अध्याय-1

परिचय

अध्याय - 1

परिचय

1.1 परिचय

भारत सरकार ने सितम्बर, 2005 में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) अधिनियमित किया था, जिसके अंतर्गत प्रत्येक ऐसे ग्रामीण परिवार जिनके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम करने के इच्छुक हों, को वार्षिक रूप से कम से कम 100 दिनों के मजदूरी रोजगार की कानूनी गारंटी दी गई। नरेगा के प्रमुख उद्देश्यों में से एक ऐसी टिकाऊ परिसंपत्तियों का सृजन करना था जो समाज के आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के लिए आजीविका का स्रोत बन सके, साथ ही हाशिये पर स्थित समूहों को सम्मिलित करते हुये पूरे देश में पंचायती राज संस्थाओं को सशक्त किया जा सकें। अक्टूबर 2009 में, नरेगा का नाम बदलकर महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) रखा गया।

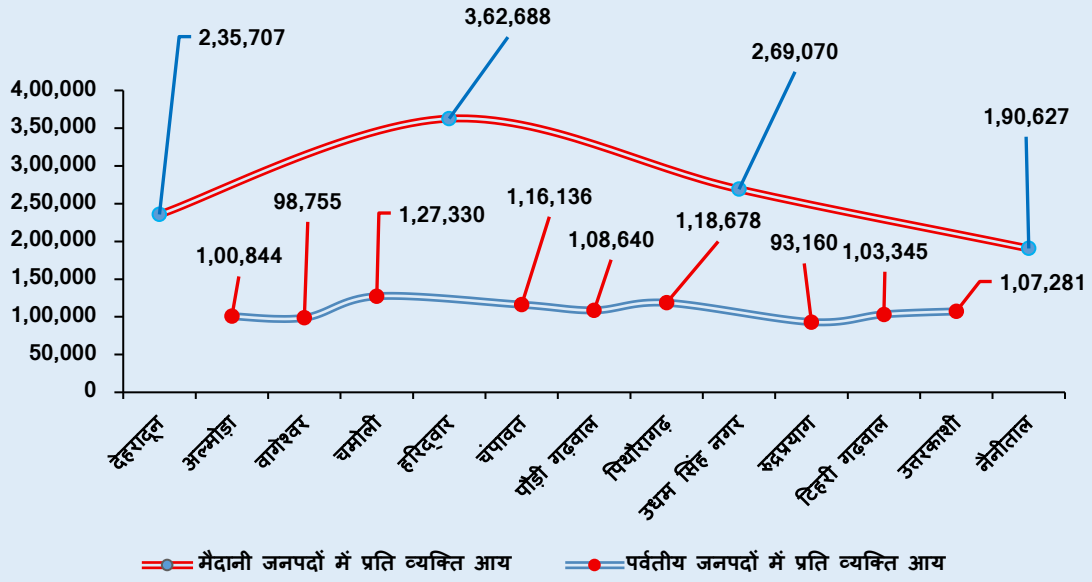
उत्तराखण्ड में, जहाँ 66 *प्रतिशत*[1] से अधिक जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों (पर्वतीय जिलों में 80 *प्रतिशत* से अधिक) में निवास करती है, कठिन पर्वतीय भू-भाग एवं भौगोलिक रूप से बिखरी आबादी विकास और गरीबी उन्मूलन की प्रमुख चुनौतियाँ हैं। उत्तराखण्ड के ग्रामीण क्षेत्रों में ग्रामीण विकास और ग्रामीण आजीविका को सुदृढ़ करना, विशेष रूप से पर्वतीय जिलों में, परिवर्तन के लिए प्रमुख कारकों में से एक माना गया है।

उत्तराखण्ड के मैदानी जिलों की प्रति व्यक्ति आय ₹ 2,64,523 है, जो राज्य के दुर्गम पर्वतीय जिलों की प्रति व्यक्ति आय ₹ 1,08,241 की तुलना में उल्लेखनीय आर्थिक असमानता दर्शाती है। जहाँ देहरादून, हरिद्वार, नैनीताल तथा उधम सिंह नगर जैसे औद्योगिक मैदानी जिले, राज्य के आर्थिक विकास के इंजन के रूप में कार्य कर रहे हैं, वहीं, पर्वतीय क्षेत्र भौगोलिक अलगाव और सीमित औद्योगिक विकास से उत्पन्न चुनौतियों का सामना कर रहे हैं।

[1] उत्तराखण्ड ग्रामीण विकास और पलायन आयोग की रिपोर्ट, सितंबर 2019।

चार्ट-1.1: पर्वतीय और मैदानी जिलों के बीच प्रति व्यक्ति आय की तुलना

(धनराशि ₹ में)



स्रोत: उत्तराखण्ड आर्थिक सर्वेक्षण, 2023-24।

मनरेगा का प्रारम्भिक उद्देश्य नियमित रोजगार प्रदान कर, गरीबी में कमी लाकर एवं सामाजिक समावेशन को प्रोत्साहित कर ग्रामीण आजीविका सुरक्षा बढ़ाना था। यह योजना पुरुषों और महिलाओं के लिए समान मजदूरी सुनिश्चित करती है, हाशिए पर रह गए समूहों के लिए कार्य की पहुँच को व्यापक बनाती है तथा महिलाओं की आर्थिक स्वतंत्रता को बढ़ाती है। स्थानीय रोजगार सृजन करके, मनरेगा ग्रामीण-से-शहरी प्रवास को रोकने में भी मदद करता है। इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम ने सड़कों, सिंचाई प्रणालियों तथा जल संरक्षण परियोजनाओं सहित आवश्यक ग्रामीण बुनियादी ढाँचे के विकास को बढ़ावा दिया, जो इन क्षेत्रों में दीर्घकालिक आर्थिक विकास में योगदान देता है।

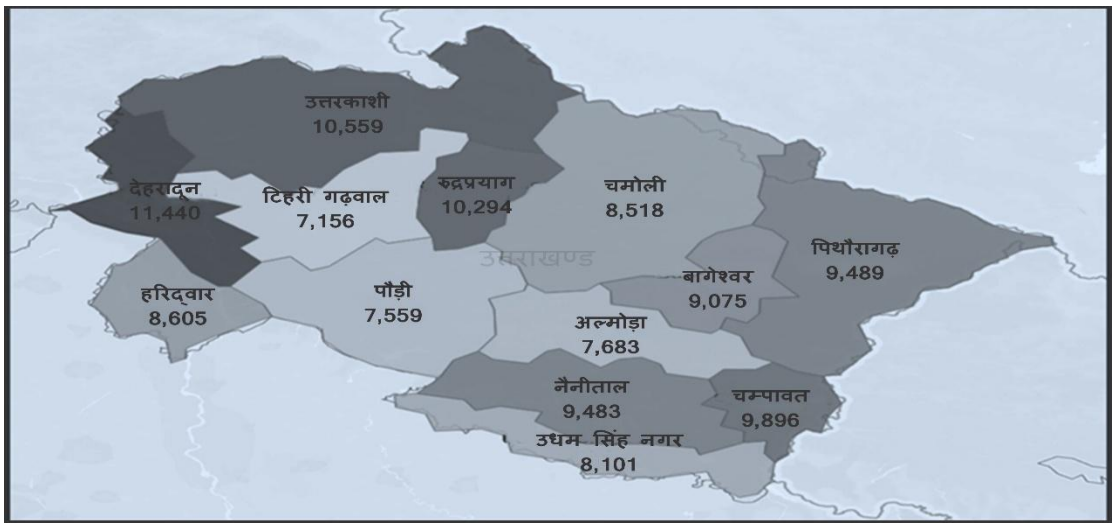
1.2 उत्तराखण्ड में योजना का प्रभाव

अप्रैल 2019 से मार्च 2024 के दौरान, राज्य ने उपलब्ध ₹ 3,647.21 करोड़ में से ₹ 3,638.95 करोड़ की राशि का उपयोग किया तथा 27.04 लाख परिवारों को मजदूरी रोजगार उपलब्ध कराया। इसने ₹ 2,340.06 करोड़ के मजदूरी भुगतान 11.56 करोड़ मानव दिवसों[2] का सृजन किया। राज्य ने 2019-24 के दौरान जल संचयन, वृक्षारोपण, भूमि विकास, ग्रामीण संपर्क आदि पर योजना के अंतर्गत 3.42 लाख परिसंपत्तियां सृजित की। इस अवधि में योजना से लाभ प्राप्त करने वाले प्रति परिवार पर औसत वित्तीय प्रभाव प्रतिवर्ष ₹ 7,436 और ₹ 9,602 के मध्य रहा, जबकि इसी अवधि के

[2] मानव दिवस: परिवारों को प्रदान किए गए रोजगार दिनों की संख्या।

दौरान जनपदवार वित्तीय प्रभाव प्रतिवर्ष ₹ 7,156 और ₹ 11,440 के मध्य रहा, जैसा कि नीचे ***मानचित्र संख्या-1.1*** में दिखाया गया है।

मानचित्र संख्या-1.1: 2019-24 के दौरान रोजगार प्राप्त करने वाले परिवारों पर योजना का जनपदवार औसत प्रतिवर्ष वित्तीय प्रभाव



स्रोत: नरेगासॉफ्ट।

उपरोक्त आँकड़े 2019-20 में 100 दिनों के काम के लिए मनरेगा के ₹ 18,200 और 2023-24 में ₹ 23,000 के लक्ष्य से काफी कम हैं, जो कार्यक्रम के उद्देश्यों को प्राप्त करने में अंतर को रेखांकित करते हैं।

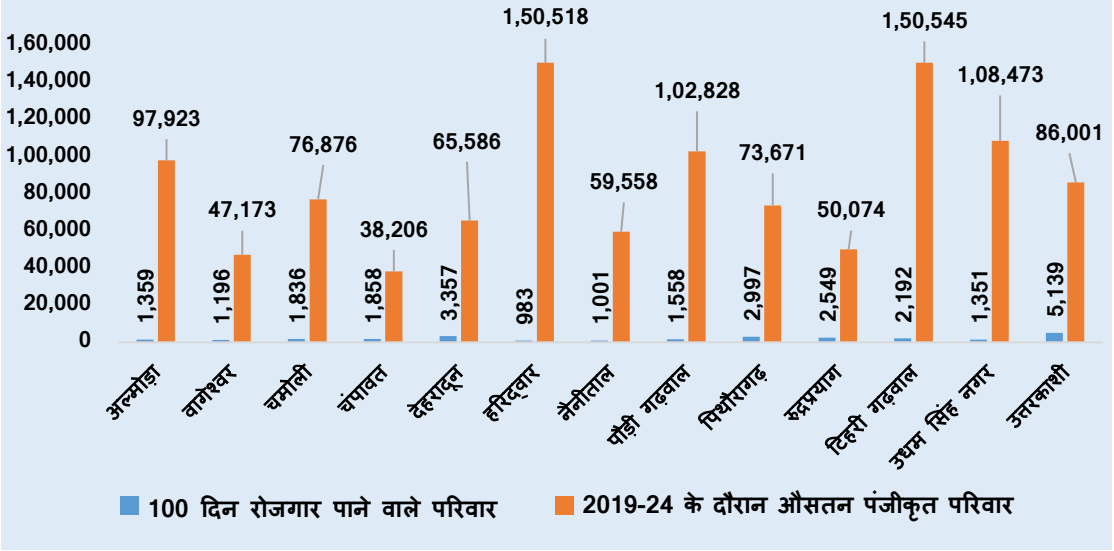
1.2.1 रोजगार सृजन

इस योजना का मुख्य उद्देश्य प्रत्येक परिवार जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक हैं, को एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का सुनिश्चित मजदूरी रोजगार प्रदान करके ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा को बढ़ाना है।

राज्य में 10.35 लाख से 11.84 लाख पंजीकृत परिवारों में से 4.72 लाख से 6.54 लाख परिवारों को 2019-24 के दौरान प्रति परिवार प्रतिवर्ष औसतन 21 दिनों की औसत से रोजगार प्रदान किया गया। इसके अतिरिक्त, राज्य में 2019-24 की अवधि के दौरान कुल पंजीकृत परिवारों में से मात्र एक से चार *प्रतिशत* को ही कम से कम 100 दिनों का रोजगार प्रदान किया गया (जैसा कि ***अध्याय-4*** के ***प्रस्तर-4.2.1*** में विस्तृत रूप से वर्णित है)।

(अ) 2019-24 के दौरान एक वित्तीय वर्ष में पंजीकृत परिवारों की जनपदवार औसत संख्या और कम से कम 100 दिनों के गारंटीकृत मजदूरी रोजगार के साथ प्रदान किए गए परिवारों की संख्या का विवरण नीचे दिए गए **चार्ट-1.2** में प्रस्तुत किया गया है।

चार्ट-1.2: जनपदवार पंजीकृत परिवार एवं 100 दिन का रोजगार पाने वाले परिवार (आँकड़े संख्या में)

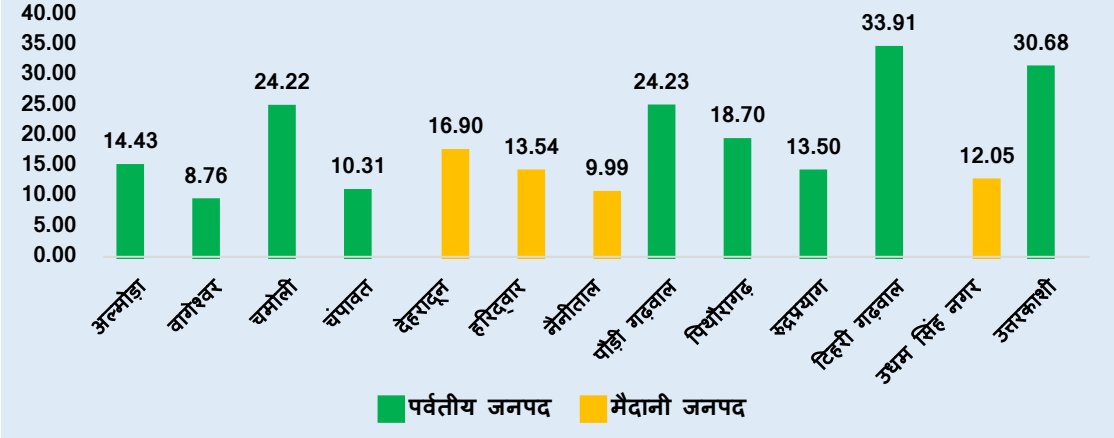


स्रोत: नरेगासॉफ्ट।

जनपदवार चार्ट के विश्लेषण से पता चलता है कि 2019-24 के दौरान औसतन एक से छः *प्रतिशत* पंजीकृत परिवारों को एक वित्तीय वर्ष में 100 दिनों का गारंटीकृत मजदूरी रोजगार प्राप्त हुआ।

(ब) 2019-24 के दौरान सृजित औसत प्रतिवर्ष मानव दिवस (मा दि) नीचे **चार्ट-1.3** में दिए गए हैं:

चार्ट-1.3: 2019-24 के दौरान प्रति वर्ष उत्पन्न मा दि की औसत संख्या (आँकड़े लाख में)



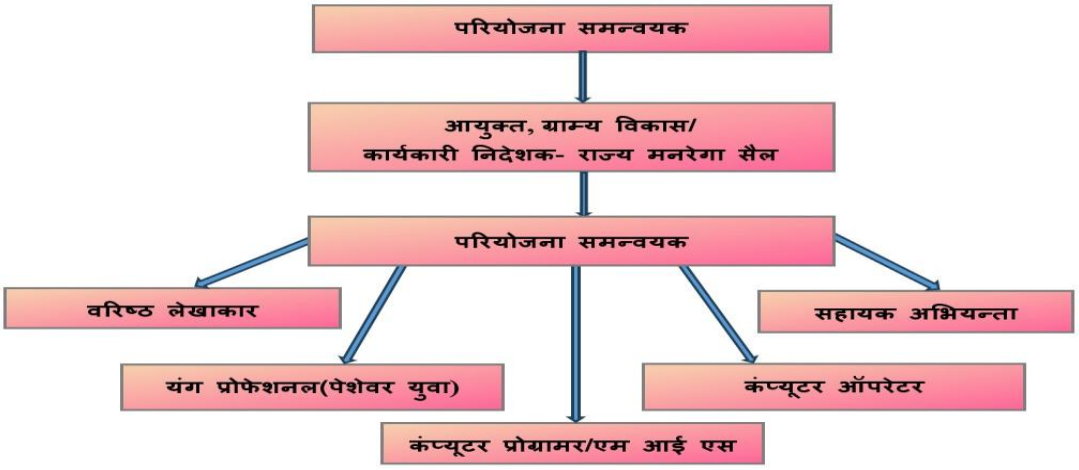
स्रोत: नरेगासॉफ्ट।

उपरोक्त चार्ट से स्पष्ट है कि मैदानी जिलों की तुलना में प्रति व्यक्ति आय कम होने के कारण यह योजना पर्वतीय जिलों में लोगों के लिए अधिक आकर्षक रही। यह आर्थिक रूप से पिछड़े और वंचित क्षेत्रों में आजीविका सहायता योजना के रूप में अत्यंत महत्वपूर्ण भूमिका निभा रही है।

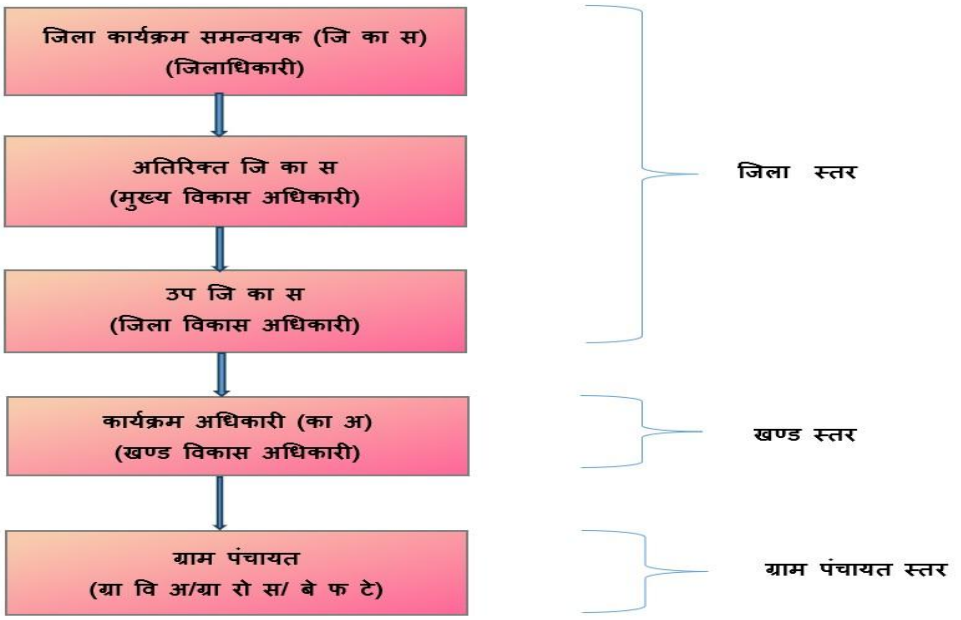
1.3 संगठनात्मक ढाँचा

उत्तराखण्ड में प्रमुख सचिव के समग्र पर्यवेक्षण में ग्रामीण विकास विभाग द्वारा इस योजना का क्रियान्वयन किया गया। जनपद और विकास खण्ड स्तरों पर योजना के कार्यान्वयन के लिए क्रमशः जिला कार्यक्रम समन्वयकों (जि का स) और कार्यक्रम अधिकारियों (का अ) को जिम्मेदारी दी गयी। योजना के कार्यान्वयन के लिए संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिया गया है:

राज्य स्तर पर



जनपद, विकास खण्ड और ग्राम पंचायत स्तर पर



मनरेगा को लागू करने के लिए राज्य, जनपद, विकास खण्डों और ग्राम पंचायत (ग्रा पं) स्तरों पर नामित अधिकारियों की जिम्मेदारी नीचे **तालिका-1.1** में दी गई है:

तालिका-1.1: योजना को लागू करने के लिए नामित अधिकारियों की जिम्मेदारियां

स्तर	नामित अधिकारी	प्रमुख भूमिकाएं और जिम्मेदारियां
राज्य	आयुक्त, ग्रामीण विकास/कार्यपालक निदेशक	• परिषद से संबंधित सभी निर्धारित कर्तव्यों की पूर्ति। • अंतर-विभागीय योजनाओं के साथ अभिसरण सुनिश्चित करना।
	परियोजना समन्वयक	• वार्षिक रिपोर्ट तैयार करना और भारत सरकार एवं राज्य सरकार को आवधिक रिपोर्ट समय पर प्रस्तुत करना; तथा • राज्य स्तरीय परिषद के अंतर्गत विभिन्न कार्यों का समन्वय।
जनपद	जिला कार्यक्रम समन्वयक (जि का स) के रूप में जिलाधिकारी	• जनपद में योजना के समग्र समन्वय और कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार।
	उप जिला परियोजना समन्वयक (उ जि प स) के रूप में जिला विकास अधिकारी	• क्षेत्र पंचायत योजनाओं को प्राप्त करना और जिला पंचायत द्वारा अनुमोदन हेतु जिला योजना में शामिल करने के लिए अन्य कार्यान्वयन एजेंसियों से प्राप्त परियोजना प्रस्तावों के साथ उन्हें समेकित करना; • परियोजनाओं की सूची को समय पर मंजूरी देना; • भुगतान के लिए एफ टी ओ का समय पर प्रसंस्करण सुनिश्चित करना; और • मनरेगा कार्यों के संबंध में का अ और सभी कार्यान्वयन एजेंसियों के प्रदर्शन की समीक्षा, निगरानी और पर्यवेक्षण करना; आदि।
	जिला अभियंता	• 20 *प्रतिशत* कार्य की तकनीकी स्वीकृति एवं निगरानी/निरीक्षण।
विकास खण्ड	कार्यक्रम अधिकारी के रूप में नामित खंड विकास अधिकारी	• ग्राम पंचायतों से प्राप्त सभी परियोजना प्रस्तावों को संवीक्षा के पश्चात् विकास खण्ड योजना में समेकित करना और संवीक्षा एवं समेकन के लिए जिला पंचायत को प्रस्तुत करना; • विकास खण्ड के अंतर्गत प्रत्येक ग्राम पंचायत में कार्य की मांग के साथ विकास खण्ड योजना के अधीन कार्यों से उत्पन्न रोजगार के अवसरों का मिलान करना; • विकास खण्ड के अंतर्गत ग्राम पंचायतों और अन्य कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा किए गए कार्यों के कार्यान्वयन की निगरानी एवं पर्यवेक्षण; • सभी श्रमिकों को मजदूरी का शीघ्र और उचित भुगतान सुनिश्चित करना तथा समय पर रोजगार प्रदान नहीं होने पर बेरोजगारी भत्ते का भुगतान करना; एवं • सामाजिक लेखापरीक्षा का संचालन सुनिश्चित करना और आवश्यक बिन्दुओं पर अनुवर्ती कार्रवाई करना; आदि।
	उप कार्यक्रम अधिकारी (डी पी ओ)	• विकास खण्ड स्तर पर एम आई एस प्रभारी कार्यक्रम अधिकारी की सहायता करता है; • एम आई एस पर कार्य आदेश, भुगतान आदेश, मस्टर रोल आदि अपलोड करता है।

स्तर	नामित अधिकारी	प्रमुख भूमिकाएं और जिम्मेदारियां
ग्रा पं	तकनीकी सहायक/अवर अभियंता ग्रा पं के एक समूह के लिए	• निर्धारित मानक टेम्पलेट्स में कार्यों के लिए अनुमान तैयार करना; • मस्टर रोल बंद होने के तीन दिनों के भीतर किए गए सभी कार्यों के लिए साप्ताहिक आधार पर माप लेना; और • माप पुस्तकों का रख-रखाव, आदि।
	ग्राम रोजगार सहायक	• आवधिक रोजगार दिवस आयोजित करके जागरूकता फैलाना; • पंजीकरण की प्रक्रिया सुनिश्चित करना, जॉब कार्ड का वितरण, जॉब के आवेदनों के लिए दिनांकित रसीदों का प्रावधान, आवेदकों को काम का आवंटन; • ग्राम सभा की बैठकों और सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा प्रदान करना; • कार्यस्थल पर निर्धारित मस्टर रोल में स्वयं या साथी के माध्यम से प्रतिदिन मजदूरों की उपस्थिति दर्ज करना; और • भुगतान प्रक्रिया को सुनिश्चित करने के लिए भरे हुए मस्टर रोल आदि को समय पर प्रस्तुत करना।

1.4 लेखापरीक्षा ढाँचा

1.4.1 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा (नि ले) का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

