

8.1 प्रस्तावना

जैसा पहले उल्लेख किया गया है, अधिनियम के दो मुख्य उद्देश्य प्रत्येक परिवार को 100 दिनों का मजदूरी रोजगार, जिनको इसकी आवश्यकता है, प्रदान करना तथा गरीब ग्रामीणों के आजीविका संसाधन आधार को सुदृढ़ करने हेतु स्थायी परिसम्पत्तियों को सृजित करना है। इस संदर्भ में अधिनियम तथा परिचालन दिशानिर्देश प्रारम्भ किये जाने वाले निर्माण कार्यों के लिए कुछ शर्तें अनुबंधित करते हैं:

- सामग्री लागत से मजदूरी का अनुपात 60:40 से कम नहीं होना चाहिए (अधिनियम की अनुसूची 1 का पैरा 9)
- प्राथमिकता-वार स्वीकार्य निर्माण कार्यों की सूची जिन्हें मनरेगस के अंतर्गत प्रारम्भ किया जा सकता है, को वैसा होना चाहिए जैसा अधिनियम में दर्शाया गया हो; (अधिनियम की अनुसूची 1 का पैरा 1ख)
- ठेकेदारों तथा मशीनरी का उपयोग अनुमत नहीं था (अधिनियम की अनुसूची 1 का पैरा 11 एवं 12)
- ग्रा.पं. को निष्पादन हेतु कम से कम 50 प्रतिशत निर्माण-कार्यों का आवंटन (अधिनियम की धारा 16 (5)), तथा
- सभी निर्माण कार्यों के लिए प्रशासनिक तथा तकनीकी संस्वीकृति को गत वर्ष के दिसम्बर तक अग्रिम में प्राप्त किया जाना था। (परिचालनात्मक दिशानिर्देशों का पैरा 6.4.1)।

अनुवर्ती पैराग्राफों में योजना के अंतर्गत निष्पादित निर्माण कार्यों से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई है।

8.2 मजदूरी-सामग्री अनुपात

अधिनियम की अनुसूची 1 में पैरा 9 के अनुसार, योजना के अंतर्गत शामिल प्रशिक्षित तथा अर्द्ध-प्रशिक्षित श्रमिकों की मजदूरियों सहित परियोजनाओं के सामग्री संघटक की लागत परियोजना लागत के 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। इसके अतिरिक्त, अधिनियम आवेदकों को रोजगार प्रदान करने के उद्देश्य से योजना के अंतर्गत प्रारम्भ किसी भी कार्य के रूप में 'परियोजना' को पारिभाषित करता है (अधिनियम की धारा-2 परिभाषाएं)। आवश्यक रूप से, मनरेगस के अंतर्गत प्रारम्भ किसी भी कार्य में अप्रशिक्षित श्रम घटक होने चाहिए जो कार्य की लागत के 60 प्रतिशत से कम न हो।

तथापि, मंत्रालय यह सुनिश्चित करने हेतु पर्याप्त कदम उठाने में विफल रहा कि इस अनुपात को 'परियोजना' स्तर पर कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा बनाए रखा गया। इसके विपरीत मंत्रालय ने, परिचालन दिशानिर्देशों (पैरा 6.2) में यह व्यवस्था देकर कि अपेक्षित 60:40 अनुपात को मुख्य रूप से 'ग्राम पंचायत, ब्लॉक तथा जिला स्तरों पर' लागू किया जाएगा, इस प्रावधान को कमजोर कर दिया था। यह अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन में था, जिसमें परियोजना अथवा कार्य स्तर पर अनुपात को बनाए रखा जाना था। परिणामस्वरूप, जिनमें 60:40 मजदूरी-सामग्री अनुपात का उल्लंघन करते हुए बड़ी संख्या में कार्य प्रारम्भ किए गए थे।

आगे, यह देखा गया था कि आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, गुजरात, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा दादर एवं नागर हवेली (12 राज्यों और एक सं.शा.क्षे.) में नमूना जांच की गई 649 ग्रा.पं. (सभी नमूना जांच की गई ग्रा.पं. का 16.87 प्रतिशत), 18 ब्लॉकों तथा 38 जिलों में सामग्री लागत निर्धारित स्तर से ₹ 1,594.37 करोड़ तक अधिक थी। विवरण **अनुबंध-8क** एवं मामला अध्ययन में दिया गया है।

सामग्री लागत पर अधिक व्यय के कारण आन्ध्र प्रदेश, असम, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, सिक्किम, त्रिपुरा तथा उत्तराखण्ड (सात राज्यों) में 15.03 करोड़ श्रम दिवसों का कम सृजन हुआ। राज्य-वार ब्यौरे **अनुबंध-8क** एवं मामला अध्ययन में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया कि 60:40 के मजदूरी सामग्री अनुपात पर अब ग्रा.पं. स्तर पर मई 2012 में अनुसूची में एक संशोधन कर के विचार किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, प्र.सू.प्र. (नरेगासॉफ्ट) राज्यों द्वारा आवश्यक कार्रवाई हेतु मजदूरी-सामग्री अनुपात के उल्लंघन पर नियमित 'चेतावनी' जारी करता था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने राज्य रोजगार गारंटी निधि के लेखाओं तथा अन्य अभिलेखों/दस्तावेजों के आधार पर राज्य के अंश का निर्धारण करने में राज्य को सहायता प्रदान करने के लिए स.ले./स.ले. फर्मों को नियुक्त करने का निर्णय लिया था। राज्यों को मजदूरी-सामग्री अनुपात के उल्लंघन तथा गलत परिकलन हेतु अतिरिक्त देयताओं (उसके अतिरिक्त जो अधिनियम की धारा 22 में अधिशासित है) को वहन करना पड़ेगा।

मंत्रालय ने आगे बताया कि अधिनियम की अनुसूची-1 का पैरा-9 प्रशिक्षित तथा अर्द्ध-प्रशिक्षित श्रमिकों की मजदूरियों के साथ-साथ सामग्रियों के परिकलन के उद्देश्य हेतु किसी भी स्तर पर परियोजनाओं को संकलित करने हेतु लचीलेपन का प्रावधान करता है। इसलिए, ग्राम पंचायत स्तर पर मजदूरी तथा सामग्री के बीच 60:40 के अनुपात का अनुक्षण अधिनियम के प्रावधानों अथवा अनुसूची का उल्लंघन नहीं है। परिचालन दिशानिर्देश के पैरा 6.2.2 में यह भी निर्धारित किया गया था कि स्थायी परिसम्पत्तियों के सृजन तथा योजना हेतु साकल्यवादी पद्धति को सुनिश्चित करने हेतु कार्य को परिभाषित करने के लिए एक परियोजना पद्धति को अपनाया जाना चाहिए। यह एक सर्वसमावेशी निर्माण-कार्य अथवा परियोजना के अंतर्गत गतिविधियों के रूप में निर्माण कार्य की संख्या को शामिल करने को सक्षम बनाएगी। परियोजना को एक ईकाई के रूप में ब्लॉक के साथ सूत्रित किया जाए जिससे कि कार्यक्रम अधिकारी उप- ब्लॉक स्तरों पर इसके अंतर्गत गतिविधियों को समन्वित कर सकें। जिला स्तर पर अंतः ब्लॉक परियोजनाएं भी बनार्यी जाएं।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं था, क्योंकि अधिनियम की अनुसूची 1 का पैरा 9 परियोजनाओं को संकलित करने में कोई लचीलापन प्रदान नहीं करता है। अधिनियम स्पष्ट रूप से परियोजना को 'आवेदकों को रोजगार प्रदान करने के उद्देश्य से योजना के अंतर्गत प्रारम्भ किसी भी कार्य' के रूप में परिभाषित करता है, जो हस्तक्षेप के तहत नहीं है। संकलन के सिद्धांत को केवल परियोजना जो कई ग्रा.पं. को लाभ पहुंचाती हो, के मामले में लागू किया जा सकता है, जो कि यह नहीं था।

