नियोजन
और वित्तीय प्रबंधन

v/;k; 2

fu;ktu vkj foÙkh; çc/ku

ifjp;

नियोजन में वार्षिक/बहुवार्षिक रणनीतियों, संसाधनों एवं कार्य की परिभाषा शामिल है जो जोखिम को न्यूनतम करते हुये उपलब्ध संसाधनों के सर्वोत्तम उपयोग के साथ दिये गये समय मे शासन की प्राथमिकताओं को प्राप्त करने के लिए आवश्यक होते है। यह कार्यदायी संस्थाओं को निर्धारित समय सीमा में प्रभावी लागत के साथ प्रगति को मापने और कार्यक्रम निष्पादन में नियंत्रण को बनाये रखने के लिए निष्पादन के तरीकों को उपलब्ध कराने हेतु सही दिशा प्रदान करने मे सहायता करता है। यह बहुआयामी कार्यक्रमों/विषयों जैसे कि महिला सशक्तिकरण जिसके कार्यान्वयन में बड़ी संख्या में विभाग एवं अभिकरण शामिल होते हैं, अत्याधिक महत्वपूर्ण हो जाता है।

निष्पादन लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अच्छादित योजनाओं के नियोजन एवं वित्तीय प्रबन्धन मे पायी गयी कमियाँ नीचे वर्णित हैः

2-1 fu;ktu

किसी भी विकास कार्यक्रम के नियोजन मे आवश्यकताओं का निर्धारण एवं बजटीय अनुमोदन के द्वारा पर्याप्त धन उपलब्ध कराने की वचनबद्धता महत्वपूर्ण तत्व है। यह दक्ष एवं सर्वोत्तम तरीके से कार्यक्रम के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए रणनीतियों के निष्पादन एवं सहयोग के लिए उचित संस्थागत ढाँचे की स्थापना एवं लाभार्थियों के चिन्हीकरण हेतु पर्याप्त विश्वसनीय आँकड़ों की उपलब्धता को पूर्व निर्धारित करता है।

2-1-1 t.Mj ctfVax dk vHkko

चूँकि, महिलायें सेवाओं एवं संसाधनों तक पहुँच एवं उनके नियंत्रण में भेदभाव का सामना करती है एवं सार्वजनिक व्यय का अधिकांश भाग लैंगिक तटस्थ क्षेत्रों में किया जाता है, भारत में जेण्डर उत्तरदायी बजटिंग के स्थापना के द्वारा महिलाओ की समानता एवं सशक्तिकरण को बढ़ाने की आवश्यकता महसूस की गयी।

जेण्डर बजटिंग बजट प्रक्रिया मे लैंगिक मुख्य धारा के उपयोग के रूप मे परिभाषित की गयी है। यह बजट प्रकिया के सभी स्तरों एवं चरणों में लैंगिक परिपेक्ष्य को शामिल करती है एवं लैंगिक वादों की बजट वादों में बदलने का रास्ता खोलती है। जेण्डर बजटिंग यह सुनिश्चित करने का साधन है कि सार्वजनिक संसाधन सामान्य ढंग से आंवटित किये जायें, जिससे कि विशेष लैंगिक समूह की आवश्यकतायें पूरी की जा सके। यह शासन के बजट को महिलाओं के विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए लैंगिक सन्दर्भों द्वारा कैसे निर्धारित करेगा इस परिपेक्ष्य में विचार करता है।

वित्त मंत्रालय, भारत सरकार ने वर्ष 2004–05 में जेण्डर आधारित बजट को तैयार करने के लिये सभी मंत्रालयों/विभागों में आवश्यक रूप से जेण्डर मुख्य धारा हेतु जेण्डर बजट प्रकोष्ठ की स्थापना करके एक संस्थागत तन्त्र का सृजन किया। जेण्डर बजट प्रकोष्ठ की भूमिकाओं और कार्यों को परिभाषित किया है, जिसमें मंत्रालय द्वारा संचालित तीन से छः वृहद कार्यक्रमों की पहचान कर, उनके द्वारा जेण्डर विषयों का

