अध्याय -V

सरकारी विभाग में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

मत्स्य विभाग

5.1 मत्स्य विभाग में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

विशिष्टतायें

आन्तरिक नियंत्रण एक प्रक्रिया है, जिसका उद्देश्य संगठन को युक्ति संगत विश्वसनीय लक्ष्य की प्राप्ति के लिये अवसर प्रदान करना एवं परिसम्पतियों की हानि के विरूद्ध सुरक्षा हेतु विश्वसनीय वित्तीय एवं संचालन पद्धति आँकड़े,, प्रतिवेदनों के संबंध में नियमों-विनियमों के साथ स्वीकृति देना है। मत्स्य विभाग की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली के मूल्यांकन में इन विषयों पर जैसे, नियमानुसार स्वीकृति नहीं देना,नियमावलियों का अभाव, बजट की तैयारी में अनुशासन की कमी, व्यय-नियंत्रण में दुर्बलता, कार्यक्रम/योजनाओं का निम्नस्तरीय कार्यान्वयन एवं अनुश्रवण तथा मूल्यांकन की कमी आन्तरिक नियंत्रण की दुर्बलता को प्रकट करता है। आन्तरिक लेखा परीक्षा का अभाव था।

प्राक्कलन का अवास्तविक होने के कारण बजटीय नियंत्रण त्रुटिपूर्ण था। बचतों को समय पर अभ्यर्पित नहीं किया गया और उसे व्यपगत होने दिया गया । निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी द्वारा किये गये व्यय को नियंत्रण पदाधिकारी द्वारा अनुश्रवण नही किया गया जबकि तीन जिला मत्स्य पदाधिकारियों द्वारा नियमित रूप से रोकड़ बही नहीं लिखा गया।

[कंडिकायें 5.1.5.1, 5.1.5.2 एवं 5.1.6.2]

मछुआ आवास योजना के अन्तर्गत 35 मछुआ आवासों के लिये मानकों के विपरीत 14 लाख रूपये का एक मुश्त अनुदान दिया गया एवं लाभान्वितों द्वारा अनुदान प्राप्त करने के उपरान्त आवास को पूर्ण नहीं किया गया।

[कंडिकायें 5.1.7.1]

नेशनल फेडरेशन ऑफ फीशरमैन को-ऑपरेटिव लिमिटेड (एफ.आई.एस.एच.सी.ओ. पी.एफ.ई.डी) को 9.88 लाख रूपये अग्रिम देने के बावजूद मछुआरों को सामूहिक दुर्घटना बीमा विस्तार प्रदान नहीं किया गया।

[कंडिकायें 5.1.7.3]

बचत सह सहायता योजना यद्यपि लागू नहीं थी फिर भी राज्य में कार्यान्वित की गयी और विभाग द्वारा नौ लाख रूपये का व्यय किया गया

[कंडिकायें 5.1.7.4]

आन्तरिक लेखा परीक्षा का अभाव था। वित्त विभाग द्वारा भी विभाग की इकाइयों की आन्तरिक लेखा परीक्षा का संचालन नहीं किया गया।

[कंडिकायें 5.1.11]

5.1.1 प्रस्तावना

आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली एक सम्पूर्ण प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक संगठन के क्रियाकलापों को नियंत्रित करते हुए उसके उद्देश्यों को कारगर रूप से प्राप्त किया जा सके। लेखा परीक्षा में मत्स्य विभाग की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली का मूल्यांकन संचालित किया गया। मत्स्य विभाग का समग्र उद्देश्य मत्स्य संवर्धन की विज्ञान सम्मत विधि अपनाकर मछली उत्पादन की वृद्धि करना एवं यथोचित दर पर उच्च उपज वाले मछली-बीज को मछुआरों के बीच वितरित करके रोजगार का सुअवसर उत्पन्न करना एवं उन्हें मत्स्य संवर्धन संबंधी प्रशिक्षण देना है। विभाग केन्द्र एवं राज्य द्वारा प्रायोजित कार्यक्रमों जैसे मछुआ आवास योजना, तालाब निर्माण योजना, बचत सह सहायता योजना को योजनान्वित एवं क्रियान्वित करता है।

5.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रधान सचिव, पशुपालन एवं मत्स्य विभाग के प्रमुख होते हैं। विभाग के अंतर्गत एक निदेशालय है जिसके प्रमुख निदेशक होते हैं और उनकी सहायता तीन उप निदेशक करते हैं। जिला स्तर पर योजनाओं का कार्यान्वयन जिला मत्स्य पदाधिकारी (जि.म.पदा.) द्वारा किया जाता है। उन्हें मत्स्य प्रसार पदाधिकारी, मत्स्य निरीक्षक एवं अन्य मत्स्य कर्मचारियों द्वारा सहयोग दिया जाता है। राज्य में इस विभाग के अंतर्गत एक मत्स्य अनुसंधान संस्थान भी है।

5.1.3 लेखा परीक्षा के उद्देश्य

लेखा परीक्षा का उद्देश्य यह पता लगाना था कि विभाग के निम्नलिखित नियंत्रण प्रणाली यथास्थान एवं प्रभावकारी थे

