अध्याय-1

पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा

भाग-क
पंचायती राज संस्थान

अध्याय-1
पंचायती राज संस्थाओं की रूपरेखा

1.1 पृष्ठभूमि

संविधान (73वां संशोधन) अधिनियम, 1992 ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया तथा नियमित चुनावों एवं वित्त आयोगों के माध्यम से निधियों के प्रवाह के साथ ग्रामीण स्तर पर स्व-शासित संस्थाओं का एक ढांचा स्थापित किया। यह अधिनियम अप्रैल, 1993 से प्रभावी हुआ। उक्त अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने के लिए हिमाचल प्रदेश सरकार ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 को अधिनियमित किया तथा इन संस्थाओं को सरकार के तृतीय स्तर के रूप में काम करने में सक्षम बनाने के लिए हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (सामान्य) नियमावली, 1997 एवं हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त, बजट, लेखे, संपरीक्षा, सकर्म, कराधान एवं भत्ते) नियमावली, 2002 तैयार की। राज्यों से अपेक्षा की गई थी कि वे इन निकायों को निधियां, कार्य तथा पदाधिकारी सौंपेगें ताकि वे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 कार्यों **(परिशिष्ट-1)** को पंचायती राज संस्थाओं को निधियों व पदाधिकारियों के साथ हस्तांतरित किया जाना था। पंचायती राज संस्थाओं से सामाजिक-आर्थिक विकास हेतु योजना, विशेष रूप से संविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में सूचीबद्ध कार्यों के लिए योजनाएं तैयार करना एवं कार्यान्वयन अपेक्षित था।

15 लाईन विभागों के कार्यों, निधियों एवं पदाधिकारियों के हस्तांतरण के लिए गतिविधि मानचित्र को अधिसूचना संख्या पी.सी.एच.-एच.ए. (3)/9/2006, दिनांक 19 अक्तूबर, 2009 द्वारा अधिसूचित किया गया था। यद्यपि इन 15 लाईन विभागों **(परिशिष्ट-2)** से संबंधित सभी 29 कार्य पंचायती राज संस्थाओं को सौंप दिए गए, फिर भी पंचायती राज संस्थाओं[1] को समनुरूप निधियां एवं पदाधिकारी उपलब्ध नहीं करवाए गए।

1.2 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश

हिमाचल प्रदेश में पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा निदेशक, हिमाचल प्रदेश

