

## प्रस्तावना

संविधान के 73वें व 74वें संशोधन एवं अनुच्छेद 243 (आई) के अधीन राज्य में वित्त आयोग 5 वर्ष के अंतराल पर गठित किया जाता है । इस कड़ी में प्रदेश के लिये यह तीसरा प्रतिवेदन है । आयोग राज्य के वित्तीय साधनों में से स्थानीय निकायों को किस आधार एवं सिद्धान्तों के आधार पर धनराशि उपलब्ध कराई जाए एवं राज्य द्वारा प्राप्त आय का वितरण राज्य एवं स्थानीय निकायों में कैसे हो यह अनुशंसा करता है । ऐसा करने के लिए आधार वह सिद्धान्त बनाया जाए जिसके द्वारा :

1. राज्य द्वारा कराधान इत्यादि के माध्यम से एकत्रित आय का बटवारा राज्य एवं स्थानीय निकायों के बीच किया जाए ।
2. स्थानीय निकायों को कौन से कर सौंपे जाएं ।
3. राज्यपाल द्वारा वित्त आयोग के समक्ष रखे गए मुद्दों पर विचार करके उन पर अनुशंसा की जाए ।
4. स्थानीय निकायों को किस आधार पर अनुदान दिया जाए ।
5. स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति कैसे सुदृढ़ की जाए ।

जाहिर है कि स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ बनाने के लिए उनका प्रशासनिक प्रबन्धन भी मजबूत होना चाहिए व इस संबंध में भी आयोग अपनी अनुशंसा दे सकता है ।

आयोग ने प्रयत्न यह किया है कि उसकी अनुशंसाएं कुछ हद तक ऐसी हों कि उनका दीर्घकालीन प्रभाव जहां एक ओर आय के बटवारे के सिद्धान्तों पर पड़े

वहीं दूसरी ओर स्थानीय निकायों को सहायता मिले जिससे वे उपलब्ध अधोसंरचना में सुधार ला सकें एवं उनका रखरखाव सुचारू रूप से कर सकें, और नागरिकों को बेहतर सेवायें उपलब्ध करा सकें ।

आयोग ने इस ओर भी ध्यान दिया है कि जो ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय शासन संस्थाएं हैं उनमें कमजोर आर्थिक आधार की संस्थाओं को अधिक वित्तीय सहायता मिलें जिससे वे भी निर्धारित मापदंड के आधार पर एक स्वीकार योग्य विकसित स्तर पर आ सकें ।

आयोग ने कुछ मद्दों पर विशेष विचार किया है । ये हैं :-

1. लगभग 55,000 गांवों में बसा हुआ मध्यप्रदेश लगभग 23,040 पंचायतों में बंटा हुआ है अर्थात् औसतन 2.5 गांवों की एक पंचायत है । हमारे गांव छोटे हैं एवं यह विचार योग्य है कि क्या इतनी छोटी पंचायतें प्रशासकीय एवं वित्तीय मामलों में स्वयं एवं विकास क्षम हो सकती हैं या नहीं । इस संबंध में आयोग ने दो वैकल्पिक अनुशांसाएं की हैं । आयोग की अपेक्षा है कि शासन इन पर गंभीरता पूर्वक विचार करें ।
2. मध्यप्रदेश में प्रायः सारे अधिकार ग्राम सभा को दिए गए हैं एवं पंचायत की भूमिका नगण्य है । ग्राम सभा की ओर से सारे अधिकार ग्राम विकास समिति एवं ग्राम निर्माण समिति के हाथों में हैं, जिसका अर्थ यह है कि बाकी चुने हुए सरपंच एवं पंचों की भूमिका अब प्रायः शून्य रह गई है । आयोग ने यह प्रश्न उठाया है कि क्या पंचायती राज की मंशा यह थी कि चुनी हुई पंचायतें कार्य विहीन रहें, निर्णायक अधिकार केवल ग्राम सभा को हों ? यहां तक कि कराधान के अधिकार भी मध्यप्रदेश में ग्राम सभा को दिए गए हैं, जबकि संविधान के अनुच्छेद 243(ह) के अधीन कराधान के अधिकार ग्राम पंचायत को होंगे । प्रश्न यह है कि क्या अनुच्छेद 243(क) के अधीन कराधान का अधिकार भी ग्राम सभा को दिया जा सकता है ?

3. क्योंकि गांवों की अधोसंरचना अत्यन्त ही सीमित है – लगभग नहीं के बराबर— इस कारण आयोग ने इस पर विचार किया कि गांव की जनसंख्या को देखते हुए छोटे गांवों को बड़े गांवों की अपेक्षा थोड़ी अधिक धनराशि प्रति व्यक्ति जनसंख्या के आधार पर दी जाए ।

4. गांवों में एवं छोटे शहरों में जल प्रदाय अत्यन्त ही असंतोषजनक है एवं जहां

नल द्वारा जल का वितरण होता है वहां स्थानीय निकाय, विशेषकर ग्राम पंचायतें एवं नगर पंचायतें एवं छोटी नगर पालिकाएं विद्युत शुल्क अदा करने में असमर्थ हैं । नल द्वारा स्वच्छ जल प्रदाय को प्रोत्साहन देने के लिए आयोग ने सिफारिश की है कि निर्धारित मापदण्ड के आधार पर शासन द्वारा जल प्रदाय पर होने वाले विद्युत व्यय को सरकार वहन करें ।

5. आयोग ने पाया कि जिला पंचायत, जनपद पंचायत एवं ग्राम पंचायत का एक-दूसरे से पारस्परिक प्रशासनिक संबंध है ही नहीं, जबकि कुछ राज्यों में कई मामलों में ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत के एवं जनपद पंचायत, जिला पंचायत के अधीन रखी गई हैं । त्रिस्तरीय पंचायतों का पारस्परिक संबंध क्या हो ? इस प्रश्न पर आयोग ने विचार किया है ।

6. आयोग ने पाया कि ग्राम सभाओं को कराधान के अधिकार हैं जिसका उपयोग बहुत कम ग्राम सभाएं करती हैं । यह आवश्यक है कि ग्राम सभाएं निर्धारित कराधान करें एवं आय के स्रोत बढ़ाएं एवं विकास को गतिशील करें । जिला पंचायत को कराधान के अधिकार ही नहीं दिए गए हैं जनपद और अब ग्राम पंचायत के पास भी सीमित अधिकार हैं । हर स्तर की पंचायतों को सुचारू प्रशासन तंत्र प्राप्त हो इस हेतु आयोग की अनुशंसा है कि पूरा प्रशासनिक व्यय शासन वहन करें ।

आयोग की मान्यता है कि यदि शासन सुझाए गए सिद्धान्तों को अपनाए तो आने वाले वर्षों में मध्यप्रदेश का स्थानीय शासन प्रबन्धन भारत में एक आदर्श बन जाएगा ।

आयोग ने पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिये वित्तीय हस्तांतरण निर्धारित करने के लिये अत्यन्त सरल सिद्धान्तों का अनुसरण किया है । आयोग ने प्रतिवेदन की भाषा को भी सरल रखने का प्रयास किया है और पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के लिये पृथक-पृथक प्रतिवेदन प्रस्तुत न करते हुए एक ही प्रतिवेदन तैयार किया है ।

आयोग ने यह भी पाया कि स्थानीय शासन की संस्थाओं विशेषकर पंचायती राज संस्थाओं के संबंध में विगत एक दशक में इन्हें और अधिक प्रशासनिक अधिकार देने, वित्तीय स्वायत्तता प्रदान करने एवं कार्यों का हस्तांतरण करने के संबंध में अनेक स्तरों पर बहुत विचार एवं अनुशासनों की गई है चाहे वह प्रशासनिक सुधार आयोग हो या पंचायतीराज से संबंधित संस्थाओं के मंत्रियों के गोलमेज सम्मेलन या योजना आयोग के कार्यदल । आज ऐसा कोई क्षेत्र नहीं है जिसके संबंध में कोई अनुशासा या सुझाव उपलब्ध न हो, किन्तु इन अनुशासाओं के क्रियान्वयन के संबंध में कहीं ठहराव है । आयोग ने यह भी पाया कि प्रथम एवं द्वितीय वित्त आयोग द्वारा वित्तीय हस्तांतरण के अतिरिक्त की गई अन्य अनुशासाओं के बारे में कोई प्रभावी कार्यवाही नहीं हो सकी । द्वितीय वित्त आयोग ने तो इस विषय पर एक पृथक प्रतिवेदन ही प्रस्तुत किया था । इसलिये हम इन विषयों पर अनुशासाएँ न करते हुए यही अपेक्षा करते हैं कि राज्य शासन प्रथम एवं द्वितीय वित्त आयोग द्वारा की गई उन अनुशासाओं की समीक्षा कर उन पर कार्यवाही सुनिश्चित करें क्योंकि वे अनुशासायें आज भी प्रासंगिक है ।

मैं आयोग की कार्यप्रणाली को और सुचारु रूप से सम्पन्न करने हेतु यह भी अपेक्षा करता हूँ कि भविष्य में गठित होने वाले आयोगों को बेहतर प्रशासनिक

एवं वित्तीय स्वायत्तता उपलब्ध कराई जाय । साथ ही संस्थाओं द्वारा उपलब्ध कराये जाने वाले आंकड़े विश्वसनीय हों, ऐसी प्रणाली भी विकसित की जाये । इससे आयोग को प्रतिवेदन तैयार करने में लगने वाले समय में कमी होगी और प्रतिवेदन समय पर प्रस्तुत हो सकेगा ।

आयोग ने अपने प्रतिवेदन तैयार करने हेतु प्रदेश का गहन भ्रमण किया और निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं अधिकारियों से गहन चर्चा की । मैं यहां उन सभी माननीय सांसदों, माननीय विधायकों, महापौर, जिला एवं जनपद पंचायतों के अध्यक्ष ग्राम पंचायतों के सरपंचों एवं ग्रामीण एवं नगरीय निकायों के उन चुने हुए प्रतिनिधियों का हार्दिक आभार व्यक्त करना चाहता हूँ, जिन्होंने अपने बहुमूल्य विचारों एवं सुझावों से आयोग का मार्गदर्शन किया ।

मैं राज्य शासन के उन सभी विभागों, जिन्होंने आयोग के लिये सूचनाएं एवं जानकारीयां उपलब्ध कराई, का भी आभार व्यक्त करता हूँ । मैं मध्यप्रदेश शासन के वित्त विभाग का विशेष आभार व्यक्त करना चाहता हूँ, जिनके सक्रिय सहयोग के बिना आयोग अपना कार्य सुचारू रूप से सम्पन्न नहीं कर सकता था ।

मैं आयोग के वरिष्ठ सदस्य श्री एम.एन.बुच का विशेष रूप से आभार प्रकट करना चाहता हूँ । उनके दीर्घ प्रशासनिक अनुभव, विशेष कर नगरीय निकायों के संबंध में उनकी विशेषज्ञता एवं स्थानीय शासन की मूल समस्याओं पर उनकी पकड़ ने आयोग का प्रतिवेदन तैयार करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई ।

आयोग में सदस्य के रूप में अपनी पदस्थिति के दौरान सेवानिवृत्त हुए श्री सुरेन्द्र नाथ, श्री अमर सिंह एवं श्री इकबाल अहमद द्वारा आयोग का प्रतिवेदन तैयार करने में दिये गये सहयोग के प्रति भी मैं हार्दिक आभार व्यक्त करता हूँ । श्री मनोज गोयल, सदस्य के सक्रिय योगदान के प्रति भी आभार व्यक्त करता हूँ ।

में आयोग के कार्यालय में पदस्थ सभी अधिकारियों एवं कर्मचारियों विशेषकर उप सचिव श्री सुशील द्विवेदी, जिन्होंने कार्यालयीन व्यवस्था का सुगम संचालन किया, का भी आभार व्यक्त करता हूँ ।

और अन्त में आयोग के सदस्य सचिव श्री धर्मेन्द्र शुक्ला का आभार व्यक्त करना चाहता हूँ जिन्होंने सीमित संसाधनों में अथक प्रयास करते हुए आयोग के प्रतिवेदन को अन्तिम रूप देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई ।

भोपाल

दिनांक :- 31 अक्टूबर, 2008

(शीतला सहाय)

अध्यक्ष,

राज्य वित्त आयोग

---

## अनुशंसाओं का सारांश

### वित्तीय हस्तांतरण संबंधी अनुशंसा

- 4.79 विभाजनीय कोष का 5 प्रतिशत ग्रामीण एवं शहरीय निकायों के मध्य वितरित किया जाये। इस 5 प्रतिशत का 80 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं अर्थात् 4 प्रतिशत ग्राम पंचायतों को वितरित किया जाये एवं शेष 20 प्रतिशत अर्थात् विभाजनीय कोष का 1 प्रतिशत नगरीय निकायों के मध्य वितरित किया जाये ।
- 5.35 विभाजनीय कोष एवं सौंपे गये कर राजस्व की गणना विगत वर्ष के कर राजस्व के आधार पर होगी जिसमें से कर वसूल करने पर होने वाले व्यय हेतु 10 प्रतिशत की राशि घटाई जाकर शुद्ध कर राशि की गणना की जाये । इस राशि में से पुनः स्थानीय, नगरीय एवं ग्रामीण निकायों को सौंपे गये कर राजस्व को घटाने के बाद विभाजनीय कोष का निर्धारण किया जाये ।

### पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय हस्तांतरण

- 4.80 कार्यो को संपादित करने के लिये अधिकार ग्राम सभा को हस्तांतरित किये गये हैं, अतः ग्राम पंचायतों के लिये निर्धारित विभाजनीय कोष ( राज्य के शुद्ध कर राजस्व का 4 प्रतिशत ) का बंटवारा निम्न आधार पर करते हुए प्रतिवर्ष ग्राम पंचायतों के माध्यम से प्रत्येक गांव को निम्नानुसार धनराशि उपलब्ध कराई जाए:-
- 1- प्रथम श्रेणी के 21527 गांव, जिनकी जनसंख्या 500 से कम है, तथा जिनकी कुल जनसंख्या 57.87 लाख होती है, को कर अंशभाग का 35 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 100 रु० प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 57.87 करोड रु० कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा ।
  - 2- द्वितीय श्रेणी के 16235 गांव, जिनकी जनसंख्या 501 से 1000 तक है, तथा जिनकी कुल जनसंख्या 116.63 लाख होती है, को अंशभाग का 26 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 75 रु० प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 87.5 करोड रु० कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा ।
  - 3- तृतीय श्रेणी के 7102 गांव, जिनकी जिनकी जनसंख्या 1001 से 1500 तक है तथा जिनकी कुल जनसंख्या 86.42 लाख होती है, को कर अंशभाग का 21 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी

भी दशा में प्रतिव्यक्ति 60 रू0 प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 51.85 करोड रू0 कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा ।

- 4- चौथी श्रेणी के 7235 गांव, जिनकी जनसंख्या 1500 से अधिक है तथा जिनकी कुल जनसंख्या 182.89 लाख होती है, को कर अंशभाग का 18 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 50 रू0 प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 91.45 करोड रू0 कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा ।

#### अनुदान

- 4.82 23040 ग्राम पंचायतों को पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या के आधार पर प्रतिव्यक्ति रू0 25 प्रतिवर्ष के हिसाब से कुल 110.95 करोड रू0 अनुदान दिया जाए जिससे ग्राम सभा द्वारा संधारण के कार्य के अतिरिक्त ग्राम पंचायत के पास कुछ धन उपलब्ध हो जो अधोसंरचना सुधार पर खर्च हो । स्वयं के कर राजस्व में वृद्धि करने एवं कर संग्रहण को प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से यह अनुदान उन्हीं ग्राम पंचायतों को दिया जायगा जो स्थापित मानदण्ड के आधार पर कराधान करती हैं और करों की वसूली करती है। वितरण की योजना राज्य शासन द्वारा बनाई जायेगी ।
- 4.83 जनपद पंचायतों के लिये प्रतिवर्ष 20 करोड तथा जिला पंचायतों के लिये 5 करोड के सामान्य उद्देश्य अनुदान की अनुशंसा की जाती है। इस राशि का आवंटन उन्हें जनसंख्या के अनुपात में किया जायेगा और इसका व्यय उनके द्वारा संधारित परिसम्पतियों के अनुरक्षण एवं कार्यों के निष्पादन हेतु किया जायेगा । आयोग की यह भी अनुशंसा है कि जनपद एवं जिला पंचायतों को ग्रामीण स्थानीय शासन व्यवस्था में सार्थक भूमिका दी जाये।

#### विशिष्ट प्रयोजन अनुदान

- 4.84 त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के पदाधिकारियों के मानदेय एवं भत्तों तथा इनमें कार्यरत कर्मचारियों के वेतन भत्तों के निर्धारण का निर्णय राज्य शासन द्वारा ही लिया जाता है । अतः इस प्रयोजन हेतु स्थापना अनुदान की पूर्व व्यवस्था को निरन्तर रखने की अनुशंसा की जाती है । इस मद पर होने वाला वास्तविक व्यय इन संस्थाओं को स्थापना अनुदान के रूप में उपलब्ध कराया जाय ।
- 4.85 ग्राम पंचायत स्तर पर निर्मित आस्तियों के रखरखाव हेतु रूपये 50 करोड के अनुदान की अनुशंसा की जाती है । इस अनुदान का वितरण पंचायत की जनसंख्या के आधार पर किया जाये।

- 4.86 जिन ग्राम पंचायतों द्वारा नल जल योजनाओं का संचालन किया जा रहा है और जिनके द्वारा जल दर निर्धारित कर उसकी नियमित वसूली की जा रही है, उन ग्राम पंचायतों को नल जल योजना के विद्युत व्यय की शत प्रतिशत प्रतिपूर्ति की जाय ।

#### सौंपा गया राजस्व

- 4.87 इस राजस्व के बंटवारे में भू-राजस्व की शुद्ध प्राप्तियां एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के बंटवारे की वर्तमान व्यवस्था को निरन्तर रखने की आयोग अनुशंसा करता है ।

#### स्थानीय नगरीय निकाय को वित्तीय हस्तांतरण

- 5.28 विभाजनीय कोष का 20 प्रतिशत भाग अर्थात् राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व (कर वसूली व्यय 10 प्रतिशत एवं सौंपे गये करों को घटाने के बाद) का 1 प्रतिशत स्थानीय नगरीय निकायों को दिया जाये । इस कर राजस्व के अंश भाग का विभिन्न नगरीय निकायों में बंटवारा वर्ष 2001 की जनगणना के आधार पर 45 प्रतिशत नगर पंचायतों को, 40 प्रतिशत नगर पालिकाओं को, 10 प्रतिशत उन नगर निगमों को जिन्हें जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण योजनान्तर्गत कोई सहायता प्राप्त नहीं हो रही है तथा 5 प्रतिशत जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण योजनान्तर्गत सहायता प्राप्त नगर निगमों को दिया जाये ।

सौंपा गया कर राजस्व :-

- 5.29 यात्री कर, प्रवेश कर एवं राज्य करों पर अधिभार/उपकर, जो वर्तमान में नगरीय निकायों को सौंपे गये हैं, की यथा स्थिति जारी रखने की अनुशंसा की जाती है ।

अनुदान :-

- 5.30 वैट कर प्रणाली लागू होने के पश्चात् वाणिज्यिक कर पर 15 प्रतिशत अधिभार दिनांक 31 मार्च, 2006 से समाप्त हो गया है । इसकी क्षतिपूर्ति के लिये वैट से प्राप्त होने वाले राजस्व का 5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में दिया जाये ।
- 5.31 नगरीय निकाय विधिवत जलदर कायम कर पूरी तरह से वसूल करें तो इन्हें निम्न आधार पर वित्तीय सहायता दी जानी चाहिए:
1. नगर पंचायतों को जलप्रदाय पर होने वाले विद्युत व्यय का 50 प्रतिशत अनुदान शासन दे । यही अनुदान हर उस नगरीय निकाय को दिया जाए जिसकी जनसंख्या दस हजार से कम है ।

2. दस हजार से बीस हजार की जनसंख्या वाले नगरीय निकायों को जलप्रदाय पर होने वाले व्यय का 33 प्रतिशत अनुदान के रूप में दिया जाए ।
  3. बीस हजार से पचास हजार की जनसंख्या वाले नगरीय निकायों को जलप्रदाय पर होने वाले व्यय का 25 प्रतिशत अनुदान के रूप में दिया जाए ।
- 5.32 नगर पंचायतों तथा 50 हजार तक की जनसंख्या वाले नगरीय निकायों को रू. 30 प्रति व्यक्ति रखरखाव इत्यादि के लिए विशेष अनुदान दिया जाए ।

### प्रशासनिक अनुशंसाएँ

- 5.34 प्रवेश कर सहित ऐसे सभी सौंपे गये राजस्व में किसी प्रकार की छूट नहीं दी जाय और यदि किन्हीं परिस्थितियों में छूट दिया जाना अपरिहार्य हो तो छूट की मात्रा के समतुल्य राशि की प्रतिपूर्ति स्थानीय निकायों को की जाये । आयोग की यह भी अनुशंसा है कि स्थानीय निकायों द्वारा करों तथा राजस्व में वृद्धि के जो प्रस्ताव राज्य शासन को अनुमोदन हेतु भेजे जाते हैं उन पर शीघ्र निर्णय लिया जाना चाहिये । राजस्व में वृद्धि करने संबंधी किसी विधि सम्मत प्रस्ताव को राज्य शासन द्वारा निरस्त करने की स्थिति में स्थानीय निकाय को होने वाले राजस्व की हानि की प्रतिपूर्ति राज्य शासन को करनी चाहिये ।
- 4.16 पंचायतों के स्वयं के राजस्व में वृद्धि करने एवं उन्हें स्थानीय शासन की स्वतंत्र इकाई के रूप में स्थापित करने के उद्देश्य से ग्राम सभा को दिये गये करारोपण संबंधी प्राधिकार का पुनरीक्षण किया जाकर उन्हें पंचायतों को सौंपा जाये ।
- 4.45 राज्य सरकार पंचायत एवं नगरीय निकायों से संबंधित मांग संख्या को इस प्रकार प्रस्तुत करे कि उन्हें हस्तांतरित होने वाली राशि इस प्रकार से परिलक्षित हो कि उनमें यह स्पष्ट ज्ञात हो सके कि इन निकायों को राज्य शासन के करों में कितना हिस्सा प्राप्त हो रहा है, उन्हें समनुदेशित करों का पृथक से उल्लेख हो तथा अनुदान भी स्पष्ट परिभाषित किये जाने चाहिये ।
- 4.46 इसके अतिरिक्त राज्य सरकार तथा केन्द्र सरकार की ऐसी योजनाओं के निष्पादन के लिये जो राशि राज्य के बजट के माध्यम से प्राप्त होगी, वे भी पृथक से योजनावार दर्शायी जानी चाहिये । वित्तीय हस्तांतरण का विश्लेषण वित्त सचिव के स्मृति पत्र में उल्लिखित होना चाहिये, जिससे हस्तांतरण के संबंध में और अधिक पारदर्शिता हो

