रु. 461.24 लाख के गबन के 984 मामले पकड़े गये। इस तरह सांविधिक अंकेक्षकों ने वार्षिक अंकेक्षण के दौरान 544.93 लाख रूपयों के गबन के कुल मिलाकर 1257 मामलों को उजागर किया।

**10.6** तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार राज्य सरकार ने वर्ष 2011

में अधिसूचित किया है। (वित्त विभाग की अधिसूचना संख्या 1244/242/2011/स्था./चारं, दिनांक 24.10.2011) कि स्थानीय निधि संपरीक्षा और नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के तकनीकी दिशा निर्देश और पर्यवेक्षण में कार्य करेगा। नियंत्रक और महालेखा परीक्षक, स्थानीय निधि संपरीक्षा अबविभाग को तकनीकी दिशा निर्देश देने के साथ ही स्थानीय निकायों की सैम्पल आडिट भी करेंगे लेकिन तेरहवें वित्त आयोग द्वारा यथा अपेक्षित पद्धति से पंचायती राज संस्थानों का सांविधिक अंकेक्षण अभी प्रारम्भ नहीं हो पाया है। महालेखापाल (अंकेक्षण), छत्तीसगढ़ ने आयोग को सूचित किया है कि महालेखापाल द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों का सैम्पल अंकेक्षण प्रारम्भ कर दिया गया है, मगर तकनीकी निर्देश एवं पर्यवेक्षण अभी प्रारम्भ नहीं किया गया है। पंचायत विभाग के अंकेक्षकों के द्वारा ग्राम पंचायतों के लेखों का अंकेक्षण पूर्ववत् चल रहा है। स्थानीय निधि संपरीक्षा ने आयोग को बताया कि न तो 'प्रिया साफ्ट' की अभिकल्पना (डिजाइन) में उनका सहयोग लिया गया और न उसके प्रयोग में। दूसरी ओर ग्राम पंचायतें यह कह कर कि उनके लेखों का पंचायत विभाग के अंकेक्षकों द्वारा अंकेक्षण किया जा चुका है, स्थानीय निधि संपरीक्षा के अंकेक्षकों द्वारा अपने लेखों का अंकेक्षण कराने से इंकार कर देती हैं। हमने यह महसूस किया है कि पंचायत विभाग तथा वित्त मंत्रालय के अधीनस्थ स्थानीय निधि संपरीक्षा में समन्वय का घोर अभाव है।

**10.7** लेखाकर्म और लेखा परीक्षण पंचायत व्यवस्था की सबसे कमजोर कड़ी है जो उनके संस्थानात्मक विकास के हितों के सर्वथा प्रतिकूल है। अंकेक्षण प्रतिवेदन के अनुपालन के संबंध में हमें कोई सूचना नहीं मिली है, अतः हमने उसकी स्थिति की समीक्षा नहीं की।

मार्च 2003 तक ग्राम पंचायतों का स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग द्वारा अंकेक्षण नहीं किया जाता था।

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि लगभग 80 प्रतिशत ग्राम पंचायतों का अंकेक्षण लम्बित है और पिछले दो वर्षों के दौरान एक तरह से ग्राम पंचायतों का अंकेक्षण ही नहीं हुआ। अंकेक्षण के लम्बित मामलों की संख्या में वृद्धि के कई कारण हैं और उनमें सबसे बड़ा कारण है स्थानीय निधि संपरीक्षा में अंकेक्षकों की कमी, ग्राम पंचायतों द्वारा वित्तीय अभिलेखों का लचर रख-रखाव तथा वित्तीय प्रबन्धन की प्रक्रिया और परम्पराओं के बारे में ग्राम पंचायत के कर्मचारियों को समुचित दिशा निर्देश का अभाव।

**10.5 अंकेक्षण** – अंकेक्षण के मामले में ही नहीं अपितु अंकेक्षण आपत्तियों के निराकरण की स्थिति भी बहुत खराब है।

#### तालिका संख्या 10.2

अनुत्तरित अंकेक्षण आपत्तियां और उनसे संबद्ध राशि तथा गबन के मामलों की संख्या

	ग्राम पंचायत		जनपद पंचायत		जिला पंचायत		कुल (लाख रूपयों में)	
	अनुत्तरित प्रश्न	रकम	अनुत्तरित प्रश्न	रकम	अनुत्तरित प्रश्न	रकम	अनुत्तरित प्रश्न	रकम
अनुत्तरित अंकेक्षण आपत्तियां और संलग्न धनराशि	85436	14289.27	31783	22408.41	20072	11824.77	137291	48522.55
गबन के मामले और गबन की गई राशि	6	0.11	267	83.58	984	461.24	1257	544.93

स्त्रोत : स्थानीय निधि संपरीक्षा, छ.ग शासन

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2012 के अगस्त के अंत तक ग्राम पंचायतों के सांविधिक अंकेक्षकों ने ग्राम पंचायतों के मामले में रु. 142.89 करोड़ से संबंधित 85,436 आपत्तियां उठाईं जिनका अभी तक समाधान नहीं किया गया है। जनपद पंचायतों ने रु. 224.08 करोड़ से संबंधित, 31,783 आपत्तियों का तथा जिला पंचायतों ने रु.118.25 करोड़

लेखा परीक्षण स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा किया जाता था। वर्ष 2003-04 से ग्राम पंचायतों के लेखों का सांविधिक अंकेक्षक के रूप में अंकेक्षण का कार्य स्थानीय निधि संपरीक्षा को सौंप दिया गया। अधोलिखित तालिका में स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के अंकेक्षण की स्थिति प्रदर्शित की गई है :-

**तालिका संख्या 10.1**

**स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा पंचायतों के अंकेक्षण की स्थिति**

(31 अगस्त 2012 तक की स्थिति)

क्र.	विवरण	ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत	जिला पंचायत
1	पंचायतों की कुल संख्या	9734	146	18
2	लंबित अंकेक्षण वर्ष	—	—	—
क	मार्च, 2003 तक	अंकेक्षण नहीं	19	8
ख	मार्च 2004 तक	6565	10	1
ग	मार्च 2005 तक	6691	14	1
घ	मार्च 2006 तक	7286	17	2
च	मार्च 2007 तक	7518	23	2
छ	मार्च 2008 तक	7811	28	3
ज	मार्च 2009 तक	8427	54	7
झ	मार्च 2010 तक	8921	70	11
ट	मार्च 2011 तक	9330	96	15
ठ	मार्च 2012 तक	9630	140	20
3	कुल लंबित अंकेक्षण वर्ष	72134	471	70
4	वर्ष 2011-12 में हुए अंकेक्षण	477	45	02
5	31.08.2012 तक लंबित अंकेक्षण वर्ष	71657	426	68

स्रोत :- छत्तीसगढ़ शासन का स्थानीय निधि संपरीक्षा संचालनालय, छ.ग.शासन



पंचायतों की परिसम्पत्तियों के रख-रखाव के लिये भी "असेट साफ्ट" नामक एक नया साफ्टवेयर लाया गया है। इसके बावजूद ग्राम पंचायत स्तर पर हिसाब किताब के समुचित रख-रखाव को लेकर काफी समस्या रहती है तथा ग्राम पंचायतों के पास कम्प्यूटर ही नहीं हैं। यद्यपि पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि और मनरेगा के कमीशन से कम्प्यूटरों की कमी पूरी की जा सकती है, मगर पंचायत सचिवों को कम्प्यूटर चलाना ही नहीं आता और उन्हें इसके प्रशिक्षण की आवश्यकता है। 'प्रिया साफ्ट' कम्प्यूटर साफ्टवेयर के जरिये जनपद स्तर पर ग्राम पंचायतों के लेखों के रख-रखाव की अभी हाल में कुछ व्यवस्था की गई है मगर इससे भी प्रयोजन सिद्ध नहीं होता है। पंचायत सचिवों को कम्प्यूटर चलाना सीखने और स्वयं ही हिसाब किताब रखने के योग्य बनने में अभी काफी समय लगेगा। इसलिये हमारी अनुशंसा है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम्प्यूटर प्रचालक सह लेखापाल नियुक्त किये जायें। ग्राम पंचायत स्तर पर ही लेखों का रख-रखाव हो और ग्राम पंचायतों का सारा हिसाब-किताब ग्राम सभा के लिये सुलभ होना चाहिए। ग्राम पंचायतों की आय तथा व्यय का समय-समय पर पुनरीक्षण होना चाहिये और वित्तीय जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिये ग्राम पंचायतों का सारा हिसाब किताब ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये, मगर यह तभी सम्भव होगा जब हिसाब-किताब का नियमित रूप से और उचित रूप से रख-रखाव किया जाये।

### अंकेक्षण

**10.4** वित्तीय जवाबदेही का एक महत्वपूर्ण आयाम है - लेखा परीक्षण एवं अंकेक्षण। यद्यपि राज्य सरकार ने स्थानीय निधि संपरीक्षा को वर्ष 2003-04 से पंचायती राज संस्थानों और नगरीय स्थानीय निकायों का सांविधिक अंकेक्षक घोषित कर रखा है, परन्तु ग्राम पंचायतों का सांविधिक अंकेक्षण अभी भी नगण्य है। पंचायत अधिनियम (धारा 129) में पंचायतों के हिसाब-किताब के अंकेक्षण के लिये राज्य सरकार के अधीन अलग से एक स्वतंत्र संगठन का प्रावधान है। राज्य सरकार ने अंकेक्षण पद्धति के सम्बन्ध में विस्तृत नियम बनाये हैं तथा अंकेक्षकों के कर्तव्यों और अधिकारों का सुस्पष्ट निर्धारण किया है। वार्षिक एवं विशेष अंकेक्षण का प्रावधान है। मार्च 2003 तक ग्राम पंचायतों के लेखों का अंकेक्षण पंचायत विभाग के अंकेक्षकों द्वारा तथा जनपद और जिला पंचायत के लेखों का

## अध्याय – 10

### लेखा, अंकेक्षण तथा प्रशासनिक मुद्दे

10.1 इस अध्याय में लेखा, अंकेक्षण तथा वित्तीय जवाबदेही, संगठनात्मक और प्रशासनिक विषयों से सम्बन्धित ऐसे महत्वपूर्ण मुद्दों पर विचार किया गया है, जो विकेन्द्रीकृत ग्रामीण शासन व्यवस्था पर प्रभाव डालते हैं।

#### पंचायतों द्वारा लेखों का संधारण

10.2 पंचायत अधिनियम (धारा 73) में स्पष्ट प्रावधान है कि पंचायतों द्वारा वार्षिक लेखे और प्रशासनिक प्रतिवेदन तैयार किये जायें। राज्य सरकार ने राज्य की प्रत्येक स्तर की पंचायत के द्वारा लेखों के संधारण को अधिशासित करने वाले नियम (1998 और 1999) बनाये हैं। इन नियमों में उनके द्वारा रजिस्ट्रों और अभिलेखों का संधारण तथा हिसाब रखे जाने की प्रक्रिया निर्धारित की गई है। ग्राम पंचायत स्तर पर रोकड़ बही, सामान्य लेजर, अनुदान पंजी, मृत्यु व सेवानिवृत्ति हित लाभ योजना पंजी, अनुप्रयुक्त भण्डार पंजी, अचल सम्पत्ति पंजी, जुर्माना तथा अर्थदण्ड पंजी, मासिक प्राप्ति एवं भुगतान पंजी, वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान पंजी आदि का रखा जाना आवश्यक है। चूंकि जनपद और जिला पंचायतों में अलग से लेखा कर्मी होते हैं, अतः उनसे लेखा सम्बन्धी सभी पंजियों और अभिलेखों का संधारण सर्वथा अपेक्षित है। ग्राम पंचायत स्तर पर पंजियों, अभिलेखों तथा लेखों का संधारण एक गम्भीर समस्या है।

10.3 ग्यारहवें वित्त आयोग से लेकर हर एक वित्त आयोग ने ग्राम पंचायत स्तर पर लेखों के समुचित रख-रखाव तथा वित्तीय जवाबदेही पर बहुत जोर दिया है। वर्तमान में, ग्राम पंचायतों द्वारा बहुत अधिक राशि खर्च की जा रही है। इसमें उनके कार्यों पर व्यय की जाने वाली राशि के साथ ही उन केन्द्रीय और राज्य सरकारों की योजनाओं पर व्यय की राशि शामिल है, जो योजनायें ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित की जाती हैं। इस स्थिति में वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिये लेखों का समुचित रख-रखाव और समय-समय पर अंकेक्षण बहुत आवश्यक है। इस समय अधिकतर पंचायतें ठीक से हिसाब किताब नहीं रखतीं। राज्य सरकार ने कम्प्यूटर के जरिये लेखों के समुचित रख-रखाव के लिये 'प्रिया साफ्ट' नामक सरल फार्मेट लागू कराया है। ग्राम

की सेम्पल ग्राम पंचायत का था। राज्य के 27 जिलों में से 18 जिलों की सेम्पल ग्राम पंचायतों का प्रति व्यक्ति व्यय रु. 386 के उक्त जिला औसत से बहुत कम है।

### **छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं का सकल व्यय**

**9.8** जैसा कि पूर्व में बताया जा चुका है, आयोग ने राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों से उनके समस्त व्ययों का विवरण प्राप्त करने का प्रयास किया परन्तु ये प्रयास सार्थक सिद्ध नहीं हुए। अतः आयोग ने द्वितीयक आंकड़ों से सभी पंचायतों के सकल व्यय का अनुमान लगाने की कोशिश की है। **परिशिष्ट संख्या 9.4** में राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों के सकल व्यय का विवरण प्रस्तुत किया गया है। इस परिशिष्ट से वर्ष 2008-09 से 2010-11 की स्थिति का पता चलता है जो निम्नानुसार है :-

(i) राज्य में प्रमुख रूप से ग्राम पंचायतों एवं जनपद पंचायतों के द्वारा अपने कर एवं कर भिन्न संसाधनों से प्राप्त की गई रु. 26 करोड़ 73 लाख की जो अल्प राशि व्यय की गई है वह राज्य के सभी पंचायती राज संस्थाओं के कुल वार्षिक औसत व्यय के एक प्रतिशत से भी कम है। यदि वर्ष 2003-04 की स्थिति से इन आंकड़ों की तुलना की जाये तो ज्ञात होता है कि पिछले दस वर्षों के दौरान पंचायती राज संस्थाओं द्वारा आंतरिक संसाधन दोहन के प्रयास धीमे पड़ गये हैं।

(ii) राज्य की सभी स्तरों की पंचायतें अपनी सभी प्रकाश की आवश्यकताओं के क्षेत्र में 99% तक राज्य सरकार की सहायता पर निर्भर है।

(iii) वर्ष 2009-10-11 के दौरान राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों का प्रति व्यक्ति वार्षिक औसत व्यय रुपये 1960 था।

### **पंचायतों की प्राप्ति और व्यय का तुलन पत्रक**

**9.9** **परिशिष्ट संख्या 9.5** में वर्ष 2008-09 से वर्ष 2010-11 के दौरान राज्य के पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय एवं कुल प्राप्ति के आंकड़ें प्रस्तुत किये गये हैं। इस परिशिष्ट से ज्ञात होता है कि आलोच्य अवधि के दौरान राज्य के पंचायती राज संस्थाओं की रु. 177 करोड़ 38 लाख की औसत वार्षिक प्राप्ति की तुलना में रु. 3843 करोड़ 56 लाख का उनका वार्षिक व्यय कई गुना अधिक था। व्यय की तुलना में आय की जो कमी थी उसे पिछले वर्षों के संचित अवशेष से पूरा किया गया है।

(v) प्रत्येक सेम्पल ग्राम पंचायत द्वारा प्रतिशत की दृष्टि से सबसे कम व्यय (रु. 0.15 लाख) 'स्ट्रीट लाइटिंग' और ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन ( रु.0.06 लाख) पर किया गया है। इस तरह इन दो नागरिक सेवाओं पर प्रति ग्राम पंचायत औसत वार्षिक व्यय रु. 0.21 लाख था।

9.6 यद्यपि वर्ष 2011 के जनगणना प्रतिवेदन से ग्रामीण क्षेत्रों में घरों तक जल आपूर्ति तथा घरेलू शौचालयों की स्थिति के बारे में कुछ सीमा तक जानकारी मिलती है, परन्तु प्रत्येक राज्य सरकार को ग्रामीण क्षेत्रों में किसी सुनिश्चित प्रतिमान के आधार पर इन चिन्हित की गई मूलभूत नागरिक सेवाओं के क्षेत्र में भौतिक तथा वित्तीय आवश्यकताओं का पता लगाना है। आयोग की अनुशंसा है कि इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में ग्राम पंचायतों से प्रत्याशित सेवा स्तर का प्रतिमान/मापदण्ड सुनिश्चित करने के लिये एक विशेषज्ञ समिति का गठन किया जाये। यह विशेषज्ञ दल इनमें से प्रत्येक सेवा क्षेत्र के लिये आवश्यक सेवा इकाईयों की संख्या, प्रत्येक इकाई की लागत, उनकी परिचालन एवं अनुरक्षण तथा पूंजीगत आवश्यकताओं तथा सम्पूर्ण ग्रामीण क्षेत्र में इनमें से प्रत्येक सेवा का चरणबद्ध रूप से प्रसार के लिये आवश्यक समय अवधि का हिसाब लगाये। इससे आगामी वित्त आयोगों को इन पर वित्तीय आवश्यकताओं का हिसाब लगाने में मदद मिलेगी।

सेम्पल ग्राम पंचायतों का राजस्व, पूंजीगत एवं कल्याणकारी कार्यों पर व्यय तथा प्रति व्यक्ति व्यय

9.7 परिशिष्ट संख्या 9.3 में राज्य की ग्राम पंचायतों के राजस्व व्यय, पूंजीगत व्यय तथा कल्याणकारी कार्यों पर व्यय का विवरण प्रस्तुत किया गया है। इससे ज्ञात होता है कि—

(i) प्रत्येक सेम्पल ग्राम पंचायत के औसत कुल वार्षिक व्यय रु. 7 लाख 78 हजार की राशि में राजस्व व्यय का भाग 56%, पूंजीगत व्यय का भाग 32% तथा कल्याणकारी कार्यों पर व्यय का भाग लगभग 12% था।

(ii) वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान पूरे राज्य में प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक व्यय रु. 386 था। इनमें से सर्वाधिक रु. 1788 का प्रति व्यक्ति व्यय धमतरी जिले में तथा सबसे कम रु. 42 प्रति व्यक्ति व्यय सरगुजा जिले

(vi) ग्राम पंचायतों का स्थापना और प्रशासन व्यय 4.65% था। पूरे राज्य में व्यय का जिलेवार आंकड़ा 0.66% धमतरी और 21.07% बलरामपुर के मध्य था।

(vii) वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 के दौरान प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत का कुल औसत वार्षिक व्यय रु. 6 लाख 88 हजार था। जिलों की दृष्टि से सबसे कम रु. 0.85 लाख सुकूमा में और सर्वाधिक रु. 28 लाख 86 हजार धमतरी जिले में था।

### नागरिक सुविधाओं पर व्यय

9.5 राज्य के 27 जिलों में से प्रत्येक जिले में सेम्पल ग्राम पंचायतों द्वारा पांच नागरिक सेवाओं पर किये गये व्यय का विवरण परिशिष्ट 9.2 में दिया गया है। ये पांच नागरिक सेवायें हैं :- (i) पेय जल की आपूर्ति, (ii) सार्वजनिक स्थानों सहित सड़कों पर प्रकाश की व्यवस्था, (iii) सेनीटेशन और नालियां, (iv) ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन तथा (v) ग्रामीण सड़कें। इस परिशिष्ट से ज्ञात होता है कि -

(i) प्रत्येक सेम्पल ग्राम पंचायत द्वारा उपर्युक्त पांच सेवाओं पर प्रतिवर्ष औसतन रु. 2 लाख व्यय किया गया। इस व्यय में पूंजीगत तथा परिचालन एवं अनुरक्षण दोनों ही व्यय शामिल हैं, जिसमें से पूंजीगत व्यय 76% हुआ।

(ii) समीक्षा में समाहित उपर्युक्त पांच नागरिक सेवाओं पर किये गये कुल व्यय का सर्वाधिक 57% व्यय पेयजल आपूर्ति पर किया गया है। इस मद में प्रति ग्राम पंचायत औसत वार्षिक व्यय रु. 0.91 लाख है।

(iii) ग्रामीण सड़कें - ग्राम पंचायतों के कुल व्यय का 17.5% भाग अर्थात् रु.0.35 लाख की राशि प्रतिवर्ष ग्रामीण सड़क पर व्यय की गई है। मुख्य बात यह है कि यह सम्पूर्ण राशि नई सड़कों के निर्माण पर व्यय की गई है। सड़कों के अनुरक्षण पर कोई व्यय नहीं किया गया है।

(iv) सेनीटेशन और नाली - सेम्पल ग्राम पंचायत द्वारा अपने कुल औसत वार्षिक व्यय का 15% भाग अर्थात् रु. 0.30 लाख की राशि सेनीटेशन एवं नाली व्यवस्था पर व्यय की गई है।

अनुदान के रूप में जारी की है, परन्तु उनमें से वस्तुतः कितनी राशि व्यय की गई, इसके बारे में उनके पास कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी। अतः विभिन्न प्रयोजनों के लिये जारी की गई राशि को उस मद या प्रयोजन पर खर्च की गई राशि मानना पड़ा है। हमने इन कठिनाईयों के साथ पंचायतों के व्ययों का विश्लेषण किया है।

9.3 वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 की अवधि के दौरान सेम्पल ग्राम पंचायतों के कुल खर्च का जिलेवार वार्षिक औसत के घटकों का विवरण परिशिष्ट 9.1 में दिया गया है। इसी अवधि के लिये सेम्पल ग्राम पंचायत के औसत वार्षिक व्यय का विवरण परिशिष्ट 9.2 में तथा कुल व्यय का विवरण परिशिष्ट 9.3 में दिया गया है। वर्ष 2008-09 से वर्ष 2010-11 की अवधि के लिये सभी पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय का विवरण परिशिष्ट 9.4 में दिया गया है।

#### ग्राम पंचायत के व्यय के घटक

9.4 परिशिष्ट 9.1 से निम्नलिखित बातें ज्ञात होती हैं :-

(i) ग्राम पंचायत के व्ययों के विविध घटकों में सर्वाधिक बड़ा भाग नागरिक सेवाओं का है। अधिनिर्णय अवधि के दौरान इस मद पर प्रतिवर्ष कुल व्यय का औसतन 29.07% भाग व्यय हुआ। इस मद पर जिलावार व्यय के आंकड़े भिन्न-भिन्न हैं। कोरबा में यह 2.35% था तो धमतरी में 85.59% था।

(ii) केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं पर व्यय द्वितीय क्रम पर रहा है। अधिनिर्णय अवधि के दौरान इस मद पर औसत व्यय कुल व्यय का 18.60% था।

(iii) वृद्धावस्था पेंशन योजना जैसी समाज कल्याण योजना पर 13.52% व्यय हुआ है। इस मद पर जिले वार खर्च के आंकड़ों में परस्पर बहुत अन्तर है। सुकूमा में यह 0.9% था तो कांकेर में 54.30% था।

(iv) राज्य प्रवर्तित योजनाओं पर 10.76% व्यय हुआ है। जिलों की दृष्टि से सबसे कम 0.36% कोरबा में तो सर्वाधिक 45.3% कोण्डागांव जिले में था।

(v) सेम्पल ग्राम पंचायतों की परिसम्पत्तियों पर अनुरक्षण व्यय 6.83% था। इस मद में धमतरी में 0.52% तो सरगुजा में व्यय 40% था।

## अध्याय 9

### पंचायतों का व्यय

9.1 प्रस्तुत प्रतिवेदन के पांचवें अध्याय में पंचायत अधिनियम के अधीन तीनों स्तरों की पंचायतों को सौंपे गये कृत्यों का संक्षिप्त निरूपण किया गया है। इनमें से अधिकांश वैधानिक कृत्यों को पूरा करने के लिये वित्त की आवश्यकता होती है। ये पंचायतें विशेषकर ग्राम पंचायतें इन कृत्यों के सम्पादन के लिये कोष की व्यवस्था अपने स्वयं के राजस्व, राज्य सरकार से प्राप्त राजस्व अथवा वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर प्राप्त अन्तरण से करती हैं। इन कृत्यों के अतिरिक्त इन पंचायतों को संविधान की ग्यारहवीं सूची में निर्दिष्ट विषयों से सम्बन्धित अनेक कृत्यों का भी सम्पादन करना होता है, जो उन्हें राज्य सरकार द्वारा अन्तरण के रूप में सौंपी जाती हैं। इन कृत्यों के लिये पंचायतों पर कोई वित्तीय भार नहीं होता है, क्योंकि सरकार के सम्बन्धित विभाग को इन कृत्यों के साथ ही उसके लिये आवश्यक कोष और कर्मचारी भी हस्तांतरित करना पड़ता है। सम्बन्धित विभाग द्वारा हस्तांतरित कोष से इन कृत्यों पर व्यय किया जाता है। तीसरी बात यह है पंचायतों को ग्रामीण विकास, ग्रामीण रोजगार तथा गरीबी उन्मूलन से सम्बन्धित केन्द्रीय एवं राज्य सरकार के अनेक कार्यक्रमों का कार्यान्वयन उनके एजेन्ट के रूप में करना होता है। यह ग्राम पंचायतों का 'एजेन्सी कृत्य' है। इन तीनों प्रकार के कृत्यों के लिये पंचायतों द्वारा किये जाने वाले व्यय अलग-अलग हैं और इन व्ययों का लेखा जोखा भी अलग-अलग है।

9.2 पंचायतों द्वारा इन कृत्यों पर खर्च की गई राशि की जानकारी प्राप्त करने के लिये हमने पंचायतों को प्रश्नावली भेजकर उनसे व्यय के आंकड़े भेजने का अनुरोध किया। जैसा कि इस रिपोर्ट में बताया गया है, पंचायतों से इस सम्बन्ध में जो जानकारी और आंकड़े प्राप्त हुए वे न तो पर्याप्त थे और न ही सर्वथा विश्वसनीय थे। आयोग को राज्य की 5427 ग्राम पंचायतों से वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 की अवधि के लिये ग्राम पंचायतों के व्यय के सम्बन्ध में जो आधे अधूरे आंकड़े प्राप्त हुए हैं, उनमें से 1945 ग्राम पंचायतों को सम्पल के रूप में चुना गया है। जनपद पंचायतों और जिला पंचायतों के द्वारा प्रस्तुत किये गये आंकड़े भी अपर्याप्त, अविश्वसनीय तथा असंतोषजनक थे। इसलिये द्वितीयक आंकड़ों का सहारा लिया गया। यहां भी सरकारी विभागों ने यह तो बताया कि उन्होंने कितनी राशि

जानकारी में ऐसे कई दृष्टांत आये हैं जहां एक ही काम के लिये दो अलग-अलग स्रोतों से धनराशि ली गई। हमारा मत है कि यह अभिमुखीकरण जिला स्तर पर ही संभव है। अतः हमारी सिफारिश है कि विभिन्न स्रोतों से आने वाली धन राशि के सम्यक् उपयोग के लिये अभिमुखीकरण की सम्यक व्यवस्था की जाये।





प्रासंगिकता से हम सहमत हैं। एतद् अनुसार, जैसा कि तालिका संख्या 8.7 से स्पष्ट होता है वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 की अवधि में राज्य के पंचायती राज संस्थाओं की कुल संयुक्त प्राप्ति में वार्षिक औसत आन्तरिक संसाधनों का अंशदान केवल 0.86% तथा 2008-09 से 2010-11 की अवधि में 0.78% था। वर्ष 2011-12 से मुख्य मंत्री सड़क विकास योजना तथा मुख्य मंत्री जनपदयोजना नामक दो राज्य सरकार सम्प्रेषित योजनायें तथा केन्द्रीय पंचायती राज मंत्रालय द्वारा राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान (RGPSY) नामक एक नई योजना प्रारंभ की गई है। इन योजनाओं के प्रारंभ होने से सरकारी सहायता और भी बढ़ जायेगी तथा इसके फलस्वरूप पंचायतों की कुल आय में उनके आन्तरिक संसाधन का भाग और भी कम हो जायेगा। यहां यह बात ध्यान रखने योग्य है कि वर्ष-प्रतिवर्ष सरकारी सहायता में वृद्धि के फलस्वरूप पंचायतों के सकल संसाधनों में आन्तरिक संसाधन का योगदान लगातार घटता जा रहा है। इसके साथ ही सरकारी सहायता में इस सतत् वृद्धि ने अपने स्थानीय संसाधनों के दोहन के प्रति पंचायतों में आलस्य तथा सरकार पर निर्भरता की प्रवृत्ति को बढ़ावा दिया है। अतएव राज्य की पंचायतों के कर एवं कर भिन्न ढांचे की व्यापक समीक्षा तथा पंचायतों को और अधिक लचीला तथा उत्पादक आय स्रोत उपलब्ध कराने की दृष्टि से नया रूपाकार दिये जाने की जरूरत है। साथ ही समुन्नत राजस्व निष्पादन के लिये समुचित एवं लुभावनी प्रोत्साहन की भी आवश्यकता है।

**8.23** जहां तक विभिन्न कार्यक्रमों के माध्यम से धन राशि के हस्तांतरण और उसके उपयोग का सम्बन्ध है, इस बारे में हमारी टिप्पणियां निम्नानुसार हैं— इस समय ग्राम पंचायतों को विभिन्न स्रोतों से और बहुत से मामलों में एक ही कार्य के लिये कई स्रोतों से धन राशि मिलती है। उदाहरण के लिये चार जिलों को छोड़कर अन्य जिलों की ग्राम पंचायतों को नक्सल प्रभावित क्षेत्रों में एकीकृत विकास योजना के अन्तर्गत धन राशि मिलती है। सांसद निधि और विधायक निधि एवं इसके साथ तीन विकास प्राधिकरणों से कोष मिलता है। तेरहवें केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के फलस्वरूप मिलने वाली राशि अलग से मिलती है। विभिन्न स्रोतों से आने वाली धनराशि के उपयोग के अभिमुखीकरण (Convergence) की कोई व्यवस्था नहीं है। आयोग की

समनुदेशित राजस्व और राज्य सरकार के अनुदान का भाग क्रमशः रु. 59.22 करोड़ और रु. 596.85 करोड़ था।

8.21 वर्ष 2008-2011 के दौरान सभी स्तरों की पंचायतों को दिये गये वित्तीय मदद का वर्षवार विवरण तालिका संख्या 8.7 में दिया गया है। इस संदर्भ में विभिन्न केन्द्रीय योजनाओं के लिये भारत सरकार से प्राप्त कोष को "मदद" नहीं माना गया है। औसत आधार पर समनुदेशित राजस्व तथा राज्य सरकार का अनुदान क्रमशः रु. 68.24 करोड़ तथा रु. 67.62 करोड़ था। रु. 2641.55 करोड़ के वार्षिक औसत आधार पर केन्द्रीय योजनाओं के आबंटन को भी ध्यान में रखकर हिसाब लगाये जाने पर वर्ष 2008-09 से वर्ष 2010-11 की अवधि में सभी स्तरों की पंचायतों को कोष का प्रवाह प्रति वर्ष लगभग रु. 3387.41 करोड़ का था।

तालिका संख्या 8.7

छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं की समग्र प्राप्ति का अन्तरिम अनुमान  
(लाख रूपयों में)

क्रमांक	प्राप्ति का मद	3 वर्षों का वार्षिक औसत *
1.	आन्तरिक संसाधन	26.73 (0.78)
(क)	कर राजस्व	7.85 (0.23)
(ख)	गैर कर राजस्व	18.88 (0.55)
2.	समनुदेशित राजस्व	68.24 (2.00)
3.	सहायता अनुदान	3319.17 (97.22)
(क)	राज्य सरकार	677.62 (19.85)
(ख)	केन्द्र सरकार	2641.55 (77.37)
	कुल योग	3,414.14 (100.00)

\* वर्ष 2008-09 से 2010-11 तक

8.22 हमने राज्य की सभी तीनों स्तरों की पंचायतों की समग्र वार्षिक प्राप्ति का अन्तिम अनुमान लगाने का प्रयास किया है। ये आंकड़े वर्ष 2011-12 के लिये बेंच मार्क आंकड़े हो सकते हैं। हम यहां यह मानकर चलते हैं कि अपने निजी संसाधनों के दोहन के मामले में ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों की अस्थिर प्रवृत्ति के परिप्रेक्ष्य में 5 वर्षों की संदर्भित अवधि और साथ ही साथ तीन वर्षों की अवधि के लिये ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों के वार्षिक संसाधनों की

निधि तथा राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना तक सीमित रखना पड़ा। इनके साथ ही राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम, राष्ट्रीय ग्राम स्वराज योजना जैसी अन्य केन्द्रीय योजनायें हैं जिनका कार्यान्वयन ग्रामीण विकास विभाग से भिन्न अन्य लाइन विभागों द्वारा किया जा रहा है। इसके साथ ही केन्द्रीय ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा प्रवर्तित कुछ योजनाओं अथवा कार्यक्रमों के लिये धन राशि सीधे जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों और जिला पंचायतों को मिलती है और इन योजनाओं आदि के लिये प्राप्त धन राशि का अलग अलग विवरण नहीं रखा जाता है। अतः केन्द्र सरकार द्वारा प्रवर्तित तथा स्थानीय स्तर पर कार्यान्वित सभी कार्यक्रमों के अन्तर्गत पंचायत क्षेत्र को प्राप्त संसाधनों का हमारे द्वारा लगाया गया अनुमान परिशिष्ट संख्या 8.1 में प्रस्तुत आंकड़ों से अधिक होना चाहिये। अतः राज्य सरकार के लाइन विभागों के अनुदान तथा केन्द्र प्रायोजित कार्यक्रमों को संपूर्ण नहीं अपितु उदाहरण स्वरूप ही माना जाना चाहिये।

**8.20** केन्द्र और राज्य सरकार से राजस्व हस्तांतरण के राज्य स्तरीय आंकड़े तालिका संख्या 8.6 में प्रस्तुत हैं। विनिर्दिष्ट पांच केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिये अपने-अपने अंशदान के रूप में केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा पंचायतों को जारी की गई धन राशि का विवरण परिशिष्ट 8.1 में दिया गया है। इस तालिका से पता चलता है कि वर्ष 2008-09 से 2010-11 की अवधि में इन पांच कार्यक्रमों में से अकेले मनरेगा पर प्रतिवर्ष औसतन 58% राशि व्यय हुई। 28% के साथ प्रधान मंत्री ग्राम स्वरोजगार योजना दूसरे क्रम पर थी। केन्द्र प्रवर्तित इन पांच योजनाओं के लिये इस अवधि में प्राप्त कुल धन राशि के 85% हिस्से का उपयोग इन दो कार्यक्रमों पर हुआ है। अतः आयोग की अनुशंसा है कि एजेन्सी कृत्य के लिये जो कमीशन दिया जा रहा है, उसकी दर बढ़ाई जाये क्योंकि ग्राम पंचायतों की सीमित जन शक्ति की क्षमता और उसका समय केन्द्र प्रवर्तित कार्यक्रमों की देख रेख में ही लग जाता है, और अपने अन्य पंचायत कार्य करने के लिये उनके पास बहुत कम समय और शक्ति शेष रहती है। प्रथम राज्य वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि एजेन्सी कमीशन बढ़ाकर न्यूनतम 3% किया जाये। हम इसी अनुशंसा को दुहराते हैं। इस तथ्य को समुचित स्तर पर केन्द्र सरकार के समक्ष प्रस्तुत किया जाये। इस तालिका से यह भी पता चलता है कि तीन वर्षों की संदर्भित अवधि में वार्षिक औसत आधार पर

## पंचायती राज संस्थाओं की वित्त व्यवस्था की समीक्षा

**8.18** अपर्याप्त और आधे अधूरे आंकड़ों के कारण अपनी विवशताओं के बावजूद हमने 7 वें अध्याय में पंचायतों के आन्तरिक संसाधन का अनुमान लगाने का प्रयास किया है। राज्य की सभी 9734 ग्राम पंचायतों और 146 जनपद पंचायतों के आन्तरिक संसाधन का वार्षिक औसत क्रमशः रु. 23.44 करोड़ तथा रु. 3.28 करोड़ है। (अध्याय 7 की तालिका संख्या 7.14)। राज्य की तीनों स्तरों की पंचायतों की कुल प्राप्ति की मात्रा जानने के लिये केन्द्र और राज्य सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान और समनुदेशित राजस्व के आंकड़े पर्याप्त नहीं हैं। इस स्थिति में राज्य सरकार से पंचायती राज संस्थाओं को मिलने वाली सहायता की मात्रा का अनुमान लगाने के लिये जो राज्य स्तरीय द्वितीयक आंकड़े उपलब्ध थे, उनका ही आश्रय लेना पड़ा है। जिलेवार या अलग-अलग स्तर की पंचायतों के आंकड़े भी सहज रूप से उपलब्ध नहीं थे।

**8.19** वर्ष 2008-09 और 2009-10 की अवधि में राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों को राजस्व हस्तांतरण के मुख्य मुद्दों की हम पुनः चर्चा प्रस्तुत कर रहे हैं। हमने राज्य से प्राप्त सहायता को दो वर्गों में विभाजित किया है। इनमें प्रथम है - राज्य सरकार से समनुदेशित (Assigned) राजस्व तथा दूसरा है राज्य और केन्द्र सरकारों से प्राप्त सहायता अनुदान। राज्य सरकार के सहायता अनुदान को पुनः पांच वर्गों में विभाजित किया गया है, यथा - (1) पंचायत विभाग का नियमित आवर्ती अनुदान (2) राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अन्तर्गत दिया गया अनुदान (3) राज्य पोषित योजनाओं के लिये अनुदान (4) ग्राम पंचायतों को अपने उत्तरदायित्व तथा कर्मचारी अन्तरित करने वाले राज्य सरकार के लाइन विभागों द्वारा दिया गया अनुदान और (5) केन्द्र पोषित योजनाओं के कोष में से अपना अनुबन्धित भाग प्राप्त करने के लिये पंचायतों को दिया गया अनुदान। केन्द्र सरकार के अनुदान में केन्द्रीय वित्त आयोग के अवार्ड के अन्तर्गत प्राप्त अनुदान तथा केन्द्रीय मंत्रालयों द्वारा केन्द्र पोषित विभिन्न योजनाओं के लिये प्रदत्त धन राशि शामिल है। चूंकि केन्द्र पोषित सभी योजनाओं के लिये प्राप्त धन राशि और इन पर खर्च का लेखा जोखा राज्य स्तर पर अलग अलग विभागों द्वारा रखा जाता है और उसका पूरा विवरण उपलब्ध नहीं हो सका है। अतः आयोग को अपना विश्लेषण मनरेगा, स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना इन्दिरा आवास योजना, प्रधान मंत्री ग्राम स्वराज योजना और पिछड़ा क्षेत्र अनुदान

उद्योगों का उक्त सामाजिक उत्तरदायित्व निर्वहन कोष संबंधित ग्राम पंचायत क्षेत्र के लिये निर्धारित किया जायेगा जबकि अपेक्षाकृत बड़े उद्योगों के उक्त कोष का कुछ प्रतिशत भाग निकटवर्ती ग्राम पंचायतों को दिया जायेगा। अपनी सामाजिक उत्तरदायित्व निर्वहन योजना बनाते समय इन उद्योगों को संबंधित ग्राम पंचायतों से सलाह मशविरा करना अनिवार्य होगा। राज्य सरकार को अपनी सी0एस0आर0विषयक नीति में इन सुझावों को शामिल करना चाहिये। राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में स्पंज आयरन संयंत्र जैसे अत्यंत प्रदूषणकारी बहुत से उद्योग हैं जो न केवल निकटवर्ती क्षेत्र के जल और वायु को गंभीर रूप से प्रदूषित कर रहे हैं अपितु अपना औद्योगिक कचरा भी निकटवर्ती क्षेत्रों में फेंककर वहां की फसल तथा वहां के रहवासियों के स्वास्थ्य को गंभीर रूप से प्रभावित कर रहे हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित स्टोन क्रेशर भी पर्यावरण को अत्यधिक नुकसान पहुंचाते हैं। प्रदूषण की रोकथाम के लिये सरकार द्वारा सुसंगत कानूनों के तहत की जा रही कार्यवाही के अतिरिक्त ग्राम पंचायतों को इन प्रदूषणकारी उद्योगों एवं स्टोन क्रेशरों पर पेनाल्टी लगाने तथा इससे प्राप्त धन राशि का उद्योगों द्वारा की गई क्षति को यथा संभव सुधारने के निमित्त उपयोग करने का कानूनी तौर पर अधिकार दिया जाये। दूसरी बात यह कि भारी भरकम वजन वाली गाड़ियों की आवाजाही से ग्रामीण क्षेत्रों की जिन सड़कों की दुर्दशा होती है, उनकी मरम्मत और अनुरक्षण का काम सरकारी आदेश जारी करके उन उद्योगों को सौंपा जाये। विकल्पतः ये उद्योग सड़कों की मरम्मत और अनुरक्षण के लिये प्रति वर्ष ग्राम पंचायत को आवश्यक धन राशि उपलब्ध कराये।

8.17 पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों की जिला स्तरीय बैठक में आयोग के समक्ष यह मांग उठाई गई है, कि ग्राम पंचायतों को प्रमुख खनिज उत्पादों पर मिलने वाली रायल्टी का भी कुछ भाग मिलना चाहिये। वर्तमान में प्रमुख खनिज पदार्थों पर रायल्टी से सरकार की आमदनी में बहुत वृद्धि हुई है और वर्ष 2010-11 में सरकार के कर भिन्न राजस्व में इसका 64% अंशदान था। यह राजस्व का सर्वाधिक विश्वसनीय स्रोत है। सरकार को अपने रायल्टी राजस्व का कुछ प्रतिशत ग्राम पंचायतों को देने के प्रश्न पर विचार करना चाहिये।

किये जाने वाले कार्यक्रमों के लिये भी धन राशि देनी पड़ती है। शायद पंचायत विभाग का यह सुझाव इसी संदर्भ में दिया गया है। आयोग इस बात से सहमत है कि ग्राम पंचायतों को अपनी सीमित एवं अल्प वित्त व्यवस्था से ऐसे आयोजनों पर खर्च नहीं करना चाहिये। अधिक से अधिक ग्राम पंचायतें स्थानीय स्तर पर होने वाले आयोजनों पर थोड़ा बहुत खर्च कर सकती हैं। हमारी अनुशंसा है कि राज्य सरकार को जन समस्या निवारण शिविर, ग्राम सम्पर्क अभियान (ग्राम सुराज) आदि जैसे सरकार प्रायोजित अभियानों/कार्यक्रमों के लिये जिलों के माध्यम से ग्राम पंचायतों को अलग से कोष उपलब्ध कराने पर विचार करना चाहिये।

(5) ग्रामीण क्षेत्रों में निर्मित सड़क, भवन तथा हैण्ड पम्प आदि जैसी सम्पत्तियों के अनुरक्षण की धन राशि सीधे पंचायतों को दी जाये। आयोग का मानना है कि केन्द्र और राज्य सरकारों की विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में विशेषकर पिछले 20 वर्षों में बनाई गई स्थायी सम्पत्तियों तथा ग्राम पंचायतों की अन्य सम्पत्तियों का अनुरक्षण एक गंभीर मामला है तथा इस पर अविलंब ही ध्यान दिया जाना चाहिये। उनके निर्धारित जीवन काल में उन्हें कार्यरत बनाये रखने के लिये उनके सामयिक अनुरक्षण हेतु कुछ धनराशि प्रदाय किया जाना बहुत आवश्यक है। यह बड़े दुर्भाग्य की बात है कि अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ में भी कुछ ही ऐसी ग्राम पंचायतें हैं जिनके पास विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत निर्मित इस प्रकार की सम्पत्तियों की वर्तमान स्थिति तथा उनके वार्षिक अनुरक्षण के बारे में विवरण या सूची है। आयोग ने अन्तरण पैकेज में इस विषय पर विचार किया है।

(6) ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित उद्योगों से उगाहे गये राजस्व का कुछ भाग ग्राम पंचायतों को दिया जाये। आयोग का मत है कि चूंकि ग्राम पंचायतों का अन्तरण पैकेज समग्र करों में भागीदारी पर आधारित है, अतः राज्य सरकार द्वारा अलग-अलग करों के रूप में वसूले गये राजस्व से अलग-अलग शेयर की मांग करने में कोई तुक नहीं है। आयोग का यह भी मत है कि पैकेज राज्य सरकार के कर राजस्व पर आधारित है, अतः और अधिक कर से शेयर के हस्तांतरण की आवश्यकता नहीं है। सरकार ने उद्योगों के सामाजिक उत्तरदायित्व निर्वहन कोष के उपयोग के लिये अलग से नीति बनाई है। इस नीति के अनुसार स्पंज आयरन जैसे छोटे

उपलब्धियों पर राज्य के निष्पादन से सम्बद्ध है। इस अभियान के अन्तर्गत धनराशि प्राप्त करने के लिये राज्यों/केन्द्र शासित राज्यों को कुछ शर्तें पूरी करनी होंगी। इनमें पंचायतों के नियमित चुनाव, महिलाओं के लिये एक तिहाई आरक्षण, प्रत्येक पांच वर्षों में राज्य वित्त आयोग का गठन तथा डीपीसीडी का गठन शामिल है।

(2) इस अधिनियम के अन्तर्गत 80% कोष केन्द्र सरकार और 20% कोष राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध किये जाने की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त इस कार्यक्रम के लिये केन्द्रीय अंशदान का 10% भाग "पेसा" के कार्यान्वयन को सुदृढ़ बनाने के लिये अनुसूची पांच वाले राज्यों के लिये निर्धारित है। इसके साथ ही सर्वोत्तम कार्य निष्पादन करने वाली ग्राम पंचायतों को प्रोत्साहन हेतु प्रति वर्ष रु. 50 करोड़ की प्रोत्साहन राशि का भी प्रावधान है।

(3) आयोग को बताया गया है कि इस अभियान के अन्तर्गत शासन द्वारा संदर्शित योजना बनाई जा रही है। इस अभियान का उद्देश्य पंचायतों की सभी संस्थागत अक्षमताओं को दूर करना है। राज्य सरकार से हमारा पुरजोर आग्रह है कि पंचायतों की बेहतरी के लिये इस अभियान का पूरा-पूरा लाभ उठाया जाये। सौभाग्य की बात यह है कि इस अभियान के अन्तर्गत कोष प्राप्ति के लिये विहित सभी शर्तों को हम पूरा करते हैं।

### केन्द्र पोषित योजनायें

8.15 1980 के दशक से भारत सरकार द्वारा ग्रामीण विकास से सम्बन्धित अनेक कार्यक्रम और योजनायें प्रारंभ की गई हैं तथा केन्द्र स्तर पर इनका प्रबंध विभिन्न मंत्रालयों द्वारा और राज्य स्तर पर विभिन्न विभागों एवं अभिकरणों द्वारा किया जा रहा है। ये कार्यक्रम केवल ग्रामीण विकास/पंचायत मन्त्रालय तक सीमित नहीं हैं अपितु अन्य मंत्रालयों के द्वारा भी विभिन्न विभागों के माध्यम से राज्य स्तर पर ऐसे कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं। इन कार्यक्रमों/योजनाओं में सुनिश्चित ग्रामीण रोजगार योजना, जल संरक्षण और सिंचाई, साफ-सफाई, आवास, सड़क निर्माण, ग्रामीण स्वास्थ्य, शिक्षा, गरीबी उन्मूलन, पोषक आहार, महिला एवं बाल विकास, संस्थान निर्माण, क्षमता संवर्धन, ग्रामीण अधोसंरचना विकास, विद्युतीकरण, जल प्रदाय तथा आदिवासी कल्याण जैसी बहुत सी योजनायें शामिल हैं। आयोग ने राज्य सरकार के सम्बन्धित विभागों (लाइन डिपार्टमेन्ट्स) तथा पंचायती राज संस्थाओं से इन योजनाओं के बारे में विस्तृत जानकारी एकत्रित करने का प्रयास किया है।

केन्द्र पोषित इन योजनाओं के सम्बन्ध में आने वाले वर्षों में मिलने वाले कोष विषयक आंकड़े इनके कार्यान्वयन अभिकरणों से नहीं मिलने के कारण हमें मनरेगा, प्रधान मंत्री ग्राम स्वराज योजना इन्दिरा आवास योजना, स्वर्ण जयन्ती ग्राम स्वरोजगार योजना तथा पिछड़ा अनुदान निधि/राष्ट्रीय ग्राम स्वराज योजना जैसी महत्वपूर्ण ग्रामीण विकास योजनाओं/कार्यक्रमों से संबंधित सांख्यिकीय आंकड़ों से काम चलाना पड़ा है। केन्द्र सरकार की विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के अन्तर्गत राज्य की पंचायतों को जो धन राशि मिल रही है, वह तालिका संख्या 8.6 में बताई गई। कुछ महत्वपूर्ण ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के अन्तर्गत मिलने वाली धन राशि बहुत अधिक है।

### तालिका संख्या 8.6

पंचायती राज संस्थाओं के समनुदेशित राजस्व और सहायता अनुदानों  
का घटक संयोजन : 2008-09 से 2010-11

(लाख रूपयों में)

क्रमांक	प्राप्ति की मर्दे	2008-09	2009-10	2010-11	योग	वार्षिक औसत
I	समनुदेशित राजस्व					
I	भू-राजस्व एवं भूमि उपकर	100	160	247	507	169
II	अतिरिक्त स्टाम्प ड्यूटी	2150	2400	2112	6662	2221
III	लघु खनिजों पर रायल्टी	3927	4055	4785	12767	4256
IV	मनोरंजन कर	—	—	535	535	178
V	बिक्री कर पर अधिभार	—	—	—	—	—
	योग	6177 (1.68)	6615 (2.25)	7679 (1.98)	20471 (2.01)	6824 (2.02)
II	सहायता अनुदान					
(क)	राज्य सरकार					
1.	पंचायत विभाग का सामान्य अनुदान	3066	3348	5197	11611	3870
2.	राज्य पोषित योजनायें	10650	9313	12000	31963	10654
3.	प्रथम राज्य वित्त आयोग	13000	13000	15000	41000	13667
4.	लाइन विभाग. अनुदान	11851	16445	24237	52533	17511
5.	सी.एस.एस. में राज्य का	22529	19183	24469	66181	22060



शेयर						
योग - II क	61096 (16.60)	61289 (23.52)	80903 (20.88)	203288 (20.00)	67762 (20.00)	
(ख) भारत सरकार						
(1) 12 वें और 13 वें वित्त आयोग के अनुदान	12300	12300	17055	41655	13885	
(2) केन्द्र पोषित योजना के अन्तर्गत अनुदान						
(क) मनरेगा	163217	81489	168505	413211	137737	
(ख) प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना	93112	51012	67858	211982	70661	
(ग) इंदिरा आवास योजना	7640	20806	13200	41646	13882	
(घ) स्वर्ण जयंती ग्राम स्वराज योजना	5304	6314	6012	17630	5877	
(च) राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना	19245	20760	26336	66341	22114	
योग - II ख	300818 (81.72)	192681 (73.94)	298966 (77.14)	792465 (77.98)	264155 (77.98)	
सकल योग	368091 (100.00)	260585 (100.00)	387548 (100.00)	1016224 (100.00)	338741 (100.00)	

### 8.16 पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग के सुझाव

पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग ने आयोग के समक्ष अपने सुझाव प्रस्तुत किये हैं जो आयोग के सुझावों के साथ प्रस्तुत हैं :-

(1) पंचायतों को पथ कर, स्टाम्प ड्यूटी और एक्साइज ड्यूटी पर अधिभार का हिस्सा दिया जाये। आयोग का कहना है कि राज्य सरकार ने स्थानीय निकायों के लिये उत्पाद शुल्क पर 10% अधिभार लगाने की पहल की है। सरकार की इस पहल का प्रभाव देखा जाना है। इसके साथ ही राज्य सरकार प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार उत्पाद शुल्क सहित अपने कर राजस्व का एक भाग पंचायतों को दे रही है। दूसरी बात यह कि पंचायत अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप 1% की दर से अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क लिया जा रहा है और इसकी आय जनपद पंचायतों को हस्तांतरित की जा

(4) जन समस्या निवारण विधिर, ग्राम समूह अभियान, कृषि रथ यात्रा, लोकार्पण जैसे कार्यक्रमों के आयोजन के लिये ग्राम पंचायतों को अलग से निर्धारित धन राशि प्रदान की जा सकती है। ग्राम पंचायतों के शासकीय अधिकारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों से हुई बातचीतों के दौरान आयोग के ध्यान में यह बात लाई गई है, कि ग्राम पंचायतों को स्थानीय स्तर पर होने वाले इन आयोजनों पर ही नहीं अपितु जनपद/जिला स्तर पर आयोजित

पंचायतों में शांति कान्फ्लेक्स का निर्माण के लिये किया जा सकता है। व्यापक होता है कि इन स्तरों से प्राप्त धनराशि का उपयोग सुनिश्चित ग्राम तथा केन्द्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का दाखला इतना करने में उन्हें कठिनाई होती है। राज्य सरकार द्वारा पण्डित अनेक योजनाओं बाबत कर्मचारियों की संख्या सीमित होने के कारण इन योजनाओं को पूरा छत्तीसगढ़ की पंचायतों के पास इतनी योजनाएँ हैं, कि पर्याप्त धनराशि होने के उपलब्ध कराई जाये। आयोग का मत है कि देश के अन्य राज्यों की तरह जनसंख्या वाले गांवों में शांति कान्फ्लेक्स के निर्माण के लिये पंचायतों को धन राशि (3) ग्राम पंचायतों के गैर कर राजस्व में अभिवृद्धि के निम्न दो हजार से अधिक

अर्थात् अर्ध और अक्टूबर माह में दी जाये। प्रत्येक दो वर्षों में पुनरीक्षण किया जाये तथा अनुदान की राशि वर्ष में दो बार जनशक्ति तथा सामग्रियों की लागत में होने वाली वृद्धि को ध्यान में रखते हुये लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा पंचायतों को दिये जाने वाले अनुदान का से सिद्धान्तः सहमत है। आयोग की अनुशंसा है कि उपर्युक्त योजना के लिये तथा यह राशि विभागीय आधार पर पंचायतों को उपलब्ध कराई जाये। आयोग इस सुझाव परिवर्तन के लिये अभी जो राशि दी जा रही है, उसका प्रति वर्ष पुनरीक्षण किया जाये (2) लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा पंचायतों को नल-जल योजना के देती है।

राजस्व में भागीदारी विषयक पंचायत विभाग के सुझाव में हमें कोई विरोधता नहीं दिखाई मोटर यान के प्रवेश पर शुल्क लगाने का कानूनी अधिकार भी दिया गया है। इसलिये हस्तान्तरित किया जा रहा है। इसके अलावा पंचायतों को अपने अधिकार क्षेत्र में किसी गैर रही है। जहाँ तक पथ कर का सम्बन्ध है, मोटर यान राजस्व का कुछ भाग पंचायतों को

भत्तों के लिये लाइन विभागों द्वारा कुल रु. 525.33 करोड़ अर्थात् प्रति वर्ष औसतन रु. 175.11 करोड़ का बजट आबंटन किया गया।

### केन्द्र सरकार के अनुदान

#### 8.13 केन्द्रीय वित्त आयोग का अनुदान

बारहवें केन्द्रीय वित्त आयोग ने 2005-06 से 2009-10 की पांचवर्षीय अवधि में पंचायती राज संस्थाओं को कुल रु. 615 करोड़ का अनुदान दिया है। तेरहवें वित्त आयोग ने सामान्य बुनियादी और सामान्य निष्पादन अनुदान के विभाजनीय कोष का 2.65 प्रतिशत भाग और विशेष क्षेत्र अनुदान के विभाजनीय कोष का 13.21 प्रतिशत भाग पंचायतों को दिया है। पंचायतों ने वर्ष 2010-11 तथा वर्ष 2011-12 के लिये तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के अन्तर्गत कुल रु. 478.97 करोड़ का अनुदान प्राप्त किया है। केन्द्रीय वित्त आयोग के अनुदानों की विस्तृत विवेचना अध्याय 3 में की गई है।

#### 8.14 राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान

(1) अगस्त 2012 में पंचायत राज मंत्रालय, भारत सरकार ने राज्यों और केन्द्र शासित राज्यों को सूचित किया है कि "राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान" नामक एक नया कार्यक्रम प्रारंभ किया जा रहा है। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत राज्य/केन्द्र शासित राज्यों की सरकारें ग्राम पंचायतों को प्रशासनिक एवं तकनीकी सहायता एवं अधोसंरचना प्रदान करने, इलेक्ट्रॉनिक दक्षता उपलब्ध कराने (e-enablement) क्षमता संवर्धन एवं संस्थागत अधोसंरचना का सशक्तिकरण, पंचायतों के पदाधिकारियों का प्रशिक्षण, पंचायतों की प्रक्रिया के समुन्नयन, अनुसूची पांच के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्रों की पंचायतों को "पेसा" के अनुरूप सक्रिय बनाने आदि जैसे अनेक कार्यक्रम प्रारंभ कर सकती हैं। इस अभियान के अन्तर्गत केन्द्र सरकार से धनराशि प्राप्त करने के लिये राज्य/केन्द्र शासित राज्यों को पांच वर्षों अर्थात् बारहवीं पंचवर्षीय योजना की अवधि के लिये संदर्शित (Perspective) योजना तथा पंचायतों को मजबूत बनाने के लिये इस अभियान के अनुमत घटकों में से प्रस्तावित कार्यों और उपलब्धियों का विवरण देते हुये वार्षिक योजना बनानी होगी। केन्द्रीय मंत्रालय ने वर्ष 2012-13 और वर्ष 2013-14 के लिये एक साथ योजना प्रस्तुत करने के लिये कहा है। इस अभियान में वर्ष 2014-15 से आगे के लिये कार्य निष्पादन सम्बद्ध कोष की व्यवस्था है तथापि इस अभियान का 25% भाग राज्य सरकार की योजना में बताई गई

	(ग) ग्राम गौरव योजना	10.26	20.00	20.00	15.00	25.00	90.26
	(घ) ग्राम विकास योजना	1.96	18.50	18.50	15.00	25.00	78.96
	<b>3 का कुल योग</b>	<b>100.22</b>	<b>106.50</b>	<b>93.13</b>	<b>120.00</b>	<b>180.00</b>	<b>599.85</b>
	उपर्युक्त मद संख्या 2 का प्रतिशत मद 3	42.58	39.63	31.77	31.75	40.46	37.02
4.	पंचायतों को मूलभूत सेवा अनुदान	116.02	130.00	130.00	150.00	150.00	676.02
	<b>3 + 4 का योग</b>	<b>216.24</b>	<b>236.50</b>	<b>223.13</b>	<b>270.00</b>	<b>330.00</b>	<b>1275.87</b>
5.	उपर्युक्त मद 2 और 4 का अंतर	19.15	32.26	69.97	107.98	114.93	344.29

स्रोत :- वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन

8.10 अतएव आयोग की अनुशंसा है कि राज्य सरकार राज्य पोषित योजनाओं के लिये किये गये प्रावधानों को वित्त आयोग के अन्तरण से सर्वथा पृथक किये जाने पर गंभीरता से विचार करे और इन योजनाओं के लिये निर्धारित कोष को राज्य वित्त आयोग अन्तरण के साथ नहीं जोड़ा जाये।

8.11 राज्य के पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग ने आयोग को दिये गये अपने ज्ञापन में यह सुझाव दिया है कि राज्य वित्त आयोग का अनुदान पंचायतों को अप्रैल और अक्टूबर माह में दो किस्तों में किया जाये। आयोग इस सुझाव से सहमत है और अनुशंसा करता है कि वित्त आयोग का अनुदान पंचायतों को अप्रैल और अक्टूबर माह में दो बराबर-बराबर किस्तों में जारी किया जाये।

8.12 अन्तरित/हस्तांतरित कृत्यों के लिये लाइन विभागों के अनुदान

वर्ष 1998 से बहुत से लाइन विभाग पंचायतों को हस्तांतरित अपने कार्यक्रमों के कार्यान्वयन तथा पंचायतों के अधीन किये गये अपने कर्मचारियों के वेतन तथा भत्तों के भुगतान के लिये पंचायतों को धन राशि प्रदान कर रहे हैं। पंचायतों को कोष का हस्तांतरण और उसके उद्देश्य अनुपूरक बजट में दर्शाये जाते हैं। कृत्यों के अन्तरण के मुद्दे पर अन्य अध्याय में विस्तार से चर्चा की गई है। यहां केवल इतना बताना पर्याप्त है कि 2008-11 की तीन वर्षों की अवधि में पंचायतों को कार्यों/कार्यक्रमों तथा कर्मचारियों के वेतन एवं

परन्तु इसी अवधि में राज्य पोषित योजनाओं के लिये इसी राशि का 37% भाग निर्धारित करके शुद्ध तात्त्विक दृष्टि से पंचायतों की हकदारी को कम कर दिया गया है। ये योजनायें प्रथम राज्य वित्त आयोग के गठन के पहले से ही चल रही थीं और इनका राज्य वित्त आयोग के अन्तरण से कोई सम्बन्ध नहीं है। प्रथम राज्य वित्त आयोग की पांच वर्षीय अधिनिर्णय अवधि में पंचायतों से रु. 600 करोड़ लिये जाने के कारण मूलभूत सेवायें प्रदान करने के लिये पंचायतों के पास उपलब्ध कोष कम हो गया। दूसरी बात यह है कि प्रथम राज्य वित्त आयोग के अवार्ड के अन्तर्गत पंचायतों को देय रु. 344.29 करोड़ रूपयों का भुगतान अभी भी बकाया है। यद्यपि पंचायत विभाग विभिन्न प्रयोजनों के लिये पंचायतों को अनुदान देता है जिसका कुल योग रु. 434.84 करोड़ है परन्तु रु. 434.84 करोड़ की इस राशि से रु. 344.29 करोड़ के कम भुगतान की भरपाई नहीं होती है। इस सम्बन्ध में यह बात उल्लेखनीय है कि नये राज्य के रूप में गठन के बाद भी छत्तीसगढ़ सरकार ने मध्यप्रदेश की परंपरा के अनुरूप सामान्य आवर्ती विभागीय अनुदान देना जारी रखा है, जिसका राज्य वित्त आयोग के द्वारा अनुशंसित अन्तरण से संबंध नहीं है। राज्य सरकार अभी भी पंचायतों की रु. 344.29 करोड़ की देनदार है।

#### तालिका संख्या 8.5

वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान राज्य वित्त आयोग के अनुसार पंचायतों को कोष का अन्तरण

क्रमांक	मद	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12 पुनरीक्षित	योग
1.	राज्य का कुल शुद्ध कर राजस्व (करोड़ रु. में)	4903.91	5599.21	6106.29	7874.62	9269.29	33753.32
2.	मद संख्या 1 से पंचायतों को देय 4.79% भाग	235.39	268.76	293.10	377.98	444.93	1620.16
3.	उपर्युक्त मद 2 में से निम्न लिखित के लिये निर्धारित कोष						
	(क) ग्राम उत्कर्ष योजना	16.00	30.00	16.63	75.00	105.00	242.63
	(ख) ग्राम निर्माण योजना	72.00	38.00	38.00	15.00	25.00	188.00

2.91% भाग का पंचायतों को अंतरण किया जाये। छत्तीसगढ़ राज्य का गठन होने के बाद भी राज्य सरकार ने अंतरण के इस पैकेज को जारी रखा। तदनुसार राज्य के निजी सकल कर और गैर कर राजस्व का 2.91% भाग मूलभूत अनुदान के रूप में ग्राम पंचायतों को अन्तरित किया जाता रहा। ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत के बीच इस अनुदान का वितरण 70:25:5 के अनुपात में किया जाता रहा है। राज्य सरकार ने वर्ष 2004 में मार्गदर्शी अनुदेश जारी करके ग्राम पंचायतों को यह सूचित किया कि किन-किन प्रयोजनों के लिये इस अनुदान का उपयोग किया जा सकता है। ये मार्गदर्शी अनुदेश अभी भी प्रभावशील हैं।

आयोग का मत है कि सरकार को सर्वप्रथम उन मूलभूत/कोर सेवाओं की पहचान करनी चाहिये जिन्हें ग्राम पंचायत के द्वारा उपलब्ध कराया जाना, ग्रामीण जन जीवन के समग्र गुणात्मक विकास के लिये आवश्यक है। इन सुविधाओं में मनुष्यों और पशुओं के लिये पेय जल प्रदाय, जल-मल निकासी एवं साफ-सफाई, सार्वजनिक स्थानों में प्रकाश की व्यवस्था, आन्तरिक सड़कों का निर्माण तथा ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन शामिल है। कर्मचारियों के वेतन भुगतान तथा अन्य कार्यालयीन प्रयोजनों के लिये मूलभूत अनुदान का उपयोग नहीं किया जाना चाहिये। अतएव आयोग का मत है कि मूलभूत सेवाओं के सम्बन्ध में अभी प्रभावशील अनुदेशों का पुनरीक्षण करके उन प्रयोजनों के प्राथमिकता क्रम का निर्धारण किया जाना चाहिए, जिन प्रयोजनों के लिये इनका उपयोग किया जा सकता है। फुटकर प्रयोजनों पर राजस्व व्यय के कुछ भाग के लिये इस अनुदान का अल्प प्रतिशत निर्धारित किया जा सकता है।

8.9 राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने मई 2007 में माननीय राज्यपाल के समक्ष अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था। प्रथम राज्य वित्त आयोग के राजकोषीय तथा गैर राजकोषीय अनुशंसाओं तथा उस पर राज्य सरकार के कृत कार्यवाही प्रतिवेदन पर द्वितीय अध्याय में चर्चा की गई है। प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार पंचायतों को कोष के हस्तांतरण के सम्बन्ध में निम्नलिखित टिप्पणियां सर्वथा प्रासंगिक हैं। प्रथम यह कि यद्यपि वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12 की अधिनिर्णय अवधि में राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अन्तर्गत पंचायतों को अन्तरित राशि की मात्रा में समग्र दृष्टि से 89% की वृद्धि हुई है,

तालिका 8.4

राज्य पोषित योजनाओं के लिये आबंटन एवं व्यय

(लाख रूपयों में)

वर्ष	ग्राम उत्कर्ष योजना		ग्राम विकास योजना		ग्रामीण निर्माण योजना		ग्राम गौरव एवं हमारा छोगो योजना		कुल योग	
	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय
2008-09	3000	3000	1850	1825	3800	3800	2000	2000	10650	10625
2009-10	1663	1663	1850	1850	3800	3800	2000	1988	9313	9301
2010-11	7500	7500	1500	1500	1500	1498	1500	1500	12000	11998
योग	12163	12163	5200	5175	9100	9098	5500	5488	31963	31924
वार्षिक औसत	4054.33	4054.33	1733.33	1725	3033.33	3032.67	1833.33	1829.33	10654.33	10641.33

स्रोत :- (क) वित्त विभाग, छत्तीसगढ़ शासन

(ख) ग्रामीण विकास एवं पंचायत विभाग, छत्तीसगढ़ शासन (व्यय के लिये)

8.7 यह प्रतीत होता है कि राज्य पोषित योजनायें और जनपद पंचायत योजना के क्षेत्र एक दूसरे के क्षेत्र को अधिव्याप्त करती हैं। इस दुहराव को समाप्त किया जाना चाहिये क्योंकि इससे कोष के दुरुपयोग का मार्ग प्रशस्त होता है। कुछ ऐसे भी दृष्टान्त देखने में आये हैं कि एक ही कार्य के लिए दो-दो कार्यक्रमों से धन राशि मिल रही है। मुख्य बात यह है कि उनमें से किसी भी कार्यक्रम से ग्राम पंचायतों को पेय जल प्रदाय, जल निकासी अथवा सड़क प्रकाश व्यवस्था जैसी मूलभूत सेवाओं के संवर्धन के लिये मदद नहीं मिल रही है। अतः हमारी अनुशंसा है कि इन सभी योजनाओं को मिलाकर एक या अधिक से अधिक दो योजनायें बनाई जानी चाहिए दी जाये। इनमें से एक योजना ग्रामीण अधोसंरचना के विकास के लिये और दूसरी गांव में बुनियादी सेवा प्रदाय के संवर्धन के लिये होना चाहिए।

8.8 छत्तीसगढ़ के प्रथम राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत कोषों का अन्तरण

अविभाजित मध्यप्रदेश राज्य में प्रथम वित्त आयोग का गठन वर्ष 1994 में हुआ था और उसने 1996 में यह अनुशंसा की थी कि राज्य के सकल कर और गैर कर राजस्व के

## 8.6 राज्य प्रायोजित विशेष कार्यक्रम

राज्य सरकार ने राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में अधोसंरचना विकास एवं रोजगार वृद्धि के लिये वर्ष 2006-07 से राज्य पोषित पाँच योजनायें प्रारम्भ की हैं। राज्य में पंचायतों द्वारा इन योजनाओं का कार्यान्वयन किया जा रहा है। ये योजनायें हैं - **मुख्य मंत्री ग्राम उत्कर्ष योजना** जो गैर पिछड़ा क्षेत्र अनुदान वाले तीन जिलों में भौतिक अधोसंरचना को मजबूत बनाने तथा रोजगार के अवसर बढ़ाने के लिये 2006 से चलाई जा रही है। **ग्राम विकास योजना (2007)** अधोसंरचना विकसित करने तथा आजीविका संवर्धन के निमित्त ग्रामीण क्षेत्रों को वाणिज्यिक केन्द्रों के रूप में विकसित करने के लिये चलाई जा रही है। **छत्तीसगढ़ ग्रामीण निर्माण योजना** पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि योजना वाले 15 जिलों में चलाई जा रही है और इसका उद्देश्य ग्रामों में भौतिक अधोसंरचना की कमियों को पूरा करके ग्राम पंचायतों के आन्तरिक स्रोत दोहन को संवर्धित करना है। **ग्राम गौरव योजना** - सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक क्षेत्र में उल्लेखनीय योगदान देने वाले एवं क्षेत्र या राष्ट्र के विकास के लिये समर्पित महत्वपूर्ण व्यक्तियों के जन्म स्थानों का विकास करने के लिये चलाई जा रही है। **हमारा छत्तीसगढ़ योजना (2007)** का उद्देश्य राज्य में यत्र-तत्र बिखरे हुये प्राचीन स्मारकों, अवशेषों, मूर्तियों और धरोहरों का संरक्षण करना है। बाद में ग्राम गौरव योजना तथा हमारा छत्तीसगढ़ योजना को मिलाकर एक संयुक्त योजना बना दी गई।

(2) इसके अतिरिक्त जनपद पंचायतों को अपने कर्तव्यों के निर्वाह के लिये अधिक शक्तिशाली बनाने के लिये वर्ष 2012-13 से मुख्यमंत्री "जनपद सशक्तिकरण योजना" नामक एक योजना प्रारंभ की गई है। इस योजना का उद्देश्य अपने-अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले पिछड़े क्षेत्रों में जन आवश्यकता के आधार पर विकास मूलक योजनायें बनाने तथा उन्हें कार्यान्वित करने तथा जनपद पंचायत को अपने विधिसम्मत कृत्यों के लिये आवश्यक कोष उपलब्ध कराना है। इस योजना के अंतर्गत प्रत्येक जनपद पंचायत के लिए एक करोड़ रु. का एकीकृत वार्षिक आबंटन का प्रावधान है जिसके लिये उन्हें (जनपद पंचायतों को) वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करनी होगी। **तालिका 8.4** में वर्ष 2008-09 से वर्ष 2010-11 की अवधि में राज्य पोषित चार योजनाओं के लिये आबंटित धन राशि का वर्ष वार विवरण प्रस्तुत किया गया है :-



(5) पंचायत सचिवों को वेतन और भत्ते

राज्य सरकार द्वारा ग्राम पंचायत सचिवों के वेतन और भत्तों के लिये पंचायतों को आवर्ती अनुदान दिया जाता है। अब उन्हें समय-मान वेतन दिया जा रहा है। यह कोई अलग से अनुदान नहीं है क्योंकि इस मद पर हुआ व्यय गौण खनिजों की रायल्टी से प्राप्त धन राशि से किया जाता है।

(6) पंचायतों को अन्य विविध अनुदान

उपर्युक्त के अतिरिक्त राज्य शासन जिला पंच सम्मेलन, पंचायत गजट आदि पर हुये व्यय के लिये अलग से अनुदान देती है।

वर्ष 2008-09 से वर्ष 2010-11 में पंचायत विभाग के माध्यम से पंचायतों को उपलब्ध कराये गये अनुदानों की राशि तालिका संख्या 8.3 में प्रस्तुत की गई है। इस तालिका से पता चलता है कि पंचायत विभाग के सामान्य आवर्ती अनुदान की मात्रा तीन वर्षों की संदर्भित अवधि में 180 % बढ़ गई है। इसका प्रमुख कारण पंचायत सचिव को समय मान वेतन देने और साथ ही इस अवधि में इनकी संख्या में वृद्धि हुई है।

तालिका संख्या 8.3

पंचायत विभाग द्वारा पंचायतों को जारी अनुदान

(लाख रूपयों में)

क्रमांक	प्रयोजन	2008-09	2009-10	2010-11	कुल	वार्षिक औसत
1.	जिला पंचायतों को सामान्य उद्देश्यीय अनुदान	51	52	58	161	53.67
2.	पंचायतों के निर्वाचित पदाधिकारियों को मानदेय	595	633	649	4279	1426.33
3.	निर्वाचित पदाधिकारियों को क्षमता संवर्धन प्रशिक्षण	52	54	65	171	57.00
4.	सर्वोत्तम पंचायतों को पुरस्कार	44	45	45	134	44.67
5.	पंचायत सचिवों का वेतन	2262	2493	4303	9058	3019.33
6.	जिला पंच सम्मेलन	60	60	70	190	63.33
7.	पंचायत गजट	2	11	7	20	6.67
	योग	3066	3348	5197	14013	4671.00

स्रोत :- पंचायत विभाग, छत्तीसगढ़ शासन

(1) **जिला पंचायतों को सामान्य उद्देश्यीय अनुदान :-**

राज्य सरकार जिला पंचायतों को नियमित आधार पर सामान्य उद्देश्यीय अनुदान प्रदान करती है। वर्ष 2001-02 से प्रत्येक जिला पंचायत को कुल मिलाकर रु. 40 लाख का अनुदान दिया जा रहा था। बाद में इसे बढ़ाकर रु. 50 लाख कर दिया गया। वर्ष 2012-13 से रु. 200 लाख का यह अनुदान दिया जा रहा है।

(2) **पंचायतों के निर्वाचित पदाधिकारियों को मानदेय तथा अन्य भत्ते**

विभिन्न स्तरों की पंचायतों के चुने हुये प्रतिनिधियों और पदाधिकारियों के मानदेय, यात्रा भत्ता तथा सिटिंग शुल्क के मद में होने वाले व्यय को पूरा करने के लिये राज्य सरकार पंचायतों को अनुदान देती है। राज्य सरकार ने निर्वाचित पदाधिकारियों के मासिक मानदेय में अप्रैल 2012 में वृद्धि की है, जो जिला पंचायतों के लिये रु. 4000 और जनपद पंचायतों के लिये रु. 3500 प्रतिमाह है। इसके साथ ही ग्राम पंचायत के सरपंच द्वारा आहूत तथा अध्यक्षता की गई प्रत्येक बैठक के लिये रु. 500 का मानदेय का नियम है, परन्तु यह राशि माह में रु. 2000 से अधिक नहीं होगी। इसी प्रकार ग्राम पंचायत का सदस्य ग्राम पंचायत की प्रत्येक बैठक में अपनी उपस्थिति के लिये रु. 100 पाने का हकदार है परंतु यह राशि एक माह में रु. 200 से अधिक नहीं होगी।

(3) **निर्वाचित प्रतिनिधियों का क्षमता विकास प्रशिक्षण**

राज्य सरकार विभिन्न स्तर के पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण के लिये ग्रामीण विकास राज्य संस्थान तथा पंचायती राज प्रशिक्षण केन्द्रों को आर्थिक सहायता देती है।

4. **सर्वोत्तम पंचायतों को पुरस्कार**

अच्छे कार्य निष्पादन के लिये सर्वोत्तम पंचायतों को नकद प्रोत्साहन पुरस्कार दिया जाता है। सर्वश्रेष्ठ कार्य निष्पादन करने वाली ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत को दिये जाने वाले नकद पुरस्कार की दर क्रमशः रु. 25 हजार रु. 1 लाख और रु. 5 लाख है।

दिये जाने वाले अनुदान निम्नानुसार हैं -

पंचायत के माध्यम से भेजे जाते हैं। राज्य सरकार द्वारा पंचायतों को नियमित आधार पर आवृत्ति अनुदान दिये जाते हैं। जनपद और ग्राम पंचायतों को ये सभी अनुदान जिन्ना राज्य की पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न विभिन्न प्रयोजनों के लिये पंचायत विभाग से

### 8.5 पंचायत विभाग का अनुदान

#### सहायता अनुदान

साथ उनमें लघु वनीपन पर स्वामित्व का कुछ लगान भी विकसित होगा।

में ऐसी व्यवस्था है। इस व्यवस्था से पंचायतों को कुछ राजस्व प्राप्त होने के "पैसे" के अधीन आने वाली पंचायतों को दिया जाये। कुछ राज्यों तथा राजस्थान (4) इसी प्रकार अनुसूचित क्षेत्रों में लघु वनीपन से हुई आय का कुछ प्रतिशत

मण्डी अधिनियम में संशोधन किया जाये।

मिलना चाहिये। यदि आवश्यक हो तो इस सुझाव को प्रभावशील करने के लिये (3) कृषि उपज मण्डी द्वारा एकत्रित कर का कुछ भाग वहां की पंचायतों को

मिलेगी।

सम्बन्ध में उच्चतम न्यायालय के हलिया निर्देशों से इस बारे में काफी मदद ने हमारी नदियाँ और उनके मुहानों को चौपट कर दिया है। रेल उल्लान के शूद्ध आगम ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित किया जाये। रेल के बेतहाशा उल्लान हमारा सुझाव है कि रेल उल्लान पर फिर से रायल्टी लगाई जाये तथा इसका नियन्त्रण कर पा रही है। इस प्रकार के कई उदाहरण आयोग के सामने आये हैं। अतः के क्षेत्र में है और ग्राम पंचायतों का इन पर कोई नियन्त्रण नहीं है और न ही इन पर पंचायतों के पास जन शक्ति है और न ही संक्षमता है। शहरों के बड़े ठेकेदार रेल उल्लान ग्राम पंचायतों को सौंप दिया है। परंतु रेल उल्लान का प्रबन्धन करने के लिये न तो ग्राम (2) राज्य सरकार ने रेल पर रायल्टी समाप्त कर दी है और रेल उल्लान का प्रबन्धन

सम्बन्धित ग्राम पंचायत के साथ मिलकर मामले की जांच की जानी चाहिये।

दंग से उल्लान के बारे में किसी ग्राम पंचायत से शिकायत मिलती है तो दी जानी चाहिये। यदि पट्टे पर दी गई खान में अधिक उल्लान या गैर कानूनी अमले को ग्राम पंचायतों के साथ बेहतर समन्वय बनाये रखने के लिये हिदायतें

8.4 उपर्युक्त तालिका से ज्ञात होता है कि ग्राम पंचायतों को औसतन प्रतिवर्ष रु. 67 करोड़ का राजस्व समनुदेशित किया गया है। प्रति ग्राम पंचायत के हिसाब से यह रु. 68,500 है। यदि मनोरंजन कर की हस्तांतरित राशि भी इसमें जोड़ दी जाये तो यह राशि प्रतिवर्ष रु. 72 करोड़ अर्थात् प्रति ग्राम पंचायत रु. 73000 तक बढ़ जाती है। इस बीच गौण खनिजों पर रायल्टी की राशि जो वर्ष 2010-11 में रु. 47.85 करोड़ थी बढ़कर 2011-12 में रु. 94.82 करोड़ हो गई। इसके फलस्वरूप प्रति ग्राम पंचायत समनुदेशित राजस्व का औसत रु. 1,43,000 हो गया है। इस तरह ग्राम पंचायत के राजस्व में समनुदेशित राजस्व का बहुत बड़ा योगदान है।

(1) समनुदेशित राजस्व के सम्बन्ध में हमारी टिप्पणी निम्नानुसार है— गौण खनिज की रायल्टी में हाल ही में पर्याप्त वृद्धि हुई है, परन्तु हमारा अनुमान है कि आय के इस स्रोत के और भी दोहन की जरूरत है। इस समय राज्य में बड़े पैमाने पर निर्माण कार्य चल रहे हैं और इसके कारण निर्माण सामग्री की मांग निरन्तर बढ़ रही है। अतः गौण खनिजों पर रायल्टी की मात्रा में तदनुसार वृद्धि होनी चाहिये। आयोग ने यह पाया है कि खनिज संसाधन विकास विभाग के मैदानी अमले और ग्राम पंचायतों के बीच समन्वय का अभाव है तथा इसके कारण इस मद में उतनी वृद्धि नहीं हो पा रही है, जितनी होनी चाहिये। गौण खनिज पदार्थों के कानूनी और गैर कानूनी उत्खनन पर इस समय बहुत कम निगरानी और नियंत्रण है। यद्यपि खनिज संसाधन विकास विभाग ने पंचायतों को खनिकर्म सम्बन्धी अभिलेखों की जांच करने और गैर कानूनी ढंग से उत्खनित खनिज पदार्थों की तलाशी लेकर उसे जब्त करने तथा गौण खनिज नियमावली के तहत जुर्माना लगाने के अधिकार दिये हैं, परन्तु इन अधिकारों का उपयोग करने की ग्राम पंचायतों में क्षमता नहीं है। इन अधिकारों का उपयोग किस तरह किया जाये, इस सम्बन्ध में खनिज विभाग द्वारा कोई अनुदेश जारी नहीं किये हैं। शिकायतें तो यहां तक मिली हैं कि माइनिंग निरीक्षक ग्राम पंचायतों की शिकायतों पर ध्यान ही नहीं देते हैं। हमारा सुझाव है कि कम से कम उन जिलों में जहां मुख्य खनिज नहीं पाये जाते हैं, वहां माइनिंग निरीक्षकों की पद स्थापना जिला पंचायतों के अधीन किये जाने पर विचार किया जाये जिससे गौण खनिजों के उत्खनन और रायल्टी की वसूली पर प्रभावशाली नियंत्रण सुनिश्चित किया जा सके। हमारा सुझाव है कि खनिज संसाधन विभाग द्वारा अपने मैदानी

पर हस्तांतरित किये जाने के निमित्त" उत्पाद शुल्क पर 10% अधिभार लगाने का प्रावधान किया। इस मद में पंचायतों के भाग का विभिन्न स्तरों की पंचायतों के मध्य वितरण के लिये समुचित नियम बनाये जाने हैं। इस अधिभार की उगाही सन् 2012-13 से प्रारम्भ हुई है।

(7) **मनोरंजन कर** - राज्य सरकार ने प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा को स्वीकार करके मनोरंजन कर के शुद्ध आगम को जनपद पंचायतों और नगर पालिकाओं के मध्य 1:2 के अनुपात में वितरित करने के लिये सहमति दी थी। शुद्ध आगम का हस्तांतरण वर्ष 2010-11 से प्रारम्भ हो गया है।

**8.3 तालिका संख्या 8.2** में राज्य में समनुदेशित राजस्व के रूप में सभी स्तरों की पंचायतों को हस्तांतरित कोष की मात्रा दर्शाई गई है। चूंकि पंचायतों द्वारा आयोग को उपलब्ध कराये गये प्राथमिक आंकड़ों से जो विवरण निकलता है, वह पर्याप्त नहीं है। अतः सम्बन्धित विभागों से सूचना और जानकारी प्राप्त की गई। चूंकि विभागों से प्राप्त आंकड़ों से प्रत्येक स्तर की पंचायत को हस्तांतरित कोष का स्पष्ट पता नहीं चलता है। अतः बहुत से मामलों में सभी तीनों स्तरों की पंचायतों को समनुदेशित राजस्व के संचित आंकड़ों का उपयोग आयोग द्वारा किया गया है। इनसे संदर्भ अवधि में सभी स्तरों की पंचायतों को हस्तांतरित कोष की मात्रा की सूचना प्राप्त होती है।

#### तालिका संख्या 8.2

समनुदेशित राजस्व से पंचायती राज संस्थाओं को  
कोष का हस्तांतरण : 2008-09 से 2010-11\*

(लाख रूपयों में)

वर्ष	भू-राजस्व भूमि उपकर **	अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क	गौण खनिज पर रायल्टी	कुल	मनोरंजन कर
2008-09	100.00	2150	3927	6177.00	-
2009-10	159.69	2400	4055	6614.69	-
2010-11	247.37	2112	4785	7679.37	535.00
<b>योग</b>	<b>507.06</b>	<b>6662</b>	<b>12767</b>	<b>19,936.06</b>	<b>20471.06</b>
वार्षिक औसत	169.02	2220.67	4255.66	6645.35	7180.35

\* विक्रीकर पर अधिभार 2006-07 तक रहा। उत्पाद शुल्क पर अधिभार 2012-13 से प्रारंभ हुआ। मनोरंजन कर का हस्तांतरण 2010-11 से प्रारंभ हुआ।\*\* सकल आगम

(3) **सम्पत्ति के हस्तांतरण पर शुल्क** – किसी ब्लाक में स्थित अचल सम्पत्ति के विक्रय, दान अथवा बन्धक से सम्बन्धित लिखत पर अनिवार्य रूप से एक प्रतिशत की दर से अतिरिक्त ड्यूटी लगाये जाने का भी उक्त अधिनियम में प्रावधान है। इससे उद्ग्रहीत राजस्व जनपद पंचायतों को हस्तांतरित किया जाता है।

(4) **बिक्री कर पर अधिभार** – राज्य में वेट (VAT) लागू किये जाने के बाद इसे समाप्त कर दिया गया।

(5) **गौण खनिजों की रायल्टी** – राज्य सरकार वर्ष 2002-03 से राज्य में गौण खनिजों की रायल्टी का आगम उक्त गौण खनिज के स्रोत से सम्बन्धित ग्राम पंचायत जनपद पंचायत अथवा नगर पालिका निकाय को समनुदेशित कर रही है। इस रायल्टी में ग्राम पंचायत और जनपद पंचायत की हिस्सेदारी का फार्मूला जो पहले तर्कसम्मत नहीं था, उसे अक्टूबर, 2012 में संशोधित किया गया है। तालिका संख्या 8.1 में यह नया फार्मूला प्रस्तुत है :-

**तालिका 8.1**

**गौण खनिजों की रायल्टी में ग्राम पंचायत और  
जनपद पंचायतों की हिस्सेदारी**

रायल्टी की राशि	हिस्सेदारी में प्रतिशत	
	ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत
(क) रु. 5.00 लाख तक	100	शून्य
(ख) रु. 5.00 लाख से अधिक 7.50 लाख तक	90	10
(ग) रु. 7.50 लाख से अधिक 10.00 लाख तक	80	20
(घ) रु. 10 लाख से अधिक 15 लाख तक	70	30
(च) रु. 15 लाख से अधिक 20 लाख तक	60	40
(छ) रु. 20.00 लाख से अधिक	50	50

यहां यह उल्लेखनीय है कि वर्ष 2010-11 से खनिज विकास विभाग द्वारा पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग को कुल रायल्टी का 33% (जो पहले 25% था) हस्तांतरित किया जा रहा है। इस राशि का उपयोग पंचायत सचिवों के वेतन व्यय को पूरा करने के लिये किया जाता है।

(6) **उत्पाद शुल्क पर अधिभार** – राज्य सरकार ने वर्ष 2011 में छत्तीसगढ़ उत्पाद अधिनियम में संशोधन करके "ग्रामीण और शहरी निकायों को उनकी जनसंख्या के आधार

## अध्याय — 8

### पंचायतों को राजस्व का हस्तांतरण

8.1 छत्तीसगढ़ देश के उन राज्यों में है जहां केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा विभिन्न राजकोषीय योजनाओं के द्वारा पर्याप्त सहायता देकर ग्राम पंचायतों को राजकोषीय दृष्टि से मजबूत बनाया जा रहा है। राज्य सरकार ने संविधान के अनुच्छेद 243 (ट) में संशोधन करके उसे अपने पंचायत अधिनियम के रूप में निगमित किया है। राज्य के पंचायत अधिनियम में प्रावधान है कि (i) "राज्य सरकार ऐसे प्रयोजनों के लिये तथा ऐसी शर्तों और सीमाओं के अधीन रहते हुये, जैसा कि राज्य सरकार ठीक समझे किसी भी पंचायत को राज्य सरकार द्वारा उद्गृहीत और संग्रहीत ऐसे कर, पथकर तथा फीस समनुदेशित कर सकेगी और राज्य की संचित निधि में से सहायता अनुदान दे सकेगी" और (ii) "राज्य सरकार, पंचायतों को ऐसा सहायता अनुदान देगी जैसा वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर विनिश्चित किया जाये।"

इन उपबन्धों के अनुसरण में राज्य सरकार द्वारा पंचायतों को वित्तीय सहायता दी जा रही है, जिसका विवेचन इस अध्याय में किया गया है।

#### राज्य सरकार की सहायता

#### 8.2 समनुदेशित राजस्व (सौंपा गया राजस्व)

(1) भू-राजस्व — पंचायत राज अधिनियम की धारा 76(2) के अनुपालन में राज्य सरकार जिला पंचायत निधि के माध्यम से भू-राजस्व का शुद्ध आगम ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित कर रही है।

(2) भू-राजस्व पर उपकर — पंचायत अधिनियम में भू-राजस्व अथवा किसी भू-धारी या सरकारी पट्टेदार द्वारा धारित किसी भू भाग के निर्धारित भाटक के प्रत्येक रूपये पर पचास पैसे की दर से अनिवार्य उपकर लगाये जाने का भी प्रावधान है। इस उपकर के आगम का संग्रहण राज्य सरकार द्वारा भू-राजस्व के साथ किया जायेगा और उसके शुद्ध राजस्व को ग्राम पंचायतों को हस्तांतरण किया जायेगा।



अनुसूचित जातों के लिए प्रति वर्ष बजट प्रावधान करना चाहिए।  
 आधिकारिक रिपोर्ट प्रस्तुत करें। ग्राम पंचायतों को अपनी इन परिसम्पत्तियों के  
 वर्तमान स्थिति और उपयोग के बारे में जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन  
 जाय कि वे ग्राम पंचायतों के द्वारा ऐसी रजिस्टर बनाकर रखे तथा उसकी  
 जांचें। सम्बन्धित आन्तरिक अंकण एवं करारोपण आधिकारियों को निर्देश दिया  
 की विस्तृत सूची बनानी चाहिए। और प्रत्येक तीन वर्षों में उसे अद्यतन करना  
 (10) सभी पंचायतों को अपनी भूमि, मकान, तालाब वैसे सभी परिसम्पत्तियों  
 देना।

प्रोत्साहन देने की भी अनुशासना की है। यह प्रोत्साहन उसके अतिरिक्त  
 जाये। हमने अपनी इस रिपोर्ट में सम्पत्ति कर की वर्धनी के लिये विशेष  
 अतिरिक्त उपाधी करने वाले पंचायत सचिव या पटल को भी पुरस्कार दिया  
 बार वर्ष में भी लागू रखा जाये। हम यह सिफारिश भी करते हैं कि राजस्व की  
 जाये। यह सुझाव वर्ष 2012-13 के लिये है। इस प्रस्तावित योजना को अगले  
 है, उन्हें राज्य सरकार द्वारा समुल्लेख अनुदान प्रोत्साहन राशि के रूप में दिया  
 है कि जिन पंचायतों ने पिछले वर्ष की तुलना में 10% या उससे अधिक वर्धनी की  
 जाना चाहिए। इसके लिये आयोग ने अपने अन्तिम प्रतिवेदन में यह सुझाव दिया  
 (9) ग्राम पंचायतों को राजस्व वर्धन के लिये सरकार द्वारा प्रोत्साहन दिया  
 पर प्रारम्भ किया जाये।

जिलों में, जहाँ स्व सहायता समूह सक्रिय और सक्षम हैं, यह कार्य प्रयोग आधार  
 प्रोत्साहन राशि के रूप में दे दिया जाये। हमारा सुझाव है कि राजनांदगांव जैसे



