

अध्याय-1

पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा

अध्याय-1

पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा

1.1 पंचायती राज संस्थाओं की पृष्ठभूमि

73वें संवैधानिक संशोधन ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया तथा वित्त आयोगों के माध्यम से निधियों के नियमित प्रवाह, समान ढांचे तथा नियमित चुनावों की पद्धति स्थापित की। इसके अनुवर्ती राज्यों से इन निकायों को ऐसी शक्तियां, कार्य एवं उत्तरदायित्व दिए जाने की अपेक्षा की जाती थी जो उन्हें स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए सक्षम करें। विशेषकर पंचायती राज संस्थाओं से संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में श्रेणीबद्ध कार्यो सहित आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं के निर्माण और स्कीमों के कार्यान्वयन की अपेक्षा की जाती थी। संविधान की 11वीं अनुसूची में श्रेणीबद्ध समस्त 29 कार्य पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए थे। तथापि विभागों द्वारा निधियां सौंपी नहीं जा रही थी। निदेशक, पंचायती राज ने बताया (अक्टूबर 2013) कि समय-समय पर पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए कार्यो के साथ अनुरूपता में निधियों एवं कार्यो को सौंपे जाने के लिए निर्दिष्ट विभागों का अनुवर्तन किया जा रहा था।

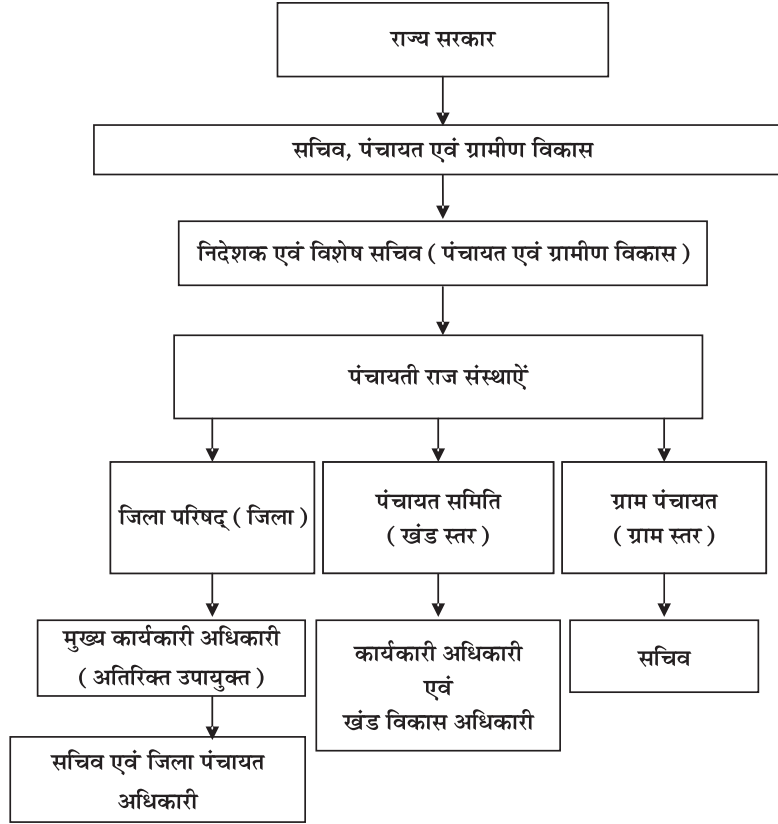
इन संस्थाओं को सरकार के तृतीय स्तर के रूप में कार्य करने के लिए सक्षम बनाने हेतु राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 बनाया और हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियमावली, 1997 एवं हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त, बजट, लेखों, लेखापरीक्षा, कार्य, कराधान और भत्ते) नियमावली, 2002 की रूपरेखा तैयार की। नियंत्रक महालेखापरीक्षक एवं पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा 2009 में निर्धारित की गई लेखा संरचना राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई थी और तदानुरूप वार्षिक लेखों (प्राप्तियां एवं व्यय) का अनुरक्षण पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किया जा रहा है।

