

अध्याय -4

वित्तीय प्रबंधन



अध्याय 4

वित्तीय प्रबन्धन

4.1 वित्तदायी प्रतिरूप

परिचालन मार्गदर्शिका 2008, मनरेगा के अंतर्गत वित्तदायी प्रतिरूप को निर्दिष्ट करता है। योजनाओं के कार्यान्वयन के लिये राज्य सरकार एवं केन्द्र सरकार द्वारा प्रदान किये जाने वाली निधियों की विधि निम्न है:

तालिका-2: वित्तदायी प्रतिरूप

केन्द्रांश	राज्यांश
अकुशल श्रमिकों के लिये मजदूरी की पूरी लागत।	--
कुशल एवं अर्ध-कुशल श्रमिकों के लिये मजदूरी एवं सामग्री लागत का 75 प्रतिशत।	सामग्री लागत का 25 प्रतिशत तथा कुशल एवं अकुशल श्रमिकों की मजदूरी।
केन्द्रीय सरकार द्वारा तय की गयी प्रशासनिक व्यय के साथ साथ कार्यक्रम अधिकारियों तथा उनके सहायक कर्मचारियों के वेतन भत्ते तथा कार्यस्थल पर दी जाने वाली सुविधाये।	अगर राज्य सरकार आवेदन के 15 दिनों के भीतर वैतनिक रोजगार उपलब्ध नहीं करा सकती है तो बेरोजगारी भत्ते का भुगतान।
केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद का प्रशासनिक व्यय।	राज्य रोजगार गारंटी परिषद का प्रशासनिक व्यय।

4.1.1 निधियों की विमुक्ति

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 (कंडिका-8.3) के अनुसार योजना के अंतर्गत निधियों की विमुक्ति राज्य सरकार के प्रस्ताव पर आधारित है। जिला को प्रथम विमुक्ति, जब इसकी अधिसूचना नरेगा के अंतर्गत हो, जिला नरेगा खाते के लिये प्रारंभिक धन के रूप में ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा तय की जायेगी। निधियों की अनुवर्ती विमुक्ति श्रम बजट की प्रस्तुति के उपरांत की जाएगी। निधियों का प्रवाह कार्यक्रम अधिकारियों को सूचित करते हुए जिला से सीधे ग्राम पंचायतों को किया जा सकता है।

4.1.2 श्रम बजट

नरेगा के अध्याय (IV) के धारा 14 उपधारा (6) में यह प्रावधान है कि इस योजना के अधीन आने वाले कार्यों के श्रमिकों के नियोजन हेतु योजना एवं जिले में अकुशल शारीरिक श्रम के कार्यों के लिये प्रत्याशित मांग के विवरण को दर्शाते हुये अगले वित्तीय वर्ष के लिये श्रम बजट का निर्माण जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा किया

जायेगा। ग्रामीण विकास मंत्रालय योजना के आधार पर निधियों की आवश्यकता का आंकलन करेगा एवं पूर्व में विमुक्त निधियों की उपयोगिता तथा श्रम बजट के जांचोपरांत निधि की स्वीकृति देगा।

श्रम बजट में श्रम मांग का आंकलन, पारिवारिक (घरेलू) मांग, वास्तविक रोजगार दिवस एवं व्यय के आधार पर पूर्ववर्ती वर्ष के वास्तविक उपलब्धि प्रवृत्ति के निकट होनी चाहिये। श्रम बजट, लिए जाने वाली कार्यों की संख्या एवं प्रकार वास्तविक अनुमान पर जो विकास योजना के वार्षिक कार्यों की विवरणी के अनुसार होगा, पर आधारित होगा।

श्रम बजट के निर्माण में निम्नलिखित अनियमिततायें पायी गयी:

4.1.2.1 श्रम बजट का अवास्तविक निर्माण

राज्य में बनाया गया श्रम बजट अवास्तविक था

नियोजन प्रक्रिया की प्रभावशीलता नियोजित श्रम बजट की वास्तविक निष्पादन से मापा जाना है। राज्य ने अपना पहला श्रम बजट वर्ष 2008-09 में प्रस्तुत किया।

2008-12 की अवधि के दौरान राज्य में उपलब्ध कराये गये वास्तविक रोजगार का श्रम बजट के अनुसार अनुमानित मांग के विश्लेषण से नियोजित रोजगार सृजन में 40 से 59 प्रतिशत तक की कमी/ भिन्नता पायी गई जिसे तालिका 3 में दिखाया गया है।

तालिका 3: अनुमानित मांग तथा नियोजित श्रम बजट की वास्तविक निष्पादन के बीच भिन्नता

(मानव दिवस लाख में)

नियोजित रोजगार के विरुद्ध वास्तविक रोजगार सृजन में कमी			
वर्ष	श्रम बजट के अनुसार अनुमानित मांग	उपलब्ध करायी गई वास्तविक रोजगार	कमी की प्रतिशतता (स्तम्भ 3 से 4)
1	2	3	4
2008-09	उपलब्ध नहीं	7.55	—
2009-10	20.53	8.42	59
2010-11	13.82	8.31	40
2011-12	9.46	4.70	50

स्रोत: आर डी डी द्वारा प्रेषित जानकारी।

इसी प्रकार नमूना जांच किये गए छः जिलों में से पांच¹ में अनुमानित मांग और रोजगार के वास्तविक प्रावधान में व्यापक असमानताएँ पायीं गयीं। वास्तविक सृजित मानव दिवस तथा अनुमानित मांग के बीच 39 से 67 प्रतिशत तक की कमी थी जिसे तालिका 4 में दर्शाया गया है:

¹ दुमका, गुमला, पाकुड, पलामु तथा रांची।

तालिका 4: रोजगार की अनुमानित मांग तथा वास्तविक रूप में उपलब्ध करायी गई रोजगार की विवरणी

(मानव दिवस लाख में)

