

अध्याय 11

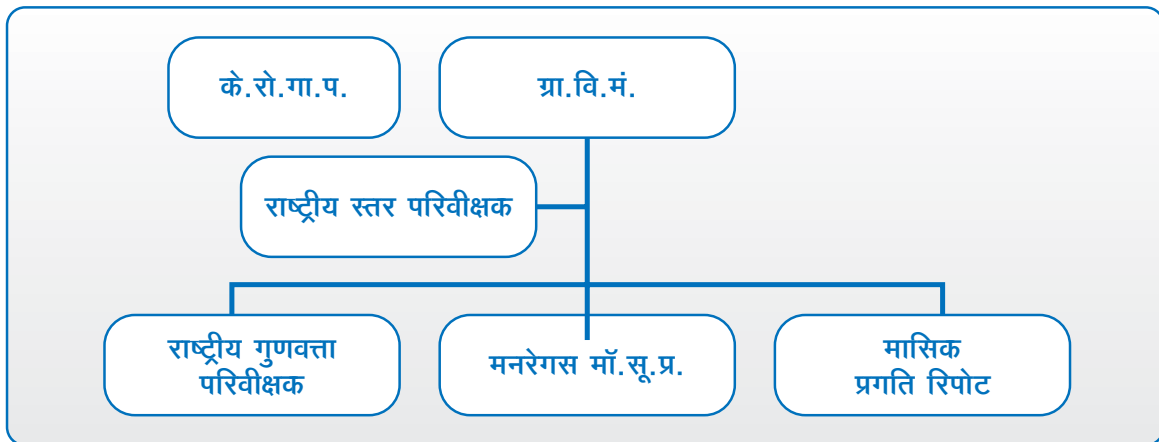
मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन क्रियाविधि

11.1 मानीटरिंग तथा मूल्यांकन ढांचा

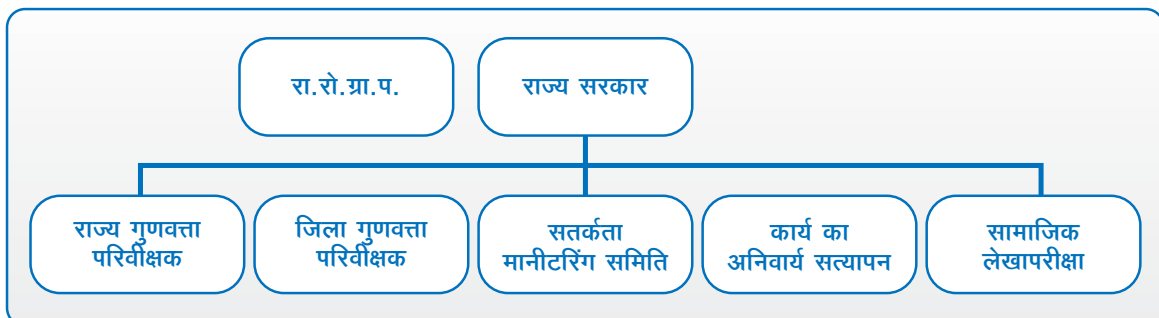
दो लाख ग्रा.पं. में मनरेगस के कार्यान्वयन के साथ पूरे देश में इसके कार्यान्वयन में शामिल निधियों की पर्याप्त राशि योजना की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन को चुनौतीपूर्ण बनाती है। इसलिए योजना की एक संतुलित एवं प्रभावी मॉनीटरिंग, मूल्यांकन एवं समीक्षा क्रियाविधि होना अत्यावश्यक था। इसके अतिरिक्त, विभिन्न पणधारियों द्वारा कार्यक्रम के निष्पादन में जवाबदेही तथा पारदर्शिता हेतु बड़ी हुई मांग है।

अधिनियम तथा परिचालनात्मक दिशानिर्देश योजना के सभी स्तरों पर आंतरिक तथा बाह्य मॉनीटरिंग क्रियाविधियों की एक बहुशाखादार तथा विस्तृत प्रणाली की अभिकल्पना करते हैं। केन्द्र तथा राज्य स्तर पर मॉनीटरिंग क्रियाविधि को नीचे चार्ट-10 तथा 11 में अंकित किया गया है:

चार्ट-10: केन्द्र स्तर पर मॉनीटरिंग ढांचा



चार्ट-11: राज्य स्तर पर मॉनीटरिंग ढांचा



योजना के अंतर्गत मॉनीटरिंग, मूल्यांकन तथा समीक्षा से संबंधित लेखापरीक्षा निकार्डों पर नीचे चर्चा की गई है

11.2 केन्द्रीय मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन

11.2.1 केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद (के.रो.गा.प.)

अधिनियम की धारा 10(1) में केन्द्र सरकार को केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद (के.रो.गा.प.) स्थापित करना अपेक्षित है। के.रो.गा.प. की भूमिका अधिनियम के कार्यान्वयन को मॉनीटर करने की होगी तथा योजना को सुधारने हेतु मंत्रालय को दिशाएं बताएगी। तदनुसार, मंत्रालय ने सितम्बर 2006 में के.रो.गा.प. की स्थापना को अधिसूचित किया।

के.रो.गा.प. केन्द्रीय ग्रामीण विकास मंत्री की अध्यक्षता के अंतर्गत कार्य करती है। इसमें भा.स. का संयुक्त सचिव या उपर के पद के 12 सरकारी सदस्य, राज्य सरकार के सचिव के पद के छः राज्य प्रतिनिधित्व तथा पंचायती राज संस्थानों, श्रमिक संगठनों तथा अहित समूहों का प्रतिनिधित्व कर रहे 15 तक गैर-सरकारी सदस्य शामिल हैं। के.रो.गा.प. के मुख्य कार्यों को नीचे बाक्स में सारांश दिया गया है

अधिनियम के अनुसार के.रो.गा.प. के कार्य:

- (क) एक केन्द्रीय मूल्यांकन तथा मॉनीटरिंग प्रणाली स्थापित करना;
- (ख) अधिनियम के कार्यान्वयन से संबंधित सभी मामलों पर केन्द्र सरकार को सलाह देना;
- (ग) समय-समय पर मॉनीटरिंग तथा निवारक क्रियाविधि की समीक्षा करना तथा अपेक्षित सुधारों की सिफारिश करना;
- (घ) अधिनियम के अंतर्गत योजनाओं के संबंध में सूचना के विस्तृत संभव प्रसार को उन्नत करना;
- (ङ) अधिनियम के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग;
- (च) अधिनियम के कार्यान्वयन पर केन्द्र सरकार द्वारा संसद के पटल पर प्रस्तुत की जाने वाले वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना; तथा
- (छ) केन्द्र सरकार द्वारा सौंपे गए अन्य कर्तव्य अथवा कार्य।

आगे अधिनियम प्रावधान करता है कि केन्द्रीय परिषद को इस अधिनियम के अंतर्गत तैयार विभिन्न योजनाओं का मूल्यांकन करने का प्राधिकार होना चाहिए तथा इस उद्देश्य हेतु ग्रामीण अर्थव्यवस्था एवं योजना के कार्यान्वयन से संबंधित सांख्यिकियाँ एकत्रित करे।

