

# अनुसंधान विशिष्टताएं 2021-22



राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार  
राजेन्द्रनगर, हैदराबाद - 500 030, भारत

# अनुसंधान विशिष्टताएं 2021-22



राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान  
ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार  
राजेंद्रनगर, हैदराबाद -500030

वेबसाईट: [www.nirdpr.org](http://www.nirdpr.org)

**अनुसंधान विशिष्टताएं 2021-22**

**लेखक:** राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान, एसआईआरडीपीआर के संकाय सदस्य और अन्य

**आईएसबीएन:** 978-93-91412-30-2

© राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान, हैदराबाद, 2023

पहला संस्करण, जून 2023

**कवर पेज डिजाइन:** वी जी भट्ट, कलाकार, एनआईआरडीपीआर  
**पृष्ठ की पृष्ठभूमि:** Freepik.com

**द्वारा प्रकाशित:**

राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान  
ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार  
राजेंद्रनगर, हैदराबाद -500030

**वेबसाइट:** [www.nirdpr.org](http://www.nirdpr.org)

## प्रस्तावना

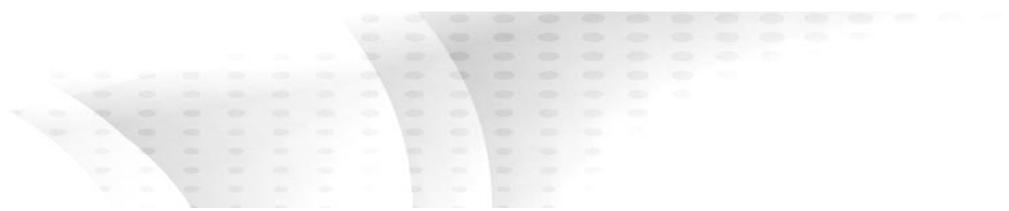


राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान ग्रामीण आबादी की आवश्यकताओं, ग्रामीण परिवर्तन की प्रक्रिया, भारत सरकार के प्रमुख कार्यक्रमों के कार्यान्वयन आवश्यकताओं के बारे में प्रत्यक्ष जानकारी प्राप्त करने के लिए और विभिन्न योजनाओं के प्रभाव का आकलन करने के लिए देश भर में अनुसंधान अध्ययन करता है। ये अध्ययन ग्रामीण विकास, गरीबी उन्मूलन, आजीविका संवर्धन, नीति निर्माण आदि से संबंधित महत्वपूर्ण पहलुओं पर ज्ञान सृजन में महत्वपूर्ण योगदान देते हैं। शोध के निष्कर्ष जमीनी हकीकत की बेहतर समझ प्रदान करते हैं और मौजूदा स्थिति की स्पष्ट तस्वीर भी देते हैं।

अध्ययन के निष्कर्षों के व्यापक प्रसार की सुविधा के लिए, एनआईआरडीपीआर अनुसंधान विशिष्टताओं के वार्षिक प्रकाशन प्रकाशित कर रहा है। ये अध्ययन मुख्य रूप से कृषि और विपणन, खाद्य सुरक्षा, आजीविका, एमजीएनआरईजीएस फ्लैगशिप कार्यक्रम, सतत ग्रामीण आजीविका, जेंडर अध्ययन, भू-संसूचना विज्ञान और ग्रामीण विकास में आईसीटी अनुप्रयोग, स्थानीय प्रशासन में आईसीटी और ई-गवर्नेंस, सुशासन, पंचायती राज, ग्रामीण आधारभूत संरचना, सामाजिक लेखापरीक्षा, एमएसई द्वारा वित्त तक पहुंच, प्रशिक्षण दक्षता का मूल्यांकन, राजकोषीय विकेंद्रीकरण, स्वच्छ भारत, आदि से संबंधित हैं। इन अध्ययनों के निष्कर्ष नीति निर्माताओं, शिक्षाविदों और ग्रामीण विकास पदाधिकारियों के लिए जमीनी हकीकत को समझने के लिए उपयोगी होंगे।

हैदराबाद  
फरवरी, 2023

डॉ. जी. नरेन्द्र कुमार, आईएएस  
महानिदेशक  
एनआईआरडीपीआर, हैदराबाद



## प्राक्कथन

क्र. सं.	अध्ययन का शीर्षक	दल	पृष्ठ सं.
1	उपयोग और रखरखाव पर फोकस करते हुए ओडिएफ स्थिति का पुनर्सत्यापन: मध्य प्रदेश, भारत में एक अनुभवपरक अनुसंधान	डॉ. आर. रमेश	1
2	एमजीएनआरईजीएस में सामाजिक लेखापरीक्षा के माध्यम से पहचानी गई अनियमितताओं का विश्लेषण	डॉ. सी. धीरजा	7
3	एमजीएनआरईजीएस में काम करने वाले और काम न करने वाले महिला प्रधान परिवारों के बच्चों की पोषण और शैक्षिक स्थिति	डॉ. लखन सिंह	12
4	आंध्र प्रदेश राज्य में किसान उत्पादक संगठनों (एफपीओ) का प्रभाव मूल्यांकन अध्ययन	डॉ. सी.एच. राधिका रानी डॉ. आर दिवाकर श्री बाबूराव आर. डॉ. सुरजीत विक्रमन	21
5	ग्राम पंचायतों के लिए राजस्व के अपने स्रोत (ओएसआर) बढ़ाने की पहल और विकास में इसकी भूमिका - चयनित राज्यों में एक अध्ययन	डॉ. आर. चिन्नदुरई	28
6	निचले कावेरी डेल्टा में कृषि परिवर्तन की एक सदी: पलाकुरिची गांव का एक अध्ययन 1918- 2018	डॉ. सुरजीत विक्रमन	38
7	भारतीय अर्थव्यवस्था में सूक्ष्म और लघु उद्यमों (एमएसई) द्वारा वित्त (ए2एफ) तक पहुंच और एमएसई क्षेत्र पर इसका प्रभाव	डॉ. एम. श्रीकांत डॉ. ए. भवानी श्री विनीत जे. कल्लूर श्री चंदन कुमार	43
8	उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में पेसा अधिनियम के कार्यान्वयन की स्थिति और शासन की चुनौतियाँ: छत्तीसगढ़ में एक अध्ययन	डॉ. रूबीना नुसरत	50
9	सामाजिक लेखापरीक्षा और पारदर्शिता समाज का मूल्यांकन (एसएसएएटी), तेलंगाना	डॉ. राजेश कुमार सिन्हा डॉ. सी. धीरजा डॉ. श्रीनिवास सज्जा	58
10	मडगास्कर में सीजीएआरडी प्रौद्योगिकी केंद्र की स्थापना	डॉ. पी. केशव राव डॉ. एन.एस.आर. प्रसाद डॉ. एम. वी. रविबाबू ईआर. एच. के. सोलंकी	66

11	किन्नर लोगों का सामाजिक-आर्थिक और मनोवैज्ञानिक अध्ययन और उन्हें मुख्यधारा में लाने की रणनीतियाँ	डॉ. एस.एन. राव	72
12	एमजीएनआरईजीएस के तहत जियो-टैग की गई संपत्तियों का तीसरे पक्ष द्वारा सत्यापन	डॉ. पी. केशव राव डॉ. एन.एस.आर. प्रसाद ईआर. एच. के. सोलंकी डॉ. एम. वी. रविबाबू	81
13	हाइपरस्पेक्ट्रल और मल्टीस्पेक्ट्रल सेंसर का उपयोग करके विभिन्न फसलों की स्पेक्ट्रल लाइब्रेरी निर्माण और तुलना	डॉ. एम. वी. रविबाबू डॉ. के. सुरेश प्रमुख वैज्ञानिक, आई सी एआरआईओपीआर, पेडावेगी, एपी	87
14	अंडमान और निकोबार की ग्रामीण सड़कों (पीएमजीएसवाई-II और एसएफए) के लिए जियो-डेटाबेस, जिला ग्रामीण सड़क योजना (डीआरआरपी) और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करना	डॉ. पी. केशव राव डॉ. एम. वी. रविबाबू डॉ. एन.एस.आर. प्रसाद ईआर. एच.के. सोलंकी	94
15	तेलंगाना में ग्रामीण परिवारों में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम	डॉ. आकांक्षा शुक्ला	98
16	महिलाओं के पोषण/स्वच्छता अभ्यासों के सुधार में एसईआरपी तेलंगाना के स्वास्थ्य/पोषण हस्तक्षेप की प्रभावशीलता	डॉ. रुचिरा भट्टाचार्य	105
17	केंद्र शासित प्रदेश जम्मू-कश्मीर में पंचायती राज संस्थानों के लिए स्टाफिंग नीति	श्रीमती -राधिका रस्तोगी डॉ. प्रत्युस्ना पटनायक डॉ. के. प्रभाकर डॉ. एम. वी. रविबाबू	113
18	ग्राम पंचायत के लिए ई-गवर्नेंस तत्परता सूचकांक पर एक शोध अध्ययन	श्री के. राजेश्वर	118
19	ग्रामीण युवाओं के कौशल निर्माण और रोजगार में आरएसईटीआई की दक्षता पर एक अध्ययन	डॉ. आर. अरुणा जयमणि सुश्री सेनबागावल्ली, निदेशक, आरसेटी	125
20	झारखंड की सामाजिक लेखा परीक्षा इकाई (एसएयू) के साथ नागरिक समाज संगठनों (सीएसओ) की भागीदारी: एक मामला अध्ययन	डॉ. राजेश कुमार सिन्हा	134
21	बाल-हितैषी पंचायत का निर्माण - चुनौतियाँ और आगे का रास्ता	डॉ. प्रत्युस्ना पटनायक	141

22	विकेन्द्रीकृत सेवा वितरण: कर्नाटक के नंदगढ़ ग्राम पंचायत का मामला अध्ययन	डॉ. प्रत्युस्ना पटनायक	145
23	कोविड-19 के दौरान जमीनी स्तर पर उत्तरदायी शासन प्राप्त करने में रणनीतियाँ, अवसर और समस्याएँ - चयनित राज्यों का एक अध्ययन	डॉ. आर. अरुणा जयमणि	148
24	गुडूर मंडल, महबूबाबाद जिला, तेलंगाना में जनजातीय आबादी के बीच पोषण अभियान के प्रभाव का आकलन	डॉ. सोनल मोबार राँय	156

### एसआईआरडी और ईटीसी

25	मध्य प्रदेश में पंचायती राज व्यवस्था के तहत ग्राम सभा और ग्राम पंचायत सदस्यों के कार्यों के अधिरोपण के संबंध में मानसिकता और संस्थागत संरचनात्मक स्थितियों का निर्धारण करने के लिए विश्लेषणात्मक और वैज्ञानिक अध्ययन	श्री संजय कुमार राजपूत श्री कपिल कुमार रजक श्री जयदेव सेन गुप्ता एमजीएसआईआरडी, एमपी	162
26	ग्राम सभा के संस्थागतकरण और कार्यप्रणाली का आकलन और ग्राम सभाओं में महिलाओं की भागीदारी	श्री सुरेंद्र प्रजापति डॉ. उमा साह श्री हेमंत कुमार श्री सौरभ सभलोक एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, एमपी	168
27	कुंदम ब्लॉक, जबलपुर, मध्यप्रदेश में प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण के तहत में लाभार्थियों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति	श्री पंकज राय डॉ. उमा साह श्री कपिल कुमार रजक श्री राजेश कुमार रैदास एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, एमपी	172
28	जबलपुर जिले (म.प्र.) के पदाधिकारियों के ज्ञान, जागरूकता और व्यवहार पर विशेष जोर देने के साथ पंचायत दर्पण पोर्टल पर एक अध्ययन	श्री आशीष कुमार दुबे, संकाय डॉ. उमा साह श्री राघवेन्द्र प्रसाद चौधरी श्री अमित कुमार सोनी एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, एमपी	176

29	सियोनी और मंडला (म.प्र.) के ग्रामीण क्षेत्रों से मजदूरों के प्रवास को रोकने में मनरेगा योजना की भूमिका	श्री नीलेश कुमार राय डॉ. उमा साह श्री जयदेव सेनगुप्ता श्री अमित कुमार सोनी एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, एमपी	181
30	बलपुर (बरगी - ग्रामीण) और जबलपुर जिले के कुंदम ब्लॉक के संदर्भ में मनरेगा के पूर्ण डिजिटलीकरण के प्रभाव का एक अध्ययन	श्री जय कुमार श्रीवास्तव डॉ. उमा साह श्री जयदेव सेनगुप्ता श्री अमित कुमार सोनी एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, एमपी	184
31	एनआरएलएम के कार्यान्वयन और सर्वोत्तम पद्धतियों का विश्लेषण- ओडिशा के कालाहांडी जिले का एक मामला अध्ययन	डॉ. संजीत कुमार स्वैन, श्री अमरेश जल्ली ईटीसी, कालाहांडी, ओडिशा	189



# 1. उपयोग और रखरखाव पर फोकस करते हुए ओडीएफ स्थिति का पुनर्सत्यापन: मध्य प्रदेश, भारत में एक अनुभवपरक अनुसंधान

डॉ. आर रमेश

## प्रस्तावना

खुद को खुले में शौच से मुक्त (ओडीएफ) राष्ट्र घोषित करने की भारत की यात्रा एक बौद्धिक पहली ही बनके रह गई है - न केवल अंतरराष्ट्रीय स्वच्छता प्रगति पर नजर रखने वालों में, बल्कि भारत के भीतर भी। प्रगति की ओर कदम बढ़ाना, गति को बनाए रखना और 60 महीनों की अवधि के भीतर परिवारों को लगभग 110 मिलियन शौचालयों का निर्माण करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक गतिशीलता को स्वीकार करना कोई आसान चुनौती नहीं रही।

तीन दशकों से अधिक के स्वच्छता इतिहास वाले देश ने 38 प्रतिशत से भी कम ग्रामीण घरों में कवरेज हासिल किया था, शेष 62 प्रतिशत को साठ महीने के भीतर कवर किया, जाहिर तौर पर इसे बाहरी दुनिया के लिए एक रहस्य के रूप में ही सुना जाना चाहिए। पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (डीडीडब्ल्यूएस) द्वारा प्रस्तुत आंकड़े काफी प्रभावशाली और रोमांचक हैं। उदाहरण के लिए, भारत में आज 711 ओडीएफ जिलों में छह लाख से अधिक खुले में शौच मुक्त (ओडीएफ) गांव हैं, जिसका अर्थ है कि इन गांवों में कोई भी ऐसा नहीं है, जो खुले में शौच करता हो, जैसा कि डीडीडब्ल्यूएस की रिपोर्ट में बताया गया है। 2 अक्टूबर 2019 को भारत को ओडीएफ राष्ट्र घोषित किया गया - यह सभी भारतीयों के लिए एक सुखद क्षण रहा।

एसबीएम-जी ने जो किया है वह एक बड़ा उछाल और एक अद्भुत उपलब्धि है। हालाँकि, इस उत्साह में एक तरह की जिज्ञासा भी पैदा होती है क्योंकि निर्माण कहानी का केवल एक हिस्सा है। इसका मतलब है कि हर घर के लिए शौचालय का निर्माण ओडीएफ स्थिति प्राप्त करने के लिए पर्याप्त शर्त नहीं है। पहुंच प्रदान करना एक बात है, उपयोग दूसरी बात है। अक्सर, कई ओडीएफ गांवों को देखने के उत्साह में, हम निर्माण कार्य में तेजी लाने के लिए विजयी मार्च करते हैं, लेकिन जब हम पीछे मुड़कर देखते हैं तो हमें एहसास होता है कि बड़ी संख्या में निर्मित शौचालयों का या तो दुरुपयोग किया जाता है या उनका उपयोग नहीं किया जाता है (बेल, 2013)) यह किसी के न होने से कहीं अधिक गंभीर चिंता का विषय है। उदाहरण के लिए, अगस्त 2014 में किए गए निर्मल ग्राम पुरस्कार (एनजीपी) से सम्मानित गांवों के एक नमूना सर्वेक्षण से पता चला कि कुछ राज्यों में 67 प्रतिशत शौचालय किसी न किसी कारण से अप्रयुक्त या अनुपयोगी रहते हैं (सीएमएस, रिसर्च हाउस, नई दिल्ली, 2011)। 'शौचालय का क्या उपयोग है' यह एक महत्वपूर्ण परिणाम प्रश्न है जिसका उत्तर 'स्वच्छता मिशन सफल है या नहीं' हो सकता है।

अब, हमारे पास दुनिया को सुनाने के लिए एक बेहतरीन ओडीएफ कहानी है। इस समय दो महत्वपूर्ण चिंताएँ हैं जिन्हें हम नज़रअंदाज़ नहीं कर सकते। सबसे पहले, हमारी ओडीएफ कहानी के

पीछे की सच्चाई की सीमा को सत्यापित करने की आवश्यकता है; दूसरे, यदि हमारी ओडीएफ कहानी में कोई अंतराल है, तो हमें इसे स्वीकार करने के लिए पर्याप्त रूप से सैद्धांतिक होना चाहिए क्योंकि अंतर को पाटना हमारी सामूहिक जिम्मेदारी है। हमारे ओडीएफ दावों के असंबद्ध होने के अप्रत्याशित परिणाम में, हमें उस तथ्य को स्वीकार करना होगा, और गलतियों को सुधारने के तरीके खोजने होंगे ताकि सही चीजें स्थापित की जा सकें। दूसरे शब्दों में, यदि ओडीएफ के दावे को मान्य नहीं किया गया और उस पर समय पर ध्यान नहीं दिया गया, तो यह सिसिफस की कहानी को चरितार्थ होते देखने जैसा हो जाएगा: 'एक चट्टान को ऊपर की ओर लुढ़कते हुए फिर से नीचे लुढ़कते हुए देखना'।

### **अनुसंधान प्रश्न:**

जो प्रश्न सुलझे हैं वे हैं (i) उन परिवारों का प्रतिशत जो वास्तव में ओडीएफ हैं; (ii) शौचालय होने के बावजूद परिवारों द्वारा शौचालय का उपयोग न करने के कारण; और (iii) शौचालय के उपयोग, हाथ धोने की प्रथा और शौचालयों के उचित रखरखाव के संदर्भ में घरेलू स्तर पर व्यवहार में बदलाव आया है। अध्ययन के निष्कर्ष निम्नलिखित हैं।

अनुसंधान के तरीके

### **अनुसंधान पद्धतियाँ**

यह एक अंतर-समुदायिक अध्ययन है जो सर्वेक्षण-आधारित अनुभवजन्य जांच का उपयोग करता है। इस अध्ययन के लिए डेटा का प्राथमिक स्रोत उन परिवारों से आता है जिन्होंने एसबीएम-जी के तहत आईएचएचएल का लाभ उठाया था। डेटा संग्रह के लिए एक संक्षिप्त प्रश्नावली का उपयोग किया गया था। यह अध्ययन मध्य प्रदेश में आयोजित किया गया था, क्योंकि यह उन अग्रणी राज्यों में से एक था जिसे अन्य राज्यों की तुलना में बहुत आगे ओडीएफ घोषित किया था। इस अध्ययन के लिए मध्य प्रदेश के दो जिलों का चयन किया गया। (i) इंदौर और सतना। नमूने के तौर पर प्रत्येक जिले में पांच ग्राम पंचायतों (जीपी) का अध्ययन किया गया। ग्राम पंचायतों का चयन करने के लिए, हमने उन ब्लॉकों को लिया जहां राज्य के अन्य ब्लॉकों की तुलना में ओडीएफ स्थिति बहुत आगे घोषित की गई थी। रैंडम नंबर जनरेटर टूल का उपयोग करके, जीपी को उन ब्लॉकों से चुना गया था। इस अध्ययन के लिए इन दोनों जिलों के 2500 परिवारों से बातचीत की गई।

यद्यपि नमूना आकार काफी बड़ा है, लेकिन अध्ययन की गई ग्राम पंचायतों की संख्या पूरे राज्य में निष्कर्षों को सामान्यीकृत करने के लिए पर्याप्त नहीं हो सकती है। हालाँकि, यह किए गए दावों की तुलना में ओडीएफ की स्थिति का एक मजबूत संकेत दे सकता है। यह अध्ययन एसबीएम-जी के तहत निर्मित व्यक्तिगत घरेलू शौचालयों (आईएचएचएल) पर केंद्रित है और इसमें संस्थागत शौचालय जैसे स्कूल शौचालय, आंगनवाड़ी शौचालय और अध्ययन गांवों में अन्य सार्वजनिक स्थानों पर निर्मित शौचालय शामिल नहीं हैं। इसलिए, परिणाम और चर्चा केवल आईएचएचएल से संबंधित हैं, और वे अध्ययन क्षेत्र में संस्थागत शौचालयों का उल्लेख नहीं करते हैं।

### **विश्लेषण एवं चर्चा**

**शौचालय निर्माण के लिए योजना सहायता:** यह पाया गया कि इंदौर के गांवों में 90 प्रतिशत शौचालयों का निर्माण एसबीएम-जी या स्वच्छता पर अन्य पूर्व सरकारी कार्यक्रमों की सहायता से किया गया है, और शेष 10 प्रतिशत का निर्माण स्वयं के धन का उपयोग करके किया गया है। सतना जिले में, यह पाया गया कि 81 प्रतिशत परिवारों ने शौचालयों के निर्माण के लिए एसबीएम-जी या अन्य पूर्व सरकारी कार्यक्रमों का उपयोग किया है, और लगभग 2 प्रतिशत ने व्यक्तिगत धन का उपयोग किया है। हालाँकि, यह चिंताजनक है कि जिन 83 प्रतिशत घरों में शौचालय हैं, उनमें से केवल 61 प्रतिशत ही उनका उपयोग कर रहे हैं, और शेष 22 प्रतिशत शौचालय का उपयोग नहीं कर रहे हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि कुल संख्या में लगभग 271 शौचालयों को अनुपयोगी बना दिया गया है।

**शौचालय तक पहुंच:** इंदौर के गांवों से संबंधित आंकड़ों से पता चलता है कि 96.6 प्रतिशत परिवारों के पास आईएचएचएल तक पहुंच है; और शेष (0.4 प्रतिशत) ने साझा शौचालय सुविधाओं का उपयोग करने की सूचना दी है। सतना के मामले में, 17 प्रतिशत घरों में किसी भी प्रकार के शौचालय की पहुंच नहीं है, जो पुष्टि करता है कि जिले में काफी संख्या में परिवार अभी भी खुले में शौच करते हैं। हालाँकि हम घरों में शौचालय के उपयोग की सुविधा में सहायता करने में एसबीएम-जी द्वारा निभाई गई महत्वपूर्ण भूमिका को दर्ज करते हैं, हम इस तथ्य को नजरअंदाज नहीं कर सकते/दबा नहीं सकते कि 17 प्रतिशत घरों में शौचालय तक पहुंच ही नहीं है।

**शौचालय का उपयोग:** हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि इंदौर जिले के लगभग शत-प्रतिशत उत्तरदाताओं के पास शौचालय की सुविधा है। दूसरा, वे इसे नियमित रूप से उपयोग कर रहे हैं (जैसा कि रिपोर्ट किया गया है) और प्रत्यक्ष अवलोकन से इसकी पुष्टि भी हुई है कि शायद ही कुछ (3 प्रतिशत से कम अप्रयुक्त रह गए हैं)। यह जानकर दुख होता है कि सतना जिले के 22 प्रतिशत उत्तरदाताओं के पास शौचालय तो हैं, लेकिन वे उनका उपयोग नहीं कर रहे हैं। सतना जिले के लगभग पांचवें (17 प्रतिशत) उत्तरदाताओं के पास अपना शौचालय नहीं है। साझा शौचालय एक प्रथा के रूप में केवल इंदौर जिले में पाया जाता है। यह पता चला है कि सतना में 61 प्रतिशत परिवार शौचालय का उपयोग करते हैं, और शेष 39 प्रतिशत खुले में शौच करना जारी रखते हैं।

**पानी की उपलब्धता:** सतना जिले के एक तिहाई से अधिक (38.0 प्रतिशत) उत्तरदाताओं ने बताया कि शौचालय के उपयोग के लिए पानी उपलब्ध नहीं है। यह निष्कर्ष बताता है कि ग्रामीण क्षेत्रों में लोग शौचालय होने के बावजूद शौचालय के उपयोग के लिए पानी की अनुपलब्धता के कारण उनका उपयोग करने में असमर्थ हैं। उन क्षेत्रों में जहां पानी की गंभीर कमी होती है - या तो साल भर या मौसमी रूप से - खाना पकाने, पीने और धोने के लिए पानी को ज्यादातर प्राथमिकता दी जाती है। इसे स्वच्छता के लिए उपयोग करना अंतिम प्राथमिकता बन जाती है। इस प्रकार, यह अनुमान लगाया जा सकता है कि ओडीएफ स्थिरता निर्धारित करने में पानी की उपलब्धता एक महत्वपूर्ण कारक है। बहुप्रतीक्षित जल जीवन मिशन (जेजेएम) संभवतः इस मुद्दे का समाधान करेगा। लेकिन, चिंता की बात यह है कि निर्मित लेकिन उपयोग में नहीं आने वाले शौचालय तब तक तकनीकी रूप से उपयोग योग्य बने रहने चाहिए, जब तक कि जेजेएम प्रत्येक ग्रामीण परिवार को कार्यात्मक घरेलू नल कनेक्शन (एफएचटीसी) प्रदान नहीं कर देता।

**शौचालय में साबुन की उपलब्धता:** नमूना उत्तरदाताओं में शौचालय में या उसके आसपास साबुन की उपलब्धता और उपयोग के मामले में अंतर-जिला भिन्नताएं देखी गई हैं। प्रत्यक्ष अवलोकन से पता चलता है कि इंदौर के गांवों में लगभग 88 प्रतिशत घरों में शौचालय के अंदर या उसके पास साबुन उपलब्ध है, जबकि सतना जिले के घरों के मामले में यह केवल 36 प्रतिशत था। इस अध्ययन के लिए डेटा संग्रह कोरोना वायरस प्रकोप से पहले हुआ था। फिलहाल इस रिपोर्ट को लिखते समय कोरोना वायरस ने हर किसी को बार-बार साबुन से हाथ धोने पर मजबूर कर दिया है। साबुन से हाथ धोने की यह प्रथा एक अच्छी बात हो सकती है जिससे कोरोना ग्रामीण समुदायों को छोड़ सकती है। लेकिन, हमें इंतजार करने और देखने की जरूरत है कि क्या साबुन से हाथ धोने की आदत हमारे साथ बनी रहेगी, या कोरोना महामारी के सामान्य होने के बाद खत्म हो जाएगी।

**हाथ धोने की प्रथा:** अध्ययन जिलों में तीन-चौथाई से अधिक (78 प्रतिशत) उत्तरदाता शौचालय का उपयोग करने के बाद साबुन से हाथ धोने की पद्धति का पालन करते हैं। लगभग 13 प्रतिशत उत्तरदाता इस पद्धति का पालन नहीं करते हैं। जिलेवार विश्लेषण से पता चलता है कि इंदौर जिले के 97 प्रतिशत उत्तरदाता शौच के बाद हाथ धोने की पद्धति का पालन करते हैं, जबकि सतना जिले के उत्तरदाताओं के मामले में यह 59 प्रतिशत था।

**जल सील की उपस्थिति:** इंदौर के गांवों में लगभग सभी शौचालयों में जल सील पाई गई। यह पुष्टि करने का एक महत्वपूर्ण संकेत/त्वरित तरीका है कि शौचालय उपयोग में है या अनुपयोगी है। जाहिर है, पानी की सील की उपस्थिति उपयोग को इंगित करती है और इसकी अनुपस्थिति अनुपयोग को इंगित करती है। सतना गांवों के मामले में, 83 प्रतिशत घरों में से जिनके पास शौचालय थे, 13.2 प्रतिशत में पानी की सील नहीं थी, और अन्य 13.6 प्रतिशत खराब स्थिति में पाए गए। इससे साबित होता है कि तकनीकी रूप से 56.2 प्रतिशत घरों (यानी 83 घटा 26.8) में ही उपयोग योग्य/कार्यात्मक शौचालय थे। सतना जिले में बड़ी संख्या में शौचालयों को उपयोग योग्य बनाने के लिए किसी प्रकार की रेट्रोफिटिंग की आवश्यकता होती है। यह एक आशावादी धारणा के साथ चलता है कि जिन घरों में शौचालय के लिए पानी की पहुंच नहीं है, वे किसी तरह पानी की व्यवस्था करते हैं और यदि उनके पास शौचालय है तो वे उसका उपयोग करते हैं। इस आशावादी धारणा के बाद भी, यहां यह सवाल उठता है कि हमारा पूर्व कथन '61 प्रतिशत घर शौचालय का उपयोग करते हैं' सच होने की संभावना नहीं है। यह अब संदिग्ध हो गया है। यह इस तथ्य से उपजा है कि यदि केवल 56.2 प्रतिशत घरों में उपयोग योग्य शौचालय थे, तो 61 प्रतिशत उपयोग की सूचना कैसे दी जा सकती है? इसके लिए और सत्यापन की आवश्यकता है, जो हम बाद में करेंगे

**खुले में शौच की आदत:** इस सवाल पर कि क्या परिवार के एक या दो सदस्यों को अभी भी खुले में शौच करने की आदत है, सतना जिले के 41 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने जवाब दिया कि उनके परिवार के सभी सदस्य खुले में शौच करते हैं और किसी ने भी शौचालय का उपयोग नहीं किया है। 3 प्रतिशत घरों में यह पाया गया कि अधिकांश पुरुष सदस्य शौचालय का उपयोग नहीं करते, जबकि अन्य करते हैं। अन्य 3 प्रतिशत घरों में केवल बच्चे ही खुले में शौच के लिए जाते हैं, जबकि परिवार के अन्य लोग शौचालय का उपयोग करते हैं। अन्य 6 प्रतिशत घरों में, यह पाया गया कि परिवार में केवल बुजुर्ग ही खुले में शौच की आदत जारी रखते हैं।

**मलमूत्र:** शौचालय से मानव मल के निपटान के साधनों के सवाल पर, यह पाया गया कि आधे से अधिक शौचालयों (56 प्रतिशत) में मल निपटान के लिए सेप्टिक टैंक थे, इसके बाद 19 प्रतिशत में एकल गड़ढे वाले शौचालयों का उपयोग किया गया था; और 12 प्रतिशत जुड़वां गड़ढे वाले शौचालयों का उपयोग करते हैं। कुछ घरों (4 प्रतिशत) ने मल-मूत्र निपटान के लिए शौचालय के निकास को सामान्य जल निकासी लाइनों से जोड़ दिया था। एकल गड़ढे और जुड़वां गड़ढे सतना जिले में पाई जाने वाली प्रमुख निपटान व्यवस्था हैं, जबकि इंदौर जिले के मामले में सेप्टिक टैंक पाया गया था। संभवतः इसका कारण यह है कि एसबीएम-जी की घोषणा से पहले ही इंदौर जिले में काफी संख्या में परिवार निजी खर्च से अपने शौचालयों का निर्माण करा रहे थे। जल निकासी से जुड़े मलमूत्र निपटान की पद्धति केवल सतना जिले में पाई जाती है। यह निष्कर्ष बताता है कि मलमूत्र निपटान की तकनीकी व्यवस्था के संबंध में अंतर-जिला भिन्नताएं हैं। इंदौर के गांवों में ज्यादातर सेप्टिक टैंक होते हैं। इसका मतलब है कि मल कीचड़ को 7-8 वर्षों के बाद खाली करना होगा। निकट भविष्य में ऐसी सुविधा की मांग उभरने की आशा को देखते हुए इंदौर में मल कीचड़ उपचार संयंत्रों की व्यवस्था की जानी है।

**बाल मल का निपटान:** इंदौर में, 53 प्रतिशत उत्तरदाताओं के घरों में कोई बच्चे नहीं थे और सतना में, 76 प्रतिशत घरों में कोई बच्चे नहीं थे। बच्चों के मल के निपटान के संबंध में, यह पाया गया कि इंदौर के गांवों में 44 प्रतिशत घरों में 'इसे' शौचालय में बहा दिया गया था, और सतना गांवों के मामले में यही पद्धति कथित तौर पर केवल 7 प्रतिशत घरों में मौजूद थी। सतना में, अधिकांश परिवार (14 प्रतिशत) खुले क्षेत्रों में बच्चों के मल का निपटान करते थे। आम तौर पर, यह अनुशंसा की जाती है कि बच्चों के मल को भी मानव हाथों के संपर्क में आए बिना शौचालय में प्रवाहित किया जाना चाहिए। इस प्रकार, जब बच्चों के मल के निपटान की बात आई, तो इंदौर के गांवों ने सतना के गांवों की तुलना में बेहतर पद्धतियों का पालन किया है।

## निष्कर्ष

विश्लेषण के परिणाम बताते हैं कि इंदौर के गांवों में, 100 प्रतिशत घरों में शौचालय की पहुंच है, जबकि उनमें से केवल 97 प्रतिशत ही नियमित रूप से शौचालय का उपयोग कर रहे हैं, जैसा कि रिपोर्ट किया गया है। तीन प्रतिशत परिवार शौचालय का उपयोग नहीं करते हैं। इंदौर जिला जल और स्वच्छता मिशन (डीडब्ल्यूएसएम) के लिए इन घरों की पहचान करना और उन्हें शौचालय का उपयोग करने की सुविधा देना आसान होना चाहिए।

जहां तक सतना का सवाल है तो स्थिति बहुत ही अप्रिय है, जहां सबसे पहले 17 प्रतिशत घरों में शौचालय ही नहीं है। दूसरे, 26.8 प्रतिशत शौचालयों के निर्माण में तकनीकी खामियां हैं और इसलिए उनका उपयोग नहीं किया जाता है। तीसरा, जिन घरों में शौचालय हैं उनमें से 22 प्रतिशत उनका उपयोग नहीं कर रहे हैं, और विभिन्न कारणों से खुले में शौच कर रहे हैं जैसे (i) पानी की

अनुपलब्धता, (ii) खुले में शौच करने की आदत, (iii) या तकनीकी खराबी के कारण शौचालय उपयोग योग्य नहीं है। जिन 83 घरों में सीधे तौर पर शौचालयों की उपलब्धता देखी गई, उनमें से केवल 56.2 प्रतिशत ही तकनीकी रूप से उपयोग योग्य हैं। जिनके बच्चे हैं, उनमें से लगभग 14 प्रतिशत लोग सोचते हैं कि अगर बच्चे खुले में ऐसा करते हैं तो इससे कोई फर्क नहीं पड़ता। इस प्रकार, सतना जिले के आधे से अधिक उत्तरदाताओं (53 प्रतिशत) ने जवाब दिया कि उनके परिवार के सदस्य अभी भी खुले में शौच कर रहे हैं।

अध्ययन से पुष्टि होती है कि सतना जिले में बड़े पैमाने पर खुले में शौच करते हैं। इससे पता चलता है कि 41 प्रतिशत परिवार नियमित रूप से खुले में शौच करते हैं, और लगभग 12 प्रतिशत शौचालयों का अनियमित उपयोगकर्ता हैं। इससे 53 प्रतिशत परिवार खुले में शौच करते हैं। लेकिन, इसमें उन 17 प्रतिशत घरों को शामिल नहीं किया गया है जिनके पास शौचालय ही नहीं है। यह संभव है कि सतना 30 प्रतिशत ओडीएफ घोषित होने की राह पर है क्योंकि डेटा से पता चलता है कि 70 प्रतिशत (53 प्रतिशत + 17 प्रतिशत) अभी भी शौचालय का उपयोग नहीं कर रहे हैं।

ओडीएफ घोषणा जल्दबाजी में की गई है और यह शीघ्रतापूर्ण कार्य है। सतना जिले द्वारा की गई ओडीएफ घोषणा को तब तक स्थगित रखा जाना चाहिए जब तक कि (क) मौजूदा शौचालयों में आवश्यक सभी रेट्रोफिटिंग नहीं हो जाती, (ख) जिन 17 प्रतिशत घरों में शौचालय नहीं है, वे अपने शौचालय का निर्माण नहीं करा लेते और (ग) सभी लोग यदि उन घरों में शौचालय निर्माण के लिए कोई जगह नहीं है, तो उन्हें साझा शौचालयों तक पहुंच मिलती है। एसबीएम-जी को ग्रामीण भारत को ओडीएफ घोषित करने के लिए अधिक प्रयास करने की जरूरत है - जैसा कि एसबीएम-जी पर हमारे मास मीडिया अभियान में 'हर कोई, हर रोज, हमेशा' जैसी पंचलाइनों के माध्यम से बताया गया है।

## 2. एमजीएनआरईजीएस में सामाजिक लेखापरीक्षा के माध्यम से पहचान की गई अनियमितताओं का विश्लेषण

डॉ. सी. धीरजा

### प्रस्तावना

नरेगा अधिनियम की धारा 17 में कहा गया है कि ग्राम सभा ग्राम पंचायत में शुरू की गई योजना के तहत सभी परियोजनाओं का नियमित सामाजिक लेखापरीक्षा करेगी। यह गुणवत्ता, नियमितता और प्रभावशीलता के साथ सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन पर भारी जोर देता है। हालाँकि सामाजिक लेखापरीक्षा को व्यापक रूप से एक महत्वपूर्ण तंत्र के रूप में स्वीकार किया जाता है जो लोगों को मनरेगा में जवाबदेही और पारदर्शिता लागू करने की अनुमति देता है और इसे वर्ष में दो बार आयोजित करना अनिवार्य है, राज्यों में बहुत सारी विविधताएँ देखी गईं। इस पृष्ठभूमि में, सामाजिक लेखापरीक्षा को प्रभावी बनाने और राज्यों में एमजीएनआरईजीएस में सामाजिक लेखापरीक्षा को लागू करने की एक आम समझ और समान तरीका अपनाने के लिए, भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीए एंड जी) के परामर्श से महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार लेखापरीक्षा योजना नियम, 2011 को अधिसूचित किया गया था। अब तक, 28 राज्यों में, सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा के लिए स्रोत व्यक्तियों के साथ सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयाँ कार्यरत हैं। कई सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयाँ ऐसे निष्कर्ष लेकर आ रही हैं जिनमें सुधारात्मक कार्रवाई की आवश्यकता है। अनियमितताओं को मोटे तौर पर वित्तीय हेराफेरी, वित्तीय विचलन, प्रक्रिया उल्लंघन और शिकायतों के रूप में वर्गीकृत किया गया है। वर्तमान अध्ययन सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन से उभरने वाले मुद्दों/अनियमितताओं/दुरुपयोग/भ्रष्टाचार पद्धतियों, की गई कार्रवाई की प्रभावकारिता और यह एमजीएनआरईजीएस के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कैसे अग्रणी है, को समझने के लिए प्रस्तावित है।

### उद्देश्य:

अध्ययन का विशिष्ट उद्देश्य सामाजिक लेखापरीक्षा में उभर रही अनियमितताओं के प्रकार/प्रकृति का विश्लेषण करना है।

- अनियमितताओं के पैटर्न का आकलन करना, यानी साल दर साल कम हुआ है या बढ़ा है।

- वित्तीय हेराफेरी कैसे हुई है इसका दस्तावेजीकरण करना
- सामाजिक लेखापरीक्षा में पहचानी गई ऐसी अनियमितताओं पर की गई कार्रवाई का अध्ययन करना
- अनियमितताओं को नियंत्रित करने के तरीके और साधन सुझाना

## क्रियाविधि

वर्ष 2018-19 और 2019-20 के लिए एमजीएनआरईजीएस के सामाजिक लेखापरीक्षा में पहचाने गए मुद्दों/अनियमितताओं से संबंधित डेटा एसएयू और एमजीएनआरईजीएस एमआईएस से लिया गया है। इसमें शामिल उच्चतम हेराफेरी राशि के आधार पर, प्रत्येक राज्य से 10-15 अनियमितताओं की पहचान की गई और विभिन्न हितधारकों के साक्षात्कार के साथ-साथ कार्य स्थलों का दौरा करके विस्तृत मामले का दस्तावेजीकरण किया गया। एमजीएनआरईजीएस सामाजिक लेखापरीक्षा एमआईएस से सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर डेटा लेकर तीन वर्षों (2017-2020) का रुझान विश्लेषण लिया गया।

## अध्ययन क्षेत्र

यह अध्ययन तीन राज्यों में किया गया जहां सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों द्वारा बड़ी संख्या में मुद्दों/अनियमितताओं की पहचान की गई। पहचान किए गए राज्य हैं झारखंड, 2) तेलंगाना 3) और आंध्र प्रदेश

## मुख्य निष्कर्ष

- अखिल भारतीय स्तर पर, वित्त वर्ष 17-18, 18-19 और 19-20 के लिए कुल 15,75,134 मुद्दे सामने आए। इनमें से 23 प्रतिशत वित्तीय हेराफेरी से संबंधित थे, 21 प्रतिशत वित्तीय विचलन से संबंधित थे, 40 प्रतिशत प्रक्रिया उल्लंघन से संबंधित थे और 16 प्रतिशत शिकायतों से संबंधित थे।
- सामाजिक लेखापरीक्षा में कुल मिलाकर लगभग 3.69 लाख वित्तीय हेराफेरी के मुद्दों की पहचान की गई है। जो वित्त वर्ष 17-18, 18-19 और 19-20 के लिए 832 करोड़ है।

- पिछले कुछ वर्षों में वित्तीय हेराफेरी और शिकायतों से संबंधित मुद्दों में लगातार गिरावट आई है जबकि पिछले कुछ वर्षों में वित्तीय विचलन और प्रक्रिया उल्लंघन में वृद्धि हुई है। (2017-2020)
- वित्तीय हेराफेरी वित्त वर्ष 17-18 में 29 प्रतिशत से घटकर वित्त वर्ष 19-20 में 21 प्रतिशत हो गई थी। वित्त वर्ष 17-18 में शिकायतें भी 21 प्रतिशत से घटकर वित्त वर्ष 19-20 में 14 प्रतिशत हो गईं। वित्तीय विचलन वित्त वर्ष 17-18 में 18 प्रतिशत से बढ़कर वित्त वर्ष 19-20 में 22 प्रतिशत हो गया था और प्रक्रिया उल्लंघन वित्त वर्ष 19-20 में 32 प्रतिशत से बढ़कर 43 प्रतिशत हो गया था।
- 63 प्रतिशत वित्तीय हेराफेरी के मामले उन लोगों को भुगतान जैसे मुद्दों से संबंधित थे जिन्होंने काम नहीं किया, काम तो किया लेकिन अब काम का कोई पता नहीं, मशीनों से किया गया काम और फर्जी बिल आदि।
- तीन वित्तीय वर्षों में सामाजिक लेखापरीक्षा टीम के लिए रु. 280 करोड़ मूल्य के रिकॉर्ड प्रस्तुत नहीं किए गए, जो कि अधिनियम का उल्लंघन है।
- वित्तीय विचलन श्रेणी के अंतर्गत बार-बार दोहराए जाने वाले मुद्दों में प्रशासनिक मंजूरी और तकनीकी अनुमान के बिना प्रारंभ किया गया कार्य, निजी भूमि पर कार्य - लाभार्थी ने कार्यस्थल पर काम नहीं किया, अपात्र कार्य की मंजूरी, एक ही कार्य को बार-बार लिया जाना, कार्यस्थल में माप और एम-बुक आदि में दर्ज मूल्य के बीच महत्वपूर्ण अंतर शामिल हैं।
- प्रक्रिया उल्लंघन के तहत अक्सर रिपोर्ट किए जाने वाले मुद्दे हैं: रोजगार दिवस हर महीने एक बार आयोजित नहीं किया जाता है, नागरिक सूचना बोर्ड नहीं लगाए जाते हैं, श्रमिकों को वेतन पर्ची जारी नहीं की जाती है, कार्य आवेदन एकत्र करने की कोई प्रक्रिया नहीं है, कार्यस्थल सुविधाएं प्रदान नहीं की जाती हैं, विलंबित वेतन के लिए मुआवजे और बेरोजगारी भत्ते का भुगतान नहीं किया जाता है, आदि।
- शिकायतों के अंतर्गत बार-बार दोहराए जाने वाले मुद्दे हैं वेतन भुगतान, जॉब कार्ड से संबंधित, कार्य स्थल सुविधाओं और कार्य से संबंधित आदि। वित्त वर्ष 17-20 के लिए रिपोर्ट किए गए कुल 15,75,134 मुद्दों में से 3,53,536 मुद्दे बंद कर दिए गए, और यह 22 प्रतिशत है।
- वित्तीय वर्ष 2017-20 में रिपोर्ट किए गए 3,69,606 वित्तीय हेराफेरी के मुद्दों में से 60,287 मुद्दे बंद कर दिए गए, जो 16 प्रतिशत है।

- झारखंड में मनरेगा कर्मी माप के बजाय दैनिक आधार पर काम कर रहे हैं। कार्य का सामान्य समय सुबह 9:00 बजे से शाम 5:00 बजे तक है, जो फिर से अधिनियम का उल्लंघन है।
- कुछ मामलों में, तीनों नमूना राज्यों में मिट्टी खोदने के काम में मशीनों का इस्तेमाल किया गया, जो कानून का उल्लंघन है। कुछ मामलों में, ठेकेदारों और बिचौलियों ने योजना के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है।
- डेटा का विश्लेषण करते समय, यह देखा गया कि राशि के छोटे दुरुपयोग के लिए, पूरी राशि की वसूली की गई थी और बड़ी राशि के लिए, पीओ ने केवल 5 से 10 प्रतिशत की वसूली का निर्णय लिया है, जो दर्शाता है कि की गई कार्रवाई केवल नाममात्र थी।
- जॉब कार्ड और रिकॉर्ड का रखरखाव ठीक से नहीं किया जा रहा है। एमजीआईएनजीएस पर मजदूरी चाहने वालों की जागरूकता कम है। अधिकांश वेतन-चाहने वाले लोग "सामाजिक लेखापरीक्षा" शब्द से अनजान हैं। लेकिन जब सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रक्रिया समझायी गयी तो वे इसे पहचान रहे हैं।
- कोई नागरिक सूचना बोर्ड नहीं है और नाम बोर्ड के बिना कार्यों की पहचान करना मुश्किल है। कुछ मामलों में, व्यय की बुकिंग की जा रही है लेकिन नाम बोर्ड नहीं लगाए जा रहे हैं। इस प्रकार यह भ्रष्टाचार का एक बड़ा स्रोत है।
- विलंबित भुगतान सभी राज्यों में देखी जाने वाली आम समस्याओं में से एक है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा टीम का ध्यान क्षेत्र में एमआईएस डेटा के सत्यापन पर है, लेकिन संबद्ध मुद्दा जो अधिक गंभीर और गहन दुरुपयोग का है, सतह पर नहीं आ रहा है।
- डेटा को एक उपयुक्त श्रेणी के अंतर्गत व्यवस्थित रूप से वर्गीकृत किया जाना चाहिए। ज्यादातर मामलों में सामाजिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट में जो लिखा गया है, वह एमआईएस में दर्ज की गई बातों से मेल नहीं खा रहा है।

### एसएयू को सुझाव

- सामाजिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता में सुधार किया जाए। सामाजिक लेखापरीक्षा वित्तीय लेखापरीक्षा तक सीमित नहीं होनी चाहिए; शिकायत निवारण के साथ-साथ मजदूरी चाहने वालों को उनके अधिकारों और शक्तियों के बारे में जागरूकता पैदा करने को भी महत्व दिया जाना चाहिए।

- स्रोत व्यक्तियों को साक्ष्य संग्रह के साथ-साथ मुद्दों के उचित दस्तावेजीकरण पर प्रशिक्षित किया जाना चाहिए।
- सामाजिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट की गुणवत्ता में सुधार किया जाए। कुछ मामलों में, स्रोत व्यक्तियों ने आंशिक जानकारी दी है जिसके कारण अध्यक्षता करने वाला अधिकारी सार्वजनिक सुनवाई में मुद्दे को छोड़ देते हैं।
- एक नीति के रूप में, 5 प्रतिशत लेखापरीक्षा की परीक्षण जांच की जानी है। यह स्रोत व्यक्तियों को लेखापरीक्षा करने के लिए जागरूक बनाएगा।
- आंध्र प्रदेश में, एसएयू स्रोत व्यक्तियों ने एमआईएस में एक ही मुद्दे के रूप में तीन से चार मुद्दों को दर्ज किया है। चार निर्गम राशि का योग निर्गम राशि कॉलम में दर्ज किया गया है। एसएयू को ऐसे सभी मुद्दों की पहचान करनी होगी और पुराने मुद्दों को हटाकर नए मुद्दे दर्ज करने होंगे।
- डेटा प्रविष्टि और एमआईएस के महत्व के साथ-साथ मुद्दे के वर्गीकरण पर स्रोत व्यक्तियों के लिए प्रशिक्षण आवश्यक है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा शब्द और सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया को गहराई से लोगों तक पहुंचाने की जरूरत है।

#### **कार्यान्वयन अधिकारियों को सुझाव**

- कार्यान्वयन अधिकारियों को सामाजिक लेखापरीक्षा टीम द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट और साक्ष्य के आधार पर उचित कार्रवाई करनी होगी।
- सामाजिक लेखापरीक्षा सार्वजनिक सुनवाई के पूरा होने के बाद कार्रवाई करने के लिए उचित अनुवर्ती कार्रवाई की आवश्यकता है।
- राज्य कार्यान्वयन एजेंसी को फास्ट-ट्रैक आधार पर की गई कार्रवाई की समीक्षा और अनुवर्ती कार्रवाई के लिए आरडी, एसएयू प्रतिनिधि और नागरिक समाज के प्रतिनिधियों को शामिल करते हुए एक स्वतंत्र समिति बनानी चाहिए।
- कार्यान्वयन करने वाले कर्मचारियों को क्षमता-निर्माण प्रशिक्षण की आवश्यकता है।
- दोनों छोरों पर समान डेटा बनाए रखने के लिए प्रत्येक सामाजिक लेखापरीक्षा के पूरा होने के बाद एसएयू और कार्यान्वयन विंग के बीच डेटा मिलान किया जाना चाहिए।

\*\*\*\*\*

### 3. एमजीएनआरईजीएस में काम करने वाले और काम न करने वाले महिला प्रधान परिवारों के बच्चों की पोषण और शैक्षिक स्थिति

डॉ. लखन सिंह

#### प्रस्तावना

वर्ष 2006 में, भारत सरकार द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) नामक एक उल्लेखनीय ग्रामीण विकास कार्यक्रम शुरू किया गया, जिसमें पहले की सभी गरीबी उन्मूलन योजनाओं को भी शामिल किया गया है। यह रोजगार के बदले एक वेतन नीति है जो प्रत्येक ग्रामीण परिवार को 100 दिनों की गारंटीकृत मजदूरी-रोजगार प्रदान करती है, जिनके वयस्क सदस्य वैधानिक न्यूनतम मजदूरी पर अकुशल शारीरिक काम करने के लिए स्वेच्छा से काम करते हैं। हालाँकि मनरेगा को जेंडर समानता को बढ़ावा देने के लिए नहीं बनाया गया है, यह महिलाओं को 33 प्रतिशत रोजगार प्रदान करता है, कार्यस्थल पर बच्चों की देखभाल की सुविधा की गारंटी देता है और महिलाओं को मनरेगा की योजना और कार्यान्वयन में भाग लेने और ग्राम सभा एवं ग्राम पंचायत के सदस्यों के रूप में सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित करने की गुंजाइश प्रदान करता है।

यह भारत में पहली तरह की ग्रामीण विकास योजना है जिसका उद्देश्य महिलाओं को सीधे नकद देकर उनकी क्रय शक्ति बढ़ाना है। अध्ययन यह भी समर्थन करते हैं कि यदि महिलाओं को नकदी के लिए नियोजित किया जाता है, तो निर्णय लेने में उनकी भागीदारी की संभावना बढ़ जाती है। यह सामान्य रूप से पारिवारिक स्तर पर लिए गए निर्णयों और विशेष रूप से बच्चों के स्वास्थ्य और शिक्षा संबंधी निर्णयों को प्रभावित करता है।

एमजीएनआरईजीएस और महिलाओं से संबंधित कई अध्ययन हैं। अध्ययनों से ऐसा प्रतीत होता है कि मनरेगा के माध्यम से महिलाओं और उनके बच्चों को कई तरह से लाभ हुआ है (खेरा और नायक, 2009; पंकज और तन्खा, 2010; एस एम देव, 2011)। हालाँकि, एमजीएनआरईजीएस और बच्चों के स्वास्थ्य और शैक्षिक स्थिति के बीच संबंधों पर अध्ययन की कमी है। एमजीएनआरईजीएस पर अधिकांश मौजूदा अध्ययनों ने इसके व्यावहारिक प्रभाव और व्यवहार संबंधी पहलुओं के बजाय मुख्य रूप से इसके परिचालन पहलुओं (कार्यस्थलों का चयन, भौतिक संपत्ति निर्माण, समय पर मजदूरी का भुगतान और न्यूनतम निर्धारित राशि, सामाजिक लेखापरीक्षा, पारदर्शिता आदि) पर ध्यान केंद्रित किया है। इसके अलावा, शायद ही ऐसा कोई

अध्ययन हो जिसमें बाल विकास के दो बहुत महत्वपूर्ण संकेतकों, यानी पोषण संबंधी स्थिति और शिक्षा की स्थिति पर इस कार्यक्रम के प्रभाव की भयावहता को समझने के लिए जनसंख्या पर नियंत्रण और अध्ययन दोनों का सहारा लिया गया हो। इसलिए, मौजूदा साहित्य को ध्यान में रखते हुए, अध्ययन में अंतर की पहचान की गई और इस विषय पर एक शोध अध्ययन करने का प्रस्ताव रखा गया। शोध अध्ययन को यूएनडीपी लक्ष्य अध्ययन के तहत यूएनडीपी, नई दिल्ली द्वारा प्रायोजित किया गया था।

### **परिकल्पना:**

साहित्य की समीक्षा के आधार पर, अध्ययन के लिए निम्नलिखित परिकल्पना तैयार की गई:

एमजीएनआरईजीएस में काम करने वाली महिला प्रधान परिवारों की तुलना में एमजीएनआरईजीएस में काम न करने वाली महिला प्रधान परिवारों की तुलना में बच्चों के पोषण और शैक्षिक स्थिति पर अधिक प्रभाव पड़ने की अधिक संभावना है।

### **अध्ययन का उद्देश्य:**

अध्ययन का मुख्य उद्देश्य महिला प्रधान परिवारों जो एमजीएनआरईजीएस में भाग ले रहे थे और जो एमजीएनआरईजीएस में भाग नहीं ले रहे थे उनके बच्चों की पोषण और शैक्षिक स्थिति की तुलना करना रहा है। हालाँकि, अध्ययन के विशिष्ट उद्देश्य इस प्रकार हैं:

1. अध्ययनरत परिवारों के बच्चों के पोषण और शैक्षिक मापदंडों की जांच करना।
2. अध्ययनरत परिवारों के बच्चों के पहचाने गए पोषण और शिक्षा मापदंडों पर भेद्यता के प्रभाव को मापना।
3. महिला प्रधान परिवारों के बच्चों की पहचान की गई शिक्षा और पोषण मापदंडों पर एमजीएनआरईजीएस मजदूरी के प्रभाव का मूल्यांकन करना।

### **कार्यप्रणाली:**

**अध्ययन क्षेत्र:** अध्ययन में वित्तीय वर्ष 2014-15 के दौरान एमजीएनआरईजीएस के तहत महिला रोजगार दिवसों की उच्चतम संख्या के आधार पर देश के छह क्षेत्रों से छह राज्यों का चयन किया गया है। इस प्रकार, देश के क्रमशः मध्य, पूर्वी, उत्तरी, दक्षिणी, पश्चिमी और उत्तर पूर्वी क्षेत्रों से छत्तीसगढ़, पश्चिम बंगाल, हिमाचल प्रदेश, केरल, राजस्थान और त्रिपुरा का चयन किया

गया। दूसरे चरण में, प्रत्येक चयनित राज्य से जिले का चयन करने के लिए समान मानदंडों का पालन किया गया, इस प्रकार छत्तीसगढ़, पश्चिम बंगाल, हिमाचल प्रदेश, केरल, राजस्थान और त्रिपुरा से क्रमशः दुर्ग, सिलीगुड़ी महाकुमा परिषद, हमीरपुर, कोझीकोड, सिरोही और गोमती जिले का चयन किया गया। इसी पैटर्न में, तीसरे चरण में, ब्लॉकों का चयन किया गया और पहचाने गए ब्लॉक क्रमशः दुर्ग, माटीगाड़ा, बामसन, वडकारा, पिंडवाड़ा और दुर्ग से किला, सिलीगुड़ी महाकुमा परिषद, हमीरपुर, कोझीकोड, सिरोही और गोमती थे। नमूने के चौथे चरण में ग्राम पंचायतों का चयन किया गया और प्रत्येक चयनित ब्लॉक से चार ग्राम पंचायतें (जीपी) चुनी गईं - नमूने में दो चरम गांवों की विशेषताओं और विविधताओं की प्रतिनिधित्व करने के लिए एमजीएनआरईजीएस कार्यों में महिला कार्य दिवसों का सबसे अधिक प्रतिशत और सबसे कम प्रतिशत वाली दो ग्राम पंचायतों का चयन किया गया।

**उत्तरदाताओं का चयन और नमूना आकार:** अध्ययन के उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए, महिलाओं का चयन तीन मानदंडों के आधार पर किया गया: घर की मुखिया, एमजीएनआरईजीएस में काम करना (नियंत्रण समूह के मामले में काम नहीं करना), और कम से कम एक बच्चा 4-14 वर्ष के बीच होना। तीनों मानदंडों को पूरा करने वाले परिवारों को ग्राम पंचायत अध्यक्ष, वार्ड सदस्यों, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और स्वयं सहायता समूह की मदद से सूचीबद्ध किया गया था। यदि आवश्यक हो तो प्रणालीगत यादृच्छिक नमूनाकरण का पालन करके 10 घरों के मार्जिन के साथ प्रत्येक चयनित गांव से 70 घरों (अध्ययन और नियंत्रण समूह के लिए 35 प्रत्येक) का चयन करने का निर्णय लिया गया; अन्यथा, सभी महिलाओं का चयन किया गया था। यदि जीपी में उत्तरदाताओं की संख्या वांछित संख्या से कम थी, तो लक्ष्य नमूना आकार को पूरा करने के लिए निकटवर्ती गांव से संपर्क किया गया था।

इस प्रकार, व्यक्तिगत साक्षात्कार के लिए कुल 1649 महिलाओं का चयन किया गया, जिसमें अध्ययन समूह में 876 महिलाएं (एमजीएनआरईजीएस में काम करने वाली महिलाएं/लाभार्थी महिलाएं) और नियंत्रण समूह में 773 महिलाएं (एमजीएनआरईजीएस में काम नहीं करने वाली महिलाएं/गैर-लाभार्थी महिलाएं) शामिल हैं। अध्ययन के दोनों समूहों के लिए न्यूनतम नमूना आकार 840 था; हालाँकि, गैर-लाभार्थी परिवारों (नियंत्रण समूह) के मामले में, विशेष रूप से त्रिपुरा और राजस्थान राज्यों में, ऐसे परिवारों की अनुपलब्धता के कारण नमूना आकार 67 घरों तक कम था जो एमजीएनआरईजीएस में काम नहीं कर रहे थे। बच्चों की शैक्षिक एवं पोषण स्थिति को समझने के लिए 4-14 वर्ष की आयु के कुल 2608 बच्चों की पहचान की

गई और उनकी माताओं से आवश्यक जानकारी मांगी गई। इस अध्ययन की संदर्भ अवधि डेटा संग्रह की तारीख से तीन वित्तीय वर्ष थी, यानी वर्ष 2012-13, 2013-14 और 2014-15 के बीच।

**डेटा विश्लेषण के लिए प्रयुक्त सांख्यिकीय तकनीक:** अध्ययन के उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए, डेटा का विश्लेषण करने के लिए कुछ चुनिंदा सांख्यिकीय तकनीकों का उपयोग किया गया। डेटा विश्लेषण में उपयोग की जाने वाली सांख्यिकीय तकनीकें -प्रतिशत वितरण, द्वि-चर विश्लेषण, ची-स्क्वायर परीक्षण, मल्टीनोमियल लॉजिस्टिक रिग्रेशन विश्लेषण और अनुपात जेड-टेस्ट थीं।

## परिणाम

वर्तमान शोध अध्ययन रिपोर्ट में पांच अध्याय शामिल हैं जो परिचय, परिवारों और उत्तरदाताओं की पृष्ठभूमि विशेषताएं, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना में जागरूकता और भागीदारी, बच्चों की शैक्षिक और पोषण स्थिति, और निष्कर्ष और सिफारिशें हैं। प्रत्येक अध्याय के निष्कर्षों का सारांश नीचे दिया गया है।

**परिवारों और महिलाओं की पृष्ठभूमि विशेषताएँ:** अध्ययन क्षेत्र के कुल साक्षात्कार वाले परिवारों (1649) का औसत घरेलू आकार 4.5 व्यक्ति प्रति परिवार था। यह पाया गया कि कुल घरेलू सदस्यों में से लगभग 40 प्रतिशत सक्रिय कामकाजी आयु वर्ग (20-44 वर्ष) से थे, जिन्हें जनसांख्यिकीय लाभांश कहा जा सकता है। अध्ययन क्षेत्र का समग्र लिंगानुपात महिलाओं के पक्ष में था, यानी प्रति 1000 पुरुषों पर 1075। अधिकांश परिवार कच्चे या अर्ध-पक्के घरों में रह रहे थे (72 प्रतिशत) शेष 28 प्रतिशत के पास पक्के घर थे। लाभार्थियों और गैर-लाभार्थियों के लगभग 77-78 प्रतिशत परिवारों के पास पीने के पानी के बेहतर स्रोतों तक पहुंच थी। घर में फ्लश शौचालय सुविधाओं की उपलब्धता लाभार्थी परिवारों (44 प्रतिशत) की तुलना में गैर-लाभार्थी परिवारों (48 प्रतिशत) में थोड़ी अधिक थी। खाना पकाने के लिए एलपीजी ईंधन का उपयोग भी लाभार्थी परिवारों (22 प्रतिशत) की तुलना में गैर-लाभार्थी परिवारों (37 प्रतिशत) में अधिक पाया गया। लाभार्थियों और गैर-लाभार्थियों दोनों के लगभग 70 प्रतिशत परिवारों के पास कृषि भूमि नहीं थी। जहां तक घर की आर्थिक स्थिति का सवाल है, दो-चौथाई से अधिक (45 प्रतिशत) लाभार्थी और 33 प्रतिशत गैर-लाभार्थी परिवार सबसे गरीब या गरीब धन क्विंटल से संबंधित थे। यह भी देखा गया कि 43 प्रतिशत गैर-लाभार्थी परिवारों की तुलना में आधे से अधिक लाभार्थी परिवारों के पास गरीबी रेखा से नीचे का कार्ड था। इस प्रकार, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि लाभार्थी परिवार गैर-लाभार्थी परिवारों की तुलना में सभी घरेलू सुविधाओं और संपत्तियों में पीछे थे। शिक्षा के संबंध में, हालाँकि लाभार्थी और गैर-लाभार्थी दोनों

परिवारों के 80 प्रतिशत से अधिक सदस्य शिक्षित थे, लेकिन दोनों प्रकार के परिवारों के लिए उच्च शिक्षा की दिशा में स्कूली शिक्षा के वर्ष धीरे-धीरे कम होते जा रहे हैं। जहां तक बच्चों की स्कूली शिक्षा का सवाल है, 4-18 वर्ष की आयु के लाभार्थी और गैर-लाभार्थी परिवारों के क्रमशः 88 और 90 प्रतिशत बच्चे वर्तमान में स्कूल जा रहे थे। हालाँकि, 13 वर्ष की आयु प्राप्त करने के बाद, लड़कों और लड़कियों दोनों के लिए स्कूल जाने में भारी गिरावट (96 से 76 प्रतिशत) हुई।

उत्तरदाताओं की पृष्ठभूमि विशेषताओं के संबंध में, यह देखा गया कि अधिकांश उत्तरदाता (86 प्रतिशत) 23-42 वर्ष के आयु वर्ग के थे। उत्तरदाताओं की औसत आयु 34.2 वर्ष थी। सर्वेक्षण के समय 84 प्रतिशत उत्तरदाता विवाहित थे। हालाँकि, लाभार्थी परिवारों (18 प्रतिशत) में कमजोर महिलाओं (कभी विवाहित) का प्रतिशत गैर-लाभकारी परिवारों (14 प्रतिशत) की तुलना में अधिक था। अधिकांश उत्तरदाता हिंदू धर्म (91 प्रतिशत) से थे और गैर-लाभार्थी महिलाओं (34 प्रतिशत) की तुलना में लाभार्थी महिलाओं में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति का प्रतिशत नौ प्रतिशत अंक अधिक था। लाभार्थी महिलाओं (34 प्रतिशत) में गैर-लाभार्थी महिलाओं (30 प्रतिशत) की तुलना में निरक्षरता थोड़ी अधिक पाई गई। गैर-लाभार्थी परिवारों में आधे से अधिक महिलाएँ (53 प्रतिशत) गृहिणी थीं; इसके विपरीत, लाभार्थी परिवारों की आधी से अधिक महिलाएँ (52 प्रतिशत) कृषि या गैर-कृषि मजदूरों के रूप में काम कर रही थीं।

**एमजीएनआरईजीएस के घटकों पर उत्तरदाताओं की जागरूकता और ज्ञान:** सार्वभौमिक रूप से, गैर-मनरेगा परिवारों की 93 प्रतिशत महिलाओं की तुलना में एमजीएनआरईजीएस परिवारों की सभी महिलाएँ एमजीएनआरईजीएस के बारे में जागरूक थीं। लाभार्थी महिलाओं के लिए जानकारी का प्रमुख स्रोत ग्राम प्रधान (61 प्रतिशत) थे जबकि गैर-लाभार्थी महिलाओं के लिए (49 प्रतिशत) ग्रामीण/अन्य थीं। हालाँकि, लगभग आधी महिलाओं को एमजीएनआरईजीएस में काम पाने की प्रक्रिया के बारे में पता नहीं था, जिसमें 31 प्रतिशत लाभार्थी और 68 प्रतिशत गैर-लाभार्थी महिलाएँ शामिल हैं। केवल 59 प्रतिशत उत्तरदाताओं को पता था कि एमजीएनआरईजीएस में नौकरी पाना उनका अधिकार है। कुल मिलाकर, 52 प्रतिशत महिलाओं को एमजीएनआरईजीएस में 100 दिनों के काम की उपलब्धता के प्रावधान के बारे में नहीं पता था, लेकिन यह जानकर आश्चर्य हुआ कि 35 प्रतिशत लाभार्थी महिलाएँ इससे अनजान थीं। इसी तरह, 13 प्रतिशत लाभार्थी महिलाओं को पुरुषों और महिलाओं दोनों के लिए समान वेतन के प्रावधान के बारे में जानकारी नहीं थी। लाभार्थी की 16 प्रतिशत महिलाएँ और गैर-लाभार्थी की पांच प्रतिशत महिलाएँ एमजीएनआरईजीएस के महिला-संबंधी प्रावधानों के बारे में जानती थीं, केवल एक-तिहाई उत्तरदाता

एमजीएनआरईजीएस की ग्राम सभा की बैठकों से अनजान थे, और केवल 37 प्रतिशत महिलाएं लाभार्थी परिवारों ने कभी इस प्रकार की बैठकों में भाग लिया था।

कुल लाभार्थी महिलाओं में से 79 प्रतिशत वर्तमान में एमजीएनआरईजीएस में काम कर रही हैं और शेष 21 प्रतिशत ने पहले काम किया था लेकिन अब एमजीएनआरईजीएस में काम करना बंद कर दिया है। एमजीएनआरईजीएस कार्यों को बंद करने का प्रमुख कारण ग्राम पंचायत के पास काम की अनुपलब्धता (46 प्रतिशत) थी। एमजीएनआरईजीएस में 100 दिनों का काम पाने के बारे में, यह जानना उदास करने वाला था कि पिछले तीन वर्षों में केवल 21 प्रतिशत लाभार्थी परिवारों को एमजीएनआरईजीएस के तहत 100 दिनों का काम मिला है। जहां तक एमजीएनआरईजीएस से कुल आय का सवाल है, संदर्भ अवधि के पिछले तीन वर्षों में प्रत्येक परिवार ने औसतन 16,382 रुपये कमाए हैं। अनुसूचित जनजाति के परिवारों ने एमजीएनआरईजीएस से सबसे अधिक कमाई की है - उनमें से 67 प्रतिशत ने 20,000 रुपये से अधिक कमाया, इसके बाद अन्य जातियों (30 प्रतिशत), अनुसूचित जाति (23 प्रतिशत) और अन्य पिछड़े वर्गों (19 प्रतिशत) के परिवारों ने कमाई की है।

घर की अर्थव्यवस्था पर एमजीएनआरईजीएस से होने वाली कमाई के प्रभाव के संबंध में, लाभार्थी परिवारों की 77 प्रतिशत महिलाओं ने अपनी आर्थिक स्थिति में सुधार की सूचना दी। जबकि एमजीएनआरईजीएस की कमाई के कारण आर्थिक स्थिति में सुधार की रिपोर्ट अनुसूचित जनजाति के परिवारों (87 प्रतिशत) में सबसे अधिक देखी गई। यह ध्यान रखना दिलचस्प है कि एमजीएनआरईजीएस से अर्जित धन मुख्य रूप से खाद्य पदार्थों (43 प्रतिशत) पर खर्च किया गया था, इसके बाद बच्चों की शिक्षा (36 प्रतिशत), परिवार की जरूरतों (15 प्रतिशत) और परिवार के सदस्यों के स्वास्थ्य (6 प्रतिशत) पर खर्च किया गया था।

परिणामों से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि एमजीएनआरईजीएस ने महिलाओं को उनके घर के पास काम करने की आसान पहुंच, समान वेतन, उनके खाते में सीधे हस्तांतरण के कारण कमाई पर पूर्ण नियंत्रण, आर्थिक स्थिति में सुधार, पैसा खर्च करने की स्वतंत्रता प्रदान करके जैसे कि बच्चों की शिक्षा पर खर्च करना, खाने का सामान खरीदना और परिवार के स्वास्थ्य पर खर्च करना आदि से उन्हें सशक्त बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। ।

सशक्तिकरण सूचकांक से पता चला कि एमजीएनआरईजीएस परिवारों की महिलाएं गैर-एमजीएनआरईजीएस परिवारों की महिलाओं (28 प्रतिशत) की तुलना में घरेलू स्तर पर निर्णय लेने में अत्यधिक सशक्त (40 प्रतिशत) थीं। बहुराष्ट्रीय प्रतिगमन विश्लेषण के माध्यम से

लाभार्थी और गैर-लाभार्थी महिलाओं की निर्णय लेने की शक्ति के स्तर में सांख्यिकीय अंतर का परीक्षण किया गया और यह देखा गया कि अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जनजाति लाभार्थी परिवारों की महिलाओं में निर्णय लेने की शक्ति के लिए विषम अनुपात निम्न स्तर से मध्यम स्तर और मध्य स्तर से उच्च स्तर तक लगातार बढ़ता है। हालाँकि, गैर-लाभार्थी महिलाओं के लिए अंतर अनुपात असंगत था। इससे पता चलता है कि एमजीएनआरईजीएस में काम करने वाली महिलाओं के पास निम्न स्तर की निर्णय लेने की शक्ति से उच्च स्तर की निर्णय लेने की क्षमता तक जाने की काफी अधिक संभावना है, जबकि गैर-लाभार्थी महिलाओं के साथ ऐसा नहीं देखा गया।

**बच्चों की शैक्षिक और पोषण स्थिति:** कुल मिलाकर, 1649 घरों से 4-14 वर्ष की आयु के 2608 बच्चों की पहचान की गई। 4-14 वर्ष की आयु के बच्चों से शैक्षिक जानकारी मांगी गई, जबकि 4-7 वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों की पोषण स्थिति की जानकारी की पहचान की गई। वर्तमान में, गैर-लाभार्थी परिवारों (90 प्रतिशत) के बच्चों की तुलना में लाभार्थी परिवारों (92 प्रतिशत) के बच्चों में स्कूल जाने का चलन थोड़ा अधिक था। गैर-लाभार्थी बच्चों की तुलना में लाभार्थी बच्चों में उपस्थिति दर भी अधिक देखी गई। यह देखा गया कि शिक्षकों के साथ बातचीत करने के लिए माता-पिता का स्कूलों में जाने का चलन गैर-लाभकारी परिवारों (28 प्रतिशत) की तुलना में लाभार्थी परिवारों (35 प्रतिशत) में अधिक था। यह जानना सराहनीय है कि अकेले मां द्वारा बच्चे के शैक्षिक खर्चों में योगदान गैर-लाभार्थी परिवारों (14 प्रतिशत) की तुलना में लाभार्थी परिवारों (33 प्रतिशत) में काफी अधिक था। लाभार्थी परिवारों की तीस प्रतिशत माताएँ अपने बच्चों के शैक्षिक खर्चों के लिए प्रति वर्ष 3000 रुपये से अधिक का योगदान कर सकती हैं जो गैर-लाभार्थी परिवारों के परिवारों के लगभग बराबर था। इसके अलावा, यह देखा गया कि बच्चे की शिक्षा पर मनरेगा के सकारात्मक प्रभाव की रिपोर्टिंग गैर-लाभार्थी परिवारों की तुलना में लाभार्थी परिवारों की महिलाओं में दो गुना अधिक थी। इस प्रकार, अध्ययन की परिकल्पना रही कि 'एमजीएनआरईएचएस में काम करने वाली महिलाओं का बाल शैक्षिक स्थिति पर अधिक प्रभाव पड़ेगा' को स्वीकार कर लिया गया। बच्चों की शिक्षा पर एमजीएनआरईजीएस का सबसे महत्वपूर्ण प्रभाव रुचि और शैक्षिक प्रदर्शन में सुधार करना था।

जहां तक बच्चों की पोषण स्थिति का सवाल है, लाभार्थी परिवारों की 65 प्रतिशत महिलाओं ने बताया कि एमजीएनआरईजीएस में काम करने के बाद उनके बच्चों के आहार पैटर्न में सुधार हुआ है। इसकी तुलना में, गैर-लाभार्थी परिवारों की केवल 40 प्रतिशत महिलाओं की राय समान थी। इसके अलावा, लाभार्थी परिवारों की महिलाएं जो अपेक्षाकृत कमजोर वर्गों जैसे कि अनुसूचित

जाति, अनुसूचित जनजाति, गैर-हिंदू धर्म, अशिक्षित, कभी विवाहित और सबसे गरीब से संबंधित हैं, बच्चे के आहार पैटर्न में सुधार की रिपोर्ट उन महिलाओं की तुलना में अधिक थी जो एमजीएनआरईजीएस में काम नहीं कर रही थीं। इसी प्रकार, एक दिन में बच्चों द्वारा विभिन्न खाद्य पदार्थों की खपत भी गैर-लाभार्थी माताओं (41 प्रतिशत) के बच्चों की तुलना में लाभार्थी माताओं के बच्चों (63 प्रतिशत) में काफी बढ़ गई है। बच्चों की पोषण स्थिति के अन्य संकेतक भी लाभार्थी परिवारों की माताओं द्वारा गैर-लाभार्थी परिवारों की माताओं की तुलना में बेहतर बताए गए। उदाहरण के लिए, पिछले महीने बच्चे के बीमार पड़ने की आवृत्ति, अल्पपोषण या कमजोरी का इलाज, पिछले महीने कम से कम एक बार घर में भोजन नहीं होना, और बच्चों को भूखे पेट सोना जैसे उदाहरण गैर-लाभार्थी परिवारों की माताओं की तुलना में गैर-लाभार्थी परिवारों की माताओं का प्रतिशत अधिक है।

### सिफारिशें

- चूंकि इस योजना में भाग लेने वाले अधिकांश लोग समाज के गरीब, सीमांत और कमजोर वर्गों से हैं, इसलिए इस कार्यक्रम को तब तक जारी रखा जा सकता है जब तक कि उनके लिए अन्य स्थायी विकल्प नहीं खुल जाते।
- इस योजना के व्यापक उपयोग के लिए, लोगों में, विशेषकर महिलाओं के लिए, एमजीएनआरईजीएस की आवश्यक विशेषताओं, काम पाने की प्रक्रिया, ग्राम सभा की बैठकों में भाग लेने और सामाजिक लेखा परीक्षा के बारे में जानकारी प्रसारित करने की तत्काल आवश्यकता है।
- ग्राम पंचायत में 100 दिन का काम न मिलने या कोई काम न होने से संबंधित मुद्दे का जल्द से जल्द समाधान किया जाना चाहिए क्योंकि यह एमजीएनआरईजीएस के काम बंद होने का मुख्य कारण है।
- ग्राम पंचायत के भीतर काम की उपलब्धता एमजीएनआरईजीएस की सबसे आकर्षक विशेषताओं में से एक है।
- अनुसूचित जनजाति की महिलाओं के लिए, एमजीएनआरईजीएस मंती के दौरान आय का प्रमुख स्रोत है और एमजीएनआरईजीएस से प्राप्त कमाई उनकी आर्थिक स्थिति में बहुत योगदान देती है। अतः इस कार्यक्रम को भारत के जनजातीय क्षेत्रों में पूरी प्रतिबद्धता के साथ लागू किया जाना चाहिए।

- एमजीएनआरईजीएस ने ग्रामीण क्षेत्रों में महिलाओं की क्रय शक्ति बढ़ाई है और उनमें आत्मविश्वास पैदा किया है। यह महिला सशक्तिकरण के एक साधन के रूप में उभरा है। एमजीएनआरईजीएस जेंडर मुख्यधारा में प्रमुख भूमिका निभा सकता है।
- एमजीएनआरईजीएस में भाग लेने वाली महिलाओं ने बच्चों की शैक्षिक और पोषण स्थिति पर सकारात्मक प्रभाव डाला है। एमजीएनआरईजीएस में शामिल होने के बाद बच्चों के आहार पैटर्न और खाद्य पदार्थों की खपत में वृद्धि हुई है। इसी तरह, एमजीएनआरईजीएस के कारण बच्चों की पढ़ाई और शैक्षिक प्रदर्शन में रुचि बढ़ी है। इसलिए, एमजीएनआरईजीएस भारत में कुपोषण को रोकने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है और नामांकन अनुपात को बढ़ाने और स्कूल छोड़ने को कम करने की एक रणनीति भी हो सकती है।

## 4. आंध्र प्रदेश राज्य में किसान उत्पादक संगठनों (एफपीओ) का प्रभाव मूल्यांकन अध्ययन

डॉ. सीएच. राधिका रानी

डॉ. आर. दिवाकर

श्री बाबूराव आर.

