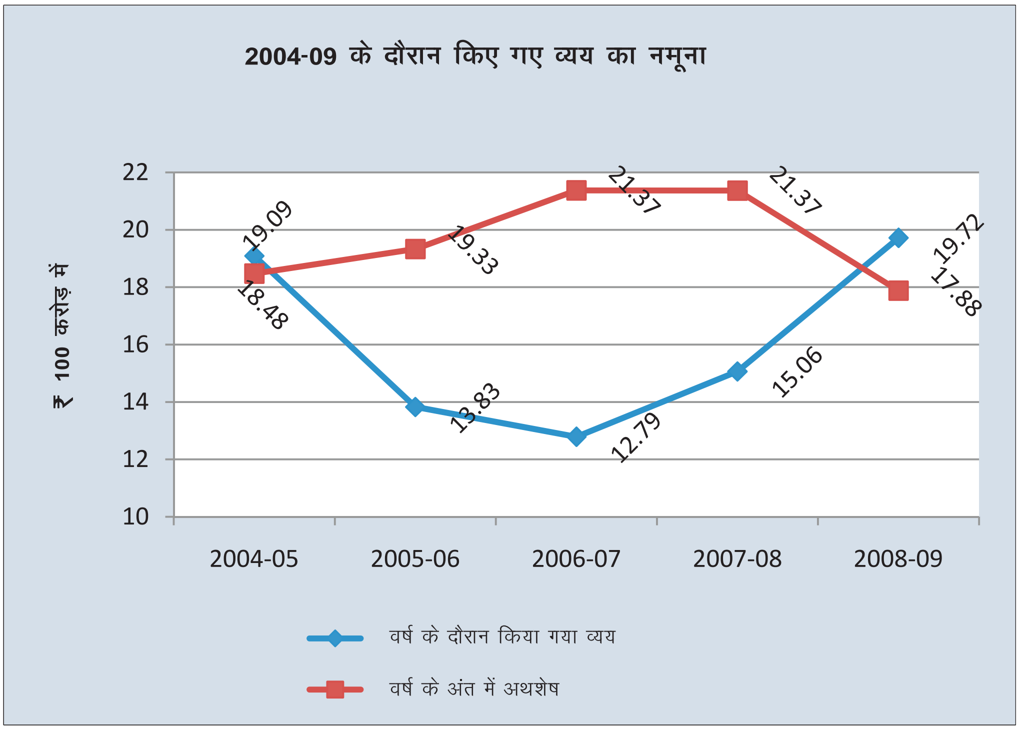
6

निधि प्रबन्धन

6.1 निधियों के उपयोग की पद्धति

पिछले पांच वर्षों के दौरान पूरे देश में जि.प्रा. के पास उपलब्ध निधियों के विरूद्ध किया गया व्यय इंगित करता है कि निधियों का उपयोग उपलब्ध निधि में से 37.43 प्रतिशत तथा 52.44 प्रतिशत के बीच रहा, जैसाकि पहले ही इस प्रतिवेदन के पैराग्राफ 1.4.2 में ब्यौरा दिया गया है। 2008-09 के अंत में अंतशेष 2004-05 आरम्भ में अथशेष ₹ 1,909 करोड़ से 25.63 प्रतिशत घटकर ₹ 1,788 करोड़ रह गया था जो निधियों के उपयोग में समग्र सुधार को इंगित करता है। तथापि, जि.प्रा. द्वारा सां.स्था.क्षे.वि.यो. हेतु खोले गए विभिन्न बैंक खातों में ₹ 1,788 करोड़ से ₹ 2,137 करोड़ के बीच पर्याप्त शेष अभी तक संचित रहे। यह निधियां संघ/राज्य की समेकित निधि से बाहर पड़ी रही।

इसके अतिरिक्त, 2004-09 के दौरान वर्ष-वार किए गए व्यय का ग्राफिय प्रस्तुतीकरण दर्शाता है कि कुछ हद तक योजना के अंतर्गत व्यय में चुनाव होने के समीप के समय में बढ़ने की जबकि मध्य की अवधि क दौरान निधियों के संचयन होने की प्रवत्ति थी। 2004-05 तथा 2008-09 के दौरान किए गए व्यय, दो जगहों क्रमशः 14वीं लोक सभा के आरम्भ तथा अंत पर



तथा 15 वीं लोक सभा के पूर्व, चुनाव वर्ष में शिखर पर थे। परिणामतः जि.प्रा. के पास अंतशेष में 2004-05 तथा 2006-07 के बीच वृद्धि थी तथा 2008-09 में उपयोग में बढ़ोतरी के कारण गिरावट आई।

चुनावों के समीप व्यय में त्वरित वृद्धि, पिछले वर्षों के अप्रयुक्त शेषों की गैर व्यपगत प्रकृति के कारण दो चुनावों के बीच की अवधि के दौरान प्रशासनिक ढीलेपन को इंगित करती है।

मंत्रालय ने बताया कि अप्रयुक्त शेष जिसमें सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत अर्जित व्यय की बड़ी राशि शामिल थी, गैर व्यपगत थी। ये मौजूद रहने के लिए बाध्य थे क्योंकि जि.प्रा. ने प्रत्येक कार्य हेतु निधियों का 50 प्रतिशत, का.अ. को दूसरी किश्त जारी करने हेतु अपने पास रखा। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय जि.प्रा. को निधियां जारी करते समय दिशानिर्देशों का कड़ाई से पालन कर रही थी जो पूर्व में जारी किए गए अनुदानों के साथ जोड़े गए थे।

