अध्याय

3 नियोजन

3.1 प्रस्तावना

आवेदन की प्राप्ति के 15 दिनों के भीतर रोजगार प्रदान करने के दायित्व ने अग्रिम योजना को आवश्यक बनाया। नियोजन प्रक्रिया का मूल उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि मांगने पर, जिला पहले से ही सृजित रोजगार प्रदान करे (परिचालन दिशा-निर्देशों का पैरा 4.1.1)। कार्य की मांग से पर्याप्त रूप से मेल करने हेतु, कार्य की मात्रा का पूर्व मूल्यांकन जिसकी मांग की जानी है के साथ इस मांग के समय, की आवश्यकता है। अधिनियम एवं दिशा-निर्देश, कार्यान्वन अभिकरणों से अपेक्षा करते हैं कि वह दो प्रकार की योजनाएं बनाए विकास योजना (धारा 16(3)), जो कि एक वार्षिक कार्य योजना है, तथा परिप्रेक्ष्य योजना (परिचालनात्मक दिशानिर्देशों का पैरा 4.5.1) जो रोजगार सृजन एवं निरंतर विकास के द्वारा कार्य प्राथमिकताओं के साथ गरीबी उन्मूलन की दीर्घकालिक रणनीति को एकीकृत करने का प्रयास करती है।

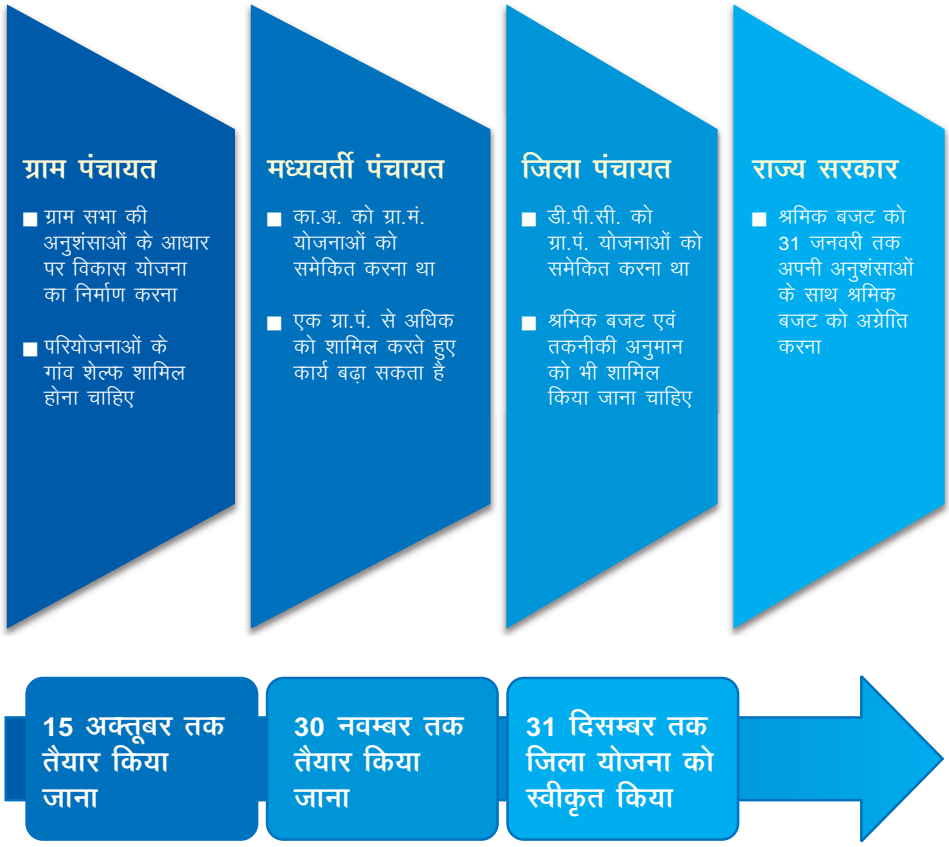
3.2 वार्षिक कार्य योजना/विकास योजना

वार्षिक कार्य योजना/विकास योजना एक वर्ष में प्रारम्भ की जाने वाली गतिविधियों को चिन्हित करता है। विकास योजना में चार घटकों का शामिल होना आवश्यक है:

- श्रमिकों की मांग का मूल्यांकन;
- कार्य हेतु अनुमानित श्रमिक मांग को पूरा करने के लिए कार्यों की पहचान;
- कार्य एवं मजदूरी की अनुमानित लागत; तथा
- रोजगार सृजन एवं भौतिक सुधारों के रूप में लाभ की अपेक्षा।

चूंकि योजना का कार्यान्वन, ग्राम पंचायत की प्राथमिक जिम्मेदारी है, यह नियोजन की प्रक्रिया में प्राथमिक इकाई भी है। ग्राम पंचायत द्वारा तैयार सभी योजनाओं का मध्यवर्ती समेकन को ब्लॉक स्तर पर किया गया; फिर इन्हें जिला योजना/श्रमिक बजट में समेकित किया जाता है तथा राज्य सरकारों द्वारा मंत्रालय को भेजा जाता है। राज्यों/सं.शा.क्षे. द्वारा प्रस्तुत श्रमिक बजट रोजगार सृजन के मूल्यांकन हेतु एक महत्वपूर्ण उपकरण है तथा आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान राज्यों/सं.शा.क्षे. को निधि आवंटन के लिए आधार बनता है। दिशा-निर्देश, वार्षिक योजना को तैयार करने हेतु एक विस्तृत अधिसूची निर्धारित करते हैं जिसका संक्षेप नीचे दिया गया है:

चार्ट 7: वार्षिक योजनाओं की तैयार करने की प्रक्रिया



3.2.1 ग्राम सभा बैठक

ऊपर दिया गया **चार्ट-7** दर्शाता है कि नियोजन प्रक्रिया का पहला कदम ग्राम सभाओं की भूमिका से संबंधित है। परिचालनात्मक दिशा-निर्देशों के पैरा 4.4.5 के अनुसार, आगामी वित्तीय वर्ष के दौरान, अग्रता क्रम, से कार्यान्वयन योग्य कार्यों की पहचान करने हेतु प्रत्येक वर्ष 2 अक्तूबर को ग्राम सभा होनी चाहिए। इसे सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी कार्यक्रम अधिकारी की है। लेखापरीक्षा ने पाया कि ग्रा.पं. स्तर (**अनुबंध-3क**) पर वार्षिक योजनाओं के अनुमोदन हेतु तीन राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात कर्नाटक, पंजाब, पश्चिम बंगाल एवं लक्ष्यद्वीप के 231 ग्रा.पं. (नमूना परीक्षित ग्रा.पं. का छः प्रतिशत) में ग्राम सभा की बैठकें नहीं हुई थीं। इसने इंगित किया कि इन मामलों में तैयार योजनाओं में स्थानीय समुदाय की जरूरतों को सम्मिलित नहीं किया गया था।

3.2.2 ग्रा.पं. स्तर पर योजना को तैयार न किया जाना

अधिनियम की धारा 16(3) के अंतर्गत, ग्राम सभा से वास्तविक आवश्यकता के आधार पर योजना को तैयार करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 28 राज्यों तथा चार सं.शा.क्षे. की नमूना जांच की गई कुल 3848 ग्रा.पं. में से अरूणाचल प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश, गोवा, गुजरात, झारखंड, महाराष्ट्र, मेघालय, नागालैंड, पंजाब, सिक्किम, तमिलनाडु तथा पुदुचेरी के 11 राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. की 1201 ग्रा.पं. (31 प्रतिशत) में वार्षिक योजनाएं या तो तैयार नहीं की गई थीं या फिर अपूर्ण तरीके से तैयार की गई थीं। **अनुबंध-3क** में विवरण दिया गया है। आगे, उपरोक्त राज्यों में से तीन राज्यों अर्थात आंध्र प्रदेश, गोवा तथा गुजरात की नमूना जांच की गई ग्रा.पं. में से किसी

में भी योजनाएं तैयार नहीं की गई थी। वार्षिक कार्य योजना की अनुपस्थिति, केवल कानूनी तौर पर अनिवार्य 15 दिनों के भीतर रोजगार की मांग को पूरा करना कठिन बना देगा, अपितु इसका परिणाम ऐसे कार्यों का निष्पादन भी हो सकता है जो कि स्थानीय समुदाय के लिए प्राथमिकता न रखते हों।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (नवम्बर 2012) कि राज्यों से लेखापरीक्षा अभियुक्ति पर टिप्पणी प्रस्तुत करने के लिए कहा जा रहा है।

3.2.3 जिला वार्षिक योजना/श्रम बजट

जिला पंचायत द्वारा ब्लॉक स्तर योजना को समेकित करना एवं श्रमिक बजट के अनुमोदन हेतु राज्य सरकार को अग्रेषित करना अपेक्षित था। यह पाया गया कि 49 जिलों (सभी नमूना जांच किए गए सभी जिलों में से 26 प्रतिशत) में नौ राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, असम, गोवा, गुजरात, सिक्किम, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा दादरा एवं नागर हवेली में जिला वार्षिक योजनाएं तैयार नहीं की गई थीं। इन मामलों के विवरण **अनुबंध-3क** में दिए गए हैं।

3.2.4 परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या

परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या विकास योजना (परिचालनात्मक दिशा-निर्देशों का पैरा 4.2.1) का एक महत्वपूर्ण घटक है, क्योंकि ग्रा.प. के समक्ष कार्य हेतु मांग रखते ही शीघ्रता से कार्यों की शुरूआत करने को सुनिश्चित करने के लिए ऐसे नियोजित कार्यों की पर्याप्त संख्या आवश्यक है। हमने पाया कि 8 राज्यों तथा दो सं.शा.क्षे. अर्थात अरूणाचल प्रदेश, गोवा, गुजरात, केरल, पंजाब, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, दादर व नागर हवेली एवं पुदुचेरी में 41 जिलों (सभी नमूना परीक्षित सभी जिलों का 22 प्रतिशत) में विकास योजना में परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या का ब्लॉक-वार विवरण सम्मिलित नहीं था। परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या का अभाव, योजना के अंतर्गत एक तदर्थ तरीके से कार्यों के चयन अथवा कार्यों के आरंभ में विलंब के जोखिम से परिपूर्ण थे। परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या की अनुपस्थिति के कारण पंजाब में संबंधित समस्या पाई गई जहाँ भुंगा एवं तलवारा ब्लॉक (होशियारपुर जिला) में 52 ग्रा.प्र. ने अप्रैल 2008 से अक्तूबर 2010 के दौरान ₹36.42 लाख लौटा दिए थे क्योंकि वह 2007-08 से 2010-11 में परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या की आवश्यकता हेतु जारी अनुदान का उपयोग नहीं कर सके थे। राज्य-वार विवरण **अनुबंध-3क** में दिया गया है।

3.2.5 वार्षिक योजना में प्रक्षेपित रोजगार सृजन का शामिल न किया जाना

परिचालनात्मक दिशा-निर्देशों के पैरा 4.3(iiiक) के अनुसार, लोग दिनों में मापे गए सृजित रोजगार के मामले में अनुमानित लाभ, वार्षिक योजना को तैयार करने हेतु मार्गदर्शक सिद्धांत होने थे। योजना के अनुमानित श्रमिक मांग को पूरा करने को सुनिश्चित करने के लिए यह आवश्यक था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, ओडिशा, तमिलनाडु और पुदुचेरी में 58 जिलों (सभी नमूना परीक्षित जिलों का 31 प्रतिशत) में प्रक्षेपित रोजगार सृजन, योजना में शामिल नहीं था। आगे, पांच राज्यों अर्थात असम, हरियाणा, नागालैंड, पंजाब तथा तमिलनाडु में 12 जिलों (सभी नमूना परीक्षित जिलों का 6.5 प्रतिशत) में परिचालन दिशा-निर्देशों के पैरा 4.2.2(iii) का उल्लंघन में जिला योजनाओं ने प्रत्येक परियोजना पर कुल लागत नहीं दर्शाई थी, विवरण **अनुबंध-3क** में दिए गए है।