विश्लेषण, नीतिगत हस्तक्षेप, प्रशिक्षण/क्षमता निर्माण, निष्पादन लेखापरीक्षा का आयोजन, उत्कृष्ट कार्य को निर्दिष्ट करना आदि सम्मिलत है।

वित्त मंत्रालय ने यह अनिवार्य कर दिया कि जेण्डर उपलब्धियाँ सम्बंधित विभागों/मंत्रालयों के बजट परिणाम का भाग हो। शासन की जेण्डर बजटिंग योजना, राज्य सरकार और पंचायती राज संस्थाओं को वित्तीय सहायता, प्रशिक्षण आदि द्वारा जेण्डर बजटिंग लागू करने के लिये योजनायें एवं रणनीतियाँ बनाने को प्रोत्साहित करती है।

उत्तर प्रदेश शासन ने वर्ष 2006 में महिला सशक्तिकरण के लिए राज्य महिला नीति घोषित की जिसमें, लैंगिक आधारित बजट के सिद्धान्त को नीति प्रारम्भ करने के वर्ष 2005–06 में स्वीकार किया था। जेण्डर बजट का मुख्य उद्देश्य सरकारी बजट को राज्य में महिला सशक्तिकरण का एक प्रभावी माध्यम बनाना था।

हमने लेखापरीक्षा (जुलाई 2015) में पाया गया कि:

- उत्तर प्रदेश शासन ने 2006 में उपरोक्त नीति की घोषणा के 10 वर्ष बाद भी जेण्डर बजटिंग को नहीं अपनाया था और मार्च 2015 तक आवंटन और व्यय से सम्बन्धित जेण्डर आधारित बजट आँकड़ों/सूचना का भी रख–रखाव नहीं किया गया था।

- उत्तर प्रदेश शासन ने विभिन्न विभागों में जेण्डर आधारित बजट तैयार करने के लिए अभी तक जेण्डर बजट प्रकोष्ठों अर्थात् आवश्यक संस्थागत तंत्र भी स्थापित नहीं किया था।

- वित्त विभाग ने राज्य में जेण्डर बजटिंग के क्रियान्वयन के लिए समयबद्ध कार्यक्रम तैयार नहीं किया था।

जेण्डर आधारित बजट तैयार नहीं करने के कारण इस निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत आच्छादित विभिन्न योजनाओं के बजट आवंटन और व्यय में जेण्डर स्थिति को सम्मिलित नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार अपनी प्रतिबद्धताओं की घोषणा के 10 वर्षों के बाद भी महिला सशक्तिकरण के लिए एक महत्वपूर्ण निर्णय को लागू करने में विफल थी, यह महिला सशक्तिकरण से सम्बनिधत विषयों पर शासन की अपर्याप्त प्राथमिकता का संकेत है। जेण्डर बजटिंग के अभाव में, राज्य में जेण्डर मुख्य धारा को सुनिश्चित नहीं किया गया था तथा उनके ऊपर बजटीय प्रभाव का आंकलन नहीं किया जा सका।

lLrfr% सरकार को सभी विभागों में जेण्डर बजटिंग प्रकोष्ठों की स्थापना के लिए तत्काल कदम उठाने चाहिए और जेण्डर आधारित बजट को लागू करना चाहिए।

2-1-2 fu;kstu gsrq tsaMj lkFkDdr vkadMs

स्वास्थ्य, पोषण, शिक्षा, रोजगार, कौशल विकास, प्रशिक्षण, स्वच्छता, सामाजिक सुरक्षा, आवास, कानून–व्यवस्था आदि जैसे क्षेत्रों में महिलाओं के सशक्तिकरण से संबंधित कार्यक्रमों के कुशल नियोजन के लिए प्रर्याप्त आवश्कता का निर्धारण तथा विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों द्वारा शासकीय हस्तक्षेप का अनुगामी मूल्यांकन करने के लिए जेण्डर आँकड़े सुनियोजित रुप से एकत्र किये जाने चाहिए।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा जेण्डर पृथक्कृत आँकड़ों का रख–रखाव नहीं किया गया था और इसलिए पात्र लाभार्थियों की पहचान