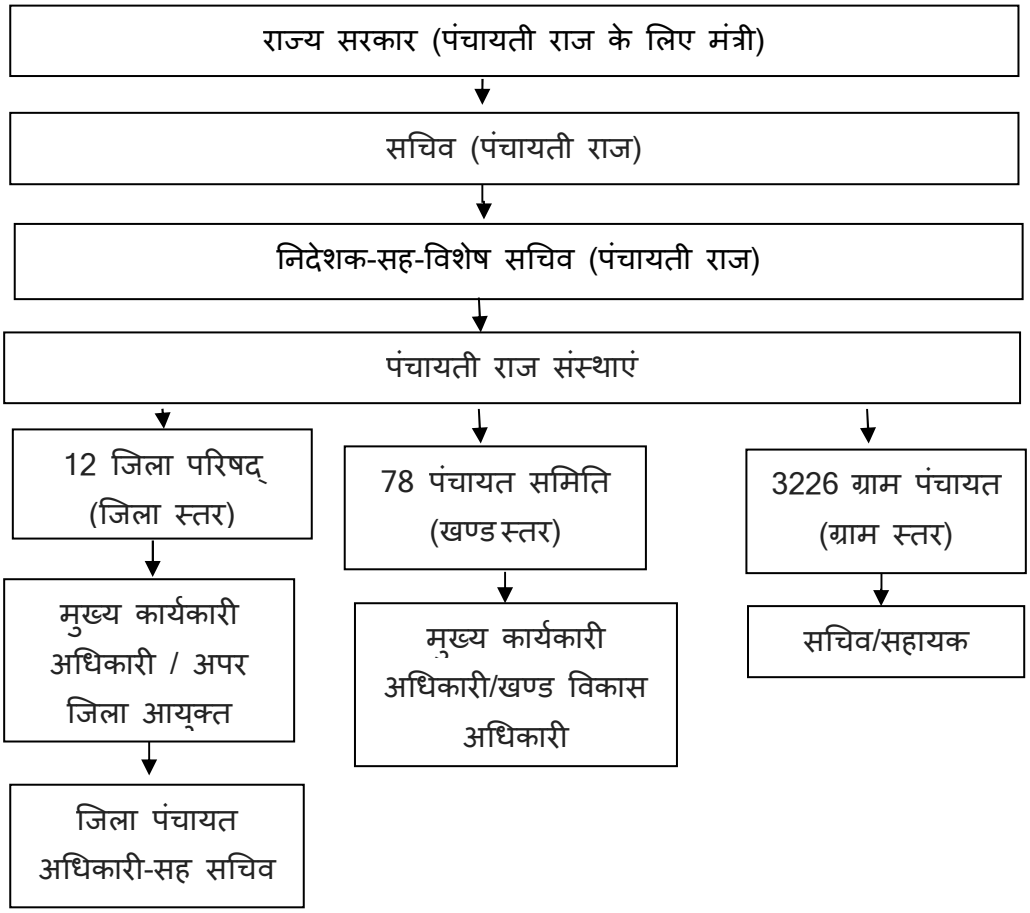
[1] निदेशक पंचायती राज ने बताया (जुलाई 2019)।

राज्य लेखापरीक्षा विभाग (एच.पी एस.ए.डी) द्वारा की जा रही है। राज्य सरकार ने नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20 (1) के तहत तकनीकी मार्गदर्शन तथा सहायता प्रदान करने की जिम्मेदारी के साथ नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा सौंपी है (मार्च 2011)। लेखापरीक्षा के परिणामों को वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन में शामिल किया जाता है, जिसे हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 118 के अनुसार राज्य विधानसभा के समक्ष रखा जाना होता है। 31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन 29 अगस्त 2019 को राज्य विधानसभा के समक्ष रखा गया।

1.3 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक ढांचा

मार्च 2019 तक राज्य में 12 जिला परिषदें, 78 पंचायत समितियां एवं 3,226 ग्राम पंचायतें हैं। नीचे दिया गया चार्ट जिला परिषद्, पंचायत समिति एवं ग्राम पंचायत स्तर पर राज्य सरकार, पंचायती राज विभाग एवं पंचायती राज संस्थाओं के संगठनात्मक ढांचे को दर्शाता है।

संगठनात्मक ढांचा



जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों के अध्यक्ष तथा ग्राम पंचायतों के प्रधान निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं तथा क्रमशः जिला परिषदों, पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों के प्रमुख होते हैं। जिला स्तरीय अधिकारियों से जिला पंचायतों की मासिक बैठकों में भाग लेने की अपेक्षा की जाती है।

1.3.1 स्थायी समितियां

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

तालिका- 1: स्थायी समितियों की भूमिका एवं उत्तरदायित्व

पंचायती राज संस्थाओं का स्तर	स्थायी समिति का अध्यक्ष	स्थायी समितियों का नाम	स्थायी समिति की भूमिका एवं उत्तरदायित्व
जिला परिषद्	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों, संचार, आदि से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		वित्त लेखापरीक्षा एवं योजना समिति	जिला परिषद् के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		सामाजिक न्याय समिति	अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों/अन्य पिछड़ा वर्ग 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 योजना का उत्तरदायित्व लेती है।
		कृषि और उद्योग समिति	कृषि से सम्बंधित कार्य निष्पादन करती है तथा जिले के औद्योगिक विकास को बढ़ावा देती है।
पंचायत समिति	अध्यक्ष	सामान्य स्थायी समिति	स्थापना मामलों से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		वित्त लेखापरीक्षा एवं योजना समिति	पंचायत समिति के वित्त से सम्बंधित कार्यों का निष्पादन करती है।
		सामाजिक न्याय समिति	अनुसूचित जातियों/ अनुसूचित जनजातियों/ पिछड़ा अन्य पिछड़ा वर्गों के शैक्षणिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं अन्य हितों को बढ़ावा देने जैसे कार्यों का निष्पादन करती है।