3.2.6 ग्रा.पं. द्वारा निर्माणकार्य 50 प्रतिशत

ग्रा.पं. द्वारा लागत के अनुसार न्यूनतम 50% कार्यों का निष्पादन किया जाना था (अधिनियम का अनुच्छेद 16 (5))। यह पाया गया कि चार राज्यों अर्थात बिहार, हरियाणा, महाराष्ट्र एवं पंजाब में 10 जिलों की जिला योजनाओं में, के अंतर्गत अनिवार्य, ग्रा.पं. द्वारा 50 प्रतिशत कार्यों के निष्पादन को सुनिश्चित नहीं किया गया था। नियोजन चरण पर ही हुई भूल को निष्पादन चरण पर नियंत्रण कर पाना अति कठिन होगा। राज्य-वार विवरण **अनुबन्ध-3ख** में दिए गए है।

3.2.7 नियोजन प्रक्रिया में अन्य विसंगतियां

सिंचित क्षेत्र, ग्राम संयोजकता आदि जैसे स्थायी परिणामों को जिला योजनाओं का भाग होना था (परिचालन दिशा-निर्देशों का पैरा 4.3(iiiग)। यह 13 राज्यों अर्थात अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, नागालैंड, ओडिशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखंड **(अनुबंध-3ख)** के 87 जिलों के मामले में यह नहीं पाए गए थे (नमूना परीक्षित सभी जिलों का 48 प्रतिशत)। आगे, प्रत्येक नियोजित कार्य को एक अद्वितीय कार्य संहिताओं को नियत किया जाना था। 11 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात असम, बिहार, झारखंड, केरल, महाराष्ट्र, मिजोरम, नागालैंड, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड और लक्षद्वीप में 58 जिलों (नमूना परीक्षित सभी जिलों का 32 प्रतिशत) में यह नियत नहीं थे। आगे, 9 राज्यों अर्थात असम, बिहार, झारखंड, केरल, महाराष्ट्र, नागालैंड, राजस्थान, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल में 67 जिलों (नमूना परीक्षित सभी जिलों का 37 प्रतिशत) में, योजनाओं में फसल ढांचा डाटा का उपयोग नहीं किया गया था। इन मामलों का विवरण **अनुबंध-3ख** में दिया गया है।

3.2.8 योजना की तैयारी में विलम्ब

परिचालनात्मक दिशा-निर्देश नियत करते हैं कि अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित अनुमोदन के अनुक्रम, विभिन्न स्तरों के मध्य समयबद्ध समन्वय को जरूरी बना देता है, ताकि अधिनियम के मूलभाव एवं अभिप्रेत को अनुरक्षित किया जा सके। इसने आगे नियत किया कि यह कानूनी तौर पर जरूरी है कि किसी भी स्तर पर कार्यों की योजना के अनुमोदन में कोई भी विलम्ब न हो। यह समय अनुसूची का भी प्रावधान करता है जैसा कि ऊपर चार्ट 7 में दर्शाया गया है। तथापि, वार्षिक योजनाओं के प्रस्तुतीकरण में लगातार विलंब हुए थे जैसा कि नीचे तालिका-4 में दर्शाया गया है:

तालिका-4: वार्षिक योजना/श्रमिक बजट के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब

वार्षिक योजना प्रस्तुतीकरण	लक्षित तिथि (प्रत्येक वर्ष)	पाई गई अनियमितता	विलंब प्रसार (महीनों में)	लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न किए गए अभिलेख/ तिथियां
ग्राम पंचायत से ब्लॉक	15 अक्तूबर	5 राज्यों में 197 ग्रा.पं.	1 से 21	9[1]
ब्लॉक से जिला कार्यक्रम अधिकारी	30 नवम्बर	8 राज्यों में 47 ब्लाक	1 से 12	9[2]
जिला से राज्य सरकार	31 दिसम्बर	9 राज्यों में 36 जिले	10 दिनों से 11 महीने	4[3]
राज्य से ग्रा.वि.मं.	31 जनवरी	8 राज्य	23 दिनों से 10 महीने	2[4]

