

महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमवली, 2011 पर प्रतिवेदन (सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)



भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

संघ सरकार (सिविल)
2016 की प्रतिवेदन सं. 8

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा
नियमावली, 2011 पर प्रतिवेदन
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन
मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए

संघ सरकार (सिविल)
2016 की प्रतिवेदन सं. 8

विषय सूची		
	प्राक्कथन	iii
	कार्यकारी सारांश	v-viii
अध्याय-I	प्रस्तावना	1 - 4
अध्याय-II	सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई तथा संसाधन व्यक्ति	5 - 11
अध्याय-III	सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना तथा निष्पादन	12-22
अध्याय-IV	सामाजिक लेखापरीक्षा की अनुवर्ती कार्रवाई	23 - 25
	अनुबंध	27 - 30

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन को संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत भारत के राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है जिसमें महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011 (सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली) पर लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं।

पिछले तीन वर्षों (2012-15) में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना पर ₹1,14,155 करोड़ का व्यय किया गया था। निधि के इष्टतम उपयोग तथा पणधारकों के लाभ हेतु योजना के कार्यान्वयन की सफलता की सीमा को सुनिश्चित करने हेतु सामाजिक लेखापरीक्षा को अप्रैल 2011 में संस्थाकरण तथा अधिसूचित किया गया था। योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011 के कार्यान्वयन में प्रगति की समीक्षा करने की दृष्टि से हमने यह लेखापरीक्षा करने का निर्णय लिया।

लेखापरीक्षा में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई तथा 2014-15 के दौरान राज्यों द्वारा की गई सामाजिक लेखापरीक्षाओं के मूल्यांकन को शामिल किया गया है। ग्रामीण विकास मंत्रालय, राज्य सरकारों तथा जिला, ब्लॉक एवं पंचायत स्तरीय कार्यालयों के संबंधित अभिलेखों की फील्ड लेखापरीक्षा अप्रैल 2015 तथा अगस्त 2015 के बीच की गई थी।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार की गई है।

कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, (नियमावली) 2011 को कार्यक्रम के कार्यान्वयन में पारदर्शिता तथा जवाबदेही को बढ़ावा देने, लोगो को उनके अधिकारों तथा हकदारी के संबंध में सूचित एवं शिक्षित करने, लोगो को अपनी आवश्यकताओं तथा शिकायतों को अभिव्यक्त करने हेतु एक मंच प्रदान करने, भ्रष्टाचार को रोक कर योजना के कार्यान्वयन तथा सुदृढीकरण के सभी स्तरों में लोगो की भागीदारी को बढ़ावा देने तथा कार्यान्वयन का सुधार करने के उद्देश्यों के साथ लागू किया गया था। नियमावली, जो सामाजिक लेखापरीक्षा करने की अवसंरचना तथा प्रक्रिया की प्रवृत्ति का प्रावधान करती है।

कार्यान्वयन नियमावली की लेखापरीक्षा सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयों की स्थापना, योजना तथा सामाजिक लेखापरीक्षा करने का निर्धारण करने हेतु की गई थी। इस उद्देश्य के लिए हमने 25 राज्यों में 1140 ग्राम पंचायतों को शामिल किया जहां 2014-15 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षाएं की गई थीं।

लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई तथा संसाधन व्यक्ति

- अरुणाचल प्रदेश, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, केरल तथा उत्तराखण्ड में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयों की स्थापना नहीं की गई थी।

(पैरा 2.1)

- असम, बिहार, हरियाणा, महाराष्ट्र, नागालैण्ड, पंजाब, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयां राज्य सरकारों के ग्रामीण विकास विभाग के अंतर्गत एक सेल के रूप में कार्य कर रही थीं।

(पैरा 2.1)

- मध्यप्रदेश, मणिपुर तथा मिजोरम में यद्यपि समितियों की सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयों के रूप में स्थापना की गई है फिर भी उनकी अध्यक्षता विभागीय अधिकारियों द्वारा अतिरिक्त कार्यभार के रूप में की गई थी। ओडिशा में निदेशक का पद मार्च 2014 से रिक्त पड़ा था।

(पैरा 2.1)

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

- सहायता तथा सामाजिक लेखापरीक्षा करने हेतु संसाधन व्यक्तियों की कमी पाई गई थी। 14 राज्यों में जहां स्वतंत्र सामाजिक लेखापरीक्षा इकाईयो की स्थापना की गई थी, 43 (22 प्रतिशत) राज्य संसाधन व्यक्तियों, 358 (24 प्रतिशत) जिला संसाधन व्यक्तियों तथा 1957 (57 प्रतिशत) ब्लॉक संसाधन व्यक्तियों की कमी पाई गई थी। पांच राज्यों में ग्राम संसाधन व्यक्तियों का निर्धारण नहीं किया गया था जबकि नौ राज्यों में, ग्राम संसाधन व्यक्तियों की पर्याप्त रूप से पहचान/नियोजन किया गया था।

(पैरा 2.3.1)

- राज्यो ने मंत्रालय द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा करने में मदद करने हेतु, शुभारम्भ लागू विशेष परियोजना का लाभ नहीं उठाया था तथा सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु संसाधनों को सुदृढ़ करने में भी विफल था।

(पैरा 2.5)

सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना तथा निष्पादन

- अधिकांश राज्यों में सामाजिक लेखापरीक्षा करने हेतु वार्षिक कैलेंडर तैयार नहीं किया गया था।

(पैरा 3.1.1)

- 2014-15 के दौरान 25 राज्यों में सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु शामिल किए जाने वाली 2,34,594 ग्रा.पं. में से केवल 1,20,841 ग्रा.पं. (51 प्रतिशत) को शामिल किया गया था। लेखापरीक्षा ने 1124 ग्रा.पं. का चयन किया जहां 2014-15 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा की गई थी तथा 368 ग्रा.पं. में सामाजिक लेखापरीक्षा दो बार जबकि 756 ग्रा.पं. में एक बार की गई थी।

(पैरा 3.1.2) एवं (पैरा 3.2)

- काफी अधिक मामलों में अभिलेखों के गैर-अधिग्रहण/गैर प्रस्तुति के उदाहरण पाए गए थे। कुछ मामलों में अभिलेखों के अधिग्रहण/सत्यापन के समर्थन में प्रमाण सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के साथ सलंग्न नहीं किया गया था।

(पैरा 3.2.1)

- असम, बिहार, हरियाणा, गुजरात, पंजाब, त्रिपुरा तथा उत्तर प्रदेश में लाभार्थियों से मिलने तथा उनके साथ संबंधित सूचना बांटने हेतु घर-घर जाकर दौरे नहीं किए गए थे।

(पैरा 3.2.1)

- असम, बिहार, गुजरात, महाराष्ट्र, त्रिपुरा तथा उत्तर प्रदेश के पास कार्य स्थलों के प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई प्रमाण नहीं था। पंजाब तथा हरियाणा में कार्य स्थलों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था।

(पैरा 3.2.1)

- ग्राम सभा बैठके न करने ग्राम समुदाय की कम भागीदारी, सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों का विचार-विमर्श न करने, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को स्थानीय भाषा तथा निर्धारित प्रारूप में तैयार न करने, ग्राम सभा तथा सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की कार्यवाहियों की वीडियो रिकार्डिंग न करने तथा वेबसाइट पर अपलोड न करने आदि के उदाहरण पाए गए थे।

(पैरा 3.3)

सामाजिक लेखापरीक्षा की अनुवर्ती कार्रवाई

- असम, गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, गुजरात, झारखण्ड, कर्नाटक, पंजाब, तमिलनाडु, त्रिपुरा तथा पश्चिम बंगाल में सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा जन सुनवाई ब्लॉक स्तर पर नहीं होने के कारण खुले रूप से आदेश का जारी होना सुनिश्चित नहीं हुआ था।

(पैरा 4.2)

- आन्ध्र प्रदेश तथा तेलंगाना ने अप्रैल 2013 के पश्चात राज्य रोजगार गारंटी परिषद का गठन नहीं किया था। गुजरात, हरियाणा, मध्यप्रदेश, ओडिशा तथा पंजाब में राज्य रोजगार गारंटी परिषद ने राज्य सरकारों द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गई कार्रवाई को मॉनीटर नहीं किया था।

(पैरा 4.4)

- सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के सारांश को राज्यों द्वारा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था तथा सामाजिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गई कार्रवाई को राज्य विधान मण्डल एवं संसद के समक्ष प्रस्तुत वार्षिक प्रतिवेदन में शामिल नहीं किया गया था।

(पैरा 4.5) एवं (पैरा 4.6)

अनुशंसाओं का सार

- मंत्रालय को एक स्वतंत्र एस.ए.यू. की स्थापना करने हेतु समय सीमा निर्धारित करनी चाहिए तथा राज्य सरकारों पर दबाव डालना चाहिए।

- मंत्रालयों को सभी स्तरों पर पर्याप्त प्रशिक्षित संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता को सुनिश्चित करने हेतु राज्य सरकारों पर दबाव डालना चाहिए।
- यह सुनिश्चित करने हेतु कि वार्षिक कैलेंडर की तैयारी तथा इसके कार्यान्वयन को भी मॉनीटर किया गया था, प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए।
- सामाजिक लेखापरीक्षा की विश्वसनीयता को आगे बढ़ाने हेतु सभी स्तरों पर अभिलेख प्रबंधन का सुधार किया जाना चाहिए।
- सामाजिक लेखापरीक्षा दल को वर्तमान प्रावधानों के अनुसार परियोजना स्थलों की जांच को सुनिश्चित करना चाहिए तथा घर-घर जाकर दौरा करना चाहिए।
- सामाजिक लेखापरीक्षा पर ग्राम सभा बैठकों में पूर्ण भागीदारी हेतु पणधारकों में जागरूकता को सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
- नियमावली के प्रावधानों के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा बैठकों के आयोजन तथा रिपोर्टिंग क्रियाविधि को सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
- नियमावली के प्रावधानों के अनुसार सभी स्तरों पर अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए।

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 स्तर में पढ़ने में समुदाय के सहयोग सहित सरकारी अभिलेखों की वर्तमान बुनियादी वास्तविकता के साथ तुलना करके किया जाता है। मौखिक गवाही तथा तथ्यों 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 लोगो के जीवन में अंतर आया है, के लेखांकन का उल्लेखन करती है।

सामाजिक लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य कार्यक्रम के कार्यान्वयन में पारदर्शिता तथा जवाबदेही को बढ़ावा देना, लोगो को उनके अधिकारों तथा हकदारी के संबंध में सूचित करना एवं शिक्षित करना, लोगो 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 पंचायत (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 (1) 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, स्वतंत्र संगठन अर्थात् सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एस.ए.यू.) की पहचान

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

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 अंतर्गत 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 संगठन, 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 करेंगे, कार्य स्थलों का दौरा करेंगे, मजदूरी की तलाश करने वालों से सम्पर्क करेंगे, अभिलेख मिलाएंगे 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 बुलाएंगे। 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 स्वतंत्र एस.ए.यू. पर्याप्त संसाधनों के साथ स्थापित की गई थी;
- क्या सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना प्रभावी थी तथा 2014-15 के दौरान की गई सामाजिक लेखापरीक्षाएं वर्तमान आदेशों के अनुसार थी;
- क्या राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एस ई जी सी), केन्द्रीय रोजगार गारंटी 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 29¹ राज्यों को शामिल किया है। तथापि, सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्पादन की लेखापरीक्षा 25 राज्यों में 290 जिलों की 1140² ग्रा.पं. तक सीमित थी क्योंकि शेष चार राज्यों अर्थात् **अरुणाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर** तथा

1 दिल्ली के सिवाय क्योंकि मनरेगा 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 मापदण्ड:

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्न से प्राप्त किए गए थे:

- महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 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 है:

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

- 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 हैं।

अध्याय-II

सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई तथा संसाधन व्यक्ति

नियमावली की धारा 4 अनुबंध करती है कि राज्य सरकार ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा किए जाने में मदद करने हेतु एक स्वतंत्र संगठन जिसे एस.ए.यू. के रूप में भेजा जाएगा, की पहचान तथा स्थापना करेगी। यह एस.ए.यू. या तो एक समिति या फिर निदेशालय, स्वतंत्र कार्यान्वयन विभाग/अभिकरण हो सकती है। समिति/निदेशालय का निदेशक/मुख्य कार्यकारी अधिकारी वह व्यक्ति होगा जिसने दस वर्षों तक लोगों के अधिकारों हेतु सामाजिक क्षेत्र में कार्य किया है। कार्य को एक बाहरी अभिकरण, जो विशेषतः अधिकारों एवं पात्रता आधारित कार्यक्रम में पर्याप्त अनुभव से संपन्न हो, को आउटसोर्स किया जा सकता है। एस.ए.यू. में स्वतंत्र स्टाफ संरचना होगी जिसमें राज्य संसाधन व्यक्ति (एस.आर.पी.) तथा विषयक विशेषज्ञ, जिला संसाधन व्यक्ति (डी.आर.पी.), ब्लॉक संसाधन व्यक्ति (बी.आर.पी.) तथा ग्राम संसाधन व्यक्ति (वी.आर.पी.) शामिल हैं। एस.ए.यू. निम्नलिखित के लिए उत्तरदायी है:

- सामाजिक लेखापरीक्षा करने के लिए ग्राम सभा की क्षमताओं का निर्माण करने तथा इस उद्देश्य हेतु उपयुक्त संसाधनों की पहचान, प्रशिक्षण तथा ग्राम, ब्लॉक, जिला तथा राज्य स्तर पर परिनियोजन, प्राथमिक पणधारकों, लोगों के अधिकारों हेतु कार्य के ज्ञान तथा अनुभव वाली नागरिक समिति संगठनों से आहरण करने;
- सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया हेतु सामाजिक लेखापरीक्षा रिपोर्टिंग प्रारूप, संसाधन सामग्री, दिशानिर्देश तथा नियम पुस्तिकाएं तैयार करना;
- नियमावली के अंतर्गत श्रमिकों के बीच उनके अधिकारों एवं पात्रताओं के बारे में जागरूकता उत्पन्न करना;
- प्राथमिक पणधारकों तथा कार्य स्थलों के साथ अभिलेखों के सत्यापन में मदद करने;
- उचित निर्णयों के पश्चात पढ़ने तथा निर्णयों को अंतिम रूप देने के लिए ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा को निर्विघ्न किए जाने में मदद करने;
- पब्लिक डोमेन में कार्रवाई रिपोर्ट (ए.टी.आर.) सहित एस.ए.यू. तैयार करना।

इसके अतिरिक्त, नियमावली की धारा 7(6) के अनुसार एस.ए.यू. की स्थापना करने तथा सामाजिक लेखापरीक्षा करने की लागत को केन्द्र सरकार द्वारा इस संबंध में जारी अनुदेशों के अनुसार केन्द्रीय सहायता के रूप में पूरा किया जाएगा। मंत्रालय ने अनुदेश/स्पष्टीकरण जारी किया (अगस्त 2012/अप्रैल 2013) कि राज्यों में एस.ए.यू. की स्थापना

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

करने तथा सामाजिक लेखापरीक्षा करने की लागत को मनरेगस के अंतर्गत 'प्रशासनिक प्रभारों' की सीमा के अंदर से पूरा किया जाएगा। राज्य इस शीर्ष के अंतर्गत छः प्रतिशत की अनुमत सीमा के अंदर एस.ए.यू. पर एक प्रतिशत तक का व्यय कर सकते हैं।

2.1 एस.ए.यू. की स्थापना

नियमावली की धारा 4 अनुबंध करती है कि राज्य सरकार ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा किए जाने में मदद करने हेतु एक स्वतंत्र एस.ए.यू. की पहचान अथवा स्थापना करेगी। यह एस.ए.यू. या तो एक समिति या फिर निदेशालय, स्वतंत्र कार्यान्वयन विभाग/अभिकरण हो सकती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि सात राज्यों³ में, एस.ए.यू. की तिथि तक (दिसंबर 2015) स्थापना नहीं की गई थी। इनमें से पाँच राज्यों अर्थात् **गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड तथा उत्तराखंड** में नियमावली की धारा 4 के प्रावधान के उल्लंघन में कार्यान्वयन अभिकरण सामाजिक लेखापरीक्षा कर रहा है। **केरल** में, सामाजिक लेखापरीक्षा अक्टूबर 2007 में जारी दिशानिर्देशों के प्रावधान के अंतर्गत दिसंबर 2010 में स्थापित सामाजिक लेखापरीक्षा सेल द्वारा की जा रही थी। **अरुणाचल प्रदेश** में, ग्रामीण विकास विभाग ने राज्य में सामाजिक लेखापरीक्षा करने हेतु एक निजी फर्म को काम पर लगाया था। अनुबंध (जनवरी 2014) के अनुसार 2013-14 की सामाजिक लेखापरीक्षा 12 महीनों के भीतर समाप्त की जानी थी। फर्म द्वारा कोई एस.ए.यू. प्रस्तुत नहीं किया गया था (जुलाई 2015) तथा केवल ग्रा.पं. की आधारभूत सूचना प्रस्तुत की गई थी। तथापि, सामाजिक लेखापरीक्षा कार्य समाप्त किए बिना फर्म को ₹103.82 लाख का भुगतान किया गया था।

अन्य राज्यों में, हमने पाया कि;

- आठ राज्यों⁴ में एस.ए.यू. राज्य सरकारों के ग्रामीण विकास विभाग के अंतर्गत एक सेल के रूप में कार्य कर रही थी। इन सभी राज्यों में ग्रामीण विकास विभाग के अधिकारियों को एस.ए.यू. के अध्यक्ष के रूप में अतिरिक्त कार्यभार सौंपा गया था।
- चार राज्यों⁵ में यद्यपि एक स्वतंत्र एस.ए.यू. की स्थापना की गई थी फिर भी इनकी अध्यक्षता ग्रामीण विकास विभागों के अधिकारियों द्वारा की गई थीं। **ओडिशा** में निदेशक का पद मार्च 2014 से रिक्त पड़ा था। इसके अतिरिक्त, इन चार राज्यों में से, **ओडिशा** में एस.ए.यू. के पास अपना स्वयं का बैंक खाता नहीं था।

3 अरुणाचल प्रदेश, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, केरल तथा उत्तराखंड

4 असम, बिहार, हरियाणा, महाराष्ट्र, नागालैण्ड, पंजाब, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल

5 मध्य प्रदेश, मणिपुर, मिजोरम तथा ओडिशा

- 10 राज्यों⁶ में समितियाँ/एन.जी.ओ. अपने अध्यक्ष के रूप में पूर्णकालिक निदेशक के साथ एक स्वतंत्र एस.ए.यू. के रूप में कार्य कर रही थीं। गुजरात में स्वतंत्र एस.ए.यू. (एन.जी.ओ.) जनवरी 2015 तक कार्य कर रहा था तथा नई एस.ए.यू. की स्थापना प्रगति में थी। मेघालय में एस.ए.यू. ने अप्रैल 2015 से कार्य करना प्रारम्भ किया। इसके अतिरिक्त, इन 10 राज्यों में से त्रिपुरा में एस.ए.यू. के पास अपना स्वयं का बैंक खाता नहीं था।

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि नियमावली के प्रवर्तन के चार वर्षों के पश्चात भी 15 राज्यों में स्वतंत्र एस.ए.यू. को स्थापित नहीं किया जा सका था तथा 14 राज्यों, जहां एस.ए.यू. की स्थापना की गई थी, में से चार राज्यों में स्वतंत्र एस.ए.यू. थीं जिनकी अध्यक्षता विभागीय अधिकारियों द्वारा की जा रही थी। यह सामाजिक लेखापरीक्षाओं के प्रभावी रोल-आउट को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है।

स्वतंत्र एस.ए.यू. को स्थापित न करने के मामले को मंत्रालय के साथ भी उठाया गया था। मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि इसने राज्य सरकारों को स्वतंत्र एस.ए.यू. को स्थापित करने हेतु कोई समय सीमा प्रदान नहीं की थी। तथापि, प्रत्येक निष्पादन समीक्षा समिति तथा समीक्षा बैठक में राज्य सरकारों को नियमावली के प्रावधानों की अनुपालना करने की सलाह दी गई थी।

मंत्रालय ने आगे उत्तर दिया (दिसंबर 2015) कि इसने संबंधित राज्यों को तीन महीने के भीतर स्वतंत्र एस.ए.यू. की स्थापना करने तथा एस.ए.यू. का अलग बैंक खाता, जहां राज्य के मनरेगस के लिए एक प्रतिशत आबंटित बजट को वर्ष के प्रारम्भ में सीधे अंतरित किया जा सके होने के आवश्यक निर्देश दे दिया था।

2.2 नियोजन प्रक्रिया में पारदर्शिता

मंत्रालय द्वारा जारी (अगस्त 2014) स्वतंत्र एस.ए.यू. के स्टाफ के नियोजन के मापदण्ड अनुबंध करते हैं कि निदेशक का पद एक सामाजिक सक्रियतावादी द्वारा भरा जाएगा जिसे सामाजिक लेखापरीक्षा करने तथा अधिकार आधारित कार्यकलापों में 10 वर्षों का अनुभव हो। इसके अतिरिक्त, यदि राज्य द्वारा निदेशक, एस.ए.यू. के पद हेतु सेवानिवृत्त अधिकारी को नियुक्त किया जाता है तो केवल वही अधिकारी जिसने पिछले पाँच वर्षों से किसी भी सरकारी पद पर कार्य नहीं किया गया, योग्य होगा। तथापि, हमने विसामान्यताएं पाई अर्थात्:

- **मेघालय** में, निदेशक की नियुक्ति निर्धारित मापदण्ड में छूट प्रदान करते हुए अप्रैल 2015 में की गई थी जो फरवरी 2015 में सेवानिवृत्त हुआ था।
- **पश्चिम बंगाल** में, राज्य सरकार ने (अप्रैल 2015) में निदेशक, एस.ए.यू. के रूप में एक सरकारी अधिकारी की नियुक्ति उसके पश्चिम बंगाल राज्य आजीविका

6 आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक, मेघालय, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, तेलंगाना तथा उत्तर प्रदेश

मिशन, राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन तथा मनरेगस द्वारा वित्त पोषित एक एन.जी.ओ. कार्यान्वयन कार्यक्रम के साथ एक सचिव के रूप में अंशकालिक संबंध के पता होने के बावजूद की थी। इसने मनरेगस की कार्यान्वयन एजेंसियों के सामाजिक लेखापरीक्षा कार्मिक के वियोजन की मूल आवश्यकता का उल्लंघन किया। इसके अतिरिक्त, हमने यह पाया कि मंत्रालय द्वारा निर्धारित महत्व मापदण्ड की डी.आर.पी. का चयन करने अनुपालना नहीं की गई थी।

ऐसी विसामान्यताएं एस.ए.यू. की स्वतंत्रता को प्रभावित करती हैं।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2015) कि संबंधित राज्यों को लिखित में अपने उत्तर प्रस्तुत करने को कहा जाएगा।

