

अध्याय-5

वित्तीय प्रबंधन

यह अध्याय मिशन के वित्तीय प्रबंधन का विश्लेषण करता है, जिसमें निधियों के उपयोग, संवेदकों को भुगतान एवं व्यय मानदंडों के अनुपालन से संबंधित चिंताओं की पहचान की गई है।

5.1 राज्य में जेजेएम के अन्तर्गत उपलब्ध निधियों के उपयोग की धीमी गति के कारण कम केंद्रीयता जारी होना

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के अनुसार, राज्यों को वार्षिक निधि का आवंटन, आईएमआईएस में दर्ज ग्रामीण परिवारों, जिन्हें अभी तक एफएचटीसी प्राप्त नहीं हुआ है, की संख्या पर आधारित होता है। दिशा-निर्देशों में आगे कहा गया है कि निधियाँ प्रत्येक वर्ष दो समान किस्तों में जारी की जाएंगी, एवं पहली किस्त में जारी की गई धनराशि, पिछले वर्ष की शेष राशि में से 10 प्रतिशत के अतिरिक्त शेष राशि को समायोजित करने के उपरांत बची हुई राशि होगी। इस प्रकार, एक वर्ष में उपयोग की प्रगति अगले वर्ष निधियों के जारी किए जाने से सीधे जुड़ी थी। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक किस्त को दो हिस्सों में विभाजित किया गया है, एवं इन हिस्सों में जारी की जाने वाली निधि भी कुल उपलब्ध निधियों के उपयोग की प्रगति पर आधारित होती है।

तालिका 5.1: वर्ष 2019-25 के दौरान जारी केंद्रीय निधियां एवं उनका उपयोग

(₹ करोड़ में)							
वर्ष	प्रारम्भिक शेष	आवंटन	जारी	कम जारी (प्रतिशत)	कुल उपलब्ध निधि	उपयोग	कम उपयोग (प्रतिशत)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (3)-(4)	(6)= (2)+(4)	(7)	(8)= (6)-(7)
2019-20	313.67	1,301.71	1,301.71	0 (0)	1,615.38	620.31	995.07 (61.60)
2020-21	995.07	2,522.03	630.51	1,891.52 (75.00)	1,625.58	762.04	863.54 (53.12)
2021-22	863.54	10,180.50	2,345.08	7,835.42 (76.96)	3,208.62	1,919.83	1,288.79 (40.17)
2022-23	1,288.79	13,328.60	6,081.80	7,246.8 (54.37)	7,370.59	3,937.70	3,432.89 (46.58)
2023-24	3,432.89	3,019.94	250.00	2,769.94 (91.72)	3,682.89	2,898.54	784.35 (21.30)
2024-25 (फरवरी 2025 तक)	786.95	11,061.46	1,659.22	9,402.24 (85.00)	2,446.17	2,169.29	276.88 (11.32)
कुल		41,414.24	12,268.32	29,145.92 (70.38)		12,307.71	

स्रोत: www.ejalshakti.gov.in पर उपलब्ध जेजेएम रिपोर्ट्स

नोट: (i) कम राशि जारी किया जाना भारत सरकार द्वारा आवंटन तथा वास्तविक रूप से जारी राशि के बीच के अंतर को दर्शाती है। (ii) अप्रयुक्त निधि, उपलब्ध निधि एवं राज्य द्वारा वास्तविक व्यय के बीच के अंतर को दर्शाती है। (iii) अत्यधिक कम जारी किया जाना (कॉलम 5) एवं अत्यधिक कम उपयोग (कॉलम 7) संयुक्त रूप से निधि अवशोषण क्षमता की कमजोरी को इंगित करते हैं।

उपरोक्त तालिका 5.1 से यह देखा जा सकता है:

- वर्ष 2019-25 के दौरान वर्षवार अप्रयुक्त केंद्रीय निधि ₹ 276.88 करोड़ से लेकर ₹ 3,432.89 करोड़ तक रही। यह वर्ष 2019-25 के दौरान उपलब्ध केंद्रीय निधि

का 11.32 से 61.60 प्रतिशत था। कुछ वर्षों में राज्य द्वारा केंद्रीय निधि के कम उपयोग के कारण, अगले वर्षों में आवंटन की तुलना में कम केंद्रीय निधि जारी की गई। 2019-25 की अवधि के दौरान, केंद्रीय निधि के कम उपयोग के परिणामस्वरूप, कुल आवंटित निधि ₹ 41,414.24 करोड़ के समक्ष राज्य को ₹ 29,145.92 करोड़ (70.38 प्रतिशत) की कम केंद्रीय निधि जारी की गई।

