

## अध्याय-2

# मुद्रे एवं दृष्टिकोण

- मुद्रे
- दृष्टिकोण



2.1 स्थानीय निकायों से संबंधित केंद्र तथा राज्य सरकारों के प्रशासनिक प्रतिवेदनों, रिपोर्ट और शोधपत्रों तथा केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोगों के प्रतिवेदनों के अध्ययन तथा सभी संबद्ध पक्षों से चर्चा कर राज्य वित्त आयोग द्वारा यह निर्धारित किया गया कि स्थानीय निकायों की आर्थिक समीक्षा तथा अनुशंसा देने के लिये आयोग का दृष्टिकोण क्या होना चाहिये। इसी प्रकार स्थानीय निकायों के जन प्रतिनिधियों से संवाद के दौरान, आयोग के समक्ष बहुत सारे मुद्दे रखे गये। इनमें से प्रासंगिक मुद्दों को आयोग द्वारा अपनी निर्णय प्रक्रिया में सम्मिलित किया गया है। इस अध्याय में राज्य वित्त आयोग के समक्ष आने वाले मुद्दों तथा आयोग के दृष्टिकोण पर विस्तार से चर्चा की गई है।

## मुद्दे

2.2 राज्य वित्त आयोग द्वारा निर्धारित शर्तों में सम्मिलित विषयों पर अपने विचारों को स्वरूप प्रदान करने के लिये एक विस्तृत एवं लक्ष्य आधारित कार्य पद्धति अपनायी गई। इसके अंतर्गत स्थानीय निकायों की आर्थिक समीक्षा तथा हितधारकों से विस्तृत तथा गहन चर्चा की गई। स्थानीय निकायों की आर्थिक समीक्षा तथा चर्चा में आयोग के समक्ष आये मुद्दे निम्नानुसार हैं:-

### स्थानीय निकायों की स्वयं की आय के स्रोत

2.3 संविधान के अनुच्छेद 243 में किये गये प्रावधानों के अनुरूप छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम 1993 तथा छत्तीसगढ़ नगर पालिक निगम अधिनियम, 1956 एवं छत्तीसगढ़ नगर पालिका अधिनियम 1961 में स्थानीय निकायों को विभिन्न प्रकार के कर लगाने एवं शुल्क लेने के अधिकार प्रदान किये गये हैं, किन्तु स्थानीय निकायों के द्वारा करारोपण के प्रदत्त इस अधिकार का प्रभावी उपयोग नहीं किया जा रहा है। विशेष रूप से ग्राम पंचायतों के द्वारा प्रथमतः करारोपण ही नहीं किया जा रहा है और यदि करारोपण किया भी जाता है तो उसकी वसूली नहीं होती है। प्रदेश की केवल 40 प्रतिशत ग्राम पंचायतों के द्वारा करारोपण कर, वसूल किया जा रहा है। नगरीय निकायों की स्थिति बहुत अधिक भिन्न नहीं है, यह मुद्दा बड़ा है, जिस पर कार्य किये जाने की आवश्यकता है।

2.4 ग्राम पंचायतों के निर्वाचित जन प्रतिनिधियों में वित्तीय प्रतिबद्धता तथा इच्छाशक्ति के अभाव के कारण पंचायतें करारोपण नहीं करती या करारोपण के पश्चात कर नहीं वसूलती हैं। कर वसूल न होने का एक और कारण बताया गया कि करारोपण करने वाली ग्राम पंचायत के समीप की ग्राम पंचायत में लोग अधिरोपित करों अथवा लगाये गये शुल्क का भुगतान करने के लिये इच्छुक नहीं होते। निर्वाचित जन प्रतिनिधियों द्वारा सुझाव दिया गया कि शासन के स्तर पर करों एवं शुल्कों में समानता लाते हुये कर एवं शुल्क वसूलने संबंधी आदेश यदि राज्य, जिला अथवा जनपद स्तर से जारी हो जाये तो ग्राम पंचायतों को उनके द्वारा उपलब्ध करायी जा रही नागरिक सुविधाओं के लिये कर एवं शुल्कों की वसूली करने में आसानी होगी।

2.5 संवैधानिक प्रावधान के अनुरूप राज्य में स्थानीय निकायों द्वारा कर लगाने एवं सेवा शुल्क लेने के प्रावधान किये गये हैं। जो कर एवं शुल्क स्थानीय निकायों द्वारा लिये जाने हैं, उनमें से कुछ को राज्य सरकार द्वारा समाप्त अथवा स्थगित कर दिया जाता है। इससे स्थानीय निकायों के संसाधन निरंतर संकुचित होते जा रहे हैं।

नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा लिये जाने वाले बाजार शुल्क की समाप्ति इसका उदाहरण है। अतएव, स्थानीय निकायों के स्वयं के स्रोत से संसाधन बढ़ाने तथा उन्हें संसाधनों की दृष्टि से आत्मनिर्भर बनाने के लिये नये सिरे से विचार किये जाने की आवश्यकता है।

