Inspira-Journal of Commerce, Economics & Computer Science (JCECS)
(A National bi-lingual Quarterly Double Blind Open Access Peer Reviewed Refereed Journal)
ISSN : 2395-7069(Print), Impact Factor: (Cosmos 7.650 & I2OR 5.120), Volume 12, No. 04, October-December, 2026, pp. 137-146

विकेंद्रीकरण और पंचायतीराजः बिहार के ग्रामीण विकास के संदर्भ में एक समीक्षात्मक विश्लेषण

उमेश कुमार[1*] एवं डॉ. अनामिका भगत[2]

[1]शोधार्थी, अर्थशास्त्र विभाग, मगध विश्वविद्यालय, बोधगया, बिहार।
[2]सहायक प्राध्यापिका, ए. एम. कॉलेज, गया, बिहार।

[*]Corresponding Author: umeshkumar18121979@gmail.com

Citation: *कुमार, उमेश एवं भगत, अनामिका (2026). विकेंद्रीकरण और पंचायतीराजः बिहार के ग्रामीण विकास के संदर्भ में एक समीक्षात्मक विश्लेषण. Journal of Commerce, Economics & Computer Science, 12(04), 137–146.*

सार

यह लेख द्वितीयक आँकड़ों के आधार पर परखता है कि विकेंद्रीकरण और पंचायती राज व्यवस्था ने बिहार में शासन और ग्रामीण विकास को कितना बदला है। अध्ययन पंचायती राज मंत्रालय, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (कैग) की 2017 और 2023 में प्रकाशित रिपोर्टों, राज्यसभा के उत्तरों और जनगणना 2011 पर आधारित है। तीन निष्कर्ष उभरते हैं। पहला, कानूनी ढाँचा मज़बूत है: बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 में महिलाओं के लिए 50 प्रतिशत आरक्षण है, पंचायतों में महिला प्रतिनिधि लगभग 54 प्रतिशत सीटों पर हैं और अंतरण सूचकांक में बिहार (48.24) राष्ट्रीय औसत (43.89) से ऊपर है। दूसरा, कार्य, धन और कर्मचारी (तीन "एफ") का वास्तविक हस्तांतरण पीछे है: पंचायत सचिवों के रिक्त पद मार्च 2016 के 38 प्रतिशत से बढ़कर 2022 में लगभग 72 प्रतिशत हो गए और 2007–08 से 2020–21 के अनुदान के केवल लगभग 42 प्रतिशत के उपयोगिता प्रमाणपत्र जमा हुए। तीसरा, बिहार की लगभग 89 प्रतिशत आबादी ग्रामीण है और औसत ग्राम पंचायत लगभग 11,000 लोगों की है, जो राष्ट्रीय औसत (4,669) के दोगुने से अधिक है; इसलिए अधूरे अंतरण का बोझ यहाँ अधिक पड़ता है। कैग के आँकड़ों से लेखक की गणना बताती है कि 2016 से 2022 के बीच प्रति कार्यरत पंचायत सचिव ग्राम पंचायतें 1.60 से बढ़कर 3.56 हो गईं।

शब्दकोशः *विकेंद्रीकरण, पंचायती राज, ग्रामीण विकास, बिहार, वित्त आयोग अनुदान, महिला आरक्षण, अंतरण सूचकांक।*

प्रस्तावना

विकेंद्रीकरण का अर्थ है निर्णय लेने, धन खर्च करने और सेवाएँ पहुँचाने की ज़िम्मेदारी का केंद्र और राज्य सरकार से घटकर स्थानीय संस्थाओं तक पहुँचना। रोंडिनेली (1981) ने इसके चार रूप गिनाए हैं: अधिकारों का वास्तविक अंतरण, प्रशासनिक विकेंद्रीकरण, प्रतिनिधायन और निजीकरण। पंचायती राज का संबंध मुख्यतः पहले रूप से है, यानी निर्वाचित स्थानीय सरकार को अपने क्षेत्र में स्वतंत्र निर्णय की शक्ति देना।

Copyright © 2026 by Author's and Licensed by Inspira. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work properly cited.

भारत में यह व्यवस्था 73वें संविधान संशोधन से संवैधानिक बनी। संशोधन विधेयक संसद के दोनों सदनों से 22–23 दिसंबर 1992 को पारित हुआ और 24 अप्रैल 1993 से प्रभावी हुआ। इससे संविधान में भाग IX (अनुच्छेद 243 से 243–O) और ग्यारहवीं अनुसूची जुड़ी, जिसमें पंचायतों के लिए 29 विषय सूचीबद्ध हैं। ग्राम, मध्यवर्ती (प्रखंड) और जिला स्तर पर तीन–स्तरीय ढाँचा, नियमित चुनाव, राज्य वित्त आयोग और अनुसूचित जाति, जनजाति तथा महिलाओं के लिए आरक्षण इसके मुख्य स्तंभ हैं।

बिहार ने 1993 में पंचायत राज अधिनियम बनाया और जनवरी 2006 में उसकी जगह बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 लागू किया। इस अधिनियम में महिलाओं के लिए 50 प्रतिशत क्षैतिज आरक्षण का प्रावधान किया गया, जिसे कई राज्यों ने बाद में अपनाया। हाल के पंचायत अंतरण सूचकांक में बिहार और उत्तर प्रदेश को अपने पिछले प्रदर्शन की तुलना में सबसे बड़ा सुधार करने वाले राज्यों में गिना गया है। फिर भी कैग की ऑडिट रिपोर्टें बार–बार बताती हैं कि कागज़ी अंतरण और ज़मीनी क्षमता के बीच फ़ासला बना हुआ है।

