भाग 3

पंचायती राज संस्थानों का गठन, कार्य तथा प्रचलन (Organisation, Functions and Working of Panchayati Raj Institutions)

1992 में संविधान में 73वाँ संशोधन हो जाने के उपरान्त भारत के लगभग सभी राज्यों ने अपने-अपने कानूनों में संशोधन कर अपने ग्रामीण स्थानीय स्वशासन संस्थानों को उसके अनुरूप बनाने का प्रयास किया। नागालैण्ड और मेघालय को छोड़कर सभी राज्यों में पंचायती राज संस्थानों की स्थापना हो गई है। उनके संगठन के स्वरूप, कार्य, आय के स्रोत, स्वायत्तता की सीमायें लगभग एक जैसे हैं। जहाँ थोड़ा बहुत अन्तर है, वह स्थानीय परिस्थितियों के प्रभाव के कारण है।

गोवा, जम्मू तथा कश्मीर, मणिपुर, मिज़ोरम, मेघालय, नागालैण्ड तथा सिक्किम में पंचायती संस्थान दो स्तरीय हैं—एक ग्राम स्तर पर और दूसरा ज़िला स्तर पर। जम्मू व कश्मीर में दूसरा स्तर ज़िला न होकर ब्लॉक है। शेष सभी राज्यों में तीन स्तरीय पंचायती राज है—प्रथम स्तर ग्राम, दूसरा स्तर मण्डल या आंचल या तलुका या ब्लॉक या जनपद या यूनियन या क्षेत्र है; और तीसरा स्तर ज़िला या डिस्ट्रिक्ट (district) है।

ग्राम स्तर (Village Level)[72]

पंचायती राज संस्थानों की मूल इकाई ग्राम है। प्रायः यह एक राजस्व इकाई है जो एक ग्राम हो सकता है, या ग्राम का भाग हो और या ग्रामों का समूह भी हो सकता है। इस स्तर पर स्थानीय प्रशासन की इकाई को ग्राम पंचायत कहते हैं।

(*i*) ग्राम सभा (Gram Sabha)[72]

अरुणाचल प्रदेश तथा जम्मू व कश्मीर को छोड़कर शेष सभी राज्यों में ग्रामीण स्तरीय स्थानीय प्रशासन में ग्राम सभा और इसकी कार्यकारी समिति, जिसे ग्राम पंचायत कहते हैं, होते हैं।

ग्राम सभा को गाँव सभा अथवा ग्राम पंचायत सभा भी कहते हैं। ग्राम सभा के क्षेत्र में सभी मतदाता इसके सदस्य होते हैं। ग्राम सभा के लिये अनिवार्य है कि वर्ष में कम से कम दो बैठक अवश्यक करे। परन्तु बिहार में यह प्रावधान है कि ग्राम सभा की दो बैठकों के बीच का अन्तर चार महीने से अधिक नहीं होना चाहिये। मध्य प्रदेश और त्रिपुरा में वर्ष में एक बैठक

अनिवार्य है, जबकि तमिलनाडु में वर्ष में कम–से–कम तीन बैठक अवश्य होनी चाहिये।

ग्राम सभा की बैठक कौन बुला सकता है, इस पर विभिन्न राज्यों में भिन्न–भिन्न स्थिति है। ग्राम सभा की बैठक बुलाने का अधिकार या तो कार्यकारी अधिकारी (Executive Officer) या मुखिया या प्रधान अथवा सरपंच को प्राप्त है। कर्नाटक और तमिलनाडु में यह बैठक ग्राम पंचायत बुलाती है। मध्य प्रदेश में ग्राम पंचायत का सचिव इस बैठक को बुलाता है। केरल में ग्राम पंचायत का वह सदस्य इस बैठक को बुलाता है जो ग्राम के चुनाव क्षेत्र का प्रतिनिधि होता है। सभा की बैठक की अध्यक्षता ग्राम पंचायत का अध्यक्ष करता है जिसको विभिन्न राज्यों में विभिन्न प्रकार से सम्बोधित किया गया है। उसकी अनुपस्थिति में उसका उपाध्यक्ष बैठक की अध्यक्षता करता है। ग्राम सभा की बैठक में कम–से–कम कितने सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है, यह सभी राज्यों में एक जैसा नहीं है। अधिकतर राज्यों में कुल सदस्यों का दसवाँ भाग (one-tenth) सदस्यों की उपस्थिति ज़रूरी होनी चाहिये। असम में कुल सदस्यों का दसवाँ भाग अथवा ग्राम के कम–से–कम 100 मतदाता अवश्य उपस्थित होने चाहिये। हिमांचल प्रदेश तथा उत्तर प्रदेश में सदस्यों का 1/5 भाग की उपस्थिति अनिवार्य है। तमिलनाडु में सदस्यों का 1/3rd भाग और केरल में कम–से–कम 50 सदस्य के होने से कोरम (quorum) बनता है।

ग्राम सभा के कार्यों के सम्बन्ध में राज्यों में पर्याप्त समानता है। ग्राम पंचायत का यह कर्त्तव्य है कि वह अमुक विषयों को ग्राम सभा की बैठक के सम्मुख प्रस्तुत करे :

(*i*) वार्षिक लेखा का विवरण (budget) तथा लेखा परीक्षण (audit) रिर्पोट।

(*ii*) प्रशासन पर पिछले वर्ष की रिपोर्ट।

(*iii*) नये करों के प्रस्ताव अथवा वर्तमान करों में वृद्धि का प्रस्ताव।

(*iv*) योजनाओं, उपभोक्ताओं (beneficiaries) तथा स्थानों का चयन।

असम, बिहार, गोवा, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरल, मणिपुर, राजस्थान, सिक्किम तथा उत्तर प्रदेश में ग्राम सभाओं को कुछ अधिक कार्य भी सौंपे गये हैं जो निम्नलिखित में से एक या अधिक हो सकते हैं;

(*i*) ग्राम में समाज के सभी वर्गों के बीच एकता और मित्रभाव को बढ़ाना।

(*ii*) ऐसे ही अन्य कार्य जो निश्चित किये जायें।

(*iii*) पंचायत के कार्यों, योजनाओं तथा अन्य गतिविधियों का निरीक्षण करने के लिये सतर्कता समिति को नियुक्त करना तथा जब उसकी रिपोर्ट आये, तो उस पर विचार करना।

(*iv*) ग्राम की विकास योजनाओं को क्रियान्वित करने में सहायता प्रदान करना।

(*v*) सामुदायिक कल्याण योजनाओं के लिये स्वयंसेवी (Voluntary) श्रम तथा चन्दा प्राप्त करना।

(*vi*) ग्राम में परिवार कल्याण तथा प्रौढ़ शिक्षा का कार्यक्रम।

(*vii*) मुखिया तथा ग्राम–पंचायत के किसी भी सदस्य से किसी विशेष क्रिया, योजना, आय तथा व्यय के सम्बन्ध में स्पष्टीकरण प्राप्त करना।

ग्राम पंचायत का यह कर्त्तव्य है कि वह ग्राम सभा द्वारा की गई सिफारिशों पर पूरा ध्यान दे।

(*ii*) ग्राम पंचायत (Gram Panchayat)

यह ग्राम स्तर पर कार्य करने वाली ग्राम सभा की कार्यकारी समिति है। अधिकतर राज्यों में इसे ग्राम पंचायत कहा जाता है। असम में इसे गाओं पंचायत कहते हैं। गोवा, गुजरात, जम्मू व कश्मीर, केरल तथा तमिलनाडु में इसे विलिज (Village) पंचायत कहा जाता है। इसका नाम जो कुछ भी हो, यह ग्राम की प्रबन्धक संस्था है जो पाँच वर्षों के लिये ग्राम में मतदाता सूची में सम्मिलित नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव के माध्यम से चुनी जाती है। परन्तु राज्य सरकार को यह अधिकार है कि वह विशेष परिस्थितियों में 5 वर्ष से पूर्व ही ग्राम पंचायत को भंग कर

