अध्याय -7

योजनाओं का कार्यान्वयन

अध्याय 7

योजनाओं का कार्यान्वयन

7.1 कार्यों का कार्यान्वयन

मनरेगा योजना ग्रामीण क्षेत्र में ग्रामीण लोगों के आजीविका संसाधन आधार को मजबुती प्रदान करने हेतु बुनियादी रोजगार की गारंटी सूनिश्चित करता है। यह योजना जल संरक्षण, सुखाड़ से बचाव, (वनरोपण एवं वृक्षारोपण सहित) लघु सिचाई कार्य, कमजोर वर्गो के स्वामित्व वाली भूमि के लिए सिंचाई की सुविधा का प्रावधान इत्यादि कार्यों पर ध्यान केंद्रित करता है। टिकाऊ परिसम्पति निर्माण मनरेगा योजना का दुसरा महत्वपूर्ण उदेश्य है। परिचालन मार्गदर्शिका के अनुसार मजदूरी लागत एवं सामग्री लागत का अनुपात अधिनियम के अनुसार 60:40 के न्यूनतम मानक से कम नहीं होना चाहिए। यह अनुपात सभी स्तरों[1] में लागू किया जाना है। आगे परिचालन मार्गर्दिशिका 2008 के अनुसार राज्य सरकार को योजना के अन्तर्गत प्रयोग किये जाने वाले सामग्रियों की खरीद की पारदर्शी पद्धति के लिए तंत्र विकसित करना चाहिए।

ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी के अनुसार (अप्रैल 2012) वर्ष 2007-12 के दौरान मनरेगा योजना के अन्तर्गत 9.84 लाख कार्य लिये गये थे जिसमें से 2.69 लाख कार्य पूर्ण होने की सूचना दी गयी। 2007-12 के दौरान लिये गये कार्यों के विरूद्ध पूर्ण कार्यों की वास्तविक प्रतिशतता 13 से 47 प्रतिशत के बीच थी ***(परिशिष्ट 7 अ)***। इसी प्रकार नमुने जाँच किये गये, छः जिलों में वर्ष 2007-12 के दौरान 3.4 लाख निर्माण कार्य लिये गये थे जिसमें से 1.11 लाख कार्य पूर्ण होने की सूचना दी गई। 2007-12 के दौरान लिए गए कार्यों के विरूद्ध पूर्ण कार्यों की वास्तविक प्रतिशतता 14 और 48 प्रतिशत के बीच थी ***(परिशिष्ट 7 ब)*** ।

लेक्षापरीक्षा के दौरान हमने योजना के कार्यान्वयन में अनेक कमियाँ जैसे मजदूरी सामग्री अनुपात का उल्लंघन, अमान्य कार्यों का क्रियान्वयन, अवमानक कार्य, बिना निविदा एवं उद्धरण दर के सामग्री खरीदगी एवं परित्यक्त कार्यों पर निरर्थक व्यय को पाया, जिसे अनुवर्ती अनुच्छेदों में वर्णित किया गया है।

7.1.1 मजदूरी सामग्री अनुपात का उल्लंघन

ग्रामीण विकास विभाग के दिशा निर्देश के अनुसार झारखण्ड सरकार राज्य में समान प्रकार के कार्यो में मापी एवं राशि की विसंगति को दूर करने तथा निर्माण कार्यो में एकरूपता लाने के लिए नमूना आकलनों को तैयार किया जाना था।

---

[1] ग्राम पंचायतों, प्रखंडों एवं जिलों।

ग्रामीण विकास विभाग तथा नमूना जाँच किये गये जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि कुआँ एवं ग्रेड-1 रोड़ के निर्माण हेतु तैयार किये गये नमूना प्राक्कलन में इन प्राक्कलनों के तहत मजदूरी सामग्री अनुपात का उल्लंघन किया गया। इन प्राक्कलनों के तहत मजदूरी सामग्री अनुपात **तालिका 12** में वर्णित है।

तालिका 12 – कुआँ तथा ग्रेड-1 रोड से संबंधित नमूना प्राक्कलन के ब्यौरे

नमूना प्राक्कलन का विवरणी	प्राक्कलित राशि (₹ लाख में)	मजदूरी घटक का अनुपात (प्रतिशत में)	सामग्री घटक का अनुपात (प्रतिशत में)
कुआँ (12' x35') पत्थर चिनाई	1.397	51.05	48.95
कुआँ (12' x35') इट चिनाई	1.520	45.24	54.76
कुआँ (15' x35') पत्थर चिनाई	1.790	53.43	46.57
कुआँ (15' x35') इट चिनाई	1.948	46.50	53.50
ग्रेड़-1 रोड़	5.33	21.92	78.08

उपरलिखित ब्यौरे में देखा जा सकता है कि निर्धारित 60 प्रतिशत मजदूरी घटक के अनुपात के विरूद्ध प्रदत मजदूरी घटक का अनुपात 22 से 53 प्रतिशत के बीच थी। इस प्रकार नमूना प्राक्कलन पर कार्यों के क्रियान्वयन के प्रत्येक स्तर पर इन माप दंडों का उल्लंघन हुआ। विशिष्ट उदाहरण निम्नलिखित है:-

60:40 के निर्धारित सामग्री अनुपात के उल्लंघन के कारण 38.72 लाख मानव दिवस का कम सृजन हुआ

- नमूना जॉच किये गये छः जिलों में से प. सिंहभूम एवं पाकूड़ में 2007-10 के दौरान मजदूरी सामग्री अनुपात 35 से 56.31 प्रतिशत के बीच (मजदूरी) तथा 43.68 से 65 प्रतिशत (सामग्री) के बीच था। सामग्री घटक पर ₹ 33.22 करोड़ ज्यादा खर्च की गई। अगर निर्धारित अनुपात का पालन किया गया होता तो इन दोनों जिलों में ₹ 38.73 लाख मानव दिवस का अतिरिक्त सृजन होता ***(परिशिष्ट 8 अ)*** ।

