अध्याय 7

कन्वर्जेंस

संचालनात्मक दिशा–निर्देश, स्थायी सामुदायिक परिसम्पत्तियों के निर्माण के लिए मनरेगा निधि के साथ अन्य स्रोतों से प्राप्त निधियों के अभिसरण की अनुमति देते हैं। तद्नुसार, पंचायती राज संस्थाओं के पास अन्य स्रोतों से उपलब्ध निधियाँ, यथा वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग या अन्य केन्द्रीय या केन्द्र प्रायोजित योजनाओं का मनरेगा निधि के साथ अभिसरण किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

7.1 बाटम–अप दृष्टिकोण का अभाव

अधिनियम में पंचायतों को मनरेग्स के कार्यान्वयन/अनुश्रवण हेतु प्रमुख अभिकरण माना गया है। इस मामले में मनरेग्स अन्य योजनाओं से भिन्न थी क्योंकि भारत सरकार से धनराशि की अवमुक्ति, राज्य (जिला/ब्लाक/ग्रा0पं0) के प्रस्तावों पर आधारित थी न कि पूर्व निर्धारित आबंटनों पर। राज्य सरकार द्वारा जिलों से प्राप्त मांगों को भारत सरकार को प्रस्तुत किया जाना था। जिलों द्वारा क्रियान्वयन एजेन्सियों (ग्रा0पं0, क्षे0पं0 एवं लाइन विभागों) से प्राप्त प्रस्तावों/मांगों को समेकित किया जाना था और मागों के सापेक्ष सभी कार्यों को सम्मिलित करते हुये अनुमोदित जिला योजना राज्य सरकार को प्रस्तुत करने के पूर्व बनायी जानी थी। पूरी प्रक्रिया (योजना एवं धन की मांग) ग्रा0पं0 (बाटम) स्तर से प्रारम्भ होकर राज्य/भारत सरकार (टाप) स्तर तक पहुँचने की परिकल्पना की गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा अपने विभागों के लिए मनरेग्स के विभिन्न कार्यों हेतु वर्ष 2009–12 के दौरान वित्तीय लक्ष्य निर्धारित[1] किये गये थे। पुनः मनरेग्स के आवंटनों से लाइन विभागों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों के सापेक्ष निधि स्वीकृत करने हेतु आयुक्त आरईजीएस और जिला कार्यक्रम समन्वयकों को निर्देशित किया गया था। इस प्रकार बाटम–अप एवं मांग आधारित योजना को परिवर्तित कर टाप–डाउन, आवंटन आधारित योजना बना दिया गया जिससे योजना की मूल भावना ही दूषित हो गयी। इसके अतिरिक्त लाइन विभागों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों को जिला योजना में सम्मिलित नहीं किया गया। दिशा–निर्देश की अवहेलना करते हुए, वर्ष 2009–12[2] की अवधि में, विभिन्न लाइन विभागों हेतु राज्य सरकार द्वारा निर्धारित वित्तीय लक्ष्य की स्थिति नीचे दी गयी है:

सारणीः 7.1 विभिन्न विभागों हेतु वित्तीय लक्ष्य

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विभागों की संख्या	निर्धारित वित्तीय लक्ष्य	अवमुक्त धनराशि	वास्तविक व्यय
2010–11	10	3,181.61	852.81	652.89
2011–12	10	3,256.51	822.44	779.25
योग	**20**	**6,438.12**	**1,675.25**	**1,432.14**

[1]एक प्रकरण में संयुक्त प्रशासक रामगंगा कमाण्ड योजना ने सभी भूमि संरक्षण अधिकारियों को शासन द्वारा निर्धारित लक्ष्य के अनुसार प्रस्ताव प्रस्तुत न करने पर प्रतिकूल प्रविष्टि की चेतावनी दी। (सितम्बर 2011)