मंत्रालय का उत्तर, मंत्रालय द्वारा जारी किए गए सां.स्था.क्षे.वि.यो. के दिशानिर्देशों पर अनुदेशों/स्पष्टीकरणों के अनुसार नही है। जि.प्रा. को का.अ. को दूसरी किश्त के भुगतान हेतु निधियों का अपने पास रखने की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि दूसरी किश्त का भुगतान मंत्रालय से सां.स्था.क्षे.वि.यो. अनुदान की दूसरी किश्त प्राप्त होने के बाद की जानी थी। इसके अतिरिक्त, जबकि मंत्रालय जि.प्रा. की निधियां जारी करने हेतु योजना दिशानिर्देशों के पैराग्राफ 4.3 में दिए गए मापदण्डों का सामान्य रूप से पालन कर रहा था, फिर भी मापदण्ड अपने आप में अप्रयुक्त पर्याप्त शेषों का कारण बन सकते थे। दिशानिर्देशों के अनुसार, ₹ 1.00 करोड़ की राशि की दूसरी किश्त एक विशेष वर्ष हेतु तभी जारी की जा सकती थी यदि सांसद के पास निधियाँ ₹ 1.00 करोड़ से कम हो। इसके अतिरिक्त, एक विशेष वर्ष हेतु ₹ 1.00 करोड़ की पहली किश्त अपने आप जारी हो सकती थी यदि पिछले वर्ष की दूसरी किश्त सांसद को जारी कर दी गई थी। परिणामस्वरूप एक सांसद के पास एक समय में ₹ 3.00 करोड़ से कम किसी भी राशि का अप्रयुक्त शेष उपलब्ध हो सकता था।

6.2 वित्तीय रिपोर्टिंग तथा मॉनीटरिंग

6.2.1 वार्षिक लेखे तथा उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.)

योजना को उत्तरदायित्व के स्तर के साथ कार्यान्वयन करने हेतु मंत्रालय को जि.प्रा. से उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र की प्राप्ति को मॉनीटर करना था तथा उनसे उत्पन्न मामलों की समीक्षा करनी थी तकि समय रहते आवश्यक सुधारात्मक कार्य किए जा सके।

तथापि, जि.प्रा. से वार्षिक लेखाओं तथा उ.प्र. की प्राप्ति की प्रगति पर निगरानी रखने हेतु मंत्रालय द्वारा उपयुक्त पंजिका/अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया गया था। उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र जो प्राप्त किए गए थे उन्हें केवल अभिलेखों में रखा गया था तथा मंत्रालय द्वारा निधियों के उपयोग को सुनिश्चित करने के संबंध में उनका विश्लेषण नहीं किया गया था। मंत्रालय द्वारा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्रों तथा उ.प्र. से उत्पन्न मामलों की कोई समीक्षा नहीं की थी। इस प्रकार, लेखापरीक्षा द्वारा योजना के अंतर्गत निधियों के उपयोग की व्यापक स्थिति को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

यह भी पाया गया कि मंत्रालय नियमित रूप से प्रत्येक वर्ष निधियों की दूसरी किश्त जारी करने से पहले जि.प्रा. द्वारा उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने की शर्तों में ढील बरत रहा था। इन सभी मामलों में जि.प्रा. को दूसरी किश्त इस शर्त के साथ जारी की गई कि अनुवर्ती वर्ष की पहली किश्त इस उ.प्र. के प्राप्त होने के उपरान्त ही की जाएगी।

मंत्रालय ने अभ्युक्तियों को स्वीकार करते हुए बताया कि शर्तों में नर्मी बरतने का निर्णय जारी की गई निधियों की स्थिति की तुलना में योजना हेतु उपलबध बजट के आधार पर लिया गया था ताकि सांसदों द्वारा अनुशंसित तथा जि.प्रा. द्वारा संस्वीकृति निर्माण कार्य निधियों के अभाव से प्रभावित न हो। मंत्रालय ने यह भी बताया कि यद्यपि वह जि.प्रा. से प्राप्त उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र हेतु पंजिका का अनुरक्षण कर रहा था फिर भी हो सकता था कि स्टाफ की कमी के कारण प्रविष्टियां न हो पाई हो। इसके अतिरिक्त, जि.प्रा. द्वारा प्रस्तुत लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र उपयुक्त रूप से जाचं नहीं किए जा सके थे क्योंकि उनकी जांच करने हेतु उत्तरदायी कर्मचारियों के पास वाणिज्यिक लेखांकन में अनुभव नहीं था।

तथापि, मंत्रालय का उत्तर इस संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि सां.स्था. क्षे.वि.यो. के अंतर्गत अधिकतर जि.प्रा. के पास हमेशा पर्याप्त निधियां थी क्योंकि 2004-05 से 2008-09 के बीच में उनके पास ₹ 1,788 करोड़ से ₹ 2,137 करोड़ के बीच कुल अप्रयुक्त शेष उपलब्ध थे। मंत्रालय की इन अप्रयुक्त शेषों की जानकारी होनी चाहिए थीं यदि राज्यों से उ.प्र. तथा अन्य सूचना प्रबन्धन प्रणाली (सू.प्र.प्र.) उनकी मॉनीटरिंग की गई होती। इसके अतिरिक्त, यह भी पाया गया कि जि.प्रा. से विशिष्ट आग्रह के आधार पर नरमी नहीं बरती गई थी बल्कि बजटीकृत राशि के विरूद्ध व्यय को दर्शाने को ध्यान में रखते हुए की गई थी। इसके अलावा, यद्यपि सां.स्था.क्षे.वि.यो. प्रभाग में संस्वीकृत पदों के विरूद्ध वहां कोई पद खाली नहीं था, कर्मचारियों को सौंपे गए कार्य को करने के लिए उन्हें उपयुक्त रूप से प्रशिक्षित किया जा सकता था। मंत्रालय ऐसा करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय द्वारा अनुरक्षित उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र की पंजिका में बकाया उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्रों पर सूचना समाहित नहीं थी। इसके परिणामस्वरूप, इन प्रमाणपत्रों की प्राप्ति को मॉनीटर करने हेतु यह प्रभावी यन्त्र नहीं था। कार्यान्वयन के 17 वर्षों के पश्चात भी प्रभावी मॉनीटरिंग हेतु क्षमता निर्माण नदारद था।