- बजट नियंत्रण;
- व्यय पर नियंत्रण;
- परिचालन नियंत्रण;
- सम्पत्ति सूची नियंत्रण;
- मानव शक्ति नियंत्रण;
- अनुश्रवण एवं मूल्यांकन तथा
- आन्तरिक लेखा परीक्षा

5.1.4 लेखा परीक्षा का क्षेत्र

अप्रैल से जून 2006 के दौरान मत्स्य निदेशालय, 22 जिला मत्स्य पदाधिकारियों में से छः[1], जि. म. प. एवं राज्य मत्स्य अनुसंधान संस्थान, राँची के अभिलेखों की नमूना जाँच के माध्यम से वर्ष 2001-06 में मत्स्य विभाग की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की पर्याप्तता एवं प्रभावोत्पादकता निर्धारित करने के लिये एक समीक्षा की गई।

[1] बोकारो, दुमका, गढ़वा, गुमला, हजारीबाग एवं पलामू।

अप्रैल 2006 में प्रधान सचिव के साथ एक प्रारंम्भिक बैठक हुई जिसमें लेखा परीक्षा के उद्देश्यों पर चर्चा की गई। नवम्बर 2006 में प्रधान सचिव के साथ एक समापन बैठक भी हुई जिसमें लेखा परीक्षा के सभी निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं को स्वीकृत किया गया। संवीक्षा के परिणामों को अनुवर्ती कंडिकाओं में विमर्शित किया गया है।

लेखा परीक्षा के निष्कर्ष

5.1.5 बजटीय नियंत्रण

बजट में प्रावधान की गयी निधि, निदेशक द्वारा इकाई कार्यालयों को विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु विमुक्त की जाती है।

5.1.5.1 बजट प्राक्कलन का विलम्बित प्रस्तुतीकरण

बजट प्राक्कलन का प्रस्तुतीकरण बिलम्वित था

बजट नियमावली के अनुसार नियंत्री पदाधिकारी को वर्तमान वर्ष के लिये पुनरीक्षित प्राक्कलन एवं आगामी वर्ष के लिये बजट प्राक्कलन प्रति वर्ष 30 सितम्बर तक प्रशासनिक विभाग को भेजना था जिसे आगे प्रतिवर्ष 6 अक्टूबर तक प्राक्कलनों को वित्त विभाग को प्रस्तुत करना था। यह देखा गया कि विभाग द्वारा वर्ष 2001-06 के अन्तर्गत वित्त विभाग को बजट प्राक्कलन प्रस्तुति में लगातार विलम्ब किया गया। यह विलम्ब 14 से 244 दिनों के बीच था।

5.1.5.2 लगातार बचतें

बजट नियमावली में यह विहित है कि बजट प्राक्कलन जहाँ तक संभव हो सही होना चाहिए। लेखा परीक्षा जाँच में यह देखा गया कि निधि की वास्तविक आवश्यकता का निर्धारण किये बिना विभाग द्वारा बजट तैयार किया गया। 2001-06 के दौरान अत्यधिक बचत यह प्रमाणित करती है कि बजट की तैयारी आवश्यकता आधारित नहीं थी, जैसा कि नीचे दिखाया गया है:

(करोड़ रूपये में)

वर्ष	बजट प्राक्कलन	व्यय	बचतें	प्रतिशतता
2001-02	7.03	6.34	0.69	9.81
2002-03	11.08	7.26	3.82	34.47
2003-04	9.45	6.74	2.71	28.67
2004-05	12.51	9.47	3.04	24.30
2005-06	16.84	13.13	3.71	22.03
कुल	**56.91**	**42.94**	**13.97**	**24.54**

वर्ष 2001-06 के दौरान आबंटित निधि से कम उपयोग के कारण 9.81 एवं 34.47 प्रतिशत के बीच बड़ी बचतें हुईं। यह भी देखा गया कि विभाग द्वारा क्षेत्र इकाइयों को निर्गमन के लिए स्वीकृति आदेश वर्ष के अन्त में दिया गया। आगे, वित्त विभाग द्वारा निर्गत निर्देशानुसार, प्राक्कलन में पदाधिकारियों एवं स्थापना (कर्मचारी) का विस्तृत विवरण दिया जाना था। तथापि, समीक्षा अवधि में मत्स्य विभाग के नियंत्री पदाधिकारी द्वारा बजट प्राक्कलन में ऐसा कोई ब्योरा नहीं पाया गया।

5.1.5.3 बचत का अभ्यर्पण

बचतें समय से अभ्यर्पित नहीं हुईं

विभाग के नियंत्री पदाधिकारी का यह दायित्व है कि वह बचतों की संभावित स्थिति में समय पर निधियों का पुनः विनियोग/अभ्यर्पण करना सुनिश्चित करें। यह देखा गया कि बचतों को विभाग द्वारा समय पर अभ्यर्पित नहीं किया गया और व्यपगत होने दिया गया। परिणामस्वरूप, राशि का अन्य उद्देश्यों में उपयोग नहीं किया जा सका।