1.2 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

हिमाचल प्रदेश में पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा निदेशक, पंचायती राज विभाग के लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा संचालित की जा रही है। राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (डी0पी0सी0) अधिनियम, 1971 के खंड 20(1) के अंतर्गत तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ सौंपी (मार्च 2011) थी। लेखापरीक्षा के परिणाम वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन, जो कि हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 के खंड 118 के अनुसार राज्य विधानसभा के सम्मुख प्रस्तुत किया जाना होता है, में सम्मिलित है।

1.3 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढांचा

नीचे दिया गया चार्ट राज्य सरकार, पंचायती राज विभाग और जिला परिषद, पंचायत समिति एवं ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं के संगठनात्मक ढांचे को दिखाता है:



जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों के अध्यक्ष तथा ग्राम पंचायतों के प्रधान निर्वाचित सदस्य होते हैं और क्रमशः जिला परिषदों, पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों की अध्यक्षता करते हैं। जिला स्तरीय अधिकारियों से विकासात्मक गतिविधियों पर चर्चा करने के लिए जिला परिषदों की मासिक बैठकों में सम्मिलित होने की अपेक्षा की जाती है।

1.3.1 स्थायी समितियां

पंचायती राज संस्थाओं में विभिन्न स्थायी समितियां और उनकी भूमिका एवं उत्तरदायित्व तालिका 1 में दिये गये हैं।

तालिका 1: स्थायी समितियों की भूमिका एवं उत्तरदायित्व

पंचायती राज संस्थाओं का स्तर	स्थायी समिति का अध्यक्ष	स्थायी समितियों का नाम	स्थायी समिति की भूमिका एवं उत्तरदायित्व
जिला परिषद्	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों, संचार, भवनों आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		वित्त, लेखापरीक्षा एवं योजना समिति	जिला परिषद् के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		सामाजिक न्याय समिति	कार्यों जैसे अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/पिछड़े वर्गों की शिक्षा, आर्थिक, सांस्कृतिक एवं अन्य हितों, का निष्पादन।
		शिक्षा एवं स्वास्थ्य समिति	राष्ट्रीय नीति और राष्ट्रीय एवं राज्य योजनाओं के ढांचे के अंतर्गत जिले में शिक्षा योजना का जिम्मा लेती है।
		कृषि और उद्योग समिति	कृषि उत्पादन, पशुपालन, सहकारिता, ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
पंचायत समिति	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों और संचार आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		वित्त, लेखापरीक्षा और योजना समिति	पंचायत समिति के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		सामाजिक न्याय समिति	कार्यों जैसे अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/पिछड़े वर्गों की शिक्षा, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अन्य हितों का निष्पादन।
ग्राम पंचायत	प्रधान	कार्य समिति	ग्राम पंचायतों के समस्त विकासात्मक कार्य इस समिति द्वारा निष्पादित किए जाते हैं।
		बजट समिति	ग्राम पंचायत का वार्षिक बजट तैयार करती है और इसे सचिव को प्रस्तुत करती है।

1.3.2 स्कीमों के कार्यान्वयन हेतु संस्थानात्मक प्रबंध

पंचायती राज संस्थाओं के पास तकनीकी और गैर-तकनीकी स्टाफ होता है। विभिन्न संवर्गों के 8186 संस्वीकृत पदों में से मार्च 2013 तक पंचायत सहायक/सचिवों के 200 पद रिक्त थे (परिशिष्ट-1)।

पंचायत सचिवों/सहायकों को पंचायती राज संस्थाओं में 45 दिनों का आधारभूत प्रशिक्षण दिया जा रहा है। इसके अतिरिक्त उनकी दक्षता के प्रोन्नयन के लिए विभाग द्वारा संगणक प्रशिक्षण सहित पुनश्चर्या पाठ्यक्रमों का आयोजन किया जाता है।