जिला	अवधि	श्रम बजट के अनुसार अनुमानित मांग	उपलब्ध करायी गई वास्तविक रोजगार	कमी की प्रतिशतता (स्तम्भ 3 से 4)
रांची	2008-12	497.37	166.37	67
दुमका		262.81	160.35	39
पाकुड़		384.10	230.90	40
पलामु		330.36	129.84	61
गुमला		318.83	109.04	66
प. सिंहभूम		उपलब्ध नहीं	163.74	-

वास्तविक सृजित मानव दिवस तथा अनुमानित मांग के बीच 39 से 67 प्रतिशत तक की कमी थी

स्रोत: जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा प्रेषित जानकारी।

जिलों ने पूर्ववर्ती वर्ष के पारिवारिक मांग, वास्तविक रोजगार दिवस एवं व्यय के वास्तविक उपलब्धि प्रवृत्ति के आधार पर श्रम बजट नहीं बनाये। जिलों द्वारा परिप्रेक्ष्य योजनाओं के नहीं बनाने तथा त्रुटिपूर्ण विकास योजनाओं के बनाने से (जैसा कि अध्याय -3 के कंडिका 3.1.1 एवं 3.1.2 में चर्चा की गयी है) प्रक्षेपित मानव दिवस का अनुमान तथा इस हेतु आवश्यक निधि का आकलन बुरी तरह प्रभावित हुआ।

इससे ग्रामीण विकास मंत्रालय के वार्षिक श्रम बजट की स्वीकृति में हास कर दी गयी जिसे नीचे वर्णित किया गया है:

4.1.2.2 वार्षिक श्रम बजट के निधियों में तीव्र हास

राज्य सरकार ने 2008-12 की अवधि के लिये ₹ 13,953.95 करोड़ का बजट प्रस्ताव प्रस्तुत किया। तथापि ग्रामीण विकास मंत्रालय ने उक्त अवधि के लिए ₹ 9,788.76 करोड़ की स्वीकृति दी। विवरण तालिका 5 में दी गयी है:

तालिका 5: प्रक्षेपित मानव दिवस के विरुद्ध वास्तविक मानव दिवस का सृजन तथा प्रस्तावित बजट की विस्तृत विवरणी

वर्ष	बजट प्रस्ताव	भारत सरकार द्वारा अनुमोदित श्रम बजट (₹ करोड़ में)	अनुमोदित प्रतिशत (स्तम्भ 3 से 2)	अनुमोदित श्रम बजट में प्रक्षेपित मानव दिवस (संख्या करोड़ में)	मानव दिवस के सृजन की वास्तविक उपलब्धि (संख्या करोड़ में)	उपलब्धि प्रतिशत में (स्तम्भ 6 से 5)
1	2	3	4	5	6	7
2008-09	3510.42	2610.46	74	उपलब्ध नहीं	7.55	-
2009-10	3194.17	3103.09	97	20.53	8.42	41
2010-11	2591.57	2277.00	88	13.82	8.30	60
2011-12	4657.71	1798.21	39	9.46	4.70	50
कुल	13953.95	9788.76	-	43.81	28.97	

(स्रोत:- ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रेषित जानकारी)

वर्ष 2009-12 के दौरान ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा श्रम बजट का अनुमोदन में हास हुआ क्योंकि राज्य सरकार द्वारा प्रक्षेपित मानव दिवस का सृजन नहीं किया जा सका

तालिका 5 से स्पष्ट है कि वर्ष 2009-12 के दौरान प्रक्षेपित मानव दिवस के विरुद्ध रोजगार का सृजन 41 से 60 प्रतिशत था। तदनुसार ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा भी श्रम बजट का अनुमोदन 97 से 39 प्रतिशत तक घट गया। आगे 2011-12 के दौरान राज्य ने ₹ 4657.79 करोड़ का उच्चतर श्रम बजट, यह दावा करते हुए प्रस्तावित किया कि निधियों का उपयोग सूखा राहत कार्यों में किया जाएगा क्योंकि लगातार दो वर्षों से राज्य सूखे का सामना कर रहा था। तथापि, ग्रामीण विकास मंत्रालय की सशक्त समिति ने केवल ₹ 1798.21 करोड़ के श्रम बजट की स्वीकृति दी।

निकास बैठक (जुलाई 2012) के दौरान प्रधान सचिव ने कहा की 2011-12 के दौरान मानव दिवस सृजन के आंकड़ों को अद्यतन करने की आवश्यकता है। हालांकि वास्तविकता यह है कि वर्ष 2011-12 के आंकड़े विभाग द्वारा ही उपलब्ध कराये गये थे।

4.1.2.3 केन्द्रीय निधि की हानि

2009-10 से परवर्ती वर्षों के लिये अनुमोदित श्रम बजट में मनरेगा के अंतर्गत निर्धारित केन्द्रांश 96 प्रतिशत था जबकि 2009-10 से पूर्व यह 94 प्रतिशत था। शेष 4 प्रतिशत एवं 6 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था।

वर्ष 2008-12 के दौरान अनुमोदित श्रम बजट एवं उसके विरुद्ध विमुक्ति की स्थिति की विस्तृत विवरणी तालिका 6 में है:

तालिका 6: अनुमोदित श्रम बजट एव वास्तविक विमुक्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा अनुमोदित श्रम बजट	केन्द्रीय दायित्व	वास्तविक विमुक्ति	केन्द्रीय निधि की हानि
2007-08	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	664.80	उपलब्ध नहीं
2008-09	2610.46	2453.83	1790.38	663.45
2009-10	3103.09	3019.96 ²	803.94	2216.02
2010-11	2277.00	2185.92	962.87	1223.05
2011-12	1798.21	1726.28	1237.33	488.95
कुल	9788.76	9385.99	4794.52	4591.47

स्रोत: ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रेषित जानकारी

तालिका 6 से स्पष्ट है कि वर्ष 2008-12 के दौरान ₹ 9,385.99 करोड़ के दायित्व के विरुद्ध ग्रामीण विकास मंत्रालय के द्वारा केन्द्रांश के रूप में केवल ₹ 4794.52 करोड़ की विमुक्ति की गयी। जैसा कि कंडिका 4.1.3 में चर्चा की गयी

