

मनरेगा, शारीरिक श्रम करने को तैयार प्रत्येक ग्रामीण परिवार को 100 दिनों के मजदूरी रोजगार की गारंटी देता है। निष्पादन लेखापरीक्षा ने उजागर किया कि इच्छुक लाभार्थी पूर्ण रूप से अपने अधिकारों का उपयोग नहीं कर पाए थे।

लेखापरीक्षित ग्राम पंचायतों में, श्रमिकों के पंजीकरण से संबंधित विभिन्न कमियां एवं विलंब या जॉब कार्डों को जारी न किया जाना पाया गया था। यह भी देखा गया कि एक जॉब कार्ड को प्राप्त करना ही लाभार्थी द्वारा मांगे जाने पर रोजगार में स्वतः परिवर्तित नहीं हो जाता। नमूना परीक्षित ग्राम पंचायतों में, यह पाया गया कि 47,687 से अधिक मामलों में, लाभार्थियों को न तो मांग पर रोजगार प्रदान किया गया और न ही बेरोजगारी भत्ते का भुगतान किया गया था।

इसके अतिरिक्त, रोजगार प्राप्त होने के पश्चात भी, 23 राज्यों में भुगतान न किए जाने एवं मजदूरी के विलंबित भुगतान के उदाहरण पाए गए थे। यह मामले दिखाते हैं कि पर्याप्त आजीविका सुरक्षा प्रदान करने के लिए गहन प्रयास किए जाने की आवश्यकता है। सभी स्तरों पर अभिलेख अनुरक्षण में व्यापक तथा अत्यधिक कमियों के कारण आजीविका सुरक्षा प्रदान करने में अपर्याप्तता के पैमाने को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। 18 से 54 प्रतिशत नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में आधारभूत अभिलेखों के अनुरक्षण न किए जाने या गलत अनुरक्षण किया जाना पाया गया। ऐसी स्थिति में, मांग करने पर 100 दिनों के रोजगार की कानूनी गारंटी तथा योजना के कार्यान्वयन के अन्य पहलू पूर्ण रूप से सत्यापनीय नहीं थे।

मनरेगा के अंतर्गत शुरू किए गए निर्माण कार्यों में भी कमियां पाई गई थीं। निर्माण कार्यों को बीच में छोड़े देने तथा लंबी अवधि तक पूर्ण न किए जाने के उदाहरण पाए गए थे। योजना के अंतर्गत ₹ 2,252.43 करोड़ के निर्माण कार्य जिन्हें योजना के अंतर्गत प्रारम्भ किया गया था, अनुमेय नहीं थे। यह देखा गया कि कुल ₹ 4070.76 करोड़ के 7,69,575 निर्माण कार्य, एक से पांच वर्षों के पश्चात भी अपूर्ण थे। यह भी पाया गया था कि ₹ 6,547.35 करोड़ की राशि का निर्माण कार्यों पर व्यय का परिणाम स्थायी परिसंपत्तियों के सृजन में नहीं हुआ था। राज्यों की बड़ी संख्या में, अन्य उपयोगों हेतु निधियों के विपथन के मामले भी देखे गए थे।

निर्माण कार्यों के संबंध में, सांविधिक 60:40 मजदूरी-सामग्री अनुपात का गैर-अनुपालन बड़ा मुद्दा था। अधिनियम, जो यह अनुबंधित करता है कि प्रत्येक निर्माण कार्य हेतु इस अनुपात को बनाए रखा जाना चाहिए, के उल्लंघन में मंत्रालय ने इस प्रावधान में ढील की। मंत्रालय द्वारा जारी परिचालनात्मक दिशानिर्देश ने वर्णित किया कि इस अनुपात को “अधिमानत: ब्लॉक एवं जिला स्तर पर ग्राम पंचायत में बनाए रखा जाना चाहिए था। 12 राज्यों एवं एक सं.शा.क्षे. में सीमित प्रमात्रीकरण अभ्यास में, यह देखा गया था कि इस अनुपात के गैर-अनुपालन के कारणवश लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान 15.03 करोड़ श्रमदिवसों का कम सृजन हुई।

अधिनियम योजना की मॉनीटरिंग तथा इसके उचित कार्यान्वयन हेतु आवश्यकता अनुसार राज्यों को निर्देश देने हेतु मंत्रालय को वैधानिक रूप से उत्तरदायी बनाता है। वास्तव में, अधिनियम यह अपेक्षा करता है कि मंत्रालय एक केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद स्थापित करे जो योजना की मॉनीटरिंग एवं सुधारों के सुझाव हेतु स्वयं उत्तरदायी हो। परिषद, ग्रामीण विकास के मंत्री की अध्यक्षता में कार्य करती थी तथा अन्य पणधारी इसमें शामिल थे। तथापि, यह देखा गया था कि परिषद ने योजना की मॉनीटरिंग के मामले में बहुत कम कार्य किया था। छः वर्षों के अपने अस्तित्व में, परिषद के कुछ सदस्यों ने केवल 13 फील्ड दौरे किए थे तथा अधिनियम द्वारा अपेक्षित, मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन की प्रभावी प्रणाली स्थापित नहीं की थी।

