भाग-क
पंचायती राज संस्थान

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 और नियमित चुनावों तथा वित्त आयोगों के माध्यम से निधियों के प्रवाह सहित ग्रामीण स्तर पर स्व-शासित संस्थाओं का एक समान ढ़ांचा स्थापित किया। राज्यों से इन निकायों को निधियां, कार्य तथा कर्मचारियों का सुपुर्द किया जाना अपेक्षित था ताकि इनको स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम किया जाये। पंचायती राज संस्थाओं को संविधान की 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 (**परिशिष्ट-1**) कार्यों सहित निधियां एवं कर्मचारी सुपुर्द किए जाने थे। पंचायती राज संस्थाओं से सामाजिक-आर्थिक विकास हेतु योजनाएं तैयार करना एवं परियोजनाएं क्रियान्वित करना अपेक्षित था विशेष कर उन कार्यों के लिए जो संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध है।

हिमाचल प्रदेश सरकार ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया 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, कार्य, कराधान एवं भत्ते) नियमावली, 2002 तैयार की, 19 अक्तूबर 2009 की अधिसूचना क्रमांक पी0सी0एच0-एच0ए0 (3) 9/2006 के अंतर्गत 15 लाईन विभागों को निधियां, कार्य तथा कर्मचारियों की सुपुर्दगी के लिए गतिविधि नक्शा विकसित करना (तैयार करना) चिह्नित था। 15 लाईन विभागों से (**परिशिष्ट-II**) सम्बंधित सभी 29 कार्य पंचायती राज संस्थाओं को दिए गए लेकिन पंचायती राज संस्थाओं[1] को इसके अनुरूप निधियां एवं कर्मचारी उपलब्ध नहीं करवाए गए हैं।

1.2 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

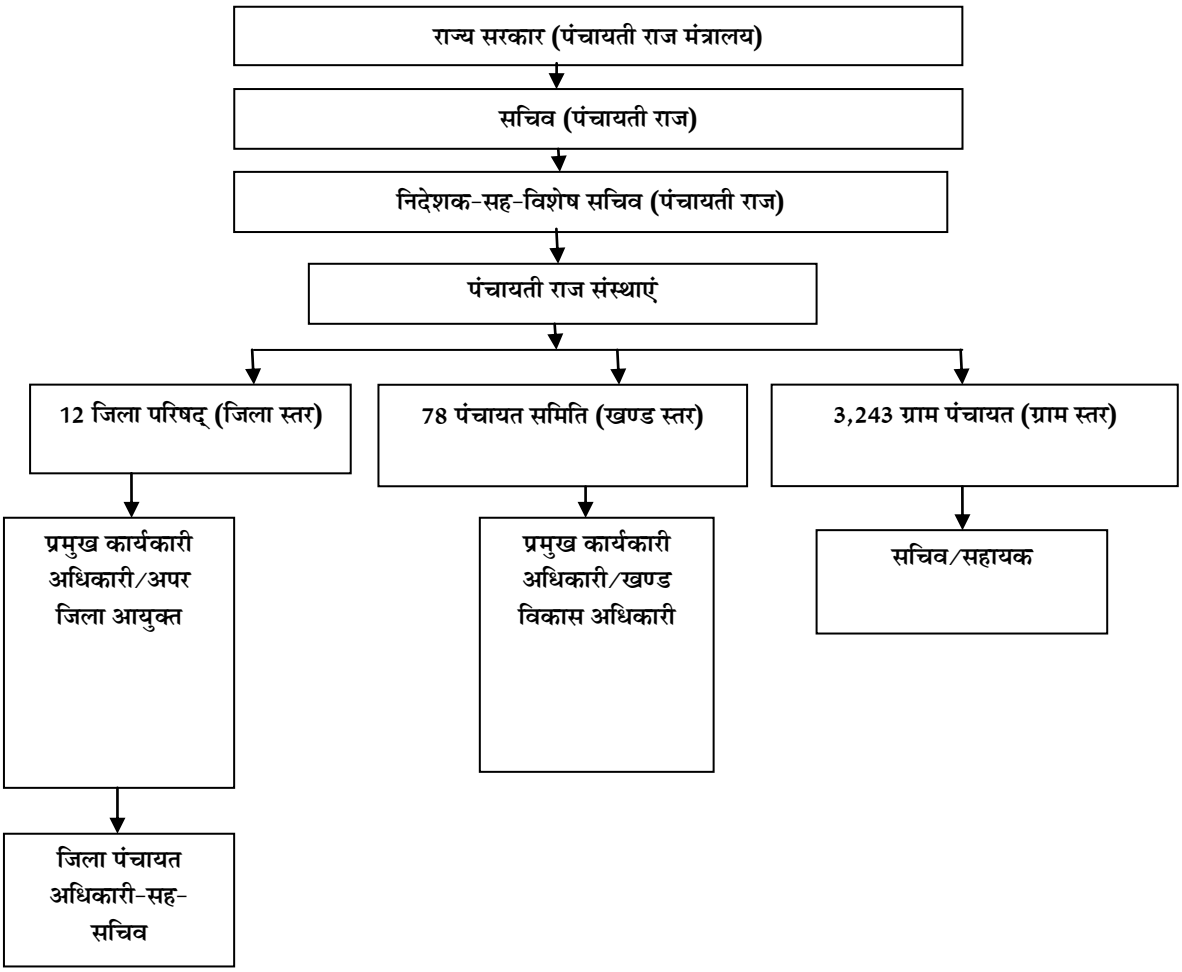
हिमाचल प्रदेश में पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा निदेशक, स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा संचालित की जा रही है। राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ सौंपी है (मार्च 2011)। लेखापरीक्षा के परिणाम वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन में सम्मिलित होते 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 ढ़ांचा

