

योजना, भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य लागत साझेदारी (90:10) के आधार पर वित्त पोषित है। रोजगार गारण्टी निधि को राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर बनाया जाना था। मनरेगा में अधिसूचित होने के बाद जिले को अवमुक्त प्रथम किशत मूल धनराशि थी। उत्तरवर्ती अवमुक्तियाँ कार्यदायी संस्थाओं द्वारा एकीकृत मॉग एवं उपलब्ध धनराशि के 60 प्रतिशत के व्यय के उपभोग प्रमाण पत्र के प्रस्तुतीकरण आदि पर आधारित थी। किसी वर्ष के व्यय न किये गये अवशेष का समायोजन अगले वर्ष में उतना ही कम अवमुक्त कर किया जाता था।

अग्रेतर, जिला कार्यक्रम समन्वयक को प्रत्येक वर्ष दिसम्बर माह में अगले वित्तीय वर्ष के लिए श्रम बजट बनाना था जिसमें जिले में अकुशल शारीरिक कार्यों के लिए प्रत्याशित मॉग का विवरण तथा योजना में आच्छादित कार्यों के लिए मजदूरों को लगाने की योजना शामिल करना था। भारत सरकार को निधियों की स्वीकृति के पूर्व, इन श्रम बजटों में दर्शाये गये अनुमानों की जाँच करनी थी।

4.1 वित्त पोषण पैटर्न

योजना के लिए वित्त पोषण नीचे सारणीबद्ध है:

तालिका 4.1: भारत सरकार तथा राज्य सरकार के बीच वित्त पोषण का पैटर्न

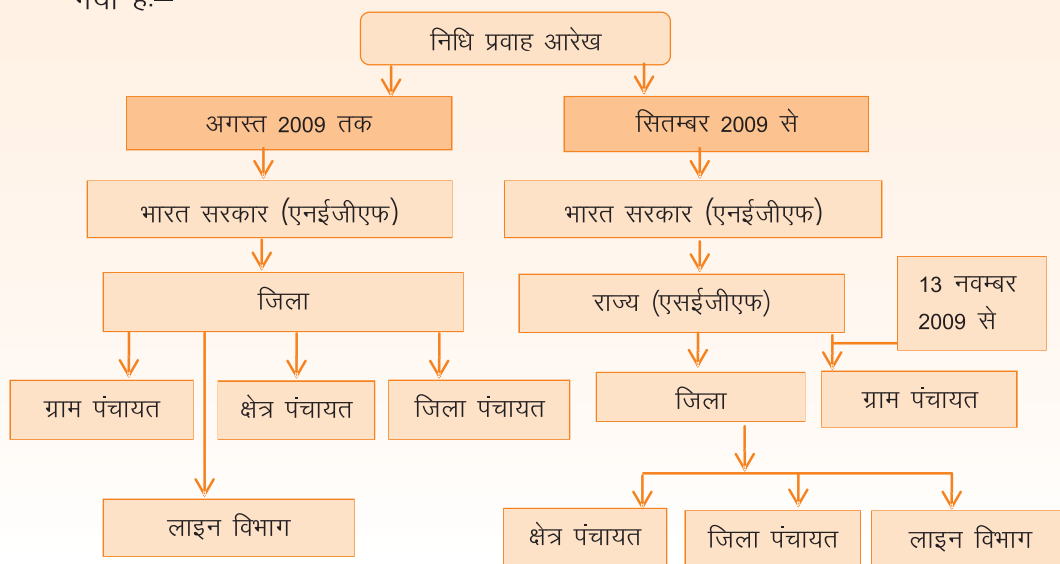
भारत सरकार	राज्य सरकार
अकुशल श्रमिकों की मजदूरी की सम्पूर्ण लागत	—
कुशल एवं अर्ध कुशल श्रमिकों की मजदूरी तथा सामग्री की लागत का 75 प्रतिशत	कुशल एवं अर्ध कुशल श्रमिकों की मजदूरी तथा सामग्री की लागत का 25 प्रतिशत
केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित किया गया प्रशासनिक व्यय	प्रार्थनापत्र दिये जाने के 15 दिन के अन्दर सरकार द्वारा रोजगार प्रदान न कराने के प्रकरण में देय बेरोजगारी भत्ता
केन्द्रीय रोजगार गारण्टी परिषद के प्रशासनिक व्यय	राज्य रोजगार गारण्टी परिषद के प्रशासनिक व्यय

4.2 रोजगार गारण्टी निधि

भारत सरकार ने राष्ट्रीय रोजगार गारण्टी निधि की स्थापना की है। राज्य सरकार श्रम बजट के सापेक्ष इस निधि से अनुदान प्राप्त करती है जोकि कार्यदायी संस्थाओं की एकीकृत मॉग की प्रस्तुति के बाद मनरेगा प्रकोष्ठ द्वारा प्रसंस्कृत तथा एमओआरडी द्वारा स्वीकृत होता है। अगस्त 2009 तक भारत सरकार ने राष्ट्रीय रोजगार गारण्टी निधि से सीधे कार्यदायी संस्थाओं¹ को निधि अवमुक्त किया था। सितम्बर 2009 से राज्य

