

5.1 प्रस्तावना

अधिनियम की धारा 22 योजना का निधियन प्रतिमान निर्धारित करती है जिसका सार नीचे तालिका में प्रस्तुत किया गया है:

तालिका-9: निधियन प्रतिमान

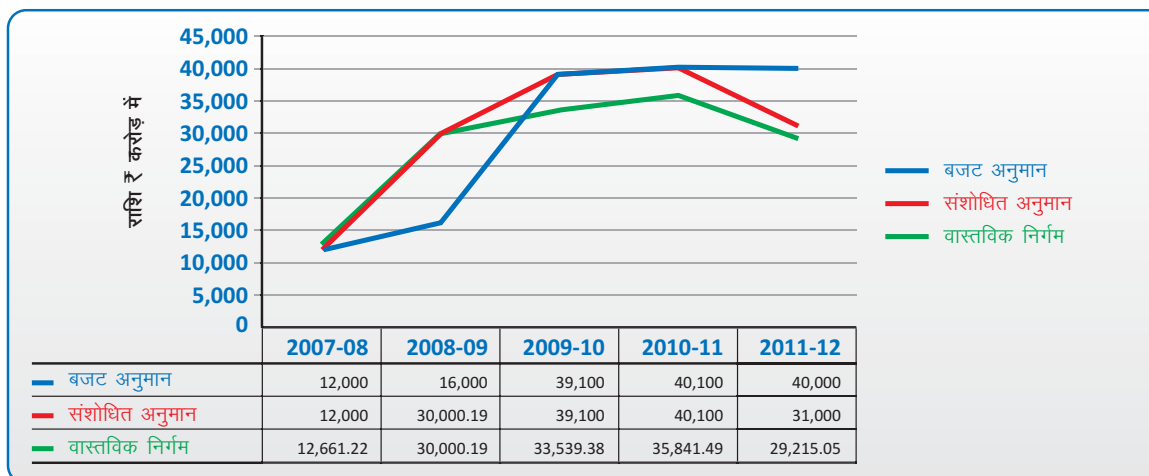
केन्द्र का अंश	राज्य का अंश
अप्रशिक्षित हस्त श्रमिकों की मजदूरी की पूर्ण लागत	-
सामग्री की लागत का 75 प्रतिशत तथा प्रशिक्षित एवं अर्ध-प्रशिक्षित श्रमिकों की मजदूरी	सामग्री की लागत का 25 प्रतिशत तथा प्रशिक्षित एवं अर्ध-प्रशिक्षित श्रमिकों की मजदूरी
प्रशासनिक व्यय जिसे केन्द्रीय सरकार द्वारा अन्य बातों के साथ-साथ कार्यक्रम अधिकारियों एवं उनके सहायक स्टाफ का वेतन एवं भत्ते तथा कार्य स्थल सुविधाओं को शामिल करके निर्धारित किया जाए	उस मामले में देय बेरोजगारी भत्ता जिसमें राज्य सरकार आवेदन के 15 दिनों के भीतर रोजगार प्रदान नहीं कर सकी
केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद के प्रशासनिक व्यय	राज्य रोजगार गारंटी परिषद के प्रशासनिक व्यय

अधिनियम की धारा 21(1) के अंतर्गत, राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा योजना के कार्यान्वयन के उद्देश्य हेतु राज्य रोजगार गारंटी निधि कही जाने वाली एक निधि स्थापित करें। केन्द्रीय अनुदान राज्य रोजगार गारंटी निधि को अथवा जिलों को (राज्यों के मामले में जहां ऐसी निधियां स्थापित नहीं की गई हैं) जारी की गई हैं। इस निधि का उपयोग एवं नियंत्रण/परिक्रामी निधि के रूप में नियमों के अनुरूप एवं अधिनियम के उद्देश्यों के अनुसार इसके उपयोग को सुनिश्चित करके किया जाना चाहिए। केन्द्र सरकार से अनुदान तथा राज्य के परस्पर बकाया अंश को राज्य निधि में डाला जाएगा। परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य रोजगार गारंटी निधि स्थापित करने की जिम्मेदारी राज्य सरकार की है।

5.2 योजना के अंतर्गत वित्तीय स्थिति

लेखापरीक्षा की अवधि के लिए बजट अनुमानों, संशोधित अनुमानों तथा वास्तविक व्यय की स्थिति नीचे चार्ट -8 में दर्शाई गई है।

चार्ट -8: बजट एवं व्यय



(स्रोत: ग्रामीण विकास मंत्रालय)

जैसाकि उपरोक्त चार्ट से देखा जा सकता है कि मनरेगस के अंतर्गत किए जाने वाले व्यय का बजटीय अनुमान पिछले तीन वर्षों से निरंतर अतिप्राक्कलित था। इसके अतिरिक्त, बजट अनुमान तथा वास्तविक व्यय के बीच अंतर बढ़ रहा था। वर्ष 2011-12 में, वास्तविक व्यय, बजट अनुमान का केवल 73 प्रतिशत था।

परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 8.4.1) राज्यों को दो भागों में केन्द्रीय निधियों की निमुक्ति निर्धारित करते हैं। रा.सो.गा.नि. न होने के मामले में राज्य निधियां जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के संबंधित मुख्य कार्यकारी अधिकारी के माध्यम से जिले में अनुरक्षित मनरेगस खाते को जारी की जाती है। राज्य के मामले में जहां राज्य रोजगार गारंटी निधि स्थापित की गई है, निधियों को राज्य स्तर पर अनुरक्षित इस निधि के बैंक खाते में जारी किया जाता है जिसमें से निधियां आगे उस राज्य में जिलों को जारी की जाती हैं। प्रथम भाग जिला श्रम बजट में वर्ष के प्रथम छः महीनों के लिए (सितम्बर तक) प्रक्षेपित व्यक्ति दिवसों की प्रतिशतता के समानुपाती है। तथापि, यह श्रम बजट में स्वीकृत कुल राशि के 50 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी।

राज्य सरकार द्वारा अगले वित्तीय वर्ष की निधि आवश्यकताओं के लिए श्रम बजट को अधिक से अधिक प्रत्येक वर्ष 31 जनवरी तक भारत सरकार को प्रस्तुत किया जाता है। पहले जारी निधियों के 60 प्रतिशत का उपयोग करने के पश्चात राज्य सरकार अगली किस्त हेतु मंत्रालय को आवेदन करेगी। अनुवर्ती निमुक्ति की प्रमात्रा सृजित व्यक्ति दिवसों के संबंध में पिछले निष्पादन तथा निधियों के उपयोग पर आधारित थी।

लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि राज्यों/जिलों को निधियां दो से अधिक भागों में जारी की गई थीं। राज्यों/जिलों ने, जब कभी उनका निधि उपयोग उनके पास उपलब्ध निधियों के 60 प्रतिशत तक पहुंचा, मंत्रालय से निधियों हेतु सिफारिश की। चूंकि मनरेगस मांग आधारित योजना है, इसलिए मंत्रालय को राज्यों की मांग को पूरा करना तथा निधियों को दो से अधिक भागों में जारी किया गया था।