पंचायती राज संस्थाओं का स्तर	स्थायी समिति का अध्यक्ष	स्थायी समितियों का नाम	स्थायी समिति की भूमिका एवं उत्तरदायित्व
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।

स्रोत: हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994।

1.3.2 योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु संस्थागत व्यवस्थाएं

पंचायती राज संस्थाओं में विभिन्न संवर्गों में तकनीकी और गैर-तकनीकी कर्मी है जिसका विवरण नीचे **तालिका** में दिया गया है:

तालिका: पंचायती राज संस्थाओं के तकनीकी एवं गैर तकनीकी कर्मियों का विवरण

तकनीकी व गैर-तकनीकी कर्मी		2018-19
स्वीकृत पद	**कुल**	**9,465**
	नियमित	2,755
	संविदाकर्मी	6,710
स्थिति	**कुल**	**9,052**
	नियमित	2,754
	संविदाकर्मी	6,298
रिक्त पद	**कुल**	**413 (मार्च 2019 तक)**
	कनिष्ठ अभियंता	30
	सहायक अभियंता	01
	पंचायत चौकीदार	02
	तकनीकी सहायक	86
	पंचायत सचिव	294

वर्ष 2017-19 के दौरान पंचायती राज विभाग द्वारा क्रमश: 685 एवं 103 पंचायत सचिवों/ सहायकों को बेसिक कम्प्यूटर प्रशिक्षण पाठ्यक्रम प्रदान किया गया।

1.4 वित्तीय रूपरेखा

1.4.1 पंचायती राज संस्थाओं को निधि प्रवाह

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

विकास गतिविधियों एवं योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए पंचायती राज संस्थाओं के मूल संसाधनों में (क) केंद्रीय वित्त आयोग अनुदान, (ख) राज्य वित्त आयोग अनुदान, (ग) केंद्र सरकार अनुदान तथा विकास (घ) राज्य सरकार अनुदान शामिल हैं।

वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियों का विवरण नीचे **तालिका-2** में दिया गया है:

तालिका-2: पंचायती राज संस्थाओं के संसाधनों पर समयावली आंकड़े

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विवरण		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
1.	स्व राजस्व		73.08	107.21	119.26	152.43	137.52
2.	ऋण		10.59	3.23	4.33	2.17	1.86
3.	केंद्र सरकार से वित्त आयोग अनुदान एवं केंद्र सरकार से		167.03	197.87	306.05	312.60	361.63
4.	राज्य सरकार से वित्त आयोग अनुदान एवं राज्य सरकार से		77.70	109.70	133.33	179.83	239.38
5.	केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिए अनुदान	केन्द्रीय अंश	511.86	403.36	659.99	720.72	829.09
		राज्यांश	65.21	52.61	76.46	36.62	138.49
6.	राज्य योजनाओं के लिए राज्य सरकार अनुदान		17.99	23.64	48.18	53.22	49.07
7.	अन्य प्राप्तियां		0.46	0.42	0.48	0.40	0.53
योग			**923.92**	**898.04**	**1,348.08**	**1,457.99**	**1,757.57**

स्रोतः निदेशक, पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास विभाग एवं आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग।

