अध्याय 1

परिचय

1.1 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी एक्ट

ग्रामीण क्षेत्रों में परिवारों की आजीविका सुरक्षा बढ़ाने के लिये भारत सरकार ने राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी एक्ट को अधिनियमित किया (सितम्बर 2005), जो फरवरी 2006 से प्रभाव में आया। एक्ट के अंतर्गत भारत सरकार ने प्रत्येक ग्रामीण परिवार को जिसके वयस्क सदस्य अकुशल कार्य करने के इच्छुक हों, कम से कम 100 दिन की मजदूरी रोजगार (प्रत्येक वित्त वर्ष में) देने की गारंटी दी। सरकार ने इस एक्ट को उत्तर प्रदेश राज्य में तीन चरणों (2005–08) में लागू किया। प्रथम चरण में 22 जिले (फरवरी 2006), द्वितीय चरण में 17 जिले (मई 2007) एवं शेष जिले तीसरे चरण (अप्रैल 2008) में अधिसूचित किये गये। अक्टूबर 2009 में, इस एक्ट का नाम परिवर्तित कर महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी एक्ट (मनरेगा) किया गया।

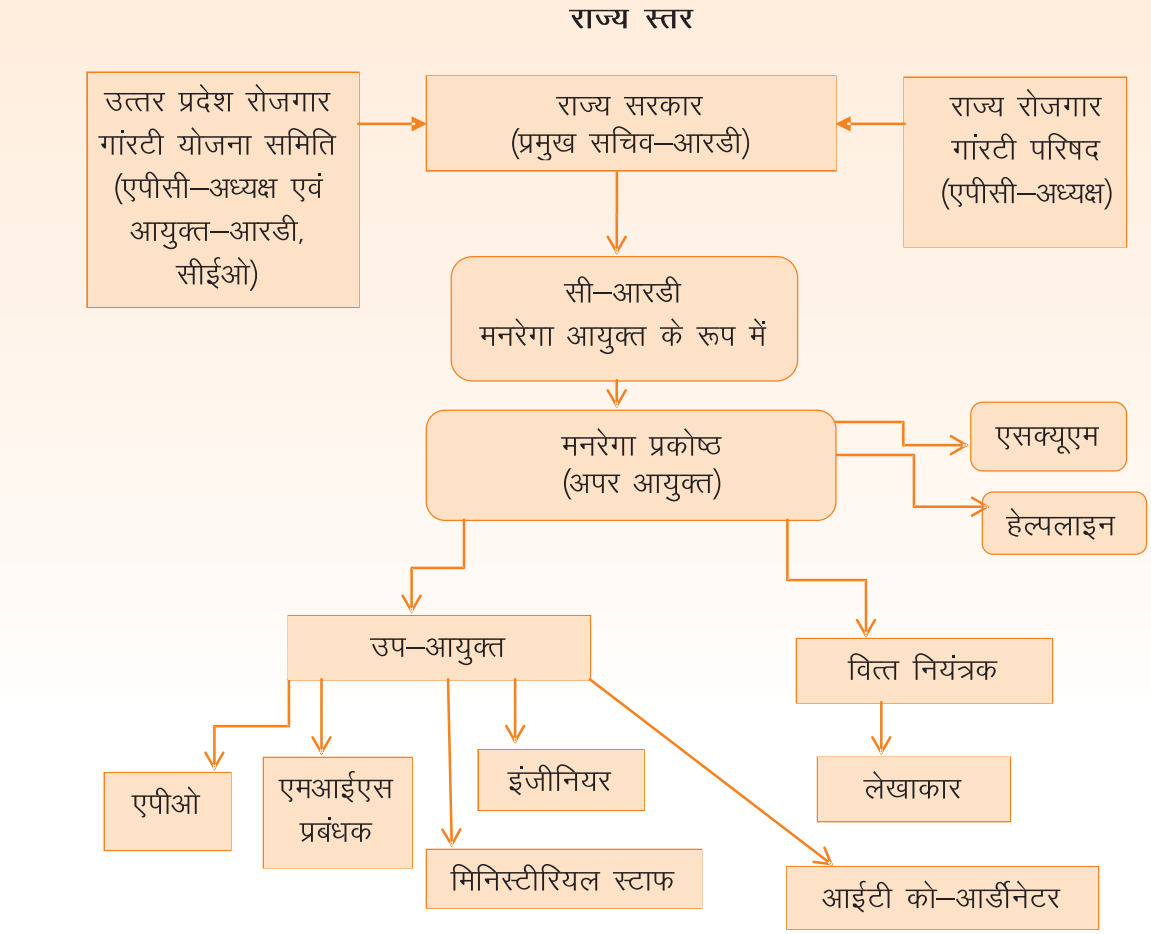
1.2 मनरेगा के उद्देश्य

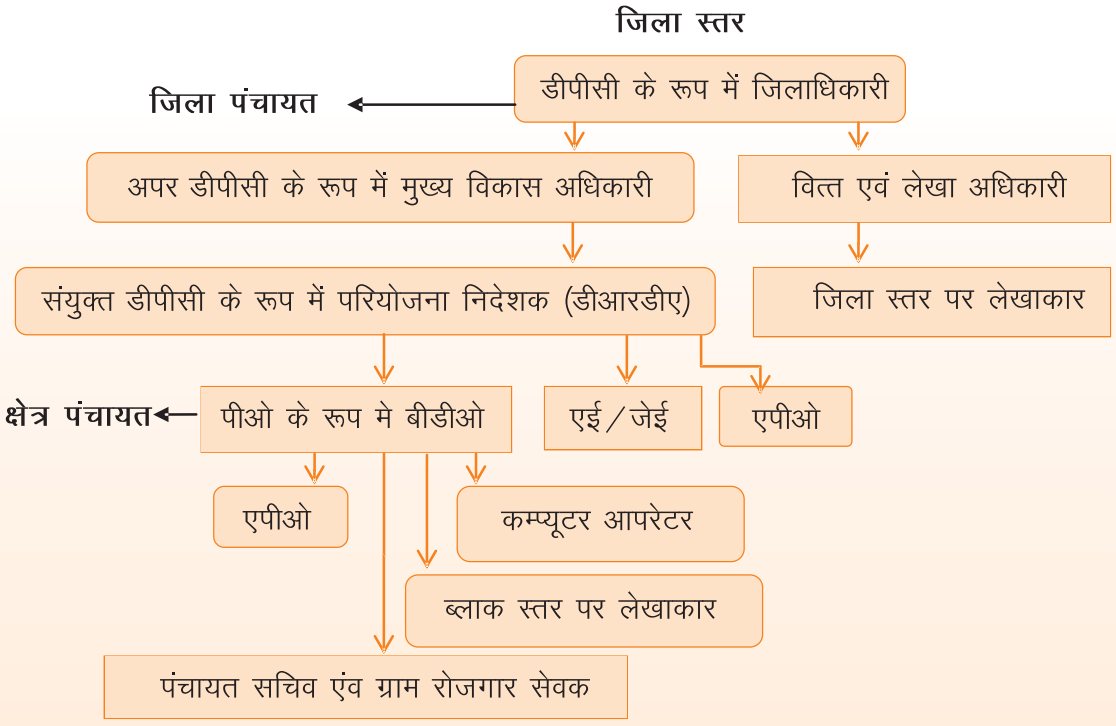
मनरेगा के उद्देश्य थे :

- पात्र समूहों को, जब अन्य रोजगार के अवसर कम अथवा अपर्याप्त हों, रोजगार का साधन उपलब्ध कराकर सशक्त सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था उपलब्ध कराना;
- कार्यों, जिनसे ग्रामीण क्षेत्रों में स्थायी संपत्ति का सृजन और प्राकृतिक संसाधनों को मजबूती प्राप्त हो, के माध्यम से रोजगार उपलब्ध कराकर एक ग्रोथ इंजन के रूप में कार्य करना;
- अधिकार आधारित कानून के माध्यम से ग्रामीण गरीबों को मजबूती प्रदान करना; एवं
- शासकीय सुधार, जो पारदर्शिता एवं जमीनी लोकतंत्र के सिद्धांतों पर आधारित हो, के मॉडल के रूप में व्यवसाय करने के नये तरीकों को लागू कराना।

