अध्याय 3

नियोजन

मनरेगा के सफलतापूर्वक क्रियान्वयन के लिये नियोजन महत्वपूर्ण है। सफलता का प्रथम सूचक, समय से रोजगार सृजित करना एवं साथ ही साथ यह सुनिश्चित करना है कि कार्य का अभिकल्प एवं चयन ऐसा हो कि अच्छी गुणवत्ता वाली सम्पत्तियों का सृजन हो सके। समयबद्ध निष्पादन के लिये अग्रिम नियोजन की आवश्यकता होती है।

3.1 ब्लाक एवं ग्राम स्तर पर नियोजन प्रकिया का अभाव

परियोजना की प्राथमिकता को विधिवत इंगित करने वाली वर्ष की विकास योजना[1] की तैयारी हेतु कार्यों के चिन्हीकरण एवं उनकी संस्तुतियाँ करने के लिये प्रत्येक वर्ष 2 अक्टूबर को संवेदी एवं सहभागी ग्राम सभा के आयोजन को सुनिश्चित करना कार्यक्रम अधिकारी का उत्तरदायित्व था। प्रत्येक ग्राम पंचायत को विकास योजना एवं सम्भावित कार्यों/परियोजनाओं का शेल्फ तैयार करना था ताकि जब भी कार्य के लिये मांग हो तो उसे पूरा किया जा सके। योजना में श्रम मांग का आकलन, आकलित मांग को पूरा करने हेतु कार्य एवं कार्य व मजदूरी की आकलित लागत शामिल की जानी थी। इन परियोजनाओं के परिणामस्वरूप समुदाय को पहुंचने वाले लाभ को भी योजना में उल्लिखित किया जाना था। नियोजन प्रक्रिया में विभिन्न चरणों के लिये नियत तिथि का प्रवाह दर्शित करने वाला आरेख नीचे दिया गया है:

[1]यह गांव की एक वार्षिक योजना है जिसमें ग्राम सभा द्वारा संस्तुत कार्य एवं उनके क्रियान्वयन को इंगित किया जाता है।

तथापि, लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि:

- नमूना जांच में लिये गये 18 जिलों की 439 ग्राम पंचायतों में ग्राम सभा उपर्युक्त तिथि को आयोजित नहीं की गई थी। गोण्डा (19), रामपुर (10) एवं जालौन (20) जिलों की 49 ग्राम पंचायतों में ग्राम सभा का आयोजन संवेदी एवं सहभागी नहीं था।

- 14 जिलों[2] की 339 ग्राम पंचायतों ने शेल्फ आफ प्रोजेक्ट्स तैयार नहीं किया था तथा कुशीनगर एवं मुरादाबाद जिले की 60 ग्राम पंचायतों ने विकास योजनाएँ तैयार नहीं की थी। कुशीनगर एवं मुरादाबाद जिले में 38 ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओं ने श्रम की मांग आकलित नहीं की थी क्योंकि न तो कार्यों की पहचान की गयी थी और न ही श्रम मांग की पूर्ति के लिये कार्यों एवं मजदूरी की लागत का आकलन किया गया था।

- योजना में, नमूना जांच के 18 जिलों में से किसी भी जिले में, जहां कहीं भी विकास योजनाएँ बनायी गयी थीं, ग्राम पंचायतों द्वारा समुदाय को मिलने वाले लाभ का वर्णन नहीं किया गया था।

- 18 जिलों की नमूना जांच की गयी 460 ग्राम पंचायतों में से किसी भी ग्राम पंचायत द्वारा विकास योजना, कार्यक्रम अधिकारी को यथा निर्धारित, 15 अक्टूबर तक प्रस्तुत नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप, ब्लाक की समेकित योजना, निर्धारित तिथि 30 नवम्बर तक, डीपीसी को प्रस्तुत नहीं की गयी थी।

