

**1.1.0 प्रस्तावना :**

1.1.1 भारत जैसे विशाल देश में **LFkkuh; 'kkl u** इकाइयों की अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका होती है। संघ एवं राज्य सरकारों, जो शासन की दूरस्थ इकाइयाँ हैं, की तुलना में लोगों का दैनिक जीवन **LFkkuh; 'kkl u** इकाइयों से अधिक प्रभावित होता है, क्योंकि ये उनके अधिक समीप हैं। इसके अतिरिक्त अनेक कारणों से ये स्थानीय स्तर की संस्थाएँ कतिपय सार्वजनिक उत्तरदायित्वों के निष्पादन के मामलों में अधिक उपयुक्त होती हैं। **iFke]** जहाँ सरकारी कार्य की प्रकृति इस प्रकार की हो, कि उसमें स्थानीय स्तर पर सूक्ष्म एवं निरन्तर निगरानी की आवश्यकता हो, प्रशासकीय व्ययों में मितव्ययिता महत्वपूर्ण हों तथा क्रियान्वयन में एकरूपता के बजाय विविधता हो, वहाँ शासन के उच्च स्तरों की तुलना में ऐसे कार्यों के निष्पादन के लिये, स्थानीय संस्थाएँ आदर्श इकाइयाँ होती हैं। **f}rh;]** शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, रोजगार, गरीबी, कृषि एवं संचार जैसे कतिपय सार्वजनिक कार्यों में राष्ट्रीय हित का महत्व अधिकाधिक स्पष्ट होता जा रहा है। स्थानीय लोगों के लिये भी ये क्षेत्र अत्यन्त महत्व के हैं। इन सभी में राष्ट्रीय एवं स्थानीय दोनों हित महत्वपूर्ण होते हैं। शासन के उच्च स्तरों की तुलना में मितव्ययिता एवं दक्षता की दृष्टि से इनमें से कुछ क्षेत्रों के कार्यों के सम्पादन में **LFkkuh; 'kkl u** इकाइयाँ बेहतर स्थिति में होती हैं। **r}rh;]** अनेक सार्वजनिक कार्य जो कभी 'स्थानीय' समझे जाते थे, अब यातायात, संचार एवं उद्योगों के तीव्र विकास के संदर्भ में प्रादेशिक एवं राष्ट्रीय महत्व के हो गये हैं। जैसा कि, ग्रामीण-शहरी संबंध समिति ने ठीक ही कहा, अब कमजोर स्वास्थ्य, अकुशल स्कूल तथा खराब सड़कों एवं संचार व्यवस्था के दुष्प्रभाव स्थानीय इकाइयों की सीमाओं तक ही सीमित नहीं रहे, वरन् उच्चतर सरकारों के लिये भी गम्भीर चिन्ता के विषय हो गये हैं। तथापि अनेक स्थानीय प्रशासित लोक सेवाओं में राष्ट्रीय हित की उपस्थिति को नकारे बिना भी ऐसे कतिपय सरकारी

कार्यों को चिन्हित करना कठिन नहीं होगा, जिनमें राष्ट्रीय हित की तुलना में **LFkkuh; fgr^** अधिक है। वास्तव में मार्ग प्रकाश, सुरक्षित पेयजल व्यवस्था, अंतःस्थानीय सड़कें, कचरा एवं मैला हटाना, सार्वजनिक शौचालयों, शमशानगृह एवं कब्रिस्तान का प्रावधान, पुस्तकालयों का संधारण इत्यादि जैसे अनेक ऐसी सार्वजनिक सेवायें हैं, जिनका लाभ विशिष्ट स्थानों को ही प्राप्त होता है। शासन के अन्य स्तरों की तुलना में केवल स्थानीय शासन संस्थायें ही इन कार्यों को अधिक दक्षता-पूर्वक निष्पादित कर सकती हैं। **prfkj** स्थानीय शासन इकाई एवं कर-दाता की निकटता से क्रियान्वयन बेहतर हो सकेगा, बशर्ते कि स्थानीय व्यय की प्रकृति ऐसी हो, जिसका उद्देश्य लोगों की सामुदायिक आवश्यकताओं की पूर्ति हो तथा उसके लाभ केवल स्थानीय लोगों को ही मिलें। ऐसा दावा करना हमेशा सही नहीं होता, जैसा कि भारत की **xke ipk; rka** के निर्वाचित कार्मिक प्रायः कहते हैं, कि कर-दाता एवं कर-प्राधिकरण के बीच स्थानीय स्तर पर इस तरह के प्रत्यक्ष रिश्ते से प्रभावी कर प्रबंधन पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। **rFkfi tc rd LFkkuh; ykska dks Hkjks k g\$ fd mudk LFkkuh; 'kkl u fu"diV] bēkunkj ,oa LFkkuh; fodkl ds fy; s iwr; % ifrc) g\$ rc rd os vius dj Hkqrku dk de ifrjksk djx vfre] LFkkuh; 'kkl u 'itzkra dk Ldiy^ g\$** जिसका उपयोग भविष्य के राष्ट्रीय नेताओं के द्वारा, उनके राजनैतिक जीवन के हितों के संवर्धन के लिये प्रशिक्षण केन्द्रों के रूप में किया जाता है। ये स्कूल उन्हें केवल संगठनात्मक एवं राजनैतिक प्रशासन की कला का ही पाठ नहीं पढ़ाते, वरन् वित्तीय प्रशासन एवं उसकी सूक्ष्मताओं के बारे में भी बताते हैं। वे उनमें वित्तीय उत्तरदायित्व एवं जवाबदेही का भाव पैदा करते हैं।