केंद्र सरकार अनुदान: केंद्र प्रायोजित नौ योजनाएं हैं, यथा (i) राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (ii) स्वर्णजयंती ग्रामीण स्वरोजगार योजना (iii) ग्रामीण स्वरोजगार प्रशिक्षण संस्थान (iv) इंदिरा आवास योजना/प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण (v) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) (vi) स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण (vii) प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (viii) दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल योजना तथा (ix) एकीकृत जलागम प्रबंधन कार्यक्रम। 2017-18 व 2018-19 के दौरान स्वच्छ भारत मिशन के तहत निधियां जारी न होने के लिए ग्रामीण विकास विभाग ज़िम्मेदार रहा क्योंकि पूर्ववर्ती निधियां जिलों/ब्लॉकों में अव्ययित पड़ी थी।

केंद्र प्रायोजित योजनाओं के तहत पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियों की स्थिति नीचे **तालिका-3** में दी गई है:

तालिका-3: प्रमुख केन्द्र प्रायोजित योजनाओं हेतु पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

योजना का नाम	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	कुल
इंदिरा आवास योजना /प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण	19.10	34.10	30.47	58.16	20.53	**162.36**
राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन/ स्वर्णजयंती ग्रामीण स्वरोजगार योजना	--	1.08	4.79	12.04	18.91	**36.82**
महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम	394.33	387.68	440.56	610.55	890.85	**2,723.97**
स्वच्छ भारत मिशन	151.72	5.75	130.33	--	--	**287.80**
प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना	--	5.14	83.91	29.81	26.71	**145.57**
दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल योजना	--	--	44.24	46.40	7.70	**98.34**
योग	**565.15**	**433.75**	**734.30**	**756.96**	**964.70**	**3,454.86**

स्रोतः निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग।

राज्य सरकार अनुदान: चार योजनाएं यथा (i) राजीव आवास योजना (ii) मुख्यमंत्री आवास योजना (iii) मातृ शक्ति बीमा योजना एवं (iv) मुख्यमंत्री आवास मरम्मत योजना 100 प्रतिशत राज्य प्रायोजित योजनाएं हैं। 2018-19 के दौरान राजीव आवास योजना के तहत निधियां जारी नहीं की गई क्योंकि इस योजना को 2018-19 में मुख्यमंत्री आवास योजना के साथ विलय कर दिया गया था। 2014-15 से 2018-19 की अवधि में इन योजनाओं के तहत पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियों की स्थिति का विवरण नीचे **तालिका-4** में दिया गया है:

तालिका-4: प्रमुख राज्य योजनाओं हेतु पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

योजना का नाम	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	कुल
राजीव आवास योजना/मुख्यमंत्री आवास योजना	10.00	17.50	36.00	41.00	42.19	**146.69**
मातृ शक्ति बीमा योजना	--	1.49	1.38	1.42	3.58	**7.87**
मुख्यमंत्री आवास मरम्मत योजना	--	--	--	3.00	3.30	**6.30**
योग	**10.00**	**18.99**	**37.38**	**45.42**	**49.07**	**160.86**

स्रोत: निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग।

केंद्र एवं राज्य अनुदान का उपयोग पंचायती राज संस्थाओं द्वारा केंद्र व राज्य प्रायोजित योजनाओं के निष्पादन हेतु भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार किया जाता है जबकि पंचायती राज संस्थाओं की स्वयं की प्राप्तियों का उपयोग पंचायती राज संस्थाओं द्वारा बनाई गई योजनाओं एवं कार्यों के निष्पादन के लिए किया जाता है। केंद्र व राज्य की योजनाओं का क्रियान्वयन ग्राम पंचायतों द्वारा किया जाता है जो पंचायती राज विभाग के नियंत्रण में होते हैं, परन्तु निधियां ग्रामीण विकास विभाग द्वारा ग्राम पंचायतों को सीधे या जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों के माध्यम से जारी की जाती है। जिला ग्रामीण विकास एजेंसियां खंड विकास अधिकारियों को निधियां जारी करती हैं, जो उन्हें विभिन्न गतिविधियों हेतु आगे ग्राम पंचायतों को वितरित करते हैं। विभिन्न स्रोतों के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं को आवंटित निधियां बैंकों में रखी जाती है।

