# अध्याय – 6

# पंचायत : कृत्यों का अन्तरण

6.1 73 वें संशोधन अधिनियम ने त्रिस्तरीय पंचायतों का गठन बड़े राज्यों के लिये कानूनी तौर पर अनिवार्य कर दिया है, लेकिन किस स्तर की किस पंचायत को कौन से कृत्य किस मात्रा में अन्तरित किया जाये, इस पर निर्णय लेने का अधिकार राज्यों के विधान मण्डलों को दिया गया है (अनुच्छेद 243–छ) यद्यपि अधिकांश राज्यों ने कानून बनाकर विधान के अनुच्छेद 243–छ तथा ग्यारहवीं अनुसूची के प्रावधानों के अनुसार ग्राम पंचायतों को अधिकार और जिम्मेदारियां सौंप दी है परंतु कार्यों और उत्तरदायित्वों के आबंटन के मामले में शीर्ष और मध्यम स्तर की पंचायतों को दिया गया महत्व सभी राज्यों में एक समान नहीं है। तमिलनाडु और मध्यप्रदेश जैसे राज्यों में मध्यम स्तर की पंचायतों को कृषि, पशुपालन, जन स्वास्थ्य, समाज कल्याण, महिला एवं बाल विकास, शालेय शिक्षा, आदि जैसे क्षेत्रों में विकास मूलक जिम्मेदारी सौंपी गई है तथा जिला स्तर की पंचायत को परामर्शदाता, समन्वयकर्ता तथा मानीटरिंग संस्था मात्र बनाया गया है। उन्हें कार्यों के क्रियान्वयन के सम्बन्ध में कोई अधिकार और कोई उत्तरदायित्व नहीं दिया गया। इसके विपरीत महाराष्ट्र, गुजरात और कर्नाटक में जिला स्तरीय पंचायतों को बहुत मजबूत बनाया गया और मध्यमवर्ती पंचायत को जिला स्तरीय पंचायत के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन एजेन्सी का दर्जा दिया गया है।

6.2 अविभाजित मध्यप्रदेश की सरकार ने 73 वें संशोधन पारित होने के बाद पंचायतों के सम्बन्ध में कई महत्वपूर्ण कदम उठाये हैं। वर्ष 1997 में जिला ग्रामीण विकास अधिकरण का जिला पंचायतों में कानूनी रूप से संविलयन तथा जिला पंचायतों को उनके अधिकारों का हस्तांतरण किया गया। वर्ष 1996 में मुख्य अधिनियम में संशोधन के द्वारा ग्राम पंचायतों को योजना बनाने का अधिकार प्रदान करके अपनी एकीकृत योजनाओं में शामिल करने के लिये जनपद पंचायतों को इन प्रस्तावों को प्रस्तुत किये जाने की व्यवस्था की गई। वर्ष 1994 और 1998 में शासन के कई विभागों से सम्बन्धित विषयों में एक्टीविटी मैपिंग तैयार करके उनके क्रियान्वयन का मार्ग प्रशस्त किया गया। पंचायत अधिनियम की चौथी अनुसूची संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची का ही प्रतिरूप है। इस अधिनियम की 53 वीं धारा

में प्रावधान है– "ऐसी शर्तों के अधीन जो राज्य सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट की जायें, पंचायतों को समुचित स्तर पर योजना बनाने तथा आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की योजनाओं के क्रियान्वयन सहित चतुर्थ अनुसूची में सूचीबद्ध मामलों के सम्बन्ध में स्वशासन के सक्षम संस्थान के रूप में कार्य करने के लिये आवश्यक अधिकार और प्राधिकार प्राप्त होगें।"