- 2022-23 के अंत तक केन्द्रीय अंश से ₹ 3,432.89 करोड़ की बड़ी राशि अव्ययित रही। परिणामस्वरूप, भारत सरकार ने 2023-24 के लिए ₹ 3,019.94 करोड़ के आवंटन के समक्ष केवल ₹ 250 करोड़ ही जारी किए, अर्थात् 91.72 प्रतिशत कम राशि जारी की गई।

इन वर्षों में, बहुत कम निधि का जारी किया जाना, निविदा प्रक्रिया तथा आरडब्ल्यूएसएस के निष्पादन में देरी से जुड़ा हुआ था, जबकि निरंतर कम उपयोग ने परियोजना की कमजोर तैयारी, माइलस्टोन की अपर्याप्त निगरानी, तथा हस्तांतरण/संचालन एवं रखरखाव की धीमी तैयारी को परिलक्षित किया। यह प्रवृत्ति इंगित करती है कि निधि प्रवाह से संबंधित बाधाएँ मुख्यतः निष्पादन संबंधी अवरोधों का परिणाम थीं, न कि किसी बाहरी अड़चन का।

मई 2020 एवं जून 2022 में, भारत सरकार के अधीन राष्ट्रीय जल जीवन मिशन (एनजेजेएम) ने 2019-22 के दौरान राज्य द्वारा निधियों के कम उपयोग पर गंभीर चिंता व्यक्त की। एनजेजेएम ने कहा कि राज्य सरकार ने भारत सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदान सहायता का प्रभावी नियोजन, क्रियान्वयन तथा समयबद्ध उपयोग नहीं किया। भारत सरकार ने राज्य सरकार से पेयजल आपूर्ति को प्राथमिकता देने और एनजेजेएम दिशा-निर्देशों का पालन सुनिश्चित करने का आग्रह किया।

तथापि, क्रियान्वयन धीमा रहा और अपेक्षित गति प्राप्त करने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, राज्य प्रदर्शन-आधारित प्रोत्साहनों एवं अतिरिक्त बजटीय संसाधनों के रूप में अतिरिक्त धनराशि प्राप्त करने का अवसर चूक गया।

इस प्रकार, निधियों के कम उपयोग ने राज्य में जेजेएम के क्रियान्वयन की प्रगति में बाधा डाली। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण परिवारों को एफएचटीसी का लाभ, जो कि मिशन का अभिप्रेत उद्देश्य था, नहीं मिल सका।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए (नवंबर 2025) अवगत कराया कि पूर्व के वर्षों में, राज्य अंश की प्राप्ति में हमेशा देरी होती रही, जिसके कारण विभाग आगे की धनराशि प्राप्त करने के योग्य नहीं हो सका। यह भी अवगत करवाया गया कि प्रारम्भिक वर्षों में, कार्य आदेश जारी करने में देरी हुई एवं इसलिए, अपेक्षित प्रगति प्राप्त नहीं हो सकी।

तथ्य यह रहता है कि राज्य द्वारा निधियों के लगातार कम उपयोग ने जेजेएम की प्रगति में अत्यधिक बाधा उत्पन्न की। इससे न केवल निधि जारी करने में काफी कमी आई, बल्कि ग्रामीण परिवारों को समय पर नल जल कनेक्शन से भी वंचित होना पड़ा।

5.2 एसएनए का पीएफएमएस से मैपिंग नहीं होना

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के क्लॉज 7.15 के अनुसार, जेजेएम के अंतर्गत सभी वित्तीय लेन-देन, सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के माध्यम से किए जाने अनिवार्य हैं। केंद्र प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत उचित निधि प्रवाह एवं उपयोग की प्रभावी निगरानी सुनिश्चित करने के लिए, भारत सरकार के वित्त मंत्रालय ने मार्च 2021 में एक निर्देश जारी किया, जिसके अनुसार निम्नलिखित अनिवार्य था:

- राज्य नोडल एजेंसी (एसएनए) और सभी क्रियान्वयन एजेंसियों (स्वंडों) का पीएफएमएस पर पंजीकरण।
- एसएनए और क्रियान्वयन एजेंसियों को किए जाने वाले सभी भुगतानों के लिए उन्हें आवंटित विशिष्ट पीएफएमएस आईडी का उपयोग।
- एसएनए, क्रियान्वयन एजेंसियों, विक्रेताओं एवं अन्य निधि प्राप्त करने वाले संगठनों के बैंक खातों का पीएफएमएस से मैपिंग।

इसके अतिरिक्त, एसएनए और स्वंडो को, पीएफएमएस के 'व्यय, अग्रिम और हस्तांतरण (ईएटी)' मॉड्यूल का उपयोग करना या प्रणालियों को पीएफएमएस के साथ एकीकृत करना अनिवार्य था। इसके लिए प्रत्येक स्वंड द्वारा पीएफएमएस पर जानकारी को नियमित रूप से अपडेट करना आवश्यक था। एसएनए की पीएफएमएस के साथ मैपिंग, जेजेएम निधियों के उपयोग की तत्काल समय आधार पर सुचारु वित्तीय निगरानी में भी सहायक थी।