सकेगी । इससे विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत लेखाकन एवं आडिट इत्यादि में भी सुगमता होगी ।

- 4.48 जनपद स्तर पर आडिट समितियों का गठन किया जाये ।
- 4.49 पंचायतों के मासिक आय और व्यय तथा उनके द्वारा किये जा रहे कार्यों का विवरण एकत्रित करने के लिये 12वें वित्त आयोग की अनुशंसा अनुसार सेल का गठन किया जाये ।
- 4.64 पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय नगरीय निकायों की आय और व्यय तथा नियोजित कार्यकलापों संबंधी आंकड़ों का निरन्तर संग्रह करने के लिये उपयुक्त एवं स्थायी व्यवस्था की जाये तथा इस प्रयोजन हेतु वित्त विभाग, नगरीय प्रशासन विभाग एवं पंचायती राज संस्थाओं में एक प्रकोष्ठ का गठन किया जाये, जिससे आंकड़ों का संग्रह प्रभावी ढंग से हो सके ।
- 4.16 पंचायतों के स्वयं के राजस्व में वृद्धि करने एवं उन्हें स्थानीय शासन की स्वतंत्र इकाई के रूप में स्थापित करने के उद्देश्य से ग्राम सभा को दिये गये करारोपण संबंधी प्राधिकार का पुनरीक्षण किया जाकर उन्हें पंचायतों को सौंपा जाये ।
- 4.20 मध्यप्रदेश पंचायती राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम में धारा-77 के अधीन अधिरोपित किये जाने वाले करों को अनिवार्य एवं ऐच्छिक करों में विभाजित किया गया है । करों के इस वर्गीकरण को समाप्त करने की अनुशंसा की जाती है ।
- 4.21 जिला पंचायतों एवं जनपद पंचायतों को यह समीक्षा करने का दायित्व सौंपा जाना चाहिये कि ग्राम पंचायतें एवं ग्राम सभा अपने-अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत उन्हें सौंपे गये कराधान संबंधी प्रावधानों का समुचित प्रयोग कर रही हैं अथवा नहीं । जनपद एवं जिला पंचायत को यह अधिकार देना चाहिये कि वे ग्राम पंचायत एवं ग्राम सभा द्वारा अधिरोपित किये जा रहे करों की समीक्षा कर यह सुनिश्चित करें कि उनके द्वारा किया गया करारोपण उपयुक्त एवं पर्याप्त है । अपर्याप्त करारोपण की स्थिति में या तो वे स्वयं करारोपण कर सकते हैं अथवा ग्राम पंचायतों को ऐसा करने का निर्देश जारी कर सकते हैं ।
- 4.28 पंचायतों को कृत्य, कर्मी एवं वित्त का हस्तांतरण एक चरणबद्ध कार्यक्रम के अंतर्गत करने हेतु एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया जाये जो 11वीं अनुसूची में उल्लिखित कृत्यों के संबंध में विभिन्न स्तरों पर पंचायतों को हस्तांतरित की जाने वाली योजनाओं को चिन्हित करे । इन योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु आवश्यक अमला भी पंचायतों के सीधे प्रशासनिक नियंत्रण में लाया जाये ।

- 2.22 प्रशिक्षण हेतु ग्राम स्वराज का दृष्टिकोण, धर्म निरपेक्षता, समानता, लिंग भेद तथा सामाजिक न्याय, गरीबी उन्मूलन, सहभागिता, नियोजन, क्रियान्वयन तथा पर्यवेक्षण, पारदर्शिता आदि मूलभूत सिद्धांतों का समावेश होना आवश्यक है । इसके अतिरिक्त वित्तीय प्रबंधन, प्राकृतिक संपदा प्रबंधन, मानव संसाधन तथा आपदा प्रबंधन क्षेत्रों का समावेश भी आवश्यक है ।
- 2.23 राज्य स्तर एवं संभाग स्तर पर स्थित प्रशिक्षण केन्द्रों में पर्याप्त अधोसंरचना का प्रबंध किया जाये । इन संस्थानों में छात्रावास की भी व्यवस्था हो तथा प्रत्येक संस्थान में पुस्तकालय एवं सूचना प्रौद्योगिकी तकनीक उपलब्ध रहे । प्रशिक्षण हेतु सेमीनार एवं वर्कशाप जैसी विधाओं का भी प्रयोग किया जाये । अनुकरणीय कार्यों से परिचित कराने के लिये शैक्षणिक भ्रमण आयोजित किये जायें ।
- 2.5 क्षेत्रफल एवं जनसंख्या के आधार पर पंचायतों की संख्या का युक्तियुक्तकरण किया जाये । वर्तमान तीन से पांच पंचायतों को मिलाकर एक पंचायत का गठन किया जाना चाहिये । पंचायतों के गठन के लिये यदि संसाधन को इकाई माना जावे तो मिली जल ग्रहण क्षेत्र को भी इकाई का आधार बनाया जा सकता है । वैकल्पिक व्यवस्था के रूप में पंचायतों को समूह में भी रखा जा सकता है ।
- 2.11 ग्राम पंचायत के सचिवों का जिला स्तरीय कौंडर होना चाहिए तथा इनके चयन में जिला पंचायत की प्रमुख भूमिका होनी चाहिए । पंचायत सचिवों के लिए निम्न श्रेणी लिपिक के समकक्ष वेतनमान निर्धारित होना चाहिए । न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता निर्धारित करते हुए कम्प्यूटर के उपयोग संबंधी ज्ञान को भी प्राथमिकता देनी चाहिए । पंचायत सचिवों पर प्रशासकीय नियंत्रण जिला एवं जनपद पंचायत का होना चाहिए एवं उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के लिए जिला पंचायत को अधिकार होने चाहिए । उनको पदोन्नति के अवसर उपलब्ध होने चाहिये ।
- 2.12 पंचायत सचिवों को जनपद पंचायत के अंतर्गत एक पंचायत से दूसरे पंचायत में स्थानांतरित करने का अधिकार जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी में निहित होना चाहिए तथा एक जनपद से दूसरी जनपद में स्थित ग्राम पंचायत में स्थानांतरण का अधिकार जिला पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी में निहित होना चाहिए । स्थानांतरण करने के पूर्व पंचायत की दोनों इकाइयों अर्थात् जिससे स्थानांतरण किया जा रहा है और जिसे स्थानांतरण किया जाना है, से परामर्श की व्यवस्था हो । इस परामर्श के उपरान्त ही जनपद अध्यक्ष के अनुमोदन से स्थानांतरण आदेश जारी होना चाहिये ।

2.13 पंचायतों को सौंपे गये कार्यों से संबंधित अमले का हस्तांतरण चरणबद्ध कार्यक्रम के तहत किया जाय ।

2.14 जनपद पंचायत स्तर पर तकनीकी दक्षता वाले कर्मियों का एक पूल सृजित करना चाहिये, जिससे ग्राम पंचायत कार्यों एवं भुगतान के आधार पर उनकी सेवाएँ ले सके ।

सुझाव :-

4.42 बजट पुस्तिका में स्थानीय निकायों के लिये किये गये बजट प्रावधानों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया जाये:-

पंचायत राज निकायों को हस्तांतरण :-

1. राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित हस्तांतरण :-

(1) राज्य के कर राजस्व में अंशभाग

(2) सौंपा गया कर राजस्व

(3) राज्य करों पर अधिभार/उपकर

2. राजस्व लेखे में सहायता अनुदान

(1) राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार

(2) राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अतिरिक्त राज्य सरकार के हस्तांतरण

(अ) सामान्य उद्देशीय, तथा

(ब) विशिष्ट उद्देशीय

(3) राज्य योजना आयोग की अनुशंसाओं पर योजना अनुदान

(अ) राजस्व लेखे में, तथा

(ब) पूंजीगत लेखे में

(4) केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित अनुदान

(5) केन्द्रीय सरकार से अनुदान

(6) अन्य स्रोतों से अनुदान

3. राज्य सरकार से ऋण, यदि कोई हो

4.37 चैकडैम, परकोलेशन टैंक, स्टाप डैम, रेनवाटर-हार्वैस्टिंग आदि कार्यों के माध्यम से पेयजल स्रोतों की रीचार्जिंग का कार्य पंचायतों की प्राथमिकता होना चाहिये । फ्लोराईड, खारा पानी, नाइट्रेट, लौह तत्व के निर्धारित मानक से अधिक जल वाले क्षेत्र तथा प्रदूषण के

फलस्वरूप अनुपयोगी पेयजल स्रोत क्षेत्र को छोड़कर शेष अन्य सभी प्रकार के जल प्रदाय संबंधी कार्य पंचायतों के अधीन होने चाहिये ।

- 2.18 पंचायती राज संस्थाओं में महिला पदाधिकारियों की भूमिका को और सशक्त बनाने के लिये महिलाओं के विशेष प्रशिक्षण की आवश्यकता है। महिला पदाधिकारियों के लिये प्रशिक्षण उनके निवास के यथा संभव नजदीक हो और दूरस्थ स्थानों पर आयोजित प्रशिक्षण में उनके लिये विशेष व्यवस्था की जानी चाहिये ।
- 4.52 मध्यप्रदेश पंचायत एवं ग्राम स्वरोज अधिनियम की समीक्षा, पुनरावलोकन एवं पुनरीक्षण के लिये एक उच्च स्तरीय समिति बनाई जाय जो अधिनियम के गहन अध्ययन के पश्चात् शासन को उचित सुझाव दे ।

## अध्याय—एक

### प्रस्तावना

- 1.1 भारत के संविधान के अनुच्छेद -243-झ- एवं अनुच्छेद -243-म- के प्रावधानानुसार पंचायती राज संस्थाओं तथा नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति के पुनर्विलोकन करने के प्रयोजन से राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान है। मध्यप्रदेश शासन, वित्त विभाग की अधिसूचना क्रमांक 187-चार-ब-आनीविई-2005 दिनांक 12 जुलाई, 2005 द्वारा श्री शीतला सहाय की अध्यक्षता में राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया ।
- 1.2 आयोग में सर्वश्री एम.एन.बुच एवं श्री सुरेन्द्र नाथ (भारतीय प्रशासनिक सेवा) सदस्य नियुक्त किये गये । श्री सुरेन्द्र नाथ की सेवानिवृत्ति दिनांक 30 अप्रैल, 2006 के पश्चात् श्री अमर सिंह, (भारतीय प्रशासनिक सेवा) दिनांक 6 जून, 2006 से दिनांक 31 अगस्त, 2007 (सेवानिवृत्ति) तक कार्यरत रहे । तत्पश्चात् श्री इकबाल अहमद, (भारतीय प्रशासनिक सेवा) दिनांक 29 सितम्बर, 2007 से दिनांक 31 दिसम्बर, 2007 (सेवानिवृत्ति) तक कार्यरत रहें। वर्तमान में श्री मनोज गोयल, (भारतीय प्रशासनिक सेवा) सदस्य के रूप में कार्यरत है।
- 1.3 आयोग के संदर्भ मुद्दे निम्नानुसार रहे :-
  - (एक) राज्य द्वारा उद्ग्रहणीय करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों के शुद्ध आगमों के राज्य तथा पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच वितरण जो संविधान के अधीन उनके बीच विभाजित किये जा सकें तथा समस्त स्तरों पर पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच ऐसे आगमों का उनके अपने-अपने अंशों का आवंटन,
  - (दो) करों, शुल्कों, पथकरों तथा फीसों का अवधारण, जो पंचायतों और नगरपालिकाओं को समनुदेशित की जा सकेंगी या पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा विनियोजित की जा सकेंगी,
  - (तीन) राज्य की संचित निधि में से पंचायतों और नगरपालिकाओं के सहायता अनुदान को शासित करने वाले सिद्धांतों के बारे में,
  - (चार) पंचायतों और नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति को सुधारने के, एवं उपलब्ध संसाधनों के प्रबंधन को दुरुस्त करने एवं लागतों की वसूली (प्रयोक्ता-प्रभारों) के लिये आवश्यक अध्युपायों के बारे में
2. आयोग, पंचायतों और नगरपालिकाओं के सुदृढ़ वित्त के हित में अन्य ऐसे

मामलों में जो कि राज्यपाल द्वारा इसे सौंपा जायें, के लिए अपनी सिफारिशें देगा ।

3. आयोग, अपनी सिफारिश करने में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित को भी ध्यान में रखेगा :-

(एक) मध्यप्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2005 के परिप्रेक्ष्य में राज्य शासन पर होने वाली राजकोषीय मांगों, को ध्यान में रखते हुए,

(दो) स्थानीय निकायों से संबंधित बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाएं,

(तीन) संवैधानिक संशोधनों के अनुसरण में राज्य सरकार द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं को अंतरित किए गए कृत्यों और सेवाओं के मुकाबले में, उन कृत्यों और सेवाओं में लगे हुए कर्मचारियों की सेवाओं का अंतरण,

(चार) संसाधनों की बेहतर जुटाव और वित्तीय अनुशासन बनाने के साथ-साथ व्यय और राजस्व बढ़ाने के विनिश्चयों को निकट से जोड़ने के लिए यथोचित प्रोत्साहन उपलब्ध कराने की आवश्यकता,

(पांच) पंचायतों और नगरपालिकाओं की प्रदाय प्रणाली में तेजी, दक्षता और प्रभावशीलता और सूचना प्रौद्योगिकी का संभावित प्रयोग तथा ई-शासन की आवश्यकता,

(छः) जलापूर्ति, सड़क, पुल, लघु सिंचाई योजनाओं, जल-मल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली आदि के आस्तियों के सृजन पर पूंजीगत व्यय के लिए निदर्शन विकसित करने की आवश्यकता, तथा

(सात) पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के लेखों तथा अंकेक्षण पद्धतियों के मानकीकरण की महत्ता ।

1.4 आयोग ने प्रतिवेदन तैयार करने के लिये जानकारी प्राप्त करने हेतु ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत एवं जिला पंचायतों को पृथक पृथक प्रश्नावलियां वितरित कीं। प्रश्नावलियों का निर्माण इस प्रकार किया गया कि त्रिस्तरीय ग्राम पंचायतों की वित्तीय स्थिति की सम्पूर्ण समीक्षा हो सके । इसी प्रकार नगर पंचायत, नगरपालिका तथा नगर निगमों से जानकारी प्राप्त करने हेतु पृथक से प्रश्नावली वितरित की गयीं। प्रश्नावलियों की प्रति परिशिष्ट-एक से परिशिष्ट-चार में दर्शायी गयी है ।

आयोग को प्राप्त प्रश्नावलियों का विवरण निम्नानुसार है:-

पंचायतें	कुल संख्या	प्राप्त प्रश्नावलियां
ग्राम पंचायतें	23040	16728
जनपद पंचायतें	313	230
जिला पंचायतें	48	44

नगरीय निकाय	कुल संख्या	प्राप्त प्रश्नावलियां
नगर पंचायतें	237	222
नगर पालिकाएं	86	82
नगर निगम	14	13

- 1.5 इसके अतिरिक्त आयोग द्वारा प्रदेश के समस्त संभागों में बैठकें आयोजित कर ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत तथा जिला पंचायतों के चुने हुए प्रतिनिधियों के विचारों से अवगत हुआ तथा उनके सुझाव प्राप्त किये। संभाग स्तर पर माननीय सांसदों, विधायकों से भी बैठक आयोजित कर उनके विचार एवं सुझाव प्राप्त किये गये। साथ ही संभागायुक्तों, कलेक्टरों एवं मुख्य कार्यपालन अधिकारियों से भी पंचायती राज कार्य प्रणाली में आ रही कठिनाइयों तथा उस पर सुझाव प्राप्त करने हेतु बैठकें आयोजित की गयीं :-
1. इन्दौर संभाग दिनांक 17 से 19 जनवरी, 2006
  2. ग्वालियर संभाग दिनांक 30 जनवरी से 1 फरवरी 2006
  3. रीवा संभाग दिनांक 24 से 26 अप्रैल, 2006
  4. उज्जैन संभाग दिनांक 5 से 6 जून, 2006
  5. जबलपुर संभाग दिनांक 6 से 7 जुलाई, 2006
  6. सागर संभाग दिनांक 28 से 29 जुलाई, 2006
  7. भोपाल संभाग दिनांक 10 से 11 जनवरी 2007
- 1.6 उपरोक्त बैठकों में नगर पंचायत, नगरपालिका तथा नगर निगमों के चुने हुए प्रतिनिधियों एवं महापौर से भी चर्चा कर उनके सुझाव से आयोग अवगत हुआ, साथ ही नगर पंचायत नगरपालिका तथा नगर निगमों के मुख्य कार्यपालक अधिकारियों एवं आयुक्तों से भी चर्चा कर स्थानीय नगरीय प्रशासन की कार्य प्रणाली से आयोग अवगत हुआ।
- 1.7 आयोग द्वारा माह नवम्बर, 2006 में गुजरात प्रान्त तथा माह दिसम्बर, 2006 में छत्तीसगढ़ राज्य का भ्रमण कर वहां पंचायत राज एवं नगरीय प्रशासन संबंधी जानकारियां प्राप्त की गयीं।
- 1.8 आयोग ने समाचार पत्रों में भी विज्ञप्ति प्रकाशित कर सुझाव आमन्त्रित करने का प्रयास किया।
- 1.9 आयोग मुख्यालय पर महत्वपूर्ण विभागों के अधिकारियों से भी बैठक आयोजित कर जानकारियां, विचार विमर्श तथा सुझाव प्राप्त किये गये। आयोग में आयोजित बैठकों का विवरण परिशिष्ट-पाँच में दर्शाया गया है।

- 1.10 संविधान के अनुच्छेद -40 के अनुसार राज्य के नीति- निर्देश सिद्धांतों के तहत ग्राम पंचायतों की स्थापना संबंधी प्रावधान पूर्व से ही थे, तथापि संविधान के 73वें संशोधन के माध्यम से देश में पंचायती राज की व्यवस्था अनिवार्य की गई तथा जिला स्तरीय पंचायत को छोड़कर शेष पंचायतों के पदाधिकारियों का सीधा चुनाव, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं महिलाओं के लिये आरक्षण, प्रत्येक पांच वर्ष के अंतराल में पंचायतों के चुनाव की बाध्यता, पंचायतों की वित्तीय व्यवस्था तथा वित्त आयोग एवं चुनाव आयोग जैसी संस्था के गठन के प्रावधान किये गये। संविधान के 74वें संशोधन द्वारा लगभग इसी प्रकार की व्यवस्था नगरीय निकायों के लिये भी प्रावधानित की गई। इस व्यवस्था से शासन को जनता के और समीप लाया गया तथा शासन व्यवस्था में उनकी भागीदारी सुनिश्चित की गई।
- 1.11 यह क्षेत्राधिकार राज्य शासन का है कि स्थानीय शासन की इकाइयों को कौन-कौन से कर्तव्य अंतरित किये जायें, परन्तु यह भी सही है कि स्थानीय शासन, उन्हें अंतरित कृत्यों को निर्धारित मापदण्ड एवं व्यवस्था के अंतर्गत संपादित कर सकें, इसके लिये उन्हें पर्याप्त संसाधन जुटाने की क्षमता अथवा संसाधन दिये जायें अन्यथा स्थानीय निकायों को हस्तांतरित कृत्य बिना वित्तीय एवं प्रशासकीय व्यवस्था के महज एक वैधानिक खानापूति बनकर रह जाएंगे।
- 1.12 स्थानीय स्तर पर नागरिकों को शिक्षा, स्वास्थ्य, पेयजल आपूर्ति, मल-निकासी एवं साफ-सफाई तथा ग्राम एवं नगर में आवागमन के लिये सड़कों का एक न्यूनतम स्तर उपलब्ध होना चाहिये ताकि नागरिक प्रदेश के किसी भी नगर या ग्राम में निवास करने की दशा में एक समान स्तर की सेवाएं पा सकें। विकास का एक सिद्धान्त यह भी है कि न्यूनतम स्तर की सेवा के पश्चात, बेहतर सेवाओं के लिये नागरिकों की स्वेच्छापूर्वक भुगतान करने की क्षमता के आधार पर सेवाओं के स्तर में वृद्धि की जानी चाहिये।
- 1.13 स्थानीय शासन की वित्तीय व्यवस्था के अंतर्गत योजनागत कार्यों के लिये योजना बनाने एवं संसाधन जुटाने की सीमित क्षमता के फलस्वरूप स्थानीय स्तर पर योजना एवं गैर योजना व्यय के बीच अंतर अप्रासंगिक हो जाता है। चूंकि योजनागत व्यय राष्ट्रीय स्तर पर योजना आयोग एवं राज्य में राज्य योजना आयोग ( पूर्व में योजना मण्डल ) द्वारा नियमित किये जाने की व्यवस्था स्थापित ही है अतः राज्य वित्त आयोग ने गैर योजना व्यय के संबंध में ही विचार करना उपयुक्त पाया। प्रयास यह रहे कि ग्रामीण एवं शहरी स्थानीय निकायों के लेखों में राजस्व और व्यय के बीच का अन्तर निरन्तर कम होकर राजस्व आधिक्य की स्थिति निर्मित हो। साथ ही सेवाओं के स्तर में सुधार के साथ-साथ बेहतर एवं दक्ष वित्तीय प्रबंधन तथा व्यय की कुशलता एवं मितव्ययिता का समावेश होना चाहिये। यह भी विचारणीय होगा कि स्थानीय निकायों ने स्वयं के संसाधनों से व्यय की आवश्यकता की पूर्ति करने

का प्रयास किस हद तक किया ? स्थानीय निकायों के लिये वित्तीय हस्तांतरण निर्धारित करने के लिये राजस्व अंतराल अर्थात् आय एवं राजस्व व्यय के बीच अंतर ही वास्तविक आधार होगा।