- 2.6 ऐसे स्थानीय निकाय जिनकी सीमा में कोई भी पर्यटन अथवा धार्मिक केन्द्र है, तो स्थानीय निकाय को उन केन्द्रों पर आने वाले पर्यटकों के लिये नागरिक सुविधाओं की व्यवस्था करनी होती है। नगर पालिका परिशद रतनपुर, जिला बिलासपुर के जन प्रतिनिधियों द्वारा, राज्य वित्त आयोग के भ्रमण के समय, बताया गया कि पालिका क्षेत्र में स्थित महामाया मंदिर में आने वाले दर्शनार्थियों/पर्यटकों की सुविधा के लिये पेयजल, सड़क, प्रकाश एवं साफ—सफाई हेतु निकाय द्वारा आवश्यक व्यवस्था की जाती है। इस व्यवस्था पर होने वाला व्यय नगरीय निकाय के स्थानीय नागरिकों को दी जाने वाली सुविधाओं पर होने वाले व्यय के अतिरिक्त होता है। स्थानीय नागरिकों को दी जाने वाली नागरिक सुविधाओं के लिये निकाय द्वारा कर एवं सेवा शुल्क की वसूली की जाती है, किन्तु दर्शनार्थियों एवं पर्यटकों को दी जाने वाली नागरिक सुविधाओं के लिये निकाय को किसी प्रकार की आर्थिक सहायता प्राप्त नहीं होती है। इसी प्रकार ग्राम पंचायत सिरपुर, जिला महासमुंद के जन प्रतिनिधियों द्वारा बताया गया कि यहाँ प्रति वर्ष हजारों पर्यटक आते हैं। इन पर्यटकों के आने से पर्यटक स्थलों के आस पास तथा ग्राम पंचायत के अन्य क्षेत्रों में फैलने वाले कचरे की साफ—सफाई ग्राम पंचायत द्वारा करायी जाती है, जो कि ग्राम पंचायत के संसाधनों पर पड़ने वाला अतिरिक्त भार है। ऐसे स्थानीय निकायों के जन प्रतिनिधियों की मांग थी कि दर्शनार्थियों एवं पर्यटकों के आने से निकाय के संसाधनों पर पड़ने वाले अतिरिक्त भार की क्षतिपूर्ति के लिये निकायों को आय के वैकल्पिक स्रोत प्रदान किये जाने चाहिये।
- 2.7 राज्य वित्त आयोग द्वारा विभिन्न संभागीय एवं जिला मुख्यालयों में स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों के साथ आयोजित संवाद कार्यक्रमों में एक मुद्दा बार—बार उठाया गया कि नगरीय निकायों के अंतर्गत आने वाली नजूल भूमि आवश्यक कार्यों के लिये भी निकाय को आसानी से नहीं मिल पाती है। इससे नागरिक सुविधाओं से जुड़े विकासात्मक कार्य प्रभावित होते हैं। कुछ जन प्रतिनिधियों ने बताया कि नगर पंचायतों एवं छोटी नगर पालिकाओं के लिये महत्वपूर्ण स्थलों पर व्यावसायिक परिसर अथवा दुकानें बनाना आय का एक अच्छा स्रोत हो सकता है, किन्तु ऐसी व्यावसायिक महत्व की जगहों पर नजूल भूमि उपलब्ध होने पर भी नगरीय निकायों को इस कार्य के लिये आसानी से नहीं मिलती है। कुछ जन प्रतिनिधियों ने तो यहाँ तक कहा कि नगरीय निकायों की सीमा में आने वाली समस्त नजूल भूमि नगरीय निकायों को हस्तांतरित कर दी जानी चाहिये, इससे नगरीय निकायों की आय में भी वृद्धि होगी और आवश्यकतानुसार नगरीय निकायों द्वारा नागरिक सुविधाओं का भी विकास किया जा सकेगा।
- 2.8 साउथ ईस्टर्न कोलफील्ड लिमिटेड के क्षेत्र में स्थित नगरीय निकायों के प्रतिनिधियों के द्वारा बताया गया कि उनके नगरीय निकायों के सीमा क्षेत्र की सारी भूमि SECL की है। नगरीय निकाय को अपनी समस्त प्रकार की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए भूमि SECL से प्राप्त करनी होती है। नगरीय निकायों को व्यावसायिक परिसरों एवं दुकानों के निर्माण के लिए SECL से भूमि प्राप्त करने में बहुत कठिनाई आती है। इसका नगरीय निकायों के संसाधनों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। यही कारण है कि SECL क्षेत्र में स्थित नगरीय निकाय अपने अनिवार्य कार्य भी समुचित तरीके से समयानुकूल नहीं कर पाते हैं।

