

# अध्याय-1

पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा

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 तथा एक समान ढांचे, नियमित चुनावों की पद्धति स्थापित की। इसके अनुगमन में राज्यों से इन निकायों को ऐसी शक्तियां, कार्य एवं उत्तरदायित्व दिए जाने की अपेक्षा थी जो उन्हें स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए सक्षम करें। विशेषतया पंचायती राज संस्थाओं से संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध कार्यों सहित आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं के निर्माण और स्कीमों के कार्यान्वयन की अपेक्षा की गई थी। संविधान की 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध समस्त 29 कार्य पंचायती राज संस्थाओं को सौंपे गए थे तथापि विभागों द्वारा निधियां नहीं सौंपी जा रही थी। निदेशक, पंचायती राज ने बताया (सितम्बर 2015) कि पंचायती राज संस्थाओं को 15 सम्बद्ध विभागों के कार्य सौंपे गए हैं लेकिन पंचायती राज संस्थाओं को तदनुसूची निधियां तथा कर्मचारी उपलब्ध नहीं करवाए गए हैं।

राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 बनाया और इन संस्थाओं को सरकार के तृतीय स्तर के रूप में कार्य करने के लिए सक्षम बनाने हेतु हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियमावली, 1997 एवं हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त, बजट, लेखा, लेखापरीक्षा, निर्माण, कराधान और एवं भत्ते) नियमावली, 2002 तैयार किये। संयुक्त निदेशक (पंचायती राज संस्थाएं) ने बताया (दिसम्बर 2015) कि राज्य सरकार ने मार्च 2011 से भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक एवं पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा यथाविहित आदर्श लेखाकरण संरचना अपनाई है जो कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र और पंचायती राज मंत्रालय द्वारा संयुक्त रूप से पी.आर.आई.ए. सॉफ्टवेयर के नाम से विकसित की गई है।

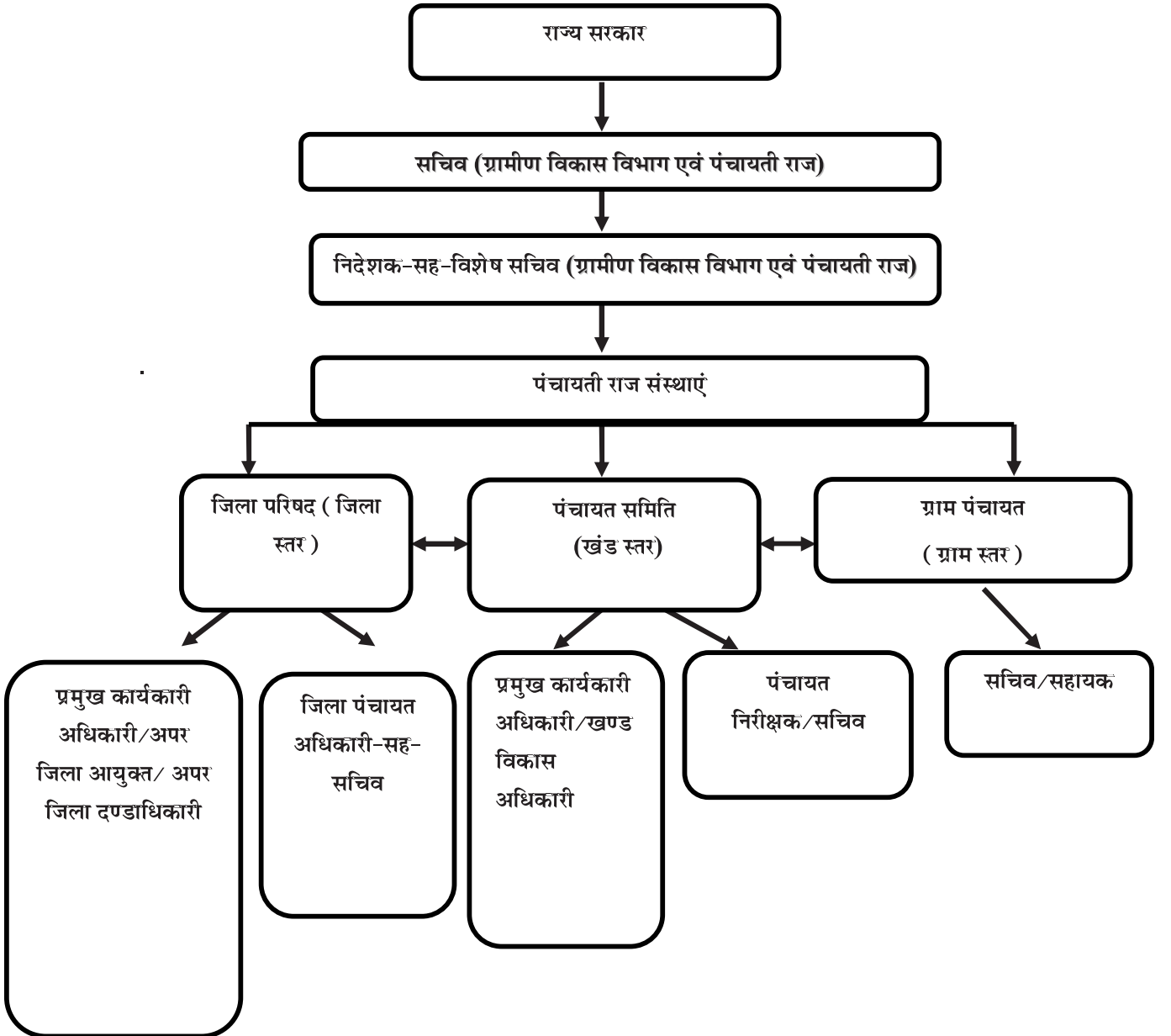
1.2 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

