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 अध्यधीन 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।

(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 स्त्रोत 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) रू. 5.00 लाख तक	100	शून्य
(ख) रू. 5.00 लाख से अधिक 7.50 लाख तक	90	10
(ग) रू. 7.50 लाख से अधिक 10.00 लाख तक	80	20
(घ) रू. 10 लाख से अधिक 15 लाख तक	70	30
(च) रू. 15 लाख से अधिक 20 लाख तक	60	40
(छ) रू. 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

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
योग	**507.06**	**6662**	**12767**	**19,936.06**	**20471.06**
वार्षिक औसत	169.02	2220.67	4255.66	6645.35	7180.35

* बिक्रीकर 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

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 अर्थात 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 स्त्रोत 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, परंतु 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**

अमले को ग्राम पंचायतों के साथ बेहतर समन्वय बनाये रखने के लिये हिदायतें दी जानी चाहिये। यदि पट्टे पर दी गई खान में अधिक उत्खनन या गैर कानूनी ढंग से उत्खनन के बारे में किसी ग्राम पंचायत से शिकायत मिलती है तो सम्बन्धित ग्राम पंचायत के साथ मिलकर मामले की जांच की जानी चाहिये।

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

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

(4) **इसी प्रकार अनुसूचित क्षेत्रों में लघु वनोपज से हुई आय का कुछ प्रतिशत "पेसा" के अधीन आने वाली पंचायतों को दिया जाये। कुछ राज्यों यथा राजस्थान में ऐसी व्यवस्था है। इस व्यवस्था से पंचायतों को कुछ राजस्व प्राप्त होने के साथ उनमें लघु वनोपज पर स्वामित्व का कुछ लगाव भी विकसित होगा।**

सहायता अनुदान

8.5 पंचायत विभाग का अनुदान

राज्य की पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न विभिन्न प्रयोजनों के लिये पंचायत विभाग से आवर्ती अनुदान दिये जाते हैं। जनपद और ग्राम पंचायतों को ये सभी अनुदान जिला पंचायत के माध्यम से भेजे जाते हैं। राज्य सरकार द्वारा पंचायतों को नियमित आधार पर दिये जाने वाले अनुदान निम्नानुसार हैं –

(1) जिला पचायतों 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 अप्रेल 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।

(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 हैं। 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

स्त्रोत :– पंचायत विभाग, छत्तीसगढ़ शासन

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 स्त्रोत दोहन को सवंर्धित 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 कर्त्तव्यों 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 प्रावधन है ज़िसके 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 :–

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 छ0ग0 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

स्त्रोत :– (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 दुरूपयोग 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

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,

परन्तु इसी अवधि में राज्य पोषित योजनाओं के लिये इसी राशि का 37% भाग निर्धारित करके शुद्ध तात्विक 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 परंतु 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

	(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
	3 का कुल योग	**100.22**	**106.50**	**93.13**	**120.00**	**180.00**	**599.85**
	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
	3 + 4 का योग	**216.24**	**236.50**	**223.13**	**270.00**	**330.00**	**1275.87**
5.	**उपर्युक्त मद 2 और 4 का अंतर**	**19.15**	**32.26**	**69.97**	**107.98**	**114.93**	**344.29**

स्त्रोत :– 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 अप्रेल 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 अप्रेल 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

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, इलेक्ट्रानिक 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

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 डी0पी0सी0 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 योजमायें 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 सुनिश्चित् 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 सांख्यकीय 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 मदें	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

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

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

(3) ग्राम पंचायतों के गैर कर राजस्व में अभिवृद्धि के निमित्त दो हजार से अधिक जनसंख्या वाले गांवों में शापिंग काम्प्लेक्स के निर्माण के लिये पंचायतों को धन राशि उपलब्ध कराई जाये। **आयोग का मत है कि देश के अन्य राज्यों की तरह छत्तीसगढ़ की पंचायतों के पास इतनी योजनायें हैं कि पर्याप्त धनराशि होने के बावजूद कर्मचारियों की संख्या सीमित होने के कारण इन योजनाओं को पूरा करने में उन्हें कठिनाई होती है। राज्य सरकार द्वारा पोषित अनेक योजनाओं तथा केन्द्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोग के अनुदानों का दायरा इतना व्यापक होता है कि इन स्त्रोतों से प्राप्त धनराशि का उपयोग चुनिंदा ग्राम पंचायतों में शापिंग काम्प्लेक्स का निर्माण के लिये किया जा सकता है।**

(4) जन समस्या निवारण शिविर, ग्राम सम्पर्क 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 वार्ताओं 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

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 जिलो 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

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 क्षेत्रो में स्थित स्टोन क्रेशर भी पर्यावरण को अत्यधिक नुकसान पहुंचाते है। 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 इन 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 मिन्न राजस्व में इसका 64% अंशदान था। यह राजस्व का सर्वाधिक विश्वसनीय स्त्रोत है। सरकार को अपने रायल्टी राजस्व का कुछ प्रतिशत ग्राम पंचायतों को देने के प्रश्न पर विचार करना चाहिये।

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 है। 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 अनुबंधित 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

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 नही 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% हिस्सें 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

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 अनंतिम 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

प्रासंगिकता से हम सहमत है। 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 हैं। 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 स्त्रोत उपलब्ध कराने की दृष्टि से नया रूपाकार दिये जाने की जरूरत है। साथ ही समुन्नत राजस्व निष्पादन के लिये समुचित एवं लुभावनकारी 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 है– इस समय ग्राम पंचायतों को विभिन्न स्त्रोतों से और बहुत से मामलों में एक ही कार्य के लिये कई स्त्रोतों 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 स्त्रोतों से आने वाली धनराशि के उपयोग के अभिमुखीकरण (Convergence) की कोई व्यवस्था नहीं है। आयोग की

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

♦♦♦