जिला द्वारा धीमी गति से व्यय किये जाने के कारण 2008-12 के दौरान राज्य सरकार, केन्द्रांश के रूप में ₹ 4,591.47 करोड़ से वंचित रह गयी

² 2009-10 के दौरान अनुमोदित श्रम बजट ₹ 3103.09 करोड़ था। अनुमोदित बजट का केन्द्रीय दायित्व (96 प्रतिशत) ₹ 2978.97 करोड़ होता है। इस प्रकार ग्रामीण विकास विभाग द्वारा प्रेषित किये गए आंकड़ों में ₹ 40.99 करोड़ का अंतर था।

है, जिला द्वारा धीमी गति से व्यय किये जाने के कारण 2008-12 के दौरान राज्य सरकार, केन्द्रांश के रूप में ₹ 4,591.47 करोड़ से वंचित रह गयी।

4.1.3 निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग

2007-12 के दौरान नमूना जाँच किये गए छः जिलों में निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग की विस्तृत विवरणी तालिका 7 में है:

तालिका 7: 2007-12 के दौरान निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष	भारत सरकार द्वारा विमुक्ति	राज्य सरकार द्वारा विमुक्ति	विविध प्राप्तियाँ	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अव्ययित शेष	व्यय की प्रतिशतता (स्तम्भ 7 से 6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2007-08	139.85	298.94	67.20	17.59	523.58	362.15	161.43	69
2008-09	161.43	643.38	52.72	7.18	864.71	500.31	364.40	58
2009-10	364.40	273.84	20.74	25.50	684.48	478.54	205.94	70
2010-11	205.94	273.76	23.97	6.36	510.03	418.33	91.70	82
2011-12	91.70	301.33	28.87	28.36	450.26	310.68	139.58	69
कुल	963.32	1791.25	193.50	84.99	3033.06³	2070.01	963.05⁴	

(स्रोत: जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों द्वारा प्रेषित जानकारी)

2007-12 के दौरान नमूना जाँच किए गए जिले, उपलब्ध निधि का 58 से 82 प्रतिशत राशि का ही उपयोग किया

उपरोक्त तालिका 7 से यह देखा जा सकता है 2007-12 के दौरान नमूना जांच किये गये छः जिलों में कुल उपलब्ध निधि ₹ 3033.06 करोड़ में से केवल ₹ 2070.01 करोड़ की राशि का उपयोग जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा किया गया।

इस प्रकार, जिला कार्यक्रम समन्वयक, 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान 58 से 82 प्रतिशत राशि का ही उपयोग किया। लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि:

- जिला ग्रामीण विकास अभिकरण को उपलब्ध कराये गये आवंटन को ग्रामीण विकास मंत्रालय के वेबसाइट से प्रति-परीक्षण किये जाने पर हमने पाया कि जिला ग्रामीण विकास अभिकरण रांची में 2008-09 से 2011-12 के दौरान ₹ 302.92 करोड़ की राशि की कम प्राप्ति हुई। (परिशिष्ट 4) मनरेगा के अंतर्गत ग्रामीण विकास मंत्रालय के वेबसाइट पर उपलब्ध जानकारी के अनुसार, उक्त राशि की विमुक्ति जिला कार्यक्रम समन्वयक, राँची को दिखाई गयी थी किंतु इसे जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के खातों में नहीं पाया गया।

³ अंकेक्षण द्वारा नमूना जाँच किये गए छः जिलों के जिला ग्रामीण विकास अभिकरण द्वारा प्रेषित जानकारी को संकलित किये जाने पर कुल उपलब्ध निधि में ₹ 38.35 करोड़ का अंतर पाया गया।

⁴ अंकेक्षण द्वारा नमूना जाँच किये गये छः जिलों के जिला ग्रामीण विकास अभिकरण द्वारा प्रेषित जानकारी को संकलित किये जाने पर अव्ययित शेष में ₹ 63.48 करोड़ का अंतर पाया गया।

यह इंगित किये जाने पर, जिला कार्यक्रम समन्वयक ने कहा (सितम्बर-2012) कि ग्रामीण विकास मंत्रालय भारत सरकार के स्तर पर स्पष्टीकरण हेतु मामले की जाँच की जानी है।

- प्रशासनिक व्यय की अनुमत सीमा कुल खर्च का चार प्रतिशत थी (1 अप्रैल 2007 से) जिसे मार्च 2009⁵ से बढ़ाकर छः प्रतिशत कर दिया गया। इसके विपरीत दुमका जिला में 2007-08 में ₹ 0.82⁶ करोड़ की राशि, चार प्रतिशत की निर्धारित सीमा से अधिक व्यय प्रशासनिक व्यय के रूप में कर दी गयी।

जिला कार्यक्रम समन्वयक दुमका ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया (जुलाई 2012) और कहा कि 2008-09 से प्रशासनिक व्यय तय सीमा के भीतर की गई है।

4.1.3.1 राज्यांश की विमुक्ति में विलम्ब

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 8.4.4 के अनुसार भारत सरकार द्वारा केन्द्रांश की विमुक्ति के 15 दिनों के भीतर राज्य सरकार को राज्यांश की विमुक्ति करनी थी। उक्त प्रावधान यह सुनिश्चित करने के लिये किया गया था कि कार्यान्वयन अभिकरणों के पास सही समय पर निधि उपलब्ध रहे।

हालांकि लेखा परीक्षण में हमने पाया कि नमूना जांच किये गये छः जिलों में से तीन⁷ जिलों में 2009-12 के दौरान राज्यांश की विमुक्ति 5 से 293 दिनों तक के विलम्ब से की गयी थी। (परिशिष्ट 5) विलम्ब का कारण अभिलेखित नहीं था।