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

1.3 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढांचा

राज्य में 12 जिला परिषदें, 77 पंचायत समितियां और 3243 ग्राम पंचायतें हैं। 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:

संगठनात्मक ढांचा



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 परिषद	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों, संचार, भवन आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		वित्त, लेखापरीक्षा एवं आयोजना समिति	जिला परिषद के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		सामाजिक न्याय समिति	कार्यों जैसे अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/पिछड़े वर्गों की शिक्षा, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक एवं अन्य हितों का निष्पादन।
		शिक्षा एवं स्वास्थ्य समिति	राष्ट्रीय नीति और राष्ट्रीय एवं राज्य योजनाओं के ढांचे के अंतर्गत जिले में शिक्षा आयोजना का उत्तरदायित्व।
		कृषि और उद्योग समिति	कृषि उत्पादन, पशुपालन, सहकारिता तथा ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
पंचायत समिति	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों और संचार से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन।
		वित्त, लेखापरीक्षा और आयोजना 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 या उप-प्रधान	निर्माण कार्य समिति	ग्राम पंचायतों के समस्त विकासात्मक (निर्माण) कार्य इस समिति द्वारा निष्पादित किए जाते हैं।
		बजट समिति	ग्राम पंचायत का वार्षिक बजट तैयार करना और इसे सचिव को प्रस्तुत करना।

### 1.3.2 स्कीमों के कार्यान्वयन हेतु संस्थागत प्रबंध

पंचायती राज संस्थाओं में तकनीकी और गैर-तकनीकी स्टाफ है। विभिन्न संवर्गों के 4,944 संस्वीकृत पदों में से मार्च 2015 तक 4,582 कर्मी कार्यरत थे तथा 362<sup>1</sup> पद रिक्त थे।

ग्राम पंचायतों द्वारा पंचायत चौकीदारों की नियुक्ति की जाती है तथा राज्य सरकार और ग्राम पंचायतों (पंचायत निधि से) क्रमशः ₹ 1,850/- तथा ₹ 150/- प्रति माह की दर पर मानदेय उपलब्ध करवाया जाता है। वर्तमान में सभी ग्राम पंचायतों ने पंचायत चौकीदार नियुक्त किये हैं।

<sup>1</sup> कनिष्ठ अभियंता: 16, सहायक अभियंता: एक, पंचायत सहायक: 345

## 1.4 वित्तीय रूपरेखा

### 1.4.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधि प्रवाह

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

अनुरक्षण/विकास उद्देश्यों और स्कीमों के कार्यान्वयन हेतु पंचायती राज संस्थाओं के स्रोत का आधार राज्य वित्त आयोग अनुदान, केन्द्रीय वित्त आयोग अनुदान, राज्य सरकार अनुदान और केन्द्र सरकार अनुदान हैं। पंचायती राज संस्थाओं को विभिन्न स्रोतों के माध्यम से आवंटित निधियां बैंकों में रखी जाती हैं।