**6.3** अविभाजित मध्यप्रदेश राज्य की सरकार ने "अन्तरण" का जो पैकेज प्रारम्भ किया था, छत्तीसगढ़ सरकार ने उसे प्रारम्भ में यथावत् स्वीकार किया परंतु बाद में राज्य की विशिष्ट आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये वर्ष 2004 से वर्ष 2008 के दौरान पंचायतों के कार्यों और अधिकारों में व्यापक विस्तार किया गया। इसके लिये पंचायत अधिनियम में संशोधन भी किये गये। यथा ग्राम पंचायतों के बंधनकारी कृत्यों में दो महत्वपूर्ण कृत्य शामिल किये गये। इनमें प्रथम है – मूलभूत सुविधाओं के लिये उपलब्ध कराई गई अनुदान राशि से जरूरत मन्द लोगों को निशुल्क अनाज का वितरण तथा दूसरा सार्वजनिक वितरण व्यवस्था के अन्तर्गत संचालित उचित मूल्य की दुकानों की स्थापना तथा पर्यवेक्षण। वर्ष 2006 और वर्ष 2007 में 15 शासकीय विभागों ने 'एक्टीविटी मैपिंग' तथा पंचायतों को कृत्यों का अन्तरण जारी किया। ये विभाग है – शालेय शिक्षा, अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जन जाति विकास, श्रम, महिला एवं बाल विकास, खनिज संसाधन, ग्राम उद्योग (सिल्क / हस्तशिल्प) कृषि, पशुपालन, मत्स्योद्योग, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, खाद्य, नागरिक आपूर्ति, उपभोक्ता संरक्षण, क्रीडा एवं युवा कल्याण, जल संसाधन, ऊर्जा, पंचायत एवं ग्रामीण विकास। इनमें से कुछ विभाग सम्बन्धित कर्मचारियों को पंचायतों को नही सौंपा तो कुछ विभागों ने विभागीय कार्यों की प्रकृति के कारण पंचायतों को वित्तिय हस्तांतरण पर विचार नहीं किया। इन विभागों में जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, खाद्य, नागरिक आपूर्ति, ऊर्जा, और उपभोक्ता संरक्षण विभाग शामिल हैं। विभिन्न विभागों द्वारा जारी की गई "एक्टीविटी मैपिंग" सम्बन्धी अधिसूचना **परिशिष्ट 6.1** में संलग्न है।

**6.4** हमने कतिपय मुख्य विभागों द्वारा ग्राम पंचायतों को अन्तरित किये गये कार्यों की समीक्षा की है। आम तौर पर देखा गया है कि या तो जिला पंचायत अथवा जनपद पंचायत के अधीन कर्मचारी रखे गये हैं, परन्तु ग्राम पंचायत के नियंत्रण में कोई कर्मचारी नहीं रखे गये हैं। इसका कारण यह है कि ग्राम स्तर पर सम्बन्धित विभागों के कर्मचारी ही

नहीं थे । स्कूली शिक्षक, आंगनबाड़ी कार्यकर्ता और मितानिन जैसे जहां ग्राम स्तरीय कर्मचारी हैं, उनके कार्यों का पर्यवेक्षण ग्राम पंचायत द्वारा किया जाता है। इसके साथ ही सर्व शिक्षा अभियान, मध्यान्ह भोजन कार्यक्रम जैसे कार्यक्रमों का ग्राम स्तर पर पर्यवेक्षण का कार्य ग्राम पंचायतों को सौंपा गया है। इसी तरह वृद्धावस्था पेंशन, विकलांग पेंशन, आदि जैसे सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम ग्राम पंचायतों के पास हैं। ये विभाग ग्राम स्तर पर अपने जिन कार्यों का प्रबन्धन और पर्यवेक्षण नहीं कर पाते है, उन कार्यों के प्रबन्धन का दायित्व उन्होने ग्राम पंचायतों को सौंप दिया है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली तथा खाद्यान्न सुरक्षा कार्यक्रम तथा सभी कल्याण मूलक एवं सामाजिक सुरक्षा विषयक कार्यक्रम के हितग्राहियों की पहचान और चयन का कार्य ग्राम पंचायतों को सौंपा गया है। शासकीय विभागों के द्वारा ग्राम पंचायतों को कोष का बहुत कम अन्तरण किया गया है।

**6.5** जिला स्तर पर जिला ग्रामीण विकास प्राधिकरणों का जिला पंचायतों में और जनपद स्तर पर विकास खण्डों का जनपद पंचायतों में विलयन के फलस्वरूप पंचायतों के इन दो स्तरों पर कोष, कृत्य और कर्मचारियों ( fund, function and functionaries) का अंतरण अपेक्षाकृत अधिक हुआ। शासकीय विभागों ने जिला स्तरीय आयोजना (प्लानिंग) निर्देशन, निरीक्षण तथा पर्यवेक्षणीय कृत्यों का जिला पंचायतों को हस्तांतरण किया है। शासकीय विभागों ने अपने कर्मचारियों पर पर्याप्त नियंत्रण करने का अधिकार भी जिला पंचायतों को दिया है। उसे इन विभागों के कर्मचारियों की नियुक्ति का भी अधिकार प्राप्त है। शालेय शिक्षा विभाग और अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जन जाति विभाग ने जिला पंचायतों को स्कूल शिक्षकों (शिक्षाकर्मी वर्ग I, वर्ग II और III ) की नियुक्ति का अधिकार दिया है। जनपद पंचायतें चूंकि मध्यम स्तर की पंचायती संस्था है, अतः इन्हें जनपद स्तर पर इन विभागों की योजनाओं के क्रियान्वयन का निरीक्षण करने का कार्य सौंपा गया है। ग्राम पंचायतों द्वारा सेवा प्रदाय और अनुरक्षण आदि कार्यों के लिये धनराशि का प्रदाय शासकीय विभागों से जिला पंचायत और जनपद पंचायतों के माध्यम से होता है।