दोनों प्रकार के करों की संख्या कम की जा सकती है और उनका युक्ति युक्तिकरण किया जा सकता है। सड़क पर प्रकाश व्यवस्था कर, सामान्य जल आपूर्ति कर तथा कंजरवेंसी कर (सार्वजनिक सण्डासों तथा कूड़े कचरे की सफाई पर वैकल्पिक कर) को जोड़कर एक कर बनाया जा सकता है और उसका निर्धारण सम्पत्ति कर के एक निश्चित प्रतिशत किया जा सकता है ताकि इसे लगाने और वसूल करने में आसानी हो। इस तथ्य के परिप्रेक्ष्य में कि कुछ ग्राम पंचायतों में जल आपूर्ति की व्यवस्था है और दूसरी पंचायतों में नहीं है, कुछ पंचायतों में स्ट्रीट लाइट की व्यवस्था है दूसरों में नहीं है, और सभी लोग सम्पत्ति कर का भुगतान नहीं करते, इस प्रस्ताव पर और गहन विचार किये जाने की आवश्यकता है। हमारा सुझाव है कि प्रथम वित्त आयोग की अनुशंसाओं की प्रयोज्यता पर विचार करने के लिये पंचायत संचालक की अध्यक्षता में गठित समिति की कार्य सूची में विस्तार करके ग्राम पंचायत स्तर पर करों के युक्ति युक्तिकरण का कार्य भी उसे सौंप दिया जाये।

(6) विभिन्न प्रकार के करों की मांग करने, मांग रजिस्टर बनाने तथा कर उगाही की रीति तथा कर प्राप्ति का हिसाब-किताब रखे जाने आदि के सम्बन्ध में सरकार को विस्तृत अनुदेश जारी करने चाहिये। आयोग ने यह महसूस किया है कि इन मामलों में पंचायतें अपनी ही पद्धतियों का अनुसरण करती हैं जिसका आन्तरिक संसाधन प्राप्ति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। सरकार को इन विषयों पर सरल भाषा में अनुदेश जारी करके मांग रजिस्टर और अन्य प्राप्तियों के लिये छपे हुये फार्म उपलब्ध कराना चाहिये।

(7) पांच ग्राम पंचायत के प्रभारी आंतरिक अंकेक्षण तथा करारोपण सहायकों तथा 25 ग्राम पंचायतों के प्रभारी आन्तरिक अंकेक्षण तथा करारोपण अधिकारियों की सेवाओं का पूरा-पूरा उपयोग अभी भी नहीं किया जा रहा है। उनका एक काम ग्राम पंचायतों को मांग रजिस्टर बनाने तथा करों की वसूली में मदद देना भी होना चाहिये।

(8) जहां तक सम्भव हो, कर वसूली का काम महिलाओं के स्व सहायता समूहों से कराया जाये और इसके बदले में उन्हें कुल वसूली का एक निश्चित प्रतिशत

अभी भी रू0 5000 तथा नवीनीकरण शुल्क रू0 2000। अब समय आ गया है जब इन्हें बढ़ाया ही जाना चाहिये। संबंधित नियमों में न्यूनतम और अधिकतम दरों में वृद्धि की जानी चाहिये।

(2) ग्राम पंचायतों को वैकल्पिक कर लगाने के लिये जनपद पंचायतों के अनुमोदन की जरूरत नहीं होनी चाहिये। कानून के इस उपबन्ध को हटा दिया जाना चाहिए।

(3) कई ग्राम पंचायतों के पास स्वयं की भूमि है। यह एक बहुत बड़ा संसाधन है। जमीन को पट्टे पर देकर उससे बड़ी मात्रा में राजस्व उगाही की जा सकती है। राज्य शासन ग्राम की ऐसी पड़त भूमि जो निस्तार के लिये उपयोग में नहीं लिया जाता है, पंचायतों को हस्तान्तरित करना चाहिये। ग्राम पंचायत ऐसी भूमि को पट्टे पर देकर उससे आय प्राप्त कर सकती है। पंचायत विभाग को पंचायत की जमीन को पट्टे पर देने के बारे में आवश्यक नियम बनाना चाहिये।

(4) पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग ने अपने सुझावों में यह प्रस्ताव किया है कि मत्स्य पालन के लिये तालाबों को पट्टे पर दिये जाने की प्रारम्भिक राशि में वृद्धि की जाये तथा तालाब की उत्पादकता के औसत आधार पर किराये की राशि में प्रतिवर्ष 10% की वृद्धि की जाये। क्षेत्रीय स्तर पर हुई वार्ता में पंचायतों ने पुरजोर आग्रह किया कि उन्हें हर साल इन तालाबों की नीलामी करने का अधिकार दिया जाये। इस समय शासन की नीति यह है कि ऐसे तालाब केवल मछुआरों की सहकारी समितियों को ही पट्टे पर दिये जा सकते हैं। पंचायतों का यह आरोप है कि बहुत से मामलों में यह देखा गया है कि मछुआरों की सहकारी समिति के नाम पर ठेकेदार ही तालाब ले लेते हैं। ऐसी हालत में यदि तालाबों की नीलामी की जाये तो वे तालाब आमदनी के बहुत अच्छा साधन बन सकते हैं। यदि मत्स्य पालकों के हितों की दृष्टि से ऐसा करना वांछनीय नहीं हो तो पट्टे की रकम प्रति वर्ष पुनरीक्षित करके बढ़ाई जाये, जैसा कि पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग का प्रस्ताव है।

(5) राज्य सरकार को इस बात पर विचार करना चाहिये कि क्या नगर पालिकाओं के समान ग्राम पंचायतों के मामलों में भी अनिवार्य और वैकल्पिक

- (5) कृषि उपज मण्डी के राजस्व का कुछ भाग ग्राम पंचायतों को मिलना चाहिये।
- (6) राज्य सरकार के राजस्व विभाग द्वारा ग्राम पंचायतों को दी गई भूमि का आय हेतु उपयोग करने की अनुमति दी जाये।
- (7) लघु सिंचाई परियोजनाओं, स्टाप डैम आदि के प्रबंधन का भार ग्राम पंचायतों को सौंप दिया जाये ताकि वे आय वृद्धि के लिये उनका उपयोग कर सकें।
- (8) ग्राम पंचायतों को अपने गांव की वह सारी जमीन, जिसका कोई उपयोग नहीं हो रहा है, कृषि कार्य के निमित्त 3 वर्षों के लिये भाड़े पर उठाने का अधिकार दिया जाये ताकि उस पर अवैध कब्जे की रोकथाम हो सके।
- (9) पेसा (PESA) क्षेत्र की ग्राम पंचायतों को लघु वनोपज राजस्व में 25% भाग मिलना चाहिये।
- (10) दस एकड़ से अधिक जमीन पर वाणिज्यिक फसल लगाने वाले व्यक्तियों पर भू राजस्व प्रभार लगाया जाये,
- (11) अध्ययन की एक महत्वपूर्ण टिप्पणी कर उगाही और नागरिक सेवा प्रदाय के बीच सम्बन्ध है। ग्रामीणों को नागरिक सेवा प्रदाय बिना कर उगाही कठिन है।

### आयोग की अन्य अनुशंसायें

**7.31** पंचायतों को अपने राजस्व जुटाना आवश्यक है। स्थानीय स्तर पर अपने वित्तीय संसाधन जुटाने तथा इन संसाधनों की जिम्मेदारी और मितव्ययता के साथ प्रयोग करने के मामले में वे बेहतर स्थिति में हैं। स्थानीय शासन की सच्ची इकाई बनने और वित्तीय स्वायत्तता पाने के लिये ग्राम पंचायतों को अपने संसाधनों को जुटाना ही चाहिये। इससे उनकी जवाबदेही बढ़ेगी। यह कार्य उनके द्वारा सुचारू रूप से सम्पादित हो इसके लिये करारोपण के मामले में अभी उन पर जो अंकुश है, उन्हें राज्य सरकार को हटा देना चाहिये। आन्तरिक संसाधन दोहन पर हमारे अन्य सुझाव निम्नानुसार हैं :-

- (1) करों की वर्तमान दरें दशकों पूर्व निर्धारित हुई थी। हमें यह अस्पष्ट जानकारी दी गई है कि संपत्तिकर, पशुओं की बिक्री पर पंजीयन शुल्क तथा बाजार शुल्क की दरें वर्ष 1962 में निर्धारित की गई थी। कोलोनाईजर पंजीयन शुल्क

(ख) राइस मिल तथा लाख कारखाने जैसे छोटे औद्योगिक तथा वाणिज्यिक उद्यमों पर भी व्यवसाय कर लगाया जाये।

(ग) बेहतर कर वसूली के लिये ग्राम पंचायतों द्वारा करदाताओं को बेहतर नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराई जायें।

(घ) राज्य सरकार के खनिकर्म विभाग से आवश्यक अनुमति (चालान) प्राप्त करके ग्राम पंचायतें मुरुम और गिट्टी पर शुल्क लगाकर अपनी आय बढ़ा सकती है।

(च) ग्राम पंचायतों में डिमांड, कन्ट्रोल और बैलेंस रजिस्टर होना चाहिये तथा इसके बारे में ग्राम सभा की बैठक में चर्चा होनी चाहिये।

(छ) राजस्व संग्रह में वृद्धि के लिये किये गये प्रयासों के लिये समतुल्य प्रोत्साहन भी दिया जा सकता है।

### समर्थन का अध्ययन

7.30 समर्थन द्वारा किये गये अध्ययन में भी प्रदान के कई निष्कर्षों से सहमति व्यक्त की गई है। समर्थन की वे अनुशंसायें जो हमारे प्रयोजन के लिये सुसंगत हैं, निम्नानुसार हैं :-

(1) पंचायत अधिनियम, में अनिवार्य करों के सन्दर्भ में प्रयुक्त "वृत्ति कर" आदि कई ऐसे शब्द हैं, जिन्हें विस्तार से परिभाषित और स्पष्ट नहीं किया गया है। राज्य सरकार द्वारा ऐसे शब्दों को स्थानीय जनभाषा में विस्तार से स्पष्ट करते हुये पुस्तिकायें प्रकाशित की जानी चाहिये।

(2) ग्राम पंचायतों को आंतरिक लेखा परीक्षक एवं करारोपण अधिकारियों के माध्यम से इस बात की जानकारी दी जाये कि कानूनी रूप से अनिवार्य कर लगाने के लिये उन्हें ग्राम सभा के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं है।

(3) जिन ग्राम पंचायतों की सड़कें भारी वाहनों के यातायात वाली सड़कों से जुड़ती है, उन ग्राम पंचायतों को मोटर वाहन टैक्स का कुछ भाग क्षतिपूर्ति के रूप में सरकार से मिलना चाहिये।

(4) चूंकि कर्मचारियों की कमी के कारण पंचायत करों की वसूली में बाधा आती है, अतः कर वसूल करने का काम किसी समर्पित व्यक्ति अथवा गांव के स्व सहायता समूह को सौंपा जा सकता है।

तालिका 11.3

शहरी जनसंख्या प्रक्षेपण - छत्तीसगढ़

वर्ष	जनसंख्या (लाखों में)	जनसंख्या (प्रतिशत में)
जनगणना		20.1
2001	41.86	
2011	56.00	23.1
2021	72.12	26.4
2026	80.45	28.1
<b>मैकिंजे रिपोर्ट</b>		
2008	58.00	24.0
2030	117.00	40.0

स्रोत : (1) भारत की जनगणना/भारत एवं राज्यों की जनसंख्या प्रक्षेपण 2001-26

(2) मैकिंजे ग्लोबल इंस्टीट्यूट (2010) इंडियाज अरबन अवेकनिंग; बिल्डिंग इनक्लुसिव्ह सिटीज,सस्टेनिंग इकानामिक ग्रोथ

**जिलों में शहरी जनसंख्या**

11.4 राज्य के सभी जिलों में शहरी जनसंख्या एक समान नहीं है। रायपुर, दुर्ग, बिलासपुर और कोरबा - ये ऐसे चार जिले हैं, जहां शहरी जनसंख्या लगभग 60% है, जबकि शेष 23 जिलों में शहरी जनसंख्या लगभग 40% है। नारायणपुर, बीजापुर, बालोद, बलरामपुर, बेमेतरा, गरियाबन्द, कोंडागांव, मुंगेली, सुकमा और सूरजपुर ये ऐसे दस जिले हैं जहां एक प्रतिशत से भी कम शहरीकरण है। 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य की 146 तहसीलों में से 32 तहसीलों में शहरी जनसंख्या शून्यवत है जबकि 17 तहसीलों में 5% से भी कम शहरी जनसंख्या है। कुछ ही जिलों में शहरी जनसंख्या की सघनता का मुख्य कारण इन जिलों में तेजी से हो रहा औद्योगीकरण है।

11.2 राज्य में वर्ष 2001-11 की मध्यवर्ती दशक में शहरी जनसंख्या में 41.83% की वृद्धि हुई जबकि भारत में यह वृद्धि दर 31.80% थी। इस तथ्य के बावजूद कि राष्ट्रीय वृद्धि दर की तुलना में यहां दशकीय वृद्धि दर अधिक रही है, छत्तीसगढ़ को न्यून शहरीकरण वाला राज्य माना जाता है। पिछले शताब्दि के प्रारम्भ की तुलना में अर्थात् 1901 में यहां की आधारभूत शहरी जनसंख्या भारत की कुल शहरी जनसंख्या की तुलना में बहुत कम अर्थात् 0.5% से भी कम थी। वर्ष 2001-11 के मध्यवर्ती दशक में छत्तीसगढ़ के ग्रामीण और शहरी दोनों ही क्षेत्रों की जनसंख्या में मध्यप्रदेश और भारत की अपेक्षा उच्चतर दर से वृद्धि हुई है, जैसा कि तालिका संख्या 11.2 से स्पष्ट होता है:-

तालिका 11.2

शहरी जनसंख्या में दशकीय वृद्धि दर

प्रतिशत में

राज्य	2001-2011		
	कुल	शहरी	ग्रामीण
छत्तीसगढ़	22.59	41.83	17.75
मध्यप्रदेश	20.30	25.63	18.38
भारत	17.64	31.80	12.18

स्रोत :- भारत की जनगणना, 2011

### जनसंख्या प्रक्षेपण : छत्तीसगढ़

11.3 जनसंख्या प्रक्षेपण से संकेत मिलता है कि राज्य में आने वाली दशाब्दियों में शहरी जनसंख्या में उच्च दर से वृद्धि की सम्भावना है। भारत की जनगणना रिपोर्ट में की गई प्रक्षेपणाओं के अनुसार वर्ष 2026 तक राज्य की शहरी जनसंख्या बढ़कर 80 लाख अर्थात् राज्य की कुल जनसंख्या के 28% से भी अधिक हो जायेगी। मैकिंजे रिपोर्ट में राज्य की कुल शहरी जनसंख्या सन् 2030 तक 1 करोड़ 17 लाख अर्थात् राज्य की कुल जनसंख्या के 40% तक हो जाने की सम्भावना व्यक्त की गई है। (तालिका संख्या 11.3)

## भाग-III

### अध्याय - 11

#### छत्तीसगढ़ में शहरीकरण

11.1 वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार छत्तीसगढ़ की शहरी जनसंख्या लगभग 60 लाख है जो उसकी कुल जनसंख्या का 23.24% है, जबकि देश में शहरी जनसंख्या का प्रतिशत 31.16% है। यह तुलनात्मक विवरण तालिका संख्या 11.1 में प्रस्तुत किया गया है। शहरीकरण की दृष्टि से देश के राज्यों/केन्द्र शासित क्षेत्रों में छत्तीसगढ़ का 28वां स्थान है। यहां शहरीकरण की गति धीमी रही है। राज्य में पिछली एक शताब्दी में शहरीकरण की वृद्धि के आंकड़े तालिका संख्या 11.1 में दिये गये हैं।

तालिका 11.1

भारत और छत्तीसगढ़ में शहरीकरण की प्रवृत्ति

क्र.	वर्ष	भारत			छत्तीसगढ़		
		शहरी जनसंख्या	शहरी जनसंख्या का प्रतिशत	दशक में वृद्धि दर	शहरी जनसंख्या	शहरी जनसंख्या का प्रतिशत	दशक में वृद्धि दर
1	1951	62,443,709	17.29	41.40	364,024	4.88	23.66
2	1961	78,936,603	17.97	26.41	762,714	8.33	109.52
3	1971	109,113,977	19.91	38.23	1,207,892	10.38	58.37
4	1981	159,462,547	23.34	46.14	2,058,172	14.69	70.39
5	1991	217,565,526	25.70	36.44	3,064,693	17.40	48.90
6	2001	286,119,689	27.81	31.51	4,185,747	20.09	36.58
7	2011	377,105,760	31.16	31.80	5,936,538	23.24	41.83

स्रोत-भारत की जनगणना, 2011

है। राज्य में स्थानीय शासन की वित्त व्यवस्था के बारे में विश्वसनीय, समुचित और पर्याप्त आंकड़ों के अभाव में इन संस्थानों की राजकोषीय आवश्यकता का वित्तीय सहायता के साथ सम्बन्ध स्थापित करने में बहुत कठिनाई होती है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने अपने अनुदान का कुछ भाग ग्राम पंचायतों और मध्यम श्रेणी की पंचायतों के लेखों के संधारण और डाटाबेस के निर्माण पर व्यय करने की अनुमति दी है लेकिन इस राशि का यथानिर्दिष्ट प्रयोजन के लिये उपयोग नहीं किया जा सका है। पंचायतों और नगर पालिकाओं के लिये डाटा बैंक की स्थापना का महत्व स्वयं स्पष्ट है। हमारा विचार है कि जिला स्तर पर पंचायत डाटा बैंक का निर्माण अधिक व्यावहारिक और उपयोगी होगा। इस प्रकार सभी स्तरों की पंचायतों के बारे में सांख्यिकीय, एवं अन्य आंकड़ों तथा अन्य सूचनाओं का संग्रहण, वर्गीकरण, सारिणीकरण तथा संधारण का काम जिला पंचायतों को सौंपा जा सकता है। तदनुसार आयोग की अनुशंसा है कि जिले की सभी पंचायतों के लिये 'डाटा बैंक' बनाना जिला पंचायत का अनिवार्य कर्तव्य घोषित किया जाये। यदि आवश्यक हो तो सम्बन्धित कानूनों में यथोचित संशोधन कराये जायें। इसके लिये जिला पंचायतों को आवश्यक कर्मचारी, उपकरण और कोष राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये जायें। यदि आवश्यक हो तो केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा दिये गये अनुदान में एतदर्थ निर्दिष्ट 'धन राशि' का इस्तेमाल किया जा सकता है। इस आयोग द्वारा जिला पंचायतों को आबंटित की जाने वाली राशि का उपयोग इस कार्य में किया जाना चाहिए।





## ग्राम पंचायतों को अनुदान जारी किया जाना

**10.13** इस समय राज्य में सभी जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों को जिला पंचायतों के माध्यम से अनुदान का संवितरण किया जाता है। इस पद्धति से संसाधन के हस्तांतरण में अनावश्यक विलम्ब होता है और इसका अलग-अलग रिकार्ड रखना पड़ता है। चूंकि अब जनपद पंचायत स्तर तक इलेक्ट्रानिक संचार सम्पर्क सम्भव है, अतः जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों को देय सभी अनुदान मुख्यालय द्वारा सीधे जनपद पंचायतों को भेज दिये जायें। जिला पंचायतों को केवल इसकी सूचना दे दी जाये। इससे जिला पंचायत स्तर पर भारी भरकम अभिलेख रखे जाने से बचा जा सकेगा। अतएव वे सभी अनुदान जो केवल ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों के लिये निर्धारित हैं, और जिनके संवितरण से जिला पंचायतों का कोई सीधा सम्बन्ध नहीं है, सीधे जनपद पंचायतों को भेज दिये जायें और सम्बन्धित जिला पंचायतों को इसकी सूचना मात्र भेज दी जाये। जनपद पंचायतें अपने-अपने क्षेत्राधिकार में ग्राम पंचायतों को अविलम्ब इन अनुदानों का वितरण करें।

## पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों की ग्राम पंचायतों में करारोपण

**10.14** जैसा कि पहले कहा जा चुका है, राजस्व बढ़ाने के विषय में अधिकार देते समय आदिवासी तथा गैर आदिवासी क्षेत्र की ग्राम पंचायतों को अलग अलग समझा जावे। राज्य के 18 जिलों के सभी 85 विकास खण्डों की ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों का राजस्व आधार बहुत संकुचित है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार ग्राम पंचायतों के सभी अनिवार्य करों तथा गैर कर वसूलियों को इन क्षेत्रों की ग्राम पंचायतों के लिये "वैकल्पिक" वसूली (लेव्ही) बनाये जाने की सम्भावना पर विचार करें। यदि आवश्यक हो तो इस सुझाव को प्रभावी बनाने के लिये पेसा में यथा आवश्यक संशोधन किया जाये।

## पंचायत डाटा बैंक

**10.15** इस समय ग्राम पंचायत स्तर पर अभिलेखों के रख-रखाव की बड़ी विकट स्थिति है। अधिकांश ग्राम पंचायतों के द्वारा नियमित ढंग और उचित रूप से लेखा पुस्तकें नहीं रखी जाती। बजट अनुमान, वार्षिक प्रशासकीय प्रतिवेदन तथा लेखों का वार्षिक विवरण न तो ठीक से बनाया जाता है, न प्रस्तुत किया जाता है और न ठीक से संरक्षित रखा जाता

किया जाय ।

मूलभूत सेवाओं के लिये निर्धारित धनराशि का उपयोग केवल इन सेवाओं पर ही जाना जाना चाहिए। मुख्य सेवाएँ को प्राथमिक अर्थानियम में अभिजात किया गया है। प्राप्त करने की अवधि भी निर्धारित करके रख लाना में ग्राम प्राथमिक द्वारा प्रदाय केवल मूलभूत सेवाओं को परिभाषित करे अपितु सेवाओं के स्तर तथा सेवा स्तर अन्तर्गत काय बालिनल है। हमारी अनुशासना है कि राज्य सरकार ग्राम स्तर पर न नालियों की व्यवस्था, प्रथमिक स्वास्थ्य सुस्था, प्रथमिक शिक्षा तथा सांस्कृतिक सम्पत्ति का सुरक्षित प्रयोजन अपूर्ति, स्वच्छता और साफ-सफाई, स्ट्रीट लाइट, आन्तरिक सड़कों और कोई सम्बन्ध नहीं है। इस राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों के लिये आवश्यक बुनियादी सेवाओं में उसका उपयोग बहुत से ऐसे कामों के लिये किया जाता है, जिनका मूलभूत सेवाओं से वर्तित: इस समय ग्राम प्राथमिकों को जो अनुदान उपलब्ध कराय जा रहा है, मूलभूत/सार्वजनिक सुविधाएँ/सेवाएँ हैं जो उन्हें नागरिकों को उपलब्ध करनी हैं। 10.12 ग्राम प्राथमिकों को स्पष्ट रूप से यह विहित नहीं है कि वे कौन-कौन सी

### मूलभूत सेवाएँ

व्यवस्था के लिये ग्राम प्राथमिकों को 2-3 स्तरों में वर्गीकृत कर दिया जाय । के पुनर्गठन पर विचार करना चाहिए अथवा वित्तीय सहायता और कर्मचारी ग्राम प्राथमिक के समान व्यवहार किया जाता है। उन्हें क्षेत्रफल, जनसंख्या, ग्राम प्राथमिकों चाहिए। इस समय आदिवासी क्षेत्रों की एक ग्राम प्राथमिक के साथ ग्राम आदिवासी क्षेत्रों को उपलब्ध कराई जाने वाली नागरिक सेवाओं की प्रकृति और स्तर के आधार पर किया जाना स्थिति, उनकी जन सांख्यिकी विविधता एवं संसाधनों की उपलब्धता तथा उनके द्वारा इन प्राथमिकों को कर्मचारी व्यवस्था तथा अन्य सहायता का निर्धारण उनकी भौगोलिक के निर्वाहन तथा राजस्व बढ़ाने की क्षमता की दृष्टि से एक बराबर माना जाता है जबकि विविधता तथा उनकी संसाधन क्षमता को ध्यान में रखे बिना सांख्यिक एवं एजेन्सी कार्यों 10.11 इस समय सभी ग्राम प्राथमिकों को उनकी भौगोलिक स्थिति, उनकी जन सांख्यिकीय

ग्राम प्राथमिकों और जनप्रदायकों की विकास क्षमता

जा सकें ।

प्रोत्साहन राशि दी जाए ताकि योग्य व्यक्तियों को प्रशिक्षण हेतु आकर्षित किया जाए। संरक्षण के लिए भी अनुशासन करना है कि प्रशिक्षकों को विशेष को तकनीकी सहयता और प्रशिक्षण सामग्री प्रदान करने वाले संसाधन केंद्र के संरचना का विकास होगा। जिला केंद्रों को निचले स्तर के प्रशिक्षण संस्थाओं इनको ही मजबूत बनाया जाने से राज्य में सुदृढ़ और पर्याप्त प्रशिक्षण अर्थ संस्थान और ब्लॉक स्तरीय संस्थाओं को ही मजबूत बनाने पर ध्यान देना चाहिए। संसाधनों को निखरने के बजाय राज्य सरकार को केवल राज्य गामीण विकास है। अतः हमारी अनुशासन है कि बहुत ज्यादा सामुदायिक केंद्र स्थापित करके और कर्मचारियों दोनों के प्रशिक्षण के लिये ब्लॉक स्तरीय प्रशिक्षण केंद्र सर्वाधिक उपयुक्त अधिक सधन एवं व्यापक प्रशिक्षण दिये जाने की है। ग्राम पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों प्रशिक्षण किया गया है मगर आवश्यकता उन्हें आज दिये जा रहे प्रशिक्षण की अपेक्षा और कुछ प्रशिक्षण दिया गया है। पंचायत सदस्यों को भी पंचायतों के विविध कार्य कलापों को केंद्र के रूप में रखा जाय। हमें बताया गया है कि पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को ध्यान दिया जाये तथा जिला स्तरीय केंद्रों को प्रशिक्षण केंद्र के बजाय पंचायत संसाधन कि केवल राज्य गामीण विकास संस्थान और विकास खंड स्तरीय प्रशिक्षण केंद्रों पर ही सर्वाधिक उपयोगी होगी, मगर संसाधनों की तंगी को ध्यान में रखते हुए हमारा सुझाव है एक नई केंद्रीय योजना के अन्तर्गत प्रस्तावित है। यद्यपि चार स्तरीय प्रशिक्षण अर्थसंरचना जाय। ये अतिरिक्त केंद्र राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान (RGPSA) नामक 36 संसाधन केंद्र स्थापित करने का है ताकि प्रत्येक ब्लॉक में अपना प्रशिक्षण केंद्र हो जिला में कम से कम एक-एक प्रशिक्षण केंद्र हो जाय। सरकार का विचार ब्लॉक स्तरीय स्तर पर और नये 22 पंचायत और गामीण विकास प्रशिक्षण केंद्र खोलने का है ताकि सभी भी प्रशिक्षण के लिये अनुभवी मानव संसाधन का अभाव है। राज्य सरकार का प्रस्ताव जिला है और न आवश्यक सज सामान है। यहां तक कि एस.आई.आर.डी. और क्षेत्रीय केंद्रों में सामुदायिक संसाधन केवल नाममात्र के लिये है, उनमें न तो प्रशिक्षण के लिये मानव शक्ति भी प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये जाते हैं। जनपद स्तरीय संसाधन केंद्र तथा करता है। राज्य गामीण विकास संस्थान के अन्तर्गत आने वाले सभी 6 क्षेत्रीय संस्थानों में निर्वाचित प्रतिनिधियों तथा कर्मचारियों के लिये कई प्रकार के प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित

उपलब्ध कराने तथा अपनी संवैधानिक जिम्मेदारियों को निभाने के बजाय ग्राम पंचायतों का ध्यान 'मनरेगा' तथा इन्दिरा आवास योजना जैसी योजनाओं के क्रियान्वयन तथा वृद्धावस्था पेंशन योजना तथा सार्वजनिक वितरण प्रणाली आदि पर अधिक रहता है। स्थल भ्रमण के दौरान आयोग ने महसूस किया कि जनता और पंचायतों के मध्य इन सब कारणों से दूरी बढ़ रही है, जिसका निराकरण किया जाना चाहिए।

**10.9** प्रभावकारी ग्रामीण प्रशासन के लिये संस्थानात्मक और कार्यात्मक—दोनों ही क्षेत्रों में क्षमता का विकास आवश्यक हैं। इनमें से द्वितीय क्षेत्र पर पहले विचार करें। ग्राम पंचायतों की कार्यात्मक क्षमता बहुत सीमित है। जन शक्ति तथा प्रशिक्षण इन दोनों ही दृष्टियों से ग्राम पंचायतों की इस क्षमता को उनकी वित्तीय क्षमता के साथ मजबूत किये जाने की बहुत आवश्यकता है। ग्राम पंचायत की अन्य सारी जिम्मेदारियों का निर्वाह करते हुए करारोपण तथा कर संग्रहण, अभिलेखों का रख रखाव, जनपद पंचायत तथा जिला पंचायतों की बैठकों में उपस्थिति तथा इस प्रकार के अन्य बहुत से कार्यों का निर्वाह करना एक अकेले पंचायत सचिव की क्षमता से बाहर है। कई ग्राम पंचायतों में कम्प्यूटर तो हैं मगर पंचायत सचिवों को कम्प्यूटर चलाने का ज्ञान नहीं होने के कारण बेकार पड़े हैं। अतः ग्राम पंचायतों में निम्नलिखित कर्मचारियों का होना आवश्यक है। एक लेखापाल सह कम्प्यूटर प्रचालक, एक सहायक, बड़ी पंचायतों में जल आपूर्ति, स्ट्रीट लाइट तथा निर्माण कार्य की देखरेख करने वाला एक तकनीकी कर्मचारी अथवा ग्राम पंचायतों के एक समूह के लिये एक योग्यता प्राप्त तकनीकी सहायक, जिसे सम्बन्धित जनपद पंचायत के अधीन पदस्थ किया जाये। राज्य सरकार इसके लिये आर.जी.पी.एस.ए. का भरपूर लाभ उठा सकती है।

### प्रशिक्षण

**10.10** पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायत कर्मियों की क्षमता और दक्षता उन्हें दिये गये प्रशिक्षण के अनुरूप होती है। इस समय पंचायतों के प्रशिक्षण के लिये जो अधोसंरचना उपलब्ध है, उसमें एक पंचायत एवं ग्रामीण विकास राज्य संस्थान, 6 क्षेत्रीय पंचायत एवं ग्राम विकास प्रशिक्षण केन्द्र, विकासखण्ड स्तर पर 110 पंचायत संसाधन केन्द्र, तथा 10-10 ग्राम पंचायतों के एक-एक समूह के लिये 700 सामुदायिक केन्द्र शामिल हैं। राज्य ग्रामीण विकास संस्थान पर्याप्त रूप से साधन सम्पन्न है और वह ग्राम पंचायतों के

विरुद्ध वर्तमान सांविधिक प्रावधानों के अनुसार समुचित दण्डात्मक कार्यवाही की जाये। यह भी देखा गया है कि कई ग्राम पंचायतों में पिछले पांच वर्षों के भी अभिलेख और रजिस्टर सुरक्षित नहीं रखे गये हैं। मांगने पर कह दिया जाता है कि ये कागजात उपलब्ध नहीं हैं अथवा मिल नहीं रहे हैं। यह भी देखने में आया है कि कार्यकाल समाप्त होने पर बर्हिगामी सरपंच द्वारा अपने उत्तराधिकारी को शासकीय अभिलेख और रजिस्टर आदि सौंपे नहीं जाते, और ऐसे मामलों में कोई कार्यवाही भी नहीं होती।

(7) पंचायतों के पदाधिकारियों अथवा कर्मचारियों के द्वारा गबन या घोटाला करके पंचायत की जो रकम हड़प ली गई है, उनसे वह राशि वसूल किये जाने के लिये शीघ्र ही कार्यवाही की जाये।

(8) राज्य सरकार, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक से स्थानीय निधि संपरीक्षा को तकनीकी दिशा निर्देश और पर्यवेक्षण प्रदान करने तथा स्थानीय निकायों का परीक्षण अंकेक्षण प्रारम्भ करने के लिये सक्रिय रूप से अनुरोध करे।

#### अन्य प्रशासनिक मुद्दे

10.8 तीनों स्तरों की पंचायतों में ग्राम पंचायतों का जनता से सबसे करीबी संबंध है और गांवों में नागरिक सुविधायें उपलब्ध कराने, मूलभूत अधोसंरचनाओं का विकास करने तथा आर्थिक एवं सामाजिक न्याय संबंधी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की प्रत्यक्ष जिम्मेदारी भी ग्राम पंचायतों की है। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लेखित सभी 29 विषय राज्य के पंचायत अधिनियम द्वारा उन्हें सौंपे गये हैं। अतः उनकी प्रभावपूर्ण कार्यक्षमता के लिये ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशासनिकता का मुद्दा बहुत महत्वपूर्ण है। दूसरी ओर जनपद पंचायतें मध्य क्रम की पंचायतें हैं तथा उनकी प्रत्यक्ष जिम्मेदारी बहुत कम है। उनका काम पर्यवेक्षण तक सीमित है। जहां तक जिला पंचायतों का संबंध है, प्राथमिक रूप से उनका काम पर्यवेक्षण और मानीटरिंग है, मगर इसके साथ ही वे केन्द्र और राज्य सरकारों की योजनाओं को कार्यान्वित किये जाने के लिये प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेदार हैं। विभिन्न संबंधित विभागों के हस्तांतरित कर्मचारियों पर उन्हें नियंत्रण भी रखना होता है। लेकिन जैसा कि कहा गया है असली मुद्दा ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशासन का कमजोर होना है। इसका कारण है क्षमता का अभाव। यह महसूस किया गया है कि गांवों में बुनियादी सुविधायें

हम समझते हैं कि स्थिति निहायत बदतर होगी। राज्य सरकार के लिये यह गहन चिंता का विषय है, परन्तु वह इस ओर जरा भी ध्यान नहीं दे रही है। अतः हम दृढ़ता पूर्वक यह अनुशंसा करते हैं कि सांविधिक अंकेक्षण व्यवस्था को फौरन ही मजबूत किया जाये। इस संबंध में हमारी अनुशंसाये निम्नानुसार हैं -

(1) लेखों और संबंधित पंजियों के उचित रख-रखाव के लिये हमने प्रत्येक ग्राम पंचायत में अलग से एक लेखापाल सह कम्प्यूटर प्रचालक नियुक्त किये जाने की अनुशंसा की है।

(2) अपनी वर्तमान कर्मचारी संख्या के आधार पर स्थानीय निधि संपरीक्षा ग्राम पंचायतों और अन्य स्थानीय निकायों का अंकेक्षण करने में सक्षम नहीं है। इसके 'सेटअप' का पुनरीक्षण करके इसको एक सुनिश्चित समय में मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता है। वित्त विभाग को शीघ्र ही यह कार्यवाही प्रारम्भ कर देनी चाहिए। यदि आवश्यक हो तो इस संबंध में महालेखापाल, पंचायत एवं ग्रामीण विकास तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग से मदद ली जाये। अध्याय 17 में इसकी विवेचना की गई है।

(3) अंकेक्षण की लंबित कंडिकाओं को कम करने के लिये विशेष अभियान चलाया जाये और अंकेक्षण के काम में सांविधिक अंकेक्षकों को मदद देने के लिये आन्तरिक अंकेक्षकों एवं करारोपण अधिकारियों को लगाया जाये।

(4) राज्य में ग्राम पंचायतों की संख्या को ध्यान में रखते हुए स्थानीय निधि संपरीक्षा में ग्राम पंचायतों का अंकेक्षण करने के लिये अलग से एक अनुभाग बनाकर वहां अलग से अंकेक्षक नियुक्त करने पर राज्य सरकार द्वारा विचार किया जाये। लंबित अंकेक्षण के निपटारे के लिये सेवानिवृत्त स्थानीय निधि संपरीक्षा अंकेक्षकों की सेवाएँ ली जा सकती हैं।

(5) स्थानीय निधि संपरीक्षा में पंचायत अंकेक्षकों के संवर्ग को संविलयन कर लिया जाना चाहिये।

(6) पंचायत के जो कर्मचारी अंकेक्षण कार्य की पूर्व सूचना दिये जाने के बावजूद जान बूझकर कोई बहाना बनाकर अंकेक्षण कार्य को टालते हैं, उनके

## आकार की दृष्टि से वर्गीकरण

11.5 राज्य के अधिकांश नगर छोटे और मझोले दर्जे के शहर हैं। 182 जनगणना नगरों में प्रथम वर्ग के 9 तथा द्वितीय वर्ग के 6 नगर हैं जबकि शेष 167 नगर वर्ग 3 से वर्ग 6 के छोटे शहर या कस्बे हैं, जैसा कि तालिका संख्या 11.4 में दर्शाया गया है :-

तालिका 11.4

आकार और वर्ग के अनुसार विभाजन : 2011

आकार / वर्ग	जनसंख्या	नगर	जनसंख्या	कुल % में
I	>1,00,000	9	3137918	52.85
II	50,000-99999	6	5037655	8.48
III	20,000-49,999	31	982212	16.56
IV	10,000-19,999	51	720288	12.13
V	5,000-9,999	72	533350	8.99
VI	<5000	13	59005	0.99
	कुल योग	182	5936538	100-00

स्रोत :- भारत की जनगणना

प्रथम वर्ग के शहरों में कुल शहरी जनसंख्या का 53% तथा शेष वर्गों के नगरों में 50% से कम जनसंख्या रहती है। इससे यह संकेत मिलता है कि अधिकांश शहरी स्थानीय निकायों में बहुत कम जनसंख्या है।

## नगर पालिका करण

11.6 राज्य में शहरीकरण के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय बात यह है कि यहां के अधिकांश शहरी जनसंख्या वाले क्षेत्र में नगर पालिकायें हैं। शहरी स्थानीय निकाय के गठन का अत्यन्त उदार मापदण्ड इसे अविभाजित मध्य प्रदेश राज्य से विरासत में मिला है। इस समय यहां 5000 की जनसंख्या पर नगर पंचायत, 20000 या इससे अधिक की जनसंख्या पर नगर पालिका परिषद तथा 1 लाख या इससे अधिक की जनसंख्या पर नगर निगम का गठन किया जाता है। सम्प्रति यहां 10 नगर निगम, 32 नगर पालिका परिषद और 127 नगर पंचायतें हैं। राज्य में 14 'जनगणना नगर' हैं जहां राज्य की 2% से अधिक शहरी जनसंख्या है। इसका विवरण तालिका संख्या 11.5 में दिया गया है:-

तालिका 11.5

नगरीय निकायों में जनसंख्या का विवरण : 2011

शहरी निकाय का प्रकार	संख्या	जनसंख्या (लाखों में)	जनसंख्या का प्रतिशत
नगर पालिक निगम	10	32,23,540	54.30
नगर पालिका परिषद	32	12,89,535	21.70
नगर पंचायत	127	12,85,665	21.70
<b>योग</b>	<b>169</b>	<b>57,98,739</b>	<b>97.70</b>
जनगणना नगर	14	1,37,798	2.30
<b>कुल योग</b>	<b>183</b>	<b>59,36,538</b>	<b>100.00</b>

स्रोत :- भारत की जनसंख्या 2011.

11.7 प्रथम वर्ग के 9 नगरों, जहां नगर निगम हैं, में राज्य की 54% नगर पालिका जनसंख्या निवास करती है। राज्य की एक मात्र मेट्रोपोलिटन सिटी रायपुर है। राज्य में द्वितीय वर्ग के 6 नगर हैं, शेष 153 शहरी निकायों में वर्ग III से वर्ग VI तक के नगर हैं। इनमें से 123 शहरी निकायों में 20 हजार से कम जनसंख्या वाले चतुर्थ, पंचम और षष्ठ वर्ग के कस्बे हैं। 76 नगर पंचायतों की जनसंख्या दस हजार से कम हैं जबकि इनमें से 11 नगर पंचायतों की जनसंख्या पांच हजार से भी कम है।

11.8 वर्ष 2001 में, जब छत्तीसगढ़ राज्य का गठन हुआ था, यहां 97 नगर थे जो बढ़ कर 2011 में 182 हो गये हैं। इसी प्रकार शहरी निकायों की संख्या 2001 में 75 थी, वह 2011 में दुगुनी बढ़ कर 169 हो गई है। राज्य के शहरीकरण का एक महत्वपूर्ण पहलू यह है कि यहां नगर पालिका जनसंख्या कमोबेश शहरी जनसंख्या के बराबर है।

11.9 इस राज्य में तृतीय से लेकर षष्ठम वर्ग के अन्तर्गत आने वाले 14 नगर ऐसे हैं जिन्हें नगर पालिका का दर्जा नहीं दिया गया है, हालांकि इनकी जनसंख्या कतिपय उन नगरों से अधिक है जहां शहरी निकाय कार्यरत हैं। शहरी स्थानीय निकाय रहित ऐसे नगरों में प्रथम स्थान बिलासपुर जिले के लिंगियाडीह का है, जिसकी जनसंख्या 26,000 है। दस हजार से अधिक की जनसंख्या वाले चतुर्थ वर्ग के नगर हैं—बिलासपुर जिले का



देवरी, रायपुर जिले का मन्दिर हसौद तथा कोरबा जिले का रजगामार। इन नगरों का सम्पूर्ण विवरण तालिका 11.6 में दिया गया है। इन नगरों में यथेष्ट जनसंख्या होने के बावजूद शहरी निकाय के रूप में क्रमोन्नत किये जाने के लिये ऐसे नगरों को राज्य सरकार से विधिवत अनुरोध करना पड़ता है। जिन नगरों में इस क्रमोन्नति के प्रति दिलचस्पी नहीं होती, वे ग्राम पंचायत ही बने रहते हैं।

तालिका 11.6  
जनगणना - नगरों की सूची

क्रमांक	जिला	नाम	घर	जनसंख्या
	वर्ग - III			
1	बिलासपुर	लिंगियाडीह	5031	22727
	वर्ग - IV			
2	बिलासपुर	देवरी	3438	16559
3	रायपुर	मन्दिर हसौद	2913	14030
4	जशपुर	कुनकुरी	2691	12961
5	कोरबा	रजगामार	2377	11449
	वर्ग - V			
6	रायपुर	सिलतरा	1192	9594
7	बिलासपुर	मेहमन्द	1655	7971
8	बिलासपुर	कोनी	1473	7095
9	सरगुजा	शिवनंदनपुर	1225	5900
10	कोरबा	पुरेना	1206	5809
11	रायपुर	हिरमी	1097	5284
12	रायपुर	रवान	1079	5197
	वर्ग - VI			
13	कोरिया	काटकोना	1048	4998
14	सरगुजा	गोविन्दपुर	877	4224

स्रोत :- भारत की जनगणना 2011

11.10 जैसा कि पूर्व में बताया जा चुका है, छत्तीसगढ़ में बहुत कम जनसंख्या होने पर भी शहरी निकाय गठित कर दिये गये हैं। कई मामलों में इनका गठन अलाभप्रद प्रतीत होता है। कारण यह है, कि इनकी कर्मचारी व्यवस्था कमजोर होने के साथ ही कानूनी तौर पर लागू किये जाने वाले सम्पत्ति कर के विरुद्ध वहां मनोवैज्ञानिक विरोध भी होता है। दो-तीन ग्राम पंचायतों को जोड़कर एक नगर पंचायत गठित किये जाने के भी कुछ मामले देखने में आये हैं। ऐसे नगर पंचायत की घटक बस्तियां एक दूसरे से दूर-दूर होने के कारण वहां अधोसंरचनागत लागत अधिक हो जाती है। कुछ नगर पंचायतों ने उन्हें फिर से ग्राम पंचायत बनाये जाने का सरकार से अनुरोध भी किया है। बोडला और सारागांव इसके उदाहरण हैं।

11.11 केन्द्रीय शहरी विकास मंत्रालय द्वारा जारी किये गये आदर्श नगर पालिका कानून में यह अनुशंसा की गई है कि न्यूनतम 25 हजार की जनसंख्या पर ही नगर पालिका निकाय का गठन किया जाये। 65 वां संविधान संशोधन विधेयक जिसे कुछ संशोधनों के साथ 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के रूप में अधिनियमित किया गया है, उसमें प्रावधान है कि नगर पंचायत का गठन 10,000 से 20,000 की जनसंख्या के लिये किया जाये। कुछ राज्यों के नगर पालिका कानूनों में शहरी निकाय के गठन अथवा क्रमोन्नयन के बारे में जनसंख्या के मापदण्ड का प्रावधान है तो कुछ राज्यों में इनके गठन का अधिकार राज्य सरकार को सौंप दिया गया है। नगर पंचायत का गठन आंध्र प्रदेश में 25,000 से 40,000 की जनसंख्या के लिये, कर्नाटक में 10,000 से 20,000 की जनसंख्या के लिये तथा मध्य प्रदेश में 20,000 से 50,000 की जनसंख्या के लिये किया जाता है। इसी तरह कई राज्यों में 3,00,000 या इससे अधिक की जनसंख्या के लिये नगर निगम के गठन का प्रावधान है। इससे स्पष्ट है कि छत्तीसगढ़ में शहरी निकाय के गठन का प्रतिमान अन्य राज्यों तथा आदर्श नगर पालिका कानून में बताये गये प्रतिमान से बहुत कम है। अतः शहरी निकायों को सक्षमता पूर्वक सेवा प्रदाय करने तथा अधोसंरचना का विकास करने के योग्य बनाने के लिये इनके गठन के प्रतिमान के पुनरीक्षण की आवश्यकता है। अतः आयोग की अनुशंसा है कि 10,000 से 30,000 की जनसंख्या वाले नगरों में नगर पंचायत, 30,001 से 3,00,000 तक की जनसंख्या वाले नगरों में नगर पालिका परिषद् और 3,00,000 से अधिक जनसंख्या वाले नगरों में नगर निगम गठित किये जायें।



समान अन्य योजनाओं के अन्तर्गत कोष प्राप्त करने का हकदार बन जायगा।  
 ती यह मेट्रोपॉलिटन नगर बन कर दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरों के  
 दिया जाये। यदि इस शहरी समूह के अन्य घटकों को भी इसमें जोड़ दिया जाये  
 अनुशासा है कि इन दोनों को मिला कर एकीकृत दुर्ग-मिलाई नगर निगम बना  
 प्लानिंग, एकीकृत अधीनस्थाना व्यवस्था एवं सेवा प्रदाय आदि की दृष्टि से, आयोग की  
 विस्तार के अन्तर्गत जुड़वाँ शहर की तरह है। बेहतर गवर्नंस, प्रभावपूर्ण शहरी तथा क्षेत्रीय  
 डूमारडोह सहित इसकी जनसंख्या 10,64,077 है। ये दोनों नगर निगम एक ही शहरी  
 मिलाई, बसोदा, जामुल एवं कुन्हाड़ी नगर पालिकाओं, जलाल नगर पंचायत तथा  
 जनसंख्या क्रमशः 2,68,679 और 6,25,697 है। ये दोनों दुर्ग, मिलाई समूह के भाग हैं और  
 11.12 वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार दुर्ग जिले में दुर्ग और मिलाई नगर निगमों की  
 पालिका के रूप में क्रमोन्त किया जाये।

की वर्तमान नगर पंचायतों को उनकी जनसंख्या पर विचार किये बिना नगर  
 बलरामपुर, बीजापुर, गरियाबन्द, नारायणपुर और सुकमा के जिला मुख्यालय नाराय  
 उन्हें ग्राम पंचायत बना दिया जाये। आयोग की यह भी अनुशासा है कि  
 वर्गीकृत किये जाने का विकल्प दिया जाये तथा उनकी सदस्यता प्राप्त हो जाने पर  
 जिनकी जनसंख्या 10,000 से कम है, उन्हें फिर से ग्राम पंचायतों के रूप में  
 कोई परिवर्तन किये बिना यथावत बनाये रखा जाये। राज्य की 76 नगर पंचायतों,  
 सम्बन्ध में आयोग की अनुशासा यह है कि नगर निगम और पालिकाओं में  
 और इससे उनका कामकाज भी कुछ सीमा तक प्रभावित हो सकता है। इस  
 इसके लिये राज्य के अनेक शहरी निकायों का नये सिरे से परीक्षण करना होगा

कराने हेतु जिम्मेदार है। यह विभाग आवास तथा परिवारण विभाग का भाग है।  
 अधिनियम, 1973 के प्रावधानों के कार्यान्वयन तथा मास्टर प्लान बनाने और उन्हें कार्यान्वित  
 (1) नगर और ग्राम निवेश विभाग जो सभी नगरीय निकायों में नगर तथा ग्राम निवेश

है:-

12.3 नगरीय निकायों से निकट सम्बन्ध रखने वाले अन्य कई विभाग हैं। इनमें प्रमुख  
 लिये क्षेत्रीय संयुक्त संचालक है।

निकायों के मार्गदर्शन, पर्यवेक्षण तथा विकास कार्यों के कार्यान्वयन की निगरानी करने के  
 एवं विकास विभाग के वार क्षेत्रीय कार्यालय हैं। इनमें से प्रत्येक क्षेत्रीय कार्यालय में नगरीय  
 विकास प्राधिकरण (SUDA) को सामान्य विकास कृत्य भी सौंपे गये हैं। नगरीय प्रशासन  
 क्षेत्र के गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों की देखभाल करने के लिये स्थापित राज्य नगरीय  
 लिये उत्तरदायी विभाग के विभागध्यक्ष नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालक हैं। नगरीय  
 की समीक्षा करने के लिये उत्तरदायी है। नीतियाँ, कानूनों तथा कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के  
 क्षेत्रों के लिये नीति निर्धारण, विधायन, समन्वयन, अनुश्रवण तथा विकास कार्यों की प्रगति  
 पालिका परिषद् अधिनियम, 1961। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग राज्य के नगरीय  
 कानून है - छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 तथा छत्तीसगढ़ नगर  
 12.2 नगरीय निकायों को अधिष्ठासित करने के लिये छत्तीसगढ़ में दो नगर पालिका

#### संगठनात्मक संरचना

करने के लिये बेहतर नगरीय प्रशासन पद्धति का होना आवश्यक है।  
 शिक्षाकारों के निराकरण दीर्घकालीन विकास तथा नगरीय क्षेत्र के विकास को गति प्रदाय  
 संक्षम सेवा प्रदाय, वित्त व्यवस्था के सुदृढीकरण, नागरिकों की आवश्यकता की पूर्ति और  
 तथा प्रभावी कार्य व्यवस्था के लिये अच्छी नगरीय प्रशासन व्यवस्था (गवर्नंस) आवश्यक है।  
 महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करते हैं। इस सन्दर्भ में शहरी स्थानीय निकायों के प्रबन्धन  
 12.1 शहरीकरण की गति तीव्र होने के कारण शहरी क्षेत्र राज्य के आर्थिक विकास में

नगरीय प्रशासन व्यवस्था

अध्याय - 12

(ii) शहरी क्षेत्रों की जल प्रदाय परियोलोकाओं की योलोका बनाने तथा उन्हें सम्पादित करने का काम सामान्यतः लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकीय विभाग को दिया जाता है परन्तु यह विभाग एक अलग अन्य विभाग है। लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग और शहरी स्थानीय निकायों के परस्पर सम्बन्ध चिन्ता का विषय है।

(iii) वित्त विभाग का स्थानीय लेखा एवं संपरीक्षा संचलनालय राज्य में स्थानीय निकायों के लेखों का अंकेक्षण करता है।

(iv) कुछ नगरीय और ग्रामीण स्थानीय निकाय रायपुर विकास प्राधिकरण के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं। यह प्राधिकरण अपने अधीनस्थ क्षेत्रों के मास्टर प्लान के क्रियान्वयन के लिये उत्तरदायी हैं तथा शहरी और ग्रामीण निकायों के साथ मिल कर काम करते हैं।

**12.4** जिला स्तर पर शहरी स्थानीय निकायों के कार्यों का पर्यवेक्षण करने तथा विकास कार्यों पर पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी जिलाध्यक्ष को सौंपी गई है। जिला प्रशासन का प्रमुख होने के नाते जिलाध्यक्ष को शहरी स्थानीय निकायों तथा शिक्षा, स्वास्थ्य, समाज कल्याण जैसे विभागों के मध्य समन्वय का कार्य भी देखना होता है। जिला नगरीय विकास प्राधिकरण के अध्यक्ष के रूप में जिलाध्यक्ष को शहरी क्षेत्रों में गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का भी पर्यवेक्षण करना होता है।

**12.5** देश के अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ के नगरीय स्थानीय निकायों की संरचना में दो घटक हैं— विमर्शक तथा कार्यपालन। महापौर/अध्यक्ष, निर्वाचित पार्षद तथा नामांकित एल्डरमैन विमर्शक भाग के प्रमुख हैं। नगर निगमों में आयुक्त तथा नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों में मुख्य नगर पालिका अधिकारी प्रशासनिक पक्ष के प्रमुख हैं। कर्मचारियों की कमी के कारण राज्य के शहरी निकाय सौंपे गये कृत्यों के निर्वहन के लिये सक्षम नहीं हैं। कर्मचारियों की कमी के साथ उनकी कमजोर संरचना नगरीय प्रशासन तथा विकास कार्यों को गम्भीर रूप से प्रभावित करता है। साथ ही नागरिक सेवा प्रदाय के मामले में उनकी क्षमता के प्रति नागरिकों का विश्वास भी घटता जा रहा है।

## कृत्यों का दायरा

12.6 परम्परागत रूप से नगरीय क्षेत्र के स्थानीय निकाय लोक-स्वास्थ्य और सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं शिक्षा, कल्याण एवं मनोरंजक, आयोलोका, व्यापार के विनियमन तथा जल आपूर्ति, साफ-सफाई, सड़क तथा प्रकाश व्यवस्था, बाजार स्थलों के निर्माण, गलियों का नामकरण, मकानों की गणना, मृत्यु और लोकम के पंजीयन तथा महामारी नियंत्रण जैसे नागरिक कृत्यों के निर्वहन के लिये जिम्मेदार हैं। नगर पालिका अधिनियमों में इन कृत्यों को अनिवार्य अथवा वैकल्पिक प्रवर्गों में सूचीबद्ध किया गया है। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के अधीन राज्य सरकारों के द्वारा संविधान की नगरीय निकाय विषयक बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी 18 कृत्य इन निकायों को अन्तर्गत किया जाना है। ये कृत्य नगर नियोजन, भूमि उपयोग के विनियमन, जल आपूर्ति, साफ-सफाई, पर्यावरण संरक्षण, गन्दी बस्ती उन्नयन एवं गरीबी उन्मूलन, शहरी सुविधाओं के प्रदाय, सांख्यिकीय आंकड़ों के रख-रखाव तथा पशुवध गृहों के विनियमन आदि से सम्बन्धित हैं। इन कृत्यों को समाहित करने के लिये राज्य के नगर पालिका अधिनियमों में संशोधन किये गये हैं। इनमें से जल आपूर्ति, साफ सफाई, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, जन्म एवं मृत्यु का पंजीयन, सड़क प्रकाश व्यवस्था आदि जैसे कुछ कृत्यों को अनिवार्य तथा नगर, भूमि के उपयोग का विनियमन, सामाजिक एवं आर्थिक विकास की योजना, सड़क तथा पुल, अग्नि शमन सेवा, गरीबी उन्मूलन आदि जैसे अन्य कृत्यों को विवेकाधीन वर्ग में सूचीबद्ध किया गया है। परिशिष्ट 5.1 में इनका विवरण दृष्टव्य है।

12.7 शहरी निकायों को कृत्यों के अन्तरण का कार्य अभी पूरा नहीं हुआ है। जो कृत्य हस्तांतरित किये गये हैं, उनके साथ उन कृत्यों को किये जाने के लिये आवश्यक धनराशि की व्यवस्था तथा जनशक्ति अन्तर्गत नहीं किये गये है। इसके फलस्वरूप, जैसा कि राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने अनुभव किया है, इन कृत्यों के निष्पादन के लिये शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की क्षमता सीमित हो कर रह गई है। नगरीय निकायों के द्वारा इन कृत्यों के निष्पादन की स्थिति के विश्लेषण से पता चलता है कि संविधान की अपेक्षाओं तथा शहरी निकायों के वास्तविक निष्पादन में बहुत अन्तर है। इन निकायों के द्वारा पूंजीगत कार्य को छोड़ कर जल आपूर्ति, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, साफ सफाई, गंदी बस्तियों का उन्नयन तथा जन्म और मृत्यु का पंजीयन आदि कार्य पूरी तौर पर किये जा रहे हैं परंतु

अन्य कृत्य या तो अंशतः किये जा रहे हैं अथवा किये ही नहीं जा रहे हैं, जैसा कि परिशिष्ट 5.2 से स्पष्ट है। शहरी निकायों को अभी तक जो कृत्य हस्तांतरित नहीं किये गये हैं, वे कार्य नगर एवं ग्रामीण नियोजन संगठन, लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी तथा रायपुर विकास अभिकरण जैसे अन्य विभागों अथवा प्रशाखाओं द्वारा किये जा रहे हैं। उदाहरण के लिये जल आपूर्ति परियोजनाएं लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सौंपी जाती हैं। ये परियोजनाएं इस विभाग द्वारा बाद में परिचालन और अनुरक्षण के लिये शहरी स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दी जाती हैं। शहरी योजना बनाने का काम नगरीय एवं ग्रामीण नियोजन संगठन द्वारा किया जाता है।

12.8 शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की एक बड़ी समस्या उनके पास अभियांत्रिकी और नगर नियोजन के क्षेत्र में दक्ष कर्मचारियों का अभाव है और इस कारण वे ये कृत्य हाथ में लेने में असमर्थ हैं। इन निकायों के पास नगर नियोजन वाले कर्मचारियों का अभाव होने के कारण शहरी योजना बनाने तथा भूमि के उपयोग के नियमन का कार्य नगर तथा ग्राम निवेश संगठन और इंजीनियरिंग कर्मचारियों की कमी के कारण अधोसंरचना के निर्माण का कार्य लोक-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सौंपा गया है। इंजीनियरिंग कर्मचारियों के अभाव में वर्तमान अधोसंरचनाओं का अनुरक्षण कार्य कठिन होता जा रहा है।

12.9 संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित कृत्यों का नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरण नहीं किया जाना, संविधान की भावना के विपरीत है। नगरीय स्थानीय निकायों को मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता को महसूस करते हुए तेरहवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया था कि नगर विषयक सभी कार्य शहरी क्षेत्र के निर्वाचित स्थानीय निकायों को शीघ्रातिशीघ्र सौंप दिये जायें, मगर अभी तक न तो इन्हें ये कार्य सौंपे गये हैं और नगर तथा ग्राम नियोजन निवेश संगठन द्वारा शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को इन कृत्यों के साथ जोड़ा जाता है। आयोग की अनुशंसा है कि बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित सभी 18 कृत्य अतिशीघ्र शहरी निकायों को हस्तांतरित कर दिये जायें। उन्हें स्थानीय स्व शासन का जिम्मेदार संस्था बनाने के लिये यह अत्यंत आवश्यक है। आयोग की यह भी अनुशंसा है कि विभिन्न स्तर के नगरीय स्थानीय निकायों के लिये समुचित कर्मचारी व्यवस्था विकसित करके उनमें प्रतिमानों के अनुसार कर्मचारियों की नियुक्ति की जाये।

## कर्मचारी व्यवस्था

12.10 निगम आयुक्त तथा मुख्य नगर पालिका अधिकारी क्रमशः नगर निगम तथा नगर पालिका परिषद और नगर पंचायतों के सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिकारी हैं। प्रत्येक नगर पालिका निकाय में इंजीनियर, स्वास्थ्य अधिकारी, नगर निवेशक, लेखापाल, लोक स्वास्थ्य अभियन्ता आदि कर्मचारी होने चाहिये परंतु दुर्भाग्य की बात है कि अधिकांश नगर पालिका निकायों में ये अधिकारी नहीं हैं। इन निकायों के लिये स्वीकृत 16,844 पदों में से केवल 11,752 अर्थात् लगभग 70% पद भरे गये हैं और पांच हजार से अधिक पद रिक्त पड़े हैं। इसकी जानकारी तालिका संख्या 12.1 में दी गई है।

तालिका संख्या 12.1

### नगरीय स्थानीय निकायों में कर्मचारियों की स्थिति और स्थापना व्यय

क्र.	नगरीय निकाय	स्वीकृत पद	कर्मचारियों की संख्या				प्रतिशत	स्थापना व्यय (रु. लाख में)	स्थापना व्यय का प्रतिशत
			नियमित	दैनिक वेतन भोगी	कुल	रिक्त			
1	नगर निगम	11,504	8,220	1,450	9,670	3,284	28.54	17,804	67.47
2	नगर पालिका	2,823	2,170	880	3,050	653	23.13	3,519	53.47
3	नगर पंचायत	2,517	1,362	1,124	2,486	1,155	45.58	2,948	47.19
	कुल	16,844	11,752	3,454	15,208	5,092	30.23	24,272	62.00

स्रोत :- नगरीय प्रशासन एवं विकास संचालक।

रिक्त पदों में दैनिक वेतन पर काम करने वाले व्यक्ति शामिल नहीं है।

यह अवश्य है कि इन रिक्त पदों पर दैनिक वेतन भोगी अथवा संविदा कर्मचारियों को लगा कर काम चलाया जा रहा है। ये लोग न तो प्रशिक्षित हैं और न ही स्थानीय शासन का काम करने का इन्हें कोई अनुभव है। शहरी क्षेत्र के अनेक स्थानीय निकायों में विशेष कर नगर पंचायतों में मुख्य नगर पालिका अधिकारी के पद बहुत समय से रिक्त पड़े हैं और तदर्थ व्यवस्था करके काम चलाया जा रहा है। मुंगेली नगर पालिका में पिछले तीन वर्षों से मुख्य नगर पालिका अधिकारी का काम एक वरिष्ठ राजस्व निरीक्षक किया जा रहा है। सरगांव नगर पंचायत में चार वर्षों में पांच मुख्य नगर पालिका अधिकारी बदले जा चुके



हैं तथा छठवां अधिकारी इस समय वहां काम कर रहा है। अन्य कई निकायों में भी ऐसी ही स्थिति है।

### तकनीकी और अन्य कर्मचारी

12.11 शहरी क्षेत्र के इन स्थानीय निकायों को तकनीकी, लेखा तथा अन्य क्षेत्रों के कर्मचारियों की कमी है। अनेक निकायों में इंजीनियर के पद रिक्त हैं और आवश्यकता पूरी करने के लिये पड़ोसी निकायों अथवा क्षेत्रीय संयुक्त कार्यालय से इंजीनियर संलग्न कर दिये हैं जो समय-समय पर आकर जरूरी काम निपटा जाते हैं। जांजगीर-चांपा और बिलासपुर जैसे कुछ जिलों में सिंचाई आदि जैसे अन्य विभागों से प्रति नियुक्ति के आधार पर इंजीनियर लिये गये हैं। इसी प्रकार लेखा कर्मचारियों का अभाव है। जो कर्मचारी लेखा कार्य देख रहे हैं, वे अप्रशिक्षित हैं और उनमें कौशल का अभाव है। लेखापालों के अभाव में वर्तमान लिपिक वर्गीय अथवा अन्य कर्मचारियों से लेखा कार्य लिया जा रहा है। कर वसूली के लिये कर्मचारियों का अभाव है, अतः यह काम स्वीपर सहित अन्य कर्मचारियों को सौंप दिया गया है जिनमें सफाई कर्मचारी भी है। राज्य में गरीबी की व्यापक समस्या है मगर गरीबी उन्मूलन का काम देखने वाला अलग से कोई कर्मचारी नहीं है। नियमित कर्मचारियों के अभाव में दैनिक वेतन भोगी कर्मचारी इन कृत्यों का निर्वहन कर रहे हैं। छोटे निकायों विशेषकर अभी हाल में क्रमोन्त किये गये नगर पंचायतों में यह समस्या और भी अधिक विकराल है। शहरी क्षेत्र के इन निकायों को 'प्रशासन' के मामले में लोक अन्य मुख्य समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है उनमें सुस्पष्ट प्रशासनिक संगठन का अभाव, बार-बार बाहर से कर्मचारियों के लिये जाने से निरंतरता, प्रेरणा और जवाबदेही की समस्या, लेखा पुस्तक तथा कर सम्बन्धी रजिस्टर सहित अभिलेखों के लचर रख-रखाव की समस्या शामिल है। हालत यह है कि कर्मचारियों की कमी तथा अन्य दूसरे कारणों से स्वीकृत धनराशि का समय पर उपयोग नहीं हो पाता है। अपर्याप्त और अप्रशिक्षित कर्मचारी शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की सबसे बड़ी समस्या है और (प्रशासन क्षमता) को गम्भीर रूप से प्रभावित करने के साथ साथ नागरिक सेवा मुहैया करने में असमर्थ है।

12.12 राज्य में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों के बारे में एक चिन्ता का विषय नगर निगम आयुक्त/मुख्य नगर पालिका अधिकारी के कार्याकाल का बहुत संक्षिप्त होना है। नगर पालिक निगम/नगर पालिका परिषद् में आयुक्त/मुख्य कार्यपालन अधिकारी का

औसत कार्यकाल एक वर्ष से भी कम रहा है। कोरबा नगर निगम में कुछ ही वर्षों में 14 आयुक्त हुए। मुंगेली नगर पालिका परिषद में वर्ष 2007 में पांच, वर्ष 2008 में दो मुख्य नगर पालिका अधिकारी हुये और पिछले तीन वर्षों से तीसरा प्रभारी मुख्य नगर पालिका अधिकारी के रूप में काम कर रहा है। वर्ष 2008 में गठन के बाद सरगांव नगर पंचायत में अब तक छै मुख्य नगर पालिका अधिकारी हो चुके हैं। पिथौरा नगर पंचायत में वर्ष 2006 और 2007 में 11 मुख्य नगर पालिका अधिकारी हो चुके हैं। इस सन्दर्भ में मुख्य बात यह है कि शीर्ष अधिकारियों का कार्यकाल इतना संक्षिप्त होने से न केवल प्रभावी योजना निर्माण और परियोजनाओं का क्रियान्वयन गम्भीर रूप से प्रभावित होता है अपितु जवाबदेही भी नहीं रहती। दूसरी बड़ी समस्या 'प्रभारी अधिकारियों' की नियुक्ति है। ये प्रभारी अधिकारी नियमित अधिकारी की नियुक्ति पर्यन्त लम्बे समय तक काम करते रहते हैं। आयोग का मानना है कि शीर्ष अधिकारियों के कार्यकाल की संक्षिप्तता और उसके फलस्वरूप कार्य की निरंतरता में पड़ने वाला व्यवधान इन निकायों के कार्य निष्पादन को गम्भीर रूप से प्रभावित कर रहा है। इसलिये आयोग की अनुशंसा है कि नगर निगम आयुक्तों तथा मुख्य नगर पालिका अधिकारियों का कार्यकाल तीन वर्ष का होना चाहिये है उसका कड़ाई से पालन किया जाना चाहिये।

### नगर पालिका संवर्ग

12.13 राज्य में नगर पालिका प्रशासन की एक अन्य समस्या कमजोर कर्मचारी व्यवस्था तथा नगर के सर्वांगीण विकास के विभिन्न कार्यों की देख-रेख और व्यवस्था करने के लिये सक्षम अधिकारियों के संवर्ग का अभाव है। इस समय प्रशासन, इंजीनियरिंग और स्वास्थ्य इन तीन क्षेत्रों में तीन संवर्ग हैं मगर विभिन्न समस्याओं के कारण इन तीनों ही संवर्गों में कोई भर्ती नहीं हुई है और कर्मचारियों की कमी बढ़ती ही जा रही है। आयोग को बताया गया है कि सरकार लेखा और राजस्व के क्षेत्र में दो नये संवर्ग बनाना चाहती है। राष्ट्रीय स्तर की अनेक समितियों और कई आयोगों ने इस विषय पर गम्भीरतापूर्वक विचार करके यह अनुशंसा की है कि शहरी 'शासन पद्धति' में व्यावसायिक दक्षता लाने और नगर पालिकाओं की क्षमता बढ़ाने के लिये "नगर पालिका संवर्ग" बनाया जाना बहुत आवश्यक है। कई राज्यों में 'नगर पालिका संवर्ग' बनाये गये हैं। मसलन महाराष्ट्र राज्य में छै संवर्ग हैं - इंजीनियरिंग सेवा (सिविल/इलेक्ट्रिकल/कम्प्यूटर) जल आपूर्ति, जल-मल निकासी

और सानिटेसन, इंजीनियरिंग सेवा, अंकेक्षण और लेखा सेवा, करारोपण और प्रशासनिक सेवा, अग्नि शमन और नगर नियोजन एवं विकास सेवा। आंध्र प्रदेश में प्रशासन, लिपिकीय, नगर निवेश, इंजीनियरिंग, लोक स्वास्थ्य, लेखा तथा सामुदायिक विकास क्षेत्रों में नगर पालिका संवर्ग है। मध्य प्रदेश सरकार ने भी अभी हाल ही में सभी नगर पालिका निकायों के लिये कार्यपालिका, स्वास्थ्य, इंजीनियरिंग तथा वित्त— ये चार संवर्ग बनाये हैं। ओडिशा सरकार प्रशासन, राजस्व तथा वित्त, सामुदायिक विकास, लोक स्वास्थ्य और बसाहट, सूचना प्रौद्योगिकी तथा नगर पालिका अधीनस्थ सेवा के क्षेत्र में छै संवर्ग बनाने जा रही है। संवर्ग बनाये जाने से एकीकृत चयन प्रक्रिया के द्वारा अच्छे नगर पालिका कर्मचारियों के चयन में सुविधा होती है।

12.14 आयोग की अनुशंसा है कि वर्तमान संवर्गों को युक्तिसंगत बनाये जाने के साथ ही नये संवर्गों का गठन किया जाना चाहिये और इसके लिये कानून में प्रावधान होना चाहिये। नगरीय प्रशासन में व्यावसायिक दक्षता लाने के लिये लेखा, राजस्व, पर्यावरण, इंजीनियरिंग तथा नगर योजना क्षेत्र में नये संवर्ग बनाये जायें। आयोग यह अनुशंसा भी करता है कि जनसंख्या, वित्त व्यवस्था तथा कृत्यों के दायरों को ध्यान में रखते हुए विभिन्न स्तरों के स्थानीय निकायों की कर्मचारी व्यवस्था को चुस्त दुरुस्त बनाने हेतु प्रतिमान निर्धारित करने और नगर पालिका संगठन को मजबूत बनाने हेतु अनुशंसा करने के लिये एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन किया जाये। समिति एक निश्चित समयावधि में राज्य शासन को अपना सुझाव प्रस्तुत करें।

12.15 नगर निकाय सेवाओं के सभी संवर्गों में भर्ती के लिये राज्य सरकार को अलग से एक नगरीय निकाय भर्ती बोर्ड का गठन करना चाहिये।

12.16 इस समय शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की लिपिक वर्गीय कर्मचारियों की भर्ती नगर पालिका प्रशासन के संयुक्त संचालक की अध्यक्षता में गठित जिला चयन समिति के द्वारा की जाती है। सम्बन्धित निकाय का मुख्य नगर पालिका अधिकारी इस समिति का सदस्य सचिव तथा जिले का कोई एक अन्य वरिष्ठ मुख्य नगर पालिका अधिकारी इस समिति का सदस्य होता है। स्थल भ्रमण के दौरान वार्ताओं में ये आरोप लगाये गये कि इस भर्ती प्रक्रिया में पारदर्शिता का अभाव है, इसमें अनुचित साधन अपनाये जाते हैं तथा

भर्ती के लिये बाहरी दबाव भी बहुत होता है। आयोग के मत में इन आरोपों का निराकरण करने तथा पारदर्शी एवं विश्वसनीय प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिये भर्ती नियम बनाये जायें तथा उन्हें सख्ती से अमल में लाया जाये।

### लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग

12.17 जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया जा चुका है कि पूरे राज्य में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों की जल आपूर्ति सम्बन्धी परियोजनाओं के अधोसंरचना निर्माण का सारा काम लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग को सौंप दिया गया है। लोकस्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ही इनका विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, तथा लागत का अनुमान तैयार करता है। प्रशासनिक एवं तकनीकी अनुमोदन के बाद निविदा प्रक्रिया पूरी करके इन परियोजनाओं के निर्माण का पर्यवेक्षण करता है। जब ये परियोलोकायें बनकर तैयार हो जाती हैं, वे परिचालन और अनुरक्षण के लिये सम्बन्धित निकाय को सौंप दी जाती हैं। इस तरह परियोजना की रिपोर्ट बनाने से लेकर उसका निर्माण पूरा होने तक का सारा काम लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग द्वारा किया जाता है जबकि इसके लिये वित्त की व्यवस्था सम्बन्धित शहरी निकाय को करनी होती है। इसके लिये कई बार उन्हें ऋण भी लेना पड़ता है लेकिन उन्हें परियोजना के क्रियान्वयन प्रगति की जानकारी नहीं होती है। साथ ही अनुमोदन मिलने में हुई देरी तथा अन्य कारणों से हुए विलम्ब के फलस्वरूप इनकी लागत में वृद्धि के बारे में ज्ञान नहीं होता है। अतएव परियोजना के लिये ऋण आदि के माध्यम से अतिरिक्त कोष की व्यवस्था करने में उन्हें और समय लगता है। इसके फलस्वरूप परियोजना के पूरा होने में विलम्ब होता चला जाता है और लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग इस विलम्ब की सारी जिम्मेदारी सम्बन्धित शहरी निकाय पर मढ़ देती हैं।

12.18 आयोग ने महसूस किया है कि तकनीकी क्षमता के अभाव में शहरी स्थानीय निकाय इन समस्याओं से उबरने के लिये कुछ नहीं कर पाते हैं। नगर प्रशासन संचालक के कार्यालय में एक तकनीकी प्रकोष्ठ (सेल) है जिसमें मुख्य अभियन्ता सहित अन्य तकनीकी कर्मचारी हैं मगर यह प्रकोष्ठ शहरी निकायों को कोई तकनीकी सहायता देने के बजाय शहरी निकायों और सरकार के मध्य सम्पर्क सूत्र का काम करता है तथा अनुमोदनों की प्रक्रिया में ही संलग्न है। आयोग को बताया गया कि इस समय लगभग एक हजार करोड़ रुपयों की परियोजनाओं को मंजूरी मिली है या इन पर काम चल रहा है अथवा ये

परियोजनाएं पाइप लाईन में हैं। इन परियोजनाओं को समय पर प्रभावकारी पूरा किये जाने के लिये इनका समुचित ढंग से पर्यवेक्षण आवश्यक है। नगरीय प्रशासन और विकास विभाग ने भी अपने ज्ञापन में इन परियोजनाओं की योजना बनाने और उनके क्रियान्वयन के लिये "प्रोजेक्ट प्लानिंग बोर्ड" बनाये जाने का सुझाव दिया है। आयोग की अनुशंसा है कि संचालक नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के कार्यालय में कार्यरत तकनीकी प्रकोष्ठ को क्रमोन्नत करके "नगर पालिका कार्य निर्माण विभाग" बना दिया जाये तथा शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों को परियोजना बनाने तथा उन्हें क्रियान्वित करने में तकनीकी सहायता देने के लिये उसमें पर्याप्त कर्मचारी नियुक्त किये जायें।

### नगर एवं ग्राम निवेश संगठन

12.19 शहरी क्षेत्र की योजना बनाने और उसके विकास में नगर एवं ग्राम निवेश संगठन की उल्लेखनीय भूमिका है मगर यह संगठन नगरीय प्रशासन विभाग का नहीं अपितु आवास एवं पर्यावरण विभाग का भाग है। अतः शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों और इस संगठन के मध्य विशेषकर मास्टर प्लान के निर्माण एवं क्रियान्वयन तथा जोनिंग रेगुलेशन के मामले में समन्वय की बहुत बड़ी समस्या है। शहरों का मास्टर प्लान बनाना इस संगठन का दायित्व है जबकि जोनों के लिये योजना बनाना तथा उसे क्रियान्वयन करना शहरी निकायों का काम है। इस समय राज्य में 116 "प्लानिंग एरिया" हैं जिसमें राज्य के उतने ही नगर निकाय-नगर निगम और नगर पालिकायें तथा 126 में से 75 नगर पंचायतें समाहित हैं। शेष निकायों के लिये "प्लानिंग एरिया" अभी अधिसूचित किया जाना है। वर्ष 2012 तक 14 "प्लानिंग एरिया", जिसमें लगभग अधिकांश नगर निगम क्षेत्र शामिल हैं, के मास्टर प्लान बना लिये गये हैं और राज्य सरकार ने उनका अनुमोदन भी कर दिया है। अन्य 20 क्षेत्रों के मास्टर प्लान पर काम चल रहा है और वे पूर्णता के विभिन्न चरणों में हैं। सरकार ने मास्टर प्लान बनाने का काम बाहरी एजेंसी से कराने का उपक्रम किया है, मगर इसमें कोई विशेष प्रगति नहीं हुई है।

12.20 योजना बनाने की प्रक्रिया और तकनीक में बहुत कुछ परिवर्तन हो जाने के बावजूद 1973 के नगर एवं ग्राम निवेश अधिनियम को अद्यतन नहीं किया गया है। शहरी क्षेत्र के प्रत्येक स्थानीय निकाय में मास्टर प्लान के क्रियान्वयन, जोनल रेगुलेशन, भवन निर्माण के

अनुमोदन तथा अन्य नगरीय निवेश से सम्बन्धित कार्यों के लिये जिम्मेदार एक, 'भवन अधिकारी' होना चाहिये मगर अनेक शहरी निकायों में इस पद को अभी तक नहीं भरा गया है और इस अधिकारी की शक्तियां नगर पालिका इंजीनियर अथवा अन्य इंजीनियरी कर्मियों को प्रत्यायोजित कर दी गई हैं। शहरों की सुव्यवस्थित विकास और भवन निर्माण विनियमों के क्रियान्वयन पर इसका गम्भीर प्रभाव पड़ रहा है। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि राज्य के अधिकांश शहरी स्थानीय निकायों में नगर निवेश कार्य अभी अव्यवस्थित है जिसे युक्तिसंगत करके मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता है। इस समस्या की समग्रता तथा गम्भीरता को ध्यान में रखते हुये आयोग की अनुशंसा है कि नगर एवं ग्राम निवेश संगठन अधिनियम, 1973 का पुनरीक्षण किया जाये; इस संगठन को आवास और पर्यावरण विभाग से नगरीय प्रशासन और विकास विभाग के अन्तर्गत स्थानांतरित किया जाये; तथा शहरी क्षेत्र के सभी स्थानीय निकायों के लिये मास्टर प्लान सम्बन्धित शहरी निकायों/पंचायती राज संस्थाओं के समन्वय से तथा उनसे आवश्यक परामर्श के बाद बनाये जायें परन्तु यह परामर्श प्रक्रिया मास्टर प्लान बनाने के लिये निर्धारित परामर्श प्रक्रिया से अलग हो । नगर पालिका नगर नियोजन (टाऊन प्लानिंग) संवर्ग बनाया जाये, भवन निर्माण के अनुमोदन की प्रक्रिया सरल बनाई जाये तथा भवन निर्माण अनुमोदन के लिये एकल खिड़की व्यवस्था शीघ्र प्रारम्भ की जाये।

12.21 जैसा कि पूर्व में कहा गया है, अतिक्रमण और अवैध निर्माण अब एक सामान्य बात हो गई है, जिसका तत्काल ही समाधान किया जाना अत्यंत आवश्यक है। आयोग के विचार से इस उल्लंघन को रोकने के लिये किसी विनियामक मशीनरी की आवश्यकता है। आयोग का सुझाव है कि प्रस्तावित नगरीय भूमि समिति, जिसके बारे में प्रस्तुत प्रतिवेदन के अन्त में बताया गया है, को सौंपे जाने वाले विषयों में इस विषय को भी शामिल कर लिया जाये।

12.22 राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व विनियामक आयोग के गठन के लिये वर्ष 2011 में एक अधिनियम बनाया है। अन्य बातों के साथ-साथ सम्पत्ति कर सहित सभी कर, शुल्क, प्रभार, पथ कर आदि का विनियमन इस आयोग के कार्य में शामिल है। इसका कार्य क्षेत्र बहुत व्यापक है। जल आपूर्ति, अपशिष्ट प्रबन्धन, सेवा प्रदाय के बैच मार्क

का निर्धारण, सभी वर्गों के शहरी निकायों के लिये शुल्क (टैरिफ) का निर्धारण, सरकार द्वारा दी गई छूट और रियायत आदि सभी विषय इस आयोग के क्षेत्राधिकार में समाहित हैं। इस आयोग को प्रत्येक 2 वर्षों के अन्तराल में शुल्क (टैरिफ) के पुनरीक्षण का अधिकार भी दिया गया है। कानून में संस्था की स्वयत्ता को सुरक्षित रखा गया है। सभी प्रकार के विवादों के लिये मंच प्रदान करने के साथ ही इस आयोग का उद्देश्य नागरिकों के कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों का प्रवर्तन करना भी है। नगर निकायों के वित्तीय मामलों में भी आयोग की व्यापक भूमिका है। इसका गठन जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहर नवीनीकरण मिशन (JNNURM) के सुधारात्मक उपायों में शामिल एक सुधार है। साथ ही इसका गठन कार्य निष्पादन अनुदान की प्राप्ति के लिये तेरहवें वित्त आयोग द्वारा लगाई गई शर्तों में से एक शर्त का अनुपालन भी है। हमें बताया गया है कि उक्त आयोग के गठन की प्रक्रिया प्रारम्भ कर दी गई है। शहरी प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा इस आयोग को दिये गये ज्ञापन में छत्तीसगढ़ नगर पालिक राजस्व विनियामक आयोग के क्षेत्राधिकार में विस्तार किये जाने का सुझाव दिया गया है। सम्पत्ति कर में सुधार, सेवाओं के परिचालन एवं अनुरक्षण की लागत की वसूली एवं सेवा प्रदायगी के विनियमन आदि के द्वारा नगर पालिकाओं की वित्त व्यवस्था में सुधार तथा नागरिकों के हितों की सुरक्षा के क्षेत्र में इसके प्रत्याशित योगदान के परिप्रेक्ष्य में हम इसके क्षेत्राधिकार में सुधार विषयक सुझावों से पूर्णतः सहमत हैं। अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में हम यह आग्रह कर चुके हैं कि छत्तीसगढ़ नगर पालिक राजस्व विनियामक आयोग का शीघ्र गठन करके उसे अविलम्ब क्रियाशील किया जाये। उक्त अनुशासा को पुनः दोहराना चाहेंगे।



## अध्याय – 13

### अधोसंरचना और सेवा प्रदाय

13.1 नागरिकों को मूलभूत सेवायें प्रदान करना शहरी क्षेत्र के निकायों का प्राथमिक कर्तव्य है। राज्य के इन निकायों द्वारा मूलभूत सुविधायें उपलब्ध कराई जा रही हैं परन्तु अलग-अलग स्थानों में निकायों के सेवा प्रदाय के स्तर में बहुत अन्तर है। इसी अन्तर को ध्यान में रखते हुए 13वें वित्त आयोग ने यह सुझाव दिया था कि राज्य के सभी नगर निगम और नगर पालिका परिषद राज्य के राजपत्र में अधिसूचना प्रकाशित करके यह बतायें कि आलोच्य वर्ष के दौरान सेवाप्रदाय की क्या स्थिति थी और अगले वित्तीय वर्ष के अन्त तक इन पांच मूलभूत सेवा क्षेत्रों में क्या स्तर प्राप्त किये जाने का प्रस्ताव है। ये पांच सेवा क्षेत्र हैं:— (i) जल आपूर्ति, (ii) मल निकासी (सिवरेज), (iii) शौचालय, (iv) गन्दे पानी की निकासी, और (v) ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन। इस अध्याय में उपर्युक्त क्षेत्रों में सेवाप्रदाय और तत्सम्बन्धी अधोसंरचना की वर्तमान स्थिति तथा साथ ही साथ सड़कों और मार्ग प्रकाश व्यवस्था की स्थिति पर प्रकाश डाला गया है। इसके साथ ही शहरी विकास मंत्रालय द्वारा इन सेवा क्षेत्रों के लिये आवश्यक संसाधनों का भी अनुमान लगाया गया है।

13.2 इन सेवाओं के संबंध में आंकड़े और विवरण तीन स्रोतों से एकत्रित किये गये हैं। ये स्रोत हैं— वर्ष 2011 का जनगणना प्रतिवेदन, छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा जारी की गई सेवा बेंच मार्क संबंधी अधिसूचना, नगर पालिका प्रशासन संचालनालय तथा शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय। इनमें से प्रत्येक स्रोत की अपनी विशिष्टता के साथ सीमायें भी हैं। जनगणना 2011 के प्रतिवेदन में गैर नगरपालिका क्षेत्र सहित सम्पूर्ण शहरी क्षेत्र के बारे में विवरण दिया गया है। परन्तु यह केवल जल आपूर्ति, शौचालय तथा नाली निकासी तक ही सीमित है। जल आपूर्ति, मल निकासी (सिवरेज), शौचालय और जल निकासी (ड्रेनेज), ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के सेवा बेंच मार्क विषयक अधिसूचना में राज्य के सभी 42 नगर निगम और नगर पालिकायें शामिल हैं परन्तु नगर पंचायतों को छोड़ दिया गया है। इसमें यह एक बड़ी खामी है। दूसरी खामी यह है कि सड़क तथा मार्ग प्रकाश व्यवस्था इसके क्षेत्र से बाहर हैं। अतएव इन सेवाओं के बारे में विवरण नगर निगमों और नगर पालिका परिषदों के



विवरण नगर विकास योजना (CDP) से लिये गये हैं। चूंकि ये आंकड़े अलग-अलग स्रोतों से एकत्रित किये गये हैं, अतः इनमें कुछ अंतर संभव है।

### जल आपूर्ति

वर्ष 2011 के जनगणना प्रतिवेदन के अनुसार राज्य की 44.2% शहरी जनसंख्या को परिशोधित जल प्राप्त होता है और 18.2% जनसंख्या को अपने घरों में अपरिशोधित (Untreated) पानी मिलता है। शेष 37.5% जनसंख्या ट्यूबवेल, बोरवेल आदि पर निर्भर हैं। कुल शहरी जनसंख्या के 27.7% भाग को अपने आवास परिसर में परिशोधित जल मिलता है। 13.6% को समीपवर्ती क्षेत्र अर्थात् 100 मीटर के आसपास से पानी लाना पड़ता है जबकि 2.9% जनसंख्या को पानी लाने के लिये दूर जाना पड़ता है। इन सबका विवरण तालिका संख्या 13.1 में दिया गया है। इस तालिका से स्पष्ट है कि लगभग 33 लाख अर्थात् 56% जनसंख्या असुरक्षित पानी पर निर्भर है। यद्यपि 18.2% जनसंख्या को अपने आवास परिसर में ही जल पूर्ति उपलब्ध है, परन्तु वह पानी शोधित नहीं है। अतः उससे दूषित जलजन्य बीमारियाँ हो सकती हैं। अलग-अलग नगरों में पेय जल की पहुंच की सीमा में अंतर हो सकता है, परन्तु चूंकि शहर/नगरवार विवरण उपलब्ध नहीं है अतः इसका विश्लेषण कठिन है।

तालिका संख्या 13.1

### जल आपूर्ति

		छत्तीसगढ़	
		जनसंख्या	प्रतिशत
	कुल	26,22,990	44.21
शोधित जल	परिसर में	16,42,223	27.68
	परिसर के निकट	8,09,285	13.64
	परिसर से दूर	1,71,482	2.89
	कुल	10,82,593	18.25
अशोधित जल	परिसर में	4,26,114	7.18
	परिसर के निकट	5,46,429	9.21
	परिसर से दूर	1,10,050	1.85

	कुल	22,27,973	37.55
अन्य स्रोतों से	परिसर में	87,09,075	14.82
	परिसर के निकट	8,64,811	14.57
	परिसर से दूर	4,84,087	8.16

स्रोत, जनगणना प्रतिवेदन : 2011

**13.3** सेवा स्तर बेंचमार्क विषयक राज्य सरकार की अधिसूचना के अनुसार राज्य के नगर निगम और नगर पालिका क्षेत्र की 31.6% जनसंख्या को अपने आवास परिसर में जल आपूर्ति उपलब्ध है। नगर निगम क्षेत्र में यह 33.3% और नगर पालिका क्षेत्र में 30.4% है। नगर निकायों के मध्य इस संबंध में बहुत अंतर है। जल आपूर्ति व्यवस्था की सर्वाधिक 64.2% पहुंच जगदलपुर नगर निगम क्षेत्र में और सबसे कम 1% वीरगांव नगर पालिका क्षेत्र में है। ये आंकड़े जनगणना प्रतिवेदन में बताये गये 34% के आंकड़े के लगभग बराबर हैं। जनगणना प्रतिवेदन में बताया गया है कि 34% शहरी जनसंख्या को अपने आवास परिसर में नल से पानी मिलता है। सेवा स्तर बेंच मार्क अधिसूचना से नगर निगम और नगर पालिका क्षेत्र में पेय जल की आपूर्ति के बारे में कई चौंकाने वाली जानकारियां प्राप्त होती हैं, जिन्हें तालिका संख्या 13.2 में देखा जा सकता है। इस तालिका से पता चलता है कि विभिन्न प्रमाणकों में बेंच मार्क और नगर निकायों के कार्य निष्पादन में बहुत ज्यादा अंतर है। इससे सक्षम और दूरगम्य जल आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिये समूचे कार्य निष्पादन को समग्रतः समुन्नत किये जाने की आवश्यकता को बल मिलता है। इस तालिका में बताया गया "वर्तमान स्तर" सभी शहरी निकायों का औसत है जबकि नगर निगमों और नगरपालिका परिषदों में आपस में बहुत अंतर है।

#### तालिका संख्या 13.2

जल आपूर्ति सेवा स्तर : 2012

प्रमाणक	बेंचमार्क	इकाई	वर्तमान स्तर	कमी
प्रति व्यक्ति जल आपूर्ति	135	लीटर	70.9	29.1
मीटरिंग	100	प्रतिशत	0.7	99.3
गैर राजस्व जल	20	प्रतिशत	50.8	49.2

आपूर्ति के घण्टे	24x7	घण्टे	3.00	21.0
गुणवत्ता	100	प्रतिशत	84.9	15.1
लागत वसूली	100	प्रतिशत	50.3	49.7
संग्रह सक्षमता	100	प्रतिशत	59.6	41.4

स्रोत :- छत्तीसगढ़ शासन की सेवा स्तर बेंचमार्क अधिसूचना

13.5 सेवा स्तर बेंचमार्क के अनुसार राज्य में दूषित जल निकासी व्यवस्था का फैलाव नगण्य है। इस प्रकार राज्य के पांच नगर निगम क्षेत्रों में इसका विस्तार 7.5% और दो नगर पालिकाओं में 13.8% है। राज्य में इसका औसत केवल 9.3% है। अलग-अलग शहरों में इसका फैलाव अलग-अलग है। गन्दे पानी का न तो यहां परिशोधन होता और न ही इसका दुबारा उपयोग किया जाता है। लागत वसूली भी बहुत कम 1.4% है। तालिका संख्या 13.3 में बेंचमार्क की तुलना में विभिन्न प्रमापकों में जल मल निकासी की वर्तमान स्थिति दिखाई गई है :-

तालिका संख्या 13.3

**जल मल निकासी की स्थिति : 2012**

प्रमापक	बेंचमार्क	इकाई	वर्तमान स्तर	कमी
नेटवर्क का फैलाव	100	प्रतिशत	9.3	90.7
दूषित जलसंग्रहण क्षमता	100	प्रतिशत	0.0	100.00
परिशोधन की पर्याप्तता	100	प्रतिशत	0.0	100.00
गुणवत्ता	100	प्रतिशत	0.0	100.00
पुनः उपयोग	20	प्रतिशत	0.0	100.00
रि ड्रेसल	80	प्रतिशत	73.9	26.1
लागत-प्राप्ति	100	प्रतिशत	1.4	98.6