## समनुदेशित प्राप्तियाँ

- 2.9 पंचायती राज अधिनियम 1994 में भू—राजस्व पर उद्ग्रहित भू—राजस्व उपकर तथा ग्राम पंचायतों के अंतर्गत भूमियों के क्रय विक्रय पर लगने वाले स्टाम्प शुल्क का एक प्रतिशत समनुदेशित प्राप्तियों के रूप में पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किये जाने का प्रावधान है। इसी प्रकार खनिज अधिनियम के अंतर्गत गौण खनिजों से प्राप्त रायलटी, आबकारी अधिनियम में आबकारी उपकर तथा उपकर अधिनियम में ग्रामीण विकास उपकर पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किये जाने का प्रावधान किया गया है। इनमें से स्टाम्प शुल्क एवं गौण खनिजों से प्राप्त रायलटी का अंतरण पंचायती राज संस्थाओं को हो रहा है, लेकिन पंचायती राज संस्थाओं के लिये भू—राजस्व पर लगाये गये पंचायत उपकर, आबकारी अधिभार, ग्रामीण विकास उपकर इत्यादि का अंतरण पंचायती राज संस्थाओं को नहीं हो रहा है।
- 2.10 नगरीय स्थानीय निकायों को आय के वैकल्पिक स्रोत प्रदान करने के लिये शासन द्वारा समनुदेशित प्राप्तियों के रूप में विभिन्न करों से प्राप्त आगम, नगरीय स्थानीय निकायों को प्रदान करने की व्यवस्था की गई थी। इनमें से यात्री कर, प्रवेश कर, वाहनों पर कर, एफ. एल. लाईसेन्स फीस एवं मुद्रांक शुल्क सम्मिलित हैं। इनमें से यात्री कर वाहनों पर कर एवं एफ. एल. लाईसेन्स फीस से संबंधित प्रावधान समाप्त कर दिये गए हैं और प्रवेश कर, वस्तु एवं सेवा कर में सम्मिलित हो गया है। केवल मुद्रांक शुल्क पर लगाये गए उपकर की राशि स्थानीय निकायों को प्राप्त हो रही है। समाप्त हुए कर तथा प्रवेश कर के वस्तु एवं सेवा कर में सम्मिलित होने के बाद से नगरीय स्थानीय निकायों को क्षतिपूर्ति के रूप में निश्चित राशि, अनुदान के रूप में प्रदान की जा रही है। यदि ये कर समाप्त नहीं होते अथवा अन्य कर में सम्मिलित नहीं होते तो नगरीय स्थानीय निकायों को निश्चित राशि के रूप पर आर्थिक गतिविधियों में वृद्धि के साथ उत्तरोत्तर बढ़ती हुई राशि प्राप्त होती। एक निश्चित राशि देने से नगरीय स्थानीय निकायों के संसाधनों पर विपरीत प्रभाव पड़ा है।
- 2.11 कराधान प्रक्रिया के युक्तियुक्तकरण के कारण समनुदेशित प्राप्तियों के अंतर्गत जिन करों के आगम स्थानीय निकायों से साझा किये जाते हैं, उन करों की संख्या क्रमशः कम होती जा रही है, परिणामस्वरूप स्थानीय निकायों की केन्द्र और राज्यों पर निर्भरता बढ़ रही है। समनुदेशित प्राप्तियों के अंतर्गत स्थानीय निकायों से साझा किये जाने वाले करों को यदि समाप्त किया जाता है तो सरकार द्वारा स्थानीय निकायों के लिये आय के वैकल्पिक स्रोत अथवा समुचित क्षतिपूर्ति की व्यवस्था पर विचार किया जाना चाहिये।
- राशि अंतरण**
- 2.12 समनुदेशित प्राप्तियों के अंतर्गत सम्मिलित करों अथवा उपकरों से निकायों के क्षेत्राधिकार से उद्ग्रहित राशि निकायों को अंतरित की जानी है, किन्तु यह राशि नगर पालिका निगम अधिनियम 1956 की धारा 433 तथा नगर पालिका अधिनियम 1961 की धारा 355 द्वारा प्रदत्त शक्तियों को प्रयोग में लाते हुए, छत्तीसगढ़ नगर पालिका नगर विकास निधि नियम 2003 के अधीन वितरित की जा रही है। यह विसंगतिपूर्ण है, इस पर गंभीरता से विचार करने की आवश्यकता है।
- 2.13 राज्य वित्त आयोग के द्वारा राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व की एक निश्चित प्रतिशत राशि स्थानीय निकायों को अंतरित किये जाने की अनुशंसा की जाती है। अनुशंसित प्रतिशत राशि, राज्य वित्त आयोग द्वारा पंचायती

राज संस्थाओं तथा नगरीय निकायों को उनके मध्य क्षेत्रिजीय वितरण के लिये सुझाये गये अलग—अलग सूत्र के आधार पर अंतरित की जानी होती है। इस आयोग को पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग तथा नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा प्रस्तुत ज्ञापन के अनुसार, दोनों विभागों द्वारा, इस अनुशंसित राशि को आयोग द्वारा सुझाये एवं शासन द्वारा मान्य किये गये सूत्र के अधार पर अंतरित करने के स्थान पर विभागीय योजनाओं के रूप में स्थानीय निकायों को स्वीकृत की जा रही हैं।

## लेखा संधारण

- 2.14** पंचायती राज संस्थाओं द्वारा विहित लेखा अभिलेखों में से मात्र रोकड़बही, बैंक पंजी, वेतन देयक पंजी, स्टॉक पंजी, संदाय प्रमाणक ही संधारित किये जाते हैं, किन्तु उन अभिलेखों को भी विहित प्रारूप में नहीं रखा जाता और न ही अभिलेखों को अद्यतन रखा जाता है। नियमानुसार अभिलेखों का संधारण नहीं किये जाने से ग्राम पंचायतों की वास्तविक प्राप्ति एवं व्यय की मदवार राशि की सही—सही जानकारी नहीं हो पाती है। साथ ही नियमों, निर्देशों तथा प्रावधानों के तहत लेखांकन का कार्य नहीं होने के कारण, पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले समंकों की विश्वसनीयता मानक स्तर की नहीं है।<sup>1</sup>

## संपरीक्षा

- 2.15** स्थानीय निकाय स्थानीय सरकारें हैं, जिनके द्वारा ग्रामीण एवं शहरी जनसंख्या को आवश्यक नागरिक सुविधायें उपलब्ध करायी जाती हैं। इन स्थानीय निकायों के द्वारा अपने संवैधानिक उत्तरदायित्वों के निर्वहन के साथ—साथ, केन्द्र एवं राज्य शासन की अनेक योजनाओं का क्रियान्वयन भी किया जाता है। अपने संवैधानिक उत्तरदायित्वों के निर्वहन के लिये इन संस्थाओं को करारोपण के अधिकार के साथ—साथ, समनुदेशित प्राप्तियाँ, केन्द्रीय एवं राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर केन्द्र एवं राज्य शासन से अनुदान तथा केन्द्र एवं राज्य की योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु भी राशि प्राप्त करते हैं। इस प्रकार एक बड़ी राशि का संव्यवहार इन स्थानीय निकायों के द्वारा किया जाता है। स्थानीय निकायों के संपरीक्षा प्रतिवेदन<sup>2</sup> से पता चलता है कि आर्थिक संव्यवहार में बहुत सी आपत्तियाँ आती हैं, किन्तु स्थानीय निकायों द्वारा इन आपत्तियों का निराकरण कर यथासमय पालन प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया जाता है, इसका स्थानीय निकायों की कार्यप्रणाली पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता है।