## अध्याय—दो

### स्थानीय निकायों की संरचना

- 2.1 किसी भी निकाय की संरचना का आधार निकाय के गठन के उद्देश्यों, निकाय में निहित की गई वैधानिक एवं प्रशासकीय शक्तियों, निकाय को उपलब्ध होने वाले वित्तीय संसाधनों, प्रदाय की गई जाने वाली सेवाओं तथा संपादित किये जाने वाले कृत्यों पर आधारित होता है । यदि निकाय की संरचना उपरोक्त में किसी भी संदर्भ में अनुकूल न हो तो वह निकाय गठन के उद्देश्यों में असफल होते हुए निर्धारित उपलब्धियों को प्राप्त नहीं कर सकेगा ।
- 2.2 संविधान के 73वें संशोधन द्वारा पंचायतों की त्रिस्तरीय व्यवस्था लागू करते हुए उन्हें संवैधानिक स्वरूप दिया गया है । संविधान के अनुच्छेद 243 (ग) में राज्य विधान मंडल को विधि द्वारा पंचायतों की संरचना निर्धारित करने बाबत उपबन्ध करने का अधिकार दिया गया है, जिसमें ग्राम और मध्य स्तर पर पंचायतों का गठन प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गये प्रतिनिधियों से करने का प्रावधान है । जहां तक चुने हुए पंचायत प्रतिनिधियों का प्रश्न है, इस संबंध में प्रत्यक्ष निर्वाचन संबंधी प्रावधान सुस्पष्ट हैं, किन्तु ग्राम पंचायत के आकार से संबंधित विषय पर विचार किये जाने की संभावना है । प्रदेश में वर्तमान में 23040 ग्राम पंचायतें गठित हैं, जिसके अनुसार प्रति पंचायत औसत आबादी 1926 है तथा एक पंचायत में औसतन 240 गांव एवं 13.4 वर्ग किलो मीटर का क्षेत्रफल आता है ।
- 2.3 पंचायत के पास उपलब्ध संसाधनों के समुचित उपयोग तथा पंचायतों के लिये प्रभावशाली प्रशासकीय संरचना उपलब्ध कराने के लिये यह आवश्यक प्रतीत होता है कि ग्राम पंचायतों की संख्या का युक्तियुक्तकरण किया जाये। युक्तियुक्तकरण हेतु क्षेत्रफल एवं आबादी, महत्वपूर्ण आधार हो सकते हैं । ग्राम पंचायत की संख्या इस प्रकार रखी जाये जिससे एक पंचायत के अधीन लगभग 4 से 5 ग्राम सम्मिलित हों । इस व्यवस्था से ग्राम पंचायतों को अपने प्रशासकीय व्यय पर नियंत्रण रखने में भी सुगमता होगी । अधिनियम अनुसार अधिकांश कृत्य ग्राम सभाओं द्वारा ही संपादित किये जाने हैं । अतः पंचायतों के आकार को और युक्तियुक्त किया जाना तर्क संगत ही प्रतीत होता है ।
- 2.4 देश में पंचायतों की संख्या के संदर्भ में आबादी, क्षेत्रफल तथा ग्रामों की संख्या के आधार पर अत्यधिक विषमतायें हैं, तथापि एक पंचायत में औसतन 5 से 6 ग्रामों तथा लगभग 25 से 35 वर्ग किलोमीटर के क्षेत्रफल को सम्मिलित करते हुए एक आदर्श पंचायत की कल्पना की जा सकती है ।

## आयोग की अनुशंसा

- 2.5 क्षेत्रफल एवं जनसंख्या के आधार पर पंचायतों की संख्या का युक्तियुक्तकरण किया जाये । वर्तमान तीन से पांच पंचायतों को मिलाकर एक पंचायत का गठन किया जाना चाहिये । पंचायतों के गठन के लिये यदि संसाधन को इकाई माना जावे तो मिली जल ग्रहण क्षेत्र को भी इकाई का आधार बनाया जा सकता है। वैकल्पिक व्यवस्था के रूप में पंचायतों को समूह में भी रखा जा सकता है ।

## पंचायत की प्रशासनिक व्यवस्था

- 2.6 मध्यप्रदेश पंचायत एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993 की धारा 69 के अनुसार ग्राम पंचायत के लिये सचिव की नियुक्ति का प्रावधान है । ग्राम पंचायत के सचिव का दायित्व पंचायत से संबंधित अभिलेखों को बनाये रखने का है । इसी धारा के अंतर्गत जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी एवं एक या एक व्यक्ति से अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारी नियुक्त करने का प्रावधान है और कमोबेश यही व्यवस्था जिला पंचायत के लिये भी लागू की गई है ।
- 2.7 वर्तमान में प्रदेश में अधिकांश ग्राम पंचायतों में पंचायत कर्मी योजना के अंतर्गत नियुक्त सचिव कार्यरत हैं, जिन्हें मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993 की धारा 70 के अंतर्गत नियुक्त किया जाता है । पंचायत कर्मी निश्चित वेतन पर कार्यरत थे तथा हाल ही में पंचायत कर्मियों को नियमित वेतनमान दिये जाने के संबंध में निर्णय लिया गया है । मध्यप्रदेश ग्राम पंचायत (सचिव की शक्तियां तथा कृत्य) नियम 1999 के प्रावधानों के अनुसार सचिव को ग्राम सभा, ग्राम पंचायत की सामान्य सभा, स्थायी समिति का सम्मिलन, ग्राम पंचायत का सम्मिलन आदि बुलाने तथा प्रत्येक सम्मिलन के कार्यवृत्त कार्यवाही तथा विनिश्चयों एवं उपस्थित सदस्यों के ब्यौरों को अभिलिखित करने, उपरोक्त सम्मिलन में चर्चा के दौरान जानकारी या स्पष्टीकरण देने, ग्राम सभा, ग्राम पंचायत तथा उसकी स्थायी समितियों के संकल्प को क्रियान्वित करने, पंचायत के प्रशासन से संबंधित टिप्पणी, रिपोर्ट, आंकड़े तथा अन्य जानकारी देने, ग्राम पंचायत/सरपंच/स्थायी समिति के सभापतियों द्वारा नियम/निर्देशों के विरुद्ध लिए गए निर्णयों को विहित प्राधिकारी को प्रतिवेदित करने आदि की शक्तियां प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त नियम 4 में सचिव के पदीय कर्तव्यों तथा नियम 5 में सचिव के वित्तीय तथा कराधान संबंधी कर्तव्य निर्धारित किए गए हैं। ग्राम पंचायत के सचिव को प्रशासकीय रूप से जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी के प्रति जिम्मेदार माना गया है। ग्राम पंचायत का कोई भी आदेश सरपंच तथा सचिव की मुद्रा तथा हस्ताक्षर के अधीन जारी होने पर ही विधि मान्य होने का प्रावधान है।

- 2.8 उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि ग्राम पंचायत की समस्त कार्यप्रणाली सचिव की धुरी पर निर्भर है तथा पंचायती राज व्यवस्था को सुदृढ़ और प्रभावशाली बनाने के लिए यह आवश्यक है कि ग्राम पंचायत सचिव का जिला स्तरीय कांडर बनाते हुए उनकी नियुक्ति के संबंध में स्पष्ट नीति एवं प्रक्रिया अपनाई जाये और इसमें जिला पंचायतों को सम्मिलित किया जाये ।
- 2.9 पंचायतों को सौंपे गये कार्यों से संबंधित अमले को भी उन्हें हस्तांतरित करने के संबंध में स्पष्ट नीति अपनाते हुए कर्मियों का हस्तांतरण चरणबद्ध कार्यक्रम के तहत किया जाय ।
- 2.10 पंचायतों एवं नगरीय निकायों के पास योजना बनाने एवं योजनानुसार कार्यों को संपादित करने के लिये आवश्यक तकनीकी अमले की कमी है । ऐसा अमला जो सीधे पंचायतों के नियंत्रण में हो, उपलब्ध नहीं है । फलस्वरूप पंचायतों को योजना बनाने एवं कार्यों के निष्पादन हेतु तकनीकी मार्गदर्शन में कठिनाई होती है । ग्राम पंचायतों का आकार एवं उनका राजस्व स्रोत इन कार्यों के लिये ग्राम पंचायत स्तर पर पृथक अमले की नियुक्ति हेतु आर्थिक रूप से सक्षम नहीं होगा किन्तु जनपद पंचायत स्तर पर ऐसी दक्षता वाले कर्मियों का एक पूल सृजित करना उपयुक्त होगा जिनकी सेवाएँ पंचायत कार्यों एवं भुगतान के आधार पर ली जा सकें ।

### अनुशंसा

- 2.11 आयोग की अनुशंसा है कि ग्राम पंचायत के सचिवों का जिला स्तरीय कांडर होना चाहिए तथा इनके चयन में जिला पंचायत की प्रमुख भूमिका होनी चाहिए । पंचायत सचिवों के लिए निम्न श्रेणी लिपिक के समकक्ष वेतनमान निर्धारित होना चाहिए । न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता निर्धारित करते हुए कम्प्यूटर के उपयोग संबंधी ज्ञान को भी प्राथमिकता देनी चाहिए । पंचायत सचिवों पर प्रशासकीय नियंत्रण जिला एवं जनपद पंचायत का होना चाहिए एवं उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के लिए जिला पंचायत को अधिकार होने चाहिए ।
- 2.12 पंचायत सचिवों को जनपद पंचायत के अंतर्गत एक पंचायत से दूसरे पंचायत में स्थानांतरित करने का अधिकार जनपद पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी में निहित होना चाहिए तथा एक जनपद से दूसरी जनपद में स्थित ग्राम पंचायत में स्थानांतरण का अधिकार जिला पंचायत के मुख्य कार्यपालन अधिकारी में निहित होना चाहिए । स्थानांतरण करने के पूर्व पंचायत की दोनों इकाइयों, अर्थात् जिससे स्थानांतरण किया जा रहा है और जिसे स्थानांतरण किया जाना है, से परामर्श की व्यवस्था हो । इस परामर्श के उपरान्त ही जनपद अध्यक्ष के अनुमोदन से स्थानांतरण आदेश जारी होना चाहिये ।
- 2.13 पंचायतों को सापे गये कार्यों से संबंधित अमले का हस्तांतरण चरणबद्ध कार्यक्रम के

तहत किया जाय ।

- 2.14 जनपद पंचायत स्तर पर तकनीकी दक्षता वाले कर्मियों का एक पूल सृजित करना चाहिये, जिससे ग्राम पंचायत कार्यो एवं भुगतान के आधार पर उनकी सेवाएँ ली जा सकें ।

### प्रशिक्षण

- 2.15 त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था के अंतर्गत लगभग 4 लाख निर्वाचित पदाधिकारी हैं। मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के प्रावधानों के अंतर्गत पंचायत के पदाधिकारियों में विभिन्न प्रशासकीय एवं वित्तीय शक्तियाँ निहित हैं । पंचायत पदाधिकारियों की एक प्रमुख भूमिका क्षेत्र के समग्र विकास हेतु नियोजन की है । पंचायत के पदाधिकारी उनमें निहित शक्तियों का उपयोग करते हुए अपने संवैधानिक कर्तव्यों के पालन करने में तभी सफल हो सकते हैं, जब उन्हें अपने कर्तव्यों, अधिकारों, सीमाओं एवं क्षमताओं का भलीभाँति ज्ञान हो, साथ ही वे प्रदेश एवं अन्य राज्यों में घटित हो रहे नवाचारों से भी भलीभाँति परिचित हों ।

### निर्वाचित प्रतिनिधियों की संख्या

	सामान्य	अनु० जाति	अनु० जनजाति	योग	महिला
ग्राम पंचायत					
कुल संख्या	218196	59889	110744	388829	134368
प्रतिशत	56.1	15.4	28.5	100.00	33.9
जनपद पंचायत					
कुल संख्या	3958	1078	1972	6851	2393
प्रतिशत	57.5	15.0	27.5	100.00	33.4
जिला पंचायत					
कुल संख्या	497	136	222	836	304
प्रतिशत	59.5	15.4	25.1	100.00	34.4

- 2.16 पंचायत के पदाधिकारियों में कराधान, जल प्रदाय एवं स्वच्छता, आर्थिक एवं सामाजिक विकास, समाज कल्याण, कृषि एवं संबंधित क्षेत्रों के विकास आदि की क्षमताएं विकसित करने के लिये उनके नियमित प्रशिक्षण की आवश्यकता को नजर अंदाज नहीं किया जा सकता। प्रशिक्षण को प्रभावी बनाने के लिये यह आवश्यक है कि ग्राम स्तर के पंचायत पदाधिकारी नियमित रूप से प्रशिक्षित होते रहें। इसके लिये प्रशिक्षण की एक ऐसी प्रणाली विकसित करने की आवश्यकता है जो राज्य स्तर से ग्राम स्तर तक एक कड़ी के रूप में निरन्तर रहे। सफल एवं प्रभावी प्रशिक्षण के लिये राज्य, जिला एवं जनपद स्तर तक प्रशिक्षण व्यवस्था स्थापित किये जाने की आवश्यकता अनुभव की गई है।
- 2.17 स्थानीय लोकतंत्र के इस प्रयोग की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि सभी निर्वाचित पदाधिकारियों का क्षमता विकास इस प्रकार किया जाये कि पंचायतों को क्षेत्र के सामाजिक और आर्थिक योजनाएं बनाने में तथा 11वीं एवं 12वीं अनुसूची में उल्लिखित विषयों के संबंध में आर्थिक और सामाजिक न्याय संबंधी योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु सक्षम बनाया जा सके। चूंकि पंचायतों को करारोपण संबंधी अधिकार भी दिये गये हैं और लेखा तथा आडिट की व्यवस्था भी संविधान में दी गयी है, इसलिये यह और भी आवश्यक है कि निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण के माध्यम से सक्षम बनाया जाये। निर्वाचित प्रतिनिधियों में क्षमता विकास से स्थानीय स्तर पर उपलब्ध नेतृत्व में, नियोजन तथा प्रशासन करने की क्षमता का विकास किया जा सकेगा।
- 2.18 पंचायती राज संस्थाओं में महिला पदाधिकारियों की भूमिका को और सशक्त बनाने के लिये महिलाओं के विशेष प्रशिक्षण की आवश्यकता है। ग्रामीण क्षेत्र की महिलाएं अपनी सामाजिक स्थिति को देखते हुए प्रशिक्षण हेतु अपने निवास से अधिक दूर जाने में असहज प्रतीत करती हैं। अतः महिला पदाधिकारियों के लिये प्रशिक्षण उनके निवास के यथा संभव नजदीक हो और दूरस्थ स्थानों पर आयोजित प्रशिक्षण में उनके लिये विशेष व्यवस्था की जानी चाहिये।
- 2.19 पंचायत प्रतिनिधियों के लिये इस प्रकार की प्रशिक्षण प्रणाली विकसित करने की आवश्यकता है जो स्थानीय स्तर पर नेतृत्व की क्षमता को पूरी तरह से विकसित कर सके। चुने हुए प्रतिनिधियों के लिये ऐसे प्रशिक्षण की आवश्यकता है, जिसमें ग्राम स्वराज का दृष्टिकोण, धर्म निरपेक्षता, समानता, लिंग भेद तथा सामाजिक न्याय, गरीबी उन्मूलन, सहभागिता, नियोजन, क्रियान्वयन तथा पर्यवेक्षण, पारदर्शिता आदि मूलभूत सिद्धांतों का समावेश हो। इसके अतिरिक्त वित्तीय प्रबंधन, प्राकृतिक संपदा प्रबंधन, मानव संसाधन तथा आपदा प्रबंधन क्षेत्रों का समावेश भी आवश्यक है।
- 2.20 प्रत्येक स्तर की पंचायत के लिये एक निर्धारित पाठ्यक्रम की आवश्यकता है, साथ

ही प्रत्येक जिले में प्रशिक्षण संबंधी अधोसंरचना स्थापित किया जाना आवश्यक है । प्रशिक्षण के लिये दूरदर्शन, वीडियो कान्फ्रेंसिंग एवं सूचना प्रौद्योगिकी जैसी तकनीक का उपयोग भी किया जाना चाहिये ताकि प्रशिक्षण कार्यक्रम स्थानीय जनप्रतिनिधियों के निवास के निकटतम स्थल पर उपलब्ध कराया जा सके ।

- 2.21 पंचायत पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के अतिरिक्त पंचायत में कार्यरत कर्मचारियों के प्रशिक्षण की भी व्यवस्था होनी चाहिए। राज्य शासन के अंतर्गत शीर्ष प्रशिक्षण संस्थान जैसे भोपाल स्थित प्रशासन अकादमी, जबलपुर स्थित राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान, पचमढी स्थित प्रशिक्षण संस्थान तथा संभाग मुख्यालयों पर स्थापित पंचायत-प्रशिक्षण-संस्थानों को पंचायती राज व्यवस्था की आवश्यकता के अनुरूप बनाते हुए इन्हें प्रशिक्षण संबंधी उत्कृष्ट संस्थानों में परिणित करने हेतु प्रयास करना चाहिए ।

### अनुशांसा

2.22 प्रशिक्षण हेतु ग्राम स्वराज का दृष्टिकोण, धर्म निरपेक्षता, समानता, लिंग भेद तथा सामाजिक न्याय, गरीबी उन्मूलन, सहभागिता, नियोजन, क्रियान्वयन तथा पर्यवेक्षण, पारदर्शिता आदि मूलभूत सिद्धांतों का समावेश होना आवश्यक है । इसके अतिरिक्त वित्तीय प्रबंधन, प्राकृतिक संपदा प्रबंधन, मानव संसाधन तथा आपदा प्रबंधन क्षेत्रों का समावेश भी आवश्यक है ।

- 2.23 राज्य स्तर एवं संभाग स्तर पर स्थित प्रशिक्षण केन्द्रों में पर्याप्त अधोसंरचना का प्रबंध किया जाये । इन संस्थानों में छात्रावास की भी व्यवस्था हो तथा प्रत्येक संस्थान में पुस्तकालय एवं सूचना प्रौद्योगिकी तकनीक उपलब्ध रहे। प्रशिक्षण हेतु सेमीनार एवं वर्कशाप जैसी विधाओं का भी प्रयोग किया जाये । अनुकरणीय कार्यों से परिचित कराने के लिये शैक्षणिक भ्रमण आयोजित किये जायें ।

### ई-गवर्नेन्स

- 2.24 पंचायतों की प्रशासनिक दक्षता को बढ़ाने के लिये उन्हें राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स परियोजना से सम्बद्ध होना चाहिये । मिशन मोड परियोजना के रूप में परिकल्पित की गई राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स परियोजना में पंचायतों को भी एक मिशन के रूप में चिन्हित किया गया है । इसमें नागरिकों के लिये चिन्हित की गयी सेवाओं में, व्यापार लाइसेंसों का प्रदाय, जन्म-मृत्यु प्रमाण पत्र, ग्राम सभा की बैठकों की कार्य सूची, उनके द्वारा पारित संकल्प तथा कार्यवाही विवरण एवं निर्णयों पर की गई कार्यवाही का प्रतिवेदन, निधियों की प्राप्तियां, कार्य की प्रगति, विभिन्न हितग्राही मूलक योजनाएं आदि सम्मिलित हैं। इसी प्रकार पंचायतों के लिये गरीबी रेखा के नीचे के व्यक्तियों की सूची, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा लेखाओं का कम्प्यूटरीकरण आदि सेवाएं सम्मिलित की गई हैं। गांवों में उपलब्ध अधोसंरचना को नक्शे पर अंकित

करना भी इसमें सम्मिलित है ।

- 2.25 राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स परियोजना के अंतर्गत राज्य स्तरीय डाटा सेन्टर स्थापित करने का प्रावधान है, अतः पंचायतों के कार्यों को प्राथमिकता देने के लिये डाटा सेन्टर स्थापित करना चाहिये। राज्य स्तरीय डाटा सेन्टर को जिला पंचायत स्तर पर सर्वर स्थापित कर तथा जिला पंचायतों के सर्वर को जनपद पंचायत स्तर पर सर्वर स्थापित कर इन्हें आपस में जोड़ा जाना चाहिये ।
- 2.26 नागरिक सेवाएं प्रदान करने तथा प्रशासकीय कार्यों में दक्षता लाने के लिये सभी स्तरों की पंचायतों का कम्प्यूटरीकरण आवश्यक है । ग्राम पंचायत के स्तर पर विद्युत व्यवस्था की अनिश्चितता तथा पंचायत सचिव की सक्षमता को देखते हुए उपयुक्त तकनीकी का उपयोग करते हुये ग्राम पंचायत में कम्प्यूटर उपलब्ध कराने चाहिये, जिन पर पंचायतों की कार्य प्रणाली संबंधी एप्लीकेशन उपलब्ध हो। एप्लीकेशन अत्यन्त सरल होनी चाहिये, ताकि सरपंचों, पंचों एवं पंचायत सचिवों को प्रशिक्षण देने के पश्चात इसे इस्तेमाल करने में कठिनाई न हो। ग्राम पंचायत के सचिव को डिजिटल हस्ताक्षर प्रदान किये जाने चाहिये ताकि सूचनाओं के एकीकरण का कार्य प्रामाणिकता से हो सके । पंचायत के कार्यों के कम्प्यूटरीकरण द्वारा पंचायत की कार्य प्रणाली पारदर्शी बनेगी और कामों में सुधार हो पायेगा । लगभग इसी प्रकार की व्यवस्था नगर निगम, नगर पालिकाओं एवं नगर पंचायतों में लागू की जानी चाहिये ।
- 2.27 यह आवश्यक है कि प्रत्येक ग्राम स्तर एवं नगर स्तर पर वर्तमान में उपलब्ध सभी अधोसंरचनाओं का सर्वेक्षण कर डाटा बेस तैयार किया जाय । डाटा बेस तैयार करने के लिये भौगोलिक सूचना प्रणाली (GIS) का उपयोग भी किया जा सकता है।
- 2.28 इसके अतिरिक्त भारत शासन के अनेक विभागों, जो प्रदेश से संबंधित आंकड़ें एकत्रित करते हैं, के पास उपलब्ध आंकड़ों तथा स्वयंसेवी संस्थाओं, शैक्षणिक तथा अनुसंधान संस्थानों में उपलब्ध आंकड़ों के संकलन का कार्य भी किया जाना चाहिये। आंकड़ों के संकलन के लिये आवश्यकता का एक खाका तैयार कर उसके अनुसार ही यह आंकड़ें निरन्तर संग्रहीत हों। इसके अतिरिक्त पंचायतों तथा नगरीय निकायों द्वारा सम्पादित की जा रही सभी योजनाओं, कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं के ऊपर हो रहे मासिक व्यय तथा इन स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं पर हो रहे मासिक व्यय एवं उनसे प्राप्त होने वाली आय का भी विवरण रखा जाना आवश्यक है ।
- 2.29 वस्तुतः जब तक आंकड़ों का एक विश्वसनीय तथा नियमित संग्रहण नहीं होगा तब तक स्थानीय शासन की वित्तीय आवश्यकताओं का वास्तविक आंकलन करना संभव नहीं हो पाएगा और ऐसी स्थिति में स्थानीय शासन द्वारा प्रदाय की जा रही सेवाओं के स्तर में जो कमी है, वह आंकलन के अभाव में संभवतः बढ़ती ही जाएगी ।