अधिनियम की धारा 11 के अंतर्गत के.रो.गा.प. को एक केन्द्रीय मूल्यांकन तथा मॉनीटरिंग प्रणाली स्थापित करना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि पिछले छः वर्षों हेतु के.रो.गा.प. की बैठकें केन्द्रीय परिषद नियमावली, 2006 के अनुसार की गई थीं फिर भी परिषद द्वारा एक केन्द्रीय मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन प्रणाली स्थापित करने हेतु कोई प्रयास नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने बताया कि केन्द्र स्तर पर मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन, वेब आधारित प्रबंधन सूचना प्रणाली तथा राष्ट्रीय सांस्थानिक नेटवर्क जिसमें आई.आई.टी., आई.आई.एम., कृषि विश्वविद्यालय, एन.आई.आई.टी., आई.सी.एस.एस.आर. तथा संबंधित संस्थान आदि शामिल हैं, द्वारा किए गए नियमित मूल्यांकन अध्ययनों के माध्यम से किया जा रहा था। मंत्रालय ने राज्यों/सं.शा.क्षे. द्वारा पी.आर.सी. बैठकों, क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों के दौरान तथा क्षेत्र अधिकारियों के दौरों के माध्यम से वेब आधारित मॉनीटरिंग सूचना प्रणाली पर डाले गए डाटा को दृढ़ता से मॉनीटर किया था तथा आगे, कार्य को मॉनीटर करने हेतु फील्ड दौरों के बाद विभिन्न संस्थानों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों को के.रो.गा.प. के सदस्यों के बीच बाँटा गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अधिनियम के.रो.गा.प. को एक अलग निकाय के रूप में पंजीकृत करता है तथा परिषद को एक निजी मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन क्रियाविधि स्थापित करने हेतु अपेक्षित करता है। वर्तमान अभ्यास अधिनियम के अंतर्गत अभिकल्पित क्रियाविधि की प्रतिस्थायी नहीं हो सकती।

यह भी पाया गया था कि जहाँ तक योजना की मॉनीटरिंग का संबंध था परिषद ने बहुत ही सीमित भूमिका निभाई। परिषद के सदस्यों ने निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत अवधि के दौरान छः राज्यों अर्थात् उत्तर प्रदेश (4), गुजरात (3), मध्य प्रदेश (2), ओडिशा (2), कर्नाटक (1) तथा राजस्थान (1) में कुल 13 फील्ड दौर किए। ब्यौरे **अनुबंध-11क** में दिए गए हैं।

परिषद के सदस्यों द्वारा फील्ड दौरों से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा ने निम्नलिखित कमियाँ प्रकट कीं:-

1. कुल 13 दौरों (2010-11 के दौरान तीन दौर तथा 2009-10 के दौरान 10) में से केवल दो राज्य सरकारों अर्थात् उत्तर प्रदेश (महोबा) तथा गुजरात (दाहोद) से अक्टूबर 2012 को कार्यवाही रिपोर्ट प्राप्त की गई थी। यह इस तथ्य के बावजूद था कि सदस्यों ने अपनी फील्ड रिपोर्टों में अन्य गम्भीर अनियमितताओं के बीच संदिग्ध गबन के मामले इंगित किए। यह परिषद द्वारा अप्रभावी अनुसरण को दर्शाता है।
2. लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रक्रिया में मनमानी तरीके से तथा के.रो.गा.प. के कार्य के लिए सदस्यों द्वारा किए जाने वाले फील्ड दौरों हेतु राज्य के चयन, के लिए कोई परिभाषित कार्यप्रणाली अपनाई नहीं गई थी। परिषद ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के अपने उत्तर (मई 2012) में स्वीकार किया कि के.रो.गा.प. के सदस्यों के राज्यों के दौरों हेतु एक कार्यप्रणाली निर्धारित करने की आवश्यकता महसूस हुई थी। जैसा कि किए गए 13 फील्ड दौरों के विश्लेषण से सुस्पष्ट था कि सदस्य बार-बार विशेष राज्यों के दौरे कर रहे थे।
3. राज्य सरकारों द्वारा दौरों की रिपोर्टें अथवा इन दौरों पर कार्यवाही रिपोर्टों को आमतौर पर परिषद की बैठकों में चर्चा हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था।

उत्तर में, मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2012) कि परिषद के सदस्यों के प्रत्येक दौरे हेतु एक अलग फाईल का अनुसूक्षण किया गया था। इन फाईलों में संबंधित राज्य सरकारों के साथ पत्राचार का अनुसरण शामिल है। के.रो.गा.प. के सदस्यों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों को राज्य सरकारों को शोधक उपायों सहित उनकी टिप्पणियों तथा कार्रवाई हेतु भेजा गया था। गम्भीर अनियमितताओं के मामले में, मंत्रालय जाँच तथा मंत्रालय को रिपोर्ट प्रस्तुत करने हेतु राष्ट्रीय स्तरीय परिविक्षकों (रा.स्त.प.) को नियुक्त करता था। मंत्रालय ने आगे बताया कि परिषद के सदस्यों द्वारा उजागर मामलों तथा फील्ड दौरों के दौरान उनकी अभ्युक्तियों की निष्पादन समीक्षा समिति (नि.स.स.) बैठकों में, क्षेत्र अधिकारी द्वारा फील्ड दौरों के दौरान, क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों, मंत्रालय के अधिकारियों द्वारा दौरों तथा श्रम बजट पर अधिकृत समिति बैठकों में भी समीक्षा की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह के.रो.गा.प. को एक स्वतंत्र अस्तित्व के रूप में पंजीकृत करने में विफल रहा तथा इसके अतिरिक्त, इसने पर्याप्त समय प्रदान किए जाने के बावजूद भी इन रिपोर्टों पर अंतिम कार्रवाई प्रदान नहीं की है।

उपरोक्त तथ्य ने प्रकट किया कि परिषद द्वारा एक उपयुक्त मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन क्रियाविधि विकसित नहीं की गई थी तथा अधिनियम के कार्यान्वयन की कोई सफल और कारगर मॉनीटरिंग प्रारम्भ नहीं की गई थी जिसने इस प्रकार उद्देश्य को विफल किया जिसके लिए परिषद की स्थापना की गई थी।

परिषद में पाई गई कमियों के कारण को, अंशतः कार्यकारी समिति (का.स.) के कार्य न करने को आरोपित किया जाए जैसा कि राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी (केन्द्रीय परिषद) नियमावली 2006 में परिभाषित है। कार्यकारी समिति को परिषद के निर्णयों को लागू करना, अधिनियम के कार्यान्वयन की गुणवत्ता को सुधारने हेतु तकनीकी सहायता एवं सलाह के लिए विशेषज्ञ समूहों की नियुक्ति तथा परिषद के प्रशासनिक एवं वित्तीय मामलों को संभालना है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि का.स. गठित की गई थी फिर भी 2007-08 तथा 2008-09 के दौरान समिति की केवल चार बैठकें की गई थीं। इसके पश्चात, समिति की कोई बैठक नहीं की गई थी जो कि केन्द्रीय परिषद नियमावली 2006 की धारा 10(2) के अंतर्गत अपेक्षित है। इस प्रकार, कार्यकारी समिति नियमावली के अनुसार कार्य नहीं कर रही थी। इसके अतिरिक्त, परिषद एक निकाय से वंचित रहा जो इसके निर्णय को लागू कर सकेगा।