1.3 संगठनात्मक ढांचा

ग्रामीण विकास विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार, मनरेगा के प्रशासन एवं कार्यान्वयन के लिये जिम्मेदार है। संगठनात्मक ढांचों का योजनागत आरेख नीचे दिया गया है।


राज्य स्तर
उत्तर प्रदेश रोजगार गारंटी योजना समिति (एपीसी–अध्यक्ष एवं आयुक्त–आरडी, सीईओ)
राज्य सरकार (प्रमुख सचिव–आरडी)
राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एपीसी–अध्यक्ष)
सी–आरडी मनरेगा आयुक्त के रूप में
मनरेगा प्रकोष्ठ (अपर आयुक्त)
एसक्यूएम
हेल्पलाइन
उप–आयुक्त
वित्त नियंत्रक
एपीओ
एमआईएस प्रबंधक
इंजीनियर
लेखाकार
मिनिस्टीरियल स्टाफ
आईटी को–आर्डीनेटर


जिला स्तर
जिला पंचायत
डीपीसी के रूप में जिलाधिकारी
अपर डीपीसी के रूप में मुख्य विकास अधिकारी
वित्त एवं लेखा अधिकारी
संयुक्त डीपीसी के रूप में परियोजना निदेशक (डीआरडीए)
जिला स्तर पर लेखाकार
क्षेत्र पंचायत
पीओ के रूप मे बीडीओ
एई/जेई
एपीओ
एपीओ
कम्प्यूटर आपरेटर
ब्लाक स्तर पर लेखाकार
पंचायत सचिव एंव ग्राम रोजगार सेवक

1.4 उत्तर प्रदेश में मनरेगा का भौतिक/वित्तीय निष्पादन

वर्ष 2007–08 से 2011–12 की अवधि में कुल 1.43 करोड़ परिवार पंजीकृत किये गये तथा उन्हें जॉब कार्ड मुहैया कराये गये । इन परिवारों ने योजना के कियान्वयन के विभिन्न वर्षो के दौरान रोजगार की मांग की। समीक्षा अवधि के दौरान, रोजगार की माँग कुल 2.93 करोड़ परिवारों ने की थी, जिनमें से केवल 28.03 लाख परिवारों (9.56 प्रतिशत) को ही पूरे 100 दिन का रोजगार मुहैया कराया गया। तथापि, कुल 2.90 करोड़ परिवारों को रोजगार मुहैया कराया गया एवं 3.61 लाख परिवारों को रोजगार नहीं मिला।

वर्ष 2007–08 से 2011–12 की अवधि में कार्यक्रम लागत ₹ 22,174.34 करोड़ थी जिसमें से मजदूरी, सामग्री एवं प्रशासनिक व्यय क्रमशः ₹ 13,907.85 करोड़ (62.72 प्रतिशत) ₹ 7,476.89 करोड़ (33.72 प्रतिशत) एवं ₹ 789.60 करोड़ (3.56 प्रतिशत) **(परिशिष्ट–I)** थे।

1.5 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों में यह सुनिश्चित करना था कि:

- राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त क्षमता निर्माण के उपाय किये गये है;
- विभिन्न स्तरों पर पर्सपेक्टिव योजना एवं वार्षिक योजना को तैयार करने के लिये प्रभावकारी कदम उठाए गये है;
- एक्ट/नियमों के प्रावधानों के अनुसार निधि जारी की गयी है, लेखा–जोखा रखा गया है एवं उसका उपयोग किया गया है;
- परिवारों के पंजीकरण, जॉब कार्डों के आवंटन, 100 दिन के वार्षिक रोजगार प्रदान करने इत्यादि के लिये प्रभावकारी प्रक्रिया थी;
- कार्य, सुनियोजित, दक्षतापूर्ण एवं प्रभावकारी ढंग से क्रियान्वित किये गये थे, स्थायी सम्पत्तियों के निर्माण एवं रख रखाव आदि किये गये थे;
- अन्य ग्रामीण विकास योजनाओं के साथ प्रभावी अभिसरण था;
- प्रत्येक स्तर पर प्रभावी अनुश्रवण एवं मूल्यांकन था; और
- विभिन्न स्तर पर सभी अभिलेखों का उचित रूप से रखरखाव किया गया था एवं मनरेगा एमआईएस डाटा सही एवं विश्वसनीय थे।