[1] बिहार, छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखंड।
[2] बिहार, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, गोवा, हिमाचल प्रदेश, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, उत्तर प्रदेश।
[3] छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, ओडिशा।
[4] गुजरात, कर्नाटक।

विलंब का विवरण **अनुबंध-3ग(i-iv)** में दिए गए है। पाँच राज्यों जहाँ अभिलेख उपलब्ध कराए गए थे वहाँ 197 ग्राम पंचायतों द्वारा 167 दिनों (औसत) के विलम्ब थे। शेष राज्यों/सं.शा.क्षे. में भी जहाँ या तो अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए गए थे या बिना दिनांकित योजना प्रस्तुत की गई थी, योजना के समायिक प्रस्तुतीकरण के संबंध में किसी आश्वासन का अनुमान नहीं लगाया जा सका।

3.2.9 श्रमिक बजट में अन्य अनियमितताएं

लेखापरीक्षा ने पाया कि श्रमिक बजट की तैयारी तथा प्रस्तुतीकरण से संबंधित राज्य विशिष्ट अनियमितताएं थीं, जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

- अरूणाचल प्रदेश ने 2008-09 वर्ष हेतु श्रमिक बजट प्रस्तुत नहीं किया था।
- तीन राज्यों अर्थात अरूणाचल प्रदेश, गोवा एवं पश्चिम बंगाल ने निर्धारित प्रारूप में श्रमिक बजट प्रस्तुत नहीं किया था।
- तीन राज्यों अर्थात अरूणाचल प्रदेश, नागालैंड एवं पश्चिम बगाल के नौ जिलों[5] ने राज्य रोजगार गारंटी परिाद को निर्धारित तिथि अर्थात प्रत्येक वर्ष के 31 दिसम्बर तक वार्षिक योजनाएं प्रस्तुत नहीं की थीं।
- मध्य प्रदेश के तीन जिलों[6] ने राज्य सरकार को अपने श्रमिक बजट प्रस्तुत नहीं किए थे।
- ओडिशा में, श्रमिक बजट की तैयारी में ग्रा.पं. शामिल नहीं थीं।
- आन्ध्र प्रदेश में, प्र.सू.प्र. डाटा के आधार पर राज्य स्तर पर श्रमिक बजट को अंतिम रूप दिया गया था तथा जिला स्तर पर तैयार नहीं किया गया था।
- पुदुचेरी में, मनरेगस घरों की प्रक्षेपित संख्या, सं.शा.क्षे. में कुल घरों से अधिक थी, इस प्रकार यह दर्शाया गया है कि श्रमिक बजट, अवास्तविक आधार पर तैयार किया गया है।

मंत्रालय ने बताया कि राज्यों से इन मुद्दों पर टिप्पणियां प्रस्तुत करने के लिए कहा जा रहा था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि उसने अनेक बार, पंचायत स्तर पर श्रमिक बजट एवं परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या की तैयारी हेतु निर्धारित प्रक्रिया का अनुसरण करने की आवश्यकता पर जोर दिया था। इसे आने वाले वित्तीय वर्ष हेतु अग्रिम रूप से तैयार किया जाना था। 24 अगस्त 2012 को, मंत्रालय ने मनरेगा के अंतर्गत कार्यों के नियोजन हेतु रूपरेखा जारी की ताकि एक राज्य में सभी ग्रा.पं. के श्रमिक बजट की प्रक्रिया के समेकन का समापन तथा उसका प्रस्तुतीकरण 31 दिसम्बर तक केन्द्र सरकार के समक्ष हो पाए।

3.3 श्रमिक बजट के वास्तविक निष्पादन में कमी

नियोजन प्रक्रिया की प्रभावकारिता को नियोजित श्रमिक बजट के वास्तविक निष्पादन के समक्ष मापा जाना है। लेखापरीक्षा ने नियोजित रोजगार सृजन के बीच भारी कमियां/विविधताएं पाईं, जैसा कि राज्यों/सं.शा.क्षे. के श्रमिक बजट एवं वास्तविक रोजगार सृजन में दर्शाया गया है। लेखापरीक्षित अवधि में वार्षिक योजना के संदर्भ 13

[5] अंजव, लोअर दिबंग वैली, पापुमपरे, पश्चिम सिआंग, दिमापुर, मोन, तिऊनसंग, दक्षिण 24 परगना, वर्धमान
[6] अशोक नगर, बालाघाट, दतिया

राज्यों एवं एक सं.शा.क्षे. अर्थात बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाड, त्रिपुरा, उत्तराखंड तथा दादरा व नागर हवेली, में वास्तविक रोजगार सृजन के साथ-साथ 2 से 100 प्रतिशत तक अनुमानित रोजगार में कमी पाई गई थी। विवरण नीचे तालिका में दिए गए हैं:

तालिका-5: राज्यों/सं.शा.क्षे. के नियोजित श्रमिक बजट के वास्तविक निष्पादन में भिन्नताएं

नियोजित रोजगार के समक्ष वास्तविक रोजगार सृजन में कमी

क्र.सं.	राज्य/सं.शा.क्षे.	प्रतिशत में कमी का प्रसार
1	बिहार	27 to 98
2	छत्तीसगढ़	9 to 31
3	गुजरात	2 to 62
4	हरियाणा	55 to 62
5	हिमाचल प्रदेश	13 to 41
6	झारखंड	40 to 59
7	मध्य प्रदेश	27 to 94
8	महाराट्र	30 to 100
9	राजस्थान	13 to 50
10	सिक्किम	46 to 65
11	तमिलनाडु	17 to 59
12	त्रिपुरा	2 to 37
13	उत्तराखण्ड	23 to 61
14	दादरा व नागर हवेली	42 to 96

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि मनरेगस एक मांग आधारित योजना है एवं श्रमिक बजट को एक दी गई अवधि में श्रमिक मांग के प्रक्षेपण के आधार पर तैयार किया जाता है, जो कि वर्षा, ग्रामीण क्षेत्रों में अन्य रोजगार के अवसर, आदि जैसे विभिन्न कारणों के कारण बदल सकते थे। जब कभी मांग हो तब ग्रामीण लोगों को रोजगार प्रदान करना, अधिनियम का मूल उद्देश्य है। ग्रामीण भारत में मांग में कमी तथा वास्तविक प्रक्षेपण अपरिहार्य है जहाँ मानसून तथा अन्य कारणों के कारण रोजगार की मांग बदलती रहती है।

रोजगार सृजन में कमी के कारण उचित नहीं हैं क्योंकि मानसून यह एक नियमित घटना है तथा योजनाएं तदनुसार तैयार की जा सकती हैं। एसे राज्यों में जहाँ इस प्रकार की कमी अधिक थी, यह योजना प्रक्रिया में प्रणालीगत कमी को दर्शाती है।

3.4 वार्षिक योजना से बाहर निष्पादित कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि आठ राज्यों में 25 लेखापरीक्षित जिलों में ₹158.83 करोड की राशि के 4907 कार्य, वार्षिक योजनाओं से बाहर के कार्य निष्पादित किए गए। इन कार्यों के विवरण अनुबंध-3घ में दिया गया है। वार्षिक योजनाओं में वर्णित से परे कार्यों का चयन, श्रमिक बजट की अप्रभावकारिता को दर्शाता है।

3.5 वार्षिक योजनाओं के निष्पादन में कमी

लेखापरीक्षा ने पाया कि 14 राज्यों एवं एक सं.शा.क्षे. में ₹ 12,6,961.11 करोड़ की राशि को 129.22 लाख कार्यों की वार्षिक योजनाओं हेतु अनुमोदन किया गया था, लेकिन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान ₹ 27,792.13 करोड़ की राशि (नियोजित कार्यों का 30 प्रतिशत) द्वारा केवल 38.65 लाख कार्यों को पूरा किया गया था। अनुबंध-3ङ में विवरण दर्शाए गए हैं।

