अध्याय 7

पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय संसाधन

पंचायती राज संस्थाओं का वित्त और संवैधानिक प्रावधान

7.1 छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम 1993 के अधीन पंचायतों को कतिपय राजस्व स्रोतों को संवैधानिक तौर पर सौंपा गया है, जिससे पंचायतों की स्वायत्ता संरक्षित रहे। पंचायत राज अधिनियम की धारा 77 ग्राम पंचायतों और जनपद पंचायतों को कर एवं गैर कर, जो अनिवार्य एवं वैकल्पिक श्रेणी में पुनः वर्गीकृत है, को वसूलने हेतु सक्षम बनाती है। त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के आंतरिक राजस्व स्रोतों का विवरण तालिका क्र. 7.1 में दर्शित है।

7.2 ग्राम पंचायतों में विविध अनिवार्य कर लगाने की शक्तियाँ निहित है, जिनमें संपत्ति कर, प्रकाश कर, वृत्ति या व्यवसाय करने वाले व्यक्तियों पर कर एवं स्थानीय बाजारों से कर इत्यादि शामिल हैं। वैकल्पिक करों की श्रेणी में मुख्यतः वाहन कर एवं जल कर सम्मिलित हैं। अनिवार्य गैर करों की श्रेणी में बाजार शुल्क, पशुओं के पंजीयन हेतु शुल्क एवं वैकल्पिक गैर करों की श्रेणी में कई शुल्क सम्मिलित हैं, जिनका ग्राम पंचायतें आरोपण एवं वसूली कर सकती हैं।

7.3 जनपद पंचायतों को नाट्य गृहों या नाट्य प्रदर्शनों तथा सार्वजनिक मनोरंजन के अन्य प्रदर्शनों पर एवं कृषि भूमि पर विकास कर लगाने के अधिकार प्राप्त हैं। वैकल्पिक गैर कर राजस्व अंतर्गत जनपद पंचायतों को किसी अनुज्ञप्ति के लिए और भूमि अथवा अन्य संपत्तियों के उपयोग या अधिभोग के लिए शुल्क लगाने और वसूल करने का अधिकार है। उन्हें नाव घाट ठेका, नीलामी द्वारा अथवा किराये/पट्टे पर दिये जाने के अधिकार भी प्राप्त हैं। इसी प्रकार करों की अदायगी नहीं करने पर त्रुटिकर्ता पर अर्थदण्ड लगाने का अधिकार भी प्राप्त है।

7.4 राज्य में जिला पंचायतों को कर लगाने और वसूल करने के अधिकार नगण्य है। उन्हें केवल भू-राजस्व पर अधिभार बढ़ाने के अधिकार प्राप्त है, जिनका वितरण वे अधिकार क्षेत्र में आने वाली जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों को कर सकते हैं। जहां तक गैर कर राजस्व का प्रश्न है इन्हें तालाबों को मत्स्य पालन हेतु किराये/पट्टे पर देने का अधिकार प्राप्त है।

आयोग की अनुशंसा है कि प्रत्येक गांव में कम से कम एक तालाब निस्तारी प्रयोजन के लिए आरक्षित रखा जाना चाहिए और मत्स्य पालन के उद्देश्य के लिए पट्टे पर नहीं दिया जाना चाहिए।

तालिका 7.1

पंचायती राज संस्थाओं के आंतरिक संसाधन

ग्राम पंचायत (धारा 77 तथा अनुसूची I और II)
अनिवार्य कर : भूमि अथवा भवन अथवा दोनों पर सम्पत्ति कर; निजी शौचालयों पर कर ; प्रकाश कर; पंचायत क्षेत्र में व्यवसाय या वृत्ति करने वाले व्यक्तियों पर कर।
अनिवार्य गैर करः पंचायत क्षेत्र में विक्रय के लिए बाहर से माल मंगाने वाले व्यक्तियों पर बाजार कर; पंचायत क्षेत्र में पशुओं के विक्रय के पंजीयन पर शुल्क।
वैकल्पिक कर : सम्पत्ति कर के दायरे में नहीं आने वाले भवनों पर कर; पशुओं पर कर; बगैर मोटरों वाले वाहनों पर कर; जल कर; पंचायत क्षेत्र में खरीदकर्ता; एजेंट या कमीशन एजेंट अथवा भार तौलने अथवा माप करने वाले व्यक्तियों पर कर; सार्वजनिक उपयोगिता के विकास कार्यों पर

अस्थाई कर; सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण अथवा अनुरक्षण पर कर; मानव मल हटाने या सफाई के लिए सामान्य मल निकासी कर। **वैकल्पिक गैर करः** सराय, धर्मशाला, विश्राम गृह एवं पड़ाव तथा वध गृह के उपयोग पर कर; जल निकासी नाली कर जहाँ पंचायत न इसकी व्यवस्था की है; पंचायत क्षेत्र में वाहनों के प्रवेश पर कर; बैलगाड़ी अड्डा या टांगा अड्डा पर शुल्क; किसी सार्वजनिक स्थान पर ढाँचा खड़ा करने अथवा उसके अस्थाई उपयोग पर शुल्क; पंचायत के चारागाह में पशुओं की चराई पर शुल्क।
जनपद पंचायत (धारा 77 एवं अनुसूची II)
अनिवार्य कर : नाटक घर या नाट्य प्रदर्शन अथवा किसी अन्य सार्वजनिक मनोरंजन पर कर; कृषि भूमि पर विकास कर। **अनिवार्य गैर करः** कुछ नहीं। **वैकल्पिक कर :** कुछ नहीं। **वैकल्पिक गैर करः** लायसेंस फीस अथवा अनुमति शुल्क; जिला पंचायत में निहित अथवा उसके द्वारा उल्लेखित भूमि या सम्पत्ति के उपयोग या आधिपत्य पर शुल्क।
जिला पंचायत (धारा 74 (2))
अनिवार्य कर : कुछ नहीं। **अनिवार्य गैर करः** कुछ नहीं। **वैकल्पिक कर :** भूमि उपकर में 0.50 रूपये से 10 रूपयों तक वृद्धि। **वैकल्पिक गैर करः** कुछ नहीं।

