अध्याय – I परिचय

1.1 योजना की पृष्ठभूमि

सबसे बड़ा गरीबी निवारण कार्यक्रम महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना, 2005 (मनरेगा योजना) प्रारंभ में 200 जिलों में 2 फरवरी 2006 को लागू किया गया और वित्तीय वर्ष 2007–08 में इसे 130 अतिरिक्त जिलों में विस्तारित किया गया। शेष जिले मनरेगा के अंतर्गत 1 अप्रैल 2008 को अधिसूचित कर दिये गये तथा सौ प्रतिशत शहरी जनसंख्या वाले जिलों को छोड़कर यह योजना पूरे देश में लागू हो गया। यह अधिनियम एक वित्तीय वर्ष में प्रत्येक ग्रामीण परिवार के इच्छुक व्यस्क सदस्य को उस राज्य में कृषि श्रमिक के लिए अधिसूचित न्यूनतम मजदूरी दर पर अकुशल शारीरिक कार्य करने के लिए 100 दिनों के रोजगार की कानूनी गारंटी अथवा बेरोजगारी भत्ता का प्रावधान करता है। इस योजना का प्राथमिक उदेद्श्य ग्रामीण परिवारों के रोजगार सुरक्षा की स्थिति को बेहतर बनाना है जबकि सहायक उदेद्श्यों में पर्यावरण की रक्षा करना, ग्रामीण महिलाओं का सशक्तीकरण, ग्रामीण–शहरी पलायन को कम करना, सामाजिक समानता सुनिश्चित करना तथा पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व की प्रकिया अपनाकर विकेन्द्रीकरण के द्वारा ग्रामीण सत्ता को सुदृढ़ करना है।