तथापि, लेखापरीक्षा अवलोकन ने राज्य में निम्नलिखित विचलन प्रकट किए:

- भुगतान सीधे पीएफएमएस के बजाय राज्य सरकार के संचालन पोर्टल के माध्यम से संसाधित किए गए। इसके अलावा, लेन-देन का विवरण बाद में पीएफएमएस पोर्टल पर अपलोड किया गया, जिससे तत्काल समय की निगरानी बाधित हुई।
- एसएनए खाता पीएफएमएस से संबद्ध नहीं था।
- राज्य में पीएफएमएस के ईएटी मॉड्यूल का भी उपयोग नहीं किया गया।

इन अनियमितताओं के कारण, पीएफएमएस और जेजेएम-आईएमआईएस में दर्शाए गए व्यय में ₹ 929.72 करोड़ का अंतर पाया गया (14 फरवरी 2025)।

परिणामस्वरूप, पीएफएमएस के माध्यम से नकदी प्रबंधन एवं सार्वजनिक व्यय प्रबंधन में प्रभावशीलता तथा दक्षता बढ़ाने के भारत सरकार के मूल उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवंबर 2025) कि वित्त विभाग ने अगस्त 2021 और मार्च 2022 में एसएनए खाता खोलने एवं इसे पीएफएमएस और आईएमआईएस के साथ एकीकृत करने के निर्देश जारी किए थे। उपरोक्त निर्देशों के अनुपालन में, एसएनए खाता खोला गया तथा वित्त वर्ष 2021-22 में ही इसका पीएफएमएस के साथ मैपिंग का कार्य पूरा किया गया। 31 मार्च 2025 तक, एसएनए पोर्टल पीएफएमएस एवं आईएमआईएस के साथ मैप हो चुका

था। तथापि, एनआईसी की ओर से तकनीकी समस्याओं के कारण, ₹ 198 करोड़ के पीएफएमएस वाउचर दर्शाये जाने अभी भी लंबित हैं।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि जेजेएम योजनाओं में भुगतान, संचालन पोर्टल के माध्यम से किया जा रहा था, एवं उसके बाद, व्यय का विवरण पीएफएमएस के साथ साझा किया जा रहा था, जिसकी पुष्टि मई 2024 में मुख्य अभियंता (जेजेएम) द्वारा की गई थी। इसलिए, वास्तव में, एसएनए को पीएफएमएस एवं आईएमआईएस के साथ मैप नहीं किया गया था।

5.3 खण्डों द्वारा किए गए ₹ 133.22 करोड़ के विफल भुगतान लेन-देन

एसएनए के बैंक स्टेटमेंट की जांच में प्रकट हुआ कि 2021-24 के दौरान विभिन्न पीएचईडी खण्डों में किए गए ₹ 133.22 करोड़¹ के 511 भुगतान विफल रहे। विफलता के कारण निम्न थे:

- लाभार्थियों के नामों में विसंगतियां,
- बैंक खातों का अस्तित्व में न होना या बंद होना,
- बैंक खातों में गलत या पुराना विवरण।

ये निष्कर्ष संबंधित विभागों द्वारा लाभार्थियों के बैंक विवरण दर्ज करने या अद्यतन करने में आवश्यक सावधानी की कमी को दर्शाते हैं।

इन विफल लेन-देनों के कारण विक्रेताओं एवं संवेदकों को भुगतान में देरी हुई, जिससे परियोजना निष्पादन की समय-सीमा बाधित हुई तथा विभाग की विश्वसनीयता कम हुई।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (नवंबर 2025) कि तकनीकी खराबी के कारण भुगतान विफल रहे। विभाग ने लाभार्थियों के सही डेटा का मिलान कर लिया है एवं इन विफल लेन-देनों के लिए देय राशि का भुगतान कर दिया गया है।

5.4 राज्य जल स्वच्छता मिशन (एसडब्ल्यूएसएम) की सनदी लेखाकार (सीए) द्वारा लेखापरीक्षा नहीं किया जाना

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के क्लॉज 7.16 (i) के अनुसार, एसडब्ल्यूएसएम के खातों की लेखापरीक्षा, भारत के नियंत्रक एवं महालेखा-परीक्षक द्वारा सूचीबद्ध सीए द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छः महीने के भीतर की जानी अनिवार्य थी। लेखापरीक्षा के साथ ही, क्रियान्वयन एजेंसियों (खण्डों) के खातों का मिलान विवरण और सीए द्वारा खातों की सटीकता की पुष्टि करने वाला प्रमाण-पत्र भी प्रस्तुत किया जाना था।

