

अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली

संचालन दिशा—निर्देशों के अध्याय—10 में प्रत्येक स्तर के लिए अनुश्रवण निर्धारित किया गया है। ग्राम पंचायतों को, कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा निष्पादित कार्यों एवं क्षेत्र पंचायतों को परिवारों का पंजीकरण, जाब कार्ड जारी करने आदि का अनुश्रवण करना था। जबकि समस्त गतिविधियों का अनुश्रवण जिला स्तर के कार्याधिकारियों को करना था। राज्य सरकार को मजदूरी के समय से भुगतान, बेरोजगारी भत्तों के समय पर भुगतान, शिकायतों के निवारण आदि का अनुश्रवण करना था। केन्द्रीय रोजगार गारण्टी परिषद् को अंतरिक एवं बाह्य अनुश्रवण प्रणाली के माध्यम से अनुश्रवण तंत्र विकसित करना था।

9.1 अनुश्रवण हेतु यन्त्र

एकट एवं संचालनात्मक दिशा—निर्देशों में अनुश्रवण की विभिन्न प्रणालियों यथा—सर्तकता एवं अनुश्रवण समिति, जिला गुणवत्ता मॉनीटर्स, राज्य गुणवत्ता मॉनीटर्स एवं राष्ट्रीय स्तर के मॉनीटर्स का प्राविधान किया गया था। इसके अतिरिक्त, राज्य रोजगार गारण्टी परिषद के सदस्य, ग्राम्य विकास विभाग, उत्तर प्रदेश ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना समिति के मुख्य अधिशासी अधिकारी को भी योजना का अनुश्रवण करना था। ग्राम सभा द्वारा की जाने वाली सामाजिक लेखापरीक्षा, योजना का सार्वजनिक अनुश्रवण सुनिश्चित करने की दृष्टि से एक अन्तर्निर्मित प्रणाली है। अनुश्रवण के विभिन्न मुद्दों पर लेखापरीक्षा प्रेक्षणों की चर्चा आगामी प्रस्तरों में की गई है।

9.1.1 सर्तकता एवं अनुश्रवण समिति

दिशा—निर्देशों के प्रस्तर संख्या 10.1.2 के अनुसार, एक स्थानीय सर्तकता एवं अनुश्रवण समिति, जिसमें ग्राम सभा द्वारा चयनित नौ सदस्य हों, की स्थापना प्रत्येक पंचायत में होनी थी जिससे कि ग्राम पंचायतों में निष्पादित कार्यों का अनुश्रवण एवं परियोजना की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षा हो सके। ग्राम पंचायत/कार्यान्वयन अभिकरणों को कार्यों के बारे में, उनको पूर्ण करने के बारे में, उनको पूर्ण करने के लिए समयसीमा, गुणवत्ता के मानकों आदि के बारे में सर्तकता एवं अनुश्रवण समिति को संसूचित करना था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच की 460 ग्राम पंचायत में से 57 ग्राम पंचायतों में सर्तकता एवं अनुश्रवण समितियों का गठन नहीं किया गया था। अग्रेतर, अवशेष 403 के सापेक्ष 30 ग्राम पंचायतों में जहाँ सर्तकता एवं अनुश्रवण समितियों का गठन किया गया था, वहाँ भी समिति को कार्यों के बारे में, समय सीमा, गुणवत्ता के मानकों आदि से अवगत नहीं कराया गया था।

राज्य सरकार ने बताया (जनवरी 2013) कि समिति गठित करने हेतु अलग से स्थापित सामाजिक लेखापरीक्षा निदेशालय भी सर्तकता एवं अनुश्रवण समिति के सदस्यों को प्रशिक्षित करने के लिए कार्यवाई करेगा।

9.1.2 जिला/राज्य गुणवत्ता मॉनीटर्स

राज्य में जिला गुणवत्ता मॉनीटर्स की नियुक्ति नहीं की गयी थी। प्रारंभ में, राज्य गुणवत्ता मॉनीटर्स (एसक्यूएम) अलग से नियुक्त करने के बजाय राज्य सरकार ने फरवरी 2006 में छः राज्य स्तर के संस्थानों के निदेशकों एवं गैर सरकारी संगठनों को राज्य गुणवत्ता मॉनीटर्स नामित किया। यद्यपि, उनके द्वारा कोई प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं

किया गया। शासन द्वारा दिसम्बर 2008 में 10 राज्य गुणवत्ता मॉनीटर्स सूचीबद्ध किए गए जिनके द्वारा वर्ष 2009–10 में 26, 2010–11 में 16 एवं 2011–12 में एक निरीक्षण किये गये थे। मनरेगा के विस्तार को देखते हुए किये गये निरीक्षण अपर्याप्त थे। पुनः, राज्य सरकार द्वारा राज्य गुणवत्ता मॉनीटर्स की दक्षता एवं नियुक्ति की समीक्षा/उनका मूल्यांकन कभी नहीं किया गया एवं उनके दौरे के कार्यक्रमों को कभी भी सम्बन्धित कार्मिकों द्वारा परिचालित नहीं किया गया। यह सभी कमजोर अनुश्रवण को दर्शाता था।

शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि निरीक्षण के लिए तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ के कर्मियों की संलग्नता के पश्चात् जिला गुणवत्ता मॉनीटर्स की आवश्यकता नहीं थी। दिशा—निर्देशों में इंगित आवश्यकताओं के परिप्रेक्ष्य में उत्तर न्यायसंगत नहीं था।

9.1.3 राज्य रोजगार गारण्टी परिषद द्वारा अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

अधिनियम की धारा 12 के अधीन राज्य रोजगार गारन्टी परिषद के कर्तव्यों में राज्य सरकार को सलाह देना, वरीयता वाले कार्यों का निर्धारण करना, अनुश्रवण करना, शिकायत निवारण प्रणाली की समय—समय पर समीक्षा करना, एकट एवं योजना से संबंधित सूचनाओं के प्रसार को बढ़ावा देना, एकट का क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण करना तथा शासन द्वारा राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत करने हेतु वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना सम्मिलित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य रोजगार गारन्टी परिषद ने अपनी बैठकों में समय—समय पर विभिन्न प्रकार के वित्तीय एवं प्रशासनिक अनुमोदन दिए परन्तु कभी भी वरीयता वाले कार्यों की सूची तैयार नहीं की। अग्रेतर, योजना के कार्यान्वयन के लिए राज्य रोजगार गारन्टी परिषद द्वारा अनुमोदित नियमों को न तो अधिसूचित किया गया और न ही वर्ष 2010 तक जनमानस में सूचनाओं के प्रसार के लिए संसाधन सामग्री/दिशा निर्देश प्रकाशित किये गये। योजना के लागू होने के पश्चात् से योजना के कार्यान्वयन पर वार्षिक प्रतिवेदन भी राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किये जाने हेतु, तैयार नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, राज्य रोजगार गारन्टी परिषद ने न तो योजना का मूल्यांकन किया और न ही इसके लिए मूल्यांकन प्रणाली विकसित की। परिणामतः वह योजना बनाने तथा अनुश्रवण आदि के परिणामों¹ और उनके लिए नई पद्धतियों पर प्रकाश नहीं डाल सका।

उत्तर में, शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि राज्य रोजगार गारन्टी परिषद द्वारा नियमित अनुश्रवण किया जा रहा था। जबकि अनुश्रवण से संबंधित वार्षिक प्रतिवेदन कभी भी राज्य विधायिका के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया।

राज्य रोजगार गारन्टी परिषद द्वारा योजना के मूल्यांकन विषयक कोई उत्तर नहीं दिया गया था। इस प्रकार राज्य रोजगार गारन्टी परिषद द्वारा शायद ही कोई अनुश्रवण एवं मूल्यांकन किया गया था।

9.1.4 कार्य के भौतिक सत्यापन द्वारा अनुश्रवण

दिशा—निर्देशों में प्रत्येक स्तर के कार्मिकों द्वारा कार्यों के निरीक्षण निर्धारित² हैं। जबकि, लेखापरीक्षा में हमने पाया कि ऐसे किसी भी अभिलेखों का रख—रखाव नहीं किया

¹ मासिक प्रगति आख्याओं में कार्यों की भौतिक प्रगति रिपोर्ट की गयी थी।

² क्षेत्र पंचायत स्तर पर शत प्रतिशत कार्यों का, जिला स्तर पर 10 प्रतिशत कार्यों का, राज्य स्तर पर 2 प्रतिशत कार्यों का।

गया/अभिलेखों को लेखापरीक्षा को नहीं दिखाया गया जिससे यह ज्ञात हो सके कि कार्यान्वयन प्राधिकारियों द्वारा निर्धारित निरीक्षण किये गये थे।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि अनुश्रवण एवं भौतिक सत्यापन किया जा रहा था। हांलाकि, निर्धारित मानक के अनुसार निरीक्षणों की उपलब्धि के बारे में कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया। इस प्रकार यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि कार्यों के लिए निर्धारित मानदण्डों का पालन नहीं किया जा रहा था।

