अध्याय-2

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणाम

अध्याय-2

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 में संचालित पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई कमियों पर आगामी परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा संचालित नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग ऐसे समान मामलों की जांच करें तथा आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई प्रारंभ करें।

2.1 लेखांकन प्रणाली

2.1.1 2017-18 के दौरान पीआरआईए सॉफ्ट का कार्यान्वयन एवं राष्ट्रीय संपत्ति निर्देशिका का अनुरक्षण

(i) आदर्श लेखांकन प्रणाली के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं के लेखों के अनुरक्षण हेतु राज्य सरकार ने पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित सॉफ्टवेयर पीआरआईए सॉफ्ट को अपनाया (मार्च 2011)। निदेशक, पंचायती राज विभाग ने सभी खण्ड विकास अधिकारियों को भी ग्राम पंचायतों में पीआरआईए सॉफ्ट लेखांकन प्रणाली लागू करने के निर्देश दिए थे (जनवरी 2012)। ग्राम पंचायतों के कर्मचारियों को पीआरआईए सॉफ्ट पर प्रशिक्षण दिया गया था।

नमूना-जांचित 45 में से 18 ग्राम पंचायतों **(परिशिष्ट-4)** में लेखापरीक्षा ने पाया कि पीआरआईए सॉफ्ट लेखांकन प्रणाली में लेखों का अनुरक्षण आरम्भ किया गया परन्तु अप्रैल 2017 से जनवरी 2018 की अवधि में लेखों का अनुरक्षण पीआरआईए सॉफ्ट में नहीं किया गया।

सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2017-जनवरी 2018) कि ग्राम पंचायतों में ब्रॉडबैंड नेटवर्क की कनेक्टिविटी न होने के कारण लेखे पीआरआईए सॉफ्ट में अनुरक्षित नहीं किए जा सके।

यह भी पाया गया कि नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से 22 में **(परिशिष्ट-4)** आठ आदर्श लेखांकन प्रणाली रजिस्टरों में से केवल तीन रजिस्टर (वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखा रजिस्टर, समेकित सार रजिस्टर एवं मासिक मिलान विवरणी) पीआरआईए सॉफ्ट में अनुरक्षित किये जा रहे थे जबकि पांच रजिस्टरों (प्राप्य एवं देय रजिस्टर, अचल संपत्ति रजिस्टर, चल संपत्ति रजिस्टर, स्टॉक रजिस्टर, एवं मांग, संग्रहण व शेष रजिस्टर)

अनुरक्षित नहीं किये गए। लेखा बहियां जैसे जरनल बही, लेज़र बही एवं चैक प्राप्ति रजिस्टर भी इस ग्राम पंचायतों में अनुरक्षित नहीं किए जा रहे थे। इस प्रकार पंचायती राज संस्थाओं ने पीआरआईए सॉफ्ट को पूरी तरह ने नहीं अपनाया था जिससे पारदर्शी लेखांकन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

सम्बंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2017-जनवरी 2018) कि लेखों को शीघ्र ही पीआरआईए सॉफ्ट में अनुरक्षित किया जाएगा।

(ii) राष्ट्रीय संपत्ति निर्देशिका का उद्देश्य पंचायती राज संस्थाओं द्वारा सृजित, नियंत्रित व अनुरक्षित सभी संपत्तियों का स्टॉक रखना ताकि उनका प्रभावी ढंग से उपयोग किया जा सके। संयुक्त निदेशक-सह-उप सचिव, पंचायती राज विभाग ने निर्देश दिया (जून 2015) कि राज्य में सभी पंचायती राज संस्थाएं राष्ट्रीय संपत्ति निर्देशिका का अनुरक्षण करे एवं पंचायती राज संस्थाओं द्वारा सृजित सभी संपत्तियों की जानकारी राष्ट्रीय संपत्ति निर्देशिका एप्लीकेशन पर अपलोड की जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से 40 (पांच ग्राम पंचायतों[1] को छोड़कर) में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा सृजित सम्पत्तियों की जानकारी राष्ट्रीय संपत्ति निर्देशिका एप्लीकेशन पर अपलोड नहीं की जा रही थी जिसके परिणामस्वरूप सम्पत्तियों की प्रभावी निगरानी का अभाव था।

उत्तर में, संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर 2017-जनवरी 2018) कि राष्ट्रीय संपत्ति निर्देशिका एप्लीकेशन पर प्रविष्टियां शीघ्र ही शुरू की जाएगी।

2.1.2 लेखांकन प्रणाली में पायी गई विसंगतियां

बैंक पासबुक/ मैनुअल रोकड़ बही में प्राप्तियों व व्यय के आंकड़ों एवं पीआरआईए सॉफ्ट पर अपलोड किए गए आंकड़ों के बीच अंतर।

(i) वर्ष 2017-18 के दौरान, यह पाया गया कि नमूना-जांचित 21 पंचायती राज संस्थाओं में, वर्ष 2016-17 हेतु बैंक पासबुक में शेष राशि के आंकड़े पीआरआईए सॉफ्ट पर अपलोड किए गए आंकड़ों से मेल नहीं खाते। बैंक पासबुक में शेष आकंड़ों एवं पीआरआईए सॉफ्ट पर अपलोड की गई शेष के आंकड़ों में ₹1.37 करोड़ का अंतर था (09 पंचायती राज संस्थाओं में पीआरआईए सॉफ्ट में आंकड़े ₹1.08 करोड़ अधिक तथा 12 पंचायती राज संस्थाओं में

[1] ग्राम पंचायतें सायरीं, सकोड़ी, चम्मों, हिन्नर एवं पोखरी।

₹0.29 करोड़ कम थे) **(परिशिष्ट-5(i))**। आंकड़ों में विचलन 0.08 व 219 प्रतिशत के मध्य थी। ग्राम पंचायतें जमणी (219 प्रतिशत), बंदली (120 प्रतिशत) तथा कोटला खनोला (104 प्रतिशत) में विचलन विशेष रूप से अधिक था। यह विचलन वित्तीय जानकारी की विश्वसनीयता को बनाए रखने पर सवाल उठाते हैं।

(ii) पंचायती राज विभाग द्वारा उपलब्ध करावायी गयी सूचना के अनुसार वर्ष 2018-19 के दौरान 12 जिला परिषदों में से ग्यारह, 78 पंचायत समितियों में से 73 तथा सभी ग्राम पंचायतों (3,226) द्वारा पीआरआईए सॉफ्ट पर उनके लेखों का अनुरक्षण किया जा रहा था।

नमूना-जांचित 113 पंचायती राज संस्थाओं **(परिशिष्ट-5(ii))** में से 93 (नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं का 82 प्रतिशत) में यह पाया गया कि इन पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत वर्ष 2017-18 की प्राप्तियों एवं व्यय के आंकड़े पीआरआईए सॉफ्ट पर अपलोड किए गए आंकड़ों के साथ मेल नहीं खाते। प्राप्ति के आंकड़ों में ₹25.13 करोड़ तथा व्यय के आंकड़ों में ₹13.19 करोड़ का अन्तर था। प्राप्तियों के आंकड़ों में विचलन 0.47 व 117.07 प्रतिशत के बीच था तथा व्यय के आंकड़ों में 0.13 व 335.69 प्रतिशत के बीच था। प्राप्तियों के आंकड़ों में ग्राम पंचायते कोटलू (117.07 प्रतिशत), खुण्डियां (115.52 प्रतिशत) एवं हल (83.09 प्रतिशत) में विचलन विशेष रूप से अधिक था तथा इसी प्रकार व्यय के मामले में ग्राम पंचायते झकलेड़ (335.69 प्रतिशत), बलोल (329.31 प्रतिशत) एवं सलिहार (265.18 प्रतिशत) में विचलन विशेष रूप से अधिक था। यह अधिक विचलन पीआरआईए सॉफ्ट में अनुरक्षित की जा रही वित्तीय जानकारी की विश्वसनीयता पर सवाल उठाते हैं।

संबंधित मुख्य कार्यकारी अधिकारियों/पंचायत सचिवों ने बताया (जुलाई 2018-फरवरी 2019) कि अंतरों को खोजा जाएगा तथा भविष्य में अभिलेख ठीक से अनुरक्षित किए जाएंगे, जबकि ग्राम पंचायतें गोंधला एवं गोशाल के सचिवों ने बताया (अगस्त 2018) कि उचित इंटरनेट कनेक्टिविटी एवं अन्य तकनीकी सेवाओं के अभाव में प्रविष्टि सुचारू रूप से नहीं की गई, लेकिन प्रविष्टि पूर्ण करने का प्रयास किया जा रहा है।

2.1.3 रजिस्टरों का अनुरक्षण न करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 31 में निर्धारित है कि प्रत्येक पंचायती राज संस्था हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियम, 1997 के नियम 34 में वर्णित महत्वपूर्ण अभिलेखों, रजिस्टरों, प्रपत्रों आदि का अनुरक्षण करेगी।

(i) वर्ष 2017-18 के दौरान यह पाया गया कि नमूना-जांचित 57 पंचायती राज संस्थाओं में से 35 ग्राम पंचायतों एवं तीन पंचायत समितियों **(परिशिष्ट-6)** में 2017-18 के दौरान महत्वपूर्ण रजिस्टरों जैसे स्टॉक रजिस्टर, अचल संपत्ति रजिस्टर, मस्टर रोल रजिस्टर, अस्थायी अग्रिम रजिस्टर, यात्रा भत्ता रजिस्टर, आकस्मिक व्यय रजिस्टर, सहायता अनुदान रजिस्टर, चेक जारी करने व रसीद रजिस्टर आदि का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

(ii) वर्ष 2018-19 के दौरान यह पाया गया कि नमूना-जांचित 113 पंचायती राज संस्थाओं में से 94 ग्राम पंचायतों (नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं का 82 प्रतिशत) **(परिशिष्ट-6)** में महत्वपूर्ण रजिस्टरों जैसे स्टॉक रजिस्टर, अचल संपत्ति रजिस्टर, मस्टर रोल रजिस्टर, अस्थायी अग्रिम रजिस्टर, स्टेशनरी रजिस्टर, मानदेय रजिस्टर, यात्रा भत्ता रजिस्टर, आकस्मिक व्यय रजिस्टर, सहायता अनुदान रजिस्टर, चेक जारी करने और रसीद रजिस्टर आदि का इन ग्राम पंचायतों द्वारा अनुरक्षण नहीं किया गया था। इन अभिलेखों का अनुरक्षण न करने के कारण, लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित वित्तीय लेनदेनों की शुद्धता का पता नहीं लगाया जा सका।

संबंधित मुख्य कार्यकारी अधिकारियों/पंचायत सचिवों ने बताया (सितंबर 2017-फरवरी 2019) कि भविष्य में इन अभिलेखों का अनुरक्षण किया जाएगा।