स्रोतः छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम 1993

7.5 स्थानीय निकायों के कोषों के स्रोतों में, उपरोक्त के अतिरिक्त, शासन के स्वयं के कर राजस्व में हिस्सा एवं केन्द्र और राज्य शासन की योजनाओं के अंतर्गत अनुदान भी शामिल है। इन संस्थाओं के राजस्व संसाधनों को 10वें वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुरूप केन्द्र शासन के अनुदानों द्वारा विस्तारित किया गया है। 73वें एवं 74वें संविधान संशोधन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों और कार्यक्षेत्र में विस्तार करते हुए निधि, कार्यों, एवं कार्मिकों का राज्य से स्थानीय निकायों को हस्तांतरण को शामिल किया गया है। साथ ही स्थानीय निकायों एवं राज्य के बीच राजकोषीय संबंधों को युक्तिसंगत बनाने के लिए राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान भी किया गया है।

7.6 पंचायती राज संस्थाओं को राज्य शासन से वित्तीय संसाधनों का हस्तांतरण तालिका क्र.7.2 में दर्शित है।

तालिका 7.2
राज्य शासन से हस्तांतरण (राज्य वित्त आयोग के अंतरण सहित)

राज्य शासन से अंतरण	ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत	जिला पंचायत
समनुदेशित राजस्व	भू-राजस्व की शुद्ध प्राप्तियाँ भू-राजस्व पर उपकर अधिभार गौण खनिजों पर रॉयल्टी	संपत्ति अंतरण पर अतिरिक्त शुल्क गौण खनिजों पर रॉयल्टी मनोरंजन कर	

राज्य शासन अनुदान और राज्य वित्त आयोग से अंतरण	1. ग्राम पंचायतों को मूलभूत कार्यों हेतु अनुदान 2. प्रधानमंत्री ग्रामोद्योग योजना 3. गौण खनिज मद 4. अटल समरसता भवन 5. श्रद्धांजली योजना 6. मुख्यमंत्री समग्र ग्रामीण विकास योजना 7. गांवों की गलियों का आंतरिक विद्युतीकरण 8. राष्ट्रीय आजीविका परियोजना 9. छ.ग. राज्य क्षेत्रीय ग्रामीण विकास प्राधिकरण 10. मिनी स्टेडियम 11. मुख्यमंत्री पंचायत सशक्तिकरण 12. सांसद आदर्श ग्राम योजना 13. विधायक आदर्श ग्राम योजना 14. पंचायती राज संस्थाओं का क्षमता विकास 15. हमर छत्तीसगढ़ योजना	1. मनोरंजन कर से प्राप्त राशि से पंचायतों को अनुदान 2. मुद्रांक शुल्क 3. मुख्यमंत्री जनपद सशक्तिकरण योजना 4. जनपद पंचायत विकास निधि 5. विवेकानंद युवा प्रोत्साहन योजना 6. जनपद एवं ग्राम पंचायत पदाधिकारियों का मानदेय एवं सुविधाएं 7. पंचायती राज संस्थाओं का क्षमता विकास 8. मुख्यमंत्री पंचायत सशक्तिकरण	1. पंचायत पदाधिकारियों का सम्मेलन 2. जिला पंचायत विकास निधि 3. जिला पंचायत सामान्य प्रयोजन 4. पंचायत पदाधिकारियों का प्रशिक्षण 5. सचिवीय व्यवस्था 6. जिला पंचायत पदाधिकारियों का मानदेय 7. पंचायत सचिवों का वेतन (गौण खनिज मद) 8. मुख्यमंत्री पंचायत सशक्तिकरण 9. पंचायतीराज संस्थाओं का क्षमता विकास

स्रोतः पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

7.7 पंचायती राज संस्थाओं को केन्द्र शासन से वित्तीय संसाधनों का हस्तांतरण तालिका क्र.7.3 में दर्शित है।

तालिका 7.3

केन्द्र शासन से हस्तांतरण

शासन से अंतरण	ग्राम पंचायत	जनपद पंचायत	जिला पंचायत
वित्त आयोग अनुदान	14वां वित्त आयोग	-	-
केन्द्र प्रायोजित योजनाएं	स्वच्छ भारत मिशन		
	प्रधानमंत्री आवास योजना (ग्रामीण)	-	जिला ग्रामीण विकास अभिकरण प्रशासन
	राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन	-	श्यामा प्रसाद मुखर्जी रूरबन मिशन
	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	-	-
	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना	-	-
	राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान		

स्रोतः पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

ग्रामीण स्थानीय निकायों के वित्त का विश्लेषण

7.8 संविधान के अनुच्छेद 243-झ एवं 244-म के प्रावधान राज्य वित्त आयोग को स्थानीय निकायों की वित्तीय व्यवस्था का पुनरावलोकन करने हेतु अधिकृत करते हैं। इस भाग में आयोग द्वारा वर्ष 2012 से वर्ष 2017 तक राज्य की पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति का संक्षेप में विश्लेषण किया गया है।

7.9 इसके अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाओं के संसाधन अंतर को ज्ञात कर और तृतीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाएं, इस अंतर की पूर्ति में कहां तक सहायक होंगी यह जानने का प्रयास किया गया है।

