

### 4.1 प्रस्तावना

किसी भी योजना के समुचित क्रियान्वयन हेतु पहली आवश्यकता यह है कि सभी स्तरों पर योग्यताएं विद्यमान हैं। मनरेगस जैसी एक विशाल एवं जटिल योजना, जिसमें अधिकतर कार्यान्वयन गतिविधियाँ को ग्राम पंचायतों द्वारा किए जाने के लिए निचले स्तरों पर क्षमताएं अधिक महत्वपूर्ण हैं। इस तथ्य को अधिनियम एवं परिचालनात्मक दिशानिर्देशों में मान्यता दी गयी थी। क्षमता निर्माण गतिविधियों में आवश्यक नियमावली की घोषणा, अपेक्षित प्रशासनिक संरचनाओं का गठन, इन अवसंरचनाओं में पर्याप्त रूप से कर्मचारियों को भर्ती करना तथा यह सुनिश्चित करना कि कर्मचारी, योजना के समुचित कार्यान्वयन हेतु यथेष्टतः प्रशिक्षित हैं, इनमें शामिल है।

योजना की लेखापरीक्षा में कई त्रुटियाँ देखी गयी थी। इनमें शामिल हैं:

- राज्य योजना के कार्यान्वयन हेतु नियम नहीं बना रहे थे;
- योजना के प्रभावी मॉनीटरिंग हेतु परिषद गठित न होना, तथा;
- अपर्याप्त कर्मचारियों का परिनियोजन, तथा प्रशिक्षण के प्रति पर्याप्त प्रयास एवं संसाधनों का निवेश नहीं होना।

इन्हें नीचे विवेचित किया गया है।

### 4.2 राज्य सरकार नियमावली

मनरेगा अधिनियम के धारा 32 (1) के अंतर्गत, राज्य सरकारों के पास अधिनियम के प्रावधानों को पूरा करने के लिए नियमावली बनाने की शक्तियाँ हैं। नियमावली, अन्य बातों के साथ, पारदर्शिता तथा जवाबदेही को सुनिश्चित करने, बेरोजगारी भत्तों के भुगतान की नियम एवं शर्तें, राज्य परिषदों की स्थापना, शिकायत निवारण तंत्र तथा लेखा बहियों के अनुस्क्षण की प्रणाली के लिए योजना के समुचित कार्यान्वयन हेतु व्यवस्था को निर्धारित कर सकते हैं।

इन नियमों को अधिनियम के लागू होने के एक वर्ष के भीतर अर्थात् फरवरी 2007 तक सूत्रीकरण किया जाना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि हरियाणा, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश (पाँच राज्य) की राज्य सरकारों ने अधिनियम के प्रावधानों को पूरा करने के लिए नियमावली को मार्च 2012 तक नहीं बनाया था। इसके अतिरिक्त अरुणाचल प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, केरल, मिजोरम तथा सिक्किम (पाँच राज्यों) में नियमावली को सात माह से लेकर चार वर्षों के विलंब के साथ अधिसूचित किया गया था। राज्य-वार स्थिति के ब्यौरे **अनुबंध-4** में दिया गया है। कर्नाटक, मिजोरम, नागालैण्ड तथा सिक्किम (चार राज्यों) ने नियमावली बना

ली थी परंतु उनमें सभी प्रावधानों को शामिल नहीं किया गया था, जैसा अधिनियम में अपेक्षित था।

योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए ऐसी नियमावलियों का सूत्रीकरण महत्वपूर्ण था। निर्धारित रूपरेखा के अभाव में, ग्रा.पं. ब्लाक तथा जिला स्तरों पर कार्यान्वयन अभिकरण मनमाने ढंग से तथा उचित मार्गदर्शन के अभाव में कार्य करेंगी। रोजगार की मांगों तथा स्थायी परिसंपत्तियों के सृजन के प्रति समयबद्ध तरीके से प्रतिक्रिया करने में उन्हें कठिनाई होगी।

