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 कि0मी0 154 थी वह अब बढ़कर सन् 2011 की जनसंख्या के अनुसार प्रति वर्ग कि.मी. 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 है। देश के कुल कोयला निक्षेप का 16% तथा लौह निक्षेप का 19% अकेले छत्तीसगढ़ में है। इनके साथ ही बाक्साइट, चूना पत्थर, हीरा और क्वटॉईज के भी यहां विशाल भण्डार हैं।

1.2 बिजली की दृष्टि से छत्तीसगढ़ राज्य आधिक्य की स्थिति में है। राष्ट्रीय ताप विद्युत निगम के सयंत्रों 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 स्त्रोतों 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 अर्थात 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 कि0मी0)	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%

स्त्रोत – (1) छत्तीसगढ़ के सांख्यकीय 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 भौगौलिक 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 उपबन्धो 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

भौगौलिक क्षेत्रफल का 65% अर्थात लगभग 88000 वर्ग किलोमीटर का वृहत्तर भू–भाग जिसमें कुल 146 में से 85 विकास खण्डो 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 मे पंचायती राज संस्थाओं

और शहरी स्थानीय निकायों की संख्या

स्थानीय निकाय का वर्ग	2001	2011	औसत क्षेत्रफल वर्ग कि0 मी0 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 पचायत	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 डॉ0 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 अतिरिक्ति 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।1 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 अर्थात 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 अवार्ड 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 समानुरूप 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 अन्तरित 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 पंचायज 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 कर्त्तव्यस्थ 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 ढ़ांचा" 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 परिदृष्य 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। उन्होनें 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 15.06.12 (ii) नगरीय निकाय	गरियाबन्द और बलोदा बाजार	84
16.05.12 बेमेतरा 17.05.12 दुर्ग	बेमेतरा दुर्ग, राजनांदगांव, कवर्धा, बालोद	25 66
बिलासपुर 22.05.12 (i) पंचा.राज. संस्था 02.06.12 (ii) नगरीय निकाय	बिलासपुर, मुंगेली, चांपा, जांजगीर, कोरबा और रायगढ़	59
अम्बिकापुर 24.05.12 (i) पंचा.राज संस्था 09.07.12 (ii) नगरीय निकाय	सरगुजा, कोरिया, जशपुर बलरामपुर, सूरजपुर	114
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 डॉ0 रमन सिंह (जिनके पास राज्य सरकार का वित्त विभाग भी है), नगरीय प्रशासन एवं विकास मंत्री, श्री अमर अग्रवाल और पंचायत एवं ग्रामीण विकास मन्त्री, श्री हेमचन्द 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. बी0डी0 कल्ला, सदस्य द्वय श्री

राजपाल सिंह शेखावत एवं श्री जे0पी0 चन्देलिया तथा सदस्य सचिव डॉ0 पी0एल0 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 डॉ0 भरत गरीवाल तथा सदस्य–सचिव, डॉ0 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 हमे 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 धरसींवा, नगर पंचायत माना एवं बलौदा बाजार, नगर पालिका परिषद् कुम्हारी, ग्राम पंचायत बेलरगांव, सियादेही एवं कुकरेल (धमतरी जिला) एवं कोड़ीकसा, 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 कठिनाईयों और विवशताओं का सामना करना पड़ा। जैसा कि उपर्युक्त कंडिका 1.11 में बताया जा चुका है, आयोग को पूर्ण कालिक सचिव की सेवायें कभी भी प्राप्त नहीं हुई। इसके साथ ही सम्बन्धित विभागों द्वारा अनुभवी कर्मचारियों की सेवायें भी उपलब्ध नहीं कराई गई। 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 अनुशंसाओं 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 अनुशंसाए 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 अनुशंसायें 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)**

◆◆◆