अध्याय 9
पंचायतों का व्यय

9.1 . प्रस्तुत प्रतिवेदन के पांचवें अध्याय में पंचायत अधिनियम के अधीन तीनों स्तरों की पंचायतों को सौंपे गये कृत्यों का संक्षिप्त निरूपण किया गया है।इनमें से अधिकांश वैधानिक कृत्यों को पूरा करने के लिये वित्त की आवयकता होती है। ये पंचायतें विशेषकर ग्राम पंचायतें इन कृत्यों के सम्पादन के लिये कोष की व्यवस्था अपने स्वयं के राजस्व, राज्य सरकार से प्राप्त राजस्व अथवा वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर प्राप्त अन्तरण से करती हैं। इन कृत्यों के अतिरिक्त इन पंचायतों को संविधान की ग्यारहवीं सूची में निर्दिष्ट विषयों से सम्बन्धित अनेक कृत्यों का भी सम्पादन करना होता है, जो उन्हें राज्य सरकार द्वारा अंतरण के रूप में सौंपी जाती हैं। इन कृत्यों के लिये पंचायतों पर कोई वित्तीय भार नहीं होता है, क्योंकि सरकार के सम्बन्धित विभाग को इन कृत्यों के साथ ही उसके लिये आवश्यक कोष और कर्मचारी भी हस्तांतरित करना पड़ता है। सम्बन्धित विभाग द्वारा हस्तांतरित कोष से इन कृत्यों पर व्यय किया जाता है। तीसरी बात यह हैं पंचायतों को ग्रामीण विकास, ग्रामीण रोजगार तथा गरीबी उन्मूलन से सम्बन्धित केन्द्रीय एवं राज्य सरकार के अनेक कार्यक्रमों का कार्यान्वयन उनके एजेन्ट के रूप में करना होता है। यह ग्राम पंचायतों का 'एजेन्सी कृत्य' है। इन तीनों प्रकार के कृत्यों के लिये पंचायतों द्वारा किये जाने वाले व्यय अलग–अलग हैं और इन व्ययों का लेखा जोखा भी अलग–अलग है।

9.2 पंचायतों द्वारा इन कृत्यों पर खर्च की गई राशि की जानकारी प्राप्त करने के लिये हमने पंचायतों को प्रश्नावली भेजकर उनसे व्यय के आंकड़े भेजने का अनुरोध किया। जैसा कि इस रिपोर्ट में बताया गया है, पंचायतों से इस सम्बन्ध में जो जानकारी और आंकड़े प्राप्त हुए वे न तो पर्याप्त थे और न ही सर्वथा विश्वसनीय थे। आयोग को राज्य की 5427 ग्राम पंचायतों से वर्ष 2006–07 से वर्ष 2010–11 की अवधि के लिये ग्राम पंचायतों के व्यय के सम्बन्ध में जो आधे अधूरे आंकड़े प्राप्त हुए हैं, उनमें से 1945 ग्राम पंचायतों को सेम्पल के रूप में चुना गया है। जनपद पंचायतों और जिला पंचायतों के द्वारा प्रस्तुत किये गये आंकड़े भी अपर्याप्त, अविश्वसनीय तथा असंतोषजनक थे। इसलिये द्वितीयक आंकड़ों का सहारा लिया गया। यहां भी सरकारी विभागों ने यह तो बताया कि उन्होंने कितनी राशि

अनुदान के रूप में जारी की है, परन्तु उनमें से वस्तुतः कितनी राशि व्यय की गई, इसके बारे में उनके पास कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी। अतः विभिन्न प्रयोजनों के लिये जारी की गई राशि को उस मद या प्रयोजन पर खर्च की गई राशि मानना पड़ा है। हमने इन कठिनाईयों के साथ पंचायतों के व्ययों का विश्लेषण किया है।

9.3 वर्ष 2006–07 से वर्ष 2010–11 की अवधि के दौरान सेम्पल ग्राम पंचायतों के कुल खर्च का जिलेवार वार्षिक औसत के घटकों का विवरण **परिशिष्ट 9.1** में दिया गया है। इसी अवधि के लिये सेम्पल ग्राम पंचायत के औसत वार्षिक व्यय का विवरण **परिशिष्ट 9.2** में तथा कुल व्यय का विवरण **परिशिष्ट 9.3** में दिया गया है। वर्ष 2008–09 से वर्ष 2010–11 की अवधि के लिये सभी पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय का विवरण **परिशिष्ट 9.4** में दिया गया है।

ग्राम पंचायत के व्यय के घटक

9.4 परिशिष्ट 9.1 से निम्नलिखित बातें ज्ञात होती हैं :–

(i) ग्राम पंचायत के व्ययों के विविध घटकों में सर्वाधिक बड़ा भाग नागरिक सेवाओं का है। अधिनिर्णय अवधि के दौरान इस मद पर प्रतिवर्ष कुल व्यय का औसतन 29.07% भाग व्यय हुआ। इस मद पर जिलावार व्यय के आंकड़े भिन्न–भिन्न हैं। कोरबा में यह 2.35% था तो धमतरी में 85.59% था।