स्रोत :- सेवा स्तर बेंचमार्क पर छ.ग. शासन की अधिसूचना

## शौचालय

**13.6** जन स्वास्थ्य और स्वच्छता की दृष्टि से घरों में शौचालयों का होना एक बुनियादी जरूरत है। छत्तीसगढ़ के शहरी क्षेत्र में 60.2% गृह स्वामियों के आवास परिसर में शौचालय हैं तथा 5.4% सार्वजनिक अथवा सामुदायिक शौचालयों का उपयोग करते हैं। वर्ष 2011 की जनगणना में बताया गया है कि शेष 34.4% जनसंख्या खुले मैदान में शौच करती है। राष्ट्रीय स्तर पर 81% लोगों के घरों में शौचालय हैं। छत्तीसगढ़ के जिन 60.2% घरों में शौचालय है, उनमें से लगभग 59% मकानों में मानव मल के निपटान के लिये सुरक्षित व्यवस्था हैं, अर्थात् शौचालय या तो सिवरेज सिस्टम अथवा सेप्टिक टैंक से जुड़े हैं। शेष मकानों में मल निपटान की सुरक्षित एवं स्वस्थ व्यवस्था नहीं है जो सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिये नुकसानदायक है। सुरक्षित एवं वैज्ञानिक ढंग से मानव मल के निपटान विषयक ये आंकड़े भी राष्ट्रीय औसत आंकड़ों (72%) से तुलनात्मक दृष्टि से बहुत पीछे है। शहरी जनसंख्या के जिस 35% भाग के आवास परिसर में शौचालय हैं, उनमें से 9.1% शौचालय सीवरेज सिस्टम से जुड़े हैं।

सेवा स्तर बेंचमार्क अधिसूचना के अनुसार शौचालयों की संख्या 74.8% घरों में है। 82% नगर निगम क्षेत्र और 72.7% नगर पालिका क्षेत्र में। जनगणना प्रतिवेदन के अनुसार 60.2% जनसंख्या के घरों में शौचालय हैं तथा 5.4% जनसंख्या सार्वजनिक शौचालयों का उपयोग करती है। दोनों को जोड़ने से यह आंकड़ा लगभग 65% हो जाता है जबकि सेवा स्तर बेंचमार्क अधिसूचना के अनुसार यह आंकड़ा लगभग 75% है। संभव है नगर पंचायत क्षेत्रों में शौचालयों की संख्या अधिक हो, जो उक्त अधिसूचना में शामिल नहीं हैं।

## नालियां

**13.8** वर्ष 2011 की जनगणना प्रतिवेदन के अनुसार छत्तीसगढ़ के शहरी क्षेत्र में केवल 17.5% घरों में ढंकी हुई पक्की नालियां हैं। 51.4% मकान खुली नालियों से जुड़े हैं तथा शेष 31% मकानों से निकला हुआ गन्दा पानी गलियों अथवा खुले मैदानों में बहा दिया जाता है। सेवा स्तर बेंचमार्क अधिसूचना के अनुसार शहरों के लगभग 55% मकानों में बरसाती पानी निकासी की व्यवस्था है। नगर निगम क्षेत्र में लगभग 58% तथा नगर पालिका क्षेत्र में लगभग 58% मकानों में यह व्यवस्था है। जनगणना प्रतिवेदन के अनुसार ढंकी हुई और खुली नालियों का 69% है।

## ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन

13.9 ठोस अपशिष्ट का प्रभावपूर्ण तरीके से प्रबन्धन अर्थात् संग्रहण, पृथक्कीकरण, परिवहन और निपटान स्थानीय निकाय का एक महत्वपूर्ण कृत्य है और इस पर नगरपालिकायें काफी धन व्यय करती हैं परन्तु यह काम संतोषजनक ढंग से नहीं हो रहा है। सेवा स्तर बेंच मार्क अधिसूचना के अनुसार घर-घर जाकर कचरा इक्टा करने का काम केवल 15.1% है। अन्य प्रमापकों पर भी स्थानीय निकायों का कार्य निष्पादन कोई विशेष अच्छा नहीं है, जैसा कि तालिका संख्या 13.4 से स्पष्ट है। इस तालिका से पता चलता है कि कचरा उठाने का काम 86% तक बहुत अच्छा है परन्तु न तो व्यावहारिक रूप से इसका पृथक्कीकरण होता है और न वैज्ञानिक ढंग से निपटान होता है। इस काम की लागत की वसूली एक तिहाई से भी कम है। सभी प्रमापकों पर अलग-अलग निकायों का निष्पादन भिन्न-भिन्न हैं।

तालिका संख्या 13.4

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन : 2012

प्रमापक	बेंचमार्क	इकाई	वर्तमान स्तर	कमी
घर-घर जाकर संग्रहण	100	प्रतिशत	15.1	84.9
कचरे का उठाव	100	प्रतिशत	86.1	14.9
पृथक्कीकरण दक्षता	100	प्रतिशत	0.2	99.8
पुनः प्राप्त एम.डब्ल्यू.एस. की मात्रा	80	प्रतिशत	0.4	99.6
वैज्ञानिक ढंग से निपटान	100	प्रतिशत	0.0	100.00
लागत-वसूली	100	प्रतिशत	30.8	69.2

स्रोत :- सेवा बेंचमार्क विषयक छ.ग. सरकार की अधिसूचना

सरकार द्वारा निर्धारित बेंच मार्क के मुकाबिले में शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों का कार्य निष्पादन बहुत ही कमजोर और कई मामलों में शून्य है। यह चिंता का विषय है तथा तत्काल हस्तक्षेप किये जाने की जरूरत है।

## सड़क और स्ट्रीट लाइट

**13.10** सड़क और स्ट्रीट लाइट संबंधी विवरण नगर निगमों और नगर पालिका परिषदों द्वारा तैयार किये गये मसौदा नगर विकास योजनाओं से लिये गये हैं। इस विवरण के अनुसार 9 नगर निगम क्षेत्रों में नगरपालिका, राज्य सरकार के राजपथ और राष्ट्रीय राज्य मार्गों की कुल मिलाकर 4,218 कि.मी. लंबी सड़कें हैं। इनमें से 3208 किलोमीटर अर्थात् 80.6% सड़कें पक्की हैं। शेष 19.4% कच्ची हैं अथवा डब्लू.बी.एम. सड़कें हैं जिन्हें क्रमोन्नत किये जाने की आवश्यकता है। इस तरह नगर निगम क्षेत्र में 80.7% और 25 नगरपालिका क्षेत्रों में 80.6% सड़कें पक्की हैं। इन दोनों ही शहरी स्थानीय निकायों में 1114 कि.मी. सड़कों को क्रमोन्नत किये जाने की आवश्यकता है जैसा कि तालिका संख्या 13.5 से स्पष्ट है। नगर पंचायतों की सड़कों के बारे में विवरण उपलब्ध नहीं है।

तालिका संख्या 13.5

### सड़कों की स्थिति

क्रं.	शहरी निकाय का वर्ग	सड़कों की कुल लंबाई	पक्की सड़कें				कच्ची सड़कें	पक्की सड़कों की कमी
			नगर पालिका पथ	राष्ट्रीय राजमार्ग	राज्य के राजमार्ग	कुल		
1	नगरनिगम	4218.02	3208.74	49.7	145.79	3404.23	813.79	813.79
2	न. पा. परिषद्	1709.38	1186.08	65.2	127.48	1378.76	330.62	330.62
	योग	5927.4	4394.82	114.9	273.27	4782.99	1144.41	1144.41

सूत्र :- नगर निगमों और न.पा.परिषदों के मसौदे नगर विकास योजनाओं से संग्रहीत

**13.11** प्रति किलोमीटर 33 स्ट्रीट लाइट के प्रतिमान से 1,95,610 स्ट्रीट लाइट की आवश्यकता है लेकिन अभी यहां केवल 1,26,952 स्ट्रीट लाइट हैं अर्थात् 35% से अधिक स्ट्रीट लाइट की कमी है जैसा कि तालिका संख्या 13.6 से देखा जा सकता है। यदि संसाधन सम्पन्नता की दृष्टि से बेहतर स्थिति वाले नगर निगमों और नगरपालिकाओं में अधोसंरचना के अभाव का प्रतिशत इतना ऊंचा है तो नगर पंचायतों में इसके अभाव का प्रतिशत तो और भी अधिक होगा।

तालिका संख्या 13.6  
स्ट्रीट लाइट की स्थिति

क्रं.	स्थानीय निकाय	सड़कों की लंबाई (कि. मी.)	स्ट्रीट लाइट की आवश्यक संख्या	स्ट्रीट लाइट की वर्तमान संख्या	कमी
1	नगर निगम	4218.02	1,39,201	95,360	43,841
2	नगर पालिका	1709.38	56,409	31,592	24,817
	कुल	5927.4	1,95,610	1,26,952	68,658

स्रोत :- नगर निगमों और नगर पालिकाओं की मसौदा नगर विकास योजनायें : 2012

### रायपुर नगर निगम में अधोसंरचना

13.12 छत्तीसगढ़ राज्य की राजधानी तथा इस राज्य में दस लाख से अधिक की जनसंख्या वाला एक मात्र नगर होने के कारण राजनीतिक और प्रशासनिक दृष्टि से रायपुर का एक विशिष्ट महत्व है। छत्तीसगढ़ के शहरी निकायों में अधोसंरचना की विषमता का जायजा लेने के लिये राज्य सरकार की एक अधिसूचना को आधार बनाकर वर्ष 2010-11 के राज्य की औसतमान तथा देश के अन्य राज्यों की राजधानियों की स्थिति के साथ कुछ प्रमापकों के साथ रायपुर की स्थिति का तुलनात्मक अध्ययन किया गया है।

13.13 वर्ष 2010-11 में रायपुर नगर निगम में केवल 31% जल आपूर्ति कनेक्शन थे। इसका अर्थ यह हुआ कि इस महानगर की दस लाख से अधिक जनसंख्या के एक तिहाई से भी कम व्यक्तियों को अपने आवास परिसरों में पेय जल व्यवस्था की सुविधा उपलब्ध थी। पेय जल व्यवस्था की यह स्थिति वर्ष 2010-11 में राज्य के औसत मान से अधिक तथा अन्य राज्यों की राजधानियों से आधे से भी कम है। अन्य प्रमापकों में सेवा प्रदाय की स्थिति तालिका संख्या 13.7 में देखी जा सकती है। इस तालिका से स्पष्ट होता है कि नागरिक सुविधा सेवा प्रदाय के क्षेत्र में अन्य राज्यों की राजधानियों के समकक्ष पहुंचने के लिये अभी रायपुर को लंबा सफर तय करना है। जल मल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन तथा बरसाती पानी निकासी जैसे अनिवार्य सेवा क्षेत्रों में स्थिति बहुत दयनीय है।

तालिका संख्या 13.7

चुनिंदा प्रमापकों में रायपुर नगर निगम में अधोसंरचना की स्थिति

प्रमापक	बेंच मार्क	रायपुर	राज्य	अन्य राजधानियां
जल आपूर्ति				
नल कनेक्शन	100%	26	25	59.7
प्रति व्यक्ति आपूर्ति	135 लीटर	57	45	109.4
नल कनेक्शन की मीटरिंग	100%	0.0	1	34.3
एन. आर. डब्लू	20%	61	65	40.9
आपूर्ति की निरंतरता	24 घंटे	03	03	4.4
लागत वसूली	100%	41	25	54.7
संग्रहण क्षमता	90%	38	42	70.00
सीवरेज				
शौचालय	100%	71	69	81.6
सीवरेज नेटवर्क का विस्तार	100%	02	02	37.3
पुनः उपयोग	20%	00	00	21.3
संग्रहण क्षमता	90%	00	00	32.3
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन				
घर घर से संग्रहण	100%	19	7	49.7
संग्रहण क्षमता	100%	81	76	80.6
पृथक्कीकरण	100%	00	00	13.5
एम.एस.डब्लू की पुनः प्राप्ति की मात्रा	80%	00	00	17.9
वैज्ञानिक ढंग से निपटान	100%	00	00	14.0
लागत वसूली	100%	0.2	14	18.7
संग्रहण क्षमता	90%	66	31	50.6
बरसाती पानी नाली				
विस्तार	100%	06	25	37.0

स्रोत :- छत्तीसगढ़ सरकार तथा अन्य राज्य का सेवा स्तर बेंचमार्क विषयक अधिसूचना



13.14 राज्य के विभिन्न नगर निगमों तथा नगर पालिका परिषदों में अधोसंरचना की वर्तमान स्थिति को भलीभांति समझने के लिये इन्हे 'क', 'ख', 'ग' और 'घ' समूहों में बांटा गया है। 'क' का अर्थ है बेहतर स्थिति जबकि 'घ' का अर्थ है दयनीय स्थिति जिस पर शीघ्र ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है। "ख" और "ग" मध्यवर्ती स्थिति के सूचक हैं जिनके उन्नयन की आवश्यकता है। इस वर्गीकरण की कसौटी या पैमानों का विवरण परिशिष्ट 13.1 में तथा प्रत्येक समूह के अंतर्गत आने वाले निकायों की संख्या परिशिष्ट 13.2 में बताई गई है। नगर निगमों और नगर पालिका परिषदों के कार्य विश्लेषण से जो चित्र उभरता है, वह निम्नानुसार है :-

- (1) जल आपूर्ति व्यवस्था के विस्तार में कोई भी शहरी निकाय समूह 'क' में नहीं है। 03 नगर निगम और 15 न.पा.परिषदें "घ" समूह में है।
- (2) शौचालय सुविधा के विस्तार की स्थिति कुछ बेहतर मानी जा सकती है। क्योंकि कोई भी शहरी निकाय समूह "घ" के अंतर्गत नहीं आता है, जबकि 9 नगर निगमों और 19 नगरपालिका परिषदों में से अधिकांश समूह 'ख' में तथा 1 नगर निगम समूह "क" में हैं।
- (3) राज्य के अधिकांश शहरी निकायों में भूमिगत सिवरेज प्रणाली नहीं है अतः समूह "घ" के अंतर्गत हैं।
- (4) घर-घर जाकर ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के मामले में 1 नगर निगम समूह 'क' में, 9 समूह 'ख' में तथा 19 समूह 'ग' तथा 13 समूह 'घ' में हैं। इससे इस सेवा क्षेत्र में बहुत अन्तराल का पता चलता है।
- (5) बरसाती पानी निकासी के मामले में कोई भी शहरी निकाय वर्ग "क" में नहीं है। 2 नगर निगम और 2 नगर पालिका परिषद वर्ग 'ख' में तथा 6 नगर निगम तथा 15 नगर पालिकायें 'घ' वर्ग में है। इससे इस सेवा क्षेत्र में बहुत अधिक कमी स्पष्ट है।

अधिसंख्यक नगर निगम तथा नगर पालिका परिषदें अन्य सेवा प्रमापकों में समूह 'ग' और 'घ' के अन्तर्गत शामिल हैं। इससे अधोसंरचना की कमी तथा सेवा प्रदाय की दयनीय स्थिति स्पष्टतः प्रकट है और यह चिन्ता का विषय है।

## शहरी अधोसंरचना में निवेश

13.15 उपर्युक्त विश्लेषण से मुख्य क्षेत्रों में अधोसंरचना की निम्न स्तरीयता प्रकट होती है। उच्चाधिकार प्राप्त प्राक्कलन समिति ने वर्ष 2012 से 2031 की बीस वर्षीय अवधि के दौरान विभिन्न आकार वाले विभिन्न वर्गों के नगरों की अधोसंरचनात्मक भावी आवश्यकता को पूरा करने के निमित्त विभिन्न क्षेत्रों में निवेश का आकलन करने के लिये प्रति व्यक्ति लागत प्रतिमान निर्धारित किया था। यह प्रतिमान परिशिष्ट 13.3 में प्रस्तुत हैं। यह प्रति व्यक्ति लागत अनुमान अगले बीस वर्षों के दौरान जनसंख्या में सम्भावित वृद्धि, वर्तमान जनसंख्या के लिये अधोसंरचना की कमी तथा आलोच्य अवधि के दौरान मौजूदा अधोसंरचनाओं के आवश्यक बदलाव/प्रति स्थापन की लागत आदि को ध्यान में रखते हुए निर्धारित किया गया है। इस समिति ने प्रत्येक सेवा क्षेत्र में अधोसंरचना का प्रावधान करने के लिये आवश्यक घटकों को ध्यान में रखा है और तदनुसार प्रतिमान निर्धारित किया है। मसलन जल आपूर्ति व्यवस्था के क्षेत्र में जल उत्पादन, जल के भण्डारण, मीटरिंग तथा जल आपूर्ति नेट वर्क के प्रसार के साथ ही साथ नगरों/शहरों में सतत जल पूर्ति प्रारम्भ करने के लिये जल वितरण प्रणाली के क्रमोन्नयन आदि को ध्यान में रखा गया है। इसी प्रकार अन्य क्षेत्रों में भी प्रति व्यक्ति लागत निर्धारण के लिये तत्सम्बन्धी अवधारणाओं को ध्यान में रखा गया है। राज्य में आकार और जनसंख्या के आधार पर विभिन्न वर्गों के नगरों की संख्या आदि का विवरण तालिका संख्या 13.8 में दिया गया है -

तालिका संख्या 13.8

### नगरों का आकार वर्गीकरण और जनसंख्या

नगर का आकार वर्ग	जनसंख्या की सीमा	जनसंख्या	नगर संख्या
वर्ग 1 'ए'	50 लाख से अधिक	-	-
वर्ग 1 'बी'	10 लाख से 50 लाख तक	10,10,087	1
वर्ग 1 'सी'	1 लाख से 10 लाख तक	21,27,831	8
वर्ग 2	50 हजार से 1 लाख तक	3,85,076	5
वर्ग 3	20 हजार से 50 हजार तक	8,11,431	29
वर्ग 4, 5 और 6	20 हजार से कम	14,47,299	126
	<b>योग</b>	<b>57,81,724</b>	<b>169</b>

**13.16** उच्चाधिकार प्राप्त प्राक्कलन समिति के प्रतिमानों के आधार पर जल आपूर्ति, सिवरेज, बरसाती पानी निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सड़क तथा स्ट्रीट लाईट के कोर सेक्टर में अधोसंरचना की स्थापना के लिये रु. 23,160.04 करोड़ के निवेश की आवश्यकता है। इसका मदवार विवरण तालिका संख्या 13.9 में दिया गया है। इस निवेश में शौचालयों का प्रावधान शामिल नहीं है। शौचालयों के प्रावधान के लिये निवेश आवश्यकता की गणना करने के लिये आयोग ने रु. 10,000 प्रति यूनिट लागत निर्धारित किया है। वर्ष 2011 के जनगणना प्रतिवेदन के अनुसार 4,26,637 परिवारों को शौचालय की आवश्यकता है। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिये 426 करोड़ 63 लाख के निवेश की आवश्यकता होगी। इस तरह राज्य में सभी छै कोर क्षेत्रों में कुल मिला कर रु. 23,587 करोड़ के निवेश की आवश्यकता है। इसी प्रकार परिचालन और अनुरक्षण पर रु. 776 करोड़ की प्रतिवर्ष आवश्यकता होगी।

तालिका संख्या 13.9  
आवश्यक निवेश (करोड़ रु. में)

वर्ग अनुसार		1बी	1सी	2	3	4	योग
जल आपूर्ति	पूँजीगत	443.93	1260.53	190.88	478.83	854.05	3328.22
	परिचालन/अनुरक्षण	61.92	104.48	18.91	29.86	35.46	250.62
सिवरेज	पूँजीगत	387.97	725.8	204.71	458.38	962.16	2739.03
	परिचालन/अनुरक्षण	37.68	61.71	11.17	16.8	20.99	148.33
बरसाती पानी निकासी	पूँजीगत	418.18	1101.15	80.87	227.2	405.24	2232.64
	परिचालन/अनुरक्षण	6.26	16.6	1.23	3.41	6.08	33.58
सड़क	पूँजीगत	2369.66	6239.86	646.93	1817.61	3241.95	14316.01
	परिचालन/अनुरक्षण	42.52	112.14	10.63	29.86	53.26	248.41
सड़क बत्ती	पूँजीगत	162.22	267.68	7.97	8.68	15.49	462.04
	परिचालन/अनुरक्षण	5.56	11.49	0.15	0.24	0.43	17.88
ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन	पूँजीगत	39.7	87.24	9.09	16.55	29.52	182.1
	परिचालन/अनुरक्षण	19.09	28.73	4.35	9.17	16.35	77.69
योग	पूँजीगत	3821.66	9682.26	1140.45	3007.25	5508.41	23160.04
	परिचालन/अनुरक्षण	173.03	335.15	46.44	89.34	132.57	776.51

नोट:- प्राक्कलन समिति के प्रतिमानों के आधार पर संगणित

## निवेश की चरण बद्धता

**13.17** उपर्युक्त निवेश प्रक्षेपण वर्ष 2009-10 के मूल्यों पर आगामी 20 वर्षों अर्थात् 12वीं से 15 वीं पंचवर्षीय योजना अवधि के लिये है। उच्चाधिकार प्राप्त प्राक्कलन समिति का सुझाव है कि 12 वीं पंचवर्षीय योजना में 15% की दर से, 13 वीं पंचवर्षीय योजना में 12% की दर से तथा 14वीं और 15वीं पंचवर्षीय योजनाओं में 8% की दर से वृद्धि की जाये। समिति द्वारा प्रारम्भ में अधिक तथा बाद में कम दर पर वृद्धि का सुझाव दिये जाने का कारण यह है कि 13 वीं से 15 वीं पंचवर्षीय योजनाओं के दौरान जैसा-जैसा पूंजी निवेश होगा, परिचालन और अनुरक्षण मद में भी तदनुसार वृद्धि की आवश्यकता पड़ेगी। अतः 13 वीं से 15 वीं योजना के दौरान क्रमशः पूंजीगत निवेश कम करने का प्रस्ताव किया गया है।

**13.18** वर्ष 2012-13 से वर्ष 2031-32 के दौरान निवेश की आवश्यकताओं का विवरण परिशिष्ट 13.4 में दिया गया है। राज्य के द्वितीय वित्त आयोग के अनुसार बारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान आज के समान ही वृद्धि दर 11% रहने का अनुमान है, किन्तु इससे आवश्यक निवेश की पूर्ति नहीं होगी। इसलिये पूंजीगत निवेश के लिये उक्त समिति द्वारा प्रस्तावित 15% वृद्धि दर के आधार पर पूर्वानुमान लगाये गये हैं। तदनुसार तेरहवीं योजना में 12% की दर से और 14 वीं और 15 वीं पंचवर्षीय योजनाओं में 8% की दर से चरणबद्ध निवेश का प्रस्ताव है। इन पूर्वानुमानों के हिसाब से उक्त समिति के प्रतिमानों के अनुरूप अधोसंरचना जुटाने के लिये रु. 35,006.43 करोड़ के पूंजीगत निवेश की आवश्यकता होगी। समिति ने परिचालन और अनुरक्षण मद में किसी प्रत्याशित वृद्धि का स्पष्ट संकेत नहीं दिया है। समिति ने इस सम्बन्ध में एक आंकड़ा मात्र बताया है। अतएव आयोग ने वर्ष 2012-13 से वर्ष 2031-32 की मध्यवर्ती बीस वर्षों की अवधि में स्थिर मूल्य पर 8.8% वृद्धि दर का अनुमान लगाया है। इस दर पर व्यय लगभग रु. 50514.50 करोड़ अनुमानित है। चूंकि ये अनुमानित आंकड़े वर्ष 2011-12 के स्थिर मूल्यों पर आधारित हैं, अतएव इन आंकड़ों का चालू मूल्य दर पर अनुमान लगाने के लिये कुछ समायोजन आवश्यक हैं। एतदनुसार चालू भाव पर आंकलन करने के लिये 8% की वार्षिक स्फीति दर मानी गई है। इस हिसाब से पूंजीगत व्यय के लिये रु. 37,806.94 करोड़ तथा परिचालन और अनुरक्षण पर रु. 16,748.71 करोड़ इस तरह कुल मिलाकर रु. 54,555.65 करोड़ की आवश्यकता होगी।



## अध्याय-14

### नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था

#### भूमिका

14.1 आयोग के निर्देश पद 1 (4) में कहा गया है कि आयोग "नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के आवश्यक उपायों सहित उपलब्ध साधनों के प्रबंधन में सुधार करने एवं लागतों की वसूली (प्रयोक्ता प्रभारों) के लिये आवश्यक उपायों की अनुशंसा करेगा। अपनी अनुशंसायें देते समय आयोग स्थानीय निकायों से सम्बन्धित तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं" तथा "संवैधानिक संशोधनों के अनुसरण में राज्य सरकार द्वारा नगर पालिकाओं को अन्तरित किये गये कृत्यों और सेवाओं की तुलना में उन कृत्यों और सेवाओं में लगे हुये कर्मचारियों की सेवाओं के अन्तरण" को ध्यान में रखेगा। राज्य के नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था के अध्ययन के आधार पर आयोग यह अनुभव करता है कि इन निकायों की बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये इनका वित्तीय संसाधन आधार पर्याप्त नहीं है। केवल सम्पत्ति कर और समेकित कर ही इन निकायों के प्रमुख कर राजस्व स्रोत प्रतीत होते हैं। गैर कर राजस्व अत्यन्त नगण्य हैं। चिन्ता की बात यह है कि अपने राजस्व स्रोतों के दोहन की पहल करने के प्रति ये निकाय उदासीन हैं और प्रबंधन एवं विकास सहित उनकी सभी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये वे सरकार से अनुदान और राजस्व हस्तांतरण पर निर्भर रहना चाहते हैं। आयोग को ऐसा प्रतीत होता है कि ये निकाय अपने संसाधन विकसित करने के लिये आवश्यक पहल नहीं करेंगे जब तक कि सरकार स्वयं सक्रिय होकर स्थानीय कर लगाने और कर संग्रह करने के लिये भी मार्गदर्शी अनुदेश देकर इन्हें प्रेरित नहीं करें। नगर पालिक वित्त व्यवस्था का विश्लेषण करने तथा उन्हें मजबूत बनाने के लिये अनुशंसा करते समय आयोग ने यही दृष्टिकोण अपनाया है।

14.2 नगर पालिक के राजस्व के मुख्य रूप से निम्नलिखित स्रोत हैं :-

(i) स्वयं का स्रोत

- (क) करों से आय, सम्पत्ति कर, समेकित कर एवं जल कर
- (ख) कर भिन्न आय, बाजार शुल्क, किराया, सुधार प्रभार, शास्तियां, प्रयोक्ता प्रभार आदि
- (ii) समनुदेशित चुंगी प्रतिपूर्ति, यात्री कर प्रतिपूर्ति, स्टाम्प शुल्क आदि।
- (iii) राज्य और केन्द्र सरकारों से अनुदान तथा राज्य और केन्द्रीय वित्त आयोगों से अनुदान।
- (iv) योजनाओं के अन्तर्गत प्राप्त धनराशि।

(क) राज्य प्रवर्तित योजनायें – भागीरथी नल जल योजना, सार्वजनिक शौचालय कार्यक्रम, मुख्य मंत्री स्वावलम्बन योजना इत्यादि

(ख) केन्द्र सरकार की योजनायें – स्वर्ण जयन्ती शहरी योजना, जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरीकरण नवीनीकरण योजना, छोटे और मध्यम नगरों के लिये नगरीय अधोसंरचना विकास योजना, शहरी अशक्त जन बुनियादी सेवा, एकीकृत आवास एवं गन्दी बस्ती विकास कार्यक्रम, इन्दिरा गांधी आवास योजना आदि

(v) ऋण-राज्य सरकार तथा अन्य वित्तीय संस्थानों से

(vi) अन्य स्रोतों से आय

### स्वयं के स्रोत

#### सम्पत्ति कर-

14.3 नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा अधिरोपित तथा संग्रहित सम्पत्ति कर राजस्व का प्रमुख स्रोत है। इसका संवैधानिक आधार है और यह कर सातवीं अनुसूची की राज्य सूची में प्रविष्टि संख्या 49 पर दर्ज है। अतएव सम्पत्ति कर मूल्यांकन की रूप रेखा बनाने का दायित्व राज्य सरकार का है। ऐतिहासिक दृष्टि से भी यह देश के सभी राज्यों में नगरीय स्थानीय निकायों की आय का प्रमुख स्रोत है और इस अकेले स्रोत से इन निकायों को 30 से 40 प्रतिशत एवं इससे अधिक की प्राप्ति होती है। आय का इतना महत्वपूर्ण स्रोत होने के बावजूद भारत में इसका समुचित रूप से दोहन नहीं किया गया है, जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग ने भी महसूस किया है। (कडिका 10.80)

14.4 छत्तीसगढ़ में भी नगरीय निकायों की आय का यह मुख्य स्रोत है। नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 132 (1)(क) तथा नगर पालिका अधिनियम की धारा 127-क (10) के अन्तर्गत यह कर अधिरोपित किया गया है। इसमें सुधार करने और इस से अधिक आय प्राप्त करने के लिये राज्य में कोई ठोस प्रयास नहीं किया गया है। यद्यपि नगर निगम अधिनियम की धारा 143 (3) के अनुसार प्रत्येक पांच वर्ष में इसे पुनरीक्षित किया जाना चाहिये परन्तु अधिकांश नगरीय स्थानीय निकायों में पिछले दस वर्षों से भी इसका पुनरीक्षण नहीं किया गया है। साथ ही कानून में इस कर से बहुत सी छूट और रियायतें भी दी गई हैं। 'स्व मूल्यांकन' प्रणाली अविभाजित मध्यप्रदेश में प्रारम्भ की गई थी जो छत्तीसगढ़ में अभी भी चल रही है, जैसा कि नगर निगम अधिनियम (धारा 138) तथा नगर पालिका परिषद अधिनियम (धारा 126) में प्रावधानित है।

14.5 भारत में सम्पत्ति कर निर्धारण की तीन विधियां हैं - भूमि या भवन का वार्षिक मूल्य, (ARV), पूंजीगत मूल्य, और वार्षिक दर मूल्य का एक अन्य परिवर्तित रूप जिसे यूनिट रेट सिस्टम कहा जाता है जिसमें कारपेट एरिया को इकाई मानकर कर की गणना की जाती है। छत्तीसगढ़ में वार्षिक भाड़ा मूल्य के आधार पर सम्पत्ति कर लगाया गया है। सम्पत्ति कर वार्षिक भाड़ा मूल्य के 6% से 20% के मध्य है और वास्तविक दर का निर्धारण नगर निगम अधिनियम की धारा 135 तथा नगर पालिका अधिनियम की धारा 127-ए एवं छत्तीसगढ़ सरकार के दिशा-निर्देश (जून 2010) के अनुसार किया जाता है। चूंकि कर के स्लैब और दर का निर्धारण नगरीय निकायों द्वारा किया जाता है अतः विभिन्न निकायों द्वारा आरोपित दरों में बहुत अन्तर है। अहिलारा नगर पंचायत, धमतरी नगर पालिका परिषद और कोरबा नगर निगम जैसे निकायों ने जोन के आधार पर इनका निर्धारण किया है तो दुर्ग नगर निगम जैसे अन्य निकायों ने "वार्ड" के आधार पर निर्धारण किया है। तालिका संख्या 14.1 और 14.2 में सम्पत्ति कर के इसी अंतर को दर्शाया गया है।

तालिका संख्या 14.1

एक लाख से कम जनसंख्या वाले शहरी निकाय के लिये  
सम्पत्ति कर की दर

अहिवारा *		धमतरी **		दल्लीराजहरा	
स्लैब (रूपये)	कर का प्रतिशत	स्लैब (रूपये)	कर का प्रतिशत	स्लैब (रूपये)	कर का प्रतिशत
0-4800	शून्य	0.4800	शून्य	0-4800	शून्य
4801 से अधिक	6 प्रतिशत	4801-20,000	6	4801-12000	6
		20,001-40,000	7	12001-18000	7
		40,001-60,000	8	18001-24000	8
		60,001-1,00,000	9	24001-30,000	9
		1,00,001 से अधिक	10	30,001-50,000	10
				50,001-60,000	11
				60,001-70,000	12
				70,001-80,000	15
				80,001 से अधिक	20

स्रोत - सम्बन्धित निकाय से प्राप्त आंकड़े

\*\* धमतरी और दल्ली राजहरा में नगर पालिका परिषद हैं।

\* अहिवारा नगर पंचायत ने 1-4-12 से स्रोत सिस्टम को पुनरीक्षित कर लिया है।

14.6 अहिवारा में सम्पत्ति कर के लिये केवल दो स्लैब हैं जबकि धमतरी में 6 तथा दल्ली राजहरा में 10 स्लैब हैं। रु. 4800 तक का बुनियादी स्लैब सभी निकायों में एक समान है जिस पर कोई कर नहीं लगता है। अहिवारा में इस बुनियादी स्लैब से ऊपर केवल एक स्लैब है जिस पर 6% कर लगता है जबकि अन्य स्थानों में स्लैबों की संख्या में अन्तर है।

तालिका संख्या 14.2

एक लाख से कम जनसंख्या वाले शहरी निकाय के लिये सम्पत्ति कर की दर

छ.ग.सरकार के दिशा निर्देश		दुर्ग		रायपुर	
स्लैब (रूपये)	कर का प्रतिशत	स्लैब (रूपये)	कर का प्रतिशत	स्लैब (रूपये)	कर का प्रतिशत
6000 से कम	शून्य	6000 से कम	शून्य	6000 से कम	शून्य
6001 से 12000	6	6001 से 25000	6	6001 से 20,000	6
12001 से 20,000	8	25,001 से 50,000	7	20,001 से 35,000	8



20,001 से 30,000	10	50,001 से 75,000	8	35,001 से	10
30,001 से 50,000	12	75,001 से 1,00,000	10	50,000	15
50,001 से 75,000	15	1,00,001 से 1,25,000	15	50,001 से	20
75,001 से 1,00,000	18	1,25,001 से अधिक	20	75,000	
1,00,000 से अधिक	20			75,001 से अधिक	

14.7 राज्य सरकार ने रु. 6,000 से कम वार्षिक भाड़ा वाली सम्पत्तियों को सम्पत्ति कर से छूट देते हुये सम्पत्ति कर के लिये 8 स्लैब निर्धारित किये हैं। परंतु नगर निगमों ने अपने विवेक के अनुसार स्लैब की संख्या कम कर ली है। दुर्ग ने 7 स्लैब रखे हैं तो रायपुर में केवल 6 स्लैब हैं। इन नगर निगमों में न केवल स्लैब की संख्या कम की गई है, अपितु कर की दरों में भी परिवर्तन किया गया है। दुर्ग में रु. 1,25,000 से अधिक वार्षिक भाड़ा मूल्य वाली सम्पत्तियों पर कर की अधिकतम दर 20% है वहीं रायपुर में रु. 75001 से अधिक वार्षिक भाड़ा मूल्य वाली सम्पत्ति पर ही 20% की कर दर है। कोरबा नगर निगम जैसे कई निकाय हैं जहां सरकार द्वारा बताये गये स्लैब रेट अपनाये गये हैं। धमतरी में 82% सम्पत्ति न्यूनतम 6% वाले स्लैब में और 14% सम्पत्ति 7 प्रतिशत वाले अगले स्लैब में है। कोरबा में लगभग आधी सम्पत्ति न्यूनतम स्लैब में और 24% सम्पत्ति 8% वाले अगले स्लैब में है। इससे स्पष्ट है कि सम्पत्ति कर के मामले में शहरी निर्धारन व्यवस्था के अधीन निकाय अपने विवेक से निर्णय लेते हैं।

### स्व मूल्यांकन प्रणाली

14.8 छत्तीसगढ़ देश के उन राज्यों में से एक है जहां स्व मूल्यांकन प्रणाली प्रचलित है। नगरीय स्थानीय निकाय सम्पत्ति कर की गणना को आसान बनाने के लिये स्व मूल्यांकन प्रणाली का फार्मेट बनाया गया है और प्रत्येक सम्पत्ति स्वामी को इस फार्म में वांछित सभी विवरण भरकर स्थानीय निकाय के समक्ष प्रस्तुत करना होता है। कर की गणना उपर्युक्त स्लैब सिस्टम के आधार पर होती है। कई मामलों में सम्पत्ति स्वामी अपनी अशिक्षा अथवा अन्य कारणों से इस फार्मेट/दिशा निर्देश को समझ नहीं पाते हैं। अतः वे यह फार्मेट जमा ही नहीं करते हैं। इसका नतीजा यह होता है कि नगर पालिका के कर्मचारी घरों में जाकर सम्पत्ति स्वामी को यह फार्म भरने में मदद करते हैं। इस प्रणाली में सम्पत्ति स्वामी को स्वयं ही अपनी सम्पत्ति का मूल्यांकन करना होता है परंतु वस्तुतः सम्पत्ति का मूल्यांकन नगर

पालिका के कर्मचारियों द्वारा किया जाता है। चूंकि यह फार्मेट जमा नहीं किये जाने पर कोई जुर्माना नहीं लगता है। अतः अधिकांश सम्पत्ति स्वामी इसे गम्भीरता से नहीं लेते हैं। कर्मचारियों की कमी के कारण स्थानीय निकाय फार्म/सम्पत्ति कर जमा नहीं करा पाते हैं।

**14.9** सम्पत्ति कर संग्रहण के बारे में एक महत्वपूर्ण मुद्दा उसके भुगतान में विलम्ब के लिये दण्ड का प्रावधान है। नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 132 (2) तथा नगर पालिका अधिनियम की धारा 126 (2) में शहरी स्थानीय निकायों को निर्धारित तिथि के बाद सम्पत्ति कर के विलम्बित भुगतान के लिये उसके द्वारा निर्धारित दर से प्रभार वसूल करने का अधिकार दिया गया है परंतु किसी भी नगरीय स्थानीय निकाय द्वारा इस अधिकार का प्रयोग नहीं किया जाता है, जैसा कि आयोग द्वारा किये गये अध्ययन से ज्ञात हुआ है। सम्पत्ति कर भुगतान की निर्धारित तिथि से 30 दिन का विलम्ब होने पर 5%, 30 से अधिक 60 दिन के विलम्ब पर 10% और 60 दिन से अधिक के विलम्ब पर 15% दण्ड लिये जाने का दुर्ग नगर निगम में प्रावधान है। कोरबा नगर निगम ने इस हेतु 6.5%, रायपुर नगर निगम, मुंगेली और धमतरी नगर पालिकाओं तथा पिथौरा नगर पंचायत ने 5% की दर से अर्थ दण्ड निर्धारित किया है। आयोग का मानना है कि सम्पत्ति कर नगर पालिका राजस्व का महत्वपूर्ण स्रोत है तथा सक्षम सेवा प्रदाय के लिये इसका संग्रहण अनिवार्य है। अतः आयोग की अनुशंसा है कि सम्पत्ति कर भुगतान में विलम्ब विषयक प्रावधान का कड़ाई से अनुपालन किया जाना चाहिए।

### **क्षेत्रफल इकाई व्यवस्था**

**14.10** सम्पत्ति कर की वार्षिक भाड़ा मूल्य व्यवस्था में कुछ कमियां हैं जिनके कारण इस मद में जितना राजस्व मिलना चाहिये, उतना राजस्व नहीं मिल पाता है। सपत्ति स्वामी द्वारा अपनी सम्पत्ति पर कर के स्व मूल्यांकन में कई समस्याएं हैं। इस विषय के अध्ययन में हमने यह पाया है कि सम्पत्ति स्वामी सम्पत्ति कर का मूल्यांकन निम्नतम स्लैब में करते हैं जिसके कारण नगरीय निकाय कर राजस्व से वंचित रह जाते हैं। इस सम्बन्ध में अन्य मुद्दे निम्नानुसार हैं :-

- (i) सम्पत्ति स्वामियों द्वारा वार्षिक भाड़ा मूल्य का कृत्रिम ढंग से मूल्यांकन
- (ii) पारदर्शी भाड़ा दर नहीं होने के कारण एक ही प्रकार की सम्पत्ति का मूल्यांकन वार्षिक भाड़े के आधार पर सही ढंग से नहीं किया जाता है।

(iii) उपरोक्तानुसार निर्धारित भाड़ा अक्सर भ्रामक होता है। इसमें सम्पत्ति स्वामी जो मूल्यांकन करता है, और नगर पालिका कर्मचारी, जो इसकी समीक्षा करता है, दोनों के द्वारा मनमानी किये जाने की पूरी-पूरी संभावना रहती है।

(iv) नगर पालिका कर्मचारी तथा सम्पत्ति स्वामी की सांठ-गांठ के कारण नगरीय स्थानीय निकाय को नुकसान उठाना पड़ता है।

14.11 वार्षिक भाड़ा मूल्य की इन समस्याओं और उलझनों से मुक्त होने के लिये अन्य विकल्पों पर विचार करके इस कर को तर्क सम्मत एवं पारदर्शी बनाना होगा। साथ ही और अधिक राजस्व के स्रोत के रूप में स्थापित करना होगा। इस हेतु आवश्यक है मूल्यांकन प्रणाली का ऐसा मानकीकरण जो भाड़ा मूल्य के बजाय सुनिश्चित प्रतिमानों पर आधारित होने के साथ ही सरल, वैज्ञानिक और पारदर्शी हो। इससे स्वेच्छाचारिता समाप्त होगी तथा सामाजिक-समव्यवहार की स्थापना होगी। वार्षिक भाड़ा मूल्यांकन प्रणाली के बजाय क्षेत्रफल के आधार पर मूल्यांकन की व्यवस्था अधिक वांछनीय होगी। इस पद्धति के अनुसार प्लिंथ एरिया या कारपेट एरिया, भवन की अवस्थिति, भवन के निर्माण अथवा वर्गीकरण आदि ऐसे कारकों के आधार पर जिनका आकलन सरल हो उसके भाड़ा का मूल्यांकन किया जाये। मूल्यांकन की इस पद्धति में निम्नलिखित घटक शामिल किये जायें:-

(i) प्लिंथ एरिया :- किसी भी भवन के प्लिंथ एरिया को आसानी से नापा जा सकता है तथा यह पारदर्शी पैमाना है।

(ii) जोन विभाजन :- इस प्रयोजन के लिये नगर पालिका क्षेत्र को वहां उपलब्ध नागरिक सुविधाओं के आधार पर अलग-अलग जोन में बांट दिया जाये। इससे किसी सम्पत्ति की अवस्थिति (लोकेशन) के आधार पर उसके किराया मूल्य का पता लगाया जा सकेगा।

(iii) भवनों का वर्गीकरण :- निर्माण के प्रकार और उसके उपयोग की प्रकृति के आधार पर भवनों का दो प्रकार से वर्गीकरण किया जाये।

(iv) मासिक किराया मूल्य का निर्धारण :- किसी जोन में स्थित सभी भवनों का उसके निर्माण के प्रकार तथा उपयोग की प्रकृति के आधार पर किसी सुविधाजनक

“मैट्रिक्स” के जरिये वर्गीकरण किया जाये। विभिन्न वर्गों के भवनों का प्रचलित किराया मूल्य जानने के लिये प्रत्येक वर्ग के 20-25 प्रतिशत भवनों का सर्वेक्षण कराया जाये। इसके आधार पर उस क्षेत्र के उस वर्ग के भवनों का औसत मासिक भाड़ा मूल्य निर्धारित किया जाये।

(v) इस सर्वेक्षण के आधार पर प्रत्येक जोन और सब-जोन के लिये भाड़ा मूल्य का जो आंकड़ा निकाला गया है उसको सार्वजनिक सूचना के माध्यम से प्रसारित और प्रकाशित कराकर उस पर जन सामान्य से आपत्ति एवं स्पष्टिकरण मांगा जाये। प्राप्त आपत्तियों का निराकरण करके दरों को अन्तिम रूप दिया जाये। इन अन्तिम दरों की सूची सरकारी गजट और स्थानीय पत्रों में प्रकाशित कराई जाये ताकि इनकी पारदर्शिता बनी रहे।

(vi) जिस भवन का उपयोग स्वयं सम्पत्ति स्वामी द्वारा अपने रहने के लिये किया जा रहा है, उस पर सम्पत्ति स्वामी की आयु आदि अन्य बातों को ध्यान में रखते हुये छूट दी जाये।

**14.12** क्षेत्रफल आधारित इस विधि के फलस्वरूप सम्पत्ति स्वामी अथवा कर्मचारी द्वारा भाड़ा मूल्य के निर्धारण में स्वेच्छाचारिता पर अंकुश लगेगा तथा पारदर्शिता सुनिश्चित होगी। अतः आयोग का सुझाव है कि नगरीय स्थानीय निकायों में क्षेत्रफल आधारित सम्पत्ति कर प्रणाली लागू की जाये। इससे सम्पत्ति कर व्यवस्था अधिक पारदर्शी बनने के साथ ही राजस्व की दृष्टि से अधिक लाभप्रद भी होगी।

### छूट और रियायत

**14.13** सम्पत्ति कर से छूट और रियायत दिया जाना पूरे विश्व में एक आम रिवाज है। छूट या रियायत दिये जाने के पीछे अन्य बातों के साथ साथ सामाजिक समव्यवहार और कर वसूली की अधिक लागत खासकर उन क्षेत्रों में जहां कर की रकम अपेक्षाकृत कम है, महत्वपूर्ण कारण है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 285 में केन्द्र सरकार की सभी सम्पत्तियों को सम्पत्ति कर से छूट दी गई है। छत्तीसगढ़ के नगर पालिका अधिनियमों के उन सम्पत्तियों की लम्बी फेहरिस्त है जिन्हें छूट दी गई है। यह छूट दो प्रकार की है आम छूट और विशेष छूट। एक लाख से कम जनसंख्या वाले निकायों में जिस सम्पत्ति का वार्षिक भाड़ा मूल्य रु. 4800 तथा एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले निकाय में रु. 6000 से कम है, उन्हें सम्पत्ति कर से सामान्य छूट दी गई है। (नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 136 तथा नगर पालिका अधिनियम की धारा 127) जिस भवन का उपभोग उसके

किये गये स्व मूल्यांकन फार्म के सत्यापन में सम्बन्धित नगरीय निकायों की असफलता। तेरहवें वित्त आयोग के लिये कराये गये एक अध्ययन से ज्ञात होता है कि कुल सम्पत्तियों में कर के लिये मूल्यांकित नहीं किये गये सम्पत्तियों का प्रतिशत लगभग 10 और मूल्यांकित सम्पत्तियों का प्रतिशत 11 है। इस पृष्ठ भूमि में विचार करने पर छत्तीसगढ़ में छूट प्राप्त सम्पत्तियों की संख्या बहुत अधिक प्रतीत होती है। छत्तीसगढ़ नगर पालिका राज्य नियामक आयोग को छूट दिये गये सम्पत्तियों का सर्वेक्षण कराना चाहिये। यह छूट जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन के प्रतिमानों के विरुद्ध है। इस आयोग का एक निर्देश पद यह भी है कि तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं को ध्यान में रखा जाये।

बाक्स 14.2 छूट प्राप्त सम्पत्तियों की लागत (करोड़ रुपये में)		
क्रमांक	विवरण	
1.	छूट प्राप्त सम्पत्तियों की संख्या	78041
2.	सम्पत्ति कर मांग	17.48
3.	मूल्यांकित कर योग्य सम्पत्ति संख्या	99207
4.	छूट की राजस्व लागत	12.81
5.	कुल जनसंख्या (7 शहरी निकाय)	11,63,308
6.	प्रति व्यक्ति राजस्व घाटा	110.11
7.	सभी निकायों का राजस्व घाटा	63.85
समाहित नगर: दुर्ग, कोरवा, धमतरी, मुंगेली, अहिरवारा, सरगाव और पिथौरा		

इस आयोग ने यह सुझाव दिया था कि "सभी नगरीय स्थानीय निकायों को (सभी प्रकार की आवासीय तथा वाणिज्यिक सम्पत्तियों सहित) सम्पत्ति कर लगाने के लिये सक्षम बनाया जाये, और यदि इस सम्बन्ध में कोई बाधा है तो उसे दूर किया जाये। (कंडिका-161 (vi)। छत्तीसगढ़ सरकार ने भारत सरकार को सूचित किया था कि नगरीय निकायों को सम्पत्ति कर लगाने में कोई बाधा नहीं है। इस सूचना के आधार पर वह लगभग रु. 160 करोड़ का सामान्य निष्पादन अनुदान पाने के लिये हकदार हुई। परंतु स्थिति यह है कि नगरपालिका अधिनियमों में छूटों के रूप में ये व्यवधान विद्यमान हैं। चुनिंदा शहरी निकायों में किये गये अध्ययन से ज्ञात होता है कि कुछ निकायों में छूट प्राप्त सम्पत्तियों की संख्या सम्पत्ति कर देने वाली सम्पत्तियों की संख्या से कहीं अधिक है।

स्वामी द्वारा स्वयं अपने रहने के लिये किया जा रहा है, उस पर 50% सम्पत्ति कर की छूट होती है। इसी प्रकार कई विशिष्ट प्रकार की सम्पत्तियों को भी सपत्ति कर से छूट दी गई है। इन सम्पत्तियों में शैक्षणिक संस्थानों, सार्वजनिक उपासना गृहों अथवा सार्वजनिक धर्मार्थ संस्थाओं की सम्पत्ति, विधवाओं या अवयस्क व्यक्तियों, शारीरिक रूप से अक्षम या मानसिक रूप से दुर्बल व्यक्तियों, स्वतंत्रता संग्राम सेनानियों, सशस्त्र सेना के अवकाश सदस्यों अथवा उनकी विधवाओं, नेत्र हीन व्यक्तियों, परित्यक्ता महिलाओं, मानसिक रूप से अशक्त व्यक्तियों की स्वामित्व वाली सम्पत्ति, छत्तीसगढ़ विद्युत मंडल द्वारा लगाये गये बिजली के खम्भे शामिल हैं। छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा कुछ मामलों में अधिनिर्णीत कुछ सम्पत्तियों को सशर्त छूट दी गई है।

14.14 अनेक शहरी निकायों में छूट प्राप्त सम्पत्तियों की संख्या सम्पत्ति कर देने वाली सम्पत्तियों से अधिक है, जैसा कि बाक्स संख्या 14.1 में वर्ष 2011-12 के लिये दिखाया गया है।

बाक्स संख्या 14.1 छूट प्राप्त सम्पत्तियों का प्रतिशत				
क्रमांक	शहरी निकाय का नाम	कुल सम्पत्ति	छूट प्राप्त सम्पत्ति	छूट प्राप्त सम्पत्तियां का प्रतिशत
1.	अहिरवारा	3487	2408	69.05
2.	सरगांव	1313	1163	88.57
3.	पिथौरा	1423	875	61.48
4.	मुंगेली	9977	3477	34.85
5.	धमतरी	15,188	8020	52.80
6.	दुर्ग	64032	28,814	44.99
7.	कोरबा	81828	33017	40.35
8.	जशपुर नगर	3648	2341	24.17
स्रोत-सम्बन्धित नगरीय स्थानीय निकाय				

सरगांव नगर पंचायत में छूट प्राप्त सम्पत्तियों की संख्या लगभग 90 प्रतिशत है। अध्ययन किये गये निकायों में यह सर्वोपरि है। इसके दो कारण प्रतीत होते हैं। प्रथम कारण है नगर पालिका नियमों में दी गई छूट और दूसरा है सम्पत्ति स्वामियों द्वारा प्रस्तुत

आयोग ने राय बहल के मॉडल का अनुसरण करके इन छूटों के फलस्वरूप नगरीय स्थानीय निकायों को हो रहे राजस्व घाटे का अनुमान लगाया है। सात नगरीय स्थानीय निकायों (दो नगर निगम, दो नगर पालिका परिषद और तीन नगर पंचायत) में उपलब्ध छूट के आंकड़ों के आधार पर प्रति व्यक्ति घाटे का हिसाब लगाया गया। इसके बाद वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य में नगर पालिका क्षेत्र की 58 लाख जनसंख्या को ध्यान में रखते हुये इन आंकड़ों को राज्य के सभी स्थानीय निकायों के लिये प्रक्षेपित किया गया। छूट प्राप्त सम्पत्तियों की लागत अथवा शहरी निकायों को हो रहा राजस्व घाटा लगभग रु. 64 करोड़ का है, जिसे बाक्स नम्बर 14.2 में दर्शाया गया है। सरकार को नगर पालिका अधिनियमों के छूट सम्बन्धी प्रावधानों की समीक्षा करके या तो इन्हे समाप्त कर देना चाहिये अथवा तर्क सम्मत आधार देना चाहिये, जैसा कि 13 वें वित्त आयोग ने सुझाव दिया है।

### अमूल्यांकित अथवा न्यून मूल्यांकित सम्पत्ति

14.15 क्षेत्र अध्ययन के दौरान हुई प्रत्यक्ष बातचीत में आयोग को ज्ञात हुआ कि अमूल्यांकित अथवा न्यून मूल्यांकित सम्पत्तियों की संख्या 20 से 25 प्रतिशत और कहीं-कहीं इससे भी अधिक है। समुचित अभिलेखों के अभाव में ऐसी सम्पत्तियों की संख्या और उनसे हो रही राजस्व क्षति का अनुमान लगा पाना बहुत कठिन है। उदाहरणार्थ धमतरी नगर पालिका क्षेत्र में अमूल्यांकित और न्यून मूल्यांकित सम्पत्तियों की संख्या लगभग 20-20% है और अन्य 10% सम्पत्ति स्वामी कोई कर ही नहीं देते। मुंगेली में सम्पत्ति कर नहीं देने वालों की संख्या इससे भी अधिक लगभग 25% है। अमूल्यांकन और न्यून मूल्यांकन के कारण दुर्ग नगर निगम को अनुमानतः प्रति वर्ष एक करोड़ रूपयों से अधिक का नुकसान हो रहा है। सम्पत्तियों का अमूल्यांकन अथवा न्यून मूल्यांकन समाप्त किया जाना चाहिये। छत्तीसगढ़ नगरपालिक राजस्व नियामक आयोग को सभी सम्पत्तियों का सर्वेक्षण करा कर सभी अमूल्यांकित और न्यून मूल्यांकित सम्पत्तियों को सम्पत्ति कर के दायरे में लाना चाहिये।

### सम्पत्ति कर का संग्रहण

14.16 इस समय सम्पत्ति कर का संग्रहण वार्षिक आधार पर किया जाता है। कर का बिल दिये जाने और उसके संग्रहण का कार्य वर्ष की तीसरी तिमाही से शुरू होता है और

वर्ष की अन्तिम तिमाही अर्थात् जनवरी से मार्च माह में इसमें तेजी आती है। इससे नगर पालिका पर बहुत दबाव पड़ता है और कर्मचारियों की कमी के कारण वे कार्य का बोझ नहीं उठा पाते हैं। दूसरी बात यह कि सम्पत्ति कर का संग्रहण या तो नगर पालिका कार्यालयों में होता है अथवा "कर संग्राहक" घर-घर जाकर कर एकत्रित करते हैं। इसके दो परिणाम होते हैं। पहला यह कि सम्पत्ति कर दाताओं पर एक ही बार में एक मुश्त पूरी कर राशि के भुगतान का दबाव पड़ता है और दूसरी बात यह कि पूरे साल भर लगातार प्राप्ति होने के बजाय नगर पालिकाओं को केवल वर्ष के अन्त में एक बार नकद रकम की प्राप्ति होती है। विलम्ब भुगतान के लिये "पेनाल्टी" से कोई खास फर्क नहीं पड़ता है। यदि कर दाता मूल्यांकन के विरुद्ध न्यायालय चला जाता है तो इसमें और भी विलम्ब होता है जैसा कि कोरबा नगर निगम के मामले में देखा जा चुका है।

### संपत्ति कर की प्राप्ति

**14.17** राज्य में सम्पत्ति कर के बारे में निराशाजनक बात यह है कि नगरीय स्थानीय निकायों की सम्पूर्ण वित्त व्यवस्था में और साथ ही उनकी स्वयं के स्रोतों से हुई आय में इसका योगदान कम है। **तालिका संख्या 14.3** में विगत तीन वर्षों में सम्पत्ति कर की मांग और उसके संग्रहण का विस्तृत विवरण प्रस्तुत किया गया है। वर्ष 2009-10 में सभी 168 नगरीय स्थानीय निकायों की सम्पत्ति कर विषयक मांग महज 43.69 करोड़ रूपयों की थी जो 22% बढ़कर वर्ष 2010-11 में रु. 53.41 करोड़ और 25% बढ़कर वर्ष 2011-12 में रु. 67.08 करोड़ हो गई। हालांकि तीनों स्तरों के निकायों में इसकी मात्रा अलग-अलग है। नगर निगमों में यह मांग वर्ष 2009-10 में रु. 37.54 करोड़ की थी जो दो वर्षों में 49% बढ़कर वर्ष 2011-12 में रु. 55.92 करोड़ हो गई। नगर पालिकाओं के मामले में यह मांग इस अवधि में 29% बढ़कर रु. 4.58 करोड़ से बढ़कर रु. 5.92 करोड़ हो गई। इस अवधि में इस मद में सर्वाधिक उल्लेखनीय 2.33% वृद्धि नगर पंचायत क्षेत्र में हुई और यह वहां रु. 1.57 करोड़ से बढ़कर रु. 5.23 करोड़ हो गई।

### संग्रहण क्षमता

**14.18** यदि परस्पर तुलनात्मक दृष्टि से देखा जाये तो नगर निगमों की कर संग्रहण क्षमता अन्य दो स्तरों से कहीं बेहतर है। वर्ष 2009-10 से वर्ष 2011-12 की अवधि में समग्र कर संग्रहण क्षमता लगभग 80 प्रतिशत थी, जैसा कि **तालिका संख्या 14.3** में



बताया गया है। वर्ष 2009-10 में रु. 36 करोड़, वर्ष 2010-11 में रु. 47 करोड़ और वर्ष 2011-12 में रु. 56 करोड़ का कर संग्रहण किया गया। हालांकि अलग-अलग स्तरों के निकायों के कर संग्रहण की मात्रा/राशि अलग अलग है। पूरे राज्य में सभी निकायों की कर संग्रहण क्षमता लगभग 80% रही है।

तालिका संख्या 14.3

सम्पत्ति कर : मांग और संग्रहण

(करोड़ रूपयों में)

	200-10			2010-11			2011-12		
	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत
<b>नगर निगम (10)</b>									
चालू	37.54	32.12	85.55	45.76	42.22	92.27	55.92	48.75	87.18
बकाया	13.55	10.33	76.30	16.73	10.72	64.05	26.28	20.33	77.37
कुल	51.09	42.45	83.10	62.49	52.94	84.71	82.20	69.08	84.04
<b>नगर पालिका परिषद (32)</b>									
चालू	4.58	3.27	71.35	4.83	3.69	76.47	5.92	4.29	72.48
बकाया	2.88	1.50	52.21	3.09	1.70	55.05	3.79	2.03	53.55
कुल	7.46	4.77	63.95	7.92	5.39	68.11	9.71	6.32	65.09
<b>नगर पंचायत (126)</b>									
चालू	1.57	1.01	64.64	2.82	1.66	59.09	5.23	3.00	57.24
बकाया	1.61	0.61	38.07	2.28	1.06	46.15	3.43	2.84	82.95
कुल	3.18	1.62	51.18	5.10	2.72	53.29	8.66	5.84	67.42
<b>राज्य (168)</b>									
चालू	43.69	36.40	83.31	53.41	47.58	89.09	67.08	56.04	83.54
बकाया	18.04	12.45	69.03	22.12	13.48	60.94	33.50	25.20	75.24
कुल	61.73	40.85	79.14	75.53	61.06	80.85	100.58	81.24	80.78

स्त्रोत - छत्तीसगढ़ शासन का नगरीय प्रशासन संचालनालय

2009-10 में कर संग्रहण क्षमता नगर पालिक निगमों में 83.10% तथा 2011-12 में 84% थी। नगर पालिका परिषदों में वर्ष 2009-10 में 65% तथा इसी अवधि में नगर पंचायतों में 51 प्रतिशत थी जो दो वर्षों में बढ़कर 2011-12 में 67 प्रतिशत हो गई है।

**14.19** जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन ने चालू वर्ष के लिये 90% कर संग्रहण का जो प्रतिमान निर्धारित किया है, तेरहवें वित्त आयोग ने भी इसे दुहराया है। (कडिका 10.80)। इस प्रतिमान की दृष्टि से

विचार करने पर कर संग्रहण की क्षमता बहुत कम है। कर संग्रहण की समग्र 80% शहरी निकायों के मध्य परिव्याप्त क्षमता गत अन्तर तथा साथ ही साथ कतिपय निकायों में संग्रहण के दयनीय निम्न स्तर की अनदेखी करना है। (बाक्स नम्बर 14.3) जिन 10 निकायों का अध्ययन किया गया है उनमें से रायपुर और बोड़ला को छोड़कर अन्य किसी भी निकाय ने 90% संग्रहण क्षमता प्राप्त नहीं की है।

बाक्स नम्बर 14.3 स.क. संग्रहण क्षमता		
	स्थानीय निकाय का नाम	प्रतिशत
1	रायपुर	120.85
2	दुर्ग	71.27
3	कोरवा	57.88
4	जशपुर नगर	84.86
5	मुंगेली	25.03
6	धमतरी	67.18
7	अहिरवारा	81.09
8	पिधौरा	37.33
9	सरगांव	29.36
10	बोड़ला	27.94
स्रोत :- सम्बन्धित निकाय		

नवगठित जिला मुख्यालय मुंगेली

की नगर पालिका में वर्ष 2011-12 में यह कर संग्रहण क्षमता 25.03 प्रतिशत और सरगांव में 29.36 प्रतिशत थी।

**14.20** स्थल अध्ययन के दौरान आयोग की ध्यान में यह बात आई कि कर संग्रहण का उच्च प्रतिशत प्रदर्शित करने के लिये सम्पत्ति कर की मांग कम करके दिखाई जाती है। इसमें यह तथ्य भी शामिल है कि अनेक छोटे निकायों में सम्पत्ति कर का अभिलेख ही नहीं रखा जाता है। आयोग को यह भी बताया गया कि कर संग्रहण क्षमता के लिये सरकार द्वारा प्रारम्भ की गई प्रोत्साहन योजना के अन्तर्गत लाभ प्राप्त करने के लिए कुछ स्थानीय निकायों ने संपत्ति कर की मांग को कम दिखाने का तरीका अपना लिया है। यह एक

गंभीर समस्या है और स्थानीय निकायों की इस प्रवृत्ति पर तत्काल अंकुश लगाये जाने की आवश्यकता है। आयोग की अनुशंसा है कि सभी नगरीय निकायों में संपत्ति कर सहित सभी अभिलेखों का सम्यक् रूप से रख रखाव सुनिश्चित करने के लिए छत्तीसगढ़ न0पा0 राजस्व नियामक आयोग को समुचित तंत्र का विकास करना चाहिए।

14.21 कर संग्रहण की स्थिति सापेक्ष दृष्टि से अच्छी होने के बावजूद संपत्ति कर की बकाया राशि अधिक दिखाई देती है। वर्ष 2009-10 में बकाया राशि लगभग रु. 18 करोड़ थी जो बढ़कर वर्ष 2011-12 में रु. 33.50 करोड़ हो गई, जैसा कि तालिका संख्या 14.4 से स्पष्ट है। नगर निगमों में बकाया राशि दुगुनी तथा नगर पंचायतों में तिगुनी हो गई। यद्यपि वर्ष 2011-12 में संग्रहण क्षमता लगभग 75% थी, जैसा कि तालिका संख्या 14.4 से प्रकट होता है, परंतु स्थानीय निकायों में इस प्रतिशत में बहुत अंतर है। जवाहर लाल नेहरू शहरीकरण नवीकरण मिशन के प्रतिमान के अनुसार संपत्ति कर की बकाया राशि चालू वर्ष के मांग के 10% से अधिक नहीं होनी चाहिए। औसत दृष्टि से वर्ष 2011-12 में बकाया राशि चालू वर्ष की मांग के 75% से अधिक थी।

तालिका संख्या 14.4

बकाया राशि का अवशेष एवं संग्रहण

	2009-2010			2010-11			2011-12		
	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत
नगर निगम	13.55	10.33	76.30	16.74	10.72	64.05	26.28	20.33	77.37
न.पा. परिषद	2.88	1.51	52.21	3.09	1.70	55.05	3.79	2.03	53.55
नगर पंचायत	1.61	0.61	38.07	2.29	1.05	46.15	3.43	2.85	82.95
राज्य	18.04	12.45	69.03	22.12	13.47	60.94	33.50	25.20	75.24

स्रोत :- नगरीय प्रशासन संचालनालय, छ0ग0 शासन

कुछ निकायों में यह 100 प्रतिशत अधिक था तो कुछ मामलों में 500 प्रतिशत तक अधिक था जैसा कि तालिका संख्या 14.5 से स्पष्ट होता है। दण्डात्मक प्रावधान अथवा सुधारात्मक उपायों के अभाव के कारण कर दाताओं में लापरवाही की प्रवृत्ति बढ़ी है। छत्तीसगढ़ न0पा0 राजस्व नियामक आयोग को सभी स्थानीय निकायों में परिव्याप्त इस गंभीर समस्या का गहन अध्ययन करके इस समस्या से छुटकारा पाने के लिए कदम उठाना चाहिए। यदि आवश्यक हो तो न0पा0 अधिनियमों में दण्डात्मक कार्रवाई का प्रावधान के लिए आवश्यक संशोधन भी किया जाये।

#### तालिका संख्या 14.5

चालू मांग की तुलना में बकाया : 2011-12

स्थानीय निकाय	औसत प्रतिशत	सर्वोच्च		न्यूनतम	
		स्थानीय निकाय	प्रतिशत	निकाय	प्रतिशत
नगर निगम	84.94	अबिकापुर	271.19	रायपुर	20.45
न.पा. परिषद	76.05	बैकुण्ठपुर	301.16	बड़े बचेली	0.0
नगर पंचायत	77.53	बलोदा	544.84	छुईखदान	0.12
राज्य	79.50	-	-		

स्रोत : नगरीय प्रशासन संचालनालय, छ0ग0 शासन

14.22 वर्ष 2011-12 में राज्य में प्रति व्यक्ति संपत्ति कर रु. 173 था। (तालिका संख्या 14.6) नगर निगम क्षेत्र में प्रति व्यक्ति सम्पत्ति कर रु. 255 तथा नगर पालिका परिषद क्षेत्र में प्रति व्यक्ति लगभग रु. 82 अर्थात् नगर निगम का लगभग एक तिहाई तथा नगर पंचायत क्षेत्र में नगर निगम का एक चौथाई अर्थात् रु. 61 था। पिछले तीन वर्षों के दौरान प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि हुई है। इस कर से प्रति व्यक्ति आय जो वर्ष 2009-10 में रु. 106 थी वह 2011-12 में बढ़कर रु. 173 हो गई। नगर निगम क्षेत्र में यह रु. 158 से बढ़कर रु. 255, नगर पालिका परिषद क्षेत्र में रु. 63 से बढ़कर रु. 82 तथा नगर पंचायत क्षेत्र में रु. 22 से बढ़कर रु. 61 हो गई। इन समय आंकड़ों से विभिन्न स्तर के निकायों के बीच के अंतर की अनदेखी हो जाती है।

तालिका संख्या 14.6  
प्रति व्यक्ति संपत्ति कर

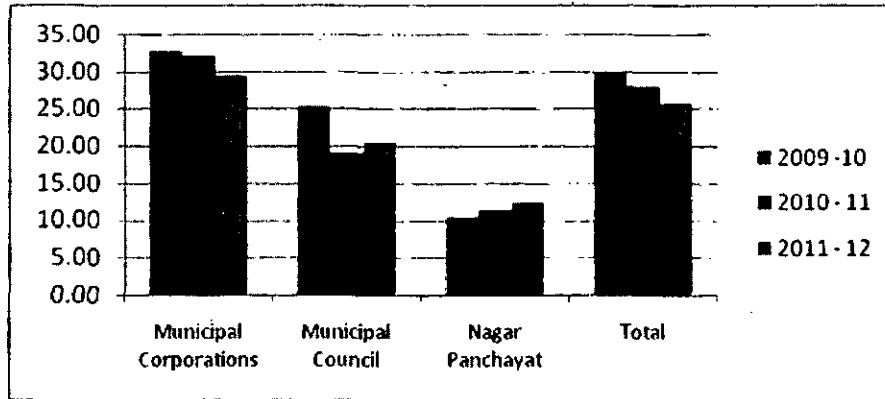
(रूपयों में)

क्रमांक	निकाय का प्रकार	2009-10	2010-11	2011-12
	नगर निगम	158.51	193.90	255.02
	न.पा. परिषद	63.30	67.24	82.39
	नगर पंचायत	22.52	36.12	61.31
	राज्य	100.16	129.87	172.95

स्रोत : नगरीय प्रशासन संचालनालय, छ0ग0 शासन

14.23 देश के नगरीय निकायों के स्वयं के राजस्व में संपत्ति कर का अंशदान लगभग एक तिहाई है, परंतु छत्तीसगढ़ में यह इससे बहुत कम है। इतना ही नहीं नगर निगम तथा न0पा0 परिषद क्षेत्र में इसमें क्रमशः गिरावट आती जा रही है परंतु नगर पंचायतों में कुछ वृद्धि हुई है जैसा कि चित्र से स्पष्ट है:-

स्वयं के स्रोतों से आय में संपत्ति कर का प्रतिशत



स्रोत : नगरीय प्रशासन संचालनालय, छ0ग0 शासन

14.24 जैसा कि हमने पहले बताया है अधिकांश शहरी निकायों में राज्य के गठन के समय से अभी तक संपत्ति कर में कोई संशोधन नहीं हुआ है। आयोग को जहां तक ज्ञात हुआ है पिछली बार इसमें संशोधन अविभाजित मध्यप्रदेश में सन् 1997-98 में हुआ था। सामान्य रूप से इन 15 वर्षों में इसमें तीन संशोधन हो जाने चाहिए थे परंतु अधिकांश निकायों में एक बार भी नहीं हुआ है। कोरबा नगर निगम ही एक मात्र ऐसा निकाय है जहां संपत्ति कर का संशोधन, संपत्तियों का सर्वेक्षण हुआ है तथा रियायतों में कटौती की गई है। इसके फलस्वरूप संपत्ति कर राजस्व में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। यह एक ऐसा उदाहरण है जिसका अन्य निकायों द्वारा अनुसरण किया जाना चाहिए। छत्तीसगढ़ न0पा0

राजस्व नियामक आयोग को इसमें तत्काल ही संशोधन करा कर यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इसमें प्रत्येक पांच वर्षों में पुनरीक्षण होता रहे।

14.25 रियायतों एवं छूटों तथा अन्य कारणों से अनेक नगरीय स्थानीय निकायों में संपत्ति कर बहुत कम है। केरल नगर पालिका अधिनियम में प्रत्येक छः माह के लिये नगर पालिका परिषद क्षेत्र में न्यूनतम रु. 25 तथा नगर निगम क्षेत्र में प्रति छः माह न्यूनतम रु. 50 संपत्ति कर का प्रावधान है। आयोग का मानना है कि राज्य में भी इसी प्रकार का प्रावधान होना चाहिए जिसके अनेक लाभ होंगे। इससे संपत्ति कर विषयक समुचित एवं प्रमाणिक अभिलेख रखने में सुविधा होगी, जिनकी जरूरत विकास योजना बनाते समय भी पड़ती है। संपत्ति स्वामियों को कर दाता के रूप में नागरिक कार्यों में भागीदार बनाने के लिए मदद मिलती है। विकास कार्यों के लिए शहरी निकायों के आय के स्रोतों का उचित दोहन होता है तथा साथ ही साथ सामाजिक सम व्यवहार भी पनपता है। आयोग की अनुशंसा है कि नगर पंचायत क्षेत्र में न्यूनतम कर रु. 50, नगर पालिका परिषद क्षेत्र में रु. 100 तथा नगर निगम क्षेत्र में रु. 150 प्रतिवर्ष किया जाना चाहिए। इस प्रयोजन के लिए अधिनियमों में आवश्यक संशोधन किया जाना चाहिये।

14.26 संपत्ति कर के आरोपण और संग्रहण से संबंधित समस्याओं के समाधान के लिए आयोग की कुछ अतिरिक्त अनुशंसायें हैं जो निम्नानुसार हैं -

(i) स्व मूल्यांकन प्रणाली को समाप्त किये जाने के बारे में सरकार को गंभीरता पूर्वक विचार करना चाहिए। अथवा स्व मूल्यांकन फार्म का प्रथम दो महीनों में सत्यापन किया जाकर मांग नोटिस भी साथ ही साथ दिया जाना चाहिए।

(ii) भले ही मांग नोटिस एक बार दी जाये परंतु संपत्ति कर की उगाही अर्ध वार्षिक आधार पर वर्ष में दो बार की जानी चाहिए जैसा कि देश के अन्य राज्यों में होता है। पूरे साल भर का संपत्ति कर का एक ही बार में भुगतान करने के इच्छुक कर दाताओं को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

(iii) प्रथम अर्ध वार्षिकी के लिए जून के बाद भुगतान करने पर तथा द्वितीय अर्ध वार्षिकी के लिए दिसम्बर के बाद भुगतान करने पर दो प्रतिशत वार्षिक की दर से दण्डात्मक ब्याज लिया जाये।

- (iv) शहरी निकाय समुचित व्यवस्था करके बैंको के माध्यम से संपत्ति कर वसूली की संभावना का पता लगाये। छत्तीसगढ़ न0पा0 राजस्व नियामक आयोग बैंकिंग संस्थानों के साथ राज्य स्तर पर इसकी विस्तृत कार्य योजना तैयार करे।
- (v) शहरी निकाय संपत्ति कर के भुगतान के लिए क्रेडिट/डेबिट कार्ड स्वीकार करें। प्रारंभ में यह व्यवस्था नगर निगमों के लिए हो, बाद में अन्य शहरी निकायों के लिए भी प्रारंभ की जा सकती है।
- (vi) संपत्ति कर की बिलिंग और संग्रहण के कार्य में बाह्य एजेंसियों (आउट सोर्सिंग) की मदद लेने के बारे में सरकार विचार करे, जैसा कि देश के कुछ अन्य राज्यों में संपत्ति कर और जल प्रदाय के मामलों में हो रहा है।
- (vii) समय पर अथवा संपत्ति कर के अग्रिम भुगतान के लिए प्रोत्साहन योजना बनाकर उसे व्यापक रूप से प्रचारित किया जाये। इससे प्रभावी कर भुगतान को मदद मिलेगी।
- (viii) कर संग्रहण को सुधारने के लिए कर संग्रहणकर्ता कर्मचारियों और मोहल्ला समितियों/रहवासी कल्याण समितियों के लिए प्रोत्साहन योजना प्रारंभ की जाये।
- (ix) संपत्ति कर के बड़े देनदारों और बड़े बकायादारों के नामों का प्रिन्ट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया के द्वारा व्यापक प्रचार कराया जाये। साथ ही उनके नाम न0पा0 के नोटिस बोर्ड में भी चस्पा किये जायें।
- (x) प्रभावी और समग्र संपत्ति कर कवरेज के लिए सभी संपत्तियों की जी0आई0एस0 मैपिंग कराये जाने के लिए न0पा0 राजस्व नियामक आयोग को पहल करनी चाहिए। आयोग को ज्ञात हुआ है कि राष्ट्रीय नगरीय सूचना पद्धति (N.U.I.S) के अंतर्गत रायपुर, बिलासपुर, दुर्ग और कोरबा में ऐसी प्रक्रिया प्रारंभ की गई है। इससे प्राप्त अनुभव के आधार पर अन्य नगर निगम क्षेत्रों में वर्ष 2013-14 में, नगर पालिका क्षेत्रों में 2014-15 में और इसके बाद अगले वर्ष में नगर पंचायत क्षेत्रों में इस प्रक्रिया का विस्तार किया जा सकता है। आयोग को बताया गया है कि कुछ आई.टी. कंपनी इस प्रयोजन के लिए निःशुल्क साफ्ट वेयर बनाने के लिए तैयार हैं।

न0पा0 राजस्व नियामक आयोग तथा नगरीय स्थानीय निकाय लागत घटाने के लिए इस का भी लाभ उठा सकती हैं।

### समेकित कर

**14.27** नगर निगम अधिनियम (धारा 132(1) (सी-ई) तथा न0पा0 अधिनियम की धारा 127(1) (सी.ई.) में सामान्य साफ सफाई, अग्निशमन तथा प्रकाश व्यवस्था पर कर अधिरोपित किये जाने का प्रावधान है, इन्हें "समेकित कर" कहा जाता है। नगरीय स्थानीय निकायों के लिए अपने स्वयं के स्रोतों से कर राजस्व प्राप्त करने का यह भी एक महत्वपूर्ण माध्यम है। मूलतः यह कर अविभाजित मध्यप्रदेश में नगर पालिका अधिनियमों को संशोधित करके लागू किया गया था और नये राज्य के गठन के बाद भी यह कर पूर्ववत् चला आ रहा है। इस कर के बारे में महत्वपूर्ण बात यह है कि नगर निगमों के लिए इस कर की न्यूनतम दर सरकार निर्धारित करती है जबकि नगर पालिकाओं और नगर पंचायतों के लिए कर की न्यूनतम और अधिकतम दरों का निर्धारण का कार्य संबंधित शहरी निकाय को दे दिया गया है। यद्यपि यह कर तीन अलग अलग घटक मदों के अंतर्गत अधिरोपित किया जाता है परंतु इस स्रोत से हुई आय का उपयोग किसी विशिष्ट प्रयोजन तक सीमित नहीं है। इसे सामान्य नगर पालिक निधि में जमा किया जाता है और सामान्य व्यय के भाग के रूप में इसे खर्च किया जाता है।

**14.28** राज्य सरकार ने फरवरी, 2010 में इस समेकित कर को पुनरीक्षित करके प्रतिमाह रु. 15 से रु. 50 कर दिया है। संपत्ति कर नहीं देने वालों के लिए रियायत का प्रावधान है और उन्हें प्रतिमाह केवल रु. 25 रुपये देने पड़ते हैं। समेकित कर के अधिरोपण एवं संग्रहण को शासित करने वाले दो महत्वपूर्ण घटक हैं— (क) यह कर उन संपत्तियों पर भी लगाया जाता है जिन्हें संपत्ति कर से छूट मिली हुई है, और (ख) इसके फलस्वरूप यह कर सभी संपत्ति स्वामियों पर लगाया जाता है।

### मांग और संग्रहण दक्षता

**14.29** संपत्ति कर की तुलना में इस कर का संग्रहण अपेक्षाकृत कम है। जैसा कि तालिका संख्या 14.7 से पता चलता है पिछले तीन वर्षों के दौरान इस कर का संग्रहण 60 प्रतिशत के आसपास था जबकि संपत्ति कर का संग्रहण 80 प्रतिशत था। संपत्ति कर के समान इस कर की संग्रहण क्षमता सर्वाधिक नगर निगम क्षेत्र में थी।



**तालिका संख्या 14.7**  
**समेकित कर : मांग और संग्रहण क्षमता**

(करोड़ रूपयों में)

	2009-2010			2010-11			2011-12		
	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण प्रतिशत
नगर निगम (10)									
चालू	10.33	8.23	79.66	14.07	10.65	75.72	21.73	12.85	59.13
बकाया	8.42	4.55	54.05	9.67	5.05	52.23	13.59	13.21	97.16
कुल	18.75	12.78	68.15	23.74	15.70	66.15	35.32	26.06	73.06
नगर पालिका परिषद (32)									
चालू	2.46	1.22	49.79	5.35	3.25	60.77	7.61	4.34	57.06
बकाया	3.24	1.13	34.77	3.52	1.30	37.02	5.59	2.62	46.87
कुल	5.70	2.35	41.26	8.87	4.55	51.36	13.20	6.96	52.74
नगर पंचायत (126)									
चालू	1.45	0.70	48.02	5.41	2.86	52.7	8.69	3.81	43.90
बकाया	1.63	0.54	33.39	2.52	0.81	32.32	6.10	2.40	39.41
कुल	3.08	1.24	40.28	7.93	3.67	46.26	14.79	6.24	42.05
राज्य (168)									
चालू	14.24	10.15	71.28	24.84	16.76	67.49	38.04	21.01	55.24
बकाया	13.29	6.22	46.81	15.71	7.17	45.6	25.28	18.23	72.11
कुल योग	27.53	16.37	59.47	40.55	23.93	59.02	63.32	39.24	61.97

स्रोत :- नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग संचालनालय, छत्तीसगढ़ शासन

**14.30** संपत्ति कर और समेकित कर के बारे में एक उल्लेखनीय बात यह है कि नगर निगम क्षेत्र में समेकित कर की तुलना में संपत्ति कर ऊँचा है जबकि नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत क्षेत्र में संपत्ति कर कम है। (तालिका 14.8) संपत्ति कर के मामले में छूटों और रियायतों की सूची लंबी है। जबकि समेकित कर में रियायत की गुंजाईश नहीं है। संपत्ति कर की दर के निर्धारण में और उसके संग्रहण में राजनीतिक हित आड़े आ जाते हैं परंतु समेकित कर के बारे में ऐसा कोई दबाव नहीं होता है। चूंकि नगर निगम

क्षेत्रों में संपत्ति की संख्या बड़ी है, तथा भवनों का आकार प्रकार भी बड़ा है, अतः वहां संपत्ति कर की धन राशि बड़ी है जबकि समेकित कर एक समान दर पर लिया जाता है। इसके विपरीत न०पा० परिषद और नगर पंचायत क्षेत्र में बहुत सी संपत्तियाँ छूट प्राप्त हैं और जो हैं वे न्यूनतम दर वाली संपत्ति की श्रेणी में आती हैं, जबकि समेकित कर का भुगतान सभी संपत्ति स्वामियों को निर्धारित दर पर करना होता है। जो लोग संपत्ति कर नहीं देते हैं उन्हें भी रियायती दर पर इसका भुगतान करना होता है। इसलिए छोटे आकार के शहरी निकायों में समेकित कर की मांग अधिक है।

तालिका संख्या 14.8  
संपत्ति कर और समेकित कर की तुलना

(करोड़ रूपयों में)

	2009-10		2010-11		2011-12	
	मांग	संग्रहण	मांग	संग्रहण	मांग	संग्रहण
नगर निगम (10)						
संपत्ति कर	51.09	42.45	62.49	52.94	82.20	69.08
समेकित कर	18.75	12.78	23.74	15.70	35.33	26.06
न.पा. परिषद (32)						
संपत्ति कर	7.46	4.77	7.92	5.40	9.71	6.32
समेकित कर	5.70	2.35	8.87	4.55	13.20	6.96
नगर पंचायत (126)						
संपत्ति कर	3.18	1.63	5.10	2.72	8.66	5.84
समेकित कर	3.08	1.24	7.93	3.67	14.78	6.21
राज्य (168)						
संपत्ति कर	61.73	48.86	75.83	61.06	100.58	81.25
समेकित कर	27.53	16.37	40.55	23.93	63.32	39.24

स्रोत :- नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग संचालनालय, छत्तीसगढ़ शासन

14.31 आयोग ने समेकित कर के आरोपण और संग्रहण सहित इसके प्रबन्धन की उलझनों को दूर करने के लिये इसको संपत्ति कर के एक घटक के रूप में उसके साथ जोड़ने की सम्भावना तथा वांछनीयता पर भी विचार किया है। क्षेत्र अध्ययन के दौरान आयोग ने निर्वाचित जन प्रतिनिधियों तथा अधिकारियों से इस सम्बन्ध में बात की। उन्होंने इससे सैद्धान्तिक सहमति तो व्यक्त की परंतु साथ ही साथ यह शंका भी व्यक्त की कि ऐसा किये जाने से संपत्ति कर की राशि अधिक दिखाई देगी तथा इस कारण इसका विरोध हो सकता है। यदि इस प्रस्ताव को स्वीकार किया जाता है तो समेकित कर के

तीनों घटक एक सुनिर्धारित प्रतिशत के रूप में सम्पत्तिकर के घटक बन जायेंगे। आयोग की अनुशंसा है कि इसे एक पृथक कर के रूप में रखने के बजाय इसे सम्पत्ति कर के एक निश्चित भाग के रूप में सम्मिलित कर दिया जाये। जिन लोगों से सम्पत्ति कर नहीं लिया जाता है उन लोगों से इसके संग्रहण के तरीके पर नगर पालिक राजस्व नियामक आयोग विचार करे।

### प्रवेश कर

**14.32** वर्ष 1974 में चुंगी कर समाप्त कर दिया गया। यह कर समाप्त कर दिये जाने से नगरीय स्थानीय निकायों को जो राजस्व हानि हुई, उसके बदले में उन्हें क्षतिपूर्ति दी गई है। बाद में माल प्रवेश कर प्रारम्भ किया गया। वर्ष 1996 में सरकार ने इसे अपने हाथ में ले लिया तथा इस कर का आगम नगरीय स्थानीय निगमों को हस्तांतरित किया जाता है। प्रथम राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर नगरीय स्थानीय निकायों को 70 प्रतिशत जनसंख्या, 10 प्रतिशत क्षेत्रफल, 10 प्रतिशत गन्दी बस्ती तथा 10 प्रतिशत राजस्व संग्रहण प्रयास के आधारों पर यह कर समनुदेशित कर रही है। जैसा कि तालिका संख्या 14.9 से स्पष्ट है, नगरीय स्थानीय निकायों के राजस्व में प्रवेश कर में लगातार वृद्धि तो हो रही है परंतु दुर्भाग्य की बात यह है कि प्रवेश कर की समग्र प्राप्ति उन्हें हस्तांतरित नहीं की जाती है। वर्ष 2001 की जनगणना के आधार पर प्रति व्यक्ति रु. 26 प्रतिमाह की दर से चुंगी कर प्रतिपूर्ति अनुदान दिया जा रहा है।

### तालिका संख्या 14.9

#### प्रवेश कर का कुल संग्रहण

(करोड़ रु.)