- 1.1.2 पिछले परिच्छेद में वर्णित विचारों की पृष्ठभूमि में हमें अपने देश की **LFkkuh; 'kkl u I LFkkuh; fo'kr% ipk; rh jkt I LFkkuh;** जहाँ के ग्रामीण क्षेत्रों में अभी भी लगभग 70% लोग रहते हैं, की महत्वपूर्ण भूमिका को समझना होगा। तथापि, राजनैतिक विषयों के अतिरिक्त, इन संस्थाओं को अपने स्थानीय संसाधन संग्रहण को अधिकतम करने का प्रयास करना होगा। जैसा कि संग्रहण योग्य

स्थानीय संसाधनों की मात्रा स्थानीय आवश्यकताओं की तुलना में कम होगी, अतः यह आवश्यक होगा। कि उच्च स्तरीय सरकारें उन्हें पर्याप्त वित्तीय सहायता प्रदान करें।

*vr, o LFkkh; I k/ku I xg.k (IRM) ,oa jktLo gLrkj.k dh foLr'r I eh{k rFk jk-fo-vk #ih I dSkfud 0; oLFk ds ek/; e I sml ds ; r h & ; r dj.k ds fy; s vuqk k; a iLr r djuk vr; ur vko'; d gA orëku ifronu NRrhl x<+ dh ipk; rka ds fy; s bu nks iedk fo" k; ka ij /; ku nsus dh fn'kk ea , d ikjfhkd iz; kl gA*

### 1.2.0 छत्तीसगढ़ की पंचायतें :

1.2.1 अविभाजित मध्यप्रदेश राज्य के अंग के रूप में छत्तीसगढ़ राज्य को संक्रमणकालीन व्यवस्था के तौर पर, 1 नवम्बर, 2000 को अपने गठन के समय, पंचायती राज संबंधी पूर्व म.प्र. के स्वरूप, व्यवस्था, प्रक्रियाओं तथा कार्यपालिक विनियमों को अपनाना आवश्यक था। यद्यपि राज्य सरकार ने म.प्र. पंचायती राज अधिनियम, 1993 के कुछ विधिक प्रावधानों में छोटे मोटे संशोधन किये थे, फिर भी, मोटे तौर पर, *jkT; dh ipk; rka dh dk; kRed ,oa jkt dkskh; vf/kdkj {ks- I x/h orëku 0; oLFk ml h eiz ekMy dk ifr: i gh g\$ tks u; s jkT; ds xBu ds I e; fo/eku FkhA* परन्तु छत्तीसगढ़ की विशेषताओं को देखते हुये ऐसा प्रतीत होता है, कि राज्य को अपनी पंचायती राज संस्थाओं के प्रति कतिपय भिन्न दृष्टिकोण की आवश्यकता है। आयोग का विश्वास है, कि त्वरित रूप से गतिमान राज्य की सरकार राज्य की स्थानीय शासन इकाइयों के संगठनात्मक प्रशासकीय एवं वित्तीय क्रियाकलापों में ग्रामीण लोगों को, जिनकी जीवन-यापन गुणवत्ता में स्पष्टतः सुधार की आवश्यकता है, स्वस्थ प्रशासन एवं बेहतर सेवा प्रदाय सुनिश्चित करने के उद्देश्य से, क्रान्तिकारी परिवर्तनों की आवश्यकता को स्वीकार करेगी तथा उसका प्रतिसाद देगी।

*vr, o vk; ks vk'kk djrk g\$ fd ipk; rka ,oa muds foRr ds I 'kDrhdj.k I xkh mudh vuqk kvka dks jkT; I jdkj Lohdkj djsxA*

1.2.2 अविभाजित मप्र. राज्य में ग्रामीण स्थानीय शासन की त्रि-स्तरीय व्यवस्था के लागू होने के समय से ही छत्तीसगढ़ में ग्राम, ब्लाक एवं जिला स्तर पर पंचायतें हैं। वर्तमान में राज्य का संपूर्ण ग्रामीण क्षेत्र, जिसमें पंचायतों के अंतर्गत 20308 राजस्व ग्राम एवं 54816 बसाहटें हैं। **jkt; ea xte Lrj ij 9820 xte ipk; rj cykd Lrj ij 146 tuin ipk; rarfkk ftyk Lrj ij 16 ftyk ipk; ragg** वास्तव में पिछले दो वर्षों में राज्य की **xte ipk; rka** की संख्या में वृद्धि हुई है।

