2

सत्यमेव जयते

दूसरी रिपोर्ट

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

मानव संपदा का व्यापक विस्तार

हकदारियां और अधिशासन-एक मामला अध्ययन

जुलाई, 2006

भारत सरकार

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

दूसरी रिपोर्ट

मानव संपदा का व्यापक विस्तार

हकदारियां और अधिशासन-एक मामला अध्ययन

जुलाई, 2006

प्राक्कथन

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 एक निर्णायक विधान है। यह कानूनी हकदारियों, सामुदायिक अधिकारों के साथ जुड़ी सार्वजनिक जिम्मेदारी और अनुक्रियात्मक तथा भागीदारीपूर्ण प्रबंधन में निदर्शनात्मक अंतरण का संकेत देता है। पूर्व में, मजदूरी रोजगार कार्यक्रम यद्यपि भली प्रकार विस्तारित थे परन्तु फिर भी वे कई कारणों से प्रभावित हुए। कार्यक्रम की व्यापकता बहुत कम थी। लाभार्थियों के पचास प्रतिशत से भी अधिक सर्वाधिक जरूरतमंद समूह से नहीं थे। रोजगार प्राप्त मजदूर सदैव स्थानीय लोगों में से नहीं थे। उन्हें किया गया भुगतान निर्धारित मजदूरी से कम था। महिलाओं और पुरूषों को अदा की गई मजदूरियों के बीच असमानता थी। किसी भी कामगार को प्रतिवर्ष औसतन 16 से 29 दिनों का रोजगार प्रदान किया गया था। सृजित परिसंपत्तियों की गुणवत्ता सदैव समुचित मानकों के अनुरूप नहीं थी। झूठी नामावली की सूचना प्राप्त की गई थी। पूर्ण रूप से मजदूरी रोजगार कार्यक्रमों ने अंततः उन लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं की जिन्हें उनसे करना निर्धारित किया गया था।

अप्रिय परिणाम यह था कि यहां तक यद्यपि ऐसी कई योजनाएं हाथ में ली गई परंतु फिर भी निर्धन वर्ग सामाजिक दासता में जकड़ा निर्धन ही बना रहा और मुख्य धारा की प्रक्रिया में भाग लेने में असमर्थ रहा। यह विशेषकर अतिवाद से प्रभावित क्षेत्रों और अग्र तथा अगम्य क्षेत्रों, जहां रोजगार की योजनाओं को ठेकेदारों और बिचौलियों द्वारा लोगों को आभासी रूप से निर्धनता के चिरस्थायी चक्र में जकड़ते हुए अपने अधीन कर लिया गया था। निर्धनों का सशक्तिकरण बेरोजगारी, निरक्षरता, पिछड़ेपन, खराब स्वास्थ्य और दुर्बल बनाने वाली सामाजिक असमानता की बाधाओं को तोड़ते हुए सर्वोत्तम तरीके से किया जाता है। यह दुखद परंतु सत्य है कि ये बाधाएं विकास प्रक्रिया में ग्रामीण निर्धनों की भागीदारिता की संभावनाओं को रोकना जारी रखती हैं। निर्धनता के दोषपूर्ण चक्र से निर्धनों को बाहर निकालने के लिए विकास की प्रक्रिया में उन्हें शामिल करना तथा उनकी भागीदारिता अत्यधिक महत्वपूर्ण है। हमें यह देखने की आवश्यकता है कि जहां राष्ट्र उच्च आय के पथ पर विकासशील हैं वहीं समाज के ढांचे का सबसे निचला हिस्सा विकास के लाभों से निष्कासित है। जब तक हम आपूर्ति पक्ष में जोरदार तरीके से निर्धनों को लक्षित नहीं करते और उन पहलों, जो उन्हें सीधे लाभ पहुंचाते हैं, पर कार्य नहीं करते तब तक विकास और समानता को पुनर्बलित नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (एनआरईजीए) निर्धनों पर लक्षित एक ऐसी ही क्रांतिकारी पहल है। निर्धनों को सशक्त बनाने के लिए एनआरईजीए के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में उनकी आवाज बुलंद रखना और उसे महत्व देना योजना का मुख्य बल होना चाहिए। स्थानीय प्राधिकारियों के प्रतिनिधियों पर सामुदायिक दबाव को उस शक्ति के पारम्परिक पदानुक्रम, जिसने इतनी लंबी अवधि से निर्धनों को शक्तिविहीन किया है, को समाप्त करना चाहिए। प्रभावी सामुदायिक भागीदारी के साथ जिम्मेदारी के ऐसे कार्यतंत्र को लोगों को लोकतंत्र वापस देना चाहिए।

हमें यह भी उल्लेख करने की आवश्यकता है कि देश के प्रशासन और सार्वजनिक सुपुर्दगी प्रणाली में ह्रास ने निर्धनों को सर्वाधिक प्रभावित किया है। यह इसलिए है कि वे महत्वपूर्ण रूप से सार्वजनिक सेवाओं और अनिवार्य अवसंरचना की उपलब्धता पर निर्भर है। भ्रष्टाचार प्राथमिक कारणों में से एक है कि सार्वजनिक सुपुर्दगी प्रणाली निर्धनों के जीवन तक क्यों नहीं पहुंची है। अगर एनआरईजीए के लाभों को निर्धनों तक पहुंचना है तो हमें आक्रामक रूप से भ्रष्टाचार से लड़ना होगा।

अतिवाद और नक्सलवाद 12 से अधिक राज्यों के भागों में फैल गया है और इसने भारी क्षति पहुंचाई है। यह एक संयोग नहीं है कि ये अधिकांश जिले निर्धनता, खराब अधिशासन प्रणाली तथा पद्धतियां, कमजोर अवसंरचना और असमान अधिकार संरचना का उच्च संकेद्रण क्षेत्र प्रदर्शित करते हैं। ऐसे भी क्षेत्र हैं, जहां पंचायतों का अस्तित्व नहीं है और कई स्थानों में अकार्यात्मक हैं। एनआरईजीए के प्रभावी कार्यान्वयन के माध्यम से लोकतांत्रिक व्यवस्था का विस्तार ही इन जिलों को मुक्त करने का मार्ग है।

इस आयोग ने एनआरईजीए की संस्थात्मक, प्रशासनिक और वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का अध्ययन किया है। यह अध्ययन राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान तथा ई-गवर्नमेंट्स फाउंडेशन द्वारा आयोजित राष्ट्रीय कार्यशालाओं में हुई चर्चा से अत्यधिक लाभान्वित हुआ है। यह सरकारी पदाधिकारियों, अधिकार-क्षेत्र के ज्ञान सहित विशेषज्ञों, गैर-सरकारी संगठनों और अन्य महत्वपूर्ण हितधारकों से प्राप्त जानकारियों द्वारा भी लाभान्वित हुआ है। इन जानकारियों के आधार पर आयोग ने व्यापक सुधारों की सिफारिश की है ताकि अधिनियम निर्धनों को लाभ पहुंचाने के लिए बाधाविहीन रूप से कार्यान्वित किया जा सके। मुझे विश्वास है कि अगर सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया जाए तो यह अधिनियम ग्रामीण भारत में रूपांतरकारी परिवर्तनों और भागीदारितापूर्ण लोकतंत्र का अग्रदूत होगा।

M. Veerappa Moily

(एम. वीरप्पा मोइली)
अध्यक्ष

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, दिनांक 31 अगस्त, 2005

सं.के-11022/9/2004-आरसी-राष्ट्रपति लोक प्रशासन प्रणाली के पुनरुद्धार के लिए एक विस्तृत ब्लूप्रिंट तैयार करने हेतु दूसरा प्रशासनिक सुधार आयोग नामक एक जांच आयोग गठित करते हैं

2. आयोग में निम्नलिखित शामिल होंगेः

(i)	श्री वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष
(ii)	श्री वी. रामचन्द्रन	-	सदस्य
(iii)	डा. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
(iv)	डा. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
(v)	डा. जयप्रकाश नारायण	-	सदस्य
(vi)	श्रीमती विनीता राय	-	सदस्य-सचिव

3. आयोग सरकार को सभी स्तरों पर एक सहक्रियात्मक, प्रत्युत्तरदायी, जिम्मेदार, सतत और सक्षम प्रशासन प्राप्त करने के लिए उपायों का सुझाव देगा। आयोग अन्य बातों के साथ-साथ निम्मलिखित पर विचार करेगाः

(i) भारत सरकार का संगठनात्मक ढांचा
(ii) अधिशासन में नीतिशास्त्र
(iii) कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन
(iv) वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण
(v) राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vi) प्रभावी जिला प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vii) स्थानीय स्व-शासन/पंचायती राज संस्थाएं
(viii) सामाजिक पूंजी, न्यास और भागीदार जन सेवा सुपुर्दगी
(ix) नागरिक-केद्रित प्रशासन
(x) ई-गवर्नेंस का संवर्धन
(xi) संघीय राज्यतंत्र के मुद्दे
(xii) संकट प्रबंधन
(xiii) लोक व्यवस्था

प्रत्येक शी-र्ा के अन्तर्गत जिन मुद्दों की जांच की जाएगी उनमें से कुछेक का उल्लेख विचारार्थ वि-ायों में किया गया है जो इस संकल्प की अनुसूची के रूप में संलग्न हैं ।

4. आयोग अपने सीमाक्षेत्र से रक्षा, रेलवे, विदेश कार्य, सुरक्षा और आसूचना को प्रशासन तथा साथ ही केन्द्र-राज्य संबंधों, न्यायिक सुधार आदि जैसे विषयों की विस्तृत जांच को हटा सकता है, जिनकी अन्य निकायों द्वारा पहले से जांच की जा रही है। तथापि, आयोग सरकार अथवा इसकी किसी सेवा एजेंसियों के तंत्र के पुनर्गठन की सिफारिश करने में इन क्षेत्रों की समस्याओं का ध्यान रखने के लिए स्वतंत्र होगा।

प्रत्येक शीर्ष के अधीन जांच किए जाने वाले कुछ मुद्दे इस संकल्प की अनुसूची के रूप में संलग्न विचारार्थ विषयों में दिए गए हैं।

5. आयोग राज्य सरकारों के साथ परामर्श की आवश्यकता पर विधिवत विचार करेगा।

6. आयोग स्वयं अपनी कार्यविधियां (आयोग द्वारा जैसा उपयुक्त समझा जाए राज्य सरकारों के साथ परामर्श सहित) तैयार करेगा और अपनी सहायता के लिए समितियां, परामर्शदाता/सलाहकार नियुक्त कर सकता है। आयोग इस विषय पर उपलब्ध मौजूदा सामग्री और रिपोर्टों पर गौर कर सकता है तथा प्रारंभ से सभी मुद्दों पर ध्यान देने का प्रयास करने की बजाय उसी पर आगे विचार कर सकता है।

7. भारत सरकार के मंत्रालय और विभाग आयोग द्वारा यथा अपेक्षित सूचना और दस्तावेज तथा अन्य सहायता प्रदान करेगी। भारत सरकार विश्वास करती है कि राज्य सरकारें और अन्य सभी संबंधित आयोग को अपना पूर्ण सहयोग और सहायता देंगे।

8. आयोग अपने गठन के एक वर्ष के भीतर कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, भारत सरकार को अपनी रिपोर्ट (रिपोर्टें) प्रस्तुत करेगा।

ह./-
(पी.आई.सुब्रथन)
अपर सचिव, भारत सरकार

वि-ाय सूची

अध्याय 1	**प्रस्तावना**		**1**
अध्याय 2	**सरकारी रोजगार कार्यक्रमों की समीक्षा**		**5**
	2.1	पहले के मजदूरी रोजगार कार्यक्रम	5
	2.2	रोजगार गारंटी योजना	8
	2.3	सीख	8
अध्याय 3	**रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम - कार्यान्वयन की चुनौतियां**		**10**
	3.1	अधिनियम की मुख्य विशेषताएं	10
	3.2	सार्वभौमीकरण और हकदारियों की ओर अंतरण	10
	3.3	संघीय निधिकरण और राज्य सरकारों द्वारा निष्पादन	11
	3.4	स्थानीय सरकारों की केन्द्रीयता	12
	3.5	प्रशासनिक और संस्थात्मक व्यवस्थाएं	12
	3.6	पिछड़े क्षेत्रों में विशेष चुनौतियां	13
अध्याय 4	**पिछड़े जिलों की विशे-ा समस्याएं**		**14**
अध्याय 5	**मुद्दे और सिफारिशें**		**20**
	5.1	अन्य कार्यक्रमों के लिए प्रयोज्यता	20
	5.2	सार्वभौमीकरण और हकदारियों के लिए परिवर्तन	20
	5.2.1.	पहुंच की गारंटी देना	20
	5.2.2.	परिणामों की गारंटी देना	23
	5.2.3.	अभिमुखता सुनिश्चित करना	25
	5.2.4.	योजना का विस्तार करना	27
	5.3.	संघीय निधिकरण और राज्य निष्पादन	28
	5.3.1.	जिम्मेदारी कार्यतंत्र	28
	5.3.2.	मजदूरी दरें नियत करना	29
	5.3.3.	वित्तीय प्रबंधन प्रणाली	33
	5.3.4.	निर्माण कार्यों के लिए अनुमान तैयार करना	51
	5.3.5.	श्रमिक-सामग्री अनुपात बनाए रखना	58
	5.3.6.	अधिप्राप्ति के लिए कार्यतंत्र	58
	5.4.	प्रशासनिक तथा संस्थात्मक व्यवस्थाएं	59
	5.4.1.	स्थानीय सरकारों का सुदृढ़ीकरण	59
	5.4.2.	निर्माण कार्यों का चयन और अनुरक्षण	65
	5.4.3.	प्रखंड संसाधन केन्द्र	66
	5.4.4.	ग्रामीण निर्धनों के लिए उद्यमिता संस्थान	67
	5.4.5.	अनुवीक्षण प्रणालियां	68
	5.4.6.	भ्रष्टाचार और रहस्योद्घाटनों पर रोक लगाना	71
	5.4.7.	पारदर्शिता तथा सूचना का अधिकार अधिनियम	73
	5.4.8.	सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग	75

5.4.9. पांचवी तथा छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन 85
5.4.10. प्राकृतिक आपदाओं द्वारा प्रभावित क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन 87
5.4.11. कतिपय प्रतिबंधात्मक प्रावधानों में छूट 88
5.4.12. अभिलेख 90
5.4.13. समन्वयन कार्यतंत्र 92
5.4.14. राष्ट्रीय पहचान निर्मित करना 94

अध्याय 6 नि-क-र्ा 95

अध्याय 7 सिफारिशों का सारांश 96

अनुबंधों की सूची

I(1) एनआईपीएफपी के साथ संयुक्त रूप से आयोजित कार्यशाला में भाग लेने वालों की सूची 112
I(2) डा. सी. रंगराजन, प्रधानमंत्री के आर्थिक सलाहकार परिषद के अध्यक्ष का भाषण 115
I(3) अध्यक्ष, प्रशासनिक सुधार आयोग का भाषण 123
I(4) एनआईपीएफपी में कार्यशाला की सिफारिशें 129
I(5) बंगलौर में ई-गवर्नमेंट्स फाउंडेशन के साथ संयुक्त रूप से आयोजित कार्यशाला में भाग लेने वालों की सूची 153
I(6) बंगलौर में ई-गवर्नमेंट्स फाउंडेशन के साथ संयुक्त रूप से आयोजित कार्यशाला की सिफारिशें 155
I(7) विभिन्न हितधारकों को परिचालित प्रश्नावली 160
IV(1) एनआरईजीए के अधीन सांख्यिकीय रूपरेखा वाले जिले 179
V(1) सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली पर प्रश्न और ग्रामीण विकास मंत्रालय का प्रत्युत्तर 186
V(2) पीईएसए के कार्यान्वयन पर "निचले स्तर पर आयोजना संबंधी विशेषज्ञ समूह" द्वारा की गई सिफारिशों का सारांश 189

प्रयुक्त संकेताक्षरों की सूची

एआरसी	प्रशासनिक सुधार आयोग
सीईजीसी	केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद
ईएएस	रोजगार आश्वासन योजना
जीओआई	भारत सरकार
आईटी	सूचना प्रौद्योगिकी
एनएफएफडब्ल्यूपी	निर्माण कार्य कार्यक्रम के लिए राष्ट्रीय निधि
एनजीओ	गैर-सरकारी संगठन
एनआईपीएफपी	राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान
एनआरईजीए	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम
एनआरईपी	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम
पीडब्ल्यूडी	लोक निर्माण विभाग
आरईजीएस	ग्रामीण रोजगार गारंटी योजनाएं
आरएलईजीपी	ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम
आरटीआई	सूचना का अधिकार
एसईजीसी	राज्य रोजगार गारंटी परिषद
एसजीआरवाई	संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना
एसएचजी	स्व-सहायता समूह

1

प्रस्तावना

"किसी देश की महानता का मापदंड इस बात पर आधारित होना चाहिए कि यह अपने सर्वाधिक असुरक्षित लोगों की कितनी भली प्रकार चिन्ता करता है।"

महात्मा गांधी

1.1. विकास के प्रति सरकार के दृष्टिकोण में अंतरण हुआ है। नागरिकों के जीवन-स्तर को बढ़ाने के लिए केवल सामान्य अमीरी बढ़ाने पर आश्रित रहने की बजाए बुनियादी हकदारियों के रूप में शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार और पोषण के न्यूनतम स्तर अधिग्रहित करने पर विचार करने और उन्हें देश में प्रत्येक जरूरतमंद नागरिक को प्रदान करने में राज्य की मुख्य भूमिका की पहचान करने का दृष्टिकोण सृजित हुआ है। सार यह है कि अंतरण सार्वभौमीकरण और हकदारियों की ओर हुआ है।

1.2 संतुलित विकास के संवर्धन पर वर्धित बल दिया गया है, जिसमें देश के सभी क्षेत्रों को समान रूप से विकसित होने का अवसर है। समानता-संवर्धन की भूमिका यह मांग करती है कि बुनियादी सेवाओं के प्रावधान और मानव विकास में कमी को दूर करने के लिए पिछड़े क्षेत्रों को अधिक संसाधन आवंटित किए जाएं। इसके परिणामस्वरूप, देश के उन जिलों, जिन्हें पिछड़े के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, को बड़ी मात्रा में निवेशों का प्रवाह होगा। सर्वसम्मति से ये खराब अधिशासन संरचनाओं, निम्न संगठनात्मक क्षमता, कमजोर अवसंरचना और असमान शक्ति संरचनाओं के कारण विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित किए जाने वाले दुष्कर जिले हैं। अगर इन पिछड़े क्षेत्रों में किंचित सफलता के साथ कार्यक्रमों को कार्यान्वित किया जा सकता है तो यह देश के निर्धनतम भागों में विकास की मुख्य धारा को संग्रहित कर सकता है।

1.3 सरकार के कार्यक्रमों का निधिपोषण और निष्पादन कैसे होता है, इस बात में भी बुनियादी परिवर्तन हुआ है। वर्धित रूप से मुख्य कार्यक्रम संघ सरकार द्वारा निधिपोषित और राज्य सरकारों द्वारा निष्पादित किए जा रहे हैं। यह सुनिश्चित करता है कि एक ओर संसाधन की बाधाओं के कारण हकदारी कार्यक्रम को प्रभावित नहीं होने दिया जाता और दूसरी ओर निधियां कार्यान्वयनकर्ता जिलों, प्रखंडों और पंचायती राज संस्थाओं को अत्यधिक नियमितता से उपलब्ध होती हैं ताकि कार्यक्रम के परिणाम सीमाविहीनता से स्थानीय भागीदारी, स्वामित्व, पहल और पर्यवेक्षण सहित प्राप्त किए जा सकें।

1.4 वर्ष 2006-07 के अपने बजट भाषण में केन्द्रीय वित्त मंत्री ने कहा कि संघ सरकार के संसाधनों का बड़ा भाग सात अग्रणी कार्यक्रमों नामतः सर्वशिक्षा अभियान, मध्यान्ह भोजन योजना, पेयजल मिशन, संपूर्ण स्वच्छता अभियान, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, एकीकृत बाल विकास सेवा और राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के लिए होगा। उन्हें वर्ष 2006-07 के दौरान पर्याप्त रूप से अधिक निधियां आवंटित की गई हैं।

सारणी 1.1 - अग्रणी योजनाएं (करोड़ रुपए)

(स्रोत : निचले स्तर पर आयोजना पर विशेषज्ञ समूह की रिपोर्ट)

क्रम सं0	योजना	मंत्रालय/विभाग	व-र्ा 2005-06 में आवंटन	व-र्ा 2006-07 में आवंटन
1.	सर्व शिक्षा अभियान	बुनियादी शिक्षा विभाग	7156	10041
2.	मध्यान्ह भोजन योजना	बुनियादी शिक्षा विभाग	3010	4813
3.	पेय जल मिशन	पेय जलापूर्ति विभाग	3645	4680
4.	संपूर्ण स्वच्छता अभियान	पेय जलापूर्ति विभाग	630	720
5.	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन	स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय	6553	8207
6.	एकीकृत बाल विकास सेवा	मानव संसाधन विकास मंत्रालय, महिला और बाल विकास विभाग	3315	4087
7.	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एसजीआरवाई सहित)	ग्रामीण विकास मंत्रालय	10000	14300
	जोड़		**34309**	**46848**

1.5 ये सभी अग्रणी कार्यक्रम सार्वभौमीकरण और हकदारियों की ओर विकासात्मक दृष्टिकोण में परिवर्तन का संकेत देते हैं। उस हद तक इन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में मुख्य बात कार्यक्रमों की पहुंच और परिणामों की गारंटी देना है। ये संघीय निधिकरण और राज्य सरकारों द्वारा निष्पादन के उभरते हुए उदाहरण का भाग

हैं। इन परिस्थितियों में चुनौती निधि प्रवाह की सरलता और नियमितता बनाए रखना और निधिकरण और निष्पादन में द्वयात्मकता के कारण प्रोत्साहनों को विकृत किए बिना कार्यक्रम के अभिप्रेत परिणामों को प्राप्त करने में जिम्मेदारी सुनिश्चित करना है।

1.6 चूंकि ये अग्रणी कार्यक्रम सार्वभौमिक स्तर पर हकदारियां सुपुर्द करने के साझा उद्देश्य द्वारा आबद्ध हैं इसलिए यह आवश्यक है कि वे निम्नतम स्तर पर अभिसरित होते हैं और उनकी प्रत्येक आयोजना प्रणालियां सुव्यवस्थित तरीके से एकीकृत होती हैं। ऐसी एकीकरण सभी योजनाओं के लिए साझा कार्यान्वयन ढांचा सुनिश्चित करेगा।

1.7 सबसे अधिक इन कार्यक्रमों की सफलता के लिए पर्याप्त और उपयुक्त प्रशासनिक तथा संस्थात्मक व्यवस्थाएं अनिवार्य हैं। अपनी डिजाइन में, ये कार्यक्रम निर्दिष्ट भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों के साथ कार्यान्वयन तथा अनुवीक्षण के लिए प्रशासनिक और संस्थात्मक व्यवस्थाओं की बहु-स्तरीय संरचना की व्यवस्था करते हैं। इनमें शामिल एजेंसियों संघ सरकार के संबंधित मंत्रालय, राज्य सरकारों के विभाग और स्थानीय सरकारें हैं। विस्तृत और जटिल दोनों कार्यान्वयन तथा अनुवीक्षण की संरचना आगे-पीछे कार्यरत विभिन्न संस्थात्मक संरचनाओं की नाजुक स्थिति रेखांकित करती हैं : कार्यक्रम के सफल कार्यान्वयन के लिए स्थानीय सरकार के माध्यम से कार्यक्रमों के निष्पादन के लिए विभागों में कम से कम सरकारों के विभिन्न स्तरों के उर्ध्वाकार और क्षितिजाकार दोनों समन्वयन की न्यूनतम अपेक्षा है।

1.8 सात अग्रणी कार्यक्रमों में से राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (यहां इसके बाद एनआरईजीए अथवा मात्र अधिनियम कहा गया है) के अधीन ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना निश्चित रूप से अपने परिव्यय, सीमाक्षेत्र और प्रत्याशित परिणामों के रूप में सबसे बड़ी है। विशेषकर, न केवल योजना को प्रभावी रूप से कार्यान्वित करने बल्कि जिम्मेदारी और पारदर्शिता भी सुनिश्चित करने के लिए योजना को विकेन्द्रीकृत स्तरों पर कार्यान्वित करने और उचित सूचना प्रणाली सृजित करने के लिए क्षमता निर्माण हेतु अभिप्रेत समूहों तक कार्यक्रम के लाभों के पहुंचने के रूप में एनआरईजीए के वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति करने हेतु उचित प्रशासनिक और वित्तीय प्रबंधन प्रणालियां मौजूद होनी आवश्यक हैं।

1.9 उपयुक्त प्रशासनिक और वित्तीय प्रबंधन सेवाएं विकसित करना एनआरईजीए की सफलता की कुंजी है। प्रशासनिक सुधार आयोग इन प्रणालियों को उच्चतम महत्व देता है क्योंकि अगर इनका एक बार एनआरईजीए के कार्यान्वयन में प्रयोग और परीक्षण किया जाता है तो सीख प्राप्त की जा सकती है और अन्य अग्रणी कार्यक्रमों के लिए भी उनका प्रयोग किया जा सकता है।

1.10 इसी परिप्रेक्ष्य में प्रशासनिक सुधार आयोग ने एनआरईजीए के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए प्रशासनिक और वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों के सुदृढ़ीकरण का अध्ययन प्रारंभ किया। व्यापक परामर्श की प्रक्रिया प्रारंभ करने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग और राष्ट्रीय लोक वित्त और नीति संस्थान (एनआईपीएफपी) ने संयुक्त रूप से एक राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की, जिसका उद्घाटन प्रधान मंत्री के आर्थिक सलाहकार परिषद के अध्यक्ष, डा0 सी. रंगराजन द्वारा किया गया था। इस कार्यशाला में संघ सरकार के मंत्रालयों/विभागों के प्रतिनिधियों, ग्रामीण विकास के प्रभारी राज्य सरकारों के सचिवों, जिले से अधिकारियों, शिक्षाविदों,

अर्थशास्त्रियों, गैर-सरकारी संगठनों के कार्यकर्ताओं और अन्य हितधारकों ने भाग लिया। भाग लेने वालों की सूची और कार्यशाला की सिफारिशें क्रमशः अनुबंध I(1) और I(4) में हैं। सरकार ने पदाधिकारियों, अधिकार-क्षेत्र की जानकारी सहित अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों और कई गैर-सरकारी संगठनों के प्रतिनिधियों की भागीदारी से ई-गवर्नमेंट्स फाउंडेशन के साथ संयुक्त रूप से एक दूसरी कार्यशाला आयोजित की गई थी। भाग लेने वालों की सूची और सिफारिशें क्रमशः अनुबंध I(5) और I(6) पर हैं।

1.11 आयोग के अधिनियम के कार्यान्वयन से संबंधित कई पहलुओं को प्रदर्शित करते हुए एक व्यापक प्रश्नावली तैयार की है और उसे पंचायतों, जिला पंचायतों के मुख्य कार्यपालकों/समाहर्ताओं और गैर-सरकारी संगठनों से प्रत्युत्तर मांगते हुए राज्य सरकारों को परिचालित किया है [अनुबंध-I(7)]। आयोग ने कुछ राज्यों का भ्रमण किया और सरकारी पदाधिकारियों तथा अन्य महत्वपूर्ण हितधारकों के साथ विचार-विमर्श किया। निम्नतम स्तर पर स्थिति का आकलन करने के लिए आयोग ने कर्नाटक, तमिलनाडु, झारखंड, बिहार और राजस्थान के राज्यों में क्षेत्र भ्रमण किया। इन सभी जानकारियों और निविष्टियों के आधार पर आयोग ने मुद्दों और बाधाओं को अभिज्ञात किया है तथा समाधानों का सुझाव दिया है और सिफारिशें की हैं ।

सरकारी रोजगार कार्यक्रमों की समीक्षा

2

2.1 पहले के मजदूरी रोजगार कार्यक्रम

2.1.1. भारत सरकार ने वर्ष 1960 में ग्रामीण मानवशक्ति कार्यक्रम से प्रारंभ करते हुए कई मजदूरी रोजगार कार्यक्रमों की शुरूआत की है। वास्तव में, ग्रामीण क्षेत्रों में कम रोजगार प्राप्त और अधिशेष श्रमिकों का उत्पादन आमेलन लोक निर्माण कार्यों के माध्यम से ग्रामीण निर्धनों को प्रत्यक्ष पूरक मजदूरी रोजगार प्रदान करने के लिए ग्रामीण विकास की आयोजना का मुख्य ध्यानकेन्द्रण रहा है। निम्नलिखित सारणी पिछली समयावधि में भारत सरकार द्वारा प्रारंभ किए गए कार्यक्रमों का विवरण देती है :

सारणी 2.1 मजदूरी रोजगार कार्यक्रम[1]

कार्यक्रम	अवधि	उद्देश्य
ग्रामीण मानवशक्ति कार्यक्रम (आरएमपी)	1960-1969	सुस्पष्ट मौसमी रोजगार से उद्भासित क्षेत्र में 2.5 मिलियन व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करती है।
ग्रामीण रोजगार के लिए क्रैश स्कीम (सीएसआरई)	1971-1974	श्रम गहन कार्यों तथा टिकाऊ परिसंपत्तियां सृजित करने के माध्यम से 350 जिलों में 1000 व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करती है।
सूखा-प्रवण क्षेत्र कार्यक्रम (डीपीएपी), ग्रामीण निर्माण कार्य कार्यक्रम (बाद में क्षेत्र विकास कार्यक्रम के रूप में पुनर्गठित)	1971-1973	पर्याप्त रोजगार सृजित करने के लिए श्रम-गहन तथा उत्पादनोन्मुखी निर्माण कार्य आयोजित करके कमी की दशाओं की गंभीरता कम करता है।
कार्य के लिए खाद्य कार्यक्रम (एफडब्ल्यूपी)	1977-1980	(i) ग्रामीण क्षेत्रों में पुरूषों और महिलाओं दोनों बेरोजगार और कम रोजगार प्राप्त व्यक्तियों की बड़ी तादाद के लिए लाभदायी रोजगार सृजित करना, जो उनकी आय में और इसके परिणामस्वरूप उनके पौषणिक स्तरों में सुधार लाएगा, (ii) टिकाऊ सामुदायिक परिसंपत्तियां सृजित और ग्रामीण

[1] सूखा 2002, कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय, भारत सरकार से लिया गया।

कार्यक्रम	अवधि	उद्देश्य
		अवसंरचना सुदृढ़ करेगा, जिससे ग्रामीण क्षेत्रों में उच्च उत्पादन और बेहतर जीवन स्तर होगा; और (iii) मानव संसाधनों के विकास के लिए अधिशेष खाद्यान्नों का उपयोग करेगा।
राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (एनआरईपी)	1980-1989	अतिरिक्त लाभदायी रोजगार सृजित करना; टिकाऊ सामुदायिक परिसंपत्तियां सृजित करना; और निर्धनों का पौषणिक स्तर बढ़ाना।
ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम (आरएलईजीपी)	1983-1989	किसी भूमिहीन परिवार के कम से कम एक सदस्य को 100 दिनों का रोजगार प्रदान करना।
जवाहर रोजगार योजना (जेआरवाई)	1989-1999	**प्राथमिक उद्देश्य :** ग्रामीण आर्थिक अवसंरचना, विशेषकर निर्धनों के पक्ष में और ग्रामीण क्षेत्रों में जीवन स्तर सुधारने के लक्ष्य से सामुदायिक और सामाजिक परिसंपत्तियां सृजित करने के माध्यम से ग्रामीण क्षेत्रों में पुरूषों और महिलाओं दोनों बेरोजगार और कम रोजगार वालों के लिए अतिरिक्त लाभदायी रोजगार सृजित करना।
रोजगार आश्वासन योजना (ईएएस)	1993-1999	शारीरिक कार्य के रूप में कृषि कार्य की कमी वाली अवधियों के दौरान 1752 पिछड़े प्रखंडों में व्यक्ति को 100 दिनों का आश्वस्त रोजगार प्रदान करना।
भोजन के लिए कार्य कार्यक्रम-II	2000-2002	सूखा प्रभावित ग्रामीण क्षेत्रों में मजदूरी रोजगार के माध्यम से खाद्य सुरक्षा बढ़ाना।
जवाहर ग्राम समृद्धि योजना (जेजीएसवाई)	1999-2001	**प्राथमिक उद्देश्य :** (i) ग्राम स्तर पर टिकाऊ परिसंपत्तियों और (ii) सतत रोजगार के लिए अवसर बढ़ाने हेतु ग्रामीण निर्धनों को समर्थ बनाने के लिए परिसंपत्तियों सहित मांग-चालित सामुदायिक ग्राम अवसंरचना का सृजन। **गौण उद्देश्य :** ग्रामीण क्षेत्रों में

कार्यक्रम	अवधि	उद्देश्य
		बेरोजगार निर्धनों (निर्धनता रेखा से नीचे) के लिए पूरक रोजगार का सृजन।
संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एसजीआरवाई)	2001	मजदूरी रोजगार, खाद्य सुरक्षा प्रदान करना और टिकाऊ परिसंपत्तियों का सृजन (यह योजना ईएएस और जेजीएसवाई के विलय द्वारा बनाई गई थी)।

2.1.2. इन मजदूरी रोजगार कार्यक्रमों के कई मूल्यांकन अध्ययन हुए हैं। वे निम्नलिखित प्रकट करते हैं :

- निधियों का पूरा उपयोग नहीं किया गया। आयोजना की कमी; जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों (डीआरडीए) को संघ सरकार और डीआरडीए दोनों से प्रखंडों को निधियों का असामयिक निर्गमन और समतुल्य संसाधनों को सृजित करने में राज्यों की असमर्थता जैसे अन्य कारक ऐसे महत्वपूर्ण कारक थे, जिन्होंने निधियों के कम उपयोग में योगदान दिया।
- गांवों और लक्षित समूहों का कवरेज़ अत्यधिक कम था।
- निधियों के बड़े भाग का प्रयोग श्रम-गहन कार्यकलापों में कम और पूंजी-गहन कार्यकलापों में अधिक किया गया था। मानकीय पूंजी-श्रमिक अनुपात का पालन नहीं किया गया था।
- अधिकांश लाभार्थियों ने वर्ष में 30 दिनों से कम मजदूरी रोजगार प्राप्त किया था। धनवान परिवारों को भी इन कार्यक्रमों का लाभार्थी पाया गया था।
- लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए गलत रिपोर्टिंग थी।
- इन कार्यक्रमों ने ग्रामीण निर्धनों के लिए आय सृजित किया परंतु बहुत कम टिकाऊ परिसंपत्तियां बची थीं।
- कार्यक्रमों ने राजनीतिक और प्रशासनिक दोनों स्तरों पर भ्रष्टाचार को बढ़ावा दिया।
- नामावलियों और मापन बहियों का झूठा हिसाब-किताब आम बात थी और इससे उन निधियों की क्षति हुई जिनका अन्यथा ग्रामीण अवसंरचना के सृजन में निवेश किया जा सकता था।
- महिलाओं की भागीदारी 30 प्रतिशत के निर्दिष्ट मानदंड से कम थी।
- अधिकांश मामलों में, संविदाकार शामिल थे और मशीनरी के प्रयोग की सूचना भी दी गई थी यद्यपि योजनाओं ने व्यक्त रूप से इसे मना किया था।

2.2. रोजगार गारंटी योजना

2.2.1 रोजगार गारंटी योजना (ईजीएस) 1970 के दशक के पूर्वार्ध में महाराष्ट्र में प्रारंभ हुई। ईजीएस 18 वर्ष की आयु से अधिक के व्यक्तियों, जो उजरती दर आधार पर अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक हैं, को रोजगार की गारंटी देती है। यह योजना स्व-लक्ष्य निर्धारण करने वाली है। इसका उद्देश्य रोजगार के प्रावधान के माध्यम से परिवारों का कल्याण सुधारना और अवसंरचना के सुदृढ़ीकरण के माध्यम से दीर्घावधि में ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास में योगदान देना है। ईजीएस के आंशिक वित्तपोषण के लिए शहरी रोजगार कर का प्रयोग किया जाता है।

2.2.2. ईजीएस का मूल्यांकन अध्ययन निम्नलिखित दर्शाता है :

- यह कार्यक्रम अकुशल मजदूरी कार्य के लिए मांग में किसी कमी के बिना 30 वर्षों बाद भी जारी है।
- निर्धनता की कमी और बेरोजगारी की कमी पर संयत प्रभाव
- पिछड़े क्षेत्रों से कामगारों का आपदा के कारण प्रवसन जारी रहा।
- सृजित परिसंपत्तियों की गुणवत्ता और उनका अनुरक्षण संतोषजनक नहीं है।
- समग्र क्षेत्र विकास के संवर्धन के लिए स्थानीय विकास की नीति अपनाने में विफलता।

2.3 सीख

2.3.1. परिसंपत्तियों के लिए अपर्याप्त आयोजना

परिसंपत्तियों के लिए सावधानीपूर्वक आयोजना का अभाव सर्वाधिक स्पष्ट कमजोरी है। अपर्याप्त आयोजना और परियोजना चयन में गंभीर त्रुटियों का सृजित वास्तविक पूंजी की उत्पादकता और गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था। यह अन्य विकासात्मक पहलों के कार्यान्वयन के साथ पूर्णतः एकीकृत संपूर्ण विकास योजना का महत्व रेखांकित करता है।

2.3.2. लोगों की भागीदारी की कमी

आयोजना और कार्यान्वयन की प्रक्रिया लोगों की भागीदारी की कमी के कारण दोषपूर्ण हो गई थी। मूल्यांकन अध्ययन से प्राप्त एक महत्वपूर्ण जानकारी यह थी कि लोगों की भागीदारी के अभाव में आयोजना और कार्यान्वयन की प्रक्रिया पर नौकरशाही का प्रभुत्व रहा, जिसके परिणामस्वरूप दृष्टिकोण तकनीकीतंत्र और शीर्ष से नीचे तक रहा।

2.3.3. पंचायतों की सीमित भूमिका

यद्यपि पंचायतों को कुछ मजदूरी रोजगार योजनाओं के कार्यान्वयन से संबद्ध किया गया था फिर भी उन्होंने केवल सीमित भूमिका निभाई। तथापि, पंचायतों के शामिल होने से रोजगार योजनाओं की आयोजना और कार्यान्वयन को सुदृढ़ता प्राप्त हुई जहां भी उन्हें संबद्ध किया गया था। यह मजदूरी रोजगार कार्यक्रमों

के कार्यान्वयन में पंचायतों को अधिक बड़ी भूमिका प्रदान करने की आवश्यकता का विशेष उल्लेख करता है।

2.3.4. दक्षता की कमी

निर्वाचित पंचायत प्रमुखों और अन्य पदाधिकारियों में से बहुत कम को प्रशिक्षण दिया गया था। यह उपयुक्त प्रशिक्षण और उन्मुखीकरण कार्यक्रमों के माध्यम से पंचायतों में दक्षता निर्मित करने का महत्व रेखांकित करता है। पंचायत निकायों के अधिकारियों/प्रतिनिधियों का प्रशिक्षण रोजगार कार्यक्रमों की प्रभावी आयोजना और कार्यान्वयन की कुंजी है।

2.3.5. शारीरिक कार्य पर ध्यानकेन्द्रण

पहले के रोजगार सृजन कार्यक्रम/योजनाएं वर्ष 1890 में दक्कन के दंगों के बाद प्रारंभ किए गए अकाल राहत कार्यों की औपनिवेशिक स्मृतियों से विरासत में मिली थीं, और इन्होंने शारीरिक कार्य पर ध्यान केन्द्रित किया। औद्योगिक क्रांति के आगमन में तेजी लाने के लिए निर्भर अर्थव्यवस्था के रूप में इस देश का शोषण करने की प्रक्रिया में हमारी ज्ञान-आधारित ग्रामीण अर्थव्यवस्था को औपनिवेशिक शक्ति द्वारा नष्ट किया गया था। इसलिए कार्यों में ज्ञान और कुशलता के उपयुक्त प्रयोग के माध्यम से रोजगार कार्यक्रमों को पुनःपरिभाषित करने की आवश्यकता है। यह दृष्टिकोण एक आत्मनिर्भर ग्रामीण अर्थव्यवस्था का अग्रदूत होगा। यह ग्रामीण-शहरी विभाजन के अभिसरण में भी सहायता करेगा।

2.3.6. कमियां

रोजगार कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में कमियां आम बात थीं। नामावलियों (मस्टर रोल्स) और मापन बहियों में हेरा-फेरी और त्रुटियां बहुत आम थीं। अधिकांश मामलों में, संविदाकार शामिल थे।

3 रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम - कार्यान्वयन की चुनौतियां

3.1. अधिनियम की मुख्य विशे-ताएं

3.1.1. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम एक उदाहरणात्मक अंतरण प्रदर्शित करता है : यह किसी भी ग्रामीण परिवार को सौ दिनों का आश्वस्त रोजगार प्रदान करता है। इस विधान की कुंजी "गारंटी" शब्द में है; यह रोजगार को अधिकार बनाता है, कुछ ऐसा जिसकी लोग प्रत्याशा, मांग कर सकते हैं और जोर डाल सकते हैं। एनआरईजीए एक और महत्वपूर्ण तरीके से एक उल्लेखनीय पहल है। यह रोजगार प्रदान करके बल्कि रोजगार की प्रक्रिया के माध्यम से टिकाऊ परिसंपत्तियां सृजित करके अल्पावधि में निर्धनों की न केवल आय में वृद्धि करता है; यह सतत आधार पर निर्धनता उन्मूलन के लिए अत्यधिक आवश्यक उत्पादक अवसंरचना भी सृजित करता है। उस सीमा तक, यह ग्रामीण निर्धनों को एक सुरक्षा तंत्र प्रदान करता है।

3.1.2. एनआरईजीए के सफल कार्यान्वयन की चुनौतियां पांच कारकों से उत्पन्न होती हैं, नामतः (क) सार्वभौमीकरण और हकदारियों की ओर अंतरण, (ख) संघ सरकार द्वारा निधिकरण और राज्य सरकारों द्वारा निष्पादन, (ग) स्थानीय सरकारों की केन्द्रीयता, (घ) प्रशासनिक और संस्थात्मक व्यवस्थाएं और (ङ) पिछड़े क्षेत्रों में समस्याएं।

3.2. सार्वभौमीकरण और हकदारियों की ओर अंतरण

3.2.1. पहुंच की गारंटी देना

एनआरईजीए की विशिष्ट विशेषता यह है कि यह रोजगार की आवश्यकता वाले सभी परिवारों को कानूनी गारंटी प्रदान करता है और एक निर्दिष्ट समय-सीमा के भीतर इस कानूनी गारंटी को मानने के लिए सरकार की प्रतिबद्धता सन्निहित करता है। दूसरे शब्दों में, प्रत्येक राज्य सरकार को सार्वभौमीकरण की मांग के अनुसार रोजगार की आपूर्ति को संतुलित करने के लिए एक सुसंयोजित दृष्टिकोण बनाना होगा। यह और अधिक आवश्यक हो जाता है क्योंकि लाभार्थियों का कोई आपूर्ति पक्ष में चयन नहीं किया जाता। इन परिस्थितियों में क्षेत्र विशिष्ट श्रमिक मांग उसकी आवधिकता को गहराई से समझने की आवश्यकता है ताकि मांग-आधारित परियोजनाओं का समूह ऐसी बारम्बारता पर कार्यान्वित किया जा सके जो आपूर्ति पक्ष का प्रावधान करने की बजाए कार्य के लिए मांग के साथ मेल खाता हो। ऐसा करने में विफलता का परिणाम निधियों का अविवेकपूर्ण प्रयोग हो सकता है क्योंकि मांग पर रोजगार प्रदान करने में असमर्थता राज्य सरकारों पर बेरोजगारी भत्ते के रूप में प्रतिपूर्ति करने का बोझ डालेगी।