मामला अध्ययन: अनुमोदित कार्यों से विचलन

जम्मू व कश्मीर:

सात ब्लॉकों एवं तीन जिलों में यह देखा गया कि नियोजित कार्यों एवं वास्तविक कार्यों में व्यापक अंतर थे। 2007-12 वर्षों के लिए वार्षिक कार्य योजनाओं (वा.का.यो.) में ₹ 2,779.32 लाख की शामिल/अनुमोदित अनुमानित लागत के 2950 कार्यों का तीन जिलों के सात ब्लाकों द्वारा निष्पादन शुरू नहीं किया गया था। इन अनुमोदित कार्यों को आरम्भ नहीं करने के लिए, पर्याप्त निधियों का आवंटन न किए जाने को जिम्मेदार ठहराया गया। ब्लॉक विकास अधिकारी (ब्ला.वि.अ.) द्वारा बताए गए कारण स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि संबंधित वर्षों के अंत तक ब्ला.वि.अ. के पास महत्वपूर्ण अंतः शेष उपलब्ध थे। प्र.वि.प. ने 785 अन्य कार्यों की शुरूआत कर दी थी जो कि वा.का.यो. का भाग नहीं थे।

नागालैंड:

- हमने यह भी पाया कि योजना में ₹ 130.59 करोड़ की नियोजित 772 परियोजनाओं के प्रति ₹ 114.56 करोड़ तक के 810 संख्या के कार्यों के पूर्ण होने को रिपोर्ट किया गया था। तथापि, सात नमूना परीक्षित ब्लॉको में से किसी में भी नियोजित कार्यों का निष्पादन नहीं किया गया था।
- 2007-12 के दौरान ₹ 8.17 करोड़ के 99 वनरोपण एवं वृक्षारोपण के कार्यों के नियोजित निष्पादन में से, 54 नमूना परीक्षित ग्राम विकास बोर्ड (ग्रा.वि.बो.) में ₹ 7.15 करोड़ के केवल 32 कार्य (32 प्रतिशत) पूर्ण हो पाए।
- भूमि विकास हेतु ₹ 15.70 करोड़ की 119 नियोजित परियोजनाओं में से ₹ 3.45 करोड़ की केवल 25 परियोजनाओं (21 प्रतिशत) का निष्पादन हुआ था।

मंत्रालय ने बताया कि वार्षिक योजना को मांग के प्रक्षेपण के आधार पर तैयार किया जाता है, जो कि थोड़ी अधिक ही होती है, ताकि सभी संभावित रोजगार वालों को आवृत्त किया जा सके। वार्षिक योजना के आधार पर तैयार किए जाने वाले परियोजनाओं की प्रर्याप्त संख्या यह नहीं सुझाती कि एक वित्तीय वर्ष में या तो सभी परियोजनाएं शुरू कर दी जाएं या फिर पूरी कर दी जाएं। मनरेगा कार्यों की मांग, वैकल्पिक रोजगार के अवसरों समेत कई कारकों पर निर्भर होती है। तथापि, (क) वार्षिक योजना में शामिल सभी कार्यों की शुरूआत नहीं होती है, तथा (ख) एक वित्तीय वर्ष में शुरू किए गए सभी कार्य समाप्त नहीं होते हैं। मंत्रालय ने कार्य पूरा होने की दर में सुधार करने के लिए दिशा-निर्देश जारी किए हैं। निष्पादन समीक्षा समिति की बैठकों एवं राज्यों के साथ क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों में कार्य पूर्णता दर की नियमित रूप से समीक्षा की जाती है। ग्रा.प. एवं ब्लॉकों में दौरा करने वाले क्षेत्राधिकारियों से अनुरोधित है कि वह अधूरे कार्यों पर ध्यान केन्द्रित करें तथा इस मुद्दे को निष्पादन प्राधिकरणों के समक्ष उठाएं।

यह तथ्य कि, योजना के अंतर्गत नियोजित कार्यों में से केवल 30 प्रतिशत पूर्ण हुए थे, योजना की कमी को दर्शाते हैं।