सकती है। ऐसी स्थिति में यह व्यवस्था की गई है कि नई पंचायत के चुनाव एक निश्चित अवधि के भीतर कराने अनिवार्य हैं जो प्रायः छः महीने है। इन चुनावों का प्रबन्धन राज्य चुनाव आयोग करता है।

राज्य सरकार प्रत्येक ग्राम पंचायत के सदस्यों की संख्या निश्चित करती है। प्रायः यह संख्या 7 और 15 सदस्यों के बीच होती है जो राजस्व (revenue) ग्राम की जनसंख्या पर निर्धारित होता है। जैसा कि ऊपर कहा गया है, इन सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष मतदान द्वारा ग्राम की मतदाताओं की सूची में सम्मिलित ग्रामवासी एक सदस्य वाले चुनाव क्षेत्रों या वार्डों में से गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा करते हैं। राज्य के कानून द्वारा चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों की योग्यतायें तथा अयोग्यतायें निर्धारित की जाती हैं। सभी राज्यों में उम्मीदवारों की न्यूनतम आयु 21 वर्ष निर्धारित की गई है। अयोग्यतायें सभी राज्यों में समान हैं—जैसे कोई उम्मीदवार अस्थिर (unsound) बुद्धि का नहीं होना चाहिये, उम्मीदवार दीवालिया नहीं होना चाहिये, किसी सरकारी पद पर आसीन न हो, किसी अपराध का दोषी सिद्ध न किया गया हो, आदि। ये अयोग्यतायें कुछ राज्यों में भिन्न भी हैं, जैसे आन्ध्र प्रदेश में कोई भी ऐसा व्यक्ति चुनाव नहीं लड़ सकता जिसके दो से अधिक बच्चे हों, गोवा में कोई भी ऐसा व्यक्ति चुनाव के अयोग्य है जो किसी सरकारी पद अथवा किसी स्थानीय प्रशासन की सेवा से निकाला गया हो या जिसने किसी पंचायत की फीस अथवा कर का भुगतान न किया हो। उड़ीसा में भी दो से अधिक बच्चों का पिता या दो जीवित पत्नियों का पति चुनाव नहीं लड़ सकता। त्रिपुरा में दलबदलू या पंचायत की बैठक में अपने राजनीतिक दल के आदेश के विपरीत वोट देने वाला व्यक्ति चुनाव नहीं लड़ सकता।

सभी राज्यों की पंचायती व्यवस्था में पदों का आरक्षण निम्नलिखित श्रेणियों के लिये अनिवार्य है :

(*i*) अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिये—प्रायः यह आरक्षण उनकी जनसंख्या के अनुपात से किया जाता है।

(*ii*) इन आरक्षित पदों के एक-तिहाई स्थान अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों की स्त्रियों के लिये आरक्षित होते हैं।

(*iii*) कुल निर्वाचित पदों के एक-तिहाई स्थान स्त्रियों के लिये सुरक्षित हैं। इनमें ऊपर (*ii*) के स्थान भी सम्मिलित हैं।

(*iv*) बिहार और आंध्र प्रदेश जैसे कुछ राज्यों में समाज में पिछड़े हुए वर्गों के लिये भी आरक्षण होता है।

ग्राम पंचायत का अध्यक्ष विभिन्न राज्य में विभिन्न नामों से सम्बोधित किया जाता है। अरुणाचल प्रदेश में उसे चेयर पर्सन (Chair person) और उसके सहायक को डिप्टी चेयर पर्सन (Deputy chair person) कहा जाता है। असम, केरल तथा तमिलनाडु में उन्हें अध्यक्ष (President) तथा उपाध्यक्ष (Vice President) कहा जाता है। बिहार में इन्हें मुखिया तथा उप–मुखिया कहा जाता है। हिमाचल प्रदेश, मणिपुर, मिज़ोरम, मेघालय, नागालैण्ड, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिमी बंगाल में ये प्रधान तथा उपप्रधान कहलाते हैं। कर्नाटक में वे अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष कहलाते हैं। सिक्किम में इनका नाम सभापति तथा उपसभापति होता है। शेष सभी राज्यों में पंचायत का अध्यक्ष सरपंच (Sarpanch) तथा उसका सहायक उप–सरपंच अथवा नायब–सरपंच कहलाता है।

हिमांचल प्रदेश को छोड़कर शेष सभी राज्यों में उपसरपंच का चुनाव ग्राम पंचायत के सदस्य अपने में से ही करते हैं। गोवा, जम्मू व कश्मीर, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, उड़ीसा,

सिक्किम, त्रिपुरा तथा पश्चिमी बंगाल में सरपंच का चुनाव भी इसी प्रकार किया जाता है। परन्तु शेष सभी राज्यों में सरपंच का चुनाव ग्राम सभा अथवा एक ग्राम क्षेत्र में मतदाताओं की सूची में सम्मिलित मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। अनुसूचित जातियों, अनूसूचित जनजातियों तथा स्त्रियों के लिये सरपंच के पदों में आरक्षण की भी व्यवस्था है।

ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत की बैठक सरपंच द्वारा बुलाई जाती है और वही इस बैठक की अध्यक्षता करता है। ग्राम पंचायत का उचित रिकार्ड (records) बनाने का उत्तरदायित्व भी उसी का होता है। ग्राम पंचायत के वित्तीय तथा कार्यकारी प्रशासन का सामान्य उत्तरदायित्व भी उसी का होता है।

पंचायतों के लिये अपनी समितियाँ नियुक्त करना अनिवार्य होता है। इन समितियों के तीन से लेकर पाँच तक सदस्य होते हैं। यह पंचायत को अपना कार्य पूरा करने में उसकी सहायता करती है। परन्तु समितियों का अन्य ब्यौरा राज्यों में भिन्न–भिन्न होता है। अधिकतर राज्यों में अमुक समितियाँ नियुक्त करने का प्रावधान है : उत्पादन समिति, सामाजिक न्याय समिति तथा जनसुविधायें समिति।

परन्तु कुछ राज्यों में थोड़ी भिन्नता है, जैसे आंध्र प्रदेश में लाभभोगी समितियाँ (beneficiary committees) तथा क्रियागत (functional) समितियाँ जैसे कृषि, लोक स्वास्थ्य (public health), जल–आपूर्ति आदि, होती है। असम में सामाजिक न्याय समिति के अतिरिक्त विकास समिति तथा समाज कल्याण समिति हैं। केरल में कर–निर्धारण, वित्त, लेखा तथा नियोजन के लिये प्रवर समितियों का प्रावधान है। तमिलनाडु में नियुक्ति (appointments) समिति, कृषि उत्पादन समिति, शिक्षा समिति तथा सामान्य कार्य समिति हैं। उत्तर प्रदेश में समता समिति, विकास समिति, ग्रामीण शिक्षा समिति तथा लोकहित ग्राम समिति नियुक्त करना अनिवार्य है।

कुछ राज्यों में दो या अधिक ग्राम पंचायतों द्वारा संयुक्त समितियाँ नियुक्त करने की भी व्यवस्था है जहाँ उनमें संयुक्त प्रकार का कार्य किया जा रहा हो।

कार्य (Functions)—पंचायतों के दो प्रकार के कार्य होते हैं—अनिवार्य तथा स्वेच्छानिर्णित (discretionary)। सभी राज्यों के कानून पंचायतों के लिये अनिवार्य कार्य निश्चित करते हैं, यद्यपि ऐसे कार्यों की सूचियाँ भिन्न–भिन्न राज्यों में भिन्न–भिन्न हैं। दोनों प्रकार के कार्यों की पूरी–पूरी सूची देना इसलिये कठिन है क्योंकि सभी राज्यों में किसी एक सूची पर सहमति नहीं है। फिर भी कार्यों की एक सामान्य सूची नीचे दी जाती है। परन्तु यहाँ भी एक समस्या है, वह यह कि गुजरात जैसे कुछ राज्यों में कार्यों की सूची बहुत लम्बी है जिसको पूरा यहाँ देना सम्भव नहीं। अतः नीचे जो सूचियाँ दी गई हैं, वे केवल उदाहरण मात्र हैं।

