अध्याय 1

प्रस्तावना, मुद्दे और दृष्टिकोण

भूमिका

1.1 पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों को स्वशासी संस्थान के रूप में कार्य करने के लिए भारतीय संविधान के 73वें एवं 74वें संशोधन के द्वारा व्यापक रूप से शक्तियाँ सौंपी गई हैं। इसका एक महत्वपूर्ण घटक पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों को राजकोषीय शक्तियाँ प्रदान करना है, जो संविधान के अनुच्छेद-243ज और अनुच्छेद-243भ में उल्लेखित है।

1.2 भारतीय संविधान के अनुच्छेद-243झ और अनुच्छेद-243म में निर्धारित किया गया है कि संविधान (73वां संशोधन) अधिनियम, 1992 के लागू होने के एक वर्ष के अंदर यथाशीघ्र एवं प्रत्येक पाँच वर्ष के अंतराल में राज्य के राज्यपाल, राज्य वित्त आयोग का गठन करेंगे, जो पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा कर इन मामलों में राज्यपाल को अपनी अनुशंसाएं प्रस्तुत करेगा। अनुच्छेद-243छ,ज,झ,ब,भ एवं म राज्य वित्त आयोग को बाध्य करता है, कि वह राज्य के वित्तीय निष्पादन की समीक्षा करे। करों में भागीदारी के अतिरिक्त राज्य वित्त आयोग को यह कार्य सौंपा जाता है कि वह स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा। विभिन्न कर, शुल्क, पथकर तथा फीस के निर्धारण जो स्थानीय निकायों को समनुदेशित की जा सकेंगी एवं राज्य की संचित निधि से दिए जाने वाले सहायता अनुदान के संबंध में अपनी अनुशंसाएं देगा। राज्य वित्त आयोग का सबसे महत्वपूर्ण कार्य राज्य से स्थानीय निकायों को राजस्व अंशदान एवं सहायता अनुदान के रूप में देय राजकोषीय अंतरण का निर्धारण करना है।

1.3 इस अध्याय में छत्तीसगढ़ में तृतीय राज्य वित्त आयोग के गठन, संरचना एवं उसके कार्यों का संक्षिप्त परीक्षण किया गया है।

छत्तीसगढ़ के बारे में

1.4 छत्तीसगढ़ भारत के नवोदित राज्यों में से एक है। यह संभावनायुक्त राज्य भारत के हृदय स्थल में स्थित है जिसकी स्थापना दिनांक 01 नवम्बर 2000 को हुई है। इसका भौगोलिक क्षेत्रफल 1,35,192 वर्ग किलोमीटर है। इसकी सीमाएं देश के सात राज्यों से मिली हुई हैं यथा- उत्तर में उत्तरप्रदेश, उत्तर पूर्व में झारखण्ड, पूर्व में ओडिशा, पश्चिम एवं उत्तर पश्चिम में मध्यप्रदेश एवं दक्षिण पश्चिम में महाराष्ट्र, दक्षिण पूर्व में आंध्रप्रदेश एवं तेलंगाना।

1.5 जनगणना 2011 के अनुसार राज्य की जनसंख्या 2.55 करोड़ है, जिसमें से पुरूष जनसंख्या 1.28 करोड़ एवं महिला जनसंख्या 1.27 करोड़ है। यह न्यूनतम जनसंख्या घनत्व वाले राज्यों में से एक है। राज्य में प्रति वर्ग किलोमीटर जनसंख्या घनत्व 189 है, जबकि देश में यह घनत्व 382 है। राज्य का 44.21 प्रतिशत भू-भाग वनाच्छादित है, जबकि भारत का यह प्रतिशत 23.38 है। छत्तीसगढ़ के मुख्य खनिज संसाधन- कोयला, लौह अयस्क, चूना पत्थर, बॉक्साईट, टिन आदि हैं। राज्य के मुख्य जनसंख्या संकेतक तालिका 1.1 में दर्शित हैं।

तालिका 1.1
जनसंख्या के महत्वपूर्ण संकेतक

(लाख में)

संकेतक	छत्तीसगढ़		भारत	
जनसंख्या	2001	2011	2001	2011
कुल जनसंख्या	208	255	10,287	12,106
पुरूष	105	128	5,322	6,231
महिला	104	127	4,965	5,874
ग्रामीण जनसंख्या	166	196	7,425	8,335
पुरूष	83	97	3,816	4,276
महिला	83	98	3,609	4,058
शहरी जनसंख्या	42	59	2,862	3,771
पुरूष	21	30	1,506	1,954
महिला	20	29	1,356	1,816
दशकीय वृद्धि (%)	18.3	22.6	21.5	17.7
शहरी जनसंख्या (%)	20.1	23.2	27.8	31.8
ग्रामीण जनसंख्या (%)	79.9	76.8	72.2	68.8

टीपः आँकड़ों को पूर्णांकों में लिया गया है.
स्रोतः आर्थिक सर्वेक्षण वर्ष 2014-15.