राज्य में मार्च 2016 तक 12 जिला परिषदें, 78 पंचायत समितियां और 3,243 ग्राम पंचायतें हैं। नीचे दिया गया चार्ट जिला परिषद, पंचायत समिति एवं ग्राम पंचायत स्तर पर राज्य सरकार, पंचायती राज विभाग और पंचायती राज संस्थाओं के संगठनात्मक ढ़ांचे को दिखाता है।

[1] पंचायती राज, निदेशक ने बताया (जुलाई 2016)।

संगठनात्मक ढ़ांचा



जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों के अध्यक्ष तथा ग्राम पंचायतों के प्रधान निर्वाचित सदस्य होते हैं और क्रमश: जिला परिषदों, पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों की अध्यक्षता करते हैं। जिला स्तरीय अधिकारियों से 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, आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		वित्त, लेखापरीक्षा एवं आयोजना	जिला परिषद के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		सामाजिक न्याय समिति	अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/ अन्य पिछड़ा वर्गों के शैक्षणिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अन्य हितों को बढ़ावा देने जैसे कार्यों का निष्पादन करती है।
		शिक्षा एवं स्वास्थ्य समिति	राष्ट्रीय नीति और राष्ट्रीय एवं राज्य योजनाओं के ढ़ांचे के अंतर्गत जिले में शिक्षा आयोजना का उत्तरदायित्व लेती है।
		कृषि और उद्योग समिति	कृषि से सम्बंधित कार्य निष्पादन करती है।

पंचायती राज संस्थाओं का स्तर	स्थायी समिति का अध्यक्ष	स्थायी समितियों का नाम	स्थायी समिति की भूमिका एवं उत्तरदायित्व
पंचायत समिति	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		वित्त, लेखापरीक्षा और आयोजना	पंचायत समिति के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		सामाजिक न्याय समिति	अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/ अन्य पिछड़ा वर्गों के शैक्षणिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अन्य हितों को बढ़ावा देने जैसे कार्यों का निष्पादन करती है।
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 करती है और इसे सचिव को प्रस्तुत करती है।

