अध्याय -3

योजना परिकल्पना

अध्याय 3

योजना परिकल्पना

3.1 योजना परिकल्पना

मनरेगा के सफल कार्यान्वयन हेतु योजना परिकल्पना आवश्यक है। 15 दिनों के अंदर समय पर रोजगार का सृजन करने के साथ ही कार्यों का चुनाव और प्रारूप इस प्रकार करना कि गुणवत्ता वाली परिसंपत्तियों का निर्माण किया जा सके, इस योजना के सफल होने का मुख्य संकेतक है। समय-सीमा के भीतर कार्य पूर्ण करने हेतू योजना का पूर्व निर्धारण करना आवश्यक है। योजना प्रक्रिया का मुख्य लक्ष्य यह सुनिश्चित करना है कि जिला पहले से ही, मॉगे जाने पर उत्पादक रोजगार प्रदान करने को तैयार रहे।

परिचालन मार्गदर्शिका 2008, के कंडिका 4.4 के अनुसार योजना बनाने के लिए गॉव, प्रखंड एवं जिला स्तर के पंचायत ही मुख्य अधिकृता होते हैं। मनरेगा अधिनियम की धारा 13 से 16 में निहित योजना प्रक्रिया के अंतर्गत, मनरेगा योजना के तहत लिए गए कार्यों की अनुशंसा की शक्ति ग्राम सभा को प्रदत्त है। ग्राम पंचायत को एक विकास योजना, जो कि "कार्यो की विवरणी" वाली वार्षिक कार्य योजना है, ग्राम सभा की अनुशंसा पर तैयार करनी होती है। ग्राम पंचायत को विकास योजना, प्राथमिकता दर्शाते हुए प्रत्येक वर्ष 15 अक्टूबर तक योजना अधिकारी को भेजनी होती है। योजना अधिकारी, योजना को प्रखंड स्तर पर संकलित कर, जिला कार्यक्रम समन्वयक को 30 नवम्बर तक भेज देगा। जिला पंचायत, प्रखण्ड स्तरों के कार्यो की विवरणी तथा श्रम बजट को 31 दिसम्बर तक अनुमोदित कर देना है। इसके अलावा जिला स्तर पर एक पंचवर्षीय जिला परिप्रेक्ष्य योजना तैयार करनी होती है। वार्षिक विकास योजना एक कार्यकारी योजना होगी जो वर्ष में लिए गए गतिविधियों को दर्शाएगा जबकि परिप्रेक्ष्य योजना दर्शाए गए गतिविधियों को सुविधा प्रदान करने हेतु एक रूपरेखा तैयार करेगा। (संदर्भ: परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 4.5.5)

3.1.1 जिला परिप्रेक्ष्य योजना

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 4.5 के अनुसार एक पंचवर्षीय जिला परिप्रेक्ष्य योजना (जि.प.यो.) का उद्देश्य, अग्रिम योजना को सुगम करना तथा जिला का विकास परिप्रेक्ष्य उपलब्ध कराना था। इसका लक्ष्य नरेगा के अन्तर्गत उन कार्यों की पहचान करना है, जिसे जिले में प्रोत्साहित किया जा सके तथा निरन्तर विकास के लिए इन कार्यों के साथ-साथ दीर्घ अवधि रोजगार सृजन के बीच सशक्त संबंध स्थापित कर सके। पंचवर्षीय योजनाओं का लाभ वार्षिक श्रम बजट को दीर्घकालिक

योजनाओं के संरचना के रूप में तो मिलेगा ही साथ ही किसी भी क्षेत्र में नई उभरती आवश्यकताओं के अनुरूप उपायों में लोच की सुविधा भी प्राप्त होगी।