7.10 राज्य के पंचायती राज संस्थाओं के वित्त के संबंध में आंकड़ों का विश्लेषण करने के साथ ही आयोग ने सेंटर फॉर इकॉनोमिक एण्ड सोशल स्टडीज, हैदराबाद द्वारा स्थल अध्ययन से प्राप्त निष्कर्षों का समावेश किया है।

पंचायती राज संस्थाओं के कोषों के आंतरिक स्रोत - ग्राम पंचायतों की वित्तीय स्थिति

7.11 पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व के विश्लेषण के पूर्व यह तथ्य अवश्य ध्यान में रखा जाना चाहिए कि छत्तीसगढ़ मुख्यतः ग्रामीण राज्य है, जिसका 58.22 प्रतिशत क्षेत्रफल अनुसूची 5 के अंतर्गत आता है। कुल ग्राम पंचायतों में 46.03 प्रतिशत पंचायतें अधिसूचित क्षेत्र के अंतर्गत आती हैं जिन पर पंचायत उपबंध (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम 1996 प्रभावशील है। कुल 27 जिलों में से 13 जिले पूर्णतः और 6 जिले आंशिक रूप से उक्त अधिनियम के अंतर्गत आते हैं। 14 जिले नक्सल प्रभावित क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं जिनमें से 10 जिले पूर्णतः और 4 जिले आंशिक रूप से पंचायत उपबंध (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम 1996 के अंतर्गत सम्मिलित हैं। इन कारणों से ग्राम पंचायतों द्वारा स्वयं के संसाधनों में वृद्धि करने की संभावनाएं काफी कम हो जाती हैं।

7.12 द्वितीय राज्य वित्त आयोग (वर्ष 2012-2017) द्वारा किए गए सेम्पल अध्ययन से निष्कर्ष निकलता है कि ग्राम पंचायत में वार्षिक औसत स्वयं का राजस्व काफी कम है जो लगभग 20000 रूपये है। वहीं अनुसूचित जनजाति बाहुल्य जिलों में आंतरिक संसाधन व्यवहार्यतः नहीं के बराबर है। वर्ष 2006 से वर्ष 2011 की अवधि में इन ग्राम पंचायतों की स्वअर्जित आय कुल प्राप्तियों के 2.25 प्रतिशत से अधिक नहीं थी। ग्राम पंचायतें मुख्य रूप से शासन से प्राप्त राजस्व एवं अनुदानों के द्वारा ही सौंपे गए विभिन्न कार्यों एवं दायित्वों को पूरा करती हैं।

7.13 वर्तमान आयोग ने भी ग्राम पंचायतों की वर्ष 2014-15 से वर्ष 2016-17 तक के स्वअर्जित राजस्व के आँकड़ों का विश्लेषण किया है। ग्राम पंचायतों के स्वयं के राजस्व का एक बड़ा हिस्सा अनिवार्य कर राजस्व एवं शेष हिस्सा अन्य शुल्कों (गैर कर राजस्व) एवं वैकल्पिक करों से प्राप्त होता है। (तालिका 7.4)

तालिका 7.4
ग्राम पंचायतों के स्वअर्जित राजस्व की संरचना

(राशि रूपये में/प्रतिशत)

वर्ष	अनिवार्य कर		वैकल्पिक कर		अन्य शुल्क		योग	
2014-15	173447839	44.21	74708032	19.04	144191249	36.75	**392347120**	**100**
2015-16	248896269	41.73	121606316	20.39	225893709	37.88	**596396294**	**100**
2016-17	350807759	47.31	135279757	18.24	255486246	34.45	**741573762**	**100**
3 वर्षों का औसत	**257717289**	**44.42**	**110531368**	**19.22**	**208523734**	**36.36**	**576772392**	**100**

स्रोत - संचालक पंचायत।

7.14 प्रति ग्राम पंचायत स्वअर्जित राजस्व वर्ष 2014-15 में 35762.20 रूपये था जो वर्ष 2015-16 में बढ़कर 54361.16 रूपये एवं वर्ष 2016-17 में और बढ़कर यह 67594.00 रूपये हो गया। (तालिका 7.5)

तालिका 7.5
प्रति ग्राम पंचायत स्वअर्जित राजस्व संग्रहण

(राशि रूपये में)

विवरण	कुल संग्रहण	वृद्धि दर का प्रतिशत	कुल ग्राम पंचायतों की संख्या	प्रति ग्राम पंचायत संग्रहण
समस्त जिले 2014-15	392347120	-	10971	35762.20
समस्त जिले 2015-16	596396294	52.00	10971	54361.16
समस्त जिले 2016-17	741573762	24.34	10971	67594.00
समस्त जिलों का 3 वर्ष का औसत 2014-17	576772392		10971	52572.45

स्रोत - संचालक पंचायत।

7.15 वर्ष 2014-2017 की अवधि के लिए प्रति ग्राम पंचायत स्वअर्जित राजस्व औसत लगभग 52572.00 रूपये रहा। ग्राम पंचायतों के वार्षिक स्वअर्जित राजस्व औसत का विवरण यह दर्शाता है कि अनिवार्य कर से राजस्व 23490.77 रूपये, अन्य शुल्क से राजस्व 19006.81 रूपये एवं वैकल्पिक करों से राजस्व 10074.87 रूपये रहा। (तालिका 7.6)

तालिका 7.6

प्रति ग्राम पंचायत विविध स्रोतों से स्वयं के राजस्व का संग्रहण (वर्ष 2014-2017 अवधि का औसत)

(राशि रूपये में)

समस्त जिले	वर्ष 2014-17 की अवधि का औसत संग्रहण	कुल ग्राम पंचायतों की संख्या	प्रति ग्राम पंचायत संग्रहण
अनिवार्य कर	257717289.00	10971	23490.77
वैकल्पिक कर	110531368.00	10971	10074.87
अन्य शुल्क	208523735.00	10971	19006.81
कुल प्राप्तियां	**576772392.00**	**10971**	**52572.45**