मामला अध्ययन: मध्य प्रदेश

लेखापरीक्षा ने पाया कि 60:40 के मजदूरी सामग्री अनुपात, जैसा कि परिचालनात्मक दिशानिर्देशों में निर्धारित है, को जिला स्तर पर भी बनाए नहीं रखा गया था। 13 नमूना जांच किए जिलों में से 2007-08 के दौरान तीन जिलों (बालाघाट, धार तथा सतना) में ₹ 69.40 करोड़, 2008-09 के दौरान सात जिलों (अशोक नगर, बालाघाट, दतिया, धार, इंदौर, सतना तथा शाहपुर) में ₹ 93.61 करोड़, 2009-10 के दौरान दस जिलों (अशोक नगर, बालाघाट, छिंदवाड़ा, दतिया, धार, इंदौर, सतना, सेहौर, शाहपुर तथा विदिशा) में ₹ 71.68 करोड़, 2010-11 के दौरान छः जिलों (बालाघाट, धार, खारगोन, सतना, सेहौर तथा विदिशा) में ₹ 63.25 करोड़ तथा 2011-12 के दौरान तीन जिलों (बालाघाट, सतना तथा विदिशा) में ₹ 11.70 करोड़ तक सामग्री लागत निर्धारित स्तर से अधिक थी। निर्धारित मजदूरी-सामग्री का उल्लंघन जैसे सीमेन्ट कंक्रीट सड़कें, कुएं का निर्माण आदि जैसे सामग्री गहन निर्माण कार्यों के कारण हुआ। 309.24 करोड़ का अतिरिक्त व्यय 3.51 करोड़ श्रम-दिवसों द्वारा रोजगार के बराबर था।

8.3 अस्वीकार्य निर्माण कार्य

अधिनियम की अनुसूची 1 में पैराग्राफ 1 ख के अनुसार मनरेगस का केन्द्र-बिंदु नीचे बाक्स में सूचीबद्ध प्राथमिकता के क्रम में निर्माण कार्यों की आठ श्रेणियों पर होना था। इसके अतिरिक्त, परिचालन दिशानिर्देशों को पैरा 6.1.2 व्यवस्था करता है कि अधिनियम के अनुसूची 1 में उल्लिखित सूची से बाहर निर्माण कार्य प्रारम्भ करने हेतु राज्य सरकार को अनुसूची 1 के पैरा 1(ix) का उपयोग करना चाहिए, जिसके द्वारा अनुसूची में निर्माण-कार्यों की नई श्रेणियों को जोड़ा जा सके। इसके लिए राज्य सरकार के परामर्श से केन्द्र सरकार द्वारा अधिसूचना अपेक्षित थी।

प्राथमिकता के अनुसार, स्वीकार्य निर्माणकार्यों की सूची

1. जल संरक्षण तथा जल संचयन;
2. सूखा बचाव (वनीकरण तथा वृक्षारोपण को सम्मिलित करते हुए);
3. सूक्ष्म तथा लघु सिंचाई कार्यों सहित सिंचाई नहर;
4. अ.जा. तथा अ.ज.जा. अथवा बी.पी.एल. परिवारों अथवा भूमि-सुधार अथवा इंदिरा आवास योजना के लाभार्थियों आदि से संबंधित परिवारों के स्वामित्व वाली भूमि हेतु सिंचाई सुविधा, बागवानी, वृक्षारोपण तथा भूमि विकास का प्रावधान।
5. टंकियों की गाद-सफाई सहित परम्परागत जल निकायों का नवीकरण;
6. भूमि विकास;
7. जल मग्न क्षेत्रों में जल निकासी सहित बाढ़ नियंत्रण तथा बचाव कार्य; तथा
8. सभी मौसम में पहुँच हेतु ग्रामीण संयोजकता, तथापि, कोई सीमेंट कंक्रीट सड़कें शामिल नहीं की जानी चाहिए (परिचालन दिशानिर्देशों का पैरा 6.1.1)।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 2007-08 से 2011-2012 की अवधि के दौरान 23 राज्यों और दो सं.शा.क्षे. में नमूना जांच किए 940 ग्रा.पं., 45 ब्लकों तथा 40 जिलों में तथा बिहार एवं उत्तर प्रदेश में दो संबंधित विभागों द्वारा 1,02,100 अस्वीकार्य निर्माण-कार्य प्रारम्भ किए गए थे। इन अस्वीकार्य निर्माण कार्यों में मिट्टी की/कच्ची, सड़कों का निर्माण, सीमेंट कंक्रीट सड़क, मवेशी तथा अन्य जानवरों हेतु उभरे हुए प्लेटफार्म का निर्माण, नहाने के घाटों का निर्माण, सड़कों की मरम्मत, विद्यालयों हेतु चारदीवारियों का निर्माण, एलाम्कुलम मनक्कल संकरन आवास योजना/इंदिरा आवास योजना के अंतर्गत घरों के नींव की स्थापना आदि शामिल हैं। इन 1,02,100 निर्माण कार्यों पर व्यय की गई राशि ₹ 2,252.43¹ करोड़ थी। अनियमितताएं आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मिजोरम, नागालैंड, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह तथा पुडुचेरी (23 राज्यों और दो सं.शा.क्षे.) में पाई गई थीं। राज्य/सं.शा.क्षे.-वार ब्यौरे अनुबंध-8ख में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया कि अधिसूचना दिनांक 4 मई 2012 के माध्यम से स्वीकार्य निर्माण कार्यों की सूची में कुछ नए निर्माण कार्य जोड़े गए थे। इसके अतिरिक्त, क्षेत्रीय अधिकारी योजना के अंतर्गत मंत्रालय के कर्मचारियों द्वारा फील्ड निरीक्षणों के दौरान ऐसे उल्लंघन पाए गए थे तथा आगे की शोधक कार्रवाई हेतु राज्यों के संज्ञान में लाया गया था।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं है क्योंकि अधिनियम के प्रावधान के उल्लंघन में गैर-अनुमेय निर्माण-कार्या शुरू किये गये थे।