राज्य में 27 जिले हैं। इनके भौगोलिक क्षेत्रफल, जनसंख्या, लिंगानुपात तथा साक्षरता का जिलेवार विवरण **परिशिष्ट 1.1** में दिया गया है।

छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाएं

1.6 राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों के निवासियों को मूलभूत सेवाएं प्रदान करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा अनेक पहल की गई हैं। छत्तीसगढ़ राज्य के गठन के साथ ही पंचायती राज संस्थाओं की संस्थागत व्यवस्थाएं एवं कार्य पद्धति प्रारंभ हो गई थी। छत्तीसगढ़ राज्य ने अपने स्थापना वर्ष 2000 से मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1993 एवं मध्यप्रदेश राज्य वित्त आयोग अधिनियम 1994 को अंगीकृत किया है।

1.7 छत्तीसगढ़ मुख्य रूप से कृषि आधारित ग्रामीण राज्य है, जिसकी 76.76 प्रतिशत जनसंख्या गावों में निवास करती है। छत्तीसगढ़ में त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं की स्थिति तालिका 1.2 में दर्शित है :-

तालिका 1.2
छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं की स्थिति

क्रमांक	पंचायती राज संस्थाएं	संख्या
1	जिला पंचायत	**27**
2	जनपद पंचायत	**146**
3	ग्राम पंचायत	**10971**

स्रोतः पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़

पेसा क्षेत्र अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं का विवरण निम्नानुसार है :-

तालिका 1.3
छत्तीसगढ़ की पेसा क्षेत्र अंतर्गत पंचायती राज संस्थाएं

विवरण	जिला	जनपद	ग्राम पंचायत
पूर्णतः पेसा जिला	13	69	5050
अंशतः पेसा जिला	06	16	
योग	**19**	**85**	**5050**

स्रोतः पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़

छत्तीसगढ़ में नगरीय स्थानीय निकाय

वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार भारत में शहरीकरण की गति तेज है एवं छत्तीसगढ़ इसका अपवाद नहीं है। छत्तीसगढ़ में शहरी जनसंख्या 59,37,237 है, जो उसकी कुल जनसंख्या का 23.24 प्रतिशत है, जबकि देश का यह प्रतिशत 31.16 है।

तालिका 1.4

छत्तीसगढ़ में नगरीय स्थानीय निकायों की स्थिति

क्रमांक	नगरीय स्थानीय निकाय	संख्या
1	नगर पालिक निगम	13
2	नगर पालिका परिषद्	44
3	नगर पंचायत	111
	योग	168

स्रोतः नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, छत्तीसगढ़

छत्तीसगढ़ के स्थानीय निकायों की संभागवार जानकारी **परिशिष्ट 1.2** में दी गई है।

छत्तीसगढ़ के राज्य वित्त आयोग

प्रथम राज्य वित्त आयोग

1.8 छत्तीसगढ़ राज्य की स्थापना दिनांक 01 नवम्बर 2000 में मध्यप्रदेश के पुर्नगठन द्वारा हुई। प्रथम राज्य वित्त आयोग का गठन दिनांक 22 अगस्त 2003 को किया गया, जिसका पुर्नगठन दिनांक 14 जुलाई 2004 को किया गया। आयोग ने अपना प्रतिवेदन मई 2007 में प्रस्तुत किया। इस मध्य मध्यप्रदेश के प्रथम एवं द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं संबंधित वर्षों के लिए इस नव गठित राज्य छत्तीसगढ़ में लागू रहीं।

द्वितीय राज्य वित्त आयोग

1.9 द्वितीय राज्य वित्त आयोग, छत्तीसगढ़ का गठन दिनांक 23 जुलाई 2011 को किया गया, जिसे वर्ष 2011-16 की अवधि के लिए अनुशंसाएं देना था। परन्तु समस्त सूचनाओं और आँकड़ों का विश्लेषण करके शेष रह गए समय में अनुशंसाओं का दिया जाना संभव न होने के कारण राज्य शासन द्वारा प्रथम राज्य वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि मार्च 2012 तक बढ़ाई गई एवं द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अधिनिर्णय अवधि परिवर्तित कर वर्ष 2012-17 कर दी गई।