डॉ. सुरजीत विक्रमन

### प्रस्तावना

ऐसे देश में जहां 86 प्रतिशत से अधिक भूमि छोटे और सीमांत किसानों द्वारा संचालित होती है, स्केल दक्षता भ्रामक लेकिन अपरिहार्य समाधान बनी हुई है। किसानों को इनपुट से लेकर प्रसंस्करण और विपणन तक मूल्य श्रृंखला विकास गतिविधियों से संबंधित कई मुद्दों और चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। किसान उत्पादक संगठन, किसान समूहों की तीसरी पीढ़ी के संस्थागत मॉडल, देश में कृषि संकट के जटिल मुद्दे के लिए आशा के अग्रदूत साबित हो रहे हैं। एफपीओ किसानों को उनकी संबंधित कृषि वस्तुओं की विशिष्ट मूल्य श्रृंखला विकास गतिविधियों के सामूहिकीकरण के बारे में मार्गदर्शन करने का प्रयास कर रहे हैं, जिससे आय में उल्लेखनीय वृद्धि हो सके।

उत्पाद एफपीओ, एफपीओ का पहला बैच है जिसे नाबार्ड द्वारा बढ़ावा दिया गया है और उनके प्रदर्शन का मूल्यांकन 6865 करोड़ रुपये के बजट परिव्यय के साथ "10,000 नए एफपीओ के गठन और संवर्धन" के लिए पीओडीएफ, ओडीओपी, सीबीबीओ और केंद्रीय योजना जैसी बाद की योजनाओं की श्रृंखला के तहत नई पीढ़ी के एफपीओ को आकार देने के लिए बेहद महत्वपूर्ण है।

वर्तमान अध्ययन आंध्र प्रदेश में अपने शेयरधारक सदस्यों के जीवन और आजीविका पर उत्पाद एफपीओ द्वारा लाए गए प्रभाव के मूल्यांकन के संदर्भ में स्थित है।

### उद्देश्य

1. एफपीओ की संगठनात्मक और प्रबंधन संरचना और संचालन और शासन में उनकी प्रभावशीलता का विश्लेषण करना।
2. एफपीओ को जीवंत बनाने के लिए प्रशिक्षण और क्षमता-निर्माण हस्तक्षेपों की उपयोगिता और प्रभावशीलता का आकलन करना और आगे के उपाय, यदि कोई हो, तो सुझाना।

3. समय पर इनपुट आपूर्ति, उत्पादकता में वृद्धि, फसल विविधीकरण, कृषि कार्यों के मशीनीकरण, कुल उपज विपणन, विविध विपणन हस्तक्षेप, उपज के मूल्यवर्धन के कारण सदस्य किसानों की सकल और शुद्ध आय पर विभिन्न एफपीओ गतिविधियों के प्रभाव का मूल्यांकन करना आदि।
4. मौजूदा बिजनेस मॉडल और एफपीओ से क्रेडिट लिंकेज को समझना और नए बिजनेस मॉडल का सुझाव देना।
5. एफपीओ के संचालन में अन्य हितधारकों और उनकी योजनाओं, यदि कोई हो, जैसे राज्य सरकारों, कॉर्पोरेट, प्रौद्योगिकी संस्थानों आदि के साथ अभिसरण के स्तर का आकलन करना।
6. दीर्घकालिक स्थिरता के लिए एफपीओ पारिस्थितिकी तंत्र में बाधाओं, अपर्याप्तताओं आदि की पहचान करना और नई एफपीओ नीति के लिए संकेतकों की सिफारिश करना।

### **कार्यप्रणाली एवं अध्ययन क्षेत्र**

प्रचारित 95 उत्पाद एफपीओ में से 20 का चयन उद्देश्यपूर्ण और यादृच्छिक नमूनाकरण दोनों तरीकों का उपयोग करके किया जाता है, जिसमें आंध्र प्रदेश के सभी तीन क्षेत्रों रायलसीमा, दक्षिण तटीय और उत्तरी तटीय आन्ध्र प्रदेश को शामिल किया गया है।

एफपीओ के सावधानीपूर्वक डिजाइन किए गए शेड्यूल, संपर्क और परिचालन तथा वित्तीय संकेतकों को व्यापक रूप से नियोजित करके, अध्ययन को क्षेत्र स्तर पर हितधारकों के साथ सीधे इंटरफेस के माध्यम से आयोजित किया गया था यथा शेयरधारक किसान, एफपीओ के पदाधिकारी और उत्पाद एफपीओ के पीओपीआई। यह सुनिश्चित करने के लिए ध्यान रखा जाता है कि कृषि-केंद्रित एफपीओ के अलावा सभी तीन क्षेत्रों, अलग-अलग फसलों और वस्तुओं और मत्स्य पालन, पशुधन और एसएचजी महिलाओं जैसे क्षेत्र-विशिष्ट प्राथमिक उत्पादकों का एक समान प्रतिनिधित्व हो। तीन से पांच वर्षों के लिए नमूना एफपीओ के लेखापरीक्षित वित्त के रूप में माध्यमिक डेटा एकत्र किया गया और उनके मिशन उद्देश्यों और व्यावसायिक योजनाओं के मुकाबले उनके प्रदर्शन का अनुमान लगाने के लिए उनका विश्लेषण किया गया।

## निष्कर्ष और उपसंहार

अध्ययन में मुख्य निष्कर्षों के आधार पर महत्वपूर्ण सिफारिशें करने का भी प्रयास किया गया है कि सीबीबीओ, ओडीओपी और 10,000 नई एफपीओ योजनाओं जैसी विभिन्न आगामी योजनाओं के तहत नए एफपीओ का गठन कैसे किया जाए।

जब किसानों से एक पेशेवर उत्पादक कंपनी की शेयरधारक बनने की उम्मीद की जाती है, तो परिवर्तन क्षमता-निर्माण के मोर्चे पर कठिन चुनौतियाँ पेश करता है। प्रमुख निष्कर्षों में से एक यह था कि सभी हितधारकों की क्षमता निर्माण अभी भी एक महत्वपूर्ण अंतर है और एफपीओ गठन और परिवर्तन के विशिष्ट मुद्दों और अंतरालों को संबोधित करने के लिए अधिक गहन प्रशिक्षण कार्यक्रमों की आवश्यकता है। यह पाया गया है कि अलग-अलग कृषि-जलवायु और सामाजिक-आर्थिक क्षेत्रों में एफपीओ को बढ़ावा देने के लिए एक समान दृष्टिकोण रणनीतिक अंतराल छोड़ रहा है और राज्य के भीतर भी एक प्रासंगिक और क्षेत्र-विशिष्ट परियोजना डिजाइन होना चाहिए।

जब एफपीओ आंदोलन में शामिल होने की बात आती है तो छोटे और सीमांत किसान, आदिवासी किसान और महिला किसान अभी भी सीमांत पर पाए जाते हैं। उन्हें इस आंदोलन में मुख्यधारा में लाने की जरूरत है। अध्ययन में पाया गया है कि सदस्यता आधार को व्यापक रूप से मजबूत करने के लिए एसएचजी के रूप में मौजूदा सामाजिक बुनियादी ढांचे का पूरी तरह से लाभ उठाया जाना चाहिए।

जबकि अधिकांश एफपीओ ने अपने समूहों द्वारा कृषि आदानों की खरीद में प्रगति की है, जिन क्षेत्रों पर ध्यान देने की आवश्यकता है वे हैं मूल्य श्रृंखला विकास, परिवहन और बाजार। यह पाया गया है कि पीओपीआई ने सामाजिक गतिशीलता और एफपीओ के संस्थागत निर्माण में उल्लेखनीय सेवाएं प्रदान की हैं। लेकिन मूल्य श्रृंखला विकास और विपणन में उनकी क्षमताओं पर ध्यान देने की जरूरत है। एफपीओ का वैधानिक लेखापरीक्षा चिंता का एक क्षेत्र है क्योंकि अधिकांश नमूना लेखापरीक्षा किए गए वित्तीय विवरणों में तकनीकी खामियां पाई जाती हैं और एफपीओ की आय और व्यय की पहचान के लिए वैधानिक लेखापरीक्षा प्रारूपों और मानदंडों को मानकीकृत करने की आवश्यकता है। जब एफपीओ के प्रदर्शन की बात आती है, तो एफपीओ का एमएसीएस प्रारूप और एफपीओ का निर्माता कंपनी प्रारूप पंजीकरण के उनके वैधानिक प्रारूप के साथ मजबूत सहसंबंध के बिना समान रूप से प्रदर्शन कर रहे जैसा नजर आता है।

ऐसा पाया गया है कि एफपीओ ने सरकार प्रायोजित योजनाओं और बैंक लिंकेज के साथ अभिसरण के लिए एक बहुत अच्छा माहौल तैयार किया है, लेकिन इन महत्वपूर्ण क्षेत्रों में एफपीओ की भागीदारी को गहरा करने की आवश्यकता है। इक्विटी जुटाना और सदस्यता नामांकन संतोषजनक पाया गया है, लेकिन एफपीओ को क्षेत्र के सभी पात्र किसानों का नामांकन करके अपनी पूरी क्षमता से काम करने की जरूरत है। जब छोटे जुगाली करने वाले, पशुधन और मत्स्य पालन आधारित एफपीओ जैसे सेक्टर-विशिष्ट एफपीओ की बात आती है, तो यह पहल किसानों के लिए स्वीकार्य पाई जाती है, लेकिन अभिसरण, प्रौद्योगिकी समर्थन और प्रसंस्करण के क्षेत्र अभी भी चिंता का विषय हैं।

महिला एसएचजी के रूप में दो दशकों में कड़ी मेहनत से बनाए गए मजबूत सामाजिक आधारभूत संरचना का लाभ उठाने की आवश्यकता है। एफपीओ को बढ़ावा देने की नई नीति में एफपीओ के निर्माण के लिए एसएचजी के समावेशी दृष्टिकोण के लिए रणनीतियों को स्पष्ट रूप से बताया जाना चाहिए।

कमोडिटी-केंद्रित एफपीओ को उनके शेयरधारक किसानों द्वारा एक या दो वस्तुओं के प्रति उनके दृष्टिकोण के लिए गंभीर रूप से चुनौती दी गई है, लेकिन कई मामलों में, किसान साल भर की आय के लिए कई निचले स्तर की आजीविका स्रोतों पर वापस आते हैं। अध्ययन में पाया गया कि एफपीओ को अपनी मूल्य श्रृंखला विकास गतिविधियों का आधार व्यापक बनाना चाहिए, जिसमें साल भर रोजगार और आय सृजन के लिए आजीविका के मौके शामिल होनी चाहिए। नई नीति को उनकी आजीविका मौके के लिए समग्र मूल्य श्रृंखला विकास समाधान प्रदान करने के लिए एक छत के नीचे खेत और खेत से बाहर की आजीविका गतिविधियों के एकीकरण की सुविधा प्रदान करनी चाहिए।

किरायेदार किसान, बटाईदार, महिला किसान और भूमि पर सूदखोर अधिकार वाले किसान अभी भी सीमांत पर हैं और नई नीति में ऐसे सीमांत पर रहने वाले समुदायों को मुख्यधारा के एफपीओ आंदोलन में शामिल करने की सुविधा प्रदान की जानी है।

एफपीओ का पंजीकरण अभी भी एक कठिन चुनौती है क्योंकि कंपनी अधिनियम सभी प्रमोटरों और बीओडी सदस्यों के लिए डीएससी, डीआईएन, पैन और अन्य आवश्यकताओं पर जोर देता है। ग्रामीण पारिस्थितिकी तंत्र में, ये आवश्यकताएं अभी भी एक विकट चुनौती हैं और आधार-आधारित पंजीकरण परेशानी मुक्त पंजीकरण प्रक्रिया में मदद कर सकता है। नई नीति में मौजूदा

एफपीओ के परिचालन क्षेत्रों का भी सीमांकन किया जाना चाहिए ताकि उनकी सदस्यता सहित नए एफपीओ के संचालन में कोई दोहराव न हो।

एटीएमए, डीओटी सेंटर, सरकार के लाइन विभाग, आरएआरएस, केवीके और कृषि कॉलेजों जैसे सेवा प्रदाताओं को अभी भी एफपीओ आंदोलन की पूरी पकड़ में आना बाकी है और उनकी भागीदारी को नीतिगत उपायों द्वारा दृढ़ता से समर्थन दिया जाना चाहिए।

यद्यपि बैंक लिंकेज कम हो रहे हैं, कई बैंकर अभी भी एफपीओ को बैंक योग्य प्रस्ताव के रूप में नहीं पाते हैं या वे एफपीओ बैंक लिंकेज और उनकी निर्देशित नीतियों से अनजान हैं। नई एफपीओ नीति में एफपीओ के प्रदर्शन और व्यावसायिक आवश्यकताओं के आधार पर समय पर बैंक लिंकेज के लिए एक अंतर्निहित प्रावधान होना चाहिए।

नाबार्ड द्वारा विकसित क्रिटिकल रेटिंग टूल को पुनर्गठन की आवश्यकता है क्योंकि कई एफपीओ, जो सीआरआई रेटिंग के अनुसार ए ग्रेड में हैं, अभी भी संघर्ष कर रहे हैं और परिचालन और वित्तीय स्थिरता के चरण तक नहीं पहुंचे हैं। व्यवसाय की मात्रा के आधार पर एफपीओ को नवगठित, उभरते और स्थिर एफपीओ के रूप में वर्गीकृत करते हुए प्रासंगिक सीआरआई रेटिंग की आवश्यकता है।

चार्टर्ड अकाउंटेंट, जो एफपीओ का लेखापरीक्षा के लिए वैधानिक रूप से योग्य हैं, लेखापरीक्षा के विभिन्न टेम्पलेट्स का पालन कर रहे हैं, जो कभी-कभी आय और व्यय मान्यता पर अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत होते हैं। नई नीति में सभी चार्टर्ड अकाउंटेंट के लिए लेखापरीक्षा को नियंत्रित करने वाले वित्तीय विवरणों और नियमों के लिए अच्छी तरह से तैयार किए गए टेम्पलेट सामने आने चाहिए।

कस्टम हायरिंग सेंटर, इनपुट स्टोर और खरीद केंद्र जैसे राज्य प्रायोजित कार्यक्रम मौजूदा एफपीओ के साथ निकट समन्वय में काम नहीं कर रहे हैं, जिससे किसानों को दोराहे पर छोड़ दिया गया है; उन्हें इन सेवाओं का लाभ या तो अपने एफपीओ या सरकार प्रायोजित केंद्रों से लेना होगा। सरकार के इन सेवा केंद्रों के साथ एफपीओ का मजबूत अभिसरण सुनिश्चित करने के लिए जिला कलेक्टर की अध्यक्षता में एफपीओ के लिए एक जिला-स्तरीय समन्वय समिति की आवश्यकता है।

जबकि पीओपीआई सामाजिक गतिशीलता और पंजीकरण और प्रारंभिक गठन में एफपीओ आंदोलन का नेतृत्व कर रहे हैं, उनके पास एफपीसी अधिनियम के बदले में मजबूत मूल्य श्रृंखला,

बाजार लिंकेज और शासन और प्रबंधन अभ्यास के निर्माण के मामले में कौशल की कमी है। उन्हें इन क्षेत्रों में मजबूत क्षमता निर्माण की आवश्यकता है।

सीबीबीओ और ओडीओपी योजनाओं को नियंत्रित करने वाले नए दिशानिर्देशों में नई पहल के साथ ऐसी गतिविधियों के ओवरलैपिंग और दोहराव से बचने के लिए उत्पाद एफपीओ और उनके मूल्य श्रृंखला विकास दृष्टिकोण को विश्वास में लेना होगा।

मत्स्य पालन, पशुधन और एसएचजी-आधारित एफपीओ जैसे सेक्टर-विशिष्ट एफपीओ को अपने संबंधित क्षेत्रों में तकनीकी सहायता और संबंधित लाइन विभागों के अभिसरण के मामले में महत्वपूर्ण चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। नई नीति में प्रत्येक क्षेत्र की विशिष्ट आवश्यकताओं पर ध्यान देने के साथ नीति दिशानिर्देशों को अलग से बताने की आवश्यकता है।

एमआईएस अभी भी एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें सूचना, ट्रेकिंग और फीडबैक लूप के प्रदर्शन संकेतक निर्दिष्ट करने के मामले में बड़े पैमाने पर बदलाव की जरूरत है। नई नीति में मौजूदा एमआईएस, एनएबीएफपीओ डैशबोर्ड और एफपीओ से रिपोर्टिंग सिस्टम को परिष्कृत करना होगा।

आय और व्यय की पहचान और अंतिम खातों की गणना के संबंध में अधिनियम के प्रावधानों पर भ्रम के कारण आयकर और जीएसटी अभी भी खतरे का मुद्दा बने हुए हैं। नई नीति को वित्त मंत्रालय के साथ मिलकर काम करना होगा ताकि एफपीओ को स्पष्ट नीति समर्थन प्रदान किया जा सके और अधिनियम और कर-संबंधित रिटर्न दाखिल करने में आसानी हो।

खेती प्रमाण दस्तावेज़ किसानों के लिए चिंता का विषय है क्योंकि भूमि उत्तराधिकार में परिवार के पुरुष सदस्य से पुरुष सदस्य को विरासत में मिलती है, और महिलाओं को भूमि के स्वामित्व से वंचित किया जाता है। महिलाओं को शेयरधारिता लेने में सक्षम बनाने के लिए व्यक्तिगत किसान-आधारित प्रमाणपत्रों के स्थान पर परिवार-आधारित खेती प्रमाणपत्र प्रणाली होनी चाहिए।

ईएनएएम, एनडीईएक्स, एनईएमएल और अन्य कॉर्पोरेट-आधारित प्लेटफॉर्म जैसे ऑनलाइन बाज़ार प्लेटफॉर्म इन संसाधनों का लाभ उठाने के लिए किसानों की क्षमता की कमी के कारण ज्यादा प्रगति नहीं कर रहे हैं। नई नीति को इन बाजार सेवा प्रदाताओं के लिए किसान और एफपीओ-अनुकूल नीति ढांचे की शुरुआत करनी चाहिए।

एफपीओ के लिए सहकारी समितियों या उत्पादक कंपनियों के रूप में पंजीकरण करने के लिए छोड़े गए विकल्पों के संबंध में, नए नीति दिशानिर्देशों को संक्षिप्त समाधान प्रदान करना चाहिए

और एसएफएसी से अनुदान सहायता सहकारी-आधारित एफपीओ को भी समान रूप से प्रदान की जानी चाहिए।

परियोजना निगरानी और कार्यान्वयन समिति (पीएमआईसी), जिसका उद्देश्य एफपीओ के लिए फंड जारी करने की निगरानी करना है, को नियमित मासिक बैठकों और समय पर अनुदान जारी करने के संस्थागत तंत्र के साथ सुधार करना होगा। इसके घटक सदस्यों को भी निधि जारी रिलीज का मार्गदर्शन करने वाली कुल योजना पर प्रशिक्षित और उन्मुख किया जाना चाहिए।

## 5. ग्राम पंचायतों के लिए राजस्व के अपने स्रोत (ओएसआर) बढ़ाने की पहल और विकास में इसकी भूमिका - चयनित राज्यों में एक अध्ययन

डॉ. आर. चिन्नदुरई

### प्रस्तावना

73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम (सीएए) का अधिनियमन ग्राम पंचायत को ग्रामीण शासन के केंद्र में रखता है। संविधान के अनुच्छेद 243जी के तहत, राज्य विधानमंडल को ऐसी शक्तियों, कार्यों और जिम्मेदारियों को गांव, ब्लॉक और जिला पंचायतों को हस्तांतरित करना आवश्यक है ताकि वे स्व-शासन संस्थानों के रूप में कार्य करने में सक्षम हो सकें।

सेवाएँ प्रदान करने के लिए सार्वजनिक एजेंसियों को संसाधनों की आवश्यकता होती है। आम तौर पर, एक स्थानीय सरकार को कुछ विशिष्ट सेवाएँ सौंपी जाती हैं जिनके लिए वह जिम्मेदार रहेगी। एक बार सेवाओं का ऐसा 'बंडल' आबंटित हो जाने के बाद, आदर्श रूप से राजकोषीय उपकरणों का एक अनुरूप 'बंडल' भी सौंपा जाता है ताकि स्थानीय सरकार उन सेवाओं का निर्वहन करने में सक्षम हो सके जिनके लिए वह जिम्मेदार है। स्थानीय सरकार को उपलब्ध कराए गए राजकोषीय उपकरणों को तीन समूहों में वर्गीकृत किया जा सकता है, अर्थात्, (i) कर और/या विभिन्न प्रकार के शुल्क, दरें, टोल, उपयोगकर्ता शुल्क इत्यादि लगाकर राजस्व बढ़ाने के लिए राजकोषीय शक्तियाँ, जो आम तौर पर होती हैं स्वयं का स्रोत राजस्व (ओएसआर) कहा जाता है; (ii) उच्च-स्तरीय सरकार से 'बंधे हुए' (सशर्त) या 'अनबंधे' (बिना शर्त) रूप में स्थानांतरण; (iii) बाजार या वित्तीय संस्थानों से उधार लेना।

ग्रामीण स्थानीय निकायों की वित्तीय स्वायत्तता में सुधार करने का एक महत्वपूर्ण कारक उन्हें अपना राजस्व बढ़ाने में मदद करना है। स्वयं के राजस्व में सुधार से स्थानीय ग्रामीण निकायों के राजस्व और व्यय निर्णयों के बीच संबंध भी मजबूत होगा, जो सेवाओं के प्रावधान में दक्षता के साथ-साथ जवाबदेही को बढ़ावा देने के लिए बेहद महत्वपूर्ण है। तेरहवें वित्त आयोग (टीएफसी) ने बेहतर कर प्रशासन और बेहतर गुणवत्ता सेवाओं के प्रावधान के साथ-साथ बेहतर संग्रह दक्षता के माध्यम से स्थानीय सरकारी संसाधनों को बढ़ाने की आवश्यकता पर प्रकाश डाला। चौदहवें वित्त आयोग (एफएफसी) ने भी स्थानीय स्तर पर ग्राम पंचायतों द्वारा संसाधन बढ़ाने की आवश्यकता पर फिर से जोर दिया।

## उद्देश्य:

अध्ययन के उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

1. अध्ययनाधीन ग्राम पंचायतों के स्वयं के मौजूदा राजस्व स्रोतों के साथ-साथ नए और संभावित क्षेत्रों की जांच करना।
2. ओएसआर जुटाने के लिए लोगों की इच्छा और जुटाने में समस्याओं सहित नमूना ग्राम पंचायतों की पहल का विश्लेषण करना।
3. लोगों की बुनियादी जरूरतों को पूरा करने और गांव के विकास के लिए विभिन्न परिसंपत्तियों और सेवाओं पर ओएसआर के उपयोग का अध्ययन करना
4. नमूना ग्राम पंचायतों के ओएसआर के शासी कारकों की पहचान और विश्लेषण करना

## क्रियाविधि

यह अध्ययन प्राथमिक और द्वितीयक डेटा का उपयोग करके किया गया है। द्वितीयक डेटा जीपी कार्यालयों से एकत्र किया गया था। प्राथमिक डेटा एकत्र करने के लिए, उत्तरदाताओं के दो समूहों ग्राम सभा सदस्यों और फोकस समूह के सदस्यों का चयन किया गया। यह ध्यान दिया जा सकता है कि ग्राम सभा के सदस्यों में ग्राम पंचायत के ग्रामीण शामिल होते हैं जबकि फोकस समूह के सदस्य पांच श्रेणियों के होते हैं, यानी अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, स्थायी समिति के सदस्य, वार्ड समितियों के सदस्य और ग्राम पंचायत के अधिकारी।

## नमूने का चयन

नमूना चयन उपरोक्त दो समूहों से उत्तरदाताओं का आवश्यक नमूना चार चरणों में मल्टी-स्टेज रैंडम सैंपलिंग विधि का उपयोग करके चुना गया था।

**चरण 1 राज्यों का चयन:** राज्यों को तीन समूहों में वर्गीकृत किया गया था, अर्थात। i) उच्च क्रम वाले राज्य, ii). मध्य क्रम के राज्य और iii) ग्राम पंचायतों के प्रति व्यक्ति राजस्व स्रोतों के आधार पर निचले क्रम के राज्य। अंत में, प्रत्येक समूह से, उच्च, मध्यम और निम्न प्रति व्यक्ति राजस्व स्रोतों वाले तीन राज्यों को चुना गया।

**चरण 2: जीपी का चयन:** नमूना चयन के इस चरण में, ग्राम पंचायतों के राजस्व के उच्चतम प्रति व्यक्ति स्वयं के स्रोतों में से छह अतिरिक्त मानदंडों के आधार पर अलग-अलग क्लस्टर

बनाए गए, यानी जनसंख्या का आकार, अधिक एससी/एसटी जनसंख्या, (व्यावसायिक) अधिक किसान और खेतिहर मजदूर, महिला प्रधान ग्राम पंचायतें, शहरी क्षेत्रों के करीब ग्राम पंचायतें, और ग्राम पंचायतों की उच्च साक्षरता। अंत में, छह समूहों में से प्रत्येक से, उच्चतम प्रति व्यक्ति ओएसआर वाली एक ग्राम पंचायत का चयन किया गया।

**चरण 3: नमूना उत्तरदाताओं का चयन:** कुल नौ अध्ययन राज्यों में से प्रत्येक राज्य की चयनित ग्राम पंचायत से 50 ग्राम सभा सदस्यों का एक नमूना चुना गया था, जो कि सरल यादृच्छिक नमूना पद्धति का उपयोग करके लगभग 450 नमूना उत्तरदाताओं की संख्या थी। इसी प्रकार, कुल नौ राज्यों में से प्रत्येक राज्य की चयनित ग्राम पंचायत से 25 फोकस समूह सदस्यों का एक नमूना चुना गया, जिससे कुल मिलाकर 225 नमूना उत्तरदाता बन गए।

**अध्ययन क्षेत्र:** केरल, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, पश्चिम बंगाल, असम, हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा और उत्तर प्रदेश

#### जाँच - परिणाम:

- संपत्ति कर आंध्र प्रदेश, कर्नाटक और केरल में मौजूद है
- जल कर केवल कर्नाटक और केरल में लगाया जाता है।
- केरल, असम और कर्नाटक में बिल्डिंग टैक्स लगाया जाता है।
- असम, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश और केरल में लाइसेंस शुल्क लगाया जाता है।
- कर्नाटक, केरल, असम और आंध्र प्रदेश राज्यों में नल कनेक्शन शुल्क लिया जाता है। नमूना आबादी के उत्तरदाताओं ने राय दी कि अध्ययन के तहत किसी भी राज्य में भूमि कर मौजूद नहीं है।
- चयनित राज्य-वार ग्राम पंचायतों के कर/शुल्क संग्रहण के पहचाने गए अच्छे पहलुओं के संबंध में, निम्नलिखित निष्कर्षों पर ध्यान दिया जा सकता है

अच्छे पहलू	राज्यों
1. बेहतर सेवाओं का प्रावधान 2. आजीविका को सुदृढ़ करने में ग्राम पंचायतों की भूमिका	आंध्र प्रदेश
1. सक्रिय नेतृत्व और 2. विकास पर सीधे खर्च करना।	तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल
लोग स्वेच्छा से कर अदा करते हैं।	केरल, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

- कुल मिलाकर, सभी राज्यों के उत्तरदाताओं का उच्चतम प्रतिशत सक्रिय नेतृत्व के पहलू पर विचार करता है, इसके बाद सभी के बीच सर्वोत्तम सेवाओं के प्रावधान को ग्राम पंचायतों के कर संग्रह का अच्छा पहलू माना जाता है।

ग्राम पंचायतों के कर/शुल्क संग्रहण के चिन्हित सबसे खराब पहलुओं के संबंध में निम्नलिखित टिप्पणियाँ की गई हैं।

सबसे खराब पहलू	राज्यों
1. लोगों की कम आय 2. कोई राजनीतिक हित नहीं	आंध्र प्रदेश
1. कम आय 2. राजनीतिक रुचि का अभाव 3. सरकारी शासन का अभाव 4. करों से लाभ का अभाव	उत्तर प्रदेश।
1. राजनीतिक रुचि का अभाव 2. करों से कोई सीधा लाभ नहीं	तेलंगाना और त्रिपुरा
1. करों से कोई सीधा लाभ नहीं	हिमाचल प्रदेश, असम, पश्चिम बंगाल और आंध्र प्रदेश

- कुल मिलाकर, सभी राज्यों के अधिकांश उत्तरदाताओं ने व्यक्त किया कि कर से कोई प्रत्यक्ष लाभ नहीं होने का पहलू सबसे खराब पहलू है, जिसके बाद कोई राजनीतिक हित नहीं है।
- असम, त्रिपुरा, पश्चिम बंगाल के सभी उत्तरदाता और हिमाचल प्रदेश, तेलंगाना, आंध्र प्रदेश, केरल और कर्नाटक के अधिकांश उत्तरदाताओं ने ग्राम पंचायतों के प्रदर्शन में सुधार के उपाय सुझाए।
- हिमाचल प्रदेश और उत्तर प्रदेश में सरकारी मानदंडों की आवश्यकता है
- केरल, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल के सभी उत्तरदाता और कर्नाटक, असम, आंध्र प्रदेश और हिमाचल प्रदेश के अधिकांश उत्तरदाताओं ने विकासात्मक गतिविधियों पर अपने राजस्व का अधिक प्रतिशत खर्च करने का उपाय सुझाया।

- इसके अलावा, सभी राज्यों में सभी उत्तरदाताओं ने सर्वसम्मति से ग्राम पंचायतों द्वारा अपने कर/शुल्क संग्रह को बढ़ाने के लिए संपत्ति के निर्माण का उपाय सुझाया।
- कर्नाटक, केरल और आंध्र प्रदेश में ग्राम पंचायतें उपरोक्त सुझाए गए उपाय करने की स्थिति में हैं। हालाँकि, शेष राज्यों में, ग्राम पंचायतें अपने कर संग्रह को बढ़ाने के लिए ऐसे उपाय अपनाने की स्थिति में नहीं हैं जैसा कि अधिकांश उत्तरदाताओं ने व्यक्त किया है।
- सभी राज्यों के सभी उत्तरदाताओं ने इस बात पर सहमति व्यक्त की कि लोगों को ग्राम पंचायतों को कर चुकाने के लिए प्रेरित किया जाना चाहिए।
- कर्नाटक, केरल और तेलंगाना के सभी उत्तरदाता और आंध्र प्रदेश, असम, हिमाचल प्रदेश और पश्चिम बंगाल के अधिकांश उत्तरदाताओं ने कहा कि उपयोगकर्ता शुल्क का भुगतान करने की आवश्यकता है।
- तेलंगाना के सभी उत्तरदाता और पश्चिम बंगाल, केरल, कर्नाटक और आंध्र प्रदेश के अधिकांश उत्तरदाताओं ने कहा कि योगदान और भागीदारी से ग्राम पंचायतों को कर संग्रह बढ़ाने में मदद मिलती है।
- कर संग्रह में सुधार के लिए उपरोक्त उपायों को अपनाने के बारे में, यह ध्यान दिया जा सकता है कि कर्नाटक और केरल के बाद आंध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, पश्चिम बंगाल और असम में ग्राम पंचायतें ऐसे उपायों को अपनाने की स्थिति में हैं। हालाँकि, उत्तर प्रदेश, तेलंगाना और त्रिपुरा में ग्राम पंचायतें इसे अपनाने की स्थिति में नहीं हैं, जैसा कि अधिकांश उत्तरदाताओं ने कहा है।

## **खंड II: फोकस समूह निष्कर्ष**

- सभी राज्यों में सभी उत्तरदाता या तो दृढ़ता से सहमत थे या सहमत थे कि राजस्व के अपने स्रोतों के संग्रह के लिए प्रोत्साहन को सकारात्मक माना जाता है यदि राजस्व का उपयोग स्थापना पर खर्च करने के बजाय गांव के विकास के लिए करना संभव है। इसके अलावा, मौजूदा करों में कोई भी वृद्धि ग्राम पंचायत को अपने स्रोतों से राजस्व जुटाने से रोकती है।
- ग्राम पंचायतों के सदस्यों और अधिकारियों को राजस्व के अतिरिक्त स्रोत जुटाने की गुंजाइश और तरीके के बारे में जागरूकता नहीं है।
- कर्नाटक और केरल को छोड़कर सभी राज्यों में अधिकांश उत्तरदाता या तो दृढ़ता से सहमत थे या सहमत थे कि ग्राम पंचायतों को ऐसे गांव में राजस्व के अपने स्रोतों की

कम मात्रा मिलती है जहां सामान्य आर्थिक गतिविधि खराब होती है और औसत आय कम होती है।

- कर्नाटक और केरल को छोड़कर सभी राज्यों में अधिकांश उत्तरदाताओं के अनुसार, ग्राम पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को लगता है कि कर लगाने और एकत्र करने से उनके राजनीतिक करियर पर असर पड़ेगा, जबकि कर्नाटक और केरल में, अधिकांश उत्तरदाता इससे असहमत थे।
- सभी राज्यों के लगभग 53 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने महसूस किया कि ओएसआर का संग्रह ग्राम पंचायतों को वित्तीय स्वतंत्रता देता है। लेकिन, वर्तमान में राज्य सरकारें ग्राम पंचायतों के अपने राजस्व स्रोतों के खर्च में हस्तक्षेप करती हैं।
- कुल मिलाकर, सभी राज्यों के 58 प्रतिशत उत्तरदाताओं की राय थी कि ग्राम पंचायतें अपने राजस्व के स्रोतों को केवल विकासात्मक गतिविधियों को पूरा करने के लिए खर्च करती हैं। लेकिन साथ ही, ग्राम पंचायतों के अधिकारी राजस्व के अपने स्रोत बनाने और संग्रह करने के लिए प्रेरित नहीं होते हैं।
- ग्राम पंचायतों में राजस्व के अपने स्रोतों की गुंजाइश के संबंध में, हिमाचल प्रदेश, तेलंगाना, असम, पश्चिम बंगाल और उत्तर प्रदेश के अधिकांश उत्तरदाता या तो दृढ़ता से सहमत थे या सहमत थे कि ग्राम पंचायतों में राजस्व के अपने स्रोतों को जुटाने की कोई गुंजाइश नहीं है। उनकी ग्राम पंचायतें हालाँकि, कर्नाटक, केरल, त्रिपुरा और आंध्र प्रदेश में अधिकांश उत्तरदाताओं और पश्चिम बंगाल में कुछ उत्तरदाताओं ने राय दी कि राजस्व के अपने स्रोतों के संग्रह की गुंजाइश है।

राजस्व के स्वयं के स्रोतों के संग्रह के लिए रणनीतियों को अपनाने के संबंध में, निम्नलिखित राज्य-वार निष्कर्षों पर ध्यान दिया जा सकता है।

रणनीतियाँ	राज्यों
व्यक्ति द्वारा आंतरिक राजस्व का नियमित संग्रह	आंध्र प्रदेश, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल
ऑनलाइन विकल्प	कर्नाटक और केरल
राजस्व के अपने स्रोतों का संग्रह उस समय व्यक्तियों को किसी प्रमाण पत्र की आवश्यकता होती है	आंध्र प्रदेश, असम और पश्चिम बंगाल
कर संग्राहकों के लिए प्रोत्साहन असम और कर्नाटक	असम और कर्नाटक

### जीपी द्वारा अनुभव की गई समस्याएं

बताया गया है कि सभी राज्यों को पहचानी गई छह प्रमुख समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है, अर्थात् क) कम आय या अधिक लोग ख) लोग कर का भुगतान करने में रुचि नहीं रखते हैं ग) कोई राजनीतिक इच्छाशक्ति नहीं है घ) राज्य प्रेरित नहीं है ड.) ओएसआर के संग्रह की कोई संभावना नहीं है और च) ओएसआर परिसंपत्तियों का निर्माण।

निम्नलिखित राज्य-वार निष्कर्षों पर ध्यान दिया जा सकता है:

- उत्तर प्रदेश में ग्राम पंचायतें सभी छह समस्याओं का सामना करती हैं। उत्तरदाताओं ने कहा है कि, आंध्र प्रदेश और असम की ग्राम पंचायतों में भी समान समस्याएं हैं, लेकिन उनकी हिस्सेदारी अलग-अलग है।
- हिमाचल प्रदेश में ग्राम पंचायतें कर भुगतान के प्रति लोगों की रुचि की कमी और ओएसआर परिसंपत्तियों के निर्माण की कमी को छोड़कर सभी समस्याओं का सामना कर रही हैं।
- तेलंगाना में ग्राम पंचायतें कम आय, राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी और ओएसआर के संग्रह के लिए संभावित क्षेत्रों की कमी को छोड़कर सभी समस्याओं का सामना करती हैं।
- त्रिपुरा में ग्राम पंचायतें प्रेरणा की कमी और ओएसआर परिसंपत्तियों के निर्माण की समस्या का सामना कर रही हैं
- केरल और पश्चिम बंगाल में ग्राम पंचायतें ओएसआर परिसंपत्तियों के निर्माण की समस्या का सामना कर रही हैं।
- हिमाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल में ग्राम पंचायतें सभी चिन्हित समस्याओं का सामना कर रही हैं जैसे कोई सामान्य संपत्ति अधिकार नहीं, संपत्ति के निर्माण के लिए कोई फंड नहीं, कोई अवसर नहीं; इसमें न तो लोगों को दिलचस्पी है और न ही ग्राम पंचायत नेताओं को।
- कर्नाटक में ग्राम पंचायतें सामान्य संपत्ति अधिकारों की कमी, संपत्ति निर्माण के लिए धन की कमी और अवसरों की कमी की समस्या का सामना कर रही हैं।

- इसी तरह, आंध्र प्रदेश और असम में ग्राम पंचायतें अवसरों की कमी और ओएसआर परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए लोगों और ग्राम पंचायतों के नेताओं में रुचि की कमी की समस्याओं के अनुभव कर रही हैं। त्रिपुरा में ग्राम पंचायतें धन की कमी के साथ-साथ ओएसआर परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए लोगों और ग्राम पंचायत सदस्यों की रुचि की कमी की समस्या का अनुभव कर रही हैं।

## निष्कर्ष

राज्यों को ग्राम पंचायतों को राजस्व के अपने स्रोत बनाने और जुटाने के लिए प्रेरित करना चाहिए और ग्राम पंचायतों द्वारा राजस्व के अपने स्रोतों के खर्च में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए ताकि वे विभिन्न विकासात्मक कार्यों को पूरा करने के लिए अपने संसाधनों का उपयोग करने के लिए स्वतंत्र हो सकें। ग्राम पंचायतें सेवा वितरण और आधारभूत संरचना जैसी सामुदायिक प्राथमिकता की जरूरतों को पूरा करने के लिए अधिक मुक्त धन की उम्मीद कर रही हैं। उदाहरण के लिए, कई ग्राम पंचायतें सुरक्षित पेयजल आपूर्ति, निर्बाध बिजली आपूर्ति, जल निकासी और स्वच्छता, सार्वजनिक भवनों के निर्माण और परिवर्तन, सड़कों और पुलों के निर्माण आदि पर होने वाले खर्च को पूरा करने में असमर्थ हैं। अपने नागरिकों को अबंधित संसाधनों/स्वयं निधियों से, क्योंकि मूर्ति अनुदान भी एक प्रकार का बंधा हुआ अनुदान है, जिसका 60 प्रतिशत बिजली बकाया में जाता है और शेष 40 प्रतिशत कर्मचारियों के वेतन सहित ग्राम पंचायत के प्रशासनिक व्यय में जाता है। इसलिए, राजस्व के अपने स्रोत वित्तीय स्वायत्तता का एक निर्णायक कारक हैं। इसलिए, विकसित क्षेत्रों में ग्राम पंचायत की वित्तीय स्वायत्तता का स्तर अधिक है।

## नीति सिफारिशें

उपरोक्त निष्कर्षों के प्रकाश में, अध्ययन ग्राम पंचायतों के बेहतर कामकाज के लिए निम्नलिखित विशिष्ट सिफारिशें प्रदान करता है, विशेष रूप से राजस्व के अपने स्रोतों को जुटाने और उनके अधिकार क्षेत्र के गांवों में विभिन्न विकासात्मक कार्यों पर इसके उपयोग के संदर्भ में।

- कर्मचारियों की उपस्थिति लोगों को करों का भुगतान करने के लिए प्रोत्साहित करती है क्योंकि वे अपनी समस्याएं बताते हैं और समाधान प्राप्त करते हैं।

- यह तर्क दिया जाता है कि यदि ग्राम पंचायतें लोगों की बुनियादी जरूरतों को पूरा करती हैं, तो वे नियमित रूप से करों का भुगतान करने के लिए आगे आते हैं। इसी तरह, यदि ग्राम पंचायतें बुनियादी जरूरतों के अलावा सेवाएं भी प्रदान करती हैं, तो उन्हें अधिक राजस्व मिलता है क्योंकि जो लोग संतुष्ट हैं, वे कर का भुगतान करते हैं।
- गाँवों में जीपी द्वारा सामान्य सुविधाओं का प्रावधान ग्रामीणों को करों का भुगतान करने के लिए प्रेरित करता है।
- पीआरआई का एक उद्देश्य गाँवों में सीमांत पर रहने वाले समूहों की जीवन स्थितियों में सुधार करना है क्योंकि देश में सतत विकास हासिल करने के लिए उनकी बेहतरी जरूरी है। अध्ययन दृढ़ता से अनुशंसा करता है कि उन्हें हाशिए पर रहने वाले वर्गों के कल्याण के लिए विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों को लागू करना होगा।
- ग्राम पंचायतों के कामकाज में पारदर्शिता अत्यधिक वांछनीय है क्योंकि इससे लोगों में विश्वास पैदा होता है। इसलिए, इन राज्यों में ग्राम पंचायतों को सलाह दी जाती है कि वे अपने कामकाज में पारदर्शिता बनाए रखें।
- सभी राज्यों में ग्राम पंचायतों को कर बकाएदारों की सूची प्रदर्शित करने का सुझाव दिया गया है क्योंकि वे ऐसा नहीं कर रहे हैं। यह बकाएदारों को कर चुकाने के लिए बाध्य करता है।
- यह सुझाव दिया गया है कि ग्राम पंचायतों को संशोधित दरों के साथ संपत्तियों की सूची तैयार करने और ग्रामीणों को जानकारी देने के लिए उसे प्रदर्शित करने की आवश्यकता है क्योंकि वे प्रदर्शित नहीं कर रहे हैं। इससे ग्राम पंचायतों के कामकाज में पारदर्शिता बढ़ेगी।
- अधिकारियों में राजस्व के अतिरिक्त स्रोत जुटाने की गुंजाइश और तरीके के बारे में जागरूकता का अभाव है। इसलिए, उन्हें इस संबंध में शिक्षित और प्रेरित करने की आवश्यकता है।

उपरोक्त के अलावा, अध्ययन से पता चलता है कि राज्यों में ग्राम पंचायतें राजस्व के अपने स्रोतों की उच्च मात्रा जुटाने के लिए निम्नलिखित उपायों को लागू करती हैं।

- स्वयं के स्रोतों के राजस्व के निर्माण और संग्रहण के लिए संबंधित कर्मचारियों को सक्रिय, कुशल और जिम्मेदार बनाना। जागरूकता पैदा करना और लोगों को नियमित रूप से कर भुगतान करने के लिए प्रेरित करना।
- ग्राम पंचायत स्तर पर सक्रिय नेतृत्व प्रदान करना। गरीब लोगों के लिए आजीविका को मजबूत करना ताकि वे करों का भुगतान कर सकें।

- ओएसआर परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए धन आबंटित करना।
- राजस्व के अपने स्रोतों को केवल गांवों में विकासात्मक गतिविधियों पर खर्च करना।
- अधिक कर राजस्व जुटाने के लिए ग्राम पंचायतों के साथ-साथ कर संग्राहकों को भी प्रोत्साहन देना।
- राजस्व के अपने स्रोत जुटाने के लिए विभिन्न रणनीतियों का विकास करना, अर्थात्
  - क) व्यक्ति/ऑनलाइन द्वारा राजस्व का नियमित संग्रह
  - ख) जब लोग प्रमाण पत्र के लिए आवेदन करते हैं तो कर का संग्रहण
  - ग) राशन कार्ड, जल कनेक्शन आदि प्राप्त करने के लिए कर भुगतान अनिवार्य बनाना।
  - घ) गांवों में उपलब्ध सामान्य संपत्ति अधिकारों और प्राकृतिक संसाधनों जैसे मंदिरों, पर्यटन स्थलों आदि का उपयोग करना।

## 6. निचले कावेरी डेल्टा में कृषि परिवर्तन की एक सदी: पालकुरची गांव का एक अध्ययन 1918- 2018

डॉ. सुरजीत विक्रमन

### प्रस्तावना

भारत में कृषि क्षेत्र लगभग 60 प्रतिशत ग्रामीण आबादी को आजीविका प्रदान करता है। इसलिए, ग्रामीण परिवर्तन लाने की किसी भी रणनीति को कृषि क्षेत्र में हस्तक्षेप पर ध्यान केंद्रित करना होगा। कृषि, भोजन उपलब्ध कराने के अलावा, फसल उत्पादन और रोजगार के अवसरों के प्रावधान के माध्यम से ग्रामीण आबादी के एक महत्वपूर्ण हिस्से के लिए आजीविका का एक स्रोत भी है। इसलिए, किसी भी क्षेत्र में कृषि संबंध विकास पथ की प्रकृति और विशेषताओं को परिभाषित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, और किसी भी समावेशी और टिकाऊ ग्रामीण परिवर्तन के लिए बहुत महत्वपूर्ण हैं। कृषि संबंधों और ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि विकास की प्रकृति के विश्लेषण के माध्यम से ग्रामीण परिवर्तन की गतिशीलता को समझने की कोशिश करने के लिए विद्वानों और संस्थानों द्वारा दीर्घकालिक ग्रामीण अध्ययन किए गए। विभिन्न अध्ययनों में, तमिलनाडु के तंजावुर क्षेत्र (वर्तमान नागपट्टिनम जिला) में पालकुरची गांव का अध्ययन इस तथ्य के साथ अद्वितीय है कि यह 1918 से अध्ययन किए गए 'स्लेटर गांवों' में से एक था, और गांवों में 1918 से लगभग एक शताब्दी तक लगातार कृषि संबंधों का अध्ययन किया गया है। 1918 से 2008 तक हर दो दशकों के अंतराल में पालकुरची गांव का अध्ययन किया गया है। अब तक, प्रतिष्ठित विद्वानों द्वारा गांव के पांच अध्ययन किए गए हैं, जो सामाजिक-आर्थिक परिवर्तनों, कृषि संबंध और परिवारों की आजीविका को रेखांकित करते हैं। इस अवधि में ग्रामीण परिवर्तन लाने पर ध्यान केंद्रित करते हुए भारत में कृषि और ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के प्रमुख चरणों को कवर किया गया है।

देश में चावल उत्पादन में योगदान के संदर्भ में तंजावुर क्षेत्र का महत्व साहित्य में व्यापक रूप से नोट किया गया है। यह क्षेत्र कावेरी डेल्टा के अंतर्गत आता है और कावेरी नदी से सिंचाई सुनिश्चित है। कावेरी डेल्टा में सिंचाई प्रणाली भारत की सबसे पुरानी जल नियंत्रण सुविधाओं में से एक है और दूसरी शताब्दी ई.पू. के दौरान चोल काल से चली आ रही है। निचले कावेरी डेल्टा क्षेत्र में दीर्घकालिक परिवर्तनों को समझने के लिए, एक विस्तृत गाँव का अध्ययन पालकुरची गांव का सर्वेक्षण 2019 के दौरान गांव के पुनर्सर्वेक्षण के साथ किया गया था। 1918 में पहले

अध्ययन के बाद से यह पालकुरची गांव का छठा अध्ययन है, इसके बाद 1918-2018 की अवधि में अध्ययन किया गया।

## उद्देश्य

अध्ययन के विशिष्ट उद्देश्य हैं:

1. निचले कावेरी डेल्टा क्षेत्र के पलाकुरची गांव में कृषि संरचना और कृषि संबंधों और एक शताब्दी (1918 - 2018) में इसके परिवर्तनों को चिह्नित करना।
2. गाँव में घरों की सामाजिक-आर्थिक स्थितियों और एक सदी में यह कैसे बदल गई है का विश्लेषण करना।
3. इस अवधि के दौरान सामाजिक-आर्थिक परिवर्तनों के संदर्भ में दलित परिवार अन्य परिवारों के मुकाबले किस प्रकार स्थित हैं को समझना।
4. पालाकुरची गांव में परिवारों के जीवन और आजीविका को बदलने में महत्वपूर्ण सार्वजनिक समर्थित कृषि और ग्रामीण विकास कार्यक्रमों की भूमिका का आकलन करना।

## क्रियाविधि

यह एक विस्तृत ग्राम अध्ययन था, जिसमें प्राथमिक डेटा के संग्रह के लिए पूर्व-परीक्षण किए गए संरचित प्रश्नावली के आधार पर किए गए घरेलू सर्वेक्षण की पद्धति को अपनाया गया था। प्राथमिक डेटा के साथ-साथ, भारत की जनगणना और विभिन्न अन्य आधिकारिक स्रोतों से गाँव और क्षेत्र पर डेटा के द्वितीयक स्रोत भी एकत्र किए गए और उनका विश्लेषण किया गया। एक संरचित प्रश्नावली के आधार पर गाँव के सभी घरों का विस्तृत जनगणना सर्वेक्षण किया गया।

## अध्ययन क्षेत्र

वर्तमान में, अध्ययन गांव - **पालकुरची**, कावेरी डेल्टा के अंतिम छोर पर नागपट्टनम जिले के किलवेलूर तालुक में स्थित है। यह पुराने अविभाजित तंजावुर जिले का हिस्सा था, जो कावेरी डेल्टा के तंजावुर क्षेत्र का निर्माण करता है। यहां तंजावुर क्षेत्र पुराने अविभाजित तंजावुर जिले को संदर्भित करता है जिसमें तंजावुर, तिरुवरुर और नागपट्टिनम के वर्तमान जिले शामिल थे। तंजावुर क्षेत्र को ऐतिहासिक रूप से अपनी समृद्ध चावल उत्पादन प्रणाली के लिए "दक्षिण भारत का चावल का कटोरा" के रूप में जाना जाता है। बीसवीं सदी के शुरुआती दशकों के दौरान, चावल की खेती के तहत शुद्ध बोए गए क्षेत्र का अनुपात (70 से 80 प्रतिशत) मद्रास प्रेसीडेंसी के सभी

जिलों में तंजावुर में सबसे अधिक था। यह क्षेत्र कावेरी डेल्टा के अंतर्गत आता है और इसमें कावेरी नदी से सिंचाई द्वारा समर्थित एक समृद्ध कृषि उत्पादन प्रणाली थी। कावेरी डेल्टा में सिंचाई प्रणाली भारत की सबसे पुरानी जल नियंत्रण सुविधाओं में से एक है और दूसरी शताब्दी ई.पू. के दौरान चोल काल की है।

## निष्कर्ष

2019 के हालिया अध्ययन सहित पालकुरची गांव के सभी छह अध्ययनों से निकले कृषि संबंधों और सामाजिक परिवर्तन के दीर्घकालिक विश्लेषण से जो सबसे महत्वपूर्ण निष्कर्ष निकलता है, वह इस प्रकार है।

पालकुरची एक सदी से मुख्य रूप से एक कृषि प्रधान गाँव बना हुआ है, जो अधिकांश परिवारों की आजीविका के लिए पूरी तरह से कृषि पर निर्भर है। सबसे खास बात यह है कि 1970 और 1980 के दशक के दौरान दो दशकों की संक्षिप्त अवधि के लिए चावल की दो फसलों की खेती को छोड़कर, लगभग एक शताब्दी तक गाँव में चावल की खेती की एक ही फसल का दीर्घकालिक प्रभुत्व रहा है। हालाँकि, बाद में कावेरी सिंचाई प्रणाली से सिंचाई जल की उपलब्धता में गिरावट, बाढ़ और सूखे सहित प्राकृतिक आपदाओं के कारण उत्पादन की स्थिति में गिरावट के कारण, ग्रामीण लोग लंबी अवधि के चावल की केवल एक बार फसल उगाने में सक्षम थे। क्षेत्र की कृषि-पारिस्थितिकी विशेषताएं केवल लंबी अवधि के चावल की एक फसल के उत्पादन का समर्थन कर सकती हैं, और अधिकांश परिवारों की आजीविका इस पर निर्भर थी।

पालकुरची गांव में ऐतिहासिक रूप से दलित परिवारों की हिस्सेदारी काफी अधिक थी, जो गांव के कुल परिवारों का 60 प्रतिशत था। यद्यपि, गाँव में अधिकांश घर दलित थे, फिर भी ऐतिहासिक रूप से उन्हें जाति के आधार पर अत्यधिक उत्पीड़न और भेदभाव का सामना करना पड़ा। वे बड़े पैमाने पर खेतिहर मजदूर थे और पन्नैयाल प्रणाली के माध्यम से जमींदार परिवारों से बंधे थे, जो क्षेत्र में पूर्व-औपनिवेशिक काल के दौरान प्रचलित थी और औपनिवेशिक शासन और देश के स्वतंत्र होने के बाद भी विभिन्न रूपों और तरीकों से जारी रही। अलग-अलग समय पर पलाकुरची पर किए गए अध्ययन से पता चलता है कि गांव में दलितों के साथ बेहद दमनकारी और भेदभावपूर्ण व्यवहार किया जाता था, और ऐसे उत्पीड़न के खिलाफ संगठित होने और लड़ने और बुनियादी आवश्यकताओं की मांग करने से पहले उन्हें लंबे समय तक दयनीय जीवन की और कमजोर जीवन स्थितियों का सामना करना पड़ता था। इन प्रयासों को बाद में पीडीएस,

आईएवाई और पीएमएवाई और मनरेगा जैसे विभिन्न सार्वजनिक-समर्थित कार्यक्रमों द्वारा पूरक बनाया गया, जिसका उद्देश्य कमजोर परिवारों के जीवन और आजीविका में सुधार करना था।

पालकुरची गांव की कृषि संरचना की एक विशिष्ट विशेषता उत्पादन के साधनों के स्वामित्व में ऐतिहासिक असमानताएं थीं, विशेष रूप से भूमि स्वामित्व का बेहद असमान वितरण। इक्कीसवीं सदी की शुरुआत के दौरान भी यह कृषि संबंधों की निर्णायक विशेषता बनी रही। ऐतिहासिक रूप से, भूमि स्वामित्व में प्रभुत्व ने भूमि मालिक नायडू समुदाय को गाँव की सामाजिक और आर्थिक गतिविधियों पर नियंत्रण रखने और भूमिहीन दलितों को आर्थिक और अतिरिक्त आर्थिक दबावों के माध्यम से अपने साथ बांधे रखने में मदद की। लगभग नौ दशकों से लेकर 2000 के दशक के मध्य तक, दलित कभी भी गाँव में ज़मीन के एक छोटे से टुकड़े के मालिक होने की कल्पना नहीं कर सकते थे। हालाँकि, चावल की खेती से घटती किस्मत, आजीविका के लिए कृषि से गैर-कृषि स्रोतों पर ध्यान केंद्रित करने और पास के शहरों और विदेशों में प्रवासन के कारण, नायडू परिवार कृषि उत्पादन को उस तरीके और पैमाने पर जारी रखने में असमर्थ थे, जिस तरह से वे पहले के दिनों में करते थे। पालकुरची में टिलर फ्रीडम (लाफ्टी) कार्यक्रम के लिए भूमि के कार्यान्वयन के माध्यम से भूमि स्वामित्व में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन हासिल किया गया था। यह पालकुरची में दलित परिवारों के जीवन में एक उल्लेखनीय परिवर्तन था जिसने उन्हें भूमि स्वामित्व तक पहुंच प्रदान की और बेहतर सामाजिक संबंधों और आर्थिक अवसरों के मामले में एक बड़ा उत्थान किया। हालाँकि, यह तथ्य कि आधे से अधिक दलित भूमिहीन हैं, सामाजिक और आर्थिक विकास में समानता हासिल करने की दिशा में एक बड़ी बाधा है।

पालकुरची गांव की व्यावसायिक विविधता लंबे समय से कृषि क्षेत्र में लगे कार्यबल के एक बड़े हिस्से के कारण स्थिर रही है। 1918 में पहले अध्ययन से लेकर 2003 के अध्ययन तक कृषि रोजगार का प्रमुख स्रोत बनी रही। हालाँकि, 2019 के अध्ययन तक, व्यावसायिक कार्यबल में कृषि क्षेत्र पर निर्भरता से गैर-कृषि क्षेत्र में धीमी गति से परिवर्तन हुआ। इस परिवर्तन को कुछ हद तक मनरेगा कार्यक्रम के कार्यान्वयन के माध्यम से रोजगार सृजन द्वारा समर्थित किया गया था।

### **नीति सिफारिशें**

पालकुरची गांव में कृषि उत्पादन स्थितियों और कृषि संबंधों में बदलाव का विश्लेषण किसी भी नीति या कार्यक्रम की अनुपस्थिति को सामने लाता है जो कृषि क्षेत्र में स्थिरता और गिरावट को संबोधित कर सकता है, खासकर हरित क्रांति काल के बाद के दौरान। क्षेत्र की कृषि-जलवायु

विशेषताओं के लिए उपयुक्त बारहमासी और कम पानी सोखने वाली फसलों के फसल पैटर्न में बदलाव, पशुधन सहित संबद्ध क्षेत्रों में विविधीकरण, विशेष रूप से छोटे जुगाली करने वाले पशुओं पर ध्यान केंद्रित करके कृषि क्षेत्र को व्यवहार्य बनाने के लिए किसी नीति या कार्यक्रम का अभाव बहुत स्पष्ट है। इसके परिणामस्वरूप पालकुरची में परिवारों की कृषि पर आजीविका की निर्भरता आस-पास के कस्बों और शहरों में गैर-कृषि क्षेत्रों के अवसरों में धीमी गति से परिवर्तित हो रही है, जो धीमी गति से ही बढ़ रही है। संकट और निराशा की अवधि के दौरान गांव में कमजोर परिवारों को समर्थन देने में विभिन्न सार्वजनिक-समर्थित सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमों, विशेष रूप से पीडीएस और मनरेगा का हस्तक्षेप उल्लेखनीय है।

## 7. भारतीय अर्थव्यवस्था में सूक्ष्म और लघु उद्यमों (एमएसई) द्वारा वित्त (ए2एफ) तक पहुंच और एमएसई क्षेत्र पर इसका प्रभाव

डॉ. एम. श्रीकांत  
डॉ. ए. भवानी  
श्री विनीत जे. कल्लूर  
श्री चंदन कुमार

### प्रस्तावना

यदि किसान राष्ट्र को खाद्य और पोषण सुरक्षा प्रदान करते हैं, तो सूक्ष्म और लघु उद्यम (एमएसई) हमारे देश के सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी), रोजगार और निर्यात में योगदान करते हैं। एमएसई को औपचारिक पंजीकरण की कमी, अपर्याप्त और असामयिक ऋण, विलंबित प्राप्य, तकनीकी अप्रचलन, नगण्य बाजार लिंकेज, निकास नीति की अनुपस्थिति आदि जैसे विरासत मुद्दों का सामना करना पड़ता है। सभी चुनौतियों में से, वित्त तक पहुंच प्रमुख मुद्दा है जो पूरे देश में एमएसई को सामना करना पड़ रहा है। इसके अलावा, एमएसई के खातों में लंबे समय से विलंबित प्राप्य राशि होती है जो उनके कार्यशील पूंजी चक्र को बढ़ाती है और ब्याज लागत में काफी वृद्धि करती है। हालांकि सूक्ष्म लघु और मध्यम उद्यम विकास (एमएसएमईडी) अधिनियम, 2006 में यह प्रावधान है कि खरीदार को इन फर्मों को 45 दिनों के भीतर भुगतान करना होगा, लगभग सभी एमएसई प्राप्य छोर पर हैं और अपनी कम सौदेबाजी की क्षमता के कारण अपनी प्राप्य राशि एकत्र करने में अत्यधिक देरी का सामना कर रहे हैं।

उपरोक्त के मद्देनजर, एसआईडीबीआई ने मार्च 2020 में उद्यमिता विकास और वित्तीय समावेशन केंद्र (सीईडीएफआई), एनआईआरडीपीआर को भारत में बैंकों और वित्तीय संस्थानों से ऋण प्राप्त करने के दौरान एमएसई के सामने आने वाली प्रमुख बाधाओं की जांच करने के लिए वित्त पोषित किया है और इन फर्मों की बाधाएं औपचारिक संस्थाओं में परिवर्तित हो रही हैं। चूंकि हमने 1 अप्रैल, 2020 को शोध अध्ययन शुरू किया था, यानी एमएसएमई की परिभाषा में बदलाव से पहले, हमने पुरानी परिभाषा के आधार पर शोध अध्ययन किया था।

### उद्देश्य

1. वित्त प्राप्त करने के दौरान एमएसई द्वारा अनुभव की जाने वाली प्रमुख बाधाओं की जांच करना और यह आकलन करना कि क्या उधारकर्ताओं को बैंकों और वित्तीय संस्थानों

- (एफआई) से ऋण प्राप्त करने में आसानी होती है (समयबद्धता, यानी ऋण अधिकारियों का असहयोगी व्यवहार, ऋण में देरी या इनकार करना, और ऋण की अपर्याप्तता)। ताकि अंतिम छोर तक वित्तीय समावेशन हो सके;
2. एमएसई के असंगठित खंड और संगठित संस्थाओं में परिवर्तित होने के दौरान उनके सामने आने वाली बाधाओं को स्कैन करना;
  3. एनआरएलएम/एनयूएलएम कार्यक्रमों के तहत एमएसई की आकांक्षाओं और क्रेडिट/गैर-वित्तीय सेवाओं तक पहुंच के दौरान उनके सामने आने वाली चुनौतियों का अध्ययन करना;
  4. व्यक्तिगत ऋण लाभार्थियों के आर्थिक विकास का विश्लेषण करना; और
  5. विशेष रूप से डिजिटल ऋण देते समय उभरते परिदृश्यों के संदर्भ में एमएसई में वित्तीय/डिजिटल साक्षरता के स्तर का आकलन करना।

## क्रियाविधि

प्रारंभिक अध्ययन आयोजित करने के बाद, अनुसंधान विषय पर समग्र दृष्टिकोण लाने के लिए एमएसई से संबंधित प्राथमिक और माध्यमिक डेटा एकत्र किया गया था। इसके अलावा, हमने वित्त तक पहुंच की स्थिति को दर्शाते हुए एमएसई पर कुछ मामला अध्ययनों का दस्तावेजीकरण किया और सभी हितधारकों के विचार जानने और अनुसंधान अध्ययन पर मूल्यवान अंतर्दृष्टि प्राप्त करने के लिए दो दिवसीय राष्ट्रीय वेबिनार का आयोजन किया।

## अध्ययन क्षेत्र

हमने भारत में एमएसई को वित्तीय सहायता के प्रवृत्ति और प्रगति का आकलन करने के लिए वर्ष 2008-09 से 2019-20 तक पिछले 12 वर्षों के लिए पूरे देश के एमएसई पर द्वितीयक डेटा एकत्र किया। डेटा कई उद्यमों, पंजीकृत उद्यमों, उनकी विशेषताओं, बैंकों/एफआई से बकाया ऋण आदि पर प्रकाश डालता है। द्वितीयक डेटा एकत्र करते समय, हमने सार्वजनिक डोमेन से डेटा, यानी आरबीआई, सिडबी, एमएसएमई मंत्रालय आदि से डेटा पर भरोसा किया।

हमने भारत के चार राज्यों, अर्थात् उत्तर प्रदेश (उत्तर), तेलंगाना (दक्षिण), पश्चिम बंगाल (पूर्व), और महाराष्ट्र (पश्चिम) से प्राथमिक डेटा एकत्र किया। यह ध्यान दिया जा सकता है कि इनमें से प्रत्येक राज्य औद्योगीकरण के एक अलग स्तर पर है और इसकी विशेष विशेषताएं हैं। हमने एक अर्ध-संरचित प्रश्नावली/अनुसूची के माध्यम से व्यक्तिगत उद्यमियों से प्राथमिक डेटा एकत्र

किया। प्राथमिक डेटा एकत्र करते समय, हमने उत्तरदाताओं तक पहुंचने के लिए अध्ययन राज्यों में गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ)/स्थानीय एजेंसियों को शामिल किया। चूंकि अध्ययन अवधि के दौरान कोविड प्रचलित था, इसलिए हमने विभिन्न माध्यमों से प्राथमिक डेटा एकत्र किया। मोबाइल फोन, एमएसएमई प्रदर्शनियों का दौरा, गूगल शीट आदि। वास्तव में, अध्ययन अवधि के दौरान गतिशीलता पर प्रतिबंध ने परिकल्पना के अनुसार अनुसंधान करने की हमारी क्षमता को बाधित किया।

## जाँच - परिणाम

- हमारे नमूने में 87.38 प्रतिशत पुरुष उद्यमी और 12.62 प्रतिशत महिला उद्यमी शामिल हैं।
- अधिकांश उद्यमों (51.40 प्रतिशत) का स्वामित्व सामान्य वर्ग के पास था, उसके बाद अन्य पिछड़ा वर्ग (40.19 प्रतिशत) का स्वामित्व था।
- अधिकांश उद्यमियों (66 प्रतिशत) ने उच्च शिक्षा, यानी डिग्री और उससे ऊपर की शिक्षा प्राप्त की है।
- पहली पीढ़ी के उद्यमी नमूने का एक बड़ा हिस्सा (73 प्रतिशत) थे और अधिकांश उद्यमी (72 प्रतिशत) पांच साल से अधिक समय से अपना उद्यम चला रहे थे।
- जबकि नमूने के 64 प्रतिशत उद्यम विनिर्माण में थे और 36 प्रतिशत सेवाओं में लगे हुए थे। नमूने में तेरह प्रतिशत उद्यमी एसएचजी सदस्य थे।
- प्राथमिक डेटा से, हमने पाया कि 10 में से नौ एमएसई कार्यशील पूंजी के साथ-साथ सावधि ऋण के लिए अनौपचारिक स्रोतों पर निर्भर थे। वास्तव में, ये ऋण उच्च लागत वाले निधि थे और इससे उनकी लाभप्रदता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा।
- फ़िल्ड सर्वेक्षण से यह देखा गया है कि नमूने में आधे से अधिक एमएसई अपंजीकृत संस्थाएं थीं और उन्होंने ऋण की मंजूरी के लिए कभी भी बैंक/एफआई से संपर्क नहीं किया था।
- नमूना उत्तरदाताओं में से एक तिहाई ने कोई कर नहीं चुकाया। हालाँकि, 57 प्रतिशत नमूना उद्यमियों ने जीएसटी का भुगतान किया और 46 प्रतिशत ने आयकर का भुगतान किया।
- अधिकांश नमूना एमएसई पहली पीढ़ी के उद्यमी (73 प्रतिशत) थे। नमूने में मुख्य रूप से स्वामित्व वाली फर्म (72 प्रतिशत), और प्राइवेट लिमिटेड कंपनियां (15 प्रतिशत) शामिल थीं।