मंत्रालय के मॉनीटरिंग तंत्रों में, जैसाकि परिचालनात्मक दिशानिर्देशों में परिकल्पित है, सत्यापन तथा गुणवत्ता लेखापरीक्षा तथा ऑनलाइन मॉ.सू.प्र. नरेगासॉफ्ट हेतु, राष्ट्रीय गुणवत्ता परिवीक्षकों की प्रणाली भी शामिल थी। यह देखा गया था कि मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय गुणवत्ता परिवीक्षकों की प्रणाली को अभी परिचालनात्मक किया जाना था। कमजोर आंतरिक नियंत्रण तथा किसी भी पुनः सत्यापन की कमी ने मॉ.सू.प्र. में डाटा की सत्यता और विश्वसनीयता को गम्भीरता से नष्ट भी कर दिया था। लेखापरीक्षा में डाटा हेर-फेर के उदाहरण मिले जोकि बिना किसी आधार के प्रतीत होते हैं।

अधिनियम एवं परिचालनात्मक दिशानिर्देशों में अपेक्षित है कि योजना के कार्यान्वयन को राज्य एवं पंचायती राज संस्थाओं द्वारा विभिन्न प्रकार के तरीकों से मॉनीटर किया जाना चाहिए। राज्यों की बड़ी संख्या में परिकल्पित मॉनीटरिंग तंत्रों में अंतर पाए गए थे। राज्य अधिकारियों द्वारा निर्माण कार्यों के सत्यापन काफी कम थे। कुछ राज्यों में गुणवत्ता परिवीक्षकों तथा सतर्कता एवं मॉनीटरिंग समितियां नियुक्त नहीं की गई थी। सामाजिक लेखापरीक्षा बड़े पैमाने तक अप्रभावी रहीं क्योंकि सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयां स्थापित नहीं की गई थीं। कई राज्यों में सामाजिक लेखापरीक्षा में कमियां पाई गई थीं।

मंत्रालय द्वारा निधियों को जारी करने एवं अनुमोदन में कमियां थीं। कई उदाहरण पाए गए जिनमें मंत्रालय ने मांग से अधिक तथा स्वयं की शर्तों के उल्लंघन में अनुदान जारी किए थे। वास्तव में, 2010-11 में, मंत्रालय ने निधियों को जारी करने से संबंधित सभी शर्तों (उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने के अलावा) ढील बरती। मंत्रालय द्वारा इस निर्णय हेतु कोई आधार प्रदान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, केवल मार्च 2011 के माह में उचित वित्तीय नियंत्रण अपनाए बिना ही ₹ 1,960.45 करोड़ जारी किए गए थे।

मंत्रालय को योजना के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए निर्णायक कदम उठाने की आवश्यकता है। इसे गहन मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन प्रणालियों को विकसित करने पर ध्यान केन्द्रित करने की आवश्यकता है।

केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद द्वारा प्रदत्त डाटा के विश्लेषण ने कुछ प्रतिकूल प्रवृत्तियां को उजागर किया। योजना के अंतर्गत किया गया व्यय पिछले तीन वर्षों से स्थिर था तथा वास्तव में 2011-12 में इसमें मामूली गिरावट दर्ज की गई। हमने पाया कि वर्षों तक मजदूरी में प्रगतिशील वृद्धि को ध्यान में रखते हुए व्यय में गिरावट से रोजगार सृजन पर अधिक प्रभाव होगा। सृजित रोजगार 2009-10 में 283.59 करोड़ श्रमदिवसों से 2011-12 में 216.34 करोड़ श्रमदिवस तक घटा। 2011-12 में निर्माण कार्यों के समापन में भी महत्वपूर्ण गिरावट देखी गई थी।

समीक्षा के अंतर्गत अवधि हेतु राज्यों को किए गए निर्गमों एवं गरीबी डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि तीन राज्यों- बिहार, महाराष्ट्र एवं उत्तर प्रदेश में भारत के 46 प्रतिशत ग्रामीण गरीब थे किन्तु योजना के अंतर्गत जारी कुल निधियों का केवल 20 प्रतिशत ही दर्ज किया गया था। यह इंगित करेगा कि गरीबों में से गरीब, मनरेगा के अंतर्गत अपने अधिकारों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं कर पाए थे।

नई दिल्ली
दिनांक: 19 मार्च 2013



(रॉय मथरानी)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 20 मार्च 2013



(विनोद रॉय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक