7 भारत में पंचवर्षीय योजनाओं का निर्माण व गाडगिल फार्मूला
[FORMATION OF FIVE YEARS PLAN IN INDIA AND GADGIL FORMULA]

भारत में योजना आयोग द्वारा बनायी गई पंचवर्षीय योजनाएँ ही **राष्ट्रीय योजना** (National Plan) कहलाती हैं जिन्हें हम **वृहतस्तरीय** या **मेक्रो लेवल** (Macro Level) नियोजन भी कहते हैं। राष्ट्रीय योजना को Macro Level नियोजन इसलिए कहते हैं क्योंकि राष्ट्रीय योजना के अन्तर्गत केन्द्रीय, प्रान्तीय, सार्वजनिक उपक्रम तथा निजी क्षेत्र की उन सभी महत्वपूर्ण योजनाओं को सम्मिलित किया जाता है जो सम्पूर्ण राष्ट्र को प्रभावित करती हैं।

भारत की आयोजन प्रणाली पूँजीवाद नियोजन एवं समाजवादी नियोजन के मध्य की स्थिति है जिसमें **'सामाजिक हितों'** के साथ-साथ **'व्यक्तिगत हितों'** और सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार के साथ-साथ निजी क्षेत्र को प्रोत्साहन एक साथ दिये जाते हैं। भारत में पंचवर्षीय योजना को अन्तिम रूप लेने से पूर्व अनेक निर्माण अवस्थाओं में से होकर गुजरना पड़ता है जो कि इस प्रकार हैं :

1. प्रारम्भिक विचार, 2. दृष्टिकोण पत्र, 3. रूपरेखा तैयार करना, 4. राज्यों की योजना, 5. स्वीकृति, 6. क्रियान्वयन, 7. मानीटरिंग व मूल्यांकन।

1. प्रारम्भिक विचार (Primary Thinking)—पंचवर्षीय योजना की निर्धारित अवधि से दो-तीन वर्ष पूर्व ही योजना निर्माण का कार्य शुरू कर दिया जाता है। इसके लिए योजना आयोग अर्थव्यवस्था की वर्तमान स्थिति का अध्ययन करता है और यह अनुमान लगाता है कि चालू योजना के अन्त तक भौतिक लक्ष्यों की उपलब्धि किस सीमा तक होगी। योजना आयोग सर्वप्रथम अर्थमिति (Economitrics) तथा अन्य तकनीकी अध्ययों के आधार पर दीर्घकालीन नियोजन की रूपरेखा तैयार करता है जिसमें भौतिक आकार निश्चित नहीं किये जाते। इस रूपरेखा का निर्माण चक्रीय आधार (Rolling Basis) पर किया जाता है, ताकि भूत, वर्तमान, भविष्य की स्थितियों का तुलनात्मक ढंग से विश्लेषण किया जा सके।

प्रत्येक योजना के साथ उसका **विकास मॉडल** (Growth Model) भी तैयार किया जाता है। योजना आयोग अपनी इस रिपोर्ट को केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल (Cabinet) तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) को परीक्षण एवं विचार-विमर्श हेतु प्रस्तुत करता है। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा इस पर विचार किया जाता है तथा उद्देश्यों, विकास की दर तथा विभिन्न दृष्टिकोणों के सम्बन्ध में प्रारम्भिक संकेत व सुझाव दिये जाते हैं। योजना आयोग उन पर पुनः विचार करता है।

2. दृष्टिकोण पत्र (Approach Paper)—जब नई योजना से सम्बन्धित दीर्घकालीन रूपरेखा तैयार कर ली जाती है तो नियोजन निर्माण प्रक्रिया की दूसरी अवस्था में एक प्रारम्भिक स्मरण लेख (Draft Memorandum) तैयार किया जाता है। इस कार्य हेतु योजना आयोग विभिन्न क्षेत्रों हेतु अपने विशेषज्ञों व सम्बन्धित मन्त्रालयों के विशेषज्ञों को मिलाकर अनेक कार्यकारी दल (Working Group) तथा उपदलों (Sub-group) की स्थापना करता है। प्रत्येक कार्यकारी दल को अपने क्षेत्र की विकास की आवश्यकताओं की रिपोर्ट योजना आयोग को देनी होती है। योजना आयोग के विशेषज्ञों द्वारा विभिन्न मन्त्रालयों के साथ उनके द्वारा तैयार की गई परियोजनाओं एवं कार्यक्रमों पर विचार किया जाता है। इसी प्रकार के कार्यकारी दल राज्य स्तर पर भी स्थापित किये जाते है जिनका मुख्य कार्य राज्य के लिए एक अस्थाई विकास योजना का निर्माण करना होता है जिससे पंचवर्षीय योजनाओं के निर्माण में काफी सुविधा हो जाती है।