6.2.2 जि.प्रा. द्वारा वित्तीय प्रगति की गलत सूचना

लेखापरीक्षा ने पाया कि जि.प्रा. ने किए गए वास्तविक व्यय को सुनिश्चित किए बिना का.अ. को जारी राशि को अंतिम व्यय के रूप में मान कर मंत्रालय को व्यय के बढ़े हुए आंकड़ों को सूचित किया।

छः राज्यों/सं.शा.क्षे. (छत्तीसगढ़, झारखंड, लक्षद्वीप, नागालैंड, त्रिपुरा तथा सिक्किम) के 12 जिलों में 2004-09 के वर्षों के दौरान निर्माण कार्य निष्पादन के लिए का.अ. को अग्रिम के रूप में ₹ 100.17 करोड़ जारी किए गए थे जिसमें से का.अ. द्वारा केवल ₹ 65.18 करोड़ ही खर्च किए गए थे। जि.प्रा. ने मंत्रालय को वास्तविक व्यय सूचित करने के बजाए ₹ 100.18 के समग्र

अग्रिम को उ.प्र. में उपयोग किया गया दर्शाया, इस प्रकार ₹ 35 करोड़ के बढ़े हुए व्यय का आंकड़ा योजना के अंतर्गत उपयोग की गई निधियों की गलत स्थिति की प्रदर्शित करता है। राज्यवार ब्यौरा अनुबंध 6.1 में दिया गया है।

21 निर्वाचन क्षेत्रों जिनमें दो रा.स.सांसद शामिल हैं दस राज्यों/सं.शा.क्षे. की मा.प्र.रि. तथा वार्षिक लेखाओं ने आगे उजागर किया कि जि.प्रा. ने अपने वार्षिक लेखा और/या मा.प्र.रि. में पूर्व माह की मा.प्र.रि. में जो सूचित किया गया था उसकी अपेक्षा कम अर्जित ब्याज की राशि को सूचित किया। जिसका परिणाम ₹ 5.60 करोड़ के ब्याज की न्यूनोक्ति में हुआ जैसाकि अनुबंध 6.2 में दर्शाया गया है।

मंत्रालय ने बताया कि आवश्यक कार्रवाई हेतु सूचित अनियमितताओं पर जि.प्रा. से सूचना प्राप्त की जाएगी।

प्रकरण: अरूणाचल प्रदेश के पश्चिमी सियांग द्वारा वित्तीय प्रगति की गलत सूचना

पश्चिमी सियांग, नोडल जि.प्रा. ने का.अ. द्वारा किए गए वास्तविक व्यय को सुनिश्चित किए बिना जि.प्रा. को जारी निधियों के आधार पर भारत सरकार तथा राज्य सरकार को ₹ 2.48 करोड़ की वृद्धित व्यय को सूचित किया। जि.प्रा. ने यह भी बताया (अक्तूबर 2009) कि का.अ. को जारी निधियों को व्यय के रूप में माना गया था क्योंकि वास्तविक व्यय विवरणी को सामान्यतः कार्य की वास्तविक समाप्ति के उपरान्त ही प्राप्त किया जाता था जिसमें निधियों को जारी करने के समय से कम से कम 4 से 12 माह और अधिक का समय लगता था। तथापि, दावा सही नहीं है क्योंकि केवल निधियों के जारी किए जाने को व्यय के रूप में माना जाना नहीं चाहिए था।

6.2.3 मा.प्र.रि., उ.प्र. तथा वार्षिक लेखाओं में आंकड़ों में कमियां

मासिक प्रगति रिपोर्टों (मा.प्र.रि.), वार्षिक लेखाओं तथा उ.प्र. की नमूना जांच[14] ने दर्शाया कि 2004-05 से 2008-09 की अवधि से संबंधित 11 राज्यों/सं.शा.क्षे. में 30 निर्वाचन क्षेत्रों के इन आधारभूत अभिलेखों में दिए गए आंकड़ों में कई कमियां थी जैसा कि नीचे दिया गया है (कमियों की प्रवृति के अनुसार विवरण अनुबंध 6.3 में दिया गया है):

- 20 मामलो में तीन अभिलेखों अर्थात मा.प्र.रि., वार्षिक लेखाओं तथा उ.प्र. में उसी वित्तीय वर्ष में विभिन्न व्यय के आंकड़ों को दर्ज किया गया था।
- दो मामलों में वार्षिक लेखाओं तथा उ.प्र. के व्यय के आंकड़ें समान नहीं थे, तीन मामलों में उसी वित्तीय वर्ष के मार्च के वार्षिक लेखाओं तथा मा.प्र.रि. के व्यय के आंकड़े आपस मे नहीं मिल रहे थे तथा सात मामलों में उसी वित्तीय वर्ष के उ.प्र. तथा मा.प्र.रि. के मार्च के आंकड़े आपस में नहीं मिल रहे थे।

[14] चूंकि मंत्रालय द्वारा मा.प्र.रि., उ.प्र. तथा लेखापरीक्षित लेखाओं के अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया था, लेखापरीक्षा द्वारा लगभग 250 निर्वाचन क्षेत्रों की फाइलों का नमूना जांच किया गया।

- 22 मामलों में, वार्षिक लेखाओं के अंत शेष तथा उसी वित्तीय वर्ष के मार्च के मा.प्र.रि. आपस में नहीं मिल रहे थे; पांच मामलों में उ.प्र. तथा उसी वित्तीय वर्ष के मार्च के मा.प्र.रि. के अंतशेष तथा 16 मामलों में उसी वित्तीय वर्ष के उ.प्र. के अंतशेष तथा वाषिक लेखा आपस में मेल नहीं खाते थे।
- तीन मामलों में, उसी लेखांकन अवधि के उ.प्र. में दिए गए आंकड़े वार्षिक लेखाओं में दिए गए ब्याज के आंकड़ों से मेल नहीं खाते थे।
- दो मामलों में, पूर्ववर्ती वर्ष के वार्षिक लेखाओं में दिए गए अंतशेष उ.प्र. के अथशेष से मेल नहीं खाते थे।