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
प्रवेश कर	484.63	460.00	418.90	605.00	607.50

स्रोत :- नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग संचालनालय, छत्तीसगढ़ शासन

आयोग को जानकारी दी गई है कि सरकार ने वर्ष 2007 में यह निर्णय लिया था और तब से यह चला आ रहा है। रु. 60 करोड़ की अन्य राशि विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत नगरीय स्थानीय निकायों को अनुदान स्वरूप देने के लिये राज्य नगरीय विकास अधिकरण (SUDA) को दी जाती है और शेष लगभग रु. 400 करोड़ की राशि (2011-12 के दौरान) छत्तीसगढ़ अधोसंरचना विकास निधि को हस्तांतरित की जाती है जिसमें राज्य

वित्त आयोग का अनुदान, सामान्य उद्देशीय अनुदान, तथा सड़क अनुरक्षण अनुदान भी शामिल है। इसका प्रशासन छत्तीसगढ़ अधोसंरचना विकास निधि समिति द्वारा किया जाता है, जिस के अध्यक्ष राज्य के नगरीय विकास मंत्री हैं। प्रवेश कर, जिसे कि चुंगी कर के बदले में प्रारम्भ किया गया है, उसकी कुल राशि बिना किसी अंकुश के नगरीय निकायों को समनुदेशित अनुदान के रूप में मिलनी चाहिये। चुंगी कर क्षतिपूर्ति बिना किसी कटौती के शहरी निकायों को मिलती है परंतु अन्य अनुदान इन निकायों को उस समय मिलता है जब वे कोई प्रस्ताव प्रस्तुत करते हैं। प्रस्ताव प्रस्तुत करने पर उन्हें जो राशि मिलती है उसे उसी प्रयोजन विशेष पर व्यय करना होता है। यही स्थिति सड़क अनुरक्षण अनुदान का है। इस अनुदान की राशि केवल सड़क अनुरक्षण के मद में ही खर्च की जा सकती है। इसलिये शहरी निकायों की यह आम शिकायत है कि विकास कार्य या सड़क अनुरक्षण के लिये अनुदान मिलने के बावजूद वे वैसे के वैसे ही बने रहते हैं। वे चाहते हैं कि अनुदान मिलने के साथ ही उन्हें अपनी प्राथमिकताओं के अनुरूप इसे व्यय करने का अधिकार भी मिलना चाहिये। चूंकि प्रवेश कर चुंगी कर के स्थान पर आया है, आयोग की अनुशंसा है कि प्रवेश कर का पूरा आगम बिना किसी कटौती के नगरीय स्थानीय निकायों को सौंप दिया जाये। इससे इन निकायों को अपने आवर्ती तथा विकास मूलक एवं पूंजीगत व्यय के लिये आवश्यक खर्चों को अंशतः पूरा करने में मदद मिलेगी।

### जल कर

**14.33** नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 132(1)(बी) तथा न0पा0 परिषद अधिनियम की धारा 127(1) (बी) नगरीय स्थानीय निकायों को उन भवनो, जिन्हे नल कनेक्शन दिया गया है, पर जल कर लगाने का अधिकार देती है। सरकार इस कर की न्यूनतम दर निर्धारित करती है और इस की वास्तविक दर निर्धारित करने का अधिकार स्थानीय निकायों को दिया गया है लेकिन राज्य में बहुत कम निकायों ने यह कर लगाया है। वे केवल शुल्क लेते हैं। कुछ निकायों में अक्सर जल शुल्क को ही जल कर कहा जाता है, जिससे यह भ्रम होता है कि जल कर और जल शुल्क दोनो लगाये जा रहे हैं जबकि बात ऐसी नहीं है। रायपुर और कोरबा उन शहरी निकायों में हैं जिन्होंने सभी सम्पत्ति कर दाताओं पर सम्पत्ति कर के डेढ़ प्रतिशत की दर से जल कर लगाया है। वे जल शुल्क भी वसूल करते हैं, जो नल कनेक्शन पर आधारित उपभोक्ता प्रभार है। जल कर और जल

शुल्क अलग-अलग हैं, इनमें से एक सामान्य उद्देश्यीय कर है और दूसरा उपभोक्ता प्रभार है। दुर्ग नगर निगम जैसे कुछ निकाय उन लोगों से, जिन्होंने नल कनेक्शन नहीं लिया है, रु. 40 प्रति वर्ष की दर से शुल्क लेते हैं। अधिकांश शहरी निकायों में केवल उपभोक्ता प्रभार ही लिया जाता है। सभी नगरीय निकायों को सार्वजनिक नल से जल प्रदाय की लागत और गरीब लोगों को जल आपूर्ति की सब्सीडी के लिये सामान्य उद्देश्यीय कर के रूप में जल कर लगाया जाना चाहिये।

### वैकल्पिक कर

14.34 नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 132(6) तथा न.पा. परिषद अधिनियम की धारा 127(6) नगरीय स्थानीय निकायों को अपने विवेक के अनुसार विभिन्न प्रकार के कर लगाने का अधिकार देती है। ये निकाय इन अधिनियमों में सूची बद्ध कोई भी कर लगा सकते हैं अथवा पहिले से लगाये गये कर या शुल्क की दर में वृद्धि कर सकते हैं। आयोग ने स्थल अध्ययन के दौरान पाया कि इन निकायों के द्वारा अधिकांश वैकल्पिक कर लगाये ही नहीं गये हैं। तालिका संख्या 14.10 में उन वैकल्पिक करों का विवरण है जो राज्य में लगाये गये हैं। यद्यपि इनमें से कुछ करों की उगाही की जा रही है परन्तु इनकी दरों तथा संग्रहण क्षमता में बहुत अन्तर है। इन 13 वैकल्पिक करों में से केवल 6 कर लगाये गये हैं, परन्तु यह स्पष्ट नहीं है कि सभी निकायों ने ये कर लगाये हैं या नहीं। स्थल अध्ययन से ज्ञात हुआ है कि केवल कुछ ही निकायों ने ये कर लगाये हैं।

#### तालिका संख्या 14.10

#### वैकल्पिक करों की उगाही की स्थिति

क्रमांक	वैकल्पिक कर	उगाही की स्थिति
1	शौचालय या मल वाहन कर (धारा 132(6) (क) तथा धारा 127(6) (क)	X
2.	जल निकास कर (धारा 132 (6)(ख)/ धारा 127(6) (ख)	X
3.	व्यवसाय कर (धारा 132(6) (ग) तथा धारा 127(6) (ग)	X
4.	वाहन और मवेशियों के स्वामियों पर कर (धारा 132(6) (घ) तथा धारा 127(6) (घ)	X
5.	वाहनों और मवेशियों पर पथ कर (धारा 132(6) (ड.) तथा धारा 127(6) (ड.)	X
6.	पशुओं की बिक्री पर पंजीयन शुल्क (धारा 132(6) (च) तथा धारा	✓

	127(6) (च)	
7.	बाजार में विक्रय के लिये प्रदर्शित वस्तुओं पर बाजार कर (धारा 132(6) (छ) तथा धारा 127(6) (छ)	✓
8.	सम्पत्ति पर सुधार कर (धारा 132(6) (ज) तथा धारा 127(6) (ज)	✓
9.	तीर्थ यात्रा कर (धारा 132(6) (झ) तथा धारा 127(6) (झ)	X
10	शहरी स्थानीय निकाय द्वारा बनवाये गये नये पुलों पर पथ कर (धारा 132(6) (ट) तथा धारा 127(6) (ट)	?
11	विज्ञापन शुल्क (धारा 132(6) (ठ) / धारा 127(6) (ठ)	✓
12	नाट्य शालाओं, रंग मंचीय अभिनयों तथा अन्य सार्वजनिक मनोरंजनो पर कर (धारा 132(6) (ड) धारा 127(6) (ड)	✓
13	शहरी निकाय की सीमा से निर्यात किये गये माल या पशुओं पर सीमा कर (धारा 132(6) (ढ) तथा धारा 127(6) (ढ)	X

स्रोत :- चुनिंदा शहरी निकायों में स्थल अध्ययन

### विज्ञापन कर

**14.35** शहरी स्थानीय निकायों के लिये विज्ञापन कर उनके राजस्व का महत्वपूर्ण स्रोत है। राज्य में यह कुछ ही शहरी निकायों द्वारा लगाया गया है और इससे हुई आय भी मामूली है। जिन 10 निकायों का अध्ययन है उनमें से 5 निकायों में यह कर लगाया ही नहीं है। शेष 5 निकायों में से रायपुर को छोड़कर शेष चार में इस मद से हुई आय बहुत कम है। (बाक्स नम्बर 14.4) रायपुर में इस स्रोत दोहन का भरपूर प्रयास किया जा रहा है, जिसकी विस्तृत विवेचना अध्याय 9 में की जा चुकी है। वर्ष 2012-13 में रायपुर नगर निगम को इस स्रोत से लगभग रु. 2 करोड़ की राजस्व प्राप्ति का अनुमान है। सभी निकायों विशेष कर बड़े नगरीय निकायों में विज्ञापन शुल्क के अधिकतम दोहन का प्रयास किया जाना चाहिये, जहाँ कि उसकी भरपूर गुजाईश है। इस विषय में इन निकायों का मार्गदर्शन करने के लिये न.पा. राजस्व नियामक आयोग को नगर पालिका विज्ञापन कर मार्गदर्शिका बनानी चाहिये।

बाक्स 14.4 विज्ञापन शुल्क से आय (लाख रूपयों में)					
	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
रायपुर	30.00	34.16	12.22	52.43	78.60
दुर्ग	3.71	2.73	4.00	8.23	9.47
कोरबा	3.17	10.27	10.00	11.50	13.33
धमतरी	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00
मुंगेली	—	—	1.50	1.65	0.02

जगदलपुर, अहिरवारा, पिथौरा, सरगांव और बोड़ला में यह कर नहीं है।

### कर भिन्न राजस्व

**14.36** नगर पालिका अधिनियमों में नगरीय निकायों को उपभोक्ता प्रभार के रूप में शुल्क, भाड़ा और प्रभार आदि आरोपित करने तथा उनके संग्रहण का अधिकार दिया गया है। देश में नगरीय निकायों के लिये अपने स्वयं के स्रोतों से राजस्व अर्जन का यह एक बड़ा माध्यम है। छत्तीसगढ़ के शहरी निकायों को बाजार शुल्क, दुकानों के किराया, जल आपूर्ति पर उपभोक्ता प्रभार, टोस अपशिष्ट निदान प्रभार तथा वाटर टैंकर प्रभार, दस्तावेज शुल्क, भूमि और भवनों की लीज आदि जैसे स्रोतों से अपने कुल राजस्व का एक बटा पांच भाग प्राप्त होता है। ये शुल्क और प्रभार नगर पालिका अधिनियमों के प्रावधानों के अधीन तथा सरकार द्वारा समय समय पर जारी किये गये मार्गदर्शी निर्देशों के अनुसार लगाये जाते हैं। ये निकाय इनमें से कोई कर या शुल्क लगाने के लिये अथवा पूर्व में लगाये गये कर या शुल्क आदि की दर बढ़ाने के लिये स्वतंत्र है।

### बाजार शुल्क

**14.37** नगर पालिका क्षेत्र में बिक्री के लिये लाई गई चीजों पर नगर निगम अधिनियम की धारा 254(1) तथा न.पा. परिषद अधिनियम की धारा 260(1) के तहत दैनिक आधार पर बाजार शुल्क की वसूली की जाती है। नगर निगम अधिनियम की धारा 262 के तहत नगरीय निकायों को लायसेंस लिये बिना नगर पालिका की भूमि का उपयोग करने वाले व्यक्तियों पर अर्थदण्ड लगाने का अधिकार दिया गया है। तालिका संख्या 14.11 में वर्ष

2009-10 और 2010-11 के दौरान बाजार शुल्क की मांग और उगाही का विवरण प्रस्तुत किया गया है :-

**तालिका संख्या 14.11**  
**बाजार शुल्क की मांग और उगाही**

(करोड़ रूपयों में)

2009-10				2010-11		
निकाय का प्रकार	मांग	संग्रहण	संग्रहण का प्रतिशत	मांग	संग्रहण	संग्रहण का प्रतिशत
नगर निगम	2.42	1.86	77.05	2.21	2.22	100.09
न.पा.परिषद	1.14	1.10	96.61	1.74	1.67	96.07
नगर पंचायत	3.32	3.21	96.75	4.46	3.93	88.01
कुल	6.88	6.17	89.81	8.41	7.82	92.85

स्रोत : नगरीय प्रशासन विभाग, छ.ग. शासन

**14.38** इन निकायों को बाजार शुल्क से वर्ष 2009-10 में लगभग रु. 6.9 करोड़ की राजस्व प्राप्ति हुई थी जो बढ़कर 2010-11 में रु. 8.4 करोड़ हो गई। नगर पंचायतों के मामलों में बाजार शुल्क की मांग अधिक और न.पा. परिषदों में कम है। इसका कारण राज्य में नगर पंचायतों की संख्या का अधिक होना है। आश्चर्य की बात यह है कि न.पा. परिषदों और नगर पंचायतों में बाजार शुल्क की मांग में 50 प्रतिशत की वृद्धि हुई वहीं नगर निगमों में 10 प्रतिशत की कमी आई जैसा कि उपर्युक्त तालिका संख्या 14.11 से स्पष्ट है। इन दो वर्षों के दौरान संग्रहण क्षमता लगभग 90 प्रतिशत रही है।

**14.39** राजस्व के इस स्रोत के सम्बन्ध में एक बड़ी समस्या न.पा. कर्मचारियों द्वारा बाजार में फुटकर व्यापारियों से प्रतिदिन इस कर का संग्रहण है। अक्सर यह आरोप लगाया जाता है कि न.पा. कर्मचारियों द्वारा इन फुटकर व्यापारियों से अच्छा बर्ताव नहीं किया जाता है तथा वसूली में गलत तरीके भी अपनाये जाते हैं। आयोग की अनुशंसा है कि या तो इस कर को समाप्त कर दिया जाये अथवा समुचित पर्यवेक्षण के अधीन इसकी उगाही की इतनी प्रभावी व्यवस्था की जाये कि जिससे शहरी निकायों को अधिक राजस्व की प्राप्ति हो। इसके साथ ही इस कर व्यवस्था के प्रभावी देख



भाल के लिये बाजार के स्थानों और इससे लगे व्यक्तियों के बारे में कम्प्यूटरीकृत अभिलेख रखे जायें।

### दुकान किराया

14.40 अन्य राज्यों की तरह छतीसगढ़ में भी शहरी निकायों द्वारा नगर पालिका की जमीने पर बाजारों और दुकानों का निर्माण कराया गया है और ये दुकानें किराये पर अथवा पट्टे पर उठा दी गई हैं। इन निकायों के लिये ये दुकाने राजस्व प्राप्ति के महत्वपूर्ण साधन हैं। तालिका संख्या 14.12 में इन दुकानों से आय और उगाही का विवरण दिया गया है।

तालिका संख्या 14.12  
दुकान किराये की मांग एवं संग्रहण (करोड़ रु. में)

शहरी निकाय का प्रकार	2009-10			2010-11		
	मांग	संग्रहण	प्रतिशत	मांग	संग्रहण	प्रतिशत
नगर निगम	12.76	10.51	82.37	10.43	7.21	69.15
न.पा.परिषद	3.24	2.05	63.32	3.59	2.06	82.42
नगर पंचायत	2.10	1.22	57.93	2.60	1.56	60.02
योग	18.10	13.78	76.12	16.62	11.73	70.60

स्त्रोत : नगरीय प्रशासन विभाग, संचालनालय, छ.ग. शासन

14.41 वर्ष 2009-10 में इस स्त्रोत से रु. 18 करोड़ की मांग थी, जो अगले ही वर्ष 2010-11 में घटकर रु. 16.6 करोड़ रह गई। नगर निगमों के मामले में यह मांग सर्वाधिक अर्थात् रु. 12.76 करोड़ है जबकि न.पा. परिषदों में रु. 3.2 करोड़ तथा नगर पंचायतों में रु. 2.1 करोड़ है। संग्रहण क्षमता, जो वर्ष 2009-10 में 76 प्रतिशत थी, वह घटकर वर्ष 2010-11 में 70 प्रतिशत रह गई। यद्यपि नगर निगमों तथा नगर पंचायतों में संग्रहण क्षमता में मामूली वृद्धि हुई परंतु न.पा. परिषदों में यह 82 प्रतिशत से घटकर 69 प्रतिशत रह गई। चूंकि शहरी निकायों के लिये स्वयं के स्त्रोत से राजस्व प्राप्ति का यह महत्वपूर्ण स्त्रोत है, अतः किराया लगाने और उसके संग्रहण की प्रक्रिया को प्रभावी बनाने के लिये प्रयास किया जाना चाहिये। न.पा. राजस्व नियामक आयोग को करों के निर्धारण तथा समय समय पर उसके पुनरीक्षण एवं संग्रहण के बारे में मार्गदर्शी सिद्धन्त

बनाना चाहिये। शहरी निकायों को अपनी आस्तियों के प्रबन्धन के रूप में विपणन स्थलों की अद्यतन सूची भी रखनी चाहिये।

#### जल प्रभार

**14.42** न.पा. निगम अधिनियम की धारा 132 (क) तथा न.पा. परिषद अधिनियम की धारा 127(ख) के द्वारा शहरी स्थानीय निकायों को जल-प्रदाय, जल निकासी, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन आदि सेवाओं के लिये उपभोक्ता प्रभार लगाने और उसे वसूल करने का अधिकार दिया गया है। इस समय जल आपूर्ति और कुछ सीमा तक ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के लिये उपभोक्ता प्रभार लिया जा रहा है। राज्य के विभिन्न श्रेणी के शहरी निकायों में नल कनेक्शन के लिये शुल्क की दरें सरकार तय करती है। आय कर नहीं देने वाले व्यक्तियों को घरेलू उपयोग के लिये नल कनेक्शन पर रियायत दी गई है, जैसा कि तालिका संख्या 14.13 में बताया गया है। आय कर देने वालों की संख्या बहुत थोड़ी है, इस प्रकार का भेद-भाव तर्क सम्मत नहीं है। आयोग की अनुशंसा है कि आय कर देने वालों और न देने वालों का भेद समाप्त कर दिया जाये क्योंकि इसके सत्यापन में बहुत सी समस्याएँ हैं। जल आपूर्ति के लिये नल कनेक्शन लेने वाले सभी सम्पत्ति स्वामियों से एक समान प्रभार लिया जाना चाहिये।

#### तालिका संख्या 14.13

#### जल आपूर्ति कनेक्शन का शुल्क

	हितग्राही	नगर निगम	न.पा.परिषद	नगर पंचायत
(1)	आय कर दाता	5000	4000	3000
(2)	आय कर नहीं देने वाले	2000	1500	1500

स्रोत :- अधिसूचना संख्या एफ 5-4/18/2011 दिनांक 12.1.2011

**14.44** जल प्रभार की दर सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित की जाती है। शहरी निकाय उसे अपना कर तदनुसार उगाही करते हैं। सरकार ने जनवरी, 2011 में जल प्रभार की दरें पुनरीक्षित की, परंतु अधिसूचित दरों की अपनी सीमायें हैं। जल प्रभार की ये दरें राज्य के सभी शहरी निकायों के लिये एक समान निर्धारित की गई है और इन दरों का प्रचलन और अनुरक्षण प्रभारों से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है जबकि हर एक शहरी निकाय का जल आपूर्ति का स्रोत, नेटवर्क की स्थिति तथा जल आपूर्ति के घण्टे अलग अलग हैं।

शहरी निकाय सरकार द्वारा निर्धारित दरों को अपना कर तदनुसार प्रभार वसूली करते हैं। आयोग की अनुशंसा है कि जल प्रभार को युक्ति युक्त बनाया जाये ताकि कम से कम परिचालन लागत की वसूली हो सके। न.पा. राजस्व नियामक आयोग नगरीय स्थानीय निकाय वार ये दरें निर्धारित करे और तदनुसार इन निकायों का मार्ग दर्शन करे। दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि स्वतंत्रता संग्राम सेनानियों ने अपने जीवन काल में जो भूमि और सम्पत्ति अर्जित की थी तथा उन्हें आय कर से छूट प्राप्त है तो उनके ऐसे भवनों को घरेलू उपयोग के लिये दिये गये आधे इंच व्यास के नल कनेक्शन को न.पा. अधिनियमों के अनुसार जल प्रभार से छूट मिली हुई है। ऐसी छूट के साथ परिचालनगत समस्याएँ जुड़ी हुई हैं, अतः इन्हे समाप्त कर दिया जाये।

**14.44** जल प्रभार के संग्रहण की दक्षता का स्तर चिन्ता की बात है। वर्ष 2009-10 में जो संग्रहण क्षमता 75% थी, वह वर्ष 2010-11 में घटकर 62% हो गई है, जैसा कि तालिका संख्या 14.14 से स्पष्ट है। नगर निगमों, नगर पालिका परिषदों तथा नगर पंचायतों की संग्रहण क्षमता में बहुत अन्तर है। वर्ष 2010-11 में यह क्षमता मांग के मुकाबले में दो तिहाई से भी कम थी।

#### तालिका संख्या 14.14

#### जल प्रभार की संग्रहण क्षमता (प्रतिशत में)

क्रमांक	शहरी निकाय	2009-10	2010-11
1	नगर निगम	80.16	63.86
2	न.पा. परिषद	65.59	60.14
3	नगर पंचायत	65.70	56.06
	योग	74.99	61.95

स्रोत :- नगरीय प्रशासन, संचालनालय, छ0ग0 शासन

#### जल प्रभार की लागत वसूली

**14.45** जल प्रदाय उपलब्ध कराये जाने की लागत और प्राप्त किये गये उपभोक्ता प्रभार में बहुत अन्तर है। तालिका संख्या 14.15 से यह स्थिति स्पष्ट है। इस तालिका से पता चलता है कि नगर निगमों और न.पा. परिषदों में जल आपूर्ति की व्यवस्था के परिचालन और अनुरक्षण पर वास्तविक खर्च लगभग रु. 73 करोड़ था जबकि इस मद में केवल

रु. 46 करोड़ अर्थात् वास्तविक व्यय के 64% की मांग की गई। इस मांग के विरुद्ध केवल रु. 26 करोड़ अर्थात् मांग की 55.56% भाग का संग्रहण किया गया है। यदि इस संग्रहण की व्यय के साथ तुलना की जाये तो यह लगभग 35% है।

**तालिका संख्या 14.15**

**उपभोक्ता प्रभार: मांग और संग्रहण 2011-12**

राज्य/शहरी निकाय	परिचालन/अनुरक्षण व्यय	मांग	संग्रह	संग्रह का भाग में प्रतिशत	संग्रह का कुल व्यय में प्रतिशत
नगर निगम	53.87	37.50	19.97	53.3	35.44
न.पा. परिषद	18.63	8.88	5.87	66.2	31.5
नगर पंचायत	0.41	0.25	0.20	79.8	48
राज्य	73.18	46.67	25.93	55.56	37.1

स्रोत : नगरीय प्रशासन, संचालनालय, छ0ग0 शासन

विभिन्न प्रकार के शहरी निकायों में कुल लागत के मुकाबले में उगाही में बहुत अन्तर है। राज्य स्तर पर यह 37.1 प्रतिशत है तो नगर निगमों के मामलों में वास्तविक लागत वसूली 35.44 प्रतिशत है। नगर पालिका परिषदों में 31.50 प्रतिशत है, वहीं नगर पंचायतों में 48 प्रतिशत है। लागत की यह कम वसूली जवाहर लाल नेहरू शहरीकरण नवीनीकरण मिशन के प्रतिमानों के विरुद्ध है। तेरहवें वित्त आयोग ने जोर देकर यह अनुशांसा की है (कडिका 10.173) कि स्थानीय निकायों को जल आपूर्ति और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन जैसी सेवाओं के मामले में कम से कम अनुरक्षण लागत की वसूली तो करनी ही चाहिये।

**14.46** जल आपूर्ति के मद में कुल व्यय और लागत वसूली में बहुत ज्यादा अन्तर है। जिन नगरीय निकायों का अध्ययन किया गया है, वहाँ कुल व्यय और लागत वसूली में बहुत अन्तर पाया गया जैसा कि **बाक्स नम्बर 14.5** से स्पष्ट है। दुर्ग नगर निगम कुल व्यय की 77% वसूली करके प्रथम स्थान पर हैं, वही मुगेंली ने कुल लागत के 0.17% की वसूली की हैं। रायपुर नगर निगम में कुल लागत वसूली 38.1% थी।

बाक्स नम्बर 14.5 परिचालन और अनुरक्षण लागत वसूली					
नाम	व्यय	राजस्व मांग	मांग के विरुद्ध वसूली	उगाही का प्रतिशत	
				मांग	खर्च
दुर्ग	3.21	2.96	2.48	83.8	77.3
कोरबा	2.61	2.51	1.46	58.3	56.00
रायपुर	20.99	12.00	8.00	66.7	38.1
धमतरी	1.00	1.72	0.81	0.47	0.80
जशपुर	0.48	0.13	0.06	0.43	0.12
मुर्गेली	0.56	0.25	0.09	0.37	0.17
सरगांव	0.41	0.25	0.20	0.80	0.48

स्रोत सम्बन्धित नगर निकाय

**14.47** परिचालन और अनुरक्षण लागत वसूली की दृष्टि से नगर निगमों में सर्वाधिक 77% लागत वसूली दुर्ग नगर पालिक निगम और सबसे कम 13% लागत वसूली नगर पालिका, चिरमिरी ने की। नगर पालिका परिषदों में सर्वाधिक 83.6% की वसूली कवर्धा ने और न्यूनतम अर्थात् 1% से भी कम बीरगांव ने की। स्पष्ट है इस निकाय में जल प्रभार की वसूली ही नहीं की जाती।

बाक्स 14.6 : परिचालन और अनुरक्षण लागत की वसूली का प्रतिशत		
नगरपालिक निगम		
उच्चतम	दुर्ग	77.3 प्रतिशत
न्यूनतम	चिरमिरी	13.7 प्रतिशत
नगर पालिका परिषद		
उच्चतम	कवर्धा	83.6
न्यूनतम	बीरगांव	0.7

स्रोत :- सेवा स्तर बैचमार्क अधिसूचना 2011-12

**14.48** शहरी नवीनीकरण मिशन का प्रतिमान है कि शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं के शत प्रतिशत परिचालन और अनुरक्षण लागत की वसूली की जाये परंतु राज्य में जल आपूर्ति के मद में लगभग दो तिहाई परिचालन और अनुरक्षण लागत की ही वसूली हो पाती है, तथा बकाये लागत की पूर्ति सामान्य कोष से की जाती

है। आयोग की अनुशंसा है कि सभी शहरी निकायों को सुनिश्चित रूप से शत प्रतिशत परिचालन एवं अनुरक्षण लागत की वसूली करनी चाहिये। न.पा. राजस्व नियामक आयोग को इसका विनियमन करना चाहिये।

### ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन

**14.49** ठोस अपशिष्ट को इकट्ठा करके उसका परिवहन और निपटान शहरी निकायों के लिये व्यय का काम है परंतु अधिकांश निकाय इस सेवा के लिये कोई उपभोक्ता प्रभार नहीं लेते। कुछ नगर निकायों ने घर घर जाकर ठोस कचरा एकत्रित करने की प्रक्रिया प्रारम्भ की है तथा इसके लिये कुछ राशि भी निर्धारित की है। वर्ष 2011 में सरकार ने विभिन्न प्रकार के ठोस अपशिष्टों के लिये सेवा शुल्क की दरें 2011 में निर्धारित की हैं। शहरी निकायों ने इन दरों को धीरे-धीरे अपनाना प्रारम्भ कर दिया है। जल आपूर्ति शुल्क के समान ही ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन के लिये उपभोक्ता प्रभार की मांग और वसूली में बहुत अन्तर है जैसा कि तालिका संख्या 14.16 से प्रकट होता है—

तालिका संख्या 14.16

ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन पर उपभोक्ता प्रभार

मांग और वसूली 2011-12 (करोड़ रूपयों में)

परिचालन अनुरक्षण व्यय	मांग	उगाही	मांग के अनुपात में उगाही का प्रतिशत	कुल व्यय के अनुपात में उगाही का प्रतिशत
78.70	16.28	8.42	51.74	10.70

स्रोत :- सेवा स्तर बेंचमार्क विषयक अधिसूचना।

**14.50** कर्मचारियों के वेतन तथा गाड़ियों के रख रखाव, पेट्रोल के मूल्य तथा अन्य प्रासंगिक फुटकर खर्चों को मिलाकर ठोस अपशिष्टों के प्रबन्धन पर परिचालन और अनुरक्षण लागत न.पा निगम और न.पा. परिषद क्षेत्रों में लगभग रु. 78.7 करोड़ है परंतु मांग केवल रु. 16.28 करोड़ है और कर संग्रहण क्षमता मात्र 52% इस तरह कुल लागत और परिचालन व्यय के मात्र 10.7 % की वसूली हो पाती है। इससे स्पष्ट है कि इस मद में सामान्य कोष से बहुत अधिक सब्सिडी दी जा रही है। नगर पंचायत क्षेत्र में, जहाँ इसके लागत खर्च भी अधिक है और इस मद में कोई वसूली भी नहीं होती है, समस्या कुछ

अधिक ही गम्भीर है। यह आवश्यक है कि शहरी निकायों को उपभोक्ता शुल्क के जरिये उसके वास्तविक परिचालन और अनुरक्षण लागत की शत प्रतिशत वसूली करें। चूंकि शहरी निकाय इस मद में कोई सेवा शुल्क लगाने के प्रति उदासीन है, अतः न.पा. राजस्व नियामक आयोग को चाहिये कि वह इस सम्बन्ध में दिशा-निर्देश बनाकर शहरी निकायों को उपभोक्ता शुल्क के रूप में इसके परिचालन और अनुरक्षण व्यय की शत प्रतिशत वसूली की ओर कमशः बढ़ने के लिये प्रोत्साहित करें। उसे स्थानीय परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए इस प्रयोजन के लिये समय सीमा भी निश्चित कर देनी चाहिये।

### कर भिन्न अन्य स्रोत

14.51 नगर पालिका अधिनियमों के अनुसार शहरी निकायों के लिये वाटर टैंकर के जरिये जल प्रदाय शुल्क, भूमि किराया तथा भवन निर्माण अनुज्ञा शुल्क आदि जैसे कर भिन्न राजस्व स्रोत हैं। मगर इन सेवाओं पर होने वाले वास्तविक व्यय तथा इनके बदले में प्राप्त राजस्व का विवरण न तो स्थानीय स्तर पर उपलब्ध है और न ही राज्य स्तर पर। आयोग द्वारा किये गये अध्ययनों से पता चलता है कि इन स्रोतों से होने वाली आय भी अल्पता के कारण विचारणीय भी नहीं है। परन्तु समस्या यह है कि इन स्रोतों से हुई आय को "अन्य" मद में दिखाया जाता है और उनका पृथक्कीकरण कठिन है। कुल मिलाकर यद्यपि कर भिन्न राजस्व शहरी निकायों के कुल राजस्व का बहुत छोटा सा भाग प्रतीत होता है लेकिन इस में बहुत गुंजाईश है तथा इसका भरपूर दोहन किया जाना चाहिये। न. पा. राजस्व नियामक आयोग दिशा-निर्देश जारी करके शहरी निकायों को उनके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के परिचालन एवं अनुरक्षण लागत वसूल करने के लिये सक्षम बनाये। इसके साथ ही वह शहरी निकायों तथा समाज को सेवा प्रभार शुल्क के भुगतान के मामले में जागरूक और शिक्षित करें ताकि इन सेवाओं की गुणवत्ता में और भी अभिवृद्धि की जा सके।

### समनुदेशित राजस्व

14.52 समनुदेशित राजस्व शहरी स्थानीय निकायों की आय के महत्वपूर्ण स्रोत हैं। राज्य में स्टाम्प ड्यूटी और प्रवेश कर दो महत्वपूर्ण समनुदेशित राजस्व हैं।

## स्टाम्प ड्यूटी

14.53 राज्य सरकार हस्तांतरण पत्रकों की लिखितों पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम के अन्तर्गत एक प्रतिशत अतिरिक्त ड्यूटी लेती है। इसके पूर्व सरकार नौ प्रतिशत की दर से ड्यूटी लेती थी, परन्तु शहरी नवीनीकरण मिशन की सुधारात्मक शर्तों के अनुसार इसे घटाकर पांच प्रतिशत कर दिया गया। इस एक प्रतिशत की दर से ली गई अतिरिक्त स्टाम्प ड्यूटी का शहरी स्थानीय निकायों को वितरण किया जाता है। वर्ष 2009 तक इन नगरीय स्थानीय निकायों को इस मद में रु. 10 करोड़ समनुदेशित किये गये। वर्ष 2011-12 में यह राशि बढ़कर रु. 35.24 करोड़ हो गई जैसा कि तालिका संख्या 14.17 में दर्शाया गया है। इस मद में राजस्व की प्राप्ति शहरी क्षेत्र में वर्ष के दौरान हुये पंजीयनों पर निर्भर है और इन पंजीयनों की संख्या हर वर्ष घटती-बढ़ती रहती है।

तालिका संख्या 14.17

समनुदेशित स्टाम्प ड्यूटी

(करोड़ रूपयों में)

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
स्टाम्प ड्यूटी	10.00	10.00	21.25	30.02	35.24

स्रोत : छ0ग0 शासन का न. प्रशासन निर्देशालय

14.54 स्टाम्प ड्यूटी के हस्तांतरण के सम्बन्ध में कठिनाई यह है कि प्रत्येक शहरी निकाय को प्रतिवर्ष अपने क्षेत्र में हुए पंजीयन का विवरण प्राप्त करके सरकार को तत्संबंधी राशि के हस्तांतरण के लिये अनुरोध करना पड़ता है। इसके कारण हस्तांतरण में विलम्ब होता है। दूसरी बात यह कि इसकी मात्रा शहरी निकाय के क्षेत्र में हुए लेन-देन की मात्रा पर निर्भर है। अतः इस मद में अलग-अलग स्थान के शहरी निकाय की प्राप्ति भी भिन्न-भिन्न है, जैसा कि बाक्स संख्या 14.7 से स्पष्ट है। इस मद में समय पर कोष हस्तांतरण के लिये इस प्रक्रिया में आवश्यक सुधार किया जाना चाहिये।

बाक्स संख्या 14.7 स्टाम्प ड्यूटी से आय				
	(लाख रु. में)			
निकाय	2007-08	2008-9	2009-10	2010-11
रायपुर	—	581.68	901.43	1564.78
दुर्ग	79.04	128.27	123.59	146.25
कोरबा	25.00	50.00	71.87	71.87



जशपुर नगर	0	3.65	3.55	4.15
धमतरी	18.39	44.09	21.11	28.46
मुर्गेली	उपलब्ध नहीं	0.50	0.55	00
अहिरवारा	1.58	00	00	8.75

स्त्रोत : सम्बन्धित निकाय (आय लाख रूपयों में)

#### ऋण

**14.55** न.पा. अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार नगरीय निकाय अपने पूंजीगत व्यय के लिये वित्तीय संस्थाओं अथवा अन्य स्त्रोतों से ऋण ले सकते हैं। इस मुद्दे में उल्लेखनीय बात यह है कि राज्य सरकार ने शहरी निकायों को अधोसंरचना परियोजनाओं के लिये साख सुविधा दे रखी है। आयोग को बताया गया है कि ऋण की राशि में आंशिक अनुदान भी शामिल रहता है जो न.पा. निगम एवं नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के लिये भिन्न-भिन्न है। यह एक स्वागत योग्य कदम है क्योंकि नगरीय निकाय यह सोचने लगते हैं कि वे अपनी ओर से कोई प्रयास किये बिना सरकार से केवल अनुदान पाने की उम्मीद नहीं कर सकते हैं। मार्च 2012 तक 17 नगरीय निकायों को अर्थात् 9 नगर पालिक निगम, 6 न.पा. परिषद तथा 2 नगर पंचायतों को विपणन परिसर एवं बाजारों के निर्माण एवं विकास तथा सिवरेज निर्माण आदि जैसे अधोसंरचनात्मक विकास कार्य के लिये रु.190 करोड़ का ऋण दिया गया। इस ऋण के मासिक किश्त की राशि न.प्रशासन संचालनालय द्वारा इन निकायों को दी जाने वाली चुंगी कर प्रतिपूर्ति की राशि में से काट ली जाती है। ऋण की कुल राशि और ब्याज-दोनो के भुगतान के बाद अभी भी नगर निकायों की ओर लगभग रु. 150 करोड़ की राशि बकाया है। इसमें बिलासपुर और रायपुर न.पा. निगमों की ओर रु. 140 करोड़ तथा शेष अन्य 15 निकायों की देनदारी शामिल है। (परिशिष्ट 14.1) आयोग के ध्यान में यह बात लाई गई कि न. प्रशासन संचालनालय द्वारा इन नगरीय निकायों को नियमित रूप से कटौतियों का पूरा विवरण नहीं दिया जाता है फलस्वरूप उन्हें कटौती तथा देय ऋण भार की स्पष्ट जानकारी नहीं हो पाती। अतः नगरीय प्रशासन संचालनालय को चाहिये कि वह अनुदानों के विवरण के साथ ही साथ कटौतियों का विवरण भी नगरीय निकायों को हर माह भेजे। आयोग की अनुशंसा है कि इन निकायों को अपनी क्रेडिट रेटिंग कराने के लिये प्रोत्साहित किया जाये ताकि उन्हें अपनी

ऋण पात्रता की सीमा मालूम हो, उसमें और भी वृद्धि के लिये वे प्रयास करें तथा वित्तीय बाजार से ऋण लेने के लिये योग्य बन सकें।

### प्राप्ति और व्यय

**14.56** उपयुक्त कंडिकाओं में नगरीय निकायों के स्वयं के स्रोतों तथा उन्हें राज्य और केन्द्र सरकारों से अन्तरण एवं हस्तांतरण का परीक्षण किया गया है। तालिका संख्या **14.18** में इन निकायों को कर एवं कर भिन्न राजस्व, जैसे स्वयं के स्रोतों तथा राज्य एवं केन्द्र सरकारों से अन्तरण व अनुदान आदि के रूप में हुई कुल प्राप्तियों के आकड़े प्रस्तुत किये गये हैं। राज्य सरकार के अनुदानों में सड़क अनुरक्षण अनुदान, राज्य वित्त आयोग का अनुदान, अधोसंरचना अनुदान, क्षमता संवर्धन अनुदान आदि शामिल हैं। केन्द्रीय अनुदानों में स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (SJSRY) एकीकृत आवास तथा मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम (IHSDP) छोटे और मध्यम नगरो के लिये नगरीय अधोसंरचना विकास कार्यक्रम (UIDSSMT) जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन तथा स्वच्छता कार्यक्रम के अन्तर्गत प्राप्त अनुदान आदि शामिल हैं। राज्य सरकार द्वारा दिये गये ऋण तथा इन निकायों द्वारा वित्तीय संस्थाओं से लिये गये ऋण भी इसमें शामिल हैं। सकल प्राप्ति की राशि जो वर्ष 2006-07 में रु. 624 करोड़ थी वह बढ़कर वर्ष 2010-11 में रु. 968 करोड़ हो गई। इन निकायों का स्वयं का राजस्व इसी अवधि में रु.135 करोड़ से बढ़कर रु. 237 करोड़ हो गया। राज्य सरकार से हस्तांतरण, अनुदान, ऋण आदि जैसे अन्य स्रोतों से प्राप्त राजस्व इसी अवधि में रु.488 करोड़ से बढ़कर रु. 731 करोड़ हो गये।

#### तालिका संख्या 14.18

#### सभी स्रोतों से प्राप्तियां और व्यय

(करोड़ रूपयों में)

क्रमांक	विवरण	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	कर राजस्व	64.69	70.49	80.76	85.05	115.62
2	कर भिन्न राजस्व	70.50	78.39	93.53	117.50	121.40
3	स्वयं के स्रोतों से कुल राजस्व	135.19	148.88	174.29	202.54	237.02
4	हस्तांतरित राशि	114.97	44.93	68.20	69.73	153.95

5	राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान	247.95	287.30	397.52	340.83	307.05
6	अन्य ऋण, केन्द्रीय अनुदान, केन्द्र पोषित योजना अनुदान	126.05	206.87	276.39	197.34	270.46
7	कुल अन्य राजस्व	488.97	539.11	742.11	607.90	731.46
8	कुल प्राप्तियाँ	624.16	687.99	916.40	810.44	968.48
9	राजस्व व्यय	231.76	258.92	321.67	288.75	377.73
10	पूजीगत व्यय	260.30	342.96	648.19	518.51	406.81
11	कुल व्यय	492.06	601.89	969.86	807.26	784.54

स्रोत: छ0ग0 सरकार का न. प्रशासन संचालनालय

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि इन शहरी निकायों को हस्तांतरण, अनुदान आदि अन्य स्रोतों से हुई प्राप्ति उनकी स्वयं के स्रोतों की आय से अधिक है। तालिका संख्या 14.19 से प्रकट होता है कि वर्ष 2006-2011 की अवधि में इन शहरी निकायों के स्वयं के स्रोत राजस्व में थोड़ी सी वृद्धि हुई और वह 22.66% से बढ़कर 24.47% हो गया, जबकि अन्य स्रोत राजस्व में थोड़ी कमी हुई और वह इसी अवधि में 78.34% से घटकर 75.53% हो गया। इससे ज्ञात होता है कि इन पांच वर्षों की अवधि के दौरान उनके स्वयं के स्रोत राजस्व तथा वाह्य स्रोत राजस्व का अनुपात कमी बेश एक ही स्तर पर रहा।

#### तालिका संख्या 14.19

स्वयं के और वाह्य स्रोत राजस्व का परस्पर अनुपात (प्रतिशत में)

क्रमांक	राजस्व स्रोत	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	स्वयं का स्रोत	21.66	21.64	19.02	24.99	24.47
2	बाहरी स्रोत	78.34	78.36	86.98	75.01	75.53

स्रोत छ0ग0 शासन का न. प्रशासन संचालनालय

#### व्यय

14.57 शहरी स्थानीय निकायों के खर्चों के दो मद हैं—राजस्व और पूजीगत व्यय। कर्मचारियों के वेतन और भत्ते, प्रबंधन लागत, परिचालन एवं अनुरक्षण लागत जैसे आवर्ती प्रकृति के व्यय राजस्व व्यय में शामिल हैं। विभिन्न क्षेत्रों में अधोसंरचना के प्रावधान के लिये किये गये खर्च पूजीगत व्यय में शामिल हैं। तालिका संख्या 14.18 से स्पष्ट होता है

कि उक्त पांच वर्षों में राजस्व व्यय रू. 231 करोड़ से बढ़कर रू. 377 करोड़ हो गया। इसी तरह पूंजीगत व्यय भी रू. 260 करोड़ से बढ़कर रू. 406 करोड़ हो गया। वर्ष 2006-07 से वर्ष 2010-11 की पांच वर्षों की अवधि में राजस्व और पूंजीगत व्यय लगभग स्थिर रहे। वर्ष 2008-9 तथा वर्ष 2009-10 में राजस्व व्यय अपेक्षाकृत कम और पूंजीगत व्यय अपेक्षाकृत अधिक हुआ जैसा कि तालिका संख्या 14.20 से प्रकट होता है। इसका कारण विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत अधोसंरचना के लिये अधिक धन राशि का आबंटन है।

तालिका संख्या 14.20

राजस्व और पूंजीगत व्यय का अनुपात

क्रमांक	भेद	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	राजस्व व्यय	47.10	43.02	33.17	35.77	48.15
2	पूंजीगत व्यय	52.90	56.98	66.83	64.23	51.85

स्रोत :- छ0ग0 शासन का न. प्रशासन संचालनालय

उक्त पांच वर्षों की अवधि के दौरान राजस्व और पूंजीगत व्यय की प्रवृत्तियों के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि प्राप्तियों में 55 प्रतिशत तथा व्यय में 60 प्रतिशत की वृद्धि हुई। स्वयं के और वाह्य स्रोतों का अनुपात कमो बेश स्थिर रहा, राजस्व और पूंजीगत व्ययों का अनुपात एक ही स्तर पर रहा। शहरी निकायों के स्वयं के स्रोतों से आय लगभग एक चौथाई हुई जबकि शेष भाग राज्य तथा केन्द्र सरकारों से समनुदेशित राजस्व, अनुदान तथा योजना व्यय कोष के रूप में प्राप्त हुआ। राजस्व और पूंजीगत व्यय का अनुपात लगभग बराबर बराबर 50-50 प्रतिशत रहा। शहरी निकाय अपने राजस्व व्यय को केन्द्र और राज्य सरकारों से प्राप्त अनुदानों से पूरा करते हैं। इस विश्लेषण से साफ साफ संकेत मिलता है कि ये शहरी निकाय अपने आंतरिक राजस्व पर कम और राज्य एवं केन्द्र सरकारों के अनुदानों पर अधिक निर्भर हैं तथा इन्हे अपने आन्तरिक स्रोतों को मजबूत बनाने की जरूरत है ताकि ये राज्य सरकार पर कम निर्भर होकर आत्म निर्भर बन सकें।

वर्ष 2007 से वर्ष 2011 की मध्यवर्ती पंचवर्षीय अवधि के दौरान किये गये व्यय के विश्लेषण से पता चलता है कि अध्ययन किये गये शहरी निकायों के कुल व्यय में 21%

स्थापना व्यय, 18% प्रचालन और अनुरक्षण व्यय, 49% पूंजीगत व्यय 1% ऋण सेवा व्यय तथा 11% अन्य व्यय शामिल है, जैसा कि बाक्स संख्या 14.8 से स्पष्ट होता है :-

बाक्स संख्या 14.8 व्यय की प्रवृत्ति								
	व्यय शीर्ष	दुर्ग	कोरबा	धमतरी	जशपुर	मुर्गेली	अहिरवारा	औसत
1	प्रशासन स्थापना	28.01	20.37	22.70	17.94	19.33	17.55	20.98
2	परिचालन अनुरक्षण	14.63	9.25	15.47	19.89	28.19	15.78	18.04
3	ऋण सेवाये	3.17	2.75	0.19	0.00	0.00	0.29	1.07
4	पूंजीगत	38.61	51.95	50.33	61.52	43.31	46.85	48.76
5	अन्य	10.58	15.68	11.31	0.64	9.17	19.53	11.15
	कुल योग	100	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

स्रोत सम्बन्धित निकाय

### नगर पालिक निगम: प्राप्ति और व्यय

14.58 राज्य के 10 न.पा. निगम में 32 लाख से अधिक अर्थात् राज्य की आधी से अधिक शहरी जनसंख्या रहती है। इन न.पा. निगमों का स्वयं का राजस्व उक्त पांच वर्षों की अवधि में रु. 95.58 करोड़ से बढ़कर रु. 161.95 करोड़ हो गया। बाहरी स्रोतों से प्राप्त राजस्व में 31.4% की वृद्धि हुई और वह रु. 340.11 करोड़ से बढ़कर रु. 446.91 करोड़ हो गया, जिसका विवरण तालिका संस्था 14.21 में देखा जा सकता है।

### तालिका संख्या 14.21

न.पा.निगमों की प्राप्ति और व्यय का विवरण (करोड़ रूपयों में)

क्रमांक	विवरण	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1.	कर राजस्व	53.18	56.66	61.22	66.92	89.23
2.	कर भिन्न राजस्व	42.41	48.69	60.28	75.80	72.72
3.	कुल राजस्व	95.59	105.35	121.50	142.72	161.95
4.	हस्तांतरित राशि	93.29	15.40	24.11	29.24	28.31
5.	राज्य अनुदान	136.43	182.25	171.14	176.16	160.90

6.	अन्य ऋण केन्द्रीय अनुदान योजना, अनुदान	110.39	182.42	258.35	162.43	257.70
7.	कुल अन्य राजस्व	340.11	380.07	453.60	367.83	446.91
8.	कुल अधिप्राप्ति	435.70	485.41	575.10	510.55	608.86
9.	राजस्व व्यय	176.20	107.09	247.70	208.19	281.58
10	पूँजीगत व्यय	165.94	226.21	432.84	357.46	284.18
11	कुल व्यय	342.14	423.30	680.53	565.64	565.76

स्रोत : छ0ग0 शासन का न. प्रशासन संचालनालय

**14.59** स्पष्ट होता है कि अन्तरण में कमी आई है तथा राज्य सरकार के अनुदानों तथा साथ ही ऋण एवं अन्य प्रप्तियों में वृद्धि हुई है। इन पांच वर्षों की अवधि में कुल प्राप्ति रु. 4,35.70 करोड़ से बढ़कर रु. 608.86 करोड़ हो गई। राजस्व व्यय रु. 176.20 करोड़ से बढ़कर रु. 281.58 करोड़ तथा पूँजीगत व्यय 165.9 करोड़ से बढ़कर रु. 284.1 करोड़ हो गया। दिलचस्प बात यह है कि राजस्व और पूँजीगत व्यय का अनुपात 50 प्रतिशत के समान स्तर पर ही बना रहा जैसा कि तालिका संख्या 14.22 में देखा जा सकता है :-

#### तालिका संख्या 14.22

नगर निगमों के राजस्व और पूँजी व्यय का प्रतिशत

(प्रतिशत में)

		2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	राजस्व व्यय	51.50	40.56	36.40	36.81	49.71
2	पूँजीगत व्यय	48.50	53.44	63.60	63.19	50.23

स्रोत :- छ0ग0 शासन का न. प्रशासन संचालनालय

#### न.पा. परिषदों में प्राप्ति और व्यय

**14.60** राज्य के 32 न.पा. परिषदों की जनसंख्या 12 लाख 28 हजार अर्थात् राज्य की कुल शहरी जनसंख्या का 22 प्रतिशत है। उनकी अपने स्वयं के स्रोतों से आय इन पांच वर्षों में रु. 22 करोड़ से बढ़कर रु. 36 करोड़ हो गयी अर्थात् इसमें 63% की वृद्धि हुई। हस्तांतरण से, राज्य एवं केन्द्र सरकार से अनुदानों तथा ऋण आदि अन्य स्रोतों से इनकी

आय इन पांच वर्षों की अवधि में रु. 79.93 करोड़ से बढ़कर रु. 163.25 करोड़ हो गई जैसा कि तालिका संख्या 14.23 से स्पष्ट है। कुल प्राप्ति रु. 102.00 करोड़ से बढ़कर रु. 199.32 करोड़ हो गई। राजस्व व्यय रु. 33.35 करोड़ से बढ़कर रु. 52.11 करोड़ हो गया जबकि पूंजीगत व्यय में थोड़ी कमी आई और वह रु. 51.89 करोड़ से घटकर रु. 49.54 करोड़ हो गया।

14.61 कुल व्यय रु. 85.24 करोड़ से बढ़कर रु.101.65 करोड़ हो गया अर्थात् इस में इन 5 वर्षों में 20 प्रतिशत की वृद्धि हुई जैसा कि तालिका संख्या 14.23 से स्पष्ट है।

तालिका संख्या 14.23  
न.पा. परिषदों में प्राप्ति और व्यय

क्रमांक	मद	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	कर राजस्व	5.71	6.90	11.45	8.17	11.68
2	कर भिन्न राजस्व	16.36	17.89	17.20	21.42	24.39
3	स्वयं के स्रोतों से कुल राजस्व	22.07	24.79	28.65	29.59	36.07
4	समनुदेशित राशि	16.71	22.35	32.98	30.90	116.16
5	राज्य सरकार अनुदान	51.15	42.32	103.15	53.67	39.52
6	अन्य (ऋण केन्द्रीय अनुदान तथा केन्द्र प्रवर्तित योजनायें)	12.07	13.62	9.62	22.31	7.57
7	कुल राजस्व	79.93	78.29	145.75	106.88	163.25
8	कुल प्राप्ति	102.00	103.00	174.40	136.47	199.32
9	राजस्व व्यय	33.35	38.11	44.86	45.25	52.11
10	पूँजीगत व्यय	51.89	57.01	145.62	77.64	49.54
11	कुल व्यय	85.24	95.11		122.89	101.65

स्रोत :- छठगठ शासन का न. प्रशासन संचालनालय

राजस्व व्यय 39 प्रतिशत से बढ़कर 51 प्रतिशत हो गया जबकि पूंजीगत व्यय 61 प्रतिशत से घटकर 49 प्रतिशत हो गया। यह अस्वस्थ कर लक्षण है। यह तालिका संख्या 14.24 में देखा जा सकता है।

तालिका संख्या 14.24

न.पा. परिषदों में राजस्व एवं पूंजीगत व्यय का अनुपात प्रतिशत में

		2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	राजस्व व्यय	39.12	40.07	30.81	36.82	51.73
2	पूंजीगत व्यय	60.88	59.93	69.19	63.18	48.73

स्रोत : संचालक, न. प्रशासन, छत्तीसगढ़ शासन

नगर पंचायतों का राजस्व और व्यय

14.62 राज्य के 126 नगर पंचायतों की आबादी 12 लाख 80 हजार है अर्थात् राज्य की कुल आबादी का 20% भाग नगर पंचायत क्षेत्र में रहता है। स्वयं के स्रोतों से नगर पंचायतों की आय रु.17.54 करोड़ से बढ़कर 39 करोड़ तथा अन्य स्रोतों से आय रु. 68.92 करोड़ से बढ़कर रु. 121.3 करोड़ हो गई (तालिका संख्या 14.25) कुल राजस्व रु. 86.46 करोड़ से बढ़कर रु.160.31 करोड़ हो गया।

तालिका संख्या 14.25

नगर पंचायतों का राजस्व और व्यय

(करोड़ रूपयों में)

क्रमांक	मद	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	कर राजस्व	5.81	6.93	8.09	9.95	14.71
2	कर भिन्न राजस्व	11.73	11.82	16.05	20.28	24.29
3	स्वयं के स्रोतों से कुल राजस्व	17.54	18.75	24.14	30.23	39.00
4	समनुदेशित राशि	4.96	7.19	11.11	9.58	9.49
5	राज्य सरकार का अनुदान	60.37	62.72	123.24	111.01	106.63
6	अन्य ऋण केन्द्रीय अनुदान तथा केन्द्र प्रवर्तित	3.59	10.84	8.42	12.60	5.19



	योजनायें					
7	कुल अन्य राजस्व	68.92	80.75	142.77	133.19	121.31
8	कुल प्राप्ति	86.46	99.50	166.91	163.42	160.31
9.	राजस्व व्यय	22.21	23.72	29.11	35.31	44.04
10	पूँजीगत व्यय	42.47	59.75	114.60	83.41	73.10
11	कुल व्यय	64.68	83.47	143.71	118.72	117.13

स्रोत : संचालक न. प्रशासन

**14.63** नगर पंचायतों का राजस्व व्यय रु. 22 करोड़ से बढ़कर रु. 44 करोड़ तथा पूँजीगत व्यय रु. 42.47 करोड़ से बढ़कर रु. 73.10 करोड़ हो गया। इस तरह इनका कुल व्यय रु. 64.68 करोड़ से बढ़कर रु. 117.13 करोड़ हो गया। (तालिका संख्या 14.25) मोटे तौर पर राजस्व व्यय और पूँजीगत व्यय का अनुपात थोड़े से परिवर्तन के साथ एक समान स्तर पर ही रहा (तालिका 14.26)।

#### तालिका संख्या 14.26

नगर पंचायतों में राजस्व और पूँजीगत व्यय का अनुपात (प्रतिशत में)

क्रमांक	व्यय	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11
1	राजस्व व्यय	34.33	28.42	20.26	29.74	37.60
2	कुल व्यय	65.67	71.58	79.74	70.26	62.40

स्रोत : संचालक, न. प्रशासन, छत्तीसगढ़ शासन

#### लेखा

**14.64** छत्तीसगढ़ के अधिकांश शहरी निकायों में अभी हाल तक एकल प्रविष्टि नकद आधारित लेखा पद्धति चल रही थी। राष्ट्रीय नगर पालिका लेखा मैनुअल के साथ ताल मेल बनाने के लिये छत्तीसगढ़ के राज्य लेखा मैनुअल को द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति के रूप में परिवर्तित करने का काम 2005 में प्रारम्भ हुआ और 2008 में इस काम को पूरा कर लिया गया, लेकिन इसका कार्यान्वयन अभी भी शेष है। द्वि प्रविष्टि प्रणाली को अपनाये जाने के लिये नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने दो महत्वपूर्ण कदम उठाये हैं। इनमें प्रथम है सभी नगरीय निकायों तथा सुडा और डुडा जैसी एजेन्सियों में 2008-09 से accrual आधारित प्रणाली का लागू किया जाना तथा दूसरा है हस्तलिखित लेखा पद्धति के स्थान पर कम्प्यूटरीकृत लेखा पद्धति का शुभारम्भ। इसके लिये हैदराबाद की कम्पनी "सेन्टर फार गुड गवर्नेंस" द्वारा विकसित किया गया साफ्ट वेयर अपनाया गया है। तेरहवें

वित्त आयोग ने द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति अपनाये जाने की अनुशंसा की थी तथा कार्य निष्पादन अनुदान पाने के लिये इसे एक शर्त भी बनाया था। नगरीय प्रशासन तथा विकास विभाग ने लेखा पद्धति में सुधार कार्य को गति देने के लिये अर्नेस्ट एण्ड यंग कम्पनी को नोडल एजेन्सी नियुक्त किया तथा उसे पूरे राज्य के नगरीय निकायों में द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण कार्य सौंप दिया। चूंकि सभी नगरीय निकायों तथा विभाग के अन्तर्गत कार्यरत अभिकरणों में इस कार्य की मात्रा काफी अधिक है, अतः सरकार ने 2008-09 से 2010-011 के वर्षों के लिये द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति लागू करने के विभिन्न फील्ड लेवल के 10 चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट फर्मों को काम पर लगाया है। सभी नगरीय निकायों तथा अभिकरणों को दस समूहों में बांटा गया तथा इनमें से प्रत्येक समूह एक चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट फर्म से सम्बद्ध कर दिया गया है। इनमें से प्रत्येक फर्म को अपने से सम्बद्ध नगरीय निकाय का वर्ष 2008-09 का वित्तीय विवरण तैयार करने, डाटा एन्ट्री करने, नगर पालिका कर्मचारियों को द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति का प्रशिक्षण देने तथा नगरीय निकाय कर्मचारियों द्वारा वर्ष 2009-10 तथा 2010-11 में किये जाने वाले डाटा एन्ट्री कार्य का पर्यवेक्षण करने का काम सौंपा गया। इन चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट फर्मों के कार्य की प्रगति पर पर्यवेक्षण का दायित्व अर्नेस्ट एण्ड यंग को सौंपा गया था। परंतु राज्य के 168 में से लगभग 70 नगरीय निकायों में वर्ष 2008-09 का वित्तीय विवरण 2012 तक तैयार हो पाया है। इससे इस काम की धीमी गति स्पष्टतः प्रकट होती है। इस सुस्त गति से असंतुष्ट होकर विभाग ने एतदर्थ समय बद्ध कार्यक्रम बनाकर इन फर्मों को वर्ष 2008-09 का वित्तीय विवरण अक्टूबर 2012 तक तथा वर्ष 2010-11 का वार्षिक विवरण मार्च 2013 तक तैयार करने का आदेश दिया है। इससे न केवल इस कार्य की सुस्त गति प्रकट होती है, अपितु यह भी ज्ञात होता है कि अभी तक अधिकांश निकायों में 2008-09 के लेखा भी नहीं बन पाये हैं। स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग के अधिकारियों का मानना है कि नगर पंचायतों में न.पा. अधिनियम के बहुत से प्रावधानों का पालन नहीं किया जाता है। वहां लेखा की समझ भी कम है, क्योंकि वहां लेखा कार्य अप्रशिक्षित एवं अनुभवहीन दैनिक वेतन भोगियों से कराया जाता है।

**14.65** स्थल अध्ययन के दौरान लेखा पद्धति परिवर्तन की इस प्रक्रिया में कई गम्भीर खामियां नजर आईं। ज्ञात हुआ कि कतिपय मामलों में चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट फर्मों ने अपना

काम ठेके पर दे दिया है। इन एजेन्सियों ने भी नगरीय निकायों में चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट तैनात नहीं किये हैं। इनके अधिकारी कभी कभी नगर निकायों में जाकर वहां से लेखा पुस्तकें, रजिस्टर और अन्य दस्तावेज अपने कार्यालय में ले आते हैं और अपने कार्यालय में एकल प्रविष्टि प्रणाली को द्वि प्रविष्टि पद्धति में परिवर्तित करते हैं। अपने कार्यालय में बैठकर सम्बन्धित नगरीय निकाय का वित्तीय विवरण तैयार करके उन्हें सौंप देते हैं। इस प्रक्रिया में नगरीय निकाय के कर्मचारियों को द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति की कोई जानकारी या प्रशिक्षण ही नहीं मिला। इस प्रक्रिया में यही सबसे बड़ी खामी है। इसलिये समस्या जैसी की तैसी बनी हुई है। द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति अपनाये जाने की इस प्रक्रिया में नगरीय निकाय स्तर की भी कतिपय कठिनाईयां भी हैं। उनमें महत्वपूर्ण हैं – प्रभावी पर्यवेक्षण का अभाव; निकायों द्वारा चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट फर्मों को सुसंगत अभिलेख नहीं दिया जाना; चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट फर्मों द्वारा निकायों के कर्मचारियों को प्रशिक्षण नहीं दिया जाना; उनके निकायों में कम्प्यूटर सिस्टम और ब्राड बैंड इंटरनेट कनेक्शन का अभाव; तथा कम्प्यूटर जानने वाले अनुभवी लेखा कर्मियों का अभाव।

**14.66** द्वि प्रविष्टि लेखा पद्धति प्रारम्भ किये जाने के लिये सरकार द्वारा किये गये प्रयासों के अभी तक सार्थक परिणाम प्राप्त नहीं हुए हैं। आयोग की अनुशंसा है कि सभी नगरीय निकायों में लेखापाल नियुक्त किये जायें और इस समय इन पदों पर दैनिक वेतन भोगियों सहित जो कर्मचारी काम कर रहे हैं, उन्हें समुचित प्रशिक्षण देकर कार्य अनुभव कराया जाये। एक सुनिश्चित समय में कर्मचारियों की आन्तरिक क्षमता विकसित कराई जाये।

#### अंकेक्षण

**14.67** स्थानीय निकायों के प्रभावपूर्ण वित्त प्रबन्धन में अंकेक्षण की महत्वपूर्ण भूमिका है। वित्त विभाग का स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग राज्य के स्थानीय निकायों का अंकेक्षण करता है। (न.पा. निगम अधिनियम, धारा 129 तथा न.पा.परिषद अधिनियम, धारा 121)। ऐसा प्रतीत होता है कि अंकेक्षण का काम बहुत पिछड़ता जा रहा है, जैसा कि तालिका संख्या 14.27 से स्पष्ट है। सर्वाधिक बैक लाग नगर पंचायतों के मामलों में है। सबसे बड़ी समस्या यह है कि वर्ष प्रति वर्ष आडिट आपत्तियों के आंकड़े बढ़ते जा रहे हैं और उनका समाधान या निराकरण नहीं किया जा रहा है।

तालिका संख्या 14.27

अंकेक्षण के बकाया मामले (अगस्त 2012 तक)

क्रमांक	नगर निकाय	वर्षों से लम्बित
1	नगर पालिक निगम	29
2	नगर पालिका परिषद	73
	नगर पंचायत	245
	<b>योग</b>	<b>347</b>

स्रोत :- स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग

राज्य में आडिट आपत्तियों के कुल 54,356 मामले हैं जिनका अभी तक उत्तर नहीं दिया गया है। इन आपत्तियों में लगभग रु. 1000 करोड़ की धनराशि फंसी हुई है। (तालिका संख्या 14.28)।

तालिका संख्या 14.28

अंकेक्षण प्रश्नों का विवरण (राशि करोड़ रूपयों में)

क्रमांक	नगर निकाय	कुल प्रश्न		उत्तरित प्रश्न		शेष प्रश्न	
		संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि
1	न.पा.निगम	13054	668.17	00	00	13054	668.17
2	न.पा. परिषद	12,762	144.89	00	0.03	12765	144.86
3	नगर पंचायत	28537	169.95	12	0.11	28525	169.84
	<b>कुल योग</b>	<b>54,356</b>	<b>983.01</b>	<b>12</b>	<b>0.14</b>	<b>54,344</b>	<b>982.87</b>

स्रोत : स्थानीय निधि संपरीक्षा विभाग, छत्तीसगढ़ शासन

यदि राज्य के कुल नगर निकायों की संख्या की दृष्टि से हिसाब लगायें तो प्रति निकाय 323 आडिट प्रश्न अनुत्तरित हैं। इनमें से प्रति नगर निगम आडिट प्रश्नों की औसत संख्या 1300 प्रति नगर पालिका परिषद 400 तथा प्रति नगर पंचायत 226 है। जहाँ तक इन प्रश्नों से सम्बंधित राशि का सम्बन्ध है, सर्वाधिक 68% राशि नगर पालिका निगमों के मामले फंसी हुई है। ये आपत्तियाँ पिछले 60 वर्षों से (1948-49 से 2009-10) अनुत्तरित हैं परंतु इनके निराकरण या समाधान का कोई प्रयास अभी तक नहीं किया गया है। **बॉक्स क्रमांक 14.9** में उन निकायों द्वारा उत्तर नहीं दिये गये आडिट प्रश्नों की संख्या बताई गई है, जिनका स्थल अध्ययन किया गया था। राज्य में जो हजारों प्रश्न लम्बित हैं उनमें से केवल 12 प्रश्नों (आपत्तियों) का निराकरण किया गया। (तालिका संख्या 14.28) इन प्रश्नों से सम्बंधित धन राशि केवल रु. 14 लाख की थी। इन सभी 12 प्रश्नों के उत्तर

नगर पंचायतों के द्वारा दिये गये। नगर पालिका निगम और नगर पालिका परिषद ने एक भी अंकेक्षण आपत्ति का उत्तर नहीं दिया। अंकेक्षण विभाग ने यह भी बताया कि 550 प्रकरणों में रु. 1,26,00,000 से अधिक राशि गबन के हैं। इनमें से 57% मामले नगर पंचायतों से संबन्धित हैं।

बाक्स नम्बर 14.9 आडिट आपत्तियाँ			
क्रमांक	नगर निकाय	नगर निकाय का दर्जा	आपत्तियों की संख्या
1	रायपुर	न.पा.निगम	1358
2	दुर्ग	न.पा.निगम	1721
3	कोरबा	न.पा.निगम	665
4	धमतरी	न.पा. परिषद	1555
5	मुंगेली	न.पा. परिषद	1678

स्रोत : संचालक, न. प्रशासन, छत्तीसगढ़ शासन

नगरीय प्रशासन में वित्तीय जवाबदेही के लिये एक निश्चित समय में उनका निराकरण किया जाना जरूरी है। सभी आडिट आपत्तियों के तेजी से निराकरण के लिये विशेष अभियान चलाया जाये। समय का बढ़ता हुआ अन्तराल अंकेक्षण के उद्देश्य तथा जन विश्वास को क्षीण करता जा रहा है।

**14.68** कर्मचारियों की कमी और सूचना तकनीक का सीमित प्रयोग स्थानीय निधि संपरीक्षा संचालनालय द्वारा स्थानीय निकायों का अंकेक्षण करने तथा अनुवर्ती कदम उठाये जाने में सबसे बड़ा बाधक है। आयोग को बताया गया कि उक्त संचालनालय को विभिन्न वर्गों के एक हजार एक सौ कर्मचारी चाहिये, जबकि उक्त विभाग के लिये केवल 356 पद स्वीकृत हैं, जिनमें से केवल 250 पदों पर फिलहाल कर्मचारी काम कर रहे हैं। आयोग को यह भी बताया गया कि इनमें से बहुत से अधिकारी और कर्मचारी 2014 में सेवानिवृत्त हो जायेंगे। वर्ष 2016 में भी सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों की संख्या कम नहीं है। इसके फलस्वरूप विभाग की स्थिति काफी संकटापन्न हो जायेगी। यदि समय रहते कदम नहीं उठाये गये तो समस्या काफी गंभीर हो सकती है। 13 वें वित्त आयोग ने नगरीय निकायों को धन राशि के हस्तांतरण में वृद्धि और उसके फलस्वरूप लेन देन में होने वाले वृद्धि को ध्यान में रखते हुए यह सुझाव दिया था कि राज्य सरकारें अपने-अपने स्थानीय निधि संपरीक्षा विभागों को मजबूत बनाये। कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि के साथ ही साथ

उनका क्षमता संवर्धन भी कराये (कंडिका 10.167)। अंकेक्षण संचालनालय ने कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि तथा अन्य सुधार कार्यक्रमों के द्वारा विभाग को मजबूत बनाये जाने के लिये रु. 8 करोड़ से अधिक का एक प्रस्ताव सरकार के सामने प्रस्तुत किया है। सरकार को इस पर अभी निर्णय लेना है। आयोग की अनुशंसा है कि कम्प्यूटरीकरण और कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि करके राज्य सरकार द्वारा इस महत्वपूर्ण संचालनालय को मजबूत बनाया जाये। यूरोपियन यूनियन ने इस विभाग के आटोमेशन के लिये रु. 2 करोड़ 86 लाख की राशि मंजूर की है तथा इस पर काम शुरू कर दिया गया है। विभाग के कार्यालय में केन्द्रीय डाटा सेंटर स्थापित किया जा रहा है। एन.आई.सी. इस काम का पर्यवेक्षण कर रहा है। बाद में क्षेत्रीय और जिला स्तर पर भी ऐसे ही केन्द्र स्थापित किये जाने के प्रस्ताव है। आयोग का सुझाव है कि अंकेक्षण विभाग को यथा शीघ्र मजबूत बनाने तथा सूचना तकनीक का अधिकतम लाभ उठाने के लिये इस कार्य को और भी गति प्रदान की जानी चाहिये।

**14.69** स्थानीय निधि सम्परीक्षा के संचालक की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है और वह राज्य सरकार के वित्त विभाग का अंग होता है। आयोग का विचार है कि अंकेक्षण संस्था के संचालक को भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की तरह राज्य सरकार के नियंत्रण से मुक्त और सर्वथा स्वतन्त्र होना चाहिये। यह आयोग द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की इस अनुशंसा से सहमत है कि स्थानीय निधि सम्परीक्षा को स्वतन्त्र बनाते हुए इसके संचालक की नियुक्ति नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा समर्थित पेनल से राज्य सरकार द्वारा की जानी चाहिये।

**14.70** तेरहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की है कि नियंत्रक और महालेखा परीक्षक को सभी स्थानीय निकायों के अंकेक्षण में तकनीकी मार्गदर्शन देना चाहिये व पर्यवेक्षण करना चाहिये। संस्था के वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन एवं स्थानीय निधि संपरीक्षा के वार्षिक रिपोर्ट को राज्य विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए। कार्य निष्पादन अनुदान प्राप्त करने के लिये यह भी एक आवश्यक शर्त है। आयोग समझता है कि अभी तक ऐसा नहीं किया जा रहा है। हमारी अनुशंसा है कि नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक तथा स्थानीय निधि संपरीक्षा संचालक के वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधान

सभा के समक्ष प्रस्तुत किये जायें तथा संबंधित अधिनियमों में तदनुसार संशोधन किया जाये।

14.71 स्थानीय निधि संपरीक्षा ने आन लाइन आडिट रिपोर्ट बनाने की पहल की है। इसके लिये अंकेक्षण कर्मचारियों को लैपटाप दिये गये हैं, लेकिन इसके साथ समुचित प्रशिक्षण भी आवश्यक है। इस प्रकार की समस्याओं के समाधान के बारे में आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय निकायों में आंतरिक अंकेक्षण (Resident Audit) पद्धति पुनः लागू की जाये। इसी तरह लेखा पद्धति को और मजबूत बनाया जाये।

#### अधोसंरचना में निवेश

14.72 पिछले अध्याय में यह अनुमान लगाया गया है कि आने वाले बीस वर्षों में अधोसंरचना की स्थापना करने तथा उसके अनुरक्षण के लिए रु. 54,556 करोड़ की आवश्यकता होगी। अधोसंरचना के वर्तमान बैक लाग तथा उक्त अवधि में बढ़ी हुई जनसंख्या की जरूरतों को पूरा करने के लिए उक्त धन राशि का निवेश आवश्यक होगा। इस आयोग की अधिनिर्णय अवधि अर्थात् वर्ष 2012-13 से वर्ष 2016-17 के दौरान पूंजीगत निवेश तथा परिचालन एवं अनुरक्षण हेतु रु. 5,777 करोड़ की धनराशि चाहिए जैसा कि तालिका संख्या 14.29 से स्पष्ट होता है-

तालिका संख्या 14.29

#### अधिनिर्णय अवधि में निवेशगत आवश्यकता

क्रमांक	वर्ष	निवेश आवश्यकता			उपलब्ध			अतिरिक्त आवश्यकता
		पूंजीगत	परिचा. अनु.	योग	पूंजीगत	परिचा. अनु०	योग	
1	2012-13	560.84	344.80	895.64	501.23	96.66	597.89	297.74
2	2013-14	644.96	364.26	1009.22	556.37	107.30	663.66	345.56
3	2014-15	741.71	396.32	1138.02	617.57	119.10	736.67	401.36
4	2015-16	852.96	431.19	1284.16	685.50	132.20	817.70	466.46
5	2016-17	980.91	469.14	1450.04	760.90	146.74	907.65	542.40
योग	कुल योग	3781.37	1995.71	5777.08	3121.57	602.00	3723.57	2053.51

अधिनिर्णय अवधि के इन पांच वर्षों के दौरान नगरीय निकाय 11% की वर्तमान वृद्धि दर के हिसाब से लगभग रु. 3723 करोड़ की व्यवस्था कर लेंगे। जरूरत होगी शेष रु. 2053 करोड़ की व्यवस्था करने की। इस अतिरिक्त कोष की व्यवस्था के लिए नगरीय निकायों को राज्य सरकार के अंतरण और अनुदान के साथ ही अपने आन्तरिक स्रोतों के अधिकतम दोहन की आवश्यकता होगी।

**14.73** छत्तीसगढ़ सरकार ने गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले लोगों को शहरी क्षेत्र में घर घर तक पेय जल उपलब्ध कराने के लिए अगस्त, 2009 में भागीरथी जल योजना प्रारंभ की थी। सरकार ने इस योजना को प्रारंभ करने के लिए प्रारंभ में तदर्थ आधार पर धनराशि आबंटित किया और वर्ष 2012-13 में इसके लिए अलग से बजट शीर्ष बनाया गया और इस मद में रु.15 करोड़ आबंटित किये गये। इस योजना का उद्देश्य शहरी क्षेत्र के सभी गरीब परिवारों के घरों तक जल आपूर्ति के लिए नल का कनेक्शन उपलब्ध कराना है। सरकार इस कार्यक्रम के अंतर्गत प्रति कनेक्शन रु. 3000 तक की सब्सीडी देगी। शेष राशि की व्यवस्था नगर निकायों को करना होगा। नागरिकों ने इस योजना का स्वागत किया है। स्थल भ्रमण के दौरान निर्वाचित जन प्रतिनिधियों और सरकारी कर्मचारियों ने बताया कि इस योजना से गरीब लोगों को बहुत फायदा पहुंचा है। आयोग का मानना है कि यह एक अच्छी योजना है और सभी नगरीय निकायों को यह योजना अपनाकर गरीब लोगों के घर तक नलों के जरिये पेय जल पहुंचाना चाहिए। सुरक्षित एवं स्वच्छ जल आपूर्ति से जन स्वास्थ्य को मिलने वाले लाभों को ध्यान में रखते हुए आयोग की अनुशंसा है कि इस योजना में आवंटन की राशि बढ़ाकर अधिनिर्णय अवधि में ही गरीब तबके के सभी लोगों को इस योजना से लाभान्वित किया जाये, बशर्ते जल प्रदाय नेटवर्क उपलब्ध हो। यदि इस योजना को प्रभावशाली ढंग से क्रियान्वित किया गया तो पूरे राज्य की शहरी जनसंख्या को पेय जल की सर्व सुलभता उपलब्ध कराने वाला राज्य होने का गौरव और श्रेय प्राप्त होगा। आयोग की अनुशंसा है कि इस योजना के क्रियान्वयन पर प्रभावी पर्यवेक्षण हो ताकि इस योजना के नाम पर लोगों को तंग नहीं किया जा सके अथवा नल कनेक्शन देने की आड़ में ठेकेदार लोगों से आंशिक भुगतान के नाम पर पैसे न वसूल पायें।



14.74 जन स्वास्थ्य की दृष्टि से स्वच्छता और साफ सफाई एक महत्वपूर्ण और आवश्यक सेवा है। वर्ष 2011 की जनगणना से पता चलता है कि पूरे देश में शहरी स्वच्छता की स्थिति बहुत गंभीर है। छत्तीसगढ़ इसका अपवाद नहीं है। राज्य में 40 प्रतिशत से अधिक शहरी परिवारों के पास समुचित और स्वच्छ शौचालयों की सुविधा उपलब्ध नहीं है जैसा कि तालिका संख्या 14.30 से स्पष्ट है। जाहिर है ये ऐसे लोग हैं जो शौचालय निर्माण की ऊँची लागत का बोझ उठाने में असमर्थ हैं।

तालिका संख्या 14.30  
स्वच्छता की स्थिति

विवरण	परिवार संख्या	प्रतिशत
परिवारों की कुल संख्या	12,38,738	100.00
शौचालय सुविधा उपलब्ध है	7,45,715	60.02
शौचालय सुविधा उपलब्ध नहीं है।	493023	39.8

स्रोत : भारत की जनगणना, 2011

14.75 राज्य सरकार ने 2008 की राष्ट्रीय नगरीय स्वच्छता नीति के आधार पर 2010 में राज्य नगरीय स्वच्छता नीति सूत्रबद्ध की है। इस नीति का उद्देश्य वर्ष 2025 तक शहरी क्षेत्र के सभी रहवासियों को समुन्नत स्वच्छता व्यवस्था सुलभ कराना है। नगर की स्वच्छता योजना तैयार करना, शौच के लिए खुले मैदान का उपयोग पूर्णतः समाप्त करना, जहां आवश्यक हो सामूहिक शौचालयों का निर्माण कराना, मल निपटान की व्यवस्था करना तथा स्वच्छता को बढ़ावा देने के लिए औद्योगिक घरानों तथा स्वयं सेवी संस्थाओं से सहभागिता आदि उक्त स्वच्छता नीति में शामिल है। इस नीति में बेहतर परिणामों के लिए जन जागरूकता बढ़ाने और प्रभावशाली ढंग से इसके क्रियान्वयन के लिए समुचित विनियमन तंत्र पर जोर दिया गया है। इसी नीति के अंतर्गत आवासीय और सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण के लिए रु. 750 करोड़ की आवश्यकता बताई गई है। यह आयोग जल आपूर्ति के साथ ही साथ सुरक्षित स्वच्छता व्यवस्था को उच्च प्राथमिकता देते हुए यह प्रस्ताव करता है कि आयोग की अधिनिर्णय अवधि में ही यह व्यवस्था सर्व सुलभ करा दी जाये। इस प्रयोजन के लिए आयोग रु. 200 करोड़ का प्रावधान करते हुए यह उम्मीद करता है कि इस योगदान से महिलाओं को उनके लैंगिक अधिकार के रूप में उनकी प्रतिष्ठा, और निजता के अनुरूप समुन्नत एवं स्वस्थ

स्वच्छता व्यवस्था प्राप्त होगी। कहने की आवश्यकता नहीं है कि इन कदमों से छत्तीसगढ़ राज्य सहस्राब्दि के विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में सफल होगा।

### संसाधनों का दोहन

14.76. जैसा कि उपर्युक्त कंडिका 14.72 में कहा गया है सेवा स्तर बेंच मार्क के प्रतिमानों के अनुरूप अधोसंरचना की व्यवस्था करने तथा उनके परिचालन एवं अनुरक्षण के लिए और रु. 2053 करोड़ के अतिरिक्त दोहन की आवश्यकता होगी। इसके साथ ही सर्व सुलभ स्वच्छता व्यवस्था के लिए रु.150 करोड़ तथा क्षमता संवर्धन के लिए रु. 50 करोड़ और इस तरह कुल मिलाकर अतिरिक्त रु. 2253 करोड़ की आवश्यकता होगी। इस आवश्यकता की पूर्ति नगर निकायों को राज्य और केन्द्र सरकारों के अनुदान एवं स्वयं के संसाधन दोहन सहित अनेक उपायों से करनी होगी। इसके लिए निम्नानुसार कदम उठाये जायें :-

- (i) वर्तमान कर स्रोतों को और सुदृढ़ बनाकर उनका अधिकतम दोहन किया जाये।
- (ii) नगर पालिका अधिनियमों में उपबंध होने के बावजूद अभी तक जिन कर स्रोतों का दोहन नहीं किया गया है अथवा पूरा दोहन नहीं किया जा रहा है, उनका पूर्ण दोहन किया जाये।
- (iii) वर्तमान और भावी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए नये स्रोतों को चिन्हित किया जाये।
- (iv) राज्य सरकार द्वारा अन्तरण और
- (v) पूंजीगत व्यय के विभिन्न माडलों का विकास

14.77 नये कर संसाधनों की तलाश करने के पूर्व वर्तमान कर संसाधनों का अधिकतम दोहन अधिक महत्वपूर्ण है। संपत्ति कर सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्रोत है और इसका अधिकतम दोहन सबसे अधिक जरूरी है। जैसा कि इस अध्याय के प्रारंभ में चर्चा की गई है, संपत्ति कर में सुधार बहुत जरूरी है। इसके सुधार हेतु प्रत्येक पांच वर्ष के अंतराल में इसका पुनरीक्षण, भारत सरकार के दिशा निर्देश के अनुसार राज्य सरकार और केन्द्र सरकार की संपत्तियों पर सेवा शुल्कों का अधिरोपण, कर संग्रहण मशीनरी का सुदृढ़ीकरण, छूटों और रियायतों का युक्तियुक्त करण, सभी संपत्तियों पर न्यूनतम करारोपण, अमूल्यांकित तथा

अर्ध मूल्यांकित संपत्तियों की जी.आई.एस. मैपिंग, और नगरीय निकायों को कर दोहन के मामलों में सलाह देने तथा उनका मार्गदर्शन करने तथा साथ ही उनके कार्य निष्पादन पर सामयिक नजर रखने के लिए न0पा0 राजस्व नियामक आयोग का शीघ्र गठन शामिल है। आयोग का मानना है कि इन उपायों को अपना कर नगरीय निकाय संपत्ति कर से होने वाली अपनी आय को दुगुनी या इससे भी अधिक बढ़ा सकती हैं। यह केवल अनुमान नहीं अपितु अन्य राज्यों के अनुभवों पर आधारित है। आयोग का मोटा मोटा अनुमान है कि छूट प्राप्त संपत्तियों से ही लगभग रु. 63 करोड़ की आय होगी। अन्य सुधारों से राजस्व और अधिक बढ़ सकता है।

**14.78** नगर पालिक अधिनियमों में अन्य कई वैकल्पिक करों के अधिरोपण और संग्रहण का प्रावधान है। बहुत से नगरीय निकायों ने ये वैकल्पिक कर अधिरोपित ही नहीं किये हैं। जिन्होंने ये कर लगाये हैं, उन्हें इनसे प्राप्ति की मात्रा बहुत कम है। आयोग की अनुशंसा है कि अधिनियमों में उन्हें जिन करों को अधिरोपित करने का अधिकार दिया गया है, वे कर नगरीय निकाय अवश्यमेव लगायें। इन करों में विज्ञापन कर प्रमुख है। विज्ञापन तथा अन्य करों को तर्क सम्मत आधार पर एवं दृढ़ता पूर्वक अधिरोपित करके नगर निकाय प्रतिवर्ष रु. 25-30 करोड़ का अतिरिक्त आय प्राप्त कर सकते हैं।

#### व्यवसाय कर

**14.79** व्यवसाय कर एक राज्य स्तरीय कर है जो व्यापार, व्यवसाय और रोजगार पर लगाया जाता है। यह कर संविधान के अनुच्छेद 276 सहपठित अनुसूची सात की द्वितीय सूची की प्रविष्टि संख्या 60 के प्रावधानों के अनुसार लगाया जाता है। इस कर का समस्त आगम स्थानीय निकायों को दे दिया जाता है। गुजरात, तमिलनाडु, महाराष्ट्र, कर्नाटक तथा आंध्रप्रदेश आदि राज्यों में यह कर बहुत समय से लागू है। गुजरात में तो गुजरात पंचायत, न0पा0 नगर निगम और व्यवसाय, व्यापार, वृद्धि एवं रोजगार राज्य कर अधिनियम, 1976 नामक अलग से एक कानून लागू है। अन्य राज्यों ने भी इसी प्रकार के कानून बनाये हैं और वहां इनके अधीन कर वसूल किया जाता है। यह कर व्यक्तियों तथा संगठनों पर अधिरोपित किया जाता है। सभी कंपनियां, फर्म, स्वत्वाधिकारी प्रतिष्ठान, क्लब, सोसायटी, तथा व्यक्तियों के संगठन आदि सभी इस कर के दायरे में हैं। व्यवसाय कर संबंधी कानूनों

में वरिष्ठ नागरिकों तथा विकलांग व्यक्तियों को इस कर के भुगतान से छूट दी गई है। इस कर की संग्रहण व्यवस्था के अनुसार नियोजकों को अपने कर्मचारियों से इस कर की वसूली करके सरकार के पास जमा करना होता है। कर की न्यूनतम और अधिकतम दरें अधिनियम में ही बता दी गई हैं। स्थापनाओं के बारे में इस कर का हिसाब उनके पिछले वर्ष के खरीद-फरोख्त के आधार पर लगाया जाता है। आयोग की अनुशंसा है कि सरकार व्यवसाय कर के अधिरोपण और संग्रहण के लिए अधिनियम बनाने के बारे में विचार करें। इस कर की वसूली सरकार के वाणिज्य कर विभाग के द्वारा की जा सकती है तथा इसका आगम स्थानीय निकायों को आबंटित किया जा सकता है। यह स्थानीय निकायों के लिए राजस्व प्राप्ति का एक महत्वपूर्ण स्रोत सिद्ध हो सकता है। इस स्रोत के प्रारंभ में ही प्रतिवर्ष लगभग रु. 50 करोड़ की प्राप्ति की संभावना है। इस अनुमान का आधार यह है कि सरकारी विभागों और वाणिज्यिक स्थापनाओं में ही लगभग 6 लाख कर्मचारी हैं जिन्हें इस कर के दायरे में लाया जा सकता है।

**14.80** स्थानीय निकायों को अपने वित्तीय आधारों को मजबूत बनाने तथा अधोसंरचना संबंधी आवश्यकताओं के लिए राजस्व के अतिरिक्त संसाधनों के दोहन के संबंध में निम्न अनुशंसायें की जाती हैं :

(i) **व्यापार अनुज्ञा शुल्क** :- व्यापार अनुज्ञा शुल्क की वर्तमान दरें पुनरीक्षित की जायें तथा इस शुल्क का दायरा बढ़ाया जाये।

(ii) **खाली पड़ी जमीन पर कर** :- खाली पड़ी जमीन पर इस समय कोई कर नहीं है। आयोग की अनुशंसा है कि सरकारी जमीन को छोड़कर नगरीय निकायों के क्षेत्राधिकार में पड़ी हुई कुल खाली जमीन का सर्वेक्षण कराकर उन्हें चिन्हित किया जाना चाहिये। ऐसी सारी जमीन पर पूंजीगत मूल्य के आधार पर कर अधिरोपित किया जा सकता है। न0पा0 राजस्व नियामक आयोग इस प्रयोजन के लिए मार्ग दर्शन सिद्धांत निर्धारित करे।

(iii) **टावर टैक्स** :- मोबाईल फोन के प्रसार के साथ ही सभी क्षेत्रों में विशेषकर नगरीय क्षेत्रों में मोबाइल टावरों की संख्या बढ़ती जा रही है। इसी तरह टेलीविजन के केबिल आपरेटरों का व्यापार भी बढ़ता जा रहा है। नगरीय निकायों द्वारा द्रुत गति से बढ़ने वाले इन दोनों राजस्व स्रोतों का अधिकतम दोहन करना चाहिए।

इन स्रोतों के बारे में समुचित और विश्वसनीय जानकारी के अभाव में यह अनुमान करना कि इन प्रयासों से कितना राजस्व प्राप्त होगा कठिन है, तथापि आयोग का अनुमान है कि इससे प्रतिवर्ष लगभग रु. 20 करोड़ की प्राप्ति हो सकती है।

#### छोगो नगरीय अधोसंरचना कोष

14.81 राज्य सरकार ने छत्तीसगढ़ नगर विकास निधि नियम, 2003 के अंतर्गत "छत्तीसगढ़ नगरीय अधोसंरचना कोष" का गठन किया है। इस कोष के उद्देश्यों में स्थानीय निकायों को प्रवेश कर का अन्तरण, विशेष प्रयोजनों के लिए अनुदान मंजूर कराना, राज्य सरकार तथा राज्य एवं केन्द्रीय वित्त आयोगों से प्राप्त अनुदानों का नगरीय निकायों को संचितरण, नगरीय निकायों द्वारा सीधे कोष से लिए गये पुराने ऋणों की किस्तों का भुगतान तथा नगरीय निकायों द्वारा लिये जाने वाले ताजे ऋणों की अदायगी की जिम्मेदारी लेना आदि शामिल है। प्रवेश कर, राज्य और केन्द्रीय वित्त आयोग के अनुदानों तथा राज्य सरकार एवं अन्य स्रोतों से प्राप्त अनुदानों तथा निधियों को इस कोष में जमा किया जाता है। कोष में दो खाते हैं— न्यागमन खाता और अधोसंरचना खाता। प्रथम खाते में चुंगी कर क्षतिपूर्ति के रूप में नगरीय निकायों को प्रवेश कर का हस्तांतरण, स्टाम्प ड्यूटी तथा नगरीय निकायों को देय अन्य राशि जमा की जाती है। चुंगी कर क्षतिपूर्ति के रूप में हस्तांतरण के बाद शेष बची प्रवेश कर की राशि, बुनियादी सेवाओं के उन्नयन के लिए राज्य वित्त आयोग द्वारा दिये गये अनुदान तथा पूंजीगत कार्यों आदि के लिए राज्य सरकार द्वारा दिये गये अनुदान दूसरे खाते में जमा की जाती है। अन्तरण खाते से प्रवेश कर की एक प्रतिशत राशि "यांत्रिकी प्रकोष्ठ" नामक एक अलग कोष में जमा की जाती है। यह प्रकोष्ठ नगरीय निकायों को तकनीकी सहायता उपलब्ध कराने के लिये है। राज्य के नगरीय विकास मंत्री इस कोष की प्रशासनिक समिति के अध्यक्ष तथा संचालक, न. प्रशासन कोष प्रबंधक है। यह समिति समय-समय पर प्रवेश कर में प्रत्येक नगरीय निकाय का हिस्सा तय करती है। आयोग की यह अनुशंसा है कि प्रवेश कर की पूरी राशि नगरीय निकायों को हस्तांतरित की जाये अतः अवशिष्ट कोष बहुत सीमित होगा।

14.82 शहरी नवीनीकरण मिशन के दिशा निर्देश के अनुसार 20% राशि देकर एक "रिवाल्विंग फंड" का निर्माण आवश्यक है। इस 'फंड' का उपयोग अधोसंरचना में आगे

विनिवेश के लिए बाजार से धनराशि की उगाही के लिए किया जा सकता है। आयोग की जानकारी के अनुसार अभी तक राज्य में इस 'फंड' की स्थापना नहीं हुई है, अतः उक्त मिशन के द्वितीय चरण के अंतर्गत अनुदान प्राप्त करना बहुत कठिन होगा। अतः आयोग की अनुशंसा है कि उक्त मिशन के दिशा निर्देश के अनुसार रिवाल्विंग फण्ड का गठन करके उसका वर्तमान छत्तीसगढ़ नगरीय अधोसंरचना कोष में विलय कर दिया जाये। आयोग की आगे यह अनुशंसा भी है कि सरकार से रु. 50 करोड़ का 'सीड केपिटल' लेकर अधोसंरचना कोष में डाल दिया जाये ताकि उपर्युक्त उद्देश्यों की प्राप्ति में कोई बाधा नहीं आये। शहरी नवीनीकरण मिशन सहित सभी विकास कार्यों से प्राप्त धनराशि उक्त अधोसंरचना कोष का वित्तीय पोषण कर सकती है। इस कोष के निम्न लिखित उद्देश्य होने चाहिए।

- (i) शहरों के निवासियों के जीवन स्तर में सुधार लाने के लिए शहरी अधोसंरचना विकास मूलक परियोजनाओं के लिए रिवाल्विंग फण्ड के जरिये धनराशि उपलब्ध करना।
- (ii) नगरीय निकायों के लिये अकेले ही अथवा सामूहिक रूप से पूंजी बाजार में प्रवेश के लिए मार्ग प्रशस्त करना।
- (iii) नगरीय निकायों को परियोजनाओं का निर्माण और प्रबंधन के लिए अनुदानों के रूप में मदद तथा शहरों के कमजोर वर्गों की समस्याओं के निराकरण एवं पर्यावरण संरक्षण में सहयोग देना।
- (iv) संयुक्त उपक्रमों तथा सार्वजनिक-निजी क्षेत्रों की भागीदारी (PPP) के द्वारा अधोसंरचना विकास में सहभागिता को बढ़ावा देना।
- (v) बाजार से वित्तीय सहायता प्राप्त करने के लिए नगरीय निकायों की क्षमता को बढ़ाना।

14.83 आयोग राज्य में "छत्तीसगढ़ नगरीय वित्त और अधोसंरचना विकास निगम" के गठन की अनुशंसा करता है। यह निगम छत्तीसगढ़ नगरीय अधोसंरचना कोष के कोष प्रबंधक/आस्ति प्रबंधन कंपनी के रूप में नगरीय निकायों और वित्त बाजार के बीच में वित्तीय मध्यस्थ के रूप में काम करेगा। इसके साथ ही निगम नगरीय निकायों से कोष संग्रहण और इसके समुचित

उपयोग के लिए उत्तरदायी होगा। रिवाल्विंग फंड की रूप रेखा तथा उसकी अन्तर्व्यवस्था भारत सरकार के मार्गदर्शी सिद्धांतों के अनुसार की जा सकती है। यह निगम नगरीय अधोसंरचना विकास के लिए नगरीय निकायों को कोष का संवितरण आंशिक ऋण के रूप में कर सकता है।

### पूँजीगत व्यय के मॉडल

14.84 आंतरिक और बाह्य स्रोतों से संसाधनों के दोहन के साथ ही जल आपूर्ति, सिवरेज, स्वच्छता तथा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन जैसी नगरीय अधोसंरचना परिसम्पत्तियों के निर्माण एवं संधारण के लिए व्यय की ठोस व्यवस्था करने हेतु पूँजीगत व्यय के माडल विकसित किये जाने की भी जरूरत है। आयोग ने अपनी इस रिपोर्ट में वित्तीय बाजार से ऋण प्राप्त करने, साख क्षमता निर्धारित कराने तथा सार्वजनिक-निजी क्षेत्र के सहभागिता मॉडल (PPP) अपनाये जाने जैसे कई उपायों का उल्लेख किया है। इनके और भी विस्तृत विवरण की विवेचना आगे की गई है।

### साख मूल्यांकन और ऋण बाजार

अधोसंरचनाओं की वित्त व्यवस्था करने हेतु बांड मार्केट में अपनी पहुंच बनाने के लिए नगरीय निकायों को अपना साख मूल्यांकन (क्रेडिट रेटिंग) कराने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिये। वाणिज्यिक रूप से लाभकारी परियोजनाये बनाकर उनके लिये बैंको तथा वाणिज्यिक संस्थानों से ऋण लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाये। तमिलनाडू, महाराष्ट्र और कर्नाटक आदि राज्यों के शहरों में अधोसंरचना की वित्त व्यवस्था के लिए ऋण बाजार की प्रति भूतियों का सहारा लिया गया है।

### सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी के भागीदारी (PPP)

सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी के जरिये पूँजीगत व्यय के लिए वित्त व्यवस्था करना एक अलग माडल है। इस माडल की कई विधियां हैं। एक है बनाओ (Build) चलाओ (Operate) और हस्तांतरित (Transfer) करो। जिसे संक्षेप में बी.ओ.टी. माडल कहा जाता है। दूसरी विधि है बनाओ (Build) रखो (OWN) चलाओ (Operate) तथा हस्तांतरित करो (Transfer), संक्षेप में बी.ओ.ओ.टी. कहा जाता है। प्रबंधन संविदा और सेवा संविदा उन मामलों में बेहतर हैं जहां पूँजीगत आवश्यकता कम तथा कार्य निष्पादन में समुन्नयन की आवश्यकता अधिक होने के साथ ही परिपक्वता अवधि पांच साल या उससे कम हो। ये माडल जल शोधन

संयंत्रों, जल प्रदाय वितरण व्यवस्था, सड़कों की सफाई, घर घर जाकर ठोस अपशिष्ट संग्रह जैसे कार्यों के परिचालन और अनुरक्षण के लिए बेहतर है। जिन कार्यों के लिए पूंजी की आवश्यकता अधिक हो तथा प्रबंधकीय विशेषज्ञता भी उच्च दर्जे की चाहिए और परिपक्वता अवधि भी लंबी हो, उनके लिए बी०ओ०टी० और बी०ओ०ओ०टी० माडल बेहतर हैं। सातों दिन चौबीसों घंटे चलने वाली जल आपूर्ति परियोजना, कचरा और ठोस अपशिष्ट आधारित ऊर्जा संयंत्रों की स्थापना तथा पार्किंग काम्पलेक्स आदि के लिए बी०ओ०टी० आदि माडल लाभकारी है। एतदर्थ नगरीय निकायों को प्रत्येक परियोजना के लिए विशेष प्रयोजन संस्था तय करने होंगे। राज्य सरकार इस हेतु सक्षम नीति बनाकर नियामक एवं संस्थात्मक ढांचा तैयार कर सकती है। परंतु नगरीय निकायों को स्वयं में परियोजना निर्माण तथा उनके कार्यान्वयन की क्षमता विकसित करनी होगी। मध्यप्रदेश, कर्नाटक और राजस्थान आदि राज्यों के नगरों में पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप का व्यापक प्रयोग हो रहा है।

#### **परिक्रामी कोष रिवाल्विंग फण्ड का गठन**

जैसा कि कंडिका 14.87 में कहा गया है अधोसंरचनाओं की वित्त व्यवस्था करने के लिए नगरीय निकायों को वाणिज्यिक ऋण उपलब्ध कराने के लिये एक राज्य स्तरीय परिक्रामी कोष (Revolving Fund) का गठन किया जाना चाहिये। ऋण के पुनः भुगतान के रूप में प्राप्त धन राशि पुनः कोष में लगा दी जायेगी। कोष की व्यवस्था परियोजनाओं की वाणिज्यिक लाभकारिता तथा वित्तीय सुधार के क्रियान्वयन पर आधारित होगी ताकि नगरीय निकायों को साख योग्य बनाया जा सके। इस कोष का उपयोग सार्वजनिक एवं निजी भागदारी के अंतर्गत क्रियान्वित की जाने वाली परियोजनाओं के लिए भी किया जा सकता है।

#### **कार्य निष्पादन हेतु प्रोत्साहन**

**14.85** अपने कृत्यों के सम्यक् निर्वाह के लिए नगरपालिक वित्त व्यवस्था को प्रभावी तथा सुदृढ़ बनाने के लिए नगरीय निकायों द्वारा गंभीर प्रयास नहीं किये जा रहे हैं। अतएव निकायों के कार्य निष्पादन को प्रोत्साहन दिये जाने की जरूरत है। आयोग के मत में नगरीय निकायों को प्रोत्साहन दिये जाने के लिए दो मानदण्ड निर्धारित किये जाये। प्रथम है संपत्ति कर का 90% या इससे अधिक संग्रहण और दूसरा है द्वि