¹ वर्ष 2021-22: ₹ 31.21 करोड़ (50 भुगतान), वर्ष 2022-23: ₹ 58.20 करोड़ (155 भुगतान) एवं वर्ष 2023-24: ₹ 43.81 करोड़ (306 भुगतान)।

तथापि, राज्य में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- एसएनए की स्थापना नवंबर 2021 में ही हुई थी, और परिणामस्वरूप, सीए द्वारा एसडब्ल्यूएसएम के खातों की लेखापरीक्षा केवल नवंबर 2021 से मार्च 2023 तक की अवधि के लिए ही आयोजित की गई। वर्ष 2023-24 के लिए कोई सीए लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई।
- इसके अतिरिक्त, वित्तीय वर्ष 2021-22 के लिए छः² खण्ड कार्यालयों के खातों की सीए द्वारा लेखापरीक्षा नहीं की गयी।
- साथ ही, वर्ष 2022-23 की सीए लेखापरीक्षा रिपोर्ट के अनुसार, सीए ₹ 9.14 करोड़ के व्यय का पता नहीं लगा सके, जिसे आय और व्यय खाते में डेबिट किया गया था एवं इसलिए, इसे बैलेंस शीट में 'अन्य व्यय' के रूप में दिखाया गया था। इस राशि को सीए द्वारा प्रमाणित नहीं माना जा सकता।

ये कमियाँ लेखापरीक्षा प्रोटोकॉल के अपर्याप्त पालन को दर्शाती हैं और राज्य में जेजेएम के अन्तर्गत वित्तीय रिपोर्टिंग की पारदर्शिता और विश्वसनीयता पर सवाल उठाती हैं।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवंबर 2025) कि एसएनए के खुलने के बाद से सीए लेखापरीक्षा नियमित रूप से आयोजित की गई है। लेखापरीक्षा में सामने आई कमियों को स्वीकार करते हुए, यह भी अवगत कराया गया कि 2021-22 में एसएनए पोर्टल के लॉन्च के समय, पोर्टल और रिपोर्ट तैयार करने में कई तकनीकी समस्याएं थीं। परिणामस्वरूप, वास्तविक भुगतानों के क्षेत्र में कुछ कमियां दिखाई दीं, जैसा कि एसएनए रिपोर्ट में दर्शाया गया है, और अब ₹ 9.14 करोड़ रुपये की प्रविष्टि का मिलान कर लिया गया है। यह भी कहा गया कि अप्रत्याशित परिस्थितियों के कारण, छः खण्डों के कर्मचारी निर्धारित लेखापरीक्षा तिथि पर मुख्यालय में उपस्थित नहीं हो सके, तथापि, बाद में पूर्ण खाते लेखापरीक्षक को प्रस्तुत कर दिए गए थे।

एसएनए के खुलने के बाद सीए लेखापरीक्षा के नियमित संचालन के संबंध में दिया गया उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि विभागीय अभिलेखों से पता चलता है कि वर्ष 2023-24 के लिए सीए लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई थी।

5.5 अन्य कार्यक्रमों/योजनाओं के साथ अभिसरण नहीं होना

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के क्लॉज 6.3 के अनुसार अभिसरण गतिविधियाँ, ग्राम-स्तरीय अवसंरचना के विकास के एक भाग के रूप में, अन्य कार्यक्रमों/योजनाओं के साथ समन्वित रूप से, संचालित की जानी थीं जैसे कि:

राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एनआरएलएम), महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एमजीएनआरईजीएस) आदि के साथ अभिसरण के माध्यम से उपलब्ध अवसंरचना का उपयोग करते हुए स्रोत सततता उपाय भी किए जाने थे। जेजेएम की पहलों का

² डूंगरपुर, सोजत सिटी, परियोजना जालोर, परियोजना उदयपुर, परियोजना टोडाभीम एवं जोधपुर।

इन योजनाओं के साथ अभिसरण न केवल वित्तीय आवरण को सुदृढ़ करता है, बल्कि गुणवत्ता, मात्रा तथा सततता के संदर्भ में जल संसाधनों की उपलब्धता में भी सुधार करता है।

यह देखते हुए कि राजस्थान, एमजीएनआरईजीएस निधियों के सर्वाधिक उपयोगकर्ता राज्यों में से एक है, स्रोत सततता उपायों तथा ग्रे-वॉटर प्रबंधन के लिए इन निधियों के उपयोग की पर्याप्त क्षमता विद्यमान थी।