सां.स्था.क्षे.वि.यो. के तीन मूलभूत लेखांकन अभिलेखों जिनके आंकड़ों में हमेशा मेल रहना चाहिए, के आंकड़ों में कमियां जि.प्रा. स्तर पर कमजोर आंतरिक नियंत्रण को इंगित करते हैं। इस परिदृश्य में, जि.प्रा. तथा का.अ. के पास अप्रयुक्त शेषों, किए गए व्यय, अर्जित ब्याज आदि को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता। मंत्रालय भी योजना दिशानिर्देशों के अंतर्गत अपेक्षित अभिलेखों की जांच करने तथा कार्रवाई करने में विफल रहा है।

मंत्रालय ने बताया कि सां.स्था.क्षे.वि.यो. प्रभाग में स्टाफ की कमी के कारण, निधियों को जारी करने के उद्देश्य हेतु इन कमियों की जांच नहीं की जा सकी थी। इसके अतिरिक्त मा.प्र.रि., उ.प्र. तथा वार्षिक लेखाओं के आंकड़ों में कमियों की आवश्यक कार्रवाई हेतु जि.प्रा. से अभिनिश्चित किया जाएगा।

6.2.4 मा.प्र.रि. की त्रुटिपूर्ण जांच का परिणाम अधिक निधि जारी करने में हुआ

सां.स्था.क्षे.वि.यो. का कार्यान्वयन करते समय जि.प्रा. को ₹1.00 करोड़ की वार्षिक अनुदान की दूसरी किश्त इस शर्त के तहत जारी की जानी थी कि संबंधित सांसद के पास निधियों के अप्रयुक्त बकाया शेष ₹ एक करोड़ से कम हो।

तथापि, मंत्रालय ने योजना के प्रावधानों के उल्लंघन में सात राज्यों/सं.शा.क्षे. के दो राज्य सभा सांसदों तथा छः लोक सभा निर्वाचन क्षेत्रों को ₹ 18.00 करोड़ की अनुदान जारी की जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

- पांच लोक सभा क्षेत्रों तथा एक राज्य सभा सांसद के संदर्भ में(अनुबंध 6.4), 12 मामलों में यद्यपि संबधित जि.प्रा. जो ₹ 0.53 करोड़ तथा ₹ 0.98 करोड़ के बीच थे, लेखापरीक्षा जांच ने उजागर किया कि जि.प्रा. के पास इस समय में उपलब्ध वास्तविक शेष ₹ 1.00 करोड़ तथा ₹ 3.08 करोड़ के बीच थे। ₹ 1.00 करोड़ की दूसरी किश्त इन निर्वाचन क्षेत्रों की मा.प्र.रि. में प्रस्तुत की गई गलत सूचना के आधार पर जारी कर दी गई थी।
- एक अन्य राज्य सभा सांसद (बिहार) के मामले में, इसके बावजूद कि 2006-07 हेतु उ.प्र. तथा वार्षिक लेखाओं तथा मार्च 2007 की मा.प्र.रि. में दिए गए अप्रयुक्त शेषों के

आंकड़ों में भिन्नता थी मंत्रालय ने 2004-05 की पहली तथा दूसरी किश्त तथा 2005-06 की पहली किश्त जनवरी-मार्च 2008 में जारी कर दी थी ।

- एक निर्वाचन क्षेत्र (जौनापुर, उत्तर प्रदेश) में जि.प्रा. के पास अक्तूबर 2008 की मासिक प्रगति रिपोर्ट के अनुसार उपलब्ध अप्रयुक्त शेष ₹ 1.88 करोड़ था किन्तु 2008-09 हेतु ₹ 1.00 करोड़ की दूसरी किश्त नवम्बर 2008 में जारी कर दी गई थी।
- राज्य सभा सांसद (जम्मू एवं कश्मीर) के एक मामले में अप्रैल 2006 में सांसद के त्यागपत्र देने के उपरान्त सितम्बर 2006 में ₹ 1.00 करोड़ का अनुदान जारी किया गया था जो कि सांसद द्वारा उसकी अवधि के आखरी दिन तक प्राप्त अनुशंसाओं से समर्थित नहीं था।

मंत्रालय ने बताया कि इसे जि.प्रा. द्वारा दी गई गलत सूचना के लिए आरोपित नहीं किया जाना चाहिए। सां.स्था.क्षे.वि.यो. प्रभाग में स्टाफ की कमी होने के बावजूद भी मंत्रालय ने जि.प्रा. द्वारा प्रदत्त सूचनाओं की सत्यता के उम्मीद में हमेशा निधियां जारी करने से पहले दिशानिर्देशों के अनुसार मुख्य बिन्दुओं की जांच करने का प्रयत्न किया है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार सां.स्था.क्षे.वि.यो. में स्टाफ तथा स्वीकृत कार्यबल की कोई कमी नहीं थी। इसके अतिरिक्त निधियों की संस्वीकृति तथा उन्हें जारी करने से पहले जि.प्रा. से प्राप्त प्रस्तावों का विवेक पूर्ण तरीके से विश्लेषण किया जाना तथा जारी निधियों, खर्च की गई निधियों, उ.प्र. तथा लेखापरीक्षा प्रमाणपत्रों की प्राप्ति तथा जांच की समग्र स्थिति को मॉनीटर करना मंत्रालय का उत्तरदायित्व था। ऐसा करने में विफलता को संबधित कर्मचारियों द्वारा गंभीर चूकों के रूप में देखा जाना चाहिए।