प्रविष्टी प्रणाली का लागू किया जाना। राज्य सरकार इन दोनों मापदण्डों को महत्व देते हुए उन नगर निकायों को प्रोत्साहन स्वरूप अतिरिक्त अनुदान दे जो इन दोनों मापदण्डों को पूरा करें। आयोग को उम्मीद है कि इस योजना से नगर पालिकाओं के निर्वाचित प्रतिनिधि और कर्मचारियों को स्वयं सक्षम न0पा0 वित्त व्यवस्था विकसित करने हेतु सक्रिय कदम उठाने की पर्याप्त प्रेरणा मिलेगी।

14.86 नगरीय निकायों के सेवा स्तर को सुधारने की परम आवश्यकता है। सरकार को उन्हें इस हेतु प्रोत्साहन देने पर विचार करना चाहिए। हमारी अनुशंसा है कि इस हेतु एक मापदण्ड निर्धारित किया जाये। हर एक घर में नल कनेक्शन, सीवरेज और ठोस अपशिष्ट जमा करके उसके निपटान की स्थिति में कम से कम 10 प्रतिशत सुधार करने वाले नगरीय निकायों को प्रोत्साहन दिया जाये। राज्य सरकार को इस हेतु योजना बनानी चाहिए।

14.87 इस समय केवल नगर पालिक निगमों और न0पा0 परिषदों के लिये प्रतिवर्ष सेवा स्तर बेंच मार्क अधिसूचित करना आवश्यक है। अब समय आ गया है जब नगर पंचायतों की सेवाओं के स्तर का भी मूल्यांकन किया जाये। हमारी अनुशंसा है कि तेरहवें वित्त आयोग के सुझावों के अनुसार नगर पंचायतों को भी सेवा स्तर बेंच मार्क की प्रक्रिया के अंतर्गत लाया जाये।

14.88 आयोग की अनुशंसा है कि वर्तमान मांग की 90 प्रतिशत या इसे अधिक वसूली में वार्ड या मोहल्ला समितियों को उनके योगदान के लिए प्रोत्साहन दिया जाये और संपत्ति कर का कुछ भाग अर्थात् 20 से 25 प्रतिशत भाग उनके द्वारा प्रस्तावित अधोसंरचना निर्माण या सेवा कार्य के लिए आवंटित कर दिया जाये। इससे न केवल संसाधनों के दोहन अपितु विकास प्रयासों में भी जन सहयोग की वृद्धि होगी। आयोग का विश्वास है कि जन सहयोग की यह परम्परा आगे चलकर सुदृढ़ नगरीय विकास की आधार शिला बनेगी।

14.89 नगरीय निकायों में एल्डरमेन सहित सभी पार्षदों को प्रति वर्ष सड़कों, नालियों, जल आपूर्ति व्यवस्था तथा सार्वजनिक शौचालयों की मरम्मत तथा रखरखाव के लिए पार्षद निधि दी जाती है। वर्ष 2012 में यह निधि पुनरीक्षित की गई है। सरकार द्वारा पार्षदों को यह निधि नगरीय अधोसंरचना कोष से दी जाती है। आयोग की अनुशंसा है कि यह

(ii) अनुदान की अनुपयुक्त राशि :- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अभाव या तकनीकी कर्मचारियों की कमी अथवा ऐसी ही अन्य कारणों से विभिन्न विकास कार्यों के लिए प्राप्त धन राशि लंबे समय तक व्यय नहीं की जाती है और नारीय निकायों के पास पड़ी रहती है। उदाहरण के लिए वर्ग 100000 निगम के पास रु. 30 करोड़, मुंबई 100000 के पास रु. 6 करोड़ और जयपुर की नगर 100000 के पास रु. 1 करोड़ की राशि लंबे समय तक पड़ी है। इतनी बड़ी राशि का लंबे समय तक उपयोग न किया जाना विलेन प्रबंधन के नियमों के विपरीत है। आयोग की अनुशंसा है कि नारीय प्रशासन संचालनालय विकास कार्यों के क्रियान्वयन और व्यय की प्रगति पर नजर रखे तथा जहां आवश्यक हो सुधार के लिये कदम उठाये। नारीय प्रशासन संचालनालय

हो तथा इनसे जुड़े हुए लोगों का मनोबल बना रहे।

(i) कोष प्राप्ति में विलंब :- राज्य सरकार से धनराशि प्राप्ति में विलंब से शिक्षकों के वेतन भुगतान में देरी होती है, तथा मध्यम एवं अन्य कल्याणकारी योजनाओं के क्रियान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। आयोग की राय है कि सरकार के द्वारा समय रहते धन राशि प्रदाय कर दी जाये ताकि बल रहती योजनायें प्रभावी नही

इनके संबंध में हमारी अनुशंसायें निम्नानुसार हैं :-

14.90 क्षेत्र स्तरीय वर्गों के दौरान आयोग को नारीय निकायों की अनेक समस्याओं से अवगत कराया गया और कुछ सुझाव भी दिये गये। इनमें से कुछ समस्यायें नीतियों से संबंधित हैं तो कुछ प्रशासनिक प्रकृति की हैं, कुछ का संबंध कार्मिकों से है तो कुछ विलेन व्यवस्था से संबंधित हैं। आयोग ने इन समस्याओं और सुझावों का परीक्षण किया तथा

**अन्य अनुशंसाएँ**

दण्ड दिया जाये।

राशि अधोसरचना कोष से नहीं अर्थात् नगर पालिका बजट से दी जाये। क्षेत्र प्रमाण के दौरान अनेक जन प्रतिनिधियों, कर्मचारियों और नागरिकों ने इन कार्यों की धटिया गुणवत्ता की और हमारा ध्यान आकर्षित किया। धटिया गुणवत्ता के कारण नागरिकों को इनका यथेष्ट लाभ नहीं मिल पाता है। आयोग का सुविचारित मत है कि व्यय का पूर्ण लाभ सुनिश्चित करने के लिए मरम्मत और अनुसंधान के इन कार्यों में गुणवत्ता का पूरा ध्यान रखा जाये। धटिया काम के लिये जिम्मेदार व्यक्तियों को नियमों के अनुसार कठोर

नगरीय निकायों को, जिन्हें कोष की अतिशय आवश्यकता है, संसाधनों को इस तरह हस्तांतरित करने पर विचार करे कि संबंधित निकाय को जब जरूरत हो धनराशि उपलब्ध हो जाये।

(iii) चुंगी कर प्रतिपूर्ति से कटौती :- कई नगरीय निकायों ने आयोग को बताया कि उन्हें देय चुंगी कर प्रतिपूर्ति से पेंशन भुगतान आदि प्रयोजनों के लिए धन राशि तो काट ली जाती है, मगर उन्हें इसका विवरण नहीं दिया जाता है। अतएव वे इस मामले में अंधेरे में रहते हैं और उन्हें यह ज्ञात नहीं हो पाता है। कि उन्हें देय प्रतिपूर्ति की राशि कितनी थी, और उसमें से किस किस मद में कितनी कटौती की गई है। आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय प्रशासन संचालनालय कोष हस्तांतरण पत्र के साथ नगरीय निकायों को की गई कटौतियों का पूरा पूरा विवरण भी भेजे ताकि उन्हें इस संबंध में पूरी जानकारी रहे। इससे वित्तीय लेन देन में पारदर्शिता सुनिश्चित होगी।

(iv) क्रमोन्नत निकायों को विशेष सहायता :- कई नगरीय निकायों विशेषकर नगर पंचायतों ने आयोग को बताया कि उनके पास उपलब्ध अधोसंरचना इतनी कमजोर है कि वे चाहकर भी विहित सेवा स्तर प्राप्त नहीं कर सकते। अपनी अधोसंरचना को विकसित करने के लिए उन्होंने वित्तीय सहायता के लिए अनुरोध किया है। आयोग की अनुशंसा है कि नगर पंचायतों को अधोसंरचना के विकास के लिए एक करोड़ तथा नवगठित जिला मुख्यालयों की नगर पंचायतों को एक एक करोड़ रूपयों की राशि एतदर्थ अलग से दी जाये। यह धन राशि तेरहवें वित्त आयोग द्वारा नगरीय निकाय के गठन के बारे में सुझाये गये प्रतिमानों पर आयोग की अनुशंसा से अलग है।

(v) वाणिज्य कर तथा उत्पाद शुल्क में भागीदारी :- आयोग ने वाणिज्य कर तथा उत्पाद शुल्क में से कुछ भाग नगरीय निकायों को दिये जाने के सुझावों पर विचार किया, मगर वह इन सुझावों से सहमत नहीं है क्योंकि उसने राज्य के संसाधनों से एक बड़ा भाग इन निकायों को दिये जाने की अनुशंसा की गई है।

(vi) विकास कार्यों के लिए कोष :- आयोग को यह जानकारी भी दी गई कि नगरीय निकायों को विकास कार्यों के लिए धनराशि के साथ ही साथ उसके उपयोग के बारे में जो दिशा निर्देश दी जाती हैं, वह कभी कभी इतनी संकुचित और प्रतिबंधात्मक होती

है कि उस कोष का उपयोग तत्सम प्रकृति के अन्य प्रयोजनों के लिए नहीं किया जा सकता है। उदाहरण स्वरूप जलागारों के नवीकरण के लिए प्राप्त कोष का उपयोग जलागार को गहरा करने अथवा उससे कीचड़ या तलछट निकालने के लिए नहीं किया जा सकता है। आयोग का मत है कि सरकार को इन सुझावों पर विचार करके विकास कार्य संबंधी दिशा निर्देश का पुनरावलोकन करके उनमें समुचित एवं यथा आवश्यक परिवर्तन किया जाना चाहिये।



## अध्याय-15

### वित्तीय आवश्यकता और राज्य शासन से अंतरण

15.1 आयोग का अनुमान है कि वर्ष 2012-13 से 20 वर्षों की अवधि के दौरान अधीनसंरचनाओं की स्थापना तथा परिचालन व अनुरक्षण के लिये प्रचलित भाव दर पर लगभग रु. 54,555 करोड़ की आवश्यकता होगी (परिशिष्ट 15.1)। इसी प्रकार अधिनिर्णय अवधि अर्थात् 2012 से 2017 के दौरान रु. 5777 करोड़ की आवश्यकता होगी जिसका वर्षवार विवरण तालिका संख्या 15.1 में दिया गया है।

तालिका संख्या 15.1

अधिनिर्णय अवधि के दौरान निवेश हेतु आवश्यकता

(करोड़ रुपया में)

क्रमांक	वर्ष	निवेश हेतु आवश्यकता		
		पूँजीगत	परिचालन/अनुरक्षण	कुल योग
1	2012-13	560.84	334.80	895.64
2	2013-14	644.96	364.26	1009.22
3	2014-15	741.71	396.32	1138.02
4	2015-16	852.96	431.19	1284.16
5	2016-17	980.91	469.14	1450.04
	कुल योग	3781.37	1995.71	5777.08

15.2 पिछले पाँच वर्षों के दौरान पूँजीगत व्यय और परिचालन व अनुरक्षण लागत में 11% की वार्षिक औसत वृद्धि परिलक्षित हुई थी। इस हिसाब से अधिनिर्णय अवधि के पाँच वर्षों के दौरान नगरीय निकायों की प्रक्षेपित आवश्यकता लगभग रु. 5777 करोड़ की होगी, जबकि इस अवधि में प्रक्षेपित प्राप्ति लगभग रु. 3723 करोड़ अनुमानित है। इस तरह लगभग रु. 2053 करोड़ की कमी रहेगी, जिसका विवरण तालिका संख्या 15.2 में दिया गया है। इस आयोग ने इस अवधि में स्वच्छता के लिये रु. 200 करोड़ तथा क्षमता संवर्धन के लिये रु. 50 करोड़ के अतिरिक्त प्रावधान की अनुशंसा की है। इस प्रकार रु. 250

करोड़ की राशि को जोड़ कर गणना करने से मालूम होता है कि उक्त अवधि में कुल मिला कर रु. 2303 करोड़ की कमी होगी।

तालिका संख्या 15.2  
अधिनिर्णय अवधि में निवेश

(करोड़ रूपयों में)

क्रमांक	वर्ष	निवेश की उपलब्धता			अतिरिक्त कोष की आवश्यकता	कुल योग
		पूँजीगत	परिचालन एवं अनुरक्षण	कुल		
1	2012-13	501.23	96.66	597.89	297.74	895.64
2	2013-14	556.37	107.30	663.66	345.56	1009.22
3	2014-15	617.57	119.10	736.67	401.36	1138.02
4	2015-16	685.50	132.20	817.70	466.46	1284.16
5	2016-17	760.50	146.74	907.65	542.40	1450.04
	योग	3121.57	602.00	3723.57	2053.51	5777.08

नगरीय निकायों के स्वयं के स्रोतों और राज्य सरकार के अनुदानों का प्रक्षेपण

15.3 पूँजीगत व परिचालन एवं अनुरक्षण व्यय को पूरा करने के लिये प्रक्षेपित उपलब्ध संसाधनों और इस हेतु कम पड़ने वाली राशि का अनुमान, इस अवधि के दौरान राज्य सरकार के सम्भावित आबंटनों तथा नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा सम्भावित राजस्व अर्जन को ध्यान में रखते हुए किया गया है। जैसा कि तालिका संख्या 15.3 से ज्ञात होता है वर्ष 2012-13 से वर्ष 2016-17 की पांचवर्षीय अधिनिर्णय अवधि के दौरान नगरीय निकायों का स्वयं का संसाधन लगभग रु. 2113 करोड़ का होगा, जबकि इसी अवधि में राज्य सरकार से अनुदानों के रूप में रु. 2852 करोड़ मिलने की उम्मीद है। इस तरह कुल प्राप्ति रु. 4965 करोड़ की होगी। नगरीय निकायों के आंकड़ों के आधार पर यह अनुमान लगाया जाता है कि इसमें से लगभग 75 % राशि पूँजीगत और परिचालन एवं अनुरक्षण व्यय के लिये उपलब्ध होगी। 75 % की राशि लगभग रु. 3724 करोड़ की होगी

(तालिका संख्या 15.3)। इस तरह 5777 करोड़ रूपयों की कुल आवश्यकता के विरुद्ध रु. 2303 करोड़ की कमी बनी रहेगी। इसमें सुवच्छता और क्षमता संवर्धन के लिये रु. 250 करोड़ का विशेष आबंटन शामिल है।

### तालिका संख्या 15.3

स्वयं के स्रोतों और शासन के अनुदानों से राजस्व आय का प्रक्षेपण

(करोड़ रूपयों में)

राजस्व आय	वृद्धि दर	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	कुल योग	75 प्रतिशत पूजीगत और परिचालन व अनुरक्षण
स्वयं के स्रोत	15.06	313.46	360.48	414.55	476.73	548.24	2113.45	1585.08
शासन से हस्तांतरण	5.41	512.14	539.79	568.94	599.66	632.05	2852.58	2139.43
कुल योग		825.59	900.26	983.48	1076.39	1180.28	4966.03	3724.51

### नगरीय निकायों से अतिरिक्त संसाधन

15.4 अधोसंरचना आदि पर व्यय के लिये अनुमानित रु. 2303 करोड़ की उक्त कमी को नगरीय निकायों को अपने कर तथा कर भिन्न संसाधनों के दोहन और राज्य सरकार के अन्तरण से पूरा करना होगा। आयोग का अनुमान है कि नगरीय निकाय पिछले अध्याय में बताये गये सुधारों (अध्याय 14 कड़िका 81 और 82) से रु. 648 करोड़ का अतिरिक्त दोहन कर लेंगे। इसका विवरण अधोलिखित तालिका संख्या 15.4 में दिया गया है। इसके बाद भी लगभग रु. 1605 करोड़ की कमी बनी रहेगी जिसे अतिरिक्त राजकीय अंतरण से पूरा किया जाना चाहिए।

तालिका संख्या 15.4

2013-14 से 2016-17 की अवधि में नगरीय निकायों से अतिरिक्त राजस्व संसाधन

क्रमांक	कर स्रोत	राशि (करोड़ रु. में)
1	सम्पत्ति कर	268
2	व्यवसाय कर	200
3	विज्ञापन कर	100
4	अन्य	80
	<b>कुल योग</b>	<b>648</b>

राज्य शासन से अंतरण

15.5 आयोग ने अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 8% भाग ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकायों को आबंटित किये जाने की अनुशंसा की है। आयोग की अधिनिर्णय अवधि के पांच वर्षों में यह विभाजनीय कोष अनुमानतः रु. 5793.50 करोड़ का होगा। जनसंख्या के आधार पर इस 8% में नगरीय स्थानीय निकायों का भाग 1.85% अर्थात् रु. 1339.75 करोड़ का होगा। यह राशि अधिनिर्णय अवधि के सभी पांच वर्षों के लिये है। इस तरह पांच वर्षों की उक्त अवधि में निवेश के लिये कुल आवश्यक राशि में (रु. 1650 करोड़ - रु. 1340 करोड़) रु. 310 करोड़ की कमी रहेगी। इस कमी को किस तरह पूरा किया जाये, इस सम्बन्ध में हम कोई विशेष अनुशंसा नहीं कर रहे हैं। हम आशा करते हैं कि राज्य सरकार के अतिरिक्त अनुदानों और नगरीय निकायों द्वारा बेहतर संसाधन दोहन से इस कमी को पूरा किया जा सकेगा। जैसा कि हम पूर्व में भी कह आये हैं इस आयोग द्वारा दिया गया अन्तरण पूंजीगत व्यय तथा जल आपूर्ति, स्वच्छता, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, सड़कों तथा क्षमता संवर्धन आदि क्षेत्रों में परिसम्पत्तियों के निर्माण के लिये है। आयोग का सुझाव है कि नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग क्षेत्रवार विस्तृत योजनायें बनाये। ये विस्तृत योजनायें इन पांच वर्षों के दौरान इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में नगरीय निकायों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए बनाई जायें तथा इनमें क्षमता संवर्धन कार्यक्रम को शामिल किया जाये और इसके लिये वार्षिक आबंटन भी दिखाया जाये। निवेश आवश्यकताओं तथा इस आयोग के 'अवार्ड' के अन्तर्गत हस्तांतरण सहित समग्र राजस्व संसाधन प्राप्ति का समेकित विवरण तालिका संख्या 15.5 में दिया गया है।



तालिका संख्या 15.5

निवेश गत आवश्यकताएँ एवं राजस्व संसाधनों की प्राप्ति  
(करोड़ रु. में)

निवेश आवश्यकताएँ		संसाधन प्राप्ति		
पूँजीगत	3781.37	नगरीय निकायों के पास उपलब्ध संसाधन	—	3724.51
परिचालन एवं अनुरक्षण	1995.71	सुधारों से राजस्व संसाधनों की प्राप्ति	648	
स्वच्छता	200.00	वित्त आयोग से हस्तांतरण	1340	
क्षमता संवर्द्धन	50.00	अंतर	314.57	
		उपयोग		2302.57
योग	6027.08	महायोग	—	6027.08

हमारा प्रस्ताव है कि स्वच्छता के लिये आवश्यक धनराशि (रु. 200 करोड़) तथा क्षमता संवर्द्धन तथा नगरीय विकास संस्थान की स्थापना के लिये आवश्यक कोष रु. 50 राज्य सरकार द्वारा सहायता अनुदान के रूप में दिये जायें। इससे अपूरित कमी घटकर लगभग रु. 64 करोड़ की रह जायेगी, इस कमी को पूरा करने के लिये कोई उपाय नहीं बताया गया है।



**16.1** नगरीय क्षमता विकास का महत्वपूर्ण गुण एक दूसरे से अच्छी-अच्छी बातें, अच्छी-अच्छी प्रणालियों को सीखना, उन्हें आत्मसात करना तथा शहरों की विशिष्ट आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये उनका यथा सम्भव उपयोग करना है। अभी हाल के वर्षों में इन अच्छी प्रणालियों के अभिलेखन और उनके प्रचार-प्रसार में वृद्धि हुई है। इस प्रकार पूरे विश्व के नगरीय निकाय नागरिक जीवन की गुणवत्ता अभिवृद्धि के लिये वित्तीय प्रबन्धन और प्रभावी सेवा प्रदाय सहित नगरीय प्रशासन की कार्यप्रणाली को समुन्नत करने के लिये प्रयास रत हैं।

**16.2** संयुक्त राष्ट्र संघ 'हेबीटेट' ने इन अच्छी प्रणालियों का 'डाटाबेस' विकसित किया है और यह सब के लिये सुलभ है। सर्वोत्तम नगरीय प्रणालियों के लिये वर्ष 1995 से दिये जा रहे 'दुबई अन्तर्राष्ट्रीय अवार्ड' में विश्व के 150 देशों की अच्छी प्रणालियाँ संग्रहित हैं। अमेरिका के मेसाचुसेट्स इंस्टीट्यूट आफ टेक्नालाजी ने पर्यावरण संरक्षण तथा आवास इत्यादि जैसी अन्य सेवाओं सहित जल आपूर्ति तथा स्वच्छता के क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय स्तर की सर्वोत्तम नगरीय प्रणालियों का संकलन किया है। विश्व बैंक के निर्देशन में टिम कैम्पबेल और हेराल्ड फुहर ने राजकोषीय प्रबन्धन तथा स्थानीय संसाधन प्रबन्धन, सहभागी बजट प्रबन्ध तथा जनसेवा प्रदाय के संबंध में दक्षिण अमरीकी देशों की अच्छी प्रणालियों का अभिलेखन किया है। राज्य के नगरीय निकायों को इन सबका अध्ययन करके लाभ उठाना चाहिये।

### **भारतीय मामले**

**16.3** बारहवें वित्त आयोग ने वित्त व्यवस्था एवं करारोपण, लेखा एवं अंकेक्षण तथा प्रोत्साहन अनुदान के क्षेत्र में ग्रामीण स्थानीय निकायों की सर्वोत्तम प्रणालियों का संकलन और अभिलेखन करके उन्हें अपनाये जाने की अनुशंसा की है। (कंडिका 8.18 और 19)। यशवन्त राव चण्हाण विकास प्रशासन अकादमी ने तेरहवें वित्त आयोग के लिये आउटसोर्सिंग तथा सार्वजनिक निजी भागीदारी, एक्जुरल लेखा पद्धति, जवाबदेही तथा नागरिक अधिकारों, गंदी बस्ती विकास, कोषों और कार्या एवं कर्मचारियों के अंतरण तथा

नगरपालिका के वित्तीय आंकड़ों के संधारण आदि उपायों के द्वारा संसाधन दोहन तथा व्यय के क्षेत्र में नगरपालिकाओं की अहम् प्रणालियों का अध्ययन किया था। इस अध्ययन के अंतर्गत नगरीय विकास कोष के जरिये नगरीय अधोसंरचना विकास के क्षेत्र में तमिलनाडु के अनुभवों, नगरीय स्थानीय निकायों को शक्तियों के अंतरण के क्षेत्र में केरल के अनुभवों, हुबली धारवाड में शिकायत निवारण के लिये अहर्निश (24 घंटे सातों दिन) शिकायत निवारण केन्द्र संचालन के अनुभवों का अभिलेखन किया गया है। तेरहवें वित्त आयोग ने यह महसूस किया है कि अपना विकास करने के लिये नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा इन प्रणालियों का अनुसरण किया जाना लाभप्रद होगा। (कंडिका 10.78)। सर्वोत्तम नगरीय पद्धतियों के संकलन और उनके प्रचार प्रसार की प्रवृत्ति भारत में अभी हाल में विकसित हुई है। शहरी विकास मंत्रालय तथा आवास एवं नगरीय गरीबी उन्मूलन मंत्रालय ने इस संबंध में देश में विकसित की गई परम्पराओं का संकलन करके उन्हें प्रकाशित किया है। भारत सरकार के शहरी विकास मंत्रालय ने भारतीय प्रशासनिक स्टाफ कालेज (ए.एस.सी.आई.) के सहयोग से देश में जल प्रबन्धन के क्षेत्र की सर्वोत्तम प्रणालियों को प्रकाश में लाकर उन्हें सम्मानित करने के लिये "नेशनल अरबन वाटर अवार्ड" की स्थापना की है। इस प्रकार नगरीय क्षेत्र की अच्छी परम्पराओं पर सूचनाओं का व्यापक भण्डार अध्ययन के लिये विद्यमान है। आवश्यकता इस बात की है कि राज्य में न. पा. के पदाधिकारियों और कर्मचारियों के ज्ञान संवर्धन के लिये इन अध्ययन ग्रन्थों और संकलनों का उनके मध्य व्यापक रूप से प्रचार-प्रसार किया जाये जिससे वे इन सर्वोत्तम प्रणालियों और परम्पराओं से परिचित होकर यथा आवश्यकता लाभकारी ढंग से उनका उपयोग कर सकें।

**16.4** नगरीय प्रशासन राष्ट्रीय संस्थान (एन.आई.यू.ए.) ने नगरीय सम्पत्ति कर में सुधार की सर्वोत्तम प्रणालियों का संकलन प्रकाशित किया है। इसमें अहमदाबाद, बंगलुरु, भुवनेश्वर, चेन्नई, हैदराबाद, इन्दौर, कोलकाता, लुधियाना, पटना और पुणे के नगर निगमों द्वारा सम्पत्ति कर में सुधार के लिये अपनाई गई प्रणालियां संकलित हैं।

**16.5** विश्व बैंक, भारत सरकार तथा भारतीय उद्योग संघ ने जल आपूर्ति, सीवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन, परिवहन तथा अन्य संबंधित विषयों को समाहित करते हुए नगरीय अधोसंरचना में सार्वजनिक निजी भागीदारी की सर्वोत्तम प्रणालियों के संकलनों का प्रकाशन

किया है। इनमें अन्य सर्वोत्तम प्रणालियों के साथ-साथ अलन्दुर की सीवरेज परियोजना, नागपुर की जलप्रदाय परियोजना, बायो मेडिकल ठोस अपशिष्ट शोधन के लिये सूरत में की गई केन्द्रीय व्यवस्था, इन्दौर के बहु मंजिला पार्किंग और वाणिज्यिक परिसरों, दंहरादून के बस टर्मिनल, नासिक की सड़क प्रकाश व्यवस्था, तिमारपुर ओखला की ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन हेतु एकीकृत न.पा.परियोजना आदि का समावेश है।

**16.6** योजना आयोग तथा संयुक्तराष्ट्र(यू.एन.डी.पी.) ने भारत के विभिन्न राज्यों में सफल प्रशासन के लिये उठाये गये कदमों और वहां अपनाई गई सर्वोत्तम प्रणालियों के कई संग्रह प्रकाशित किये हैं। इसमें पंजाब में न.पा. प्रबन्धन तथा क्षमता संवर्धन, तमिलनाडु में महिला सशक्तिकरण, और केरल में गरीबी उन्मूलन की सहभागिता आदि जैसे विषय भी शामिल हैं। भारतीय प्रशासनिक स्टाफ कालेज (हैदराबाद) ने विभिन्न नगरों में जलप्रदाय, सैनीटेशन तथा अन्य न.पा. सेवाओं के क्षेत्र में प्रभावकारी नगरीय प्रशासन के लिये सूचना एवं संवाद तकनीक के उपयोग तथा हैदराबाद में ई. सेवा के जरिये बिलिंग और वसूली, बायोमेट्रिक अटेंडेंस सिस्टम तथा जबलपुर नगर निगम की नागरिक सेवा के समुन्वयन आदि पर संकलन प्रकाशित किया है।

### **छत्तीसगढ़ में अच्छी नगरीय प्रणालियां**

**16.7** छत्तीसगढ़ सरकार ने शहरों के गरीब लोगों तथा झुग्गी झोपडी बस्तियों के रहवासियों के घरों तक जल आपूर्ति प्रदान करने के लिये भागीरथी नल जल योजना प्रारम्भ की है। जल आपूर्ति के लिये नल कनेक्शन की यह एक ऐसी आर्थिक सहायता प्राप्त सब्सिडाइज्ड योजना है जिसका पूरे राज्य के नगरीय निकाय क्षेत्र में क्रियान्वयन किया जा रहा है तथा जिसने समूचे नगरीय समुदाय विशेषकर गरीब वर्ग का ध्यान आकर्षित किया है। कोरबा न.पा.निगम ने वर्ष 2010 में सम्पत्ति कर के मामले में सुधार किये हैं। रायपुर न.पा. निगम ने विरोध के बावजूद विज्ञापन कर नीति में संशोधन और सुधार किये हैं और वह इस समय इस अनछुये स्रोत से पर्याप्त राजस्व दोहन कर रहा है। इससे इस स्रोत की ऐसी क्षमता प्रकट हुई है, जिसकी ओर अधिकांश नगरीय निकायों ने ध्यान भी नहीं दिया है। इनमें से कुछ प्रणालियों का वर्णन विस्तार से प्रस्तुत किया जा रहा है।

## भागीरथी नल जल योजना

16.8 वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार छत्तीसगढ़ के 12,28,000 में से केवल 3,43,000 शहरी घरों में आवासीय जल कनेक्शन हैं और वे नलों के जरिये सुरक्षित पेय जल प्राप्त करते हैं। विचार-विमर्श से यह पता चला कि इसका कारण नल कनेक्शन का भारी भरकम खर्च और उलझाव वाली प्रक्रिया है। इन कारणों का पता लग जाने के बाद छत्तीसगढ़ सरकार ने अगस्त 2009 में भागीरथी नल जल योजना प्रारम्भ की। इस योजना का उद्देश्य राज्य के लगभग तीन लाख नगरीय विपन्न परिवारों के घरों तक निःशुल्क नल कनेक्शन उपलब्ध कराकर नगरीय क्षेत्रों की महिलाओं तथा बच्चों की जीवन दशा में सुधार करना है जिससे जल प्राप्ति के लिये उन्हें भाग दौड़ और परेशानी न उठाना पड़े तथा साथ ही साथ जल आपूर्ति के सार्वजनिक पनघटों में पानी की बर्बादी की भी रोकथाम की जा सके। उम्मीद की जाती है कि इस योजना के क्रियान्वयन के फलस्वरूप महिलाओं के आत्म सम्मान में वृद्धि होगी तथा उनके सशक्तिकरण का मार्ग प्रशस्त होगा।

### योजना का क्रियान्वयन

16.9 यद्यपि इस योजना के अंतर्गत शहरी क्षेत्रों के कमजोर वर्गों के घरों तक नल कनेक्शन का विस्तार किया जाना है, तथापि इसकी पात्रता का मानदण्ड निर्धारित करने की स्वतंत्रता नगरीय निकायों को दी गई है। नल का कनेक्शन दिये जाने पर जो पूंजीगत लागत आती है, उसकी प्रतिपूर्ति छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा प्रति कनेक्शन तीन हजार रूपयों की अधिकतम सीमा के अधीन वास्तविक खर्च के आधार पर की जाती है। एक बार नल का कनेक्शन दे दिये जाने के बाद हितग्राही को प्रतिमाह उपभोक्ता प्रभार का भुगतान करना पड़ता है। महापौर/अध्यक्ष की अध्यक्षता में गठित क्रियान्वयन समिति के मार्गदर्शन में इस कार्य के लिये गंदी बस्ती के चयन का दायित्व स्थानीय निकाय को सौंपा गया है। इस योजना के अंतर्गत नल कनेक्शन पाने के लिये आवेदक को आवेदन पत्र प्रस्तुत करना होता है। इस कनेक्शन के लिये सम्पत्ति/मकान के टाइटिल की जरूरत नहीं है। राज्य नगरीय विकास अभिकरण (सूडा) को इस योजना के क्रियान्वयन के लिये 'नोडल एजेन्सी' बनाया गया है। प्राप्त आवेदनों को स्थानीय निकाय को कोष की प्रतिपूर्ति के लिये 'सूडा' के समक्ष प्रस्तुत करना होता है। विगत तीन वर्षों के दौरान इस योजना के उत्साहवर्धक परिणाम मिले हैं। राज्य के 110 नगरीय निकायों में वर्तमान समय तक 1,27,812 नल

कनेक्शन दिये जा चुके हैं। कुछ नगरीय निकायों में इसके क्रियान्वयन की गति धीमी है। पानी की उपलब्धता नहीं होने के कारण कुछ स्थानों में यह योजना प्रारम्भ नहीं की जा सकी है। इस योजना का दीर्घकाल तक टिका रहना प्रभावपूर्ण बिलिंग और राजस्व संग्रहण व्यवस्था पर निर्भर है। भिलाई नगर पालिक निगम इस योजना के क्रियान्वयन में अग्रणी तथा अनुकरणीय है। इस योजना के प्रभावी क्रियान्वयन और शहरी गरीबों तक जल प्रदाय कनेक्शन उपलब्ध कराने के लिये भिलाई न.पा. निगम को वर्ष 2010 में भारत सरकार के शहरी विकास मंत्रालय से 'राष्ट्रीय नगरीय जल पुरस्कार' प्राप्त हो चुका है। इस योजना को जल प्रदाय के क्षेत्र में सर्वोत्तम प्रणाली माना जा सकता है। भिलाई के नगर पालिक निगम की उपलब्धि **बाक्स नंबर 16.1** में प्रस्तुत है।

**बाक्स - 16.1**

**भिलाई नगर पालिक निगम में भागीरथी योजना**

भिलाई छत्तीसगढ़ राज्य का दूसरा सबसे बड़ा नगर है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार यहां की जनसंख्या 6.25 लाख से अधिक है। वर्ष 2008 में जल संवर्धन परियोजनाओं के पूर्ण होने के पूर्व यहां की शहरी जनसंख्या मुख्य रूप से सार्वजनिक जल वितरण व्यवस्था पर निर्भर थी। निजी कनेक्शन बहुत सीमित थे। 1 लाख 50 हजार में से केवल 8000 घरों में निजी नल कनेक्शन था। झुग्गी झोपड़ियों के रहवासी तथा कमजोर वर्गों के लोग सार्वजनिक जल वितरण व्यवस्था, हैंड पम्पों, टैंकरों तथा बोरवेल आदि पर निर्भर थे। उन्हें पेय जल पाने के लिये बहुत कष्ट उठाना पड़ता था।

भिलाई न.पा. निगम ने इस योजना का लाभ उठाया। उसने सघन अभियान चलाकर नियमित कनेक्शनों के साथ ही कमजोर और गरीब तबके के लोगों को इस योजना के तरह कनेक्शन देने के लिये कदम उठाये। महापौर की अध्यक्षता में क्रियान्वयन समिति गठित की गई। न.पा. निगम आयुक्त तथा मेयर इन कौंसिल के सदस्य इस समिति के सदस्य बनाये गये। इस समिति ने सभी गंदी बस्तियों में बिना किसी वरीयता क्रम के इस योजना का विस्तार करने का निर्णय लिया। भिलाई न.पा. निगम ने यह निर्णय लिया कि 800 वर्ग फुट तक के निर्मित क्षेत्र वाले सभी मकान, जिन पर कांक्रिट की छत नहीं है, इस योजना के अंतर्गत कनेक्शन पाने के हकदार हैं। अतिक्रमण करके बनवाये घर भी इस योजना के अंतर्गत कनेक्शन पाने के हकदार हैं परंतु इस कनेक्शन के आधार पर उन्हें उक्त जमीन का मालिकाना हक नहीं मिलेगा। भिलाई न.पा. निगम ने स्ट्रैप सैडल टेक्नालाजी और हाई डेनसिटी पोलिथिलिन (एच.डी.पी.ई.) पाइपों का उपयोग करते हुए वाटर मीटर सहित कनेक्शन उपलब्ध कराने के लिये प्रतिस्पर्धात्मक बोली के आधार पर दो ठेकेदार नियुक्त किये हैं।

भिलाई न.पा. निगम को नल कनेक्शन के लिये लगभग 28000 आवेदन प्राप्त हुए जिनमें से 24000 आवेदनों को योजना के अंतर्गत लिया गया है। इनमें से 8,600 से अधिक कनेक्शन दिये जा चुके हैं और अन्य 10,000 कनेक्शनों को अनुमोदन दे दिया गया है। भिलाई न.पा. निगम का लक्ष्य अगले एक वर्ष में लगभग 2.50 लाख लोगों के लिये 50,000 अतिरिक्त कनेक्शन देने का है। उसने इस हेतु राज्य सरकार से रु. 15 करोड़ की सब्सिडी देने का अनुरोध किया है।

इस योजना के क्रियान्वयन के फलस्वरूप प्रभार शुल्क के रूप में भिलाई न.पा. निगम के राजस्व में वृद्धि हुई है। दूसरी ओर टैंकरों से जल आपूर्ति का खर्च बहुत कम हो गया है। वर्ष 2006-07 में टैंकरों से जल आपूर्ति पर जो खर्च रु. 114 लाख का था, वह घटकर 2011-12 में केवल रु. 15.5 लाख का रह गया है। इससे जन संतोष बढ़ रहा है, सार्वजनिक नलों में पानी को लेकर जो झगड़ा होता था, उससे मुक्ति मिली है। परिचालन और लागत व्यय को पूरा करने में न.पा. निगम की क्षमता में वृद्धि हुई है। पानी के लिये शिकायतों की संख्या में कमी आई है। इस योजना के प्रति जन साधारण तथा निर्वाचित प्रतिनिधियों का प्रतिसाद सकारात्मक और उत्साहवर्धक है।

## कोरबा में सम्पत्ति कर सुधार

**16.10** कोरबा न.पा. निगम सक्षम सम्पत्ति कर प्रबन्धन अर्थात् सम्पत्ति कर का पुनरीक्षण करने, अमूल्यांकित तथा अर्ध मूल्यांकित सम्पत्तियों को चिन्हित करने तथा सम्पत्ति कर के अधिरोपण और संग्रहण के छिद्रों को भरने के मामले में एक बेहतर उदाहरण है। कोरबा न.पा. निगम द्वारा किये गये सुधार कार्यों में सम्पत्तियों का सर्वेक्षण, दिशा निर्देश के अनुसार स्लैब व्यवस्था में परिवर्तन कर की दरों का पुनरीक्षण तथा उसकी वसूली को प्रभावी किये जाने के प्रयास शामिल हैं। उसके इन प्रयासों को गति नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा जून 2011 में दिशा निर्देश जारी किये जाने के बाद मिली है।

### सम्पत्तियों का सर्वेक्षण

**16.11** इस सुधार प्रयास का महत्वपूर्ण पहलू वर्ष 2010-11 में नगर के घर-घर में जाकर सम्पत्तियों का नये सिरे से सर्वेक्षण है। इस सर्वेक्षण के फलस्वरूप 10,000 नये घरों का पता चला। इनमें से लगभग 9,000 मकान सम्पत्ति कर के दायरे में लाये गये। सम्पत्ति कर के मामले में छूट और रियायत कम की गई। इन प्रयासों के फलस्वरूप सम्पत्ति कर की वसूली में वृद्धि हुई, जिसका विवरण तालिका संख्या 16.1 में दिया गया है। सम्पत्तियों (भवनों और मकानों) को चार भागों में विभाजित किया गया (1) आवासीय (2) वाणिज्यिक (3) सार्वजनिक उपक्रमों के आवासीय मकान और (4) सार्वजनिक उपक्रमों के वाणिज्यिक भवन। आवासीय मकानों के लिये सम्पत्ति कर की दर 8 प्रतिशत, वाणिज्यिक भवनों तथा सार्वजनिक उपक्रमों के आवासीय मकानों के लिये 9 प्रतिशत तथा सार्वजनिक उपक्रमों के वाणिज्यिक भवनों के लिये 10 प्रतिशत निर्धारित की गई है।

तालिका क्रमांक 16.1

संपत्ति कर: सर्वेक्षण

क्र.	विवरण	संपत्तियों की संख्या		अंतर	
		सर्वेक्षण के पूर्व	सर्वेक्षण के बाद	संख्या	प्रतिशत
1	कुल संपत्ति	71784	81828	10044	13.99

2	संपत्ति कर का भुगतान	39940	48811	8871	22.21
3	समेकित कर का भुगतान	12218	24232	12014	98.33
4	संपत्ति कर एवं समेकित कर से छूट	19626	8785	10841	55.24
5	संपत्ति कर में वृद्धि (लाख रु. में)	807.00	2188.77	1381.77	271.22
6	समेकित कर में वृद्धि (लाख रु.में)	90.00	520.02	430.02	477.80

स्रोत: कोरबा नगर पालिक निगम

### दरों का पुनरीक्षण

**16.12** कोरबा नगर पालिक निगम ने छत्तीसगढ़ सरकार के दिशा निर्देश के अनुसार सम्पत्ति कर की दरों का पुनरीक्षण किया, स्लैब व्यवस्था लागू की तथा विभिन्न स्लैबों के लिये तालिका 16.2 में दिखाई गई दरें स्वीकार कीं। इसके फलस्वरूप अधिक वार्षिक भाड़ा वाली सम्पत्तियों पर उच्चतर दर से कर की वसूली की गई जिससे सम्पत्ति कर में पर्याप्त वृद्धि परिलक्षित हुई है।

#### तालिका क्रमांक-16.2

#### सम्पत्ति कर की पुनरीक्षित दरें

क्रं.	वार्षिक भाड़ा मूल्य	कर का प्रतिशत	2012-13 में प्रत्येक वर्ग में सम्पत्तियों की संख्या	प्रतिशत
1	0-6000	शून्य	24,232	-
2	6001-12000	6	12,419	48.6
3	12001 से 20,000	8	6,270	24.5
4	20,001 से 30,000	10	3,055	11.9
5	30,001 से 50,000	12	2,029	8
6	50,001 से 75,000	15	914	4



7	75,001 से 1,00,000	18	366	1
8	1,00,001 और अधिक	20	500	2

स्रोत :- कोरबा नगर पालिक निगम

इन प्रयासों के फलस्वरूप कोरबा नगर पालिक निगम ने सम्पत्ति कर दाताओं की संख्या में 22 प्रतिशत और सम्पत्ति कर से प्राप्त राजस्व में 271 प्रतिशत की वृद्धि की है जैसा कि तालिका 16.1 से स्पष्ट है। छूट प्राप्त सम्पत्तियों की संख्या 55 प्रतिशत घटा दी गई है तथा समेकित कर देने वालों की संख्या दुगुनी हो गई है।

### विज्ञापन शुल्क: रायपुर नगर पालिक निगम

16.13 नगर पालिक निगम अधिनियम की धारा 132 (6)(1) तथा नगर पालिक परिषद अधिनियम की धारा 127 (6)(1) के अन्तर्गत विज्ञापन कर एक वैकल्पिक कर है। इस कर के सक्षम दोहन के लिये नगरीय स्थानीय निकायों की अपनी-अपनी विधियाँ हैं। नगर पालिक निगमों और कुछ नगर पालिका परिषदों को छोड़कर अन्य निकायों के द्वारा इस कर का दोहन नहीं किया जा रहा है। नगर पंचायत क्षेत्र में इसकी संभावना बहुत कम है। अतः वहाँ इसके लिये प्रयास नहीं किये गये हैं। राज्य के सबसे बड़े नगर पालिक निगम रायपुर ने इसकी क्षमता के दोहन का प्रयास किया। रायपुर नगर पालिक निगम ने वर्ष 2009 में करारोपण और संग्रहण की नीति अपनाई। उसने होर्डिंग और खम्भों पर लगे विज्ञापनों से कर संग्रहण प्रारम्भ किया। सम्पत्ति स्वामियों ने इस कर संग्रहण का विरोध किया और कई आपत्तियाँ की। इन आपत्तियों के निराकरण के लिये वर्ष 2012 में दिशा निर्देश बनाये गये। इन दिशा निर्देशों के अनुसार सार्वजनिक भूमि और खम्भों पर विज्ञापन के लिये लगाई गई होर्डिंग तथा बसों और घाटों पर प्रदर्शित किये गये विज्ञापनों पर कर लगाया गया। निजी भवनों/सम्पत्तियों पर लगाई गई होर्डिंगों पर पुनरीक्षित दर से विज्ञापन कर लगाया गया। यह पुनरीक्षित दर रु.40 प्रति वर्गफुट है। पहले यह दर रु.11.25 प्रति वर्ग फुट थी। रायपुर नगर पालिक निगम होर्डिंग लगी गाड़ियों पर भी रु.136 प्रति वर्गफुट की दर से विज्ञापन कर लेता है। दीवारों पर लिखे विज्ञापन इस कर से मुक्त हैं। विगत वर्षों में विज्ञापन कर से राजस्व में वृद्धि होती जा रही है। वर्ष 2006-2007 में इस मद से जो राजस्व प्राप्ति रु.30 लाख की थी, वह वर्ष 2010-11 में रु. 78 लाख हो गई। नीति में परिवर्तन किये जाने के

फलस्वरूप रायपुर नगर पालिक निगम को वर्ष 2012-13 में इस स्रोत से रु. दो करोड़ से अधिक राजस्व प्राप्ति की उम्मीद है, जैसा कि तालिका संख्या 16.3 में दिखाया गया है -

तालिका संख्या - 16.3  
विज्ञापन शुल्क से आय वर्ष : 2012-13

(लाख रूपयों में)

क्र.	विवरण	राजस्व
1	ट्रैफिक बूथ	23.20
2	रोड डिवाइडर पर लगे विज्ञापन	79.49
3	यूनि पोल्ट	6.19
4	नो पार्किंग बोर्ड	5.45
5	आवासीय भवनों की छत पर लगे बोर्ड/निजी होर्डिंग	87.39
6	आवासीय भवनों पर लगे लेड (इलेक्ट्रानिक) बोर्ड	2.26
	योग	203.98

आयोग की अनुशंसा है कि उपर्युक्त अच्छी तथा कंडिका संख्या 16.2 से 16.6 में यथा उल्लिखित विभिन्न संस्थानों की अच्छी प्रणालियों को संकलित करके राज्य के सभी नगरीय निकायों में प्रचारित किया जाये। राज्य के इन निकायों को भारत तथा अन्य देशों के स्थानीय निकायों के अनुभवों का लाभ उठाना चाहिए। राज्य नगरीय प्रशासन तथा व्यवस्था विकास संस्थान (S.I.U.G.D.) को इन अच्छी प्रणालियों, परम्पराओं के संकलन, अभिलेखन तथा नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा उन्हें अपनाये जाने, के लिये प्रेरणा देने में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाहन करना चाहिए। राज्य सरकार को इन अच्छी परम्पराओं को अपनाने के लिये नगरीय निकायों को प्रोत्साहन देना चाहिए।



## अध्याय 17

### नगरीय स्थानीय निकाय : सामान्य सुधार

#### भूमिका

17.1 इस अध्याय में सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग में वृद्धि, क्षमता संवर्धन, सामुदायिक सहभागिता, सूचनाओं का सार्वजनिक प्रकाशन तथा नगर पालिक अधिनियमों में संशोधन जैसे सामान्य सुधारों की चर्चा की गई है।

#### सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग

17.2 जैसा कि पहले बताया जा चुका है, इस आयोग को जिस सबसे बड़ी समस्या का सामना करना पड़ा, वह है नगर पालिकाओं की वित्त व्यवस्था, अधोसंरचना, सेवा प्रदाय, एवं कर्मचारी व्यवस्था के बारे में अधिकृत आंकड़ों की अनुपलब्धता। आंकड़ों का यह अभाव स्थानीय निकाय स्तर पर योजना निर्माण और विकास कार्य को भी प्रभावित करता है। राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों में सूचना तकनीक का उपयोग अभी प्रारंभिक अवस्था में है। अनेक नगरीय निकायों में ई-मेल सम्पर्क की सुविधा नहीं है। जिन निकायों में यह सुविधा उपलब्ध है, उसका उपयोग नाममात्र का किया जाता है। कारण यह है कि इन निकायों में इस सुविधा का उपयोग करने के लिये सक्षम प्रशिक्षित कर्मचारियों का अभाव है। देखने में यह भी आया है कि इन निकायों में संविदा कर्मी और दैनिक वेतन भोगी कर्मचारी कम्प्यूटर चलाते हैं। कुछ नगरीय निकायों को छोड़कर अधिकांश नगरीय निकायों की वेब साइट नहीं है। जिन निकायों की वेब साइट है, उनमें कुछ आंकड़े भर डाल दिये गये हैं।

17.3 वर्तमान युग में बेहतर प्रशासन के लिये सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग एक अनिवार्यता है। अनेक राज्यों ने इसे अपनाया है तथा वे इसका दायरा बढ़ाते जा रहे हैं। जवाहरलाल नेहरू शहरीकरण नवीनीकरण मिशन के प्रस्तावित सुधार कार्यों में जन्म मृत्यु का पंजीयन, सम्पत्ति कर, सेवा प्रदाय, लेखा, कार्मिक प्रबंधन, वेतन चिट्ठा, भवन निर्माण अनुमोदन, परियोजना प्रबंधन तथा व्यापार लायसेंस आदि के क्षेत्र में माड्युल बनाया जाना अनिवार्य है। महाराष्ट्र और कर्नाटक जैसे राज्यों में ई0 प्रोक्योरमेन्ट के लाभप्रद नतीजे मिले

हैं। आंध्रप्रदेश के ई0 सेवा केन्द्रों से 150 से अधिक सेवाओं का संचालन होता है। ये सेवा सेन्टर एकल खिड़की की तरह कार्य करते हैं। नगर पालिका सुधार प्रकोष्ठ के सौजन्य से कर्नाटक ने एक ऐसा सूचना प्रौद्योगिकी साफ्टवेयर विकसित किया है, जिसका एक केन्द्रीय सर्वर के साथ सभी नगरीय निकायों द्वारा उपयोग किया जा सकता है। कोयम्बटूर में आटो डी0सी0आर0 सिस्टम का उपयोग करके बिल्डिंग प्लान का आन लाइन प्रस्तुतीकरण तथा उल्हास नगर में जनरल पाकेट रेडियो सिस्टम ने मोबाईल फोन और कर संग्राहकों द्वारा उपयोग में लाये जाने वाले हैंड हेल्ड प्रिन्टर्स ने कर वसूली में वृद्धि की है। कई नगरों में सम्पत्ति कर, व्यवसाय कर, जल शुल्क के भुगतान की सूचना मोबाईल फोन पर दिया जाता है, इससे कर वसूली में वृद्धि हुई है। कई नगरों में योजना निर्माण तथा विकास कार्यों के लिये भौगोलिक सूचना प्रणाली के प्रयोग के बेहतर नतीजे देखने में आये हैं। आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय स्थानीय निकायों के समस्त कार्य क्षेत्र में सूचना प्रौद्योगिकी चरणबद्ध रूप में प्रारम्भ की जाये। इसके साथ ही नगरीय निकायों के सभी कर्मचारियों को ई0 सूचना प्रौद्योगिकी के उपकरणों के परिचालन और प्रयोग का समुचित प्रशिक्षण अनिवार्य किया जाये। इससे प्रभावशाली डाटा प्रबंधन, योजना निर्माण तथा विकास कार्यों की गति बढ़ेगी तथा नागरिकों से बेहतर सम्पर्क कायम होगा, जिसके फलस्वरूप प्रभावपूर्ण सामुदायिक भागीदारी का मार्ग प्रशस्त होगा।

**17.4** नगरीय प्रशासन और विकास विभाग आन लाईन न0पा0 डाटा प्रबंधन तथा वीडियो कान्फेसिंग एवं इन्टरनेट सम्पर्क के लिये जिला मुख्यालय के नगरीय निकायों में जिला डाटा केन्द्र स्थापित कर रहा है। इसकी स्थापना के लिये प्रत्येक केन्द्र को कम्प्यूटर, प्रिन्टर, यू0पी0एस0 तथा फर्नीचर आदि खरीदने के लिये 14 लाख 32 हजार रुपये आवंटित किये गये हैं। आयुक्त, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने इन केन्द्रों की स्थापना के सम्बन्ध में मार्ग दर्शन हेतु विस्तृत विवरण देते हुये रूपरेखा जारी किया है। इस केन्द्र के कर्मचारियों के वेतन तथा अन्य कार्यालयीन व्यय के लिये मुख्यालय के नगरीय निकाय के बजट में व्यवस्था की जायेगी। नगरीय निकायों के भ्रमण के दौरान आयोग ने पाया कि कुछ निकायों में इन केन्द्रों को अभी पूरा आकार ग्रहण करना है तो कुछ स्थानों में अभी स्थापना कार्य प्रारम्भ किया जाना है। आयोग इन केन्द्रों को अत्यंत महत्व देता

17.5 राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों में जो सबसे बड़ी समस्या है, वह है क्षमता की कमी। इस कमी के कारण न केवल उनकी सेवा प्रदाय दक्षता कमजोर है, वरन् वे राज्य और केन्द्र सरकारों द्वारा विभिन्न कार्यों के लिये उपलब्ध धन राशि का भी पूर्ण रूप से उपयोग नहीं कर पाते हैं। प्रशिक्षण की कमी और दक्षता के अभाव ने इन निकायों की कर्मचारी व्यवस्था को कमजोर बना दिया है। राज्य के अनेक मुख्य नगर पालिका अधिकारियों को न तो नगरीय प्रशासन के बारे में कोई प्रशिक्षण दिया जाता है और न ही वे अपने दायित्वों और अपनी भूमिका के महत्व से परिचित हैं। आयोग को बताया गया कि कई मुख्य नगर पालिका अधिकारी तथा बहुत से कर्मचारी विघटित राज्य परिवहन निगम से लिये गये हैं। इन निकायों में वे लम्बे समय से कार्यरत हैं। न तो उन्हें इन निकायों में लिये जाने के समय अधिष्ठापन (इन्डक्ट्रियन) प्रशिक्षण दिया गया और न ही सेवा काल के दौरान अन्तः सेवा प्रशिक्षण (इन सर्विस ट्रेनिंग) ही दिया गया। राज्य में नगर पालिका कर्मचारियों की कमी और दक्षता के अभाव ने इन निकायों की

### क्षमता संवर्धन

है तथा अनुशासना करती है कि इन कर्मचारियों की स्थापना और इनके पूर्णतः कार्यरत होने के लिये कोई समय सीमा निर्धारित की जाये। हमारी यह भी अनुशासना है कि मुख्य नगर पालिकाओं के कार्यालयों में भी इसी प्रकार के केन्द्र स्थापित किये जायें और उन्हें नगरीय निकायों के कार्य निष्पादन की स्थिति विषयक रिपोर्ट एकत्र करके उनके विश्लेषण का काम सौंपा जाये। जिन जिलों में तीन से कम नगरीय निकाय हैं, उन जिलों में सयुक्त संघातक कार्यालयों के ये केन्द्र ही जिला जटा दूरराज भी नहीं होगा। सयुक्त संघातक इन जिलों के कर्मचारियों की स्थापना पर नजर रखें और उनके कार्यों का पर्यवेक्षण भी करें। नगर पालिका प्रशासन संघालनालय और जिला एवं क्षेत्रीय केन्द्रों के मध्य आन लाइन सम्पर्क होना चाहिए। इस कार्य में लगे कर्मचारियों को जटा प्रबंधन कार्य का समुचित प्रशिक्षण दिया जाये, साथ ही उन्हें इसके तकनीकी पक्ष का भी सम्यक ज्ञान होना चाहिए।

**17.6** भारत सरकार के शहरी विकास मंत्रालय ने मार्च 2010 में राज्य को लगभग रु. 885.2 लाख वर्ष 2010-12 के दौरान नगरीय क्षमता संवर्धन के लिये दिये हैं। इसके अन्तर्गत चलाये गये प्रशिक्षण कार्यक्रमों पर सरसरी नजर डालने से ही पता चलता है कि इनमें से अधिकांश प्रशिक्षण कार्यक्रम एक या दो दिनों की अवधि वाले थे। आयोग का मानना है कि ऐसे कार्यक्रमों से कर्मचारियों में कुछ जागरूकता तो लाई जा सकती है परंतु क्षेत्र विशेष में उनके कार्य कौशल का विकास नहीं किया जा सकता है। उदाहरण के लिये द्वि प्रविष्टि प्रणाली पर 10 कार्यक्रम आयोजित किये गये। इनमें लगभग 450 कर्मचारियों ने भाग लिया। दस एक दिवसीय कार्यक्रम आयोजित किये गये। इनमें से प्रत्येक कार्यक्रम में 50-50 कर्मचारियों ने भाग लिया। ऐसे कार्यक्रमों से न तो लेखापालों की क्षमता का विकास होता है और न अन्य कर्मचारियों को नई लेखा पद्धति का बोध हो पाता है। आवश्यकता है कर्मचारियों के अलग-अलग कार्य क्षेत्रों के हिसाब से उन्हें अपने-अपने कार्य क्षेत्र में काम करने की क्षमता और कौशल संवर्धन हेतु विशिष्ट प्रकार की प्रशिक्षण की। इस प्रकार का विशिष्ट प्रशिक्षण प्राप्त करके वे अपने अपने क्षेत्र में स्वतंत्रता पूर्वक कार्य करने में सक्षम होंगे। आयोग का मानना है कि केन्द्रीय कृत सामान्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों से लक्ष्य की प्राप्ति नहीं होगी।

**17.7** नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने आयोग को सौंपे गये अपने ज्ञापन में प्रशिक्षण और अनुसंधान संस्थान स्थापित किये जाने का सुझाव दिया है। आयोग इस सुझाव से पूर्णतः सहमत है और राज्य नगरीय प्रशासन और विकास संस्थान की स्थापना की अनुशंसा करता है। इस सम्बन्ध में आयोग का प्रस्ताव है कि अधोसंरचना पर पूंजीगत व्यय तथा अधिनिर्णय अवधि में प्रशिक्षण कार्यक्रमों के आयोजन हेतु इसे रु. 50 करोड़ दिये जायें। चूंकि इस संस्थान को बनकर तैयार होने में कुछ समय लगेगा, अतः राज्य ग्रामीण विकास संस्थान में नया विंग स्थापित करके प्रशिक्षण एवं पूर्व प्रबोधन (ओरियंटेशन) कार्यक्रम प्रारम्भ किया जाना चाहिए। इससे इसकी अधोसंरचना का सही उपयोग भी होगा। क्षमता संवर्धन के दो आयाम हैं- संस्थागत और मानवीय क्षमता संवर्धन। आयोग की अनुशंसा है कि राष्ट्रीय प्रशिक्षण नीति, 2012 में दिये गये संकेतों के अनुसार नगरीय निकायों के वेतन बजट का 2.5 प्रतिशत भाग क्षमता संवर्धन को आवंटित किया जाये। मानवीय क्षमता के समुन्नयन के लिये

सभी नगरीय निकायों में मुख्य नगर पालिका अधिकारियों/आयुक्तों, कार्यकारी पदाधिकारियों तथा "कोर" कर्मचारियों के रिक्त पदों पर भर्ती की जाये। जैसे ही प्रशिक्षण केन्द्र की स्थापना होती है नगर पालिकाओं के सभी कृत्यकारियों निर्वाचित और नियुक्ति के लिये वार्षिक प्रशिक्षण को अनिवार्य बना दिया जाये। आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय प्रशासन और विकास पर अलग-अलग क्षेत्रों से सम्बन्धित कर्मचारियों के लिये त्रैवार्षिक आधार पर प्रशिक्षण को अनिवार्य कर दिया जाये। तकनीकी कर्मचारियों को उनके कार्य क्षेत्र से संबंधित प्रशिक्षण समय-समय पर दिया जाये। नीति परिवर्तन के क्रियान्वयन के पूर्व अथवा नये कार्यक्रम प्रारम्भ किये जाने के पूर्व, अथवा वर्तमान योजनाओं में कोई परिवर्तन किये जाने के पूर्व प्रशिक्षण और पूर्व प्रबोधन (ओरियेंटेशन) कार्यक्रम को अनिवार्य बनाया जाये। इसी प्रकार सभी निर्वाचित प्रतिनिधियों को चुनाव के तत्काल बाद तथा इसके बाद भी समय-समय पर अनिवार्य रूप से प्रशिक्षण दिया जाये।

17.8 नगरीय निकायों की नीति और विकास के बारे में चिन्तन समूह (थिंक टैंक) विकसित किया जाना चाहिये। प्रस्तावित राज्य नगरीय प्रशासन एवं विकास संस्थान इस संबंध में मदद करेगा।

### अनुश्रवण और मूल्यांकन

17.9 अनुश्रवण (मानीटरिंग) अच्छे प्रशासन का महत्वपूर्ण कार्य अवयव है। आयोग का मानना है कि राज्य और स्थानीय दोनों स्तरों पर स्थानीय निकायों के कार्य निष्पादन पर अनुश्रवण की व्यवस्था कमजोर है। अतः इन निकायों की वित्त व्यवस्था, सेवा प्रदाय, शिकायत निवारण, जवाबदेही और पारदर्शिता पर नजर रखे जाने के लिये कोई न कोई व्यवस्था आवश्यक है।

17.10 बारहवें वित्त आयोग ने अपने द्वारा संस्तुत अनुदानों के उपयोग की समीक्षा करने तथा मध्यवर्ती समुचित सुधार करने के लिये वित्त एवं अन्य संबंधित विभागों के सचिवों को सदस्य बनाकर मुख्य सचिव महोदय की अध्यक्षता में उच्च स्तरीय अनुश्रवण (मानीटरिंग) समिति गठित किये जाने का सुझाव दिया था। इस समिति के गठन का उद्देश्य वित्तीय और भौतिक दोनों ही दृष्टियों से अनुदानों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करना, यथा प्रयोज्य शर्तों का अनुपालन तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन की गुणवत्ता का सुनिश्चयन है। तदनुसार राज्यों ने इस समिति का गठन किया है और यह व्यवस्था

प्रभावपूर्ण ढंग से कार्यरत है। तेरहवें वित्त आयोग ने भी इस व्यवस्था को जारी रखे जाने की संस्तुति की है। (कंडिका 12.326)। हम यह महसूस करते हैं कि इस आयोग द्वारा संस्तुत अनुदानों का समुचित एवं प्रभावपूर्ण उपयोग सुनिश्चित करने तथा अन्य अनुशंसाओं के क्रियान्वयन पर दृष्टि रखने के लिये इस प्रकार की स्वस्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था का होना आवश्यक है। लेकिन यह आयोग यह भी नहीं चाहता है कि इस प्रयोजन के लिये अलग से कोई व्यवस्था की जाये, क्योंकि इससे एक ही कार्य का दुहराव मात्र होगा। आयोग की अनुशंसा है कि मुख्य सचिव महोदय की अध्यक्षता में गठित अनुश्रवण समिति ही द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की समीक्षा करे। इससे राज्य और केन्द्र दोनों ही वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन का अभिमुखीकरण भी होगा तथा आयोग के अवार्ड के तहत चलाई जा रही परियोजनाओं की प्रगति पर बेहतर नजर रहेगी।

#### विभागीय स्तर पर अनुश्रवण

17.11 छत्तीसगढ़ में नगर पालिका प्रशासन संचालक विभागाध्यक्ष होने के नाते वित्तीय स्थिति, सेवा प्रदाय तथा राज्य एवं केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित विकास कार्यों में स्थानीय नगरीय निकायों की प्रगति की समय समय पर समीक्षा करते हैं। दूसरी बात यह कि नगर प्रशासन संचालनालय के वरिष्ठ अधिकारियों को कुछ-कुछ नगर निकाय सौंप दिये गये हैं। वे इन निकायों का दौरा करके निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार करते हैं। इन निकायों का दौरा करने से ये अधिकारी प्रत्येक संबंधित निकाय की समस्याओं से अवगत होते हैं तथा उनके समाधान के लिये उपाय भी बताते हैं। स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति के अनुश्रवण का खाका तैयार करते हैं। क्षेत्रीय संचालकगण भी सरकार की ओर से इन निकायों के कार्य निष्पादन का अनुश्रवण करके अपना प्रतिवेदन नगर पालिका संचालनालय को भेजते हैं। जिले के नगरीय निकायों की कार्यपद्धति पर नजर रखे जाने में जिलाध्यक्ष की भूमिका महत्वपूर्ण है। वे उन पर केवल नजर ही नहीं रखते अपितु स्थानीय निकायों को सहायता देते हुये, उनका राज्य सरकार के शिक्षा, स्वास्थ्य, समाज कल्याण, आदि जैसे विभागों के साथ यथा आवश्यक समन्वय भी बनाये रखते हैं। इन तमाम प्रयासों के बावजूद अनुश्रवण व्यवस्था कमजोर प्रतीत होती है तथा इसे मजबूत किये जाने की आवश्यकता है। आयोग का सुझाव है कि इन सभी अभिकरणों की रिपोर्ट को एकत्र करके नगरीय



निकायों के कार्य निष्पादन का तुलनात्मक विवरण तैयार किया जाये तथा उसे प्रति पुष्टि (फीड बैक) के रूप में उच्चाधिकार समिति के समक्ष यथा आवश्यक कार्यवाही के लिये प्रस्तुत किया जाये। सुधार के लिये अपेक्षित कार्यवाही के विवरण के साथ ये प्रतिवेदन नगरीय निकायों के बीच प्रसारित किये जाने चाहिए।

### निकाय स्तरीय अनुश्रवण

17.12 स्थानीय स्तर पर भी अनुश्रवण की व्यवस्था कमजोर है। परिषदों की शिकायत है कि नगरीय निकाय के कार्य निष्पादन की उन्हें पूरी-पूरी जानकारी नहीं होती है अतः आयोग का सुझाव है कि आयुक्त/मुख्य नगर पालिका अधिकारी नगर पालिका के कार्य निष्पादन पर तिमाही रिपोर्ट प्रस्तुत करें जिसमें वित्त व्यवस्था, केन्द्र और राज्य शासन के अनुदानों के उपयोग तथा कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की स्थिति, बेंच मार्क के अनुसार सेवा प्रदाय की स्थिति, शिकायत निवारण, नागरिक चार्टर के प्रति निष्ठा आदि के बारे में उपलब्धियों और खामियों का तथ्य विवरण दिया जाये। इससे परिषदों को समुचित निर्णय लेने में सुविधा होगी।

### निष्कर्षात्मक टिप्पणी

17.13 संविधान के 74 वां संशोधन को भारत में स्थानीय स्व शासन के विकास में नव प्रवर्तन का अध्याय समझा जाता है। इस संशोधन का उद्देश्य कृत्यात्मक एवं वित्तीय विकेन्द्रीकरण तथा संस्थागत सुधारों के जरिये नगरीय शासनात्मकता (गवर्नेंस) को मजबूत बनाना है। इस आयोग ने इसी व्यापक दृष्टिकोण से अपने कार्य का निष्पादन किया है। यद्यपि संविधान की बारहवीं अनुसूची में उल्लिखित समस्त 18 कृत्यों को नगर पालिक अधिनियमों में शामिल कर लिया गया है परन्तु इन कृत्यों को तत्संबंधी वित्त व्यवस्था और कार्यदल के साथ हस्तांतरित किये जाने का कार्य अभी शेष है। स्थानीय नगरीय निकाय उसी समय दृढ़ आधार वाले संस्थान बनेंगे जबकि वे वित्तीय दृष्टि से मजबूत हो तथा उन्हें पर्याप्त अधिकार (शक्ति) भी प्राप्त हों। आयोग ने नगर पालिकाओं को सुदृढ़ बनाये जाने के लिये अनेक सुधारात्मक उपायों की अनुशंसा की है। इनमें संपत्ति कर की प्रणाली में संशोधन, व्यवसाय कर लगाये जाने तथा परिचालन एवं अनुरक्षण लागत को पूरा करने के लिये उपभोक्ता प्रभार लगाये जाने तथा उनकी उगाही आदि के उपाय शामिल हैं। इन

सुधारों के फलस्वरूप नगरीय स्थानीय निकाय दक्षता पूर्वक राष्ट्रीय स्तर की नागरिक सेवायें प्रदान करने में सक्षम होंगे। इन निकायों की संस्थागत सुदृढ़ता एक महत्वपूर्ण एवं आवश्यक सुधारात्मक कार्य है। एतदर्थ हमने छत्तीसगढ़ न० पा० राजस्व नियामक आयोग के गठन तथा नगर पालिका प्रशासन संचालनालय में "न०पा० लोक निर्माण संभाग" की स्थापना जैसी कई अनुशंसायें की हैं। इन अनुशंसाओं के फलस्वरूप नगरीय निकायों के प्रशासन में बहु आयामी उन्नति होगी। राज्य के स्थानीय निकायों में इस समय क्षमता का अभाव एक बड़ी समस्या है, अतः उनकी क्षमता का संवर्धन एक महत्वपूर्ण एवं जरूरी आवश्यकता है। नगरीय प्रशासन विकास राज्य संस्थान की स्थापना नगरीय क्षमता संवर्धन की दिशा में महत्वपूर्ण कदम सिद्ध होगा।

**17.14** अयोग ने नगरीय निकायों के कार्य निष्पादन में अभिवृद्धि के लिये न०पा० संगठन तथा मानव संसाधन को सुदृढ़ किये जाने के संबंध में कतिपय अनुशंसायें की हैं। इन अनुशंसाओं को स्वीकार करके उन्हें तदनुसार क्रियान्वित किये जाने के फलस्वरूप नगर पालिकाओं के कार्य निष्पादन में दूरगामी उन्नति होगी।

### मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी

**17.15** वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार रायपुर नगर की जनसंख्या 10 लाख से अधिक हो गई है और उसने मेट्रोपोलिटन नगर होने का दर्जा प्राप्त कर लिया है। इसी तरह दुर्ग-भिलाई नगरीय प्रशासन की जनसंख्या भी दस लाख से अधिक हो गई है। आयोग ने पहिले ही एकीकृत दुर्ग-भिलाई नगर पालिक निगम के गठन की अनुशंसा की है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 (जेड.ई.) में प्रावधान है कि प्रत्येक मेट्रोपोलिटन क्षेत्र के विकास हेतु मसौदा तैयार करने हेतु मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी का गठन किया जाये। आयोग की अनुशंसा है कि रायपुर तथा दुर्ग भिलाई नगरीय प्रशासन दोनों के लिये मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी का गठन किया जाये। रायपुर विकास प्राधिकरण को रायपुर मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी का सचिवालय बनाया जाये तथा दुर्ग-भिलाई मेट्रोपोलिटन प्लानिंग कमेटी के लिये अलग से व्यवस्था की जाये।

### सामुदायिक भागीदारी

**17.16** न०पा० निगम अधिनियम (धारा 48. ए.बी.) तथा न०पा० परिषद अधिनियम (धारा 72. ए.बी.) में प्रावधान है कि न०पा० प्रशासन में सामुदायिक भागीदारी के लिये "वार्ड" और

“मोहल्ला” समितियाँ गठित की जायें जिससे क्रियान्वित किये जा रहे कार्यों के प्रति जनता में “अपनेपन” की भावना विकसित हो। तीन लाख से अधिक आबादी वाले न०पा० निगमों में कानून के अनुसार वार्ड समितियाँ गठित की गई हैं परन्तु किसी भी नगरीय निकाय में मोहल्ला समितियों का गठन नहीं किया गया है। राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले सभी नगरीय निकायों में वार्ड समितियों के गठन की अनुशंसा की थी। यह आयोग अपने पूर्ववर्ती आयोग की उक्त अनुशंसा को दुहराते हुये यह सुझाव देता है कि अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार वार्ड समितियों का गठन किया जाये तथा उन्हें सक्रिय रूप से क्रियाशील बनाये रखा जाये।

### न०पा० सूचनाओं का सार्वजनिक प्रकाशन

17.17 न०पा० निगम अधिनियम (धारा 130 बी) और न०पा० परिषद अधिनियम (धारा 122 बी.) में नगर पालिका कार्य निष्पादन का नागरिकों की जानकारी के लिये सार्वजनिक किये जाने का प्रावधान है, लेकिन अधिकांश नगरीय निकाय अधिनियमों के उपर्युक्त प्रावधानों के अनुसार सूचनाओं का प्रकाशन नहीं करते हैं। आयोग की अनुशंसा है कि सभी नगरीय निकायों को समय-समय पर अपने कार्य निष्पादन का प्रकाशन करके वित्त व्यवस्था, सेवा प्रदाय, विकास कार्यक्रमों आदि के बारे में नागरिकों को पूरी जानकारी देनी चाहिये। इससे जनता में जागरूकता बढ़ने के साथ-साथ उनमें सहभागिता की भावना भी बढ़ेगी। नगरीय निकायों को छत्तीसगढ़ लोक सेवा गारंटी अधिनियम, 2011 में शामिल सेवाओं की स्थिति भी जन सूचनार्थ प्रकाशित करनी चाहिये।

17.18 नगरीय क्षेत्रों में अधोसंरचना के विकास के लिये भूमि की बहुत आवश्यकता है, और वह दुर्लभ है। अतः राज्य के शहरी क्षेत्रों में भूमि की उपलब्धता बहुत बड़ी समस्या है। पहली बात तो यह कि वहां सरकारी भूमि उपलब्ध नहीं है और जो जमीन है उस पर अतिक्रमण कारियों ने कब्जा कर रखा है। क्षेत्रीय सम्पर्क वार्ताओं के दौरान निर्वाचित जन प्रतिनिधियों और सरकारी अधिकारियों ने बार बार जमीन की समस्या उठाई और सारी नजूल भूमि स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने का सुझाव देने हेतु आयोग से अनुरोध किया।

**17.19** कुछ शहरों में भूमि पर अतिक्रमण की व्यापक प्रवृत्ति दिखाई दी है और साथ ही यह भी प्रतीत हुआ कि इसकी रोकथाम के लिये कोई प्रयास ही नहीं किये गये। राजस्व विभाग, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग तथा नगरीय निकायों के लिये यह जटिल समस्या है। नगरीय निकायों की यह शिकायत है कि इस मामले में उन्हें राजस्व विभाग से कोई सहयोग नहीं मिलता है। राजस्व विभाग नगरीय क्षेत्र में खाली पड़ी सरकारी जमीन विकास कार्यों के लिये उपलब्ध नहीं कराता है। ऐसी जमीन के मामले में न तो राजस्व विभाग कोई जिम्मेदारी दिखाता है और न ही स्थानीय निकाय कुछ कर पाने की स्थिति में हैं। अतः अतिक्रमण बढ़ता जा रहा है और राजस्व विभाग का इस पर कोई नियंत्रण नहीं है। आयोग का मानना है कि इस मामले के समाधान के लिये प्राथमिकता के आधार पर कार्यवाही की जानी चाहिये। आयोग की अनुशंसा है कि नगरीय क्षेत्रों में सरकारी जमीन की समस्या पर समग्रता से विचार करने तथा इस पर अतिक्रमण की रोकथाम एवं इस प्रकार की सारी जमीन स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जाने के बारे में सुझाव देने के लिये एक विशेषज्ञ समिति गठित की जाये। नगरीय निकायों को ऐसी जमीन दिये जाने से वे विकास कार्यों और परिसंपत्ति संवर्धन के लिये उसका बेहतर उपयोग कर सकेंगे। आयोग की यह भी अनुशंसा है कि सभी नगरीय निकायों में ऐसी सारी जमीन और अन्य संबंधित आस्तियों की पूरी सूची बनाई जाये। नगरीय निकायों को भूमि पर आधारित वित्त अर्जन के स्रोतों यथा परिवर्तन प्रभार, सुधार प्रभार, प्रभाव शुल्क, विकास शुल्क आदि का पता लगाना चाहिये। योजना निर्माण के दिशा-निर्देश के अंतर्गत ही शहरी क्षेत्र के कमजोर वर्गों के हितों और उनकी आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये सार्वजनिक भूमि की देख-भाल के लिये पारदर्शी और जवाबदेह व्यवस्था बनाई जानी चाहिये।

**17.20** राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों की क्षमतायें बहुत सीमित हैं। शहरीकरण की वृद्धि, 74 वें संशोधन के फलस्वरूप कृत्यात्मक दायरे का विस्तार, नगरीय प्रशासन के उन्नयन के लिये सुधारों के फैलाव आदि के कारण विभिन्न क्षेत्रों में सुधारों के कार्यान्वयन एवं उनकी प्रगति पर नजर रखने के लिये स्थानीय निकायों को तकनीकी सहायता की बहुत आवश्यकता पड़ती है। सरकार को भी इन कृत्यों का निर्वाह करने के लिये तकनीकी सहायता चाहिये। जवाहर लाल शहरीकरण नवीनीकरण मिशन के तहत इसकी आवश्यकता

महसूस की गई तथा राज्य स्तर पर परियोजना प्रबंधन इकाई का गठन किया गया है परंतु इसका कार्य क्षेत्र उक्त मिशन और छोटे एवं मध्यम नगरों की नगरीय अधोसंरचना विकास की योजनाओं तक सीमित है। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग ने आयोग को दिये गये ज्ञापन में प्रस्ताव रखा है कि राज्य स्तर पर वित्तीय प्रबंधन और परियोजना प्रबंधन प्रकोष्ठ की स्थापना की जाये। यह आयोग उनके प्रस्ताव को संशोधन के साथ स्वीकार करते हुये यह अनुशंसा करता है कि राज्य में बहु उद्देश्यीय न०पा० परियोजना प्लानिंग और प्रबंधन यूनिट की स्थापना की जाये। इस प्रकार के यूनिट राज्य के बड़े शहरों में भी स्थापित किये जायें। इस प्रकार के यूनिट के निम्नलिखित कार्य होंगे :-

- (i) योजना निर्माण, वित्त व्यवस्था, कार्यक्रमों के परिचालन तथा उनकी प्रगति पर नजर रखने में राज्य सरकार तथा नियामकों एवं नगरीय निकायों को तकनीकी सहायता देना।
- (ii) सूचना प्रौद्योगिकी, लेखा, भवन अनुमोदन, एवं अन्य सुधार कार्यों को अग्रसर करने हेतु कार्य पद्धति विकसित करना तथा सुनिश्चित समय सीमा में इन्हें कार्यान्वित करने में नगरीय निकायों को मदद करना।
- (iii) सार्वजनिक एवं निजी भागीदारी योजना (पी.पी.पी.) के अन्तर्गत परियोजनाओं को "माडल" रियायत करारों के द्वारा ज्ञान एवं डाटा बेस आदि के क्षेत्र में विविध प्रकार की सहायता करना
- (iv) मापनीय संकेतकों से नगरीय निकायों के मूल्यांकन के लिये कार्य निष्पादन प्रबंधन पद्धति का विकास करना

### अधोसंरचनाओं की गुणवत्ता

17.21 नगरीय अधोसंरचना के विकास हेतु वर्तमान में राज्य में बहुत बड़ी राशि का निवेश किया जा रहा है। आयोग की अनुशंसाओं के फलस्वरूप निवेश तथा परिचालन एवं अनुरक्षण व्यय में और अधिक वृद्धि होगी। क्षेत्रीय सम्पर्क वार्ताओं तथा स्थल अध्ययन के दौरान अधो संरचनाओं तथा साथ ही परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों की घटिया गुणवत्ता की ओर आयोग का ध्यान आकर्षित कराया गया है। इसका कारण गुणवत्ता आश्वासन व्यवस्था तथा तत्संबंधी तथ्य का अभाव है। योग्यता प्राप्त इंजीनियरों द्वारा निर्माणाधीन कार्यों के

पर्यवेक्षण का अभाव भी इनके घटियापन का एक अन्य कारण है। क्षेत्रीय सम्पर्क वार्ताओं के दौरान इस समस्या पर काफी बात चीत हुई। यह सुनिश्चित करने के लिये कि सभी अधो संरचनायें विहित गुणवत्ता प्रतिमानों के अनुरूप हों, आयोग की अनुशंसा है कि तृतीय पक्ष के द्वारा सभी अधोसंरचनाओं के गुणवत्ता आश्वासन का प्रावधान उनके विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में ही किया जाना चाहिये। प्रस्तावित न0पा0 लोक निर्माण सम्भाग में अधोसंरचना गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोग शाला की स्थापना की जाये तथा सभी नगरीय निकाय अपनी-अपनी अधोसंरचना परियोजनाओं और साथ ही अपने परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिये इस प्रयोग शाला की सहायता प्राप्त करें। आयोग की यह भी अनुशंसा है कि सभी अधो संरचना परियोजनाओं तथा परिचालन एवं अनुरक्षण कार्यों के लिये गुणवत्ता प्रमाणपत्र का होना कानूनी तौर पर बाध्यकर बना दिया जाये। यदि आवश्यक हो तो इसके लिये कानूनी परिवर्तन/संशोधन भी किया जाना चाहिए।

न0पा0 अधिनियमों में संशोधन

17.22 आयोग ने न0पा0 की वित्त व्यवस्था, सूचना प्रौद्योगिकी, योजना निर्माण, जन भागीदारी, जवाबदेही तथा पारदर्शिता आदि को उन्नत करने के लिये अनेक अनुशंसायें की हैं। इनमें से कुछ अनुशंसाओं के क्रियान्वयन के लिये कानूनी आधार आवश्यक है। अतः आयोग की अनुशंसा है कि नगर पालिका तथा नगर योजना अधिनियमों, विकास नियंत्रण विनियमों, भवन उप विधियों तथा विभिन्न कानूनों के सुसंगत नियमों में संशोधन करके

- (i) भवन अनुमोदन की प्रक्रिया को समयबद्ध किया जाना चाहिए।
- (ii) आर0डब्ल्यू0एच0 और पानी की रि-सायकलिंग करके पर्यावरण संरक्षण किया जाना चाहिए।
- (iii) नगरीय निकायों को सार्वजनिक निजी भागीदारी के जरिये अधोसंरचना परियोजनायें प्रारम्भ करने के लिये प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।
- (iv) नगरीय निकायों को बाजार से ऋण लेने हेतु प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(v) भूमि के मिश्रित उपयोग की अनुमति दी जानी चाहिए जिससे एफ0ए0आर0 प्रभार लगाया जा सके।

(vi) नगरीय विकास प्राधिकरणों को नगर के चारों ओर के परिधीय क्षेत्र की योजना बनाने की सुविधा दी जानी चाहिए।

(vii) नगरीय निकायों को नगर योजना और प्रदाय कार्यों से जोड़ा जाना चाहिए।

### भारत सरकार और 14 वें वित्त आयोग को सुझाव

17.23 राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने कुछ ऐसी अनुशंसायें की थी जिनका संबंध केन्द्र सरकार से है। आयोग ने सुझाव दिया था कि ये अनुशंसायें आवश्यक कार्यवाही के लिये भारत सरकार के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। इसका उल्लेख तीसरे अध्याय में किया गया है। उसकी अनुशंसा है कि केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित सभी योजनायें और कोष राज्य सरकार को हस्तांतरित किये जाये। नगरीय निकायों के करों की अलग से सूची बनाई जाये। नगरीय निकायों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिये भारत सरकार द्वारा नगरीय वित्त निगम का गठन किया जाये तथा केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रायोजित योजनाओं के लिये शर्तें बनाते समय राज्य सरकारों से सलाह मशविरा किया जाये। यह आयोग प्रथम राज्य वित्त आयोग के सुझावों को दुहराते हुये अनुशंसा करता है कि छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा भारत सरकार के ध्यान में यह बात लाई जाये कि भविष्य में नगरीय निकायों को दिया जाने वाला आबंटन अन्य बातों के साथ-साथ अधोसंरचना की स्थिति तथा शहरी विकास मंत्रालय द्वारा निर्धारित स्तरांकों (बेंच मार्क) को प्राप्त करने के लिये अनुमानित लागतों पर आधारित होना चाहिये। दूसरी बात यह कि 14 वें वित्त आयोग द्वारा नगरीय निकायों के कर प्रयासों को समुचित महत्व देते हुये तेरहवें वित्त आयोग की तरह उन्हें (निकायों को) अतिरिक्त अनुदान देना चाहिये। इसके अतिरिक्त सूचना तकनीक तथा नगरीय सूचना प्रणाली सहित ई0 गवर्नेंस को बेहतर बनाने के लिये अनुदान दिया जाना चाहिये।



## भाग-IV

### अध्याय - 18

### कोषों के अन्तरण के सिद्धान्त

18.1 प्रस्तुत प्रतिवेदन के द्वितीय अध्याय में हमने अन्तरण के बारे में रूपरेखा प्रस्तुत की है। सामान्यतः अन्तराल को पूरा करने की दृष्टि से स्थानीय निकायों की वित्तीय आवश्यकताओं का आकलन किया जाता है। उनकी जरूरतों का सही-सही मूल्यांकन तभी सम्भव है जब स्थानीय निकायों के राजस्व और व्यय के बारे में पर्याप्त और विश्वसनीय आंकड़े उपलब्ध हों। जैसा कि हम बता चुके हैं कि, सभी प्रयासों के बावजूद हमें पर्याप्त और विश्वसनीय आंकड़े प्राप्त नहीं हो सके। इस मामले में पंचायती राज संस्थाओं की तुलना में नगरीय निकायों की स्थिति कुछ बेहतर जरूर है परन्तु इनके आंकड़ों की विश्वसनीयता सुनिश्चित नहीं है। नगरीय निकायों से सीधे तौर पर प्राप्त आंकड़ों में समानता और समरूपता नहीं है। इसके बावजूद हमने प्रतिमान आधार पर जरूरतों और वित्तीय कमी का तथ्यात्मक मूल्यांकन करने का प्रयास किया है। हमने अन्तरण के सम्बन्ध में जो अनुशंसायें की हैं, वे बहुत कुछ तदर्थ अवश्य हैं परन्तु ये अनुशंसायें स्थानीय निकायों की जरूरतों को ध्यान में रख कर की गई हैं। हम जानते हैं कि हमने प्रथम राज्य वित्त आयोग की तुलना में कुछ उच्चतर दर पर अन्तरण के जो प्रस्ताव किये हैं, उनसे उनकी कुल आवश्यकतायें पूरी नहीं होती हैं।

18.2 अन्तरण का एक प्रमुख सिद्धान्त यह है कि इससे संविधान में अपेक्षित स्थानीय निकायों की वित्तीय स्वायत्ता पूरी होनी चाहिए। इसलिये इन निकायों को अधिक से अधिक कोष हस्तांतरित किये जाने और उनके साथ कम से कम शर्तें लगाये जाने की अनुशंसा की है। जैसा कि इस प्रतिवेदन में उल्लेख किया गया है, शासकीय योजनायें स्थानीय अपेक्षाओं को ध्यान में रखकर नहीं बनाई जाती हैं। अतः उनके माध्यम से किये गये राज्य सरकार के अन्तरण से स्थानीय आवश्यकतायें पूरी नहीं हो पाती हैं। इसके अतिरिक्त इनमें से बहुत सी योजनायें मूलभूत सेवाओं पर केन्द्रित नहीं होती हैं। इसलिये यह अनुशंसा की है कि राज्य सरकार से किया गया अन्तरण अधिकतर अनाबद्ध (अनटाइड) प्रकृति का होना चाहिये।



**18.3** राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित इस आयोग के निर्देश पदों में यह अपेक्षा की गई है कि स्थानीय निकायों को कोष के हस्तांतरण के सम्बन्ध में अनुशंसा करते समय आयोग को राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबन्धन अधिनियम के प्रावधानों के परिप्रेक्ष्य में राज्य सरकार की मांगों और अपेक्षाओं को ध्यान में रखना चाहिये। हमने इस अधिनियम के प्रावधानों का उल्लेख चतुर्थ अध्याय में किया है। इस समय राज्य की वित्तीय स्थिति बहुत अच्छी है और उम्मीद है कि आयोग की अधिनिर्णय अवधि वाले वर्षों में भी वह इसी तरह सुदृढ़ रहेगी, बशर्त कि कोई प्रतिकूल परिस्थितियां न हो जिसकी संभावना कम है। इसलिये उपर्युक्त अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन पर आयोग के द्वारा प्रस्तावित अन्तरणों का कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

**18.4** वित्तीय अन्तरण उसी समय सार्थक होगा जबकि स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति में सुधार और क्षमता का विकास भी साथ-साथ हो। आयोग इस तथ्य से भली भांति परिचित है कि राज्य के स्थानीय निकायों की वर्तमान क्षमता ऐसी नहीं है कि वे वित्तीय अन्तरण तथा केन्द्र और राज्य सरकारों की विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत उन्हें हस्तांतरित की जाने वाली धनराशि का सम्यक् रूप से उपयोग कर सकें। इसके साथ ही हम विशेष रूप से यह उल्लेख करना चाहेंगे कि आंतरिक संसाधनों के दोहन के प्रति न तो स्थानीय निकाय स्तर पर और न ही राज्य सरकार स्तर पर उतना ध्यान दिया जा रहा है, जितना कि दिया जाना चाहिए। स्थानीय निकायों को सेवा शुल्क सहित अपने आंतरिक राजस्वों को बढ़ाने तथा नागरिकों को सतत मूलभूत सुविधायें प्रदान करना चाहिए। अपने राजस्व को बढ़ाने के लिये, प्रयास करने से उनमें उत्तरदायित्व की भावना बढ़ेगी तथा उनकी वित्तीय स्वायत्तता का मार्ग प्रशस्त होगा। इससे जनता के प्रति उनकी जवाबदेही भी बढ़ेगी। इसीलिये हमने प्रशासन में सुधार करने, आन्तरिक संसाधनों में वृद्धि करने, कार्य और वित्तीय व्यवस्था में जवाबदेही को राजकोषीय अन्तरण के साथ जोड़ते हुए अपनी अनुशंसाएँ की हैं।

**18.5** वर्ष 2012-13 के लिये आयोग के अंतरिम प्रतिवेदन में हमने राजकोषीय अन्तरण के कुछ सिद्धान्त अपनाये थे। अधिनिर्णय अवधि के शेष वर्षों के लिये भी उन्हीं सिद्धान्तों को अपनाने का हमारा प्रस्ताव है जिससे निरंतरता बनी रहे। साथ ही जहां जरूरी समझा गया है, हमने कुछ संशोधन अवश्य किये हैं।

18.6 आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय निकायों की हिस्सेदारी के लिये राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व को मान्य किया है। राज्य के स्वयं के कर राजस्व से करों के संग्रहण व्यय के साथ उन तीन करों को भी घटा दिया गया है जिनका सकल आगम स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दिया जाता है। ये तीन कर हैं - (i) 0029 भू राजस्व, (ii) 0042 माल तथा यात्री कर और (iii) वस्तु और सेवा पर अन्य कर। इस प्रक्रिया से जो प्राप्त हुआ उसे राज्य का शुद्ध कर राजस्व माना गया है। अंतरिम रिपोर्ट में राज्य के स्वयं के कर राजस्व की गणना उपलब्ध बजट आंकड़ों के आधार पर की गई थी। अधिनिर्णय अवधि के शेष वर्षों (अर्थात् 2013-2017) के लिये हमने राज्य के स्वयं के कर राजस्व के उन प्रक्षेपित आंकड़ों को आधार बनाया है जिसकी विस्तृत गणना प्रस्तुत रिपोर्ट के चतुर्थ अध्याय (कंडिका 4.15 और 4.12) में की गई है। इसी प्रकार हमने उन तीनों करों के राजस्व का भी प्रक्षेपण किया है जो शुद्ध कर राजस्व की गणना करने के लिये राज्य के स्वयं के कर राजस्व से घटाये जाते हैं। हमने पिछले पांच वर्षों (अर्थात् 2007-08 से 2011-12) के दौरान इनमें से प्रत्येक कर मद में प्राप्त राजस्व के आंकड़ों का विश्लेषण करके उनके घट-बढ़ की प्रवृत्ति का पता लगाने की कोशिश की। इस विश्लेषण से जो आंकड़े प्राप्त हुए उनसे इनमें घट-बढ़ की किसी ऐसी प्रवृत्ति का पता नहीं चलता है। जिसे अगले पांच वर्षों में इनके प्रक्षेपण हेतु आधार बनाया जा सके।

#### तालिका 18.1

वे कर जिनका सकल आगम स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाता है।

(करोड़ रु. में)

वर्ष	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
स्वयं का कर राजस्व	5618.1	6328	7123.3	9005.14	10494.8	12175.6
0042 माल एवं यात्री कर	510.72	485	696.1	675.14	700.00	805
0029 भू राजस्व	88.12	100	159.69	247.37	250	275
0045 वस्तु और सेवाओं पर अन्य कर	6.25	6.22	6.41	10.68	6.84	7.82
<b>कुल योग</b>	<b>605.09</b>	<b>591.22</b>	<b>862.2</b>	<b>933.19</b>	<b>956.84</b>	<b>1087.82</b>
स्वयं का कर राजस्व से प्रतिशत	10.8	9.3	12.1	10.4	9.1	8.9

