

# कार्यकारी सारांश

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) प्रत्येक परिवार, जिनके व्यस्क सदस्य स्वेच्छा से अकुशल कार्य करना चाहते हैं, को एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का मजदूरी रोजगार की गारंटी प्रदान करके ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने के उद्देश्य के साथ बनाया गया था। अधिनियम प्रारम्भ में 2 फरवरी 2006 से 200 जिलों में लागू हुआ तथा 1 अप्रैल 2008 तक सभी जिलों को शामिल करने हेतु इसका विस्तार किया गया था।

यह योजना की दूसरी निष्पादन लेखापरीक्षा है। पहली लेखापरीक्षा 2007-08 में की गई थी। पहली लेखापरीक्षा में शामिल अवधि फरवरी 2006 से मार्च 2007 थी। मनरेगा के कार्यान्वयन की वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा को ग्रामीण विकास मंत्रालय से अनुरोध के जवाब में प्रारम्भ किया गया था तथा इसमें अप्रैल 2007 से मार्च 2012 तक की अवधि को शामिल किया है। योजना के कार्यान्वयन की 28 राज्यों तथा चार सं.शा.क्षे. में 3,848 ग्राम पंचायतों में जांच की गई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों को नीचे दिया गया है:

- योजना के निष्पादन से संबंधित डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि पिछले दो वर्षों में प्रति ग्रामीण परिवार रोजगार सृजन में काफी गिरावट रही है। प्रति ग्रामीण परिवार रोजगार 2009-10 में 54 दिनों से 2011-12 में 43 दिनों तक कम हुआ। 2011-12 में समाप्त निर्माण कार्यों के अनुपात में भी पर्याप्त गिरावट थी। यह भी देखा गया था कि बिहार, महाराष्ट्र, तथा उत्तर प्रदेश जिनमें 46 प्रतिशत ग्रामीण गरीब हैं, ने केन्द्रीय योजना निधियों का केवल 20 प्रतिशत का ही उपयोग किया। इसने दर्शाया कि गरीबी स्तरों तथा मनरेगा के कार्यान्वयन के बीच सहसंबंध काफी अधिक नहीं थे।
- अधिनियम की धारा 16(3) के अनुसार, ग्राम पंचायतों को ग्राम सभा की सिफारिशों के आधार पर वार्षिक विकास योजना तैयार करनी अपेक्षित थीं। 11 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. में 1,201 ग्रा.पं. (नमूना जांच की गई सभी ग्रा.पं. का 31 प्रतिशत) में वार्षिक योजनाएं या तो तैयार नहीं की गई थीं या फिर अपूर्ण ढंग से तैयार की थीं।
- 14 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. में कुल ₹ 1,26,961.11 करोड़ के 129.22 लाख निर्माण कार्यों को वार्षिक योजनाओं में स्वीकृत किया गया था। परंतु लेखापरीक्षा अवधि के दौरान कुल ₹ 27,792.13 करोड़ के केवल 38.65 लाख निर्माण कार्य (नियोजित निर्माण कार्यों का 30 प्रतिशत) पूर्ण थे जिसने वार्षिक योजनाओं के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण अकार्यकुशलताओं को इंगित किया।