मामले को सरकार के पास प्रतिवेदित किया गया है। उनका जवाब प्रतीक्षित है (मार्च 2013)।

4.1.3.2 राज्य रोजगार गारंटी निधि (रा.रो.गा.नि.) का सृजन नहीं किया जाना

अधिनियम की धारा 21 (1) के अंतर्गत राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा, योजना के कार्यान्वयन के उद्देश्य से एक निधि की स्थापना करेगी जिसे राज्य रोजगार गारंटी निधि कहा जायेगा। राज्य कोष में जमा राशि का व्यय तथा परिक्रामी निधि के रूप में प्रशासन, राज्य सरकार द्वारा अधिनियम के कार्यान्वयन के उद्देश्य से निर्धारित, शर्तों और सीमाओं के अधीन किया जाएगा। जिला प्रखण्ड एव ग्राम पंचायत स्तर पर भी इस तरह की परिक्रामी निधि की स्थापना का प्रावधान परिचालन मार्गदर्शिका (कंडिका-8.2.3) में है। राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना राज्य एवं जिला स्तर पर 1 मार्च 2006 तक किया जाना था।

⁵ ग्रामीण विकास मंत्रालय पत्रांक J-11011/18/2007- नरेगा, दिनांक: मार्च 2009

⁶ योजना पर कुल व्यय ₹ 37.26 करोड़, अनुमत प्रशासनिक व्यय (4 प्रतिशत)=₹ 1.49 करोड़ वास्तविक प्रशासनिक व्यय ₹ 2.31 करोड़-अनुमत प्रशासनिक व्यय (₹ 1.49 करोड़)= अधिक व्यय = ₹ 0.82 करोड़

⁷ पलामु, राँची तथा पश्चिमी सिंहभूम

नमूना जाँच प्रखंड एवं ग्राम पंचायतों में रा. रो. गा.नि. का सृजन नहीं हुआ था

हालांकि हमने पाया कि यद्यपि निधि के स्थापना की अधिसूचना अगस्त 2009 में निर्गत की गयी थी, राज्य रोजगार गारंटी निधि मार्च 2012 में ही चालू हो पाया। राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना नमूना जांच किये गये किसी भी प्रखण्ड या ग्राम पंचायतों में नहीं की गई थी।

निकास बैठक के दौरान प्रधान सचिव ने राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना में हुए विलम्ब को स्वीकारा (जुलाई 2012) तथापि, विलम्ब के वास्तविक कारणों को नहीं बताया गया। राज्य रोजगार गारंटी निधि के सम्बन्ध में, विभाग ने कहा कि इसकी स्थापना पहले ही जिला स्तर पर हो चुकी है, इसीलिए राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना प्रखण्ड एवं ग्राम पंचायत स्तर पर करने की आवश्यकता नहीं है।

प्रखण्ड एवं पंचायत स्तर पर राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना के सम्बन्ध में विभाग का जवाब मनरेगा परिचालन मार्गदर्शिका (कंडिका 8.2.3) के अनुरूप नहीं था।

4.1.4 मनरेगा के साथ एस.जी.आर.वाई. निधियों का विलय नहीं हुआ

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 14.1.2 के अनुसार, अन्य स्रोतों (जैसे कि राष्ट्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग, राज्य के विभागों तथा अन्य केन्द्र या केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (एस.जी.एस.वाई.), अकाल प्रवृत्त क्षेत्र कार्यक्रम (डी.पी.ए.पी.), मरुभूमि विकास कार्यक्रम (डी.डी.पी.), पिछड़ा क्षेत्र अनुदान आदि) को मनरेगा निधि के साथ टिकाऊ सामुदायिक परिसम्पत्ति निर्माण/मनरेगा के अंतर्गत अनुमत कार्यों के लिए *डोभटेल्ड* किया जा सकता है परंतु इसके विपरीत नहीं। आगे, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, झारखण्ड सरकार, राँची को स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना निधि का विलय मनरेगा योजना के साथ करने का निर्देश दिया (जून 2009)।

नमूना जांच किये गये छः जिलों में से तीन जिलों (राँची, पलामू एवं गुमला) के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि एस.जी.आर.वाई.से संबंधित ₹ 4.43 करोड़ की निधि (खाद्यान्नों के दुलाई एवं प्रबंधन) एवं राष्ट्रीय काम के बदले अनाज कार्यक्रम (एन.एफ.एफ.डब्ल्यू.पी.) का विलय मनरेगा के साथ नहीं किया गया जैसा कि तालिका 8 में दिखाया गया है।

तालिका 8 एस.जी.आर.वाई. निधियों का विलय मनरेगा निधि के साथ नहीं हुआ

क्रम संख्या	नमूना जांच किये गये जिलों के नाम	जिला/प्रखण्ड	योजना	राशि (₹ करोड़ में)
1.	राँची	राँची जिला स्तर	एस.जी.आर.वाई. (खाद्यान्नों की दुलाई एवं प्रबंधन)	1.91
2	पलामू	पलामू जिला स्तर लेस्तीगंज प्रखण्ड		1.90
3	गुमला	सिसई प्रखण्ड राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम प्रमण्डल	एन.एफ.एफ.डब्ल्यू.पी.	0.03
				0.06
				0.07
				0.46
			कुल	4.43

(स्रोत:- जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा प्रेषित जानकारी)

राँची जिला मे स्वर्ण जयंती स्वरोजगार योजना निधि का विलय 2 फरवरी 2006 से कर दिया जाना था। इसके बावजूद जिला ने एस.जी.आर.वाई. के अन्तर्गत अलग से बजट बनाना जारी रखा तथा एस.जी.आर.वाई. के अन्तर्गत मार्च 2008 तक व्यय किया। फलस्वरूप, भारत सरकार ने भी एस.जी.आर.वाई. निधियों के मनरेगा योजना के विलय नहीं होने पर आपत्ति जतायी तथा 2008-10 से संबंधित केन्द्रीय निधि की विमुक्ति के पूर्व स्पष्टीकरण मांगा। लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर जिला कार्यक्रम समन्वयक ने तथ्यों को स्वीकारा (अगस्त 2012) और इस संबंध में आवश्यक कार्रवाई किए जाने का आश्वासन दिया।