5.3 राज्यों को निधियों की अप्राधिकृत निमुक्ति

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों (पैरा 8.4.2, 8.4.3 तथा 8.4.4.) सहित सचिव, ग्रामीण विकास द्वारा जारी निर्देश (मई 2010) राज्यों/सं.शा.क्षे. को दो भागों में निधियां जारी करने हेतु शर्तें निर्धारित करते हैं। प्रथम भाग जिला श्रम

बजट में वर्ष के प्रथम छः महीनों के लिए (सितम्बर तक) प्रक्षेपित व्यक्ति दिवसों की प्रतिशतता के समानुपाती होगा। तथापि, यह श्रम बजट में स्वीकृत कुल राशि के 50 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा। पहले जारी निधियों का 60 प्रतिशत के उपयोग के पश्चात राज्य सरकार ग्रामीण विकास मंत्रालय को राष्ट्रीय रोजगार गारंटी निधि में से अगली किस्त (द्वितीय भाग) हेतु आवेदन करेगा। भागों को जारी करने हेतु शर्तें नीचे बाक्स में दी गई हैं:

(क) प्रथम भाग को जारी करने हेतु शर्तों में निम्न शामिल है:

- वित्तीय वर्ष के 1 अप्रैल को जिला वार अथ शेष तथा श्रमिक मांग एवं निधि आवश्यकता का जिला वार तथा माह-वार प्रक्षेपण
- जिला परिषद की स्वीकृति का प्रमाणपत्र अथवा प्रति प्रदान की जानी चाहिए, जो सांविधिक प्रावधानों की पूर्ति को दर्शाए जिनका श्रम बजट तैयार करते समय ध्यान रखा गया तथा जिनके आधार पर प्रथम भाग जारी किया गया था।
- पिछले से पूर्व वर्ष की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (ले.प.प्र.) स्वीकृत श्रम बजट के प्रथम भाग की निमुक्ति के दौरान अपेक्षित होगा।
- सनदी लेखाकार लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को स्वयं प्रमाणित करता है कि उसने देख लिया था, सत्यापित किया था तथा वह संतुष्ट है कि जिले के उपयोग प्रमाणपत्र तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन क्रम में हैं, तथा वित्तीय से कोई विचलन नहीं पाया गया है। वह जिलों की बैंक समाधान विवरणियों को भी देखता तथा सत्यापित करता था। उसे यह प्रमाणित करना भी अपेक्षित था कि ब्लॉक-वार तथा अभिकरण-वार व्यय सत्यापित कर लिया गया था तथा किसी भी अग्रिम को व्यय के रूप में नहीं दर्शाया गया था। उपार्जित ब्याज को अलग से दर्शाया गया था तथा कार्यक्रम उपलब्धता में शामिल किया गया था।

(ख) द्वितीय भाग जारी करने की शर्तें:

- | | |
|-----------|---|
| प्रत्यक्ष | ■ एम.आई.एस./मासिक प्रगति रिपोर्टों में सूचित वास्तविक निष्पादन की श्रम बजट प्रक्षेपणों के साथ तुलना की गई। |
| वित्तीय | <ul style="list-style-type: none"> ■ कम से कम 60 प्रतिशत उपयोग (अथ शेष सहित) ■ लागत में 60:40 मजदूरी सामग्री अनुपात को सुनिश्चित करता है। अप्रशिक्षित मजदूरी लागत 60 प्रतिशत से अधिक होगी परन्तु सामग्री लागत 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। ■ मजदूरी दर परिवर्तन से पहले केन्द्र को सूचित करना होता है क्योंकि यह केन्द्रीय अंश को प्रभावित करता है। ■ दरों की अनुसूची पर मंत्रालय के निर्देशों का अनुपालन, क्योंकि यह केन्द्रीय अंश को प्रभावित करता है। |

प्रशासनिक

- कर्मचारियों की भर्ती भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार उपयुक्त होनी चाहिए।
- मॉनीटरिंग तथा सतकर्ता: ब्लॉक/जिला/राज्य स्तरों पर 100 प्रतिशत, 10 प्रतिशत तथा 2 प्रतिशत मॉनीटरिंग की गई तथा 100 प्रतिशत नामावलियां सत्यापित की जानी चाहिए।
- एम.आई.एस. पूर्णतः क्रियात्मक होनी चाहिए तथा प्रमाणित मासिक प्रगति रिपोर्टों का प्रस्तुतीकरण।

पारदर्शिता तथा लोक उत्तरदायित्व

- सभी कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा, शिकायतों का सामयिक निपटान तथा ज्ञानकृत चूककर्ताओं के प्रति कार्यवाही, मजदूरी संवितरण हेतु डाक घरों/बैंकों में खाते खोले जाने चाहिए।

अन्य शर्तें

- प्रस्तुत किए जाने वाले वर्तमान वित्तीय वर्ष की 1 अप्रैल को अथ शेष सहित पिछले वर्ष के 31 मार्च तक के उपयोग प्रमाण पत्र
- अब तक जारी केन्द्रीय निधियों की राशि के प्रति राज्य के अंश की निमुक्ति तथा प्राप्ति के संबंध में प्रमाण-पत्र जिसमें राज्य के अंश को स्वीकृत करने वाले आदेश शामिल हो तथा बैंक विवरणी की एक प्रमाणित प्रति जो राज्य के अंश के क्रेडिट को दर्शाए। गैर-विचलन तथा गैर-गबन प्रमाणपत्रों का प्रस्तुतीकरण।
- दर्शाई गई अन्य कोई शर्त

जैसाकि उपरोक्त बाक्स से देखा जा सकता है, कि मंत्रालय ने दोनों भागों को जारी करने हेतु विस्तृत शर्तें निर्धारित की थी। तथापि, यह पाया गया था कि मंत्रालय ने कार्यक्रम के अच्छे हित में बताते हुए तथा राज्यों को कुछ अपेक्षित समय प्रदान करने हेतु उ.प्र. के प्रस्तुतीकरण को छोड़कर 31 मार्च 2011 तक द्वितीय अथवा अनुवर्ती भाग को जारी करने के साथ संलग्न सभी शर्तों में छूट दी (फरवरी 2011)। वर्ष 2011 के शेष दो महीनों (फरवरी तथा मार्च) हेतु निमुक्ति को प्रक्षिप्त श्रम बजट के मांग शेष के आधार पर की जानी थी। श्रम बजट की शेष राशि जारी करने के अतिरिक्त मंत्रालय ने शेष श्रम बजट का अतिरिक्त 10 प्रतिशत जारी करने का निर्णय भी लिया। इसे वर्तमान वर्ष के उ.प्र. में प्रतिवेदन की अवधि तक वास्तविक निष्पादन के प्रक्षिप्त श्रम बजट से मेल खाने अथवा न खाने के बावजूद किया गया था।