जेजेएम के अन्तर्गत, ग्राम कार्य योजना (वीएपी) सहभागिता के साथ तैयार की जानी थी, जिसमें इन निधियों को एमजीएनआरईजीएस, स्वच्छ भारत मिशन-ग्रामीण, क्षतिपूर्ति वनीकरण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण, जिला स्वनिज विकास निधि, पंचायत राज संस्थाओं को 15वें वित्त आयोग के अनुदान, कॉर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व निधि आदि के साथ संरेखित किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2020-24 के लिए वार्षिक कार्य-योजनाओं (एएपी) में अभिसरण-आधारित कार्यों को सम्मिलित नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप एकीकृत जल संसाधन प्रबंधन और निधि अनुकूलन के अवसर छूट गए।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (अगस्त और नवंबर 2025) कि ग्राम-स्तर पर ग्राम जल स्वच्छता समिति (वीडब्ल्यूएससी) का गठन किया गया है, जिसमें विभिन्न विभागों के सदस्य सम्मिलित हैं, और तदनुसार, जमीनी स्तर पर अभिसरण किया जा रहा है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा की टिप्पणी अन्य कार्यक्रमों/योजनाओं के साथ निधियों के अभिसरण के बारे में है, न कि वीडब्ल्यूएससी की बैठकों में अन्य विभागों के कार्मिकों की भागीदारी के बारे में।

5.6 सामुदायिक अंशदान

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के क्लॉज 6.1.2 के अनुसार, ग्राम में जल आपूर्ति अवसंरचना एवं संबंधित स्रोत विकास के क्रियान्वयन हेतु, जो कि वीडब्ल्यूएससी द्वारा क्रियान्वित किया जाना था, पहाड़ी/वन क्षेत्रों में पूंजीगत लागत का पांच प्रतिशत और अन्य गांवों में 10 प्रतिशत सामुदायिक योगदान अनिवार्य था, जिसका भुगतान नकद, वस्तु या श्रम के रूप में किया जा सकता था।

एनजेजेएम ने अपनी बैठक (मार्च 2023) में और स्पष्ट किया कि जेजेएम के अंतर्गत केन्द्रीय अंश, ग्राम अवसंरचना के लिए सामुदायिक अंशदान और राज्य अंश को घटाने के बाद परियोजना लागत की सीमा तक ही स्वीकार्य होगा। सामुदायिक अंशदान में किसी भी प्रकार की कमी को राज्य सरकार को अपने संसाधनों से पूरा करना होगा।

लेखापरीक्षा जांच में प्रकट हुआ कि वार्षिक कार्य-योजना 2020-24 के अन्तर्गत सामुदायिक अंशदान के रूप में कुल ₹ 1,337.44 करोड़³ एकत्रित करने की योजना थी, जिसके विरुद्ध 10 फरवरी 2023 तक केवल ₹ 129.13 करोड़ रुपये ही प्राप्त हुए थे। इसके बाद राज्य सरकार ने वर्ष 2023-24 के बजट में सामुदायिक अंशदान माफ करने की घोषणा की। चयनित

³ 2020-21: ₹ 283.24 करोड़, 2021-22: ₹ 529.20 करोड़, 2022-23: ₹ 305 करोड़ एवं 2023-24: ₹ 220 करोड़।

गांवों के 560 लाभार्थियों के सर्वेक्षण में 426 लाभार्थियों (76.07 प्रतिशत) ने सामुदायिक अंशदान⁴ देने की इच्छा व्यक्त की। वहीं, सात में से आयोजित चार केंद्रित समूह चर्चाओं (एफजीडी) में समुदाय ने योजनाओं की पूंजीगत लागत तथा संचालन एवं रख रखाव लागत के लिए प्रारंभिक अंशदान देने के प्रति अपनी अनिच्छा व्यक्त की।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवंबर 2025) कि वर्ष 2023-24 के बजट में यह घोषणा की गई थी कि ग्रामीण आबादी को वित्तीय राहत प्रदान करने के लिए ग्रामीणों द्वारा देय सामुदायिक अंशदान राज्य सरकार वहन करेगी।

उत्तर को ध्यान में लेते हुए, चूंकि ग्रामीण समुदाय जेजेएम के केंद्र में हैं, तथा भारत सरकार का सामुदायिक अंशदान के प्रावधान को सम्मिलित करने का उद्देश्य केवल पूंजीगत लागत में योगदान के लिए ही नहीं था, बल्कि इसका उद्देश्य ग्रामीण समुदायों में अपनी जल आपूर्ति प्रणालियों के प्रबंधन, संचालन एवं रखरखाव के लिए 'स्वामित्व और जिम्मेदारी की भावना' पैदा करना भी था। इसलिए, राज्य सरकार द्वारा सामुदायिक अंशदान माफ करने का निर्णय जेजेएम के आशय तथा शब्दांकन के विरुद्ध था। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा बजट घोषणा के अनुसार नियोजित सामुदायिक अंशदान के विरुद्ध माफ की जाने वाली राशि की भरपाई करने का कोई निर्णय नहीं लिया गया।