मंत्रालय ने बताया कि राज्यों को बेरोजगारी भत्ता नियमावली के सूत्रीकरण, प्रभावकारी शिकायत निवारण के लिए प्रभावी तंत्र की स्थापना, तथा राज्य परिषदों की स्थापना हेतु बार-बार सलाह दी गई थी। राज्यों से योजना के उपयुक्त कार्यान्वयन हेतु अधिनियम के संबंधित प्रावधानों के अनुपालन हेतु आग्रह भी किया गया था।

### 4.3 रोजगार गारंटी परिषद के कार्य तथा गठन

अधिनियम की धारा 10 तथा 12 के अन्तर्गत, रोजगार गारंटी परिषदों का गठन केन्द्र एवं राज्य सरकारों दोनों द्वारा किया जाना था। इन परिषदों के मुख्य कार्य में मॉनीटरिंग योजना के कार्यान्वयन का मूल्यांकन, योजना से संबंधित सभी मामलों पर संबंधित सरकारों को परामर्श देना आदि शामिल थे। केन्द्रीय राजगार गारंटी परिषद (के.रो.गा.प.) के कार्यों की इस प्रतिवेदन के अध्याय 10 में विवेचित किए गए हैं।

अधिनियम की धारा 12 के अनुसार, प्रत्येक राज्य को अधिनियम के लागू होने के एक वर्ष के भीतर एक राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा.रो.गा.प.) का गठन करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, मिजोरम, नागालैण्ड, उत्तराखण्ड, पश्चिम बंगाल तथा अंडमान व निकोबार आठ राज्य तथा एक सं.शा.क्षे. ने एक से लेकर चार वर्षों के विलंब के साथ परिषद का गठन किया था। दादर और नागर हवेली ने अभी तक परिषद का गठन नहीं किया है (सितम्बर 2012)।

राज्य सरकारों को रा.रो.गा.प. के सदस्य सचिव के रूप में एक अधिकारी, जो आयुक्त के पद से नीचे न हो, को नियुक्त करना था। सदस्य सचिव आयुक्त योजना से संबंधित सभी गतिविधियों के लिए उत्तरदायी होगा। तथापि, असम, कर्नाटक तथा उत्तर प्रदेश (तीन राज्यों) की सरकारों ने किसी अधिकारी की सदस्य सचिव के रूप में नियुक्ति नहीं की थी (मार्च 2012)। इसके अतिरिक्त, महाराष्ट्र, नागालैण्ड तथा पश्चिम बंगाल (तीन राज्यों) के रा.रो.गा.प. ने शिकायत निवारण, सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रणाली को व्यवस्थित करने के लिए किसी तंत्र अथवा किसी अन्य सार्वजनिक जवाबदेही/पारदर्शिता उपाय के लिए कोई कदम नहीं उठाया था, जैसा अधिनियम के अंतर्गत अपेक्षित था। इस प्रकार परिषद के गठन एवं सहायता दोनों में त्रुटियाँ थीं।

मॉनीटरिंग से संबंधित परिषद के कार्यों की चर्चा अध्याय 11 में की गयी है।

#### मामला अध्ययन- उ.प्र. में रा.रो.गा.प.

उत्तर प्रदेश में रा.रो.गा.प. का गठन 31 मई 2006 को हुआ था। तथापि, रा.रो.गा.प. ने 15 गैर-अधिकारिक सदस्यों को 15 जनवरी 2008 को, इसके गठन के डेढ़ वर्षों बाद, मनोनीत किया गया था। रा.रो.गा.प. नियम न तो बुलायी जाने वाली बैठकों की संख्या निर्धारित करते हैं और न ही बैठकों की गणपूर्ति करते हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि रा.रो.गा.प. की बैठक एक वर्ष में एक या दो बार ही हुई थीं। इस प्रकार, रा.रो.गा.प. अव्यवस्थित तरीके से कार्य कर रहा था।

रा.रो.गा.प. के गठन में विलंब तथा पायी गयी अन्य त्रुटियाँ परिषद के कार्य में अधिनियम की परिकल्पना से महत्वपूर्ण अंतराल की ओर संकेत करता है।

