अध्याय

9

अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण

9.1 प्रस्तावना

परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 14.1.1) मनरेगस निधियों के अन्य योजनाओं तथा स्रोतों से निधियों के साथ स्थायी संपत्तियों के निर्माण हेतु अभिसरण की अनुमति प्रदान करते हैं। कार्यान्वयन के पास अन्य स्रोतों (जैसे कि राष्ट्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग, राज्य विभागों) से उपलब्ध निधियों तथा अन्य केन्द्रीय अथवा केन्द्र प्रायोजित योजनाओं को भी मनरेगस निधियों के साथ, मनरेगस के तहत अनुमत स्थायी सामुदायिक संपत्तियों के निर्माण/निर्माण कार्यों के साथ जोड़ा जा सकता है।

मनरेगस के परिचालनात्मक दिशानिर्देश, स्कीम निधियों के विभिन्न विभागों तथा अभिकरणों की योजना निधियों के विकल्प के रूप में प्रयोग का भी निषेध करते हैं। मनरेगस के तहत अनुमत कार्यों हेतु अन्य कार्यक्रमों से निधियों को मनरेगस निधियों के साथ मिलाया जा सकता है परंतु दूसरी ओर अनुमत नहीं था। इसके अतिरिक्त, राज्य की अभिसरण गतिविधियों से संबंधित सभी पहलुओं को राज्यों की परिप्रेक्ष्य योजनाओं में सम्मिलित किया जाना था। अभिसरण की सभी पहल कदमियों को मनरेगस के मापदण्डों के भीतर होना था और उनसे श्रम-सघन कार्यों की रूपरेखा बनाने की आवश्यकता को पूरा करने की अपेक्षा थी।

9.2 अभिसरण गतिविधियों का अभाव

परिचालनात्मक दिशानिर्देश (पैरा 14.1.1) अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण की परिकल्पना करते हैं। तथापि, लेखापरीक्षा ने 13 राज्यों, अर्थात अरूणाचल प्रदेश, असम, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, त्रिपुरा, मिजोरम, नागालैण्ड, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा तथा पश्चिम बंगाल में पाया कि अभिसरण के अंतर्गत कोई परियोजना शुरू नहीं की गयी थी।

तीन राज्यों अर्थात असम, जम्मू एवं कश्मीर तथा मणिपुर में मनरेगस के साथ अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के साथ अभिकरण के लिए कोई दिशानिर्देश नहीं बनाये गये थे। कर्नाटक एवं राजस्थान में, दिशानिर्दिश बनाये गये थे परन्तु किसी भी नमूना-परीक्षित जिले में अभिसरण गतिविधियां नहीं देखी गयी। कर्नाटक में, अभिसरण से संबद्ध योजना दिशानिर्देशों को कार्यान्वयन अधिकारियों को प्रेषित कर दिया गया था और जि.प. को पशुपालन एवं मत्स्यपालन के कार्यक्रमों का मनरेगस के साथ अभिसरण करने का निर्देश दिया गया था। तथापि, नमूना जिलों में कोई ऐसी गतिविधि नहीं पाई गयी थी। जम्मू एवं कश्मीर में, अभिसरण के अध्ययन हेतु मार्च 2012 में एक समिति गठित की गयी थी। पश्चिम बंगाल सरकार ने बताया कि अभिसरण के लिए दिशानिर्देश बना लिये गये थे लेकिन ग्रामीण विकास विभाग की सभी योजनाओं को सम्मिलित करते हुए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजनाएं नहीं बनायी गयी

थीं। तथापि दिशानिर्देश, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये थे तथा चयनित ग्रा.पं. में कोई अभिसरण गतिविधि नहीं पायी गयी थी।

समेकित जलग्रहण प्रबंधन कार्यक्रम (स.ज.प्र.का.) को ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा मनरेगस के साथ अभिसरण हेतु एक महत्वपूर्ण योजना के रूप में चिन्हित किया गया था चूंकि 50 प्रतिशत से अधिक मनरेगस कार्य मिट्टी तथा जल संरक्षण से संबंधित थे। मई 2009 में संयुक्त अभिसरण दिशानिर्देश राज्यों को मनरेगस एंव स.ज.प्र.का. के मध्य अभिसरण हेतु जारी किये गये थे। दिशानिर्देशों में आरेखित महत्वपूर्ण उपायों में से एक जिला स्तर पर जलग्रहण विभाग, कृषि विभाग, जल संसाधन विभाग, ग्रामीण विकास विभाग तथा पंचायती राज के प्रतिनिधित्व के साथ ज्ञान प्रसारित करने, नियोजन, संचार, प्रशिक्षण, तकनीकी सहायता, संसाधन एकत्रण तथा मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन हेतु जिला संसाधन समूह का सृजन करना था। हमने पाया कि मणिपुर एवं नागालैण्ड में नमूना परीक्षित जिलों में कोई जिला संसाधन समूह नहीं बनाया गया था। महाराष्ट्र के नौ चयनित जिलों में से आठ में जिला संसाधन समूह नहीं बनाया गया था।

इसके अतिरिक्त, मनरेगस एवं स.ज.प्र.का. के संयुक्त दिशानिर्देशों के अंतर्गत, जलग्रहण विकास दल/परियोजना कार्यान्वयन प्राधिकरण को जलग्रहण विकास परियोजना का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन ग्राम सभा को स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करना था जिसमें मनरेगस हेतु प्रस्तावित गतिविधियों/संरचनाओं/कार्यों का विवरण निहित होना था। मनरेगस की एक परिप्रेक्ष्य योजना एंव वार्षिक कार्य योजना की इन गतिविधियों/संरचनाओं/कार्यों को सम्मिलित करना था तथा इसे विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के साथ ही ग्राम सभा के कार्यक्रम के समुचित अभिसरण को सुनिश्चित करने के लिए प्रस्तुत करना था। हमने पाया कि मिजोरम में, मनरेगस निधियों का अन्य स्त्रोतों से प्राप्त निधियों के साथ स्थायी सम्पत्तियों के सृजन हेतु अभिसरण की प्रक्रिया आरम्भ नहीं की गई थी तथा नमूना परीक्षित जिलों में परिप्रेक्ष्य योजनाओं में दर्शायी गई थीं। नागालैण्ड में जिले हेतु परिप्रेक्ष्य योजना तैयार की गई तथा मनरेगस कार्यों के साथ ही विभिन्न ग्रामीण विकास कार्यक्रमों[1] के तहत अभिसरण हेतु संसाधनो की उपलब्धता का आकलन किया गया था। तथापि, तीन नमूना जांच किए गए जिलों (दीमापुर, मोन तथा तेनसंग) में यह परिप्रेक्ष्य योजना तक ही सीमित रहा और वास्तविक अभिसरण हेतु कोई प्रयास नहीं किये गये थे। अरूणाचल प्रदेश में अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम के साथ कोई अभिसरण नहीं था।

इस प्रकार, सभी राज्यों में महत्वपूर्ण हस्तक्षेप काफी हद तक अनुपस्थित था।

मंत्रालय ने अभिसरणों में कमियों पर अपने उत्तर में बताया कि दिशानिर्देश परामर्शी प्रकृति के थे और राज्यों से उन्हें अधिनियम के कार्यान्वयन के प्रबंधन प्रणाली की स्थापना में प्रयुक्त करने की अपेक्षा की गयी थी। इस प्रकार परिचालनात्मक दिशानिर्देश एक मानक रूपरेखा को दर्शाते थे जिसके लिए राज्यों को प्रयास करना था। इस प्रकार, परिचालनात्मक दिशानिर्देश का गैर-अनुपालन उल्लंघन के जैसा नहीं था।

मंत्रालय का उत्तर उसके अपने ही परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के मूल भाव की संगति में नहीं है जो अभिसरण के माध्यम से अतिरिक्त रोजगार सृजन की परिकल्पना करता है।

[1] स्था.क्षे.वि.का. (स्थानीय क्षेत्र विकास कार्यक्रम) कृषि, बागवानी, आर.एण्ड.बी. विद्यालयी शिक्षा एवं वन कार्यक्रम

9.3 खराब ढंग से निष्पादित अभिसरण गतिविधियां

9.3.1 मनरेगस से वित्त पोषित संपूर्ण लागत

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों (पैरा 14.1.2) के अनुसार, मनरेगस निधियों को विभिन्न विभागों एंव अभिकरणों की विभागीय योजना निधियों के स्थानापन्न के रूप में उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। मनरेगस के अंतर्गत अनुमत कार्यों हेतु निधियों को मनरेगस निधियों के साथ मिलाया जा सकता था, किन्तु मनरेगस निधियों को अन्य कार्यक्रमों हेतु नहीं।

झारखण्ड और उत्तराखण्ड में, ऐसे मामले पाए गये जहां अभिसरण परियोजना की पूरी लागत मनरेगस निधियों से पूरी की गई। परिचालनात्मक दिशानिर्देश मनरेगस के तहत केवल श्रम घटक के वित्तपोषण की अनुमति देते हैं, जबकि आरम्भ किया गया कार्य किसी अन्य योजना से संबद्ध हो। विवरण **तालिका 15** में दिये गये हैं।

तालिका 15-मनरेगस से गलत वित्तपोषण

राज्य का नाम	विवरण
झारखण्ड	मंत्रालय ने अधिनियम की अनुसूची-I पैरा 1(छ) के अंतर्गत कार्यों की विषयवस्तु के विस्तारण, भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्र (भा.नि.रा.गा.से.के.) के निर्माण को शामिल करने के लिए, पर दिशानिर्देश जारी किया था। दिशानिर्देशों के अंतर्गत, भा.नि.रा.गा.से.के. के निर्माण की अनुमति उन जिलों में थी जहां पिछड़े क्षेत्र अनुदान निधि योजना (पि.क्षे.अ.नि.) का कार्यान्वयन इस शर्त के साथ हुआ था कि सामग्री घटकों की पूर्ति पि.क्षे.अ.नि. से होगी और श्रम घटकों की मनरेगस से पि.प्र.अ.नि. से प्राप्त सामग्री घटक के अपर्याप्त होने के मामले में वह मनरेगस से अनुमत था बशर्ते सामग्री घटक जिला स्तर पर 40 प्रतिशत तक सीमित हो। लेखापरीक्षा में पाया गया कि रांची जिले के 18 ब्लॉकों में 18 भा.नि.स.गा.से.के. के निर्माण के लिए 2010-12 के दौरान मनरेगस एवं पि.प्र.अ.नि. के बीच निर्माण की लागत का आवंटित किये बगैर ₹ 3.35 करोड़ पूर्ण रूप से मनरेगस से व्यय किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि, पि.प्र.अ.नि. के अंतर्गत पर्याप्त निधियां (2009-10 एंव 2010-11 के समापन पर क्रमशः ₹ 12.47 करोड़ एवं ₹ 11.05 करोड़) उपलब्ध थीं, ₹ 2.70 करोड़ सामग्री घटक पर मनरेगस से व्यय किया था, जो कि अनियमित था क्योंकि रांची पि.प्र.अ.नि. में शामिल था और सामग्री की लागत की पूर्ति पि.प्र.अ.नि. से होनी थी।
उत्तराखण्ड	संबंधित विभागों (वनविभाग, पशुपालन, सिंचाई, कृषि विभाग, आदि) ने अभिसरण के नाम पर निर्माण कार्य कराया और निर्माण पर मार्च 2012 के समापन पर ₹ 2.57 करोड़ का व्यय पूर्णतः मनरेगस से किया गया था। आगे, पूरे किये गये 26 कार्यों में मजदूरी-सामग्री अनुपात को विश्लेषण ने उद्घटित किया कि सामग्री घटक 41 से लेकर 86 प्रतिशत तक परिवर्तनशील अर्थात, मनरेगस के उल्लंघन में थे।