मामला अध्ययन: ₹1.69 करोड़ की लागत वाले अस्वीकार्य निर्माण कार्य का निष्पादन

छत्तीसगढ़:

बस्तर जिले के बस्तर तथा बाकावंड ब्लॉक में ₹ 1.69 करोड़ की लागत के 105 मिट्टी-जल संरक्षण निर्माण कार्यों को 2007-09 के दौरान संस्वीकृत किया गया था। कार्य स्थलों के प्रत्यक्ष निरीक्षण पर यह पाया गया था कि संस्वीकृत निर्माण कार्यों के प्रति अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन में इन ब्लॉकों में विद्यालयों में चारदीवारियों के निर्माण का कार्य किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर, मु.का.अ., जिला परिषद, बस्तर ने बताया (जुलाई 2012) कि दीवार का निर्माण पौधों तथा विद्यालय की इमारत की सुरक्षा हेतु किया गया था तथा यह मृदा तथा जल के संरक्षण हेतु उपयोगी थी।

उत्तर सही नहीं था क्योंकि विद्यालय की चारदीवारी के निर्माण को मिट्टी एवं जल के संरक्षण हेतु निर्माण कार्य के अंतर्गत वर्गीकृत नहीं किया जा सकता था। कार्य स्पष्ट रूप से स्वीकार्य निर्माण कार्यों के क्षेत्र से बाहर था।

¹ मामला अध्ययनों की राशियाँ सम्मिलित हैं।

मामला अध्ययन: आन्ध्र प्रदेश

लेखापरीक्षा ने पाया कि कुरनूल जिले में अल्लागड्डा तथा धोन ब्लाकों में मु.मं. की बैठक के प्रबंधन हेतु जनवरी 2009 में ₹ 33 लाख का अस्वीकार्य भुगतान किए गए थे। पंडाल, अधिरचना, लाईट, साउंड, कुर्सियों एवं सोफा, फूल की सजावट, परिवहन आदि के लिए सेवाकर सहित जिन प्रतिष्ठानों को भुगतान किये गये थे, वे सेवा कर विभाग से पंजीकृत नहीं थीं। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में भुगतानों की यथार्थता का सत्यापन नहीं किया जा सका।

8.4 अयोग्य लाभार्थियों की निजी भूमि पर निर्माण कार्य

अधिनियम में स्वीकार्य निर्माण कार्यों की सूची भूमि अ.जा./अ.ज.जा., ग.रे.नी. के परिवारों, भूमि सुधार के लाभार्थियों की भूमि अथवा इ.आ.यो. के अंतर्गत लाभार्थियों की भूमि से संबंधित भूमि पर विकास गतिविधियों को अनुमत करती है। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि असम, गोवा, केरल तथा उत्तर प्रदेश (चार राज्यों) में 61 ग्रा.पं. में निर्माण कार्य अयोग्य लाभार्थियों की भूमि पर किए गए थे **अनुबंध-8ग**।

मामले पर मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था।

8.5 अपसर्जित/निष्फल निर्माण कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि 256 ग्रा.पं., 15 ब्लॉकों तथा 13 जिलों में 9,220 निर्माण कार्यों को असम, छत्तीसगढ़, गोवा, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा लक्षद्वीप के 10 राज्यों और एक सं.शा.क्षे. में अपसर्जित किया गया था। इन निर्माण कार्यों पर किया गया ₹ 209.57 करोड़ का व्यय व्यर्थ गया था। अपसर्जन हेतु कारण लोक अवरोधन, निष्पादित भाग की भरमार, भूमि विवाद, वन अनुमति का अभाव आदि थे। इसने संकेत किया कि इन निर्माण कार्यों को पर्याप्त नियोजन के बिना प्रारम्भ किया गया था। ब्यौरे **अनुबंध-8घ** में दिए गए हैं।

इसके अतिरिक्त, यह देखा गया था कि असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, केरल, पंजाब तथा राजस्थान के सात राज्यों में 16 ग्रा.पं. में कुल ₹ 2.36 करोड़ के 44 निर्माण-कार्य दोषपूर्ण डिजाईन, भूमि विवादों अथवा खराब निर्माण के कारण किसी काम के न थे। ब्यौरे **अनुबंध-8ड** में दिए गए हैं।

प्रारम्भ किए निर्माण कार्यों को समयोचित प्रकार से पूर्ण किया जाना था जिससे कि यह सुनिश्चित किया जा सके कि स्थायी समुदाय द्वारा अर्थपूर्ण लाभ प्राप्त किए गए थे। तथापि, यह देखा गया था कि आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, झारखण्ड, कर्नाटक, मणिपुर, ओडिशा, राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश तथा पुडुचेरी के 12 राज्यों और एक सं.शा.क्षे. में 403 ग्रा.पं., 27 ब्लॉकों एवं 20 जिलों में तथा बिहार में तीन संबद्ध विभागों द्वारा कुल ₹ 4,070.76 करोड़ के 7,69,575 निर्माण कार्य एक से पाँच वर्षों बाद भी अपूर्ण थे। निर्माण कार्यों की समाप्ति में अनुचित विलम्ब ने व्यय को निष्फल प्रस्तुत किया। ब्यौरे **अनुबंध-8च** में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि पंचायतों तथा संबद्ध विभागों द्वारा नए निर्माण कार्यों के प्रारम्भ को 3 सितम्बर 2012 को जारी एक सलाहकारी द्वारा नियंत्रित किया गया था। नयी प्रणाली के साथ, जैसा कि नरेगासॉफ्ट में भी दर्शाया गया है, मांग पर निर्माण कार्यों के आवंटन के समय प्रणाली केवल अपूर्ण निर्माण कार्यों की सूची प्रदर्शित करेगी। इस प्रकार, श्रमिकों को पहले अपूर्ण निर्माण कार्यों में लगाया जाएगा तथा निर्माण कार्यों की स्वीकृत शेल्व में से नए कार्य को तभी दर्शाया जाएगा जब कोई अपूर्ण निर्माण कार्य नहीं थे अथवा श्रम माँग अपूर्ण निर्माण कार्यों की श्रम क्षमता से अधिक थी। मंत्रालय ने आगे बताया कि 24 अगस्त 2012 को जारी परामर्श के माध्यम से राज्यों को अलग कार्य विशिष्टता बताकर प्रत्येक वार्षिक खण्ड सहित निर्माण कार्यों (जिन्हें एक वर्ष से अधिक में निपादित किया जाना है) को वार्षिक कार्य तत्वों में बांटे जाने के लिए कहा गया था। इसने आगे स्पष्ट किया कि कुछ निर्माण कार्य मजदूरी तथा सामग्री दरों के संशोधन, जिसने वास्तविक लागत को स्वीकृत अनुमानों से अधिक बढ़ाया, के कारण अपूर्ण रहे थे।