1.4 वित्तीय रूपरेखा

1.4.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधि प्रवाह

निधि प्रवाह: पंचायती राज संस्थाओं में निधियों का स्रोत और अभिरक्षण

पंचायती राज संस्थाओं के स्रोत अनुरक्षण/विकास उद्देश्यों और स्कीमों के कार्यान्वयन हेतु राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान और केन्द्र सरकार अनुदान हैं। निधि स्रोत और प्रत्येक स्तर के लिए उनके अभिरक्षण के साथ-साथ प्रमुख स्कीमों हेतु निधि प्रवाह प्रबंध तालिका 2 और तालिका 3 में दिए गए हैं:

तालिका 2: निधि प्रवाह: पंचायती राज संस्थाओं में निधियों का स्रोत व अभिरक्षण

निधि की प्रवृत्ति	जिला परिषदें		पंचायत समितियां		ग्राम पंचायतें	
	निधि का स्रोत	निधि का अभिरक्षण	निधि का स्रोत	निधि का अभिरक्षण	निधि का स्रोत	निधि का अभिरक्षण
अपनी प्राप्तियां	जिला परिषदें	बैंक	पंचायत समितियां	बैंक	ग्राम पंचायतें	बैंक
राज्य योजना	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक
राज्य वित्त आयोग	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक	राज्य सरकार	बैंक
केन्द्रीय वित्त आयोग	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक
केन्द्रीकृत प्रायोजित स्कीमें	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक	भारत सरकार	बैंक

जब पंचायती राज संस्थाओं द्वारा भारत सरकार और राज्य सरकार से जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार केन्द्रीय एवं राज्य प्रायोजित स्कीमों के निष्पादन के लिए केन्द्रीय व राज्य अनुदान प्रयुक्त किये जाते हैं, तब पंचायती राज संस्थाओं की अपनी प्राप्तियां पंचायती राज संस्थाओं द्वारा तैयार की गई स्कीमों/कार्यों के निष्पादन हेतु प्रयुक्त की जाती हैं।

तालिका 3: प्रमुख केन्द्रीय प्रायोजित सर्वोत्कर्ष स्कीमों में निधि प्रवाह प्रबंध

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह प्रबंध
1.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम (मनरेगा)	भारत और राज्य सरकार अपना-अपना मनरेगा निधियों का अंश राज्य रोजगार गारंटी निधि नामक बैंक खाते में हस्तांतरित करवाते हैं जो राज्य लेखा से बाहर स्थित होता है। उपायुक्त, राज्य ग्रामीण रोजगार गारंटी राज्य रोजगार गारंटी निधि का अभिरक्षक होता है और जिला परिषदों, पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों को निधियों के आगे हस्तांतरण को प्राधिकृत करता है।
2.	इंदिरा आवास योजना	इंदिरा आवास योजना एक केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम है जिसका भारत और राज्य सरकार के मध्य 75:25 के अनुपात में लागत विभाजन के आधार पर निधियन होता है। निधियां ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों को हस्तांतरित की जाती हैं जो इन निधियों के अभिरक्षक होते हैं। जिला ग्रामीण विकास अभिकरण निधियां खंड विकास अधिकारियों को जारी करते हैं और खंड विकास अधिकारी ग्राम पंचायतों को निधियां जारी करते हैं। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायतें निधियों को सीधे लाभार्थियों के खातों में दो किस्तों में हस्तांतरित करती हैं। दूसरी किस्त लिटल स्तर तक निर्माण होने के बाद जारी की जाती है।
3.	एकीकृत जलागम विकास कार्यक्रम	एकीकृत जलागम विकास कार्यक्रम केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम है जिसका भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य 5500: 500 प्रति हेक्टेयर के अनुपात में लागत विभाजन के आधार पर निधियन होता है। निधियां जिला ग्रामीण विकास अभिकरण द्वारा जलागम समिति को जारी की जाती हैं जो बैंक में खाता खोलती है। इस स्कीम के अंतर्गत निधि का प्रवाह भारत सरकार, जलागम विकास विभाग से जिला ग्रामीण विकास अभिकरण, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण से परियोजना कार्यान्वयन अभिकरण, परियोजना कार्यान्वयन अभिकरण से जलागम समिति और जलागम समिति से निष्पादन अभिकरणों को होता है।
4.	स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना	परियोजना की कुल लागत 75:25 के अनुपात में केन्द्र व राज्य के मध्य विभाजित की जाती है। निधियां ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों को हस्तांतरित की जाती हैं; जिला ग्रामीण विकास अभिकरण निधियां खंड विकास अधिकारियों को जारी करते हैं और खंड विकास अधिकारी निधियां सीधे लाभार्थियों को जारी करते हैं।
5.	समग्र स्वच्छता अभियान	इस योजना के अंतर्गत केन्द्र, राज्य एवं समुदाय के मध्य निधियां क्रमशः 60:30:10 के अनुपात में विभाजित होती हैं। भारत सरकार से निधियों की प्राप्ति पर उसे समरूप अंश के साथ ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जिले के खाते को जारी कर दिया जाता है। तथापि समुदाय का अंशदान पंचायत द्वारा अपने संसाधनों से, 13वें वित्त आयोग के अनुदानों से अथवा राज्य की किसी अन्य निधि, जिसे राज्य द्वारा स्वीकृत किया गया हो, से किया जा सकता है।