## अध्याय तीन

### राज्य की अर्थव्यवस्था

- 3.1 वर्ष 2006-07 के सकल राज्य घरेलू उत्पाद (GSDP) के त्वरित अनुमान के अनुसार वर्ष 2006-07 में सकल राज्य घरेलू उत्पाद में स्थिर भावों पर पिछले वर्ष की तुलना में 4.2 प्रतिशत की वृद्धि अनुमानित है। वर्ष 1999-2000 से वर्ष 2006-07 की अवधि में अखिल भारतीय स्तर पर अर्थ व्यवस्था की संरचना में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ है। प्राथमिक क्षेत्र में योगदान 25 प्रतिशत से घटकर 18.4 प्रतिशत रह गया, जबकि तृतीयक क्षेत्र 49.7 प्रतिशत से बढ़कर 55.00 प्रतिशत हो गया। यद्यपि द्वितीयक क्षेत्र में विशेष परिवर्तन दृष्टिगोचर नहीं हुआ। इसकी तुलना में प्रदेश की अर्थ व्यवस्था की संरचना में कोई विशेष परिवर्तन दृष्टिगोचर नहीं हो रहा है।
- 3.2 राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर राज्य की अर्थव्यवस्था की तुलना में अधिक होने के फलस्वरूप वर्ष 1999-2000 में राष्ट्रीय घरेलू उत्पाद में प्रदेश का योगदान 4.49 प्रतिशत था, जो वर्ष 2006-07 में घटकर 3.38 प्रतिशत रह गया। इस अवधि में प्रदेश की सकल राज्य घरेलू उत्पाद में 3.36 प्रतिशत वार्षिक दर प्रवृत्ति रेखा आधार पर दर्ज की गयी, जो राष्ट्रीय औसत 6.88 प्रतिशत से काफी कम है।
- 3.3 वर्ष 1999-2000 से वर्ष 2006-2007 की अवधि में (तालिका-एक) प्रदेश की सकल राज्य घरेलू उत्पाद में स्थिर भावों पर वार्षिक वृद्धि दर 3.36 प्रतिशत रही। वर्ष 2005-2006 की तुलना में वर्ष 2006-2007 में सकल घरेलू उत्पाद में स्थिर भावों पर 4.2 प्रतिशत वृद्धि दर अनुमानित रही, जबकि वर्ष 2005-2006 के दौरान यह वृद्धि 4.23 प्रतिशत दर्ज की गई थी।
- 3.4 स्थिर भावों (1999-2000) के आधार पर प्रति व्यक्ति शुद्ध आय, आधार वर्ष 1999-2000 में रूपये 12384 थी, जो वर्ष 2006-07 में त्वरित अनुमान के अनुसार बढ़कर रूपये 12577 हो गयी अर्थात् इसमें 1.56 प्रतिशत की वृद्धि दृष्टिगोचर हुई। इसी अवधि में प्रचलित भावों के आधार पर राज्य की सकल प्रति व्यक्ति आय (1999-2000) में रूपये 12384 थी, जो वर्ष 2006-2007 में त्वरित अनुमान के अनुसार रूपये 16578 हो गयी अर्थात् इसमें 33.87 प्रतिशत की वृद्धि देखी गई। वर्ष 2006 - 2007 में जहाँ प्राथमिक एवं द्वितीयक क्षेत्र में गत वर्ष क्रमशः 2.38 प्रतिशत एवं 3.29 प्रतिशत वृद्धि देखी गयी, वहीं तृतीयक क्षेत्र में यह वृद्धि 5.2 प्रतिशत

अनुमानित है।

- 3.5 आधार वर्ष 1999–2000 के लिये तैयार ग्रामीण एवं नगरीय अनुमान के अनुसार शुद्ध घरेलू उत्पाद में 52.74 प्रतिशत अंश ग्रामीण क्षेत्र से एवं 47.26 अंश नगरीय क्षेत्र से है। कुल जनसंख्या का 74 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्र होने के फलस्वरूप ग्रामीण क्षेत्र की प्रति व्यक्ति आय नगरीय क्षेत्र की तुलना में अत्यधिक कम है। प्रदेश की प्रति व्यक्ति आय रूपये 12384 तुलना में ग्रामीण क्षेत्र की प्रति व्यक्ति आय रूपये 8879 तथा शहरी क्षेत्र में रूपये 22135 है अर्थात् ग्रामीण क्षेत्र में प्रति व्यक्ति आय प्रदेश के प्रति व्यक्ति आय की तुलना में 28.3 प्रतिशत कम है, जबकि शहरी क्षेत्र में 78.6 प्रतिशत अधिक है।

आधार वर्ष (1999–2000) के लिए ग्रामीण एवं नगरीय क्षेत्रों में शुद्ध घरेलू उत्पाद

क्रमांक	मद	ग्रामीण	नगरीय	कुल
1.	शुद्ध घरेलू उत्पाद (रु. लाख में)	832156	3433380	7265536
2.	प्रतिशत	52.74	47.26	----
3.	अनुमानित जनसंख्या (हजार में)	43158	15511	58669
4.	प्रतिशत	73.56	26.44	----
5.	प्रति व्यक्ति आय (रूपये में)	8879	22135	12384

- 3.6 राज्य की अर्थ व्यवस्था में वर्ष 2006–2007 की सकल राज्य घरेलू उत्पादन में त्वरित अनुमान के अनुसार कृषि क्षेत्र का योगदान 23.88 प्रतिशत है।

### राज्य की वित्तीय स्थिति

राजस्व प्राप्तियां :-

- 3.7 कर राजस्व में राज्य का स्वयं का कर राजस्व तथा केन्द्रीय करों का हस्तांतरण सम्मिलित होता है। वर्ष 2008–09 के लिये केन्द्रीय कर राजस्व में राज्य का हिस्सा रूपये 10503 करोड़ अनुमानित है। 12वें वित्त आयोग द्वारा इसमें 14.4 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि अनुमानित की गई थी, परन्तु अवार्ड के प्रथम दो वर्ष में इसमें अधिक वृद्धि दर्ज की गई है। वर्ष 2008–09 में स्वयं का कर राजस्व प्राप्तियों का अनुमानित 14.3 प्रतिशत है, जो वर्ष 2007–08 की बजट अनुमान से 21.32 प्रतिशत अधिक है। बाद के वर्षों में वर्ष 2008–09 में 13.9 प्रतिशत वृद्धि का अनुमान है। कुल राजस्व प्राप्तियों में स्वयं के राजस्व कर का हिस्सा वर्ष 2007–08 के पुनरीक्षित अनुमान के अनुसार 39.8 प्रतिशत है, जिसके वर्ष 2011–12 तक 43.29 प्रतिशत

पहुंचने की संभावना है ।

- 3.8 राजकोषीय प्रबंधन और राजकोषीय स्थायित्व में दूरदर्शिता सुनिश्चित करने के लिये, राजस्व घाटे को उत्तरोत्तर दूर कर राज कोषीय घाटे में कमी लाकर राजकोषीय धारणीयता से संगत विवेकपूर्ण ऋण प्रबंधन द्वारा सरकार की राजकोषीय संक्रियाओं में और अधिक पारदर्शिता तथा मध्यम कालिक रूपरेखा में राजकोषीय नीति संचालित कर राज्य सरकार के उत्तरदायित्व तथा उसके आनुषंगिक विषयों को उपबंध करने हेतु राज्य सरकार द्वारा मध्यप्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2005 अधिनियमित किया गया ।
- 3.9 अधिनियम के प्रावधानानुसार राज कोषीय प्रबंधन का दायित्व राजस्व घाटे को दूर करने के समुचित उपाय, राजस्व अधिशेष बनाये रखना, करेतर राजस्व में वृद्धि करना, आर्थिक विकास, गरीबी कम करना और मानव उन्नति के लिये व्यय की नीतियों का अनुसरण करना, निर्धारित किया गया है। अधिनियम में निर्धारित किये गये राजस्व लक्ष्य के अनुसार प्रत्येक वर्ष राजस्व घाटे को कम करते हुये 31 मार्च, 2009 तक इसे समाप्त करना है। 31 मार्च, 2009 तक राजकोषीय घाटा जी.एस.डी.पी. के 3 प्रतिशत से अधिक न हो तथा 31 मार्च, 2015 तक राज्य का कुल दायित्व उस वर्ष के लिये प्राकलित जी.एस.डी.पी. के 40 प्रतिशत से अधिक न हो ।
- 3.10 आयोग को संदर्भित विषयों में राज्य शासन ने यह भी इंगित किया है कि आयोग अपनी सिफारिशें करने में अन्य बातों के साथ-साथ मध्यप्रदेश राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन अधिनियम, 2005 के परिप्रेक्ष्य में राज्य शासन पर होने वाली राज कोषीय मांगों को ध्यान में रखेगा ।

## अध्याय चार

### स्थानीय निकायों के कर्तव्य एवं वित्तीय व्यवस्था

#### संवैधानिक प्रावधान

- 4.1 संविधान के अनुच्छेद 243-छ में पंचायतों की शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्व परिभाषित किये गये हैं, जिसके अनुसार पंचायतों को स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिये उन्हें विधि द्वारा आवश्यक शक्तियां एवं प्राधिकार प्रदान करने के अतिरिक्त, आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिये योजना तैयार करने एवं आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की सौंपी गयी स्कीमों, जिसमें 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में स्कीमों भी सम्मिलित हैं, का क्रियान्वयन करना है।
- 4.2 अनुच्छेद 243-ज- में पंचायतों द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्तियां और उनकी निधियां परिभाषित की गई हैं। अनुच्छेद 243-झ- में पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करने के लिये वित्त आयोग के गठन का प्रावधान है।
- 4.3 अनुच्छेद -243-घ में जिले में पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा तैयार योजनाओं का समेकन कर सम्पूर्ण जिले के लिये विकास योजना प्रारूप तैयार करने के लिये जिला योजना समिति के गठन का प्रावधान किया गया है।
- 4.4 अनुच्छेद-243-ब में नगरपालिकाओं आदि की शक्तियां, प्राधिकार और उत्तरदायित्व एवं अनुच्छेद-243-भ में नगरपालिकाओं द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्तियां और उनकी निधियां परिभाषित की गई हैं। अनुच्छेद-243-य में नगरपालिकाओं के लेखों की संपरीक्षा संबंधी प्रावधान भी किये गये हैं।

#### स्थानीय निकायों के कर्तव्य

- 4.5 स्थानीय शासन का प्राथमिक कर्तव्य विकास से संबंधित समस्याओं का आंकलन करते हुए योजना बनाना और योजना के अनुसार कार्यों का क्रियान्वयन करना है। इस हेतु सक्षम होने के लिये उन्हें अमले एवं तकनीकी विशेषज्ञता की आवश्यकता होगी।
- 4.6 73वें एवं 74वें संविधान संशोधन के पश्चात् पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों में, नागरिकों को मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध कराने की निकटतम व्यवस्था है। नागरिकों को उपलब्ध होने वाली सुविधाओं एवं सेवाओं का स्तर इन संस्थाओं की दक्षता पर निर्भर करता है। अतः प्रदेश के समस्त नागरिकों को

न्यूनतम स्तर की एक समान सेवाएं उपलब्ध कराने के लिये स्थानीय शासन के पास न केवल समान विधिक प्रावधान अपितु दक्ष प्रशासकीय, तकनीकी एवं वित्तीय क्षमता होना भी आवश्यक है ।

## ग्रामीण निकाय

- 4.7 स्वच्छता, सफाई, न्यूसेन्स का निवारण तथा उपशमन; सार्वजनिक कुओं, तालाबों का निर्माण, मरम्मत एवं अनुरक्षण, घरेलू उपयोग हेतु जलप्रदाय; नहाने तथा धोने और पालतू पशुओं को पीने के लिये जल प्रदाय हेतु जल स्रोतों का संनिर्माण एवं अनुरक्षण; ग्रामीण सड़कों, पुलियों, पुलों, बांधों तथा सार्वजनिक उपयोगिता के अन्य संकर्मों तथा भवनों का संनिर्माण और अनुरक्षण, सार्वजनिक सड़कों, सण्डासों, नालियों, तालाबों, कुओं तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों का संनिर्माण, अनुरक्षण और उनकी सफाई; ग्रामीण मार्गों एवं अन्य सार्वजनिक स्थानों पर प्रकाश की व्यवस्था करना इत्यादि ऐसे प्रमुख कार्य हैं जो ग्रामीण जनता की आर्थिक और सामाजिक गतिविधियों को सुगमतापूर्वक निष्पादित करने के लिये मूलभूत आवश्यकतायें हैं ।
- 4.8 संविधान के अनुच्छेद 243 (छः) के अनुसार पंचायतों को स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के योग्य बनाने के लिये आवश्यक अधिकार सौंपने का प्रावधान है। अनुच्छेद में पंचायतों के दो मुख्य कार्य वर्णित किये गये हैं वे इस प्रकार हैं:—
- 1— आर्थिक विकास एवं, सामाजिक न्याय के लिये योजनाएं तैयार करना एवं
  - 2— उन्हें सौंपी गई आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की स्कीमों के साथ-साथ 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में स्कीमों को भी क्रियान्वित करना ।
- 4.9 संविधान के 73वें संशोधन के अनुसार पंचायत का अभिप्राय ग्रामीण क्षेत्रों के लिये अनुच्छेद 243 ख के अधीन गठित स्वायत्त शासन की कोई संस्था चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात है, जबकि ग्राम सभा से अभिप्राय ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र के भीतर सम्मिलित किसी ग्राम से संबंधित मतदाता सूची में रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों से मिलकर बने निकाय से है ।
- 4.10 अनुच्छेद 243 (क) में ग्राम सभा को ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसी कृत्यों का निर्वहन करने का प्रावधान है जो राज्य के विधान मण्डल द्वारा, विधि द्वारा, उपबन्धित किये जायें किन्तु यह प्रावधान पंचायतों के लिये निर्धारित संवैधानिक अधिकारों से पृथक है और यह स्पष्ट है कि ग्राम सभा पंचायत नहीं है । संविधान की 11वीं अनुसूची पंचायतों का कार्यक्षेत्र निर्धारित करने की एक प्राथमिक व्यवस्था है । अनुच्छेद 243 (क) राज्य के विधान मण्डल को, विधि द्वारा, ग्राम सभा

को शक्तियाँ देने के लिये अधिकृत करता है किन्तु ऐसी शक्तियाँ और अधिकार जो पंचायतों में निहित हैं, उन्हें भी विधान मण्डल द्वारा, विधि द्वारा, ही उपबन्धित किया जाना है ।

- 4.11 संविधान की 11वीं अनुसूची में जो विषय उल्लिखित किये गये हैं, उनके संबंध में प्रत्येक विषय में पंचायत स्तर पर हस्तांतरित किये जा सकने वाले कृत्यों को चिन्हित करना आवश्यक है । इसके लिये यह आवश्यक है कि संविधान की 11वीं अनुसूची में जो विषय सूचीबद्ध किये गये हैं, उन विषयों के सम्बन्ध में ग्राम, जनपद एवं जिला स्तर पर संचालित की जा सकने वाली योजनाओं को पृथक रूप से चिन्हित किया जाये । ग्राम स्तर पर जो योजनाएं संपादित होनी है, उन्हें ग्राम पंचायतों को, जनपद स्तर पर संपादित हो सकने वाली योजनाओं को जनपद पंचायत को एवं जिला स्तर पर संपादित होने वाली योजनाओं को जिला पंचायतों को हस्तांतरण किया जाये ।
- 4.12 योजनाओं के हस्तांतरण का मूल सिद्धान्त यह होगा कि इन्हें लागू करने के लिये आवश्यक अमला एवं वर्तमान में इन पर किया जाने वाला व्यय भी पूर्णतः पंचायती राज संस्थाओं के नियंत्रण में लाया जाये ।
- 4.13 पंचायतों को उपलब्ध कराये जा रहे बजट आवंटन के संबंध में प्रदेश में अनुसूचित जाति उपयोजना अंतर्गत त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता, आदिवासी क्षेत्र उपयोजना अंतर्गत त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता, त्रिस्तरीय पंचायत राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता हेतु पृथक पृथक मांग संख्या निर्धारित की गई है । यही व्यवस्था नगरीय निकायों के लिये भी की गयी है ।

### पंचायतों द्वारा कराधान

- 4.14 संविधान के अनुच्छेद 243 –ज (क) के अनुसार राज्य का विधान मण्डल विधि द्वारा ऐसी प्रक्रिया अनुसार ऐसी सीमाओं के अधीन रहते हुये ऐसे कर, शुल्क और फीसों को, उद्ग्रहीत, संग्रहीत और विनियोजित करने के लिये किसी पंचायत को प्राधिकृत कर सकेगा । मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993 के अनुसार ग्राम पंचायत (परिशिष्ट-6) तथा जनपद पंचायत (परिशिष्ट-7) में उनके कराधान के अधिकार परिभाषित किये गये है, स्वयं के संसाधन जुटाने हेतु (परिशिष्ट-7) पर्याप्त नहीं हैं । जिला पंचायत को तो कराधान के अधिकार ही नहीं दिये गये हैं । कराधान के अधिकांश अधिकार ग्राम सभा को ही दिये गये हैं । (परिशिष्ट-8)
- 4.15 यद्यपि कर अधिरोपित करने संबंधी प्राधिकार के उपयोग करने में ग्राम पंचायतें भी

उदासीन रहीं, किन्तु ग्राम सभा को कर अधिरोपित करने संबंधी प्राधिकार (परिशिष्ट-8) दिये जाने से इसमें और वृद्धि ही होगी क्योंकि नागरिकों को स्वयं के ऊपर कराधान संबंधी निर्णय लिया जाना निश्चित ही कठिन प्रतीत होगा और ग्राम संभाएँ यथासंभव निर्णय को स्थगित एवं टालती रहेंगी।

- 4.16 आयोग की अनुशंसा है कि पंचायतों के स्वयं के राजस्व में वृद्धि करने एवं उन्हें स्थानीय शासन की इकाई के रूप में स्थापित करने के उद्देश्य से ग्राम सभा को दिये गये कराधान संबंधी प्राधिकार का पुनरीक्षण किया जाकर उन्हें पंचायतों को सौंपा जाये।
- 4.17 पंचायतों से प्राप्त प्रश्नावलियों के विश्लेषण में कर न लगाने के संबंध में जो तर्क दिये गये हैं, उनमें क्षेत्र की आर्थिक स्थिति कमजोर होना, ग्राम पंचायत एवं सदस्यों द्वारा करारोपण में रूचि न लेना तथा कर लगाये गये हैं तो ग्रामवासियों द्वारा भुगतान न किया जाना, क्षेत्र का पिछड़ापन, गरीबी एवं अशिक्षा, मजदूरी के लिये ग्रामीण क्षेत्रों से पलायन, सम्पन्न एवं रसूखदार लोगों द्वारा भी कर नहीं चुकाने में अपनी शक्ति का प्रदर्शन करना, कर वसूली हेतु अपर्याप्त शक्तियाँ, कर निर्धारण संबंधी ज्ञान न होना, सम्पत्ति के मूल्यांकन हेतु जानकारी न होना आदि कार न लगाने के मुख्य कारण हैं।
- 4.18 कुछ पंचायतों ने यह भी सूचित किया है कि कर लगाना जनहित में ही नहीं है। प्रकाश व्यवस्था का अभाव, साफ-सफाई न होना, नल-जल योजना का क्रियान्वयन न होना आदि कारणों से कर लगाने में कठिनाई का उल्लेख किया गया है। कतिपय ग्राम पंचायतों ने यह भी उल्लेख किया है कि ग्राम सभा को शासन के अनुदान का व्यय ही करना है। कुछ पूर्व पंचायतों द्वारा कराधान न किये जाने के कारण वर्तमान पंचायतें भी कराधान में रूचि नहीं ले लेती हैं।
- 4.19 सारांशतः कर न चुकाने में जनता का असहयोग, जनप्रतिनिधियों की अरूचि और उदासीनता ही कारण है। इस प्रकार स्थानीय शासन के कराधान की व्यवस्था अत्यन्त ही कमजोर है, विशेषकर ऐसी स्थिति में यह और अधिक कमजोर हो जाती है जब कराधान के अधिकार ग्राम सभा को ही हस्तांतरित कर दिये जाते हैं।
- 4.20 मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम में धारा-77 के अधीन अधिरोपित किये जाने वाले करों को अनिवार्य एवं ऐच्छिक करों में विभाजित किया गया है। ऐसी स्थिति में जब अनिवार्य कर भी अधिरोपित नहीं किये जा रहे हैं, यह वर्गीकरण अप्रासंगिक हो जाता है। विशेष कर उस परिस्थिति में जब अनिवार्य करों को अधिरोपित नहीं करने की दशा में भी कोई दण्डात्मक कार्यवाही नहीं हो पाती। करों के इस वर्गीकरण को समाप्त करने के सम्बन्ध में द्वितीय राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा पर राज्य शासन ने इस विषय पर और परीक्षण करने का निर्णय लिया था किन्तु अभी तक इस सम्बन्ध में कोई कार्यवाही हुई, ऐसी जानकारी उपलब्ध नहीं

हुई, अतः इस वर्गीकरण को पुनः समाप्त करने की अनुशंसा की जाती है ।

- 4.21 आयोग की अनुशंसा है कि जिला पंचायतों एवं जनपद पंचायतों को यह समीक्षा करने का दायित्व सौंपा जाना चाहिये कि ग्राम पंचायतें एवं ग्राम सभा अपने-अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत उन्हें सौंपे गये कराधान संबंधी प्रावधानों का समुचित प्रयोग कर रही हैं अथवा नहीं। जनपद एवं जिला पंचायत को यह अधिकार देना चाहिये कि वे ग्राम पंचायत एवं ग्राम सभा द्वारा अधिरोपित किये जा रहे करों की समीक्षा कर यह सुनिश्चित करें कि उनके द्वारा किया गया कराधान उपयुक्त एवं पर्याप्त है। अपर्याप्त कराधान की स्थिति में या तो वे स्वयं करारोपण कर सकते हैं अथवा ग्राम पंचायतों को ऐसा करने का निर्देश जारी कर सकते हैं।