1.10 द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने निर्देश पद में उल्लेखित समस्त बिन्दुओं को समाहित करते हुए अपना प्रतिवेदन मार्च 2012 में प्रस्तुत किया। द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं एवं राज्य शासन का पालन प्रतिवेदन, पर पृथक से अध्याय 2 में चर्चा की गई है।

तृतीय राज्य वित्त आयोग

छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग अधिनियम, 1994 की धारा 3 का अनुसरण करते हुए शासन की अधिसूचना क्र. 02/एल 8-9(पार्ट)/2016/वित्त/वि.आ.प्र. दिनांक 20 जनवरी 2016 द्वारा तृतीय राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया। (**परिशिष्ट 1.3**)

राज्य सरकार ने वित्त विभाग की अधिसूचना क्रमांक 2/एफ-06-01001226/2017/वित्त/वि.आ.प्र. दिनांक 31.01.2017 द्वारा दिनांक 31 जनवरी 2018 तक (**परिशिष्ट1.4**),अधिसूचना क्रमांक 16/एफ-2017-04-04005/वित्त/वि.आ.प्र. दिनांक 29.01.2018 द्वारा दिनांक 31 मई 2018 तक (**परिशिष्ट 1.5**)

एवं अधिसूचना क्रमांक 178/एफ-2017-04- 04005/2018/वित्त/वि.आ.प्र. दिनांक 29.05.2018 द्वारा दिनांक 30 सितम्बर 2018 तक **(परिशिष्ट 1.6)** इस आयोग का कार्यकाल बढ़ा दिया।

1.11 श्री चन्द्रशेखर साहू अध्यक्ष एवं श्री नरेश चन्द्र गुप्ता एकमात्र सदस्य नियुक्त किए गए। जबकि छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग अधिनियम 1994 एवं छत्तीसगढ़ राज्य वित्त आयोग (संशोधन) अधिनियम 2015 के द्वारा धारा 3 में संशोधन के अनुसार "एक सदस्य" के स्थान पर "दो सदस्य" नियुक्त किए जा सकते हैं। **डॉ. भारत कुमार अग्रवाल** आयोग के सचिव नियुक्त किए गए।

तृतीय राज्य वित्त आयोग का निर्देश पद

1.12 तृतीय राज्य वित्त आयोग के निर्देश पद से संबंधित वित्त विभाग की अधिसूचना दिनांक 06 फरवरी 2016 को जारी की गई। **(परिशिष्ट 1.7)** निर्देश पद में उन क्षेत्रों को प्रमुखता दी गई है, जिन पर आयोग को अपनी अनुशंसाएं देते समय ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। जिसके अनुसार;

(क) निम्नलिखित को शासित करने वाले सिद्धांतों के संबंध में-

(एक) राज्य द्वारा उद्गृहित करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों के ऐसे शुद्ध आगमों के राज्य और पंचायतों अथवा नगरपालिकाओं (जैसी भी स्थिति हो) के मध्य वितरण, जो संविधान के भाग 9 और 9क के अधीन उनमें विभाजित किए जाएं, को तथा सभी स्तरों पर पंचायतों तथा नगरपालिकाओं, जैसी भी स्थिति हो, के बीच ऐसे आगमों के तत्संबंधी भाग के आबंटन को,

(दो) ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के अवधारण को, जो पंचायतों तथा नगरपालिकाओं को समनुदिष्ट की जा सकेंगी या उसके द्वारा विनियोजित की जा सकेंगी, और

(तीन) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के लिए सहायता अनुदान को;

(ख) पंचायतों तथा नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए आवश्यक अध्युपायों और अनुशंसायें करने सहित निम्नलिखित के संबंध में-

(एक) पंचायतों एवं नगरपालिकाओं द्वारा संग्रहित कर एवं करेतर राजस्व व्यवस्था के युक्तियुक्तकरण, और संसाधन सृजित करने की नवीन संभावनाओं को चिन्हांकित करने, विशेषतः ऐसे निकायों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं पर उपयोगकर्ता प्रभार उद्गृहित करने, ताकि संचालन एवं संधारण व्यय की पूर्ति हो सके;

(दो) स्थानीय शासनों के द्वारा वित्तीय संस्थाओं एवं बाजार से ऋण लेने की संभावना, एवं इसके लिए उपयुक्त व्यवस्था;

(तीन) स्थानीय शासनों की वित्तीय प्रबंधन की क्षमता का विकास;

(चार) स्थानीय शासनों के राजकोषीय निष्पादन के अनुश्रवण को सुधारने;

(पाँच) राजस्व में वृद्धि करने के लिए प्रोत्साहन देने;

(छः) स्थानीय शासनों द्वारा व्यय में मितव्ययता और दक्षता हासिल करने;

