अध्याय

6 कार्य एवं उनका निष्पादन

जैसा कि उल्लिखित है, एक्ट के दो मुख्य उद्देश्य जरूरतमंद प्रत्येक ग्रामीण को 100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराना एवं गरीब ग्रामीणों की आजीविका के संसाधन को सुदृढ़ करने के लिए स्थायी परिसम्पत्तियों का सृजन करना था। इसे सुनिश्चित करने हेतु एक्ट एवं संचालन दिशा–निर्देशों द्वारा कार्यों के निष्पादन हेतु कुछ शर्तें निर्धारित की गयीं यथा:

- ग्राम पंचायत स्तर एवं उसके ऊपर के कार्यों के लिए नियोजन;
- कार्यों का उचित आकलन;
- प्राथमिकतावार लिये जा सकने वाले अनुज्ञेय कार्यों की सूची;
- निर्धारित मजदूरी–सामग्री अनुपात 60:40 से कम न होना और
- ठेकेदारों/मशीनों के प्रयोग का निषेध।

आगामी प्रस्तरों में योजना के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन से सम्बन्धित निष्कर्षों की चर्चा की गयी है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

6.1 योजना के बिना कार्यों का निष्पादन

वार्षिक योजना एक कार्य योजना है जो प्राथमिकता के आधार पर वर्ष में किये जाने वाले क्रियाकलापों को चिन्हित करती है। मनरेग्स के अर्न्तगत निष्पादित कार्य पंचायत द्वारा अनुमोदित वार्षिक योजना के आधार पर निष्पादित किये जाने थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किये गये 11 जनपदों[1] में ग्रामीण सम्पर्क मार्ग वार्षिक कार्य योजना में शामिल किये बिना ही निष्पादित किये गये। लक्षित कार्यों एवं उनके सापेक्ष निष्पादित कार्यों का वर्षवार विवरण निम्नवत् है:

सारणी 6.1 कार्यों का वर्षवार विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लक्षित ग्रामीण सम्पर्क मार्ग	पूर्ण ग्रामीण सम्पर्क मार्ग	अधिक निष्पादित कार्य
2007–08	27.79	80.86	53.07
2008–09	63.74	199.83	136.09
2009–10	53.44	112.03	58.59
2010–11	120.15	223.83	103.68
2011–12	15.86	69.20	53.34
योग	**280.98**	**685.75**	**404.77**

राज्य सरकार द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि ग्राम पंचायत की प्राथमिकताओं एवं आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए ग्रामीण सम्पर्क मार्ग के कार्य, अनुमोदित श्रम

[1]आजमगढ़, बलरामपुर, कुशीनगर, बरेली, मुरादाबाद, सीतापुर, लखनऊ, रामपुर, गोण्डा, जालौन एवं वाराणसी।

बजट से अधिक निष्पादित किये गये थे। अग्रेतर ग्राम सभा की खुली बैठक के दौरान निर्णयों में परिवर्तन के परिणामस्वरूप निष्पादित कार्यों की संख्या में भिन्नता आ गयी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि केवल वार्षिक योजना में अनुमोदित कार्यों को ही लिया जाना था। कार्य के निष्पादन में तदर्थता, सम्पूर्ण वार्षिक कार्य योजना के अप्रासंगिक एवं निरर्थक प्रयोग के जोखिम को प्रस्तुत करती है।

6.2 बिना अनुमोदन के कार्यों का निष्पादन

दिशा–निर्देशों के प्रस्तर संख्या 6.4.1 के अनुसार मनरेग्स निधियों का व्यय उन कार्यों के लिए किया जाना था जिन्हें प्रशासनिक अनुमोदन एवं सक्षम अधिकारियों द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्राप्त हो। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच में लिए गये सात जनपदों द्वारा वर्ष 2007–12 की अवधि में ₹ 13.25 करोड़ के व्यय से 237 कार्य निष्पादित किये गये थे जो कि न तो प्रशासनिक तौर पर अनुमोदित थे और न ही उन्हें सक्षम अधिकारी से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त थी। अननुमोदित कार्यों का जनपदवार विवरण नीचे दी गयी सारणी में दिया गया है:

सारणी 6.2: प्रशासनिक/तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्यों का निष्पादन

क्र0 सं0	जनपद का नाम	ग्राम पंचायत/क्षेत्र पंचायत/जिला पंचायत का नाम	कार्यों की संख्या	धनराशि (रू0 लाख में)
1	बरेली	क्षेत्र पंचायत–भादपुरा (05ग्राम पंचायत)	9	7.49
2	गाजियाबाद	क्षेत्र पंचायत–मुरादनगर (01 ग्राम पंचायत)	1	0.32
3	गोण्डा	क्षेत्र पंचायत–बाभनजोत (03ग्राम पंचायत)	6	0.71
4	कुशीनगर	जिला पंचायत–कुशीनगर	202	1,281.67
5	मुरादाबाद	क्षेत्र पंचायत–बहजोई, बिलारी एवं मुरादाबाद (07 ग्राम पंचायत)	15	29.30
6	सुल्तानपुर	क्षेत्र पंचायत– भदइया	1	0.31
7	उन्नाव	क्षेत्र पंचायत–सिकन्दरपुर कर्न (01 ग्राम पंचायत)	3	5.23
योग	**7 जनपद**	**6 क्षेत्र पंचायत, 17 ग्राम पंचायत, 01 जिला पंचायत**	**237**	**1,325.03**