नमूना जॉच वाले छः जिलों में जि.प.यो. नहीं तैयार किया गया था

हमने नमूना जॉच वाले छः जिलों में पाया कि 2007-12 की अवधि में किसी भी जिला में जि.प.यो. तैयार नहीं किया गया था। राँची जिला में जि.प.यो. के निर्माण के लिए दो अभिकरणों, यथा जेवियर इंस्टीट्यूट ऑफ सोशल सर्विस (एक्स.आई.एस.एस.), राँची और ग्रामीण विकास ट्रस्ट को नामित (मार्च 2006) किया गया था। एक्स.आई.एस.एस. रॉची ने कार्य आरंभ नहीं किया, क्योंकि उसे इस कार्य के लिए अग्रिम राशि का भुगतान नहीं किया गया, जबकि ग्रामीण विकास ट्रस्ट, राँची ने प्रारंभिक राशि ₹ 4.70 लाख प्राप्त (दिसम्बर 2006) करने के बाद जि.ग्रा.वि.प्रा. से भुगतान विवाद की वजह से कार्य को रोक दिया। इस प्रकार परिप्रेक्ष्य योजना की तैयारी पर ₹ 4.70 लाख का व्यय निरर्थक साबित हुआ। प्रधान सचिव ने निकास बैठक के दौरान लेखापरीक्षा अवलोकन (जुलाई 2012) को स्वीकारते हुए राँची के संबंधित अभिकरण से भुगतान की राशि वसूलने की बात कही।

जिला स्तर पर जि.प.यो. की तैयारी न हो पाने के कारण योजना कार्यान्वयन की निरन्तरता गंभीर रूप से प्रभावित हुई।

3.1.2 विकास योजनाएँ/वार्षिक कार्य योजनाएँ

3.1.2.1 विकास योजनाओं का अनियमित निर्माण

अधिनियम की धारा 16(3 एवं 4) के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत, ग्राम सभा द्वारा अनुशंसित विकास योजना एवं कार्यो की विवरणी तैयार करेगा और जिस वर्ष में इस कार्य को कार्यान्वित करने का प्रस्ताव हो उस वर्ष के आरंभ में विकास योजना की जांच तथा प्रारंभिक अनुमोदन के लिए उसे कार्यक्रम पदाधिकारी के पास भेजा जाएगा। परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 4.2 के अनुसार विकास योजना एक वार्षिक कार्य योजना है जिसमें प्रत्येक गॉव की कार्यो की विवरणी जिसे प्रशासनिक तथा तकनीकी अनुमोदन प्राप्त हो, शामिल होनी चाहिए ताकि ज्योंही कार्य की मांग हो, कार्य को आरंभ किया जा सके। विकास योजना में निम्नलिखित घटक होनी चाहिए यथा श्रम के माँग का निर्धारण, अनुमानित श्रम माँग को पूरा करने के लिए कार्य की पहचान, कार्य और वेतन की अनुमानित लागत तथा रोजगार सृजन में आशातीत लाभ और परिसम्पत्तियों का सृजन।

उर्पयुक्त के विपरीत विकास योजनाओं की तैयारी में हमने निम्नलिखित कमियॉ पायीं:

नमूना जॉच छः जिलों द्वारा तेयार किए गए विकास योजनाओं में आवश्यक विवरणी नहीं शामिल की गयी

- नमूना जॉच के छः जिलों के 167 ग्राम पंचायत में या तो जिला वार्षिक योजना तैयार नहीं की गई थी या अपूर्ण तरीके से तैयार की गई थी।
- नमूना जॉच के छः जिलों में जो विकास की योजना तैयार की गई थी उसमें कार्य की प्राथमिकता, कार्यदिवसों के सृजन का विवरण, टिकाऊ परिणाम की उत्पत्ति, मौसमी फसलों का उपयोग, अनुमानित श्रम मांग आदि सम्मिलित नहीं की गई थी। इसके अलावा जिला कार्यक्रम समन्वयकों ने विकास योजनाओं को पारित कराने के दौरान कार्यों को प्रशासनिक स्वीकृति भी नहीं प्रदान की।

जिला कार्यक्रम समन्वयकों ने अंकेक्षण अवलोकनों (जुलाई 2012) को स्वीकारते हुए कहा कि प्रशासनिक स्वीकृति कार्यो के चयन के उपरांत प्रदान की जाती है।

3.1.2.2 विलंब से विकास योजनाओं का पारित करना

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 4.4.5 से 4.4.8 के अनुसार सभी ग्राम पंचायतों की विकास योजनाएं योजना पदाधिकारी तक 15 अक्टूबर तक पहुँच जानी चाहिए। ग्राम पंचायतों की योजनाएं प्राप्ति के बाद योजना पदाधिकारी उसकी जॉच कर, उसे प्रखण्ड स्तर पंचायत के अनुमोदनोपरांत उसे प्रखंड योजना के रूप में संकलित कर जिला कार्यक्रम समन्वयक के पास 30 नवम्बर तक समर्पित करेगा। जिला कार्यक्रम समन्वयक, प्रखंडवार कार्यो की विवरणी तथा इस पर आधारित श्रम बजट को जिला पंचायत को 15 दिसम्बर तक सौंपेगा। जिला पंचायत प्रखंडवार कार्यो की विवरणी एवं श्रम बजट को 31 दिसम्बर तक स्वीकृत करेगा।