1.4.2 संसाधनों का अनुप्रयोग: प्रवृत्तियां एवं संयोजन

वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा संसाधनों के अनुप्रयोग (पंचायती राज विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को जारी की गई निधियों एवं ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जारी की गई निधियों में से पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किए गए व्यय की राशि) का विवरण नीचे **तालिका-5** में दिया गया है:

तालिका-5: संसाधनों का क्षेत्रवार अनुप्रयोग

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	**विवरण**	**2014-15**	**2015-16**	**2016-17**	**2017-18**	**2018-19**
1.	स्व राजस्व	322.85*	313.51*	401.08*	470.31*	525.07*
2.	ऋण					
3.	केंद्र सरकार के वित्तायोग अनुदान एवं केंद्र सरकार से अनुदान से हुआ व्यय	167.03	197.87	306.05	312.60	361.63
4.	केंद्र प्रायोजित योजनाओं हेतु अनुदान से व्यय	562.85	516.11	711.73	702.73	961.17
5.	राज्य सरकार के वित्तायोग अनुदान एवं राज्य सरकार से अनुदान हुआ व्यय	77.70	109.70	133.33	179.83	206.65
6.	राज्य योजनाओं हेतु राज्य सरकार अनुदान से व्यय	17.65	19.01	35.41	32.44	49.07
7.	अन्य प्राप्तियों से व्यय	0.46	0.42	0.48	0.40	0.53
योग		**1,148.54**	**1,156.62**	**1,588.08**	**1,698.31**	**2,104.12**

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

* विभाग के पास अलग-अलग आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। इन आंकड़ों में अन्तशेष भी शामिल है।

उल्लेखनीय है कि पंचायती राज विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को उपलब्ध करवायी गयी समस्त निधियां बुनियादी स्तर पर वास्तविक व्यय के स्थान पर व्यय के रूप में दर्शाई गई है। पंचायती राज विभाग के पास पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किए गए व्यय के सटीक आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त, यह पाया गया कि विभाग ने पंचायती राज संस्थाओं द्वारा व्यय को नियंत्रित करने/समीक्षा करने के लिए कोई आवधिक विवरणी निर्धारित नहीं की थी, जिसके परिणामस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं की कार्यपद्धति में अनियमितता एवं कमज़ोर नियंत्रण प्रणाली थी, जिसकी अध्याय-2 में चर्चा की गई है।

वर्ष 2014-15 से 2016-17 की अवधि हेतु लेखापरीक्षा द्वारा नमूना-जांचित 57 पंचायती राज संस्थाओं में निधियों का वास्तविक उपयोग 64 से 72 प्रतिशत के मध्य था तथा 2015-16 से 2017-18 की अवधि में लेखापरीक्षा द्वारा नमूना-जांचित 113 पंचायती राज संस्थाओं में यह 57 से 61 प्रतिशत के मध्य रहा जैसा कि नीचे **तालिका-6 (i) व (ii)** में वर्णित है:

तालिका-6 (i): 2017-18 के दौरान नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं में 2014-15 से 2016-17 की अवधि हेतु निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आकलन	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)	व्यय की प्रतिशतता
2014-15	55.23	38.26	16.97(-)	69
2015-16	89.40	64.33	25.07(-)	72
2016-17	88.74	56.77	31.97(-)	64

स्रोत: नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत आंकड़े।

तालिका-6(ii): 2018-19 के दौरान नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं में 2015-16 से 2017-18 की अवधि हेतु निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आकलन	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)	व्यय का प्रतिशतता
2015-16	129.40	73.19	56.21(-)	57
2016-17	131.94	74.85	57.09(-)	57
2017-18	161.44	99.15	62.29(-)	61

स्रोत: नमूना-जांचित पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत आंकड़े।