Scanned with CamScanner

योजना आयोग योजना का अस्थायी रूप तैयार करते समय अर्थव्यवस्था के विभिन्न परस्पर प्रतिस्पर्द्धात्मक पक्षों, जैसे—वस्तुओं की माँग बनाम पूर्ति, आयात बनाम निर्यात, उपभोग बनाम उत्पादन, बचत बनाम विनियोग, भौतिक बनाम वित्तीय तथा तीव्र विकास बनाम रोजगार आदि विषयों का विश्लेषण करके उनमें सन्तुलन की प्रक्रिया (Process of Balancing) लागू करता है।

योजना के निर्माण करते समय योजना आयोग विभिन्न प्रकार की तकनीकें, जैसे—बजट प्रणाली (Budgeting), सन्तुलन प्रक्रिया (Process of Balancing), कार्यक्रम तकनीक (Programming Technique), अन्त:उद्योग तालिकाओं (Inter-industry Tables of Input Output Technique) तथा रेखीय प्रोग्रामिंग (Linear Programming) आदि का सहारा लेता है। कार्यकारी दलों की रिपोर्ट के आधार पर योजना आयोग दृष्टिकोण पत्र (Approach Paper) तैयार करता है। इसे सर्वप्रथम केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के पास विचार-विमर्श के लिए भेजा जाता है। इसके पश्चात् राष्ट्रीय विकास परिषद् इस पर चर्चा करके अपनी प्रतिक्रियाएँ व्यक्त करती है।

3. रूपरेखा तैयार करना (Draft Outline)—योजना आयोग का यह तीसरा चरण रूपरेखा प्रारूप निर्माण का है। यह चरण कई बार दूसरे चरण में ही समाहित होकर समाप्त हो जाता है। वस्तुत: योजना की रूपरेखा (Draft Memorandum) की अपेक्षा अधिक विस्तृत अवलेख है जिसमें विभिन्न क्षेत्रों से सम्बन्धित उद्देश्यों, लक्ष्यों, नीतियों व विकास कार्यक्रमों का पूर्ण उल्लेख किया जाता है।

योजना की रूपरेखा विभिन्न मन्त्रालयों व राज्य सरकारों में प्रसारित की जाती है, ताकि वे अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त कर सकें। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल एवं राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्वीकृति मिल जाने के बाद इसे प्रकाशित कर दिया जाता है। इस प्रारूप पर लोकसभा व राज्यसभा, विधानसभाओं एवं शैक्षिक संस्थाओं में बहस होती है। विभिन्न राजनीतिक दलों एवं लोगों द्वारा योजना में अनुमोदन, परिवर्तन एव अस्वीकृति के लिए सुझाव दिये जाते हैं।

4. राज्यों की योजना (State Plan)—चौथी अवस्था में जबकि योजना की रूपरेखा राष्ट्रीय स्तर पर विचारधीन होती है, योजना आयोग विभिन्न मन्त्रालयों व राज्य सरकारों के साथ मिलकर राज्य के लिए योजना का प्रारूप निर्धारित करता है। यह विचार-विमर्श मुख्य रूप से वित्तीय साधनों, अतिरिक्त साधनों की गतिशीलता व विकास कार्यक्रम से सम्बन्धित होता है। योजना की व्यूह रचना निर्धारित करने हेतु जो (Task-force, Steering Committee) बनायी जाती है, उसमें भी राज्य सरकारों के प्रतिनिधियों को सम्मिलित किया जाता है। राज्य सरकारों को अब अपने राज्य की योजना को जिला स्तर (District Level) पर विभाजित करना होता है। प्रत्येक जिले के योजना व्यय, विभिन्न क्षेत्रों के लिए साधनों का आबंटन तथा भौतिक लक्ष्य निर्धारित करने होते हैं। योजना आयोग राज्यों द्वारा बनायी गयी योजनाओं का अवलोकन करता है, राज्य सरकारों से इस सम्बन्ध में विचार-विमर्श करता है तथा विभिन्न पैनलों (Panels) की सलाह के आधार पर योजनाओं को अन्तिम रूप देता है।

5. स्वीकृति (Acceptance)—योजना निर्माण की सप्तम् अवस्था में योजना आयोग राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा निकाले गये निष्कर्षों के आधार पर पंचवर्षीय योजना की अन्तिम रिपोर्ट तैयार करता है जिसमें योजना के उद्देश्यों, विकास कार्यक्रमों एवं परियोजनाओं का विस्तृत विवरण होता है। योजना के इस प्रारूप पर पुन: विभिन्न मन्त्रालयों व राज्य सरकारों द्वारा टिप्पणियाँ की जाती हैं। इसके पश्चात् यह प्रारूप केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल व राष्ट्रीय विकास परिषद् की अन्तिम स्वीकृति के लिए पेश किया जाता है। दोनों जगहों से स्वीकृत हो जाने के बाद प्रधानमन्त्री योजना की रूपरेखा को संसद में स्वीकृति के लिए रखते है जहाँ इस पर खुलकर बहस होती है। संसद की स्वीकृति मिलते ही राष्ट्रीय योजना का रूप ले लेती है।