- नमूनाकृत एमएसई का केवल दसवां हिस्सा निर्यात में शामिल था। जबकि एमएसई उत्तरदाताओं में से तीन-चौथाई ने अपने व्यवसाय संचालन के लिए डिजिटल बैंकिंग चैनलों का उपयोग किया, महाराष्ट्र के उद्यमी दूसरों की तुलना में वित्तीय रूप से अधिक समझदार पाए गए।
- चार नमूना राज्यों में अधिकांश एमएसई ने औपचारिक बैंकों/एफआई से वित्त प्राप्त करते समय चुनौतियों का हवाला दिया जैसे विभिन्न ऋण उत्पादों पर अपर्याप्त जानकारी, ऋण के लिए आवेदन करते समय क्रेडिट परामर्शदाताओं/ संरक्षकों की अनुपस्थिति, ऋण अधिकारियों का असहयोग, पर्याप्त ऋण की कमी, समय पर ऋण की अनुपलब्धता, संपार्श्विक सुरक्षा की आवश्यकता को पूरा करने में असमर्थता, ऋण पर ब्याज की उच्च दर, और उस क्रम में ऋण स्वीकृत करते समय अपर्याप्त अधिस्थगन अवधि।
- द्वितीयक आंकड़ों के अनुसार, पिछले डेढ़ दशकों के दौरान सरकार द्वारा एमएसई के पंजीकरण की प्रक्रिया को तीन बार बदला गया था, जिससे वे स्पष्ट रूप से भ्रमित हो गए थे।
- हमने पाया कि 2016 के बाद से ऋण के औसत आकार में लगातार गिरावट आई है, अर्थात् शायद मुद्रा ऋण के तहत बढ़े हुए कवरेज के कारण। 2015-16 से यह घटते-घटते दिसंबर 2020 तक 3,38,872/- रुपये तक पहुंच गया। यदि मुद्रास्फीति को ध्यान में रखा जाए, तो ऋण आकार में कमी वास्तविक रूप में महत्वपूर्ण है।
- 2015-16 में 6.34 करोड़ एमएसई की अनुमानित संख्या में से, केवल 4.18 करोड़ (65.93 प्रतिशत) दिसंबर 2020 तक औपचारिक संस्थागत वित्त तक पहुंच सका। हालांकि, एक उल्लेखनीय विशेषता यह है कि पिछले पांच वर्षों के दौरान एमएसई को एनबीएफसी ऋण की उच्च वृद्धि दर है, यानी वित्त वर्ष 2016 और वित्त वर्ष 2020 के बीच 133 प्रतिशत।
- यह देखा गया है कि सूक्ष्म और लघु उद्यमियों को ऋण की अपर्याप्तता का सामना करना पड़ रहा था और उन्हें 80 से 95 प्रतिशत तक धन की व्यवस्था अन्य स्रोतों से करनी पड़ती थी, जो उच्च लागत वाली निधि होती हैं। इससे उनके लाभ मार्जिन पर प्रभाव पड़ेगा।
- यह भी देखा गया है कि वित्त वर्ष 2010 तक विनिर्माण क्षेत्र के अनुपात में सेवा क्षेत्र को ऋण 100 प्रतिशत से कम था, और धीरे-धीरे यह वित्त वर्ष 2020 तक बढ़कर 220 प्रतिशत हो गया।

- हितधारकों, मुख्य रूप से बैंक अधिकारियों ने महसूस किया कि बैंक/वित्तीय संस्थाएं एमएसई से ऋण आवेदनों को अस्वीकार कर देते हैं, जिसका मुख्य कारण एमएसई द्वारा कम नकदी प्रवाह उत्पन्न करना (78.85 प्रतिशत), संपार्श्विक सुरक्षा की आवश्यकता को पूरा करने में असमर्थता (78.85 प्रतिशत), नहीं या कम क्रेडिट रेटिंग (75 प्रतिशत), उनके उत्पादों/सेवाओं के लिए पर्याप्त बाजार लिंकेज की कमी (75 प्रतिशत), मार्जिन मनी की आवश्यकता का अनुपालन न करना (73.08 प्रतिशत), औपचारिक पंजीकरण का अभाव (73.08 प्रतिशत), गैर- प्रामाणिक अभिलेखों का रखरखाव (71.15 प्रतिशत), और उसी क्रम में धन का विचलन (69.23 प्रतिशत)।

## निष्कर्ष

द्वितीयक डेटा के विश्लेषण से, हमने पाया कि 2016 के बाद से मुद्रा ऋण के तहत बढ़े हुए कवरेज के कारण ऋण के औसत आकार में लगातार गिरावट आई है। अपर्याप्त ऋण राशि के कारण धन का दुरुपयोग हो सकता है और अंततः एनपीए में रह सकती है। चूंकि एमएसई द्वारा किसी भी आय-सृजन गतिविधि को शुरू करने के लिए ऋण की कम राशि पर्याप्त नहीं हो सकती है या धन का विचलन हो सकता है, नीति निर्माताओं को इस संदर्भ में पुनर्विचार करना पड़ सकता है।

चार अध्ययन राज्यों, अर्थात् महाराष्ट्र, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल में 214 एमएसई से एकत्र किए गए प्राथमिक डेटा से, हमने पाया कि 10 में से नौ एमएसई कार्यशील पूंजी के साथ-साथ सावधि ऋण के लिए अनौपचारिक स्रोतों पर निर्भर हैं। फ़ील्ड सर्वेक्षण से यह देखा गया है कि नमूने में आधे से अधिक एमएसई अपंजीकृत संस्थाएं थीं और उन्होंने ऋण की मंजूरी के लिए कभी भी बैंक/एफआई से संपर्क नहीं किया था। नमूना उत्तरदाताओं में से एक-तिहाई ने कोई कर नहीं चुकाया। हालाँकि, 57 प्रतिशत नमूना उद्यमियों ने जीएसटी का भुगतान किया और 46 प्रतिशत ने आयकर का भुगतान किया। अधिकांश नमूना एमएसई पहली पीढ़ी के उद्यमी (73 प्रतिशत) थे। नमूने में मुख्य रूप से प्रोपराइटरशिप फर्म (72 प्रतिशत), और प्राइवेट लिमिटेड कंपनियां (15 प्रतिशत) शामिल थीं। नमूनाकृत एमएसई का केवल दसवां हिस्सा निर्यात में शामिल था। जबकि एमएसई उत्तरदाताओं में से तीन-चौथाई ने अपने व्यवसाय संचालन के लिए डिजिटल बैंकिंग का उपयोग किया, महाराष्ट्र के उद्यमी दूसरों की तुलना में वित्तीय रूप से अधिक समझदार थे।

चार नमूना राज्यों में अधिकांश एमएसई ने औपचारिक बैंकों/एफआई से वित्त प्राप्त करते समय चुनौतियों का हवाला दिया है। 2007-08 के बाद से, सरकार द्वारा एमएसई के पंजीकरण की प्रक्रिया को तीन बार बदला गया, जिससे निस्संदेह उद्यमी विचलित हुए।

चूंकि एमएसई को विभिन्न औपचारिक बैंकिंग/वित्तीय सेवाओं और सरकारी योजनाओं के बारे में जागरूकता की कमी है, इसलिए इस संबंध में प्रिंट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया के माध्यम से जानकारी प्रसारित करने की अनिवार्य आवश्यकता है। एमएसई को वित्तीय/डिजिटल साक्षरता प्रदान की जानी चाहिए और उन्हें अपनी प्राप्तियों की शीघ्र प्राप्ति के लिए टीआरडीडीएस प्लेटफॉर्म सहित डिजिटल चैनलों का उपयोग करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

चूंकि अधिकांश एमएसई के पास अपने उत्पादों/सेवाओं के लिए बाजार से जुड़ाव और ब्रांडिंग नहीं है, इसलिए सरकार अधिक समूहों को बढ़ावा दे सकती है, जिससे पारिस्थितिकी तंत्र में तालमेल और टिकाऊ मूल्य श्रृंखला का निर्माण हो सके। बैंकों/वित्तीय संस्थानों को एमएसई को क्रेडिट प्लस सेवाएं प्रदान करने की आवश्यकता है, जिसमें पारस्परिक लाभ के लिए उद्यमियों को प्रशिक्षण, क्षमता निर्माण और सहायता प्रदान करना शामिल है।

### नीति सिफारिशें

- नीति निर्माता प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण पर ध्यान केंद्रित कर सकते हैं, अर्थात् ज्ञान/कौशल की कमी को पूरा करने के लिए मास्टर प्रशिक्षकों का एक पूल तैयार करना।
- उद्यमियों को बिना किसी देरी के बैंकों/वित्तीय संस्थानों से ऋण चुकाकर अपने क्रेडिट स्कोर में सुधार करने के लिए प्रेरित किया जा सकता है।
- इस क्षेत्र में पर्याप्त और समय पर ऋण की आपूर्ति में सुधार के लिए एमएसई की जरूरतों और प्रचलित सरकारी योजनाओं की सराहना करने के लिए बैंक अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण भी आवश्यक है।
- बैंक/एफआई एमएसएमई के डिजिटल पदचिह्न द्वारा मान्य, संपार्श्विक सुरक्षा पर कम और नकदी प्रवाह पर अधिक भरोसा करके ऋण प्रदान कर सकते हैं। साथ ही, यदि एक प्रभावी दिवाला व्यवस्था/ उचित निकास नीति उपलब्ध है, तो उधारदाताओं के पास डिफॉल्ट ऋणों की वसूली के लिए अधिक निश्चितता और पूर्वानुमान होगा, जो बदले में, एमएसई के लिए वित्त तक पहुंच में आसानी को बढ़ाता है।

- अनिवार्य रूप से, महामारी के बाद की स्थिति के दौरान एमएसई के व्यवसायों को पुनर्जीवित करने के लिए तीन नीतिगत समर्थन उपाय आवश्यक हैं - पर्याप्त और समय पर ऋण, बेहतर विपणन समर्थन और प्रौद्योगिकी को अपनाना। आखिरकार, भारत की समावेशी विकास गाथा पर बड़ा प्रभाव डालने के लिए एक व्यवहार्य और स्वस्थ एमएसई क्षेत्र आवश्यक है।

## 8. उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में पेसा अधिनियम के कार्यान्वयन की स्थिति और शासन की चुनौतियाँ: छत्तीसगढ़ में एक अध्ययन

डॉ. रुबीना नुसरत

### प्रस्तावना

73वां संवैधानिक संशोधन जो 24 अप्रैल 1993 से लागू हुआ है, भारत के संविधान में भाग IX शामिल किया गया और पंचायतों को ग्रामीण भारत के लिए स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में संवैधानिक दर्जा दिया गया। संविधान का अनुच्छेद 243एम, संविधान के भाग IX के कार्यान्वयन से पांचवीं अनुसूची क्षेत्रों (एफएसए) को छूट देते हुए, प्रावधान करता है कि संसद, कानून द्वारा, जैसा भी कानून में निर्दिष्ट किया जाएगा अपने प्रावधानों को अनुसूचित और जनजातीय क्षेत्रों तक ऐसे अपवादों और संशोधनों के अधीन बढ़ा सकती है। और ऐसे किसी भी कानून को संविधान में संशोधन नहीं माना जाएगा। 1995 में प्रस्तुत भूरिया समिति की रिपोर्ट के आधार पर, संसद ने आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान और तेलंगाना जैसे 10 राज्यों में अधिसूचित पाँचवीं अनुसूची क्षेत्रों के लिए कुछ संशोधनों और अपवादों के साथ संविधान के भाग IX का विस्तार करने के लिए "पंचायतों के प्रावधान (अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार) अधिनियम, 1996" जो पीईएसए के रूप में लोकप्रिय है को लागू किया है। 10 राज्यों के ये अनुसूची क्षेत्र 108 जिलों (45 पूरी तरह से कवर और 63 आंशिक रूप से कवर) में फैले हुए हैं।

1996 में, जब पीईएसए अधिनियम लागू किया गया था, तो राज्य सरकारों को एक वर्ष के भीतर अपने संबंधित पंचायत राज अधिनियमों में संशोधन करने की आवश्यकता थी और ऐसा कोई कानून नहीं बनाना था जो पेसा के जनादेश के साथ असंगत हो। 2000 में छत्तीसगढ़ एक स्वतंत्र राज्य बन गया। मध्य प्रदेश में लागू पंचायत राज कानून को छत्तीसगढ़ में लागू किया गया और अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायतों के विस्तार के लिए विशेष प्रावधान करने के लिए छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम, 1993 (सीपीआरए) का एक नया अध्याय जोड़ा गया। राज्य पेसा नियमों का मसौदा तैयार किया गया है और हितधारकों के सुझावों के लिए राज्य सरकार की वेबसाइट पर अपलोड किया गया है। राज्य में पेसा अधिनियम के कार्यान्वयन से पहले, विचार-विमर्श के बाद मसौदा पेसा नियमों में अपेक्षित परिवर्तन शामिल किए जाएंगे।

हालाँकि, छत्तीसगढ़ उग्रवाद से पीड़ित कुछ राज्यों में से एक है; इसलिए आदिवासी लोगों में स्व-शासन की भावना लाने के लिए पेसा का कार्यान्वयन अनिवार्य हो जाता है। मणिशंकर अय्यर (2021) ने दर्ज किया है कि गुरिल्ला इसलिए प्रबल होता है क्योंकि वह उनके बीच रहता है, उनकी प्राथमिक जरूरतों को पूरा करता है और बदले में, उनकी सुरक्षा और सहायता प्राप्त करता है। उन्होंने आगे कहा, यदि आदिवासी लोगों को संवैधानिक कानून और पेसा कानून द्वारा उनके अधिकार के अनुसार खुद पर शासन करने में सक्षम बनाया जा सकता है, तो वे अपने बीच में सशस्त्र डाकू के प्रति आभारी होने के बजाय आत्मनिर्भर होंगे।

शोध में अध्ययन क्षेत्र में पीईएसए के कार्यान्वयन की प्रक्रिया का विस्तार से वर्णन किया जाएगा, जिसमें कार्यान्वयन प्रक्रिया के स्थितिजन्य विश्लेषण पर जोर दिया जाएगा। इसके अलावा, अध्ययन विभिन्न हितधारकों द्वारा पीईएसए को सही भावना से लागू करने में आने वाली चुनौतियों को उजागर करेगा और अध्ययन के निष्कर्षों के आधार पर नीति सिफारिशें तैयार करेगा।

इस पृष्ठभूमि में, एनआईआरडीपीआर ने छत्तीसगढ़ राज्य में पेसा के कार्यान्वयन की स्थिति और शासन की चुनौतियों पर एक शोध अध्ययन करने का प्रस्ताव रखा है।

### **उद्देश्य:**

अध्ययन के मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित विवरण में उल्लिखित हैं।

- पेसा के कार्यान्वयन की स्थिति और उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में इसके प्रभाव को समझना
- आजीविका स्थितियों और विकास योजनाओं के विशेष संदर्भ में हस्तक्षेप वाले इलाके में पेसा की स्थिति की जांच करना।
- उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में पेसा अधिनियम की शासन चुनौतियों का विश्लेषण करना
- उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में आदिवासी संस्कृति, परंपराओं और आजीविका की रक्षा के लिए पेसा अधिनियम को और मजबूत करने का सुझाव देना

### **क्रियाविधि**

अध्ययन पारंपरिक शासन प्रणाली की समीक्षा से शुरू होता है क्योंकि पेसा अधिनियम ग्राम स्वराज या स्व-शासन की अवधारणा पर बनाया गया है। पेसा हर गांव में एक ग्राम सभा होने पर जोर देता है जो लोगों की परंपराओं और रीति-रिवाजों, उनकी सांस्कृतिक पहचान, सामुदायिक

संसाधनों और विवाद समाधान के पारंपरिक तरीके की सुरक्षा और संरक्षण करने में सक्षम होगी। इसलिए, यह समझने के लिए कि क्या पेसा के कार्यान्वयन की स्थिति की प्रकृति उस पेसा राज्य की आदिवासी संस्कृति और परंपरा के अनुरूप है, पेसा जिलों के गांवों में पारंपरिक शासन प्रणालियों का अध्ययन करना प्रासंगिक हो जाता है।

पेसा अधिनियम की धारा 4 (एम) कहती है कि स्वशासन की संस्था के रूप में कार्य करने के लिए, राज्य विधानमंडल यह सुनिश्चित करेगा कि उचित स्तर पर पंचायत/ग्राम सभा विशेष रूप से निषेध लागू करने या किसी भी नशीले पदार्थ की बिक्री और खपत के संबंध में विनियमन करने की; लघु वन उपज का स्वामित्व; अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि के हस्तांतरण की रोकथाम; ग्रामीण बाजारों का प्रबंधन; एसटी को साहूकार देना; और सभी सामाजिक क्षेत्रों में संस्थानों और पदाधिकारियों पर नियंत्रण रखना; जनजातीय उप-योजनाओं सहित ऐसी योजनाओं के लिए स्थानीय योजनाओं और संसाधनों पर नियंत्रण रखना आदि शक्तियों से संपन्न है। ये निर्धारक होंगे जो पेसा राज्यों में पेसा कार्यान्वयन की स्थिति और सीमा को समझने में मदद करेंगे।

यदि इन कार्यों पर एकत्रित आंकड़ों का विश्लेषण सकारात्मक प्रवृत्ति दिखाता है, तो इन पीईएसए राज्यों के गांवों में पीईएसए का प्रभावी कार्यान्वयन होगी। अंतर विश्लेषण से छत्तीसगढ़ में पेसा कार्यान्वयन की विभिन्न डिग्री और प्रकृति का आकलन करने में मदद मिलेगी।

### **अध्ययन क्षेत्र**

उन जिलों और गांवों को चुनने के लिए उद्देश्यपूर्ण यादृच्छिक नमूनाकरण अपनाया गया जो पूरी तरह से पेसा और उग्रवादी क्षेत्र हैं। अध्ययन में तीन अनुसूचित जिलों को शामिल किया गया। चुने गए जिले अत्यधिक प्रभावित क्षेत्र (दांतेवाला), मध्यम प्रभावित क्षेत्र (बस्तर) और सबसे कम प्रभावित क्षेत्र (कांकेर) के आधार पर चुने गए थे। प्रत्येक चयनित जिले से, उद्देश्यपूर्ण नमूने के आधार पर एक ब्लॉक चुना गया था। इसी तरह, प्रत्येक ब्लॉक से, अध्ययन के लिए तीन जीपी, अधिमानतः मुख्यालय जीपी और अन्य दो मध्यम से लंबी दूरी के जीपी को ब्लॉक मुख्यालय में ले जाया गया। इस प्रक्रिया में, तीन जिले, तीन ब्लॉक और 12 पंचायतें/गांव शामिल किए गए। घरेलू डेटा के संग्रह के लिए, उद्देश्यपूर्ण यादृच्छिक नमूनाकरण (पीआरएस) को अपनाया गया था। कुल परिवारों में से, बीपीएल श्रेणी से संबंधित 10 प्रतिशत परिवारों का एक नमूना आकार चुना गया था। चयनित ग्राम पंचायतों में प्रति गांव एक एफजीडी आयोजित की गई। डेटा संग्रह के

लिए क्षेत्रों की सुरक्षा और पहुंच के आधार पर गांवों से घरेलू डेटा एकत्र करने के लिए सुविधाजनक नमूनाकरण का उपयोग किया गया था।

## जाँच - परिणाम:

### ग्राम सभा की कार्यप्रणाली

- ग्राम सभा में भागीदारी मध्यम (45.1 प्रतिशत) थी क्योंकि पेसा के बारे में जानकारी की कमी थी और गांव स्तर तक ग्राम सभा की बैठकों के बारे में जानकारी कम थी।
- ग्राम सभा की बैठकों (65 प्रतिशत) के बाद ग्राम रिकॉर्ड बनाए रखा जाता था, लेकिन मिनिटों का रजिस्टर ग्राम पंचायत के सचिव के पास रखा जाता था, जिससे पता चलता है कि ग्राम सभाएं पीईएसए में सुझाए गए ग्राम स्तर के विपरीत पंचायत स्तर पर हो रही हैं।
- ग्राम सभा में कार्यो (32.1 प्रतिशत) और लाभार्थियों (29.6) की पहचान की प्रक्रिया कम थी और इस संबंध में ग्राम सभा में सरपंच और सचिव द्वारा पेसा में जीएस की शक्तियों का खंडन करते हुए निर्णय लिया गया था।
- ग्राम सभा द्वारा उपयोगिता प्रमाणपत्र पारित करने की प्रक्रिया के बारे में जागरूकता कम (25 प्रतिशत) थी।

### पेसा में ग्राम सभा को दी गई शक्तियों के संदर्भ में पेसा अधिनियम का कार्य करना

- साहूकारी (80.4 प्रतिशत) और नशीली दवाओं की बिक्री (85.2 प्रतिशत) के नियमन में ग्राम सभा के नियंत्रण के मामले में पेसा के प्रावधानों का कार्य उच्च था।
- ग्राम सभा के माध्यम से लघु वन उपज (76.5 प्रतिशत) पर लोगों की मध्यम पहुंच और नियंत्रण था।
- भूमि अधिग्रहण (47.3 प्रतिशत) और जल निकायों (53.6 प्रतिशत) और गाँव के बाजार के प्रबंधन पर ग्राम सभा का नियंत्रण कम (47.3 प्रतिशत) था।

### उग्रवाद और पेसा

- पीईएसए के संदर्भ में, 66.9 प्रतिशत का नहीं मानना था कि ग्राम सभा शासन के उचित कार्यान्वयन से नक्सलवाद पर अंकुश लगेगा और 60.9 प्रतिशत का मानना है कि पंचायत नियम के उचित कार्यान्वयन से स्व-शासन नहीं होगा, आगे, यह कम आत्मविश्वास और

पेसा में ग्राम सभा को दी गई शक्तियों की अज्ञानता का प्रदर्शन करता है। पेसा के प्रभावी कार्यान्वयन से उनमें ग्राम सभा के माध्यम से स्व-शासन स्थापित होगा और उनकी बस्तियों में बुनियादी दैनिक जरूरतों के लिए चरमपंथी प्रभावों पर उनकी निर्भरता कम हो जाएगी।

- पहुंच सड़कों के बारे में लोगों का अवधारणात्मक विश्लेषण 60.6 प्रतिशत था, जो यह दर्शाता है कि सड़कों ने चरमपंथी क्षेत्रों के गांवों में सुरक्षा पीडीएस के लिए भोजन, स्वास्थ्य और शिक्षा और पीएमएजीवाई, पीएमजीएसवाई और मनरेगा के माध्यम से ढांचागत विकास जैसी कल्याणकारी योजनाओं तक पहुंच बढ़ा दी है।
- विकास के बारे में लोगों के अवधारणात्मक विश्लेषण से चरमपंथी गतिविधियों में 67.3 प्रतिशत की कमी आई क्योंकि लोगों ने कहा कि उनके गांवों तक सड़कों की कनेक्टिविटी से उन्हें अपने दरवाजे पर कल्याणकारी योजनाओं का लाभ उठाने में मदद मिली है, जिससे सरकार पर उनकी निर्भरता और विश्वास बढ़ा है।

## निष्कर्ष

1. लोगों और अधिकारियों के बीच पेसा के बारे में अत्यधिक अज्ञानता है और पेसा में ग्राम सभा की परिभाषाओं, प्रावधानों और शक्तियों की वैचारिक स्पष्टता का पूर्ण अभाव है।
2. पेसा के अनुसार ग्राम सभा गांव स्तर पर आयोजित की जाती है न कि टोले स्तर पर।
3. बैठक की तारीख के बारे में उचित घोषणा/सूचना की कमी और गांव-स्तरीय जीएस बैठकों में भाग लेने के लिए बस्तियों के लोगों की दुर्गमता के कारण ग्राम सभा में कम भागीदारी होती है।
4. संचार के लिए ग्रामीण स्तर पर ग्राम सभा की बैठकों में हिंदी भाषा का प्रयोग किया जाता है, जिसे जंगल में रहने वाले गोंडी भाषी आदिवासी के लिए समझना मुश्किल था।
5. ग्राम सभा की कार्यप्रणाली पेसा के प्रावधानों के अनुसार उचित नहीं थी क्योंकि लोग अधिनियम के तहत उन्हें दी गई शक्तियों से अनजान हैं।
6. पीईएसए में ग्राम सभा को दी गई शक्तियां भूमि अधिग्रहण, जल निकायों और स्थानीय ग्राम बाजारों के प्रबंधन पर जीएस के नियंत्रण के मामले में कम, लघु वन उपज के मामले में मध्यम और और साहूकारी और नशीली दवाओं की बिक्री के नियमन में ग्राम सभा के नियंत्रण के मामले में उच्च स्थान पर है। इसलिए, अधिकारियों को भूमि अधिग्रहण, लघु वन उपज, जल निकायों के प्रबंधन और स्थानीय ग्राम बाजारों के संदर्भ में परामर्श देने और अपने निर्णय को बाध्यकारी बनाने की आवश्यकता है।

7. बुनियादी ढांचागत विकासात्मक गतिविधियों से चरमपंथी गांवों की सरकार की कल्याणकारी योजनाओं तक पहुंच बढ़ी है, जिससे चरमपंथी गतिविधियों में स्पष्ट कमी आई है। हालाँकि, पीईएसए के प्रभावी कार्यान्वयन के माध्यम से आदिवासी समुदायों के स्वशासन पर जोर देने से विकास, विश्वास, सुरक्षा और स्वराज के माध्यम से उग्रवाद से निपटने की क्षमता है।

## छत्तीसगढ़ के लिए

### नीति सिफारिशें:

- यदि लघु वन उपज के संबंध में शक्तियों को पेसा बस्तियों के भीतर उचित रूप से प्रसारित नहीं किया जाता है, तो छत्तीसगढ़ को प्रशासनिक बंधनों और दंडों के साथ स्पष्ट रूप से उल्लिखित ग्राम सभा को अधिक शक्ति के साथ पेसा नियमों को लागू करना होगा।
- चूंकि राज्य पीईएसए नियमों का मसौदा तैयार किया गया है और उन्हें लागू किया जाना है, इसलिए प्रत्येक टोले स्तर पर उप-समितियों के निर्माण के अनिवार्य प्रावधान के साथ पीईएसए को लागू करने का यह उपयुक्त समय है, जो ग्राम सभा के प्रभावी कामकाज के लिए सहायक विंग के रूप में कार्य करता है। ग्राम पंचायत के साथ तालमेल में इसकी विश्वसनीयता बढ़ती है।
- राज्य पेसा कार्यान्वयन सेल, पेसा आईसीटी सेल, पेसा प्रशिक्षण सेल और पेसा शिकायत सेल की स्थापना।
- छत्तीसगढ़ में श्री बी.डी. शर्मा (मॉडल पेसा नियमों के पीछे के मास्टरब्रेन) के गांव को पेसा धाम के रूप में विकसित करना।
- आदिवासी त्योहारों को एक ही तारीख पर समान रूप से मनाने का राज्य सरकार का निर्णय पीईएसए के विपरीत है क्योंकि ग्राम सभा त्योहारों सहित परंपराओं और रीति-रिवाजों की रक्षा करने के लिए अधिकृत है।
- पेसा क्षेत्रों में आदिवासियों की परंपराओं और रीति-रिवाजों को संरक्षित करने के लिए आदिवासी परंपराओं, रीति-रिवाजों और प्रथागत कानूनों का दस्तावेजीकरण आवश्यक है।
- सड़क निर्माण के दौरान सड़क के किनारे रखे गए पूर्वजों के सांस्कृतिक दफन पत्थरों के प्रति संवेदनशील होकर उग्रवादी क्षेत्रों के आदिवासियों में विश्वास निर्माण को बढ़ाया जा सकता है। यह सरकार के प्रति आदिवासियों की पकड़ का एक मजबूत मुद्दा है।

- राज्य सरकार की विकास, विश्वास सुरक्षा की सफल त्रिस्तरीय रणनीति में, स्वराज के चौथे तत्व को प्रशासनिक तंत्र की सहायता के माध्यम से स्व-शासन के संदर्भ में ग्राम सभा को सचेत रूप से अधिक अधिकार देकर पेसा क्षेत्रों में जोड़ने की आवश्यकता है।

### **जिला स्तर**

- जिला, ब्लॉक और ग्राम स्तर के पदाधिकारियों/अधिकारियों को संतृप्ति मोड में गहन प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।
- पेसा के संबंध में जानकारी के आसान प्रसार के लिए रणनीतिक बिंदुओं पर स्थानीय जनजातीय भाषा में आईसीटी सामग्री प्रदर्शित की जानी चाहिए।
- गांव स्तर पर युवाओं की समझ के लिए पेसा सामग्री को गोंडी और हुबली जैसी स्थानीय जनजातीय भाषाओं में उपलब्ध कराया जाना चाहिए।
- ग्राम सभा के भीतर लिए गए निर्णयों का पालन करके उनमें बेहतर समझ बनाने के लिए अधिकारियों को ग्राम सभा के संचालन की प्रक्रिया से परिचित होने की आवश्यकता है।
- आदिवासियों को बेहतर जीवन जीने में मदद करने के लिए आदिवासी संस्कृति, परंपराओं, भाषा और आदिवासी जरूरतों के प्रति अधिकारियों की सांस्कृतिक संवेदनशीलता के लिए अभिविन्यास कार्यक्रम। उदाहरण के लिए, ग्राम सभा में जीएस बैठक के आयोजन की तारीख के संबंध में कम जानकारी के कारण लोगों की कम भागीदारी देखी जाती है।
- अधिकारियों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एक गांव में सभी बस्तियों (पारा) की एक संयुक्त ग्राम सभा होनी चाहिए।

### **ग्राम स्तर**

- ग्राम स्तर पर पेसा और ग्राम सभा की शक्तियों के बारे में जागरूकता पैदा करने के लिए ग्राम स्तर पर पेसा सेना/पेसा टोली बनाने के लिए गांव स्तर के पीआर पदाधिकारियों को व्यापक प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।
- पेसा सेना/पेसा टोली को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि ग्राम सभा टोले स्तर पर आयोजित की जाए न कि ग्राम स्तर पर।
- ग्राम सभा के संचालन की प्रक्रिया, निर्णय लेने से लेकर अगली ग्राम सभा की तारीख की घोषणा, शांति समिति, न्याय समिति, संसाधन योजना और प्रबंधन समिति, नशा नियंत्रण समिति, ऋण नियंत्रण समिति, ग्राम सभा कोष का रखरखाव, ग्राम सभा द्वारा ग्राम पंचायत को उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी करने की प्रक्रिया और ग्राम सभा की बैठकों में

लिए गए निर्णयों के संदर्भ में रिकॉर्ड रखना जैसी ग्राम सभा की स्थायी समितियों का गठन करने पर आदिवासी लोगों को व्यावहारिक प्रशिक्षण और मार्गदर्शन। ।

- पेसा गांवों में युवाओं को चरमपंथी गतिविधियों में शामिल होने से रोकने के लिए ग्राम सभा द्वारा कौशल-आधारित रोजगार पैदा करने के लिए अभिनव व्यावसायिक कार्यक्रम शुरू किए जाने चाहिए।
- आश्रम विद्यालय में प्राथमिक शिक्षा का माध्यम स्थानीय भाषा होनी चाहिए। चूँकि ग्राम सभा द्वारा परंपराओं और रीति-रिवाजों का संरक्षण पीईएसए प्रावधानों का एक आंतरिक हिस्सा है, पीईएसए बस्तियों के अधिकांश पारंपरिक नेताओं ने महसूस किया कि आधुनिक शिक्षा प्रणाली उनकी परंपराओं और रीति-रिवाजों को बिगाड़ती है, जिससे अंतर-पीढ़ीगत संघर्ष होते हैं।

## 9. सामाजिक लेखापरीक्षा और पारदर्शिता समाज का मूल्यांकन (एसएसएएटी), तेलंगाना

डॉ. राजेश कुमार सिन्हा  
डॉ. सी. धीरजा  
डॉ. श्रीनिवास सज्जा

### प्रस्तावना

योजना नियम 2011 के एमजीएनआरईजी लेखापरीक्षा में कहा गया है कि सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा के लिए प्रत्येक राज्य में एक स्वतंत्र सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एसएयू) बनाई जानी चाहिए। सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानक, 2016 में कहा गया है कि सामाजिक लेखापरीक्षा का समय-समय पर आंतरिक और बाह्य मूल्यांकन होना चाहिए और ये दो साल में एक बार किया जाना चाहिए। सोसाइटी फॉर सोशल ऑडिट, एकाउंटेबिलिटी एंड ट्रांसपेरेंसी (एसएसएएटी) के अनुरोध पर, एनआईआरडीपीआर ने तेलंगाना राज्य में एसएसएएटी और सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया का मूल्यांकन किया है।

### उद्देश्य

1. तेलंगाना में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एसएयू) का स्वतंत्र मूल्यांकन करना।
2. प्राथमिक हितधारकों द्वारा देखी गई एसएयू द्वारा सुविधा प्रदान की गई सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रभावशीलता का मूल्यांकन करना।

### क्रियाविधि

प्राथमिक डेटा कुल नौ जीपी से एकत्र किया गया था, जिन्हें स्तरीकृत उद्देश्यपूर्ण नमूने के माध्यम से चुना गया था। इनमें से प्रत्येक ग्राम पंचायत से, न्यूनतम 20 मनरेगा मजदूरी चाहने वालों (श्रमिकों) की यादृच्छिक रूप से पहचान की गई, जिनमें शिकायतों वाले पांच मजदूरी चाहने वाले भी शामिल थे। कुल मिलाकर, 188 मनरेगा मजदूरी-चाहने वालों, जिनमें 47 मजदूरी-चाहने वाले लोग शामिल थे, जिन्होंने सामाजिक लेखापरीक्षा के पिछले तीन दौरों में कोई शिकायत दर्ज की थी, को प्रश्नावली दी गई थी। चयनित नौ ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक में ग्रामीणों (ज्यादातर मजदूरी चाहने वालों) के साथ दो एफजीडी आयोजित की गईं। एक एफजीडी छह मंडलों में मंडल

और जीपी स्तर के मनरेगा अधिकारियों के साथ आयोजित की गई थी जहां ये नौ जीपी स्थित हैं। पेद्दापल्ली जिले में धर्मराम मंडल के बोटटवनपर्थी जीपी को सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के गैर-प्रतिभागी अवलोकन के लिए चुना गया था। द्वितीयक डेटा आधिकारिक रिकॉर्ड, नीति दस्तावेजों और एसएसएएटी की वार्षिक रिपोर्ट से एकत्र किया गया है।

### अध्ययन क्षेत्र

भद्रादी कोत्तगुडम जिले में पेडनहल्लाबली, अरलागुडेम, पथमारेदुबका ग्राम पंचायतें; नलगोंडा जिले में मुनुगोडे, एंथमपेट, जंगमरेड्डी गुडेम ग्राम पंचायतें; निर्मल जिले में मुजगी, निलाइपेट, पेम्बी जीपी और पेद्दापल्ली जिले में बोटलावनपर्थी।

### जाँच - परिणाम:

#### (i) एसएसएएटी की उपलब्धियाँ:

- एसएसएएटी के पास अपनी स्थापना के समय से ही प्रतिष्ठित लोगों का एक शासी निकाय है।
- सोसायटी के पास सात वर्टिकल- एडमिन, अकाउंट्स, एचआर, प्रोग्राम्स, आईटी, सीबी और फील्ड, अनुभाग प्रमुखों के साथ एक मजबूत संगठनात्मक संरचना है और इसमें अच्छे कर्मचारी हैं।
- एसएसएएटी वीएसए (जिसे अब वीआरपी कहा जाता है), बीआरपी, डीआरपी, एसटीएम और पीएम से सामाजिक लेखापरीक्षा सुविधाकर्ता का एक समर्पित केंद्र बनाने वाला पहला एसएयू है।
- इन-हाउस प्रशिक्षण की सुविधा के लिए, एसएसएएटी ने 2010 में सामाजिक लेखापरीक्षा प्रशिक्षण सेल की स्थापना की।
- स्रोत व्यक्ति, अधिकतर साधारण पृष्ठभूमि से, बेहतर सामाजिक और आर्थिक स्थिति का आनंद लेते हैं। उन्होंने अपने ज्ञान और कौशल में सुधार किया है और अधिकारियों और समुदाय के साथ बातचीत करने में आत्मविश्वास महसूस करते हैं।
- सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया की अखंडता बनाए रखने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया में कोई भ्रष्टाचार न हो, परीक्षण लेखापरीक्षा, निरंतर निगरानी और किसी भी शिकायत पर तत्काल प्रतिक्रिया जैसे कदम उठाए गए हैं।

- एसएसएएटी सामाजिक लेखा परीक्षा प्रक्रिया और कार्यों के 100 प्रतिशत सत्यापन के दौरान 90 प्रतिशत से अधिक वेतन चाहने वालों के परिवारों को कवर करता है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा ने वेतन चाहने वालों में जागरूकता पैदा करने में मदद की है। तीन-चौथाई (75 प्रतिशत) वेतन चाहने वालों ने कहा कि सामाजिक लेखापरीक्षा टीम ने मनरेगा के तहत अधिकारों और हकदारियों के बारे में जानकारी दी है।
- 2020-21 में और 2021-22 में भी, कोविड-19 संबंधित प्रतिबंधों के चरम के दौरान, एसएसएएटी उन अग्रणी राज्यों में से एक रहा है, जिसने एमजीएनआरईजीएस के समवर्ती सामाजिक लेखापरीक्षा (सीएसए) की सुविधा शुरू की है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा पैरा पर निर्बाध अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए वर्ष 2011 में राज्य और जिला दोनों स्तरों पर एक सतर्कता विंग की स्थापना की गई है। एफटीई के लिए एसआरडीएस नियमों के रूप में अनुवर्ती कार्रवाई के लिए एक प्रोटोकॉल भी रखा गया है।
- एपीएसएपीसीपीए, 2012 को विभाजन के बाद तेलंगाना सरकार द्वारा अपनाया गया है, जिससे उच्च न्यायालय के सहयोग से मेदक और करीमनगर में मोबाइल अदालतों की स्थापना सुनिश्चित की जा सके, ताकि सामाजिक लेखापरीक्षा द्वारा लाए गए मामलों की प्रथम श्रेणी न्यायिक मजिस्ट्रेट द्वारा गांवों में सुनवाई की जा सके।
- एसएसएएटी ने सरकार द्वारा पहचाने गए स्वतंत्र पर्यवेक्षकों के लिए प्रशिक्षण जैसे उपाय शुरू किए हैं; प्रदर्शन के लिए दिशानिर्देश तैयार करना; मासिक समीक्षा बैठकों में पर्यवेक्षकों की उपस्थिति और प्रदर्शन की समीक्षा।
- एसएसएएटी ने सामाजिक लेखापरीक्षा पर सीएजी/पीएजी के साथ तालमेल स्थापित किया है।
- एसएसएएटी ने वर्ष 2010 में अपनी वेबसाइट ([www.socialaudit.telangana.gov.in](http://www.socialaudit.telangana.gov.in)) बनाई, जो आरटीआई की धारा 4 के अनुरूप स्वतः संज्ञान प्रकटीकरण को बढ़ावा देती है। वेबसाइट मूल सामाजिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट सहित समाज से संबंधित सभी परिपत्र, जीओ, बजटीय और व्यय विवरण होस्ट करती है।
- एसएसएएटी का लेखापरीक्षा हर तीन साल में एजी कार्यालय द्वारा किया जाता है। योजना नियम 2011 के एमजीएनआरईजी लेखापरीक्षा के कार्यान्वयन के अनुपालन लेखापरीक्षा के भाग के रूप में एसएसएएटी का सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा भी किया गया है।

- ग्रामीण विकास विभाग को भी सामाजिक लेखापरीक्षा टीमों द्वारा प्रदान किए गए इनपुट से लाभ हुआ है और इससे एमजीएनआरईजीएस, एसएसपी, एएबीवाई और आईडब्ल्यूएमपी जैसी विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन में नीतिगत बदलाव हुए हैं।
- एसएसएटी ने अन्य विभागों की विभिन्न अन्य योजनाओं के सामाजिक लेखापरीक्षा/सत्यापन की भी सुविधा प्रदान की है। उनमें से महत्वपूर्ण हैं आईसीडीएस, स्त्री निधि, एमडीएम, एसबीएम-जी के तहत ग्राम पंचायतों की ओडीएफ स्थिति का सत्यापन आदि।
- एसएसएटी ने राष्ट्रीय स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा के कानूनी ढांचे के विकास में महत्वपूर्ण योगदान दिया है जैसे एमजीएनआरईजी लेखापरीक्षा योजना नियम 2011 का मसौदा तैयार करना और सामाजिक लेखापरीक्षा 2016 के लिए लेखापरीक्षा मानक।
- एसएसएटी ने एसएयू की स्थापना में अन्य राज्यों की सहायता की है और उनके प्रमुख अधिकारियों और स्त्रोत व्यक्तियों को प्रशिक्षण भी प्रदान किया है।
- एसएसएटी ने सामाजिक लेखापरीक्षा पर ज्ञान सृजन में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया से संबंधित कागजात प्रमुख राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय पत्रिकाओं में भी प्रकाशित हुए हैं।
- एसएसएटी ने सामाजिक लेखापरीक्षा के बारे में जानने के लिए अन्य देशों के सरकारी/सीएसओ/अंतर्राष्ट्रीय सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों के लिए अंतर्राष्ट्रीय प्रशिक्षण की भी मेजबानी की है।
- मजदूरी चाहने वाले लोग एमजीएनआरईजीएस के तहत सामुदायिक संपत्तियों को अच्छी गुणवत्ता और उपयोगी मानते हैं। उत्तरदाताओं के एक बहुत बड़े अनुपात (95 प्रतिशत) ने कहा कि मनरेगा के तहत बनाई गई सार्वजनिक संपत्ति ग्राम समुदाय के लिए उपयोगी है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा शिकायतें दर्ज करने के लिए एक सुलभ और बिना किसी खतरे वाले मंच के रूप में उभरा है। समस्याओं का सामना कर रहे वेतन चाहने वालों में से 44 प्रतिशत ने कहा कि उन्होंने अपने मुद्दों को सामाजिक लेखापरीक्षा टीम के सामने उठाया है।
- कुछ प्रक्रियात्मक कमजोरियों, विलंबित और अपर्याप्त कार्रवाइयों के बावजूद, 78 प्रतिशत वेतन चाहने वालों ने कहा कि सामाजिक लेखापरीक्षा का शिकायत निवारण, भ्रष्टाचार में कमी, कार्यों की गुणवत्ता में सुधार आदि के संदर्भ में सकारात्मक प्रभाव पड़ा है।

परिणामस्वरूप, 62 प्रतिशत वेतन चाहने वाले भविष्य में सामाजिक लेखापरीक्षा में भाग लेने के इच्छुक हैं।

**(ii) चुनौतियाँ:**

- मुख्य रूप से धन की कमी के कारण कर्मचारियों और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों की अपर्याप्त तैनाती।
- जीपी में रहने की आवश्यकता और पर्याप्त आराम के दिनों की कमी के कारण उच्च दुर्घटना दर हो रही है।
- एसएसएएटी सभी ग्राम पंचायतों में एक वर्ष में दो सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा प्रदान करने में सक्षम नहीं है; इसके बजाय, यह प्रति वर्ष प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा प्रदान करता है।
- पीएमएवाई-जी, एनएसएपी और एमओपीआर का सामाजिक लेखापरीक्षा अभी तक एसएसएएटी द्वारा नहीं किया गया है।
- अभिलेखों का खराब रखरखाव और उन्हें सामाजिक लेखापरीक्षा टीम को उपलब्ध कराने में देरी।
- कम संसाधन शुल्क, कठिन काम और गांव में रहने की आवश्यकता के कारण वीआरपी की पहचान एक चुनौती बन गई है।
- वीआरपी का प्रशिक्षण व्यवस्थित नहीं है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभा में भाग लेने के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा टीम द्वारा सामुदायिक गतिशीलता के प्रयास अपर्याप्त हैं। ग्राम सभा में मजदूरी चाहने वालों की उपस्थिति और विचारों का प्रसारण कम है। जनसुनवाई में उनकी भागीदारी न के बराबर है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा टीम वेतन भुगतान में देरी जैसी सामान्य शिकायतों को दर्ज करने में अनिच्छा दिखाती है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा टीम के समक्ष अपने मुद्दे उठाने वाले वेतन-चाहने वालों में से केवल 14 प्रतिशत को ही कोई पावती प्राप्त हुई है।
- निष्कर्षों का सारांश जीपी कार्यालय में प्रदर्शित नहीं किया गया है।

- बासठ प्रतिशत वेतन चाहने वालों ने कहा कि वे सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभा में शामिल नहीं हुए।
- अधिकांश सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभाएँ स्वतंत्र पर्यवेक्षक के बिना आयोजित की जाती हैं।
- सार्वजनिक सुनवाई में वेतन चाहने वालों और शिकायत वाले लोगों को लिए गए निर्णयों और उसके कारणों के बारे में सूचित नहीं किया जाता है।
- मंडल स्तरीय जनसुनवाई में वेतनभोगियों की भागीदारी नगण्य है; 82 फीसदी वेतनभोगियों ने कहा कि उन्होंने कभी मंडल स्तर की जन सुनवाई में भाग नहीं लिया।
- एमआईएस में दर्ज डेटा में एकाधिक प्रविष्टियाँ और गलत प्रविष्टियाँ जैसी त्रुटियाँ हैं।
- सामाजिक लेखापरीक्षा के नियमित संचालन के बावजूद, तेलंगाना राज्य में रिपोर्ट किए गए मुद्दों की संख्या कम नहीं हो रही है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा के एक दशक से अधिक समय के बाद भी, वित्तीय वर्ष 2018-19 से 2020-21 के एमआईएस डेटा से पता चलता है कि प्रक्रिया उल्लंघन के मुद्दों की संख्या में वृद्धि हुई है।
- जिला और मंडल स्तर पर सतर्कता विंग के अपर्याप्त कर्मचारियों ने सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सार्वजनिक सुनवाई के निर्णयों पर अनुवर्ती कार्रवाई को प्रभावित किया है।
- डीवीओ और एवीओ डीआरडीओ के नियंत्रण में काम करते हैं और उनका वेतन भी डीआरडीओ द्वारा जारी किया जाता है जो उनकी स्वतंत्रता और स्वायत्तता को प्रभावित कर सकता है।
- एसआरडीएस नियम बहुत पहले बनाए गए हैं और उनमें कुछ कमियां हैं।
- सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों की कार्यवाही संतोषजनक नहीं है। एमआईएस के अनुसार, वित्त वर्ष 2018-19 से वित्त वर्ष 2020-21 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा द्वारा पहचाने गए मुद्दों में से केवल छह प्रतिशत को ही बंद किया गया है। गबन की गई रकम का केवल दो प्रतिशत से भी कम रकम का ही वसूल हो पाता है।
- जनसुनवाई के निर्णयों पर की गई कार्यवाही की समीक्षा जिला स्तर पर नहीं की जाती है। राज्य स्तर पर संयुक्त समीक्षा की पद्धति भी अनियमित हो गयी है।
- एसएसएटी को सतर्कता विंग से पिछले सामाजिक लेखापरीक्षा के एटीआर प्राप्त नहीं हो रहे हैं। वेतन चाहने वाले 81 प्रतिशत लोग सामाजिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर की गई कार्रवाई से अनभिज्ञ थे।

## सिफारिशें

- एमओआरडी एसएसएएटी को एमजीएनआरईजीएस व्यय का 01 प्रतिशत तक धनराशि बढ़ाने पर विचार कर सकता है। तब तक, फंडिंग का अंतर राज्य सरकार द्वारा पूरा किया जा सकता है। राज्य सरकार एसएसएएटी को अपना संचित निधि बनाने के लिए एकमुश्त फंडिंग प्रदान कर सकती है।
- इसे समय पर बनाने के लिए एमओआरडी से निधि जारी करने को सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है।
- धनराशि सीधे एसएसएएटी को हस्तांतरित की जा सकती है।
- एसएसएएटी क्षेत्रीय बुनियादी ढांचे का निर्माण कर सकता है और डीआरपी को इंटरनेट सुविधाओं के साथ लैपटॉप भी प्रदान कर सकता है।
- एसएसएएटी पर अन्य योजनाओं के सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा जारी रख सकता है। प्रस्तावित बजट में 25 प्रतिशत बचत का लक्ष्य होना चाहिए।
- क्षरण को कम करने के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों की वास्तविक मांगों पर प्राथमिकता के आधार पर निर्णय लिया जा सकता है।
- कर्मचारी रिपोर्ट कार्ड पद्धति के माध्यम से स्रोत व्यक्तियों की जवाबदेही और प्रदर्शन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- जीपी स्तर पर सतर्कता और निगरानी समिति (वीएमसी) को सक्रिय करने की आवश्यकता है।
- एसएसएएटी द्वारा अधिक मानव संसाधनों को नियुक्त करने की आवश्यकता है।
- अभिलेखों के खराब रख-रखाव एवं उपलब्ध न कराने के मामलों में कठोर कार्यवाही किये जाने की आवश्यकता है।
- कार्यान्वयन एजेंसियों और एसएसएएटी को वर्ष की कार्य योजना का ईमानदारी से पालन करने की आवश्यकता है।
- वीआरपी के लिए संसाधन शुल्क बढ़ाया जा सकता है और उन्हें निकटवर्ती जीपी में काम करने की अनुमति दी जा सकती है।
- बीआरपी प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों से गुजर सकते हैं जहां वे सहभागी तरीके से प्रत्यक्ष प्रशिक्षकों के कौशल का अनुभव कर सकते हैं।
- एसएसएएटी जागरूकता सृजन के लिए प्रभावी आईईसी रणनीतियों पर काम कर सकता है।

- सामाजिक लेखापरीक्षा ग्राम सभा और मंडल सार्वजनिक सुनवाई में लोगों की भागीदारी को वेतन मांगकर्ताओं के एकजुटता से बढ़ाने की जरूरत है।
- डीआरपी को यह सुनिश्चित करना होगा कि सभी बीआरपी शिकायतों को नोट करने और रसीदें जारी करने के अलावा शिकायत रजिस्टर भी अपने साथ रखें।
- कार्यों के सत्यापन के दौरान जेई या टीए को उपस्थित रहना होगा। कार्यों के पुनः सत्यापन की स्थिति में सामाजिक लेखापरीक्षा दल एवं सतर्कता शाखा के प्रतिनिधि भी उपस्थित रह सकते हैं।
- जहां जीपी स्थित है, उसके अलावा किसी अन्य मंडल के एक अधिकारी को स्वतंत्र पर्यवेक्षक के रूप में प्रतिनियुक्त किया जा सकता है।
- सतर्कता प्रणाली को मजबूत करने के लिए, राज्य और जिला स्तर पर सिविल इंजीनियरों और लेखा परीक्षकों को शामिल किया जा सकता है और सतर्कता कर्मचारियों को सामाजिक लेखापरीक्षा और इसके एमआईएस पर प्रशिक्षित किया जा सकता है।
- डीवीओ/एवीओ जैसे सेवानिवृत्त अधिकारियों को डीआरडीओ के नियंत्रण से बाहर लाया जा सकता है और उनका वेतन सीधे सीवीओ द्वारा जारी किया जा सकता है न कि डीआरडीओ द्वारा।
- हाल के परिवर्तनों को संबोधित करने के लिए एसआरडीएस नियमों की समीक्षा और अद्यतन करने की आवश्यकता है, जिसमें मुद्दों का एमओआरडी वर्गीकरण और फील्ड सहायकों (एफए) को हटाना शामिल है। जिला एवं मंडल स्तर पर एटीआर की समय-समय पर संयुक्त समीक्षा आयोजित की जा सकती है।
- मंडल स्तर पर सामाजिक लेखापरीक्षा सार्वजनिक सुनवाई की अध्यक्षता करने वाले डीआरडीओ या अतिरिक्त डीआरडीओ की पद्धति पर फिर से विचार करने की आवश्यकता है। इसके बजाय, किसी अन्य विभाग के जिला स्तरीय अधिकारी, जो डीआरडीओ से कनिष्ठ न हो, को सार्वजनिक सुनवाई की अध्यक्षता करने के लिए प्रतिनियुक्त किया जा सकता है।

## 10. मेडागास्कर में सीजीएआरडी प्रौद्योगिकी केंद्र की स्थापना

डॉ. पी. केशव राव  
डॉ. एन.एस.आर. प्रसाद  
डॉ. एम. वी. रविबाबू  
इंजी. एच. के. सोलंकी

### प्रस्तावना

भारत सरकार ने एनआईआरडीपीआर द्वारा पांच अफ्रीकी देशों में ग्रामीण विकास के लिए भू-संरचना विज्ञान अनुप्रयोग (सीगार्ड) पर प्रौद्योगिकी केंद्र की स्थापना को मंजूरी दे दी है। मेडागास्कर गणराज्य भारत अफ्रीका मैत्री मंच (आईएएफएस-II) अनुदान के तहत अंतरिक्ष प्रौद्योगिकी पहल को बढ़ावा देने के लिए भारत की विकास साझेदारी से लाभान्वित होने वाला पहला देश है। 29 फरवरी 2016 को मेडागास्कर सरकार और भारत सरकार के बीच स्थापना, संचालन, प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण और सीजीएआरडी केंद्र को मेडागास्कर सरकार को सौंपने के लिए एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किए गए थे। सीजीएआरडी प्रौद्योगिकी केंद्र की मेजबानी मेडागास्कर सरकार के कृषि और पशुधन (एमपीई)/संरचना प्रणाली निदेशालय (डीएसआई) के प्रभारी प्रेसीडेंसी मंत्रालय द्वारा की जाती है।

सफल स्थापना और संचालन के बाद, ग्रामीण विकास के लिए भू-संरचना विज्ञान अनुप्रयोग केंद्र (सीगार्ड) प्रौद्योगिकी केंद्र का उद्घाटन 14 मार्च 2018 को भारत के माननीय राष्ट्रपति श्री राम नाथ कोविन्द और मेडागास्कर गणराज्य के माननीय राष्ट्रपति श्री हेरी राजोनारिमम्पियानिना ने भारत सरकार की सहायता से एंटानानारिवो में संयुक्त रूप से किया।

सीगार्ड प्रौद्योगिकी केंद्र में कृषि, आपदा प्रबंधन, आधारभूत संरचना की योजना, प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन यथा भूमि, जल, वानिकी, खनिज, आदि, सामाजिक आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र का विकास, यथा शिक्षा, स्वास्थ्य, जातीय, आवास विकास आदि, योजना, परियोजना कार्यान्वयन, विकास कार्यक्रमों की निगरानी और मूल्यांकन, और स्थानिक निर्णय समर्थन में अनुकूलित अनुप्रयोगों के लिए भू-स्थानिक आधारभूत संरचना, क्षमता निर्माण और भू-संरचना विज्ञान प्रौद्योगिकी प्रसार सुविधा और भू-स्थानिक डेटा उत्पादन की प्रौद्योगिकी सुविधा होगी।

## उद्देश्य

- नवीनतम हार्डवेयर, अनुकूलित, वाणिज्यिक और ओपन सोर्स सॉफ्टवेयर, बाह्य उपकरणों, उपयुक्त सर्वर, प्रशिक्षण सुविधाओं आदि के साथ मेडगास्कर में भू-संसूचना अनुप्रयोग प्रौद्योगिकी केन्द्र के लिए एक अत्याधुनिक आधारभूत संरचना स्थापित करना।
- विभिन्न विकास क्षेत्रों में व्यापक अनुप्रयोगों के लिए मानचित्रों, उपग्रह डेटा और सर्वेक्षण डेटा से भू-स्थानिक डिजिटल डेटा को परिवर्तित और उत्पन्न करना।
- भू-स्थानिक प्रौद्योगिकी के अनुप्रयोग और ज्ञान प्रसार में प्रशिक्षण, सहायता और क्षमता निर्माण करना।

### कार्यप्रणाली: (कार्यान्वयन की चरण-दर-चरण प्रक्रिया)

- हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की खरीद
- सीगार्ड प्रौद्योगिकी केंद्र की स्थापना
- भू-स्थानिक डेटा निर्माण
- प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण
- एप्लीकेशन का विकास

### अध्ययन क्षेत्र:

मेडगास्कर दुनिया का पांचवां सबसे बड़ा द्वीप (592,000 कि.मी. 2) है, जो हिंद महासागर के पश्चिमी भाग में और मोजाम्बिक से 430 कि.मी. पूर्व में 10.00° पूर्व और 28.00° डिग्री दक्षिण के बीच स्थित है। यह पूरी तरह से बहुत पहाड़ी है और उष्णकटिबंधीय रेखा से पार होता है। उष्णकटिबंधीय क्षेत्र में स्थित अन्य देशों के समान, इसमें केवल दो मौसम होते हैं: मई से अक्टूबर तक शुष्क मौसम और बरसात का मौसम, जो नवंबर में शुरू हो कर अप्रैल के अंत तक रहता है। यह एक गणतंत्र है और प्रशासनिक रूप से 22 क्षेत्रों में विभाजित है, अर्थात् अनलमंगा, अमोरोनी मेनिया, अलाओत्रा मंगोरो, अत्सिमो अत्सिनाना, एनोसी, एंड्रोय, अत्सिमो आंद्रेफाना, इहोरोम्बे, हाउते मत्सियात्रा, वटोवावी फिटोविनानी, अत्सिनाना, इटासी, बोंगोलावा, मेनाबे, मेलाकी, बोनी, डायना, सावा, अनलानजिरोफो, वाकिनांकरात्रा और सोफिया।

### जाँच - परिणाम

#### क) निष्पादित परियोजनाओं की सूची:

1. मेडगास्कर का भूमि उपयोग और भूमि कवर 2018-2019।

2. मेडागास्कर के 4 क्षेत्रों के लिए फसल रकबा 2018-2019।
3. कृषि उत्पादन क्षेत्रों (22 क्षेत्रों के लिए) के लिए सड़क परिवहन नेटवर्क का मानचित्रण।
4. लालांगिना, हाउते मत्सियात्रा, मेडागास्कर में रिमोट सेंसिंग और जीआईएस का उपयोग करके सिंचित फसल क्षेत्र का अनुमान लगाना।
5. फसल सिमुलेशन मॉडल (सीएसएम) को आत्मसात करके, यानी रिमोट सेंसिंग तकनीकों के साथ डीएसएसएटी का उपयोग करके उपज का अनुमान लगाने के लिए कृषि महानिदेशक (डीजीए) को एक विस्तृत पद्धति प्रस्तुत की गई।
6. गूगल अर्थ इंजन में एनडीवीआई के साथ सहसंबंध के माध्यम से उपज का अनुमान: मंजकंड्रियाना जिले, अनलमंगा क्षेत्र, मेडागास्कर का एक मामला अध्ययन।
7. गूगल अर्थ इंजन का उपयोग करके एनडीवीआई और भूमि सतह तापमान डेटा का उपयोग करके कृषि सूखा विश्लेषण; अंबालावाओ जिले, हाउते मत्सियात्रा, मेडागास्कर का एक मामला अध्ययन।
8. रिमोट सेंसिंग और भौगोलिक सूचना प्रणालियों का उपयोग करके मौसम संबंधी सूखा खतरा क्षेत्र का चित्रण: एक मामला अध्ययन एंड्रोय क्षेत्र, मेडागास्कर।
9. अंबाटोमेन्त्सी कम्प्यून, अलाओत्रा-मंगोरो, मेडागास्कर के लिए जीआईएस पद्धति का उपयोग करके मक्का की खेती के लिए भूमि उपयुक्तता मूल्यांकन।
10. सेंटिनल-1 का उपयोग करके चावल की फसल की निगरानी पर एक विस्तृत पद्धति मेडागास्कर में पृथ्वी वेधशाला में सक्षमता के ध्रुव (पीसीओटी) को प्रस्तुत की गई थी।
11. इटासी क्षेत्र, मेडागास्कर 2020 का भूमि उपयोग / भूमि कवर और फसल क्षेत्रफल।
12. पायलट प्रोजेक्ट: महाजंगा ग्रामीण, बोनी, मेडागास्कर में रिमोट सेंसिंग और संशोधित यूनिवर्सल मृदा हानि समीकरण (आरयूएसएलई) को एकीकृत करके वार्षिक मिट्टी कटाव का अनुमान लगाना।
13. मेडागास्कर का मृदा क्षरण 2018-2019।
14. अंकाराणा विशेष रिजर्व, डायना, मेडागास्कर में गूगल अर्थ इंजन कोडिंग प्रणाली का उपयोग करके वन हानि क्षेत्रों की पहचान करना।
15. विभिन्न परावर्तक सूचकांकों की निगरानी के लिए वेब ऐप।
16. रिमोट सेंसिंग और भौगोलिक सूचना प्रणालियों का उपयोग करके वन्यजीव पर्यावास उपयुक्तता मानचित्रण - एक मामला अध्ययन मकीरा प्राकृतिक पार्क, मेडागास्कर।
17. लैंडसैट छवि अनुपात का उपयोग करके खनिज अन्वेषण।
18. पायलट परियोजना और सम्मेलन पोस्टर प्रस्तुति (एसीआरएस 2020): पोर्ट बर्ज और मम्पिकोनी जिलों, सोफिया क्षेत्र, मेडागास्कर के गूगल अर्थ इंजन में सेंटिनल - 1 और 2 का उपयोग करके बाढ़ मानचित्रण और क्षति का आकलन।
19. बाढ़ मानचित्रण एवं क्षति आकलन फ्लैश फ्लड- जनवरी 2020।
20. मेडागास्कर का मैंग्रोव मानचित्रण 2019-2020।

21. सम्मेलन मौखिक प्रस्तुति (एसीआरएस 2020): संचित तटीय क्षेत्र पर मैंग्रोव वृद्धि के प्रभाव का अध्ययन।
22. सेंटिनल 2 डेटा का उपयोग करके मूंगा चट्टानों का मानचित्रण: नोसी मित्सियो द्वीप, मेडागास्कर से एक मामला अध्ययन।
23. संभावित मछली पकड़ने वाले क्षेत्रों (पीएफजेड) की भविष्यवाणी।
24. एनडीटीआई विधि का उपयोग करके मौसम के अनुसार पानी की गंदगी में बदलाव।
25. डायना क्षेत्र, मेडागास्कर में पवन फार्म स्थल चयन के लिए जीआईएस-आधारित बहु-मानदंड मूल्यांकन।
26. अन्य विभाग परियोजनाएँ
  - i. अप्पुई औ रैनफोर्समेंट डेस ऑर्गेनाइजेशन प्रोफेशननेल्स और ऑक्स सर्विसेज एग्रीकोल्स (एआरओपीए) ने अमोरोनी मेनिया, हाउते मत्सियात्रा और इहोरोम्बे के लिए संपत्ति के स्थान पर रिपोर्ट दी।
  - ii. वेटोवावी फिटोविनानी क्षेत्र, मेडागास्कर के लिए वेलोपेमेंट डेस फिली रेज एग्रीकोल्स इनक्लूसिक्स (डीईएफआईएस) रिपोर्ट।
  - iii. बास मैंगोनी, एट्सिमो आंद्रेफाना के पास चावल क्षेत्र के मौजूदा और विस्तार को खोजने के लिए प्रोजेक्ट डी एक्सटेंशन डू पे राइम ट्रे डू बास मंगोकी (पीईपीबीएम) रिपोर्ट।
  - iv. राष्ट्रपति परियोजना (नौ क्षेत्रों) के 100,000 हेक्टेयर की परिधि और चावल के मैदानों के विस्तार और पुनर्वास का मानचित्रण।

**ख) दिए गए प्रशिक्षण की सूची:**

1. अप्पुई औ डेवलपमेंट डु मेनाबे एट डु मेलाकी (एडी2एम) के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
2. यूनाइट रीजियोनेल डेस स्टेटिस्टिक्स एग्रीकोल्स (यूआरएसटीएटीएजीआरआई) के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
3. स्टेटिस्टिक्स एग्रीकोल्स (एसटीएटीएजीआरआई) के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
4. डायरेक्शन टू सिस्टे मी इंफॉर्मेशन (डीएसआई) के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
5. डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरआईपी), एनोसी क्षेत्र के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।

6. डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरएईपी), वाकिनानकरात्रा क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए जीपीएस पर व्यावहारिक सत्र।
7. डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरएईपी), हाउते मत्सियात्रा क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस पर व्यावहारिक सत्र।
8. डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरएईपी), अमोरोनी मेनिया क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस पर व्यावहारिक सत्र।
9. डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरएईपी), इहोरोम्बे क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस पर व्यावहारिक सत्र।
10. कृषि, पशुधन और मत्स्य पालन मंत्रालय (एमएईपी) के परियोजना और दिशा अधिकारियों के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
11. प्रोजेक्ट डी'एक्सटेंशन डू पे राइम ट्रे डू बास मंगोकी (पीईपीबीएम) के कर्मचारियों के लिए ड्रोन संचालन और जीपीएस पर व्यावहारिक सत्र।
12. डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरएईपी), इटासी क्षेत्र के कर्मचारियों के लिए रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस पर व्यावहारिक सत्र।
13. कृषि, पशुधन और मत्स्य पालन मंत्रालय (एमएईपी) के डायरेक्शन सेंटर के कर्मचारियों को जीआईएस की मूल बातें और गूगल अर्थ में चावल क्षेत्र को डिजिटल बनाने पर प्रशिक्षण।
14. मेडगास्कर के 22 क्षेत्रों के लिए डायरेक्शन रीजियोनेल डे ल'एग्रीकल्चर, डे ल'एलेवेज एट डे ला पे चे (डीआरएईपी) के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
15. कृषि, पशुधन और मत्स्य पालन मंत्रालय (एमएईपी) के संबंधित संगठनों के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
16. कृषि, पशुधन और मत्स्य पालन मंत्रालय (एमएईपी) के परियोजना कार्यक्रम के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।
17. यूनाइट रीजियोनेल (यूआरएसटीएटी) के कर्मचारियों को रिमोट सेंसिंग, जीआईएस और जीपीएस की बुनियादी बातों पर प्रशिक्षण।

18. भूभौतिकी संस्थान एंटानानारिवो की वेधशाला के तीन छात्र और फियानरेंटसोआ विश्वविद्यालय (जियोमैटिक्स विभाग) का एक छात्र।
19. एंटानानारिवो के पॉलिटेक्निक विश्वविद्यालय (स्थलाकृतिक विभाग) के पांच छात्र।
20. कृषि, पशुधन और मत्स्य पालन मंत्रालय (एमएईपी) के तकनीशियनों के लिए भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) और जीपीएस में प्रशिक्षण।

## निष्कर्ष

1. सभी विकास कार्यक्रमों, प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन, विशेष रूप से कृषि, जल संसाधन विकास, सिंचाई प्रबंधन, मत्स्य विकास, वानिकी क्षेत्र, सर्वेक्षण और भूमि रिकॉर्ड, आपदा प्रबंधन, भूमि उपयोग और भूमि कवर मानचित्रण, सड़क नेटवर्क और उपयोगिता मानचित्रण, सामाजिक-आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र विकास और अर्थव्यवस्था के अन्य क्षेत्र में मेडगास्कर के लिए जीआईएस-आधारित एप्लिकेशन के उपयोग को व्यापक रूप से बढ़ावा दिया गया;
2. बेसलाइन डेटा के लिए डेटा भंडारण और पुनर्प्राप्ति मॉड्यूल के साथ एक ज्ञान केंद्र विकसित किया गया है जो सभी स्तरों पर प्रभावी योजना, निगरानी, परियोजना कार्यान्वयन और मूल्यांकन और निर्णय लेने के लिए सभी विकास पदाधिकारियों और नीति नियोजकों की सहायता करेगा;
3. निर्णय लेने सहित योजना, परियोजना कार्यान्वयन, निगरानी और मूल्यांकन में भू-स्थानिक प्रौद्योगिकी पर तकनीकी कौशल और ज्ञान के आधार को बेहतर बनाने के लिए व्यापक रूप से प्रशिक्षित और प्रदर्शन किया गया।

## 11. किन्नर लोगों का सामाजिक-आर्थिक और मनोवैज्ञानिक अध्ययन और उन्हें मुख्यधारा में लाने की रणनीतियाँ

डॉ. एस.एन. राव

### प्रस्तावना

प्रकृति में मनुष्य अलग-अलग हैं। पुरुष और महिला पूरी तरह से मानव जाति का प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं। मानव जाति में एक और पहलू जुड़ा है, वह है किन्नर समुदाय। किन्नर लोगों की लिंग पहचान/अभिव्यक्ति उनके निर्दिष्ट लिंग से भिन्न होती है। दूसरे शब्दों में, "किन्नर एक व्यापक शब्द है जो उन लोगों का वर्णन करता है जिनकी लिंग पहचान या लिंग अभिव्यक्ति जन्म के समय निर्दिष्ट लिंग से भिन्न होती है।" भारत में ट्रांसजेंडर लोगों को अलग-अलग नामों से जाना जाता था - हिजड़ा, अरवानी/अरुवानी, तिरुनांगई, कोथिस, जोगता, जोगप्पा, शिव शक्ति, "किन्नर," आदि। किन्नर लोगों को हिजड़ा, हिजड़ा और इंटरसेक्स भी कहा जाता है। लेकिन वे किन्नरा या किन्नर कहकर बुलाते हैं। किन्नरा उन पौराणिक प्राणियों को संदर्भित करता है जो गीत और नृत्य में उत्कृष्ट हैं।

आधिकारिक तौर पर देश में ट्रांसजेंडर लोगों की आबादी का आंकड़ा 6 लाख है। उनमें से 66 प्रतिशत से अधिक ग्रामीण क्षेत्रों में रहते हैं - 28 प्रतिशत उत्तर प्रदेश में, इसके बाद 9 प्रतिशत आंध्र प्रदेश और तेलंगाना में, 8 प्रतिशत महाराष्ट्र और बिहार में, 6 प्रतिशत से अधिक मध्य प्रदेश और पश्चिम बंगाल दोनों में रहते हैं, तमिलनाडु, कर्नाटक और ओडिशा में 4 प्रतिशत से अधिक लोग रहते हैं, राजस्थान में 3 प्रतिशत से अधिक और पंजाब में 2 प्रतिशत से अधिक रहते हैं।

### समस्या का विवरण

समाज में विशेषाधिकार प्राप्त स्थिति का आनंद लेने के बावजूद, किन्नर लोगों को उनके जीवन के सभी मामलों में गंभीर भेदभाव और उत्पीड़न का सामना करना पड़ता है जैसे मौखिक दुर्व्यवहार, शारीरिक और यौन हिंसा, पैतृक संपत्ति, सेवाओं और शैक्षणिक संस्थानों में प्रवेश में हिस्सेदारी से इनकार; और परिवार, शैक्षणिक संस्थानों, कार्यस्थल, स्वास्थ्य देखभाल सेटिंग्स और सार्वजनिक स्थानों पर उत्पीड़न। हालाँकि, हिंसा और भेदभाव के अपराधी उनके माता-पिता, भाई-बहन, दोस्त, पड़ोसी, स्कूल और कॉलेज के अधिकारी, नियोक्ता, घर के मालिक, स्वास्थ्य सेवा प्रदाता, पुलिस, ग्राहक आदि हैं। केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा उनके अधिकारों से लड़ने और कल्याणकारी नीतियों की शुरुआत के प्रयास किए गए। इस दिशा में एक मील का पत्थर किन्नर व्यक्ति

(अधिकारों का संरक्षण) अधिनियम, 2019 है। एक और सफलता किन्नर को 'सामाजिक और आर्थिक रूप से पिछड़ा वर्ग' घोषित करना था।

### **उद्देश्य**

उपरोक्त मुद्दों को ध्यान में रखते हुए अध्ययन के लिए निम्नलिखित उद्देश्यों को परिभाषित किया गया।

- किन्नर लोगों के सामाजिक-आर्थिक और मनोवैज्ञानिक पहलुओं को समझना
- किन्नर लोगों में सामाजिक बहिष्कार के निहितार्थ का अध्ययन करना और
- किन्नर लोगों को मुख्यधारा में लाने के लिए रणनीति तैयार करना।

### **क्रियाविधि**

कोविड-19 के कारण, अधिकांश शोध रिपोर्ट द्वितीयक स्रोतों जैसे पुस्तकों, पत्रिकाओं और नेट-आधारित लेखों और प्राथमिक स्रोतों जैसे समाचार पत्रों की कतरनों और किन्नर लोगों के साथ व्यक्तिगत बातचीत पर आधारित है। ई-मेल के माध्यम से एक शेड्यूल तैयार किया गया था, लेकिन किन्नर लोगों ने कोई प्रतिक्रिया नहीं दी, लेकिन किन्नर लोगों की सामाजिक-आर्थिक और मनोवैज्ञानिक स्थितियों के बारे में मुझसे व्यक्तिगत रूप से बातचीत हुई।

### **अध्ययन क्षेत्र**

यह अध्ययन तेलंगाना, कर्नाटक और असम के किन्नर लोगों के साथ बातचीत पर आधारित है। कोविड-19 ने डेटा के संग्रह को प्रतिबंधित कर दिया है।

### **जाँच - परिणाम**

किन्नर समुदाय को मनोवैज्ञानिक, सामाजिक और आर्थिक समस्याओं का सामना करना पड़ता है। आघात और पीड़ा अभी भी जारी है, क्योंकि समाज ने अभी भी उन्हें 'वे समाज का हिस्सा हैं' के रूप में स्वीकार नहीं किया है। लक्ष्मी नारायण त्रिपाठी पीड़ा और आघात के बारे में बताते हैं।