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि मनरेगा अधिनियम की धारा 12 (1) प्रत्येक राज्य द्वारा अधिनियम के राज्य स्तर पर कार्यान्वयन की नियमित मॉनीटरिंग तथा समीक्षा के प्रयोजन हेतु राज्य रोजगार गारंटी परिषद के गठन की व्यवस्था करता है। यद्यपि अधिनियम राज्य परिषदों के गठन हेतु किसी समय-सीमा तथा एक निश्चित समय सीमा में होने वाली बैठकों की संख्या का निर्धारण नहीं करता, रा.रो.गा.प. की भूमिका के महत्व को देखते हुए मंत्रालय ने सतत रूप से इन विषयों को उठाया था। राज्यों से संबंधित विशिष्ट मुद्दे के लिए, मंत्रालय द्वारा राज्यों से लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों का अनुपालन करने के लिए अनुरोध किया जा रहा था।

मंत्रालय का उत्तर विश्वसनीय नहीं था क्योंकि अधिनियम की धारा 4 में प्रावधान है कि, अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु प्रत्येक राज्य मनरेगा अधिनियम के तैयार होने के एक वर्ष के अंदर अनुसूची I, का पैराग्राफ 4 में दी गयी न्यूनतम विशेषताओं से पूर्ण एक योजना बनाएगा जो राज्य परिषद की भूमिका को भी शामिल करता था।

#### 4.4 कार्मिक सहायता

अधिनियम, योजना को कार्यान्वयन हेतु पर्याप्त श्रमशक्ति सहायता के महत्व को मान्यता देता है। अधिनियम न केवल राज्य सरकारों से कार्यक्रम समन्वयक तथा कार्यक्रम अधिकारी क्रमशः जिला तथा ब्लाक स्तर पर नियुक्त करने की अपेक्षा रखता है, बल्कि राज्य सरकारों के लिए इन अधिकारियों को योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु आवश्यक कर्मचारी एवं तकनीकी सहायता उपलब्ध कराना भी अनिवार्य करता है। इसके अतिरिक्त, परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 3.1.1) प्रत्येक ग्रा.पं. में एक ग्राम रोजगार सहायक (ग्रा.रो.स.) की नियुक्ति का सुझाव भी देता है। इन कर्मचारियों के कार्यकलाप नीचे तालिका में दर्शाए गए हैं:

तालिका - 6

पदाधिकारी	कार्य
जिला कार्यक्रम समन्वयक (जि.का.स.)	जि.का.स. जिला स्तर पर यथोचित योजना कार्यान्वयन की सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार है। वह सूचना प्रसारण, प्रशिक्षण, ब्लाक योजना के समेकन, निधियों के निर्गम व उपयोग, कार्यों के मॉनीटरिंग तथा मासिक प्रगति रिपोर्ट की प्रस्तुति, आदि के लिए भी उत्तरदायी है।
कार्यक्रम अधिकारी (का.अ.)	का.अ. योजना के ब्लाक स्तर पर कार्यान्वयन तथा ग्रा.पं. योजना के समेकन, मॉनीटरिंग व पर्यवेक्षण, शिकायतों के निपटान, ग्रा.प. द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन को सुनिश्चित करने, बेरोजगारी भत्ता के भुगतान, आदि हेतु उत्तरदायी है।
ग्राम रोजगार सहायक	ग्रा.पं. स्तर पर सभी दस्तावेजों को अनुसूक्षण, पंजीकरण की प्रक्रिया की निगरानी, जॉब कार्डों के आवंटन, नौकरी आवेदनों के प्रति दिनांकित रसीदें प्रदान करना, नौकरी आवेदनों की निगरानी, कार्य आवंटन, मजदूरी व बेरोजगारी भत्तों का भुगतान, अपेक्षित ग्राम सभा की बैठकों एवं सामाजिक लेखापरीक्षा के आयोजन को सुनिश्चित करना आदि।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने उद्घाटित किया कि पूर्ण-कालिक समर्पित का.अ. दो राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात् मणिपुर, उत्तर प्रदेश एवं लक्ष्यद्वीप में नियुक्त नहीं किये गए थे, तथा बिहार में 15 नमूना परीक्षित जिलों में 207 पदों में से 161 पद रिक्त थे। दिशानिर्देश अनुबंधित करते हैं कि यदि एक पूर्ण-कालिक कार्यक्रम अधिकारी नियुक्त नहीं किया जाता, तब कार्यक्रम अधिकारी को सहयोग देने के लिए सहायक कार्यक्रम अधिकारी होना चाहिए। तथापि, मणिपुर एवं राजस्थान में चार एवं आठ नमूना परीक्षित जिलों में क्रमशः नौ तथा 159 सहायक कार्यक्रम अधिकारी के पद रिक्त थे। उत्तर-प्रदेश के राज्य सरकार ने नियमित का.अ. के सहयोग हेतु ₹ 20,000 के मासिक वेतन पर स.का.अ. की नियुक्ति की, परंतु उन्हें ब्लाक कार्यालयों के अलावा अन्य कार्यालयों में नियुक्त किया गया था। इस प्रकार, राज्य में ₹ 15.17 करोड़ अग्राह्य व्यय के रूप में खर्च किया गया जिसमें ₹ 1.43 करोड़ 14 नमूना परीक्षित जिलों में 37 स.का.अ. से संबंधित था।

ग्राम स्तर पर, योजना के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को सहायता देने के लिए रोजगार सहायक अपेक्षित थे। ग्राम रोजगार सहायक विशेष महत्व इस दृष्टि से प्राप्त कर लेते हैं कि ग्राम पंचायत मनरेगा योजना का केन्द्र बिन्दु हैं। ग्रा.रो.स. की लागत मनरेगस के तहत प्रशासनिक व्यय में पहला दायित्व है। लेखापरीक्षा ने पाया कि अरुणाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर तथा तमिलनाडु (चार राज्यों) की सरकारों ने समर्पित ग्राम रोजगार सहायकों को नियुक्त नहीं किया था इसके अतिरिक्त नौ राज्यों के मामले में निरंतर एवं व्यापक कमियां देखी गयी थी। कमियों का विस्तार 20 प्रतिशत से लेकर 93 प्रतिशत था। इस मामलों को निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका – 7: ग्राम रोजगार सहायकों की कमी

क्र.सं.	राज्य	वास्तविक	आवश्यक	कमी	कमी की प्रतिशतता
1	असम	243	136	107	44
2	गुजरात*	13,715	5,371	8,344	61
3	हरियाणा	202	54	148	73
4	हिमाचल प्रदेश*	3,243	1,055	2,188	67
5	जम्मू एवं कश्मीर*	4,131	889	3,242	78
6	मध्य प्रदेश*	23,336	6,438	16,898	72
7	पंजाब।	12,776	772	12,004	93
8	उत्तर प्रदेश	15,145	12,050	3,095	20
9	उत्तराखण्ड*	1,811	648	1,163	64

\*झाटा पूर्ण राज्य के लिए है, अन्य मामलों में यह नमूना जांच की गई ग्रा.पं. के लिए है।

मंत्रालय ने जबाव दिया कि राज्य सरकार को जिला कार्यक्रम अधिकारी तथा कार्यक्रम अधिकार को योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु आवश्यक कर्मचारी तथा तकनीकी सहायता, जैसा आवश्यक हो सकता है, उपलब्ध कराना चाहिए। मंत्रालय ने राज्य सरकारों को, उन्हें कर्मचारी आवश्यकता के मूल्यांकन एवं मनरेगस के विभिन्न स्तरों पर पर्याप्त कर्मचारियों के परिनिर्णयन में सक्षम करने के लिए परामर्श जारी किए थे। मंत्रालय ने आगे बताया कि इसने, राज्य सरकारों के निर्णय हेतु कुछ लचीलापन देते हुए विशाल प्रशासनिक रूपरेखाओं का सुझाव दिया था। मनरेगा के कार्यान्वयन में आने वाली चुनौतियों के मद्दनजर, अनुमेय प्रशासनिक व्यय की सीमा चार से छः प्रतिशत तक समर्पित कर्मचारी की भर्ती हेतु बढ़ा दी गयी थी।