3.2.2. परिणाम की गारंटी देना

संकल्पित परिणाम सार्वभौमिक स्तर पर गारंटीशुदा रोजगार प्रदान करके अल्पावधि में ग्रामीण निर्धनों को आजीविका की सुरक्षा और स्थायी आधार पर निर्धनता उन्मूलन के लिए अवसंरचना सृजित करने हेतु रोजगार की प्रक्रिया के माध्यम से परिसंपत्ति सृजन करने का प्रावधान है। मजदूरी कामगारों के परिवारों की दैनिक निर्वाह आवश्यकताओं की पूर्ति करने और आजीविका की सुरक्षा प्रदान करने हेतु पर्याप्त होनी चाहिए। दीर्घावधिक में कार्यक्रम में सृजित परिसंपत्तियां ग्रामीण निर्धनों के लिए सतत विकास और आजीविका प्रणालियों के संवर्धन के लिए पर्याप्त रूप से टिकाऊ और उत्पादक होनी चाहिएं। इसके लिए स्थानीय सरकार के स्तर पर संस्थात्मक ढांचे के सुदृढ़ीकरण द्वारा एक अनुवीक्षण कार्यतंत्र तैयार करना आवश्यक होगा ताकि रोजगार और परिसंपत्ति सृजन दोनों प्रयोजनों के लिए संसाधनों का इष्टतम प्रयोग किया जा सके।

3.2.3. अभिमुखता सुनिश्चित करना

एनआरईजीए के कार्यान्वयन के अन्य अग्रणी विकासात्मक पहलों के कार्यान्वयन से एकीकृत करना तथा अभिमुखता प्राप्त करना आवश्यक है। इसके लिए स्थानीय स्तर पर एक संपूर्ण एकीकृत विकास योजना तैयार करना अपेक्षित होगा और इसमें ग्रामीण विकास के लिए दीर्घावधिक कार्यनीति के भाग के रूप में अभिज्ञात किए जाने वाले, चयनित और क्रमबद्ध रूप से प्रारंभ किए गए निर्माण कार्य शामिल होते हैं।

3.2.4. विस्तार की विधि

प्रथम चरण में, एनआरईजीए 200 अभिज्ञात पिछड़े जिलों में कार्यान्वित किया जा रहा है। परवर्ती चरणों में इसका विस्तार देश के शेष भागों को शामिल करने के लिए किया जाएगा। योजना की व्यापकता में विस्तार आवश्यकता-आधारित और मांग-आधारित दोनों होना चाहिए। पहले चरण में एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए अधिसूचित कई जिलों में कुछ प्रखंड हैं, जो सुविकसित हैं जबकि अन्य कम विकसित हैं, जो इस प्रकार समग्र विकास संकेतकों को नीचे ला देते हैं और इसके कारण जिले को एनआरईजीए के अधीन शामिल करना पड़ता है। इसलिए जिला इस योजना के अधीन कार्यान्वयन के लिए आदर्श इकाई नहीं हो सकता।

3.2.5. लिंग संतुलन

एनआरईजीए के कार्यान्वयन में उपयुक्त लिंग संतुलन प्राप्त करना आवश्यक है। यह श्रमिकों के आकस्मिकताकरण और निर्धनता के स्त्रीलिंगीकरण के दोहरे विचारों के कारण महत्वपूर्ण है। यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय किए जाने होंगे कि महिलाएं एनआरईजीए में सक्रिय रूप से भाग लें, ताकि यह योजना महिलाओं के सशक्तिकरण और विकास में लिंग को मुख्य धारा में लाने का महत्वपूर्ण साधन बन जाए।

3.3. संघीय निधिकरण और राज्य सरकारों द्वारा नि-पादन

3.3.1. निधि का प्रवाह

एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए निधियां मुख्यतः संघ सरकार द्वारा दी जाती हैं। चूंकि यह एक मांग-आधारित प्रावधानकरण है इसलिए संघ सरकार से स्थानीय सरकार को निधियों का प्रवाह मांग के अनुसार सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है। इस प्रकार, निधियों के प्रवाह के लिए नौकरशाही की सामान्य कार्यविधि के माध्यम की बजाए मांग द्वारा चालित होने वाला स्पष्ट कार्यतंत्र तैयार किए जाने की

आवश्यकता है। इसके लिए कार्य प्रदान करने तथा निधियों का प्रावधान करने के बीच भी पर्याप्त समन्वय अपेक्षित है।

3.3.2. जिम्मेदारी

निधिकरण और निष्पादन के संबंध में दोहरेपन के कारण, यह संभव है कि जिम्मेदारी अस्पष्ट हो सकती है। इसलिए, स्पष्ट और अद्विअर्थकता के रूप में जिम्मेदारी के कार्यतंत्र का वर्णन करना आवश्यक है।

3.3.3. नैतिक खतरे और विरूपित प्रोत्साहन

निधिकरण और निष्पादन करने वाली एजेंसियों के भिन्न-भिन्न होने के कारण यह संभावना है कि प्रोत्साहन विरूपित हो सकते हैं जिससे ऐसे तरीके से संसाधनों का प्रयोग होगा, जो यथार्थ रूप से कार्यक्रम के परिणामों को अधिकतम नहीं कर सकता। इसलिए यह सुनिश्चित करने की सावधानी रखी जानी होगी कि निधियों का प्रयोग विशेष रूप से कार्यक्रम के लक्ष्यों को आगे बढ़ाने के लिए किया जाता है।

3.4. स्थानीय सरकारों की केन्द्रीयता

3.4.1. स्थानीय सरकारें

पंचायती राज संस्थाएं एनआरईजीपी के अधीन योजनाओं के निष्पादन के लिए नामोदिष्ट एजेंसियां हैं। पंचायतें, ग्राम सभा और वार्ड सभाओं की सिफारिशों के अनुसार परियोजनाओं की पहचान, निष्पादन और पर्यवेक्षण करने के लिए उत्तरदायी है। ग्राम सभा और वार्ड सभा का न केवल योजना के अधीन कार्यान्वयन के लिए परियोजनाएं चुनने बल्कि जिम्मेदारी सुनिश्चित करने का भी दोहरा उत्तरदायित्व है। इस प्रयोजनार्थ ग्राम सभा को प्रत्येक योजनाओं की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षा करने की शक्ति दी गई है। तथापि, देश भर में विशेष पिछड़े जिलों में पंचायती राज संस्थाओं के पूर्व रिकार्ड और दक्षता स्तरों को देखते हुए, इन संस्थाओं में उनके उत्तरदायित्वों के निर्वहन में समर्थ बनाने के लिए दक्षता निर्माण करने की आवश्यकता है।

3.5. प्रशासनिक और संस्थात्मक व्यवस्थाएं

3.5.1. प्रौद्योगिकी

कार्यक्रम की सीमा और समयानुसार इसकी जटिलता बढ़ने की संभावना देखते हुए यह महत्वपूर्ण है कि प्रचालनों को एक सुदृढ़ प्रौद्योगिकी आधार द्वारा समर्थन दिया जाए। एनआरईजीए के कार्यान्वयन में प्रौद्योगिकी द्वारा सुविधाजनक बना सकने वाले मुख्य उद्देश्य क्षमता, अतिशीघ्रता, जिम्मेदारी, पारदर्शिता, प्रकटन का निवारण और विभिन्न प्रशासनिक भागों के लिए लचीलापन है।

3.5.2. भ्रष्टाचार और प्रकटन

पिछले मजदूरी रोजगार कार्यक्रम के कार्यान्वयन के अनुभव दर्शाते हैं कि प्रकटन एक आम विशेषता थी और संविदाकारों को बड़े पैमाने पर संबद्ध किया गया था और मस्टर नामावली तैयार की जा रही थी। यह सुनिश्चित करने के उपाय किए गए हैं कि ये एनआरईजीए के कार्यान्वयन में नहीं हों। न्यूनतम तौर पर यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि निधियां पारदर्शी तरीके से कामगारों तक पहुंचे। भ्रष्टाचार और प्रकटन रोकने के लिए साथ-साथ अनुवीक्षण किए जाने की आवश्यकता है। ग्राम सभाओं के साथ स्व-सहायता समूह,

स्थानीय अनुवीक्षण समितियां और गैर-सरकारी संगठन को संभवतः एनआरईजीए के अधीन योजना के कार्यान्वयन के साथ-साथ अनुवीक्षण में शामिल किया जा सकता है। साथ-साथ अनुवीक्षण को सांस्थानिकीकृत करने के लिए सभी अनुवीक्षण एजेंसियों के कार्यकलाप मानचित्रण और दक्षता निर्माण के माध्यम से भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों का स्पष्ट चार्टर परिभाषित करने की आवश्यकता है।

3.5.3. पारदर्शिता

विशेषकर, लाभार्थियों के चयन, कार्यों की पहचान और अनुमानों की तैयारी के संबंध में पूर्ण पारदर्शिता बनाए रखने की आवश्यकता है। मस्टर नामावली निरीक्षण के लिए मुक्त रूप से उपलब्ध होनी चाहिए। कामगारों को पूर्ण-घोषित तारीखों पर सार्वजनिक रूप से भुगतान किया जाना चाहिए जब मस्टर नामावली भी सार्वजनिक की जाती है। संपूर्ण कार्यान्वयन प्रक्रिया को पूर्णतः पारदर्शी बनाने के उपाय किए जाने चाहिएं। किसी भी मामले में प्रत्येक पंचायत सूचना का अधिकार अधिनियम के अंतर्गत सरकारी प्राधिकारी है और उन्हें इस अधिनियम के अधीन निर्दिष्ट सभी दायित्वों का निर्वहन करना होगा।

3.5.4. सामुदायिक भागीदारी

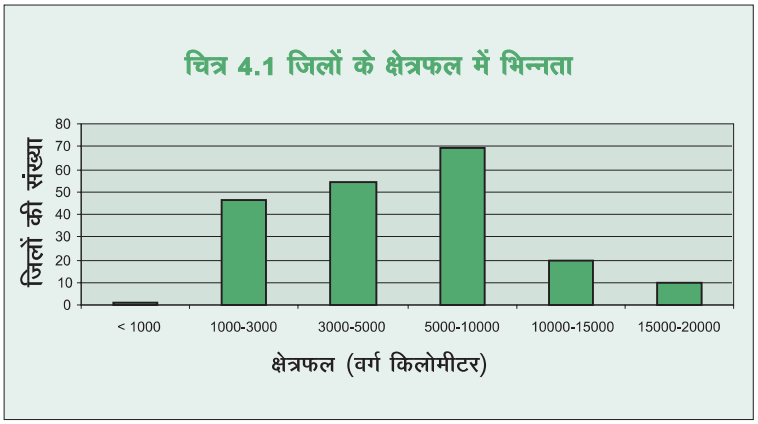
योजना की आयोजना, कार्यान्वयन, पर्यवेक्षण और अनुवीक्षण में समुदाय की भागीदारी होनी चाहिए। यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि समुदाय को कार्यों के चुनाव पर निर्णय लेने से संबद्ध किया जाए, जिसके अभाव में कार्यों का निर्धारण नौकरशाही पर छोड़ दिया जाएगा, जिससे नौकरशाही और ऊपर से नीचे तक के तंत्र का दृष्टिकोण उत्पन्न होगा।

3.6. पिछले क्षेत्रों में विशे-ा चुनौतियां

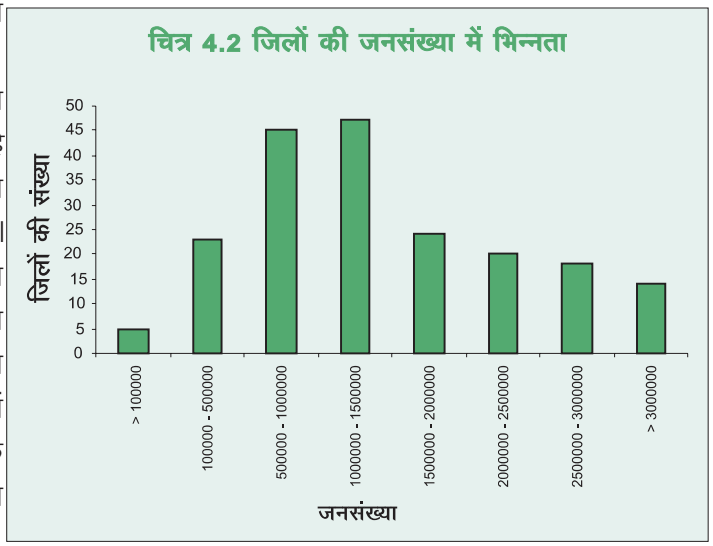
पहले उपाय के रूप में, देश के 200 जिलों, जो निर्धनता के उच्च संकेन्द्रण का प्रतिनिधित्व करते हैं, में यह कार्यक्रम कार्यान्वित किया जा रहा है। स्वीकार्य रूप से ये कमजोर अधिशासन संरचना, निम्न संगठनात्मक क्षमता और अत्यधिक स्तरीकृत सामाजिक और आर्थिक शक्ति संरचनाओं के कारण कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए सर्वाधिक कठिन जिले हैं। इसके अतिरिक्त, ये अधिकांश जिले खराब अभिगम्यता और अवसंरचना सहित कठिन पठारी क्षेत्र में स्थित हैं। विशेष चुनौतियों के साथ इन जिलों पर अधिक विस्तृत रूप से अगले अध्याय में चर्चा की गई है।

4 पिछड़े जिलों की विशे-ा समस्याएं

4.1. प्रथम चरण में कार्यान्वयन के लिए चयनित जिले अपनी विशेष समस्याओं के कारण कार्यान्वयन के लिए बड़ी चुनौतियां प्रस्तुत करते हैं। 200 जिलों में से 64 जिले उग्रवाद[2] से प्रभावित हैं और 69 जिले अनुसूचित और जनजातीय क्षेत्रों[3] में शामिल हैं। ऐसे जिले हैं, जहां पंचायतों का अस्तित्व नहीं है और कई स्थानों में अकार्यात्मक हैं। दुष्कर और भिन्न स्थलाकृति समरूप मानदंड अपनाना अव्यावहारिक बना देती है। इन कई पंचायतों में नियमित और समर्पित कार्यकर्ता नहीं होना भी एक समस्या है। इन बाधाओं को देखते हुए इन जिलों में एनआरईजीए के कार्यान्वयन को सुकेन्द्रित क्षेत्र विशिष्ट प्रत्युत्तरों की अपेक्षा होगी।



4.2. इन सभी जिलों में व्यापक निर्धनता एक आम विशेषता है। अनुबंध-IV (1) इन 200 जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा प्रदान करता है। यह देखा जा सकता है कि उनमें से अधिकांश संख्या सूखा और अर्ध-सूखा क्षेत्र में अवस्थित हैं। वास्तव में, 94 जिले सूखा-प्रवण क्षेत्र कार्यक्रम में और 8 जिले रेगिस्तान विकास कार्यक्रम[4] के अधीन शामिल किए गए हैं। जबकि कुछ जिलों में लगभग 3000 मि.मी. की औसत वार्षिक वर्षा (बोगाईगांव, असम) होती है वही



2. स्रोत : गृह मंत्रालय, भारत सरकार
3. स्रोत : जनजातीय कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार, वार्षिक रिपोर्ट, 2005-06
4. स्रोत : भूमि संसाधन विभाग, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार की वेबसाइट (http://dolr.nic.in)

अन्य जिलों में लगभग 500 मि.मी. की औसत वार्षिक वर्षा (अहमदनगर, महाराष्ट्र)[5] होती है। हिमालयी क्षेत्र और पूर्वोत्तर में 21 ऐसे जिले हैं, जो पूर्णतः पर्वतीय हैं। झारखंड, छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश और उड़ीसा में कई जिलों का पर्वतीय पठार हैं। जिलों के आकार और जनसंख्या में भी व्यापक भिन्ताएं हैं। बिहार के शिवहर जिले का क्षेत्रफल 443 वर्ग किलोमीटर है जबकि आन्ध्र प्रदेश के महबूबनगर का 41 गुना बड़ा क्षेत्रफल (18432 वर्ग किलोमीटर) है। इसी प्रकार अरूणाचल प्रदेश में अपर सुबनसिरी की जनसंख्या 39,590 है जबकि पश्चिम बंगाल के दक्षिण 24-परगना की जनसंख्या 147 गुनी अधिक है। (चित्र 4.1. और 4.2)।

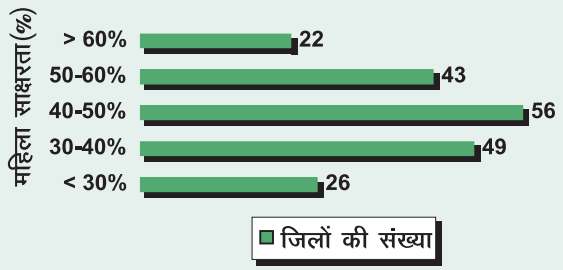
4.3. ये जिले संपर्क साधन और बैंकिंग तथा डाकघर की अवसंरचना के फैलाव के रूप में सर्वाधिक पिछड़े हैं। इस समय देश में बैंकों की 68339 शाखाएं हैं[6]; इस प्रकार 15000 की जनसंख्या के लिए एक शाखा है। कुछ जिलों में बैंकों के सीमाक्षेत्र का सारणी 4.1 में दिया गया विश्लेषण इन क्षेत्रों में बैंकों के कमजोर नेटवर्क का विशेष उल्लेख करता है।

सारणी 4.1 - कुछ जिलों में बैंकिंग अवसंरचना

क्रम सं0	जिला	राज्य	बैंक शाखाओं की संख्या[7]	कुल जनसंख्या	प्रतिशाखा औसत जनसंख्या
1	धमतारी	छत्तीसगढ़	40	706591	17665
2	पाकुड़	झारखंड	40	701664	17542
3	शहडोल	मध्यप्रदेश	70	1575307	22504
4	भोजपुर	बिहार	89	2243144	25203
5	तिरूवनंतमलाई	तमिलनाडु	94	2186125	23256

4.4. इन अधिकांश जिलों के सामाजिक-आर्थिक संकेतक साधारणतया राष्ट्रीय औसत से कम हैं। इन 200 जिलों में से 148 में साक्षरता राष्ट्रीय औसत (65.38%)[8] से कम है। महिला साक्षरता के संबंध में स्थिति समान है : 154 जिलों की दरें 54.16%[9] के राष्ट्रीय औसत से कम हैं (चित्र 4.3)। इन अधिकांश क्षेत्रों में अ.जा./अ.ज.जा. की जनसंख्या का समानुपात भी अन्य क्षेत्रों से अधिक है। इन जिलों में से 98 जिलों में अनुसूचित जाति की जनसंख्या का समानुपात 16.2% के राष्ट्रीय

चित्र 4.3 - एनआरईजीए जिलों में महिला साक्षरता

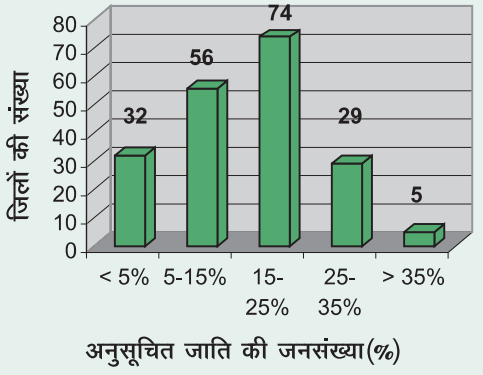


5. जिला वेबसाइट (http://ahmednagar.gov.in)
6. स्रोत : भारतीय रिजर्व बैंक की वेबसाइट (www.rbi.org.in)
7. स्रोत : जिला वेबसाइट (http://dhamtari.nic.in ; http://pakur.nic.in ; http:// shahdol.nic.in) और जिला कार्यालय, भोजपुर तथा तिरूवनंतमलाई जिला।
8और 9. स्रोत :http://www.education forallindia.com

आंकड़े से बहुत अधिक है (चित्र 4.4)। इसी प्रकार, 116 जिलों में अनुसूचित जनजाति की 8.2 प्रतिशत से अधिक जनसंख्या है, जो राष्ट्रीय औसत है और उनमें से 41 जिलों (इनमें झारखंड के जामताड़ा, लटेहर, सिमडेगा और सरायकेला-खरसावन जिले शामिल नहीं हैं, जिनके लिए जनगणना 2001 के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं) में अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या बहुतायत में है। (चित्र 4.5)।

4.5. ये जिले प्रमुख तौर पर कृषि प्रधान हैं और 115 जिलों में कृषि मजदूरों की प्रतिशतता कुल ग्रामीण कार्यरत जनसंख्या में 33 प्रतिशत के राष्ट्रीय औसत से अधिक है। यह गैर-कृषि क्षेत्र में प्रभावी रोजगार के अवसरों की कमी के साथ इन जिलों में बड़े पैमाने पर भूमिहीनता की मौजूदगी इंगित करता है। इससे ग्रामीण जनसंख्या के बड़े वर्ग के लिए निम्न आय उत्पन्न होता है और यह कृषि-मौसम और भू-आकृतिक दशाओं द्वारा उत्पन्न बाधाओं के अतिरिक्त, इन जिलों के पिछड़ेपन के लिए मुख्य अंशदाता है।

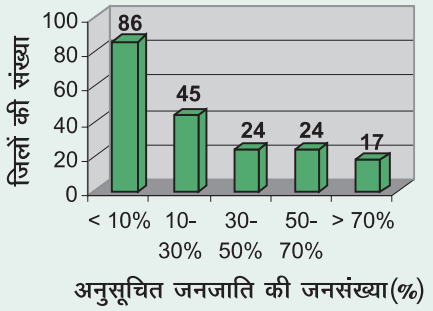
चित्र 4.4 एनआरईजीए जिलों में अनुसूचित जाति की जनसंख्या (%)



4.6. एनआरईजीए को कार्यान्वित करने के लिए पंचायती राज संस्थाएं नामोदिष्ट एजेंसियां हैं। 200 जिलों में से कुछ में पचायतें मौजूद नहीं हैं अथवा अकार्यात्मक हैं। ग्राम सभा, जिनसे परियोजनाओं का चुनाव करना और किए गए कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करना अपेक्षित है, कुछ मामलों में निष्क्रिय हैं। इसलिए, एनआरईजीए के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए इन जिलों में पंचायती राज संस्थाओं को सक्रिय करना प्राथमिकता होनी चाहिए।

4.7. संविधान की पांचवीं अनुसूची के अधीन क्षेत्रों, जहां इन पिछड़े जिलों में से 63 से अधिक जिले अवस्थित हैं, में स्थानीय निकायों की गुणवत्ता पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम, 1996 (पीईएसए) के दिसम्बर, 1996 में अधिनियमन के बाद सुधरने की प्रत्याशा थी। वास्तव में पीईएसए में इन क्षेत्रों में प्रशासनिक ढांचे के लिए महत्वपूर्ण निहितार्थ हैं क्योंकि यह ग्राम सभा और पंचायत के कार्यों, शक्तियों और उत्तरदायित्वों की परिभाषा देता है। उदाहरणार्थ, पीईएसए निर्दिष्ट करता है कि ग्राम सभा योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं को ग्राम स्तर पर पंचायत द्वारा कार्यान्वयन के लिए हाथ में लेने के पूर्व अनुमोदित करेगी और यह निर्धनता उन्मूलन और अन्य कार्यक्रमों के लिए

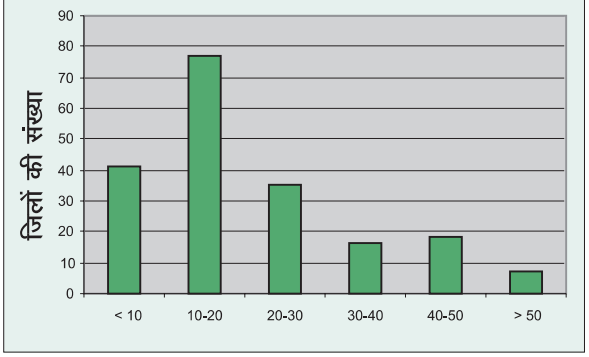
चित्र 4.5 एनआरईजीए जिलों में अनुसूचित जनजाति की जनसंख्या



लाभार्थियों की पहचान करेगी और ग्राम स्तर पर पंचायत द्वारा निधियों के उपयोग को प्रमाणित करेगी। उस सीमा तक, पीईएसए के कार्यान्वयन का इस बात पर प्रभाव पड़ेगा कि पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन कैसे किया जाता है।

4.8. जबकि पांचवीं अनुसूची वाले क्षेत्रों में सभी राज्यों ने संबंधित पंचायती राज अधिनियमों को संशोधित करके समुचित अनुपालन विधान अधिनियमित किए हैं वहीं कतिपय कमियां बनी हुई हैं, जिनका एनआरईजीए के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए प्रतिकूल निहितार्थ हैं। उदाहरणार्थ, अधिकांश राज्यों को अभी भी विषयगत कानूनों और नियमों को संशोधित करना है; और यद्यपि ऐसा कानूनों के उपबंध जो पीईएसए के उपबंधों के असंगत हैं, दिसम्बर,1997 के पश्चात कानूनी रूप से अमान्य हो गए हैं; का अनुपालन जारी है। ग्राम सभाओं और पंचायतों को सांविधिक रूप से सुपुर्द शक्तियां निधियों और पदाधिकारियों के सहगामी अंतरण से मेल नहीं खाते जिससे ऐसी शक्तियों का प्रयोग नहीं हो पाता है।

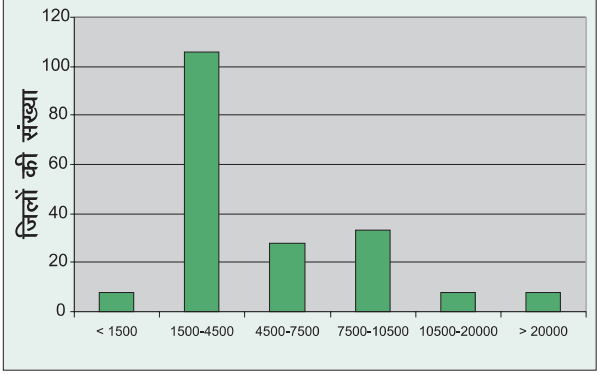
चित्र 4.6 प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल (वर्ग किलोमीटर)



4.9. स्थानीय सरकार की प्रकृति इन 200 जिलों में काफी भिन्न-भिन्न है। जैसा पहले वर्णन किया गया है, पांचवीं अनुसूची के अंतर्गत अनुसूचित क्षेत्रों में स्थानीय निकायों का गठन पीईएसए के प्रभावी कार्यान्वयन के बाद काफी अलग होगा। इसी प्रकार, छठी अनुसूची वाले कुछ क्षेत्रों में जैसे मिजोरम और मेघालय, जहां संविधान का भाग-IX लागू नहीं है, वहां स्थानीय निकायों का गठन भिन्न है।

4.10. ग्राम पंचायतों का आकार और क्षेत्रफल सभी भिन्न-भिन्न होता है, जैसा चित्र 4.6 और 4.7 से देखा जा सकता है। उदाहरणार्थ, बिहार के वैशाली जिले में प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल 7 वर्ग किलोमीटर है, जबकि केरल के वायानाड जिले का क्षेत्रफल 85 वर्ग किलोमीटर है। महाराष्ट्र के हिंगोली जिले में प्रति पंचायत की औसत जनसंख्या 1475 है जबकि केरल के पलक्कड जिले में 25,121 है। इन भिन्नताओं का प्रशासनिक कर्मचारी पदस्थापन के लिए मानदंडों पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है और सभी दो सौ जिलों के लिए समरूप सुपुर्दगी कार्यतंत्र अतर्कसंगत है। इसलिए प्रशासनिक दृष्टिकोण को इस प्रकार चिन्हांकित करने की आवश्यकता है कि यह क्षेत्र-विशिष्ट भिन्नताओं का ध्यान रखे।

चित्र 4.7. प्रति पंचायत औसत जनसंख्या

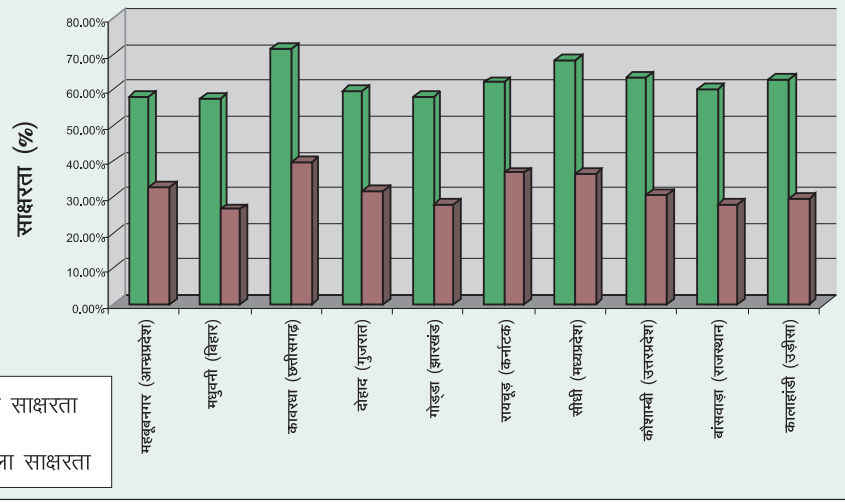


4.11. इस बात का पर्याप्त साक्ष्य है कि विशेषकर निर्धनों और कमजोर वर्गों को लाभ देने के लिए अभिप्रेत बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं, की सुपुर्दगी ने इन पिछड़े जिलों में अपेक्षतया अप्रभावी रूप से कार्य किया है यहां तक कि जब निधियां कोई बाधा नहीं रहीं हैं। इसलिए, यह मानना होगा कि यद्यपि निधियों की उपलब्धता आवश्यक हैं फिर भी यह बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं की सफल सुपुर्दगी के लिए पर्याप्त नहीं है। निधियों के इष्टतम उपयोग और वास्तविक परिणामों की प्राप्ति के लिए प्रशासनिक प्रणाली की दक्षता उतनी ही महत्वपूर्ण है। इन पिछड़े जिलों में बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं की सुपुर्दगी एक ओर, कमजोर प्रशासन, कम कर्मचारियों के पदस्थापन और प्रेरणा की कमी तथा दूसरी ओर बड़े पैमाने पर कमियों के कारण प्रभावित हुई हैं। प्रशासनिक नेटवर्क की पहुंच कमजोर हैं जिससे अधिकांश विकासात्मक योजनाओं के कार्यान्वयन में कठिनाईयां उत्पन्न हुई हैं, उदाहरणार्थ पूर्वोत्तर राज्यों के कई क्षेत्रों में निधियां स्वायत्तशासी जिला परिषदों के माध्यम से इस तथ्य के बावजूद दी जाती हैं कि लंबे समय से इन परिषदों में चुनाव नहीं हुए हैं। इसलिए यह आवश्यक है कि प्रशासनिक साधन के सुदृढ़ीकरण के मुद्दे पर प्राथमिकता पर ध्यान दिया जाए।

4.12. इन अधिकांश पिछड़े जिलों में पंचायती राज संस्थाओं के प्रशासनिक पदाधिकारी या तो पर्याप्त संख्या में उपलब्ध नहीं हैं अथवा कार्य नहीं करते। उदाहरणार्थ, बिहार के भोजपुर जिले में जिले की 228 पंचायतों की तुलना में केवल 134 पंचायत सचिव हैं। इसका परिणाम यह है कि पंचायत सचिवों पर काम का अधिक बोझ है, जो दो अथवा अधिक पंचायतों के कार्यों की देखरेख कर रहे हैं। उनमें से अधिकांश की "दलपति (सातवीं कक्षा की शैक्षणिक योग्यता वाले स्थानीय सरकार के कर्मचारी) के संवर्ग से पदोन्नत किए जाते हैं और इसलिए वे व्यावसायिक रूप से सक्षम नहीं हैं।

4.13. उन अधिक प्रगतिशील राज्यों, जहां स्वीकृत अतिरिक्त कर्मचारियों ने एनआरईजीए जैसी योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए प्रशासनिक तंत्र की क्षमता बढ़ा दी है, में स्थिति बहुत बेहतर है। तथापि, कुछ

चित्र 4.8 : दस चयनित जिलों में पुरूष और महिला साक्षरता की तुलना



पिछड़े क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाओं के मौजूदा कर्मचारियों की तुलना में स्वीकृत अतिरिक्त पदों को दर्शाया गया है, जिसके परिणामस्वरूप कोई वास्तविक भर्ती नहीं हुई है।

4.14. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में लिंग समानता महत्वपूर्ण है। दस (10) जिलों के नमूने में पुरूष और महिला साक्षरता दरें विद्यमान व्यापक लिंग असमानता या अंतर का विशेष उल्लेख करती हैं (चित्र 4.8)। बड़ी संख्या में पारम्परिक जनजातीय परिषदों में भी पुरूषों का वर्चस्व हैं। ये सभी लिंग असमानता के संकेतक हैं और ये महिलाओं की पूर्ण भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए एक सहक्रियात्मक दृष्टिकोण और सकारात्मक कार्रवाई करने की आवश्यकता रेखांकित करते हैं।

4.15. यह मानने की आवश्यकता है कि इन पिछड़े जिलों में विद्यमान दशाएं एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए निधियों के सुगम प्रवाह में बाधा डाल सकती हैं। अधिक प्रगतिशील राज्यों में निधियों के अंतरण के लिए सामान्य माध्यम इन कई जिलों में कार्य नहीं कर सकते। उदाहरणार्थ, निधियों के अंतरण के लिए सामान्य माध्यम उग्रवाद से पीड़ित और प्रभावित जिलों में संभव नहीं हो सकते और निधियों को छोटी राशियों में अंतरित करना पड़ सकता है। ऐसी स्थितियों को एक अभिनव दृष्टिकोण तथा समाधान का पता लगाने के लिए व्यावहारिकता की कुछ मात्रा अपेक्षित हो सकती है।

4.16. पिछले जिले कार्यान्वयन की चुनौतियां, जो भिन्न-भिन्न हैं, उत्पन्न करते हैं क्योंकि भू-भाग बंजर हैं। इन दो सौ जिलों में विषमताओं और बाधाओं के स्थानिक आयामों को देखते हुए "एक आकार-सभी के लिए सही हैं" का दृष्टिकोण व्यवहार्य नहीं है। अंतिम विश्लेषण में दृष्टिकोण ऐसा होना चाहिए जो प्रत्येक जिले में विशेष विषमता, विशिष्ट समस्याओं और बाधाओं का ध्यान रखता हो।

5 मुद्दे और सिफारिशें

5.1. अन्य कार्यक्रमों के लिए प्रयोज्यता

जैसाकि अध्याय 3 में विशेष उल्लेख किया गया है, एनआरईजीए और अन्य अग्रणी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन बड़ी प्रशासनिक चुनौतियां उत्पन्न करते हैं। आयोग ने विशेष रूप से उन वित्तीय और प्रशासनिक मुद्दों, जो एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए महत्वपूर्ण हैं, का पता लगाया और विश्लेषण किया है। इस विश्लेषण से सिफारिशें उत्पन्न होती हैं। उपयुक्त आशोधनों सहित ये सिफारिशें अन्य राष्ट्रीय कार्यक्रमों के लिए भी अपनाई जा सकती हैं।

5.2. सार्वभौमीकरण और हकदारियों के लिए परिवर्तन

5.2.1. पहुंच की गारंटी देना

5.2.1.1. एनआरईजीए की वास्तविक सफलता चयनित जिलों में सभी ग्रामीण परिवारों को मांग पर रोजगार सुनिश्चित करने में निहित है। इसमें संस्था निर्माण, दक्षता निर्माण और संग्रहण में अत्यधिक कार्य करना शामिल है। ग्रामीण लोगों में अधिनियम के अधीन अपने अधिकारों के बारे में जागरूकता सृजन एक पूर्वाश्यकता होगी। इस अधिनियम के व्यापक सीमाक्षेत्र के बारे में धारणा अभी तक पंजीकृत परिवारों की संख्या से बनाई जा सकती है।[10]

सारणी 5.1 पंजीकृत किए जा सकने वाले परिवारों की संख्या और पंजीकृत किए गए परिवारों की वास्तविक संख्या के बीच व्यापक अंतर का वर्णन करती है। राज्यों के बीच पंजीकरण प्रयास में व्यापक भिन्नता भी है।

5.2.1.2. पहुंच का एक महत्वपूर्ण संघटक यह है कि परिवारों को एक उद्देश्यपरक और पारदर्शी तरीके से पंजीकृत किया जाना चाहिए। जाति, वर्ग और धर्म के संबंध में ग्रामीण समाज में अंतर्निहित पूर्वाग्रहों के कारण ऐसे उदाहरण जानकारी में आए हैं जहां कुछ परिवार कार्यक्रम में भाग लेने में समर्थ नहीं हुए हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में जटिल सामाजिक संरचना कभी-कभी बहिष्कार की प्रणाली में पुनः उत्पन्न होती है जिससे जाति, वर्ग और धार्मिक तनावों और पूर्वाग्रहों के कारण कतिपय वर्गों का सामाजिक बहिष्कार होता है। कार्यान्वयन के लिए अधिकांश प्राधिकार ग्राम पंचायतों और ग्राम सभाओं को प्रत्यायोजित किए जाने से, यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि सभी वर्ग पूर्णतम सीमा तक भागीदारी करें। इस पर राज्य सरकारों द्वारा सुदृढ़ सकारात्मक कार्रवाई; ग्रामीण विकास मंत्रालय और संबंधित राज्य सरकारों द्वारा उचित अनुवीक्षण तथा प्रवृत्तियां परिवर्तित करने के लिए लक्षित जागरूकता सृजन अभियान के त्रिआयामी दृष्टिकोण के माध्यम से ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है।

[10] सूचना ग्रामीण विकास मंत्रालय की वेबसाइट से प्राप्त की गई।

सारणी 5.1 - एनआरईजीए के अधीन अभी तक प्राप्त प्रगति (अप्रैल, 2006)

राज्य का नाम	जिला	पंजीकृत परिवार	जारी जॉब कार्ड	जारी निधियां (लाख रुपए)	मांग किया गया रोजगार	प्रदान किया गया रोजगार जनसंख्या[11]	ग्रामीण कामगार की कुल ग्रामीण परिवारों	प्रति परिवार 2 कामगार मानते हुए की संख्या	(3)/(9) की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
आंध्र प्रदेश	13	38,77,669	38,77,669	20000.00	3,79,153	3,47,084	1,59,69,442	79,84,721	48.5%
अरूणाचल प्रदेश	1			272.85			17,507	8,753	
आसाम	7			13970.85			18,91,934	9,45,967	
बिहार	23	13,85,852	5,92,155	40503.38	16,57,522	10,65,367	1,62,61,152	81,30,576	17.0%
छत्तीसगढ़	11	14,60,999	12,58,456	17321.72	3,35,526	3,35,526	53,34,080	26,67,040	54.7%
गुजरात	6	5,40,761	3,89,772	4113.94	30,909,	27,904	38,96,229	19,48,114	27.7%
हरियाणा	2	47,250	22,674	913.39	6,602	6,602	6,99,150	3,49,575	13.5%
हिमाचल प्रदेश	2	62,150	46,442	683.64	20,923	19,051	4,33,250	2,16,625	28.6%
जम्मू और कश्मीर	3	1,69,038	65,531	986.36	4,127	4,127	6,98,012	3,49,006	48.4%
झारखण्ड	20	17,55,005	11,71,831	37618.59	4,96,725	4,67,832	81,77,473	40,88,736	42.9%
कर्नाटक	5	4,57,409	3,15,412	6329.69	1,48,875	42,724	33,95,482	16,97,741	26.9%
केरला	2	2,25,133		2179.51			11,20,767	5,60,383	40.1%
मध्य प्रदेश	18	40,33,166	36,75,584	35000.00	16,66,665	12,06,067	94,93,646	47,46,823	84.9%
महाराष्ट्र	12	23,35,602	2,88,921	17961.64	44,310	44,310	90,46,480	45,23,240	51.6%
मणिपुर	1	45,172	17,880	570.89			50,863	25,431	177.6%
मेघालय	2						2,36,501	1,18,250	
मिजोरम	2						55,103	27,551	
नागालैण्ड	1						1,25,334	62,667	
उड़ीसा	19	24,00,560	16,02,199	31516.56	12,81,759	12,14,590	80,32,413	40,16,206	59.7%
पंजाब	1	37,870	33,375	755.75		19,339	4,20,394	2,10,197	9.0%
राजस्थान	6	13,37,061	12,65,942	20000.00	3,19,828	2,94,657	33,67,568	16,83,784	79.4%
सिक्किम	1			451.50			22,974	11,487	
तमिलनाडु	6	9,58,980	5,81,360	9889.21	1,40,742	51,883	45,41,405	22,70,702	42.2%
त्रिपुरा	1			1456.66			1,20,443	60,221	
उत्तर प्रदेश	22	10,62,772	2,16,462	1910.60	12,439		1,58,15,690	79,07,845	13.4%
उत्तरांचल	3	2,81,016	1,41,978	33498.69	6,206	6,206	4,68,177	2,34,088	120.0%
पश्चिम बंगाल	10	20,00,000	6,00,000	18358.84			1,25,46,948	62,73,474	31.8%
जोड़	**200**	**24473465**	**16163643**	**319057.96**	**6552311.00**	**5153269**	**122238417**	**61119208**	**40%**

[11] स्रोत : प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना, 2001

5.2.1.3. पहुंच का दूसरा आयाम भौगोलिक होगा। जैसा पिछले अध्याय में वर्णन किया गया है, बड़ी संख्या में लोग अपेक्षतया अगम्य पर्वतीय, रेगिस्तानी अथवा वन क्षेत्रों में निवास करते हैं, जहां जनसंख्या सामान्य मैदानी क्षेत्रों के समान सुपरिभाषित अवस्थानों(गांवों) में संकेन्द्रित नहीं है। यह बिखरी हुई जनसंख्या यद्यपि संख्या में कम है, फिर भी यह एक और चुनौती उत्पन्न करेगी। यहां तक कि सामान्य मैदानी क्षेत्रों में भी संपूर्ण ग्रामीण आबादी गांवों में संकेन्द्रित नहीं है और आबादी की काफी प्रतिशतता छोटे निवासस्थानों/खेड़ों में निवास करती है। अनुभव यह रहा है कि यद्यपि विकासात्मक कार्यक्रमों के अधिकांश लाभ सामान्य गांवों तक पहुंचते हैं, ये बहुत कम समानुपात में इन खेड़ों तक पहुंच पाते हैं। आयोग का यह विचार है कि अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए दिशानिर्देशों के अधीन प्रदान किए गए मानदंड सामान्य मैदानी क्षेत्रों में भली प्रकार कार्य करेंगे। परंतु दुर्गम और दुष्कर क्षेत्रों के लिए विशेष मानदंड निर्धारित किए जाने होंगे।

5.2.1.4. "परिवार" की परिभाषा से संबंधित अधिनियम और प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों के बीच विरोधाभास है। जबकि अधिनियम परिवार को "रक्त्, विवाह अथवा गोद लेने द्वारा एक-दूसरे से संबधित और सामान्यतया एक साथ निवास कर रहे और खान-पान की भागीदारी कर रहे अथवा साझा राशन कार्ड धारित कर रहे परिवार के सदस्यों" का अर्थ देने के लिए परिभाषित करता है, वहीं प्रचालनात्मक दिशानिर्देश एनआरईजीए के अधीन पात्र इकाई होने वाले केन्द्रक परिवार की बात करता है। आयोग का यह विचार है कि केन्द्रक परिवार अर्थात पति,पत्नी और अवयस्क बच्चे को पात्र इकाई के रूप में अपनाया जाना चाहिए क्योंकि यह विशेषकर महिलाओं और शारीरिक विकलांग व्यक्तियों को रोजगार के बेहतर अवसर प्रदान करेगा। यह योजना की पहुंच सुधारने में भी सहायता करेगा।

5.2.1.5. यहां तक कि अगर केन्द्रक पारिवार को जॉब कार्ड भी जारी किए जाते हैं फिर भी यह संभावना है कि शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों को रोजगार के पर्याप्त अवसर प्राप्त नहीं होंगे। उनकी आवश्यकताएं विशेष प्रकृति की होने के कारण उनपर विशेष ध्यान देना अपेक्षित होगा। आयोग का यह विचार है कि शारीरिक रूप से विकलांग प्रत्येक वयस्क व्यक्ति को जॉब कार्ड दिया जाना और निर्माण कार्य का पर्यवेक्षण, क्रेच की देखभाल, मापन करने आदि जैसे कार्य सौंपे जाने चाहिएं, जिनमें अधिक शारीरिक प्रयास की आवश्यकता नहीं होती हैं।

5.2.1.6 सिफारिशें :

क. सभी राज्य सरकारों द्वारा जागरूकता सृजन कार्यक्रम प्रारंभ किए जाने चाहिए। प्रचार और दिशानिर्देश सामग्री स्थानीय भा-ाओं में उपलब्ध होनी चाहिए। इन कार्यक्रमों की प्रभावोत्पादकता स्वतंत्र नमूना सर्वेक्षणों के माध्यम से मापी जानी चाहिए।

ख. ऑल इंडिया रेडियो और दूरदर्शन का गहन प्रयोग स्थानीय भा-ाओं में किया जाना चाहिए जैसा सर्व शिक्षा अभियान और रा-ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के मामले में किया जाता है।

ग. उचित कवरेज़ सुनिश्चित करने के लिए पात्र परिवारों की संख्या सुनिश्चित करने हेतु मतदाता सूची का प्रयोग किया जा सकता है। तथापि, इसे एनआरईजीए के अधीन परिवारों के पंजीकरण के लिए एकमात्र आधार नहीं होना चाहिए। पंजीकृत परिवारों की संख्या का

अनुवीक्षण किया जाना चाहिए और उसकी तुलना में जनगणना, बीपीएल सर्वेक्षण किया जाना चाहिए ताकि जहां भागीदारी संतो-ाजनक नहीं है वहां सकारात्मक कार्रवाई की जा सके।

घ. जहां भी आवश्यक हो, स्वतंत्र अनुवीक्षकों को उन क्षेत्रों, जहां असुरक्षित वर्गों की भागीदारी पर्याप्त नहीं है, में यह सुनिश्चित करने के लिए तैनात किया जाना चाहिए कि कमजोर वर्ग भाग ले रहे हैं और अपनी हकदारियां प्राप्त कर रहे हैं। यह भी सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि सभी निवासस्थान/खेड़े पूर्णतः शामिल होते हैं।

ङ दु-कर क्षेत्रों के लिए योजना के विभिन्न पैरामीटरों के लिए विशे-ा मानदंड तैयार किए जाने चाहिए।

च. "परिवार" को एक केन्द्रक परिवार अर्थात पति, पत्नी और अवयस्क बच्चे का अर्थ देने के लिए परिभा-ित किया जाना चाहिए और इसमें परिवार के मुखिया पर पूर्णतः अथवा काफी अधिक निर्भर कोई व्यक्ति शामिल हो सकता है।

छ. जॉब कार्ड अलग-अलग शारीरिक रूप से विकलांग प्रत्येक वयस्क व्यक्ति को जारी किया जाना चाहिए।

5.2.2. परिणामों की गारंटी देना

5.2.2.1 अधिनियम का अंतिम उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों को आजीविका की सुरक्षा प्रदान करना है। इस प्रकार एनआरईजीए की सफलता उस सीमा, जहां तक यह इस आजीविका की सुरक्षा प्रदान करने में समर्थ रहा है, द्वारा मापी जाएगी। यह सुनिश्चित करने के लिए कि यह परिणाम प्राप्त किया जाता है, आयोग महसूस करता है कि एनआरईजीए के सामाजिक-आर्थिक प्रभाव के आकलन के लिए नियमित अंतरालों पर एक प्रभाव मूल्यांकन किया जाना चाहिए। ऐसा मूल्यांकन नीति निर्माताओं और कार्यकारी एजेंसियों को एनआरईजीए की प्रभावोत्पादकता सुधारने के लिए मध्य-क्रम उपचार करने में जानकारी भी प्रदान करेगा।

5.2.2.2 वास्तव में क्रमिक प्रभाव मूल्यांकन, जिसमें से पहला कार्यान्वयन के तीन वर्ष पूरे होने पर किया जाना चाहिए, उन जिलों/प्रखंडों, जिनमें एनआरईजीए के उद्देश्यों की चयनित पैरामीटरों के पूर्व-परिभाषित उच्चतम स्तरों की प्राप्ति द्वारा यथानिर्धारित काफी पूर्ति हो गई है, में योजना को समाप्त करने का निर्णय लेना सुविधाजनक बनाएगा। यह महत्वपूर्ण है कि ये पैरामीटर आधारिक सर्वेक्षण करने के पूर्व निर्धारित किए जाएं। पैरामीटरों में अन्य बातों के साथ-साथ निर्धनता, पोषण, सृजित परिसंपत्तियों से आय की सततता, बेरोजगारी की सीमा, विस्थापन की मात्रा और विभिन्न अनिवार्य सेवाओं तक पहुंच शामिल होना चाहिए।

5.2.2.3 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों का अध्याय-8 निर्दिष्ट करता है कि विशिष्ट आरईजीएस (ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना) निर्माण कार्यों का नियमित मूल्यांकन और नमूना सर्वेक्षण किया जाना चाहिए और "जिलों की वार्षिक रैंकिंग" में प्रयुक्त समान मूल्यांकन मानदंडों का प्रयोग किया जाना चाहिए। ये मानदंड निम्नानुसार हैं :-

(क) वह सीमा, जहां तक कार्य के लिए अनुप्रयोगों को पूरा किया गया है।

(ख) पूरे किए गए कार्यों का उत्पादक मूल्य

(ग) रिकार्ड रखने और रिपोर्ट करने की गुणवत्ता

(घ) एनआरईजीए- संबद्ध दस्तावेजों की अभिगम्यता और पारदर्शिता

(ङ) मजदूरी भुगतानों की सामयिकता

(च) सामाजिक लेखापरीक्षाओं की सामयिकता और गुणवत्ता

(छ) ग्राम सभाओं की संलिप्तता।

5.2.2.4 आयोग महसूस करता है कि प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में यथा संकल्पित मूल्यांकन पर्याप्त नहीं होगा। इसलिए, एक अधिक सख्त प्रभाव मूल्यांकन प्रणाली तैयार की जानी होगी। पहले उपाय के रूप में मूल्यांकित किए जाने वाले पैरामीटरों को अभिज्ञात करना होगा। प्रारंभ में, इनमें परिवारों की औसत संख्या, कृषि मजदूरों के लिए विद्यमान बाजार में मजदूरी, काम की खोज में विस्थापित होने वाले परिवार की दिनों की औसत संख्या लघु और सीमांतिक भू-धारिताओं की उत्पादकता और परिसंपत्तियों की गुणवत्ता और अंशदान शामिल हो सकते हैं। परन्तु, ऐसे पैरामीटरों का चयन करने के पूर्व उन्हें फील्ड अध्ययन के माध्यम से वैधीकृत किया जाना चाहिए।

5.2.2.5 पैरामीटरों को अभिज्ञात कर लेने पर, एक आधारिक सर्वेक्षण को उनकी वर्तमान प्रास्थिति स्थापित करनी चाहिए। ऐसा सर्वेक्षण अधिमानतः स्वतंत्र व्यावसायिक एजेंसियों के माध्यम से प्रत्येक जिले के प्रातिनिधिक क्षेत्रों में किया जाना चाहिए। इन प्रत्येक पैरामीटरों के लिए लक्ष्य स्तर निर्धारित किए जाने चाहिएं। इन पैरामीटरों के अधीन प्रगति का आकलन करने के लिए अधिमानतः तीन वर्षों में एक बार आवधिक मूल्यांकन किया जाना चाहिए। लक्ष्य स्तरों की प्राप्ति योजना के सफल कार्यान्वयन का संकेत देगी।

5.2.2.6 सिफारिशें :

(क) एनआरईजीए के सामाजिक-आर्थिक प्रभाव का आकलन करने के लिए मूल्यांकन किया जाना चाहिए। इस मूल्यांकन में निम्नलिखित कार्यकलाप शामिल होने चाहिए :

क.1. *मूल्यांकन किए जाने वाले पैरामीटरों को अभिज्ञात करना :* इन पैरामीटरों को आजीविका की सुरक्षा शामिल करनी चाहिए। निम्नलिखित पैरामीटरों का सुझाव दिया जाता है :

(i) परिवारों की औसत वार्ि्क आय

(ii) कृ-ि मजदूरों के लिए बाजार में विद्यमान मजदूरी

(iii) काम की खोज में परिवार के विस्थापित होने के दिनों की औसत संख्या

(iv) लघु और सीमांतिक भू-धारिताओं की उत्पादकता

(v) परिसंपत्तियों की गुणवत्ता और अंशदान

पैरामीटरों की सूची को अंतिम रूप देने के पूर्व उनमें से प्रत्येक को एक फील्ड अध्ययन के बाद वैधीकृत किया जाना चाहिए।

क.2. *आधारिक सर्वेक्षण संचालित करना :* इसे तीन महीनों के भीतर समाप्त किया जाना चाहिए।

क.3. *एनआरईजीए के सफल कार्यान्वयन का संकेत देने के लिए पैरामीटरों हेतु अंतिम स्तर नियत करना।*

क.4. *प्रभाव मूल्यांकन :* पहला मूल्यांकन एनआरईजीए के कार्यान्वयन के तीन व-र्ा पूरा होने पर किया जाना चाहिए।

ख. यह परिणाम मूल्यांकन जिला और उप-जिला स्तर के आंकड़े तैयार करने के लिए रा-ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) के विस्तारित कार्य के भाग के रूप में किया जा सकता है।

5.2.3 अभिमुखता सुनिश्चित करना

5.2.3.1 *अन्य सेवा सुपुर्दगी कार्यतंत्र के साथ अभिमुखता*

5.2.3.1.1 एनआरईजीए का उद्देश्य आजीविका की सुरक्षा प्रदान करना है। किसी ग्रामीण परिवार को 100 दिनों की अवधि के लिए गारंटीशुदा रोजगार की आवश्यकता है परंतु यह आजीविका की सुरक्षा के लिए पर्याप्त शर्त नहीं है। कोई भी परिवार स्वास्थ्य सेवाओं, शिक्षा सेवाओं, आवास, खाद्य और पोषण की सुरक्षा, सामाजिक सुरक्षा आदि की अपेक्षा करता है। एनआरईजीए का प्रभाव पूर्णतः महसूस किया जाएगा अगर अन्य सभी सेवा सुपुर्दगी कार्यतंत्र लोगों की प्रत्याशओं की पूर्ति करने में समर्थ हों। इसके लिए अन्य सभी सेवा सुपुर्दगी प्रणालियों को सुदृढ़ करने की अपेक्षा होगी ताकि रोजगार गारंटी और अन्य सेवाओं के बीच सहक्रिया सृजित हो सके तथा इस प्रकार ग्रामीण परिवारों का समग्र जीवन-स्तर सुधरेगा।

5.2.3.2 *अन्य अवसरंचना/परिसंपत्ति सृजन कार्यक्रमों के साथ अभिमुखता*

5.2.3.2.1 प्रचालनात्मक दिशानिर्देश व्यवस्था करते हैं कि एनआरईजीए निधियों की अन्य योजनाओं से निधियों के साथ अभिमुखता टिकाऊ परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अनुमेय है। इसी प्रकार, पंचायतों के पास उपलब्ध नीतियों को भी टिकाऊ परिसंपत्तियों के सृजन के लिए एनआरईजीए के साथ जोड़ा जा सकता है। तथापि, एनआरईजीए के अधीन निधियों का प्रयोग अन्य विभागों के कार्यक्रमों की निधियों के लिए प्रतिस्थापी के रूप में नहीं किया जा सकता। यह विचार अधिक सरल है क्योंकि एनआरईजीए के श्रमिक संघटक का अन्य कार्यक्रमों के पूंजी संघटक के साथ विलय से गंभीर लेखाकरण समस्याएं उत्पन्न हो सकती हैं। अन्य कार्यक्रमों के मिट्टी के कार्य के संघटक को पृथक करना एक साधारण समाधान हो सकता है। मिट्टी के कार्य का संघटक तब एनआरईजीए के अधीन निष्पादित किया जा सता है और शेष को नियमित विभागीय योजनाओं के अधीन प्रारंभ किया जा सकता है। चुनौती विभिन्न कार्यों के विभिन्न संघटकों के बीच सही समन्वय और समय सुनिश्चित करने की होगी।

5.2.3.3 *आयोजना में अभिमुखता*

5.2.3.3.1 इस समय, एनआरईजीए, जिसके प्रचालनात्मक दिशानिर्देश एक संदर्शी और वार्षिक योजना तैयार करना निर्धारित करते हैं, सहित सभी बड़ी योजनाओं की योजना तैयार करने की स्वयं अपनी विधि है। 73वां संवैधानिक संशोधन संकल्पित बल्कि वास्तव में आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए एक क्षेत्र योजना तैयार करना निर्धारित करता है। आयोग महसूस करता है कि एक योजना होनी चाहिए और सभी विभागों को इस एकीकृत योजना में से अपने कार्यक्रमों, योजनाओं को चुनना चाहिए। यह विभिन्न विकासात्मक प्रयासों में सहक्रिया प्राप्त करने के लिए आवश्यक है।

5.2.3.4 *कार्यान्वयन और अनुवीक्षण के लिए मशीनरी और अवसंरचना में अभिमुखता*

5.2.3.4.1 जैसाकि विभिन्न स्कीमों की विभिन्न योजनाएं होती हैं उसी प्रकार उनकी प्रायः उर्ध्वाकार साइलो में कार्यरत विभिन्न कार्यान्वयन संरचनाएं भी होती हैं। इससे संसाधनों की बर्बादी, व्यर्थ प्रकटन, प्रशासनिक कर्मचारियों और भवन, कम्प्यूटरों और उपस्करों जैसी अवसंरचना का दोहरापन होता है। सभी ग्रामीण विकास कार्यकलापों का पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरण और शक्तियों के प्रत्यायोजन तथा उन्हें पर्याप्त प्रशिक्षित अधिकारियों से सज्जित करने से निधियों और प्रशासनिक मशीनरी के प्रयोग में अभिमुखता प्राप्त करने में सहायता मिलेगी।

5.2.3.5 *"भारत निर्माण" के अधीन योजनाओं से अभिमुखता*

5.2.3.5.1 भारत सरकार ने राज्य सरकारों और पंचायती राज संस्थाओं की भागीदारी से ग्रामीण अवसंरचना के लिए एक समयबद्ध योजना (2005-09) प्रारंभ की है, जो "भारत निर्माण " के रूप में ज्ञात है। इस परियोजना ने अपने लिए निम्नलिखित कार्य निर्धारित किए हैं [12] :-

(i) प्रत्येक गांव को विद्युत प्रदान किया जाना है : शेष 1,25,000 गांवों को वर्ष 2009 तक शामिल किया जाना है तथा साथ ही 2.3 करोड़ परिवारों को विद्युत कनेक्शन देना है।

(ii) 1000 की और उससे अधिक जनसंख्या (पर्वतीय और जनजातीय क्षेत्रों में 500) वाले प्रत्येक निवासस्थान को सभी मौसम के अनुकूल सड़क प्रदान करनी है; शेष 66,802 निवासस्थानों को वर्ष 2009 तक शामिल किया जाना है।

(iii) प्रत्येक निवासस्थान में पेयजल का सुरक्षित स्रोत होना; शामिल नहीं किए गए 55,067 निवासस्थानों को वर्ष 2009 तक शामिल किया जाना है।

(iv) प्रत्येक गांव को टेलीफोन द्वारा जोड़ा जाना है; शेष 66,822 गांवों को नवम्बर, 2007 तक शामिल किया जाना है।

(v) 10 मिलियन हेक्टेयर (100 लाख) की अतिरिक्त सिंचाई क्षमता वर्ष 2009 तक सृजित की जानी है।

(vi) वर्ष 2009 तक ग्रामीण निर्धनों के लिए 60 लाख मकानों का निर्माण किया जाना है।

इन योजनाओं का सीमाक्षेत्र विशाल है। यह भी स्पष्ट है कि प्रारंभ किए गए निर्माण कार्यों का बड़ा भाग एनआरईजीए के कार्यान्वयन के प्रथम चरण में अधिसूचित 200 पिछड़े जिलों में होगा। कई निर्माण कार्यों

12. स्रोत : http://www.bharatnirman.gov.in

में ग्रामीण क्षेत्रों (विशेषकर ग्रामीण संपर्क से संबंधित) में अकुशल शारीरिक श्रम शामिल होगा। इस प्रकार, भारत निर्माण के अधीन परियोजनाओं को एनआरईजीए के अधीन मजदूरी रोजगार के साथ जोड़ने की आवश्यकता है। इससे न केवल टिकाऊ परिसंपत्तियों का सृजन होगा बल्कि राजकोषीय विवेक भी सुनिश्चित होगा।

5.2.3.6 सिफारिशें :

क. आधारिक कार्यनि-पादन संकेतक स्वास्थ्य और शिक्षा जैसी महत्वपूर्ण सेवाओं के लिए तैयार किए जाने चाहिए और उनमें निरंतर सुधार करने के प्रयास किए जाने चाहिए।

ख. ग्रामीण विकास कार्यक्रम, जिसका प्रबंधन स्थानीय स्तर पर सर्वोत्तम ढंग से किया जा सकता है, पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित किया जाना चाहिए।

ग. किसी एक क्षेत्र के लिए केवल एक ही योजना होनी चाहिए ताकि क्षेत्र के विकास के एकीकृत दृश्य का अवलोकन किया जा सके। सभी क्षेत्रक/स्कीम-वार योजनाओं को इस योजना से चुना जाना चाहिए।

घ. संभव सीमा तक, अन्य परिसंपत्ति सृजन कार्यक्रमों के मिट्टी के कार्यों का संघटक एनआरईजीए के अधीन हाथ में लिया जाना चाहिए। विशे-ाकर, भारत निर्माण के अधीन परियोजनाओं को एनआरईजीए के साथ जोड़ा जा सकता है।

5.2.4 योजना का विस्तार करना

5.2.4.1 देश के सभी जिलों में चरणबद्ध तरीके से पांच वर्षों के भीतर कवरेज़ का विस्तार किया जाना प्रस्तावित है। भारत में एक जिला साधारणतया बहुत बड़े क्षेत्र को शामिल करता है और इसके विभिन्न प्रखंडों में सामाजिक-आर्थिक विकास में प्रायः काफी भिन्न्ताएं होती हैं। इसके परिणामस्वरूप, यह संभावना है कि किसी जिले में कुछ प्रखंड एनआरईजीए के अधीन शीघ्र शामिल होने के योग्य हो जाएंगे। तथापि, ऐसे जिले के समग्र संकेतकों में उसके शीघ्र शामिल होने की योग्यता नहीं होगी क्योंकि कुछ प्रखंडों में बेहतर सामाजिक-आर्थिक संकेतक हो सकते हैं। तथापि, ऐसी विकृतियां उस प्रखंड, जो अधिक छोटी तथा समरूप इकाई है, में नहीं होंगी। इसे देखते हुए, आयोग महसूस करता है कि एनआरईजीए का विस्तार एक चरणबद्ध तरीके से प्रारंभ किया जाना चाहिए और सर्वाधिक पिछले प्रखंडों को पहले लेते हुए जिले की बजाए शामिल करने के लिए प्रखंड को एक इकाई के रूप में माना जाना चाहिए।

5.2.4.2 सिफारिश :

क. शे-ा क्षेत्रों में एनआरईजीए का विस्तार चरणबद्ध तरीके से प्रारंभ किया जाना चाहिए। एनआरईजीए के सीमाक्षेत्र का विस्तार करते समय सर्वाधिक पिछले प्रखंडों को पहले शामिल करते हुए जिले की बजाए प्रखंड को इकाई माना जाना चाहिए। उद्देश्य परकता लाने के लिए विस्तार योजना को छः महीने के भीतर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए और पहले ही घो-ित की जानी चाहिए।

5.3 संघीय निधिकरण और राज्य नि-पादन

5.3.1 जिम्मेदारी कार्यतंत्र

5.3.1.1 पिछला दशक हमारे संघवाद के काफी परिपक्व होने का साक्षी रहा है। राज्यों को स्वयं अपनी नीतियां और कार्यक्रम निर्धारित करने के लिए वर्धित रूप से अधिकार दिए जाते हैं और संघ स्थानीय आवश्यकताओं के प्रति पहले से अधिक संवेदनशील है। संघ की भूमिका पर्याप्त मात्रा में नए तरीके से विस्तारित हो रही है। शिक्षा, स्वास्थ्य परिचर्या, ग्रामीण और शहरी विकास और सामाजिक सुरक्षा या तो राज्य के विषय हैं अथवा अधिकांशतः राज्य के क्षेत्राधिकार में हैं। और फिर भी, सेवाओं को वृद्धिकारी रूप से संघ सरकार की नीतियों तथा निधियों से चलाया जाता है। राज्य स्तर पर संसाधनों की कमी, सेवाओं के मानकीकरण की आवश्यकता, समतुल्य विकास की बाध्यताएं, विभिन्न राज्यों के बीच मानव विकास में विसंगतियां कम करना और वृद्धिकारी अर्थव्यवस्था की चुनौतियों को पूरा करने की अनिवार्यताओं ने आवश्यक रूप से इन क्षेत्रों में संघ की भूमिका बढ़ा दी है। परंतु राज्य के नियंत्रण सहित बड़ी मात्रा में संघ सरकार का निधिकरण जिम्मेदारी का क्षय कर सकता है। यह इन कार्यक्रमों के अनुवीक्षण के लिए सावधानीपूर्वक तैयार कार्यतंत्र और यहां तक कि वांछित परिणाम प्राप्त किए जाते हैं, फिर भी जिम्मेदारी डालने की आवश्यकता रेखांकित करता है।

5.3.1.2 एनआरईजीए के अधीन निधिकरण का तरीका निम्नानुसार है :

संघ सरकार :

(क) अकुशल शारीरिक श्रमिकों के लिए मजदूरी की संपूर्ण लागत।

(ख) सामग्रियों की लागत और कुशल तथा अर्धकुशल कामगारों के लिए मजदूरी का 75 प्रतिशत।

(ग) प्रशासनिक व्यय जैसा संघ सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए। इनमें अन्य बातों के साथ-साथ कार्यक्रम अधिकारियों और उनके सहायक कर्मचारियों के वेतन तथा भत्ते और कार्यस्थल सुविधाएं शामिल होंगी।

(घ) केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद के प्रशासनिक व्यय का वहन करती है।

राज्य सरकार :

(क) सामग्री की लागत और कुशल तथा अर्धकुशल कामगारों की मजदूरी का 25 प्रतिशत।

(ख) राज्य सरकार द्वारा आवेदन देने के 15 दिनों के भीतर मजदूरी रोजगार प्रदान नहीं कर सकने के मामले में देय बेरोजगारी भत्ता।

(ग) राज्य रोजगार गारंटी परिषद के प्रशासनिक व्यय का वहन करती है।

5.3.1.3 इस प्रकार, निधिकरण का पर्याप्त भाग संघ सरकार से आता है। वास्तव में मिट्टी के कार्यों के लिए जहां कोई सामग्री संघटक आवश्यक नहीं है, राज्य सरकारों का अंशदान "शून्य" है। यह एक विरूपित प्रोत्साहन प्रणाली प्रदान करता है, जिसमें संघ सरकार से निधियों के वर्धित आहरण का अर्थ राज्य सरकारों

द्वारा उच्चतर समतुल्य अंशदान होना आवश्यक नहीं है, और इसलिए राज्यों की प्रवृत्ति लंबी अवधि के लिए और वास्तव में अपेक्षित की तुलना में बड़े पैमाने पर योजना चालू रखने की हो सकती है।

5.3.1.4 पंचायत स्तर पर भी ऐसी ही स्थिति मौजूद है। पंचायत, जो सख्त अनुवीक्षण कार्यतंत्र का प्रयोग करता और निधियों का दुरूपयोग कर सकता है, दीर्घावधिक में उस पंचायत, जो योजना के अधीन निधियों का उचित प्रयोग सुनिश्चित करने में इतनी सतर्क नहीं है, की अपेक्षा कम निधियां प्राप्त करेगा।

5.3.1.5 इस प्रकार राज्य सरकारों, पंचायती राज संस्थाओं और प्रशासनिक तंत्र की जिम्मेदारी लागू करना अत्यधिक महत्वपूर्ण होगा। अधिनियम में इसे सुनिश्चित करने के लिए अंतःनिर्मित संस्थात्मक कार्यतंत्र है। इनका सुदृढ़ अनुवीक्षण और मूल्यांकन कार्यतंत्र द्वारा समर्थन किया जाना होगा। अनुवीक्षण अधिक प्रभावी हो जाता है अगर स्वतंत्र एजेंसियों को यह कार्य सौंपा जाता है। ऐसी व्यवस्थाएं राष्ट्रीय सम विकास योजना (आरएसवीवाई) जैसी योजनाओं में की गई हैं। सुदृढ़ अनुवीक्षण प्रणालियां प्रदान करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग सर्वोत्तम उपाय होगा। इसके अतिरिक्त, समुदाय अगर इसे सशक्त किया जाता है, अधिकारियों और संस्थाओं दोनों की जिम्मेदारी लागू करने में समर्थ होगा। इन सभी संकल्पनाओं पर संगत शीर्षकों के अंतर्गत अधिक विस्तार से चर्चा की गई है।

5.3.1.6 अन्य किसी सुरक्षा जाल कार्यतंत्र के समान सामान्य रूप से रोजगार गारंटी योजना में "नैतिक खतरा" होगा। लोग, जो बेरोजगारी लाभ प्राप्त कर सकते हैं, के पास कार्य खोजने के लिए बहुत कम प्रोत्साहन होंगे। भाग्यवश, नैतिक खतरे का यह पहलू कोई बड़ी समस्या नहीं होगा क्योंकि अधिनियम में कई अंतःनिर्मित कार्यतंत्र हैं, जो इस जोखिम को न्यूनतम कर देंगे। बेरोजगारी भत्ता न्यूनतम मजदूरी से बहुत कम है और किसी परिवार के लिए गारंटीशुदा रोजगार वर्ष के केवल 100 दिनों के लिए ही है। ये दोनों कारक भी बहुत हद तक नैतिक खतरे कम कर देंगे।

5.3.2 मजदूरी दरें नियत करना

5.3.2.1 एनआरईजीए की धारा 6(1) संघ सरकार को अधिनियम के प्रयोजनार्थ मजदूरी दरें निर्दिष्ट करने का अधिकार देती है। यह भी निर्दिष्ट किया जाता है कि इस प्रकार अधिसूचित मजदूरी दर 60/- रुपए प्रतिदिन से कम नहीं होगी और संघ सरकार द्वारा मजदूरी दर निर्दिष्ट किए जाने के समय तक, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 की धारा 3 के अधीन कृषि श्रमिकों के लिए नियत न्यूनतम मजदूरी को उस क्षेत्र में लागू मजदूरी दर माना जाएगा। संघ सरकार ने अभी तक धारा 6(1) के अधीन मजदूरी दर निर्दिष्ट नहीं की है। इसलिए न्यूनतम मजदूरी अधिनियम की धारा 3 के अधीन निर्दिष्ट मजदूरी दरें संबंधित राज्य सरकारों द्वारा अपनाई जानी हैं।

5.3.2.2 *एनआरजीईए की धारा 6 की शर्तें :*

> *"6(1) न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 में कुछ विहित होते हुए भी केन्द्र सरकार अधिसूचना द्वारा इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ मजदूरी दर निर्दिष्ट कर सकती है :*
>
> *बशर्ते कि विभिन्न क्षेत्रों के लिए मजदूरी की विभिन्न दरें निर्दिष्ट की जा सकती हैं :*

बशर्ते आगे कि किसी ऐसी अन्य अधिसूचना के अधीन समय-समय पर निर्दिष्ट मजदूरी दर साठ रुपए प्रतिदिन से कम दर पर नहीं होगी।

(2) किसी राज्य में किसी क्षेत्र के संबंध में केन्द्र सरकार द्वारा मजदूरी दर नियत किए जाने तक, कृषि श्रमिकों के लिए न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 की धारा 3 के अधीन राज्य सरकार द्वारा नियत न्यूनतम मजदूरी उस क्षेत्र पर लागू मजदूरी दर मानी जाएगी।

5.3.2.3 न्यूनतम मजदूरी अधिनियम की धारा 3(2) के अनुसार उपयुक्त सरकारें निम्नानुसार न्यूनतम मजदूरी नियत कर सकती हैं :

"उपयुक्त सरकार निम्नलिखित नियत कर सकती है —

(क) समय कार्य के लिए मजदूरी की एक न्यूनतम दर (यहां इसके बाद "न्यूनतम समय दर" के रूप में उल्लिखित है);

(ख) उजरती कार्य के लिए मजदूरी की न्यूनतम दर (यहां इसके बाद "न्यूनतम उजरती दर" के रूप में उल्लिखित है);

(ग) समय कार्य के आधार पर कर्मचारियों को मजदूरी की न्यूनतम दर प्राप्त करने के प्रयोजनार्थ उजरती कार्य पर रोजगार प्राप्त कर्मचारियों के मामले में लागू करने के लिए पारिश्रमिक की न्यूनतम दर (यहां इसके बाद "गारंटीशुदा समय दर" के रूप में उल्लिखित है)।

(घ) कर्मचारियों द्वारा किए गए समयोपरि कार्य (यहां इसके बाद "समयोपरि दर" के रूप में उल्लिखित) के संबंध में उस न्यूनतम दर, जो अन्यथा लागू होगी, के लिए प्रतिस्थापन में लागू होने वाली न्यूनतम दर (चाहे समय दर अथवा उजरती दर हो)।

5.3.2.4 कृषि श्रमिकों के लिए नियत न्यूनतम मजदूरी की राज्यवार तुलना सारणी 5.2 में दर्शाई गई है। अधिसूचित न्यूनतम मजदूरी[13] में काफी अंतर्राज्जीय भिन्नताएं हैं और कुछ राज्यों में दर 60/-रुपए प्रतिदिन से भी कम है।

5.3.2.5 अधिकांश मामलों में न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अधीन नियत न्यूनतम मजदूरी दर "समय दर" है। न्यूनतम मजदूरी अधिनियम की धारा 17 वर्णन करती है कि यहां तक कि उन मामलों, जहां किसी कर्मचारी को उजरती दर पर नियुक्त किया जाता है, में मजदूरी का भुगतान समय दर अथवा उजरती दर या दोनों में से अधिक पर किया जाना होगा।

*"**17. उजरती कार्य के लिए न्यूनतम समय दर मजदूरी** - जहां किसी कर्मचारी को उजरती कार्य के लिए नियुक्त किया जाता है; जिसके लिए इस अधिनियम के अधीन न्यूनतम समय दर नियत की जाती है न्यूनतम उजरती दर नहीं, वहां नियोक्ता ऐसे कर्मचारी को न्यूनतम समय दर से अनधिक मजदूरी अदा करेगा।"*

[13] स्रोत : श्रम मंत्रालय, भारत सरकार

सारणी 5.2 न्यूनतम मजदूरी अधिनियम,1948 के अधीन विभिन्न राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा कृषि कामगारों के लिए नियत न्यूनतम मजदूरी की दैनिक दरें।

क्रम सं0	उपयुक्त सरकारें	अकुशल कृषि मजदूरों के लिए न्यूनतम मजदूरी (प्रतिदिन रुपए में)
(1)	(2)	(3)
	केन्द्रीय क्षेत्र	102.78 से 114.78
	राज्य/संघ राज्य क्षेत्र	
1	आन्ध्र प्रदेश	64.00 से 84.00 (क्षेत्र के अनुसार)
2	अरूणाचल प्रदेश	55.00 (क्षेत्र-I) 57.00 (क्षेत्र-II)
3	असम	69.00
4	बिहार	66.00
5	छत्तीसगढ़	52.87
6	गोवा	94.00
7	गुजरात	50.00
8	हरियाणा	भोजन सहित 84.29 भोजन रहित 88.29
9	हिमाचल प्रदेश	70.00
10	जम्मू और कश्मीर	66.00
11	कर्नाटक	56.48
12	केरल	हल्के कार्य के लिए 72.00 सख्त कार्य के लिए 125.00
13	मध्य प्रदेश	56.96
14	महाराष्ट्र	क्षेत्र-I 51.00 क्षेत्र-II 49.00 क्षेत्र-III 47.00 क्षेत्र-IV 45.00
15	मणिपुर	72.40
16	मेघालय	70.00
17	मिजोरम	91.00
18	नगालैंड	66.00

क्रम सं0	उपयुक्त सरकारें	अकुशल कृ-ि मजदूरों के लिए न्यूनतम मजदूरी (प्रतिदिन रुपए में)
(1)	(2)	(3)
19	उड़ीसा	55.00
20	पंजाब	90.58
21	राजस्थान	73.00
22	तमिलनाडु	70.00 - 80.00
23	त्रिपुरा	50.00
24	उत्तर प्रदेश	58.00
25	उत्तरांचल	73.00
26	पश्चिम बंगाल	भोजन सहित 62.00 भोजन रहित 65.00
27	अंदमान और निकोबार	100.00 (अंदमान) 107.00 (निकोबार)
28	चंडीगढ़	114.00
29	दादरा और नगर हवेली	89.00
30	दिल्ली	125.80
31	पांडिचेरी पांडिचेरी/कराईकल यानम क्षेत्र	 5 घंटों के लिए 45.00 (महिला) 6 घंटों के लिए 54.00 (पुरूष) 5 घटों के लिए 55.00 (महिला) 6 घटों के लिए 65.00 (पुरूष)

5.3.2.6 न्यूनतम मजदूरी साधारणतया समय दर आधार पर नियत की जाती है जबकि निर्माण कार्य उजरती दर आधार पर निष्पादित किए जाते हैं। दोनों के बीच समजंन एक चुनौती उपस्थित करता है। इसके अतिरिक्त, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम कृषि श्रमिकों और निर्माण कार्य के लिए विभिन्न दरें प्रदान करता है। एनआरईजीए के अधीन, चूंकि अधिकांश कार्य निर्माण से संबंधित होते हैं इसलिए यह जांच करने की आवश्यकता है कि क्या कृषि दरों पर मजदूरी अदा करना न्यनूतम मजदूरी अधिनियम के अधीन अनुमेय होगा या नहीं जब निर्माण कार्य के लिए पृथक दर है? धारा 17 भी निर्दिष्ट करती है कि यहां तक कि जब कार्य उजरती दर आधार पर निष्पादित किए जाते हैं, वहां मजदूरी ऐसी दर पर अदा की जानी होगी जो समय दर से कम नहीं हो सकती। इसका यह अर्थ होगा कि उजरती दर उस समय लागू होगी जब कामगार उतना अधिक कार्य करता है जिसे वह समय दर से अधिक प्राप्त करने का पात्र है। ऐसा निर्धारण बहुत अधिक मात्रा में निधियों के दुरूपयोग की भी संभावना सहित टिकाऊ परिसंपत्तियों के सृजन के विपरीत हो सकता है।

5.3.2.7 सिफारिश :

क. एनआरईजीए के अधीन मजदूरी के निर्धारण से संबंधित प्रावधान और न्यूनतम मजदूरी अधिनियम की विस्तृत जांच आवश्यक होगी। ग्रामीण विकास मंत्रालय, श्रम मंत्रालय, विधि और न्याय मंत्रालय और कुछ राज्य सरकारों से प्रतिनिधियों को शामिल करके एक कार्य दल इस मुद्दे की जांच करने और सिफारिशें करने के लिए गठित किया जा सकता है।

5.3.3 वित्तीय प्रबंधन प्रणाली

5.3.3.1 *वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के अनिवार्य तत्व*

5.3.3.1.1 जैसा पूर्व अध्याय में उल्लेख किया गया है, किसी सक्षम वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के अनिवार्य तत्व निम्नानुसार हैं :

(i) निधियों की पर्याप्त उपलब्धता।

(ii) संघ सरकार से जिलों को और उसके बाद ग्राम पंचायतों तथा अंततः कामगारों को निधियों का सुगम प्रवाह।

(iii) ग्राम पंचायतों से जिलों, राज्य और संघ सरकार को वित्तीय सूचना का सुगम प्रवाह।

(iv) एक उपयुक्त लेखाकरण प्रणाली, जो सामयिक और विश्वसनीय सूचना प्रदान करेगी।

(v) निधियों के उपयोग का प्रमाणीकरण और परिसंपत्तियों के सृजन में वास्तविक प्रगति।

(vi) किसी वित्तीय उल्लंघन का सामयिक पता लगाना।

(vii) अधिनियम में यथासंकल्पित राज्य सरकारों से अंशदान सुनिश्चित करना।

(viii) संपूर्ण पारदर्शिता और जिम्मेदारी।

(ix) कार्यविधिक सरलता।

5.3.3.2 *निधि प्रवाह के लिए प्रचालनात्मक दिशानिर्देश*

5.3.3.2.1 एनआरईजीए की धारा 20 संघ सरकार को राष्ट्रीय रोजगार गारंटी निधि स्थापित करने का अधिदेश देती है। यह भी निर्दिष्ट है कि राज्य सरकारें राज्य रोजगार गांरटी निधि नामक निधि स्थापित कर सकती हैं। संघ सरकार और राज्य सरकारों के बीच निधिकरण का तरीका एनआरईजीए की धारा 22 के अधीन निर्दिष्ट है और उसे प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों द्वारा और विस्तारित किया गया है। जिला और पंचायत स्तरों पर ऐसी ही निधियां स्थापित की जानी हैं। राज्य सरकारों को निधि को यह इंगित करना होगा कि इसे केन्द्रीय हिस्सा प्राप्त करने के लिए संचित निधि के रूप में नामोदिष्ट किया गया है। यह राज्य अथवा जिला स्तर पर हो सकता है। राज्य सरकारों से निधियों के हस्तांतरण और प्रयोग के लिए एक पूर्ण वित्तीय प्रबंधन प्रणाली तैयार करने के लिए कहा गया है। प्रचालनात्मक दिशानिर्देश भी यह निर्दिष्ट करते हैं कि राज्य

जिला और प्रखंड स्तरों पर योजना के अधीन निधियों के लिए सरकारी क्षेत्र के बैंकों में बैंक खाते खोले जाएंगे।

5.3.3.3 *जिलों की निधियों का निर्गमन*

5.3.3.3.1 निधियों के प्रवाह और सूचना के प्रवाह के बीच विभेद करना आवश्यक है। जब कि निधि प्रवाह संघ सरकार और राज्य सरकारों से मध्यस्थ स्तरों के माध्यम से ग्राम पंचायतों को होता हैं वहीं सूचना का प्रवाह विपरीत दिशा में, ग्राम पंचायतों से राज्य और संघ सरकारों को होता है। लागत और समय दोनों में वृद्धि हो जाती है जब निधि अनावश्यक मध्यस्थ स्तरों के माध्यम से प्रवाहित होती है। इसी प्रकार, सूचना प्रवाह क्रमिक तरीके से स्तरों के क्रम के माध्यम से होना आवश्यक नहीं है। अनुभव दर्शाते हैं कि जब केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के लिए निधियां राज्य सरकारों के माध्यम से भेजी जाती हैं तब उपयोगिता स्तर पर निधियों की प्राप्ति में पर्याप्त विलंब होता है। राज्य सरकारों के माध्यम से निधियां भेजने का परम्परागत तर्क यह रहा है कि योजनाओं और बजट को केवल तभी तैयार, प्रभावी रूप से कार्यान्वित और मॉनीटर किया जा सकता है जब राज्य सरकार इन निधियों के लिए प्राप्तकर्ता तथा साथ ही संवितरण प्राधिकारी हो। तथापि, यह सुनिश्चित करते हुए कि राज्य सरकारों को निधियों के प्रवाह तथा साथ ही उनके उपयोग के बारे में निरंतर सूचित किया जाता है, यह प्रयोजन पूरा किया जा सकता है। आयोग महसूस करता है कि आरईजीएस जैसी मांग-आधारित योजनाएं, जिन्हें न्यूनतम उपरिव्यय सहित सुगम कार्यान्वयन के लिए निधियों की सामयिक उपलब्धता अपेक्षित है, राज्यों के माध्यम से निधियां भेजना उचित नहीं है। इसकी बजाय जिलों, जो उपयोग स्थल के अधिक समीप हैं और जिनपर आरईजीएस के कार्यान्वयन का उत्तरदायित्व सौंपा गया है, को निधियों और सूचना के लिए नोडल बिन्दु होना चाहिए। इसलिए, आयोग सिफारिश करता है कि संघ और राज्य सरकारों दोनों से निधियों को मध्यस्थ तथा ग्राम पंचायतों को आगे परेषण के लिए जिलों को हस्तांतरित किया जाना चाहिए।

5.3.3.4 निर्गमन की पूर्वाश्यकताएं

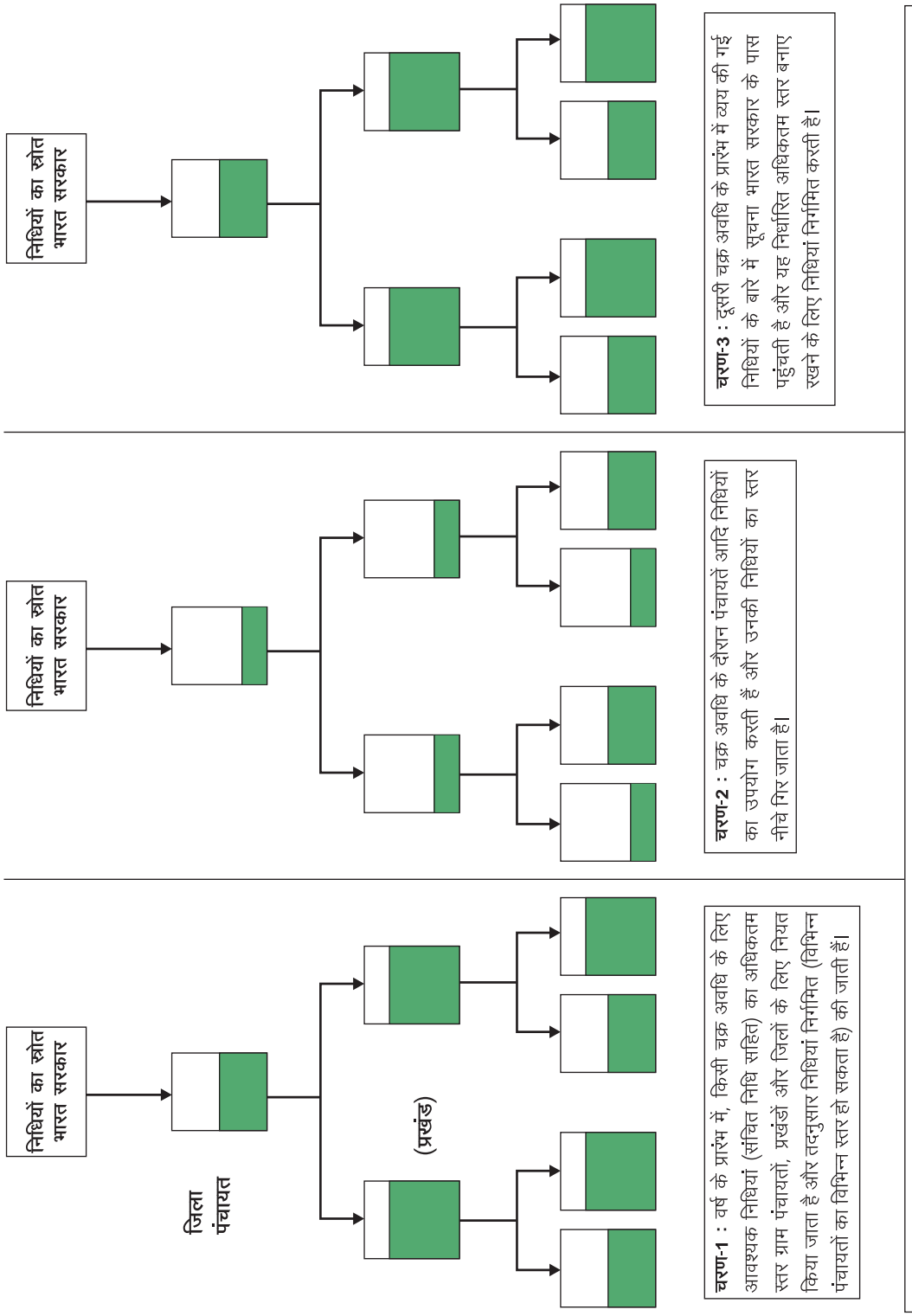
5.3.3.4.1 दिशानिर्देश यह प्रदान करते हैं कि पहले निर्गमित निधियों के 60 प्रतिशत का उपयोग कर लेने के बाद, जिला कार्यक्रम संयोजक (राज्य सरकार की सिफारिश से) अथवा राज्य सरकार (इस दशा में कि राज्य रोजगार गारंटी निधि स्थापित की गई है) ग्रामीण विकास मंत्रालय को केन्द्रीय रोजगार गारंटी निधि में से अगली किस्त के लिए आवेदन दे सकती है। इसी प्रकार, प्रखंड भी उन्हें पहले दी जा चुकी निधियों के 60 प्रतिशत का उपयोग करने के बाद अगली किस्त के लिए पात्र हो जाते हैं। उसके अतिरिक्त किसी ग्राम पंचायत को दिए गए आवंटन के 60 प्रतिशत का व्यय कर लिए जाने के बाद ही वह अतिरिक्त निधियों के निर्गमन के लिए कार्यक्रम अधिकारी को आवेदन कर सकती है। परवर्ती निर्गमन आगे उपयोग, राज्य के हिस्से की प्राप्ति, गबन नहीं किए जाने से संबंधित प्रमाणपत्र की प्रस्तुति पर निर्भर हैं। ये प्रमाणपत्र कदाचार, निधियों के अनुचित और अपर्याप्त उपयोग पर रोक लगाने के लिए अभिप्रेत है। तथापि वास्तविकता में वे वर्तमान परिप्रेक्ष्य में अव्यावहारिक हैं। यह स्पष्ट नहीं है कि गबन नहीं करने के प्रमाणपत्र का क्या अर्थ है और इसे कौन प्रदान करेगा। जहां तक उपयोगिता प्रमाणपत्र का संबंध है, यह सुविदित है कि सभी केन्द्र प्रायोजित योजनाओं में अत्यधिक बैकलॉग है। उसी निकाय,

जिसने कथित रूप से निधियों का उपयोग किया है, द्वारा प्रदान किए गए मात्र एक उपयोगिता प्रमाणपत्र पर कम विश्वास है जब तक इसके साथ वास्तविक उपलब्धियों के साक्ष्य द्वारा समर्थित लेखापरीक्षित और प्रमाणित लेखे नहीं हों। यह भी सुविदित है कि निधियों की कमी के कारण, राज्य सरकारें बहुधा समय पर निधियों के अपने हिस्से का निर्गमन करने में समर्थ नहीं होती हैं। प्रत्येक किस्त के लिए राज्य के हिस्से के निर्गमन पर जोर देने से आरईजीएस का कार्यान्वयन जोखिम में पड़ सकता है। इसकी बजाय वार्षिक आधार पर राज्य के अंशदान को हिसाब में लेना वांछनीय होगा और किसी भी घाटे की "राज्य योजना के लिए केन्द्रीय सहायता" से कटौती की जा सकती है।

5.3.3.4.2 आदर्शतः पूर्व निर्गमनों में से किए जा रहे कुछ व्यय पर पुनःपूर्ति आकस्मिक होनी चाहिए। यह निर्दिष्ट करते हुए कि किसी जिले के पूर्व निर्गमनों का 60 प्रतिशत व्यय करना चाहिए था, "कार्यनिष्पादनकारी" पंचायतों को अभावग्रस्त रखने का जोखिम है। उदाहरणार्थ, अगर किसी जिले में 500 ग्राम पंचायतों के समूह में केवल कुछ ही पंचायतें अपने लक्ष्य की पूर्ति करती हैं जबकि अन्य उन्हें निर्गमित निधियों का उपयोग करने में असमर्थ रहती हैं, तो जिले में सभी पंचायतों द्वारा प्रयुक्त निधियों का योग अगले निर्गमन के लिए निर्दिष्ट 60 प्रतिशत से कम हो सकता है। ऐसी संभाव्य घटनाओं से बचने के लिए ग्राम पंचायत, प्रखंड और जिला स्तरों पर निधियों हेतु लक्ष्य (अधिकतम) स्तर निर्दिष्ट करना उपयुक्त होगा और सभी पुनःपूर्तियां लक्ष्य स्तर तक निधियों का स्तर बढ़ाने के लिए होंगी। चूंकि ये पुनःपूर्तियां एक पूर्व-निर्धारित चक्र अवधि पर होगी इसलिए यह प्रत्येक ग्राम पंचायत, प्रखंड और जिले में पूर्व चक्र अवधि के दौरान व्यय की गई राशियों की पुनःपूर्ति करने के लिए समान होंगी। लक्ष्य स्तरों को सूखे जैसी घटनाओं के कारण मांग में पूर्वानुमानित वृद्धि के मामले में पुनःनिर्धारित किया जा सकता है। इसे चित्र 5.1 में स्पष्ट किया गया है।

5.3.3.5 *प्रतिक्रियात्मक नहीं सहक्रियात्मक निधि प्रवाह*

5.3.3.5.1 पहले रोजगार सृजन के लिए केन्द्र प्रायोजित योजनाएं परिव्यय चालित रही हैं। इन योजनाओं में संघ सरकार केवल तभी राज्य सरकारों को निधियां हस्तांतरित करती थी जब निर्दिष्ट उपयोगिता प्रमाणपत्र के साथ मांग उठाई जाती थी। ऐसी प्रतिक्रियात्मक प्रणाली आरईजीएस के परिप्रेक्ष्य में उपयुक्त नहीं होगी क्योंकि ये मांग-आधारित हैं आपूर्ति-आधारित योजनाएं नहीं। आरईजीएस को मांग करने और रोजगार प्राप्त करने के लिए नागरिकों को सौंपे गए अधिकारों की पूर्ति करनी होगी और जब यह मांग पूरी नहीं होती है तब राज्य सरकार को बेरोजगारी भत्ता अदा करना होगा। इसलिए प्रतिक्रियात्मक प्रणाली को यह सुनिश्चित करने के लिए कि रोजगार की मांग पूरी करने और बेरोजगारी भत्ते के भुगतान से बचने के लिए पर्याप्त निधियां उपलब्ध हैं, निधि प्रवाह की एक सहक्रियात्मक प्रणाली में रूपांतरित करना होगा। उच्चतर स्तर से निम्नतर स्तर (संघ सरकार-जिला-प्रखंड-ग्राम पंचायत) तक निधियों के प्रवाह को नए प्रवर्तन के आधार पर सक्रिय करना होगा और यह उच्चतर स्तर का उत्तरदायित्व होगा। पूर्व की प्रतिक्रियात्मक प्रणालियों में प्रवर्त्तन कार्यान्वयन एजेंसियों से मांग टिप्पणियां, उपयोगिता प्रमाणपत्र और पूर्वानुमानित आवश्यकताएं थीं। तथापि ये प्रवर्त्तन आरईजीएस की आवश्यकताएं पूरी नहीं करेंगे।



चित्र 5.1 : पंचायतों में निधियों का निर्धारित स्तर बनाए रखने के लिए निधियों के निर्गमन के सिद्धांतों का योजनाबद्ध स्पष्टीकरण

5.3.3.6 *विषय-वार निर्गमन और निधियों का अनुवीक्षण*

5.3.3.6.1 आरईजीएस के अधीन कार्यान्वित की जाने वाली परियोजनाओं में अधिकतम 40 प्रतिशत सामग्री संघटक हो सकता है और शेष मजदूरी है। इसके अतिरिक्त, प्रशासनिक व्यय के लिए पृथक निधियां निर्धारित की जाती हैं। राज्य सरकार सामग्री की लागत और कुशल तथा अर्ध-कुशल कामगारों के लिए मजदूरी का 25 प्रतिशत प्रदान करने की उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त अगर जॉब कार्डधारक द्वारा आवेदन किए जाने के 15 दिनों के भीतर रोजगार प्रदान नहीं किया जाता तो राज्य सरकार बेरोजगारी भत्ता अदा करने के लिए उत्तरदायी है। इसलिए यह अनिवार्य है कि पंचायतें अपना लेखा निम्नलिखित लेखाकरण शीर्षों के अधीन रखती हैं :

(क) अकुशल कामगारों को अदा की गई मजदूरी

(ख) अर्ध-कुशल और कुशल कामगारों को अदा की गई मजूदरी

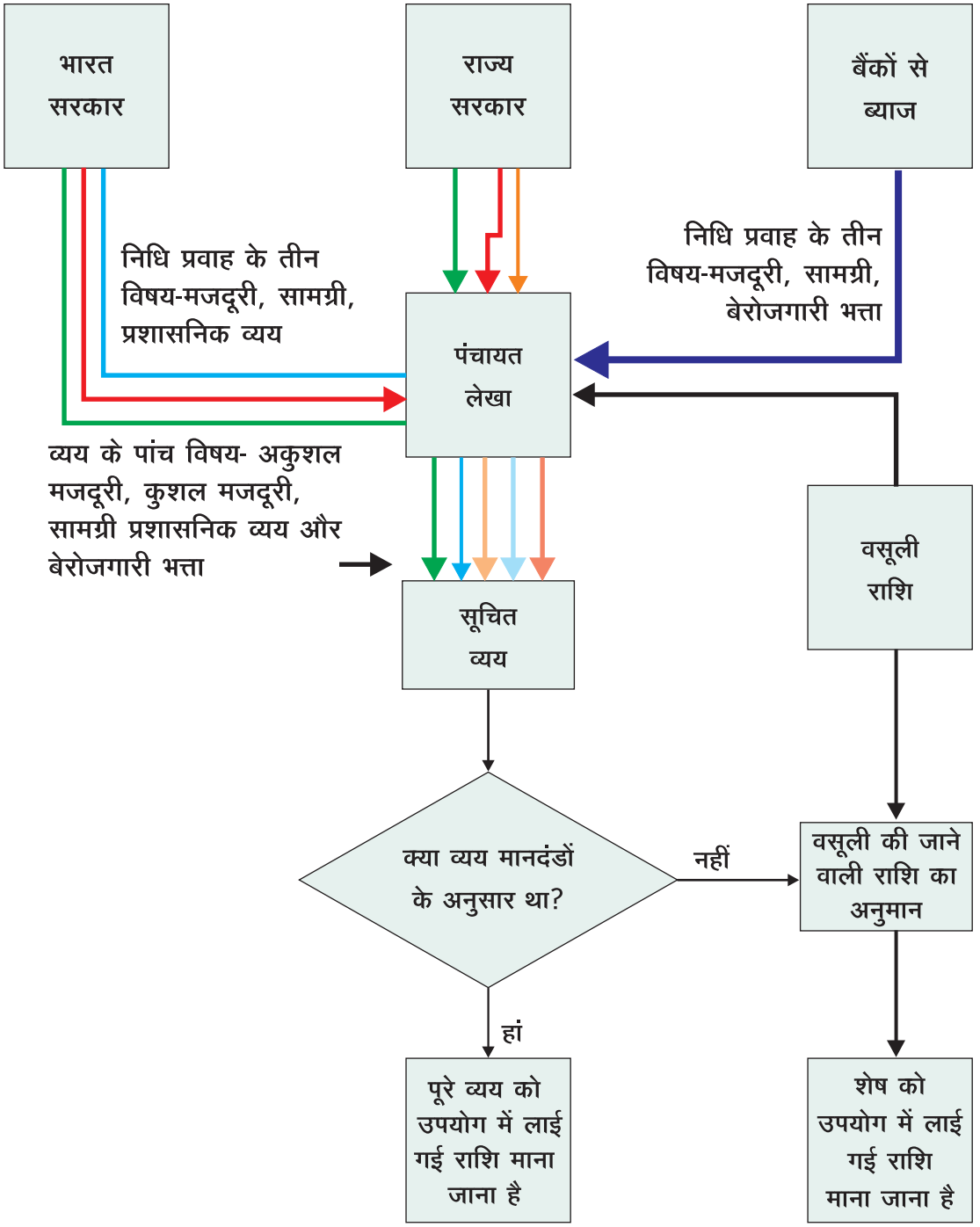
(ग) सामग्रियों की खरीद

(घ) प्रशासनिक व्यय

(ङ) बेरोजगारी भत्ता

जबकि शीर्ष (ख) और (ग) के अधीन किए गए व्यय के 25 प्रतिशत और (ङ) के अधीन किए गए व्यय के 100 प्रतिशत के लिए निधियां राज्य सरकार द्वारा निर्गमित की जानी हैं वहीं शेष निधियां संघ सरकार द्वारा जारी की जानी हैं। ये शर्तें केवल तभी लागू की जा सकती हैं जब सामग्रियों के लिए निर्गमित निधियों और सामग्रियों पर किए गए व्यय का लेखा-जोखा अलग-अलग रखा जाता है। इसी प्रकार, कुशल और अर्ध-कुशल कामगारों पर किए गए व्यय का लेखा-जोखा अलग-अलग रखा जाना होगा क्योंकि राज्य सरकारों को कुशल और अर्ध-कुशल कामगारों की मजदूरी के 25 प्रतिशत की पूर्ति करनी होती है। इसलिए अगर वर्तमान प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों का अनुपालन किया जाना है तो निधियों का निर्गमन तथा साथ ही लेखाकरण चित्र 5.2 में यथा प्रदर्शित विषय-वार किया जाना होगा।

5.3.3.6.2 आयोग का विचार है कि ये अपेक्षाएं पंचायतों पर अपने लेखे रखने और अपनी निधियों का प्रबंधन करने में भारी बोझ डालती हैं। राज्य और संघ सरकार से निधियों के निर्गमन में भी विभिन्न लेखा शीर्षों के अधीन निधियां प्राप्त करने, संवीक्षा करने और निर्गमन प्राधिकृत करने के लिए आवश्यक समय के कारण विलंब हो जाएगा। यहां यह कहना व्यर्थ नहीं है कि प्रशासनिक लागत भी काफी बढ़ जाएगी। इसके अतिरिक्त, जिलों, राज्य और संघ सरकारों को इन शीर्षों के अधीन लेखे का पूरा सेट रखना होगा, जो पंचायतों द्वारा रखे जाने वाले लेखे का समूहीकरण है। यह अनिवार्य है कि इस कार्यविधि को सरल बनाया जाए और निधियों का निर्गमन इस प्रावधान के साथ कि उच्चतर स्तरों की ग्राम और प्रखंड पंचायतों की लेखाकरण सूचना तक पहुंच है, निधियों के कुल उपयोग पर आधारित हो। यह सूचना जिलों से प्रखंडों और आगे ग्राम पंचायतों तक हस्तांतरित की जाने वाली निधियों की मात्रा पर उच्चतर स्तरों (जिला पंचायत अथवा जिला परिषद, राज्य सरकार और भारत सरकार) को नज़र रखने की सुविधा देगी।



चित्र 5.2 -- पंचायत में निधियों का प्रवाह इंगित करता हुआ चित्र (अगर लेखाकरण विषयवार किया जाना है)

5.3.3.7 *राज्य का अंशदान*

5.3.3.7.1 आरईजीएस के राज्यों द्वारा स्वामित्व को प्रोत्साहन देने के लिए, राज्यों से योजना के कार्यान्वयन के लिए कुछ राशि का अंशदान करना अपेक्षित है। यह अधिनियम के भावना के अनुसार है। परंतु इसके अधिनियम तथा साथ ही प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में निर्दिष्ट तरीके से जटिल होना आवश्यक नहीं है। इससे बहुत बेहतर विकल्प राज्यों से कुल लागत की नियत प्रतिशतता का अंशदान करने के लिए कहना है। वर्तमान दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य से अधिकतम अपेक्षित अंशदान परियोजना लागत (बेरोजगारी मजदूरी छोड़कर) का 10 प्रतिशत से अधिक होना संभावित नहीं है। इसलिए आयोग सिफारिश करता है कि राज्य का अंशदान आरईजीएस की कुल लागत (बेरोजगारी भत्ता छोड़कर) के 10 प्रतिशत पर नियत किया जाए। इससे लेखाकरण प्रयास तथा साथ ही निधि प्रवाह प्रबंधन की लागत और अवधि को कम करने का लाभ मिलेगा। राज्य का अंशदान वित्तीय वर्ष के अंत में जिलों तक पहुंच जाना चाहिए और चूक के मामले में देय राशि की "राज्य योजनाओं को केन्द्रीय सहायता" के अधीन राज्यों को आवंटन से कटौती की जा सकती है। यह अंशदान आरईजीएस के अधीन मजदूरी दरें नियत करते समय एक अधिक संतुलित दृष्टिकोण अपनाने में राज्यों को प्रोत्साहन प्रदान करेगा।

5.3.3.8 *निधियों का अधिकतम स्तर नियत करना*

5.3.3.8.1 यह सुनिश्चित करने के लिए कि निधियां पंचायतों (ग्राम, प्रखंड, जिला) में निष्क्रिय नहीं रहती है, अधिकतम राशि, जिसे पंचायत को किसी भी स्तर पर किसी भी समय रखना चाहिए, निर्दिष्ट करना वांछनीय होगा। ऐसी अधिकतम राशि एक साथ मिलकर मजदूरी भुगतान, सामग्रियों की खरीद और प्रशासनिक व्यय के लिए नियत की जानी होगी। किसी ग्राम पंचायत के लिए, अधिकतम स्तर किसी अवधि चक्र के लिए उस पंचायत की आवश्यकताओं पर आधारित होनी चाहिए। प्रखंड/मध्यस्थ स्तर के लिए यह प्रखंड में शामिल सभी ग्राम पंचायतों और उसके द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों के लिए कुल आंकड़ा होगा। इस प्रयोजनार्थ प्रखंड को अन्य कोई ग्राम पंचायत माना जाएगा। इसी प्रकार, जिले में निधियों का अधिकतम स्तर प्रखंड (मध्यस्थ स्तर) की अधिकतम राशि और उसके द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्यों के लिए आवश्यकताओं की संचयी राशि होगा।

5.3.3.8.2 चूंकि पुनःपूर्ति नियत अवधि चक्र के आधार पर होगी इसलिए किसी ग्राम पंचायत के लिए नियत अधिकतम स्तर किसी अवधि चक्र में व्यय की पूर्ति के लिए पर्याप्त होना चाहिए। निधियों के निर्गमन और भुगतानों की बारम्बारता की प्रक्रिया के लिए अपेक्षित प्रयासों को देखते हुए निधियां महीने में एक बार संघ सरकार द्वारा जिलों को निर्गमित की जा सकती है। चूंकि पुनःपूर्ति पिछले माह उपयोग में लाई गई राशियों पर आधारित होगी इसलिए उपयोग में लाई गई निधियों की मात्रा तत्काल पूर्व महीने के लिए प्रत्येक माह के प्रारंभ में सभी स्तरों के लिए सुनिश्चित की जानी होगी। यह मानते हुए कि सूचना के संकलन और सभी स्तरों पर कार्रवाई की इस प्रक्रिया में लगभग एक माह लगेगा, सभी स्तरों (ग्राम, प्रखंड/मध्यस्थ और जिला) पर पंचायतों के पास इस शीर्ष अवधि के दौरान अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पर्याप्त निधियां होनी चाहिएं। इस प्रकार, ग्राम पंचायतों के लिए निधियों का अधिकतम स्तर दो महीने की अवधि (विभिन्न शीर्षों के अधीन किए गए व्यय के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत में 15 दिन का अतिरिक्त मार्जिन उपलब्ध होगा

क्योंकि सभी भुगतान पाक्षिक रूप से करने होंगे) के लिए उनकी अनुमानित आवश्यकता के बराबर होना चाहिए। यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि जहां चक्र अवधि सभी पंचायतों के लिए साझा है वहीं अधिकतम स्तर पंचायत-दर-पंचायत भिन्न-भिन्न होगा।

5.3.3.8.3 अधिकतम स्तर प्रखंडों (मध्यस्थ स्तर) तथा साथ ही जिलों के लिए नियत किया जाना होगा। प्रखंडों के लिए, अधिकतम स्तर सभी ग्राम पंचायतों के लिए अपने कार्यों को निष्पादित करने हेतु उसके द्वारा अपेक्षित निधियों सहित निधियों की आवश्यकता के दो महीने का योग होगा। किसी जिले के लिए निधियों का अधिकतम स्तर अपने द्वारा कार्य के निष्पादन के लिए जिला पंचायत द्वारा अपेक्षित निधियों सहित प्रखंड की अधिकतम राशि का योग होगा। निधियों का बेहतर उपयोग सुनिश्चित करने के लिए ग्राम पंचायत के निधियों की एक महीने की आवश्यकता को प्रखंड स्तर पर और एक महीने की आवश्यकता को ग्राम पंचायत के स्तर पर रखा जाना चाहिए।

5.3.3.8.4 दो महीने की अवधि के लिए ग्राम पंचायत हेतु अपेक्षित अधिकतम निधियां मजदूरी के भुगतान के लिए आवश्यक राशि, सामग्रियों की लागत और अवधि के दौरान प्रशासनिक प्रभारों का योग होगी। किसी ग्राम पंचायत में ग्राम पंचायत निधि स्तर पर रखी जाने वाली निधियों का अधिकतम स्तर का अनुमान निम्नानुसार लगाया जा सकता है :

(i) मजदूरी के लिए अपेक्षित राशि, डब्ल्यू = (एन) x (डी) x (आर); जहां एन = ग्राम (ग्राम पंचायत) में जॉब कार्डों की संख्या, डी[14] = प्रति जॉब कार्ड दो महीने की अवधि में मांग किए गए कार्य के अनुमानित दिन; आर = दैनिक मजदूरी दर।

(i) दो महीने में सामग्रियों की लागत एम[15] = 0.67 x (डब्ल्यू);

(iii) दो महीने के लिए प्रशासनिक प्रभार ए = (पी/100) x (डब्ल्यू + एम); जहां पी[16] प्रशासनिक प्रभारों के लिए अनुमति योग्य प्रतिशतता है।

5.3.3.8.5 इस प्रकार, ग्राम पंचायत के लिए अधिकतम स्तर = डब्ल्यू + एम + ए होगा। इस राशि का केवल आधा ग्राम पंचायत को सौंपा जाएगा और शेष प्रखंड/मध्यस्थ स्तर पर रखा जाएगा।

5.3.3.8.6 प्रखंड (मध्यस्थ स्तर) के लिए अधिकतम स्तर सभी ग्राम पंचायतों की अधिकतम राशि (दो महीने की आवश्यकता) और स्वयं उसकी आवश्यकताओं का योग होगा। प्रखंड की अपनी आवश्यकता दो महीनों के लिए सभी ग्राम पंचायतों की आवश्यकता के 10 प्रतिशत पर नियत की जा सकती है। जिले के लिए अधिकतम स्तर भी इसी प्रकार निर्धारित किया जाएगा। निधियों के प्रवाह के लिए अनुपालन किया जाने वाला सिद्धांत यह होगा कि प्रत्येक उच्चतर स्तर निर्धारित अधिकतम तक उस स्तर पर निधियों की आवश्यकता लाने के लिए अगले स्तर तक निधियां निर्गमित करेगा। आयोग भी सिफारिश करता है कि अधिकतम निधि स्तर और उसके निर्धारण में शामिल परिवर्तियों की प्रारंभ में उन्हें नियत किए जाने की तारीख से छः महीने के बाद आवधिक रूप से समीक्षा की जाए।

[14] हम इस समय डी = 40 मान सकते हैं। इस संख्या को अनुभव के आधार पर संशोधित किया जा सकता है।
[15] चूंकि सामग्रियों और मजदूरी का अधिकतम अनुमति योग्य अनुपात 40:60 है।
[16] चूंकि दक्षता निर्माण, जागरूकता सृजन के लिए प्रशासनिक व्यय जिला और प्रखंड स्तर पर होगा इसलिए अनुमत्य प्रतिशतता जिले, प्रखंड और ग्राम पंचायत के लिए भिन्न-भिन्न होगी।

5.3.3.9 *निधि निर्गमन अवधि-चक्र*

5.3.3.9.1 निधि निर्गमन अवधि चक्र वित्तीय वर्ष के प्रारंभ होने पर शुरू होगा और संघ सरकार को प्रत्येक जिले का उनकी निधि की उपलब्धता निर्धारित अधिकतम तक लाने में निधियां निर्गमित करनी चाहिएं। जिला इसके बाद केवल अपने लिए अभिप्रेत निधियां ही प्रतिधारित करेगा और शेष प्रखंडों (मध्यस्थ स्तरों) को उनका स्तर अधिकतम तक लाने के लिए निर्गमित करेगा। प्रखंड इसके बाद ग्राम पंचायतों की निधियों का स्तर उनकी निर्धारित अधिकतम सीमा तक (एक महीने की आवश्यकता तक) लाने के लिए निधियां निर्गमित करेंगे। यह सुनिश्चित करेगा कि प्रखंडों के पास स्वयं अपनी आवश्यकताओं तथा साथ ही ग्राम पंचायतों के लिए निधियों की एक महीने की आवश्यकता हेतु भी पर्याप्त निधियां हैं।

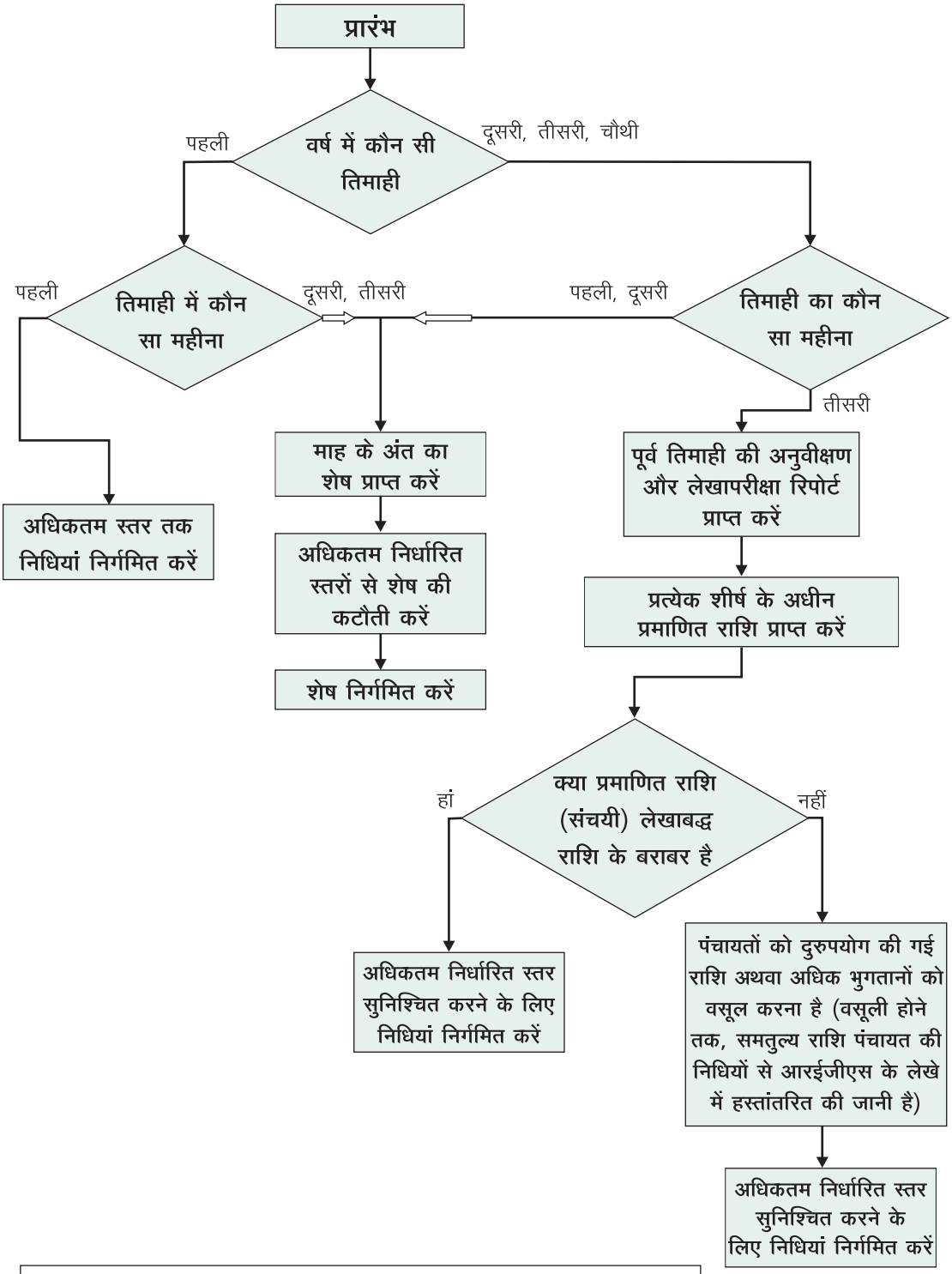
5.3.3.9.2 दूसरे महीने के प्रारंभ पर, प्रखंड (मध्यस्थ स्तर) पूर्व महीने के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत से व्यय का विवरण प्राप्त करेंगे और अपने पास उपलब्ध निधियों से अपनी निधियों का स्तर बहाल करेंगे। इसके साथ-साथ इसे सभी ग्राम पंचायतों के व्यय का समेकित विवरण स्वयं अपना व्यय जोड़ने के बाद जिले को अग्रेषित करना चाहिए। इसके बाद जिला पंचायत को सभी प्रखंडों की सूचना समेकित करनी, स्वयं अपना व्यय जोड़ना चाहिए और उसे राज्य सरकार तथा संघ सरकार को अग्रेषित करना चाहिए। संघ सरकार को तत्काल निधियों के निर्गमन के लिए कार्रवाई करनी चाहिए। यह संपूर्ण प्रक्रिया पूरी हो जानी चाहिए ताकि निधियां तीसरे महीने के प्रथम सप्ताह के पूर्व ग्राम पंचायतों तक पहुंच जाएं। यही प्रक्रिया उन महीनों, जिसमें पैरा 5.3.3.11 में वर्णित पूरक जांच का प्रयोग किया जाता है, को छोड़कर अन्य महीनों में दोहराई जाएगी। संपूर्ण चक्र अवधि का विवरण चित्र 5.3 में दिया गया है।

5.3.3.10 *उत्पादन और परिणामों पर बल*

5.3.3.10.1 विकास कार्यक्रमों के ध्यानकेन्द्रण में परिवर्तन से यह आवश्यक है कि अल्पावधि में आजीविका की सुरक्षा प्रदान करने के अतिरिक्त, निर्माण कार्यों के निष्पादन का परिणाम टिकाऊ परिसंपत्तियों का सृजन होना चाहिए, जो दीर्घावधिक में आय सृजन सुविधाजनक बनाएगा। इसलिए योजना की सफलता इस बात पर निर्भर करेगी कि इसके उद्देश्यों और लक्ष्यों की पूर्ति करने के बाद इसे कितना शीघ्र छोड़ा जा सकता है। इसलिए पंचायतों को सृजित परिसंपत्ति की गुणवत्ता और प्रकृति सुनिश्चित करनी होगी। इन पहलुओं पर सूचना और साक्ष्य को संकलित किया जाना और प्रणाली में सभी स्तरों को उपलब्ध कराया जाना होगा। इसके अतिरिक्त, सभी पंचायतों में आवधिक सामाजिक लेखापरीक्षा अनिवार्य होनी चाहिए। इसकी रिपोर्ट के परवर्ती भागों में चर्चा की गई है।

5.3.3.11 *जांच और संतुलन*

5.3.3.11.1 मौजूदा प्रबंध के अधीन निधियों का उचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए उपलब्ध साधन "उपयोगिता प्रमाणपत्र" और लेखापरीक्षा के कार्यतंत्र हैं। उपयोगिता प्रमाणपत्र यह प्रमाणित करते हुए सरकारी प्राधिकारी द्वारा जारी स्व-प्रमाणीकरण दस्तावेज है कि उसके द्वारा उपयोग में लाई गई निधियों का व्यय मौजूदा नियमों और विनियमों के अनुसार किया गया है। यह आशा की जाती है कि ऐसा प्रमाणपत्र



चित्र 5.3 - निधियां निर्गमित करने के लिए प्रक्रिया प्रदर्शित करने वाला फ्लो डायग्राम

सरकारी प्राधिकारी द्वारा सभी अपेक्षित जांच तथा आवश्यक सत्यापन करने के बाद जारी किया जाएगा। यह अनुभव किया गया है कि ऐसा उपयोगिता प्रमाणपत्र जारी करना निधियों के उचित उपयोग की गारंटी नहीं देता क्योंकि अपेक्षित विभिन्न जांच और सत्यापन शायद ही कभी किए जाते हैं। निधियों के उपयोग की कुछ कमियों का वर्णन आवधिक लेखापरीक्षाओं में किया जाता हैं, परन्तु ऐसी लेखापरीक्षा प्रायः बहुत कम होती है तथा सामयिक सुधारात्मक कार्रवाई बहुत देर से की जाती हैं। इसलिए प्रशासनिक सुधार आयोग सिफारिश करता है कि वर्तमान उपयोगिता प्रमाणपत्र की प्रणाली एक स्वतंत्र समवर्ती अनुवीक्षण और वित्तीय लेखापरीक्षा प्रणाली द्वारा प्रतिस्थापित की जाए।

5.3.3.11.2 समवर्ती अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा प्रणाली के अधीन, सभी कार्यान्वयनकर्ता एजेंसियों अर्थात ग्राम पंचायतों, प्रखंड पंचायतों (मध्यस्थ स्तर) और जिला पंचायतों के लेखे का शत-प्रतिशत सत्यापन तथा साथ ही वित्तीय और वास्तविक प्रगति का सत्यापन और समंजन भी किया जाना चाहिए। यह कार्य लेखाकरण कार्यविधियों से सुपरिचित किसी स्वतंत्र बाह्य एजेंसी को सौंपा जाना चाहिए, जो पूर्व महीने के लेन-देन के लिए प्रत्येक माह के प्रारंभ में अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा करेगी। अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा कार्य मूल रूप से तीन किस्मों की विसंगतियों का वर्णन करेगा : (क) लेन-देनों की रिकार्डिंग में विसंगति, जिसे सुधारा जा सकता है; (ख) कार्यविधियों का अनुपालन करने में कमियां; और (ग) निधियों का दुरूपयोग, अधिक भुगतान आदि, जिसे वसूल किया जाना होगा।

5.3.3.11.3 अनुवीक्षण और लेखापरीक्षण दल उन विसंगतियों को ग्राम पंचायतों (अथवा प्रखंड या जिला पंचायत) को इंगित करेंगे और उसकी प्रति अगले उच्चतर स्तर को भेजेंगे। प्रत्येक परवर्ती निरीक्षण में अनुवीक्षण और लेखापरीक्षण दल पूर्व अवलोकनों के अनुपालन पर गौर करेंगे। सभी रिकार्डों का अध्ययन करने के बाद प्रत्येक तिमाही की समाप्ति पर दल उस पात्र व्यय, जिसे पंचायत ने पूर्व तिमाही के अंत तक किया है, को प्रमाणित करेगा। दल को किसी कार्यविधिक त्रुटियों के लिए लेखे में सुधार सुनिश्चित करने के लिए प्राधिकृत किया जाना चाहिए। निधियों के दुरूपयोग और अधिक भुगतानों के मामलों को व्यय को शामिल नहीं किया जाना चाहिए। पंचायतों को त्रुटियों के लिए उत्तरदायी व्यक्तियों/एजेंसियों से ये राशियां वसूल करनी होगी। तिमाही अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा रिपोर्ट ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत की जानी चाहिए। निधियों के प्रत्येक परवर्ती निर्गमन के लिए तिमाही के अंत में प्रमाणित राशि को आधार के रूप में माना जाएगा। अगर वसूल की जाने वाली राशि काफी अधिक है तब पंचायत को आगे किसी निर्गमन के लिए अपात्र कर दिया जाएगा क्योंकि ऐसी राशि को पंचायत के पास पड़ी अप्रयुक्त राशि माना जाएगा। चूंकि राशियों की वसूली में समय लगेगा, पंचायतों को तत्काल यह राशि स्वयं अपनी निधियों से आरईजीएस के लेखे में हस्तांतरित कर देनी चाहिए। अगर पंचायत ऐसा करने में विफल रहती है तो अगले स्तर पर पंचायत को चूककर्ता पंचायत के लेखे से अन्य अनाबद्ध निधियों के परवर्ती निर्गमन में आवश्यक समायोजन करके आरईजीएस लेखे को निधियां हस्तांतरित करनी चाहिए। यह सुनिश्चित करेगा कि योजना को कार्यान्वित करने के लिए निधियों की उपलब्धता में न्यूनतम बाधाएं हैं। चूंकि निधि निर्गमन प्रणाली आगे चलकर पूर्णतः कम्प्यूटरीकृत से जाएगी इसलिए यह आवश्यक है कि पंचायतों को लेखाकरण प्रणालियों, निधि प्रवाह प्रबंधन और त्रुटियों के लिए "शून्य सह्यता" के बारे में शिक्षित किया जाएगा।

5.3.3.11.4 उत्तरदायी पंचायत से दुरूपयोग में लाई गई राशि वसूल करने के अतिरिक्त, यह आवश्यक है कि अगले उच्चतर स्तर पर प्रशासन चूक के लिए व्यक्ति (व्यक्तियों) पर उत्तरदायित्व नियत करने के लिए कानूनी प्रक्रिया का अनुपालन करते हुए ऐसे प्रत्येक मामले की जांच करता है। इसके अलावा, कदाचार की गई राशि को संबंधित व्यक्तियों से वसूल किया जाना चाहिए और विद्यमान कानूनों के अधीन उनके विरूद्ध मुकदमा प्रारंभ किया जाना चाहिए। अगर किसी राज्य में वसूली और मुकदमा चलाने के लिए कानूनों में कमियां हैं तो राज्यों को अपने संबंधित पंचायत कानूनों में उपयुक्त संशोधन करना चाहिए। यह अनैतिक और गैर-कानूनी पद्धतियों के विरूद्ध निवारक के रूप में कार्य करेगा।.

5.3.3.11.5 यह प्रत्याशा की जाती है कि किसी तिमाही के लिए समवर्ती अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा पूरी करने की प्रक्रिया लगभग एक माह का समय लेगी और उसके बाद सूचना के समेकन की प्रक्रिया एक महीना और लेगी। इस प्रकार; इस अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा के आंकड़े उनके साथ निधि निर्गमन को संयोजित करने के लिए छठे महीने में निर्गमन हेतु उपलब्ध होंगे। इसलिए पांचवे महीने तक, निर्गमनों को विभिन्न स्तरों पर व्यय के बारे में सूचना पर आधारित होना होगा।

5.3.3.12 *वित्तीय सूचना प्रणाली*

5.3.3.12.1 यह सुनिश्चित करने के लिए कि निर्णय आंकड़े द्वारा चालित हों, ग्राम पंचायत स्तर पर विश्वसनीय आंकड़ा प्राप्ति और ग्राम पंचायत से उच्चतर स्तरों नामतः प्रखंड और जिला पंचायतों, राज्य और संघ सरकारों तक सूचना का सामयिक प्रवाह आवश्यक है। लेखाकरण प्रणाली आंकड़ा प्रदान करती है, तो ऊपर प्रवाहित होने वाली सूचना का आधार हैं।

5.3.3.12.2 सूचना प्रणाली को निम्नलिखित उद्देश्यों की प्राप्ति करनी चाहिए :

(i) सभी स्तरों पर निधियों की सामयिक और पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित करना

(ii) निधियों का उचित उपयोग सुनिश्चित करना

(iii) सभी स्तरों के लिए सूचना की पहुंच सुनिश्चित करना।

5.3.3.12.3 इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए, प्रत्येक स्तर पर उपलब्ध कराई जाने वाली बुनियादी सूचना होगीः (क) प्राप्त राशि; (ख) तत्काल परवर्ती स्तर को निर्गमित राशि; (ग) दी गई समयावधि के दौरान उपयोग की गई राशि; और (घ) उपयोग में लाई गई राशि की प्रामाणिकता (ग्राम पंचायत, प्रखंड और जिला स्तरों पर विभिन्न लेखाकरण शीर्षों के अधीन)।

5.3.3.12.4 ग्राम पंचायत आधार स्तर है, जिसपर आरईजीएस के कार्यान्वयन पर आंकड़ा प्राप्त किया जाता है। ग्राम पंचायत अपने स्तर पर सृजित वित्तीय सूचना प्रखंड पंचायत को अग्रेषित करती है; जो प्रखंड में सभी ग्राम पंचायतों के लिए आंकड़ों का योग करती है और उसे अपने द्वारा निष्पादित कार्यों पर सूचना के साथ जिला पंचायत को अग्रेषित करती है। ऐसा ही मामला जिले के साथ है। इसके

अतिरिक्त, प्रत्येक स्तर अगले उच्चतर स्तर को अपने बैंक/डाकघर खाते का प्रमाणित विवरण अग्रेषित करता है। चूंकि सभी प्रखंडों में कम्प्यूटरीकरण संकल्पित है, प्रत्येक स्तर से संबंधित आंकड़ा प्रणाली में सभी स्तरों को उपलब्ध है। प्रणाली में पूर्ण पारदर्शिता लाने के लिए उपयुक्त सारांश रिपोर्ट बनाई जानी और कम्प्यूटर द्वारा तैयार की जानी चाहिए। जिला पंचायत को नोडल एजेंसी होना चाहिए, जो आंकड़ों तक पहुंच और वित्तीय सूचना प्रणाली की सत्यनिष्ठा सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगी। यह अनिवार्य है कि विशेष स्तर पर सभी रिपोर्टिंग प्राधिकारियों द्वारा सूचना रिपोर्ट के लिए मानकीकृत प्ररूपों का प्रयोग किया जाता है।

5.3.3.13 *वित्तीय प्रबंधन के लिए रिकार्ड*

5.3.3.13.1 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों का अध्याय 9 कार्यान्वयनकर्ता एजेंसियों द्वारा रखे जाने वाले रिकार्ड निर्धारित करता है। तथापि, यह उन रिकार्डों को निर्धारित नहीं करता, जिन्हें वित्तीय प्रबंधन के लिए रखा जाना होता है। रोजगार गारंटी योजनाएं तैयार करते समय राज्य सरकारों से योजना के लिए निधि प्रवाह प्रणाली का वर्णन करने और लेखे के अनुरक्षण के लिए कार्यविधि निर्धारित करने की भी प्रत्याशा की जाती है।

5.3.3.13.2 प्रत्येक कार्यान्वयनकर्ता एजेंसी के पास विशिष्ट परियोजना के लिए उसके द्वारा प्राप्त निधियों और ऐसी निधियों से किए गए व्यय का रिकार्ड रखने के लिए व्यय प्रबंधन प्रक्रिया होना संभावित है। कई मानकीकृत रिपोर्टिंग दस्तावेजों के माध्यम से व्यय प्रबंधन प्रक्रिया में आंकड़े चाहे हस्तचालित अथवा इलेक्ट्रॉनिक हो, मानकीकृत किए जा सकते हैं। इसलिए, बुनियादी लेखाकरण कार्यविधि तैयार करना आवश्यक होगा ताकि प्ररूपों की संगतता में कोई समस्या नहीं हो जब राज्य कम्प्यूटरीकृत प्रणाली अपनाते हैं। यह राष्ट्रीय स्तर पर भी आंकड़ों का एकत्रीकरण और प्रक्रियाकरण सुगम बनाना सुनिश्चित करेगा।

5.3.3.13.3 सूचना का प्रवाह पूर्णतः उन रिकार्डों, जो ग्राम, प्रखंड और जिला स्तरों पर रखे जाते हैं, पर निर्भर करेगा। इसलिए यह आवश्यक है कि इन रिकार्डों को अतिसावधानीपूर्वक योजनाबद्ध और अनुरक्षित किया जाता है। वित्तीय प्रबंध सूचना प्रणाली के लिए निम्नलिखित रिकार्ड प्रस्तावित हैं :

1. *निधि अंतर्प्रवाह रजिस्टर :* यह रजिस्टर पंचायतों द्वारा विभिन्न स्रोतों से प्राप्त सभी निधियों का शीर्ष-वार ब्यौरा देगा। प्रत्येक प्राप्ति के लिए एक प्रविष्टि होगी और महीने के अंत में एक सारांश होगा। यह सारांश मासिक रिपोर्ट में प्रविष्टि का आधार बनेगा {सारणी 5.3, पंक्तियां 3,4,5 और 6}।

2. *रोकड़ रजिस्टर*

3. *निधि उपयोगिता रजिस्टर :* इस रजिस्टर को प्रत्येक महीने किए जाने वाले व्यय के बारे में सभी ब्यौरे शामिल करना चाहिए। व्यय के बारे में प्रत्येक लेन-देन इस रजिस्टर में दर्ज किया जाएगा। इसके लिए निम्नलिखित प्ररूप अपनाया जा सकता है :

क्रम सं0	तारीख	राशि	संक्षिप्त विवरण	मस्टर रोल सं/वाउचर संख्या	चेक संख्या	व्यय के विषय[17]					कार्य संख्या[18]
						क	ख	ग	घ	ङ	

प्रत्येक महीने के अंत में एक सारांश तैयार किया जाएगा और यह मासिक रिपोर्ट के लिए आधार बनेगा (सारणी 5.3, पंक्ति 10)।

4. *मालसूची रजिस्टर :* निर्माण कार्य के लिए उपभोग्य मदें अर्थात सीमेंट, ईंट, पत्थर, रेत आदि को इस रजिस्टर में प्रविष्ट किया जाना चाहिए। नियमित कार्यालय व्यय, औजार और उपकरणों के लिए अन्य मदों को यहां प्रविष्ट नहीं किया जाना चाहिए और यह प्रशासनिक व्यय का हिस्सा बनेंगे और इन्हें निधि उपयोग रजिस्टर के कॉलम-घ में प्रदर्शित किया जाना चाहिए। इस रजिस्टर को खंडों में विभाजित किया जाना चाहिए, जिसमें से एक खंड प्रत्येक किस्म की सामग्री के लिए होगा। अंतर्प्रवाह पक्ष के लिए निम्नलिखित प्रारुप अपनाया जा सकता है :