यह देखा गया था कि ₹1960.45 करोड़ को केवल मार्च 2011 के महीने में जारी किया गया था। इसमें छत्तीसगढ़ (तीन जिले ₹13.06 करोड़), गुजरात (₹ 27.94 करोड़), मध्य प्रदेश (₹ 39.34 करोड़), ओडिशा (₹ 38.55 करोड़) तथा उत्तर प्रदेश (₹ 42.95 करोड़) राज्यों को, इन राज्यों के पिछले निष्पादन पर विचार तथा निमुक्ति हेतु सभी आवश्यक शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित किये बिना, अतिरिक्त 10 प्रतिशत के प्रति ₹161.84 करोड़ जारी करना शामिल था।

परिचालनात्मक दिशानिर्देश स्पष्ट रूप से व्यक्त करते हैं कि योजना के अंतर्गत केन्द्रीय निधियों की निमुक्ति पूर्वनिर्धारित आवंटनों के बजाए राज्य के प्रस्तावों पर आधारित होती है। इस प्रकार, पिछले भाग के उपयोग को सुनिश्चित किए बिना तथा पिछले निष्पादन की जांच किए बिना राज्य के प्रस्तावों के 10 प्रतिशत तक आधिक्य में

निधियां जारी करने की मंत्रालय की कार्रवाई अनुपयुक्त प्रतीत होती है। मंत्रालय की कार्रवाई दर्शाती है कि इसका अभिप्रेत योजना के अंतर्गत बजटीय आवंटन को व्यय करना तथा राज्यों की अवशोषी क्षमता पर विचार किए बिना राज्यों को निधियां प्रदान करना था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि वित्तीय वर्ष 2010-11 के दौरान, 2010-11 की अंतिम तिमाही तथा अप्रैल 2011 के दौरान श्रम मांग में किसी भी सम्भाव्यता तथा बढ़ोतरी को पूरा करने के प्रति निधियों के पर्याप्त प्रवाह को सुनिश्चित करने हेतु वित्तीय वर्ष 2010-11 की शेष अवधि के दौरान अतिरिक्त 10% आवश्यकता को जारी करने का निर्णय लिया गया था। इसके अतिरिक्त, बजट अनुमानों/संशोधित अनुमानों तथा राज्यों हेतु स्वीकृत श्रम बजट के अन्दर थी। सा.वि.नि. का कोई उल्लंघन नहीं किया गया है क्योंकि राज्यों को छूट उन शर्तों पर प्रदान की गई थी जो स्वयं मंत्रालय द्वारा लागू की गयी थी।

मंत्रालय के उत्तर में निम्नलिखित मामलों का निपटान नहीं किया है:

- मंत्रालय की कार्रवाई ने सा.वि.नि. 212(1) का उल्लंघन किया, जिसमें अगर सहायता अनुदानों का निर्गम अनुवर्ती वित्तीय वर्ष हेतु संस्वीकृत कुल राशि के पचास प्रतिशत के आधिक्य में होता है तो पिछले वर्ष में जारी सहायता अनुदान से संबंधित वार्षिक लेखापरीक्षा विवरणी का प्रस्तुतीकरण अपेक्षित है।
- श्रम मांग में किसी भी बढ़ोतरी अथवा राज्यों द्वारा शर्तों में छूट से संबंधित किसी मांग का प्रमाण अभिलेख में नहीं पाया गया था।
- मंत्रालय की कार्रवाई का परिणाम मार्च 2011 की समाप्ति पर भारी अव्ययित शेषों¹ के संचयन में हुआ।

5.4 अनुवर्ती वित्तीय वर्ष हेतु निधियों का निर्गम

मंत्रालय ने, कई मामलों में विभिन्न राज्यों/जिलों को अनुवर्ती वित्तीय वर्ष में प्रक्षेपित व्यय हेतु वित्तीय वर्ष में असमय निधियां जारी की थी। उपयोग हेतु संसदीय स्वीकृति प्राप्त किए बिना वित्तीय वर्ष में राज्यों/सं.शा.क्षे. को जारी केन्द्रीय निधियों का निर्गम अप्राधिकृत था। यह भी पाया गया था कि ऐसे निर्गम वर्ष के अंत में हुए थे। मंत्रालय द्वारा ऐसे निर्गमों का ब्यौरा तालिका-10 में है।

तालिका-10: आगामी वर्षों हेतु निर्गम

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष में जारी निधियां	वित्तीय वर्ष के दौरान उपयोग हेतु जारी निधियां	जारी राशि	निर्गम की तिथि	राज्य/जिले
2008-09	2009-10	871.08	30.03.2009	94 जिले
2009-10	2010-11	1,201.91	31.03.2010	78 जिले
2011-12	2012-13	2,000.00	15.03.2012	27 जिले
कुल		4,072.99		

¹ छत्तीसगढ़, (बस्तर: ₹43.88 करोड़, कोरिया - ₹ 24.97 करोड़ तथा रायपूर - ₹ 61.45 करोड़), गुजरात - ₹ 429.74 करोड़, मध्य प्रदेश - ₹ 1894.25 करोड़, ओडिशा - ₹ 407.70 करोड़ तथा उत्तर प्रदेश ₹ 1882.22 करोड़)

इस प्रकार, मंत्रालय ने राज्यों/सं.शा.क्षे. को कुल ₹ 4072.99 करोड़ की निधियां अप्राधिकृत रूप से जारी की। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि 2010-11 के वित्तीय वर्ष हेतु उसी प्रतिमान पर मंत्रालय के एकीकृत वित्त विभाग (ए.वि.वि.) द्वारा आपत्ति की गई थी। अनुदानों हेतु मांग पर भारत के नि.म.ले.प. तथा स्थायी समिति से प्रतिकूल टिप्पणियों का निवारण करने हेतु ए.वि.वि. ने वर्ष के अंत के निर्गम में मेल नहीं बिठाया। परिणामस्वरूप, 2010-11 के दौरान निधियों को जारी नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि श्रम मांग में बढ़ोतरी को पूरा करने तथा मार्च तथा अप्रैल 2011 के दौरान राज्यों के पास निधियों के पर्याप्त प्रवाह को सुनिश्चित करने के लिए मार्च 2011 के दौरान निधियां जारी की गई थी तथा वित्तीय वर्ष में मार्च के दूसरे पक्ष के दौरान मनरेगस के कार्यान्वयन से उजागर अदत्त बिलों का आमतौर पर अनुवर्ती वित्तीय वर्ष के अप्रैल के प्रथम पक्ष के दौरान निपटान किया जाना था। इसलिए, पिछले वित्तीय वर्ष के अदत्त बिलों का निपटान करने हेतु अप्रैल के दौरान निधि का प्रवाह अनिवार्य था। बाद में उसने बताया कि विद्यमान नीति ने राज्यों में निधियों के उचित प्रवाह को स्वीकृत किया तथा मार्च 2011 के दौरान जारी राशि पर पहले ही मत दे दिया था इसलिए राज्य के पास शेष बनाए रखने पर लक्षित निधियों का निर्गम अप्राधिकृत निर्गम नहीं था तथा इसके अतिरिक्त, अगले वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में राज्यों के पास उपलब्ध निधियों के प्रवाह को अव्ययित शेष रूप में माना गया था तथा प्रथम किस्त के प्रति कुल पात्रता से घटाया गया था।

मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य को ध्यान में नहीं रखता है कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर निधियों का निर्गम सा.वि.नि. के प्रावधानों तथा बजटीय सिद्धान्तों, जिसमें संसद द्वारा स्वीकृति अपेक्षित है जो केवल वर्तमान वर्ष हेतु किए जाने वाले व्यय के लिए प्रदान की गई है, का उल्लंघन करता है।

5.5 अव्ययित का समायोजन किए बिना मंत्रालय द्वारा निधियों का आधिक्य निर्गम

सा.वि.नि. के नियम 209(6)(iii) के अनुसार, जब परिक्रामी अनुदान एक ही उद्देश्य हेतु उसी संगठन को संस्वीकृत किया जाता है तो अनुवर्ती अनुदान संस्वीकृत करते समय पिछले अनुदानों के अव्ययित शेष का ध्यान रखा जाना चाहिए। दिशानिर्देशों में यह भी अपेक्षित है कि पिछले निर्गमों से किसी भी अव्ययित शेष को निधियों का कोई भी नया निर्गम करते समय समायोजित किया जाए।

हमने पाया कि वर्ष 2010-11 के दौरान, मंत्रालय ने 31 मार्च 2010 को ₹ 10104.71 करोड़ के अव्ययित शेषों को ध्यान में रखे बिना नौ राज्यों को ₹ 6733.25 करोड़ जारी किए जैसाकि **अनुबंध-5क** में उल्लेखित है।

इसी प्रकार, 2011-12 के दौरान मंत्रालय ने 31 मार्च 2011 को ₹ 3758.91 करोड़ के अव्ययित शेष को ध्यान में रखे बिना चार राज्यों को 1 अप्रैल 2011 को ₹ 2440 करोड़ जारी किए। इसे **अनुबंध-5ख** में दर्शाया गया है।

इस प्रकार, सा.वि.नि. के प्रावधानों तथा परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के उल्लंघन में 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान ₹ 9173.25 करोड़ का निर्गम अनियमित था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि अव्ययित शेष आंकड़े जिन पर लेखापरीक्षा द्वारा विचार किया गया वे लेखापरीक्षित आंकड़े थे। एक समेकित तथा लेखापरीक्षित उ.प्र. की प्राप्ति जो प्रदान वित्तीय वर्ष में राज्य के अव्ययित शेषों को दर्शाते हैं, आमतौर पर अनुवर्ती वित्तीय वर्ष में अक्टूबर माह में अथवा उसके पश्चात प्रस्तुत किए गए थे। उसने यह भी बताया कि निर्गम जिन पर लेखापरीक्षा द्वारा आपत्ति की गई वह प्रथम किस्त के प्रति थे जिसे वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ के दौरान राज्यों द्वारा सूचित अव्ययित शेष के प्रावधानिक आंकड़े के आधार पर जारी किया

गया था तथा लेखापरीक्षित आंकड़ों पर द्वितीय तथा अनुवर्ती भागों को जारी करते समय अगले वित्तीय वर्ष के दौरान विचार किया गया था। मंत्रालय ने अव्ययित शेष आंकड़े, जैसे राज्य द्वारा प्रस्तांकित किए गए थे, पर विचार तथा तदनुसार प्रथम किस्त जारी की। इसके अतिरिक्त निधियां, जो मंत्रालय द्वारा जारी की गईं, का कार्यक्रम कार्यान्वयन हेतु उपयोग किया गया था एवं तदनुसार वार्षिक लेखापरीक्षाओं के दौरान शामिल किया गया तथा इसलिए केन्द्रीय अंश के निर्गम को 'आधिक्य निर्गम' के रूप में नहीं मानना चाहिए।

तथापि अभिलेखों में दर्शाया कि मंत्रालय ने वित्तीय वर्ष 2009-10 तथा 2010-11 की समाप्ति पर क्रमशः ₹ 7,748.10 करोड़ तथा ₹ 3,737.42 करोड़ के अव्ययित शेषों के प्रावधानिक आंकड़ों पर विचार भी नहीं किया था। (अनुबंध-5क तथा 5 ख)।

5.6 केन्द्र द्वारा निधियों का अधिक निर्गम

योजना के अंतर्गत निधियन प्रतिमान के अनुसार, केन्द्रीय अंश को अधिनियम की धारा 22(1) स्पष्ट रूप से विनिर्दिष्ट किया गया है। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि छः राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल में मंत्रालय ने राज्यों/जिलों का केन्द्रीय अंश के आधिक्य में कुल ₹ 2374.86 करोड़ की निधियां जारी की। लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए मामलों में, जहां अधिक निर्गम के कारण जैसे केन्द्रीय देयता जिसे अपने बकाया तक सीमित नहीं किया गया था, लंबित देयताओं हेतु निर्गम जिन्हें पहले ही समायोजित कर दिया गया था, अव्ययित शेष का गैर-समायोजन, अंत शेष का कम बताया जाना तथा एक ही अवधि हेतु दो बार निधि आवश्यकताओं को जारी करना उदाहरण शामिल थे। ब्यौरे अनुबंध -5ग में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि पश्चिम बंगाल, हि.प्र. तथा आन्ध्र प्रदेश के संबंध में कोई गलत परिकलन नहीं था। गुजरात के संबंध में लंबित देयताओं के दावों के रूप में स्वीकृति तथा 2010-11 एवं 2011-12 में उसके निर्गम को अनियमित के रूप में नहीं माना जाना चाहिए क्योंकि लंबित देयताएं श्रम मांग में अचानक बढ़ती तथा उसको देय उस अवधि में अधिक मजदूरी रोजगार सृजित करने के कारण थे। आगे यह बताया गया कि व्यय किया जा रहा था तथा इसलिए वचनबद्ध देयता के रूप में माना गया जिसके लिए बिल प्रस्तुत किए गए थे परन्तु निपटान/भुगतान बकाया थे इसलिए पात्रता का परिकलन करते समय इस राशि को राज्यों/जिलों द्वारा सूचित कुल अव्ययित शेष में से घटाया गया था।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं था क्योंकि आन्ध्र प्रदेश के संबंध में केन्द्रीय निर्गम को इसी अधिकतम देयता तक सीमित नहीं किया गया था। हिमाचल प्रदेश के मामले में इसके पास उपलब्ध अव्ययित शेषों को निधियां जारी करते समय समायोजित नहीं किया गया था तथा पश्चिम बंगाल के मामले में एक ही अवधि हेतु दो बार निर्गम किए गए थे। गुजरात के संबंध में दोनों वर्षों में लंबित देयताओं को राज्य के पास उपलब्ध निधियों से इसे घटा के समायोजित किया गया था परन्तु फिर इसे अंतिम निर्गम के समय वापस जोड़ दिया गया। यह तथ्य से स्थापित हुआ है कि गुजरात ने ₹ 350 करोड़ की मांग की थी जिसके प्रति मंत्रालय ने ₹ 492.02 करोड़ जारी किए थे।

