कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

इस प्रतिवेदन के बारे में।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) की निष्पादन लेखापरीक्षा उत्तराखण्ड राज्य में वर्ष 2024-25 के दौरान वर्ष 2019-24 की अवधि को सम्मिलित करते हुए संपादित की गयी।

हमने यह लेखापरीक्षा क्यों की?

मनरेगा एक प्रमुख पहल है जिसका उद्देश्य ग्रामीण भारत में परिवारों को वार्षिक 100 दिनों की मजदूरी रोजगार की गारंटी देकर आजीविका सुरक्षा को बढ़ाना है। उत्तराखण्ड में, जहाँ 66 *प्रतिशत* से अधिक जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करती है, यह योजना गरीबी उन्मूलन तथा ग्रामीण विकास हेतु अत्यंत महत्वपूर्ण है, विशेषकर उन पर्वतीय जनपदों के लिए जो भौगोलिक विषमता एवं आर्थिक विषमताओं से प्रभावित हैं। यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई थी कि क्या मनरेगा ने उत्तराखण्ड में रोज़गार सृजन, परिसंपत्ति सृजन और सामाजिक सुरक्षा के अपने उद्देश्यों को प्राप्त किया है। इसके एक प्रमुख सामाजिक कल्याण कार्यक्रम के रूप में महत्व तथा इससे संबंधित क्रियान्वयन जोखिमों को ध्यान में रखते हुए, मूल्यांकन का मुख्य केंद्र नियोजन, वित्तीय प्रबंधन, पंजीकरण और रोजगार सृजन, परिसंपत्ति सृजन, क्षमता निर्माण और निगरानी तंत्र पर केंद्रित था, जिसमें विशेष रूप से महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा), 2005 तथा परिचालन दिशानिर्देश, 2013 के प्रावधानों के अनुपालन पर ध्यान दिया गया।

हमने क्या पाया ?

अप्रैल 2019 से मार्च 2024 के दौरान राज्य द्वारा उपलब्ध ₹ 3,647.21 करोड़ की धनराशि में से ₹ 3,638.95 करोड़ की धनराशि का उपयोग किया गया। 27.04 लाख परिवारों को मजदूरी रोजगार प्रदान किया गया। इसने ₹ 2,340.06 करोड़ के मजदूरी भुगतान के साथ 11.56 करोड़ मानव दिवस सृजित किए गए। राज्य ने योजना के अंतर्गत 2019-24 के दौरान जल संचयन, वृक्षारोपण, भूमि विकास, ग्रामीण संपर्कता आदि से संबंधित 3.42 लाख परिसंपत्तियों का सृजन भी किया। राज्य में 10.35 लाख से 11.84 लाख पंजीकृत परिवारों में से, 2019-24 के दौरान 4.72 लाख

से 6.54 लाख परिवारों को प्रतिवर्ष औसतन प्रति परिवार 21 दिनों का रोजगार प्रदान किया गया।

लेखापरीक्षा में राज्य में मनरेगा के वित्तीय प्रबंधन एवं क्रियान्वयन में कमियाँ पायी गयी। केंद्र एवं राज्य के हिस्सो को राज्य रोजगार गारंटी निधि (रा रो गा नि) को विलम्ब से अवमुक्त करने के कारण ₹ 2.03 करोड़ की परिहार्य ब्याज देनदारी तथा मजदूरी एवं सामग्री मदों में ₹ 122.40 करोड़ की लंबित देयता हो गयी।

परिचालन दिशानिर्देश, 2013 अधिदेशित करता है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत (ग्रा पं) प्रतिवर्ष घर-घर सर्वेक्षण करना अनिवार्य है, ताकि ऐसे पात्र परिवारों की पहचान की जा सके जो पूर्व में अनदेखे किए गए हों तथा अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत होने की इच्छा रखते हों। लेखापरीक्षा में देखा गया कि चयनित ग्रा पं में से किसी के द्वारा भी 2019-24 की अवधि के दौरान घर-घर सर्वेक्षण नहीं किया गया। जॉब कार्ड (जॉ का) एक महत्वपूर्ण दस्तावेज़ है जो मनरेगा योजना के अंतर्गत श्रमिकों की पात्रता को दर्ज करता है। यह पंजीकृत परिवार को कार्य के लिए आवेदन करने का विधिक अधिकार प्रदान करता है, पारदर्शिता सुनिश्चित करता है तथा श्रमिकों को धोखाधड़ी से सुरक्षित करता है। जॉब कार्ड हेतु आवेदन, रोजगार के इच्छुक व्यक्ति द्वारा स्थानीय ग्रा पं को साधारण कागज़ पर किया जा सकता है। प्रस्तर 3.1.5(i) में यह प्रावधान किया गया है कि यदि कोई परिवार पंजीकरण के लिए योग्य पाया जाता है, तो ग्रा पं आवेदन प्राप्त होने के पंद्रह दिन के भीतर परिवार को जॉ का जारी करेगा। नमूना जाँच की गई किसी भी ग्रा पं में पंजीकरण हेतु आवेदन रजिस्टर का रख-रखाव नहीं किया गया था। जॉ का में सभी प्रविष्टियाँ प्राधिकृत अधिकारी के हस्ताक्षर द्वारा विधिवत प्रमाणित होनी चाहिए। चयनित लाभार्थियों के जॉ का के विश्लेषण से यह पाया गया कि 200 जॉ का में से 78 जॉ का (39 *प्रतिशत*) बिना फोटोग्राफ के थे तथा 50 जॉ का (25 *प्रतिशत*) में कार्य किए जाने की तिथि से संबंधित अद्यतन जानकारी नहीं थी।

जमीनी स्तर पर परामर्श के बिना श्रम बजट स्वीकृत किए गए और आधारभूत सर्वेक्षण नहीं किए गए, जिसके परिणामस्वरूप माँग का गलत अनुमान लगाया गया और अभिसरण पहलों में कमी आई, जिससे योजना में कमियाँ स्पष्ट थीं। रोजगार के परिणाम असंतोषजनक थे- मात्र एक से चार *प्रतिशत* परिवारों को 100 दिनों के काम का पूरा हक मिला और औसत वित्तीय लाभ लक्ष्यों से काफी कम थे। कई जॉब कार्ड धारकों को, कार्य हेतु आवेदन करने के उपरांत भी रोजगार से वंचित रखा गया।

मजदूरी वितरण में प्रणालीगत विलम्ब देखा गया, विलम्ब के लिए मुआवजा न के बराबर स्वीकृत किया गया और वैधानिक प्रावधानों के होने के बाद भी बेरोजगारी भत्ते का भुगतान नहीं किया गया। प्रमुख पंजिकाओं का रख-रखाव न किए जाने, अनिवार्य सर्वेक्षणों की कमी और परियोजना निष्पादन में कमी-जैसे कि अपूर्ण जल संचयन संरचनाएं और अनुपस्थित वृक्षारोपण घटकों के कारण कार्यान्वयन बाधित हुआ। मस्टर रोल्स (म रो) में संदिग्ध प्रविष्टियाँ थीं और मूल म रो अधिकांशतः कार्य आरम्भ होने के पश्चात अनुपलब्ध थे, जिससे मजदूरी वितरण की सटीकता पर चिंताएं उत्पन्न होती है।

मनरेगा की धारा 23 (6) के अनुसार, कार्यक्रम अधिकारी (का अ) को एक शिकायत पंजिका का रख-रखाव करना और सात दिनों के भीतर शिकायतों का निस्तारण करना आवश्यक है। लेखापरीक्षा ने देखा कि उप जिला कार्यक्रम समन्वयकों (उप जि का स) के कार्यालयों और चयनित विकास खण्डों में शिकायत पंजिका का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था, जिससे लेखापरीक्षा प्राप्त शिकायतों की संख्या और उनके निपटान का सत्यापन नहीं कर सका, इस तरह जवाबदेही और शिकायत निवारण तंत्र की प्रभावशीलता से समझौता हुआ।

मनरेगा के कार्यान्वयन की प्रभावी निगरानी के लिए विभिन्न स्तरों पर सतर्कता तंत्र की स्थापना अनिवार्य की गई थी। इनमें शामिल हैं:

- मुख्य सतर्कता अधिकारी (मु स अ) की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय सतर्कता प्रकोष्ठ।
- जिला प्राधिकारी के अधीन जिला स्तरीय सतर्कता प्रकोष्ठ।
- ग्राम सभा की स्वीकृति से स्थानीय स्तर पर सतर्कता और निगरानी समितियां (स नि स)।