यद्यपि भारत सरकार और राज्य सरकार से जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं द्वारा केन्द्रीय एवं राज्य प्रायोजित स्कीमों के निष्पादन के लिए केन्द्रीय व राज्य अनुदान प्रयुक्त किये जाते हैं, तथापि पंचायती राज संस्थाओं की अपनी प्राप्तियां पंचायती राज संस्थाओं द्वारा तैयार की गई स्कीमों/निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु प्रयुक्त की जाती हैं। महत्वपूर्ण स्कीमों के लिए निधि प्रवाह प्रबंध तालिका 2 में दिया गया है:

**तालिका-2**  
**प्रमुख केन्द्रीय प्रायोजित महत्वपूर्ण स्कीमों में निधि प्रवाह प्रबंध**

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह प्रबंध
1.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम (मनरेगा)	भारत सरकार और राज्य सरकार मनरेगा निधियों का अपना-अपना अंश राज्य रोजगार गारंटी निधि नामक बैंक खाते में हस्तांतरित करवाते हैं जो राज्य लेखा से बाहर होता है। उपायुक्त, राज्य ग्रामीण रोजगार गारंटी इस राज्य रोजगार गारंटी निधि का अभिरक्षक होता है और जिला परिषदों, पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों को निधियों के आगे हस्तांतरण हेतु प्राधिकृत है।
2.	एकीकृत जलागम प्रबंधन कार्यक्रम	एकीकृत जलागम प्रबंधन कार्यक्रम एक केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम है जिसका निधियन भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य 90:10 के अनुपात में लागत को बांटकर किया जाता है। नोडल मंत्रालय (ग्रामीण विकास मंत्रालय)/ विभाग (भू-संसाधन विभाग) राज्य के (भौतिक एवं वित्तीय) निर्धारित मापदण्ड तथा विगत निष्पादन अर्थात् अव्ययित शेष, बकाया प्रयुक्त प्रमाण पत्र, सम्पूर्ण परियोजनाओं में से पूर्ण परियोजनाओं की प्रतिशतता, इत्यादि उन स्कीमों को छोड़कर जहां राज्यों के पास जलागम तथा अन्य स्कीमों के मध्य निधियों का आवंटन लचीला है को ध्यान में रखते हुए राज्यों के बीच परियोजनाओं हेतु बजटीय परिव्यय का आवंटन करता है। राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण निर्धारित मापदण्ड को ध्यान में रखते हुए जिलों को निधियों का आवंटन करते हैं।
3.	सम्पूर्ण 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 समान अंश के साथ ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जिला ग्रामीण विकास अभिकरण को अवमुक्त 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।
4.	इंदिरा आवास योजना	इंदिरा आवास योजना एक केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम है जोकि भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य 75:25 के अनुपात में लागत विभाजन के आधार पर वित्तपोषित है। निधियां ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों को हस्तांतरित की जाती हैं जो इन निधियों के अभिरक्षक हैं। जिला ग्रामीण विकास अभिकरण निधियां खंड विकास अधिकारियों को अवमुक्त करते हैं और खंड विकास अधिकारी ग्राम पंचायतों को। आगे ग्राम पंचायतें निधियों को सीधे लाभार्थियों के खातों में दो किस्तों में हस्तांतरित करती हैं। दूसरी किस्त लिंटल स्तर तक निर्माण होने के बाद जारी की जाती है।
5.	स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना/राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन	स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना/राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन एक केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम है जो सभी राज्यों में कार्यान्वित है। परियोजना की कुल लागत केन्द्र तथा राज्य के मध्य 75:25 के अनुपात में बांटी जानी है।

### 1.4.2 संसाधन: प्रवृत्तियां एवं संयोजन

2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों का ब्यौरा तालिका 3 में दिया गया है:

#### तालिका-3

पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों पर समयावली आंकड़े

(₹ करोड़)

