अध्याय-2

योजना की प्रभावशीलता

अध्याय-2

योजना की प्रभावशीलता

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) के सफल कार्यान्वयन के लिए नियोजन अत्यंत महत्वपूर्ण है। सफलता का एक प्रमुख संकेतक समय पर रोजगार सृजन, और साथ ही यह सुनिश्चित करना है कि कार्यों का डिजाइन और चयन इस प्रकार किया जाय कि उच्च गुणवत्ता वाली संपत्तियाँ निर्मित हों। तय समय सीमा के भीतर कार्य करने के लिए पूर्व नियोजन आवश्यक है।

प्रत्येक ग्राम पंचायत (ग्रा पं) को एक विकास योजना और संभावित कार्यों/परियोजनाओं की एक सूची तैयार करनी थी, ताकि कार्य की माँग होने पर उन्हें शुरू किया जा सके। योजना में श्रम माँग का आकलन, आकलित माँग को पूरा करने के लिए कार्य, कार्य की अनुमानित लागत और सृजित किए जाने वाले मानव दिवस (मा दि) सम्मिलित किए जाने थे। नियोजन प्रक्रिया में चरणों के लिए नियत तिथियों को दर्शाने वाला एक सचित्र प्रस्तुतीकरण नीचे दिया गया है:

ग्राम सभा

ग्राम सभा (ग्रा स) स्तर की योजना प्रक्रिया का शुभारंभ और 2 अक्टूबर को ग्रा स द्वारा योजना प्रक्रिया पर चर्चा और श्रम बजट में परियोजनाओं की सूची को सम्मिलित करके विकास योजना की तैयारी तथा मंजूरी एवं 5 दिसंबर तक क्षेत्र पंचायत को प्रस्तुत करना।

क्षेत्र पंचायत

विकास खण्ड स्तर पर ग्राम पंचायतों से प्राप्त विकास खण्ड स्तर की समेकित वार्षिक योजना का अनुमोदन और इसे 20 दिसंबर तक जिला कार्यक्रम समन्वयक को प्रस्तुत करना।

जिला पंचायत

क्षेत्र पंचायतों से प्राप्त जिला स्तरीय समेकित वार्षिक योजना का अनुमोदन तथा 31 जनवरी तक राज्य को प्रस्तुत करना।

राज्य सरकार

श्रम बजट 15 फरवरी तक भारत सरकार को प्रस्तुत किया जाता है। भारत सरकार श्रम बजट को मंजूरी देती है और 31 मार्च तक राज्य को सूचित करती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभिन्न स्तरों पर प्रमुख अधिकारियों द्वारा नियोजन प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया था जैसा कि आगामी प्रस्तरों में चर्चा की गई है:

2.1 योजना और श्रम बजट तैयार करना

परिचालन दिशानिर्देश, 2013 के प्रस्तर 6.1.3 के अनुसार जिला कार्यक्रम समन्वयक (जि का स) को जिले में प्रत्येक ग्राम सभा द्वारा चयनित परियोजनाओं की सूची के

नियोजन से अनुमोदन तक उर्ध्वगामी दृष्टिकोण के सिद्धांतों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए ।

श्रम बजट (श्र ब) तैयार करने से पूर्व, विभिन्न गतिविधियों को पहले निम्नानुसार पूरा किया जाना चाहिए:

- कार्य की माँग की मात्रा और समय का आकलन करने के लिए आधारभूत सर्वेक्षण करना;
- विकास योजना तथा परियोजनाओं की सूची तैयार करना;
- सभी क्षेत्रों में जिलों की आवश्यकताओं और कमियों की पहचान करने के लिए जिला परिप्रेक्ष्य योजना तैयार करना; एवं
- श्रम बजट तैयार करने में समय-सीमा का पालन करना, इत्यादि।

तथापि, श्रम बजट तैयार करते समय विभिन्न कमियां/अनियमितताएं पायी गई थीं जैसा कि आगामी प्रस्तरों में चर्चा की गई है।