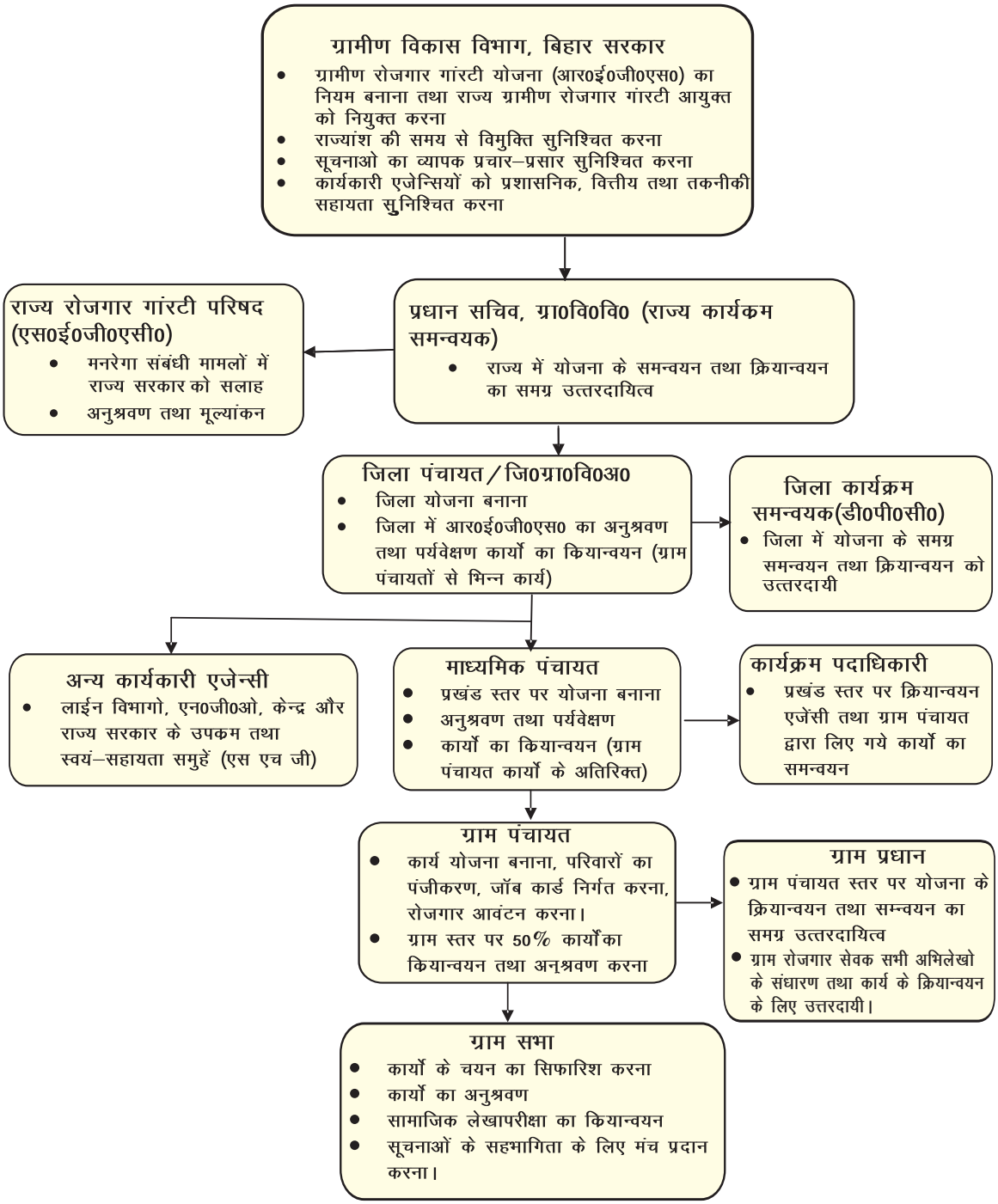
बिहार की जनसंख्या 10.4 करोड़ है जिसमें से 89 प्रतिशत लोग ग्रामीण क्षेत्र में रहते हैं। बिहार सरकार ने फरवरी 2006 में 23 जिलों में भारत सरकार की निधि से यह कार्यक्रम प्रांरभ किया। इसके साथ ही, राज्य सरकार ने अपनी निधि से शेष 15 जिलों में बिहार ग्रामीण रोजगार गांरटी योजना (बी0आर0ई0जी0एस0) प्रारंभ किया। दोनों योजनाओ में केन्द्र के मनरेगा योजना के दिशा–निर्देशों का पालन किया गया था। दूसरे चरण में अप्रैल 2007 से इस योजना को केन्द्र की निधि से पूरे राज्य में लागू कर दिया गया। बिहार में 2007–12 की अवधि में 1.34 करोड़ परिवारों का पंजीकरण इस योजना में किया गया था तथा कुल 52.97 करोड़ मानव दिवस सृजित गये थे।

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा0वि0वि0), बिहार इसके राज्य कार्यक्रम समन्वयक हैं जो राज्य स्तर पर प्रशासनिक प्रमुख है और विभाग द्धारा नितियों, कार्यक्रमों को बनाने तथा उसके क्रियान्ययन के लिए उत्तरदायी हैं। राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एस0ई0जी0सी0) सरकार को क्रियान्वयन, अनुश्रवण और मुल्यांकन तथा वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार करने में सलाह देता है। जिला स्तर पर जिला परिषद योजना बनाने तथा उसके क्रियान्वयन के लिए मुख्य प्राधिकार है तथा जिला पदाधिकारी योजना के क्रियान्वयन के जिला कार्यक्रम समन्वयक हैं। प्रखंड स्तर तथा गाँव स्तर पर पंचायत समिति और ग्राम पंचायत क्रमशः योजना बनाने तथा उसके क्रियान्वयन के मुख्य प्राधिकार है। प्रखंड स्तर पर कार्यक्रम पदाधिकारी योजना के क्रियान्वयन में पंचायत समिति तथा ग्राम पंचायतों की सहायता करते है।

मनरेगा योजना के क्रियान्वयन के संगठनात्मक ढाँचा को चार्ट–1 में नीचे दर्शाया गया है:–

चार्ट–1 संगठनात्मक ढाँचा



1.3 लेखापरीक्षा उदेद्श्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उदेद्श्य यह आकलन करना था कि –