इस प्रकार, विभिन्न स्तरों पर प्रमुख कार्यकर्त्ताओं द्वारा नियोजन प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने उपर्युक्त विसंगतियों का कारण पंचायत सचिवों द्वारा एक से अधिक ग्राम पंचायतों का प्रभार सम्भालना बताया (जनवरी 2013)।

उत्तर सांगठनिक अपर्याप्तता को सामान्य तर्कों द्वारा विवेचित करना मात्र है, इसी का परिणाम उपरोक्त वर्णित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ हैं।

3.2 जनपद स्तर पर अपर्याप्त नियोजन

रोजगार सृजन एवं स्थायी विकास के लिये मनरेग्स के अधीन कराये जाने वाले कार्यों की प्रकृति की पहचान करके जिला पर्सपेक्टिव योजना (डीपीपी) की तैयारी करना अनिवार्य था, ताकि अग्रिम नियोजन को आसान बनाया जा सके। योजना के अनुमोदन एवं स्वीकृति के लिये एक जिला नियोजन समिति का गठन किया जाना था। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार के एक प्रतिनिधि को भी योजना के अनुमोदन के लिये राज्य रोजगार गारंटी परिषद की बैठक में उपस्थित रहना था। अनुमोदित योजनाएँ राज्य वेबसाइट पर अपलोड की जानी थी। तथापि, लेखापरीक्षा में, जिला पर्सपेक्टिव योजना की तैयारी में कई विसंगतियां पायी गयी जिनका विवरण नीचे के प्रस्तरों में दिया गया है–

1. मनरेगा के प्रथम चरण के अन्तर्गत सभी 22 जिलों की योजना को तैयार करने का कार्य छः सार्वजनिक/निजी संस्थाओं को सौंपा गया था। इन संस्थाओं द्वारा

[2] इलाहाबाद, आजमगढ़, बलरामपुर, बाँदा, बरेली, बुलन्दशहर, चित्रकूट, गाजियाबाद, गोण्डा, जालौन, रामपुर, सीतापुर, सुल्तानपुर एवं वाराणसी।

उन्नाव जिले को छोड़कर अन्य सभी जिलों की योजनाएँ तैयार की गयीं जिन्हें अगस्त 2009 में आयोजित राज्य रोजगार गारंटी परिषद की बैठक में अनुमोदित किया गया। बैठक, ग्रामीण विकास मंत्रालय के अनिवार्य प्रतिनिधित्व के बिना आयोजित की गई थी।

2. अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि भारत सरकार ने 42 जिलों को योजना की तैयारी के लिये प्रथम किस्त के रूप में ₹ 4.27 करोड़ की राशि उपलब्ध करायी। इसमें से 21 जिलों ने योजना तैयार की (व्यय ₹ 1.29 करोड़)। तीन जिलों बरेली, गाजियाबाद एवं रामपुर ने ₹ 6.52 लाख व्यय किये किन्तु डीपीपी नहीं तैयार किये। अवशेष ₹ 2.98 करोड़ की निधि अप्रयुक्त रही।

3. लेखापरीक्षा में नमूना जांच किये गये 18 जनपदों में से आठ जनपदों[3] में डीपीपी तैयार की गयी थी एवं शेष 10 जनपदों[4] (56 प्रतिशत) में डीपीपी तैयार नहीं की गयी थी, यद्यपि उनमें से छः[5] को, डीपीपी की तैयारी के लिये प्रत्येक को ₹ 10.00 लाख की स्वीकृति दी गई थी। यह पाया गया कि यद्यपि जनपद सीतापुर को पहले चरण के अन्तर्गत स्वयं ही लिया गया था, फिर भी डीपीपी को तैयार करने के लिये राशि जिले को उपलब्ध नहीं कराई गई थी। तथापि, इसने डीपीपी तैयार की एवं अपने श्रम बजट से ₹ 4.00 लाख का भुगतान किया।