2.1.1 आधारभूत सर्वेक्षण

परिचालन दिशानिर्देश, 2013 के प्रस्तर 6.2 (i) के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत में जॉब कार्ड धारकों का अनिवार्य रूप से सर्वेक्षण किया जाना था, ताकि ग्राम पंचायत में रोजगार की माँग की मात्रा और समय का आकलन करने के लिए रूपरेखा तैयार की जा सके। रूपरेखा तथा कार्यप्रणाली को अंतिम रूप देने के लिए प्रत्येक राज्य में विशेषज्ञ संस्थाओं को अलग-अलग सूचीबद्ध किया जाना था। आधारभूत सर्वेक्षण के लिए प्रायोगिक कार्य 2012-13 में किए जाने थे ताकि सभी ग्राम पंचायतों के लिए सर्वेक्षण 2013-14 में पूर्ण किया जा सके। घरेलू सर्वेक्षण के आधार पर बेस वर्ष श्र ब/काम की माँग का पुनर्मूल्यांकन प्रत्येक पांच वर्षों में एक बार किया जाना चाहिए ताकि आजीविकाओं के स्थानीय स्वरूप में परिवर्तन और उत्पादन कार्यकलापों में कार्य के अवसरों को ध्यान में रखा जा सके। आधारभूत मूल्यॉंकन ग्राम पंचायत और जिले की विकास योजना[1] का एक अनिवार्य घटक होगा।

लेखापरीक्षण से ज्ञात हुआ कि ग्राम पंचायत में कार्य की माँग की मात्रा और समय के मूल्यॉंकन के लिए ढाँचे और कार्यप्रणाली को अंतिम रूप देने के लिए राज्य में न तो विशेषज्ञ संस्थान को पैनल में सम्मिलित किया गया था और न ही आधारभूत सर्वेक्षण किया गया था। सर्वेक्षण के अभाव में ग्राम पंचायतें लाभार्थियों से काम की वास्तविक माँग या उनके रोजगार अनुरोधों के समय को सही ढंग से निर्धारित करने में असमर्थ

---

[1] विकास योजना मनरेगा के लिए एक वार्षिक योजना है जिसे ग्राम सभा की सिफारिशों पर विचार करने के बाद प्रत्येक ग्राम पंचायत द्वारा तैयार किया जाता है।

थीं। परिणामस्वरूप, जमीनी स्तर पर एक यथार्थवादी विकास योजना तैयार नहीं की जा सकी जैसा कि ***प्रस्तर-2.1.2.1*** में उल्लिखित किया गया है।

बहिर्गमन गोष्ठी (जनवरी 2025) के दौरान, सचिव, ग्रा वि वि ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों का संज्ञान लिया और आश्वासन दिया कि इन बिन्दुओं को प्रभावी ढंग से दूर करने के लिए सभी जिलों को समेकित दिशानिर्देश जारी किए जाएंगे।

2.1.2 ग्राम पंचायत/विकास खण्ड/जनपद/राज्य स्तर पर अनियमित नियोजन

परिचालन दिशानिर्देश 2013 के प्रस्तर 6.6 के अनुसार, प्रत्येक ग्राम पंचायत को ग्राम सभा से एक संकल्प के साथ अपनी वार्षिक योजना और श्रम बजट (वा यो तथा श्र ब) कार्यक्रम अधिकारी (का अ) को प्रस्तुत करना होगा। क्षेत्र पंचायत को ग्रा पं द्वारा प्रस्तावित किसी भी कार्य को अस्वीकार करने की अनुमति नहीं है यदि वह अधिनियम और बनाए गए दिशानिर्देशों का अनुपालन करती है; अन्यथा उसे संशोधन के लिए ग्रा पं को प्रस्ताव वापस करना होगा। इसके अतिरिक्त, सतत आजीविका प्राप्त करने के लिए, दिशानिर्देशों के प्रस्तर 6.4 में प्रावधान है कि एकीकृत जलागम प्रबंधन कार्यक्रम (आई डब्ल्यू एम पी), राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर के वी वाई), कमांड क्षेत्र विकास और जल प्रबंधन (सी ए डी एवं डब्ल्यू एम), राष्ट्रीय बागवानी मिशन (एन एच एम) आदि जैसी अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण के लिए सभी प्रयास किए जाने चाहिए। परियोजनाओं की प्राथमिकता का क्रम प्रत्येक ग्राम पंचायत द्वारा ग्राम सभा की बैठकों में निर्धारित किया जाएगा और इसे वार्षिक योजना में दर्शाया जाएगा।

लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

- मनरेगा के अंतर्गत कार्यों की पहचान करने के लिए ग्राम सभा[2] की बैठकें 311 दिनों (औसत विलंब: 72 दिन) तक की देरी के साथ आयोजित की गई। आगे, चयनित ग्रा पं में से किसी भी ग्रा पं ने विकास खण्ड-स्तरीय वा यो एवं श्र ब में सम्मिलित करने के लिए प्रस्तावों को प्रस्तुत करने की तिथियों को दर्ज नहीं किया गया। अतः लेखापरीक्षा यह सत्यापित नहीं कर सका कि ग्रा पं की वार्षिक योजना प्राधिकारी को समय से प्रेषित की गयी थी या नहीं।
- विकास खण्ड स्तर पर परियोजनाओं को मनमाने ढंग से वार्षिक योजना से जोड़ा या हटाया गया। चयनित ग्रा पं के प्रस्तावों के विश्लेषण से विकास खण्ड स्तर पर प्रस्तावित कार्यों और वार्षिक योजना में सम्मिलित कार्यों की संख्या के बीच विसंगतियां पाई गई। वर्ष 2019-24 के दौरान चयनित ग्रा पं ने 1,409 कार्यों का

[2] ग्राम पंचायत बुंगा, धौलारा और जीतप के अभिलेख लेखापरीक्षा के लिए उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

प्रस्ताव रखा था, जबकि विकास खण्ड स्तर पर 1,278 कार्यों को सम्मिलित किया गया था ***(परिशिष्ट-2.1)***। ये परिवर्तन ग्रा पं की भागीदारी के बिना किए गए थे, जो मनरेगा प्रावधानों का उल्लंघन हैं।

- राज्य मनरेगा प्रकोष्ठ में अभिलेखों की जाँच से पता चला कि वर्ष 2019-24 के लिए राज्य के श्रम बजट (श्र ब) फरवरी-मार्च में भारत सरकार (भा स) को प्रस्तुत किए गए थे, तदोपरांत भारत सरकार द्वारा प्रत्येक वर्ष मार्च में अनुमोदित किए गए थे। हालाँकि, यह देखा गया कि इन श्र ब को उर्ध्वगामी दृष्टिकोण का पालन किए बिना तैयार किया गया था। यह इस तथ्य से स्पष्ट है कि चयनित जिलों के जि का स ने 2019-24 के दौरान प्रत्येक वर्ष जनवरी-फरवरी में अपने श्र ब प्रस्तुत किए जबकि विकास खण्डों के वा यो और श्र ब उसी अवधि के दौरान जनवरी और अक्टूबर के मध्य जिले में प्रस्तुत किए गए थे। यह अनुक्रम इंगित करता है कि विकास खण्ड स्तर के वा यो और श्र ब प्रस्तुत करने से पहले ही भारत सरकार द्वारा श्र ब को अंतिम रूप दिया गया था, जिससे जमीनी स्तर पर इनपुट के आधार पर श्र ब तैयार करने का उद्देश्य विफल हो गया।

बहिर्गमन गोष्ठी (जनवरी 2025) के दौरान लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते हुए सचिव, ग्रा वि वि ने इस बात का आश्वासन दिया गया कि श्रम बजट की तैयारी में उर्ध्वगामी दृष्टिकोण सुनिश्चित करने के लिए एक आदेश जारी किया जाएगा।

2.1.2.1 प्रक्षेपित और प्राप्त मानव दिवसों में अंतर

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जिलों के श्र ब उर्ध्वगामी दृष्टिकोण में तैयार नहीं किए गए थे क्योंकि जिलों के श्र ब में प्रस्तावित मानव दिवस (मा दि) जो राज्य मनरेगा प्रकोष्ठ को प्रेषित किए गए थे और जिले के विकास खण्डों द्वारा उनके श्र ब में मनरेगा प्रस्तावित मा दि के मध्य बहुत अधिक अंतर था जैसा कि नीचे **तालिका- 2.1** में विस्तृत रूप से बताया गया है:

तालिका-2.1: चयनित जिलों और विकास खण्डों द्वारा मानव दिवसों का अनुमान

वर्ष	अल्मोड़ा		टिहरी गढ़वाल	
	विकास खण्डों के श्र ब के अनुसार	जिले के श्र ब के अनुसार	विकास खण्डों के श्र ब के अनुसार	जिले के श्र ब के अनुसार
				(संख्या लाख में)
2019-20	36.06	13.52	आँकड़े उपलब्ध नहीं हैं	31.06
2020-21	53.07	12.00	आँकड़े उपलब्ध नहीं हैं	25.89
2021-22	20.24	20.24	189.40	28.83
2022-23	16.00	16.00	182.72	27.80
2023-24	18.98	21.60	164.47	32.25