- संरचनात्मक कियाविधि बनाया गया है तथा योजना के क्रियान्वयन के लिए केन्द्र तथा राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त ढाँचागत उपाय अपनाये गये है;
- विभिन्न स्तरों पर परिप्रेक्ष्य तथा वार्षिक योजना बनाने की प्रक्रिया कार्यों के संभावित मांग का आकलन तथा कार्य योजना की सूची तैयार करने के लिए पर्याप्त और प्रभावी थे;
- योजनाओं/ दिशानिर्देशों/नियमों के अनुपालन में केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा निधियों की विमुक्ती की गयी, लेखाकरण और उपयोगिता किया गया;
- कार्यकारी दिशानिर्देशों के अनुपालन मे परिवारों के पंजीकरण, जॉब कार्डों के वितरण तथा रोजगार आवंटन में प्रभावी विधियाँ अपनायी गयी;
- लक्षित जनसंख्या को 100 दिनों के वार्षिक रोजगार सुरक्षा के लक्ष्य को प्राप्त किया गया तथा मांग पर रोजगार उपलब्ध न कराने पर बेरोजगारी भत्ता का भुगतान किया गया;
- योजना और दिशानिर्देशों के अनुपालन में मनरेगा योजना कार्यों की उचित योजना बनायी गयी तथा समय पर मित्तव्ययिता, दक्षता और प्रभावशीलता से कार्यो का क्रियान्वयन किया गया एवं स्थायी परिसंपत्तियों का सृजन किया गया, रखरखाव किया गया तथा उचित ढग से लेखा रखा गया;
- सहायक उद्देश्य यथा पर्यावरण की रक्षा करना, ग्रामीण औरतों के सशक्तीकरण, ग्रामीण– शहरी पलायन कम करना, सामाजिक समानता सुनिश्चित करना इत्यादि को प्रभावी ढंग से प्राप्त किया गया था;
- योजना का अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के साथ ताल–मेल जैसा कि प्रावधानित है, लक्षित ग्रामीण समुदाय के धारणीय में जीवीका सुनिश्चित है, करने में तथा समग्र ग्रामीण अर्यव्यवस्था की उन्नति में प्रभावी ढंग से प्राप्त कर लिया गया था ;
- विभिन्न स्तरों पर सभी अभिलेखों तथा आँकडों को संधारित कर लिया गया था तथा मनरेगा के आँकड़े स्वतः पूर्ण तथा विश्वसनीय तथा ससमय एम0आई0एस उपलब्ध कराया गया था;
- विभिन स्तरों पर योजना का अनुश्रवण तथा मूल्यांकन, इसके क्रियान्वयन में सभी उत्तरदायी व्यक्तियों / संस्थाओं द्वारा योजना के क्रियान्वयन में पारदर्शिता बरती गई थी;
- मनरेगा के प्रभाव का व्यक्तिगत परिवारों, स्थानीय श्रम बाजार, पलायन चक्र तथा सृजित परिसंपतियों के सुदृढ़ीकरण के आकलन के लिए केन्द्र तथा राज्य स्तर पर प्रभावी क्रियाविधि उपलब्ध था।

1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदंड अपनाये गये –

- एन0आर0ई0जी0ए0– 2005 तथा उसमें किये गये संशोधन
- दिशानिर्देश– मनरेगा के संबध में भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा निर्गत किये गये कार्यकारी दिशानिर्देश 2006 तथा 2008 और परिपत्रें

- निधि नियमावली 2006, वित्तीय नियमावली 2009 तथा योजनाओं की लेखापरीक्षा की नियमावली 2011
- एम0ओ0आर0डी0 तथा संबंधित राज्य के एन0आर0ई0जी0एस0 आयुक्तों के पास उपलब्ध राष्ट्रीय गुणवत्ता मौनिटर्स के राज्य/ जिला की प्रतिवेदनें,
- मस्टर रौल निगरानी दिशानिर्देश
- राज्य के आंतरिक अनुश्रवण से संबंधित दिशानिर्देश/ जाँच सूची
- भारत सरकार/राज्य सरकारों द्वारा बनायी गयी निष्पादन सूचकें
- एम0एन0आर0ई0जी0एस0 दृष्टिकोण, एम0ओ0आर0डी0 के निर्णायक ढाँचा तथा कार्य योजना (2010–2011)
- मनरेगा कार्य क्षेत्र नियमावली