“एक किन्नर महिला के लिए, यह ऐसा है जैसे हम पितृसत्ता के हाथ में खिलौने हैं। हमारे साथ छेड़छाड़ की जाती है, हमारा अपमान किया जाता है। अदालतें यहां तक कहती हैं कि हमारे साथ छेड़छाड़ होना असंभव है। ज़मीनी स्तर पर, यह वही पुरानी कहानी है। लोग हमें छक्का, हिजड़ा कहते हैं... हमें कई नामों से बुलाया जाता है। बहुत हिंसा है। मेरे समुदाय में हजारों निर्भया हैं।

आप कल्पना नहीं कर सकते कि हममें से कितने लोगों के साथ बलात्कार किया जाता है और उन्हें मार दिया जाता है।

किन्नर समुदाय लगातार उत्पीड़न और अपमान का शिकार बन रहा है। कुल मिलाकर किन्नर लोगों को कई तरह के उत्पीड़न का सामना करना पड़ता है। स्वास्थ्य सेवा, रोजगार, शिक्षा और सामाजिक बहिष्कार के क्षेत्र में भेदभाव दिखाई देता है। यूएनडीपी की एक रिपोर्ट (2010) के अनुसार, एचआईवी और यौन संचारित संक्रमण (एसटीआई) अब किन्नर आबादी में तेजी से दिखाई दे रहे हैं। एनएसीओ अध्ययन (2011) किन्नर लोगों की दयनीय स्थिति पर प्रकाश डालता है। रिपोर्ट में कहा गया है कि वे एचआईवी के प्रति बेहद संवेदनशील हैं। वर्ष 2017 में, किन्नर समुदाय और उनके अधिकारों की मान्यता में न्यायिक निकायों द्वारा एक ऐतिहासिक फैसला सुनाया गया था। लेकिन समुदाय हाशिए पर है और समाज द्वारा उसकी उपेक्षा की जाती है और उसे सामाजिक बहिष्कार का सामना करना पड़ रहा है।

किन्नर लोगों को अपने जीवन और गतिविधियों के हर क्षेत्र में माता-पिता, शिक्षकों, साथियों और समाज जैसे कई स्रोतों से उत्पीड़न का सामना करना पड़ता है। उनके द्वारा दुर्व्यवहार और यौन हिंसा की क्रूर कहानियाँ दर्ज की गईं। उत्पीड़न की प्रकृति में मौखिक दुर्व्यवहार, हमला, धमकाना, यौन हिंसा आदि शामिल हैं और सामाजिक प्रतिबंधों के परिणामस्वरूप मनोवैज्ञानिक आघात हुआ है। दूसरी ओर, हिंदू समाज ने भी एक समय में हिजड़ों के लिए एक पवित्र दर्जा बनाया था और यह आज भी प्रचलित है, खासकर शादियों, जन्मों और त्योहारों पर। लेकिन समकालीन संदर्भ में, जेंडर गैर-अनुरूपता ने किन्नर को जेंडर पहचान प्रमाण पत्र, यौन अभिव्यक्ति, रोजगार, सभ्य आवास, सब्सिडी वाली स्वास्थ्य सेवाओं की कमी आदि जैसी शर्मनाक समस्याओं में लपेट दिया है।

शायद ही, समाज को उस आघात, पीड़ा और दर्द का एहसास होता है जो किन्नर समुदाय के सदस्य सहन कर रहे हैं। समाज भी उनकी सहज भावनाओं की सराहना करने में असमर्थ है, विशेषकर वे जिनका मन और शरीर अपने जैविक लिंग को अस्वीकार करते हैं। समाज अक्सर रेलवे स्टेशन, बस स्टैंड, स्कूल, कार्यस्थल, मॉल, थिएटर और अस्पताल जैसे सार्वजनिक स्थानों पर उनका उपहास करता है और उनके साथ दुर्व्यवहार करता है। उन्हें दरकिनार कर दिया गया है, वे इस तथ्य को भूल गए हैं कि नैतिक विफलता समाज की विभिन्न लिंग पहचानों को शामिल करने या अपनाने की अनिच्छा में निहित है।

लक्ष्मी त्रिपाठी का कहना है कि तीसरे लिंग के रूप में किन्नर समुदाय की पहचान की गैर-मान्यता उन्हें कानून के समक्ष समानता के अधिकार और संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत गारंटीकृत कानून की समान सुरक्षा से वंचित करती है और भारत के संविधान के अनुच्छेद 21 के तहत उन्हें दिए गए अधिकारों का उल्लंघन करती है।

किन्नर लोग सामाजिक और सांस्कृतिक भागीदारी से वंचित हैं और इसलिए शिक्षा, स्वास्थ्य देखभाल और सार्वजनिक स्थानों तक उनकी पहुंच प्रतिबंधित है। यह उन्हें कानून के समक्ष समानता और कानूनों के समान संरक्षण की संवैधानिक गारंटी से वंचित करता है। लक्ष्मी नारायण त्रिपाठी कहते हैं कि एक हिजड़ा, ने जन्म के बाद से हुए आघात पर प्रकाश डाला। त्रिपाठी के अपने शब्दों में कहें तो: “आवेदक का जन्म एक पुरुष के रूप में हुआ है। एक बच्चे के रूप में बड़े होने पर, वह अपनी उम्र के लड़कों से अलग महसूस करता थी और उसके व्यवहार में स्त्री थी। अपनी स्त्रीत्व के कारण, कम उम्र से ही, उन्हें परिवार के भीतर और बाहर, दोनों जगह बार-बार यौन उत्पीड़न, छेड़छाड़ और यौन शोषण का सामना करना पड़ा। अलग होने के कारण, वह अलग-थलग थी और जब वह अपनी पहचान बता रही थी तो उसके पास बात करने या अपनी भावनाओं को व्यक्त करने के लिए कोई नहीं था। सभी लोग उसे लगातार 'छक्का' और 'हिजड़ा' कहकर गाली देते थे।

सिद्धार्थ नारायण, एक किन्नर, ट्रांसजेंडर के भावना पर प्रकाश डालते हुए कहते हैं, “जब से मुझे याद है, मैंने हमेशा खुद को एक महिला के रूप में पहचाना है। मैं तमिलनाडु के एक छोटे से शहर नमक्कल में रहता था। जब मैं 10वीं कक्षा में था, तो मुझे एहसास हुआ कि मेरे लिए आरामदायक रहने का एकमात्र तरीका हिजड़ा समुदाय में शामिल होना था। तभी मेरे परिवार को पता चला कि मैं अक्सर शहर में रहने वाले हिजड़ों से मिलता था। एक दिन, जब मेरे पिता बाहर थे, मेरे भाई ने, मेरी माँ के प्रोत्साहन से, मुझे क्रिकेट के बल्ले से पीटना शुरू कर दिया। पिटाई से बचने के लिए मैंने खुद को एक कमरे में बंद कर लिया। इसके बाद मेरी मां और भाई ने मुझे और भी पीटने के लिए कमरे में घुसने की कोशिश की। मेरे कुछ रिश्तेदारों ने हस्तक्षेप किया और मुझे कमरे से बाहर निकाला। मैंने अपनी आपबीती अपने एक चाचा को बताई जिन्होंने मुझे 50 रुपये दिए और घर जाने को कहा। इसके बजाय, मैंने पैसे लिए और इरोड में हिजड़ों के एक समूह के साथ रहने चला गया।

किन्नर समुदाय से जुड़े अन्य लोगों को भी ऐसे ही जीवन के अनुभवों का सामना करना पड़ा है। नेशनल सेंटर फॉर ट्रांसजेंडर इक्विटी के एक सर्वेक्षण में कहा गया है कि, "जिन्होंने किन्नर

पहचान या लिंग गैर-अनुरूपता व्यक्त की, उन्होंने उत्पीड़न (78 प्रतिशत), शारीरिक हमला (35 प्रतिशत) और यौन हिंसा (12 प्रतिशत) की चिंताजनक दर की सूचना दी; उत्पीड़न इतना गंभीर था कि इसके कारण लगभग एक-छठे (15 प्रतिशत) को स्कूल या उच्च शिक्षा छोड़नी पड़ी।"

#### i) स्वास्थ्य देखभाल तक पहुंच से इनकार

स्वास्थ्य देखभाल नीतियां किन्नरों की पहचान को शारीरिक विकलांगता के रूप में मान्यता नहीं देती हैं। बल्कि, इसे अक्सर एक मानसिक विकलांगता के रूप में जाना जाता है, जो किन्नर व्यक्तियों को अपर्याप्त देखभाल प्रदान करता है। स्वास्थ्य देखभाल नीतियां उन व्यक्तियों की सर्जरी से पहले और बाद की जरूरतों को पूरा नहीं करती हैं जो लिंग-परिवर्तन ऑपरेशन कराने का चुनाव करते हैं। इसके अलावा, किन्नर व्यक्ति एचआईवी-एड्स से असमान रूप से प्रभावित होते हैं और उनमें नशीली दवाओं या शराब का सेवन करने की संभावना अधिक होती है। यद्यपि किन्नर व्यक्ति स्वास्थ्य के लिहाज से अधिक जोखिम में होते हैं, 19 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने उनकी जेंडर स्थिति के कारण चिकित्सा देखभाल से इनकार करने और 50 प्रतिशत ने चिकित्सा देखभाल को स्थगित करने की शिकायत की। जब सरकार द्वारा जारी आईडी की बात आती है तो किन्नर व्यक्तियों को भी भेदभाव का सामना करना पड़ता है। उत्तरदाताओं में से केवल एक-पांचवें ने कहा कि वे सभी पहचान दस्तावेजों को अद्यतन करने में सक्षम थे। 41 प्रतिशत उत्तरदाता ऐसे ड्राइविंग लाइसेंस के बिना रहते हैं जो उनकी लिंग पहचान से मेल खाता हो।

किन्नर व्यक्तियों को घृणा अपराधों का खतरा होता है, फिर भी पुलिस के प्रति अविश्वास के कारण उनके द्वारा ट्रांसफोबिक हिंसा की रिपोर्ट करने की संभावना कम होती है। एनसीटीई के अनुसार, "पुलिस के साथ बातचीत करने वाले उत्तरदाताओं में से एक-पांचवें (22 प्रतिशत) ने उनके हाथों उत्पीड़न की सूचना दी।" कुल मिलाकर, किन्नर व्यक्तियों को सरकारी एजेंसियों द्वारा भेदभाव का सामना करना पड़ता है। किन्नर व्यक्तियों को लिंग द्विआधारी में वर्गीकृत नहीं किया जाता है; इसलिए, वे बीमा और कानूनी सुरक्षा द्वारा कवर नहीं होते हैं। वे प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल द्वारा संरक्षित नहीं हैं और सार्वजनिक रूप से वित्त पोषित लिंग-पुष्टि स्वास्थ्य सेवाओं से इनकार करते हैं। देश में परिवर्तन सर्जरी महंगी है और साथ ही कम गुणवत्ता वाली है। किन्नर लोग अपने परिवर्तन के लिए हार्मोन का उपयोग करने लगते हैं। हालांकि, चिकित्सा पेशेवरों के अपर्याप्त प्रशिक्षण और ज्ञान प्रक्रिया के दौरान उचित सलाह और सहायता प्रदान करने में विफल रहे। सर्जरी और हार्मोन इंजेक्शन की संभावना कम है इसके परिणामस्वरूप स्थायी चोट लग सकती है या मृत्यु भी हो सकती है। शारीरिक स्वास्थ्य के अलावा, ट्रांसजेंडर लोगों को

मानसिक स्वास्थ्य असमानता का भी सामना करना पड़ता है। उन्होंने उच्च स्तर के तनाव का अनुभव किया, जिससे अवसाद, चिंता और आत्मघाती विचार और व्यवहार की उच्च दर पैदा हुई।

### ii) रोजगार तक पहुंच से इनकार

किन्नर लोगों के लिए रोजगार प्राप्त करना कठिन है क्योंकि कार्यस्थल में प्रवेश करते समय आधिकारिक पहचान दस्तावेजों की आवश्यकता होती है, और उनके पास संबंधित दस्तावेजों का अभाव होता है। अधिकांश किन्नर आवेदकों को नौकरी के लिए साक्षात्कार के दौरान बाहर कर दिया जाता है। नौकरी के प्रस्ताव प्राप्त करने वालों को प्रतिकूल परिवेश में काम करना पड़ता है और अंततः नौकरी छोड़ने का फैसला करना पड़ता है। मुख्यधारा के व्यवसायों से बहिष्करण के कारण वे यौन कार्य में संलग्न हो जाते हैं क्योंकि यह आय का एक साधन बन जाता है।

### iii) सामाजिक बहिष्कार

किन्नर व्यक्तियों को आमतौर पर अपने सामाजिक दबाव के कारण अपनी पहचान छुपाने के लिए भारी सामाजिक भार का सामना करना पड़ता है। यह वातावरण किन्नर की दृश्यता के लिए निराशाजनक है क्योंकि इसे असामान्य माना जाता है। वे अपने परिवार के सदस्यों द्वारा अनुमानित अस्वीकृति के कारण बाहर आने में झिझकते हैं। किन्नर समुदाय को भेदभाव, उत्पीड़न और सामाजिक बहिष्कार का सामना करना पड़ रहा है।

### निष्कर्ष

किन्नर समुदाय भारतीय समाज का एक अभिन्न अंग है, लेकिन शिक्षा, आर्थिक अवसर और गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य देखभाल तक पहुंच के मामले में इसे हाशिए पर रखा गया है। स्वास्थ्य देखभाल पेशेवर इन समुदायों से संबंधित मानसिक स्वास्थ्य मुद्दों से निपटने के लिए कम सुसज्जित हैं। सामान्यतः ट्रांसजेंडर समुदाय उनके तनाव और मानसिक स्वास्थ्य आवश्यकताओं के प्रबंधन में सहायता करने के लिए उपलब्ध मनोवैज्ञानिक हस्तक्षेप और संभावित सेवाओं से अनभिज्ञ रहता है। दुरुपयोग जारी है और वे अवांछित बने हुए हैं। मुख्य कमी कुछ मानदंडों से परे कामुकता को स्वीकार करने में विफलता को माना जाता है। तीसरे लिंग को समाज द्वारा 'असामान्यता' माना जाता है और सामाजिक बहिष्कार होता है। कामुकता के मुद्दों पर खुद को शिक्षित करने के प्रयास न्यूनतम हैं और परिणामस्वरूप, ट्रांसजेंडर स्वीकृत करने की निरंतर संघर्ष गायब रहता है।

किन्नर लोगों के बारे में एक निश्चित मानसिकता या रवैया एक गलत धारणा होना है। उनके साथ बातचीत से हमें उनके जीवन को बेहतर तरीके से समझने में मदद मिलेगी। तथ्य यह है कि नैतिक विफलता समाज की विभिन्न लिंग पहचानों और अभिव्यक्तियों को शामिल करने या अपनाने की अनिच्छा में निहित है, एक मानसिकता जिसे हमें बदलना होगा। कार्यस्थल, स्कूल और सार्वजनिक स्थानों पर किन्नर लोगों का सम्मान करना महत्वपूर्ण है।

किन्नर समुदाय अलग-थलग इलाकों में रहता है और इसे उपेक्षित वर्ग के रूप में देखा जाता है। बचपन से ही, उन्हें जनता और परिवार के सदस्यों दोनों से अपमान सहना पड़ता है, जिससे उन्हें बहुत कम उम्र में घर छोड़ने और गैरकानूनी गतिविधियों में शामिल होने के लिए मजबूर होना पड़ता है। इन गतिविधियों में यौन कार्य और जबरन वेश्यावृत्ति शामिल है जिसके परिणामस्वरूप उन्हें यौन संचारित रोग हो जाते हैं, जिससे गंभीर स्वास्थ्य समस्याएं होती हैं और अंततः मृत्यु हो जाती है। असुरक्षित यौन संबंध और अन्य यौन साथियों द्वारा शारीरिक उत्पीड़न उन्हें अवसाद, चिंता और अन्य मनोवैज्ञानिक बीमारी की स्थिति में डाल देता है, जिससे वे और अधिक अलग-थलग हो जाते हैं। निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों में किन्नर समुदाय के प्रति असंवेदनशीलता उन्हें हर मायने में अधिक असुरक्षित बना रही है। सरकारी हस्तक्षेप की कमी तस्वीर को धूमिल बना रही है और उन्हें समाज के विदेशी हिस्सों में डाल रही है। किन्नर लोगों को इंसान के रूप में स्वीकार करने के लिए सामाजिक दृष्टिकोण में बदलाव समय की मांग है।

## नीति सिफारिशें

2019 में किन्नर व्यक्ति (अधिकारों का संरक्षण) अधिनियम लागू होने के बाद बहुत सारे सकारात्मक बदलाव हुए हैं और समाज भी धीरे-धीरे किन्नर समुदाय को स्वीकार करने लगा है। कई बहुराष्ट्रीय कंपनियों ने उनके लिए रोजगार के अवसर खोले हैं। कुछ राज्यों में, किन्नर समुदाय के सदस्य सरकारी सेवाओं में शामिल हो गए हैं। सफलता की कई कहानियाँ हैं, लेकिन ये सफलताएँ सागर में एक बूँद मात्र हैं। किन्नर समुदाय को समाज की मुख्यधारा में लाने के लिए बहुत कुछ किया जाना बाकी है।

1. **सुरक्षा:** किन्नर समुदाय को हिंसा और दुर्व्यवहार से बचाया जाना चाहिए। इस संबंध में तेलंगाना सरकार द्वारा की गई पहल सर्वश्रेष्ठ हैं।
2. **प्रोटेक्शन सेल-प्राइड प्लेस:** तेलंगाना सरकार ने किन्नर लोगों को हिंसा से बचाने और उनके खिलाफ अपराधों की निगरानी के लिए एक प्रोटेक्शन सेल (एलजीबीटीक्यूआईए)

बनाया है और प्रोटेक्शन सेल का नाम 'प्राइड प्लेस' रखा है। तेलंगाना के डीजीपी श्री. एम. महेंद्र रेड्डी ने 'प्राइड प्लेस' का उद्घाटन करते हुए कहा कि सेल नेटवर्किंग और अन्य हितधारकों के साथ सहयोग के माध्यम से पुलिस और अन्य सेवाएं प्रदान करके वन-स्टॉप समाधान के रूप में कार्य करेगा। यह पहल किन्नर समुदाय के लिए न्याय सुनिश्चित करने हेतु राज्य स्तरीय सेल अतिरिक्त पुलिस महानिदेशक (महिला सुरक्षा) के अधीन संचालित होगा। सुश्री स्वाति लाकड़ा, (महिला सुरक्षा) ने इस सेल को किन्नर लोगों के लिए गरिमा और सम्मान सुनिश्चित करने का एक प्रयास बताया है। तेलंगाना का प्रयास एक सुरक्षा सेल बनाने की अपनी तरह की पहली पहल थी। प्रत्येक राज्य को समुदाय को हिंसा से बचाने के लिए एक समान सेल स्थापित करना चाहिए।

3. रोजगार के अवसरों की कमी को दूर करने के लिए शिक्षा और व्यावसायिक प्रशिक्षण तक पहुंच का अधिकार सुनिश्चित करना सबसे महत्वपूर्ण कदम है।
4. विशेष शैक्षणिक कोटा या आरक्षण बिना किसी भेदभाव के तीसरे लिंग के लिए शिक्षा और रोजगार के अवसर सुनिश्चित कर सकता है।
5. तीसरे लिंग के सामने आने वाला प्रमुख मुद्दा परिवार, शैक्षणिक संस्थानों, सार्वजनिक स्थानों और बड़े पैमाने पर समाज से भेदभाव और अलग व्यवहार है। सरकार को जनता में जागरूकता पैदा करने के लिए कार्यक्रम और अभियान शुरू करने चाहिए ताकि उन्हें समाज का हिस्सा स्वीकार किया जा सके। समुदाय के उत्थान के लिए विकास कार्यक्रम जागरूकता कार्यक्रमों के साथ-साथ चलने चाहिए।
6. तीसरे लिंग के लिए अधिकार सुनिश्चित करने वाले अलग श्रम कानून लागू किए जाएंगे। यौन उत्पीड़न से संबंधित श्रम कानूनों में तीसरे लिंग को भी शामिल किया जाना चाहिए और पीड़ित लोगों को मुफ्त कानूनी सहायता प्रदान की जानी चाहिए।
7. किन्नर लोगों के लिए अलग शौचालय उपलब्ध कराना समय की मांग है। किन्नर लोग टॉयलेट का इस्तेमाल करने में खुद को भ्रमित करते हैं। महिलाओं या पुरुषों के कमरे का उपयोग करना असुरक्षित महसूस हो सकता है, क्योंकि वे उन्हें मौखिक रूप से परेशान कर सकते हैं या उन पर शारीरिक हमला भी कर सकते हैं। किन्नर लोगों को उन शौचालयों का उपयोग करने के लिए समर्थन दिया जा सकता है जो उनके अनुसार सबसे सुरक्षित होंगे या उन्हें अलग बाथरूम उपलब्ध कराए जा सकते हैं।

8. निःशुल्क चिकित्सा सुविधाओं की आवश्यकता होती है और उनकी चिकित्सा आवश्यकताएं अन्य लिंग के लोगों से भिन्न होती हैं, जैसे लिंग परिवर्तन सर्जरी, हार्मोन थेरेपी और मानसिक स्वास्थ्य परामर्श। किन्नर में एचआईवी/एड्स का प्रसार बहुत अधिक है।
9. किन्नर लोग अपने यौन रुझान या लिंग पहचान के कारण हिंसा और भेदभाव का अनुभव करते हैं। पुलिस और स्वास्थ्य सेवा प्रदाताओं में जागरूकता पैदा करना और संवेदनशील बनाना समय की मांग है।
10. किन्नर समुदाय और गैर- किन्नर समुदाय के बीच अंतर-सामुदायिक संघर्ष को कम करने के लिए किन्नर समुदाय को एक अलग कॉलोनी में प्रधान मंत्री आवास योजना के तहत कम लागत वाले आवास प्रदान किए जाने चाहिए।
11. किन्नर समुदाय को छोटे उद्यम आधारित आजीविका कार्यक्रम प्रदान किए जाने चाहिए। इससे न केवल उन्हें अच्छी आमदनी होगी बल्कि वे सेक्स वर्कर बनने से भी बच जाएंगी।
12. किन्नर लोगों को मतदाता पहचान पत्र, स्वास्थ्य कार्ड, स्मार्ट कार्ड, पीडीएस कार्ड और सरकारी लाभ कार्यक्रमों जैसे पहचान पत्र उपलब्ध कराए जाने चाहिए।
13. किन्नरों को सार्वजनिक परिवहन प्रणाली में महिला डिब्बे में यात्रा करने का अधिकार दिया जाना चाहिए। इससे उन्हें सुरक्षा, और पहचान मिलेगी।
14. किन्नर समुदाय को किसी भी प्रकार की हिंसा से बचाया जाना चाहिए और उन्हें मुफ्त कानूनी सहायता प्रदान की जानी चाहिए। उनकी सुरक्षा के लिए एक अलग सेल बनाया जाना चाहिए जैसा कि तेलंगाना सरकार ने किया है।
15. किसी भी उद्देश्य के लिए सभी सरकारी और गैर-सरकारी आवेदन पत्रों में लिंग के तीन विकल्प होने चाहिए, अर्थात् पुरुष/महिला/अन्य या तीसरा लिंग।
16. किन्नर समुदाय में उच्च शिक्षा को बढ़ावा देने के लिए उन्हें छात्रवृत्ति प्रदान की जानी चाहिए और शैक्षिक शुल्क माफ किया जाना चाहिए।

## 12. एमजीएनआरईजीएस के तहत जियो-टैग की गई संपत्तियों का तीसरे पक्ष द्वारा सत्यापन

डॉ. पी. केशव राव  
डॉ. एन.एस.आर. प्रसाद  
इंजी. एच. के. सोलंकी  
डॉ. एम. वी. रविबाबू

### प्रस्तावना

ग्रामीण आजीविका आधार को मजबूत करने के लिए स्थायी संपत्ति बनाना महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) के तहत एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है। हालाँकि, इन हस्तक्षेपों की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए, इसके काम की निगरानी करके इसकी प्रक्रियाओं में पारदर्शिता सुनिश्चित करना आवश्यक था। जियो-मनरेगा परियोजना के हिस्से के रूप में एमजीएनआरईजीएस के तहत बनाई गई सभी संपत्तियों को प्रभावी ढंग से मैप करने के लिए अंतरिक्ष प्रौद्योगिकी और परिसंपत्ति ट्रेकिंग प्रबंधन समाधान को एकीकृत करके एक प्रौद्योगिकी-आधारित समाधान बनाया गया।

आगे की पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए, जियो-टैग की गई संपत्तियों की मौजूदा स्थिति को सत्यापित करने के लिए जियो-टैगिंग अभ्यास को स्वतंत्र रूप से मान्य करने के लिए एक तृतीय-पक्ष सत्यापन अभ्यास की कल्पना की गई थी। एकेडमी ऑफ मैनेजमेंट साइंसेज (एएमएस) ने संपत्ति के स्थान पर भौतिक रूप से जाकर और एनआरएससी (हैदराबाद) द्वारा प्रदान किए गए तृतीय-पक्ष सत्यापन मोबाइल ऐप का उपयोग करके एक परीक्षा आयोजित करके संपत्ति का तृतीय-पक्ष फ़ील्ड सत्यापन किया। परीक्षा में संबंधित जियो-टैग निर्देशांक पर संपत्ति के भौतिक अस्तित्व का सत्यापन और साथ ही अनुकूलित मोबाइल इंटरफ़ेस के माध्यम से संपत्ति की गुणवत्ता की जांच शामिल थी। इस दृष्टिकोण के बाद, सत्यापन के हिस्से के रूप में भारत के 29 राज्यों और दो केंद्र शासित प्रदेशों के दो जिलों में कुल 4,44,739 संपत्तियां शामिल की गईं। इस अभ्यास से उत्पन्न निष्कर्ष न केवल मौजूदा परिसंपत्ति निर्माण प्रक्रिया की प्रभावशीलता का आकलन करने में मदद करेंगे बल्कि परिसंपत्ति निगरानी तंत्र में और सुधार के लिए इनपुट भी प्रदान करेंगे।

### उद्देश्य

- भू-टैग किए गए निर्देशांक (यानी अक्षांश और देशांतर) पर संपत्ति के भौतिक अस्तित्व का सत्यापन।

- मोबाइल-आधारित फीडबैक कैचरिंग तंत्र द्वारा प्रश्नावली के माध्यम से बनाई गई संपत्तियों की गुणवत्ता का आकलन करना।

### क्रियाविधि

प्रशिक्षित सत्यापनकर्ताओं की एक टीम को औपचारिक रूप से 'भुवन पोर्टल' पर पंजीकृत किया गया और उन्हें उनके मोबाइल डिवाइस के लिए एक विशिष्ट आईडी आबंटित की गई। सत्यापनकर्ताओं के उपकरणों पर स्थापित तृतीय-पक्ष सत्यापन एप्लिकेशन का उपयोग अनिवार्य सत्यापन अभ्यास करने के लिए किया गया था जो इन चरणों का पालन करता था:

- संपत्ति के भौतिक स्थान पर जाएँ और एनआरएससी द्वारा प्रदान किए गए तृतीय-पक्ष सत्यापन मोबाइल ऐप का उपयोग करके सत्यापन करें।
- भू-टैग की गई तस्वीरों के साथ संपत्ति के प्रकार, साइट पर इसकी भौतिक उपस्थिति, संपत्ति का नाम और विवरण आदि की तुलना करें और सत्यापित करें।
- किसी भी बेमेल या विसंगति को मोबाइल ऐप के माध्यम से ही रिकॉर्ड करें, जिसे रिमाक्स/टिप्पणियों के रूप में भरना है।
- तृतीय-पक्ष सत्यापन मोबाइल ऐप का उपयोग करके संपत्ति की वर्तमान स्थिति में दो नई तस्वीरें कैचर करें (यदि संभव हो, तो उनमें से एक साइट पर नागरिक सूचना बोर्ड स्थापित हो)।
- इस उद्देश्य के लिए बनाई गई फीडबैक प्रश्नावली में प्रतिक्रियाएं रिकॉर्ड करें।

### अध्ययन क्षेत्र

उनतीस राज्य और दो केंद्र शासित प्रदेश, जिसमें 62 जिले (प्रत्येक राज्य और केंद्र शासित प्रदेश से दो जिले) और 4,44,739 संपत्तियां शामिल हैं।

### जाँच - परिणाम

आगे प्रस्तुत है परिणामों के अखिल भारतीय विश्लेषण पर आधारित निष्कर्षों का सारांश जो जियो-मनरेगा परियोजना की प्रभावशीलता की समग्र समझ प्रदान करता है।

- ◆ एमजीएनआरईजीएस के तहत सत्यापित की जाने वाली 67 प्रकार की संपत्तियां थीं, और इन्हें ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा संबंधित कार्य की प्रकृति और इनमें से प्रत्येक से अपेक्षित आउटपुट के आधार पर चार व्यापक श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया था। चारों श्रेणियों में से प्रत्येक में आने वाली नमूना संपत्तियों का अनुपात इस प्रकार था:
  - जलागम विकास कार्य - 43 प्रतिशत

- ग्रामीण बुनियादी ढांचा और आजीविका संपत्ति - 30 प्रतिशत
- वनीकरण एवं वृक्षारोपण - 22 प्रतिशत
- कमांड क्षेत्र हस्तक्षेप - 5 प्रतिशत
- ◆ संपत्तियों के पूरा होने के वर्ष के आधार पर, उन्हें तीन आयु समूहों में वर्गीकृत किया गया था। तीन आयु समूहों में संपत्तियों का अनुपात इस प्रकार था:
  - 2005-14 के बीच सृजित संपत्ति - 28 प्रतिशत
  - 2014-17 के बीच सृजित संपत्ति - 46 प्रतिशत
  - 2017-20 के बीच सृजित संपत्ति - 26 प्रतिशत•

#### क. संपत्ति की स्थिति और उनकी जियो-टैग की गई तस्वीरें

- कुल मिलाकर, नमूना संपत्तियों में से तीन-चौथाई से भी कम संपत्तियां उनके जियो-टैग किए गए तस्वीरों से मेल खाती हैं।
- भू-टैग किए गए फ़ोटो से मेल खाने वाली संपत्तियों के अनुपात में राज्य-वार भिन्नता मध्य प्रदेश में 11.5 प्रतिशत से लेकर मेघालय में 99.3 प्रतिशत तक थी।

इंटरफ़ेस में जियो-टैग की गई छवियों से इन भिन्नताओं को प्राकृतिक गिरावट (जलवायु या अन्य कारकों) या जियो-टैगिंग की प्रक्रिया के बाद प्रगतिशील कार्य पूरा होने के लिए जिम्मेदार ठहराया जा सकता है।

#### ख. संपत्ति की भौतिक स्थिति और उनका विवरण

- भौतिक संपत्तियों और इंटरफ़ेस में दिए गए विवरण के बीच समानता की भी जांच की गई और 98.8 प्रतिशत सत्यापित संपत्तियां उनके संबंधित विवरणों से मेल खाती हैं।
- गोवा को छोड़कर, अन्य सभी अध्ययन राज्यों ने अनुकरणीय परिणाम प्रदर्शित किए, जिनमें 94 प्रतिशत से अधिक संपत्तियां मोबाइल इंटरफ़ेस में दिए गए विवरण से मेल खाती थीं।

#### ग. मनरेगा के अंतर्गत सृजन की स्थिति

- जहां तक मनरेगा के माध्यम से परिसंपत्तियों के निर्माण की स्थिति और परिसंपत्तियों की प्रकृति का संबंध है, यह सराहनीय है कि 100 प्रतिशत परिसंपत्तियों का निर्माण मनरेगा के तहत किया गया है।

#### घ. परिसंपत्तियों के कार्य समापन की स्थिति

- कुल मिलाकर, सत्यापित परिसंपत्तियों में से 98.1 प्रतिशत काम के चरण के संदर्भ में पूरी पाई गई।
- राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में काम पूरा होने की स्थिति 79 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच रही। अरुणाचल प्रदेश, सिक्किम, हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा और तेलंगाना ने अपने समकक्षों से बेहतर प्रदर्शन किया है और उनकी अधिकांश संपत्ति (>99.9 प्रतिशत) पूर्ण स्थिति में सत्यापित है।

#### ड. परिसंपत्तियों की उपयोगिता की स्थिति

- किसी विशेष संपत्ति को तब उपयोगी माना जाता है यदि वह निर्माण के समय किसी विशिष्ट उद्देश्य को पूरा करती हो और अभी भी अपने उद्देश्य को पूरा करती हुई पाई जाती है, भले ही वह समय के साथ खराब हो गई हो। कुल मिलाकर, सर्वेक्षण के समय सत्यापित संपत्तियों में से 93.2 प्रतिशत उपयोगी पाई गई।
- अधिकांश राज्यों में 90 प्रतिशत से अधिक संपत्तियाँ उपयोगी स्थिति में सत्यापित हैं। जो संपत्तियाँ वर्तमान में उपयोगी नहीं पाई गई (20 प्रतिशत से अधिक गैर-उपयोगी संपत्तियों के साथ) वे ज्यादातर गोवा, पुडुचेरी, अरुणाचल प्रदेश और गुजरात से पंजीकृत थीं।

#### च. नागरिक सूचना बोर्डों की उपस्थिति

- समग्र आधार पर, सत्यापित संपत्तियों में से केवल 11 प्रतिशत के पास साइट पर सीआईबी स्थापित थे।
- जम्मू - कश्मीर (90 प्रतिशत), मेघालय (53 प्रतिशत) और अंडमान (45 प्रतिशत) को छोड़कर सभी अध्ययन स्थानों में सीआईबी के पास 30 प्रतिशत से कम संपत्ति थी।

#### छ. संपत्ति की वर्तमान स्थिति

- सत्यापन के समय, 91.3 प्रतिशत संपत्तियाँ अच्छी स्थिति में बताई गई थीं।
- मध्य प्रदेश, मिजोरम, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, सिक्किम, पंजाब और उत्तराखंड राज्यों ने अपने समकक्षों से बेहतर प्रदर्शन किया है, जैसा कि उनकी 96 प्रतिशत से अधिक संपत्तियों द्वारा प्रदर्शित इष्टतम रखरखाव से पता चलता है।

#### ज. परिसंपत्तियों की कार्यक्षमता की स्थिति

- कुल मिलाकर, सर्वेक्षण के समय 80 प्रतिशत संपत्तियाँ निर्धारित कार्यक्षमता को पूरा कर रही थीं।
- यह देखा गया कि पंजाब, बिहार, सिक्किम, उत्तर प्रदेश, मिजोरम और उत्तराखंड से नमूना संपत्तियों में से 90 प्रतिशत से अधिक को सत्यापन के समय कार्यात्मक पाया गया, जो संपत्तियों के रखरखाव के बहुत उच्च स्तर को दर्शाता है।

## झ. संपत्ति में गिरावट देखी गई

- कुल मिलाकर, एक तिहाई (33.8 प्रतिशत) संपत्तियों में जियो-टैगिंग के पिछले दौर की तुलना में कुछ गिरावट देखी गई।
- गिरावट की कुल दर जम्मू कश्मीर में 2 प्रतिशत से लेकर मध्य प्रदेश में 99 प्रतिशत तक थी। हालाँकि, 1,49,468 परिसंपत्तियों में से जो कुछ हद तक खराब हो गई, उनमें से 1,07,520 (72 प्रतिशत) अभी भी कार्यात्मक थीं।

## ट. जियो-टैग किए गए स्थान में परिसंपत्तियों की उपस्थिति

- कुल मिलाकर, 99.7 प्रतिशत संपत्तियाँ सटीक जियो-टैग किए गए स्थान पर पाई गईं, जो कि किए गए जियो-टैगिंग अभ्यास की प्रभावशीलता को दर्शाती हैं।
- अध्ययन किए गए 31 में से छह राज्यों/ केंद्रशासित प्रदेशों, अर्थात् हिमाचल प्रदेश, तेलंगाना, मणिपुर, मिजोरम, अंडमान - निकोबार और पुदुचेरी में सभी संपत्तियां सटीक भू-निर्देशांक पर स्थित पाई गईं।
- केवल एक नगण्य हिस्सा - 1259 (0.3 प्रतिशत) परिसंपत्तियाँ - सटीक जियोटैग किए गए निर्देशांक पर स्थित नहीं हो सकीं, लेकिन अधिकतर इंटरफ़ेस में दिए गए स्थान से कुछ मीटर की दूरी पर स्थित पाई गईं।

## निष्कर्ष

इस अभ्यास ने इन परिसंपत्तियों की स्थिति पर नज़र रखने के महत्वपूर्ण उद्देश्य को पूरा किया, जिसने इन परिसंपत्तियों में किए गए निवेश की प्रभावशीलता में उपयोगी अंतर्दृष्टि प्रदान की। सर्वेक्षण के समय नमूना संपत्तियों का एक महत्वपूर्ण हिस्सा पूर्ण, उपयोगी और कार्यात्मक पाया गया। हालाँकि कुछ संपत्तियों में समय के साथ थोड़ी गिरावट देखी गई, इनमें से अधिकांश कार्यात्मक थीं और उन्हें पूरी तरह से प्रभावी बनाने के लिए मामूली मरम्मत कार्यों की आवश्यकता होगी, और शेष जो गैर-कार्यात्मक थीं, उन्हें अपने उद्देश्यों को पूरा करने के लिए उपयुक्त बनाने के लिए उचित नवीकरण या पूर्ण पुनर्निर्माण की आवश्यकता होगी।

अध्ययन के परिणाम मंत्रालय के लिए एमजीएनआरईजीएस के माध्यम से विकसित संपत्तियों की गुणवत्ता और उपयोगिता बढ़ाने के साथ-साथ जियो-टैगिंग के माध्यम से ट्रैकिंग और निगरानी पहल को उन्नत करने के लिए भविष्य की रणनीति तैयार करने में उपयोगी होंगे।

## नीति सिफारिशें

उपरोक्त निष्कर्षों से उभरने वाले कुछ कार्य बिंदु जो अधिकारियों को मनरेगा के तहत किए गए निवेश से आउटपुट को अनुकूलित करने में मदद कर सकते हैं, यहां प्रस्तुत किए गए हैं:

- ग्रामीण रोज़गार सेवकों/ फ़ील्ड सहायकों और अन्य हितधारकों जैसी संपत्तियों की जियो-टैगिंग के लिए तैनात किए जाने वाले पदाधिकारियों की क्षमताओं का निर्माण करने की आवश्यकता है।
- कार्यों की प्रगति और उसके समय पर पूरा होने पर नजर रखने के लिए राज्य स्तर पर एक विकेन्द्रीकृत निगरानी तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए।
- अधिकारी स्थायी संपत्तियों के उत्पादन के लिए अच्छी गुणवत्ता वाले कच्चे माल की खरीद और उच्च-स्तरीय उपकरणों की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए गुणवत्ता आश्वासन उपायों को मजबूत करने पर विचार कर सकते हैं।
- पिछले वित्तीय वर्षों में बनाई गई परिसंपत्तियों का मूल्यांकन करने और परिसंपत्तियों में आई गिरावट की सीमा का आकलन करने के लिए ब्लॉक स्तर पर एक निगरानी टीम गठित की जा सकती है। वे इन संपत्तियों को उन्नत करने के लिए आवश्यक सुधारात्मक उपायों की सिफारिश कर सकते हैं।

### 13. हाइपरस्पेक्ट्रल और मल्टीस्पेक्ट्रल सेंसर का उपयोग करके विभिन्न फसलों की स्पेक्ट्रल लाइब्रेरी निर्माण और तुलना

डॉ. एम. वी. रविबाबू

डॉ. के. सुरेश

प्रमुख वैज्ञानिक, आई सी एआरआईओपीआर, पेडावेगी, एपी

#### प्रस्तावना

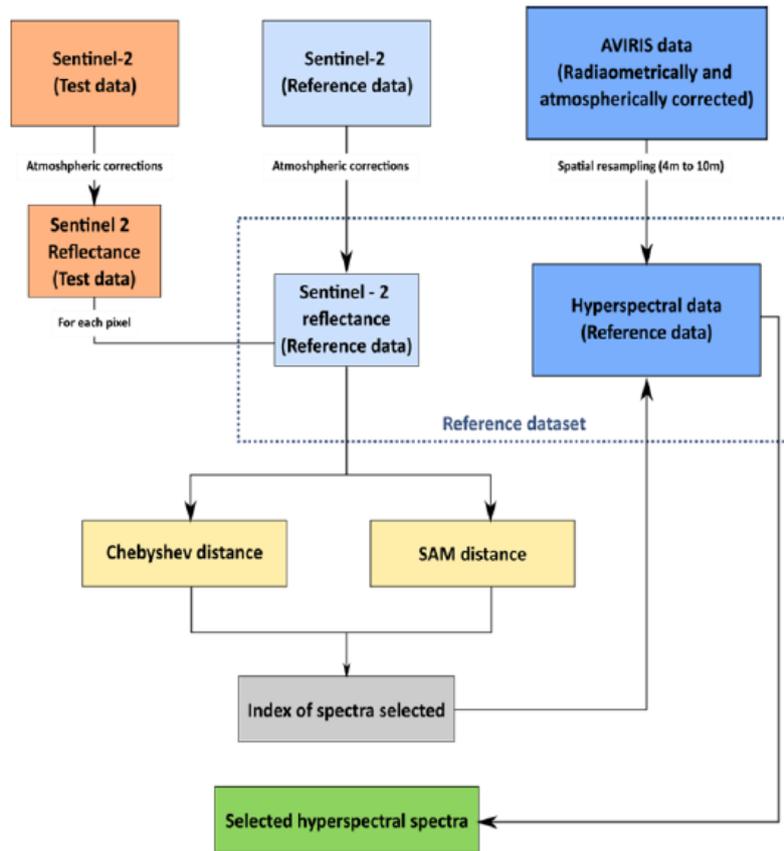
वर्तमान अध्ययन में, दूरी कार्यों का उपयोग करके परीक्षण क्षेत्र के लिए मल्टीस्पेक्ट्रल छवियों से हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा का अनुकरण किया जाता है जो समान पिक्सल के चयन के लिए एक सीधी विधि है। संदर्भ डेटा (ओवरलैप्ड सेंटिनल और एवीआईआरआईएस डेटा) और टेस्ट डेटा (सेंटिनल) के रूप में उपयोग किए जाने वाले डेटा के दो सेट हैं। संदर्भ डेटा में एक ही अध्ययन क्षेत्र की सेंटिनल और एवीआईआरआईएस छवियां शामिल होनी चाहिए; हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा को सेंटिनल डेटा इनपुट के रूप में लेते हुए दूरी फंक्शन का उपयोग करके सिम्युलेटेड किया जाता है। परीक्षण प्रहरी डेटा और संदर्भ प्रहरी डेटा के स्पेक्ट्रा के बीच वर्णक्रमीय समानता की तुलना की जाती है। संदर्भ प्रहरी डेटा से समान स्पेक्ट्रा का चयन करने के बाद, ओवरलैप किए गए पिक्सल के स्पेक्ट्रा को संदर्भ एवीआईआरआईएस डेटा से चुना जाता है। संपूर्ण हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा का अनुकरण करने के लिए प्रत्येक चयनित समान स्पेक्ट्रम को अगली स्थिति में रखा जाता है।

#### उद्देश्य

- क. दूरी फंक्शंस का उपयोग करके वर्णक्रमीय समानता की मात्रा निर्धारित करना
- ख. परीक्षण मल्टीस्पेक्ट्रल डेटा और संदर्भ हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा (एवीआईआरआईएस डेटा) से हाइपरस्पेक्ट्रल छवियों का निर्माण
- ग. एवीआईआरआईएस – एनजी का उपयोग करके एनडीवीआई का मूल्यांकन करने के लिए इष्टतम बैंड का चयन

## क्रियाविधि

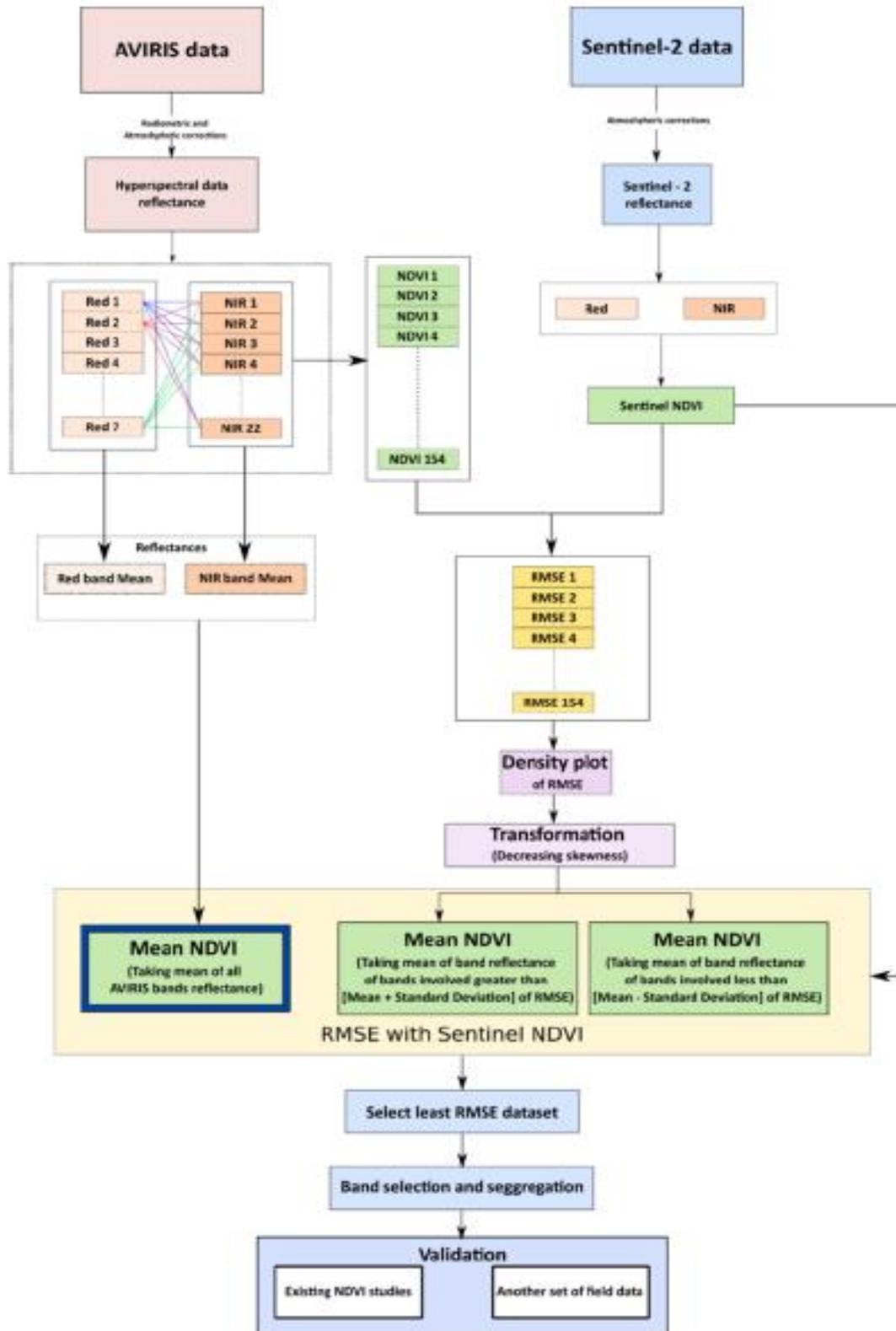
**उद्देश्य (क) और (ख):** दो वेक्टरों के बीच की दूरी या समानता को दूरी कार्यों का उपयोग करके सत्यापित किया जा सकता है। इस वर्कफ़्लो में चेबीचेव दूरी और एसएमएस दूरी फ़ंक्शंस का उपयोग करके स्पेक्ट्रा का चयन शामिल है। छवियों के दो सेट हैं, यानी परीक्षण डेटासेट और संदर्भ डेटासेट। एवीआईआरआईएस डेटा (हाइपरस्पेक्ट्रल) 4m रेजोल्यूशन है और सेंटिनल डेटा (मल्टीस्पेक्ट्रल) 10m रेजोल्यूशन है। एवीआईआरआईएस और सेंटिनल डेटा को ओवरले करने के लिए, उच्च आयामी डेटा, यानी 4m स्थानिक रिज़ॉल्यूशन के एवीआईआरआईएस डेटा को कम आयामी डेटा (सेंटिनल), यानी 10m रिज़ॉल्यूशन में परिवर्तित किया जाता है। सेंटिनल डेटा और पुनः नमूना एवीआईआरआईएस डेटा संदर्भ डेटासेट हैं, सिम्युलेटेड किए जाने वाले क्षेत्र का सेंटिनल डेटा परीक्षण डेटा है। कार्य की एक विस्तृत पद्धति चित्र 1 में प्रस्तुत की गई है।



चित्र 1: कार्य की विस्तृत पद्धति

परीक्षण सेंटिनल-2 छवियों के प्रत्येक पिक्सेल के लिए, चेबीशेव दूरी और एसएमएस दूरी की गणना संपूर्ण संदर्भ छवि के लिए की जाती है और अस्थायी रूप से एक सरणी की तरह सहेजी जाती है। दूरी मान पिक्सेल के सबसे कम संयोजन की सहेजी गई सरणी का चयन किया गया है। न्यूनतम दूरी मान का अर्थ संपूर्ण संदर्भ छवि में सबसे समान स्पेक्ट्रा का चयन करना है।

उद्देश्य (सी): अध्ययन एवीआईआरआईएस (हाइपरस्पेक्ट्रल) डेटा के सर्वोत्तम बैंड के चयन पर केंद्रित है जब एवीआईआरआईएस डेटा के एनडीवीआई की तुलना सेंटिनल -2 डेटा के एनडीवीआई के साथ की जाती है। बैंड चयन के लिए अध्ययन क्षेत्र में विभिन्न भूमि उपयोग भूमि कवर में एनडीवीआई मूल्यों को अनुकूलित और चुना गया है। सभी 154 बैंड संयोजन एनडीवीआई को एवीआईआरआईएस छवि (रेड बैंड और एनआईआर बैंड) के लिए संसाधित किया गया था और विभिन्न एल्यूएलसी की पहचान के लिए फ़िल्ड डेटा एकत्र किया गया था। एवीआईआरआईएस डेटा के 154 एनडीवीआई संयोजनों के आरएमएसई की तुलना सेंटिनल-2 एनडीवीआई डेटा के एनडीवीआई से की गई थी। निम्न और उच्च आरएमएसई मूल्यों में शामिल बैंड का अध्ययन करने के लिए, डेटा को घनत्व प्लॉट के रूप में प्लॉट किया गया था और तिरछापन को सही करने के लिए परिवर्तित किया गया था। तीन माध्य एनडीवीआई, अर्थात् i) सभी बैंड परावर्तन के माध्य का उपयोग करते हुए एनडीवीआई ii) [माध्य + मानक विचलन] से अधिक शामिल बैंड परावर्तन के माध्य का उपयोग करने वाला एनडीवीआई और iii) [माध्य + मानक विचलन] से कम शामिल बैंड परावर्तन के माध्य का उपयोग करने वाले एनडीवीआई की तुलना आरएमएसई और रैखिक प्रतिगमन का उपयोग करके की जाती है। इन डेटासेट से, निचले आरएमएसई डेटासेट के बैंड को अध्ययन के लिए चुना जाता है और मौजूदा एल्गोरिदम (अध्ययन) के साथ मान्य किया जाता है, विस्तृत कार्यप्रणाली चित्र 2 में बताई गई है।



चित्र 2: बैंड चयन के लिए प्रस्तावित पद्धति का फ्लो चार्ट

## अध्ययन क्षेत्र

अध्ययन क्षेत्र नव विभाजित आंध्र प्रदेश के मध्य भाग में स्थित है और परीक्षण स्थल का एक बड़ा हिस्सा वुय्यूरू, गुंटूर और कृष्णा दोनों जिलों में है (चित्र.1)। दोनों जिलों में अच्छी खेती वाली भूमि है, जिसमें लगभग 50 प्रतिशत रकबे में धान, बाजरा, लाल चना, हरा चना, मूंगफली, हल्दी की फसलें हैं और बाकी मौसमों में खरीफ फसलों के तहत मक्का, उड़द, कपास, गन्ना शामिल हैं। इस अध्ययन क्षेत्र में मल्टीस्पेक्ट्रल और हाइपरस्पेक्ट्रल दोनों छवियों से विभिन्न वर्णक्रमीय हस्ताक्षरों की पहचान करने के लिए कई अन्य फसलें हैं।

26 जनवरी 2018 को चरण -2ए के तहत एयरबोर्न विज़िबल और इंफ्रा-रेड इमेजिंग स्पेक्ट्रोमीटर - नेक्स्ट जेनरेशन (एवीआईआरआईएस -एनजी) अभियान के हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा (साइट # 114) का उपयोग जमीनी अवलोकन के साथ किया जाता है। जेपीएल (जेट प्रोपल्शन लेबोरेटरी), नासा के एवीआईआरआईएस -एनजी का उपयोग इसरो बी200 विमान पर इसरो-नासा हवाई अभियान के लिए किया गया है। वीएनआईआर और एसडब्ल्यूआईआर क्षेत्रों में 5 एनएम के अंतराल पर 380-2510 एनएम की रेंज में उच्च एसएनआर (>2000 @ 600 एनएम और >1000 @ 2200 एनएम) के साथ 34 डिग्री और एफओवी 1 एमआरएडी वाले 95 प्रतिशत एफओवी की सटीकता के साथ लगभग 430 संकीर्ण निरंतर वर्णक्रमीय बैंड हैं। ग्राउंड सैंपलिंग डिस्टेंस (जीएसडी) बनाम पिक्सेल रिज़ॉल्यूशन 4-8 किमी की उड़ान ऊंचाई के लिए 4-8 मीटर से लेकर 4-6 किमी के क्षेत्र में भिन्न होता है (भट्टाचार्य और सिंह, 2017)। इसके अलावा, मल्टीस्पेक्ट्रल डेटा का सेंटिनल-2 (25 फरवरी, 2018) यूरोपीय अंतरिक्ष एजेंसी से एकत्र किया गया था। सेंटिनल-2 में 10-मीटर स्थानिक रिज़ॉल्यूशन के साथ दृश्य/वीएनआईआर और एसडब्ल्यूआईआर में 13 वर्णक्रमीय बैंड हैं।

### जाँच - परिणाम

- क. एवीआईआरआईएस - एनजी डेटासेट (उद्देश्य -1) पर दूरी गुटों का उपयोग करके वर्णक्रमीय मात्रा निर्धारित करना।
- ख. चेबीशेव और एसएएम दूरी कार्यों की तुलना (उद्देश्य-1)।
- ग. मल्टी-स्पेक्ट्रल छवि (सेंटिनल-2) (उद्देश्य-2) से हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा विकसित और सिम्युलेटेड।
- घ. एवीआईआरआईएस -एनजी डेटा से सेंटिनल-2 (उद्देश्य-2) तक एक इष्टतम बैंड विधि विकसित की गई।

- ड. एविरिस-एनजी और सेंटिनल -2 (उद्देश्य -3) का उपयोग करके एनडीवीआई-आधारित भूमि उपयोग और भूमि कवर वर्गों का मूल्यांकन किया गया।
- च. विकसित कार्यप्रणाली से विभिन्न मौजूदा एल्गोरिदम की तुलना की गई (उद्देश्य-3)
- छ. ओपन एक्सेस पायथन प्रोग्रामिंग का उपयोग करके उपरोक्त सभी एल्गोरिदम के लिए कोड विकसित किए गए।
- ज. तीन शोध लेख तैयार किए गए जिनमें से एक लेख 2.878 के स्कोपस/एससीआई प्रभाव कारक के साथ जर्नल ऑफ अर्थ साइंसेज इंफॉर्मेटिक्स (स्प्रिंगर द्वारा) में प्रकाशित हुआ था, दूसरा शोध पत्र 1.8 के एससीआई प्रभाव कारक के साथ संशोधित पांडुलिपि के बाद प्रस्तुत किया गया था और तीसरा शोध पत्र 2.878 के एससीआई प्रभाव कारक के साथ समीक्षाधीन है।

### निष्कर्ष

सिम्युलेटेड हाइपरस्पेक्ट्रल डेटा परीक्षण छवि से लिया गया है। सिम्युलेटेड और एवीआईआरआईएस छवि के सामान्यीकृत क्रॉस-सहसंबंध की गणना करके वर्णक्रमीय समानता को सत्यापित किया जाता है। परीक्षण स्थल-ए के लिए, 95.35 प्रतिशत पिक्सेल 0.9 से 1 के बीच सामान्यीकृत क्रॉस-सहसंबंध मूल्यों में हैं। संदर्भ (आर) छवि ज्यादातर फसल भूमि और पानी से ढकी हुई है, जबकि बंजर और शहरी भूमि तुलनात्मक रूप से बहुत कम है। परीक्षण स्थल-ए में अधिकतर फसल क्षेत्र शामिल हैं और संदर्भ छवि में समान वर्ग (फसल प्रकार) भी मौजूद हैं; इसलिए, सिम्युलेटेड छवि और एवीआईआरआईएस के बीच सहसंबंध अधिक है। परीक्षण छवि-बी में फसल भूमि की तुलना में बंजर भूमि, शहरी और पानी से ढका बड़ा क्षेत्र शामिल है। परीक्षण साइट-ए की तुलना में सहसंबंध कम है, यानी 82.28 प्रतिशत पिक्सेल 0.9 और 1 के बीच सामान्यीकृत क्रॉससहसंबंध मान के अंतर्गत हैं। विकसित एल्गोरिदम अच्छी तरह से निष्पादित होता है जब संदर्भ छवि में उचित रूप से अधिक संख्या में समान वर्गों में पिक्सेल होते हैं। यदि छवियों का अनुकरण करते समय क्षेत्र (पिक्सेल) वर्ग के स्थानिक विशेषता डेटा का उपयोग किया जाता है तो अधिक सटीकता प्राप्त की जा सकती है।

सेंटिनल-2 एनडीवीआई के साथ तुलना करके एविरिस-एनजी के बैंड के चयन के लिए एक पद्धति तैयार की गई है। सांख्यिकीय विश्लेषण (आरएमएसई, रैखिक प्रतिगमन) का उपयोग करके विभिन्न वर्गों जैसे बंजर भूमि, नदी की रेत, निर्मित क्षेत्र, वनस्पति और जल निकायों का अध्ययन किया जाता है। प्रत्येक वर्ग के लिए नीचे दिए गए [मीन- मानक विचलन] बैंड में अन्य

डेटासेट की तुलना में बेहतर परिणाम होते हैं। नीचे दिए गए बैंड सेट [मीन-स्टैंडर्ड डेविएशन] को सेट बनाने के लिए अलग किया जाता है। सेट मौजूदा अध्ययनों के लिए मान्य हैं जो लाल और एनआईआर बैंड के रूप में केवल एक बैंड का उपयोग कर रहे हैं। वनस्पति में, आरएमएसई और आर-स्क्वायर दोनों मान सभी सेटों से बेहतर प्रदर्शन करते हैं। ओपेल्ट एट अल. (2002) ने अच्छा प्रदर्शन किया है यदि केवल आर-वर्ग को बंजर भूमि के लिए और आरएमएसई को जल निकायों के लिए माना जाता है। अपारिसियो एट अल. (2002) में नदी की रेत के लिए उच्च आर-वर्ग मान और शहरी रेत के लिए लगभग समान आर-वर्ग मान है। यदि अध्ययन इन कक्षाओं के लिए आरएमएसई पर विचार करता है, तो इसमें इन सभी कक्षाओं के लिए उच्चतम आरएमएसई है। सत्यापन फ़िल्ड डेटा के लिए किया जाता है; सेट4 बंजर भूमि, नदी की रेत, निर्मित क्षेत्र और वनस्पति की श्रेणियों के लिए अच्छा प्रदर्शन कर रहा है। सेट -1 जल निकायों के लिए अच्छा प्रदर्शन करता है, जिसका प्रदर्शन एनडीवीआई के बराबर होता है जब सभी बैंड के परावर्तन का उपयोग किया जाता है। जलीय निकायों को छोड़कर, सभी वर्गों के सभी सेटों के लिए आरएमएसई मूल्यों में काफी कमी आई है।

### **नीति सिफारिशें**

यह अध्ययन विभिन्न प्राकृतिक संसाधन अनुप्रयोगों के लिए हाइपरस्पेक्ट्रल छवि सिमुलेशन के लिए उपयोगी हो सकता है।

## 14. अंडमान - निकोबार की ग्रामीण सड़कों (पीएमजीएसवाई-II और एसएफए) के लिए जियो-डेटाबेस, जिला ग्रामीण सड़क योजना (डीआरआरपी) और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करना

डॉ. पी. केशव राव  
डॉ. एम. वी. रविबाबू  
डॉ. एन.एस.आर. प्रसाद  
इंजी. एच. के. सोलंकी

### प्रस्तावना

पीएमजीएसवाई योजना के कार्यान्वयन में बड़ी चुनौतियाँ हैं। परियोजना प्रबंधन के पारंपरिक तरीकों का उपयोग करके इस विशाल परियोजना का प्रबंधन करना बहुत कठिन है क्योंकि वे थकाऊ और समय लेने वाले हैं। वांछित जानकारी प्राप्त करना भी कठिन है। भू-संसूचना विज्ञान के अनुप्रयोग से इन कठिनाइयों को दूर करने में मदद मिलेगी और योजना की बेहतर योजना, निर्णय लेने और निगरानी करने में भी मदद मिलेगी।

एनआरआईडीए/एमओआरडी और नीति आयोग/एमओएचए ने अंडमान - निकोबार द्वीप समूह में क्रमशः पीएमजीएसवाई II और एसएफए परियोजनाओं के लिए प्रशासनिक मंजूरी प्रदान की। अंडमान - निकोबार द्वीप समूह के प्रशासन ने इस परियोजना को शुरू करने के लिए सीजीएआरडी, राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान (एनआईआरडीपीआर) को सौंपा।

### उद्देश्य

- अंडमान - निकोबार द्वीप समूह में 1009 किमी की लंबाई के लिए ग्रामीण सड़कों का भू-डेटाबेस तैयार करना।
- स्वीकृत कोर नेटवर्क के साथ-साथ विभिन्न योजनाओं के तहत केंद्र शासित प्रदेश के संसाधनों से निर्मित नेटवर्क को अद्यतन करना और ग्रामीण सड़कों के प्रभावी रखरखाव और प्रबंधन के लिए नियमित रखरखाव प्राथमिकता सूची तैयार करना।
- संचालन मैनुअल में दिशानिर्देशों के अनुसार व्यापक नई कनेक्टिविटी प्राथमिकता सूची (सीएनसीपीएल) और व्यापक उन्नयन प्राथमिकता सूची (सीयूपीएल) तैयार करना।

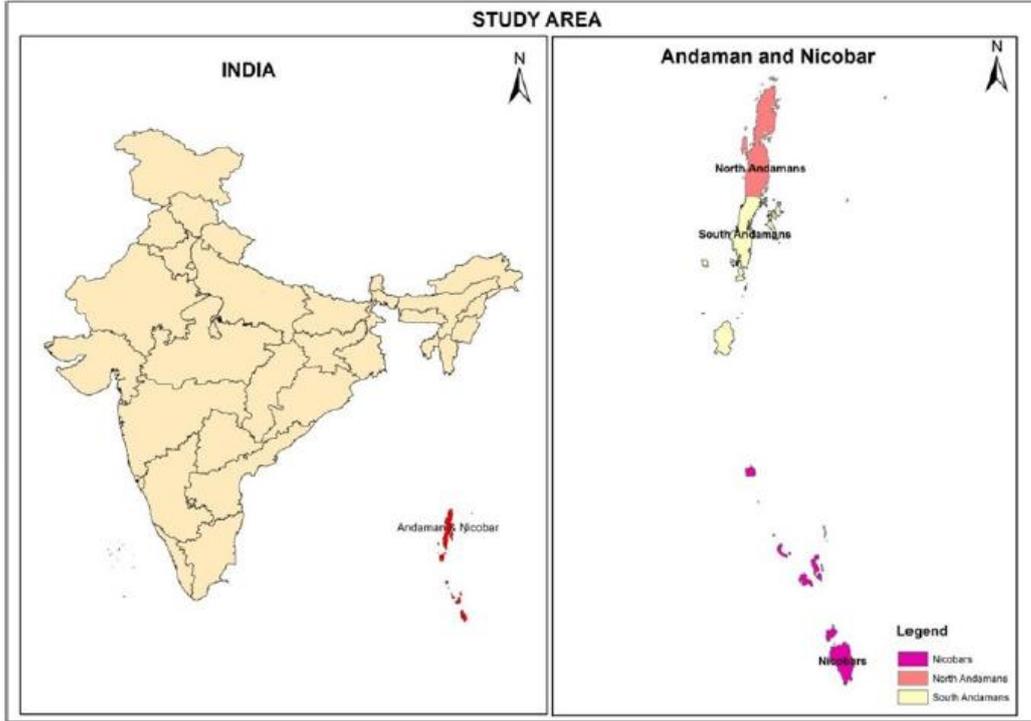
## क्रियाविधि

इस परियोजना के क्रियान्वयन के लिए निम्नलिखित पद्धति अपनाई गई है।

- जमीनी स्तर पर जीआईएस डेटा का संग्रह।
- सभी सड़कों के लिए जीआईएस डेटा का उपयोग करके स्थानिक परतें तैयार करना।
- सड़क सूची, बीआरआरपी और डीआरआरपी की तैयारी।
- जांच और अनुमोदन के लिए एनआरआईडीए (एमओआरडी) को डीआरआरपी और बीआरआरपी प्रस्तुत करना।
- संबंधित माननीय सांसद के साथ प्राथमिकता के आधार पर सड़क उपयोगिता मूल्य के साथ पीएमजीएसवाई ॥ और एसएफए परियोजनाओं के लिए सड़कों की सूची तैयार करना/चयन करना।
- सड़क निरीक्षण/यातायात सर्वेक्षण/मिट्टी नमूना संग्रह।
- डीजीपीएस/टोटल स्टेशन का उपयोग करके सड़क तटबंध सर्वेक्षण।
- ट्रांज़ेक्ट वॉक सर्वे/ग्राम सभा की बैठक।
- अंडमान - निकोबार प्रशासन से बाजार दरों से सड़क के प्रत्येक विनिर्देश के लिए दर/डेटा विश्लेषण।
- यातायात और मिट्टी की विशेषताओं के संबंध में फुटपाथ डिजाइन।
- क्षेत्र की आवश्यकताओं के अनुसार क्रॉस ड्रेनेज कार्यों, आरसीसी ड्रेन, सीसी टो दीवार आदि का डिजाइन
- सड़क, क्रॉस ड्रेनेज कार्यों, सुरक्षा कार्यों, सड़क उपकरणों, सड़क रखरखाव (5 वर्ष) और नवीकरण परत (छठे वर्ष) के लिए विस्तृत अनुमान/लागत अनुमान तैयार करना।
- प्रारंभिक जांच के लिए अंडमान - निकोबार प्रशासन को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट प्रस्तुत करना।
- ओएमएमएस वेबसाइट (एनआरआईडीए-एमओआरडी) पर संवीक्षित डीपीआर डेटा अपलोड करना

## अध्ययन क्षेत्र

अध्ययन क्षेत्र में केंद्र शासित प्रदेश अंडमान - निकोबार द्वीप समूह के सभी जिले शामिल हैं।



चित्र 1: अध्ययन क्षेत्र

## जाँच - परिणाम

- ग्रामीण सड़कों की 1009 कि.मी. लंबाई के लिए संहिताकरण के साथ जियो डेटाबेस तैयार किया गया।
- 256 कि.मी. लंबाई की सड़कों के लिए डीआरआरपी/बीएलआरआरपी तैयार की गई।
- पीएमजीएसवाई II के तहत 115.8 किमी की सड़क दूरी के साथ 67 डीपीआर तैयार किए गए।
- विशेष वित्त सहायता (एसएफए) के तहत 98.132 किमी की दूरी के साथ 103 डीपीआर तैयार किए गए।

## निष्कर्ष

अपनी स्थापना के बाद से, जीआईएस तकनीक ने सड़क निर्माण उद्योग को अपनी परिचालन दक्षता बढ़ाने में मदद की है। ऐसी प्रणालियाँ आपको गतिशील मानचित्रों का उपयोग करके सड़क बुनियादी ढांचे की योजना बनाने, प्रबंधन करने और बनाए रखने की अनुमति देती हैं जो आपके भू-डेटा की वास्तविक समय की तस्वीर पेश करते हैं। इसके अलावा, सिविल इंजीनियरिंग में जीआईएस प्रौद्योगिकी को शामिल करने से पर्यावरणीय मुद्दों को हल करने, लागत कम करने और जटिल परियोजनाओं की गुणवत्ता में सुधार के नए रास्ते खुल गए हैं।

## 15. तेलंगाना में ग्रामीण परिवारों में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम

डॉ. आकांक्षा शुक्ला

### प्रस्तावना

भारतीय पीडीएस आबादी के जरूरतमंद वर्गों को सस्ते दामों पर आवश्यक खाद्यान्न की गारंटी देने का एक सार्वभौमिक समाधान है। यह खाद्यान्नों के खुले बाजार मूल्यों को स्थिर करता है और किसानों को उचित लाभकारी मूल्य की गारंटी देता है। यह पहल हाल के दिनों में देश में कोविड-19 महामारी और उसके परिणामस्वरूप लागू लॉकडाउन के कारण और भी अधिक प्रासंगिक हो गई है। जैसे ही स्कूल बंद हुए और मध्याह्न भोजन कार्यक्रम को झटका लगा, लाखों लोगों के जीवनयापन के लिए पीडीएस ही एकमात्र रास्ता रह गया।

### उद्देश्य

- अध्ययन के मुख्य उद्देश्य हैं
- यह जांच करना कि क्या एनएफएसए के तहत वितरित अनाज वास्तव में बीपीएल/एएवाई एचएच द्वारा खरीदा जा रहा है।
- ग्रामीण परिवारों को खाद्य सुरक्षा प्रदान करने में एनएफएसए के प्रदर्शन की जांच करना।
- एनएफएसए के तहत एफपीएस से खाद्यान्न का उठाव के लिए पात्रता को मापना।
- पीडीएस के डायवर्जन और रिसाव को मापना।
- उपभोग की जरूरतों को पूरा करने के लिए एनएफएसए पर एचएच की निर्भरता की सीमा की जांच करना
- खाद्यान्न की वास्तविक आवश्यकता और एफसीआई और उचित मूल्य दुकान स्तर पर वितरित खाद्यान्न की वास्तविक मात्रा के बीच अंतर की जांच करना।
- लाभार्थी एचएच के उपभोग रुझान पर एनएफएसए के प्रभाव का आकलन करना।
- पीडीएस खाद्यान्न की उचित मात्रा में खरीद नहीं करने के कारणों की जांच करना।
- खाद्यान्न की गुणवत्ता और उचित मूल्य की दुकानों की व्यवहार्यता सहित पीडीएस के कामकाज का समग्र प्रदर्शन।
- पीडीएस वस्तुओं की प्राप्ति में नियमितता की जांच करना - दुकान खुलने का उपयुक्त समय और खाद्यान्न की पहुंच।
- निर्धारित मानदंडों के अनुसार एफपीएस के कामकाज में नियमितता की जांच करना।

## परिकल्पना

- सभी ग्रामीण प्राथमिकता एवं अंत्योदय एचएच को उचित मात्रा में खाद्यान्न प्राप्त हुआ।
- एनएफएसए ने पीडीएस अनाज के रिसाव और डायवर्जन में कमी सुनिश्चित की है।

## क्रियाविधि

यह अध्ययन तेलंगाना राज्य में ग्रामीण परिवारों में एक प्राथमिक सर्वेक्षण के आधार पर आयोजित किया गया है। सर्वेक्षण के लिए तेलंगाना के विभिन्न भौगोलिक स्थानों से दो पिछड़े जिलों को चुना गया - नलगोंडा (895), और मेदक (328)। प्रत्येक जिले में नमूना परिवारों की संख्या संबंधित कोष्ठक में दी गई है। अध्ययन ब्लॉकों का चयन व्यवस्थित यादृच्छिक नमूनाकरण पद्धति के आधार पर किया गया था। सूची से प्रत्येक पाँचवें ब्लॉक का चयन किया जाता है। प्रत्येक ब्लॉक से प्रत्येक पाँचवीं ग्राम पंचायत का चयन करके व्यवस्थित यादृच्छिक नमूनाकरण के आधार पर ग्राम पंचायतों का चयन किया गया। इस प्रकार, अध्ययन में तेलंगाना के दो जिले, 10 ब्लॉक, 47 ग्राम पंचायत, 24,603 ग्रामीण घर और 27 उचित मूल्य दुकानें शामिल हैं। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के तहत दो प्रकार के लाभार्थी हैं। ये हैं प्राथमिकता वाले परिवार (गरीबी रेखा से नीचे) और अंत्योदय परिवार हैं। लगभग 15 प्रतिशत नमूना अंत्योदय लाभार्थियों से लिया गया है। डेटा संग्रह के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत से कम से कम एक एफपीएस का भी चयन किया गया था। प्राथमिक डेटा संग्रह के लिए प्रश्नावली में उचित मूल्य दुकान प्रश्नावली और घरेलू सर्वेक्षण शामिल थे। एचएच सर्वेक्षण में मुख्य फोकस राशन कार्ड से संबंधित जानकारी, वस्तुओं के गुणात्मक पहलू, सेवा वितरण और शिकायत निवारण तंत्र, सतर्कता समितियों द्वारा निभाई गई भूमिका और समग्र प्रतिक्रिया जैसे मापदंडों पर था।