4.1.5 निधि का विचलन

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 8.2.6 एवं 8.4.4 के अनुसार मनरेगा योजना के अंतर्गत प्रदत्त निधियों का विचलन अन्य योजनाओं/उद्देश्यों में नहीं किया जा सकता है तथा जिला समन्वयकों को इस संबंध में निधियों के विचलन नहीं किये जाने का प्रमाण-पत्र ग्रामीण विकास मंत्रालय को उपलब्ध कराया जाना था।

हालांकि हमने पाया कि राँची जिले के काँके प्रखण्ड में ग्रामीण विकास अभिकरण राँची द्वारा 2009-10 के दौरान मनरेगा⁸ निधि से ₹ 75 लाख का विचलन (जनवरी 2010) इंदिरा आवास योजना के लिए जिला में किया गया था। इसी प्रकार दुमका जिले में, सनदी लेखाकारों (चार्टर्ड एकाउंटेंटों) को एम.पी.एल.ए.डी., डी.पी.ए.पी. एवं आई.ए.वाई. योजनाओं के वर्ष 2009-10 के लेखापरीक्षा शुल्क के भुगतान हेतु ₹ 1.05 लाख⁹ का विचलन किया गया (फरवरी 2011)। उक्त राशि की प्रतिपूर्ति जुलाई 2012 तक नहीं की गयी थी।

जवाब में प्रखंड विकास पदाधिकारी काँके ने कहा कि मामले की जाँच (अगस्त 2012) की जा रही है जबकि जिला कार्यक्रम समन्वयक दुमका ने कोई जवाब नहीं दिया।

4.1.6 निधियों का ब्याज रहित खातों में रखाव

नरेगा वित्तीय नियम 2009 के नियम 9(3) (ई) (VI) के अनुसार जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा एक प्रमाण पत्र दिया जाता है कि सभी प्राप्त निधियों को बैंकों के बचत खातों में जमा कर दी गई है जिससे राष्ट्रीय कोष से केन्द्रीय निधि की विमुक्ति राज्य कोष में हो सके।

⁸ जिला कार्यक्रम समन्वयक राँची द्वारा मनरेगा के अन्तर्गत ₹ 1 करोड़ की राशि काँके प्रखंड को प्रदत्त की गई थी जिसे 11.12.2009 को योजना से संबंधित बैंक खाते (बैंक ऑफ इंडिया, पिठोरिया, खाता संख्या 494610100005752) में जमा की गई। इसमें से ₹ 75 लाख की राशि का विचलन इंदिरा आवास योजना में किया गया जिसे आई.ए.वाई. से संबंधित बैंक खाते में जमा किया गया (बैंक ऑफ इंडिया, पिठोरिया, खाता सं. 494610100004159)

⁹ लेखापरीक्षा शुल्क के रूप में चार्टर्ड एकाउंटेंट फर्म को भुगतान किये गए ₹ 1.82 लाख में से ₹ 0.77 लाख मनरेगा योजना से संबंधित है।

राँची एवं दुमका जिलों में मनरेगा योजना से संबंधित निधियों का विचलन अन्य प्रयोजनों/योजनाओं पर किया गया

राँची, पश्चिम सिंहभूम एवं पलामू जिले के मनरेगा की राशि को चालू खाते में रखा गया जिसके कारण मनरेगा योजना निधि को ब्याज की हानि हुई

राँची एवं पश्चिम सिंहभूम जिलों के चार कार्यान्वयन¹⁰ अभिकरणों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि 2007-12 के दौरान मनरेगा के अन्तर्गत प्राप्त ₹ 65.37 करोड़ की राशि को उक्त अभिकरणों ने बचत बैंक खातों में जमा करने के बजाय चालू खातों में जमा कर दिया था।

इसी प्रकार 2007-12 की अवधि में पलामू जिले के मेदिनीनगर सदर प्रखंड में ₹ 11.08 करोड़¹¹ की राशि को नियमों का उल्लंघन कर स्टेट बैंक के चालू खाते में रखा गया जिसके कारण मनरेगा योजना निधि को ब्याज की हानि हुई।

प. सिंहभूम एवं पलामू जिले के जिला कार्यक्रम समन्वयकों ने (जुलाई-अगस्त-2012) टिप्पणी को स्वीकार किया तथा इस संबंध में आवश्यक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया। निकास बैठक के दौरान प्रधान सचिव ने स्वीकार किया (जुलाई 2012) कि निधियों को बचत खातों में रखा जाना चाहिए था।

4.1.7 निधियों के प्रबंधन में पारदर्शिता एवं सत्यता

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 की कंडिका 8.6, वित्तीय प्रबंधन में वित्तीय रिसाव को कम करने तथा पारदर्शिता एवं सटीकता को बढ़ावा देने के लिए लेखाओं के मासिक तुलना को परिकल्पित करती है। इसमें इस योजना के अधीन विमुक्त की गयी समस्त राशि का सत्यापन तीन शीर्षों यथा विभिन्न स्तरों पर बैंकों में रखे गए धन का आकलन, कार्यान्वयन अभिकरणों को दिए गए अग्रिमों की विस्तृत विवरणी तथा वास्तविक व्यय के अभिश्रवों का हवाला, में लेखाबद्ध किया जाना है।

पुनः झारखण्ड लोक निर्माण लेखा संहिता (जे.पी.डब्ल्यू.ए.) के नियम 100 के अनुसार पारित अभिश्रवों के विरुद्ध अस्थाई अग्रिम सहायक अधिकारियों (सहायक अभियंता श्रेणी से नीचे नहीं) को दिया जाना है। पूर्ववर्ती बकाया अग्रिमों के समायोजन के पश्चात् ही उत्तरवर्ती अग्रिम दिया जाना है।

संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि लेखाओं का मासिक तुलना से संबंधित निर्धारित मानकों/संहिता में दिए प्रावधानों/संचालन मार्गदर्शिका का पालन नमूना जाँच किए गये जिलों में समान रूप से नहीं किया गया फलस्वरूप वित्त प्रबंधन में अनेक विसंगतियाँ पायी गयी जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

¹⁰ जिला वन पदाधिकारी, सामाजिक वन प्रमंडल राँची- मई 2007 से मार्च 2012 के अवधि के लिए ₹ 3.33 करोड़ केनरा बैंक खाता संख्या 1642201001310 में तथा बैंक ऑफ इंडिया खाता संख्या 490920110000305 में। प्रखण्ड विकास पदाधिकारी चान्हो फरवरी 2008 से मार्च 2012 अवधि के लिए ₹ 1.02 करोड़ झारखंड ग्रामीण बैंक टांगर तथा चोरया शाखा चान्हो खाता संख्या -C/D-2 एवं C/D-9 लघु सिंचाई प्रमंडल चाइबासा प.सिंहभूम-पंजाब नेशनल बैंक ₹ 34.82 करोड़, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम प्रमंडल, पं. सिंहभूम- पंजाब नेशनल बैंक, चाइबासा ₹ 26.20 करोड़ खाता संख्या- 1073000100143961.

¹¹ प्रखण्ड विकास पदाधिकारी पलामू सदर- ₹ 11.08 करोड़ (एस.बी.आई. खाता संख्या 30491133662)

- राँची एवं गुमला जिले के पांच कार्यान्वयन अभिकरणों¹² को विमुक्त निधियों का उचित लेखांकन नहीं किया गया एवं लेखाओं का मासिक तुलना नहीं किया गया। प्रमंडलों द्वारा संधारित चेक पंजी की संवीक्षा से पता चला कि 2007-12 के दौरान मनरेगा योजना के अन्तर्गत ₹ 18.04 करोड़ की राशि प्रमंडलों को दी गयी थी लेकिन संबंधित प्रमंडलों द्वारा रोकड़ पंजी का संधारण नहीं किया गया। केवल चेक प्राप्त एवं निर्गत पंजी का संधारण किया गया था। इसके अलावा अनुश्रवण सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) से भी यह पता चला कि ₹ 1.07 करोड़ की ब्याज सहित राशि 2010-11 में पूर्वी वन प्रमंडल राँची को विविध निधि मद में प्राप्त हुई पर इसे प्रमंडलीय अभिलेखों में नहीं पाया गया। बैंक खाते एवं अद्यतन बैंक समाशोधन विवरणी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए। आगे, ₹ 18.04 करोड़ में से ₹ 11.63 करोड़ की राशि पूर्व कथित प्रमंडलों के क्षेत्रीय वन पदाधिकारियों को 2007-12 की अवधि में रोकड़ बही में अभिलेखित किए बिना ही, मनरेगा के अन्तर्गत किए जाने वाले कार्यों के कार्यान्वयन हेतु अस्थाई अग्रिम के रूप में दे दी गयी।

क्षेत्रीय वन पदाधिकारियों से पिछले अग्रिमों के समायोजन अभिश्रवों को मांगे बिना ही प्रमंडलों¹³ को उत्तरवर्ती अग्रिम दे दिए गए जो उपरोक्त नियम का उल्लंघन था।

यह इंगित किए जाने पर जिला वन पदाधिकारियों ने कहा कि समायोजन अभिश्रवों की प्राप्ति के पश्चात अग्रिमों का समायोजन किया जाएगा (मई 2012)।

- तीन लाइन विभागों¹⁴ में ₹ 16.59 करोड़ की राशि अस्थाई अग्रिम के रूप में 10 कनीय अभियंताओं को 2007-12 के दौरान मनरेगा योजना के कार्यों हेतु दिए गए। यह राशि दो से सात वर्ष के विलंब के बाद भी असमायोजित रही (जुलाई 2012)। कार्यपालक अभियंता (एन.आर.ई.पी.) प्रमंडल ने कहा (अगस्त 2012) कि संबंधित कनीय अभियंताओं के विरुद्ध अग्रिमों के वसूली हेतु विस्तृत जाँच प्रगति में थी। पश्चिम सिंहभूम के मामले में अग्रिमों के वसूली हेतु तीन कनीय अभियंताओं के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज की गयी थी (अगस्त 2011)।
- 2007-11 की अवधि के दौरान जिला परिषद पश्चिम सिंहभूम में ₹ 31.68 करोड़ के अग्रिम के विरुद्ध ₹ 30.03 करोड़ का समायोजन दिखाया गया। ₹ 30.03 करोड़ से संबंधित समायोजन अभिश्रव एवं संबंधित मापी पुस्तिका लेखापरीक्षा को

¹² पूर्वी वन प्रमंडल राँची एवं समाजिक वानिकी प्रमंडल, राँची ₹ 12.79 करोड़, गुमला वन प्रमंडल गुमला ₹ 4.11 करोड़, जिला वन पदाधिकारी वनरोपण, राँची ₹ 0.63 करोड़, जिला वन पदाधिकारी वन्य जीव प्रमंडल राँची - ₹ 0.51 करोड़।

¹³ पूर्व वन प्रमंडल राँची एवं समाजिक वानिकी प्रमंडल राँची, गुमला वन प्रमंडल, गुमला, जिला वन पदाधिकारी वनरोपण, राँची, जिला वन पदाधिकारी वन्य जीव प्रमंडल राँची।

¹⁴ मेसो एवं जिला परिषद, पश्चिमी सिंहभूम, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम प्रमंडल, गुमला।