परिषद का संबंधित परिणाम जिसमें प्रशासनिक सहायता नहीं है को इस तथ्य से देखा जा सकेगा कि के.रो.गा.प. के अपने स्वयं के वित्तीय मामलों का खराब प्रबंधन तथा मॉनीटरिंग थी। परिषद 2006-07 में इसको दिए ₹ पांच करोड़ के अपने प्रारम्भिक कोर्पस में से निधियों का उपयोग कर रही थी तथा इसके पश्चात उसने कभी वार्षिक अनुदानों की माँग नहीं की थी। परिषद ने अपने कार्य हेतु लेन-देनों को दर्ज करने के लिए रोकड़ बही का भी अनुक्षण नहीं कर रही थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (नवम्बर 2012) कि के.रो.गा.प. की कार्यकारी समिति गठित कर ली गई थी।

परिषद को अभिकल्पित सहायता के अभाव में, यह सुस्पष्ट था कि योजना की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन में परिषद की भूमिका समग्र रूप से अपर्याप्त थी।

11.2.2 राष्ट्रीय स्तरीय परिवीक्षक (रा.स्त.प.)

गम्भीर प्रकृति की शिकायतों हेतु, मंत्रालय शिकायतों की जांच करने के लिए राष्ट्रीय स्तरीय परिवीक्षकों (रा.स्त.प.) को नियुक्त करता है। रा.स्त.प. की रिपोर्टों को शोधक कार्रवाई करने हेतु संबंधित राज्य सरकारों के साथ बाँटा जाता है।

मंत्रालय ने सेवानिवृत्त सरकारी अधिकारियों तथा अकादमी सदस्यों जो एक सार्वजनिक कारण हेतु स्वैच्छिक सेवाएं प्रदान करने के इच्छुक थे, को शामिल करके रा.स्त.प. की प्रणाली विकसित की है। मूल आधार'-वाक्य था कि तीसरे दल स्वतंत्र परिवीक्षकों को शामिल करके निष्पक्ष तथा उद्देश्य मॉनीटरिंग को प्राप्त किया जा सकता है।

मंत्रालय ने रा.स्त.प. द्वारा मॉनीटरिंग हेतु आरूप अभिकल्पित किए थे। मंत्रालय ने रा.स्त.प. द्वारा निरीक्षण हेतु दिशानिर्देश भी तैयार किए थे। दिशानिर्देश बताते हैं कि सभी आवश्यक ग्रामीण विकास कार्यक्रमों को मॉनीटर करने हेतु रा.स्त.प. को जिलों के त्रैमासिक दौरे करने चाहिए। यह अभिकल्पना की गई थी कि ऐसे प्रत्येक दौरे में लगभग 150 जिलों को शामिल किया जाना चाहिए। इसका यह मतलब होगा कि देश के सभी जिलों को एक वर्ष

में आवृत्त किया जा सकता था।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि रा.स्त.प. के माध्यम से केन्द्रीय स्तर पर नियमित मॉनीटरिंग में वर्ष 2008-09 से 2010-11 में देश के सभी जिलों को शामिल नहीं किया जा सका। देश में 622 जिलों, जहाँ मनरेगा को कार्यान्वित किया जा रहा था, में से रा.स्त.प. वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10 तथा 2010-11 के दौरान क्रमशः केवल 171, 225, 251 तथा 479 जिलों को शामिल कर सका। ब्यौरे अनुबंध-11ख में दिए गए हैं। इसके अतिरिक्त, 2010-11 तक रा.स्त.प. द्वारा 18 राज्यों में 39 जिलों को एक बार भी आवृत्त नहीं किया गया था। विवरण अनुबंध-11ग में दिए गए हैं।

11.2.3 रा.स्त.प. की रिपोर्ट पर अप्रभावी अनुसरण कार्रवाई

केन्द्र स्तर पर, ग्रा.वि.मं. द्वारा प्राप्त शिकायतों की रा.स्त.प. द्वारा पूछताछ की जाती हैं जो अपनी रिपोर्ट ग्रा.वि.मं. को प्रस्तुत करते हैं। ग्रा.वि.मं. राज्य सरकारों को मामले की जांच करने तथा विस्तृत कार्रवाई रिपोर्ट प्रस्तुत करने हेतु अनुरोध करता है। निधियों के दुर्विनियोजन/मनरेगा के कार्यान्वयन में भ्रष्टाचार के संबंध में कुल 85 मामलों की फाईलों में से केवल 21 फाईलें लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई थीं। यह पाया गया था कि आठ मामलों में, अक्टूबर 2012 को राज्य सरकार की ओर से रा.स्त.प. की रिपोर्टों पर कार्रवाई 13 से 46 महीनों के बीच तक विलम्बित थीं। सात मामलों में, अंतिम परिणाम/पथभ्रष्ट अधिकारियों के प्रति कार्रवाई प्रारम्भ करने अर्थात् वसूलियाँ, उपयुक्त प्र.सू.रि. दर्ज करने के संबंध में स्थिति 19 से 35 महीनों तक विलम्बित थी। छः मामलों में शिकायतें गलत, असत्यापनीय थीं। मंत्रालय ने कोई समय सीमा भी निर्धारित नहीं की थी जिसके भीतर राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई की जानी थी।

कुल 21 मामलों में से 5 मामलों के प्रत्युत्तर में मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि इसने संबंधित राज्य सरकारों को कार्रवाई रिपोर्ट प्रस्तुत करने के निर्देश दिए थे तथा अधिकांश मामलों में कार्रवाई रिपोर्ट अभी भी प्रतीक्षित थी।

मामला अध्ययन: उत्तर प्रदेश में रा.स्त.प. पूछताछ

जिला चन्दौली, उ.प्र. के श्री भरत सिंह तथा राजीव कुमार सिंह को मनरेगास के कार्यान्वयन में कुछ अनियमितताओं में उच्च स्तरीय पूछताछ के लिए अनुरोध किया गया। राष्ट्रीय स्तर परिपीक्षक (रा.स्त.प.) के रूप में श्री जी.आर. गुप्ता को अनियमितताओं की जांच करने हेतु 5-9 जुलाई 2010 के दौरान नियुक्त किया गया था।

रा.स्त.प. ने जाँच की तथा बताया कि शिकायतें गलत थीं। तथापि जुलाई 2010 को श्री भरत ने एक प्रस्तुतीकरण किया जिसमें रा.स्त.प. श्री गुप्ता के निष्कर्षों पर आपत्तियाँ उठाई तथा आरोपित किया कि रा.स्त.प. ने दुर्भावनापूर्ण इरादे के साथ सूचित किया था तथा रिश्त ले कर गलत रिपोर्ट प्रस्तुत की थी।