(ग) स्थानीय शासनों के स्वामित्व एवं उन्हें स्थानांतरित आस्तियों के संधारण की लागत को राज्य, पंचायतों एवं नगरपालिकाओं के मध्य बांटने;

(घ) नगरीय स्थानीय निकायों के विशेष संदर्भ में सार्वजनिक-निजी भागीदारी की संभावनाओं;

(ङ) इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर बुनियादी सुविधाएं प्रदान करने के लिए सहायता अनुदान केवल ग्राम पंचायतों को दिया जाएगा, मध्यवर्ती/विकासखण्ड एवं जिला स्तरीय पंचायतों को निधियों के न्यागमन हेतु व्यवस्था; और

(च) पंचायतों द्वारा बनाई आस्तियों को नगरपालिकाओं को अंतरित करने के लिए क्षतिपूर्ति के उपयुक्त प्रावधान, जिसमें उनसे (उन आस्तियों से) संग्रहित राजस्व सम्मिलित है, की व्यवस्था।

2. आयोग, उसकी अनुशंसाएं करने में, अन्य विचारण सहित, निम्नलिखित को ध्यान में रखेगा, -

(एक) छत्तीसगढ़ राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2005 के परिप्रेक्ष्य में राज्य शासन पर होने वाली राजकोषीय मांगे;

(दो) स्थानीय निकायों के संबंध में चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाएं; और

(तीन) केन्द्रीय क्षेत्र कार्यक्रमों और केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत स्थानीय निकायों को दी गई निधियां।

राज्य वित्त आयोग द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया

1.13 भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 I (3) में राज्य वित्त आयोगों को अपनी कार्य पद्धति को सुनिश्चित करने का अधिकार प्राप्त है। आयोग द्वारा अपना प्रतिवेदन तैयार करने के लिए विभिन्न कार्यप्रणाली और दृष्टिकोण को अपनाया जाता है।

प्रारंभिक अवस्था में आयोग ने अपना कार्य राज्य में पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की स्थिति का विश्लेषण करने तथा द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति की समीक्षा के साथ प्रारंभ किया गया।

प्रारंभिक संवाद :

1.14 राज्य के सभी माननीय सांसदों, विधायकों, विभिन्न आयोगों, निगमों और मंडलों के अध्यक्षों और सदस्यों से इस संबंध में सुझाव मांगे गए थे। इसके अतिरिक्त, पंचायत एवं ग्रामीण विकास और नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के प्रमुख पदाधिकारियों और विभिन्न अन्य वर्गों के लोगों के सुझाव आमंत्रित किए गए। इस प्रक्रिया से आयोग को राज्य में पंचायती राज्य संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों का एक सम्पूर्ण परिदृश्य प्राप्त करने में सहायता मिली।

भावी कार्य योजना तैयार करने के लिए श्री रथिन राय, निदेशक, नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ पब्लिक फायनेंस एण्ड पॉलिसी, नई दिल्ली के साथ बैठकें की गई। छत्तीसगढ़ भवन, नई दिल्ली में भी छत्तीसगढ़ के राज्य सभा और लोक सभा सांसदों के साथ बैठक उनके बहुमूल्य सुझावों की प्राप्ति हेतु आयोजित की गयी थी।

स्थानीय निकायों को प्रश्नावलियाँ जारी करना

1.15 राज्य की पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के मानव संसाधनों, आय-व्यय, सेवा स्तर, ऋण स्थिति, उनके कार्यो की स्थिति तथा आयोग से उनकी अपेक्षाओं के मूल्यांकन हेतु आयोग द्वारा प्रश्नावली तैयार की गई। सभी पंचायती राज संस्थाओं- जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों को प्रश्नावली के तीन पृथक-पृथक सेट भेजे गए। इसी तरह नगरीय स्थानीय निकायों हेतु दो पृथक सेट, एक सेट नगर पालिक निगमों के लिए तथा दूसरा सेट नगर पालिका परिषदों और नगर पंचायतों के लिए भेजा गया। राज्य के सभी जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों द्वारा (18 ग्राम पंचायतों को छोड़कर) अर्थात् 99.84% द्वारा प्रश्नावली के अनुसार आँकड़े प्रदान किए गए जबकि नगरीय स्थानीय निकायों में सभी 100% निकायों द्वारा जानकारी प्रदान की गयी।

1.16 एकत्रित आँकड़ों के निष्कर्षों का विश्लेषण और संपादन करने के लिए अनेक पहल की गयी। इस हेतु आयोग द्वारा व्यावसायिक सेवाओं का भी सहयोग लिया गया।