2.1.4 बैंक विवरणी के साथ रोकड़ बही की शेष राशि का मिलान न होना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 15 (10) (बी) में प्रावधान है कि प्रत्येक माह रोकड़ बही एवं बैंक खातों की शेष राशि का मिलान किया जाना अपेक्षित है। किसी भी अंतर को रोकड़ बही में एक फुटनोट में कारणों सहित व्याख्या की जाएगी।

वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 में लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2016-17 की समाप्ति पर 22 पंचायती राज संस्थाओं **(परिशिष्ट-7)** में रोकड़ बहियों व बैंक पासबुकों के शेष में ₹2.87 करोड़ तथा वर्ष 2017-18 की समाप्ति पर 73 पंचायती राज संस्थाओं **(परिशिष्ट-7)** में ₹26.61 करोड़ के अंतर का मिलान नहीं किया गया था। 2017-18 में ग्राम पंचायतें नालका एवं गोयला में क्रमशः ₹41.52 लाख व ₹38.11 लाख का महत्वपूर्ण अंतर देखा गया, जबकि 2018-19 में जिला परिषदों हमीरपुर, शिमला एवं कांगड़ा में क्रमशः ₹131.74 लाख, ₹287.99 लाख व ₹967.62 लाख का अंतर देखा गया।

साथ ही वर्ष 2018-19 में यह भी पाया गया कि जिला परिषद् हमीरपुर में बैंक पासबुक की तुलना में सामान्य एवं पंचायत निधि रोकड़ बही में अधिक शेष तथा 13वें वित्त आयोग

रोकड़ बही में कम शेष दर्शाया गया था। इसी प्रकार ग्राम पंचायत ढांकगांव में बैंक पासबुक की तुलना में सामान्य एवं पंचायत निधि रोकड़ बही में अधिक शेष तथा 14वें वित्त आयोग रोकड़ बही में कम शेष दर्शाया गया। शेष राशि में भारी अंतर को देखते हुए, इन पंचायती राज संस्थाओं के लेखों की प्रामाणिकता पर भरोसा नहीं किया जा सकता है तथा नकद लेनदेन के माध्यम से प्राप्त एवं व्यय किए गए धन के दुरुपयोग या गबन की संभावना हो सकती है।

संबंधित 22 पंचायती राज संस्थाओं (2017-18 में लेखापरीक्षित) के अधिकारियों ने बताया (अक्तूबर-दिसंबर 2017) कि अंतरों का शीघ्र ही मिलान कर लिया जाएगा। संबंधित 73 पंचायती राज संस्थाओं (2018-19 में लेखापरीक्षित) के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (जुलाई 2018-फरवरी 2019) कि अंतरों का शीघ्र ही मिलान किया जाएगा, जबकि सचिव, जिला परिषद् कांगड़ा ने बताया (जनवरी 2019) कि स्टाफ की कमी के कारण बैंक पासबुक एवं रोकड़ बही का मिलान नहीं किया गया।

2.1.5 रोकड़ बही में अनियमितताएं एवं रोकड़ बही के माध्यम से लेन-देन न करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 7 के तहत, ग्राम पंचायत के सचिव सामान्य नियमों के फॉर्म-14 में रोकड़ बही अनुरक्षित करेंगे। रोकड़ बही में प्रविष्टियां लेन-देन की तिथि पर आय व व्यय की प्रत्येक मद के साथ एक साथ की जाएगी। व्यय की प्रत्येक मद हेतु प्रधान द्वारा विधिवत सत्यापित एक रसीद जिसे वाउचर कहा जाएगा, पूर्ण एवं स्पष्ट विवरण देते हुए प्राप्त की जाए एवं उपयुक्त फाइलों में रखा जाए। ओवर राइटिंग एवं काट-छांट सख्त वर्जित होगी। वाउचर को क्रमांकित किया जाएगा, एवं वित्तीय वर्ष की समाप्ति के बाद वाउचर की क्रम संख्या बदल दी जाएगी तथा चालू वित्तीय वर्ष के लिए वाउचर की नई क्रम संख्या दी जाएगी। प्रत्येक वाउचर में संकल्प संख्या व तिथि अंकित होनी चाहिए, जिसके द्वारा ग्राम पंचायत द्वारा व्यय को अधिकृत किया गया था।

(क) वर्ष 2017-18 के दौरान, ग्राम पंचायत वाकनां (जिला सोलन) में पाया गया कि फरवरी 2013 में जोगिंद्र सेंट्रल को-ऑपरेटिव बैंक के बैंक खाता संख्या 100834001002430 से ₹1.00 लाख की निकासी की गई थी। राशि को न तो रोकड़ बही में दर्ज किया गया और न ही लेनदेन का कोई वाउचर लेखापरीक्षा को उपलब्ध करवाया गया।

उत्तर में, सचिव ने बताया (अक्तूबर 2017) कि मामले को बैंक अधिकारियों के साथ उठाया जाएगा तथा रोकड़ बही व पासबुक के अनुसार शेष राशि का मिलान किया जाएगा। उत्तर

स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियों का आहरण 2012-13 के दौरान किया गया था तथा सचिव को वित्तीय वर्ष के अंत में रोकड़ बही के अनुसार शेष राशि के साथ बैंक शेष का मिलान करना अपेक्षित था।

(ख) वर्ष 2017-18 के दौरान, ग्राम पंचायत सायरीं (जिला सोलन) में पाया गया कि दिसंबर 2012 में सामान्य रोकड़ बही से ₹0.59 लाख मनरेगा रोकड़ बही में स्थानांतरित किए गए थे। यह राशि न तो मनरेगा रोकड़ बही में दर्ज की गई न ही इस राशि के व्यय के संबंध में कोई वाउचर लेखापरीक्षा को दिखाया गया।

उत्तर में, सचिव ने बताया (अक्तूबर 2017) कि मामले की जांच की जाएगी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि तीन वर्ष से अधिक का समय बीत चुका था परन्तु राशि को रोकड़ बही में लेकांकित नहीं किया गया था।

(ग) वर्ष 2018-19 के दौरान पाया गया कि 35 ग्राम पंचायतों[2] में अनियमितताएं जैसे तिथि व वाउचरों की संख्या का उल्लेख न करना, वर्ष के अंत में सभी आय व व्यय की सूची न बनाना, कटिंग/ ओवरराइटिंग, रबड़ व फ्लूइड का उपयोग, वाउचरों का सत्यापन न करना, रोकड़ बही के अंतिम शेष का सत्यापन न करना, चेक द्वारा किए गए भुगतान को कालानुक्रमिक तरीके से दर्ज न करना आदि पाई गई।

संबंधित पंचायत सचिवों ने बताया (सितम्बर 2018 - जनवरी 2019) कि भविष्य में नियमानुसार रोकड़ बही का अनुरक्षण किया जायेगा।

(घ) वर्ष 2018-19 के दौरान तीन ग्राम पंचायतों (लालूंग, फारियां व देवठी) में पाया गया कि क्रमशः वर्ष 2013-14 से 2015-16, 2015-16 एवं 2004-14 में रोकड़ बही व वाउचर अनुरक्षित नहीं किये गए थे।

सचिव, ग्राम पंचायत लालूंग ने बताया (सितंबर 2018) कि 2013-14 से 2015-16 की अवधि हेतु रोकड़ बही कार्यालय में मोजूद नहीं थी क्योंकि पिछले सचिव ने इसे नहीं सौंपा था। वाउचरों का अनुरक्षण न करने के संबंध में यह कहा गया कि ऑनलाइन वाउचर का अनुरक्षण तकनीकी सहायक द्वारा किया गया था तथा वाउचर बाद में लेखापरीक्षा को दिखाए जाएंगे। सचिव, ग्राम पंचायत फारियां ने बताया (दिसंबर 2018) कि उस वर्ष के लिए रोकड़

---

[2] ग्राम पंचायतें केलांग, घोड़ना, बरवाला, बरबोग, ददास, घूण्ड, ढली, बावत, गोशाल, मुलिंग, जुन्गा, गोंधला, कुठार, किरण, बढ़ल, चौपाल, पुजारली (बियुलिया), बगैण, खंगसर, भलोह, क्यार, क्यारी, खुरिक, दुगियारी, पुजारली-3, बंडी, घरोह, तांगनू जंगलिख, चेबड़ी, कोटलू, हारसी, सिंहल, खंगटेडी, सालिहार एवं कारदंग।

बही तत्कालीन पंचायत सचिव द्वारा तैयार करावायी जाएगी जबकि सचिव, ग्राम पंचायत देवठी ने बताया (सितंबर 2018) कि ये अभिलेख कार्यालय में नहीं थे क्योंकि तत्कालीन पंचायत सचिव के विरुद्ध विजिलेंस जांच चल रही थी।

2.1.6 (i) स्व-संसाधनों, सहायता अनुदानों एवं ऋणों से आय के लेखों का अनुचित अनुरक्षण

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 4(1) में प्रावधान है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद् को अधिनियम (खाता 'क') के तहत अधिरोपित व वसूली गई उसके स्व-संसाधनों जैसे किराया, सभी कर, शुल्क, उपकर तथा सहायता अनुदान से आय, विकास कार्यों या विशेष उद्देश्यों के लिए आवंटित निधियां, ऋण, करों का हिस्सा, शुल्क, राज्य सरकार द्वारा विशिष्ट उद्देश्य के लिए आवंटित उपकर व अन्य आय (खाता 'ख') को अलग-अलग लेखों में अनुरक्षित करना अपेक्षित है। साथ ही खाता-'ख' में जमा राशि पर अर्जित ब्याज को हर साल जनवरी एवं जुलाई के महीने में खाता-'क' में अंतरित किया जाएगा। वर्ष 2017-18 व 2018-19 के दौरान यह पाया गया कि 170 नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं में से 115 ग्राम पंचायतें[3] एवं 15 पंचायत समितियां[4] ऐसे लेखे निर्धारित प्रारूप में नहीं रख रहे थे तथा सभी लेनदेन एक ही खाते के माध्यम से पूर्वोक्त नियम का उल्लंघन करते हुए किए गए थे। पृथक खाता 'क' व 'ख' के अभाव में, स्व-संसाधनों, सहायता अनुदानों एवं प्राप्त ऋणों से आय के आंकड़ों की सत्यता का सत्यापन नहीं किया जा सका।

संबंधित मुख्य कार्यकारी अधिकारी/पंचायत सचिवों ने भविष्य में निर्धारित प्रारूप में पृथक लेखा रखने का आश्वासन दिया (सितम्बर 2017-जनवरी 2019)।