## अध्ययन क्षेत्र:

तालिका 1: नलगोंडा में सर्वेक्षण के लिए नमूना परिवारों की ग्राम पंचायत-वार सूची

जिला	ब्लॉक	ग्राम पंचायतें	ग्राम पंचायत में परिवारों की संख्या	ग्राम पंचायत में नमूना परिवारों की संख्या		
				बीपीएल	एएवाई	कुल
		डेन्या थांडा	198	8	2	10
		हरिजनपुरम	176	8	1	9
		कुर्मेद	810	34	6	40
	चिंता पल्ली	नेलवलापल्ली	500	21	4	25

नलगाँडा	गुरमपोडे	रेङनिगुडेम,	105	4	1	5	
		थिर्मलापुरम	79	3	1	4	
		चैमलोनिबवी	260	11	2	13	
		जिन्नाचिन्था	143	6	1	7	
		कोथलापुरम	153	7	1	8	
		मोसांगी	490	21	4	25	
		पलवाई	801	34	6	40	
		टेनेपल्ली	475	20	4	24	
		वाँटिकोड	325	14	2	16	
		काँडा भीमनपल्ली	372	16	3	19	
		मैकपुर	377	16	3	19	
		मरीगुडा	शिवन्नागुडा	2426	103	18	121
			येरगंडलापल्ली	831	36	6	42
			देवथपल्ली	299	13	2	15
महमदापुर	396		17	3	20		
नामपल्ली	नामपल्ली	1464	62	11	73		
	पसनूर	1112	48	8	56		
	रेवेली	239	10	2	12		
	टीपीगौराराम	401	17	3	20		
	गार्नेकुंटा	612	26	5	31		
	कुंकुदुचेट्टुथंडा	1439	61	11	72		
पेद्दावूरा	परवेदुला	410	18	3	21		
	पुलिचेरला	681	29	5	34		
	उटलापल्ली	421	18	3	21		
	वेमुला पल्ली	376	16	3	19		
नलगाँडा	वेमुला पल्ली	लक्ष्मीदेवीगुडेम	376	16	3	19	
		शेट्टीपालेम	1485	63	11	74	
कुल			18094	760	135	895	

तालिका 2: मेदक जिले में सर्वेक्षण के लिए ग्राम पंचायत-वार परिवारों की सूची

जिला	ब्लॉक	ग्राम पंचायतें	ग्राम पंचायतों में एचएचएस की संख्या	ग्राम पंचायतों में नमूना एचएचएस की संख्या		
				बीपीएल	एएवाई	कुल
मेडक	कौंडिपल्ली	हरिचंद ठंडा	160	7	1	8
		कौंडिपल्ली	900	38	7	45
		मोहम्मद नगर	857	37	6	43
		राजीपेट	293	13	2	15
		थिम्मापुर	556	24	4	28
	नरसिंगी	शंखपुर	460	20	3	23
		कमलापुर	341	14	3	17
		बददाराम	250	11	2	13
	शंकरमपेट [क]	मदशेतपल्ली	413	18	3	21
		दानमपल्ली	98	4	1	5
		रामोजीपल्ली	399	17	3	20
		बसवापुर	257	11	2	13
	येल्लुर्थी	एडुलापल्ले	191	8	2	10
		मनेपल्ली	481	20	4	24
		मोहम्मदनगर टांडा	76	3	1	4
		सेट्टीपल्लेकलां	409	18	3	21
		यशवन्तराओपेट	368	15	3	18
	<b>कुल</b>			<b>278</b>	<b>50</b>	<b>328</b>

### जाँच - परिणाम

दोनों जिलों में अधिकांश परिवार ओबीसी श्रेणी के हैं। मेदक में 60.8 प्रतिशत और नलगोंडा में 47 प्रतिशत ओबीसी कार्डधारक हैं। मेदक में एससी कार्ड धारकों का प्रतिशत 32.5 प्रतिशत है और नलगोंडा में यह 29.7 प्रतिशत है। एसटी आबादी के मामले में, मेदक में (2.3 प्रतिशत) की तुलना में नलगोंडा में (15.7 प्रतिशत) के साथ अधिक कार्डधारक हैं। दोनों जिलों में लगभग एक-चौथाई उत्तरदाता भूमिहीन आकस्मिक कृषि मजदूर हैं और एक-चौथाई छात्र हैं। मेदक में, एफएसए के तहत 13,908 एएवाई कार्ड और 1,02,950 प्राथमिकता वाले घरेलू कार्ड के साथ कुल 1,16,858 कार्ड हैं। नलगोंडा में, एफएसए के तहत 30,170 एएवाई कार्ड और 2,82,306 प्राथमिकता वाले घरेलू कार्ड के साथ कुल 3,12,476 कार्ड हैं। पीडीएस के माध्यम से वितरित चावल की खपत ओबीसी से

संबंधित अंत्योदय और बीपीएल कार्डधारकों के बीच अपेक्षाकृत अधिक है। मेदक की तुलना में नलगोंडा बाजार से चावल की अधिक खपत करता है। यह भिन्नता, औसतन, प्रति व्यक्ति प्रति परिवार लगभग 10 किलोग्राम है। इससे यह भी पता चलता है कि नलगोंडा मेदक की तुलना में खपत के लिए अधिक भुगतान कर रहा है क्योंकि खुले बाजार से इसकी खपत अधिक कीमत पर है। दोनों अध्ययन जिलों में लगभग 50 प्रतिशत नमूना परिवार खाद्यान्न की गुणवत्ता और मात्रा से असंतुष्ट थे। मेदक में लगभग 68 प्रतिशत और नलगोंडा में 42 प्रतिशत नमूना परिवार पीडीएस की गुणवत्ता से असंतुष्ट थे। उचित मूल्य दुकानों में खाद्यान्न की सूची प्रदर्शित नहीं की गई थी। लगभग 66 प्रतिशत उत्तरदाताओं का मानना है कि उपलब्ध स्थानीय किस्म पीडीएस किस्म से भिन्न है और वे स्थानीय किस्म को पसंद करते हैं। लगभग 62 प्रतिशत एफपीएस की समग्र कार्यप्रणाली से संतुष्ट हैं। लगभग 78 प्रतिशत उत्तरदाता असंतुष्ट थे और उन्होंने पीडीएस में गायब प्रविष्टियाँ और अस्पष्ट प्रविष्टियाँ जैसी अनियमितताएँ पाईं। इसके अलावा 95 फीसदी को लेनदेन की कोई रसीद भी नहीं दी गई। सतर्कता अधिकारियों द्वारा त्रैमासिक जांच के बावजूद, शिकायत निवारण तंत्र कमोबेश अनुपस्थित था। दोनों जिलों में तीन-चौथाई से अधिक लाभार्थियों ने कहा कि खाद्यान्न की खपत को पूरा करने के लिए पीडीएस महत्वपूर्ण है। दोनों जिलों में, नमूना आबादी के पास ऋण पाया गया। नलगोंडा में, लगभग 52 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने ऋण लिया था और मेदक में, 40 प्रतिशत ने ऋण लिया था। 50 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने ऋण लेने के लिए दैनिक उपभोग को कारण बताया और बाकी ने उत्पादन उद्देश्यों को बताया। अधिकतर (66 प्रतिशत) ये ऋण एसएचजी या बैंकों के माध्यम से लिए गए थे, और बाकी मामलों में, दोस्तों और परिवार से पैसा उधार लिया गया था।

## निष्कर्ष

मेदक और नलगोंडा जैसे पिछड़े जिलों में 100 फीसदी परिवारों के पास राशन कार्ड हैं। मेदक में, एफएसए के तहत 13,908 एवाई कार्ड और 1,02,950 प्राथमिकता वाले घरेलू कार्ड के साथ कुल 1,16,858 कार्ड हैं। नलगोंडा में, एफएसए के तहत 30,170 एवाई कार्ड और 2,82,306 प्राथमिकता वाले घरेलू कार्ड के साथ कुल 3,12,476 कार्ड हैं।

पिछले 30 दिनों के दौरान चावल और गेहूं की प्रति व्यक्ति खपत का विश्लेषण किया गया। यह देखा गया है कि तेलंगाना के साथ-साथ दोनों जिलों में चावल की खपत गेहूं की तुलना में अधिक है। पीडीएस के माध्यम से वितरित चावल की खपत इन जिलों में सामान्य और ओबीसी श्रेणियों के अंत्योदय कार्डधारकों और एसटी/एससी श्रेणी के बीपीएल कार्डधारकों के बीच अपेक्षाकृत अधिक

है। पीडीएस के माध्यम से वितरित चावल की खपत ओबीसी से संबंधित अंत्योदय और बीपीएल कार्डधारकों के बीच अपेक्षाकृत अधिक है।

पीडीएस चावल के अलावा सभी श्रेणियों में बीपीएल और अंत्योदय कार्डधारकों द्वारा खुले बाजार से बड़ी मात्रा में चावल खरीदा जा रहा है। मेदक की तुलना में नलगोंडा खुले बाजार से अधिक चावल की खपत करता है। यह भिन्नता औसतन प्रति व्यक्ति प्रति परिवार लगभग 10 किलोग्राम है। इससे यह भी पता चलता है कि नलगोंडा मेदक की तुलना में खपत के लिए अधिक भुगतान कर रहा है क्योंकि खुले बाजार से इसकी खपत अधिक कीमत पर है।

सर्वेक्षण आंकड़ों के विश्लेषण से पता चलता है कि दोनों जिलों के अध्ययन क्षेत्रों में लगभग 100 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों ने राशन कार्ड प्राप्त किए। लगभग 100 प्रतिशत नमूना प्राथमिकता और एएवाई कार्डधारकों ने पीडीएस से अनाज उठाया। नलगोंडा जिले में अंत्योदय और प्राथमिकता वाले परिवारों को पीडीएस से एक महीने में क्रमशः 34 किलोग्राम और 24 किलोग्राम खाद्यान्न प्राप्त हुआ, जबकि मेदक जिले में यह क्रमशः 34 किलोग्राम और 23 किलोग्राम था। इस आंकड़े की गणना पीडीएस खाद्यान्न के तीन महीने के औसत उठान से की गई थी। नलगोंडा जिले में गरीबी रेखा से नीचे प्राथमिकता वाले परिवार अपनी खाद्यान्न आवश्यकताओं का 52 प्रतिशत सार्वजनिक वितरण प्रणाली से पूरा करते हैं। अंत्योदय या सबसे गरीब परिवारों के बीच यह आंकड़ा 81 प्रतिशत था। इसी तरह, मेदक जिले के 63 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली से खाद्यान्न की जरूरतों को पूरा किया और अंत्योदय परिवारों के बीच यह आंकड़ा 83 प्रतिशत था।

दोनों अध्ययन जिलों में लगभग 78 प्रतिशत नमूना परिवार खाद्यान्न की गुणवत्ता और मात्रा से असंतुष्ट थे। लगभग 80 प्रतिशत नमूना परिवार उचित मूल्य की दुकानों के समग्र कामकाज से संतुष्ट थे। लगभग 90 प्रतिशत नमूना परिवार शिकायत निवारण तंत्र से असंतुष्ट थे। दोनों जिलों में तीन-चौथाई से अधिक लाभार्थियों ने कहा कि खाद्यान्न की खपत को पूरा करने के लिए पीडीएस महत्वपूर्ण है। ग्रामीण और अंत्योदय (गरीबों में से सबसे गरीब) परिवारों को लगभग पूरी मात्रा में खाद्यान्न प्राप्त हुआ। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के कार्यान्वयन के बाद पीडीएस खाद्यान्नों के रिसाव और विचलन में काफी कमी आई है। पीडीएस खाद्यान्न के उठाव के बाद लाभार्थी परिवारों की खाद्यान्न खपत में काफी वृद्धि हुई। कई उत्तरदाताओं ने ऋण लिया है जिसमें से 66 प्रतिशत का उपयोग उपभोग के लिए किया गया है। यह दर्शाता है कि बीपीएल को

अधिक खाद्यान्न आबंटित किया जा सकता है क्योंकि पीडीएस चावल गरीबों की खपत की जरूरतों को पूरा नहीं करता है।

## नीति सिफारिशें

11 अप्रैल 2022 को, हिंदुस्तान टाइम्स ने अपने बिजनेस सेगमेंट में अर्थशास्त्री सुरजीत भल्ला, अरविंद विरमानी और करण भसीन द्वारा लिखित आईएमएफ वर्किंग पेपर के आधार पर "भारत ने अत्यधिक गरीबी को लगभग मिटा दिया है: आईएमएफ" शीर्षक से एक लेख प्रकाशित किया। यह अध्ययन ऐसे दावे का खंडन करता है। इस अध्ययन के निष्कर्षों से पता चलता है कि एवाई कार्डधारकों के पास अतिरिक्त राशन है जबकि 40 प्रतिशत बीपीएल घरों को खुद को बनाए रखने के लिए बाजार मूल्य पर खाद्यान्न खरीदना पड़ता है। यह दर्शाता है कि आवश्यकता के अनुसार कार्ड को अनुकूलित करने या अतिरिक्त राशि को नकदी में बदलने की आवश्यकता है। इसे प्रधानों द्वारा जीपी स्तर पर एक्सेस किया जा सकता है। दूसरी ओर, पीआरआई के प्रत्यक्ष विवरण से संकेत मिलता है कि एवाई और बीपीएल कार्ड श्रेणी में नामों के बदलाव में कोई भी बदलाव तीव्र प्रतिक्रिया उत्पन्न करता है और यहां तक कि अयोग्य लोगों को भी यह सुनिश्चित करता है कि वे लाभ का आनंद लें। एनएफएसए के अनुसार, जनसंख्या कवरेज 85 प्रतिशत है; इसलिए, बहुत से लोग जिन्हें वास्तव में कार्ड की आवश्यकता है, वे इसके बिना रह जाते हैं और बहुत अच्छे परिवार भी बीपीएल कार्ड, जॉब कार्ड आदि के माध्यम से खाद्य सुरक्षा का लाभ उठाते हैं। वास्तविक आवश्यकता और अनुमानित आवश्यकता में इस प्रकार की कमी के कारण बहुत कुछ होता है जैसे अनावश्यक खरीद, भंडारण, स्थानांतरण और सरकारी खजाने को नुकसान आदि। इन विसंगतियों को जीपी स्तर पर डेटा संग्रह के बाद संबोधित किया जा सकता है। ऐसे लाभार्थियों की पहचान करने की आवश्यकता है जिनके पास कार्ड हैं लेकिन वास्तव में उन्हें इसकी आवश्यकता नहीं है और जरूरतमंद परिवार अभी भी कार्ड आबंटन का इंतजार कर रहे हैं। ऐसे कई लोगों ने अपने कार्ड खो दिए क्योंकि अत्यधिक शारीरिक श्रम के कारण उनकी उंगलियों के निशान दिखाई नहीं दे रहे थे। समता और अनुकूलन की आवश्यकता को केवल एक मजबूत बहु-राज्य अनुसंधान परियोजना के माध्यम से ही पूरा किया जा सकता है। आवश्यकता बनाम लालच का आकलन उन लोगों के लिए मानदंड सही कर सकता है जिन्हें वास्तव में कार्ड की आवश्यकता है। इसलिए, उपरोक्त मुद्दों के समाधान के लिए केंद्र और राज्य, जिला, ब्लॉक और जीपी स्तर के अधिकारियों द्वारा आयोजित एक बड़ा अध्ययन आयोजित किया जाना चाहिए। दूसरे, सतर्कता समिति का पूर्ण अभाव पाया गया, जो एनएफएसए के अनुसार आवश्यक है। राज्य में सतर्कता तंत्र को पुनर्जीवित करने की आवश्यकता है।

## 16. महिलाओं के पोषण/स्वच्छता व्यवहारों के सुधार में एसईआरपी तेलंगाना के स्वास्थ्य/पोषण हस्तक्षेप का प्रभाव

डॉ. रुचिरा भट्टाचार्य

### प्रस्तावना:

महिला समूहों का उपयोग करने वाले विकास मॉडल ने कई दशकों से सरकार का ध्यान आकर्षित किया है। महिला सामूहिक नेतृत्व वाले हस्तक्षेप सरकारी और निजी विकास संगठनों दोनों के लिए आकर्षक रहे हैं, क्योंकि इनका दायरा कम है और एक बड़े समुदाय तक पहुंचने में आसानी है, जो व्यक्तिगत रूप से लक्षित कार्यक्रमों के दायरे से परे है (डी एज़-मार्टिन और अन्य 2022)। एसएचजी कार्यक्रमों का महिलाओं की आजीविका, भोजन सेवन और सामाजिक पूंजी (गैश 2017) तक पहुंच, घरेलू कल्याण जैसे उधार दरों में कमी पर महत्वपूर्ण प्रभाव (हॉफमैन और अन्य, 2018) देखा गया है, लेकिन सामाजिक सशक्तिकरण पर मध्यम या मिश्रित प्रभाव भी पड़ा है (बनर्जी और अन्य; ब्रॉडी और अन्य, 2016; रघुनाथन और अन्य, 2019) (हॉफमैन और अन्य, 2021)। एसएचजी के नेतृत्व वाले कुछ कार्यक्रमों ने पोषण, स्वास्थ्य परिणामों और सेवा वितरण की गुणवत्ता पर सकारात्मक प्रभाव दिखाया है (मेहता एवं अन्य, 2020), लेकिन पोषण या आर्थिक कल्याण परिणाम के लिए महिला समूहों का मार्ग सरल नहीं है और अक्सर अन्य स्थूल और सूक्ष्म सामाजिक कारकों पर निर्भर होता है (निकोल्स, 2021)। एसएचजी के नेतृत्व वाले कार्यक्रमों में महिलाओं के लिए उपलब्ध काम के बोझ या अवकाश जैसे जेंडर संकेतकों के साथ प्रतिकूल संबंध दिखाने के भी प्रमाण हैं (डी हूप और अन्य, 2014)। कई अध्ययनों में, जेंडर और सामाजिक विकास संबंधी परिणाम जैसे पारंपरिक जेंडर मान्यताओं की अस्वीकृति को सामूहिकता के नकारात्मक प्रभावों के रूप में देखा गया है (जीजीभॉय और अन्य, 2017)। नीति के लिए एक महत्वपूर्ण प्रश्न इन एसएचजी के नेतृत्व वाले व्यवहार परिवर्तन हस्तक्षेपों और महिलाओं के जेंडर दृष्टिकोण, पोषण ज्ञान और स्वास्थ्य व्यवहार जैसे विकास परिणामों के बीच कड़ी का गहन विश्लेषण करना है।

यह अध्ययन ग्रामीण गरीबी उन्मूलन सोसायटी या एसईआरपी (तेलंगाना) के सामाजिक प्रभाव का मूल्यांकन करता है। एसईआरपी एसएचजी के नेतृत्व वाला कार्यक्रम एक मिश्रित हस्तक्षेप मॉडल है जहां वित्तीय हस्तक्षेप को जेंडर दृष्टिकोण और महिलाओं में मासिक धर्म स्वास्थ्य/स्वच्छता व्यवहार परिणामों पर विशेष ध्यान देने के साथ सामाजिक और स्वास्थ्य हस्तक्षेप के साथ जोड़ा गया है। तेलंगाना एसईआरपी आजीविका, स्त्री निधि (माइक्रो-क्रेडिट), स्वास्थ्य, पोषण, स्वच्छता और जेंडर से लेकर कई क्षेत्रों पर काम कर रहा है। इस अध्ययन ने समाज में जेंडर-आधारित प्रतिबंधों के साथ

घनिष्ठ संबंध के कारण मासिक धर्म स्वास्थ्य ज्ञान, दृष्टिकोण और व्यवहारों पर ध्यान केंद्रित करते हुए स्वास्थ्य-पोषण क्षेत्र में एसईआरपी (तेलंगाना) के प्रदर्शन का मूल्यांकन किया।

### उद्देश्य

अध्ययन एसईआरपी (तेलंगाना) की द्वितीय (दूसरी) एसएचजी बैठक के प्रभाव का विश्लेषण करता है। दूसरी बैठक मुख्य रूप से सामूहिकता कार्यक्रमों के सामाजिक विकास उद्देश्यों पर केंद्रित है।

Vol 1	Vol 2	Vol 3	Vol 4
<b>Food</b>	<b>Nutrition</b>	<b>Health</b>	<b>Gender</b>
1. Health, nut & hygiene 2. Dietary Diversification 3. Health in your plate 4. Child nutrition 5. anaemia	1. 1000 days approach 2. Feeding practices 3. Hand wash and hygiene 4. Safe food 5. House Hold Waste Management	1. Birth Planning 2. Communicable and non communicable diseases 3. Vaccine preventable diseases 4. Vector borne Diseases 5. Menstrual Hygiene	1. Challenging gender discriminatory norms 2. Girl child education 3. Gender advocacy (PWD)

चित्र 1: द्वितीय (दूसरी) एसईआरपी बैठक मॉड्यूल

इस अध्ययन में, विश्लेषण किया जाता है

- क. चयनित अध्ययन स्थलों में जेंडर के आधार पर एसईआरपी के कार्य के दायरे का मूल्यांकन करना
- ख. महिलाओं में जेंडर और मासिक धर्म स्वच्छता, स्वच्छता के बारे में ज्ञान, दृष्टिकोण और व्यवहार (केएपी) की स्थिति को मापना
- ग. जेंडर दृष्टिकोण और मासिक धर्म स्वास्थ्य और स्वच्छता के संदर्भ में एसईआरपी (तेलंगाना) की 'द्वितीया' बैठकों की प्रभावशीलता की जांच करना
- घ. समुदाय के माध्यम से पोषण/स्वच्छता केएपी को मजबूत करने के लिए आवश्यक आगे के चरणों पर प्रकाश डालना

### अध्ययन पद्धति:

मुख्य शोध प्रश्न यह देखना था कि क्या नियमित रूप से 'द्वितीया' बैठकों में शामिल होने वाली महिलाओं की केएपी में उन महिलाओं की तुलना में कोई व्यवस्थित अंतर है जो ऐसी बैठकों में शामिल

नहीं होती हैं। अध्ययन में दो सर्वेक्षणकर्ताओं का एक साथ उपयोग करके एक ही समय में मात्रात्मक और गुणात्मक जानकारी एकत्र करके मिश्रित-पद्धति समवर्ती दृष्टिकोण का उपयोग किया गया। मात्रात्मक डेटा का विश्लेषण प्रवृत्ति स्कोर मिलान की अर्ध-प्रयोगात्मक पद्धति का उपयोग करके किया जाता है। अप्रकाशित नियंत्रण इकाइयों (प्रतिव्ययात्मक) का एक समूह - समान सामाजिक-जनसांख्यिकीय विशेषताओं के साथ, भ्रमित करने वाले कारकों के संदर्भ में उजागर इकाइयों की पहचान की गई और उनका सर्वेक्षण किया गया। चूंकि उपचार और नियंत्रण समूहों में महिलाओं को शामिल करने के लिए यादृच्छिककरण नहीं किया गया था, इसलिए दोनों समूहों की तुलना करने के लिए एक अर्ध-प्रयोगात्मक पद्धति लागू की गई थी। मूल्यांकन अध्ययन करने के लिए एसईआरपी महिलाओं की प्रवृत्ति स्कोर मिलान का उपयोग किया गया था। यह सुनिश्चित करने के लिए कि एसएचजी के साथ काम करने की प्रेरणा अनुमान में भ्रमित करने वाला कारक नहीं है, अध्ययन में केवल उन महिलाओं को शामिल किया गया जो एसईआरपी कार्यक्रम में पंजीकृत एसएचजी सदस्य या उनकी बेटियां हैं। दूसरी बैठक (द्वितीया) में उपस्थिति की नियमितता (कम से कम पिछले 6 महीने से अनुपस्थिति पर) को उपचार के रूप में इस्तेमाल किया गया। एसईआरपी समूह के भीतर उपचारित और अनुपचारित महिलाओं के मिलान के लिए सामाजिक-जनसांख्यिकीय विशेषताओं के एक सेट का उपयोग किया गया था।

जो महिलाएं नियमित रूप से दूसरी एसईआरपी बैठक में भाग लेती थीं और स्वास्थ्य स्वच्छता पर प्रशिक्षित थीं, उनकी प्रतिक्रियाओं की तुलना स्वच्छता पर एसईआरपी प्रशिक्षण में शामिल नहीं हुई महिलाओं से की गई। महिलाओं के मासिक धर्म स्वास्थ्य प्रबंधन स्तरों पर दूसरे प्रशिक्षण के संपर्क के औसत उपचार प्रभाव की जांच करने के लिए निकटतम पड़ोसी मिलान के साथ युक्तिगत प्रतिगमन पर आधारित प्रवृत्ति स्कोर का उपयोग किया गया था।

इलाज पर समायोजित उपचार प्रभाव (एटीईटी) के अलावा, दूसरी बैठक में उपस्थिति के परिणाम चर की लोच का अनुमान युक्तिगत प्रतिगमन का उपयोग करके लगाया गया था।

### **अध्ययन क्षेत्र**

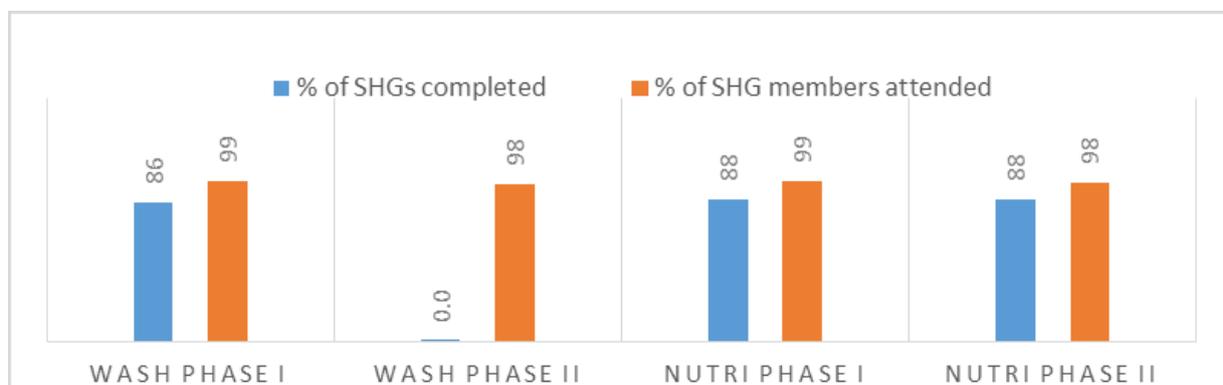
अध्ययन में तेलंगाना के रंगारेड्डी जिले में फरवरी 2021 में प्रजनन आयु की 299 महिलाओं के प्राथमिक डेटा का उपयोग किया गया। अध्ययन स्थलों पर महिलाओं को छोटे फोकस समूहों में एकत्रित किया गया और चर्चा में शामिल किया गया। चर्चा के दौरान संरचित प्रश्नावली भी भरी गई। अध्ययन में ग्रामीण परिवेश में मासिक धर्म स्वास्थ्य के आसपास केएपी की स्थिति का विश्लेषण किया गया, जहां उत्पाद का उपयोग पहले से ही अधिक है। तेलंगाना के रंगारेड्डी जिले के चयनित गांवों को लिया गया जहां एनएफएचएस 4 डेटा के अनुसार लगभग 90 प्रतिशत महिलाएं मासिक धर्म स्वच्छता उत्पादों का उपयोग करती हैं। इसका उद्देश्य यह जांचना था कि क्या विभिन्न सामाजिक-

जनसांख्यिकीय विशेषताओं के लिए केएपी स्तरों में व्यवस्थित अंतर हैं। फरवरी 2021 में विभिन्न गांवों से 300 महिलाओं का एक नमूना एकत्र किया गया था। इसके अतिरिक्त, मात्रात्मक परिणामों की बारीकियों को समझने के लिए फोकस समूह चर्चाएँ आयोजित की गईं। मूल्यांकन तेलंगाना के उन ब्लॉकों में आयोजित किया गया था जहां स्वास्थ्य मॉड्यूल शुरू किया गया है - एसईआरपी उपचार समूह की चयनित महिला लाभार्थी: एसईआरपी महिलाएं जिन्होंने स्वास्थ्य/स्वच्छता मॉड्यूल प्राप्त किया है, और नियंत्रण समूह: एसईआरपी महिलाएं जिन्हें स्वास्थ्य/स्वच्छता मॉड्यूल नहीं मिला है।

चयनित मंडलों से, 100 महिलाएं जो स्वास्थ्य मॉड्यूल प्रशिक्षण से अवगत हैं और 200 महिलाएं जो एसईआरपी प्रशिक्षण का भाग हैं लेकिन स्वास्थ्य प्रशिक्षण प्राप्त नहीं किया है, का चयन किया गया। अध्ययन में मिश्रित पद्धति का उपयोग किया गया। जानकारी एकत्र करने के लिए महिलाओं का एक संरचित प्रश्नावली-आधारित सर्वेक्षण और एक सहभागी ग्रामीण मूल्यांकन का उपयोग किया जाएगा।

### निष्कर्ष:

2022 में चरण I और चरण II की बैठकों का भाग रहे स्वयं सहायता समूहों में से 97 से 99 प्रतिशत ने स्वच्छता, स्वच्छता और स्वास्थ्य, पोषण मॉड्यूल को पूरा करने की सूचना दी। स्वच्छता के लिए, पहले चरण में लगभग 7 वीओ, 11996 एसएचजी और दूसरे चरण में 454 वीओ, 1003 एसएचजी, और स्वास्थ्य पोषण के लिए, पहले चरण में 7 वीओ और 1003 एसएचजी और दूसरे चरण में 15 वीओ और 1403 एसएचजी को मॉड्यूल शुरू करना बाकी था।



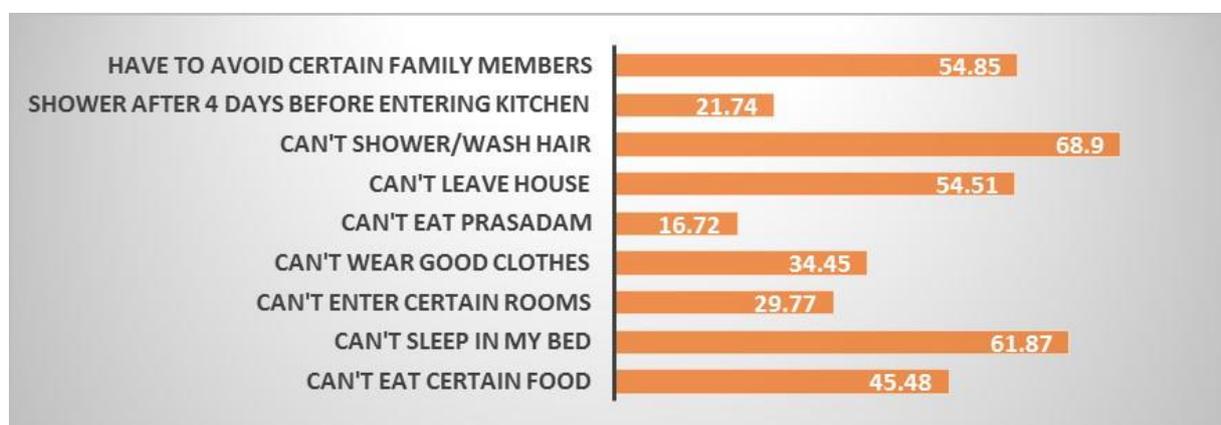
चित्र 2: एसईआरपी 2022 की दूसरी बैठक में एसएचजी और सदस्यों की उपस्थिति

एसएचजी में से जो द्वितीया बैठकों के माध्यम से मॉड्यूल वितरित करने के लिए एसईआरपी के चरण I या चरण II का भाग थे, डेटा के अनुसार पूर्णता और उपस्थिति अधिक थी। छियासी प्रतिशत एसएचजी और इन एसएचजी के भीतर 99 प्रतिशत सदस्यों ने चरण I वॉश मॉड्यूल पूरा कर लिया; हालाँकि, केवल 4 स्वयं सहायता समूह दूसरे चरण में थे, जिनके भीतर 98 प्रतिशत महिलाओं ने वॉश मॉड्यूल पूरा किया। जहां तक पोषण का सवाल है, चरण I और II में 88 प्रतिशत स्वयं सहायता समूहों को मॉड्यूल वितरित किया गया था, और रिपोर्ट किए गए आंकड़ों के अनुसार इन स्वयं सहायता

समूहों के भीतर 99 प्रतिशत महिलाओं ने भाग लिया। रंगारेड्डी जिले के तीन गांवों का सर्वेक्षण दो प्रशासनिक इकाइयों (मंडलों) : मंचल और मोड़नाबाद में किया गया। सर्वेक्षण किए गए नमूने में 15-49 आयु वर्ग की महिलाएं शामिल थीं जो रजोनिवृत्ति तक पहुंच चुकी हैं और रजोनिवृत्ति तक नहीं पहुंची हैं। महिलाओं की औसत आयु 30 वर्ष थी। दूसरी बैठक में नियमित रूप से भाग लेने वाले समूह में, लगभग 59 प्रतिशत हिंदू अन्य पिछड़ा वर्ग थे, और बैठकों में भाग नहीं लेने वाले समूह में, लगभग 39 प्रतिशत हिंदू अन्य पिछड़ा वर्ग थे। अन्य विशेषताओं को भी दो समूहों में समान रूप से वितरित किया गया था - वे नियमित रूप से दूसरी बैठक में शामिल नहीं हुए थे।

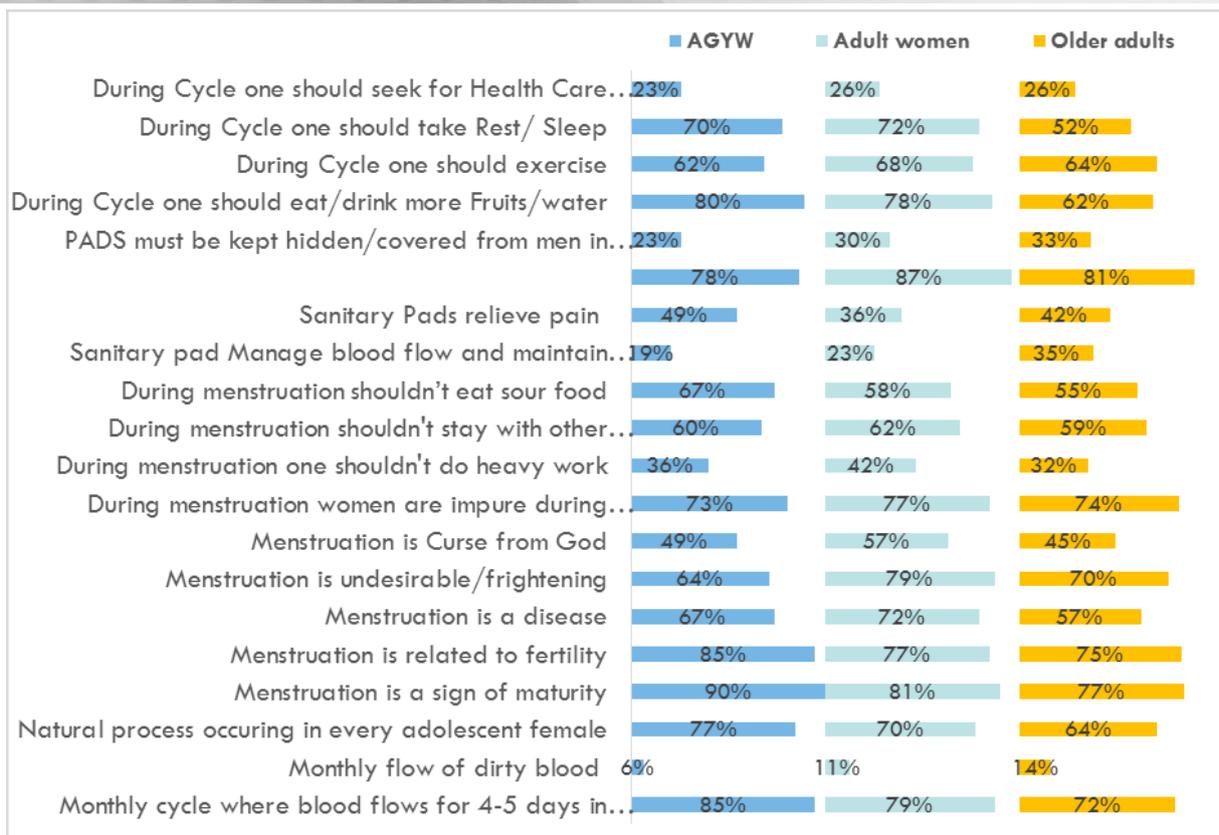
**नमूना महिलाओं में जेंडर दृष्टिकोण और भूमिकाएँ:** सकारात्मक जेंडर दृष्टिकोण और भूमिकाओं के विधाधारी वितरण से पता चला कि लगभग 41.8 प्रतिशत महिलाओं को महत्वपूर्ण निर्णय लेने में स्वायत्तता थी और मासिक धर्म के लगभग व्यवहार में कोई प्रतिबंध या वर्जनाएं नहीं थीं। आधे से अधिक महिलाओं ने बताया कि घरेलू हिंसा अवांछनीय है, लगभग 5 प्रतिशत ने बताया कि वे अपने घर में बिना किसी अनुमति के स्वतंत्र रूप से घूम सकती हैं और लगभग 62 प्रतिशत के पास स्वयं के वित्त और संसाधनों तक पहुंच है।

महिलाओं में मासिक धर्म स्वच्छता, स्वच्छता के बारे में स्थिति और केएपी: नमूने में मासिक धर्म लगभग 12 साल में शुरू हुआ। तीन-पंचमांश से अधिक महिलाओं ने सामान्य मासिक चक्र का अनुभव किया।



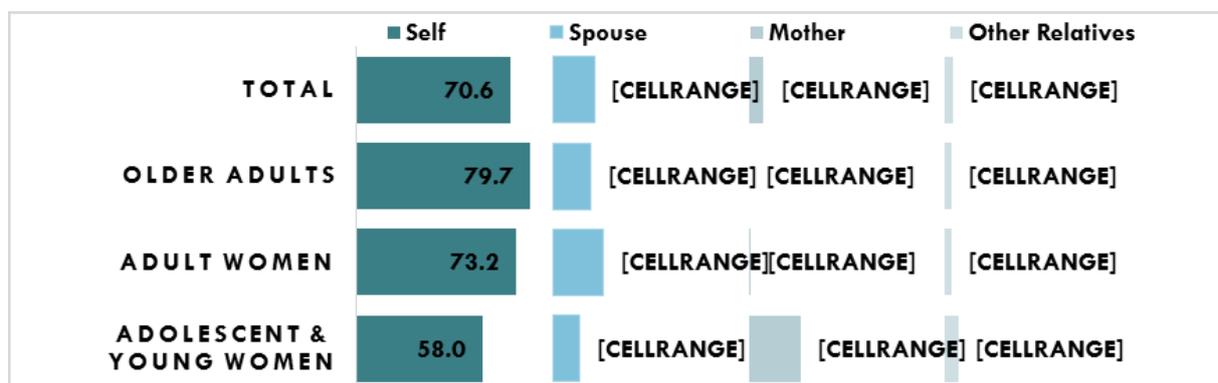
चित्र 3: मासिक धर्म के दौरान प्रतिबंध

सभी उम्र की महिलाओं पर कुछ प्रतिबंध लागू थे, हालाँकि, विशिष्ट प्रतिबंध जैसे कि परिवार के सदस्यों जैसे पति या अन्य पुरुषों से दूर रहना, और बाल धोने, अपने बिस्तर पर सोने या घर से बाहर निकलने की अनुमति नहीं थी, ये नमूने अत्यधिक प्रचलित थीं।



### महिलाओं में केएपीए स्तर: आयु समूह के अनुसार सही उत्तर देने वाली महिलाओं का प्रतिशत

सभी आयु समूहों में, महिलाओं में गलत सूचना का अनुपात समान था। चक्र की अवधि जैसे कथनों की तुलना में महिलाओं को कुछ तथ्यों जैसे "मासिक धर्म गंदा है" या "पैड रक्त के प्रवाह को नियंत्रित करता है" के बारे में अधिक गलत जानकारी दी गई - जिस पर लगभग 70-80 प्रतिशत का उत्तर सही था।



### आयु के अनुसार अवशोषक के प्राथमिक खरीदार का प्रतिशत

अध्ययन किए गए नमूने में, 91 प्रतिशत ने सैनिटरी नैपकिन का उपयोग किया, और लगभग 9 प्रतिशत, मुख्य रूप से अधिक उम्र के वयस्क समूहों ने, अन्य उत्पादों का उपयोग करने की सूचना दी। एक तिहाई महिलाओं ने स्वयं उत्पाद नहीं खरीदा।

**जेंडर भूमिकाओं के प्रति दृष्टिकोण पर द्वितीया बैठक की प्रभावशीलता:** जेंडर दृष्टिकोण के प्रत्येक संकेतक के लिए प्रवृत्ति स्कोर परिणाम और समायोजित बाधाएं प्राप्त की गईं। यद्यपि प्रवृत्ति स्कोर ने नियंत्रण और उपचार समूहों में महत्वपूर्ण अंतर नहीं दिखाया, जो महिलाएं नियमित रूप से दूसरी बैठक में भाग लेती थीं, उनके समकक्षों की तुलना में निर्णय लेने की संभावना अधिक होती है।

प्रवृत्ति स्कोर मिलान ने एसईआरपी बैठकों में नियंत्रण और उपचार वाली महिलाओं के बीच केएपीए में कोई महत्वपूर्ण अंतर नहीं दिखाया। मासिक धर्म उत्पादों की स्व-खरीद के लिए, कई सामाजिक-जनसांख्यिकीय कारक प्रभाव पर हावी रहे। जिन महिलाओं ने कभी शादी नहीं की, उनकी तुलना में कभी शादी नहीं की (एओआर: 0.242; पी <0.005) निर्णय लेने में उच्च स्कोर के साथ कम विषम थी (एओआर: 2.712; पी <0.005) की तुलना में और घरेलू हिंसा की उच्च स्वीकार्यता (एओआर: 3.070, पी <0.001) की तुलना में कम स्वीकार्यता के कारण स्वयं उत्पाद खरीदने की संभावना अधिक थी।

#### **उपसंहार:**

जबकि दर्ज आधिकारिक आंकड़ों से पता चला कि द्वितीया बैठकें नियमित अंतराल पर हो रही थीं, गुणात्मक चर्चा से पता चला कि दूसरी बैठकों में महिलाओं की भागीदारी और उत्साह पहली बैठक जितनी नहीं थी, जहां वित्त पर चर्चा की गई थी। जहां तक नमूने की बात है, कुछ प्रतिबंध और वर्जनाएं दूसरों की तुलना में अधिक व्यापक रूप से - ज्यादातर मासिक धर्म के दौरान स्वच्छता व्यवहार के आसपास प्रचलित थीं। बैठकों में इन गहरी वर्जनाओं पर कोई विशेष लक्ष्य नहीं रखा गया।

दूसरी बैठक में नियमित रूप से शामिल होने वाली महिलाओं ने स्वयं निर्णय लेने की अधिक संभावनाएं दिखाई - जो वित्तीय सशक्तिकरण का एक अतिरिक्त लाभ हो सकता है। लेकिन बैठकों में मासिक धर्म स्वास्थ्य के संबंध में लैंगिक दृष्टिकोण या केएपी पर कोई महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं दिखा।

मासिक धर्म उत्पाद की खरीद से पता चला कि बड़ी संख्या में महिलाएं स्वयं उत्पाद नहीं खरीदती थीं और उत्पाद प्राप्त करने के लिए माताओं या जीवनसाथी पर निर्भर थीं। गुणात्मक चर्चा में, महिलाओं ने याद किया कि लॉकडाउन में, स्थानीय दुकानें बंद होने और उनके खरीददारों के बाहर जाने में असमर्थता के कारण कई लोगों को सुरक्षित उत्पाद छोड़ना पड़ा।

परिणाम महिलाओं के केएपी और स्वस्थ मासिक धर्म से जुड़ी वर्जनाओं में भारी भिन्नता का संकेत देते हैं - जिसे दूसरी बैठक के माध्यम से दिए गए मॉड्यूल को संबोधित करना अभी बाकी है। प्रवृत्ति

स्कोर से पता चला कि दूसरी बैठकों में छोटे पैमाने पर गैर-केंद्रित चर्चाएं उपस्थित महिलाओं के बीच जेंडर या मासिक धर्म स्वास्थ्य स्वच्छता (केएपी) में महत्वपूर्ण अंतर पैदा नहीं कर रही थीं।

### नीति सिफ़ारिशें

दूसरी बैठकों में स्थानीय प्रतिबंधों और वर्जनाओं को अधिक तीव्रता से तोड़ने का लक्ष्य रखा जाना चाहिए। संदेशों के अवशोषण की निगरानी के लिए द्वितीया के मॉड्यूल अलग-अलग सत्रों में वितरित किए जा सकते हैं।

इसके अलावा, मासिक धर्म उत्पादों पर बीसीसी के लिए "मुख्य संदेश" जोड़ने में सावधानी बरतने की आवश्यकता है ताकि वैज्ञानिक तथ्यों को पुष्ट किया जा सके। कई मुद्दों पर मिश्रित बैठकों के बजाय गहन और केंद्रित कार्यक्रमों के साथ महिलाओं को संवेदनशील और शिक्षित करना अधिक प्रभावी हो सकता है।

## 17. केंद्रशासित प्रदेश जम्मू-कश्मीर में पंचायती राज संस्थानों के लिए भर्ती नीति

श्रीमती राधिका रस्तोगी

डॉ. प्रत्युस्ना पटनायक

डॉ. के. प्रभाकर

डॉ. एम.वी. रविबाबू

### प्रस्तावना:

जम्मू-कश्मीर (जेके) पंचायती राज (पीआर) अधिनियम वर्ष 1989 में क्रियान्वित किया गया था और पीआर नियम वर्ष 1996 में बनाए गए थे। इसके अलावा, जम्मू-कश्मीर में पंचायती राज व्यवस्था को मजबूत करने के लिए, सरकार ने वर्ष 2011 में जम्मू-कश्मीर पीआर अधिनियम में संशोधन किया और स्थानीय आर्थिक विकास और योजना में पंचायतों की भूमिका को फिर से परिभाषित किया। विभिन्न केंद्र और केंद्र शासित प्रदेश (यूटी) प्रायोजित योजनाओं की निगरानी और कार्यान्वयन के संबंध में शक्तियों के हस्तांतरण के साथ, पंचायती राज संस्थानों (पीआरआई) पर कार्यभार कई गुना बढ़ गया है। प्रत्येक स्तर पर पंचायती राज संस्थानों (पीआरआई) को विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन और निगरानी को प्रभावी ढंग से करने के लिए समर्पित कर्मचारियों की आवश्यकता होती है। उपरोक्त की पृष्ठभूमि में, जम्मू-कश्मीर सरकार ने पंचायतों के कामकाज में सुधार के लिए समर्पित कर्मचारियों के साथ विभिन्न स्तरों पर पीआरआई के लिए एक समान भर्ती पद्धति बनाने का इरादा किया और इस प्रकार एनआईआरडीपीआर, हैदराबाद से एक अध्ययन करने का अनुरोध किया। अध्ययन के लिए अन्य राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों में मौजूदा भर्ती पद्धति की समीक्षा की आवश्यकता थी और केंद्रशासित प्रदेश की विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुरूप जम्मू-कश्मीर में पंचायतों के लिए एक उपयुक्त भर्ती नीति के लिए सिफारिशें प्रदान करना आवश्यक था। इसमें पंचायतों के लिए भर्ती नीति पर केंद्र/राज्य सरकारों द्वारा गठित विभिन्न समितियों द्वारा दी गई विभिन्न सिफारिशों की डेस्क अनुसंधान समीक्षा की भी आवश्यकता थी। इस अध्ययन के लिए बहु-मानदंड निर्णय विश्लेषण (एमसीडीए) मॉडल का उपयोग करके ब्लॉक स्तर पर कर्मचारियों के आवंटन/भर्ती के लिए तत्काल कार्रवाई करने के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता की पहचान करने के लिए भू-स्थानिक तकनीक का भी उपयोग किया गया था।

### उद्देश्य:

इस अध्ययन का व्यापक उद्देश्य जम्मू-कश्मीर में पंचायतों के लिए भर्ती पद्धति पर नीतिगत सिफारिशें प्रदान करना था। हालाँकि, अध्ययन के विशिष्ट उद्देश्य निम्नलिखित थे:

- i. अन्य राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों में इस उद्देश्य के लिए विभिन्न समितियों द्वारा भर्ती नीति और विभिन्न सिफारिशों की समीक्षा करना

- ii. मौजूदा भर्ती पद्धति की जांच करना और जम्मू-कश्मीर की पंचायतों में आवश्यक वास्तविक मानव संसाधन का आकलन करना
- iii. जम्मू-कश्मीर की पंचायतों में भर्ती किए जाने वाले कर्मचारियों के प्रशिक्षण और अभिविन्यास के लिए भर्ती के तरीके, कैरियर की प्रगति, परिलब्धियों और योजना के संदर्भ में नीतिगत सिफारिशें प्रदान करना।

### क्रियाविधि:

अध्ययन की प्रकृति और नीति निर्माण के लिए इसकी प्रासंगिकता को ध्यान में रखते हुए, अध्ययन ने डेस्क अनुसंधान और प्राथमिक डेटा संग्रह दोनों को अपनाया।

### निष्कर्ष:

अध्ययन के लिए प्रासंगिक माध्यमिक डेटा एकत्र करने के लिए, डेस्क अनुसंधान में निम्नलिखित शामिल थे:

- साहित्य की समीक्षा - पीआर अधिनियमों के संबंध में प्रासंगिक माध्यमिक जानकारी का संग्रह और अन्य राज्यों, यानी केरल, कर्नाटक, असम, महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तराखंड और केंद्र शासित प्रदेश अंडमान और निकोबार द्वीप की पंचायतों की कार्मिक आवश्यकताओं को समझने के लिए डेस्क अनुसंधान के भाग के रूप में किया गया था;
- अन्य राज्यों के भर्ती पद्धति से संबंधित समितियों की प्रासंगिक रिपोर्टें और सिफारिशों का संग्रह;
- अन्य राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों में इस उद्देश्य के लिए विभिन्न समितियों द्वारा भर्ती नीति और विभिन्न सिफारिशों की समीक्षा करना - पीआरआई कर्मियों की भर्ती पद्धति, भर्ती प्रक्रिया, दिशानिर्देश, वेतन बैंड और सरकारी आदेशों पर द्वितीयक जानकारी;
- सभी जिला-स्तरीय द्वितीयक जानकारी (जम्मू में 10 जिले और कश्मीर घाटी में 10 जिले) जिसमें मौजूदा कर्मचारी और भर्ती प्रक्रिया (स्थायी/संविदा/अस्थायी/आउटसोर्स-योग्यताएं, वेतन बैंड, पदोन्नति और वेतन) शामिल हैं
- प्राथमिक डेटा संग्रह ऑनलाइन गहन साक्षात्कारों के माध्यम से और मौजूदा कर्मचारियों और स्थायी/संविदा/अस्थायी/आउटसोर्स कर्मचारियों की भर्ती प्रक्रिया, उनकी बुनियादी योग्यताओं, पदोन्नति नीति और मौजूदा वेतन संरचनाओं के बारे में जानकारी प्राप्त करने के लिए एक संरचित प्रारूप का उपयोग करके किया गया था। जम्मू-कश्मीर कश्मीर के लिए विशिष्ट पीआरआई पदाधिकारियों की आवश्यकताओं को समझने के लिए, केंद्र शासित प्रदेश के प्रमुख मुखबिरों के साथ गहन ऑनलाइन साक्षात्कार और चर्चाएं आयोजित की गईं। इसके अलावा,

संबंधित अधिकारियों और जम्मू-कश्मीर के पीआरआई के निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ ऑनलाइन चर्चा और परामर्श आयोजित किए गए

- मामला अध्ययन के रूप में भर्ती आवश्यकताओं को उत्पन्न करने के लिए स्थानिक उपकरणों का उपयोग करके एमसीडीए मॉडल विकसित किए गए।

### सुझाव और सिफारिशें:

- उल्लिखित राज्यों में पाई गई उत्कृष्ट पद्धतियों को जम्मू-कश्मीर में पीआरआई के लिए भर्ती नीति बनाने के लिए सिफारिशों के रूप में सुझाया गया था।
  - जम्मू कश्मीर के पंचायती राज संस्थानों में सभी स्तरों पर कर्मचारी तैयार करने के लिए नीतिगत सिफारिशें छह अलग-अलग राज्यों और एक केंद्र शासित प्रदेश से जानकारी लेकर तैयार की गई हैं।
  - डेस्क अनुसंधान के भाग के रूप में असम, केरल, कर्नाटक, महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तराखंड और केंद्रशासित प्रदेश अंडमान और निकोबार द्वीप समूह के पीआरआई और भर्ती पद्धति की संरचना की समीक्षा की गई।
  - इसके अलावा, पंचायतों में मानव संसाधन आवश्यकताओं पर पंचायती राज मंत्रालय और ग्रामीण विकास मंत्रालय की रिपोर्ट की समीक्षा की गई और केंद्र शासित प्रदेश जम्मू-कश्मीर की आवश्यकता के अनुसार उत्कृष्ट पद्धतियों को अनुकूलित करने का सुझाव दिया गया।
  - पीआरआई, यानी हलका (ग्राम) पंचायत, ब्लॉक विकास परिषद (बीडीसी) और जिला विकास परिषद (डीडीसी) स्तर के लिए न्यूनतम कर्मचारियों की आवश्यकता और पालन की जाने वाली भर्ती पद्धति, आवश्यक योग्यता के लिए सुझाव दिए गए थे।
  - वित्त पोषण का स्रोत विभिन्न राज्यों से प्राप्त अंतर्दृष्टि पर आधारित होना चाहिए जहां पंचायतें प्रभावी योजना, सरकारी योजनाओं और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन और पंचायतों के नागरिकों को सेवा वितरण के मामले में बेहतर प्रदर्शन कर रही हैं।
  - पंचायतों को मजबूत करने के लिए जम्मू-कश्मीर की पंचायतों के नवनिर्वाचित प्रतिनिधियों और पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण गतिविधियों पर सिफारिशें सुझाई गई हैं।
- क. ग्रामीण विकास और पंचायती राज विभाग को आईएमपीएआरडी, जम्मू-कश्मीर के सहयोग से पीआरआई की सीबी एवं टी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए वार्षिक प्रशिक्षण आवश्यकता मूल्यांकन (टीएनए) आयोजित करने/समीक्षा करने की आवश्यकता है।
- ख. तदनुसार, सीबी एवं टी के लिए टीएनए कैलेंडर प्रत्येक वित्तीय वर्ष की शुरुआत में निर्धारित किया जा सकता है। इसके अलावा, आरडी एवं पीआर विभाग जम्मू-कश्मीर के पीआरआई में सीबी एवं टी को शामिल करने के लिए पर्याप्त धनराशि आवंटित और समय पर जारी करना सुनिश्चित कर सकता है।

- ग. राष्ट्रीय ग्राम स्वराज अभियान (आरजीएसए) के दिशानिर्देश, जिन्हें ग्रामीण स्थानीय शासन के लिए पीआरआई की क्षमताओं को विकसित करने और मजबूत करने के लिए सभी राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों तक विस्तारित किया गया है ताकि स्थानीय विकास की जरूरतों के प्रति अधिक संवेदनशील बन सकें, प्रौद्योगिकी का लाभ उठाने वाली भागीदारी योजनाएं तैयार की जा सकें। सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) से जुड़ी स्थानीय समस्याओं के स्थायी समाधान को साकार करने के लिए उपलब्ध संसाधनों के कुशल और इष्टतम उपयोग को जम्मू-कश्मीर में पीआरआई की क्षमता निर्माण के लिए बड़े पैमाने पर अपनाया जा सकता है।
- घ. एसडीजी के प्रमुख सिद्धांत, यानी किसी को भी पीछे न छोड़ना, सबसे दूर तक सबसे पहले पहुंचना और लैंगिक समानता के साथ सार्वभौमिक कवरेज को जम्मू-कश्मीर में पीआरआई को मजबूत करने के लिए प्रशिक्षण, प्रशिक्षण मॉड्यूल और सामग्री सहित सभी क्षमता-निर्माण हस्तक्षेपों के डिजाइन में शामिल किया जाना चाहिए।
- ड. विकसित किए गए स्थानिक मॉडल ने अच्छे परिणाम दिखाए हैं; सभी निर्दिष्ट मानदंड बहुत महत्वपूर्ण हैं और अध्ययन ने सभी मॉडल प्रदर्शन को भी प्रस्तुत किया है जैसा कि आमतौर पर संकेत दिया गया है कि ब्लॉक लैनजोट ज्यादातर मॉडल 3 और 4 से अत्यधिक अपेक्षित था और मॉडल 1 और 2 से मध्यम रूप से कर्मचारियों की आवश्यकता थी; इसलिए नीति निर्माता यह निर्णय ले सकते हैं कि इन ब्लॉकों को ब्लॉक-स्तरीय गतिविधियों के सुचारू संचालन के लिए तत्काल कर्मचारियों को आवंटित करने की आवश्यकता है।

### उपसंहार:

1993 में संविधान के 73वें संशोधन में परिकल्पित पंचायत प्रणाली ने देश में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया में एक महत्वपूर्ण अध्याय की शुरुआत की है। आर्थिक विकास, सेवा वितरण और सामाजिक न्याय के लिए कार्यक्रमों की योजना और कार्यान्वयन में विशिष्ट भूमिका के साथ पीआरआई स्थानीय स्तर पर स्वशासन के संस्थानों के रूप में, विशेष रूप से 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 मामलों में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। हालाँकि, पीआरआई के अधिकारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों की अपर्याप्त क्षमता और अपर्याप्त कर्मचारियों जैसे कई कारकों के कारण, पंचायतों को अभी भी स्थानीय स्वशासन बनने की पूरी क्षमता का एहसास नहीं हुआ है। ऐसे संदर्भ में, विभिन्न राज्यों से ली गई अंतर्दृष्टि और सुझाई गई सिफारिशें जम्मू-कश्मीर के पीआरआई के सभी स्तरों पर कर्मचारियों को अनुकूलित करने और बनाने के लिए एक आधार प्रदान कर सकती हैं। स्थानीय स्तर पर कार्यक्रमों और सेवा वितरण के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त कर्मचारियों और बढ़ी हुई क्षमता के साथ जम्मू-कश्मीर के पीआरआई को मजबूत किया जा सकता है। भू-स्थानिक मॉडल को भर्ती

आवंटन के लिए अनुकूलित किया जा सकता है और विकसित मॉडल भर्ती नीति और स्थानीय योजनाकारों को आवश्यक कार्रवाई करने के लिए महत्वपूर्ण मांग क्षेत्रों की पहचान करने में मदद कर सकते हैं, जो समय को कम कर सकता है और स्थानिक दृश्य भी प्रदान कर सकता है। इस अध्ययन में काम को ब्लॉक स्तर से ग्राम पंचायत स्तर तक विस्तारित करना और अनुभवी कर्मियों की राय मांगकर अधिक मानदंड/विकल्प और बुनियादी ढांचे के कारकों जैसे सड़क पहुंच आदि पर विचार करना और मानदंडों को महत्व देने के अन्य तरीकों को अपनाना शामिल है।

## 18. ग्राम पंचायत के लिए ई-शासन तत्परता सूचकांक पर अनुसंधान अध्ययन

श्री के. राजेश्वर

डिजिटल इंडिया का लक्ष्य सभी 2.5 लाख ग्राम पंचायतों को ब्रॉडबैंड इंटरनेट से जोड़ना है, जिससे टेलीमेडिसिन, टेली एजुकेशन, ई-हेल्थ और ई-एंटरटेनमेंट की सुविधा मिल सके। जून 2021 तक, लगभग 1.56 लाख ग्राम पंचायतें सक्रिय थीं, और कई अन्य गाँव भी इसका अनुसरण करेंगे। सरकार भारतनेट के पीपीपी मॉडल में अतिरिक्त 19,041 करोड़ रुपये निवेश करने पर सहमत हो गई है, जिससे सभी ग्राम पंचायतों और कस्बों को जोड़ने में मदद मिलेगी। हालाँकि कई ऐप बनाए गए हैं, लेकिन वर्तमान परिवेश ई-शासन के पंचायत-स्तरीय कार्यान्वयन को प्रोत्साहित नहीं कर रहा है। हालाँकि, राज्य पंचायतों में ई-शासन स्थापित करने के लिए विभिन्न उपाय करते हैं।

इस पृष्ठभूमि में, इस अध्ययन का उद्देश्य ई-शासन को पूर्ण रूप से अपनाने के लिए ग्राम पंचायतों की क्षमता और तत्परता का विश्लेषण करना है। यह अध्ययन दो राज्यों, अर्थात् केरल और मध्य प्रदेश पर केंद्रित है, जहां ई-शासन का प्रदर्शन अपने स्वयं के अभिनव अनुप्रयोगों को अपनाने के माध्यम से बेहतर प्रतीत होता है। चयनित राज्य पहले ही ग्राम पंचायत स्तर पर ई-शासन कार्यान्वयन की सफलता का प्रदर्शन कर चुके हैं। पर्यावरण, तत्परता, उपयोग और प्रभाव जैसे ई-शासन से संबंधित विभिन्न संकेतकों पर प्राथमिक डेटा एकत्र करते समय प्रत्येक राज्य से, चार जिलों को यादृच्छिक रूप से चुना गया था और प्रत्येक जिले से, चार ग्राम पंचायतों को संबंधित राज्यों द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के आधार पर यादृच्छिक रूप से चुना गया था। प्राथमिक डेटा केरल के त्रिचूर, पलक्कड़, एर्नाकुलम और कोट्टायम और मध्य प्रदेश के मंडला, पन्ना, गुना और उज्जैन जिलों से एकत्र किया गया था। कुल मिलाकर, दोनों राज्यों में 16 ग्राम पंचायतों के 480 लाभार्थियों से प्राथमिक डेटा एकत्र किया गया था।

कुल मिलाकर, यह अभ्यास दो उद्देश्यों को पूरा करता है- पहला, प्राप्त 11 मापदंडों का कुल स्कोर इस तथ्य का स्पष्ट समर्थन है कि चयनित संकेतक एक ग्राम पंचायत के लिए ई-शासन तत्परता सूचकांक की स्थिति को दर्शाते हैं। दूसरा, कार्यान्वयन की स्थिति को सभी अलग-अलग मापदंडों जैसे कि राजनीतिक वातावरण, नियामक वातावरण, व्यावसायिक वातावरण, ढांचागत तत्परता, वित्तीय तत्परता, मानव तत्परता, सरकारी उपयोग, आर्थिक प्रभाव, सामाजिक प्रभाव, पारदर्शिता प्रभाव और संतुष्टि मूल्यांकन के दृष्टिकोण से देखा और मूल्यांकन किया जा सकता है। दूसरा भाग कार्यान्वयन एजेंसियों को उच्च अंक प्राप्त करने वाले उन आयामों के संबंध में उचित कदम उठाने में सक्षम बनाएगा। इस दृष्टि से किसी ग्राम पंचायत के ई-तत्परता सूचकांक के सफल क्रियान्वयन हेतु इन 11

मापदण्डों को अपनाने हेतु यह अभ्यास उपयोगी है। इसके परिणामस्वरूप होने वाले लाभ कम भ्रष्टाचार, बढ़ी हुई पारदर्शिता, अधिक सुविधा, राजस्व वृद्धि और लागत में कटौती हो सकते हैं।

अंत में, ई-शासन का तत्परता सूचकांक जीपी की स्थिति को दर्शाते हुए अंक उत्पन्न करेगा, और भारत सरकार द्वारा जीपी को प्रदान किए गए ई-शासन पुरस्कारों को ध्यान में रखा जाएगा। रिपोर्ट का उपयोग जीपी स्तर पर सार्वजनिक सेवा वितरण तंत्र को मजबूत करने और पंचायत पदाधिकारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों की क्षमता निर्माण के लिए उचित योजना के लिए भी किया जाएगा।

### **मुख्य निष्कर्ष और प्रमुख सफलता कारक**

अध्ययन में केरल और मध्य प्रदेश के चार-चार जिलों की 16 ग्राम पंचायतों का सर्वेक्षण शामिल था।

### **डिजिटल साक्षरता**

जनगणना के आंकड़ों से पता चलता है कि केरल की साक्षरता दर 94 प्रतिशत है, जबकि मध्य प्रदेश की 69.32 प्रतिशत है। ट्राई के अनुसार, केरल और मध्य प्रदेश का टेली घनत्व क्रमशः 129.62 प्रतिशत और 67.40 प्रतिशत है, जबकि संबंधित टेली घनत्व दर 25 प्रतिशत और 38.3 प्रतिशत है। केरल और मध्य प्रदेश में, क्रमशः 100 प्रतिशत और 85.4 प्रतिशत नमूने साक्षर हैं और 90 प्रतिशत से अधिक प्राप्तकर्ताओं के पास डिजिटल उपकरण हैं। चुने गए दोनों राज्यों में उल्लेखनीय डिजिटल पहुंच है।

औसतन 91 प्रतिशत उत्तरदाताओं के पास डिजिटल उपकरण का उपयोग करने की क्षमता है। हालाँकि, केरल में केवल 55.4 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 42.5 प्रतिशत लोग ही लगभग हर समय डिजिटल गैजेट संभालने में सक्षम हैं। यह भी पता चला कि केरल में केवल 57.5 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 28.3 प्रतिशत ने डिजिटल साक्षरता कार्यक्रमों में भाग लिया था, जबकि 50 प्रतिशत से अधिक ने डिजिटल साक्षरता प्रशिक्षण में भाग लेने में रुचि दिखाई है। इसका मतलब यह है कि क्षमता विकास प्रशिक्षण पाठ्यक्रम, जो ग्रामीण लोगों को ई-सेवाओं का उपयोग करने में सक्षम बनाते हैं, उन्हें जमीनी स्तर पर आयोजित किया जाना चाहिए। राज्य के अधिकारियों को लिंग को मुख्यधारा में लाने पर ध्यान देना चाहिए क्योंकि केवल 30 प्रतिशत महिला उत्तरदाताओं को ही यह सेवा प्रदान की गई है। उनमें से केवल 17 प्रतिशत ने डिजिटल साक्षरता प्रशिक्षण प्राप्त किया है, जबकि 91 प्रतिशत ने प्रशिक्षण प्राप्त करने में रुचि दिखाई है।

### **ई-पंचायत की अनिवार्यता**

किसी भी ग्राम पंचायत की प्रगति के लिए अनुसूचित जाति एवं पिछड़े वर्ग का उत्थान आवश्यक है। एकत्रित आंकड़ों से यह स्पष्ट है कि 60 प्रतिशत, यानी अधिकांश नमूना, इसी समूह से संबंधित है।

लाभार्थियों का एक महत्वपूर्ण नमूना आकार सीमांत परिवारों (63 प्रतिशत) से है जो 30,000 रुपये से 1 लाख रुपये आय वर्ग में आते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि ई-सेवाएं, वास्तव में, उन लोगों को सेवा प्रदान करती हैं जिन्हें इसकी सबसे अधिक आवश्यकता है और जो तहसील/उप-मंडल/जिला कार्यालयों का दौरा करने में सक्षम नहीं हैं।

### **ई-सेवाओं के बारे में जागरूकता**

सभी नमूना लाभार्थी विभिन्न कारणों से ई-सेवाओं के उपयोग से अवगत हैं, जैसे जन्म, मृत्यु, विवाह, निवास प्रमाण पत्र प्राप्त करना आदि। केवल 46.3 प्रतिशत उत्तरदाता ई-सेवाओं के माध्यम से अपने करों का भुगतान करते हैं, जो ग्राम सभा के सहयोग से अतिरिक्त जागरूकता कार्यक्रम शुरू करने और अन्य सेवाओं का पूर्ण उपयोग करने के लिए सोशल मीडिया के व्यापक उपयोग की आवश्यकता को दर्शाता है।

मध्य प्रदेश में पंचायत स्तर पर पीपीपी मोड में सामान्य सेवा केंद्र (सीएससी) बनाए गए, जबकि केरल की सभी पंचायतों में लोगों को डिजिटल सेवाएं प्रदान करने के लिए व्यापक सुविधाएं हैं। लाभार्थी केरल में सीएससी और जीपी कार्यालयों की सेवाओं से संतुष्ट हैं क्योंकि 95 प्रतिशत से अधिक लोग पाते हैं कि सेवाएं बिना किसी देरी के प्रदान की जाती हैं और 70 प्रतिशत का कहना है कि वे समय सीमा के भीतर सेवा प्रदान करते हैं।

राज्य के पंचायत विभाग को सीएससी की स्थिरता और पारदर्शिता की गारंटी देनी चाहिए। इसके अलावा, बेहतर तकनीकी सहायता और प्रशिक्षण के साथ प्रेरक तत्वों को बढ़ाया जाना चाहिए। चयनित राज्यों - केरल और मध्य प्रदेश - के अधिकारी बेहतर दृष्टिकोण अपनाते हैं और नमूना आबादी की प्रतिक्रियाओं के अनुसार जनता को ई-सेवाओं का उपयोग करने के लिए प्रोत्साहित करते हैं।

### **ई-सेवाओं की सुलभता**

डेटा से पता चलता है कि चूंकि केरल में पंचायत कार्यालय और मध्य प्रदेश में सीएससी/एलएमके कम दूरी पर स्थित हैं, इसलिए लोग आसानी से सेवाओं तक पहुंच सकते हैं और प्राप्त कर सकते हैं। इस प्रकार लाभार्थियों को सेवाओं का लाभ उठाने के लिए सीएससी पर जाने में बहुत अधिक समय नहीं खर्च करना पड़ता है। केरल में, 73.33 प्रतिशत लोग ई-सेवाओं का लाभ उठाने के लिए 15 से 30 मिनट की यात्रा करते हैं। मध्य प्रदेश में, 64.58 प्रतिशत ने कहा कि उन्हें ई-सेवाओं तक पहुंचने के लिए 30 मिनट से कम की यात्रा की आवश्यकता है। इससे पंचायत स्तर पर ई-सेवाएं और ई-शासन लोगों के लिए अधिक सुलभ हो जाएगी।

## पंचायत अधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण

नमूना डेटा से, केरल में 78.13 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 46.88 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने महसूस किया कि पंचायती राज संस्थानों में नव निर्वाचित सदस्यों के लिए पूर्ण प्रशिक्षण सुविधाएं प्रदान की जाती हैं। पंचायती राज संस्थाओं में कुल 31.25 प्रतिशत मतदाताओं के पास आंशिक एवं मध्यम विकास क्षमता है। मध्य प्रदेश में, 3.13 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने कहा कि पीआरआई के पास कोई क्षमता विकास सुविधा नहीं है; इसलिए, निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायत सचिवों को अतिरिक्त क्षमता निर्माण गतिविधियों से गुजरना होगा।

दोनों राज्यों में उत्कृष्ट दूरसंचार प्रणालियाँ और बहुत उच्च स्तर की जागरूकता यानी 90 प्रतिशत से अधिक है। लेकिन डिजिटल जागरूकता और क्षमता निर्माण गतिविधियों के अभाव के कारण वे सीएससी और जीपी सेवाओं के माध्यम से सेवाओं का उपयोग करते हैं। इस स्थिति में, ई-डिस्ट्रिक्ट साइट पर जागरूकता और क्षमता-निर्माण कार्यशालाएं, और बदलते व्यवहार प्रबंधन प्रशिक्षण लोगों को 24x7 उपलब्ध ई-सेवाओं का उपयोग करने के लिए प्रोत्साहित करते हैं। यह सरकारी ढांचे में प्रक्रियात्मक देरी को कम करने में योगदान देता है, जिससे इसके कुशल कामकाज में वृद्धि होती है। यह भी प्रस्तावित है कि अत्याधुनिक गैजेट वाले लोग ग्राउंड ज़ीरो पर मास्टर प्रशिक्षक के रूप में काम कर सकते हैं।