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
स्व-राजस्व	7.81	31.52	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
राज्य सरकार से अनुदान	71.65	72.88	70.40	81.55	142.91
केन्द्र सरकार से अनुदान	82.79	113.15	131.16	202.07	167.04
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम के लिए भारत सरकार के अनुदान	818.56	735.20	488.57	163.68	511.86
राज्य स्कीमों के लिए राज्य सरकार के अनुदान	33.24	22.20	15.80	15.97	17.99
अन्य प्राप्तियाँ	3.60	1.00	1.00	0.67	0.25
<b>योग</b>	<b>1017.65</b>	<b>975.95</b>	<b>706.93</b>	<b>463.94</b>	<b>840.05</b>

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

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं के स्व-राजस्व से सम्बंधित आंकड़े निदेशालय द्वारा वर्ष 2012-13 से अनुरक्षित नहीं किये गए हैं। विभाग ने बताया (अप्रैल 2016) कि पंचायती राज संस्थाओं के स्व-राजस्व से सम्बंधित आंकड़े 2012-15 के दौरान संकलित नहीं किये गए हैं क्योंकि अब इनका संकलन आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग द्वारा किया जा रहा है। उत्तर यह व्याख्या नहीं करता है कि निदेशालय ने 2012-15 के दौरान कथित विभाग से आंकड़े क्यों नहीं मांगे थे।

### 1.4.3 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्ति एवं संयोजन

2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों के अनुप्रयोग का विवरण तालिका 4 में दिया गया है:

#### तालिका-4

क्षेत्रवार संसाधनों का अनुप्रयोग

(₹ करोड़)

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राज्य सरकार और केन्द्र सरकार के अनुदानों से व्यय	154.44	187.02	202.52	284.29	244.74
केन्द्रीय प्रायोजित स्कीम पर व्यय	594.89	591.35	544.51	161.86	547.24
राज्य स्कीमों पर व्यय	32.18	21.49	16.26	14.31	17.65
<b>योग</b>	<b>781.51</b>	<b>799.86</b>	<b>763.29</b>	<b>460.46</b>	<b>809.63</b>

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास विभाग, हिमाचल प्रदेश

### 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 रखती 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 बनाए जाते हैं। पंचायत समितियों के मामले में विकास खंडों के लेखाकार लेखे अनुरक्षित करते हैं। जिला परिषदों के लेखे जिला पंचायत अधिकारी-एवं-सचिव, जिला परिषद के कार्यालय के सरकारी कर्मचारियों द्वारा अनुरक्षित किए जाते हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि

पंचायती राज संस्थाओं के लेखे हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियमावली, 1997 तथा हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 में लेखाओं के प्रमाणन हेतु कोई प्रावधान न होने के कारण प्रमाणित नहीं किए जाते।

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों पर बनाये गये लेखाओं पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखे। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक और पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने 2009 में पंचायती राज संस्थाओं हेतु आदर्श लेखाकरण संरचना की अनुशंसा की। राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं में आदर्श लेखाकरण संरचना के अनुसार लेखाओं के अनुरक्षण हेतु पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित सॉफ्टवेयर पी0आर0आई0ए0सॉफ्ट नामक सॉफ्टवेयर अपनाया गया था (अगस्त 2012)। मार्च 2015 तक सभी 12 जिला परिषदों ने ऑनलाईन वाऊचर प्रविष्टियां प्रारम्भ कर दी है जबकि 12 जिला परिषदों में से मात्र पांच, 77 पंचायत समितियों में से 44 तथा 3,243 ग्राम पंचायतों में से 1,691 ने अपने लेखे पी0आर0आई0ए0 सॉफ्ट पर अनुरक्षित किये हैं। विभाग ने सभी पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लेखाओं के अनुरक्षण न किए जाने के लिए स्टॉफ की कमी तथा कनेक्टिविटी मामलों को उत्तरदायी ठहराया।

नमूना जांच के दौरान यह देखने में आया कि नमूना जांच की गई ग्राम पंचायतों द्वारा वर्ष 2014-15 के लिए लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गए प्राप्तियों एवं व्यय के आंकड़े पी0आर0आई0ए0 सॉफ्ट पर अपलोड किये गए आंकड़ों से मेल नहीं खाते थे। नीचे तालिका-5 में यथा प्रदर्शित आंकड़ों के मध्य भारी अंतर दर्शाता है कि निदेशालय द्वारा वित्तीय प्रतिवेदन की विश्वसनीयता एवं प्रामाणिकता सुनिश्चित नहीं की गई थी।