- योजना प्रक्रिया और वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों को, प्रासंगिक नियमों और विनियमों का पालन करते हुए, अधिनियम के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त रूप से तैयार किया गया था।
- रोजगार के अवसरों तक समान पहुँच सुनिश्चित की गई तथा सामाजिक सुरक्षा और आजीविका सुरक्षा हेतु पर्याप्त रोजगार का सृजन किया गया था जैसे कि परिकल्पना की गई थी।
- टिकाऊ और उपयोगी परिसंपत्तियों का निर्माण एवं रख-रखाव किया गया और अन्य कार्यक्रमों/योजनाओं के साथ अभिसरण सुनिश्चित करते हुए नियमों और विनियमों का अनुपालन किया गया।
- उच्च पारदर्शिता और जवाबदेही प्राप्त करने के लिए उपयुक्त और पर्याप्त निगरानी, सामाजिक लेखापरीक्षा और शिकायत निवारण प्रणालियां मौजूद थीं और परिकल्पित रूप से कार्य कर रही थीं।

1.4.2 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड मुख्य रूप से निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005, परिचालन दिशानिर्देश 2013, उसमें संशोधन और अधिनियम के अंतर्गत जारी नियम;
- ग्रामीण विकास मंत्रालय (ग्रा वि म), भारत सरकार द्वारा जारी वार्षिक मास्टर परिपत्र;
- भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा जारी शासनादेश, परिपत्र और निर्देश, दिशानिर्देश आदि;
- उत्तराखण्ड वित्तीय नियम एवं सामान्य वित्तीय नियम; एवं
- योजना का भौतिक निरीक्षण/सर्वेक्षण।

1.4.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

मनरेगा की निष्पादन लेखापरीक्षा, अप्रैल 2019 से मार्च 2024[3] तक की अवधि को आच्छादित करते हुये, जुलाई 2024 तथा अक्टूबर 2024 के मध्य राज्य मनरेगा प्रकोष्ठ, दो जिला कार्यक्रम समन्वयकों[4], चार कार्यक्रम अधिकारियों[5] (प्रत्येक चयनित जिले से दो) और 16 ग्राम पंचायतों (प्रत्येक चयनित विकास खण्ड से चार ग्रा पं) के अभिलेखों की नमूना जाँच के माध्यम से की गयी थी ***(परिशिष्ट-1.1)***। जिलों/विकास खण्डों का चयन आई डी ई ए सॉफ्टवेयर में स्ट्रेटिफाइड रेंडम सेंपलिंग मेथड का उपयोग करके 2019-24 के दौरान किए गए व्यय के आधार पर किया गया था और ग्राम पंचायतों के चयन के लिए, प्रोबेबिलिटी प्रोपोर्शनल टू साइज विदाउट रिप्लेसमेंट मेथड (पी पी एस डब्ल्यू ओ आर) का उपयोग करके व्यय के आधार पर किया गया था।

इसके अतिरिक्त, यादृच्छिक नमूने के आधार पर विस्तृत जाँच के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत में दस कार्यों का चयन किया गया था क्योंकि चयनित ग्राम पंचायतों द्वारा कम संख्या में कार्य निष्पादित किए गए थे। विभाग के संबंधित प्रतिनिधियों/ अधिकारियों और लेखापरीक्षा दल के सदस्यों की मौजूदगी में संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा तैयार की गई प्रश्नावली के माध्यम से 200 लाभार्थियों (प्रत्येक जाँची गई ग्राम पंचायत में 12-15) का लाभार्थी सर्वेक्षण किया गया था।

---

[3] 2019-2024 की अवधि के लिए रोजगार सृजन, कार्य की स्थिति, विलम्ब क्षतिपूर्ति और मजदूरी-सामग्री अनुपात से संबंधित आँकड़ों को 15 नवंबर 2024 तक माना गया था।

[4] अल्मोड़ा और टिहरी गढ़वाल।

[5] अल्मोड़ा जिले से हवालबाग और ताकुला और टिहरी गढ़वाल जिले से भिलंगना और नरेंद्र नगर।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर 02 जुलाई 2024 को सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा वि वि) और राज्य में योजना के निष्पादन के लिए जिम्मेदार राज्य सरकार के अन्य अधिकारियों के साथ आयोजित प्रवेश गोष्ठी में चर्चा की गई।

सचिव, ग्रा वि वि और राज्य सरकार के अन्य अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर 30 जनवरी 2025 को आयोजित बहिर्गमन गोष्ठी में चर्चा की गई।

1.5 स्वीकारोक्ति

हम ग्रामीण विकास विभाग और राज्य मनरेगा प्रकोष्ठ के अधिकारियों/कर्मचारियों, चयनित उप जि का स, का अ और ग्रा पं द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान प्रदान किए गए समग्र सहयोग और सहायता की सराहना करते हैं।