हमने पाया कि रॉची जिले के कांके प्रखंड की 2007-12[1] की वार्षिक योजनाएं जिला कार्यक्रम समन्वयक को पॉच से 12 महीनों की देरी से समर्पित की गई। नमूना जॉच किए गए 167 ग्राम पंचायतों में वार्षिक योजनाओं को समर्पित करने की तिथि का पता, ग्राम पंचायतों में अभिलेखों का संधारण अपर्याप्त रहने के कारण नहीं लगाया जा सका। (संदर्भ-कंडिका 1.6)

***प्रबन्ध परिषद* द्वारा विकास योजनाओं का विलम्ब से अनुमोदन हुआ**

हमने यह भी पाया कि प्रबन्ध परिषद[2] द्वारा पलामू जिले के 2008-12 की विकास योजनाओं के अनुमोदन में 18 दिन से नौ महीने की देरी हुई। इसी प्रकार रॉची जिले के 2008-10 की विकास योजनाओं के अनुमोदन में 19 दिनों से 25 महीने की देरी हुई। अंकेक्षण द्वारा माँगे जाने के बावजूद शेष जिलों के संबंध में कोई सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई (***परिशिष्ट 3***)।

जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा आपत्तियों को स्वीकारते हुए भविष्य में, निर्धारित समय का अनुपालन करने का आश्वासन दिया गया (जुलाई 2012)।

---

1 वर्ष 2009-10 के विकास योजनाओं के समर्पित करने संबंधित जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

2 पंचायत चुनाव न होने एवं जिला पंचायत के अस्तित्व में न होने के कारण वर्ष 2007-12 के सभी वार्षिक कार्य योजना प्रबंध परिषद द्वारा अनुमोदित हुए, जो कि एक जि.ग्रा.वि.अभि. का एक शासी निकाय है, जिसके अध्यक्ष जिला अधिकारी होते है।

3.1.2.3 विशिष्ट पहचान संख्या के बिना लिए गए कार्य

परिचालन मार्गदर्शिका 2008 के कंडिका 4.3 (V) के अनुसार जिस कार्य को आरंभ किया जाना है उसका सत्यापन एवं दुहराव रोकने के लिए उसे एक विशिष्ट पहचान संख्या दी जाएगी तथा यह ग्राम पंचायत स्तर पर रखी जाने वाली कार्य पंजी में दर्ज होगा। आगे परिचालन मार्ग दर्शिका का कंडिका 6.2.1 भी यह दर्शाता है कि दुहराव को रोकने के लिए प्रत्येक कार्य को एक विशिष्ट पहचान संख्या देनी चाहिए।

नमूना जॉच किए गए छः जिलों में, रॉची को छोड़कर किसी भी जिले में कार्यों को विशिष्ट पहचान संख्या नहीं दी गई थी

नमूना जॉच के छः जिलों के विकास योजनाओं की जॉच से यह पता चला कि रॉची जिले को छोड़कर अन्य पॉच जिलों में विकास योजनाओं को बनाते समय कार्यों को विशिष्ट पहचान संख्या से चिन्हित नहीं किया गया। हमने पश्चिमी सिंहभूम जिला (चक्रधरपुर प्रखंड एवं जिला परिषद) में पाया कि ली गई योजनाओं को विशिष्ट पहचान संख्या आवंटित नहीं की गई थी जिसके फलस्वरूप वर्ष 2007-12 के दौरान 43 योजनाओं को दुहराव एवं अतिच्छादन के कारण रद्द की गई।

निकास बैठक के दौरान, प्रधान सचिव ने लेखापरीक्षा के अवलोकनों को स्वीकारते हुए (जुलाई 2012) यह जवाब दिया कि चूँकि सभी परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए निधि का आवंटन सुनिश्चित नहीं था इसलिए जि.का.स. द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन के समय विशिष्ट कार्य कोड नहीं दिया गया।