दूसरे भाग के निर्गम हेतु अपेक्षित शर्तों के अनुसार, मंत्रालय को भा.स. के निर्देशानुसार पर्याप्त कर्मचारी भर्ती को सुनिश्चित करना था। परंतु कमियों ने दर्शाया है कि मंत्रालय यह करने में असफल रहा। का.अ. तथा ग्राम रोजगार सहायक जैसे आवश्यक पदाधिकारियों की अनुपस्थिति का योजना के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव होगा।

## 4.5 तकनीकी सहायता

अधिनियम स्थायी संपत्ति के सृजन को योजना के एक महत्वपूर्ण उद्देश्य के रूप में चिन्हित किया है। मनरेगस के अंतर्गत मुख्य कार्यान्वयन अभिकरण ग्राम पंचायत है, जिसके पास ऐसी संपत्तियों के सृजनार्थ आवश्यक नियोजन तथा कार्य के निष्पादन के सहयोग हेतु समर्पित तकनीकी संसाधन नहीं थे। इसलिए, परिचालनात्मक दिशानिर्देश राज्य सरकार के लिए कार्य के आंकलन एवं परिमाण में सहायता हेतु जिला एवं ब्लाक स्तर पर मान्यता प्राप्त अभियंताओं के पैनल के गठन के प्रावधान की अपेक्षा भी करते हैं। प्रशासनिक व्यय के लिए सुझाये गये मॉडल ने प्रत्येक 10 ग्राम पंचायतों के लिए एक तकनीकी सहायक को भी सम्मिलित किया। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों को नियोजन की प्रक्रिया, रूप-रेखा बनाने, मॉनीटर करने, मूल्यांकन तथा योजना की गुणवत्ता एवं लागत प्रभावशीलता में सुधार हेतु सहायता प्रदान करने के लिए राज्य तथा जिला स्तर जिला स्तर पर तकनीकी संसाधन सहायता प्रणाली को सुनिश्चित करना अपेक्षित था। (परिचालनात्मक दिशानिर्देशों का पैरा 13.3)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, ओडिशा, राजस्थान, त्रिपुरा, तथा पश्चिम बंगाल (16 राज्यों) ने मान्यता प्राप्त अभियंताओं का पैनल नहीं बनाया था असम में, यह पाया गया कि बिना किसी तकनीकी ज्ञान में अभियन्ताओं की प्रमाणित अभियन्ताओं के रूप में नियुक्ति की गई थी लेकिन बाद में छटनी कर दी गई थी। विवरण **अनुबंध-4ख** में दिया गया है।

इसके अतिरिक्त, असम, बिहार, हरियाणा, कर्नाटक, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, सिक्किम, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल (10 राज्यों) ने राज्य तथा जिला स्तरों पर तकनीकी संसाधन प्रणालियां गठित नहीं की थी। महाराष्ट्र में, तीन जिलों में अर्थात् अहमदनगर, भण्डारा तथा नान्देड में तकनीकी संसाधन सहायता प्रणाली विद्यमान नहीं थी। विवरण **अनुबंध-4ग** में दिए गये हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अरुणाचल प्रदेश में पूर्ण-कालिक नियमित तकनीकी सहायक नहीं लगाये गये थे जबकि आठ अन्य राज्यों में नामतः आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, जम्मू व कश्मीर, मध्य प्रदेश, पंजाब तथा उत्तर प्रदेश में तकनीकी सहायकों की कमी थी। ओडिशा में तकनीकी सहायक को अन्य योजनाओं का अतिरिक्त कार्य दिया गया था तथा महाराष्ट्र में कनिष्ठ अभियंता को तकनीकी पर्यवेक्षण का अतिरिक्त प्रभार दिया था विवरण **अनुबंध-4घ** में दिया गया है। अधिदेशित कार्यों के निपटान हेतु समर्पित सहायक कर्मचारियों की अनुपस्थिति का योजना कार्यान्वयन की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर बताया कि मनरेगा दिशानिर्देशों सुझाव देते हैं कि राज्य मान्यता प्राप्त अभियंताओं के पैनल एवं तकनीकी संसाधन सहायता समूह की स्थापना कर सकते थे। दिशानिर्देश सभी महत्वपूर्ण अभिकरणों को उनके उत्तरदायित्वों के निर्वहन में प्रशिक्षण का सुझाव भी दिया है, परंतु यह परामर्श, राज्यों को उनके अपने तकनीकी संसाधनों के सुदृढीकरण एवं कर्मचारियों के प्रशिक्षण, यदि आवश्यक हो, के तरीके सुझाने के लिए अभिप्रेत था। प्रखंड एवं ग्राम पंचायतों में तकनीकी कर्मचारियों की कमी की समस्या के निपटान के लिए राज्यों को ग्रामीण परिवारों की प्रति 6000 जनसंख्या पर दो अभियंताओं को नियुक्त करने की अनुमति थी। उत्तर-पूर्वी राज्यों तथा जम्मू एवं कश्मीर, हिमाचल प्रदेश तथा उत्तराखण्ड जैसे पहाड़ी राज्यों में प्रति 3000 ग्रामीण परिवार पर 2