## अतिक्रमण

- 2.16** राजकोषीय अंतरण से संबंधित मुद्दों के अलावा एक मुद्दा अतिक्रमण का है जिसका स्थानीय निकायों की आर्थिक स्थिति से प्रत्यक्ष संबंध है। स्थानीय प्रतिनिधि भले ही वे पंचायती राज संस्थाओं के हों अथवा नगरीय निकायों के, उनके द्वारा स्थानीय निकायों के क्षेत्राधिकार में अतिक्रमण होने के संबंध में अपनी चिन्ता से राज्य वित्त आयोग को अवगत कराया गया। उन्होंने बताया कि स्थानीय निकायों के महत्वपूर्ण स्थानों पर स्थित बहुमूल्य भूखंडों पर अतिक्रमण हो जाने से स्थानीय निकाय ऐसी संपत्तियों के व्यावसायिक उपयोग से वंचित रह जाते हैं। हालांकि, स्थानीय निकायों में अतिक्रमण न हो तथा अतिक्रमण हटाने की व्यवस्था, स्थानीय निकायों के अधिनियमों में उनके कर्तव्य क्षेत्र में शामिल है, इसके उपरांत भी अतिक्रमण स्थानीय निकायों की एक बड़ी समस्या है, इस पर विचार विमर्श होना चाहिये।

<sup>1</sup> संचालनालय, छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा से प्राप्त जानकारी पत्र क्र./सी.एस.ए./तक./2923/616, दिनांक 17.03.2023

<sup>2</sup> छत्तीसगढ़ राज्य संपरीक्षा, वार्षिक प्रतिवेदन 2020–21 पृष्ठ क्र. 32, 63

## दृष्टिकोण

- 2.17 जनगणना 2011 के अनुसार छत्तीसगढ़ की तीन चौथाई से अधिक जनसंख्या गांवों में निवास करती है। प्रदेश की केवल 23.24 प्रतिशत जनसंख्या शहरों में निवास करती है। प्रदेश ही नहीं अपितु संपूर्ण देश में नगरीय एवं ग्रामीण क्षेत्रों में मिलने वाली नागरिक सुविधाओं में काफी अंतर है। शहरी जनसंख्या को जल आपूर्ति, जल-मल निकासी, ठोस अपशिष्ट निराकरण, जल निकासी, पक्की सड़कों एवं प्रकाश व्यवस्था जैसी बेहतर मूलभूत सेवाएँ प्राप्त होती हैं, वही ग्रामीण जनसंख्या की इन सेवाओं तक पहुंच सीमित है।
- 2.18 वर्ष 2003 में गांवों में शहरी सुविधाओं का प्रावधान किये जाने हेतु 'पुरा' योजना, पॉयलेट के रूप में प्रारंभ की गई थी। जिसके अंतर्गत विभिन्न योजनाओं के अभिसरण से 10 वर्षीय परियोजना के रूप में क्रियान्वित होने वाली यह एक महत्वाकांक्षी योजना थी जिसमें गांवों अथवा गावों के समूह को शहरी क्षेत्रों के सदृश्य आधारभूत सुविधायें उपलब्ध कराने के साथ-साथ इन्हें आर्थिक केन्द्रों के रूप में विकसित किया जाना था। अब यह योजना संचालित नहीं है। नगरीय जनसंख्या की भाँति ग्रामीण जनसंख्या भी बेहतर नागरिक सुविधाओं की हकदार है। स्थानीय निकायों को दी जाने वाली आर्थिक सहायता का आंकलन करते समय शहरी जनसंख्या के समतुल्य नागरिक सुविधाएँ, ग्रामीण जनसंख्या को उपलब्ध कराये जाने हेतु संतुलित दृष्टिकोण अपनाये जाने की आवश्यकता है।

### बॉक्स 2.1 पुरायोजना

#### (Provision of Urban Amenities in Rural Area PURA)

##### अ. ग्रामीण विकास मंत्रालय की योजनाओं के अंतर्गत प्रदान की जाने वाली सुविधायें:-

- |                        |   |                               |
|------------------------|---|-------------------------------|
| 1. जल एवं सीवरेज       | 2. गांव की गलियों का निर्माण एवं संधारण | 3. नाली                       |
| 4. ठोस अपशिष्ट प्रबंधन | 5. कौशल विकास                           | 6. आर्थिक गतिविधियों का विकास |

##### ब. गैर ग्रामीण विकास मंत्रालय की योजनाओं के अंतर्गत प्रदान की जाने वाली सुविधायें:-

- |                            |            |            |
|----------------------------|------------|------------|
| 1. गांव की स्ट्रीट लाइटिंग | 2. टेलीकॉम | 3. विद्युत |
|----------------------------|------------|------------|

##### स. आय अर्जित करने वाले, व्यक्ति केन्द्रित परियोजनाएँ:-

- |                              |  |                  |
|------------------------------|--|------------------|
| 1. गांव से संबंधित पर्यटन    | 2. एकीकृत ग्रामीण हब   | 3. ग्रामीण बाजार |
| 4. कृषि-सामान्य सेवा केन्द्र | 5. गोदाम इत्यादि कोई अन्य ग्रामीण अर्थव्यवस्था आधारित परियोजना |                  |

- 2.19 संविधान के अनुच्छेद 243छ के अंतर्गत 11वीं अनुसूची में सम्मिलित 29 विषय पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गये हैं। इसी प्रकार अनुच्छेद 243ब के अंतर्गत 12वीं अनुसूची में सम्मिलित 18 विषय नगरीय स्थानीय निकायों को सौंपे गये हैं। 12वीं सूची में सम्मिलित 18 विषयों में से अपवाद स्वरूप एक-दो विषयों को छोड़ दिया जाये तो सभी विषय वास्तविक रूप में नगरीय स्थानीय निकायों को सौंपे गये हैं और कमोबेश संविधान की भावना के अनुरूप इनका क्रियान्वयन नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा किया जा रहा है। किन्तु, पंचायती राज संस्थाओं के मामले में स्थिति भिन्न है। 11वीं अनुसूची में सम्मिलित 29 विषय, सैद्धांतिक रूप से, पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण कर दिये गये हैं किन्तु अपवाद स्वरूप एक दो विभागों को छोड़ दिया जाये तो, किसी भी विभाग