1.4.2 संसाधन: प्रवृत्तियां एवं संयोजन

2008-09 से 2012-13 की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों का ब्यौरा तालिका 4 में दिया गया है:

तालिका 4: पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों पर समयावली आंकड़े

(₹ करोड़ में)

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
अपना राजस्व	7.35	7.72	7.81	31.52	अनुपलब्ध
केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरण (वित्त आयोग अंतरण)	29.40	29.40	52.14	80.80	93.21
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरण (राज्य वित्त आयोग अंतरण)	51.80	51.83	48.02	67.53	62.95
राज्य सरकार से अनुदान	65.93	69.87	71.65	72.88	70.40
केन्द्र सरकार से अनुदान	61.76	58.57	82.79	113.15	131.16
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम के लिए भारत सरकार के अनुदान	528.57	505.29	818.56	735.20	488.57
राज्य स्कीमों के लिए राज्य सरकार अनुदान	22.02	25.99	33.24	22.20	15.80
अन्य प्राप्ति	3.38	3.55	3.60	1.00	1.00
योग	770.21	752.22	1117.81	1124.28	863.09

टिप्पणी: केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम हेतु भारत सरकार के अनुदान में कमी राज्य सरकार द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के अंतर्गत निधियों की कम मांग के कारण थी।

1.4.3 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्ति एवं संयोजन

2008-09 से 2012-13 की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों के अनुप्रयोग का विवरण तालिका 5 में दिया गया है:

तालिका 5: क्षेत्रवार संसाधनों का अनुप्रयोग

(₹ करोड़ में)

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
केन्द्रीय वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय (केन्द्रीय वित्त आयोग अंतरण)	29.40	29.40	52.14	80.80	93.21
राज्य वित्त आयोग हस्तांतरणों से व्यय (राज्य वित्त आयोग अंतरण)	51.80	51.83	48.02	67.53	62.95
राज्य सरकार और केन्द्र सरकार से अनुदानों से व्यय	138.42	128.44	154.44	187.02	202.52
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम पर व्यय	398.80	643.58	594.89	591.35	544.51
राज्य स्कीमों पर व्यय	21.31	25.24	32.18	21.49	16.26
योग	639.73	878.49	881.67	948.19	919.45

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज और निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग, हिमाचल प्रदेश।

यह पाया गया कि पंचायती राज विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित की गई समस्त निधियां व्यय के रूप में दर्शाई गई हैं। पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किये गये व्यय की सही संख्या पंचायती राज विभाग के पास उपलब्ध नहीं थी।

1.5 पंचायती राज संस्थाओं में लेखा प्रणाली

पंचायती राज संस्थाएं अपने लेखे हिमाचल प्रदेश पंचायती राज सामान्य नियमावली, 1997 के अंतर्गत निर्धारित प्रोफार्मा में अनुरक्षित करती हैं। ग्राम पंचायतों के लेखे निदेशक-एवं-विशेष, सचिव, पंचायती