---

[3] **2017-18: 42 ग्राम पंचायतें:** नोर, गोयला, कराडसू, चम्मों, बन्दली, वाकनां, मंडलगढ़, कुटाहची, खिलड़ा, सुलपुर जबोठ, कलौहड, धवाल, धनालग, दारपा, पिपली, भावगुढी, तुनन, पोखरी, नालका, टकारसी, फनौटी, कोट, सकोड़ी, गलू, ऊटपुर, जुगाहण, तान्दी, तुन्ना, जाडला, ऐहजू, शिरड़, सराहन, पंनगा, निरमंड, जमणी, कोटला खनोला, सायरीं, बरच्छवाड़, बाशा, सैन्थल पडैन, कराणा एवं नौण।

2018-19: 73 ग्राम पंचायतें: करेवथी, कुडू, चडौली, देवठी, मंझोली, स्वाड, मलैण्डी, सिंघल, सरपारा, लादोह, ढुगियारी, पोलिंग, बंडी, घरोह, खैरा, जयपीडी माता, कडोआ, मझोली टिप्पर, थाना, मोगडा, वदेहड़, कांडा बनाह, गंगोट, गुरलधार, क़स्बा जागीर, बरवाला, कोठी, कटलाह, खैरियां, कारदंग, बरबोग, सलिहार, खंगटेड़ी, घोड़ना, अप्पर ठेहरू, बलोल, कोटलू, भपू, हारसी, गाहड़, बालोर, झिकली इच्छी, उसतेहड़, खंगसर, ढली, क्यार, बगैण, भलोह, सद्दू बडग्रां, पुजारली(3), गोशाल, घूण्ड, मुलिंग, जुन्गा, गौंधला, चेबड़ी, पुजारली (ब्यूलिया), कलुण्ड, बल्ला, मकडोली, दियाणा, जगोठी, मिलख, जांगल, नरेना, कुठार, खुंडियां, हटवास, मंमूह गुरचाल, झकलेड, दारचा, केलांग और ददास।

[4] **2017-18:** आठ पंचायत समितियां धर्मपुर, नग्गर, गोपालपुर, आनी, चौंतड़ा, सुंदरनगर, गोहर और निरमंड
2018-19: सात पंचायत समितियां ननखड़ी, रोहड़ू, नगरोटा सुरियां, लंबागांव, इंदौरा, फतेहपुर और ठियोग।

2.1.6 (ii) खाता- 'क' में शराब उपकर जमा न करना

वर्ष 2018-19 के दौरान पाया गया कि 10 ग्राम पंचायतों में संग्रहित ₹12.26 लाख **(परिशिष्ट-8)** का शराब उपकर खाता-'क' में जमा नहीं किया गया था। शराब उपकर ग्राम पंचायतों के स्व-राजस्व का हिस्सा था तथा इसे अन्य विकासात्मक गतिविधियों में उपयोग किया जा सकता था।

संबंधित पंचायत सचिवों ने बताया (अगस्त - नवंबर 2018) कि शराब उपकर की राशि जल्द ही खाता-'क' में जमा कर दी जाएगी।

2.1.7 बैंक खाते/ग्राम पंचायत निधि में प्राप्ति जमा न करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 के नियम 6(3) में प्रावधान है कि ग्राम पंचायत की ओर से प्राप्त व खर्च की गई सभी धनराशि ग्राम पंचायत निधि में जमा एवं उसमें से आहरित की जाएगी।

वर्ष 2017-18 के दौरान ग्राम पंचायत, सायरीं (विकास खण्ड कंडाघाट, जिला सोलन) में यह पाया गया कि ग्राम पंचायत को 2014-17 के दौरान स्वयं की प्राप्तियों के रूप में ₹0.24 लाख प्राप्त हुए। सचिव ने प्राप्तियों को बैंक/ग्राम पंचायत निधि में जमा नहीं किया बल्कि इन प्राप्तियों से ₹0.23 लाख का व्यय कार्यालय व्यय एवं ग्राम पंचायत सदस्यों के जलपान पर किया। ग्राम पंचायत निधि में जमा किए बिना स्वयं की प्राप्तियों से व्यय करना उक्त नियम के विरुद्ध था।

उत्तर में, सचिव ने बताया (अक्तूबर 2017) कि नियमों के बारे में जागरूकता की कमी के कारण प्राप्तियों का उपयोग ग्राम पंचायत निधि में जमा किए बिना किया गया था।

2.1.8 विकास कार्यों हेतु प्राक्कलन तैयार न करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 94 में निर्धारित है कि ₹25,000 से अधिक लेकिन ₹50,000/- से कम लागत वाले सभी कार्यों के लिए प्राक्कलन तकनीकी सहायक द्वारा तैयार किया जाएगा एवं ₹50,000/- से अधिक लागत वाले कार्यों के लिए प्राक्कलन कनिष्ठ अभियंता द्वारा तैयार किया जाएगा। इसके अतिरिक्त मार्च 2017 में उपरोक्त दरों को संशोधित किया गया कि ₹3,00,000/- तक की लागत वाले सभी कार्यों का प्राक्कलन तकनिकी सहायक द्वारा तैयार किया जाएगा तथा ₹3,00,000/- से अधिक व ₹5,00,000/- तक की लागत वाले कार्यों का प्राक्कलन कनिष्ठ अभियंता द्वारा तैयार किया जाएगा। ₹50,000/- से अधिक की लागत वाले सभी कार्य पंचायतों द्वारा तैयार किये गये

प्राक्कलनों पर प्रशासनिक स्वीकृति एवं तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही पंचायत द्वारा निष्पादन हेतु लिये जायेंगे।

वर्ष 2018-19 के दौरान यह पाया गया कि आठ ग्राम पंचायतों[5] में 2013 से 2018 की अवधि से संबंधित ₹2.28 करोड़ मूल्य के पंचायत घर, सामुदायिक हॉल, सार्वजनिक शौचालय, सुरक्षा दीवार, रास्ता, सिंचाई टैंक, कुहल आदि के निर्माण/मरम्मत जैसे विभिन्न कार्यों हेतु प्राक्कलन इसके निष्पादन हेतु प्रशासनिक स्वीकृति एवं तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करने के लिए तैयार नहीं किए थे तथा प्राक्कलनों की प्रतियां नहीं मिली।

संबंधित पंचायत सचिवों ने बताया (सितंबर 2018 - जनवरी 2019) कि प्राक्कलनों की प्रतियां प्रथम किश्त की स्वीकृति के लिए खंड विकास अधिकारियों को भेजी गई थीं तथा भविष्य में इसकी प्रतियां अभिलेखों में रखी जाएंगी।

2.1.9 सामग्री का लेखांकन न करना

₹0.44 करोड़ की सामग्री को स्टॉक रजिस्टर में लेखांकित नहीं किया गया।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 के नियम 69 के तहत, प्राप्त होने पर सभी स्टोरों की सुपूर्दगी लेते समय यथास्थिति जांच, गिनती, माप या वजन करना एवं उनकी प्रविष्टि स्टॉक रजिस्टर में तुरंत दर्ज करना अपेक्षित है। ग्राम पंचायत अथवा पंचायत समिति या जिला परिषद् जिसके भी द्वारा स्टोर प्रभारी अधिकारी प्राधिकृत किया गया हो, उसे हर एक दिन की प्रविष्टि के अंत में इस आशय का एक प्रमाण-पत्र देना अपेक्षित है जिसमें बताना होगा कि सामग्री उचित अवस्था में एवं विनिर्देशों के अनुसार प्राप्त की गई। यदि स्टोर की मदें अधिक पाई जाती है तो उन्हें अतिरिक्त प्राप्तियों में इंगित किया जाए तथा यदि कम पाई जाती है तो लाल स्याही से इंगित किया जाए। इसके अतिरिक्त उक्त हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 के नियम 70 में निर्धारित है कि स्टोर सामग्रियां उचित मांग के प्रति ही जारी की जाए।

वर्ष 2017-18 के दौरान पाया गया कि नमूना-जांचित 45 में से 12 ग्राम पंचायतों में 2011-17 तक की अवधि के दौरान ₹0.44 करोड़ की लगता से खरीदी गई स्टोरों की मदें जैसे स्टील, लकड़ी, फर्नीचर, हार्डवेयर सामग्री, सोलर लाइट्स, स्ट्रीट लाइट्स, खेलकूद सामग्री, हीटर इत्यादि स्टॉक रजिस्टरों में लेखंकित नहीं की गई थीं **(परिशिष्ट-9)**। यह ग्राम

[5] ग्राम पंचायतें बरबोगः ₹27.88 लाख, दारचाः ₹64.14 लाख, मुलिंगः ₹15.30 लाख, गोशालः ₹21.32 लाख, खंगसरः ₹7.84 लाख, गोंधलाः ₹20.88 लाख, कारदंगः ₹48.75 लाख और बगैणः ₹21.60 लाख ।

पंचायतों के कमज़ोर अनुरक्षण पक्ष को इंगित करता है तथा इन स्टोरों का लेखांकन न होने की स्थिति में चोरी या हानि की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।

उत्तर में संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (अक्तूबर 2017-जनवरी 2018) कि स्टॉक रजिस्टर में मदों की प्रविष्टियां कर दी जाएंगी। तथापि, तथ्य यह है कि संबंधित ग्राम पंचायतों द्वारा स्टोरों के अभिलेखों के अनुरक्षण पर उचित निगरानी का अभाव था।

2.1.10 भौतिक सत्यापन न करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 के नियम 73 (1) के तहत ग्राम पंचायत के मामले में प्रधान एवं पंचायत समिति अथवा जिला परिषद् के मामले में सम्बंधित सचिव द्वारा छः माह में कम से कम एक बार तथा प्रत्येक वर्ष सदैव अप्रैल में सभी स्टोरों का भौतिक सत्यापन किया जाएगा। सत्यापन के परिणाम लिखित रूप में दर्ज किए जाएंगे। अप्रैल में सत्यापन के दौरान प्रत्येक वस्तु की स्थिति स्टॉक रजिस्टर में उसके सामने अंकित की जायेगी।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि नमूना-जांचित 170 पंचायती राज संस्थाओं (2017-18 एवं 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षित) में से 59 **(परिशिष्ट-10)** में स्टोर एवं स्टॉक का भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था। भौतिक सत्यापन न करने के कारण संबंधित पंचायती राज संस्थाओं द्वारा स्टोर/स्टॉक की वास्तविक स्थिति का सत्यापन नहीं किया गया।

उत्तर में संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारी एवं सचिवों ने बताया (अक्तूबर 2017 - मार्च 2019) कि स्टोरो एवं स्टॉक का भौतिक सत्यापन शीघ्र ही किया जायेगा।