1.3.2 परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु संस्थागत प्रबंध

पंचायती राज संस्थाओं में तकनीकी एवं गैर-तकनीकी कर्मी होते है। मार्च 2017 तक विभिन्न संवर्गों के 9,572 स्वीकृत पदों (2,068 नियमित कर्मी+7,504 संविदा कर्मी) के प्रति 9,496 कर्मचारी (2,068 नियमित+7,428 संविदा कर्मी) पदों पर थे तथा 76 पद (14 कनिष्ठ अभियंता और 62 पंचायत सचिव) रिक्त थे। सभी 2,954 पंचायत सचिवों को उनकी नियुक्ति के पश्चात 45 दिनों का अनिवार्य प्रशिक्षण दिया गया। तत्पश्चात, 2016-17 के दौरान पंचायती राज विभाग द्वारा 268 पंचायत सचिवों और सहायकों को ई-पंचायत एप्लीकेशन पर बुनियादी कम्प्यूटर प्रशिक्षण पाठ्यक्रम दिए गए थे।

1.4 वित्तीय रूपरेखा

1.4.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधि प्रवाह

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

विकास गतिविधियों और परियोजनाओं 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 द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं द्वारा केन्द्रीय एवं राज्य प्रायोजित परियोजनाओं 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 परियोजनाओं/निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु प्रयुक्त की जाती हैं। महत्त्वपूर्ण परियोजनाओं के लिए निधि प्रवाह प्रबंध **तालिका 2** में दिया गया है।

तालिका-2: प्रमुख केन्द्रीय प्रायोजित महत्त्वपूर्ण परियोजनाओं में निधि प्रवाह प्रबंध

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह प्रबंध
1.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी परियोजना (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। मण्डलीय उपायुक्त, राज्य ग्रामीण रोजगार गारंटी इस राज्य रोजगार गारंटी निधि का अभिरक्षक होता है और राज्य रोजगार गारंटी निधि से सीधे लाभार्थी खाते में निधियों के हस्तांतरण को प्राधिकृत करता है।
2.	स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण	स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण एक केन्द्रीय प्रायोजित परियोजना है। पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निधियां ग्रामीण विकास विभाग को अवमुक्त की जाती हैं। ग्रामीण विकास विभाग जिला योजनाओं, जिले में मांग की अधिकता, व्यय पैटर्न एवं शेष निधियों के आधार पर जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों को निधियां अवमुक्त करता है। जिला ग्रामीण विकास अभिकरण खंड विकास अधिकारियों को निधियां अवमुक्त करते हैं जो आगे निधियां विभिन्न गतिविधियां आरम्भ करने हेतु ग्राम पंचायतों में वितरित करते हैं।

क्रमांक	स्कीम	निधि प्रवाह प्रबंध
3.	एकीकृत जलागम प्रबंधन कार्यक्रम	एकीकृत जलागम प्रबंधन कार्यक्रम एक केन्द्रीय प्रायोजित परियोजना 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) उन परियोजनाओं को छोड़कर जहां राज्यों के पास जलागम तथा अन्य परियोजनाओं के मध्य निधियों का आवंटन करने का अधिकार है निर्धारित मापदण्ड तथा राज्य के विगत निष्पादन (भौतिक एवं वित्तीय) अर्थात अव्ययित शेष, बकाया प्रयुक्ति प्रमाण पत्र, सम्पूर्ण परियोजनाओं में से पूर्ण परियोजनाओं की प्रतिशतता, इत्यादि, को ध्यान में रखते हुए राज्यों के बीच परियोजनाओं हेतु बजटीय परिव्यय का आवंटन करता है। राज्य स्तरीय नोडल अभिकरण निर्धारित मापदंड को ध्यान में रखकर जिलों को निधियों का आवंटन करते हैं।
4.	इंदिरा आवास योजना	इंदिरा आवास योजना एक केन्द्रीय प्रायोजित परियोजना 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 जो आगे उनको ग्राम पंचायतों को अवमुक्त करते हैं। 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.	स्वर्णजयंती 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 विभाजित की जाती है।
6.	दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना	दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा पारित योजना है जो राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन का एक हिस्सा है। दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना के कार्यान्वयन में राज्य सरकार तकनीकी सहयोग एजेसियां जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्था व पंचायती राज तथा प्रोजेक्ट कार्यान्वयन समितियां सम्मिलित होते हैं। दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्य योजना राज्य में योजना के उचित क्रियान्वयन में राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन और राज्य स्तरीय कौशल विकास योजना निधियां प्रदान कर प्रमुख भूमिका निभाती है। जिसमें केन्द्र और राज्य सरकार का हिस्सा 90:10 का होता है।