राज एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा नियुक्त पंचायत सचिव तथा कार्यकारी अधिकारी-एवं-खंड विकास अधिकारी द्वारा अनुबंध आधार पर नियुक्त पंचायत सहायक द्वारा अनुरक्षित किए जाते हैं। पंचायत समितियों के मामले में विकासात्मक खंडों के लेखाकार लेखाओं को अनुरक्षित करते हैं। जिला परिषदों के लेखा जिला पंचायत अधिकारी-एवं-सचिव, जिला परिषद् के कार्यालय के सरकारी कर्मचारियों द्वारा अनुरक्षित किए जाते हैं।

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि नियंत्रक महालेखापरीक्षक को पंचायती राज संस्थाओं के सभी तीनों स्तरों के लेखा के अनुरक्षण पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखना चाहिए। नियंत्रक महालेखापरीक्षक और पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने 2009 में पंचायती राज संस्थाओं हेतु मॉडल लेखाकरण संरचना की अनुशंसा की थी। निदेशक, पंचायती राज विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि राज्य सरकार ने मॉडल लेखाकरण संरचना के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं में लेखा के अनुरक्षण हेतु पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित सॉफ्टवेयर, प्रिया सॉफ्ट अपनाया था। वर्तमान में इस सॉफ्टवेयर के माध्यम से आंकड़े अपलोड करने की प्रक्रिया निष्पादित की जा रही है।

1.6 लेखापरीक्षा व्याप्ति

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (डी0पी0सी0) अधिनियम, 1971 के खंड 20(1) के अंतर्गत तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा संचालित करता है। 2012-13 के दौरान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा छः जिला परिषदों (12 में से), 19 पंचायत समितियों (77 में से) और 92 ग्राम पंचायतों (3,243 में से) के लेखाओं की लेखापरीक्षा संचालित की गई थी (**परिशिष्ट-2**)। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणामों पर निम्नवत परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

1.7 पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय रिपोर्टिंग और उत्तरदायित्व की रूपरेखा (आंतरिक नियंत्रण प्रणाली)

राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के कुशल तथा प्रभावशाली परिचालन में मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली महत्वपूर्ण योगदान देती है। वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं तथा निर्देशों की अनुपालना के साथ-साथ समयबद्धता ऐसी अनुपालना की प्रास्थिति पर रिपोर्टिंग की गुणवत्ता अच्छे परिचालन की विशेषताएं हैं। यदि अनुपालना तथा नियन्त्रणों पर प्रतिवेदन प्रभावशाली तथा प्रचालनात्मक हो तो वे दावेदारों की जिम्मेदारियों एवं निर्णय से आधारभूत योजना के साथ पंचायती राज संस्थाओं व सरकार को इसके आधारभूत प्रबंधन उत्तरदायित्वों को पूर्ण करने में सहयोग देता है। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में निम्नवत् विसंगतियां पाई गई थी:

1.7.1 पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 के खंड 118 में किए गए संशोधन के अनुसार स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग को पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा करने का अधिकार दिया गया है। अभी तक विभाग में स्टाफ की कमी के कारण स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं की

लेखापरीक्षा संचालित नहीं की गई है। हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 के खंड 118 का उपखंड(1) में यह भी प्रावधान है कि आय और व्यय पर उचित वित्तीय नियंत्रण रखने के लिए पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा हेतु निदेशक, पंचायती राज के नियंत्रण के अंतर्गत एक अलग और स्वतंत्र आंतरिक लेखापरीक्षा अभिकरण होगा। अप्रैल 2010 से मार्च 2012 के दौरान निदेशक, पंचायती राज के अंतर्गत लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा संचालित की गई आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति तालिका 6 में दी गई है:

तालिका 6: आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

संस्था का नाम	कुल इकाइयां	लेखापरीक्षा हेतु योजनागत इकाइयों की संख्या	लेखापरीक्षा की गई इकाइयों की संख्या	गैर-लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या	कमी का प्रतिशत
(1) पंचायत समितियां	77	67	49	18	27
(2) ग्राम पंचायत	3243	2411	1474	937	39