क्रम सं0	प्राप्ति की तारीख	भुगतान की तारीख	सामग्री की मात्रा	सामग्री का मूल्य	निधि उपयोगिता रजिस्टर में संदर्भ संख्या

निगर्मन पक्ष में निम्नलिखित प्ररूप का प्रयोग किया जा सकता है :

क्रम सं0	निर्गमन की तारीख	निर्गमन की मात्रा	कार्य संख्या	अभ्युक्ति

5. *लेखापरीक्षा अननुमति रजिस्टर :* अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा दलों को प्रत्येक माह की समाप्ति पर पंचायतों का दौरा करना पड़ता है। उनके द्वारा देखी गई सभी विसंगतियों को इस रजिस्टर में प्रविष्ट किया जाना चाहिए। परवर्ती भ्रमण पर लेखापरीक्षा दलों को पंचायतों द्वारा की गई अनुपालन संबंधी कार्रवाई का सत्यापन करना चाहिए और प्रत्येक पैरा के सामने उपयुक्ति प्रविष्टियां करनी चाहिएं।

6. *लेखापरीक्षा सुधार रजिस्टर :* अधिक भुगतानों और निधियों के दुरूपयोग से संबंधित सभी लेखापरीक्षा अननुमतियों को इस रजिस्टर में प्रविष्ट करना चाहिए। ऐसे सभी लेखापरीक्षा अवलोकनों का पंचायतों द्वारा संबंधित व्यक्तियों से वसूलियां करके अनुपालन किया जाना होगा। प्रत्येक तिमाही की समाप्ति पर लेखापरीक्षा उस तिमाही में पंचायत द्वारा निधियों के वास्तविक अनुमेय उपयोग के बारे में प्रमाणित करेगा। अगर पंचायत द्वारा हिसाब में रखी राशि

[17] क = अकुशल कामगारों के लिए मजदूरी, ख = कुशल और अर्ध-कुशल कामगारों के लिए मजदूरी, ग = सामग्रियों पर व्यय, घ = प्रशासनिक व्यय, ङ = अदा किया गया बेरोजगारी भत्ता।

[18] प्रत्येक खरीद के लिए कार्य संख्या इंगित करना संभव नहीं हो सकता। परंतु मस्टर नामावली के विरूद्ध प्रत्येक भुगतान के लिए कार्य संख्या दर्शाई जानी चाहिए।

प्रमाणित राशि से अधिक है तो भिन्नता को वसूली योग्य माना जाएगा। वसूली योग्य दर्शाई गई राशि को अनुमेय व्यय के रूप में नहीं माना जाएगा और इस प्रकार परवर्ती निर्गमनों का दावा करने के लिए पात्र नहीं होगी।

सारणी 5.3 पंचायतों से मासिक वित्तीय रिपोर्ट के लिए प्ररूप

.....माह के लिए निधि प्रवाह विवरण							
क्रम सं0			लेखा शीर्ष				
1		निधियां[19]	जोड़	जमा रोकड़	बैंक में		
2	अथशेष	पंचायत से वसूली योग्य[20]					
3	भारत सरकार से माह के दौरान प्राप्त निधियां						
4	राज्य सरकार से माह के दौरान प्राप्त निधियां						
5	माह के दौरान ब्याज द्वारा प्राप्त निधियां[21]						
6	माह के दौरान वसूलियों के माध्यम से प्राप्ति निधियां[22]						
7	माह के दौरान पता लगाई गई नई वसूलियां[23]						
8	पंचायत से वसूलियों का इतिशेष[24]						
9	माह के दौरान उपलब्ध कुल निधियां[25]						
			नामे डालना				
			मजदूरी		सामग्रियां	प्रशासनिक व्यय	बेरोजगारी भत्ता
			अकुशल	कुशल			
10.	पिछले माह में अलेखापरीक्षित लेखे के अनुसार किया गया व्यय[26]						
11.	निर्धारित अधिकतम स्तर						
12.	चालू माह में भारत सरकार द्वारा निर्गमित निधियां[27]						

5.3.3.14 *प्रणाली को कार्य कराना*

5.3.3.14.1 समवर्ती अनुवीक्षण और लेखापरीक्षण प्रकिया में अपनी ही समस्याएं होंगी। सर्वप्रथम कार्य स्वतंत्र अनुवीक्षण एजेंसियां प्राप्त करना होगा, जो इस उत्तरदायित्व का निवर्हन कर सकें। उनकी दक्षताएं निर्मित

[19] पंचायत के लेखे में पड़ा वास्तविक शेष और माह के प्रारंभ में उनके पास रोकड़

[20] इसे पहली तिमाही ही पूरी होने के बाद ही भरा जाएगा। इसे पिछले माह तक की गई वसूलियों के लिए समायोजन करने के बाद रिपोर्ट के अधीन माह के प्रारंभ में पंचायत से वसूल की जाने वाली निधियों की संचित स्थिति इंगित करनी चाहिए।

[21] इसे प्रशासनिक व्यय में जमा किया जा सकता है।

[22] यह वसूली अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा दल द्वारा इंगित लेखापरीक्षा अननुमति के लिए है।

[23] यह दूसरी, तीसरी और चौथी तिमाही के तीसरे माह में ही होगा। अन्य महीनों में यह पंक्ति "शून्य" आंकड़ा दर्शाएगी।

[24] पंक्ति 2 + पंक्ति 7 - पंक्ति 6

[25] पंक्ति 1 + पंक्ति 3 + पंक्ति 4 + पंक्ति 5 + पंक्ति 6

[26] लेखापरीक्षा के पूर्व

[27] पंक्ति 11 - पंक्ति 9

करने के लिए उपाय किए जाने होंगे। सभी स्तरों द्वारा यह समझा जाना होगा कि रिपोर्टिंग सही और समय पर हो क्योंकि किसी भी विलंब में संपूर्ण निधि प्रवाह प्रणाली को दुर्बल करने की क्षमता है। प्रारंभ में यह बड़ी चुनौती प्रस्तुत करेगा और प्रणाली को सुचारू रूप से कार्य कराने के लिए सजग प्रयास की अपेक्षा होगी। इस प्रयोजनार्थ अतिरिक्त संसाधनों की भी अपेक्षा होगी। यह आम अनुभव है कि जब निधियों के लिए प्रतिस्पर्धी मांग हो तो अनुवीक्षण कार्य पीछे रह जाता है। इसलिए यह बेहतर होगा अगर निधियां विशेष रूप से प्रशासनिक व्यय के अधीन अनुवीक्षण के लिए प्रदान की जाती हैं। इस प्रयोजनार्थ प्रशासनिक व्यय कुल व्यय के 1 प्रतिशतांक द्वारा बढ़ाया जा सकता है और इस अतिरिक्त आवंटन का प्रयोग केवल समवर्ती अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा के लिए किया जाना चाहिए।

5.3.3.15 सिफारिशें :

(क) भारत सरकार से निधियां सीधे जिलों को हस्तांतरित किया जाना चाहिए।

(ख) राज्य सरकार का अंशदान व-र्ा में आरईजीएस की कुल लागत के 10 प्रतिशत पर नियत की जा सकती हैं और इसे वार्-िक रूप से किया जा सकता है। अगर राज्य यह अंशदान नहीं करता हो उसकी "राज्य योजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता" से कटौती की जा सकती है।

(ग) निधियों का लक्ष्य (अधिकतम) स्तर पंचायतों (ग्राम, प्रखंड और जिला स्तर) के लिए नियत किया जाना चाहिए। भारत सरकार को प्रत्येक माह जिलों को निधियां निर्गमित करनी चाहिए ताकि लक्ष्य स्तर बहाल किया जा सके। इसके बाद जिलों को प्रखंडों को उनकी निधियां निर्धारित लक्ष्य स्तर तक लाने के लिए निधियां निर्गमित करनी चाहिए। अंततः प्रखंडों को ग्राम पंचायतों को निधियों की पुनःपूर्ति करनी चाहिए।

(घ) उपयोगिता प्रमाणपत्र के आधार पर निधियां निर्गमित करने की प्रणाली को किसी स्वतंत्र एजेंसी के माध्यम से समवर्ती अनुवीक्षण और लेखापरीक्षा की प्रणाली से प्रतिस्थापित किया जाना चाहिए।

(ङ) लेखापरीक्षा प्रत्येक तिमाही में की जानी चाहिए, और अगर बड़ी अनियमितताएं पाई जाती हैं तो संबंधित पंचायत को तत्काल स्वयं अपनी निधियों (एनआरईजीए की निधियां नहीं) से दुरूपयोग की गई राशियों की पूर्ति करनी चाहिए। इसे उन संबंधित के विरूद्ध वसूली के लिए कार्रवाई प्रारंभ करना चाहिए। अगर भ्र-टाचार का प्रथम दृ-टतया मामला हो तो संबंधित व्यक्तियों के विरूद्ध आपराधिक मामला प्रारंभ करना चाहिए।

च. ग्राम पंचायतों से अपेक्षित निधियों के लक्ष्य (अधिकतम) स्तर दो महीने की आवश्यकताओं पर और इसी प्रकार प्रखंडों और जिलों के लिए नियत किए जा सकते हैं।

छ. संपूर्ण देश के लिए एक समरूप वित्तीय सूचना प्रवाह प्रणाली निर्धारित की जानी चाहिए।

5.3.3.16 *कामगारों को भुगतान का तरीका*

5.3.3.16.1 आयोग ने कामगारों को भुगतान करने के लिए डाकघरों और बैंकिंग नेटवर्क में मौजूद विस्तृत अवसंरचना का प्रयोग करने के लाभों पर विचार किया है। अपने क्षेत्र (फील्ड) भ्रमण के दौरान आयोग ने पाया कि कामगार विशेषकर बैंकों और डाकघरों में खाते के माध्यम से भुगतान प्राप्त करने के बारे में उत्साही नहीं थे। समस्या इस तथ्य से और जटिल हो जाती है कि अधिकांश पंचायतों में किसी राष्ट्रीयकृत बैंक की शाखा नहीं है। इसके अतिरिक्त, क्षेत्र के पदाधिकारीगण का विचार है कि डाकघरों और बैंकों दोनों के माध्यम से भुगतान में प्रशासनिक कठिनाईयां तथा साथ ही अभिगम्यता की समस्याएं उत्पन्न होती हैं। यद्यपि बैंकों/डाकघरों के माध्यम से भुगतान यह सुनिश्चित करने का निश्चित तरीका है कि भुगतान कामगार तक पहुंचता है, फिर भी भुगतान के तरीके का चयन कामगार पर छोड़ दिया जाना चाहिए। कामगार द्वारा चयनित तरीके पर ध्यान दिए बिना यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि मस्टर नामावली तैयार करने वाला व्यक्ति/एजेंसी भी कामगार को भुगतान नहीं कर रही है।

बॉक्स 5.1 अपर्याप्त बैंक नेटवर्क

तिरूवन्नामलाई जिले में 870 ग्राम पंचायत और राष्ट्रीयकृत बैंकों की 94 शाखाएं हैं। इन 94 शाखाओं में से 70 ग्रामीण क्षेत्रों में हैं। इस प्रकार बैंकों तक अभिगम्यता समस्या बनी रहती है। इसलिए, पर्याप्त पारदर्शिता के साथ नकद भुगतान जारी रखा जाना होगा।

5.3.3.16.2 सूखा-प्रवण और दूरस्थ क्षेत्रों (जनजातीय और पर्वतीय क्षेत्र) में एनआरईजीए के अधीन खाद्य सुरक्षा का तत्व प्रदान करना वांछनीय होगा। इसलिए, मजदूरी के एक भाग को विशेषकर खाद्यान्नों के रूप में संवितरित किया जा सकता है क्योंकि वस्तु के रूप में भुगतान भी एनआरईजीए के अधीन संकल्पित है।

5.3.3.16.3 सिफारिशें :

(क) भुगतान के तरीके का अंतिम चयन कामगारों पर छोड़ दिया जाना चाहिए; नकद भुगतान तरजीही विकल्प हो सकता है। मस्टर नामावली तैयार करने वाले व्यक्ति/एजेंसी को कामगारों को भुगतान करने वाले व्यक्ति/एजेंसी से भिन्न होना चाहिए।

(ख) सूखा प्रवण और दूरस्थ क्षेत्रों (जनजातीय और पर्वतीय क्षेत्र) में मजदूरी के एक भाग को खाद्यान्न के रूप में संवितरित किया जा सकता है। सभी मामलों में, गुणवत्ता और खाद्यान्नों की सामयिक उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए।

5.3.3.17 वित्तीय प्रबंधन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली {(कृपया सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग पर पैरा का अवलोकन करें) (पैरा 5.4.8)}

5.3.3.18 *निधि प्रवाह में बैंकों और डाकघरों की भूमिका*

5.3.3.18.1 निधि प्रवाह प्रणाली अंतिम बिन्दु पर समस्या का सामना कर सकती है क्योंकि सभी ग्राम पंचायतों में बैंक नहीं हैं। डाकघरों का नेटवर्क बैंकों के नेटवर्क से अधिक व्यापक है और इसलिए डाकघरों को शामिल करने से कुछ हद तक स्थिति सुगम हो जाएगी। तथापि, कुछ ग्राम पंचायतों को अभी भी अपने

क्षेत्राधिकार से बाहर बैंकों अथवा डाकघरों में निधियां रखनी होती हैं। क्षेत्र (फील्ड) भ्रमण के दौरान अधिकारियों ने कार्यविधिक कठिनाई के कारण आरईजीएस के अधीन निधियां भेजने के लिए डाकघर के नेटवर्क का प्रयोग करने के बारे में कुछ शर्ते व्यक्त कीं।

5.3.3.18.2 डाक विभाग ने एनआरईजीए के अधीन डाकघर के नेटवर्क का प्रयोग करने पर सहमति देते हुए निम्नलिखित मुद्दे उठाए :

(i) आरईजीएस बचत खाते के लिए डाक विभाग को पारिश्रमिक देना।

(ii) शून्य शेष खाता खोलने का अनुमोदन।

(iii) संस्थात्मक खाता खोलने का अनुमोदन।

5.3.3.18.3 बैंकों और डाकघरों द्वारा प्रदान की जाने वाली वास्तविक सेवा कामगारों को अपने खाते और चेक के माध्यम से भुगतान प्राप्त करने में समर्थ बनाना है। ऐसी प्रणाली पंचायतों से कामगारों को निधियां हस्तांतरित करने में कमियों को दूर करेगी।

5.3.3.18.4 बैंकों और डाकघरों की ओर से कामगारों के नाम में बड़ी संख्या में खाते खोलने के लिए कुछ अनिच्छा हो सकती है क्योंकि ये कम राशि शेष रहने वाले खाते होंगे (इन खातों की अपेक्षा चेक अथवा खाता अंतरण के माध्यम से भुगतान सुविधाजनक बनाने के लिए होगी)। ग्रामीण निर्धन को बैंकिंग प्रचालन से स्वयं को परिचित करने के लिए दिशानिर्देश और सहायता की भी आवश्यकता होगी। जबकि यह सत्य है कि ऐसी बड़ी संख्या में खातों की सेवा करना बैंकों क लिए लेन-देन की लागत में वृद्धि कर सकती है, कोर बैंकिंग समाधान से दीर्घावधि में इन लागतों को न्यूनतम किया जा सकता है।

5.3.3.18.5 सिफारिशें :

(क) निधियों के प्रवाह के लिए और कार्यविधिक बाधाओं पर ध्यान देने सहित बैंक नेटवर्क के साथ डाकघर के नेटवर्क का प्रयोग किया जाना चाहिए।

(ख) बैंकों और डाकघरों को इन खातों के प्रहस्तन में अधिक सहक्रियात्मक भूमिका निभानी होगी। विशे-ाकर डाकघरों में कार्यविधियों को सरल बनाए जाने की आवश्यकता है।

(ग) व्यक्तियों और संस्थाओं दोनों द्वारा डाकघरों में शून्य शे-ा खाता खोलने की अनुमति सक्षम प्राधिकारी द्वारा दी जा सकती है। अगर शून्य शे-ा खाता खोलने की वर्धित लागत का वहन डाकघरों द्वारा नहीं किया जा सकता तो अपेक्षित राशि को मात्राकृत किया जा सकता है और यह जांच की जा सकती है कि क्या दुर्गम और दु-कर क्षेत्रों, जहां बैंक नेटवर्क सरलतापूर्वक अभिगम्य नहीं है, में अचयनित डाकघरों को पारिश्रमिक दिया जा सकता है या नही।

(घ) कमियों से बचने के लिए बैंकों और डाकघरों के माध्यम से भुगतान करना बेहतर विकल्प है। बैंकों और डाकघरों को यह कार्य करने के लिए पुनःउन्मुख करना आवश्यक है।

5.3.4 निर्माण कार्यों के लिए अनुमान तैयार करना

5.3.4.1 *समय दर की तुलना में उजरती दर*

5.3.4.1.1 ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों में यह व्यवस्था की गई है कि मजदूरी का भुगतान समय दर के आधार पर या उजरती दर के आधार पर किया जाए। समय दर आधार वह है जिसमें भुगतान कामगार द्वारा कार्यस्थल पर बिताए गए समय के समानुपात में किया जाता है। समय दर प्रणाली का गुण यह है कि यह महिलाओं तथा बुजुर्ग व्यक्तियों जैसे असुरक्षित वर्गों को उनके द्वारा किए गए वास्तविक शारीरिक कार्य को ध्यान में रखे बिना न्यूनतम मजदूरी के भुगतान की अनुमति देती है। किन्तु समय दर प्रणाली से टिकाऊ भौतिक परिसंपत्तियों के सृजन के लिए अपेक्षित आवश्यक उत्पादकता तथा गुणवत्ता का सृजन नहीं होगा। इसके अतिरिक्त, इस प्रणाली के अंतर्गत निधियों के दुरूपयोग की अधिक गुंजाइश है। उजरती दर प्रणाली वह प्रणाली है जिसमें भुगतान किए गए कार्य की प्रमात्रा पर आधारित होता है। कार्यशाला के दौरान अनेक एनजीओ ने समय दर आधार पर भुगतान करने की सशक्त वकालत की। उनका विचार था कि जब तक समय दर का अनुसरण नहीं किया जाता, कामगारों विशेषकर महिला कामगारों को न्यूनतम मजदूरी सुनिश्चित नहीं की जा सकती। दूसरी ओर, राज्यों के दौरों के दौरान क्षेत्र अधिकारियों ने उजरती दर प्रणाली की अनुशंसा की। इनमें से प्रत्येक प्रणाली के साथ जुड़ी विशिष्टताएं तथा समस्याओं का वर्णन नीचे किया गया है :-

बाक्स 5.2 - राजस्थान ने उजरती दर प्रणाली अपनाई

आरंभ में दिनांक 13.2.2006 के अपने आदेश के तहत, राज्य सरकार ने अनुदेश दिया था कि योजना के अंतर्गत 54 रुपए की "गारंटीशुदा समय मजदूरी" संदेय होगी। इसका निहितार्थ यह होता कि कामगार द्वारा किए गए कार्य की प्रमात्रा को ध्यान में रखे बिना यह राशि अदा की जानी थी। दिनांक 28.2.2006 को इस आदेश में संशोधन किया गया और अब यह निर्धारित किया गया है कि योजना के अंतर्गत कामगारों को भुगतान केवल किए गए कार्य के आधार पर किया जाएगा। इस प्रकार, राज्य सरकार ने अब समय दर से उजरती दर भुगतान प्रणाली की ओर संचलन कर लिया है।

5.3.4.1.2 *उजरती दर प्रणाली*

क. भुगतान किए गए कार्य की प्रमात्रा पर आधारित होता है। इसके कारण कार्य की प्रमात्रा मापना आवश्यक हो जाता है।

ख. कार्य की प्रमात्रा को भौतिक प्राचलों के संदर्भ में मापा जाता है, जैसे खोदे गए गढ्ढ़े की मात्रा, किसी देय दूरी तक ढोकर ले जाई गई मिट्टी की मात्रा, बिछाई गई सड़क की लम्बाई, इत्यादि।

ग. दर अनुसूची का प्रयोग करते हुए कार्य की प्रमात्रा

बाक्स 5.3 ग्राम रंजनथराजू में एक नहर को गादरहित करना (एनआरईजीए)

इस कार्य के लिए 1.00 लाख रुपए की राशि का अनुमान तैयार किया गया था। कार्य में दो मुख्य मदें अंतर्ग्रस्त थी :- (i) झाड़ियां तथा मलवे को साफ करना तथा उन्हें हटाना, तथा (ii) भूमि की खुदाई। निरीक्षण के दौरान, कार्य चल रहा था और लगभग 50 कार्मिक काम कर रहे थे (18.3.06)। कार्य दिनांक 17.2.2006 को आरंभ हुआ था। कार्य का पहला मापन दिनांक 25.2.2006 को किया गया था। माप से यह निर्दिष्ट हुआ कि 1015 घन मीटर भूमि की खुदाई की जा चुकी है। कार्य को पूरा करने के लिए अपेक्षित कुल खुदाई 3240 घन मीटर थी। मापे गए कार्य अर्थात 1015 घन मीटर को मौद्रिक अर्थ में रूपांतरित किया गया (दर अनुसूची का प्रयोग करते हुए 26.62 रुपए प्रति घन मीटर की दर पर)। इस प्रकार किए गए कार्य का मौद्रिक मूल्य 28398 रुपए बैठा। मस्टर नामावली के अनुसार, इस कार्य प्रमात्रा को करने के लिए 422.5 मानव दिवसों का प्रयोग किया गया। इस प्रकार प्रति व्यक्ति भुगतान 28399/422.5 = 67.21 रुपए बैठा। दूसरे शब्दों में, कामगारों को 67.21 रुपए प्रतिदिन की दर से मजदूरी का भुगतान किया गया।

को भौतिक से मौद्रिक अर्थों में रूपांतरित किया जाता है। वस्तुतः कार्य अनुमान तैयार किए जाते हैं तथा दर अनुसूची के आधार पर उनके लिए स्वीकृति दी जाती है।

घ. यदि केवल एक ही व्यक्ति कार्य में नियोजित है तो भुगतान सहज हो जाता है क्योंकि उसे ही दर अनुसूची के अनुसार पूरी राशि मिलती है। किन्तु वास्तविक स्थितियों में ऐसा बहुत कम होता है। तब यह समस्या उत्पन्न होती है कि प्रतिपूर्ति की इस कुल राशि को कामगारों के बीच किस प्रकार वितरित किया जाए। एक संविदाकार ऐसा अनौपचारिक कार्यतंत्र के माध्यम से करता है जहां वह गैंग (समूह) के नेता को भुगतान कर देता है तथा गैंग (समूह) के इसके वितरण हेतु अपने मानदंड होते हैं। (मस्टर नामावलियों में इसे कभी भी अभिगृहीत नहीं किया जा सकता)।

बाक्स 5.4 - थंडरमपट्टु में ग्राम के तालाब को गहरा करना (एनआरईजीए)

यह कार्य 50,000/-रुपए की राशि पर स्वीकृत किया गया था, कार्य में जमीन की खुदाई अंतर्ग्रस्त थी। यह अनुमान लगाया गया था कि 25/-रुपए प्रति घन मीटर की दर पर कुल 1657 घन मीटर जमीन की खुदाई की जानी है। कुछ अन्य लघु मदों को शामिल करके, कार्य के लिए अनुमान को लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची के आधार पर 50,000 रुपए परिकलित किया गया। कार्य दिनांक 17.2.2006 को आरंभ हुआ। कार्य का पहला माप दिनांक 27.2.2006 को किया गया। उस समय यह दर्ज किया गया कि 207 घन मीटर खुदाई पूरी हो चुकी है। तदनुसार, लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची का प्रयोग करके किए गए कार्य का मूल्य 6693 रुपए परिकलित किया गया। मस्टर नामावली के अनुसार, इस किए गए कार्य के लिए 162 श्रम दिवसों की आवश्यकता थी। 90 प्रतिशत कामगार महिलाएं थी। इस प्रकार, प्रति व्यक्ति प्रतिदिन भुगतान 6693/162 = 41.31 रुपए प्रतिदिन परिकलित हुआ।

ङ रोजगार सृजन योनजा के अंतर्गत कामगारों का एक अनुप्रस्थ वर्ग उस कार्य के लिए आवेदन करेगा जिनकी शारीरिक क्षमता एवं कौशलों में भिन्नता होता है। उत्पादन की मात्रा के आधार पर किया गया भेदभाव योजना के बुनियादी सिद्धांतों के प्रतिकूल होगा।

च. एक अन्य समस्या यह हो सकती है कि दर अनुसूची यह मानकर तैयार की जाती है कि सामान्य शारीरिक क्षमता वाले व्यक्ति कार्यों का निष्पादन करेंगे। वस्तुतः, कामगारों का संयोजन (महिला तथा पुरूष) जो कार्य के लिए रिपोर्ट करते हैं, भिन्न हो सकता है तथा अंत में इसकी काफी संभावना है कि जब दर अनुसूची के अनुसार भुगतान किए जाते हैं तो कामगारों को निर्धारित न्यूनतम मजदूरी से कम मजदूरी मिले (बाक्स 5.3 तथा 5.4)।

5.3.4.1.3 *समय दर प्रणाली*

क. समय दर प्रणाली के अंतर्गत, भुगतान कामगार द्वारा कार्यस्थल पर व्यतीत किए गए समय के अनुपात में किया जाता है। सीध-सादे शब्दों में भुगतान उपस्थिति के हिसाब से किया जाता है।

ख. इस प्रकार की प्रणाली रोजगार सृजन के लिए सर्वाधिक उपयुक्त है क्योंकि सभी कामगारों को अपनी शारीरिक क्षमता, अपने कौशलों तथा सबसे अधिक महत्वपूर्ण रूप से उनके द्वारा किए गए वास्तविक शारीरिक कार्य को ध्यान में रखे बिना समान भुगतान प्राप्त होता है।

ग. चूंकि भुगतान किए गए कार्य के आधार पर नहीं किया जाता, कार्य को मापने की आवश्यकता नहीं होती (कम से कम भुगतान करने के लिए)।

घ. इस प्रकार इस प्रणाली के अंतर्गत अदा की गई राशि तथा कार्य की प्रमात्रा के बीच संबंध स्थापित करना कठिन है। एक मूल प्रश्न जो ऐसी परिस्थितियों के अंतर्गत उत्पन्न होता है, वह यह है कि कार्यों के लिए अनुमान किस प्रकार तैयार किया जाएगा?

ङ ऊपर (ग) तथा (घ) में निर्दिष्ट कारणों से निधियों के दुरूपयोग की गुंजाइश बहुत अधिक है।

च. प्रभावशाली ग्रामीण स्वयं कार्य नहीं करेंगे तथा अपना कार्य भी दूसरों से कराएंगे, फिर भी उन्हें भुगतान प्राप्त हो जाएगा जिससे योजना का स्व लक्ष्यीकरण स्वरूप ही विफल हो जाता है।

छ. इस प्रणाली के अंतर्गत यह योजना केवल एक अंशदायी योजना ही बन जाएगी।

बाक्स 5.5 - एनआरईजीए के अंतर्गत अनुमान तैयार करने का आधार

क्रमांक	राज्य	आधार
1	कर्नाटक	लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची
2	तमिलनाडु	लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची
3	राजस्थान	विशेष दर अनुसूची (ग्रामीण कार्य निर्देशिका)
4	आन्ध्र प्रदेश	लोक निर्माण विभाग की आशोधित दर अनुसूची
5	बिहार	योजना में जमीन कटाई के लिए न्यूनतम मजदूरी तथा कार्य प्रमात्रा निर्धारित की गई है।
6	झारखंड	लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची
7	उड़ीसा	लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची

5.3.4.1.4 अनेक राज्य सरकारों ने वस्तुतः उजरती दर प्रणाली अपना ली है। राजस्थान, जिसने पहले समय दर अपनाई थी, ने अब उजरती दर प्रणाली की ओर संचलन कर लिया है (बाक्स 5.2) आयोग ने दोनों प्रणालियों के गुणों और अवगुणों का परीक्षण किया है तथा तुलना करने पर यह पाया है कि उजरती दर प्रणाली का अनुसरण करना बेहतर होगा क्योंकि इस प्रणाली में दुरुपयोग की संभावना काफी कम होगी।

बाक्स 5.6 - 50 मीटर की लीड तथा 1.5 मीटर के उत्थान वाली कठोर मिट्टी में मिट्टी की खुदाई (10 घन मीटर के लिए) (केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग की दरें)।

विवरण	अपेक्षित श्रम दिवस	दैनिक मजदूरी रुपयों में	कुल श्रम लागत रुपयों में
1. बेलदार	2.65	80	212.00
2. कुली	1.8	80	144.00
		कुल	356.00
		जोड़ें 1% जल प्रभार	3.56
		जोड़ें 10% संविदाकार मार्जिन	35.96
		कुल जोड़	**395.22**

5.3.4.1.5 सिफारिश :

क. भुगतान उजरती दर प्रणाली के आधार पर किया जाना चाहिए, तथा समय दर प्रणाली के आधार पर नहीं।

5.3.4.2 *दरों की अनुसूची*

5.3.4.2.1 दरों की अनुसूची कार्य की वास्तविक मात्रा तथा उस कार्य को निष्पादित करने के लिए आवश्यक निधियों के बीच एक संबंध स्थापित करती है। दर की अनुसूची को कार्य के लिए अनुमान तैयार करने के आधार के रूप में तथा कार्य को एक बार निष्पादित कर लिए जाने के बाद कार्य प्रमात्रा को मौद्रिक मूल्य में रूपांतरित करने के लिए प्रयुक्त किया जाता है। प्रत्येक राज्य की अपनी स्वयं की दर अनुसूची होती है जिसका निर्धारण राज्य लोक निर्माण विभाग द्वारा किया जाता है तथा कुल मिलाकर सभी राज्य सरकारी विभागों द्वारा उसका अनुसरण किया जाता है।

सारणी 5.4 - दरों की अनुसूची का तुलनात्मक विश्ले-ण

50 मीटर की लीड तथा 2 मीटर के उत्थापन वाली 1 घन मीटर मृदु मिट्टी में खुदाई

क्रमांक	राज्य	श्रम दिवसों में अपेक्षित मजदूर	प्रतिदिन श्रम मजदूरी रुपयों में	अपेक्षित राशि रुपयों में (केवल रुपयों में श्रम संघटक के लिए)
1	तमिलनाडू	0.20	82.50	16.60
2	आन्ध्र प्रदेश	0.75	80.00	60.00
3	राजस्थान	0.52	73.00	30.02
4	बिहार	0.31	68.00	37.00
5	केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग	0.45	80.00	36.00

विगत में भी, एनआरईपी, आरएलईजीपी, ईएएस, एसजीआरवाई, एनएफएफडब्ल्यूपी इत्यादि जैसी सभी रोजगार सृजन योजनाएं सामान्यतः लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची का प्रयोग करती थीं। यदि उजरती दर प्रणाली को अपनाया जाता है तो कार्यों का अनुमान दर अनुसूची पर आधारित किया जाना होगा। इस संबंध में राज्यवार स्थिति (कुछ राज्यों के लिए) बाक्स 5.5 में सारांशित की गई है। आयोग ने एनआरईजीए पर लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची की प्रयोज्यता के प्रश्न की जांच की है (बाक्स 5.3 और 5.4)। दोनों मामला अध्ययन यह उद्घाटित करते हैं कि यदि हम कठोरता से लोक निर्माण विभाग दर अनुसूची का अनुपालन करें तो कामगारों को निर्धारित न्यूनतम मजदूरी प्राप्त नहीं होगी। लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची का परिकलन कैसे किया जाता है, इसकी एक नमूना कार्यविधि बाक्स 5.6 में दी गई है। यह स्पष्ट है कि इसे यह मानकर तैयार किया गया है कि परियोजना के संबध में "मानक बेलदार" तथा "मानक कुली "कार्य करते हैं। एनआरईजीए कार्यों के मामले में यह अवधारणा वैध नहीं होगी। (बाक्स 5.3 तथा बाक्स 5.4 में उल्लिखित मामला अध्ययनों में 90 प्रतिशत कामगार महिलाएं हैं)।

बाक्स 5.7 दिलिया ग्राम (जिला भोजपुर, बिहार) में एनआरईजीए कार्य

यह ग्राम किसी पक्की सड़क से जुड़ा हुआ नहीं है। इसे राष्ट्रीय राजमार्ग 30 के साथ जोड़ने के लिए एक मिट्टी की सड़क बनाने हेतु एसजीआरवाई के अधीन एक अनुमान तैयार किया गया था। यह कार्य मध्यवर्ती पंचायत (पंचायत समिति) द्वारा एनआरईजीए के अंतर्गत संपूर्ण प्रखंड में प्रथम कार्य के रूप में शुरू किया गया था। स्थल पर कार्य 21 मार्च, 2006 को शुरू किया गया तथा प्रथम माप 23 मार्च, 2006 को लिया गया। माप पुस्तिका के अनुसार, 10730 घन फुट मिट्टी का कार्य किया गया था। बिहार सरकार के ग्रामीण विकास विभाग द्वारा जारी दिशानिर्देशों में तीन प्रकार की मिट्टी के लिए एक दिन में किए जाने वाले मिट्टी के कार्य की मात्रा हेतु व्यवस्था की गई है : (क) कठोर मिट्टी 90 घन फुट (ख) मध्यम मिट्टी : 100 घन फुट तथा (ग) मृदु मिट्टी : 110 घन फुट। वर्तमान मामले में, मिट्टी को मध्यम मिट्टी के रूप में वर्गीकृत किया गया है। मानव दिवस का परिकलन निम्न तरीके से किया गया है : 10730/100 = 108 (सिक)। राज्य सरकार ने मजदूरी की दर 68 रुपए प्रति घन फुट नियत की है जो राज्य दिशानिर्देशों के अंतर्गत न्यूनतम मजदूरी भी है। इस प्रकार कामगारों को भुगतान की राशि 7,297/-(सिक) (108 x 68 = 7344) निर्धारित की गई तथा श्रमिकों को भुगतान 23 मार्च को ही कर दिया गया। मस्टर नामावली से उद्घाटित होता है कि श्रम दिवसों की कुल संख्या 112 है। इस प्रकार एक कामगार को अदा की गई औसत मजदूरी 65.15 रुपए बैठती है जो अकुशल कृषि श्रमिक के लिए निर्धारित न्यूनतम मजदूरी से अपेक्षाकृत कम है।

5.3.4.2.2 आन्ध्र प्रदेश जैसे कुछ राज्य ने एक विशेष ग्रामीण दर अनुसूची अपना कर इस मुद्दे का समाधान करने का प्रयास किया है, यह दर अनुसूची लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची से अधिक यथार्थवादी है। यद्यपि ऐसे उपाय से दरों को अधिक यथार्थवादी बनाने में सहायता मिलती है, वे एनआरईजीए के लिए एक

पृथक ग्रामीण दर अनुसूची का परिकलन करने के लिए एक विकल्प (प्रतिस्थापक) नहीं हैं। आयोग ने विभिन्न राज्यों में कार्य की समान मात्रा को पूरा करने के लिए अपेक्षित कामगारों की संख्या तथा निधियों का तुलनात्मक अध्ययन किया था। निष्कर्ष सारणी 5.4 में प्रस्तुत किए गए हैं।

बाक्स 5.8 - शारीरिक रूप से कमजोर तथा बुजुर्ग व्यक्तियों के लिए विशे-ा व्यवस्थाओं की आवश्यकता

एक क्षेत्र दौरे के दौरान, कुछ बुजुर्ग व्यक्तियों तथा साथ ही शारीरिक रूप से कमजोर कुछ व्यक्तियों ने इस बात पर अपनी चिन्ता व्यक्त की कि उन्हें किस प्रकार की मजदूरी अदा की जाएगी। चूंकि वे शारीरिक रूप से सक्षम व्यक्ति के उत्पादकता मानदंडों के अनुरूप कार्य नहीं कर पाएंगे, ऐसा कोई कार्यतंत्र होना आवश्यक है ताकि उन्हें भी उचित मजदूरी प्राप्त हो।

5.3.4.2.3 स्पष्ट रूप से, कार्य की समान मात्रा को पूरा करने के लिए अपेक्षित श्रमिक प्रमात्रा में महत्वपूर्ण अंतर्राज्यीय भिन्नता है। इसी कार्य को करने के लिए अपेक्षित धनराशि की मात्रा भी प्रत्येक राज्य में भिन्न है। सारणी में अनन्य ग्रामीण दर अनुसूची विकसित करने की आवश्यकता भी सिद्ध होती है। यह प्रक्रिया नियमित दर अनुसूची के लिए प्रक्रिया के समतुल्य व्यापक तथा दुर्वह नहीं है क्योंकि एनआरईजीए के अंतर्गत अनुमत कार्यों की सूची तुलनात्मक रूप से सीमित है (अनुसूची-I, एनआरईजीए)।

बाक्स 5.9 - क्या संविदाकारों को विगत में समाप्त कर दिया गया था?

एसजीआरवाई या एनएफएफडब्ल्यू के अंतर्गत संविदाकारों का प्रयोग प्रतिषिद्ध कर दिया गया था। कार्यों का संचालन ग्राम पंचायत द्वारा किया जाता था। अभिलेख दर्शाते हैं कि मस्टर नामावली का अनुरक्षण किया जाता था तथा भुगतान तदनुसार किए जाते थे। किन्तु एक सूक्ष्म अवलोकन से यह उद्घाटित होता है कि बिचौलिए को सदैव हटाया नहीं जाता था। कार्यविधि अक्सर यह होती थी कि कार्य के अनुमोदन के पश्चात एक प्रायोजक या "मिस्त्री" या गैंग नेता का चयन किया जाएगा। तब उसे संपूर्ण अनुमानित राशि के लिए कार्य समनुदेशित किया जाएगा। बदले में वह श्रमिकों की व्यवस्था करेगा, सामग्री इत्यादि की अधिप्राप्ति करेगा तथा साथ ही कामगारों के बीच कार्य बांटेगा। कामगारों को भुगतान किए गए कार्य के आधार पर समूह भुगतान के रूप में किया जाएगा। कामगार कुछ अनौपचारिक मानदंडों के आधार पर स्वयं अपने बीच मजदूरी को वितरित करेंगे इसके परिणामस्वरूप कामगारों को अक्सर दैनिक सांविधिक न्यूनतम मजदूरी से कम मजदूरी प्राप्त होगा (मस्टर नामावलियों में यह दर्शित नहीं होगा जिसमें सभी कामगारों को एकसमान भुगतान निर्दिष्ट किया जाएगा)।

5.3.4.2.4 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में यह व्यवस्था की गई है कि राज्य सरकारें व्यापक कार्य, समय तथा गति अध्ययन करती है तथा जिला दर अनुसूची (डीएसआर) को विकसित करती है। इन अध्ययनों में परिणाम (उत्पादन) का अवलोकन किया जाना चाहिए तथा विस्तृत स्थल विशिष्ट अवलोकनों के पश्चात दरें नियत करनी चाहिए। इसका आशय है कि उत्पादकता मानदंडों में सभी जिलों में तथा जिलों के भीतर विभिन्न भू-आकारीय तथा जलवायु दशाओं के अंतर्गत संभावित परिणाम (उत्पादन) का अनुसरण करना चाहिए। आयोग सहमत है कि लोक निर्माण विभाग की विद्यमान दर अनुसूची को अपनाने के बजाए जिलावार दर अनुसूची का विकास किया जाना आवश्यक है।

बाक्स 5.10 सामाजिक लेखापरीक्षा के नि-कर्ा

सामाजिक लेखापरीक्षा से योजना के व्यावहारिक अनुप्रयोग में इसकी कुछ महत्वपूर्ण अपर्याप्तताएं भी सामने आई। उभरने वाली सर्वाधिक आम तथा तर्कसंगत शिकायत "कार्य" के संबंध में थी जो मजदूर को 73 रुपए की दैनिक न्यूनतम मजूदरी अर्जित करने के उद्देश्य से पूरा करना था (और अब केन्द्र के प्रस्ताव से यह संभवतः घटकर 60 रुपए हो जाएगा)। सूखा कार्यों से भिन्न, ईजीएस के अंतर्गत, श्रमिकों को उनके द्वारा निष्पादित किए जाने वाले कार्य से संबद्ध मजदूरी दी जाती है। अतः यह महत्वपूर्ण हो जाता है कि इन मानदंडों को उचित प्रकार नियत किया जाए तथा ठीक से कार्यान्वित किया जाए। किन्तु समस्याओं की कोई कमी नहीं है। फ्रंट लाइन : खंड 23-अंक 09 = : मई 06-19, 2006 ; http://www. frontline. in/fl2309/stories/20060519002903500 htm.