(ii) केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं पर व्यय द्वितीय क्रम पर रहा है। अधिनिर्णय अवधि के दौरान इस मद पर औसत व्यय कुल व्यय का 18.60% था।

(iii) वृद्धावस्था पेंशन योजना जैसी समाज कल्याण योजना पर 13.52% व्यय हुआ है। इस मद पर जिले वार खर्च के आंकड़ों में परस्पर बहुत अन्तर है। सुकूमा में यह 0.9% था तो कांकेर में 54.30% था।

(iv) राज्य प्रवर्तित योजनाओं पर 10.76% व्यय हुआ है। जिलों की दृष्टि से सबसे कम 0.36% कोरबा में तो सर्वाधिक 45.3% कोण्डागांव जिले में था।

(v) सेम्पल ग्राम पंचायतों की परिसम्पत्तियों पर अनुरक्षण व्यय 6.83% था। इस मद में धमतरी में 0.52% तो सरगुजा में व्यय 40% था।

(vi) ग्राम पंचायतों का स्थापना और प्रशासन व्यय 4.65% था। पूरे राज्य में व्यय का जिलेवार आंकड़ा 0.66% धमतरी और 21.07% बलरामपुर के मध्य था।

(vii) वर्ष 2006–07 से वर्ष 2010–11 के दौरान प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत का कुल औसत वार्षिक व्यय रु. 6 लाख 88 हजार था। जिलों की दृष्टि से सबसे कम रू. 0.85 लाख सुकूमा में और सर्वाधिक रु. 28 लाख 86 हजार धमतरी जिले में था।

नागरिक सुविधाओं पर व्यय

9.5 राज्य के 27 जिलों में से प्रत्येक जिले में सेम्पल ग्राम पंचायतों द्वारा पांच नागरिक सेवाओं पर किये गये व्यय का विवरण परिशिष्ट 9.2 में दिया गया है। ये पांच नागरिक सेवायें हैं :– (i) पेय जल की आपूर्ति, (ii) सार्वजनिक स्थानों सहित सड़कों पर प्रकाश की व्यवस्था, (iii) सेनीटेशन और नालियां, (iv) ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन तथा (v) ग्रामीण सड़कें। इस परिशिष्ट से ज्ञात होता है कि –

(i) प्रत्येक सेम्पल ग्राम पंचायत द्वारा उपर्युक्त पांच सेवाओं पर प्रतिवर्ष औसतन रु. 2 लाख व्यय किया गया। इस व्यय में पूंजीगत तथा परिचालन एवं अनुरक्षण दोनों ही व्यय शामिल हैं, जिसमें से पूंजीगत व्यय 76% हुआ।

(ii) समीक्षा में समाहित उपर्युक्त पांच नागरिक सेवाओं पर किये गये कुल व्यय का सर्वाधिक 57% व्यय पेयजल आपूर्ति पर किया गया है। इस मद में प्रति ग्राम पंचायत औसत वार्षिक व्यय रु. 0.91 लाख है।

(iii) ग्रामीण सड़कें – ग्राम पंचायतों के कुल व्यय का 17.5% भाग अर्थात् रु.0.35 लाख की राशि प्रतिवर्ष ग्रामीण सड़क पर व्यय की गई है । मुख्य बात यह है कि यह सम्पूर्ण राशि नई सड़कों के निर्माण पर व्यय की गई है। सड़कों के अनुरक्षण पर कोई व्यय नहीं किया गया है।

(iv) सेनीटेशन और नाली – सेम्पल ग्राम पंचायत द्वारा अपने कुल औसत वार्षिक व्यय का 15% भाग अर्थात् रु. 0.30 लाख की राशि सेनीटेशन एवं नाली व्यवस्था पर व्यय की गई है।

(v) प्रत्येक सेम्पल ग्राम पंचायत द्वारा प्रतिशत की दृष्टि से सबसे कम व्यय (रु. 0.15 लाख) 'स्ट्रीट लाइटिंग' और ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन (रु.0.06 लाख) पर किया गया है। इस तरह इन दो नागरिक सेवाओं पर प्रति ग्राम पंचायत औसत वार्षिक व्यय रु. 0.21 लाख था।

9.6 यद्यपि वर्ष 2011 के जनगणना प्रतिवेदन से ग्रामीण क्षेत्रों में घरों तक जल आपूर्ति तथा घरेलू शौचालयों की स्थिति के बारे में कुछ सीमा तक जानकारी मिलती है, परन्तु प्रत्येक राज्य सरकार को ग्रामीण क्षेत्रों में किसी सुनिश्चित प्रतिमान के आधार पर इन चिन्हित की गई मूलभूत नागरिक सेवाओं के क्षेत्र में भौतिक तथा वित्तीय आवश्यकताओं का पता लगाना है। **आयोग की अनुशंसा है कि इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में ग्राम पंचायतों से प्रत्याशित सेवा स्तर का प्रतिमान/मापदण्ड सुनिश्चित करने के लिये एक विशेषज्ञ समिति का गठन किया जाये। यह विशेषज्ञ दल इनमें से प्रत्येक सेवा क्षेत्र के लिये आवश्यक सेवा इकाईयों की संख्या, प्रत्येक इकाई की लागत, उनकी परिचालन एवं अनुरक्षण तथा पूंजीगत आवश्यकताओं तथा सम्पूर्ण ग्रामीण क्षेत्र में इनमें से प्रत्येक सेवा का चरणबद्ध रूप से प्रसार के लिये आवश्यक समय अवधि का हिसाब लगाये। इससे आगामी वित्त आयोगों को इन पर वित्तीय आवश्यकताओं का हिसाब लगाने में मदद मिलेगी।**