1.2.3 **lkj.kh Ø- 1-1** में अवलोकनीय है कि :-

- (1) विभिन्न जिलों में **xte ipk; rka** की औसत जनसंख्या 1511 (राजनांदगांव) एवं 1822 (कोरबा) के बीच है, जबकि संपूर्ण राज्य के लिये यही **ifr xte ipk; r vkj r tul d; k** केवल 1695 है।
- (2) छ: जिलों में **ftys dh dgy xkeh.k tul d; k ea xkeh.k tul d; k dk vuqkr** 90% से अधिक है; 95.42% के साथ जशपुर इस संबंध में प्रथम स्थान पर है। अन्य 4 जिलों में यह प्रतिशत 87% एवं 89% के बीच है। इससे भिन्न राज्य के केवल 7 जिलों में वहां की कुल जनसंख्या में ग्रामीण जनसंख्या 82% अथवा से कम है, जिनमें से तीन में यह 70% से कम है। दुर्ग (61.85%) सबसे कम ग्रामीण जनसंख्या के प्रतिशत वाला जिला है।
- (3) कुल जिलों में से 50% जिलों में एक **xte ipk; r dh vkj r tul d; k** सभी जिलों की मिश्रित/राज्य औसत 1695 से कम है।
- (4) **jkt; ea ftys dh dgy xkeh.k tul d; k ea xkeh.k vuq tkfr@tutkfr dk l fefyr fgll k** 29.29% (दुर्ग) की निम्न संख्या एवं 85.16% (दंतेवाड़ा) की उच्च संख्या के बीच है। इसके अतिरिक्त 8 जिलों में अनु.जाति/जनजाति ग्रामीण जनसंख्या 50% से अधिक है, 7 में 60% से एवं 2 में 70% से अधिक है। 11 जिलों में यह 40% से कम नहीं

है। *l iwł insk dh dgy xkeh.k tul ũ;k ea xkeh.k vuũ ũpr tkfr ,oa tutkfr dh l ũefyr tul ũ;k 49-04% gũ*

(5) *jkT; dh dgy xkeh.k tul ũ;k ea xkeh.k vuũtkfr ,oa tutkfr dk Hkkx Øe'k% 11-41% ,oa 37-63% gũ* विभिन्न जिलों की कुल ग्रामीण जनसंख्या में ग्रामीण अनु.जनजाति का भाग 12.46% (जांजगीर—चांपा) एवं 82.46% (दंतेवाड़ा) के बीच है। दूसरी ओर अनु.जाति की जनसंख्या बस्तर एवं दन्तेवाड़ा जिलों में लगभग 2.55%, 2.70% तथा जांजगीर—चांपा में 23.38% है।

(6) राज्य के कुल 146 ब्लाक में 85 ब्लाक की बड़ी संख्या अनुसूची -V के क्षेत्रों में स्थित है। पुनः 7 जिलों के सभी ब्लाक पूर्णतः *\*vkfnokl h\** हैं।

(7) राज्य के केवल 30 ब्लाक रेल सेवा से जुड़े हुये हैं।

1.2.4 जहाँ तक राज्य में पंचायतों का उनकी जनसंख्या के आकार के अनुसार वितरण का प्रश्न है, *l kj.kh Ø- 1-2* दर्शाती है, कि राज्य की 80% *xte ipk; rks* की जनसंख्या 2000 से अधिक नहीं है तथा 95% की अधिकतम जनसंख्या 3000 है। अन्य शब्दों में राज्य के ग्रामीण क्षेत्र में 9820 *xte ipk; rks* में से केवल लगभग 5% की जनसंख्या 3000 से अधिक है। लघु—आकार की *xte ipk; rks* की बहुलता का प्रमुख कारण *xte ipk; rks* का बसाहटवार गठन है, विशेषतयः आदिवासी ब्लाकों में। यह इस बात से स्पष्ट है, कि कुल *xte ipk; rks* की लगभग 56% राज्य के आदिवासी क्षेत्रों में स्थित हैं।

### 1.3.0 हमारा दृष्टिकोण :

73वें संविधान संशोधन अधिनियम एवं छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के प्रावधानों एवं राज्य की स्थानीय स्तर पर कार्यरत पंचायतों के वर्तमान क्रियाकलापों की स्थिति को ध्यान में रखते हुये, पर्याप्त विचार विमर्श के बाद

*vk; ks us jkT; dh ipk; rk ds foRrh; iz'kkI u ds foHkklu igyq/k ds fo'yšk.k djrs I e; fuEu n'Vdkak vi ukus dk fu.kz; fy; k %*

1.3.1 आयोग के मत में छत्तीसगढ़ में अधिकारों, कार्यों एवं वित्तीय साधनों के प्रवाह के मामलों में, अधिक महत्व स्थानीय शासन की सबसे निचले स्तर की इकाइयों *xke ipk; rk* को दिया गया प्रतीत होता है। मध्यवर्ती एवं जिला स्तरीय पंचायतों को उतना महत्व नहीं दिया गया है, जितना उन्हें समग्र ग्रामीण विकास में उनकी महत्वपूर्ण अपेक्षित भूमिका को देखते हुये मिलना चाहिये। वास्तव में भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243 के विभिन्न प्रावधानों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से स्पष्ट होगा, कि पंचायतों से संबंधित प्रावधानों विशेषकर अनुच्छेद 243(G) से 243(J) की भाषा एवं भावना में मोटे तौर पर किसी विशिष्ट स्तर की पंचायतों को कोई विशेष महत्व नहीं दिया गया है। वस्तुतः विभिन्न स्तरों की सभी पंचायतों को समान महत्व है। इसे देखते हुये आयोग यह आवश्यक समझता है, कि राज्य की विभिन्न स्तरों की पंचायतों को वित्तीय साधनों के मामलों में सशक्त किया जाये तथा */kjry Lrj (gross-root level)* की *xke ipk; rk* को अत्यधिक महत्व न दिया जाय।