अभियंताओं की नियुक्ति अनुमत थी। लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को इस तथ्य को शामिल करने की आवश्यकता है कि ये केवल सुझायी गयी व्यवस्थाएं थी और राज्यों के पास उन्हें अपनाने/अनुकूलन करने की नम्यता थी।

तथ्य यही रहता है कि दिशानिर्देश के बावजूद योजना के समुचित कार्यान्वयन हेतु तकनीकी सहायता अपर्याप्त थी। पर्याप्त तकनीकी सहायता का अभाव नियोजन तथा कार्य निष्पादन में प्रतिकूल प्रभाव डालेगा।

## 4.6 प्रशिक्षण

योजना के कार्यान्वयन में कार्यरत कर्मचारियों का प्रशिक्षण, यह सुनिश्चित करने के लिए लिए कि अधिनियम की परिकल्पना के अनुसार वे अपने दायित्वों का निर्वहन करें, आवश्यक था। इस प्रयोजन हेतु, सभी राज्यों को विनिर्दिष्टतः मनरेगस कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण हेतु किसी संस्थान को नियत करना था। परिचालनात्मक दिशानिर्देश प्रावधान करते हैं कि सभी महत्वपूर्ण अभिकरणों को उनके दायित्वों के प्रभावशाली ढंग से निष्पादन हेतु प्रशिक्षित किया जाना आवश्यक होगा। एक प्रशिक्षण कैलेण्डर बनाया जाना था और विभिन्न पणधारियों के अनुसार प्रशिक्षण माड्यूलों के विषय-वस्तु एवं प्रक्रिया में तैयार करनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एक राज्य एवं एक सं.शा.क्षे. (पश्चिम बंगाल तथा अं.नि.द्वी.) में प्रशिक्षण संस्थानों को नियत नहीं किया गया था। 11 राज्यों (अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, झारखण्ड, कर्नाटक, मेघालय, नागालैण्ड, ओडिशा, सिक्किम, त्रिपुरा तथा उत्तर प्रदेश) में, मुख्य कार्यकर्ताओं को अपर्याप्त प्रशिक्षण दिया गया था। दो राज्यों (जम्मू एवं कश्मीर तथा उत्तराखण्ड) में प्रशिक्षण कैलेण्डर तथा प्रशिक्षण माड्यूल नहीं बनाया गया था।

आगे, यह देखा गया था कि तीन राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. में प्रशिक्षण के लिए गठित निधियों को मार्च 2012 तक अप्रयुक्त पड़ी रही जैसा कि तालिका 8 में विवरण दिया गया है।

तालिका – 8: अप्रयुक्त प्रशिक्षण निधिया

राज्य/ सं.शा.क्षे. का नाम	निर्गम की अवधि	निर्गम राशि (₹ लाख में)	अप्रयुक्त राशि (₹ लाख में)
पंजाब	2007-08	57.50	38.05
राजस्थान	2007-09	636.99	155.43
उत्तर प्रदेश	2010-11	994	736.58
दादर व नागर हवेली	2007-08	5.00	0.95

