अध्याय – III नियोजन (प्लानिंग)

3.1 परिचय

पन्द्रह दिनों के अन्दर रोजगार उपलब्ध कराने की जवाबदेही का निर्वहन हेतु अग्रिम योजना बनाना आवश्यक है। नियोजन प्रकिया का बुनियादी मकसद यह सुनिश्चित करना है कि जिला प्रशासन मांग के अनुसार उत्पादक रोजगार उपलब्ध कराने के लिए पहले से तैयार रहे। मनरेगा योजना के उद्देश्य की पूर्ति हेतु उचित नियोजन अनिवार्य है। मार्गदर्शिका के अनुसार क्रियान्वयन निकाय द्वारा दो तरह के योजना तैयार किए जाने है –विकास योजना जो एक वार्षिक कार्य योजना है तथा परिप्रेक्ष्य योजना जिसका उद्देश्य ऐसे कार्यो की पहचान करना है जिनको प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए और उनके बीच संभावित संबंधों तथा दीर्ध कालिक रोजगार संवर्धन या स्थायी विकास के द्वारा गरीबी उन्मूलन करना है। योजना की तैयारी कई स्तर में ग्राम सभा स्तर से सरकार स्तर तक किया जाता है जिसे नीचे दिए गए चित्र में निरूपित किया गया है:–

3.2 वार्षिक कार्य योजना की तैयारी में विलम्ब एवं कमियाँ

कार्यकारी मार्गदर्शिका (2008) के प्रावधानों के अनुसार वार्षिक कार्ययोजना प्राथमिकता के आधार पर लागू किए जाने वाले कार्यों की पहचान के लिए तैयार किया जाना है। प्रत्येक वर्ष ग्राम सभा (ग्रा0स0) 2 अक्टूबर को अगले वित्तीय वर्ष के लिए संभावित मांग का अनुमान करेगा तथा इसके लिए प्राथमिकता के आधार पर कार्यो को प्रस्तावित करेगा। ग्राम पंचायत 17 अक्टूबर तक वार्षिक कार्य योजना को अंतिम रूप देकर कार्यक्रम पदाधिकारी को अग्रेषित करेगा। यह वार्षिक योजना को वर्तमान कार्य की मांग, पिछले वर्ष की मांग, पिछले वर्ष लिए गए कार्यों, चल रहे कार्यो, प्रस्तावित खर्च, संभावित लागत तथा क्रियान्वयन निकायो को इंगित करना चाहिए। योजना में यूनिक कोड (गाँव का कोड/कार्य का प्रभाग/योजना संख्या/वर्ष) सभी कार्यो को दिया जाना चाहिए।

तत्पश्चात्, का0प0 प्रत्येक ग्राम पंचायत के वार्षिक योजना की तकनीकी व्यावहारिकता की जाँच करेंगे तथा योजनाओ का सारांश तैयार कर 15 नवम्बर तक पंचायत समिति (पं0स0) को समर्पित करेंगें जो योजना पर चर्चा कर इसे पारित कर 30 नवम्बर तक जिला का0स0 को अग्रसारित करेगा।

जिला का0स0 सभी पंचायत समितियों द्वारा समर्पित योजनाओं की जॉच करेगा तथा जिला के लिए योजनाओ का सारांश प्रखंडवार (ग्राम पंचायतवार क्रमित) तैयार करेगा जो,

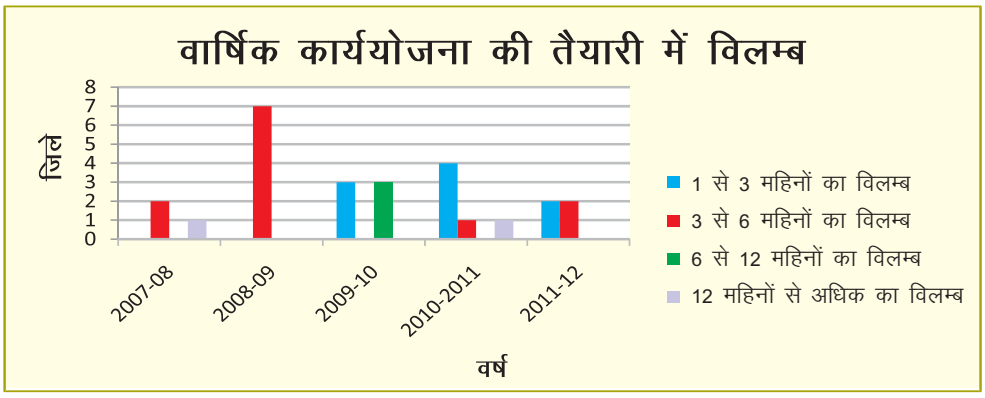
(अ) समयबद्धता (ब) सृजित होनेवाले मानव दिवस (स) पूर्ण खर्च को दर्शाएगा। यह योजना जिला परिषद द्वारा चर्चा किया जाएगा तथा स्वीकृती के पश्चात् सरकार को 31 दिसम्बर तक समर्पित किया जाएगा। कम से कम 50 प्रतिशत कार्य का क्रियान्वयन ग्रा0पं0 द्वारा किया जाना है।

जि0का0स0 योजनाओ के तकनीकी प्राक्कलन तैयार करने मे सहयोग करेगा तथा इसकी स्वीकृति देगा तथा प्रत्येक स्वीकृत कार्य के साथ योजना प्रतिवेदन लगा रहेगा जिसमे योजनाओं के प्रतिफल तथा अनुमानित लाभ का चर्चा रहेगा तथा सभी प्रक्रिया 31 दिसम्बर तक पूर्ण हो जाना चाहिए। अंकेक्षण जॉच में निम्नलिखित तथ्य उजागर हुईः–

विकास योजना सही समय के अन्दर यानी 31 दिसम्बर तक आधे से अधिक चयनित जिलों यानी आठ जिलों[3] द्वारा तैयार नही किए गए थे तथा समर्पित करने में 15 दिनों से 12 महीनों का विलम्ब था। कार्य योजना की तैयारी में विलम्ब से लेबर बजट तैयार करने में विलम्ब हुआ जो अंततः राशि विमुक्ति को प्रभावित किया तथा कम मानव दिवस का सृजन हुआ जो आगे के कंडिका में चर्चित हैः–

[3] औरंगाबाद, बेगुसराय, भभुआ, दरभंगा, मधुबनी,मुंगेर, मुजफ्फरपुर, पश्चिम चंपारण

चार्ट–2



(विस्तृत विवरणी परिशिष्ट–III पर)

सभी गॉवो एवं परिवारों को कार्य का सामान अवसर प्रदान करने एवं परिसम्पदा निर्माण हेतु राजस्व–ग्रामवार योजना तैयार किया जाना चाहिए था लेकिन सिर्फ एक जिला (मुजफ्फरपुर) द्वारा राजस्वग्रामवार योजना तैयार किया गया था तथा अन्य 14 चयनित जिलों द्वारा सभी गाँव के लिए एक सामान प्लान तैयार किया गया था जिसमें कार्य का प्राक्कलित राशि तथा मजदूरी की राशि तथा योजना से प्राप्त होने वाले संभावित लाभ रोजगार सृजन और परिसम्पदा निर्माण के संदर्भ में दर्शाया नहीं गया था। अतः योजना की तैयारी मार्गदर्शिका के अनुसार नहीं थी।

- योजना में, श्रमिक प्रक्षेपण तथा संभावित कार्य की मांग को पूरा करने के लिए कार्यो को चिन्हित नही किया गया था। फसल पैटर्न आँकड़ों का उपयोग प्लान तैयार करने में नही किया गया था। यूनिक कोड भी कार्यो को आवंटित नहीं किए गए थे। यूनिक कोड कार्य समाप्ति के पश्चात्त एम0आइ0एस0 प्रविष्टि के समय दिया जाता था।

अंकेक्षित इकाई ने उचित प्रशिक्षण नहीं दिए जाने तथा उच्च पदाधिकारी का मार्गदर्शन नहीं मिलने को प्लान में कमियों का कारण बताया। जबकि विभाग ने स्पष्ट किया कि प्लान की तैयारी में विलम्ब कम होता जा रहा है।

3.3 दीर्घकालिक जिला परिप्रेक्ष्य योजना (जि0प0यो0) की तैयारी

कार्यकारी मार्गदर्शिका के अनुसार 5 वर्षो के लिए जि0प0यो0 की तैयारी का उदेद्श्य समयपूर्व योजना तैयार करने और समग्र रूप से जिले के विकास का एक व्यापक परिप्रेक्ष्य तैयार करना है। इसका मकसद मनरेगा योजना के अर्न्तगत ऐसे कार्यों की पहचान की जाए जिनको प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए और उनके बीच संभावित संबधों तथा दीर्घकालिक रोजगार संवर्धन व स्थायी विकास की संभावनाओं को चिन्हित किया जाए। वार्षिक कार्य योजना, जि0 प0 यो0 से तैयार किया जाना है।

अंकेक्षण जॉच में ज्ञात हुआ कि पाँच वर्ष समाप्त होने के पश्चात भी कोई भी चयनित जिला जि0प0यो0 तैयार नहीं किया था। जि0प0यो0 एक महत्वपूर्ण युक्ति है जो क्रमवार विकास के अनुश्रवण करने में उपयोगी है और इसके तैयार नहीं होने से बिना प्राथमिकता के कार्यों का क्रियान्वयन, प्लान से बाहर के योजनाओ का क्रियान्वयन तथा कम कार्य हुआ। छह जिलो[4] में कार्य, स्वीकृत वार्षिक कार्य योजना से बाहर के कार्यो का क्रियान्वयन हुआ। कुल 144 कार्यों जिसमें ₹ 3.76 करोड़ लगे थे, बिना ग्राम सभा के स्वीकृति के कार्यान्वियत हुआ और वास्तव में ये सभी कार्य ऊपर के पदाधिकारी द्वारा सीधे कार्यान्वियत कराया गया जो ग्राम पंचायत को सशक्त करने के उद्देश्य में बाधक था। **(परिशिष्ट–IV)**

आगे अंकेक्षण में प्राप्त कमियों को नीचे दिया गया है:–

- सरकार नौ[5] चयनित जिलों को ₹ 90 लाख (₹ 10 लाख प्रति जिले के दर से) मनरेगा योजना के कार्यो के जि0प0यो0 तैयार करने हेतु विमुक्त किया था (दिसम्बर 2005)। लेकिन दो जिलों यथा जहानाबाद एवं बेगुसराय को कुल प्राप्त राशि ₹ 20 लाख जो जि0प0यो0 के लिए कर्णांकित था, का विचलन मनरेगा योजना के क्रियान्वयन में कर दिया गया।
- सीतामढ़ी एंव नालंदा जिला में जि0प0यो0 तैयार करने का कार्य ए0एन0 सिंहा इस्टीच्यूट, पटना को आवंटित किया गया तथा क्रमशः ₹ 9.87 लाख तथा ₹ 5.46 लाख भुगतान किया गया। उनके द्वारा ड्राफ्ट जि0प0यो0 तैयार किया गया लेकिन सरकार को स्वीकृति हेतु जिला का0स0 द्वारा समर्पित नही किया गया और अन्ततः इसे अंतिम रूप नहीं दिया जा सका। अतः अनुदान की राशि जो जि0प0यो0 के किए कर्णांकित थी का उद्देश्य पूरा नही हो सका और सारे खर्च निष्फल हो गए। इस संबंध में अतिरिक्त जि0का0स0 (ए0डी0पी0सी0) ने स्पष्ट किया कि मामले की जाँच की जा रही है।
- औरंगाबाद में जि0प0यो0 तैयारी का कार्य बिहार इन्स्टीच्यूट ऑफ इकोनोमिक स्टडीज, पटना को (जून 2010) में आवंटित किया गया लेकिन ₹ 4.20 लाख खर्च के बाद भी और दो साल की अवधि के पश्चात भी प्लान तैयार नही हुआ था।
- पश्चिम चंपारण में 5 लाख रूपये अग्रिम के रूप में (फरवरी 2007) ए0एन0सिन्हा इन्स्टीच्यूट, पटना को प्राक्कलित राशि ₹ 9.74 लाख के विरूद्ध मनरेगा योजना के जि0प0यो0 तैयार करने हेतु इस शर्त पर दिया गया कि जि0प0यो तीन माह के भीतर तैयार हो जाना चाहिए लेकिन पाँच साल समाप्त होने के पश्चात भी प्लान तैयार नही हुआ तथा फर्म को दिया गया अग्रिम समायोजन हेतु लंबित था।
- इस संदर्भ में विभाग ने जवाब दिया कि ए0एन0 सिन्हा इंस्टीस्यूट के साथ मिलकर जि0प0 योजना को अंतिम रूप देना था कितु उचित फोलो अप नही होने के कारण उद्देश्य पूरा नहीं किया जा सका।