¹ **ग्राम पंचायत:** ग्राम सभाओं के अनुमोदन के अनुसार ग्राम पंचायत अपने क्षेत्रों में परियोजना के पहचान करने, रोजगार नियत करने तथा कम से कम 50 प्रतिशत कार्यों का कार्यान्वयन तथा इनके अतिरिक्त इन कार्यों के पर्यवेक्षण करने के लिए जिम्मेदार है। ग्राम स्तर पर परिवारों का पंजीकरण करने, जॉब कार्ड निर्गत करने तथा समयबद्ध रोजगार प्रदान करने सम्बन्धी कार्य भी सम्मिलित है। **क्षेत्र पंचायत:** क्षेत्र पंचायत भी उन कार्यों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है जिनका कार्यान्वयन ग्राम पंचायत द्वारा नहीं किया गया है। **जिला पंचायत:** जिला पंचायत जिला योजना को अनुमोदित करती है तथा दो या अधिक क्षेत्र पंचायत के अधिकार क्षेत्र में आने वाले कार्यों का कार्यान्वयन भी करती है। **अन्य कार्यदायी संस्थाएँ:** लाइन विभाग, केन्द्र एवं राज्य सरकार के सार्वजनिक उपक्रम, केन्द्र एवं राज्य सरकार के अंशदायी सदस्यों सहित कोआपरेटिव सोसायटी, प्रतिष्ठित गैर सरकारी संस्थाएँ तथा स्वयं सहायता समूह भी दिशा-निर्देशों के अन्तर्गत कार्यदायी संस्था थीं।

रोजगार गारण्टी निधि की स्थापना के बाद से भारत सरकार ने धनराशि को आगे कार्यदायी संस्थाओं तथा लाइन विभागों को अवमुक्त करने के लिए राज्य रोजगार गारण्टी निधि को अवमुक्त किया। निधि प्रवाह का योजनावार सरल आरेख नीचे दिया गया है:-



लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.3 समग्र वित्तीय स्थिति

योजना के अन्तर्गत, 2007-12 की अवधि में कुल अवमुक्त धनराशि ₹ 22567.89 करोड़ के सापेक्ष इसी अवधि में ₹ 22174.35 करोड़ व्यय किया गया। 2007-12 की अवधि में वर्षवार अनुमोदित श्रम बजट के सापेक्ष अवमुक्त धनराशि तथा व्यय की समस्त स्थिति नीचे तालिका में संक्षेपित की गयी है।

तालिका 4.2 अनुमोदित श्रम बजट के सापेक्ष अवमुक्तियां तथा व्यय

वर्ष	अनुमोदित श्रम बजट	अवमुक्त ² निधि		कुल अवमुक्तियां	व्यय	व्यय के सापेक्ष अधिक (+)/ कम (-) अवमुक्त
		भारत सरकार	राज्य			
2007-08	2,500.00	1,648.31	200.00	1,848.31	1,898.25	(-) 49.94
2008-09	4,686.40	3,944.50	300.00	4244.50	3,576.06	(+) 668.44
2009-10	7,380.10	5,318.88	550.00	5868.88	5,906.04	(-) 37.16
2010-11	8,779.00	5,266.58	499.90	5766.48	5,627.85	(+) 138.63
2011-12	8,787.24	4,355.75	483.97	4839.72	5,166.15	(-) 326.43
Total	32,132.74	20,534.02	2,033.87	22,567.89	22,174.35	(+) 393.54

(स्रोत: मनरेगा प्रकोष्ठ, लखनऊ)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि राज्य सरकार द्वारा साझा दायित्व (कुल अवमुक्त का 10 प्रतिशत) की तुलना में अवमुक्त धनराशि ₹ 222.42 करोड़ कम थी। अग्रतर, लेखापरीक्षा अवधि (2007-12) में उत्तर प्रदेश ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना समिति द्वारा समेकित वार्षिक लेखों के न बनाये जाने के कारण लेखापरीक्षा में प्रत्येक वित्तीय

² राज्य सरकार से प्राप्त सूचना के आधार पर संशोधित।

वर्ष के अन्त में व्यय न की गयी अवशेष धनराशि³ का निर्धारण नहीं किया जा सका। वर्ष 2009-10 में, समिति की स्थापना के बाद, मनरेगा प्रकोष्ठ द्वारा, 2007-12 के वार्षिक लेखों को बनाया गया परन्तु लेखे भारत सरकार की अवमुक्तियों⁴ को सही तरीके से समाहित नहीं करते थे। इसके अतिरिक्त प्रकोष्ठ ने दोनों स्रोतों यथा भारत सरकार एवं राज्य सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय के अलग-अलग अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया था।

इस प्रकार राज्य सरकार द्वारा कम धनराशि अवमुक्त किये जाने के कारण एक्ट में प्रावधानित साझा (शेयरिंग) का पालन नहीं किया जा सका। अग्रेतर, लेखा अभिलेखों का रख-रखाव न किया जाना, साथ ही, भारत सरकार तथा राज्य सरकार के बीच साझा दायित्व के अभिलेखों की कमी, वित्तीय अनुशासन के विपरीत थी और इस कारण केन्द्रीय निधि के दुरुपयोग किये जाने की सम्भावना से इन्कार नहीं किया जा सकता है। भारत सरकार⁵ एवं राज्य सरकार⁶ के साझा/दायित्वों के सन्दर्भ में व्यय के लेखों पर कठोर नियन्त्रण करना अनिवार्य था जिससे कि शेयर धारक उपलब्ध कराये गये रोजगार के व्यय को एक्ट द्वारा विहित प्रावधान के अनुसार वहन कर सकें।