2.2 राजस्व

2.2.1 आवास कर की वसूली न करना

नमूना-जांचित 148 ग्राम पंचायतों में से 133 (2017-18 व 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षित) ने ₹ 58.63 लाख के आवास कर की वसूली नहीं की।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 33 में प्रावधान है कि ग्राम पंचायत के सचिव को यह देखना होगा कि समस्त राजस्व का सही ढंग से, तुरंत एवं नियमित रूप से मूल्यांकन हो, उसकी वसूली हो एवं संबंधित पंचायत के खातों में जमा हो;

तथा हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 114 में प्रावधान है कि जो भी व्यक्ति किसी भी कर, शुल्क, दर या देय राशि के भुगतान को टालता है, वह अर्थदण्ड का भागीदार होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2017-18 में नमूना-जांचित 45 में से 39 ग्राम पंचायतों में 2016-17 तक ₹15.96 लाख **(परिशिष्ट-11)** की राशि के आवास कर की वसूली मार्च 2018 तक नहीं की गई तथा 2018-19 में नमूना-जांचित 103 ग्राम पंचायतों में से 94 में वर्ष 2017-18 की समाप्ति तक ₹42.67 लाख **(परिशिष्ट-11)** की राशि के आवास कर की वसूली मार्च 2019 तक नहीं की गई। इसके अतिरिक्त, ग्राम पंचायतों ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 114 के अनुसार आवास कर का भुगतान न करने पर बकायादारों पर दंड राशी आरोपित करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की। इससे संबंधित ग्राम पंचायतें उनके राजस्व के देय अंश से वंचित रह गई। राजस्व के संग्रहण में संचित बकाया ग्राम पंचायतों की अकुशलता को दर्शाता है।

संबंधित सचिवों ने बताया (सितंबर 2017-मार्च 2019) कि बकाया आवास कर की वसूली के प्रयास किए जाएंगे।

2.2.2 बकाया किराया

(i) सत्रह पंचायती राज संस्थाएं दुकानों से ₹19.80 लाख के देय किराए की वसूली करने में विफल रहीं।

जिला परिषदें, पंचायत समितियां तथा ग्राम पंचायतें उनके अधिकार क्षेत्र में दुकानों का रखरखाव करती हैं तथा इन्हें मासिक किराये के आधार पर किराए पर दिया जाता है।

अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि सात पंचायती राज संस्थाओं (2017-18 के दौरान लेखापरीक्षित) **(परिशिष्ट-12)** में 25 दुकानों (2013-14 से 2016-17 की अवधि हेतु) से किराए के रूप में ₹9.99 लाख की राशि मार्च 2018 तक बकाया थी तथा 10 पंचायती राज संस्थाओं (2018-19 के दौरान लेखापरीक्षित) **(परिशिष्ट-12)** में 45 दुकानों (2006-07 से 2017-18 की अवधि के लिए) से किराए के रूप में ₹9.81 लाख की राशि मार्च 2019 तक बकाया थी। यह दर्शाता है कि इन पंचायती राज संस्थाओं ने दुकान के किराए के समयबद्ध संग्रहण पर उचित ध्यान नहीं दिया था जिसके परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई।

संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों/ सचिवों ने बताया (सितंबर 2017 - मार्च 2019) कि बकाया किराया बकायादारों से वसूल किया जाएगा।

(ii) दुकान के ₹1.16 लाख के किराए में संशोधन न करने के कारण राजस्व की हानि

वर्ष 2018-19 के दौरान अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि जिला परिषद् कांगड़ा स्थित धर्मशाला ने मार्च-मई 2014 के दौरान नौ दुकानों को किराए पर दिया था। जिला परिषद् द्वारा दुकानों के किराएदारों से किए गए अनुबंध के खंड संख्या 03 के अनुसार दुकान का किराया 10 प्रतिशत की दर से नहीं बढ़ाया गया। इसके परिणामस्वरूप जनवरी 2019 तक ₹1.16 लाख के राजस्व का नुकसान हुआ।

सचिव, जिला परिषद् कांगड़ा ने बताया (जनवरी 2019) कि किराए की वसूली शीघ्र की जाएगी।

2.2.3 मोबाइल टावरों की स्थापना हेतु शुल्क की वसूली न करना

नमूना-जांचित 48 ग्राम पंचायतों में मोबाइल टावरों की स्थापना एवं नवीकरण शुल्क से ₹13.51 लाख के राजस्व की वसूली नहीं की गई।

हिमाचल प्रदेश सरकार ने अधिसूचना सं.डीआईटी.डीइवी-(आईटी) 2005(विविध) दिनांक 22 अगस्त 2006 के माध्यम से ग्राम पंचायतों को उनके अधिकार क्षेत्र में मोबाइल संचार टावरों की स्थापना पर ₹4,000 प्रति टावर की दर से शुल्क उद्ग्रहित करने तथा प्रति टावर ₹2,000 की दर से वार्षिक नवीकरण शुल्क का संग्रहण करने के लिए अधिकृत किया। आगे, अधिसूचना संख्या डीआईटी.डीईवी-(आईटी) 2005(विविध) 96 दिनांक 21 जून 2017 के अनुसार स्थापना एवं नवीकरण शुल्क की दर क्रमशः ₹10,000 व ₹5,000 तक बढ़ा दी गई थी।

वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना-जांचित 148 ग्राम पंचायतों में से 48 में 2001-18 के दौरान 81 मोबाइल टावर स्थापित किए गए थे परन्तु मोबाइल कंपनियों से ₹13.51 लाख **(परिशिष्ट-13)** की राशि की स्थापना एवं नवीकरण शुल्क वसूल नहीं किया गया (मार्च 2015 को समाप्त वर्ष हेतु वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन में परिच्छेद 2.1.3, मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन में परिच्छेद 2.2.3 तथा मार्च 2017 को समाप्त वर्ष हेतु वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन में परिच्छेद 2.2.3 के तहत इसी मुद्दे पर प्रकाश डाला गया)। इससे ग्राम पंचायतें राजस्व के उसके देय अंश से वंचित रह गई।

ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर 2017 - मार्च 2019) कि बकाया की वसूली के लिए शीघ्र ही कार्रवाई की जाएगी।

2.2.4 स्त्रोत से कर कटौती न करना

अठारह ग्राम पंचायतों ने ₹1.55 लाख की राशि का स्त्रोत पर कर कटौती किए बिना ठेकेदारों को भुगतान किया।

आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 194 (ग) में प्रावधान है कि वित्तीय वर्ष के दौरान ठेकेदारों को किया गया एकमुश्त भुगतान ₹30,000/- से अधिक हो तथा सकल भुगतान ₹1,00,000/- से अधिक हो तो व्यक्तिगत भुगतान पर कुल भुगतान का एक प्रतिशत एवं फर्मों/कंपनियों से दो प्रतिशत स्रोत पर कर कटौती की जाएगी।

वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षित 18 पंचायती राज संस्थाओं में अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान पाया गया गया कि ठेकेदारों/फर्मों को 2012-18 की अवधि के दौरान जेसीबी एवं पत्थर, रेत आदि जैसी सामग्री की ढुलाई के लिए ₹1.04 करोड़ का भुगतान, ₹1.55 लाख का स्त्रोत पर कटौती किए बिना किया गया **(परिशिष्ट-14)**।

उत्तर में संबंधित आठ पंचायती राज संस्थाओं[6] (2017-18 में लेखापरीक्षित) के सचिवों ने बताया (सितम्बर - दिसम्बर 2017) कि आयकर नियमों के विषय में जागरूकता की कमी के कारण स्त्रोत पर कर नहीं काटा जा सका तथा अब इसे संबंधित ठेकेदारों से वसूल किया जाएगा एवं सरकार के पास जमा कर दिया जाएगा। आठ ग्राम पंचायतों[7] के सचिवों (2018-19 में लेखापरीक्षित) ने बताया (जुलाई-नवंबर 2018) कि संबंधित ठेकेदारों से स्त्रोत पर कर की वसूली की जाएगी जबकि ग्राम पंचायतों (चडौली व गोरली मडोग) ने बताया (अगस्त 2018) कि भविष्य में ठेकेदारों के बिलों से स्त्रोत पर कर की कटौती की जाएगी।

2.3 निधियों का अवरोधन

2.3.1 निर्माण-कार्य प्रारंभ नहीं करने के कारण निधियों का अवरोधन।

₹ 1.37 करोड़ की निधियां कार्य प्रारंभ न करने के कारण अव्ययित रही।

(क) वर्ष 2017-18 के दौरान पाया गया कि नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से सात **(परिशिष्ट-15(i))** में विभिन्न योजनाओं के तहत 19 विकास कार्यों के निष्पादन हेतु ₹26.02 लाख की राशि प्राप्त हुई (2012-17)। तथापि, अक्तूबर 2017 तक इन कार्यों के निष्पादन पर कोई व्यय नहीं किया गया। विकासात्मक गतिविधियों हेतु निधियों का उपयोग

---

[6] 2017-18: जिला परिषद् सोलन, ग्राम पंचायतें पोखरी, कराणा, टकारसी, फनौटी, नोर, तुनन और कोट।

[7] 2018-19: ग्राम पंचायतें नालदेहरा, देवठी, चलाहल, बैंश(पिपलीधर), चेबड़ी, खमाड़ी, खाबल और दियाणा।

न करने के परिणामस्वरूप इन ग्राम पंचायतों में निधियों का अवरोधन हुआ साथ ही लाभार्थी अभीष्ट लाभ से वंचित रहे।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितम्बर-अक्तूबर 2017) कि भू-हस्तांतरण की प्रक्रिया पूर्ण न होने के कारण कार्य प्रारंभ नहीं किया जा सका।

(ख) वर्ष 2018-19 के दौरान पाया गया कि नमूना-जांचित 113 पंचायती राज संस्थाओं में से 38 में 2012-19 के दौरान विभिन्न योजनाओं अर्थात 5वां राज्य वित्त आयोग (जिला परिषद्/पंचायत समिति), सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना, मुख्यमंत्री आदर्श ग्राम योजना, विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना, राज्य आपदा प्रतिक्रिया कोष, आदि के तहत खेल मैदान, वर्षा आश्रय, महिला मंडल, सड़क, एम्बुलेंस सड़क, सामुदायिक हॉल, सार्वजनिक शौचालय आदि जैसे 112 विकास कार्यों के निष्पादन हेतु ₹1.11 करोड़ **(परिशिष्ट-15(ii))** की राशि प्राप्त की गई। तथापि, सितंबर 2018 तक इन कार्यों के निष्पादन पर कोई व्यय नहीं किया गया तथा निधियां संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के पास पड़ी रही। इस प्रकार, विकासात्मक गतिविधियों हेतु निधियों का उपयोग न करने के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ इसके अतिरिक्त लाभार्थी योजनाओं के अभीष्ट लाभों से वंचित रहे।