8.6 वृक्षारोपण कार्यों का अनुरक्षण

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 6.1.3 के अनुसार, वनरोपित भूमि के संरक्षण सहित योजना के अंतर्गत सृजित परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण को मनरेगस के अंतर्गत स्वीकार्य निर्माण कार्यों के रूप में माना जाना था। अभिलेखों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि आन्ध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, झारखण्ड, केरल, मणिपुर, मिजोरम, राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश के नौ राज्यों में 202 ग्रा.पं., एक ब्लॉक तथा पाँच जिलों में कुल ₹ 25.19 करोड़ के 56,916 रोपण कार्यों को पौधों के गैर-अनुरक्षण के कारण अपव्ययी प्रस्तुत किया था। रोपण कार्यों के भौतिक निरीक्षण ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों का समर्थन किया। ब्यौरे **अनुबंध-8छ** तथा मामला अध्ययन में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि इसने सलाहकारी दिनांक 10 सितम्बर 2012 के माध्यम से सभी राज्यों को मनरेगस के अंतर्गत कार्यान्वयन हेतु 'सड़क के किनारे रोपण हेतु मुजफ्फरपुर माडल' का प्रचार किया था। कथित माडल में, निकटवर्ती गांवों के बुढ़े, विधवा, अपंग तथा महिला जॉब-कार्डधारियों, जिन्होंने वन पोषकों के रूप में कार्य किया को मनरेगस के अंतर्गत सड़क के किनारे वृक्षारोपण को बढ़ाने तथा देखभाल करने के काम में लगाया गया था। इसने ग्रामवासियों में अपनेपन तथा स्वामित्व का भाव उत्पन्न किया और पौधों के चारों ओर भौतिक बाड़े की कोई आवश्यकता नहीं थी। इन वृक्षारोपणों की उत्तर जीवन दर भी उच्च थी। इसके अतिरिक्त, राज्यों को अपूर्ण निर्माण कार्यों के गैर-समापन हेतु कारणों का पता लगाने तथा उनके समापन को सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक उपाय करने को कहा गया था।

मामला अध्ययन: झारखण्ड

झारखण्ड के गुमला जिले में, 2007-08 के दौरान मनरेगस के अंतर्गत 18 गै.स.सं. को ₹ 19.41 करोड़ की अनुमानित लागत पर 10,435.419 एकड़ में आम के पेड़, जट्रोफा विभिन्न प्रकार के फलों के बगान, मिश्रित घना लाख फलोद्यान, सफेद मुसली तथा स्टेविया के रोपण से संबंधित 24 कार्य आवंटित किए। यह पाया गया था कि जि.ग्रा.वि.अ. गुमला ने रोपण कार्य के समापन हेतु ₹ 13.00 करोड़ जारी किए। शेष राशि को बागवानी के अनुरक्षण हेतु आने वाले वर्षों में जारी किया जाना था। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

- स्टेविया कृषि रोपण तथा सफेद मूसली खेती जैसे कार्यों को ग्रा.वि.सं. के स्पष्टीकरण के अनुसार नहीं किया जाना था।
- इन 24 रोपण कार्यों में से कोई भी ग्राम सभा द्वारा स्वीकृत नहीं था परंतु जिला कार्यक्रम समन्वयकर्ता द्वारा स्वीकृत थे।

- ₹ 4.92 करोड़ के स्टेविया तथा सफेद मूसली रोपण के कार्य को संविदा आधार पर मेसर्स बह्मानन्द फार्मस तथा अनुसंधान केन्द्र, जमशेदपुर को सौंपा गया था जिसमें से ₹ 4.86 करोड़, अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन में जारी किए गए थे।
- 679.34 एकड़ में जट्रोफा रोपण हेतु ₹ 69.00 लाख की अनुमानित लागत के प्रति ₹ 59.00 लाख एक गै.स.सं. को जारी किए गए थे।
- जिला प्रशासन ने अभिकरणों के साथ सभी स.ज्ञा. तथा करारों को रद्द कर दिया तथा इनके प्रति (गै.स.सं. 'प्रदान' को छोड़कर) वानस्पतिक खाद की फर्जी खरीद हेतु प्र.सू.रि. दर्ज की (जुलाई 2008)। इसके पश्चात, विभाग द्वारा भौतिक सत्यापन किए गए थे (अगस्त 2008 से फरवरी 2009) तथा यह पाया गया था कि 10,435.419 एकड़ के स्वीकृत क्षेत्र के प्रति केवल 2,433.74 एकड़ (23 प्रतिशत) पर रोपण किए गए थे। भौतिक सत्यापन के दौरान, संस्वीकृत 74.73 लाख पौधों के प्रति 13 लाख पौधों का उत्तरजीवन सूचित किया गया था।
- सत्यापन के परिणामस्वरूप, सभी अभिकरणों के खिलाफ उनको अदा किए ₹ 10.13 करोड़ की वसूली हेतु मामले दर्ज किए थे। जून 2012 तक धनराशि वसूल नहीं की गई थी।

जिला विकास आयुक्त, गुमला ने बताया कि उन गै.स.सं. के प्रति प्र.सू.रि. दर्ज कर दी गई थी तथा सरकारी धन की वसूली हेतु प्रमाणपत्र मामले* भी दर्ज किए गए थे। यद्यपि जिला प्रशासन द्वारा प्रभावी कार्रवाई प्रारम्भ की गई फिर भी ₹ 13 करोड़ की पूर्ण जारी राशि निष्फल प्रस्तुत हुई थी।

* प्रमाण-पत्र मामले का तात्पर्य है राज्य लोक मांग वसूली अधिनियम के अंतर्गत वसूली मामला

8.7 स्थायी परिसम्पत्तियों का सृजन

जैसा पहले उल्लिखित है, स्थायी परिसम्पत्तियों का सृजन योजना का एक मुख्य उद्देश्य था जैसा कि अधिनियम में सूचीबद्ध किया गया है। इसके अतिरिक्त, परिचालनात्मक दिशानिर्देश योजना के अंतर्गत सृजित परिसम्पत्तियों के अनुक्षण हेतु भी प्रावधान करते हैं। तथापि, यह देखा गया था कि मिजोरम, पश्चिम बंगाल तथा पुडुचेरी के दो राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. में 148 ग्रा.पं. तथा गुजरात, केरल तथा तमिलनाडु के तीन राज्यों में सभी नमूना जांच की गई इकाइयों में कुल ₹ 6,547.35 करोड़ के 3,91,951 निर्माण कार्यों से सृजित परिसम्पत्तियाँ स्थायी प्रवृत्ति की नहीं थीं। निर्माण कार्यों में बोरीबांधों², मिट्टी की सड़कों का निर्माण आदि सम्मिलित थे। इन निर्माण कार्यों के ब्यौरे अनुबंध-8ज में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि मनरेगस के अंतर्गत सृजित परिसम्पत्तियों की स्थायित्व तथा गुणवत्ता मॉनीटरिंग पर नए ड्राफ्ट परिचालनात्मक दिशानिर्देशों (अध्याय 15: मनरेगा निर्माण कार्यों का गुणवत्ता प्रबंधन) में जोर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने राज्यों को परिसम्पत्तियों के स्थायित्व को बढ़ाने हेतु नए कार्यक्रमों के साथ मनरेगस के अभिसरण को लागू करने को कहा था। राज्यों को परिसम्पत्तियों का स्थायित्व सुनिश्चित करने हेतु उनकी गुणवत्ता का निर्धारण करने के लिए स्वतंत्र निजी राज्य गुणवत्ता परिवेक्षकों (रा.गु.प.) को नियुक्त करने के लिए कहा गया था। इन रा.गु.प. में सेवानिवृत्त मुख्य अभियन्ता तथा कार्यकारी अभियन्ता शामिल होंगे।