6.2.5 प्राकृतिक आपदाओं हेतु निधियों के लिए उ.प्र. का गैर-प्रस्तुतीकरण

योजना दिशानिर्देशा बताते हैं कि देश के किसी भी भाग में गंभीर प्राकृतिक आपदा के मामले मे, सांसद प्रभावित जिले में अधिकतम ₹ 0.50 करोड़ तक के निर्माण कार्य की अनुशंसा कर सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आठ राज्यों (हिमाचल प्रदेश, हरियाणा, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, मेघालय, मिजोरम, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल) के 12 जि.प्रा. ने सुनामी पुनर्वास निर्माण कार्य हेतु 2005-07 के दौरान अण्डमान एंव निकोबार द्वीपसमूह, पुदुचेरी तथा तमिलनाडु (कन्याकुमारी) को ₹ 6.61 करोड़ जारी किए थे। तथापि जि.प्रा. जिन्होंने निधियां प्राप्त की थी के द्वारा इन निधियों में से किए गए व्यय से संबंधित उ.प्र., उन जि.प्रा. को नहीं भेजे गए थे जिन्होंने निधियां जारी की थी, जैसाकि योजना दिशानिर्देशों के अंतर्गत अपेक्षित था।

मंत्रालय ने बताया कि सुनामी पुनर्वास कार्य हेतु किए गए व्यय के संबंध में का.अ. से उ.प्र. के गैर-प्रस्तुतीकरण के सम्बन्ध में संबंधित जि.प्रा. से सूचना इक्कठी की जा रही है।

2005-07 से संबंधित उ.प्र. की प्राप्ति को मॉनीटर करने में विफलता इस संबध में आंतरिक नियंत्रण तंत्र के अभाव को इंगित करती है।

6.2.6 का.अ. द्वारा उ.प्र. का गैर-प्रस्तुतीकरण

सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत का.अ. को निर्माण कार्य के समापन के उपरान्त मंत्रालय को आगे प्रेषित करने हेतु जि.प्रा. को निर्धारित प्रपत्र में उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.) प्रस्तुत करना अपेक्षित होता है।

तथापि, 23 राज्यों/सं.शा.क्षे. के 80 जि.प्रा. (नमूने के 63 प्रतिशत) से अग्रिम प्राप्त कर रहे का.अ. 2004-09 की अवधि के दौरान कुल 47,533 पूर्ण निर्माण कार्यों में से 19,540 निर्माण कार्यों (कुल निर्माण कार्यों का 41.10 प्रतिशत) से संबंधित ₹ 369.97 करोड़ (का.अ. को जारी कुल निधियों का 41.32 प्रतिशत) के उ.प्र. प्रस्तुत नहीं किए (राज्यवार ब्यौरा अनुबंध 6.5 में दिया गया है)। तीन राज्यों (असम, जम्मू एवं कश्मीर तथा महाराष्ट्र) में का.अ. ने उन्हें जारी अग्रिम की समग्र राशि हेतु कोई उ.प्र. प्रस्तुत नहीं किया।

इसके अतिरिक्त, असम में सात जिलों द्वारा उन्हें 2004-09 के दौरान जारी ₹ 7.98 करोड़ में से नोडल जि.प्रा. को ₹ 6.77 करोड़ के उ.प्र. नहीं भेजे थे।

मंत्रालय ने बताया कि का.अ. से उ.प्र. मांगना जि.प्रा. का उत्तरदायित्व था तथा सूचित की गई अनियमितताओं पर आवश्यक कार्रवाई हेतु जि.प्रा. से सूचना मांगी जा रही है।

तथापि, मंत्रालय इस बात का जवाब देने में विफल रहा कि वह उ.प्र. की अनुपस्थिति में वह जारी की गई निधियों का लेखांकन तथा प्रस्तावों का संसाधन कैसे कर रहा था।

6.3 पूर्व राज्य सभा (रा.स.) सांसद को निधियों का वितरण

योजना अनुबंधित करती है कि एक विशेष राज्य में पूर्व में चयनित राज्य सभा सांसद द्वारा सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत छोड़े गए अप्रयुक्त शेष को उस विशेष राज्य[15] मे आने वाले राज्य सभा सांसदों को बीच बराबर रूप से वितरित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने उजागर किया कि 10 राज्यों में पूर्व राज्य सभा सांसदों द्वारा ₹ 82.54 करोड़ के अप्रयुक्त शेषों को आने वाले राज्य सभा सांसदों के बीच संवितरित नहीं किया गया था। विवरण नीचे दिया गया है:

[15] पूर्व राज्यसभा सांसद की अप्रयुक्त निधियों का आने वाले राज्य सभा सांसदों को उनकी ₹2.00 करोड़ की ग्राहता के अतिरिक्त, संवितरण किया जाना था।

तालिका 6.1: पूर्व राज्य सभा सांसदों की निधियों का गैर-संवितरण

(₹ करोड़ में)

राज्य/ सं.शा.क्षे.	राशि	राज्य/ सं.शा.क्षे.	राशि
महाराष्ट्र	39.67	जम्मू एवं कश्मीर	10.25
गुजरात	9.67	पश्चिम बंगाल	8.48
हरियाणा	8.46	गोवा	1.85
तमिलनाडु	1.77	उड़ीसा	1.26
उत्तराखंड	1.08	असम	0.05
योग			**82.54**

(*स्त्रोत: राज्य नोड्ल विभाग की फाइलें*)

छत्तीसगढ़ में, राज्य सभा सांसदों द्वारा छोड़े गए ₹ 0.62 करोड़ के शेष अप्रयुक्त शेष को पांच उत्तराधिकारी राज्य सभा सांसदों को समान रूप से संवितरित किया जाना था। बजाय इसके, जि.प्रा. बिलासपुर द्वारा योजना के प्रावधानों के उल्लंघन में अप्रयुक्त राशि को केवल दो राज्य सभा सांसदों श्री रामधर कश्यप तथा श्रीमती कमला मनहार के बीच बराबर संवितरित किया गया।