सरकार ने कहा कि सभी निकासी एवं व्ययन पदाधिकारियों को आगामी वर्ष से बजट की तैयारी में बजट नियमावली के नियमों का अनुसरण करने हेतु आवश्यक निर्देश निर्गत (नवम्बर 2006) किया गया था।

5.1.6 व्यय नियंत्रण

5.1.6.1 व्यय का अनुश्रवण

बजट नियमावली के अनुसार सभी निकासी एवं व्ययन पदाधिकारियों को व्यय की विवरणी (एस.ओ.ई.) का कोषागार से समाशोधित करके नियंत्री पदाधिकारी (नि.प.) को प्रत्येक माह के प्रथम सप्ताह तक उपलब्ध कराना आवश्यक है। व्यय विवरणी की प्राप्ति को देखने के क्रम में नियंत्री पदाधिकारी द्वारा एक ब्रॉड शीट बनाया जाता है। इन विवरणियों के आधार पर पूर्ववर्ती माह तक अनुदान के अन्तर्गत नि.पदा. द्वारा व्यय विवरणी तैयार की जाती है।

विभाग में 25 निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी थे। नमूना जाँच की गयी इकाइयों में यह देखा गया कि यद्यपि सभी नि. एवं व्य.पदा. से व्यय विवरणियाँ प्राप्त की जा चुकी थीं, इन्हें कभी भी कोषागार के आँकड़ों से समाशोधित नहीं किया गया था। नि. एवं व्यय.पदा. द्वारा नियंत्री पदाधिकारी को इसका प्रस्तुतीकरण 15 एवं 50 दिनों के मध्य के विलम्ब से किया गया था। परिणामस्वरूप नि.पदा. विभाग को समेकित व्यय विवरणी प्रस्तुत करने में असफल रहा। फलतः विभाग व्यय पर प्रभावी नियंत्रण नहीं रख सका। इस तरह, नि. एवं व्य. प. द्वारा किये गये व्यय के अनुश्रवण का सभी स्तरों पर अभाव था।

5.1.6.2 रोकड़ बही का अनुरक्षण

झारखण्ड कोषागार संहिता, खण्ड -I, नियम 86 के प्रावधानों के अनुसार सभी वित्तीय लेन-देनों के घटित होने के तुरन्त बाद रोकड़ बही में दर्ज किया जाना चाहिए और नि. एवं व्य.पदा. द्वारा प्रविष्टि को अभिप्रमाणित किया जाना चाहिए। प्रत्येक माह रोकड़ का भौतिक सत्यापन होना चाहिए और रोकड़ बही में इस संबंध में एक प्रमाण-पत्र अभिलेखित किया जाना चाहिए।

नमूना जाँच किये गये जिला मत्स्य पदाधिकारियों (जि.म.पदा.) की रोकड़ बही की संवीक्षा से यह देखा गया कि इन सभी प्रावधानों का कड़ाई से अनुसरण संबंधित नि. एवं व्य.पदा. द्वारा नहीं किया गया था। नमूना जाँच किये गये तीन जिलों में यह देखा

गया कि रोकड़ बहियों को नियमित रूप से नहीं लिखा गया था जैसा कि नीचे दिखाया गया हैः

नि. एवं व्य.पदा. का नाम	रोकड़ बही नहीं लिखे जाने की अवधि	अंतर्ग्रस्त राशि
जि.म.पदा., दुमका	9 अगस्त 2005 से 31 मार्च 2006	20.57 लाख रूपये
जि.म.पदा., गढ़वा	22 फरवरी 2003 से 10 फरवरी 2005	50.02 लाख रूपये
जि.म.पदा., पलामू	6 जुलाई 2000 से 16 जनवरी 2001 20 जुलाई 2004 से 31 मई 2006	2.24 करोड़ रूपये

रोकड़ बही को नियमित रूप से नहीं लिखना केवल संहिता के प्रावधानों का उल्लघंन ही नहीं था बल्कि छल के जोखिम एवं सरकारी धन के दुर्विनियोग की आशंका भी होती थी।

सरकार ने कहा कि सभी तीनों नि. एवं व्य.पदा. द्वारा अपनी रोकड़ बहियों को पूर्ण कर लिया गया था (नवम्बर 2006)। सभी नि. एवं व्यय.पदा. को रोकड़ बही नियमित रूप से अनुरक्षित करने हेतु एवं सभी नि.पदा. को नियमित रूप से नि.एवं व्य.प. के वित्तीय लेन-देनों का निरीक्षण करने का निर्देश भी निर्गत कर दिया गया था।

5.1.6.3 रोकड़ शेष का अवधारण

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 300 में यह प्रावधान है कि किसी धन की कोषागार से तब तक निकासी नहीं की जानी चाहिए जब तक उसके तत्काल संवितरण की आवश्यकता नहीं हो। उक्त नियमों का उल्लघंन करते हुए नि. एवं व्य.पदा. ने प्रत्येक वर्ष के अन्त में भारी रोकड़ शेष का अवधारण किया जैसा कि नीचे दिखाया गया हैः