1.5 लेखापरीक्षा का कार्यश्रेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा 2007–12 की अवधि का किया गया और अंकेक्षण कार्य फरवरी तथा जुलाई 2012 के मध्य किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा0वि0वि0),बिहार सरकार, जिला परिषदें (जि0प0), जिला ग्रामीण विकास अभिकरणें (जि0ग्रा0वि0अ0), जिला कार्यक्रम समन्वयक कार्यालय, 54 पंचायत समितियाँ (पं0स) और 250 ग्राम पंचायत (ग्रा0प0) स्तर के कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जॉच की गयी।

1.6 लेखापरीक्षा नमूना विधि

राज्य के सभी 38 जिलों को भौगोलिक सूचकों तथा निर्गत किये गये जॉब कार्ड संख्या के आधार पर चार भागों में विभक्त किया गया। प्रत्येक भाग से 25 प्रतिशत जिलों का चयन किया गया और इस प्रकार एस0आर0एस0डब्लू0ओ0आर0 पद्धति के आधार पर यादृच्छिक (रैण्डम) तालिका का उपयोग कर 10 जिलों[1] का चयन किया गया। अतिरिक्त पाँच जिलों[2] का चयन भौगोलिक समानता बनाये रखने के लिए राज्य के प्रत्येक कोने के जिलों को समावेशित किया गया। इसके अतिरिक्त 25 प्रतिशत प्रखंडों (पंचायत समितियों) को चयनित जिलों तथा 25 प्रतिशत ग्राम पंचायतों को चयनित प्रखंडों में से एस0आर0एस0डब्लू0ओ0आर0 पद्धति के आधार पर चयनित किया गया। प्रत्येक ग्राम पंचायत में से दो गाँवों का यादृच्छिक चयन किया गया। चयनित गाँवों में से 10 पंजीकृत परिवारों का चयन लाभुक सर्वेक्षण के लिए तथा अन्य 10 परिवारों का चयन जॉब कार्ड की जाँच के लिए यादृच्छिक तालिका का उपयोग कर किया गया। इस प्रकार 15 जिलों, 56 प्रखंडों तथा 256 ग्राम पंचायतों का चयन निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए किया गया। लेकिन चयनित जिलों में से एक (नवादा) जिसमें चार पंचायत समितियाँ तथा 14 ग्राम पंचायतें थी, को अन्य जिला (किशनगंज) जिसमें दो पंचायत समितियाँ तथा 10 ग्राम पंचायतें थी, से प्रतिस्थापित की गयी थी। इस प्रकार अन्ततः 15 जिलों, 54 प्रखंडों तथा 252 ग्राम पंचायतों का चयन लेखापरीक्षा के लिए किया गया (**परिशिष्ट–I**)

[1] औरंगाबाद, बेगुसराय, भोजपुर,दरभंगा, जहानाबाद,किशनगंज, मधुबनी, मुजफ्फरपुर,मुंगेर एवं सीतामढी
[2] अररिया, बांका, भभुआ, नालंदा एवं पश्चिम चंपारण

1.7 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

इस लेखापरीक्षा के उदेदश्यों, इसके कार्यप्रणाली, कार्यक्षेत्र, समावेशन, मुख्य बिन्दुओं तथा विभाग के विचारों/सरोकारों को उद्धृत करने के लिए फरवरी 2012 में प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग के साथ एक इन्ट्री सम्मेलन किया गया था। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में क्षेत्र की जानकारी/सूचना को अद्यतन तथा समेकित करना, लाभूक सर्वेक्षण द्वारा परिवारों पर पड़े प्रभाव का आकलन तथा क्रियान्वित कार्यो के भौतिक जाँच को शामिल किया गया। लेखापरीक्षा साक्ष्यों को लेखापरीक्षा प्रश्नावली, लेखापरीक्षा आपत्तियों के जवाब, अभिलेखों की प्रतिलिपि और योजनाओं को क्रियान्वित कराने वाले व्यक्तियों तथा उत्तरदायी विभागीय कर्मियों के साथ परस्पर संवाद के द्वारा संग्रह किया गया।