प्रस्तुत नहीं किए गए। सनदी लेखाकार (चार्टर्ड एकाउंटेंट) ने भी रोकड़ पुस्तिका में दिनांक 24 अक्टूबर 2011 को प्रमाणपत्र दिया कि उन्हें भी सत्यापन हेतु अभिश्रवों एवं मापी पुस्तिका उपलब्ध नहीं कराए गये। इस कारण निधि के दुर्विनियोग की संभावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता।

- झारखण्ड लोक निर्माण संहिता के नियम 93 के अनुसार व्ययन पदाधिकारी को यथाशीघ्र रोकड़ बही में सभी प्रविष्टियों की जाँच करनी चाहिए। माह के अंत में रोकड़ बही उनके द्वारा हस्ताक्षरित किए जाने चाहिए तथा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अंत शेष सहित सभी प्रविष्टियाँ सही हैं। एन.आर.ई.पी.-II प्रमण्डल राँची, में 31 मई 2011 को अंत शेष ₹ 3,28,06,401.75 थी जिसे घटा कर 21 जून 2011 को आरंभिक शेष ₹ 3,20,72,871.58 कर दिया गया।

रोकड़ बही में कारण बताए बिना आरंभिक शेष एवं अंत शेष में बदलाव किया गया

इसी प्रकार, 21 जून 2011 को अंत शेष ₹ 32072871.58 थी। हाँलाकि, 22 जून 2011 से 30 जून 2011 के बीच कोई लेन-देन नहीं हुआ, फिर भी 1 जुलाई 2011 के आरंभिक शेष को ₹ 3,20,72,871.58 से घटाकर ₹ 1,16,53,681.33 कर दिया गया। रोकड़ बही से ₹ 2,04,19,190.25 की राशि को बिना अभिश्रवों की समायोजन के ही घटा दिया गया। ऐसा किन परिस्थितियों में किया गया यह लेखापरीक्षा में ज्ञात नहीं किया जा सका। इस प्रकार ₹ 2.12 करोड़ (₹ 2,04,19,190 + ₹ 7,33,530) की राशि का दुर्विनियोग, रोकड़ बही में प्रत्यावर्तन के कारण, की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

लेखापरीक्षा में यह इंगित किए जाने पर, कार्यपालक अभियंता ने टिप्पणी को स्वीकार किया (मार्च 2012) और कहा कि बिना वास्तविक असमायोजन के, रोकड़ बही में राशि को सनदी लेखाकार (चार्टर्ड एकाउंटेंट) के प्रमाणपत्र के आधार पर घटा दी गई। हाँलाकि समायोजन भविष्य में कर लिया जाएगा।

कार्यपालक अभियंता का जवाब नियमानुकूल नहीं था क्योंकि मापी पुस्तिका लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किए गए थे एवं अभिश्रवों का समायोजन किए बिना ही रोकड़ पुस्तिका में की गई राशि की कमी अत्यधिक अनियमित थी। अतः भविष्य में भी रोकड़ पुस्तिका में प्रहस्तन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

- गुमला जिला के भरनो प्रखण्ड में 2007-08 के दौरान ₹ 5 लाख की राशि अग्रिम के रूप में (₹ 25,000/- प्रति योजना की दर से) 20 लाभुकों को 20 योजनाओं को तीन महीने¹⁵ के अन्दर पूर्ण करने के लिए दिए गए थे और इसे अंतिम व्यय मान लिया गया था।

हमने पाया कि ये सभी योजनाएँ अपूर्ण थे (जून 2012) फिर भी वसूली की कार्रवाई सक्षम पदाधिकारी द्वारा नहीं की गई। इस प्रकार सरकारी राशि के

¹⁵ 20 अक्टूबर 2007 से 31 मार्च 2008

दुर्विनियोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है। प्रखण्ड विकास पदाधिकारी भरनो ने इस तथ्य को स्वीकारा (जून 2012) और कहा कि राशि की वसुली के लिए आवश्यक कानूनी कार्रवाई की जाएगी।

- सिसई प्रखण्ड गुमला में रोकड़ पुस्तिका के नमूना जाँच में यह पाया गया कि अप्रैल 2008 और अगस्त 2009 के बीच प्रखंड विकास पदाधिकारी ने सेल्फ चेक तथा दो अन्य प्रखण्ड कर्मियों¹⁶ के नाम से ₹ 1.86 लाख आहरित किया।

इसी प्रकार, भरनो प्रखण्ड में नवम्बर 2007 से अक्टूबर 2011 के बीच तालाब, कुआँ एवं सड़कों के निर्माण हेतु लाभुक, समितियाँ, बैंक, डाकघर एवं वृहद् क्षेत्र बहुदेशिय समितियाँ (लैम्पस) के पक्ष में 45 चेकों द्वारा ₹ 27.07 लाख का आहरण किया गया। हालाँकि भुगतान के समर्थन में कोई अभिश्रव प्रखण्ड में उपलब्ध नहीं था। इसीलिए सरकारी राशि के दुर्विनियोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

इसे इंगित किए जाने पर संबंधित प्रखंड विकास पदाधिकारियों ने कहा (जून एवं जुलाई 2012) कि आवश्यक कार्रवाई की जाएगी तथा संबंधित कर्मियों को अभिश्रव समर्पित करने को कहा जाएगा।

इस प्रकार योजना मार्गदर्शिका में परिभाषित कार्य प्रणाली के अनुसार निधियों के उचित लेखाकरण के अभाव में योजना निधियों के दुर्विनियोग संभावित है।

4.1.8 वित्तीय प्रबंधन में अन्य अनियमितताएँ

अंकेक्षण के दौरान वित्तीय अनियमिताओं के अन्य दृष्टांत पाये गये जो कि आगे की कंडिकाओं में वर्णित की गई है -