अनिवार्य कार्य (Mandatory Functions)—सफाई का प्रबन्ध, मल सफाई और जल निकास, लोक कंटक (public nuisance) पेय जल का प्रबन्ध, ग्राम सड़कों का निर्माण तथा रख-रखाव, सार्वजनिक भवनों का निर्माण तथा मरम्मत, जन्म तथा मृत्यु का पंजीकरण, जलकूपों का निर्माण तथा मरम्मत, श्मशानघाट तथा कब्रिस्तानों की स्थापना तथा रखरखाव, ग्राम बिजली करण, निर्धनता उन्मूलन कार्यक्रम, वार्षिक बजट तथा विकास कार्यक्रमों को तैयार करना, पशुघरों, तालाबों आदि का निर्माण तथा रख–रखाव, सामाजिक तथा चारागाह वृक्षारोपण, चारा तथा जलाने की लकड़ी, बूचड़खाने, सार्वजनिक पार्क तथा क्रीड़ास्थल, कृषि तथा कृषि प्रसार, मुर्गीपालन तथा मछली पालन आदि, आदि।

स्वनिर्णित कार्य (Discretionary functions)—(यह सूची 1994 के केरल पंचायत राज ऐक्ट में से ली गई है और केवल उदाहरण मात्र है, क्योंकि इनमें से कुछ कार्य ऐसे भी हैं

जो कई अन्य राज्यों की अनिवार्य कार्यों की सूची में दिये गये हैं) कृषि, पशुपालन तथा डेरी विकास, लघु सिंचाई, मछलीपालन, सामाजिक वृक्षारोपण, छोटे उद्योग, आवास, बिजली तथा गैर-परम्परागत ऊर्जा, निर्धनता उन्मूलन तथा ग्राम विकास कार्यक्रम, शिक्षा सांस्कृतिक कार्य तथा विरासत, सार्वजनिक तथा सफाई।

इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारें, तलुका पंचायतें अथवा जिला परिषदें भी ग्राम पंचायतों को अतिरिक्त कार्य सौंप सकते हैं।

राजस्व अथवा आय के साधन (Sources of Revenue)

सभी राज्य कानूनों में ग्राम पंचायतों को धन देने तथा वित्तीय प्रबन्धन का लगभग एक जैसा नमूना देखने को मिलता है। यदि कहीं अन्तर है तो वह केवल इस बात पर कि पंचायत किन–किन विषयों पर कर लगा सकती हैं। कर लगा सकने के अधिकार से पंचायतों को आय का स्वतंत्र तथा निश्चित साधन प्राप्त हो जाता है जिससे उनका राज्य सरकार पर आश्रित होना कम हो जाता है।

राज्य की संचित निधि (Consolidated Fund) के नमूने पर ग्राम पंचायत निधि (Fund) की स्थापना की गई है। पंचायत को मिलने वाली कोई भी राशि इस निधि में जमा होती है जैसे राज्य सरकार या केन्द्रीय सरकार, ज़िला परिषद या तालुक या अंचल समिति द्वारा दी गई सहायता या अनुदान, पंचायत द्वारा लगाये गये कर, फीस, ड्यूटी, चुंगी आदि या पंचायत द्वारा प्राप्त होने वाले कर्ज़, उपहार, शुल्क, जुर्माना, मुआवज़ा, न्यायालय का आदेश, पंचायत सम्पत्ति से आय, बिक्री आय, आदि।

ग्राम पंचायतों को अधिकार दिया गया है कि वे कई विषयों जैसे आवास तथा घरों, व्यवसायों, व्यापार, पेशे और धंधे पर कर या फीस लगा सकते हैं। इसी प्रकार वाहनों के पंजीकरण पर फीस, मेलों तथा नुमायशों, सफाई प्रबन्धों पर कर, जल कर, रोशनी कर, मल सफाई कर, जलाने की लकड़ी पर कर, बूचड़खानों पर कर, निजी मछली–पालन गृहों पर कर, चाय दुकानों, होटलों या रेस्टोरेंटों, ठेलों, गाड़ियों, नावों, रिक्शा आदि पर लाइसेंस फीस लगा सकती है। (यह सूची एक उदाहरण है, क्योंकि कुछ राज्यों में विस्तार में कुछ भिन्नता है)।

असम जैसे कुछ राज्य ग्राम में राज्य सरकार को प्राप्त होने वाले भूमि राजस्व में पंचायतों का हिस्सा निर्धारित करते हैं।

जिस प्रकार राष्ट्रीय स्तर पर हर पाँच वर्ष उपरान्त एक वित्तीय आयोग नियुक्त किया जाता है जो केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों के बीच करों के बटवारे का निर्णय करता है, इसी प्रकार सभी राज्यों में यह प्रावधान है कि हर पाँच वर्ष उपरान्त राज्यपाल एक वित्तीय आयोग की नियुक्त करेगा जो पंचायतों की वित्तीय स्थिति का निरीक्षण करेगा और राज्य सरकार तथा पंचायतों के बीच करों के बंटवारे, पंचायतों को सौंपे जाने वाले करों तथा पंचायतों को दिये जाने वाले सहायता अनुदान के सम्बन्ध में सिफ़ारिशें करेगा।

ग्राम पंचायत का यह कर्त्तव्य है कि वह अपना वार्षिक बजट तैयार करे और ग्राम सभा के सम्मुख पेश करे। इसे अपना लेखा राज्य सरकार द्वारा बताई गई शैली के अनुसार बनाना होता है।

प्रशासनिक कार्मिक (Administrative Personnel)

ग्राम पंचायतों के प्रशासनिक कर्मियों का विस्तृत उल्लेख राज्यों द्वारा पारित कानूनों में अधिक नहीं मिलता। सभी राज्यों में यह व्यवस्था है कि एक पंचायत का या कुछ पंचायतों का सामूहिक एक सचिव होगा जिसकी नियुक्ति राज्य सरकार करती है। इसकी नियुक्ति का तरीका

राज्य सरकार निर्धारित करती है परन्तु सिक्किम में ग्राम पंचायत अपने ही सदस्यों में से एक
सचिव का चुनाव करती है। प्रायः वह एक ऐसा अधिकारी होता है जिसकी नियुक्ति राज्य
सरकार एक पंचायत या पंचायतों के समूह के लिये करती है। कुछ राज्यों में उसका वेतन
राज्य सरकार देती है, कुछ में पंचायत देती हैं और कुछ राज्यों में यह वेतन राज्य सरकार
और पंचायतें मिलकर देते हैं। जहाँ तक पंचायत के निम्न अधिकारियों का सम्बन्ध है, उनका
वेतन पंचायत देती है और वे पंचायतों के अधीन रह कर कार्य करते हैं। सचिव भी अपने
दैनिक कार्य पंचायत के अधीन रह कर कर सकता है। सचिव तथा अन्य अधिकारियों की
योग्यताओं का भी कोई उल्लेख नहीं है, राज्य सरकार ही इनको निश्चित करती है। ग्राम स्तर
पर कार्य करने वाले अधिकारी प्रायः ये हैं : पटवारी या राजस्व लेखाधिकारी, चौकीदार, ट्यूबबैल
(जलकूप) चालक, सिंचाई पहरेदार, ग्राम–सेवक या सेविका, प्राथमिक स्कूल अध्यापक। निम्न
अधिकारियों की भर्ती प्रायः पंचायतें करती हैं और इनके वेतन भी वही देती हैं। पटवारी अथवा
राजस्व अधिकारी राज्य सरकार के राजस्व विभाग का कर्मचारी होता है।

पश्चिमी बंगाल में पंचायतों के लिये यह अनिवार्य है कि वे चौकीदार तथा दफ़ादार नियुक्त करें, जिनका मुख्य कार्य अपराधों को रोकना, जीवन और सम्पत्ति की सुरक्षा तथा सामान्य पहरा और निगरानी करना है। उनको शक्ति प्राप्त है कि वे किसी ऐसे व्यक्ति को हिरासत में ले सकते हैं जिसने कोई बोधगम्य अपराध किया हो, या उचित संदेह है कि उसने ऐसा कोई अपराध किया है, या एक घोषित अपराधी है, या यह पाया गया कि उसने चोरी की हुई सम्पत्ति प्राप्त की है। इस कार्य के लिये पहले से जारी किये गये गिरफ्तारी के किसी वारंट या मजिस्ट्रेट के आदेश की आवश्यकता नहीं है।