पुनः एक बहिर्गमन (एग्जिट) सम्मेलन प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा0वि0वि0), बिहार सरकार तथा विभाग के प्रतिनिधियों के साथ दिनांक 2.11.2012 को किया गया जिसमें लेखापरीक्षा उपलब्धियों पर पावर प्वाइंट प्रदर्शन द्वारा चर्चा किया गया और प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर विभाग के जवाबों को समाविष्ट किया गया।

1.8 पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

रोजगार कार्यक्रम जिसमें मनरेगा योजना संलग्न है, का वर्ष 2005–07 का निष्पादन लेखापरीक्षा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार द्वारा मार्च 2007 और जुलाई 2007 के बीच किया गया था इसके उपलब्धियों को 31 मार्च 2007 को समाप्त हुए वर्ष के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के बिहार राज्य के सिविल प्रतिवेदन में प्रतिवेदित किया गया था।

इस प्रतिवेदन में सम्मिलित की गई मुख्य उपलब्धियाँ निम्न थी–

- योजना बनाने की प्रकिया त्रुटिपूर्ण थी तथा परिप्रेक्ष्य योजना (पाँच वर्षो के लिए) नहीं बनायी गयी थीं।
- घर–घर जाकर मनरेगा योजना सर्वेक्षण नहीं किया गया था जो कि मजदूरों की पहचान तथा पंजीकरण के लिए आवश्यक था। जॉब कार्ड की दूसरी प्रति (डुप्लीकेट) संधारित नहीं की गयी थी।
- व्यक्तिगत/पारिवारिक फोटोग्राफ जॉब कार्ड पंजी में नहीं चिपकाया हुआ था। सरकार को अधिक जॉब कार्ड के संबंध में प्रतिवेदित किया गया था।
- कार्य का यूनिक पहचान संख्या नही दिया गया था, अपूर्ण तथा छोड़ दिये गये कार्यो और एक ही मजदूर को एक ही तिथि/अवधि के मस्टर रॉल में दो या तीन बार कार्य करते दर्शाया जाना, प्रतिवेदित किया गया था। कार्यस्थल पर नोटिस बोर्ड नहीं लगाया गया था।
- कई मामलों में न्यूनतम मजदूरी भुगतान नहीं किया गया था तथा मजदूरी भुगतान भी विलंब से किया गया था।
- प्रशासनिक व्यय स्वीकार्य सीमा से अधिक किया गया था।
- एस0जी0आर0वाई तथा एन0एफ0एफ0डब्लू0पी0 के अव्यवहृत अवशेष को मनरेगा योजना खाता में स्थानांतरित नहीं किया गया था।
- मस्टर रॉल संधारण में महत्वपूर्ण त्रुटियाँ पायी गयी थी।

- मूल अभिलेखों यथा आवेदन पंजीकरण पंजी, रोजगार पंजी, मस्टर रॉल पंजी, शिकायत पंजी तथा परिसंपत्ति पंजी को संधारित नहीं किया गया था।
- योजनाओं का अपर्याप्त अनुश्रवण किया गया था तथा निगरानी एवं अनुश्रवण समिति का गठन नहीं किया गया था।

अन्तिम निष्पादन लेखापरीक्षा के पाँच वर्ष की अवधि उपरांत मनरेगा योजना की पुनः समीक्षा की गयी और देखा गया कि प्रायः सभी कमियाँ जो अन्तिम लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उल्लेखित की गयी थी अभी भी यथावत थी, जिसका वर्णन आगे की कंडिकाओं में किया गया है।

1.9 अभिस्वीकृति

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा को ग्रा0वि0वि0, बिहार सरकार के प्राधिकारियों जिला कार्यक्रम समन्वयक तथा योजनाओं को क्रियान्वित कराने वाले अन्य कर्मियों का पूर्ण सहायोग तथा सहायता प्राप्त हुआ।

1.10 सीमाएं

अंकेक्षित इकाईयों एवं राज्य सरकार द्वारा सिर्फ सीमित अंकेक्षण टिप्पणियों का ही जवाब दिया गया।