उपर्युक्त तालिका संख्या 18.1 से ज्ञात होता है कि घटाये जाने वाले तीनों करों से प्राप्त हुई धनराशि प्रत्येक वर्ष में अलग-अलग है परन्तु इन तीनों करों से प्राप्त कुल राजस्व राज्य के स्वयं के कुल कर राजस्व का लगभग 10 प्रतिशत है। इसलिये हमने राज्य के लिये कर राजस्व के इस 10% को इन करों के आगम का प्रक्षेपण माना है। इसी प्रकार इन करों की संग्रहण लागत के प्रक्षेपण के लिये हमने पिछले पांच वर्षों के आंकड़ों को आधार बनाया है। तालिका संख्या 18.2 से स्पष्ट है कि राज्य सरकार के चार प्रमुख करों की वसूली पर आया व्यय राज्य के स्वयं के कर राजस्व का लगभग 2% है। वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12 के दौरान यह 1.9% से 2.6% के मध्य था।

तालिका 18.2  
वसूली लागत की गणना

(करोड़ रु. में)

वर्ष	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
2030 स्टाम्प और पंजीयन	42.18	45.97	58.81	57.78	81.01	102.02
2039 राज्य उत्पाद शुल्क	45.17	49.27	59.41	97.41	108.27	77.48
2040 वाणिज्य कर	14.24	24.42	25.71	30.00	55.91	50.57
2041 वाहनों पर कर	7.48	17.86	10.83	12.14	23.44	28.24
कुल व्यय	109.07	137.52	154.76	197.33	268.63	258.31
स्वयं के कर राजस्व में व्यय का प्रतिशत	1.9	2.2	2.2	2.2	2.6	2.1

नियंत्रक एवं महालेखाकार के अनुसार करों की वसूली पर व्यय 2% से कम रहा है। (दृष्टव्य- 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिये नियंत्रक एवं महालेखाकार के प्रतिवेदन का परिशिष्ट 1.5 की कंडिका 1.3.1) हमने उक्त वसूली व्यय को राज्य के कर राजस्व में 2% के समतुल्य प्रक्षेपित किया है।

18.7 उपर्युक्त आधार पर वर्ष 2012-13 से वर्ष 2016-17 की पांच वर्षों की अवधि के लिये स्वयं के शुद्ध कर राजस्व की गणना की गई है। तालिका संख्या 18.3 में स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का प्रक्षेपण प्रस्तुत है। इस हिसाब से पांच वर्षों की उक्त अवधि के लिये

स्वयं के शुद्ध कर राजस्व की राशि लगभग रु. 72,418.55 करोड़ बनती है। जो प्रतिवर्ष औसतन रूपये 14,484 करोड़ है।

तालिका 18.3

राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का प्रक्षेपण

(करोड़ रु. में)

वर्ष	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
द्वितीय छ.ग.राज्य वित्त आयोग द्वारा किया गया स्वयं का कर राजस्व का प्रक्षेपण	(वास्तविक) 12175.59	14118.50	16165.8	18509.7	21193.6
घटायें- नगरीय निकायों को हस्तांतरित राशि (स्वयं का कर राजस्व का अनुमानित 10 प्रतिशत)	1087.82	1411.85	1616.58	1850.97	2119.36
घटायें- वसूली पर व्यय (स्वयं का कर राजस्व का अनुमानित 2 प्रतिशत)	258.31	282.37	323.32	370.19	423.87
स्वयं का शुद्ध कर राजस्व	10829.46	12424.28	14225.9	16288.54	18650.37

**18.8** राज्य के प्रथम वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित 8.287% अंतरण के स्थान पर राज्य सरकार ने स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का केवल 6% स्थानीय निकायों को देना स्वीकार किया था। हमने अपने अंतरिम प्रतिवेदन में स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 8% भाग पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को दिये जाने की अनुशंसा की है। उच्चतर दर पर अंतरण की अनुशंसा के निम्नलिखित कारण हैं :-

(क) चिन्हित की गई मूलभूत शहरी और ग्रामीण अधोसंरचना का क्रमोन्नयन तथा मूलभूत नागरिक सेवाओं का समुचित प्रदाय और इन संस्थाओं को ठोस आधार पर मजबूती से खड़े होकर जन विश्वास अर्जित करने में मदद देना। इन दोनों ही बातों की दृष्टि से स्थानीय निकाय विशेष कर पंचायती राज संस्थाएँ अभी बहुत कमजोर हैं।

(ख) केन्द्र और राज्य सरकार के अनेक विकास मूलक कार्यक्रमों से इन मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं होती है।

(ग) यद्यपि आयोग स्पष्टतः इस पक्ष में है कि पंचायती राज संस्थाएं तथा नगरीय निकाय अपने आंतरिक संसाधनों में वृद्धि करें परन्तु कतिपय संस्थागत कमजोरियों और कार्यक्षमता में कमी के कारण स्वयं के संसाधन बढ़ाने की स्थिति में नहीं हैं। यह बात पंचायती राज संस्थाओं पर विशेष रूप से लागू होती है जिनके संसाधन आधार सीमित हैं। वस्तुस्थिति यह है कि अनुसूची पांच क्षेत्रों की पंचायतें तो अपने आंतरिक संसाधन बढ़ाने की स्थिति में ही नहीं हैं। इसीलिये हमने अपनी रिपोर्ट में उनके लिये 'उदार कर व्यवस्था' की अनुशंसा की है।

(घ) जैसा कि हम पहले ही कह आये हैं, "अन्तराल को पाटने" वाला दृष्टिकोण उसी समय सम्भव है जबकि विश्वसनीय और पर्याप्त आंकड़े उपलब्ध हों। फिलहाल यह अन्तराल इतना बड़ा है, जिसे पाटने के लिये बहुत बड़ी राशि की आवश्यकता होगी। हमने यह पाया है कि राज्य सरकार ने पिछले पांच वर्षों में स्वयं के कर राजस्व की 6% से अधिक राशि स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की है। अतएव आयोग यह अनुशंसा करता है कि राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 8% भाग स्थानीय निकायों को दिया जाये। इस तरह हम वित्तीय अन्तरण के उसी स्तर को बरकरार रखना चाहते हैं जिसकी अनुशंसा हमने अपने अंतरिम प्रतिवेदन में की है।

18.9 पांच वर्षों की आलोच्य अवधि के लिये राज्य का स्वयं का शुद्ध कर राजस्व रूपये 72,418.55 करोड़ होने का अनुमान है। इसका विभाजनीय कोष अर्थात् 8% भाग रूपये 5793.48 करोड़ अर्थात् वार्षिक रू. 1158.6 करोड़ बनता है। तालिका 18.4 में पांच वर्षों की अधिनिर्णय अवधि के प्रत्येक वर्ष के लिये विभाजनीय कोष की राशि दर्शायी गई है:-

तालिका 18.4

विभाजनीय कोष : पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के मध्य वितरण

(करोड़ रू. में)

वर्ष	2012.13 (बजट)	2013.14	2014.15	2015.16	2016.17	कुल
(1) राज्य का स्वयं का शुद्ध कर राजस्व	10829.46	12424.28	14255.90	16288.54	18650.37	72418.55
विभाजनीय	866.36	993.94	1138.07	1303.08	1492.03	5793.48

कोष (स्वयं के कर राजस्व का 8%)						
पंचायती राज संस्था (6.15%)	666.01	764.09	874.89	1001.74	1147.00	4453.73
नगरीय निकाय (1.85%)	200.35	229.85	263.18	301.34	345.03	1339.75

18.10 स्थानीय निकायों को अन्तरित कुल धन राशि का पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के मध्य विभाजन सामान्यतः ग्रामीण और शहरी जनसंख्या के प्रतिशत के आधार पर किया जाता है। वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार राज्य की कुल जनसंख्या में ग्रामीण जनसंख्या का 76.8% तथा शहरी जनसंख्या का 23.2% है। इसलिये विभाजनीय कोष में पंचायती राज संस्थाओं का भाग 6.15% और नगरीय स्थानीय निकायों का भाग 1.85% होगा। अधिनिर्णय अवधि के प्रत्येक वर्ष में उनके हिस्से की राशि उपर्युक्त तालिका में बताई गई है। तदनुसार पांच वर्षीय अधिनिर्णय अवधि में कुल रु. 5793.48 करोड़ (राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व में से पंचायती राज संस्थाओं को रु. 4453.73 करोड़ और नगरीय स्थानीय निकायों को रु. 1339.75 करोड़) प्राप्त होंगे।

#### अन्तरण का फार्मूला

##### पंचायती राज संस्थाएँ

18.11 जहाँ तक पंचायती राज संस्थाओं का सम्बन्ध है, उनके लिये कोष का जिलावार आंबटन हमारे अन्तरिम प्रतिवेदन में बताये गये आधार पर किये जाने की अनुशंसा की जाती है। यह आधार निम्नानुसार है :-

- |   |   |     |
|---|---|-----|
| (i) जनसंख्या (2011 की जनगणना) मानदंड भार              | - | 60% |
| (ii) क्षेत्रफल मानदंड भार                             | - | 20% |
| (iii) अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति मानदंड भार        | - | 10% |
| (iv) गरीबी रेखा से नीचे परिवारों की संख्या मानदंड भार | - | 10% |

18.12 हमारा विचार पंचायती राज संस्थाओं को कोष के जिलावार वितरण के लिये जिलों के पिछड़ेपन को आधार बनाने का था, परन्तु सभी 27 जिलों के बारे में इस संबंध में पूर्ण एवं विश्वसनीय आंकड़े प्राप्त नहीं होने के कारण हम यह सूची (index) नहीं बना सके। इस सूची के बदले में हमने जिलावार आबंटन के लिये उपर्युक्त मानदण्ड अपनाया है। हमें उम्मीद है कि इस मानदण्ड से भी काफी हद तक उद्देश्यों की पूर्ति होगी। अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में हमने यह माना है कि राज्य में गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवारों की संख्या वर्ष 2002 में किये गये सर्वेक्षण के अनुरूप होनी चाहिये। राज्य में गरीबी रेखा से नीचे गुजर बसर करने वाले परिवारों की चिन्हित करने के लिये भारत सरकार द्वारा नये सिरे से सामाजिक आर्थिक सर्वेक्षण कराया जा रहा है। जैसे ही इन परिवारों की पुनरीक्षित संख्या ज्ञात होती है, अन्तरण के लिये उस संख्या पर विचार किया जाना उचित होगा। राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने प्रति व्यक्ति आन्तरिक संसाधन दोहन को 10% भार दिये जाने की अनुशंसा की थी। आन्तरिक राजस्व का काम ग्राम पंचायत स्तर पर ही प्रायः होता है। राज्य की 50 प्रतिशत से अधिक पंचायतों से हमें जो आंकड़े मिले और हमारी ओर से 'समर्थन' और 'प्रदान' संस्थाओं ने जो सर्वेक्षण और अध्ययन किया, उनके आधार पर हमारी दृढ़ धारणा है कि राजकोषीय अन्तरण के मामले में आन्तरिक संसाधन दोहन को कोई महत्व दिया जाना यथार्थपरक नहीं होगा। साथ ही राजकोषीय अन्तरण के साथ कोई ऐसी शर्त लगाना अनुसूची पांच के अन्तर्गत आने वाली पंचायतों के लिये काफी नुकसानदेह है। इसलिये आन्तरिक संसाधन के स्थान पर हमने गरीबी रेखा से नीचे जीवनयापन करने वाले परिवारों को मानदंड भार दिये जाने का सुझाव दिया है। विभिन्न प्रोत्साहन योजनाओं के जरिये आंतरिक संसाधन को बढ़ावा दिये जाने की आवश्यकता पर इस प्रतिवेदन के सातवें अध्याय में विशेष रूप से उल्लेख किया गया है। उपर्युक्त आधार पर जिलेवार आबंटन की गणना की गई है, जो तालिका 18.5 में प्रस्तुत है।

तालिका 18.5

पंचायती राज संस्थाओं को जिलेवार आबंटन

(करोड़ रु. में)

क्र.	जिला	प्रतिशत	2012.13	2013.14	2014.15	2015.16	2016.17
1	बालोद *	3.27	21.76	24.97	28.59	32.73	37.48
2	बलौदाबाजार*	5.16	34.39	39.46	45.18	51.73	59.23
3	बलरामपुर*	3.83	25.48	29.24	33.47	38.33	43.89
4	बस्तर	4.01	26.72	30.65	35.10	40.18	46.01
5	बेमेतरा*	3.32	22.11	25.36	29.04	33.25	38.07
6	बीजापुर	2.07	13.77	15.79	18.08	20.71	23.71
7	बिलासपुर	6.52	43.43	49.82	57.05	65.32	74.79
8	दन्तेवाड़ा	1.46	9.53	11.16	12.78	14.63	16.75
9	धमतरी	2.90	19.33	22.18	25.39	29.07	33.29
10	दुर्ग	2.77	18.44	21.15	24.22	27.73	31.75
11	गरियाबंद*	2.91	19.36	22.22	25.44	29.13	33.35
12	जांजगीर-चांपा	6.18	41.16	47.22	54.06	61.90	70.88
13	जशपुर	4.53	28.81	33.05	37.84	43.33	49.61
14	कबीरधाम	3.53	23.53	27.00	30.91	35.39	40.52
15	कांकेर	3.83	25.48	29.23	33.47	38.32	43.88
16	कोंडागांव*	3.10	20.65	23.69	27.12	31.06	35.56
17	कोरबा	4.19	27.89	32.00	36.64	41.95	48.04
18	कोरिया	2.49	16.61	19.06	21.82	24.98	28.61
19	महासमुन्द	4.59	30.59	35.10	40.19	46.01	52.69
20	मुंगेली*	2.87	19.09	21.90	25.07	28.71	32.87



21	नारायणपुर	0.71	4.71	5.40	6.19	7.08	8.11
22	रायगढ़	6.43	42.83	49.14	56.27	64.42	73.77
23	रायपुर	4.01	26.68	30.61	35.04	40.13	45.94
24	राजनांदगांव	6.29	41.91	48.08	55.05	63.04	72.18
25	सुकमा*	1.77	11.80	13.54	15.50	17.75	20.32
26	सूरजपुर	3.64	24.25	27.83	31.86	36.48	41.77
27	सरगुजा	3.83	25.51	29.27	33.52	38.38	43.94
	कुल योग	100.00	666.00	764.09	874.89	1001.74	1147.00

- जब तक इन नवगठित 9 जिलों में जिला पंचायत नहीं बन जाती हैं तब तक के लिये वर्ष 2012-13 के आबंटन का 3% भाग तथा इसके बाद के वर्षों में 5% उनके पुराने जिलों की जिला पंचायतों को दिया जाये, जिनके साथ वे वर्तमान में सम्बद्ध हैं।

### पंचायती राज संस्थाओं को आबंटन

18.13 पंचायतों के तीनों स्तरों अर्थात् जिला पंचायत, जनपद पंचायत तथा ग्राम पंचायत के मध्य पंचायती राज संस्थाओं के उपर्युक्त 6.15% भाग का वितरण उनके वैधानिक कार्यों तथा अन्य उत्तरदायित्वों के आधार पर किया जाना चाहिए। ग्रामीण स्व शासन की दृष्टि से इन तीनों में से सर्वाधिक महत्व ग्राम पंचायतों का है और उनकी जिम्मेदारियां भी ज्यादा हैं। इनकी तुलना में जनपद पंचायतों की प्रत्यक्ष जिम्मेदारी बहुत कम है और उनकी भूमिका बहुत कुछ पर्यवेक्षीय है, और वह भी पूर्णतः स्पष्ट नहीं है। जिला पंचायतों की भूमिका और कृत्य अपेक्षाकृत स्पष्ट और सुपरिभाषित हैं। उन्हें प्रमुखतः योजनाओं तथा कार्यक्रमों के क्रियान्वयन, समन्वयन तथा पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी सौंपी गई है। जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों को सभी अनुदान जिला पंचायतों के माध्यम से वितरित किये जाते हैं। जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरणों के विलयन के फलस्वरूप उनकी जिम्मेदारियों और बढ़ गई हैं। इन तमाम तथ्यों को ध्यान में रखते हुए पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के लिये कोष के वितरण के सम्बन्ध में हमारा प्रस्ताव निम्नानुसार है :-

क्र.	पंचायती राज संस्था	रूपये करोड़ में
1	ग्राम पंचायत 85%	3785.68
2	जनपद पंचायत 10%	458.68 *
3	जिला पंचायत 5%	209.37 *
कुल योग	100%	रु. 4453.73 करोड़ (या लगभग 4454 करोड़)

\* वर्ष 2012-13 के लिये जनपद पंचायतों के 12% और जिला पंचायतों के 3% भाग सहित

अपने अंतरिम प्रतिवेदन में हमने जनपद पंचायतों को 12% और जिला पंचायतों को 3% भाग दिये जाने की अनुशंसा की थी। इसी बीच राज्य सरकार ने 'जनपद सशक्तिकरण योजना' के अन्तर्गत प्रत्येक जनपद पंचायत को एक-एक करोड़ रु. का अनुदान दिया है। इसलिये हमने जनपद पंचायतों का हिस्सा घटाकर 10% और जिला पंचायतों का हिस्सा बढ़ाकर 5% कर दिया है। इस प्रकार वर्ष 2012-13 के लिये जनपद पंचायतों और जिला पंचायतों का हिस्सा क्रमशः 12% तथा 3% और शेष चार वर्षों के लिये क्रमशः 10% और 5% रहेगा।

18.14 जिला पंचायतों को 5% आबंटन का अर्थ है, तालिका संख्या 18.5 में बताये गये उस जिले के कुल आबंटन का पांच प्रतिशत। इस समय राज्य में 18 जिला पंचायतें हैं, जबकि इस बीच राज्य में जिलों की संख्या बढ़ कर 27 हो गई है। इन नवगठित नौ जिलों का आबंटन उन्हीं जिला पंचायतों को मिलता रहेगा, जिनके साथ वे इस समय सम्बद्ध हैं। जब इन जिलों में जिला पंचायतों का गठन हो जायेगा, उनका आबंटन नवगठित 9 जिला पंचायतों को मिलने लगेगा।

18.15 जनपद पंचायतों को 10% और जिले की ग्राम पंचायतों को 85% आबंटन का वितरण उनकी पारस्परिक जनसंख्या के आधार पर किया जायेगा। अधिनिर्णय अवधि के पांच वर्षों के दौरान राज्य की सभी ग्राम पंचायतों के मध्य वितरण के लिये कुल मिला कर रु. 3785.68 करोड़ अथवा मोटे तौर पर रु. 3786 करोड़ की राशि उपलब्ध होगी। औसत की दृष्टि से पांच वर्षों की इस अवधि में प्रति ग्राम पंचायत को रु. 38.90 लाख अथवा प्रति

वर्ष रु. 7.78 लाख की राशि प्राप्त होगी। अनुसूचित क्षेत्र की प्रत्येक ग्राम पंचायत को वर्ष 2012-13 में रु. 2 लाख का विशेष आबंटन अलग से दिया गया है। हमने अंतरिम प्रतिवेदन में अनुसूची पांच के अन्तर्गत आने वाली 4607 ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक ग्राम पंचायत को वर्ष 2012-13 में रु. 2 लाख का विशेष अनुदान ग्राम पंचायतों के कुल आबंटन में से दिये जाने की अनुशंसा की है। इन ग्राम पंचायतों के राजस्व के कमजोर आधार और कमजोर अधोसंरचना को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार से अनुरोध है कि वह इन ग्राम पंचायतों को अधिनिर्णय अवधि के शेष चार वर्षों में सहायता अनुदान के रूप में यह धनराशि देना जारी रखें और ग्राम पंचायतों को हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित कोष में कोई परिवर्तन नहीं करे। अनुसूचित क्षेत्र में प्रति ग्राम पंचायत की औसत जनसंख्या 1900 है। इस दृष्टि से उन्हें 5 वर्षों की अवधि में प्रति व्यक्ति एक सौ रूपये अतिरिक्त मिलेंगे। चूंकि इन ग्राम पंचायतों की क्षमता बहुत कमजोर है, अतः यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि इस राशि का उपयोग उसी काम के लिये किया जाना चाहिए जिस काम के लिये उन्हें यह राशि दी गई है।

#### तालिका 18.6

प्रति ग्राम पंचायत/जनपद पंचायत/जिला पंचायत को प्रति वर्ष अन्तरण का प्रक्षेपित औसत  
(करोड़ रु. में)

क्र.	वर्ष	ग्राम पंचायत		जनपद पंचायत	जिला पंचायत
		पेसा ग्राम पंचायत	0.069		
1	2012.13	ग्राम पंचायत	0.049	0.55	0.74
2	2013.14	-	0.067	0.52	1.41
3	2014.15	-	0.076	0.60	1.62
4	2015.16	-	0.087	0.69	1.86
5	2016.17	-	0.100	0.79	2.12
	पांच वर्षों हेतु	-	0.379	3.14	7.75

वर्ष 2012-13 के लिये ग्राम पंचायतों को अंतरण पेसा ग्राम पंचायतों और ग्राम पंचायतों को अंतरण का औसत है।

18.16 पेसा (PESA) क्षेत्र की ग्राम पंचायतों सहित पंचायती राज संस्थाओं को प्रति वर्ष प्रक्षेपित औसत अन्तरण उपर्युक्त तालिका संख्या 18.6 में प्रस्तुत किया गया है। पांच वर्षों

की अवधि में प्रति ग्राम पंचायत वित्तीय अन्तरण रु. 37.9 लाख अथवा लगभग रु. 38.00 लाख का होगा। पेसा क्षेत्र की प्रति ग्राम पंचायत के लिये यह राशि रु. 48 लाख की होगी, क्योंकि इस अवधि में प्रति वर्ष उनमें से प्रत्येक ग्राम पंचायत को दो-दो लाख रुपये अलग से दिये जायेंगे। इन पांच वर्षों में प्रत्येक जनपद पंचायत को रु. 3.14 करोड़ तथा जिला पंचायत को रु. 7.75 करोड़ की राशि प्राप्त होगी। जहां तक ग्राम पंचायतों का सम्बन्ध है, प्रति वर्ष का आबंटन जो रु. 7.60 लाख बड़ी राशि नहीं है। आयोग की अनुशंसा है कि ग्राम पंचायतों के लिये प्रस्तावित समग्र कोष उन्हें अनाबद्ध (अनटाइड) रूप में प्राप्त हो परंतु इसके साथ हम यह भी चाहते हैं कि इस राशि का उपयोग सड़कों पर लाइट लगवाने, उसका विस्तार करने, नल के जरिये पेयजल उपलब्ध कराने और इस व्यवस्था का विस्तार करने, ग्रामीण साफ-सफाई तथा ग्राम पंचायत की परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण पर किया जाये। इस कोष का उपयोग ग्राम स्तर पर पल्स पोलियो, प्रौढ़ शिक्षा, महिला सशक्तिकरण, नशाबन्दी, बाल विवाह निषेध आदि जैसे राष्ट्रीय तथा सामाजिक अभियानों के लिये भी किया जा सकता है, परन्तु इन अभियानों पर प्रतिवर्ष रु. 50,000 से अधिक खर्च नहीं किये जाने चाहिए।

18.17 जनपद पंचायतें, जिनकी मुख्य भूमिका पर्यवेक्षण की हैं, अपेक्षाकृत अधिक कोष प्राप्त करेंगी। उन्हें इस कोष का उपयोग जनपद की परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण, ग्राम पंचायतों को तकनीकी सेवा उपलब्ध कराने तथा 'पंच' स्तरीय प्रशिक्षण (कर्मचारियों के प्रशिक्षण पर नहीं) तथा पंचों के सशक्तिकरण के लिये करना चाहिए। जिला पंचायतों को प्रति वर्ष रु.1 करोड़ से अधिक धनराशि मिलेगी। आयोग चाहता है कि इस धन राशि का समुचित और सार्थक उपयोग किया जाये। हमने जिला स्तर पर जिला पंचायत डाटा बैंक बनाये जाने की बात की है। जिला पंचायत को दी जाने वाली राशि से इस डाटा बैंक के लिये कम्प्यूटर खरीदा जा सकता है और इस कार्य के लिये अलग से कम्प्यूटर आपरेटर नियुक्त किया जा सकता है। जिला पंचायत की परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण के लिये भी इस कोष का उपयोग किया जा सकता है। पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ एवं सशक्त बनाने के कार्यों पर इस कोष का उपयोग किया जा सकता है। इस सशक्तिकरण कार्यक्रम के अन्तर्गत ग्राम पंचायतों को तकनीकी व्यक्ति की सेवायें उपलब्ध कराई जा सकती हैं, ग्राम

पंचायतों और जिला पंचायतों के पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिलाया जा सकता है तथा जिला स्तरीय सेमीनार तथा जन जागरण शिविर आयोजित किये जा सकते हैं। पंचायती राज संस्थाओं के लिये केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा इस समय अनेकानेक कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं, और उन कार्यक्रमों के लिये आवश्यक धनराशि भी उपलब्ध करायी जा रही है। आयोग चाहता है कि इन सभी कार्यक्रमों तथा इन कार्यक्रमों के अंतर्गत राशि प्राप्त करने की प्रक्रिया का संग्रह करके 'हैण्ड बुक' का प्रकाशन कराएँ तथा इन पुस्तिकाओं की प्रतियाँ ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों को उपलब्ध कराये। राज्य सरकार को जिला पंचायतों से यह कार्य सुनिश्चित कराना उचित होगा। अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में भी हमने यह अनुशंसा की थी, और हम फिर इसे दुहराते हैं। इस समय केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा ग्रामीण विकास के लिये अनेक कार्यक्रम चलाये जा रहे हैं। इनमें से कतिपय कार्यक्रमों के बीच अर्न्तसम्बन्ध कायम करके उन्हें और भी सार्थक एवं उपयोगी बनाया जा सकता है। जिला पंचायतें ऐसे कार्यक्रम जो केन्द्र और राज्य सरकार के कार्यक्रमों में शामिल नहीं है, ऐसी योजनाएँ बनाकर उन पर धनराशि आबंटित कर सकती है। ये कार्यक्रम मूलभूत सेवा प्रदाय तथा ग्रामीण अधोसंरचना की स्थापना से संबंधित होने चाहिए। पंचायत विभाग पंचायती राज संस्थाओं को अन्तरण के लिये उपयोग के संबंध में विस्तृत दिशा-निर्देश और अनुदेश जारी कर सकता है।

### शहरी स्थानीय निकाय

18.18 प्रतिवेदन के पन्द्रहवें अध्याय में हमने अधिनिर्णय अवधि के दौरान राज्य के नगरीय स्थानीय निकायों के संबंध में सम्भावित वित्तीय कमी का आकलन किया है। हमारा अनुमान है कि इसके लिये रु. 5777 करोड़ की आवश्यकता पड़ेगी। (परिशिष्ट-15.2)। इस अवधि में इन निकायों द्वारा अपने संसाधनों से जुटाई गई धन राशि और उन्हें राज्य सरकार से मिलने वाले अनुदान की राशि को ध्यान में रखते हुए यह अनुमान है कि इस अवधि में अधोसंरचना पर विनियोग के लिये आवश्यक धनराशि में रूपये 2,253 करोड़ की वित्तीय कमी होगी। हमारा अनुमान है कि ये निकाय कर सुधारों से अतिरिक्त रु. 648 करोड़ का दोहन कर लेंगे। इसके बाद भी रु. 1600 करोड़ की आवश्यकता होगी जिसे

वित्तीय अन्तरण से पूरा किया जाना है। हमारे हिसाब से विभाजनीय कोष में नगरीय निकायों का हिस्सा लगभग रु.1340 करोड़ का होगा। (कंडिका 18.9) इस तरह इसके बाद केवल रु.260 करोड़ की कमी रह जायेगी, जिसे राज्य सरकार के सहायता अनुदानों से पूरा किया जा सकता है। परन्तु इसमें राज्य सरकार से स्वच्छता मद में प्रस्तावित रु. 150 करोड़ व क्षमता विकास के लिये प्रस्तावित रु. 50 करोड़ की सहायता अनुदान की राशि सम्मिलित है। इस प्रकार कमी केवल रु. 60 करोड़ की ही रह जावेगी। इस कमी की पूर्ति की व्यवस्था हम नहीं कर रहे हैं। इस अपेक्षा के साथ कि इसकी पूर्ति राज्य शासन की योजनाओं के जरिये उच्चतर अनुदान और साथ ही निकायों के आंतरिक संसाधनों का और भी बेहतर ढंग से दोहन से होगा।

### नगरीय स्थानीय निकायों के बीच आबंटन

18.19 राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व के 8% विभाजनीय कोष में जनसंख्या के आधार पर नगरीय स्थानीय निकायों का हिस्सा 1.85 प्रतिशत बनता है। (कंडिका 18.9 तथा तालिका संख्या 18.4)। राज्य के प्रथम वित्त आयोग ने तीनों स्तरों के नगरीय निकायों के मध्य इस अन्तरण को निम्नलिखित आधार पर वितरित किये जाने की अनुशंसा की थी—

जनसंख्या मानदंड भार	—	80%
क्षेत्रफल मानदंड भार	—	10%
गन्दी बस्ती मानदंड भार	—	10%

राज्य सरकार ने इसमें एक और मानदण्ड 'राजस्व प्रयास' जोड़ कर उसे 10% मानदंड भार दिया तथा जनसंख्या के भार को 80% से घटा कर 70% कर दिया। नगरीय निकायों को अन्तरण के बारे में हम इन मानदण्डों में कोई परिवर्तन नहीं करना चाहते हैं तथापि हमारे मत में नगर पंचायतों के मामले में गन्दी बस्तियों को 10% भार दिये जाने का कोई औचित्य नहीं है। राज्य में नगर पंचायत क्षेत्रों की कुल जनसंख्या 12,85,665 है जो राज्य की कुल जनसंख्या के 21.70% के बराबर है। नगर पंचायत की औसत जनसंख्या लगभग 10000 है। इस जनसंख्या में गन्दी बस्ती होना कोई विशेष महत्व नहीं रखता है। अतएव जहां तक नगर पंचायतों का सम्बन्ध है, उनके लिये जनसंख्या को 80% भार दिया जाना ही सुसंगत है। उन्हें गन्दी बस्ती का 10% का भार नहीं दिया जाये।

नगर पंचायतों के मामलों में यथा प्रस्तावित कुछ भिन्न मानदंड के कारण नगरीय निकायों के मध्य अन्तरण के पारस्परिक आबंटन का कोई एक रूप मानदण्ड नहीं रह जायेगा। अतः इसके लिये कुछ अलग फार्मूला बनाये जाने की आवश्यकता है। हमारा प्रस्ताव है कि नगरीय निकायों के हिस्से का 22% भाग, जो कि राज्य की कुल जनसंख्या में नगर पंचायतों की जनसंख्या के बराबर है, केवल नगर पंचायतों के लिये निर्धारित कर दिया जाये और उसे ऊपर बताये गये तरीके से नगर पंचायतों के मध्य वितरित किया जाये। एतदनुसार नगरीय निकायों के मध्य पारस्परिक आबंटन निम्नानुसार प्रस्तावित है :-

	नगर पालिक निगम + नगर पालिका परिषद 78%	नगर पंचायत 22%
मापदण्ड	मानदंड भार	मानदंड भार
जनसंख्या (2011 जनगणना)	70%	80%
क्षेत्रफल	10%	10%
गन्दी बस्ती जनसंख्या	10%	-
राजस्व प्रयास	10%	10%

उपर्युक्त आधार पर नगरीय निकायों के विभाजनीय कोष में से वर्ष 2012-13 से वर्ष 2016-17 तक अन्तरण निम्नानुसार होगा -

**तालिका 18.7**

**नगरीय निकायों के मध्य पारस्परिक आबंटन**

(करोड़ रु. में)

	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2015-16	2012-17
नगर पालिक निगम और नगर पालिका परिषद (78%)	-	179.28	205.28	235.04	269.12	
नगर पंचायत (22%)	-	50.57	57.90	66.29	75.91	
<b>योग</b>	<b>200.345</b>	<b>229.85</b>	<b>263.18</b>	<b>301.34</b>	<b>345.03</b>	<b>1339.74</b>

इस तरह इन पांच वर्षों की अवधि में नगरीय निकायों के लिये प्रस्तावित कुल अंतरण में से नगर पंचायतों के हिस्से में लगभग रु. 300 करोड़ रूपये आते हैं। (यह मानकर चलने पर कि वर्ष 2012-13 में उनके लिये आबंटन लगभग रु. 50 करोड़ का होगा।) इस प्रकार प्रत्येक नगर पंचायत को आयोग की अनुशंसा अनुसार प्रति वर्ष औसतन रु. 40 लाख से अधिक की धन राशि प्राप्त होगी।

**18.20 नगरीय निकायों के लिये प्रस्तावित आबंटन अनाबद्ध (अनटाइड) प्रकृति का होना चाहिए।** इसके साथ ही ओर इसका उपयोग प्रमुख रूप से शहरी अधोसंरचना तथा मूलभूत सेवाओं के प्रदाय के लिये होना चाहिए। राज्य सरकार की अन्य योजनाओं के लिये इसका उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। उपर्युक्त प्रयोजनों पर ही इस राशि का उपयोग किये जाने के लिये राज्य सरकार द्वारा आवश्यक दिशा निर्देश जारी किये जाना चाहिये। नगरीय प्रशासन और विकास संचालनालय तिमाही आधार पर व्यय पर नजर रखे तथा इसका प्रतिवेदन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्चाधिकार प्राप्त समिति के समक्ष प्रस्तुत करें। यह राशि बहुत बड़ी राशि नहीं है तथा इससे नगरीय स्थानीय निकायों की तमाम आवश्यकतायें पूरी हो जायेगी, इसकी सम्भावना कम है। हमने अध्याय 15 में शहरी निकायों की वित्तीय आवश्यकताओं की ओर प्रस्तावित कोष अंतरण से उनकी पूर्ति कहाँ तक होगी इसके बारे में चर्चा की है।

**18.21** जैसा कि हमने अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में कहा है, राज्य सरकार ने राज्य के प्रथम वित्त आयोग के द्वारा अनुशंसित धनराशि स्थानीय निकायों को विभिन्न शासकीय योजनाओं के जरिये उपलब्ध की है। हम यह मानते हैं कि शासकीय योजनाओं के माध्यम से राशि उपलब्ध कराये जाने के अपने विशिष्ट लाभ हो सकते हैं परन्तु इनसे स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने में स्थानीय निकायों को कोई स्वायत्तता नहीं मिलती है। हमने इस प्रतिवेदन में यह बात कही है कि राज्य सरकार की योजनाओं, विशेषकर पंचायती राज संस्थाओं से संबंध रखने वाली योजनाओं से ग्रामों के लिये आवश्यक मूलभूत सेवायें प्राप्त नहीं होती है। इनमें से बहुत सी योजनाओं के उद्देश्य एक जैसे हैं। राज्य सरकार की नगरीय निकायों से सम्बन्धित योजनाओं पर भी यही बात लागू होती है। राज्य सरकार की योजनायें तेरहवें वित्त आयोग द्वारा चिन्हित की गई पांच मूलभूत सेवाओं पर केन्द्रित नहीं है। तीसरी बात यह है कि सरकारी योजनाओं के माध्यम से राशि के



हस्तांतरण से यह सुनिश्चित नहीं रहता कि नगरीय निकायों को कब और कितनी धन राशि मिलेगी। इस अनिश्चिता के कारण स्थानीय प्रकृति की योजनायें प्रभावित होती हैं। चौथी और सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि ऐसा किया जाना संविधान की अन्तरण विषयक भावना के प्रतिकूल है। इसलिये हम यह बात दुहराना चाहेंगे कि स्थानीय निकायों द्वारा हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित पूर्ण धनराशि अनाबद्ध (अनटाइड) प्रकृति की होनी चाहिए। साथ ही सरकार द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इस राशि का उपयोग आयोग द्वारा अनुशंसित प्रयोजनों के लिये ही किया जाये। इन राशि के उपयोग के बारे में राज्य सरकार द्वारा विस्तृत दिशा-निर्देश जारी किया जाना चाहिए। हमने अलग से अनुशंसा की है कि राज्य सरकार के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित जो समिति 13वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अन्तर्गत दिये गये कोष के उपयोग पर नजर रखती है, वह द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों को हस्तांतरण के लिये प्रस्तावित राशि के उपयोग पर भी नजर रखे।

#### राज्य सरकार से कोष का अंतरण

18.22 इस प्रतिवेदन के अध्याय 8 और 13 में राजस्व के समनुदेशन की अनुशंसा की गई है, उसके अतिरिक्त कुछ और कर राजस्व स्थानीय निकायों को सौंपे जाने के लिये यह आयोग अनुशंसा नहीं करता है। हमारी अनुशंसा मात्र इतनी है कि राज्य सरकार प्रमुख खनिजों से प्राप्त रायल्टी का अल्प भाग ग्राम पंचायतों को देने पर विचार करे।

18.23 इस समय निम्नलिखित करों का सकल आगम अथवा उसका कुछ भाग पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किया जाता है :-

#### तालिका संख्या 18.8

#### स्थानीय निकायों को राज्य के राजस्व का हस्तांतरण

(करोड़ रु. में)

पंचायती राज संस्थाओं को क्षतिपूर्ति	स्कीम कोड	2012-13
भू राजस्व	-	275
स्टाम्प और पंजीयन शुल्क	4610	45
गौण खनिज रायल्टी अनुदान	6299	110

मनोरंजन शुल्क अनुदान	8879	1.9
<b>कुल योग</b>		<b>431.9</b> <b>अथवा 432</b>
राज्य के स्वयं का कर राजस्व	-	12175.59
राज्य के स्वयं के राजस्व के साथ प्रतिशत	-	3.55
<b>नगरीय निकायों को क्षतिपूर्ति</b>		
प्रवेश कर (चुंगी) अनुदान	8018	668.25
यात्री कर अनुदान	9436	8
लायसेंस शुल्क अनुदान	5061	15.5
स्टाम्प और पंजीयन शुल्क	4035	36.16
मनोरंजन कर अनुदान	8850	7.76
<b>कुल योग</b>	-	<b>735.7</b>
राज्य का स्वयं का कर राजस्व		12175.59
राज्य के स्वयं के राजस्व के साथ प्रतिशत		6.04

उपर्युक्त तालिका संख्या 18.8 में हमने चालू वर्ष के बजट प्रावधान के आंकड़े भी दिये हैं, जिनसे राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को हस्तांतरित किये जा रहे राजस्व की मात्रा का अनुमान लगाया जा सके। पांच वर्षों की अधिनिर्णय अवधि के दौरान स्थानीय निकायों को उपर्युक्त करों से हस्तांतरण की सम्भावित धनराशि जानने के लिए हमने विगत पांच वर्षों के दौरान इन करों से प्राप्त राजस्व के आंकड़ों का विश्लेषण करके इसमें वृद्धि दर की प्रवृत्ति जानने का प्रयास किया है जिससे सम्भावित राजस्व हस्तांतरण का प्रक्षेपण किया जा सके। इस विश्लेषण से भी वृद्धि दर का पता नहीं लगता है। इसलिये अधिनिर्णय अवधि के दौरान इन करों से स्थानीय निकायों को सम्भावित राजस्व हस्तांतरण का प्रक्षेपण करने के लिये हमने वर्ष 2012-13 से संबंधित बजट प्रावधानों की राशि और राज्य के स्वयं के कर राजस्व में उक्त राशि के प्रतिशत को आधार बनाया है। पंचायती राज संस्थाओं के लिये प्रावधान राज्य के स्वयं के कर राजस्व के 3.5% से कुछ अधिक तथा नगरीय स्थानीय निकायों के लिये प्रावधान राज्य के स्वयं के कर राजस्व के 6.0% से कुछ अधिक है। हमने उक्त पांच वर्षों की अधिनिर्णय अवधि के लिये राज्य के कुल कर

राजस्व की प्रक्षेपित राशि के उपरोक्त प्रतिशत के आधार पर राजस्व के हस्तांतरण का प्रक्षेपण किया है। जैसे पिछले तीन वर्षों के दौरान प्रतिशत की मात्रा भी लगभग यही थी। उपरोक्त आधार पर स्थानीय निकायों को आयोग द्वारा प्रस्तावित राजस्व अन्तरण सहित कुल वित्तीय हस्तांतरण की राशि तालिका 18.9 के अनुसार होगी :-

तालिका 18.9  
स्थानीय निकायों को कुल हस्तांतरण

(करोड़ रु. में)

	2012-13 वास्तविक	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2012-17
पंचायती राज संस्थाओं को अंतरण - (6.15%)	666.00	764.1	874.9	1001.7	1147.0	4453.7
पंचायती राज संस्थाओं को राजस्व हस्तांतरण	431.9	494.1	565.8	647.9	741.8	2881.5
पंचायती राज संस्थाओं को कुल प्राप्ति	1097.9	1258.2	1440.7	1649.6	1888.8	7335.2
नगरीय निकायों को अंतरण (1.85%)	200.3	229.9	263.2	301.3	345.00	1339.7
नगरीय निकायों को राजस्व हस्तांतरण	735.7	917.7	1050.8	1203.1	1377.6	5284.9
नगरीय निकायों को कुल प्राप्ति	936.0	1147.6	1314.0	1504.4	1722.6	6624.6

इस तरह अधिनिर्णय अवधि के 5 वर्षों के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को सम्भावित राजस्व हस्तांतरण रु. 7335.2 करोड़ तथा नगरीय स्थानीय निकायों को रु.6624.6 करोड़ का होगा। इस तरह राज्य की ग्रामीण जनसंख्या को इन पांच वर्षों की अवधि में प्रति व्यक्ति हस्तांतरण रु. 3741.8 अथवा रु. 748.4 प्रतिवर्ष होगा। राज्य की शहरी जनसंख्या को इसी अवधि में प्रति व्यक्ति हस्तांतरण रु. 1,11,59 अथवा रु. 2231.8 प्रतिवर्ष होगा।



19.1 द्वितीय राज्य वित्त आयोग के निर्देश पंदों में एक पद राज्य सरकार के समेकित कोष से स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान के सम्बन्ध में अनुशंसा करना भी है। इस रिपोर्ट के भाग II और भाग III में हमने कतिपय विशेष प्रयोजनों के लिये स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान दिये जाने की अनुशंसा की है। इस अध्याय में किसी अतिरिक्त सहायता अनुदान की अनुशंसा नहीं की जा रही है, अपितु पिछले अध्यायों में की गई एतत् विषयक अनुशंसाओं का सारांश प्रस्तुत किया जा रहा है।

### पंचायती राज संस्थाओं को अनुदान

19.2 (1) ग्राम पंचायतों को अपने आन्तरिक स्रोतों के बेहतर दोहन के निमित्त प्रोत्साहन देने की दृष्टि से हमने अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में यह अनुशंसा की है कि यदि कोई ग्राम पंचायत किसी वर्ष में पिछले वर्ष की तुलना में अपना 10 प्रतिशत अधिक कर वसूल करती है तो उसको राज्य सरकार द्वारा अधिक वसूली के समतुल्य राशि प्रोत्साहन अनुदान के रूप में दी जाये। हमने आगे यह भी सुझाव दिया है कि यह प्रोत्साहन आयोग के अधिनिर्णय अवधि के दौरान जारी रहे।

(2) सम्पत्ति कर सभी ग्राम पंचायतों के लिये राजस्व प्राप्ति का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। इसलिये कंडिका 7.4 (7) में हमने यह सुझाव दिया है कि जो ग्राम पंचायत किसी वर्ष में वार्षिक मांग के न्यूनतम 70 % या इससे अधिक अथवा पिछले वर्षों के बकाये में से न्यूनतम 75 % या इससे अधिक की वसूली करती है तो उसे राज्य सरकार द्वारा समतुल्य अनुदान दिया जाये।

(3) अनुसूची पांच के अन्तर्गत आने वाली 4607 ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक ग्राम पंचायत को अगले चार वर्षों (2013-17) तक प्रतिवर्ष रु. दो लाख का अनुदान ग्रामीण अधोसंरचना विकास के लिये दिया जाये क्योंकि इन ग्रामों में इनका अत्यन्त अभाव है। इस तरह इन ग्राम पंचायतों को कुल मिलाकर प्रति वर्ष रु. 92.14 करोड़ और चार वर्षों में रु. 368.56 करोड़ का सहायता अनुदान दिये जाने की अनुशंसा की गई है।

## शहरी निकायों को सहायता अनुदान

19.3 राज्य में नगरीय प्रशासन और विकास संस्थान की स्थापना के लिये रु. 50 करोड़ का एक बार सहायता अनुदान दिये जाने की अनुशंसा की गई है। इस संस्थान का गठन नगरीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों और कर्मचारियों के क्षमता संवर्धन के लिये प्रस्तावित है। यह संस्थान नगरीय प्रशासन के विभिन्न आयामों के अध्ययन-अध्यापन के लिये राज्य के बाहर उपलब्ध विशेषज्ञों की सहायता ले सकता है। यह अनुदान का आबंटन राज्य सरकार द्वारा दो वर्षों में किया जा सकता है।

19.4 राज्य सरकार द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को स्वच्छता के लिये रु. 200 करोड़ का सहायता अनुदान दिया जाये। राज्य में स्वच्छता और साफ-सफाई की स्थिति बहुत खराब है। राज्य के नगरीय क्षेत्रों में साफ-सफाई के लिये सरकार स्वयं पहल करके अभियान प्रारम्भ करें। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग शहरों की स्वच्छता के लिये अनुशंसित राशि के उपयोग के लिये स्वयं ही योजना बनाये तथा इनके अन्तर्गत सार्वजनिक शौचालय, सार्वजनिक मूत्रालय का निर्माण कराये तथा शहरी क्षेत्र-में गरीबी रेखा से नीचे जीवन व्यतीत करने वाले निःशक्त जनों को स्वच्छ शौचालय बनवाने के लिये आर्थिक सहायता प्रदान करें।



### अध्याय - 20

### राज्य वित्त आयोग : सामान्य मुद्दे

20.1 राज्य वित्त आयोग का गठन भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 "झ" सहपठित राज्य वित्त आयोग अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत किया गया है। छत्तीसगढ़ का एक पृथक राज्य के रूप में गठन होने के बाद वर्ष 2003 में छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग अधिनियम, 1994 में संशोधन करके इसे बहु स्तरीय आयोग से दो सदस्यीय आयोग बनाया गया। तदनुसार इसमें अध्यक्ष एवं एक सदस्य होते हैं। राज्य के प्रथम तथा द्वितीय आयोग का गठन संशोधित अधिनियम के अनुसार किया गया। केवल दो सदस्य होने के कारण आयोग को कार्य भार तथा विशेषज्ञता की दृष्टि से अनेक कठिनाईयों का सामना करना पड़ता है। बारहवें और तेरहवें दोनों ही केन्द्रीय वित्त आयोगों ने राज्य वित्त आयोगों को मजबूत बनाये जाने की आवश्यकता पर जोर दिया है। बारहवें वित्त आयोग ने स्पष्ट रूप से कहा है - राज्य वित्त आयोग में अर्थशास्त्र, लोक वित्त, लोक प्रशासन तथा विधि जैसी विधाओं के विशेषज्ञों का समावेश किया जाना आवश्यक है। चूंकि इस आयोग का काम ग्रामीण और शहरी दोनों ही क्षेत्रों की समस्याओं को ध्यान में रखना है, अतएव पंचायती राज संस्थाओं के मामलों के एक विशेषज्ञ तथा इसी प्रकार नगर पालिका मामलों के एक विशेषज्ञ को राज्य वित्त आयोग में सदस्य के रूप में पदस्थ किया जाना चाहिये। एक सेवारत अधिकारी को सचिव बनाने को छोड़कर अध्यक्ष सहित इसकी सदस्य संख्या पांच से अधिक नहीं होनी चाहिए। चूंकि राज्य वित्त आयोग एक अस्थायी निकाय है और उसे एक निश्चित निर्धारित अवधि में अपना काम पूरा करना होता है, अतः अध्यक्ष सहित इसके सभी सदस्य पूर्ण कालिक होने चाहिये (12वें वित्त आयोग का प्रतिवेदन, कंडिका 8.34)। तेरहवें वित्त आयोग ने इस अनुशंसाओं का समर्थन करते हुए सुझाव दिया है कि राज्य सरकारों को राज्य वित्त आयोग के सदस्यों की आवश्यक योग्यताओं के संबंध में कानून बनाना चाहिये। (तेरहवें वित्त आयोग का प्रतिवेदन, कंडिका 10.128)। इस आयोग ने राज्य

वित्त आयोग के गठन को सुदृढ़ किये जाने की आवश्यकता को महसूस किया है। अतः हम यह अनुशंसा करते हैं कि राज्य वित्त आयोग को बहु सदस्यीय रूप देने के लिये राज्य वित्त आयोग अधिनियम में आवश्यक संशोधन किया जावे तथा इसमें अर्थशास्त्र, लोक वित्त, विधि, लोक प्रशासन आदि जैसी विधाओं के विशेषज्ञ सदस्य लिये जायें।

20.2 दूसरी समस्या राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर कार्यवाही किये जाने में विलम्ब है। बारहवें वित्त आयोग ने यह महसूस किया था कि राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को बिना किसी संशोधन के स्वीकार किये जाने की राष्ट्र स्तरीय परम्परा का राज्यों में अनुसरण नहीं किया जाता है। अतः उसने सुझाव दिया है कि इस स्थिति को बदला जाये। इसी तरह तेरहवें वित्त आयोग ने सुझाव दिया है कि राज्य सरकारें यह सुनिश्चित करें कि राज्य वित्त आयोग की अनुशंसायें बिना किसी विलम्ब के कार्यान्वित की जाये तथा कृत कार्यवाही प्रतिवेदन विधान सभा के समक्ष तत्परतापूर्वक प्रस्तुत किया जाये। (कंडिका 10.129) अतः केन्द्र के समान राज्य में भी वित्त आयोग की अनुशंसाओं को बिना किसी संशोधन के स्वीकार किये जाने तथा उन पर तत्परतापूर्वक कार्यवाही किये जाने की परम्परा विकसित किये जाने की आवश्यकता है।

20.3 द्वितीय वित्त आयोग का गठन उस समय किया गया जब प्रथम आयोग की अधिनिर्णय अवधि बिल्कुल समाप्त होने वाली थी। आयोग को अपना काम पूरा करने में लगभग 18 माह का समय लगा है। अतः इसके गठन में विलम्ब होने के कारण अधिनिर्णय अवधि स्थगित करनी पड़ी है जो संविधान में किये गये 74वें संशोधन की भावनाओं के प्रतिकूल है। अतः आयोग का सुझाव है कि अगली अधिनिर्णय अवधि प्रारम्भ होने के पर्याप्त समय रहते ही राज्य वित्त आयोग का गठन कर लिया जाये। गठन होने के तत्काल बाद इसे सभी आवश्यक अधोसंरचना और अन्य सुविधायें उपलब्ध करा दी जायें। राज्य वित्त आयोग का गठन केन्द्रीय वित्त आयोग के साथ तालमेल करते हुए इस तरह किया जाये कि केन्द्रीय आयोग को राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदन पर विचार करने के लिये पर्याप्त समय मिले। इससे स्थानीय निकायों को कोष के अन्तरण के विषय में अनुशंसा करने में उसे सुविधा होगी।

बारहवें और तेरहवें दोनों ही वित्त आयोगों ने इस बात की आवश्यकता महसूस की है।

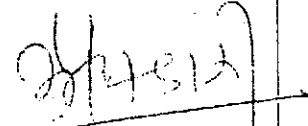
20.4 इस प्रतिवेदन की कंडिका 3.21 में हमने राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित देयताओं को बजट में प्रस्तुत किये जाने के तरीके पर टिप्पणी की है। इस समय पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के अनुदान विषयक प्रावधानों तथा राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित एवं राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत अन्तरणों को आपस में इतना मिला जुला कर बजट में प्रस्तुत किया जाता है कि उन्हें अलग-अलग समझ पाना कठिन है। इससे इनके सम्बन्ध में अस्पष्टता बढ़ती है जबकि राज्य की वित्त व्यवस्था पर वित्त आयोग की अनुशंसाओं के प्रभाव का मूल्यांकन के लिये इनके बारे में स्पष्टता अत्यंत आवश्यक है। केन्द्रीय वित्त आयोग के समक्ष प्रस्तुत किये जाने के लिये भी यह स्पष्टता आवश्यक है। अतः हमने यह अनुशंसा की है कि राज्य वित्त आयोग के अन्तरण को वित्त सचिव के स्मृतिपत्र में अलग से दिखाया जाये, जो बजट के साथ प्रतिवर्ष प्रकाशित किया जाता है। भारत सरकार द्वारा 14वें वित्त आयोग का गठन किया जा चुका है। अतः हमारी सलाह है कि राज्य सरकार द्वारा इस आयोग की अनुशंसाओं पर तत्परतापूर्वक कार्यवाही की जाये तथा स्थानीय निकायों को कोष का हस्तांतरण बजट में अलग से दिखाया जाये।

20.5 राज्य स्तर पर समुचित एवं प्रभावी संस्थागत व्यवस्था के अभाव में राज्य वित्त आयोग को अध्ययन एवं विश्लेषण के लिये आवश्यक आंकड़े और जानकारियां प्राप्त करने में बहुत कठिनाई हुई। अतः यह आवश्यक है कि वित्त विभाग में स्थायी रूप से राज्य वित्त आयोग प्रकोष्ठ की स्थापना की जाये। यह प्रकोष्ठ आयोग की अनुशंसाओं पर अनुवर्ती कार्यवाही सुनिश्चित करने के साथ ही राज्य स्तर पर इनकी प्रगति पर नजर रखेगा तथा इसके क्रियान्वयन में आने वाली समस्याओं को निराकरण के लिये मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित उच्चाधिकार प्राप्त समिति के समक्ष प्रस्तुत करेगा। इसी प्रकार के प्रकोष्ठ नगरीय प्रशासन विभाग तथा पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग में भी गठित किये जायें तथा वित्त विभाग के प्रकोष्ठ के साथ इनका घनिष्ठ सम्बन्ध रहे। इससे न सिर्फ वित्त



आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन में अपितु भावी वित्त आयोगों के लिये आवश्यक डाटा बैंक विकसित किये जाने में भी सहायता मिलेगी।

31/8/11  
(डॉ. अशोक कुमार पारख)  
सदस्य

  
(अजय चन्द्राकर)  
अध्यक्ष

# परिशिष्टों की सूची

	पृष्ठ क्र.
<b>अध्याय - 1 प्रस्तावना</b>	
परिशिष्ट 1.1 राज्य की जिलावार स्थिति, भौगोलिक क्षेत्रफल, जनसंख्या, लिंग अनुपात एवं साक्षरता	302
परिशिष्ट 1.2 द्वितीय राज्य वित्त आयोग के गठन की अधिसूचना	303
परिशिष्ट 1.3 प्रथम राज्य वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि में वृद्धि की अधिसूचना एवं द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि में परिवर्तन की अधिसूचना	304
परिशिष्ट 1.4 द्वितीय राज्य वित्त आयोग के कार्यकाल में वृद्धि की अधिसूचना	306
परिशिष्ट 1.5 राज्य शासन के वरिष्ठ अधिकारी जिनके साथ आयोग द्वारा चर्चा की गई	307
परिशिष्ट 1.6 स्वयंसेवी संस्थाओं द्वारा सूक्ष्म अध्ययन हेतु चयनित पंचायती राज संस्थाओं की सूची	308
परिशिष्ट 1.7 संभाग स्तरीय बैठकों में उपस्थिति	309
परिशिष्ट 1.8 व्यक्तियों एवं समूहों से सुझाव प्राप्त करने हेतु समाचार पत्रों में आयोग का विज्ञापन	311
परिशिष्ट 1.9 उद्योगों के प्रतिनिधियों की सूची जिनसे आयोग द्वारा चर्चा की गई	312
परिशिष्ट 1.10 पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों पर आयोजित संगोष्ठी में उपस्थिति	312
परिशिष्ट 1.11 पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा आयोग को प्रस्तुत ज्ञापन/सुझाव	313
परिशिष्ट 1.12 आयोग द्वारा वर्ष 2012-13 के लिये प्रस्तुत अंतरिम प्रतिवेदन	322
<b>अध्याय -5 छत्तीसगढ़ में पंचायती राज</b>	
परिशिष्ट 5.1 छत्तीसगढ़ राज्य की जिलेवार जनसंख्या एवं पंचायतों की स्थिति	335
<b>अध्याय -6 पंचायत : कृत्यों का अंतरण</b>	
परिशिष्ट 6.1 पंचायत एक्टीविटी मैपिंग	336
परिशिष्ट 6.2 पंचायतों को सौंपे गये कृत्यों के क्रियान्वयन के लिये विभिन्न विभागों द्वारा प्रावधानित राशि	347

अध्याय - 7	पंचायतों के वित्तीय संसाधन : आंतरिक संसाधनों का दोहन	
परिशिष्ट 7.1	सेम्पल ग्राम पंचायतों की कुल प्राप्तियों में कर राजस्व का अंश (प्रतिशत)- वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	349
परिशिष्ट 7.2	सेम्पल ग्राम पंचायतों की कुल प्राप्तियों में कर भिन्न राजस्व का अंश (प्रतिशत)- वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	351
परिशिष्ट 7.3	सेम्पल ग्राम पंचायतों की प्रति व्यक्ति औसत प्राप्तियां, व्यय एवं आंतरिक स्त्रोंतो से आय - वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	352
परिशिष्ट 7.4	ग्राम पंचायत आंतरिक संसाधनों में घटकों का कुल कर राजस्व, कुल आंतरिक संसाधन, कुल प्राप्तियों में अंशदान तथा ग्राम पंचायत की प्रति व्यक्ति आय	353
परिशिष्ट 7.5	सेम्पल ग्राम पंचायत की कुल प्राप्तियों के मुख्य घटक का अंशदान- वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	354
परिशिष्ट 7.6	राज्य की 9734 पंचायतों की कुल प्राप्तियों के घटक- प्रक्षेपित आधार पर	355
परिशिष्ट 7.7	सेम्पल जनपद पंचायतों की आंतरिक संसाधनों से प्राप्तियां - वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	356
परिशिष्ट 7.8	राज्य की सभी ग्राम पंचायतों की अनिवार्य करों से प्राप्तियों का प्रक्षेपण	357
अध्याय -8	पंचायतों को राजस्व का हस्तांतरण	
परिशिष्ट 8.1	पंचायती राज संस्थाओं द्वारा क्रियान्वित कुछ केन्द्र प्रायोजित योजनाओं हेतु अनुदान - वर्ष 2008-09 से 2010-11	358
अध्याय - 9	पंचायतों का व्यय	
परिशिष्ट 9.1	सेम्पल ग्राम पंचायतों के कुल व्यय के घटक- वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	359
परिशिष्ट 9.2	सेम्पल ग्राम पंचायतों द्वारा मूलभूत नागरिक सुविधाओं के प्रदाय पर व्यय के घटक - वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11	360
परिशिष्ट 9.3	सेम्पल ग्राम पंचायतों का कुल व्यय एवं प्रति व्यक्ति व्यय : वार्षिक औसत वर्ष 2006-07 से 2010-11	361
परिशिष्ट 9.4	पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय के संघटक- वर्ष, 2008-09 से 2010-11	362

	पृष्ठ क्र.
परिशिष्ट 9.5 पंचायती राज संस्थाओं की कुल प्राप्ति एवं व्यय : वार्षिक औसत वर्ष 2008-09 से 2010-11	363
<b>अध्याय -11 छत्तीसगढ़ में शहरीकरण</b>	
परिशिष्ट 11.1 स्थानीय नगरीय निकायों की जिलेवार संख्या	364
<b>अध्याय -12 नगरीय प्रशासन व्यवस्था</b>	
परिशिष्ट 12.1 12वीं अनुसूची में वर्णित कार्य जो नगर पालिक अधिनियम के अंतर्गत नगरीय निकायों को सौंपे गये	365
परिशिष्ट 12.2 12वीं अनुसूची में वर्णित नगरीय निकायों को सौंपे गये कार्यों के संबन्ध में क्रियान्वयन की स्थिति	366
<b>अध्याय - 13 अधोसंरचना एवं सेवा प्रदाय</b>	
परिशिष्ट 13.1 नगरीय निकायों के लिये सेवा प्रदाय मानक स्तर	367
परिशिष्ट 13.2 कार्य दक्षता के स्तर पर नगरीय निकायों की संख्या	368
परिशिष्ट 13.3 नगरीय निकायों में अधोसंरचना निर्माण एवं परिचालन में प्रति व्यक्ति निवेश राशि	369
<b>अध्याय - 14 नगरीय निकायों की वित्त व्यवस्था</b>	
परिशिष्ट 14.1 नगरीय निकायों के ऋणों की स्थिति	370
<b>अध्याय - 15 वित्तीय आवश्यकता और राज्य शासन से अंतरण</b>	
परिशिष्ट 15.1 नगरीय निकायों में चरणबद्ध निवेश की आवश्यकता	371

परिशिष्ट 1.1

राज्य की जिलावार स्थिति, भौगोलिक क्षेत्रफल, जनसंख्या, लिंग अनुपात एवं साक्षरता

क्र.	जिला	क्षेत्रफल (वर्ग कि.मी.)	जनसंख्या	लिंग अनुपात (प्रति 1000 पुरुषों पर स्त्रियों की संख्या)	साक्षरता दर
1	रायपुर	6965.36	2159880	961	81.42
2	दूर्ग	3069.1	1721726	966	83.16
3	बिलासपुर	6929.43	1960466	971	73.68
4	राजनांदगांव	8022.52	1537520	1017	76.97
5	धमतरी	4081.93	799199	1012	78.95
6	कबीरधाम	4447.05	822239	997	61.95
7	बस्तर	6418.05	833318	1018	51.05
8	कांकेर	6432.68	748593	1007	70.97
9	जांजगीर चांपा	4466.74	1620632	986	73.70
10	कोरबा	7145.44	1206563	971	73.22
11	रायगढ़	6527.74	1493627	993	73.70
12	जशपुर	6457.41	852043	1004	68.60
13	सरगुजा	9441.56	842085	977	61.80
14	कोरिया	5977.7	659039	971	71.41
15	बिजापुर	6552.96	255180	982	41.58
16	नारायणपुर	6922.68	140206	998	49.59
17	बलरामपुर	3803.08	730275	971	59.20
18	सुरजपुर	2789.76	788969	979	62.26
19	महासमुंद	4963.01	1032275	1018	71.54
20	दंतेवाड़ा	5710.99	282803	1025	49.11
21	बलोदाबाजार	3593.86	1304881	1004	71.50
22	गरियाबंद	2887.06	597399	1018	69.03
23	बालोद	2777.89	826019	1023	80.86
24	बेमेतरा	2854.81	795334	1001	70.59
25	कोंडागांव	3684.83	578326	1034	61.31
26	सुकमा	3335.3	249988	1018	35.43
27	मुंगेली	1639.42	701611	976	65.56
	कुल	137898.36	25540196	991	71.04

छत्तीसगढ़ शासन  
वित्त विभाग  
मंत्रालय-रायपुर

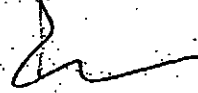
अधिसूचना

रायपुर, दिनांक 23/07/2011

कमांक 1086/एल 8-9/2011/वित्त/बजट-4-भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-झ के खण्ड(1) के साथ पठित छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग अधिनियम, 1994 (कमांक 3 सन् 1994) एवं यथा संशोधित छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग (संशोधन) अधिनियम, 2003 (कमांक 9 सन् 2003) की धारा 3 के उपबंधों के अनुसरण में, छत्तीसगढ़ के राज्यपाल, एतद्वारा राज्य वित्त आयोग का गठन करते हैं, जिसमें श्री अजय चंद्राकर, अध्यक्ष तथा डॉ. अशोक कुमार पाख्ख, सदस्य होंगे।

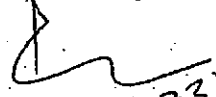
2. आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्य जिस तारीख पर अपने-अपने पद ग्रहण करते हैं, उस तारीख से 31 जुलाई, 2012 तक पद धारण करेंगे।
3. निर्देश पद (टी0आ0आर0) के संबन्ध में पृथक से अधिसूचना जारी की जावेगी।
4. आयोग, पैरा 3 में संदर्भित अधिसूचना में अंकित प्रत्येक विषय पर, 01 अप्रैल 2011 से प्रारंभ होने वाली 5(पांच) वर्ष की कालावधि के लिए अपनी रिपोर्ट 31 जुलाई 2012 तक या उसके पूर्व उपलब्ध करायेगा। आयोग यह भी बतायेगा कि किस आधार पर उसने निष्कर्ष निकाले हैं।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल के नाम  
से तथा आदेशानुसार

  
(अजय सिंह)  
प्रमुख सचिव  
वित्त विभाग

कमांक 1087/एल 8-9/2011/वित्त/बजट-4-भारत के संविधान के अनुच्छेद 348 के खण्ड (3) के अनुसरण में, इसकी अधिसूचना कमांक 1086...दिनांक 23/7/11 का अंग्रेजी अनुवाद राज्यपाल के प्राधिकार से एतद्वारा प्रकाशित किया जाता है।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल के नाम  
से तथा आदेशानुसार

  
(अजय सिंह)  
प्रमुख सचिव  
वित्त विभाग

छत्तीसगढ़ शासन  
वित्त विभाग  
दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय

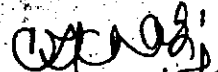
//अधिसूचना//

संशोधन

रायपुर, दिनांक 15 जून, 2012.

क्रमांक 998 /680/2012/स्था./चारः: राज्य शासन, एतद् द्वारा, वित्त विभाग की अधिसूचना क्रमांक 286/ब-4/चार/2003, दिनांक 22.08.2003 की कण्डिका क्रमांक-4 में उल्लेखित 1 अप्रैल, 2005 से आरंभ होने वाली पाँच वर्ष की कालावधि को दिनांक 31.03.2012 तक विस्तारित करता है।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल के नाम से  
तथा आदेशानुसार,

  
(सी.जे.खत्री) 15/6/12

संयुक्त सचिव,

छत्तीसगढ़ शासन, वित्त विभाग

छत्तीसगढ़ शासन  
वित्त विभाग  
दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय

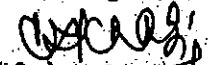
//अधिसूचना//

संशोधन

रायपुर, दिनांक 15 जून, 2012.

क्रमांक 1000/680/2012/स्था./चार:: राज्य शासन, एतद् द्वारा, वित्त विभाग की अधिसूचना क्रमांक 1086/एल-8-9/2011/वित्त/बजट-4 दिनांक 23.07.2011 की कण्डिका क्रमांक-4 की प्रथम पंक्ति में अंकित "1 अप्रैल, 2011" के स्थान पर "1 अप्रैल 2012" प्रतिस्थापित करता है।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल के नाम से  
तथा आदेशानुसार,

  
(सी.जे.खत्री) 15/6/12

संयुक्त सचिव,

छत्तीसगढ़ शासन, वित्त विभाग



छत्तीसगढ़ शासन,  
वित्त विभाग  
मंत्रालय  
दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर

// अधिसूचना //

रायपुर, दिनांक 03 अगस्त, 2012

क्रमांक 1238/680/2012/स्था./चार: इस विभाग की अधिसूचना क्रमांक 1086/एल  
8-9/2011/वित्त/बजट-4, दिनांक 23.07.2011 के अनुसरण में छत्तीसगढ़ के राज्यपाल  
एतद् द्वारा राज्य वित्त आयोग के कार्यकाल में दिनांक 01.08.2012 से 31.03.2013 तक  
वृद्धि करते हैं।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल के नाम से  
तथा आदेशानुसार

(सी. खत्री)

संयुक्त सचिव

छत्तीसगढ़ शासन, वित्त विभाग

03/08/12

## परिशिष्ट 1.5

राज्य शासन के वरिष्ठ अधिकारी जिनके साथ आयोग द्वारा चर्चा की गई

### पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

1. अतिरिक्त मुख्य सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग
2. सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग
3. संचालक, पंचायत
4. संचालक, राज्य पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान

### नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग

1. प्रमुख सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग
2. संचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग

### वित्त विभाग

1. अतिरिक्त मुख्य सचिव, वित्त विभाग
2. आयुक्त, स्थानीय निधि संपरीक्षा
3. उप संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा
4. सयुक्त संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा

### अन्य विभाग

1. प्रमुख सचिव, वन विभाग
2. सचिव, राजस्व विभाग
3. विशेष कर्तव्यस्थ अधिकारी, खनिज संसाधन विभाग

परिशिष्ट 1.6

स्वयं सेवी संस्थाओं द्वारा सूक्ष्म अध्ययन हेतु चयनित पंचायती राज संस्थाओं की सूची  
समर्थन प्रदान

जिला	ग्राम पंचायत
राजनांदगांव (8)	अर्जुनी
	अमलीडीह
	कु भाटागांव
	खेमरा
	मानपुर
	शिवनी
	भरीटोला
	आत्रा
महासंमुद (8)	सीनोधा
	बिरकोनी
	झलप
	नांदगांव
	खुठेरी
	गोपालपुर
	कंचनपुर
	भत्तरीडीह
सरगुजा (8)	डोरपुर
	आसांदी
	केरा
	गागोली
	पोड़ी
	लहपत्रा
	कुनी
	कंवरपुर
बस्तर (8)	दर्भा
	चन्द्रगीरी
	बड़ेकर्मा
	नेगानार
	करमारी
	कुगरपाल
	मूदगांव
	सोनरापाल
कुल- 32 ग्राम पंचायत	

जिला	ग्राम पंचायत
बिलासपुर(8)	लालाती
	टिकरखुर्द
	धनौवली
	भैंसाझार
	सेमरा
	मिटूनावागांव
	झांवर
	खरगहना
धमतरी (8)	अरौद
	सिंगपुर
	मूडपार
	केरेगांव
	चन्नागांव
	जी जामगांव
	हर्दी
	गट्टासिल्ली
कांकेर (8)	मसुलपानी
	भनसूली
	आरमदूल
	आरवी
	कोडे )
	लोहातरा
	संभलपुर
	भुलावन
रायगढ़ (8)	बारलिया
	खण्डगांव
	अरबा
	भेडीमुढ़ा
	चरकापारा
	गोपाल पुर
	खेदमा
	डोरभाता
कुल- 32 ग्राम पंचायत	

परिशिष्ट 1.7

संभाग स्तरीय बैठकों में उपस्थिति की सूची

15.05.2012 रायपुर संभाग

पंचायत अधिकारी

कलेक्टर— रायपुर

मु.का.पा.अ., जिला पंचायत रायपुर, महासंमुद

मु.का.पा.अ., जनपद पंचायत— 23

पंचायत के निर्वाचित जन प्रतिनिधि

अध्यक्ष, जनपद पंचायत—4

संदस्य, जिला पंचायत—10

संरपच—27

16.05.2012 जिला बेमेतरा

पंचायत अधिकारी

उप संचालक पंचायत, जिला बेमेतरा

मु.का.पा.अ., जनपद पंचायत— 6

पंचायत के निर्वाचित जन प्रतिनिधि

अध्यक्ष, जनपद पंचायत—1

संदस्य, जिला पंचायत—4

पंचायत सचिव—5

संरपच—6

17.05.2012 दुर्ग संभाग

पंचायत अधिकारी

उप संचालक पंचायत, जिला बालोद

मु.का.पा.अ., जनपद पंचायत— 18

पंचायत के निर्वाचित जन प्रतिनिधि

अध्यक्ष, जनपद पंचायत—8

संरपच—27

22.05.2012 बिलासपुर संभाग

पंचायत अधिकारी

मु.का.पा.अ. जिला पंचायत जांजगीर—चांपा,

कोरबा

मु.का.पा.अ. जनपद पंचायत— 24

पंचायत के निर्वाचित जन प्रतिनिधि

अध्यक्ष, जनपद पंचायत—1

संदस्य जिला पंचायत—13

संरपच—8

**24.05.2012 सरगुजा संभाग**

**पंचायत अधिकारी**

उप संचालक पंचायत, जिला सरगुजा  
सहायक संचालक, पंचायत  
मु.का.पा.अ. जनपद पंचायत- 21  
पंचायत सचिव-45

**नगरीय विभाग के अधिकारी**

आयुक्त, नगर निगम, अंबिकापुर  
संयुक्त संचालक शहरी निकाय, सरगुजा  
मुख्य नगर पालिका अधिकारी -16  
सहायक अभियंता-1

**02.06.2012 बिलासपुर संभाग**

**नगरीय विभाग के अधिकारी**

कलेक्टर -बिलासपुर  
आयुक्त-नगरीय निकाय, बिलासपुर  
संयुक्त संचालक, नगरीय विभाग, बिलासपुर  
मुख्य नगर पालिका अधिकारी -30

**नगरीय निकाय के निर्वाचित प्रतिनिधि**

अध्यक्ष-नगरीय निकाय, खरसिया और  
जांजगीर-नैला  
सभापति-नगर पालिका  
अध्यक्ष -नगर पंचायत -18  
एल्डरमेन-नगर पंचायत, सरिया

**07.06.2012 बस्तर संभाग**

**पंचायत अधिकारी और निर्वाचित जनप्रतिनिधि**

अध्यक्ष-जिला पंचायत, जगदलपुर  
सदस्य-जिला पंचायत -29  
अध्यक्ष -जनपद पंचायत-12  
सरपंच-22

**नगरीय विभाग. अधिकारी और  
निर्वाचित जन प्रतिनिधि**

आयुक्त, नगर निगम जगदलपुर  
अध्यक्ष-नगर निगम-8  
उपाध्यक्ष - नगरीय निकाय  
संयुक्त संचालक नगरीय विभाग, जगदलपुर  
मुख्य नगर पालिका अधिकारी -10

**15.06.2012 रायपुर संभाग**

**आयुक्त, नगर पालिका भिलाई और दुर्ग**

संयुक्त संचालक नगरीय विभाग, रायपुर  
उपसंचालक. नगरीय विभाग, रायपुर  
मुख्य नगर पालिका अधिकारी -36

**नगरीय निकाय के निर्वाचित प्रतिनिधि**

महापौर, नगर निगम-रायपुर  
अध्यक्ष -नगर पालिका परिषद/नगर निगम

**09.07.2012 सरगुजा संभाग**

**पंचायत निर्वाचित जनप्रतिनिधि**

अध्यक्ष-जिला पंचायत, सरगुजा  
अध्यक्ष-जनपद पंचायत-16  
सदस्य-जिला पंचायत -23  
सरपंच-25

**नगरीय निकाय के निर्वाचित प्रतिनिधि**

महापौर नगर निगम-अंबिकापुर  
सभापति-3  
अध्यक्ष-नगर पंचायत-12  
उपाध्यक्ष -नगर निगम

उप संचालक पंचायत, जिला- सूरजपुर  
मु.न. पालिका अधिकारी, जनपद पंचायत -3

## छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग

सी-52, शैलेन्द्र नगर, रायपुर-492001

### सार्वजनिक सूचना

संवैधानिक व्यवस्था के अनुरूप छत्तीसगढ़ में द्वितीय राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-इ तथा 243-म के अनुसार राज्य वित्त आयोग, राज्य की पंचायतों तथा नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा तथा राज्यपाल को निम्नलिखित बिन्दुओं पर अनुशंसा देगा-

- (एक) राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों के शुद्ध आगमों के राज्य तथा पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच वितरण जो संविधान के अधीन उनके बीच विभाजित किए जा सकें तथा समस्त स्तरों पर ऐसे आगमों के उनके अपने-अपने अंशों का उक्त निकायों के बीच आवंटन.
- (दो) करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों का निर्धारण जो पंचायतों और नगर पालिकाओं का समनुदेशित या विनियोजित करी जा सकेंगे।
- (तीन) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों और नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान.
- (चार) पंचायतों और नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के आवश्यक उपायों सहित उपलब्ध संसाधनों के प्रबंधन में सुधार करने हेतु एवं लागतों की वसूली (प्रयोक्ता-प्रधारों) के लिए आवश्यक उपाय.

अनुशंसाने पांच वर्ष तक लागू रहेंगी। राज्य वित्त आयोग आम जनता, संस्थाओं, संगठनों, विशेषज्ञों, बुद्धिजीवियों, राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों एवं स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों से उपर्युक्त बिन्दुओं पर सुझाव आमंत्रित करता है।

समस्त सुझाव छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, सी-52, शैलेन्द्र नगर, रायपुर के पते पर डाक/व्यक्तिगत रूप से अथवा ई-मेल [c.g.state.fin.com@gmail.com](mailto:c.g.state.fin.com@gmail.com) द्वारा प्रकाशन तिथि से एक माह के भीतर भेजे जा सकते हैं।

(आर.एस. विश्वकर्मा)

सचिव

संवाद-49727

### परिशिष्ट 1.9

पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों पर आयोजित संगोष्ठी में उपस्थिति

दिनांक .14.06.2012

1. छत्तीसगढ़ फेडरेशन ऑफ इंडस्ट्रीज
2. उरला औद्योगिक संगठन
3. छत्तीसगढ़ उद्योग महासंघ
4. लघु उद्योग भारती
5. फिक्की
6. पी.एच.डी. चेम्बर ऑफ कामर्स

### परिशिष्ट 1.10

पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों पर आयोजित संगोष्ठी में उपस्थिति

पंचायती राज संस्थाओं पर आयोजित संगोष्ठी

दिनांक 4 अगस्त 2012, स्थान— ठाकुर प्यारेलाल पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान, निमोरा  
प्रतिभागी

1. माननीय श्री अजय चंद्राकर, अध्यक्ष, छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, रायपुर
2. डॉ. अशोक कुमार पारख, सदस्य, छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, रायपुर
3. श्री एस.के. मिश्र, सलाहकार, छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, रायपुर
4. प्रो. व्ही.एन. आलोक, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, दिल्ली
5. प्रो. भागवत पात्रो
6. डॉ. अशोक चौबे, राज्य पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान
7. डॉ. अशोक जैसवाल, राज्य पंचायत एवं ग्रामीण विकास संस्थान
8. गैर सरकारी संगठन (एन.जी.ओ.)— समर्थन और प्रदान

नगरीय निकायों पर आयोजित संगोष्ठी

दिनांक 01 सितम्बर 2012

प्रतिभागी

1. माननीय श्री अजय चंद्राकर, अध्यक्ष, छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, रायपुर
2. डॉ. अशोक कुमार पारख, सदस्य, छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, रायपुर
3. श्री एस.के. मिश्र, सलाहकार, छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग, रायपुर
4. अजय सिंह, प्रमुख सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग
5. श्री बी.एन. लोहानी (पूर्व मुख्य सचिव, मध्य प्रदेश), ए.आई.आई.एल.एस.जी., भोपाल
6. श्री मुकेश माथुर
7. प्रो. रविन्द्र प्रसाद, आस्की, हैदराबाद
8. प्रो. श्रीनिवास चारी, सी.ई.ई.यू.आई., हैदराबाद
9. श्री रोहित यादव, संचालक, नगरीय प्रशासन विभाग
10. नगर निगम से आये कुछ आयुक्त

छत्तीसगढ़ शासन  
पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग,  
दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय परिसर, रायपुर

क. / पंचा. / पंग्राविवि / 2012 / ४२६  
प्रति,

रायपुर दिनांक ३-९-२०१२

सचिव,  
छत्तीसगढ़, राज्य वित्त आयोग,  
शैलेन्द्र नगर, रायपुर

विषय :- त्रिस्तरीय पंचायतों की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ बनाने हेतु सुझाव।

संदर्भ :- श्री एस.के. मिश्र, सलाहकर का अर्धशासकीय पत्र क्रमांक 733, दिनांक  
12.06.2012.