बिहार इस प्रश्न को परखने के लिए उपयुक्त राज्य है। यहाँ लगभग 89 प्रतिशत आबादी गाँवों में रहती है, जनसंख्या घनत्व देश के औसत का लगभग तीन गुना है और 38 जिलों में 8 हज़ार से अधिक ग्राम पंचायतें हैं। ऐसे राज्य में सड़क, पेयजल, स्कूल, रोज़गार योजनाएँ और सामाजिक सुरक्षा काफ़ी हद तक पंचायतों के माध्यम से पहुँचती हैं। इसलिए पंचायतें कितनी सक्षम हैं, यही ग्रामीण विकास की गति तय करती है।

इस लेख के तीन शोध–प्रश्न हैं।

- बिहार में विकेंद्रीकरण का कानूनी और वित्तीय ढाँचा कैसा है?
- उपलब्ध द्वितीयक साक्ष्य के अनुसार कार्य, धन और कर्मचारियों का अंतरण कितना हुआ है?
- महिला भागीदारी और वित्त आयोग अनुदान जैसे साधनों का ग्रामीण विकास पर क्या असर संभव है?

साहित्य समीक्षा और सैद्धांतिक ढाँचा

- **सैद्धांतिक आधार**

राजकोषीय संघवाद। टिबाउट (1956) का तर्क था कि स्थानीय सार्वजनिक वस्तुओं पर खर्च का स्तर राष्ट्रीय स्तर की तुलना में जनता की पसंद को बेहतर ढंग से दर्शा सकता है। ओट्स (1972) ने इसी विचार को आगे बढ़ाकर कहा कि जिन सेवाओं का लाभ स्थानीय है, उनका प्रबंध स्थानीय सरकार को देना कुशल है। इस दृष्टि से पंचायत को पेयजल, छोटी सड़क और प्राथमिक शिक्षा जैसे कार्य सौंपना तर्कसंगत है।

विकासशील देशों की सीमाएँ। बर्धन (2002) का तर्क है कि विकासशील अर्थव्यवस्थाओं में विकेंद्रीकरण को केवल पारंपरिक राजकोषीय संघवाद से नहीं परखा जा सकता, क्योंकि वहाँ राजनीतिक एजेंसी की समस्याएँ और संस्थागत क्षमता निर्णायक होती हैं। मुखर्जी (2015) अपनी समीक्षा में कब्ज़े और भ्रष्टाचार से आगे की राजनीतिक विकृतियों पर ध्यान देने की माँग करते हैं। बर्धन और मुखर्जी (2006, इकोनॉमिक जर्नल) के अनुसार स्थानीय सरकारें नागरिकों के प्रति सीधे जवाबदेह होती हैं, पर स्थानीय अभिजात वर्ग उन पर कब्ज़ा कर सकता है, और परिणाम इस पर निर्भर करते हैं कि पैसा कैसे मिलता है। पश्चिम बंगाल पर उनके दूसरे अध्ययन (2006, डेवलपमेंट इकोनॉमिक्स जर्नल) में गाँव के भीतर अभिजात कब्ज़े के प्रमाण कम मिले; जवाबदेही की समस्या अधिकतर ऊपरी स्तर पर गाँवों के बीच संसाधन बाँटने में राजनीतिक विवेक से उपजी थी।

- **भारत से अनुभवजन्य साक्ष्य**

आरक्षण और नीतिगत विकल्प। चट्टोपाध्याय और डुफ्लो (2004) ने पश्चिम बंगाल और राजस्थान की 265 ग्राम परिषदों का अध्ययन किया, जहाँ प्रधान के पद महिलाओं के लिए यादृच्छिक ढंग से आरक्षित किए गए थे। जे–पाल के सार के अनुसार पश्चिम बंगाल में महिला–आरक्षित परिषदों ने औसतन 9 अधिक पेयजल सुविधाएँ बनवाईं और सड़कों की हालत 18 प्रतिशत सुधारी; राजस्थान में भी पेयजल पर निवेश अधिक रहा।

आरक्षण और धारणा। बीमन आदि (2009) के अनुसार महिला नेता के संपर्क से लैंगिक रूढ़ियाँ कमज़ोर होती हैं और पुरुष ग्रामीणों में महिला नेताओं की क्षमता के प्रति नकारात्मक धारणा समाप्त होती है। दस वर्ष के आरक्षण के बाद महिलाएँ खुली सीटों पर भी अधिक लड़ीं और जीतीं।

क्षमता और शासन। अफ़रीदी, इवरसन और शरण (2017) ने मनरेगा के सरकारी ऑडिट देखे। आरक्षित सीटों की महिला नेताओं का प्रदर्शन शुरू में कमज़ोर रहा, पर वे जल्द ही अनारक्षित सीटों के पुरुष नेताओं के बराबर आ गईं; आगे निकलने का प्रमाण नहीं मिला। निष्कर्ष यह है कि आरक्षण की प्रभावशीलता के लिए क्षमता–निर्माण आवश्यक है।

स्थानीय राजनीति और संसाधन–आवंटन। बेस्ली, पांडे और राव (2012) की दक्षिण भारत की ग्राम परिषदों पर शोध बताता है कि निर्वाचित पार्षदों के बड़े हस्तांतरण कार्यक्रम के लाभार्थी चुने जाने की संभावना अन्य नागरिकों से अधिक होती है, और अध्यक्ष के गाँव को अधिक सार्वजनिक वस्तुएँ मिलती हैं।