#### तालिका-5

2014-15 के दौरान पी0आर0आई0ए0 सॉफ्ट पर अपलोड किये गए एवं लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गए प्राप्तियों एवं व्यय के आंकड़ों के मध्य अंतर

(₹ लाख)

ग्राम पंचायत का नाम	खण्ड	जिला	नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं द्वारा आपूर्ति आंकड़े		पी0आर0आई0ए0सॉफ्ट पर अपलोड किये गए आंकड़े	
			प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय
टब्बा	ऊना	ऊना	18.53	11.66	27.21	26.02
काला अम्ब	नाहन	सिरमौर	48.40	47.40	50.25	50.76
माजरा	पांवटा साहब	सिरमौर	22.17	17.40	19.46	16.44
नग्गर	नग्गर	कुल्लू	70.51	40.18	72.22	54.42

स्रोत: नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत एवं लेखापरीक्षा द्वारा पी0आर0आई0ए0 सॉफ्ट से संकलित आंकड़े

### 1.6 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

2014-15 के दौरान प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) हिमाचल प्रदेश द्वारा सात जिला परिषदों (12 में से), 17 पंचायत समितियों (77 में से) और 76 ग्राम पंचायतों (3,243 में से) के लेखाओं की लेखापरीक्षा संचालित की गई थी (परिशिष्ट-1)। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर निर्मांकित परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

### 1.7 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत वार्षिक लेखापरीक्षा आयोजनाओं, लेखापरीक्षा पद्धति एवं क्रिया विधि, विवरण, इत्यादि, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण के सम्बंध में लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम-2007 की धारा 152-154 के अनुसार प्राथमिक लेखापरीक्षकों को उपयुक्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपी गयी है। कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा अक्टूबर 2014 में पंचायती राज संस्थाओं के लेखापरीक्षा स्टॉफ के दो समूहों

के लिए दो दिवसीय प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किया गया जिसमें प्रतिभागियों को सामान्य सिद्धांत, लेखापरीक्षा के मौलिक सिद्धांतों, वित्तीय विवरण की जांच, बैंक मिलान, रोकड़ बही के रख-रखाव, किये गए निर्माण कार्यों के प्रत्यक्ष सत्यापन, आदि से अवगत करवाया गया। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2014-15 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं के 44 निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा समीक्षा की गई तथा तदनुसार अनुवर्ती सुधार हेतु आवश्यक सुझाव दिये गए।

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

मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के कुशल तथा प्रभावशाली संचालन में महत्वपूर्ण योगदान देती है। वित्तीय नियमों, क्रियाविधियों तथा निर्देशों की अनुपालना के साथ-साथ ऐसी अनुपालना की प्रास्थिति पर समयबद्धता तथा रिपोर्टिंग की गुणवत्ता अच्छे शासन की विशेषताएं हैं। अनुपालना तथा नियंत्रण पर प्रतिवेदन, यदि प्रभावी एवं क्रियाशील हैं तो पंचायती राज संस्थाओं और राज्य सरकार को नीतिगत योजना, निर्णय क्षमता तथा हितसाधकों के प्रति उत्तरदायित्व से युक्त इसके आधारभूत प्रबंधन उत्तरदायित्व के निर्वाह में सहायक होते हैं। पंचायती राज संस्थाओं की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में निम्नोक्त विसंगतियां पाई गईं।

### 1.8.1 पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 118 के अनुसार स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग को पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा करने का अधिकार दिया गया है। स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा स्टॉफ की कमी के कारण पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा संचालित नहीं की जा रही है। हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 118 के उपधारा (1) में यह भी प्रावधान है कि आय और व्यय पर उचित वित्तीय नियंत्रण सुनिश्चित करने की दृष्टि से पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा हेतु निदेशक, पंचायती राज के नियंत्रण में एक अलग और स्वतंत्र आंतरिक लेखापरीक्षा अभिकरण होगा। अप्रैल 2014 से मार्च 2015 के दौरान निदेशक, पंचायती राज के अंतर्गत लेखापरीक्षा संभाग 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 कार्य योजना में शामिल इकाइयों की संख्या	लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या	लेखापरीक्षित न की गई इकाइयों की संख्या	कमी का प्रतिशत
पंचायत समितियां	77	38	30	8	21
ग्राम पंचायत	3,243	1,531	1,717	---	---