² मानसून के दौरान जल भण्डारण और इसके भू-तल में रिसाव, जिससे जल-स्तर ऊपर आए, हेतु मौसमी नालों के चारों तरफ मिट्टी/बालू से भरी बोरियों को इकट्ठा कर बनायी गयी छोटी संरचना।

8.8 प्रापण प्रक्रियाएं

सामान्य वित्तीय नियमावली बोलियों अथवा निविदा के बिना केवल ₹ 15,000 के सामान की खरीद अनुमत करती है। ₹ 15,000 से अधिक की खरीद में आवश्यक रूप से बोलियां/निविदाएं शामिल होनी थी जबकि ₹ एक लाख से अधिक की खरीद हेतु सीमित अथवा विज्ञापित निविदा जांचों के माध्यम से बोलियाँ प्राप्त की जानी थीं।

परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 6.2) भी मनरेगस के अंतर्गत प्रापण हेतु पारदर्शी तथा उचित प्रक्रिया को अपनाने का प्रावधान करते हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि पांच राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, नागालैण्ड तथा उत्तर प्रदेश में 73 ग्रा.पं., 10 ब्लॉकों तथा सात जिलों तथा एक संबद्ध विभाग ने ₹ 24.90 करोड़ की कीमत की सामग्री का निर्धारित नियमों/प्रक्रियाओं का अनुपालन किए बिना मनमाने ढंग से प्रापण किया था। ब्यौरे अनुबंध-8इ तथा मामला अध्ययन में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि यह राष्ट्रीय स्तरीय परिवेक्षकों/राज्य स्तरीय पर्यवेक्षकों (जब इन्हें कोई जांच सौंपी जाए) तथा मंत्रालय के अधिकारियों द्वारा क्षेत्रीय अधिकारी योजना के अधीन जांच/निरीक्षण का एक मापदंड था।

अस्वीकार्य, खराब निष्पादित निर्माण कार्यो तथा स्थायी परिसम्पत्तियों के गैर-सृजन के फोटोग्राफ



ग्राम भोंड, ब्लॉक बस्तर, जिला बस्तर, छत्तीसगढ़ में चारदीवारी का निर्माण



मनरेगस के अंतर्गत निर्मित टूटी हुई मिट्टी की सड़क, ग्राम पंचायत, खालीसपुर, ब्लॉक चिरईगाँव, जिला वाराणसी, उत्तर प्रदेश



महताबंधा की जल एकत्रण संरचना, ब्लॉक टांगी के कुजरी ग्रा.पं. में जारीपुट गाँव, खुर्दा जिला, ओडिशा



अतर सिंह की धानी, ग्रा.पं. बजना, ब्लॉक राजाखेड़ा, जिला धोलपुर, राजस्थान में टूटा हुआ बाँध

मामला अध्ययन: निविदा तथा उद्धरण को प्राप्त किए बिना सामग्री का प्रापण

झारखण्ड:

झारखण्ड वित्तीय नियमावली उद्धरणों/निविदाओं को प्राप्त करके ₹ 15,000 से अधिक के सामान की खरीद निर्धारित करती है। इसके अतिरिक्त, झारखण्ड ग्रामीण विकास विभाग ने निर्देश दिया (मई 2010) कि ₹ 50,000 तक की कीमत वाली सामग्रियों की खरीद उद्धरण/खुली निविदा को आमंत्रित करने के माध्यम से की जाए। सभी जि.का.स. को खुली निविदाएं आमंत्रित करने के पश्चात जिला स्तर पर सामग्री की दर को निर्धारित करना अपेक्षित था तथा अभिकरणों/फर्मों के ब्लॉक-वार पैनल के नाम को ब्ला.वि.अ. को उपलब्ध करना था। संबद्ध विभागों सहित सभी कार्यान्वयन अभिकरणों को केवल सूचीबद्ध फर्मों से ही सामग्री खरीदनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि चार जिलों में चार नमूना जाँच किए ब्लॉकों (26 ग्रा.पं. में 128 निर्माण कार्यों) तथा तीन संबद्ध विभागों ने 2007-12 के दौरान दस्ती रसीद पर अपंजीकृत आपूर्तिकर्ताओं से ₹ 1.95 करोड़ की कीमत की सामग्री खरीदी थी जो निर्धारित मापदण्डों के उल्लंघन में थी।

राज्य सरकार ने अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा इस संबंध में आवश्यक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया। इसके अतिरिक्त, जि.का.स., पाकुर ने बताया कि पंजीकृत आपूर्तिकर्ताओं की पहचान कर ली गई थी तथा उनसे सामग्री का प्रापण करने हेतु अनुदेश जारी कर दिए गए थे।

8.9 त्रुटिपूर्ण भण्डार अनुरक्षण पद्धतियां

किसी भी हानि अथवा चोरी से बचने हेतु भण्डार/कच्चे माल का उचित अनुरक्षण अनिवार्य है। लेखापरीक्षा ने पाया कि **अनुबंध-8अ** में दिए गए ब्यौरों के अनुसार दो राज्यों, आन्ध्र प्रदेश तथा असम, के मामले में कार्य स्थलों पर ₹ 50.88 करोड़ की सामग्री को दर्ज नहीं किया गया था।

यह पाया गया था कि तीन राज्यों में ₹ 1.05 करोड़ की सामग्री का आवश्यकता से अधिक में प्रापण किया गया था। ब्यौरे **तालिका-14** में दिए गए हैं। आधिक्य सामग्री या तो खराब थी या फिर अनुपयोगी स्थिति में थी।

तालिका-14 : सामग्री की अधिक खरीद

(₹ करोड़ में)

क्र. स	राज्य का नाम	जिला	ब्लॉक	ग्रा. पं.	खरीदी गई मर्दे	राशि
1	असम	1	-	-	प्राथमिक चिकित्सा बॉक्स	0.09
		1	-	-	दो लाख जॉब कार्डों का मुद्रण	0.17
2	ओडिशा	-	-	3	खरीदे गए आधिक्य सिमेंट बैग	0.01
3	राजस्थान	-	4	-	अधिक टेंट, चिकित्सा किट, झूला तथा पानी की टंकी का प्रापण	0.78
योग		2	4	3		1.05