मंत्रालय ने बताया कि अधिनियम, के अनुसार, संबंधित विभाग भी मनरेगस निर्माण कार्यों को कार्यान्वित कर सकते थे तथा ऐसे निर्माण हेतु परिचालनात्मक दिशानिर्देश लागू होंगे। कुछ संबंधित विभागों के पास विभागीय योजनाओं के तहत समान कार्य थे और इन कार्यों में संबंधित विभागों के दिशानिर्देश लागू होंगे। आगे यह बताया

गया था कि भा.नि.रा.गां.से.के. का निर्माण मनरेगस के अंतर्गत स्वीकार्य कार्य था जिसमें भा.नि.रा.गां.से.के. हेतु दिशानिर्देशों में नियत मापदण्ड लागू होंगे तथा वह मनरेगस के तहत भी पूरी इमारत निर्मित कर सकते हैं।

मंत्रालय का उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि झारखंड ने भा.नि.रा.गां.से.के. दिशानिर्देशों का अनुपालन नहीं किया था और उत्तराखण्ड ने मनरेगस निधियों का उपयोग अपने नियमित विभागीय कार्यों के लिए किया था जिसमें मजदूरी-सामग्री अनुपात का अनुरक्षण अभिसरण के तहत आरम्भ किए गए कार्यों में नहीं किया गया था।

9.3.2 अभिसरण के अंतर्गत कम उपलब्धि

छत्तीसगढ़ एवं झारखण्ड में, ऐसे मामले देखे गये जहां योजना के अभिसरण में परियोजनाएं आरम्भ की गयी थीं, लेकिन उनका समापन लंबित था अथवा उन्हें समयपूर्व रोक दिया गया था। विवरण **तालिका -16** में दिये गये हैं।

तालिका 16: अभिसरण गतिविधियों के अंतर्गत अपूर्ण कार्य

राज्य का नाम	विवरण
छत्तीसगढ़	मनरेगस के अतर्गत, बस्तर जिले के बस्तर ब्लॉक में 157 हेक्टेयर में काजू बगान कार्य को 41.02 लाख के लिए भोंड़ और लमकर ग्राम पचायतों में अनुमोदित किया गया था। कार्य को राष्ट्रीय बागवानी मिशन के साथ अभिसरण में जुलाई 2009 में पूरा करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 41.02 लाख की अनुमोदित राशि के प्रति केवल 8.02 लाख (20 प्रतिशत) ही व्यय किया गया था और पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किए गये। भोंड में निरीक्षण में ग्रा.पं. अधिकारियों ने देखा कि किया गया वृक्षारोपण सफल नहीं हो पाया था। लमकेर में, पौधों की संख्या और स्थान जहाँ वृक्षारोपण किया गया था उस भूमि के विवरण अभिलेखों में नहीं थे, इसलिए पूर्ण किए गये कार्यों की वास्तविकता लेखापरीक्षा में स्थापित नहीं की जा सकी। इंगित करने पर, विभाग ने बताया कि लाभार्थियों द्वारा रूचि के अभाव के कारण 100 प्रतिशत वृक्षारोपण का कार्य निष्पादित नहीं किया जा सका था।
झारखण्ड	छः पिछड़ा प्रदेश अनुदान निधि जिलों में, 2010-11 तथा 2011-12 हेतु क्रमशः 380 तथा 540 के निर्माण के लक्ष्य के प्रति मनरेगस के अभिसरण विकल्प के अंतर्गत मार्च 2012 तक केवल 98 भारत निर्माण राजीव गांधी सेवा केन्द्रों को पूर्ण किया गया था।