5.7 अस्वीकार्य व्यय

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के क्लॉज 7.10 के अनुसार, राज्य सरकार/एसडब्ल्यूएसएम को उन व्ययों के बारे में निर्णय लेना था, जो जेजेएम के केंद्रीय अंश से वित्तपोषित होने के योग्य नहीं थे, जैसे कि लागत वृद्धि, निविदा प्रीमियम और प्रतिशत शुल्क आदि। साथ ही नियमित कर्मचारियों को वेतन या मानदेय का भुगतान, बिजली बिलों का भुगतान आदि भी जेजेएम के केंद्रीय अंश से अनुमत्य नहीं थे। अस्वीकार्य व्ययों की एक सुझावात्मक सूची भी परिचालन दिशा-निर्देशों के अनुलग्नक-IV के रूप में संलग्न थी, जिसके अनुसार भूमि, वाहन आदि की खरीद, प्रतिशत शुल्क, भवन निर्माण/नवीनीकरण/मरम्मत, निविदा प्रीमियम, योजनाओं की स्वीकृत लागत से अधिक व्यय एवं स्थायी कर्मचारियों को वेतन का भुगतान स्वीकार्य नहीं थे।

तथापि, लेखापरीक्षा निष्कर्षों से यह प्रकट हुआ कि उपर्युक्त दिशा-निर्देशों के विपरीत, निम्नलिखित प्रकरणों में अस्वीकार्य व्ययों को जेजेएम निधि के केंद्रीय अंश पर गलत तरीके से प्रभारित किया गया था।

5.7.1 नियमित कर्मचारियों के वेतन पर व्यय

अतिरिक्त मुख्य अभियंता (सपोर्ट) के अभिलेखों की जाँच (जून 2024) में प्रकट हुआ कि 2019-23 के दौरान उनके कार्यालय के नियमित/स्थायी कर्मचारियों को ₹ 2.61 करोड़⁵ का

⁴ ग्राम अवसंरचना की पूंजीगत लागत का 5/10 प्रतिशत।

⁵ 2019-20: ₹ 0.58 करोड़, 2020-21: ₹ 0.68 करोड़, 2021-22: ₹ 1.01 करोड़ एवं 2022-23: ₹ 0.34 करोड़।

भुगतान किया गया था। यह भुगतान जेजेएम के अंतर्गत सहायता गतिविधियों के लिए आवंटित निधि से किया गया था, जो कि निर्धारित प्रावधानों का उल्लंघन है।

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के अनुसार, नियमित कर्मचारियों को वेतन का भुगतान, केंद्रीय अंश या सहायता गतिविधि निधि से अस्वीकार्य व्यय के रूप में वर्गीकृत किया गया है। अतः जेजेएम सहायता निधि से किया गया ₹ 2.61 करोड़ का भुगतान एक अनियमित और अस्वीकार्य व्यय को प्रदर्शित करता है (*परिशिष्ट-3*)।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (अगस्त 2025) कि ‘जल आपूर्ति एवं स्वच्छता संगठन (डब्ल्यूएसएसओ) कार्यालय’ का नाम अक्टूबर 2022 में बदलकर ‘अतिरिक्त मुख्य अभियंता (सहायक गतिविधि) कार्यालय’ कर दिया गया था, और इस नाम परिवर्तन से पहले, नियमित कर्मचारियों का वेतन राष्ट्रीय ग्रामीण विकास पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) के दिशा-निर्देशों के अनुसार दिया जाता था। बाद में, राज्य सरकार ने अपने उत्तर में एक भिन्न तर्क दिया (नवंबर 2025), जिसमें कहा गया कि विभागीय इंजीनियर डब्ल्यूएसएसओ कार्यालय में तैनात थे एवं संबंधित वित्तीय वर्ष की अनुमोदित वार्षिक कार्य-योजना के अन्तर्गत सहायक गतिविधियों के लिए टीम लीडर, प्रोजेक्ट मैनेजर, डिप्टी टीम लीडर और डिप्टी प्रोजेक्ट मैनेजर के रूप में कार्यरत थे। इसलिए, डब्ल्यूएसएसओ कार्यालय के नाम में परिवर्तन होने तक विभाग के नियमित कर्मचारियों का वेतन दिया जाता रहा।

उत्तर में उल्लिखित एनआरडीडब्ल्यूपी प्रावधानों का तर्क मान्य नहीं है क्योंकि दिसंबर 2019 में एनआरडीडब्ल्यूपी को जेजेएम में सम्मिलित किए जाने के पश्चात जेजेएम पूरे देश में प्रभावी हो गया था। तब से डब्ल्यूएसएसओ को जेजेएम से संबंधित सहायक गतिविधियों के लिए धनराशि प्राप्त होती रही है एवं उसी से व्यय होता रहा है, चाहे उसका नाम कुछ भी हो। इसलिए, जेजेएम के प्रावधानों के अनुसार, नियमित कर्मचारियों के वेतन पर व्यय स्वीकार्य नहीं था।