9.2 गैर सरकारी संगठनों को अनियमित भुगतान

दिशा—निर्देशों में मनरेगा के अंतर्गत अनुश्रवण कार्य के लिए गैर सरकारी संगठनों की सम्बद्धता निर्धारित नहीं थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2008–11 के दौरान बुन्देलखण्ड³ एवं विन्ध्याचल⁴ क्षेत्र में वृक्षारोपण कार्यों के अनुश्रवण के लिए तृतीय पक्ष जिसमें 11 एनजीओ/सीएसओ⁵ थे, को सम्बद्ध⁶ किया गया था। इन संगठनों को वर्ष 2008–11 के दौरान वृक्षारोपण हेतु आयोजित⁷ विशेष वृक्षारोपण अभियान के अंतर्गत ₹ 100 प्रति हेक्टेयर⁸ की दर से ₹ 68.81 लाख⁹ का भुगतान किया गया था। गैर सरकारी संगठनों को दिये गये अनुश्रवण कार्य, रोजगार उपलब्ध कराने एवं सत्यापन योग्य नहीं थे क्योंकि साप्ताहिक प्रगति प्रतिवेदन, लेखापरीक्षा में मांगे जाने पर भी प्रस्तुत नहीं किये गये। गैर सरकारी संगठनों की पहचान एवं उनके नामांकन से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा में उपलब्ध नहीं कराये गये। जबकि एक गैर सरकारी संगठन (बुन्देलखण्ड सेवा संस्थान) की पहचान से संबंधित लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये। अभिलेख में देखा गया कि राज्य रोजगार गारन्टी परिषद के एक सदस्य गैर सरकारी संगठन के प्रभारी मंत्री एवं कार्यक्रम संयोजक थे। इस प्रकार, अनुश्रवण कार्य में गैर सरकारी संगठनों की अनधिकृत सम्बद्धता के कारण ₹ 69 लाख का अनियमित व्यय हुआ। अग्रेतर, कार्य सत्यापन योग्य न होने से कपटपूर्ण भुगतान किए जाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि मनरेगा के प्रशासनिक व्यय से बुन्देलखण्ड एवं विन्ध्याचल क्षेत्रों में वृक्षारोपण कार्यों के अंतर्गत सृजित सम्पत्तियों के अनुश्रवण पर व्यय किया जाना कोई अनियमितता नहीं है।

उत्तर तथ्यात्मक रूप से सही नहीं था क्योंकि प्रशासनिक व्यय की अनुमन्य सीमा अधिकतम थी एवं तृतीय पक्ष के संविदात्मक अनुश्रवण का कार्य प्रशासनिक व्यय से किये जाने वाले अनुमन्य कार्यों में शामिल नहीं था।

समापन गोष्ठी में, प्रमुख सचिव द्वारा लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को सैधान्तिक रूप से स्वीकार किया गया तथा इस संबंध में राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार को भेजे गये पत्र की प्रति प्रस्तुत करने का आश्वासन दिया गया।

तथापि, लेखापरीक्षा में उक्त की प्रति प्रतीक्षित थी (मार्च 2013)।

³ बॉदा, चित्रकूट, हमीरपुर, झौसी, जालौन और महोबा।

⁴ इलाहाबाद, चन्दौली, मिर्जापुर, सोनभद्र।

⁵ बुन्देलखण्ड सेवा संस्थान, डेवलपमेन्ट एल्टरनेटिव, परमार्थ समाज सेवा संस्थान, कृष्णार्पित सेवाश्रम, परमलाल सेवा समिति, स्वर्यसेवी महिला संघ, वनांगना, युवक मंगल दल, आर्थिक अनुसंधान, आशा और साइंस सेन्टर।

⁶ गैर सरकारी संगठनों को नामित किया गया और वह विशिष्ट चयन प्रक्रिया पर आधारित नहीं था।

⁷ शासनादेश दिनांक 1 जुलाई 2008, 27 फरवरी 2009 और 17 मार्च 2010

⁸ आयुक्त मनरेगा के आदेश दिनांक 2 जुलाई 2009

⁹ वर्ष 2008–09 में किये गये भुगतान सम्प्रेक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