त्रिपुरा में प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिये दो सचिव नियुक्त करने की व्यवस्था है।

ग्राम सचिव का यह कर्त्तव्य है कि वह सरपंच के सामान्य निरीक्षण के अधीन पंचायत का सही और ठीक हिसाब रखे, रिकार्ड बनाने और सम्पत्ति को दर्ज करे तथा अपने कर्त्तव्यों का पालन करने और कार्य करने में पंचायत की सहायता करे। ग्राम पंचायत के प्रस्तावों को लागू करने में भी सहायता करे। यदि उसे अन्य कार्य भी सौंपे जाते हैं तो उनको भी पूरा करे।

केरल में सचिव के लिये अनिवार्य है कि वह पंचायत तथा इसकी प्रवर समिति की बैठकों में उपस्थित हो। परामर्श अधिकारी के रूप में वह इनके विचार-विमर्श में भाग भी ले सकता है, किन्तु उसे मतदान में भाग लेने या किसी प्रस्ताव को पेश करने का अधिकार नहीं है।

(iii) न्याय पंचायतें/पंचायतों के न्यायिक कार्य
(Nyaya Panchayats/Judicial Functions of Panchayats)

बिहार, जम्मू व कश्मीर, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिमी बंगाल में ग्राम अथवा कुछ ग्रामों के समूहों स्तर पर भिन्न पंचायतों की स्थापना की गई है जो छोटे अपराधों तथा दीवानी झगड़ों पर निर्णय देती हैं। इनको न्याय पंचायत कहा जाता है। बिहार में इनको ग्राम कचहरी कहते हैं और जम्मू व कश्मीर में पंचायती अदालत कहलाती हैं।

परन्तु पंजाब तथा हिमाचल प्रदेश में भिन्न न्याय पंचायतें स्थापित नहीं की गईं, अपितु इन्हें पंचायतों को कुछ न्याययिक कार्य सौंप दिये गये हैं।

न्याय पंचायतों के गठन के सम्बन्ध में उपरलिखित राज्यों में एकरूपता नहीं है।

बिहार में ग्राम कचेहरी के सरपंच का चुनाव ग्राम के क्षेत्र में मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है, परन्तु उपसरपंच का चुनाव निर्वाचित पंचों के बीच में से ही किया जाता है। जम्मू व कश्मीर में ग्राम पंचायत के सदस्य अपने में से ही न्याय अदालत के पाँच सदस्यों

का निर्वाचन करते हैं। महाराष्ट्र में पाँच ग्रामों के समूह के लिये एक न्याय पंचायत का गठन होता है, प्रत्येक पंचायत ग्राम सभा के सदस्यों में से किसी एक को न्याय पंचायत का सदस्य चुनकर भेजते हैं। उत्तर प्रदेश में न्याय पंचायत के सदस्यों की नियुक्ति सरकार द्वारा निर्दिष्ट किये गये अधिकारी द्वारा ग्राम पंचायत के सदस्यों में से ही की जाती है, वे अपने में से ही एक सरपंच तथा उपसरपंच का चुनाव करते हैं। पश्चिमी बंगाल में ग्राम पंचायत के सदस्य ग्राम क्षेत्र के मतदाताओं में से न्याय पंचायत के सदस्यों का चुनाव करते हैं।

सभी राज्यों में न्याय पंचायतों की पद अवधि पाँच वर्ष होती है और किसी भी न्याय पंचायत के सम्मुख किसी वकील को पेश होने की अनुमति नहीं है। न्याय पंचायतें दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकारों का प्रयोग कर सकते हैं; जिनका विस्तार इस प्रकार है :

1. बिहार—ग्राम कचेहरी की पीठ में सरपंच तथा दो पंच होते हैं; उनको अधिकार है कि वे किसी मामले या मुकदमे की छानबीन कर सकते हैं, गवाहों को बुला सकते हैं; किसी दस्तावेज़ को पेश करने के लिये कह सकते हैं; पीठ के लिये प्रत्यक्ष प्रमाण (evidence) के नियमों का अनुकरण करना जरूरी नहीं, इसका फौजदारी क्षेत्राधिकार कुछ ऐसे अपराधों तक है जो भारतीय दण्ड संहिता, बंगाल लोक जुआबाज़ी अधिनियम तथा पशु अतिक्रमण अधिनियम के अन्तर्गत आते हैं। यह तीन महीने की सरल कैद तथा एक हजार रुपये तक का जुर्माने का आदेश दे सकते हैं। यदि शांति और व्यवस्था का कोई तत्काल खतरा है, तो सरपंच तुरन्त कार्यवाही कर सकता है। इसके निर्णय के विरुद्ध अपील कचेहरी की पूरी पीठ के समक्ष पेश की जा सकती है।

पीठ का पहला प्रयास दोनों पक्षों के बीच शांति समझौता करवाना होता है।

2. हिमाचल प्रदेश—ग्राम पंचायत को न्यायिक शक्तियां भी प्राप्त होती हैं। इसका फौजदारी क्षेत्राधिकार उन अपराधों तक सीमित होता है जो पंचायत्त राज अधिनियम की तीसरी अनुसूची में दिये गये हैं या राज्य सरकार द्वारा निश्चित किये गये हैं। पंचायत एक सौ रुपया तक जुर्माना कर सकती है परन्तु कैद का आदेश नहीं दे सकती। दीवानी मुकदमों की सुनवाई दो हज़ार रुपये तक के मूल्य के झगड़ों तक सीमित होती है। यह अपने निर्णय में कोई परिवर्तन, संशोधन या पुनर्निरीक्षण नहीं कर सकती।

3. जम्मू व कश्मीर—पंचायती अदालत के पाँच सदस्यों से पीठ बन्ती है। एक वर्ष की अवधि बीत जाने के उपरान्त मुदकमा दायर नहीं किया जा सकता। दीवानी मुकदमों में पैसे की कोई सीमा नहीं रखी गई और फौज़दारी क्षेत्राधिकारी में अपराध निश्चित नहीं किये गये।

4. महाराष्ट—पाँच ग्रामों के समूह के लिये एक न्याय पंचायत। इसके पास दोनों दीवानी तथा फौजदारी क्षेत्राधिकार हैं। इसे अधिकार है कि झगड़े की छानबीन करे, गवाहों को बुलाये या दस्तावेज़ पेश करने के लिये कहे। अपने आदेश लागू करने के लिये यह किसी व्यक्ति को हिरासत में नहीं ले सकती न ही जेल भेज सकती है।

5. पंजाब—ग्राम पंचायत का फौजदारी क्षेत्राधिकार उन विषयों तक होता है जो पंचायत राज अधिनियम की दूसरी अनुसूची में दिये गये हैं। इसको एक फौजदारी न्यायालय की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं और गवाहों को सुनने के उपरान्त झगड़े का निर्णय उसी दिन ही करना होता है। अपराधी को 500 रुपये की ज़मानत पर या उसके द्वारा किये गये नुकसान या हानि की दुगुनी कीमत पर ज़मानत पर छोड़ सकती है। यदि यह कोई मुकदमा अधिनियम की धारा 56 के अधीन सुनती है तो पंचायत एक दीवानी या राजस्व अदालत का दर्जा प्राप्त कर लेती है।

6. उत्तर प्रदेश—पाँच न्याय पंचों से न्याय पंचायत की पीठ स्थापित होती है। इसको दोनों फ़ौजदारी तथा दीवानी क्षेत्राधिकार प्राप्त होते हैं।

7. पश्चिमी बंगाल—पाँच सदस्य जिन्हें विचारक कहा जाता है, न्याय पंचायत की पीठ बनते हैं। इसका फ़ौजदारी क्षेत्राधिकार अधिनियम में लिखित अपराधों तक सीमित है, पचास रुपये तक जुर्माना कर सकती है किन्तु कारावास का दण्ड नहीं दे सकती।