5.7.2 विभिन्न जल आपूर्ति परियोजनाओं (डब्ल्यूएसपी) के शिलान्यास समारोह पर व्यय

जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के अध्याय 9 के अनुसार, सहायक गतिविधियों हेतु निधि का उपयोग प्रचार-प्रसार के उद्देश्य से की जाने वाली परिहार्य गतिविधियों के लिए नहीं किया जाना था। तथापि, जून 2024 में अतिरिक्त मुख्य अभियंता (सपोर्ट) के अभिलेखों की जांच से पता चला कि 2022-23 के दौरान, विभिन्न जल आपूर्ति परियोजनाओं के शिलान्यास समारोह (आधारशिला रखना) के आयोजन पर ₹ 3.28 करोड़⁶ व्यय किए गए थे।

यह व्यय अस्वीकार्य था क्योंकि यह जेजेएम के अन्तर्गत सहायक गतिविधियों हेतु निधि के उचित उपयोग के संबंध में निर्धारित दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करता है।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (नवंबर 2025) कि शिलान्यास समारोहों पर व्यय, प्रशासनिक विभाग के माध्यम से, वित्त विभाग से सक्षम अनुमोदन प्राप्त करने तथा बाद में कार्यकारी समिति और शीर्ष समिति द्वारा जांच किए जाने के बाद, किया गया था।

⁶ हिंडोली-नैनवा: ₹ 0.90 करोड़, आरजीएलसी फेज-3: ₹ 0.53 करोड़, नदबई (भरतपुर): ₹ 1.85 करोड़।

उत्तर मानी नहीं है क्योंकि जेजेएम के परिचालन दिशा-निर्देशों के अध्याय 9 में स्पष्ट रूप से प्रचार-प्रसार उद्देश्यों के लिए अनावश्यक कार्यक्रमों के आयोजन पर सहायता निधि के उपयोग पर रोक लगाई गई है। साथ ही, वित्त विभाग की स्वीकृति, सूचना, शिक्षा एवं संचार (आईईसी) गतिविधियों एवं स्थानीय समुदायों को संगठित करने के लिए उपलब्ध निधियों के अन्तर्गत प्रदान की गई थी, जिसके लिए प्रत्येक जिले में आईएसए नियुक्त किये जा चुके थे एवं ये गतिविधियाँ उनके कार्यक्षेत्र में सम्मिलित थीं।

इसके अतिरिक्त, विभाग ने पीडब्ल्यूएफएंडएआर, भाग-II के परिशिष्ट-XIII⁷ के क्रमांक 71 में उल्लिखित प्रावधान का भी उल्लंघन किया है, जिसके अनुसार इस उद्देश्य के लिए व्यय स्वीकृत करने की अधिकतम सीमा ₹ पाँच करोड़ से कम एवं ₹ पाँच करोड़ से अधिक लागत वाली परियोजनाओं के लिए क्रमशः केवल ₹ 2.50 लाख और ₹ 10 लाख थी।

5.8 कार्य की गलत मात्रा एवं आधार सूचकांकों के आधार पर मूल्य विचलन की गणना

लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम के क्लॉज 45 में यह प्रावधान है कि यदि संवेदक पहले या किसी अन्य टाइम-स्पान में आनुपातिक प्रगति करने में विफल रहता है और बाद की टाइम-स्पान में, मूल निर्धारित अवधि के भीतर कमी को पूर्ण कर लेता है, तो पिछले टाइम-स्पान में अपेक्षित कार्य का मूल्य विचलन, उस तिमाही के मूल्य सूचकांक के आधार पर काल्पनिक रूप से दिया जाएगा जिसमें वह कार्य किया जाना था।

इसके अतिरिक्त, उपरोक्त खण्ड में यह भी प्रावधान है कि हाई-स्पीड डीजल (पेट्रोलियम) के मूल्य विचलन की गणना के लिए, निविदाएँ प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि के दिन के थोक मूल्य सूचकांकों को आधार सूचकांक के रूप में अपनाया जाएगा।

चयनित जिलों के खण्ड कार्यालयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा से पता चला कि 'बाड़मेर लिफ्ट जल आपूर्ति परियोजना चरण-II, भाग-डी' का कार्य जैसलमेर के परियोजना खण्ड-प्रथम के अंतर्गत निष्पादित किया गया था। विभाग ने इस कार्य में मूल्य विचलन के मद में तीसरे मूल्य विचलन बिल तक ₹ 9.89 करोड़ का भुगतान किया।

संबंधित अधिशाषी अभियंता के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में प्रकट हुआ कि:

- संवेदक न तो निर्धारित समय सीमा के भीतर किसी परियोजना माइलस्टोन को प्राप्त कर सका एवं न ही बाद के माइलस्टोन्स में इस देरी की भरपाई कर पाया। इसके बावजूद, विभाग ने मूल्य विचलन की गणना करते समय, पहले एवं दूसरे स्पान के लिए क्रमशः ₹ 17.45 करोड़ एवं ₹ 35.40 करोड़ के कार्य को, काल्पनिक रूप से सम्मिलित किया।
- विभाग ने पेट्रोलियम (हाई-स्पीड डीजल) के मूल्य विचलन की गणना हेतु जनवरी 2022 के सही आधार सूचकांक (141.20) के स्थान पर जनवरी-मार्च 2022 के औसत सूचकांक (148.83) का उपयोग किया।

⁷ निर्माण विभाग में विभागीय अधिकारियों को वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन की अनुसूची।

इससे क्लॉज 45 का उल्लंघन हुआ एवं यदि गणना सही तरीके से की गई होती, तो मूल्य विचलन की राशि ₹ 9.45 करोड़ होती। अतः संवेदक को ₹ 0.44 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया (परिशिष्ट-4)।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अगस्त 2025) एवं अवगत कराया (नवंबर 2025) कि लेखापरीक्षा आपत्ति के दृष्टिगत, किए गए कार्य की वास्तविक मात्रा एवं पेट्रोलियम के सही आधार सूचकांक को ध्यान में रखते हुए मूल्य विचलन की गणना में आवश्यक संशोधन किया गया है, तथा अधिक भुगतान की गई राशि आगामी रनिंग अकाउंट बिल संख्या 25 में से वसूल की जाएगी।

5.9 निष्कर्षों का सारांश

यह अध्याय दर्शाता है कि केंद्रीय निधियों के निरंतर अल्प-उपयोग के परिणामस्वरूप कम आवंटन जारी हुए। एसएनए को पीएफएमएस से मैप न किए जाने, पीएफएमएस एवं आईएमआईएस के बीच विसंगतियों तथा लाभार्थियों के अपर्याप्त विवरण के कारण विफल लेन-देन से निधि प्रवाह प्रबंधन में कमजोरियाँ स्पष्ट हुईं। जेजेएम के अंतर्गत अनिवार्य सामुदायिक अंशदान को राज्य सरकार द्वारा माफ किए जाने से स्थानीय स्वामित्व एवं उत्तरदायित्व को बढ़ावा देने का उद्देश्य कमजोर हुआ। अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण भी सुनिश्चित नहीं किया गया। समग्र रूप से, ये कमियाँ संसाधनों के अधिकतम उपयोग के अवसरों से चूकने, कमजोर वित्तीय नियंत्रण तथा जेजेएम दिशा-निर्देशों के अनुपालन में कमी की ओर संकेत करती हैं।

5.10 सिफारिशें

- राज्य सरकार जेजेएम कार्यों के लिए एक माइलस्टोन आधारित व्यय योजना तैयार कर उसकी नियमित निगरानी कर सकती है, ताकि निधियों के अवशोषण में सुधार हो तथा केंद्र से प्राप्त अनुदानों का समयबद्ध उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।
- राज्य सरकार जेजेएम के सभी वित्तीय लेन-देनों हेतु पीएफएमएस का एंड-टू-एंड उपयोग, जिसमें ईएटी मॉड्यूल भी सम्मिलित हो, अनिवार्य कर सकती है तथा रिपोर्टिंग में विसंगतियों को समाप्त करने के लिए पीएफएमएस, आईएमआईएस एवं बैंक अभिलेखों के मध्य मासिक मिलान सुनिश्चित कर सकती है।
- राज्य सरकार भुगतान प्रक्रिया से पूर्व लाभार्थियों एवं विक्रेताओं के बैंक विवरण का अनिवार्य सत्यापन सुनिश्चित कर भुगतान नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ कर सकती है, ताकि विफल लेन-देन तथा क्रियान्वयन में होने वाली देरी को रोका जा सके।
- राज्य सरकार निर्धारित समय-सीमा के भीतर एसडब्ल्यूएसएम तथा सभी क्रियान्वयन खण्डों का चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षण सुनिश्चित

कर सकती है तथा लंबित/अनिर्णीत लेखापरीक्षा आपत्तियों को सुधारात्मक कार्रवाई हेतु कार्यकारी समिति के समक्ष प्रस्तुत कर सकती है।

- राज्य सरकार उपलब्ध संसाधनों के इष्टतम उपयोग हेतु, अस्वीकार्य व्ययों पर प्रतिबंध लगाकर, अधिक किए गए भुगतानों की शीघ्र वसूली कर तथा अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण का व्यवस्थित रूप से लाभ उठाकर, वित्तीय अनुशासन लागू कर सकती है।