4. तैयार योजनायें राज्य वेबसाइट पर अपलोड भी नहीं की गई थीं।

राज्य के शेष जनपदों में डीपीपी तैयार नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त जहां पर डीपीपी तैयार की गई थी, जिलों द्वारा वार्षिक योजना बनाते समय उन्हें संज्ञान में नहीं लिया गया था। इस प्रकार किया गया व्यय निष्फल रहा। यह भी पाया गया कि डीपीसी ने ब्लाक योजना को जिला योजना में समेकित नहीं किया था।

शासन ने बताया (जनवरी 2013) कि, योजना, एसईजीसी के अनुमोदन के पूर्व ही जिला नियोजन समितियों द्वारा अनुमोदित थी। राज्य सरकार ने यह भी बताया (जनवरी 2013) कि भारत सरकार ने वर्ष 2008–09 के बाद वार्षिक योजना की तैयारी पर जोर दिया।

उत्तर संतोषजनक नहीं थे, क्योंकि विकास योजना में प्रारम्भिक चरण से ही एकीकृत नियोजन की कमी थी।

इस प्रकार, जिला स्तर पर नियोजन की कमी थी जिसके कारण रोजगार उत्पत्ति एवं संधारित विकास सुनिश्चित करने के लिये मनरेगा के अधीन लिये गये कार्य की पहचान नहीं हो पायी थी।

3.3 राज्य स्तर पर अपर्याप्त नियोजन

एक्ट की धारा 23 (3), राज्य सरकार को योजना के उचित क्रियान्वयन के लिये व्यवस्थापन का अधिकार देती है। तद्नुसार राज्य सरकार से, पंचायती राज संस्थाओं द्वारा प्रभावी एवं दक्षतापूर्ण योजना बनाने के लिये, मैनुअल/रिसोर्स अभिलेख तैयार किये जाने की अपेक्षा थी।

[3] इलाहाबाद, आजमगढ़, बांदा, चित्रकूट, जालौन, कुशीनगर, सीतापुर एवं वाराणसी।
[4] बलरामपुर, बुलन्दशहर, बरेली, गाजियाबाद, गोण्डा, लखनऊ, मुरादाबाद, रामपुर, सुल्तानपुर एवं उन्नाव।
[5] बुलन्दशहर, गाजियाबाद, लखनऊ, मुरादाबाद, रामपुर एवं सुल्तानपुर।

तथापि, लेखापरीक्षा में हमने पाया कि राज्य में एक्ट के पांच वर्ष के संचालन के बाद भी आवश्यक मैनुअल/रिसोर्स अभिलेख तैयार नहीं किये गये थे (2011 तक)। राज्य में योजना समय–समय पर जारी शासनादेशों के माध्यम से क्रियान्वित होती रही। इसके अतिरिक्त, ग्राम पंचायतें शासनादेशों के सीमित परिचालन के कारण उनसे अनभिज्ञ रहीं। विलम्बतः, 2011 में, ग्रामीण विकास विभाग ने रोजगार पुस्तिका प्रकाशित की जिसमें योजना के विभिन्न पहलुओं, जैसे कार्यो को लेना, बेरोजगारी भत्तों का भुगतान इत्यादि समाविष्ट थे। अपेक्षित मैनुअल/रिसोर्स अभिलेख तैयार न होने के परिणामस्वरूप, शेल्फ आफ प्रोजेक्टस तैयार नहीं किये गये और वार्षिक योजना इत्यादि के अनुमोदन में देरी हुयी।

जिला योजना पर आधारित श्रम बजट, जिला पंचायत से समुचित रूप से अनुमोदित होने के बाद एमओआरडी, भारत सरकार का प्रत्येक वर्ष 31 जनवरी को अग्रसारित किया जाना था। इसका उददेश्य केन्द्रांश का यथासमय अवमुक्त करना था। तथापि लेखापरीक्षा के दौरान हमने पाया कि श्रम बजट के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब हुआ। विलम्ब 23 दिनों (2010–11) से 74 दिनों (2011–12) के बीच था जो कि मुख्यतः वर्ष 2008–12 की अवधि में वार्षिक योजना की तैयारी/अनुमोदन में देरी के कारण था, जैसा कि नीचे सारणी में दिया गया है जो अपर्याप्त नियोजन की ओर इंगित करता है।