1.3.2 आयोग का यह भी मत है, कि पंचायतों को अपनी सामान्य व्यय आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिये आवश्यक साधन जुटाने में उनकी आय अयोग्यता के संदर्भ में उन्हें कतिपय न्यूनतम *vifrc) @I keku;* उद्देशीय साधनों की उपलब्धि सुनिश्चित की जाये। इसीलिये आयोग ने अनुशंसा की कि विभिन्न स्तरों की पंचायतों को *'I keku; &mnns'kh; vuqku^ , oa ^I kš s x; s jktLo^* के अंतर्गत किये गये सभी भुगतान पूर्णतः अप्रतिबद्ध प्रकृति के हों, जिससे पंचायतें इन राशियों का उपयोग अपनी स्वयं की आवश्यकताओं के अनुरूप कर सकें। उन्हें किये जाने वाले अन्य सभी अनुदान *\*iæqk {ks-ks@f0; lvkš* अथवा मद अनुसार *ifrc) idfr* के हो सकते हैं।

1.3.3 आयोग यह अनुभव करता है, कि यदि अपने राज्य की *i ajk-l 2Fkkvks* को स्व-शासन की इकाइयों के रूप में विकसित होना है, तो राज्य सरकार के लिये यह उचित होगा, कि वह तीनों स्तरों की पंचायतों को आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की योजनाओं के निर्माण एवं उनके क्रियान्वयन के हित में समुचित विशिष्ट अधिकार, उत्तरदायित्व, स्टाफ एवं वित्तीय संसाधन, *^ijdrk^ ds fl )kr* को ध्यान में रखते हुये प्रदान करें। हमें मध्यवर्ती एवं जिला स्तरीय पंचायतों की आवश्यकता केवल *l xfi/kr foHkkxks* (Line Departments) की योजनाओं के क्रियान्वयन एवं नीचे *xte ipk; rks* को राशियों के हस्तांतरण के लिये नहीं है। इसके स्थान पर ग्रामीण क्षेत्र में स्व-शासन की इकाइयों के रूप में उनकी अपनी पहचान होनी चाहिये। इसी प्रकार इन संस्थाओं को मात्र ऐसे उत्तरदायित्व एवं अधिकार सहित स्थापित करने की आवश्यकता नहीं है, जो केवल सलाहकार/समीक्षा/प्रवर्तन/अन्य प्राधिकरणों की सहायता/उत्साह वर्धन/समन्वय/सूचना-प्रसारण/जानकारी संग्रहण, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन इत्यादि की प्रकृति के हों। योजनाओं के निर्माण एवं उनके क्रियान्वयन में सभी पंचायतों की विशिष्ट एवं स्पष्ट रूप से निर्धारित भूमिका होनी चाहिये, जिसमें आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिये 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामलें भी शामिल हों।

1.3.4 इस संदर्भ में देखने पर हम आशा करते हैं, जैसा कि कहा जा रहा है राज्य सरकार द्वारा राज्य की पंचायतों को अधिकारों एवं उत्तरदायित्वों के हस्तांतरण के लिये जो *^dk; l fp=.k^* (Activity-mapping) तैयार किया गया है, उसका उद्देश्य सभी तीनों स्तरों की पंचायतों का समुचित सशक्तीकरण है। इसके अतिरिक्त हमें नहीं भूलना चाहिये, कि अत्यन्त अल्प औसत जनसंख्या जो 1695 से अधिक नहीं है, जानकार स्टाफ की कमी, तथा अधिकांश सरपंचों का अपने निर्वाचित पद पर नया होना एवं उनमें से अनेक का या तो निरक्षर अथवा अल्प-साक्षर होना ऐसी स्थितियाँ हैं, जिनके रहते सौंपे गये राजस्व एवं सहायता अनुदानों के रूप में राज्य की *xte ipk; rks* के कोष में बड़ी मात्रा में वित्तीय साधनों के हस्तांतरण का संभावित

परिणाम इन साधनों का दुरुपयोग अथवा बरबादी होगी। इसके अतिरिक्त ब्लाक को ग्रामीण स्थानीय शासन प्रशासन की '*folkt d j[kk*' (*Cutting-edge*) माना जाता है, जबकि 'जिला' जो किसी जिले में ग्रामीण शासन की शीर्ष स्तर की इकाई है, को इस प्रक्रिया में सक्रिय भाग लेकर यह सुनिश्चित करना चाहिये, कि पंचायती राज के निचले स्तर की इकाइयां प्रभावी कार्य करें तथा तीव्र ग्रामीण विकास की प्रक्रिया को गति दें। प्रत्येक स्तर की पंचायतों के भौगोलिक अधिकार क्षेत्र का सीमांकन होने के बाद यह आवश्यकता है, कि इन विभिन्न स्तरों को अतिरिक्त उत्तरदायित्व सौंपे जाने के उद्देश्य से उन उपयुक्त स्तरों की पहचान की जाये, जिस पर प्रत्येक चिन्हित उत्तरदायित्व का वहन सर्वाधिक प्रभावी ढंग से किया जा सकता है। अन्य शब्दों में प्रत्येक विशिष्ट कार्य की '*fu"iknu n{krk*' ही वह आधार हो, जिसके द्वारा किसी कार्य को किस स्तर को सौंपना ठीक होगा इसका निर्धारण हो। अतएव 'कार्य-चित्रण' के लिये किसी स्तर की पंचायतों के द्वारा किसी कार्य विशेष के निष्पादन में '*fer0; f; rk , oa n{krk*' के मान्य सिद्धांत पर अधिक ध्यान देना होगा। आयोग को ज्ञात है, कि इस विषय पर निर्णय लेने के लिये राज्य विधायिका ही संविधान सम्मत सक्षम संस्था है। अतएव हमारा विचार है, कि आयोग संविधान के अनुच्छेद 243(G) के अंतर्गत पंचायतों को अंतरण संबंधी विधायिका के अधिकार का अतिक्रमण नहीं कर सकता। इसके स्थान पर आयोग ने अपना सर्वाधिक ध्यान भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243(H) से (J) तथा 280(3)(bb) एवं राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त विचाराधीन विषयों पर दिया है।