जि0प0 योजना तैयार नही होने के कारण संभावित मांगो को पूरा करने हेतु कार्यो का चयन हेतु समयपूर्व योजना तैयार नही किया जा सका जो समुदाय के दीर्घकालिक विकास के लिए बाधक था।

[4] औरंगाबाद, बांका, दरभंगा, मधुबनी, मुंगेर एवं नालंदा

[5] औरंगाबाद, भभुआ, भोजपुर, बेगुसराय, जहानाबाद, किशनगंज, नालंदा, सीतामढी एवं पश्चिम चंपारण

3.4 योजनाओं का निष्प्रभावी क्रियान्वयन

मार्गदर्शिका के प्रावधानों के अनुसार, वैसे कार्य जो दो या दो से अधिक ग्रा0पं0/पं0स0 को जोड़ रहे थे, के लिए समुचित प्लान यह तैयार किया गया कि लोकहित को सुनिश्चित करने हेतु जिला परिषद वैसे कार्यो का क्रियान्वयन करेगा जो एक से अधिक पंचायत समिति को जोड़ रहे थे जबकि दो से अधिक ग्रा0पं0 को जोड़ने वाली योजनाओं का क्रियान्वयन पंचायत समिति द्वारा किया जाना था। जिला परिषद/पंचायत समिति वैसे कार्यो का क्रियान्वयन नहीं करेगा जो एक पंचायत समिति/ग्रा0पं0 से संबंधित था।

लेकिन उपर्युक्त प्रावधानों के विरूद्ध जिला परिषद कुल 419 जिसमें ₹ 30.71 करोड़ लगे थे, वैसे कार्यो का क्रियान्वयन किया था जो सिर्फ एक ही पंचायत समिति से संबंधित था **{(परिशिष्ट V(अ)}** और 3543 कार्यो जिसमें ₹ 82.95 करोड़ लगे थे और जो सिर्फ एक ही ग्राम पंचायत को जोड़ रहे थे का क्रियान्वयन पंचायत समिति द्वारा किया गया **{(परिशिष्ट V(ब)}**। अतः जिला परिषद तथा पंचायत समिति द्वारा मार्गदर्शिका के विरूद्ध कार्य किया गया जो सिर्फ एक ही ग्रा0 पं0/पं0स0 के लिए लाभकारी थे तथा बड़े लाभ से समझौता किया गया तथा ग्राम पंचायत के पूर्व निर्धारित कार्यो का आच्छादन हुआ तथा जिससे ग्रा0प0 को प्राथमिक क्रियान्वयन निकाय बनाने के उद्देश्य की पूर्ति नही हो सकी।

3.5 अव्यवहारिक श्रम बजट

मनरेगा योजना के मार्गदर्शिका के अनुसार जि0का0स0 दिसम्बर माह तक अगले वित्तीय वर्ष के श्रम बजट को अंतिम रूप देगा जिसमें अकुशल शारिरिक कार्यों जिला में श्रमिक प्रक्षेपण के अनुमानित मांग के साथ तथा श्रमिक को कार्यो में नियोजन की विस्तृत विवरणी सहित इसे ग्रामीण विकास विभाग बिहार सरकार को 31 दिसम्बर तक समर्पित करेगा ताकि वार्षिक कार्य योजना के साथ इसे ग्रामीण विकास मंत्रालय (एम0ओ0आर0डी) के वेबसाइट पर अपलोड किया जा सके। श्रम बजट वार्षिक कार्य योजना से किए गए कार्यो की संख्या एवं प्रकार पर आधारित होगा। श्रम बजट में पूर्व वर्ष के अवशेष राशि तथा श्रमदिवस जिसका एम0आइ0एस0 इन्ट्री नहीं हुआ था को समावेशित किया जाना चाहिए। कृषि के मुख्य समय को बजट बनाते समय ध्यान में रखना चाहिए।