1.4.2 संसाधनः प्रवृत्तियां एवं संयोजन

वर्ष 2012-13 से 2016-17 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 में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
स्व-राजस्व	82.55	92.35	105.32	96.50	88.33
राज्य तथा केन्द्र सरकार सरकार वित्त आयोग से अनुदान	201.56	283.62	309.95	360.18	515.83
केन्द्रीय प्रायोजित परियोजना के लिए भारत सरकार से अनुदान	488.57	163.68	511.86	403.36	659.99
राज्य परियोजना के लिए राज्य सरकार से अनुदान	15.80	15.97	17.99	23.64	48.18
अन्य प्राप्तियां	1.00	0.67	0.25	0.42	0.48
योग	**789.48**	**556.29**	**945.37**	**884.10**	**1,312.81**

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास विभाग, हिमाचल प्रदेश तथा आर्थिक सलाहकार, आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग हिमाचल प्रदेश।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निदेशालय द्वारा वर्ष 2012-13 से पंचायती राज संस्थाओं के स्व-राजस्व से सम्बंधित आंकड़े अनुरक्षित नहीं किये गए। विभाग ने बताया (अप्रैल 2016) कि पंचायती राज संस्थाओं के स्व-राजस्व से सम्बंधित आंकड़े संकलित नहीं किये गए हैं क्योंकि अब इनका संकलन आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग, हिमाचल प्रदेश द्वारा किया जा रहा है। अत: आंकड़े आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग से प्राप्त किए गए हैं।

1.4.3 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्ति एवं संयोजन

वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों (ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रदत्त निधियों में से पंचायती राज विभाग द्वारा पंचायती राज संस्था को दिया गया धन तथा पंचायती राज संस्था द्वारा खर्च की गई धन राशि) के अनुप्रयोग का विवरण **तालिका-4** में दिया गया है।

तालिका-4: क्षेत्रवार संसाधनों का अनुप्रयोग

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राज्य सरकार (राज्य वित्त आयोग) और केन्द्र सरकार (केन्द्रीय वित्त आयोग) के वित्त आयोग अनुदान से व्यय	202.52	284.29	244.74	307.57	439.37
केन्द्रीय प्रायोजित परियोजना पर व्यय	544.51	161.86	547.24	516.11	711.72
राज्य परियोजनाओं पर व्यय	16.26	14.31	17.65	19.02	35.41
योग	**763.29**	**460.46**	**809.63**	**842.70**	**1,186.50**

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

वर्ष 2013-14 से 2015-16 की अवधि के 140 नमूना जांच की गई लिए पंचायती राज संस्थाओं में उपयोग की गई निधियां 75 और 78 *प्रतिशत* के मध्य रही जो कि **तालिका-5** में दर्शाई गई है।

तालिका-5: नमूना जांच की गई पंचाती राज संस्थाओं में निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्राप्ति	व्यय
2013-14	97.78	75.92 (78)
2014-15	103.57	77.76 (75)
2015-16	126.79	97.61 (77)

स्रोत- नमूना जांच की गई पंचायती राज संस्थाओं से प्राप्त ऑकड़े

1.5 पंचायती राज संस्थाओं में लेखा प्रणाली

पंचायती राज संस्थाएं अपने लेखाओं का अनुरक्षण हिमाचल प्रदेश पंचायती राज सामान्य नियमावली, 1997 के अंतर्गत निर्धारित प्रोफार्मा में करती हैं। ग्राम पंचायतों के लेखे, निदेशक-एवं-विशेष सचिव, पंचायती राज विभाग द्वारा नियुक्त पंचायत सचिव तथा प्रमुख कार्यकारी अधिकारी-एवं-खंड विकास अधिकारी द्वारा अनुबंध आधार पर नियुक्त पंचायत सहायक द्वारा अनुरक्षित किए 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 द्वारा अनुरक्षित किए जाते हैं।