2.3 सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु संसाधन व्यक्ति

एस.ए.यू. एक स्वतंत्र स्टाफ संरचना होनी चाहिए जिसमें सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के मूल्यांकन तथा सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर अनुसंधान एवं डाटा विश्लेषण के उत्तरदायित्व सहित राज्य संसाधन व्यक्ति (एस.आर.पी.) तथा विषयक विशेषज्ञ, ग्राम संसाधन व्यक्तियों (वी.आर.पी.) की पहचान एवं प्रशिक्षण का जिला स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा दल के स्थिरक हेतु उत्तरदायी जिला संसाधन व्यक्ति (डी.आर.पी.), ग्रा.पं. स्तरीय संसाधन व्यक्ति की पहचान एवं प्रशिक्षण तथा सामाजिक लेखापरीक्षा सत्यापन प्रक्रिया के दौरान उनके मार्गदर्शन हेतु ब्लॉक संसाधन व्यक्ति (बी.आर.पी.) तथा फील्ड स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा करने हेतु ग्राम संसाधन व्यक्ति (वी.आर.पी.) शामिल है। मंत्रालय के मापदण्डों (जुलाई 2012) के अनुसार, प्रत्येक राज्य में राज्य दल मॉनीटर की सात से 10 व्यक्तियों, प्रत्येक जिले हेतु जिला संसाधन व्यक्ति की एक से दो व्यक्तियों, प्रत्येक ब्लॉक हेतु ब्लॉक संसाधन व्यक्ति की दो से तीन व्यक्तियों तथा प्रत्येक ग्रा.पं. हेतु ग्राम संसाधन व्यक्ति की चार से पाँच व्यक्तियों की आवश्यकता निर्धारित की गई थी जो राज्य/जिले के आकार पर निर्भर है। इसके अतिरिक्त, नियमावली की धारा 4 प्रावधान करती है कि एस.ए.यू. ग्राम सभा को सामाजिक लेखापरीक्षा करने में मदद करने हेतु एस.आर.पी., डी.आर.पी. तथा वी.आर.पी. की पर्याप्त संख्या की पहचान तथा प्रशिक्षण करेगी।

2.3.1 सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता

सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता तथा कमी के ब्यौरे अनुबंध-1 में 29 राज्यों के संबंध में दर्शाए गए हैं हमने पाया कि:

राज्य स्तरीय संसाधन व्यक्ति

- 15 राज्यों में, 65 एस.आर.पी. की कमी थी तथा छः राज्यों में कोई निर्धारण नहीं किया गया था। असम तथा राजस्थान में संसाधन व्यक्तियों की नियुक्ति प्रक्रियाधीन है। शेष छः राज्यों में संसाधन व्यक्तियों की कोई कमी नहीं पाई गई थी।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

जिला स्तरीय संसाधन व्यक्ति

- 16 राज्यों में, 481 डी.आर.पी. की कमी थी तथा छः राज्यों में कोई निर्धारण नहीं किया गया था। राजस्थान में संसाधन व्यक्तियों की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी। शेष छः राज्यों संसाधन व्यक्तियों की कोई कमी नहीं पाई गई थी।

ब्लॉक स्तरीय संसाधन व्यक्ति

- नौ राज्यों में, 2091 बी.आर.पी. की कमी थी तथा 16 राज्यों में कोई निर्धारण नहीं किया गया था। महाराष्ट्र में संसाधन व्यक्तियों की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी। तीन राज्यों में संसाधन व्यक्तियों की कोई कमी नहीं पाई गई थी।

ग्राम स्तरीय संसाधन समिति

- तीन राज्यों में राज्य सरकारों द्वारा ग्रा.पं. की छः माह में एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा करने हेतु, जैसा नियमावली में अनुबंध किया गया है, वी.आर.पी. की पर्याप्त रूप से पहचान नहीं की गई थी। 15 राज्यों में वी.आर.पी. की आवश्यकता का निर्धारण तथा पहचान नहीं की गई थी। वी.आर.पी. की आवश्यकता की केवल 11 राज्यों में पर्याप्त रूप से पहचान की गई थी।

इसके अतिरिक्त, यहां तक की 14 राज्यों में, जहां स्वतंत्र एस.ए.यू. स्थापित थी, 43 (22 प्रतिशत) एस.आर.पी., 358 (24 प्रतिशत) डी.आर.पी. तथा 1,957 (57 प्रतिशत) बी.आर.पी. की कमी पाई गई थी। पांच राज्यों में वी.आर.पी. की आवश्यकता का निर्धारण नहीं किया गया था जबकि नौ राज्यों में वी.आर.पी. की पर्याप्त रूप से पहचान/नियोजन किया गया था।

इस प्रकार, स्वतंत्र संसाधन व्यक्तियों के परिनियोजन में कमी/अपर्याप्तता ने सामाजिक लेखापरीक्षा को प्रभावी प्रकार से करने में बाधित किया।

मंत्रालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया तथा बताया (दिसंबर 2015) की सभी राज्यों को समय सीमा के भीतर संसाधन व्यक्तियों के परिनियोजन को सुनिश्चित करने हेतु निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.4 संसाधन व्यक्ति का प्रशिक्षण

नियमावली की धारा 4 के अनुसार, एस.ए.यू. सामाजिक लेखापरीक्षा करने में ग्राम सभा की मदद करने हेतु एस.आर.पी., डी.आर.पी. तथा बी.आर.पी. की पर्याप्त संख्या की पहचान तथा प्रशिक्षण करेगा। प्रशिक्षण सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्पादन हेतु ज्ञान तथा व्यवसायिक कौशल की शिक्षा है। हमने पाया कि:

- गुजरात में, 2012-15 के दौरान तालुका (ब्लॉक) संसाधन समूह (बी.आर.पी.) को प्रशिक्षण प्रदान करने में 22 से 27 प्रतिशत की कमी थी।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

- **त्रिपुरा** में, सामाजिक लेखापरीक्षा के सरलीकरण हेतु वी.आर.पी. का चयन तथा प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था।
- **मध्य प्रदेश** में, 245 ग्राम सामाजिक एनिमेटर्स (वी.एस.ए.) को सामाजिक लेखापरीक्षा करने में ग्राम समपरिचय समिति को मदद करने हेतु प्रशिक्षित नहीं किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रारूप को उनके द्वारा उचित रूप से नहीं भरा गया था।
- **पश्चिम बंगाल** में, अपर्याप्त प्रशिक्षण के कारण एस.ए.आर. को अंतिम रूप देने में विभिन्न विसंगतियां पाई गई थीं।
- **असम** में, एस.ए.यू. ने अपने संसाधन व्यक्तियों के निष्पादन का निर्धारण करने के साथ साथ विभिन्न स्तरों पर अपने संसाधन व्यक्तियों की अपर्याप्तताओं को मॉनीटर करने हेतु कोई क्रियाविधि नहीं अपनाई है। इसके अतिरिक्त, एस.ए.यू. में सम्पादन के समय मूल प्रशिक्षण के सिवाए पूर्व एवं पश्च सामाजिक लेखापरीक्षा कार्य का विवरण देने की कोई क्रियाविधि नहीं थी।
- अन्य राज्यों में, जहां सामाजिक लेखापरीक्षा की गई थी, संसाधन व्यक्तियों के प्रशिक्षण के संबंध में सूचना प्रस्तुत नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2015) कि वह संसाधन कार्मिक हेतु टाटा सामाजिक विज्ञान संस्थान के साथ सामाजिक लेखापरीक्षा पर एक मानकीकृत प्रशिक्षण मापदण्ड विकसित करने तथा उनको चरणबद्ध प्रकार से प्रशिक्षित करने हेतु एक व्यापक कैलेण्डर तैयार करने की प्रक्रिया में था।

2.4.1 सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु प्रशिक्षण के लिए निधियों का अनुपयोग

मंत्रालय ने, मार्च 2014 में, सामाजिक लेखापरीक्षा के क्षेत्र में प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण/स्टाफ के क्षमता निर्माण पर एक परियोजना को कार्यान्वित करने हेतु राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (एन.आई.आर.डी.) को ₹23.50 करोड़ जारी किए। तथापि, हमने पाया कि एन.आई.आर.डी. ने मंत्रालय के अनुरोध पर सामाजिक लेखापरीक्षा प्रशिक्षण के स्थान पर गहन साझेदारी योजना कार्य (₹18.89 करोड़) तथा संसद आदर्श ग्राम योजना (₹1.50 करोड़) के प्रति ₹20.39 करोड़ का उपयोग किया। सामाजिक लेखापरीक्षा के प्रशिक्षण हेतु निधियों के अनुपयोग के कारण अभिलेख पर नहीं पाए गए थे। सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु क्षमता निर्माण हेतु महत्व की निधियों के अनुपयोग ने इसके महत्व को फीका कर दिया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2015) के सामाजिक लेखापरीक्षा के प्रशिक्षण हेतु निधियों के उपयुक्त उपयोग के लिए कदम उठाए जाएंगे।

2.5 विशेष परियोजना

सामाजिक लेखापरीक्षा करने राज्यों को अतिरिक्त सहायता प्रदान करने हेतु, जैसा

नियमावली के तहत निर्धारित है, मंत्रालय ने एक विशेष परियोजना के अंतर्गत तकनीकी सहायता प्रदान करने का निर्णय लिया (जून 2014) जो 2017 तक परिचालन में थी। इसके अंतर्गत, राज्य तथा जिला स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा संसाधन व्यक्तियों को नियुक्त करने की लागत की एस.ए.यू. को स्थापित करने, सामाजिक लेखापरीक्षा करने तथा अनुपालना जैसी मंत्रालय द्वारा निर्धारित की गई है, के तहत राज्यों/यू.टी. को प्रतिपूर्ति की जानी थी। राज्यों को निर्गम कुछ शर्तों के तहत दो किशतों में किया जाना था।

मंत्रालय ने, मार्च 2015 में, इस परियोजना के अंतर्गत आठ राज्यों⁷ को ₹79.20 लाख जारी किए। इनमें से, **नागालैण्ड** तथा **पंजाब** ने स्वतंत्र एस.ए.यू. होने के बावजूद विशेष परियोजना के अंतर्गत ₹17.16 लाख प्राप्त किए। लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में मंत्रालय ने बताया कि राज्यों से कोई प्रगति रिपोर्ट प्राप्त नहीं की गई थी। इस प्रकार, निधियों के प्रावधान हेतु विशेष परियोजना के साथ भी सामाजिक लेखापरीक्षा को सुदृढ़ नहीं किया जा सका था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2015) कि वह यह सुनिश्चित करने हेतु कि विशेष परियोजना हेतु निधियां सभी संबंधित राज्यों को जारी कर दी गई थीं; आवश्यक कदम उठा रहा था।

2.6 निष्कर्ष

एस.ए.यू. की स्थापना जिसे नियम की धारा 4 के अंतर्गत अनुबद्ध किया गया है, को नियमावली के प्रवर्तन के चार वर्षों के पश्चात भी 15 राज्यों में अभी भी पूरा नहीं किया गया था। शेष 14 राज्यों में, जहां स्वतंत्र एस.ए.यू. स्थापित थे, स्वतंत्र एस.ए.यू. की अध्यक्षता विभागीय अधिकारियों द्वारा की जा ही थी। इसके अतिरिक्त, अधिकांश राज्यों में संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता में कमी थी। यहां तक की 14 राज्यों में, जहां स्वतंत्र एस.ए.यू. स्थापित था, कमी की प्रतिशतता 22 से 57 प्रतिशत तक थी। राज्यों में क्षमता निर्माण को भी सुनिश्चित नहीं किया गया था। राज्य मंत्रालय द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा करने को सहायता प्रदान करने हेतु की गई विशेष परियोजना का लाभ भी नहीं उठा पा रहे थे तथा सामाजिक लेखापरीक्षा हेतु संसाधनों को सुदृढ़ करने में भी विफल थे।

2.7 अनुशंसाएं:

- (i) मंत्रालय को समय सीमा निर्धारित करनी चाहिए तथा राज्यों पर एक स्वतंत्र एस.ए.यू. स्थापित करने के लिए दबाव डालना चाहिए।
- (ii) मंत्रालय को सभी स्तरों पर पर्याप्त प्रशिक्षित संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता को सुनिश्चित करने हेतु राज्य सरकार पर दबाव डालना चाहिए।

⁷ आन्ध्र प्रदेश (₹9.90 लाख), छत्तीसगढ़ (₹13.86 लाख), गुजरात (₹11.22 लाख), नागालैण्ड (₹7.26 लाख), पंजाब (₹9.90 लाख), सिक्किम (₹5.94 लाख), तमिलनाडु (₹15.18 लाख) तथा त्रिपुरा (₹5.94 लाख)

अध्याय-III

सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना तथा निष्पादन

3.1 योजना

नियमावली की धारा 6(1) प्रावधान करता है कि प्रत्येक सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एस.ए.यू.), वर्ष के आरंभ में हर छः माह में प्रत्येक ग्रा.पं. में कम से कम एक सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित करने के लिए एक वार्षिक कैलेण्डर को तैयार करेगी। कैलेण्डर की एक प्रति आवश्यक प्रबंध करने के लिए सभी डी.पी.सी. के पास भेजेगी। कैलेण्डर में ग्राम सभा तथा राज्य के सभी ग्रा.पं. के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा सार्वजनिक सुनवाई के क्रम एवं तिथियां प्रस्तुत होनी चाहिए। सामाजिक लेखापरीक्षा के वास्तविक संचालन की तुलना में संस्वीकृत सामाजिक लेखापरीक्षा कैलेण्डर में किसी बदलाव को प्रक्रिया का उल्लंघन माना जाएगा और केवल निदेशक एस.ए.यू. तथा प्रमुख सचिव, ग्रामीण विकास विभाग की मंजूरी के साथ ही हो जाएगा।

3.1.1 सामाजिक लेखापरीक्षा का कैलेण्डर

पाँच राज्यों⁸ में ग्रा.पं. की सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करने के लिए वार्षिक कैलेण्डर को तैयार किया गया था तथा 14 राज्यों⁹ में कोई वार्षिक कैलेण्डर तैयार नहीं किया गया था। छः राज्यों¹⁰ में सूचना प्रस्तुत नहीं की गयी थी।

इस प्रकार, अधिकतर राज्यों में प्रत्येक ग्रा.पं. में सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित करने के लिए वार्षिक कैलेण्डर तैयार नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2015) कि एक निर्धारित समय सीमा में सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए कैलेण्डर की अधिसूचना को निर्धारित करने के लिए सभी राज्यों को दिशानिर्देश दिए जाएंगे।

3.1.2 सामाजिक लेखापरीक्षा कवरेज को प्राप्त करने में कमी

2014-15 के दौरान 25 राज्यों में सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए 2,34,594 ग्रा.पं. में से, केवल 1,20,841 (51 प्रतिशत) ग्रा.पं. आवृत्त हुई थी तथा 1,13,753 ग्रा.पं. में किसी सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित नहीं किया गया था। राज्य-वार विवरण अनुबंध-II में दिए गए हैं।

8 छत्तीसगढ़ (नवम्बर 2014 में तैयार), कर्नाटक, मेघालय, मिजोरम एवं सिक्किम

9 आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, तेलंगाना, उत्तराखंड, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल

10 बिहार, गोवा, हिमाचल प्रदेश, राजस्थान, तमिलनाडु एवं त्रिपुरा

3.2 सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया का मूल्यांकन

सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रभावकारिता का मूल्यांकन करने के लिए, हमने 25 राज्यों¹¹ में 1140 ग्रा.पं.¹² (एस.आर.एस.डब्ल्यू.आर. प्रणाली का प्रयोग करते हुए) का चयन किया जहां मनरेगस निर्माण कार्यों पर ₹414.89 करोड़¹³ का व्यय किया गया था तथा 2014-15 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित किया बताया गया था। हमने पाया कि छः राज्यों¹⁴ में 16 ग्रा.पं. में, राज्य सरकार ने सूचना दी कि सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित किया गया था, यद्यपि, फील्ड दौरे के दौरान यह पाया गया था कि वास्तव में सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं की गई थी जिसका अर्थ है कि राज्य सरकारों के पास सामाजिक लेखापरीक्षा का विश्वसनीय डाटा उपलब्ध नहीं था।

इसके अतिरिक्त, नियमावली की धारा 3(1) अनुबन्ध करती है कि प्रत्येक ग्रा.पं. में सामाजिक लेखापरीक्षा कम से कम एक वर्ष में दो बार संचालित की जानी चाहिए। हालांकि, 2014-15 के दौरान, सामाजिक लेखापरीक्षा को 1124 ग्रा.पं. में संचालित किया गया था, जिसमें से 368 ग्रा.पं. में सामाजिक लेखापरीक्षाएं दो बार तथा 756 ग्रा.पं. में एक बार संचालित की गई थी। इस प्रकार, कथित प्रावधान में अनुबद्ध 2248 (1124x2) की बजाय 1492 सामाजिक लेखापरीक्षाएं संचालित की गई थीं तथा 756 (34 प्रतिशत) सामाजिक लेखापरीक्षाओं की कमी थी। राज्य-वार विवरण अनुबंध-II में दिए गए हैं।

संचालित सामाजिक लेखापरीक्षा पर निष्कर्षों का विवरण नीचे दिया गया है:

3.2.1 अभिलेखों की उपलब्धता

परिचालन दिशानिर्देशों 2013 (ओ.जी.) के पैरा 13 के प्रावधान तथा नियमावली की धारा 5 निर्धारित करते हैं कि कार्यक्रम अधिकारी सुनिश्चित करेगा कि सभी अभिलेख तथा पूर्व सामाजिक लेखापरीक्षा पर कार्रवाई रिपोर्ट (का.रि.) सहित कार्यान्वयन अभिकरणों के सभी अभिलेखों तथा सूचना को उचित रूप से मिला दिया गया है तथा सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करने वाली ग्राम सभा की बैठक की निर्धारित तिथि से कम से कम 15 दिन पूर्व सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन को सुगम बनाने के लिए एस.ए.यू. को फोटोकॉपियों के साथ प्रदान किया जाए। एस.ए.यू. दल मनरेगस के लाभार्थियों से मिलने के लिए घर-घर जाकर दौरा करेंगे और उनसे प्रासंगिक जानकारी देंगे। ये दल परियोजना स्थलों का भी दौरा करेंगे तथा प्रत्यक्ष रूप से जांच करेंगे कि क्या पूर्ण हुई परियोजनाएं कार्यान्वयन अभिकरणों के अभिलेखों में निहित सूचना से मेल खाती हैं।

11 अरुणाचल प्रदेश, केरल, मणिपुर एवं नागालैण्ड को छोड़कर

12 स्वतंत्र एस.ए.यू. -448 ग्रा.पं., ग्रामीण विकास विभाग के अधिकारी द्वारा की गई अध्यक्षता -178 ग्रा.पं., विभाग के भीतर प्रकोष्ठ -339 ग्रा.पं. तथा शून्य एस.ए.यू. -175 ग्रा.पं.

13 गुजरात में 50 ग्रा.पं. में से केवल 29 ग्रा.पं. में मनरेगस पर व्यय उपलब्ध करवाया था।

14 हरियाणा (1), जम्मू एवं कश्मीर (8), झारखण्ड (4), पंजाब (1), तेलंगाना (1) एवं उत्तराखंड (1)

राज्यों में, जहां एस.ए.यू. स्वतंत्र रूप से कार्य कर रही थी, हमने पाया कि:

- **छत्तीसगढ़, गुजरात एवं मेघालय** में, माप-पुस्तक, उपस्थिति नामावली तथा स्टॉक रजिस्टर, आदि की उपलब्धता सुनिश्चित करने का प्रमाण, अभिलेख में नहीं था। **सिक्किम** में, 50 ग्रा.पं. में से 12 ग्रा.पं. में, स्टॉक रजिस्टर, कार्य फाइलों, माप पुस्तक, परिसंपत्ति रजिस्टर तथा तस्वीरों से संबंधित 51 अभिलेख एस.ए.यू. दल को उपलब्ध नहीं करवाये गये थे।
- **त्रिपुरा** में, न तो कार्यान्वयन अभिकरणों और न ही एस.ए.यू. ने नियमावली के अंतर्गत अपेक्षित रूप से जिला/ब्लॉक/ग्रा.पं. स्तर से अभिलेख/सूचना नहीं मांगी थी। इसलिए, निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित एस.ए.यू. तथा उसपर किए गए व्यय पर अभिलेखों की जांच में कम आश्वासन था।
- **कर्नाटक** में, एस.ए.यू. द्वारा डी.पी.सी./पी.ओ. को अभिलेख प्रस्तुत करने के लिए कोई सूचना नहीं दी गई थी। नमूना-परीक्षित ग्रा.पं. में, अभिलेखों को उपलब्ध न करवाने के कुछ मामले सामने आए थे। एस.ए.यू. ने अभिलेखों की उपलब्धता तथा उसपर की गई कार्रवाई के लिए मॉनीटरिंग तंत्र तैयार नहीं किया था।
- **आन्ध्र प्रदेश एवं तेलंगाना** में, एस.ए.यू. ने निर्धारित 15 दिनों की बजाय ईमेल द्वारा अग्रिम में 4 से 13 दिनों में सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करने के लिए एस.ए.यू. ने सूचना भेजी थी। परिणामस्वरूप, संपूर्ण व्यय से संबंधित अभिलेखों को सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए उपलब्ध नहीं करवाया गया था।
- **तमिलनाडु** में, सारी सूचना एवं प्राप्त अभिलेखों की जांच एस.ए.यू. दलों द्वारा जांच की गई थी।
- **उत्तर प्रदेश** में, 50 नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में, 45 (90 प्रतिशत) ग्रा.पं. में अग्रिम में 15 दिन पूर्व अभिलेख प्रदान नहीं किए थे। 13 (26 प्रतिशत) ग्रा.पं. में, अभिलेखों को *ग्राम सभा* बैठक में उसी दिन अभिलेख प्रदान किए गए थे। 50 नमूना-परीक्षित ग्रा.पं. में से पाँच¹⁵ में, संबद्ध विभागों ने एस.ए.यू. दल को निष्पादित निर्माण कार्यों के अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए थे। अन्य ग्रा.पं. में, निष्पादित निर्माण कार्यों की स्थिति पी.ओ. द्वारा पता नहीं लगाया गया था।
- 497 ग्रा.पं. में, जहां 2014-15 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित की गई थी, 197 ग्रा.पं.¹⁶ में, मनरेगस के लाभार्थियों को मिलने के लिए घर-घर जाकर दौरा नहीं किया गया था तथा उन्हें प्रासंगिक जानकारी नहीं दी गई थी।

15 (1) चरवा, ब्लॉक छायल, जिला कोशाम्बी (2) गोसा प्रयागपुर, ब्लॉक गंज मुरादाबाद, जिला उन्नाव (3 एवं 4)

लक्ष्मणपुर मढ़ाही, एवं मटिहा ब्लॉक बल्हा जिला बहरायच (5) सतीजोर ब्लॉक नवाबगंज जिला बहरायच

16 गुजरात (50), मेघालय (48), त्रिपुरा (49) एवं उत्तर प्रदेश (50)

- चार राज्यों¹⁷ में, परियोजना स्थलों की प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई प्रमाण नहीं मिला था।

राज्य में, जहां ग्रामीण विकास विभाग/पंचायती राज विभाग के अधिकारी द्वारा अध्यक्षता वाली स्वतंत्र एस.ए.यू. थी, हमने पाया कि:

- **मध्य प्रदेश एवं ओडिशा** में, एस.ए.यू. दलों द्वारा जांच किए जा रहे अभिलेखों के सबूत रिकॉर्ड में नहीं मिले थे, मनरेगस के लाभार्थियों को मिलने के लिए घर-घर जाकर दौरा नहीं किया गया था और उन्हें प्रासंगिक सूचना नहीं दी गई थी तथा **ओडिशा** एस.ए.यू. दलों में परियोजना स्थल की जांच नहीं की गई थी। **मध्य प्रदेश** में, एस.ए.यू. दलों ने परियोजना साइटों की जांच आंशिक रूप से की थी।

राज्यों में, जहां विभाग में एस.ए.यू. प्रकोष्ठ के रूप में कार्य कर रही है, हमने पाया कि:

- **असम** के 49 नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में से 48 में, सामाजिक लेखापरीक्षक सूचना एकत्रित करने तथा अभिलेखों के संग्रहण तथा अनुरक्षण से संबंधित मामलों को जांच करने में विफल रहे। 9 से 25 ग्रा.पं. अभिलेख जैसे कि, जॉब कार्ड रजिस्टर, परिसंपत्ति रजिस्टर, निर्माण साइट पर सामग्री रजिस्टर, शिकायत रजिस्टर यद्यपि अनुरक्षित/अद्यतित नहीं किए गए थे परंतु एस.ए.आर. में अनुरक्षित बताए गए थे। इसके अलावा, 14 से 47 ग्रा.पं. में एस.ए.आर. में निष्पादित निर्माण कार्यों, किए गए व्यय, जॉब कार्डधारकों आदि की संख्या के आंकड़े का मेल न खाना पाया गया था। मनरेगस के लाभार्थियों से घर-घर जाकर दौरा करने तथा कार्य स्थलों के प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई सबूत नहीं था।
- **बिहार** के 50 नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में से 34 में, अभिलेखों की जांच के समर्थन में सबूत जैसे कि दस्तावेजों की प्रतियां एस.ए.आर. के साथ संलग्न नहीं थी। अन्य 14 ग्रा.पं. में, एस.ए.आर. में उपलब्ध नहीं थे। कार्य स्थलों मनरेगस के लाभार्थियों से मिलकर घर-घर जाकर दौरा करके उन्हें प्रासंगिक सूचना देने का प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई सबूत नहीं था।
- **हरियाणा** में एस.ए.यू. दल, सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए *ग्राम सभा* बैठक की तिथि पर अभिलेख एकत्रित किए जा रहे थे। कार्य स्थलों तथा मनरेगस के लाभार्थियों से मिलकर घर-घर जाकर दौरा करके उन्हें प्रासंगिक सूचना देने की प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई सबूत नहीं था।
- **महाराष्ट्र** में एस.ए.आर. असावधानी से भरा गया था जिसने जांच स्थिति का पता लगाना कठिन कर दिया था। जावहर ब्लॉक में, संबद्ध विभाग के अभिलेख को

17 छत्तीसगढ़ (33), गुजरात (50), त्रिपुरा (50) एवं उत्तर प्रदेश (50)

सामाजिक लेखापरीक्षा दल को उपलब्ध नहीं करवाया गया था। कार्य स्थलों के प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई सबूत नहीं था।

- **पंजाब** में 50 नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में से 40 में, पी.ओ. ने सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए *ग्राम सभा* बैठक की शुरुआत से 15 दिन पूर्व एस.ए.यू. दलों के समक्ष अभिलेखों को प्रस्तुत करने के लिए उचित प्रबंध नहीं किए थे। कार्य स्थलों तथा मनरेगस के लाभार्थियों से मिलने के लिए घर-घर जाकर दौरा करके उनके साथ प्रासंगिक सूचना देने की प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई सबूत नहीं था।
- **राजस्थान** की 13 ग्रा.पं. में, 5 से 11 दिनों के विलंब के पश्चात अभिलेख प्रदान किए गए थे। साथ ही, 50 ग्रा.पं. में 43,163 लाभार्थियों में से घर-घर जाकर दौरे के दौरान 25 ग्रा.पं. के केवल 162 लाभार्थियों के साथ बातचीत की गई थी। इसके अतिरिक्त, निर्माण कार्यों के केवल दो प्रतिशत की प्रत्यक्ष रूप से जांच की गई थी।
- **पश्चिम बंगाल** में 32 ग्रा.पं. में घर-घर जाकर दौरा नहीं किया गया था।

मामलों की अधिकतर संख्या में अभिलेखों की मांग/प्रस्तुत न किया जाना निर्धारित प्रावधानों की गैर-अनुपालना दर्शाती है। इसके अलावा, सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित करने का तंत्र, संपूर्ण दस्तावेजीकरण तथा उचित जांच प्रक्रिया के अभाव में काफी कम हो चुका था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (1 दिसम्बर 2015) कि वह राज्यों से आग्रह करेंगे कि वह सामाजिक लेखापरीक्षा दलों को अभिलेखों को समय पर प्रदान करना एवं अभिलेखों को प्रदान न किए जाने पर की जानेवाली दंडात्मक कार्रवाई की प्रवृत्ति को सुनिश्चित करने वाली नियमावली को अधिसूचित करे। सभी जॉब कार्डधारक एवं कार्यस्थलों की जांच के संदर्भ में, मंत्रालय ने उत्तर दिया कि वह यह सुनिश्चित करने के लिए सक्रिय प्रयास करेंगे कि एस.ए.यू. संसाधन व्यक्ति इसको स्वीकार करें।

3.2.2 सामाजिक लेखापरीक्षा बैठक के बारे में पणधारियों में जागरूकता

नियमावली की धारा 4(2)(सी) तथा ओ.जी. का पैरा 13.3.2 प्रावधान करता है कि श्रमिकों एवं ग्राम समुदाय को संपूर्ण भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए संसाधन व्यक्तियों सहित कार्यक्रम अधिकारियों द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करने वाली *ग्राम सभा* के बारे में सूचित करेंगे। हमने पाया कि

- 91 ग्रा.पं. (तीन राज्य¹⁸) में, श्रमिकों एवं ग्राम समुदाय को *ग्राम सभा* के बारे में सूचित नहीं किया गया था।

18 हिमाचल प्रदेश (4), ओड़िशा (37) एवं त्रिपुरा (50)

- **छत्तीसगढ़** के 50 नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में से 45 में, श्रमिकों एवं ग्राम समुदाय को *ग्राम सभा* द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा की सूचना से संबंधित दस्तावेजी प्रमाण लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किए गए थे। हालांकि, दो¹⁹ ग्रा.पं. में यह बताया गया था कि श्रमिकों और ग्राम समुदाय को *कोतवार*²⁰ द्वारा *मुनादी*²¹ के माध्यम से सूचित कर दिया गया था।
- **मध्य प्रदेश** के 50 नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में से 27 में, संबंधित गांवों के निवासियों को मुनादी के माध्यम से सूचित कर दिया गया था। अन्य 23 ग्रा.पं.²² में, मुनादी आदेशों के अभिलेखों की जांच के लिए लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किया गया था।
- **असम** के 45 ग्रा.पं. में, यादृच्छिक आधार पर 363 जॉब कार्डधारकों के साथ, सामाजिक लेखापरीक्षा पर जागरूकता तथा प्रक्रिया में उनकी भागीदारी का मूल्यांकन करने के लिए बातचीत की थी। 9 से 67 प्रतिशत ग्रामीणों ने सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रक्रिया के बारे में अपने अज्ञान को दर्शाया था। उसी प्रकार, 58 प्रतिशत ने बताया कि सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए *ग्राम सभा* के बारे में जागरूक नहीं थे। निदेशक, एस.आई.आर.डी. ने भी बताया कि सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए *ग्राम सभा* के दौरान केवल 10 से 25 प्रतिशत व्यक्ति ही शामिल हो पाए थे।
- **बिहार** के सभी नमूना परीक्षित ग्रा.पं. (दुमरी एवं झाखरा शेख के अलावा) में, ऐसा कोई प्रमाण उपलब्ध नहीं था जिससे यह जांच की जा सके कि यदि श्रमिकों एवं ग्राम समुदाय को सूचित किया गया था कि नहीं।
- **जम्मू एवं कश्मीर** तथा **पश्चिम बंगाल** में, सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करनेवाली *ग्राम सभा* के बारे में श्रमिकों एवं ग्राम समुदाय को सूचित नहीं किया गया था।
- **शेष 16 राज्यों**²³ में, श्रमिकों एवं ग्राम समुदाय को *ग्राम सभा* द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा संचालन के बारे में सूचित किया गया था।

19 शेरी एवं दोमहारा

20 कोतवार वह व्यक्ति होता है जो सामाजिक लेखापरीक्षा *ग्राम सभा* की सूचना के बारे में घोषणा करता है।

21 सामाजिक लेखापरीक्षा *ग्राम सभा* करने के लिए घोषणा करके सूचना देने की प्रक्रिया को मुनादी कहा जाता है।

22 बोड़ा, बंसपुर, बम्हनी, बंगाई, बंधीबोदलकचर, बोदलकचर, भिकेवाड़ा, छापरा दोरीयखोड़ा, देलाखरी, दुद्गांवबस्ती, फट्टेपुर, हरराकचर, जामुनडोंगा, जगनतोला (एम), खापसनी, कुमहाड़ी, खुलसन, भुटयार, पतेहरा, सिरसोद, सीता. कमथ एवं सिवनपत

23 आन्ध्र प्रदेश, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मेघालय, मिजोरम, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, तेलंगाना, उत्तराखंड एवं उत्तर प्रदेश

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2015) कि वह निरंतर आई.ई.सी. गतिविधियों के माध्यम से सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के बारे में पणधारकों में जागरूकता सुनिश्चित करेगा।

3.3 ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा

ओ.जी. के पैरा 13.3.5 के अनुसार, सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया संचालित करने के लिए जांच प्रक्रिया के निष्कर्षों की चर्चा करने तथा पारदर्शिता एवं जवाबदेही का अनुपालन, अधिकार मिलने तथा श्रमिकों की हकदारी एवं निधियों के उचित उपयोग की समीक्षा करने के लिए एक ग्राम सभा बुलाई जाएगी। ग्राम सभा को निष्पक्ष सार्वजनिक स्थान पर बुलाया जाएगा और किसी भी हाल में हैमलेट/पंचायत के अध्यक्ष के गांव में नहीं होगी। बैठक की अध्यक्षता ऐसा वृद्ध ग्रामीण करेगा जोकि न तो पंचायत और न ही कार्यान्वयन अभिकरण का भाग होगा। निर्णयों एवं प्रस्तावों के लिए मतदान किया जाएगा। हालांकि, असहमत मत को कार्यवृत्त में रिकॉर्ड किया जाना चाहिए। कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार सभी अधिकारियों को ग्राम सभा के सदस्यों के प्रश्नों का उत्तर देने के लिए बैठक में उपस्थित होना होगा।

नियमावली की धारा 6(7) के अनुसार, जिला कार्यक्रम समन्वयक को ग्राम सभा बैठक में उपस्थित होना होगा या ग्राम सभा के सुचारु रूप से संचालन के लिए उचित स्तर पर अधिकारी को नामांकित करना होगा।

ओ.जी. के पैरा 13.3.11 के अनुसार, सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभा की कार्यवाही की विडियो रिकॉर्डिंग करके, नवीनतम संकुचित तकनीकों का उपयोग करते हुए संकुचित करके (इसके द्वारा ली गई जगह को कम करने के लिए) तथा बिना संपादन के वेबसाइट www.nrega.nic.in पर अपलोड किया जाएगा। विडियो रिकॉर्डिंग को भी डी.पी.सी. की अभिरक्षा में रखा जाएगा।

ओ.जी. के पैरा 13.3.4(vii) के अनुसार, ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा का संचालन करने के लिए, प्राथमिक पणधारकों सहित सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई द्वारा नियुक्त संसाधन व्यक्ति निर्धारित प्रारूप का उपयोग करते हुए सभी जॉब कार्डधारकों को भुगतान किए गए धन के विवरण दर्शाने वाली वॉल पेंटिंग को सत्यापित करेंगे तथा उसमें निहित विवरण अभिलेखों का सत्य प्रकट हो रहा था जैसा www.nrega.nic.in तथा ब्लॉक एवं पंचायत कार्यालय में उन्हें प्राप्त होता है।

ओ.जी. के पैरा 13.3.12 के अनुसार, एस.ए.यू. द्वारा स्थानीय भाषा में एस.ए.आर. को तैयार किया जाएगा। एस.ए.आर. को उस विशेष सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभा के अध्यक्ष द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित किया जाना चाहिए। रिपोर्ट की एक प्रति को कम से कम सात दिनों के लिए ग्रा.पं. के सूचना पट्ट पर लगाया जाएगा।

नियमावली की धारा 4(2)(एफ.) के अनुसार, सार्वजनिक डोमेन में कार्रवाई रिपोर्ट सहित एस.ए.आर. को तैयार करने के लिए एस.ए.यू. जिम्मेदार होगा।

29 राज्यों में से 25 के लिए लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में ग्राम सभा द्वारा नियंत्रण एवं रिपोर्टिंग क्रियाविधि ने निम्नलिखित को दर्शाया:

(i) ग्राम सभा बैठक आयोजित करना

135 (12 प्रतिशत) ग्रा.पं. (11 राज्यों²⁴) में, सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों की चर्चा करने के लिए ग्राम सभा बैठकें आयोजित नहीं की गई थी।

(ii) निष्पक्ष सार्वजनिक स्थान पर ग्राम सभा बैठक

241 (21 प्रतिशत) ग्रा.पं. (11 राज्यों²⁵) में, ग्राम सभा बैठकें निष्पक्ष स्थान पर आयोजित नहीं की गई थी।

(iii) वृद्ध ग्रामीण द्वारा अध्यक्षता की गई ग्राम सभा बैठक

560 (50 प्रतिशत) ग्रा.पं. (20 राज्यों²⁶) में, ग्राम सभा बैठकों की अध्यक्षता वृद्ध ग्रामीण द्वारा नहीं की गई थी। छत्तीसगढ़, सिक्किम, तमिलनाडु एवं उत्तर प्रदेश में, वृद्ध ग्रामीण ने ग्राम सभा बैठकों की अध्यक्षता की थी। असम में, एस. ए.आर. में वृद्ध व्यक्ति द्वारा अध्यक्षता की गई ग्राम सभा बैठक से संबंधित कोई प्रमाण उपलब्ध नहीं था।

(iv) ग्राम सभा के निर्णय एवं प्रस्तावों पर मतदान न करवाया जाना

453 (40 प्रतिशत) ग्रा.पं. (12 राज्यों)²⁷ में, ग्राम सभा के निर्णयों पर मतदान नहीं करवाया गया था।

(v) पूर्व एस.ए.आर. पर ए.टी.आर. पर चर्चा

567 (50 प्रतिशत) ग्रा.पं. (15 राज्यों²⁸) में, पूर्व सामाजिक लेखापरीक्षा पर ए.टी.आर. को ग्राम सभा बैठकों में चर्चा नहीं की गई थी। मध्य प्रदेश में, 2014-15 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा प्रथम बार संचालित की गई थी।

24 आन्ध्र प्रदेश (7), असम (1), बिहार (2), गोवा (18), हरियाणा (36), महाराष्ट्र (10), मेघालय (7), ओडिशा (13), तेलंगाना (9), त्रिपुरा (12) और उत्तराखंड (20)

25 आन्ध्र प्रदेश (50), गोवा (2), हिमाचल प्रदेश (1), कर्नाटक (42), महाराष्ट्र (37), मिजोरम (5), पंजाब (01), तमिलनाडु (3), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (18) एवं पश्चिम बंगाल (33)

26 आन्ध्र प्रदेश (50), बिहार (50), गोवा (01), गुजरात (48), हरियाणा (17), हिमाचल प्रदेश (12), जम्मू एवं कश्मीर (26), झारखंड (30), कर्नाटक (47), मध्य प्रदेश (20), महाराष्ट्र (25), मेघालय (12), मिजोरम (2), ओडिशा (27), पंजाब (30), राजस्थान (50), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (17), उत्तराखंड (8) एवं पश्चिम बंगाल (39)

27 आन्ध्र प्रदेश (50), बिहार (48), गोवा (10), हिमाचल प्रदेश (8), मध्य प्रदेश (43), महाराष्ट्र (50), मिजोरम (5), ओडिशा (50), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (50), उत्तर प्रदेश (50) एवं पश्चिम बंगाल (40)

28 आन्ध्र प्रदेश (50), असम (48), बिहार (48), छत्तीसगढ़ (50), गुजरात (15), हिमाचल प्रदेश (5), झारखंड (46), महाराष्ट्र (50), मेघालय (15), मिजोरम (2), ओडिशा (50), पंजाब (49), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (50) एवं पश्चिम बंगाल (40)

(vi) एस.ए.आर. पर अध्यक्ष के प्रतिहस्ताक्षर

534 (48 प्रतिशत) ग्रा.पं. (16 राज्यों²⁹) में, एस.ए.आर. को ग्राम सभा के अध्यक्ष द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित नहीं करवाया गया था। पंजाब में, कोई सूचना प्रदान नहीं की गई थी। गोवा में कोई एस.ए.आर. तैयार नहीं किया गया था।

(vii) तैयार न किए गए एस.ए.आर.

2014-15 के दौरान, 25 राज्यों में 1492 एस.ए.आर. में से, 25 राज्यों में नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में 1270 एस.ए.आर. तैयार किए गए थे। 10 राज्यों³⁰ के मामले में, संचालित 557 सामाजिक लेखापरीक्षा में से, 222 एस.ए.आर. (40 प्रतिशत) तैयार नहीं किए गए थे। 15 राज्यों³¹ में, 935 सामाजिक लेखापरीक्षाएं संचालित की गई थी, एस.ए.आर. तैयार नहीं किए गए थे तथा एस.ए.आर. की तैयारी में कोई कमी नहीं थी।

(viii) एस.ए.आर. का मानक प्रारूप

वर्ष 2014-15 के दौरान नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में तैयार 1270 एस.ए.आर. में से, एस.ए. यू./मंत्रालय द्वारा निर्धारित मानक प्रारूप में 364 (29 प्रतिशत) एस.ए.आर. (11 राज्य) तैयार नहीं किए गए थे। राज्य-वार विवरण अनुबंध-III में दिए गए हैं।

(ix) वेबसाइट पर एस.ए.आर. को प्रदान करना

2014-15 के दौरान तैयार 1270 एस.ए.आर. में से, छः राज्यों (राज्य की वेबसाइट पर अपलोड किए गए 50 एस.ए.आर.³² सहित) द्वारा मंत्रालय की वेबसाइट पर 177 (14 प्रतिशत) एस.ए.आर.³³ अपलोड किए गए थे। सिक्किम ने 50 एस.ए.आर. केवल राज्य की वेबसाइट पर अपलोड किए थे। जहां एस.ए.आर. अपलोड नहीं किए गए थे, उन राज्यों का विवरण अनुबंध अनुबंध-III में दिया गया है।

(x) एस.ए.आर. का स्थानीय भाषा में न होना तथा ग्रा.पं. के सूचना पट्ट पर दर्शाया न जाना

335 (30 प्रतिशत) ग्रा.पं. (नौ राज्य³⁴), एस.ए.आर. को स्थानीय भाषा में तैयार नहीं

29 बिहार (47), छत्तीसगढ़ (8), गुजरात (26), हिमाचल प्रदेश (7), जम्मू एवं कश्मीर (26), झारखंड (18), मध्य प्रदेश (30), महाराष्ट्र (50), मेघालय (48), मिजोरम (28), ओडिशा (37), तमिलनाडु (50), त्रिपुरा (50), उत्तराखंड (31), उत्तर प्रदेश (50) एवं पश्चिम बंगाल (28)

30 असम (01), बिहार (16), गोवा (21), गुजरात (23), हरियाणा (53), हिमाचल प्रदेश (8), जम्मू एवं कश्मीर (17), मिजोरम (27), पंजाब (52) एवं पश्चिम बंगाल (04)

31 आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मेघालय, ओडिशा, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तराखंड एवं उत्तर प्रदेश

32 हिमाचल प्रदेश (14) एवं उत्तर प्रदेश (36)

33 हिमाचल प्रदेश (14), जम्मू एवं कश्मीर (12), मेघालय (12), ओडिशा (43), पंजाब (46) एवं उत्तर प्रदेश (36)

34 असम (48), हिमाचल प्रदेश (5), जम्मू एवं कश्मीर (26), महाराष्ट्र (50), मेघालय (28), मिजोरम (28), ओडिशा (50), सिक्किम (50) एवं त्रिपुरा (50)

किया गया था। 577 (51 प्रतिशत) ग्रा.पं. (15 राज्य³⁵) में, एस.ए.आर. को सूचना पट्ट पर दर्शाया नहीं गया था।

(xi) जॉब कार्डधारकों को भुगतान किए गए धन को वॉल पेंटिंग पर दर्शाया जाना

881 (78 प्रतिशत) ग्रा.पं. (21 राज्य³⁶) में, जॉब कार्डधारकों को किए गए धन के भुगतान के विवरणों को दर्शाने के लिए कोई वॉल पेंटिंग नहीं थी।

(xii) ग्राम सभा की कार्यवाही की विडियो रिकॉर्डिंग करना और वेबसाइट पर अपलोड करना

924 (82 प्रतिशत) ग्रा.पं. (24 राज्य³⁷) में, ग्राम सभा की कार्यवाही की विडियो रिकॉर्डिंग नहीं की गई थी। 200 ग्रा.पं. में, विडियो रिकॉर्डिंग की कार्यवाही की गई थी परंतु 160³⁸ ग्रा.पं. में उसे वेबसाइट पर अपलोड नहीं किया गया था।

(xiii) डी.पी.सी. या नामांकित अधिकारी की उपस्थिति

649 (58 प्रतिशत) ग्रा.पं. (19 राज्य³⁹) में, न तो डी.पी.सी. ने और न ही उनके द्वारा नामांकित सदस्य ग्राम सभा बैठक में उपस्थित थे।

(xiv) ग्राम समुदाय द्वारा भाग लेना

657 (58 प्रतिशत) ग्रा.पं. (20 राज्य⁴⁰) में, ग्राम समुदाय द्वारा 10 प्रतिशत की भागीदारी से कम में ग्राम सभा बैठकें आयोजित की गई थी। मिजोरम में कोई सूचना प्रदान नहीं की गई थी।