मंत्रालय ने बताया कि पूर्व सांसदों (रा.स.) द्वारा छोड़े गए अप्रयुक्त निधियों के गैर-संवितरण का कारण संबधित राज्यों से प्राप्त किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, इस मामले पर दो वर्षों में एक एक बार होने वाले सा.स्था.क्षे.वि.यो. समीक्षा बैठकों में नियमित रूप से विचार किया जा रहा था।

6.4 निधियों का विचलन

सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत निधियों का प्रयोग वांछित उद्देश्यों के लिए किया जाना था लेकिन सात राज्यों में ₹ 4.67 करोड़ का 22 जि.प्रा. द्वारा राज्य तथा केन्द्र सरकार के अन्य योजनाओं पर विचलन कर दिया गया जिसका ब्यौरा अनुबंध 6.6 में दिया गया है।

जबकि आन्ध्र प्रदेश तथा उड़ीसा में सा.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के एक भाग को अन्य योजना पर परिवर्तित कर दिया गया था जिसे बाद में जि.प्रा. द्वारा वापस ले लिया गया था, अन्य राज्य में सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों को योजना के अंतर्गत वांछित उद्देश्यों के अलावा प्रस्तुत किया गया था। निधियों का विचलन जि.प्रा. स्तर तथा मंत्रालय स्तर पर आंतरिक नियंत्रणों तथा वित्तीय प्रबन्धन के सुदृढ़ीकरण की आवश्यकता को इंगित करता है।

मंत्रालय ने बताया कि लेखापरीक्षा निष्कर्षों को संबधित जि.प्रा. से अभिनिश्चित किया जा रहा था।

6.5 निर्धारित सीमा से अधिक अग्रिम जारी करना।

सां.स्था.क्षे.वि.यो. अनुबंधित करती है कि जि.प्रा. का.अ. को संस्वीकृति कार्य की अनुमानित राशि का 75 प्रतिशत (अक्तूबर 2005 तक संस्वीकृत परियोजनाएं) तथा 50 प्रतिशत (अक्तूबर 2005 के उपरान्त संस्वीकृत परियोजनाएं) का अग्रिम जारी कर सकता है।

तथापि, 13 राज्यों/सं.शा.क्षे. में 35 जि.प्रा. ने 4,653 निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 80.00 करोड़ का अग्रिम दिया जहां केवल ₹ 48.92 करोड़ स्वीकार्य था जिसका परिणाम का.अ. को ₹ 31.08 करोड़ अधिक जारी करने में हुआ (विवरण अनुबंध 6.7 में दिया गया है)। 13 राज्यों /सं.शा.क्षे. में से तीन राज्यों/सं.शा.क्षे. (केरल, लक्षद्वीप तथा मध्य प्रदेश), में नौ जि.प्रा. ने 100 प्रतिशत अर्थात संस्वीकृत राशि अग्रिम के रूप में जारी किया।

इसके अतिरिक्त, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह मे जि.प्रा. ने का.अ. को फरवरी 2006 से मार्च 2006 के दौरान 27 निर्माण कार्यों हेतु संस्वीकृत लागत की 75 प्रतिशत की दर से अग्रिम जारी किया जिसका परिणाम ₹ 0.80 करोड़ के अधिक जारी करने में हुआ। जि.प्रा. ने बताया कि नवम्बर 2005 में मंत्रालय द्वारा जारी सां.स्था.क्षे.वि.यो. के दिशानिर्देशों की प्राप्ति में विलम्ब के कारण पुराने दिशानिर्देशों की अनुपालना की गई। यह मंत्रालय तथा जि.प्रा. के बीच समन्वय के अभाव को इंगित करता है।

मंत्रालय ने बताया कि आवश्यक कार्रवाई हेतु जि.प्रा. से लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सुनिश्चित किया जा रहा था।

6.6 का.अ. द्वारा अप्रयुक्त शेषों की वापसी

सां.स्था.क्षे.वि.यो. दिशानिर्देश अनुबंधित करते हैं कि का.अ. कार्य समापन होने के एक माह के भीतर जि.प्रा. को ब्याज सहित अप्रयुक्त शेष की वापसी करे तथा इस उद्देश्य हेतु खोले गए बैंक खाते को बंद करे। तथापि योजना दिशानिर्देशों में का.अ. के पास अप्रयुक्त शेषों/उपलब्ध अग्रिमों को वापस करने के किसी प्रावधान को शामिल नहीं किया गया था जहां विभिन्न कारणों की वजह से निर्माण कार्य आरम्भ न किया जा सका था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 24 राज्यों /सं.शा.क्षे. में संस्वीकृत लागत से कम में निर्माण कार्य को पूरा करने से उत्पन्न ₹ 1.98 करोड़ तथा कार्य पूरा होने के पश्चात् शेषों पर प्रोद्भूत ब्याज के कारण उत्पन्न ₹ 4.71 करोड़ हुए थे जो कि का.अ. द्वारा कार्य समापन के बाद वापस नहीं किये गये। इसके अतिरिक्त, 12 राज्यों /सं.शा.क्षे. में, 679 निर्माण कार्यों से सम्बन्धित अव्ययित शेषों के रूप में विभिन्न का.अ. के पास ₹ 12.14 करोड़ पड़े थे जो कार्यान्वयन हेतु नहीं लिए जा सके थे। राज्यवार ब्यौरे अनुबन्ध 6.8 में दिए गए हैं।

जि.प्रा. की का.अ. के साथ उनके पास पड़े अव्ययित शेषों को वापस करने के लिए अनुसरण करने में विफलता त्रुटिपूर्ण अनुश्रवण तथा निधियों के लेखांकन को दर्शाता था। इसके परिणामस्वरूप, निधियों का अवरोधन हुआ और जो कि परियोजनाओं के पूर्ण होने के पश्चात वापिस न किए गए मामलों में दुरूपयोग को बढ़ावा दे सकता है।

मंत्रालय ने बताया कि लेखापरीक्षा निष्कर्ष आवश्यक कार्रवाई हेतु सम्बन्धित जि.प्रा. से सुनिश्चित किया जा रहा था।