द्वारा कोष—कार्य—कार्मिक (Fund-Function-Functionaries-FFF) का हस्तांतरण, पंचायती राज संस्थाओं को नहीं हुआ है। इसलिये, आयोग अपनी कार्यवाही एवं अनुशंसाओं को वर्तमान संदर्भ में स्थानीय निकायों, विशेष रूप से पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उपलब्ध करायी जाने वाली मूल नागरिक सुविधाओं पर केन्द्रित रखने का पक्षधर है।

- 2.20** वैश्वीकरण के बाद से देश में आर्थिक विकास के साथ शहरीकरण का भी तेजी से विस्तार हुआ है। शहरीकरण के कारण शहरों पर जनसंख्या के बढ़ते दबाव को देखते हुये शहरों में अधोसंरचना को बढ़ाने पर जोर दिया गया। इसके साथ—साथ शहरी जनसंख्या को उपलब्ध करायी जा रही मूल सेवाओं के मापन तथा प्रबंधन हेतु शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा सेवा स्तरांक<sup>3</sup> का निर्धारण भी किया गया है। नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध करायी जा रही सेवाओं का इन स्तरांक मूल्यों के आधार पर नियमित अनुश्रवण किया जाता है। राज्य वित्त आयोग का दृढ़ मत है कि नगरीय स्थानीय निकायों की भाँति ग्राम पंचायतों में भी ग्रामीण जनसंख्या को उपलब्ध करायी जाने वाली न्यूनतम मूलभूत नागरिक सेवाओं हेतु सेवा स्तरांक निश्चित किये जाने की आवश्यकता है। जल शक्ति मंत्रालय, पेयजल एवं स्वच्छता विभाग, भारत सरकार द्वारा पंद्रहवें वित्त अयोग से ग्रामीण एवं नगरीय स्थानीय निकायों को जल एवं स्वच्छता के लिये दिये जाने वाले आबद्ध अनुदान के उपयोग हेतु जारी नियमावली में पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता संबंधी स्तरांक<sup>4</sup> का समावेश किया गया है। ग्राम पंचायत द्वारा पेय जल एवं स्वच्छता के अलावा सड़क, नाली, ठोस अपशिष्ट निराकरण एवं प्रकाश संबंधी सुविधाएँ देने का भी दायित्व है। अतः सभी सेवाओं के लिये सेवा स्तरांक के निर्धारण की आवश्यकता है, सेवा स्तरांक मूल्यों के आधार पर ग्राम पंचायतों द्वारा दी जा रही सेवा का मापन भी किया जा सकता है।
- 2.21** स्थानीय निकायों को सरकार द्वारा दिये जाने वाले अनुदान का अनुमान लगाने के लिये यह ज्ञात करना आवश्यक है कि स्थानीय निकायों द्वारा मूलभूत सेवाएँ जो जनता को उपलब्ध करायी जा रही हैं उनकी पूंजीगत और संधारण लागत कितनी है? पंचायत सेवा स्थिरांकों के निर्धारण से पंचायतों द्वारा गांव के लोगों को उपलब्ध करायी जाने वाली मूल नागरिक सेवाओं की पूंजीगत एवं संधारण लागत का अनुमान लगाया जा सकेगा। पूंजीगत एवं संधारण लागत की अनुमानित लागत और स्थानीय निकायों की अनुमानित स्वयं की आय के अंतर के आधार पर संसाधन अंतराल प्राप्त हो जायेगा और संसाधन अंतराल के आधार पर संभावित अनुदान की राशि का अनुमान लगाया जा सकता है।
- 2.22** पंचायतीराज व्यवस्था के हितधारकों, विशेष रूप से पंचायतीराज संस्थाओं के निर्वाचित जन प्रतिनिधियों से चर्चा हेतु राज्य वित्त आयोग द्वारा प्रथमतः संभाग मुख्यालयों तत्पश्चात् चुनिंदा जिला मुख्यालयों का दौरा किया गया। जन प्रतिनिधियों से संवाद में यह बात सामने आयी कि पंचायतीराज संस्थाओं के सुदृढ़ीकरण तथा इन संस्थाओं को राज्य से राशि अंतरण की अनुशंसा किये जाने हेतु हर पांच वर्ष में राज्य वित्त आयोग जैसी संवैधानिक संस्था का गठन होता है, इसकी जानकारी निर्वाचित जनप्रतिनिधियों को नहीं है। राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा से पंचायती राज संस्थाओं को राशि प्राप्त होती है इसकी जानकारी भी नहीं है, किन्तु, केन्द्रीय वित्त आयोग की राशि केन्द्र सरकार से प्राप्त होती है इसकी जानकारी उन्हें है। इसकी पृष्ठभूमि का अध्ययन करने से पता चलता है कि राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर राज्य से पंचायतीराज संस्थाओं को अंतरित की जाने वाली राशि, राज्य वित्त से अर्थात् राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा से भी प्राप्त हो रही है

<sup>3</sup> Handbook of Service Level Benchmarking, Ministry of Urban Development, Government of India

<sup>4</sup> Manual for the utilization of 15th Finance Commission tied grants to Rural Local Bodies /PRIs for water & sanitation, Ministry of Jal Shakti, Department of Drinking Water & Sanitation, Government of India