कार्यशाला, परामर्श और परस्पर संवाद

1.17 आयोग के पदाधिकारियों द्वारा माननीय मुख्यमंत्री डॉ रमन सिंह, वित्त विभाग के भारसाधक मंत्री के साथ विस्तृत विचार-विमर्श किया गया। इसी प्रकार राज्य के नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के मंत्री मान. श्री अमर अग्रवाल के साथ विस्तृत विचार-विमर्श किया गया।

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के परिदृश्य को समझने हेतु आयोग द्वारा राज्य के सभी राजस्व संभागों में कार्यशालाओं का आयोजन किया गया। कार्यशालाओं का आयोजन राज्य वित्त आयोग के संवैधानिक अधिदेशों, राज्य में पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के स्वयं के राजस्व को मजबूत करने, और प्रभावी रूप से कार्य करने के लिए जागरूकता उत्पन्न करने हेतु किया गया।

1.18 पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों के सदस्य और पदाधिकारी उक्त कार्यशालाओं में सम्मिलित हुए। स्थानीय निकायों के स्वंय के राजस्व को मजबूत करने, आयोग और प्रतिभागियों के मध्य आपसी समझ विकसित करने, विभिन्न साधनों और तरीकों के उपयोग जैसे उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएँ कैसे और किस सीमा तक स्थानीय निकायों की सहायता कर सकती हैं, इस पर उनके द्वारा सुझाव दिए गए। **(तालिका-1.5)**

तालिका 1.5
राजस्व संभाग स्तरीय कार्यशालाएँ

क.सं.	कार्यशाला की तिथि	स्थान	प्रतिभागियों की संख्या		प्रतिभागियों की संख्या	
			पंचायती राज संस्थाओं के सदस्य	पंचायती राज संस्थाओं के पदाधिकारी	नगरीय स्थानीय निकायों के सदस्य	नगरीय स्थानीय निकायों के पदाधिकारी
1.	24.05.2017	जगदलपुर	82	98	-	-
2.	25.05.2017		-	-	11	42
3.	31.05.2017	अम्बिकापुर	81	91	-	-
4.	01.06.2017		-	-	14	26
5.	14.06.2017	बिलासपुर	83	99	-	-
6.	15.06.2017		-	-	32	38
7.	23.06.2017	रायपुर	45	59	23	31
8.	12.07.2017	राजनांदगांव	35	79	13	19
योग			**326**	**426**	**93**	**156**

1.19 प्रतिभागियों द्वारा यह भी सुझाव दिया गया कि पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को प्रभावी कार्य निष्पादन के लिए राज्य शासन से अधिक शक्तियाँ, पर्याप्त संख्या में पदाधिकारी और कोष प्राप्त होना चाहिए। पेसा एवं वाम चरमपंथ से प्रभावित क्षेत्र की पंचायती राज संस्थाओं को अधिक कोष और पदाधिकारी उपलब्ध होना चाहिए जिससे वे प्रभावी रूप से सेवाओं का प्रदाय कर सके।

कार्यशालाएं

1.20 नगरीय स्थानीय निकायों से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर चर्चा के लिए 22 सितम्बर 2016 को रायपुर में एक राज्य स्तरीय महापौर सम्मेलन का आयोजन किया गया जिसमें नगर पालिक निगमों के सभी महापौर, अध्यक्ष, नेता प्रतिपक्ष और आयुक्त उपस्थित रहे। वस्तु एवं सेवा कर के क्रियान्वयन और पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों के वित्त पर उसके संभावित परिणामों पर चर्चा हेतु रायपुर में 23 सितम्बर, 2017 को एक राज्य स्तरीय कार्यशाला आयोजित की गयी। **(परिशिष्ट 1.8 में प्रतिभागियों की सूची)**

जनता से सुझाव एवं विचार आमंत्रण

1.21 आयोग द्वारा विज्ञापन प्रकाशित कर जनसामान्य से सुझाव एवं विचार आमंत्रित किए गए **(परिशिष्ट 1.9)**।

पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों का भ्रमण

1.22 आयोग द्वारा राज्य के विभिन्न क्षेत्रों का व्यापक रूप से भ्रमण किया गया। पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों के वित्त एवं अन्य पहलुओं के संबंध में उनका समग्र आकलन करने एवं तत्संबंधी सुझाव प्राप्त करने के लिए विभिन्न श्रेणी के व्यक्तियों के साथ (पंचायती राज संस्थाओं तथा नगरीय स्थानीय निकायों के सदस्यों, पदाधिकारियों और अन्य) परस्पर संवाद किया गया।