- **बिहार का साक्ष्य**

बिहार ने पहला पंचायत चुनाव 2001 में लगभग 22 वर्ष के अंतराल के बाद कराया और उसमें अध्यक्ष–स्तर के पदों पर महिला आरक्षण लागू नहीं किया; 2006 में 50 प्रतिशत आरक्षण लागू करने वाला पहला राज्य बना। कुमार और प्रकाश (2012) ने बिहार की तुलना झारखंड से की और पाया कि विकेंद्रीकरण और महिला आरक्षण के बाद संस्थागत प्रसव बढ़े, विशेषकर सार्वजनिक स्वास्थ्य केंद्रों में। औरंगाबाद और रोहतास के एक अध्ययन (फ़ॉरवर्ड प्रेस, 2025) में महिला मुखियाओं को किए गए फ़ोन अधिकतर उनके पतियों या परिजनों ने उठाए; आरक्षण से महिलाओं की हिस्सेदारी बढ़ी, पर निर्णय–प्रक्रिया में उनकी भागीदारी लगभग शून्य मिली। कैग की बिहार संबंधी रिपोर्टें (2005 से 2023 तक) लगातार दर्ज करती हैं कि कार्य, कर्मचारी और धन का वास्तविक अंतरण पूरा नहीं हुआ। पंचायत अंतरण सूचकांक (भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, पंचायती राज मंत्रालय के लिए) राज्यों को छह आयामों पर आँकता हैः ढाँचा, कार्य, वित्त, कर्मचारी, क्षमता–वृद्धि और जवाबदेही।

- **सैद्धांतिक ढाँचा**

इस लेख में तीनों धाराओं को साथ रखा गया हैः राजकोषीय संघवाद (क्या धन और कार्य नीचे गए?), राजनीतिक अर्थव्यवस्था (क्या जवाबदेही और कब्ज़े की समस्या है?) और प्रतिनिधित्व (क्या महिलाओं और वंचित समुदायों की भागीदारी से निर्णय बदले?)। साहित्य से तीन कसौटियाँ निकलती हैं, जिन पर बिहार का साक्ष्य परखा गया हैः जवाबदेही के बिना अंतरण कब्ज़े का जोखिम बढ़ाता है; आरक्षण का लाभ क्षमता–निर्माण पर निर्भर है; और स्थानीय संस्था तभी प्रभावी है जब कार्य, धन और कर्मचारी तीनों साथ पहुँचें।

शोध उद्देश्य, पद्धति और द्वितीयक आँकड़ों के स्रोत

उद्देश्य। (क) बिहार में पंचायती राज के कानूनी और वित्तीय ढाँचे को समझना; (ख) कार्य, धन और कर्मचारी के अंतरण की स्थिति का आकलन करना; (ग) महिला प्रतिनिधित्व और वित्त आयोग अनुदान के संभावित प्रभाव का विश्लेषण करना; (घ) चुनौतियाँ पहचानकर नीतिगत सुझाव देना।

पद्धति। अध्ययन वर्णनात्मक और विश्लेषणात्मक है और पूरी तरह द्वितीयक आँकड़ों पर आधारित है। आधार कैग की 2017 और 2023 में प्रकाशित बिहार संबंधी रिपोर्टें और वित्त आयोग अनुदान के सरकारी आँकड़े हैं, जिनके साथ जनगणना 2011 के राज्य–आँकड़े रखे गए हैं। गणनाएँ सरल हैंः प्रतिशत हिस्सा (कुल में से कितना भाग), औसत (कुल को इकाइयों की संख्या से भाग देना) और दो वर्षों की तुलना। जहाँ संख्या स्वयं गणना से निकली है, वहाँ उसे "गणना" या "लगभग" कहा गया है।

स्रोत।

स्रोत	क्या मिला
पंचायती राज मंत्रालय और भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, पंचायत अंतरण सूचकांक	राज्यों के अंतरण स्कोर, पंचायत का औसत आकार
कैग, बिहार की पंचायती राज संस्थाओं पर रिपोर्टें	अंतरण की स्थिति, अनुदान का उपयोग, रिक्त पद
राज्यसभा के अतारांकित प्रश्न (2025)	15वें वित्त आयोग के अनुदान का आकार और आधार
जनगणना 2011 (कैग 2017 की तालिका 1.1 में उद्धृत)	जनसंख्या, ग्रामीण हिस्सा, घनत्व और पंचायतों की संख्या
बिहार सरकार का पंचायती राज विभाग	आरक्षण संबंधी प्रावधान
शैक्षणिक शोध-पत्र	सैद्धांतिक और तुलनात्मक साक्ष्य

बिहार में पंचायती राज का संस्थागत ढाँचा

तीन स्तर। बिहार पंचायत राज अधिनियम, 2006 के अंतर्गत गाँव में ग्राम पंचायत (मुखिया), प्रखंड में पंचायत समिति (प्रमुख) और ज़िले में ज़िला परिषद (अध्यक्ष) है। हाल की सरकारी सूचना के अनुसार राज्य में 38 ज़िला पंचायतें, 530 प्रखंड पंचायतें और 8,046 ग्राम पंचायतें हैं। ग्रामीण स्तर पर न्याय के लिए ग्राम कचहरी की व्यवस्था अलग है।

आरक्षण। राज्य के पंचायती राज विभाग के अनुसार तीनों स्तरों और ग्राम कचहरी में सदस्य तथा अध्यक्ष के पदों पर अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षण है, तथा महिलाओं के लिए 50 प्रतिशत क्षैतिज आरक्षण है। क्षैतिज का अर्थ है कि यह हर श्रेणी के भीतर महिलाओं को हिस्सा देता है। पंचायती राज मंत्रालय के संसदीय उत्तर (2023) के अनुसार 21 राज्यों ने अपने कानून में महिलाओं के लिए 50 प्रतिशत आरक्षण का प्रावधान किया है, जिनमें बिहार शामिल है। बिहार ने 2001 में लगभग 22 वर्ष के अंतराल के बाद पंचायत चुनाव कराए, जिनमें अध्यक्ष–स्तर के पदों पर महिला आरक्षण लागू नहीं था; 50 प्रतिशत आरक्षण 2006 के चुनाव में आया।

कार्यों का औपचारिक अंतरण। कैग की 2010 की रिपोर्ट के अनुसार सितंबर 2001 में 20 विभागों ने अपने कार्य पंचायतों को सौंपे, जिनमें ग्राम पंचायतों को 79, पंचायत समितियों को 60 और ज़िला परिषदों को 61 कार्य दिए गए। कैग की बाद की रिपोर्ट के अनुसार जनवरी 2017 तक संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची के सभी 29 कार्य औपचारिक रूप से पंचायतों को सौंपे जा चुके थे।