(लाख रूपये में)

नि. एवं व्य. पदा. का नाम	वर्ष				
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
जि.म.पदा., पलामू	59.32	82.59	62.55	101.34	*प्रा. नहीं
जि.म.पदा., गढ़वा	-	-	-	23.46	77.68
जि.म.पदा., बोकारो	0.47	2.60	15.94	11.95	11.00
जि.म.पदा., गुमला	20.35	47.02	45.20	111.53	67.26
जि.म.पदा., हजारीबाग	23.05	48.06	52.53	99.28	102.25
जि.म.पदा., दुमका	59.57	59.31	84.32	78.96	102.97

** रोकड़ बही नहीं लिखी गयी थी।*

रोकड़पाल से प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गयी थी

लेखा परीक्षा द्वारा रोकड़ अवधारण की अवधि का पता नहीं लगाया जा सका क्योंकि नमूना जाँच की गयी किसी भी इकाइयों में रोकड़ बहियों का विपत्रवार/भाउचरवार विश्लेषण संधारित नहीं किया गया था। आगे यह भी, कि झारखण्ड वित्तीय नियमों के प्रावधानों के अनुसार किसी भी छः इकाइयों के रोकड़पाल से कोई प्रतिभूति राशि प्राप्त नहीं की गयी थी।

सरकार ने कहा कि (नवम्बर 2006) रोकड़ शेष को समायोजित करने एवं सभी रोकड़पालों से प्रतिभूति राशि प्राप्त करने हेतु आवश्यक निर्देश निर्गत कर दिये गये थे (नवम्बर 2006)।

5.1.6.4 ए.सी. विपत्रों का समायोजन

6.07 करोड़ रूपये का डीसी विपत्र म.ले.(ले.एवं ह.) को प्रस्तुत नहीं किया गया

झा.को.सं. खण्ड-I के नियम 319 के अनुसार महीने के दौरान ए.सी. विपत्रों पर निकाली गयी राशि का डी.सी. विपत्र अगले माह की 10 तारीख तक महालेखाकार (लेखा एवं हक) को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। यदि समय पर डी.सी. विपत्रों को प्रस्तुत नहीं किया जाता है तो आगे निकासी एवं व्ययन पदाधिकारी के पक्ष में कोई ए.सी. विपत्र पारित नहीं किया जाना चाहिए। नमूना जाँच किये गये जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से यह देखा गया कि 2001-06 के दौरान संबंधित नि. एवं व्य. पदाधिकारियों द्वारा 6.07 करोड़ रूपये की राशि की निकासी की गई थी जिसके लिये मार्च 2006 तक कोई डी.सी. विपत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था। (जैसा कि ***परिशिष्ट 5.1*** में ब्योरा है)। यह भी पाया गया कि द्वितीय ए.सी. विपत्रों की निकासी को रोकने के लिये कोई तंत्र नहीं था यद्यपि पिछले विपत्रों का समायोजन लम्बित था।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2006) कि 4.34 करोड़ रूपये के डी.सी. विपत्रों को (अक्टूबर 2006 तक के) महालेखाकार (ले. एवं हक) को प्रस्तुत किया जा चुका था एवं शेष को दिसम्बर 2006 के अन्त तक प्रस्तुत कर दिया जायेगा।

5.1.6.5 अग्रिमों का समायोजन नहीं होना

7.79 लाख रूपये के अग्रिम समायोजन हेतु लम्बित थे

जिला मत्स्य कार्यालयों, पलामू एवं गुमला में जि.म.पदा. द्वारा वर्ष 2002-04 के दौरान विभागीय कार्यों पर महत्वपूर्ण आकस्मिक व्ययों को पूरा करने के लिये कर्मचारियों को अग्रिमों की स्वीकृति की गई थी। मार्च 2006 तक संबंधित कर्मचारियों द्वारा निकासी किये गये अग्रिमों के समायोजन हेतु कोई विपत्र/भाउचर प्रस्तुत नहीं किया गया था। यथोचित समय के अन्दर इन अग्रिमों को या परवर्ती अग्रिमों की स्वीकृति देने से पूर्व इन्हें समायोजित करने का कोई प्रयत्न नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, मार्च 2006 तक 7.79 लाख रूपये की अग्रिम राशि समायोजन हेतु लम्बित थी (गुमलाः 5.44 लाख रूपये, पलामूः 2.35 लाख रूपये)।

अस्थायी अग्रिमों के समायोजन में अस्वाभाविक विलम्ब कमजोर अनुश्रवण एवं निधियों के संभावित दुर्विनियोग की ओर संकेत करता है।

5.1.7 संचालन पद्धति पर नियंत्रण

जिला मत्स्य पदाधिकारी केन्द्र प्रायोजित एवं राज्य प्रायोजित, दोनों विकासात्मक योजनाओं को जिले में कार्यान्वित करता है। इन योजनाओं के कार्यान्वयन में कई कमियाँ पाई गई जैसा कि नीचे विमर्शित किया गया हैः