6. क्रियान्वयन (Execution)—योजनाओं का निर्माण काल जितना जटिल व श्रमसाध्य है, उससे कहीं अधिक कठिन कार्य योजनाओं का क्रियान्वयन कराना है। योजनाओं के क्रियान्वयन में योजना आयोग की भूमिका लगभग नगण्य प्रतीत होती है।

योजनाओं की स्वीकृति के पश्चात् उनसे सम्बन्धित कार्यक्रम तथा परियोजनाएँ संचालित होती हैं। योजना (Plan) भावी कार्यों की रूपरेखा होती है, जबकि योजना के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कुछ व्यावहारिक परियोजनाएं (Project) तथा कार्यक्रम (Programme) संचालित किये जाते हैं। योजनाओं के क्षेत्र में अर्थात् कृषि, पशुपालन, ऊर्जा, परिवहन, ग्रामीण विकास, सचार इत्यादि कार्यक्रम सम्बन्धित मन्त्रालय संचालित करते है।

Scanned with CamScanner

भारत में सामान्यतया योजनाओं के अन्तर्गत निम्नलिखित तीन प्रकार की स्कीमें या कार्यक्रम होते हैं—

(अ) **केन्द्रीय क्षेत्र का कार्यक्रम**—आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन व समवर्ती सूची का विषय होने के कारण केन्द्र सरकार भी विकास एवं कल्याणकारी कार्यक्रम (स्कीम) निरूपित एवं कार्यान्वित करती है। केन्द्रीय क्षेत्र के कार्यक्रम वे होते हैं जिनका सम्पूर्ण वित्त पोषण और क्रियान्वयन केन्द्र सरकार एवं उसके संगठनों द्वारा किया जाता है। इसके अन्तर्गत मुख्यत: ऊर्जा, परमाणु, रेलवे, डाक-तार, दूरसंचार इत्यादि योजनाएँ सम्मिलित रहती हैं।

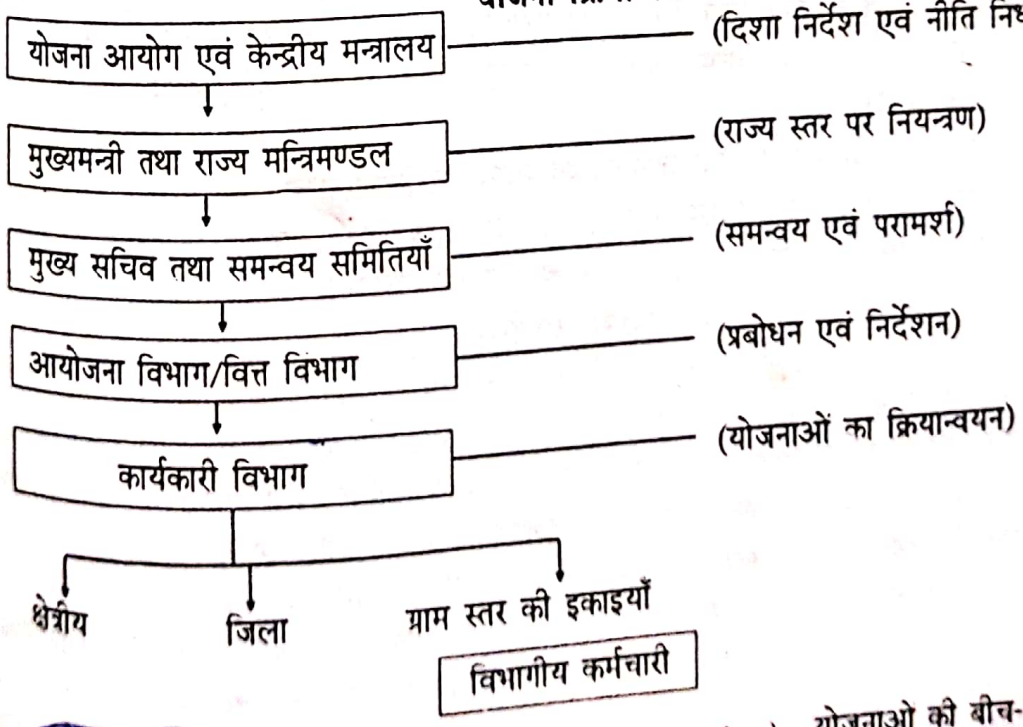
(ब) **केन्द्र प्रतियोगिता कार्यक्रम**—ये वे कार्यक्रम हैं जिनका वित्त पोषण पूर्णत: या अंशत: केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता है तथा क्रियान्वयन राज्य सरकार के अभिकरणों द्वारा होता है। ग्राम विकास के अधिकांश कार्यक्रम इसके अन्तर्गत सम्मिलित हैं।