- मनरेगा के अनुसार, राज्यों को इसके कार्यान्वयन हेतु योजनाओं तथा नियमावली को अधिसूचित करना था। तथापि, यह देखा गया था कि अधिनियम के लागू होने के पश्चात सात वर्षों के बीत जाने के बावजूद भी मार्च 2012 तक हरियाणा, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश (पांच राज्य) राज्य सरकारों ने नियमावली तैयार नहीं की थी।
- लेखापरीक्षा ने पाया कि सूचना, शिक्षा तथा संचार (सू.शि.सं.) योजनाओं को 12 राज्यों तथा दो सं.शा.क्षे. में तैयार नहीं किया गया था। सू.शि.सं. निधियों के उपयोग में कमियाँ भी पाई गई थीं। मनरेगास जैसी माँग संचालित योजना में लाभार्थी के अधिकारों की जानकारी इसकी सफलता की महत्वपूर्ण घटक होगी। सू.शि.सं. गतिविधियों के निम्न स्तर का लाभार्थियों के जागरूकता स्तर पर प्रतिकूल प्रभाव होगा तथा बदले में इसने लाभार्थियों को अपने अधिकारों को पूर्ण रूप से समझने से रोकेगा।
- चार राज्यों (अरुणाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर तथा तमिलनाडु) की सरकारों ने समर्पित ग्राम रोजगार सहायकों को नियुक्त नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, नौ राज्यों (असम, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, मध्य प्रदेश, पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड) के मामले में आवश्यकताओं के प्रति ग्राम रोजगार सहायकों की निरंतर तथा व्यापक कमियाँ पाई गई थीं। कमियाँ 20 सें 93 प्रतिशत के बीच थी।
- मंत्रालय ने सभी शर्तों में ढील दी तथा वित्तीय जवाबदेही के मापदण्डों का उल्लंघन करते हुए मार्च 2011 में राज्यों को ₹ 1,960.45 करोड़ की राशि जारी की। बजटीय प्रावधानों तथा सामान्य वित्तीय नियमावली के उल्लंघन में मंत्रालय द्वारा राज्यों को अनुवर्ती वित्तीय वर्षों में उपयोग हेतु 2008-12 के बीच ₹ 4,072.99 करोड़ की राशि जारी की गई थी। मंत्रालय द्वारा छः राज्यों को या तो गलत परिकलन के कारण अथवा राज्यों के पास उपलब्ध शेषों पर विचार किए बिना ₹ 2,374.86 करोड़ की अधिक निधियाँ भी जारी की गई थीं।
- छः राज्यों में 12,455 परिवारों को जॉब कार्ड जारी नहीं किए गए थे। जॉब कार्डों पर फोटोग्राफ धोखाधड़ी तथा अन्यथा-कथन के प्रति महत्वपूर्ण नियंत्रण प्रदर्शित करते हैं। सात राज्यों में 4.33 लाख जॉब कार्डों पर फोटोग्राफ चिपकाई हुई नहीं पाई गई थी। 14 राज्यों में ₹ 36.97 करोड़ की मजदूरी का गैर-भुगतान/कम भुगतान पाया गया था। विलंबित भुगतान के कुछ मामले थे जिनके लिए कोई क्षतिपूर्ति अदा नहीं की गई थी।
- अधिनियम की अनुसूची। निर्धारित करती है कि कार्य के सामग्री घटक कुल कार्य लागत के 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होने चाहिए। 12 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. में सामग्री लागत के निर्धारित अनुपात से अधिक होने के मामले पाए गए थे। नमूना जांच किए मामलों में सामग्री लागत निर्धारित स्तर से ₹ 1,594.37 करोड़ तक अधिक थी।
- 25 राज्यों/सं.शा.क्षे. के नमूना जांच किए जिलों में, कुल ₹ 2,252.43 करोड़ के 1,02,100 अमान्य निर्माण कार्य प्रारम्भ किए गए थे। इन अमान्य निर्माण कार्यों में मिट्टी/कच्ची सड़कों, सीमेंट कंक्रीट सड़कों का निर्माण, मवेशियों तथा अन्य जानवरों हेतु उँचे प्लेटफार्मों का निर्माण, नहाने के घाटों का निर्माण आदि शामिल था। कुल ₹ 4,070.76 करोड़ के निर्माण कार्य अधिक समय के बीत जाने के बावजूद भी अपूर्ण थे जिसके परिणामस्वरूप व्यय निष्फल हुआ था।

- 10 राज्यों तथा चार सं.शा.क्षे. में, सरकारों ने सामाजिक लेखापरीक्षा अदालतों को सुगम बनाने के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयां गठित नहीं की थी तथा 11 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. में, यह देखा गया कि निर्धारित प्रतिमानों से कुछ ही अर्थपूर्ण सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित की गई थीं।
- केन्द्रीय स्तर पर मॉनीटरिंग असंतोषजनक थी। केन्द्रीय परिषद अपने अस्तित्व के छः वर्षों के पश्चात भी एक केन्द्रीय मूल्यांकन तथा मॉनीटरिंग प्रणाली को स्थापित करने के अपने सांविधिक अधिदेश को पूरा नहीं कर सकी। किया गया एकमात्र मॉनीटरिंग कार्य, परिषद के सदस्यों द्वारा छः राज्यों के 13 तदर्थ फील्ड दौरों के रूप में था। परिषद द्वारा इन दौरों पर कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई थी।
- विभिन्न प्रकार के अभिलेखों हेतु नमूना जांच की गई सभी ग्रा.पं. में निर्धारित आधारभूत अभिलेखों के गैर-अनुरक्षण तथा गलत अनुरक्षण दोनों से संबंधित कमियाँ 18 से 54 प्रतिशत तक पाई गई थीं। अभिलेखों के अनुरक्षण में व्यापक कमियों ने योजना के निर्गमों तथा परिणामों के उपयुक्त सत्यापन की प्रक्रिया को प्रतिबंधित किया।
- माँ.सू.प्र. में अपलोड डाटा तथा निदेशालय/जि.का.स. के पास अनुरक्षित वास्तविक अभिलेखों/उपलब्ध सूचना के बीच पर्याप्त अंतर थे। डाटा बेस में की गई गलत प्रविष्टियों के अतिरिक्त, कुछ मामले पाए गए थे जिनमें राज्यों ने नियमित आधार पर डाटा की प्रविष्टि नहीं की थीं। इसलिए, योजना के प्रत्यक्ष तथा वित्तीय निष्पादन पर प्र.सू.प्र. डाटा विश्वसनीय नहीं था। इसके अतिरिक्त, माँ.सू.प्र. दोषपूर्ण कार्यक्रम तर्क तथा अनुपस्थित वैधीकरण नियंत्रण से ग्रसित थी। आधारभूत अभिलेखों के बिना किसी संदर्भ के तथा बिना किसी स्पष्ट आधार के डाटा में हेर-फेर के मामले भी पाए गए थे।