5.1.7.1 मछुआ आवास योजना

प्रभावकारी अनुश्रवण के अभाव में 35 मछुआ आवास अपूर्ण रहे

मछुआरों को आवास का प्रबंध करने हेतु राज्य में मछुआ आवास योजना, एक केन्द्र प्रायोजित योजना, भारत सरकार एवं राज्य सरकार की बराबर की भागीदारी से प्रारंभ की गयी थी (मई 2005)। योजना के अनुसार विभाग द्वारा राज्य में सक्रिय मछुआरों की पहचान करनी चाहिए। जो मछुआरे गरीबी रेखा से नीचे एवं भूमिहीन हैं उन्हें प्राथमिकता

दी जानी चाहिए। इस योजना के अन्तर्गत जिन मछुआरो के पास भूमि या कच्चा मकान हो उन्हें भी लाभुकों के रूप में विचार किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त अनुदानों (40,000 रूपये) को तीन किश्तों में देना था। परवर्ती किश्तों को किये गये कार्यों का निरीक्षण एवं माप के उपरान्त विमुक्त किया जाना था।

नमूना जाँच किये गये जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में यह देखा गया कि विभाग द्वारा न तो लाभान्वितों की सूची और न ही सक्रिय मछुआरों की प्राथमिकता सूची तैयार की गई थी। बोकरो जिले में, यह पाया गया कि प्रत्येक 35 लाभान्वितों को अनुदान राशि एक मुश्त दी गयी थी (जनवरी 2006) एवं किश्तों में नहीं। सभी 35 आवास जिसमें 14 लाख रूपये अंतर्ग्रस्त थे, जुलाई 2006 तक अपूर्ण थे। हजारीबाग जिले में लाभान्वितों को भौतिक प्रगति का मूल्यांकन किये बिना पाँच किश्तों में अनुदान दिया गया था।

गरीबी रेखा से नीचे के लोगों के लिये अन्य आवासीय योजनायें जैसे इन्दिरा आवास योजना, दीन दयाल आवास योजना आदि भी है। संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि विभाग ने अन्य योजनाओं के अंतर्गत लाभुकों की गैर इरादतन द्वैधता को रोकने के लिए किसी तंत्र का विकास नहीं किया।

5.1.7.2 तालाब निर्माण योजना

लाभान्वितों की उन्नति के अनुश्रवण हेतु कोई तंत्र नहीं था

अनुसूचित जनजातियों की निजी भूमि पर 30 डेसिमल क्षेत्र में तालाब निर्माण के लिये राज्य सरकार द्वारा यह योजना 2004-05 में प्रारंभ की गयी थी। इस योजना के अनुसार तालाब निर्माण के लिये 100 प्रतिशत आर्थिक सहायता के आधार पर 45,000 रूपये अनुदान के रूप में दिया जाना था। तालाब का निर्माण इस प्रत्याशा में किया गया था कि लाभान्वितों द्वारा इसका उपयोग मछली की खेती के लिये किया जायगा और उत्पादन,कमाई से संबंधित अभिलेखों के रख-रखाव तथा आवधिक प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करना आवश्यक था। तालाबों के निर्माण के पश्चात् जिला मत्स्य पदाधिकारी द्वारा लाभान्वितों की उन्नति को ध्यान में रखा जाना था एवं प्रत्येक लाभान्वितों के लिये अलग-अलग फोल्डर का अनुरक्षरण करना था।

वर्ष 2004-06 के दौरान राज्य में 391 लाभान्वितों को निजी भूमि पर तालाब निर्माण के लिये 1.76 करोड़ रूपये की आर्थिक सहायता दी गई थी। छः नमूना जाँच किये गये जिलों में 120 लाभान्वितों को 54.00 लाख रूपये दिये गये थे। इन तालाबों का उपयोग मछली की खेती के लिये होता है इसकी जाँच के लिए विभाग द्वारा न तो किसी तंत्र का विकास किया गया था और न ही लाभान्वितों से नियमित समयांतराल में प्रगति प्रतिवेदन एकत्रित किया गया था। इस तरह, योजना के अन्तर्गत लाभान्वितों की उन्नति के अनुश्रवण के लिये आवश्यक अभिलेख का अभाव था। इसकी अनुपस्थिति के कारण, लेखा परीक्षा में उद्देश्यों की प्राप्ति की जाँच नहीं की जा सकी।

5.1.7.3 सामूहिक दुर्घटना बीमा योजना

पंजीकृत सक्रिय मछुआरों को बीमा विस्तार प्रदान करने के लिये राज्य में वर्ष 2004-05 में एक केन्द्र प्रायोजित योजना "सामूहिक दुर्घटना बीमा" प्रारंभ की गई थी जिसमें भारत सरकार एवं राज्य सरकार की बराबर का भागीदारी थी। योजनान्तर्गत राज्य सरकार के अधीन पहचान किये गये या पंजीकृत मछुआरों की मृत्यु होने पर या स्थायी पूर्ण अपंगता