## जीपी आधारिक संरचना तत्परता

केरल में सभी उत्तरदाताओं और मध्य प्रदेश में 87.50 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने कहा कि ग्राम पंचायतों के पास भवन संबंधी बुनियादी ढांचा है। हालाँकि, केरल और मध्य प्रदेश में क्रमशः 75 प्रतिशत और 40.63 प्रतिशत जीपी कार्यालयों में आईटी बाह्य उपकरणों की मरम्मत और प्रतिस्थापन के लिए एएमसी सेवा क्षमताएं नहीं हैं, और कुल उत्तरदाताओं में से 34.38 प्रतिशत का मानना था कि एएमसी सेवाओं में मामूली और आंशिक सुविधाएं थीं। राज्य सरकारों को ब्लॉक स्तर पर एएमसी सेवाएं प्रदान करने का निर्णय लेना चाहिए। इंजीनियर जीपी कार्यालयों का दौरा कर सकेंगे, नियमित कार्यों में व्यवधान से बचने के लिए सॉफ्टवेयर/हार्डवेयर समस्याओं को ठीक कर सकेंगे। उत्तरदाताओं ने राय दी कि केरल में 40.63 प्रतिशत जीपी कार्यालयों और एमपी में 62.50 प्रतिशत को पीसी, प्रिंटर और स्कैनर जैसे उन्नत आईटी उपकरण की आवश्यकता है। जबकि कुल उत्तरदाताओं में से 14.06 आंशिक रूप से सहमत थे, 10.94 प्रतिशत चाहते थे कि बिजली आपूर्ति समस्याओं का समाधान किया जाए, ताकि ई-पंचायत 100 प्रतिशत तक पहुंच सके। जैसा कि उत्तरदाताओं ने कहा है, दोनों राज्यों में तकनीकी रखरखाव 37.50 प्रतिशत के उच्च स्तर पर है। औसतन 51.25 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने उच्च

और मध्यम तकनीकी रखरखाव का संकेत दिया। केरल और मध्य प्रदेश में, क्रमशः 12.5 प्रतिशत और 6.25 प्रतिशत पंचायत अधिकारी बेहद खराब तकनीकी रखरखाव प्रदान करते हैं।

### **मानव संसाधन तत्परता**

नमूना डेटा ग्राम पंचायत ई-गवर्नेंस ऐप्स को संचालित करने के लिए मानव संसाधनों की तत्परता संकेतक को दर्शाता है। जब अनुप्रयोगों को संचालित करने के लिए समस्या-समाधान क्षमताओं को विकसित करने के लिए श्रमिकों को प्रशिक्षित करने के बारे में पूछा गया, तो केरल के अधिकारियों ने बहुत अधिक बताया और मध्य प्रदेश के अधिकारियों ने बहुत अधिक से अधिक बताया। इस पैरामीटर में संचार कौशल के विकास, परियोजनाओं की निगरानी और नियंत्रण में प्रशिक्षण, टीम-निर्माण और समूह की गतिशीलता, और ग्राहकों की संतुष्टि को साकार करने के लिए कर्मचारी का स्तर शामिल है जो कर्मचारियों और व्यक्तियों के बीच गुणवत्ता, विश्वास और खुलापन प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण हैं। इससे पता चलता है कि ई-गवर्नेंस एप्लिकेशन से निपटने वाले अधिकारी पंचायत स्तर पर बहुत सक्रिय हैं और हमेशा लोगों को उनके निवास तक सेवाएं प्रदान कर सकते हैं।

### **गुणवत्ता प्रबंधन प्रणाली**

दोनों राज्यों के अधिकारियों के पास ग्राम पंचायत ई-गवर्नेंस ऐप्स से निपटने की क्षमता है। केरल और मध्य प्रदेश में क्रमशः 63.63 प्रतिशत और 75 प्रतिशत अधिकारियों ने प्रतिक्रिया दी कि श्रमिकों को गुणवत्ता प्रबंधन प्रणाली में शिक्षित किया जाता है। केरल और मध्य प्रदेश में ग्राम पंचायत कार्यकर्ताओं ने जवाब दिया कि वे एप्लिकेशन सॉफ्टवेयर में खामियों और दोषों का पता लगाने में अत्यधिक सक्षम हैं। जीपी अधिकारियों द्वारा डेटा संसाधित करते समय एप्लिकेशन सॉफ्टवेयर में गलतियों को सुधारने की क्षमता केरल में 59.09 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 70 प्रतिशत है। केरल और मध्य प्रदेश में क्रमशः 68.18 प्रतिशत और 80 प्रतिशत अधिकारियों ने जीपी कार्यालयों में चार्टर को अद्यतन करने की उच्च घटना पर प्रतिक्रिया व्यक्त की।

यह पता चला है कि निर्वाचित प्रतिनिधि और पंचायत सचिव दोनों में से 93 प्रतिशत ई-पंचायत सेवा को बढ़ाने के लिए प्रणाली के सुधार में शामिल हैं। औसतन, 60 प्रतिशत ने कहा कि वर्तमान कम्प्यूटरीकरण प्रणाली लोगों के लिए फायदेमंद है, जबकि 65.62 प्रतिशत ने आवेदन में मध्यम और आंशिक संशोधन को मंजूरी दी।

औसतन, 61.72 प्रतिशत निर्वाचित प्रतिनिधि और पंचायत सचिवों के पास योजना और कार्य में सुधार के लिए नियमों और प्रक्रियाओं को बदलने की बेहतर क्षमता है। 80 प्रतिशत से अधिक अधिकारियों का मानना है कि बुनियादी ढांचे में सुधार और लोगों को निर्बाध सेवाएं प्रदान करने के लिए पंचायत स्तर पर ई-सरकार प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए अधिक धन की आवश्यकता है।

## ई-सेवाओं के माध्यम से राजस्व सृजन

यह भी पाया गया है कि केरल में 90 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 53.13 प्रतिशत ग्राम पंचायतें ई-सेवाओं के माध्यम से आय अर्जित करती हैं। जीपी स्तर पर, केरल और मध्य प्रदेश में मानव संसाधन क्रमशः 68.75 प्रतिशत और 62.50 प्रतिशत हैं।

दोनों राज्यों के उत्तरदाताओं ने बताया कि औसत मानव संसाधन स्तर 21.31 प्रतिशत था। बहुत मामूली 3.13 प्रतिशत ने मध्य प्रदेश में कम जीपी कर्मचारी होने की सूचना दी।

## निर्णय लेने की क्षमता

दोनों राज्यों के औसतन 39.06 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने कहा कि इलेक्ट्रॉनिक प्रशासन ने ग्राम सभा की निर्णय लेने की क्षमता में पूरी तरह से सुधार किया है। केरल और मध्य प्रदेश में, ग्राम सभा की निर्णय लेने की क्षमता क्रमशः 37.50 प्रतिशत और 21.58 प्रतिशत तक बढ़ गई। राज्य के पंचायत विभाग को सामान्य सेवा केंद्रों की स्थिरता और पारदर्शिता की गारंटी देनी चाहिए। इसके अलावा, अधिक तकनीकी सहायता और सीएससी प्रशिक्षण के साथ, प्रेरक तत्वों को बढ़ाया जाना चाहिए। केरल और मध्य प्रदेश के अधिकारियों ने जनता को ई-सेवाओं का उपयोग करने के लिए प्रोत्साहित करने के लिए बेहतर दृष्टिकोण अपनाया है, क्रमशः 50 प्रतिशत और 40 प्रतिशत की उच्च प्रतिक्रिया दर्ज की है।

जैसा कि दोनों राज्यों के आईटी विभागों द्वारा बताया गया है, यह कार्यक्रम योजनाओं की योजना बनाने और प्रबंधित करने में मदद करता है। यह डेटा माइनिंग और एकीकृत सेवा का भी समर्थन करता है, और सेवाओं का उपयोग करने की लागत को कम करता है। इसका तात्पर्य यह है कि सरकारी तंत्र और नागरिक दोनों के पास जीत-जीत का परिदृश्य है। यह ध्यान दिया जा सकता है कि 84 प्रतिशत विभागीय अधिकारियों ने ई-सेवाओं के लॉन्च के बाद सरकारी सेवा सेट-अप में गिरावट को स्वीकार किया है।

दोनों चयनित राज्यों के अधिकारियों ने ई-गवर्नेंस के कार्यान्वयन के लिए समग्र सुशासन गुणवत्ता की अपनी धारणा के संबंध में सरकार के उपयोग के स्तर पर संकेतकों पर क्रमशः 95.46 प्रतिशत और 95 प्रतिशत की प्रतिक्रिया व्यक्त की। ई-गवर्नेंस ने केरल और मध्य प्रदेश में कागजी काम में क्रमशः 95.46 प्रतिशत और 96 प्रतिशत की कमी की। केरल के सभी अधिकारियों और मध्य प्रदेश के 85 प्रतिशत अधिकारियों ने उत्तर दिया कि वे 'काफ़ी उच्च' प्रतिक्रिया देकर महत्वपूर्ण प्रक्रियाओं का नियमित रूप से पालन और मूल्यांकन करते हैं। स्थानीय, राज्य और राष्ट्रीय ई-सरकारी प्रयासों का समन्वय केरल और एमपी में क्रमशः 85 प्रतिशत और 77.27 प्रतिशत दर्ज किया गया।

## पोर्टल सुविधाएँ

एप्लिकेशन को उपयोगकर्ता के अनुकूल, उत्तरदायी और उत्कृष्ट माना गया। इसके अलावा, 95 प्रतिशत विभागीय अधिकारियों ने समग्र गुणवत्ता को उत्कृष्ट बताया। आईटी विभाग ग्रामीण जनता के उपयोग का विस्तार करने के लिए नवीनतम तकनीक को संयोजित करने की भी योजना बना रहा है। ऐसा लगता है कि उपभोक्ता जल्द ही ई-सेवाओं की ओर बदलेंगे, जिसके परिणामस्वरूप कागज रहित सेवाओं का प्रचलन बढ़ेगा।

## ई-सेवाएँ प्रदान करने में सुधार

केरल में निर्वाचित प्रतिनिधियों और पंचायत सचिवों ने राज्य के ई-सरकारी प्रयासों के लिए 100 प्रतिशत तत्परता और समर्थन का संकेत दिया, जबकि मध्य प्रदेश में 96.87 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने अपने ग्राम पंचायतों में ई-गवर्नेंस परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए अपना समर्थन दिया। हालाँकि, केरल में 71.84 प्रतिशत और मध्य प्रदेश में 68.75 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने कहा कि उन्होंने ई-गवर्नेंस के माध्यम से बेहतर सेवाएं प्रदान करने के प्रयास किए हैं। यह लोगों को पंचायत स्तर पर ई-सेवाओं का पूर्ण उपयोग करने के लिए प्रोत्साहित करने में उनकी अधिक रुचि को दर्शाता है।

## 19. ग्रामीण युवाओं के कौशल और रोजगार के सृजन में आरसेटी की दक्षता पर एक अध्ययन

डॉ. आर. अरुणा जयामणि  
सुश्री सेनबागावल्ली, निदेशक, आरसेटी

### भारत में युवा और बेरोजगारी

हाल के दिनों में भारत में युवा आबादी को विशेष रूप से व्यावसायिक पाठ्यक्रमों में प्रवेश और शिक्षा पूरी करने के बढ़ते दबाव के कारण काफी सामाजिक-सांस्कृतिक और मनोवैज्ञानिक समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है। शिक्षा प्रणाली के व्यावसायीकरण ने गरीब और मध्यम आय वर्ग के लिए व्यावसायिक शिक्षा तक पहुंच को कठिन बना दिया है। अल्पावधि में तेजी से वृद्धि करनेवाले शिक्षण संस्थान केवल अधिक छात्रों को प्रवेश देने के इच्छुक हैं; वे शिक्षा की गुणवत्ता और छात्रों के लिए आवश्यक कौशल और मांग वाले बाजार को सबसे कम महत्व दे रहे हैं। यह उच्च शिक्षा पूरी करने वाले अधिकांश छात्रों को उपयुक्त रोजगार खोजने में बाधा डालता है; इसलिए वे रोजगार के लिए अयोग्य या बेरोजगार बने रहते हैं।

इस संदर्भ में, विशेषकर शिक्षित युवाओं के लिए बढ़ती ग्रामीण बेरोजगारी देश के लिए एक बड़ी चिंता का विषय है। क्षेत्रीय साक्ष्यों के माध्यम से, कई अध्ययनों ने साबित किया है कि उच्च अध्ययन में व्यावसायिक प्रशिक्षण और स्व-रोजगार के लिए व्यापार-आधारित कौशल निर्माण को गति मिलती है। इस दिशा में, गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) लोगों को प्राथमिकता देते हुए शिक्षित बेरोजगार युवाओं के लिए अधिक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम संचालित करने के लिए आरसेटी को प्रमुखता दी गई है। सरकार और कई अन्य संस्थानों ने कौशल सृजन और सहायता के संदर्भ में अनुवर्ती कार्रवाई करने और नौकरियों/स्वरोजगार में प्रशिक्षित उम्मीदवारों के क्रेडिट लिंकेज और अवशोषण की भूमिका को सुविधाजनक बनाने में आरसेटी की भूमिका की सराहना की। लेकिन ऊपर उल्लिखित आरसेटी के प्रदर्शन के बारे में रिपोर्ट से पता चलता है कि केवल 68 प्रतिशत प्रशिक्षु ही उद्यमिता गतिविधियों में शामिल हुए। इसके अलावा, केवल 47 प्रतिशत प्रशिक्षित लोगों को वाणिज्यिक बैंकों द्वारा क्रेडिट लिंकेज दिया गया था। एक रिपोर्ट से पता चलता है कि भारत में ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के शिक्षितों सहित लगभग 30 मिलियन युवा बेरोजगार हैं। एक अन्य रिपोर्ट में कहा गया है कि इस समय देश में करीब 25 लाख शिक्षित बेरोजगार युवा हैं। आरसेटी के प्रशिक्षण प्रदर्शन से पता चलता है कि भले ही कवरेज लगभग 3 मिलियन युवाओं का है, लेकिन कवरेज पिछले तीन दशकों के संचयी प्रशिक्षण प्रदर्शन को दर्शाता है। शिक्षित बेरोजगार युवाओं की बढ़ती दर के परिणामस्वरूप उपर्युक्त आंकड़े 16 प्रतिशत हो गए हैं, जो हर साल कौशल सृजन में एक बड़े अंतर को दर्शाता है। इसके अलावा, नौकरियों/स्वरोजगार में अवशोषण के प्रतिशत को आगे आवश्यक नीति परिवर्तन के कारणों और कारकों

पर ध्यान देने की आवश्यकता है। क्रेडिट लिंकेज के कम प्रतिशत के कारणों का अध्ययन करना भी आवश्यक है, जो प्रशिक्षित उम्मीदवारों के निपटान को प्रभावित करने वाले सबसे महत्वपूर्ण कारकों में से एक है। चिंता का एक अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्र नियोजित उम्मीदवारों और उनकी आय के स्तर को बनाए रखना है। इसलिए, यह अध्ययन आरसेटी की प्रदर्शन दक्षता और प्रशिक्षण कार्यक्रमों की गुणवत्ता से जुड़े उपर्युक्त तीन पहलुओं का पता लगाने पर केंद्रित है। बेरोजगार युवाओं के सामने आने वाली समस्याओं की गंभीरता को ध्यान में रखते हुए और कौशल निर्माण के लिए आगे की पहल के लिए क्षेत्र आधारित साक्ष्य की आवश्यकता है, यह अध्ययन आरसेटी के कौशल-निर्माण प्रयासों को मजबूत करने की दिशा में एक आवश्यक कदम है।

### उद्देश्य

- आरसेटी द्वारा दिए गए प्रशिक्षण की दक्षता और प्रभावशीलता और आय-सृजन गतिविधियों में प्रशिक्षुओं के समामेलन की दर का अध्ययन करना
- नौकरियों में बने रहने की दर का विश्लेषण करना और जिस व्यापार के लिए उन्हें प्रशिक्षित किया गया था, उससे संबंधित समामेलन की स्थिति को सत्यापित करना
- प्रशिक्षण के बाद सम्मिलित नौकरियों/गतिविधियों के माध्यम से प्रशिक्षुओं द्वारा अर्जित आय की सीमा का विश्लेषण करना
- प्रदर्शन के लिए आरसेटी को मजबूत करने के लिए प्रशिक्षण प्रस्तुति, अवशोषण और संभावित सुझावों में समस्याओं का विश्लेषण करना

### आरसेटी के चयन का नमूना

अध्ययन में छह अध्ययन राज्यों, अर्थात् असम, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश से 24 आरसेटी का चयन किया गया है। प्रत्येक राज्य से, आरएसईटीआई के संबंधित राज्य निदेशक के परामर्श से क्षेत्रीय अध्ययन के लिए चार आरसेटी का चयन किया गया था।

### प्रमुख निष्कर्ष

#### *नियुक्त उम्मीदवारों की समस्याएँ, चुनौतियाँ और व्यवसाय का प्रदर्शन*

- आरसेटी प्रशिक्षण में सफल उम्मीदवारों में महिलाओं की भागीदारी अधिक है। कर्नाटक में, महिला उत्तरदाताओं की भागीदारी 74 प्रतिशत है, इसके बाद असम में 72.5 प्रतिशत और ओडिशा में 65 प्रतिशत है। कुल मिलाकर महिला प्रशिक्षुओं की भागीदारी 54 प्रतिशत है।
- अधिकांश उत्तरदाताओं (51.9 प्रतिशत) की आयु 26-35 वर्ष के बीच थी, उसके बाद 25.4 प्रतिशत की आयु 36-45 वर्ष के बीच थी।

- लगभग 73 प्रतिशत प्रशिक्षु ग्रामीण क्षेत्रों से हैं और मूल रूप से, आरसेटी का ग्राहक समूह ग्रामीण युवा है। हालाँकि डेटा शहरी निवासियों के कवरेज को दर्शाता है, वे शहरी परिधि में स्थित ग्रामीण लोग हैं।
- केवल 9 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने दावा किया कि उन्हें एनआरएलएम का समर्थन प्राप्त है।
- लगभग 84 प्रतिशत प्रशिक्षुओं ने कहा कि वे अपने क्षेत्र में अपना खुद का व्यवसाय स्थापित करना चाहते हैं।
- लगभग 73 प्रतिशत प्रशिक्षुओं ने कहा कि उन्हें प्रशिक्षण के बाद भी आरसेटी से मार्गदर्शन मिलता है। केवल 27.3 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने बताया कि पाठ्यक्रम पूरा करने के बाद उन्हें आरसेटी से उचित सहायता और निर्देश नहीं मिलते हैं। सामान्य तौर पर, आरसेटी तीन वर्षों तक प्रशिक्षुओं का मार्गदर्शन और अनुवर्ती कार्रवाई प्रदान करता है। मुख्य रूप से आरएसईटीआई उन्हें बैंक ऋण और उद्यमिता-आधारित सलाह तक पहुंचने के लिए प्रोत्साहित और सक्षम बनाता है और इस पर 78 प्रतिशत लोगों की सहमति थी।
- अधिकांश उत्तरदाता कम पूंजी-गहन व्यापार को प्राथमिकता देते हैं। इसके अलावा, यह बताया गया कि बैंक वित्त प्राप्त करने में मौजूदा बोझिल प्रक्रियाएं कम पूंजी की आवश्यकता वाले स्व-रोज़गार की गतिविधियों को भी प्राथमिकता देती हैं।
- **बैंक वित्त:** यदि बैंक वित्त उपलब्ध है, तो प्रशिक्षु अधिक पूंजी निवेश के साथ स्व-रोज़गार शुरू करने में रुचि रखते हैं; इसके विपरीत, जिन प्रशिक्षुओं को बैंक से वित्त नहीं मिल पाता, वे छोटे पैमाने की गतिविधियाँ शुरू करना पसंद करते हैं और व्यवसाय की वृद्धि के आधार पर विस्तार करने में रुचि रखते हैं। कई उम्मीदवारों ने सोचा कि यद्यपि उन्होंने बैंक से संपर्क किया है, लेकिन परियोजना की व्यवहार्यता, व्यवसाय के संचालन की मात्रा, ऋण के पुनर्भुगतान में जोखिम कारक आदि जैसे विभिन्न कारण बैंक वित्त प्राप्त करने में उनकी रुचि में बाधा डालते हैं।
- अधिकांश उत्तरदाताओं (76.5 प्रतिशत) ने मुद्रा योजना का लाभ उठाया और अपने स्वरोजगार के लिए 50,000 रुपये से कम का निवेश किया। यह बताया गया कि पीएमईजीपी योजना के तहत 1 लाख रुपये से अधिक की वित्तीय सहायता के मामलों को बढ़ाया गया था और उन्होंने कुछ अन्य स्रोतों से भी निधियों प्राप्त किया था।
- लगभग 44 प्रतिशत ने बताया कि ऋण स्वीकृत करने के लिए एक महीने का समय आवश्यक है, जबकि 8.3 प्रतिशत ने दो महीने, 24.2 प्रतिशत ने तीन महीने और 23.6 प्रतिशत ने चार महीने की सूचना दी। इसलिए, वित्तीय संस्थानों के आधिकारिक तंत्र द्वारा 3 से 4 महीने की देरी की सूचना दी गई है।
- लगभग 69 प्रतिशत ने व्यवसाय या सेवा में स्थिरता की कमी और कोविड प्रकोप के कारण ईएमआई के पुनर्भुगतान में कठिनाइयों का सामना करने की सूचना दी।

- वित्तीय सहायता प्राप्त करने वाले लगभग 98 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने बताया कि उन्हें केवल मान्यता प्राप्त बैंकों से ऋण मिला है।
- छह राज्यों से कुल मिलाकर 77 प्रतिशत से अधिक ने सकारात्मक प्रतिक्रिया दी और उम्मीद है कि उनकी व्यावसायिक गतिविधियों में विस्तार होगा। असम में लगभग 15 प्रतिशत, कर्नाटक में 11 प्रतिशत और ओडिशा में 18.8 प्रतिशत मामलों की रिपोर्ट नकारात्मक रही। इन छोटे उद्यमियों को अपनी आर्थिक गतिविधियों को मजबूत करने के लिए प्रेरणा और आगे सहायता की आवश्यकता थी।
- जैसा कि अध्ययन में प्रत्येक राज्य से 80 स्थापित उत्तरदाताओं का चयन किया गया है, असम में 71 उत्तरदाता, कर्नाटक में 60, मध्य प्रदेश में 32, ओडिशा में 62, राजस्थान में 69 और उत्तर प्रदेश में 6 उत्तरदाता केवल अपने परिवार के सदस्यों को शामिल करते हैं। ब्यूटी पार्लर, सिलाई और मरम्मत सेवा इकाइयों जैसी कुछ गतिविधियाँ, जिन्हें स्व-रोज़गार व्यक्तियों द्वारा प्रबंधित किया जाता है, के लिए अतिरिक्त श्रम की आवश्यकता नहीं होती है। कुल मिलाकर, 6 राज्यों में लगभग 151 गतिविधियों के लिए सहायक जनशक्ति के रूप में एक या दो श्रमिकों को काम पर रखा गया था। यह प्रवृत्ति राजस्थान, ओडिशा और कर्नाटक में अधिक थी।
- नमूना राज्यों के 54 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने तीन महीने के भीतर अपना व्यवसाय शुरू कर दिया, लेकिन लगभग 21 प्रतिशत उत्तरदाताओं को अपनी रोजगार गतिविधि स्थापित करने में 3-6 महीने का समय लगा।
- **उद्यम स्थापित करने में आने वाली प्रमुख चुनौतियाँ:** सभी राज्यों में, अधिकांश प्रशिक्षुओं ने पूंजी की कमी और पूंजी जुटाने में कठिनाइयों को प्रमुख चुनौतियों के रूप में सूचीबद्ध किया। आंकड़ों से पता चलता है कि 49 प्रतिशत प्रशिक्षुओं के पास अपना व्यवसाय शुरू करने के लिए प्रारंभिक पूंजी नहीं थी, जबकि 31.7 प्रतिशत ने बताया कि बैंकों ने वित्तीय सहायता देने में अनिच्छा दिखाई और बैंकों में प्रस्तुत व्यावसायिक प्रस्तावों पर चर्चा करने में लापरवाही बरती।
- **चुनौतियों के समाधान हेतु किये गये प्रयास:** पैंतीस प्रतिशत उत्तरदाताओं ने अपने व्यवसाय के लिए प्रारंभिक पूंजी प्राप्त करने के लिए निजी ऋणदाताओं सहित विभिन्न वित्त स्रोतों से अथक प्रयास किया, जबकि 14.8 प्रतिशत ने अपने सेवा क्षेत्र के बैंकों के साथ लगातार प्रयास किए और 24.4 प्रतिशत ने अपना व्यवसाय शुरू करने के लिए पूंजी जुटाने और सहायक बुनियादी ढांचे की स्थापना के बारे में आरसेटी और विशेषज्ञों से मार्गदर्शन मांगा। मध्य प्रदेश और राजस्थान आरसेटी के मामले में, मार्गदर्शन ने उनके व्यवसाय को ढालने में मदद की।
- लगभग 70 प्रतिशत प्रशिक्षुओं ने एक विशेष व्यापार से संबंधित कौशल, यानी चयनित आर्थिक गतिविधि को कैसे संचालित किया जाए, के बारे में जानकारी दी।
- **नमूना आरसेटी द्वारा प्रशिक्षण की कुशल प्रस्तुति:** प्रशिक्षण की कुशल प्रस्तुति पर, 57.1 प्रतिशत ने 'दृढ़ता से सहमति व्यक्त की' जबकि 31.2 प्रतिशत ने सकारात्मक प्रतिक्रिया दी।

प्रशिक्षण की दक्षता प्रशिक्षक की क्षमता, सामग्री की गुणवत्ता और प्रस्तुति की विधि से संबंधित है और इस राय का असम (68.8 प्रतिशत) राजस्थान (92.5 प्रतिशत), ओडिशा (78.8 प्रतिशत) मध्य प्रदेश (53.8 प्रतिशत) और कर्नाटक (41.2 प्रतिशत) के अधिकांश उत्तरदाताओं ने समर्थन किया।

- कई आरएसईटीआई के पास प्रशिक्षण आयोजित करने के लिए अपना भवन नहीं है। उन्होंने किराये के आधार पर छोटी इमारतें लीं, विभाजन बनाए और लगभग 30 प्रशिक्षुओं को छोटी सी जगह में समायोजित किया, जिससे अधिगम की स्थिति में असुविधा हुई।
- लर्निंग किटों की आपूर्ति की स्थिति से पता चलता है कि केवल 49.4 प्रतिशत ने मौजूदा न्यूनतम व्यापार-आधारित टूल लर्निंग किटों का पुरजोर समर्थन किया। राजस्थान में, आईसीआईसीआई-प्रबंधित आरसेटी प्रशिक्षण पूरा होने के बाद व्यवसाय शुरू करने के लिए पर्याप्त लर्निंग टूल किट और न्यूनतम सेवा टूल किट की आपूर्ति सुनिश्चित करने की बेहतर अभ्यास का पालन कर रहे हैं।

#### **उद्यमशीलता कार्यों के विभिन्न पहलुओं पर आरसेटी प्रशिक्षण का प्रभाव:**

- समग्र प्रतिक्रियाओं से, बहुमत ने माना कि प्रशिक्षण ने उन्हें अपने कार्य के बारे में बेहतर ढंग से समझने में सक्षम बनाया है। इस संबंध में, 58.5 प्रतिशत दृढ़ता से सहमत हुए और लगभग 30 प्रतिशत केवल सहमत हुए।
- व्यापार के संचालन के लिए सुसंगत आरसेटी प्रशिक्षण के माध्यम से अर्जित कौशल: 85 प्रतिशत से अधिक प्रशिक्षुओं ने प्रशिक्षण के बेहतर प्रस्तुतिकरण और आवश्यक कौशल प्रदान करने पर दृढ़ता से सहमति व्यक्त की। जैसा कि अधिकांश उत्तरदाताओं ने बताया है, प्रतिक्रियाओं का राज्य-वार परिदृश्य कौशल निर्माण में बेहतर प्रदर्शन को दर्शाता है।
- आरसेटी प्रशिक्षण के माध्यम से दृष्टिकोण में परिवर्तन पर प्रभाव: व्यवहार परिवर्तन से संबंधित डेटा 57 प्रतिशत मजबूत सहमति और 29.4 प्रतिशत सहमति के साथ सकारात्मक सहमति देता है। चूंकि इसे ज्ञान और कौशल से जोड़ा गया है, इसलिए प्रतिक्रियाओं के राज्य-वार प्रतिनिधित्व में प्रभाव का एक समान पैटर्न देखा गया है।
- प्रशिक्षण प्रभाव के सभी पहलुओं में, यूपी और कर्नाटक में आरसेटी पिछड़ रहे हैं, जो सुधार के लिए चिंता का विषय है। आरसेटी प्रशिक्षुओं के तहत स्थानीय भाषा पर ध्यान केंद्रित करते हुए संचार कौशल विकास पर पर्याप्त ध्यान दिया गया है। हालाँकि, अंग्रेजी संचार को अधिक महत्व नहीं दिया जाता है क्योंकि प्रशिक्षण की एक छोटी अवधि कौशल को बेहतर बनाने में अधिक प्रभाव सृजित नहीं करेगी।
- क्षेत्रीय प्रतिक्रियाएँ राज्यों की परवाह किए बिना आरसेटी द्वारा किए गए सकारात्मक बदलाव को दर्शाती हैं, जिस पर 66.5 प्रतिशत ने दृढ़ता से सहमति व्यक्त की और लगभग 20

प्रतिशत ने सहमति व्यक्त की। प्रशिक्षण पूरा होने के समय, प्रशिक्षु उच्च स्तर के आत्मविश्वास के साथ जाते हैं लेकिन पूंजी के करीब आते-आते इनका जोश कम हो जाता है।

- **आरसेटी द्वारा अनुभव की जाने वाली समस्याएं:** संबंधित नमूना राज्यों में सभी आरसेटी को विभिन्न समस्याओं का सामना करना पड़ता है और उनमें से प्रमुख थे:
  - क) प्रशिक्षुओं की विषम पृष्ठभूमि
  - ख) अस्थायी/संविदा संकाय
  - ग) अतिथि संकाय की अनुपलब्धता
  - घ) बुनियादी सुविधाओं का अभाव
  - ङ) कुछ प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए इच्छुक उम्मीदवारों की कमी
  - च) समर्थन प्रणाली की सहायता का अभाव
- अध्ययन राज्यों में अधिकांश आरसेटी में प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए केवल अस्थायी/अनुबंधित संकाय हैं और प्रशिक्षकों के पास स्थानीय भाषा में प्रशिक्षण प्रदान करने की दक्षता का अभाव है।

### **प्रमुख सिफारिशें**

- आरसेटी में उपलब्ध शिक्षण सहायता और बुनियादी ढांचे को केवल 3.5 प्रतिशत प्रशिक्षुओं ने पसंद किया। दुर्भाग्य से, शिक्षण विधियों और व्यावहारिक प्रदर्शन को सबसे कम रेटिंग दी गई और उत्तरदाताओं द्वारा अनुवर्ती मार्गदर्शन को सबसे कम महत्व दिया गया।
- आरसेटी द्वारा यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि शिक्षण विधियों, बुनियादी ढांचे और अतिरिक्त व्यावहारिक प्रदर्शन को मजबूत करने के लिए अधिकांश हस्तक्षेपों की आवश्यकता होती है। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि प्रशिक्षुओं के सफल निपटान के लिए अनुवर्ती मार्गदर्शन की आवश्यकता है। असम और कर्नाटक में, रहने और खाने की सुविधाओं ने प्रशिक्षुओं को आकर्षित किया। यूपी, राजस्थान, ओडिशा और एमपी के मामले में, आरसेटी के स्थान ने अधिक उम्मीदवारों को प्रशिक्षण में भाग लेने के लिए प्रभावित किया।
- प्रशिक्षु चाहते थे कि लक्ष्यों को प्राप्त करने में आत्मविश्वास और समाज तक पहुंच और सेवा के प्रति सकारात्मक दृष्टिकोण पैदा करने के लिए प्रबंधकीय, नेतृत्व और प्रेरक सत्रों की आवश्यकता बढ़ाई जाए।
- प्रशिक्षण के पैकेज के रूप में न्यूनतम वित्तीय सहायता को शामिल करने और रोजगार गतिविधियों को शुरू करने के लिए न्यूनतम वित्तीय सहायता और उपकरणों की आपूर्ति सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- सफलतापूर्वक पूर्ण और प्रेरित प्रशिक्षुओं के लिए वित्तीय सहायता सुनिश्चित करने के लिए मार्गदर्शन और सहायक सहायता और यदि संभव हो तो आरसेटी और बैंकों के बीच द्विपक्षीय

समझौते की आवश्यकता है। आरसेटी के लिए व्यावसायिक गतिविधियों के शुरू होने तक प्रशिक्षुओं को निरंतर सहायता प्रदान करना भी आवश्यक है।

- निष्कर्ष से पता चलता है कि आरसेटी प्रशिक्षण बेहद प्रभावी है। प्रशिक्षण को अधिक सार्थक और दीर्घकालिक बनाने के लिए, प्रशिक्षकों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रतिभागियों को प्रशिक्षण के लक्ष्य के साथ-साथ भविष्य के दृष्टिकोण की स्पष्ट समझ हो।
- प्रशिक्षुओं ने महसूस किया कि प्रशिक्षण पाठ्यक्रम बहुत छोटे थे, इसलिए यह प्रस्तावित किया जा सकता है कि अभ्यास के लिए सिस्टम और उपकरणों की प्रतीक्षा को रोकने के लिए एक प्रशिक्षण ऐप या सॉफ्टवेयर हस्तांतरणीय स्मार्टफोन का विकास करने का प्रयास किया जाए।
- प्रशिक्षु इस बात पर दृढ़ता से सहमत हुए कि यदि आरसेटी या सरकार न्यूनतम उपकरण आवश्यकता, यहां तक कि न्यूनतम शिक्षण किट भी सुनिश्चित करती है, तो इससे प्रशिक्षुओं का मनोबल बढ़ेगा और वे तुरंत व्यवसाय शुरू करने में सक्षम होंगे।
- अधिकांश आरसेटी में प्रशिक्षण देने के लिए केवल अस्थायी/संविदा कर्मचारी होते हैं; हालाँकि, कौशल विकास कार्यक्रमों की सफलता सुनिश्चित करने के लिए स्थायी संकाय की आवश्यकता है। प्रशिक्षकों को स्थानीय भाषा में प्रशिक्षण देने में भी सक्षम होना चाहिए।
- इस अध्ययन के निष्कर्षों के अनुसार, आरसेटी कच्चे माल की खरीद और स्थानीय और क्षेत्रीय बाजार उत्सवों और प्रदर्शनियों की मेजबानी करके वित्तीय सहायता, अधिक व्यावसायिक जानकारी और विपणन सहायता प्रदान करके प्रशिक्षण पूरा होने पर प्रशिक्षुओं के व्यावसायिक प्रदर्शन में सुधार कर सकते हैं।
- वर्तमान अध्ययन में पाया गया कि अधिकांश उत्तरदाताओं ने एक विशिष्ट मॉड्यूल में प्रशिक्षण प्राप्त किया था; हालाँकि, यह अनुशंसा की जाती है कि सभी आरसेटी उत्पाद, प्रक्रिया और कृषि सहित सभी मॉड्यूल को समान महत्व दें, ताकि इन क्षेत्रों में कौशल अंतर को भी कम किया जा सके।
- आरसेटी में प्रशिक्षण के लिए उम्मीदवारों का चयन करते समय, व्यवसाय शुरू करने के लिए आवश्यक क्षमता और मानसिकता वाले उम्मीदवारों को खोजने पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए।
- सभी आरसेटी के लिए एक समान मानव संसाधन नीति की आवश्यकता है। संकाय नियुक्ति, पारिश्रमिक और नियमितीकरण के संदर्भ में, यह इस समय बैंक से बैंक में भिन्न होता है।
- आरसेटी को हर साल अपनी पाठ्यक्रम सामग्री को अद्यतन करना होगा और यह सुनिश्चित करना होगा कि सभी ईडीपी प्रशिक्षण मॉड्यूल में सबसे अद्यतन प्रौद्योगिकी उपकरण और साधन का उपयोग किया जाता है।

- शीघ्र निपटान में सहायता के लिए, बैंकों को प्रशिक्षण के बाद योग्य उम्मीदवारों को पर्याप्त क्रेडिट लिंकेज देना चाहिए। ऋण की शर्तें सरल होनी चाहिए और ब्याज दरें पारंपरिक वाणिज्यिक ऋणों की तुलना में कम होनी चाहिए।
- इस अध्ययन के निष्कर्षों के अनुसार, आरसेटी-प्रशिक्षित व्यक्तियों ने कम जोखिम सुनिश्चित करते हुए 10,000 रुपये से 1 लाख रुपये के बीच कम निवेश के साथ अपना व्यवसाय शुरू किया। अपने व्यवसाय के पैमाने के कारण, वे कम पैसा कमाते हैं और कम नौकरियाँ सृजित करते हैं। इसलिए, यह सलाह दी जाती है कि सरकार को विभिन्न क्षेत्रों में अधिक राजस्व और रोजगार उत्पन्न करने के लिए बड़े निवेश के लिए अधिक ऋण सुनिश्चित करना चाहिए।
- रिपोर्ट के अनुसार, अधिकांश महिला उम्मीदवारों ने आरसेटी प्रशिक्षण में भाग लिया क्योंकि कई प्रशिक्षण के बाद घर-आधारित उद्यम शुरू कर सकती थीं। यह सुझाव दिया गया है कि ग्रामीण क्षेत्रों में बेरोजगारी और अल्परोजगार की समस्या के समाधान के लिए सूक्ष्म-व्यवसाय शुरू करने में सहायता करने और उन्हें प्रोत्साहित करने के लिए अधिक ग्रामीण पुरुष उद्यमी नेटवर्क बनाए जाएं।
- अध्ययन के अनुसार, अध्ययन राज्यों और नमूना जिलों में निपटान दर कम है। इसलिए, सरकार और अन्य हितधारकों को इन जिलों में निपटान दर बढ़ाने के लिए कदम उठाने चाहिए।
- अध्ययन यह भी सिफारिश करता है कि लाभार्थियों के लिए नौकरी की संभावनाएं तलाशने के लिए एक बेहतर प्लेसमेंट सेल स्थापित किया जाए।
- अध्ययन में सिफारिश की गई है कि सरकार और नीति निर्माता न्यूनतम 5 साल की पेबैक अवधि और उचित ब्याज दर के साथ उचित चैनलों के माध्यम से पर्याप्त निधि की पेशकश करें ताकि लोग अपने खर्च का प्रबंधन कर सकें।
- महिलाओं के लिए सामान्य वाणिज्यिक ऋण की तुलना में ऋण की शर्तें सरल होनी चाहिए और ब्याज दर कम होनी चाहिए।
- उपयुक्त उद्यमशीलता विकास प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाने के लिए, उचित आवश्यकता मूल्यांकन और बाजार अवसर सर्वेक्षण किया जाना चाहिए।
- मजबूत वित्तीय संयोजकता के माध्यम से, जरूरतमंद और इच्छित प्राप्तकर्ताओं को सहायक समर्थन के साथ-साथ ऑन-कैंपस ऋण अनुदान को मजबूत करने की आवश्यकता है, जो पहली पीढ़ी के उद्यमियों के विकास और संवर्धन में सहायता करेगा।
- 'मेक इन इंडिया' पहल ने कौशल विकास के लिए बड़े पैमाने पर संभावनाएं प्रदान की हैं, खासकर लघु उद्योग क्षेत्र में, जिसका आरसेटी कार्यक्रमों के सहयोग से फायदा उठाया जाना चाहिए।

- विभिन्न कौशल विकास और नीति निर्माण पहलों के समन्वय और संचालन की दृष्टि से कार्यकारी निकायों के लिए नोडल प्राधिकरण या सलाहकार की स्थापना के रूप में एकीकृत सुधार पेश करना आवश्यक है। उद्योग, प्रशिक्षण प्रदाताओं, क्षेत्र कौशल परिषदों (एसएससी) और राष्ट्रीय कौशल विकास प्राधिकरण (एनएसडीए) के साथ एसएसडीएम का अंतरसंबंध नीति निर्माण और कार्यान्वयन स्तर पर बनाए रखा जाना चाहिए। क्षेत्र कौशल परिषदों को प्रशिक्षण कार्यक्रमों को राष्ट्रीय कौशल योग्यता ढांचे (एनएसक्यूएफ) के साथ संरेखित करने में राज्यों की सहायता करनी चाहिए। यदि आवश्यक हो, तो इस उद्देश्य के लिए एसएससी प्रतिनिधियों के साथ एक कार्य समूह का गठन किया जा सकता है।
- नीति निर्माताओं को प्रशिक्षुओं को उच्च गुणवत्ता वाले कौशल और प्रासंगिक व्यावहारिक अनुभव प्रदान करने के लिए योग्य प्रशिक्षकों के अलावा आवश्यक बुनियादी ढांचे और उपकरण जैसे कंप्यूटर, सॉफ्टवेयर, उपकरण, मशीन आदि प्रदान करने पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए। मानक मानदंडों और दिशानिर्देशों के अनुरूप संस्थानों का मूल्यांकन नियमित रूप से किया जाना चाहिए और रेटिंग प्रत्येक संस्थान को सौंपे गए परिणामों के आधार पर होनी चाहिए।

## 20. झारखंड की सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई (एसएयू) के साथ सिविल सोसाइटी संगठनों (सीएसओ) की भागीदारी: मामला अध्ययन

डॉ. राजेश कुमार सिन्हा

### प्रस्तावना:

सिविल सोसाइटी संगठनों (सीएसओ) ने महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (एमजीएनआरईजीए) में सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन और संस्थागतकरण का समर्थन करने और बाद में इसे अन्य योजनाओं/कार्यक्रमों में विस्तारित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। हालाँकि, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों (राज्यों में स्थापित संस्थाएँ जो सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा प्रदान करती हैं) के साथ उनकी सहभागिता अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग होती है। मनरेगा 2013 के कार्यान्वयन के लिए केंद्रीय परिचालन दिशानिर्देश, एमजीएनआरईजीएस योजना नियम 2011 की लेखापरीक्षा और सामाजिक लेखापरीक्षा 2016 के लिए लेखापरीक्षा मानक सामाजिक लेखापरीक्षा में सीएसओ को महत्वपूर्ण भूमिकाएं प्रदान करते हैं।

झारखंड उन अग्रणी राज्यों में से एक है जहां सिविल सोसाइटी संगठनों ने सामाजिक लेखा परीक्षा इकाइयों के साथ विभिन्न स्तरों और सामाजिक लेखा परीक्षा की विभिन्न प्रक्रियाओं पर काम किया है। सिविल सोसाइटी संगठन के प्रतिनिधि सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के कर्मचारियों की भर्ती में शामिल सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई संचालन समिति (शासी निकाय) के सदस्य हैं और जीपी, ब्लॉक, जिला और राज्य स्तर की सुनवाई में जूरी के पैनल के सदस्य हैं। वे विशेष सामाजिक लेखापरीक्षा, अनुशासनात्मक समिति, कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर) समीक्षा समिति और सामाजिक लेखापरीक्षा की निगरानी का भी हिस्सा हैं। राज्य में सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रक्रिया को बेहतर बनाने के लिए सीएसओ से समय-समय पर सुझाव लिए जाते हैं।

चूंकि झारखंड सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों और सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के साथ नागरिक समाज संगठनों की भागीदारी में एक अग्रणी राज्य है, इसलिए इस अध्ययन को सामाजिक लेखापरीक्षा केंद्र, एनआईआरडीपीआर द्वारा इस तरह की भागीदारी पर बेहतर पद्धतियों का दस्तावेजीकरण करने और सिविल सोसायटी संगठन के प्रतिनिधियों और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों की धारणाओं का अनुमान करने के उद्देश्य से शुरू किया गया है।

### उद्देश्य:

- i. झारखंड में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के साथ सिविल सोसायटी संगठनों की सहभागिता की प्रक्रिया दस्तावेज़

- ii. झारखंड में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के साथ सिविल सोसाइटी संगठनों के जुड़ाव पर सिविल सोसाइटी संगठन के प्रतिनिधियों और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों की धारणाओं को ग्रहण करना

### क्रियाविधि

झारखंड में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों के सहयोग से सिविल सोसाइटी संगठनों की प्रक्रिया दस्तावेजीकरण के लिए, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई की संचालन समिति के कार्यवृत्त, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों की मानव संसाधन नीति और सामाजिक लेखापरीक्षा पर विभिन्न सरकारी आदेशों से माध्यमिक जानकारी एकत्र की गई है। इसके अलावा, राज्य समन्वयक, सिविल सोसाइटी संगठनों के प्रतिनिधियों और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों के साथ व्यक्तिगत साक्षात्कार के दौरान, सिविल सोसाइटी संगठनों - सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई सहयोग को मजबूत करने की प्रक्रिया, फायदे, चुनौतियों और सुझावों के संबंध में जानकारी एकत्र की गई।

सिविल सोसाइटी संगठन के प्रतिनिधियों के साथ-साथ सिविल सोसाइटी संगठनों-सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई सहयोग के सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों की प्रोफाइल और धारणाओं पर प्राथमिक डेटा जून से नवंबर 2021 के बीच प्रशासित साक्षात्कार कार्यक्रम की मदद से एकत्र किया गया है। सिविल सोसाइटी संगठन के प्रतिनिधियों और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों के लिए अलग-अलग साक्षात्कार कार्यक्रम का उपयोग किया गया था।

### अध्ययन क्षेत्र:

झारखंड

### निष्कर्ष

- संयोजक, नरेगा वॉच श्री जेम्स हेरेंज और प्रो. रमेश शरण (पूर्व कुलपति, विनोबा भावे विश्वविद्यालय) को संचालन समिति में शामिल किया गया है जो एसएयू के लिए गवर्निंग बोर्ड के रूप में कार्य करते हैं।
- एसएयू सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया, डेटा संग्रह के प्रारूप और रिपोर्ट तैयार करने की समीक्षा के लिए सीएसओ के साथ समय-समय पर परामर्श बैठकें आयोजित करता है।
- संचालन समिति ने एक स्वतंत्र कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर) समीक्षा समिति का गठन किया है। इस समिति में तीन सीएसओ प्रतिनिधि हैं
- एसएयू कर्मचारियों और स्रोत व्यक्तियों को नियुक्त करने के लिए चयन समिति में सीएसओ प्रतिनिधियों को शामिल किया गया है।
- एसएयू के अधिकांश कर्मचारी और स्रोत व्यक्ति सीएसओ पृष्ठभूमि से हैं।

- एसएयू सामाजिक रूप से लेखापरीक्षा की जाने वाली नई योजनाओं/कार्यक्रमों पर स्रोत व्यक्तियों की क्षमता निर्माण में सीएसओ की विशेषज्ञता का उपयोग करता है।
- सीएसओ सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों के लिए सांस्कृतिक कार्यशालाएं आयोजित करने में भी एसएयू की मदद कर रहे हैं।
- सीएसओ प्रतिनिधि शिकायत निवारण समिति के सदस्य हैं।
- प्रतिवादी सीएसओ प्रतिनिधियों में से, 77 प्रतिशत तीन वर्षों से अधिक समय से एसएयू के साथ जुड़े हुए हैं।
- अधिकांश सीएसओ प्रतिनिधि (लगभग 62 प्रतिशत) सामाजिक लेखापरीक्षा और निष्कर्षों पर की गई कार्रवाइयों की समीक्षा के लिए ब्लॉक, जिला और राज्य स्तर पर सार्वजनिक सुनवाई में जूरी पैनल के सदस्यों के रूप में एसएयू के साथ जुड़े हुए हैं।
- सीएसओ प्रतिनिधि उत्तरदाताओं में से 60 प्रतिशत उत्तरदाता सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया से पूरी तरह संतुष्ट हैं, उनमें से 34 प्रतिशत मामूली रूप से संतुष्ट हैं, 2 प्रतिशत आंशिक रूप से संतुष्ट हैं और उनमें से 04 प्रतिशत संतुष्ट नहीं हैं।
- सीएसओ के 83 प्रतिशत प्रतिनिधियों ने महसूस किया कि उन्होंने उन्हें सौंपे गए कार्यों को पूरी तरह से पूरा किया है, जबकि शेष 17 प्रतिशत ने कहा कि उन्होंने आंशिक रूप से निष्पादन किया है।
- चौरासी प्रतिशत सीएसओ प्रतिनिधियों ने साझा किया कि उन्हें एसएयू से पूर्ण समर्थन मिलता है, 11 प्रतिशत ने कहा है कि उन्हें केवल आंशिक समर्थन मिलता है और 5 प्रतिशत ने साझा किया है कि उन्हें कोई समर्थन नहीं मिला है।
- साक्षात्कार में शामिल सीएसओ प्रतिनिधियों में से इकसठ प्रतिशत ने साझा किया है कि उन्हें अपनी सौंपी गई जिम्मेदारियों को निभाने में कार्यान्वयन एजेंसियों के पदाधिकारियों से पूर्ण समर्थन/सहयोग प्राप्त हुआ है, जबकि 34 प्रतिशत सीएसओ प्रतिनिधियों को उनसे केवल आंशिक समर्थन/समन्वय प्राप्त हुआ है।
- सीएसओ के 95 प्रतिशत प्रतिनिधि भविष्य में भी सामाजिक लेखा परीक्षा प्रक्रिया और एसएयू से जुड़े रहना चाहते हैं।
- सीएसओ प्रतिनिधि उत्तरदाताओं में से 76 प्रतिशत ने स्वीकार किया कि बेहतर समन्वय के लिए सीएसओ और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों के बीच बैठकें आयोजित की जाती हैं।
- 53 प्रतिशत सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों ने प्रतिक्रिया दी है कि सीएसओ प्रतिनिधि पूरी तरह से अपनी अपेक्षित भूमिका निभा रहे हैं।
- सत्तर प्रतिशत स्रोत व्यक्तियों ने जवाब दिया है कि जूरी पैनल में सीएसओ प्रतिनिधि हमेशा या अक्सर सार्वजनिक सुनवाई में भाग लेते हैं।

- साक्षात्कार में शामिल 77 प्रतिशत सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों ने बताया कि उन्हें सामाजिक लेखापरीक्षा अभ्यास में भाग लेने के लिए समुदाय को संगठित करने में सीएसओ या उनके प्रतिनिधियों से समर्थन मिलता है।
- सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों ने सीएसओ की भागीदारी से कई लाभ साझा किए हैं। उनमें से सामुदायिक भागीदारी में वृद्धि, पहचाने गए मुद्दों पर उचित निर्णय और प्रभावी कार्रवाई और सामाजिक लेखापरीक्षा टीम को तार्किक सहायता महत्वपूर्ण हैं।

### उपसंहार:

सीएसओ में पंजीकृत और अपंजीकृत संगठनों और कार्यकर्ताओं की एक विस्तृत शृंखला शामिल है। भारत में बड़ी संख्या में सीएसओ कार्यरत हैं। सीएसओ के साथ सरकार के संबंध मौजूदा राजनीतिक परिदृश्य के अनुसार बदलते रहे हैं। सरकार सीएसओ को परामर्शी प्रक्रियाओं और विकासात्मक कार्यक्रमों के वितरण में भी शामिल कर रही है। हालाँकि, कड़े नियामक उपायों के साथ, वर्तमान में, सीएसओ और सरकार के बीच विश्वास की कमी है।

झारखंड बड़ी जनजातीय आबादी वाला अविकसित राज्यों में से एक है। राज्य को भूमि हस्तांतरण, विस्थापन, वामपंथी उग्रवाद, रोजगार के लिए पलायन, शराबखोरी, डायन-बिसाही जैसी सामाजिक बुराइयों और आधुनिक बुनियादी ढांचे की कमी सहित कई चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। इन चुनौतियों, राजनीतिक अस्थिरता और सुशासन की कमी के कारण राज्य में बड़ी संख्या में सीएसओ और सामाजिक कार्यकर्ता सक्रिय रहे हैं।

झारखंड में, सीएसओ मनरेगा में सामाजिक लेखापरीक्षा के संचालन और संस्थागतकरण और इसे अन्य सरकारी कार्यक्रमों में विस्तारित करने के प्रयासों में सबसे आगे रहे हैं। सामाजिक लेखापरीक्षा की सुविधा के प्रति उनके अनुभव और प्रतिबद्धता को पहचानते हुए, राज्य में विभिन्न स्तरों और क्षमताओं पर एसएयू द्वारा सीएसओ को नियुक्त किया गया है। एसएयू के अधिकांश कर्मचारी और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्ति सीएसओ पृष्ठभूमि से हैं।

एसएयू और झारखंड में सामाजिक लेखा परीक्षा प्रक्रिया के साथ सीएसओ की भागीदारी पारस्परिक रूप से लाभप्रद रही है। एसएयू स्रोत व्यक्तियों की क्षमता निर्माण, डेटा संग्रह और रिपोर्ट के लिए प्रारूपों के विकास, जूरी के सदस्य के रूप में लेखापरीक्षा की जा रही विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल मुद्दों पर विचार-विमर्श करने और निर्णय लेने में सीएसओ की विषयगत विशेषज्ञता तक पहुंचने में सक्षम है। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि एसएयू को सीएसओ के रूप में एक सहयोगी मिला है जिसके समर्थन को प्रशासन और समुदाय में निहित स्वार्थों के खुले और सूक्ष्म प्रतिरोध पर जीत हासिल करने की आवश्यकता है। दूसरी ओर, सीएसओ को समाज के गरीब और वंचित वर्गों की

आवाज और मुद्दों का प्रतिनिधित्व करने का अवसर और मंच मिला है जिसके लिए वे काम कर रहे हैं। उन्हें प्रशासनिक अधिकारियों के साथ-साथ समुदाय से भी मान्यता और स्वीकृति मिलती है।

राज्य में एसएयू और सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के साथ सीएसओ की भागीदारी को और मजबूत करने के लिए, सीएसओ और सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों दोनों द्वारा राज्य सरकार और एसएयू की ओर से कुछ कार्रवाइयों का सुझाव दिया गया है। उनमें से महत्वपूर्ण हैं राज्य विधानमंडल द्वारा पारदर्शिता, जवाबदेही और सामाजिक लेखापरीक्षा का कानून पारित करना, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाइयों को अधिक स्वतंत्र बनाना और इसे उस विभाग में स्थापित करना जो किसी भी योजना/कार्यक्रम को लागू नहीं करता है, सामाजिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर समय पर और पर्याप्त अनुवर्ती कार्रवाई नहीं करता है और की गई कार्रवाई के बारे में सीएसओ और समुदाय को रिपोर्ट करता है, विभिन्न स्तरों पर एसएयू और सीएसओ के बीच नियमित समन्वय बैठक करता है; सामान्य रूप से सीएसओ प्रतिनिधियों और विशेष रूप से जूरी के सदस्यों का अभिविन्यास और क्षमता निर्माण, और सीएसओ की भूमिका और योगदान पर सरकारी अधिकारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों का अभिविन्यास और संवेदीकरण ताकि उन्हें विरोधियों के रूप में न देखा जाए।

एसएयू और सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के साथ सीएसओ की भागीदारी में झारखंड अग्रणी राज्य है। मनरेगा के परिचालन दिशानिर्देशों, सामाजिक लेखा परीक्षा के लिए लेखा परीक्षा मानकों और वार्षिक मास्टर परिपत्र द्वारा इस तरह की भागीदारी की आवश्यकता की सराहना की गई है। कुछ अकादमिक अध्ययनों ने सीएसओ-एसएयू साझेदारी की भी सिफारिश की है। झारखंड मॉडल का अन्य राज्यों द्वारा अध्ययन किया जा सकता है और स्थानीय संदर्भों के अनुसार आवश्यक अनुकूलन के साथ अपनाया जा सकता है। हालाँकि, इस प्रकार के अंगीकरण के लिए यह महत्वपूर्ण है कि सीएसओ की सहायक और साथ ही महत्वपूर्ण भूमिकाओं को मान्यता दी जाए और सीएसओ बिना किसी पूर्वाग्रह या पूर्वाग्रह के सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया में शामिल हों। कुछ राज्यों में सीएसओ और एसएयू सहयोग विकसित और जीवंत नहीं हो पाता है क्योंकि केवल सरकार समर्थक सीएसओ उन लोगों के साथ साझेदारी करते हैं जो एसएयू को स्वतंत्र, स्पष्ट और निष्पक्ष राय नहीं देते हैं।

अन्य राज्यों में सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई और सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के साथ नागरिक समाज संगठनों की ऐसी भागीदारी को सुविधाजनक बनाने के लिए, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई के साथ नागरिक समाज संगठनों के सहयोग के लिए दिशानिर्देश या सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए नागरिक समाज संगठनों की नीति भारत सरकार द्वारा विकसित की जा सकती है और प्रसारित की जा सकती है। इस बीच, झारखंड की एटीआर समीक्षा समिति, जूरी प्रणाली आदि जैसे सफल मॉडल को राज्य सरकारों द्वारा सरकारी संकल्प/सरकारी आदेश के माध्यम से अपनाया जा सकता है। भारत सरकार अन्य राज्यों के सिविल सोसायटी संगठनों के एक समूह द्वारा किए जाने वाले परीक्षण लेखापरीक्षा को बढ़ावा दे सकती है। इससे न केवल सामाजिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के स्वतंत्र मूल्यांकन

में मदद मिलेगी बल्कि यह अन्य राज्यों के नागरिक समाज संगठनों के लिए एक एक्सपोजर के रूप में भी काम करेगा।

### नीति सिफ़ारिशें

- राज्य विधानमंडल सभी विकास योजनाओं/कार्यक्रमों को कवर करते हुए पारदर्शिता, जवाबदेही और सामाजिक लेखापरीक्षा पर एक कानून बना सकता है। ऐसा अधिनियम नागरिक समाज संगठनों को एक भूमिका प्रदान कर सकता है।
- सामाजिक लेखा परीक्षा इकाई झारखंड के विभिन्न विषयगत क्षेत्रों और भौगोलिक क्षेत्रों में काम कर रहे नागरिक समाज संगठनों पर एक डेटाबेस तैयार कर सकती है।
- जिन नागरिक समाज संगठनों में हितों का टकराव है, उन्हें सामाजिक लेखापरीक्षा में शामिल नहीं किया जा सकता है।
- क्षेत्रीय और राज्य स्तर पर सिविल सोसायटी संगठन के प्रतिनिधियों के साथ सामाजिक लेखा परीक्षा इकाई की समय-समय पर समन्वय बैठकें आयोजित की जा सकती हैं।
- सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई को अधिक स्वतंत्रता, सामाजिक लेखापरीक्षा इकाई पर कार्यान्वयन एजेंसी का कोई नियंत्रण नहीं। एक विभाग, जो किसी भी योजना को लागू नहीं कर रहा है, उसे अपने भीतर एक सामाजिक लेखा परीक्षा इकाई स्थापित करने के लिए नोडल विभाग होना चाहिए।
- जनसुनवाई के दिन सुरक्षा व्यवस्था बढ़ा दी जाए ताकि सामाजिक लेखापरीक्षा दल द्वारा चिन्हित मुद्दों पर निर्णय लेने में असामाजिक तत्व हस्तक्षेप न कर सकें।
- ग्राम सभा में भागीदारी को और मजबूत करने के लिए, मजदूरी चाहने वालों को ग्राम सभा में भाग लेने के लिए एक दिन का वेतन दिया जा सकता है।
- दुरूपयोग की गई राशि की वसूली त्वरित और पर्याप्त होनी चाहिए। की गई अनुवर्ती कार्रवाई की जानकारी राज्य स्तर से लेकर वीआरपी तक सभी स्रोत व्यक्तियों के साथ साझा की जानी चाहिए।
- सरकारी अधिकारियों और निर्वाचित प्रतिनिधियों को सामाजिक लेखापरीक्षा में नागरिक समाज संगठनों की भूमिका के बारे में संवेदनशील बनाने की आवश्यकता है।
- गहन समझ के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा स्रोत व्यक्तियों का प्रशिक्षण अधिक गहन होना चाहिए, जिससे वे सामाजिक लेखापरीक्षा को अधिक प्रभावी ढंग से सुविधाजनक बना सकें।
- लोकतंत्र को मजबूत करने की प्रक्रिया के रूप में नागरिक समाज संगठनों को पारदर्शिता और जवाबदेही के सैद्धांतिक/वैचारिक आधार पर उन्मुख होने की आवश्यकता है।

- सामाजिक लेखा परीक्षा इकाई द्वारा भाग लेने वाले नागरिक समाज संगठन के प्रतिनिधियों को मानदेय का भुगतान, यात्रा और आवास लागत की प्रतिपूर्ति और अन्य सुप्रचालन आधार के प्रावधान किए जा सकते हैं।

## 21. बाल-हितैषी पंचायत का निर्माण - चुनौतियाँ एवं भावी मार्ग

डॉ प्रत्युस्ना पटनायक

### प्रस्तावना

भारत विश्व में युवा आयु वर्ग की जनसंख्या के सबसे बड़े अनुपात में से एक है। 2011 की जनगणना के अनुसार, 121.1 करोड़ की आबादी वाले भारत में 0-6 वर्ष की आयु के 16.45 करोड़ बच्चे और 0-14 वर्ष की आयु के 37.24 करोड़ बच्चे हैं, जो क्रमशः कुल जनसंख्या का 13.59 प्रतिशत और 30.76 प्रतिशत हैं। 0-14 वर्ष की आयु वर्ग की लगभग 48 प्रतिशत बाल आबादी महिलाएँ हैं (जनगणना 2011, एमओएसपीआई 2018)। यद्यपि बच्चे की परिभाषा अलग-अलग स्रोतों के अनुसार अलग-अलग होती है, अंतर्राष्ट्रीय और भारतीय कानून ने बच्चे को 18 वर्ष से कम उम्र के व्यक्ति के रूप में परिभाषित किया है, जिसे देखभाल, सुरक्षा और अधिकार की आवश्यकता है (एमओडब्ल्यूसीडी, 2013)।

एक बच्चे के विकास को सामाजिक, शारीरिक और संज्ञानात्मक विकासात्मक मील के पत्थर के माध्यम से मापा जा सकता है। ठीक से विकसित नहीं होने वाले बच्चे अपनी पूरी क्षमता तक पहुंचने में सक्षम नहीं हो सकते हैं। आज़ादी के बाद के वर्षों में भारत ने महत्वपूर्ण आर्थिक और सामाजिक प्रगति की है। हालाँकि, बड़ी संख्या में बच्चे अभी भी दयनीय परिस्थितियों में रह रहे हैं। आए दिन होने वाले अपराध से यह जाहिर होता है कि बच्चों को दुर्व्यवहार और शोषण का शिकार होना पड़ता है। वे बुनियादी सेवाओं से वंचित हैं और स्कूल छोड़ने और काम करने के लिए मजबूर हैं। भारत में लड़कियों की तस्करी, बाल श्रम और जबरन बाल विवाह एक गंभीर समस्या बनी हुई है। भारत के संविधान ने देश के हर जाति, समुदाय या धर्म के सभी बच्चों को समान आधार पर मौलिक अधिकारों की गारंटी दी है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि बच्चे इन अधिकारों का आनंद लें, सरकार ने उनकी सुरक्षा और कल्याण के लिए विशेष कानून और योजनाएं प्रदान की हैं। इसके अलावा, सिविल सोसाइटी संगठनों ने ग्रामीण क्षेत्रों में बच्चों की सुरक्षा और विकास के लिए कई प्रयास किए हैं। कानूनों और प्रावधानों के बावजूद, हम अभी भी कई बच्चों को मजदूर के रूप में काम करते हुए, शिक्षा से वंचित होते हुए और अपने परिवारों, स्कूलों और समाज के भीतर हिंसा और दुर्व्यवहार का सामना करते हुए देखते हैं। इसके अलावा, वे धार्मिक और जातिगत भेदभाव का भी निशाना बनते हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में, बच्चे, विशेषकर लड़कियाँ, घरेलू गतिविधियों में लगे रहते हैं और उन्हें स्कूली शिक्षा से वंचित रखा जाता है। इन्हें ध्यान में रखते हुए, बच्चों के अधिकारों की सुरक्षा और विकास सुनिश्चित करना पंचायती राज संस्थानों (पीआरआई), विशेष रूप से स्थानीय स्वशासन की मूल इकाई के रूप में ग्राम पंचायतों (जीपी) की जिम्मेदारी है। बच्चों के बेहतर पालन-पोषण और जिम्मेदार नागरिक के रूप में विकसित होने के लिए ग्राम पंचायतों को उत्तरदायी और जवाबदेह होना चाहिए। चुनौती और समाधान ग्राम समुदाय की मानसिकता, व्यवहार और प्राथमिकताओं को बदलने में है।

73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम ने ग्राम पंचायतों को आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए स्थानीय योजनाएं तैयार करने, योजनाओं को लागू करने और संविधान की 11वीं अनुसूची (अनुच्छेद 243जी) में सूचीबद्ध 29 विषयों के लिए कार्य करने का आदेश दिया है। ग्यारहवीं अनुसूची के बिंदु 25 में 'महिला एवं बाल विकास' को उस विषय के रूप में सूचीबद्ध किया गया है जो अब पंचायतों के अधिकार क्षेत्र में है। इससे महिला एवं बाल विकास से संबंधित सरकार की सभी योजनाएं और कार्यक्रम अब पंचायती राज संस्थानों की जिम्मेदारी बन गए हैं। इस प्रकार, अपने क्षेत्र में बच्चों के विकास के लिए जिम्मेदारियाँ और उपाय करने के लिए एक बाल-हितैषी ग्राम पंचायत की योजना बनाना स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता बन गई है।

### **उद्देश्य**

अध्ययन का व्यापक उद्देश्य बाल-हितैषी ग्राम पंचायत को विकसित करने में पंचायत की ओर योगदान देने वाली प्रक्रिया और कारकों का दस्तावेजीकरण करना था। क) ग्राम पंचायत (जीपी) द्वारा बच्चों के अनुकूल पंचायत बनने के लिए की गई सफल पहल का वर्णन करना और देश की अन्य पंचायतों में स्केलिंग और प्रतिकृति के लिए सफल पहल का दस्तावेजीकरण करना।

### **क्रियाविधि**

प्रमुख सूचनादाताओं से प्रासंगिक जानकारी प्राप्त करने के लिए मामला अध्ययन पद्धति अपनाई गई। इसके अलावा, ग्राम पंचायत द्वारा की गई सफल पहलों को सामने लाने के लिए निर्वाचित प्रतिनिधियों, पंचायत पदाधिकारियों और स्थानीय नागरिकों के साथ फोकस समूह चर्चा की गई।

### **अध्ययन क्षेत्र**

चयनित ग्राम पंचायत को बच्चों के समग्र विकास में योगदान के लिए मूल्यांकन वर्ष 2018-19 में बाल-हितैषी ग्राम पंचायत का राष्ट्रीय पुरस्कार प्राप्त हुआ है। विभिन्न मानदंडों के आधार पर, आंध्र प्रदेश में पूर्वी गोदावरी जिले के अलामुरु मंडल की मुलस्तानम पंचायत को विस्तृत मामले के अध्ययन के लिए चुना गया था।

### **निष्कर्ष**

शहरी क्षेत्र से मुलस्तानम पंचायत की निकटता के कारण, राज्य के विभिन्न हिस्सों से लोग आजीविका के अवसरों के लिए पंचायत में आ गए हैं और इसके आसपास अनौपचारिक बस्तियां शुरू कर दी हैं। राष्ट्रीय राजमार्ग (एनएच) कॉरिडर में 6000 एकड़ में फैले ईट-भट्ठा उद्योगों और नर्सरी में बड़ी संख्या में लोग काम कर रहे हैं। अवसर का लाभ उठाते हुए, माता-पिता ने अपने बच्चों को स्कूल भेजने के बजाय अर्थव्यवस्था को पूरक बनाने के लिए काम करने के लिए प्रोत्साहित करना शुरू कर दिया। इस

प्रक्रिया के कारण, अधिकांश प्रवासी मजदूरों के बच्चे ईट-भट्ठा उद्योगों में बाल मजदूर के रूप में काम करने लगे। इस कष्टकारी प्रक्रिया के कारण स्कूल छोड़ने की दर में वृद्धि हुई। इसके अलावा, यह बाल शोषण, कम उम्र में विवाह और स्वास्थ्य संबंधी खतरों तक बढ़ गया। पंचायत की इन परिस्थितियों ने पंचायत में बच्चों से संबंधित कई विकासात्मक अंतरालों की खोज को प्रेरित किया।

**बाल-हितैषी पंचायत बनाने की दिशा में कदम:** स्कूल छोड़ने की दर और बाल श्रम की बढ़ती दर को ध्यान में रखते हुए, कुछ स्वयंसेवकों ने 2016 की शुरुआत में इस मामले में हस्तक्षेप करने के लिए पंचायत सचिव से संपर्क किया। बच्चों को स्कूल छोड़ने और ईट-भट्ठा उद्योग में काम करने के लिए प्रेरित करने वाले कारकों की पहचान करने के लिए पहला कदम 'शिशु सुरक्षा' (बाल संरक्षण) समिति का गठन करने के लिए उठाया गया था। समिति में सरपंच की अध्यक्षता में आठ सदस्य शामिल थे। आंगनवाड़ी केंद्रों, स्कूलों, स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं, सीबीओ, एसएचजी और समुदाय के सदस्यों को बाल संरक्षण समिति का हिस्सा बनने के लिए चुना गया था। दूसरा, जीपी ने बच्चों की सुरक्षा और विकास के ढांचे को संस्थागत बनाने और मजबूत करने के लिए कुछ दिशानिर्देश तैयार किए।

पंचायत ने आवश्यकता पड़ने पर 'बाल सभा' आयोजित करने का संकल्प लिया। गाँव के युवाओं, महिला समूह, स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं, शिक्षकों, आशा और आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को एकीकृत करते हुए, जीपी ने बाल सभा बैठकों की प्रक्रिया शुरू की।

**सूचना-सह-संसाधन केंद्र:** जीपी ने स्वास्थ्य से लेकर बेरोजगारी तक विभिन्न योजनाओं पर जानकारी प्रसारित करने के लिए एक संसाधन केंद्र की स्थापना की और इसे बच्चों तक उपलब्ध कराया।

**बाल सूचना बोर्ड:** जीपी ने उच्च शिक्षा, छात्रवृत्ति और रोजगार के अवसर से संबंधित जानकारी का प्रसार करने के लिए एक सूचना बोर्ड लगाया।

**बाल संरक्षण समिति:** जीपी ने बच्चों के विकास से संबंधित योजनाएं और कार्यक्रम तैयार करने के लिए एक बाल संरक्षण समिति का गठन किया। समिति ने हितधारकों के साथ समय-समय पर बैठकें सुनिश्चित कीं और बच्चों से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर चर्चा की। इसने पंचायत में उनसे संबंधित मामलों के निर्णय लेने में बच्चों की भागीदारी सुनिश्चित की।

पंचायत द्वारा विभिन्न आईईसी एवं जागरूकता अभियान आयोजित किये गये। जीपी ने जागरूकता कार्यक्रम बनाने के लिए राष्ट्रीय कैडेट कोर (एनसीसी) और कॉलेज के छात्रों की मदद ली। बच्चों की सुरक्षा और विकास के संबंध में माता-पिता, प्रवासी मजदूरों और स्थानीय समुदाय, विशेषकर महिलाओं को संवेदनशील बनाने के लिए कई जागरूकता अभियान चलाए गए।

**सुरक्षित पेयजल और स्वच्छता:** ग्राम पंचायत में, स्कूलों और आंगनवाड़ी केंद्रों में सुरक्षित पेयजल सुविधाएं स्थापित की गई हैं। स्कूलों में बालिकाओं के लिए अलग शौचालय स्थापित किये गये हैं। गांव

और स्कूलों के महत्वपूर्ण कोनों में सैनिटरी नैपकिन वेंडिंग मशीनें लगाई गई हैं ताकि किशोरियां बिना किसी झिझक के सुविधाओं का लाभ उठा सकें। स्कूल हर महीने बच्चों के लिए स्वास्थ्य शिविर आयोजित करते हैं।

**स्वास्थ्य एवं पोषण:** आंगनवाड़ी/आशा/स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं के माध्यम से 14 वर्ष की आयु के बच्चों और लड़कियों को आयरन और विटामिन की खुराक प्रदान की जाती है। आंगनवाड़ी केंद्रों में बच्चों की प्रारंभिक बचपन की देखभाल और शिक्षा, विकास को बढ़ावा देने के लिए सुविधाएं प्रदान की जाती हैं।

**बाल श्रम, बाल दुर्व्यवहार और बाल विवाह को समाप्त करना:** अध्ययन किए गए पंचायत में बाल श्रम बहुत अधिक पाया गया। हालाँकि, जीपी के हस्तक्षेप के कारण इसे काफी हद तक कम कर दिया गया है। एक सुरक्षात्मक उपाय के रूप में, पंचायत ने उन माता-पिता के खिलाफ कड़े प्रस्ताव बनाए जिनके बच्चे ईट-भट्ठा उद्योगों में बाल श्रमिक के रूप में काम करते थे। पंचायत ने आशा, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं, स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं और एसएचजी महिलाओं की मदद से घर-घर जागरूकता अभियान चलाया। पंचायत ने अभिभावकों को काउंसलिंग के माध्यम से भी सुविधा प्रदान की। पंचायत में बाल शोषण और बाल विवाह के मामलों को महिला पुलिस के हस्तक्षेप से सुलझाया गया।