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज संस्था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि निदेशक, पंचायती राज के अधीन लेखापरीक्षा स्कंध ने 2012-13 के दौरान किसी भी जिला परिषद् की आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना नहीं बनाई थी। संयुक्त निदेशक, पंचायती राज संस्था ने कहा कि जिला परिषदों की आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की जा सकी थी क्योंकि उप नियंत्रक (लेखापरीक्षा) का पद रिक्त था और जिला लेखापरीक्षा अधिकारी का एक पद और पंचायत लेखापरीक्षकों के 22 पद भी रिक्त थे जिसके कारण पंचायत समितियों और ग्राम पंचायतों की लेखापरीक्षा योजना अनुसार नहीं की जा सकी थी।

1.7.2 बजट आकलनों को तैयार न किया जाना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 37 और 38 में प्रावधान है कि आने वाले वर्ष के लिए संभावित प्राप्तियां एवं व्यय दर्शाने वाले ग्राम पंचायतों, पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों के वार्षिक बजट आकलन ग्राम सभा, पंचायत समिति अथवा जिला परिषद द्वारा जैसा भी मामला हो, बहुमत से, आगामी वित्त वर्ष के आरंभ से पूर्व तैयार और अनुमोदित किए जाने अपेक्षित हैं।

यह पाया गया कि एक जिला परिषद् (छ: नमूना जांचित जिला परिषदों में से), आठ पंचायत समितियों (19 नमूना जांचित पंचायत समितियों में से) और 17 ग्राम पंचायतों (92 नमूना जांचित पंचायतों में से) ने 2008 और 2013 के मध्य की अवधि के लिए वार्षिक बजट आकलन तैयार नहीं किए थे। तथापि, इस अवधि के दौरान आकलनों के अनुमोदन के बिना ₹ 24.26¹ करोड़ का व्यय किया गया था जो हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के विपरीत था (**परिशिष्ट-3**)।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए सम्बंधित कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने कहा (सितम्बर 2012-फरवरी 2013) कि कार्य की अधिकता के कारण बजट आकलन तैयार नहीं किए जा सके थे और भविष्य में ये समय पर तैयार किए जाएंगे।

¹ जिला परिषदें ₹ 5.14 करोड़ : पंचायत समितियां ₹ 14.49 करोड़ और ग्राम पंचायतें ₹ 4.63 करोड़।

1.7.3 पंजिकाओं का गैर-अनुरक्षण

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 का नियम 31 अनुबद्ध करता है कि प्रत्येक पंचायती राज संस्था हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियमावली, 1997 के नियम 34 में दिए गए महत्वपूर्ण अभिलेखों, पंजिका, प्रपत्रों आदि का अनुरक्षण करेगी।

यह पाया गया कि 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षित (परिशिष्ट-4) एक पंचायत समिति और 22 ग्राम पंचायतों में महत्वपूर्ण पंजिकाएं जैसे स्टॉक पंजिका, अचल संपत्ति पंजिका, कार्य पंजिका, मस्टर रोल पंजिका अनुरक्षित नहीं की गई थी। अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण के कारण वित्तीय लेन-देनों की संशुद्धि निश्चित नहीं की जा सकती थी। सम्बंधित कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने तथ्यों को स्वीकारा (अप्रैल 2012-फरवरी 2013) और भविष्य में इन अभिलेखों के अनुरक्षण का विश्वास दिलाया।

1.7.4 निजी संसाधनों से आय और सहायता अनुदान/ऋणों के लेखाओं का अनुचित अनुरक्षण

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 4 के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत और पंचायत समिति से निजी संसाधनों से आय और विशिष्ट उद्देश्यों के लिए प्राप्त सहायता अनुदान एवं ऋणों के अलग खाते रखे जाने अपेक्षित है। जहां पहले मामले में खाता 'क' अनुरक्षित किया जाना था, वहीं दूसरे मामले में खाता 'ख' अनुरक्षित किया जाना था।

