राजस्थान में उपयोजनाएं

आयोजना की समाप्ति और अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं का भविष्य

संक्षिप्त प्रपत्र

भूमिका

भारत में आदिवासियों एवं दलितों के समग्र विकास तथा इनको विकास की मुख्य धारा से जोड़कर अन्य वर्गों एवं क्षेत्रों के समकक्ष लाने हेतु 5वीं पंचवर्षीय योजना के वर्ष 1974–75 में जनजाति उपयोजना एवं वर्ष 1979 में अनुसूचित जाति उपयोजना (जिसको 2007 से पहले विशेष संघटक योजना के नाम से जाना जाता था) की रणनीति अपनाई गई। इस रणनीति के अनुसार केन्द्र सरकार एवं प्रत्येक राज्य सरकार को अपने आयोजना बजट का आदिवासी एवं दलित आबादी के अनुपात में क्रमशः जनजाति उपयोजना एवं अनुसूचित जाति उपयोजना के तहत आवंटित कर इन वर्गों के विकास हेतु व्यय करना चाहिये। राजस्थान की कुल आबादी में दलितों एवं आदिवासियों का प्रतिशत, 2011 जनगणना के अनुसार क्रमशः 17.8 एवं 13.5 प्रतिशत है।

हालांकि 2001 की जनगणना के अनुसार राज्य की आबादी में दलित एवं आदिवासियों का प्रतिशत क्रमशः 17.1 एवं 12.5 प्रतिशत था। अतः राज्य सरकार को अपने आयोजना बजट का कम से कम इनकी आबादी के अनुपात में दोनों उपयोजनाओं हेतु राशि आवंटित करना चाहिये। गौरतलब है कि राज्य में दोनों उपयोजनाओं में मानदंड से बहुत ही कम राशि आवंटित एवं व्यय की जाती रही है एवं यह स्थिति केन्द्र एवं देश के करीब सभी राज्यों में देखी जा सकती है। अतः देश में विगत 4–5 वर्षों से इन उपयोजनाओं के लिये कानून बनाने की मांग की जा रही है। इसी कड़ी में आंध्र प्रदेश, कर्नाटका, उत्तराखंड एवं तेलंगाना सरकारों द्वारा अपने राज्य में अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजना के लिये कानून बनाया गया। राजस्थान की पूर्व सरकार ने भी अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजना विधेयक हेतु 2013 में मसौदा तैयार कर इसे विधानसभा में पेश किया था।

लेकिन 2017–18 से केन्द्र सरकार के साथ–साथ राज्य सरकार द्वारा भी बजट के योजना एवं गैर–योजना वर्गीकरण को समाप्त किये जाने के बाद दोनों उपयोजनाएं भी लगभग समाप्त हो गयी हैं। इसके अलावा उपयोजनाओं हेतु कुछ राज्य सरकारों द्वारा इस निर्णय से पूर्व बनाये गये कानून भी प्रासंगिक नहीं रहे हैं। तेलंगाना सरकार ने जरूर बजट में योजना व गैर–योजना वर्गीकरण की समाप्ति के बाद इसे ध्यान में रखते हुये नया कानून बनाया है।

अब चूंकि बजट के योजना व गैर–योजना वर्गीकरण की समाप्ति के बाद दोनों उपयोजनाओं का आधार ही समाप्त हो गया है। अतः इस स्थिति में राजस्थान सरकार को भी तेलंगाना सरकार की तर्ज पर अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं के क्रियांवयन के हेतु कानून बनाने की आवश्यकता है।

उपयोजनाओं हेतु 2016–17 तक की व्यवस्था

उपयोजनाओं के क्रियांवयन की व्यवस्था : राज्य में अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं के क्रियांवयन एवं निगरानी हेतु नोडल विभाग/ऐजेंसी क्रमशः सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग तथा जनजाति क्षेत्रिय विकास विभाग है।

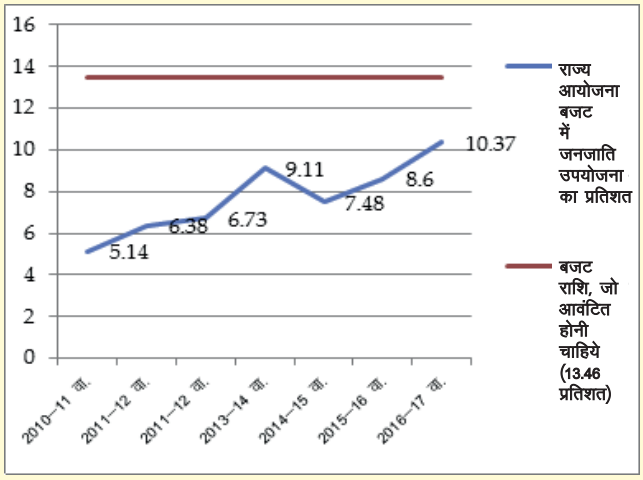
राज्य में अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजना हेतु आयोजना एवं बजट