इसके पश्चात 20-24 दिसम्बर 2010 से मामले की ताजा जांच करने हेतु एक दल ((i) परामर्शी कार्य, मनरेगा प्रभाग, ग्रा.वि.मं. (ii) रा.स्त.प. तथा (iii) व.उपायुक्त, ग्रा.वि. प्रभाग, उ.प्र. सरकार) को नियुक्त किया गया था। 10 में से, दल ने सात आरोपों का सही तथा तीन का गलत होना पाया।

चूंकि वित्तीय अनियमितताएं स्थायी थीं इसलिए, मंत्रालय ने 20 मार्च 2012 को फिर से राज्य सरकार से स्पष्टीकरण की माँग की कि क्या उनके प्रति जो दोषी पाए गए थे राशि की वसूली के अतिरिक्त आपराधिक कार्यवाही तथा विभागीय जांच प्रारम्भ की गई थी।

चूंकि राज्य सरकार ने जिम्मेदार अधिकारियों के प्रति या तो एफ.आई.आर. दर्ज करके या फिर विभागीय जांच प्रारम्भ करके कोई कार्रवाई नहीं की थी इसलिए मंत्रालय ने 13 सितम्बर 2012 को राज्य सरकार को फिर से जल्द से जल्द कार्रवाई करने तथा नई का.रि. प्रस्तुत करने को कहा। तथापि, अक्टूबर 2012 तक कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

इस प्रकार, रा.स्त.प. ने प्रारम्भ में न केवल अविश्वसनीय रिपोर्ट प्रस्तुत की थी बल्कि नई जांच रिपोर्ट की प्राप्ति से एक वर्ष तथा नौ महीनों के बीत जाने के पश्चात भी राज्य सरकार की ओर से लम्बित थी। मंत्रालय ने भी अधिनियम की धारा 27 के अंतर्गत राज्य सरकार को निर्देश जारी करने के मामले में, मंत्रालय ने भी प्रभावी उपाय नहीं किए थे।

11.2.4 राष्ट्रीय गुणवत्ता परीक्षकों (रा.गु.प.) द्वारा मॉनीटरिंग

योजना के परिचालनात्मक दिशानिर्देशों (पैरा 10.3.2) में निर्धारित मॉनीटरिंग पद्धतियों के अनुसार, सत्यापन तथा गुणवत्ता लेखापरीक्षा को बाह्य परीक्षकों द्वारा भी किया जाना चाहिए। बाह्य परीक्षकों को केन्द्र, राज्य तथा जिला स्तरों पर मॉनीटरिंग करना अपेक्षित है। इस उद्देश्य हेतु राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय गुणवत्ता परीक्षकों (रा.गु.प.) को केन्द्रीय परिषद की स्वीकृति सहित ग्रा.वि.मं. द्वारा पदनामित किया जाना था।

मंत्रालय ने बताया कि उसने नरेगस के कार्यान्वयन में प्रक्रिया के स्वतंत्र रूप से मूल्यांकन के साथ-साथ कार्यों की गुणवत्ता मॉनीटरिंग के संचालन के लिए रा.स्त.प. की नियुक्ति की थी।

उत्तर यह जानने के लिए विफल रहा कि रा.गु.प. विशिष्ट उद्देश्य अर्थात् मनरेगस के अंतर्गत गुणवत्ता लेखापरीक्षा के लिए नियुक्त किए जाते थे। रा.स्त.प. प्रणाली का प्रारंभ मुख्यतः प्राप्त शिकायतों को देखने तथा जिला के दौरे के समय मंत्रालय द्वारा संचालित सभी योजना की सामान्य मॉनीटरिंग करने के उद्देश्य से किया गया था। रा.स्त.प. को न ही कार्यों की गुणवत्ता लेखापरीक्षा करना अपेक्षित था और न ही गतिविधि के लिए कोई प्रतिमान नियत किए गए थे। इसलिए, रा.स्त.प. प्रणाली रा.गु.प. के लिए प्रतिस्थापी नहीं थी जिसे परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के अंतर्गत विशिष्ट कार्य करना आवश्यक था।

11.3 राज्य स्तरीय मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन

जैसा कि चार्ट-11 में पाया गया कि राज्य तथा कार्यान्वयन स्तर पर योजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग राज्य रोजगार गारंटी परिषद, राज्य गुणवत्ता परीक्षकों, कार्यों का अनिवार्य आंतरिक सत्यापन, सतर्कता एवं मॉनीटरिंग समितियों (स.मॉ.स.) तथा सामाजिक लेखापरीक्षाओं द्वारा की जानी थी। राज्यों में मॉनीटरिंग क्रियाविधि में पाई गई कमियों पर नीचे चर्चा की गई है

11.3.1 राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा.रो.गा.प.)

अधिनियम राज्य स्तर पर योजना के कार्यान्वयन की नियमित मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन हेतु राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा.रो.गा.प.) की स्थापना निर्धारित करता है। राज्य में रा.रो.गा.प. की भूमिका केन्द्र में के.रो.गा.प. की भूमिका के अनुरूप है।

रा.रो.गा.प. की भूमिका तथा कार्य हैं:

- क) योजना तथा इसके कार्यान्वयन से संबंधित सभी मामलों पर राज्य सरकार को सलाह देना;
- ख) प्रस्तुत कार्यों का निर्धारण करना;
- ग) मॉनीटरिंग एवं सुधारक क्रियाविधियों की समीक्षा करना तथा सुधारों की सिफारिश करना;
- घ) अधिनियम तथा योजनाओं के संबंध में सूचना के प्रसार को बढ़ावा देना;
- ङ) अधिनियम के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग तथा केन्द्रीय परिषद के साथ समन्वय करना;
- च) राज्य विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाले वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना; तथा
- छ) केन्द्रीय परिषद अथवा राज्य सरकार द्वारा इसको सौंपे गए अन्य कोई कर्तव्य अथवा कार्य आदि।

परिषद के पास राज्य में परिचलित योजनाओं का मूल्यांकन करने का अधिकार होगा तथा इस उद्देश्य हेतु ग्रामीण अर्थव्यवस्था तथा राज्यों में योजनाओं एवं कार्यक्रमों से संबंधित सांख्यिकियों को एकत्रित करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि सभी राज्यों ने रा.रो.गा.प. की स्थापना की थी फिर भी रा.रो.गा.प. के कार्यों में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई थीं:

1. 10 राज्यों अर्थात् गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, मिजोरम, पंजाब, सिक्किम, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल में रा.रो.गा.प. निर्धारित अवधि के भीतर स्थापित नहीं की गई थीं। दादरा एवं नागर हवेली सं.शा.क्षे. ने दिसम्बर 2012 तक परिषद की स्थापना नहीं की थी।
2. कर्नाटक तथा महाराष्ट्र की रा.रो.गा.प. ने क्रमशः 2006-07 से 2011-12 तथा 2008-09 से 2009-10 के लिए वार्षिक प्रतिवेदन तैयार किए। इन प्रतिवेदनों को राज्य विधानसभा के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया था।