स्रोत: चयनित जिलों और विकास खण्डों का श्रम बजट।

इसी प्रकार, 2019-24 के दौरान अल्मोड़ा जिले की तुलना में टिहरी गढ़वाल जिले के लेखापरीक्षित ब्लॉकों में अनुमानित मा दि की उपलब्धि काफी खराब थी, जिसमें विकास खण्ड भिलंगना में 65 *प्रतिशत* से 86 *प्रतिशत* और विकास खण्ड नरेंद्र नगर में 72 *प्रतिशत* से 85 *प्रतिशत* तक की कमी थी। इसके विपरीत, अल्मोड़ा जिले में विकास खण्ड हवालबाग में दो *प्रतिशत* से 80 *प्रतिशत* और विकास खण्ड ताकुला में 29 *प्रतिशत* से 83 *प्रतिशत* की कमी देखी गई, जैसा कि नीचे दी गई **तालिका-2.2** में बताया गया है:

तालिका-2.2: चयनित विकास खण्डों में मा दि का अनुमान और उपलब्धि

वर्ष	विकास खण्ड हवालबाग			विकास खण्ड ताकुला		
	श्र ब में अनुमानित मा दि की संख्या	सृजित मा दि की संख्या	(+) आधिक्य/ (-) कमी *(प्रतिशत)*	श्र ब में अनुमानित मा दि की संख्या	सृजित मा दि की संख्या	(+) आधिक्य / (-) कमी *(प्रतिशत)*
						(आँकड़े लाख में)
2019-20	6.52	1.37	(-) 5.15 (79)	5.27	0.88	(-) 4.39 (83)
2020-21	12.95	2.61	(-) 10.34 (80)	3.95	1.44	(-) 2.51 (64)
2021-22	1.89	1.85	(-) 0.04 (02)	1.44	1.02	(-) 0.42 (29)
2022-23	1.40	1.52	(+) 0.12 (09)	1.79	0.90	(-) 0.89 (50)
2023-24	1.83	1.20	(-) 0.63 (34)	1.62	0.71	(-) 0.91 (56)
योग	***24.59***	***8.55***	***(-) 16.04 (65)***	***14.07***	***4.95***	***(-) 9.12 (65)***
वर्ष	**विकास खण्ड भिलंगना**			**विकास खण्ड नरेंद्र नगर**		
	श्र ब में अनुमानित मा दि की संख्या	**सृजित मा दि की संख्या**	**(+) आधिक्य/ (-) कमी *(प्रतिशत)***	**श्र ब में अनुमानित मा दि की संख्या**	**सृजित मा दि की संख्या**	**(+) आधिक्य/ (-) कमी *(प्रतिशत)***
						(आँकड़े लाख में)
2019-20	19.25	5.12	(-) 14.13 (73)	9.63	2.30	(-) 7.33 (76)
2020-21	23.92	8.33	(-) 15.59 (65)	13.62	3.76	(-) 9.86 (72)
2021-22	28.39	5.76	(-) 22.63 (80)	15.64	2.49	(-) 13.15 (84)
2022-23	32.94	4.62	(-) 28.32 (86)	15.29	2.31	(-) 12.98 (85)
2023-24	23.36	4.82	(-) 18.54 (79)	13.24	2.13	(-) 11.11 (84)
योग	***127.86***	***28.65***	***(-) 99.21 (78)***	***67.42***	***12.99***	***(-) 54.43 (81)***

स्रोत: विभागीय आँकड़े/नरेगासॉफ्ट आँकड़े।

तथ्य यह है कि मा दि के अनुमान घर-घर या आधारभूत सर्वेक्षणों के विश्वसनीय आँकडों पर आधारित नहीं थे, इस प्रकार, ये प्रक्रिया में महत्वपूर्ण खामियों को उजागर करते हैं जो अनुमानों की वैधता और प्रभावशीलता को कम करते हैं।

इंगित किए जाने पर, जाँच किए गए जिलों के उप जिला परियोजना समन्वयकों (उप जि का स) ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि विकास खण्ड स्तर वा यो और श्र ब की प्राप्ति में विलम्ब के कारण जिले के श्र ब जिला स्तर पर तैयार किए गए थे। इसके अतिरिक्त, चयनित विकास खण्डों के का अ ने कहा कि योजना के अंतर्गत रोजगार उन ग्रा पं को दिया गया था जिन्होंने इसका अनुरोध किया था। हालाँकि, यह औचित्य अपर्याप्त है, क्योंकि ग्रा पं तथा विकास खण्ड स्तर पर आधारभूत सर्वेक्षण किए बिना मानव-दिवसों के अनुमान लगाए गए थे।