### पंचायतों के कृत्य

- 4.22 ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत के जो कृत्य अधिनियम में परिभाषित हैं, वे मुख्यतः योजना बनाने, उनके अनुश्रवण करने, राज्य एवं केन्द्र शासन द्वारा निष्पादित की जा रही योजनाओं के अभिकर्ता के रूप में निष्पादन करने तक सीमित है । 11वीं अनुसूची में पंचायतों के जो कर्तव्य निर्धारित किये गये हैं, उनकी तुलना में फिलहाल पंचायतों को हस्तांतरित कर्तव्य सीमित हैं ।
- 4.23 पंचायत राज से संबंधित संवैधानिक प्रावधान का अनुपालन करने के लिये यह आवश्यक है कि विभिन्न स्तरों पर पंचायतों को सक्षम बनाया जाये । इसके लिये न केवल पंचायतों को उनके निर्धारित कृत्यों को हस्तांतरित किया जाये अपितु इन कृत्यों को निष्पादन करने के लिये आवश्यक अमला एवं वित्तीय व्यवस्था भी उपलब्ध कराई जाये ।
- 4.24 पंचायती राज संस्थाओं के लिये निर्धारित 11वीं अनुसूची के विषयों को गतिविधियों एवं कार्यों में बदलने की आवश्यकता है। जो कार्य जिस स्तर पर सर्वोत्तम तरीके से किया जा सकता है उसे उस स्तर को वित्त एवं अमले सहित हस्तांतरित किया जाना चाहिये। तीनों स्तर की पंचायतों के आपसी समन्वय एवं पर्यवेक्षण की प्रणाली विकसित करने की आवश्यकता है। वर्तमान में तो ग्राम पंचायतें, जनपद पंचायतें एवं जिला पंचायतें केवल अभिकर्ताओं के रूप में कार्य करने वाली एजेन्सियों के रूप में ही सीमित रह गई हैं। अतः पंचायतों के विभिन्न स्तरों पर कृत्यों एवं कराधानों के अधिकारों के सम्बन्ध में समग्र रूप से पुनर्विचार करने की आवश्यकता है।
- 4.25 पंचायतों द्वारा निष्पादित किये जाने वाले कृत्यों तथा राज्य शासन द्वारा निष्पादित किये जा रहे कृत्यों के बीच स्पष्ट अन्तर परिभाषित किये जायें अर्थात् जो कृत्य पंचायतों को हस्तांतरित हों, उनका निष्पादन संबंधित विभागों द्वारा नहीं किया जाये। ऐसा करना पंचायतों को दी जाने वाली स्वायत्तता की अवधारणा के अनुरूप ही होगा क्योंकि तब पंचायतें इन कृत्यों के संबंध में न केवल निर्णय ले सकेंगी बल्कि

उन्हें निष्पादन की जिम्मेदारी भी लेनी होगी और वे जनता के प्रति जवाबदेह भी हो सकेंगी।

- 4.26 11वीं अनुसूची में उल्लिखित कृत्यों को हस्तांतरित करने की प्रक्रिया में कृत्यों, संबंधित अमला तथा वित्तीय प्रावधान भी हस्तांतरित करना आवश्यक है। यह आवश्यक नहीं कि 11वीं अनुसूची में दिये गये सभी कृत्यों को एक साथ हस्तांतरित कर दिया जाये अपितु अनुसूची में उल्लिखित कृत्यों के संबंध में पंचायतों के स्तर पर निष्पादन किये जाने वाले कृत्य चिन्हित करते हुये उनसे संबंधित अमला तथा वित्तीय व्यवस्था चरणबद्ध कार्यक्रम के अंतर्गत पंचायतों को हस्तांतरित किया जाय।
- 4.27 प्रदेश में त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था तथा स्थानीय नगरीय निकायों को हस्तांतरित की जा रही राशि को बजट में यद्यपि पृथक मांग संख्याओं में दर्शाया जा रहा है किन्तु इसके विश्लेषण से यह प्रतीत होता है कि पंचायतों हेतु प्रावधानित राशि एवं उन्हें हस्तांतरित कर्तव्यों तथा अमले में कोई सामंजस्य नहीं है।
- 4.28 आयोग की अनुशंसा है कि पंचायतों को कृत्य, कर्मी एवं वित्त का हस्तांतरण एक समयबद्ध कार्यक्रम के अंतर्गत करने हेतु एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया जाये जो 11वीं अनुसूची में उल्लिखित कृत्यों के संबंध में विभिन्न स्तरों पर पंचायतों को हस्तांतरित की जाने वाली योजनाओं को चिन्हित करे। इन योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु आवश्यक अमला भी पंचायतों के सीधे प्रशासनिक नियंत्रण में लाया जाये।

### पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग का ज्ञापन

- 4.29 पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग ने वित्त आयोग को एक ज्ञापन प्रस्तुत किया है, जिसमें ग्राम पंचायतों के लिये आवश्यक मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध कराने हेतु आवश्यक संसाधनों के आंकलन हेतु इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक आडिटर्स मध्यप्रदेश चैप्टर भोपाल द्वारा प्रदेश के 15 जिलों में स्थित 37 जनपद पंचायतों की 124 ग्राम पंचायतों का नमूना सर्वेक्षण कराया गया। चयन की गई ग्राम पंचायतों में अनुसूचित जाति 10.48 प्रतिशत, अनुसूचित जनजाति 49.19 प्रतिशत, अन्य पिछड़ा जाति 13.07 प्रतिशत तथा सामान्य श्रेणी की 26.61 प्रतिशत ग्राम पंचायतें सम्मिलित की गईं। इनमें से 35 प्रतिशत पंचायतों में महिलाएं सरपंच पदासीन थीं।
- 4.30 इन्स्टीट्यूट द्वारा की गई 124 ग्राम पंचायत की नमूना जांच में वर्ष 2005-06 में पंचायतों की औसत वार्षिक आय 9.03 लाख पाई गई। इस आय का लगभग 98.72 प्रतिशत राशि ग्राम पंचायतों को विभिन्न विभागों द्वारा सौंपी गई योजनाओं के निष्पादन के लिये अभिकर्ता के रूप में प्राप्त वसूली है एवं पंचायतों की कुल आय 1.07 प्रतिशत ही करारोपण से प्राप्त होती हैं। वर्ष 2005-06 में 67 प्रतिशत ग्राम

पंचायतों ने न तो कोई करारोपण किया न ही कर वसूली । 124 ग्राम पंचायतों में से कुल 41 (33 प्रतिशत) पंचायतों ने ही भूमि/भवन(सम्पत्ति), प्रकाश, जलकर लगाये हैं। इन्स्टीट्यूट द्वारा किये गये आंकलन के अनुसार औसत प्रतिवर्ष प्रत्येक ग्राम पंचायत से 47332 रुपये के करों की वसूली हो सकती है ।

431 इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक ऑडीटर्स ऑफ इण्डिया, मध्यप्रदेश चैप्टर के माध्यम से कराये गये अध्ययन के प्रतिवेदन के आधार पर ग्रामीण विकास विभाग ने पंचायतों की आवश्यकताओं के लिये कुल 14046.39 करोड़ रुपये की मांग की है :-

	विवरण	राज्य स्तरीय औसत आवश्यकता (रु.करोड में)
1	ग्राम पंचायतों की आबादी के लिए शुद्ध पेयजल प्रदाय	2639.40
2	बंद पड़ी पुरानी योजनाओं को चालू करना, नलकूप एवं हैंडपम्प का खनन, हैंडपम्प एवं कुओं का रिचार्ज	324.02
3	ग्राम पंचायतों में प्रकाश एवं विद्युत व्यवस्था	1129.96
4	ग्राम पंचायतों में आंतरिक भाग में मार्गों/सड़क सुविधा का प्रदाय सी.सी रोड	8153.07
5	ग्राम पंचायतों में स्वच्छता एवं साफ सफाई व्यवस्था	5.22
6.	ग्राम पंचायतों के लिए मूलभूत सुविधाएं	1794.70
	योग -	14046.39

4.32 यदि इस राशि को पांच समान वर्षों में विभाजित करें तो 2810 करोड़ रुपये प्रति वर्ष की आवश्यकता का आंकलन किया गया है ।

#### ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल व्यवस्था

4.33 प्रदेश की कुल जनसंख्या का लगभग 77 प्रतिशत आबादी ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करती है । विकेन्द्रीकृत पंचायत राज व्यवस्था में नल जल योजना के निर्माण का

दायित्व लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग का है, परन्तु उसका संचालन और संधारण का उत्तरदायित्व ग्राम पंचायत को सौंपा गया है। ग्रामीण क्षेत्रों में 40 लीटर प्रत्येक व्यक्ति प्रतिदिन के मान से स्वच्छ एवं पेय जल की आपूर्ति की आधारभूत व्यवस्था है। अध्ययन में पाया गया कि कुल 42.80 प्रतिशत ग्राम पंचायत में ही नल-जल योजना स्थापित है।

### कुएँ तथा हैण्डपम्प से पेयजल व्यवस्था

- 4.34 जिन गांवों में नल-जल योजना नहीं है, उन गांवों में पेयजल की आपूर्ति कुएँ तथा हैण्डपम्प से की जाती है। अध्ययन में यह पाया गया है कि 42.90 प्रतिशत कुएँ ग्रीष्म ऋतु में सूख जाते हैं अर्थात् उन्हें रीचार्ज करने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त 19.30 प्रतिशत हैण्डपम्प बंद पाये गये तथा शेष में से 306 प्रतिशत हैण्डपम्प गर्मी में सूखने की वजह से उन्हें रीचार्ज आवश्यक है। लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग के अनुसार प्रदेश में वर्ष 2006 की स्थिति में 374328 हैण्डपम्प स्थापित थे, जिस में से 16.09 प्रतिशत बिगड़े हुए पाये गये।
- 4.35 ग्रामीण जलापूर्ति के अंतर्गत पीने के लिये 3 लीटर, भोजन पकाने के लिये 5 लीटर, नहाने के लिये 15 लीटर, बर्तन/मकान धोने आदि के लिये 7 लीटर, प्रक्षालन आदि के लिये 10 लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन इस प्रकार कुल 40 लीटर जल प्रदाय का मापदण्ड निर्धारित है।
- 4.36 ग्रामीण क्षेत्र में जलापूर्ति हेतु 250 व्यक्तियों के लिये एक हैण्डपम्प अथवा एक सार्वजनिक स्टैण्ड पोस्ट स्थापित किये जाने का प्रावधान किया जाता है। किसी स्वतंत्र बसाहट में, जहां जनसंख्या 250 व्यक्तियों से कम है, पीने योग्य जल स्रोत नहीं उपलब्ध होने पर भी जल स्रोत उपलब्ध कराने का प्रावधान है। बीस परिवारों अथवा 100 व्यक्ति, जो भी अधिक है, की जनसंख्या वाले सुरक्षित पेयजल स्रोत स्वतंत्र बसाहट को भी गतिवर्धित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम के अंतर्गत जल प्रदाय के लिये इकाई के रूप में मान्य किया गया है। अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति के 100 व्यक्तियों की बसाहट के लिये भी प्राथमिकता के आधार पर निर्धारित मापदण्ड का पेयजल उपलब्ध कराने का प्रावधान है।
- 4.37 प्रदेश में ग्रामीण क्षेत्र में भू-गर्भीय दोहन अधिक होता है। भू-गर्भीय जल पर अधिक निर्भरता होने के कारण जल स्तर में निरन्तर गिरावट देखी जा रही है। चैकडैम, परकोलेशन टैंक, स्टाप डैम, रेनवाटर-हार्वेस्टिंग आदि कार्यों के माध्यम से पेयजल स्रोतों की रीचार्जिंग का कार्य पंचायतों की प्राथमिकता होना चाहिये। फ्लोराईड, खारा पानी, नाइट्रेट, लौह तत्व के निर्धारित मानक से अधिक जल वाले क्षेत्र तथा प्रदूषण के फलस्वरूप अनुपयोगी पेयजल स्रोत क्षेत्र को छोड़कर शेष अन्य सभी प्रकार के जल प्रदाय संबंधी कार्य पंचायतों के अधीन होने चाहिये। ग्रामीण

क्षेत्र में समग्र स्वच्छता अभियान के अंतर्गत घरेलू शौचालय, शालाओं तथा आंगन बाड़ी की सामुदायिक स्वच्छता का कार्य पंचायतों के पास होना चाहिये, साथ ही घरेलू उपयोग में लाये गये पानी का पुनः उपयोग कर गन्दे पानी को शौचालय आदि में उपयोग की व्यवस्था का दायित्व भी ग्राम पंचायतों का होना चाहिये, ताकि ग्रामीण स्वच्छता संबंधी दायित्व पूर्ण हो सके ।

## लेखांकन

- 4.38 पंचायत राज संस्थाओं के लेखों के आडिट के संबंध में राज्य शासन द्वारा नई व्यवस्था लागू की गई है जिसमें एक नवीन संचालनालय का गठन किया गया है । पंचायत राज संस्थाओं द्वारा सम्पादित कार्य की गुणवत्ता इस बात पर निर्भर करती है कि पंचायतों के लेखा एवं आनुषंगिक अभिलेख संधारित करने की प्रभावी व्यवस्था हो । यद्यपि पंचायतों के लेखाओं के कम्प्यूटरीकरण हेतु 'पंच लेखा' के माध्यम से प्रयास किया गया है किन्तु यह व्यवस्था इसलिये असफल होती प्रतीत हो रही है कि फिलहाल जनपद मुख्यालय पर ही कम्प्यूटर उपलब्ध कराये गये हैं जिससे ग्राम पंचायतों द्वारा डाटा प्रविष्टि का कार्य जनपद मुख्यालय पर ही किया जा सकता है । इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायतों द्वारा निष्पादित की जा रही योजनाओं एवं 'पंच लेखा' साफ्टवेयर में उपलब्ध लेखा शीर्षों में भी तालमेल का अभाव है ।
- 4.39 पंचलेखा साफ्टवेयर के संचालन में आने वाली तकनीकी कठिनाइयों एवं हार्डवेयर के खराब होने पर कोई तकनीकी सहायता उपलब्ध नहीं है । फलस्वरूप पंचलेखा साफ्टवेयर अपने उद्देश्यों को पाने में विफल रहा है ।
- 4.40 लेखांकन की प्रक्रिया को प्रभावी बनाने के लिये राज्य शासन के बजट की संरचना में भी परिवर्तन किया जाना आवश्यक प्रतीत होता है । यद्यपि पंचायतों को दी जाने वाली वित्तीय सहायता को पृथक मांग संख्या में दर्शाया जा रहा है किन्तु इसके माध्यम से यह ज्ञात नहीं होता कि वस्तुतः आवंटित राशि पंचायतों द्वारा ही व्यय की जाती है । इन मांग संख्याओं में उल्लिखित अधिकांश राशि पंचायतों के द्वारा व्यय नहीं की जाकर संबंधित विभागों के द्वारा ही व्यय की जाती है । इसलिये यह आवश्यक है कि राज्य के बजट में यह स्पष्ट उल्लेख हो कि किस-किस स्तर पर पंचायतों को कौन-कौन सी योजना हस्तांतरित की गई है और जो प्रावधान उपलब्ध कराया गया है, वह पंचायतों के माध्यम से ही व्यय किये जाने के लिये प्रावधानित है ।
- 4.41 बजट की संरचना इस प्रकार से होनी चाहिये कि पंचायतों को राज्य शासन के करों, शुल्क एवं फीसों से मिलने वाले हिस्से, समनुदेशित करों, सहायता अनुदान, दिये जा रहे ऋण, राज्य सरकार की योजनाओं के निष्पादन हेतु अभिकर्ता कार्यों की राशि और इसी प्रकार केन्द्र सरकार की योजनाओं के निष्पादन हेतु राज्य शासन के

बजट के माध्यम से उपलब्ध कराई जाने वाली राशि को पृथक से दर्शाना चाहिये । बजट पुस्तिकाओं में उन पदों की सूची भी परिशिष्ट में होनी चाहिये जिनका पूरा प्रशासनिक नियंत्रण पंचायतों के अधीन किया गया हो । ऐसी व्यवस्था लागू करने से ही पंचायतों को दिये जा रहे वित्तीय सहायता के संबंध में पारदर्शी स्थिति निर्मित हो सकेगी एव इसी आधार पर पंचायतों को अपने लेखे रखने में भी सुगमता होगी । इससे पंचायतों द्वारा किये जा रहे विभिन्न कार्यों के लक्ष्य निर्धारित करने में भी सुगमता होगी । फलस्वरूप पंचायतों के लेखों की संपरीक्षा भी सुगमता से हो सकेगी ।

4.42 द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने जो अनुशंसा की थी, हम उसे यहां पुनः दोहराना चाहते हैं कि राज्य सरकार के बजट में स्थानीय निकायों के लिये प्रावधानित राशि विभिन्न मदों एवं उपमदों में विभाजन सहित उपलब्ध कराई जाना चाहिये । इस हेतु बजट पुस्तिका में तदनुसार संशोधन आवश्यक है । आयोग का सुझाव है कि बजट पुस्तिका में स्थानीय निकायों के लिये किये गये बजट प्रावधानों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया जाये:—

पंचायत राज निकायों को हस्तांतरण :—

1.राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित हस्तांतरण :—

- (1) राज्य के कर राजस्व में अंशभाग
- (2) सौंपा गया कर राजस्व
- (3) राज्य करों पर अधिभार/उपकर

2.राजस्व लेखे में सहायता अनुदान

- (1) राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुसार
- (2) राज्य वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अतिरिक्त राज्य सरकार के हस्तांतरण

(अ)सामान्य उद्देशीय, तथा

(ब) विशिष्ट उद्देशीय

(3) राज्य योजना आयोग की अनुशंसाओं पर योजना अनुदान

(अ) राजस्व लेखे में, तथा

(ब) पूंजीगत लेखे में

(4) केन्द्रीय वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित अनुदान

(5) केन्द्रीय सरकार से अनुदान

## (6) अन्य स्रोतों से अनुदान

### 3.राज्य सरकार से ऋण, यदि कोई हो

- 4.43 इस प्रक्रिया से स्थानीय निकायों को किये जाने वाले हस्तांतरण के संबंध में न केवल और अधिक पारदर्शिता होगी, अपितु इसी आधार पर स्थानीय निकायों के लिये लेखा संबंधी प्रक्रियाओं का भी संशोधन किये जाने पर आने वाले समय में स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति के संबंध में एक स्पष्ट एवं सटीक जानकारी उपलब्ध हो सकेगी ।

### लेखों की संपरीक्षा

- 4.44 यद्यपि ग्रामसभा एवं ग्राम पंचायतों के लेखों की संपरीक्षा के संबंध में नियम बनाये गये हैं, किन्तु स्थानीय शासन के चुने हुए प्रतिनिधियों के प्रति जवाबदेही को देखते हुए कम से कम जनपद पंचायत स्तर पर आडिट समितियों का गठन किया जाना चाहिये जिसमें पंचायत के चुने हुए प्रतिनिधियों को सम्मिलित किया जाये । यह समिति जनपद के अधीन ग्रामसभा एवं ग्राम पंचायतों के संपरीक्षा-प्रतिवेदन में इंगित की गई त्रुटियों अथवा अनियमितताओं एवं इनसे संबंधित सुधारों के संबंध में प्रतिवेदन तैयार करेगी, जिस पर संबंधित ग्रामसभा अथवा ग्राम पंचायत द्वारा कार्यवाही की जाना वैधानिक रूप से आवश्यक होगा । संपरीक्षा प्रतिवेदन पर अंतिम दृष्टिकोण लोकतांत्रिक व्यवस्था में चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा किये जाने पर ही जनता के प्रति जवाबदेही सुनिश्चित की जा सकेगी ।
- 4.45 आयोग की अनुशंसा है कि राज्य सरकार पंचायत एवं नगरीय निकायों से संबंधित मांग संख्या को इस प्रकार प्रस्तुत करे कि उन्हें हस्तांतरित होने वाली राशि इस प्रकार से परिलक्षित हो कि उनमें यह स्पष्ट ज्ञात हो सके कि इन निकायों को राज्य शासन के करों में कितना हिस्सा प्राप्त हो रहा है, उन्हें समनुदेशित करों का पृथक से उल्लेख हो तथा अनुदान भी स्पष्ट परिभाषित किये जाने चाहिये ।
- 4.46 इसके अतिरिक्त राज्य सरकार तथा केन्द्र सरकार की ऐसी योजनाओं के निष्पादन के लिये जो राशि राज्य के बजट के माध्यम से प्राप्त होगी, वे भी पृथक से योजनावार दर्शायी जानी चाहिये । वित्तीय हस्तांतरण का विश्लेषण वित्त सचिव के स्मृति पत्र में उल्लिखित होना चाहिये, जिससे हस्तांतरण के संबंध में और अधिक पारदर्शिता हो सकेगी । इससे विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत लेखाकंन एवं आडिट इत्यादि में भी सुगमता होगी ।
- 4.47 यह भी उल्लेखनीय है कि इस व्यवस्था के अंतर्गत उसी राशि का उल्लेख किया जाना उचित होगा जो राशि निकायों की निधि में समायोजित होने के पश्चात निकाय निधि से व्यय की जाये । ऐसी राशियां, जिनका आवंटन विभागीय व्यवस्था के

अंतर्गत हो, उसका उल्लेख किये जाने से निकायों के वित्तीय हस्तांतरण के संबंध में स्पष्ट स्थिति निर्मित नहीं करेंगी।

- 4.48 जनपद स्तर पर आडिट समितियों का गठन किया जाये ।
- 4.49 पंचायतों के मासिक आय और व्यय तथा उनके द्वारा किये जा रहे कार्यों का विवरण एकत्रित करने के लिये 12वें वित्त आयोग की अनुशंसा अनुसार सेल का गठन किया जाये ।

### पंचायतों के राजस्व स्रोत

4.50 मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993 के प्रावधानानुसार पंचायतों के राजस्व के स्रोत निम्नानुसार हैं :-

1. मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम 1993 की धारा 77 के अंतर्गत लगाये जाने वाले अनिवार्य एवं ऐच्छिक कर ।
2. राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहीत एवं संग्रहीत कर, पथकर, फीस का अधिनियम की धारा 63 के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं को समनुदेशन एवं सहायता अनुदान ।
3. अधिनियम की धारा 74, 75, एवं 76 में सौंपे गये कर संबंधी प्रावधान ।
4. अधिनियम की धारा 64 के अंतर्गत राज्य वित्त आयोग की अनुशंसा के आधार पर राज्य सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान
5. अधिनियम की धारा 115 में राज्य सरकार की पूर्व मन्जूरी से पंचायतों द्वारा उधार लिये जाने का भी प्रावधान किया गया है ।
6. गैर कर राजस्व में परिसम्पत्तियों, गौण खनिज, फीस तथा जुर्माने आदि से प्राप्त आय ।

4.51 आयोग के संदर्भित मुद्दे क्र० 3 (5) को मुद्देनजर रखते हुए आयोग द्वारा मध्यप्रदेश पंचायत एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 का अध्ययन किया गया । अधिनियम में अनेक संशोधन एवं परिवर्तन समय-समय पर किये गये हैं एवं कुछ ऐसे परिवर्तन भी हैं जिसमें प्रतीत होता है कि अधिनियम के प्रावधान एवं उसके अधीन बनायी गई नियमावली में कुछ विरोधाभास है । इसके अतिरिक्त दो प्रमुख मुद्दे हैं जिस पर शासन को विचार करने की आवश्यकता प्रतीत होती है :-

क- संविधान के 73वें संशोधन की मंशा यह है कि त्रिस्तरीय पंचायत राज स्थापित हो जिसमें ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायत का सबसे अधिक महत्व है । संविधान में प्रावधान है कि हर ग्राम में ग्राम सभा की स्थापना होगी, जिसे अधिकारों से