1.6 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा के मापदण्ड थे:

- मनरेगा एक्ट 2005;
- मनरेगा संचालन दिशानिर्देश – 2008;
- समय–समय पर केन्द्र एवं राज्य सरकार द्वारा जारी सुसंगत आदेश; और
- उत्तर प्रदेश रोजगार गारंटी शिकायत निवारण तंत्र नियम, 2009।

1.7 कार्य क्षेत्र एवं कार्यविधि

वर्ष 2007–12 की अवधि में मनरेगा एक्ट से जुड़े अभिलेखों की जांच मार्च 2012 से जून–2012 के दौरान प्रमुख सचिव, ग्रामीण विकास, लखनऊ, मनरेगा प्रकोष्ठ, लखनऊ, राज्य ग्रामीण विकास संस्थान एवं आयुक्त, ग्रामीण रोजगार गारंटी लखनऊ के कार्यालयों में की गयी।

नमूने का चयन, बहुस्तरीय नमूना अभिकल्प जैसे – जिला, ब्लाक, ग्राम पंचायत (जीपी), कार्य एवं लाभार्थी स्तर का प्रयोग करके किया गया था।

नमूना जॉच में 18 जनपदों के जिला पंचायतों (जेडपी), 46 ब्लाकों (इन्ही जिलों में से) की क्षेत्र पंचायतों (केपी), 460 ग्राम पंचायतों (इन्हीं ब्लाकों में से), इन्हीं ग्राम पंचायतों में 4453 कार्यो एवं प्रत्येक चयनित जनपद से दो लाइन विभागों के अभिलेखों की जॉच लेखा परीक्षा में की गयी। इसके अतिरिक्त 4600 लाभार्थियों का साक्षात्कार भी किया गया। चयनित जनपदों, ब्लाकों तथा ग्राम पंचायतों के नाम संलग्न हैं (**परिशिष्ट II**)।

परिचयात्मक बैठक का आयोजन 2 मई 2012 को प्रमुख सचिव, ग्रामीण विकास, उत्तर प्रदेश सरकार, लखनऊ के साथ आयोजित की गई। बैठक में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मापदण्डों, क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की चर्चा की गई। समापन बैठक का आयोजन भी प्रमुख सचिव, ग्रामीण विकास के साथ 12 जनवरी 2013 को किया गया, जिसमें लेखा परीक्षा निष्कर्ष पर चर्चा की गई। चर्चा के परिणाम के साथ ही साथ राज्य सरकार के उत्तर को यथा आवश्यक उचित रूप से समाहित किया गया है।

1.8 लेखापरीक्षा में बाधायें

लेखा परीक्षा, राज्य सरकार द्वारा अभिलेखों/प्रतिक्रियाओं को उपलब्ध कराने में विलम्ब के कारण बाधित हुयी। राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा परिणाम की प्राप्ति एवं उत्तर प्रस्तुत करने के लिये नोडल अधिकारी नामित नहीं किया, यद्यपि परिचयात्मक बैठक में आश्वासन दिया गया था। कई अवसरों पर लेखा परीक्षा के समापन के दिन सूचनाएं प्रस्तुत की गयीं। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा द्वारा ऐसे अभिलेखों की प्रमाणिकता एवं सत्यता की जाँच नहीं की जा सकी। कुछ सूचनाएं अभी तक लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गयी। विवरण **परिशिष्ट–III** में संलग्न है। उक्त सभी ने लेखापरीक्षा के सम्पादन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।

1.9 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा, राज्य सरकार तथा उसके कर्मचारियों द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा में उपलब्ध कराये गये सहयोग एवं योगदान की अभिस्वीकृति करता है।