- जिला परिषद, प.सिंहभूम द्वारा अनियमित तरीके से ₹ 1.07 करोड़ की राशि चार कनीय अभियंताओं¹⁷ को अग्रिम के रूप में दी गयी (सितम्बर 2008) जिसे तत्कालीन कार्यपालक अभियंता, ग्रामीण विकास (विशेष प्रमंडल), चाईबासा, जो कि जिला अभियंता के अतिरिक्त प्रभार में थे, दूसरे प्रमंडलों¹⁸ में पदास्थपित कर दिया गया। जिला कार्यक्रम समन्वयक, चाईबासा द्वारा इन परियोजनाओं की प्रशासनिक स्वीकृति भी नहीं दी गई थी। जिला द्वारा यह सूचित किए जाने पर मनरेगा योजना आयुक्त, झारखंड ने संबंधित कनीय अभियंताओं से दांडिक ब्याज वसूलने के अलावा उनके विरुद्ध विभागीय/आपराधिक कार्यवाही शुरू करने का आदेश (अक्टूबर 2008) दिया।

हमने पाया कि ₹ 1.07 करोड़ की राशि के चेकों में से ₹ 63 लाख के चेक (दो कनीय अभियंताओं से संबंधित) का नगदीकरण नहीं कराया जा सका। शेष

¹⁶ जॉन खलखो, खजांची (नाजीर), मो. हुसैन खान, जी.आर.एस.

¹⁷ अंजनी कुमार, सतीश प्रसाद, शत्रुधन सिंह एवं अनिल कुमार श्रीवास्तव

¹⁸ ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, चाईबासा, पश्चिमी सिंहभूम

₹ 44 लाख की राशि के चेकों को दो कनीय अभियंताओ (अंजनी कुमार एवं सतीश प्रसाद) द्वारा 26 सितम्बर 2008 को नगदीकरण करा लिया गया जिसे 35 से 640 दिनों के पश्चात बिना ₹ 1.16 लाख के दाण्डिक ब्याज को वापस कर दिया गया। इस प्रकार उक्त दोनों कनीय अभियंताओं से न तो दाण्डिक ब्याज वसूला गया और न ही उनके विरुद्ध विभागीय/आपराधिक कार्यवाही शुरू की गई (जून 2012)।

- झारखण्ड वित्त नियमावली, 2001, के अनुसार ₹ 15,000 से अधिक की कीमत का क्रय संविदा आमंत्रण के पश्चात किया जाना चाहिए। समाहरणालय भवन में सभा कक्ष के सुसज्जीकरण हेतु जनवरी 2009 में जिला परिषद, प.सिंहभूम द्वारा ₹ 12.51 लाख का प्राक्कलन तैयार किया गया। जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा (फरवरी 2009) में प्रशासनिक अनुमोदन तथा ₹ 12.52 लाख की राशि आवंटित की गई। उक्त कार्यों को कनीय अभियंता को फरवरी 2009 में ही आवंटित की गई।

हमने निम्नलिखित अनियमितताएँ पाई:

- मनरेगा योजना की निधि से सभाकक्ष का सुसज्जीकरण का कोई प्रावधान नहीं था।
- जनवरी 2009 में प्राक्कलन तैयार किया गया था तथा प्रशासनिक स्वीकृति फरवरी 2009 में ली गई थी। यद्यपि, दिसम्बर 2008 में ही विभिन्न सुसज्जीकरण सामग्री की आपूर्ति के साथ विद्युतीकरण की गई थी।
- सामग्री की आपूर्ति सुसज्जीकरण कार्य तथा विद्युतीकरण मेसर्स सनराइज रोड लाइंस कंसट्रक्शन डिवीजन, चाईबासा के द्वारा किया गया था। यद्यपि उक्त अभिकरण का निविदा आमंत्रण के माध्यम से चुनाव किये जाने से संबंधित कोई अभिलेख अंकेक्षण को प्रस्तुत नहीं किये गये।
- भुगतान के लिए विपत्र न तो सक्षम पदाधिकारी द्वारा भुगतान के लिए पारित किये गये थे और न ही किसी विपत्र में भुगतान प्रमाण पत्र दर्ज किया गया था।

4.2 निष्कर्ष

जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा अवास्तविक श्रम बजट तैयार किये जाने के कारण मनरेगा योजना के तहत बजट अनुमान दोषपूर्ण था। जिलों द्वारा धीमी गति से व्यय किये जाने के कारण, केन्द्रांश से राज्य वंचित रह गया। योजना के तहत जिला कार्यक्रम समन्वयकों को उपलब्ध करायी गई राशि का उपयोग पूर्णतः नहीं किया गया। राज्य सरकार द्वारा विलम्ब से राज्यांश की विमुक्ति की गई। यद्यपि सरकार द्वारा राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना की अधिसूचना जारी की गई (अगस्त 2009), परंतु मार्च 2012 में ही यह लागू हुआ। इसके अलावा राज्य रोजगार गारंटी

निधि की स्थापना किसी भी नमूना जाँच किये गये प्रखण्डों तथा ग्राम पंचायतों में नहीं की गई थी। संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना तथा राष्ट्रीय काम के बदले अनाज की निधियों का विलय मनरेगा निधियों के साथ नहीं किया गया। बहुत सारी कमियाँ जैसे- निधि का विचलन, निधियों के ब्याज रहित खातों में रखे जाने के कारण सूद की हानि, अग्रिमों का असमायोजन एवं रोकड़ बही के आँकड़ों का प्रत्यावर्तन देखी गयी। सरकार द्वारा लेखाओं के मासिक तुलना के लिए मार्ग दर्शिका में निर्धारित वित्तीय मानकों/प्रावधानों का पालन सुनिश्चित नहीं किये जाने के कारण योजना निधियों की पारदर्शिता तथा सत्यता प्रभावित हुई।

4.3 अनुशंसाएँ

- जिला स्तर पर वास्तविक श्रम बजट तैयार करना सुनिश्चित किया जाना चाहिए;
- वित्तीय जवाबदेही तथा पारदर्शिता बनाए रखने के लिए विभिन्न स्तरों पर लेखाओं की मासिक तुलना सुनिश्चित की जानी चाहिए; और
- योजना निधियों के उपयोग में कठोर वित्तीय अनुशासन लागू किया जाना चाहिए।