राज्य सरकार द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि कार्यदायी संस्थाओं को प्रत्येक मस्टर रोल पर कार्य की पहचान संख्या के अंकन के पश्चात् उन्हें कार्यदायी संस्थाओं को हस्तान्तरित किया जाता है एवं पहचान संख्या केवल कार्य की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति के पश्चात् ही सृजित की जा सकती है। चूंकि इन मस्टर रोलों की एम आई एस फीडिंग प्रभावी ढंग से नहीं की गयी थी इसलिए बिना प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति के निष्पादित कराये गये कुछ कार्यों का अनुश्रवण नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि बिना स्वीकृति के कार्य निष्पादित नहीं हों, क्योंकि इससे पूरी प्रशासनिक प्रक्रिया दूषित होती है।

6.3 बढ़े हुए आगणनों पर स्वीकृति

मनरेग्स दिशा–निर्देश के अनुसार वास्तविक आगणन तैयार किये जाने चाहिये। लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि आगणन वास्तविक नहीं थे एवं इन कार्यों के वास्तविक एवं अनुमानित व्यय के मध्य व्यापक अंतर था। आठ जनपदों की 170 ग्राम पंचायतों की नमूना जांच में वर्ष 2007–12 की अवधि में वास्तविक एवं अनुमोदित व्यय के मध्य रू0 6.75 करोड़ था अंतर था। निष्पादित कार्यों, स्वीकृत धनराशियों एवं वास्तविक व्ययों का जनपदवार विवरण निम्नवत् है:

सारणी 6.3 : बढ़े हुए आगणनों के आधार पर निष्पादित कार्य

(₹ करोड़ में)

क्र0 सं0	जनपदों का नाम	ग्राम पंचायतों की संख्या	कार्यों की संख्या	अनुमोदित धनराशि	वास्तविक व्यय	बढ़ा हुआ आगणन
1.	इलाहाबाद	29	176	2.66	1.25	1.41
2.	बरेली	30	155	2.10	1.27	0.83
3.	गाजियाबाद	08	28	0.37	0.19	0.18
4.	गोण्डा	30	195	4.13	2.17	1.96
5.	जालौन	17	37	0.77	0.33	0.44
6.	सुल्तानपुर	28	131	2.52	1.20	1.32
7.	उन्नाव	09	20	0.58	0.31	0.27
8.	वाराणसी	19	79	0.85	0.51	0.34
	योग	**170**	**821**	**13.98**	**7.23**	**6.75**

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि वास्तविक कार्यों से अधिक का आगणन बनाया जाना अतिरिक्त कार्य प्रावधानित होने के कारण था जो कि निष्पादन के दौरान आवश्यक हो सकता था एवं अनुमानित कार्य की लागत का 0.5 प्रतिशत तकनीकी सहायकों को भी भुगतान किया जाना था।

उत्तर दिशा–निर्देशों के अनुरूप नहीं था क्योंकि यदि कोई अतिरिक्त कार्य किया जाना हो तो उसे सक्षम प्राधिकारी स्तर से अनुमोदित होना चाहिये था एवं उसे कार्यों के अनुमान में नहीं डाला जाना चाहिये था। सामग्री का क्रय भी अनुमोदित कार्यों की आवश्यकता से अधिक नहीं होना चाहिये था। इससे कार्यों के नियोजन एवं अनुमान के समय तकनीकी विशेषज्ञता की कमी का भी संकेत मिलता है।

6.4. कम प्राथमिकता वाले कार्यों का निष्पादन

एक्ट की अनुसूची–1 में निष्पादन के लिए प्राथमिकता के आधार पर आठ कार्य निर्धारित किये गये हैं। इसके अनुसार जल संरक्षण एवं जल संचयन के कार्य को उच्च प्राथमिकता एवं ग्रामीण सम्पर्क मार्ग को सबसे कम प्राथमिकता दी गयी थी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2008–12 की अवधि में निष्पादित 15.55 लाख कार्यों में से 5.56 लाख कार्य (35.75 प्रतिशत) सबसे कम प्राथमिकता वाले अर्थात् ग्रामीण सम्पर्क मार्ग के कार्य थे। जल संरक्षण कार्य (1.42 लाख कार्य जो कि कार्यों का 9.16 प्रतिशत प्रदर्शित करता है) निष्पादित कार्यों की सूची में चौथे स्थान पर था। ग्राम पंचायत स्तर पर सबसे कम प्राथमिकता वाले कार्यों का निष्पादन

वर्ष 2007–12 की अवधि में 12 प्रतिशत एवं 79 प्रतिशत के मध्य रहा। यह भी देखा गया कि जिला पंचायत, कुशीनगर ने वर्ष 2008–11 की अवधि मे सबसे कम प्राथमिकता वाले ₹ 21.75 करोड़ मूल्य के 404 कार्य (₹ 23.13 करोड़ मूल्य के 425 कार्यों में से) निष्पादित किये थे जो संख्या एवं लागत दोनों दृष्टिकोण से 94 प्रतिशत थे।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2013) कि आवश्यकताओं एवं योजना के बुनियादी ढांचे को सम्मान देते हुए, जो कि निष्पादन के लिए ग्राम पंचायत को परियोजना संबंधी निर्णय लेने का विशेषाधिकार देती है, कार्य कराये गये।

उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि दिशा–निर्देशों में निर्धारित प्राथमिकताओं का अनुपालन नहीं किया गया था और इसलिए स्थायी सामुदायिक परिसम्पत्तियों के सृजन के उद्देश्य के साथ समझौता किया गया।

6.5 अननुमन्य कार्यों का निष्पादन

कच्ची सड़कों का निर्माण

मनरेग्स दिशा–निर्देशों में उपबंधित है कि अस्थायी परिसम्पतियों जैसे कच्ची सड़कों के निर्माण को नहीं लिया जाना चाहिये क्योंकि ये ग्रामीण आबादी को सर्वऋतु पहुँच मार्ग उपलब्ध नहीं कराती है। लेखापरीक्षा में तथापि, देखा गया कि नमूना जांच किये गये 18 जनपदों की 405 ग्राम पंचायतों में वर्ष 2007–12 की अवधि में 8,900 कार्यों में से 2,265 कच्ची सड़कों के कार्य (मूल्य ₹ 15.60 करोड़) निष्पादित किये गये थे। जनपदवार निर्मित कच्ची सड़कें निम्नवत् सारणीबद्ध की गयी है।

सारणी 6.4 : कच्चे मार्गों का निर्माण

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	जनपदों का नाम	ग्राम पंचायतों की संख्या	कुल निष्पादित कार्यों की संख्या	मिट्टी के कार्यों की संख्या	धनराशि
1.	आजमगढ़	30	878	324	133.97
2.	बुलन्दशहर	26	451	145	60.77
3.	बरेली	30	299	157	109.85
4.	गोण्डा	30	292	109	110.80
5.	उन्नाव	30	1102	228	221.61
6.	मुरादाबाद	30	891	112	96.88
7.	इलाहाबाद	20	287	32	12.33
8.	सीतापुर	28	1090	118	125.04
9.	गाजियाबाद	9	178	23	18.99
10.	बांदा	18	180	36	93.66
11.	रामपुर	10	491	101	68.72
12.	बलरामपुर	18	677	177	87.84
13.	कुशीनगर	25	300	58	50.09
14.	वाराणसी	20	444	268	74.21
15.	चित्रकूट	9	250	15	34.06
16.	लखनऊ	20	660	277	202.07
17.	सुल्तानपुर	23	230	50	23.05
18.	जालौन	17	200	35	35.59
	योग	393	8,900	2265	1,559.53

शासन द्वारा उत्तर में बताया (जनवरी 2013) गया कि अच्छी गुणवत्ता वाली कच्ची सड़कें सर्वऋतु मार्ग के रूप में प्रयोग की जा सकती है।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि यह कार्य दिशा–निर्देशों के अंतर्गत अनुमन्य नहीं है।

अन्य अस्वीकार्य/अनुचित कार्य

वृहद सेतुओं का निर्माण, पौधों का वितरण, तालाबों का सौदंर्यीकरण आदि जैसे कार्य, योजना के अंतर्गत अनुमन्य नहीं थे। तथापि, लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि नमूना जांच किये गये 10 जनपदों में वर्ष 2008–12 की अवधि में 4,212 कार्यों में से 272 अस्वीकार्य/अनुचित कार्य (मूल्य ₹ 10.26 करोड़) निष्पादित किये गये थे। जनपदवार विवरण निम्नवत् सारणी में दिया गया है:

सारणी 6.5: अन्य अस्वीकार्य/अनुचित कार्यो का निष्पादन

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	जनपद	ग्राम पंचायतों/क्षेत्र पंचायतों/लाइन विभागों की संख्या	कुल निष्पादित कार्यों की संख्या	अस्वीकार्य कार्यों की संख्या	धनराशि	निष्पादित कार्य
1	आजमगढ़	14 ग्राम पंचायत	455	15	7.52	पौध–वितरण
2	गोण्डा	03 ग्राम पंचायत 02 क्षेत्र पंचायत	528	54	185.79	इंटरलॉकिंग कार्य
3	कुशीनगर	जिला पंचायत	425	08	254.00	15 मी0 से अधिक लम्बे पुल
4	मुरादाबाद	02 ग्राम पंचायत 01 क्षेत्र पंचायत	37	3	5.07	विद्यालय/मंदिर, आदर्श तालाब में मिट्टी भराई
5	रामपुर	09 ग्राम पंचायत 01 क्षेत्र पंचायत	239	9	27.57	पौधों का क्रय
6	सुल्तानपुर	01 क्षेत्र पंचायत, 1 लाइन विभाग	24	12	71.13	इंटरलॉकिंग कार्य
		18 ग्राम पंचायत 03 क्षेत्र पंचायत	295	28	70.23	प्रवेश/निकास के बिना तालाबों के निर्माण
7	उन्नाव	20 ग्राम पंचायत 02 क्षेत्र पंचायत	1,102	93	278.26	तालाबों का सौंदर्यीकरण (आदर्श तालाब)
		02 ग्राम पंचायत		2	5.50	अनुसूचित जाति के लाभार्थियों की भूमि पर सात दुकानों का निर्माण
8	वाराणसी	10ग्राम पंचायत 02 क्षेत्र पंचायत	444	35	81.04	नाली कार्य में स्पन पाइपों का प्रयोग कर रिचार्ज स्रोतों को अवरूद्ध करना