ब्लॉक स्तर (Block Level)

ग्रामीण भारत में स्थानीय स्वाशासन का दूसरा या मध्य स्तर विकास ब्लॉक (Development Block) होता है जिसे क्षेत्र या मण्डल या अंचल या ताल्लुका या जनपद या यूनियन कहा जाता है। जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि गोवा, मणिपुर, मिज़ोरम, मेघालय, नागालैण्ड तथा सिक्किम को छोड़कर शेष सभी राज्यों में मध्य स्तर पर पंचायती राज की व्यवस्था की गई है। यह भी ऊपर कहा गया है कि विकास ब्लॉक (development block) को भिन्न राज्यों में भिन्न नाम दिये गये हैं। इसी प्रकार इस स्तर पर पंचायती राज के नाम भी भिन्न–भिन्न हैं जैसे—

आन्ध्र प्रदेश—मण्डल परिषद

असम—आंचलिक पंचायत

अरुणाचल प्रदेश—अंचल समिति

[बिहार, झारखण्ड, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा, पश्चिमी बंगाल, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब तथा राजस्थान] पंचायत समिति

गुजरात, कर्नाटक—ताल्लुक पंचायत

जम्मू व कश्मीर—ब्लॉक पंचायत बोर्ड

केरल—ब्लॉक पंचायत

मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़—जनपद पंचायत

तमिलनाडु—पंचायत यूनियन कौंसिल

उत्तर प्रदेश तथा उत्तरांचल—क्षेत्र पंचायत

इस स्तर पर पंचायतों के गठन का सभी राज्यों में एक जैसा तरीका नहीं है। अधिकतर राज्यों में प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष चुनाव के साथ पदेन नियुक्ति (ex-officio) का मिश्रण है। पंचायत के सदस्यों की एक निश्चित संख्या पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र में रहने वाले मतदाताओं के द्वारा एकल सदस्य चुनाव क्षेत्र के आधार पर चुनी जाती है। जम्मू व कश्मीर तथा अरुणाचल प्रदेश को छोड़कर शेष सभी राज्यों ने पंचायत समिति के कुछ सदस्यों के लिये प्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली को अपनाया है। उदाहरणतया बिहार तथा झारखण्ड में 5000 जनसंख्या के लिये एक सदस्य का प्रत्यक्ष चुनाव होता है। अरुणाचल प्रदेश में अंचल समिति के क्षेत्र में आने वाली ग्राम पंचायतें तथा सहकारी संस्थायें (cooperatives) कुछ सदस्यों का चुनाव करते हैं। जम्मू व कश्मीर में ब्लॉक पंचायत बोर्ड का एक सदस्य बोर्ड के क्षेत्र में आने वाली ग्राम पंचायत द्वारा चुना जाता है। एक स्त्री सदस्य को बोर्ड में सहयोजित (corpt) किया जाता है। कुछ राज्यों में ग्राम पंचायतों को पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व देने की व्यवस्था है। ऐसा दो प्रकार से किया गया है--केरल, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश आदि में ग्राम सरपंच या ग्राम प्रधान को पंचायत समिति का पदेन सदस्य (ex-officio member) बना दिया जाता है। परन्तु कर्नाटक, हिमाचल प्रदेश, हरियाणा, तमिलनाडु में पंचायत समिति के 1/5 सदस्य का चुनाव ग्राम सरपंचों या ग्राम प्रधानों में से ही किया जाता है। ऐसे विधायक (MLA and MLC) तथा सांसद (M.P.s) जिनका चुनाव क्षेत्र पंचायत समिति में पड़ता है,

वह इसके पदेन (ex-officio) सदस्य माने जाते हैं। (कुछ राज्यों में ज़िला परिषद या ज़िला ... के प्रधान भी पंचायत समिति के पदेन सदस्य माने जाते हैं)।

प्रत्येक पंचायत समिति के सदस्यों की संख्या राज्य सरकार द्वारा निश्चित की जाती है। उन्हें कहा जाता है कि समिति की बैठक दो या तीन महीने में एक बार अवश्य होनी चाहिये। उनकी अवधि पाँच वर्ष होती है; परन्तु राज्य सरकार को यह अधिकार प्राप्त होता है कि कुछ कारणों से जैसे अपने वैधानिक कर्त्तव्य की लगातार अवहेलना, राज्य सरकार के आदेशों का पालन करने में असफलता, कानून की अवहेलना आदि करने पर इनको पाँच वर्ष की अवधि पूरी होने से पहले ही भंग कर सकती है।

सभी राज्यों में पंचायत समितियों में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा स्त्रियों के लिये पद–आरक्षित करने की व्यवस्था है। कर्नाटक, हिमाचल प्रदेश, गुजरात, बिहार जैसे राज्यों में पिछड़े हुए वर्गों तथा इनकी स्त्रियों के लिये आरक्षण किया जाता है। हरियाणा जैसे राज्यों में जहाँ अनुसूचित जनजातियों नहीं हैं, वहाँ पिछड़े वर्गों, अनुसूचित जातियों तथा स्त्रियों के लिये ही केवल पद आरक्षित होते हैं। अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिये पद–आरक्षण उनकी जनसंख्या के अनुपात से ही किये जाते हैं। पंचायत समिति के कुल निर्वाचित सदस्यों में 1/3 पद स्त्रियों के लिये आरक्षित रखे जाते हैं। कई राज्यों में स्त्रियों के लिये पदारक्षण की व्यवस्था पंचायत समिति के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के पदों पर भी लागू की जाती है।

पंचायत समिति का अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष समिति के अपने सदस्यों द्वारा अपने में ही चुना जाता है। परन्तु सांसद (M.Ps.), विधायक (MLAs or MLCs), ज़िला परिषद के अध्यक्ष जैसे पदेन (ex-officio) सदस्य इस चुनाव में भाग नहीं लेते। समिति के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष विभिन्न राज्यों में इस प्रकार है :

आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, केरल, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़ तथा असम	–	प्रेसीडेण्ट तथा वाईस प्रेसीडेण्ट
अरुणाचल प्रदेश, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब, तमिलनाडु तथा त्रिपुरा	–	चेयरपर्सन या चेयरमैन तथा वाईस चेयरमैन
बिहार, झारखण्ड, उत्तर प्रदेश तथा उत्तरांचल	–	प्रमुख तथा उप–प्रमुख
कर्नाटक	–	अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष
राजस्थान	–	प्रधान तथा उप–प्रधान
पश्चिमी बंगाल	–	सभापति तथा सहकारी सभापति

अध्यक्ष की पद–अवधि भी पंचायत समिति की अवधि तक होती है, परन्तु अध्यक्ष को अवधि के पूरा होने से पूर्व ही अविश्वास प्रस्ताव द्वारा अथवा राज्य सरकार द्वारा निश्चित कारणों के आधार पर हटाया जा सकता है।

अध्यक्ष समिति की बैठकों की अध्यक्षता करता है, इसके रिकार्ड तैयार करने, इसकी वित्तीय तथा कार्यकारी प्रशासन के लिये उत्तरदायी होता है। समिति के कर्मचारियों तथा उसकी प्रवर समितियों (Standing committees) पर प्रशासनिक निरीक्षण तथा नियंत्रण भी उसी के हाथ में होता है।

कार्य (Functions)

पंचायत समिति के कार्यों पर राज्यों में एक जैसी व्यवस्था नहीं है। जो कार्य उनको विशेष तौर पर दिये गये हैं उनके अतिरिक्त भी राज्य सरकार या ज़िला/डिस्ट्रिक्ट परिषद अन्य कार्य इसको सौंप सकते हैं। पंचायत समितियाँ अपने–अपने क्षेत्र में आने वाली ग्राम पंचायतों के कार्य