वैधित किया जा सकता है, परन्तु इसकी मंशा यह नहीं है कि चुनी हुई ग्राम पंचायत का स्थान नगण्य रह जाय और सारे अधिकार ग्राम सभा के हों, जिसमें कार्यो का क्रियान्वयन भी सम्मिलित है । संविधान में कराधान का अधिकार ग्राम पंचायत को दिया गया है । मध्यप्रदेश में प्रायः पंचायत के सभी अधिकार लुप्त कर दिये गये हैं एवं कराधान तक के अधिकार ग्राम सभा को सौंपे गये हैं, जिस कारण ग्राम पंचायत के अस्तित्व पर ही प्रश्नचिन्ह लगता है ।

ख— त्रिस्तरीय पंचायत राज मे ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत में पारस्परिक संबंध विधि व विधान में स्पष्ट होने चाहिये । अन्य राज्यों में उदाहरणार्थ गुजरात, महाराष्ट्र, कर्नाटक, इत्यादि, में अनेक अधिनियम में ग्राम पंचायत जनपद पंचायत की ओर उत्तरदायी है एवं जनपद पंचायत जिला पंचायत को उत्तरदायी है । मध्यप्रदेश में इन तीनों स्तरों की पंचायतों में लगभग कोई नाता ही नहीं है । आयोग के समक्ष जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत के प्रतिनिधियों ने इस बात पर विशेष ध्यान दिलाया था ।

- 4.52 इसी प्रकार अनेक और ऐसी विसंगतियां मध्यप्रदेश पंचायत एवं ग्राम स्वराज अधिनियम में हैं जिनका समाधान करना आवश्यक है । अतएव आयोग का सुझाव है कि मध्यप्रदेश पंचायत एवं ग्राम स्वरोज अधिनियम की समीक्षा, पुनरावलोकन एवं पुनरीक्षण के लिये एक उच्च स्तरीय समिति बनाई जाय जो अधिनियम के गहन अध्ययन के पश्चात् शासन को उचित सुझाव दे ।

### ग्राम सभा के कृत्य एवं भूमिका

- 4.53 मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम,1993 की धारा-7 के प्रावधानों के अनुसार कतिपय कृत्यों को ग्रामसभा को समनुदेशित कर प्रदेश में स्थानीय लोकतंत्र की दिशा में एक अभिनव पहल हुई है । ग्राम पंचायतों द्वारा संपादित किये जाने वाले कृत्यों तथा उनके द्वारा उद्ग्रहीत किये जाने वाले करों को ग्रामसभा को हस्तांतरित किया गया । एक दृष्टि से यह प्रावधान 73 वें संविधान संशोधन द्वारा परिभाषित पंचायतों की अवधारणा की सीमा के पार हो जाते हैं क्योंकि ग्राम सभा स्वायत्त शासन की संस्था के रूप में परिभाषित नहीं होती है ।
- 4.54 संविधान के अनुच्छेद-243-क द्वारा ग्राम सभा को वैधानिक स्थिति प्रदान करते हुये ग्राम में निवास कर रहे वोट देने का अधिकार रखने वाले व्यक्ति को सीधे निर्णय लेने की प्रक्रिया में सम्मिलित करने का प्रावधान किया गया है । ग्राम सभा लोकतांत्रिक व्यवस्था में ऐसी कड़ी है, जिसमें सभी वयस्कों को निर्णय लेने की प्रक्रिया में भागीदार बनाया गया है । ग्राम सभा की व्यवस्था के माध्यम से पंचायतों

की कार्य प्रणाली में और अधिक पारदर्शिता आई है तथा ग्रामों के बीच संसाधनों के बंटवारे में समानता के अवसर उपलब्ध हुये हैं ।

4.55 मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 के अंतर्गत ग्राम पंचायतों को सार्वजनिक बाजारों तथा सार्वजनिक मेलों से भिन्न बाजार तथा मेले की स्थापना पूर्णतः और विनियमन संबंधी कार्य को छोड़कर शेष कार्य अधिनियम की धारा 7 के अंतर्गत ग्राम सभा को सौंपे गये हैं ।

4.56 ग्राम सभा को सौंपे गये कार्यों के मुख्य रूप से नागरिक, विनियमन, कल्याण नियोजन एवं विकास तथा अभिकर्ता कार्यों के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है ।

प्रमुख कार्य निम्नानुसार है:-

- (1) स्वच्छता, सफाई और न्यूसेन्स का निवारण और उसका उपशमन,
- (2) सार्वजनिक कुओं, तड़ागों और तालाबों का निर्माण, मरम्मत और अनुरक्षण तथा घरेलू उपयोग के लिये जलप्रदाय,
- (3) नहाने तथा धोने और पालतू पशुओं को पीने के लिये जल प्रदाय हेतु जल के स्रोतों का संनिर्माण और अनुरक्षण,
- (4) ग्रामीण सड़कों, पुलियों, पुलों, बांधों तथा सार्वजनिक उपयोगिता के अन्य संकर्मों तथा भवनों का संनिर्माण और अनुरक्षण,
- (5) सार्वजनिक सड़कों, संडासों, नालियों, तालाबों, कुओं तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों का संनिर्माण, अनुरक्षण और उनकी सफाई,
- (6) उपयोग में न लाये जाने वाले कुओं, अस्वच्छ तड़ागों, खाईयों तथा गड्ढों को भरना और सीढ़ीदार कुओं (बावड़ियों) को स्वच्छ कुओं में परिवर्तित करना,
- (7) ग्राम मार्गों और अन्य सार्वजनिक स्थानों पर प्रकाश की व्यवस्था करना,

4.57 ग्राम पंचायत को सौंपे गये कार्यों की अपेक्षा ग्राम सभा को सौंपे गये कार्य अधिक व्यापक हैं । ग्राम पंचायतों की भूमिका अब समन्वयक एजेन्सी की तरह सीमित है । ग्राम सभा को सौंपे गये कार्यों के निष्पादन हेतु मध्यप्रदेश ग्राम सभा (समितियों के सम्मिलन, कामकाज के संचालन की प्रक्रिया तथा संबद्ध विषय) नियम, 2001 में वर्णित प्रावधान अनुसार ग्राम निर्माण समिति एवं ग्राम विकास समिति के गठन का प्रावधान किया गया है । ग्राम निर्माण समिति में अधिकतम छः सदस्य हो सकते हैं । समितियां ग्राम पंचायतों के अभिकरण के रूप में ग्राम सभा के भीतर पांच लाख रूपये तक का संनिर्माण कार्य कर सकेंगी । समितियों द्वारा किये जा रहे संनिर्माण कार्यों का पर्यवेक्षण ग्राम पंचायतों को दिया गया है ।

4.58 ग्राम विकास समिति का कार्यक्षेत्र ग्राम विकास कार्यक्रमों, योजनाओं, बजट, करारोपण तथा वित्तीय विषय एवं ऐसे कृत्य, जो ग्राम निर्माण समिति को आवंटित

- नहीं किये गये हों, हैं । ग्राम विकास समिति में अधिकतम दस सदस्य हो सकते हैं ।
- 4.59 मध्यप्रदेश पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम की धारा 7 (ख) (2) के प्रावधान अनुसार ग्राम पंचायत का सरपंच ग्राम निर्माण समिति तथा ग्राम विकास समिति का अध्यक्ष होगा ।
- 4.60 कार्यों के साथ-साथ ग्राम पंचायत के कराधान संबंधी लगभग सभी अधिकार ग्राम सभा को हस्तांतरित कर दिये गये हैं । ग्राम सभा हेतु ग्राम कोष की स्थापना का प्रावधान किया गया है । निधि, अन्न कोष, श्रम कोष, वस्तु कोष और नगद कोष से मिलकर बनती है तथा निधि में ग्राम सभा द्वारा अधिरोपित कर केन्द्र सरकार या राज्य सरकार द्वारा प्रायोजित विभिन्न स्कीमों के अधीन ग्राम सभा द्वारा प्राप्त कोई राशि, ग्राम पंचायत निधि से प्राप्त की गई कोई राशि, जिसमें भू-राजस्व के आगम, भू-राजस्व पर उपकर, चराई फीस, शाला भवन उपकर सम्मिलित हैं, जो ग्राम पंचायत द्वारा ग्राम सभा को आवंटित की गई हो, अन्य स्रोत से प्राप्त आय और दान में प्राप्त राशि भी जमा होगी ।
- 4.61 ग्राम पंचायत का सचिव ग्राम निर्माण समिति का सचिव भी होगा तथा ग्राम कोष का संधारण करेगा । नगद कोष से समस्त आहरण ग्राम विकास समिति के अध्यक्ष तथा सचिव के संयुक्त हस्ताक्षर से ही किया जायेगा ।
- 4.62 पंचायती राज संस्थाएँ स्थानीय विकास में अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं, किन्तु वित्तीय, प्रशासकीय एवं तकनीकी साधनों के लिये वे पूर्णतः बाहरी साधनों पर निर्भर हैं । पंचायतों का स्वयं का कर राजस्व कुल राजस्व की तुलना में अत्यन्त ही गौण है और उन्हें कराधान के जो साधन दिये गये हैं, उनका दोहन भी पूर्ण रूप से करने में सक्षम नहीं हो सके हैं ।
- 4.63 पंचायतों की वित्त संरचना को समझने के लिये आयोग द्वारा ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत हेतु पृथक से प्रश्नावली बनाकर सभी ग्राम जिला पंचायतों को भेजी गई थी । अधिकांश ग्राम पंचायतों द्वारा आय एवं व्यय संबंधी आंकड़ें प्रश्नावली में भरे ही नहीं गये और जो भरे गये, उन आंकड़ों को विश्लेषण के पश्चात् विश्वसनीयता के साथ उपयोग करने में कठिनाई हुई है । ग्राम पंचायतों से प्राप्त प्रश्नावली एवं गणना में ली गयी प्रश्नावली का विवरण परिशिष्ट-9 में दर्शाया गया है । आंकड़ों के संकलन की कठिनाईयों के बारे में 11वें वित्त आयोग और 12वें वित्त आयोग तथा प्रथम एवं द्वितीय राज्य वित्त आयोग ने भी चित्रण किया है । विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव में निष्कर्ष पर पहुंचना किसी भी दृष्टि से अनुकूल नहीं हो सकता ।
- 4.64 अतः आयोग की अनुशंसा है कि पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय नगरीय निकायों की आय और व्यय तथा नियोजित कार्यकलापों संबंधी आंकड़ों का निरन्तर

संग्रह करने के लिये उपयुक्त एवं स्थायी व्यवस्था की जाये तथा इस प्रयोजन हेतु वित्त विभाग, नगरीय प्रशासन विभाग एवं पंचायती राज संस्थाओं में एक प्रकोष्ठ का गठन किया जाये, जिससे आंकड़ों का संग्रह प्रभावी ढंग से हो सके ।

- 4.65 विश्वसनीय आंकड़ों के अभाव में हम अभी भी बहुत ही मोटे अनुमान के आधार पर पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय नगरीय निकायों की वित्तीय स्थिति के संबंध में विश्लेषण कर रहे हैं ।

### वित्त आयोग की भूमिका

- 4.66 वित्त आयोग का प्रमुख कार्य स्थानीय निकायों को –

- (1) कर राजस्व के अंशभाग
- (2) सौंपे गये कर राजस्व तथा
- (3) सहायता अनुदान के रूप में आवंटन हेतु विभाजनीय कोष का निर्धारण करना है ।

### विभाजनीय कोष

- 4.67 कर राजस्व के अंशभाग के संबंध में संविधान के अनुच्छेद 243– झ तथा 243–म के अनुसार राज्य के करों, शुल्कों, पथकर और फीस आदि से प्राप्त होने वाले राजस्व का बंटवारा स्थानीय शासन की इकाइयों के मध्य किया जाना है । अतः विभाजनीय कोष में गैर कर राजस्व एवं केन्द्रीय करों में राज्य सरकार के अंशभाग सम्मिलित नहीं होंगे । स्वयं कर के शुद्ध राजस्व की गणना के लिये सकल कर राजस्व में से 10 प्रतिशत की दर से वसूली व्यय एवं समनुदेशित करों को घटाया जाय ।
- 4.68 गांवों के विकास के लिए धनराशि उपलब्ध कराना एवं योजनाएं अनुमोदित करना शासन का कर्तव्य है एवं इसमें प्राथमिकताएं कायम करना व विकास कार्यों के लिये धनराशि उपलब्ध कराना राष्ट्रीय योजना आयोग एवं राज्य योजना आयोग का उत्तरदायित्व है, परन्तु राज्य वित्त आयोग को यह कार्य सौंपा गया है कि स्थानीय शासन संस्थाएं सुदृढ़ कैसे हों, उनका प्रशासन एवं वित्तीय प्रबंध कैसे सुधारा जाये एवं स्थानीय संपदा का संधारण कैसे हो, इस बारे में अपनी अनुशंसा दे ।
- 4.69 मध्यप्रदेश में 23040 ग्राम पंचायतें हैं, 55,393 गांव हैं, जिनमें से 3276 वीरान हैं और 52,117 गांव बसे हुए हैं । सन 2001 की जनगणना के आधार पर मध्यप्रदेश की कुल जनसंख्या 6,03,48,000 थी, जिसमें से 4,43,81,000 लोग ग्रामीण क्षेत्र में रहते थे अर्थात् मध्यप्रदेश की 73.54 प्रतिशत जनसंख्या गांवों में रहती है । इस जनसमुदाय को, जो कुल जनसंख्या का तीन चौथाई अंश है, न्यूनतम नागरिक

सुविधाएं उपलब्ध कराना शासन का परम कर्तव्य बनता है। ग्रामीण क्षेत्र की स्थानीय शासन संस्थाओं को सुदृढ़ बनाना तभी संभव होगा जबकि ग्रामीण अधोसंरचना सुधरे एवं गांवों में बसने वाले लोगों को आवागमन, जल-मलवहन, पानी का निकास, अंदरूनी एवं पहुंच मार्ग की न्यूनतम सुविधाएं उपलब्ध हों। अतएव आयोग की मान्यता यह है कि योजना मद से उपलब्ध होने वाली धनराशि अन्य शासकीय इकाइयों का फर्ज होते हुए भी शासन को अधोसंरचना सुधार के लिये अनुदान देना चाहिये।

- 4.70 वर्तमान परिस्थिति यह है कि प्रायः सभी गांवों में, लगभग 600 को छोड़कर, सार्वजनिक रूप से नल व्यवस्था द्वारा पेयजल उपलब्ध नहीं कराया जाता। मलवहन का प्रबंध है ही नहीं, अधिकांश गांवों में अंदर की सड़कें कच्ची व जर्जर हैं एवं पहुंच मार्ग भी कई जगह उपलब्ध नहीं हैं। जहां कुछ स्थायी संपदा बनाई गई है, जैसे शाला भवन, पंचायत भवन, सामुदायिक केन्द्र, सड़कें इत्यादि, उनके संधारण के लिए पंचायतों के पास धनराशि उपलब्ध नहीं है तथा यह संपदा कुछ ही वर्षों में ध्वस्त हो जाती है।
- 4.71 इसी प्रकार जब जनसंख्या बढ़ती है तब अधोसंरचना विकास के लिए भी न तो पंचायतों के पास धनराशि होती है और न ही उन्हें योजना मद से धनराशि उपलब्ध कराई जाती है। इस स्थिति को सुधारना आवश्यक है।
- 4.72 आयोग की सिफारिश है कि शासन गांवों का श्रेणीकरण करें। प्रथम श्रेणी तो उन गांवों की होगी जिनकी जनसंख्या 500 से कम है। ऐसे गांव अधिकांशतः दुर्गम क्षेत्रों में बसे हैं, जहां नागरिक सुविधाएं प्रायः उपलब्ध ही नहीं हैं। द्वितीय श्रेणी में वे गांव आएंगे जिनकी जनसंख्या 501 से 1000 तक है। तृतीय श्रेणी उन गांवों की होगी जिनकी जनसंख्या 1001 से 1500 तक है। चौथी श्रेणी में वे गांव होंगे जिनकी जनसंख्या 1500 से अधिक है तथा जिनकी रूपरेखा लगभग कस्बे जैसी है और जहां के लोग अन्य व्यवसायों के कारण कमोबेश छोटे गांवों के लोगों से अधिक समृद्ध हैं।
- 4.73 आयोग ने इन सेवाओं पर किये जाने वाले व्यय का आंकलन किया है। यह आंकलन ग्राम पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के विश्लेषण के आधार पर किया गया है। ग्राम पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के संबंध में जो मुख्य कठिनाइयाँ दृष्टिगत हुईं, वे ये हैं कि अधिकांश ग्राम पंचायतों ने प्रश्नावली की जानकारी पूर्ण रूप से भरकर नहीं भेजी। विशेष कर आय एवं व्यय के संबंध में दी गई जानकारी अत्यन्त विसंगति पूर्ण प्रतीत हुई। अधिकांश ग्राम पंचायतों ने आय एवं व्यय दोनों जानकारी उपलब्ध नहीं कराई। यद्यपि ग्राम पंचायतों से उनकी क्षमता को देखते हुए दो ही वर्षों की जानकारी प्राप्त की जानी थी, किन्तु अधिकांश ग्राम पंचायतें वह भी उपलब्ध कराने में सक्षम नहीं हुईं। उनके द्वारा या

तो आय की या व्यय की जानकारी उपलब्ध कराई गयी। इसके अतिरिक्त उपलब्ध कराये गये आंकड़ों से भी उनकी विश्वसनीयता के प्रति संदेह उत्पन्न होता है। जैसा कि पूर्व में भी कहा गया है कि आयोग पुनः दृढ़तापूर्वक इस बात की अनुशंसा करता है कि पंचायतों के लेखा संबंधी कार्यों का कम्प्यूटरीकरण शीघ्रातिशीघ्र कराना चाहिये।

- 4.74 आयोग ने ग्राम पंचायतों द्वारा मूलभूत कार्यों पर किये जा रहे व्यय के आंकड़ों का विश्लेषण किया है। मूलभूत कार्यों में स्थापना, स्वच्छता, पेयजल प्रदाय, सड़क रखरखाव, प्रकाश रखरखाव, नागरिक सुरक्षा, जनस्वास्थ्य, बीमारियों की रोकथाम, शौचालयों का रखरखाव, नालियों का रखरखाव, ग्राम पंचायत की परिसम्पत्तियों का रखरखाव तथा राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों से प्राप्त राशि का उपयोग सम्मिलित किया गया है।
- 4.75 मूलभूत कार्यों पर हुए व्यय की जानकारी के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2004-05 हेतु ग्राम पंचायतों का प्रति व्यक्ति औसत स्थापना व्यय 6.19 रुपये है, जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 11.25 प्रतिशत है, स्वच्छता पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 2.96 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 5.38 प्रतिशत है, पेयजल पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 7.15 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 12.98 प्रतिशत है, सड़कों के रखरखाव पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 5.39 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 9.79 प्रतिशत है, सड़क एवं प्रकाश के रखरखाव पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 5.60 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 10.17 प्रतिशत है, सार्वजनिक सुरक्षा पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 1.32 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 2.4 प्रतिशत है, लोकस्वास्थ्य पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 1.78 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 3.23 प्रतिशत है, संक्रामक बीमारियों की रोकथाम पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 0.34 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 0.63 प्रतिशत है, शौचालयों के रखरखाव पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 0.51 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 0.94 प्रतिशत है। नालियों के रखरखाव पर प्रतिव्यक्ति औसत व्यय 2.50 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 4.43 प्रतिशत है। पंचायतों की परिसम्पत्तियों के रखरखाव पर प्रतिव्यक्ति औसत व्यय 3.01 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 5.47 प्रतिशत है। वित्त आयोग की सिफारिशों से प्राप्त राशि का मूल कार्यों पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 13.91 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 25.26 प्रतिशत है। अन्य कार्यों पर प्रति व्यक्ति औसत व्यय 4.39 रुपये है जो कि मूल कार्यों पर कुल व्यय का 7.97 प्रतिशत है। इस प्रकार प्रति व्यक्ति प्रति पंचायत रुपये 55.05 व्यय किया गया है। विस्तृत विवरण तालिका-2 में दिया गया है।
- 4.76 प्रदेश के जिले में प्रति व्यक्ति किये जा रहे व्यय के बीच में भी काफी असमानता

देखी गई है। अनूपपुर जिले में जहां प्रति व्यक्ति व्यय अधिकतम 78.3 रूपये देखी गयी है, वहीं यह उज्जैन जिले में न्यूनतम 23.2 रूपये पायी गयी । वर्ष 2003 एवं वर्ष 2004 के व्यय का जिलेवार विवरण तालिका-3 से तालिका-50 तक में दर्शाया गया है ।

- 4.77 प्रति व्यक्ति औसत व्यय के साथ-साथ पंचायतों के स्वयं के संसाधनों की भी गणना की गई, जिसके लिये पंचायतों द्वारा लगाये जा रहे अनिवार्य एवं ऐच्छिक कर तथा करेत्तर राजस्व को संज्ञान में लिया गया । जिलेवार विवरण तालिका-51 से तालिका-75 तक में प्रदेश के जिलों में प्रति व्यक्ति आय में भी काफी विषमता देखी गई । जहां श्योपुर जिले में प्रति व्यक्ति आय 1.8 रूपये है, वहीं अधिकतम प्रतिव्यक्ति आय 44 रूपये झाबुआ जिले से प्रतिवेदित की गई ।
- 4.78 जिलों के मध्य मूलभूत कार्यों पर प्रति व्यक्ति किये जा रहे व्यय के बीच के अन्तर को पाटना इसलिये आवश्यक होगा कि प्रदेश के नागरिकों को एक समान स्तर पर मूलभूत सुविधाएँ उपलब्ध हो सकें । इसलिये जिन जिलों का औसत प्रतिव्यक्ति व्यय अधिकतम व्यय से कम है, उन्हें कम से कम वर्तमान में अधिकतम व्यय वाले जिलों के व्यय के बराबर लाना होगा ।
- 4.79 राज्य की अन्य राजकोषीय मांगों तथा बजट प्रबंधन एवं उत्तरदायित्व अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों को दृष्टिगत रखते हुए आयोग की अनुशंसा है कि विभाजनीय कोष का 5 प्रतिशत ग्रामीण एवं शहरीय निकायों के मध्य वितरित किया जाये । इस 5 प्रतिशत का 80 प्रतिशत पंचायती राज संस्थाओं अर्थात् 4 प्रतिशत ग्राम पंचायतों को वितरित किया जाये एवं शेष 20 प्रतिशत अर्थात् विभाजनीय कोष का 1 प्रतिशत नगरीय निकायों के मध्य वितरित किया जाये । प्रतिव्यक्ति आय शहरी क्षेत्रों की अपेक्षा ग्रामीण क्षेत्रों में काफी कम है । अतः ग्राम पंचायतों का कर आधार काफी संकुचित है । ग्रामीण क्षेत्रों में उपलब्ध कराई जाने वाली नागरिक सेवाओं को शहरी क्षेत्रों में उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं के समकक्ष लाने में अभी और समय लगेगा । इसलिये आयोग ने विभाजनीय कोष को ग्रामीण एवं नगरीय स्थानीय शासन के बीच वितरित करने हेतु जनसंख्या को आधार नहीं बनाया है ।

