अध्याय-I
प्रस्तावना

सामाजिक लेखापरीक्षा एक योजना/कार्यक्रम की लेखापरीक्षा है जो सरकारी अधिकारियों तथा लोगो, विशेष रूप से उन लोगो द्वारा जो ऐसी योजना द्वारा प्रभावित हैं अथवा भावी लाभार्थी हैं, द्वारा संयुक्त रूप से की जाती है। इसलिए, सामाजिक लेखापरीक्षा का प्राथमिक पणधारक के सक्रिय आवेष्टन सहित समुदाय द्वारा एक कार्यक्रम/योजना के कार्यान्वयन तथा उसके परिणामों के सत्यापन के रूप में वर्णन किया जा सकता है। यह सत्यापन कार्य तथा लोक मंच में सत्यापन कार्य के निष्कर्षों को ऊंचे स्वर में पढ़ने में समुदाय के सहयोग सहित सरकारी अभिलेखों की वर्तमान बुनियादी वास्तविकता के साथ तुलना करके किया जाता है। मौखिक गवाही तथा तथ्यो को लोगो से प्राप्त किया गया है तथा उनकी सरकारी अभिलेखों के साथ तुलना की गई है। सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया धन, जिसकी यह जांच करने के लिए कि क्या धन का उपयुक्त रूप से व्यय किया गया था तथा उसके लोगों के जीवन में अंतर आया है, के लेखांकन का उल्लघंन करती है।

सामाजिक लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य कार्यक्रम के कार्यान्वयन में पारदर्शिता तथा जवाबदेही को बढ़ावा देना, लोगों को उनके अधिकारों तथा हकदारी के संबंध में सूचित करना एवं शिक्षित करना, लोगों को अपनी आवश्यकताओं तथा शिकायतों को अभिव्यक्त करने हेतु एक सामूहिक मंच प्रदान करना, भ्रष्टाचार को रोक कर योजना के कार्यान्वयन तथा सुदृढीकरण के सभी स्तरों में लोगो की भागीदारी को बढ़ावा देना तथा कार्यान्वयन का सुधार करना हैं।

1.1 पृष्ठभूमि

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम 2005 की धारा 17 नियत करती है कि *ग्राम सभा ग्राम पचांयत* (ग्रा.पं.) के अंतर्गत निर्माण कार्य के निष्पादन को मॉनीटर करेगी तथा ग्रा.पं. के भीतर प्रारम्भ योजना के अंतर्गत सभी परियोजनाओं की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षाएं करेगी। ग्रा.पं. सामाजिक लेखापरीक्षा करने के उद्देश्य के लिए *ग्राम सभा* को सभी संबंधित अभिलेख उपलब्ध कराएगी।

भारत सरकार, ग्रामीण विकास मंत्रालय (मंत्रालय) ने नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) के साथ परामर्श से अधिनियम की धारा 24 की उप धारा (।) के तहत अप्रैल 2011 में शीर्षक ''महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली-2011'' (नियमावली) का एक सैट तैयार किया है।

नियमावली में अन्य बातों के साथ-साथ राज्य सरकारों द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा सरलीकरण, स्वंतत्र सगंठन अर्थात् सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एस.ए.यू.) की पहचान

एवं सृजन, सामाजिक लेखापरीक्षा करने की प्रक्रिया तथा सामाजिक लेखापरीक्षा के संबंध में कुछ व्यक्तियों का दायित्व शामिल है। नियमावली के 3(1) के अनुसार, राज्य सरकार इन नियमावली के अतंर्गत निर्धारित पद्धति में कम से कम छ माह में एक बार प्रत्येक ग्रा.पं. में अधिनियम के तहत प्रारम्भ निर्माण कार्य की सामाजिक लेखापरीक्षा करने में मदद करेगी। सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एस.ए.यू.), एक स्वतंत्र सगंठन, जिला तथा ग्राम स्तरों पर राज्य एस.ए.यू. द्वारा चयनित संसाधन व्यक्तियों की सहायता तथा समर्थन से *ग्राम सभा* द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा किए जाने में मदद करेगी। प्राथमिक पणधारकों के साथ संसाधन व्यक्ति भुगतान, सामग्रियों के प्रापण तथा अन्य वित्तीय लेन देनों से संबंधित अभिलेखों की जांच करेगें, कार्य स्थलों का दौरा करेगें, मजदूरी की तलाश करने वालो से सम्पर्क करेंगे, अभिलेख मिलाएगें तथा जांच कार्य के निष्कर्षों पर चर्चा करने तथा पारदर्शिता एवं जवाबदेही की अनुपालना करने की समीक्षा करने, मजदूरों के अधिकारों एवं हक को पूरा करने तथा निधियों के उपयुक्त उपयोग हेतु *ग्राम सभा* को बुलाएँगे। सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एस.ए.आर) को *ग्राम सभा* के समझने हेतु उनके निष्कर्षों के आधार पर स्थानीय भाषा में तैयार किया जाएगा। *ग्राम सभा* निष्कर्षों पर विचार विमर्श करेगी तथा कार्यान्वयन अभिकरणों को *ग्राम सभा* में प्रस्तुत प्रतिवेदन पर जवाब देना होगा।