के लिये 50 हजार रूपये एवं आंशिक स्थायी अपंगता के लिये 25 हजार रूपये का बीमा करवाया जायगा। इस बीमा विस्तार की अवधि 12 माह की होगी एवं इसका नीति निर्धारण फीश.कॉप.फेड. द्वारा किया जायगा। भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा बराबर हिस्सें में वार्षिक प्रीमियम, जो 15 रूपये प्रति व्यक्ति से अधिक नहीं हो, देय होगी। वर्ष 2004-06 के दौरान भारत सरकार द्वारा प्रत्येक जिले के 1500 मछुआरों के लिये 4.94 लाख रूपये विमुक्त किया गया। प्रीमियम के बराबर हिस्से का 4.94 लाख रूपये राज्य सरकार द्वारा भी विमुक्त किया गया और 22 जिलों को स्वीकृत्यादेश निर्गत किया गया।

संवीक्षा में यह देखा गया कि जि.म.पदा. द्वारा बिना लाभान्वितों की सूची के फीश.कॉप.फेड. के पक्ष में चेकों को निर्गत किया गया। इस तरह, राशियों को विमुक्त करने के पीछे जो उद्देश्य था, पूरा नहीं हुआ क्योंकि अक्टूबर 2006 तक प्रत्येक मछुआरे के लिये बीमा नहीं करवाया गया था।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2006) कि 2006-07 से आगे मछुआरों की सूची के साथ बीमा प्रीमियम फीश.कॉप.फेड. को भेजा जायगा।

5.1.7.4 बचत सह राहत योजना

केन्द्र प्रायोजित योजना भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा बराबर हिस्सों से वर्ष 2004-05 में प्रारंभ की गयी जिसमें सक्रिय मछुआरों को अनुत्पादक अवधि में राहत देने के लिए विशेषरूप से प्रबंध किया गया था। इस योजनान्तर्गत 50 रूपये प्रति माह अर्थात वर्ष में नौ महीने की अवधि तक 450 रूपये प्रत्येक मछुआरे से एकत्रित कर और एक राष्ट्रीयकृत बैंक में मत्स्य निदेशक के लेखे में जमा करना था। 450 रूपये को भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा बराबर की भागीदारी में उसी लेखे में जमा करना था। इस तरह एकत्रित की गई सारी राशि को अनुत्पादक अवधि में लाभान्वितों के बीच बाँट देना था। आगे, यह योजना केवल उन्हीं राज्यों में लागू होनी थी जहाँ अनुत्पादक मौसम में मछली शिकार पर प्रतिबंध लागू किया गया था।

राज्य में अनुत्पादक मौसम में मछली शिकार पर कोई आदेश निर्गत/अधिनियमित नहीं किया गया था यद्यपि नौ लाख रूपये विभाग द्वारा इस योजना पर खर्च किये जा चुके थे। नमूना जाँच किये गये जिलों में योजना की मार्गदर्शिका का उल्लंघन करते हुये 1500 लाभान्वितों के मध्य 3.44 लाख रूपये का वितरण हुआ था।

सरकार ने कहा कि (नवम्बर 2006) प्रजनन मौसम के दौरान मछली शिकार पर विधिक अध्यादेश को ध्यान में रखकर प्रतिबंध लगाया जायेगा।

5.1.7.5 अण्डों के रखाव-स्थान का निर्माण

जलांडक एवं पोना (युवा मछली) उत्पन्न कर उसे मछुआरों को उपलब्ध कराकर उनकी आय की वृद्धि के लिये मत्स्य विभाग द्वारा वर्ष 2001-02 के दौरान दुमका एवं पलामू में क्रमशः 17.60 लाख रूपये एवं 12.06 लाख रूपये के प्राक्कलित व्यय पर अण्डों के रखाव स्थान के निर्माण करने का प्रस्ताव था। अण्डों के दोनों रखाव स्थानों पर डीप बोरिंग की व्यवस्था की जानी थी ताकि पानी की लगातार आपूर्ति निश्चित की जा सके

जो मछलियों के अण्डों के रखाव स्थान को चालू रखने के लिये अनिवार्य था और इसके लिये विभाग द्वारा 29.66 लाख रूपये विमुक्त किया गया था (जून 2001)।

जि.म.प., दुमका एवं पलामू में, अण्डा रखाव स्थान, दुमका का निर्माण मई 2005 में जबकि पलामू का 2003 में किया गया था लेकिन दोनों मछली अण्डा रखाव स्थान कार्यरत नहीं था। पलामू में केसिंग पाईप नहीं जड़ा होने के कारण वर्ष 2003 में डीप बोरिंग असफल हो गया था जबकि दुमका में बिजली आपूर्ति की कमी के कारण मछली अण्डा रखाव स्थान कार्यरत नहीं हो सका था। निदेशक ने कहा कि 8 के.भी.किर्लोस्कर जेनरेटर सेट की व्यवस्था की जा रही थी (जून 2006)।