का निरीक्षण करती हैं, उनके बजट को स्वीकृति प्रदान करती है, उनके द्वारा बनाई गई विकास योजनाओं का समन्वय करती हैं ताकि उनको ज़िला विकास योजनाओं में सम्मिलित किया जा सके। वे अपने बजट स्वयं बनाती हैं ताकि जिला/डिस्ट्रिक्ट परिषद को भेजा जा सके। अन्य कार्यों के सम्बन्ध में राज्यों में एकरूपता नहीं है। अतः कार्यों की सूची देने की अपेक्षा गुजरात और बिहार राज्यों में पंचायत समितियों को सौंपे गये कार्यों का उदाहरण नीचे दिया जाता है :

गुजरात : (*a*) स्वास्थ्य रक्षा तथा सफाई के क्षेत्र में—चेचक तथा अन्य महामारियों को रोकना, स्वास्थ्य सेवाओं का विस्तार तथा रख–रखाव; परिवार नियोजन तथा शुद्ध पेय जल की सुविधायें प्रदान करना।

(*b*) संचार के क्षेत्र में—ग्रामों से जुड़ने वाली सड़कों का निर्माण तथा रख–रखाव; ग्रामों को जोड़ने वाली सड़कों के निर्माण तथा रख–रखाव के लिये उचित सहायता प्रदान करना।

(*c*) संस्कृति तथा शिक्षा के क्षेत्र में प्राथमिक विद्यालयों का निर्माण तथा रख–रखाव; ग्राम पंचायत की शैक्षिक क्रियाओं में सहायता करना।

(*d*) सामाजिक शिक्षा के क्षेत्र में—ग्राम रक्षा संगठन की स्थापना करना; शारीरिक तथा सांस्कृतिक क्रियाओं को प्रोत्साहन, स्वयंसेवी स्वास्थ्य संगठनों की स्थापना करना; ग्राम सेवकों को प्रशिक्षण देना तथा उनकी सेवाओं का प्रयोग करना।

(*e*) सामुदायिक विकास के क्षेत्र में—अधिक रोज़गार तथा उत्पादन के लिये योजनायें बनाना, ग्राम के संस्थानों में समन्वय पैदा करना; पारस्परिक सहयोग के सिद्धांत पर ग्राम समुदाय में आत्मनिर्भरता तथा स्वयं–सहायता में प्रशिक्षण।

बिहार—वार्षिक योजनायें बनाना; समिति के क्षेत्र में सभी ग्राम पंचायतों की वार्षिक योजनाओं पर विचार तथा समेकन (consolidation); वार्षिक बजट बनाना; कृषि, भूमि सुधार तथा भूमि संरक्षण; लघु सिंचाई, जल प्रबंधन तथा जल–विभाजक (watershed) विकास; निर्धनता निवारण कार्यक्रम; पशुपालन, डेरी तथा मुर्गी पालन; मछली पालन; खादी, ग्राम तथा कुटीर उद्योग; ग्रामीण आवास; पेय जल; सामाजिक तथा खेत वृक्षारोपन, लघु वन उत्पादन, ईंधन तथा चारा; सड़कें, भवन, पुल, नौकास्थान, जल; जल प्रवाह तथा संचार के अन्य साधन; ऊर्जा के गैर-परम्परा संसाधन; प्राथमिक तथा माध्यमिक विद्यालयों सहित शिक्षा; तकनीकी प्रशिक्षण तथा व्यावसायिक शिक्षा; प्रौढ़ तथा अनौपचारिक शिक्षा; सांस्कृतिक क्रियायें; बाज़ार तथा मेले; स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण; स्त्री तथा शिशु विकास; मानसिक रोगियों और विकलांगों का कल्याण सहित सामाज कल्याण; कमज़ोर वर्गों विशेषतया अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण; सामाजिक सम्पत्ति की देखभाल; सार्वजनिक वितरण व्यवस्था; ग्रामीण बिजलीकरण; सहकारिता; पुस्तकालय; अन्य कार्य जो इसको सौंपे जायें।

इसमें संदेह नहीं कि ऊपर दिये कार्यों की सूचियाँ बहुत लम्बी हैं, परन्तु ये भारत के राज्यों में पंचायत समितियों के कार्यों के सभी पक्षों को ढांक लेती हैं।

पंचायत/ब्लॉक समितियाँ कमेटियों/समितियों (Committees) के माध्यम से कार्य करती हैं। अतः सभी राज्यों में इनके लिये अनिवार्य है कि वे **अपनी समितियाँ** (Committees) नियुक्त करें, जैसे—

सामान्य प्रवर समिति (General Standing Committee), वित्त, लेखा–परीक्षण तथा नियोजन समिति (Finance, Audit and Planning Committee), सामाजिक न्याय समिति (Social Justice Committee)।

अधिकतर राज्यों में पंचायत समिति की यही तीन समितियाँ होती हैं। त्रिपुरा, राजस्थान तथा पश्चिमी बंगाल जैसे राज्यों में इन समितियों की संख्या चार से सात तक होती है। ये समितियाँ

विषय समितियाँ होती हैं जो किसी एक विषय से सम्बन्धित हैं जैसे शिक्षा तथा संस्कृति, कृषि तथा सिंचाई आदि।

आय के साधन (Sources of Revenue)

जैसे राज्य की संचित निधि (consolidated Fund) होती है, उसी प्रकार सभी राज्यों में पंचायत/ब्लॉक समिति निधि (Panchayat/Block Samiti Fund) की स्थापना की गई है। समिति द्वारा जो भी पैसा इकट्ठा किया जाता है, वह इसी निधि में जाता है, वे हैं—केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार द्वारा दिया जाने वाला सहायता अनुदान, दान की वसूली, इसकी सम्पत्ति से होने वाली आय; समिति द्वारा लगाने गये कर फीस, पथ–कर आदि। राज्य द्वारा लगाये गये करों तथा भूमि राजस्व में समिति का हिस्सा जो इसको सौंपा गया है। ज़िला परिषद की आय का कोई भाग जो पंचायत समिति को सौंपा गया है। समिति द्वारा उठाया गया कोई भी कर्ज़, आदि।

कुछ राज्यों में पंचायत/ब्लॉक समिति द्वारा कर लगाने के अधिकार को केवल सामान्य भाषा में ही बताया गया है। उदाहरणतया, गुजरात में कहा गया है कि तलुका पंचायत शिक्षा प्रभार तथा अन्य कोई भी कर या फीस लगा सकती है जो ग्राम पंचायत द्वारा लगाये जा सकते हैं। हरियाणा में व्यवस्था यह है कि पंचायत समिति कोई भी ऐसा कर या प्रभार लगा सकती है जिसको लगाने का अधिकार हरियाणा विधान मण्डल को संविधान के अधीन प्राप्त है। परन्तु अधिकतर राज्य पंचायत समिति द्वारा लगाये जा सकने वाले करों को निश्चित रूप से वर्णित करते हैं। ये हैं : नौकाओं पर पथ–कर; वाहनों के पंजीकरण पर फीस; सफाई प्रबन्धों के लिये फीस; बाज़ार या हाट के लिये लाइसेंस फीस; जल प्रभार; रोशनी प्रभार; भूमि राजस्व पर लगाया गया सरचार्ज; भूमि मालिकों पर कर; थियेटरों तथा मनोरंजन साधनों पर कर; सड़क या पुल पर पथ–कर; व्यवसाय या व्यापार पर कर, आदि।

प्रत्येक पंचायत समिति आय और व्यय का अपना वार्षिक बजट बनाती है जिसके लिये ज़िला परिषद की स्वीकृति अनिवार्य होती है।

सभी राज्यों में यह व्यवस्था है कि राज्यपाल हर पाँच वर्ष के उपरान्त एक वित्तीय आयोग की स्थापना करेगा। ऊपर ग्राम पंचायतों के सम्बन्ध में लिखते हुए वित्तीय आयोग के सम्बन्ध में जो कुछ कहा गया है, वह यहाँ पंचायत समिति पर भी लागू होता है, अतः उसे यहाँ दोहराने की आवश्यकता नहीं है।

प्रशासनिक कार्मिक (Administrative Personnel)

