अध्याय – 1

प्रस्तावना

अध्याय 1

प्रस्तावना

1.1 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना (मनरेगा)

झारखण्ड के 20 (22 में से) जिलों[1] में, सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एस.जी.आर.वाई) तथा राष्ट्रीय काम के बदले अनाज कार्यक्रम (एन.एफ.एफ.डब्लू.पी.) को मिलाते (फरवरी 2006) हुए एक केन्द्र प्रायोजित योजना राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एन.आर.ई.जी.एस.) फरवरी 2006 में प्रारंभ की गई। 1 अप्रैल 2007 के बाद[2] दो जिले शामिल किये गए। वर्त्तमान में राज्य के सभी 24 जिले एन.आर.ई.जी.एस के अंतर्गत शामिल है। अक्टूबर 2009[3] में, अधिनियम का नाम बदलकर महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) कर दिया गया।

योजना का उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों के परिवार में निबंधित वयस्क सदस्यो द्वारा मांगे जाने पर कम से कम 100 दिनों का सुनिश्चित रोजगार उपलब्ध कराना था जिससे उनके आजीविका सुरक्षा की स्थिति में वृद्धि की जा सके। केन्द्र सरकार को अप्रशिक्षित मानव श्रम की मजदूरी लागत का 100 प्रतिशत तथा सामग्री लागत सहित प्रशिक्षित तथा अर्द्ध प्रशिक्षित काम की मजदूरी लागत का 75 प्रतिशत भाग वहन करना था। प्रशिक्षित और अप्रशिक्षित श्रमिकों की मजदूरी तथा सामग्री लागत को भारत सरकार तथा राज्य सरकार के बीच 75:25 के अनुपात में वहन करना था। कार्य की माँग के लिए आवेदन करने की तिथि से 15 दिनों के अन्दर रोजगार मुहैया कराया जाना था जिसके नहीं होने पर राज्य सरकार को निर्धारित दर से बेरोजगारी भत्ता मुहैया कराना था। इस योजना का अतिरिक्त लक्ष्य उत्पादनकारी परिसम्पति का सृजन करना, पर्यावरण की सुरक्षा, ग्रामीण महिलाओं के सशक्तिकरण और सामाजिक समानता को बढ़ावा देना भी था।

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

झारखण्ड में योजना का क्रियान्वयन प्रधान सचिव के पर्यवेक्षण में ग्रामीण विकास विभाग द्वारा कराया जा रहा है। राज्य स्तर पर रोजगार गारंटी आयुक्त (ई.जी.सी.) योजना के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी है। जिला स्तर पर उपायुक्त जिला कार्यक्रम समन्यवक के रूप में नामित, प्रखण्ड स्तर पर प्रखण्ड विकास पदाधिकारी तथा प्रखण्ड योजना पदाधिकारी मुख्य प्रखण्ड कार्यक्रम अधिकारी के रूप में नामित

---

1 देवघर और पुर्वी सिंहभुम जिला को छोड़कर।

2 योजना लागू करने के लिए दिनांक 26 मार्च 2007 को अधिसूचना जारी किया गया था।

3 अधिसूचना संख्या-J-1104/3/2009-नरेगा दिनांक 7 जनवरी 2010 के द्वारा।

तथा ग्राम पंचायत[4] स्तर पर पंचायत सेवक तथा ग्राम रोजगार सेवक योजना के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी बनाए गए थे।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमलोगों ने मनरेगा योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा, यह आकलन करने के लिए की, क्या:

- अधिनियम के लागू करने के लिए ढाँचागत तंत्र उपलब्ध थी और राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त क्षमता निर्माण कार्यवाही अपनाए गए थे;
- विभिन्न स्तरों पर कार्य की संभावित माँग के आकलन और कार्यों की विवरणी तैयार करने के लिए तथा परिप्रेक्ष्य और वार्षिक योजना के निर्माण के लिए अपनाई गई प्रक्रियाएँ पर्याप्त तथा प्रभावकारी थी;
- निधियों की विमुक्ति, लेखांकन और राज्य सरकार द्वारा इसका उपयोग, अधिनियम, दिशा निर्देश तथा नियमों के प्रावधानों के अनुरूप किया गया;
- परिचालन मार्गदर्शिका के अनुरूप परिवारों के पंजीकरण, जॉब कार्डो का आवंटन तथा रोजगार प्रदान करने के लिए एक प्रभावकारी प्रक्रिया उपलब्ध थी;
- निर्धारित मजदूरी दर से लक्षित ग्रामीण समुदाय को 100 दिन का वार्षिक रोजगार देकर आजीविका सुरक्षा सुनिश्चित करने का प्राथमिक लक्ष्य और अधिनियम तथा दिशानिर्देशों के प्रावधानों के अनुसार मांग के अनुरूप रोजगार उपलब्ध नहीं कराए जाने की स्थिति में बेरोजगारी भत्ता उपलब्ध कराए जाने का लक्ष्य प्रभावकारी ढंग से प्राप्त किया गया;
- मनरेगा कार्य उचित ढंग से आयोजित थे और मितव्ययिता, कुशलता तथा प्रभावकारी ढंग से ससमय तथा अधिनियम के अनुसार कार्यान्वित किए गए तथा टिकाऊ संसाधनों का निर्माण तथा अनुरक्षण किया गया;
- ग्रामीण महिलाओं के सशक्तिकरण का अतिरिक्त लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया;
- लक्षित ग्रामीण समुदाय को वहनीय आजीविका तथा समग्र रूप में ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए योजना का अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के साथ सम्पूर्ण समायोजन प्रभावकारी रूप से प्राप्त किया गया;
- विभिन्न स्तरों पर सभी वांछित दस्तावेजों तथा आंकड़ों को अनुरक्षित किया गया था; और
- मनरेगा के प्रभाव का निर्धारण करने के लिए प्रभावकारी तंत्र मौजूद थे।