सेम्पल ग्राम पंचायतों का राजस्व, पूंजीगत एवं कल्याणकारी कार्यो पर व्यय तथा प्रति व्यक्ति व्यय

9.7 परिशिष्ट संख्या 9.3 में राज्य की ग्राम पंचायतों के राजस्व व्यय, पूंजीगत व्यय तथा कल्याणकारी कार्यों पर व्यय का विवरण प्रस्तुत किया गया है। इससे ज्ञात होता है कि–

(i) प्रत्येक सेम्पल ग्राम पंचायत के औसत कुल वार्षिक व्यय रु. 7 लाख 78 हजार की राशि में राजस्व व्यय का भाग 56%, पूंजीगत व्यय का भाग 32% तथा कल्याणकारी कार्यों पर व्यय का भाग लगभग 12% था।

(ii) वर्ष 2006–07 से 2010–11 की अवधि के दौरान पूरे राज्य में प्रति सेम्पल ग्राम पंचायत प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक व्यय रु. 386 था। इनमें से सर्वाधिक रु. 1788 का प्रति व्यक्ति व्यय धमतरी जिले में तथा सबसे कम रु. 42 प्रति व्यक्ति व्यय सरगुजा जिले

की सेम्पल ग्राम पंचायत का था। राज्य के 27 जिलों में से 18 जिलों की सेम्पल ग्राम पंचायतों का प्रति व्यक्ति व्यय रु. 386 के उक्त जिला औसत से बहुत कम है।

छत्तीसगढ़ में पंचायती राज संस्थाओं का सकल व्यय

9.8 जैसा कि पूर्व में बताया जा चुका है, आयोग ने राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों से उनके समस्त व्ययों का विवरण प्राप्त करने का प्रयास किया परन्तु ये प्रयास सार्थक सिद्ध नहीं हुए। अतः आयोग ने द्वितीयक आंकड़ों से सभी पंचायतों के सकल व्यय का अनुमान लगाने की कोशिश की है। **परिशिष्ट संख्या 9.4** में राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों के सकल व्यय का विवरण प्रस्तुत किया गया है। इस परिशिष्ट से वर्ष 2008–09 से 2010–11 की स्थिति का पता चलता है जो निम्नानुसार है :–

(i) राज्य में प्रमुख रूप से ग्राम पंचायतों एवं जनपद पंचायतों के द्वारा अपने कर एवं कर भिन्न संसाधनों से प्राप्त की गई रु. 26 करोड़ 73 लाख की जो अल्प राशि व्यय की गई है वह राज्य के सभी पंचायती राज संस्थाओं के कुल वार्षिक औसत व्यय के एक प्रतिशत से भी कम है। यदि वर्ष 2003–04 की स्थिति से इन आंकड़ों की तुलना की जाये तो ज्ञात होता है कि पिछले दस वर्षो के दौरान पंचायती राज संस्थाओं द्वारा आंतरिक संसाधन दोहन के प्रयास धीमे पड़ गये हैं।

(ii) राज्य की सभी स्तरों की पंचायतें अपनी सभी प्रकाश की आवश्यकताओं के क्षेत्र में 99% तक राज्य सरकार की सहायता पर निर्भर है।

(iii) वर्ष 2009–10–11 के दौरान राज्य की सभी स्तरों की पंचायतों का प्रति व्यक्ति वार्षिक औसत व्यय रूपये 1980 था।

पंचायतों की प्राप्ति और व्यय का तुलन पत्रक

9.9 परिशिष्ट संख्या 9.5 में वर्ष 2008–09 से वर्ष 2010–11 के दौरान राज्य के पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय एवं कुल प्राप्ति के आंकड़ें प्रस्तुत किये गये हैं। इस परिशिष्ट से ज्ञात होता है कि आलोच्य अवधि के दौरान राज्य के पंचायती राज संस्थाओं की रु. 177 करोड़ 38 लाख की औसत वार्षिक प्राप्ति की तुलना में रु. 3843 करोड़ 56 लाख का उनका वार्षिक व्यय कई गुना अधिक था। व्यय की तुलना में आय की जो कमी थी उसे पिछले वर्षो के संचित अवशेष से पूरा किया गया है।

इस सन्दर्भ में आयोग यह स्पष्ट करना चाहता है कि उसके पास जो आंकड़े उपलब्ध थे, वे न तो सम्पूर्ण थे और न ही सर्वथा विश्वसनीय थे। अतः इस विश्लेषण को केवल संकेतात्मक समझा जाना चाहिये।

◆◆◆