		4 ग्राम पंचायत		4	4.42	बिना प्रवेश/निकास के तालाबों के निर्माण
9	लखनऊ	2 ग्राम पंचायत	660	6	12.14	प्राथमिक विद्यालय में मध्याह्न भोजन हेतु शेड निर्माण
10	चित्रकूट	जिला पंचायत	03	3	23.60	कांशीराम आवास योजना में नाली
	योग	**84 ग्राम पंचायत 12 क्षेत्र पंचायत 2 जिला पंचायत 1 लाइन विभाग**	**4,212**	**272**	**1,026.27**	

शासन ने स्वीकार किया (जनवरी 2013) कि इंटरलॉकिंग कार्य भविष्य में नहीं किये जायेंगे, तालाब निर्माण में प्रवेश/निकास सुनिश्चित किये जायेंगे, मिट्टी भराई के कार्यों की जांच की जायेगी तथा गबन के प्रकरण में संबधित से वसूली की जायेगी। 15 मीटर से अधिक लम्बे सेतु के निर्माण के संदर्भ में बताया गया कि दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध कार्यवाही की गयी तथा बेंच बोरिंग एवं चहारदीवारी युक्त आदर्श तालाबों के निर्माण अस्वीकृत किये गये है।

इस प्रकार शासन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया। हांलाकि इन कथनों के समर्थन में कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये तथा लेखापरीक्षा में परिणाम पर नजर रखने की आवश्यकता है।

6.6 पूर्ण कार्यों का भौतिक सत्यापन

बलरामपुर, बरेली, कुशीनगर एवं मुरादाबाद जनपदों की नमूना जांच में ली गयी आठ ग्राम पंचायतों में कार्यों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि नलकूपों के संस्थापन कार्य, वृक्ष सुरक्षा बाड़ों का निर्माण, वृक्षारोपण, पूरी लम्बाई में सड़कों का निर्माण, ह्यूम पाइपों को बिछाना, पुलिया निर्माण, तालाब में गेट का संस्थापन एवं तारों से घेराबंदी आदि कार्य, जिसमें ₹ 7.21 लाख का व्यय हुआ था, निष्पादित नहीं किये गये थे फिर भी अभिलेख में पूर्ण दर्शाए गये थे **(परिशिष्ट–XI)**। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि आजमगढ़ जनपद की नमूना जांच की गयी, 11 ग्राम पंचायतों में जून 2008 से फरवरी 2009 के मध्य 3.85 लाख पौधे (लागत ₹ 4.85 लाख) वृक्षारोपण हेतु ग्रामीणों को वितरित किये गये थे। पौधों का वितरण मनरेग्स के अंतर्गत अनुमन्य नहीं था। अग्रेतर, स्थलीय निरीक्षण के दौरान वृक्षारोपण स्थल को भी लेखापरीक्षा को दिखाया नहीं जा सका।

शासन ने तीन जनपदों (बलरामपुर, कुशीनगर, एवं मुरादाबाद) के लिए उपरोक्त लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया । हांलाकि बरेली जनपद द्वारा वृक्षारोपण स्थल के संदर्भ में दस्तावेजी साक्ष्य लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था एवं उत्तर के साथ संलग्न भी नहीं था। आजमगढ़ जनपद में पौधों के वितरण के संदर्भ में शासन ने उत्तर में बताया कि सार्वजनिक स्थान उपलब्ध नहीं था, इसलिए पौधों को घर के खुले स्थान पर वृक्षारोपण हेतु लोगों को वितरित किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजना में पौधो के वितरण का प्रावधान नहीं था।

6.7 अपूर्ण/परित्यक्त कार्य

वित्तीय नियमानुसार, निर्धारित समय–सूची एवं आकलन के अनुसार कार्य की लागत का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिये एवं समय तथा लागत का कोई भी विचलन सक्षम अधिकारी द्वारा अनुमोदित होना चाहिये। इस संदर्भ मे कार्य निष्पादन में विभिन्न अनियमितताएँ लेखापरीक्षा में देखी गयी।

परित्यक्त कार्य

नमूना जांच में लिए गये दो जनपदों में, वर्ष 2008–12 की अवधि में ₹ 18.19 लाख के व्यय के बाद भी नियोजन के अभाव में 19 कार्य परित्यक्त थे। विवरण निम्नवत् सारणी में दिया गया है:

सारणी 6.6 : परित्यक्त कार्य

(₹ लाख में)

जनपद का नाम	पंचायती राज संस्थाओं/लाइन विभाग की संख्या	परित्यक्त कार्यों की सं0	निष्पादित कार्यों की प्रकृति	धनराशि
चित्रकूट	ग्रा0पं0–1 (कर्वी ब्लाक)	1	बीडब्ल्यू/खड़ंजा कार्य	1.08
सुल्तानपुर	जिला पंचायत	18	ईडब्ल्यू/सोलिंग	17.11
योग		**19**		**18.19**