इसका स्पष्ट उल्लेख स्थानीय निकायों को अंतरित की जा रही राशि में नहीं होता है। गत् तीन वर्षों से तो किसी प्रकार के प्रशिक्षण अथवा क्षमतावर्धन कार्यक्रम नहीं हुये हैं, इसके पूर्व भी पंचायती राज संस्थाओं के जनप्रतिनिधियों के लिये आयोजित किये जाने वाले प्रशिक्षण अथवा क्षमतावर्धन कार्यक्रमों की पाठ्यचर्या में, संभवतः राज्य वित्त आयोग से संबंधित विषय सम्मिलित नहीं रहे हैं। पंचायतीराज संस्थाओं के जनप्रतिनिधि राज्य वित्त आयोग एवं उसकी कार्यप्रणाली से अनभिज्ञ हैं। इसलिए राज्य वित्त आयोग को कौन से सुझाव देने हैं और उनके सामने कौन सी समस्यायें रखी जानी हैं, इसकी जानकारी का अभाव है। ये स्थितियाँ राज्य वित्त आयोग को इस दिशा में विचार करने एवं सभी संबद्ध विभागों एवं पक्षों को अपनी कार्यपद्धति में सुधार करने की ओर इशारा करती हैं।

- 2.23** पंचायतीराज जन प्रतिनिधियों से चर्चा करने पर एक और बात सामने आती है कि पंचायती राज व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिये सुझाव मांगने पर उनके द्वारा, सामान्यतः, दिन प्रतिदिन की व्यवस्थागत प्रशासनिक समस्यायें बताते हुये उनके समाधान की मांग तथा अपने अपने क्षेत्र की जनसंख्या की अपेक्षाओं को पूर्ण करने के लिये अधिक राशि की मांग की जाती है। हालांकि, इन समस्याओं अथवा मांगों का आयोग को जारी संदर्भ शर्तों के अनुसार आयोग से सीधा संबंध नहीं है, इसके बावजूद आयोग द्वारा इन समस्याओं पर विशेषज्ञों, सर्व संबंधितों एवं विभागों से विचार विमर्श कर व्यवस्थागत सुधार के रूप में समाधान प्रस्तुत करने के लिये इन्हें सुना और रिकॉर्ड किया गया।
- 2.24** ग्राम पंचायतों की कार्य प्रणाली एवं उनकी समस्याओं से अवगत होने के लिए आयोग द्वारा कई ग्राम पंचायतों का भी भ्रमण किया गया। भ्रमण के दौरान निर्वाचित जन प्रतिनिधियों एवं ग्राम पंचायत सचिवों से संवाद का सारांश यह है कि ग्रामीण, जल आपूर्ति, साफ—सफाई, नाली, सड़क एवं प्रकाश व्यवस्था जैसी नागरिक सुविधायें प्राप्त तो करना चाहते हैं पर इसके लिये कर अथवा शुल्क के रूप में किसी प्रकार का भुगतान नहीं करना चाहते हैं। जनप्रतिनिधियों के अनुसार ग्रामीणों का यह मानना है कि उपरोक्त नागरिक सुविधायें प्रदान करना सरकार का दायित्व है इसके लिये ग्रामीणों से किसी प्रकार का कर अथवा शुल्क नहीं लिया जाना चाहिये। ग्राम पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधि भी ग्रामीणों को कर अथवा शुल्क देने हेतु दबाव नहीं डालते हैं। ग्रामीणों के इस दृष्टिकोण में परिवर्तन लाने के लिये पहल किये जाने की आवश्यकता है। बिलासपुर जिले के पंचायत जनप्रतिनिधियों के साथ आयोजित संवाद कार्यक्रम में एक ग्राम पंचायत सचिव का सुझाव था कि ग्रामीणों से कर एवं शुल्क के रूप में प्राप्त राशि से उन्हीं के क्षेत्र अथवा वार्ड में जनोपयोगी कार्य कराना चाहिये, जो ग्रामीणों को प्रत्यक्ष रूप से दिखे। इस कार्य से ग्रामीणों में विश्वास आयेगा कि उनके द्वारा कर एवं शुल्क के रूप में ग्राम पंचायत को किये गये भुगतान का सही उपयोग हो रहा है। आयोग का मत है कि पंचायतीराज संस्थाओं की स्वयं की आय को बढ़ाने के लिये पंचायत जनप्रतिनिधियों को प्रोत्साहित किये जाने की आवश्यकता है। यदि पंचायत प्रतिनिधियों को हम यह समझाने में सफल हो जाते हैं कि अच्छा कार्य करके भी वे ग्रामीणों से कर अथवा शुल्क ले सकते हैं तो इसका ग्राम पंचायतों की स्वयं की आय पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा। आयोग इस दिशा में सुधार एवं पहल की बहुत संभावना देखता है। राज्य वित्त आयोग के साथ—साथ सभी संबद्ध विभागों को भी इस दिशा में पहल करने की आवश्यकता है।