यह पाया गया कि पांच ग्राम पंचायतों और एक पंचायत समिति² में खाते निर्धारित प्रारूप में अनुरक्षित नहीं किए गए थे और समस्त लेन-देन उपरोक्त नियम का उल्लंघन करते हुए अकेले खाते में किया जा रहा था जिसके कारण निजी संसाधनों से आय और प्राप्त किए गए सहायता अनुदान/ऋणों की संशुद्धि सत्यापित नहीं की जा सकी थी।

1.7.5 बैंक समाधान विवरणी को तैयार करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 का नियम 15(10) (ख) प्रावधान करता है कि रोकड़ बही और बैंक खातों के शेष के मध्य किसी भी अंतर का समाधान प्रत्येक मास किया जाना अपेक्षित है। यदि इनमें कोई अन्तर होता है तो उसकी व्याख्या और स्पष्टीकरण पाद टिप्पणी के माध्यम से किया जाएगा।

तथापि यह पाया गया था कि वर्ष 2012-13 के अंत में 53 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा रोकड़ बहियों और पास बुकों के मध्य ₹ 3.51 करोड़ के अंतर (परिशिष्ट-5) का समाधान नहीं किया गया था। बैंक विवरणियों के साथ समाधान न होने से इन पंचायती राज संस्थाओं के खातों की विश्वसनियता सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारियों ने बताया (अप्रैल 2012-फरवरी 2013) कि अंतर का समाधान कर लिया जाएगा।

² पांच ग्राम पंचायतें: बांदी, दिष्टि, बाशा, दशेसड़ा तथा बग्गी (जिला मण्डी से सभी)
एक पंचायत समिति: तीसा (जिला चम्बा)।

1.7.6 वस्तुओं का गैर-लेखाकरण

ग्राम पंचायतों द्वारा स्टॉक पंजिका में वस्तुओं का लेखाकरण न करना।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 69 के अंतर्गत समस्त भंडार, जब प्राप्त किए जाते हैं, सुपुर्दगी के समय निरीक्षित, गणना, नापे अथवा तोले जाने, जैसा भी मामला हो, के लिए अपेक्षित होते हैं और उन्हें तत्काल स्टॉक पंजिका में दर्ज किया जाना चाहिए। इस हेतु किसी भी एक दिन की प्रविष्टियों के अंत पर ग्राम पंचायत अथवा पंचायत समिति या जिला परिषद् के सचिव, जैसा भी मामला हो, द्वारा प्राधिकृत प्रमाण पत्र भंडारों के आधिकारिक इंचार्ज द्वारा दिये जाने की अपेक्षा की जाती है जिसमें उल्लिखित होगा कि भंडार उपयुक्त स्थिति तथा विवरण के अनुसार प्राप्त किए गए हैं। भंडारों के आधिक्य पाए जाने की स्थिति में इन्हें अतिरिक्त प्राप्तियों के रूप में अंकित किया जाना चाहिए और न्यूनताएं, यदि कोई है, को लाल स्याही में इंगित किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त पूर्वोक्त हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली 2002 का नियम 70 अनुबद्ध करता है कि भंडारों की मर्दें उचित मांगपत्र के प्रति जारी की जानी चाहिए।

बीस ग्राम पंचायतों में ₹1.59 करोड़ की लागत पर खरीदी गई भंडारों की मर्दें जैसे कि स्टील, टींबर, फर्निचर, हार्डवेयर आदि का स्टॉक पंजिका में लेखाकरण नहीं किया गया था (परिशिष्ट-6)। इन भंडारों के गैर-लेखाकरण की दशा में उठाईगीरी/हानि की संभावना को नकारा नहीं जा सकता। यह ग्राम पंचायतों के स्तर पर अप्रभावशाली पर्यवेक्षण का द्योतक था। प्रत्युत्तर में सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (जून 2012-मार्च 2013) कि भंडारों की प्रविष्टि स्टॉक पंजिका में कर ली जाएगी। तथापि तथ्य यह रहा कि सम्बंधित ग्राम पंचायतों द्वारा लेखों के अनुरक्षण पर उचित नियंत्रण का अभाव था।