## उपसंहार

स्थानीय स्वशासन के रूप में पंचायत की बाल विकास के लिए शिक्षा, स्वास्थ्य और पर्यावरण को बढ़ावा देने के लिए आवश्यक बुनियादी ढाँचा प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका है। विकेन्द्रीकृत स्थानीय सरकार के लिए बच्चों के समग्र विकास को प्राप्त करने के लिए गतिविधियों की निगरानी करना और पंचायत को बाल-अनुकूल बनाना बहुत आवश्यक है। बाल संरक्षण और विकास की व्यापक समझ न केवल माता-पिता की बल्कि शिक्षकों और स्वास्थ्य सेवा प्रदाताओं की भी जिम्मेदारी है। सरकार की एक संस्था के रूप में, पंचायतों को विकास सुनिश्चित करना चाहिए। मुलस्तानम पंचायत द्वारा की गई सफल पहल और समग्र दृष्टिकोण ने बच्चों के समग्र विकास को बढ़ाने और बाल श्रम, बाल दुर्व्यवहार और बाल विवाह को रोकने में मदद की। जीपी द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया ने अन्य पंचायतों के लिए इसे दोहराने और बाल-अनुकूल ग्राम पंचायतें बनाकर बच्चों की सुरक्षा और विकास की दिशा में काम करने के लिए एक उदाहरण स्थापित किया है। पंचायत सतत विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में उत्तरोत्तर आगे बढ़ रही है।

## 22. विकेंद्रीकृत सेवा वितरण: कर्नाटक में नंदगढ़ ग्राम पंचायत का मामला अध्ययन

डॉ. प्रत्युस्ना पटनायक

### प्रस्तावना

स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ, पंचायती राज संस्थाएँ (पीआरआई), ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले लोगों के लिए शासन के सबसे सुलभ रूप के तौर पर कार्य करती हैं। भारत में ऐतिहासिक 73वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम, 1993 के माध्यम से स्थानीय सरकारी संस्थानों का लोकतांत्रिक पुनरुद्धार हुआ, जिसकी कल्पना कभी महात्मा गांधी ने शासन संरचना की इमारत के रूप में की थी। विकेंद्रीकरण प्रक्रिया का उद्देश्य केवल केंद्रीकृत प्राधिकरण से स्थानीय संस्थानों को शक्ति और जिम्मेदारियाँ हस्तांतरित करना नहीं है, बल्कि एक शासन प्रणाली को बढ़ावा देना है, जहां निचले स्तर के नागरिक स्थानीय निर्णय लेने की प्रक्रिया में खुद को शामिल करके सरकार में अधिक हिस्सेदारी का दावा करेंगे। ग्यारहवीं अनुसूची में संवैधानिक संशोधन में 29 विषयों को सूचीबद्ध किया गया है जिन्हें पंचायतों को हस्तांतरित किया जा सकता है। हालाँकि, पंचायतों को शक्तियों और कार्यों के हस्तांतरण में राज्यों और केंद्रशासित प्रदेशों में व्यापक भिन्नताएँ मौजूद हैं। स्थानीय सरकार की संस्थाओं के रूप में, पंचायतें स्थानीय नागरिकों को बुनियादी सेवाएं प्रदान करने और गरीब एवं सीमान्त पर रहने वाले वर्गों की कमजोरियों को दूर करने के लिए जिम्मेदार हैं। पंचायतों का इरादा पानी की आपूर्ति, सीवरेज और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सहित स्वच्छता, तूफानी जल निकासी, सामुदायिक संपत्तियों के रखरखाव, सड़कों, फुटपाथों, स्ट्रीटलाइट्स, कब्रिस्तान और श्मशान घाटों के रखरखाव और उनके मूल कानूनों के तहत उन्हें सौंपे गए अन्य बुनियादी कार्यों सहित बुनियादी सेवाओं की आपूर्ति में सुधार करना था।

### उद्देश्य

- क. पंचायत के समग्र और सतत विकास की दिशा में ग्राम पंचायत विकास योजना प्रक्रिया के प्रभावी कार्यान्वयन को चित्रित करना;
- ख. बुनियादी सेवाओं की बेहतर आपूर्ति के लिए ग्राम पंचायत (जीपी) द्वारा की गई सफल पहल का वर्णन करना।

### क्रियाविधि

प्रमुख सूचनादाताओं से प्रासंगिक जानकारी प्राप्त करने के लिए मामला अध्ययन पद्धति अपनाई गई। इसके अलावा, ग्राम पंचायत द्वारा की गई सफल कार्यों को सामने लाने के लिए निर्वाचित प्रतिनिधियों, पंचायत पदाधिकारियों और स्थानीय नागरिकों के साथ फोकस समूह चर्चा की गई।

## अध्ययन क्षेत्र

मामले के अध्ययन का दस्तावेजीकरण करने के लिए, कर्नाटक के बेलगाव जिले के खानापुर ब्लॉक की नंदगढ़ ग्राम पंचायत को अध्ययन क्षेत्र के रूप में चुना गया था।

## निष्कर्ष

नंदगढ़ पंचायत कर्नाटक के बेलगावी जिले के खानापुर तालुका में स्थित है:

- ग्राम पंचायत की कुल जनसंख्या 9297 है (4715 पुरुष और 4582 महिलाएं)
- जीपी की सामाजिक संरचना - अनुसूचित जाति (628), अनुसूचित जनजाति (635), ओबीसी (3255) और सामान्य जाति (4779)
- ग्राम पंचायत ने विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के साथ मिलकर विभिन्न विकास पहल की हैं। जीपी भवन में नियमित बैठकें आयोजित करने के लिए अत्याधुनिक संचार प्रौद्योगिकी के साथ एक अत्याधुनिक सम्मेलन कक्ष शामिल है।
- बैठकों की कार्यवाही को जनता के देखने के लिए जीपी भवन के बाहर लगी एक बड़ी टेलीविजन स्क्रीन के माध्यम से प्रसारित किया जा रहा है।
- जीपी ने महत्वपूर्ण स्थानों पर सीसीटीवी कैमरे स्थापित किए हैं। पंचायत कर्मचारियों को आपस में कुशल संचार के लिए एक-एक वॉकी-टॉकी दिया गया है।
- ग्राम पंचायत कार्यालय में उद्यान, एलईडी स्ट्रीटलाइट्स, डिजिटल लाइब्रेरी, पक्की सड़कें, पानी की पाइपलाइन और वर्षा जल संचयन संरचनाओं जैसी कई बुनियादी सुविधाओं का निर्माण करने में ग्राम पंचायत कामयाब रही।
- राजीव गांधी सेवा केंद्र, जिसमें एक सम्मेलन कक्ष और अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और सदस्यों के लिए अलग-अलग कमरे हैं, नरेगा और पंचायत के स्वयं के संसाधनों से निधियों को एकीकृत करके बनाया गया था।
- **आनंद जल:** ग्राम पंचायत सभी घरों में सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराती है, पाइपलाइनों और सार्वजनिक स्टैंड पोस्टों के माध्यम से पानी की आपूर्ति करती है, हर घर में सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने के लिए आरओ प्लांट और एक बैटरी चालित वाहन है, और एक जल एटीएम है जो एक रुपये की कीमत पर 10 लीटर फ़िल्टर किया हुआ पानी प्रदान करता है;
- **जीपी में स्ट्रीटलाइट प्रावधान:** जीपी ने 534 एलईडी लैंप पोस्ट के साथ स्ट्रीटलाइट्स प्रदान की हैं। इसके अलावा, चौराहों और चौक पर सात हाईमास्ट लाइटिंग पोल हैं जिनमें प्रति पोस्ट छह एलईडी बल्ब हैं;
- **उद्यान और बच्चों का पार्क:** पंचायत ने मनरेगा (5 लाख रुपये), केंद्रीय वित्त अनुदान (2 लाख रुपये) और 1 लाख रुपये के अपने स्रोत के राजस्व के साथ मिलकर 8 लाख रुपये की लागत

से एक उद्यान बनाया है। 6000 वर्ग मीटर के क्षेत्र में निर्मित, बगीचे में बच्चों के खेलने का क्षेत्र, स्विमिंग पूल, ग्रीन जिम और वरिष्ठ नागरिकों के लिए पैदल ट्रैक भी हैं;

- **डिजिटल पुस्तकालय:** वर्ष 2018 में, जीपी ने 3 लाख रुपये की लागत से एक डिजिटल पुस्तकालय की स्थापना की। डिजिटल पुस्तकालय स्कूली बच्चों को मुफ्त इंटरनेट ब्राउजिंग प्रदान करती है। इस पुस्तकालय में नागरिकों के उपयोग के लिए 3500 से अधिक पुस्तकों, स्कूल की पाठ्यपुस्तकों और प्रतियोगी परीक्षाओं के लिए कई पुस्तकों की डिजिटल प्रतियां उपलब्ध हैं।
- **प्रोत्साहन योजना:** योजना के तहत, जीपी परिवार के सदस्यों की मृत्यु के मामले में दाह संस्कार के लिए परिवार को 2500 रुपये की सहायता प्रदान करती है। ग्राम पंचायत ने गांवों में लाभार्थियों को सांत्वना योजना के तहत सहायता प्रदान करने के लिए अपना स्वयं का स्रोत राजस्व उत्पन्न किया है।
- **ठोस एवं तरल संसाधन प्रबंधन इकाई:** 2018 में, ग्राम पंचायत ने ग्राम पंचायत विकास योजना के तहत लगभग 65 लाख रुपये की लागत से एक एसएलआरएम परियोजना शुरू की। विकासात्मक कार्य के लिए स्रोत परिग्रहित राज्य, केंद्रीय निधि और ग्राम पंचायत के स्वयं के स्रोत राजस्व से धन एकत्रित करके बनाया गया था।

## उपसंहार

कर्नाटक के बेलगाव जिले में नंदगढ़ जीपी एक सफल मॉडल का चित्रण करता है जिसे अन्यत्र दोहराया जा सकता है। नंदगढ़ में ठोस और तरल संसाधन प्रबंधन इकाई सहित विभिन्न सफल पहल, अभिसरण, समुदाय की भागीदारी और समग्र विकास की प्रक्रिया को दर्शाती हैं। जीपी ने एसएलआरएम की प्रक्रिया शुरू करके, ग्रामीणों के बीच अपशिष्ट प्रबंधन की संस्कृति बनाई जिससे सतत विकास को बढ़ावा मिलेगा। इसे पंचायतों में ऐसे किसी भी विकासात्मक कार्य के लिए एक महत्वपूर्ण मील का पत्थर माना जा सकता है। पीआरआई सदस्यों के लिए क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण गतिविधियाँ, ग्रामीणों को संसाधनों के सतत उपयोग के महत्व को समझाने के लिए जन मीडिया हस्तक्षेप का उपयोग, समुदाय को समग्र विकास में भाग लेने के लिए प्रेरित करना, और प्रभावी विकेन्द्रीकृत सेवा वितरण और योजना की कल्पना से नंदगढ़ ग्राम पंचायत ने एक सफल माहौल बनाया। पंचायत विभिन्न सतत विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में उत्तरोत्तर आगे बढ़ रही है।

## 23. कोविड-19 के दौरान जमीनी स्तर पर जवाबदेही शासन प्राप्त करने में रणनीतियाँ, अवसर और समस्याएँ: चयनित राज्यों का एक अध्ययन

डॉ. आर. अरुणा जयमणि

### उत्तरदायी शासन और कोविड-19

ग्रामीण क्षेत्रों में कोविड-19 संक्रमण के प्रसार पर नज़र रखने और उसे नियंत्रित करने के लिए पंचायतें महत्वपूर्ण संस्थाएँ हैं। इस महामारी के दौरान पंचायतों की जिम्मेदारियाँ और भी बढ़ गई हैं क्योंकि शहरी समुदायों से अनगिनत श्रमिक अपने मूल गाँवों की ओर पलायन कर गए हैं। आपातकाल ने संसाधनों को जुटाने, जटिल कार्यों की देखरेख करने और ऐसी जिम्मेदारियाँ निभाने में अपनी भूमिका का विस्तार करके ग्राम पंचायतों को सकारात्मक रूप से मजबूत किया है जिनकी पूर्ति कोई अन्य संस्था नहीं कर सकती है।

जवाबदेही शासन का एक मूल मूल्य है जो समान भागीदारी, समान व्यवहार और कानून के समक्ष समान अधिकार सुनिश्चित करता है। गरीबों, महिलाओं, जातीय और धार्मिक अल्पसंख्यकों, स्वदेशी लोगों और अन्य वंचित समूहों सहित सभी लोगों को शासन प्रक्रियाओं में सार्थक रूप से भाग लेने और उन निर्णयों को प्रभावित करने का अधिकार है जो उन्हें प्रभावित करते हैं। इसका मतलब यह भी है कि जमीनी स्तर की संस्थाएँ और इसकी नीतियाँ अपने नागरिकों के लिए सुलभ, जवाबदेह और उत्तरदायी हैं, उनके हितों की रक्षा करती हैं और विविध आबादी को न्याय, स्वास्थ्य और शिक्षा, आदि जैसे सार्वजनिक सेवाओं के लिए समान अवसर प्रदान करती हैं।

इस शोध में विभिन्न राज्यों में चयनित ग्राम पंचायतों की शक्तियों और कमजोरियों का विश्लेषण किया गया। उत्तरदायी शासन के विकास के पैटर्न और पद्धतियों का विश्लेषण करने और समझने से एक सामान्य 'सफलता का ढाँचा' बनाने में मदद मिलेगी, जो दृष्टिकोण को बनाए रखने और अन्य ग्राम पंचायतों द्वारा प्रतिकृति पर विचार करने के लिए भी आवश्यक है।

### उद्देश्य

1. कोविड-19 के दौरान अपने नागरिकों की सुरक्षा के लिए ग्राम पंचायत स्तर पर अपनाई गई उत्तरदायी शासन की रणनीतियों का अध्ययन करना
2. महत्वपूर्ण अवधि के दौरान बुनियादी सेवाएं प्रदान करने में उत्तरदायी शासन के तरीकों का अध्ययन करना
3. कोविड-19 स्थिति को प्रबंधित करने के लिए ग्राम पंचायतों के लिए उपलब्ध सहायक तंत्र, संसाधनों और अवसरों का अध्ययन करना

4. ग्राम पंचायत स्तर पर पारदर्शी प्रशासन और उत्तरदायी शासन को बनाए रखने में आने वाली समस्याओं की पहचान करना
5. शक्तियों के हस्तांतरण और कार्यों की उत्तरदायी भूमिका के बीच संबंध को सत्यापित करना

यह अध्ययन 10 राज्यों में आयोजित किया गया था, जिसमें बेहतर विकसित राज्य जैसे केरल, महाराष्ट्र, गुजरात, सिक्किम तथा कर्नाटक और कम विकसित राज्य जैसे गोवा, झारखंड, हिमाचल प्रदेश, असम एवं ओडिशा शामिल थे।

### प्रमुख निष्कर्ष एवं सिफारिशें

#### कोविड-19 के दौरान अपने नागरिकों की सुरक्षा के लिए ग्राम पंचायत स्तर पर अपनाई गई रणनीतियाँ

1. विशेष रूप से गुजरात, कर्नाटक और सिक्किम राज्यों के सभी ग्राम पंचायतों ने गांवों के हर क्षेत्र को कवर करते हुए सीसीटीवी कैमरे लगाए हैं, लोगों की गतिशीलता की निगरानी की है और उन्हें कोविड प्रोटोकॉल का पालन करने का निर्देश दिया है। ग्राम पंचायतों ने उचित निर्णयों के माध्यम से पर्याप्त देखभाल भी सुनिश्चित की।
2. कोविड प्रसार और नियंत्रण उपायों से संबंधित आईईसी गतिविधियों के संचालन में पंचायतों के प्रदर्शन के मामले में, कर्नाटक, महाराष्ट्र और सिक्किम ने बेहतर प्रदर्शन किया। लेकिन कोविड की दूसरी लहर शुरू होने से पहले राज्य विधानसभा चुनाव की आचार संहिता के कारण केरल बेहतर विकास वाले राज्यों में सबसे निचले स्थान पर है। यहां तक कि कम विकसित राज्यों में भी, हिमाचल प्रदेश, ओडिशा और गोवा को बेहतर प्रदर्शन करने वाला स्थान दिया गया और झारखंड तथा असम को सबसे कम प्रदर्शन करने वाला स्थान दिया गया।
3. जानकारी साझा करने के लिए स्थानीय स्वयंसेवकों, गैर सरकारी संगठनों, एसएचजी और अन्य समुदाय-आधारित संगठनों के साथ व्हाट्सएप समूहों का उपयोग किया गया। इन समूहों का उपयोग सूचना के प्रामाणिक स्रोत प्रदान करके सोशल मीडिया के माध्यम से अफवाहों और झूठी सूचनाओं के प्रसार को रोकने के लिए भी किया गया था।
4. अध्ययन क्षेत्र में अधिकांश ग्राम पंचायतों ने संक्रमण के बाद निवारक उपायों और गतिविधियों पर जानकारी के प्रसार और संक्रमण के नए चेहरों से लोगों की सुरक्षा के लिए प्रशिक्षित एसएचजी जनशक्ति की सेवाओं का उपयोग किया। लगभग 35 प्रतिशत की प्रतिक्रियाओं से इसका प्रमाण 'अच्छा' और 55.6 प्रतिशत ने बेहतर विकसित राज्यों के बीच 'बहुत अच्छा' बताया। लेकिन कम विकसित राज्यों के मामले में, एसएचजी को प्रशिक्षित करने के प्रयासों को 23.2 प्रतिशत ने 'बहुत खराब' और 10.8 प्रतिशत ने 'खराब' बताया।
5. फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं, स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं और कोविड टास्क फोर्स समिति के सदस्यों के लिए प्रशिक्षण आयोजित किया गया था। कुल मिलाकर, उत्तरदाताओं द्वारा प्रशिक्षण प्रदर्शन की

सराहना की गई है और अधिकांश ने 'अच्छा' (31.8), और 'बहुत अच्छा' (51.8) के रूप में सकारात्मक उत्तर दिए हैं। राज्यों के दोनों समूहों का तुलनात्मक प्रदर्शन भी समान विशेषताओं को दर्शाता है, यानी 85 प्रतिशत से अधिक उत्तरदाताओं ने स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं के साथ-साथ फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं की क्षमता निर्माण में अपने जीपी के प्रयासों की सराहना की है। भले ही भौतिक प्रशिक्षण करना कठिन था, लेकिन ऑनलाइन प्रशिक्षण से कमजोर समूहों को प्राथमिकता देते हुए आम जनता के लिए जागरूकता पैदा करने में अच्छे परिणाम मिले।

6. लगभग 97 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने सकारात्मक प्रतिक्रिया दी है, जो टास्क फोर्स के गठन को दर्शाता है और क्रम में कर्नाटक, महाराष्ट्र, सिक्किम, गुजरात और केरल को स्थान दिया गया है। इसी प्रकार, निचले हस्तांतरित राज्यों में हिमाचल प्रदेश, ओडिशा, असम, झारखंड और गोवा उच्च क्रम में हैं।
7. नमूना अध्ययन में ग्राम पंचायत द्वारा प्रतिरक्षा बूस्टर के प्रावधान की स्थिति के संबंध में, लगभग 41.2 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने लोगों को प्रतिरक्षा बूस्टर के वितरण की पुष्टि की। बेहतर विकसित राज्यों के मामले में, कर्नाटक, महाराष्ट्र, केरल और सिक्किम उच्च क्रम वाले राज्यों में हैं। कम विकसित राज्यों में, गोवा, ओडिशा और असम ने उच्च रैंक हासिल की, जबकि झारखंड ने सबसे कम रैंक हासिल की।
8. प्रत्येक राज्य के अधिकांश उत्तरदाताओं ने झारखंड को छोड़कर प्रवासियों के लिए आश्रयों और संक्रमित लोगों को अलग करने के लिए संगरोध केंद्रों के निर्माण और साथ ही कोविड संक्रमण के संदिग्ध मामलों के लिए ग्राम पंचायत के प्रदर्शन की सराहना की।
9. मोबाइल क्लीनिकों ने घर-घर जाकर स्क्रीनिंग की और सामुदायिक स्वयंसेवकों की मदद से प्रत्येक घर के प्रत्येक सदस्य का सत्यापन किया और रोगसूचक व्यक्तियों और उनके निकट संपर्क से स्वाब एकत्र किए।
10. प्रमुख रूप से ग्राम पंचायतों ने ग्रामीण क्षेत्रों में शिशुओं के टीकाकरण का समर्थन किया। महाराष्ट्र में ग्राम पंचायतों ने बेहतर रैंक हासिल की और बेहतर विकसित राज्यों में प्रथम स्थान प्राप्त किया क्योंकि इसे 96 प्रतिशत उत्तरदाताओं का समर्थन प्राप्त था।
11. ग्राम पंचायत ने वार्ड-वार आवश्यक सेवाएँ प्राप्त करने के लिए एक कार्यक्रम स्थापित करके लोगों की भौतिक गतिविधियों को प्रभावी ढंग से सेवा प्रदान की और नियंत्रित किया। बेहतर विकसित राज्यों में जीपी के इन कार्यों की सराहना की गई, 50.8 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने इसे 'बहुत अच्छा' रेटिंग दी, और 42.4 प्रतिशत ने इसे 'अच्छा' रेटिंग दी।

## महत्वपूर्ण अवधि के दौरान बुनियादी सेवाएं प्रदान करने में उत्तरदायी शासन के व्यवहार

1. गुजरात में, जीपी सेवा वितरण को 66 प्रतिशत ने 'पूरी तरह से संतुष्ट' और 22 प्रतिशत ने 'संतुष्ट' रेटिंग दी। केरल और सिक्किम में भी इसी तरह का पैटर्न देखा गया है। इसी प्रकार, एलडी राज्यों में, हिमाचल और ओडिशा में 70 प्रतिशत से अधिक पूरी तरह से संतुष्ट प्रतिक्रियाएं मिली हैं और गोवा और असम में, लगभग 70 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने 'संतुष्ट' और लगभग 22 और 26 प्रतिशत ने क्रमशः 'पूरी तरह से संतुष्ट' रिपोर्ट दी है।
2. सबसे गरीब लोगों के लिए प्रधान मंत्री गरीब कल्याण योजना के तहत एक राहत पैकेज की घोषणा करके एक अतिरिक्त हस्तक्षेप भी किया गया और तीन महीने के लिए अतिरिक्त पांच किलो गेहूं या चावल और एक किलो दाल की आपूर्ति की गई। सरकार ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के तहत सूचीबद्ध व्यक्तियों के लिए पांच किलोग्राम खाद्यान्न की घोषणा की है।
3. सभी 10 अध्ययन राज्यों से 87 प्रतिशत लोगों ने कोविड लॉकडाउन के दौरान पीडीएस प्रणाली के कामकाज को सकारात्मक बताया, जिसमें 44.4 प्रतिशत पूरी तरह संतुष्ट और 42.8 प्रतिशत संतुष्ट थे। कोविड अवधि के दौरान पीडीएस प्रणाली के विनियमन के तुलनात्मक विश्लेषण को भारत औसत स्कोर के आधार पर रैंक किया गया है जो सूचीबद्ध सभी राज्यों को दर्शाता है। बेहतर विकास वाले राज्यों ने 4 से 4.82 से अधिक स्कोर प्राप्त किए हैं, जो सर्वोत्तम प्रदर्शन को दर्शाता है। कम विकसित राज्यों के मामले में, हिमाचल प्रदेश और ओडिशा ने क्रमशः 4.62 और 4.38 स्कोर किया।
4. मजदूरों को रोजगार और मजदूरी प्रदान करने के लिए मनरेगा को लागू करने में ग्राम पंचायतों की भूमिका और प्रदर्शन को सत्यापित किया गया था और 10 नमूना राज्यों के बीच समग्र प्रदर्शन को नमूना जीपी के 79 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने सराहा था। इसमें से 34.4 प्रतिशत ने बताया कि वे पूरी तरह संतुष्ट हैं और 44.6 ने संतुष्ट बताया। बेहतर विकसित राज्यों के मामले में, 91 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने सकारात्मक रिपोर्ट दी, जबकि कम विकसित राज्यों में 66.8 प्रतिशत ने सकारात्मक रिपोर्ट दी। कर्नाटक, सिक्किम, हिमाचल प्रदेश, ओडिशा और केरल जैसे राज्यों में प्रदर्शन का स्तर बहुत उंचा था। कुल मिलाकर ग्राम पंचायत संकट के समय लोगों के लिए काफी उपयोगी रही।
5. अध्ययन में कहा गया है कि, कोविड लॉकडाउन के दौरान जीपी बुनियादी ढांचे के तहत रोजगार के लिए प्रवासी मजदूरों के समर्थन का सत्यापन किया गया। एलडी और बीडी राज्यों के बीच तुलनात्मक विश्लेषण को भारत औसत स्कोर के आधार पर रैंक किया गया है जो दर्शाता है कि हिमाचल प्रदेश (4.50) गुजरात (4.44) ओडिशा (4.38), महाराष्ट्र (4.10), और सिक्किम (4.02) ने वापस लौटे प्रवासियों को रोजगार देने के मामले में बेहतर प्रदर्शन किया

है। ग्राम पंचायतों ने प्रवासियों को समायोजित करने और आवश्यक सेवाएं प्रदान करने में अच्छा प्रबंधन किया है।

6. इसके अलावा, ग्राम पंचायतों को पंचायत में सबसे कमजोर लोगों के माध्यम से अपने स्वयं के स्रोत राजस्व से अपनी वित्तीय सहायता भी मिलती थी। केरल राज्य में उनकी सेवाओं के लिए गैर सरकारी संगठनों के हस्तक्षेप की अत्यधिक सराहना की गई। हिमाचल प्रदेश की पंचायतों में सीएसआर आधारित सेवाओं की सराहना की गई। ग्राम पंचायत स्वयं योजना लोगों को वित्तीय सहायता की सिक्किम और ओडिशा राज्यों में सराहना की गई।

### **कोविड-19 स्थिति को प्रबंधित करने के लिए ग्राम पंचायतों के लिए उपलब्ध सहायक तंत्र, संसाधन और अवसर**

1. लॉकडाउन के दौरान राज्य सरकार के प्रवर्तन निर्देशों जैसे फेसमास्क पहनना, लोगों की गतिशीलता को नियंत्रित करना, परिवहन को विनियमित करना और आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति के स्थानों को ग्राम पंचायतों के समन्वय में स्थानीय पुलिस द्वारा उचित रूप से बनाए रखा गया था। सभी राज्यों के बहुमत द्वारा पुलिस समन्वय की अत्यधिक सराहना की गई।
2. एनजीओ, वीओ और सीबीओ जैसे स्थानीय औपचारिक और अनौपचारिक संस्थानों का समर्थन स्पष्ट था और इन संस्थानों ने सेवाओं के समन्वय में भौतिक योगदान, सहायता के संदर्भ में वित्तीय योगदान और शिविरों के आयोजन के संदर्भ में जागरूकता पैदा करने जैसे कई रूपों में योगदान दिया। अधिकांश उत्तरदाताओं द्वारा सभी नमूना राज्यों में इन सेवाओं की अत्यधिक सराहना की गई।
3. इसके अलावा, हर गांव में उपलब्ध शैक्षिक विभाग के बुनियादी ढांचे का उपयोग संगरोध केंद्र, टीकाकरण केंद्र, आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति, सूचना प्रदर्शन केंद्र आदि के रूप में किया गया। गांवों में कोविड के मुद्दों के समाधान के लिए स्थानीय रणनीति तैयार करने के लिए समन्वय और सलाहकार समितियों में शिक्षक भी शामिल थे।
4. ग्राम पंचायत के सरपंच/अध्यक्ष के सक्रिय नेतृत्व के साथ-साथ उनकी टीम ने निस्संदेह कहा, सरपंच के सक्रिय रवैये के बिना महामारी की स्थिति के प्रबंधन में सफलता हासिल नहीं की जा सकती। अधिकांश उत्तरदाताओं द्वारा उनकी भागीदारी पर अपने सरपंच का समर्थन करने पर इसकी सराहना की गई। इसे समझा जा सकता है, हिमाचल प्रदेश और सिक्किम को छोड़कर सभी राज्यों में 80-90 प्रतिशत से अधिक ने सरपंच/सभापति की सक्रिय भागीदारी को स्वीकार किया।

## ग्राम पंचायत स्तर पर पारदर्शी प्रशासन और जवाबदेही शासन को बनाए रखने में आने वाली समस्याएं

1. निर्वाचित प्रतिनिधियों और जीपी के आधिकारिक तंत्र के साथ बातचीत करते समय, वे एक गंभीर स्थिति में थे क्योंकि उनके लिए वायरस के प्रकोप और प्रसार की गति की समझ की कमी के कारण विभिन्न पहलों को व्यवस्थित करने और समन्वय करने में हर चीज एक समस्या थी।
2. क्षेत्र की स्थिति के आधार पर आवश्यक सेवाएं प्रदान करने के लिए जीपी और उनके बुनियादी ढांचे को मजबूत करना महत्वपूर्ण था और इस पर ध्यान देने की आवश्यकता है।
3. इसलिए उन्होंने स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों से निपटने को प्राथमिकता देते हुए बुनियादी ढांचे को मजबूत करने के प्रति पंचायतों के लिए पर्याप्त निधियों की आवश्यकता व्यक्त की।
4. पंचायतों में पर्याप्त जनशक्ति और निधियों की अनुपलब्धता को भी एक बड़ी समस्या के रूप में उजागर किया गया।
5. कुछ राज्यों में, उन्होंने माना कि करीबी निगरानी के साथ नियमित स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान करने के लिए स्वास्थ्य प्रणाली को जीपी के नियंत्रण में लाया जाना चाहिए।
6. एक और महत्वपूर्ण समस्या जो सभी राज्यों में उठाई गई थी, वह थी पंचायत के लिए आधिकारिक वाहनों की अनुपलब्धता, जो सहयोगात्मक कार्यों के लिए विभिन्न संस्थानों से संपर्क करने की गतिशीलता में बाधा डालती है और आपात स्थिति के दौरान जनता के लिए इसका उपयोग किया जा सकता है। ओएसआर और अनटाइड अनुदान की कम उपलब्धता भी क्षेत्र में उठाई गई समस्याओं पर प्रतिक्रियाशील कार्रवाई करने में बाधा डालती है। यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि फंड के उपयोग के लिए अधिक हस्तांतरण और स्वतंत्रता और बुनियादी ढांचे और प्रशासनिक प्रणाली को मजबूत करना भी उत्तरदायी शासन को अपनाने के लिए बहुत फायदेमंद होगा।

### सिफारिशें

- **पंचायतों के क्षेत्र:** हालाँकि पंचायती राज संस्थाएँ गाँव, ब्लॉक और जिला स्तर की त्रिस्तरीय एकीकृत व्यवस्था हैं, लेकिन अस्पष्ट अधिकार क्षेत्र और अस्पष्ट संबंधों के परिणामस्वरूप वे काफी हद तक अप्रभावी बनी हुई हैं। यहां तक कि राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम 2005 के संबंध में भी, पंचायतों की शक्तियों और जिम्मेदारियों को अपर्याप्त रूप से परिभाषित किया गया है और उन्हें संबंधित राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित करने के लिए छोड़ दिया गया है।
- **पूर्ण स्वायत्तता:** जिला प्रशासन और राज्य सरकारों द्वारा लगाई गई कई सीमाओं के कारण, पंचायतों में स्वतंत्र रूप से काम करने के लिए संरचनाओं, संसाधनों और क्षमताओं का अभाव है। ग्राम पंचायतों की भूमिका और जिम्मेदारी के बारे में सोचना और महसूस करना और उन्हें

व्यक्तिगत निर्णय लेने और शासन की एक उत्तरदायी इकाई के रूप में लागू करने में सक्षम बनाना समय की मांग है।

- **स्वास्थ्य विभाग के साथ स्थायी सहयोग या संयुक्त क्रियाशीलता:** ग्राम पंचायत और स्वास्थ्य विभाग द्वारा मिलकर काम करने के अत्यधिक महत्व को समझते हुए वर्तमान विनाशकारी स्थिति से सीख लेते हुए लोगों को निराशाजनक हमलों से बचाने के लिए आगे बढ़ने की जरूरत है।
- **संस्थागत सुदृढीकरण:** ग्राम पंचायत को संवैधानिक रूप से सबसे निचले लोकतंत्र की एक इकाई के रूप में मान्यता दी गई है, जिसे लोगों को खुशहाल जीवन जीने के अंतिम लक्ष्य के साथ परिवर्तन और विकास को आगे बढ़ाने का काम सौंपा गया है। इसलिए, पर्याप्त जनशक्ति, संसाधनों और प्रशासनिक बुनियादी ढांचे के साथ जीपी को मजबूत करने की आवश्यकता है।
- **स्थानीय स्वशासन को मुख्य सेवाओं का हस्तांतरण:** संविधान द्वारा परिकल्पित 'स्थानीय स्वशासन की संस्थाएं' बनने के बजाय, पंचायतें ज्यादातर राज्य और केंद्र सरकारों द्वारा लिए गए निर्णयों के क्षेत्रीय कार्यान्वयनकर्ता के रूप में कार्य करती हैं। राज्य सरकारों को कृषि, स्वास्थ्य, महिला एवं बाल विकास जैसे विषयों के कुछ प्रमुख क्षेत्रों का नियंत्रण अनुकूल निगरानी प्रणाली वाले स्थानीय निकायों को सौंपने पर विचार करना होगा। ये महत्वपूर्ण क्षेत्र हैं जो प्राकृतिक या मानव निर्मित आपदाओं के कारण किसी भी समय ग्रामीण लोगों को प्रभावित करते हैं।
- **व्यक्तियों, संगठनों, परोपकारियों से योगदान जुटाने के साथ-साथ राजस्व के अपने स्रोत (ओएसआर) के माध्यम से जीपी में आरक्षित संसाधनों की आवश्यकता को प्रोत्साहित किया जा सकता है और जीपी को आपात स्थिति में उपयोग के लिए आरक्षित निधि तैयार करने में सक्षम बनाया जा सकता है।**
- **स्थानीय निकायों को सशक्त बनाना:** स्थानीय शासन, स्थानीय नेता और स्थानीय समुदाय, जब सशक्त होते हैं, तो किसी भी आपदा का तेजी से और प्रभावी ढंग से जवाब देते हैं। इससे नागरिक-केंद्रित मानचित्रण और संसाधनों की योजना सुनिश्चित होगी।
- **त्वरित प्रतिक्रिया की आवश्यकता:** स्थानीय निकायों को ऊपर से निर्देशों की प्रतीक्षा किए बिना, आत्मविश्वास से कार्य करने के लिए जानकारी, मार्गदर्शन, संसाधनों, क्षमताओं और प्रणालियों की आवश्यकता होती है।
- **आपदा प्रबंधन प्रतिमान में बदलाव:** आपदा प्रबंधन में जोखिम न्यूनीकरण सह राहत-केंद्रित दृष्टिकोण से सामाजिक न्याय के साथ आर्थिक विकास के लिए एक एकीकृत योजना में बदलाव की तत्काल आवश्यकता है।

- पूर्व चेतावनी प्रणालियाँ, तैयारी, निवारक उपाय और लोगों के बीच जागरूकता आपदा प्रबंधन का उतना ही महत्वपूर्ण हिस्सा है जितना कि पुनर्प्राप्ति योजना, पुनर्वास और अन्य राहत उपाय।
- **सामूहिक भागीदारी:** समुदाय के लिए नियमित, स्थान-विशिष्ट आपदा-प्रबंधन कार्यक्रम आयोजित करना और उत्कृष्ट पद्धतियों को साझा करने के लिए मंच आयोजित करने से व्यक्तिगत और संस्थागत क्षमताएं मजबूत होंगी।
- **स्थानीय संस्थागत सहयोग:** संयुक्त प्रयासों से कोरोना वायरस को नियंत्रित करने में अच्छे परिणाम प्राप्त हुए हैं। किसी भी प्रकार की प्राकृतिक आपदा को नियंत्रित करने के लिए समन्वित सेवाएं प्रदान करने के लिए संस्थानों के अतिरिक्त एकीकरण के साथ इसी तरह के प्रयासों को सुव्यवस्थित किया जा सकता है।

## 24. गुडूर मंडल, महबूबाबाद जिला, तेलंगाना में जनजातीय आबादी के बीच पोषण अभियान के प्रभाव का आकलन

डॉ. सोनल मोबार राँय

### प्रस्तावना

पोषण अभियान कार्यक्रम देश में कुपोषण को कम करने के लिए एक हस्तक्षेप के रूप में 2018 में माननीय प्रधान मंत्री द्वारा शुरू किया गया था। यह कार्यक्रम महिलाओं और किशोरों में बौनापन, अल्पपोषण और एनीमिया को कम करने पर केंद्रित है। यह "पोषण के पांच सूत्र" पर आधारित है, अर्थात् बच्चे के पहले 1000 दिन, दस्त प्रबंधन, स्थानीय रूप से उपलब्ध पौष्टिक भोजन, स्वच्छता एवं स्वास्थ्य और एनीमिया। भारत में और विशेषकर आदिवासी बस्तियों में कुपोषण एक बड़ी चुनौती बनी हुई है।

जनसांख्यिकीय रूप से, भारत में कुल जनसंख्या में प्रति 1000 पुरुषों पर लगभग 940 महिलाएँ हैं। जबकि 1.21 अरब लोगों के साथ, बच्चों की आबादी कुल आबादी का 39 प्रतिशत है (जनगणना, 2011)। यद्यपि वे समाज के सबसे कमजोर वर्ग हैं, लेकिन यदि वे आदिवासी हैं या समाज के सीमान्त पर रहने वाले वर्गों, जैसे अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और अन्य पिछड़े वर्ग से संबंधित हैं, तो संवेदनशीलता का प्रभाव कई गुना बढ़ जाता है। गरीबी सहित विकट परिस्थितियों का सीधा असर उनके स्वास्थ्य पर पड़ता है। देश में महिलाओं को आयरन और फोलिक एसिड जैसे बुनियादी पूरक आहार भी पाने के लिए संघर्ष करना पड़ता है, जो संभावित रूप से मां के स्वास्थ्य पर नकारात्मक प्रभाव डाल सकता है, गर्भावस्था के दौरान और भ्रूण के विकास में भी मदद कर सकता है। राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण (III) के अनुसार, भारत में आधे से अधिक महिलाओं (55 प्रतिशत) को एनीमिया है, जिसमें 39 प्रतिशत को हल्का एनीमिया, 15 प्रतिशत को मध्यम एनीमिया और 2 प्रतिशत को गंभीर एनीमिया है।

यह देखा गया है कि स्वास्थ्य संकेतक, विशेष रूप से एनीमिया, कुपोषण, बौनेपन और कमजोरी से संबंधित संकेतक, आदिवासी समुदायों में अधिक पाए जाते हैं। आदिवासी मुख्यधारा की आबादी से दूर भीतरी इलाकों में रहने वाले लोग हैं। पोषण अभियान के तहत भारत सरकार द्वारा कुपोषण की समस्या से निपटने का प्रयास किया गया है। इस अध्ययन में, शोधकर्ता ने तीन आदिवासी समुदायों, अर्थात् लम्बाडा, कोया और चेंचू के बीच इस मुद्दे की पड़ताल की।

## उद्देश्य

इस मामले के अध्ययन का उद्देश्य साक्ष्य-आधारित अनुशंसाओं का सुझाव देना, स्थानीय संदर्भ के प्रति उत्तरदायी होना और अंतराल क्षेत्रों और प्रमुख बाधाओं की पहचान करना होगा जो उक्त कार्यक्रम के सफल कार्यान्वयन में बाधा बन सकते हैं। इस मामले के अध्ययन के मुख्य उद्देश्य हैं:

- सबसे पहले, तेलंगाना के महबूबाबाद जिले के गुडूर मंडल में चयनित ग्राम पंचायतों में पोषण अभियान कार्यक्रम के कार्यान्वयन को देखना।
- दूसरा, अध्ययन में कोया, लम्बाडा और चेंचुस के साथ नमूना आबादी पर पोषण अभियान के प्रभाव को देखा जाएगा और यह आकलन किया जाएगा कि स्वास्थ्य संकेतकों के संबंध में सुधार हुआ है या नहीं।

कुल मिलाकर, अध्ययन व्यवहार परिवर्तन संचार प्रयासों की पहुंच और प्रभावशीलता और फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं के सामने आने वाली चुनौतियों को देखेगा।

## क्रियाविधि

मामला अध्ययन दृष्टिकोण का उपयोग करते हुए, आदिवासियों, विशेष रूप से कोया, लंबाडा और चेंचुज के पारिस्थितिकी तंत्र और उनके स्वास्थ्य के विभिन्न आयामों के बारे में सामान्य विषयों को उजागर करने की आशा की गई थी। मिश्रित-विधि दृष्टिकोण लागू किया गया था। गुडूर मंडल में तीन ग्राम पंचायतों, एक कोयास, एक लंबाडा और एक चेंचुस की पहचान की गई और एक अर्ध-संरचित साक्षात्कार अनुसूची के माध्यम से डेटा एकत्र किया गया। पोषण अभियान कार्यक्रम के कार्यान्वयन में उनकी भूमिका और दृष्टिकोण को कवर करने के लिए लाभार्थियों के साथ-साथ एएनएम, आशा और आंगनवाड़ी केंद्र के कर्मचारियों, जिनमें गर्भवती और स्तनपान कराने वाली माताएं और आंगनवाड़ी केंद्रों में नामांकित बच्चों के माता-पिता और एक बाल विकास परियोजना अधिकारी शामिल थे, का साक्षात्कार लिया गया। कुल मिलाकर, अध्ययन के लिए बारह आंगनवाड़ी केंद्रों (एडब्ल्यूसी) को यादृच्छिक रूप से चुना गया था। उत्तरदाताओं से मौखिक सूचित सहमति प्राप्त की गई थी, और कथनों को एकत्र करते समय सभी नैतिक उपायों का ध्यान रखा गया था। यह मामला अध्ययन गुडूर मंडल में मातृ एवं शिशु पोषण प्रथाओं से जुड़े बहु-तथ्यात्मक निर्धारकों (व्यक्तिगत, पारिवारिक, सामुदायिक और स्वास्थ्य सेवाओं) की जांच करता है। शोधकर्ता ने कार्यक्रम के प्रभाव का विश्लेषण करने के लिए सांस्कृतिक कारकों पर ध्यान दिया। जनजातीय क्षेत्रों में समग्र कुपोषण की स्थिति पर योजना के प्रभाव का आकलन करते समय समुदायों की स्वदेशी संस्कृति और प्रथाओं और स्वास्थ्य प्रणालियों की उपलब्धता पर विचार किया गया। यहां, आंगनवाड़ी केंद्रों पर उपलब्ध रिकॉर्ड और नृवंशविज्ञान अनुसंधान के माध्यम से एकत्र किए गए प्राथमिक डेटा से एकत्र किए गए स्वास्थ्य चर पर प्रभाव का

आकलन किया गया था। निष्कर्ष निकालने के लिए वर्णनात्मक विश्लेषण और सामग्री विश्लेषण किया गया।

### अध्ययन क्षेत्र

इस मामले अध्ययन के लिए, महबूबाबाद क्षेत्र के गुडुर मंडल को चुना गया था।

### निष्कर्ष

मुख्य निष्कर्ष नीचे सूचीबद्ध हैं:

1. तीन आदिवासी समुदायों से एकत्र किए गए आंकड़ों से पता चला कि जहां लंबाडा सामाजिक-आर्थिक रूप से संपन्न थे, वहीं कोया और चेंचू अभी भी गरीबी रेखा से बहुत नीचे थे और उन्हें दिन में दो वक्त के भोजन की व्यवस्था करने में कठिनाई होती थी।
2. उनकी आजीविका के संबंध में, यह देखा गया कि लम्बाडा के पास कुछ ज़मीन है और पुरुष ठेकेदार, ड्राइवर या छोटे विक्रेता के रूप में काम करते हैं। कोया आम तौर पर कृषि पर निर्भर रहते हैं, खेतों में काम करते हैं। हालाँकि, चेंचू के पास न तो जमीन का कोई टुकड़ा है और न ही वे नौकरी करने में रुचि रखते हैं। बल्कि, वे त्योहारों और मेलों के दौरान गायन और नृत्य की अपनी स्थानीय प्रथाओं को जारी रखना चाहते हैं।
3. कोया और चेंचूस में खराब आहार का सेवन और एनीमिया अधिक पाया गया। हालाँकि संस्थागत प्रसव अब तीनों जनजातियों में लोकप्रिय था।
4. तीनों आदिवासी समुदायों में किशोर लड़कियों की शादी अठारह वर्ष की आयु से पहले ही कर दी जाती है, जिससे प्रारंभिक गर्भावस्था और संबंधित जटिलताएँ होती हैं।
5. जब तक लाभार्थी आशा और एएनएम के संपर्क में नहीं आए, तब तक वे अपने सांस्कृतिक मानदंडों के अनुसार पारंपरिक आहार संबंधी प्रसव पूर्व और प्रसवोत्तर पद्धतियों का पालन कर रहे थे।
6. तीनों जनजातीय समूहों में साक्षरता का स्तर बहुत कम है। हालाँकि, इसकी तुलना में, लंबाडा अच्छा प्रदर्शन करता है, उसके बाद कोया और अंत में चेंचू आता है।
7. कोई भी लाभार्थी इस कार्यक्रम को पोषण अभियान के रूप में नहीं जानता था, हालांकि वे छह महीने से अधिक समय से लाभ उठा रहे थे। उन्होंने इसे सीएम के नाम या "श्रीमंथुडु अभियान" कहा। हालाँकि, लम्बाडा की तुलना में कोया और चेंचु पोषण अभियान के तहत प्राप्त लाभों से अधिक संतुष्ट थे।

8. यह देखा गया कि सभी आशा और एएनएम आईटी-सक्षम थीं और टैबलेट का उपयोग करने में अच्छी तरह से प्रशिक्षित थीं। वे आईसीडीएस-सीएएस के तहत उन्हें उपलब्ध कराए गए टैबलेट पर डेटा संग्रहीत और अद्यतन कर रहे थे।
9. पोषण वाटिका या न्यूट्री-गार्डन इस कार्यक्रम के तहत की गई एक अद्भुत पहल है और सभी आंगनवाड़ी केंद्र ऐसे उद्यानों का रखरखाव कर रहे हैं और तैयार किए गए दोपहर के भोजन में ताजी उपज का उपयोग कर रहे हैं।
10. जहां तक निम्नलिखित का संबंध है, सभी आंगनवाड़ी केंद्र अच्छी तरह से काम कर रहे थे: आईएफए गोलियों का वितरण, प्रतिरक्षण, टीकाकरण, परामर्श, 100 प्रतिशत संस्थागत वितरण, कोविड-19 के दौरान घर-घर सर्वेक्षण, आदि। गंभीर तीव्र कुपोषण या एसएएम का कोई मामला दर्ज नहीं किया गया।
11. टेक-होम राशन या टीएचआर के वितरण में देरी देखी गई।
12. कई आंगनवाड़ी केंद्रों का बुनियादी ढांचा, विशेषकर चेंचू बस्तियों में, खराब स्थिति में था। खराब बुनियादी ढांचे के कारण छप्पर की छतें और राशन का खराब भंडारण, जिससे सामग्री खराब हो रही है; विभिन्न आंगनवाड़ी केंद्रों में बिजली और एलपीजी कनेक्शन की भी कमी देखी गयी।
13. जो आंगनवाड़ी केंद्र अपने "स्वामित्व वाले" भवन में काम नहीं कर रहे थे, उनकी हालत बेहद खराब थी। उनमें से कुछ को बंद कर दिया गया था और लाभार्थियों को निकटतम आंगनवाड़ी केंद्र में विलय कर दिया गया था।
14. पोषण अभियान के तहत प्रदान किए जाने वाले भोजन की प्राथमिकता और भोजन की गुणवत्ता के मूल्यांकन के लिए, तीन आदिवासी समुदाय के उत्तरदाताओं ने "नाटुकोडी चिकन" और "अडवी पंटी", पॉलिश किए हुए चावल, मसालेदार तीखी सब्जी, बेहतर गुणवत्ता वाले अंडे, अधिमानतः देशी मुर्गी के अंडे इत्यादि खाने की इच्छा व्यक्त की। उन्होंने कहा कि वे स्वदेशी तैयारियों को प्राथमिकता देते हैं जिनमें मोरिंगा और बाजरा शामिल हैं जो एनीमिया को रोकने में भी मदद करेंगे।
15. लम्बाडा अपने आहार में शामिल फलों और सब्जियों के साथ अच्छा भोजन खरीद सकते हैं। हालाँकि, कोया और चेंचू लम्बाडा की तुलना में आंगनवाड़ी केंद्र में परोसे जाने वाले इस एक समय के भोजन पर अधिक निर्भर हैं।
16. शिक्षा के संबंध में, यह देखा गया है कि लम्बाडा और कोया की युवा लड़कियों ने स्कूलों और पास के कॉलेजों में जाना शुरू कर दिया है, लेकिन चेंचू जनजाति की लड़कियां ऐसा करने से बचती हैं क्योंकि वे शिक्षा के माध्यम की सराहना नहीं करती हैं।

## उपसंहार

इस मामले के अध्ययन के माध्यम से, शोधकर्ता ने कथा विश्लेषण और सामग्री विश्लेषण के आधार पर कुछ निष्कर्ष निकाले हैं। हालाँकि आंगनवाड़ी केंद्र अच्छी तरह से काम कर रहे हैं, फिर भी कुछ कार्यान्वयन चुनौतियों पर ध्यान देने की आवश्यकता है। ऐसी ही एक बड़ी चुनौती बुनियादी ढांचे से जुड़ी है। आदिवासी क्षेत्रों में आंगनवाड़ी केंद्रों में पीने के पानी, शौचालय, भंडारण क्षेत्र, शिक्षण और शिक्षण सामग्री (टीएलएम), मेट और गैस सिलेंडर कनेक्शन की उपलब्धता जैसी बुनियादी सुविधाओं के बुनियादी ढांचे और प्रावधान पर तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता है। डिपो से आंगनवाड़ी केंद्र और अंत में लाभार्थी तक राशन स्थानांतरित करने में होने वाली देरी पर नजर रखने की जरूरत है। बुनियादी ढांचे में सुधार की आवश्यकता के अलावा, आशा और एएनएम को अपने काम को नियमित करने की आवश्यकता है और पर्यवेक्षकों को आंतरिक इलाकों में स्थित आंगनवाड़ी केंद्रों का दौरा करने के खर्चों को पूरा करने में सक्षम होने के लिए प्रोत्साहन की आवश्यकता है। प्रस्तावित हस्तक्षेप जनजातीय समुदायों के सांस्कृतिक मूल्यों और लोकाचार के अनुरूप होना चाहिए। जनजातीय लोगों के बीच सरकारी हस्तक्षेपों और उनसे मिलने वाले लाभों के बारे में जागरूकता पैदा करने की आवश्यकता है। कुल मिलाकर, यह देखा गया है कि पोषण अभियान को गुडर मंडल में अच्छी तरह से लागू किया गया है। अध्ययन से पता चलता है कि गंभीर और तीव्र कुपोषित (एसएएम) बच्चों का कोई मामला नहीं है और सभी आदिवासी समुदाय कार्यक्रम के तहत लाभ उठा रहे हैं, हालांकि पैमाने में भिन्नता है।

## नीतिगत सिफारिशें

नीतिगत सिफारिशें इस प्रकार सूचीबद्ध हैं:

1. आंगनवाड़ी केंद्र को मौजूदा प्राथमिक विद्यालयों के परिसर के बजाय स्वामित्व वाली इमारतों में संचालित किया जाना चाहिए। मनरेगा के साथ अभिसरण से भवनों के निर्माण में मदद मिल सकती है।
2. पर्यवेक्षकों को आंतरिक गांवों/तांडाओं की यात्रा के लिए टिए दिया जाना चाहिए। 2016 में इसे बंद कर दिया गया था।
3. जातीय मूल्यों के बेहतर संचार और समझ के लिए कर्मचारी उसी जनजाति से होने चाहिए जो संबंधित समुदाय से है।
4. योजना के तहत परोसा जाने वाला भोजन स्थानीय व्यंजनों के अनुरूप होना चाहिए।
5. अधिक पोषण वाटिकाएं/न्यूट्री-गार्डन शुरू किए जाएंगे।
6. टीएचआर की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता है।
7. नवगठित केन्द्रों को बिजली कनेक्शन एवं गैस सिलेंडर की स्वीकृति।

8. विवाह और बच्चे के जन्म की उम्र के संबंध में आदिवासी समुदायों के बीच जागरूकता बढ़ाई जाएगी।
9. अधिक पोषण पुनर्वास केंद्र (एनआरसी) की योजना बनाई जाएगी।
10. गोदाम से खाली पेट तक राशन पहुंचाने की बेहतर निगरानी व्यवस्था।
11. निश्चित रूप से, बच्चों के समग्र विकास को बहाल करने के लिए मानव और वित्तीय संसाधनों के डिजाइन, वितरण और तैनाती के संदर्भ में अमल के अलावा सभी स्तरों पर उच्च निवेश और अधिक प्रतिबद्धता की आवश्यकता है।

## 25. मध्य प्रदेश की पंचायती राज व्यवस्था के तहत कर लगाने के संबंध में ग्राम सभा और ग्राम पंचायत सदस्यों की मानसिकता और संस्थागत संरचनात्मक स्थितियों को निर्धारित करने के लिए विश्लेषणात्मक और वैज्ञानिक अध्ययन

श्री संजय कुमार राजपूत

श्री कपिल कुमार रजक

श्री जयदेव सेन गुप्ता

एमजीएसआईआरडी, आधारताल, जबलपुर, म.प्र

### प्रस्तावना

ग्राम पंचायतें अनिवार्य करों, वैकल्पिक करों, शुल्कों आदि से आय के अपेक्षित स्रोत विकसित करने में असमर्थ हैं, जो उन्हें आर्थिक रूप से मजबूत होने से रोकता है। हमारे विचार में ग्राम पंचायतों द्वारा लगाए जाने वाले अनिवार्य करों, वैकल्पिक करों, शुल्कों आदि के माध्यम से आय के स्रोतों को बढ़ाने के लिए वर्तमान कानूनी प्रावधानों और उनके कार्यान्वयन पर पुनर्विचार करने की आवश्यकता है। यह अध्ययन ग्राम सभा सदस्यों और ग्राम पंचायतों द्वारा अनिवार्य कर, वैकल्पिक कर, शुल्क लगाने की प्रक्रिया, कानूनी प्रावधानों के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में आने वाली बाधाओं और इन बाधाओं को दूर करने के उपायों से जुड़े ग्राम पंचायत प्रतिनिधियों की भागीदारी के साथ पूरा किया गया।

### उद्देश्य

- कर लगाने के संबंध में ग्राम पंचायत अधिकारियों के दृष्टिकोण का पता लगाना
- करों के भुगतान के संबंध में ग्राम सभा सदस्यों के दृष्टिकोण का पता लगाना
- कराधान की सफलता के तत्वों का संकलन एवं विश्लेषणात्मक अध्ययन
- नगर पालिका एवं नगर पंचायत की कराधान प्रणाली को ग्रामीण परिवेश में लागू करने अथवा मॉडल बनाने की संभावनाओं का अध्ययन करना
- ग्राम पंचायत के सरपंच और सचिव को कराधान के संबंध में शक्तियों के विभाजन और सौंपे गए कर्तव्यों की चुनौतियों का अध्ययन करना
- कर दरों के निर्धारण में आधारभूत या न्यूनतम दरें निर्धारित करने की संभावनाओं का अध्ययन करना
- ग्राम पंचायत द्वारा अपनी स्वयं की कर आय के माध्यम से कर प्रणाली संरचना में नौकरों, एजेंटों और एजेंसियों के वित्तीय बोझ के प्रबंधन की संभावनाओं का अध्ययन करना

### क्रियाविधि

मामले का अध्ययन, अवलोकन विधि, अनुसूची, प्रश्नावली, साक्षात्कार, अनौपचारिक बातचीत

## अध्ययन क्षेत्र

मध्य प्रदेश के जबलपुर जिले को अध्ययन क्षेत्र के रूप में चुना गया था। जिले से पनागर जनपद पंचायत की आठ और कुंडम जनपद पंचायत की आठ यानी कुल 16 ग्राम पंचायतों के 48 ग्रामों का चयन किया गया।

## निष्कर्ष

- ग्राम सभा - ग्राम पंचायतों को अपनी आय के स्रोत बढ़ाने के लिए कर-संबंधी प्रक्रियाओं और नीतियों के निर्धारण में शामिल किए जाने वाले तत्वों को स्पष्ट किया गया है
- करों से संबंधित निर्णयों के कार्यान्वयन में ग्राम सभा सदस्यों और पंचायत राज प्रतिनिधियों की अपेक्षित भागीदारी के मार्ग में आने वाली बाधाओं की पहचान की गई है
- भूमिका निर्वाह में आने वाली बाधाओं के मूल कारणों को दूर करने के उपाय निष्कर्ष एवं सुझाव के रूप में दिये गये हैं
- शोध के निष्कर्षों और सुझावों से कराधान से संबंधित पंचायत राज के कानूनी, संरचनात्मक ढांचे के निर्माण के लिए अवधारणा (वदाबंचजनसध) को परिष्कृत करने में मदद मिलेगी।

## उपसंहार

- अधिकांश पंचायतें कराधान की भूमिका निभाने में असमर्थ हैं
- पंचायतों में कर संबंधी कोई संगठनात्मक ढांचा नहीं बनाया गया है
- ग्राम पंचायतों में कराधान की कोई योजना नहीं बनाई जाती है
- कराधान के मुद्दे पर ग्राम सभा की बैठकों में ग्राम सभा सदस्यों का सहयोग नहीं मिल पाता है
- कार्यान्वयनकर्ताओं में कराधान विषय की समझ का अभाव भी देखा गया है
- अधिकांश पंचायतों में करों से संबंधित कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं है
- करों को लेकर कोई विशेष रणनीति पंचायतों में नहीं बनती है
- प्रावधानों के अनुरूप पंचायतों में सभी कर नहीं लगाये जा रहे हैं
- अधिकांश पंचायतों में करों का संग्रहण ग्राम पंचायत के सचिवों द्वारा किया जाता है। कुछ ग्राम पंचायतों में बाजार कर की वसूली ग्राम पंचायत के एजेंट द्वारा की जाती है। किसी बाहरी एजेंसी द्वारा कर एकत्र नहीं किया जाता है।
- अधिकांश करदाताओं द्वारा पंचायत/ग्राम सभा द्वारा लगाये गये करों का भुगतान समय पर नहीं किया जा रहा है

- अधिकांश करदाता स्वेच्छा से समय पर कर का भुगतान नहीं करते हैं। कर की राशि जमा करवाने में सबसे बड़ी समस्या यह है कि ग्राम सभा के सदस्य यह सोचते हैं कि वे कर क्यों अदा करें।
- अधिकांश ग्राम सभा सदस्यों का मानना है कि ग्राम पंचायत को कर देने की कोई आवश्यकता नहीं है। ग्राम पंचायत द्वारा गुणवत्तापूर्ण सेवाएँ या सुविधाएँ प्रदान नहीं की जाती हैं। ग्राम सभा के सदस्यों को कर और राशि चुकाने की जानकारी तक नहीं है। ग्राम पंचायत कर के रूप में अतिरिक्त राशि वसूल रही है। कर चुकाने के लिए निधियों की कमी, कर चुकाने का तरीका न पता होना आदि महत्वपूर्ण हैं।
- कई करदाताओं के पास कर चुकाने की वित्तीय क्षमता का अभाव है।
- करों के बदले सेवा प्रदान करने की कार्यकुशलता का अभाव पंचायतों के अधिकारियों/कर्मचारियों में दिखाई दे रहा है।
- अधिकांश पंचायतों में कराधान निर्धारण के लिए कोई विशेष व्यवस्था नहीं की गयी है।
- संपत्तियों का साल-दर-साल सर्वेक्षण नहीं किया जाता है।
- पंचायतों में संपत्ति रिकार्ड के अद्यतन रख-रखाव का अभाव है।
- ऐसा प्रतीत होता है कि करदाताओं और कार्यान्वयनकर्ताओं के बीच जागरूकता की कमी है।
- करदाता निःशुल्क सेवाएँ प्राप्त करना चाहते हैं।
- रिक्त आवासीय भूखंड जो कृषि से आवासीय भूमि में परिवर्तित हो जाते हैं, संपत्ति की श्रेणी में आते हैं। अधिनियम में प्रावधान नहीं होने के कारण उनसे संपत्ति कर की वसूली नहीं हो पाती है।
- ग्राम पंचायत क्षेत्र में कॉलोनाइजर द्वारा बनाई जा रही कॉलोनी में मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध नहीं कराई जा रही हैं।
- पंचायत क्षेत्र में संचालित कई व्यवसायिक प्रतिष्ठानों से प्रतिदिन भारी मात्रा में कचरा निकलता है। इस कचरे का प्रबंधन ग्राम पंचायत के लिए मुसीबत बना हुआ है।
- ग्राम पंचायत को अपनी सीमा के अंतर्गत स्थापित उद्योगों से कर वसूलने में कठिनाई का सामना करना पड़ता है।
- स्व-कराधान योजना के तहत अपनी आय के स्रोत विकसित करने वाली सर्वश्रेष्ठ पंचायतों को अतिरिक्त अनुदान सहायता दी जाती है, जो मध्य प्रदेश सरकार द्वारा उठाया गया एक अच्छा कदम है।

## नीति सिफारिशें

- ग्राम पंचायतों के लिए कराधान से संबंधित एक अलग प्रकोष्ठ बनाया जाना चाहिए।
- ग्राम सभा की बैठकों में कर नियोजन में सदस्यों की सक्रिय भागीदारी आवश्यक है।
- ग्राम पंचायत स्तर पर लक्ष्य निर्धारित करने और इन लक्ष्यों को पूरा करने के लिए रणनीति बनाने की आवश्यकता है।
- ग्राम पंचायत के करों की समीक्षा होनी चाहिए।
- प्रावधानों में निर्धारित करों एवं पंचायत द्वारा लगाये गये करों के बीच अंतर अंकित किया जाये। इस अंतर को पाटने की रणनीति बनाई जानी चाहिए।
- कर दरों के निर्धारण के समान ही पंचायत में आधारभूत या न्यूनतम दरें तय करने की आवश्यकता है।
- हर साल करदाताओं का सर्वेक्षण कराया जाना जरूरी है।
- कर संग्राहकों की सेवाएँ कमीशन के आधार पर ली जानी चाहिए। स्वयं सहायता समूह के सदस्यों को कर संग्राहक के रूप में नियुक्त किया जा सकता है।
- पंचायतों द्वारा निर्गत प्रमाणपत्रों की सूची तैयार करनी होगी
- कर संग्रह के लिए नौकरों, एजेंटों या किसी एजेंसी द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है। यदि संबंधित पंचायत पदाधिकारियों को प्रोत्साहन दिया जाए तो वे कर संग्रहण कार्यों में अतिरिक्त रुचि दिखाएंगे।
- करों की कर दरें ग्राम सभा/करदाताओं की सहमति से तय की जानी चाहिए। इससे लोग बिना किसी हिचकिचाहट के कर चुकाने को तैयार हो जायेंगे।
- ग्राम सभा सदस्यों को विभिन्न आय-सृजन गतिविधियों से जोड़ा जाना चाहिए। इससे उनकी आय के साधन बढ़ेंगे और वे कर चुकाने में सक्षम होंगे।
- सेवा प्रदान करने के लिए गाँव के भीतर या बाहर से व्यक्तियों और सेवा प्रदाता एजेंसियों को नियुक्त करने की आवश्यकता है। इससे ग्रामीणों को सेवा प्रदाताओं के माध्यम से गुणवत्तापूर्ण सेवा उपलब्ध करायी जा सकेगी। जब करदाताओं को अच्छी सेवा मिलेगी तो वे कर राशि का भुगतान भी समय पर करेंगे।
- पंचायतें ग्रामीणों को जल आपूर्ति, स्वच्छता आदि के लिए विभिन्न सेवाएँ प्रदान करती हैं। उनके लिए लिया जाने वाला शुल्क आम तौर पर सेवा प्रदान करने की लागत की तुलना में बहुत कम रखा जाता है। आय-व्यय के इस असंतुलन को धीरे-धीरे दूर करने की जरूरत है।
- वाणिज्यिक एवं औद्योगिक प्रतिष्ठानों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं की दरें कुछ हद तक अधिक निर्धारित की जा सकती हैं, जिससे घरेलू सेवाओं पर होने वाले व्यय को कुछ हद तक पूरा किया जा सकता है।
- ग्राम पंचायत एवं जनपद पंचायत स्तर पर "निगरानी तंत्र" बनाया जाए।

- पंचायतों में कराधान का विवरण अलग रजिस्टर में रखा जाए।
- संपत्ति कर सूची में दर्ज खातों का ग्राम पंचायत चुनाव के लिए तैयार की गई मतदाता सूची में दर्ज मकान नंबरों से मिलान किया जाए। इससे 'लापता' करदाताओं की पहचान करने में मदद मिलेगी।
- ग्राम पंचायत क्षेत्र के प्रत्येक करदाता के लिए कर विवरणी का प्रारूप तैयार किया जाए। कर निर्धारण के अनुरूप बिल तैयार कर उसकी प्रति करदाताओं को दी जाए। समय पर कर का भुगतान नहीं करने वाले करदाताओं को नोटिस दिया जाना चाहिए और आवश्यक कार्रवाई की जानी चाहिए।
- पंचायत द्वारा जारी किए गए लाइसेंस और परमिट से संबंधित रिकॉर्ड को बनाए रखने और अद्यतन करने की आवश्यकता है। लाइसेंस या परमिट की अवधि समाप्त होने से पहले संबंधित व्यक्ति को नवीनीकरण के लिए नोटिस जारी किया जाना चाहिए।
- कराधान के विषय पर कार्यान्वयन अधिकारियों एवं ग्रामीणों के लिए जागरूकता अभियान, शिविर, प्रचार अभियान, प्रशिक्षण आदि का आयोजन किया जाना चाहिए।
- कॉलोनी की अनुमति एवं विकास शुल्क वसूलने के लिए ग्राम पंचायत को अधिकृत किया जाए।
- कृषि भूमि से आवासीय भूमि में परिवर्तित रिक्त आवासीय भूखंड संपत्ति की श्रेणी में आते हैं। अधिनियम में प्रावधान न होने के कारण उनकी संपत्ति कर की राशि वसूल नहीं हो पाती है। अतः इस संबंध में प्रावधान किये जाने की आवश्यकता है।
- डेयरी उद्योग, बड़े रेस्तरां, ढाबे, बड़े शोरूम, प्रतिष्ठान, विवाह भवन, पेट्रोल पंप, शैक्षणिक संस्थान आदि अपनी गतिविधियाँ या व्यवसाय ग्राम पंचायत क्षेत्र के भीतर करते हैं; बदले में, वे ग्राम पंचायत को कोई कर या शुल्क नहीं देते हैं। इसे संबोधित करने की जरूरत है।
- निजी अस्पतालों, नर्सिंग होम, क्लीनिक, पैथोलॉजी लैब, स्कूल, हॉस्टल, लॉज, होटल, भोजनालय, रेस्तरां, ढाबा, बारात घर, मैरिज गार्डन, धर्मशाला, सामुदायिक हॉल आदि से कचरा संग्रहण और निपटान के लिए सेवा शुल्क लगाया जाना चाहिए।
- ग्राम पंचायत में व्यावसायिक, औद्योगिक गतिविधियों हेतु सामुदायिक सामाजिक उत्तरदायित्व के तहत सामाजिक विकास गतिविधियों को संचालित करने की बाध्यता होनी चाहिए।
- ग्राम पंचायत द्वारा विभिन्न प्रकार के निकासी प्रमाण पत्र जारी किए जाते हैं जैसे घरों में बिजली कनेक्शन, कृषि भूमि को आवासीय/वाणिज्यिक भूखंडों में बदलना, निर्माण कार्य आदि। इन सेवाओं के लिए शुल्क का निर्धारण शासन स्तर पर किया जाना चाहिए।
- ग्राम पंचायत क्षेत्र में मोबाइल टावर और विभिन्न प्रकार की प्रचार सामग्री जैसे होर्डिंग, फ्लेक्स, बैनर आदि लगे हुए हैं। उनसे कर वसूलने में होने वाली कठिनाई को देखते हुए पंचायतों द्वारा विज्ञापन शुल्क लगाने पर विचार किया जा सकता है।

- विभिन्न योजना आवंटन के अतिरिक्त, आकस्मिक निधि/आवर्ती मद के आधार पर पंचायतों में एक स्थानीय निधि बनाने की आवश्यकता है। ग्वालियर जिला पंचायत द्वारा निर्मित, विकसित एवं क्रियान्वित 'ऑनलाइन कराधान एवं प्रबंधन प्रणाली' (स्व-कराधान प्रणाली) एक अच्छा प्रयास है। ग्रामीण क्षेत्रों में भी ऐसी ही ऑनलाइन कराधान प्रणाली विकसित की जानी चाहिए।
- पंचायती राज संस्थाओं की आवश्यकताओं को देखते हुए शहरी निकायों की कराधान प्रणाली को अपनाने की आवश्यकता है।

## 26. ग्राम सभा के संस्थागतकरण तथा कार्यप्रणाली का आकलन और ग्राम सभाओं में महिलाओं की भागीदारी

श्री सुरेंद्र प्रजापति  
डॉ. उमा साहा  
श्री हेमन्त कुमार  
श्री सौरभ सभलोक

एमजीएसआईआरडी, आधारताल, जबलपुर, मध्य प्रदेश

### प्रस्तावना

महात्मा गांधी जमीनी स्तर पर राजनीतिक निर्णय लेने के विकेंद्रीकरण की अवधारणा में दृढ़ विश्वास रखते थे। उनका विचार था कि आर्थिक या राजनीतिक शक्ति का संकेंद्रण सहभागी लोकतंत्र के महत्वपूर्ण सिद्धांतों में हस्तक्षेप करेगा। आर्थिक शक्ति के केंद्रीकरण और संकेंद्रण को रोकने के लिए, उन्होंने ग्राम गणराज्यों की संस्था की स्थापना और सशक्तिकरण का सुझाव दिया, जिन्हें "ग्राम पंचायत" के रूप में जाना जाता है। भारत की आज़ादी के बाद भारत सरकार ने विभिन्न समितियों के माध्यम से भारत में पंचायती राज को एक उचित ढाँचा देने का प्रयास किया। ये हैं:

- बलवंत राय मेहता समिति, 1957
- के. संधानम समिति, 1963
- अशोक मेहता समिति, 1978.
- जी.वी.के. राव समिति, 1985
- एल.एम. सिंघवी समिति, 1986

प्रतिनिधि और सहभागी लोकतंत्र की दिशा में पहले कदम के रूप में, 73वें संशोधन अधिनियम, 1992 के माध्यम से त्रि-स्तरीय पंचायती राज प्रणाली को संवैधानिक दर्जा दिया गया, जो 24 अप्रैल 1993 को लागू हुआ। इस अधिनियम ने राज्य विधानमंडलों को ऐसे कानून बनाने का निर्देश दिया जो न केवल पंचायतों की स्थापना की सुविधा प्रदान करते थे बल्कि उन्हें ऐसी शक्ति और अधिकार भी प्रदान करते थे जो उन्हें स्व-शासन की संस्थाएँ बनाने के लिए अपरिहार्य थे। हालाँकि, अधिनियम के प्रावधानों में संविधान की पाँचवीं अनुसूची में घोषित आदिवासी क्षेत्रों को शामिल नहीं किया गया। 24 दिसंबर 1996 को अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायत विस्तार (पीईएसए) अधिनियम के अधिनियमन के माध्यम से पंचायतों की प्रणाली को इन अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तारित किया गया था।

भारत के संविधान का अनुच्छेद 15(3) राज्य को महिलाओं के लिए विशेष प्रावधान बनाने का अधिकार देता है। भारत का यह संवैधानिक अधिदेश इस तथ्य को मान्यता प्रदान करता है कि भारत में महिलाओं को सामाजिक और आर्थिक रूप से सशक्त बनाने की आवश्यकता है ताकि सामाजिक और

आर्थिक मामलों में उनकी पूर्ण भागीदारी सुनिश्चित हो सके। मध्य प्रदेश पंचायती राज संस्थाओं में 50 प्रतिशत महिला आरक्षण के लिए कानून बनाने में अग्रणी रहा है और यह उन राज्यों में से एक है जिसने जेंडर मुख्यधारा और सशक्तिकरण के लिए महिला नीति बनाई और लागू की है।

### उद्देश्य

1. चयनित गांवों में ग्राम सभाओं की संस्थागत प्रक्रिया को समझना।
2. ग्राम सभा को शासकीय संस्था के रूप में कार्य करने में आने वाली बाधाओं पर प्रकाश डालना।
3. ग्राम सभाओं में महिलाओं की सहभागिता/भागीदारी का आकलन करना।

### क्रियाविधि

**(क) अनुसंधान रूपरेखा:** वर्तमान अध्ययन के उद्देश्यों को सुनिश्चित करने के लिए वर्णनात्मक अनुसंधान रूपरेखा पर आधारित है। इसके अलावा द्विचर विश्लेषण से उत्तरदाताओं के ग्राम सभा के बुनियादी ज्ञान, इसकी कार्यप्रणाली, इसकी बाधाओं और महिला सशक्तिकरण में सुधार की पहल पर पृष्ठभूमि चर के प्रभाव को समझने में मदद मिलेगी।

**(ख) अध्ययन समष्टि:** वर्तमान अध्ययन के दायरे में मध्य प्रदेश के मंडला जिले के बीजाडांडी ब्लॉक की 40 ग्राम पंचायतें शामिल हैं।

**(ग) नमूनाकरण तकनीकें और नमूना आकार:** बीजाडांडी ब्लॉक की 40 जनपद पंचायतों में से, पांच गांवों वाली पांच पंचायतों को इस अध्ययन में यादृच्छिक रूप से शामिल किया गया था। वर्तमान सर्वेक्षण में कुल 107 उत्तरदाताओं को शामिल किया गया था।

#### **(घ) अनुसंधान प्रश्न:**

1. क्या ग्राम सभाएं पेसा अधिनियम में निर्धारित प्रावधानों के अनुसार कार्य करने के लिए पर्याप्त रूप से संस्थागत हैं?
2. ग्राम सभाओं का संस्थागतकरण क्यों आवश्यक है?
3. शासकीय संस्था के रूप में अपनी पूर्ण क्षमता का एहसास करने में ग्राम सभा की क्या बाधाएँ/चुनौतियाँ हैं?
4. ग्राम सभाओं में महिलाओं की भागीदारी के लिए क्या रुकावटें/अंतराल हैं?