आवश्यक वित्तीय और अन्य सहायता का उचित आंकलन तथा वास्तविक निष्पादन लक्ष्यों और उनकी प्राप्ति संभव नहीं थी। उदाहरणार्थ भारत सरकार ने समन्वित बाल विकास योजना में आँगनवाड़ी केन्द्रों के स्तर पर जेण्डर पृथक्कृत आँकडों के रखरखाव का निर्देश दिया था। तथापि इस तरह का कोई आँकड़ा निदेशालय स्तर पर नहीं रखा गया था और इसलियें महिलाओं और किशोरियों की विशिष्ट जरूरतों को पूरा करने के लिए महिला केंद्रित गतिविधियों कि योजना बनाना कठिन था। निदेशालय स्तर पर लड़कियों और महिलाओं के पोषण और खून की कमी की स्थिति का प्रामाणिक आँकड़ा नहीं था, उनकी विशिष्ट आवश्यकताओं तथा एनीमिया और अन्य कमियों के प्रसार को कम करने के लिए व्यापक योजना तैयार करने में विभाग वंचित था जैसा कि पैरा 5.2 में वर्णित है।

lLrfr% उचित नियोजन और योजनाओं के कुशल क्रियान्वयन के लिये जेण्डर पृथक्कृत आँकड़े कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा सभी स्तरो पर रखा जाना चाहिए तथा महिलाओं और बालिकाओं की विशिष्ट जरूरतों, लैंगिक अंतर/असमानताओं को कम करने के लिए पर्याप्त ध्यान दिये जाने को सुनिश्चित करना चाहिए।

2-1-3 fu;ktu ls lcf/kr ykHkkfFk;k vkj vU; fo"k;k dh igpku

बेस लाइन सर्वेक्षण का न किया जाना, लाभार्थियों की उचित पहचान की कमी, लक्ष्यों को निर्धारित न करने के परिणामस्वरूप नियोजन में अपर्याप्त आच्छादन, अनुचित निर्धारण और संसाधनों की अवास्तविक/गलत प्रतिबद्धता की कमी थी। लाभार्थियों की अनुचित पहचान, अपात्र लाभार्थियों का आच्छादन तथा पात्र लाभार्थियों को उनके लाभ से वंचित करना था। निष्पादन लेखापरीक्षा में पाया गया कि किशोरी शक्ति योजना के दिशा–निर्देशों का उल्लंघन करते हुए अधिक आयु की लड़कियों को लाभ प्रदान किया गया था। अग्रेतर परिवार नियोजन कार्यक्रम के अन्तराल विधि में भी लक्ष्यों का निर्धारण नहीं किया गया था।

संयुक्त राष्ट्र के ड्रग्स एंव अपराध कार्यालय के प्रतिवेदन के अनुसार उचित आंकलन/सर्वेक्षण की कमी के कारण लक्षित समूहों के उच्च संवेदनशील क्षेत्रों का अच्छादन नहीं था, जैसा कि उज्जवला योजना में, जिसमें नेपाल सीमा से लगे जनपदों का, महिलाओं की तस्करी होने के बावजूद, जो उनके आवागमन के स्थल थे, उज्जवला गृहों की स्थापना नहीं की गयी थी।

नियोजन में कमी को सम्बन्धित विशिष्ट विषयों पर प्रासंगिक योजनाओं के अंतर्गत संबंधित अध्याय में वर्णित किया गया है।

2-2 foÙkh; çc/ku

निष्पादन लेखापरीक्षा के अन्तर्गत वर्ष 2010–15 की अवधि में भारत सरकार/उत्तर प्रदेश शासन द्वारा कार्यक्रमों/योजनाओं/ अधिनियमों[1] हेतु ₹ 25,408.86 करोड़ की धनराशि आवंटित/निर्गत की गयी थी, जिसके सापेक्ष ₹23,538.34 करोड़ व्यय किया गया जिसका विवरण निम्नवत है:

[1] गर्भ धारण पूर्व–प्रसव पूर्व जाँच तकनीक, चिकित्सीय गर्भ समापन, जननी सुरक्षा योजना, परिवार नियोजन, समन्वित बाल विकास सेवायें, किशोरी शक्ति योजना, सबला, उज्जवला, स्वाधार, अनैतिक व्यापार प्रतिषेध अधिनियम, भारतीय दण्ड संहिता आदि।

rkfydk 2-1% çR;sd ;kstuk dk vUrxZr vkcaVu@O;; dk fooj.k

¼₹ djksM+ esa½

Ø0 l0	;kstuk dk uke	vkoaVu	O;;	cpr	Ckpr dk izfr'kr
1.	गर्भ धारण पूर्व–प्रसव पूर्व जाँच तकनीक	7.09	3.86	3.23	46
2.	चिकित्सीय गर्भ समापन	40.58	4.50	36.08	89
3.	जननी सुरक्षा योजना	2380.11	2196.56	183.55	08
4.	मातृत्व मृत्यु समीक्षा	7.22	1.70	5.52	76
5.	परिवार नियोजन	380.57	194.67	185.90	49
6.	क. अनूपूरक पोषण योजना	14677.88	14307.20	370.68	03
	ख. समन्वित बाल विकास सेवाए–सामान्य	6681.92	5613.92	1068.00	16
7.	किशोरी शक्ति योजना	32.42	11.69	20.73	64
8.	सबला	1190.34	1196.50	0	0
9.	उत्तर प्रदेश के पीड़ित क्षतिपूर्ति योजना	2.00	0	2.00	100
10.	उज्जवला	0.66	0.56	0.10	15
11.	स्वाधार गृह	8.07	7.18	0.89	11
	;ksx	**25,408.86**	**23,538.34**	**1,876.68**	**07**

(स्रोतः संबंधित विभाग द्वारा प्रदत्त आँकड़े)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट था कि महिलाओं के सशक्तिकरण से संबंधित अधिकांश योजनाओं यथा गर्भ धारण पूर्व–प्रसव पूर्व जाँच तकनीक, चिकित्सीय गर्भ समापन, मातृत्व मृत्यु समीक्षा, परिवार नियोजन, किशोरी शक्ति योजना और उत्तर प्रदेश के पीड़ित क्षतिपूर्ति योजना में 46 से 100 प्रतिशत के मध्य पर्याप्त बचत थी। बचत का मुख्य कारण योजनाओं का खराब कार्यान्वयन था जिसके परिणामस्वरूप लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका। यह इंगित करता है कि धन का आवंटन, स्वास्थ्य, पोषण, पुनर्वास, प्रशिक्षण और महिलाओं के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करने से संबंधित योजनाओं की बहुलता के वावजूद नियोजन की कमी और योजना का कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा अक्षम कार्यान्वयन तथा सरकारी तंत्र की अप्राभावी अनुश्रवण के कारण लिंग असमानता को कम करने के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया गया था। वित्तीय प्रबंधन और योजनाओं के क्रियान्वयन से सम्बन्धित विशिष्ट लेखापरीक्षा का निष्कर्ष प्रासंगिक अध्यायों में वर्णित हैं।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा 2006 में उपरोक्त नीति की घोषणा के 10 वर्षों के बाद भी जेण्डर बजटिंग को नहीं अपनाया गया है, जेण्डर आधारित बजट तैयार करने के लिए सरकारी विभागों में जेण्डर बजट प्रकोष्ठ स्थापित नहीं किये गये थे, कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा लैंगिक पृथक्कीकृत आंकडे नहीं रखे गए थे, किशोरी शक्ति योजना में पात्र लाभार्थियों कि पहचान नहीं करके आपात्र लाभार्थियों को लभान्वित किया गया, उज्जवला योजना में उचित आंकलन/सर्वेक्षण नहीं किया गया जिसके कारण नेपाल सीमा से लगे हुये उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में लक्षित समूहों का अनाच्छादन था। अधिकतर योजनाओं में पर्याप्त बचत की गयी थी। इस तरह इन परियोजनाओं के अंतर्गत परिकल्पित लैंगिक असमानता को कम करने के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।