सहायक आयुक्त, पंचायत समिति रोहड़ू एवं संबंधित ग्राम पंचायतों[8] के सचिवों ने बताया (जुलाई - दिसंबर 2018) कि भूमि के मुद्दों के कारण काम शुरू नहीं किया जा सका। ग्राम पंचायतों[9] के सचिवों ने बताया (जुलाई 2018 - मार्च 2019) कि शीघ्र ही कार्य शुरू कर दिया जाएगा तथा निधियों का उपयोग शीघ्र किया जाएगा। सचिव ग्राम पंचायत बलीर ने बताया (नवंबर 2018) कि कार्य प्रारंभ इसलिए नहीं किया जा सका क्योंकि कार्य स्थल तक पहुंचने का कोई रास्ता नहीं था एवं कार्यस्थल पर कच्चा माल भेजना संभव नहीं था, परन्तु मार्ग पूरा होने के समीप है तथा कार्य शीघ्र ही शुरू कर दिया जाएगा जबकि सचिव ग्राम पंचायत घोड़ना ने बताया (सितम्बर 2018) कि वन विभाग से अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त नहीं हुआ था, उसे प्राप्त करने के प्रयास किये जा रहे थे।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि संहितागत औपचारिकताएं जैसे भू-हस्तांतरण/ उपलब्धता की प्रक्रिया को कार्य स्वीकृत होने से पूर्व पूर्ण किया जाना चाहिए था।

---

[8] ग्राम पंचायतें शिंगला, खमाड़ी, झकलेड, नरेना, जांगल, बैंश, खाबल, मोगडा, रामनगर, मझोली टिप्पर, मदल, चेबड़ी, पुजारली-3, सद्दू बडग्रां, सरपारा, भपू, बलोल, नालदेहरा, सलिहार, दीउदीमा और करेवथी।

[9] ग्राम पंचायतें पुजारली (ब्यूलिया), जयपीडी माता, खैरा, जुन्गा, ककडै, मलैण्डी, भलोह, गोरली मडोग, क्यारी, चड़ौली, किरण, बढल और गंगोट।

2.3.2 कार्य पूर्ण न होने के कारण अप्रयुक्त निधियां

59 पंचायती राज संस्थाओं में कार्य पूर्ण न होने के कारण ₹1.95 करोड़ की निधियां अव्ययित रही।

(क) वर्ष 2017-18 के दौरान पाया गया कि नमूना-जांचित 57 पंचायती राज संस्थाओं में से 15 में 2011-17 के दौरान विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत 118 कार्यों (तीन से 12 महीनों के भीतर पूर्ण करने हेतु निर्धारित) के निष्पादन के लिए प्राप्त ₹1.90 करोड़ की राशि में से ₹0.93 करोड़ का व्यय किया गया तथा ₹0.97 करोड़ (51 प्रतिशत) की शेष राशि जनवरी 2018 तक अप्रयुक्त पड़ी रही **(परिशिष्ट-16(i))**। इसके परिणामस्वरूप जनता को अभीष्ट लाभ नहीं मिल पाया।

संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारी/सचिवों ने बताया (सितम्बर 2017-जनवरी 2018) कि भू-विवाद एवं मुकदमों के कारण कार्य पूर्ण नहीं हो सके। कुछ कार्य प्रगति पर थे तथा शीघ्र ही पूरे कर लिए जाएंगे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये कार्य स्वीकृति की तिथि से एक से छह वर्ष बीत जाने के बाद भी अपूर्ण रहे।

(ख) वर्ष 2018-19 के दौरान यह पाया गया कि नमूना-जांचित 103 ग्राम पंचायतों में से 44 में लेखापरीक्षा ने पाया कि 2007-18 के दौरान विभिन्न योजनाओं अर्थात विकास में जन सहयोग, सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना, मुख्यमंत्री आदर्श ग्राम योजना, सतलुज जल विद्युत निगम लिमिटेड, विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना इत्यादि के तहत महिला मंडल, खेल का मैदान, सार्वजनिक शौचालय, सामुदायिक हॉल, पक्का रास्ता, सड़क, एम्बुलेंस सड़क आदि जैसे 121 कार्यों के निष्पादन हेतु प्राप्त ₹2.34 करोड़ की राशि **(परिशिष्ट-16(ii))** के प्रति ₹1.36 करोड़ का व्यय किया गया तथा ₹0.98 करोड़ (42 प्रतिशत) की शेष राशि लेखापरीक्षा की तिथि (जुलाई 2018-मार्च 2019) तक अप्रयुक्त पड़ी रही।

39 ग्राम पंचायतों[10] के सचिवों ने बताया (जुलाई 2018-फरवरी 2019) कि कार्य प्रगति पर था एवं शीघ्र ही पूरा कर लिया जाएगा जबकि सचिव, ग्राम पंचायत सलिहार ने बताया (अक्तूबर 2018) कि भू-विवाद एवं मुकदमों के कारण कार्य पूर्ण नहीं हो सका। सचिव, ग्राम पंचायत पुजारली-3 ने बताया (जुलाई 2018) कि श्रमिकों की कमी के कारण कार्य पूर्ण नहीं

[10] ग्राम पंचायतें डेमुल, हल, लांगजा, चेबड़ी, मझोली टिप्पर, कांडा बनाह, खमड़ी, चलाहल, शिंगला, गोरली मडोग, क्यारी, देवठी, नालदेहरा, खंगटेडी, किरण, नीरथ, चडोली, बढ़ल, गंगोट, खैरा, पोलिंग, चलवाड़ा-2, ककडै, बल्ला, मकडोली, दियाणा, मिलख, नरेना, गुरलधार, हटवास, कोठी, कोटलू, कडोआ, रैहन, सद्दू बडग्रां, लादोह, उसतेहड़, झिकली इच्छी एवं स्वाड ।

हो सका जबकि सचिव, ग्राम पंचायतें, डोल, सरपारा एवं दत्तनगर ने बताया (अगस्त-दिसंबर 2018) कि निधियों की कमी के कारण कार्य अपूर्ण थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये कार्य स्वीकृति की तिथि से एक से तीन वर्ष बीत जाने के बाद भी अपूर्ण थे।

2.3.3 13वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त अप्रयुक्त निधियां

22 पंचायती राज संस्थाओं में 13वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त ₹ 5.12 करोड़ की निधियां कार्य प्रारंभ न होने, अपूर्ण कार्यों तथा निधियां जारी न करने के कारण अप्रयुक्त रही।

13वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को जारी अनुदान राज्य के खाते में जमा होने की तिथि से 15 दिनों के भीतर पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित करना था तथा संस्वीकृत कार्य उनकी स्वीकृत तिथि से तीन माह की अवधि के भीतर पूर्ण करना था। 2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:

(i) नमूना-जांचित नौ पंचायत समितियों में से पांच में 2012-16 के दौरान 13वें वित्त आयोग के तहत 128 विकास कार्यों हेतु प्राप्त ₹1.07 करोड़ की राशि के प्रति ₹0.57 करोड़ की राशि निष्पादन एजेंसियों (ग्राम पंचायतों) को जारी की गई थी तथा ₹0.50 करोड़ (47 प्रतिशत) की शेष राशि अभी भी पंचायत समितियों के पास दिसम्बर 2017 तक अप्रयुक्त पड़ी थी **(परिशिष्ट-17)**। संबंधित पंचायतों के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (सितम्बर-दिसंबर 2017) कि ये कार्य प्रगति पर हैं तथा शेष राशि शीघ्र ही कार्य पूर्ण करने के लिए जारी कर दी जायेगी।

(ii) चार पंचायती राज संस्थाओं[11] में 2013-16 के दौरान 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत 146 विकास कार्यों के लिए ₹2.00 करोड़ प्राप्त हुए जिन्हें जनवरी 2017 तक निष्पादन हेतु नहीं लिया गया। नवंबर 2017 तक सम्पूर्ण राशि पंचायती राज संस्थाओं के पास अवरुद्ध रही। संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (सितम्बर-नवम्बर 2017) कि भूमि की अनुपलब्धता एवं न्यायालयीन प्रकरणों के कारण कार्य निष्पादन हेतु नहीं लिया जा सका।

(iii) नमूना-जांचित छः पंचायती राज संस्थाओं ने वर्ष 2006-17 के दौरान 13वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त ₹1.02 करोड़ में से ₹0.71 करोड़ विभिन्न निष्पादन एजेंसियों को जारी किए

[11] जिला परिषद् सोलन : ₹1.87 करोड़; पंचायत समितियां धर्मपुर : ₹0.07 करोड़; गोहरः ₹0.04 करोड़ और ग्राम पंचायत पिपलीः ₹0.02 करोड़।

जबकि ₹0.31 करोड़ इन पंचायती राज संस्थाओं के पास अप्रयुक्त[12] रहे। इन संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (सितम्बर-दिसंबर 2017) कि लंबित कार्यों को पूर्ण करने के लिए निष्पादन एजेंसियों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

(iv) वर्ष 2013-16 के दौरान 13वें वित्त आयोग के तहत पंचायत समिति चौंतडा (जिला मंडी) को विभिन्न ग्राम पंचायतों में सोलर लाईट लगाने के लिए ₹0.47 करोड़ स्वीकृत किए गए। संवीक्षा में उजागर हुआ कि कार्यालय ने न तो कोई सोलर लाईट खरीदी, न ही ग्राम पंचायतों को कोई राशि जारी की। ₹0.47 करोड़ की सम्पूर्ण राशि अवरुद्ध रही तथा लाभार्थी योजना के अभीष्ट लाभों से वंचित रहे। उत्तर में संबंधित कार्यकारी अधिकारी ने बताया (अक्तूबर 2017) कि अप्रयुक्त राशि की अधिकृत रूप से वापस करने का मामला उच्च अधिकारियों के साथ उठाया जाएगा। उत्तर तर्कसांगत नहीं है क्योंकि 13वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार वित्तीय वर्ष के भीतर राशि का उपयोग किया जाना चाहिए था।

(v) नमूना-जांचित 57 में से छः पंचायती राज संस्थाओं में 13वें वित्त आयोग के तहत 2013-17 के दौरान ₹6.74 करोड़ की राशि प्राप्त हुई। उक्त अवधि के दौरान ₹4.90 करोड़ की राशि जारी/उपयोग की गई, जबकि ₹1.84 करोड़ इन पंचायती राज संस्थाओं में अप्रयुक्त[13] रहे। संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकारी अधिकारियों/सचिवों ने बताया (सितम्बर-अक्तूबर 2018) कि निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि मनरेगा के तहत बहुत सारे कार्य एक साथ चलने से श्रमिकों की कमी हो गई थी। उत्तर कमज़ोर कार्य-योजना को दर्शाता है जिसके परिणामस्वरूप निर्धारित समय अवधि के भीतर निधियों का उपयोग नहीं किया गया।