  यह तथ्य संबंधित जिला कार्यक्रम समन्वयकों से निकास बैठक के दौरान चर्चा की गई जिसमें जिला कार्यक्रम समन्वयक पाकुड़ ने तथ्य को स्वीकार किया (जूलाई 2012) और कहा कि कार्यो के सामग्री विशेष होने के कारण अनुपात में समझौता किया गया जबकि अन्य जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा कोई जवाब नहीं दिया गया।

- 34 ग्राम पंचायतों एवं दो प्रखंडों[2] से संबंधित 80 योजनाओं के नमूना जॉच में यह पाया गया कि मजदूरी सामग्री अनुपात का पालन नहीं किये जाने के कारण सामग्री घटक में ₹ 50.06 लाख विहित अनुपात से ज्यादा खर्च किये गये जिसका उपयोग 0.42 लाख मानव दिवस[3] रोजगार के सृजन में किया जा सकता था (₹ 120 प्रतिदिन के दर से) ***(परिशिष्ट 8 ब)*** ।

  चैनपुर, जामा, लेस्लीगंज, गुमला सदर के प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (जून-अगस्त 2012) ।

---

[2] चैनपुर एवं लेस्लीगंज

[3] ₹ 50.06 लाख/₹120 (मजदूरी दर) = 41717 मानव दिवस।

- एन.आर. ई. पी. दूमका में ₹ 21.15 करोड़ लागत के 348 योजनाएँ 2007-10 के दौरान लिये गये थे जिसमें से 318 योजनाएँ ₹ 15.95 करोड़ खर्च करके पूर्ण की गई। प्रमण्डलीय अभिलेखों में पाया गया कि सामग्री घटक में नियमानुसार अनुमत ₹ 6.38 करोड़[4] के बजाय ₹ 7.81 करोड़ खर्च किये गये थे। इस प्रकार सामग्री घटक पर ₹ 1.43 करोड़ ज्यादा खर्च किये गये जिसका उपयोग 1.19 लाख[5] मानव दिवस रोजगार सृजन में किया जा सकता था (₹ 120 प्रति दिन के दर से)। कार्यपालक अभियंता, एन.आर.ई.पी. प्रमण्डल, दुमका ने कहा कि प्रमण्डल द्वारा क्रियान्वित किये गये कार्य जिला द्वारा मंजूर किये गये थे (अगस्त 2012)।

  जबाव स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मनरेगा कार्य लिये जाने के क्रम में 60:40 मजदूरी सामग्री अनुपात का पालन किया जाना चाहिए था।

7.1.2 अग्राह्य कार्य का कार्यान्वयन

मनरेगा के कार्य क्षेत्र नियमावली की कंडिका 4 (viii ई) के अनुसार मिट्टी एवं मिट्टी मोरम सड़को का कार्य अमान्य था क्योकि ये वर्षा ऋतु में कीचड़ युक्त् तथा गर्मी के मौसम में धूल धूसरित हो जाते हैं। अत: यह टिकाउ नहीं हैं तथा सभी मौसमों में प्रयोग हेतु उपयुक्त नहीं हैं।

मनरेगा योजना के अन्तर्गत ₹ 33.74 करोड़ का व्यय अग्रह्य कार्यों पर किया गया

हॉलाकि नमूना जॉच किये गये छ: जिलों के 16 प्रखण्डों एवं 5 लाइन विभागों के अभिलेखों की छानवीन से उद्घटित हुआ कि 2007-12 के दौरान ₹ 50.57 करोड़ लागत के 1408 मिट्टी मोरम कार्य निर्माण हेतु लिये गये थे, जिसमें निर्धारित मानदडों का उल्लंघन करते हुए ₹ 33.74 करोड़ का व्यय हुआ। इस प्रकार सरकार ₹33.74 करोड़ खर्च करने के बावजूद किसी भी परिसम्पत्ति निर्माण में विफल रही ***(परिशिष्ट 9)*** ।

निकास बैठक के दौरान प्रधान सचिव ने कहा कि यदि दिशा निर्देशों में यह प्रावधान नहीं है तो जिला कार्यक्रम समन्वयकों को भविष्य में मिट्टी मोरम सड़कों के कार्यो को नहीं लेने हेतु आवश्यक निर्देश दिये जाएंगे।

7.1.3 अवमानक कार्य का कार्यान्वयन

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 का कंडिका 1.2 (बी) योजना के तहत सृजित परिसम्पत्ति लाभकारी एवं टिकाऊ होने के साथ साथ विहित मानकों के अनुरूप होने की परिकल्पना करता है। मनरेगा कार्यों की क्षेत्र नियमावली 4(iv) 1 के अनुसार एक तालाब निर्माण के रूपरेखा में जलग्रह वृष्टि एवं स्थलाकृति उचित पटरी छोड़ने, ढेला तोड़ने तथा वांछित फिसलन वाले ढलान को संदर्भित करते हुए प्रवेशिका तथा निर्गम द्वार सम्मिलित किया जाना चाहिए।

---

[4] ₹ 15.95 करोड़ x 40 प्रतिशत = ₹ 6.38 करोड़।

[5] ₹ 1.43 करोड़ /₹120 (मजदूरी दर) = 1,19,166 मानव दिवस।

आँकडों के छानबीन के साथ-साथ भौतिक सत्यापन के दौरान नमूना जॉच किये गये जिलों में अवमानक कार्यों के क्रियान्वयन के कई दृष्टान्त पाये गये जिसका विवरण नीचे है।

तालाब

आंशिक रूप से पूर्ण 77 तालाबों के निर्माण पर ₹ 2.08 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ

- पश्चिमी सिंहभूम के लघु सिचाई प्रमंडल में ₹ 11.62 करोड़ लागत के 77 तालाबों की स्वीकृति दी गयी थी। ₹ 4.65 करोड़ की राशि पहली किस्त के रूप में तालाबों के निर्माण एवं जीर्णोद्वार हेतु विमुक्त की गई। (सितम्बर 2009) हॉलाकि प्राक्कलन में तालाब के प्रवेशिका एवं निर्गमद्वार के निर्माण शामिल नहीं थे। इस प्रकार कार्यपालक अभियंता द्वारा स्वीकृत तालाबों का प्राक्कलन दोषपूर्ण था। लेखापरीक्षा में हमने पाया कि दोषपूर्ण प्राक्कलन पर आधारित तालाबों के आंशिक निर्माण पर ₹ 2.08 करोड़ (अप्रैल 2012) व्यय करने के उपरांत शेष ₹ 2 करोड़ उपायुक्त के निर्देश पर प्रमण्डल द्वारा अध्यर्पित कर दिया गया (मार्च 2011)। तदोउपरांत सभी 77 तालाब अधुरे छोड़ दिये गये। जिसके कारण तालाब कीचड़युक्त तथा अनिर्मित रहे (अगस्त-2012)। इस प्रकार ₹ 2.08 करोड़ का कुल व्यय निष्फल हो गया। इसके अलावे नमूना जॉच किये गये सभी जिलों में कुओं के निर्माण में विहित प्रावधानों का भी अनुपालन नहीं किया गया।

  जबाव में उपायुक्त पश्चिमी सिंहभूम ने कहा (अगस्त 2012) कि कभी-कभी गलत कार्य स्थल का चुनाव एवं जमीन विवाद के कारण कार्य अधुरे रह जाते हैं।

पाकुड़ सदर प्रखंड के कुमारपुर पंचायत के प्रवेशिका एवं निर्गमद्वार के बगैर तालाब का फोटो

सिचाई कूप

- मनरेगा योजना कार्यों की क्षेत्र नियमावली के कंडिका 4(iv) 1 के अनुसार कूएँ से कुएँ की बीच की दुरी तथा जल की उपलब्धता पता करने के लिए भूमि जल विभाग के सलाह पर कूप खुदाई की स्वीकृति दी जानी थी तथा निर्माण किया जाना था। कुआँ में स्वच्छ पानी के प्रवेश को सुगम बनाने तथा बाहरी दवाव को

कम करने के लिये कुऐं के झरोखों को बालू से भरे जाने का प्रावधान किया जाना चाहिए तथा कुएं से पॉच फीट की दूरी पर एक पुन:भरण संरचना का, साथ ही साथ बनाया जाना, प्राक्कलन का भाग होना चाहिए।

लेक्षापरीक्षा द्वारा दुमका एवं पाकुड़ जिलों में हॉलाकि कनीय अभियंता/ पंचायत सेवकों के साथ कार्यों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में यह पाया गया कि कार्यों के क्रियान्वयन में विहित विनिर्देशों का पालन नहीं किया गया था।

पाकुड़ के कालीदास ग्राम पंचायत में बगैर पुनर्भरण संरचना के कुऍं का फोटो।

दुमका सदर प्रखण्ड (60 कुऑं) एवं पाकुड़ सदर प्रखण्ड (31 कुऑं) के सिचाई कुऍं के भौतिक सत्यापन के दौरान यह देखा गया कि दुमका (2 मामले) एवं पाकुड़ (3 मामले) में कुऍं की गहराई मापी पुस्तक में दर्ज गहराई से 2'6" से 6'3" तक कम अभिलेखित था। दुमका (3 मामले) तथा पाकुड़ (1 मामला) में व्यास में 3'' से 1'6" तक की कमी पाई गई। विवरण **तालिका 13** में वर्णित किया गया है।

तालिका 13- सिचाई कुप के भौतिक सत्यापन का परिणाम

क्र. स.	योजना संख्या	मापी पुस्तक	भौतिक सत्यापन	अंतर
1	4/11-12, नाशीपुर, पाकुड़, सदर प्रखंड 15'x35'	गहराई 30'3"	गहराई 24'0"	6'3"
2	4/11-12, मदनमोहनपुर,पाकुड़ सदर प्रखंड 15'x35'	गहराई 34'6"	गहराई 32'0"	2'6"
3	29/11-12, कुमारपुर,पाकुड़ सदर प्रखंड 15'x35'	गहराई 35'0"	गहराई 32'0"	3'
4	4/11-12, मदनमोहनपुर, पाकुड सदर प्रखंड 15'x35'	व्यास 15'0"	व्यास 14'8"	4"
5	6/10-11, बारतली,दुमका, सदर प्रखंड 15'x35'	व्यास 15'0"	व्यास 14'9"	3"
6	8/08-09 केरावानी दुमका सदर प्रखंड 15'x30'	व्यास 15'	व्यास 14'7"	5"
7	16/08-09, बारतली दुमका सदर प्रखंड 15'x30'	व्यास 15'	व्यास 13'6"	1'6"
8	16/08-09, बारतली दुमका सदर प्रखंड 15'x30'	गहराई 30'	गहराई 24'	6'
9	54/10-11, हरीपुर दुमका सदर प्रखंड 15'x30'	गहराई 27'6"	गहराई 24'5"	3'1"

स्रोत: संयुक्त भौतिक सत्यापन के परिणाम

पाकुड़ एवं दुमका जिले के कुओं के संयुक्त भौतिक सत्यापन में यह देखा गया कि कुएँ की गहराई तथा व्यास, मापी पुस्तक में अभिलेखित गहराई एवं व्यास से कम थी जैसे कि **तालिका 13** में अंकित है। आगे संचिकाओं के नमूना जॉच से यह उदघटित हुआ कि नमूना प्राक्कलन मे पुनर्भरण संरचना का प्रावधान शामिल नहीं था जबकि नमूना प्राक्कलन तैयार किये जाते समय इस पर उचित ध्यान दिया जाना चाहिए था। यह कुओं को लंबे समय तक अच्छी तरह से पुनर्भरन रखने तथा भूमिगत जल स्तर की कमी पर काबू पाने के लिए आवश्यक है। कुएँ से कुएँ की बीच की दूरी तथा जल की उपलब्धता के संबंध में भी संबंधित भूमि जल विभाग की सलाह नहीं ली गयी। सिंचाई कूपों की स्वीकृति इन कारकों पर उचित ध्यान दिये बिना दी गई।