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के लेखाओं के अनुरक्षण 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 थी । राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं में आदर्श लेखाकरण संरचना के अनुसार लेखाओं के अनुरक्षण हेतु पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित पी0आर0आई0ए0 सॉफ्ट नामक सॉफ्टवेयर अपनाया गया था (अगस्त 2012)। उप-निदेशक (पंचायती राज संस्था) ने बताया (अक्तूबर 2017) कि भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक तथा पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा अनुशंसा के आधार पर पी0आर0आई0ए0 सॉफ्ट पर लेखाओं का अनुरक्षण किया जा रहा है।

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

मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली 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 है तो पंचायती राज संस्थाओं और राज्य

सरकार को नीतिगत योजना, निर्णय क्षमता तथा हित-साधकों के प्रति उत्तरदायित्व से युक्त इसके आधारभूत प्रबंधन उत्तरदायित्व के निर्वाह में सहायक होते हैं। हिमाचल प्रदेश पंचायती राज नियमावली, 2002 में प्रावधान है कि पंचायती राज संस्थाओं से निर्धारित अभिलेख, पंजिकाएं, फार्म एवं लेखाओं का अनुरक्षण अपेक्षित है। पंचायती राज संस्थाओं की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में पाई गई विसंगतियों पर अध्याय-2 में चर्चा की गई है।

1.7 पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक एवं आंतरिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 118 के अनुसार स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग को पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा संचालित करने का अधिकार दिया गया है, वर्ष 2016-17 के दौरान 286 पंचायती राज संस्थाओं की स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा की गई।

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 118 की उपधारा(i) 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 2016 से मार्च 2017 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: वर्ष 2016-17 के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षाओं की स्थिति

संस्था का नाम	कुल इकाईयां	लेखापरीक्षा हेतु कार्य योजना में शामिल इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या	गैर लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	कमी/आधिक्य का प्रतिशत
पंचायत समितियां	78	39	28	11	(-) 28
ग्राम पंचायत	3,243	1,622	1,666	--	(+) 03

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज संस्था।

यह भी पाया गया कि निदेशक, पंचायती राज के अधीन लेखापरीक्षा संभाग ने किसी भी जिला परिषद की आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना नहीं बनाई थी। उप-निदेशक (पंचायती राज) द्वारा (जुलाई 2018) कहा गया कि विभाग द्वारा जिला परिषदों की आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित करने की योजना तय नहीं थी क्योंकि स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग; ने पहले ही सभी जिला परिषदों की लेखापरीक्षा संचालित कर ली थी। तथापि विभाग ने वर्ष 2018-19 में जिला परिषदों की आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित करना तय किया है।

1.8 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता

पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) के अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत वार्षिक लेखापरीक्षा आयोजनाओं, लेखापरीक्षा पद्धति एवं क्रिया विधि, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण, रिपोर्टिंग एवं विवरणियों को प्रस्तुत करने 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।

प्राथमिक लेखापरीक्षक (निदेशक, पंचायती राज संस्था) से वर्ष 2016-17 के लिए लेखापरीक्षा योजनाएं प्राप्त की गई थी और इस कार्यालय में लेखापरीक्षा आयोजना की प्रक्रिया हेतु नोट की गई थीं।

प्राथमिक, लेखापरीक्षक (निदेशक, पंचायती राज संस्था) ने लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा पद्धति तथा प्रक्रियाओं का पालन किया था जैसा कि हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त, बजट, लेखा, लेखापरीक्षा, कार्य, कराधान एवं भत्ते) नियमावली, 2002 की धारा 80 में निर्धारित है।

वर्ष 2016-17 के दौरान प्राथमिक लेखापरीक्षक द्वारा पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा से संचालित 07 निरीक्षण प्रतिवेदनों की कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा समीक्षा की गई थी। निरीक्षण प्रतिवेदनों का मूल्यांकन किया गया था और सुधार तथा अनुवर्ती कार्रवाई हेतु अनुशंसाएं की गई थीं। निम्नवत् अनुशंसाएं की गई थीं:

i. विगत तीन वर्षों की आय एवं व्यय को तालिका रूप में दर्शाया जाना।

ii. लेखापरीक्षा में आपत्तियां उठाते समय परच्छेदों में नियमों का संदर्भ दिया जाना।

iii. लेखापरीक्षिती इकाई को ऑडिट मेमों जारी किया जाना।

iv. लेखापरीक्षा परिच्छेदों में सचिव, ग्राम पंचायत का उत्तर भी सम्मिलित किया जाना।