निधियों की अवरुद्धता एवं अप्रयुक्ति के उपरोक्त दृष्टांतों के परिणामस्वरूप कार्य समय पर पूर्ण नहीं हुए तथा बड़े पैमाने पर जनता को अभीष्ट लाभ नहीं मिला। यह पंचायती राज संस्थाओं के कमज़ोर कार्यान्वयन एवं ख़राब धन प्रबंधन को दर्शाता है।

---

[12] ग्राम पंचायतें तान्दी: ₹0.87 लाख; बरच्छवाड़: ₹0.23 लाख; जमणी: ₹0.94 लाख; सैन्थल पडैन: ₹0.83 लाख; पंचायत समितियां सुंदरनगर: ₹8.72 लाख और धर्मपुर: ₹19.14 लाख।

[13] पंचायत समितियां चौंतड़ा: ₹40.34 लाख; धर्मपुर: ₹89.54 लाख; कंडाघाट: ₹8.64 लाख; गोपालपुर: ₹34.41 लाख; ग्राम पंचायतें भावगुढी: ₹8.36 लाख एवं चम्मों: ₹3.35 लाख।

2.3.4 13वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त निधियों का व्यपवर्तन

2012-16 के दौरान तीन पंचायत समितियों ने ₹ 0.15 करोड़ की निधियों का व्यपवर्तन किया।

वर्ष 2017-18 में अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि नमूना-जांचित नौ में से तीन 14 पंचायत समितियों में 13वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त ₹14.79 लाख की निधियां 2012-16 के दौरान अन्य निर्माण कार्यों, सीट कवर और पर्दे की धुलाई, वाहन हेतु डीजल पर व्यय जैसे कार्यों में व्यपवर्तित की गई जो कि 13वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशों के अनुसार अनुमत नहीं थी।

कार्यकारी अधिकारियों ने बताया कि (नवम्बर-दिसम्बर 2017) पंचायत समिति सदस्यों की अनुशंसा पर कार्य स्वीकृत किए गए तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृति प्रदान की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि व्यय उन कार्यों पर किया गया जो 13वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशानुसार अनुमत नहीं थे।

2.4 14वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त अप्रयुक्त निधियां

2.4.1 कार्य पूर्ण न होने से निधियों का अवरोधन

2017-18 एवं 2018-19 के दौरान नमूना-जांचित 170 पंचायती राज संस्थाओं में से 78 में 14वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त ₹8.16 करोड़ की निधियां कार्यों के पूर्ण न होने के कारण अप्रयुक्त रही।

14वें वित्त आयोग के दिशा-निर्देशानुसार भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को जारी अनुदान राज्य के खाते में जमा होने की तिथि से 15 दिनों के भीतर पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित की जानी थी। लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:

(क) वर्ष 2017-18 के दौरान पाया गया कि नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से 28 में 14वें वित्त आयोग के तहत 2015-17 के दौरान ₹4.79 करोड़ **(परिशिष्ट-18(i))** की राशि प्राप्त हुई। उक्त अवधि के दौरान ₹1.43 करोड़ की राशि का उपयोग किया गया जबकि वर्ष 2015-16 हेतु जिला पंचायत अधिकारी से के कार्यों की अनुमोदित शेल्फ प्राप्त न होने के कारण ₹3.36 करोड़ इन ग्राम पंचायतों के पास अप्रयुक्त रहे।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (अक्तूबर 2017 - जनवरी 2018) कि राशि का शीघ्र ही उपयोग किया जाएगा। उत्तर खराब कार्य-योजना का परिचायक है जिसके परिणामस्वरूप निर्धारित समय अवधि के भीतर निधियों का उपयोग नहीं हुआ।

[14] पंचायत समितियां निरमंड: ₹5.84 लाख; गोहर: ₹0.15 लाख और नग्गर: ₹8.80 लाख।

(ख) वर्ष 2018-19 के दौरान, यह पाया गया कि नमूना-जांचित 103 ग्राम पंचायतों में से 50 में 2015-18 के दौरान ₹10.24 करोड़ **(परिशिष्ट-18(ii))** 14वें वित्त आयोग के तहत प्राप्त हुए। उक्त अवधि के दौरान ₹5.44 करोड़ की राशि का उपयोग किया गया एवं ₹4.80 करोड़ (47 प्रतिशत) की राशि इन ग्राम पंचायतों के पास अप्रयुक्त रही। अत: यह खराब कार्य-योजना का परिचायक है जिसके परिणामस्वरूप निर्धारित अवधि के भीतर निधियों का उपयोग नहीं हुआ।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर 2018 - मार्च 2019) कि 14वें वित्त आयोग की शेल्फ के विलम्ब से पारित होने के कारण निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका, लेकिन शेष राशि का शीघ्र ही उपयोग किया जाएगा।

2.4.2 कार्य प्रारंभ न होने के कारण निधियों का अवरोधन

2017-18 एवं 2018-19 के दौरान 170 नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं में से 10 में 14वें वित्त आयोग के अंतर्गत प्राप्त ₹ 75.05 लाख की निधियां कार्य प्रारंभ न होने के कारण अप्रयुक्त रही।

(क) वर्ष 2017-18 के दौरान नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से तीन **(परिशिष्ट-19(i))** में यह पाया गया कि 2015-17 के दौरान 14वें वित्त आयोग के अंतर्गत विभिन्न विकास कार्यों हेतु ₹37.93 लाख की राशि प्राप्त हुई थी जिन्हें मार्च 2017 तक निष्पादन हेतु उपयोग नहीं किया गया। जनवरी 2018 तक सम्पूर्ण राशि पंचायती राज संस्थाओं के पास अवरुद्ध रही।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (अक्तूबर-दिसंबर 2017) कि श्रमिकों की अनुपलब्धता के कारण कार्य निष्पादित नहीं किए जा सके एवं कार्य शीघ्र ही शुरू किया जाएगा।

(ख) वर्ष 2018-19 के दौरान नमूना-जांचित 103 ग्राम पंचायतों में से सात (ग्राम पंचायतें खुंडियां, वदेहड़, लांगजा, हल, डेमुल, पुजारली (ब्यूलिया) एवं जांगल) में यह पाया गया कि 2015-18 के दौरान विभिन्न विकास कार्यों हेतु 14वें वित्त आयोग के तहत ₹37.12 लाख की राशि **(परिशिष्ट-19 (ii))** प्राप्त हुई परन्तु इन निधियों का उपयोग मार्च 2018 तक नहीं किया गया। लेखापरीक्षा की तिथि तक समस्त राशि ग्राम पंचायतों के पास अवरूद्ध रही।

संबंधित सचिवों ने बताया (अगस्त 2018 - मार्च 2019) कि निधियों का उपयोग शीघ्र ही किया जाएगा जबकि ग्राम पंचायत खुंडियां के सचिव ने बताया (अक्तूबर 2018) कि भूमि

मुद्दों के कारण कार्यों को निष्पादन के लिए नहीं लिया जा सका। इस प्रकार, 14वें वित्त आयोग के तहत निधियां निर्धारित समयावधि के भीतर उपयोग नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप अभीष्ट सुविधाएं प्राप्त नहीं हुई।

2.5 राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के तहत निधियों का अवरोधन

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के तहत ₹3.99 लाख की राशि अप्रयुक्त रही।

2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया गया कि नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से 27 ग्राम पंचायतों (मंडी में 13 ग्राम पंचायतें व कुल्लू में 14 ग्राम पंचायतें) में 2011-17 के दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन **(परिशिष्ट-20)** के तहत ₹4.17 लाख की राशि प्राप्त की। 2011-17 के दौरान केवल ₹0.18 लाख का व्यय किया गया जिससे जनवरी 2018 तक संबंधित ग्राम पंचायतों के पास ₹3.99 लाख की शेष राशि अप्रयुक्त रह गई। 24 ग्राम पंचायतों ने बिना किसी कारण को दर्ज किए दो से पांच वर्षों की अवधि में निधियों का उपयोग नहीं किया, जिससे अभीष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति में बाधा उत्पन्न हुई।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर 2017-जनवरी 2018) कि राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के तहत प्राप्त राशि का उपयोग दिशा-निर्देशों के अनुसार किया जाएगा।

2.6 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा)

2.6.1 वेतन जारी करने में विलम्ब

14 ग्राम पंचायतों में श्रमिकों को ₹ 57.11 लाख की मजदूरी के भुगतान में 15 से 518 दिनों के मध्य की अवधि का विलम्ब हुआ।

मनरेगा अधिनियम 2005 की धारा 3 के अनुसार मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश 2013 के परिच्छेद 8.3.1 में संदर्भित है कि श्रमिकों को साप्ताहिक आधार पर तथा किसी भी स्थिति में कार्य किए जाने की तारीख से एक पखवाड़े के भीतर मजदूरी का भुगतान करना अपेक्षित है। एक पखवाड़े से अधिक के विलम्ब के मामले में, श्रमिक 'मजदूरी भुगतान अधिनियम, 1936' के प्रावधानों के अनुसार मुआवजे के हकदार थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2012-18 के दौरान 14 ग्राम पंचायतों ने मनरेगा के तहत श्रमिकों को एक पखवाड़े की अनुमेय अवधि से 15 से 518 दिनों के मध्य के विलम्ब के पश्चात् ₹57.11 लाख **(परिशिष्ट-21)** का भुगतान किया। तथापि विलंबित भुगतान हेतु

श्रमिकों को कोई मुआवजा नहीं दिया गया। इस प्रकार, भुगतान में विलम्ब के कारण मनरेगा के तहत रोजगार मांगने वाले व्यक्तियों को अनुचित कठिनाई का समान करना पड़ा तथा उस मुआवजे से भी वंचित रह गए जिसके वे कानूनी रूप से प्राप्त करने के हकदार थे।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (जनवरी-मार्च 2019) कि श्रमिकों के वेतन के भुगतान में विलम्ब, विकास खंड कार्यालय से निधियां प्राप्त करने में विलम्ब के कारण हुआ, जबकि ग्राम पंचायतों ककडै, पोलिंग एवं स्वाड के सचिवों ने बताया (फरवरी-मार्च 2019) कि भविष्य में भुगतान समय पर किया जाएगा।

2.6.2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) के तहत मजदूरी का संदिग्ध/ दोगुना भुगतान

दस ग्राम पंचायतों ने एक ही अवधि में अलग-अलग कार्यों के लिए समान श्रमिकों की तैनाती दिखाई जो ₹ 2.27 लाख के संदिग्ध भुगतान को दर्शाता है।