—00—

संदर्भित अर्धशासकीय पत्र की कंडिका क्रमांक दो द्वारा

1. त्रिस्तरीय पंचायतीराज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ करने एवं
  2. ग्रामीण जनता के प्रति अधिक जवाबदेह बनाने हेतु सुझाव चाहे गये हैं।
- विभाग की ओर से उपरोक्त बिन्दुओं पर सुझाव सह अभिमत संलग्न

कर प्रेषित है।

संलग्न :- उपरोक्तानुसार।

सचिव  
छत्तीसगढ़ शासन  
पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग



## पंचायतराज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति सुदृढ बनाने हेतु सुझाव

1. शासन को रोड टैक्स, स्टाम्प शुल्क, आबकारी शुल्क, कृषि उपज की बिक्री पर उपकर, वनोपज पर उपकर, गौण खनिज रायल्टी आदि से प्राप्त होने वाली राशि में से एक निश्चित दर से राशि त्रिस्तरीय पंचायतों को दी जाय।
2. पंचायत क्षेत्र में स्थापित उद्योगों से होनी वाली आय का निश्चित प्रतिशत पंचायतों को दिया जावे।
3. 2000 से अधिक जनसंख्या वाली ग्राम पंचायतों तथा सभी जनपद पंचायतों को व्यावसायिक काम्पलेक्स निर्माण हेतु राशि उपलब्ध कराई जावे, ताकि भवन किराये के रूप में स्थायी आय का स्रोत विकसित हो सके।
4. मछली पालन के लिये दिये जाने वाले तालाबों की प्रारम्भिक लीज राशि में वृद्धि की जावे तथा लीज राशि में 10 प्रतिशत वृद्धि (चक्रवृद्धि दर पर) प्रतिवर्ष की जावे। लीज राशि का निर्धारण औसत जल क्षेत्र मछली की उत्पादकता के आधार पर किया जावे।
5. जन समस्या निवारण शिविर, ग्राम संपर्क अभियान, कृषि रथ यात्रा, लोकार्पण, भूमिपूजन आदि नियमित कार्यक्रमों के लिये व्यय की सीमा निर्धारित कर संबंधित ग्राम/जनपद पंचायत को शासन द्वारा राशि उपलब्ध कराई जावे, ताकि इन कार्यों पर विकास कार्य के लिये प्राप्त राशि के व्यय को रोका जा सके।
6. शासन द्वारा जिस प्रकार नगरीय निकाय, अशासकीय शिक्षण संस्थानों आदि के कर्मचारियों के वेतन भत्ते एवं अन्य प्रशासकीय व्यय हेतु अनुदान राशि दी जाती है, उसी प्रकार त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं के कर्मचारियों के वेतन भत्ते एवं अन्य प्रशासकीय व्यय हेतु अनुदान राशि उपलब्ध कराई जावे।
7. त्रिस्तरीय पंचायतों को विभिन्न विभागों के कार्यों का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। संबंधित विभाग के इन कार्य को सुचारु रूप से संचालित किये जाने हेतु प्रतिवर्ष निश्चित राशि ग्राम/जनपद एवं जिला पंचायतों को राशि उपलब्ध कराई जावे।



सचिव

छत्तीसगढ़ शासन  
पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

ग्रामीण क्षेत्रों में मूलभूत सुविधा उपलब्ध कराने तथा पंचायतों को जनता के प्रति जवाबदेह बनाने हेतु सुझाव

1. राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर त्रिस्तरीय पंचायतों को मिलने वाली राशि दो किस्त (प्रथम किस्त अप्रैल में तथा द्वितीय किस्त अक्टूबर में) अनिवार्यतः प्राप्त हो जावें।
2. लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग द्वारा नल-जल योजना संधारित करने ग्राम पंचायतों को राशि उपलब्ध कराई जाती है। इस राशि का प्रतिवर्ष पुनरीक्षण किया जावें तथा राशि वर्ष में एक बार न देते हुए प्रति त्रैमास दी जावें।
3. पूर्व वर्षों में पंचायत द्वारा बनाये गये भवन, सड़क, नाली, हैण्ड पंप आदि के मरम्मत के लिये प्रतिवर्ष निश्चित राशि उपलब्ध कराई जावें, ताकि इन भवन आदि का आवश्यकतानुसार संधारण होता रहे।
4. पंचायत क्षेत्र के किसी भी विभाग के रु. दस लाख से कम राशि के निर्माण कार्य पंचायतों के माध्यम से तथा रु. पचास लाख से कम राशि के निर्माण कार्य जनपद पंचायतों के माध्यम से कराये जावें।
5. प्रत्येक ग्राम पंचायत को इंटरनेट से जोड़ते हुए कम्प्यूटर तथा कम्प्यूटर ऑपरेटर उपलब्ध कराया जावे। योजना का क्रियान्वयन सामुदायिक विकासखण्डों से प्रारंभ किया जावें।
6. प्रत्येक जनपद पंचायत में कम्प्यूटर ऑपरेटर के पद (दो-पद) निर्मित किये जावे।



सचिव

छत्तीसगढ़ शासन  
पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

परिशिष्ट 1.11(2/2)

छत्तीसगढ़ शासन  
नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग  
मंत्रालय  
दाऊ कल्याण सिंह भवन रायपुर

क्रमांक : 10024/862/18/2010  
प्रति,

रायपुर, दिनांक 17 अक्टूबर 2012

सचिव,  
छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग,  
रायपुर।

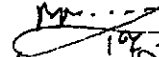
विषय :- नगरीय निकायों को सुदृढ़ एवं आत्मनिर्भर बनाने के लिए सुझावों को वित्त आयोग के प्रतिवेदन में शामिल किए जाने बाबत ज्ञापन।

—000—

राज्य के 168 नगरीय निकायों को आर्थिक रूप से सुदृढ़ एवं आत्मनिर्भर बनाने के लिए विभाग द्वारा तैयार सुझावों को वित्त आयोग के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु ज्ञापन संलग्न प्रेषित है।


कृपया तदनुसार आवश्यक कार्यवाही करने का कष्ट करें।

संलग्न :- उपरोक्तानुसार।।

  
(एम.एम. मिश्र) 10/10/12

उप सचिव

छत्तीसगढ़ शासन

 नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग

नगरीय निकायों को सुदृढ़ एवं आत्मनिर्भर बनाने के लिए सुझावों को वित्त आयोग के प्रतिवेदन में शामिल किए जाने बाबत ज्ञापन ।

राज्य में 10 नगर निगम, 32 नगरपालिकाएं एवं 126 नगर पंचायतें अस्तित्व में हैं । इन निकायों को आर्थिक रूप से सुदृढ़ एवं आत्मनिर्भर बनाने के लिए निम्नानुसार कार्यवाही किया जाना सर्वथा उपयुक्त होगा :-

1. राज्य की संचित निधि में से नगर पालिकाओं की सहायता हेतु अनुदान के आधारों के संदर्भ में उल्लेखनीय है कि छत्तीसगढ़ राज्य के प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा अपने प्रतिवेदन में राज्य के स्वयं के शुद्ध राजस्व कर 8.827 प्रतिशत अवधि 2005-06 से 2009-10 तक स्थानीय निकायों के हिस्से में अंतरित करने की अनुशंसा की गई थी । जिसका विभाजन जनसंख्या के आधार पर उनके पारस्परिक अनुपात के आधार पर किये जाने की बात थी । विगत जनगणना में ग्रामीण जनसंख्या का प्रतिशत 79.91 एवं नगरीय जनसंख्या का प्रतिशत 20.09 था, जिसके आधार पर राजस्व अंतरण का प्रतिशत ग्रामीण हेतु 6.62 एवं नगरीय हेतु 1.659 अनुशंसित की गई थी ।

जिस पर विचारोपरांत राज्य शासन द्वारा शुद्ध राजस्व कर के 6 प्रतिशत स्थानीय निकायों को अंतरित किया जाना मान्य किया गया तथा जनसंख्या के आधार पर 4.79 प्रतिशत ग्रामीण निकायों को तथा 1.21 प्रतिशत शहरी निकायों को अंतरित किया जाना मान्य किया गया है ।

नगरीय निकायों की संख्या में बढ़ोत्तरी के उपरांत वर्ष 2001 की जनसंख्या के आधार पर नगरीय क्षेत्र की जनसंख्या 22.70 प्रतिशत हो गई । जिसके आधार पर स्थानीय निकायों को अंतरित किये जाने वाले मान्य 6 प्रतिशत भाग का 1.21 प्रतिशत के स्थान पर 1.36 प्रतिशत भाग नगरीय निकायों को अंतरित किये जाने का प्रस्ताव किया गया था ।

नगरीय जनसंख्या 2011 के अनुसार 23.24 प्रतिशत है साथ ही ग्रामीण तथा नगरीय निकायों की जिम्मेदारी तथा कार्यक्षेत्र में उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही है । अतः राज्य शासन के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 15 प्रतिशत स्थानीय निकायों के हिस्से में अंतरित होना चाहिए । जिसका विभाजन 2011 की जनसंख्या के आधार पर ग्रामीण जनसंख्या प्रतिशत 76.76 एवं नगरीय जनसंख्या प्रतिशत 23.24 के आधार पर राजस्व अंतरण का प्रतिशत ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 11.514 प्रतिशत नगरीय स्थानीय निकायों के लिए 3.486 प्रतिशत होना चाहिए ।

नगरीय स्थानीय निकायों के बीच आबंटन के मापदण्ड हेतु प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा मापदण्ड भार प्रतिशत जनसंख्या पर 80 प्रतिशत क्षेत्रफल पर 10 तथा नगरीय स्थानीय निकायों की गंदी बस्ती जनसंख्या पर 10 अनुशंसित किया गया था, जिस पर राज्य शासन द्वारा मापदण्ड निर्धारित करते हुए अंतरण हेतु जनसंख्या पर 70 प्रतिशत क्षेत्रफल पर 10 प्रतिशत गंदी बस्ती पर 10 प्रतिशत तथा राजस्व प्रयास पर 10 प्रतिशत का मापदण्ड भार प्रतिशत मान्य किया गया है ।

वर्तमान में भी राज्य शासन द्वारा अंतर विभाजन हेतु प्रचलित मापदण्ड भार प्रतिशत को जारी रखा जाना उचित रहेगा ।

2. शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने के लिए प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा सामान्य उद्देशीय अनुदान प्रतिवर्ष राशि रूपये 16 करोड़ का आबंटन दिया जाना तथा प्रतिवर्ष 1 करोड़ बढ़ाया जाना अनुशंसित किया गया था, जिसे राज्य शासन द्वारा मान्य किया गया है । वर्तमान परिस्थिति में महंगाई की वृद्धि दर तथा राज्य शासन के आय में हुई वृद्धि को देखते हुए सामान्य उद्देशीय अनुदान की राशि प्रतिवर्ष न्यूनतम 200 करोड़ का आबंटन किया जाना तथा प्रतिवर्ष 15 प्रतिशत राशि की बढ़ोत्तरी किया जाना आवश्यक है ।

आधुनिक वित्तीय प्रबंधन के माध्यम से वित्तीय संसाधन स्थानीय निकायों को उपलब्ध कराने हेतु राज्य स्तर पर वित्तीय प्रबंधन एवं परियोजना सलाहकार संस्था स्थाई रूप से स्थापित किया जाना भी एक सकारात्मक कार्य रहेगा ।


स्थानीय नगरीय निकायों का कार्य मूलभूत नागरिक सुविधा उपलब्ध कराना होता है जो राजस्व की प्राप्ति पर निर्भर करता है । राज्य में काफी छोटे छोटे निकाय हैं जिनके आय स्रोत सीमित होने से नगर का विकास कार्य प्रभावित होता है । वर्तमान में प्रति व्यक्ति 26/- की दर से चुंगी क्षतिपूर्ति के रूप में राशि निकायों को प्रदान की जाती है, जो वेतन भत्तों के लिए भी कम हो जाता है । अतः शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत करने के लिए राज्य शासन के बजट में से नगरीय निकायों के लिए विकास अनुदान दिया जाना चाहिए तथा वर्तमान में प्रदाय की जाने वाली चुंगीक्षतिपूर्ति की राशि को दुगुना किया जाना चाहिए ।

3. स्थानीय नगरीय निकायों द्वारा नागरिकों के हितों की सुरक्षा के लिए तथा उपभोक्ता प्रभार एवं अन्य नगरपालिक राजस्व के संग्रहण तथा उससे संबद्ध अथवा आनुषंगिक विषयों के सुव्यवस्थापन एवं विनियमन के लिए एक विनियामक आयोग स्थापित करने हेतु विधेयक छत्तीसगढ़ विधानसभा द्वारा पारित कर छत्तीसगढ़ राजपत्र दिनांक 30.03.11 में प्रकाशित किया गया है । छत्तीसगढ़ नगरपालिक राजस्व विनियामक आयोग के गठन की कार्यवाही प्रक्रियाधीन है । उक्त विधेयक में विनियामक आयोग के कृत्य वर्णित है । आयोग के कार्यक्षेत्र में विस्तार किया जाना उपयुक्त होगा ।
4. राज्य शासन द्वारा नगर पंचायत गठन के लिए 5 हजार से अधिक परन्तु 20 हजार से कम, नगर पालिका गठन हेतु 20 हजार से अधिक परन्तु 1 लाख से कम तथा नगर निगम के गठन हेतु एक लाख या इससे अधिक की आबादी का मापदण्ड निर्धारित किया गया है । इससे छोटे-छोटे कस्बे भी नगर का स्वरूप ले रही हैं । विभाग का मत है कि व्यवहारिक कठिनाईयों को दूर करने के लिए नगर पंचायत गठन हेतु 10 हजार से 50 हजार, नगर पालिका गठन हेतु 50 हजार से 1 लाख की आबादी का मापदण्ड निर्धारित किया जाना चाहिए । नगर निगम गठन के लिए पूर्व निर्धारित मापदण्ड उपयुक्त प्रतीत होता है ।

5. शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत तथा आत्मनिर्भर करने के लिए स्थानीय निकायों के स्वयं के द्वारा अर्जित किये जाने वाले राजस्व की वृद्धि के लिए आधुनिक प्रबंधन प्रणाली का विकास किया जाना आवश्यक है । इस दिशा में नगरीय निकायों के कार्य कौशलता में वृद्धि हेतु नगरीय प्रशासन के लिए प्रशिक्षण एवं शोध संस्थान की स्थापना किया जाना भी आवश्यक है । नगरीय निकायों को अपनी स्वयं की संपत्ति के व्यवसायिक उपयोग के माध्यम से नियमित आय में वृद्धि किये जाने का प्रयास करना होगा साथ ही उपभोक्ता प्रभारों तथा संचालन संधारण व्यय के मध्य संतुलन स्थापित किया जाना भी जरूरी है । इसके लिए अनावश्यक स्थापना व्यय में कमी एवं नगरीय निकायों की अति आवश्यक सेवाओं तथा सुविधाओं पर व्यय तथा गैर जरूरी नगरीय निकायों के खर्चों की पहचान तथा प्राथमिकता निर्धारण की प्रणालीगत व्यवस्था का विकास किया जाना चाहिए ।
6. राज्य शासन द्वारा नागरिकों की आवश्यकता के अनुरूप योजनाएं बनाई जाकर उनके क्रियान्वयन हेतु धनराशि उपलब्ध कराई जाती है किंतु तकनीकी मार्गदर्शन के अभाव में कभी कभी योजना बनाने के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो पाती । निकायों में तकनीकी अमले की कमी के कारण भी कार्य प्रभावित होता है । अतः नगरीय निकाय में बड़े प्रोजेक्टर्स के क्रियान्वयन हेतु संचालनालय स्तर पर प्रोजेक्ट प्लानिंग बोर्ड का गठन किया जाना चाहिए ।
7. नगरीय निकाय द्वारा जनआवश्यकता के अनुरूप बस स्टैण्ड, मुक्तिधाम, सार्वजनिक उद्यान, शॉपिंग काम्प्लेक्स आदि का निर्माण कराया जाता है किंतु भूमि के अभाव में उक्त महत्वपूर्ण योजनाओं का क्रियान्वयन बाधित होता है । राज्य शासन द्वारा अपने अतिमहत्वाकांक्षी योजना के लिए स्वीकृति दे दी जाती है किन्तु नगर में निकाय की स्वामित्व की भूमि नहीं होने से उसका क्रियान्वयन अथवा कार्य का कराया जाना संभव नहीं हो पाता । अतः समस्त प्रकार की शहरी भूमि निकाय को हस्तांतरित की जानी चाहिए तथा निवेश क्षेत्र में विकास करने वाली संस्था/प्राधिकरण संबंधित नगरीय निकाय के अधीन होना चाहिए ।

8. राज्य के अधिकांश नगरीय निकायों की वित्तीय स्थिति ठीक नहीं है । अतः नगरीय निकाय की भूमियों का व्यवसायिक प्रबंधन किए जाने का प्रावधान होना चाहिए ताकि निकाय की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ करने की दिशा में प्रयास हो सके ।

कृपया उपरोक्त बिन्दुओं पर विचार करते हुए वित्त आयोग के प्रतिवेदन में इन सुझावों को शामिल कराने का कष्ट करें ।

  
सचालक २-११०९११ २  
नगरीय प्रशासन एवं विकास  
छत्तीसगढ़ रायपुर



**परिशिष्ट 1.12**  
**द्वितीय राज्य वित्त आयोग**  
**अंतरिम प्रतिवेदन**  
(वर्ष 2012-13 के लिए)

**I. प्रस्तावना**

1.1 द्वितीय राज्य वित्त आयोग का गठन भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-(झ) सहपठित छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग अधिनियम, 1994 एवं यथा संशोधित छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग (संशोधन) अधिनियम, 2003, की धारा 3 के उपबंधों के अनुसरण में राज्य शासन वित्त विभाग की अधिसूचना क्रमांक 1086/एल-8-9/ 2011/वित्त/बी-4, दिनांक 23 जुलाई 2011 के द्वारा किया गया है। वित्त विभाग की अधिसूचना क्रमांक 1373/एल-8-9/ 2011/वित्त/बी-4, दिनांक 13.9.2011 में आयोग के संदर्भ बिंदु (terms of reference) अधिसूचित किये गये हैं। इस अधिसूचना के अनुसार आयोग को 1 अप्रैल 2011 से प्रारंभ होने वाली पांच वर्ष की कालावधि के लिए अपना प्रतिवेदन 31 जुलाई 2012 तक सौंपना था। प्रथम राज्य वित्त आयोग के प्रतिवेदन की अधिनिर्णय (award) अवधि वर्ष 2011-16 थी। परंतु आयोग को कार्यालय के लिए आवश्यक स्थान चयन करने में तथा अपेक्षित कर्मचारी जुटाने में अधिक समय लगा। यही कारण है कि आयोग जनवरी 2012 के बाद ही क्रियाशील हो पाया। आयोग के लिए जुलाई 2012 तक निर्दिष्ट संदर्भ बिंदु के अनुरूप आवश्यक जानकारी एवं समंको (data) का संग्रहण, मिलान तथा विश्लेषण करके निष्कर्षों पर पहुंचना संभव नहीं था। इन परिस्थितियों में आयोग की अनुशंसा पर राज्य शासन ने प्रथम राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों के लागू रहने की अवधि को एक वर्ष के लिए (वर्ष 2011-12 तक) बढ़ा दिया। साथ ही द्वितीय राज्य वित्त आयोग की सिफारिशें लागू रहने की अवधि को वर्ष 2012-17 तक, क्रमशः अधिसूचना क्रमांक 1000/ 680/ 2112/ स्थापना/चार दिनांक 15 जून 2012 तथा अधिसूचना क्रमांक 1238/680/2112/स्थापना/चार द्वारा बढ़ाया गया। आयोग द्वारा राज्यपाल महोदय को अपनी अनुशंसाएं 31 मार्च 2013 तक सौंपना है।

1.2 आयोग से यह अपेक्षा है कि वह राज्य की पंचायतों एवं नगरीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा तथा संविधान के अनुच्छेद 243 (I) तथा 243 (Y) के अधिदेश के अनुसार अनुशंसा करेगा। इस परिप्रेक्ष्य में आयोग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों के निर्वाचित पदाधिकारियों तथा अधिकारियों से विस्तार से विचार-विमर्श एवं चर्चा की गयी। संबंधित सभी विभागों के अधिकारियों से विमर्श किया गया, तथा पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग एवं नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के माननीय मंत्रियों एवं माननीय मुख्यमंत्रीजी, जिनके पास वित्त विभाग का प्रभार भी है, से भी विमर्श किया गया। आयोग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय निकायों से विस्तृत प्रश्नावली के आधार पर जानकारी प्राप्त की गई। 5427 ग्राम पंचायतों (कुल संख्या का 50% से अधिक), 18 जिला पंचायतों एवं 109 जनपद पंचायतों तथा 100 नगरीय स्थानीय निकायों से प्राप्त जानकारी तथा समंको का विश्लेषण किया जा रहा है। आयोग द्वारा समंको के विश्लेषण एवं प्रतिवेदन तैयार करने हेतु प्रतिष्ठित परामर्शदाताओं की सेवाएं प्राप्त की गई हैं। राज्य सरकार के संबंधित विभागों से ज्ञापन प्राप्त किए जाने हैं। अभी तक आयोग को मात्र नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग से संक्षिप्त ज्ञापन प्राप्त हुआ है। इन

स्थितियों में आयोग द्वारा मार्च 2013 के पहले प्रतिवेदन सौंपना संभव नहीं है। राज्य के स्थानीय निकाय वर्ष 2011-12 के संशोधित अधिनिर्णय से वंचित रहे हैं। हम चालू वित्त वर्ष के मध्य में हैं। यदि आयोग द्वारा वर्ष 2012-13 के लिए अनुशंसाएं शीघ्र नहीं सौंपी जाती हैं, तो चालू वर्ष के अंतिम पूरक बजट में इसको स्थान नहीं मिल पायेगा, जिससे स्थानीय निकायों को चालू वर्ष में आयोग के अधिनिर्णय का लाभ नहीं मिल सकेगा। इस स्थिति को ध्यान में रखकर आयोग द्वारा वर्ष 2012-13 के लिए अंतरिम प्रतिवेदन सौंपने का निर्णय लिया गया है।

## II. राजस्व बंटन का दृष्टिकोण (Approach to Revenue Sharing)

2.1 स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने, तथा राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों के शुद्ध आगमों तथा सभी स्तरों के निकायों के बीच आबंटन को निर्धारित करने वाले सिद्धांतों की अनुशंसा करने हेतु आयोग को अधिदेशित किया गया है। आयोग को ऐसे करों, शुल्कों आदि के बारे में अनुशंसा करने के लिए भी निर्देश है, जिनके आगमों को पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय निकायों को सौंपा (assigned) जा सके। राज्य की संचित निधि से इन संस्थाओं को सहायता अनुदान देने के संबंध में अनुशंसा करना भी आयोग का कार्य है। आयोग का एक और महत्वपूर्ण कार्य स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ करने के उपायों के बारे में सुझाव देना है। एक वर्ष के लिये इस अंतरिम प्रतिवेदन में पंचायतों एवं नगरीय निकायों को राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व के अंतरित किए जाने वाले हिस्से के बारे में अनुशंसा की गई है तथा कर राजस्व के समनुदेशन एवं स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति में सुधार के कुछ उपायों पर भी संक्षिप्त में चर्चा की गई है, जिनको चालू वर्ष के बजट में शामिल किया जाना है। आयोग के अंतिम प्रतिवेदन में वित्तीय स्थिति में सुधार के उपायों तथा पंचायतों एवं नगरीय निकायों की कार्य पद्धति में सुधार पर और अधिक विस्तार से चर्चा की जायेगी।

2.2 एक अलग राज्य बन जाने (नवंबर 2000) के बाद छत्तीसगढ़ ने तेजी से आर्थिक विकास किया है। इसके बावजूद गरीबी अनुपात अधिक है तथा गरीबी रेखा से नीचे रहने वाली जनसंख्या 40.92% है। राज्य की 76.8% जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्र में है और अधिकतर कृषि पर आश्रित है। इस प्रकार छत्तीसगढ़ प्रधानतः ग्रामीण राज्य है। राज्य का एक बड़ा हिस्सा (44%) वनाच्छादित है। राज्य में आदिवासी जनसंख्या 32.8% है। जनसंख्या का घनत्व 189 प्रति वर्ग कि.मी. (जनगणना 2011) है, जो अन्य राज्यों की तुलना में काफी कम है। राज्य में जनसंख्या के बिखराव के कारण, अधोसंरचना एवं नागरिक सेवाओं दोनों की प्रति व्यक्ति लागत ऊंची है।

2.3 राज्य में 9734 ग्राम पंचायत, 146 जनपद पंचायत तथा 18 जिला पंचायत है। इनमें से, कुल ग्राम पंचायतों की आधी के लगभग 4607 ग्राम पंचायतें, संविधान की पांचवी अनुसूचित क्षेत्र में स्थित हैं जिन पर पेसा (PESA) लागू होता है। राज्य में 169 नगरीय निकायों में 10 नगर निगम, 32 नगर पालिका तथा 127 नगर पंचायतें हैं। अधिकांश नगर पंचायतों में नगरीय सुविधाओं का अभाव है। संवैधानिक अधिदेश एवं उनको शासित करने वाले परिनियमों के अनुरूप कार्य करने के लिए इन स्थानीय निकायों को वर्तमान में उपलब्ध वित्तीय संसाधनों से कहीं अधिक की आवश्यकता होगी। वस्तुतः आयोग को इस तथ्य की जानकारी है कि पंचायतों के साथ ही साथ नगरीय निकायों द्वारा प्रदाय की जाने वाली नागरिक सेवाओं की स्थिति संतोषप्रद नहीं है। राज्य के स्थानीय निकायों में क्षमता का अत्यंत अभाव है तथा स्वयं के संसाधन जुटाने का आधार सीमित है। इस प्रकार यह इन दोनों

कमजोरियों से ग्रसित है। साथ ही वे जो सीमित सेवाएं उपलब्ध कर रहे हैं, उसका मूल्य भी वसूल नहीं कर पाते हैं।

**2.4** ग्राम पंचायतें, पंचायती राज व्यवस्था तथा ग्रामीण शासन प्रणाली (governance) की आधार स्तम्भ है। वर्तमान में अधिकांश पंचायतों की संस्थागत क्षमता अत्यन्त सीमित है। अनुसूचित क्षेत्र में स्थित पंचायतों की स्थिति अत्यन्त बदतर है। आयोग अपने अंतिम प्रतिवेदन में ग्राम पंचायतों की क्षमता विकास के बारे में विस्तृत अनुशंसाएं देगा। परंतु उनके वित्तीय संसाधनों को अविलंब बढ़ाया जाना जरूरी है।

**2.5** राज्य में नगर पंचायतों की भी वही स्थिति है। उनमें से अधिकांश 'नगर' नहीं है जबकि वे पंचायत भी नहीं रही। नगर पंचायत घोषित करने के लिए जनसंख्या या अन्य कोई मापदण्ड राज्य शासन द्वारा निर्धारित नहीं है। कमोवेश अधिकतर नगर पंचायतों की स्थिति ग्राम की ही है। नगर पंचायत बन जाने से ग्रामीण क्षेत्र के लिए बनी केन्द्रीय एवं राज्य योजनाओं के लाभ से ये वंचित हो गये हैं। इन निकायों को थोड़ी बहुत नागरिक सेवाएं उपलब्ध कराना है तो वित्तीय संसाधनों के अंतरण में इनको वरीयता देनी पड़ेगी। नगर निगम एवं नगरपालिकाओं में वित्त के अलावा अभिशासन (governance) एक प्रमुख मुद्दा है।

**2.6** ये कुछ प्रमुख मुद्दे हैं जिन पर आयोग के अंतिम प्रतिवेदन में विस्तार से चर्चा की जायेगी। किन्तु इन्हें चालू वर्ष के लिये राजस्व के अंतरण की अनुशंसा करते समय भी ध्यान में रखा गया है।

### III. अंतरण के सिद्धांत (Principles of Devolution)

**3.1** आयोग द्वारा वर्ष 2012-13 के विभाजनीय कोष (Divisible Pool) के लिए केवल राज्य के शुद्ध कर राजस्व को ही लिया गया है। चूंकि इस वर्ष का बजट राज्य विधानसभा द्वारा पहले से ही पारित कर दिया गया है, इसलिए बजट में प्रावधानित राज्य के स्वयं के कर राजस्व (SOTR) को ही विवेचन में लिया गया है। राज्य के स्वयं के कर राजस्व में से तीन करों यथा 0029-भू राजस्व, 0042-माल एवं यात्री कर, 0045-वस्तुओं एवं सेवाओं पर अन्य करों के आगम पूर्ण रूपेण स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। इन करों के आगम तथा बचे हुए करों के संग्रहण में होने वाले खर्चों को घटाने के बाद शुद्ध कर राजस्व प्राप्त किया गया है। इन आधारों पर राज्य के स्वयं का शुद्ध कर राजस्व की गणना निम्न प्रकार से की गई है और उसे विभाजनीय कोष माना गया है :

क्रमांक	विवरण	धनराशि (करोड़ रु.में)
1	वर्ष 2012-13 का राज्य का स्वयं का कर राजस्व (SOTR)	12,175.59
2	घटाइये -स्थानीय निकायों को हस्तांतरित तीन करों का आगम	1,087.82
3	घटाइये - संग्रहण पर कुल व्यय	258.31
	राज्य का स्वयं का शुद्ध कर राजस्व (SOTR)	10,829.46

बजट में दर्शाये गए करों पर संग्रहण पर व्यय कुल संग्रहित करों का 2.1% है। यह उचित प्रतीत होता है तथा यह पिछले पांच वर्षों में हुए व्यय के समान है।

3.1 प्रथम राज्य वित्त आयोग ने राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व (SOTR) का 8.287% हिस्सा स्थानीय निकायों को अंतरित किये जाने की अनुशंसा की थी। किन्तु राज्य शासन द्वारा केवल 6% अंतरण स्वीकार किया गया। हमारी विचारित राय है कि स्थानीय निकायों की सेवाओं का स्तर उंचा करने तथा क्षेत्र में अधोसंरचना की जरूरतों को पूरा करने के लिए 6% हिस्सा पर्याप्त नहीं है। विभिन्न कृत्यों का निर्वहन करने, चिन्हित नगरीय एवं ग्रामीण अधोसंरचना का स्तर उंचा करने तथा जनता को मूलभूत सुविधाएं मुहैया करने के लिए अधिक अंतरण की आवश्यकता है। इससे ही इन निकायों का जमीनी आधार मजबूत बनेगा तथा वे जनता का विश्वास अर्जित करने में सक्षम होंगे। राज्य के स्थानीय निकाय इन दोनों ही क्षेत्रों में कमजोर हैं। साथ ही केन्द्र तथा राज्य सरकारों की प्रचलित योजनाएं इन दो मूलभूत आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर पाती हैं, जिनकी जनता इन स्थानीय निकायों से अपेक्षा करती है। हमारा विश्वास है कि स्थानीय निकायों के आंतरिक संसाधनों के जुटाने के वर्तमान स्तर में काफी वृद्धि की संभावनाएं हैं। किन्तु निकायों के वर्तमान कार्यक्षमता को ध्यान में रखते हुए हमारा मत है कि थोड़ा नहीं बल्कि अधिक राजस्व का अंतरण ही इसमें सहायक सिद्ध होगा। आयोग के ध्यान में यह तथ्य है कि पिछले पांच वर्षों में राज्य शासन द्वारा 6% से अधिक राशि उपलब्ध कराई गई है। इसके बावजूद अधिकतर मामलों में उनकी स्थिति अपरिवर्तित रही है। इसलिए आयोग यह अनुशंसा करता है कि राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व (SOTR) में स्थानीय निकायों का हिस्सा 8% होना चाहिए। राज्य का स्वयं का शुद्ध कर राजस्व (SOTR) ₹.10829.46 करोड़ का 8% हिस्सा ₹.866.36 करोड़ होता है।

3.2 सामान्यतः अंतरण की जाने वाली कुल धनराशि पंचायतों एवं नगरीय निकायों के बीच में उनकी जनसंख्या के अनुपात में बंटन की जाती है। जनगणना वर्ष 2011 के अनुसार राज्य में ग्रामीण जनसंख्या 76.8% तथा नगरीय जनसंख्या 23.2% है। इसलिए धनराशि के वितरण में पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा 6.15% एवं नगरीय स्थानीय निकायों का हिस्सा 1.85% होगा। तदनुसार पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों का हिस्सा निम्नानुसार आकलित किया गया है :-

क्रमांक	विवरण	धनराशि (करोड़ रु.में)
1	पंचायती राज संस्थाएं - (6.15%)	666.01 (या 666.00)
2	नगरीय स्थानीय निकाय - (1.85%)	200.35
	कुल	866.36

## II. पंचायती राज संस्थाओं को आबंटन

4.1 जहां तक पंचायती राज संस्थाओं का संबंध है, जिलावार कोष वितरण की अनुशंसा निम्नांकित आधार पर की गई है :

- 1) जनसंख्या (जनगणना 2011) – मानदंड भार 60%
- 2) क्षेत्रफल – मानदंड भार 20%
- 3) अनुसूचित जाति/अनुसूचित – मानदंड भार 10%  
जनजाति जनसंख्या
- 4) गरीबी रेखा से नीचे रहने – मानदंड भार 10%

वाले परिवार

गरीबी रेखा से नीचे रहनेवाले परिवारों की संख्या 2002 में किए गए सर्वेक्षण के अनुसार होगी। हमारी जानकारी के अनुसार राज्य में गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों की पहचान के लिए सामाजिक-आर्थिक सर्वेक्षण का कार्य चल रहा है। इस सर्वेक्षण के परिणाम उपलब्ध हो जाने पर, ऐसे परिवारों की संशोधित संख्या को लिया जाना चाहिए। प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा आंतरिक राजस्व के प्रयास (IRM) पर 10% मानदंड भार दिया गया था। राज्य की 50% से अधिक ग्राम पंचायतों से प्राप्त जानकारी तथा आयोग द्वारा कंसल्टेंट्स के माध्यम से कराए गए स्थानीय सर्वेक्षणों से प्राप्त स्थिति के अध्ययन के बाद हमारे मत में धनराशि के हस्तांतरण में राजस्व प्रयास (IRM) का मानदंड किसी भी प्रकार से व्यावहारिक नहीं होगा। इसके स्थान पर हमने गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों की संख्या को मानदंड भार का सुझाव दिया है। हमारे मत में छत्तीसगढ़ जैसे राज्य में यह अधिक सार्थक है। इसमें सन्देह नहीं है कि ग्राम पंचायतों द्वारा आंतरिक राजस्व जुटाने को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। हम आंतरिक राजस्व बढ़ाने के प्रयास को कुछ अन्य प्रकार से प्रोत्साहित करने पर विचार करेंगे। इन मानदंडों के आधार पर जिलेवार आबंटन की गणना की गई है जो नीचे तालिका -1 में दिया गया है:-

तालिका-1

पंचायती राज संस्थाओं को जिलेवार आबंटन

क्रमांक	जिला	प्रतिशत	राशि (करोड़ में)
1	बालोद *	3.27	21.76
2	बलौदाबाजार *	5.16	34.39
3	बलरामपुर *	3.83	25.48
4	बस्तर	4.01	26.72
5	बेमेतरा *	3.32	22.11
6	बीजापुर	2.07	13.77
7	बिलासपुर	6.52	43.43
8	दंतेवाड़ा	1.46	9.73
9	धमतरी	2.90	19.33
10	दुर्ग	2.77	18.44

11	गरियाबंद *	2.91	19.36
12	जांजगीर-चांपा	6.18	41.16
13	जशपुर	4.33	28.81
14	कबीरधाम	3.53	23.53
15	कांकेर	3.83	25.48
16	कोन्डागांव *	3.10	20.65
17	कोरबा	4.19	27.89
18	कोरिया	2.49	16.61
19	महासमुन्द	4.59	30.59
20	मुंगेली *	2.87	19.09
21	नारायणपुर	0.71	4.71
22	रायगढ़	6.43	42.83
23	रायपुर	4.01	26.68
24	राजनांदगांव	6.29	41.91
25	सुकुमा *	1.77	11.80
26	सूरजपुर *	3.64	24.25
27	सरगुजा	3.83	25.51
	कुल	100.00	666.00

टिप्पणी-9 नए जिलों की जिला पंचायतों का 3% आबंटन उन जिलों में जोड़ा जाना है जिससे कि वे वर्तमान में संबद्ध है।

4.1 हमने उपरोक्त 6.15% हिस्सों का त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं, अर्थात् जिला पंचायत, जनपद पंचायत तथा ग्राम पंचायतों में वितरण की अनुशंसा मुख्यतः उनके वैधानिक एवं अन्य उत्तरदायित्वों के आधार पर की है। ग्राम पंचायतें, पंचायत प्रणाली के केन्द्र में बनी रहने वाली हैं तथा ग्रामीण शासन में सर्वाधिक महत्वपूर्ण संस्था है। कुछ सीमा तक जनपद पंचायतें तथा अधिक निश्चित रूप से जिला पंचायतों को वित्तीय स्वीकृति, समन्वय तथा पर्यवेक्षण का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। जिला पंचायत में जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (DRDA) का संविलियन हो जाने से इसका उत्तरदायित्व बढ़ गया है। त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के मध्य राशि का बंटवारा निम्नानुसार प्रस्तावित है-

1.	जिला पंचायत - 3%	लगभग रू. 20.00 करोड़
2.	जनपद पंचायत - 12%	लगभग रू. 80.00 करोड़
3.	ग्राम पंचायत - 85%	लगभग रू. 566.00 करोड़
	कुल - 100%	लगभग रू. 666.00 करोड़

4.1 वर्तमान में राज्य में कुल 18 जिला पंचायतें हैं, यद्यपि वर्तमान में जिलों की संख्या बढ़कर 27 हो गई है। जिला पंचायतों का 3% हिस्सा उनके जिलों के लिए आबंटन (तालिका-1) का 3% होगा। नये 9 जिलों के जिला पंचायत के लिए आबंटित राशि उन जिला पंचायतों को जायेगी जिनसे वे वर्तमान में संबद्ध है।

4.2 जिले के जनपद पंचायतों व ग्राम पंचायतों के बीच क्रमशः 12% एवं 85% का परस्पर वितरण जनसंख्या के आधार पर होगा। ग्राम पंचायतों के कुल आबंटन में से अनुसूचित क्षेत्र में स्थित 4607 ग्राम पंचायतों को प्रति ग्राम पंचायत रु. 2.0 लाख आबंटन की अनुशांसा की जाती है। अनुसूचित क्षेत्र की ग्राम पंचायतों की औसत जनसंख्या लगभग 1900 है। इस प्रकार इन ग्राम पंचायतों को लगभग रु 100 प्रति व्यक्ति मान से अतिरिक्त राशि प्राप्त होगी। सभी 9734 ग्राम पंचायतों, जिनमें अनुसूचित विकासखंडों में स्थित ग्राम पंचायतें भी शामिल है, के लिए रु. 473.86 करोड़ रुपये की उपलब्धता रहेगी (रु. 566.00 करोड़ से पेसा विकासखंडों के पंचायतों के लिए रु. 92.14 करोड़ घटाने के बाद)। इस प्रकार प्रति ग्राम पंचायत औसतन रु. 4.9 लाख आबंटित होगा। जबकि अनुसूचित क्षेत्र की ग्राम पंचायतों को रु. 2.0 लाख अतिरिक्त आबंटन के कारण औसतन रु. 6.90 लाख प्राप्त होगा। हम आशा करते हैं कि अनुसूचित क्षेत्र की ग्राम पंचायतों को अतिरिक्त सहायता का उपयोग बेहतर मूलभूत सेवाओं को उपलब्ध कराने में किया जावेगा।

4.3 पंचायती राज संस्थाओं की दोनों ऊपरी स्तरों का कार्य मुख्य रूप से पर्यवेक्षण का है। इसलिए इन्हें प्रस्तावित आबंटन कुछ अधिक प्रतीत होता है, अतः हम अनुशांसा करते हैं कि जनपद पंचायत इस राशि का उपयोग अन्य कार्यों के साथ-साथ (i) जनपद पंचायत एवं ग्राम पंचायतों की आस्तियों के रखरखाव, तथा (ii) निर्माण कार्यों के लिए ग्राम पंचायतों को तकनीकी सहायता उपलब्ध किये जाने के लिए उपयोग करें।

4.4 जहां तक जिला पंचायतों का संबंध है, इन संस्थाओं की आयोग के समक्ष एक मुख्य मांग यह थी कि जिला पंचायतों को कुछ धनराशि उन कार्यों की स्वीकृति के लिए उपलब्ध की जानी चाहिए जिसे वे महत्वपूर्ण समझते हैं और जिसमें एक से अधिक ग्राम पंचायत लाभन्वित हो रही हों। जिला पंचायतें आबंटित राशि का उपयोग उपरोक्त कार्यों के लिए कर सकते हैं। इसके अलावा वे इस राशि को पंचायतों की कार्यप्रणाली पर सेमीनार आयोजित करने तथा पंचायत व सरपंचों के लिए जागरूकता शिविर आयोजित करने में उपयोग कर सकते हैं। इसमें एक महत्वपूर्ण घटक समस्त ग्रामीण विकास, ग्रामीण रोजगार तथा अन्य केन्द्र व राज्य सरकार की योजनाओं की जानकारी का संकलन का प्रकाशन होना चाहिए। यह सरल भाषा में होना चाहिए जिसे पंचायत स्तर के अधिकारी एवं निर्वाचित प्रतिनिधि समझ सकें। इस प्रकाशन को सभी ग्राम पंचायतों में वितरण करना चाहिए। इस राशि का उपयोग जिला स्तर पर सभी ग्राम पंचायतों का कम्प्यूटरीकृत सांख्यिकी बैंक (डाटा बैंक) निर्माण में भी किया जाना चाहिए। इस डाटा बैंक में जिलावार डाटा, ग्राम पंचायतों की सम्पत्तियों के बारे में जानकारी, उनके द्वारा क्रियान्वयन की गई योजनाओं के विषय में जानकारी, उनके पिछले 3 साल के बजट तथा साथ में लेखे, इत्यादि रहना चाहिए। हम चाहते हैं कि डाटा बैंक में अधिक से अधिक डाटा व जानकारी रहे।

## II. नगरीय निकायों को आबंटन (Allocation to ULBs)

5.1 नगरीय निकायों का हिस्सा 1.85% होता है (कांडिका 3.3)। प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा

नगरीय स्थानीय निकायो में सभी स्तर पर परस्पर आबंटन निम्न मानदण्डों पर किया गया था :

1) जनसंख्या (जनगणना 2011)	—	मानदण्ड भार	—	80%
2) क्षेत्र	—	मानदण्ड भार	—	10%
3) गंदी बस्ती जनसंख्या	—	मानदण्ड भार	—	10%

राज्य सरकार द्वारा जनसंख्या का मानदण्ड भार कम करके 70% कर दिया गया तथा चौथा मानदण्ड 'राजस्व प्रयास' जोड़कर उसको 10% मानदण्ड भार दिया गया। कम से कम चालू वर्ष के लिए आबंटन हेतु राज्य सरकार द्वारा अपनाये गये मानदण्डों में हम परिवर्तन नहीं करना चाहते हैं। गंदी बस्ती का मानदण्ड भार बड़ी जनसंख्या के लिए अधिक तथा कम जनसंख्या के लिए कम होना चाहिए। गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों को बेहतर सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए यह अनुशंसा की गई है। राजस्व प्रयास के लिए मानदण्ड भार आंतरिक राजस्व प्रयास (IRM) को प्रोत्साहित करने के लिए है। इसके लिए मानदण्ड नगरीय निकायों के पिछले तीन वर्षों में राजस्व में प्रतिवर्ष न्यूनतम 10% के निरंतर सुधार पर आधारित होगा।

### III. शासन द्वारा राजस्व का हस्तांतरण (Transfer of funds by the Government)

6.1 प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित राशि का स्थानीय निकायो को हस्तांतरण राज्य सरकार द्वारा अधिकतर राज्य शासन की विभिन्न योजनाओं के माध्यम से किया गया है। सरकारी योजनाओं के माध्यम से कोष के हस्तांतरण के अपने महत्व हो सकते हैं, किन्तु इससे स्थानीय निकायो को अपनी स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने तथा बेहतर सेवाओं के प्रावधान करने की स्वायत्तता नहीं रहती है। इस प्रक्रिया से कोष प्रवाह की निश्चितता (certainty) एवं पूर्वानुमेयता (predictability) सुनिश्चित नहीं रहती है तथा स्थानीय नियोजन में अड़चन होती है। यह स्थानीय निकायो को राजस्व के अंतरण के सिद्धांत के विरुद्ध है। जहां तक पंचायती राज संस्थाओं का संबंध है राज्य सरकार द्वारा चार योजनाओं : 1. मुख्यमंत्री ग्रामोत्कर्ष योजना 2. छत्तीसगढ़ ग्रामीण निर्माण योजना 3. ग्राम गौरव योजना तथा 4. ग्राम विकास योजना के लिए आवश्यक प्रावधान प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित पंचायतों को अंतरित राशि से किया जा रहा है। वित्त विभाग से प्राप्त जानकारी के अनुसार वर्ष 2007-2011 की पांच वर्ष की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं को आबंटित कुल रु. 1620.16 करोड़ में से बजट में रु. 600 करोड़ का प्रावधान इन योजनाओं के लिए किया गया था। हमारा मानना है कि जिन लक्ष्यों एवं उद्देश्यों के लिए राशि उपलब्ध की गई थी, उसमें दोहरापन (overlapping) है तथा इनमें से कोई भी योजना नागरिक मूलभूत सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए नहीं है। आयोग अनुशंसा करता है कि चालू वर्ष 2012-13 से राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर ग्रामीण निकायो के लिए उपलब्ध किये जाने वाली राशि का इन योजनाओं के लिए उपयोग तत्काल प्रभाव से बंद किया जाना चाहिए। ग्राम पंचायतों को अंतरित की जाने वाली संपूर्ण राशि अनाबद्ध (untied) होनी चाहिए। क्योंकि यह मुख्य रूप से ग्रामों में मूलभूत नागरिक सुविधाओं के लिए होती है, जैसे पेयजल आपूर्ति, सड़क प्रकाश, गांवों में स्वच्छता तथा सफाई, ठोस अपशिष्ट का निस्तारण आदि।

6.2 आयोग के ध्यान में यह बात आई है कि पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित सभी व्यय, जिनकी प्रकृति कुछ भी रही हो, उसे राज्य वित्त आयोग के अंतरण के रूप में दर्ज किया गया है। इसमें



“पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित व्यय” की एक बड़ी राशि रु. 234.28 करोड़ शामिल है (स्कीम कोड 2474)। वित्त विभाग द्वारा हमें दी गई जानकारी के अनुसार पंचायत अंकेक्षक जो कि राज्य शासन के कर्मचारी है, उनका वेतन भी इसी शीर्ष के अंतर्गत लेखे में दर्ज किया गया है। शासकीय कर्मचारियों के वेतन को पंचायतों को अंतरित राशि का अंश नहीं माना जा सकता है। इस व्यय का वहन राज्य शासन को करना चाहिए।

6.3 जहां तक नगरीय स्थानीय निकायो का संबंध है, प्रथम राज्य वित्त आयोग के रु. 405.04 करोड़ अधिनिर्णय के विरुद्ध राज्य शासन द्वारा पांच वर्षों की अवधि में रु. 648.21 करोड़ राशि उपलब्ध कराई गई है। विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत उपलब्ध कराई गई यह राशि निःसंदेह पर्याप्त है, किन्तु राशि का आबंटन विशेषकर नगरीय अधोसंरचना के लिए अधिकतर तदर्थ एवं मांग के आधार पर किया गया है। हम अनुशंसा करते हैं कि नगरीय स्थानीय निकायो के हिस्से का अंतरण अनाबद्ध (untied) होना चाहिए तथा उसका उपयोग मूलभूत नागरिक सेवाओं को उपलब्ध कराने तथा नगरीय अधोसंरचना के लिए किया जाना चाहिए। राज्य शासन इस संबंध में उचित दिशा-निर्देश जारी करें। अन्तरण अनाबद्ध होने से स्थानीय निकायो को धनराशि के प्रवाह की निश्चितता एवं पूर्वानुमेयता हो सकेगी, जिसका वर्तमान में अभाव है।

#### IV. राजस्व का सौंपा जाना (Assigned Revenue)

7.1 प्रस्तुत प्रतिवेदन में हम राज्य शासन द्वारा स्थानीय निकायो को सौंपे गये कर राजस्व के बारे कोई अनुशंसा नहीं कर रहे हैं। इसके विषय में अंतिम रिपोर्ट में विस्तृत अनुशंसा की जायेगी।

वर्ष 2012-13 के बजट में राज्य शासन द्वारा स्थानीय निकायों को कर राजस्व सौंपने के बारे में जो प्रावधान किये गये हैं, वह निम्नानुसार है :

तालिका - 2  
स्थानीय निकायो को सौंपा गया कर राजस्व

क्र.	शीर्ष मदें	बजट प्रावधान 2012-13 (करोड़ रु. में)
अ	पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण	
1.	भू-राजस्व (0029)	275.00
2.	स्टाम्प एवं रजिस्ट्रेशन शुल्क (4610)*	45.00
3.	गौण खनिज रायल्टी अनुदान (6299)	110.00
4.	मनोरंजन कर अनुदान (8879)	1.90
	योग	431.90
आ	नगरीय निकायों को हस्तांतरण	
1.	प्रवेश कर (चुंगी) अनुदान (8018)	668.25
2.	यात्री कर अनुदान (9436)	8.00
3.	एफ.एल. लाइसेंस शुल्क (5061)	15.50
4.	स्टाम्प एवं रजिस्ट्रेशन शुल्क (4035)	36.16
5.	मनोरंजन कर अनुदान (8850)	7.76
	योग	735.67

(\* ) में बजट का स्कीम कोड दर्शाया गया है।

## VIII. स्थानीय निकायों को सहायता अनुदान (grants-in-aid)

राज्य की संचित निधि से पंचायतों एवं नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान की अनुशंसा करना भी आयोग का कार्य है। अन्तिम प्रतिवेदन में इस पर विस्तृत चर्चा की जायेगी। चालू वर्ष के लिए हम निम्नलिखित अनुशंसा करना चाहेंगे :-

8.1 ग्राम पंचायतों के आंतरिक संसाधन प्रयास (IRM) को प्रोत्साहित करने के लिए यह अनुशंसा की जाती है कि यदि कोई एक ग्राम पंचायत एक वर्ष में अपना राजस्व संग्रहण पिछले वर्ष की तुलना में 10% से अधिक सुधारती है, तो राजस्व में जितनी वृद्धि की गई है उतनी ही राशि राज्य शासन उन्हें अनुदान के रूप में दे। पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा इस अनुशंसा को लागू करने के लिए एक स्कीम तैयार करना चाहिए।

8.2 हमने पहले भी नगरीय स्थानीय निकायों में नगर पंचायतों की असंतोषजनक वित्तीय स्थिति का उल्लेख किया है। आयोग अनुशंसा करता है कि कंडिका 8.3 में उल्लिखित 5 नगर पंचायतों को छोड़कर शेष सभी प्रति नगर पंचायत को एक करोड़ रुपये का एक बार अनुदान इस शर्त के साथ दिया जाये कि इसकी 50% राशि अधोसंरचना तथा 50% राशि चिन्हित आधारभूत सेवाओं पर व्यय की जायेगी। इसके लिए नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा उपयुक्त दिशा-निर्देश जारी किया जाये।

8.3 वर्तमान में राज्य की पांच नगर पंचायतें - बीजापुर, सुकमा, नारायणपुर, बलरामपुर तथा गरियाबंद नए जिलों के मुख्यालय हैं। इन नगर पंचायतों में बेहतर अधोसंरचना उपलब्ध कराने के लिए अन्य नगर पंचायतों की तुलना में अधिक धनराशि की आवश्यकता है। हमारी अनुशंसा है कि इन पांच नगर पंचायतों को प्रति नगर पंचायत दो करोड़ रुपये का एक बार में अनुदान दिया जाये। इस राशि का व्यय 50% अधोसंरचना विकास तथा 50% चिन्हित मूलभूत सेवाओं पर किया जाना चाहिए।

## IX. स्थानीय निकायों के आंतरिक राजस्व उगाही में सुधार के उपाय (Measures for Improving IRM of local bodies)

9.1 प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा स्थानीय निकायों के आंतरिक राजस्व में वृद्धि के लिए कुछ उपयोगी सुझाव दिए गए थे। राज्य शासन द्वारा इनमें से अधिकांश सुझावों को स्वीकार कर लिया गया था, किन्तु अमल में लाने के लिए अभी तक कोई ठोस कार्यवाही नहीं की गई है। आयोग का विश्वास है कि ग्रामीण एवं नगरीय दोनों ही स्थानीय निकायों द्वारा कर एवं अन्य राजस्व स्रोतों का पूरी तरह विदोहन नहीं हो रहा है। यदि उपलब्ध स्रोतों का पूर्ण विदोहन किया जाये तो स्थानीय निकायों के आंतरिक वित्तीय संसाधनों में बहुत अधिक वृद्धि होगी तथा उनकी राज्य शासन पर निर्भरता भी कम होगी। हम अंतिम प्रतिवेदन में इस पर विस्तार से चर्चा करेंगे। तब तक के लिए आयोग निम्न बिन्दुओं पर त्वरित कार्यवाही की अनुशंसा करता है :

9.2 ग्राम पंचायतों द्वारा उद्ग्रहित किये जाने वाले संपत्ति कर, पशु पंजीयन शुल्क, बाजार शुल्क आदि को 1960 के दशक में निर्धारित किया गया था। प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा इनके दरों का पुनारावलोकन की अनुशंसा की गई थी। पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के आदेश क्रमांक पंचायत/76/पीएंडआरडी/2011 दिनांक 16.12.2011 द्वारा संचालक, पंचायत, की अध्यक्षता में एक

समिति की स्थापना की गई। इस समिति को प्रथम राज्य वित्त आयोग द्वारा दिए गए सुझावों का अध्ययन कर राज्य शासन को उपयुक्त कार्यवाही के बारे में सुझाव देना था। आयोग को प्राप्त जानकारी के अनुसार उक्त समिति अपनी अनुशंसाएं सौंपने की स्थिति से कहीं दूर है। पंचायती राज संस्थाओं के लिए इस समिति के महत्व को देखते हुए हमारा राज्य शासन से विशेष आग्रह है कि इस समिति को तत्काल सक्रिय करें तथा अनुशंसाएं सौंपने हेतु समिति को 3 माह की समय-सीमा निर्धारित करें।

**9.3** पिछले कई वर्षों में ग्राम पंचायतों के उत्तरदायित्व तथा उनके द्वारा व्यय की जाने वाली राशि की मात्रा में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है, किन्तु प्रशिक्षित जनशक्ति का अभाव एक बहुत बड़ी बाधा बनी हुई है। एक पंचायत सचिव से न तो कार्यात्मक, न ही वित्तीय जवाबदेही की अपेक्षा की जा सकती है। स्पष्ट रूप से एक व्यक्ति के संभालने के लिए एक पंचायत का कार्य बहुत अधिक है। वर्तमान में भारत सरकार द्वारा एक नई केन्द्रीय योजना 'राजीव गांधी पंचायत सशक्तीकरण अभियान' प्रारंभ की गई है, जिसके अंतर्गत अन्य बातों के अलावा ग्राम पंचायतों के लिए अतिरिक्त जनशक्ति का प्रावधान है। हमारा सुझाव है कि राज्य शासन को इस योजना का पूरा लाभ लेना चाहिए। इसके अंतर्गत राज्य का दायित्व योजना के लागत का केवल 20% है। इस योजना का लाभ लेते हुए प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम से कम एक सहायक तथा एक लेखापाल कम कम्प्यूटर आपरेटर की व्यवस्था होनी चाहिए।

**9.4** छत्तीसगढ़ नगरपालिका राजस्व (नियामक आयोग की स्थापना) अधिनियम 2011 का पारित होना नगरीय स्थानीय निकायो तथा नागरिकों के हित में लिया गया एक बहुत बड़ा कदम है। इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार इसके कानून बन जाने के बाद से 6 माह की अवधि में नियामक आयोग की स्थापना की जानी चाहिए। यह अधिनियम 3 मई 2011 से प्रभावशील हो गया है, किन्तु नियामक आयोग का गठन अभी तक नहीं हुआ है। राज्य सरकार को बिना और अधिक विलंब किए आयोग का गठन करना चाहिए।

**9.5** वर्तमान में बजट में ऐसा कोई शीर्ष नहीं है जिसके अंतर्गत राज्य वित्त आयोग के अनुशंसा पर किये गये कोषों के हस्तांतरण को स्पष्ट रूप से दिखाया जा सके। केवल पंचायतों के लिए मूलभूत अनुदान के प्रावधान को राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों से संबंधित किया जा सकता है। बजट में कोई अन्य कार्यात्मक वर्गीकरण नहीं है जो यह स्पष्ट करे कि प्रावधान राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं से संबंध रखते हैं। राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर स्थानीय निकायो के अंतरण का बजट में सही वर्गीकरण को सुनिश्चित किया जाना चाहिए। इस प्रकार के अंतरण का राज्य शासन की वित्तीय स्थिति पर प्रभाव का आकलन केन्द्रीय वित्त आयोग को करना है। इस बात को ध्यान में रखने की आवश्यकता है।

## **X. अनुशंसाओं का सारांश**

(1) वर्ष 2012-13 हेतु प्रस्तुत इस अंतरिम प्रतिवेदन में आयोग ने मुख्यतः स्थानीय निकायों के लिये धनराशि के अन्तरण पर ध्यान केन्द्रित किया है, जिससे कि चालू वर्ष के बजट में प्रावधान किया जा सके। (कंडिका 1.2)

(2) वर्ष 2012-13 के लिए राज्य के स्वयं का शुद्ध कर राजस्व विभाजनीय कोष (divisible pool) बनेगा। राज्य के स्वयं का शुद्ध कर राजस्व (SOTR) जिसका हिस्सा स्थानीय निकायों को दिया जाना है, कुल रु. 10829.46 करोड़ आता है। (कंडिका 3.1)

- (3) स्थानीय निकायों को राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 8% हिस्सा जो रु. 866.36 करोड़ है, अंतरित करने की अनुशंसा की जाती है। (कंडिका 3.2)
- (4) अंतरित की जाने वाली राशि पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय निकायों के मध्य उनकी जनसंख्या के अनुपात में वितरित की जायेगी। इस प्रकार पंचायती राज संस्थाओं का हिस्सा 6.15% तथा नगरीय निकायों का हिस्सा 1.85%, जो क्रमशः रु. 666 करोड़ तथा रु. 200.35 करोड़ होगा। (कंडिका 3.3)
- (5) पंचायती राज संस्थाओं को जिलावार आबंटन जनसंख्या (60%), क्षेत्रफल (20%), अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति जनसंख्या (10%), गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों की संख्या (10%) के आधार पर होगा। उक्त आधार पर इस प्रतिवेदन में हमने राज्य के सभी 27 जिलों में से प्रत्येक का हिस्सा तालिका-1 में आकलित किया है। (कंडिका 4.1)
- (6) पंचायती राज संस्थाओं के लिए रखी गई (earmarked) राशि में त्रिस्तरीय संस्थाओं का हिस्सा इस प्रकार होगा – जिला पंचायत 3%, जनपद पंचायत 12% तथा ग्राम पंचायत 85%। (कंडिका 4.2)
- (7) नये 9 जिले के जिला पंचायतों का हिस्सा, जहां पर अभी जिला पंचायतें गठित नहीं हैं, उन जिला पंचायतों को जायेगा, जिनके साथ वर्तमान में वे संबद्ध हैं। (कंडिका 4.3)
- (8) जिलों में जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के हिस्से क्रमशः 12% एवं 85% का परस्पर वितरण जनसंख्या के आधार पर किया जाये। (कंडिका 4.3)
- (9) अनुसूचित क्षेत्र के विकास खंडों की ग्राम पंचायतों (4607 ग्राम पंचायतों) की मूलभूत सेवाओं को मजबूत करने के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत को रु. 2 लाख के विशेष अतिरिक्त आबंटन की अनुशंसा की है। इन ग्राम पंचायतों को कुल रु. 92.14 करोड़ का आबंटन ग्राम पंचायतों के लिए निर्दिष्ट राशि में से होगा।
- इस प्रकार गैर-अनुसूचित क्षेत्र की ग्राम पंचायतों में प्रत्येक को रु. 4.9 लाख तथा अनुसूचित क्षेत्र में स्थित ग्राम पंचायतों में प्रत्येक को रु. 6.9 लाख प्राप्त होगा।
- (कंडिका 4.4)
- (10) नगरीय निकायों में आबंटन का आधार जनसंख्या (मानदंड भार 70%), क्षेत्रफल (10%), गंदी बस्तियों की जनसंख्या (10%) तथा राजस्व प्रयास (10%) होगा। (कंडिका 5.1)
- (11) हमारी अनुशंसा है कि ग्राम पंचायतों को आबंटित कुल धनराशि अनाबद्ध (untied) होनी चाहिए। आबंटित राशि का राज्य सरकार की विभिन्न योजनाओं के माध्यम से उपयोग, जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है, चालू वर्ष से बन्द किया जाना चाहिए। ग्राम पंचायतों को आबंटित सम्पूर्ण धनराशि का उपयोग गांव में मूलभूत सुविधाएं, जैसे पेयजल आपूर्ति, सड़कों पर प्रकाश, स्वच्छता, गांवों में सफाई तथा ठोस अपशिष्ट की निकासी आदि उपलब्ध किये जाने के लिए ही होगा। (कंडिका 6.1)
- (12) ग्राम पंचायतों को अंतरित राशि का उपयोग पंचायत अंकेक्षकों को वेतन भुगतान हेतु किया जा रहा है और इस प्रकार व्यय भार "पंचायत से संबंधित व्यय" मद में दर्शाया जा रहा है। पंचायत अंकेक्षक राज्य शासन के कर्मचारी हैं, अतः उनका व्यय भार राज्य शासन के द्वारा वहन किया जाना चाहिये। (कंडिका 6.2)

(13) नगरीय निकायों को राशि का आबंटन तदर्थ तथा मांग के आधार पर किया जाना प्रतीत हो रहा है। हमारी अनुशंसा है कि नगरीय निकायों को आबंटन अनाबद्ध (untied) होना चाहिए तथा उसका उपयोग केवल मूलभूत नागरिक सुविधाओं एवं नगरीय अधोसंरचना के लिए होना चाहिए। राज्य सरकार इस हेतु उपयुक्त दिशा निर्देश जारी करे। (कंडिका 6.3)

(14) आयोग अनुशंसा करता है कि आंतरिक राजस्व प्रयासों (IRM) को प्रोत्साहित करने के लिए राज्य शासन ग्राम पंचायतों को उनके द्वारा पिछले वर्ष जुटाए गए स्वयं के राजस्व से अधिक राजस्व (जो कम से कम 10% होना चाहिए) के बराबर अनुदान (matching grant) राज्य के संचित कोष में से दे। (कंडिका 8.1)

(15) राज्य में नगर पंचायतों की वित्तीय स्थिति मजबूत नहीं है, जिसके कारण आवश्यक नागरिक सुविधाएं प्रदाय करने में असमर्थ हैं। अतः प्रत्येक नगर पंचायत को (नीचे उल्लिखित पांच नगर पंचायतों को छोड़कर) रु. 1 करोड़ एक बार सहायता अनुदान की अनुशंसा की जाती है। इसके साथ यह शर्त होगी कि इस अनुदान की 50% राशि अधोसंरचना पर व्यय की जाये तथा 50% का उपयोग चिन्हित मूलभूत सेवाओं पर किया जाये। इस हेतु नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा उपयुक्त दिशा-निर्देश जारी किये जायें। (कंडिका 8.2)

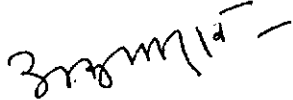
(16) राज्य की नगर पंचायतों में से पांच नगर पंचायतें – बीजापुर, सुकमा, नारायणपुर, बलरामपुर एवं गरियाबंद जिला मुख्यालय में स्थित है। जिला मुख्यालय होने की दृष्टि से इन नगरों में अधोसंरचना एवं नागरिक सुविधाओं का स्तर अच्छा होना चाहिए। इस उद्देश्य से इन नगर पंचायतों को प्रति नगर पंचायत रु. 2 करोड़ एक बार में सहायता अनुदान की अनुशंसा की जाती है। (कंडिका 8.3)

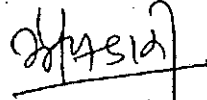
(17) ग्राम पंचायतों के करों में व्यापक संशोधन तथा अन्य बिन्दुओं का परीक्षण करके सुझाव देने के लिए राज्य शासन द्वारा गठित समिति को सक्रिय किया जाना चाहिए। इस समिति को अनुशंसाएँ सौंपने हेतु तीन माह की समय सीमा निर्धारित की जानी चाहिए। (कंडिका 9.2)

(18) प्रत्येक ग्राम पंचायत में कम से कम 2 अतिरिक्त स्टाफ – एक सहायक तथा एक लेखापाल-कम-कम्प्यूटर आपरेटर की व्यवस्था होनी चाहिये। इस हेतु केन्द्रीय योजना "राजीव गांधी पंचायत सशक्तिकरण अभियान" का लाभ लिया जा सकता है। (कंडिका 9.3)

(19) छत्तीसगढ़ नगर पालिका राजस्व नियामक आयोग (छत्तीसगढ़ म्यूनिसिपल रेवेन्यू रेग्युलेटरी कमीशन) का गठन यथा शीघ्र किया जाना चाहिए। (कंडिका 9.4)

(20) राज्य के बजट में राज्य वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के अनुसार स्थानीय निकायों को किये गये आबंटन के प्रावधान स्पष्ट रूप से प्रतिबिंबित होना चाहिए। (कंडिका 9.5)

  
(डॉ. अशोक कुमार पारख)  
सदस्य

  
(अजय चन्द्राकर)  
अध्यक्ष

परिशिष्ट 5.1

छत्तीसगढ़ राज्य की जिलेवार जनसंख्या एवं पंचायतों की स्थिति

क्र.	जिला	जनसंख्या (2011)		कुल जनसंख्या में ग्रामीण जनसंख्या का प्रतिशत	पंचायतों की संख्या			अनुसूचित क्षेत्र में पंचायतों की संख्या			औसत जनसंख्या	
		कुल	ग्रामीण (प्रावधिक)		जिला पंचा.	जनपद पंचा.	ग्राम पंचा.	जिला पंचा.	जनपद पंचा.	ग्राम पंचा.	जनपद पंचा.	ग्राम पंचा.
1	बालोद	826019	720697	87.25	-	5	393	-	1	55	144139	1834
2	बलोदा बाजार	1304881	1138729	87.27	-	6	499	-	-	-	189788	2282
3	बलरामपुर	730275	695579	95.25	-	6	340	1	6	340	115930	2046
4	बस्तर	833318	697934	83.75	1	7	317	1	7	317	99705	2202
5	बेमेतरा	795334	721077	90.66	-	4	334	-	-	-	180269	2159
6	बीजापुर	255180	225591	88.40	1	4	157	1	4	157	56398	1437
7	बिलासपुर	1960466	1347093	68.71	1	7	557	-	3	142	192442	2418
8	दंतेवाड़ा	282803	214830	75.96	1	4	114	1	4	114	53708	1884
9	धनहरी	799199	650045	81.34	1	4	333	-	1	86	162511	1952
10	दूर्ग	1721726	617184	35.85	1	3	267	-	-	-	205728	2312
11	गरियाबंद	597399	556967	93.23	-	5	308	-	3	190	111393	1808
12	जांजगीर-चांपा	1620632	1395433	86.10	1	9	576	-	-	-	155048	2423
13	जशपुर	852043	776017	91.08	1	8	411	1	8	411	97002	1888
15	कांकेर	748593	671834	89.75	1	7	386	1	7	386	95976	1741
14	ककर्धा	822239	734894	89.38	1	4	367	-	-	-	183724	2002
16	कोंडागांव	578326	520382	89.98	-	5	263	1	5	263	104076	1979
17	कोरबा	1206563	760360	63.02	1	5	352	1	5	352	152072	2160
18	कोरिया	659039	453476	68.81	1	5	236	1	5	236	90695	1922
19	महासमुंद	1032275	912166	88.36	1	5	491	-	-	-	182433	1858
20	मुंगेली	701611	636162	90.67	-	3	301	-	-	-	212054	2113
21	नारायणपुर	140206	118087	84.22	1	2	69	1	2	69	59044	1711
22	रायगढ़	1493627	1247346	83.51	1	9	702	-	5	349	138594	1777
23	रायपुर	2159880	884237	40.94	1	4	390	-	-	-	221059	2267
24	राजनांदगांव	1537520	1264980	82.27	1	9	692	-	3	161	140553	1828
27	सरगुजा	842085	703294	83.52	1	7	355	1	7	355	100471	1981
25	सुकमा	249988	221825	88.73	-	3	132	1	3	132	73942	1680
26	सूरजपुर	788969	717439	90.93	-	6	392	1	6	392	119573	1830
	कुल योग	25540196	19603658	76.76	18	146	9734	13	85	4507	134272	2014



**छत्तीसगढ़ शासन, आदिम जाति तथा अनुसूचित जाति विकास  
विभाग का पत्र क्रमांक एफ-11-33/2005/25-2/आजाक,  
दिनांक 19/07/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को  
संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।**

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
<p>1. छात्रों के शैक्षणिक स्तर का मूल्यांकन</p> <p>2. वार्षिक शिक्षा कैलेंडर का निर्माण</p> <p>3. शालाओं में नवीन विषय प्रारंभ करने की स्वीकृति</p> <p>4. सभ्यता संगमर्गिय एवं राज्य स्तरीय पाठ्यपुस्तक गतिविधियां</p> <p>5. शैक्षणिक सांख्यिकी संग्रह तथा विज्ञान सभा संबंधी समस्त कार्य</p> <p>6. शिक्षकों एवं कर्मचारियों के प्रशिक्षण का आयोजन शिक्षकों के प्रशिक्षण की संस्था जैसे आई.टी. आई. आदि के पूरे अमले का नियंत्रण केंद्रीय तथा केंद्र प्रवर्तित योजनाओं के क्रियान्वयन का अधीक्षण तथा अनुभवण</p> <p>7. राज्य सरकार की नीति अनुसार नई शालाएं खोलने तथा राज्य शासन से प्राप्त राशि से भवन निर्माण या विस्तार आदि से संबंधित निर्णय लेने का अधिकार</p> <p>8. शाला या कार्यलय में नये पद का निर्माण</p> <p>9. विभागीय संस्थाओं के व्यापक हित में नये प्रावधान करना एवं नियम बनाना तथा लागू करना।</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>अजा. अजजा के अत्याचार निवारण संबंधी अधिनियम के प्रावधानों का व्यापक प्रचार-प्रसार करना तथा संगोष्ठी आयोजित करना।</li> <li>माध्य. शालाओं, हाईस्कूल एवं हायर सेकेंडरी स्कूलों का पर्यवेक्षण।</li> <li>प्राथमिक शाला एवं माध्य. शाला में बच्चों के लिए समस्त शैक्षणिक सामग्री, उपकरण, फर्नीचर, टाटपट्टी, ब्लैक बोर्ड, खिलौने, खेलकूद, सामग्री जैसी मौखिक सुविधाओं का प्रदाय एवं उपयोग सुनिश्चित करना।</li> <li>विभाग की सभी कल्याणकारी योजनाओं का क्रियान्वयन सुनिश्चित करना एवं समीक्षा करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>चल रहे आश्रम/छात्रावासीयों, स्कूल का निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण तथा जनपद पंचायत की उपसमिति में समीक्षा करना एवं शिक्षा के बेहतर प्रबंध हेतु आवश्यक व्यवस्था करना।</li> <li>चल रहे असासकीय अनुदान प्राप्त संस्थाओं का पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण।</li> <li>विभाग की सभी कल्याणकारी योजनाओं का क्रियान्वयन सुनिश्चित करना एवं भागीदारी</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>विभाग से संबंधित योजना की जानकारी एवं योजनांतर्गत घयनित हितग्राहियों की जानकारी वर्ष में एक बार ग्राम सभा को प्रस्तुत करना।</li> <li>अजा एवं अजजा के विरुद्ध सामाजिक भेदभाव एवं अत्याचार को रोकने हेतु प्रभावी कार्यवाही करना, अस्पृश्यता निवारण हेतु कार्य करना।</li> <li>अजा, अजजा के कक्षा 3 से 5 तक के विद्यार्थियों को छात्रवृत्ति वितरण करना।</li> <li>विभाग द्वारा संचालित प्राथमिक शालाओं, आश्रमों एवं छात्रावासों का पर्यवेक्षण।</li> <li>ग्राम पंचायत के प्रत्येक बालक बालिकाओं को प्राथमिक स्तर की शिक्षा का अवसर प्राप्त कराना, (इस विषयक आवश्यक प्रयास जैसे घर-घर सर्वेक्षण, सामूहिक बैठक आयोजन, प्रेरणा एवं प्रोत्साहन संबंधी कार्यक्रमों का संचालन करना)</li> <li>रुपये 30,000/- तक के विभागीय भवन के वार्षिक, सामान्य एवं विशेष मरमत/संभारण एवं रंग-रोगन की व्यवस्था करना।</li> <li>मध्याह्न भोजन का संचालन।</li> </ul>	<p>स्थायी शास. सेवकों पर पूर्ण नियंत्रण, ग्राम में स्थित प्राथमिक आश्रमों में स्वीकृत घटुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के पद पर कलेक्टर दर/अंशाकालिक/नैमित्तिक आधार पर घटुर्थ श्रेणी कर्मचारियों का चयन एवं अनुशांसा। शालाओं के शिक्षाकर्मी वर्ग-02 एवं शिक्षाकर्मी वर्ग-03 पर प्रशासकीय नियंत्रण। पूर्व माध्यमिक शाला एवं आश्रमों एवं छात्रावासों में स्वीकृत घटुर्थ श्रेणी के पदों पर कलेक्टर दर/अंशाकालिक/नैमित्तिक आधार पर घटुर्थ श्रेणी कर्मचारियों का चयन एवु अनुशांसा। शालाओं में नियुक्त शिक्षा कर्मी वर्ग-01 पर प्रशासकीय नियंत्रण। हाईस्कूल, हायर सेकेंडरी एवं प्रो. मी. छात्रावासों में घटुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के स्वीकृत पदों पर कलेक्टर दर अंशाकालिक/नैमित्तिक आधार पर घटुर्थ श्रेणी कर्मचारियों का चयन एवु अनुशांसा।</p>	<p>विभागीय बजट को आवश्यकता नुसार जिला पंचायतों/जनपद पंचायतों को हस्तांतरित करना। विभाग से प्राप्त होने वाले मांग संख्या 15 एवं 82 अंतर्गत प्राप्त बजट आबंटन का उपयोग सुनिश्चित करना।</p>



## खनिज साधन विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, खनिज साधन विभाग का पत्र क्रमांक 2903/2283/2006/12, दिनांक 07/09/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
खनिजों का अन्वेषण अभिलेख खनिज प्रशासन	छ.ग. गौण खनिज नियम, 1986 (1) नियम 30 (13) में खदान से संबंधित लेख/अभिलेख की जांच के अधिकार (2) नियम 30 (15) (16) (17) (18) (19) में खनिजों के अवैध परिवहन पर जुर्माने, अभिग्रहण एवं राजसात के अधिकार (3) नियम 30 (23) (एक) में निरीक्षण के प्रयोजन से प्रवेश का अधिकार (4) नियम 53 (2) में खनिजों के अवैध उत्खनन/परिवहन पर खनिज प्रयुक्त औजार तथा वाहनों के अभिग्रहण करने के अधिकार (5) नियम 53 (5) में खनिजों के अवैध उत्खनन पर जुर्माने के अधिकार	छ.ग. गौण खनिज नियम, 1986 (1) नियम 30 (13) में खदान से संबंधित लेख/अभिलेख की जांच के अधिकार (2) नियम 30 (15) (16) (17) (18) (19) में खनिजों के अवैध परिवहन पर जुर्माने, अभिग्रहण एवं राजसात के अधिकार (3) नियम 30 (23) (एक) में निरीक्षण के प्रयोजन से प्रवेश का अधिकार (4) नियम 53 (2) में खनिजों के अवैध उत्खनन/परिवहन पर खनिज प्रयुक्त औजार तथा वाहनों के अभिग्रहण करने के अधिकार (5) नियम 53 (5) में खनिजों के अवैध उत्खनन पर जुर्माने के अधिकार (6) नियम 56 में गौण खनिज राजस्व से अनुदान प्राप्त करने का अधिकार (7) छ.ग. गौण खनिज रेत रेत का उत्खनन एवं व्यवसाय विनियमन निर्देश 2006 में ग्रामीण क्षेत्रों की रु. 5 लाख तक की अनुमानित वार्षिक रायल्टी की खदानें संचालित करने के अधिकार	छ.ग. गौण खनिज नियम, 1986 (1) नियम 3 (1) में खदान क्षेत्र चिन्हित किये जाने का अधिकार (2) नियम 18 (2) में अनुज्ञा/उत्खनिपट्टा की स्वीकृति हेतु संबंधित ग्राम पंचायत का अभिमत आवश्यक है। (3) नियम 30 (13) में खदान से संबंधित लेख/अभिलेख की जांच के अधिकार (4) नियम 30 (15) (16) (17) (18) (19) में खनिजों के अवैध परिवहन पर जुर्माने, अभिग्रहण एवं राजसात के अधिकार (5) नियम 30 (23) (एक) में निरीक्षण के प्रयोजन से प्रवेश का अधिकार (6) नियम 53 (2) में खनिजों के अवैध उत्खनन/परिवहन पर खनिज प्रयुक्त औजार तथा वाहनों के अभिग्रहण करने के अधिकार (7) नियम 53 (5) में खनिजों के अवैध उत्खनन पर जुर्माने के अधिकार (8) नियम 56 में गौण खनिज राजस्व से अनुदान प्राप्त करने का अधिकार (9) छ.ग. गौण खनिज रेत रेत का उत्खनन एवं व्यवसाय विनियमन निर्देश 2006 में ग्रामीण क्षेत्रों की रु. 5 लाख तक की अनुमानित वार्षिक रायल्टी की खदानें संचालित करने के अधिकार		

## श्रम विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, श्रम विभाग का पत्र क्रमांक 222/73/2006/16, दिनांक 28/01/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
			<p>1. समस्त ग्राम पंचायतों को न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 के अधीन निम्नलिखित अनुसूचित नियोजनों के संबंध में निरीक्षकों के रूप में नियुक्त किया गया है :-</p> <p>क्रमांक 1 से 5 नियोजन के अतिरिक्त निम्न को जोड़ा जाये :-</p> <p>(6) कृषि कार्य में संलग्न श्रमिकों का</p>		

## महिला एवं बाल विकास विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, महिला एवं बाल विकास विभाग का पत्र क्रमांक 673/मबावि/समन्वय/07, दिनांक 26/05/2007 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
<p>विभाग द्वारा संचालित महिला एवं बालकों के कल्याण संबंधी शासकीय संस्थाएं</p> <p>1. आयुष्मति योजना</p> <p>2. समेकित बाल विकास सेवा परियोजना का संचालन</p> <p>3. छ.ग. निर्धन कन्या सामूहिक विवाह योजना।</p> <p>4. छ.ग. महिला कोष द्वारा संचालित योजनाएं</p> <p>5. दत्तक पुत्री शिक्षा योजना</p> <p>6. अशासकीय संस्थाओं को अनुदान</p>	<p>1. अनाथ बच्चों को पारिवारिक वातावरण की सुविधा</p> <p>2. बच्चों के लिये झूलाघर</p> <p>3. चलित शिशुघर</p> <p>4. महिला जागृति शिविर</p> <p>5. दिशा दर्शन एवं भ्रमण कार्यक्रम</p> <p>6. छ.ग. महिला कोष योजना</p> <p>7. आंगनबाड़ी केन्द्रों का निरीक्षण/ पर्यवेक्षण</p>	<p>1. आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं, सहायिकाओं की नियुक्ति के अधिकार</p> <p>2. आंगनबाड़ी केन्द्रों का निरीक्षण / पर्यवेक्षण</p>	<p>1. स्थानीय रूप से पोषण आहार की व्यवस्था</p> <p>2. आंगनबाड़ी केन्द्रों की स्थापना हेतु गांवों का चयन</p> <p>3. भवन निर्माण</p> <p>4. आंगनबाड़ी केन्द्रों का निरीक्षण / पर्यवेक्षण</p>	<p>आंगनबाड़ी कार्यकर्ता/ सहायिका</p> <p>3. समेकित महिला बाल विस्तार अधिकारी</p> <p>4. पर्यवेक्षक के भर्ती के अधिकार जिला/जनपद पंचायत को.</p>	<p>विभाग की मांग संख्या 41 एवं 64 अंतर्गत संचालित योजनाओं से चलित शिशुघर, महिला जागृति शिविर, आदिवासी क्षेत्रों में पोषण आहार कार्यक्रम, झूलाघर बाल कल्याण क्षेत्रों में कार्यरत संस्थाओं महिला जागृति शिविर एवं अनाथ बालकों को</p>

## ग्रामोद्योग विभाग-हाथकरघा प्रभाग

**छत्तीसगढ़ शासन, ग्रामोद्योग विभाग का पत्र क्रमांक एफ 3-59/04/(6)52, दिनांक 09/11/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।**

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
विभिन्न प्रकार के ग्रामोद्योग, हाथकरघा, रेशम, चर्म विकास, हस्त शिल्प तथा खादी से संबंधित तकनीकी, जिला स्तर पर लगने वाली इकाईयों और ग्रामीण उद्यमियों को तकनीकी और विपणन संबंधी सहायता उपलब्ध कराना.	<ul style="list-style-type: none"> <li>कुटीर उद्योग की प्रगति का पर्यवेक्षण</li> <li>प्रशिक्षण केन्द्र के खोलने की स्वीकृति प्रदान करना</li> <li>प्रशिक्षुओं के भत्ते की व्यवस्था करना</li> <li>जिला स्तर पर बाजार व्यवस्था करना</li> <li>बीमा के कार्यों में समन्वय करना</li> <li>स्वैच्छिक संस्था को चयन करना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>खादी, ग्रामीण कुटीर उद्योग, रेशम एवं हस्तशिल्प की गतिविधियों का आकलन कर कार्ययोजना बनाना</li> <li>चयनित स्वरोजगारियों को प्रशिक्षण प्रदाय करना।</li> <li>कच्चा माल, उपकरणों एवं अन्य सामानों की पूर्ति करना।</li> <li>लाईन डिपार्टमेंट के साथ समन्वय करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ग्राम सभा के माध्यम से हितग्राहियों का चयन करना।</li> <li>चयनित हितग्राहियों/समूहों को स्थानीय स्तर पर उपलब्ध कच्चे माल को उपयोग करने हेतु प्रेरित करना तथा बीमा करवाना।</li> <li>सामुदायिक कार्यशाला का निर्माण करना।</li> <li>बाजार की व्यवस्था करने में सहयोग करना तथा कुटीर उद्योगों हेतु ऋण प्राप्त करने में स्वरोजगारियों को मदद करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जनपद स्तरीय समस्त अमला जनपद पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> <li>जिला स्तरीय समस्त अमला जिला पंचायत के प. शा. स. की नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जिला पंचायत से जनपद पंचायत को विभाग से संबंधित समस्त बजट।</li> <li>राज्य शासन से प्राप्त होने वाले विभाग के जिला स्तरीय समस्त बजट</li> </ul>

## ग्रामोद्योग विभाग -रेशम प्रभाग

**छत्तीसगढ़ शासन, ग्रामोद्योग विभाग का पत्र क्रमांक एफ 3-59/04/(6)52, दिनांक 09/11/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।**

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
विभिन्न प्रकार के ग्रामोद्योग, हाथकरघा, रेशम, चर्म विकास, हस्त शिल्प तथा खादी से संबंधित तकनीकी, जिला स्तर पर लगने वाली इकाईयों और ग्रामीण उद्यमियों को तकनीकी और विपणन संबंधी सहायता उपलब्ध	<ul style="list-style-type: none"> <li>कुटीर उद्योग की प्रगति का पर्यवेक्षण</li> <li>प्रशिक्षण केन्द्र के खोलने की स्वीकृति प्रदान करना</li> <li>प्रशिक्षुओं के भत्ते की व्यवस्था करना</li> <li>जिला स्तर पर बाजार व्यवस्था करना</li> <li>बीमा के कार्यों में समन्वय करना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>खादी, ग्रामीण कुटीर उद्योग, रेशम एवं हस्तशिल्प की गतिविधियों का आकलन कर कार्ययोजना बनाना</li> <li>रेशम गतिविधियों को बढ़ावा देने हेतु भूमि आबंटन में सहयोग।</li> <li>चयनित स्वरोजगारियों को प्रशिक्षण प्रदाय करना।</li> <li>कच्चा माल, उपकरणों एवं अन्य सामानों</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ग्राम सभा के माध्यम से हितग्राहियों का चयन करना।</li> <li>ग्राम सभा के माध्यम से रेशम गतिविधि को बढ़ावा देने हेतु भूमि उपलब्ध कराना।</li> <li>चयनित हितग्राहियों/समूहों को स्थानीय स्तर पर उपलब्ध कच्चे माल को उपयोग करने हेतु प्रेरित करना तथा बीमा करवाना।</li> <li>सामुदायिक कार्यशाला का निर्माण करना।</li> <li>बाजार की व्यवस्था करने में सहयोग</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जनपद स्तरीय समस्त अमला जनपद पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> <li>विभागीय अभिमत- रेशम प्रभाग में मैदानी स्तर पर कार्यरत समस्त पद (अमला) राज्य संवर्ग भर्ती के पद है। अतः इनका प्रशासकीय नियंत्रण जनपद पंचायत को नहीं सौंपा जा सकता है।</li> <li>जिला स्तरीय समस्त अमला जिला पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> <li>विभागीय अभिमत- रेशम प्रभाग में मैदानी स्तर पर कार्यरत समस्त पद (अमला) राज्य संवर्ग भर्ती के पद है। अतः</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जिला पंचायत से जनपद पंचायत को विभाग से संबंधित समस्त बजट।</li> <li>विभागीय अभिमत- रेशम प्रभाग द्वारा जिला रेशम अधिकारी को बजट नियंत्रण अधिकारी द्वारा जिलेवार बजट आबंटित किया जाता है जिसका कि संबंधी जिला रेशम अधिकारी वि. ख. में कार्यरत केन्द्रों/योजनाओं की कार्ययोजना के अनुरूप बजट व्यय किया जाता है। अतः जनपद पंचायत स्तर पर विभागीय कार्य के अनुरूप बजट व्यय किया जाता है। अतः जनपद पंचायत स्तर पर विभागीय कार्य के अनुरूप व्यय की समीक्षा की जा सकती है। बजट का नियंत्रण दिया जाना संभव नहीं है।</li> <li>राज्य शासन से प्राप्त होने वाले विभाग के जिला स्तरीय समस्त बजट</li> <li>विभागीय अभिमत- रेशम प्रभाग द्वारा जिला रेशम अधिकारी को बजट नियंत्रण अधिकारी द्वारा जिलेवार बजट आबंटित किया जाता है जिसका कि संबंधी जिला रेशम अधिकारी वि. ख. में कार्यरत केन्द्रों/योजनाओं की कार्ययोजना के अनुरूप बजट व्यय किया जाता है। अतः जिला पंचायत स्तर पर विभागीय कार्य के अनुरूप बजट व्यय किया</li> </ul>

## ग्रामोद्योग विभाग -हस्तशिल्प गतिविधियां

छत्तीसगढ़ शासन, ग्रामोद्योग विभाग का पत्र क्रमांक एफ 3-59/04/(6)52, दिनांक 09/11/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
विभिन्न प्रकार के ग्रामोद्योग, हाथकरघा, रेशम, चर्म विकास, हस्त शिल्प तथा खादी से संबंधित तकनीकी, जिला स्तर पर लगने वाली इकाईयों और ग्रामीण उद्यमियों को तकनीकी और विपणन संबंधी सहायता उपलब्ध कराना।	<ul style="list-style-type: none"> <li>प्रगति का पर्यवेक्षण करना।</li> <li>जिले के शिल्पियों को औजार उपकरण स्वीकृत करना।</li> <li>जिला स्तर पर बाजार व्यवस्था उपलब्ध कराना।</li> <li>जिला स्तर पर लाई डिपार्टमेंट को अपेक्षित सहयोग कर योजनाओं का सफल संचालन करवाना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>हस्तशिल्प गतिविधियों का आकलन कर कार्ययोजना बनाना।</li> <li>हस्तशिल्पियों के सर्वे के लिये मदद करना।</li> <li>कच्चा माल, उपकरणों एवं अन्य सामानों की पूर्ति के लिये सहयोग करना।</li> <li>लाईन डिपार्टमेंट के साथ समन्वय।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ग्राम पंचायत अथवा प्राधिकृत पंच, हितग्राही चयन समिति में सम्मिलित।</li> <li>प्रशिक्षण हेतु स्थल का निर्धारण करना।</li> <li>प्रशिक्षण समाप्ति पर प्रमाण पत्र वितरित करना।</li> <li>संचालित प्रशिक्षण केन्द्रों का निरीक्षण।</li> <li>घात्रवृत्ति वितरण के समय सरपंच या प्राधिकृत पंच का उपस्थित रहना।</li> <li>औजार उपकरण का वितरण पंचायत प्रतिनिधि के समक्ष करना।</li> <li>कर्मशाला अनुदान के लिये पंचायत प्रतिनिधि द्वारा प्रमाणित करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जनपद स्तर पर बोर्ड का कोई कार्यालय एवं स्टॉफ नहीं है। समय-समय पर जिला कार्यालय से कर्मचारी जाकर कार्य संपन्न करते हैं।</li> <li>सभी जिलों में बोर्ड के कार्यालय नहीं हैं।</li> <li>जिन जिलों में कार्यालय है, उनके अधिकारी/कर्मचारी सीधे मुख्यालय के नियंत्रण में कार्य करते हैं।</li> </ul>	जनपद स्तर पर कोई बजट प्राप्त नहीं होता है। जिला स्तर पर कोई बजट प्राप्त नहीं होता है। राज्य स्तर पर प्राप्त होने वाले बजट को सक्षम अधिकारी द्वारा निर्धारित लक्ष्य के अनुसार राशि भेजी जाती है।

## ग्रामोद्योग विभाग-छत्तीसगढ़ खादी तथा ग्रामोद्योग बोर्ड

छत्तीसगढ़ शासन, ग्रामोद्योग विभाग का पत्र क्रमांक एफ 3-59/04/(6)52, दिनांक 09/11/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
विभिन्न प्रकार के ग्रामोद्योग, हाथकरघा, रेशम, चर्म विकास, हस्त शिल्प तथा खादी से संबंधित तकनीकी, जिला स्तर पर लगने वाली इकाईयों और ग्रामीण उद्यमियों को तकनीकी और विपणन संबंधी सहायता उपलब्ध कराना।	<ul style="list-style-type: none"> <li>कुटीर उद्योग की प्रगति का पर्यवेक्षण</li> <li>प्रशिक्षण केन्द्र के खोलने की स्वीकृति प्रदान करना</li> <li>प्रशिक्षुओं के भत्ते की व्यवस्था करना</li> <li>जिला स्तर पर बाजार व्यवस्था करना</li> <li>बीमा के कार्यों में समन्वय करना</li> <li>स्वैच्छिक संस्था को चयन करना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>खादी, ग्रामीण कुटीर उद्योग, रेशम एवं हस्तशिल्प की गतिविधियों का आकलन कर कार्ययोजना बनाना</li> <li>चयनित स्वरोजगारियों को प्रशिक्षण प्रदाय करना।</li> <li>कच्चा माल, उपकरणों एवं अन्य सामानों की पूर्ति करना।</li> <li>लाईन डिपार्टमेंट के साथ समन्वय करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ग्राम सभा के माध्यम से हितग्राहियों का चयन करना।</li> <li>चयनित हितग्राहियों/समूहों को स्थानीय स्तर पर उपलब्ध कच्चे माल को उपयोग करने हेतु प्रेरित करना तथा बीमा करवाना।</li> <li>सामुदायिक कार्यशाला का निर्माण करना।</li> <li>बाजार की व्यवस्था करने में सहयोग करना तथा कुटीर उद्योगों हेतु ऋण प्राप्त करने में स्वरोजगारियों को मदद करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जनपद स्तरीय समस्त अमला जनपद पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> <li>जिला स्तरीय समस्त अमला जिला पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>जिला पंचायत से जनपद पंचायत को विभाग से संबंधित बजट।</li> <li>राज्य शासन से प्राप्त होने वाले विभाग के जिला स्तरीय समस्त बजट</li> </ul>

## कृषि विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, कृषि विभाग का पत्र क्रमांक 2610/बी-3/23/2006/14-2, दिनांक  
27/06/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
<p>विभाग के अधीन-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• समस्त प्रयोगशालाएँ</li> <li>• समस्त प्रशिक्षण केन्द्र</li> <li>• समस्त शासकीय प्रक्षेत्र</li> <li>• समस्त उद्यान रोपणी</li> <li>• समस्त विभाग के निगम/मण्डल/संस्थाएँ/कृषि वि.वि./कृषि अभियांत्रिकी कर्मशाला एवं अमला विभाग के अंतर्गत विभाग के नियंत्रण में संचालित गतिविधियाँ</li> <li>विभाग के अंतर्गत संचालित राज्य/केन्द्र पोषित/केन्द्र प्रवर्तित तथा बाह्य सहायता प्राप्त योजनाओं के मार्गदर्शन निर्देश में विभाग के नियंत्रण में सौंपे गए कार्य तथा कृषि आदानों के गुण नियंत्रण कार्य।</li> </ul>	<p>कृषि विकास को बढ़ावा देने हेतु जिला स्तर पर-</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. कृषि मेला, कृषक संगोष्ठी, प्रशिक्षण एवं प्रदर्शन का आयोजन करना।</li> <li>2. कृषि से संबंधित योजनाओं का प्रचार-प्रसार करना।</li> <li>3. खरीफ एवं रबी कार्यक्रम का जनपद पंचायत द्वारा तैयार की गई कार्ययोजना का जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन कर विभागीय अधिकारियों को उसके अनुरूप कार्य करने हेतु निर्देशित करना तथा फसल कार्यक्रम के अनुरूप आदानों की व्यवस्था करना।</li> <li>4. वार्षिक कार्ययोजना का जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन तथा समीक्षा करना।</li> <li>5. विभागीय योजनाओं के अंतर्गत जिले को प्राप्त लक्ष्य का वि.खण्डवार विभाजन तथा आवश्यक संशोधन, विशेष प्रकरणों में हितग्राहियों का चयन एवं जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन।</li> <li>6. फसल बीमा योजना की प्रगति की समीक्षा एवं आवश्यक मार्गदर्शन देना।</li> <li>7. जनपद पंचायत द्वारा विभागीय योजना के अंतर्गत 40 हेक्टर तक की सिंचाई तालाबों के निर्माण हेतु आबंटन उपलब्ध होने पर रु 10.00 लाख तक की प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान करना।</li> <li>8. प्राकृतिक आपदा की स्थिति में कृषकों के लिए राहत की व्यवस्था करना।</li> </ol>	<p>कृषि विकास को बढ़ावा देने हेतु जनपद स्तर पर-</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. कृषि मेला, कृषक संगोष्ठी, प्रशिक्षण एवं प्रदर्शन का आयोजन करना।</li> <li>2. कृषि से संबंधित योजनाओं का प्रचार-प्रसार करना।</li> <li>3. ग्राम पंचायत द्वारा अनुमोदित फसल कार्यक्रमों का संकलन कर जनपद पंचायत की कृषि स्थायी समिति के अनुमोदन पश्चात् विभाग के अधिकारियों के माध्यम से जिला पंचायत को प्रेषित करना।</li> <li>4. ग्राम द्वारा अनुमोदित फसल कार्यक्रम के लिये आवश्यक कृषि आदानों का आकलन एवं माँग जनपद पंचायत के कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन कर विभाग के अधिकारियों के माध्यम से जिला पंचायत को प्रेषित करना।</li> <li>5. विभिन्न विभागीय योजना में जिला पंचायत द्वारा लक्ष्यों का विकासखण्डवार विभाजन एवं पर्यवेक्षण।</li> <li>6. फसल बीमा योजना का प्रचार-प्रसार।</li> <li>7. जनपद पंचायत द्वारा अपने अधिनस्थ क्षेत्र में जैविक खाद को बढ़ावा देने के लिए नाडेप, बायोगैस, वर्मी कम्पोस्ट निर्माण हेतु किसानों को प्रोत्साहित करना तथा विभागीय अधिकारियों के सहयोग से हितग्राहियों का चयन करना।</li> <li>8. जनपद पंचायत द्वारा विभागीय योजना के अंतर्गत 40 हेक्टर तक की सिंचाई तालाबों के निर्माण हेतु आबंटन उपलब्ध होने पर रु 5.00 लाख तक की प्रशासकीय स्वीकृति।</li> <li>9. उन्नत कृषि एवं फल परीक्षण संबंधी प्रशिक्षणों का आयोजन करना।</li> </ol>	<p>कृषि विकास को बढ़ावा देने हेतु ग्राम पंचायत स्तर पर-</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. कृषि मेला, कृषक संगोष्ठी, प्रशिक्षण एवं प्रदर्शन का आयोजन करना।</li> <li>2. कृषि से संबंधित योजनाओं का प्रचार-प्रसार करना।</li> <li>3. ग्राम पंचायत के अधीन ग्रामों के भूमि किस्म, उपलब्ध संसाधनों को दृष्टिगत रखते हुए उपयुक्त खरीफ एवं रबी फसल कार्यक्रम का निर्धारण करना एवं अनुमोदन करना।</li> <li>4. अनुमोदित फसल कार्यक्रम के लिये आवश्यक कृषि आदानों का आकलन कर वरिष्ठ कृषि विकास अधिकारी को प्रस्तुत करना।</li> <li>5. विभिन्न विभागीय योजना के अनुसार फसल प्रदर्शन, बीज मिनीकिट, उन्नत कृषि यंत्र, सिंक्रलर सेट, पीध संरक्षण यंत्र, अनुदान पर वितरण हेतु पात्र हितग्राहियों का चयन एवं अनुमोदन।</li> <li>6. फसल बीमा योजना का प्रचार-प्रसार एवं कृषकों को आवश्यक सहयोग प्रदान करना।</li> <li>7. ग्राम पंचायत द्वारा अपने अधिनस्थ क्षेत्र में जैविक खाद को बढ़ावा देने के लिए नाडेप, बायोगैस, वर्मी कम्पोस्ट निर्माण हेतु किसानों को प्रोत्साहित करना तथा विभागीय अधिकारियों के सहयोग से हितग्राहियों का चयन करना।</li> <li>8. ग्राम पंचायत द्वारा अपने अधिनस्थ क्षेत्र में निर्माण कार्य हेतु स्थल का चयन कर प्रस्ताव विभागीय अधिकारियों के माध्यम से जनपद पंचायत को भेजना, एवं ग्राम पंचायत को सौंपे गए संरचना का रखरखाव।</li> <li>9. कम उत्पादन वाले क्षेत्र का मिट्टी परीक्षण करने हेतु नमूने विभागीय अधिकारियों के माध्यम से प्रयोगशाला भेजना।</li> <li>10. प्राकृतिक आपदा की स्थिति में कृषकों को फसल स्थिति का आकलन कर विभागीय अधिकारियों के माध्यम से उच्च स्तर को भेजें।</li> </ol> <p>4. वार्षिक कार्ययोजना का जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन तथा समीक्षा करना।</p> <p>5. विभागीय योजनाओं के अंतर्गत जिले को प्राप्त लक्ष्य का वि.खण्डवार विभाजन तथा आवश्यक संशोधन, विशेष प्रकरणों में हितग्राहियों का चयन एवं जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन।</p> <p>6. फसल बीमा योजना की प्रगति की समीक्षा एवं आवश्यक मार्गदर्शन देना।</p>	<p>जिले में पदस्थ उप संचालक कृषि एवं उनके अधीन विस्तार एवं भू-संरक्षण में कार्यरत समस्त अमलों तथा जिलों में पदस्थ उद्यानिकी विभाग के उप-सहायक संचालक उद्यान एवं उनके अधिनस्थ अमलों पर जिला पंचायत का प्रशासकीय नियंत्रण रहेगा। पूर्व में जारी आदेश संलग्न है।</p>	<p>जिला स्तरीय विभागीय अधिकारियों को योजना से संबंधित बजट आबंटित किया जावेगा जिसका जिला पंचायत की कृषि स्थायी समिति से अनुमोदन लेकर विभागीय अधिकारियों द्वारा ध्यय किया जावेगा। पंचायत मद- 80, 82 एवं 15 के बजट का नियंत्रण जिला पंचायत के अधीन रहेगा।</p>

## पशुपालन विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, कृषि (पशुपालन) विभाग का पत्र क्रमांक 1285/35/1184/प.रा./06.  
दिनांक 26/06/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. राज्य पशु चिकित्सालय</li> <li>2. चल पशु चिकित्सालय</li> <li>3. समस्त रोग अनुसंधान प्रयोगशालाएँ</li> <li>4. माता महामारी उन्मूलन योजना एवं उनकी इकाईयों तथा अमला</li> <li>5. सहायक पशु चिकित्सा क्षेत्र अधिकारी, प्रशिक्षण शाला</li> <li>6. कृत्रिम गर्भाधान प्रशिक्षण शाला</li> <li>7. कुक्कुट प्रशिक्षण शाला</li> <li>8. कुक्कुट परियोजना/ कुक्कुटसंपदा/ हैचरी</li> <li>9. केन्द्रीय वीर्य संग्रहालय</li> <li>10. पशु स्वास्थ्य तथा जैविक उत्पाद संस्थान</li> <li>11. तरल नत्रजन संयंत्र</li> <li>12. मुहखुरी व्यापकी इकाई</li> <li>13. पशु रोग सर्वेक्षण योजना</li> <li>14. कुक्कुट अनुसंधान प्रक्षेत्र</li> <li>15. समस्त प्रकार के पशु प्रजनन/ कुक्कुट/ सूकर/ बकरी/ बतख/ प्रक्षेत्र</li> <li>16. विदेशी सहायता प्राप्त परियोजनायें</li> <li>17. केन्द्र प्रवर्तित योजनाएं</li> <li>18. पशु चिकित्सा परिषद् से समन्वय</li> <li>19. गौ सेवा आयोग से समन्वय</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जिला स्तर पर पशुधन विकास कुक्कुट पालन एवं दुग्ध व्यवस्था की एक समग्र योजना बनाना</li> <li>• जनपद स्तरीय औषधालयों की स्वीकृति प्रदान करना</li> <li>• दुग्ध संग्रहण, परिवहन एवं संवर्धन हेतु सहकारी संघों का गठन करना।</li> <li>• नए दुग्ध संग्रह मांगों को चिन्हित कर विकसित करना</li> <li>• जिला स्तरीय दुग्ध संवर्धन एवं पशुपालन की प्रशिक्षण आयोजित करना।</li> <li>• नवीन पशु औषधालय / पशु चिकित्सालय खोलने की स्वीकृति भवन व्यवस्था एवं भवन रख रखाव।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• पशु चिकित्सालयों का नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण</li> <li>• उन्नत किस्म के चार के बीजों का वितरण करना</li> <li>• पशुपालन के उन्नत तकनीकों से कृषकों को अवगत कराने हेतु प्रशिक्षण आयोजित करना</li> <li>• दुग्ध सहकारी समितियों के सदस्यों को सही एवं वक्त पर मुगतान सुनिश्चित कराना</li> <li>• चारागाह विकास संबंधी योजना स्वीकृत करना</li> <li>• कृत्रिम गर्भाधान केन्द्र तथा पशु औषधालयों को स्वीकृत करना</li> <li>• महामारियों तथा संक्रामक रोगों की रोकथाम में मदद करना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• मवेशी कुक्कुट और अन्य पशुधन की उन्नति कार्यक्रम</li> <li>• पशुधन संबंधी योजनाओं को कार्ययोजना तैयार करना तथा हितग्राहियों का चयन करना।</li> <li>• कृत्रिम गर्भाधान केन्द्र का निर्माण तथा रख रखाव करना</li> <li>• चारागाह विकास करना</li> <li>• दैविक आपदा के समय पशु चारे की व्यवस्था करना</li> <li>• पशु टीकाकरण कार्यक्रम का पर्यवेक्षण करना तथा महामारी की सूचना संबंधित को देते हुये जनपद पंचायत को अवगत कराना।</li> <li>• छोटे दुग्ध</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जनपद स्तरीय समस्त अमला जनपद पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> <li>• जिला स्तरीय समस्त अमला जिला पंचायत के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जिला पंचायत से जनपद पंचायत को विभाग से संबंधित समस्त बजट।</li> <li>• राज्य शासन से प्राप्त होने वाले विभाग के जिला स्तरीय समस्त बजट</li> </ul>

## मछली पालन विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, कृषि (मछली पालन) विभाग का पत्र क्रमांक 908/36/मपा/प.रा./06,  
दिनांक 30/11/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात  
हस्तांतरित