4.4 राज्य रोजगार गारण्टी निधि बैंक खाते

योजना को राज्य के सभी जिलों में फरवरी 2006 से अप्रैल 2008 (परिशिष्ट-IV) के बीच तीन चरणों में लागू किया गया था। तदनुसार इन जिलों में निधि की जमा/निकासी के लिए समय-समय पर बैंक खातों को खोला गया था। सितम्बर 2009 तक, भारत सरकार इन खातों में सीधे निधि को अवमुक्त करती थी। ऐसा इस कारण से था कि आवश्यक कानूनी प्राधिकार समिति का गठन, सोसाइटी रजिस्ट्रेशन एक्ट 1860 के अन्तर्गत नहीं किया गया था तथा भारत सरकार के अनुस्मारक (नवम्बर 2008) के बावजूद एक्ट की धारा 21 (1) के क्रम में एसईजीएफ को स्थापित नहीं किया गया था। जून 2009 में, राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना समिति गठित की तथा मौजूदा बैंक खाते को राज्य निधि खाता के नाम से संसूचित किया। तथापि, विनियामक मुद्दे की उपेक्षा करते हुये राज्य सरकार ने इसके लिए कोई अधिसूचना जारी नहीं की।

शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि मनरेगा योजना के बैंक खातों को खोलने तथा संचालन हेतु अधिसूचित योजना में दी गयी व्यवस्था के संदर्भ में एसईजीएफ बैंक खाता खोलने हेतु अलग से अधिसूचना किये जाने की आवश्यकता नहीं थी तथा शासनादेश (अगस्त 2009) में भी था कि बैंक खाता संख्या-30125947162 जो कि समिति के लिए खोला गया था, का मनरेगा खाते के लिए प्रयोग किया जायेगा। उत्तर मान्य नहीं था

³ वास्तविक अव्ययित अवशेष धनराशि जो एक वर्ष में निधि की कुल उपलब्धता का हिस्सा हो गया उसे लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

⁴

(₹ करोड़ में)

वर्ष	भारत सरकार की ग्रांट	उ.प्र.सरकार की ग्रांट	कुल
2007-08	0.20	200.00	200.20
2008-09	67.88	300.00	367.88
2009-10	3,083.85	550.00	3,633.85
2010-11	5,266.59	499.90	5,766.49

⁵ इसमें अकुशल श्रमिकों के लिए मजदूरी का 100 प्रतिशत, कुशल व अर्ध कुशल श्रमिकों के लिए मजदूरी और सामग्री की लागत का 75 प्रतिशत, कार्यदायी संस्थाओं का प्रशासनिक व्यय तथा केन्द्रीय रोजगार गारण्टी परिषद का प्रशासनिक व्यय शामिल है।

⁶ इसमें कुशल तथा अर्धकुशल श्रमिकों की मजदूरी और सामग्री की कीमत का 25 प्रतिशत, बेरोजगारी भत्ता तथा राज्य रोजगार गारण्टी परिषद का प्रशासनिक व्यय शामिल है।

क्योंकि एक्ट की धारा 4(1) के अन्तर्गत योजना को अधिसूचित (फरवरी 2007) किया जाना था तथा जून 2009 में समिति के गठन के बाद, एक्ट की धारा 21 (1) के अन्तर्गत एसईजीएफ खाते को खोलने के लिए अलग से अधिसूचना की आवश्यकता थी।

4.5 वित्तीय अनियमिततायें

लेखापरीक्षा में पाया गया कि समीक्षा अवधि में, नमूना जाँच किये गये 18 जनपदों में भारत सरकार तथा राज्य सरकार ने ₹ 6,348.23 करोड़⁷ अवमुक्त किये। तथापि, 2007-12 की अवधि में कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 7,680.82 करोड़ के सापेक्ष इसी अवधि में ₹ 6,438.28 करोड़⁸ व्यय किया गया। निधि के उपयोग में पायी गयी वित्तीय अनियमिततायें निम्न प्रस्तरो में वर्णित हैं।

4.5.1 वित्तीय प्रबंधन प्रणाली

राज्य सरकार को संचालन दिशा-निर्देशों-2008 के क्रम में निधि के वितरण एवं उपयोग में पारदर्शिता, प्रभावकारिता तथा जवाबदेही को सुनिश्चित किये जाने तथा निधि के अन्तिम उपयोग पर निगाह रखने हेतु वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (एफएमएस) बनाना आवश्यक था। एफएमएस, बजट प्रस्तावों के बनाने, निधियों के लिये मांग करने, बैंकिंग की व्यवस्था करने, कार्यदायी संस्थाओं को निधियों का वितरण, व्यय का लेखांकन, संस्वीकृतियों एवं अवमुक्ति की लेखापरीक्षा, अग्रिम भुगतान के सापेक्ष उपभोग प्रमाण पत्रों/देयकों/प्राधिकार पत्रों, प्रगति रिपोर्ट भेजने, बैलेन्स शीट आदि बनाने तथा अन्त में चूक के प्रकरणों में अधिकारियों/कर्मचारियों की जवाबदेही नियत करने में सहायक था। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित मुद्दे संज्ञान में आये।

एसईजीएफ से जनपदों को निधि का हस्तांतरण

ग्राम पंचायतों को निधि का वितरण तीन दिनों के अन्दर सुनिश्चित करने के लिये, नवम्बर 2009 में, सरकार ने एसईजीएफ से सीधे ग्राम पंचायतों को निधि जारी करने का निर्णय लिया। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एफएमएस के अभिकल्प का कार्य पूर्ण नहीं था। विभिन्न क्रियान्वयन संस्थाओं (ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा लाइन विभागों) को वितरित की जाने वाली धनराशि के लिये कोई मापदण्ड नियत नहीं किया गया था इस कारण निधि के वितरण में पूर्णरूपेण समरूपता या पद्धति नहीं थी। कुछ प्रकरणों में निधि को एक समान दर पर अवमुक्त किया गया तथा अन्य प्रकरणों में जिलों के कार्मिकों के द्वारा की गयी मांग के अनुसार अवमुक्त किया गया था।