दो ग्राम पंचायतों (2017-18 में) एवं आठ ग्राम पंचायतों (2018-19 में) में यह पाया गया कि 2010-17 के दौरान एक ही अवधि में समान श्रमिकों को विभिन्न कार्यों एवं विभिन्न मस्टर रोल पर तैनात किया गया, जो संदिग्ध तैनाती तथा मनरेगा के तहत क्रमश: ₹0.59 लाख[15] व ₹1.68 लाख[16] की मजदूरी का दोगुना भुगतान दर्शाता है। एक ही समय में अलग-अलग कार्यों पर समान श्रमिकों की तैनाती अपर्याप्त एवं अप्रभावी आंतरिक नियंत्रण तंत्र को तथा ग्राम पंचायतों की लापरवाही को दर्शाता है।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर 2017 - सितंबर 2018) कि मामले की जांच की जाएगी।

2.6.3 मस्टर रोल पूरा किए बिना/जिला पंचायत अधिकारी से मस्टर रोल प्राप्त किए बिना श्रमिकों के वेतन पर व्यय तथा अन्य अनियमितताएं

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 102(1) और (2) में प्रावधान है कि जब पंचायत के कार्य विभागीय स्तर पर दैनिक मजदूरों द्वारा निष्पादित किए जाने हो तो सचिव या उनके अधीनस्थ किसी अन्य अधिकारी/पदाधिकारी को मस्टर रोल बनाना होगा। इस मस्टर रोल का मुद्रण जिला पंचायत अधिकारी द्वारा किया जायेगा तथा पंचायत

---

[15] ग्राम पंचायतें गोयला: ₹0.54 लाख और सायरीं: ₹0.05 लाख।

[16] ग्राम पंचायतें कारदंग: ₹0.05 लाख, बरबोगः ₹0.13 लाख, दारचाः ₹1.05 लाख, कुठारः ₹0.24 लाख, घोड़नाः ₹0.05 लाख, क्यारः ₹0.06 लाख, जुंगा: ₹0.06 लाख और पुजारलीः ₹0.04 लाख।

आवश्यकतानुसार जिला पंचायत अधिकारी से मांग पत्र प्रस्तुत करते हुए मस्टर रोल फार्म प्राप्त करेगी।

(क) वर्ष 2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2012-13 के दौरान ग्राम पंचायत बाशा, विकास खंड कंडाघाट, जिला सोलन में जल संचयन टैंक के निर्माण पर दस श्रमिकों को तैनात किया गया एवं उनकी मजदूरी पर ₹0.15 लाख का व्यय किया गया। उक्त प्रावधान के विपरीत इस कार्य के लिए जारी मस्टर रोल अधूरा था। जारी किए गए मस्टर रोल में कार्य का नाम तथा श्रमिकों की उपस्थिति अंकित नहीं पाई गई। श्रमिकों की उपस्थिति के अंकन के अभाव में, मजदूरों को मजदूरी का भुगतान वास्तविक रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता है तथा दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

ग्राम पंचायत के सचिव ने बताया (नवंबर 2017) कि उचित कार्रवाई की जाएगी।

(ख) वर्ष 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि 15 ग्राम पंचायतों[17] में जिला पंचायत अधिकारी से मस्टर रोल प्राप्त नहीं किए जा रहे थे एवं ग्राम पंचायतों द्वारा मुद्रित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, इन मस्टर रोल पर न तो क्रम संख्या और न ही तारीख व कार्य का विवरण अंकित किया गया था।

ग्राम पंचायतों के सचिवों (लांगजा, लालूंग, डेमुल, खुरिक एवं हल) ने बताया (अगस्त-सितंबर 2018) कि नियम की अनभिज्ञता के कारण निजी विक्रेताओं से मस्टर रोल खरीदे गए थे जबकि ग्राम पंचायतों[18] के सचिवों ने बताया (अगस्त-सितंबर 2018) कि भविष्य में नियमानुसार मस्टर रोल एकत्र एवं अनुरक्षित किए जाएंगे।

2.6.4 मस्टर रोल के प्रति ₹0.38 लाख का अतिरिक्त भुगतान

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांच ग्राम पंचायतों[19] में केवल 30 दिनों वाले माह में 31 की तिथि तक उपस्थिति दर्ज करने के कारण दिहाड़ी मजदूरों को ₹0.38 लाख की अधिक मजदूरी का भुगतान किया गया। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायत बरबोग के मामले में मस्टर रोल में श्रमिकों के नाम दर्ज किए बिना ₹0.03 लाख का अनियमित भुगतान किया गया,

---

17 ग्राम पंचायतें लांगजा, लालूंग, डेमुल, खुरिक, हल, घोड़ना, बगैण, पुजारली, दारचा, खंगसर, गोशाल, मुलिंग, गोंधला, बरबोग और केलांग।

18 पुजारली, घोड़ना, दारचा, बगैण, खंगसर, गोशाल, मुलिंग, गोंधला, बरबोग और केलांग।

19 ग्राम पंचायतें खंगसर: ₹0.14 लाख, डेमुल: ₹0.02 लाख, दारचा: ₹0.02 लाख, बरबोग: ₹0.18 लाख और केलांग: ₹0.02 लाख।

जबकि ग्राम पंचायत केलांग के मामले में मस्टर रोल में श्रमिकों के हस्ताक्षर प्राप्त किए बिना ₹0.01 लाख का भुगतान किया गया।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (अगस्त-सितंबर 2018) कि मामले की जांच के बाद इस संबंध में उचित कार्रवाई की जाएगी जबकि सचिव, ग्राम पंचायत डेमलू ने बताया (अगस्त 2018) कि 31 वें दिन मस्टर रोल पर उपस्थिति गलती से हुई थी तथा किए गए अधिक भुगतान की वसूली की जाएगी।

2.6.5 ग्यारह ग्राम पंचायतों द्वारा बिना दस्तावेजी प्रमाण के श्रमिकों को भुगतान

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 का नियम 50 निर्धारित करता है कि जहां आवश्यक हो भुगतान करते समय भुगतान लेने वाले व्यक्ति से जहां आवश्यक है अलग पावती जहां अवश्यक हो ली जाए तथा सम्बंधित वाउचर के साथ संलग्न किया जाए।

(i) वर्ष 2017-18 में लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से नौ ग्राम पंचायतों[20] में 2011-15 के दौरान 15 श्रमिकों को मस्टर रोल पर श्रमिकों की पावती रसीद (हस्ताक्षर) लिए बिना ₹5.06 लाख की मजदूरी का भुगतान किया गया। अतः ₹5.06 लाख का भुगतान संदिग्ध था तथा दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता। संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (अक्तूबर 2017 - जनवरी 2018) कि उचित कार्रवाई की जाएगी तथा लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

(ii) वर्ष 2017-18 के दौरान लेखापेरिक्षित व नमूना-जांचित 45 ग्राम पंचायतों में से दो ग्राम पंचायतों[21] में बिना पावती रसीद (हस्ताक्षर) लिए ग्राम पंचायतों के निर्वाचित सदस्यों को 2011-16 के दौरान मानदेय के रूप में ₹0.50 लाख का भुगतान किया गया।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर-नवंबर 2017) कि मामले की जांच की जाएगी तथा नियमानुसार कार्रवाई की जाएगी।

पावती रसीदों के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि भुगतान वास्तविक लाभार्थियों/श्रमिकों को ही किया गया था।

---

[20] ग्राम पंचायतें नौण: ₹0.55 लाख, ऐहजू: ₹0.03 लाख, कोटला खनोला: ₹0.99 लाख, तुन्ना: ₹0.69 लाख, तान्दी: ₹0.17 लाख, कलौहड: ₹0.03 लाख, खिलड़ा: ₹0.19 लाख; कुटाहची: ₹1.28 लाख और बंदली: ₹1.13 लाख।

[21] ग्राम पंचायतें गलू: ₹0.24 लाख और सुलपुर जबोठ: ₹0.26 लाख।

2.7 ₹2.89 लाख का संदिग्ध व्यय

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 के नियम 47 के अनुसार किसी भी उद्देश्य से किया जाने वाला प्रत्येक भुगतान, जिसमें पंचायत निधि में पहले से रखे धन का पुनः भुगतान भी शामिल है, पंचायत निधि के खाते में दर्ज किया जाएगा जिसमें लेखों का उचित वर्गीकरण एवं पूर्ण व स्पष्ट विवरणों वाला वाउचर संलग्न हो।

वर्ष 2017-18 के दौरान अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 45 ग्राम पंचायतों में से चार ग्राम पंचायतों[22] में 2012-15 के दौरान महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) के अंतर्गत कार्यों एवं बिजली बिल का भुगतान, पंचायत घर का नवीनीकरण, कंप्यूटर की मरम्मत, सोलर लाईट का भुगतान इत्यादि जैसे विभिन्न भुगतान करने के लिए ₹2.89 लाख का व्यय किया गया जबकि लेखापरीक्षा को बिल व वाउचर प्रस्तुत नहीं किए गए। वाउचरों के अभाव में व्यय का सत्यापन नहीं किया जा सका तथा दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितंबर-नवंबर 2017) कि वाउचर का पता लगाकर फाईल में रखा जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रत्येक भुगतान हेतु वाउचर होना चाहिए।

2.8 ₹9.24 लाख के अस्थायी अग्रिमों का समायोजन न करना

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम 2009 के नियम 189 (1) से (4) के अनुसार विभागाध्यक्ष यथानिर्धारित, किसी सरकारी कर्मचारी को माल की खरीद के लिए या सेवाओं को किराए पर लेने के लिए या किसी अन्य विशेष उद्देश्य के लिए अग्रिम स्वीकृत करने के लिए अधिकृत है। नियम में आगे प्रावधान है कि यदि कोई समायोजन बिल के साथ यदि कोई शेष राशि हो, तो उसे अग्रिम की निकासी के 15 दिनों के भीतर प्रस्तुत किया जाए। जब तक सबद्ध सरकारी कर्मचारी द्वारा प्रथम अग्रिम का समायोजन लेखा प्रस्तुत नहीं किया जाता है, तब तक द्वितीय अग्रिम प्रदान नहीं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 1998-99 से 2016-17 की अवधि के मध्य सात ग्राम पंचायतों के प्रधानों को विभिन्न उद्देश्यों के लिए ₹9.46 लाख[23] के अस्थायी अग्रिम स्वीकृत किए गए थे।

---

[22] ग्राम पंचायतें बाशा: ₹1.66 लाख, सुलपुर जबोठ: ₹0.14 लाख, गोयला: ₹0.42 लाख और सायरीं: ₹0.67 लाख।