## अनुशंसाओं का सार

- सभी स्तरों पर स्टाफ की व्यापक कमी ने प्रतिकूल रूप से योजना के कार्यान्वयन को प्रभावित किया। मंत्रालय द्वारा स्टाफ स्थिति को करीब से मॉनीटर करना चाहिए तथा इस संबंध में कमी को राज्य सरकारों के साथ उठाना चाहिए।
- एक माँग संचालित कार्यक्रम होने से मनरेगस लाभार्थियों को अपने अधिकारों से अवगत होना अपेक्षित करता है। तथापि, सू.शि.सं. व्यय में कमी तथा सू.शि.सं. योजनाओं के गैर-निरूपण ने लाभार्थियों में जागरूकता के सृजन में अंतर को दर्शाया। अच्छी लाभार्थी जागरूकता हेतु सू.शि.सं. गतिविधियों को बढ़ाने की आवश्यकता है।
- लेखाओं का मासिक स्थिति निधियों के उपयोग पर एक महत्वपूर्ण नियंत्रण है। मंत्रालय द्वारा निधियों के निर्गम के दौरान लेखाओं की मासिक स्थिति की प्रगति की जांच की जानी चाहिए।
- एकरूपता के हित में तथा लेखाओं के सरल समेकन हेतु मंत्रालय लेखाओं के एक आदर्श प्रारूप विकसित करने पर विचार करे।
- ग्रामीण विकास मंत्रालय को निधियों के जारी करने में पारदर्शिता हेतु अपेक्षित नियमावली तथा निर्धारित दिशानिर्देशों का अनुपालन हमेशा सुनिश्चित करना चाहिए।

- लेखापरीक्षा द्वारा सभी राज्यों में बेरोजगारी भत्ते का गैर-भुगतान तथा आवश्यक अभिलेखों का गैर-अनुरक्षण पाया गया था। बेरोजगारी भत्ते के गैर-भुगतान का संभव कारण केन्द्र सरकार द्वारा बेरोजगारी भत्ते को न बाँटा जाना तथा राज्य राजकोष पर कथित भार हो सकता है। लाभार्थियों के हितों की सुरक्षा हेतु मंत्रालय बे-रोजगारी भत्ते की आंशिक प्रतिपूर्ति पर विचार करे। इसके अतिरिक्त, जब बे-रोजगारी भत्ते के गैर-भुगतान का कोई मामला पाया जाए तो दोषी अधिकारियों के प्रति सख्त कार्रवाई की जाए।
- मंत्रालय सख्ती से निर्धारित मजदूरी सामग्री-अनुपात के अनुरक्षण को मॉनीटर करे। राज्य सरकारों को 60:40 के अनुपात से अधिक में व्यय की राशि को उपयोगी बनाने को कहा जाए।
- ग्रा.पं. स्तर पर भौतिक अभिलेखों का अभाव तथा इनका गलत अनुरक्षण योजना की उपलब्धियों के सत्यापन को एक अत्यन्त कठिन कार्य बनाता है; यह निधियों के दुर्विनियोजन के जोखिम को भी बढ़ाता है। ग्रा.पं. स्तर पर अभिलेख अनुरक्षण को सरल और कारगर बनाने की आवश्यकता है। अभिलेख अनुरक्षण को सभी स्तरों पर करीब से मॉनीटर किया जाना चाहिए तथा निधि निर्गम को अभिलेखों के उपयुक्त अनुरक्षण से जोड़ा जाना चाहिए।
- के.रो.गा.प. तथा मंत्रालय को योजना के उचित कार्यान्वयन हेतु इसकी गहन मॉनीटरिंग को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है। उन्हें सत्यापन तथा कार्य की लेखापरीक्षा हेतु एक प्रणाली की रूपरेखा तैयार करने की आवश्यकता है।
- मंत्रालय अथवा के.रो.गा.प. योजना का एक राष्ट्र स्तरीय, विस्तृत, स्वतंत्र मूल्यांकन प्रारम्भ करने पर विचार करे।
- मंत्रालय को सॉफ्टवेयर डिजाइन की जाँच तथा कमियों का समाधान तथा नरेगा सॉफ्ट में आवश्यक बदलाव करने चाहिए। प्रमाणीकरण तथा डाटा प्रविष्टि के समापन के पश्चात डाटा संशोधन हेतु सख्त नियंत्रण स्थापित करने की आवश्यकता है।