-
- 35 आन्ध्र प्रदेश (50), असम (48), बिहार (48), छत्तीसगढ़ (50), गुजरात (6), हरियाणा (49), हिमाचल प्रदेश (5), जम्मू एवं कश्मीर (26), महाराष्ट्र (50), मेघालय (29), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (47), उत्तराखंड (31), उत्तर प्रदेश (50) एवं पश्चिम बंगाल (39)
- 36 आन्ध्र प्रदेश (50), असम (25), बिहार (48), छत्तीसगढ़ (50), गुजरात (50), हरियाणा (49), हिमाचल प्रदेश (7), जम्मू एवं कश्मीर (42), झारखंड (38), कर्नाटक (26), मध्य प्रदेश (49), मिजोरम (28), ओडिशा (50), पंजाब (49), सिक्किम (50), तमिलनाडु (50), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (50), उत्तराखंड (31), उत्तर प्रदेश (50) एवं पश्चिम बंगाल (40)
- 37 आन्ध्र प्रदेश (50), असम (48), बिहार (38), छत्तीसगढ़ (50), गोवा (20), गुजरात (50), हरियाणा (49), हिमाचल प्रदेश (05), जम्मू एवं कश्मीर (42), झारखंड (46), कर्नाटक (32), मध्य प्रदेश (43), महाराष्ट्र (31), मेघालय (41), मिजोरम (28), ओडिशा (50), पंजाब (36), राजस्थान (23), सिक्किम (50), त्रिपुरा (50), तेलंगाना (49), उत्तराखंड (31), उत्तर प्रदेश (46) एवं पश्चिम बंगाल (16)
- 38 बिहार (12), कर्नाटक (18), मध्य प्रदेश (7), महाराष्ट्र (9), पंजाब (13), राजस्थान (27), तमिलनाडु (50) एवं पश्चिम बंगाल (24)
- 39 आन्ध्र प्रदेश (44), असम (48), बिहार (33), छत्तीसगढ़ (50), गुजरात (32), हरियाणा (25), हिमाचल प्रदेश (20), जम्मू एवं कश्मीर (42), झारखंड (46), मध्य प्रदेश (6), महाराष्ट्र (8), ओडिशा (50), पंजाब (34), राजस्थान (8), तमिलनाडु (29), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (50), उत्तर प्रदेश (40) एवं पश्चिम बंगाल (35)
- 40 आन्ध्र प्रदेश (48), बिहार (48), छत्तीसगढ़ (39), गोवा (2), गुजरात (48), हरियाणा (13), हिमाचल प्रदेश (1), जम्मू एवं कश्मीर (42), झारखंड (30), कर्नाटक (50), मध्य प्रदेश (44), महाराष्ट्र (40), ओडिशा (37), राजस्थान (31), तमिलनाडु (07), तेलंगाना (49), त्रिपुरा (27), उत्तराखंड (11), उत्तर प्रदेश (50) एवं पश्चिम बंगाल (40)

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2015) कि सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु संसाधन व्यक्तियों को प्रशिक्षित करने के लिए प्रयास किए जाएंगे। मंत्रालय ने यह भी बताया कि एस.ए.यू. द्वारा पहले से ही लेखापरीक्षित ग्रा.पं. के नमूने पर सामायिक जांच लेखापरीक्षाएं संचालित करने के लिए राज्य स्तरीय तकनीकी दल का गठन किया जाएगा।

3.4 निष्कर्ष

सामाजिक लेखापरीक्षा की योजना एवं निष्पादन जैसे कि सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए वार्षिक कैलेण्डर न तैयार किया जाना, खराब दस्तावेजीकरण, कार्य स्थलों की जांच न किया जाना, पणधारकों में जागरूकता की कमी, ग्राम सभा बैठकों का आयोजन न किया जाना, ग्राम सभा के निर्णय एवं प्रस्ताव पर मतदान न करवाया जाना, एस.ए.आर. तैयार न किया जाना, ग्राम सभा की विडियो रिकॉर्डिंग न किया जाना, आदि जैसी कमियां पाई गई थीं। एस.ए.यू. अपनी प्रभावकारिता को सुनिश्चित करने के लिए अभिलेखों की उपलब्धता, सामाजिक लेखापरीक्षाओं की रिपोर्टिंग एवं अनुवर्ती कार्रवाई जैसे उपयुक्त सहायता तंत्र प्रदान करने में विफल रहे। जिला कार्यक्रम समन्वयक एवं कार्यक्रम अधिकारी भी सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन के लिए प्रभावी एवं उचित सहायता प्रदान करने में विफल रहे।

3.5 अनुशंसाएं:

- (i) वार्षिक कैलेण्डर को तैयार करने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए तथा इसके कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग भी सुनिश्चित करनी चाहिए।
- (ii) सामाजिक लेखापरीक्षा की विश्वसनीयता को सुगम बनाने के लिए सभी स्तरों पर अभिलेख प्रबंधन में सुधार लाया जाना चाहिए।
- (iii) सामाजिक लेखापरीक्षा दल परियोजना स्थलों की जांच तथा मौजूदा प्रावधानों के साथ अनुपालन में घर-घर जाकर दौरा संचालित करने को सुनिश्चित करेंगे।
- (iv) सामाजिक लेखापरीक्षा पर ग्राम सभा बैठकों में संपूर्ण भागीदारी के लिए पणधारकों में जागरूकता सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- (v) नियमावली के प्रावधानों के अनुसार सामाजिक लेखापरीक्षा बैठकों तथा रिपोर्टिंग तंत्र को संचालित करना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

अध्याय-IV

सामाजिक लेखापरीक्षा की अनुवर्ती कार्रवाई

4.1 अनुवर्ती कार्रवाई

सामाजिक लेखापरीक्षा पूरी नहीं होगी जब तक कि चिन्हित शिकायतों पर समयबद्ध अनुवर्ती कार्रवाई न की जाए। राज्य में सामाजिक लेखापरीक्षा में भाग लेने वाले लोगों के प्रति राज्य सरकार का उत्तरदायित्व है कि वो समयबद्ध अनुवर्ती कार्रवाई करे। नियमावली की धारा 7(4) प्रावधान करता है कि राज्य सरकार सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर अनुवर्ती कार्रवाई करने के लिए उत्तरदायी होगा।

4.2 जिला एवं ब्लॉक स्तर पर अनुवर्ती कार्रवाई

मनरेगस अधिनियम 2005 के धारा 4(3) के पैरा 25(सी) (vii) अनुसूची I एवं पैरा 13.3.15 ओ.जी अनुबंध करता है कि ग्राम सभा की बैठक के बाद, ब्लॉक मुख्यालय में मनरेगस श्रमिकों, निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं कर्मचारियों की उपस्थिति में सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा के लिए एक सामाजिक लेखापरीक्षा जनसुनवाई आयोजित होगी तथा सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर खुले में जो आदेश जारी होंगे उन्हें सुनिश्चित किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, ब्लॉक स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा जन सुनवाई के निष्कर्षों पर, प्रमुख एवं ब्लॉक पंचायत के सदस्यों के लिए उठायी गई शिकायतों पर अनुवर्ती कार्रवाई की समीक्षा के लिए जिला स्तरीय परामर्श का आयोजन होगा।

तथापि हमने पाया कि 11 राज्यों⁴¹ में सामाजिक लेखापरीक्षा के पश्चात् ब्लॉक स्तर पर जन सुनवाई नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त,

- **सिक्किम** में, 2014-15 के लिए 1053 उठाये गए मुद्दों में से, पीओ एवं डीपीसी द्वारा 584 मुद्दों का समाधान किया गया था।
- **उत्तर प्रदेश** में, सात मामलों में प्रथम सूचना रिपोर्ट (एफ.आई.आर.) दर्ज की गई जबकि 16 नमूना जांचित जिलों में 444 मामले मार्च 2015 तक लंबित थे। इन मामलों में कोई दण्डात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी।
- **ओडिशा** में, 2014-15 के दौरान 44 नमूना जांचित ब्लॉकों में 88 जन सुनवाई बैठकें आयोजित की जानी थी, जिसमें से केवल 45 बैठकें ही आयोजित की गईं।
- **महाराष्ट्र** में, 5 नमूना जांचित जिलों⁴² में जहाँ जन सुनवाई हुई थी, ब्लॉक द्वारा प्रस्तुत का.रि. पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

अनुवर्ती कार्रवाई पर चर्चा के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन के पश्चात् ब्लॉक स्तर पर जनसुनवाई का न होना एवं मुद्दे का समाधान न होना एवं जिला स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा पर की गई कार्रवाई की मॉनीटरिंग का अभाव जो सामाजिक

41 असम, गोवा, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, कर्नाटक, पंजाब, तमिलनाडु, त्रिपुरा, पश्चिम बंगाल एवं अन्य राज्यों में सूचनाएं उपलब्ध नहीं थीं।

42 नागपुर, नांदेड, नाशिक, पालघर एवं वर्धा

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों के लिए हानिकारक था।

मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2015) कि वह सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर की गई कार्रवाई पर मॉडल नियम जारी करेगा।

4.3 दुर्विनियोजित राशि की वसूली

नियमावली की धारा 7(3) (सी) अनुबंध करता है कि प्रत्येक डीपीसी या अन्य कोई कर्मचारी उनकी ओर से गबन की गई राशि या अनुचित रूप से प्रयुक्त राशि के वसूली के लिए कदम उठायेगा तथा इस प्रकार वसूली गई राशि के लिए एक अलग बैंक खाता अनुरक्षित करेगा।

यद्यपि हमने पाया कि सामाजिक लेखापरीक्षा में इंगित की गई दुर्विनियोजित राशि के एक महत्वपूर्ण भाग की अभी भी वसूली की जानी थी, जैसा कि नीचे तालिका में दिखाया गया है। :

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	राज्य	दुर्विनियोजित राशि	वसूली गई राशि	शेष	वसूली की प्रतिशतता
1.	आंध्रप्रदेश	54.41	19.55	34.86	36
2.	तेलंगाना	54.01	16.35	37.66	30
3.	उत्तर प्रदेश	3.44	0.03	3.41	1

इसके अलावा, इस प्रकार वसूल की गई राशि के लिए कोई अलग बैंक खाता अनुरक्षित नहीं किया गया था।

4.4 राज्य स्तर पर अनुवर्ती कार्रवाई

नियमावली की धारा 7(4) अनुबंध करता है कि सामाजिक लेखापरीक्षा पर अनुवर्ती कार्रवाई के लिए राज्य सरकार उत्तरदायी होगी। इसके अतिरिक्त नियम के धारा 7(5) के अनुसार, राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एस.इ.जी.सी) राज्य द्वारा की गई कार्रवाइयों की मॉनीटरिंग करेगी तथा राज्य सरकार द्वारा राज्य विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किए जाने वाले वार्षिक प्रतिवेदनों में शामिल करेगी।

हमने पाया कि 25 राज्यों की पुनरीक्षण में से, एसईजीसी पांच राज्यों⁴³ में गठित नहीं थी। एसईजीसी, यद्यपि 18 राज्यों⁴⁴ में गठित थी, राज्य सरकार द्वारा एसएआर पर की गई कार्रवाई का मॉनीटर नहीं कर रही थी तथा केवल दो राज्यों अर्थात् **राजस्थान** एवं **सिक्किम** में, एसईजीसी ने एसएआर पर राज्य सरकार द्वारा की गई अनुवर्ती कार्रवाई की विधिवत मॉनिटरिंग की थी।

यह राज्य स्तर पर एसएआर पर की गई कार्रवाही के खराब मॉनिटरिंग को दर्शाता है।

4.5 सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के सारांश का नि.एवं म.ले.प को प्रस्तुतीकरण

नियमावली धारा 3(2) अनुबंध करती है कि वित्तीय वर्ष के दौरान किए गए सामाजिक

43 आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश एवं तेलंगाना

44 असम, गोवा, गुजरात, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मेघालय, मिजोरम, ओडिशा, पंजाब, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों का सारांश राज्य सरकार द्वारा नि.म.ले.प. को प्रस्तुत किया जाएगा।

हमने सभी चयनित राज्यों में पाया कि सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के सारांश को नि.म.ले.प. को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