अपने उत्तर में, मंत्रालय ने बताया कि रा.रो.गा.प. के प्रभावी कार्यों पर सलाहकार सभी राज्यों/सं.शा.क्षे. को जारी कर दिए गए थे तथा रा.रो.गा.प. के कार्य निष्पादन समीक्षा समिति (नि.स.स.) बैठकों तथा मंत्रालय द्वारा की गई क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों में समीक्षा हेतु एक नियमित कार्यसूची मर्दें थी।

11.4 फील्ड स्तर पर कार्यों का आंतरिक सत्यापन

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 10.3.1 के अनुसार, निम्नलिखित त्रैमासिक लक्ष्यों को सरकारी कार्यकर्ताओं द्वारा फील्ड स्तर पर कार्यों के आंतरिक सत्यापन हेतु निर्धारित किया गया था:

- ब्लाक स्तर पर 100 प्रतिशत कार्यों
- जिला स्तर पर 10 प्रतिशत कार्यों
- राज्य स्तर पर दो प्रतिशत कार्यों

लेखापरीक्षा विश्लेषण ने प्रकट किया कि सात राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गोवा, हरियाणा, मध्य प्रदेश, ओड़िशा, उत्तर प्रदेश तथा पुदुचेरी में निरीक्षणों के संबंध में, जैसा ऊपर वर्णित किया गया है, अभिलेख अनुरक्षण में कमियां थीं। ब्यौरे **अनुबंध-11घ** में दिए गए हैं। उचित अभिलेखों के अभाव में आंतरिक सत्यापन के संबंध में उपलब्धि को सत्यापित करना संभव नहीं था।

इसके अतिरिक्त, 11 राज्यों में, दिशानिर्देशों में निर्धारित लक्ष्यों, जैसे ऊपर वर्णित किया गया है, के संबंध में कार्यों के निरीक्षणों में कमियां थीं कमी राज्य स्तर पर 82 और 100 प्रतिशत के बीच जिला स्तर पर 37 और 76 प्रतिशत तथा ब्लाक स्तर पर 2 और 71 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि **अनुबंध-11ड** में ब्यौरे दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया कि कार्य की भौतिक स्थिति को सत्यापित करने हेतु, स्वीकृत योजना एवं अनुमान के अनुसार कार्य के निष्पादन का निर्धारण करने हेतु, मशीनों के उपयोग की जाँच तथा ठेकेदारों की नियुक्ति आदि हेतु मनरेगस कार्यों की गणना आन्ध्र प्रदेश (विजियानगरम), मध्य प्रदेश (उमारिया), ओड़िशा (देवगढ़) तथा राजस्थान (सिरोही) प्रत्येक में एक जिले में राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (रा.ग्रा.वि.सं.) द्वारा प्रारम्भ की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर कार्यों के आंतरिक सत्यापन के मामले का निपटान नहीं करता है। आगे, राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान द्वारा किया गया अध्ययन केवल चार जिलों में था।

11.5 राज्य तथा जिला गुणवत्ता परिवेक्षकों की नियुक्ति

सत्यापन तथा गुणवत्ता लेखापरीक्षा के उद्देश्य के लिए, राज्य स्तर पर राज्य गुणवत्ता परिवेक्षकों (रा.गु.प.) को राज्य परिषद की स्वीकृति सहित, राज्य सरकार द्वारा पदनामित किया जाना था। प्रत्येक जिले को भी राज्य सरकार की स्वीकृति से जिला गुणवत्ता परिवेक्षकों (जि.गु.प.) की पहचान करनी थी (परिचालनात्मक दिशानिर्देशों का पैरा 10.3.2)।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि छः राज्यों अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, बिहार, झारखण्ड, मिजोरम, नागालैंड तथा तमिलनाडु में रा.गु.प. तथा जि.गु.प. नियुक्त नहीं किया गया था जबकि अन्य तीन राज्यों अर्थात् असम, कर्नाटक तथा मेघालय में रा.गु.प. की नियुक्ति नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त जम्मू एवं कश्मीर (पूँछ जिले में), उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल में जि.गु.प. नियुक्त नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने बताया कि राज्यों में गुणवत्ता मॉनीटरिंग प्रणाली की समीक्षा नि.स.स. की बैठकों में की गई थीं। 15-16 अक्टूबर 2012 को हुई नि.स.स. की बैठक में सभी राज्यों को गुणवत्ता मॉनीटरिंग प्रणाली को आगे बढ़ाने तथा सभी रा.गु.प. की रिपोर्टों को वैबसाईट पर डालने के निर्देश दिए गए थे।

योजना के कार्यान्वयन के सात वर्षों के पश्चात भी रा.गु.प. तथा जि.गु.प. के माध्यम से मॉनीटरिंग की प्रक्रिया, प्रभावी नहीं थी।

11.6 सतर्कता तथा मॉनीटरिंग समितियां

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 10.1.2 के अनुसार, योजना के अंतर्गत स्वीकृत प्रत्येक कार्य हेतु कार्य, जब यह प्रगति में था, की प्रगति तथा गुणवत्ता को मॉनीटर करने के लिए आस-पास अथवा ग्राम के नौ सदस्यों से बनी एक स्थानीय सतर्कता तथा मॉनीटरिंग समिति (स.मा.स.) होनी चाहिए। ग्राम सभाओं को समिति के सदस्यों का

चुनाव करना था तथा कार्यक्रम अधिकारी यह सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी थे कि स्थानीय स.मा.स. गठित थीं। समिति की अंतिम रिपोर्ट को कार्य समापन प्रमाणपत्र के साथ संलग्न किया जाना अपेक्षित था।

यह पाया गया कि छः राज्यों में 24 प्रतिशत जांच किए गए ग्रा.पं., जहां कार्य प्रगति में था, (अनुबंध-11च में स.मा.स. नियुक्त नहीं की गई थी। आन्ध्र प्रदेश, बिहार तथा ओड़िशा के मामले में, अधिकांश सभी नमूना जांच की गई ग्रा.पं. में स.मा.स. गठित नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, गोवा (परनेम ब्लॉक) तथा दादरा एवं नागर हवेली में, स.मा.स. रिपोर्ट कार्य समापन रिपोर्ट के साथ उपलब्ध नहीं थीं। इसलिए, इन क्षेत्रों में स.मा.स. के कार्य संदेहास्पद थे।

11.7 पारदर्शिता तथा जवाबदेही

उपरोल्लेखित मॉनीटरिंग क्रियाविधियों के अतिरिक्त अधिनियम तथा दिशानिर्देश योजना के कार्यान्वयन में परिवर्द्धित पारदर्शिता तथा जवाबदेही हेतु क्रियाविधियों का एक अलग सेट स्थापित करना भी अनिवार्य करते थे। इनका नीचे तालिका में सार दिया गया है:

तालिका 17: पारदर्शिता तथा जवाबदेही

सक्रिय प्रकटीकरण	सामाजिक लेखापरीक्षा	शिकायत निवारण	नागरिक घोषणापत्र
केन्द्र तथा राज्यों/ सं.शा.क्षे. में क्रमशः संसद तथा राज्य विधान सभाओं में प्रस्तुत की जाने वाले निष्कर्षों पर वार्षिक प्रतिवेदन	मनरेगस के अंतर्गत ग्रा.पं. द्वारा किए गए सभी कार्यों तथा गतिविधियों की सामाजिक लेखापरीक्षाएं	ब्लाक तथा जिला स्तर पर स्थापित किए जाने वाला एक शिकायत निवारण सैल जिसे लोकपाल द्वारा मानीटर किया जाना था	कार्यान्वयन में शामिल अधिकारियों के निष्पादन के मानको को तय करना

11.8 सामाजिक लेखापरीक्षा

मनरेगा निरंतर सार्वजनिक जवाबदेही के माध्यम के रूप में सामाजिक लेखापरीक्षाओं को एक केन्द्रीय भूमिका प्रदान करता है। अधिनियम की धारा 17 ग्राम सभाओं को ग्राम पंचायत के भीतर प्रारम्भ योजनाओं के अंतर्गत सभी परियोजनाओं की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षाओं हेतु अपेक्षित करता है। इसके अतिरिक्त, परिचालनात्मक दिशानिर्देश की धारा 12.4.1 के अंतर्गत ग्राम सभा को सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के भाग के रूप में आवधिक सभाओं का आयोजन करना अपेक्षित है। इसे “सामाजिक लेखापरीक्षा अदालत” के रूप में संदर्भित किया गया है। दिशानिर्देशों के अनुसार, इन अदालतों का प्रत्येक छः माह में कम से कम एक बार आयोजन किया जाना है तथा अनिवार्य न्यूनतम कार्यसूची के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा की जानी है। परिचालनात्मक दिशानिर्देश यह भी अपेक्षित करते हैं कि दिनांक, समय तथा कार्यसूची के संबंध में विस्तृत प्रचार किया जाना चाहिए तथा सामाजिक लेखापरीक्षा को सभी अभिलेख उपलब्ध कराने चाहिए। कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी सभी अधिकारियों को ग्राम सभा के सदस्यों से प्रश्नों का उत्तर देने हेतु सामाजिक लेखापरीक्षा अदालत में उपस्थित होना चाहिए।

11.8.1 सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई

मंत्रालय ने योजना नियमावली 2011 की मनरेगा लेखापरीक्षा को अधिसूचित करके सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु प्रावधानों की सुदृढीकरण किया। यह नियमावली राज्य सरकारों को ग्राम सभाओं द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा करने को सुविधा प्रदान करने हेतु एक स्वतंत्र संगठन नामतः सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई की पहचान अथवा स्थापना अपेक्षित करती हैं। सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयों के कार्य थे:

- सामाजिक लेखापरीक्षा करने हेतु ग्राम सभाओं की क्षमताओं का निर्माण, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया हेतु सामाजिक लेखापरीक्षा रिपोर्टिंग प्रारूपों, संसाधन सामग्री, दिशानिर्देशों तथा नियमपुस्तिकाओं को तैयार करना;
- श्रमिकों में अधिनियम के अंतर्गत उनके अधिकारों तथा पात्रताओं के संबंध में जागरूकता उत्पन्न करना;
- प्राथमिक पणधारियों तथा कार्य स्थलों पर अभिलेखों के सत्यापन को सुविधा प्रदान करना;
- ग्राम सभाओं द्वारा जांच करने तथा उचित चर्चाओं के पश्चात निर्णयों को अंतिम रूप देने हेतु सुगम सामाजिक लेखापरीक्षा करने की सुविधा प्रदान करना; तथा,
- सार्वजनिक क्षेत्र में कार्रवाई रिपोर्टों सहित सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की मेजबानी करना।

लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया था कि 10 राज्यों और चार सं.शा.क्षे. अर्थात अरुणाचल प्रदेश, असम, गोवा, गुजरात, हरियाणा, मेघालय, नागालैंड, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड, पश्चिम बंगाल, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, दादरा एवं नागर हवेली, लक्षद्वीप तथा पुदुचेरी राज्य सरकारों ने इन सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयों को गठित नहीं किया था।

ओड़िशा के मामले में, सामाजिक लेखापरीक्षा को सुविधा प्रदान करने हेतु राज्य सरकार ने अप्रैल 2012 में एक स्वायत्त समिति नामतः ओड़िशा सामाजिक लेखापरीक्षा, जवाबदेही तथा पारदर्शिता समिति (ओ.सा.ले.प.ज.पा.स.) गठित की थी, जबकि सिक्किम के मामले में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई से संबंधित कार्य को गै.स.सं. को सौंपा गया था।

सामाजिक लेखापरीक्षा करने में इंगित की कमियों के प्रत्युत्तर में, मंत्रालय ने बताया कि उसने जुलाई 2012 में सभी उत्तर-पूर्वी राज्यों को मनरेगा कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा एक विस्तृत परामर्शी जारी की थी। मंत्रालय ने अगस्त 2012 में सभी राज्यों/सं.शा.क्षे. को सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयों की स्थापना करने को भी लिखा था।

11.8.2 सामाजिक लेखापरीक्षा करने में कमी

जैसा पाया गया, कि ग्राम सभा को ग्रा.पं. में योजना के अंतर्गत सभी परियोजनाओं/निर्माण कार्यों की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षा करनी थी। लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि 11 राज्यों और एक सं.शा.क्षे. में, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिमानों के अनुसार नहीं की गई थी जिसका परिणाम कमी में हुआ। विवरण **अनुबंध-11छ** में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि उसने राज्यों/सं.शा.क्षे. को सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के संस्थापन हेतु मनरेगा के अंतर्गत प्रशासनिक प्रभार हेतु छः प्रतिशत की स्वीकार्य सीमा के भीतर एक प्रतिशत का व्यय करने की अनुमति प्रदान की थी (अगस्त 2012)।

11.8.3 सामाजिक लेखापरीक्षा अदालत बैठकों हेतु प्रावधानों की गैर-अनुपालना

परिचालनात्मक दिशानिर्देश के पैरा 12.5.2 के अनुसार, सामाजिक लेखापरीक्षा अदालत को अपनी बैठकों, जिसकी अध्यक्षता पंचायत अध्यक्ष अथवा वार्ड सदस्य द्वारा नहीं की जानी चाहिए, की अध्यक्षता करने हेतु पंचायत के बाहर से एक व्यक्ति का चयन करना चाहिए। अदालत का सचिव ग्रा.पं. के बाहर से कर्मचारी होना चाहिए।

लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया था कि इन प्रावधानों को केरल 34 ग्रा.पं. तथा ओडिशा में एक ग्रा.पं. (केटूआपल) के संबंध में नहीं पाया गया था।

11.8.4 सामाजिक लेखापरीक्षाओं पर की गई कार्रवाई

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 11.5 के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों सहित सभी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की एक प्रति तत्काल कार्रवाई को सुनिश्चित करने हेतु संबंधित राज्य सरकार को भेजी जानी थी।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि दो राज्यों और एक सं.शा.क्षे. नामतः हरियाणा, ओडिशा तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह में 163 ग्रा.पं. में कार्रवाई रिपोर्टें उपलब्ध नहीं थी। इसके अतिरिक्त, हरियाणा तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह में सभी नमूना जांच की गई ग्रा.पं. में सामाजिक लेखापरीक्षा पर कार्रवाई रिपोर्टें उपलब्ध नहीं थी।