सारणी 3.1: श्रम बजट के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब का विवरण

वर्ष	भारत सरकार को श्रम बजट के प्रस्तुतीकरण की नियत तिथि	भारत सरकार को श्रम बजट के प्रस्तुतीकरण की वास्तविक तिथि	प्रस्तुतीकरण में विलम्ब
2008–09	31 जनवरी, 2008	15 मार्च, 2008	44 दिन
2009–10	31 जनवरी, 2009	17 मार्च, 2009	46 दिन
2010–11	31 जनवरी, 2010	23 फरवरी, 2010	23 दिन
2011–12	31 जनवरी, 2011	15 अप्रैल, 2011	74 दिन

(स्रोतः मनरेगा प्रकोष्ठ द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

भारत सरकार को श्रम बजट के विलम्ब से प्रस्तुतीकरण के परिणामस्वरूप केन्द्रांश न केवल 5 से 25 भागों में जारी हुआ अपितु समानुपातिक राज्यांश भी दो से दस भागों में जारी हुआ।

इस प्रकार, वार्षिक योजनाओं/जिला योजनाओं को तैयार करने के लिये अपर्याप्त नियोजन के कारण, 2008–12 की अवधि में निर्धारित तिथि तक अपेक्षित श्रम बजट प्रस्तुत नही किये गये जिसके कारण उसी अवधि के दौरान केन्द्रांशों एवं राज्यांशों की अवमुक्ति में विलम्ब हुआ।

राज्य सरकार द्वारा (जनवरी 2013 में) बताया गया कि आम जनता के प्रयोग हेतु समय–समय पर विभिन्न शासकीय आदेश वेबसाइट पर पहले ही डाल दिये गये हैं। राज्य सरकार ने यह भी कहा (जनवरी 2013) कि योजना के विलम्ब से प्रस्तुतीकरण के कारण भारत सरकार द्वारा श्रम बजट के अनुमोदन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजना के क्रियान्वयन में मैनुअल/रिसोर्स अभिलेखों की कमी थी जो कि पंचायती राज संस्थाओं को दक्षतापूर्वक एवं प्रभावी रूप से योजना

बनाने में कुशल बनाते हैं और श्रम बजट की उपर्युक्त सारणी विलम्ब की अन्यथा स्थिति प्रदर्शित कर रही थी।

3.4 निष्कर्ष

एक्ट में जमीनी स्तर पर ग्राम पंचायत से राज्य स्तर तक नियोजन प्रक्रिया को प्राथमिकता दिया जाना स्पष्ट रूप से परिभाषित है। योजना के क्रियान्वयन में विस्तृत नियोजन प्रक्रिया नहीं अपनायी गयी थी। निधि के लिये मांग भारत सरकार को अत्यधिक विलम्ब से अग्रसारित की गयी थी जो कि केन्द्रांश एवं राज्यांश को जारी करने में विलम्ब का कारण बनी। इसके अतिरिक्त, जिला, ब्लाक एवं ग्रामीण स्तर पर समेकित नियोजन शिथिल था। पुनः, ग्राम सभा की संवेदी एवं सहभागी बैठकों का आयोजन भी नहीं किया गया था।

3.5 संस्तुतियाँ

- जिले में स्थायी विकास सुनिश्चित करने के लिये सभी जिलों द्वारा जिला पर्सपेक्टिव योजना को तैयार किया जाना एवं वार्षिक योजना बनाते समय इस पर विचार किया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

- नियोजन गतिविधियाँ प्रत्येक वर्ष 2 अक्टूबर को प्रारम्भ की जानी चाहिए एवं 30 नवम्बर तक पूरी कर लेनी चाहिए जिससे श्रम बजट तैयार करते समय डीपीसी के पास योजना की उपलब्धता एवं भारत सरकार को श्रम बजट का समय से प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित किया जा सके।