पंचायत/ब्लॉक समिति की कार्यकारी सत्ता इसके निर्वाचित प्रमुख (Head) में निहित होती है जिसे चेयरपर्सन, प्रेसीडेंट, अध्यक्ष, प्रमुख, प्रधान या सभापति कहते हैं जिसके कार्यों का वर्णन पीछे किया जा चुका है। मण्डल या समिति के प्रशासनिक उच्चाधिकारी को कार्यकारी अधिकारी (Executive officer) या मुख्य कार्यकारी अधिकारी (Chief Executive officer) कहा जाता है। प्रायः वह ब्लॉक विकास अधिकारी (Block Development officer) होता है जो पंचायत समिति का पदेन (ex-officio) कार्यकारी अधिकारी होता है। कुछ राज्यों में उसका नाम भिन्न हो सकता है, उदाहरतया, पंजाब, हिमाचल प्रदेश तथा हरियाणा में उसे ब्लॉक विकास तथा पंचायत अधिकारी (Block Development and Panchayat officer) कहा जाता है। उत्तर प्रदेश में उसे खण्ड पंचायत विकास अधिकारी कहते हैं और तमिलनाडु में उसे कमिश्नर का नाम दिया जाता है। केरल में वह सचिव (Secretary) तथा राजस्थान में केवल विकास अधिकारी कहलाता है। वह राज्य की सिविल सेवा (Civil Service) का सदस्य होता है जिसकी नियुक्ति राज्य सरकार करती है और निर्वाचित पंचायत समिति को भेज देती है। वह तथा पंचायत समिति के अन्य कर्मचारी समिति के

प्रमुख के नियंत्रण में कार्य करते हैं। परन्तु इस बात का निर्णय राज्य सरकार ही करती है कि प्रत्येक समिति में कितने और किस–किस श्रेणियों के कर्मचारी हों। उनकी सेवा की शर्तें तथा उनकी भर्ती की प्रणाली का निर्णय भी राज्य सरकार ही करती है। समिति के निम्न श्रेणी के कर्मचारी कार्यकारी अधिकारी (Executive officer) के नियंत्रण में कार्य करते हैं।

पंचायत/तलुका/ब्लॉक समिति के प्रस्तावों को लागू करने की ज़िम्मेदारी कार्यकारी अधिकारी की ही होती है। यदि कहा जाये तो चल रहे कार्यों की प्रगति की रिपोर्ट उसे समिति को भेजनी पड़ती है। वह वार्षिक प्रशासनिक रिपोर्ट राज्य सरकार को भेजता है। वह समिति तथा इसकी कमेटियों की बैठक में उपस्थित हो सकता है, परन्तु उसे वोट देने का अधिकार नहीं होता। वह समिति तथा इसकी कमेटियों की बैठकों का रिकार्ड बनाता है। समिति के कार्यालय को उचित ढंग से चलाने, इसके प्राप्य धन को वसूल करने और इसके हिसाब–किताब को बनाने का उत्तरदायित्व भी उसी का होता है।

मुख्य कार्यकारी अधिकारी की सहायता के लिये कई प्रकार के तकनीकी तथा गैर-तकनीकी कर्मचारी कार्य करते हैं जैसे शिक्षा अधिकारी, ग्रामीण विकास अधिकारी, पंचायत अधिकारी, कनिष्ठ अभियन्ता (Junior engineer), लेखा अधिकारी, नियोजन अधिकारी आदि। राजस्थान तथा महाराष्ट्र में कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य, पशुपालन आदि से सम्बन्धित इन अधिकारियों को विस्तार अधिकारी (Extension Officers) कहा जाता है। अन्य निम्न श्रेणी तथा सहायक कर्मचारी भी होते हैं। उच्च श्रेणी के अधिकारियों की नियुक्ति राज्य सरकार करती है और ब्लॉक या तालुक पंचायत को भेज देती है। निम्न श्रेणी के कर्मचारियों को पंचायतें स्वयं ज़िला स्तर पर भर्ती करती हैं। राजस्थान, गुजरात तथा महाराष्ट्र ने पंचायत सेवाओं की अलग से स्थापना की है जैसे पंचायत समिति तथा ज़िला परिषद सेवा (Panchayat Samiti and Zila Parishad Service) या ज़िला परिषद डिस्ट्रिक्ट सेवा (Zila Parishad District Service)। इन सेवाओं की भर्ती पृथक चयन बोर्डों द्वारा की जाती है, यद्यपि इनकी सेवाओं की शर्तें राज्य सरकार निश्चित करती है।

जिला स्तर (District Level)

जम्मू व कश्मीर को छोड़कर शेष सभी राज्यों में ज़िला/डिस्ट्रिक्ट पंचायत पंचायती राज संस्थानों के दो या तीन स्तरीय ढांचे का शिखर होती है। अधिकतर राज्यों में इस स्तर की पंचायत को ज़िला परिषद कहा जाता है। परन्तु, गोवा, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, सिक्किम तथा उत्तर प्रदेश में इसे ज़िला पंचायत कहा जाता है और केरल, तमिलनाडु तथा गुजरात में इसे डिस्ट्रिक्ट पंचायत कहते हैं। इसके अध्यक्ष के नाम पर भी विभिन्न राज्यों में बहुत विभिन्नता है। कुछ राज्यों में इसे चेयरपर्सन (Chairperson) या चेयरमैन (Chairman) कहते हैं और अन्य राज्यों में इसका नाम है प्रेसीडेंट (President), अध्यक्ष, ज़िला प्रधान, प्रमुख या सभापति।

ज़िला परिषद/डिस्ट्रिक्ट पंचायत के गठन के सम्बन्ध में राज्यों में काफ़ी समानता है। केवल अरुणाचल प्रदेश में इस संस्था का कोई भी सदस्य मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष तौर पर नहीं चुना जाता। प्रत्येक अंचालक परिषद एक सदस्य निर्वाचित कर ज़िला परिषद में भेजती है। शेष सभी राज्यों में ज़िला परिषद के कुछ सदस्य पंजीकृत मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। जिला परिषद के कितने सदस्य प्रत्यक्ष रूप से चुने जायेंगे, इसका निर्णय राज्य सरकार करती है। दूसरी श्रेणी में वे सदस्य आते हैं जो पदेन रूप से (ex-officio) इसके सदस्य होते हैं जैसे सांसद (MPs) तथा विधायक (MLAs & MLCs)। अधिकतर राज्यों में तालुक/ब्लॉक पंचायत समिति के अध्यक्ष को भी ज़िला पंचायत का पदेन (ex-officio) सदस्य बनाया जाता है। मध्य प्रदेश तथा महाराष्ट्र में ज़िला के सहकारी बैंकों तथा सहकारी संगठनों में से भी कुछ

पदेन (ex-officio) सदस्य लिये जाते हैं। मणिपुर में ग्राम पंचायतों के प्रधान भी ज़िला पंचायत के पदेन सदस्य होते हैं। गोवा में ग्राम–पंचायतों के अध्यक्ष अपने में से ज़िला पंचायत के निश्चित सदस्य चुनकर भेजते हैं। आन्ध्र प्रदेश में अल्पसंख्यकों के दो सदस्यों को भी ज़िला परिषद में मनोनीत (nominate) किया जाता है।

ज़िला परिषद/डिस्ट्रिक्ट पंचायत के सदस्यों की संख्या राज्य सरकार निश्चित करती है।

जैसा ऊपर ग्राम पंचायतों तथा पंचायत समितियों के सम्बन्ध में कहा गया है, ज़िला परिषद में भी पदों के आरक्षण की व्यवस्था है जो स्त्रियों, अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, इन जातियों और कबीलों की स्त्रियों के लिये और पिछड़े वर्गों के लिये होता है। यह आरक्षण न केवल साधारण सदस्यों अपितु अध्यक्षों के पदों पर भी लागू होता है।