1.23 क्षेत्र सर्वेक्षण और प्राथमिक आँकड़ों के संग्रहण के लिए सेंटर फॉर इकानॉमिक एण्ड सोशियल स्टडीज, हैदराबाद द्वारा पाँच जिला पंचायतों, दस जनपद पंचायतों और बीस ग्राम पंचायतों को नमूने के रूप में चुना गया। एडमिनिस्ट्रेटिव्ह स्टॉफ कॉलेज ऑफ इंडिया, हैदराबाद द्वारा दो नगर पालिक निगम, दो नगर पालिका परिषद और दो नगर पंचायत को नमूने के रूप में चुना गया। इस प्रक्रिया द्वारा आयोग को राज्य की पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को मजबूत करने हेतु जमीनी वास्तविकता को समझने तथा यथोचित उपाय अनुशंसित करने में सहायता मिली।

अन्य राज्यों का दौरा

1.24 हरियाणा राज्य वित्त आयोग के कार्यो का अध्ययन करने और उनके पंचायती राज संस्थाओं, नगरीय स्थानीय निकायों और राज्य वित्त आयोग के सदस्यों और उनके पदाधिकारियों से पारस्परिक संपर्क करने के लिए आयोग ने हरियाणा राज्य का भी दौरा किया।

कार्य क्षेत्र

1.25 कार्यक्षेत्र में - करों, गैर करों से प्राप्त राजस्व का मूल्यांकन, हस्तांतरण, व्यय की प्रवृत्ति, पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को वित्तीय अंतरण, शहरी और ग्रामीण प्रशासन के विकेन्द्रीकरण का मूल्यांकन, जवाबदेही, लेखा और लेखा परीक्षा, मूलभूत सेवाओं के प्रदाय का मूल्यांकन, पूर्ववर्ती राज्य और केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति, कार्यात्मक अंतरण, समानान्तर संस्थाओं की भूमिका, सर्वोत्तम कार्यों का दस्तावेजीकरण, ई-गवर्नेन्स, क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण आदि सम्मिलित हैं।

दृष्टिकोण

1.26 आयोग का दृष्टिकोण यह सुनिश्चित करना है कि पंचायती राज संस्था और नगरीय स्थानीय निकाय संविधान में निहित स्थानीय स्व-शासन की विकेन्द्रीकृत इकाइयों के रूप में कार्य करें। इसके लिए उन्हे कार्यात्मक एवं वित्तीय रूप से मजबूत करने, वर्तमान एवं भावी मांगों की पूर्ति हेतु उनके दायित्वों के निर्वहन के लिए उन्हें पर्याप्त संख्या में सुप्रशिक्षित कार्मिक उपलब्ध कराने की आवश्यकता है।

1.27 आयोग के निर्देश पद की एक कंडिका के अनुसार राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम 2005 और 14वें वित्त आयोग की अनिवार्य और गैर अनिवार्य अनुशंसाओं जिन्हें नगरीय और ग्रामीण प्रशासकीय ढाचें में सम्मिलित करने की आवश्यकता है, के संबंध में अनुशंसाएं करना होगा।

इस विषय पर कार्य करने के दौरान आयोग ने शहरी और ग्रामीण प्रशासन को सुदृढ़ करने के इस पहलू को ध्यान में रखा है, जिससे पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति के उन्नत होने पर प्रभाव पड़ेगा।

1.28 वर्तमान में केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोगों ने अपने कार्यक्षेत्र को विस्तारित करते हुए उसमें प्रशासन को भी सम्मिलित किया है जो ग्रामीण और नगरीय दोनों स्थानीय निकायों के कार्य में सुधार लाने हेतु महत्वपूर्ण हैं। ऐसी भी धारणा है कि वित्तीय सुधार तभी संभव और प्रभावी होते हैं जब वे समग्र प्रशासकीय सुधार के साथ किए जाएं।

1.29 भारतीय नगरीय अधोसंरचना एवं सेवाओं पर उच्चाधिकार विशेषज्ञ समिति, इंडियन अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर एण्ड सर्विस, 2011 के प्रतिवेदन ने अधोसंरचना और सेवा प्रदाय के अंतराल को पूरा करने, वित्तीय संसाधनों के साथ-साथ प्रचालन एवं अनुरक्षण लागतों सहित भावी आावश्यकताओं की पूर्ति के लिए आवश्यकताओं की अभिव्यक्ति की सुविधा प्रदान की है। उच्चाधिकार विशेषज्ञ समिति द्वारा संकेतित मानदण्डो के आधार पर संसाधन आवश्यकताओं के लिए संगणना की गई है। इससे आयोग को अत्यधिक सहायता मिली, अन्यथा बहुत समय, प्रयास तथा संसाधन लगाने पड़ते। नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा नगर पालिक निगमों और नगर पालिका परिषदों के लिए सेवा स्तरीय बेंचमार्क पर जारी की गई अधिसूचना के आधार पर सेवा प्रदाय अंतराल की भी पहचान की गई, जिसके आधार पर अगले दो दशकों की अवधि के अनुमान लगाए गए हैं।