मामला अध्ययन: झारखण्ड में सामाजिक लेखापरीक्षा पर की गई कार्रवाई

डी.आर.डी.ए., पश्चिम बंगाल सिंहभूम की सामाजिक लेखापरीक्षा के अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि जुलाई तथा अगस्त 2009 के दौरान की गई सामाजिक लेखापरीक्षा में जाली मस्टर रोलों को तैयार करने के प्रभारों तथा मजदूरियों के गैर-भुगतान को विभिन्न अधिकारियों के प्रति बराबर किया गया था। बाद में प्रभारों को जिला कार्यक्रम समन्वयकर्ता द्वारा गठित विशेष जांच दल (वि.जां.द.) द्वारा साबित किया गया था। इसके अतिरिक्त, वि.जा.द. की रिपोर्ट की प्राप्ति के पश्चात तीन दोषी अधिकारियों पर कुल ₹ 1000 प्रत्येक के जुर्माने का उद्ग्रहण किया गया था। जि.का.स. ने दो संबंधित अधिकारियों के निलम्बित करने की सिफारिश भी की। तथापि, दोषी अधिकारियों से राशि की वसूली की गई थी। इसके अतिरिक्त संबंधित नियंत्रण विभाग को फॉर्मेट K (आरोप-पत्र तैयार करने के लिए अपेक्षित) प्रस्तुत नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर जिला विकास आयुक्त पश्चिम सिंहभूम ने बताया (जून 2012) कि संबंधित व्यक्तियों से राशि वसूलने हेतु कार्रवाई प्रारम्भ कर दी गई थी।

11.8.5 जिला आंतरिक लेखापरीक्षा सैल

परिचालनात्मक दिशानिर्देश के पैरा 11.3.6 के अनुसार ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा की रिपोर्टों की प्रक्रिया हेतु ग्राम सभा की रिपोर्टों की संवीक्षा करने तथा यदि आवश्यक हो, तो विशेष लेखापरीक्षा करने के कार्यालय जिला कार्यक्रम समन्वयकर्ता (जि.का.स.) में एक जिला आंतरिक लेखापरीक्षा सैल का गठन किया जाना था।

नौ राज्यों और दो सं.शा.क्षे. में 32 प्रतिशत नमूना जांच किए गए जिलों में सामाजिक लेखापरीक्षा अभिलेखों की जांच करने हेतु आंतरिक सैल गठित नहीं किया गया था जैसा कि **अनुबंध-11ज** में ब्यौरे दिए गए हैं। यह भी पाया गया कि चार राज्यों और दो सं.शा.क्षे. (बिहार, झारखण्ड, मणिपुर, ओडिशा, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह तथा पुदुचेरी) में किसी भी नमूना जांच किए गए जिलों में आंतरिक लेखापरीक्षा सैल गठित नहीं किया गया था।

इन राज्यों/सं.शा.क्षे. द्वारा प्रावधानों की गैर-अनुपालना, जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, ने निरंतर सार्वजनिक सतर्कता तथा पारदर्शिता एवं जवाबदेही को सुनिश्चित करने हेतु एक माध्यम के रूप में सामाजिक लेखापरीक्षा की भूमिका पर गम्भीर सीमाएं लगाती हैं।

11.9 शिकायत निवारण क्रियाविधि

अधिनियम की धारा 19 के अनुसार, राज्य सरकारों को जिला तथा ब्लाक स्तरों पर उपयुक्त शिकायत निवारण क्रियाविधि निर्धारित करनी है। दिशानिर्देश कार्यक्रम अधिकारी (का.अ.) तथा जिला कार्यक्रम समन्वयकर्ता (जि.का.स.) को क्रमशः ब्लाक तथा जिला स्तरों पर शिकायत निवारण अधिकारी होना अपेक्षित करते हैं। शिकायतों की पावती दी जानी है तथा याचिकाकर्ता को निपटान सूचित किया जाना है। शिकायत निवारण के ब्यौरों को साप्ताहिक आधार पर इंटरनेट पर डाला जाना है। इसके अतिरिक्त, सितम्बर 2009 में, भा.स. ने सभी राज्यों/सं.शा.क्षे. की तीन महीने के अंतर्गत मनरेगा संबंधित शिकायतों के निवारण हेतु एक स्वतंत्र क्रियाविधि के रूप में लोकपाल कार्यालयों की स्थापना के निर्देश दिए।

11.9.1 शिकायतों के निपटान में विलम्ब

लेखापरीक्षा ने पाया कि सात राज्यों, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, पंजाब तथा उत्तर प्रदेश में प्राप्त कुल शिकायत मामलों के 17 प्रतिशत निपटान हेतु लंबित थे जैसा कि **अनुबंध-11** में ब्यौरे दिए गए हैं। आगे आन्ध्र प्रदेश में वर्ष 2009 के दो मामले तथा वर्ष 2010 के 64 मामले अभी भी लंबित थे तथा पंजाब में शिकायतों के निपटान में विलम्ब 1 से 673 दिनों के बीच पाए गए थे।

11.9.2 लोकपाल की गैर-नियुक्ति

अधिनियम की धारा 27 के अनुसार मंत्रालय ने राज्यों/सं.शा.क्षे. को आदेश की तिथि से तीन महीनों के भीतर एक जिले में लोकपाल के रूप में एक अथवा अधिक व्यक्ति, परंतु तीन से अधिक नहीं, की नियुक्ति हेतु निर्देश (सितम्बर 2009) दिए थे। लोकपाल एक स्वतंत्र शिकायत जांच प्राधिकारी होना था जो दोषी दलों के प्रति मौके पर जांच, एफ.आई.आर. दर्ज करने के साथ-साथ निवारण, अनुशासनिक तथा दण्डात्मक कार्रवाई का निर्देश देने हेतु प्राधिकृत है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दो राज्यों और दो सं.शा.क्षे., अरुणाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश, दादरा एवं नागर हवेली तथा पुदुचेरी सरकारों ने लोकपाल की नियुक्ति नहीं की थी। असम के 27 जिलों में से 12, हरियाणा के 21 जिलों में से सात तथा मेघालय के सात जिलों में से एक में लोकपाल की नियुक्ति नहीं की गई थी। जम्मू एवं कश्मीर में, पूंछ जिले में लोकपाल नियुक्त नहीं किया गया था। इसी प्रकार, बिहार में राज्य सरकार ने 38 जिलों में से केवल 13 जिलों में लोकपाल की नियुक्ति की थी। केरल तथा त्रिपुरा सरकार ने क्रमशः मई तथा जून 2012 में लोकपाल नियुक्त किया। उपरोक्त राज्यों में लोकपाल की गैर-नियुक्ति/विलम्बित नियुक्ति ने शिकायत निवारण क्रियाविधि तथा योजना के कार्यान्वयन से संबंधित शिकायतों के निपटान को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (नवम्बर 2012) कि असम ने 27 जिलों में से 22 में लोकपाल की नियुक्ति की है परंतु यह पाया गया था कि अधिसूचना दिनांक 15 नवम्बर 2011 के अनुसार, केवल 12 जिलों में लोकपाल की नियुक्ति की गई थी।