(स) **राज्य योजना कार्यक्रम**—ऐसे कार्यक्रम जो राज्य सरकार अपने कार्यक्षेत्र में स्वयं के वित्तीय साधनों से संचालित करती है, वे राज्य क्षेत्र कार्यक्रम कहलाते हैं।

अधिकांश योजनाओं का क्रियान्वयन राज्य सरकार के कार्यकारी विभागों द्वारा किया जाता है। जैसे—स्वास्थ्य सेवाओं से सम्बन्धित योजनाएँ, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवा निदेशालय द्वारा क्रियान्वित एवं नियन्त्रित की जाती है, उसी प्रकार कृषि, ग्राम विकास, शिक्षा, सिंचाई तथा उद्योग इत्यादि की योजनाएँ। इन विभागों की कार्यकारी संस्थाएँ तथा उनकी क्षेत्रीय इकाइयाँ क्रियान्वित करती हैं। आयोजना विभाग तथा वित्त विभाग द्वारा स्वीकृति के पश्चात् यथोचित् धनराशि एवं दिशा-निर्देश सम्बन्धित विभाग तक भिजवा दिये जाते हैं।

कतिपय योजनाएँ ऐसी होती हैं जो सम्पूर्ण राज्य या सम्पूर्ण जिले में एक साथ क्रियान्वित की जाती हैं, जबकि कुछ योजनाएँ किन्हीं चुने हुए ब्लॉक एवं गाँवों में ही लागू की जानी होती हैं। इसी प्रकार कुछ योजनाएँ केवल एक विभाग से सम्बन्धित होती हैं, जबकि कतिपय योजनाएँ ऐसी भी हो सकती हैं जो दो या दो से अधिक विभागों के आपसी सहयोग तथा समन्वय के द्वारा क्रियान्वित की जानी होती हैं। राज्य में संचालित हो रही विभिन्न वार्षिक एवं पंचवर्षीय विकास योजनाओं पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए विशाल प्रशासनिक तन्त्र राज्य भर में कार्यरत हैं। मुख्यमन्त्री एवं उनकी मन्त्रिपरिषद् के अतिरिक्त अन्य कई समितियाँ योजनाओं की प्रगति एवं मूल्यांकन के लिए गठित की जाती हैं।

योजना क्रियान्वयन



7. मानीटरिंग व मूल्यांकन (Monetoring and Evaluation)—योजनाओ की बीच-बीच मे जानकारी तथा प्रगति का आकलन मानीटरिंग की श्रेणी में आता है, जबकि योजना के किसी चरण या सम्पूर्ण योजना की समाप्ति के पश्चात् किया जाने वाला आकलन मूल्यांकन कहलाता है। योजना क्रियान्वयन तथा नियन्त्रण में जहाँ राज्य सरकार तथा जिला प्रशासन की भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण है, वही योजनाओ का मूल्यांकन योजना आयोग, निजी संस्थाओं, शोधकर्ताओं, प्रेस, आम जनता तथा स्वयं विभाग द्वारा भी होता है।

Scanned with CamScanner

पंचवर्षीय योजनाओं का मूल्यांकन करने हेतु योजना आयोग का कार्यकारी निकाय '**कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन**' कार्यरत है जिसकी शाखाएँ देश भर में स्थित हैं। इस संगठन के सर्वेक्षणों तथा शोध अध्ययनों के द्वारा आयोग को पूर्ववर्ती विकास योजनाओं की प्रभावशीलता या सफलता के अनुमान सहित अनुभूत की गई कमियों तथा बाधाओं का भी पता चल जाता है। इसके अतिरिक्त योजना आयोग प्रत्येक पंचवर्षीय योजना की **मध्यावधि समीक्षा** (मिडटर्म अप्रेजल) भी करता है, ताकि शेष बची योजनावधि के लक्ष्यों तथा रणनीति को संशोधित किया जा सके।

योजना आयोग द्वारा यह निर्णय भी किया गया था कि भविष्य में राज्यों के समग्र विकास से सम्बन्धित एक 'विकास रिपोर्ट' (प्रत्येक राज्य की) तैयार की जायेगी। इस विकास रिपोर्ट की सहायता से राज्य की महत्वपूर्ण परियोजनाओं की कार्यसूची, राज्य की कार्य निष्पादन क्षमता, राजकोष की स्थिति, विकास की गति के आधार पर राज्यों को वित्तीय संसाधन आबंटित किये जायेंगे तथा योजनाओं की प्रगति का मूल्यांकन भी हो सकेगा।

Scanned with CamScanner