1.30 भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय विकास हेतु शहरों और कस्बों की विशेषताओं की पहचान के साथ अनेक विकास कार्यक्रमों, जैसे स्वच्छ भारत मिशन, अमृत मिशन, अरबन इंफ्रास्ट्राक्चर डेव्हलपमेंट स्कीम फार स्मॉल एंड मिडियम टाउनस्, इंटीग्रटेड हाउसिंग एंड स्लम डेव्हलपमेंट प्रोग्राम, राजीव आवास योजना आदि का आरंभ किया गया। इन कार्यक्रमों के तहत कोष की प्राप्ति के लिए शर्त है कि नगरीय स्थानीय निकायों के प्रशासन में सुधार, लेखा, ई-गवर्नेन्स, नगरपालिका संवर्ग का गठन, प्रचालन एवं अनुरक्षण प्रभारों की लागत वसूली, आदि परिलक्षित होना चाहिए। इसका उद्देश्य नगरीय स्थानीय निकायों के कार्यों को समग्र रूप से देखना एवं वित्त, कार्मिक, लेखा, ई-गवर्नेन्स जैसे क्षेत्रों में पारदर्शिता और उत्तरदायित्व सुनिश्चित करना है, जिससे विभिन्न योजनाओं के लिए कोष की प्राप्ति हेतु वे वित्त और प्रशासन दोनों ही दृष्टि से तैयार रहें और समुचित रूप से मजबूत रहें।

1.31 आयोग द्वारा वर्ष 2009-10 तथा वर्ष 2014-15 में क्रमशः 13वें और 14वें वित्त आयोग के समक्ष प्रस्तुत ज्ञापन एवं अन्य रिपोर्ट जैसे योजना आयोग की रिपोर्ट का उपयोग कर पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा वर्तमान में प्रदान की जा रही भौतिक एवं सामाजिक सेवाओं की एक वास्तविक छवि प्रस्तुत करने का प्रयास किया गया है।

1.32 पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को आत्मनिर्भर एवं गतिशील बनाने, उनकी विभिन्न अन्य अनुदानों पर निर्भरता घटाने के लिए आयोग ने अपनी अनुशंसाओं के दौरान एक समग्र दृष्टिकोण अपनाया है।

मुद्दे

1.33 राज्य में 27 जिला पंचायत, 146 जनपद पंचायत और 10971 ग्राम पंचायत हैं। 85 जनपद पंचायत एवं लगभग आधी 5050 ग्राम पंचायत अनुसूचित क्षेत्र में आती हैं, और उनमें पेसा अधिनियम लागू होता है। राज्य के 168 नगरीय स्थानीय निकायों में 13 नगर पालिक निगम, 44 नगर पालिका परिषद एवं 111 नगर पंचायत हैं।

1.34 निर्देश पद (टीओआर) पर कार्य करते हुए आयोग के सामने विचार के लिए कई मुद्दे आए हैं, जो इस प्रकार हैं :-

1. अधिकांश पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा दी जाने वाली मूलभूत सेवाओं का स्तर अत्यंत कमजोर है।

2. अधिकांश नगर पंचायतों में नगरीय सुविधाओं की कमी है।

3. स्थानीय निकायों को वर्तमान में उपलब्ध वित्तीय संसाधनों से कहीं अधिक संसाधनों की आवश्यकता होगी, जबकि उनके पास स्वयं के राजस्व बढ़ाने के लिए बहुत सीमित आधार और सीमित क्षमता है।

4. छत्तीसगढ़ में जनसंख्या घनत्व बहुत कम है (189 प्रति 1000 जबकि भारत में यह 382 है)। इसलिए छत्तीसगढ़ में छोटे गांवों और कस्बों की संख्या बहुत है, जिससे सेवा प्रदान करने की लागत बढ़ जाती है।

5. अधिकांश ग्राम पंचायतों की संस्थागत क्षमता सीमित है, और विशेषकर अनुसूचित क्षेत्र में यह बहुत कमजोर है।

6. ग्राम पंचायतों को नगर पंचायतों में परिवर्तित करने के लिए शासित सूत्र का मूल भावना से पालन किया जाना चाहिए।

7. आयोग इस बात से आश्वस्त है कि स्थानीय निकायों के कमजोर सेवा प्रदाय किये जाने के पीछे नागरिकों द्वारा बेहतर सेवा की मांग किए जाने का अभाव है। आयोग इस पर भी आश्वस्त है कि छत्तीसगढ़ में नागरिकों को उनके अधिकारो और उत्तरदायित्वों के बारे में शिक्षित करने के लिए जन-जागरूकता अभियान चलाये जाने की आवश्यकता है।