हमने देखा कि 5 कुओं की कुल गहराई 157'3'' अभिलेखित थी जबकि कुओं की भौतिक सत्यापन में वास्तविक गहराई 136'5'' उद्‌घटित हुई। इस प्रकार 20'10'' (157'3''-136'5'') गहराई के लिए ₹ 1.49 लाख[6] का अधिक भुगतान किया गया जिसकी वास्तव में खुदाई नहीं हुई थी।

जिला कार्यक्रम समन्वयक पाकुड़ ने टिप्पणियों (जुलाई 2012) को स्वीकार किया और प्रखंड विकास पदाधिकारियों को ज्यादा भुगतान की गई राशि वसूलने का निर्देश दिया जबकि जिला कार्यक्रम समन्वयक दुमका ने कहा (जुलाई 2012) कि योजनाओं के क्रियान्वयन को नमूना प्राक्कलन के आधार पर किया गया। जिला कार्यक्रम समन्वयक दुमका का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजनाओं का नमूना प्राक्कलन के आधार क्रियान्वयन का यह अर्थ नहीं है कि योजनाओं को निम्न गुणवता के साथ क्रियान्वित किया जाय।

सड़कें

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 6.1 (ix) के अनुसार सामग्री विशेष वाले कार्य (पक्का कार्य) नहीं किये जाने थे। फिर भी पाकुड़ जिला में सरल सिमेन्ट कंक्रीट (पी.सी.सी.) सड़के बनाई गयी। मापी पुस्तिका (योजना संख्या 2/2007-08) के अनुसार पाकुड़ प्रखण्ड के सितापहाड़ी ग्राम पंचायत में पी.सी.सी सड़क (आयाम 700' x 6' x 0'.6") का निर्माण किया गया। भौतिक सत्यापन (जून 2012) के दौरान सड़क की चौड़ाई प्राक्कलित चौड़ाई 6' के बजाय 4'9' से 5'0'' के बीच (300 फीट लगभग) पाई गई।

हमने देखा कि पी.सी.सी. सड़क के निर्माण में ₹ 0.10 लाख का अधिक भुगतान कार्यान्वयन अभिकरण को उस कार्य (4.24M^3) के लिए दिया गया जो वास्तव में क्रियान्वित की ही नहीं गयी थी।

---

[6] दुमका सदर प्रखंड (दो योजना, ₹ 0.46 लाख), पाकुड़ सदर प्रखंड (तीन योजना ₹ 1.03 लाख) = ₹ 1.49 लाख।

इसके अलावे पाकुड़ प्रखंड के हिरानंदपुर पंचायत में मिट्टी मोरम सड़क (प्राक्कलन प्रावधान 1300' x 10' x 3" योजना संख्या 1/10-11) का निर्माण किया जाना था। भौतिक सत्यापन के दौरान सम्पूर्ण सड़क की चौड़ाई 3' से 4' के बीच पाई गई जो मापी पुस्तक में अभिलेखित आयाम (1410'x6'x3'') से कम थी।

जिला कार्यक्रम समन्वयक पाकुड़ ने टिप्पणियों को स्वीकार किया (जुलाई 2012)।

पाकुड़ जिला के सीता पहाड़ी ग्राम पंचायत में अवमानक पी.सी.सी. सड़क का फोटो।

पाकुड़ जिला के हीरानन्दपुर ग्राम पंचायत में अवमानक मिट्टी मोरम सड़क का फोटो।

7.1.4 वगैर उद्धरण/निविदा सामग्री का क्रय

₹ 4.37 करोड़ की सामग्री निविदा आमंत्रित किये वगैर पंजिकृत/अपंजिकृत आपूर्तिकर्त्ता से खरीदी गयी

झारखण्ड वित्तीय नियमावली 2001 की नियम 131 (सी.एवं डी.) के अनुसार ₹15,000 से अधिक मूल्य के वस्तुओं की खरीद, निविदा/उद्धरण अमंत्रित कर किया जाना है। ग्रामीण विकास विभाग झारखण्ड सरकार ने भी यह निर्देश (मई 2010) दिया कि मनरेगा योजना के अंतर्गत उपयोग किए जाने वाले ₹50,000 तक के मूल्य के सामग्री की खरीद, निविदा/उद्धरण आमंत्रित कर की जाय। जिला कार्यक्रम समन्वयकों को भी जिला स्तर पर खुली निविदा आमंत्रित कर सामग्रियों का दर तय करने का निर्देश दिया गया। तदोपरांत प्रखंडवार अभिकरण/फर्म की सूची प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों को उपलब्ध कराया जाना था। लाईन विभाग सहित सभी कार्यान्वयन अभिकरणों को सिर्फ सूचीबद्ध फर्म से ही सामग्री की खरीद की जानी थी।

हाँलाकि नमूना जॉच किए गये छ: जिलों के चार प्रखंडों[7] के 26 ग्राम पंचायतों एवं 10 लाईन विभागों[8] के अभिलेखों की संवीक्षा से उदघटित हुआ कि 2007-12 के दौरान उपयुक्त मापदंडों उल्लंघन कर ₹ 4.37 करोड़ के मूल्य की सामग्री पंजीकृत/अपंजीकृत आपूर्तिकर्त्ताओं के वगैर निविदा आमंत्रित किये खरीदी गई।

इस मामले को संबंधित जिला कार्यक्रम समन्वयक के साथ विचार विमर्श किया गया और जिला कार्यक्रम समन्वयक रांची ने कहा कि निविदा को समाचार पत्र में प्रकाशित किया गया था मगर कोई निविदाकार नहीं आया जबकि जिला कार्यक्रम समन्वयक (पलामू पाकुड़, दुमका, गुमला) ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (जुलाई-अगस्त 2012)।