5.7 अन्य अनियमितताएं - कर्नाटक द्वारा व्यय का अनियमित दावा

08 मार्च 2011 को कर्नाटक राज्य सरकार ने (ई-मेल के माध्यम से) अनुरोध किया कि मंत्रालय अतिरिक्त ₹ 461.22 करोड़ जारी करे क्योंकि यह वित्तीय वर्ष 2009-10 की लंबित देयता से संबंधित है। मंत्रालय ने ₹ 461.22 करोड़ की लंबित देयता को स्वीकार किया तथा बाद में 21 मार्च 2011 को ₹ 400 करोड़ जारी किए।

तथापि, हमने पाया कि ₹ 461.22 करोड़ की ऐसी किसी देयता को राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2009-10 के लिए उ.प्र. तथा वार्षिक लेखाओं में नहीं दर्शाया गया था। वास्तव में राज्य ने 2009-10 की समाप्ति पर ₹ 821.87 करोड़ का अव्ययित शेष दर्शाया था। इस प्रकार मंत्रालय ने बिना दस्तावेजों के पर्याप्त जांच किए।

यह भी पाया गया था कि 10 मार्च 2011 को कर्नाटक के पास ₹ 1084.20 करोड़ की निधियों की उपलब्धता थी। इसका सार्थक भाग केन्द्र द्वारा निर्गम से संबंधित था। चूंकि निधि उपलब्धता आधिक्य में थी जिसकी लंबित देयता के रूप में मांग की जा रही थी इसलिए अतिरिक्त राशि जारी करने का कारण अस्पष्ट था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि केन्द्रीय देयता श्रम मांग पर आधारित थी; पात्रताओं का अनुमान उस वर्ष के दौरान सृजित व्यक्ति दिवसों तथा उपयुक्त केन्द्रीय अंश के आधार पर होता था। संबंधित वर्ष में केन्द्रीय अंश कम निर्गम के मामले में इसे कार्यान्वयन अभिकरणों अर्थात् राज्यों/जिलों द्वारा मनरेगा के अंतर्गत देय को चुकाने हेतु अगले वर्ष जारी किया जाना था।

उत्तर मामले के तथ्यों के सुसंगत नहीं है क्योंकि यह एक अनियमित दावा स्वीकार करने में मंत्रालय की कार्यवाही को स्पष्ट नहीं करता है।

5.8 राज्य अंश का कम निर्गम

निधियों के निर्गम से संबंधित राज्य सरकारों के अभिलेखों की जांच ने उजागर किया कि सात राज्यों में राज्य सरकार द्वारा 2007-12 के लिए कुल ₹ 456.55 करोड़ के राज्य के अंश का कम निर्गम किया था। कम निर्गम के ब्यौरे अनुबंध-5-घ में दिए गए हैं। राज्यों के अंश में कमी योजना के कार्यान्वयन हेतु निधियों की कुल उपलब्धता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करती है जिसके फलस्वरूप प्रारम्भ कार्यों तथा राज्यों/स.शा.क्षे. के श्रम बजटों में योजित रोजगार सृजन की प्रमात्रा कम होती है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि राज्य के अंश को राज्यों द्वारा प्रस्तुत उ.प्र. तथा ले.प.प्र. की जांच करके निर्धारित किया गया था तथा राज्य द्वारा अपने अंश के प्रति किसी भी कम निर्गम करने के मामले में राज्यों को तुरंत अनुपालन हेतु पत्र लिखे गए थे। यह भी बताया गया था कि मामले पर समय-समय पर श्रम बजट बैठकों, क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों तथा निष्पादन समीक्षा समिति बैठकों में चर्चा की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर उपयुक्त नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने राज्य के अंश का कम निर्गम पाया था तथा इसलिए मामले को शोधक कार्रवाई हेतु संबंधित राज्यों के साथ उठाने की आवश्यकता है।

मामला अध्ययन: हरियाणा द्वारा राज्य के अंश का कम निर्गम

भारत सरकार की नीति के अनुसार, राज्य सरकार तथा भा.स. द्वारा अधिसूचित न्यूनतम मजदूरियों में अंतर को राज्य सरकार द्वारा अपने स्वयं के संसाधनों से पूरा किया जाना था। हरियाणा राज्य द्वारा निर्धारित न्यूनतम मजदूरी भा.स. की मजदूरी से अधिक थी। इसलिए जनवरी 2009 से मार्च 2010 की अवधि हेतु न्यूनतम मजदूरी में अंतर के कारण ₹ 10.06 करोड़ की राशि को राज्य सरकार द्वारा अदा किया जाना अपेक्षित था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि राशि में अंतर को केन्द्रीय अंश में से समायोजित किया गया था। मंत्रालय ने राज्य सरकार के प्रस्ताव हेतु अपने उत्तर में स्पष्ट किया उच्चतर मजदूरी दर के अतिरिक्त भार को राज्य सरकार द्वारा पूरा करना पड़ेगा। तथापि, कुल ₹ 10.06 करोड़ की निधियों को मंत्रालय द्वारा राज्यों का अनुवर्ती निर्गम से समायोजित नहीं किया गया था। हरियाणा सरकार ने उसके बाद से अंतराल को सुधारा है।

5.9 राज्य के अंश के निर्गम में विलम्ब

परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 8.4.4) राज्यों के अंश को केन्द्रीय सरकार द्वारा अंश के निर्गम के 15 दिनों के भीतर जारी किए जाने की परिकल्पना करते हैं। यह प्रावधान यह सुनिश्चित करने के लिए है कि सही समय पर कार्यान्वयन अभिकरण के पास निधियां उपलब्ध हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश तथा उत्तर प्रदेश राज्यों के अंश को निर्धारित 15 दिनों की अवधि के भीतर जारी किया नहीं पाया गया था। इसके अतिरिक्त अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान यह देखा गया था कि राज्य के अंश का निर्गम बारंबार विलम्बित था। 13 अतिरिक्त राज्यों में 3 से 527 दिनों के बीच के विलम्बों के ब्यौरे **अनुबंध 5ड** में दिए गए हैं।

पंजाब राज्य सरकार ने बताया कि राज्य के अंश के निर्गम में विलम्ब वा की समाप्ति पर केन्द्रीय अंश की प्राप्ति के कारण था। हिमाचल प्रदेश की सरकार ने बताया कि वित्त विभाग से व्यय संस्वीकृति प्राप्त करने की लम्बी प्रक्रिया के कारण कुछ अवसरों पर राज्य के अंश के निर्गम में विलम्ब हुआ। उत्तर प्रत्यायक नहीं है क्योंकि राज्य स्तर पर अच्छा समन्वय राज्य के अंश को जारी करने में विलम्ब से बचा सकता था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि मामले पर उत्तम तथा शीघ्र अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु राज्यों को समय सीमाओं, जैसी कि संस्वीकृति आदेशों में उल्लेखित की गई थी, का अनुपालन करने के निर्देश दिए जा रहे थे।

5.10 रा.रो.गा. निधि का गैर-सृजन

अधिनियम की धारा 21(1) के अंतर्गत राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा, योजना के कार्यान्वयन के उद्देश्य हेतु राज्य रोजगार गारंटी (रा.रो.गा.) निधि कही जाने वाली एक निधि की स्थापना करे। राज्य निधि में क्रेडिट हेतु स्थायी राशि को इस प्रकार से तथा ऐसी शर्तों एवं सीमाओं के तहज, जैसी कि राज्य सरकार द्वारा इस अधिनियम के कार्यान्वयन के उद्देश्य हेतु निर्धारित की गई है, एक परिक्रामी निधि के रूप में व्यय तथा प्रबंधित किया जाना चाहिए। परिचालनात्मक दिशानिर्देश जिला, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तरों पर समान परिक्रामी निधि स्थापित करने का प्रावधान भी करते हैं।