- 2.25** ग्राम पंचायतों को छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम, 1993 के अनुसार सौंपे गये कार्यों के अतिरिक्त ऐसे कार्यों का भी संपादन करना है जो राज्य सरकार, जिला पंचायत या जनपद पंचायत द्वारा समय समय पर ग्राम पंचायतों को सौंपे जाते हैं। ग्राम पंचायत में, अधिनियम द्वारा प्रदत्त, समस्त कार्यों का संपादन शासन द्वारा नियुक्त ग्राम पंचायत सचिव द्वारा किया जाता है। छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम 1993 और समय—समय पर शासन द्वारा सौंपे गये कार्यों के संपादन में पंचायत सचिव संघर्ष करते दिखते हैं। ग्राम पंचायतों के द्वारा वर्तमान में जल, स्वच्छता, सड़क, प्रकाश, नाली जैसी मूल नागरिक सुविधाएँ बहुत ही सीमित मात्रा में उपलब्ध करायी जाती हैं, इसके बावजूद ग्राम पंचायत के स्तर पर प्राप्त राशि का लेखा प्रबन्धन, अभिलेखों के संधारण तथा कार्यों के संपादन में सुधार की आवश्यकता प्रतीत होती है। नगरीय स्थानीय निकायों के समकक्ष एवं ग्रामीण आवश्यकताओं के अनुरूप, यदि न्यूनतम नागरिक सुविधाओं की ग्राम पंचायतों में उपलब्धता सुनिश्चित करना है, तो ग्राम पंचायतों में मानव संसाधन की उपलब्धता को भी ध्यान में रखना होगा।
- 2.26** बढ़ते शहरीकरण के कारण शहरों पर दो प्रकार से जनसंख्या का दबाव बढ़ता है। एक, ग्रामीण क्षेत्रों के नागरिक जो स्थायी रूप से शहरों में स्थानांतरित हो जाते हैं। इसके कई कारण हो सकते हैं जैसे बेहतर नागरिक सुविधायें, नौकरी, व्यवसाय, बच्चों की शिक्षा, स्वास्थ्य सुविधाएँ आदि। दूसरे, ऐसे लोग जो शहरों और नगरों के आस—पास ग्रामीण क्षेत्रों में ही रहते हैं पर नौकरी, व्यवसाय, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि अन्य कार्यों के लिये प्रतिदिन शहरों में आते हैं। नगरीय निकायों को ऐसे लोगों के लिये भी नागरिक सुविधाओं का विकास करना होता है। ऐसी सुविधाओं पर पूंजीगत एवं संधारण दोनों ही प्रकृति का व्यय होता है। नगरीय स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं का आंकलन तथा अंतरण की अनुशंसा करते समय शहरों पर पड़ने वाले जनसंख्या के दोनों प्रकार के दबाव को भी ध्यान में रखना होगा।
- 2.27** प्रदेश की 23.24 प्रतिशत और देश की 31.28 प्रतिशत जनसंख्या शहरों में निवास करती है। शहर विकास के इंजन कहलाते हैं। ये व्यापार व्यवसाय एवं औद्योगिक गतिविधियों के बड़े केन्द्र हैं, इसके बावजूद नगरीय स्थानीय निकाय अधिकांशतः, राज्यों की सहायता पर निर्भर हैं। छत्तीसगढ़ में भी कमोबेश यही स्थिति है। शहरी स्थानीय निकायों की आर्थिक समीक्षा संबंधित अध्याय में की जायेगी, किन्तु मोटे तौर पर आयोग का मत है कि शहरी स्थानीय निकायों को स्वयं के स्रोतों यथा कर, गैर कर एवं उपयोगकर्ता शुल्क/यूजर चार्जेस से आय बढ़ाने की आवश्यकता है। इसमें अपार संभावनाएँ भी हैं। शहरी क्षेत्र के अंतर्गत आने वाली सभी संपत्तियों को कर निर्धारण के दायरे में लाना, कर दायरे के अंतर्गत आने वाली संपत्तियों पर संपत्ति कर का सही सही निर्धारण होना, मीटर लगाकर जल आपूर्ति पर होने वाले व्यय के बराबर कराधान तथा गैर राजस्व जल की मात्रा को 20 प्रतिशत की सीमा के अंतर्गत लाना, ठोस अपशिष्ट का लाभप्रद प्रबन्धन कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जहाँ नगरीय निकायों के स्वयं की आय में वृद्धि की बहुत संभावनाएँ हैं।
- 2.28** सामान्यतः राज्य वित्त आयोग द्वारा राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में की गई मौद्रिक अनुशंसा को या तो मूल रूप में अथवा संशोधनों के साथ राज्य शासन द्वारा मान्य कर लिया जाता है, किन्तु मान्य अनुशंसाओं के अनुरूप स्थानीय निकायों को राशि का अंतरण नहीं होता है। मान्य राशि स्थानीय निकायों को प्राप्त हो इसके लिये आवश्यक है कि राज्य शासन द्वारा संबंधित विभागों के बजट में मान्य राशि का

प्रावधान किया जाये, तदोपरांत संबंधित विभागों द्वारा स्थानीय निकायों को राशि का अंतरण हो। वर्तमान में राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा तथा राज्य सरकार द्वारा उस पर दी गई सहमति के बाद भी निर्धारित राशि का अन्तरण स्थानीय निकायों को नहीं हो रहा है। इसके लिये दो प्रकार के उपाय किये जा सकते हैं। पहला, आयोग के द्वारा स्वयं के शुद्ध कर राजस्व के प्रतिशत के रूप में अनुशंसा के साथ—साथ स्थानीय निकाय वार राशि की अनुशंसा की जाये और दूसरा आयोग के प्रतिवेदन को पब्लिक डोमेन में रखा जाये। सरकार द्वारा मान्य प्रतिशत एवं मान्य क्षैतिजीय वितरण का सूत्र, राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा से भिन्न हो सकता है, क्योंकि यह आवश्यक नहीं है कि शासन द्वारा राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं को उसके मूल रूप में स्वीकार किया जाये। आयोग द्वारा राज्य के स्वयं के कर राजस्व के लगाये गये अनुमान तथा प्राप्त वास्तविक राजस्व में भी अन्तर हो सकता है। उपरोक्त कारणों से अनुशंसित एवं वास्तविक अंतरण में अंतर आने की संभावना रहेगी। वास्तविक अंतरण में भिन्नता होने पर भी स्थानीय निकायों को कम से कम इतनी जानकारी तो होगी कि आयोग के अधिनिर्णय अवधि के पांच वर्षों में अनुमानित कितनी राशि उन्हें प्राप्त होगी अथवा प्राप्त होने की संभावना रहेगी।