धन के स्रोत। पंचायतों के पास तीन तरह के स्रोत हैं: केंद्रीय वित्त आयोग के अनुदान, राज्य वित्त आयोग की सिफ़ारिशों पर राज्य से मिलने वाला हिस्सा, और अपने कर तथा गैर–कर राजस्व। पहले दो पर निर्भरता अधिक है। अगले खंडों में दिखाया गया है कि कागज़ पर मिले अधिकार और ज़मीन पर उपलब्ध साधनों में अंतर क्यों बना हुआ है।

बिहार की रूपरेखा

बिहार लगभग 94,163 वर्ग किलोमीटर में फैला है और देश के क्षेत्रफल का 2.86 प्रतिशत है। नीचे की तालिका में जनगणना 2011 और कैग की 2017 की रिपोर्ट (मार्च 2016 की स्थिति) के आँकड़े हैं; "गणना" वाले आँकड़े इन्हीं से निकाले गए हैं।

संकेतक	आँकड़ा	आधार
कुल जनसंख्या (2011)	10.41 करोड़ (देश में तीसरा स्थान)	जनगणना 2011, कैग 2017
ग्रामीण जनसंख्या	9.23 करोड़ (लगभग 89%)	जनगणना 2011, कैग 2017
जनसंख्या घनत्व	1,106 प्रति वर्ग किलोमीटर (देश का औसत 382)	कैग 2017
लिंगानुपात (प्रति 1,000 पुरुष पर महिलाएँ)	918 (देश का औसत 943)	कैग 2017
साक्षरता	61.80% (देश का औसत 74.04%)	कैग 2017

मानव विकास सूचकांक (2011)	0.447 (देश का औसत 0.504)	कैग 2017
ज़िले	38	कैग 2017
पंचायती राज संस्थाएँ (मार्च 2016)	8,969: 38 ज़िला परिषद, 534 पंचायत समिति, 8,397 ग्राम पंचायत	कैग 2017
निर्वाचित प्रतिनिधि (मार्च 2016)	1,35,725	कैग 2017
औसत ग्राम पंचायत	लगभग 11,000 आबादी, 10.99 वर्ग किलोमीटर	कैग 2017
औसत पंचायत समिति	1.73 लाख आबादी, 172.77 वर्ग किलोमीटर	कैग 2017
औसत ज़िला परिषद	24.30 लाख आबादी, 2,427.83 वर्ग किलोमीटर	कैग 2017

इस रूपरेखा से तीन बातें निकलती हैं। पहली, लगभग दस में से नौ लोग ग्रामीण हैं, अतः पंचायतों की क्षमता सीधे अधिकांश आबादी के जीवन–स्तर को छूती है। दूसरी, घनत्व देश के औसत का लगभग तीन गुना है और साक्षरता तथा मानव विकास सूचकांक राष्ट्रीय औसत से नीचे हैं, इसलिए स्थानीय सेवाओं की माँग अधिक है। तीसरी, एक ग्राम पंचायत में औसतन लगभग 11,000 लोग आते हैं (गणनाः 9.23 करोड़ ग्रामीण ÷ 8,397 पंचायतें; कैग की तालिका में भी यही औसत दर्ज है)। यह पंचायत अंतरण सूचकांक में दर्ज राष्ट्रीय औसत (प्रति पंचायत 4,669 ग्रामीण) से दोगुने से अधिक है। बड़ी पंचायत में सेवा पहुँचाने और ग्राम सभा को सक्रिय रखने की चुनौती स्वाभाविक रूप से अधिक होती है।

विश्लेषणः साक्ष्य क्या बताते हैं

- **कार्य, धन और कर्मचारीः अंतरण कितना असली है?**

कैग की 2017 की रिपोर्ट (वर्ष 2015–16 की ऑडिट) और 2023 में प्रकाशित रिपोर्ट (2020–21 की ऑडिट) की तुलना बताती है कि अंतरण की कुछ कमियाँ बढ़ीं और कुछ जस की तस रहीं।

आयाम	2017 की रिपोर्ट	2023 की रिपोर्ट
कार्य	20 विभागों ने कार्य सौंपे, पर गतिविधि-मानचित्रण असंतोषजनक; 12 चयनित विभागों में से केवल 2 ने जनवरी 2017 तक संचालन-निर्देश बनाए	अधिसूचनाएँ तीनों स्तरों की भूमिका स्पष्ट नहीं करतीं; 2014 और 2019 के निर्देशों पर प्रगति नहीं
ग्राम पंचायत सचिव के रिक्त पद	8,397 में से 3,160 (38%), मार्च 2016	8,419 में से 6,055 (लगभग 72%), 2022 तक
अनुदान के उपयोगिता प्रमाणपत्र	₹14,025.96 करोड़ में से ₹7,101.25 करोड़ (50.62%) जमा, जुलाई 2016 तक	₹42,940.69 करोड़ में से ₹17,917.69 करोड़ (लगभग 42%) जमा, मार्च 2022 तक; शेष लगभग ₹25,023 करोड़ (गणना)
अपना कर राजस्व	कर की कोई दर अधिसूचित नहीं, जनवरी 2017 तक	दरें अगस्त 2021 तक तय नहीं
जवाबदेही	लोकपाल के नियमों का प्रारूप (2011) अंतिम नहीं, नियुक्ति नहीं	प्रारूप फ़रवरी 2022 तक अंतिम नहीं; मनरेगा के अलावा अन्य योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण मार्च 2022 तक नहीं