1.5 पंचायती राज संस्थाओं में लेखांकन प्रणाली

पंचायती राज संस्थाएं अपने लेखों का अनुरक्षण हिमाचल प्रदेश पंचायती राज सामान्य नियमावली, 1997 के अंतर्गत निर्धारित प्रोफार्मा में करती हैं। ग्राम पंचायतों के लेखे, निदेशक-सह-विशेष सचिव, पंचायती राज विभाग द्वारा नियुक्त पंचायत सचिव तथा मुख्य कार्यकारी अधिकारी-सह-खंड विकास अधिकारी द्वारा अनुबंध के 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-सह-सचिव, जिला परिषद् द्वारा अनुरक्षित किए जाते हैं।

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा की थी कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के लेखों के अनुरक्षण पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखे। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक और पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार ने 2009 में पंचायती राज संस्थाओं हेतु आदर्श लेखांकन संरचना की अनुशंसा की थी। राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं में आदर्श लेखांकन संरचना के अनुसार लेखों के अनुरक्षण हेतु पंचायती राज मंत्रालय द्वारा विकसित पी०आर०आई०ए० सॉफ्ट नामक सॉफ्टवेयर अपनाया गया था (मार्च 2011)। उप-निदेशक (पंचायती राज विभाग) ने बताया (जुलाई 2019) कि भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक तथा पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार की अनुशंसा के आधार पर पी०आर०आई०ए० सॉफ्ट पर लेखों का अनुरक्षण किया जा रहा है। पी.आर.आई.ए. सॉफ्ट के कार्यान्वयन से सम्बन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्षों का उल्लेख अध्याय-2 में किया गया है।

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

सुदृढ़ 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 स्थिति पर रिपोर्टिंग की समयबद्धता तथा गुणवत्ता सुशासन 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-धारकों 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 अभिलेखे, पंजिकाएं, फार्म एवं लेखों का अनुरक्षण करना अपेक्षित है। पंचायती राज संस्थाओं की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में पाई गई विसंगतियों के परिणामस्वरूप कार्यों के कार्यान्वयन/ व्यय में हुई अनियमितता की अध्याय-2 में चर्चा की गई है।

1.7 पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा एवं आंतरिक लेखापरीक्षा

हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 118 के अनुसार हिमाचल प्रदेश राज्य लेखापरीक्षा विभाग को पंचायती राज संस्थाओं की प्राथमिक लेखापरीक्षा संचालित करने का अधिकार दिया गया है। वर्ष 2017-19 के दौरान 457 पंचायती राज संस्थाओं की हिमाचल प्रदेश राज्य 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 लेखों की लेखापरीक्षा हेतु निदेशक, पंचायती राज के नियंत्रण में एक पृथक एवं स्वतंत्र आंतरिक लेखापरीक्षा अभिकरण होगा।

वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान निदेशक, पंचायती राज के अधीन लेखापरीक्षा विंग द्वारा संचालित आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे **तालिका-7** में दी गई है:

तालिका-7: 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

संस्था का नाम	कुल इकाइयां	लेखापरीक्षा के लिए योजना में शामिल इकाइयों की संख्या		लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या		लेखापरीक्षा नहीं की गई इकाइयों की संख्या		कमी (-)/ आधिक्य (+) की प्रतिशतता	
		2017-18	2018-19	2017-18	2018-19	2017-18	2018-19	2017-18	2018-19
जिला परिषद्	12	0	08	0	04	0	04	0	(-) 50
पंचायत समिति	78	39	62	36	44	03	18	(-) 8	(-) 29
ग्राम पंचायत	3,226	1,613	2,821	2,140	2,703	--	118	(+) 33	(-) 4

स्रोत: निदेशक, पंचायती राज विभाग।

यह पाया गया कि 2017-18 के दौरान निदेशक, पंचायती राज के अधीन लेखापरीक्षा स्कंध ने जिला परिषदों की आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना नहीं बनाई थी।

1.8 तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता

पंचवती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 20(1) के अंतर्गत वार्षिक लेखापरीक्षा योजना, लेखापरीक्षा पद्धति एवं क्रियाविधि, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण रिपोर्टिंग एवं विवरणियों को प्रस्तुत करने के सम्बंध में लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमन-2007 की धारा 152-154 के अनुसार