8.10 प्रत्येक कार्य हेतु विशिष्ट संख्या

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 6.2.1 के अंतर्गत, द्विगुनीकरण से बचने हेतु प्रत्येक कार्य को एक विशिष्ट पहचान संख्या दी जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि 13 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैंड, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश तथा लक्षद्वीप में 66 जिलों (182 नमूना जांच किए गए जिलों में से 36.26 प्रतिशत) में प्रत्येक कार्य को विशिष्ट पहचान संख्या निर्धारित नहीं की गई थी। दिलचस्प रूप से, कुछ राज्यों में, विशिष्ट संख्या को मॉ.सू.प्र. में डाटा डालते समय उत्पन्न किया गया था। तथापि, यह संख्या किसी भी मूल अभिलेखों जैसे वार्षिक योजना, मस्टर रोल आदि में प्रदर्शित नहीं की गई थी। इसलिए, ऐसे मामलों में निर्माण कार्यों के द्विगुनीकरण की संभावना को नहीं निकाला जा सकता। इसके अतिरिक्त, मॉ.सू.प्र. में डाले निर्माण कार्यों के डाटा की यथार्थता भी संदेहास्पद थी। ब्यौरे **अनुबंध-8ट** में दिए गए हैं।

8.11 ग्राम पंचायतों को तकनीकी सहायता

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 6.3.3 के अनुसार, लोक निर्माण कार्य विभाग, वन, विभाग, जल संसाधन विभाग, बाढ़ नियंत्रण विभाग आदि जैसे संबद्ध विभाग की भूमिका अनुमानों, मापन तथा निष्पादित निर्माण कार्यों का पर्यवेक्षण के माध्यम से तकनीकी सहायता प्रदान करना था। निर्माण कार्यों को जॉब कार्ड धारकों द्वारा निष्पादित किया जाना था तथा मस्टर रोलों का अनुरक्षण किया जाना था। इस कार्य हेतु किसी भी संबद्ध विभाग को अतिरिक्त प्रभार नहीं दिया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि केरल, मिजोरम, नागालैंड तथा उत्तर प्रदेश के चार राज्यों में नमूना जांच किए गए 27 जिलों में से किसी में भी ग्रा.पं. द्वारा निष्पादित निर्माण कार्यों में उन्होंने संबद्ध विभाग की तकनीकी सहायता की माँग नहीं की गई थी। (अनुबंध-8उ)

इसके अतिरिक्त, अभिलेखों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि मध्य प्रदेश के पांच नमूना जांच किए जिलों में कार्यान्वयन अभिकरण (ग्रामीण इंजीनियरिंग सेवा) को उनकी तकनीकी सहायता हेतु कुल ₹ 73 लाख के अतिरिक्त प्रभार अदा किए गए थे।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि इसने राज्यों को अनुबंध आधार पर ग्राम रोजगार सहायकों (प्रत्येक ग्रा.पं. हेतु एक), तकनीकी सहायक/कनिष्ठ अभियंता (कुछ ग्रा.पं. हेतु एक क.आ. जो निर्माण कार्यों की संख्या, पहुंच, व्यय आदि पर निर्भर करती हैं) तथा पंचायत विकास अधिकारियों (पं.वि.अ.) की पदों को सृजित करने तथा भरने को कहा था। व्यय को योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु राज्यों को प्रदान छः प्रतिशत प्रशासनिक व्ययों से पूरा किया जाना था।

अच्छा अभ्यास: त्रिपुरा

रा.सू.के. की राज्य इकाई ने ग्रामीण विकास विभाग के सहयोग से ऑनलाईन तकनीकी अनुमान तैयार करने, तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने तथा कार्य आदेश को ऑनलाईन जारी करने हेतु एक प्र.सू.प्र. उपाय नामतः ग्रामीण सॉफ्ट को अभिकल्पित तथा विकसित किया था।

इस उद्देश्य हेतु, प्रणाली में लॉगिंग करने हेतु सभी क.अ./त.स./स.अ./का.अ./ अ.अ. को व्यक्तिगत यूजर आई.डी. तथा पासवर्ड प्रदान किए गए थे। राज्य सरकार द्वारा अपनाया गया अभ्यास अनुमानों को अधिक यथार्थता तथा पारदर्शिता के साथ तैयार किए जाने को सुनिश्चित करेगा।

8.12 ठेकेदारों का उपयोग

जैसा पहले पाया गया, कि अधिनियम मनरेगस निर्माण कार्यों के निपादन में ठेकेदारों के उपयोग को वर्जित करता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि पांच राज्यों अर्थात् असम, छत्तीसगढ़, केरल, नागालैंड तथा उत्तर प्रदेश में दो ग्रा.पं., एक ब्लॉक तथा सात जिलों में कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा अधिनियम के उल्लंघन में कुल ₹ 4.83 करोड़ के निर्माण कार्यों को ठेकेदारों की नियुक्ति द्वारा निपादित किया गया था। ब्यौरे अनुबंध-8ड में दिए गए हैं।

8.13 मशीनरी का उपयोग

परिचालनात्मक दिशानिर्देश मनरेगस के अंतर्गत निर्माण कार्यों हेतु मशीनरी के उपयोग को अनुमत नहीं करते हैं। ₹ 18.21 करोड़ की कीमत के उत्खनन आदि जैसे ग्रामीण संयोजकता निर्माण कार्यों के निपादन के दौरान मशीनरी के उपयोग के कुछ उदाहरण छः राज्यों अर्थात् बिहार, कर्नाटक, मणिपुर, ओड़िशा, पंजाब तथा त्रिपुरा में 40 ग्रा.पं., एक ब्लॉक तथा चार जिलों में पाए गए थे। ब्यौरे अनुबंध-8ढ में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि अधिनियम की अनुसूची 1 में पैराग्राफ 12, जहाँ तक लागू हो, के अनुसार योजना के अंतर्गत वित्तपोषित एक कार्य को शारीरिक श्रम का उपयोग करके तथा न की मशीनों का उपयोग करके निष्पादित किया जाना था। मशीनरी जो श्रम को हटा सकती है, उसका योजना के अंतर्गत कार्यों को निष्पादित करने में उपयोग नहीं किया जाना था।

8.14 निर्माण-कार्यों की पूर्व संस्वीकृति

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 6.4.1 निर्धारित करती है कि सभी निर्माण कार्यों को प्रस्तावित कार्यान्वयन के पूर्वगत वर्ष के दिसम्बर तक पहले ही प्रशासनिक/तकनीकी संस्वीकृति अपेक्षित होगी। लेखापरीक्षा ने पाया कि छः राज्यों अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, मिजोरम, ओडिशा तथा उत्तर प्रदेश में 53 ग्रा.पं., 14 ब्लाकों तथा एक जिले में ₹ 22.37 करोड़ के 334 निर्माण कार्यों तथा एक रोपण कार्य को अपेक्षित संस्वीकृतियों को प्राप्त किए बिना निष्पादित किया गया था। मामलों का **अनुबंध-8ण** में विवरण प्रस्तुत किया गया है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि पाँच राज्यों अर्थात् हरियाणा, झारखण्ड, मेघालय, नागालैण्ड तथा पश्चिम बंगाल में नमूना जांच की गई इकाइयों में से आठ ग्रा.पं. तथा एक ब्लाक में 124 निर्माण कार्यों पर संस्वीकृत राशि के आधिक्य में कुल ₹ 78 लाख का व्यय किया गया था। कार्यान्वयन अभिकरणों ने संशोधित संस्वीकृति प्राप्त करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। ब्यौरे **अनुबंध-8त** में दिए गए हैं।