स्रोत - संचालक पंचायत।

7.16 वर्ष 2014 से वर्ष 2017 की अवधि में विभिन्न जिलों की तुलना से यह स्पष्ट होता है कि ग्राम पंचायतों के स्वअर्जित राजस्व संग्रहण में अत्यधिक उतार-चढ़ाव है, यथा दंतेवाड़ा जिले में यह 19566 रूपये एवं बालोद जिले में 711336 रूपये है। 15 जिलों की ग्राम पंचायतों में यह 1 लाख रूपये से कम, 4 जिलों में 1 लाख रूपये से 1.5 लाख रूपये के मध्य एवं शेष 8 जिलों में यह 1.5 लाख रूपये से अधिक रही है। 5 जिलों में प्रति ग्राम पंचायत वार्षिक स्वअर्जित राजस्व का औसत सभी जिलों के औसत से भी कम रहा है। (तालिका 7.7)

तालिका 7.7

वर्ष 2014-2017 में प्रति ग्राम पंचायत औसत स्वअर्जित राजस्व : जिलों का तुलनात्मक विवरण

(राशि रूपये में)

क्रमांक	जिला	स्वअर्जित राजस्व प्रति ग्राम पंचायत औसत (वर्ष 2014-17)
1	दंतेवाड़ा*#	19566
2	बीजापुर*#	29410
3	नारायणपुर*#	23579
4	बलरामपुर*#	34610
5	कबीरधाम#	40359
6	सूरजपुर*	56137
7	कोण्डागांव*#	53704
8	कोरबा*	57609
9	सरगुजा*	58633
10	रायगढ़**	62892
11	बेमेतरा	62029
12	जांजगीर-चांपा	66317
13	सुकमा*#	74670
14	जशपुर*	107903

15	मुंगेली	98931
16	बस्तर*#	101150
17	महासमुंद#	120106
18	कोरिया*	77341
19	गरियाबंद**#	169006
20	बलौदाबाजार	143475
21	बिलासपुर**	171603
22	कांकेर*#	236219
23	दुर्ग	241927
24	धमतरी**#	351515
25	राजनांदगांव**#	308162
26	रायपुर	428424
27	बालोद**#	711336

स्रोत- संचालक पंचायत।

टीपः*पूर्णतः PESA के अंतर्गतय ** आंशिक रूप से PESA के अंतर्गत; # चरमपंथ उग्रवाद से प्रभावित

जनपद पंचायतों का स्वअर्जित राजस्व

7.17 तालिका 7.8 में जनपद पंचायतों के आंतरिक संसाधनों से राजस्व की मांग, वसूली एवं शेष राशि का विवरण दर्शित किया गया है। प्रति जनपद पंचायत कुल आंतरिक संसाधन जहां वर्ष 2011-2012 में 12000 रूपये थे, वहीं वर्ष 2015-16 में बढ़कर 24000 रूपये हो गए। वर्ष 2014-15 में मांग एवं वसूली के आंकड़ों में अप्रत्याशित उतार-चढ़ाव दिखाई देते हैं। वर्ष 2012-13 में मांग के विरूद्ध वसूली 51 प्रतिशत थी वहीं वर्ष 2015-16 में यह बढ़कर 67 प्रतिशत हो गई (वर्ष 2014-15 को छोड़कर)।

तालिका 7.8
जनपद पंचायतों के आंतरिक संसाधनों से अर्जित राजस्व

(लाख रूपये में)

वर्ष	जनपद पंचायतों के आंतरिक संसाधन से राजस्व वर्ष 2011-16 (कर+गैर कर)			मांग के विरूद्ध वसूली का प्रतिशत	प्रति जनपद पंचायत आंतरिक संसाधन से राजस्व का विवरण		
	मांग	वसूली	शेष		मांग	वसूली	शेष
2011-12	30.43	17.07	13.36	56.10	0.21	0.12	0.09
2012-13	37.58	19.28	18.30	51.30	0.26	0.13	0.13
2013-14	42.62	25.29	17.33	59.34	0.29	0.17	0.12
2014-15	115.97	95.85	20.12	82.65	0.79	0.66	0.13
2015-16	52.36	35.31	17.05	67.44	0.36	0.24	0.12
औसत 2011-16	55.79	38.56	17.23	69.11	0.38	0.26	0.12

स्रोत - आंकड़ो का संग्रहण।

जिला पंचायतों के स्वयं का राजस्व

7.18 जिला पंचायतों को किसी प्रकार के अनिवार्य कर लगाने का अधिकार नहीं है। इन्हें मात्र वैकल्पिक कर जिसमें भूमि उपकर में 50 पैसे प्रति रूपये से अधिकतम 10 रूपयों तक की वृद्धि करने का अधिकार प्राप्त है।

आयोग की अनुशंसा है कि कर वसूली की वर्तमान प्रक्रिया में स्व-सहायता समूह एवं अन्य समूहों को जोड़े जाने की परंपरा को और विस्तारित किया जाना चाहिए।

पंचायती राज संस्थाओं को राजकोषीय अंतरण एवं उनकी वित्तीय स्थिति

7.19 पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय संसाधनों के 3 प्रमुख स्रोत हैं-

(1) स्वयं के स्रोतों से राजस्व

(2) केन्द्रीय वित्त आयोग एवं राज्य वित्त आयोग से हस्तांतरण एवं

(3) विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों हेतु केन्द्र एवं राज्य शासन से हस्तांतरण (अभिकर्ता कार्य)।