राज्य में अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजना हेतु कोई व्यवस्थित आयोजना, बजट आवंटन एवं प्रक्रिया नहीं है। अगर उपयोजनाओं के आयोजना की बात करें तो राज्य, जिला एवं निम्न स्तर पर आयोजना हेतु कोई व्यवस्थित रणनीति एवं दिशा–निर्देश नहीं हैं। राज्य के आयोजना विभाग द्वारा उपयोजनाओं के संबंध में 6 फरवरी, 2012 को एक परिपत्र जारी किया था, जिसे संशोधित करके 12 दिसंबर 2016 को पुनः जारी किया गया, जो सरकार का एक–मात्र दिशा निर्देश है। यह परिपत्र मुख्यरुप से उपयोजनाओं के लेखांकन (Accounting) पर जोर देता है। यह परिपत्र सुझाव देता है कि राज्य की बड़ी परियोजनाओं (जैसे–बिजली, ट्रांसमिशन लाईनों आदि) के संस्थापन व्यय में राज्य की दलित एवं आदिवासी आबादी के अनुपात में राशि उपयोजनाओं के बजट से शामिल किया जाये। इसके अलावा कोई खंड/गांव/क्षेत्र पूर्ण रुप से उपयोजना क्षेत्र में नहीं है तो उन खंडों/गांवों/क्षेत्रों की परियोजना में वहां की दलित एवं आदिवासी आबादी के अनुपात में राशि उपयोजनाओं में शामिल करने की बात करता है।

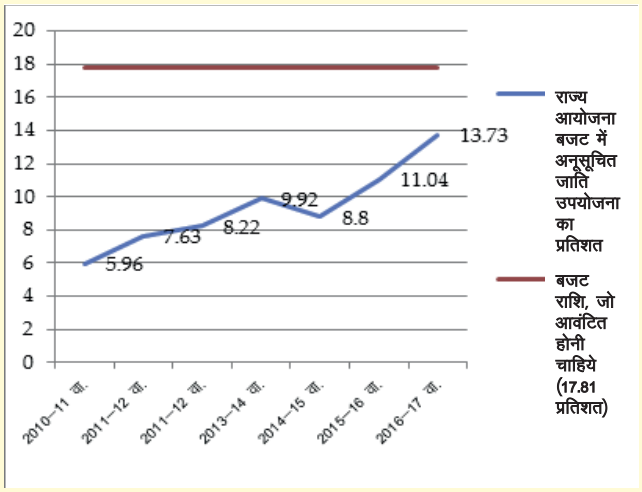
उपयोजनाओं के लिये बजट की बात की जाये तो राज्य का आयोजना विभाग अपनी वार्षिक योजना में दोनों ही उपयोजनाओं का बजट आवंटन भी दर्शाता है जिसके अनुसार राज्य में दोनो ही उपयोजनाओं में मानदंड के अनुसार (करीब 17.8 एवं 13.5 प्रतिशत) राशि आवंटित की जा रही है। लेकिन इन आंकड़ों की तुलना यदि हम वित्त विभाग की विस्तृत बजट पुस्तिकाओं के आंकड़ों से करें तो ये मानदंड से बहुत ही कम है। अतः आयोजना विभाग एवं वित्त विभाग के आंकड़ों में काफी अंतर है। बजट पुस्तकों में अनुसूचित जाति उपयोजना हेतु बजट, मांग संख्या–51 एवं जनजाति उपयोजना हेतु बजट मांग संख्या–30 के अंतर्गत दर्शाया जाता है। सभी विभागों/मुख्य शीर्षों में दोनों उपयोजनाओं हेतु बजट आवंटन एवं खर्च दर्शाने के लिये लघु शीर्षों (अनुसूचित जाति उपयोजना हेतु 789 एवं जनजाति उपयोजना हेतु 796) का उपयोग किया जाता है।

अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं में बजट खर्च की स्थिति का विवरण निम्न ग्राफ (1,2) द्वारा दर्शाया गया है। सरकार द्वारा साल 2016–17 में अनुसूचित जाति उपयोजना के अंतर्गत मानदंड (17.8 प्रतिशत) से करीब 2200 करोड़ कम तथा जनजाति उपयोजना में मानदंड (13.5 प्रतिशत) से करीब 1700 करोड़ कम खर्च किए गये। इस प्रकार दोनों उपयोजनाओं में मानदंड से प्रतिवर्ष करोड़ों रुपए कम आवंटित एवं खर्च किए जा रहे हैं।

ग्राफ 1: अनुसूचित जाति उपयोजना: योजना व्यय के प्रतिशत में



ग्राफ 2: जनजाति उपयोजना : योजना व्यय के प्रतिशत में



स्रोत : बजट पुस्तिका, वित्त विभाग, नोट–वा.– वास्तविक व्यय

उपयोजनाओं का जिला एवं निम्न स्तर पर क्रियांवयन

राज्य में उपयोजनाओं का जिला एवं निम्न स्तर पर क्रियांवयन भी बहुत खराब है। जिला एवं निम्न स्तर पर उपयोजनाओं के क्रियांवयन की स्थिति को जानने के लिये बार्क द्वारा दो अध्ययन (वर्ष 2013 एवं 2015 में) किये गये। इन अध्ययनों में यह पाया गया कि जिला एवं निम्न स्तर पर आयोजना, बजट आवंटन एवं खर्च के लिहाज से उपयोजनाओं के क्रियांवयन की स्थिति काफी खराब है एवं इन स्तरों पर उपयोजनाओं हेतु कोई व्यवस्थित दिशा–निर्देश नहीं है। इन स्तरों पर विभिन्न विभागों में कार्यरत अधिकारियों एवं कर्मचारियों में उपयोजनाओं के संबंध में जानकारी का

अभाव है। अध्ययनों के अनुसार जिला एवं निम्न स्तर पर कोई व्यवस्थित डेटाबेस भी नहीं है।

उपयोजनाओं हेतु 2017–18 के बाद की व्यवस्था

साल 2016–17 के बजट भाषण में केन्द्रीय वित्त मंत्री अरुण जेटली ने वित्तीय वर्ष 2017–18 से बजट के योजना, गैर–योजना वर्गीकरण को समाप्त करने की घोषणा की थी। इस घोषणा के अनुरुप वर्ष 2017–18 में केन्द्र सरकार के साथ राजस्थान एवं अन्य बहुत से राज्यों द्वारा बजट के योजना एवं गैर–योजना वर्गीकरण को समाप्त कर दिया गया। परिणामस्वरुप उपयोजनाओं के आवंटन का आधार समाप्त हो गया। बजट के योजना एवं गैर–योजना की समाप्ति के बाद देश में केन्द्र एवं अलग–अलग राज्य सरकारों द्वारा उपयोजनाओं के क्रियांवयन हेतु तरह–तरह की रणनीतियां सुझाई गयी, जिनका विवरण आगे बॉक्स में दिया गया है।

देश में उपयोजनाओं के क्रियांवयन के संबंध में विभिन्न सरकारों के बयान एवं प्रयास :

देश में केन्द्र एवं राज्य स्तर पर बजट के योजना एवं गैर–योजना वर्गीकरण की समाप्ति के बाद विभिन्न राज्यों की सरकारों द्वारा उपयोजना के क्रियांवयन के संबंध में तरह–तरह के बयान एवं नीतियां अपनाने की बात की गयी। लेकिन वर्तमान में देश के विभिन्न राज्यों द्वारा उपयोजनाओं के क्रियांवयन हेतु जो प्रविधियां एवं नीतियां अपनाई जा रही है, वे उपयोजनाओं हेतु आवश्यकता आधारित आयोजना एवं बजट के बजाय केवल इनकी अकांउटिंग एवं रिपोर्टींग पर जोर देती है।

- मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़ सरकार ने दलितों एवं आदिवासियों के लिये अलग योजनाएं तैयार कर लागू करने की बात कही है।
- केरला एवं तमिलनाडू सरकारों ने बजट के आयोजना एवं गैर–योजना वर्गीकरण को यथावत् रखा है।
- महाराष्ट्रा सरकार ने गैर योजना बजट को भी जोड़ने की बात कही है। इस हेतु आवंटन का स्तर साल (2016–17) के बजट आवंटन को मानदंड/बेंचमार्क के तौर पर लिया गया है।
- कर्नाटका सरकार ने इस हेतु आवंटन योग्य बजट (Allocabel Budget) को परिभाषित किया है। जिसमें कुल राज्य बजट में से वेतन, अनुदान एवं सहायता, पेंशन, प्रशासनिक व्यय, ऋणों का पुर्नभुगतान आदि को घटाकर शेष राशि को आवंटन योग्य बजट बताया है।
- तेलंगाना सरकार ने नया कानून बनाकर राज्य के कुल विकास कोष (प्रगतिपद्दु) में से अनुसूचित जाति विशेष विकास कोष एवं जनजाति विशेष विकास कोष का निर्माण किया है।