यह तथ्य कि मंत्रालय का अवगत न होना खराब अनुश्रवण एवं वित्तीय नियंत्रण दर्शाता है।

6.7 आकस्मिकता व्यय

सां.स्था.क्षे.वि.यो. दिशानिर्देशों में प्रावधान है कि जि.प्रा. वर्ष में सम्पन्न परियोजनाओं पर खर्च की गई राशि का 0.5 प्रतिशत तक 'आकस्मिकता व्यय' के रूप में उपयोग कर सकता है। यद्यपि, दिशानिर्देश जि.प्रा. को कार्यान्वयन के लिए प्रारम्भिक कार्य एवं परियोजनाओं/निर्माण कार्यों के पर्यवेक्षण के सम्बन्ध में उनकी सेवाओं के लिए कोई प्रशासनिक प्रभारों, वेतन, यात्रा लागत आदि के उद्ग्रहण से निषेध करता है।

यद्यपि, यह पाया गया कि 13 राज्यों/सं.शा.क्षे. में 35 जि.प्रा. ने ₹ 1.30 करोड़ राशि का भुगतान मानदेय/वेतन/स्टाफ का यात्रा व्यय, स्टाफ के लिए जलपान, कार्यालय भवन का विद्युतीकरण, सरकारी वाहनों के लिए ईंधन, लेपटॉप की खरीद, कार्यालय फर्नीचर, पर्यवेक्षण प्रभार आदि का भुगतान के लिए उपयोग किया गया था जो अस्वीकार्य थे। इसके अतिरिक्त, पांच राज्यों में छः जि.प्रा. ने, ₹ 0.17 करोड़ की आकस्मिकता पर स्वीकार्य राशि के प्रति ₹ 0.29 करोड़ खर्च किए जिससे ₹ 0.12 करोड़ का आकस्मिकताओं पर अधिक खर्च किया गया। ब्यौरे अनुबंध 6.9 में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया कि लेखापरीक्षा निष्कर्ष आवश्यक कार्रवाई के लिए सम्बन्धित जि.प्रा. से सुनिश्चित किये जा रहे थे, क्योंकि यह योजना दिशानिर्देशों का सकल उल्लंघन था।

6.8 लेखाओं का अनुचित अनुरक्षण

6.8.1 बैंकिंग व्यवस्था

योजना में प्रावधान था कि जि.प्रा. और का.अ. राष्ट्रीयकृत बैंक में प्रत्येक सांसद के लिए पृथक बचत खाता खोलेगा। रोकड़ बही और पास बुक शेषों का मासिक बैंक समाधान लिया जाना था। जि.प्रा. और का.अ. के अभिलेखों की संवीक्षा निम्नलिखित कमियां उजागर करती थी:

- 10 राज्यों/सं.शा.क्षे.[16] में, सात जि.प्रा. और 68 का.अ. ने प्रत्येक सांसद के लिए पृथक बैंक खाता अनुरक्षित नहीं किया था। जबकि योजना के अंतर्गत उनकी निधियों को अन्य सांसद के लेखे में निधियों के साथ मिला दिया गया था।
- सात राज्यों/सं.शा.क्षे.[17] में 55 का.अ. ने अन्य योजनाओं की निधियों के साथ सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत उपलब्ध निधियों को मिला दिया था जिससे सां.स्था.क्षे.वि.यो. पर प्रोद्भूत ब्याज को अलग करना मुश्किल हो गया।
- चार राज्यों (कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र और उत्तर प्रदेश) में, 13 जि.प्रा. और एक का.अ. ने प्रत्येक सांसद के लिए एक से अधिक खाता खोला हुआ था।

---

[16] बिहार, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, उड़ीसा, महाराष्ट्र, मेघालय, पुदुचेरी, उत्तराखंड और तमिलनाडु।

[17] अरूणाचल प्रदेश, बिहार, कर्नाटक, उड़ीसा, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड।

- 15 राज्यों/सं.शा.क्षे.[18] में चार जि.प्रा. और 105 का.अ. ने सार्वजनिक क्षेत्र बैंक में बचत खाते की बजाय सावधि जमा,, चालू खाता, वैयक्तिक लेजर खाता, सरकारी खजाना आदि जैसे खातों में योजना निधियों को रखा था।
- 16 राज्यों/सं.शा.क्षे.[19] में, 45 जि.प्रा. ने जैसाकि निर्धारित था रोकड़ बही और बैंक पास बुक के आंकड़ों का समाधान नहीं किया था।
- पश्चिम बंगाल में जि.प्रा. ने प्रत्येक सांसद के लिए पृथक बैंक खाता अनुरक्षित किया था परन्तु का.अ. ने ऐसा नहीं किया था। इसके बजाय, का.अ. ने निधियों को शामिल करते हुए लेन-देन के लिए एकल बचत खाता अनुरक्षित किया था। विद्यालयों, महाविद्यालयों, क्लबों, समितियों और अन्य गैर-सरकारी संगठनों जैसे संस्थानों को निधियाँ जारी करने के मामले में, जहां ऐसे संस्थान का.अ. के रूप में उपयोगकर्ता थे, सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों को ऐसे संस्थानों के बैंक खाते में रखा गया था जहां अन्य स्त्रोतों से निधियों को भी जमा किया जाता था।

मंत्रालय ने बताया कि लेखापरीक्षा निष्कर्ष को आवश्यक कार्रवाई के लिए योजना के उल्लंघन के सम्बन्ध में सम्बन्धित जि.प्रा. से सुनिश्चित किया जा रहा था।