11.10 नागरिक घोषणा पत्र

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के पैरा 11.6 के अनुसार एक प्रारूप नागरिक घोषणा पत्र विकसित किया जाना था जिसमें अधिनियम के अंतर्गत पंचायतों तथा कर्मचारियों के कर्तव्यों के सभी पहलुओं को शामिल किया गया हो। नागरिक घोषणापत्र को अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन में सम्मिलित विशिष्ट चरणों का वर्णन करना चाहिए तथा संबंधित पंचायतों तथा अधिकारियों पर इन प्रावधानों द्वारा अनिवार्य न्यूनतम सेवा स्तरों को निर्धारित करना चाहिए।

तथापि, अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि आठ राज्यों और एक सं.शा.क्षे. अर्थात् असम, हरियाणा, झारखण्ड, मणिपुर, ओड़िशा, पंजाब, सिक्किम, पश्चिम बंगाल तथा दादरा एवं नागर हवेली राज्य सरकारों ने अभी भी नागरिक घोषणापत्र विकसित नहीं किया था तथा परिणामस्वरूप इन राज्यों में मनरेगस को अब तक र.रा.सं. तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के निष्पादन हेतु विशिष्ट कर्तव्यों तथा समय सीमाओं के बिना कार्यान्वित किया गया था।

अच्छा अभ्यास: आन्ध्र प्रदेश

आन्ध्र प्रदेश सरकार ने हाल में (जनवरी 2012) एक परिपत्र जारी किया था जिसमें विभिन्न कार्यों की समाप्ति हेतु समय सीमाओं, उत्तरदायी कार्यकर्ताओं तथा विलम्ब का हिसाब लगाने हेतु प्रारम्भ एवं समाप्ति तिथियों के परिकलन हेतु पद्धति का ब्यौरा दिया गया है। विनिर्दिष्ट अवधि से अधिक विलम्ब के मामले में, कार्यकर्ताओं से विलम्बित मजदूरियों का 0.3 प्रतिशत प्रति दिन वसूला जाना था तथा अपने आप श्रमिकों को अंतरित किया जाएगा; वसूलियों को कटौतियों की सूची की प्राप्ति के 24 घण्टों के भीतर परियोजना निदेशक, जिला जल प्रबंधन अभिकरण द्वारा अनुमोदित किया जाना है।

11.11 प्रभाव निर्धारण

परिचालनात्मक दिशानिर्देश के पैरा 10.4 के अनुसार, मनरेगस हेतु व्ययों को कुछ परिणामों में बदला जाना था। परिणामों का निर्धारण करने हेतु विनिर्दिष्ट मनरेगस कार्यों के नियमित मूल्यांकन तथा नमूना सर्वेक्षण किए जाने थे। रा.रो.गा.प. द्वारा मनरेगस निर्धारण मापदण्ड सहित मूल्यांकन अध्ययनों हेतु विस्तृत दिशानिर्देश तैयार किए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त, रा.रो.गा.प. को प्रतिष्ठित अनुसंधान संस्थानों के सहयोग से अपनी स्वयं की मूल्यांकन प्रणाली विकसित करनी चाहिए तथा अन्य अभिकरणों द्वारा किए मूल्यांकनों की समीक्षा करनी चाहिए (परिचालनात्मक दिशानिर्देशों का पैरा 10.4.4)। के.रो.गा.प. द्वारा स्वीकृत पैमानों पर अभिकरणों के माध्यम से मूल्यांकन किया जाना चाहिए। मूल्यांकन अध्ययनों के निष्कर्षों को रा.रो.गा.प., जिला पंचायतों तथा अन्य संस्थानों द्वारा शोधक कार्रवाई प्रारम्भ करने हेतु उपयोग किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, परिषद को राज्य विधानसभा में प्रस्तुत किए जाने हेतु राज्य में मनरेगस के कार्यान्वयन पर एक वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना चाहिए।

जैसा कि पहले (पैरा 11.2.1) चर्चा की गई है कि केन्द्र स्तर पर, के.रो.गा.प. न केवल एक केन्द्रीय मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन क्रियाविधि स्थापित करने हेतु बल्कि वास्तव में योजना के कार्यान्वयन को मॉनीटर करने हेतु

उत्तरदायी है। यह पाया गया था कि परिषद ने अपने अस्तित्व के छः वर्षों के बावजूद भी एक केन्द्रीय मूल्यांकन तथा मॉनीटरिंग प्रणाली स्थापित करने के कोई कदम नहीं उठाए हैं। के.रो.गा.प. ने मूल्यांकन करने हेतु पैरामीटर निर्धारित करने के लिए कोई कदम नहीं उठाए थे, जैसा कि दिशानिर्देशों में अपेक्षित है।

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि इसके प्रतिष्ठित संस्थानों के माध्यम से प्रभाव निर्धारण/ मूल्यांकन अध्ययन किए थे तथा ऐसे 50 अध्ययनों की सूची प्रेषित की थी।

तथापि, के.रो.गा.प. द्वारा केन्द्रीय मूल्यांकन तथा मॉनीटरिंग प्रणाली का एक राष्ट्रीय महत्व होना था तथा किसी भी अध्ययन ने पूर्ण देश को आवृत्त नहीं किया था न ही योजना के प्रभाव का निर्णय करने हेतु उनके एकरूप उद्देश्य अथवा एकरूप मापदण्ड भी नहीं थे। यह अध्ययन भी मंत्रालय द्वारा अधिकृत थे तथा न की के.रो.गा.प. द्वारा।

लेखापरीक्षा के दौरान यह भी देखा गया था कि रा.रो.गा.प. द्वारा किसी भी राज्य में मूल्यांकनों की एक नियमित प्रणाली स्थापित नहीं की गई थी। बहुत कम राज्यों ने ही मूल्यांकन अध्ययन किए थे तथा उनमें से ज्यादातर कुछ जिलों तक सीमित थे। यह देखा गया था कि आठ राज्यों और एक सं.शा.क्षे. नामतः अरुणाचल प्रदेश, असम, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, ओड़िशा, पंजाब, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा पुदुचेरी में संबंधित रा.रो.गा.प. ने राज्यों में योजना के प्रभाव तथा कार्यान्वयन के परिणाम हेतु मूल्यांकन अध्ययनों को अधिकृत नहीं किया था।

अनुशंसाएं:

- के.रो.गा.प. तथा मंत्रालय को योजना के उचित कार्यान्वयन हेतु इसकी गहन मॉनीटरिंग को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है। उन्हें सत्यापन एवं कार्य की लेखापरीक्षा हेतु एक प्रणाली की रूपरेखा तैयार करने की आवश्यकता है।
- मंत्रालय अथवा के.रो.गा.प. योजना के राष्ट्र स्तरीय, व्यापक, स्वतंत्र मूल्यांकन प्रारम्भ करने पर विचार करे।