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज संस्था

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि निदेशक, पंचायती राज के अधीन लेखापरीक्षा संभाग ने 2012-13 से किसी भी जिला परिषद की आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना नहीं बनाई थी। उप निदेशक, पंचायती राज संस्था ने बताया (मई 2015) कि जून 2012 से उप नियंत्रक का पद रिक्त होने के कारण जिला परिषदों की आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं की जा सकी तथापि तथ्य यह है कि राज्य में वर्ष के दौरान 12 जिला परिषदें लेखापरीक्षा हेतु शेष रहीं।



### 1.8.2 पंजिकाओं का रख-रखाव न किया जाना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 31 में नियत है कि प्रत्येक पंचायती राज संस्था हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियमावली, 1997 के नियम 34 में वर्णित महत्वपूर्ण अभिलेखों, पंजिकाओं, प्रपत्रों आदि का रख-रखाव करेगी।

यह पाया गया कि 2014-15 के दौरान 35 ग्राम पंचायतों (नमूना जांच की गई ग्राम पंचायतों का 46 प्रतिशत) में महत्वपूर्ण पंजिकाएं जैसे स्टॉक पंजिका, अचल संपत्ति पंजिका, कार्य पंजिका, मस्टर रोल पंजिका आदि नहीं बनाए गये थे (परिशिष्ट-2)। अभिलेखों का रख-रखाव न होने के कारण लेखापरीक्षा में वित्तीय लेन-देनों की परिशुद्धता का पता नहीं लगाया जा सकता था। सम्बद्ध पंचायत सचिवों ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2014-मार्च 2015) और भविष्य में इन अभिलेखों का रख-रखाव करने का आश्वासन दिया।

### 1.8.3 अपने 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, पंचायत समिति और जिला परिषद अपने संसाधनों से (लेखा 'क' में) और सहायता अनुदान विकास कार्यों अथवा विशिष्ट उद्देश्यों के लिए आवंटित निधियों, ऋणों, करों/शुल्क/उपकर के भाग से आय तथा अन्य आय (लेखा 'ख' में) के पृथक्-पृथक् लेखे रखे जाने अपेक्षित हैं।

यह पाया गया कि 16 पंचायती राज संस्थाओं<sup>2</sup> (एक पंचायत समिति तथा 15 ग्राम पंचायतें) में लेखे निर्धारित प्रपत्र में नहीं बनाए गये थे और समस्त लेन-देन एक लेखे के माध्यम से किया जा रहा था जो पूर्वोक्त नियम का उल्लंघन था और जिसके कारण अपने संसाधनों से आय और प्राप्त किए गए सहायता अनुदान/ऋणों की परिशुद्धता प्रमाणित नहीं की जा सकती थी।

### 1.8.4 बैंक मिलान विवरण 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 का मिलान प्रत्येक मास किया जाना अपेक्षित है। यदि इनमें कोई अन्तर है तो उसकी व्याख्या और स्पष्टीकरण रोकड़ बही की पाद टिप्पणी में किया जाएगा।

तथापि यह पाया गया कि 13 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा वर्ष 2013-14 के अंत में रोकड़ बहियों और पास बुकों के मध्य ₹7.81 करोड़ के अंतर (परिशिष्ट-3) का मिलान नहीं किया गया था। बैंक समाधान विवरणियों के अभाव में इन पंचायती राज संस्थाओं के लेखे की प्रामाणिकता अभिनिश्चित नहीं की जा सकती थी। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारियों ने बताया (जून 2014-मार्च 2015) कि अंतर का मिलान कर लिया जाएगा।

### 1.8.5 प्रत्यक्ष सत्यापन न किया जाना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 के नियम 73(1) के अंतर्गत ग्राम पंचायत के मामले में प्रधान द्वारा और यथास्थिति पंचायत समिति अथवा जिला परिषद के मामले में सम्बंधित सचिव द्वारा न्यूनतम छः मास में एक बार तथा

<sup>2</sup> पंचायत समिति: धर्मशाला, ग्राम पंचायत: अम्बोटा, निचला अर्नियाला, ऊपरी अर्नियाला, सलोह, वहडाला, बरांडा, महालकडछड़ी, शेखपुरा, भडेच, भालोह, गोहारमा, उदयपुर, कोट, समैला, लिप्पा।