- 1.3.5 आयोग का मत है, यद्यपि बड़ी संख्या में राज्य की '*xte i pk; rka*' द्वारा जुटाये जा सकने वाले कुल स्थानीय संसाधनों की निरपेक्ष मात्रा अत्यन्त सीमित है, फिर भी स्थानीय संसाधनों के जुटाने संबंधी तीनों स्तरों की पंचायतों के वर्तमान अधिकारों के युक्ती-युक्तकरण की आवश्यकता है। साथ ही '*xte i pk; rka*' के द्वारा सार्वजनिक राशियों के उपयोग पर अधिक निगरानी एवं नियंत्रण अत्यन्त आवश्यक है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये अंकेक्षण, पर्यवेक्षण तथा गलती (चूक) करने वाली '*xte i pk; rka*' पर कठोर एवं दण्डात्मक कार्यवाही, सरकार



द्वारा बिना किसी अपवाद एवं आरक्षण के यथाशीघ्र क्रियाशील होनी चाहिये। **gekjs er ea dby n{krk} fer0; f; rk} ikjnf'krk , oa tokcngh dks l okpp itkfedrk nh tkuh plfg; A** इसके साथ ही सरकार को संप्रेरक उपाय जैसे आंतरिक राजस्व संग्रहण (आ.रा.सं.) से सम्बद्ध समतुल्य अनुदान (matching grant) देना, लेखों एवं अन्य संबंधित दस्तावेजों का त्वरित रख-रखाव, वित्तीय प्रबन्धन में प्रशिक्षण, इत्यादि उपाय करने होंगे। अपनी योग्यता एवं समय उपलब्धता की सीमाओं में आयोग ने इस प्रतिवेदन में इस दृष्टिकोण के अनुरूप अनेक उपाय सुझाने का प्रयास किया है।

1.3.6 **xte ipk; rka** के वित्तीय प्रबन्धन का परीक्षण करते समय आयोग को कतिपय अन्य संगठनात्मक एवं प्रबंधकीय प्रकृति के महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करना पड़ा, जो स्थानीय शासन की इन सबसे निचले स्तर की इकाइयों की दक्षता को बहुत प्रभावित करते हैं। इनमें शामिल हैं : **xte ipk; rka** का पुनर्गठन एवं उनकी संख्या कम करना, एक नियमित शासकीय सेवक की **l eeg xte ipk; r l fpo^** के रूप में नियुक्ति, कर-योग्य भवनों का पंचायत टैक्स अधिकारियों के एक पृथक कैडर के द्वारा पुनर्निर्धारण/पुनर्मुल्यांकन, पंचायत अंकेक्षकों की नई भूमिका, उनके विधिक अंकेक्षक की भूमिका की समाप्ति के बाद का उचित निर्धारण, पंचायत संचालनालय में एक पृथक अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रकोष्ठ की स्थापना, ब्लाक स्तर पर लेखा व्यवस्था को सुदृढ़ करना, स्थानीय निधि संपरीक्षा तंत्र तथा ग्रामीण विकास का राज्य संस्थान (SIRD) एवं पी.टी.सी./ई.टी.सी. (PTCs/ETCs) को सुधारना तथा **xte ipk; rka** को कार्यालयीन सहायता देना इत्यादि। तदनुसार हमने इस प्रतिवेदन में इन विषयों पर उनके महत्व एवं उनकी प्रासंगिकता को देखते हुये चर्चा की है।

#### 1.4.0 प्रयुक्त कार्यविधि :

1.4.1 जैसा कि आयोग के पास राज्य की विभिन्न स्तरों की पंचायतों के वित्त से संबंधित वृहत् अथवा सूक्ष्म स्तरीय सांख्यिकीय एवं अन्य जानकारी उपलब्ध नहीं थी, अतः उन्हें इस जानकारी को सीधे पंचायतों से एकत्रित करने का कठिन एवं समय साध्य कार्य करना पड़ा। आयोग द्वारा व्यक्तिगत पंचायतों से कम से कम दो सीमान्तक

वर्षों **1999&2000** , **oa 2003&04** के लिये न केवल उनकी प्राप्तियों एवं व्ययों की सांख्यिकीय जानकारी वरन् वित्तीय प्रशासन के विभिन्न पहलुओं पर उनके विचार जानने के लिये अनेक तरीके अपनाये गये।

1.4.2 तदनुसार आयोग ने प्रत्येक स्तर की पंचायतों के लिये एक उपयुक्त प्रश्नावली तैयार की तथा उसे प्रत्येक को प्रेषित किया। पंचायत विभाग के संबंधित अधिकारियों से निवेदन किया गया, कि आयोग को अग्रेषित करने के पूर्व भरी हुई प्रश्नावलियों की जांच कर लें। प्रश्नावलियों को भरने एवं हमें भेजने में होने वाले बिलम्ब को देखते हुये, हमें पंचायतों को शीघ्रता करने के लिये स्मरण पत्र भेजने पड़े। इस संबध में **xke ipk; rka** की 9820, **tuin ipk; rka** की 146 तथा **ftyk ipk; rka** की 16 इकाइयों से व्यवहार करना अत्यन्त कठिन कार्य था। पंचायतों एवं जिला तथा ब्लाक स्तर के अधिकारियों को अनेक बार स्मरण कराने के बाद हम जुलाई 2006 तक सभी 16 जिलों में स्थित लगभग 6000 पंचायतों से भरी हुई प्रश्नावलियाँ प्राप्त करने में सफल हो सके। इसी प्रकार इसी माह तक हमें जिला एवं **tuin ipk; rka** से भी भरी हुई प्रश्नावलियां प्राप्त होती रहीं। इस बीच आयोग पंचायतों से प्राप्त समंकों के सारणीयन का कार्य सम्पादित करता रहा।