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. अनुसंधान कार्य</li> <li>2. अमले का प्रशिक्षण</li> <li>3. मत्स्य बीज उत्पादन संबंधी समस्त कार्य</li> <li>4. मत्स्यपालन, मत्स्य विज्ञान केन्द्र का संचालन एवं प्रबंधन</li> <li>5. भारत सरकार द्वारा सहायता प्राप्त केन्द्र क्षेत्र एवं केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं (मत्स्य कृषक विकास अधिकरण को छोड़कर) का क्रियान्वयन।</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 हे. से अधिक एवं 200 हे. औसत जलक्षेत्र तक के जलाशय को मत्स्य विकास के पट्टे पर देना</li> <li>• मछुवा सहकारी समितियों को ऋण एवं अनुदान स्वीकृत करना</li> <li>• मछुआरों का प्रशिक्षण आयोजित करना</li> <li>• मत्स्य कृषकों को नवीन तकनीक से अवगत कराने हेतु अध्ययन भ्रमण एवं प्रशिक्षण आयोजित करना।</li> <li>• मत्स्य पालन प्रसार अंतर्गत आंलकारिक मछली पालन एवं ड्रीगा पालन हेतु अनुजाति/जनजाति के मछुआरों को अनुदान देना</li> <li>• मत्स्य कृषक विकास अभिकरण द्वारा क्रियान्वित योजनाओं का क्रियान्वयन।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 हेक्टेयर औसत जलक्षेत्र के तालाब में मत्स्य विकास के पट्टे देना</li> <li>• मत्स्य बीज संघयन की मांग एकत्र कर मत्स्य बीज प्रदाय करना।</li> <li>• सहकारी समितियों एवं निजी मत्स्य पालकों को मत्स्य बीज उत्पादन एवं संवर्धन हेतु सहयोग करना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 हेक्टेयर औसत जलक्षेत्र के तालाब में मत्स्य विकास के पट्टे देना</li> <li>• हितग्राही मूलक योजनाओं के हितग्राहियों का चयन करना तथा जनपद पंचायत को भेजना</li> <li>• बीमा करने हेतु हितग्राहियों का चयन कर प्रस्ताव विभाग को प्रेषित करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जनपद स्तरीय समस्त अमला जनपद पंचायत के प.शा.स की य नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> <li>• जिला स्तरीय समस्त अमला जिला पंचायत के प.शा.स की य नियंत्रण में कार्य करेगा।</li> </ul>	<p>जो कार्यक्रम/परियोजनाएं अंतरित की गईं उनसे संबंधित राशि त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था के अंतर्गत बजट मद 80, 82, 15 में अंतरित।</p>

## लोक स्वास्थ्य एवं यांत्रिकी विभाग

छत्तीसगढ़ शासन, लोक स्वास्थ्य एवं यांत्रिकी विभाग का पत्र क्रमांक 2125/एफ-1/06/34-2/04, दिनांक 17/08/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. नये नलकूपों का घयन, खनन</li> <li>2. नल - जल योजनाओं का निर्माण</li> <li>3. हेण्ड पंप जल योजनाओं का संचारण</li> <li>4. संपूर्ण स्वच्छता अभियान एवं स्वजलधारा का अनुभवण</li> <li>5. भूजल संवर्धन योजनाओं को क्रियान्वित करना</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. कुआं, छोटी टकियों का निर्माण</li> <li>2. स्वच्छ शौचालयों का निर्माण करना</li> <li>3. संपूर्ण स्वच्छता अभियान का क्रियान्वयन करना</li> <li>4. शालाओं एवं आंगनबाड़ी केन्द्रों में स्वच्छता परिसर का निर्माण करना</li> <li>5. परंपरागत जल स्रोतों का जीर्णोद्धार एवं शुद्धीकरण करना अवशिष्ट ठोस एवं जल निकास व्यवस्था।</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जिन बसाहटों में पानी की कमी है उन्हें चिन्हित करना, वरीयता के आधार पर उन गांवों में पानी के दोहन हेतु जगहों को चिन्हित करना</li> <li>• पेयजल नमूने इकट्ठे करना तथा प्रयोगशाला भेजकर जांच करना।</li> <li>• ग्रीष्म ऋतु में आवश्यकता अनुसार पेयजल परिवहन की व्यवस्था करना</li> <li>• जिला पंचायत से जनपद पंचायत को विभाग से संबंधित समस्त बजट</li> <li>• परंपरागत जल स्रोतों का जीर्णोद्धार एवं शुद्धीकरण करना अवशिष्ट ठोस एवं जल निकास व्यवस्था।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• पेयजल के दोहन के लिए स्थानों का चिन्ही करण करना, व्यय का आकलन करना है एवं गांव स्तरीय पेयजल परियोजना ग्राम सभा के साथ मिल कर प्रस्तावित करना</li> <li>• ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल हेतु बड़ी योजना प्रस्तावित करना</li> <li>• भू-जल एवं सतही जल प्रबंधन का प्रचार-प्रसार करना</li> <li>• संपूर्ण स्वच्छता अभियान में जनपद पंचायत एवं ग्राम पंचायतों को समय-समय पर मार्गदर्शन देना।</li> </ul>		<p>राज्य शासन से प्राप्त होने वाले जिला स्तरीय बजट</p>

**खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग**  
छत्तीसगढ़ शासन, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग का पत्र क्रमांक 1794/खाद्य/2006, दिनांक  
13/06/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित

राज्य सेक्टर की गतिविधि	जिला पंचायत	जनपद पंचायत	ग्राम पंचायत	अमला	बजट व्यवस्था
1. ग्राम पंचायत की सौंपी गई गतिविधि को छोड़कर शेष सभी	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ निगरानी समिति के माध्यम से सार्वजनिक वितरण प्रणाली की समीक्षा कर</li> <li>□ ए.पी.एल. राशनकार्ड का मुद्रण कराना तथा वितरण हेतु ग्राम पंचायतों को उपलब्ध कराना।</li> <li>□ जिला स्तरीय कार्य योजना बनाना।</li> <li>□ उचित मूल्य दुकान संचालन हेतु निर्धारित एजेंसियों को कार्यशील पूंजी आवंटित करने हेतु जनपद पंचायतों को राशि उपलब्ध कराना।</li> <li>□ सार्वजनिक वितरण प्रणाली से संबंधित जनपद पंचायत स्तर पर अनिराकृत समस्याओं की सुनवाई निगरानी समिति के माध्यम से करना तथा उनका निराकरण करना।</li> <li>□ अनिराकृत प्रकरणों को खाद्य विभाग को निराकरण हेतु उपलब्ध कराना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• निगरानी समिति के माध्यम से सार्वजनिक वितरण प्रणाली की समीक्षा करना</li> <li>• सार्वजनिक वितरण प्रणाली से संबंधित ग्राम पंचायत स्तर पर अनिराकृत समस्याओं की सुनवाई निगरानी समिति के माध्यम से करना।</li> <li>• उचित मूल्य दुकान संचालन हेतु निर्धारित एजेंसियों को कार्यशील पूंजी आवंटित कराना।</li> <li>• ग्राम पंचायतों से प्राप्त कार्ययोजना को संकलित कर जनपद स्तरीय समीक्षा करना एवं कार्ययोजना तैयार करना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ग्राम पंचायत क्षेत्रों में उचित मूल्य दुकानों की आवश्यकता का आकलन कर संक्षम अधिकारी को प्रस्ताव देना।</li> <li>• उचित मूल्य की दुकानों जहां पंचायतों को सौंपी गई है, के संचालन की व्यवस्था करना।</li> <li>• क्षेत्र की संचालित उचित मूल्य की दुकानों का निगरानी समिति के माध्यम से पर्यवेक्षण करना।</li> <li>• हितग्राहीमूलक योजनाओं, हितग्राहियों को लाभ दिलाने हेतु ग्राम सभाओं के माध्यम से पात्र हितग्राहियों का चिन्हांकन करना तथा उन्हें लाभ दिलाना सुनिश्चित करना।</li> <li>• ए.पी.एल. राशनकार्ड बनाना एवं वितरण कराना।</li> <li>• खाद्य विभाग द्वारा मुद्रित एवं कलेक्टर द्वारा अधिकृत अधिकारी द्वारा जारी किए गए बी.पी.एल. अन्वयोदय अन्न योजना एवं अन्नपूर्णा योजना के राशनकार्डों को पात्र हितग्राहियों को वितरित करना।</li> <li>• ए.पी.एल., बी.पी.एल. अन्वयोदय अन्न योजना एवं अन्नपूर्णा योजना के राशनकार्डों की पात्रता का प्रतिवर्ष ग्राम सभाओं के माध्यम से परीक्षण करना।</li> <li>• निगरानी समिति के माध्यम से उचित मूल्य दुकानों के संचालन से संबंधित समस्याओं के आवेदन प्राप्त करना एवं उनका निराकरण करना।</li> <li>• ग्रेन बैंकों की स्थापना एवं संचालन करना।</li> <li>• उपभोक्ता अधिकारों का प्रचार-प्रसार करना।</li> <li>• स्कूलों में कन्ज्यूमर क्लबों का गठन करना।</li> </ul>		विभाग के बजट में उचित मूल्य दुकान संचालन हेतु उपलब्ध कराई जाने वाली कार्यशील पूंजी की राशि जिला पंचायत को प्रदाय। कार्यशील पूंजी उपलब्ध कराना।

**खेल और युवा कल्याण विभाग**

छत्तीसगढ़ शासन, खेल और युवा कल्याण विभाग का पत्र क्रमांक 915/960/06/9, दिनांक  
27/11/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।

राज्य की गतिविधि	ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत	जिला पंचायत	अमला	बजट
1. राज्य स्तरीय ग्रामीण खेलकूद प्रतियोगिता एवं अखिल भारतीय प्रतियोगिताओं में भाग लेना	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ खेल मैदान का विकास एवं संधारण कार्य</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जनपद स्तरीय ग्रामीण खेलकूद प्रतियोगिता का आयोजन करना एवं खिलाड़ियों का चयन कर जिला स्तर पर भेजना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ जिला स्तरीय ग्रामीण खेलकूद प्रतियोगिताओं का आयोजन करना</li> <li>➤ जिले में नये खेलों एवं एथलेटिक्स को बढ़ावा देना</li> </ul>	जिला स्तरीय अमला उक्त योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु जिला पंचायत के कार्यकारी नियंत्रण में कार्य करेगा।	जनपद एवं जिला स्तर की योजना से संबंधित स्वीकृत बजट
2. राज्य स्तरीय महिला खेलकूद प्रतियोगिता एवं अखिल भारतीय प्रतियोगिताओं में भाग लेना	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ग्राम में खेलकूद संबंधी कार्यक्रम आयोजित करना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• जनपद स्तरीय खेल संबंधी प्रशिक्षण आवश्यकताओं का आकलन करना तथा जिला पंचायत को भेजना</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ जिला स्तरीय खेल प्रतिभा खोज स्पर्धा एवं क्षेत्रीय प्रतियोगिता में दल भेजना</li> </ul>		
3. राज्य स्तरीय खेल प्रतिभा खोज स्पर्धा का आयोजन	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ग्राम पंचायत क्षेत्र में खेलकूद की सुविधाएं बढ़ाने के लिए कार्य योजना तैयार करना तथा क्रियान्वयन करना</li> </ul>				
4. क्षेत्रीय एवं राज्य प्रशिक्षण केंद्रों का संचालन					
5. शेष समस्त विभागीय गतिविधियां राज्य सेक्टर की है।					



## जलसंसाधन विभाग

**छत्तीसगढ़ शासन, जलसंसाधन विभाग का पत्र क्रमांक 4335/बी-6/2997/स्था./31/06, दिनांक 2/08/2007 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित**

गतिविधि	विवरण
1. लघुसिंचाई योजनाएं 2. जल प्रबंधन	40 हेक्टेअर से कम क्षमता वाले लघु सिंचाई योजनाओं के संधारण एवं संचालन का कार्य ग्राम पंचायतों को सौंपा गया है।  प्रदेश में जल प्रबंधन में कृषकों की भागीदारी (पीआईएम) अधिनियम 2006 लागू किया गया है। जल प्रबंधन के कार्य कृषकों की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु जल उपभोक्ता संस्थाओं का निर्माण किया गया है। जिनका नियमित निर्वाचन होता है। जल उपभोक्ता संस्थाएं अपने-अपने कार्यक्षेत्र में सिंचाई योजनाओं के प्रबंधन का कार्य देखेंगी।

## ऊर्जा विभाग

**छत्तीसगढ़ शासन, ऊर्जा विभाग का पत्र क्रमांक 1614/13/उवि/मानचित्रण/2006, दिनांक 07/07/2006 द्वारा त्रिस्तरीय पंचायतराज संस्थाओं को संशोधन पश्चात हस्तांतरित कार्य।**

ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत	जिला पंचायत
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ग्राम पंचायत के आबादी क्षेत्र में सड़कबलती हेतु विद्युत पोल तथा लाईन की आवश्यकता का आकलन कर प्रस्ताव मण्डल को प्रेषित करना।</li> <li>• ग्राम पंचायत क्षेत्रान्तर्गत घरेलु विद्युत कनेक्शन हेतु आवेदन पत्र इकट्ठा कर विद्युत विभाग को प्रेषित करना।</li> <li>• अवैध विद्युत कनेक्शन तथा विद्युत घोंघरी की सूचना विभाग को देना तथा रोकने का प्रयास करना।</li> <li>• कृषि के सीजन में लो वोल्टेज सूचना/कटौती की सूचना जनपद पंचायत को देना।</li> <li>• केंडा द्वारा गैर पारंपरिक ऊर्जा स्रोतों के प्रचार-प्रसार हेतु ग्राम पंचायत स्तर पर ग्रामवासियों की सहभागिता के साथ समय-समय पर कार्यक्रम आयोजित किया जाएगा।</li> <li>• केंडा द्वारा सौर पावर प्लांट स्थापित कर ग्रामों में सामुदायिक प्रकाशन व्यवस्था की जाती है। संबंधित विभागों से हितग्राही अंशदान केंडा को प्राप्त होने पर संयंत्रों की स्थापना का कार्य किया जाएगा।</li> <li>☐ जेट्रोफा प्लांटेशन हेतु ग्रामों के हितग्राहियों को केंडा की नर्सरी से 500 पौधे नि:शुल्क उपलब्ध कराये जाते हैं एवं प्रचार-प्रसार के कार्यक्रम नियमित रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में आयोजित किया जाएगा।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• कृषि के सीजन में लो वोल्टेज/कटौती की समस्या का निराकरण हेतु ग्राम पंचायतों से जानकारी प्राप्त कर जिला पंचायत के समक्ष प्रस्तुत करना।</li> <li>• जेट्रोफा स्पंज हेतु कृषि के लिए अनुपयोगी भूमि का घयन कर हितग्राहियों के माध्यम से जेट्रोफा का वृक्षारोपण कराना।</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• लो वोल्टेज/कटौती की समस्या का निराकरण हेतु जनपद पंचायतों से जानकारी प्राप्त कर विद्युत विभाग के समक्ष प्रस्तुत करना।</li> </ul>

परिशिष्ट 6.2

पंचायतों को सौंपे गये कृत्यों के क्रियान्वयन के लिये विभिन्न विभागों द्वारा प्रावधानित राशि

क्र.	शासकीय विभाग	वर्ष	मांग संख्या 80			मांग संख्या 820TSP एवं क्र. 41	मांग संख्या 150SCP एवं क्र. 64	कुल योग (6+7+8)
			आयोजनेत्तर	आयोजना	योग			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	स्कूल शिक्षा	2008-09	0	4500	4500	1	61	4562
		2009-10	9550	11645	21195	0	95	21290
		2010-11	15500	26671.5	42171.5	0	95	42266.5
		योग	<b>25050</b>	<b>42816.5</b>	67866.5	<b>1</b>	<b>251</b>	68118.5
		2011-12	29500	33150	62650	0	0	62650
		2012-13	34000	40400	74400	0	0	74400
2	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	2008-09	633	0	633	0	0	633
		2009-10	698	0	698	0	0	698
		2010-11	0	0	0	0	0	0
		योग	<b>1331</b>	<b>0</b>	1331	<b>0</b>	<b>0</b>	1331
		2011-12	18579	7360	25939	11009	3044	39992
		2012-13	19909	8964	28873	11616	3176	43665
3	लोक स्वास्थ्य यात्रिकी	2008-09	955	850	1805	310	177.5	2292.5
		2009-10	1050	1100	2150	382.5	222	2754.5
		2010-11	700	1100	1800	497	222	2519
		योग	<b>2705</b>	<b>3050</b>	5755	<b>1189.5</b>	<b>621.5</b>	7566
		2011-12	1000	940	1940	495	222	2657
		2012-13	1000	500	1500	65	0	1565
4	समाज कल्याण	2008-09	8800	3100	11900	2356	744	15000
		2009-10	8800	5000	13800	3504	1170	18474
		2010-11	10127.94	8090	18217.94	4370	1555.5	24143.44
		योग	<b>27727.94</b>	<b>16190</b>	43917.94	<b>10230</b>	<b>3469.5</b>	57617.44
		2011-12	15103	12273	27376	7191	2816	37383
		2012-13	16000	11682	27682	6118	1997	35797
5	महिला एवं बाल विकास	2008-09	8.72	100	108.72	11	31.47	151.19
		2009-10	7.5	102.5	110	13	37.7	160.7
		2010-11	7.5	103	110.5	13	37.7	161.2
		योग	<b>23.72</b>	<b>305.5</b>	329.22	<b>37</b>	<b>106.87</b>	473.09
		2011-12	0	0	0	0	0	0
		2012-13	0	0	0	0	0	0
6	कृषि	2008-09	0	0	0	695	730	1425
		2009-10	0	0	0	0	0	0
		2010-11	0	0	0	0	0	0
		योग	<b>0</b>	<b>0</b>	0	<b>695</b>	<b>730</b>	1425
		2011-12	0	0	0	0	0	0
		2012-13	0	0	0	0	0	0
7	पशु पालन	2008-09	142	100	242	116.3	12	370.3
		2009-10	142	125.5	267.5	67.5	12	347
		2010-11	135	125.5	260.5	70	12	342.5
		योग	<b>419</b>	<b>351</b>	770	<b>253.8</b>	<b>36</b>	1059.8
		2011-12	0	0	0	0	0	0
		2012-13	0	0	0	0	0	0

8	मत्स्य विभाग	2008-09	155	222.4	377.4	96.35	90.32	564.07
		2009-10	158	397.4	555.4	145	190.45	890.85
		2010-11	165	538.5	703.5	150.75	371.07	1225.32
		योग	<b>478</b>	<b>1158.3</b>	1636.3	<b>392.1</b>	<b>651.84</b>	2680.24
		2011-12	0	0	0	0	0	0
		2012-13	0	0	0	0	0	0
9	ग्रामउद्योग	2008-09	131	50	181	5.5	2	188.5
		2009-10	141.25	47	188.25	0	0	188.25
		2010-11	180.6	47	227.6	0	0	227.6
		योग	<b>452.85</b>	<b>144</b>	596.85	<b>5.5</b>	<b>2</b>	604.35
		2011-12	0	0	0	0	0	0
		2012-13	0	0	0	0	0	0
10	आदिम जाति कल्याण विभाग	2008-09	0	0	0	18670.95	1716.95	20387.9
		2009-10	0	0	0	35525	1896	37421
		2010-11	0	0	0	48222	2076	50298
		योग	0	0	0	<b>102417.95</b>	<b>5688.95</b>	108106.9
		2011-12	0	0	0	39500	130	39630
		2012-13	0	0	0	48000	115	48115
11	खनिज विभाग	2008-09	0	3862	3862	0	0	3862
		2009-10	0	5775	5775	0	0	5775
		2010-11	0	3163	3163	0	0	3163
		योग	0	<b>12800</b>	12800	0	0	12800
		2011-12	0	0	0	0	0	0
		2012-13	0	0	0	0	0	0
12	पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग	2008-09	0	0	0	0	0	0
		2009-10	0	0	0	0	0	0
		2010-11	0	0	0	0	0	0
		योग	0	0	0	0	0	0
		2011-12	58154	28350	86504	41106	5402	133012
		2012-13	65168	33100	98268	40992	5343	144603
कुल योग	2008-09	<b>10824.72</b>	<b>12784.4</b>	<b>23609.12</b>	<b>22262.1</b>	<b>3565.24</b>	<b>49436.46</b>	
	2009-10	<b>20546.75</b>	<b>24192.4</b>	<b>44739.15</b>	<b>39637</b>	<b>3623.15</b>	<b>87999.3</b>	
	2010-11	<b>26816.04</b>	<b>39838.5</b>	<b>66654.54</b>	<b>53322.75</b>	<b>4369.27</b>	<b>124346.6</b>	
	योग	<b>58187.51</b>	<b>76815.3</b>	<b>135002.81</b>	<b>115221.85</b>	<b>11557.66</b>	<b>261782.3</b>	
	2011-12	<b>122336</b>	<b>82073</b>	<b>204409</b>	<b>99301</b>	<b>11614</b>	<b>315324</b>	
	2012-13	<b>136077</b>	<b>94646</b>	<b>230723</b>	<b>106791</b>	<b>10631</b>	<b>348145</b>	

टिप्पणी :-

1. केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ उक्त तालिका में सम्मिलित नहीं है।

परिशिष्ट - 7.1

सम्पल ग्राम पंचायतों की कुल प्राप्तियों में कर राजस्व का अंश (प्रतिशत) :  
वार्षिक औसत - 2006-07 से 2010-11

(राशि रुपये में)

क्र	जिला	संपत्ति कर		निजी शौचालयों पर कर		प्रकाश कर		वृत्ति कर		जल कर		नाली कर		वाहन कर		सफाई कर	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1	बालोद	1741	0.16	-	-	2791	0.26	240	0.02	4919	0.45	-	-	-	-	15	-
2	बलोदाबाजार	2313	0.25	33	-	191	0.02	271	0.03	1082	0.11	t	-	18	t	-	-
3	बलरामपुर	7261	1.18	76	0.01	3	-	98	0.02	-	-	238	0.04	74	0.01	6	-
4	बस्तर	4787	0.54	-	-	-	-	297	0.03	2743	0.31	876	0.10	48	0.01	2	-
5	बेमेतरा	659	0.08	68	0.01	4080	0.52	33	T	967	0.12	116	0.01	-	-	22	-
6	बीजापुर	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	बिलासपुर	7279	0.67	-	-	-	-	155	0.01	568	0.05	1414	0.13	-	-	-	-
8	दंतेवाड़ा	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	धमतरी	1723	0.12	32	-	1566	0.11	449	0.03	5210	0.37	-	-	-	-	16	-
10	दुर्ग	2	-	-	-	58	-	481	0.04	1061	0.09	82	0.01	27	t	140	0.01
11	गरियाबंद	2269	0.23	646	0.07	1951	0.20	824	0.08	3086	0.31	123	0.01	-	-	84	0.01
12	जांजगीर-चांपा	256	0.02	-	-	-	-	772	0.06	1111	0.09	-	-	-	-	89	0.01
13	जशपुर	2767	0.40	8	t	61	0.01	259	0.04	t	-	-	-	-	-	16	-
14	कांकेर	1815	0.09	-	-	3539	0.17	502	0.02	6569	0.32	-	-	-	-	-	-
15	कबीरघाम	31	-	-	-	1	-	229	0.02	825	0.09	-	-	-	-	-	-
16	कोडागांव	6	-	-	-	27	-	-	-	240	0.01	-	-	-	-	-	-
17	कोरबा	21	-	-	-	-	-	125	0.01	63	0.01	-	-	-	-	-	-
18	कोरिया	45	-	-	-	332	-	1948	0.20	1156	0.12	-	-	7	-	-	-
19	महासमुन्द	1389	0.17	18	t	98	0.05	385	0.05	1668	0.20	20	T	-	-	1	-
20	मुंगेली	1589	0.12	4357	0.32	t	t	63	T	1054	0.08	141	T	17	-	101	0.01
21	नारायणपुर	-	-	-	-	29	t	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	रायगढ़	2105	0.19	26	-	867	-	95	0.01	615	0.06	16	-	-	-	26	-
23	रायपुर	1042	0.09	16	-	327	0.14	588	0.05	3162	0.27	19	-	-	-	90	0.01
24	राजनांदगांव	197	0.03	254	0.03	t	t	131	0.02	1780	0.23	3	-	96	0.01	2	-
25	सरगुजा	211	0.02	9	-	-	-	t	-	191	0.02	-	-	-	-	-	-
26	सुकमा	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	सूरजपुर	73	0.01	-	-	-	-	368	0.03	1970	0.19	-	-	-	-	-	-
	महायोग	1712	0.16	185	0.02	605	0.06	314	0.03	1611	0.15	132	0.01	13	t	23	t

A: प्रति चयनित ग्राम पंचायत में वार्षिक औसत राजस्व (रु.) में.

B: कुल प्राप्तियों में अंश प्रतिशत। पूर्णांक लिये जाने के कारण प्रतिशतों का योग 100 से कुछ कम या अधिक हो सकता है।

C: जो व्यक्ति व्यवसाय, एजेंसी चला रहे हो उनसे प्राप्त कर को अन्य में लिया गया है।

**परिशिष्ट - 7.1 (क्रमशः.....)**  
**सेम्पल ग्राम पंचायतों की कुल प्राप्तियों में कर राजस्व का अंश (प्रतिशत) :**  
**वार्षिक औसत - 2006-07 से 2010-11**

(राशि रुपये में)

क्र.	जिला	अन्य		अनिवार्य करों का योग		ऐच्छिक करों का योग		महायोग		प्रति व्यक्ति कर राजस्व
		A	B	A	B	A	B	A	B	
1	बालोद	14109	1.29	4772	0.44	19043	1.75	23815	2.19	12.99
2	बलौदाबाजार	995	0.11	2808	0.29	2115	0.22	4923	0.51	2.16
3	बलरामपुर	-	-	3437	1.21	318	0.05	3755	1.26	1.84
4	बस्तर	1	t	5084	0.58	3669	0.42	8753	1.00	3.98
5	बेमेतरा	320	0.04	4841	0.61	1425	0.18	6266	0.79	2.90
6	बीजापुर	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	बिलासपुर	408	0.04	7435	0.69	2390	0.22	9825	0.91	4.10
8	दंतेवाड़ा	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	धमतरी	1862	0.13	3770	0.27	7088	0.50	10858	0.77	5.56
10	दुर्ग	2875	0.23	541	0.05	4185	0.34	4726	0.39	2.04
11	गरियाबंद	1846	0.19	5689	0.58	5139	0.52	10828	1.10	5.98
12	जांजगीर-चांपा	11989	0.93	1027	0.08	13189	1.03	14216	1.11	5.87
13	जशपुर	12	t	3096	0.44	36	0.01	3132	0.45	1.66
14	कांकेर	302	0.01	5856	0.29	6871	0.34	12727	0.63	7.31
15	कबीरघाम	445	0.05	261	0.03	1270	0.14	1531	0.17	0.77
16	कोडागांव	-	-	6	t	240	0.01	246	0.01	0.12
17	कोरबा	135	0.02	173	0.02	198	0.02	371	0.04	0.17
18	कोरिया	363	0.04	1993	0.21	1526	0.16	3519	0.37	1.83
19	महासमुन्द	1682	0.20	2125	0.25	3371	0.40	5496	0.65	2.96
20	मुंगेली	1384	0.10	6107	0.45	2570	0.19	8677	0.64	4.11
21	नारायणपुर	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	रायगढ़	127	0.01	2255	0.20	784	0.07	3039	0.27	1.71
23	रायपुर	39206	3.35	2513	0.22	42476	3.63	44989	3.85	19.85
24	राजनादगांव	1037	0.14	908	0.12	2919	0.38	3827	0.50	2.09
25	स्वगुजा	18	-	220	0.03	209	0.02	429	0.05	0.22
26	सुकमा	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	सूरजपुर	75	0.01	440	0.04	2045	0.19	2485	0.23	1.14
	महायोग	3398	0.32	2816	0.27	5178	0.48	7994	0.75	3.97

A: प्रति चयनित ग्राम पंचायत में वार्षिक औसत राजस्व (रु.) में.

B: कुल प्राप्तियों में अंश प्रतिशत। पूर्णांक लिये जाने के कारण प्रतिशतों का योग 100 से कुछ कम या अधिक हो सकता है।

C: जो व्यक्ति व्यवसाय, एजेंसी चला रहे हो उनसे प्राप्त कर को अन्य में लिया गया है।

परिशिष्ट - 7.2

सेम्पल ग्राम पंचायतों की कुल प्राप्तियों में कर भिन्न राजस्व का अंश (प्रतिशत) : वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11

क.	जिला	सेम्पल ग्राम पंचायत		वार्षिक औसत प्राप्ति							कुल	
		संख्या	औसत जनसंख्या	बाजार शुल्क	पशुओं की बिक्री शुल्क	किराया	लायसेंस शुल्क	कांजी हाउस	व्याज प्राप्ति	अन्य	प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत औसत प्राप्ति	प्रतिशत
1	बालोद	79	1834	29604	478	1441	-	-	225	18506	50254	4.61
2	बली दाबाजार	100	2282	4999	3911	456	-	1033	182	5694	16275	1.73
3	बलरामपुर	68	2046	23	289	275	119	412	1446	1284	3849	0.62
4	बस्तर	63	2202	26	10	96	96	265	9280	269	10042	1.13
5	बेमेतरा	67	2159	3872	203	353	14	1009	802	9239	5492	1.99
6	बीजापुर	31	1437	217	-	-	-	-	-	-	217	0.03
7	बिलासपुर	111	2418	1138	344	1198	62	418	209	2014	5383	0.5
8	दंतेवाड़ा	23	1884	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	धमतरी	67	1952	1940	468	627	4	295	707	5808	9849	0.69
10	दुर्ग	53	2312	147	292	570	1387	1551	2175	9421	15548	1.24
11	गरियाबंद	62	1808	1594	2521	84	7	193	251	6010	10659	1.09
12	जांजगीर-चांपा	115	2423	13125	107	1792	31	447	1461	12805	29768	2.31
13	जशपुर	82	1888	1226	127	639	10	62	271	1332	3667	0.53
14	कांकेर	77	1741	19	611	707	3213	554	1248	2525	8877	0.43
15	कबीरघान	74	2002	4849	1374	12	275	1007	2597	2519	12633	1.36
16	कोंडागांव	53	1979	76	-	68	13	38	2851	2823	5868	0.3
17	कोरबा	70	2160	7990	432	51	49	59	771	5284	14636	1.75
18	कोरिया	47	1922	24	219	74	34	232	1151	522	2256	#
19	महासमुन्द	98	1858	1463	2564	97	13	469	1757	3998	10361	1.24
20	मुंगेली	60	2113	16	374	423	-	821	995	1167	3796	0.28
21	नारायणपुर	14	1711	1371	-	-	-	-	-	-	1371	0.08
22	रायगढ़	140	1777	6932	116	514	-	109	1506	1384	10561	0.95
23	रायपुर	78	2267	49996	5885	11382	335	622	543	16641	85405	7.29
24	राजनांदगांव	138	1828	15358	299	848	38	83	197	10070	26893	3.53
25	सरगुजा	71	1981	28	1	37	42	68	195	243	615	#
26	सुकमा	26	1680	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	सूरजपुर	78	1830	1858	2958	518	79	342	3781	4292	13828	1.32
	महायोग	1945	2014	6841	996	976	214	395	1302	5368	16092	1.5

टिप्पणी- प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत वार्षिक औसत प्राप्ति रु. में है

परिशिष्ट - 7.3

सेम्पल ग्राम पंचायतों की प्रति व्यक्ति औसत प्राप्तियां, व्यय एवं आंतरिक स्रोतों से आय  
वार्षिक औसत 2006-07 से वर्ष 2010-11

क.	जिला	सेम्पल ग्राम पंचायतों की संख्या	ग्राम पंचायत की औसत जनसंख्या (2011)	सेम्पल ग्राम पंचायतों की कुल जनसंख्या (2011)	आंतरिक संसाधनों से औसत वार्षिक प्राप्तियां		सेम्पल ग्राम पंचायतों की वार्षिक औसत प्राप्तियां		ग्राम पंचायतों का वार्षिक औसत व्यय	
					राशि (रु. में)	प्रति व्यक्ति (रु. में)	राशि (लाख रु. में)	प्रति व्यक्ति (रु. में)	राशि (लाख रु. में)	प्रति व्यक्ति (रु. में)
1	बालोद	79	1834	144886	74069	40.39	10.90	594	7.39	403
2	बलौदाबाजार	100	2282	228200	21198	9.29	9.42	413	4.87	213
3	बलरामपुर	68	2046	139128	11603	6.75	6.17	302	6.75	330
4	बस्तर	63	2202	138726	18795	8.54	8.80	400	4.33	197
5	बेमेतरा	67	2159	144653	21757	10.08	7.80	361	4.45	206
6	बीजापुर	31	1437	44547	217	0.15	8.66	603	3.22	224
7	बिलासपुर	111	2418	268398	15208	6.29	10.88	450	5.80	240
8	दत्तेवाड़ा	23	1884	43332	0.00	0.00	12.21	648	2.06	109
9	धमतरी	67	1952	130784	20707	10.61	14.18	726	34.06	1745
10	दुर्ग	53	2312	122536	20269	8.77	12.44	538	10.64	460
11	गरियाबंद	62	1808	112096	21487	11.88	9.83	544	8.11	449
12	जांजगीर-चांपा	115	2423	278645	43984	18.15	12.84	530	8.14	336
13	जशपुर	82	1888	154816	6798	3.60	6.97	369	3.22	171
14	कांकेर	77	1741	134057	21604	12.41	20.30	1166	11.99	689
15	कबीरघाम	74	2002	148148	14164	7.07	9.31	465	5.49	274
16	कोंडागांव	53	1979	104887	6114	3.09	19.06	963	10.59	535
17	कोरबा	70	2160	151200	15007	6.95	8.39	388	22.84	10574
18	कोरिया	47	1922	90334	5774	3.00	9.74	507	3.57	186
19	महासमुन्द	98	1858	182084	15856	8.53	8.38	451	5.99	322
20	मुंगेली	60	2113	126780	12473	5.90	13.62	644	2.30	109
21	नारायणपुर	14	1711	23954	1371	0.80	16.57	969	3.60	210
22	रायगढ़	140	1777	248780	13600	7.65	11.15	627	9.84	554
23	रायपुर	78	2267	176826	130394	57.52	11.71	516	5.03	222
24	राजनांदगांव	138	1828	252264	30721	16.81	7.61	416	4.63	253
25	सरगुजा	71	1981	140651	1044	0.53	8.91	450	0.84	42
26	सुकमा	26	1680	43680	0.00	0.00	11.69	696	7.09	422
27	सूरजपुर	78	1830	142740	16314	8.91	10.60	579	5.71	312
	महायोग	1945	2014	39,17,230	24085	11.96	10.69	531	7.78	386

परिशिष्ट - 7.4

ग्राम पंचायत आंतरिक संसाधनों में घटकों का कुल कर राजस्व, कुल आंतरिक संसाधन, कुल प्राप्तियों में अंशदान तथा ग्राम पंचायत की प्रति व्यक्ति आय

क्र.	आंतरिक संसाधन (IRM) के घटक	प्रति सैम्पल ग्राम पंचायत का वार्षिक औसत राजस्व				राज्य के सभी ग्राम पंचायतों के लिये वार्षिक औसत राजस्व				प्रति व्यक्ति (रु.में) (2011 की ग्रामीण जनसंख्या के अनुसार)
		राशि	कुल कर का प्रति ात / कर मिनन राजस्व	कुल आंतरिक संसाधन का प्रति ात	कुल प्राप्तियों का प्रति ात	राशि (लाख रु. में)	कुल कर का प्रति ात / कर मिनन राजस्व	कुल आंतरिक संसाधन का प्रति ात	कुल प्राप्तियों का प्रति ात	
<b>I</b>	<b>कर राजस्व</b>									
A	अनिवार्य कर									
1	संपत्ति कर	1712	21.42	7.11	0.16	166.65	21.42	7.11	0.16	0.85
2	निजी शौचालयों पर कर	185	2.31	0.77	0.02	18.01	2.31	0.77	0.02	0.09
3	प्रकाश कर	605	7.57	2.51	0.06	58.89	7.57	2.51	0.06	0.30
4	श्रुति कर	314	3.93	1.30	0.03	30.56	3.93	1.30	0.03	0.16
	<b>उप-योग : I-A</b>	<b>2816</b>	<b>35.23</b>	<b>11.69</b>	<b>0.27</b>	<b>274.11</b>	<b>35.23</b>	<b>11.69</b>	<b>0.27</b>	<b>1.40</b>
B	ऐच्छिक कर									
5	जलकर	1611	20.16	6.69	0.15	156.81	20.16	6.69	0.15	0.80
6	नाली कर	132	1.65	0.55	0.01	12.85	1.65	0.55	0.01	0.07
7	वाहन कर	13	0.16	0.05	t	1.27	0.16	0.05	T	t
8	सफाई कर	23	0.29	0.10	t	2.24	0.29	0.10	T	0.01
9	अन्य	3398	42.51	14.11	0.32	330.76	42.51	14.11	0.32	1.69
	<b>उप-योग: I-B</b>	<b>5177</b>	<b>64.77</b>	<b>21.50</b>	<b>0.48</b>	<b>503.93</b>	<b>64.77</b>	<b>21.50</b>	<b>0.48</b>	<b>2.57</b>
	<b>कुल कर राजस्व</b>	<b>7993</b>	<b>100.00</b>	<b>33.19</b>	<b>0.75</b>	<b>778.04</b>	<b>100.00</b>	<b>33.19</b>	<b>0.75</b>	<b>3.97</b>
<b>II</b>	<b>कर मिनन राजस्व</b>									
A	अनिवार्य कर मिनन राजस्व									
1	बाजार कर	6841	42.51	28.40	0.64	665.90	42.51	28.40	0.64	3.40
2	पशुओं का पंजीयन	996	6.19	4.14	0.09	96.95	6.19	4.14	0.09	0.49
	<b>उप-योग : II-A</b>	<b>7837</b>	<b>48.70</b>	<b>32.54</b>	<b>0.73</b>	<b>762.85</b>	<b>48.70</b>	<b>32.54</b>	<b>0.73</b>	<b>3.89</b>
B	ऐच्छिक कर मिनन राजस्व									
3	किराये से प्राप्तियां	976	6.07	4.05	0.09	95.00	6.07	4.05	0.09	0.48
4	लायसेंस शुल्क	214	1.33	0.89	0.02	20.83	1.33	0.89	0.02	0.10
5	कांजी हाउस देड	395	2.45	1.64	0.04	38.45	2.45	1.64	0.04	0.20
6	ब्याज प्राप्तियां	1302	8.09	5.40	0.12	126.74	8.09	5.40	0.12	0.65
7	अन्य	5368	33.36	22.29	0.50	522.52	33.36	22.29	0.50	2.67
	<b>उप-योग: II-B</b>	<b>8255</b>	<b>51.30</b>	<b>34.27</b>	<b>0.77</b>	<b>803.54</b>	<b>51.30</b>	<b>34.27</b>	<b>0.77</b>	<b>4.10</b>

नोट - पूर्णांक लिये जाने के कारण प्रतिशतों का योग 100 से कुछ कम या अधिक हो सकता है।



**परिशिष्ट - 7.5**  
**सेम्पल ग्राम पंचायत की कुल प्राप्तियों में मुख्य घटकों का अंशदान**  
**वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11**

क्र.	जिला	आंतरिक संसाधनों से प्राप्तियां (रु.में)			कुल सौंपा गया राजस्व. राज्य, केन्द्र सहायता अनुदान (रु.में)	कुल प्राप्तियां (लाख रु.में)
		कर	कर भिन्न	कुल		
1	2	3	4	5	6	7
1	बालोद	23815	50254	74069	1015931	10.90
2	बलीदाबाजार	4923	16275	21198	920802	9.42
3	बलरामपुर	3755	3849	7604	609396	6.17
4	बस्तर	8753	10042	18795	861205	8.80
5	बेमेतरा	6266	5492	11758	768242	7.80
6	बीजापुर	-	217	217	865783	8.66
7	बिलासपुर	9925	5383	15308	1072692	10.88
8	दत्तेवाड़ा	-	-	-	1221000	12.21
9	धमतरी	10858	9849	20707	1397293	14.18
10	दुर्ग	4726	15548	20274	1223726	12.44
11	गरियाबंद	10828	10659	21487	961513	9.83
12	जाजगीर-चापा	14216	29768	43984	1240016	12.84
13	जशपुर	3132	3667	6799	690201	6.97
14	कांकेर	12727	8877	21604	2008396	20.30
15	कबीरघाम	1531	12633	14164	916836	9.31
16	कोडागांव	246	5868	6114	1899886	19.06
17	कोरबा	371	14636	15007	823993	8.39
18	कोरिया	3519	2256	5775	968225	9.74
19	महासमुन्द	5496	10361	15857	822143	8.38
20	मुंगेली	8677	3796	12473	1349527	13.62
21	नारायणपुर	-	1371	1371	1655629	16.57
22	रायगढ़	3039	10561	13600	1101400	11.15
23	रायपुर	44989	85405	130394	1040606	11.71
24	राजनांदगांव	3827	26893	30720	730280	7.61
25	सरगुजा	429	615	1044	889956	8.91
26	सुकमा	-	-	-	1169000	11.69
27	सुरजपुर	2085	13828	15913	1044087	10.60
	<b>कुल औसत</b>	<b>7993</b>	<b>16092</b>	<b>24085</b>	<b>1044915</b>	<b>10.69</b>
	<b>प्रतिशत</b>	<b>0.75</b>	<b>1.50</b>	<b>2.25</b>	<b>97.75</b>	<b>100.00</b>

परिशिष्ट - 7.6

राज्य की 9734 पंचायतों की कुल प्राप्तियों के घटक: प्रक्षेपित आधार पर

(राशि करोड़ रुपये में)

क्र.	जिला	ग्राम पंचायतों की संख्या	आंतरिक संसाधनों से प्राप्तियाँ						सीपा गया राजस्व + सहायता अनुदान		कुल प्राप्तियाँ	
			कर	प्रतिशत	मिन्न कर	प्रतिशत	कुल	प्रतिशत	कुल	प्रतिशत	राशि	प्रतिशत
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	बालोद	393	0.94	2.19	1.98	4.62	2.92	6.81	39.93	93.19	42.85	100
2	बलोदाबाजार	499	0.25	0.53	0.81	1.72	1.06	2.25	45.95	97.75	47.01	100
3	बलरामपुर	340	0.13	0.62	0.13	0.62	0.26	1.24	20.72	98.76	20.98	100
4	बस्तर	317	0.28	1.00	0.32	1.15	0.60	2.15	27.30	97.85	27.90	100
5	बेमतरा	334	0.21	0.81	0.18	0.69	0.39	1.50	25.66	98.50	26.05	100
6	बीजापुर	157	-	-	-	-	-	-	13.59	100.00	13.59	100
7	बिलासपुर	557	0.55	0.91	0.30	0.49	0.85	1.40	59.75	98.60	60.60	100
8	दंतोवाड़ा	114	-	-	-	-	-	-	13.92	100.00	13.92	100
9	धमतरी	333	0.36	0.76	0.33	0.70	0.69	1.46	46.53	98.54	47.22	100
10	दुम	267	0.13	0.39	0.42	1.26	0.55	1.65	32.67	98.35	33.22	100
11	गरियाबंद	308	0.33	1.09	0.33	1.09	0.66	2.18	29.61	97.82	30.27	100
12	जांजगीर-चांपा	576	0.82	1.11	1.72	2.32	2.54	3.43	71.42	96.57	73.96	100
13	जशपुर	411	0.13	0.45	0.15	0.52	0.28	0.97	28.37	99.03	28.65	100
14	कांकेर	386	0.49	0.62	0.34	0.43	0.83	1.05	77.52	98.95	78.35	100
15	कबीरघाम	367	0.06	0.17	0.46	1.35	0.52	1.52	33.65	98.48	34.17	100
16	कोडागांव	263	0.01	0.02	0.15	0.30	0.16	0.32	49.97	99.68	50.13	100
17	कोरबा	352	0.01	0.03	0.52	1.76	0.53	1.79	29.00	98.21	29.53	100
18	कोरिया	236	0.08	0.35	0.05	0.22	0.13	0.57	22.85	99.43	22.98	100
19	महासमुन्द	491	0.27	0.66	0.51	1.24	0.78	1.90	40.37	98.10	41.15	100
20	मुंभेली	301	0.26	0.63	0.11	0.27	0.37	0.90	40.62	99.10	40.99	100
21	नारायणपुर	69	-	-	0.01	0.09	0.01	0.09	11.42	99.91	11.43	100
22	रायगढ़	702	0.21	0.27	0.74	0.94	0.95	1.21	77.32	98.79	78.27	100
23	रायपुर	390	1.76	3.85	3.33	7.29	5.09	11.14	40.58	88.86	45.67	100
24	राजनांदगांव	692	0.27	0.51	1.86	3.53	2.13	4.04	5054	95.96	52.67	100
25	सरगुजा	355	0.02	0.06	0.02	0.06	0.04	0.12	31.59	99.88	31.63	100
26	सुकमा	132	-	-	-	-	-	-	15.43	100.00	15.43	100
27	सूरजपुर	392	0.08	0.19	0.54	1.30	0.62	1.49	40.93	98.51	41.55	100
	कुल औसत	9734	7.78	0.75*	15.66	1.50*	23.44	2.25*	1017.12	97.75	1040.56	100

\* सभी जिलों का औसत

नोट : पूर्णांक लिये जाने के कारण प्रतिशतों का योग 100 से कुछ कम या अधिक हो सकता है।

परिशिष्ट - 7.7

सेम्पल जनपद पंचायतों की आंतरिक संसाधनों से प्राप्तियां : वार्षिक औसत वर्ष 2006-07 से 2010-11

(राजस्व लाख रु. में)

क्र.	जिला	सेम्पल जनपद पंचायतों की संख्या	जनसंख्या		प्रति सेम्पल वार्षिक औसत सिनेमा कर	प्रति चयनित वार्षिक औसत भिन्न कर राजस्व							कुल आंतरिक संसाधनों से प्राप्तियां (6+13)
			जिले के जनपद पंचायत	सेम्पल जनपद पंचायत		लायसेंस शुल्क	जनपद पंचायत की संपत्ति से आय	नौका किराया	बजार फीस	मले से आय	अन्य आय	कुल भिन्न कर राजस्व	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.	बालोद	4	144139	576556	-	-	0.22	-	-	-	0.52	0.74	0.74
2.	बलोदाबाजार	6	189788	1138728	0.21	-	0.01	1.25	-	0.18	0.25	1.69	1.90
3.	बस्तर	5	99705	498525	0.06	-	0.18	t	0.03	-	0.04	0.25	0.31
4.	बेमेतरा	1	180269	180269	-	-	1.16	0.15	-	-	0.27	1.58	1.58
5.	बीजापुर	2	56398	112796	0.02	-	1.27	0.30	-	0.01	0.05	1.63	1.65
6.	दत्तेवाड़ा	1	53708	53708	1.40	-	-	-	-	-	0.24	0.24	1.64
7.	धमतरी	3	162511	487533	0.01	-	-	0.61	0.53	-	4.05	5.19	5.20
8.	दुर्ग	2	205728	411456	-	-	-	0.17	-	0.07	0.23	0.47	0.47
9.	जांजगीर-चांपा	2	155048	310096	-	-	-	1.62	-	18.41	0.04	20.07	20.07
10.	जशपुर	3	97002	291006	-	-	-	-	-	0.11	0.07	0.18	0.18
11.	कांकेर	5	95976	479880	-	-	0.15	0.02	-	0.14	-	0.31	0.31
12.	कबीरघाम	2	183724	367448	-	-	4.37	-	-	0.03	-	4.40	4.40
13.	कोडगांव	4	104076	416304	0.08	0.04	0.08	-	0.01	0.13	1.00	1.26	1.34
14.	कोरवा	1	152072	152072	-	-	-	-	-	-	2.60	2.60	2.60
15.	कोरिया	5	90695	453475	-	-	-	-	0.52	0.04	0.18	0.74	0.74
16.	महासमुन्द	1	182433	182433	-	-	-	0.17	-	0.05	-	0.22	0.22

\*66 सेम्पल जनपद पंचायत की कुल ग्रामीण जनसंख्या

टिप्पणी- बलरामपुर, बिलासपुर, गरियाबंद, नायणयपुर, सुकमा, जनपद पंचायतों द्वारा जानकारी नहीं देने के कारण इन्हें सम्मिलित नहीं किया गया है।

**परिशिष्ट - 7.8**  
**राज्य की सभी ग्राम पंचायतों की अनिवार्य करों से प्राप्तियों का प्रक्षेपण**

	संपत्ति कर		निजी शौचालयों पर कर		प्रकाश कर		वृत्ति कर		बाजार फीस		पशुओं की बिक्री पर पंजीयन शुल्क		कुल अनिवार्य शुल्क
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	प्रति ग्राम पंचायत
ग्राम पंचायतों की संख्या	831	6296	34	2762	358	5446	342	3403	843	31045	656	9911	<b>58,863</b>
राज्य की 9734 पंचायतों के लिये प्रक्षेपण	9734	61289383	9734	26881682	9734	53013503	9734	33124470	9734	302191530	9734	96473892	9734 ग्राम पंचायतों के लिये
विचार की गई 5492 पंचायतों में से कर लगाने वाली पंचायतों का प्रतिशत	15.1		0.6		6.5		6.2		15.3		11.9		<b>572,974,459</b>
राज्य की 9734 पंचायतों में से कर लगाने वाली पंचायतों के लिये प्रक्षेपण	1473		60		635		606		1494		1163		

A: चुनी हुई 5492 पंचायतों में से ऐसी ग्राम पंचायतों की संख्या जिन्होंने वह कर लगाया।

B: वार्षिक औसत प्राप्ति

परिशिष्ट - 8.1

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा कियान्वित केन्द्र प्रायोजित योजनाओं हेतु अनुदान : 2008-09 से 2010-11

(राजस्व लाख रु. में)

वर्ष	महात्मा गांधी ग्रामीण रोजगार गारंटी				सम्पूर्ण ग्राम स्वरोजगार योजना				इंदिरा आवास योजना			
	केन्द्र	राज्य	कुल उपलब्ध राशि*	व्यय	केन्द्र	राज्य	कुल उपलब्ध राशि*	व्यय	केन्द्र	राज्य	कुल उपलब्ध राशि*	व्यय
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2008-09	163217	18269	197352	143442	5304	1803	7545	6919	7640	2457	13187	12668
2009-10	81489	9140	161734	130374	6314	2111	8935	7977	20806	7932	32277	28748
2010-11	168505	18368	223309	163398	6012	2115	9101	8560	13200	3986	21974	19632
कुल	413211	45777	582395	437214	17630	6029	25581	23456	41646	14375	67438	61048
वर्षिक औसत	137737	15259	194131.67	145738	5876.67	2009.67	8527	7818.67	13882	4791.67	22479.33	20349.33

वर्ष	प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना				राष्ट्रीय समनिवास योजना/पिछड़ा क्षेत्र अनुदान कोश				योग			
	केन्द्र	राज्य	कुल उपलब्ध राशि*	व्यय	केन्द्र	राज्य	कुल उपलब्ध राशि*	व्यय	केन्द्र	राज्य	कुल उपलब्ध राशि*	व्यय
2008-09	93112	-	93112	86326	19245	-	19245	19245	288518	22529	330441	268600
2009-10	51012	-	51012	80455	20760	-	20760	20760	180381	19183	274718	268314
2010-11	67858	-	67858	30467	26336	-	26336	26336	281911	24469	348578	248393
कुल	211982	-	211982	197248	66341	-	66341	66341	750810	66181	653737	785307
वर्षिक औसत	70660.67	-	70660.67	65749.33	22113.67	-	22113.67	22113.67	250270	22060.33	217912.33	261769

\* वर्ष के प्रारंभ में भोश राशि (प्रारंभिक शेष) सम्मिलित करते हुए

**परिशिष्ट - 9.1**  
**सम्पल ग्राम पंचायतों के व्यय के घटक- वार्षिक औसत 2006-07 से 2010-11**

(रु. लाख में)

क.	जिला	स्थापना एवं प्रारसन		नागरिक सुविधायें		अस्तियों का रख-रखाव		राज्य प्रायोजित योजनायें		केन्द्र प्रायोजित योजनायें		कल्याणकारी कार्य		अन्य		कुल	
		राशि	%	राशि	%	राशि	%	राशि	%	राशि	%	राशि	%	राशि	%	राशि	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	बालोद	0.16	2.72	1.09	18.54	0.3	5.1	0.12	2.04	2.39	40.65	1.19	20.24	0.63	10.71	5.88	100
2	बलौदाबाजार	0.11	2.39	0.8	17.39	0.59	12.83	0.67	14.57	1.08	23.48	0.93	20.22	0.42	9.13	4.6	100
3	बलरामपुर	1.42	21.07	0.93	13.8	1.02	15.13	1.08	16.02	1.86	27.6	0.4	5.93	0.03	0.45	6.74	100
4	बस्तर	0.06	1.39	0.99	22.97	0.82	19.03	1.02	23.67	0.93	21.58	0.32	7.42	0.17	3.94	4.31	100
5	बेमेतरा	0.58	14.25	1.09	26.78	0.29	7.13	0.23	5.65	0.78	19.16	0.67	16.46	0.43	10.57	4.07	100
6	बीजापुर	0.2	7.94	1.7	67.46	0.07	2.78	-	-	0.55	21.83	-	-	-	-	2.52	100
7	बिलासपुर	0.14	2.66	1	18.98	0.16	3.04	1.08	20.49	0.87	16.51	0.47	8.92	1.55	29.41	5.27	100
8	दत्तेवाड़ा	0.13	6.37	0.18	8.82	0.37	18.14	-	-	0.31	15.2	0.42	20.59	0.63	30.88	2.04	100
9	घमतीरी	0.19	0.66	24.7	85.59	0.15	0.52	0.37	1.28	2.38	8.25	0.92	3.19	0.15	0.52	28.86	100
10	दुर्ग	0.09	1.48	1.51	24.79	0.57	9.36	0.87	14.29	1.02	16.75	1.87	30.71	0.16	2.63	6.09	100
11	गरियाबंद	0.97	13.42	0.89	12.31	0.46	6.36	0.96	13.28	2.03	28.08	1.33	18.4	0.59	8.16	7.23	100
12	जांजगीर- धांसा	0.16	2.25	2.53	35.53	0.59	8.29	0.76	10.67	1.3	18.26	1.33	18.68	0.45	6.32	7.12	100
13	जशपुर	0.31	10.06	0.64	20.78	0.26	8.44	0.15	4.87	1.19	38.64	0.26	8.44	0.27	8.77	3.08	100
14	कोकर	0.11	0.92	0.86	7.18	0.53	4.43	1.25	10.44	2.57	21.47	6.5	54.3	0.15	1.25	11.97	100
15	कबीरधाम	0.08	1.53	0.82	15.65	0.75	14.31	1.15	21.95	1.18	22.52	0.49	9.35	0.77	14.69	5.24	100
16	कोडागांव	1.39	13.14	0.78	7.37	1.66	15.69	4.8	45.37	1.5	14.18	0.29	2.74	0.16	1.51	10.58	100
17	कोरबा	0.53	2.35	0.53	2.35	0.29	1.29	0.08	0.36	0.76	3.37	0.55	2.44	19.78	87.83	22.52	100
18	कोरिया	0.21	5.9	0.35	9.83	0.15	4.21	1.07	30.06	1.68	47.19	0.07	1.97	0.03	0.84	3.56	100
19	महासमुन्द	0.05	0.98	0.89	17.38	0.49	9.57	1.31	25.59	0.7	13.67	1.43	27.93	0.25	4.88	5.12	100
20	मुंगेली	0.07	3.4	0.72	34.95	0.11	5.34	0.2	9.71	0.7	33.98	0.05	2.43	0.21	10.19	2.06	100
21	नासयगपुर	-	-	2.08	62.65	0.7	21.08	0.03	0.9	-	-	0.46	13.86	0.05	1.51	3.32	100
22	रायगढ़	0.06	1.37	1.13	25.86	0.54	12.36	0.18	4.12	1.07	24.49	0.8	18.31	0.59	13.5	4.37	100
23	रायपुर	0.97	13.62	1.9	26.69	0.37	5.2	0.61	8.57	1.55	21.77	1.03	14.47	0.69	9.69	7.12	100
24	राजनांदगांव	0.32	8	0.82	20.5	0.25	6.25	0.2	5	1.17	29.25	0.63	15.75	0.61	15.25	4	100
25	सरपुजा	0.02	2.35	0.27	31.76	0.34	40	0.06	7.06	0.14	16.47	-	-	0.02	2.35	0.85	100
26	सुक्या	0.46	8.32	0.33	5.97	0.22	3.98	-	-	3.11	56.24	0.05	0.9	1.36	24.59	5.53	100
27	सूरजपुर	0.29	4.88	1.34	22.56	0.71	11.95	1.64	27.61	1.44	24.24	0.31	5.22	0.21	3.54	5.94	100
	योग	0.32	4.65	2	29.07	0.47	6.83	0.74	10.76	1.28	18.6	0.93	13.52	1.14	16.57	6.88	100

परिशिष्ट - 9.2

सेम्पल ग्राम पंचायतों द्वारा मूलभूत नागरिक सुविधाओं पर किये गये व्यय के घटक : वार्षिक औसत वर्ष 2006-07 से 2010-11

(लाख रुपये में)

क.	जिला	जल प्रदाय			मार्गों पर प्रकाश व्यवस्था			स्वच्छता एवं नालियाँ			कचरा उठाव			सड़क			नागरिक सुविधाओं पर कुल व्यय		
		भरम्मा	पूर्जी	कुल	भरम्मा	पूर्जी	कुल	भरम्मा	पूर्जी	कुल	भरम्मा	पूर्जी	कुल	भरम्मा	पूर्जी	कुल	भरम्मा	पूर्जी	कुल
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	बालोद	0.16	0.14	0.30	0.21	0.12	0.33	-	0.06	0.06	-	0.06	0.06	-	0.34	0.34	0.37	0.72	1.09
2	बलोदाबाजार	0.02	0.27	0.29	0.06	0.06	0.12	0.12	0.01	0.13	-	0.01	0.01	-	0.25	0.25	0.20	0.60	0.80
3	बलरामपुर	0.36	0.16	0.52	0.02	-	0.02	0.22	0.04	0.26	0.04	-	0.04	-	0.09	0.09	0.64	0.29	0.93
4	बस्तर	0.16	0.06	0.22	0.01	-	0.01	0.32	-	0.32	-	-	-	-	0.44	0.44	0.49	0.50	0.99
5	बैमतरा	0.17	0.11	0.28	0.08	0.04	0.12	0.16	0.04	0.20	0.34	0.03	0.37	-	0.12	0.12	0.75	0.34	1.09
6	बीजापुर	-	0.70	0.70	-	0.28	0.28	-	-	-	-	-	-	-	0.72	0.72	0.00	1.70	1.70
7	बिलासपुर	0.03	0.05	0.08	0.04	0.01	0.05	0.09	0.07	0.16	0.02	0.03	0.05	-	0.66	0.66	0.18	0.82	1.00
8	दत्तवाड़ा	0.03	0.08	0.11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.07	0.07	0.03	0.15	0.18
9	धमतरी	0.32	22.94	23.26	0.23	0.14	0.37	0.14	0.23	0.37	-	0.01	0.01	-	0.69	0.69	0.69	24.01	24.70
10	दुर्ग	0.38	0.07	0.45	0.14	0.01	0.15	0.64	0.03	0.67	0.06	-	0.06	-	0.18	0.18	1.22	2.09	1.51
11	गरियाबंद	0.12	0.10	0.22	0.13	0.02	0.15	0.13	0.02	0.15	0.01	0.25	0.26	-	0.11	0.11	0.39	0.50	0.89
12	जाजगीर-चांपा	0.58	0.35	0.93	0.13	0.27	0.40	0.24	0.05	0.29	0.01	0.05	0.06	-	0.85	0.85	0.96	1.57	2.53
13	जशपुर	0.02	0.10	0.12	0.01	-	0.01	0.02	0.01	0.03	-	0.02	0.02	-	0.46	0.46	0.05	0.59	0.64
14	कांकेर	0.15	0.08	0.23	0.02	0.02	0.04	0.48	0.01	0.49	0.01	-	0.01	-	0.09	0.09	0.66	0.20	0.86
15	कबीरघाम	0.17	0.21	0.38	0.02	0.01	0.03	0.17	0.02	0.19	-	-	-	-	0.22	0.22	0.36	0.46	0.82
16	कांठागांव	0.05	0.05	0.10	0.01	-	0.01	0.32	-	0.32	-	-	-	-	0.35	0.35	0.38	0.40	0.78
17	कोरबा	-	0.06	0.06	0.07	0.01	0.08	0.06	0.02	0.08	-	0.02	0.02	-	0.29	0.29	0.13	0.40	0.53
18	कोरिया	0.03	0.03	0.06	-	-	-	0.07	-	0.07	-	-	-	-	0.22	0.22	0.10	0.25	0.35
19	महासमूह	0.22	0.07	0.29	0.07	0.01	0.08	0.16	0.01	0.17	0.01	0.21	0.22	-	0.13	0.13	0.46	0.43	0.89
20	मुंगेली	0.14	0.02	0.16	0.01	0.02	0.03	0.06	0.01	0.07	-	0.05	0.05	-	0.41	0.41	0.21	0.51	0.72
21	नारायणपुर	-	0.24	0.24	0.50	0.24	0.74	-	0.36	0.36	-	0.23	0.23	-	0.51	0.51	0.50	1.58	2.08
22	रायगढ़	0.21	0.08	0.29	0.15	0.03	0.18	0.07	0.01	0.08	0.01	0.01	0.02	-	0.56	0.56	0.44	0.69	1.13
23	रायपुर	0.47	0.18	0.65	0.09	0.06	0.15	0.13	0.39	0.52	-	0.12	0.12	-	0.46	0.46	0.69	1.21	1.90
24	राजनांदगांव	0.16	0.14	0.30	0.05	0.05	0.10	0.09	0.04	0.13	0.01	0.04	0.05	-	0.24	0.24	0.31	0.51	0.82
25	सरगुजा	0.07	0.01	0.08	-	0.01	0.01	0.11	-	0.11	0.02	-	0.02	-	0.05	0.05	0.20	0.07	0.27
26	सुकमा	0.04	0.04	0.08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.25	0.25	0.04	0.29	0.33
27	सुरजपुर	0.72	0.18	0.90	0.03	-	0.03	0.13	-	0.13	0.01	0.06	0.07	-	0.21	0.21	0.89	0.45	1.34
	योग	0.23	0.91	1.14	0.07	0.08	0.15	0.15	0.15	0.30	0.02	0.04	0.06	-	0.35	0.35	0.47	1.83	2.00
	कुल व्यय का प्रतिशत	48.9	89.8	87.0	14.9	8.2	7.8	31.9	9.8	16.0	4.3	2.6	3.0	0.0	22.9	17.6	100.0	100.0	100.0

नोट - पूर्णांक लिये जाने के कारण प्रतिशतों का योग 100 से कुछ कम या अधिक हो सकता है।

परिशिष्ट - 9.3

सेम्पल ग्राम पंचायतों का कुल व्यय एवं प्रति व्यक्ति व्यय  
वार्षिक औसत वर्ष 2006-07 से 2010-11

(लाख रुपये में)

क.	जिला	औसत जनसंख्या प्रति पंचायत	राजस्व व्यय		पूजा व्यय		कल्याणकारी व्यय		महायोग		कुल प्रति व्यक्ति व्यय (रु.में)			
			राशि	%	राशि	%	राशि	%	राशि	%	राजस्व व्यय	पूजागत व्यय	कल्याण कारी व्यय	योग
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	बालोद	1834	3.98	53.78	2.23	30.14	1.19	16.08	7.40	100.00	217	122	65	404
2	बलोदाबाजार	2282	2.24	46.00	1.70	34.91	0.93	19.10	4.87	100.00	98	74	41	213
3	बलरामपुर	2046	6.05	89.63	0.30	4.44	0.40	5.93	6.75	100.00	296	15	20	331
4	बस्तर	2202	3.50	80.83	0.51	11.78	0.32	7.39	4.33	100.00	159	23	15	197
5	बैमतरा	2159	3.06	68.76	0.72	16.18	0.67	15.06	4.45	100.00	142	33	31	206
6	बीजापुर	1437	0.83	25.78	2.39	74.22	0.00	0.00	3.22	100.00	58	166	0	224
7	बिलासपुर	2418	4.25	73.28	1.08	18.62	0.47	8.10	5.80	100.00	176	45	19	240
8	दत्तेवाड़ा	1884	1.47	71.36	0.17	8.25	0.42	20.39	2.06	100.00	78	9	22	109
9	छमत्तरी	1952	3.94	11.29	30.04	86.07	0.92	2.64	34.90	100.00	202	1539	47	1788
10	दुर्ग	2312	3.94	37.03	4.83	45.39	1.87	17.58	10.64	100.00	170	209	81	460
11	गरियाबंद	1808	5.38	66.34	1.40	17.26	1.33	16.40	8.11	100.00	298	77	74	449
12	जाजगीर- चांदा	2423	4.21	51.72	2.60	31.94	1.33	16.34	8.14	100.00	174	107	55	336
13	जशपुर	1888	2.23	69.25	0.73	22.67	0.26	8.07	3.22	100.00	118	39	14	171
14	कोकर	1741	5.27	43.95	0.22	1.83	6.50	54.21	11.99	100.00	303	13	373	689
15	कवीरघाम	2002	4.29	78.14	0.71	12.93	0.49	8.93	5.49	100.00	214	35	24	273
16	कोडागांव	1979	9.89	93.39	0.41	3.87	0.29	2.74	10.59	100.00	500	21	15	536
17	कोरबा	2160	21.58	94.48	0.71	3.11	0.55	2.41	22.84	100.00	999	33	25	105
18	कोरिया	1922	3.24	90.76	0.26	7.28	0.07	1.96	3.57	100.00	169	14	4	187
19	महासमुन्द	1858	3.26	54.42	1.30	21.70	1.43	23.87	5.99	100.00	175	70	77	322
20	मूंगेली	2113	1.57	66.53	0.74	31.36	0.05	2.12	2.36	100.00	74	35	2	111
21	नारायणपुर	1711	1.27	35.28	1.87	51.94	0.46	12.78	3.60	100.00	74	109	27	210
22	रायगढ़	1777	2.88	29.27	6.16	62.60	0.80	8.13	9.84	100.00	162	347	45	554
23	रायपुर	2267	2.82	56.06	1.18	23.46	1.03	20.48	5.03	100.00	124	52	45	221
24	राजनांदगांव	1828	2.84	61.34	1.16	25.05	0.63	13.61	4.63	100.00	155	63	34	252
25	सरगुजा	1981	0.78	92.86	0.06	7.14	0.00	0.00	0.84	100.00	39	3	0	42
26	सुकमा	1680	5.20	73.34	1.84	25.95	0.05	0.71	7.09	100.00	310	110	3	423
27	सुरजपुर	1830	5.17	90.54	0.23	4.03	0.31	5.43	5.71	100.00	283	13	17	313
	योग	2014	4.33	55.66	2.52	32.39	0.93	11.95	7.78	100.00	215	125	46	386



**परिशिष्ट - 9.4**  
**पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय के संघटक**  
**2008-09 से 2010-11**

(रु. लाख में)

क.	व्यय की मर्दे	2008-09	2009-10	2010-11	योग	वर्षिक औसत	%
<b>I.</b>	स्वयं की आय	2673	2673	2673	8019	2673	0.70
<b>II.</b>	सौंपा गया राजस्व						
1.	मू राजस्व एवं मू उपकर	35950	15969	24737	76656	25552	6.65
2.	अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क	2150	2400	2112	6662	2221	0.58
3.	गौण खनिजों पर रायल्टी	3927	4055	4785	12767	4256	1.11
	<b>उप-योग : II</b>	<b>42027</b>	<b>22424</b>	<b>31634</b>	<b>96085</b>	<b>32028</b>	<b>8.33</b>
<b>III.</b>	सहायता अनुदान						
<b>A.</b>	राज्य सरकार						
1.	पंचायत के साधारण अनुदान	3014	3296	5627	11937	3979	1.04
2.	राज्य प्रायोजित योजनाएं	10650	9301	11983	31934	10645	2.77
3.	रा.वि.आ. अंतरण	13000	13000	15000	41000	13667	3.56
4.	शासकीय विभाग अनुदान	11851	16445	24237	52533	17511	4.55
5.	केन्द्र क्षेत्रीय योजनाओं के लिये राज्यां I	22529	19183	24469	66181	22060	5.74
	<b>उप-योग : III-A</b>	<b>61044</b>	<b>61225</b>	<b>81316</b>	<b>203585</b>	<b>67862</b>	<b>17.66</b>
<b>B.</b>	केन्द्र सरकार						
1.	12वें/13वें वित्त आयोग के अनुदान	123000	12300	8621	33221	11074	2.89
2.	केन्द्रीय क्षेत्रीय योजनाओं के अनुदान/अभिकर्ता कमी इन कार्य						
	a) MGNREGS	143442	130374	163398	437214	145738	37.93
	b) PMGSY	86326	80455	30467	197248	65749	17.10
	c) IAY	12668	28748	19632	61048	20349	5.29
	d) SGSY	6919	7977	8560	23456	7819	2.03
	e) RSVY / BRGF	20545	21646	51000	93191	31064	8.08
	<b>उप-योग : III-B</b>	<b>282200</b>	<b>281500</b>	<b>281678</b>	<b>845378</b>	<b>281793*</b>	<b>73.32</b>
	<b>II एवं III का योग</b>	<b>385271</b>	<b>365149</b>	<b>394628</b>	<b>1145048</b>	<b>381683</b>	<b>99.30</b>
	<b>महायोग Grand Total (I से III)</b>	<b>387944</b>	<b>367822</b>	<b>397301</b>	<b>1153067</b>	<b>384356</b>	<b>100.00</b>

\* व्याज प्राप्ति एवं पिछला बकाया सम्मिलित है।

@ अंतरित राजस्व को पूर्ण व्यय मान लिया गया है।

नोट - पूर्णांक लिये जाने के कारण प्रतिशतों का योग 100 से कुछ कम या अधिक हो सकता है।

परिशिष्ट 9.5

पंचायती राज संस्थाओं की कुल प्राप्ति एवं व्यय : वार्षिक औसत वर्ष 2008-09 से 2010-11

(करोड़ रु. में)

क्र.	प्राप्ति/व्यय के मध्य	औसत वार्षिक प्राप्ति		औसत वार्षिक व्यय		बचत/घाटा
		राशि	%	राशि	%	(+ / -)
<b>I</b>	आंतरिक स्रोत	<b>26.73</b>	<b>0.73</b>	<b>26.73</b>	<b>0.7</b>	-
	कर	7.85	0.21	7.85	0.2	-
	गैर कर	18.88	0.52	18.88	0.5	-
<b>II</b>	राज्य सरकार से समनुदेशित राजस्व	<b>320.28</b>	<b>8.74</b>	<b>320.28</b>	<b>8.33</b>	-
<b>III</b>	अनुदान	<b>3319.17</b>	<b>90.53</b>	<b>3496.6</b>	<b>90.97</b>	<b>(-)177.38</b>
	राज्य सरकार	677.62	18.48	678.62	17.66	(-) 1.00
	केन्द्र सरकार	2641.55	72.05	2817.93	73.32	(-) 176.38
	कुल योग	<b>3666.18</b>	<b>100</b>	<b>3843.56</b>	<b>100</b>	<b>(-) 177.38</b>

**परिशिष्ट – 11.1**  
**स्थानीय नगरीय निकायो की जिलेवार संख्या**

क.	जिला	नगर निगम	नगर पालिका	नगर पंचायत	नगरीय निकायो की संख्या	नगरीय जनसंख्या	कुल नगर/ तहर
1	राज्य	10	32	127	169*	14	182
2	कोरिया	1	3	3	7	1	8
3	सरगुजा	1	0	5	6	2	8
4	जशपुर	0	1	4	5*	0	5
5	रायगढ़	1	1	8	10	0	10
6	कोरबा	1	1	3	5	2	7
7	जांजगीर-चांपा	0	4	11	15	0	15
8	बिलासपुर	1	0	12	13	4	17
9	कबीरधाम	0	1	5	6	0	6
10	राजनांदगांव	1	2	5	8	0	8
11	दुर्ग	2	4	9	15	0	15
12	रायपुर	1	3	9	13	4	17
13	महासमुन्द	0	1	5	6	0	6
14	धमतरी	0	1	5	6	0	6
15	उत्तर बस्तर कांकेर	0	1	5	6	0	6
16	बस्तर	1	0	2	3	0	3
17	नारायणपुर	0	0	1	1	0	1
18	दक्षिण बस्तर दंतेवाडा	0	2	4	6	0	6
19	बीजापुर	0	0	3	3	0	3
20	बालोद	0	1	4	5	0	5
21	बलौदाबाजार	0	2	4	6	0	6
22	बलरामपुर	0	0	5	5	0	5
23	बेमेतरा	0	1	4	5	0	5
24	गरियाबंद	0	0	3	3	0	3
25	कोंडागांव	0	1	2	3	0	3
26	मुंगेली	0	1	2	3	0	3
27	सुकमा	0	0	2	2	0	2
28	सुरजपुर	0	1	2	3	0	3

\*जशपुर जिले में कुनकुरी को सम्मिलित करते हुए जिसे सितम्बर 2012 में प्रोन्नत किया गया था।

परिशिष्ट - 12.1

12वीं अनुसूची में वर्णित कार्य जो नगर पालिक अधिनियम के अंतर्गत नगरीय निकायो को सौंपे गये

#	कार्य	आवश्यक	ऐच्छिक
1	a) नगरीय योजना		
	b) नगर योजना		
2	a) भूमि उपयोग का विनियमन		✓
	b) निर्माण कार्यो का विनियमन.		✓
3	a) आर्थिक विकास की योजना बनाना		✓
	b) सामाजिक विकास की योजना बनाना		✓
4	a) सड़के		✓
	b) पुल		✓
5	जलप्रदाय -		
	a) औद्योगिक,	✓	
	b) वाणिज्यिक	✓	
6	c) घरेलू	✓	
	a) लोक स्वास्थ्य,	✓	
	b) स्वच्छता,	✓	
	c) शौचालयों की सफाई	✓	
7	d) कूड़ा करकट प्रबंध	✓	
	अग्नि शमन	✓	
8	a) नगरीय वानिकी,		✓
	b) पर्यावरण का संरक्षण		✓
	c) पारिस्थिति की आयामों की अभिवृद्धि		✓
9	हितों की रक्षा -		
	a) कमजोर वर्गों के,		✓
	b) विकलांगों के,		✓
10	c) मानसिक रूप से पिछडो के,		✓
	गंदी बस्ती सुधार और प्रोन्नयन		✓
11	नगरीय निर्धनता उन्मूलन		✓
12	नगरीय जन सुविधायें -		
	a) पार्क		✓
	b) उद्यान		✓
13	c) खेलकूद मैदान		✓
	Promotion of		
14	a) शिक्षा	✓	
	b) सांस्कृतिक और सौंदर्यपरक आयामों की अभिवृद्धि		✓
15	a) शव गाड़ना और कब्रिस्तान	✓	
	b) शवदाह और श्मशान	✓	
	c) विद्युत शवदाह गृह	✓	
16	a) कांजी हाउस	✓	
	b) पशुओं के प्रति क्रूरता का निवारण		✓
17	a) जन्म-मरण सांख्यिकी		✓
	b) जन्म-मृत्यु का पंजीयन	✓	
18	a) सार्वजनिक सुविधाएं		✓
	b) सड़कों पर प्रकाश	✓	
	c) पार्किंग स्थल		✓
	d) बस स्टॉप		✓
	e) जन सुविधाएं		✓
19	विनियमन		
	a) बच्चशालाओं	✓	✓
	b) घर्मशोधन शालाओं.		

परिशिष्ट - 12.2

12वीं अनुसूची में वर्णित नगरीय निकायों को सौंपे गये कार्यों के संबन्ध में कियान्वयन की स्थिति

#	कार्य	नगरीय निकायों की संख्या		
		पूर्णतः	आंशिक	कभी नहीं
1	a) नगरीय योजना	-	3	7
	b) नगर योजना	-	5	5
2	a) भूमि उपयोग का विनियमन	-	4	6
	b) निर्माण कार्यों का विनियमन	1	8	1
3	a) आर्थिक विकास की योजना बनाना	5	2	3
	b) सामाजिक विकास की योजना बनाना	5	3	2
4	a) सड़के	3	7	-
	b) पुल	3	4	3
5	जलप्रदाय -			
	a) औद्योगिक,	7	2	1
	b) वाणिज्यिक	8	2	-
6	c) घरेलू	7	3	-
	a) लोक स्वास्थ्य,	6	4	-
	b) स्वच्छता,	8	2	-
	c) शौचालयों की सफाई	7	3	-
7	d) कूड़ा-करकट प्रबंध	9	1	-
	अग्नि शमन	5	2	3
8	a) नगरीय वानिकी,	4	4	2
	b) पर्यावरण का संरक्षण	4	3	3
	c) पारिस्थिति की आयातों की अभिवृद्धि	4	2	4
9	हितों की रक्षा -			
	a) कमजोर वर्गों के,	7	2	1
	b) विकलांगों के,	7	2	1
10	c) मानसिक रूप से पिछड़ों के,	7	2	1
	गंदी बस्ती सुधार और प्रोन्नयन	10	-	-
11	नगरीय निर्धनता उन्मूलन	9	1	-
	नगरीय जन सुविधायें -			
12	a) पार्क	7	2	1
	b) उद्यान	7	2	1
	c) खेलकूद मैदान	7	2	1
13	Promotion of			
	a) शिक्षा	-	9	1
14	b) सांस्कृतिक और सौंदर्यपरक आयातों की अभिवृद्धि	2	5	3
	a) शव गाड़ना और कब्रिस्तान	8	2	-
	b) शवदाह और श्मशान	8	2	-
15	c) विद्युत शवदाह गृह	4	2	4
	a) कांजी हाउस	9	1	-
16	b) पशुओं के प्रति कुरता का निवारण	7	3	-
	a) जन्म-मरण सांख्यिकी	6	4	-
17	b) जन्म-मृत्यु का पंजीयन	10	-	-
	a) सार्वजनिक सुविधायें	6	4	-
	b) सड़कों पर प्रकाश	7	2	1
	c) पार्किंग स्थल	7	2	1
	d) बस स्टाप	7	2	1
18	e) जन सुविधायें	7	1	2
	विनियमन			
18	a) वधशालाओं	8	-	2
	b) चर्मशोधन शालाओं.	8	-	2
	a) नगरीय योजना	5	-	2

स्रोत: सात नगरीय निकायों के भ्रमण से प्राप्त

परिशिष्ट - 13.1  
सेवा प्रदाय स्तर मानक

जल प्रदाय	A	B	C	D
क्षेत्र	<= 25	<=50, >25	<=75, >50	>75
प्रति व्यक्ति	<= 35	<=70, >35	<=100, >70	>100
मापन	<= 25	<=50, >25	<=75, >50	<75
गैर-कर जल	>=50	<50, >=30	<30, >=20	<20
निरंतरता	<=5	<=10, >5	<=20, >10	>20
गुणवत्ता एवं शुद्धीकरण	<=40	<=80, >40	<100, >80	100
उपभोक्ता शिकायतो का निवारण	<=25	<=50, >25	<=80, >50	>80
लागत की वसूली	<=25	<=50, >25	<=75, >50	>75
कर की वसूली में दक्षता	<=30	<=60, >30	<=90, >60	>90
मल निकासी				
शौचालयों की उपलब्धता	<=35	<=70, >35	<=90, >70	>90
सीवरेज का विस्तार	0	<=40, >0	<=70, >40	>70
सफाई क्षमता	0	<=40, >0	<=70, >40	>70
पर्याप्तता	0	<=40, >0	<=70, >40	>70
पुनरुपयोग/रीसायकल	0	<=10, >0	<=20, >10	>20
गुणवत्ता एवं शुद्धीकरण	<=40	<=80, >40	<100, >80	100
उपभोक्ता शिकायतो का निवारण	<=25	<=50, >25	<=80, >50	>80
लागत की वसूली	0	<=30, >0	<=60, >30	>60
शुल्क की वसूली में दक्षता	0	<=30, >0	<=60, >30	>60
SOLID WASTE MANAGEMENT				
सुविधा कितने परिवारों को उपलब्ध है।	0	<=30, >0	<=60, >30	>60
Efficiency in collection of MWS	<=50	<=70, >50	<=90, >70	>90
पृथक्करण	0	<=25, >0	<=50, >25	>50
Recovered	0	<=25, >0	<=50, >25	>50
निराकरण	0	<=25, >0	<=50, >25	>50
लागत की वसूली	0	<=30, >0	<=60, >30	>60
दरों की वसूली में दक्षता	0	<=30, >0	<=60, >30	>60
उपभोक्ता शिकायतो का निवारण	<=25	<=50, >25	<=80, >50	>80
ठोस अपशिष्ट विस्तार				
विस्तार	<=25	<=50, >25	<=75, >50	>75
भार (incidence)	>=100	>=50, <100	>=25, <50	<25

**परिशिष्ट 13.2**  
**कार्य दक्षता के आधार पर नगरीय निकायों की संख्या**

	क			ख			ग			घ		
	नगर निगम	नगर परिषद	कुल	नगर निगम	नगर परिषद	कुल	नगर निगम	नगर परिषद	कुल	नगर निगम	नगर परिषद	कुल
<b>जल आपूर्ति</b>												
विस्तार क्षेत्र	0	0	0	2	4	6	5	13	18	3	15	18
प्रति व्यक्ति	2	4	6	4	12	16	4	12	16	0	4	4
मापन	0	0	0	0	0	0	1	0	1	9	32	41
एन.आर.डब्लू	1	3	4	1	4	5	3	6	9	5	19	24
निरंतरता	0	0	0	0	0	0	0	2	2	10	30	40
गुणवत्ता एवं शुद्धिकरण	4	13	17	5	11	16	1	4	5	0	4	4
लागत वसूली	5	3	8	2	7	9	3	14	17	0	8	8
वसूली दक्षता	0	5	5	5	13	18	3	10	13	2	4	6
<b>सिंचन</b>												
शौचालयों की उपलब्धता	1	0	1	9	19	28	0	13	13	0	0	0
सिंचन का विस्तार	0	0	0	0	0	0	5	2	7	5	30	35
अपशिष्ट जल की संग्रहण दक्षता	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	32	42
पर्याप्तता	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	32	42
पुनर्उपयोग	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	32	42
गुणवत्ता	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	32	42
लागत वसूली	0	0	0	0	0	0	1	0	1	9	32	41
वसूली दक्षता	0	0	0	1	0	1	0	0	0	9	32	41
<b>ठोस अपशिष्ट प्रबंधन</b>												
परिवारों को उपलब्धता	1	0	1	3	6	9	6	13	19	0	13	13
एम.डब्लू.एस. की संग्रहण दक्षता	3	13	16	7	14	21	0	5	5	0	0	0
पृथक्करण	0	0	0	0	0	0	2	3	5	8	29	37
पुनः प्राप्त	0	0	0	0	0	0	2	3	5	8	29	37
वैज्ञानिक निराकरण	0	0	0	0	0	0	2	3	5	8	29	37
लागत वसूली	2	3	5	0	12	12	8	17	25	0	0	0
वसूली दक्षता	2	12	14	6	16	22	2	4	6	0	0	0
<b>बरसाती पानी की निकासी</b>												
विस्तार	0	0	0	2	2	4	2	15	17	6	15	21

परिशिष्ट 13.3

नगरीय निकायों में अधेसंरचना निर्माण एवं परिचालन में प्रति व्यक्ति निवेश राशि

दक्षता के आधार पर		1B	1C	II	III	IV
जल आपूर्ति	पूँजीगत	4395	5924	4957	5901	5901
	परि. एवं अनु.	613	491	491	368	245
सीवरेज	पूँजीगत	3841	3411	5316	5649	6648
	परि. एवं अनु.	373	290	290	207	145
ड्रेनेज	पूँजीगत	4140	5175	2100	2800	2800
	परि. एवं अनु.	62	78	32	42	42
सड़क	पूँजीगत	23460	29325	16800	22400	22400
	परि. एवं अनु.	421	527	276	368	368
स्ट्रीट लाइट	पूँजीगत	1606	1258	207	107	107
	परि. एवं अनु.	55	54	4	3	3
ढोस अपशिष्ट प्रबन्धन	पूँजीगत	393	410	236	204	204
	परि. एवं अनु.	189	135	113	113	113

स्रोत : एस.पी.ई.सी. रिपोर्ट



परिशिष्ट 14.1  
नगरीय निकायों के ऋणों की स्थिति

(लाख रु. में)

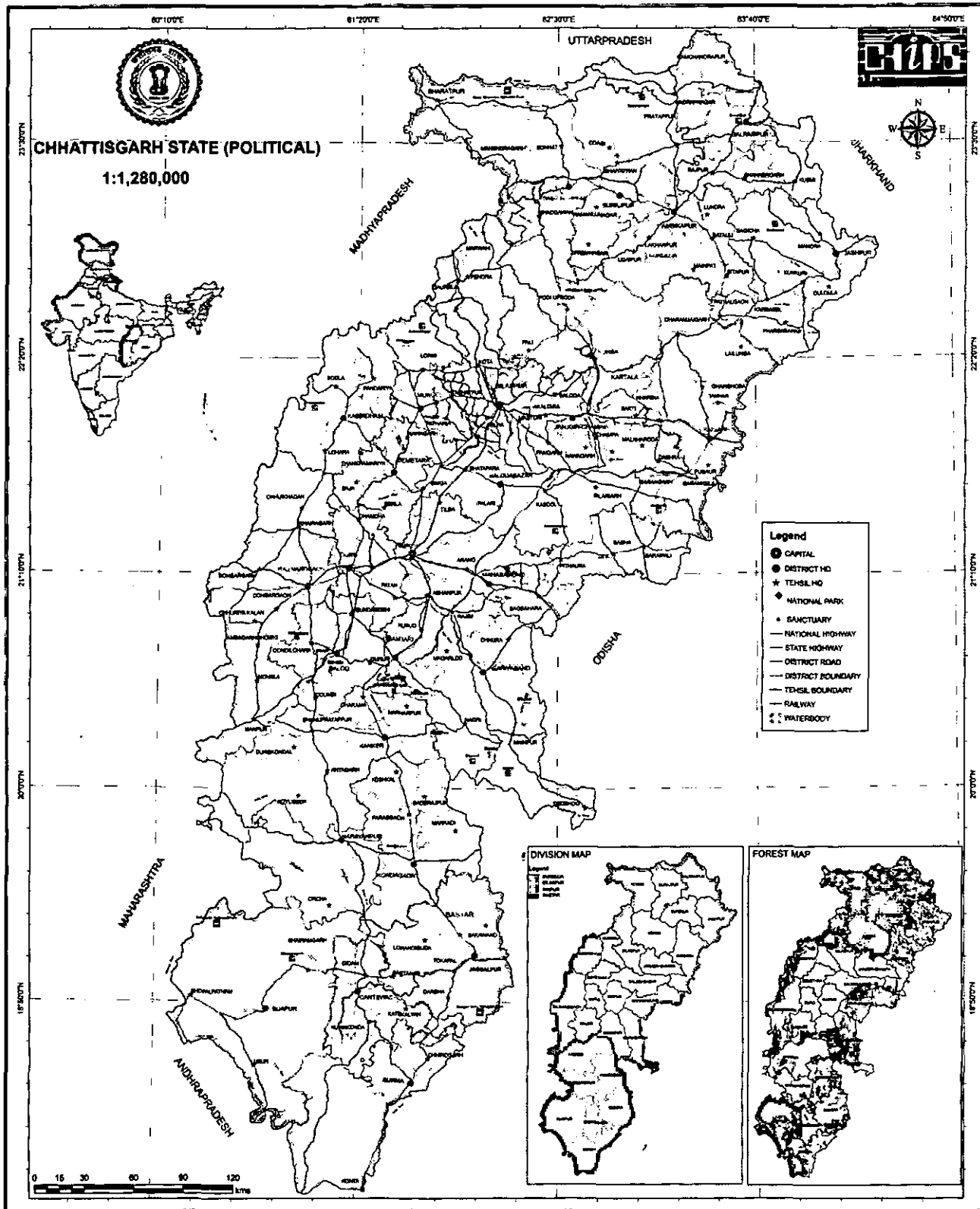
क्र.	स्थानीय निकायों के नाम	ऋण की राशि	मूलधन की वापसी	ब्याज भुगतान	भुगतान की गई कुल राशि	बकाया मूलधन	बकाया व्याज	कुल बकाया राशि
1	अबिकापुर	133.49	111.24	47.47	158.71	22.25	1.08	23.33
2	भिलाई	94.2	78.5	42.81	121.31	15.7	0.98	16.68
3	भिलाई चरोदा	581.18	484.32	206.68	691	96.86	4.72	101.58
4	बिलासपुर	10326.2	542.65	570.97	1113.61	9783.53	3404.02	13187.6
5	डोंगरगांव	75	64.58	23.71	88.29	12.5	0.54	13.04
6	दूर्ग	482.77	402.31	171.69	573.99	80.46	3.92	84.38
7	गोबरा नवापारा	27.93	23.28	9.93	33.21	4.65	0.23	4.88
8	गोरैला	58.12	48.43	18.37	66.81	9.69	0.42	10.11
9	जगदलपुर	240.82	203.87	91.82	295.69	36.95	1.8	38.75
10	कांकेर	30	25	10.67	35.67	5	0.24	5.24
11	कवर्धा	530.74	192.69	88.53	281.22	338.05	78.23	416.28
12	खरसियां	138	115	63.79	178.79	23	1.65	24.65
13	कोरबा	71.24	59.37	32.37	91.74	11.87	0.74	12.61
14	रायगढ़	122.7	102.2	55.7	157.97	20.4	1.3	21.72
15	रायपुर	5487.37	4626.64	2065.81	6692.45	860.73	42.19	902.92
16	राजनादगांव	601.67	501.39	216.08	717.48	100.28	4.94	105.22
17	तखतपुर	38.12	31.77	13.56	45.32	6.35	0.31	6.66
	<b>कुल</b>	<b>19039.5</b>	<b>7613.26</b>	<b>3730</b>	<b>11343.26</b>	<b>11428.32</b>	<b>3547.3</b>	<b>14975.6</b>

स्रोत : संचालक, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग

**परिशिष्ट 15.1**  
**नगरीय निकायों में चरणबद्ध निवेश की आवश्यकता**

(करोड़ रु. में)

वर्ष	पुंजीगत व्यय स्थिर मूल्यों पर 2010-11					परिचालन एवं अनुरक्षण		
	अनुमानित आवश्यकता							
	नगरीय निकायों के समकों पर आधारित	वृद्धि दर के साथ		8 प्रतिशत स्फीति के साथ	8.8 प्रतिशत वृद्धि दर	8 प्रतिशत स्फीति के साथ		
2011-12		451.56	11 प्रतिशत	451.56				
<b>12 वीं पंचवर्षीय योजना</b>								
1	2012-13	501.23	11 प्रतिशत	15 प्रतिशत	519.29	560.84	310.00	334.80
2	2013-14	556.37			597.19	644.96	337.28	364.26
3	2014-15	617.57			686.76	741.71	366.96	396.32
4	2015-16	685.50			789.78	852.96	399.25	431.19
5	2016-17	760.90			908.25	980.91	434.39	469.14
	Sub - Total	3121.57			3501.27	3781.37	1847.88	1995.71
<b>13 वीं पंचवर्षीय योजना</b>								
6	2017-18		12 प्रतिशत		1017.24	1098.62	472.61	510.42
7	2018-19				1139.30	1230.45	514.20	555.34
8	2019-20				1276.02	1378.10	559.45	604.21
9	2020-21				1429.14	1543.48	608.69	657.38
10	2021-22				1600.64	1728.69	662.25	715.23
	Sub - Total				6462.35	6979.33	2817.21	3042.58
<b>14 वीं पंचवर्षीय योजना</b>								
11	2022-23		8 प्रतिशत		1728.69	1866.99	720.53	778.17
12	2023-24				1866.99	2016.35	783.93	846.65
13	2024-25				2016.35	2177.65	852.92	921.15
14	2025-26				2177.65	2351.87	927.98	1002.22
15	2026-27				2351.87	2540.02	1009.64	1090.41
	Sub - Total				10141.55	10952.87	4295.00	4638.60
<b>15 वीं पंचवर्षीय योजना</b>								
16	2027-28		8 प्रतिशत		2540.016	2743.22	1098.49	1186.37
17	2028-29				2743.217	2962.67	1195.15	1290.77
18	2029-30				2962.675	3199.69	1300.33	1404.35
19	2030-30				3199.689	3455.66	1414.76	1527.94
20	2031-32				3455.664	3732.12	1539.26	1662.40
	योग				14901.26	16093.36	6547.98	7071.82
	कुल योग				<b>35006.43</b>	<b>37806.94</b>	<b>15508.07</b>	<b>16748.71</b>



छत्तीसगढ़ संघ