31 मार्च 2012 को, 14 राज्यों एवं चार सं.शा.क्षे. अर्थात् अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, दादर एवं नागर हवेली, गोवा, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, केरल लक्ष्यद्वीप, मणीपुर, मिजोरम, मेघालय, नागालैण्ड, पुडुचेरी, सिक्किम, त्रिपुरा तथा उत्तराखण्ड में रा.रो.गा. निधि को सृजन हेतु अधिसूचित नहीं किया गया था अथवा सक्रियात्मक नहीं थी।

इसके अतिरिक्त, महाराष्ट्र में रा.रो.ग्रा. निधि मार्च 2012 में सक्रिय थी। मध्य प्रदेश में रा.रो.ग्रा. निधि को अप्रैल 2009 में अधिसूचित किया गया था परन्तु इसके संचालन हेतु दिशानिर्देशों को तैयार नहीं किया गया था।

ओडिशा में, लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य ने भा.स. द्वारा जारी योजना निधि में से ₹ 3.90 करोड़ का डाकघरों में निवेश करके एक कार्पस निधि सृजित की थी (जून 2006) जिसने एक परिक्रामी निधि सृजित करने के मुख्य उद्देश्य को निष्फल बनाया। उत्तर प्रदेश में निधि को 42 महीनों के विलम्ब से सितम्बर 2009 में स्थापित किया गया था तथा वो भी राज्य सरकार द्वारा बिना अधिसूचना के था।

मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र तथा नागालैण्ड में, जिला, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर परिक्रामी निधियों को अभी भी स्थापित किया जाना था। झारखण्ड में, परिक्रामी निधि को जिला स्तर पर स्थापित किया गया था परन्तु इसे ब्लॉक तथा गा.पं. स्तर पर अभी भी स्थापित किया जाना था। पंजाब में छः में से तीन चयनित जिलों में जिला ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर परिक्रामी निधियों को अभी भी स्थापित किया जाना था। उत्तर प्रदेश में राज्य सरकार ने मनरेगस के ब्लॉक स्तरीय लेखाओं का परिक्रामी निधियां के रूप में संचालित/अनुरक्षण करने हेतु आदेश जारी किए (अगस्त 2009) तथा निधियों को भी तदनुसार जारी किया गया था परन्तु इन निधियों के संचालन तथा अनुरक्षण हेतु कोई नियमावली तैयार नहीं की गई थी। बाद में नवम्बर 2009 में यह निर्णय लिया गया था कि निधियां प्रत्यक्ष रूप से राज्य निधि से गा.पं. को क्रेडिट की जाएगी तथा इसलिए परिक्रामी निधि को समाप्त कर दिया गया था।

राज्यों/सं.शा.क्षे. में परिक्रामी निधि के अभाव में, भा.स. मनरेगस हेतु केन्द्रीय निधियां सीधे कार्यान्वयन अभिकरणों अर्थात जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम समन्वयकर्ताओं को जारी की गई थी। जिला कार्यान्वयन प्राधिकारियों को सीधे निधियां जारी करना राज्य स्तर पर प्राधिकरणों द्वारा व्यय के नियंत्रण एवं मॉनीटरिंग में त्रुटियों का कारण बना।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि अधिनियम की धारा 21 के अंतर्गत एक रा.रा.गा.नि. को स्थापित करना अनिवार्य नहीं था। निधियों के सुगम प्रवाह को सुनिश्चित करने तथा राज्य स्तर पर एक प्रभावी निधि प्रबंधन प्रणाली स्थापित करने हेतु कार्यान्वयन राज्य संबंधित रा.रो.गा.नि. स्थापित करने हेतु अनुसरण कर रही थी तथा गैर - रा.रो.गा.नि. राज्यों के मामले में जिले को सीधे निधि निर्गम का परिणाम उपयुक्त मॉनीटरिंग में हुआ परन्तु मनरेगा के अंतर्गत जिलों के व्यय पर राज्य का नियंत्रण भी सुनिश्चित किया गया था। डाकघर स्तर पर वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु निधियों का न्यूनतम प्रवाह आवश्यक था क्योंकि देश में ग्रामीण क्षेत्रों में वाणिज्यिक बैंक शाखाओं द्वारा पर्याप्त रूप से सेवा प्रदान नहीं की जाती थीं।

मंत्रालय निधियों के परिचालनात्मकता को आगे बढ़ाने हेतु संबंधित राज्य सरकारों के साथ मामला उठा सकता है।

5.11 सं.ग्रा.रो.यो. तथा रा.का.खा. का. से निधियों का गैर-अंतरण

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के अनुसार पहले की राष्ट्रीय कार्य हेतु खाद्य कार्यक्रम (रा.का.हे.खा.का.) तथा सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (सं.ग्रा.रो.यो.) की योजना को 2 फरवरी 2006 से मनरेगस में सम्मिलित कर दिया गया था। इन योजनाओं में शेष निधियों को भी मनरेगस में अंतरित किया गया था।

सात राज्यों अर्थात, बिहार छत्तीसगढ़, झारखण्ड, ओडिशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल के नमूना जांच किए जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि ₹110.22 करोड़ को रा.का.हे.सा.का तथा सं.ग्रा.रो.यो. की योजनाओं से मनरेगस को अभी भी अंतरित किए जाने थे। इसका परिणाम पहले की गैर-क्रियात्मक योजनाओं

के अंतर्गत निधियों के व्यर्थ पड़े रहने में हुआ जिसका मनरेगस में उपयोग किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, दो राज्यों अर्थात् मध्य प्रदेश तथा राजस्थान में ₹ 11.72 करोड़ को 5 से 60 महीनों के बीच के विलम्ब से अंतरित किया गया था। गैर-अंतरण तथा विलम्बित अंतरण के ब्यौरे **अनुबंध-5च** में दिए गए हैं

मंत्रालय ने बताया कि राज्यों को मामलों पर नवीनतम स्थिति प्रस्तुत करने हेतु निर्देश दिए जा रहे थे।

मामला अध्ययन: सं.ग्रा.रो.यो. निधियों के अंतर्गत अनियमित व्यय

2007-08 में, असम के जिलों सहित कामरूप (ग्रामीण) तथा कर्बी अंगलॉग जिलों में कार्यान्वयन अभिकरणों ने अप्रयुक्त शेष को मनरेगस खाते में अंतरित करने के बजाए स्टाफ मकानों का विस्तार, दोपहर के भोजन के चावल खरीदने, गोदाम का किराया तथा आर.सी.सी. स्पन पाईपों की खरीद आदि जैसे अस्वीकार्य कार्यों पर सं.ग्रा.रो.यो. निधि से ₹ 31.07 लाख का व्यय किया।