प्राथमिक लेखापरीक्षकों को उपयुक्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता उपलब्ध करवाने के उत्तरदायित्व के साथ भारत नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपी गयी है।

वर्ष 2017-18 एवं 2018-19 हेतु लेखापरीक्षा योजनाएं प्राथमिक लेखापरीक्षक (निदेशक, हिमाचल प्रदेश राज्य लेखापरीक्षा विभाग) से प्राप्त की गईं तथा इस कार्यालय में लेखापरीक्षा योजना की प्रक्रिया के लिए दर्ज की गईं।

प्राथमिक लेखापरीक्षक (निदेशक, हिमाचल प्रदेश राज्य लेखापरीक्षा विभाग) ने हिमाचल प्रदेश पंचायती राज (वित्त, बजट, लेखे, संपरीक्षा, सकर्म, कराधान एवं भत्ते) नियमावली, 2002 की धारा 80 में निर्धारित लेखापरीक्षा पद्धति व लेखापरीक्षा के लिए प्रक्रियाओं का अनुसरण किया।

वर्ष 2017-19 के दौरान कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हिमाचल प्रदेश द्वारा प्राथमिक लेखापरीक्षक द्वारा की गई पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा में से 45 निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा की। निरीक्षण प्रतिवेदनों का मूल्यांकन किया गया एवं सुधार व अनुवर्ती कार्रवाई के लिए सिफारिशें की गईं। निम्नलिखित सिफारिशें की गईं:

i. आपत्तियां उठाते समय संदर्भित नियमों को अलग परिच्छेदों में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया जाए।
ii. लेखापरीक्षिती इकाई को लेखापरीक्षा ज्ञापन जारी किया जाए।
iii. सचिव, ग्राम पंचायत के उत्तर को लेखापरीक्षा परिच्छेदों में सम्मिलित किया जाए।

उल्लेखनीय है कि पिछले वर्षों के दौरान सुधार हेतु कुछ इसी तरह की सिफारिशें की गई थीं परन्तु कमियां बनी रहीं, जो इंगित करता है कि हिमाचल प्रदेश राज्य लेखापरीक्षा विभाग ने इसे दूर करने के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाए।

हिमाचल प्रदेश राज्य लेखापरीक्षा विभाग के लेखापरीक्षा स्टाफ को उनकी आवश्यकतानुसार हर साल दो दिवसीय प्रशिक्षण दिया जाता है। 2017-18 के दौरान, हिमाचल प्रदेश राज्य लेखापरीक्षा विभाग के 24 प्रतिभागियों को 8 एवं 9 फरवरी 2018 को इन विषयों पर प्रशिक्षण दिया गया: (i) वित्त, कराधान एवं दावों की वसूली के संबंध में सांविधिक प्रावधान (ii) पंचायती राज संस्थाओं की निधियां, उनका संचालन, अनुप्रयोग एवं निवेश (iii) बजट, व्यय व भंडार (iv) लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण (v) पंचायती राज लोक निर्माण नियम तथा (vi) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम का परिचय एवं इसके संचालन संबंधी दिशानिर्देश। 2018-19 के दौरान, 11 और 12 मार्च 2019 को हिमाचल प्रदेश राज्य

लेखापरीक्षा विभाग के 25 प्रतिभागियों को इन विषयों पर प्रशिक्षण दिया गया: (i) पीआरआईएस सॉफ्ट (पंचायती राज संस्थाओं में लेखांकन प्रणाली) (ii) शहरी स्थानीय निकायों एवं पंचायती राज संस्थाओं के कार्यों की लेखापरीक्षा; तथा (iii) शहरी स्थानीय निकायों एवं पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा मांगों, मुख्य दस्तावेज व लेखापरीक्षा रिपोर्टों का मसौदा तैयार करना।