कर राजस्व के अंश भाग :-

- 4.80 चूंकि वर्तमान प्रदेश में कार्यों को संपादित करने के लिये अधिकार ग्राम सभा को हस्तांतरित किये गये हैं, साथ ही उन्हें कराधान के अधिकार भी दिये गये हैं, अतः आयोग की अनुशंसा है कि ग्राम पंचायतों के लिये निर्धारित विभाजनीय कोष ( राज्य के शुद्ध कर राजस्व का 4 प्रतिशत ) का बंटवारा निम्न आधार पर करते हुए प्रतिवर्ष ग्राम पंचायतों के माध्यम से प्रत्येक गांव को निम्नानुसार धनराशि उपलब्ध कराई जाए:-

- 1- प्रथम श्रेणी के 21527 गांव, जिनकी जनसंख्या 500 से कम है, तथा जिनकी कुल जनसंख्या 57.87 लाख होती है, को कर अंशभाग का 35 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 100 रु० प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 57.87 करोड रु० कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा।
- 2- द्वितीय श्रेणी के 16235 गांव, जिनकी जनसंख्या 501 से 1000 तक है तथा जिनकी कुल जनसंख्या 116.63 लाख होती है, को अंशभाग का 26 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 75 रु० प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 87.5 करोड रु० कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा।
- 3- तृतीय श्रेणी के 7102 गांव, जिनकी जनसंख्या 1001 से 1500 तक है तथा जिनकी कुल जनसंख्या 86.42 लाख होती है, को कर अंशभाग का 21 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 60 रु० प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 51.85 करोड रु० कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा।
- 4- चौथी श्रेणी के 7235 गांव, जिनकी जनसंख्या 1500 से अधिक है तथा जिनकी कुल जनसंख्या 182.89 लाख होती है, को कर अंशभाग का 18 प्रतिशत आवंटित किया जाये जो किसी भी दशा में प्रतिव्यक्ति 50 रु० प्रतिवर्ष से कम नहीं होगा अर्थात् इस श्रेणी के गांवों को न्यूनतम प्रतिवर्ष कुल 91.45 करोड रु० कर अंशभाग आवंटित किया जायेगा।

### अनुदान

- 4.81 पंचायती राज संस्थाओं के लिये सामान्य उद्देश्य अनुदान इसलिये अनुकूल हैं, क्योंकि इसके द्वारा वे अपनी प्राथमिकता के आधार पर विकास कार्यक्रम बनाकर उन्हें क्रियान्वित कर सकते हैं, जबकि विशिष्ट अनुदान उन्हें योजनाओं के मापदण्डों की सीमाओं के भीतर ही व्यय करने हेतु बाध्य रखते हैं। जब पंचायती राज संस्थाओं को अपने क्षेत्र की आर्थिक एवं विकास योजनाएं बनाने का दायित्व दिया गया है तो उनके निष्पादन में सामान्य उद्देश्य अनुदान अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं, क्योंकि वे अनाबद्ध होते हैं तथा उनका उपयोग आधार भूत सेवाओं में सुधार एवं निर्मित सम्पत्तियों के अनुरक्षण करने में किया जा सकता है।
- 4.82 23040 ग्राम पंचायतों को पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या के आधार पर प्रतिव्यक्ति रु० 25 प्रतिवर्ष के हिसाब से कुल 110.95 करोड रु० अनुदान दिया जाए जिससे ग्राम सभा द्वारा संधारण के कार्य के अतिरिक्त ग्राम पंचायत के पास कुछ धन उपलब्ध हो जो अधोसंरचना सुधार पर खर्च हो। स्वयं के कर राजस्व में वृद्धि करने एवं कर

संग्रहण को प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से यह अनुदान उन्हीं ग्राम पंचायतों को दिया जायगा जो स्थापित मानदण्ड के आधार पर कराधान करती हैं और करों की वसूली करती है। वितरण की योजना राज्य शासन द्वारा बनाई जायेगी।

- 4.83 जनपद पंचायत एवं जिला पंचायत हेतु विभाजनीय कोष के अंशभाग में से करों का अंश दिये जाने की अनुशंसा नहीं की गई है क्योंकि उन्हें नागरिक सेवाओं के प्रदाय से संबंधित कोई कृत्य हस्तांतरित नहीं किये गये हैं। जनपद पंचायतों के लिये प्रतिवर्ष 20 करोड़ तथा जिला पंचायतों के लिये 5 करोड़ के सामान्य उद्देश्य अनुदान की अनुशंसा की जाती है। इस राशि का आवंटन उन्हें जनसंख्या के अनुपात में किया जायेगा और इसका व्यय उनके द्वारा संधारित परिसम्पतियों के अनुरक्षण एवं कार्यों के निष्पादन हेतु किया जायेगा। आयोग की यह भी अनुशंसा है कि जनपद एवं जिला पंचायतों को ग्रामीण स्थानीय शासन व्यवस्था में सार्थक भूमिका दी जाये।

#### विशिष्ट प्रयोजन अनुदान

- 4.84 त्रिस्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के पदाधिकारियों के मानदेय एवं भत्तों तथा इनमें कार्यरत कर्मचारियों के वेतन भत्तों के निर्धारण का निर्णय राज्य शासन द्वारा ही लिया जाता है। अतः इस प्रयोजन हेतु स्थापना अनुदान की पूर्व व्यवस्था को निरन्तर रखने की अनुशंसा की जाती है। इस मद पर होने वाला वास्तविक व्यय इन संस्थाओं को स्थापना अनुदान के रूप में उपलब्ध कराया जाय।
- 4.85 पंचायतों द्वारा विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत निर्माण कार्य सम्पादित किये जा रहे हैं, किन्तु इनमें निर्मित आस्तियों के रखरखाव की वित्तीय व्यवस्था के अभाव में संरचनाएँ अल्प समय में ही अनुपयोगी हो जाती हैं। फलस्वरूप नये निर्माण की स्थिति निर्मित की जाती है। ग्राम पंचायत स्तर पर निर्मित आस्तियों के रखरखाव हेतु रूपये 50 करोड़ के अनुदान की अनुशंसा की जाती है। इस अनुदान का वितरण पंचायत की जनसंख्या के आधार पर किया जाये।
- 4.86 जिन ग्राम पंचायतों द्वारा नल-जल योजनाओं का संचालन किया जा रहा है और जिनके द्वारा जल दर निर्धारित कर उसकी नियमित वसूली की जा रही है, उन ग्राम पंचायतों को नल-जल योजना के विद्युत व्यय की शत प्रतिशत प्रतिपूर्ति की जाय।

#### सौंपा गया राजस्व

- 4.87 वर्तमान में भू-राजस्व तथा स्टाम्प शुल्कों पर सरचार्ज से प्राप्त राजस्व को पंचायती राज संस्थाओं को सौंपा गया है। इस विषय में मध्यप्रदेश ग्राम स्वराज एवं पंचायती राज अधिनियम की धारा 74, 75 एवं 76 में प्रावधान है। इस राजस्व के बंटवारे में भू-राजस्व की शुद्ध प्राप्तियां एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के बंटवारे की वर्तमान व्यवस्था को निरन्तर रखने की आयोग अनुशंसा करता है।

## अध्याय— पाँच

### स्थानीय नगरीय निकाय

- 5.1 74वें संविधान संशोधन द्वारा ग्रामीण क्षेत्र से नगरीय क्षेत्र में संक्रमणगत क्षेत्र के लिये कोई नगर पंचायत, किसी लघुतर नगरीय क्षेत्र के लिये नगर पालिका परिषद और किसी वृहत्तर नगरीय क्षेत्र के लिये नगर निगम के गठन का प्रावधान करने की व्यवस्था की गई है। संविधान के अनुच्छेद 243-थ में नगर पालिकाओं के गठन, 243-द में नगर पालिकाओं की संरचना, 243-ब में नगर पालिकाओं आदि की शक्तियाँ, प्राधिकार और उत्तरदायित्व, 243-भ में नगर पालिकाओं द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्तियाँ और उनकी निधियाँ, 243-म में नगर पालिकाओं की वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करने हेतु वित्त आयोग के गठन, इत्यादि का प्रावधान किया गया है। इसके अतिरिक्त नगर पालिकाओं के लेखाओं की संपरीक्षा तथा जिला स्तर पर पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा तैयार की गई योजनाओं का समेकन करने और सम्पूर्ण जिले के लिये एक विकास योजना प्रारूप तैयार करने के लिये जिला योजना समिति के गठन का प्रावधान किया गया है।
- 5.2 अनुच्छेद 243-ब में नगर पालिकाओं को जो दायित्व सौंपे गये हैं, वे हैं—
- (1) आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिये योजनाएं तैयार करना
  - (2) ऐसे कृत्यों का पालन करना और ऐसी स्कीमों को, जो उन्हें सौंपी जाये जिनके अंतर्गत वे स्कीम भी हैं जो 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के संबंध में हैं, कार्यान्वित करना।
- 5.3 वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार प्रदेश की 26.46 प्रतिशत जनसंख्या शहरी क्षेत्रों में निवास करती है। प्रदेश में स्थापित नगरीय निकायों (अगस्त, 2007) का विवरण निम्नानुसार है:—

1— नगर निगम	14
2— नगर पालिकाएँ	87

- 5.4 वर्ष 2001 की जनगणना अनुसार प्रदेश की नगरीय जनसंख्या 1.59 करोड़ है । वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार प्रदेश में 368 नगर हैं जबकि नगरीय निकायों की संख्या 338 ही है। फलस्वरूप 2001 की जनगणना के आधार पर नगरीय जनसंख्या एवं स्थानीय शहरी निकायों की जनसंख्या में अंतर है। यह अन्तर इसलिये है कि 2001 की जनगणना में कुछ नगर पंचायतें ऐसी हैं जो ग्राम के रूप में चिन्हित की गयी है और कुछ नगर, ग्राम पंचायत के रूप में अधिसूचित हैं । अतः प्रदेश में नगरीय एवं ग्रामीण जनसंख्या तथा पंचायती राज संस्थाओं एवं शहरी स्थानीय निकायों के अधीन जनसंख्या में अन्तर है और इस अन्तर को समझना आवश्यक है। 2001 की जनसंख्या के आधार पर प्रदेश में 368 नगरों में से 316 नगर ऐसे हैं जिनकी जनसंख्या 50,000 या उससे कम है अर्थात् प्रदेश के अधिकांश नगर अधिक आबादी वाले क्षेत्र नहीं हैं ।
- 5.5 प्रदेश में नगर निगमों हेतु मध्यप्रदेश नगर पालिक निगम अधिनियम,1956 अधिनियमित है तथा नगर पालिकाओं एवं नगर पंचायतों हेतु मध्यप्रदेश नगर पालिका अधिनियम,1961 अधिनियमित है । संविधान की 12वीं अनुसूची में उल्लेखित 18 विषयों में से नगरीय योजना, जिसके अंतर्गत नगर योजना भी सम्मिलित है, को छोड़कर शेष विषयों से संबंधित कृत्य उपरोक्त अधिनियमों के अंतर्गत शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जा चुके हैं।
- 5.6 मध्यप्रदेश नगर पालिक निगम अधिनियम,1956 की धारा 66 में नगर निगम के अनिवार्य कर्तव्य तथा धारा 67 के अंतर्गत ऐच्छिक कर्तव्य निर्धारित किये गये हैं । धारा 132 के अंतर्गत उनके करारोपण के अधिकार परिभाषित किये गये हैं।
- 5.7 मध्यप्रदेश नगर पालिका अधिनियम,1961 की धारा 123 के अंतर्गत नगर पालिका के अनिवार्य कर्तव्य तथा धारा 124 के अंतर्गत उनके ऐच्छिक कर्तव्य निर्धारित किये गये हैं एवं धारा 127 के अंतर्गत परिषद के करारोपण के अधिकार परिभाषित किये गये हैं ।
- 5.8 12वें वित्त अयोग ने वर्ष 2005 से 2010 की अवधि के लिये प्रदेश के शहरी स्थानीय निकायों के लिये रू0 361 करोड़ के अनुदान, जो कि सभी राज्यों के लिये अनुशंसित रू0 5000 करोड़ का 7.22 प्रतिशत है, के आवंटन की अनुशंसा की थी । सरकारी-निजी भागीदारी के महत्त्व को विशेष कर टोस अपशिष्ट पदार्थ प्रबन्ध में बल देते हुए यह अपेक्षा की थी कि उनके द्वारा अनुशंसित अनुदान का 50 प्रतिशत हिस्सा निजी क्षेत्र के सहयोग से अपशिष्ट पदार्थों के संग्रहण, पृथक्करण, परिवहन

और ऊर्जा उत्पादन हेतु बनाई गई योजनाओं में व्यय किया जाय ।

स्थानीय निकायों द्वारा प्रदत्त सुविधाओं की समीक्षा :-

- 5.9 नागरिकों को मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध कराने का दायित्व स्थानीय शासन का है जिसके अंतर्गत स्वच्छ पेयजल, साफ सफाई, जल-मल निकासी, नगर में एक स्थान से दूसरे स्थान तक आने-जाने के लिये सड़क एवं परिवहन व्यवस्था, सड़क-प्रकाश इत्यादि प्रमुख हैं । प्रदेश के नगरीय निकाय यद्यपि नागरिकों को उपरोक्त सुविधाएं उपलब्ध तो करा रहें हैं किन्तु उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं के स्तर में निकाय की स्थिति के अनुसार काफी अन्तर है । नगर निगम क्षेत्र में विशेष कर बड़े नगर निगम क्षेत्र में उपलब्ध होने वाली सेवाओं का स्तर नगर पालिका क्षेत्र में तथा नगर पंचायत क्षेत्र में उपलब्ध कराई जा रही सेवाओं से काफी बेहतर है । सेवाओं के बीच के इस अन्तर को पाटना आवश्यक है ।
- 5.10 मल-वहन की व्यवस्था प्रदेश में मात्र 6 नगर निगमों, 7 नगर पालिकाओं और 6 नगर पंचायतों में ही उपलब्ध है अर्थात् लगभग 50 प्रतिशत नगर निगम, 90 प्रतिशत नगर पालिका और 97 प्रतिशत नगर पंचायतें मल-वहन की व्यवस्था उपलब्ध नहीं करा रही हैं । सीवेज ट्रीटमेन्ट प्लांट मात्र 6 नगर निगम, 3 नगर पंचायत और 3 नगर पालिकाओं में ही उपलब्ध है । 29 प्रतिशत नगर पंचायतें, 18 प्रतिशत नगर पालिकाएं सड़क-प्रकाश की सुविधा उपलब्ध नहीं करा पा रही हैं । नगरीय क्षेत्रों में जहां तक साफ सफाई का प्रश्न है, 17 प्रतिशत नगर निगम, 13 प्रतिशत नगर पालिकाएं एवं 30 प्रतिशत नगर पंचायतें अपने क्षेत्रों में प्रतिदिन कूड़ा-कर्कट एकत्रित करने की व्यवस्था नहीं कर पा रही हैं और मात्र 15 प्रतिशत नगर निगम, 6 प्रतिशत नगर पालिकाएं एवं 5 प्रतिशत नगर पंचायतें ही कूड़े-कर्कट को पुनः उपयोग की व्यवस्था कर रही हैं । गन्दी बस्ती क्षेत्रों में 17 प्रतिशत नगर निगम, 20 प्रतिशत नगर पालिकाएं तथा 44 प्रतिशत नगर पंचायतों ने शौचालय की व्यवस्था नहीं की है जिसके फलस्वरूप इन क्षेत्रों में क्रमशः 10, 25 एवं 30 प्रतिशत आबादी शौचालय-सुविधा से वंचित है ।

स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति

- 5.11 पंचायतों की तुलना में शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति काफी बेहतर है । उनके द्वारा स्वयं का राजस्व अर्जन करने की क्षमता पंचायतों की तुलना में काफी बेहतर है । यह सही है कि नगरीय क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति आय ग्रामीण क्षेत्र की अपेक्षा अधिक है किन्तु प्रति व्यक्ति स्वयं का राजस्व इस अन्तर की तुलना में कहीं अधिक है जिससे यह स्पष्ट है कि शहरी निकाय कर एवं सेवा शुल्कों के संग्रहण में ज्यादा कुशल हैं । नगर निगम में स्वयं की आय कुल आय का औसतन 38 प्रतिशत है । नगर पालिका क्षेत्र में यह लगभग 29 प्रतिशत और नगर पंचायत क्षेत्र में यह

लगभग 25 प्रतिशत है । समग्र रूप से स्थानीय नगरीय निकायों की स्वयं की आय उनकी कुल आय का लगभग 30 प्रतिशत से अधिक ही है । नगर निगम क्षेत्र में सम्पत्ति कर की मांग का लगभग 60 प्रतिशत, नगर पालिका क्षेत्र में 50 प्रतिशत और नगर पंचायत क्षेत्र में 35 प्रतिशत ही वसूल किया जाता है । शहरी निकायों के लिये सम्पत्ति कर अत्यन्त महत्वपूर्ण राजस्व स्रोत है और इसका पूरी क्षमता से दोहन किये जाने से निकायों की वित्तीय स्थिति और बेहतर हो सकती है । सम्पत्ति कर निर्धारण के लिये जीआई.एस. जैसी तकनीक का उपयोग नगर पंचायत स्तर तक किया जाना चाहिये । अन्य करों के संबंध में भी वसूली की लगभग वही स्थिति है । शहरी निकायों को कर की मांग का निर्धारण एवं वसूली प्रक्रिया में और अधिक प्रक्रियात्मक सुधार लाने की आवश्यकता है जिससे नागरिक स्वतः ही कर चुकाने हेतु प्रेरित हों ।

- 5.12 मध्यप्रदेश में नगर पालिक निगम अधिनियम तथा नगर पालिका अधिनियम में संपत्तिकर से छूट का प्रावधान है । नगर निगम क्षेत्र में केन्द्र तथा राज्य सरकार की संपत्तियों को संपत्ति कर से छूट है । इसी प्रकार एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरों में ऐसे सभी भवनों व भूमियों को कर से छूट है जिनका वार्षिक भाड़ा मूल्य क्रमशः रु. 6,000 एवं रु. 4,800 से कम है। परन्तु नगरपालिक निगम अधिनियम की धारा 132(5) में प्रावधान है कि उपधारा 1 के खण्ड ग,घ अं में दिए गए सामान्य स्वच्छता उपकर, प्रकाश कर एवं अग्निशमन कर उन सब संपत्तियों पर निर्धारित किया जा सकेगा जिन्हें संपत्तिकर से छूट है अर्थात् ऐसे सब भवन मालिक, जिन्हें संपत्तिकर से छूट है, बाध्य होंगे कि वे उपरोक्त दर्शाए गए सेवा कर अदा करें। अधिनियम के इन प्रावधानों का पूर्णतः परिपालन नहीं किया जा रहा है । प्रायः यही प्रावधान मध्यप्रदेश नगरपालिका अधिनियम की धारा 127 में हैं एवं नगरीय निकायों को राजस्व में वृद्धि हेतु इन सेवा करों को भी पूर्णतः अधिरोपित करना आवश्यक है ।
- 5.13 मध्यप्रदेश में यदि नगरीय इकाइयों को सामूहिक के स्थान पर वैयक्तिक रूप से देखें तो हमें इनकी आर्थिक परिस्थिति, प्रशासनिक एवं निर्णय लेने की क्षमता में बहुत अंतर दिखेगा ।
- 5.14 नगर पंचायतें नगरीय निकाय अवश्य मानी गई हैं परन्तु उनका आर्थिक आधार काफी हद तक कृषि पर आधारित है एवं उनका स्वरूप बड़े गांवों जैसा ही है । यहां आय के स्रोत कम हैं एवं कार्यक्षमता न्यूनतम है। कमोबेश यही परिदृश्य बीस हजार से कम जनसंख्या वाले सभी शहरों की मान सकते हैं । बीस हजार से पचास हजार तक की जनसंख्या के शहर आर्थिक एवं प्रशासनिक दृष्टि से कुछ अधिक विकसित हैं, परन्तु यहां भी कराधान की संभावना सीमित है । पचास हजार से लेकर एक लाख तक की जनसंख्या वाले नगर उस स्थिति में हैं जहां वे न्यूनतम प्रशासनिक

एवं तकनीकी सेवाएं उपलब्ध करा सकते हैं एवं यहां स्वायत्त रूप से कुछ कार्य करने की क्षमता है । इससे बड़ी श्रेणी एक लाख से पांच लाख तक की जनसंख्या वाले शहरों की है एवं इन्हें हम वास्तविक रूप से स्वशासी नगरीय निकाय मान सकते हैं । अधिकांश ऐसे शहर नगर निगम घोषित किए गए हैं परंतु वास्तव में उनका स्वरूप आज भी नगरपालिका का है एवं वही क्षमता है । बुरहानपुर या खण्डवा नगरनिगम की तुलना जबलपुर या ग्वालियर से नहीं की जा सकती । कुछ शहर हैं जो पांच लाख से अधिक जनसंख्या के हैं एवं जो अगली जनगणना तक महानगर अर्थात् दस लाख से अधिक जनगणना के शहरों की परिधि में आ जाएंगे । इनमें ग्वालियर एवं जबलपुर का प्रमुख स्थान है । दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहर इंदौर एवं भोपाल महानगर का रूप धारण किए हुए हैं । जब तक हम नगरीय निकायों की श्रेणियों को नहीं समझेंगे तब तक हम वास्तव में इनके विकास, प्रशासन, प्रबंधन एवं आर्थिक सुदृढ़ता के बारे में ठोस प्रस्ताव नहीं दे सकते । पूर्व में नगरपालिकाओं का श्रेणीकरण वर्ग-1 से वर्ग-5 में किया गया था, परन्तु यह वर्गीकरण अब समाप्त है । फिर भी नगरीय निकायों की वास्तविक परिस्थिति को देखते हुए आयोग का सुझाव है कि शासकीय सहायता के लिए हम इस बात को ध्यान में रखें कि प्रत्येक स्तर के नगर की आवश्यकताएं भिन्न हैं ।