5.12 ब्याज आय का उपयोग

अनुदान के एक भाग से अनुदानों पर अर्जित ब्याज को योजना के अंतर्गत प्राप्ति के रूप में दर्ज किया जाना है। तथापि लेखापरीक्षा ने पांच राज्यों में पाया कि निधियों पर अर्जित कुल ₹ 1.26 करोड़ के ब्याज को अस्वीकृत मदों पर खर्च किया गया था अथवा रोकड़ बही में प्राप्ति के रूप में दर्ज नहीं किया गया था। ब्यौरे **अनुबंध-5छ** में दिए गए हैं।

लेखापरीक्षा ने आगे उदाहरण पाए जहां निधियां चालू खाते में रखी गई थीं जो ब्याज आय की हानि का कारण बनीं। झारखण्ड के नमूना जांच किए जिलों में ₹ 49.78 करोड़ को विभिन्न बैंकों में चालू खातों में रखा गया था जबकि केरल (दो ग्रा.पं. में, प्रत्येक पल्लकड़ तथा कोटयाम जिलों में एक), महाराष्ट्र (सिधुदुर्ग तथा नांदेड़ जिलों में प्रत्येक में एक ब्लॉक) तथा मिजोरम (लूगलई- नाथिपण तथा लॉग्तलाई - संगारु जिले) में निधियां चालू खाते में जमा कराई गई थीं।

इसके अतिरिक्त, केन्द्र तथा राज्य सरकार से प्राप्त निधियों को सावधि अथवा अवधि जमाओं में निवेश नहीं किया जाना था। हमने पाया कि इस अनुबंध के विपरीत कनार्टक के बेलगाम जि.प. तथा बेंगलूर ग्रामीण जि.प. में क्रमशः कुल ₹ 5.00 करोड़ तथा ₹ 30 लाख की निधियों का अवधि जमाओं में निवेश किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि राज्यों को इस मामलों पर नवीनतम स्थिति प्रस्तुत करने हेतु निर्देश दिए जा रहे थे।

5.13 प्रशासनिक व्ययों में अनियमितताएं

अधिनियम की धारा 22(1)(ग) के अंतर्गत, योजना की कुल लागत की ऐसी प्रतिशतता, जिसे केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए, को प्रशासनिक व्ययों हेतु उपगत की जानी थी, जिसमें कार्यक्रम अधिकारी तथा उसके सहायक स्टाफ आदि के वेतन एवं भत्ते शामिल किया जा सकता था। बाद में मंत्रालय ने स्पष्ट किया (अगस्त 2006) कि प्रशासनिक व्ययों को कार्यक्रम अधिकारी, उसके स्टाफ के वेतन, ग्रा.पं. को सहायता, लेखन सामग्री,

गतिशीलता (नए वाहनों की खरीद सहित) यात्रा, कम्प्यूटरीकरण, प्रशिक्षण, स.श.सं. गतिविधियों, मॉनीटरिंग, सामाजिक लेखापरीक्षाओं पर व्यय तथा लेखापरीक्षा संबंधित व्यय तथा कार्यस्थल सुविधाओं पर उपगत किया जाना था। इसके अतिरिक्त, यह भी स्पष्ट किया गया था कि केन्द्र सरकार केवल निर्धारित सीमांत की सीमा तक (मार्च 2009 तक चार प्रतिशत तथा उसके पश्चात छः प्रतिशत) व्यय को पूरा करेगी। सीमांत से अधिक व्ययों को राज्य सरकार द्वारा पूरा किया जाना था।

5.13.1 अधिक प्रशासनिक व्यय

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि आठ राज्यों के 24 जिलों (सभी नमूना परीक्षित जिलों का 13 प्रतिशत) तथा दो सं.शा.क्षे. अर्थात् बिहार, झारखण्ड, केरल, महाराष्ट्र, नागालैण्ड, ओडिशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, दादर एवं नागर हवेली तथा लक्षद्वीप में 2007-12 के दौरान निर्धारित प्रतिशतता से कुल ₹ 32.04 करोड़ अधिक का प्रशासनिक व्यय किया गया था जैसाकि अनुबंध-5ज में उल्लेखित है।

5.13.2 प्रशासनिक व्ययों के अंतर्गत अस्वीकार्य व्यय

मणीपुर के चूराचांदपूर में, इम्फाल पूर्व तथा तमेनलॉग जिलों में प्रशासनिक व्ययों हेतु चिन्हित निधि में से ₹ 5.85 करोड़ का व्यय उपायुक्त कार्यालय तथा आवासीय बंगले पर प्रारम्भ निर्माण कार्य, प्रशिक्षण हाल के निर्माण आदि पर किया गया था। छत्तीसगढ़ के दूर्ग जिले में, जिला समाहर्ता कार्यालय की साज-सृजा, मोबाइल बिलों के भुगतान आदि हेतु ₹ 4.92 लाख को प्रशासनिक शीर्ष से उपगत किया गया था। 2007-12 के दौरान, ओडिशा के बोलान्गिर तथा भाडर्क जिलों में ₹ 14.41 लाख का व्यय जनरेटर, फर्नीचर, कलपूजों की खरीद, टेलीफोन बिलों के भुगतान, कार्यालय की जीप की मरम्मत तथा समतलन मशीन की खरीद के प्रति किया गया था जो अस्वीकार्य था।

इसी प्रकार, नागालैण्ड में दीमापुर, मोन तथा तौएगसांग के नमूना जांच किए तीन जि.का.स. में लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रशासनिक व्ययों को प्रभारित व्यय को वाहनों, की खरीद, सिविल कार्य तथा कम्प्यूटरों जैसी अस्वीकार्य मदों के प्रति उपगत किया गया था। 2007-12 के दौरान, तीन जि.का.स. ने 36 वाहनों की खरीद हेतु ₹ 2.21 करोड़ का व्यय किया। वाहनों की खरीद जैसी मदों तथा एसईजीसी को निधियों के अंतरण को स्वीकृत वार्षिक लेखाओं में अलग से दर्शाया गया था परन्तु न तो नागालैण्ड सरकार ने और न ही मंत्रालय ने अस्वीकार्य मदों पर व्यय करने से बचने हेतु कोई शोधक कार्रवाई की थी। इसके अतिरिक्त, नागालैण्ड में तीन नमूना जांच किए जि.का.स. ने यह पाया गया था कि नई बिल्डिंग के निर्माण हेतु ₹ 59 लाख का व्यय किया गया था जबकि यह मनरेगस से अस्वीकार्य था।

5.14 अस्वीकार्य मदों पर व्यय तथा निधियों का विपथन

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों (पैरा 8.4.4.) के अनुसार, मनरेगस आवंटित निधियों का विपथन तथा अन्य उद्देश्यों हेतु उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा की अवधि हेतु अभिलेखों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि 12 राज्यों में अस्वीकार्य मदों पर कुल ₹25.96 करोड़ की निधियों को उपगत किया गया था जिसे अनुबंध-5झ में उल्लेखित किया गया है।