[23] ग्राम पंचायतें मुलिंगः ₹0.90 लाख (एफ.डी.ए भवन के निर्माण हेतु), गोंधलाः ₹4.50 लाख (महिला मंडल के निर्माण हेतु), चडौलीः ₹0.92 लाख (खेल उपकरण की खरीद और निर्माण कार्यों हेतु), बगैण: ₹0.90 लाख (विकास कार्य) कुठारः ₹0.37 लाख (विकास कार्य), ददास: ₹0.57 लाख (पंचायत घर के निर्माण हेतु) और जुंगा: ₹1.30 लाख (विभिन्न कार्यों का निष्पादन)।

इन अग्रिमों में से ₹9.24 लाख की राशि दो से 20 वर्षों की अवधि तक समायोजन के लिए लंबित थी। अत: इन अग्रिमों के दुरूपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (अगस्त-सितंबर 2018) कि अग्रिम का समायोजन सत्यापन के बाद किया जाएगा तथा इसकी सूचना लेखापरीक्षा को दी जाएगी।

2.9 बजट आकलन तैयार न करना

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 37 में प्रावधान है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत प्रत्येक वित्तीय वर्ष हेतु अपनी प्राप्ति व व्यय का बजट आकलन प्रपत्र-11 में निर्धारित प्रारूप में तैयार करेगी। बजट आकलन पिछले वर्ष के 15 अक्तूबर तक सचिव द्वारा तैयार किया जाएगा एवं संवीक्षा हेतु ग्राम पंचायत को प्रस्तुत किया जाएगा तथा इसे ग्राम सभा द्वारा बहुमत से पारित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 30 ग्राम पंचायतों[24] ने 2013-14 से 2017-18 तक की अवधि हेतु बजट आकलन तैयार नहीं किया जबकि ग्राम पंचायत बरवाला ने वर्ष 2017-18 हेतु बजट आकलन तैयार नहीं किया।

ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (जुलाई 2018 - जनवरी 2019) कि भविष्य में बजट तैयार किया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बजट तैयार न करना पंचायतों द्वारा वित्तीय कार्य-योजना की कमी का परिचायक था।

2.10 सामग्री की अनियमित खरीद

2017-18 एवं 2018-19 के दौरान नमूना-जांचित 170 पंचायती राज संस्थाओं में से 122 ने कोटेशन/ निविदाएं आमंत्रित किए बिना ₹ 8.74 करोड़ की लागत से सामग्री खरीदी।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 67 (5) (ए) व (बी) में प्रावधान है कि ₹50,000 से अधिक का स्टोर क्षेत्र में व्यापक प्रसार वाले कम से कम दो समाचार पत्रों में विज्ञापन के माध्यम से निविदाएं आमंत्रित करके खरीदा जाए तथा ₹1,000 से अधिक परन्तु ₹50,000 से कम की खरीद कम से कम तीन व्यक्तियों/फर्मों से कोटेशन आमंत्रित करके किया जाए।

[24] ग्राम पंचायतें कडोआ, गंगोट, थाना, रामनगर, जयपीडी माता, कोट कियाना, क्यारी, कुडू, तांगनु जंगलीख, किरण, चडौली, बावत, गोरली मडोग, खंगटेडी, पुजारली-3, जगोठी, कटलाह, कांडा बनाह, दारचा, कारदंग, केलांग, बरबोग, खुरिक, डेमुल, लालूंग, लांगजा, गोशाल, गोंधला, खंगसर और हल।

वर्ष 2017-18 व 2018-19 के दौरान यह पाया गया कि नमूना-जांचित 170 पंचायती राज संस्थाओं में से 122 में 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान ₹8.74 करोड़ की लागत **(परिशिष्ट-22)** से निर्माण कार्यों हेतु विभिन्न सामग्री, फर्नीचर, कार्यालय उपकरण आदि कोटेशन/निविदाएं आमंत्रित किए बिना खरीदी गई। चूंकि खरीद निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन किए बिना की गई थी, अतः उच्च दरों पर भुगतान की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

38 पंचायती राज संस्थाओं (2017-18 में लेखापरीक्षित) के संबंधित सचिवों/मुख्य कार्यकारी अधिकारियों[25] ने बताया (सितम्बर 2017 - जनवरी 2018) कि भविष्य में नियमानुसार खरीद की जायेगी। 81 पंचायती राज संस्थाओं (2018-19 में लेखा परीक्षित) के संबंधित सचिवों ने बताया (जुलाई 2018-फरवरी 2019) कि सामग्री की अत्यावश्यकता के कारण कोटेशन/निविदा आमंत्रित नहीं की जा सकी, परन्तु भविष्य में नियमानुसार खरीद की जायेगी जबकि सचिवों, ग्राम पंचायतों (हारसी, अपर थेहरू एवं जगोठी) ने बताया (जून 2018 - मार्च 2019) कि उन्हें उन नियमों के बारे में जानकारी नहीं थी जिसके कारण बिना कोटेशन/निविदा आमंत्रित किए सामग्री खरीदी गई परन्तु भविष्य में नियम होगा पालन किया जाएगा।

2.11 ₹ 72.39 लाख के सरकारी धन का अनियमित भुगतान

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त) नियम, 2002 के नियम 74 में यह प्रावधान है कि पंचायत का प्रत्येक अधिकारी/ कर्मचारी परोक्ष रूप से अपनी कार्रवाई या लापरवाही से हुए दर्शाने योग्य अधिकतम नुकसान हेतु न केवल अपनी ओर से धोखाधड़ी या लापरवाही से पंचायत को हुए नुकसान के लिए अपितु किसी अन्य कर्मी द्वारा धोखाधड़ी या लापरवाही से से होने वाले नुकसान के लिए भी जिम्मेदार होगा।

यह पाया गया कि 35 ग्राम पंचायतों में पंचायत सदस्यों को मस्टर रोल के अनुसार किए गए कार्य एवं उसी दिन ग्राम सभा की बैठक में उपस्थिति के लिए मानदेय का भुगतान, श्रमिकों/ ठेकेदारों के नाम पर चेक जारी नहीं करना, ₹5000/- से अधिक के बिलों पर राजस्व टिकटों के बिना ठेकेदारों को भुगतान, श्रमिकों को भुगतान की रसीद न प्राप्त करना, वाउचरों

[25] जिला परिषद् मंडी; पंचायत समितियां गोहर और कंडाघाट; ग्राम पंचायतें बाशा, साकोरी, वाकनां, सायरीं, हिन्नर, गोयला, चम्मों, नालका, भावगुढी, जाडला, कोहिला, फनौटी, पोखरी, टकारसी, कराणा, कोट, तुनन, सराहन, निरमंड, कराडसू, तुन्ना, तान्दी, कुटाहची, कोटला खनोला, नौण, जुगाहण, कलौहड, खिलड़ा, धवाल, सैन्थल पडैन, ऊटपुर, गलू, ऐहजू, पिपली और सुलपुर जबोठ।

का सत्यापन न करना आदि जैसे अनियमित तरीके से ₹72.39 लाख **(परिशिष्ट-23)** का भुगतान किया गया। इस प्रकार, यह ग्राम पंचायतों की लापरवाही को दर्शाता है तथा परिणामस्वरूप उस सीमा तक अनियमित भुगतान हुआ।

संबंधित सचिवों ने बताया (सितंबर 2018 - जनवरी 2019) कि विसंगतियों पर गौर किया जाएगा एवं नुकसान का जल्द ही समायोजन किया जाएगा। सचिव, ग्राम पंचायत सिंहल ने बताया (मार्च 2019) कि उच्च अधिकारियों के मौखिक निर्देशानुसार अवकाश वेतन की अनुमति दी गई थी तथा इसका अनुपालन लेखापरीक्षा को दिखाया जाएगा जबकि सचिव, ग्राम पंचायत थाना ने बताया (जुलाई 2018) कि मजदूरों के बैंक खाते उपलब्ध नहीं होने के कारण उनके भुगतान का चेक ग्राम पंचायत सदस्य को जारी किया गया था। सचिव, ग्राम पंचायत हारसी ने बताया (फरवरी 2019) कि अनियमितता इसलिए हुई क्योंकि उन्हें नियम के बारे में जानकारी नहीं थी तथा मजदूरों के बैंक खाते उपलब्ध नहीं थे जबकि सचिव, ग्राम पंचायत गाहड़ ने बताया (मार्च 2019) कि भविष्य में सभी भुगतान मजदूरों के खातों में किया जाएगा।

2.12 ₹ 5.55 लाख की राशि का अनियमित भुगतान

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियम, 2002 के नियम 49 में प्रावधान है कि जब तक सम्बंधित पंचायत का सचिव तथा सम्बंधित ग्राम पंचायत का प्रधान भुगतान आदेश के वाउचर पर संयुक्त रूप से हस्ताक्षर नहीं करते या अधोहस्ताक्षर नहीं करते तब तक ग्राम पंचायत न तो कैश के माध्यम से न ही चेक के द्वारा कोई भुगतान कर सकेगी। इसके अतिरिक्त नियम 50 में प्रावधान है कि जहां आवश्यक हो, भुगतान करते समय भुगतान लेने वाले व्यक्ति से अलग पावती मुहर लगी यदि आवश्क हो ली जाए साथ ही सभी भुगतान किए जा चुके वाउचरों पर सचिव द्वारा "भुगतान हुआ" की मोहर, उसके हस्ताक्षर एवं तिथि अंकित की जाए ताकि वाउचर का दूसरी बार प्रयोग न किया जा सके।

वर्ष 2017-18 के दौरान अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि छ: ग्राम पंचायतों[26] द्वारा सामग्री खरीद पर लेखापरीक्षा को प्रस्तुत ₹5.55 लाख के बिल अनियमित प्रकृति के थे। उसमें उल्लेखित बिलों व तिथियों की क्रम संख्या सुसंगत नहीं थी तथा वाउचर पर सचिव द्वारा हस्ताक्षरित एवं दिनांकित "भुगतान हुआ" की मुहर नहीं थी। भुगतान प्राप्त करने वाले

[26] ग्राम पंचायतें दारपा: ₹1.81 लाख, कोटला खनोला: ₹1.38 लाख, ऐहजू: ₹0.56 लाख, बरच्छवाड़: ₹0.82 लाख, सैन्थल पडैन: ₹0.42 लाख और नौण: ₹0.56 लाख।

व्यक्तियों से अलग पावती नहीं ली गई थी तथा संबंधित वाउचर के साथ संलग्न नहीं पाए गए। अतः ₹5.55 लाख का भुगतान अनियमित था तथा लेखापरीक्षा द्वारा इन लेनदेनों की विश्वसनीयता प्रमाणित नहीं की जा सकी।

संबंधित ग्राम पंचायतों के सचिवों ने बताया (सितम्बर 2017) कि नियमानुसार कार्रवाई की जायेगी तथा लेखापरीक्षा को सूचित किया जायेगा। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि भुगतान नियमानुसार किया जाना चाहिए था।