[4] झारखण्ड राज्य में दिसम्बर 2010 और जनवरी 2011 के बीच ग्राम पचांयत चुनाव संपन्न हुए।

1.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित संसाधनों से अपनाए गए थे:

- नरेगा अधिनियम 2005 तथा उसमें किए गए संशोधन;
- 2007 में झारखण्ड सरकार द्वारा जारी की गई राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की अधिसूचनाएँ(नरेगा योजना, झारखण्ड, 2007) ;
- ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी किया गया परिचालन मार्गदार्शिका, 2008;
- मनरेगा कार्य क्षेत्र मैनुअल ;
- नरेगा वित्तीय नियमावली 2009;
- मस्टर रोल निगरानी मार्गदर्शिका 2006; और
- झारखण्ड वित्त नियमावली 2001, झारखण्ड लोकनिर्माण विभाग/लेखा संहिता 2001 तथा मनरेगा योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011 ।

1.5 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र एवं कार्य प्रणाली

राज्य में वर्ष 2007-12 के बीच की अवधि की मनरेगा योजनाओं के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा, मार्च से अगस्त 2012 के बीच राज्य रोजगार गारंटी आयुक्त के कार्यालय, 24 में से छ:[5] कार्यकारी जिलों/जिला ग्रामीण विकास अभिकरण., चयनित जिलो में से 17 प्रखण्डों[6], 167 ग्राम पंचायतों[7] के दस्तावेजों की नमूना जाँच के द्वारा तथा 1,670 कार्यों[8] के दस्तावेजों की विस्तृत जाँच तथा राज्य के कर्मचारियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन के द्वारा की गई। इसके अलावा इस योजना के 1,670 लाभुकों का साक्षात्कार लिया गया।

1 मार्च 2012 को प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.), झारखण्ड के साथ प्रवेश बैठक की गई जहाँ लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा कार्यप्रणाली की चर्चा की गई। प्रधान सचिव ग्रा.वि.वि. के साथ दिनांक 25 जुलाई 2012 को निकास बैठक की गई जहाँ लेखापरीक्षा परिणाम के साथ लेखापरीक्षा द्वारा की गई अनुशंसाओं की चर्चा की गई। अंकेक्षण अवलोकनों का विस्तृत जवाब राज्य

---

[5] दुमका, गुमला, पलामू, पाकुड़, राँची और पश्चिम सिंहभूम जिला। नमूना जाँच किये गये लाईन विभागो को चुने गये जिलो में सम्मिलित किया गया है।

[6] अंगरा, भरनो, चाईबासा सदर, चान्हो, चैनपुर, चक्रधरपुर, दुमका सदर, गुमला सदर, हिरनपुर, जामा, जरमुण्डी, झींकपानी, कांके, लेस्लीगंज, पाकुड़ सदर, पलामू सदर और सिसई प्रखण्ड चुने गये।

[7] पश्चिम सिंहभूम के झींकपानी प्रखण्ड को छोड़ कर जहाँ सभी सात प्रखण्डों को चुना गया, प्रत्येक प्रखण्ड में 10 ग्राम पंचायत चुने गये।

[8] प्रत्येक ग्राम पंचायत में 10 कार्यों को चुना गया कुल संख्या 1670 हुई।

सरकार से अपेक्षित (मार्च 2013) था। लेखारीक्षा परिणाम आगे के अध्यायों में वर्णित है।

1.6 अंकेक्षण द्वारा बाधाओं का सामना

परिचालन मार्गदर्शिका, 2008 के कंडिका 9.1 के अनुसार लाईन विभाग, जिला, प्रखण्ड एवं ग्राम पंचायत स्तर पर विभिन्न महत्वपूर्ण दस्तावेजों[9] का संधारण किया जाना चाहिए। हालाकि, अंकेक्षण के दौरान यह पाया गया कि कार्यान्वयन अभिकरणो[10] द्वारा दस्तावेजों का संधारण बिल्कुल नहीं किया गया या उचित ढ़ंग से नहीं किया गया था ***(परिशिष्ट 1)***। अत: दस्तावेजों का अप्रर्याप्त संधारण अधिनियम के उद्देश्य के प्रभाव को कम कर दिया जिससे योजनाओं के वास्तविक महत्वपूर्ण निवेश, तरीके, उपज और उनके परिणाम उजागर नहीं हो सके।

[9] आवेदन पत्र की पंजी, जॉब कार्ड पंजी, मस्टर रोल प्राप्ति पंजी, परिसम्पति पंजी, शिकायत पंजी, मासिक आवंटन और उपयोगिता प्रमाण निगरानी पंजी।

[10] गुमला, बी.डी.ओ. चैनपुर, पलामू, चक्रध्रपुर के पंचायत, पश्चिम सिंहभूम का झींकपानी प्रखण्ड, लाईन-विभाग एन.आर.ई.पी. 2, राँची, डी.एफ.ओ.(पूर्वी) प्रमंडल, राँची, डी.एफ.ओ. (एस.एफ.) प्रमंडल राँची, डी.एफ.ओ. (वनरोपण) प्रमंडल राँची, डी.एफ.ओ. (उत्तर) प्रमंडल पलामू, डी.एफ.ओ. (वनरोपण) प्रमंडल, पलामू, कार्यपालक अभियंता, एन.आर.ई.पी.,पलामू, बी.डी.ओ. काँके, बी.डी.ओ. लेस्लीगंज (पलामू), बी.डी.ओ. सिसई (गुमला)।