1.7.7 ₹ 1.13 करोड़ के कार्यों के लेखा का गैर-अनुरक्षण

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 103 के अंतर्गत पंचायतों के संदर्भ में निष्पादन हेतु लिए गए कार्यों के लेखा सचिव द्वारा अथवा उसके अधीन अधिकारियों/कर्मचारियों द्वारा अनुरक्षित किए जाने अपेक्षित हैं। समस्त खरीदी गई वस्तुओं, किये गये भुगतानों की मूल रसीदों अथवा कार्यों के निष्पादन से संबद्ध समस्त अन्य अनुरक्षित अभिलेखों की लेखापरीक्षा की जानी होती है।

ग्राम पंचायत बघाईगढ़ (जिला चम्बा) की लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि अप्रैल 2007 तथा अगस्त 2012 के मध्य ₹ 1.13 करोड़ की लागत के 54 कार्यों का निष्पादन आरंभ किया गया था लेकिन संस्वीकृत राशि, प्रयुक्त राशि की कार्य-वार विवरणी, कार्यों की भौतिक एवं वित्तीय प्रास्थिति अनुरक्षित नहीं की गई थी। ग्राम पंचायत के सचिव ने बताया (अक्टूबर 2012) कि आवश्यक अभिलेख भविष्य में अनुरक्षित किए जाएंगे।

1.7.8 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत निधियों का अवरोधन

उन्नीस ग्राम पंचायतों में 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत ₹ 15.38 लाख की निधियां अप्रयुक्त रही।

13वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को जारी किये गये अनुदानों की प्रयुक्तता के लिए राज्य सरकार के खाते में क्रेडिट किए जाने की तिथि से 15 दिनों के भीतर

राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित कर दिए जाने थे और संस्वीकृतियों की तिथियों से छः मास की अवधि के भीतर कार्यों की समाप्ति सुनिश्चित की जानी चाहिए थी।

यह पाया गया कि 19 ग्राम पंचायतों में 2010-12 के दौरान 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत ₹ 15.44 लाख की राशि प्राप्त की गई थी जिसमें से मार्च 2013 तक मात्र ₹ 0.06 लाख की राशि ही खर्च की गई थी तथा ₹15.38 लाख (परिशिष्ट-7) अप्रयुक्त पड़े थे, जिसके लिए सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के सचिवों ने कोई कारण नहीं दिए थे। अतः उपलब्ध निधियों के उपयोग में विफलता के कारण निधियों का अनावश्यक अवरोधन हुआ और लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से भी वंचित रहे।

1.7.9 बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

टी0जी0एस0 के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप 2007-13 के दौरान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं को 11,859 परिच्छेदों से युक्त 1760 निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये गये थे। इनमें से मार्च 2013 तक 59 परिच्छेदों का निपटारा किया गया तथा 1760 निरीक्षण प्रतिवेदन तथा 11,800 परिच्छेद बकाया थे। ब्यौरा तालिका 7 में दिया गया है:

तालिका 7: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

क्रमांक	निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये जाने का वर्ष	31 मार्च 2012 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद		संवर्धन (वर्ष के दौरान जारी निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेदों की संख्या)		योग		2012-13 के दौरान समायोजित किए गए निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेदों की संख्या		31 मार्च 2013 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद	
		नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद
1.	2007-08	528	2539	-	-	528	2539	-	-	528	2539
2.	2008-09	320	2558	-	-	320	2558	-	14	320	2544
3.	2009-10	336	2427	-	-	336	2427	-	18	336	2409
4.	2010-11	334	2389	-	-	334	2389	-	22	334	2367
5.	2011-12	126	1043	-	-	126	1043	-	05	126	1038
6.	2012-13	-	-	116	903	116	903	-	-	116	903
	योग	1644	10956	116	903	1760	11859	-	59	1760	11800

- नि0प्र0-निरीक्षण प्रतिवेदन।

बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों की बढ़ती प्रवृत्ति लेखापरीक्षा प्रेक्षकों की गैर-अनुपालना का द्योतक है जिसके परिणामस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षय हुआ।