7.1.5 अपव्ययी खर्च

मनरेगा योजना कार्यों की क्षेत्र नियमावली निर्धारित करता है कि कुओं की विफलता रोकने के लिए तथा व्यय के अधिकतम उपयोग हेतु कार्य की स्वीकृति से पहले जल की उपलब्धता एवं कुएं से कुएं की दूरी के संबंध में संबंधित भू-जल विभाग से प्रमाण पत्र लिया जाना चाहिए। कुएं के नमूना प्रक्कलन के अनुसार उचित सर्वेक्षण एवं कार्यस्थल की छानबीन की जानी थी तथा क्रियान्वयन के दौरान चट्टानों का पता लगाने से और कार्य की आवश्यकतानुसार स्थल की उपयुक्तता के संबंध में फैसला लिया जाना था।

परित्यक्त एवं ध्वस्त सिंचाई कूप पर ₹ 1.72 करोड़ का अपव्यय हुआ

अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि 2007-12 अवधि के दौरान दुमका जिले में एवं रॉची और पश्चिमी सिंहभूम में नमूना जॉच किये गये दो प्रखंडों[9] के 244 ग्राम पंचायतों में परित्यक्त एवं ध्वस्त सिंचाई कूप (2472 कार्य) पर ₹ 1.72 करोड़[10] खर्च का अपव्ययी हो गया इसके प्रमुख कारण कठोर चट्टानों का उद्भव, भूमि विवाद तथा कार्यादेश जारी करने में देरी थे। खराब स्थल चयन के कारण अपूर्ण योजनाओं पर किया गया खर्च अपव्यय हो गया। इस प्रकार समुदायों को टिकाऊं परिसंपत्ति प्रदत्त करने की योजना के उद्देश्य अधूरे रह गये।

कांके के प्रखंड विकास पदाधिकारी ने अंकेक्षण टिप्पणी को स्वीकार किया (अगस्त 2012) और अधिक वर्षा एवं सामग्री ढुलाई में देरी को इसका कारण बताया जबकि उप विकास आयुक्त, दुमका ने (जून 2012) बताया कि भूमि विवाद, कठोर चट्टानों

---

7 जरमुंडी, जामा, हिरणपुर एवं लेस्लीगंज।

8 जिला परिषद, गुमला एवं रॉची, ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, दुमका एवं पाकुड़, ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल. गुमला, डी.एफ.ओ., पाकुड़, डी.एफ.ओ. (तसर) दुमका, डी.एफ.ओ. (क्षेत्रीय) दुमका, डी.एफ.ओ. (सामाजिक वानकी) दुमका, एन.आर.ई.पी., दुमका।

9 पश्चिमी सिंहभूम के चक्रधरपुर प्रखंड एवं रॉची जिला के कॉके प्रखंड

10 राँची जिला के काँके प्रखंड (198 योजना ₹ 70.99 लाख), दुमका जिला (2250 योजना ₹ 92.76 लाख),पश्चिमी सिंहभूम जिला के चक्रधरपुर प्रखंड (24 योजना ₹ 8.35 लाख) = ₹ 172.10 लाख या ₹ 1.72 करोड़।

के उद्भव की वजह से तथा कार्यादेश निर्गत करने में देरी के कारण योजना को समय से पहले ही बंद कर दिया गया।

7.1.6 प्राक्कलित राशि से ज्यादा व्यय

तीन ग्राम पंचायतों[11] के चार कार्यों से संबंधित अभिलेखों के संवीक्षा से यह उदघटित हुआ कि प्राक्कलित राशि ₹ 24.24 लाख के विरूद्ध ₹ 28.10 लाख व्यय किये गये जो सामग्री मद में ₹ 3.86 लाख अधिक व्यय किये अधिक व्यय के कारण अभिलेखित नहीं थे।

7.1.7 बिना मापी के कार्य का कार्यान्वयन

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 6.7.5 के अनुसार मापी पुस्तिका संधारण करने वाले तकनीकी कर्मचारी, जो कार्य क्षेत्र के अधिभार में है, मापी को मापी पुस्तिका में (एम.बी.) में दर्ज करेगा। मजदूरी भुगतान के एक सप्ताह पुर्व एक योग्य कर्मचारी द्वारा जॉच होनी चाहिए। मापी, दैनिक आधार पर तथा पारदर्शी तरीके से की जानी चाहिए।

मापी पुस्तिका में मापी अभिलेखित किए बिना 587 कार्यों में मजदूरों एवं अपूर्तिकर्त्ताओं को ₹ 9.16 करोड़ का भुगतान किया गया

- हमने पाया कि रॉची जिला के अनगड़ा प्रखंड में 2007-12 के दौरान 20 ग्राम पंचायतों में ₹ 9.16 करोड़ की लागत से 587 कार्यों को संपादित किया गया जिसको कनीय अभियंता द्वारा मापी पुस्तिका में अभिलेखित नहीं किया गया। इस प्रकार ₹ 18.07 करोड़ के विरूद्ध ₹ 9.16 करोड़ मजदूरों एवं अपूर्तिकर्त्ताओं को अनियमित भूगतान किया गया क्योंकि उनके द्वारा किये गये कार्यों एवं सेवाओं को योग्य तकनिकी व्यक्तियों द्वारा सत्यापित नहीं किया गया।
- ग्रामीण विकास विभाग के जनवरी 2001 में जारी संकल्प के अनुसार, 1 लाख रूपये से अधिक के कार्य की मापी को कार्यपालक अभियंता द्वारा अनुमोदित कराना आवश्यक है। हॉलाकि गुमला जिला के भरनो प्रखंड में हमने पाया कि सक्षम पदाधिकारी के बिना अनुमोदन के ही ₹ 19.19 लाख का भुगतान कार्यकारी एजेंसी को किया गया।