5.3.4.2.5 जिलावार ग्रामीण दर अनुसूची का विकास करते समय राज्यों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एक ही कार्य के लिए अपेक्षित श्रम की मात्रा में भिन्नता जिला अंतरों के स्वीकार्य सीमा समूह के अंतर्गत ही रखा जाए। इसी प्रकार, केन्द्र सरकार राज्य सरकारों

के साथ समन्वय कर सकती है ताकि अंतर्राज्यीय भिन्नता भी स्वीकार्य सीमासमूह के भीतर हो। इस प्रकार देश भर में किसी दिए गए कार्य के लिए (विशिष्ट) अपेक्षित श्रम की मात्रा को युक्तिसंगत बनाना संभव होगा।

5.3.4.2.6 सामान्य दर अनुसूची एक औसत कामगार के आधार पर तैयार की जाती है। एनआरईजीए के अंतर्गत कार्यों के मामले में महिला कामगारों का अनुपात पर्याप्त होगा। एनआरईजीए के लिए दर अनुसूची तैयार करते समय इसे ध्यान में रखा जाना चाहिए तथा इसे पुरूष एवं महिला कामगारों के लिए समय तथा गति अध्ययन करने के पश्चात नियत करना चाहिए।

5.3.4.2.7 कार्यों के माप से जुड़ी एक अन्य समस्या महिलाओं, विकलांग या बुजुर्ग व्यक्तियों के लिए किए जाने वाले भुगतान हैं। एनआरईजीए आवेदकों में कोई भिन्नता नहीं करती। आयोग के क्षेत्र दौरों के दौरान, कुछ बुजुर्ग तथा विकलांग व्यक्तियों ने आशंका तथा चिन्ता व्यक्त की कि एनआरईजीए के अंतर्गत उन्हें निम्न मजदूरी का भुगतान किया जाएगा क्योंकि वे सक्षम व्यक्तियों के लिए लागू उत्पादकता मानदंडों को पूरा नहीं करते। आयोग महसूस करता है कि ऐसे व्यक्तियों के लिए जिलावार दर अनुसूची तैयार करते समय इस कारक को ध्यान में रखा जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त उन्हें हल्के कार्य समनुदेशित किए जा सकते हैं जैसे पर्यवेक्षण कार्य, क्रैचों (शिशु गृहों) की देखभाल, कार्य माप इत्यादि। इसके अतिरिक्त, किसी विशिष्ट कार्य के लिए धन का वितरण समूह के सभी सदस्यों के बीच समान रूप से किया जाना चाहिए। इससे सकारात्मक समूह गतिकी का सृजन करने में भी सहायता मिलेगी जिसके बदले में बेहतर कार्य उत्पादन सुविधाजनक बनेगा तथा निधियों का दुरुपयोग न्यूनतम होगा।

बाक्स 5.11 लिंग समानता

रमेश (वास्तविक नाम भिन्न है) अब भारत से बाहर बसा एक सफल शुष्क जिले का मूल निवासी है। वर्षों पहले, हैदराबाद ओसमानिया विश्वविद्यालय में, वह एक आमूल समाजवादी समूह से जुड़ा एक विद्यार्थी नेता था। रमेश ने एक महिला समर्थक नेता से शादी की जो अपने महाविद्यालय के विद्यार्थी संघ आंदोलन में सक्रिय रूप से रत थी। दोनों ही विद्यार्थी नेता थे। कई कारणों से उन्होंने भारत छोड़ दिया और विदेश में बस गए।

अब अपनी मध्यमावस्था में तथा एक समृद्ध व्यवसायी होते हुए रमेश ने कुछ स्थानीय रोजगार का सृजन करने के इरादे से तेंलंगाना में अपने ग्राम में निवेश किया है। उसने भूमि का एक बड़ा प्लाट खरीदा तथा अपने फार्म पर नकदी फसलें उगाना शुरू किया। वह कई दर्जन महिला तथा पुरूष मजदूर श्रमिकों को नियोजित करता है।

अपने विगत जीवन, अपनी गरीबों तथा लिंग समानता के प्रति अभी तक गहरी प्रतिबद्धता के होते, रमेश ने अपने दोनों पुरूष एवं महिला कामगारों को समान मजदूरी अदा करने का निर्णय लिया। इन श्रमिकों को नियोजित करने के दूसरे या तीसरे माह के अंत में, महिला श्रमिक उसके पास आई तथा उससे गुहार किया कि उनके पतियों को उच्चतर मजदूरी दी जाए।

"श्रीमान जी, हमारे साथ हमारे पतियों के समकक्ष व्यवहार न करें। इससे उनके आत्मसम्मान को ठेस पहुंचती है। वे बहुत क्रुद्ध हो जाते हैं तथा हमें घर पर समस्याएं होती है। वे आपसे भी अप्रसन्न हैं क्योकि उन्हें लगता है कि आप उनका अपमान कर रहे हैं। कृपया हमें निम्नतर मजदूरी दें। इससे हमारे परिवार में शांति वापस आ जाएगी।"

रमेश को धक्का लगा। उसने कभी भी नहीं सोचा था कि लिंग समानता के लिए उसके प्रयास का ग्राम के महिला वर्ग में यह प्रतिक्रिया होगी। रमेश की आयु अब इन बातों को समझने के लिए पर्याप्त है तथा उसने समझौता करने का निर्णय किया। उसने महिला श्रमिकों को अदा की जा रही मजदूरी कम कर दी। किन्तु उसकी अंतरात्मा इस लिंग भेदभाव को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं थी यद्यपि ग्राम की सामाजिक रूढ़ियों के कारण यह आवश्यक हो गया था।

अतः, रमेश ने प्रत्येक त्यौहार पर अपनी महिला मजदूरों (कामगारों) को एक साड़ी उपहार में देने का निर्णय लिया। चूंकि व्यवहारतः प्रत्येक माह कोई एक या अन्य त्यौहार होता है, वह जिस के रूप में क्षतिपूर्ति करने में समर्थ रहा यद्यपि नकद रूप में वह ऐसा नहीं कर सका। पुरूष श्रमिकों को उच्चतर मजदूरी दी जाती थी किन्तु वस्तु के रूप में लिंग समानता सुनिश्चित हो गई।

रमेश का अनुभव उन व्यावहारिक सामाजिक भेदभावों को दर्शाता है जिनका सामना हमारे ग्रामीण क्षेत्रों में लिंग समानता सुनिश्चित करने में अभी भी किया जाता है।

5.3.4.2.8 अन्य विकासात्मक कार्यक्रमों के लिए कतिपय मामलों में "जन अनुमान" की संकल्पना के संबंध में प्रयोग किया गया है। तकनीकी कर्मचारियों द्वारा कार्यों के लिए तैयार अनुमान पंचायतों को ऐसे तरीके

से समझाए जाने चाहिए जिसे वे समझ सकें। अनुमानों को सामग्री एवं श्रम संघटकों में बांटा जाना चाहिए। प्रयुक्त प्रत्येक प्रकार की सामग्री भी निर्दिष्ट की जानी चाहिए। इससे यह सत्यापन करने में सहायता मिलेगी कि क्या सामग्री की उजरती दर यथार्थवादी है। पंचायतों को सामग्री संघटकों में बचतें करने के लिए अधिकृत किया जाना चाहिए। इससे अनुमान अधिक यथार्थवादी तथा स्वीकार्य बन जाएंगे।

5.3.4.2.9 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में जिला तकनीकी संसाधन सहायता समूह स्थापित करने की व्यवस्था की गई है। ऐसे समूहों को श्रम गहन प्रौद्योगिकियों का पता लगाने, अनुमान कार्यविधियों को मानकीकृत करने, क्षेत्र कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने इत्यादि के कार्य समनुदेशित किए गए हैं। आयोग का विचार है कि एनआरईजीए के लिए जिला दर अनुसूची तैयार करने का कार्य जिला तकनीकी संसाधन सहायता समूहों के पर्यावेक्षणाधीन किया जाना चाहिए।

5.3.4.2.10 एनआरईजीए की सफलता के लिए उचित अनुमान तैयार किया जाना आवश्यक है। यह सर्वथा महत्वपूर्ण है कि पंचायत कार्यकर्त्ता तथा साथ ही कामगार पूर्णतया यह समझें कि इन दरों को किस प्रकार नियत किया जाता है। अभी तक, दर अनुसूची इंजीनियरों का अनन्य प्रारक्षण रहा है तथा इसकी साझेदारी नहीं की जाती थी। चूंकि एनआरईजीए के अंतर्गत कार्य सरल स्वरूप के हैं, पंचायत कार्यकर्ताओं तथा कामगारों को यह समझाना कठिन नहीं होगा कि दरों का निर्धारण किस प्रकार किया जाता है। किन्तु जब किसी दी गई दर अनुसूची से श्रम संघटक निकालने का कार्य आता है तो यह पाया जाता है कि इंजीनियरों को भी इसका पूर्ण ज्ञान नहीं है। ऐसा इसलिए है क्योंकि दर अनुसूची के किसी दिए गए कार्य को करने के लिए अपेक्षित श्रम के ब्यौरे नहीं दिए गए होते। यह उल्लेखनीय है कि अनुसूची में निर्दिष्ट दर में श्रम संघटक, सामग्री संघटक, संविदाकार मार्जिन इत्यादि शामिल होते हैं। जब तक इन संघटकों के ब्यौरे उपलब्ध न कराए जाएं, पूर्ण पारदर्शिता लाना कठिन होगा।

5.3.4.2.11 सिफारिशें :

क. राज्य सरकारों को प्रत्येक जिले में एनआरईजीए के लिए एक अधिक यथार्थवादी ग्रामीण दर अनुसूची का विकास करना चाहिए। इन दरों का विकास इस प्रकार किया जाना चाहिए कि कामगारों, महिला तथा पुरू-ा दोनों, को निर्धारित न्यूनतम मजदूरी प्राप्त हो। निर्धारित न्यूनतम मजदूरी को आधार के रूप में लिया जाना चाहिए तथा दर अनुसूची का परिकलन किया जाना चाहिए। पर्याप्त रियायत प्रदान की जानी चाहिए क्योंकि महिला कामगारों का अनुपात पर्याप्त होगा। इसे जिला स्तर पर एक लिंग विशि-ट समय तथा गति अध्ययन संचालित करके हासिल किया जा सकता है।

ख. एनआरईजीए के लिए जिला दर अनुसूची जिला तकनीकी संसाधन सहायता समूह के पर्यवेक्षणाधीन तैयार की जानी चाहिए।

ग. राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अन्तः-जिला भिन्नता अनुमेय सीमा के अंतर्गत हैं।

घ. एक कार्यतंत्र स्थापित किया जाना आवश्यक है जिसके द्वारा समस्त राज्यों में दर अनुसूची को सुमेल बनाया जा सके। किसी दिए गए कार्य के लिए अपेक्षित श्रम की प्रमात्रा को

युक्तिसंगत बनाया जाना भी आवश्यक है। ग्रामीण विकास मंत्रालय इस प्रक्रिया को समन्वित करेगा।

ङ जहां तक वयोवृद्ध तथा शारीरिक रूप से अक्षम (विकलांग) लोगों का संबंध है, यह सुझाव दिया गया है कि यथार्थवादी दर सूची के लिए मानक निर्धारित करते समय ऐसे व्यक्तियों की उत्पादकता को ध्यान में रखा जाना चाहिए। उन्हें पर्यवेक्षण, माप लेने में सहायता तथा कार्यस्थल पर सुविधाओं के देख-रेख जैसे कार्य सौंपे जाने चाहिए।

च. दर अनुसूची को पारदर्शी बनाया जाना आवश्यक है। इसमें स्प-ट रूप से वे राशियां दर्शाई जानी चाहिए जो प्रत्येक कार्य की मद में सामग्री तथा श्रम संघटकों के लिए आवश्यक है।

छ. शहरी विकास मंत्रालय विभिन्न राज्यों में लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची के यौक्तिकीकरण की अपेक्षाकृत बड़ी समस्या को समन्वित करेगा।

5.3.5 श्रमिक सामग्री अनुपात का अनुरक्षण करना

5.3.5.1 दिशानिर्देशों में यह निर्धारित किया गया है कि श्रम तथा सामग्री के लिए क्रमशः 60 : 40 का अनुपात ग्राम पंचायत/प्रखंड/जिला स्तर पर अनुरक्षित किया जाना चाहिए (अंतर्ग्रस्त सामग्री की लागत कुल परियोजना लागत के 40% से अधिक नहीं होनी चाहिए)। तथापि, अनुपात में हेरफेर करने के उद्देश्य से कतिपय कार्यों के संतुलन हेतु इसका दुरुपयोग हो सकता है। उदाहरणार्थ, ग्राम पंचायत स्तर पर यदि वर्ष में किए जाने वाले तीन कार्यों में से दो कार्यों में 80 प्रतिशत का श्रम संघटक होने का अनुमान है तो पंचायत ऐसे तीसरे कार्य का चयन करने के लिए स्वतंत्र होगा जिसमें लगभग 80 प्रतिशत का सामग्री संघटक हो। इससे योजना का बुनियादी उद्देश्य ही विफल हो जाएगा क्योंकि तीसरा कार्य शायद ही किसी रोजगार का सृजन करे। इससे भी बदतर यह है कि यदि संतुलन प्रखंड स्तर पर किया जाता है तो इसके कारण गंभीर प्रशासनिक समस्याएं उत्पन्न होंगी। आयोग का विचार है कि यथासंभव सामग्री संघटक प्रत्येक कार्य की कुल लागत की निर्धारित प्रतिशतता (40 प्रतिशत) से अधिक नहीं होना चाहिए। यदि प्रत्येक कार्य में अनुपात प्राप्त करने में कठिनाई हो, तो ग्राम पंचायत/प्रखंड पंचायत के स्तर पर अनुपात का अनुरक्षण किया जाना चाहिए।

5.3.5.2 सिफारिश :

क. सामग्री संघटक कुल लागत का 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए, इस शर्त का प्रत्येक कार्य के लिए कड़ाई से अनुपालन किया जाना चाहिए। आपवादिक मामलों में यदि प्रत्येक कार्य के लिए इसका अनुरक्षण किया जाना संभव न हो तो ग्राम/प्रखंड पंचायत स्तर पर इसका अनुरक्षण किया जाना चाहिए।

5.3.6 अधिप्राप्ति के लिए कार्यतंत्र

5.3.6.1 चूंकि योजना में यह व्यवस्था की गई है कि परिव्यय में 40 प्रतिशत तक की राशि का प्रयोग सामग्री

संघटक की लागत को पूरा करने के लिए किया जाए, पर्याप्त परिमाण में क्रय किए जाने आवश्यक होंगे। यह आवश्यक है कि सभी राज्य सरकारें ठोस अधिप्राप्ति कार्यविधियों का विकास एवं प्रसार करे जो पूर्णतया पारदर्शी हों तथा सुनिश्चित करे कि पंचायतों द्वारा इनका ईमानदारी से अनुसरण किया जाता है।

5.3.6.2 सिफारिश :

क. राज्य सरकारों को योजना के अंतर्गत पारदर्शी अधिप्राप्ति कार्यविधियां विकसित करनी चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उनका अनुसरण पंचायतों द्वारा पारदर्शी तरीके से किया जाता है।

5.4 प्रशासनिक तथा संस्थात्मक व्यवस्थाएं

5.4.1 स्थानीय सरकारों का सुदृढ़ीकरण

5.4.1.1 *संस्था निर्माण*

5.4.1.1.1 जैसाकि पहले कहा गया है, प्रथम चरण में चयनित 200 जिलों को आने वाले वर्षों में निधियों का बृहत अंतर्प्रवाह प्राप्त होगा। आवश्यक होने पर भी निधियों की उपलब्धता बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं की सफल सुपुर्दगी के लिए पर्याप्त शर्त नहीं है। निधियों का इष्टतम प्रयोग करने तथा आधारिक परिणाम हासिल करने का प्रणाली का सामर्थ्य समान रूप से महत्वपूर्ण है। इन पिछड़े जिलों में बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं की सुपुर्दगी पर एक ओर कमजोर प्रशासन के कारण तथा दूसरी ओर निधियों के बड़े पैमाने पर रिसावों तथा कर्मचारियों में प्रेरणा के अभाव के कारण प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है।

5.4.1.1.2 ग्राम सभा, ग्राम पंचायत, मध्यवर्ती पंचायत तथा जिला पंचायत सभी को एनआरईजीए की आयोजना के साथ-साथ कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिकाएं सौंपी गई हैं। एनआरईजीए की धारा 16 के अनुसार, ग्राम पंचायत कार्यों का पता लगाने तथा उनके निष्पादन के लिए उत्तरदायी है तथा ग्राम सभा अनुवीक्षण तथा सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए उत्तरदायी है। झारखंड जैसे राज्यों में इन संस्थाओं का अभी गठन नहीं किया गया है। अतः प्रथम चरण में यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि सभी जिलों में ये संस्थाएं विधिवत गठित की जाए। आयोग ने पाया कि कुछ राज्यों में यद्यपि ये संस्थाएं विद्यमान हैं, उन्हें ऐसी बड़ी योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त शक्तियां नहीं दी गई हैं तथा समाहर्त्ता ही अधिनियम के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण करता है क्योंकि जिला पंचायत का मुख्य कार्यपालक अधिकारी (सीईओ) अक्सर एक सापेक्षतया कनिष्ठ अधिकारी होता है। प्रथम चरण में इन संस्थाओं को 73वें संशोधन की सही भावना के अनुरूप सशक्त बनाया जाना है तथा यह सशक्तिकरण प्रशासनिक तथा वित्तीय दोनों प्रकार का होना चाहिए। स्थानीय स्वशासन की इकाइयां होने के अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाओं को ऐसी संस्थाओं के रूप में विकसित होना चाहिए जो अपने क्षेत्रों में विकास कार्यक्रमों का आयोजन तथा निष्पादन कर सकें; सभी विकासात्मक योजनाएं जिनका स्थानीय स्तर पर बेहतर कार्यान्वयन किया जाता है, उनके कार्यान्वयन कर्मचारियों सहित पंचायतों को अंतरित कर दी जानी चाहिए। इस वर्धित उत्तरदायित्व के साथ जिला पंचायत तथा प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायत के सीईओ के रूप

में समुचित स्तर के अधिकारी का होना आवश्यक है। इससे पंचायती राज संस्थाएं सशक्त बनेंगी तथा साथ ही समाहर्ता का कार्यभार युक्तिसंगत हो जाएगा।

5.4.1.1.3 सिफारिशें :

क. स्थानीय रूप से बेहतर प्रबंधित सभी विकास योजनाएं पंचायतों को अंतरित करके उन्हें सशक्त बनाया जाना चाहिए। इस अंतरण में प्रशासनिक तथा वित्तीय शक्ति एवं कार्यान्वयन मशीनरी का समानुपातिक अंतरण भी शामिल होना चाहिए।

ख. जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों (डीआरडीए) को जिला पंचायत में शामिल कर लिया जाना चाहिए।

ग. पर्याप्त वरि-ठता वाले अधिकारियों को जिला पंचायत तथा मध्यवर्ती स्तरीय पंचायत के सीईओ के रूप में तैनात किया जाना चाहिए।

5.4.1.2 *दक्षता निर्माण*

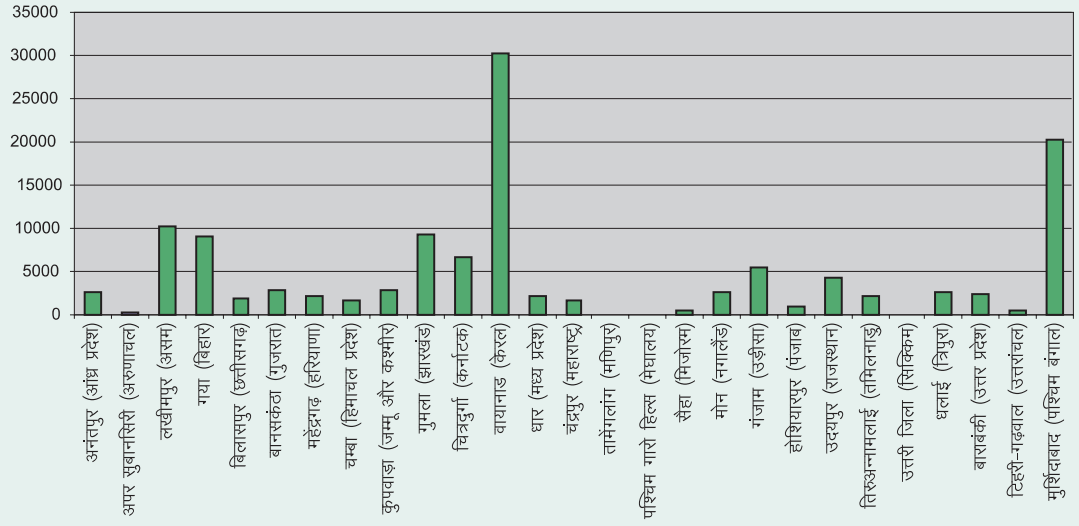
5.4.1.2.1 पर्याप्त संख्या में सही कार्मिक तैनात करना एनआरईजीए तथा अन्य कार्यक्रमों के सफल कार्यान्वयन के लिए एक अन्य पूर्वापेक्षा है। यह अवलोकन किया गया है कि सामान्यतः पंचायतों में कर्मचारियों की कमी होती है तथा कर्मचारियों की योग्यता भी अति अल्प होती है। यह देखा गया है कि अक्सर कठिन क्षेत्रों में तैनात पदाधिकारी वहां नहीं रहते तथा अपने कार्यस्थल से दूर रह कर कार्य करने को वरीयता देते हैं। परिणामतः कार्यक्रमों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। आयोग महसूस करता है कि सेवा संवर्ग के बजाए किसी विशिष्ट पद पर नियुक्ति तथा स्थानीय लोगों में से नियुक्ति करने जैसी नवीन प्रक्रियाएं तथा साधन यह सुनिश्चित करने का एक प्रभावी तरीका होगा कि कार्यान्वयन कर्मचारी अपने संबंधित कार्यस्थल पर ही रहें। उदार प्रोत्साहनों के साथ संविदात्मक नियुक्तियों पर भी इन पदों को भरने हेतु विचार किया जा सकता है। यदि अपेक्षित अर्हकताओं के व्यक्ति स्थानीय रूप से उपलब्ध नहीं है तो अर्हकताओं में छूट देना तथा इस कमी की पूर्ति सशक्त दक्षता निर्माण कार्यक्रमों द्वारा करना उपयुक्त तथा वांछनीय होगा।

बाक्स 5.12-क्षेत्र स्तर पर कर्मचारियों की कमी

झारखंड में गुमला जिले के 87309 की जनसंख्या वाले घाघरा प्रखंड में ग्रामीण विकास की सभी योजनाओं की देखरेख करने के लिए मात्र दो कनिष्ठ अभियंता (जेई) हैं। परियोजना अनुमान तैयार करने से योजना का पर्यवेक्षण एवं अनुवीक्षण करने तथा उनका माप करने के कार्य के लिए यही दो तकनीकी कार्मिक है जिनके द्वारा संपूर्ण प्रखंड के इन सभी 120 ग्रामों का कार्य किया जाना अपेक्षित है। वस्तुतः यह अति दुसाध्य कार्य है। और भी निम्न स्तर पर अर्थात ग्राम पंचायत के स्तर पर पंचायत सेवक के नाम से जाने जाना वाला एक सरकारी पदाधिकारी है जिसे झारखंड की पहाड़ी ढलान में अक्सर काफी अधिक दूरी में फैले अपने क्षेत्राधिकारांतर्गत 6 से 7 ग्रामों में सभी ग्रामीण विकास कार्यों के संबंध में कार्य करना है। उसकी समस्याओं में और बढ़ोतरी होती है क्योंकि इन पदों में से अनेक पद रिक्त होने के कारण अक्सर एक पंचायत सेवक को एक साथ 2 पंचायतों का कार्य करना पड़ता है।

5.4.1.2.2 चूंकि एनआरईजीए के अंतर्गत उत्तरदायित्वों का महत्वपूर्ण भाग ग्राम पंचायत पर डाला गया है, इसलिए यह महत्वपूर्ण है कि ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशासनिक मशीनरी में पर्याप्त कर्मचारी हों। दो प्रकार के कर्मचारी की आवश्यकता है : प्रशासनिक तथा तकनीकी, प्रशासनिक कर्मचारी योजना के अंतर्गत सभी

चित्र 5.4 - प्रति पंचायत जनसंख्या में अंतर्राज्यीय भिन्नता



प्रशासनिक कार्यों की देखरेख करते हैं जबकि तकनीकी कर्मचारी अनुमान तैयार करने, कार्यनिष्पादन का पर्यवेक्षण करने, तकनीकी सलाह देने, कार्य का माप लेने, कार्य के मूल्य का प्रमात्रात्मक आकलन करने इत्यादि जैसे कार्य करते हैं। आयोग की जानकारी में लाया गया है कि कुछ क्षेत्रों में तकनीकी कर्मचारी की अत्यधिक कमी है। उपयुक्त योग्यताप्राप्त तथा प्रशिक्षित इंजीनियरों को तैनात करना एनआरईजीए की सफलता के लिए एक पूर्वापेक्षा होगी। तथापि, स्थानीय रूप से पर्याप्त मात्रा में अर्हक इंजीनियर उपलब्ध नहीं होते न ही ग्राम पंचायत में एक इंजीनियर के लिए पर्याप्त कार्य होता है। ऐसे मामलों में एक अच्छा विकल्प है प्रखंड स्तर पर इंजीनियरों का एक पैनल बनाना। इन इंजीनियरों को पूर्णकालिक आधार पर नियोजित किया जाना आवश्यक नहीं है किन्तु ये कार्यों के लिए अनुमान तैयार तथा अनुमोदित करने में सहायता कर सकते है। शिक्षित युवाओं (गैर-इंजीनियर) को मसौदा अनुमान तैयार करने में प्रशिक्षित किया जा सकता है जिन्हें अंततः प्रखंड/मध्यवर्ती स्तर पर इंजीनियरों के पैनल द्वारा अनुमोदित किया जाएगा।

5.4.1.2.3 दिशानिर्देशों में वार्षिक आवंटन का 2 प्रतिशत प्रशासनिक लागतें पूरी करने के लिए प्रयुक्त किया जाना अधिकृत किया गया है। तथापि, पंचायतों पर डाले गए उत्तरदायित्वों के समनुरूप प्रशासनिक तथा तकनीकी कर्मचारियों के पूर्ण संपूरक पर व्यय के लिए इस प्रयोजनार्थ आवंटन

बाक्स 5.13 - प्रशासनिक व्यय

तिरुअनामलाई, तमिलनाडु में प्रत्येक पंचायत को एक अतिरिक्त डाटा एंट्री आपरेटर की सेवाएं उपलब्ध कराई गई हैं जो कार्य संबंधी रिकार्डों का अनुरक्षण भी करेगा जैसे मस्टर नामावली (2000 रुपए प्रतिमाह)। इसके अतिरिक्त, 10 पंचायतों के एक समूह के लिए एक डिप्लोमा धारक इंजीनियर (4000 रुपए प्रतिमाह) की नियुक्ति की जा रही है। इन मानदंडों के अनुसार जिले को उनके व्यय की पूर्ति के लिए लगभग 2.5 करोड़ रुपए वार्षिक की आवश्यकता होगी। इसके अतिरिक्त, प्रखंड एवं जिला स्तरों पर अपेक्षित कर्मचारियों पर व्यय, कार्यालय तथा यात्रा व्यय, कम्प्यूटरों पर व्यय इत्यादि की कुल राशि और 2.5 करोड़ रुपए होगी। इस प्रकार कुल प्रशासनिक व्यय 5 करोड़ रुपए प्रतिवर्ष होगा। जिले को वर्ष में योजना के अंतर्गत लगभग 100 करोड़ रुपए प्राप्त होंगे। विद्यमान मानदंडों में प्रशासन पर योजना निधियों के केवल 2 प्रतिशत व्यय की ही अनुमति दी गई है।

की उच्चतर प्रतिशतता नामनिर्दिष्ट किया जाना आवश्यक होगा। क्षेत्र अधिकारियों ने महसूस किया कि विद्यमान प्रावधान पर्याप्त नहीं है तथा इसमें ऊर्ध्वमुखी संशोधन किया जाना आवश्यक है (बाक्स 5.12)।

5.4.1.2.4 इसके अतिरिक्त, प्रशासनिक व्यय को एक समान मानदंड पर कुल उपयोग की एक नियत प्रतिशतता पर रखा जाना संभवतः व्यवहार्य नहीं होगा। अपेक्षित कर्मचारी प्रत्येक पंचायत में जनसंख्या, उसकी सघनता, पठार क्षेत्र, जलवायु दशाओं तथा सूखे की बारम्बारता पर भी निर्भर होंगे। ऐसी परिवर्ती आयोजना अन्य क्षेत्रों में विद्यमान है। उदाहरणार्थ, स्वास्थ्य के क्षेत्र में प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (पीएचसी) तथा उप-स्वास्थ्य केन्द्रों (एसएचसी) के लिए सामान्य तथा कठिन पहाड़ी क्षेत्रों में भिन्न जनसंख्या मानदंड हैं। कुछ राज्यों में बहुत छोटी पंचायतें हैं। इन छोटी ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक में कर्मचारियों का पूर्ण संपूरक रखना वित्तीय रूप से व्यवहार्य नहीं होगा। ऐसे मामलों में राज्य सरकार कर्मचारियों के नियोजन के प्रयोजनार्थ इन ग्राम पंचायतों को संसक्त प्रशासनिक इकाइयों में समूहबद्ध कर सकती है।

बाक्स 5.14 ग्राम बबूरु (जिला चित्रदुर्ग, कर्नाटक) में दक्षता निर्माण

एनआरईजीए कार्यक्रम का उद्घाटन दिनांक 2.2.2006 को ग्राम पंचायत में किया गया। जिला पंचायत, चित्रदुर्ग द्वारा प्रकाशित एक पुस्तिका पंचायत के सभी सदस्यों को दी गई है। पर्चे मुद्रित तथा वितरित किए गए हैं। ड्रम बजाकर प्रचार किया जाता है। दिनांक 26.01.2006 को एक-दिवसीय कार्यशाला का आयोजन किया गया था जिसमें ग्राम पंचायत के सदस्य, उपाध्यक्ष तथा अध्यक्ष को शामिल किया गया। किन्तु पंचायत के सदस्यों तथा कर्मचारियों के बीच भूमिकाओं तथा उत्तरदायित्वों का अवबोधन तथा जागरूकता का वर्तमान स्तर बहुत निम्न है। पंचायत कार्यकर्ताओं के लिए अधिक गहन प्रशिक्षण तथा उन्मुखीकरण आवश्यक है।

5.4.1.2.5 एक अन्य कारक यह है कि रोजगार के लिए मांग मौसमी होती है तथा अक्सर न्यूनतम कृषि गतिविधियों वाली अवधि के सहकालिक होती है। अतः रोजगार के लिए मांग संपूर्ण वर्ष में एकसमान नहीं होगी। स्पष्टतया, एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए कर्मचारियों की आवश्यकता में समान पैटर्न का अनुसरण किया जाएगा। अपेक्षित कर्मचारियों की संख्या में इस परिवर्तनीयता को पारम्परिक संवर्ग सेवा आधारित नियुक्तियों से सुमेल नहीं किया जा सकता। इसके साथ ही, संपूर्ण कार्मिक अस्थायी आधार पर नहीं रखे जा सकते। अतः आयोग यह महसूस करता है कि एनआरईजीए को आधारिक वास्तविकताओं के आधार पर स्थायी तथा संविदात्मक कर्मचारियों के कल्पनात्मक सम्मिश्र द्वारा कार्यान्वित किया जाना होगा। साथ ही, यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि भर्ती प्रक्रिया में वस्तुनिष्ठता तथा पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए प्रणालियां तैयार की जाए।

5.4.1.2.6 जैसाकि अध्याय 4 में वर्णन किया गया है, उग्रवाद तथा हिंसात्मक गतिविधियों से अनेक जिले ग्रस्त हैं जिनके कारण सामान्य प्रशासन में व्यवधान पड़ता है। ऐसे क्षेत्रों में, पदाधिकारी अक्सर प्रॉक्सी तथा "दूर नियंत्रण" द्वारा कार्य करते हैं। पदाधिकारियों को ऐसे क्षेत्रों में कार्य करने के लिए प्रेरित करने हेतु विशेष प्रोत्साहन पैकेज बनाए जाने की आवश्यकता है। साथ ही, जिला समाहर्त्ताओं को अधिनियम के उचित कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी बनाया जाना होगा। आयोग महसूस करता है कि जिला समाहर्त्ता, पुलिस अधीक्षक, जिला पंचायत के मुख्य कार्यपालक तथा अन्य संबंधित अधिकारियों को शामिल कर एक जिला कार्य बल का गठन किया जाए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि एनआरईजीए के प्रावधानों का उचित कार्यान्वयन किया जाता है।

5.4.1.2.7 अधिनियम में पंचायतों को अवसर तथा चुनौती दोनों दी गई हैं; सर्वाधिक बड़ी चुनौती यह सुनिश्चित करना है कि उनके पास एनआरईजीए के अंतर्गत उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने का सामर्थ्य हो। एनआरईजीए के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए पंचायतों में प्रशिक्षण तथा उन्मुखीकरण के जरिए पंचायत के सदस्यों तथा कर्मचारियों दोनों के लिए उच्च गुणता के दक्षता निर्माण की आवश्यकता है।

5.4.1.2.8 सिफारिशें :

क. एनआरईजीए को स्थायी तथा संविदात्मक कर्मचारियों के न्यायोचित मिश्र द्वारा कार्यान्वित किया जाना चाहिए। उप-जिला स्तरों पर एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए अपेक्षित कर्मचारियों को स्थानीय रूप से नियोजित किया जाना चाहिए। यह नियुक्ति सेवा पर नहीं बल्कि किसी विशि-ट पद के लिए की जा सकती है। इसे संविदात्मक नियोजन के जरिए हासिल किया जा सकता है। प्रक्रिया पूर्णतया वस्तुनि-ठ तथा पारदर्शी होनी चाहिए।

ख. स्थानीय उम्मीदवारों के मामले में अर्हकताओं में छूट देने का प्रावधान होना चाहिए जो उनके लिए दक्षता निर्माण कार्यक्रमों द्वारा समर्थित हो।

ग. सिद्ध पूर्व रिकार्डों वाले गैर सरकारी संगठनों की सेवाओं का प्रयोग भी कर्मचारियों की कमी की अनुपूर्ति हेतु किया जा सकता है।

घ. तकनीकी तथा प्रशासनिक, दोनों प्रकार के कर्मचारियों को नियोजित करने के लिए मानदंड प्रति पंचायत (ग्राम/प्रखंड तथा जिला) औसत जनसंख्या के साथ संबद्ध होने चाहिए। पहाड़ी क्षेत्रों में प्रति पंचायत क्षेत्र भी एक मानदंड होना चाहिए।

ङ अपेक्षाकृत छोटी ग्राम पंचायतों के मामले में जहां पंचायत द्वारा कर्मचारियों की पूर्ण अनुपूर्ति का वित्तीय बोझ नहीं उठाया जा सकता, राज्य सरकार कर्मचारियों की भर्ती के प्रयोजनार्थ उन्हें संसक्त प्रशासनिक इकाइयों में समूहबद्ध कर सकती है।

च. कठिन क्षेत्रों में कार्यरत पदाधिकारियों को निम्न प्रोत्साहन दिए जा सकते हैं :-

(i) उदार जीवन बीमा सुरक्षा

(ii) कठिनाई भत्ता

(iii) अपेक्षित होने पर परिवार के लिए तैनाती स्थल से बाहर सरकारी आवास का प्रतिधारण।

तथापि, ये सभी प्रोत्साहन प्रत्येक व-र्ा समीक्षा किए जाने वाले नि-पादन से जुड़े होने चाहिए।

छ. क्षेत्र में इंजीनियरों की अत्यधिक अल्पता के मामले में प्रखंड स्तर पर गैर सरकारी इंजीनियरों का एक पैनल नियोजित किया जा सकता है। कार्यों के लिए अनुमान तैयार करने के लिए शिक्षित युवाओं का पता लगाया जा सकता है तथा उन्हें प्रशिक्षित किया जा

सकता है। जब इन मसौदा अनुमानों की संवीक्षा तथा अनुमोदन प्रखंड स्तर पर इंजीनियरों के पैनल द्वारा किया जाएगा।

ज. प्रशासनिक व्ययों की सीमा को योजना के अंतर्गत कुल व्यय के विद्यमान 2 प्रतिशत से बढ़ाकर 6 प्रतिशत किया जाना चाहिए। इसमें से कुल निधियों का 1 प्रतिशत समवर्ती अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षा के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए तथा 2 प्रतिशत प्रशिक्षण के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए। वर्धित प्रशासनिक व्यय पूरे करने के लिए अतिरिक्त निधियों की व्यवस्था कठिन क्षेत्रों में की जाएगी (यह सामान्य जिलों में जो व्यवस्था की जाती है, उसके अतिरिक्त योजना के अंतर्गत कुल व्यय का 2 प्रतिशत हो सकता है)।

झ. प्रशिक्षण की परिकल्पना एककालिक हस्तक्षेप के रूप में नहीं की जानी चाहिए बल्कि यह एक सतत् प्रक्रिया होनी चाहिए (कुल निधियों का 2 प्रतिशत प्रशिक्षण गतिविधियों के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए)।

ञ. अन्यों के अलावा निम्न वि-ायों को प्रशिक्षण कार्यक्रमों में शामिल किया जाना चाहिए :-

(i) निर्धनता की संकल्पना, इसके आयाम, कारण तथा संभावित समाधान

(ii) लिंग असमानता की समस्याएं

(iii) पंचायती राज का सिंहावलोकन

(iv) एनआरईजीए तथा उसमें शामिल प्रक्रियाएं

(v) संबद्ध कानून जैसे सूचना का अधिकार, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम इत्यादि।

ट. प्रशिक्षण के लिए एक प्रपाती दृ-टिकोण अपनाया जाना चाहिए। संसाधन व्यक्तियों के पूल राज्य, जिला तथा प्रखंड स्तर पर सृजित किए जाने चाहिए।

ठ. सुदूरवर्ती तथा अगम्य क्षेत्रों में प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए दूरस्थ शिक्षण प्रौद्योगिकी का प्रयोग किया जाना चाहिए।

ड. स्वतंत्र अभिकरणों के माध्यम से प्रशिक्षण गतिविधियों का मूल्यांकन करवाया जाना चाहिए।

ढ. गैर-सरकारी संगठनों तथा स्व-सहायता समूहों की सेवाओं का प्रयोग प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए किया जाना चाहिए।

ण. एनआरईजीए के प्रावधानों का उचित प्रकार कार्यान्वयन सुनिश्चित करने तथा पंचायतों की सहायता करने के लिए हिंसा प्रभावित क्षेत्रों में, जिला समाहर्ता की अध्यक्षता में एक जिला कार्य बल का गठन किया जाना चाहिए जिसमें सदस्यों के रूप में पुलिस अधीक्षक, जिला पंचायत के प्रमुख कार्यपालक तथा अन्य संबंधित अधिकारी होंगे।

त. जिन क्षेत्रों में पंचायत प्रचालनात्मक नहीं है, वहां आरईजीएस के कार्यान्वयन के लिए जिला समाहर्ता को उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए। जो क्षेत्र संविधान के भाग-IX के अंतर्गत शामिल नहीं है वहां राज्य कानून के अंतर्गत स्थानीय निकायों का, भले ही वे पारम्परिक संस्थाएं हों या न हो, प्रयोग किया जाना चाहिए। राज्य विशि-ट समाधान विकसित किए जाने होंगे क्योंकि स्थिति राज्य-दर-राज्य भिन्न-भिन्न होती है।

5.4.2 निर्माण कार्यों का चयन और अनुरक्षण

5.4.2.1 एनआरईजीए में ग्राम पंचायतों को ग्राम सभा की सिफारिशों के आधार पर उनके क्षेत्रों में परियोजनाओं का पता लगाने के लिए उत्तरदायी बनाया गया है। इसी प्रकार, प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायतें प्रखंड-स्तरीय योजना को अनुमोदित करने तथा उसे जिला पंचायत (जिला परिषद) को अग्रेषित करने के लिए उत्तरदायी हैं। जिला पंचायत परियोजनाओं के प्रखंड-वार स्तर को अंतिम रूप देती है तथा अनुमोदित करती है। संविधान के अनुच्छेद-243 यघ में जिले में पंचायतों तथा नगरपालिकाओं द्वारा तैयार योजनाओं को समेकित करने तथा समग्र रूप से जिले के लिए एक मसौदा विकास योजना तैयार करने के लिए एक जिला आयोजना समिति की व्यवस्था की गई है (पैरा 5.2.3.6.ग)। यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि ग्राम तथा मध्यवर्ती पंचायत स्तरों पर परियोजना शेल्फ का चयन इस प्रकार किया जाए कि वह जिला विकास योजना के साथ सुमेल हो तथा उसके साथ मिल जाए। ग्राम तथा प्रखंड स्तरों पर विशेष ध्यान दिया जाना आवश्यक है ताकि कार्यों का चयन क्षेत्र में जलसंभर विकास के साथ मेल खाए। स्वतंत्र कार्यों को हतोत्साहित किया जाना आवश्यक है।

5.4.2.2 चूंकि अधिकांश कार्य सूखा रोधन, सिंचाई तथा भूमि उपचार से संबंधित है, इन्हें अनिवार्य रूप से जलसंभर प्रबंधन के सिद्धांतों का अनुसरण करना होगा तथा चूंकि जलसंभरों की सीमाएं पंचायतों की भौगोलिक सीमाओं को पार कर जाएंगी, एक समन्वित कार्य योजना का होना आवश्यक है। प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायत को इसे सुनिश्चित करना चाहिए तथा साथ ही यह ध्यान देना चाहिए कि एक ग्राम पंचायत के कार्य संलग्न ग्राम पंचायत पर प्रतिकूल प्रभाव न डाले। अन्तःप्रखंड प्रभावों वाले कार्यों के बीच समन्वय सुनिश्चित करने के लिए जिला पंचायत द्वारा इसी सिद्धांत का अनुसरण किया जाना चाहिए। अंतः पंचायत तथा अन्तः प्रखंड, दोनों से संबंधित कार्य संबद्ध ग्राम तथा प्रखंड पंचायतों के यथेष्ट अनुमोदन के पश्चात ही शुरू किए जाने चाहिएं।

5.4.2.3 एनआरईजीए की धारा 16(5) में यह शर्त निर्धारित की गई है कि कार्यों की लागत के अर्थ में इसके कम से कम 50% का कार्यान्वयन ग्राम पंचायतों के जरिए किया जाना चाहिए। यह सुनिश्चित करने के सभी प्रयास करने चाहिएं कि अधिकांश कार्यों का निष्पादन ग्राम पंचायतों के जरिए किया जाए तथा प्रखंड पंचायत द्वारा कार्य करने की आवश्यकता केवल अन्तः पंचायत कार्यों के मामले में या वहां उत्पन्न हो जहां ग्राम पंचायतें रोजगार के लिए मांग को पूरा करने में समर्थ नहीं हुई हों।

5.4.2.4 चूंकि एनआरईजीए के अंतर्गत अधिकांश गतिविधियां भू-कार्य से संबंधित हैं, आवधिक अनुरक्षण

की आवश्यकता होगी ताकि परिसंपत्तियों का उत्पादक प्रयोग हो सके। अतः एनआरईजीए के अंतर्गत सृजित कार्यों का अनुरक्षण एक अनुमेय गतिविधि है। यह प्रावधान पहले ही प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों के अंतर्गत कर दिया गया है।

5.4.2.5 सिफारिशें :

क. ग्राम पंचायत तथा प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायत स्तर पर कार्यों के शेल्फ का चयन जिला विकास योजना के साथ सुमेल होना चाहिए। कार्यों का शेल्फ इस प्रकार का होना चाहिए कि जलसंभर विकास सुनिश्चित हो तथा जल संसाधनों में वृद्धि हो। स्वतंत्र कार्यों को हतोत्साहित किया जाना चाहिए।

ख. प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायत को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एक ग्राम पंचायत के कार्य संलग्न ग्राम पंचायत पर प्रतिकूल प्रभाव न डाले। अन्तःप्रखंड प्रशाखाओं (विस्तार) वाले कार्यों के बीच समन्वयन सुनिश्चित करने के लिए जिला पंचायत द्वारा भी इसी सिद्धांत का अनुसरण किया जाना चाहिए। अंतर्ग्रस्त संबंधित ग्राम पंचायतों का अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात ही अन्तः ग्राम पंचायत कार्य शुरू किए जाने चाहिए। इसी प्रकार, अन्तःप्रखंड, स्वरूप के कार्य संबंधित मध्यवर्ती/प्रखंड पंचायतों के अनुमोदन के पश्चात तैयार किए जाने चाहिए।

ग. यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अधिकांश कार्य ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित किए जाएं तथा प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायतों द्वारा कार्य किए जाने की आवश्यकता केवल अन्तःग्राम पंचायत कार्यों के मामले में ही उत्पन्न होनी चाहिए अथवा जहां ग्राम पंचायतें रोजगार की मांग को पूरा करने में समर्थ नहीं हों।

5.4.3 प्रखंड संसाधन केन्द्र

5.4.3.1 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में भारत सरकार, राज्य तथा जिला स्तरों पर एक तकनीकी संसाधन सहायता समूह का गठन करने की व्यवस्था की गई है। एनआरईजीए के अंतर्गत योजना तथा अन्य राष्ट्रीय अथवा राज्य स्तर के कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए भी आयोजना निर्माताओं, जल संसाधन विशेषज्ञों, कृषि वैज्ञानिकों इत्यादि की तकनीकी विशेषज्ञता की उपलब्धता आवश्यक है। योजनाओं की आयोजना तथा निष्पादन को अगले स्तर तक विस्तारित करने क लिए अब ये प्रखंड स्तर पर अपेक्षित हैं। अतः प्रत्येक प्रखंड में एक प्रखंड संसाधन केन्द्र का गठन किया जाना चाहिए। यह केन्द्र प्रखंड पंचायतों को तकनीक सलाह तथा सहायता प्रदान करेगा। प्रखंड संसाधन केन्द्र जिला तकनीकी संसाधन सहायता समूह के समग्र मार्गदर्शन के अंतर्गत कार्य करेगा। पैरा 5.4.1.2.8.छ में यह सुझाव दिया गया है कि गैर-सरकारी इंजीनियरों का एक पैनल प्रखंड स्तर पर अनुरक्षित किया जाए जहां क्षेत्र में इंजीनियरों की आम कमी है। यह पैनल प्रखंड संसाधन केन्द्र का एक भाग होगा। प्रखंड संसाधन केन्द्र जिला तकनीकी संसाधन सहायता समूह को समनुदेशित कार्यों के

समरूप कार्य करेगा। इस प्रकार प्रखंड एक कार्यकलाप केन्द्र बन जाएगा यदि ग्रामीण स्व-सरकार को एक व्यवहार्य तथा गतिशील रूप दे दिया जाता है।

5.4.3.2 सिफारिश :

क. ग्राम तथा मध्यवर्ती स्तरों पर पंचायतों के तकनीकी संसाधनों को बढ़ाने के लिए, एक प्रखंड संसाधन केन्द्र स्थापित किया जाना चाहिए जिसमें प्रखंड स्तर पर उपलब्ध विशे-ाज्ञों तथा व्यावसायियों का पैनल हो। यह केन्द्र प्रखंड स्तर पर कार्यों का नि-पादन करेगा जो जिला स्तर पर जिला तकनीकी समर्थन समूह के समरूप होंगे।

5.4.4. ग्रामीण निर्धनों के लिए उद्यमिता संस्थान

5.4.4.1 जैसाकि बताया गया है कुछ समय बाद एनआरईजीए ग्रामीण निर्धनों को गरीबी की रेखा से ऊपर उठाने के उद्देश्य को हासिल कर तथा उनहें अत्यावश्यक आजीविका सुरक्षा प्रदान करके स्वयं अपनी समाप्ति निश्चित करेगा। हालांकि यह कोई कम उपलब्धि नहीं होगी, यह समान रूप से आवश्यक है कि एनआरईजीए के अंतर्गत लाभार्थियों को ज्ञानाधारित कौशलों से सुसज्जित किया जाए जो उन्हें काफी उच्च स्तर की आजीविका सुरक्षा हासिल करने में समर्थ बनाएगा। कर्नाटक में ग्रामीण विकास तथा स्व-रोजगार प्रशिक्षण कार्यक्रम (आरयूडीएसईटी) प्रत्येक प्रखंड के स्थापित उद्यमिता संस्थानों में एक लाख से अधिक व्यक्तियों को प्रशिक्षित करके इसे हासिल करने का एक उत्कृष्ट उदाहरण है। ये प्रशिक्षण संस्थान सरकारी निजी नागरिक समाज भागीदारी के साथ स्थापित किए गए थे तथा उनके द्वारा प्रदान किए जाने वाले ज्ञान तथा कौशलों के कारण प्रशिक्षित लोगों में से 70 प्रतिशत से अधिक लोग स्वयं अपने उद्यम स्थापित कर सके।