[2]वर्ष 2009–10 के आंकड़े उपलब्ध नहीं कराये गये।

इस प्रकार मनरेग्स के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन हेतु राज्य सरकार द्वारा, वर्ष 2010–12 की अवधि में अपने विभिन्न लाइन विभागों हेतु, ₹ 6438.12 करोड़ का लक्ष्य निर्धारित किया गया था। इन विभागों द्वारा उनको अवमुक्त 1,675.25 करोड़ रूपये (2010–12) के सापेक्ष ₹ 1,432.14 करोड़ का व्यय किया गया। लाइन विभागों की 36 नमूना जांच इकाईयों हेतु निर्धारित लक्ष्य, अवमुक्त धनराशि एवं वास्तविक व्यय **परिशिष्ट–XVI** में दिया गया है। निर्धारित वित्तीय लक्ष्य ₹ 452.04 करोड़ एवं अवमुक्त ₹ 160.04 करोड़ के सापेक्ष इन लाइन विभागों द्वारा ₹ 125.22 करोड़ व्यय किया गया। विभागों द्वारा तैयार किये गये लक्ष्य आधारित प्रस्ताव जिलों से उत्पन्न होने वाली वास्तविक/यथार्थ मांगों पर आधारित नहीं थे एवं कराये गये कार्य डी.पी.पी./वार्षिक योजना में सम्मिलित नहीं थे। यह योजना के बाटम–अप दृष्टिकोण का पूर्णतया उल्लंघन था जिसने इसे टाप–डाउन दृष्टिकोण वाली योजना में परिवर्तित कर दिया।

राज्य सरकार द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि लक्ष्य तय करने का उद्देश्य ग्रा0प0/क्षे0पं0 द्वारा की गयी विभिन्न मांगों को स्थान देना था और इस प्रकार बाटम–अप दृष्टिकोण का परोक्षरूप से अनुसरण किया गया था। प्रमुख सचिव ने निर्गमन बैठक में अपने विचार व्यक्त करते हुए बताया कि वर्तमान में पंचायतों द्वारा सुझाये गये कार्यो को कन्वर्जेंस के अंतर्गत लिया जा रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नही था क्योंकि समीक्षा अवधि में लाइन विभागों द्वारा निष्पादित कार्यो की न तो ग्रा0पं0/क्षे0पं0 द्वारा सिफारिश की गयी थी और न ही अनुमोदन किया गया था।

7.2 विभागीय योजनागत कार्यो में मनरेग्स निधि का अभिसरण

दिशा निर्देशों के प्रस्तर 14.1.2 के अनुसार मनेरग्स के अन्तर्गत अनुमन्य कार्यों के लिए अन्य कार्यक्रमों की निधि का मनरेग्स निधि के साथ अभिसरण किया जा सकता है, किन्तु इसके विपरीत नही। फिर भी, लेखापरीक्षा में राज्य में विपरीत अभिसरण पाया गया। अन्य कार्यक्रमों की निधि का मनरेगा निधि के साथ अभिसरण करने के बजाय मनरेगा निधि का विभागीय कार्यो/योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए वृहद पैमाने पर उपयोग किया गया। 10 जनपदों में 16 लाइन विभागों की नमूना जॉच में प्रकाश में आया कि विभागों द्वारा अपने विभागीय कार्यो/योजनाओं के निष्पादन/कार्यान्वयन में, 2008–12 की अवधि में, मनरेगा निधि का उपयोग करके ₹ 46.09 करोड़ का व्यय किया गया था **(परिशिष्ट–XVII)**।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि कन्वर्जेन्स के अन्तर्गत कार्य कराये जाने का उद्देश्य ग्राम पंचायतों/क्षे0पं0 द्वारा की गयी विभिन्न प्रकार की मांगों को समायोजित किया जाना था।

उत्तर स्वीकार्य नही था क्योंकि लाइन विभागों द्वारा निष्पादित कार्य ग्रा0प0/क्षे0प0 द्वारा न तो प्रस्तावित थे और न ही अनुमोदित। समापन बैठक में प्रमुख सचिव ने बताया कि भविष्य में कन्वर्जेन्स के तहत निष्पादित कराये जाने वाले कार्यो में उक्त प्रकरण पर ध्यान दिया जायेगा।

7.3 मनरेग्स निधि से विभागीय परिसम्पत्तियों का सृजन

दिशा–निर्देशों के प्रस्तर 14.1.1 के अनुसार स्थायी परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु मनरेग्स निधि का अन्य स्रोत्रों से प्राप्त निधियों के साथ अभिसरण अनुमन्य था। तथापि, यह सुनिश्चित करने हेतु सावधानी बरती जानी थी कि मनरेग्स निधि, विभिन्न विभागों की विभागीय योजनागत निधि को प्रतिस्थापित न करे। मनरेग्स निधि का उद्देश्य अतिरिक्त रोजगार का सृजन करना था। तथापि, सम्प्रेक्षण में पाया गया कि कई लाइन विभागों द्वारा विभिन्न कार्यों के निष्पादन जैसे सिल्ट की सफाई, नहरों/क्षतिग्रस्त पुलों के सुदृढ़ीकरण, वृक्षारोपण, सड़कों के निर्माण एवं रख–रखाव इत्यादि पर बड़े पैमाने पर मनरेग्स निधियों का उपयोग किया गया। इन्होंने मनरेग्स निधियों का विभागीय योजनागत निधि के प्रतिस्थापक के रूप में उपयोग किया और राज्य सरकार[3] के निर्देशों पर अपनी विभागीय सम्पत्तियों का सृजन/रख–रखाव किया। नमूना जांच में लिये गये जनपदों में इकाईवार/विभागवार कार्यों का विवरण संलग्न है **(परिशिष्ट–XVIII)**। परिशिष्ट से स्पष्ट है कि इन विभागों द्वारा वर्ष 2007–12 की अवधि में ₹ 132.60 करोड़ की सीमा तक मनरेगा निधि का उपयोग कर अपनी स्थायी परिसम्पत्तियों का सृजन किया गया था। मनरेगा धनराशि से विभागीय परिसम्पत्तियों का सृजन मनरेगा के सिद्धांतों के विपरीत था।