अभिलेखों की जाँच से यह ज्ञात हुआ कि श्रम बजट फसल पैटर्न के आधार पर तैयार नहीं किया जा रहा था तथा पूर्व वर्ष के अव्यवृहित अनुदान को अगले वर्ष के लिए अग्रेषित नहीं किया गया था। 12 जिलों में श्रम बजट को समर्पित/अपलोड करने मे एक से आठ माह का विलम्ब हुआ था **(परिशिष्ट–VI)** जबकि राज्य सरकार द्वारा 70 से 128 दिनों के विलम्ब से श्रम बजट, ग्रामीण विकास मंत्रालय को समर्पित किया गया था। श्रम बजट तथा वास्तविक में काफी अंतर पाया गया। कार्य प्रदान करने तथा मजदूरी पर व्यय के संदर्भ में क्रमशः (+) 4 से (-) 98 प्रतिशत तथा (+) 19 से (-) 98 प्रतिशत का अन्तर 13 जिलों में पाया गया। **(परिशिष्ट–VII)**

सारणी–1: राज्य द्वारा श्रम बजट के समर्पण मे विलम्ब

क्र0 सं0	वर्ष	भारत सरकार को श्रमबजट समर्पित करने की निश्चित तिथि	समर्पित करने की वास्तविक तिथि	विलम्ब (दिन में)
1.	2007-08	31.01.2007	11.04.2007	70
2.	2008-09	31.01.2008	02.05.2008	92
3.	2009-10	31.01.2009	27.04.2009	86
4.	2010-11	31.01.2010	05.06.2010	125
5.	2011-12	31.01.2011	08.06.2011	128

स्रोत: ग्रामीण विकास विभाग

आगे बजट तैयार करते समय पूर्व के वर्ष के खर्च तथा सृजित मानव दिवस को ध्यान में नही रखा गया तथा इसके बदले कुल परिवारों की संख्या x 100 दिनों x मजदूरी दर के आधार पर तैयार किया गया था जिससे बजट वास्तविकता से बहुत अधिक था। कम संख्या में जागरूक मजदूर, जॉब कार्ड की बढी हुई संख्या (एक परिवार के पास एक से अधिक कार्ड थे) एवं उपलब्ध निधि का उपयोग नहीं किया जाना, बजट को वास्तविकता से परे बना रहा था जिसकी चर्चा आगे की कंडिकाओ में की गई है। **(कंडिका–7.1, 8.1)**

पूछने पर यह बताया गया कि मांग के अनुसार राशि प्राप्त नही होने के कारण तथा जागरूक मजदूरों की संख्या में कमी के कारण बजट के अनुमान एव वास्तविकता में अन्तर था। जबकि विभाग ने जवाब दिया कि जि0प0 योजना बन जाने पर श्रम बजट पूर्व वर्ष के खर्च एवं मानव दिवस सृजन के आधार पर तैयार होगा। जबकि, सरकार अंकेक्षण के तथ्य को स्वीकार किया, फिर, भी सरकार के जवाब को इसलिए स्वीकार नही किया जा सकता क्योंकि बजट, पूर्व के वर्ष के रोजगार सृजन के अनुसार तैयार नही किया गया था तथा उपलब्ध राशि खर्च नही किए गए थे।

अनुशंसाएँ

- जिला परिप्रेक्ष्य योजना (जि0प0यो0) प्राथमिकता सूची में नही आने वाले कार्यो के क्रियान्वयन को रोकने के किए आवश्यक रूप से तैयार किया जाना चाहिए।
- वार्षिक योजना सारगर्भित एवं समय पर तैयार होना चाहिए तथा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि स्वीकृत वार्षिक योजना से बाहर के कार्य का क्रियान्वयन न हो।
- श्रम बजट जिला के पूर्व के वर्ष के व्यय तथा परिवारों द्वारा कार्य की मांग के आधार पर तैयार किया जाना चाहिए। पूर्व के वर्ष के अव्यवृहित अनुदान तथा जागरूक मजदूरों के उपलब्धि के आधार पर निधि की मांग किया जाना चाहिए।