इसके अतिरिक्त, पांच राज्यों में मनरेगा योजना के अंतर्गत विनिर्दिष्ट उद्देश्यों से अलग ₹135.02 करोड़ का अपवर्तन किया गया था। राज्य विनिर्दिष्ट निष्कर्षों के ब्यौरे अनुबंध-5ज में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि राज्यों को इन मामलों पर नवीनतम स्थिति प्रस्तुत करने हेतु निर्देश दिए जा रहे थे तथा किसी भी अस्वीकार्य प्रशासनिक व्ययों के मामले में राज्यों को मनरेगस खाते में ऐसी राशि को वापस करने को कहा जाएगा।

मामला अध्ययन: राज्य योजना हेतु विपथन

महिलाओं की अच्छी भागादारी को बढ़ावा देने के लिए राजस्थान राज्य सरकार ने महिलाओं हेतु प्रोत्साहन योजना के रूप में अमृता देवी बिश्नोई योजना प्रारम्भ की जिसने मनरेगस में 100 दिन पूरे किए हैं। 2008-09 के दौरान इस उद्देश्य हेतु किए गए ₹ 48.35 लाख के व्यय को राज्य सरकार द्वारा राज्य के अंश से पूरा किया गया था। यद्यपि इस योजना में महिला की भागीदारी को बढ़ावा देने हेतु एक अच्छा अभ्यास था परन्तु मनरेगस में ऐसे राज्य विनिर्दिष्ट पहल शक्तियों को वित्तपोषित करने हेतु कोई प्रावधान नहीं था। इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा की गई कार्रवाई से निधियों का विपथन हुआ।

5.15 लेखे में न लिया गया व्यय अथवा निधियों का दुर्विनियोजन

लेखारीक्षा ने मजदूरियों के भुगतान अथवा सामग्री हेतु प्रक्रियाओं में भी वित्तीय अनियमितताएं पाईं। आठ राज्यों में, निधियों के संदेहास्पद दुर्विनियोजन के मामले थे क्योंकि भुगतानों से संबंधित सहायक वाउचर अभिलेख में नहीं पाए गए थे। इसमें ₹ 128.23 करोड़ की वित्तीय विचलन थे। इसके अतिरिक्त चार राज्यों अर्थात् असम, पंजाब, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में ₹ 5.05 करोड़ के स्पष्ट दुर्विनियोजन के मामले भी पाए गए थे। इन मामलों में या तो विभागीय पृष्ठताछ की गई थी या फिर मामले निर्णायधीन थे। संदेहास्पद दुर्विनियोजन के मामलों के ब्यौरे अनुबंध-5-ट में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि राज्यों को मामलों पर नवीनतम स्थिति प्रस्तुत करने के निर्देश दिए जा रहे थे तथा कार्यक्रम निधि में से निधियों के किसी भी दुर्विनियोजन अथवा लेखे में न लिए गए व्यय के मामले में राज्यों को मनरेगा खाते में ऐसी राशि को वापस करने को कहा जाएगा।

5.16 लेखाओं का मासिक वर्गकरण

परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 8.6) लेखाओं के मासिक वर्गीकरण के अभ्यास हेतु प्रावधान करते हैं जिससे कि वित्तीय रिसाव घटाया गया है तथा निधि प्रबंधन में पारदर्शिता एवं यथार्थता सुनिश्चित की जाती है। इसमें यह सत्यापित करना शामिल है कि मनरेगा के अंतर्गत जारी पूर्णधन को तीन शीर्षों अर्थात् धन को विभिन्न स्तरों पर बैंक खातों में रखा गया, कार्यान्वयन अथवा भुगतान अभिकरणों को पेशगियां तथा वास्तविक व्यय के वाउचर के अंतर्गत दर्ज किया गया है। इसके अतिरिक्त लेखाओं के मासिक वर्गकरण के ब्यौरे को पारदर्शिता हेतु मनरेगस की वेबसाइट पर डाला जाना चाहिए।

हमने पाया कि नौ राज्यों अर्थात्, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, केरल, मध्य प्रदेश, मणीपुर, सिक्किम तथा उत्तर प्रदेश की नमूना जांच किए गए जिलों, ब्लॉक तथा ग्राम पंचायतों में लेखाओं का मासिक वर्गकरण एकरूपता से नहीं किया गया था। उत्तर प्रदेश के मामले में यह पाया गया था कि 18 नमूना जांच किए जिलों में से 16 में निधियों को मासिक आधार पर दर्ज नहीं किया गया था जैसाकि योजना के अंतर्गत अपेक्षित था। सिक्किम ने अधिनियम के कार्यान्वयन के पांच वर्षों तथा नि.म.ले.प. द्वारा अपने पहले के निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सिफरिशों के तीन वर्षों के पश्चात भी अभी तक प्रणाली प्रारम्भ नहीं की थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि राज्यों को मामले पर नवीनतम स्थिति प्रस्तुत करने के निर्देश दिए जा रहे थे।

5.17 लेखाओं का निर्धारित फार्मेट

अधिनियम के अनुसार, राज्य सरकार जिला ब्लॉक तथा ग्राम पंचायत स्तर पर अनुरक्षित किए जाने वाले लेखे के प्रारूप को निर्धारित करने हेतु प्राधिकृत है। लेखापरीक्षा ने पाया कि असम, हरियाणा, महाराष्ट्र, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह राज्य सरकारों द्वारा लेखाओं के कोई प्रारूप निर्धारित नहीं किए गए थे। महाराष्ट्र में राज्य सरकार ने लेखाकरण फार्मेटों में एकरूपता को बनाए रखने हेतु एक लेखाकरण प्रणाली तैयार करने हेतु सनदी लेखाकारों को निर्देश जारी किए (अप्रैल 2012) परंतु अभी तक लेखाओं का कोई फार्मेट निर्धारित नहीं किया गया था।

मनरेगस, यद्यपि विभिन्न राज्यों में कार्यान्वित थी, को एक एकल लेखाकरण आस्तित्व के रूप में सोचा जा सकेगा यह विभिन्न कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा तैयार लेखे के समेकन तथा एकरूपता को सुनिश्चित करने के लिए भी आवश्यक है। ऐसे दृश्यलेख में मंत्रालय को मार्गदर्शन करना चाहिए तथा लेखाओं का एक प्रारूप सेट तैयार करना चाहिए जिसे सभी राज्यों द्वारा अपनाया जा सके।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि सुझावों को कार्यान्वयन हेतु दर्ज कर लिया गया था।

अनुशंसाएं:

- लेखाओं का मासिक वर्गकरण निधियों के उपयोग पर एक आवश्यक नियंत्रण है। मंत्रालय द्वारा निधियों के निर्गम के दौरान लेखाओं के मासिक वर्गकरण की प्रगति की जांच की जानी चाहिए।
- एकरूपता के पक्ष में तथा लेखाओं के सुगम समेकन हेतु मंत्रालय लेखाओं का एक प्रारूप प्रारूप विकसित कर सकता है।
- ग्रामीण विकास मंत्रालय को अपेक्षित नियमों निधियों को जारी करने में पारदर्शिता हेतु निर्धारित दिशानिर्देशों के साथ अनुपालना को निरपवाद रूप से सुनिश्चित करना चाहिए।