केन्द्र शासन से हस्तांतरित राशि

7.20 राज्य की पंचायती राज संस्थाओं को केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं और कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के लिए केन्द्र शासन से राशि प्राप्त होती है।

7.21 उपरोक्त राशि में केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा दिया गया अनुदान एवं केन्द्र शासन प्रवर्तित योजनाओं (जिन्हें पंचायतें क्रियान्वित करती हैं) हेतु दिया जाने वाला अनुदान सम्मिलित है।

7.22 तालिका 7.9 में पंचायती राज संस्थाओं को 13वें वित्त आयोग द्वारा आवंटित राशि का विवरण दर्शाया गया है।

तालिका 7.9
पंचायती राज संस्थाओं को 13वें वित्त आयोग द्वारा अनुदान

(करोड़ रूपये में)

अनुदान के घटक	2010-11		2011-12		2012-13		2013-14		2014-15		कुल आबंटन	कुल विमुक्त राशि
	आबंटन	विमुक्त	आबंटन	विमुक्त	आबंटन	विमुक्त	आबंटन	विमुक्त	आबंटन	विमुक्त		
सामान्य क्षेत्र मूल अनुदान	153.67	153.67	196.86	196.86	221.50	221.50	255.53	255.53	279.29	279.29	1106.85	1106.85
विशेष क्षेत्र मूल अनुदान	21.10	21.10	21.10	21.10	21.10	21.10	21.10	21.10	21.10	21.10	105.50	105.50
सामान्य क्षेत्र निष्पादन अनुदान	0	0	67.16	56.53	151.8	109.82	174.48	244.89	190.30	82.87	583.78	494.12
विशेष क्षेत्र निष्पादन अनुदान	0	0	10.50	0	21.10	10.55	21.10	52.48	21.10	10.02	73.80	73.05
योग	**174.77**	**174.70**	**295.62**	**274.50**	**415.50**	**362.90**	**472.20**	**574.00**	**511.80**	**393.20**	**1869.93**	**1779.53**

स्रोत - पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग छत्तीसगढ़

तालिका 7.10 में पंचायती राज संस्थाओं को 14वें वित्त आयोग द्वारा आवंटित राशि का विवरण दर्शाया गया है।

तालिका 7.10
पंचायती राज संस्थाओं को 14वें वित्त आयोग द्वारा अनुदान, वर्ष 2015-2020

(करोड़ रूपये में)

अनुदान का घटक	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	योग
मूल अनुदान	566.18	783.98	905.81	1047.86	1415.89	4719.72
निष्पादन अनुदान	0.0	102.84	116.37	132.16	173.05	524.42
योग	**566.18**	**886.82**	**1022.18**	**1180.02**	**1588.94**	**5244.14**

स्रोत - पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग छत्तीसगढ़

पंचायती राज संस्थाओं को राज्य शासन द्वारा राजस्व हस्तांतरण

7.23 राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता दी जाती है। यह सहायता राज्य को प्राप्त राजस्व (समनुदेशन एवं अंतरण) के बटवारे के रूप में एवं राज्य वित्त आयोग द्वारा सहायता अनुदान के रूप में दी जाती है। इन दो संसाधनों के अतिरिक्त राज्य शासन के संबंधित विभागों द्वारा विभिन्न योजनाएं, कोष एवं कार्मिकों के सहित पंचायती राज संस्थाओं को सौंपी जाती है।

7.24 राज्य में पंचायती राज संस्थाओं को शासन द्वारा विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन एवं हस्तांतरित कार्मिकों के वेतन के लिए कोष वार्षिक रूप से उपलब्ध कराया जाता है।

7.25 राज्य शासन द्वारा पंचायती राज अधिनियम की धारा 71(1) एवं धारा 75 के अंतर्गत भू-राजस्व पर उपकर एवं अचल संपत्तियों के हस्तांतरण यथा विक्रय पत्र, दान पत्र आदि पर 1 प्रतिशत अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क लगाया जाता है। गौण खनिजों के दोहन से प्राप्त रॉयल्टी का कुछ हिस्सा पंचायती राज संस्थाओं को समनुदेशित करने के फलस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं के लिए यह आय का एक अतिरिक्त साधन है। (तालिका 7.11)

तालिका 7.11
पंचायती राज संस्थाओं को समनुदेशित राजस्व

(करोड़ रूपये में)

विषय (कर एवं अन्य)	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	योग
अधोसंरचना विकास निधि से बजट प्रावधान	60.00	125.40	55.29	125.40	**366.09**
गौण खनिजों की रॉयल्टी से अनुदान	149.00	250.00	235.35	226.42	**860.77**
मुद्रांक एवं पंजीयन शुल्क से अनुदान	45.00	50.00	60.00	65.00	**220.00**
मनोरंजन कर से अनुदान	3.00	3.30	3.30	3.50	**13.10**
योग	**257.00**	**428.70**	**353.94**	**420.32**	**1459.96**

स्रोत - पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग छत्तीसगढ़

राज्य शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत राजस्व अंतरण

7.26 द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं को राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में विभिन्न मूलभूत सेवाओं के क्रियान्वयन हेतु राजस्व अंतरण की अनुशंसा की थी। यह भी अनुशंसा की गई थी कि पेसा क्षेत्र में स्थित ग्राम पंचायतों को अतिरिक्त वित्तीय सहायता दी जाये।

7.27 द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं ने वर्ष 2014-2018 की अवधि में 3941.00 करोड़ रूपये प्राप्त किए हैं। (तालिका 7.12)

तालिका 7.12
राज्य द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को राजस्व का अंतरण

(करोड़ रूपये में)