राजस्थान सरकार ने भी बजट 2017–18 के संबंध में वित्त विभाग द्वारा सितंबर, 2016 में जारी किये गये बजट परिपत्र में बजट के योजना व गैर–योजना खर्च को समाप्त किये जाने के निर्णय के बावजूद अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं में बजट आवंटन पूर्व की भांति यथावत् रखे जाने की बात कही। लेकिन राजस्थान सरकार ने आगामी वर्षों में उपयोजनाओं के क्रियांवयन के संबंध में कोई व्यवस्थित रणनीति तैयार नहीं की है।

राज्य में वर्ष 2017–18 से उपयोजनाओं हेतु बजट आवंटन: बजट में योजना एवं गैर–आयोजना वर्गीकरण की समाप्ति के बाद विभागों/मुख्य शीर्षों के अंतर्गत उपयोजनाओं हेतु निर्धारित मांग संख्या एवं लघु शीर्षों के अंतर्गत बजट आवंटन दर्शाया है। लेकिन उपयोजनाओं हेतु आवंटित बजट का राज्य एवं विभागों के योजनागत बजट के संदर्भ में आंकलन नहीं किया जा सकता है।

वर्ष 2017–18 से अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं हेतु बजट

वर्ष 2017–18 के बजट अनुमान में अनुसूचित जाति उपयोजना हेतु सभी विभागों में कुल करीब 9456.8 करोड़ रु. एवं जनजाति उपयोजना हेतु कुल करीब 7326 करोड़ रु. आवंटित किये गये। इस साल (2018–19) के बजट अनुमान में अनुसूचित जाति उपयोजना हेतु कुल तकरीबन 12514 करोड़ रु. तथा जनजाति उपयोजना हेतु 10633 करोड़ रु. प्रस्तावित किये गये हैं।

तालिका : वर्ष 2017–18 एवं 2018–19 में अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजना हेतु बजट (करोड़ रु. में)

वर्ष	अनुसूचित जाति उपयोजना	जनजाति उपयोजना
2017–18 बजट अनुमान	9456.8	7326.19
2017–18 संशोधित अनुमान	9204.8	8008.48
2018–19 बजट अनुमान	12514.27	10633.75

स्रोत : बजट पुस्तिका, वित्त विभाग के आंकड़ों के आधार पर

लेकिन वर्ष 2017–18 से उपयोजनाओं में आवंटित बजट का राज्य के आयोजना बजट के संदर्भ में विश्लेषण नहीं किया जा सकता है। इसके अलावा यह सवाल भी महत्वपूर्ण है कि इन उपयोजनाओं में बजट आवंटन किस आधार पर किया गया है अर्थात् आवंटन का आधार क्या रहा है, यह स्पष्ट नहीं है।

अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं के संबंध में नीति आयोग ने अपने तीन वर्षीय कार्य योजना मसौदे (2017–18 से 2019–20) में दोनों उपयोजनाओं के लिए निर्धारित आवंटन सुनिश्चित करने के अलावा, जरूरतों के आधार पर नियोजन के साथ ही परिणामों की निगरानी और मूल्यांकन के लिए एक मजबूत तंत्र स्थापित करने पर जोर दिये जाने की बात की गयी है।

बजट में बदलाव के बाद तेलंगाना सरकार ने उपयोजनाओं के क्रियांवयन हेतु "अनुसूचित जाति एवं जनजाति विकास कोष" नाम से एक विधेयक तैयार किया है। तेलंगाना सरकार के अलावा अन्य सरकारों द्वारा पहले बनाये गये कानून आयोजना बजट पर आधारित हैं। अब चुंकि वर्ष 2017–18 से बजट में योजना व गैर–योजना खर्च को समाप्त किये जाने के कारण उपरोक्त दोनों उपयोजनाओं का आधार ही समाप्त हो गया है। अतः इस स्थिति में राजस्थान सरकार को भी तेलंगाना सरकार की तर्ज पर अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं के क्रियांवयन के हेतु कानून बनाना चाहये।

अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजनाओं के संबंध में नीति आयोग ने अपने तीन वर्षीय कार्य योजना मसौदे (2017–18 से 2019–20) में दोनों उपयोजनाओं के लिए निर्धारित आवंटन सुनिश्चित करने के अलावा, जरूरतों के आधार पर नियोजन के साथ ही परिणामों की निगरानी और मूल्यांकन के लिए एक मजबूत तंत्र स्थापित करने पर जोर दिये जाने की बात की है।

मुद्दे एवं नीतिगत सुझाव

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि सरकारों द्वारा योजना एवं गैर–योजना बजट वर्गीकरण की समाप्ति से उपयोजना का आधार समाप्त हो गया है। आयोजना समाप्त होने के परिणामस्वरुप उपयोजनाएं भी लगभग समाप्त हो गयी हैं। अतः हमारा सुझाव है कि :

- अनुसूचित जाति उपयोजना तथा जनजाति उपयोजना को कानूनी रूप देने हेतु तेलंगाना सरकार की तर्ज पर एक कानून पारित किया जाये।
- सभी विभागों में दलितों एवं आदिवासियों को सीधे लाभ पहुंचाने वाली विशेष योजनाएं बनाकर इस कोष से क्रियांवित की जायें।
- उपयोजनाओं की राशि न तो लेप्स की जाए एवं न ही अन्य मदों में हस्तांतरित किया जाये, बल्कि शेष बची राशि को अगले वर्ष उपयोग में लेने की व्यवस्था हो।
- अनुसूचित जाति एवं जनजाति वर्गों की महिलाओं के अधिकार एवं सशक्तीकरण के लिये विधेयक एवं रणनीति में प्रावधान किये जायें।
- उक्त विधेयक के अंतर्गत बजट खर्च की आयोजना, नियमित निगरानी एवं नियंत्रण की व्यवस्था की जाये। आयोजना हेतु जमीनी स्तर पर डेटाबेस तैयार कर ग्राम स्तर से आयोजना तैयार किया जाना सुनिश्चित कीया जाये।
- अनुसूचित जाति एवं जनजाति उपयोजना के लिये आयोजना हेतु निम्न से उच्च (Bottom up planning) की आयोजना रणनीति अपनाई जाये। इसके अलावा इन उपयोजनाओं को पंचायतीराज आयोजना से जोड़ा जाये।
- राज्य सरकार को केन्द्र सरकार की तरह उपयोजनाओं के अंतर्गत किये जाने बजट आवंटन को दर्शाने हेतु अलग स्टेटमेंट (21 एवं 21ए) जारी करने चाहिये।
- उपयोजनाओं हेतु आयोजना, बजट आवंटन एवं खर्च, निगरानी तथा पारदर्शिता हेतु राज्य, जिला एवं निम्न स्तर के सभी विभागों के साथ पंचायतीराज संस्थाओं को दिशा–निर्देश जारी किये जायें।
- उपयोजनाओं के व्यवस्थित क्रियांवयन हेतु पारदर्शिता एवं जबावदेही की मझबूत व्यवस्था हो। इस हेतु हर विभाग प्रत्येक स्तर पर मासिक व्यय एवं प्रगति की समीक्षा बैठक करे। साथ ही लोक लेखा समिती (पी.ए.सी.) में भी उपयोजनाओं की समीक्षा की व्यवस्था हो।
- अनसूचित क्षेत्रों में पेसा कानून ग्रामसभा को आयोजना (अनुसूचित जनजाति उपयोजना सहित) का अधिकार देता है। उपयोजनाओं से संबंधित आगामी कानून एवं रणनीति में पेसा के इस प्रावधान को शामिल किया जाना आवश्यक है।
- विधेयक में जनजाति कल्याण निधि (महाराष्ट्रा पैटर्न) के संबंध में भी नियम शामिल किये जायें।
- कार्यक्रमों को लागू करने का संस्थापन व्यय एवं वेतन आदि के खर्च को इससे अलग रखा जाये।
- कुछ दक्षिण भारतीय राज्यों की सरकारों द्वारा भूमिहीन दलितों एवं आदिवासियों को उपयोजनाओं के तहत भूमि उपलब्ध नहीं होने की स्थिति में खरीदकर भूमि वितरित की जा रही है जो कि एक सफल कार्यक्रम है। अतः राजस्थान सरकार भी ऐसा कार्यक्रम बना सकती है।

शोध एवं अध्ययन :
महेन्द्र सिंह राव, नेसार अहमद
बजट अध्ययन राजस्थान केन्द्र (आस्था की इकाई)
पी–1, तिलक मार्ग, सी–स्कीम, जयपुर (राज.), फोन/फैक्स : 0141–238 5254
email : info@barcjaipur.org Website : www.barcjaipur.org