इसके अतिरिक्त, दादर एवं नागर हवेली के मामले में 4.05 लाख की निधियों का स्टेशनरी, मुद्रण तथा विडियोग्राफ्री पर विपथन किया गया था।

इस प्रकार, प्रभावी क्षमता निर्माण के इस महत्वपूर्ण उपकरण का अपर्याप्त रूप से उपयोग किया गया था।

चार राज्यों (गोवा, हरियाणा, राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश) ने पास ग्रा.पं., ब्लाक तथा जिला स्तरों पर 28,343 कर्मचारियों को प्रशिक्षण कार्यक्रम पर 1.97 करोड़ का व्यय किया। तथापि, 21,994 कर्मचारियों को ही प्रशिक्षण

प्रदान किया गया था। इस प्रकार, मुख्य पणधारियों को प्रशिक्षण देने में कमी थी। विवरण अनुबंध-4ड में दिया गया है।

मंत्रालय ने बताया कि मनरेगा के कार्यान्वयन में कार्यरत कार्यकर्ताओं का प्रशिक्षण अनुमेय गतिविधियों में से एक था। राज्यों ने राज्य ग्रामीण विकास संस्थान (रा.गा.वि.सं.) के सहयोग से कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण हेतु प्रशिक्षण कैलेण्डर एवं माड्यूल तैयार किया था। केन्द्र सरकार समय-समय पर मनरेगा के राज्य, जिले, ब्लाक तथा गा.पं. स्तर के कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण हेतु रा.गा.वि.सं. को वित्तीय सहायता प्रदान करती है।

तथापि मंत्रालय के प्रयासों के बावजूद, परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के अनुसार, कार्यकर्ताओं को प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था।

#### 4.7 सूचना, शिक्षा तथा संचार (सू.शि.सं.) गतिविधियाँ

मनरेगा की परिकल्पना एक मांग से संचालित होने वाले रोजगार सृजन कार्यक्रम के रूप में की गयी है। इस प्रकार, संभावित लाभार्थियों एवं अन्य हितधारकों की जागरूकता कुंजी है, यह सुनिश्चित करने के लिए कि वे अपनी मांग को वयक्त करने और अपनी हकदारी का दावा करने में सक्षम हैं। परिचालनात्मक दिशानिर्देश, राज्य सरकार को एक सू.शि.सं. योजना बनाने तथा एक सघन सू.शि.सं. अभ्यास को शुरू करने का प्रावधान करते हैं। इसे सू.शि.सं. की ग्रामीण श्रमिकों, ग्रामीण परिवारों, पी.आर.आई. को लक्षित एवं वंचित क्षेत्रों तथा सीमान्तक के समुदायों की ओर विशेष ध्यान देना होगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, दादर व नागर हवेली तथा लक्षद्वीप 12 राज्य तथा दो सं.शा.क्षे. में सू.शि.सं. योजनाएं नहीं बनायी गयी थी।

आगे, यह भी देखा गया कि सात राज्यों तथा चार सं.शा.क्षे. के 32 जिलों ने मंत्रालय से सू.शि.सं. गतिविधियों के लिए ₹ 2.57 करोड़ प्राप्त किया। तथापि, इन गतिविधियों के लिए मार्च 2012 तक केवल ₹ 1.59 करोड़ ही व्यय किया गया था। जैसा अनुबंध-4च में विवरण दिया गया है।