**6.6** "एक्टीविटी मैपिंग" एक व्यापक और जटिल कार्य है। अतः प्रत्येक हस्तांतरित कृत्य के सम्बन्ध में निम्न मुद्दो पर पर्याप्त एवं सुस्पष्ट जानकारी का होना आवश्यक है : कार्य का क्षेत्र योजना (स्कीम), उनमें निहित कार्य, किस स्तर की पंचायत को हस्तांतरण प्रस्तावित है, कृत्य/कार्य की प्रकृति (योजना बनाना/क्रियान्वयन/मानीटरिंग/पर्यवेक्षण

/नियंत्रण/अनुमोदन/अनुरक्षण इत्यादि) विभाग से पंचायत को हस्तांतरित किये जाने वाले कर्मचारियों का विवरण, पंचायत के अधिकार और दायित्व, सरकारी कर्मचारियों के अधिकार एवं दायित्व एवं सम्बन्धित कृत्य/कार्य; कृत्य/कार्य के लिये वित्तीय व्यवस्था एवं सरकारी कर्मचारियों के सम्बन्ध में पंचायतों को अर्पित प्राधिकार की प्रकृति और मात्रा।

**6.7** उपर्युक्त माप दण्डों के आधार पर 2006–07 में किये गये अन्तरण, जिसमें 15 विभागों का "एक्टीविटी मैपिंग" शामिल है, में निम्नलिखित कमियां प्रतीत होती हैं:–

(i) कई मामलों में "एक्टीविटी मैपिंग" में उल्लिखित विषयों के सम्बन्ध में शासन के विभागों द्वारा विस्तृत दिशा–निर्देश जारी नहीं किये गये हैं।

(ii) कई मामलों में पंचायत के प्रत्येक स्तर की भूमिका स्पष्ट नहीं की गई है।

(iii) कृत्यों के अन्तरण के लिये आवश्यक प्रशासकीय, संगठनात्मक और वित्तीय व्यवस्था का स्पष्ट रूप से निरूपण नहीं किया गया है।

(iv) आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन को पर्याप्त महत्व नहीं दिया गया है।

**6.8** ऐसा प्रतीत होता है कि राज्यों को कृत्यों के अन्तरण के लिये शासकीय विभागों में रूचि का अभाव है। उनके मत में पंचायतों के पास आवश्यक ज्ञान, विशेषज्ञता तथा कर्मचारियों की कमी है। दूसरी ओर पंचायतों को मजबूत और इन दायित्वों के निर्वहन हेतु सक्षम बनाने के लिये गम्भीर प्रयास भी नहीं किये जा रहे हैं। दूसरी बात यह कि ग्राम पंचायतों को, कम से कम गैर आदिवासी क्षेत्रों में, स्थानीय शासन की प्रशासनिक एवं वित्तीय दृष्टि से सक्षम इकाई बनाने के लिये उन्हें पुनर्गठित किये जाने की आवश्यकता है। प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के क्षेत्र में केरल तथा पश्चिम बंगाल और कुछ सीमा तक कर्नाटक की सफलता का श्रेय उनकी ग्राम पंचायतों की उचित आकार को जाता है, जिसके कारण वे पूर्ण रूप से सक्षम है। **ग्राम पंचायतों के कृत्यों का दायरा निर्धारित करते समय उनकी जनसंख्या के आकार प्रकार/परिवारों की संख्या को ध्यान में रखे बिना सभी ग्राम पंचायतों को एक बराबर समझना तर्क संगत नहीं है।** इसी तरह संसाधन की व्यापक विविधता, सेवा प्रदाय की स्तरीयता, उपलब्ध कर्मचारी सहयोग और उनकी योग्यता तथा विभिन्न विभिन्न क्षेत्रों की स्थानीय आवश्यकता के बारे में विचार किया जाना चाहिये। अन्तरण पर विचार करते समय इन सभी बातों को ध्यान में रखा