2.2 जिला परिप्रेक्ष्य योजना

परिचालन दिशानिर्देश, 2013 के प्रस्तर 15.3.1 तथा 15.3.1.1 में प्रावधान किया गया है कि अभिसरण के कार्यान्वयन के लिए जि का स द्वारा एक जिला परिप्रेक्ष्य योजना (जि प यो) तैयार की जानी चाहिए जो जिलों में सभी क्षेत्रों की आवश्यकताओं और कमियों की पहचान करती है। यह योजना विभिन्न विभागीय परियोजनाओं के लिए एक बहु-वर्षीय योजना है तथा इसे ग्रा पं की विकास योजना में सम्मिलित किए जाने की आवश्यकता है। इसमें कार्यों की माँग होने पर योजना के अंतर्गत शुरू किए जाने वाले संभावित कार्यों की सूची बनाए रखना भी अपेक्षित है।

चयनित जनपदों के उप जि का स के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि जि प यो को यथा अधिदेश तैयार नहीं किया गया था, जिसका जिलों के विकास पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा है। जि प यो के अभाव में विभिन्न क्षेत्रों में आवश्यकताओं एवं अंतरालों की पहचान नहीं हो सकी, जिससे अभिसरण पहल के प्रभावी कार्यान्वयन में बाधा उत्पन्न हुई। परिणामस्वरूप, ग्रा पं के लिए अभिनिर्धारित कार्यों की सूची में अभिसरण संबंधी कोई कार्य सम्मिलित नहीं किया गया था। यह चूक न केवल समन्वित विकास के उद्देश्य को कमजोर करती है, बल्कि यह संसाधनों के अपर्याप्त उपयोग और जिले के भीतर समग्र विकास के अवसरों के चूकने का जोखिम भी पैदा करती है, जैसा कि ***अध्याय-5*** के ***प्रस्तर-5.4.2*** में चर्चा की गई है।

बहिर्गमन गोष्ठी (जनवरी 2025) के दौरान, सचिव, ग्रा वि वि ने कहा कि इस संबंध में एक समेकित दिशानिर्देश जारी किए जाएंगे।

2.3 निष्कर्ष

अधिनियम में ग्राम पंचायत स्तर से लेकर राज्य स्तर तक जमीनी स्तर पर नियोजन प्रक्रिया को दी जाने वाली प्राथमिकता को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया गया है। योजना के कार्यान्वयन में विस्तृत नियोजन प्रक्रिया को नहीं अपनाया गया था। जि प यो के अभाव ने विभिन्न क्षेत्रों में आवश्यकताओं और कमियों की पहचान को रोका, जिससे अभिसरण पहलों के प्रभावी कार्यान्वयन में बाधा उत्पन्न हुई।

2.4 अनुशंसाएँ

1. *उर्ध्वगामी दृष्टिकोण सुनिश्चित करने के पश्चात वार्षिक योजना और श्रम बजट समय पर तैयार किया जाना चाहिए;*
    - *कार्यों की पहचान करने और उन्हें प्राथमिकता देने के लिए समय पर ग्राम सभा की बैठकें आयोजित करें।*
    - *देरी को रोकने के लिए ग्रा पं, क्षेत्र पंचायत और जिला योजनाओं को प्रस्तुत करने के लिए एक स्पष्ट समय-रेखा स्थापित करें।*
2. *राज्य सरकार को कार्य की माँग की मात्रा और समय का आकलन करने के लिए सभी ग्राम पंचायतों में आधारभूत सर्वेक्षण करने के लिए विशेषज्ञ संस्थानों को पैनल में सम्मिलित करना चाहिए।*
3. *श्रम बजट में रोजगार की माँग का सही आकलन सुनिश्चित करते हुये जमीनी स्तर पर माँग को पूरा करने के लिए एक मजबूत तंत्र स्थापित करना, इसमें यह भी सम्मिलित हों:*
    - *माँग के आँकड़ों को प्राप्त करने के लिए घर-घर सर्वेक्षण।*
    - *जॉब कार्ड धारकों की सूचना को गतिशील रूप से अद्यतन करना।*