योजना का नाम/बजट प्रावधान	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	योग
ग्राम पंचायतों को मूलभूत कार्यों हेतु अनुदान	300.00	300.00	300.00	200.00	1100.00
मुख्यमंत्री समग्र ग्रामीण विकास योजना	300.00	600.00	570.00	360.00	1830.00
मुख्यमंत्री जनपद सशक्तिकरण योजना	146.00	0.00	0.00	0.00	146.00
मुख्यमंत्री पंचायत सशक्तिकरण योजना	0.00	92.00	0.00	1.00	93.00
छ.ग. राज्य क्षेत्रीय ग्रामीण विकास प्राधिकरण	52.00	52.00	52.00	62.00	218.00
मिनी स्टेडियम	0.00	46.00	0.00	0.00	46.00
ईटीसी/पीटीसी का सशक्तिकरण	0.00	10.00	0.00	0.00	10.00
ई-पंचायत	0.00	10.00	0.00	0.00	10.00
जिला/ग्राम पंचायत में वैकल्पिक भवन व्यवस्था	0.00	10.00	0.00	0.00	10.00
गांवों की गलियों का आंतरिक विद्युतीकरण	0.00	0.00	50.00	50.00	100.00
सचिवीय व्यवस्था	0.00	0.00	90.00	95.00	185.00
पंचायती राज संस्थाओं का क्षमता विकास	0.00	0.00	15.00	15.00	30.00
जिला पंचायत विकास निधि	0.00	0.00	45.00	45.00	90.00
जनपद पंचायत विकास निधि	0.00	0.00	0.00	73.00	73.00
योग	**798.00**	**1120.00**	**1122.00**	**901.00**	**3941.00**

स्रोत - पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग छत्तीसगढ शासन

7.28 राज्य की विभिन्न योजनाएं जो अधिक संख्या में हैं, को समेकित किये जाने का प्रयास किया जाना चाहिए, क्योंकि बहुत सी योजनाओं के लक्ष्य एक जैसे ही हैं एवं उन्हें प्रासंगिक बनाने के लिए उनकी समीक्षा किये जाने की आवश्यकता है।

आयोग अनुशंसा करता है कि राज्य शासन योजनाओं की संख्या न्यूनतम करे जिससे कोषों का अपव्यय नियंत्रित किया जा सके और लक्ष्य एवं संभावित परिणामों में स्पष्टता आ सके।

सहायता अनुदान

7.29 राज्य शासन के सहायता अनुदान में निम्नलिखित सम्मिलित हैं :- पंचायत विभाग को देय सामान्य अनुदान, राज्य प्रवर्तित योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु अनुदान, राज्य वित्त आयोग द्वारा अंतरण, राज्य के विभिन्न विभागों द्वारा उनकी योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु दिया गया अनुदान, पंचायतों के माध्यम से क्रियान्वित की जाने वाली केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं में राज्य शासन का अंशदान।

पंचायती राज संस्थाओं का व्यय

7.30 पंचायती राज संस्थाओं के वित्त व्यवस्था के अंतर्गत उन्हें प्राप्त होने वाली आय और व्यय के अनुमानों का प्रक्षेपण विशिष्ट वित्तीय वर्ष के लिए किया जाता है। आय और व्यय के वित्तीय अनुमानों का सटीक होना राजकोषीय नीतियों के क्रियान्वयन एवं समग्र वित्तीय प्रबंधन के लिए महत्वपूर्ण है।

7.31 इस भाग में पंचायती राज संस्थाओं के व्यय के स्वरूप को समझने का प्रयास किया गया है-

(1) नियामक एवं प्रवर्तन हेतु किये गये व्यय
(2) संचालन एवं संधारण लागत
(3) ब्याज का भुगतान

(4) कमजोर वर्गों को दी जाने वाली सेवा पर व्यय, क्षेत्र का व्यवस्थापन जिसमें सुधार, उन्नयन पर किए जाने वाले व्यय की पर्याप्तता शामिल है।

7.32 वर्ष 2011 से वर्ष 2016 की अवधि में जिला पंचायतों द्वारा किए गए व्यय की प्रकृति एवं स्वरूप को तालिका 7.13 में दर्शाया गया है।

तालिका 7.13
वर्ष 2011 से 2016 की अवधि में जिला पंचायतों का व्यय

(लाख रूपये में)

विवरण/वर्ष	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
स्थापना, मजदूरी, वेतन - भत्ते	4182.01	4806.30	6722.45	2990.44	4003.12
पंचायत राज अधिनियम की धारा 52 के अंतर्गत कार्य	87037.04	133870.99	113914.65	124337.06	120505.07
अभिकर्ता कार्य हेतु व्यय	5861.42	12928.59	17736.45	13355.50	20175.86
ऋण एवं ब्याज का भुगतान	0.00	15.00	25.00	39.19	1035.00
अन्य व्यय	3899.64	5404.31	4624.09	5473.53	3267.50
योग	**100980.11**	**157025.19**	**143022.64**	**146195.72**	**148986.55**

स्रोत : संग्रहित आँकड़े

7.33 तालिका 7.14 जनपद पंचायतों द्वारा वर्ष 2011 से वर्ष 2016 की अवधि में व्यय की स्थिति को दर्शाती है।

तालिका 7.14
जनपद पंचायतों द्वारा वर्ष 2011 से 2016 की अवधि में कुल व्यय

(लाख रूपये में)