4.6 सामाजिक लेखापरीक्षा पर कार्यवाई संसद को प्रस्तुतीकरण

ओजी का पैरा 13.4.5 तथा 13.4.7 अनुबंध करता है कि राज्य विधानसभा तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत करने से पूर्व वार्षिक प्रतिवेदन में एस.ए.आर. पर की गई कार्यवाई सम्मिलित होनी चाहिए। यद्यपि हमने पाया कि राज्य विधानसभा तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत किए जाने से पूर्व वार्षिक प्रतिवेदन में एस.ए.आर. पर की गई कार्यवाई को शामिल नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2015) कि राज्यों से कहा जायेगा कि वे नियमावली के प्रावधानों का सख्ती से अनुपालन करें। तथापि मंत्रालय के समक्ष प्रस्तुत किए जाने वाले वार्षिक प्रतिवेदन में ए.टी.आर. को शामिल करने के संबंध में मौन रहा।

4.7 निष्कर्ष

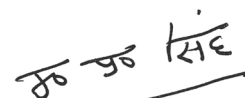
सामाजिक लेखापरीक्षा ब्लॉक स्तर जनसुनवाई अनुवर्ती कार्यवाई करने के लिए संगठित नहीं की गई थी। जिला कार्यक्रम समन्वयक ने एस.ए.आर. पर की गई कार्यवाई की समीक्षा नहीं की थी। राज्य रोजगार गारंटी परिषद ने एस.ए.आर. पर की गई कार्यवाई को मॉनीटर नहीं किया। राज्य सरकारें भी एस.ए.आर. के निष्कर्षों के सारांश को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को प्रस्तुत करने में असफल रही। न तो राज्य सरकार और न ही केंद्र सरकार ने संबंधित राज्य विधायिका तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत करने से पूर्व वार्षिक प्रतिवेदनों में एस.ए.आर. पर की गई कार्यवाई को सम्मिलित किया था।

4.8 अनुशंसा

नियमावली के प्रावधानों के अनुसार सभी स्तरों पर अनुवर्ती कार्यवाई सुनिश्चित की जाए।

नई दिल्ली

दिनांक : 04 मार्च 2016



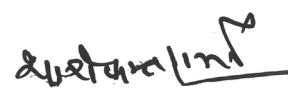
(मुकेश प्रसाद सिंह)

महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक : 04 मार्च 2016



(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

અનુબંધ

अनुबंध-I
(पैरा सं. 2.3.1 के संदर्भ में)
सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए संसाधन व्यक्तियों की उपलब्धता

स्तर	संसाधन व्यक्तियों में कमी				राज्यों की सं. जहां कमी नहीं थी	राज्यों की सं. जहाँ मूल्यांकन नहीं किया गया	अभ्युक्तियाँ
	विशेष	आवश्यकता	नियोजन	कमी			
राज्य	15 ¹	222	157	65	6 गुजरात, सिक्किम, मिजोरम, तमिलनाडु, त्रिपुरा और नागालैण्ड	6 बिहार, अरुणाचल प्रदेश, गोवा, झारखण्ड, केरल, उत्तराखण्ड	2 असम (राजस्थान .एसआर जी की नियुक्ति प्रक्रियाधीन है।),
जिला	16 ²	1618	1137	481	6 गुजरात, सिक्किम, जम्मू एवं कश्मीर, त्रिपुरा, पश्चिम बंगाल और असम	6 बिहार, अरुणाचल प्रदेश, गोवा, केरल, झारखण्ड, उत्तराखण्ड	1 (राजस्थान- .एसआर जी की नियुक्ति प्रक्रियाधीन है),
ब्लॉक	9 ³	3562	1471	2091	3 असम, गुजरात त्रिपुरा	16 ⁴	1 महाराष्ट्र
गांव	3 ⁵	----	-----	-----	11 ⁶	15 ⁷	

¹ अन्ध प्रदेश (6), छत्तीसगढ़ (5), हरियाणा (4), हिमाचल प्रदेश (3), जम्मू एवं कश्मीर (5), कर्नाटक (3), मध्य प्रदेश (11), महाराष्ट्र (2), मणिपुर (3), मेघालय (2), ओडिशा (7), पंजाब (2), तेलंगाना (3), उत्तरप्रदेश (3) और पश्चिम बंगाल (6),

² अन्ध प्रदेश (76), छत्तीसगढ़ (32), हरियाणा (21), हिमाचल प्रदेश (21), कर्नाटक (7), मध्य प्रदेश (82), महाराष्ट्र (38), मणिपुर (4), मेघालय (11), मिजोरम (26), नागालैण्ड (19), ओडिशा (32), पंजाब (24), तमिलनाडु (9), तेलंगाना (75) और उत्तर प्रदेश (4)

³ छत्तीसगढ़ (295), हरियाणा (126), कर्नाटक (322), मध्य प्रदेश (626), मणिपुर (2), नागालैण्ड (8), ओडिशा (314), तमिलनाडु (226) और उत्तर प्रदेश (172)

⁴ अन्ध प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, केरल, मेघालय, मिजोरम, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तेलंगाना, उत्तराखण्ड और पश्चिम बंगाल

⁵ बिहार, हिमाचल प्रदेश और महाराष्ट्र

⁶ आन्ध्र प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, हरियाणा, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मिजोरम, ओडिशा, तमिलनाडु, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश

⁷ अरुणाचल प्रदेश, गोवा, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, केरल, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, त्रिपुरा, उत्तराखण्ड और पश्चिम बंगाल

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

अनुबंध-II

(पैरा सं. 3.1.2 एवं 3.2 के संदर्भ में)

सामाजिक लेखापरीक्षा की व्याप्ति एवं मूल्यांकन

क्र. सं.	राज्य के नाम	राज्य में जी पी की कुल संख्या	2014-15 के दौरान मन. रेगस द्वारा आच्छादित जी पी की कुल संख्या	2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित की गई थी	कमी	कमी की प्रतिशतता	कालम (4) में से नमूना जांचित जी पी की संख्या	कालम 7 में से, 2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित किए गए थे।	कॉलम 8 में से, 2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ दो बार सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित किए गए थे।	कॉलम 8 में से, 2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित किया गया था।	संचालित लेखापरीक्षा की कुल संख्या (कॉल. 99 x2+ कॉल. 10)	संचालित नहीं किए गए लेखापरीक्षा की कुल संख्या 8x2-11
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	आन्ध्र प्रदेश	13782	13083	12268	815	6	50	50	3	47	53	47
2.	असम	2201	2201	2201	0	0	49	49	0	49	49	49
3.	बिहार	8407	8407	235	8172	97	50	50	0	50	50	50
4.	छत्तीसगढ़	10971	9734	1056	8678	89	50	50	0	50	50	50
5.	गोवा	190	181	159	22	12	20	20	01	19	21	19
6.	गुजरात	14151	14151	13815	336	2	50	50	50	0	100	0
7.	हरियाणा	6140	6140	4761	1379	22	50	49	14	35	63	35
8.	हिमाचल प्रदेश	3243	3243	2632	611	19	23	23	3	20	26	20
9.	जम्मू एवं कश्मीर	4199	4199	1666	2533	60	50	42	2	40	44	40
10.	झारखंड	4423	4423	2251	2172	49	50	46	37	9	83	9
11.	कर्नाटक	5631	5631	5042	589	10	50	50	49	1	99	1
12.	मध्य प्रदेश	22823	22823	931	21892	96	50	50	0	50	50	50

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

क्र. सं.	राज्य के नाम	राज्य में जी पी की कुल संख्या	2014-15 के दौरान मन. रेगस द्वारा आच्छादित जी पी की कुल संख्या	2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित की गई थी	कमी	कमी की प्रतिशतता	कालम (4) में से नमूना जांचित जी पी की संख्या	कालम 7 में से, 2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित किए गए थे।	कालम 8 में से, 2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ दो बार सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित किए गए थे।	कालम 8 में से, 2014-15 के दौरान जी पी की संख्या जहाँ एक बार सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित किया गया था।	संचालित लेखापरीक्षा की कुल संख्या (कॉल. 99 x2+ कॉल. 10)	संचालित नहीं किए गए लेखापरीक्षा की कुल संख्या 8x2-11
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
13.	महाराष्ट्र	28006	19180	210	18970	99	50	50	0	50	50	50
14.	मेघालय	6217	6217	4033	2184	35	48	48	8	40	56	40
15.	मिजोरम	798	798	28	770	96	28	28	0	28	28	28
16.	ओडिशा	6234	6234	6151	83	1	50	50	50	0	100	0
17.	पंजाब	12991	12991	12991	0	0	50	49	49	0	98	0
18.	राजस्थान	9177	9177	8649	528	6	50	50	0	50	50	50
19.	सिक्किम	176	176	92	84	48	50	50	0	50	50	50
20.	तमिलनाडु	12524	12523	1132	11391	91	50	50	0	50	50	50
21.	तेलंगाना	9496	8799	7674	1125	13	50	49	2	47	51	47
22.	त्रिपुरा		1118	1118	0	0	50	50	50	0	100*	0
23.	उत्तराखण्ड	7705	7705	7678	27	.4	32	31	12	19	43	19
24.	उत्तर प्रदेश	52111	52111	20844	31267	60	50	50	0	50	50	50
25.	पश्चिम बंगाल	3349	3349	3224	125	4	40	40	38	2	78	2
	कुल	246063	234594	120841	113753	48	1140	1124	368	756	1492	756

*- (कुल संचालित लेखापरीक्षा 192 (त्रैमासिक आधार पर किए गये सामाजिक लेखापरीक्षा)-43 जी.पी. में चार बार, एक जी.पी. में 2 बार तथा छः जी.पी. में 3 बार)

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

अनुबंध-III
(पैरा सं.3.3 (VIII एवं IX) के संदर्भ में)
एस ए आर का मानक प्रारूप एवं होस्टिंग

क्र. सं.	राज्य का नाम	संचालित सामाजिक लेखापरीक्षा की कुल संख्या	कॉलम 2 में से, तैयार की गई सामाजिक लेखापरीक्षा की कुल संख्या	कॉलम 3 में से, मानक प्रारूप के अनुसार तैयार नहीं किए गए एस ए आर की संख्या	कॉलम 4 में से, वेबसाइट पर अपलोड की गई एस ए आर की संख्या	
					राज्य की वेबसाइट	मंत्रालय की वेबसाइट
0	1	2	3	4	5	6
1.	आन्ध्र प्रदेश	53	53	0*	0	0
2.	असम	49	48	0	0	0
3.	बिहार	50	34	29	0	0
4.	छत्तीसगढ़	50	50	0	0	0
5.	गोवा	21	0	0	0	0
6.	गुजरात	100	77	18	0	0
7.	हरियाणा	63	10	0	0	0
8.	हिमाचल प्रदेश	26	18	18	14	14
9.	जम्मू एवं कश्मीर	44	27	27	0	12
10.	झारखंड	83	83	0	0	-
11.	कर्नाटक	99	99	2	0	0
12.	मध्य प्रदेश	50	50	0	0	0
13.	महाराष्ट्र	50	50	0	0	0
14.	मेघालय	56	56	38	0	12
15.	मिजोरम	28	1	1	0	0
16.	ओडिशा	100	100	76	0	43
17.	पंजाब	98	46	0	0	46
18.	राजस्थान	50	50	5	0	0
19.	सिक्किम	50	50	0	50	0
20.	तमिलनाडु	50	50	50	0	0
21.	तेलंगाना	51	51	0	0	0
22.	त्रिपुरा	100 [#]	100	100	0	0
23.	उत्तराखंड	43	43	0	0	0
24.	उत्तर प्रदेश	50	50	0	36	50
25.	पश्चिम बंगाल	78	74	0	0	0
		1492	1270	364	100	177

* 0 मान को प्रदर्शित करता है।

(कुल संचालित लेखापरीक्षा 192 (त्रैमासिक आधार पर किए गये सामाजिक लेखापरीक्षा)-43 जी.पी. में चार बार, एक जी.पी. में 2 बार तथा छः जी.पी. में 3 बार)

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना लेखापरीक्षा नियमावली, 2011
(सामाजिक लेखापरीक्षा नियमावली)

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in