8. आवश्यक आँकड़े एकत्र करने में बहुत समय लगा, जबकि उनकी बहुत अधिक आवश्यकता थी। पंचायत एवं ग्रामीण विकास और नगरीय प्रशासन एवं विकास, दोनों विभाग आवश्यक आँकड़े उपलब्ध कराने में काफी हद तक कमजोर रहे, क्योंकि इन आँकड़ों को पूरे राज्य से एकत्रित किया जाना था। आयोग की यह दृढ़ धारणा है कि आँकड़ों का संग्रहण और संकलन शासन का उत्तरदायित्व है, जिसे निरंतर किया जाना चाहिए। मान्य आँकड़ों के बिना न तो प्रभावी योजना बनाना और न ही व्यय की प्राथमिकता तय किया जाना संभव है। घाटे के बजट के लिए व्यय की प्राथमिकता एक अपरिहार्य शर्त है। छत्तीसगढ़ एक अच्छे डेटाबेस के बिना अपने विकास पथ पर व्यवस्थित रूप से आगे बढ़ने की आशा नहीं कर सकता है।

9. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 में पंचायती राज संस्थाओं को संविधान की 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 कार्यों के हस्तांतरण की परिकल्पना की गई है। गतिविधियों के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक निधि और कार्मिकों का कार्यों के साथ ही हस्तांतरण उन्हें राजकोषीय रूप से सक्षम और स्वायत्त बनाने के लिए जरूरी था, परन्तु आज तक पूरी तरह से यह कार्य नहीं हो पाया है।

प्रतिवेदन का प्रारूप

1.35 13वें वित्त आयोग द्वारा सुझाए गए प्रारूप के अनुसार, प्रस्तुत प्रतिवेदन में यथासंभव अध्यायों को व्यवस्थित किया गया है। प्रतिवेदन में कुल 18 अध्याय सम्मिलित किए गए हैं।

प्रारंभिक **3 अध्यायों** में परिचय, कार्य प्रविधि, मुद्दे एवं दृष्टिकोण, पूर्व राज्य वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन की स्थिति एवं राज्य वित्त की चर्चा की गई है।

अध्याय 4 से 10 पंचायतों के विषय में है :- ग्रामीण विकेन्द्रित प्रशासन एवं अंतरण की स्थिति, वित्तीय जवाबदेही, भौतिक सेवाएं, वित्तीय संसाधन, सर्वोत्तम कार्य प्रणालियाँ, वित्तीय संसाधनों के अंतराल का मूल्यांकन एवं सामान्य अवलोकन आदि।

अध्याय 11 से 15 नगर पालिकाओं के विषय में है :- शहरीकरण एवं नगरीय प्रशासन, भौतिक सेवाएं, वित्तीय संसाधन, सर्वोत्तम कार्य प्रणालियाँ, वित्तीय संसाधनों के अंतराल का मूल्यांकन।

अध्याय 16 में सामान्य सुधारों एवं वित्त आयोग के अवलोकनों को सम्मिलित किया गया है। **अध्याय 17** में स्थानीय निकायों के अंतरण की योजना प्रस्तुत की गई है एवं प्रस्तावित सहायता अनुदान का उल्लेख **अध्याय 18** में है।

वर्तमान राज्य वित्त आयोग की **अनुशंसाओं का सारांश** प्रतिवेदन के प्रारंभ में दिया गया है।

अधिनिर्णय अवधि

1.36 वर्तमान आयोग की अधिनिर्णय अवधि वर्ष 2017-18 से 2021-22 तक है। अधिनिर्णय अवधि के प्रथम वर्ष 2017-18 से पहले, आयोग द्वारा अंतिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाना संभव न हो सकने के कारण आयोग ने वर्ष 2017-18 हेतु अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था। इस अंतरिम प्रतिवेदन पर शासन द्वारा कोई निर्णय नहीं लिया गया, अतः आयोग ने इसे आवश्यकतानुसार संशोधित करते हुए मूल प्रतिवेदन में ही सम्मिलित करने का निर्णय लिया है। वित्तीय वर्ष 2017-18 के लिए स्थानीय निकायों को द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर अंतरण हुआ है। तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर प्रस्तावित कोषों का अंतरण एवं वास्तविक अंतरण के अंतर से स्थानीय निकायों को वंचित नहीं रखा जाना चाहिए। अतः आयोग का यह अभिमत है कि अंतर की राशि के लिए एक कॉर्पस फंड स्थापित किया जाना चाहिए।

• •