इस तरह, उपयुक्त योजना के अभाव में इन मछली अण्डा रखाव स्थानों को तैयार करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप 29.66 लाख रूपये का निष्फल व्यय हुआ। इसके अलावा, मछली कृषकों की आय की वृद्धि का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

5.1.7.6 विभागीय कार्यों में ठेकेदारों का लाभ देने की अनुमति

संहिता प्रावधानों के अनुसार जब विभाग द्वारा कार्य किया गया हो तब ठेकेदार का लाभ देना उपयुक्त नहीं है। जि.म.पदा., राँची के अभिलेखों की संवीक्षा में यह देखा गया कि पशुपालन विभाग एवं मत्स्य विभाग के कनीय अभियन्ता (जे.ई.) को 10 प्रतिशत (1.50 लाख रूपये) ठेकेदारी लाभ दिया गया था (जून 2006) जबकि कार्य को विभाग द्वारा कार्यान्वित किया गया था। अधिक भुगतान की वसूली के लिये अभी तक कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी।

5.1.8 सम्पत्ति सूची नियंत्रण

5.1.8.1 परिसम्पत्ति बही का रख-रखाव

जिला कार्यालयों में जिले में की जा रही विभिन्न योजनाओं के लिये एक परिसम्पत्ति बही तैयार करना एवं उसका अनुरक्षण करना आवश्यक है। 2001-06 के दौरान नमूना जाँच किये गये जिलों में ऐसी कोई परिसम्पत्ति बही का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

5.1.8.2 विनष्ट भण्डार बही का अनुरक्षण

संहिता प्रावधानों के अनुसार सरकार के सभी कार्यालयों में एक विनष्ट भण्डार बही का अनुरक्षण किया जाना चाहिए। प्रत्येक वर्ष विनष्ट भण्डारों का भौतिक सत्यापन किया जाना चाहिए एवं इस संबंध में एक प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किया जाना चाहिए। जाँच में यह प्रकट हुआ कि नमूना जाँच की गयी किसी भी इकाई में विनष्ट भण्डारों का वार्षिक भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था। विनष्ट भण्डारों के भौतिक सत्यापन नहीं होने से चोरी एवं दुर्विनियोग की आशंका रहती थी।

5.1.9 मानवशक्ति प्रबंधन

विभाग का निष्पादन एवं योजनाओं का कुशल कार्यान्वयन, आवश्यक मानवशक्ति की उपलब्धता पर निर्भर करता है। विभाग में मानव शक्ति प्रबंधन का विश्लेषण यह दर्शाता

है कि विभिन्न कार्यकारी संवर्गों में बड़ी संख्या में रिक्तियाँ है जैसा की नीचे दिखाया गया हैः

क्रम सं.	पदनाम	विभाग के अनुसार स्वीकृत बलों की संख्या	सभी इकाइयों की समेकित लेखा आधारित स्वीकृत बलों की संख्यां.	कार्यरत बल	रिक्तियाँ
1	निदेशक	1	1	1	-
2	उप निदेशक	4	3	3	-
3	जिला मत्स्य पदाधिकारी	23	23	18	5
4	सहायक अभियन्ता/ कनीय अभियन्ता	12	12	9	3
5	मत्स्य प्रसार पदाधिकारी/पर्यवेक्षक	141	127	53	74
6	मत्स्य निरीक्षक	21	21	5	16
7	लिपिक/सांख्यिकीय	87	71	32	39
8	चालक	25	22	11	11
9	मछुआ/मत्स्य रक्षक	298	136	68	68
10	अन्य	580	169	25	144
	कुल	**1192**	**585**	**225**	**360**

इस तरह यह देखा जा सकता है कि विभाग के विभिन्न संवर्गों में मानवशक्ति की अत्यन्त कमी थी, सरकार द्वारा भी यह स्वीकार किया गया कि मानवशक्ति की अत्यन्त कमी विभाग के कार्यकलापों एवं साथ ही साथ उद्देश्यों की प्राप्ति में विपरीत प्रभाव डाल रही थी। तदन्तर, विभाग द्वारा स्वीकृत बलों की गलत संख्या प्रदर्शित की गई थी विशेषकर ऊपर दिखाये गये क्र.सं. 9 एवं 10 के कर्मचारियों के विरूद्ध। सरकार ने अवलोकनों को स्वीकार करते हुए कहा (नवम्बर 2006) कि स्वीकृत बल को सुधार लिया गया था।

5.1.10 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

5.1.10.1 मत्स्य उत्पादन का मूल्यांकन एवं रोजगार उत्पादन

मत्स्य विभाग का समग्र उद्देश्य यह है कि मत्स्य संवर्धन की वैज्ञानिक विधि अपनाकर एवं रोजगार के अवसरों का सृजन करने के लिये उच्च गुणवत्ता वाले मत्स्य बीज का उत्पादन करके मत्स्य कृषकों के मध्य उपयुक्त दर से वितरित किया जाय एवं प्रशिक्षण के माध्यम से उन्हें मछली उत्पादन वृद्धि के संबंध में बताया जाय।