ज़िला परिषद के अध्यक्ष निर्वाचित होते हैं, वे परिषद की बैठक दो या तीन महीने में एक बार बुलाते हैं और उसकी अध्यक्षता करते हैं। वे इस बात को देखते हैं कि परिषद द्वारा पारित प्रस्ताव ठीक प्रकार से लागू हों। उनका यह उत्तरदायित्व है कि मुख्य कार्यकारी अधिकारी की सहायता से परिषद के कार्यालयों तथा कर्मचारियों को ठीक प्रकार से चलायें। उनके पद की अवधि ज़िला पंचायत के साथ–साथ चलती है, अर्थात् पाँच वर्ष, परन्तु वे इससे पूर्व भी त्याग पत्र दे सकते हैं या कुछ कारणों से अपने पद से हटाये जा सकते हैं।

प्रत्येक ज़िला पंचायत की अवधि पाँच वर्ष होती है परन्तु इससे पूर्व भी उनको हटाया जा सकता है। अधिकतर राज्यों में यह अनिवार्य है कि तीन महीनों में इनकी कम-से-कम एक बैठक अवश्य होनी चाहिये। परन्तु हरियाणा, गोवा तथा कर्नाटक में यह बैठक दो महीने में एक बार होनी अनिवार्य है।

जहाँ तक ज़िला पंचायत के कार्यों का प्रश्न है, विभिन्न राज्यों में एकरूपता नहीं है। आन्ध्र प्रदेश तथा गोवा जैसे कुछ राज्यों में इनके कार्य निचले स्तरों की पंचायतों के कार्य में तालमेल बिठाना, उनके कार्य का निरीक्षण करना तथा उनका मार्ग दर्शन करना तक सीमित हैं। कुछ राज्यों में इन कार्यों के अतिरिक्त उनका कार्य राज्य सरकार को पंचायती संस्थानों के सम्बन्ध में परामर्श देना भी होता है। परन्तु शेष सभी राज्यों में ज़िला पंचायत ऊपर लिखे गये सभी कार्यों के अतिरिक्त कुछ अन्य कार्य भी करती है जो इनको सौंपे गये हैं जैसे विकास, नियोजन कल्याणकारी क्रियायें ; सांस्कृतिक तथा शैक्षिक कार्य; सामाजिक न्याय सम्बन्धी क्रियायें ; और व्यावसायिक क्षेत्रों में कार्य जैसे कृषि, सिंचाई, पशुपालन तथा कई प्रकार के अन्य कार्य जिनका उल्लेख पंचायत समितियों के संदर्भ में किया गया है।

प्रत्येक ज़िला परिषद/डिस्ट्रिक्ट पंचायत अपनी प्रवर समितियों (Standing Committees) के माध्यम से कार्य करती है, जिनकी स्थापना करना परिषद का कानूनी कर्त्तव्य है। सभी राज्यों में प्रवर समितियों के सम्बन्ध में एकरूपता नहीं है, परन्तु अमुक अधिकतर राज्यों में स्थापित की गई है :

(1) सामान्य प्रवर समिति (General Standing Committee)
(2) वित्त, लेखा परीक्षण तथा नियोजन समिति (Finance, Audit and Planning Committee)
(3) सामाजिक न्याय समिति (Social Justice Committee)
(4) शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति (Education and Health Committee)
(5) कृषि तथा उद्योग समिति (Agriculture and Industries Committee)

कुछ राज्यों में इस प्रकार की समितियों की संख्या अधिक है, जैसे त्रिपुरा में सात और पश्चिमी बंगाल में इन समितियों की संख्या दस है।

...प्रशासनिक कर्मचारी (Administrative Personnel)

...जिला परिषद/डिस्ट्रिक्ट पंचायत के प्रशासन का सर्वश्रेष्ठ अधिकारी निर्वाचित अध्यक्ष होता ... उसके कार्यों का उल्लेख ऊपर किया गया है। जिला स्तर की पंचायत का प्रशासनिक ...अधिकारी प्रायः सर्वोच्च कार्यकारी अधिकारी (Chief Executive Officer) कहलाता है जिसकी ...नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है। प्रायः वह भारतीय प्रशासनिक सेवा (Indian ...Administrative Service) अथवा राज्य असैनिक सेवा (State Civil Service) का सदस्य होता ... कुछ राज्यों जैसे राजस्थान में अधिकारियों के एक पृथक् संगठन की स्थापना की गई है ...जैसे जिला परिषद तथा पंचायत समिति प्रशासनिक सेवा (Zila Parishad and Panchayat Samiti ...Administrative Service)। प्रायः उसे अतिरिक्त कलेक्टर (Additional Collector) या ...एस०डी०एम० (S.D.M.) का दर्जा प्राप्त होता है। परन्तु विभिन्न राज्यों में उसके पद नाम ...भिन्न-भिन्न होते हैं; जैसे कार्यकारी अधिकारी (Executive Officer) या सर्वोच्च कार्यकारी अधिकारी ...(Chief Executive Officer) या सचिव या ज़िला विकास अधिकारी (District Development ...Officer) या मुख्य अधिकारी। वह ज़िला पंचायत/जिला परिषद के सचिवालय के प्रतिदिन कार्य ...के लिये उत्तरदायी होता है। वह इस बात को देखता है कि परिषद के द्वारा किये गये निर्णय ...ठीक प्रकार से लागू किये जायें और जिन कार्यों और कार्यक्रमों को हाथ में लिया गया है वे ...पूर्ण गति से पूर्ण किये जायें। राज्य सरकार को प्रतिवर्ष भेजे जाने वाले प्रशासनिक रिपोर्ट को ...वही तैयार करता है। बजट तैयार करने की ज़िम्मेदारी भी उसी की होती है और उसे कोई ... अन्य कार्य करना पड़ता है जो राज्य सरकार द्वारा उसको सौंपा जाये। उसकी सहायता के ...लिये कई अन्य अधिकारी भी होते हैं जैसे वित्त या लेखा अधिकारी, कृषि तथा पशुपालन ...अधिकारी, स्वास्थ्य अधिकारी, शिक्षा अधिकारी, पंचायत अधिकारी, ग्राम विकास अधिकारी, कार्यकारी ...अभियन्ता आदि। वे राज्य लोकसेवा के सदस्य होते हैं जिन्हें ज़िला परिषद के अधीन काम करने ...के लिये भेजा जाता है। अधीनस्थ तथा सहायक कर्मचारियों की नियुक्ति या तो राज्य सरकार ...करती है या ज़िला परिषद/पंचायत/राजस्थान में ग्रेड III (Grade III) तथा ग्रेड IV (Grade IV) ... कर्मचारियों की भर्ती करने के लिये पंचायत समिति तथा ज़िला परिषद लोक सेवा ...(Panchayat Samiti and Zila Parishad Service) का गठन किया गया है। इन दोनों श्रेणियों के ...कर्मचारियों की भर्ती करने के लिये गुजरात में पंचायत लोक सेवा चयन बोर्ड (Panchayat ...Service Selection Board) की स्थापना की गई है। महाराष्ट्र में तकनीकी तथा गैर-तकनीकी ...अधीनस्थ कर्मचारियों का गठन करके ज़िला परिषद ज़िला लोक सेवा (Zila Parishad District ...Services) बनाई गई है जो इस प्रकार है—ज़िला तकनीकी सेवा (District Technical Service), ...ज़िला लोक सेवा श्रेणी III (District Service Class III) तथा ज़िला लोक सेवा श्रेणी IV ...(District Service Class IV)।

...ज़िला परिषद/ज़िला पंचायत के सभी कर्मचारियों की सेवा की शर्तें राज्य सरकार द्वारा ...निश्चित और नियंत्रित की जाती हैं।

...आय के साधन (Sources of Revenue)

...प्रत्येक राज्य में एक भिन्न ज़िला परिषद/ज़िला पंचायत कोष या निधि (District ...Panchayat Fund) स्थापित करने की व्यवस्था है जो राज्य की संचित निधि (Consolidated ...Fund) के समान है। परिषद को जो भी आय होती है वह इसीमें जमा करवा दी जाती है। ...ज़िला परिषद/ज़िला पंचायत के आय के साधन इस प्रकार हैं—

(i) राज्य सरकार अथवा/तथा केन्द्रीय सरकार द्वारा दिया जाने वाला सहायता अनुदान