सरकार ने उत्तर में बताया (जनवरी 2013) कि सृजित परिसम्पत्तियाँ, स्थायी सामुदायिक परिसम्पतियां थी। उत्तर सन्तोषजनक नहीं था क्योंकि सृजित/रख–रखाव की गयी परिसम्पत्तियाँ सम्बन्धित लाइन विभागों के पास थी।

7.4 अपूर्ण कार्य

दिशा–निदेशों के प्रस्तर 1.2 के अनुसार मनरेग्स निधि का उपयोग उत्पादक परिसम्पत्तियों के सृजन और ग्रामीण समुदाय के प्राकृतिक संसाधन–आधार को सुदृढ़ करने के लिए किया जाना था ताकि गरीबी की दशा बदलने विषयक मनरेगा के उद्देश्यों की पूर्ति की जा सके। लेखा परीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच में लिए गये 12 जनपदों के विभिन्न विभागों के 20 प्रखण्डों में वर्ष 2007–12 की अवधि में ₹ 41.95 करोड़ व्यय के पश्चात् कार्य अपूर्ण छोड़ दिये गये थे। अपूर्ण कार्यों का विस्तृत विवरण संलग्न है **(परिशिष्ट–XIX)**। इस प्रकार, अपूर्ण कार्यों को आगामी वर्षों में कम अधिमान्यता दिये जाने के कारण, सृजित प्राकृतिक संसाधन–आधार का उपयोग नहीं हो सका एवं धनराशि अवरूद्ध पड़ी रही।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि मुख्य रूप से अभिसारण निधि के प्राप्त न होने, चयनित कार्यों में विवाद उत्पन्न होने एवं विभागीय अधिकारियों में समन्वय का अभाव होने के कारण कार्य अपूर्ण थे। उत्तर से स्पष्ट है कि कार्यों के चयन, उनको अन्तिम रूप दिये जाने एवं कनवर्जेन्स के अर्न्तगत कार्यों के निष्पादन में कमियाँ रही।

7.5 निष्कर्ष

एक बाटम–अप, मांग आधारित योजना को टाप–डाउन, आवंटन आधारित योजना में परिवर्तित कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, लाइन विभागों द्वारा प्रस्तुत कार्य–प्रस्तावों को, जो कि जिला योजना के भाग भी नहीं थे, शासन के निदेशों पर धन अवमुक्त

[3]प्रमुख सचिव, उत्तर प्रदेश सरकार ने, प्रमुख अभियंता (सिंचाई विभाग) को निर्देशित (23.04.2009) किया कि मनरेग्स निधि से अधिक से अधिक कार्य सम्पादित कराये एवं विभागीय बजट की बचतों को अन्य योजनाओं के लिए उपयोग करें।

किया गया। अन्य कार्यक्रमों की निधि का मनरेग्स निधि के साथ अभिसरण करने के बजाय मनरेगा निधि का विभागीय कार्यों और योजनाओं के क्रियान्वयन में वृहद पैमाने पर उपयोग किया गया। इसके अतिरिक्त पश्चातवर्ती वर्षों में कम अधिमान्यता दिये जाने के कारण अधूरे निर्माण कार्यों में निधि अवरूद्ध पड़ी रही।

7.6 संस्तुतियाँ

- शासन को सुनिश्चित करना चाहिये कि मनरेगा का क्रियान्वयन उसकी मूल भावना के अनुरूप, बाटम–अप अप्रोच के अनुसार किया जाये तथा वार्षिक योजना में सम्मिलित परियोजनाओं को ही क्रियान्वयन हेतु लिया जाये।
- शासन को सुनिश्चित करना चाहिये कि अन्य कार्यक्रमों की निधियों का मनरेगा निधि के साथ अभिसरण किया जाये न कि इसके विपरीत।