इन निकायों को शिकायतें प्राप्त करने, अनियमितताओं की पहचान हेतु नियमित क्षेत्रीय दौरे करने, मीडिया रिपोर्टों के आधार पर स्वतः संज्ञान लेने तथा कार्यस्थलों पर श्रमिकों से संवाद स्थापित करने का दायित्व सौंपा गया था। राज्य, चयनित जिले और ग्राम स्तर पर सतर्कता प्रकोष्ठों की अनुपस्थिति के कारण निगरानी में अत्यधिक चूक हुई।

निगरानी तंत्र कमजोर था क्योंकि राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा रो गा प) प्रभावी ढंग से कार्य नहीं किया। प्रमुख पद रिक्त थे, तकनीकी समितियाँ गठित नहीं की गयी

थी तथा क्षमता निर्माण संबंधी उपाय नहीं अपनाए गए, जिससे मनरेगा के प्रावधानों के अनुपालन में व्यापक कमी परिलक्षित हुई।

चयनित जिलों में सामाजिक लेखापरीक्षा में कमी 79 *प्रतिशत* से 99 *प्रतिशत* के मध्य थी। इस प्रकार, विभाग इच्छित लाभार्थियों के लाभ के लिए योजना के कार्यान्वयन को सुदृढ़ करने हेतु सामाजिक लेखापरीक्षा तंत्र का उपयोग करने के अवसर से चूक गया। इसके अतिरिक्त, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों ने पूरे राज्य के लिए 2019-2024 के दौरान 88,915 लेखापरीक्षा टिप्पणियां कीं। तथापि, मात्र 52,173 (59 *प्रतिशत*) सामाजिक लेखापरीक्षा टिप्पणियों में सुधारात्मक उपाय किए गए थे।

सर्वेक्षण किए गए 200 लाभार्थियों में से 193 लाभार्थियों (97 *प्रतिशत*) ने आजीविका में सुधार को सूचित किया, जिससे ग्रामीण आजीविका को स्थिर करने और वृद्धि करने में योजना की भूमिका पर जोर दिया गया।

इस प्रकार लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित महत्वपूर्ण मुद्दों की पहचान की गयी जिनसे मनरेगा का सुचारू संचालन बाधित हो रहा था और इसकी प्रभावशीलता में वृद्धि करने के लिए इनका समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

- **मजदूरी भुगतान में देरी**: मजदूरी भुगतान में अत्यधिक विलम्ब देखा गया, 160 चयनित कार्यों में 1232 मस्टर रोल (म रो) से उजागर हुआ कि 411 म रो (33 *प्रतिशत*) के लिए भुगतान, जिसमें 2946 मजदूर शामिल थे, चार से 157 दिनों तक विलम्ब था।
- **अपर्याप्त रोजगार सृजन:** ऐसा अधिकांशतः खराब योजना, पर्याप्त कार्य अवसरों की कमी और परियोजना कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण हुआ।
- **जागरूकता का अभाव:** कई ग्रामीण परिवार, विशेष रूप से दूरदराज के क्षेत्रों में, मनरेगा के अंतर्गत अपनी पात्रताओं से अनभिज्ञ थे। जागरूकता की इस कमी से योजना का न्यून उपयोग और पात्र लाभार्थियों का अपवर्जन होता है।
- **आवश्यक पंजिकाओं का रख-रखाव न करना**, **अनिवार्य सर्वेक्षण का अभाव**, **परियोजना निष्पादन में कमी।**
- **महिलाओं का प्रतिनिधित्व:** लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2019-24 के दौरान राज्य में सृजित कुल रोजगार (11.56 करोड़ मानव दिवस) में से महिलाओं का प्रतिनिधित्व 6.48 करोड़ मानव दिवस (56 *प्रतिशत*) था। नमूना जाँच किए गए जिलों में, यह 2019-24 के दौरान 53 *प्रतिशत* से 74 *प्रतिशत* के मध्य था। इसके