9.3 सामाजिक लेखापरीक्षा

निरंतर सार्वजनिक सतर्कता हेतु एक तंत्र के रूप में कार्य करने के लिए मनरेगा के अधीन सामाजिक लेखापरीक्षा को अनुश्रवण का केन्द्र बनाया गया था। सामाजिक लेखापरीक्षा का उद्देश्य, परियोजनाओं, नियमों एवं नीतियों के कार्यान्वयन में सार्वजनिक जवाबदेही सुनिश्चित करना था। संचालन दिशा—निर्देशों के अध्याय 12 के अनुसार ग्राम सभा द्वारा निष्पादित समस्त कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा वर्ष में कम से कम दो बार करनी है तथा उसकी तिथि, समय एवं मुद्रे आदि के बारे में व्यापक जन प्रचार करना भी सम्मिलित है। सामाजिक लेखापरीक्षा में समस्त अभिलेख उपलब्ध कराने थे। अग्रेतर, सामाजिक लेखापरीक्षा को बढ़ावा देने के लिए राज्य सरकार को सामाजिक लेखापरीक्षा समिति गठित करने की आवश्यकता थी। सामाजिक लेखापरीक्षा पर हुई राष्ट्रीय कार्यशाला में यह निर्णय (नवम्बर 2011) लिया गया था कि राज्य सरकार प्रायोगिक आधार पर कुछ चयनित ब्लाकों में सामाजिक लेखापरीक्षा की शुरुआत करे और निदेशक (सामाजिक लेखापरीक्षा) नियुक्त करे तथा राज्य सामाजिक सम्प्रेक्षण इकाई की स्थापना एवं कर्मचारियों की नियुक्तियों से संबंधित प्रस्ताव दिसम्बर 2011 तक प्रेषित करें।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जॉच के 460 ग्राम पंचायतों में से 258 ग्राम पंचायतों में सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं की गयी थी। नमूना जॉच के 18 जनपदों में से 14 जनपदों में सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की जॉच के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ का गठन नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने राज्य में सामाजिक लेखापरीक्षा को बढ़ावा देने के लिए मार्च 2012 में एक निदेशक (सामाजिक लेखापरीक्षा) नियुक्त किया। हालांकि, मार्च 2012 तक सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए प्रायोगिक आधार पर कोई ब्लाक चयनित नहीं किया गया था। इस प्रकार सामाजिक लेखापरीक्षा से जनता के प्रति जवाबदेही सुनिश्चित नहीं हो पायी।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि प्रायोगिक आधार पर सामाजिक लेखापरीक्षा अब सीतापुर एवं हरदोई जनपदों में प्रारम्भ हो गया है। जबकि, उत्तर के समर्थन में कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

9.4 शिकायतों का निवारण

राज्य सरकार ने 'उत्तर प्रदेश रोजगार गारण्टी शिकायत निवारण प्रणाली नियम 2009' प्रतिपादित किया (मई 2009) जिसके अनुसार परिवादों/शिकायतों के निवारण के लिए कार्यक्रम अधिकारी उत्तरदायी थे। ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा अनुबद्ध (नवम्बर 2007) किया गया कि शिकायत निवारण प्रणाली विकसित करते समय लिखित या मौखिक रूप से शिकायत दर्ज करने के उपाय तथा टोल फ्री सहायता सेवा शुरू करने पर भी आवश्यक विचार किया जाए। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य स्तर पर हेल्पलाइन के माध्यम से शिकायतों दर्ज करायी गयीं, फिर भी, मार्च 2012 के अन्त तक 3,451 शिकायतों का निस्तारण शेष था। अग्रेतर, अन्य विभिन्न माध्यमों से प्राप्त 1,398 शिकायतों निस्तारण के लिए लम्बित थीं। इन शिकायतों के निस्तारण/जांच के लिए कोई समय सीमा विस्तार नहीं लिया गया था यद्यपि नियमों में समय सीमा विस्तार प्रावधानित था।

शासन ने (जनवरी 2013) शिकायतों के लम्बित होने के बारे में कोई उत्तर नहीं दिया। हांलांकि, यह बताया गया कि जनपदों में शिकायत पंजिकाओं का रख-रखाव किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नमूना जॉच में जनपदों की लेखापरीक्षा के दौरान पंजिकाओं को नहीं दिखाया गया था।

9.5 मनरेगा के अंतर्गत भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) का उपयोग

ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा मनरेगा के अंतर्गत भौगोलिक सूचना प्रणाली का उपयोग करने के लिए विशेषज्ञ वर्ग की स्थापना (अक्टूबर 2010) की गयी थी। भौगोलिक सूचना प्रणाली की सहायता से राज्य, विकेन्द्रीकृत नियोजन, श्रम बजट तैयार करना, कार्यक्रमों का क्रियान्वयन तथा सम्पत्ति का अनुश्रवण एवं मूल्यांकन आदि विशेष रूप से कर सकते हैं। यद्यपि ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा भौगोलिक सूचना प्रणाली पर फरवरी 2010 में दिशा-निर्देश/अनुदेश अग्रसारित किए गए फिर भी राज्य सरकार द्वारा इस पर कार्यवाई (मार्च 2012) नहीं की गई थी।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि प्रत्येक जनपद के एक ब्लाक का वेब आधारित मानचित्र भौगोलिक सूचना प्रणाली पर अपलोड कर दिया गया है। तथापि, अपलोडिंग की तिथि को उत्तर में नहीं बताया गया। इस प्रकार राज्य में भौगोलिक सूचना प्रणाली पर कार्य पर्याप्त पैमाने पर अभी तक प्रारंभ नहीं हुआ।