⁷ वर्ष 2007-12 की अवधि में क्रमशः ₹ 576.07 करोड़, ₹ 1208.44 करोड़, ₹ 1664.93 करोड़, ₹ 1585.91 करोड़ तथा ₹ 1312.88 करोड़।

⁸ वर्ष 2007-12 की अवधि में क्रमशः ₹ 597.01 करोड़ तथा ₹ 1162.12 करोड़, ₹ 1723.02 करोड़, ₹ 1526.72 करोड़ तथा ₹ 1429.41 करोड़।

प्रकरण का अध्ययन

नमूना जांच में परसेन्डी ब्लाक (जिला सीतापुर) को निधि वितरण करने में विलम्ब पाया गया जैसा कि नीचे वर्णित है:

- 2007-08 में ग्राम पंचायतों को एक मुश्त आधार पर धनराशि किशतों में अवमुक्त की गयी। ब्लाक ने 4 मार्च 2008 को ₹ 1.49 करोड़ की मांग की परन्तु जिले ने 18 मार्च 2008 को केवल ₹ 49.25 लाख ही अवमुक्त किये।
- 2008-09 में, ब्लाक द्वारा, 29 मार्च 2008 को मांगे गये ₹ 1.49 करोड़ के सापेक्ष जिले ने 17 अप्रैल 2008 को ₹ 25 लाख ही अवमुक्त किये।
- 2009-10 में, 26 मार्च 2009 को, ब्लाक द्वारा की गयी मांग को जिले ने 21 मई 2009 को दो माह बाद पूरा किया।
- 2010-11 में, 3 अक्टूबर 2011 को ग्राम पंचायत अहमदपुर कांजा ने चार लाख रुपये की मांग की और इसे मनरेगा प्रकोष्ठ ने 9 जनवरी 2012 को बजट वेबसाइट पर अंतिम रूप दिया। धनराशि इलाहाबाद बैंक की शाखा कसरैला के ग्राम पंचायत के खाते में 30 जनवरी 2012 को प्राप्त हुयी। इस प्रकार धनराशि के वितरण की प्रक्रिया में लगभग चार माह का समय लगा।
- 2011-12 में, ग्राम पंचायत खदनिया ने 3 दिसम्बर 2011 को चार लाख की मांग की तथा इसे मनरेगा प्रकोष्ठ ने 17 मार्च 2012 को वेबसाइट पर अन्तिम रूप दिया लेकिन ग्राम पंचायत के खाते में धनराशि 31 मार्च 2012 तक जमा नहीं हुयी थी।

इस प्रकार धनराशि के वितरण में न केवल देरी हुई बल्कि वितरित धनराशि अपर्याप्त भी थी क्योंकि धनराशि की अवमुक्ति तदर्थ आधार पर थी और किसी मापदण्ड पर आधारित नहीं थी।

निधि के हस्तांतरण के लिये परिहार्य आवर्ती व्यय

एमओआरडी ने श्रम बजट से संबंधित आंकड़ों, व्यय आदि को अपलोड करने के लिये इण्टरनेट आधारित एमआईएस साफ्टवेयर को विकसित किया जो कि मनरेगस के क्रियान्वयन की सभी आवश्यकताओं की पूर्ति करता है। इण्टरनेट आधारित एमआईएस की उपलब्धता के बावजूद, मनरेगस प्रकोष्ठ ने निधि के वितरण के लिये स्वयं का वेब आधारित साफ्टवेयर⁹ 'बजट तथा फण्ड फ्रेमवर्क' वार्षिक आवर्ती लागत ₹ 2.13 करोड़¹⁰ में विकसित (2011-12) किया। इण्टरनेट आधारित एमआईएस साफ्टवेयर (नरेगा साफ्ट) में 'बजट तथा फण्ड फ्रेमवर्क' के एक अपवाद—'ग्राम पंचायतों के बैंक खातों की विस्तृत सूचना' के अलावा सारी कार्यक्षमतायें थी। यह अतिरिक्त सूचना एमओआरडी द्वारा विकसित एमआईएस साफ्टवेयर में शामिल की जा सकती थी तथा वार्षिक आवर्ती व्यय ₹ 2.13 करोड़ पूर्ण रूप से परिहार्य था।

⁹उ.प्र. डेवलपमेन्ट सिस्टम कारपोरेशन लिमिटेड के माध्यम से, जो उ.प्र. सरकार का उपक्रम है।

¹⁰₹ 1,800.00 प्रति नामित यूजर प्रतिमाह की दर से प्रति वर्ष पाँच प्रतिशत वृद्धि के साथ। तदनुसार वर्ष 2011-12 के लिए ₹ 2.13 करोड़ जो 10.30 प्रतिशत सेवाकर को शामिल करते हुए ब्लाक स्तर के 820 यूजर तथा जिले स्तर के 72 यूजर (1800 x 12 x 892) के लिए था तथा वर्ष 2012-13 के लिए ₹ 2.23 करोड़ यूपीडीईएससीओ का भुगतान किया गया।

निधि के अवमुक्ति में पायी गयी विसंगतियाँ

बीएफएफ साफ्टवेयर में संरक्षित आंकड़ों के डाटा विश्लेषण में साफ्टवेयर के साथ ही साथ प्रक्रिया में निम्नलिखित कमियाँ परिलक्षित हुयीं:

- जैसा कि नियम में आवश्यक था, 1990 ग्राम पंचायतों को उपभोग प्रमाणपत्र प्राप्त किये बिना ही अगली किश्त अवमुक्त कर दी गयी।
- 82696 रिकार्ड में से 85 रिकार्ड में निधि की मांग शून्य पायी गयी तथापि निधि की मांग की संख्या तथा अनुरोध की तिथि अंकित थी।
- 51 जनपदों ने अपने वास्तविक व्यय से अधिक उपभोग प्रमाण पत्र (₹ 2560.63 करोड़) प्रस्तुत किया। इसको मनरेगा प्रकोष्ठ द्वारा सत्यापित नहीं किया गया।
- 42139 सीबीएस खातों में, 130 खाते डुप्लीकेट पाये गये।
- 2011-12 की अवधि में 29,401 ग्राम पंचायतों को अवमुक्त धनराशि (₹ 2,284 करोड़) उनकी मांग (₹ 1,322.24 करोड़) से अधिक थी। इसी प्रकार 4,834 ग्राम पंचायतों को अवमुक्त धनराशि (₹ 409.22 करोड़) उनके श्रम बजट से (₹ 335.13 करोड़) अधिक थी।
- 12,006 ग्राम पंचायतों द्वारा सामग्री घटक पर व्यय, निर्धारित 40 प्रतिशत से अधिक था। आगरा जनपद के 79 ग्राम पंचायतों ने केवल सामग्री पर व्यय (₹ 1.38 करोड़) किया तथा मजदूरी पर व्यय शून्य था।
- यद्यपि 1,312 ग्राम पंचायतों के प्रारम्भिक अवशेष, (₹ 106.69 करोड़) उनके श्रम बजट (₹ 79.47 करोड़) से अधिक थे तथापि इनमें से 734 ग्राम पंचायतों को अतिरिक्त धनराशि (₹ 21.75 करोड़) अवमुक्त की गयी।
- ग्राम पंचायतों को राज्य से सीधे निधि के वितरण किये जाने की नीति के क्रियान्वयन के बाद संबंधित डीपीसी ने भी 5,475 ग्राम पंचायतों को धनराशि (₹ 99.53 करोड़) अवमुक्त किया।

शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि उपभोग प्रमाण पत्र की प्रत्याशा में धनराशि को अवमुक्त किया गया तथा ग्राम पंचायतों की मांग की पूर्ति के लिये श्रम बजट से अधिक धनराशि अवमुक्त की गयी। तथापि, शासन ने ग्राम पंचायतों की मांग के बिना, धनराशि अवमुक्त किये जाने का उत्तर नहीं दिया।

उत्तर लेखापरीक्षा में मान्य नहीं था क्योंकि निधि के अधिक/बिना मांग के अवमुक्त किये जाने के असंगत निर्णय, निधि के वितरण की योजना में कमी को प्रदर्शित करता था।

4.5.2 रिवाल्विंग फण्ड

एक्ट की धारा 21 के अन्तर्गत एसईजीएफ खातों में पड़ी हुयी धनराशि का व्यय तथा वितरण राज्य सरकार द्वारा निर्धारित प्रक्रिया द्वारा किया जाना था। तथापि, संचालन दिशा निर्देशों-2008 के अनुसार, एसईजीएफ लेखों को रिवाल्विंग फण्ड की तरह संचालित किया जाना था। इसी प्रकार, जनपद, ब्लाक तथा ग्राम पंचायत स्तर के खातों को भी रिवाल्विंग फण्ड की तरह संचालित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सितम्बर 2009 के पहले, भारत सरकार से धनराशि सीधे जनपद में खोले गये मनरेगा खातों में जमा की जाती थी। अगस्त 2009 में, राज्य सरकार ने ब्लाक स्तर पर मनरेगा खातों को रिवाल्विंग फण्ड की तरह संचालन/रख-रखाव के लिए आदेश निर्गत किये। तथापि, संचालन एवं रख-रखाव हेतु नियम नहीं बनाये गये। तदनुसार, ब्लाकों को निधि¹¹ अवमुक्त की जाती थी। नवम्बर 2009 के बाद, जब एसईजीएफ से सीधे ग्राम पंचायतों को धनराशि वितरित करने का निर्णय लिया गया, रिवाल्विंग फण्ड का रखरखाव बंद हो गया जिससे संचालन दिशा-निर्देशों-2008 के प्रावधानों का उल्लंघन हुआ।

राज्य सरकार ने बताया (जनवरी 2013) कि रिवाल्विंग फण्ड, निधि की आकस्मिक आवश्यकता प्रतिपूर्ति के लिए आवश्यक थी परन्तु एसईजीएफ से सीधे ग्राम पंचायतों को धनराशि के वितरण के प्रारम्भ होने के बाद रिवाल्विंग फण्ड की आवश्यकता नहीं थी।

उत्तर संचालन दिशा निर्देशों-2008 के प्रावधानों के अन्तर्गत जिसमें खातों को रिवाल्विंग फण्ड की तरह संचालित किया जाना था, औचित्यपूर्ण नहीं था।

4.5.3 श्रम बजट

एक्ट की धारा 14(6) के अनुसार डीपीसी को अगले वित्तीय वर्ष के लिए प्रत्येक वर्ष दिसम्बर माह में श्रम बजट बनाना था जो कि मजदूरी की मांग के आकलन, इसे प्राप्त करने के लिए कार्यों का चिन्हीकरण तथा कार्यों एवं मजदूरी की प्राक्कलित लागत पर आधारित होना था। ग्राम पंचायतों की विकास योजनायें इसके लिए आधार थी।