सबसे गंभीर तुलना सचिवों की हैः छह वर्ष में रिक्त पद 38 प्रतिशत से बढ़कर लगभग 72 प्रतिशत हो गए, जबकि जून 2022 में 534 प्रखंडों के लिए केवल 308 प्रखंड पंचायती राज पदाधिकारी थे। ग्राम पंचायत कार्यालय और उसके लेखा–रिकॉर्ड की ज़िम्मेदारी पंचायत सचिव की होती है, इसलिए यह रिक्ति सीधे योजना और हिसाब के काम को प्रभावित करती है। उपयोगिता प्रमाणपत्र वह दस्तावेज़ है जिससे पता चलता है कि मिला पैसा तय काम पर खर्च हुआ; बिहार वित्तीय नियमों में इसे 18 महीने में जमा करना होता है। जमा प्रमाणपत्रों का हिस्सा 50.62 प्रतिशत से घटकर लगभग 42 प्रतिशत रह गया (दोनों आँकड़े संचयी और अलग अवधियों के हैं)। साथ ही 2011–16 में पंचायती राज विभाग अपने बजट प्रावधान का हर साल 26 से 51

प्रतिशत खर्च नहीं कर पाया; कुल ₹21,427.30 करोड़ के प्रावधान में से ₹13,251.73 करोड़ खर्च हुए, यानी लगभग 38 प्रतिशत बचत।

- **वित्त आयोग अनुदानः धन का प्रवाह**

पंद्रहवें वित्त आयोग ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 2020–21 में ₹60,750 करोड़ और 2021–26 की अवधि में ₹2,36,805 करोड़ की सिफ़ारिश की। राज्यों के बीच बँटवारे में 90 प्रतिशत भार जनसंख्या को और 10 प्रतिशत क्षेत्रफल को दिया गया। अबद्ध अनुदान का उपयोग वेतन और स्थापना खर्च को छोड़कर ग्यारहवीं अनुसूची के 29 विषयों के अंतर्गत स्थानीय ज़रूरतों पर हो सकता है। आयोग के ढाँचे में अनुदान का लगभग 60 प्रतिशत बद्ध (स्वच्छता और पेयजल जैसी राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के लिए) और 40 प्रतिशत अबद्ध है।

बिहार को जारी हाल की किस्तें इस प्रकार हैं: 2021–22 में बद्ध अनुदान की दूसरी किस्त के रूप में ₹1,112.7 करोड़; 2024–25 में अबद्ध अनुदान की दूसरी किस्त ₹821.80 करोड़ और पहली किस्त का रोका गया हिस्सा ₹47.93 करोड़; और 2025–26 में अबद्ध अनुदान की पहली किस्त ₹801.009 करोड़, जो 38 ज़िला पंचायतों, 530 प्रखंड पंचायतों और 8,046 ग्राम पंचायतों के लिए है। दो बातें ध्यान देने योग्य हैं। एक, आवंटन–सूत्र मुख्यतः जनसंख्या–आधारित है, इसलिए बिहार जैसे पिछड़े राज्यों की अतिरिक्त ज़रूरत के लिए इसमें अलग भार नहीं दिखता। दो, किस्त के एक हिस्से का रोका जाना बताता है कि शर्तें पूरी करना (जैसे खातों का प्रकाशन) राज्य के लिए चुनौती रही है।

राज्य के अपने कोष से भी पंचायतों को हिस्सा मिलता है। चौथे राज्य वित्त आयोग ने 2010–15 के लिए ₹4,026.55 करोड़ की सिफ़ारिश की थी; राज्य ने ₹1,580.49 करोड़ (लगभग 39 प्रतिशत) जारी किए, क्योंकि राशि दो वर्ष पुराने कर–राजस्व के आधार पर दी गई और 2010–11 में कुछ जारी नहीं हुआ। आयोग ने बँटवारा ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषद के बीच 70:20:10 के अनुपात में करने को कहा था। पाँचवें आयोग की रिपोर्ट दस महीने की देरी से 2 फ़रवरी 2016 को आई और उसमें यह अनुपात 70:10:20 रखा गया।

- **महिला भागीदारी**

बिहार में 50 प्रतिशत आरक्षण के बाद पंचायतों में महिला प्रतिनिधि लगभग 54 प्रतिशत सीटों पर हैं। 8,397 ग्राम पंचायतों पर 50 प्रतिशत आरक्षण का अर्थ है कि मुखिया के लगभग 4,200 पद महिलाओं के लिए आरक्षित होते हैं (गणना)। संख्या के साथ वास्तविक भूमिका का प्रश्न जुड़ा है: जुलाई 2018 में पंचायती राज विभाग के प्रधान सचिव को ज़िला अधिकारियों को निर्देश देना पड़ा कि बैठकों में निर्वाचित महिला प्रतिनिधि स्वयं उपस्थित रहें, पति नहीं। चट्टोपाध्याय और डुफ्लो (2004) के अनुसार महिला नेतृत्व पेयजल जैसे मुद्दों को प्राथमिकता देता है। बीमन आदि (2009) और अफ़रीदी आदि (2017) को साथ पढ़ें तो आरक्षण का लाभ समय और क्षमता–निर्माण पर निर्भर करता है, इसलिए 2018 का निर्देश और प्रशिक्षण का सुझाव प्रासंगिक हैं। कुमार और प्रकाश (2012) के अनुसार बिहार में विकेंद्रीकरण और महिला आरक्षण के बाद संस्थागत प्रसव बढ़े, विशेषकर सार्वजनिक स्वास्थ्य केंद्रों में।

- **अंतरण सूचकांकः बिहार कहाँ खड़ा है?**

सूचकांक का अर्थ यहाँ 0 से 100 के पैमाने पर दिया गया अंक है, जो बताता है कि किसी राज्य ने पंचायतों को कितना अधिकार और साधन दिए। पंचायती राज मंत्रालय के लिए भारतीय लोक प्रशासन संस्थान के अध्ययन के अनुसार राष्ट्रीय औसत स्कोर 2013–14 के 39.92 से बढ़कर 43.89 हुआ। कर्नाटक (72.23), केरल (70.59), तमिलनाडु (68.38) और महाराष्ट्र (61.44) शीर्ष पर हैं। बिहार (48.24) राष्ट्रीय औसत से ऊपर और मध्यम स्तर के राज्यों में है और उसने सबसे बड़े सुधारों में से एक दर्ज किया। साथ ही प्रति पंचायत