1.9 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

वर्ष 2017-18 के दौरान इस कार्यालय द्वारा 57 पंचायती राज संस्थाओं के लेखों एवं अभिलेखों की नमूना जांच की गई तथा सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिवेदन जारी किए गए। इसमें आवधिकता एवं व्यय के आधार पर चयनित तीन जिला परिषद् (12 में से), नौ पंचायत समितियां (78 में से) एवं 45 ग्राम पंचायतें (3,226 में से) **(परिशिष्ट-3 (i))** शामिल थीं| वर्ष 2018-19 के दौरान 113 पंचायती राज संस्थाओं के लेखाओं एवं अभिलेखों की नमूना जांच की गई तथा सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं को प्रतिवेदन जारी किए गए। इसमें आवधिकता एवं व्यय के आधार पर चयनित तीन जिला परिषद् (12 में से), सात पंचायत समितियां (78 में से) एवं 103 ग्राम पंचायतें (3,226 में से) शामिल थीं **(परिशिष्ट-3 (ii))**। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अध्याय-2 में चर्चा की गई है।

1.10 अनुपालना हेतु लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन एवं लेखापरीक्षा परिच्छेद

तकनीकी मार्गदर्शन एवं सहायता के तहत की गई पंचायती राज संस्थाओं की लेखापरीक्षा के परिणामों के रूप में कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा),हिमाचल प्रदेश द्वारा मार्च 2019 तक 16,968 परिच्छेदों से युक्त 2,454 निरीक्षण प्रतिवेदन सम्बंधित पंचायती राज संस्थाओं को जारी किए गए थे।

इनमें से मार्च 2019 तक एक निरीक्षण प्रतिवेदन एवं 86 परिच्छेद समायोजित/निरस्त किये गए तथा 2,453 निरीक्षण प्रतिवेदन तथा 16,882 परिच्छेद अनुपालना हेतु लंबित रहे।

विवरण नीचे **तालिका-8** में दिया गया है:

तालिका-8: बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन एवं लेखापरीक्षा परिच्छेद

क्र. सं.	निरीक्षण प्रतिवेदनों को जारी करने का वर्ष	31 मार्च 2018 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदन/ परिच्छेद		वर्ष 2018-19 के दौरान योग		कुल		2018-19 के दौरान समायोजित/ निरस्त किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों/ परिच्छेदों की संख्या		31 मार्च 2019 तक बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/ परिच्छेदों की संख्या	
		निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद	निरीक्षण प्रतिवेदन	परिच्छेद
1.	2014-15 तक	1,989	12,754	-	-	1,989	12,754	1	74	1,988	12,680
2.	2015-16	155	1,322	-	-	155	1,322	-	7	155	1,315
3.	2016-17	140	1,019	-	-	140	1,019	-	1	140	1,018
4.	2017-18	57	506	-	-	57	506	-	1	57	505
5.	2018-19	-	-	113	1,367	113	1,367	-	3	113	1,364
योग		**2,341**	**15,601**	**113**	**1,367**	**2,454**	**16,968**	**1**	**86**	**2,453**	**16,882**

पंचायती राज संस्थाओं तथा पंचायती राज विभाग के साथ बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों/ परिच्छेदों को समायोजित करने हेतु नियमित रूप से पत्राचार किया जा रहा है परन्तु इसके बावजूद बकाया परिच्छेदों की संख्या में वृद्धि हुई है। बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं परिच्छेदों की बढ़ती प्रवृत्ति लेखापरीक्षा आपत्तियों की अनुपालना की ओर अपर्याप्त गंभीरता तथा कमज़ोर नियंत्रण तंत्र का परिचायक है। विभाग को पंचायती राज संस्थाओं में पुनरावर्ती प्रकृति की अनियमितताओं को कम करने के लिए लेखापरीक्षा आपत्तियों की अनुपालना/ समायोजन एवं अनुवर्ती कार्रवाई की दिशा में पर्याप्त ध्यान देना चाहिए।