8.15 पारदर्शिता आवश्यकताएं

परिचालन दिशानिर्देशों के पैरा 6.6.5 के अनुसार, मनरेगा के प्रतीक सहित नागरिक सूचना पट्ट को सभी कार्य स्थलों पर स्थापित किया जाना था। इसमें आवश्यक सूचना जैसे, कार्य का अनुमान, कार्य को प्रारम्भ करने की तिथि, कार्य के समापन की निर्धारित तिथि, द.अ., कार्य की स्थिति आदि शामिल होनी थी। यह निर्धारण मनरेगास के अंतर्गत प्रारम्भ निर्माण कार्यों की पारदर्शिता को सुधारने के लिए था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नौ राज्यों अर्थात् गुजरात, महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैण्ड, ओडिशा, राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल में 59 जिलों (नमूना जांच किए सभी जिलों के 32.41 प्रतिशत) में नागरिक सूचना बोर्ड प्रदर्शित नहीं किया गया था। ब्यौरे **अनुबंध-8थ** में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि राज्यों को अपेक्षित प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित करने हेतु बार-बार अनुरोध किया गया था।

8.16 दरों की अनुसूची (द.अ.)

परिचालन दिशानिर्देशों के पैरा 6.7.2 के अनुसार, राज्य सरकारें द.अ. को तैयार करने हेतु विस्तृत कार्य, समय तथा गति अध्ययनों को प्रारम्भ करें। द.अ. मनरेगास के अंतर्गत किए निर्माण कार्यों हेतु स्पष्ट मजदूरी दर को सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक हैं।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि अरुणाचल प्रदेश, बिहार, केरल, मणिपुर, पंजाब तथा सिक्किम के छः राज्यों में 35 जिलों में द.अ. को संकलित करने हेतु अपेक्षित विस्तृत कार्य, समय तथा गति अध्ययनों को प्रारम्भ नहीं किया था। ब्यौरे **अनुबंध-8द** में दिए गए हैं। ऐसे अध्ययनों के अभाव में इन निर्माण कार्यों हेतु लागू दरों का औचित्य संदेहास्पद था।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि केरल ने राज्य विनिर्दिष्ट द.अ. तैयार करने हेतु 2011 के दौरान पालाक्कड़, वायांद, इडुक्की तथा कसरगोड में समय तथा गति अध्ययन किए थे। एकत्रित डाटा के आधार पर, वर्तमान में द.अ. को पालाक्कड़ जिले के एक ब्लॉक में प्रथम चरण में प्रारम्भ किया जा रहा था। द्वितीय चरण में, डाटा राज्य के शेष 10 जिलों में वैधीकृत होगा।

8.17 मापन पुस्तिकाएं

परिचालन दिशानिर्देशों के पैरा 6.7.5 के अनुसार, कार्य के मापन को कार्य-स्थलों पर प्रभारी योग्य तकनीकी कार्मिक द्वारा अनुरक्षित मापन पुस्तिकाओं में दर्ज किया जाना है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः राज्यों अर्थात् असम, बिहार, झारखण्ड, केरल, तमिलनाडु तथा उत्तर प्रदेश में 53 ग्रा.पं. तथा दो ब्लॉकों में नमूना जांच किए 709 निर्माण-कार्यों में कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा ₹ 11.43 करोड़ का भुगतान निर्माण कार्यों के मापन अथवा गैर-तकनीकी कार्मिकों द्वारा कार्यों के मापन के बिना किया गया था। ब्यौरे **अनुबंध-8ध** में दिए गए हैं। उचित मापन के अभाव में, निर्माण कार्यों की यथातथ्यता को निर्धारित नहीं किया जा सका।

8.18 कार्यस्थल सुविधाएं

परिचालन दिशानिर्देशों के पैरा 6.8.1 के साथ पठित अधिनियम के संलग्न अनुसूची II में पैरा 27 तथा 28 के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरणों को श्रमिकों हेतु पर्याप्त कार्यस्थल सुविधाएं प्रदान करनी थीं। इसमें चिकित्सा सहायता, सुरक्षित पेय जल, बच्चों एवं विश्राम के समय के लिए छाया, आपातकालीन उपचार एवं अन्य स्वास्थ्य संकटों हेतु पर्याप्त सामग्री सहित प्राथमिक चिकित्सा बाक्स तथा एक क्रेच, यदि छः वर्ष की आयु से कम वाले पांच से अधिक बच्चे हों, शामिल होने थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सात राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात् गुजरात, केरल, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा पुडुचेरी में 40 जिलों (सभी नमूना जांच किए जिलों का 22 प्रतिशत) में इन कार्यस्थल सुविधाओं में कमियां थीं। ब्यौरे **अनुबंध-8न** में दिए गए हैं।

8.19 परियोजना समापन रिपोर्ट

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 6.9 के अनुसार, प्रत्येक परियोजना के समापन पर, निर्माण-कार्य पंजिका में निर्धारित प्रारूप के अनुसार एक परियोजना समापन रिपोर्ट (प.स.रि.) तैयार की जानी थी तथा उसमें दर्ज ब्यौरे एक वरिष्ठ अधिकारी द्वारा सत्यापित होना था। कार्य के प्रारम्भ-पूर्व, मध्य-कार्य तथा पश्च कार्य परियोजना स्थिति को तस्वीरों सहित दर्ज किया जाना था। प.स.रि. को कार्य से संबंधित फाईल में कार्यालय कार्यान्वयन अभिकरण को कार्य की समाप्ति के सत्यापन के अभिलेख के रूप में प्रस्तुत किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 राज्यों तथा दो सं.शा.क्षे. अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, असम, गुजरात, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैंड, ओडिशा, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, लक्षद्वीप तथा पुडुचेरी में 55 जिलों (नमूना जांच किए जिलों का 30 प्रतिशत) तथा पूरे कर्नाटक राज्य में तीन अवस्था पर तस्वीरें अर्थात् पूर्व, मध्य तथा पश्च, समाप्त कार्यों की फाईलों में उपलब्ध नहीं थीं। इस प्रकार जांच की परियोजनाओं की स्थिति अभिलेखों से अनिश्चय थी। ब्यौरे **अनुबंध-8प** में दिए गए हैं।

यह भी पाया गया कि 14 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, केरल, नागालैंड, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा पुडुचेरी में 75 जिलों (सभी नमूना जांच किए जिलों का 41 प्रतिशत) तथा पूरे कर्नाटक राज्य में 5,92,280 निर्माण कार्यों की समाप्ति के पश्चात प.स.रि. तैयार नहीं की गई थीं। ब्यौरे **अनुबंध-8फ** में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि इसने राज्यों को मॉ.सू.प. (नरेगासॉफ्ट) में समाप्त निर्माण-कार्यों की स्थिति का अद्यतन करने हेतु 28 मार्च 2012 को एक परामर्श जारी किया था।