5.15 नगर पंचायतें, छोटी नगरपालिकाएं और काफी हद तक बड़ी नगरपालिकाएं भी और छोटे नगर निगम योजना बनाने की क्षमता नहीं रखते क्योंकि उनको उपलब्ध अमला प्रशासनिक श्रृंखला में निम्न स्तर का होता है, जिनकी कार्यक्षमता सीमित होती है । इसी कारण वे ही नगर जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन के अन्तर्गत मदद प्राप्त कर सकते हैं, जिनमें यह काबिलियत हो कि वे अलग-अलग योजनाएं बनाकर स्वीकृति के लिए भेज सकें । नगरपालिकाएं योजना के अभाव में इस मदद से वंचित रह जाती हैं व इस कारण इन शहरों का विकास नहीं हो पाता है । परन्तु यह असंभव है कि आयोजना एवं प्राविधिक शाखा में छोटी नगरपालिकाएं उच्च स्तर के पद कायम कर सकें । इसके कारण एक प्रकार से नगरों में भी समृद्धि के स्तर में अंतर आ रहा है एवं छोटे शहर अविकसित रह जाते हैं ।

5.16 संविधान के 73 वें एवं 74 वें संशोधन के पश्चात जिलों में जिला योजना समिति स्थापित हैं । जिलों में एक जिला नगरीय विकास प्राधिकरण स्थापित है । आयोग की अनुशंसा है कि जिला नगरीय विकास प्राधिकरण के माध्यम से जिला योजना समितियों को पर्याप्त तकनीकी अमला दिया जाए, जिसका प्रमुख उप संचालक, नगर एवं ग्राम निवेश होगा और जिसमें इंजीनियरिंग, नगर नियोजन, जल एवं मल वहन, यातायात इत्यादि क्षेत्रों के विशेषज्ञ होंगे तथा एक वास्तुविद् भी होगा । इस प्रकोष्ठ का कार्य होगा कि वह छोटे नगरीय निकायों को, जैसे नगर पंचायत या नगरपालिकाओं की प्राथमिकताओं के आधार पर परियोजना बनाने, उन्हें स्वीकृति दिलवाने और उनके क्रियान्वयन में भूमिका निभाए। यदि जिलों में इस प्रकार के

तकनीकी प्रकोष्ठ बनाए जाते हैं तो छोटी नगरीय इकाइयों को वह तकनीकी सहायता उपलब्ध होगी जो उन्हें योजनाएं बनाने में मददगार होगी और जिनके क्रियान्वयन से नगर में सुधार होगा । इस तकनीकी प्रकोष्ठ का पूरा व्यय राज्य शासन को वहन करना चाहिए ।

### नगर पालिकाओं का प्रशासनिक प्रबंधन

5.17 मध्यप्रदेश में नगरपालिकाएं तथा नगर निगम की व्यवस्था पूर्व से ही है परन्तु 74वें संविधान संशोधन के पश्चात नगरीय निकायों में लोकतांत्रिक प्रणाली अवश्य सुदृढ़ हुई है । अब नगरीय निकायों के विधिवत चुनाव होते हैं तथा परिषद गठित होती है। नगरपालिकाओं का प्रशासन अध्यक्ष के अधीन एवं नगर निगमों का प्रशासन महापौर के अधीन होता है और उनकी प्रशासनिक सहायता के लिए नगरपालिकाओं में मुख्य नगरपालिका अधिकारी एवं नगर निगमों में आयुक्त नियुक्त होते हैं । यही परिस्थिति नगर पंचायतों की भी है । जहां तक नगर पालिकाओं एवं नगर पंचायतों का सवाल है, उनकी संरचना निम्नानुसार है :-

1. प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित नगरपालिका अध्यक्ष, प्रत्यक्ष निर्वाचित पार्षद तथा नगरपालिकाओं में अधिक से अधिक चार एवं नगर पंचायतों में अधिक से अधिक दो ऐसे व्यक्ति, जो विशेषज्ञ हों ।
2. नगर पालिका क्षेत्र से निर्वाचित लोक सभा एवं विधानसभा के सदस्य तथा राज्यसभा सदस्य ।
3. परिषद की प्रशासनिक व्यवस्था के प्रयोजन के लिए शासन ने कार्यपालन, स्वास्थ्य एवं इंजीनियरिंग सेवाओं का गठन किया है। प्रशासनिक व्यवस्था के लिए नगरपालिका तथा नगर पंचायत में कार्यपालन सेवा का एक अधिकारी मुख्य नगरपालिका अधिकारी के रूप में नियुक्त होगा और इसी प्रकार से स्वास्थ्य अधिकारी एवं नगर इंजीनियर नियुक्त होंगे । जहां तक नगर निगम का प्रश्न है, निगम की संरचना निम्नानुसार है:-

1. निगम
2. मेयर इन काउंसिल
3. महापौर
4. आयुक्त

5.18 नगर निगम में महापौर सर्वोपरि है, परन्तु आयुक्त का विशेष स्थान है तथा वह निगम का प्रमुख कार्यपालन अधिकारी है जिसके अधीन निगम के समस्त अधिकारी एवं समस्त कर्मचारी कार्य करते हैं ।

## नगरीय निकायों का वित्तीय प्रबन्धन :-

- 5.19 नगरीय निकायों को अनिवार्य एवं वैकल्पिक कर अधिरोपित करने के अधिकार हैं । अनिवार्य करों में सम्पत्ति कर, सफाई कर, प्रकाश कर, अग्निशमन कर एवं जल दर आदि सम्मिलित हैं । वैकल्पिक करों में जल निकासी कर, निर्यात् कर, अखबारों में विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर तथा वाहनों और पशुओं पर पथ कर आदि सम्मिलित हैं ।
- 5.20 गैर कर राजस्व में बाजार फीस, लायसेंस फीस, भवन निर्माण अनुमति फीस, कम्पाउडिंग फीस तथा निकाय के भूमि एवं भवनों से प्राप्त किराया तथा ब्याज आदि सम्मिलित हैं । नगरीय निकायों की प्रति व्यक्ति अनिवार्य कर, वैकल्पिक कर एवं गैर कर राजस्व का विवरण तालिका-76 से तालिका-78 में दर्शाया गया है । इन आंकड़ों के विश्लेषण से यह ज्ञात होता है कि नगर निगम की स्वयं की आय जिसमें अनिवार्य कर, वैकल्पिक कर एवं गैर कर राजस्व सम्मिलित हैं, कुल आय का औसतन 38 प्रतिशत है । जब कि नगर पालिका में यह लगभग 30 प्रतिशत एवं नगर पंचायत में 25 प्रतिशत है । विश्लेषण में यह भी ज्ञात होता है कि नगर पंचायतों की प्रति व्यक्ति आय नगर पालिका एवं नगर निगम की तुलना में काफी कम है ।
- 5.21 जहां तक नगरीय निकायों के व्यय का प्रश्न है, वेतन भत्तों एवं प्रशासनिक व्यय के अतिरिक्त उनके मूल कार्यों हेतु जिसमें सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा के अंतर्गत जलापूर्ति, जल निकासी, मल निकासी, कूड़ा-कर्कट-निराकरण, सड़कों की साफ सफाई एवं जनस्वास्थ्य इत्यादि सम्मिलित हैं तथा सार्वजनिक कार्य, जिसमें सड़कों, भवनों एवं पुलियों का रखरखाव, गंदी बस्तियों की सुविधाओं पर व्यय एवं शिक्षा आदि सम्मिलित हैं । विभिन्न नगरीय निकायों के उपरोक्त वर्णित घटकों पर प्रति व्यक्ति व्यय की जानकारी तालिका-79 से तालिका-81 में दर्शायी गयी है जिससे यह निष्कर्ष निकलता है कि नगर निगम का स्थापना व्यय लगभग 61 प्रतिशत, सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा पर 22 प्रतिशत एवं सार्वजनिक कार्यों पर 16 प्रतिशत है । इसी प्रकार नगर पालिका का स्थापना व्यय 41 प्रतिशत, सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा पर 39 प्रतिशत और सार्वजनिक कार्यों पर 19 प्रतिशत है । तालिका में दर्शाये गये आंकड़ों से यह भी स्पष्ट होता है कि नगर पंचायतों में सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा पर होने वाला प्रति व्यक्ति व्यय नगर निगम एवं नगर पालिका की तुलना में काफी कम है ।

## चुंगी कर एवं उसका विकल्प :-

- 5.22 सन 1976 में चुंगी समाप्त कर, इससे होने वाली आय की क्षतिपूर्ति का प्रावधान किया गया । आज परिदृश्य यह है कि नगर पालिकाओं, नगर निगमों और नगर पंचायतों को 1975-76 में जो धनराशि मिलती थी, उससे कई गुना अधिक धनराशि

अब नगरीय निकायों को मिल रही है (तालिका-82 )। इसके कुछ उदाहरण दिये जा सकते हैं— सन 1975-76 में मध्यप्रदेश के सात नगर निगमों— जबलपुर, रीवा, सागर, उज्जैन, भोपाल, ग्वालियर एवं इंदौर को कुल रूपये 8,78,22,000 की चुंगी आय थी । आज इन सात नगर निगमों को रूपये 3,08,11,30,000 का अनुदान चुंगी के एवज में दिया जा रहा है । इसी प्रकार सात नगर पालिकाओं – सिवनी, शहडोल, पन्ना, जावरा, सीहोर, दतिया एवं धार को सन 1975-76 में रूपये 52,26,000 की चुंगी की आय थी, जिसकी क्षतिपूर्ति 2007-08 में रूपये 22,23,36,000 प्रदान की गई । सात नगर पंचायतों – चित्रकूट, बंडा, मनासा, बरेली, लहार, धामनौद तथा सौंसर को कुल मिलाकर रूपये 5,82,0000 की आय चुंगी से 1975-76 में थी, जिसकी क्षतिपूर्ति 2007-08 में रूपये 7,04,36,000 प्रदान की गई । शासन ने इस कार्य के लिए एवं अन्य स्वीकृत अनुदान के लिए 2007-08 में 7,29,89,00,000 का प्रावधान किया था । यदि हम चुंगी की आय में प्रति वर्ष 15 प्रतिशत की वृद्धि के आधार पर गणना करें तो शासन को वर्ष 2008-09 में रूपये 1,576 करोड़ का प्रावधान करना होगा, अर्थात् जितनी धनराशि वर्ष 2007-08 में रखी गई थी, उसको दो गुना करना होगा। यह मांग अनुचित नहीं है क्योंकि मात्र वैट से प्राप्त आय में लगभग 30 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि हो रही है जिसका अर्थ यह है कि प्रवेश कर, एवं वैट में उछाल है जिसका लाभ स्थानीय निकायों को भी मिलना चाहिये।

- 5.23 चुंगी का वर्तमान विकल्प छोटी नगरपालिकाओं एवं नगर पंचायतों को लाभदायक है क्योंकि यदि उन्हें चुंगी लगाने का अधिकार दिया जाता है तो कदाचित वे इस कार्य को सुचारू रूप से नहीं कर पाते और उनकी चुंगी आय निराशाजनक रहती क्योंकि छोटी नगरपालिकाओं और नगर पंचायतों में अमला भी निम्न श्रेणी का रहता है । वैसे भी यदि हम ऊपर दर्शाई गई सात नगर पंचायतों की चुंगी की वैकल्पिक आय (अनुदान) की समीक्षा करें तो 2004-05 में इन्हें रूपये 1,71,27,000 दिए जाते थे, जबकि 2007-08 में यह रकम रूपये 7,04,36,000 हो गई है । परन्तु जहां तक बड़े शहरों का प्रश्न है, वहां परिदृश्य कुछ भिन्न है । उदाहरणार्थ, सन 2007-08 में नगर पंचायतों की क्षतिपूर्ति 2004-05 के मुकाबले 375 प्रतिशत अधिक थी जबकि उज्जैन में यह वृद्धि केवल 160 प्रतिशत हुई है । यहां प्रश्न यह उठता है कि क्या इन नगर निगमों को पुनः चुंगी लगाने का अधिकार दें जबकि नगरपालिकाओं और नगर पंचायतों को वर्तमान प्रणाली के आधार पर ही क्षतिपूर्ति दें ? केवल सड़कों पर रूकावट डालकर चुंगी वसूल करना आवश्यक नहीं है । एक विकल्प यह है कि व्यापारियों को वाणिज्यिक कर के समान पंजीकृत किया जाए एवं हर सप्ताह वे अपना हिसाब नगर निगम को दें और तदनुसार चुंगी की राशि अदा करें । इससे जहां एक ओर नगर निगमों का अपने आय के स्रोत पर पूरा अधिकार होगा वही

दूसरी ओर बैरियर से होने वाला आवागमन का अवरोध भी नहीं होगा। आयोग की अनुशंसा है कि इस संबंध में विस्तृत विचार के लिए शासन को एक उच्च स्तरीय समिति गठित करनी चाहिये जो चुंगी का विकल्प ढूँढकर नगर निगमों को अपनी आय के स्रोत पर पूर्ण अधिकार दे।

- 5.24 नगरीय निकायों को वेतन इत्यादि के बाद सबसे अधिक व्यय जलापूर्ति पर करना पड़ता है। जलापूर्ति का व्यय भार वहन करने के लिए जलदर लगाई जाती है। वर्तमान परिदृश्य यह है कि जलदर से जो आय होती है, उससे जलापूर्ति पर होने वाले व्यय का केवल 18 प्रतिशत अंश नगर निगमों को मिलता है। इसका अर्थ यह है कि 80 प्रतिशत से अधिक व्यय नगर निगमों को आय के अन्य स्रोतों से पूरा करना पड़ता है। बड़े नगर निगम कुछ हद तक इस स्थिति को सहन कर सकते हैं, परन्तु छोटे नगरीय निकायों में आय के अन्य स्रोत इतने कम हैं कि वे जलापूर्ति का व्यय वहन कर ही नहीं सकते। 50 हजार से कम जनसंख्या वाली नगरपालिकाओं और नगर पंचायतों में जलदर उनकी कुल आय का मात्र 4 प्रतिशत ही है और कमोबेश यही स्थिति 10 हजार तक की जनसंख्या वाले शहरों एवं नगर पंचायतों की भी है। इन छोटी इकाइयों में सम्पत्ति कर कुल आय का केवल 3 प्रतिशत ही है और नगर पालिकाओं में इसका औसत 4 प्रतिशत है। नगर निगमों में सम्पत्ति कर व सफाई कर मिलाकर कुल आय का लगभग 19 प्रतिशत है। इस प्रकार इनके द्वारा जलदर एवं सम्पत्ति कर से जलापूर्ति पर होने वाले व्यय की प्रतिपूर्ति करना प्रायः असंभव है।
- 5.25 यदि इस परिदृश्य को सुधारना है तो कुछ क्रान्तिकारी कदम उठाने होंगे। सर्वप्रथम संपत्तिकर, सफाई कर, प्रकाश कर एवं अग्निशमन कर को मिलाकर एक ही कर आरोपित करना होगा, अर्थात् संपत्तिकर में अन्य कर भी सम्मिलित होने चाहिये जिससे इन सब कार्यों के लिये संपत्तिकर के नाम से नागरिक स्वयं कर जमा कर सकें। संपत्तिकर की गणना को सरल बनाने के लिए शहर को क्षेत्रों में विभाजित करते हुए प्रत्येक क्षेत्र का एक मानक कर निर्धारित होना चाहिये, जो मकान के निर्मिति क्षेत्र पर आधारित होगा। यदि कोई भवन मुख्य मार्ग पर स्थित है तो उसका कराधान मानक कर से निर्धारित प्रतिशत अधिक होगा व यदि भवन गली-कूचे में स्थित है तो कर में तदनुसार कमी होगी।
- 5.26 इसी प्रकार भवन उपयोग के आधार पर कराधान होगा। अर्थात् वाणिज्यिक उपयोग पर वाणिज्यिक दर से कर लगाया जाएगा। इस प्रबंध में भवन पर प्रथम बार कराधान के समय नगर निगम और भवन मालिक के बीच चर्चा होगी और भवन के क्षेत्रफल, उसके उपयोग एवं वह किस क्षेत्र में स्थित है, इस आधार पर कर निर्धारित होगा। तत्पश्चात् भवन मालिक हर वर्ष स्वयं अपने कर को निर्धारित मापदण्ड के आधार पर स्वनिर्धारित कर, कर जमा करेगा। इसमें नगर के किसी कर्मचारी का

हस्तक्षेप नहीं होगा, क्योंकि यदि भवन की परिस्थिति में बदलाव नहीं आया तो कराधान स्वतः हो जाएगा एवं इसमें किसी जोड़-बाकी की आवश्यकता नहीं होगी।

शहरी स्थानीय निकायों को वित्तीय हस्तांतरण :-

5.27 शहरी स्थानीय निकायों के कर आधार, उनकी कर वसूली की क्षमताएं, उन्हें सौंपे गये कराधान के क्षेत्र ग्रामीण स्थानीय निकायों की तुलना में कहीं अधिक हैं। नगरीय क्षेत्र में ग्रामीण क्षेत्र की तुलना में आर्थिक गतिविधियां एवं विकास के अधिक अवसर उपलब्ध हैं, अतः नगरीय क्षेत्रों की प्रति व्यक्ति आय ग्रामीण क्षेत्र की तुलना में कहीं अधिक है। नगरीय एवं ग्रामीण क्षेत्रों के बीच आर्थिक असमानता को देखते हुए जनसंख्या के अनुपात में विभाजनीय कोष का बंटवारा युक्तिसंगत नहीं होगा। साथ ही नगरीय निकायों के मध्य भी आय व्यय की विषमता को कम करने की आवश्यकता है।

कर राजस्व का अंश भाग :-

5.28 आयोग की अनुशंसा है कि विभाजनीय कोष का 20 प्रतिशत भाग अर्थात् राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व (कर वसूली व्यय 10 प्रतिशत एवं सौंपे गये करों को घटाने के बाद) का 1 प्रतिशत स्थानीय नगरीय निकायों को दिया जाये। इस कर राजस्व के अंश भाग का विभिन्न नगरीय निकायों में बंटवारा वर्ष 2001 की जनगणना के आधार पर 45 प्रतिशत नगर पंचायतों को, 40 प्रतिशत नगर पालिकाओं को, 10 प्रतिशत उन नगर निगमों को जिन्हें जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण योजनान्तर्गत कोई सहायता प्राप्त नहीं हो रही है तथा 5 प्रतिशत जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण योजनान्तर्गत सहायता प्राप्त नगर निगमों को दिया जाये।

सौंपा गया कर राजस्व :-

5.29 यात्री कर, प्रवेश कर एवं राज्य करों पर अधिभार/उपकर, जो वर्तमान में नगरीय निकायों को सौंपे गये हैं, की यथा स्थिति जारी रखने की अनुशंसा की जाती है।

अनुदान :-

5.30 वैट कर प्रणाली लागू होने के पश्चात् वाणिज्यिक कर पर 15 प्रतिशत अधिभार दिनांक 31 मार्च, 2006 से समाप्त हो गया है। इसकी क्षतिपूर्ति के लिये आयोग की अनुशंसा है कि वैट से प्राप्त होने वाले राजस्व का 5 प्रतिशत शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान के रूप में दिया जाये।

- 5.31 नगर पंचायतें एवं नगरपालिकाएं जहां एक ओर जलदर के माध्यम से जलप्रदाय पर होने वाला व्यय वहन नहीं कर सकतीं, वहीं दूसरी ओर उनकी अन्य करों से इतनी आय नहीं है जिससे वे जल प्रदाय पर होने वाले व्यय को वहन कर सकें । यदि छोटे शहरों के नागरिकों को स्वच्छ पेयजल उपलब्ध हो सके तो यह आवश्यक है कि जलदर के अतिरिक्त इन इकाइयों को इस शर्त पर विशेष सहायता देनी होगी, कि नगरीय निकाय विधिवत जलदर कायम कर पूरी तरह से वसूल करें तो इन्हें निम्न आधार पर वित्तीय सहायता दी जानी चाहिए:
1. नगर पंचायतों को जलप्रदाय पर होने वाले विद्युत व्यय का 50 प्रतिशत अनुदान शासन दे । यही अनुदान हर उस नगरीय निकाय को दिया जाए जिसकी जनसंख्या दस हजार से कम है।
  2. दस हजार से बीस हजार की जनसंख्या वाले नगरीय निकायों को जलप्रदाय पर होने वाले व्यय का 33 प्रतिशत अनुदान के रूप में दिया जाए ।
  3. बीस हजार से पचास हजार की जनसंख्या वाले नगरीय निकायों को जलप्रदाय पर होने वाले व्यय का 25 प्रतिशत अनुदान के रूप में दिया जाए ।
- 5.32 नगर पंचायतों तथा 50 हजार तक की जनसंख्या वाले नगरीय निकायों को रू. 30 प्रति व्यक्ति रखरखाव इत्यादि के लिए विशेष अनुदान दिया जाए ।
- 5.33 सौंपा गया कर राजस्व, जिसमें प्रवेश कर (जिसे चुंगी समाप्त करने के एवज में अधिरोपित किया गया था) भी सम्मिलित है, स्थानीय नगरीय निकायों के राजस्व का प्रमुख स्रोत हैं। प्रवेश कर में दी गयी कोई छूट स्थानीय निकायों के राजस्व को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करती है ।
- 5.34 आयोग की अनुशंसा है कि प्रवेश कर सहित ऐसे सभी सौंपे गये राजस्व में किसी प्रकार की छूट नहीं दी जाय और यदि किन्हीं परिस्थितियों में छूट दिया जाना अपरिहार्य हो तो छूट की मात्रा के समतुल्य राशि की प्रतिपूर्ति स्थानीय निकायों को की जाये । आयोग की यह भी अनुशंसा है कि स्थानीय निकायों द्वारा करों तथा राजस्व में वृद्धि के जो प्रस्ताव राज्य शासन को अनुमोदन हेतु भेजे जाते हैं उन पर शीघ्र निर्णय लिया जाना चाहिये । राजस्व में वृद्धि करने संबंधी किसी विधि सम्मत प्रस्ताव को राज्य शासन द्वारा निरस्त करने की स्थिति में स्थानीय निकाय को होने वाले राजस्व की हानि की प्रतिपूर्ति राज्य शासन को करनी चाहिये ।
- 5.35 विभाजनीय कोष एवं सौंपे गये कर राजस्व की गणना विगत वर्ष के कर राजस्व के आधार पर होगी जिसमें से कर वसूल करने पर होने वाले व्यय हेतु 10 प्रतिशत की राशि घटाई जाकर शुद्ध कर राशि की गणना की जाये । इस राशि में से पुनः स्थानीय, नगरीय एवं ग्रामीण निकायों को सौंपे गये कर राजस्व को घटाने के बाद विभाजनीय कोष का निर्धारण किया

जाकर शुद्ध कर राशि की गणना की जाये । इस राशि में से पुनः स्थानीय, नगरीय एवं ग्रामीण निकायों को सौंपे गये कर राजस्व को घटाने के बाद विभाजनीय कोष का निर्धारण किया जाये ।

(शीतला सहाय)  
अध्यक्ष

(डा. एम.एन. बुच)  
सदस्य

(मनोज गोयल)  
सदस्य

(धर्मेन्द्र शुक्ला)  
सदस्य सचिव