  प्रखंड विकास पदाधिकारी भरनो ने इस गलती को स्वीकार किया और बताया कि भवन भौतिक रूप से पूर्ण है तथा कार्यपालक अभियंता की हस्ताक्षर प्रतीक्षित है।
- गुमला जिले के भरनो प्रखंड के पॉच ग्राम पंचायत[12] और लघु सिंचाई विभाग ने जून 2008 से जुलाई 2011 के बीच अंतिम मापी अभिलिखित करने के बाद ₹ 9.68 लाख की राशि का व्यय 12 योजनाओं में सामग्री पर क्रय के लिए किया। तथापि, सितम्बर 2008 से मार्च 2012 अर्थात् कार्य पूर्ण होने के 3 से 12 महीने के बाद उक्त सामग्रियों का उपयोग उक्त योजनाओं में किये जाने की

[11] गुमला जिला के भरनो प्रखंड के अटकोरा, डम्बो एवं करौंदाजोर पंचायत।

[12] अटकोरा, माराशीली, करौंदाजोर, दक्षिणी भरनो एवं उत्तरी भरनो

बात कही गई। जिला कार्यक्रम समन्वयक गुमला ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया है (अगस्त 2012)।

7.1.8 सृजित परिसम्पतियों की असंधारण

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 1.2 (बी.) के अनुसार योजनाओं पर रोजगार प्रदान करने की प्रक्रिया से जो कि दीर्धकालीन गरीबी, जैसे सूखा, वृक्ष कटाव तथा मृदा अपरदन के कारणों को इंगित करता है, अधिनियम प्राकृतिक सम्पदा क आधार की सुदृढ़ीकरण और ग्रामीण क्षेत्रों में टिकाऊ परिसम्पदा का सृजन करने का प्रावधान करता है। इस योजना (वन रोपित भूमि के संरक्षण के साथ) के अंतर्गत सृजित परिसम्पति का संघारण करना मनरेगा योजना के तहत अनुमान्य कार्य था। परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 9.1 (viii) के अनुसार, परिसम्पति पंजी जिसमें सम्पति की विवरणी, इसकी लागत, स्थान, वर्तमान स्थिति, उत्पादित लाभ तथा सम्पति हेतु लिये गये कार्य की विवरणी का संघारण योजना पदाधिकारी/ग्राम पंचायत/अन्य कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा किया जाना चाहिए।

नमूना जॉच किये जिलों में न तो सृजित परिसम्पतियों के संधारण हेतु निधि उपलब्ध करायी गयी और न ही पंजी का संधारण किया गया

लेक्षापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि किसी भी नमूना जिलों में परिसम्पतियों के रख-रखाव के लिए राज्य सरकार द्वारा कोई निधि प्रदान नहीं की गई थी क्योंकि राज्य सरकार द्वारा परिसम्पतियों के रख-रखाव हेतु बजट प्रावधान नहीं किया गया था। किसी भी जॉच किये गये नमूना जिले प्रखंडों एवं ग्राम पंचायतों में, निर्धारित परिसम्पति पंजी का संधारण नहीं किया गया। जबकि छः नमूना जॉच जिलों द्वारा लेक्षापरीक्षा को उपलब्ध कराए जानकारी के अनुसार 2007-12 के दौरान ₹ 553.32 करोड़ व्यय कर 102727 सम्पति सृजित की गयी। इस प्रकार निर्धारित परिसम्पति पंजी के संधारण नहीं किये जाने के कारण परिसम्पतियों की वर्तमान स्थिति का पता नहीं लगाया जा सका और इस प्रकार अवमूल्यन तथा मौसम के प्रभाव के कारण ₹ 1.03 लाख परिसम्पतियों का असामयिक हानि से इंकार नहीं किया जा सकता।

जिला कार्यक्रम समन्वयकों ने (जुलाई-अगस्त 2012) अंकेक्षण अवलोकनों को स्वीकारते हुए आवश्यक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

7.1.9 वृक्षारोपण कार्य का रख-रखाव

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 6.1.3 के अनुसार मनरेगा योजना के अंतर्गत सृजित परिसम्पतियों का रख-रखाव जिसमें वन रोपित जमीन की सुरक्षा शामिल है, अनुज्ञेय कार्य था।

गुमला जिले में हमने पाया कि मनरेगा योजना के अंतर्गत 18 गैर सरकारी संगठनों (एन.जी.ओ) को 2007-08 में ₹19.41 करोड़ के लागत से 10435.419 एकड़ जमीन पर आम के पेड़, जेट्रोफा, विभिन्न प्रकार के फलों का वृक्ष, मिश्रित गहन लाह के बगीचे,सफेद मूसली, स्टेविया के रोपण से संबंधित 24 कार्यों को आवंटित किया गया

18 एन.जी.ओ. का वृक्षारोपण कार्य अपूर्ण रहने के कारण ₹ 13 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया

था। हमने पाया कि जिला ग्राम विकास अभिकरण गुमला ने वृक्षारोपण कार्य पूर्ण करने के लिए ₹ 13 करोड़ विमुक्त किया। शेष राशि को आगामी वर्षों में वृक्षारोपण के रख-रखाव के लिए विमुक्त करना था। इस संबंध में हमने निम्न बातों का अवलोकन किया:-