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने हेतु की गई थी कि:

- क्या प्रत्येक राज्य में स्वंतत्र एस.ए.यू. पर्याप्त संसाधनों के साथ स्थापित की गई थीं;
- क्या सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना प्रभावी थी तथा 2014-15 के दौरान की गई सामाजिक लेखापरीक्षाएं वर्तमान आदेशों के अनुसार थी;
- क्या राज्य रोजगार गांरटी परिषद (एस ई जी सी), केन्द्रीय रोजगार गा. रंटी परिषद (सी.ई.जी.सी.) तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय (मंत्रालय), आदि द्वारा अनुपालन प्रक्रिया पर्याप्त थी।

1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा पद्धति

लेखापरीक्षा ने सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई की स्थापना, संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता तथा योजना प्रक्रिया की समीक्षा हेतु 29[1] राज्यों को शामिल किया है। तथापि, सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्पादन की लेखापरीक्षा 25 राज्यों में 290 जिलों की 1140[2] ग्रा.पं. तक सीमित थी क्योंकि शेष चार राज्यों अर्थात् **अरूणाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर** तथा

1 दिल्ली के सिवाय क्योंकि मनरेग्स लागू नहीं है।

2 असम (49), गोवा (20), हिमाचल प्रदेश (23), मेघालय (48), मिजोरम (28), उत्तराखण्ड (32), पश्चिम बंगाल (40) तथा अन्य राज्यों में 50 ग्रा.पं.

नागालैण्ड में सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली के अनुसार नहीं की गई थी। प्रत्येक राज्य में, ग्रा.पं. का चयन बिना प्रतिस्थापन सरल यादृच्छिक नमूना (एस आर एस डब्ल्यू आर) पद्धति का उपयोग करके 2014-15 के दौरान राज्य में की गई सभी लेखापरीक्षाओं की बेतरतीब सूची से किया गया था।

ग्रामीण विकास मंत्रालय (मंत्रालय) के साथ लेखापरीक्षा पद्धति, क्षेत्र, उद्देश्यों तथा मापदण्ड पर चर्चा करने हेतु 27 अप्रैल 2015 को एक प्रवेश सम्मेलन का आयोजन किया गया था। इसके अतिरिक्त, राज्य स्तर पर लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पूर्व प्र. महालेखाकारों/महालेखाकारों द्वारा राज्य सरकार के साथ भी प्रवेश सम्मेलन के आयोजन किए गए थे। लेखापरीक्षा में मंत्रालय, मनरेग्स के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी राज्य सरकारी विभाग, एस.ए.यू.मुख्यालयों; जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी.पी.सी.) तथा कार्यक्रम अधिकारियों (पी.ओ.) के अभिलेखों की जांच शामिल है। लेखापरीक्षा दलों ने एस.ए.आर. के मूल्यांकन हेतु चयनित ग्रा.पं. तथा सामाजिक लेखापरीक्षा को उनके समर्थन तथा उनके द्वारा एस.ए. आर. पर अनुवर्ती कार्रवाई हेतु चयनित जी.पी. के पी.ओ./डी.पी.सी. के भी दौरे किए थे।

प्र महालेखाकार/महालेखाकार द्वारा राज्य सरकार के साथ निर्गम सम्मेलन का आयोजन किया गया था जहाँ राज्य-विशिष्ट निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों के समेकन एवं विश्लेषण के पश्चात् 17 नवम्बर, 2015 को मंत्रालय के साथ निर्गम सम्मेलन का आयोजन किया गया था जहाँ लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा अनुशंसाओं पर चर्चा की गई थी। मंत्रालय से प्राप्त उत्तरों (दिसंबर 2015) को उचित प्रकार से प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

1.4 लेखापरीक्षा मापदण्डः

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्न से प्राप्त किए गए थेः

- महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी आधिनियम, 2005;
- महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी लेखापरीक्षा का योजना अधिनियम, 2011;
- इस संबंध में समय समय पर मंत्रालय द्वारा जारी अनुदेश तथा राज्य सरकार एवं एस.ए.यू. द्वारा जारी नियमावली;
- मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश 2013 तथा इस पर संशोधन।

1.5 प्रतिवेदन की संरचना

लेखापरीक्षा मामलों का एक अखिल भारतीय महत्व से विश्लेषण किया गया है तथा प्रतिवेदन का अभिन्यास निम्नानुसार हैः

- अध्याय 2 एस ए यू, संसाधन व्यक्तियों तथा उनके क्षमता निर्माण की स्थिति प्रदान करता है।
- अध्याय 3 सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना तथा निष्पादन से संबंधित है।
- अध्याय 4 एस.ए.आर. पर अनुवर्ती कार्रवाई से संबंधित है।

1.6 आभार प्रकट

हम लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान राज्यों में ग्रामीण विकास मंत्रालय, राज्य सरकारों, एस ए यू. तथा मनरेगस कार्यान्वयन विभागों से प्राप्त सहयोग हेतु आभार प्रकट करना चाहते है।