#### **(ङ) अनुसंधान उपकरण**

वर्तमान अध्ययन के अनुसंधान उपकरणों में संरचित और असंरचित दोनों प्रश्नों के साथ एक साक्षात्कार अनुसूची शामिल थी। इसके अलावा, जांचकर्ताओं को गुणात्मक मूल्यांकन और अवलोकन के लिए एक जांच-सूची भी प्रदान की गई।

### (च) डेटा संग्रहण के तरीके

ग्राम सभाओं में भाग लिया जाएगा और उनकी कार्यप्रणाली और पंचायती राज अधिनियम, 1993 और पेसा अधिनियम के तहत किए गए प्रावधानों के अनुपालन का आकलन करने के लिए उनकी जांच की जाएगी। अवलोकन किए गए डेटा को ग्राम सभा के संस्थागतकरण और कामकाज का आकलन करने के लिए संरचित किए गए कुछ संकेतकों पर दर्ज किया जाएगा। ग्राम सभा के महत्व और ज्ञान के प्रति उनकी समझ के बारे में पांच ग्राम पंचायतों की महिलाओं, युवाओं, वरिष्ठ नागरिकों और सभी कमजोर समूहों से एक-एक डेटा एकत्र किया जाएगा।

### अध्ययन क्षेत्र

मंडला जिला मध्य प्रदेश के पूर्व-मध्य भाग में स्थित है। मंडला में नौ जनपद पंचायतें और 488 ग्राम पंचायतें, नौ ब्लॉक, चार तहसीलें और 1214 गांव हैं। यह अनुसूचित जनजाति (57.23 प्रतिशत) की अधिक आबादी वाले जिलों में से एक है। यह जिला लगभग पूरी तरह से नर्मदा और उसकी उप नदियों के जलग्रहण क्षेत्र में स्थित है। जिले की चरम लंबाई उत्तर से दक्षिण तक लगभग 133 किमी और चरम चौड़ाई पूर्व से पश्चिम तक 182 किमी है। इसका कुल क्षेत्रफल 8771 वर्ग किमी है। और इसकी कुल जनसंख्या 7,79,414 है। बीजाडांडी मध्य प्रदेश के मंडला जिले के 9 ब्लॉकों में से एक है। मध्य प्रदेश के ग्रामीण भाग में स्थित, यह जिला मुख्यालय मंडला से 57 किमी उत्तर में स्थित है। सरकारी रिकॉर्ड के अनुसार, बीजाडांडी की ब्लॉक संख्या 229 है। ब्लॉक में 137 गांव और 40 ग्राम पंचायतें हैं, और कुल 17,332 परिवार हैं।

### निष्कर्ष और उपसंहार

ग्राम सभा जमीनी स्तर पर लोकतांत्रिक ग्राम विकास और स्थानीय स्वशासन को बढ़ावा देने में प्रमुख भूमिका निभाती है। यह एक ऐसा मंच है जहां गांव के सभी लोग शामिल हो सकते हैं, अपनी राय दे सकते हैं और उन मामलों में अपनी बात रख सकते हैं जिनका उनके जीवन पर प्रभाव पड़ता है। अध्ययन से पता चलता है कि लोग ग्राम सभा और इसकी भूमिका और जिम्मेदारियों आदि से अनजान हैं। हालांकि, कई कारणों से अभी भी सभी सदस्यों की सक्रिय भागीदारी की कमी है। ग्राम सभा में महिला सदस्यों की अधिक सक्रिय भूमिका की भी गुंजाइश है। लेकिन, ग्राम सभा को सशक्त बनाने और महिलाओं की भागीदारी बढ़ाने के लिए ग्राम समुदाय को एकजुट करने के प्रयासों की आवश्यकता होगी। इसके अलावा, ग्राम सभा की महिला सदस्यों को योजना और कार्यान्वयन के संबंध में उनके अधिकारों के बारे में सूचित करने के लिए एक बड़े पैमाने पर जागरूकता सृजन कार्यक्रम शुरू करने की आवश्यकता है। प्राकृतिक संसाधनों, भूमि रिकॉर्ड और संघर्ष समाधान पर नियंत्रण के संबंध में विकास कार्यक्रमों की लेखापरीक्षा बड़े पैमाने पर की जानी चाहिए।

## नीति सिफारिशें

इस अध्ययन में चर्चा से जो प्रमुख मुद्दे उभर कर सामने आते हैं वे निम्नलिखित सिफारिशों की ओर ले जाते हैं:

- ग्राम सभा संस्थाओं को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में विकसित किया जाना चाहिए न कि उन्हें केवल स्थानीय शासन की संस्थाओं के रूप में माना जाना चाहिए।
- ग्राम सभा को स्थानीय स्वशासन की एक प्रभावी संस्था बनाने के लिए आवश्यक प्रशासनिक संरचना और मशीनरी उपलब्ध करायी जानी चाहिए
- पेसा अधिनियम में दिए गए प्रावधानों पर आदिवासी समुदाय के बीच जागरूकता पैदा करने की आवश्यकता है। आदिवासी मुद्दों से निपटने के लिए ग्राम सभा को संगठित करने और उनकी ताकत बनाने की जरूरत है।
- सरकार को ग्रामीण विकास के लिए सरकार द्वारा शुरू की गई योजनाओं के बारे में महिलाओं के बीच जागरूकता पैदा करने में सहायता करनी चाहिए।
- स्थानीय स्तर पर निर्वाचित महिलाओं को कुशलतापूर्वक कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जाने चाहिए
- निर्वाचित सदस्यों के अधिकारों और कर्तव्यों के बारे में ग्राम पंचायत सदस्यों के बीच जागरूकता पैदा करने के लिए ग्राम पंचायत के प्रदर्शन दौरे आयोजित किए जाने चाहिए।
- सदस्यों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम निर्धारित किए जाने चाहिए ताकि वे अपनी भूमिका और जिम्मेदारियों को जान सकें।
- महिलाओं को गाँव के विकास, बजट तैयार करने, संसाधन जुटाने, सामुदायिक कार्यक्रमों के आयोजन आदि में पंचायत की भूमिका के बारे में जागरूक किया जाना चाहिए।
- महिलाओं को पंचायत समिति, जिला पंचायत, जिला परिषद एवं अन्य ग्राम संगठनों में जिम्मेदारियों के प्रति जागरूक किया जाना चाहिए।

## 27. प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण के तहत कुंडम ब्लॉक, जबलपुर, मध्यप्रदेश में लाभार्थियों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति

श्री पंकज राय

डॉ. उमा साहा

श्री कपिल कुमार रजक

श्री राजेश कुमार रैदास

एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, मध्य प्रदेश

### प्रस्तावना

गरीबों को आश्रय प्रदान करना भारत के लिए एक बड़ी चुनौती रही है और ग्रामीण क्षेत्रों में यह समस्या अधिक प्रमुख है। आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक परिवर्तन अधिकारों के लिए अंतरराष्ट्रीय अनुबंध, मानव पुनर्वास पर वैक्वर घोषणा आदि जैसे विभिन्न अंतरराष्ट्रीय प्रस्तावों ने पर्याप्त आवास को पर्याप्त जीवन स्तर के अधिकार के एक भाग के रूप में मान्यता दी है। 1985 में, एससी/एसटी और मुक्त बंधुआ मजदूरों के लिए घर उपलब्ध कराने के लिए इंदिरा आवास योजना (आईएवाई) शुरू की गई थी और बाद में इसे गैर-एससी/एसटी परिवारों तक बढ़ा दिया गया। कार्यक्रम में आमूल-चूल परिवर्तन करने और '2024 तक सभी के लिए आवास' के अपने लक्ष्य को पूरा करने के प्रयास में, इंदिरा आवास योजना को पुनर्गठित किया गया और अप्रैल 2015 में प्रधान मंत्री आवास योजना-ग्रामीण (पीएमएवाई-जी) में बदल दिया गया ताकि 2024 तक कच्चे और जीर्ण-शीर्ण घरों में रहने वाले सभी बेघर और ग्रामीण गरीब परिवारों को सरकार द्वारा संचालित विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के अभिसरण से पाइप पेयजल, बिजली कनेक्शन और तरलीकृत पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) कनेक्शन जैसी बुनियादी सुविधाओं के साथ पक्का घर उपलब्ध कराया जा सके। इस योजना का उद्देश्य भारत के ग्रामीण क्षेत्रों में पात्र लाभार्थियों को किफायती और सुलभ आवास इकाइयाँ प्रदान करना है।

### उद्देश्य

- लक्ष्य क्षेत्र में प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण के लाभार्थियों की व्यक्तिगत, सामाजिक और आर्थिक स्थिति का आकलन करना
- पीएमएवाई-जी से पहले और पीएमएवाई-जी के बाद सामाजिक-सांस्कृतिक, धार्मिक भावनाओं, परिवारों के स्वामित्व की स्थिति का आकलन करना
- योजना के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार कर्मियों के सामने आने वाली कठिनाइयों को समझना
- योजना के बारे में उत्तरदाताओं की जागरूकता की जाँच करना
- पीएमएवाई-जी के कार्यान्वयन में अपनाई गई विभिन्न उत्कृष्ट पद्धतियों की पहचान करना

## क्रियाविधि

वर्तमान अध्ययन के लिए उल्लिखित उद्देश्यों के आधार पर, आवश्यकता पड़ने पर विभिन्न सांख्यिकीय उपकरणों और तकनीकों का उपयोग किया गया। यह अध्ययन गुणात्मक और मात्रात्मक दोनों डेटा पर आधारित है। क्षेत्र में आवश्यकता के अनुसार डेटा संग्रह के लिए विभिन्न तरीकों का पालन किया गया और विभिन्न अनुसंधान उपकरणों का उपयोग किया गया। डेटा संग्रह की सटीकता को सत्यापित करने के लिए, साक्षात्कार के बाद गुणवत्ता नियंत्रण उपायों का सख्ती से पालन किया जाता है, जिसमें क्षेत्र कार्यकारी द्वारा प्रश्नावली का संपादन और संकाय सदस्य द्वारा तार्किक जांच शामिल है।

कोडिंग, डिकोडिंग और परिणामों को सारणीबद्ध रूप में प्रदर्शित करने के लिए एसपीएसएस 8.0 का उपयोग करके डेटा का विश्लेषण किया गया था। साथ ही, सूचना को ग्राफिकल रूप में प्रस्तुत करने के लिए एमएस एक्सेल का उपयोग किया गया।

## अध्ययन क्षेत्र

वर्तमान अध्ययन का क्षेत्र मध्य प्रदेश के जबलपुर जिले में कुंडम ब्लॉक (सीडी) है। नमूना फ्रेम से बीस गांवों को यादृच्छिक रूप से चुना गया और प्रत्येक गांव से पांच लाभार्थियों को यादृच्छिक रूप से चुना गया। अध्ययन के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए संरचित कार्यक्रम और फोकस समूह चर्चा की मदद से इन 100 उत्तरदाताओं का साक्षात्कार किया गया।

## निष्कर्ष

- नमूना आबादी की सामाजिक-आर्थिक स्थिति को अच्छी तरह से विकसित के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है, जिसमें पुरुषों की तुलना में अधिकांश उत्तरदाता महिलाएं हैं, और महिलाएं समान स्तर पर निर्णय लेती हैं।
- अधिकांश उत्तरदाता 41-50 वर्ष के आयु वर्ग के थे और वे सभी दैनिक वेतन भोगी थे। औसत परिवार का आकार 3 से 5 सदस्यों का है, और अधिकांश नमूना आबादी अनुसूचित जाति से संबंधित थी।
- पक्के मकान के निर्माण के लिए भूमि के संबंध में, अधिकांश उत्तरदाताओं ने कहा कि उनके पास जमीन है, जबकि कुछ ने जवाब दिया कि उन्होंने सरकार से पट्टा प्राप्त किया है।
- घरों के निर्माण, शौचालय निर्माण और जल कनेक्शन के लिए सब्सिडी के संबंध में, 50 प्रतिशत से कम की प्रतिक्रिया 'बहुत संतोषजनक नहीं' थी, जबकि 80 प्रतिशत से अधिक के पास बिजली और गैस कनेक्शन पाए गए।

- अध्ययन के दौरान, उत्तरदाताओं ने किशतें प्राप्त करने और पानी के कनेक्शन, शौचालयों के निर्माण में कठिनाइयों का उल्लेख किया है, जबकि कुछ ने निर्माण के लिए सामग्री खरीदने में होने वाली परेशानियों का हवाला दिया है। यह पहले ही उल्लेख किया जा चुका है कि नमूना आबादी में दैनिक वेतन भोगी लोग शामिल थे, इसलिए इन सभी कठिनाइयों को दूर करने के लिए निधियां इकट्ठा करना उनके लिए काफी कठिन था।
- पीएमएवाई-जी एक महत्वपूर्ण योजना मानी जाती है जिसके माध्यम से गरीब लोगों को आश्रय प्रदान करने और उनके जीवन स्तर में सुधार लाने का उद्देश्य प्राप्त किया जा सकता है। यह पाया गया कि योजना को अनुसंधान क्षेत्र में ठीक से लागू किया गया था।
- मकान बनाने वाले लाभार्थियों के पास जमीन होती है, इसलिए यह माना जा सकता है कि उन्हें इस उद्देश्य के लिए जमीन खरीदने की जरूरत नहीं है। उनमें से कुछ ने पट्टे पर जमीन खरीद ली है।
- निर्माण सामग्री खरीदने के लिए लाभार्थी अपने गांव की दुकानों पर संपर्क कर रहे थे। उन्हें आसपास के शहरों में जाने की जरूरत नहीं है।
- अध्ययन में पाया गया कि पीएमएवाई-जी योजना गरीब और जरूरतमंद लोगों तक पहुंच रही है, भले ही उन्हें कुछ कठिनाइयों का सामना करना पड़ा हो।
- अंतर तालिका विश्लेषण से पता चलता है कि घर मिलने से लोगों, विशेषकर महिलाओं और पिछड़े वर्गों के लोगों के जीवन पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा, क्योंकि इससे उनकी सामाजिक स्थिति और स्वास्थ्य में काफी सुधार हुआ।

### उपसंहार

भोजन और कपड़ा के अलावा आश्रय मानव की तीन बुनियादी आवश्यकताओं में से एक है। आजादी के 70 साल बाद भी ग्रामीण आबादी का एक बड़ा भाग इससे वंचित है।

- जब आवास की बात आती है तो अधिकांश ग्रामीण और पिछड़ी आबादी बहुत असुरक्षित होती है क्योंकि उनमें से अधिकांश परियोजना के कार्यान्वयन से पहले झोपड़ियों या कच्चे घरों में रह रहे थे। इसलिए, इस रिपोर्ट में पीएमएवाई-जी के तहत घर पाने के लाभ और लाभार्थियों पर इसके प्रभाव को समझने का प्रयास किया गया है।
- वर्तमान विश्लेषण से पता चलता है कि पीएमएवाई-जी आवास योजना का रोजगार और आय सृजन के साथ-साथ लाभार्थियों, विशेष रूप से महिलाओं और पिछड़े वर्गों और निम्न आय समूहों के लोगों के सामाजिक और स्वास्थ्य सुधार पर काफी प्रभाव पड़ा है।
- यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि पीएमएवाई-जी ने प्रदान की गई भौतिक सुविधाओं और उनकी भलाई के मामले में लाभार्थियों के जीवन पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाला है।

## नीति सिफारिशें

निष्कर्षों के आधार पर, निम्नलिखित सिफारिशें की जाती हैं:

- परिवारों की निगरानी
- लाइन विभागों के साथ अभिसरण
- कौशल संबंधी कार्य प्रदान करना

## 28. जबलपुर जिले (म.प्र.) के पदाधिकारियों के ज्ञान, जागरूकता और व्यवहार पर विशेष जोर देते हुए पंचायत दर्पण पोर्टल पर एक अध्ययन

श्री आशीष कुमार दुबे  
डॉ. उमा साहा  
श्री राघवेन्द्र प्रसाद चौधरी  
श्री अमित कुमार सोनी  
एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, मध्य प्रदेश

### पंचायत दर्पण पोर्टल का परिचय

पंचायत दर्पण ऐप मध्य प्रदेश सरकार के पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग का एक एम-गवर्नेंस प्लेटफॉर्म है। इसे राष्ट्रीय सूचना केंद्र (एनआईसी), एमपी द्वारा डिजाइन और विकसित किया गया था। यह पंचायती राज और ग्रामीण विकास क्षेत्रों में शासन के सभी पहलुओं जैसे वित्तीय लेनदेन, ई-भुगतान, रसीदें, विकास कार्य, सिविल सेवकों, वेतन भुगतान, बैंक विवरण आदि पर वास्तविक समय और विश्वसनीय जानकारी के संग्रह और प्रसार की सुविधा प्रदान करता है। इससे आम जनता और निवासियों के लिए बैंक पासबुक, ग्राम पंचायतों से प्राप्त धनराशि, निर्माण लागत आदि का विवरण देखना आसान हो गया। ग्राम पंचायत के साथ काम करना आसान, पारदर्शी, विश्वसनीय और जवाबदेह हो गया। इस अभियान के तहत सभी पंचायतों की जानकारी डिजिटल मीडिया के माध्यम से भी उपलब्ध होगी। इसी उद्देश्य से मध्य प्रदेश सरकार द्वारा एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल लॉन्च किया गया।

इस पोर्टल के माध्यम से ग्राम पंचायतों से जुड़े सभी रिकॉर्ड देखे जा सकेंगे। आप अपने गांव में विकास कार्यों से संबंधित रिकॉर्ड भी देख सकते हैं और गांव में चल रही परियोजनाओं के बारे में रिकॉर्ड भी एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल के माध्यम से प्राप्त कर सकते हैं। अब आपको इस पोर्टल के माध्यम से पंचायत से संबंधित कोई भी रिकॉर्ड प्राप्त करने के लिए किसी भी सरकारी कार्यालय में जाने की आवश्यकता नहीं होगी। आप घर बैठे इंटरनेट के माध्यम से एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल के माध्यम से पंचायत से संबंधित आवश्यक अभिलेख प्राप्त कर सकेंगे। इस पोर्टल के माध्यम से, आप ई-मूल्य स्थिति, कार्य सूची और राजस्व पर्चियों से जुड़े रिकॉर्ड प्राप्त कर सकते हैं। एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मध्य प्रदेश के माध्यम से संचालित किया जाता है।

## एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल का उद्देश्य

एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल का मुख्य उद्देश्य नागरिकों को डिजिटल मीडिया के माध्यम से मध्य प्रदेश में पंचायत के बारे में सभी जानकारी प्रदान करना है। इस पोर्टल के माध्यम से आप ग्राम पंचायत, जिला पंचायत आदि की सभी जानकारी घर बैठे प्राप्त कर सकते हैं। यह पोर्टल समय और पैसा दोनों बचाता है और प्रणाली को अत्यधिक पारदर्शी बनाता है। आप एमपी पंचायत दर्पण पोर्टल से भी ग्राम विकास की जानकारी प्राप्त कर सकते हैं।

## उद्देश्य

वर्तमान अध्ययन का समग्र उद्देश्य मध्य प्रदेश में जबलपुर जिले के पदाधिकारियों के ज्ञान, जागरूकता और व्यवहार पर विशेष जोर देने के साथ पंचायत दर्पण पोर्टल पर केंद्रित है। हालाँकि, विशिष्ट उद्देश्य इस प्रकार हैं:

- पीडीपी पदाधिकारियों के बुनियादी जनसांख्यिकीय मापदंडों को समझना
- पंचायत दर्पण पोर्टल के सुचारु संचालन के लिए उपलब्ध बुनियादी सुविधाओं को समझना
- पंचायत दर्पण पोर्टल के पदाधिकारियों की जागरूकता और ज्ञान की सीमा का आकलन करना
- जबलपुर जिले की सातों जनपद पंचायतों की बुनियादी सुविधाओं में अंतर का पता लगाना और संतुष्टि के स्तर का आकलन करना
- पदाधिकारियों द्वारा सुझाए गए पोर्टल के सुधार के तरीकों को समझना

## क्रियाविधि

- अनुसंधान के उद्देश्य से 15 ग्राम पंचायतों का चयन किया गया और प्रत्येक ब्लॉक से जबलपुर जिले के सात विकास खंडों की 105 (7x15) ग्राम पंचायतों से प्राथमिक डेटा एकत्र किया गया।
- प्रश्नावली के माध्यम से डेटा एकत्र किया गया।
- क्षेत्र में कार्यरत पदाधिकारी ग्राम सचिव और ग्राम रोजगार सहायक ने प्रश्नावली भरीं।

## अध्ययन क्षेत्र

अध्ययन का क्षेत्र जबलपुर जिला है जिसमें सात विकास खंड हैं, अर्थात् जबलपुर (बरगी), कुंडम, मझौली, पनागर, पाटन, शाहपुरा और सिहोरा।



चित्र 1: अध्ययन क्षेत्र का मानचित्र

## निष्कर्ष

- यह पाया गया कि पोर्टल से परिचित होने के लिए सबसे अधिक लोग 2011 से 2020 तक जुड़े। वे सभी जो ग्राम पंचायत के सदस्य होने के नाते कार्य में सहायता करते हैं, उनसे अपेक्षा की जाती है कि वे डिजिटल शासन से परिचित हों। सरकार को उन्हें अपने कौशल को उन्नत करने और डिजिटल प्रणाली से परिचित कराने में मदद करने के लिए नियमित अंतराल पर प्रशिक्षण प्रदान करने की आवश्यकता है।
- इस अध्ययन के अंतर्गत स्नातक स्तर के उत्तरदाताओं से अधिकतम प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुईं, जिससे पता चलता है कि संबंधित पंचायत में ग्राम सभा से संबंधित गतिविधियों के निष्पादन में उनकी सक्रिय भूमिका है।
- उत्तरदाताओं की तकनीकी योग्यता को भी उचित महत्व दिया गया और यह पाया गया कि उनमें से अधिकतम ने पीजीडीसीए पूरा किया। तकनीकी योग्यता के बारे में पूछताछ की गई क्योंकि पंचायत दर्पण पर काम करने के लिए कंप्यूटर दक्षता की तकनीकी समझ पर पकड़ होनी चाहिए।

- अध्ययन के दौरान पाया गया कि सबसे अधिक प्रतिक्रियाएं 31-40 वर्ष के आयु वर्ग के उत्तरदाताओं से प्राप्त हुईं। इससे पता चलता है कि प्रतिक्रियाएँ केवल दी गई नहीं थीं, और इसमें परिपक्वता और अनुभव का महत्व था।
- ई-भवन को पंचायत प्रतिनिधियों के लिए शेष दुनिया से जुड़ने का एक मंच माना जाता है। सीएससी ई-गवर्नेंस सर्विसेज लिमिटेड और पंचायती राज मंत्रालय के बीच समझौता ज्ञापन के बाद ई-भवन अस्तित्व में आया। इसलिए, इस अध्ययन में, प्लेटफॉर्म की उपलब्धता की जांच की गई और यह पाया गया कि अधिकांश पंचायतों में ई-भवन उपलब्ध है।
- अध्ययन के दौरान पाया गया कि ई-भवन में बिजली और कंप्यूटर तो उपलब्ध हैं लेकिन पावर बैंक की सुविधा नहीं है, जो इसके समुचित कार्य में बाधा बन सकती है। यूपीएस की उपलब्धता बिजली कटौती के दौरान डेटा बचाने में मदद करती है।
- ई-भवन में सिस्टम के समुचित कामकाज की निगरानी के लिए ग्राम सचिव और ग्राम रोजगार उपलब्ध हैं और उन्हें पंचायत दर्पण पोर्टल के कामकाज के बारे में पर्याप्त जानकारी है।
- सदस्यों ने कहा कि उन्हें प्रशिक्षण की आवश्यकता है, हालांकि कुछ लोग पंचायत दर्पण के डिजिटल प्रारूप से अच्छी तरह परिचित हैं। वे जानते हैं कि पोर्टल में कैसे लॉगिन करना है, और ब्राउज़र आदि के माध्यम से पोर्टल को कैसे खोलना है। यह भी पाया गया कि वे पोर्टल के सभी मॉड्यूल से अनजान हैं।
- उन्हें ईपीओ प्रणाली की उचित समझ है; उन्होंने कहा कि ईपीओ को पंचायत दर्पण पोर्टल से मंजूरी दी जा सकती है
- वे डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र (डीएससी) के बारे में जानते हैं; लेकिन डीएससी के लिए, जावा सभी ब्राउज़रों का समर्थन नहीं करता।

## उपसंहार

- वर्तमान अध्ययन में पंचायत दर्पण पोर्टल के बारे में पदाधिकारियों के ज्ञान की सीमा और वे इसका उपयोग कैसे करते हैं, इसके बारे में बताया गया है।
- यह पंचायत दर्पण पोर्टल के सुचारू कामकाज के लिए आवश्यक बुनियादी सुविधाओं की उपलब्धता को दर्शाता है और पदाधिकारियों द्वारा दिए गए सुझावों के आधार पर इसके सुधार के तरीके भी प्रस्तावित करता है।

## सिफारिशें

उत्तरदाताओं के साथ चर्चा और पंचायत दर्पण पोर्टल की कार्यप्रणाली पर टिप्पणियों के आधार पर, निम्नलिखित सिफारिशें की गई हैं:

- **उचित प्रशिक्षण:** पंचायत सचिव और रोजगार सहायक के साथ चर्चा के दौरान, अधिकांश उत्तरदाताओं द्वारा दिया गया सबसे आम सुझाव पोर्टल के विभिन्न मॉड्यूल के कामकाज पर उचित प्रशिक्षण की आवश्यकता थी, खासकर जब सॉफ्टवेयर अपडेट होते हैं। एक मैनुअल तैयार करने का भी सुझाव दिया गया ताकि पंचायतें किसी भी कठिनाई की स्थिति में इसे संदर्भ मार्गदर्शिका के रूप में उपयोग कर सकें।
- **वित्तीय पहलुओं पर स्पष्टता:** उत्तरदाताओं को कुछ वित्तीय पहलुओं में स्पष्टता की आवश्यकता थी जैसे खर्चों और आय का शीर्ष-वार प्रदर्शन और प्रदर्शित लेनदेन की तारीखों के साथ राशि का हस्तांतरण, कैश बुक का ऑटो-जनरेशन, कर रसीदें, पासबुक को अपडेट करना आदि।
- **तकनीकी मुद्दे:** कभी-कभी ब्राउज़र और जावा सेटिंग्स से संबंधित तकनीकी मुद्दों, बिल और वाउचर को स्कैन करते समय त्रुटियां, वन-टाइम पासवर्ड (ओटीपी) का निर्माण, सर्वर की गति आदि के कारण पोर्टल की कार्यप्रणाली प्रभावित होती है।
- **कार्यात्मक पहलू:** उपरोक्त अनुशंसाओं के अलावा, 9 प्रतिशत उत्तरदाताओं के पास कोई कंप्यूटर नहीं था, 15 प्रतिशत के पास बिजली नहीं थी, 77 प्रतिशत के पास कोई बैकअप विकल्प नहीं था, 40 प्रतिशत के पास कोई यूपीएस नहीं था, 59 प्रतिशत के पास कोई इंटरनेट नहीं था, 9 प्रतिशत लोग पंचायत दर्पण पोर्टल से अनभिज्ञ थे, 52 प्रतिशत प्रशिक्षित नहीं थे, 16 प्रतिशत को लॉगिन और पासवर्ड की कोई जानकारी नहीं थी और 65 प्रतिशत पंचायत दर्पण पोर्टल के मॉड्यूल से अनजान थे। सक्षम प्राधिकारियों को उपर्युक्त समस्याओं पर गंभीरता से ध्यान देना होगा और कमियों को दूर करने के प्रावधान लाने होंगे। कार्यात्मक क्षेत्र में पहचानी गई कुछ अन्य समस्याएं नल-जल योजना के बिलों की छपाई, संपत्ति कर राशि और शेष का प्रदर्शित न होना और मॉड्यूल में कर राशि के संपादन के संबंध में हैं। इन कार्यात्मक मुद्दों को राज्य स्तर पर हल करने की आवश्यकता है।

## 29. सिवनी और मंडला (मध्य प्रदेश) के ग्रामीण क्षेत्रों से मजदूरों के प्रवास को रोकने में मनरेगा योजना की भूमिका

श्री नीलेश कुमार राय

डॉ. उमा साहा

श्री जयदेव सेनगुप्ता

श्री अमित कुमार सोनी

एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, मध्य प्रदेश

### प्रस्तावना

भारत में कई दशकों से देखी गई सेवा-आधारित विकास प्रगति से पता चलता है कि आय सृजन का पैटर्न कृषि से हटकर सेवा क्षेत्र के पक्ष में काफी बदल गया है। फिर भी, कृषि और संबद्ध क्षेत्रों में लगभग आधे श्रम बल को रोजगार मिलता रहता है। हालाँकि खुली बेरोजगारी दर अधिक नहीं है, लेकिन अल्प-रोजगार बड़े पैमाने पर व्याप्त है। विकास प्रक्रिया के लाभों को व्यापक रूप से फैलाने के लिए, सरकार द्वारा ग्रामीण गरीबों और कमजोर समूहों के लिए रोजगार के अवसर पैदा करने के उद्देश्य से कई उपाय अपनाए गए हैं। अलग-अलग व्यवस्थाओं के तहत अलग-अलग नाम दिए गए, इन कार्यक्रमों का मुख्य उद्देश्य सामुदायिक कार्यों के माध्यम से ग्रामीण गरीबों को मजदूरी रोजगार के अवसर प्रदान करना है। 2006 की शुरुआत में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (एनआरईजीए या जिसे बाद में महात्मा गांधी के नाम पर मनरेगा के रूप में नाम दिया गया) के साथ कार्यक्रमों में एक आदर्श बदलाव आया, जिसमें अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक प्रत्येक ग्रामीण परिवार के व्यक्ति की मांग पर प्रति वर्ष 100 दिनों तक काम की गारंटी सहित कई कानूनी रूप से बाध्यकारी प्रावधान थे। देश भर के 685 जिलों को कवर करते हुए, इस कार्यक्रम ने वित्तीय वर्ष 2016-17 में 7.67 मिलियन लोगों के लिए 235.76 मिलियन कार्य दिवस सृजित किए। हाल ही में, प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन (एनआरएम) मनरेगा का एक प्रमुख घटक रहा है, जिसका उद्देश्य गरीबों के लिए स्थायी आजीविका को बढ़ावा देना है। वित्तीय वर्ष 2016-17 में लगभग 60 प्रतिशत खर्च प्राकृतिक संसाधन परिसंपत्तियों (सामुदायिक और व्यक्तिगत संपत्ति) के निर्माण के लिए आवंटित किया गया था। यद्यपि रोजगार की मांग के पैमाने, मजदूरी आय सृजन, सामाजिक सुरक्षा और मनरेगा के सुरक्षा जाल पहलुओं जैसे मुद्दों पर कुछ मूल्यांकन अध्ययन आयोजित किए गए हैं, एनआरएम घटक पर हाल के जोर के प्रभाव पर अभी तक अनुसंधान समुदाय से पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है।

### उद्देश्य

- मनरेगा के प्रावधानों के बारे में ग्रामीणों की जागरूकता के स्तर का अध्ययन करना
- पलायन को रोकने में मनरेगा की भूमिका का अध्ययन करना
- पलायन को रोकने के लिए सरकार द्वारा उठाए गए कदमों का अध्ययन करना

## क्रियाविधि

यह अध्ययन मंडला जिले के बीजाडांडी ब्लॉक और सिवनी जिले के लखनादौन ब्लॉक के क्षेत्रों में आयोजित किया जाएगा, जो गरीबी और पिछड़ेपन के उच्च स्तर वाले आदिवासी बहुल क्षेत्र हैं। दोनों क्षेत्रों में मानसून पर निर्भर कृषि मुख्य व्यवसाय है। इन क्षेत्रों से श्रमिक वर्ग कृषि मजदूरी और अन्य कार्यों के लिए निकटतम जिलों की ओर पलायन करता है और कटाई के समय वे गांवों में लौट आते हैं। वर्तमान अध्ययन में, अस्थायी प्रवास को सामान्य निवास स्थान पर लौटने के इरादे से छोटी अवधि के लिए किया गया आंदोलन के रूप में परिभाषित किया गया है। अस्थायी प्रवासियों का एक बड़ा हिस्सा मौसमी प्रवासियों का होता है, जो मौसम की आवश्यकता के अनुसार खेत या गैर-कृषि श्रम के लिए कई स्थानों पर जाते हैं और फिर मूल स्थान पर लौट आते हैं (केशरी और भगत, 2012)।

## अध्ययन क्षेत्र

समय और संसाधनों की कमी के कारण मंडला और सिवनी जिले के सभी मजदूरों को कवर करना संभव नहीं था। अतः अध्ययन हेतु बीजाडाण्डी एवं लखनादौन ब्लॉक का चयन किया गया। इन ब्लॉकों से, 10 ग्राम पंचायतों को कवर किया जाएगा, और प्रत्येक पंचायत से, ग्राम पंचायतों में पंजीकृत परिवारों के 25 उत्तरदाताओं का साक्षात्कार किया जाएगा, जिन्होंने एक वित्तीय वर्ष में न्यूनतम 80 दिनों तक काम किया है। इसलिए, दोनों ब्लॉकों से 250 उत्तरदाताओं का साक्षात्कार किया जाएगा, जिससे अस्थायी प्रवासन का अध्ययन करने के लिए 500 उत्तरदाताओं को शामिल किया जाएगा।

## निष्कर्ष

- अध्ययन क्षेत्र के लाभार्थियों को एमजीएनआरईजीएसके बारे में जानकार पाया गया
- उन्हें योजना के तहत दिए जाने वाले न्यूनतम दिनों के रोजगार के बारे में पता होता है
- अध्ययन क्षेत्र के पुरुषों और महिलाओं के बीच मजदूरी के वितरण में समानता गैर-भेदभाव का एक सकारात्मक संकेत दर्शाती है
- अध्ययन क्षेत्र की जनसंख्या ने ग्रामीण लोगों के प्रवासन को नियंत्रित करने के लिए मनरेगा को एक उचित उपाय माना है
- अध्ययन से पता चला कि इस योजना ने क्षेत्र के लोगों की आर्थिक स्थिति को बेहतर बनाने में मदद की क्योंकि उन्हें उनके कौशल के अनुसार काम मिलता था और भुगतान भी समय पर किया जाता था
- सिवनी और मंडला के लोग मनरेगा के अलावा अन्य रोजगार योजनाओं को भी जानते हैं
- मनरेगा के प्रभाव के कारण क्षेत्र में जीवन स्तर में सुधार हुआ है। लाभार्थियों ने इसकी कुछ उप-योजनाओं का भी उल्लेख किया जैसे कि मेरा बंधन, एसबीएम - शौचालयों का निर्माण,

कपिल धारा कूप/कुआँ, मेड़ बंधन, खेत तालाब, नंदन फलुदान, भूमि सुधार कार्य, खेत तालाब निर्माण आदि।

- उन्होंने कुछ सुझाव दिए जैसे कार्य दिवसों की संख्या में वृद्धि, वेतन वृद्धि, पूरे साल काम, कोई शिक्षा अवकाश नहीं और सभी के लिए अलग जॉब कार्ड।

## उपसंहार

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम 2005 को प्रत्येक ग्रामीण वयस्क श्रमिक को गारंटीकृत मजदूरी के साथ कम से कम 100 दिन का काम प्रदान कर, उचित रोजगार प्रदान कर और ग्रामीण लोगों के जीवन स्तर को बढ़ाने के उद्देश्य से बनाया गया था। यह 7 सितंबर 2005 को अधिनियमित किया गया था और इसे मध्य प्रदेश के 52 जिलों, 313 ब्लॉकों और 22,777 ग्राम पंचायतों में लागू किया गया था। 2015 में, मध्य प्रदेश ने मनरेगा में उत्कृष्ट कार्य के लिए 10वां राष्ट्रीय पुरस्कार जीता। इसका उद्देश्य 3 फरवरी 2021 को भारत सरकार द्वारा प्रकाशित एक लेख के अनुसार मध्य प्रदेश में काम करने का अधिकार प्राप्त करने पर काम करना है, इसलिए यह कहा जा सकता है कि राज्य ने इस रोजगार योजना पर अच्छा प्रदर्शन किया है।

## नीति सिफारिशें

योजना में सुधार के लिए निम्नलिखित उपाय किए जाने चाहिए:

- पदाधिकारियों का प्रशिक्षण
- नियमित निगरानी
- रणनीतिक मुद्दे
- जॉब कार्ड अपराधों का विनियमन
- महिलाओं की भागीदारी
- रोजगार सेवकों को तकनीकी सहायता
- बेरोजगारी भत्ता का भुगतान

### 30. जबलपुर (बरगी - ग्रामीण) और जबलपुर जिले के कुंडम ब्लॉक के संदर्भ में मनरेगा के पूर्ण डिजिटलीकरण के प्रभाव का एक अध्ययन

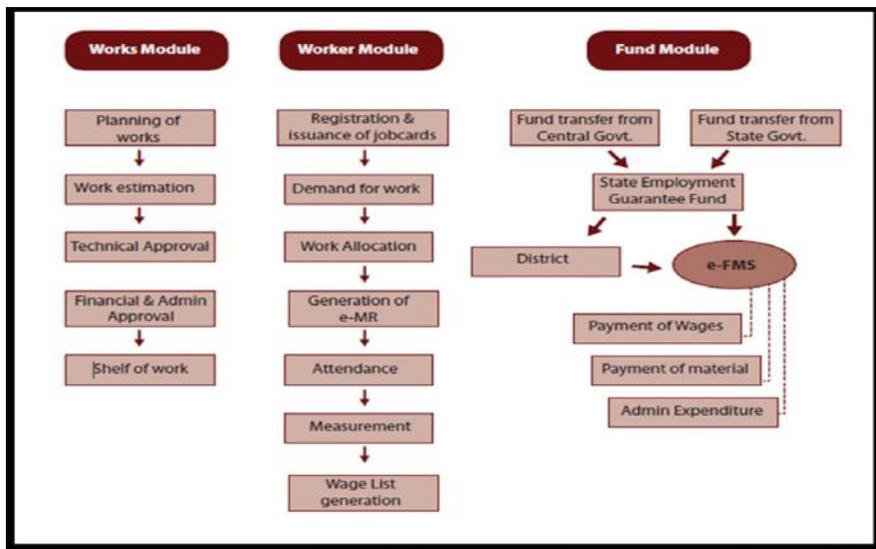
श्री जय कुमार श्रीवास्तव  
 डॉ. उमा साहा  
 श्री जयदेव सेनगुप्ता  
 श्री अमित कुमार सोनी  
 एमजीएसआईआरडी, जबलपुर, मध्य प्रदेश

#### मनरेगा योजना:

भारत का राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) 2006 में शुरू की गई देश की सबसे बड़ी कल्याणकारी योजना है, यह ग्रामीण परिवारों के उन सदस्यों को प्रति वर्ष सार्वजनिक कार्यों में 100 दिनों के रोजगार की कानूनी गारंटी प्रदान करती है जो इसकी मांग करते हैं। काम करने के अधिकार की गैर-बहिष्करणीयता के सिद्धांत के आधार पर, नरेगा ने गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों के लिए आय सृजन पर सकारात्मक प्रभाव डाला है, जिनके सदस्यों को स्थानीय बुनियादी ढांचे के सुधार के लिए न्यूनतम मजदूरी वाले काम की गारंटी दी जाती है। इस कार्यक्रम का वेतन वृद्धि और शहरी क्षेत्रों में संकटपूर्ण प्रवासन में कमी के माध्यम से श्रम बाजारों पर भी महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।

#### मनरेगा एमआईएस:

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) की ऑनलाइन प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) पारदर्शिता लाने के लिए केंद्र सरकार की सबसे प्रभावशाली पहलों में से एक है। सभी जॉब कार्ड, मस्टर रोल और मजदूरी एवं सामग्री भुगतान का विवरण एमआईएस पर पाया जा सकता है। मुख्य मॉड्यूल का ग्राफिक प्रतिनिधित्व नीचे दिया गया है:



## उद्देश्य

- अध्ययन का उद्देश्य मनरेगा के डिजिटलीकरण, उपयोगकर्ताओं, सरकारी कर्मचारियों, जन प्रतिनिधियों और लाभार्थियों पर पड़ने वाले सकारात्मक और नकारात्मक प्रभावों का विश्लेषण करना है।
- यह कम्प्यूटरीकरण से जुड़ी समस्याओं और उन मुद्दों का पता लगाने की कोशिश करता है जिन्हें इसे और अधिक प्रभावी बनाने के लिए सुधारा जा सकता है
- अध्ययन का उद्देश्य उत्पादकता, डेटा की प्रामाणिकता, निगरानी और पारदर्शिता पर मनरेगा के डिजिटलीकरण के प्रभावों का पता लगाना भी है।

## क्रियाविधि

अनुसंधान में विभिन्न उपकरणों और तकनीकों का उपयोग किया जाएगा जिसमें प्राथमिक डेटा का संग्रह शामिल है

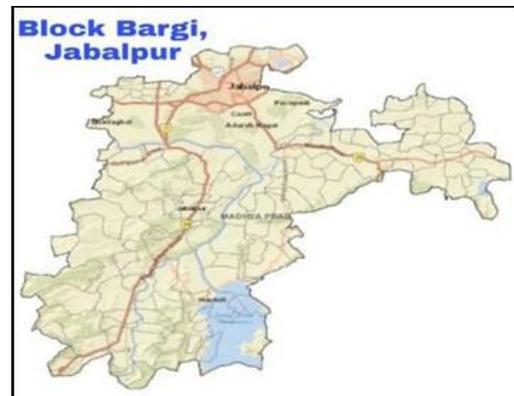
- व्यक्तिगत साक्षात्कार
- आधारभूत रिपोर्टों, लेखों और साहित्य के माध्यम से द्वितीयक डेटा का अवलोकन और संग्रह
- प्रश्नावली और प्रतिक्रियाओं की सहायता से व्यक्तिगत सर्वेक्षण का उचित सांख्यिकीय उपकरणों का उपयोग करके विश्लेषण किया जाएगा।

## अध्ययन क्षेत्र

अध्ययन का अनुसंधान क्षेत्र मध्य प्रदेश के जबलपुर जिले में दो ब्लॉक - जबलपुर-बरगी और कुंडम हैं।

### बरगी के बारे में

बरगी मध्य प्रदेश के जबलपुर जिले के जबलपुर ब्लॉक में स्थित है। शहरी क्षेत्र में स्थित, यह जबलपुर ब्लॉक के पाँच शहरों में से एक है। सरकारी रिकॉर्ड के मुताबिक बरगी कस्बे की संख्या 490024 है और इसमें 1661 घर हैं।



## कुंडम ब्लॉक का परिचय

कुंडम ब्लॉक शहरी क्षेत्र में स्थित है और, यह जबलपुर जिले के 7 ब्लॉकों में से एक है। प्रशासन के रिकॉर्ड के अनुसार कुंडम ब्लॉक संख्या 215 है। ब्लॉक में 180 गांव हैं और इस ब्लॉक में कुल 28716 घर हैं।



## निष्कर्ष

- मनरेगा के डिजिटलीकरण के संबंध में उत्तरदाताओं की राय संतोषजनक पाई गई; केवल पाँच उत्तरदाता इसके प्रति तटस्थ थे
- जब उनसे पोर्टल की गति के बारे में पूछा गया, तो उनमें से अधिकांश ने कहा कि यह सामान्य थी, जबकि 10 प्रतिशत ने कहा कि गति पर्याप्त नहीं थी
- जब मनरेगा के तहत भुगतान से संबंधित समस्याओं के बारे में पूछताछ की गई, तो नमूना आबादी ने तकनीकी मुद्दों और मनरेगा में निधि हस्तांतरण से संबंधित समस्याओं का हवाला दिया
- प्रश्नावली के माध्यम से डेटा और जानकारी एकत्र करने के संबंध में, उन्होंने मनरेगा के तहत जियो-ट्रैकिंग के माध्यम से संचालन में किसी भी समस्या को खारिज कर दिया
- मनरेगा को ग्रामीण लोगों के बीच आय का स्रोत सृजन करने के उद्देश्य से शुरू किया गया है। मनरेगा की मूल्य वर्धित सुविधा के रूप में डिजिटलीकरण हुआ है
- इलेक्ट्रॉनिक मोड के माध्यम से अपने संबंधित खाते में निधि हस्तांतरण करना आसान हो जाता है। अध्ययन के दौरान जो एकमात्र समस्या पाई गई वह निधि हस्तांतरण के दौरान सत्र की समाप्ति थी।
- जब उनसे मनरेगा के तहत मजदूरी भुगतान के लिए मस्टर के बारे में पूछा गया, तो उन्होंने कहा कि कभी-कभी मनरेगा पोर्टल में जॉब कार्ड नहीं दिखाया जाता है।
- कभी-कभी, उन्हें कार्य पूरा करने के दस्तावेज़ अपलोड करने, कर्मचारियों की भुगतान शीट तैयार करने और वेतन सूची बनाने में कठिनाई होती है।
- अस्वीकृतियों को निपटाने के संबंध में मुख्य समस्याएं उचित फाइलों की कमी, लाभार्थियों द्वारा एफटीओ मामलों को दाखिल करना और आधार कार्ड को लिंक करना था।
- पंचायत स्तर के कर्मचारी एमआईएस से संबंधित कार्यों को निपटाने में शत-प्रतिशत सक्षम पाए गए, जबकि ग्राम रोजगार सहायक डेटा एंट्री कार्य के लिए जानकार पाए गए।

- मनरेगा पोर्टल में नये आवेदकों के लिए प्रशिक्षण सत्र आयोजित किये गये।

### उपसंहार

- महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा), 2005 एक आमूल-चूल और तर्कसंगत प्रणालीगत परिवर्तन का एक ज्वलंत उदाहरण है। यह अधिनियम क्रांतिकारी है क्योंकि इसने गरीबों में से सबसे गरीब लोगों को सत्ता हस्तांतरित की और उन्हें भूख और अभाव से बचने में सक्षम बनाया। यह तर्कसंगत है क्योंकि यह सीधे उन लोगों के हाथों में पैसा डालता है जिन्हें इसकी सबसे अधिक आवश्यकता है। विचार सरल था - ग्रामीण भारत में किसी भी नागरिक को अब काम मांगने का कानूनी अधिकार है और सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली न्यूनतम मजदूरी के साथ 100 दिनों के काम की गारंटी है। और, इसने जमीनी स्तर, मांग-संचालित, काम करने का अधिकार कार्यक्रम, अपने पैमाने और वास्तुकला में अभूतपूर्व और गरीबी उन्मूलन पर ध्यान केंद्रित करने के रूप में बहुत जल्दी अपनी उपयोगिता साबित कर दी। इसकी स्थापना के बाद से 15 वर्षों में लाखों लोगों को भूख और बदतर स्थितियों से बचाया गया है।
- संबंधित अध्ययन से प्राप्त आंकड़ों के विश्लेषण के आधार पर यह कहा जा सकता है कि अध्ययन क्षेत्र की नमूना आबादी को अधिनियम के बारे में पर्याप्त जानकारी है। कुंडम से बरगी ब्लॉक के निवासियों से योजना के बारे में सवाल पूछे गए और उन्होंने सकारात्मक प्रतिक्रिया दी। यह पाया गया कि उन्हें भुगतान की जाने वाली मजदूरी दर, कार्य दिवसों की संख्या, मनरेगा की उप-योजनाएं, इस योजना का हिस्सा बनने के लिए पात्रता मानदंड आदि की पूरी जानकारी है। नमूना आबादी को योजना का लाभार्थी पाया गया और उन्होंने इसमें सुधार के उपाय सुझाए।
- नमूना जनसंख्या को मनरेगा योजना में डिजिटलीकरण से संतोषजनक पाया गया और इसमें सुधार के लिए सुधारात्मक उपाय भी सुझाए गए हैं। वे पोर्टल से संबंधित तकनीकी मुद्दों और समस्याओं को लेकर थोड़े असंतुष्ट पाए गए।

### नीति सिफारिशें

- उप-प्रक्रियाओं के डिजिटलीकरण के साथ-साथ, उत्पन्न जानकारी को मनरेगा वेबसाइट पर दर्ज किया जाना चाहिए और 'एमआईएस' द्वारा तैयार "रिपोर्ट" के रूप में संसाधित किया जाना चाहिए।
- प्रत्येक कार्य परियोजना पर खर्च किए गए प्रत्येक रुपये से जुड़े प्रत्येक डेटा की वेबसाइट के माध्यम से जांच की जानी चाहिए - पूरे कार्यक्रम को सख्त सार्वजनिक जांच और नियंत्रण के लिए खोलना चाहिए।

- बेरोजगारी लाभ डेटा आसानी से संकलित किया जा सकता है, लेकिन सुविधा उपलब्ध नहीं है; वर्तमान में, प्रति ग्राम पंचायत डेटा ही उपलब्ध है।
- साइट, जिसे हममें से कई लोग जानकारी प्रदर्शित करने के लिए "स्वर्ण मानक" कहते हैं, सामग्री में समृद्ध है। हालाँकि, खराब प्रस्तुति और संगठन के कारण, एक औसत व्यक्ति के लिए आवश्यक जानकारी निकालना वास्तव में कठिन है। इसलिए कंप्यूटर का उपयोग करने का ज्ञान और वेबसाइटों की बुनियादी समझ आवश्यक है।
- डिजिटल इंडिया को श्रमिक वर्ग और सामान्य नागरिकों के दृष्टिकोण से फिर से डिजाइन करने की आवश्यकता है, न केवल मनरेगा में बल्कि अन्य सभी कार्यक्रमों में भी जो सरकार इस देश के लोगों की ओर से चलाती है। यह क्षमता के बारे में नहीं है - यह इरादे के बारे में है।
- अन्य उपाय भी किए जा सकते हैं जैसे सरकार द्वारा संचालित सूचना और संचालन केंद्र, जहां लोग आवश्यक दस्तावेज़ खोजने के लिए मदद मांगने जा सकते हैं। ऐसे डिजिटल प्लेटफॉर्म भी होने चाहिए जिनकी सूचना के अधिकार अधिनियम के तहत आवश्यक खुलासों के अनुरूप पारदर्शी रूप से समीक्षा और परामर्श किया जा सके।
- सरकार ने मनरेगा कार्यों के बेहतर कार्यान्वयन और निगरानी के लिए मोबाइल मॉनिटरिंग सिस्टम (एमएमएस) शुरू किया है। पायलट प्रोजेक्ट में ग्राम पंचायतों को शामिल किया जाना चाहिए और उसी के लिए राशि आवंटित की जानी चाहिए।

## 31. एनआरएलएम के कार्यान्वयन और उत्कृष्ट अभ्यासों का विश्लेषण: ओडिशा के कालाहांडी जिले का मामला अध्ययन

डॉ. संजीत कुमार स्वैन,  
(संकाय सदस्य, ईटीसी, कालाहांडी, ओडिशा)  
श्री अमरेश जल्ली

### प्रस्तावना

भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) के कार्यक्रम जो संपत्ति निर्माण और स्वरोजगार के लिए सीधे गरीब परिवारों को लक्षित करते हैं, वर्ष 1980 में एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम (आईआरडीपी) के साथ शुरू हुए। 1999 में एक बड़ा सुधार हुआ जब आईआरडीपी को स्वयं सहायता समूहों (एसएचजी) में बदल दिया गया, जो नई रणनीति की आधारशिला बन गया। राज्यों में, अब गरीबों को उनकी गरीबी कम करने के लिए एक शर्त के रूप में एसएचजी में संगठित करने की आवश्यकता को व्यापक स्वीकृति मिल गई है। लगभग 2.5 करोड़ ग्रामीण बीपीएल परिवारों को संगठित किया गया है और उन्हें एसएचजी नेटवर्क में लाया गया है।

स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (एसजीएसवाई) की एक व्यवस्थित समीक्षा में कुछ कमियों पर ध्यान दिया गया है, जैसे ग्रामीण गरीबों की गतिशीलता में विशाल क्षेत्रीय विविधताएं, लाभार्थियों की अपर्याप्त क्षमता निर्माण, सामुदायिक संस्थानों के निर्माण के लिए अपर्याप्त निवेश, और बैंकों के साथ कमजोर संबंधों के कारण कम ऋण संग्रहण तथा कम वित्तपोषण आदि। कई राज्य एसजीएसवाई के तहत प्राप्त धनराशि का पूरा उपयोग नहीं कर पाए हैं। गरीबों के समग्र संस्थानों, जैसे एसएचजी फेडरेशन, की अनुपस्थिति ने गरीबों को उत्पादकता वृद्धि, विपणन लिंकेज, जोखिम प्रबंधन इत्यादि के लिए उच्च-क्रम की सहायता सेवाओं तक पहुंचने से रोक दिया। कई मूल्यांकन अध्ययनों से पता चला है कि एसजीएसवाई योजना ग्रामीण गरीबी को कम करने में अपेक्षाकृत सफल रही है, जहां गरीबों को एसएचजी में व्यवस्थित रूप से संगठित किया गया है और उनकी क्षमता निर्माण और कौशल विकास प्रक्रिया-गहन तरीके से किया गया है। बाकी जगहों पर उतना असर नहीं हुआ है।

अधूरे कार्य का परिमाण बहुत बड़ा है। अनुमानित 7 करोड़ ग्रामीण बीपीएल परिवारों (बीपीएल परिवारों का 2010 का अनुमान) में से 4.5 करोड़ परिवारों को एसएचजी में संगठित करने की आवश्यकता है। यहां तक कि मौजूदा एसएचजी को भी और अधिक मजबूती और अधिक वित्तीय सहायता की आवश्यकता है। इसी संदर्भ में सरकार ने राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एनआरएलएम) के रूप में एसजीएसवाई के पुनर्गठन को मंजूरी दी, जिसे पूरे देश में मिशन मोड में लागू किया जाएगा।

एनआरएलएम का उद्देश्य सभी गरीब परिवारों तक पहुंचना, उन्हें स्थायी आजीविका के अवसरों से जोड़ना और उनका तब तक पोषण करना है जब तक वे गरीबी से बाहर नहीं आ जाते और जीवन की सभ्य गुणवत्ता का आनंद नहीं लेते। इस दिशा में, एनआरएलएम विभिन्न स्तरों पर समर्पित और संवेदनशील सहायता संरचनाएं स्थापित करता है। ये संरचनाएं गरीबों की स्वाभाविक क्षमता को उजागर करने की दिशा में काम करती हैं और इसे बाहरी वातावरण से निपटने की क्षमताओं के साथ पूरक करती हैं, वित्त और अन्य संसाधनों तक पहुंच को सक्षम बनाती हैं, और अपने स्वयं के संस्थानों के साथ शुरुआत में उन्हें संगठित करने की प्रक्रियाओं को शुरू करने की भूमिका निभाती हैं, आजीविका सेवाएँ प्रदान करती हैं और उसके बाद आजीविका परिणामों को बनाए रखती है। सहायता संरचनाओं को बेरोजगार ग्रामीण गरीब युवाओं को कौशल प्रदान करने और नौकरियों में, ज्यादातर उच्च-विकास वाले क्षेत्रों में, या लाभकारी स्व-रोजगार और सूक्ष्म उद्यमों में रोजगार प्रदान करने के लिए काम करने की आवश्यकता है।

राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एनआरएलएम) एक केंद्र प्रायोजित कार्यक्रम है जिसे स्वर्ण जयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (एसजीएसवाई) के पुनर्गठन के बाद जून 2011 में शुरू किया गया था। यह मिशन भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) के ग्रामीण आजीविका प्रभाग द्वारा राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन (एसआरएलएम) के सहयोग से कार्यान्वित किया जाता है। तब से मिशन का नाम बदलकर 'दीनदयाल अंत्योदय योजना' (डीएवाई-एनआरएलएम) कर दिया गया है।

मिशन का लक्ष्य "विविधीकृत और लाभकारी स्व-रोजगार और कुशल वेतन रोजगार के अवसरों को बढ़ावा देकर गरीबी को कम करना है जिसके परिणामस्वरूप स्थायी आधार पर ग्रामीण गरीबों की आय में उल्लेखनीय वृद्धि होगी।" मिशन सामुदायिक संस्थानों को बढ़ावा देने और मजबूत करने की रणनीति अपनाना चाहता है, जिससे ग्रामीण गरीबों की आजीविका में मध्यस्थता की उम्मीद की जाती है।

डीएवाई-एनआरएलएम का लक्ष्य चरणबद्ध तरीके से सभी गरीब परिवारों तक पहुंचना और 2022-23 तक उनकी आजीविका पर महत्वपूर्ण प्रभाव डालना है। विशेष रूप से, डीएवाई-एनआरएलएम का उद्देश्य 28 राज्यों और सात केंद्र शासित प्रदेशों के 647 से अधिक जिलों, 6,559 ब्लॉकों, 2,38,000 ग्राम पंचायत और लगभग 6,40,000 गांवों में फैले 70 से 80 मिलियन गरीब ग्रामीण परिवारों को प्रभावित करना है।

ओडिशा में, 'ओडिशा के कालाहांडी जिले में राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के कार्यान्वयन और सर्वोत्तम पद्धतियों का विश्लेषण' नामक अनुसंधान अध्ययन शुरू किया गया है। प्रस्तावित अध्ययन लाभार्थी परिवारों की आजीविका सुविधा और ओडिशा के कालाहांडी जिले में एनआरएलएम के कार्यान्वयन से संबंधित है। हमारे अध्ययन से समस्याओं, मुद्दों, बाधाओं और सीमाओं पर कुछ प्रकाश

डाला जा सकता है। साथ ही, यह अध्ययन हमें बेहतर कार्यक्रम तैयार करने और भविष्य में ऐसे कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में भी मदद कर सकता है।

### उद्देश्य

- जिला/राज्य द्वारा एनआरएलएम की कार्यान्वयन प्रक्रिया का अध्ययन करना
- एनआरएलएम के तहत सहायता प्राप्त लाभार्थियों की सामाजिक-आर्थिक स्थितियों का पता लगाना
- लाभार्थियों के बैंक ऋण और अन्य वित्तीय, तकनीकी और विपणन सेवाओं का आकलन करना
- यह आकलन करने के लिए कि एनआरएलएम प्रत्येक गरीब परिवार की आजीविका के पूरे पोर्टफोलियो को कैसे देखेगा और मौजूदा आजीविका और वैकल्पिक आजीविका को स्थिर और बढ़ाने की दिशा में काम करेगा।

### क्रियाविधि

इस अध्ययन में, डेटा दो स्रोतों - अच्छी तरह से संरचित अनुसूचियों की सहायता से साक्षात्कार पद्धति के माध्यम से प्राथमिक डेटा और प्रकाशित और अप्रकाशित साहित्य अर्थात् जीपी कार्यालय, ब्लॉक कार्यालय, सरकारी प्रकाशनों और राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई (एसपीएमयू) और जिला परियोजना प्रबंधन इकाई (डीपीएमयू) की वार्षिक रिपोर्ट के आधिकारिक रिकॉर्ड से माध्यमिक डेटा एकत्र किया जाएगा।

अध्ययन के लिए तीन चरणों वाला डिज़ाइन अपनाया जाता है, पहला चरण ग्राम पंचायत लेवल फेडरेशन (जीपीएलएफ), दूसरा चरण एसएचजी और तीसरा चरण एसएचजी के सदस्यों के रूप में अपनाया जाता है। कालाहांडी जिले के चार गहन ब्लॉकों, यानी भवानीपटना, जयपटना, केसिंगा और रामपुर ब्लॉक में चालीस एसएचजी (यानी प्रत्येक ब्लॉक में 10 एसएचजी) का चयन किया गया था। भवानीपटना के 36 जीपीएलएफ में से चार, जयपटना के 22 जीपीएलएफ में से 5 जीपीएलएफ, केसिंगा के 26 जीपीएलएफ में से 4 जीपीएलएफ, और रामपुर ब्लॉक के 24 जीपीएलएफ में से 3 जीपीएलएफ का चयन किया गया जैसा कि तालिका 1 में दिखाया गया है।

यादृच्छिक नमूना पद्धति का उपयोग करके, हमने फोकस समूह चर्चा आयोजित करने और एनआरएलएम के तहत अपनी आजीविका बढ़ाने के लिए अपनाई गई रणनीतियों पर चर्चा करने के लिए वर्ष 2016-17 से 2019-2020 तक राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एनआरएलएम) के 418 एसएचजी लाभार्थियों का चयन किया।

तालिका 1: कालाहांडी जिले में 2016-2020 के दौरान एनआरएलएम के तहत कवर किए गए नमूना उत्तरदाताओं की संख्या का विभाजन

क्र. सं.	चयनित ब्लॉकों का नाम	चयनित नमूना जीपीएलएफ की संख्या	चयनित नमूना एसएचजी की संख्या	नमूना लाभार्थियों की संख्या
1	भवानीपटना	4	10	109
2	केसिंगा	4	10	102
3	जयपटना	5	10	102
4	रामपुर	3	10	105
	<b>कुल</b>	16	40	418

### अध्ययन क्षेत्र

विभिन्न योजनाओं के प्रभाव के साथ-साथ कार्यान्वयन में कमियों का अध्ययन करने का प्रयास किया गया। वर्तमान अध्ययन ग्रामीण गरीबों को आजीविका सहायता प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एनआरएलएम) के कार्यान्वयन और सर्वोत्तम पद्धतियों को पूरक बनाने पर विचार करता है। शुरुआत के लिए, ओडिशा के कालाहांडी जिले को अध्ययन क्षेत्र के रूप में चुना गया है। 25 जुलाई 2020 तक कालाहांडी जिले में 1,55,582 घर, ओडिशा में 41.5 लाख घर और भारत में 707.7 लाख घर एसएचजी में शामिल हैं। 2016-17 से, कालाहांडी जिले के 10 ब्लॉकों में कुल 254 ग्राम पंचायतों में योजना के गहन कार्यान्वयन की सूचना मिली है। 7802 एसएचजी में से, 418 लाभार्थियों को कवर करने वाले 40 समूहों को चार गहन ब्लॉकों, यानी भवानीपटना, जयपटना, केसिंगा और रामपुर से चुना गया था।

### निष्कर्ष

अध्ययन की प्रमुख टिप्पणियाँ और निष्कर्ष इस प्रकार हैं:

- एनआरएलएम के चयनित उत्तरदाताओं में उत्तरदाताओं का अधिक प्रतिशत (50.24 प्रतिशत) ओसी, 28.95 प्रतिशत एसटी और 20.81 प्रतिशत एससी श्रेणियों से संबंधित हैं। ओसी, एससी और एसटी का उच्चतम प्रतिशत भवानीपटना, रामपुर और जयपटना जैसे ब्लॉकों में कवर किया गया है, यानी क्रमशः 75.23 प्रतिशत, 32.33 प्रतिशत और 44.12 प्रतिशत।
- चार ब्लॉकों में उत्तरदाताओं के विभाजन से पता चलता है कि कुल उत्तरदाताओं में से अधिकांश 33-47 वर्ष (47.85 प्रतिशत) के आयु वर्ग में थे, और 48-62 वर्ष (27.85 प्रतिशत) के आयु वर्ग में थे। ब्लॉक-वार विश्लेषण से पता चलता है कि भवानीपटना के मामले में, 29.36

- प्रतिशत उत्तरदाता 18-32 वर्ष के कम आयु वर्ग के हैं। जबकि केसिंगा में, उत्तरदाता ज्यादातर बुजुर्ग आयु वर्ग से थे, जिनमें से 12.75 प्रतिशत 62 वर्ष और उससे अधिक आयु वर्ग में थे।
- अध्ययन से पता चलता है कि 100 प्रतिशत उत्तरदाता महिलाएं थीं।
  - जिले के एनआरएलएम लाभार्थियों का औसत पारिवारिक आकार 4.03 प्रतिशत है।
  - उत्तरदाताओं की शैक्षिक स्थिति के संबंध में, 35.41 प्रतिशत निरक्षर थे और 64.59 प्रतिशत साक्षर थे। साक्षर प्रतिशत पढ़ने और लिखने में सक्षम है, अर्थात् 33.73 प्रतिशत ने प्राथमिक स्तर तक शिक्षा प्राप्त की है, 10.77 प्रतिशत ने मिडिल स्कूल स्तर तक शिक्षा प्राप्त की है, 14.35 प्रतिशत ने मैट्रिक स्तर तक शिक्षा प्राप्त की है और केवल 5.74 प्रतिशत ने कक्षा दूसरी तथा उससे अधिक तक शिक्षा प्राप्त की है।
  - उत्तरदाताओं के व्यावसायिक वितरण की जांच की गई है, और अधिकांश उत्तरदाता गैर-कृषि मजदूर थे, यानी 37.5 प्रतिशत। किसान और खेतिहर मजदूर क्रमशः 23.0 और 15.0 प्रतिशत थे, जबकि व्यापारी और कारीगर क्रमशः 5.5 और 5.5 प्रतिशत थे।
  - नमूना आबादी में, 58.85 प्रतिशत उत्तरदाता भूमिहीन थे और एनआरएलएम उत्तरदाताओं में से 41.15 प्रतिशत उत्तरदाता भूमिधारक थे। भूमिहीन उत्तरदाताओं की संख्या केसिंगा (75.5 प्रतिशत) और रामपुर (58.0 प्रतिशत) में सबसे अधिक थी। इसके अलावा, भवानीपटना और जयपटना में भूमिधारक उत्तरदाताओं, यानी क्रमशः 51.4 और 46.1 प्रतिशत के पास सीमांत कृषि भूमि का स्वामित्व होने की सूचना मिली थी।
  - यह देखा गया है कि नमूना आबादी के 65.3 प्रतिशत उत्तरदाताओं के पास पक्के घर और 34.7 प्रतिशत के पास कच्चे घर हैं। सबसे अधिक उत्तरदाताओं ने बताया कि उनके पास पक्के मकान हैं, जो केसिंगा और रामपुर में थे, यानी क्रमशः 76.4 और 71.4 प्रतिशत।
  - पीने के पानी के लिए, नमूना आबादी के अधिकांश उत्तरदाता (68.9 प्रतिशत) ट्यूबवेल पर निर्भर थे, जबकि 28.2 प्रतिशत पाइप के पानी पर और 2.0 प्रतिशत कुएं पर निर्भर थे। सबसे अधिक, यानी भवानीपटना में 47.7 प्रतिशत और रामपुर में 27.6 प्रतिशत उत्तरदाता, पाइप के पानी का उपयोग कर रहे थे।
  - इस अध्ययन में, 79.66 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) के तहत शौचालयों का निर्माण किया, जबकि 20.34 प्रतिशत ने शौचालयों का निर्माण नहीं किया। भवानीपटना, केसिंगा और रामपुर ब्लॉक के मामले में, क्रमशः 91.7, 89.2 और 84.75 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने शौचालय का निर्माण किया।
  - जांच के अनुसार, 45 प्रतिशत उत्तरदाताओं को एनआरएलएम से बेहतर लाभ मिला और उनकी प्रति परिवार वार्षिक आय 40,000 रुपये से अधिक बढ़ी है।

- हालाँकि, 26.8 प्रतिशत उत्तरदाताओं को योजना से मामूली लाभ हुआ। उनकी वार्षिक आय का स्तर 30,000 रुपये से 39,999 रुपये के बीच है। साथ ही, 28.2 प्रतिशत उत्तरदाताओं को योजना से थोड़ा लाभ हुआ।
- उत्तरदाताओं की क्षमता निर्माण के संबंध में, सभी को एनआरएलएम के विभिन्न विषयों पर विषयगत और कौशल विकास प्रशिक्षण प्राप्त करते पाया गया।
- अध्ययन से यह भी पता चलता है कि उत्तरदाताओं को विभिन्न वैकल्पिक आजीविका गतिविधियों जैसे मशरूम, सब्जियां, धान और मक्का की खेती, मछली पालन, बड़ी पंपाद, छतुआ बनाना, टेंट हाउस, डेयरी, बकरी पालन आदि के लिए ऋण और परिक्रामी निधि स्वीकृत और वितरित की गई थी।

### उपसंहार

सर्वेक्षण में पाया गया कि समूह के कई सदस्यों को लाभ मिला है और उनकी आय का स्तर बढ़ा है। 418 उत्तरदाताओं में से, 188 (45.0 प्रतिशत) ने गरीबी रेखा को पार कर लिया, और 230 (55.0 प्रतिशत) ने अपने आय स्तर में कुछ हद तक सुधार किया, जिससे पता चलता है कि कार्यक्रम का उत्तरदाताओं पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है। यह देखा गया है कि उत्तरदाताओं के जीवन स्तर, जैसे भोजन, कपड़े, शिक्षा, स्वास्थ्य और मनोरंजन आदि की खपत में सुधार हुआ है। यह दर्शाता है कि एनआरएलएम ने उनकी सामाजिक जागरूकता और जीवन स्थितियों को विकसित करने में प्रभाव डाला है।

### नीति सिफारिशें

एनआरएलएम के बेहतर कार्यान्वयन के लिए निम्नलिखित सिफारिशें की गई हैं:

- योजना की शुरुआत के समय एसएचजी के सभी सदस्यों, निर्वाचित प्रतिनिधियों और अधिकारियों को प्रशिक्षित किया जाना चाहिए।
- अन्य विकास कार्यक्रमों के साथ अभिसरण की योजना बनाने की आवश्यकता है जो एसएचजी सदस्यों की आय-सृजन में मदद करेगी।
- योजना के तहत गतिविधियों का चयन स्थानीय आवश्यकताओं और स्थानीय संसाधनों के अधिकतम उपयोग को ध्यान में रखते हुए, एसएचजी सदस्यों के झुकाव, प्रबंधकीय क्षमताओं और कौशल के अधीन किया जाना चाहिए।
- लाभार्थियों की जरूरतों और पसंद के अनुसार, कौशल उन्नयन, रिकॉर्ड के रखरखाव और बैंक पत्राचार आदि पर पर्याप्त ई-प्रशिक्षण।
- उद्यम विकास, आपूर्ति श्रृंखला और विपणन व्यवहारों को लागू करें जो महिलाओं को सशक्त बनाती हैं।

- पहचानी गई गतिविधियों के संबंध में प्रसंस्करण, मूल्य संवर्धन, पैकेजिंग, लागत-प्रभावशीलता और कठिन परिश्रम में कमी के क्षेत्रों में प्रौद्योगिकी विकल्पों का पता लगाया जाना चाहिए।
- महिलाओं का सशक्तिकरण विकास के लिए उपलब्ध मानव संसाधनों की गुणवत्ता को बढ़ाता है।
- लैंगिक समानता हासिल करने के लिए प्रगति का मूल्यांकन करें और सार्वजनिक रूप से रिपोर्ट करें।
- ग्राम पंचायत विकास योजना में आजीविका गतिविधियों को शामिल किया जाना है।
- मजबूत विपणन समर्थन एसएचजी की आय-सृजन गतिविधियों को व्यवहार्य और टिकाऊ बनाता है। समूह एसएचजी के उत्पादों के विपणन के लिए विभिन्न सरकारी विभागों का भी लाभ उठा सकते हैं।



राष्ट्रीय ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज संस्थान

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार  
राजेन्द्रनगर, हैदराबाद - 500 030, भारत

[www.nirdpr.org.in](http://www.nirdpr.org.in)