1.4.3 पंचायतों को प्रश्नावलियां भेजने के अतिरिक्त आयोग ने राज्य मुख्यालय स्थित अनेक संबद्ध विभागों से विभिन्न सौंपे गये राजस्व एवं सहायता अनुदानों के रूप में बाहर जाने वाली राशियों संबंधी वृहत् स्तरीय जानकारी एकत्रित की, यद्यपि हमें इस संबध में केवल आंशिक सफलता ही मिल सकी। **vk; ksx us pfulnk ftyk ipk; rka , oa tuin ipk; rka ds eq; dk; i kyd vf/kdkfj; ka ds vfrfjDr] foRr , oa ipk; r foHkkx , oa LFkkuh; fuf/k&l pkyuky; ds iæqkka l s vukš pkfjd ppkž a dh rFkk muds fopkj iklr fd; a**

1.4.4 आयोग ने मध्य 2005 में ग्रामीण विकास के राज्य संस्थान में एक, एक-दिवसीय सेमीनार, आयोजित की, जिसमें **tuin ipk; rka** के मुख्य कार्यपालन अधिकारी

**xte ipk; rka** के सचिव एवं सरपंचों, शिक्षाविदों एवं अशासकीय संस्थाओं को राज्य की पंचायती राज संस्थाओं के वित्त से संबंधित अनेक विषयों पर अपने मूल्यवान विचार एवं अनुभव प्रस्तुत करने का अवसर प्रदान किया गया।

### 1.5.0 **आयोग के समक्ष समस्याएँ एवं प्रतिबंध :**

1.5.1 **xte ipk; rka** द्वारा प्रदत्त जानकारी का संकलन करते समय आयोग को अनेक अप्रत्याशित समस्याओं का सामना करना पड़ा। व्यक्तिगत **xte ipk; rka** से प्राप्त समकों की जांच एवं उनके सारणीयन की प्रक्रिया में संक्षेप में निम्नलिखित कमियाँ एवं असंगतियाँ पाई गयी : (i) प्रश्नावली में कतिपय प्रश्नों के उत्तरों का न होना, (ii) ऐसे उत्तर जो विषय से पूर्णतः असंगत हैं, (iii) प्रश्नावली भरने में आयोग द्वारा चाही गई जानकारी की प्रकृति को समझने में कमी, (iv) दी गई जानकारी की स्पष्ट अविश्वसनीयता, (v) सांख्यिकीय समकों का गलत वर्गीकरण, (vi) प्राप्तियों एवं व्यय संबंधी अपर्याप्त असमूहीकृत समंक, (vii) उनके 'सुझाव' संबंधी मद के उत्तरों की कमी, (viii) पंचायत विभाग के अधिकारियों द्वारा भरी हुई प्रश्नावलियों को आयोग को अग्रेषित करने के पूर्व अपर्याप्त एवं लापरवाहीपूर्ण जांच इत्यादि। फलस्वरूप आयोग को **xte ipk; rka** की अधिकांश भरी हुई प्रश्नावलियों को अमान्य या अस्वीकार करना पड़ा तथा **vrr%do y 2728 Hkjh gpl iz'ukofy; ka l s l rksk djuk iMkA bl izkj gekjk U;kn'kz vdkj yxHkx 28% g\$ tks gekjs er ea i; klr ifrfuf/k U;kn'kz g\$ t9 k fd ifjPNn 1-2 ea dgk x;k g\$ ;s U;kn'kz xte ipk; rka jkT; ds l Hkh 16 ftyka ds 61 Cykdka ea fc[kjh gpl g\$ l kj.kh Ø- 1-3** में इन **U;kn'kz xte ipk; rka dk forj.k** दिया गया है।

1.5.2 जैसा कि इन न्यादर्श **xte ipk; rka** के समंक केवल **1999&2000 , oa 2003&04** से संबंधित हैं, अतः वर्ष 2006-07 की पहली तिमाही में आयोग ने लगभग **150 p; fur xte ipk; rka** से समय-श्रृंखला समकों की माँग की,

जिससे **2001&02 I s 2005&06** की अवधि के लिये उनके वित्त की प्रवृत्तियों का विश्लेषण किया जा सके। तथापि ये समंक हमें केवल **77 xte ipk; rka** से प्राप्त हुये। तदनुसार हमने संबंधित अध्याय में इन समंकों का समावेश किया है।