अतिरिक्त, यह 2019-24 के दौरान अल्मोड़ा जिले के नमूना जाँच किए गए विकास खण्डों में 44 *प्रतिशत* और 60 *प्रतिशत* के मध्य तथा टिहरी गढ़वाल जिले के नमूना जाँच किए गए विकास खण्डों में 62 *प्रतिशत* और 78 *प्रतिशत* के मध्य था, जो सराहनीय है।

मनरेगा की निरंतर सफलता सुनिश्चित करने के लिए इन चुनौतियों का समाधान किया जाना अत्यावश्यक है। प्रशासनिक प्रक्रियाओं को सुव्यवस्थित करना, पारदर्शिता में सुधार करना और विभिन्न सरकारी एजेंसियों के बीच बेहतर समन्वय सुनिश्चित करना, योजना की प्रभावशीलता में वृद्धि करने में सहायक हो सकते हैं।

हम क्या अनुशंसा करते हैं ?

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आलोक में, हम अनुशंसा करते हैं कि:

1. ***राज्य सरकार को माँग आकलन और अभिसरण पहलों के लिए सभी ग्राम पंचायतों (ग्रा पं) में बेसलाइन और वार्षिक घर-घर सर्वेक्षण करने के लिए विशेषज्ञ संस्थानों को पैनल मे सम्मिलित करना चाहिए। ऊर्ध्वगामी दृष्टिकोण सुनिश्चित करने के पश्चात वार्षिक योजना और श्रम बजट समय पर तैयार किया जाना चाहिए।***

2. ***समय पर भुगतान और धनराशि के सही उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु धनराशि हस्तांतरण की निगरानी और समय-सीमा पर चेतावनी देने के लिए स्वचालित प्रणालियाँ स्थापित की जानी चाहिए। नरेगासॉफ्ट में लाभार्थियों को विलम्ब मुआवजा स्वचालित होना चाहिए।***

3. ***मस्टर रोल (एम आर) निर्गत करने में विसंगतियों का समाधान किया जाना चाहिए। यह सुनिश्चत किया जाना चाहिए कि कार्य की माँग को कृत्रिम प्रतिबंधों, जैसे कि उपस्थिति के दिनों को पूर्व-चिह्नित करना या रोजगार को 100 दिनों तक सीमित करना, के बिना पूर्ण किया जाए। मजदूरी भुगतान में विलम्ब को यह सुनिश्चित करके समाधान किया जाना चाहिए कि धनराशि निर्धारित समय सीमा के भीतर उपलब्ध हो एवं वितरित की जाए। निरीक्षण, अभिलेख जाँच और जियोटैग तस्वीरों के सत्यापन के माध्यम से मनरेगा कार्यों का उचित सत्यापन सुनिश्चित किया जाना चाहिए।***

4. ***विभाग को अपने कामकाज में कमी को रोकने के लिए राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा रो ग प) और जिला स्तरीय तकनीकी समिति (जि स्त त स) की समय पर नियुक्ति सुनिश्चित करनी चाहिए। इसे सभी जिलों में राज्य गुणवत्ता निगरानी***

(रा गु नि) और जिला गुणवत्ता निगरानी (जि गु नि) प्रकोष्ठों की नियुक्ति और संचालन करने पर विचार करना चाहिए, ताकि निर्धारित निरीक्षण प्रतिशत का अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके।

5. ***सभी ग्रा पं में सामाजिक लेखापरीक्षा कम से कम द्विवार्षिक रूप से सम्पादित की जानी चाहिए, जैसा कि अनिवार्य है, और दिशानिर्देशों से विचलन का समाधान किया जाना चाहिए। लंबित सामाजिक लेखापरीक्षा टिप्पणियों और वसूली का निस्तारण त्वरित किया जाना चाहिए और वित्तीय दुर्विनियोग के लिए जवाबदेही सुनिश्चित की जानी चाहिए।***

प्रबंधन प्रतिक्रिया

विभाग ने अपने उत्तर में लेखापरीक्षा टिप्पणियों/निष्कर्षों को स्वीकार किया और सुनिश्चित किया कि वह जारी किए गए मुद्दों का समाधान करने के लिए सभी जिलों को समेकित दिशानिर्देश जारी करेगा। सचिव ग्रा वि वि ने इस प्रतिवेदन को "योजना को सुदृढ़ करने में सहायक एवं मूल्यवान" वर्णित किया।