तथापि, श्रम बजट विकास योजनाओं के अनुरूप वास्तविक प्राक्कलनों पर आधारित नहीं थे क्योंकि डीपीसी के पास विकास योजनायें उपलब्ध नहीं थी। परिणामस्वरूप, 2011-12 के सीडी मीडिया में उपलब्ध कराये गये 72 जनपदों के आंकड़ों के विश्लेषण से लेखापरीक्षा में मासिक श्रम बजट तथा वास्तविक व्यय में भिन्नता पायी गयी। इन आंकड़ों की जाँच में निम्नलिखित तथ्य परिलक्षित हुये:

- 59 जनपदों के लिए अनुमानित मानव दिवसों के सृजन (2011-12) को भारत सरकार ने श्रम बजट स्वीकृत करते समय कम (10 प्रतिशत) कर दिया था। 2011-12 में अनुमानित 46793 करोड़ मानव दिवसों के सापेक्ष, भारत सरकार ने 42000 करोड़ मानव दिवसों की स्वीकृति दी। मनरेगस प्रकोष्ठ ने, इसके सापेक्ष, मानव दिवसों को जनपदों में एक से लेकर 35 प्रतिशत तक कम कर दिया।
- भारत सरकार द्वारा एक तरफ स्वीकृत अनुमानित मानव दिवसों को घटाया गया जबकि दूसरी तरफ 26 जनपदों के श्रम बजट को उनके अनुमानित श्रम बजट से अधिक (₹ 124 करोड़) स्वीकृत किया गया।
- आठ जनपदों में, अनुमानित मानव दिवसों में, 8.38 लाख मानव दिवस की वृद्धि के साथ श्रम बजट में ₹ 49.59 करोड़ की वृद्धि भी की गयी।

इस प्रकार जनपदों द्वारा अनुमानित मानव दिवसों, उनके स्वीकृत श्रम बजट एवं भारत सरकार द्वारा स्वीकृत मानव दिवसों में कोई पारस्परिक सम्बन्ध नहीं था। राज्य स्तर पर ग्राम पंचायतों के श्रम बजट में कमी/बढ़ोत्तरी में कोई अनुपात नहीं था।

¹¹ ₹ 20 करोड़ से अधिक श्रम बजट वाले ब्लाक को ₹ 50 लाख तथा ₹ 20 करोड़ से कम श्रम बजट वाले ब्लाक को ₹ 25 लाख।

4.6 प्रशासनिक व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने राज्य के विभिन्न स्तरों के कार्मिकों द्वारा किये जाने वाले प्रशासनिक व्यय को निर्धारित (मई 2010) किया था। मनरेगा प्रकोष्ठ ने धनराशि को पहले जनपदों को वितरित किया और इसके बाद अपने आकस्मिक व्यय को पूरा करने के लिए बैंक ड्राफ्ट से धनराशि वापस प्राप्त की।

जैसा कि निर्धारित था, जनपदों को ₹ 0.75 प्रति सृजित मानव दिवस की दर से धनराशि मनरेगा प्रकोष्ठ को वापस भेजनी थी। पुनः लेखापरीक्षा ने देखा कि, जनपदों से मनरेगा प्रकोष्ठ ने एक करोड़ रुपये (2010-11) से छः करोड़ रुपये (2011-12) की धनराशि प्राप्त (स्वीकार्य से अधिक) की। इसके परिणामस्वरूप, वर्ष के अन्त में बैंक खातों में ₹ 20.79 करोड़¹² शेष था। बैंक में भारी मात्रा में धनराशि के अवशेष रहने से, निधि के अवरुद्ध होने के साथ ही साथ उसके दुरुपयोग का खतरा भी रहता है जो कि आन्तरिक नियंत्रण में शिथिलता का द्योतक है।

राज्य सरकार ने बताया (जनवरी 2013) कि राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार निधि एकत्रित की गयी थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि एकत्रित निधि स्वीकार्यता से अधिक थी।

4.7 उच्च दर पर एनजीओ/सीएसओ का अनाधिकृत रूप से लगाया जाना

संचालन दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 5.2.5 के अनुसार, एकट के अंतर्गत स्वेच्छा से पंजीकरण कराने वाले व्यक्तियों को चिन्हित करने के लिए डोर-टू-डोर सर्वे किया जाना था। ग्राम पंचायतों में सर्वे, ग्राम प्रधान के नेतृत्व में एक टीम द्वारा किया जाना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य सरकार ने 2010-11 की अवधि में लभार्थियों का पंजीकरण, ₹ 3.56 करोड़ की लागत से प्रारम्भ की गयी एक परियोजना "10 लाख वंचित परिवार-100 दिन का रोजगार" के माध्यम से राज्य के 26 जनपदों में कराये जाने का निर्णय (अगस्त 2010) लिया। इस परियोजना का उद्देश्य, गैर सरकारी संगठनों (एनजीओ) तथा सिविल सोसाइटी संगठन के माध्यम से अनुबंध के आधार पर लाभार्थी पंजीकरण हेतु सर्वेक्षण किया जाना था तदनुसार, मेसर्स एनआर-इंटरनेशनल-एनआरएमसी प्रोएक्ट कन्सोर्टियम, नई दिल्ली, एक एनजीओ को नोडल एजेंसी के रूप में और 22 सीएसओ को सम्बद्ध किया गया। लेखापरीक्षा ने अग्रेतर पाया कि भारत सरकार ने राज्य सरकार को इसे निरस्त करने के लिए सुझाव (सितम्बर 2010) दिये। परन्तु इसको निरस्त करने के स्थान पर, राज्य सरकार ने परियोजना को 31 जनपदों तक बढ़ा (नवम्बर 2010) दिया तथा योजना पर आने वाले व्यय को आईसी से करने का निर्णय लिया। भारत सरकार ने इसको निरस्त करने का सुझाव नवम्बर 2010 में पुनः दिया। तथापि, राज्य सरकार ने इसे जारी रखा तथा एनजीओ/सीएसओ को ₹ 1.44