1.5.3 जहाँ तक **tuin ,oaftyk ipk; rka** के वित्त संबंधी समंकों का प्रश्न है, हम अंततः शत प्रतिशत उत्तर प्राप्त करने में सफल हो सके। फिर भी हमें उपलब्ध कराये गये आँकड़ों में दो कठिनाइयाँ दृष्टिगत हुई। **ifke]** आँकड़े क्षेत्र वार असमूहीकृत नहीं है, बल्कि वह हमें उनके प्राप्ति के स्रोत के आधार पर कतिपय मोटे शीर्षकों के अंतर्गत उपलब्ध कराये गये। द्वितीय, प्रारम्भ में उनके द्वारा प्रदत्त समंकों में कई कमियाँ थी। उदाहरणतः कुछ **ftyk ipk; rka** द्वारा प्रारम्भ में प्रदत्त आँकड़ों में भी राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान 'निरंक' बताये गये थे। इसके अतिरिक्त जनपद एवं जिला दोनों पंचायतों द्वारा प्रदत्त 'प्राप्तियों एवं व्यय' संबंधी समंकों में वे अनुदान भी शामिल थे, जिनका उन्हें आगे निचले स्तर की पंचायतों को हस्तांतरण करना था। अपने स्वयं के उपयोग एवं उनके माध्यम से निचले स्तर की पंचायतों के लिये निर्धारित अनुदानों को मिला दिया गया था तथा हमें सम्मिलित राशियों की जानकारी दी गई थी। आँकड़ों में आवश्यक सुधार के लिये आयोग को पुनः **tuin ,oaftyk ipk; rka** से संपर्क करना पड़ा, तथापि आयोग को अगस्त 2006 तक, **tuin ,oa xte ipk; rka** के हस्तांतरण के लिये निर्धारित राशियों की जानकारी केवल **ftyk ipk; rka** से ही मिल सकी। अतएव अनेक प्रकरणों में **tuin ipk; rka** की प्राप्तियों में वे राशियां भी शामिल हैं, जो **xte ipk; rka** को हस्तांतरण के लिये निर्धारित है। इसी प्रकार उनके द्वारा बताये गये व्ययों में वास्तव में वे राशियाँ भी शामिल हैं, जो उनके माध्यम से **xte ipk; rka** को हस्तांतरित की गई है। **tuin ipk; rka** से समय में जानकारी मिलने के अभाव में आयोग को उन्हीं समंकों का उपयोग करने को बाध्य होना पड़ा, जो प्रारम्भ में उपलब्ध कराये गये थे। प्रदत्त समंकों में भी अनेक गलत वर्गीकरण की कमियाँ हैं। अतएव विचार करते समय

हमें उन पर ध्यान देना होगा। हमें उन्हें अंतिम, अंतरिम एवं अनुमानित मानना होगा।

1.5.4 राज्य वित्त आयोग जैसी संवैधानिक संस्था को जिस चलताऊ तरीके से पंचायत कार्मिकों ने जानकारी उपलब्ध कराई, उसे गम्भीरता से लेना होगा। **हफो"; ea jkT; I jdkj dks pkfg; § fd og jkfo-vk- dks I Hh oafNr tkudkj h rRi jr k I s ,oa I rd r k i o b l mi y C/k dj k I d § bl ds fy; s vi uh Lo; a dh mfpr 0; oLFkk fodfl r dj a nks o"kk dh vi uh vR; Ur I lfer I e; I hek ea vk; kx ds fy; s ; g I lko ugha g § fd og tkudkj h i k l r djus ds fy; s g t k j k i p k ; r k a I s I a d z dj a ; g m R r j n k f ; R o i p k ; r I p k y u k y ; d k g k u k p k f g ; § fd og mi ; Ø r I e d & v k / k j fodfl r dj a r F k k e k x fd ; s t k u s i j j k f o - v k - r F k k d s f o - v k d k s m i y C / k d j k ; a ; g h d k j . k g § fd g e u s x i i o a f o - v k d s v u p k u e a I s d N v Y i i f r ' k r j k f ' k i p k ; r I p k y u k y ; e a , d v u q l o . k , o a e W ; k a d u i z k S B L F k k i r d j u s d s f y ; s f u / k k j r d h g a**

पंचायतों के वित्त संबंधी आवश्यक समकों की पूर्ति के लिये पंचायतों की अधिक संख्या पर रा.वि.आ. की अत्यधिक निर्भरता समकों के विश्लेषण एवं अपनी अनुशंसायें निर्धारित करने के लिये उपलब्ध समय को काफी सीमित कर देती है। तथापि आयोग आशा करता है, कि भविष्य के रा.वि.आ. को उन समस्याओं का सामना नहीं करना पड़ेगा, जिनसे छत्तीसगढ़ के प्रथम रा.वि.आ. को जूझना पड़ा। अतएव आयोग राज्य सरकार से इस संबंध में सुधार के उपाय करने हेतु आग्रह करता है।

1.6.0 प्रतिवेदन का संगठन :

**or è ku i f r o n u f u e u f y f [ k r 6 v / ; k ; k a e a f o l k k f t r g S %**

अध्याय — 1	vke[ k
अध्याय — 2	i p k ; r k a } k j k v k r f j d j k t L o I x g . k
अध्याय — 3	i p k ; r k a d k s j k t L o g L r k r j . k
अध्याय — 4	i p k ; r f o r r d k r g u i = (A Balance Sheet)

अध्याय – 5	vU; foRrh;] I xBukRed ,oa i z kkl dh; fo"k;
अध्याय – 6	vuqka kvka dk I kjka k