औसत ग्रामीण आबादी 3,087 से बढ़कर 4,669 हुई है और बिहार सबसे घनी आबादी वाली पंचायतों वाले राज्यों में है। यानी सुधार हुआ है, पर शीर्ष राज्यों से दूरी बड़ी है।

- **अंतरण–अंतरालः साक्ष्यों का संयुक्त पाठ**

ऊपर के आँकड़े अलग–अलग गिनाने के बजाय यहाँ उन्हें कैग की रिपोर्टों के आधार पर लेखक की गणना से जोड़ा गया है। पहली तालिका कर्मचारी और अनुदान–उपयोग के सूचकों को 2016 और 2022 की स्थिति में रखती है; दूसरी राज्य के अपने कोष से धन के प्रवाह को।

सूचक (लेखक की गणना)	2017 की रिपोर्ट (मार्च 2016)	2023 की रिपोर्ट (2022 तक)
कार्यरत ग्राम पंचायत सचिव	5,237 (8,397 − 3,160)	2,364 (8,419 − 6,055)
प्रति कार्यरत सचिव ग्राम पंचायतें	1.60	3.56
प्रति कार्यरत सचिव ग्रामीण आबादी (जनगणना 2011 के आधार पर)	लगभग 17,600	लगभग 39,000
उपयोगिता प्रमाणपत्र जमा होने का हिस्सा	50.62%	41.73%
प्रमाणपत्र लंबित अनुदान की राशि	₹6,924.71 करोड़ (49.38%)	₹25,023.00 करोड़ (58.27%)

तालिका के आँकड़े दो बातें दिखाते हैं। पहली, कार्यरत सचिवों की संख्या आधे से भी कम रह गई, इसलिए एक सचिव पर ग्राम पंचायतों का बोझ 1.60 से बढ़कर 3.56 हो गया, यानी 2.2 गुना से अधिक। हर ग्राम पंचायत में औसतन लगभग 11,000 लोग हैं, इसलिए एक कार्यरत सचिव पर आबादी का बोझ लगभग 17,600 से बढ़कर लगभग 39,000 हो गया। दूसरी, जिस अवधि में सचिव घटे, उसी अवधि में हिसाब का बकाया बढ़ाः बिना उपयोगिता प्रमाणपत्र वाले अनुदान का हिस्सा लगभग आधे से बढ़कर लगभग 58 प्रतिशत हो गया। ये दोनों सहसंबंध हैं, कारण–परिणाम का प्रमाण नहीं; दोनों रिपोर्टों की अवधि और दायरे भी अलग हैं। फिर भी दिशा एक ही हैः जहाँ कर्मचारी कम हुए, वहाँ जवाबदेही का दस्तावेज़ी काम पिछड़ा।

धन का स्रोत	प्रावधान या सिफ़ारिश → वास्तविक	अनुपात (लेखक की गणना)
चौथा राज्य वित्त आयोग, 2010-15	₹4,026.55 करोड़ → ₹1,580.49 करोड़ जारी	लगभग 39% जारी
पंचायती राज विभाग का बजट, 2011-16	₹21,427.30 करोड़ → ₹13,251.73 करोड़ खर्च	लगभग 62% खर्च, 38% बचत

राज्य के कोष में भी प्रवाह अधूरा रहा। सिफ़ारिश का केवल लगभग 39 प्रतिशत जारी हुआ और विभाग के बजट का लगभग 38 प्रतिशत अनखर्चा रहा। यानी समस्या केवल केंद्र से पैसा आने की नहीं, उसे जारी करने, खर्च करने और उसका हिसाब देने की क्षमता की भी है।

प्रमुख चुनौतियाँ

- कर्मचारियों का क्षरणः ग्राम पंचायत सचिवों के रिक्त पद 2016 के 38 प्रतिशत से 2022 तक लगभग 72 प्रतिशत हो गए, जिससे योजना, लेखा और रिकॉर्ड का काम प्रभावित होता है।
- अस्पष्ट कार्य–विभाजनः विभागों की अधिसूचनाएँ तीनों स्तरों की भूमिका स्पष्ट नहीं करतीं और 2014 व 2019 के निर्देशों पर प्रगति नहीं हुई।
- धन की निर्भरता और हिसाब की कमज़ोरीः अपने कर की दरें अगस्त 2021 तक तय नहीं थीं और अनुदान के केवल लगभग 42 प्रतिशत के उपयोगिता प्रमाणपत्र जमा हुए।
- जवाबदेही–तंत्र की कमीः लोकपाल के नियम 2011 से प्रारूप में रहे और मनरेगा के अलावा अन्य योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण नहीं हुआ।

- प्रतिनिधित्व और आकारः आरक्षण से संख्या बढ़ी, पर पति या परिजन द्वारा काम चलाने की प्रवृत्ति पर सरकार को निर्देश देने पड़े; औसत ग्राम पंचायत लगभग 11,000 लोगों की है, जिससे ग्राम सभा की सक्रियता और सेवा–वितरण कठिन होता है।