विवरण/वर्ष	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
स्थापना, मजदूरी, वेतन - भत्ते	3886.75	3411.66	3361.34	3399.47	3683.46
पंचायत राज अधिनियम की धारा 50 (1) एवं (2) के अंतर्गत कार्य	13567.68	14893.16	17400.19	16788.11	13749.41
अभिकर्ता के रूप में पं.रा. अधि. की धारा 51 के अंतर्गत प्रदत्त कार्यों पर व्यय	19373.46	26480.25	30948.65	20499.50	21844.13
जनपद पंचायत की परिसम्पत्तियों के रख-रखाव पर व्यय	881.39	255.13	363.97	364.95	458.18
ऋण पर ब्याज का भुगतान	9.16	0.00	0.00	0.00	0.00
अन्य मद में व्यय	6110.34	6898.15	7957.01	6769.96	5284.25
कुल व्यय	**43828.78**	**51928.35**	**60031.17**	**47821.98**	**45019.43**

स्रोत : संग्रहित आँकड़े

छत्तीसगढ़ राज्य में सेम्पल जिला पंचायतों, जनपद पंचायतों और ग्राम पंचायतों की वित्तीय स्थिति

7.34 सेंटर फॉर इकॉनामिक एण्ड सोशल स्टडीज़ के अध्ययन दल द्वारा राज्य के 5 संभागों के 5 जिलों में 10 जनपद पंचायतों की 20 ग्राम पंचायतों का अध्ययन किया गया है। सेम्पल में लिये गये 20 ग्राम पंचायतों में 8 ग्राम पंचायतें पेसा क्षेत्र एवं 12 ग्राम पंचायतें गैर पेसा क्षेत्र में स्थित हैं।

7.35 सेम्पल ग्राम पंचायतों के विगत 5 वर्षों के आंकड़ों के अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि पेसा ग्राम पंचायतें, गैर पेसा ग्राम पंचायतों की अपेक्षा स्वयं के आंतरिक स्रोतों (कर एवं गैर कर) से पर्याप्त राजस्व उगाही की स्थिति में नहीं हैं। (तालिका 7.15)

तलिका 7.15

वर्ष 2011-2016 की अवधि में सेम्पल ग्राम पंचायतों का आंतरिक स्रोतों से राजस्व

(लाख रूपये में)

वर्ष	पेसा			गैर पेसा		
	कर	गैर कर	योग	कर	गैर कर	योग
2011-12	2.86	3.66	6.52	14.92	3.62	18.54
2012-13	3.17	3.32	6.49	17.02	3.63	20.65
2013-14	3.83	1.75	5.58	16.87	3.85	20.72
2014-15	4.85	1.89	6.74	17.19	4.89	22.08
2015-16	5.38	2.90	8.28	16.51	4.09	20.6
योग	**20.09**	**13.52**	**33.61**	**82.51**	**20.08**	**102.59**

स्रोत : एकत्रित आंकड़े

7.36 सेम्पल पेसा ग्राम पंचायतों के व्यय के अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि व्यय का बहुत बड़ा हिस्सा केन्द्र द्वारा हस्तांतरित योजनाओं पर हुआ है एवं शेष सड़क/भवन के रख-रखाव, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में हुआ है। लोक कल्याण की गतिविधियों पर व्यय की गई राशि बहुत ही कम है।

तालिका 7.16

सेम्पल पेसा ग्राम पंचायतों की गतिविधियों पर कुल व्यय का विवरण

(लाख रूपये में)

विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	कुल अनुदान	औसत
प्रशासन/स्थापना	1.26	1.51	1.51	1.56	3.03	8.87	1.77
पेय जल पर व्यय	1.15	0.31	1.03	1.41	0.85	4.75	0.95
प्रकाश पर व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	0.07	0.014
स्वास्थ्य पर व्यय	1.61	3.40	0.31	1.88	4.21	11.41	2.28
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर व्यय	1.43	3.50	1.10	2.59	3.90	12.52	2.50
सड़क/भवन आदि के संधारण पर व्यय	0.42	2.86	3.10	3.32	21.88	31.58	6.31
राज्य शासन द्वारा हस्तांतरित योजनाओं पर व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.50	0.10
केन्द्र शासन द्वारा हस्तांतरित योजनाओं पर व्यय	9.56	14.45	16.50	25.65	22.17	88.33	17.66
ब्याज पर व्यय	0.83	2.10	3.53	11.58	4.68	22.72	4.54

अन्य राजस्व व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.002
पेय जल प्रदाय पर व्यय	0.00	1.70	0.00	0.38	1.65	3.73	1.24
सड़क पर व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21	0.21	0.21
सीवरेज पर व्यय	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.14	0.14
कचरा सफाई पर व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
सड़क बत्ती पर व्यय	0.00	2.31	0.76	2.23	0.00	5.30	1.76
अन्य व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
लोक कल्याणकारी गतिविधियों पर व्यय	0.70	0.46	1.58	0.74	0.89	4.37	0.87
कुल व्यय	**16.98**	**32.74**	**29.42**	**51.34**	**64.05**	**194.53**	**38.91**

स्रोत : एकत्रित आंकड़े

7.37 पेसा क्षेत्रों के विपरीत गैर पेसा ग्राम पंचायतों में व्यय का बहुत बड़ा हिस्सा राज्य द्वारा हस्तांतरित योजनाओं पर, शेष केन्द्र द्वारा हस्तांतरित योजनाओं में और अन्य व्यय के रूप में हुआ है। पेसा ग्राम पंचायतों की तरह गैर पेसा ग्राम पंचायतों में भी पेय जल, स्वास्थ्य एवं सड़क बत्ती पर बहुत कम व्यय किया गया। (तालिका 7.17)

तालिका 7.17
सेम्पल गैर पेसा ग्राम पंचायतों की गतिविधियों पर कुल व्यय का विवरण

(लाख रूपये में)

विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	कुल अनुदान	औसत
प्रशासन/स्थापना	0.99	1.31	1.02	1.31	2.94	7.57	1.51
पेय जल पर व्यय	1.10	0.65	4.24	0.45	5.64	12.08	2.41
प्रकाश पर व्यय	1.37	1.41	2.61	1.16	1.54	8.09	1.61
स्वास्थ्य पर व्यय	1.68	0.96	0.59	1.69	9.01	13.93	2.78
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर व्यय	0.00	0.00	0.25	1.66	1.60	3.51	0.70
सड़क/भवन आदि के संधारण पर व्यय	5.36	12.11	20.84	5.76	14.81	58.88	11.77
राज्य शासन द्वारा हस्तांतरित योजनाओं पर व्यय	14.10	53.97	21.10	64.07	28.77	182.01	36.40
केन्द्र शासन द्वारा हस्तांतरित योजनाओं पर व्यय	9.95	1.95	39.85	52.24	100.02	204.01	40.80
ब्याज पर व्यय	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19	0.04
अन्य राजस्व व्यय	0.84	1.23	0.91	2.97	1.94	7.89	1.58
पेय जल प्रदाय पर व्यय	0.34	0.35	0.20	11.50	0.00	12.39	2.48
सड़क पर व्यय	0.49	0.29	0.00	0.10	0.00	0.88	0.18
सीवरेज पर व्यय	0.33	0.29	0.56	1.61	0.26	3.05	0.61
कचरा सफाई पर व्यय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
सड़क बत्ती पर व्यय	2.33	1.77	3.21	9.91	5.68	22.9	4.58
अन्य व्यय	10.31	16.94	34.80	18.22	27.60	107.87	21.57
लोक कल्याणकारी गतिविधियों पर व्यय	4.35	5.12	5.05	5.97	7.91	28.4	5.68
कुल व्यय	**53.72**	**98.37**	**135.23**	**178.62**	**207.73**	**673.67**	**134.73**

स्रोतः एकत्रित आंकड़े

विवेचना

7.38 यह बात स्पष्ट रूप से उभरकर आती है कि जिला पंचायतों के आंतरिक संसाधनों की स्थिति दयनीय है, क्योंकि उन्हें करारोपण के अधिकार नहीं है एवं वे राज्य शासन से प्राप्त अनुदानों पर पूर्णतया निर्भर हैं।

7.39 अधिनियम में जनपद पंचायतों को कुछ गैर कर राजस्व प्राप्त करने के अधिकार दिये गये हैं परन्तु जिन सेम्पल जनपद पंचायतों का अध्ययन किया गया उनके द्वारा इस दिशा में किया गया प्रदर्शन अत्यन्त ही निराशाजनक है। सेम्पल में ली गई 10 जनपद पंचायतों में से केवल 2 जनपद पंचायतों ने आंतरिक संसाधनों से आय प्राप्त की है, वह भी नगण्य है।

7.40 कुछ प्रकरणों में ग्राम पंचायतों को कर और शुल्क के आरोपण एवं वसूली में बहुत सी आंतरिक एवं बाह्य चुनौतियों का सामना करना पड़ा है। इन परिस्थितियों ने राज्य की पंचायती राज संस्थाओं की राजस्व उगाही में बाधाएं उत्पन्न की हैं।

7.41 पंचायती राज संस्थाओं को राज्य शासन द्वारा समनुदेशित राजस्व, राजस्व अंतरण एवं सहायता अनुदान के रूप में सहायता दी जाती है जो उनकी वित्तीय स्थिति को कई तरीकों से बेहतर बनाने में सहायक सिद्ध हुई है। राज्य वित्त आयोग का यह अभिमत है कि ये अनुदान क्षेत्रफल एवं जनसंख्या पर आधारित होना चाहिए एवं राज्य के चरम वामपंथ से प्रभावित क्षेत्रों को विशेष अनुदान दिया जाना चाहिए।

7.42 14वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं में जनपद पंचायतों एवं जिला पंचायतों के लिए राशि का प्रावधान नहीं किया गया है। इस परिदृश्य को दृष्टिगत रखते हुए तृतीय राज्य वित्त आयोग ने 15 प्रतिशत राशि जनपद पंचायतों को और 5 प्रतिशत राशि जिला पंचायतों को अंतरित किए जाने की अनुशंसा की है। (प्रतिवेदन का पैरा 17.23)

7.43 जिन पंचायती राज संस्थाओं के पास स्वयं के स्रोतों से आय उपार्जन करने की व्यवस्था है यथा- मत्स्य पालन तालाब, व्यावसायिक परिसर, दुकानें, साप्ताहिक बाजार आदि, उन्हें परिसंपत्तियों के संधारण हेतु एक निश्चित अवधि तक राज्य शासन से विशेष सहायता प्राप्त होनी चाहिए। इसी प्रकार जिन पंचायती राज संस्थाओं के पास ऐसी परिसंपत्तियाँ सीमित हैं अथवा नहीं है उन्हें महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी योजना एवं राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन जैसी योजनाओं के अंतर्गत ऐसी परिसंपत्तियों को निर्मित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

7.44 आयोग का यह अवलोकन है कि अन्य विभागों से पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न कारणों से हस्तांतरित की जाने वाली राशि में विलंब होता है जिससे उनकी सेवा प्रदाय की स्थिति प्रभावित होती है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी योजना जैसी योजनाओं में मजदूरी के भुगतान में नियमित रूप से विलंब की प्रवृत्ति देखी जाती है। यही परिदृश्य स्वच्छ भारत मिशन में भी दिखाई देता है।

7.45 आयोग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों से संबंधित आँकड़े संग्रहित करने एवं उनके द्वारा राजस्व के संग्रहण संबंधी गतिविधियों के अध्ययन के लिए पर्याप्त प्रयास किए गए, परन्तु प्राप्त आंकड़े अपर्याप्त और अप्रभावी हैं जिनके आधार पर किसी निश्चित निष्कर्ष पर पहुंच पाना कठिन है।

.....