3.6 जिला अभिप्रेत योजना की तैयारी

परिचालनात्मक दिशा-निर्देशों ने अग्रिम नियोजन को सुगम बनाने तथा जिले के लिए एक विकास परिप्रेक्ष्य प्रदान करने (परिचलनात्मक दिशा-निर्देशों का पैरा 4.5.2) हेतु अनुबंध किए। इसका उद्देश्य मनरेगस कार्यों के प्रकारों को पहचानना है तथा इन कार्यों एवं दीर्घ-अवधि रोजगार सृजन ओर निरंतर विकास के बीच संभावित सहलग्नता जिन्हें जिले में प्रोत्साहन प्रदान किया जाना चाहिए। राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा.रो.गा.प.), मनरेगस के अंतर्गत कार्यान्वित 'अपेक्षाकृत कार्यों' को तय करता है, तथा केन्द्र सरकार को प्रस्तुत किए जाने वाले कार्यों के प्रस्तावों की अनुशंसा करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 17 राज्यों एवं तीन सं.शा.क्षे. में 84 जिलों (नमूना परीक्षित सभी जिलों का 46%) में जि.प.यो. तैयार नहीं की गई थी। जि.प.यो. को तैयार न किए जाने के कारण जिला स्तर पर नियोजन प्रक्रिया की निरंतरता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। आगे, जि.प.यो. की तैयारी हेतु मंत्रालय ने 84 जिलों को ₹ 7.60 करोड़ जारी किए, किन्तु केवल ₹ 94.59 लाख का उपयोग किया गया था। विवरण **अनुबंध-3च** में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि उसने राज्य सरकार से इसके कारण प्रदान करने का अनुरोध किया है।

आगे, 13 राज्यों अर्थात असम, बिहार, गुजरात, हरियाणा, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, पंजाब, राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल के 42 जिलों (नमूना परीक्षित सभी जिलों का 23 प्रतिशत) में जि.प.यो. तैयार किए थे, परन्तु रा.रो.गा.प. से अपेक्षित अनुमोदन प्राप्त नहीं किए गए थे। मंत्रालय ने इन जिलों को ₹ 3.40 करोड़ जारी किए जिसमें से जि.प.यो. को तैयार करने पर केवल ₹ 2.14 करोड़ का व्यय किया गया था। विवरण **अनुबंध-3छ** में दिए गए हैं।

मंत्रालय ने बताया कि अधिनियम, जिला परिप्रेक्ष्य योजना हेतु रा.रो.गा.प. से किसी अनुमोदन को निर्धारित नहीं करता।

यह उत्तर इस तथ्य को नहीं समझता कि रा.रो.गा.प को राज्य स्तर पर, अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु केन्द्रीय भूमिका प्रदान की गई थी। अधिनियम की धारा 12 के अनुसार योजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग हेतु रा.रो.गा.प. भी जिम्मेदार हैं तथा योजना कार्यान्वयन संबंधी सभी महत्वपूर्ण गतिविधियों को राज्य स्तर पर रा.रो.गा.प. द्वारा किया जाता है।

मामला अध्ययन: नागालैंड में जिला परिप्रेक्ष्य योजना

नागालैंड के तीन जिलों में, जिला परिप्रेक्ष्य योजना की तैयारी में शामिल अभिकरण ने स्थानीय आवश्यकताओं को पहचानने के लिए गांवों के सर्वेक्षण का संचालन नहीं किया था। तथापि, जिला परिप्रेक्ष्य योजना में स्थानीय आवश्यकताओं से संबंधित प्रासंगिक डाटा शामिल नहीं था। मोन जिला में जिला प्राधिकरण के अनुमोदन के बिना ₹ 23.02 लाख अभिकरण को प्रदत्त किए गए थे। राज्य वेबसाइट पर परिप्रेक्ष्य योजनाएं भी अपलोड नहीं की गई थी। अभिकरण ने परिप्रेक्ष्य योजना की प्रक्रिया को मार्च 2009 तक पूर्ण किया।