सारणी क्र. 1.1

tuin ipk; rka, oaxte ipk; rka dk ftyokj forj.k

Ø	ftyk	dy 'kfe {k=Qy %xZ fd-eh ½	dy tul d; k ½2001½ yk[k	xkeh.k tul d; k ½yk[k½	dy ea xkeh.k tul d; k ½%½	dy ea vuq tkfr@tutkfr dk % Hkx		Cykd@t-ia		jy l s tMs Cykd@ t-ia l d; k	xk- ipk; rka dh l d; k	ifr xk- ia vkr tul d; k ½2001½
						vuqtkfr	vuq tutkfr	dy l d; k	vkfnokl h Cykdka dh l d; k			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	बस्तर	1702	13.07	11.77	90.05	2.55	71.62	14	14	2	655	1797
2	बिलासपुर	857	19.98	15.12	75.68	20.37	24.21	10	3	4	864	1750
3	दन्तेवाडा	1561	7.19	6.67	92.77	2.70	82.46	11	11	2	409	1631
4	धमतरी	408	7.06	6.13	86.70	6.69	28.87	4	1	2	339	1808
5	दुर्ग	870	28.01	17.38	61.85	12.89	16.40	12	1	3	998	1741
6	जांजगीर-चांपा	447	13.17	11.72	88.99	23.38	12.46	9	0	3	582	2014
7	जशपुर	656	7.43	7.09	95.42	4.65	64.46	8	8	0	417	1700
8	कांकेर	643	6.51	6.20	95.24	4.19	57.74	7	7	0	389	1594
9	कवर्धा	435	5.85	5.40	92.31	12.41	22.04	4	0	0	371	1456
10	कोरबा	715	10.12	6.45	63.74	8.20	57.21	5	5	1	354	1822
11	कोरिया	598	5.86	4.12	70.23	6.80	57.10	5	5	2	250	1646
12	महासमुंद	496	8.60	7.63	88.72	11.93	29.49	5	0	2	492	1551
13	रायगढ़	653	12.66	10.96	86.57	14.14	39.05	9	5	2	710	1544
14	रायपुर	1345	30.17	20.99	69.57	17.58	15.58	15	3	4	1204	1743
15	राजनांदगांव	802	12.83	10.52	82.00	9.03	30.99	9	3	2	696	1511
16	सरगुजा	1603	19.72	18.35	93.05	4.80	57.44	19	19	1	1090	1683
; kx		13791	208.34	166.48	79.91	11.41	37.63	146	85	30	9820	1695

¼ N-x-jkfo-vk&I ½

- 15 -

¼ i ajk-l a ½

सारणी क्र. 12

तुलनात्मक 2001-02 के वृद्धि के प्रतिशत के आधार पर विभिन्न तालुकों में

Ø-	ftyk	xke i pk; rka dh l d; k ftudh tul d; k gñ						
		1000 rd	1000 ,oa 2000 ds chp	2001 ,oa 3000 ds chp	3001 ,oa 4000 ds chp	4001 ,oa 5000 ds chp	5000 l s vf/kd	dy xke i pk; rka dh l d; k
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	बस्तर	39	448	119	38	6	5	655
2	बिलासपुर	38	619	152	29	11	15	864
3	दन्तोवाडा	18	334	40	11	4	2	409
4	धमतरी	2	249	65	15	4	4	339
5	दुर्ग	13	768	178	31	5	3	998
6	जांजगीर-चांपा	20	372	111	42	23	14	582
7	जशपुर	26	308	58	12	11	2	417
8	कांकेर	13	332	38	3	1	2	389
9	कवर्धा	13	333	19	4	2	0	371
10	कोरबा	3	245	84	12	8	2	354
11	कोरिया	9	197	35	3	4	2	250
12	महासमुंद	22	413	48	5	3	1	492
13	रायगढ़	34	583	75	9	5	4	710
14	रायपुर	111	863	162	41	16	11	1204
15	राजनांदगांव	2	620	63	10	0	1	696
16	सरगुजा	101	769	175	36	5	4	1090
; ks		464	7453	1422	301	108	72	9820
dy ea %		4.73	75.90	14.48	3.07	1.10	0.73	100.00



सारणी क्र. 1.3  
U; kn'kz xte i pk; rkadh forj.k

Ø-	ftyk	dy i pk; rkadh l ; k			U; kn'kz xte i pk; ra			dy xk- ia dk %	vkr tul ; k
		ft ia	t- ia	xk- ia	'kfe y l ; k	Cyk l ; k ftuea fLFkr	xk-ia dh tul ; k		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	बस्तर	1	14	655	167	5	283616	25.50	1698
2	बिलासपुर	1	10	864	254	4	517087	29.40	2036
3	दन्तेवाडा	1	11	409	49	3	81924	11.98	1672
4	धमतरी	1	4	339	141	2	267593	41.59	1898
5	दुर्ग	1	12	998	422	10	745951	42.28	1768
6	जांजगीर-चांपा	1	9	582	98	3	213012	16.84	2174
7	जशपुर	1	8	417	34	3	65635	8.15	1930
8	कांकेर	1	7	389	100	2	154732	25.71	1547
9	कवर्धा	1	4	371	97	3	159971	26.15	1649
10	कोरबा	1	5	354	122	2	223417	34.46	1831
11	कोरिया	1	5	250	63	1	121288	25.20	1925
12	महासमुंद	1	5	492	343	5	546823	69.72	1594
13	रायगढ़	1	9	710	115	3	166135	16.20	1445
14	रायपुर	1	15	1204	277	5	549481	23.01	1984
15	राजनांदगांव	1	9	696	300	6	470370	43.10	1568
16	सरगुजा	1	19	1090	146	4	246676	13.39	1690
; kx		16	146	9820	2728	61	4813711	27.78	1765