वर्ष	कार्य दिवस (लाख में)	कुल व्यय	राज्य स्तर पर देय प्रशासनिक निधि	उपलब्ध आकस्मिक निधि	अतिरिक्त निधि (राज्य स्तर पर उपलब्ध)	व्यय	अवशेष निधि
(₹ लाख में)							
2010-11	3348.50	562784.83	2511.38	2669.61	158.23	589.78	2079.83
2011-12	2759.81	516615.00	2069.86	2756.85	686.99	712.74	2044.11

करोड़ का भुगतान किया। यह भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य समन्वय की कमी को प्रदर्शित करता है।

उत्तर में कहा गया कि राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार एनजीओ को लगाया गया था। इस प्रकार भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के विपरीत सरकार ने पंजीकरण अभियान जारी रखा।

4.8 मानदेय का अग्राह्य भुगतान

एमओआरडी के स्पष्टीकरण (मार्च 2007) के अनुसार राज्य सरकार के कर्मचारियों को मानदेय अग्राह्य था। लेखापरीक्षा ने पाया कि मनरेगा प्रकोष्ठ ने ₹ 8.17 लाख के मानदेय का भुगतान (2010-12) मनरेगा प्रकोष्ठ में कार्य करने वाले सरकारी कर्मचारियों को किया तथा व्यय को अनियमित रूप से प्रशासनिक व्यय से पूरा किया गया।

शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि मानदेय का भुगतान भारत सरकार की अन्य प्रायोजित योजनाओं की तरह किया गया। उत्तर एमओआरडी द्वारा दिये गये स्पष्टीकरण के परिप्रेक्ष्य में स्वीकार्य नहीं था।

4.9 बकाया वसूलियाँ

दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 10.4 के अनुसार, एक्ट के द्वारा प्रदत्त हकदारी, कानूनी तौर पर न्यायोचित है। अन्य कारणों के साथ ही साथ इस कारण भी अभिलेखों, विशेष रूप से वित्तीय लेनदेन के अभिलेखों का रखरखाव महत्वपूर्ण है। किसी अनियमितता के प्रकरण में समय पर वसूली एवं हानि को बचाने के उद्देश्य से समय पर समुचित कार्यवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए।

तथापि, मनरेगा प्रकोष्ठ द्वारा लेखापरीक्षा को प्रदत्त की गयी सूचनाओं के अनुसार, 2010-12 की अवधि में ₹ 3.31 करोड़ की 198 वित्तीय अनियमितताएँ थी। जिनमें, मार्च 2012 के अंत में ₹ 2.60 करोड़ की वसूली बाकी थी। शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि वसूली प्रक्रियाधीन है। वसूली की निगरानी लेखापरीक्षा में किया जाना आवश्यक है।

4.10 भुगतान एवं लेखा अभिलेखों का नियंत्रण एवं अनुश्रवण

लेखे में महत्वपूर्ण कमियाँ

वर्ष 2007-12 की अवधि में योजना के समेकित वार्षिक लेखे नहीं बनाये गये थे। जनपद स्तर पर बनाये गये वार्षिक लेखे, जो कि वित्तीय अनुश्रवण तथा नियन्त्रण के लिये मूल आंकड़े प्रस्तुत करते हैं, अनियमितताओं से भरी थी, जैसे लेखों के प्रारूप निर्धारित न किया जाना, लेखों को आम सभा द्वारा अपनाया न जाना, वार्षिक लेखों का न बनाया जाना, लेखों में सम्पूर्ण आंकड़ों को शामिल न किया जाना, प्राप्त अनुदान को वितरण के आधार पर व्यय मान लेना, मासिक स्ववायरिंग लेखों का न बनाया जाना एवं बन्द योजनाओं की निधि का अन्तरण न किया जाना आदि। ये अनियमिततायें लेखों की विश्वसनीयता पर संदेह उत्पन्न करती हैं। अनियमितताओं का संक्षिप्त वर्णन संलग्न है (परिशिष्ट-V)।

बैंकों के माध्यम से निधि का संचालन

कार्यदायी संस्थाओं को निधि के समय से वितरण को सुनिश्चित किये जाने के उद्देश्य से भारत सरकार ने मनरेगा कार्यक्रम का वित्त पोषण बैंकों के माध्यम से किया जाना स्वीकार किया। इसके बावजूद लेखा परीक्षा में पाया गया कि:

- प्राधिकार एवं भुगतान/चेक निर्गत करने का प्राधिकार एक ही अधिकारी के पास था जैसे राज्य स्तर पर आयुक्त, ग्रामीण रोजगार गारण्टी स्वीकृतकर्ता प्राधिकारी थे तथा मुख्य लेखा अधिकारी के साथ चेक पर संयुक्त हस्ताक्षरी भी थे। जनपदों में सीडीओ, डीपीसी¹³ के रूप में, बीडीओ परियोजना अधिकारी के रूप में, ग्राम पंचायतों में ग्राम प्रधान स्वीकृतकर्ता तथा चेक आहरण अधिकारी थे, इस कारण आन्तरिक नियंत्रण कमजोर था।
- देयक संस्वीकृतियाँ उप-देयकों के साथ समर्थित नहीं थीं।
- बैंकों के साथ लेन-देनों का मासिक मिलान नहीं किया जा रहा था।
- कार्यदायी संस्थाओं को, उपभोग प्रमाण पत्र के मिलान तंत्र के बिना धनराशि अवमुक्त की गयी।
- एमपीआर तथा एमआईएस के आंकड़ों में अन्तरों का मिलान नहीं किया जा रहा था।
- बिना विशिष्ट पहचान संख्या के मस्टर रोल को ब्लाकों के स्थान पर डीआरडीए¹⁴ द्वारा निर्गत किया गया था।
- समीक्षा में बताये गये नियंत्रण अभिलेखों को नहीं बनाया गया था।

कोषागार के मूल सुरक्षात्मक पहलुओं को सुनिश्चित किये बिना, बैंकों के माध्यम से वित्त पोषण किये जाने के कारण लेखांकन पर नियंत्रण प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ।

उत्तर में राज्य सरकार ने बताया (जनवरी 2013) कि बैंक खातों को, जनपद, ब्लाक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर संयुक्त रूप से दो अधिकारियों ने संचालित किया तथा लेखापरीक्षा में पायी गयी अन्य कमियों पर सुधारात्मक उपाय किया जा चुका है। उत्तर इंगित करता है कि चेक पर हस्ताक्षर करने वाले दो अधिकारियों में से एक स्वीकृतकर्ता प्राधिकारी भी थे।

बैंकिंग व्यवस्था

योजना में राज्य, जनपद, ब्लाक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर निधियों के लिये अलग-अलग बैंक खाता खोला जाना था। मनरेगा खाते की निधि का उपयोग केवल मनरेगा कार्यों पर सक्षम अधिकारी की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति के प्राप्त होने के बाद ही किया जाना था। ग्राम पंचायतों के खातों से किया गया भुगतान अगली बैठक में ग्राम सभा को अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया जाना था। बैंकों (या पोस्ट आफिस) के माध्यम से मनरेगा मजदूरी का भुगतान, भुगतान संस्थाओं तथा कार्यदायी संस्थाओं को

¹³ 7 जनवरी-2009 से प्रभावी, जिलाधिकारी को डीपीसी तथा सीडीओ को एडीपीसी के रूप में नामोदित किया गया।

¹⁴ डीआरडीए बरेली ने वर्ष 2008-09 से 2010-11 (4/11) के रूहेल खण्ड नहर डिवीजन बरेली को यूआईडी नम्बर आबंटित किये बिना 1999 मस्टर रोल जारी किया।

पृथक करने के महत्वपूर्ण साधन थे। एक्ट के प्रावधानों को क्रमशः क्रियान्वित करने एवं कामगारों को जीवनयापन की सुरक्षा हेतु समयबद्ध भुगतान (साप्ताहिक और 15 दिन से अधिक नहीं) सुनिश्चित करना आवश्यक था।

पृथक बैंक खातों का न होना, ग्राम सभा को सूचित न किये गये भुगतानों, बैंक खाते न खोले जाने एवं मजदूरी के भुगतानों में विलम्ब से सम्बन्धित लेखापरीक्षा परिणाम संलग्न है (परिशिष्ट—VI तथा VII)।

उत्तर में राज्य सरकार द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि न खोले गये बैंक खाते अब खोले जायेंगे, तथापि भुगतानों में विलम्ब के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

4.11 निष्कर्ष

समेकित वार्षिक लेखे नहीं तैयार किये गये थे। वित्तीय प्रबंधन प्रणाली अपर्याप्त थी तथा अलग-अलग समयों पर अलग-अलग मापदण्डों को अपनाया गया। एमओआरडी द्वारा विकसित इण्टरनेट आधारित एमआईएस की उपलब्धता के बावजूद विसंगत वेब आधारित बजट एवं फण्ड फ्रेमवर्क अभिकल्पित किया गया और उस पर ₹ 2.13 करोड़ का परिहार्य वार्षिक आवर्ती व्यय किया गया। श्रम बजट भी वास्तविकता से पूर्ण नहीं थे। श्रमिकों की पहचान के लिए डोर-टू-डोर सर्वे हेतु, उच्च मूल्य पर एनजीओ/सीएसओ अनधिकृत रूप से लगाये गये थे।

4.12 संस्तुतियाँ

- जनपदों/ग्राम पंचायतों को निधि के वितरण में पारदर्शिता को सुनिश्चित करने के लिये राज्य सरकार को पूर्ण वित्तीय प्रबंधन प्रणाली विकसित करनी चाहिए जो कि वितरण की जाने वाली धनराशि को मांग आधारित सुनिश्चित करने के लिए विनियमित एवं अनुश्रवित करें एवं क्रियान्वयन स्तर पर इसके त्वरित वितरण को सुनिश्चित करें।
- लेखों के प्रारूपों को निर्धारित किया जाना चाहिए तथा वार्षिक आधार पर समेकित लेखे बनाये जाने चाहिए जिन्हें समिति की आम सभा के सम्मुख उसे स्वीकार करने हेतु प्रस्तुत किया जाना चाहिए। मासिक लेखों का समाशोधन भी अलग से तैयार किया जाना चाहिए।
- कामगारों को समय से भुगतान किया जाना चाहिए। जहां खाते नहीं खुले हैं वहां तत्काल अलग बैंक खाते खोले जाने चाहिए तथा समस्त भुगतानों को अनिवार्य रूप से ग्राम सभा को सूचित किया जाना चाहिए।