अपरिवर्तनीय रूप से प्रत्येक वर्ष अप्रैल में समस्त भंडारों का प्रत्यक्ष सत्यापन किया जाएगा। सत्यापन का परिणाम अभिलिखित किया जाएगा। अप्रैल में सत्यापन के दौरान, प्रत्येक मद की दशा भंडार पंजिका में इसके सम्मुख अंकित की जाएगी।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 16 पंचायती राज संस्थाओं<sup>3</sup> (एक जिला परिषद, दो पंचायत समितियां तथा 13 ग्राम पंचायतें) में भण्डार/स्टॉक का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था। परिणामतः, लेखापरीक्षा में भण्डार/स्टॉक के प्रत्यक्ष अस्तित्व का सत्यापन नहीं किया जा सकता था। उत्तर में सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (जून 2014-मार्च 2015) कि भण्डार/स्टॉक का प्रत्यक्ष सत्यापन शीघ्र ही किया जाएगा।

### 1.8.6 बकाया अग्रिम राशियाँ

**तीन ग्राम पंचायतों ने ₹ 9.97 लाख के बकाया अग्रिम की वसूली/समायोजन के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी**

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली 2002 का नियम 30 प्रावधान करता है कि ग्राम पंचायत की गतिविधियों को चलाने के लिए ग्राम पंचायत के अधिकारी/कर्मचारी को दी गई किसी भी अग्रिम राशि का अभिलेख अस्थायी अग्रिम पंजिका में रखा जायेगा और ऐसी अग्रिम राशियों का समायोजन नियमित रूप से तथा शीघ्रता से किया जाना चाहिए।

तीन ग्राम पंचायतों<sup>4</sup> के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि 2006-2011 के दौरान विविध पदाधिकारियों जैसे कि प्रधान, उप प्रधान, पंचायत सदस्यों तथा अनिर्वाचित अधिकारियों को विकासात्मक गतिविधियों के संचालन के लिए संस्वीकृत किए गए ₹ 9.97 लाख के अग्रिम दिसम्बर 2014 तक असमायोजित रहे। इन अग्रिमों की वसूली के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए थे और ये पांच से 14 वर्षों तक बकाया पड़े रहे। बकाया अग्रिमों की वसूली/समायोजन हेतु प्रभावी कार्रवाई के अभाव में ₹ 9.97 लाख का दुर्विनियोजन हो सकता है। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के सचिवों ने बताया (जुलाई 2014-जनवरी 2015) कि इन अग्रिम राशियों की वसूली के लिए प्रयास किए जायेंगे।

### 1.8.7 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत निधियों का अवरोधन

**84 पंचायती राज संस्थाओं में 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत ₹ 39.33 करोड़ की निधियां अपूर्ण निर्माण कार्यों तथा निर्माण कार्यों को आरम्भ न किए जाने के कारण अप्रयुक्त रहीं।**

13वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को अवमुक्त किया गया अनुदान राज्य के खाते में इसके क्रेडिट की तिथि से 15 दिनों के भीतर पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया जाना था और इसके प्रति अनुमोदित निर्माण कार्यों को उनकी संस्वीकृति की तिथि से तीन महीनों की अवधि के भीतर पूर्ण किया जाना था।

- (i) 2014-15 के दौरान 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत प्राप्त ₹ 6.60 करोड़ में से जिला परिषद, ऊना ने उपर्युक्त अवधि के दौरान मात्र ₹ 2.61 करोड़ अवमुक्त/प्रयुक्त किए थे और जिला परिषद के पास ₹ 3.99 करोड़ (60 प्रतिशत) अप्रयुक्त पड़े रहे, जिससे लाभार्थी अभिप्रेत लाभों से वंचित रहे। सचिव ने बताया (फरवरी 2015) कि जिला परिषद के सदस्यों द्वारा कार्य योजनाओं को विलम्ब से प्रस्तुत करने के कारण अनुदान अवमुक्त नहीं किए गए थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निर्माण कार्यों की प्रारम्भिक मंदा समय पर पूर्ण की जानी चाहिए थी।
- (ii) नमूना जांच की गई 73 पंचायती राज संस्थाओं में 2010-15 के दौरान 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत प्राप्त ₹ 82.41 करोड़ की राशि के प्रति ₹ 47.84 करोड़ का व्यय किया गया था और मार्च 2015 तक ₹ 34.57 करोड़ (42 प्रतिशत) की शेष राशि अप्रयुक्त पड़ी थी **(परिशिष्ट-4)**। सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी

<sup>3</sup> जिला परिषद: कुल्लू; पंचायत समितियां: धर्मशाला व रामपुर; ग्राम पंचायत: भड़ाच, भालोह, भारती, बिझड़ी, डांड, फरनोल, गोहारमा, खुन्नी पनोली, मणीकर्ण, रोपा, सलोह व सपरोह।

<sup>4</sup> ग्राम पंचायत बगलटी, ननखडी खण्ड, जिला शिमला: ₹ 3.04 लाख, ग्राम पंचायत दयोठी मझगांव, राजगढ़ खण्ड, जिला सिरमौर: ₹ 0.66 लाख तथा ग्राम पंचायत भड़ाच, ननखडी खण्ड, जिला शिमला: ₹ 6.27 लाख

अधिकारियों/सचिवों ने बताया कि शीघ्र ही निधियों को अवमुक्त करने हेतु प्रयास किए जाएंगे। अतः उपलब्ध निधियों का निर्धारित अवधि के भीतर उपयोग करने में विफलता के कारण निधियों का अवरोधन हुआ और लाभार्थी अभिप्रेत सुविधाओं से वंचित रहे।

- (iii) नमूना जांच की गई 10 पंचायती राज संस्थाओं में 2010-14 के दौरान 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत स्वीकृत 168 निर्माण कार्य (प्राक्कलित लागत: ₹ 0.77 करोड़) संहिता सम्बंधी औपचारिकताएं पूर्ण न होने के कारण मार्च 2014 (परिशिष्ट-5) तक निष्पादन हेतु आरम्भ नहीं किए गए थे। अतः मार्च 2014 तक ₹ 0.77 करोड़ प्रत्यक्षतः पंचायती राज संस्थाओं के पास अवरोध रहे। सम्बद्ध पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (नवम्बर 2014-फरवरी 2015) कि भू-दस्तावेजों/अनापत्ति प्रमाण पत्रों के प्राप्त न होने के कारण निर्माण कार्य निष्पादनार्थ आरम्भ नहीं किए जा सके। उत्तर सर्कसंगत नहीं है क्योंकि संहिता सम्बंधी औपचारिकताएं निधियों की स्वीकृति से पूर्व पूर्ण कर लेनी चाहिए थीं।

### 1.8.8 बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

#### लेखापरीक्षा के प्रति अपर्याप्त प्रतिक्रिया के फलस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षय

2010-15 के दौरान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं को 13,312 परिच्छेदों से युक्त 2006 निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किये गये थे। इनमें से मार्च 2015 तक दो निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा 195 परिच्छेदों का निपटान किया गया था तथा 2004 निरीक्षण प्रतिवेदन और 13,117 परिच्छेद बकाया थे। ब्यौरा तालिका 7 में दिया गया है:

तालिका-7  
बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन

(संख्या)

क्रमांक	निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किये जाने का वर्ष	31 मार्च 2014 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद		जमा ( वर्ष के दौरान निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेदों की संख्या )		योग		2014-15 के दौरान निपटान किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या		31 मार्च 2015 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या	
		नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद	नि0प्र0	परिच्छेद
1.	2010-11 तक	1515	9677	--	--	1515	9677	2	145	1513	9532
2.	2011-12	126	993	--	--	126	993	0	19	126	974
3.	2012-13	117	897	--	--	117	897	0	14	117	883
4.	2013-14	148	1019			148	1019	0	17	148	1002
5.	2014-15	--	--	100	726	100	726	--	--	100	726
	योग	1906	12586	100	726	2006	13312	2	195	2004	13117

परिच्छेदों के समायोजन का प्रकरण निदेशक (पंचायती राज संस्थाएं) के साथ 12 नवम्बर 2015 को आयोजित त्रै-मासिक बैठक में चर्चित किया गया था। बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों की बढ़ती प्रवृत्ति लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना न करने का द्योतक है जिसके परिणामस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षय हुआ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मार्च 2016 में सरकार को प्रेषित किये गए थे। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (अप्रैल 2016)।