- 2.29** 73वें एवं 74वें संविधान संशोधन पश्चात् संविधान में प्रतिस्थापित अनुच्छेद 243 ग्राम पंचायतों एवं नगरीय निकायों को केन्द्र एवं राज्य के बाद स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में विधानसभा के सदृश्य अधिकार प्रदान करता है। राज्य सरकारों द्वारा अपने—अपने पंचायत एवं नगरपालिका अधिनियमों द्वारा ग्रामीण निकाय एवं नगरीय निकायों को अधिकार प्रदान किये गये हैं। आम नागरिकों को ग्रामीण क्षेत्र अथवा शहरी क्षेत्र में अंतिम नागरिक सुविधायें, ग्राम पंचायतों तथा शहरी स्थानीय स्थानीय निकायों द्वारा ही प्रदान की जाती हैं। इसलिये, सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को दी जाने वाली राशि इस प्रकार से दी जानी चाहिये कि संविधान के द्वारा प्रदत्त स्वशासन के अधिकार का, इन निकायों द्वारा, वास्तव में उपयोग किया जा सके।
- 2.30** विभिन्न केन्द्रीय वित्त आयोगों के द्वारा राज्य वित्त आयोगों के प्रतिवेदनों पर अन्य मुद्दों के साथ—साथ प्रतिवेदन की गुणवत्ता पर टिप्पणियाँ की गई हैं। राज्य वित्त आयोग की विशिष्ट कार्यपद्धति में इससे संबंधित कार्यों के संपादन हेतु राज्य वित्त आयोग के कार्यपद्धति की जानकारी के साथ ही राज्य वित्त, पंचायती राज, शहरी स्थानीय निकायों, शोध अध्ययन समंको का विशेषण एवं प्रतिवेदन लेखन के क्षेत्र में विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है। राज्य वित्त आयोग छत्तीसगढ़ का मानना है कि स्थानीय शैक्षणिक तथा तकनीकी संस्थाओं के प्राध्यापकों एवं विशेषज्ञों को राज्य वित्त आयोग से संबद्ध गतिविधियों के साथ जोड़े जाने की आवश्यकता है। आयोग द्वारा स्थानीय स्तर पर विशेषज्ञ प्राप्त करने की दिशा में पहल की गई है। उच्च शिक्षा एवं तकनीकी शिक्षा विभागों द्वारा इस दिशा में कार्य किये जाने की आवश्यकता है।
- 2.31** राज्य वित्त आयोग से संबंधित गतिविधियों को प्रचारित करने तथा विशेषज्ञों का समूह बनाने के लिये आवश्यक है कि उच्च शिक्षा से जुड़ी संस्थाओं द्वारा इस क्षेत्र में शोध गतिविधियों को प्रोत्साहित किया जाये। साथ ही अर्थशास्त्र विषय की स्नातक तथा स्नातकोत्तर कक्षाओं के पाठ्यक्रम में केन्द्रीय वित्त आयोग तथा राज्य वित्त आयोग से संबंधित विषयों को सम्मिलित किया जाना चाहिये। भविष्य में इससे निश्चित रूप से सकारात्मक परिणाम प्राप्त होंगे।

- 2.32 राज्य वित्त आयोग द्वारा अपना प्रतिवेदन सरकार को सौंपे जाने के बाद आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं पर विचार करने, निर्णय लेने, मान्य अनुशंसाओं के क्रियान्वयन तथा क्रियान्वयन के अनुश्रवण की व्यवस्था को संस्थागत किया जाना चाहिये। व्यवस्था को संस्थागत किये जाने का यह लाभ होगा कि प्रतिवेदन प्राप्त होने के बाद न्यूनतम अवधि में अनुशंसाओं का प्रभावी क्रियान्वयन किया जा सकेगा। स्थानीय निकायों को राशि का अंतरण वित्त विभाग, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, पंचायत, राजस्व, वाणिज्यिक कर, खनिज एवं खनिकर्म विभागों के समन्वय एवं सामंजस्य पर निर्भर करता है। इन विभागों के समन्वय एवं सामंजस्य की दिशा में कार्य किये जाने की आवश्यकता है।
- 2.33 केंद्रीय वित्त आयोग की अनुशंसा पर केंद्र सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को दी जाने वाली राशि सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के द्वारा राज्य सरकार के माध्यम से सीधे स्थानीय निकायों को अंतरित की जाती है। स्थानीय निकायों को प्रदत्त राशि के व्यय करने की जो भी अनुशंसित व्यवस्था होती है उसके अनुरूप व्यय करने के लिये स्थानीय निकायों को विस्तृत दिशा—निर्देश जारी किये जाते हैं। प्रसारित दिशा—निर्देशों के अनुरूप स्थानीय निकायों द्वारा राशि व्यय की जाती है। इस व्यवस्था का सकारात्मक पक्ष यह है कि इसमें स्थानीय निकायों को मिलने वाली निर्धारित राशि अनिवार्य रूप से प्राप्त होती है। राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा से स्थानीय निकायों को दी जाने वाली राशि के अंतरण के लिये भी आयोग, केंद्र सरकार द्वारा अपनायी जाने वाली प्रक्रिया को अपनाने की कल्पना करता है। व्यय की मद्दें, अनुमोदन की प्रक्रिया, वित्तीय नियंत्रण की पद्धति उचित स्तर पर विचार कर निर्धारित की जा सकती है।
- 2.34 यह सर्वविदित है कि स्थानीय निकायों की, भले ही वे पंचायती राज संस्थायें हों या नगरीय स्थानीय निकाय, स्वयं के स्रोत से आय कम है, यही कारण है कि स्थानीय निकायों की केंद्र एवं राज्य के वित्त पोषण पर निर्भरता अधिक है। वित्त पोषण, केंद्र एवं राज्य से होगा तो प्रदत्त राशि के व्यय करने की प्राथमिकताएं एवं दिशा निर्देश भी केंद्र एवं राज्य द्वारा दिये जायेंगे। स्वशासन अथवा स्वनिर्णय के लिये आवश्यक है कि स्थानीय निकायों की स्वयं की आय बढ़े। स्थानीय निकायों की आय बढ़ाने के लिये समुचित प्रयास किये जाने की आवश्यकता है। ये प्रयास प्रोत्साहन मूलक, प्रदर्शन आधारित तथा वित्त पोषण की शर्तों के रूप में हो सकते हैं।



<sup>5</sup> XIII FC Report para 10.5 (ii) and XIV FC Report para 9.4 and 9.37