यह पाया गया कि स्थानीय लेखापरीक्षा विभाग ने पिछले वर्ष के दौरान कार्य प्रगति हेतु पूर्ववत अनुशंसा की जबकी स्थाई कमियों के निवारण हेतु पर्याप्त कदम नहीं उठाए गए।

विभाग द्वारा लेखा कर्मचारियों को उनकी आवश्यकता के अनुरूप दो-दो दिन प्रशिक्षण दिया जाता है। वर्ष 2016-17 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा के 18 प्रतिभागियों को आठ और नौ दिसम्बर 2016 को प्रशिक्षण दिया गया, जिनके विषय थे: (i) वित्त, कर और दावे की वसूली में सम्बंधित सांविधिक व्यवस्थापन। (ii) पंचायती राज संस्थाओं की निधियां, उनके कार्य कार्य प्रणाली, अनुप्रयोग और पूंजी निवेश (iii) बजट, व्यय और भण्डार (iv) लेखापरीक्षा और निरीक्षण (v) पंचायती राज लोक कार्यों के नियम; और (vi) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम का परिचय, और इसकी कार्य प्रणाली के नियम।

1.9 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

वर्ष 2016-17 के दौरान 140 पंचायती राज संस्था इकाइयों की नमूना-जांच की गई थी और सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिवेदन जारी किए गए थे। इनमें से छः जिला परिषदों (12 में से), छः पंचायत समितियों (78 में से) तथा 128 ग्राम पंचायतों (3,243 में से) **(परिशिष्ट-3)** को आवधिकता और व्यय के आधार पर चुना गया था। महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर **अध्याय-2** में चर्चा की गई है।

1.10 अनुपालना हेतु लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदन और लेखापरीक्षा परिच्छेद

तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप मार्च 2017 तक कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को 15,292 परिच्छेदों से युक्त 2,294 निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किए गए थे। इनमें से मार्च 2017 तक चार निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा 110 परिच्छेदों का निपटारा किया गया तथा 2,290 निरीक्षण प्रतिवेदन एवं 15,182 परिच्छेद अनुपालना हेतु लम्बित थे ब्यौरा **तालिका-7** में दिया गया है।

तालिका-7: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षा परिच्छेद

(संख्या में)

क्रमांक	निरीक्षण प्रतिवेदनों को जारी करने का वर्ष	31 मार्च 2016 को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/परिच्छेद		वृद्धि (वर्ष के दौरान जारी किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिचछेदों की संख्या)		योग		2016-17 के दौरान निपटान किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या		31 मार्च 2017 को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों की संख्या	
		निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद
1.	2012-13 तक	1,752	11,226	---	---	1,752	11,226	2	65	1,750	11,161
2.	2013-14	147	970	---	---	147	970	1	16	146	954
3.	2014-15	100	724	---	---	100	724	1	13	99	711
4.	2015-16	155	1,331	---	---	155	1,331	0	5	155	1,326
5.	2016-17	---	---	140	1,041	140	1,041	0	11	140	1,030
	योग	**2,154**	**14,251**	**140**	**1,041**	**2,294**	**15,292**	**4**	**110**	**2,290**	**15,182**

बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/परिच्छेदों के निपटान हेतु पंचायती राज संस्थाओं एवं पंचायती राज विभाग के साथ नियमित रूप से पत्राचार भी किया जा रहा था लेकिन इसके बावजूद बकाया परिच्छेदों की संख्या में वृद्धि हुई है। बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा परिच्छेदों की बढ़ती प्रवृत्ति लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की अनुपालना के प्रति अपर्याप्त कार्रवाई को इंगित करती है जो कि चिंता का विषय है।