इसका तथ्य यह है कि यदि विकास योजनाओं की तैयारी/स्वीकृति के वक्त, उपर्युक्त कार्यों को विशिष्ट संख्या दी गई होती तो योजनाओं का दुहराव या रद्दीकरण रोका जा सकता था।

3.1.2.4 ग्राम सभा के अनुशंसा के बिना लिए गए कार्य

नरेगा अधिनियम की धारा 16(3) तथा 17 (2) के अनुसार कार्यों की अनुशंसा करने के लिए ग्राम सभा उत्तरदायी होता है।

अंकेक्षण के दौरान हमने पाया कि छः नमूना जॉच वाले पॉच जिलों[3] में वर्ष 2007-12 के दौरान ग्राम सभा के अनुशंसा/अनुमोदन के बिना ही ₹ 27.25 करोड़ की लागत से 323 योजनाओं को क्रियान्वित किया गया यद्धपि ये योजनाएं जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा स्वीकृत थी, जिसका विवरण **तालिका 1** में है।

[3] दुमका, गुमला, पलामू, रॉची एवं पश्चिमी सिंहभूम

तालिका 1:ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना किए गए कार्य

कार्य ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना किए गए थे

क्रम सं.	जिला का नाम	प्रखंड/कार्यरत अभिकरणों का नाम	वर्ष	ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना किए गए कार्यों का संख्या	सन्निहित राशि (लाख ₹ में)
1.	गुमला	वन प्रमण्डल/गैर सरकारी संगठन	2007-12	24	1979.72
		सिसई प्रखंड	2009-11	4	14.50
2.	रॉची	जिला परिषद	2007-08	9	188.36
3.	पलामू	लेस्लीगंज प्रखंड	2007-11	7	41.10
		चैनपुर प्रखंड	2009-11	4	3.90
4.	दुमका	जामा प्रखंड	2007-11	10	16-66
5	पश्चिमी सिंहभूम	लघुसिंचाई	2007-10	264	404.38
		जिला वन पदाधिकारी सारंडा वन प्रमंडल	2008-11	1	76.00
कुल				**323**	**2724.62**

ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना किए गए कार्य, योजना परिकल्पना की प्रक्रिया में विसंगतियों का सूचक है।

उप-विकास-आयुक्त, गुमला, ने कहा (जून 2012) कि कुछ विसंगतियॉ प्रकाश में आयी हैं जिसके लिए संबंधित पार्टियों के खिलाफ प्राथमिकी दर्ज कराई जा चुकी है तथा सरकारी राशि की वसूली के लिए प्रमाण-पत्र वाद (Certificate case) भी दर्ज कराई गई है, जबकि कार्यपालक अभियन्ता, लघु सिंचाई प्रमंडल, पश्चिमी सिंहभूम ने कहा (अगस्त 2012) कि ग्राम सभा से कार्यों का अनुमोदन, कार्यक्रम पदाधिकारी की जिम्मेवारी है। कार्यपालक अभियंता का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मनरेगा मार्ग दर्शिका के अनुसार कार्य को कार्यान्वित करने से पहले ग्राम सभा का अनुमोदन अनिवार्य है।

जिला परिप्रेक्ष्य योजना नहीं बनाने एवं बनाए गए विकास योजनाओं में विसंगतियों के कारण, कुल कार्य दिवसों का सृजन तथा वार्षिक श्रम बजट की गणना सही तरीके से नहीं की जा सकी जिसके परिणामस्वरूप अवास्तविक श्रम बजट बनाया गया जिसकी चर्चा इस प्रतिवेदन के अध्याय-4 में की गई है।

3.2 निष्कर्ष

जिला परिप्रेक्ष्य योजना (जि0 प0 यो0) के अभाव, तथा विकास योजना/ बनाए गये वार्षिक कार्य योजना में विसंगति एवं इसके अनुमोदन में देरी से जिलों में योजना के उचित क्रियान्वयन की रूपरेखा में कमी पाई गई। आगे, ग्राम सभा के अनुमोदन के बिना कार्यों को कार्यान्वित करना, योजना प्रक्रिया की क्रमिक कमजोरी का सूचक है।

3.3 अनुशंसाएं

- परिप्रेक्ष्य योजना के निर्माण का सुनियोजन करना; और
- निचले स्तर तक पहुँच को सुनिश्चित करते हुए विकास योजनाओं को ससमय तैयार करना।