- ग्रामीण विकास मंत्रालय के स्पष्टीकरण के अनुसार स्टेवीया फसल रोपण और सफेद मूसली की खेती जैसे कार्यों को नहीं किया जाना चाहिए था।
- 24 रोपण कार्यों में से कोई भी कार्य ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित नहीं थे बल्कि जिला के कार्यक्रम समन्वयक द्वारा अनुमोदित थे।
- मेसर्स ब्रह्मानन्द फार्म और रिसर्च केन्द्र, जमशेदपुर को स्टेविया और सफेद मूसली के रोपण के लिए ₹ 4.92 करोड़ का आवंटन किया गया जिसके विरूद्ध ₹ 4.86 करोड़ विमुक्त की गयी।
- एक एन.जी.ओ. को 679.34 एकड़ में जेट्रोफा रोपण के लिए अनुमानित लागत ₹ 69 लाख के विरूद्ध ₹ 59 लाख दिए गए।
- अभिकरणों द्वारा खाद के जाली खरीदारी के कारण जिला प्रशासन ने उनके साथ किये गये सभी एम.ओ.यू. तथा करारनामों को निरस्त कर दिया ओर उनके विरूद्ध (एन.जी.ओ. प्रदान को छोड़कर) एफ.आई.आर. दर्ज किया (जुलाई 2008)। तत्पश्चात विभाग द्वारा (अगस्त 2008 से फरवरी 2009) भौतिक जॉच किया गया और यह पाया गया कि 10435.419 एकड़ अनुमोदित क्षेत्र के विरूद्ध केवल 2433.74 एकड़ (23 प्रतिशत) में ही वृक्षारोपण किया गया था। भौतिक सत्यापन के दौरान स्वीकृत 74.73 लाख पौधों के विरूद्ध केवल 13 लाख पौधों के हीं जिवीत रहने का प्रतिवेदित किया गया।
- जॉच के उपरांत सभी अभिकरणों पर ₹ 10.13 करोड़ के भुगतान की वसूली हेतु मुकदमा दायर किया गया था। जून 2012 तक राशि की वसूली नहीं की जा सकी थी।

उप विकास आयुक्त गुमला ने कहा कि एन.जी.ओ. के विरूद्ध प्राथमिकी दर्ज की गयी थी तथा सरकारी राशि की वसूली हेतु निलामवाद[13] भी दायर की गयी थी। जिला प्रशासन के द्वारा कार्योत्तर कार्रवाई की पहल की गयी थी, अपितु ₹ 13 करोड़ की सम्पूर्ण विमुक्त राशि निष्फल साबित हुई।

7.1.10 अपूर्ण योजना

2949 कार्य अपूर्ण रहे जबकि उन पर ₹ 27.91 करोड़ का व्यय किया गया

लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि 2007-12 की अवधि में छः नमूना जिलों के 117 नमूना जॉच किए गये ग्राम पंचायतों में 2949 कार्य स्वीकृत किये गये थे जो पांच वर्ष बीत जाने के बाद भी अनुचित नियोजन, कार्यों की धीमी प्रगति, विभिन्न

[13] नीलामवाद दायर का मतलब राज्य लोक मांग वसूली अधिनियम के अधीन वसूली वाद।

कार्यों में ग्राम रोजगार सेवकों की व्यस्तता आदि के कारण अपूर्ण रही। अपूर्ण कार्यों पर ₹ 27.91 करोड़ का व्यय किया गया था। इस प्रकार एक बड़ी राशि व्यय करने के बावजूद अपूर्ण रहे योजनाओं के कारण, राज्य सरकार, समुदाय के उपयोग हेतु टिकाउ परिसम्पतियों के सृजन करने में असफल रही।

जि.क.सा., गुमला में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकारा और कहा (अगस्त 2012) कि ज्यादातर योजनाएँ भौतिक रूप से पूर्ण है एवं कुछ योजनाएँ एम.आई.एस. में डाटा की प्रविष्टि नहीं होने के कारण अपूर्ण दर्शायी जा रही है। हॉलाकि, उन्होंने आश्वासन दिया कि आवश्यक सुधारक उपाय किए जाएंगे। जि.क.सा. पाकुड़ ने कहा (जुलाई 2012) कि अपूर्ण योजनाओं को पूरा करने के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

7.1.11 बिक्री कर एवं रॉयल्टी की नहीं या कम कटौती

7.1.11.1 रॉयल्टी की नहीं/कम कटौती

झारखण्ड लघु खनिज रियायत नियमावली, 2004 नियम 55 के अनुसार लघु खनिज की खरीद केवल पट्टेदारों/अनुमति धारकों एवं अधिकृत विक्रेताओं से ही किया जाएगा जिसके लिए चलानों के साथ प्रपत्र 'ओ' तथा प्रपत्र 'पी' में विवरणी को समर्पित करना है। भुगतान के दावों में खनिजों के क्रय का विस्तृत स्रोत, किया गया भुगतान और खरीदारी की मात्रा विपत्र के साथ शामिल होगा। कार्यकारी अभिकरणों द्वारा प्राप्त किए गये प्रपत्र ओ तथा पी के छाया प्रतियों में दर्शाये गये विवरणियों के जॉच हेतु खनन विभाग को सुपूर्द करेगा। यदि विवरणी पूर्ण या आंशिक रूप से गलत पायी गयी तो यह समझा जाएगा कि खनिज अवैध खनन द्वारा निकाली गयी है तथा दोषी को दुगनी दर से रॉयल्टी अदा करना होगा।

₹ 12.07 लाख की कम रॉयल्टी तथा ₹ 4.12 लाख की रॉयल्टी की राशि की कटौती नहीं की गयी

हमने पाया कि यद्यपि खनिजों की आपूर्ति निर्धारित चलानों एवं शपथ पत्रों के बिना ही की गयी थी, प्रस्तावित दर से रॉयल्टी की कटौती नहीं की गयी थी। इसके परिणामस्वरूप रॉयल्टी की कम कटौती की गयी। दृष्टांतों की चर्चा नीचे की गयी है:- तीन लाईन विभागों[14] तथा छ: नमूना जिलों के 25 ग्राम पंचायतों के नमूना जॉच के दौरान 90 कार्यों में ₹ 12.07 लाख (2007-12) की रॉयल्टी की कम कटौती पायी गयी। इसी प्रकार दो जिलों (दुमका एवं पाकुड़) के तीन लाईन विभागों[15] तथा 11 ग्राम पंचायतों के नमूना जॉच में पाया गया कि 45 कार्यों में ₹ 4.12 लाख की रॉयल्टी की कटौती नहीं की गयी थी।