जाना चाहिये। आयोग को ग्राम स्तर से मिली जानकारी और अध्ययनों से पता चलता है कि अधिकांश ग्राम पंचायतों को विभागों द्वारा हस्तांतरित कृत्यों में उन्हें अपनी भूमिका के बारे में स्पष्ट ज्ञान ही नहीं है। अपने कमजोर ज्ञान, कर्मचारियों के अभाव तथा क्षमता के अभाव के कारण ग्राम पंचायतों को अपने अन्तरित कृत्यों के सन्तोष जनक निष्पादन में कठिनाई महसूस होती है।

## अन्तरित कृत्यों के लिये वित्तीय व्यवस्था

**6.9** एक्टीविटी मैपिंग के साथ वित्तीय प्रावधान का होना आवश्यक है। ग्राम पंचायतों को हस्तांतरित कार्यों/कृत्यों के लिये मांग संख्या 80–82 टी0एस0पी0–41, 15 एस0सी0पी.–84 और 19 के अन्तर्गत देने के लिये प्रस्तावित कोष की मात्रा की जानकारी विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत अनुपूरक बजट से प्राप्त होती है। वर्ष 2006 में 13 विभागों ने अपनी एक्टीविटी मैपिंग के भाग के रूप में विभिन्न स्तर की पंचायत को अन्तरण के लिये प्रस्तावित अपने कार्यों/उत्तरदायित्वों, कर्मचारियों तथा कोष का विवरण देते हुये अधिसूचनायें जारी की थी। इन अधिसूचनाओं के परिप्रेक्ष्य में यह ज्ञात होता है कि अन्तरण अभी भी संतोषजनक नहीं है और अन्तरण की प्रक्रिया की गति अभी भी सुस्त है। परिशिष्ट 6.2 में इन विभागों का विवरण है, जिन्होंने वर्ष 2008–09 से वर्ष 2012–13 के दौरान "हस्तांतरित मामलों" के लिये कोष हस्तांतरण का प्रावधान बजट में किया था। इस अवधि के दौरान हुए कोष हस्तांतरण से हम निम्नलिखित निष्कर्षो तक पहुंचते हैं :–

(1) 13 विभागों का दावा है कि उन्होंने पंचायतों को कोष अन्तरित किया है। इस कोष में पंचायतों को दिये जाने वाला सामान्य विभागीय अनुदान, राज्य वित्त आयोग के अनुशंसा के आधार पर अन्तरण, अनुदान, सौंपा गया राजस्व, केन्द्रीय वित्त आयोग का अनुदान, पंचायत सचिवों का वेतन तथा राज्य सरकार के द्वारा प्रवर्तित कार्यक्रम मूलक अनुदान शामिल हैं। पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग के अनुदान में केन्द्र सरकार के कार्यक्रमों के लिये सम्बन्धित केन्द्रीय मंत्रालयों के दिशा–निर्देश के अनुसार मिलने वाला अनुदान भी शामिल है। ये कार्य सामान्यतः ग्राम पंचायतों के अभिकर्ता कृत्य की प्रकृति के हैं। खनिज विभाग के द्वारा देय जो कोष दर्शाया गया है, वह लघु खनिजों पर मिलने वाली रायल्टी है, अतः इसे सौंपा गया राजस्व माना जाना चाहिये। इन्हीं सब बातों को ध्यान में रखते हुए हमने इन विभागीय अनुदानों को हस्तांतरित योजना/कार्य के लिये अन्तरित कोष नहीं

माना है, तथापि पंचायतों को प्राप्त अनुदान की कुल मात्रा का अनुमान लगाने के लिये उन्हें "हस्तांतरण" के अन्तर्गत रखा है।

(2) शालेय शिक्षा विभाग द्वारा किये गये अनुदानों का बड़ा भाग शिक्षा कर्मियों के वेतन और भत्ते तथा सर्व शिक्षा अभियान के व्यय के लिये हैं। उदाहरण के तौर पर वर्ष 2011–12 में ग्राम पंचायतों के लिये प्रस्तावित बजट आबंटन के रूप में रू. 423 करोड़ का जो प्रस्तावित बजट आबंटन दिखाया गया है, उसमें रू. 339 करोड़ (अर्थात 80%) की राशि शिक्षा कर्मियों के वेतन के लिये तथा रू. 33 करोड़ (8%) स्कूलों में मध्यान्ह भोजन कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिये है। अन्य कई विभागों द्वारा हस्तांतरित राशि का बहुत बड़ा भाग विभाग के कर्मचारियों के वेतन अथवा स्थापना व्यय से सम्बन्धित राशि है।