9.6 पारदर्शिता

मनरेगा वर्णित करता है कि सूचना का अधिकार अधिनियम उससे संबंधित समस्त मुद्दों पर लागू होता है। सूचना के लिए किया गया आवेदन किसी भी स्थिति में निरस्त नहीं किया जाना चाहिये। जबकि लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि चार जनपदों¹⁰ में जनसूचना प्रकरणों के निस्तारण हेतु जनसूचना अधिकारी ही नियुक्त नहीं किए गए थे। अग्रेतर संज्ञान में आया कि:

- चार जनपदों¹¹ में, जनसूचना अधिकार संबंधित आवेदनों की प्राप्ति एवं निस्तारण से संबंधित/संदर्भित अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया गया एवं आवेदनों के निस्तारण में समय सीमा के अनुपालन को सुनिश्चित नहीं किया गया।
- 18 जनपदों की 460 ग्राम पंचायतों की नमूना जॉच में पाया गया कि मुरादाबाद और बलरामपुर जनपदों के 17 ग्राम पंचायतों में सार्वजनिक निरीक्षण के लिए ग्राम पंचायत के संबंधित कार्यालयों में मस्टर रोलों की प्रतियाँ नहीं रखी गयी थीं।
- नमूना जॉच के सभी जनपद, सिटीजन चार्टर के अस्तित्व से भी अनजान थे यद्यपि यह राज्य द्वारा विकसित किया गया था।
- ग्राम पंचायतों के परिसरों में मनरेगा खाते की संख्या प्रदर्शित नहीं की गयी थी तथा स्थानीय कार्यों, सूजित रोजगार एवं निधि उपलब्धता से संबंधित रिपोर्ट भी ग्राम पंचायत परिसर में चर्चा नहीं की गयी थी।

शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि जिला ग्राम्य विकास अभिकरण के जनसूचना अधिकारी मनरेगा के जनसूचना अधिकारी के रूप में भी कार्य कर रहे हैं। बरेली जनपद में, शिकायतकर्ताओं द्वारा आवेदन शुल्क का भुगतान न किये जाने के कारण शिकायतें

¹⁰ चित्रकूट, कुशीनगर, गाजियाबाद और रामपुर

¹¹ बरेली, मुरादाबाद, सुल्तानपुर और उन्नाव

लम्बित थीं। अभिलेखों को सुरक्षित रखने हेतु ग्राम पंचायतों को निर्देश निर्गत कर दिये गये हैं। सिटीजन चार्टर वेबसाइट पर अपलोड कर दिया गया है।

उत्तर इस आधार पर स्वीकार्य नहीं था कि अभिलेखों का रख—रखाव एवं सिटीजन चार्टर के संबंध में सार्वजनिक जागरूकता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

9.7 निष्कर्ष

पूर्ववर्ती प्रस्तरों से यह विदित है कि प्रक्रियाओं एवं मनरेगा के अंतर्गत कराये गये कार्यों का अनुश्रवण अपर्याप्त था। ग्राम स्तर (वीएमसी) से राज्य स्तर तक (एसईजीसी), अनुश्रवण एक उपेक्षित क्षेत्र था। राज्य सरकार द्वारा गैर सरकारी संगठनों को अनियमित रूप से कार्यों के अनुश्रवण करने हेतु भुगतान किए गये थे एवं अनुश्रवण प्रतिवेदन भी प्रस्तुत नहीं किए गये थे। शिकायत निवारण प्रणाली अप्रभावी थी क्योंकि हजारों शिकायतें निस्तारण हेतु लम्बित थीं। राज्य भी, योजना के कार्यान्वयन के अनुश्रवण में सहयोगी भौगोलिक सूचना प्रणाली जैसी आधुनिक तकनीकी के प्रयोग में पिछड़ रहा था।

9.8 संस्तुतियाँ

- शासन को गांवों में सतर्कता एवं अनुश्रवण समिति का गठन एवं जिला गुणवत्ता मॉनीटर्स की नियुक्त करनी चाहिये।
- राज्य रोजगार गारन्टी परिषद को मूल्यांकन मापदण्डों की रूपरेखा तैयार करनी चाहिये।
- प्रावधानित सामाजिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित की जानी चाहिये।