इंगित किए जाने पर संबंधित पदाधिकारियों ने कहा कि इस संबंध में कार्रवाई की जाएगी।

---

[14] जिला परिषद, रॉची, ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, गुमला, ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, दुमका।

[15] डी.एफ.ओ. (तसर), दुमका, डी.एफ.ओ. (प्रादेशिक), दुमका, डी.एफ.ओ. (सामाजिक वानिकी), दुमका

7.1.11.2 बिक्री कर की कटौती न होना

झारखण्ड मूल्य वर्धित कर 2005 तथा इसके आधार पर निर्गत अधिसूचना[16] के प्रावधान के तहत सरकार के अन्य निकाय/प्राधिकार के लिये सरकारी विभागों को की गयी कर योग्य वस्तुओं की बिक्री या आपूर्ति के संबंध में निर्धारित दर से बिक्री कर की कटौती की जानी है। मनरेगा योजना के मार्गदर्शिका के अनुसार ₹ 5000 से अधिक के सामग्री आपूर्ति के अभिश्रवों में आपूर्तिकर्त्ताओं का टिन[17] (TIN) रहना चाहिये।

₹ 8.37 लाख की बिक्री कर की कटौती नहीं हुई

चार लाइन विभागों[18] में ₹ 2.44 करोड़ के मूल्य की खरीदगी अपंजीकृत आपूर्तिकर्त्ताओं से की गयी थी पर बिक्री कर की कटौती नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप ₹ 8.37 लाख[19] की बिक्री कर की कटौती नहीं हुई।

कार्यपालक अभियंता ग्रामीण विकास विशेष प्रमण्डल गुमला, जिला अभियंता, जिला परिषद, गुमला तथा जिला वन पदाधिकारी सारंडा प्रमंडल पश्चिम सिंहभूम ने अंकेक्षण अवलोकनों को स्वीकारा जबकि लघु सिंचाई प्रमंडल, दुमका ने कहा कि मामले की जॉच की जाएगी (जुलाई-अगस्त 2012)।

7.1.11.3 कोषागार में राजस्व का जमा नहीं किया जाना

प्राप्त राजस्व को कोषागार में जमा नहीं किए जाने के संबंध में सरकार के निर्धारित वितीय मापदंड के अनुसार कोई राजस्व, सरकार की ओर से प्राप्त किया जाता है, उसे उचित लेखा शीर्ष में जमा करा दिया जाना चाहिए।

रॉयल्टी और बिक्रय कर के रूप में ₹ 22.03 लाख की कटौती का कोषागार में प्रेषण नहीं किया गया

इस दिशानिर्देश के विपरीत, जिला परिषद, पश्चिम सिंहभूम में ₹ 22.03 लाख रॉयल्टी एवं विक्रय के रूप में विभिन्न कार्यकारी अभिकरण से वर्ष 2008-11 में प्राप्त किया जिसे कोषागार में प्रेषित नहीं किया गया। इस संबंध में कोई भी कारण अभिलेख में दर्ज नहीं था। जिला परिषद द्वारा कोई भी उत्तर मांगने पर नहीं दिया गया (जुलाई 2012)।

इस प्रकार, पलामू एवं गुमला जिलों के तीन प्रखंडों(लेस्लीगंज, सिसई एवं भरनो) 2007-10 के दौरान काटी गयी रॉयल्टी की राशि ₹ 8.04 लाख[20], सरकारी खाता में जमा नहीं की गयी (जून 2012 तक), जिसका कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं था।

---

16 पत्र संख्या एस.ओ. 209 दिनांक 31 मार्च 2006

17 कर पहचान संख्या

18 ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, गुमला, जिला परिषद गुमला, डी.एफ.ओ. सारंडा, वन विभाग पश्चिम सिंहभूम और लघु सिंचाई विभाग दुमका।

19 ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल गुमला (₹3.59 लाख), जिला परिषद, गुमला (₹3.74 लाख), और डी.एफ.ओ. सारंडा, वन विभाग पश्चिम सिंहभूम (₹0.14 लाख) और लघु सिंचाई विभाग, दुमका (₹ 0.90 लाख),

20 प्रखंड विकास पदाधिकारी, लेस्लीगंज (₹ 2.15 लाख), प्रखंड विकास पदाधिकारी, सिसई (₹ 2.28 लाख) और प्रखंड विकास पदाधिकारी, भरनो (₹ 3.61 लाख)।

संबंधित विकास पदाधिकारी ने कहा कि सरकारी राशि को जमा करने की कार्रवाई की जाएगी (मई-जून 2012)।

7.2 निष्कर्ष

कार्यों के क्रियान्वयन में कई कमियॉं, जैसे अग्रहृय कार्यों का क्रियान्वयन, अवमानक कार्यों तथा सामग्रियों की खरीद के लिए प्राक्रिय/मानदंडों का पालन न किया जाना, का सामना करना पड़ा। 2007-12 के दौरान ₹ 27.91 करोड़ व्यय करने के बावजूद, समुदाय के उपयोग के लिए स्वीकृत किये गये 2,949 कार्य, 5 वर्ष के अवधि के बाद भी, अनुचित योजना कार्यों की धीमी प्रगति, ग्राम रोजगार सेवकों की विभिन्न कार्यों में व्यस्तता इत्यादि कारणों से सरकार, टिकाऊ परिसम्पति निर्माण सृजन में असफल रही।

7.3 अनुशंसाये

- गुणात्मक कार्यों का क्रियान्वयन तथा सृजित परिसम्पतियों का संधारण सुनिश्चित किया जाना चाहिए;
- सरकार के खाते में सरकार से प्राप्त राशियॉं जमा करने के लिए शीघ्र कार्रवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए; और
- समुदाय के उपयोग हेतु टिकाऊ परिसम्पति का सृजन के लिए अपूर्ण कार्यों को जल्द से जल्द पूर्ण करने हेतु प्रयास की जानी चाहिए।