5.4.4.2 इस परिप्रेक्ष्य से देखे जाने पर, आरयूडीएसईटी किस्म के ज्ञान गहन प्रशिक्षण कार्यक्रम एनआरईजीए द्वारा शुरू की गई रोजगार सृजन की श्रृंखला में एक युक्तिसंगत कदम है।

5.4.4.3 अतः यह प्रस्ताव किया गया है कि प्रत्येक प्रखंड में उद्यमी प्रशिक्षण संस्थान स्थापित किए जाएं जिन्हें एनआरईजीए की निर्धारित प्रशासनिक लागतों के भाग के रूप में वित्तपोषित किया जाए। एनआरईजीए-पश्च परिदृश्य में उद्यम स्थापित करने में ग्रामीण निर्धनों को आवश्यक कौशल प्रदान करने के अलावा ये प्रशिक्षण संस्थान ग्रामीण समाजों में ज्ञान, नवाचारों तथा व्यवहारों को सुलेखबद्ध करने, सर्वोत्तम व्यवहारों का पता लगाने, नए उत्पादों का विकास करने के लिए उन्हें सरणीबद्ध करने तथा परिणामस्वरूप ज्ञानाधारित उत्पादों के आसपास उद्यमों का सृजन करने तथा इस प्रकार शहरी क्षेत्रों में प्रवास को नियंत्रित करने के लिए सहायता करने में भी सहायक होंगे।

5.4.4.4. सिफारिश :

क. ग्रामीण निर्धनों को प्रशिक्षित करने तथा कौशल प्रदान करने के लिए प्रत्येक प्रखंड में उद्यमिता प्रशिक्षण संस्थान स्थापित किए जाने चाहिए ताकि उन्हें स्व-नियोजित होने के अवसर प्राप्त हों। इनका वित्तपो-ाण एनआरईजीए के अंतर्गत प्रशासनिक व्यय के लिए निर्धारित निधियों में से किया जाना चाहिए।

5.4.5 अनुवीक्षण प्रणालियां

5.4.5.1 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों के अध्याय 8 में अपनाई जाने वाली अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन प्रणाली का निर्धारण किया गया है। यह भी कहा गया है कि ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा एक व्यापक अनुवीक्षण तथा सूचना प्रणाली (एमआईएस) का विकास किया जाएगा तथा प्रमुख निष्पादन सूचकांकों के लिए एक राष्ट्रीय ऑनलाईन अनुवीक्षण प्रणाली का विकास किया जाएगा।

5.4.5.2 दिशानिर्देशों में तीन मासिक रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए कहा गया है, नामतः (i) रोजगार सृजन रिपोर्ट, (ii) वित्तीय प्रगति रिपोर्ट, (iii) कार्य की वास्तविक प्रगति रिपोर्ट। तथापि, इन तीन रिपोर्टों में योजना के कार्यकरण का अनुवीक्षण करने के लिए आवश्यक सभी प्राचल समाहित नहीं होते। इससे प्राचलों के एक अधिक व्यापक सेट का विकास करने की आवश्यकता महत्वपूर्ण हो जाती है जिसका तब सन्निकट अनुवीक्षण किया जा सकता है। इन अतिरिक्त प्राचलों में निम्न शामिल होंगे :-

क. प्रत्येक जिले में एक मानव दिवस के समतुल्य कार्य सृजन पर व्यय की जा रही औसत राशि।

ख. रोजगार का माह वार सृजन तथा कृषि मौसमों के साथ इसका सहसंबंध।

ग. कामगार द्वारा प्राप्त औसत मजदूरी।

घ. प्रत्येक वर्ष केन्द्रीय अंश की तुलना में राज्य के अंश का अनुपात।

ङ. पुरूष तथा महिला कामगारों का अनुपात।

च. परिसंपत्तियों की गुणवत्ता।

एनआरईजीए के कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने की चुनौती को अधिनियम के अंतर्गत अधिसूचित जिलों की स्थानिक विविधता से परखा जा सकता है (सारणी 5.5)।

सारणी 5.5 - एनआरईजीए के अंतर्गत अधिसूचित जिलों का स्थानिक वितरण

राज्य	जिलों की संख्या	प्रखंड पंचायतों की संख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या
आन्ध्र प्रदेश[28]	13	418	7763
अरूणाचल प्रदेश	1	6	145
असम	7	36	254
बिहार	23	208	3582
छत्तीसगढ़	11	96	5729
गुजरात	6	49	2878
हरियाणा	2	5	340
हिमाचल प्रदेश	2	7	270

[28] आन्ध्र प्रदेश में प्रखंड अन्य राज्यों की तुलना में एक अपेक्षाकृत छोटी प्रशासनिक इकाई है।

राज्य	जिलों की संख्या	प्रखंड पंचायतों की संख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या
जम्मू एवं कश्मीर	3	30	486
झारखंड	20	127	1905
कर्नाटक	5	17	590
केरल	1	3	25
मध्य प्रदेश	18	120	7309
महाराष्ट्र	12	111	7585
मणिपुर	1	4	उ.न.
मेघालय	2	4	60
मिजोरम	2	2	79
नागालैंड	1	6	91
उड़ीसा	19	198	3425
पंजाब	1	10	1308
राजस्थान	6	34	1435
सिक्किम	1	2	0
तमिलनाडु	6	64	2983
त्रिपुरा	1	5	111
उत्तर प्रदेश	22	182	11048
उत्तरांचल	4	13	1211
पश्चिम बंगाल	10	137	1151
जोड़	**200**	**1894**	**61763**

5.4.5.3 जैसाकि सारणी 5.5 से देखा जा सकता है, 200 जिलों में से 119 जिले सात राज्यों में पड़ते हैं नामतः बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश। इन राज्यों में सामाजिक-आर्थिक विकास निम्न हैं। आन्ध्र प्रदेश, बिहार, झारखंड, उड़ीसा तथा छत्तीसगढ़ में अनेक जिले उग्रवाद से प्रभावित हैं। इन क्षेत्रों में, प्रखंड पदाधिकारी, इंजीनियर तथा यहां तक कि पंचायत सचिव भी अनुमान तैयार करने, मस्टर नामावलियों तथा जॉब कार्डों का निरीक्षण करने, कार्य को मापने; मजदूरी का भुगतान करने इत्यादि के लिए स्थलों का दौरा करने मुक्त रूप से नहीं निकलते। बिहार के भोजपुर जिले के एक प्रखंड में (बाक्स 5.15) यह पाया गया था कि कार्य के सात दिन पश्चात भी माप नहीं किया गया था तथा मस्टर नामावली स्थल पर उपलब्ध नहीं थी। यद्यपि ये आरंभिक दिवस थे, कार्यों का अनुवीक्षण तथा एनआरईजीए के अंतर्गत निधियों का उचित उपयोग सुनिश्चित करना उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में एक प्रमुख (बड़ी) चुनौती हागी।

5.4.5.4 वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों से संबंधित खण्ड में स्वतंत्र अभिकरणों द्वारा समवर्ती अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षा का सुझाव दिया गया है। यद्यपि यहां वित्तीय लेन-देनों पर संकेन्द्रण किया जाएगा, निर्माण कार्यों की वास्तविक प्रास्थिति तथा अन्य प्राचलों की जांच की जानी भी अपेक्षित है। अतः यह परामर्शनीय होगा यदि उन्हीं अभिकरणों को ग्राम तथा प्रखंड एवं जिला पंचायतों द्वारा तैयार अनुवीक्षण रिपोर्टों का वैधीकरण करने का कार्य समनुदेशित किया जाए। इससे विसंगतियों के बिना रिपोर्टों के सृजन में सहायता मिलेगी। अभिलेखों के अनुरक्षण तथा रिपोर्टें तैयार करने में ये अभिकरण पंचायत पदाधिकारियों की सहायता भी कर सकते हैं।

बाक्स 5.15 भोजपुर जिला (बिहार) में एनआरईजीए कार्य- जल नहर में भू-खुदाई तथा तट बनाने का कार्य

कार्य दिनांक 13.03.2006 को शुरू किया गया था। कार्य के सात दिनों के पश्चात भी, माप नहीं लिए गए। कनिष्ठ अभियंता स्थल से अनुपस्थित थे। मस्टर नामावली स्थल पर उपलब्ध नहीं थी। कामगारों से मजदूरी के लिए दबाव के कारण, तदनंतर मस्टर नामावली भरी गई तथा मुखिया (पंचायत प्रमुख) ने किए गए कार्य के माप की प्रतीक्षा किए बिना इस मस्टर नामावली के आधार पर कम से कम दो से तीन दिन के कार्य के लिए कामगारों को भुगतान किए जाने की मांग की।

5.4.5.5 सिफारिशें :

क. दिशानिर्देशों के अंतर्गत यथानिर्धारित अनुवीक्षण कार्यतंत्र को उन विशि-टताओं को शामिल करने के लिए समृद्ध बनाया जाना चाहिए जिनमें योजना के संवेदी प्राचलों संबंधी सूचना शामिल हो।

ख. रिकार्ड अनुरक्षण के प्रयोनजार्थ, "रोजगार सृजन" तभी हुआ माना जाएगा जब कामगारों को अपनी मजदूरी प्राप्त हो जाए। इससे यह सुनिश्चित होगा कि (क) कार्यकर्ता लाभार्थियों को तत्काल भुगतान करेंगे तथा (ख) वित्तीय तथा भौतिक प्रगति एक दूसरे को अनुपूरित करती है।

ग. समवर्ती अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षा का संचालन करने के लिए स्वतंत्र अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षण अभिकरण नियोजित किए जाने चाहिए। ये अभिकरण माह में कम से कम एक बार पंचायतों का दौरा करेंगे, अभिलेखों की जांच करेंगे, आवधिक रिपोर्टों का सत्यापन करेंगे तथा किन्हीं विसंगतियों को दूर करेंगे। रिपोर्टें इन अभिकरणों द्वारा वैधीकरण के पश्चात ही प्रस्तुत की जाएंगी। इन अभिकरणों द्वारा रिकार्डों के अनुरक्षण तथा रिपोर्ट तैयार करने में पंचायत के कर्मचारियों का मार्गदर्शन भी किया जाना चाहिए।

घ. कुल व्यय के 6 प्रतिशत (अनुशंसित) के अनुमेय प्रशासनिक व्यय के अंतर्गत 1 प्रतिशत को अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए (देखें पैरा 5.4.1.2.8.ज)।

5.4.5.6 *अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली झ्सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग संबंधी पैरा में शामिल [पैरा 5.4.8)]*

5.4.6 भ्रष्टाचार तथा रहस्योद्घाटनों पर रोक लगाना

5.4.6.1 आवंटनाधारित कार्यक्रमों से पात्रता धारित कार्यक्रमों की ओर अंतरण रहस्योद्घाटनों को रोकने के लिए एक चुनौती प्रस्तुत करते हैं। आवंटनाधारित कार्यक्रमों में रहस्योद्घाटनों के विरूद्ध एक अन्तःनिर्मित नियंत्रण (यद्यपि एक सीमित सीमा तक) शामिल होता है। संसाधन सीमित हैं - यही तथ्य कार्यान्वयन अभिकरणों को संसाधनों का उचित प्रकार प्रयोग करने के लिए विवश करता है। साथ ही, संसाधनों के दुरूपयोग से निधियों की उपलब्धता कम हो जाती है जिससे समाज कुछ लाभों से वंचित हो जाता है उदाहरणार्थ यदि विद्यालय के कमरों के निर्माण हेतु निधियों का दुरूपयोग किया जाता है तो समाज को अपेक्षाकृत कम संख्या में कमरे प्राप्त होंगे तथा इस प्रकार ऐसे किसी दुरूपयोग को रोकने के लिए दबाव पड़ेगा। तथापि, एनआरईजीए के मामले में, सिद्धांत रूप से आहरित की जा सकने वाली निधियों पर कोई सीमा नहीं है, अतः दुरूपयोग की संभाव्यता अधिक है। इनके अलावा एक अन्य पहलू है कि सभी निर्धारित निर्माण कार्यों में प्रमुख संघटक के रूप में मिट्टी के कार्य का प्रयोग किया जाता है जो उन्हें कम टिकाऊ बनाता है तथा उनका भविष्य में सत्यापन करना कठिन होता है। एक और संबद्ध मुद्दा है तकनीकी कर्मचारियों द्वारा चयनित निर्माण कार्यों की अनुमानित लागत की मुद्रास्फीति। इस समस्या का निवारण करने के लिए, एक चौमुखी दृष्टिकोण उपयुक्त होगा। सर्वप्रथम, किसी प्रखंड में पूरे किए जाने के लिए अभिचिन्हांकित अधिकांश सामान्य निर्माण कार्यों के लिए लागत अनुमानों की रूपरेखा तैयार की जाएगी। इससे तकनीकी योजना सहित महिला एवं पुरूष श्रमिकों, कुशल व्यक्तियों के लिए श्रम दिवसों की संख्या, भौतिक निविष्टियों इत्यादि का उचित चित्र प्राप्त होगा। ऐसे आंकड़ें तथा लागत अनुमान ग्राम पंचायत स्तर पर प्रदर्शित किए जाएंगे। दूसरे, सभी निर्माण कार्यों तथा भुगतानों का प्रलेखन बिल्कुल यथार्थ बनाया जाएगा। तीसरे, एक अत्यंत सशक्त समुदाय नियंत्रण तथा लेखापरीक्षा कार्यतंत्र सुव्यवस्थित किया जाएगा। चौथे, मॉनीटरों का एक स्वतंत्र सेट सभी अभिलेखा का सत्यापन करेगा तथा परिसंपत्तियों के साथ उनका मिलान करेगा। यह सब एक प्रभावी शिकायत निवारण कार्यतंत्र द्वारा समर्थित होगा।

बाक्स 5.16 डूंगरपुर में सामाजिक लेखापरीक्षा

98.9 प्रतिशत कार्यस्थलों पर मस्टर रोल उपलब्ध थे - जो विगत में सूखा राहत कार्यों में एक अनसुनी संवृत्ति है। वस्तुतः इस तथ्य ने कि जिला प्रशासन के पूर्ण सहयोग से सामाजिक लेखापरीक्षा की गई, इसमें एक बड़ी भूमिका निभाई। परन्तु इस तर्क ने केवल इस प्रस्ताव को पुनर्बलित किया कि यदि लोग आरंभ से ही योजना का अनुवीक्षण करने के लिए इच्छुक हैं तथा प्रशासन सहयोग देता है तो ऐसे सकारात्मक परिणाम असाध्य नहीं है। इस मामले में यह तर्क कि भ्रष्टाचार योजना का सत्यानाश कर देगा, पूर्णतः आधारहीन था। इस सामाजिक लेखापरीक्षा द्वारा सिद्ध की गई महत्वपूर्ण बात यह थी कि ऐसा उदाहरण उन लोगों के लिए संभव तथा वास्तविक है जो आरामदेह आलोचना से परे जाने के इच्छुक हैं।

फ्रंटलाइन : खंड 23 - अंक 09 : 06-19 मई, 2006; http:// www. frontline.in/fl2309/stories/20060519002903500.htm

5.4.6.2 *अनुमान तैयार करने के लिए मानकीकृत तथा सरलीकृत कार्यविधियां विकसित करना*

5.4.6.2.1 जैसाकि पहले बताया गया है, किसी निर्माण कार्य के लिए अनुमान तैयार करना महत्वपूर्ण है। इसके लिए पर्याप्त तकनीकी ज्ञान आवश्यक है क्योंकि यह एक जटिल प्रक्रिया है तथा कार्यान्वयन अभिकरण तथा पंचायतों द्वारा इसे समझा जाना आवश्यक है। यदि इस प्रक्रिया को सरल बनाया जा सके

तो कम तकनीकी कर्मचारियों की आवश्यकता होगी तथा पारदर्शी होने के रूप में इसका दोहरा लाभ होगा। इसे हासिल किया जा सकता है यदि अनुमान तैयार करने के लिए मानक रूपरेखाएं विकसित की जाएं। इस प्रक्रिया को कम्प्यूटरीकृत भी किया जा सकता है।

5.4.6.3 *मस्टर रोल (नामावली) तथा माप बही*

5.4.6.3.1 एनआरईजीए के अंतर्गत अनुरक्षित किए जाने वाले दो सर्वाधिक महत्वपूर्ण रिकार्ड मस्टर नामावली तथा माप बही हैं। मस्टर नामावली का अनुरक्षण करने की कार्यविधि का वर्णन प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों (9.4) में किया गया है। निर्माण कार्यों का निष्पादन या तो ग्राम पंचायतों द्वारा स्वयं अथवा अन्य कार्यान्वयन अभिकरणों के जरिए किया जा सकता है। मस्टर नामावली का अनुरक्षण संबंधित कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा किया जाना होगा। किन्तु, चूंकि निधियां ग्राम पंचायतों के पास होती है, अतः भुगतान अनिवार्यतः ग्राम पंचायतों द्वारा किए जाने होंगे। इसका अर्थ यह है कि एक सप्ताह या पन्द्रह दिन (पखवाड़े) के चक्र के पूर्ण होने पर प्रमाणित की गई मस्टर नामावली भुगतान हेतु ग्राम पंचायत को दे दी जाएगी। चूंकि भुगतान प्रणाली प्रति कार्य दर प्रणाली होगी, प्रत्येक कार्य चक्र के पूरा होने के पश्चात कार्य का माप किया जाना होगा तथा संपूर्ण मौद्रिक मूल्य कामगारों को उनकी उपस्थिति के आधार पर आनुपातिक रूप से वितरित किया जाएगा। यह सुनिश्चित करने के लिए कि पूर्व में किए गए कार्य तथा किए गए कुल भुगतान के बीच संबंध हो, यह बेहतर होगा यदि कार्य माप के ब्यौरे देते हुए माप बही का सार मस्टर नामावली में शामिल किया जाए। यदि चक्र के दौरान किए गए वास्तविक कार्य का चित्र भी मस्टर नामावली के साथ संलग्न कर दिया जाए तो इससे प्रणाली को और अधिक प्रकटन-रोधी बनाने में सहायता मिलेगी।

5.4.6.4 *समुदाय नियंत्रण तथा सभी निर्माण कार्यों की सामाजिक लेखापरीक्षा*

5.4.6.4.1 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में यह निर्धारित किया गया है कि उस स्थान या ग्राम जहां कार्य किया जाता है, के सदस्यों से बनी एक स्थानीय सतर्कता तथा अनुवीक्षण समिति हो जो कार्य की प्रगति तथा गुणवत्ता का अनुवीक्षण करे। ग्राम सभा इस समिति के सदस्यों को निर्वाचित करेगी तथा समिति में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति तथा महिलाओं का पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करेगी।

5.4.6.4.2 एनआरईजीए की धारा 17 में यह निर्धारित किया गया है कि ग्राम सभाएं आरईजीएस के अंतर्गत सभी परियोजनाओं की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षाओं का संचालन करेंगी। सामाजिक लेखापरीक्षा वह प्रक्रिया है जिसमें विकास पहलों के लिए सरकारी अभिकरणों द्वारा प्रयुक्त वित्तीय तथा गैर-वित्तीय, दोनों प्रकार के संसाधन के ब्यौरे समुदाय को बताए जाते हैं, यह कार्य अक्सर एक सरकारी मंच के माध्यम से किया जाता है। सामाजिक लेखापरीक्षाएं अन्य प्रयोक्ताओं को विकास पहलों की संवीक्षा करने का अवसर प्रदान करते हुए लोगों को जवाबदेही तथा पारदर्शिता प्रवर्तित करने की अनुमति देती हैं।[29] प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों के अध्याय 11 में एनआरईजीए के उचित कार्यान्वयन के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा के महत्व पर जोर दिया गया है। इसने छः माह में एक बार एक सतत लेखापरीक्षा तथा अनिवार्य सामाजिक लेखापरीक्षा मंच का निर्धारण किया है। दिशानिर्देशों में प्रचार की प्रविधि, अपेक्षित प्रलेखन तथा अनिवार्य कार्यसूची का निर्धारण भी किया गया है। इन दिशानिर्देशों का अक्षरशः अनुसरण करने से सामाजिक जबावदेही को प्रवर्तित करने में काफी सहायता मिलेगी।

[29] "सामाजिक लेखापरीक्षा, ग्राम सभा तथा पंचायती राज" ; विजन फाउंडेशन द्वारा योजना आयोग को प्रस्तुत एक रिपोर्ट।

5.4.6.4.3 एक प्रभावपूर्ण लेखापरीक्षा के लिए अनिवार्य अपेक्षाएं सूचना अभिलेखन तथा प्रसार प्रणाली, लेखापरीक्षा संचालन के लिए विशेषज्ञता तथा ग्राम सभा सदस्यों में उनके अधिकारों के बारे में जागरूकता है। इस प्रकार, उचित अभिलेख रक्षण, क्षमता निर्माण तथा जागरूकता सृजन की आवश्यकता होगी। इन सभी पहलुओं पर संबंधित पैरा के अंतर्गत बताया गया है।

5.4.6.5 *अभिलेखों तथा निर्माण कार्यों का स्वतंत्र सत्यापन*

5.4.6.5.1 यद्यपि एकदम सही प्रलेखन रहस्योद्घाटनों (प्रकटनों) को रोकने की एक आवश्यक शर्त है, यह स्वयं में पर्याप्त नहीं है। इसका समर्थन एक स्वतंत्र क्षेत्र अनुवीक्षण प्रणाली द्वारा किया जाना होगा जो अभिलेखों की सत्यता का सत्यापन करेगा। यह क्षेत्र अनुवीक्षण प्रणाली समवर्ती अनुवीक्षण करेगी ताकि उपचारात्मक कदम तत्काल उठाए जा सकें। (इसके बारे में वित्तीय प्रबंधन प्रणाली तथा अनुवीक्षण प्रणाली के अंतर्गत विस्तार से बताया गया है)।

5.4.6.6 *शिकायत निवारण कार्यतंत्र*

5.4.6.6.1 प्रचालनात्मक दिशानिर्देशों में एक व्यापक शिकायत निवारण कार्यतंत्र का निर्धारण किया गया है। प्रखंड स्तर पर कार्यक्रम अधिकारी को शिकायत निवारण अधिकारी के रूप में पदनामित किया गया है तथा जिला कार्यक्रम संयोजक को जिला स्तर पर शिकायत निवारण अधिकारी के रूप में पदनामित किया गया है। दिशानिर्देशों में शिकायत याचिकाओं की प्राप्ति, जांच तथा निपटान की कार्यविधि भी निर्धारित की गई है। यद्यपि शिकायत निवारण के लिए एक व्यापक कार्यतंत्र निर्धारित किया गया है, यह सुनिश्चित किया जाना है कि यह सक्रिय तथा प्रभावपूर्ण हो। शिकायत निवारण हेतु शिकायत निवारण तंत्र को लोगों से संपर्क स्थापित करना चाहिए क्योंकि अधिकारों से वंचित किए गए निर्धन कामगार सहजता से स्थापित प्राधिकरणों के विरूद्ध शिकायत करने के लिए आगे नहीं आएंगे।

5.4.6.7 सिफारिशें :

क. सामान्य निर्माण कार्यों के अनुमानों की रूपरेखा तैयार की जानी चाहिए जिसमें अपेक्षित श्रम तथा सामग्री की निविन्टियां दर्शाई जाएं। यह अनुमानों की तैयारी हेतु सहायक साधन के रूप में कार्य करेगी।

ख मस्टर नामावली में उस निर्माण कार्य के वास्तविक आयाम शामिल होने चाहिए जो कार्य चक्र में किया जाना है। यथासंभव सीमा तक, इसके साथ विभिन्न चरणों पर नि-पादित कार्य का चित्र लगाया जाना चाहिए।

ग. एनआरईजीए के अंतर्गत यथा प्रदत्त शिकायत निवारण कार्यतंत्र को सक्रिय रूप से लोगों से उनकी शिकायतों के निवारण हेतु संपर्क स्थापित करना चाहिए।

5.4.7 पारदर्शिता तथा सूचना का अधिकार अधिनियम

5.4.7.1 सूचना का अधिकार अधिनियम के अंतर्गत प्रत्येक पंचायत (ग्राम, प्रखंड तथा जिला) एक सरकारी प्राधिकरण है। इसका आशय है कि पंचायत को उन सभी दायित्वों का निर्वहन करना है जो उसके ऊपर सूचना

का अधिकार अधिनियम द्वारा डाले गए हैं। इसके लिए, पंचायत सदस्यों तथा कार्यकर्ताओं को सूचना का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों की पूर्ण जानकारी होनी चाहिए। अपने क्षेत्र दौरों के दौरान, आयोग ने पाया कि अनेक पंचायत सदस्यों, ग्रामीणों तथा यहां तक कि पदाधिकारियों को भी इन दो महत्वपूर्ण विधानों के बारे में पर्याप्त जानकारी नहीं थी। इसका निवारण करने के लिए, आयोग ने निम्नलिखित कार्यनीति का सुझाव दिया है :-

क. जागरूकता स्तरों को बढाना, तथा

ख. जारी प्रशिक्षण कार्यक्रमों का संचालन करना।

5.4.7.2 इसके लिए प्रशिक्षण आवश्यकता आकलन (टीएनए) के प्रयोजनार्थ तथा उस पर आधारित संकेन्द्रित प्रशिक्षण सामग्री तैयार करने के लिए पर्याप्त निधियां निर्धारित करने की आवश्यकता होगी। ग्रामीण विकास मंत्रालय तथा कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग ऐसी सामग्री का विकास करने के लिए संस्थाओं को अभिचिन्हांकित कर सकता है। जागरूकता अभियान तथा प्रशिक्षण अभियान लक्ष्योन्मुखी होने चाहिए। इस कार्यक्रमों के स्वतंत्र प्रभाव मूल्यांकन को समर्थकारी बनाने वाला कार्यतंत्र तैयार किया जाना आवश्यक है। आयोग ने सुझाव दिया है कि इन कार्यकलापों का बहिस्रोतण पर्याप्त विशेषज्ञता वाले गैर-सरकारी संगठनों तथा स्व-सहायता समूहों को किया जाए।

5.4.7.3 सूचना का अधिकार अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत स्वप्रेरणा से सूचना के प्रकटन पर जोर दिया जाना चाहिए ताकि सूचना के लिए अनुरोधों का उत्तर देने की आवश्यकता न्यूनतम हो। सभी लेन-देन तथा अभिलेख सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध होने चाहिए तथा लोगों को वहां तक गम्यता हेतु प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। काफी अधिक संख्या में सरकारी प्राधिकारी वेब के माध्यम से प्रकटन का सहारा लेते हैं। यद्यपि यह एक किफायती समाधान है, विशेषतया ग्रामीण क्षेत्रों में इंटरनेट तक सीमित पहुंच इसमें रूकावट बनी हुई है। अतः राज्य सरकारों को स्वप्रेरणा से सूचना प्रकाशन की विधि के लिए मानदंड विकसित करने चाहिए।

5.4.7.4 अधिनियम में योजना के अंतर्गत शुरू किए गए किसी भी कार्य के लिए "कार्यान्वयन अभिकरण" के रूप में केन्द्र या राज्य सरकार द्वारा प्राधिकृत किसी गैर-सरकारी संगठन को शामिल करने का प्रावधान किया गया है। देश के अनेक भागों मं, अनेक गैर-सरकारी संगठन अत्यधिक सुदूर क्षेत्रों में भी विद्यमान हैं जहां केवल मात्र सरकारी अभिकरणों द्वारा या उनके माध्यम से जागरूकता सृजन तथा क्षमता सृजन का कार्य एक चुनौतीपूर्ण कार्य है, अंतर्ग्रस्त वित्तीय लागतों का तो कहना ही क्या। ऐसे गैर-सरकारी संगठनों की उनकी विस्तृत पहुंच तथा इस लक्ष्य को प्राप्त करने में विश्वसनीयता के प्रयोग हेतु पहचान की जानी चाहिए।

5.4.7.5 सिफारिशें :

क. एनआरईजीए तथा आरटीआई के बारे में प्रशिक्षण तथा जागरूकता सृजन की सतत प्रक्रिया अनिवार्य है। ऐसे कार्यक्रमों के प्रभाव का आकलन स्वतंत्र मूल्यांकन के जरिए किया जाना चाहिए तथा पदाधिकारियों से अपेक्षा की जानी चाहिए कि वे अपने प्रशिक्षण के पश्चात परीक्षा उत्तीर्ण करें।

ख. विश्वसनीयता तथा स्थानिक पहुंच वाले गैर-सरकारी संगठनों की पहचान की जानी चाहिए तथा उन्हें जागरूकता सृजन तथा क्षमता निर्माण का कार्य सौंपा जाना चाहिए।

ग. सभी दस्तावेज स्थानीय भा-ा में तैयार किए जाने चाहिए। अनुमान तथा माप बहियां सामान्यतया अंग्रेजी में लिखी जाती है। इन्हें राज्य की सरकारी भा-ा (शासकीय राजभा-ा) में लिखा तथा अभिलेखबद्ध किया जाना आवश्यक है। कठिनाई होने पर कम से कम ऐसे दस्तावेजों का सारांश स्थानीय भा-ा में तैयार किया जाना चाहिए।

घ. राज्य सरकारों को पंचायतों द्वारा एक प्रेरणा से प्रकटनों के प्रकाशन की विधि के बारे में मानदंड विकसित करने चाहिए।

5.4.8 सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग

ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के विस्तार तथा इस संभावना को देखते हुए कि समय के साथ-साथ इसकी जटिलता में वृद्धि होगी, यह आवश्यक है कि प्रचालनों का समर्थन एक मजबूत प्रौद्योगिकी मेरुदंड द्वारा किया जाए। आरईजीएस के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली द्वारा सुकर बनाए जाने वाले प्रमुख उद्देश्य है - दक्षता, जवाबदेहिता, तथा विभिन्न प्रशासनिक मांगों के प्रति लचीलापन तमिलनाडु, आन्ध्र प्रदेश, उड़ीसा, कर्नाटक जैसे अनेक राज्यों ने इस दिशा में पहलें की हैं किन्तु कम्प्यूटरीकरण का विस्तार हरेक राज्य में भिन्न है। ऐसी प्रणाली के लिए सूचना प्रौद्योगिकी (सूचना प्रौद्योगिकी) ढांचे हेतु अभिकल्प का प्रस्ताव यहां किया गया है।

5.4.8.1 *नोडल, पूर्णतया इलैक्ट्रानिक स्थलों के रूप में प्रखंड*

5.4.8.1.1 यह व्यापक रूप से बोधगम्य है कि सूचना प्रौद्योगिकी प्रशासन में विशेषकर विशाल तथा जटिल प्रणालियों का प्रयोग करने वाले क्षेत्रों में एक शक्तिशाली साधन हो सकता है। सरकार के विभिन्न स्तरों पर अनेक भूमिका निर्वहनकर्ताओं के लिए व्यापक उत्तरदायित्वों तथा कई लाख नागरिकों के लिए इसके लाभों सहित आरईजीएस का पैमाना तथा जटिलता निश्चित रूप से ऐसी है जिसके लिए एक शक्तिशाली सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली का होना आवश्यक है।

5.4.8.1.2 इलैक्ट्रानिक प्रणाली की शक्ति अंशतः अनेकों स्रोतों से सूचना एकत्रित करने की इसकी क्षमता से तथा तत्पश्चात प्रचालन की दक्षता का निर्णय करने के लिए आवश्यक परिकलन गहन विश्लेषण का निष्पादन मॉनीटरिंग तथा जांच के जरिए करने की इसकी क्षमता से प्राप्त होती है। तथापि, सूचना प्रौद्योगिकी का यह लाभ तभी पूर्ण रूप से प्राप्त किया जा सकता है यदि एकत्र किया गया आंकड़ा स्वयं ही इलैक्ट्रानिक स्वरूप में हो। अतः यह आवश्यक है कि आरईजीएस के अंतर्गत किए गए कार्य परियोजना ब्यौरे, कामगारों के अभिलेख, वित्त साधन इत्यादि सभी अंकीय हों। तथापि, देश के जिन जिलों में आरंभ में यह योजना लागू की जाएगी, उनमें इंटरनेट संयोजकता, परिकलन प्रौद्योगिकियों तक पहुंच, विश्वसनीय आंकड़ा पारेषण क्षमताओं तथा इसी प्रकार की विशिष्टताओं के भिन्न स्तर हैं। हालांकि पीसी के अंतर्वेधन को बढ़ाने का राष्ट्रीय प्रयास जारी है, अनेक अवस्थलों तक इंटरनेट का पहुंचना अभी शेष है विशेष रूप से उन क्षेत्रों में जहां नागरिकों को रोजगार गारंटी के लाभ की सर्वाधिक आवश्यकता होगी।

5.4.8.1.3 अतः आरईजीएस के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली भविष्यवादी होनी चाहिए। यह प्रत्याशा करते हुए कि सरकार के सभी स्तर अंततः एक दूसरे से जुड़े होंगे तथा उच्च गति नेटवर्क के माध्यम से संचार करने

में समर्थ होंगे, वर्तमान में प्रणाली का अभिकल्पन इस प्रकार किया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि आज मैनुअल रूप से सृजित किसी आंकड़ें को शीघ्रता से तथा विश्वसनीयता से इलेक्ट्रानिक रूप से रूपांतरित किया जा सके।

5.4.8.1.4 सरकार का न्यूनतम स्तर जहां सरकारी कार्यालयों के भीतर सूचना प्रौद्योगिकी की लगभग पूर्ण उपलब्धता मानी जा सकती है, वह प्रखंड है। हालांकि आरईजीएस के द्वारा समाविष्ट कुछ प्रखंड पूर्णतया परस्पर संबंधित नहीं होंगे, प्रखंडों की कुल संख्या पर्याप्त कम है जिससे इन प्रखंडों में त्वरित कम्प्यूटरीकरण कार्यक्रम आरईजीएस के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के लिए आवश्यक आधार की शीघ्रता से स्थापना कर सकता है। आरईजीएस जैसी वितरित प्रणाली के भीतर प्रखंड आदर्श नोडल स्थल भी हैं। सरकार के निम्नतर स्तरों (उदाहरणार्थ पंचायतों) से आंकड़ों का संग्रहण करने तथा उसकी सूचना उच्चतर स्तरों (उदाहरणार्थ राज्य तथा भारत सरकार) तक पहुंचाने के दोनों कार्य ऐसे मध्यवर्ती माध्यम से भलीभांति पूरे किए जा सकते हैं।

5.4.8.1.5 हालांकि यह सुनिश्चित किया जा रहा है कि प्रखंड पूर्णतया परस्पर संबंधित हो, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली का नियोजन एक चरणबद्ध तरीके से किया जाना चाहिए ताकि कम्प्यूटरीकरण, जहां भी यह विद्यमान है, का लाभ उठाया जा सके तथा सरकार के सभी स्तरों के अंततः कम्प्यूटरीकरण की प्रत्याशा की जानी चाहिए। विशेष रूप से, कार्यान्वयन के किसी भी स्तर पर कम्प्यूटरीकरण के अभाव को ऐसे उपयुक्त तरीके से आंकड़ें के संग्रहण तथा भंडारण से बचने के कारण के रूप में प्रयुक्त नहीं किया जाना चाहिए जिसे बाद में इलेक्ट्रानिक स्वरूप में अंतरित किया जा सके।

5.4.8.1.6 सिफारिशें :

क. प्रखंड सरकार के नोडल स्तर होने चाहिए जहां समस्त सूचना इलेक्ट्रॉनिक रूप में हो। इसे एक व-र्ा के भीतर हासिल किया जाना चाहिए।

ख. सरकार के इस या किसी निम्नतर स्तर पर इलेक्ट्रॉनिक भिन्न रूप में एकत्रित किसी भी सूचना को प्रखंड स्तर पर अंकीकृत किया जाना चाहिए।

5.4.8.2 *आंकड़ें के लिए राष्ट्रीय मानकों का न्यूनतम तथा साझा सेट*

5.4.8.2.1 कार्यान्वयन मुद्दों के लिए उत्तरदायी कर्मचारियों को आंकड़ा भंडारण तथा पुनःप्राप्ति हेतु विभिन्न प्रकार के सॉफ्टवेयर से भी परिचित होना चाहिए। सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में अभिलेखों के सृजन तथा अनुरक्षण के लिए उत्तरदायी प्रशासकों, आंकड़ा प्रविष्टि प्रचालकों, तथा अन्य लोगों को अपने कार्यों को समझने के लिए पर्याप्त प्रशिक्षण की आवश्यकता भी हो सकती है। इसे देखते हुए एनआरईजीए के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली हेतु समरुप कार्यान्वयन की आशा करना अव्यवहार्य है। यह देखते हुए कि यह योजना पहले ही कार्यान्वित की जा रही है तथा यह कि व्यापक अभिलेख संग्रहित किए जा रहे हैं, समरुप दृष्टिकोण की अपेक्षा करना काफी विलम्बित हो जाएगा।

5.4.8.2.2 तथापि, केन्द्र तथा राज्य सरकारों की प्रणाली के पारदर्शी तथा जवाबदेह कार्यकरण सुनिश्चित करने में बाध्यकारी हित है। भारत सरकार की दिलचस्पी भी देश के विभिन्न भागों में एनआरईजीए के कार्यकरण की तुलना करने में समर्थ होने में है ताकि एक स्थान पर विकसित सर्वोत्तम व्यवहारों को अन्यत्र भी अपनाया जा सके। ऐसा करना कठिन होगा जब तक कि सरकार ने उच्चतर स्तरों को सूचित आंकड़ा

समरुप प्रारूप में न हो। इसी प्रकार, एक देशव्यापी प्रणाली से एक राज्य में सामना की गई कठिनाईयों को अन्य राज्यों में समान समस्याओं के उभरने से पूर्व ही उनपर ध्यान दिया जा सकता है।

5.4.8.2.3 अतः आवश्यकता ऐसी कार्यान्वयन प्रणाली की है जो इन दो प्रतिस्पर्धी हितों को समामेलित करे। राज्यों को प्रत्येक राज्य द्वारा यथानिर्धारित, आरईजीएस के सर्वाधिक आशावादी कार्यान्वयन को अपनाने में समर्थ होना चाहिए तथा साथ ही जवाबदेही के उच्चतम मानक सुनिश्चित करने चाहिए। सूचना देने के लिए मानकों की स्थापना के जरिए इसे सर्वोत्तम रूप से हासिल किया जा सकता है। संग्रहित किए जाने वाले आंकड़े (अर्थात प्रत्येक आंकड़ाधार में शामिल किए जाने वाले विशिष्ट क्षेत्र) तथा साथ ही प्रारूप जिनमें आंकड़ें की सूचना सरकार के उच्चतर स्तरों को दी जानी है, दोनों के लिए मानक स्थापित किए जाने चाहिए। राज्य आरईजीएस के अंतर्गत शुरू की जाने वाली परियोजनाओं के अभिलेख रक्षण हेतु समुचित समझे जाने वाले सॉफ्टवेयर का प्रयोग कर सकते हैं किन्तु इस प्रकार चयनित सॉफ्टवेयर द्वारा एकत्रित डाटा को जब एक राष्ट्रीय रूप से समरुप प्ररुप में सूचित किया जाना चाहिए जिसमें विनिर्दिष्ट क्षेत्र शामिल हों। इससे भारत सरकार विभिन्न स्रोतों से एकत्रित सूचना को अधिक सहजता से समामेलित कर सकेगी तथा उनपर अपने विश्लेषणात्मक प्रयासों को लागू कर सकेगी।

5.4.8.2.4 इसका एक उदाहरण निम्न प्रकार है : कार्यान्वयन अभिकरण लाभार्थियों की अपनी सूची एकत्र करेगा तथा उन्हें स्प्रेडशीट सॉफ्टवेयर के किसी विशिष्ट ब्रांड में भंडारित करेगा किन्तु सरकार के किसी उच्चतर स्तर को प्रस्तुत किए जाने पर यह सूची केवल उस प्रपत्र तथा प्ररूप में होनी चाहिए जो रिपोर्ट देने के लिए विनिर्दिष्ट है तथा कार्यान्वयन हेतु प्रयुक्त प्ररूप में नहीं होगी।

5.4.8.2.5 इसी प्रकार अन्य दस्तावेज-वित्तीय आंकड़े, मस्टर नामावलियां, व्यय लेखा आदि सभी प्रचालन के दौरान सुविधाजनक किसी भी प्रपत्र में हो सकते हैं, परंतु जब इलेक्ट्रॉनिक **एनआरईजीए सूचना प्रौद्योगिकी** प्रणाली में सूचित किया जाए, निर्दिष्ट प्रपत्र में होना चाहिए। प्रत्येक कार्य के लिए प्रयुक्त सॉफ्टवेयर पर मुख्य प्रतिबंध यह है कि इसे रिपोर्टिंग आवश्यकताओं के साथ अनुपालन के लिए आवश्यक "फील्ड" सृजित करने में समर्थ होना चाहिए।

5.4.8.2.6 सिफारिशें :

क. ग्राम पंचायतों, प्रखंडों, जिलों, राज्यों तथा भारत सरकार के लिए एनआरईजीए रिपोर्टिंग मानकों के एक साझे न्यूनतम सेट की स्थापना की जानी चाहिए। विशि-ट रूप से, प्रत्येक स्तर पर रिपोर्ट किए जाने वाले आंकड़ों के विशि-ट क्षेत्र समरुप होने चाहिए। जहां आंकड़ा मैनुअल रूप से एकत्र किया जाता है, वहां आंकड़ों को इलेक्ट्रानिक रूप में रूपांतरित करने की प्रक्रिया मानक प्ररूपों पर आधारित होनी चाहिए ताकि उनकी समरूपता सुनिश्चित की जा सके।

ख. जहां तक उक्त शर्त पूरी होती हो, राज्यों पर प्रत्येक स्थान पर कार्यान्वयन हेतु एक ही सॉफ्टवेयर का प्रयोग करने के लिए दबाव नहीं डाला जाना चाहिए। यदि कुछ समय बाद कोई सॉफ्टवेयर अधिक लाभप्रद पाया जाता है तो उसकी ओर संक्रमण पर विचार किया जा सकता है।

5.4.8.3 *नियोजन के लिए शिल्पकारिता*

5.4.8.3.1 आरईजीएस के लिए परिकलन प्रणालियों के उचित वितरण का विकास किया जाना भी आवश्यक है। यह मानना चाहिए कि ऐसी व्यापक प्रणाली के लिए आवश्यक सॉफ्टवेयर तथा हार्डवेयर कौशलों का वितरण अत्यंत दबावाधीन होता है जिसके अधिकांश व्यवसायी शहरों तथा नगरों में आधारित होते है। अंकीय आंकड़ें का सृजन तथा प्रबंधन करने के लिए आवश्यक तकनीकी कार्मिकों वाले व्यष्टि कार्यान्वयन अवस्थलों में कर्मचारी नियोजित करना अत्यंत कठिन हो सकता है। सौभाग्यवश इसकी भी आवश्यकता नहीं होगी यदि प्रणाली के लिए केन्द्रीकृत हार्डवेयर की तुलना में वितरित हार्डवेयर के समुचित मिश्र का चयन किया जाता है। केन्द्रीय अवस्थल आंकड़ों के अभिलेखागार के रूप में कार्य करेंगे बशर्ते कि स्थानीय रूप से वितरित प्रणालियों के माध्यम से एकत्रित आंकड़ों में कम से कम राष्ट्रीय मानक सूची में प्रत्याशित न्यूनतम मानक हों तथा वे स्थानीय रूप से या प्रखंड में रिपोर्टिंग अनुप्रयोग में आंकड़े प्रविष्ट करने हेतु समुचित प्ररूप में हों।

5.4.8.3.2 प्रखंड तथा उच्चतर स्तरों पर, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में अनिवार्यतः इस प्रकार अभिकल्पित सर्वर होने चाहिए जो सरकार के उच्चतर स्तरों पर अनुवीक्षण तथा विश्लेषण को सुकर बनाएं। थिन क्लांयट या पीसी केवल सरकार के निम्नतर स्तरों पर आवश्यक होगा। तथापि, चूंकि आंकड़ों का अभिग्रहण पहले कार्यान्वयन स्तर पर किया जाता है, इस स्तर पर आंकड़ा अभिग्रहण के लिए पर्याप्त वैकल्पिक विकल्प उपलब्ध होने चाहिए चाहे इलेक्ट्रानिक प्रणालियां पूर्णरूपेण स्थापित की गई हों।