6.8.2 लेखाओं में कमी

जि.प्रा. एवं का.अ. को सांसद-वार सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के लेखे अनुरक्षित करने थे। राज्य/सं.शा.क्षे. सरकार पद्धति के अनुसार रोकड़ बही एवं अन्य लेखा-पुस्तकों का अनुरक्षण किया जाना था। राज्य /सं.शा.क्षे. द्वारा बनाई गई पद्धति रूपरेखा के अनुसार लेखा पुस्तकों की लेखापरीक्षा चार्टड एकांउटेंट या स्थानीय निधि लेखापरीक्षक या अन्य संवैधानिक लेखापरीक्षक द्वारा की जानी थी। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच, लेखाओं में निम्नलिखित कमियां दर्शाती थी:

- 14 राज्यों/सं.शा.क्षे.[20] में चार्टड एकाउंटेंट ने 40 जि.प्रा. के विभिन्न लो.स. एवं रा.स. निर्वाचिन क्षेत्रों के लेखाओं की आवधिक लेखापरीक्षा नहीं किया था, जैसाकि अनुबंध 6.10 में ब्यौरा दिया गया है। योजना के आरंभ से ही दो राज्यों/सं.शा.क्षे. (जम्मू व कश्मीर (पूंछ) और लक्षद्वीप) प्रत्येक में एक जि.प्रा. के लेखाओं की लेखापरीक्षा कभी भी संचालित नहीं की गई थी।

---

[18] अरूणाचल प्रदेश, बिहार, दमन व दीव, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखंड।

[19] अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह, आन्ध्र प्रदेश, दमन व दीव, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मिजोरम, नागालैंड, उड़ीसा, पुदुचेरी, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और उत्तराखण्ड

[20] आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, दमन व द्वीव, दादर और नागर हवेली, गुजरात, जम्मू व कश्मीर, केरल, लक्षद्वीप, नागालैंड, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल।

- 12 राज्यों/सं.शा.क्षे.[21] में 14 जि.प्रा. और 56 का.अ. ने सां.-वार पृथक रोकड़ बही अनुरक्षित नहीं की थी तथा पांच जि.प्रा. तथा एक का.अ. ने योजना निधियों के लिए कभी भी कोई रोकड़ बही अनुरक्षित नहीं की।
- झारखंड और बिहार में, ₹ 6.18 करोड़ और ₹ 0.13 करोड़ के क्रमशः आठ और पांच विभागीय अधिकारियों को दिए गए अग्रिम/अस्थायी अग्रिम को संबन्धित अधिकारियों के स्थानांतरण और/या निवर्तन के बावजूद समायोजित नहीं किया गया था।
- दिल्ली के छः लो.स. निर्वाचित क्षेत्रों में, सी.ए. के लेखापरीक्षा रिपोर्ट ने बताया कि ₹1.52 करोड़ के व्यय के वाऊचर अप्राप्त थे और राशि को सम्बन्धित डी.डी.ओ./का.अ. द्वारा जारी प्रमाणपत्रों के आधार पर प्रमाणित किया गया था। इसलिए, इन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की सत्यवादिता संदेहपूर्ण थी। मंत्रालय ने बताया कि मामला अप्राप्त वाऊचरों के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित करने का मुद्दा दिल्ली नगर निगम (दि.न.नि.) के साथ उठाया जा चुका था।
- असम में जि.प्रा. कमरूप (मैट्रो) द्वारा एक क्लब, एक गै.स.सं. तथा छः पंजीकृत सोसाइटियों को भुगतान किए गए ₹ 0.51 करोड़ के वाऊचर उपलब्ध नहीं कराए जा सके।

बैंक प्रबंधन और लेखांकन कार्यविधि में यह कमियां दर्शाती थी कि जि.प्रा. तथा का.अ. तथा मंत्रालय में आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था जो सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के दुरूपयोग, धोखेबाजी तथा भ्रष्टाचार का जोखिम उत्पन्न करता है।

मंत्रालय ने बताया कि बताई गई अनियमितताएं आवश्यक कार्रवाई के लिए सम्बन्धित जि.प्रा. से सुनिश्चित की जा रही थी।

अनुशंसाएं

- ***मंत्रालय को दिशा निर्देशों के पैराग्राफ 4.3 को संशोधित करना चाहिए ताकि वर्ष की पहली किश्त जारी करने को पूर्व वर्ष की जारी की गई दूसरी किश्त को अलग रखा जा सके। इसकी बजाय, पहली किश्त या उसके भाग को संबंद्व सांसद के लिए जि.प्रा. के लेखा में उपलब्ध अव्ययित शेष और असंस्वीकृत शेष की स्थिति को महत्व देते हुए जारी करना चाहिए ताकि जि.प्रा. के पास निधियों के संचयन को कम किया जा सके।***
- ***मंत्रालय को सांसद -वार जारी निधियां, मा.प्र.रि. की प्राप्ति की स्थिति, उ.प्र. और पूर्ण डाटा मान्यकरण सहित कम्प्यूटरीकृत फार्मेट में लेखापरीक्षा प्रमाण-पत्र के विवरण के साथ सहायता अनुदान रजिस्टर अनुरक्षित करना चाहिए तथा योजना के अंतर्गत***

[21] अरूणाचल प्रदेश, दमन व द्वीव, गुजरात, हरियाणा, जम्मू व कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, मेघालय, नागालैंड, उड़ीसा और पश्चिम बंगाल।

निधियों की उपयोगिता को अनुश्रवण करने के लिए उसे मंत्रालय की औपचारिक वेबसाइट पर रखा जाना चाहिए।

- *मंत्रालय को योजना के अंतर्गत समय पर उपचारी कार्रवाई करने हेतु निर्मुक्त तथा व्यय में आंतरिक नियंत्रण और वित्तीय स्थिति की सुदृढ़ता के द्वारा स्वयं की सां.स्था.क्षे.वि.यो. प्रभाग की क्षमता को सशक्त बनाना चाहिए।*
- *मंत्रालय को सुनिश्चित करना चाहिए कि जि.प्रा. नियमित रूप से उ.प्र. प्रेषित करें। निधि प्रवाह को जारी निधियों के लेखांकन को पूरा करने से सम्बद्ध करना चाहिए।*