8.20 संदिग्ध दुर्विनियोजन

184 ग्रा.पं., 15 ब्लकों तथा 18 जिलों में लेखापरीक्षा तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के अधिकारियों द्वारा कुल 21.78 करोड़ के 794 निर्माण-कार्यों के संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण ने 10 राज्यों, यथा, आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, झारखंड, मध्य प्रदेश, मणिपुर, नागालैंड, ओडिशा तथा राजस्थान में संदिग्ध लेन-देनों को प्रकट किया। ये निर्माण-कार्य या तो प्रत्यक्ष रूप से उपलब्ध नहीं थे अथवा निर्माण दुबारा दिखाये गये थे जो अनियमित था। इसके अतिरिक्त, कार्य की समाप्ति के पश्चात सामग्री खरीदे जाने अथवा मापन-पुस्तिकाओं में गलत प्रविष्टियों अथवा कार्य के निष्पादन के बिना धन के आहरण के कुछ मामले भी पाए गए थे। इस प्रकार, यह भुगतान संदिग्ध थे तथा जांच की मांग करते थे। ब्यौरे अनुबंध-8ब में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि इसने रा.रो.गा.नि. के लेखाओं तथा अन्य अभिलेखों/दस्तावेजों के आधार पर राज्य के अंश को निर्धारित करने में राज्य को सहायता प्रदान करने हेतु स.ले./स.ले. प्रतिष्ठानों की नियुक्ति करने का निर्णय लिया था। इस संबंध में 22 जून 2012 को राज्य को एक परामर्श जारी की गई थी। राज्य को निधियों, जिनकी पूर्ति न की गई हो, के दुर्विनियोजन हेतु अतिरिक्त देयताओं (उसके अतिरिक्त जो मनरेगा की धारा 22 द्वारा अनिवार्य की गई हैं) को वहन करना होगा।

8.21 अधिनियम के उल्लंघन में ₹ 1,935.49 करोड़ का व्यय

आन्ध्र प्रदेश में, 2009 में एक कार्य निष्पादन सदस्य (का.नि.स.) की एक प्रणाली प्रारम्भ की गई थी। इस प्रणाली के अंतर्गत ग्रा.पं. को सड़कों के निर्माण तथा राजीव गांधी भारत निर्माण सेवा केन्द्रों (रा.गा.भा.नि.से.के.) हेतु अपने संकल्प के माध्यम से ग्राम पंचायत के सरपंच/सदस्य/अन्य कोई उपयुक्त व्यक्ति में से का.नि.स. के रूप में एक उपयुक्त व्यक्ति की पहचान करनी थी। राज्य ने 2009-2012 के दौरान (अगस्त 2012 तक) का.नि.स. के माध्यम से सामग्री घटकों पर ₹ 1,935.49 करोड़ तथा इन निर्माण कार्यों पर मजदूरी घटक पर केवल ₹ 54.51 करोड़³ का व्यय किया था। लेखापरीक्षा ने इस प्रणाली में निम्नलिखित अनियमितताएं पाई:

- मंत्रालय द्वारा की गई आंतरिक लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि कार्य निष्पादन सदस्य द्वारा निष्पादित निर्माण कार्यों में मजदूरी-सामग्री अनुपात जलबद्ध पक्की सड़क के मामले में 5.25:94.75, राजीव गांधी भारत निर्माण सेवा केन्द्रों के मामले में 0.27:99.73 तथा निकासी सहित सीमेंट कंक्रीट सड़कों के मामले में 2:98 थे।
- कार्य निष्पादन सदस्य कार्यान्वयन अभिकरण की श्रेणी में नहीं आते हैं जैसा कि अधिनियम में विनिर्दिष्ट है। इसे राज्य सरकार तथा कार्य निष्पादन सदस्य के बीच निष्पादित समझौता ज्ञापन के माध्यम से नियुक्त किया गया था। वित्तीय नियमावली के उल्लंघन में रोकड़ में आगे आपूर्तिकर्ताओं को भुगतान करने हेतु निधियों को कार्य निष्पादन सदस्य के निजी बैंक खाते में अंतरित किया गया था। कार्य निष्पादन सदस्य को उसकी सेवाओं हेतु 2.5 प्रतिशत पर्यवेक्षण प्रभार (अभिकरण आयोग) अदा किए गए थे। कार्य निष्पादन सदस्य की नियुक्ति संविदा की प्रवृत्ति में थी जिसने अधिनियम का उल्लंघन किया।

³ 2009-10- ₹ 3.86 करोड़, 2010-11- ₹ 1,098.89 करोड़, 2011-12- ₹ 637.68 करोड़ तथा 2012-13- ₹ 195.06 करोड़- (अगस्त 2012 तक)

- सामग्रियों के प्रापण में सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के प्रावधानों की अनुपालना नहीं की गई थी तथा सामग्री के प्रापण हेतु बिलों एवं वाउचरों को आगे के निरीक्षण हेतु अनुरक्षित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के पश्चात आन्ध्र प्रदेश सरकार (फरवरी 2012) ने निविदा के माध्यम से सामग्री प्रापण हेतु अलग आदेश प्रस्तुत किए।
- आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन ने भी पाया कि निर्माण कार्यों की गुणवत्ता निर्धारित मानकों की नहीं थी।

इस प्रकार, कार्य निष्पादन सदस्यों की नियुक्ति करना गलत था तथा मजदूरी रोजगार प्रदान करने के अधिनियम के मूल उद्देश्य को भी विफल किया क्योंकि ₹ 1,990 करोड़ के कुल व्यय का केवल 2.74 प्रतिशत मजदूरियों पर किया गया था।

यह आगे पाया गया था कि जबकि आन्ध्र प्रदेश सरकार ने जून 2012 में कार्य निष्पादन सदस्य प्रणाली को हटा दिया था, फिर भी निम्नलिखित अनियमितताओं को अभी भी सुधारा जाना था:

- सामग्री पर ₹ 1139.49 करोड़ के अधिक व्यय को राज्य से वसूला जाना था। यह अनुमानित था कि अगर निर्धारित मजदूरी सामग्री अनुपात की अनुपालना की गई होती तो सामग्री पर अधिक व्यय का परिणाम अतिरिक्त 10.63 करोड़ श्रम दिवसों के सृजन में हो सकता था।
- चूंकि पर्यवेक्षण प्रभार अधिनियम के अंतर्गत स्वीकार्य नहीं थे, इसलिए इन्हें निर्धारित किया जाना तथा वसूला जाना था।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार करते समय बताया कि राज्य सरकार से स्पष्टीकरण की माँग की गई थी।

अनुशंसा:

मंत्रालय सख्ती से निर्धारित मजदूरी सामग्री अनुपात के अनुरक्षण को मॉनीटर करे। राज्य सरकारों को 60:40 के अनुपात के आधिक्य में व्यय की राशियों को लाभदायक बनाने हेतु कहा जाए।