अपूर्ण कार्य

नमूना जांच किये गये चार जनपदों में वर्ष 2008–12 की अवधि में ₹ 1.76 करोड़ व्यय किये जाने के पश्चात् भी निर्धारित समय सूची का अनुपालन न करने से 51 कार्य अपूर्ण थे। विवरण निम्नवत् है:

सारणी 6.7 : अपूर्ण कार्य

(₹ लाख में)

जनपद का नाम	पंचायती राज संस्थाओं की संख्या	अपूर्ण कार्यों की संख्या	निष्पादित कार्यों की प्रकृति	धनराशि
आजमगढ़	ग्राम पंचायत–4	5	ईंट सोलिंग	3.80
	क्षेत्र पंचायत–1	2	पक्की नाली	1.60
बरेली	जिला पंचायत	5	ईडब्ल्यू/खड़ंजा कार्य	12.26
कुशीगनर	जिला पंचायत	28	पुलिया, पहुँच मार्ग एवं मिट्टी कार्य	146.78
मुरादाबाद	ग्राम पंचायत–4	4	मिट्टी भराई कार्य	2.73
	जिला पंचायत	7	खड़ंजा नाली	8.64
योग	**8 ग्रा0.पं0,1 क्षेत्र पं0, एवं 3 जिला पं0**	**51**		**175.81**

उत्तर में राज्य सरकार द्वारा अपूर्ण एवं परित्यक्त कार्यों के लिए अस्पष्ट उत्तर दिया गया (जनवरी 2013) यथा कार्यो को पूर्ण करने हेतु निर्देश जारी किये जा चुके थे, कार्य मांग के अनुसार निष्पादित किये गये थे, अतिरिक्त बजट की मांग नही की गयी थी एवं आवंटित निधि लौटाई जा चुकी थी। उत्तर लेखापरीक्षा आपत्तियों से प्रासंगिक नहीं था।

6.8 सामग्रियों का क्रय

शासन द्वारा, दिशा–निर्देशानुसार अपेक्षित क्रय प्रक्रिया का निर्धारण नहीं किया गया था। अग्रेतर वित्तीय पुस्तिका खण्ड–VI के अनुसार मौजूदा प्रक्रिया का भी अनुसरण नहीं किया गया था। परिणामतः विभिन्न कार्याधिकारियों द्वारा तदर्थ प्रक्रियाओं का अनुसरण किया गया था एवं शासन को प्रतिस्पर्धात्मक दरों की सुविधाओं से वंचित होना पड़ा जैसा कि लेखापरीक्षा में देखे गये दृष्टान्तों से स्पष्ट है जिनकी चर्चा नीचे की गयी हैः

सीतापुर जनपद में हरगांव क्षेत्र पंचायत के अंतर्गत ग्राम पंचायतों में ₹ 45.16 लाख, परसेन्डी क्षेत्र पंचायत के अंतर्गत ग्राम पंचायत में ₹ 57.07 लाख एवं मछरेहटा क्षेत्र पंचायत के अंतर्गत अंगोई ग्राम पंचायत में ₹ 2.15 लाख की लागत से निर्माण सामग्री का क्रय निविदा/औपचारिकताओं के बिना ही किया गया था।

लेखापरीक्षा को कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

6.9 रायल्टी की अनियमित कटौती

राज्य सरकार ने आदेश दिया (मई 2010) कि मनरेग्स कार्य से सम्बन्धित मिटटी खुदाई कार्य हेतु रायल्टी की कटौती नहीं की जाएगी। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि मनरेग्स से सम्बन्धित मिटटी खुदाई के कार्य में क्रमशः जिला पंचायत उन्नाव, लोक निर्माण विभाग, सुल्तानपुर एवं जिला पंचायत कुशीनगर द्वारा ₹ 41.60 लाख, ₹ 3.97 लाख एवं ₹ 49.26 लाख (योग ₹ 94.83 लाख) की रायल्टी कटौती की गयी थी (2008–12)। इस प्रकार कटौती की गयी धनराशि (₹ 94.83 लाख) शासन के खाते में जमा की गयी थी।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि उन्नाव और कुशीनगर जनपदों में कटौती की गयी रायल्टी की वापसी हेतु उचित कार्यवाही की जा रही थी। सुल्तानपुर जनपद में लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार नहीं किया गया था।

हालांकि, मई 2010 के बाद रायल्टी न काटे जाने के संदर्भ में दस्तावेजी साक्ष्य न तो प्रस्तुत किये गये और न ही उत्तर के साथ संलग्न किये गये थे।

6.10 मजदूरी का भुगतान

योजना ₹ 58 की दैनिक मजदूरी दर के साथ प्रारम्भ हुई थी जो 23 मई 2007 से बढ़ाकर ₹ 80 तथा अगस्त 2007 से बढ़ाकर ₹ 100 तक कर दी गयी थी। यह मजदूरी दर पुनः 1 जनवरी 2011 से बढ़ाकर ₹ 120 कर दी गयी थी। दिशा– निर्देशानुसार, श्रमिकों की उपस्थिति दैनिक आधार पर अंकित की जानी थी तथा काम की माप के पश्चात् निर्धारित दर से भुगतान किये जाने थे। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि :

- 17 ग्राम पंचायत, 6 क्षेत्र पंचायत (आजमगढ़, कुशीनगर, रामपुर और सुल्तानपुर जनपदों), 02 जिला पंचायतों (जिलाः आजमगढ़, बांदा) और एक लाइन विभाग (मुरादाबाद जनपद) में मई 2007 से मार्च 2011 की अवधि में श्रमिकों को कम दर से मजदूरी दी गयी, परिणामस्वरूप मजदूरी पर कुल ₹ 4.50 लाख का कम भुगतान किया गया।

- आजमगढ़ जनपद की शम्भूपुर ग्राम पंचायत में श्रमिकों को अधिक दर से (अप्रैल से जून 2007) मजदूरी दी गयी थी, परिणामतः ₹ 0.62 लाख का अधिक भुगतान दिया गया।

- बलरामपुर जनपद के बैजुआपुर और सुल्तानपुर जनपद में बानी ग्राम पंचायतों में 108 श्रमिक एक ही नाम और बैंक खाता संख्या से एक ही काम में दो बार या उसी समयावधि में अन्य कार्यों में लगे थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 0.62 लाख का कपटपूर्ण भुगतान किया गया ।

- नमूना जांच में ली गयी जनपद रामपुर की 11 ग्राम पंचायतों और जनपद मुरादाबाद की 1 ग्राम पंचायत में, काम की माप के पहले अथवा काम के माप के बिना मजदूरी भुगतान की गयी थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 22.29 लाख का अनियमित भुगतान हुआ।

- गाजीपुर ग्राम पंचायत में 62 श्रमिकों को वाभनपुरा पोहरी बावा में तालाब खुदाई हेतु 2 अप्रैल 2008 से 31 अप्रैल 2008 तक तैनात किया गया था जबकि अप्रैल माह में मात्र 30 दिन होते है। यह कपटपूर्ण भुगतान की सम्भावना की ओर इंगित करता है।

- सम्बन्धित मस्टर रोलों पर नकद भुगतान के समर्थन में रसीद अगस्त 2008 तक प्राप्त की जाती थी। आजमगढ़ एवं बलरामपुर जनपदों की चार ग्राम पंचायतों में मस्टर रोलों द्वारा ₹ 4.46 लाख का भुगतान किया गया था। लेकिन भुगतान के प्रमाणस्परूप श्रमिकों के हस्ताक्षर या अंगूठे के निशान नहीं लिये गये थे। यह पुनः कपटपूर्ण भुगतान की सम्भावना की ओर इंगित करता है।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (जनवरी 2013) कि मजदूरी संशोधन सम्बन्धी शासकीय आदेश की विलम्ब से प्राप्ति के कारण संबंधित जनपदों में कम मजदूरी का भुगतान किया गया । आजमगढ़ के शम्भूपुर ग्राम पंचायत में अधिक दर से भुगतान किये जाने के संदर्भ में बताया गया कि श्रमिकों की मांग पर वर्तमान दर ₹ 100 प्रति दिन से भुगतान किये गये थे। आजमगढ़, बलरामपुर, गोण्डा, रामपुर और सुल्तानपुर, जनपदों की ग्राम पंचायतों के उपरोक्त बताए गये अन्य दृष्टान्तों के संदर्भ में कोई उत्तर नहीं दिया गया ।

6.11 श्रम–सामग्री अनुपात

मनरेग्स के दिशा–निर्देशानुसार कुशल एवं अर्द्धकुशल श्रमिकों की मजदूरी सहित परियोजना की सामग्री अंश की लागत कुल परियोजना लागत के 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिये।

नमूना जांच में लिये गये 18 जनपदों की सभी ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में वर्ष 2009–12 की अवधि में सामग्री अंश, निर्धारित 40 प्रतिशत की सीमा से अधिक थे। **(परिशिष्ट–XII)**। नमूना जाँच में लिये गये जनपदों की ग्राम पंचायतों एवं क्षेत्र पंचायतों में सामग्री अंश पर अधिक व्यय का वर्षवार समेकित विवरण नीचे सारणी में दिये गये हैः

सारणी 6.8: सामग्री घटक पर अधिक व्यय

वर्ष	ग्राम पंचायत में अधिक सामग्री अंश (₹ करोड़ में)	क्षेत्र पंचायत में अधिक सामग्री अंश (₹ करोड़ में)	योग (₹करोड़ में)	मानव दिवस का कम सृजन (₹करोड़ में)
2009–10	45.87	8.84	54.71	0.55
2010–11	18.24	22.72	40.96	0.41
2011–12	3.52	5.33	8.85	0.04
योग	**67.63**	**36.89**	**104.52**	**1.03**

इस प्रकार, ₹ 104.52 करोड़ की धनराशि सामग्री घटक पर व्यय की गयी थी जो निर्धारित सीमा से अधिक थी। परिणामतः सम्बन्धित वर्ष में प्रतिदिन ₹ 100/120 की दर से रोजगार पर 1.03 करोड़ कम मानव दिवस सृजित किये गये थे। अग्रेत्तर, योजना के दिशा–निर्देशानुसार राज्य सरकार के बजट से इस धनराशि की प्रतिपूर्ति की जानी चाहिये थी।

शासन द्वारा इस आपत्ति पर कोई उत्तर नहीं दिया गया ।

6.12 फर्जी/दोहरे कार्यो का उन्मूलन

फर्जी कार्यों/दोहराव से बचने के लिए दिशा–निर्देशों में प्रत्येक कार्य को विशेष पहचान संख्या आवंटित करने का उपबंध है। अन्य नियंत्रण के अंतर्गत कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व, कार्य के दौरान एवं कार्य पूर्ण होने के बाद की फोटोग्राफी एवं कार्यस्थल बोर्ड जिसमें कार्य प्रारम्भ/पूर्ण होने की तिथि दर्शायी गयी हो, शामिल था। भौतिक सत्यापन में, तथापि, निम्नलिखित फर्जी/दोहरे कार्य की संभावना परिलक्षित होती है:

- नमूना जाँच में लिये गये 10 जनपदों में वर्ष 2007–12 की अवधि में 1,199 कार्यों (₹ 13.36 करोड़) को मस्टर रोल जारी करने के पूर्व विशेष पहचान संख्या आवंटित नहीं की गयी थी **(परिशिष्ट–XIII)**।

- 12 जनपदों की नमूना जाँच में ली गयी 267 ग्राम पंचायतों में 2,169 कार्य (₹ 27.08 करोड़) ऐसे थे जिन्हें शुरू करने के पूर्व, निष्पादन के दौरान एवं कार्य पूर्ण होने पर उनकी फोटोग्राफ नहीं ली गयी सम्बन्धित फाइल में संलग्न नहीं पाई गयी **(परिशिष्ट–XIV)**।

- नमूना जांच में ली गयी 436 ग्राम पंचायतों में 3,599 कार्यो (₹ 42.41 करोड़) के लिए कार्यस्थल बोर्ड उपलब्ध नहीं कराये गये थे **(परिशिष्ट–XV)**।

11 जनपदों में कमियों को शासन द्वारा स्वीकार करते हुए (जनवरी 2013) बताया गया कि ई–मस्टर रोल निर्गमन के कारण भविष्य में बहुत कम खामियाँ रह जायेगी। त्रिचरणीय फोटोग्राफी एवं कार्य स्थल बोर्ड के सम्बन्ध में बताया गया कि अनुश्रवण किया जा रहा था एवं शत–प्रतिशत अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु निर्देश निर्गत किये गये थे।

6.13 परियोजना समापन प्रतिवेदन एवं कार्यो का हस्तांतरण

दिशा–निर्देशानुसार सम्बन्धित कार्य की पत्रावली में परियोजना समापन प्रतिवेदन, पूर्ण हुए कार्य की फोटोग्राफ एवं सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संलग्न होने चाहिये। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच में ली गयी 16 जनपदों की 363 ग्राम पंचायतों में भौतिक सत्यापन किये गये 3,091 कार्यो (₹ 38.22 करोड़) की पत्रावली में परियोजना समापन प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं थे। 17 जनपदों के 3483 कार्यो (₹ 43.91 करोड़) के सम्बन्ध में सतर्कता एवं अनुश्रवण समितियों/सामाजिक लेखापरीक्षा सम्बन्धी कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। अग्रेतर नमूना जांच मे ली गयी 444 ग्राम पंचायतों में निष्पादित (2007–12) 4,242 कार्य (₹ 51.48 करोड़) मार्च 2012 तक प्रयोगकर्ता समूह को हस्तांतरित नहीं किये गये थे।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि परियोजना समापन प्रतिवेदन के रख–रखाव के सम्बन्ध में पुनः निर्देश निर्गत कर दिए गये थे। सतर्कता अनुश्रवण समिति/सामाजिक अंकेक्षण प्रतिवेदन के संदर्भ में बताया गया कि भविष्य में अनुपालन हेतु निर्देश जारी कर दिये गये थे।

6.14 कार्यस्थल पर सुविधाएँ

कार्यान्वयन एजेंसियों को कार्यस्थल पर चिकित्सा सहायता, पेयजल, छाया आदि सुविधाएं उपलब्ध करानी थी। नमूना जांच में लिये गये 13 जनपदों में लेखापरीक्षा द्वारा 3,400 लाभार्थियों[2] के सर्वेक्षण में पाया गया कि अधिकतर प्रकरणों में ऐसी सुविधाएं उपलब्ध नहीं थीं इसके अतिरिक्त नमूना जांच में लिये गये आठ जनपदों (इलाहाबाद, आजमगढ़, बलरामपुर, बरेली, चित्रकूट, गाजियाबाद, मुरादाबाद और रामपुर) की 167 ग्राम पंचायतों में मजदूरों को उपकरण लागत उपलब्ध नहीं करायी गयी थी। इससे यह स्पष्ट होता है कि मजदूर अधिदिष्ट सुविधाओं से वंचित थे।

शासन द्वारा कोई यथार्थपूर्ण उत्तर नहीं दिया गया ।

6.15 अन्य रोचक बिन्दु

- वाराणसी जनपद के गोसाईपुरा मोहाव ग्राम पंचायत में बिना हयूम पाइप का उपयोग कर ₹ 3.20 लाख की लागत से कराये गये रिचार्ज नाली के निर्माण (2009–10) को बाद में खंडित कर दिया गया क्योंकि इसका निर्माण लोक निर्माण विभाग की अनुमति लिए बिना कराया गया था, परिणामस्वरूप निष्फल व्यय हुआ।

- डीपीसी चित्रकूट द्वारा ₹1.85 करोड़ अनुमानित लागत (पुनरीक्षित) से 21 तालाबों के निर्माण हेतु ₹ 1.56 करोड़ उत्तर प्रदेश सहकारी निर्माण एवं विकास लिमिटेड, कर्वी, चित्रकूट को अवमुक्त (मई एवं जून 2007) किये गये। यह योजना के दिशा निर्देशों का उल्लंघन था जिसमें कार्य निष्पादन के लिए ठेकेदारों/एजेंसियों की सम्बद्धता निषिद्ध था। तकनीकी समिति के प्राथमिक प्रतिवेदन में पाया गया कि जुलाई 2010 तक मात्र ₹ 91 लाख के कार्य निष्पादित किये गये थे। जिलाधिकारी द्वारा एजेन्सी से ₹ 65 लाख की अवशेष धनराशि की वसूली हेतु

[2]शेष 5 नमूना जाँच जनपदों (बलरामपुर, चित्रकूट, कुशीनगर, सुल्तानपुर एवं वाराणसी) से सम्बन्धित सूचना शामिल नहीं किया जा सका।

आदेश (नवम्बर 2011) दिये गये, किन्तु मार्च 2012 तक धनराशि वसूल नहीं की जा सकी थी।

- शासनादेश[3] (जुलाई 2003) के अनुसार 5 वर्ष के वृक्षारोपण में जीवित पौधे, 65 प्रतिशत से कम नहीं होने चाहिये। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच में ली गयी सुल्तानपुर जनपद की तीन क्षेत्र पंचायतों (भदईया, दोस्तपुर एवं दूबेपुर) की 30 ग्राम पंचायतों में वर्ष 2011–12 के अंत में जीवित पौधों का प्रतिशत मात्र छः था उनके रोपण एवं ट्री गार्ड पर ₹ 9.74 लाख का व्यय हुआ था। इसके अतिरिक्त, उन्नाव जनपद की तीन क्षेत्र पंचायतों (हिलौली, सिकन्दरपुर कर्ण और औरास) की 30 ग्राम पंचायतों में लेखापरीक्षा के दौरान वृक्षारोपण एवं ट्री गार्ड (व्ययः ₹ 22.25 लाख) की आपूर्ति के सत्यापन हेतु कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये जो कि या तो निरर्थक अथवा कपटपूर्ण व्यय को इंगित करते है।

- मनरेग्स दिशा–निर्देश का उल्लंघन करते हुए जनपद मुरादाबाद की बहजोई क्षेत्र पंचायत में ₹ 2.24 लाख का व्यय कर ठेके पर नर्सरी से उद्यान में वृक्षारोपण कार्य निष्पादित (2008–09) कराया गया। परिणामस्वरूप, श्रम रोजगार सृजित नहीं हुआ।

6.16 निष्कर्ष

कार्यो का निष्पादन बिना उन्हें वार्षिक कार्य योजना में शामिल किये ही किया गया तथा बहुत से कार्यो को बिना अपेक्षित प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी स्वीकृति के ही करा लिया गया। कार्यो के आगणन भी वास्तविक नहीं थे। कार्यो के निष्पादन हेतु दिशा–निर्देशों में निर्धारित प्राथमिकता का अनुपालन नहीं किया गया था। दिशा–निर्देशानुसार जल संरक्षण एवं जल संचयन पर अधिक कार्य होने चाहिये थे किन्तु ग्रामीण सम्पर्क मार्ग पर सर्वाधिक कार्य निष्पादित किये गये थे। कच्ची सड़क जैसे अननुमन्य कार्य भी निष्पादित किये गये थे। इसके अतिरिक्त, योजना के अंतर्गत सामग्री क्रय करने हेतु आवश्यक नियम न तो तैयार किये गये थे और न ही मौजूदा क्रय नियमों का अनुसरण किया गया था। मजदूरी भुगतान में आधिक्य एवं कमी तथा मजदूरी एवं सामग्री अनुपात में विसंगति के प्रकरण भी थे। इस प्रकार राज्य में कार्य एवं उनके निष्पादन से संबंधित संचालनात्मक दिशा–निर्देशों के लगभग सभी महत्वपूर्ण पहलुओं की अवहेलना पायी गयी।

6.17 संस्तुतियाँ

- शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि दिशा–निर्देशों में निर्धारित प्राथमिकतानुसार एवं वार्षिक योजना में शामिल होने के पश्चात मात्र अनुमन्य कार्य ही निष्पादित किये जाए।

- शासन को मनरेग्स के लिए क्रय प्रक्रिया निर्धारित करनी चाहिये या इस संदर्भ मे वर्तमान वित्तीय नियमों को कड़ाई से लागू करना चाहिये।

---

[3]प्रमुख सचिव (वन) उ0प्र0 शा0 आदेश, दिनांक 10 जुलाई 2003