तथापि, यह देखा गया कि विभाग द्वारा राज्य में मछली उत्पादन एवं गरीब मछुआरों की आय में वृद्धि के मूल्यांकन के लिये कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया था।

5.1.10.2 शिकायत सुधार तंत्र

विभाग को 2001-06 के दौरान तालाबों की बन्दोबस्ती, आवास निर्माण, तालाबों की मरम्मत एवं जीणाद्धार से संबंधित पचपन शिकायती मामले प्राप्त हुए परन्तु विभाग द्वारा

इन मामलों को निपटाने हेतु कोई कारगर कदम नहीं उठाया गया था। यद्यपि, इन मामलों की जाँच के लिये संबंधित उपायुक्तों को पत्र लिखा गया था, विभाग द्वारा इन शिकायतों पर कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई थी।

5.1.11 आन्तरिक लेखा परीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा का पूर्णतः अभाव

विभाग में निजी आन्तरिक लेखा परीक्षा संभाग नहीं है। मत्स्य विभाग की आन्तरिक लेखा परीक्षा का उत्तरदायित्व वित्त विभाग की आन्तरिक लेखा परीक्षा संभाग की है, जिसने झारखण्ड के सृजन के उपरान्त से नमूना जाँच की गयी किसी भी इकाई में लेखा परीक्षा संचालित नहीं किया था। इस प्रकार, विभाग में क्षेत्रीय पदाधिकारियों के कार्यों के लिये कोई पुनर्निवेशन तंत्र नहीं था।

5.1.12 सतर्कता तंत्र

विभाग में कोई सतर्कता तंत्र नहीं था। सतर्कता तंत्र के अभाव में सरकार यह सुनिश्चित नहीं कर पाती है कि सभी संचालन एवं लेन-देन पारदर्शी एवं लोक हित में हैं। कपट एवं गबन के मामले अलक्षित हो सकते हैं एवं दोषी दण्डित नहीं होते हैं जो कि सरकारी हित के विपरीत है क्योंकि विभाग लोकनिधि को क्रियान्वित करता है।

5.1.13 निष्कर्ष

बजट मैनुअल के प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप विभिन्न लेखा शीर्षों के अन्तर्गत अत्यधिक बचत पायी गयी। रोकड़ बहियों का संधारण उपयुक्त ढ़ंग से नहीं किया गया था। संहिता प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए वित्तीय वर्ष के अन्त तक इकाइयों में भारी रोकड़ शेषों का अवधारण किया गया। ए.सी. विपत्रों पर निकासी किये गये धन का डी.सी. विपत्र समय पर प्रस्तुत नहीं किया गया एवं विचाराधीन बकाये अग्रिमों के समायोजन हेतु कोई प्रयत्न नहीं किया। विभाग के अन्तर्गत लगभग सभी योजनाओं में अपर्याप्त संचालन नियंत्रण पाया गया। मत्स्य उत्पादन बढ़ाने एवं लाभान्वितों की उन्नति के अनुश्रवण हेतु आवश्यक नियंत्रण एवं अभिलेखों का अभाव पाया गया। विभागीय संचालन संवर्ग में अत्यधिक रिक्तियाँ पाई गई। आन्तरिक लेखापरीक्षा का पूर्णतः अभाव पाया गया। विभाग में शिकायतों के प्रभावोत्पादक सुधार तंत्र का अभाव पाया गया।

5.1.14 अनुशंसायें

मत्स्य विभाग को नियमों, मैनुअलों एवं संहिता के माध्यम को विकसित करते हुए आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली को क्रियाशील बनाने हेतु अविलम्ब उचित उपाय करना चाहिए।

- बजट मैनुअल के प्रावधानों को सख्ती से अनुपालन करना चाहिए;
- संहिता प्रावधानों के अनुसार रोकड़ बही प्रत्येक दिन लिखा जाना चाहिए;

- विभाग द्वारा कार्यान्वित की जा रही विभिन्न योजनाओं के लिये विहित संदर्शिका का अनुपालन किया जाना चाहिए;
- मार्गदर्शिका के अनुसार योजनान्तर्गत बनायी गयी परिसम्पत्तियों के अभिलेखों को रखने के लिये परिसम्पत्ति बही उपयुक्त रूप से अनुरक्षित की जानी चाहिए;
- विभाग द्वारा एक प्रभावोत्पादक शिकायत सुधार तंत्र की स्थापना की जानी चाहिए एवं
- तब तक विभाग में एक आन्तरिक लेखा परीक्षा संभाग बनाया जाय, वित्त विभाग को नियमित रूप से आन्तरिक लेखा परीक्षा संचालित करनी चाहिए।

मामला सरकार को (जुलाई 2006) प्रतिवेदित किया गया एवं उनके उत्तर (नवम्बर 2006) प्राप्त हुए थे। सरकार ने लेखा परीक्षा की सभी टिप्पणियों को स्वीकार किया एवं अधीनस्थ कार्यालयों को उपयुक्त सुधारात्मक उपाय, जहाँ भी आवश्यक हो लेने का निर्देश निर्गत किया।