नीतिगत सुझाव

- कार्य–मानचित्रः हर विभाग तीनों स्तरों के कार्यों की स्पष्ट सूची और समय–सीमा के साथ अधिसूचना जारी करे, जैसा मुख्य सचिव के पिछले निर्देशों में अपेक्षित था।
- सचिव और प्रशिक्षणः रिक्त पंचायत सचिव पदों पर चरणबद्ध भर्ती हो और निर्वाचित प्रतिनिधियों को लेखा, योजना–निर्माण और अनुदान–शर्तों का नियमित प्रशिक्षण मिले।
- उपयोगिता प्रमाणपत्र की निगरानीः बकाया प्रमाणपत्रों के लिए जिलावार समय–सीमा तय हो और प्रगति सार्वजनिक की जाए।
- अपना राजस्वः अधिसूचित कर दरों को ग्राम सभा की स्वीकृति से लागू किया जाए, ताकि पंचायतों की अनुदान पर निर्भरता घटे।
- जवाबदेहीः लोकपाल के नियम अंतिम किए जाएँ और सभी बड़ी योजनाओं का सामाजिक अंकेक्षण हो।
- महिला प्रतिनिधिः 2018 के निर्देश के अनुपालन की जिला स्तर पर निगरानी हो और महिला प्रतिनिधियों के लिए नेतृत्व–प्रशिक्षण चले।

निष्कर्ष

बिहार में विकेंद्रीकरण का कानूनी और राजनीतिक आधार मज़बूत हुआ हैः तीन–स्तरीय ढाँचा, 50 प्रतिशत महिला आरक्षण और अंतरण सूचकांक में सुधार इसके प्रमाण हैं। पर कैग के निष्कर्ष दिखाते हैं कि वास्तविक कार्य, धन और कर्मचारी पंचायतों तक पूरी तरह नहीं पहुँचे हैं और हिसाब देने तथा जवाबदेही की व्यवस्था कमज़ोर है। बिहार में, जहाँ लगभग नौ–दसवाँ आबादी ग्रामीण है और पंचायतें बड़ी हैं, यह अंतर विकास की गति पर अधिक असर डाल सकता है। अतः विकेंद्रीकरण का असली लाभ तभी मिलेगा जब अधिकारों के साथ संसाधन, कर्मचारी और जवाबदेही भी नीचे पहुँचें।

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. पंचायती राज मंत्रालय एवं भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (2024)। पंचायत अंतरण सूचकांक रिपोर्ट, खंड 2: संलग्नक (Devolution IndeÛ Report% An Indicative Evidence Based Ranking), वी. एन. आलोक। नई दिल्ली। PIB पर उपलब्ध
2. नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (2023)। स्थानीय निकायों पर वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, वर्ष 2020–21, बिहार सरकार (Annual Technical Inspection Report, 2020–21)। कैग
3. नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (2023, 13 जुलाई)। प्रेस विज्ञप्तिः बिहार की पंचायती राज संस्थाओं पर रिपोर्ट, 2020–21 (Press brief)। कैग
4. नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (2010)। बिहार में पंचायती राज संस्थाओं का परिचय, अध्याय 1 (Introduction to PRIs in the State of Bihar)। कैग
5. नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (2017)। भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक का प्रतिवेदनः स्थानीय निकाय, बिहार सरकार, 31 मार्च 2016 को समाप्त वर्ष, प्रतिवेदन संख्या 4, 2017 (Report No- 4 of 2017] Local Bodies] Government of Bihar)। कैग
6. बिहार सरकार, पंचायती राज विभाग। विभाग परिचय एवं आरक्षण संबंधी प्रावधान। वेबसाइट

7. राज्यसभा, अतारांकित प्रश्न संख्या 1530 (12.03.2025)। 15वें वित्त आयोग के अनुदान ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए। पंचायती राज मंत्रालय। राज्यसभा

8. राज्यसभा, अतारांकित प्रश्न संख्या 2160 (19.03.2025)। बिहार, हरियाणा और सिक्किम के ग्रामीण स्थानीय निकायों को अनुदान। पंचायती राज मंत्रालय। राज्यसभा

9. राज्यसभा, प्रश्न संख्या 259 (08.02.2023)। पंचायतों में महिलाओं को 50 प्रतिशत आरक्षण। पंचायती राज मंत्रालय। राज्यसभा

10. आईएएनएस (2025, 19 फ़रवरी)। केंद्र ने बिहार, हरियाणा और सिक्किम के ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए ₹1,086 करोड़ जारी किए (Centre releases Rs 1, 086 crore for Rural Local Bodies)। आईएएनएस

11. दृष्टि आईएएस (2025, 22 फ़रवरी)। हरियाणा के ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान, जिसमें बिहार को ₹821.80 करोड़ का उल्लेख। दृष्टि

12. एडडा247 (2025)। केंद्र ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए 15वें वित्त आयोग के अनुदान जारी किए (बिहारः ₹47.93 करोड़ रोका गया हिस्सा)। एडडा247

13. केएनएस (2025, 26 सितंबर)। बिहार, हिमाचल प्रदेश और उत्तर प्रदेश के लिए अबद्ध अनुदान की पहली किस्त (2025–26)। केएनएस

14. दृष्टि आईएएस (2022, 12 मार्च)। ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए अनुदान राशि, बिहार को ₹1,112.7 करोड़। दृष्टि

15. नेक्स्ट आईएएस (2022, 14 मार्च)। ग्रामीण स्थानीय निकायों को अनुदान, बद्ध और अबद्ध अनुदान का 60:40 विभाजन (द्वितीयक सार)। नेक्स्ट आईएएस

16. चट्टोपाध्याय, आर. एवं डुफ्लो, ई. (2004)। नीति–निर्माता के रूप में महिलाएँः भारत में एक यादृच्छिक नीतिगत प्रयोग से साक्ष्य (Women as Policy Makers% Evidence from a Randomized Policy EÛperiment in India)। इकोनोमेट्रिका, 72(5), 1409–1443। डीओआई; सारः जे–पाल

17. बर्धन, पी. एवं मुखर्जी, डी. (2006)। विकासशील देशों में अवसंरचना वितरण में विकेंद्रीकरण और जवाबदेही (Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries)। इकोनॉमिक जर्नल, 116(508), 101–127। आईडीईएएस