मंत्रालय ने बताया कि चूंकि मनरेगस मांग आधारित था, कार्य को पूरा करने के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया जा सकता था तथा कार्य को रोजगार की मांग के अनुसार निष्पादित किया जा सकता था।

9.3.3 अभिसरण के अंतर्गत परिचालनात्मक दिशानिर्देशों का उल्लंघन

परिचालनात्मक दिशानिर्देशों (पैरा 14.1.3) के अनुसार अभिसरण की सभी पहलों को मुख्य रूप से श्रम-सधन कार्यों की रूपरेखा तैयार करने की आवश्यकता तथा ठेकेदारों पर पूर्ण प्रतिबंध सुनिश्चित करने को मनरेगस के मापदण्डों के अंतर्गत रहना था।

मध्य प्रदेशः मध्य प्रदेश के आठ चयनित जिलों में, 2010-11 तथा 2011-12 में मुख्यमंत्री सड़क योजना (मु.मं.स.यो.) तथ पि.प्र.अ.नि. के साथ अभिसरण में ₹ 252.90 करोड़ के 570 सड़क निर्माण कार्य लिए अनुमोदित किए गए थे। कार्यान्वयन अभिकरणों ने ₹ 36.45 करोड़ का व्यय सूचित किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्य निष्पादन परिचालन दिशानिर्देशों के उल्लंघन में हुआ था क्योंकि मजदूरी-सामग्री अनुपात 60:40 को केवल मनरेगस निधियों के हिस्से में अनुरक्षण किया गया था ना कि संपूर्ण राशि पर था। मुख्यमंत्री सड़क योजना तथा पि.प्र.अ.नि. के हिस्से से निर्माण कार्य निष्पादन पर ठेकेदारों की नियुक्ति तथा भारी मशीनरी का उपयोग अतिरिक्त रोजगार के सृजित नहीं होने का कारण बना। यह भी पाया गया कि इन निर्माण के प्रशासनिक /तकनीकी संस्वीकृतियों में ग्रा.प. के नाम जहाँ निर्माण किया जाना था अथवा लाभार्थियों तथा मजदूरी भुगतान का विवरण शामिल नहीं था। आगे, यद्यपि 59 सड़के बन गयी थी, फिर भी इन संपत्तियों में से किसी को भी संबंधित ग्रा.पं. के सुपुर्द नहीं किया गया था।

उपरोक्त के इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने उत्तर दिया कि उन्होंने मुख्यमंत्री ग्राम सड़क योजना कही जाने वाली एक उपयोजना बनायी थी, जिसमें अकुशल श्रमशक्ति द्वारा किए जाने वाले निर्माण कार्य को मनरेगस के अंतर्गत संचालित किया जा सकेगा तथा जिन निर्माण कार्यों में मशीनों का व्यापक उपयोग या सामग्री के अधिक घटक शामिल दोनों अपेक्षित थे, उन्हें राज्य संसाधनों से प्राप्त निधियों या पि.प्र.अ.नि. से संचालित किया जाना था। उन्होंने इसके अतिरिक्त बताया कि (क) निर्माण के अनुबंध के माध्यम से रोजगार सृजन के अभिलेखों का अनुरक्षण राज्य नियमों के अनुसार अनिवार्य नहीं था, (ख) 60:40 का अनुपात, यद्यपि मनरेगस घटक के लिए वैध था एवं उसका अनुरक्षण किया जाता था, संपूर्ण निर्माण कार्य के लिए अनिवार्य नहीं था, तथा, (ग) बन चुकी सड़कों की सुपुर्दगी समय से कर दी जाएगी।

उत्तर मनरेगस के परिचालनात्मक दिशानिर्देशों की आवश्कताओं को ध्यान में रखकर नहीं दिया गया था कि मनरेगस तथा मु.मं.स.यो./पि.प्र.गा.नि. के अंतर्गत उपलब्ध कुल निधियों पर मजदूरी तथा सामग्री के मध्य 60:40 का अनुपात अनुरक्षित किया गया था तथा ठेकेदारों पर प्रतिबन्ध को सुनिश्चित किया गया था।

उत्तर प्रदेश में, ₹ 178.69 करोड़ के नियमित विभागीय कार्यों (अर्थात वनीकरण, बाढ़ सफाई, राम गंगा कमान परियोजना आदि) के लिए मनरेगस निधियों से जिला कार्यक्रम समन्वयकों (जि.प.का.स.) द्वारा नमूना परीक्षित सभी 18 जिलों में संबंधित विभागों द्वारा 37,236 परियोजनाओं के लिए अनियमित रूप से उपयोग किया गया था। दिशानिर्देशों एवं उद्देश्यों के सकल उल्लंघन में, राज्य सरकार ने 2010-12 के दौरान संपूर्ण राज्य हेतु मनरेगस निधियों से निर्माण के निष्पादन के लिए इसके विभिन्न संबंधित विभागों को ₹ 6438.12 करोड़ का वित्तीय लक्ष्य नियत किया था। इन विभागों ने उन्हें जारी 1675.25 करोड़ में से वास्तविक रूप से 1432.14 करोड़ व्यय किये। यह भी पाया गया कि राज्य सरकार ने मनरेगस निधियों को राज्य निधियों के रूप में प्रयोग किया। उदाहरण के लिए, मुख्य सचिव ने दिनांक 30 सितम्बर 2009 के एक पत्र के माध्यम से संबंधित प्राधिकारियों को मनरेगस से पर्याप्त निधियों के सिंचाई विभाग के लिए पूरक बजट के रूप में आवंटन का प्रबंध करने का निर्देश दिया था। एक अन्य मामले में, मुख्य सचिव द्वारा बुलायी गयी एक बैठक में यह निर्णय लिया गया कि भा.स. द्वारा वित्त पोषित योजनाओं से अधिकाधिक निधियाँ, राज्य द्वारा संचालित योजना हेतु निधियों की बचत के लिए, प्राप्त करने के लिए प्रयास किये जाने चाहिए।

उपर्युक्त मामले स्पष्टतः प्रदर्शित करते हैं कि अधिकतर राज्यों ने अभिसरण की महत्वता को नहीं पहचाना था, जैसा मनरेगस के तहत परिकल्पित था। राज्य सरकारों ने अभिसरण गतिविधियों के संचालन हेतु बहुत कम प्रयास किये या अभिसरण को राज्य सरकार योजनाओं के वित्त पोषण की एक गतिविधि के रूप में उपयोग किया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि, अधिनियम के प्रावधान केवल मनरेगस निधि से किए गए निर्माण पर ही लागू होता था, राज्य सरकार उसी निर्माण के लिए अतिरिक्त राशि का संबंधित योजनाओं के मानदंडों के अनुसार उपयोग कर सकती थी। उदाहरण के लिए, अगर सड़क का निर्माण मुख्यमंत्री सड़क योजना के तहत हुआ था, 60:40 का अनुपात मनरेगस निधि के अंतर्गत किए गये कार्य के लिए लागू होगा, तथा राज्य अन्य योजनाओं से अतिरिक्त धन का उपयोग कर सकता है। आगे, यह बताया गया कि अभिसरण एक विकसित हो रही प्रक्रिया थी तथा जबकि केन्द्र सरकार द्वारा व्यापक सिद्धांत निर्धारित किये जा सकते थे, अभिसरण की रूपरेखा क्षेत्रीय स्तर पर उपलब्ध संसाधनों की प्रकृति और मात्रा द्वारा निर्धारित होगी।

मंत्रालय का उत्तर विश्वसनीय नहीं था क्योंकि परिचालनात्मक दिशानिर्देश यह परिकल्पित करते थे कि अभिसरण के अंतर्गत सभी पहलें, मनरेगस के मापदंडों के भीतर होंगी।