(3) यद्यपि शालेय शिक्षा, जन स्वास्थ्य और परिवार कल्याण, लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, महिला एवं बाल विकास, समाज कल्याण, कृषि, पशुपालन, मत्स्योद्योग तथा आदिम जाति कल्याण जैसे विकास मूलक विभागों ने कुछ समय तक अपनी योजनाओं, अपने कर्मचारियों तथा कोष का अन्तरण किया, लेकिन उन्होने कालान्तर में हस्तांतरित कर्मचारियों तथा योजनाओं/कार्यों को पंचायत क्षेत्र से वापस ले लिया। इसका उदाहरण बजट सप्लीमेन्ट्स से मिलता है। कृषि विभाग ने वर्ष 2009–10 से पंचायतों के लिये कोई भी धनराशि का प्रावधान नहीं किया है। पशु पालन, महिला एवं बाल विकास, मत्स्योद्योग, तथा ग्रामोद्योग जैसे विभागों ने वर्ष 2011–12 और वर्ष 2012–13 में पंचायतों को कोष हस्तांतरण का कोई भी प्रावधान नहीं किया। इसके साथ ही लोक स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ने वर्ष 2012–13 में बजट आबंटन की राशि घटाकर रू. 15.64 करोड़ कर दी जो वर्ष 2011–12 में रू. 26.57 करोड़ थी।

(4) कर्मचारियों और कार्यक्रमों को पंचायतों के क्षेत्राधिकार से वापस लिया जाना अन्तरण की प्रक्रिया को विपरीत दिशा में ले जाने वाला कदम है। हालांकि वर्ष 2006–07 से 2010–11 के अवधि में इन विभागों से पंचायतों को वर्ष 2006–07 में कुल मिलाकर जो रू. 70 करोड़ की राशि मिली थी, वह वर्ष 2010–11 में बढ़कर रू. 249 करोड़ हो गई और इस तरह इन विभागों से पंचायतों को मिलने वाली राशि में काफी वृद्धि दिखाई देती है। लेकिन इस वृद्धि का बड़ा कारण कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि तथा उनके वेतन एवं भत्तों में हुई वृद्धि है। यही कारण है कि शालेय शिक्षा, समाज कल्याण, मत्स्योद्योग तथा आदिम

जाति कल्याण विभाग द्वारा बजट आबंटन में वृद्धि हुई है। इस वृद्धि में इन विभागों से नई योजनाओं के हस्तांतरण का योगदान कम है। जैसा कि हमने पहले ही कहा है, परिशिष्ट 6.2 में प्रस्तुत किये गये मात्रा सूचक आंकड़े केवल बजट आबंटनों पर आधारित हैं। पंचायतों को वस्तुतः हस्तांतरित कोष की मात्रा इनसे जानी जा सकती है। यहां यह उल्लेखनीय है कि वर्ष 2011–11 के अंत में अनुदान संख्या 80 के अन्तर्गत प्रत्यर्पित राशि रु. 116.90 करोड़ थी जबकी रु. 1270.71 करोड़ के कुल प्रावधानों में से बचत की राशि रु. 64.15 करोड़ (कुल रु. 181.05 करोड़) थी। इस तरह इस अनुदान की 15% राशि का उपयोग ही नहीं हुआ।

6.10 **कंडिका 6.8 के प्रकाश में आयोग की अनुशंसा है कि पंचायतों को कृत्य अन्तरण की वर्तमान स्थिति का पुनरीक्षण करने तथा उन्हें कृत्य अन्तरण विषयक पैकेज का प्रारूप बनाने के लिये एक विशेषज्ञ समिति का गठन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में किया जाना चाहिए।** इस समिति को अपनी अनुशंसाओं को अंतिम रूप देने से पहले न केवल राज्य सरकार को विभागों अपितु विकेन्द्रीकरण के विशेषज्ञों, स्थानीय शासन तथा पंचायतों के पदाधिकारियों से विचार विमर्श किया जाना चाहिये। इस सन्दर्भ में यह समिति केन्द्रीय पंचायती राज मंत्रालय के सचिव महोदय के दिनांक 27 अप्रेल 2009 के पत्र तथा भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों और कृत्यों के अन्तरण विषय पर नियुक्त किये गये कार्य दल के प्रतिवेदन (अगस्त 2001) के अनुशंसाओं पर विचार कर सकती है। ये दोनों ही दस्तावेज वेब साइट http/panchayat.nic.in पर उपलब्ध हैं।

♦ ♦ ♦