#### मामला अध्ययन: उत्तर प्रदेश

बलरामपुर जिले में एक ठेकेदार को ₹ 9.77 लाख की अदायगी 2,819 स्थानों पर पेंटिंग के लिए की गयी थी। क.अ. द्वारा सत्यापन किये जाने पर, केवल 546 स्थानों पर 1.89 लाख की ही पेंटिंग पायी गयी। तथापि, ठेकेदार को इस आधार पर दिया गया कि समय बीतने और बारिश के कारण लिखा गया नारा धुल गया होगा। 2,273 असत्यापित नारा पेंटिंग के प्रति ₹ 7.88 लाख की अदायगी अनियमित थी। आगे, लखनऊ में ₹ 1.50 लाख के कैलेण्डर ₹ 31 प्रति कैलेण्डर की दर पर खरीद प्रक्रिया अपनाये बगैर खरीदे गये तथा खरीद हेतु 46.50 लाख का भुगतान किया गया। आपूर्तिकर्ता ने केवल 30,000 कैलेण्डरों की आपूर्ति की गई जिसका परिणाम ₹ 37.20 लाख के अधिक भुगतान में हुआ।

मंत्रालय ने बताया कि इसने सू.शि.सं. के लिए जागरूकता बढ़ाने के लिए अनेक कदम उठाए, जैसे, कार्यकर्ताओं के मध्य जागरूकता बढ़ाने के लिए नेहरू युवा केन्द्र (ने.यु.के.), अ.पू.प्र. बनाना, सचित्र रूप में कार्यकर्ता पुस्तिका बनाना, टी.वी./रेडियो स्पॉट तैयार करना, प्रशिक्षण फिल्मों को तैयार करना, अच्छे अभ्यासों का प्रसार करने के लिए मनरेगा सम्मेलन का आयोजन, राज्य सरकारों को रोजगार मेला आयोजित करने के लिए सुविधा प्रदान करना, आदि जैसी विभिन्न पहलकदमियां की। मंत्रालय ने राजकीय ग्रामीण विकास संस्थानों/राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थानों को कार्यकर्ताओं में जागरूकता उत्पन्न करने और उनके प्रशिक्षण हेतु, नियुक्त किया था। कार्यकर्ताओं के अधिकारों पर स्थानीय भाषाओं में सूचना प्रसार हेतु पर्चे तथा दीवार लेखन के कार्य के लिए प्रोत्साहित किया। नियमित समाचार-पत्र विज्ञापनों, रेल टिकटों, वाणिज्य मेला टिकटों का भी संचार के माध्यम के रूप में उपयोग किया गया। मंत्रालय जिलों एवं राज्यों द्वारा संचालित सू.शि.सं. पहलकदमियों की समीक्षा भी कर रहा था।

तथ्य यह रहा कि कई राज्यों ने सू.शि.सं. योजनाओं का सूत्रीकरण नहीं किया था तथा सू.शि.सं. गतिविधियों पर व्यय का स्तर काफी कम था।

योजना को प्रभावशाली ढंग से कार्यान्वित करने के लिए यह आवश्यक है कि अपेक्षित क्षमता का विकास किया जाए और प्रत्येक स्तर पर अपेक्षित दक्षता सेटों से युक्त पर्याप्त लोग उपलब्ध रहे। लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई कमियों ने इंगित किया कि सभी स्तरों पर योजना कार्यकर्ताओं की क्षमताओं के निर्माण के लिए सतत प्रयास की आवश्यकता थी। मंत्रालय योजना के बेहतर कार्यान्वयन हेतु उपलब्ध क्षमता के सुदृढ़ीकरण के लिए यथोचित उपयुक्त कदम उठाने चाहिए।

### अनुशंसाएं:

- सभी स्तरों पर कर्मचारियों की व्यापक कमी, ने योजना के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। मंत्रालय द्वारा कर्मचारियों की कमी को सूक्ष्म रूप से मॉनीटर किया जाना चाहिए तथा इस कारण कमी को राज्य सरकारों के समक्ष उसे उठाया जाना चाहिए।
- मनरेगस एक मांग से संचालित कार्यक्रम होने के कारण लाभार्थियों से अपने अधिकारों के प्रति जागरूकता होने की अपेक्षा रखता है। तथापि सू.शि.सं. के व्यय में कमी तथा सू.शि.सं. योजना का सूत्रीकरण न होने ने अपेक्षाओं से अंतर की ओर संकेत किया। सू.शि.सं. गतिविधियाँ को बेहतर लाभार्थी जागरूकता की ओर बढ़ने की आवश्यकता है।