18. बर्धन, पी. एवं मुखर्जी, डी. (2006)। पश्चिम बंगाल में गरीब–केंद्रित लक्ष्यीकरण और स्थानीय सरकारों की जवाबदेही (Pro&poor targeting and accountability of local governments in West Bengal)। जर्नल ऑफ़ डेवलपमेंट इकोनॉमिक्स, 79, 303–327। डीओआई

19. टिबाउट, सी. एम. (1956)। स्थानीय व्यय का शुद्ध सिद्धांत (A Pure Theory of Local EÛpenditures)। जर्नल ऑफ़ पॉलिटिकल इकोनॉमी, 64(5), 416–424। डीओआई

20. ओट्स, डब्ल्यू. ई. (1972)। राजकोषीय संघवाद (Fiscal Federalism)। न्यूयॉर्कः हारकोर्ट ब्रेस जोवानोविच। पुनर्मुद्रण, एल्गर

21. रोंडिनेली, डी. (1981)। तुलनात्मक दृष्टि में सरकारी विकेंद्रीकरण (Government Decentralization in Comparative Perspective)। इंटरनेशनल रिव्यू ऑफ़ एडमिनिस्ट्रेटिव साइंसेज़, 47(2), 133–145।

22. इंटरनेशनल ग्रोथ सेंटर। बिहार में महिला आरक्षण और बच्चों का स्वास्थ्य (Women*s Reservations in Bihar and Children*s Health Outcomes), शोध परियोजना। आईजीसी

23. बर्धन, पी. (2002)। शासन और विकास का विकेंद्रीकरण (Decentralization of Governance and Development)। जर्नल ऑफ़ इकोनॉमिक पर्सपेक्टिव्स, 16(4), 185–205। बर्कले

24. मुखर्जी, डी. (2015)। राजनीतिक विकेंद्रीकरण (Political Decentralization)। एनुअल रिव्यू ऑफ़ इकोनॉमिक्स, 7, 231–249। आईडीईएस

25. बीमन, एल., चट्टोपाध्याय, आर., डुफ्लो, ई., पांडे, आर. एवं टोपालोवा, पी. (2009)। शक्तिशाली महिलाएँ: क्या संपर्क से पूर्वाग्रह घटता है? (Powerful Women% Does EÛposure Reduce Bias\)। क्वार्टरली जर्नल ऑफ़ इकोनॉमिक्स, 124(4), 1497–1540। डीओआई

26. बेस्ली, टी., पांडे, आर. एवं राव, वी. (2012)। उचित पुरस्कार? दक्षिण भारत में स्थानीय राजनीति और सार्वजनिक संसाधनों का आवंटन (Just Rewards\ Local Politics and Public Resource Allocation in South India)। वर्ल्ड बैंक इकोनॉमिक रिव्यू, 26(2), 191–216। डीओआई

27. अफ़रीदी, एफ., इवरसन, वी. एवं शरण, एम. आर. (2017)। महिला राजनीतिक नेता, भ्रष्टाचार और सीखना: भारत के एक बड़े सार्वजनिक कार्यक्रम से साक्ष्य (Women Political Leaders] Corruption] and Learning% Evidence from a Large Public Program in India)। इकोनॉमिक डेवलपमेंट एंड कल्चरल चेंज, 66(1), 1–30। डीओआई

28. कुमार, एस. एवं प्रकाश, एन. (2012)। राजनीतिक विकेंद्रीकरण, महिला आरक्षण और बाल स्वास्थ्य परिणाम: ग्रामीण बिहार का अध्ययन (Political Decentralization] Women*s Reservation and Child Health Outcomes% A Case Study of Rural Bihar)। कनेक्टिकट विश्वविद्यालय, कार्य–पत्र 2012–18। यूकॉन; सार: आईडियाज़ फ़ॉर इंडिया

29. डाउन टू अर्थ (2023, 21 जुलाई)। बिहार की पंचायती राज संस्थाओं ने प्राप्त अनुदान के केवल 42% के उपयोगिता प्रमाणपत्र जमा किए: कैग (Panchayati Raj institutions in Bihar submitted utilisation certificates for only 42þ of grants received% CAG)। डाउन टू अर्थ

30. द कारवां। बिहार की महिला पंचायत प्रतिनिधि प्रॉक्सी उम्मीदवारों की प्रथा को कैसे चुनौती दे रही हैं (How women panchayati officials in Bihar are challenging the practice of proÛy candidates)। कारवां

31. फ़ॉरवर्ड प्रेस (2025)। बिहार के ग्रामीण परिदृश्य में अब भी हावी पति और प्रभुत्वशाली जातियाँ (Dominant husbands] hegemonic castes still part of Bihar*s rural landscape)। फ़ॉरवर्ड प्रेस

32. रौज़ आईएएस। पंचायत अंतरण सूचकांक 2024 (राष्ट्रीय औसत स्कोर और प्रति पंचायत औसत ग्रामीण आबादी)। रौज़ आईएएस

33. ऑफ़िसर्स पल्स। अंतरण सूचकांक (राज्यवार स्कोर)। ऑफ़िसर्स पल्स; एफ़ेयर्सक्लाउड। पंचायती राज अंतरण सूचकांक 2024 (बिहार का स्कोर 48.24)। एफ़ेयर्सक्लाउड

34. विज़न आईएएस (2025, 26 फ़रवरी)। विकेंद्रीकरण की राह (बिहार और उत्तर प्रदेश में सबसे बड़ा सुधार)। विज़न आईएएस

35. क्रॉनिकल इंडिया (2025)। 73वें संविधान संशोधन की मुख्य विशेषताएँ (प्रभावी तिथि 24 अप्रैल 1993)। क्रॉनिकल इंडिया; राजरस, 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 (संसद में पारित होने की तिथि, ग्यारहवीं अनुसूची के 29 विषय)। राजरस

❑❑❑