5.4.8.3.3 सिफारिशें :

(क) प्रखंडों से आंकड़े को प्रत्येक राज्य में केन्द्रीय अभिलेखागारों में एकत्रित किया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य के लिए एक एकल आंकड़ा केन्द्र पर्याप्त होगा तथा प्रत्येक प्रखंड से इस केन्द्र को पारे-ाण समर्थकारी बनाया जाना चाहिए। प्रखंडों से सूचित आंकड़े का जिलावार संग्रहण भी किया जाना चाहिए ताकि इस स्तर पर भी अनुवीक्षण सुकर हो यद्यपि इस मध्यवर्ती स्तर पर किन्हीं आंकड़ा केन्द्रों की आवश्यकता नहीं है।

(ख) आंकड़ों के प्रप्रंज पारे-ाण के लिए एक पूर्वनिर्धारित प्ररूप स्थापित किया जाना चाहिए तथा साथ ही ऐसे अंतरणों की बारम्बारता निर्धारित की जानी चाहिए।

(ग) सरकारी आंकड़ों के लिए समर्पित पारे-ाण नेटवर्क की आवश्यकता नहीं है। निजी निकायों द्वारा स्थापित व्यापक क्षेत्र नेटवर्क पर्याप्त होंगे। फिर भी आंकड़ा एनक्रिप्शन तथा नेटवर्क सुरक्षा स्तर पर्याप्त उच्च होने चाहिए ताकि सृजन से विश्ले-ाण तथा अभिलेखन तक आंकड़े की सत्यनि-ठा सुनिश्चित की जा सके।

(घ) केन्द्रीय सरकार को अपने स्वयं के आंकड़ा केन्द्र का अनुरक्षण करना चाहिए जो प्रत्येक राज्य अभिलेखागार से आंकड़ों का संग्रहण करे।

5.4.8.4 *ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा आरंभिक नियोजन का आकलन*

5.4.8.4.1 ग्रामीण विकास मंत्रालय ने योजना के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली का कार्यान्वयन शुरू कर दिया है। इसका अध्ययन आयोग द्वारा किया गया। इस प्रयोजनार्थ, प्रशासनिक सुधार आयोग ने ग्रामीण

विकास मंत्रालय को अनेक प्रश्न भेजे तथा इन प्रश्नों के उत्तर प्राप्त किए गए हैं (ये दोनों अनुबंध-V(i) में संलग्न हैं) यह अवबोधित है कि ये प्रणाली नियोजन के आरंभिक महीने हैं तथा प्रणाली में परिष्करण क्षेत्र स्तर पर अनुभव के आधार पर किए जा रहे हैं।

5.4.8.4.2 जिस तीव्रता से इस विशाल प्रणाली के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली विकसित की गई है, वह प्रभावपूर्ण है। इसके अलावा यह अवबोधित है कि ये प्रणाली नियोजन के अपने आरंभिक महीने में हैं तथा प्रणाली में परिष्करण क्षेत्र स्तर पर अनुभव के आधार पर किए जा रहे हैं। फिर भी, प्रशासनिक सुधार आयोग के अपने परामर्श के क्रम में किए गए कई अवलोकनों ने ऐसे क्षेत्रों पर प्रकाश डाला है, जिनपर सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली की डिजाइन और विकास पर ध्यान देने की आवश्यकता है।

5.4.8.4.3 सिफारिशें :

(क) एक अद्वितीय पहचान प्रत्येक परिवार को नहीं बल्कि प्रत्येक व्यि-टि को जारी की जानी चाहिए। प्रत्येक परिवार के सदस्यों का पता एक साथ लगाया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि प्रत्येक परिवार को योजना का समुचित लाभ प्राप्त हो किन्तु प्रत्येक व्यि-टि की पहचान पृथक रखी जानी चाहिए।

(ख) प्रखंड/मंडल स्तर पर अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण हासिल किया जा रहा है। आगे यह अनुशंसनीय है कि कुछ राज्यों में ग्राम पंचायत स्तरीय कम्प्यूटरीकरण संभव है; सभी राज्यों के लिए या अंतिम लक्ष्य होना चाहिए।

(ग) फिर भी यह निर्धारित करने के लिए आवधिक समीक्षाएं की जानी चाहिए कि क्या समरुपता तथा मानकीकरण पर्याप्त हैं तथा क्या कोई आवश्यक संशोधन किए जाने चाहिए।

(घ) इलेक्ट्रानिक रूप में आंकड़े का केन्द्रीय भंडार दिल्ली में है। तथापि, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में आंकड़े तक पहुंच यथे-ट पहुंच प्राधिकार के साथ सरकार के सभी स्तरों पर प्राधिकारियों के लिए संभव होनी चाहिए।

(ङ) हालांकि योजना के अंतर्गत पारदर्शिता के लिए सामाजिक लेखापरीक्षाएं आवश्यक है, ये केवल मात्र अथवा प्राथमिक नहीं होनी चाहिए। एनआरईजीए के कार्यकरण के बारे में नागरिकों को सूचित करने के लिए मानदंड स्वैच्छिक प्रकटन होना चाहिए; इससे सामाजिक लेखापरीक्षाओं पर जिम्मेदारी में काफी कमी होगी।

(च) आरंभण बिन्दुओं का प्रयोग कर चेतावनियों (सचेतकों) का सृजन किया जा रहा है जिनसे आरईजीएस के नियमों तथा दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित होता है। आवधिक समीक्षाओं द्वारा यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि कौन से अतिरिक्त सचेतक आवश्यक हैं ताकि उन्हें भी समावि-ट किया जा सके।

(छ) मानचित्र स्थलों पर आंकड़ों को देखने के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली का विकास किया जाना चाहिए। अनुरक्षित किए जाने वाले अभिलेखों के पैमाने तथा जटिलता को देखते हुए केवल मात्र आंकड़ाधार से उनका विश्ले-ाण संवीक्षा की दक्षता को सीमित कर देगा;

अतः भौगोलिक अर्थ में क्षमताओं तथा कमजोरियों की पहचान करने के लिए दृ-टिकीकरण की आवश्यकता है।

(ज) परिणामाधारित अनुवीक्षण पर आधारित जिला क्रमनिर्धारण को अन्य स्वैच्छिक प्रकटनों के साथ शामिल किया जाना चाहिए तथा आरईजीएस की वेबसाइट पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

5.4.8.5 *अद्वितीय पहचान प्रणाली*

5.4.8.5.1 आरईजीएस में प्रत्येक लाभार्थी की पहचान को स्पष्ट रूप से स्थापित करने में समर्थ होने के लिए एक नागरिक आंकड़ाधार होना आवश्यक है जिसमें प्रत्येक भागीदार को अद्वितीय पहचान संकेत समनुदेशित हों। तथापि, अनेक अन्य प्रणालियों द्वारा प्रयुक्त अन्य पहचानों की प्रचुरता उदाहरणार्थ ड्राइविंग लाइसेंस संख्या, पैन, पासपोर्ट, मतदाता पहचान पत्र, राशन कार्ड, इत्यादि की प्रचुरता को देखते हुए नई प्रणाली के माध्यम से एक और पहचान संकेत जोड़ना अर्थहीन होगा। इसके बजाए, आरईजीएस में नागरिक पहचान से एक नई दिशा स्थापित की जानी चाहिए - ऐसे तरीके से नागरिकों के लिए अद्वितीय पहचान स्थापित करने की दिशा जो सभी अन्य सरकारी प्रणालियों में भी प्रयुक्त की जा सके और इस प्रकार सभी नागरिकों के लिए एक राष्ट्रीय पहचान संख्या की स्थापना की ओर समाभिरूपता को प्रेरित करे। ऐसी प्रणाली स्थापित करने में कठिनाई यह है कि शुरूआत कहां से की जाए। अधिकांश पहचान दस्तावेज जनसंख्या के केवल एक भाग को जारी किए जाते हैं। उदाहरणार्थ, पैन कार्ड तथा पासपोर्ट केवल समृद्ध वर्गों को जारी किए जाते हैं, ड्राइविंग लाइसेंस अधिकांशतः ग्रामीण क्षेत्रों में विद्यमान नहीं होते। ऐसी कठिनाईयों को दूर करने के लिए निम्न की आवश्यकता है : विशाल राष्ट्रीय प्रणालियों, जिनमें सैंकड़ों लाखों नागरिकों की सहभागिता हो, का चयन एक राष्ट्रीय पहचान संख्या के प्रथम प्रयोग हेतु किया जाना चाहिए तथा इसे प्रगामी रूप से सभी स्तरों पर सरकारों में नागरिकों के सभी कम्प्यूटरीकृत अभिलेखों में व्यापक प्रयोग में रूपांतरित किया जाना चाहिए।

5.4.8.5.2 आरईजीएस संभावी रूप से कार्यान्वयन के प्रथम चरण में ही कई लाख नागरिकों तक पहुंच सकता है तथा यदि इसे देश में अन्य दो-तिहाई जिलों में विस्तारित किया जाए तो भागीदारों की संख्या कहीं अधिक होगी। यह एक राष्ट्रीय प्रणाली भी है जिसके लिए एकसमान प्रारूप को विकसित तथा लागू किया जा सकता है। अपने पैमाने तथा पहुंच के साथ आरईजीएस एक ऐसा राष्ट्रीय कार्यक्रम है जिसमें ऐसी पहचान आरंभ होनी चाहिए। यह विशेष रूप से लाभप्रद है कि आरईजीएस एक ग्रामीण कार्यक्रम है क्योंकि ग्रामीण क्षेत्रों में ही कई अन्य पहचान प्रणालियों के भागीदार नहीं होते हैं।

5.4.8.5.3 सिफारिश :

(क) आरईजीएस में सहभागियों की पहचान राख़्ट्रीय रूप से विकसित की जानी चाहिए जो एक रा-ट्रीय नागरिक पहचान संख्या के व्यापक प्रयोग के लिए तैयार की जाए। रा-ट्रव्यापी सहभागिता वाली अन्य प्रणालियों उदाहरणार्थ चुनावों के साथ ऐसी पहचान की संभाव्यता का अन्वे-ाण ऐसे अन्य क्षेत्रों से समुचित प्रतिनिधियों के साथ किया जाना चाहिए।

5.4.8.6 *वित्तीय प्रबंधन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली*

5.4.8.6.1 मजदूरी रोजगार कार्यक्रमों के जरिए लाभ प्रदान करने की लागत स्वयं लागतों की तुलना में पारम्परिक रूप से काफी उच्चतर पाई गई है। एनआरईजीए जैसी बड़ी योजना ऐसा जोखिम वहन नहीं कर सकती तथा इसलिए इसकी लागतों को नियंत्रणाधीन रखने का प्रत्येक प्रयास करना चाहिए। व्यय के लिए एक प्रभावी अनुवीक्षण मंच उपलब्ध कराके तथा वित्तीय प्रशासन के अनावश्यक स्तरों को छोड़ दिए जाने की अनुमति देकर प्रौद्योगिकी को इसमें महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है।

5.4.8.6.2 प्रत्येक कार्यान्वयन अभिकरण में विशिष्ट परियोजनाओं के लिए उसे प्राप्त निधियों तथा ऐसी निधियों के प्रति व्यय के अभिलेखों का अनुरक्षण करने की एक व्यय प्रबंधन प्रक्रिया अवश्य होने की संभावना है। मानकीकृत रिपोर्टिंग दस्तावेजों की संख्या के जरिए व्यय प्रबंधन प्रक्रिया में आंकड़े को, चाहे वह मैनुअल हो या इलेक्ट्रॉनिक, मानकीकृत तथा प्रखंड स्तर पर संकलित किया जा सकता है। गैर कार्यान्वयन स्तर पर एकीकरण से बहु जांच बिन्दु तथा संतुलन प्राप्त होंगे जिनमें किसी एकल स्तर पर पदाधिकारियों द्वारा हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता।

5.4.8.6.3 अनुक्रियात्मकता तथा अनुवीक्षण, दोनों को सुकर बनाने के लिए सरकार के स्तरों के बीच धन अंतरण स्वचलित तथा इलेक्ट्रानिक प्रणाली के जरिए किया जाना चाहिए। परियोजनाओं के लिए निधि प्रवाह भी धन अंतरण आरंभ करने के लिए निर्धारित ट्रिगरों पर आधारित हो सकता है तथा ऐसे अंतरण यथासंभव भारत सरकार से वित्तीय प्रबंधन के निम्नतम स्तर को सीधे किए जा सकते हैं। निधिपोषित प्रचालनात्मक लेखों के लिए स्वचलित ट्रिगर स्थानीय कार्यान्वयनकर्ताओं को आवश्यकताओं के प्रति त्वरित अनुक्रिया करने की अनुमति देंगे।

5.4.8.6.4 जब प्रणाली में सत्यापन के बहु बिन्दु हो तो प्रणाली में सूचना की यथार्थता उच्चतम होती है। साथ ही, प्रत्येक लेन-देन को पृथक (अद्वितीय) ढंग से पहचानने में समर्थ होना एक सशक्त अनुवीक्षण क्षमता के परिरक्षण की कुंजी है। संकलित वित्तीय सूचना से प्रकटनों का पता लगाना कठिन हो जाता है तथा इससे बचने के लिए वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में समस्त सूचना को व्यष्टि लेन-देनों के स्तर पर असंकलित किया जाना चाहिए।

5.4.8.6.5 सिफारिशें :

(क) सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में सभी लेन-देनों के संख्याकित रिकार्डों का अनुरक्षण किया जाना चाहिए तथा प्रत्येक लेन-देन किस्म में सन्निहित किए जाने वाले विशि-ट क्षेत्रों को एनआरईजीए मानकों के भाग के रूप में पूर्वनिर्धारित किया जाना चाहिए।

(ख) कार्यान्वयनकर्ताओं के लिए निधियों की प्रतिपूर्ति हेतु विशि-ट ट्रिगर सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में निर्धारित किए जाने चाहिएं।

(ग) निधियों के उद्‌गम से कार्यान्वयनकर्ता के खाते में सीधा धन अंतरण संभव होना चाहिए। सरकार के मध्यवर्ती स्तरों की इस सूचना तक पहुंच होनी चाहिए लेकिन केवल सूचना के प्रयोजनार्थ।

(घ) प्रतिपूर्ति हेतु अनुरोध भी बिना ट्रिगरों के समर्थकारी होने चाहिए ताकि आपातस्थिति प्रबंधन किया जा सके। इसकी सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए इसे सुकर बनाने हेतु एक लॉग इन आधारित प्रणाली आवश्यक है। ऐसा प्राधिकार विहित किए गए अभिचिन्हांकित अधिकारियों के लिए अंकीय हस्ताक्षर भी सृजित किए जा सकते हैं।

5.4.8.7 *अनुवीक्षण एवं मूल्यांकन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली*

5.4.8.7.1 चूंकि आरईजीएस सभी नामनिर्दिष्ट जिलों में पूर्णतया प्रचालनरत होता है, इसकी प्रचालनात्मकता का निर्णय करने में समर्थ होना आवश्यक हो जाएगा। ऐसे निर्णय प्रचालनों के दौरान तथा साथ ही विभिन्न कार्यान्वयनकर्ता सरकारों द्वारा सूचित आंकड़ों के विश्लेषण के जरिए किए जा सकते है। पूर्वोक्त त्रुटियों के प्रकाश में आने से पूर्व उनका पता लगाने के प्रति संवेदनशील है जबकि पश्चोक्त प्रणाली प्रणालीगत अदक्षताओं को सुधारने तथा सर्वोत्तम व्यवहारों को अपनाने के लिए महत्वपूर्ण होगी।

5.4.8.7.2 एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए स्थापित नियमों में अनुपालन किए जाने वाले प्रमुख मापदंड अभिचिन्हांकित किए गए है - किए जाने वाले कार्य का पूर्विकता निर्धारण, अदा की जाने वाली मजदूरी की दरें, मजदूरी के एवज़ में क्षतिपूर्ति, सामयिक भुगतान, व्यक्तियों तथा परिवारों की अधिकतम अर्हता इत्यादि। इसके अतिरिक्त, कार्यान्वयन अभिकरणों के लिए स्थापित किए जाने वाले रिपोर्टिंग मानकों के लिए आंकड़ा भंडारण तथा अंतरण के लिए विशिष्ट प्ररूपों का अनुपालन अपेक्षित होगा। इनमें से प्रत्येक अपेक्षा एक "इन-प्रोसेस" जांच हेतु अवसर का सृजन करती है जिसके द्वारा योजना के कानूनी दायरों के अनुपालन को मानीटर किया जा सकता है। यदि ऐसे ट्रिगर सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के भीतर ही स्थापित की जाती हैं तो उनमें अननुमत्य अथवा अप्रत्याशित प्रचालनों का त्वरित रूप से पता लगाने में सहायता मिलेगी जिससे उनके उपचार के लिए कार्रवाई सुकर होगी।

5.4.8.7.3 इन प्रोसेस मानीटरिंग के अलावा अलग-अलग क्षेत्रों में संकलित आंकड़े का प्रयोग कर एनआरईजीए के निष्पादन का आवधिक आकलन करना महत्वपूर्ण होगा। मानीटर किए जाने वाले मुख्य परिवर्तियों की एक बार शिनाख्त कर लिए जाने पर सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली सरकार के विभिन्न स्तरों पर इन परिवर्तियों को संकलित कर सकती है तथा आवधिक रूप से पंचायतों, प्रखंडों, जिलों तथा राज्यों का प्रणाली सृजित क्रमनिर्धारण उपलब्ध कराएगी; इन्हें जनता को भी उपलब्ध कराया जा सकता है। तब सर्वाधिक दक्ष क्षेत्रों में अपनाई गई निधियों तथा व्यवहारों का अध्ययन किया जा सकता है तथा अन्यत्र उन्हें अपनाने की उपयुक्तता की जांच की जा सकती है।

5.4.8.7.4 आंकड़ाधारों में क्षेत्रों के बजाए मानचित्र स्थलों में देखे जाने पर कतिपय प्रकार की सूचना भी अधिक अर्थपूर्ण होती है। विश्लेषण के लिए सूचना के सारणीकरण के अतिरिक्त सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में प्रशासनिक इकाइयों (ग्राम पंचायतों, प्रखंडों, जिलों, राज्यों) की समरुप तथा साझी पहचान वाली भौगोलिक सूचना प्रणाली शामिल होनी चाहिए जिसका प्रयोग करके एनआरईजीए कार्यान्वयन संबंधी सकलित सूचना मानचित्रों पर देखी तथा तदनुसार समझी जा सकती है। इसके लिए, सरकार के प्रत्येक कार्यान्वयन स्तर के क्षेत्राधिकार (जिलों, प्रखंडों तथा ग्राम पंचायतों) को भू-कूट रूप में भंडारित किया जाना चाहिए तथा विभिन्न क्षेत्राधिकारों (उदाहरणार्थ जिलों के भीतर प्रखंड) के बीच संबंध ज्ञात होना चाहिए। तब

विभिन्न संकलित स्तरों पर उसी आधारित आंकड़े से मानचित्र सृजित किए जा सकते हैं। इससे कार्यान्वयन की प्रभावोत्पादकता को समझने में प्रशासक के सामर्थ्य में सुधार होगा तथा उन विशिष्ट क्षेत्रों को अभिचिन्हांकित किया जा सकेगा जिनपर सतत आधार पर विशेष ध्यान दिया जाना अपेक्षित है।

5.4.8.7.5 सिफारिशें :

(क) सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के भीतर प्रचालनों एवं नियमों के बीच असंगतता का पता लगाने के लिए प्रमात्रात्मक उपायों की व्यापक सूची तैयार की जानी चाहिए। इन्हें सीधे नियमों से ही प्राप्त किया जाएगा - प्रत्येक नियम/दिशानिर्देश पर इस प्रश्न के अंतर्गत विचार किया जाना चाहिए कि "क्या इसे वास्तविक समय में मानीटर किया जा सकता है" तथा पता लगाने के समुचित माप को विकसित किया जाना चाहिए।

(ख) किसी भी प्रमात्रात्मक उपाय का प्रयोग करते हुए नियमों का उल्लंघन सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में चेतावनी का सृजन करेगा जिसे तब समुचित पर्यवेक्षी पदाधिकारी को भेजा जा सकता है।

(ग) समग्र रूप से आरईजीएस के लिए नि-पादन परिवर्तियों की पहचान की जानी चाहिए तथा इन्हें सभी कार्यान्वयन स्तरों पर आंकड़ों पर लागू किया जाना चाहिए। कार्यान्वयन स्तरों के अतिरिक्त, आंकड़े का संकलन नि-पादन के माप के अनुसार सभी प्रखंडों, जिलों तथा राज्यों के लिए स्थापित क्रमनिर्धारण तथा क्षेत्राधिकार द्वारा भी किया जाना चाहिए। सूचना का अधिकार कानून के अंतर्गत सरकारी प्रकटनों के भाग के रूप में ऐसा परिणाम सार्वजनिक होना चाहिए।

(घ) आरईजीएस के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली विकसित की जानी चाहिए तथा संकलन के जरिए विकसित की गई सूचना इस प्रणाली के जरिए भी प्रस्तुत की जानी चाहिए। एक जूमयोग्य तथा पैन योग्य अंतःक्रिया के माध्यम से यह नि-पादन एक ही आधारिक आंकड़े से प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर समझे जाने के लिए अनुमेय होना चाहिए। जहां भी संभव हो, स्वप्रेरणा प्रकटन प्रसार के अन्य माध्यमों के अतिरिक्त जीआईएस प्ररूप में भी होने चाहिए।

5.4.8.8 *एनआरईजीए में सूचना का अधिकार तथा सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग*

5.4.8.8.1 सूचना प्रौद्योगिकी न केवल आंकड़ों के भंडारण तथा प्रक्रियान्वयन में बल्कि मांग पर जानकारीपूर्ण सूचना उपलब्ध कराने में भी काफी सहायक होगी। अतः आरईजीएस के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में स्वतः प्रणाली के कार्यान्वयन में ही प्रकटन एवं रिपोर्टिंग की अपेक्षाओं को प्रत्याशित तथा सन्निहित किया जाना चाहिए।

5.4.8.8.2 इसका एक सरल दृष्टिकोण नियमों के एक ऐसे सेट का प्रयोग करना है जो सूचना का अधिकार अधिनियम के अंतर्गत अनुरोधों के प्रति अनुक्रिया की यथार्थता को आश्वासित करे। ये हैं - (क) सार्वजनिक क्षेत्र में अपेक्षित सूचना सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली द्वारा स्वतः सृजित होनी चाहिए; तथा (ख) जनता द्वारा मांगी

गई सूचना का यह निर्धारण करने के लिए निरंतर अध्ययन किया जाना चाहिए कि क्या इसे भी स्वतः सृजन मॉडयूलों में जोड़ा जाना है। ये सब मिलकर आरटीआई अनुरोधों की चालू अनुक्रियात्मकता सुनिश्चित करेंगे। स्वतः सृजन विशेष रूप से स्वप्रेरित प्रकटनों की कुंजी है तथा समय बीतने पर यह सभी आरटीआई अनुक्रियाओं की कुंजी बन जाएंगे। प्रणाली एकीकृत आंकड़े में लापरवाहीपूर्ण अथवा अन्य त्रुटियां होने की संभावना कम है, जिससे नागरिकों को प्रदत्त सूचना की विश्वसनीयता बढ़ जाती है।

5.4.8.8.3 त्रुटियों को कम करने के एक दूसरा सिद्धांत है "प्रशासन को प्रकटन के साथ जोड़ना"। यदि आरटीआई अधिनियम के अधिदेशों की अनुक्रिया में सूचित डाटा अविश्वसनीय है तो इससे अधिनियम का प्रयोजन पूरा नहीं होगा। इसके अतिरिक्त, एकनिष्ठा सुनिश्चित करने में सरकार की रूचि अल्पमूल्यांकित होगी। सौभाग्यवश, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली इसका समाधान करने के लिए प्रशासनिक कार्यों के लिए सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग को रिपोर्टिंग तथा आरटीआई अनुपालन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी के प्रयोग के साथ संबद्ध करके एक उत्कृष्ट अवसर उपलब्ध कराती है। यहीं आंकड़ा-प्रतियां नहीं, किन्तु समान आंकड़ा सेट यदि प्रशासनिक तथा नागरिक के समक्ष आने वाले प्रयोजनों के लिए प्रयुक्त किए जाते है, तो वे यह सुनिश्चित करेंगे कि पदाधिकारी यथार्थता से आंकड़ा सृजन में तत्पर हैं।

5.4.8.8.4 सिफारिशें :

(क) सरकार के विभिन्न कार्यान्वयन अवयवों द्वारा स्वप्रेरणा से प्रकटन के लिए अपेक्षित सूचना को सरकार के प्रत्येक स्तर के लिए स्पख़्ट रूप से अभिचिन्हांकित किया जाना चाहिए तथा जहां भी संभव हो, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली ऐसी रिपोर्टिंग के लिए आवश्यक आंकड़े को एकीकृत करने तथा स्वचालित रूप से स्वप्रेरणा रिपोर्टों का सृजन करने में समर्थ होनी चाहिए।

(ख) आरटीआई अधिनियम का अनुपालन आश्वासित करने के लिए प्रश्नों की एक सूची तैयार की जानी चाहिए जिनका उत्तर सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली दे सके। अतिरिक्त प्रश्न शामिल करने तथा प्रकटन के उच्चतर मानक संभव बनाने के लिए इस सूची में आवधिक संशोधन किया जाना चाहिए।

(ग) एक ही आंकड़े का प्रयोग प्रशासनिक प्रयोजनों के साथ-साथ आरटीआई संबद्ध प्रकटनों के लिए किया जाना चाहिए। सरकार, नागरिकों तथा अन्य हितधारकों को आंकड़ों के समान सेट पर आधारित समस्त सूचना प्राप्त होनी चाहिए तथा प्रत्येक के पास उपलब्ध सूचना का सृजन एक समान आंकड़ाधार से किया जाना चाहिए।

5.4.8.9 *स्मार्ट कार्ड*

5.4.8.9.1 एक सुझाव दिया गया है कि एनआरईजीए के कार्यान्वयन में स्मार्ट कार्डों का प्रयोग किया जाना चाहिए। स्मार्ट कार्ड एक शक्तिशाली इलेक्ट्रॉनिक युक्ति है जिसका प्रयोग विभिन्न स्थानों पर किया जाता है जैसे क्रेडिट कार्ड, अभिभम्यता नियंत्रण, सार्वजनिक परिवहन टिकट लेने इत्यादि। स्मार्ट कार्ड मूलतः एक प्लास्टिक कार्ड है जिसका आकार लगभग क्रेडिट कार्ड के समान होता है तथा उसमें एक माइक्रोचिप सन्निहित होती है। यह माइक्रोचिप केवल मात्र एक आंकड़ा भंडारण युक्त होगी तथा उन्नत रूपांतरणों में इसमें एक माइक्रो प्रोसेसर

भी लगा हो सकता है। कार्ड वर्ग में एनआरईजीए के अंतर्गत एक जॉब कार्ड के रूप में प्रयुक्त किए जाने की संभाव्यता है क्योंकि इससे व्यक्तियों के ब्यौरे भंडारित किए जा सकते है तथा व्यक्ति से संबंधित एनआरईजीए संबंधी प्रत्येक लेन-देन को इसमें भंडारित किया जा सकता है। व्यक्तियों की पहचान की पुष्टि करने के लिए व्यक्तियों की जैव अंगुलीछाप को भंडारित करने की संभावना भी इसमें है।

5.4.8.9.2 स्मार्ट कार्ड स्वयं अपने आप में कोई प्रयोजन पूरा नहीं कर सकते जब तक कि वे अपेक्षित अवसंरचना द्वारा समर्थित न हों जिससे अभिगम्यता सुविधाएं शामिल हैं जैसे कार्ड पठन तथा लेखन युक्तियों से युक्त किओस्क, कार्ड निर्गमन एवं अद्यतनीकरण प्रणालियां, आंकड़ा प्रबंधन प्रणालियां इत्यादि।

5.4.8.9.3 केवल मात्र एनआरईजीए के प्रयोजनार्थ स्मार्ट कार्ड रखना इस शक्तिशाली माध्यम का अल्प प्रयोग होगा। इसके अतिरिक्त एकल प्रयोग से लेन-देन लागतें बहुत उच्च होंगी। अतः कार्ड एक बहु उपयोगी कार्ड होना चाहिए। इसके अतिरिक्त स्मार्ट कार्डों में सार्वभौम मानकों के अभाव जैसे मुद्दे हैं जिनका निवारण किया जाना आवश्यक है।

5.4.8.9.4 अतः आयोग का विचार है कि स्मार्ट कार्डों के प्रयोग का परीक्षण प्रायोगिक आधार पर ग्रामों के एक समूह में किया जाना चाहिए। कार्डों को बहु प्रयोग में लाने के प्रयास किए जाने चाहिएं। यह बेहतर होगा यदि प्रायोगिक परियोजनाओं में एक व्यवहार्य व्यवसाय मॉडल परिकल्पित किया जाए ताकि स्मार्ट कार्ड के लिए अवसंरचना निजी क्षेत्र की पहल के भाग के रूप में आए।

5.4.8.9.5 सिफारिश :

(क) विभिन्न क्षेत्रों में ग्रामों के एक समूह में स्मार्ट कार्ड का प्रयोग करते हुए कुछेक प्रायोगिक परियोजनाएं शुरू की जानी चाहिए। ऐसे स्मार्ट कार्डों में व्यक्ति की पहचान (जैव अंगुलीछाप सहित) की जानकारी भंडारित की जानी चाहिए तथा इसमें एनआरईजीए के अंतर्गत लेन-देन अभिलेखबद्ध करने तथा भुगतान भी प्राधिकृत करने की क्षमता होनी चाहिए। दीर्घावधि में एक व्यवहार्य व्यवसाय मॉडल का विकास किया जाना आवश्यक है ताकि निजी क्षेत्र भी इसमें भाग ले सके।

5.4.9 पांचवीं तथा छठी अनुसूची वाले क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन

5.4.9.1 अनुच्छेद 243यग के अनुसार संविधान का भाग-IX पांचवीं तथा छठी अनुसूचियों में शामिल क्षेत्रों पर लागू नहीं है। पांचवीं अनुसूची में असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यों के अनुसूचित क्षेत्रों तथा अनुसूचित जनजातियों को छोड़कर अनुसूचित क्षेत्रों तथा अनुसूचित जनजातियों के प्रशासन तथा नियंत्रण की व्यवस्था की गई है। छठी अनुसूची में असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम के राज्यों में जनजातीय क्षेत्रों के प्रशासन के लिए प्रावधान निर्धारित किए गए हैं। तथापि, संसद कानून द्वारा भाग-IX के प्रावधान इन अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तारित कर सकती है [अनुच्छेद 243 यग (3)]। तदनुसार, संसद ने पांचवीं अनुसूची के अंतर्गत क्षेत्रों में भाग-IX के प्रावधान विस्तारित करते हुए "पंचायतों के प्रावधान (अनुसूचित क्षेत्रों में विस्तार) अधिनियम 1996" (पीईएसए को अधिनियमित किया है। तथापि, यह अधिदेशित किया गया है कि किसी राज्य की विधायिका ऐसा कोई कानून नहीं बनाएगी जो समुदाय के प्रथागत कानून, सामाजिक,

धार्मिक तथा पारम्परिक व्यवहारों के असंगत हो। किन्तु छठी अनुसूची में शामिल क्षेत्रों में भाग-ख्ब्र के प्रावधानों का विस्तार करने के लिए कोई कानून नहीं बनाया गया है। 200 जिलों में से, पांचवीं अनुसूची में 63 जिलों के क्षेत्र हैं तथा छठी अनुसूची में छः जिलों के क्षेत्र है। पीईएसए में यथा परिकल्पित ग्राम पंचायतों को मूल क्षेत्राधिकार प्रदान करने के लिए आदर्श दिशानिर्देशों के विकास की जांच "आधारिक स्तर पर आयोजना" संबंधी विशेषज्ञ समूह द्वारा की गई थी। रिपोर्ट में, इस बात पर विशिष्ट प्रकाश डाला गया है कि सांविधिक रूप से ग्राम सभाओं तथा पंचायतों को दी गई शक्तियां निधियों तथा कार्यकर्ताओं के सहवर्ती अंतरण के साथ मेल नहीं खाती जिसके परिणामस्वरूप पंचायतें प्रभावहीन हो जाती हैं। आयोग ने पीईएसए तथा पांचवीं अनुसूची से जुड़ी सिफारिशों तथा सुझावों का अध्ययन किया तथा वह इनसे सहमत था।

5.4.9.2 *संविधान के कार्यकरण की समीक्षा करने वाले राष्ट्रीय आयोग (इसके पश्चात एनसीआरडब्ल्यूसी) ने पूर्वोत्तर में स्थानीय सरकारों के मुद्दों की जांच की। अपनी रिपोर्ट में इसने कहा है कि "इस अद्वितीय क्षेत्र की समस्याओं का समाधान करने के लिए तथा इसके लोगों की लोकतांत्रिक परम्पराओं तथा सांस्कृतिक विविधता का परिरक्षण करने के लिए, संविधान के निर्माताओं ने जनजातीय स्वशासन की लिखत की संकल्पना की। यह संविधान की छठी सूची में सन्निहित है।"*

5.4.9.3 छठी अनुसूची में जनजातीय क्षेत्रों को स्वायत्तशासी जिलों के रूप में संगठित किया गया है। यदि स्वायत्तशासी जिले में भिन्न अनुसूचित जनजातियां है, तो क्षेत्रों को स्वायत्तशासी क्षेत्रकों में विभाजित किया जाता है। इन जिलों/क्षेत्रकों का प्रशासन जिला परिषदों/क्षेत्रक परिषदों में विहित है जिनके पास स्थानीय संसाधनों के प्रबंधन तथा प्रयोग, ग्राम प्रशासन, प्रमुखों या प्रधान की नियुक्ति तथा उत्तराधिकारिता इत्यादि के संबंध में कानून बनाने की शक्ति भी है। छठी अनुसूची के अंतर्गत आने वाले जनजातीय क्षेत्रों की विशेष स्व-अभिशासन परम्पराओं को ध्यान में रखते हुए, एनसीआरडब्ल्यूसी ने इन क्षेत्रों के लिए विशिष्ट सिफारिशें की हैं :-

(i) *"मध्यवर्ती तथा स्थानीय स्तर के पारम्परिक राजनीतिक संगठनों के माध्यम से राजनीतिक शक्तियां प्रदान करने के लिए सावधानीपूर्ण कदम उठाए जाने चाहिए जिनमें यह व्यवस्था की जाए कि आधुनिक विश्व में संचालित उनके पारम्परिक व्यवहार उनके समकालीन समाज में किसी वर्ग को उनके वैध लोकतांत्रिक अधिकारों से वंचित न करें। ऐसी शक्तियां प्रदान करने के लिए राज्य-वार कदमों के ब्यौरों पर प्रत्येक समुदाय के पारम्परिक नेताओं, संबंधित समुदायों के मत निर्माताओं तथा इन्होंने समूहों के राज्य तथा राष्ट्रीय संविधि के नेताओं के साथ एक उपयुक्त प्रातिनिधिक बैठक में सावधानीपूर्वक विचार किया जाना होगा। जल्दबाजी में लिए गए निर्णय के गंभीर प्रतिकूल परिणाम हो सकते हैं जो अप्रत्याशित तथा दुर्भाग्यपूर्ण होंगे जिनसे स्थिति और भी जटिल तथा बदतर हो सकती है। आरंभ में, छठी अनुसूची के अंतर्गत दिए गए तथा ग्यारहवीं अनुसूची में उल्लिखित विषय स्वायत्तशासी जिला परिषदों (एडीसी) को सौंपे जा सकते हैं। छठी अनुसूची में अन्तःर्निर्मित सुरक्षोपायों की प्रणाली को अल्पसंख्यक तथा अति अल्पसंख्यक समूहों के लिए अनुरक्षित तथा सुदृढ़ किया जाना चाहिए जबकि साथ ही साथ उन्हें अधिक उत्तरदायित्व एवं अवसर प्रदान करके सशक्त बनाया जाना*

चाहिए, उदाहरणार्थ सभी निधियां राज्य सरकारों के माध्यम से देने के बजाए आयोजना व्यय हेतु केन्द्रीय निधियन की प्रक्रिया के माध्यम से पूर्वोत्तर परिषद प्रस्तावित परिवर्तनों संबंधी सार्वजनिक (जन) शिक्षा की प्रक्रिया विकसित करके यहां एक केन्द्रीय भूमिका निभा सकती है जो समुदायों को उनकी परम्पराओं के संरक्षण के बारे में आश्वस्त करेगी तथा साथ ही लिंग प्रतिनिधित्व लाएगी एवं उनके नृजातीय समूहों को बढ़ावा देगी।

(ii) वर्तमान असंतोष के कारण अभिशासन के पारम्परिक स्वरूपों को स्व-अभिशासन के साथ सहबद्ध किया जाना चाहिए। तथापि, लिंग न्याय तथा वयस्क मताधिकार जैसे सकारात्मक लोकतांत्रिक तत्वों को इन संस्थाओं में अन्तःर्निर्मित किया जाना चाहिए ताकि उन्हें व्यापकाधारित तथा बदलते विश्व में संव्यवहार हेतु सक्षम बनाया जा सके।

(iii) केन्द्र सरकार के विभिन्न विभागों से केन्द्रीय निधिपोषित परियोजनाओं का कार्यान्वयन एडीसी को तथा पुनरुज्जीवित ग्राम परिषदों को सौंपा जाएगा जिनकी कड़ी लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा की जाएगी।"

आयोग एनसीआरडब्ल्यूसी की सिफारिशों से सहमत है।

5.4.9.4 सिफारिशें :

(क) "आधारिक स्तर पर आयोजना" संबंधी विशे-ाज्ञ समूह (मार्च, 2006) की सिफारिशों को समयबद्ध तरीके से कार्यान्वित किया जाना चाहिए। {सिफारिशें अनुबंध-V(2) में दी गई हैं}

(ख) एनसीआरडब्ल्यूसी की रिपोर्ट के पैरा 9.23(i) से (iii) में निहित उनकी सिफारिशों पर तत्काल कार्रवाई की जानी चाहिए।

5.4.10 प्राकृतिक आपदाओं द्वारा प्रभावित क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन

5.4.10.1 राहत रोजगार का वित्तपोषण वर्तमान में राहत निधियों से किया जाता है अर्थात आपदा राहत निधि (सीआरएफ) से जो आपदा राहत की लागत को पूरा करने का सामान्य स्रोत है तथा राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक निधि (एनसीसीएफ) से किया जाता है जो अतिरिक्त निधि अपेक्षाओं को पूरा करने का स्रोत है जब सीआरएफ में अधिशेष पर्याप्त नहीं होते। वर्तमान में, "राहत रोजगार" की व्यवस्था तथा प्रशासन अधिकांश राज्यों में राहत/राजस्व विभाग द्वारा किया जाता है। यह लाभार्थी को प्रत्येक माह 10-12 दिन का रोजगार प्रदान करता है क्योंकि शामिल की जाने वाली संख्या अक्सर बहुत अधिक होती है तथा कतिपय संख्या में "कार्यस्थलों" से अधिक स्थल व्यवहार्य नहीं हैं। 10-12 दिन का मजदूरी पैकेज जिसमें नकद राशि तथा अनाज का मिश्र होता है, सामान्यतः पारम्परिक ग्रामीण निर्धन परिवार को एक माह के लिए अपना पोषण करने के लिए पर्याप्त संसाधन प्रदान करता है।

5.4.10.2 चूंकि राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम में राहत रोजगार के लिए "समर्थकारी प्रावधान" नहीं है, यह आशा की जाती है कि इसके प्रचालन से गंभीर प्राकृतिक आपदा के उभरने पर प्रशासनिक कठिनाईयां उत्पन्न होंगी विशेषतया उन क्षेत्रों में जहां गारंटी योजना का आधार है। निम्न मुद्दे उत्पन्न हो सकते हैं :-

(क) यदि "राहत" तथा "गारंटीशुदा" रोजगार के समानांतर रूप से प्रचालन की अनुमति दी जाती है तो इसके परिणामस्वरूप भ्रष्टाचार तथा अपव्यय की पर्याप्त गुंजाइश होगी।

(ख) चूंकि "गारंटीशुदा रोजगार" का क्षेत्र "राहत रोजगार" से कहीं बड़ा है, अधिकांश मामलों में पूर्वोक्त रोजगार परवर्ती रोजगार को दबा देगा।

(ग) आपदा की अवधियों से ग्रामीण क्षेत्रों में रोजगार की मांग में वृद्धि होने की संभावना है। रोजगार की इस वर्धित मांग को किस प्रकार पूरा किया जाएगा?

5.4.10.3 जब महाराष्ट्र में वर्ष 1987 में भारी सूखा पड़ा था तो राहत रोजगार को रोजगार सृजन की सामान्य योजना के साथ-साथ नहीं चलाया गया था तथा सिंचाई विभाग को "स्वतंत्र" सूखा राहत योजनाएं चलाने के लिए कहा गया था। ये व्यवस्थाएं प्रशासनिक रूप से दुर्वह सिद्ध हुई तथा इनके परिणामस्वरूप काफी अधिक अपव्यय तथा प्रतिवर्तन हुआ। परवर्ती सूखे की घटनाओं के दौरान, जिनमें 2003-04 की असाधारण घोर घटना शामिल है, ईजीएस का प्रयोग सीआरएफ तथा एनसीसीएफ से अंतरणों द्वारा ईजीएस निधि को उपयुक्त प्रकार से अनुपूरित करके राहत रोजगार उपलब्ध कराने के साधन के रूप में किया गया।

5.4.10.4 आयोग का विचार है कि एनआरईजीए तथा "आपदा राहत" के अंतर्गत कार्यों का एक साथ निष्पादन प्रतिवर्तन के साथ-साथ अस्त-व्यस्तता में परिणामी होगा। इसलिए, किसी भी क्षेत्र में रोजगार के लिए मांग को पहले एनआरईजीए के अंतर्गत कार्यों के जरिए पूरा किया जाना चाहिए, क्योंकि ये कार्य परियोजना शेल्फ से किए जाते हैं तथा एक समग्र योजना का भाग हैं तथा उनका चयन ग्राम पंचायतें करती है। राहत कार्य (प्राकृतिक आपदाओं के मामले में) तभी किए जाने चाहिए यदि कार्य के लिए मांग विद्यमान हो तथा परिवारों की एनआरईजीए के अंतर्गत हकदारी समाप्त हो गई हो।

5.4.10.5 सिफारिश :

(क) किसी भी क्षेत्र में रोजगार की मांग को पहले एनआरईजीए के अंतर्गत कार्यों के जरिए पूरा किया जाना चाहिए। राहत कार्य (प्राकृतिक आपदाओं के मामले में) तभी किए जाने चाहिए यदि कार्य के लिए मांग विद्यमान हो तथा परिवारों की एनआरईजीए के अंतर्गत हकदारी समाप्त हो गई हो।

5.4.11 कतिपय प्रतिबंधात्मक प्रावधानों में छूट

5.4.11.1 *अनुमेय निर्माण कार्यो की सूची में संशोधन*

5.4.11.1.1 अधिनियम की अनुसूची-I में ऐसे कार्यों की सूची दी गई है जो योजना के अंतर्गत किए जा सकते हैं। हालांकि यह सत्य है कि ये कार्य सूखा प्रवण तथा शुष्क क्षेत्रों के लिए आदर्शतः उपयुक्त हैं तथा इसलिए ये योजना के अंतर्गत गतिविधियों का मर्म होने चाहिए, सूची को उस क्षेत्र की स्थानीय आवश्यकताओं के आधार पर अनुपूरित किया जाना आवश्यक है जहां योजना को कार्यान्वित किए जाने का प्रस्ताव है। उदाहरणार्थ, जम्मू एवं कश्मीर की राज्य सरकार के साथ अंतःक्रिया के दौरान, आयोग को सूचित किया

गया कि सर्दी के दौरान अनुसूची-I में सूचीबद्ध कोई भी कार्य अनेक जिलों में शुरू नहीं किया जा सकता। यह सुझाव दिया गया कि इस अवधि के दौरान बर्फ हटाना इत्यादि जैसे कार्य किए जा सकते हैं। इसी प्रकार, अनुसूची-I में सूचीबद्ध कार्य उच्च वर्षापात वाले क्षेत्रों में अकरणीय होंगे। संपूर्ण देश को शामिल करने के लिए योजना के विस्तार से कार्य की मांग किसी भी मौसम में उत्पन्न हो सकती है तथा योजना को मौसम संबंधी बाधाओं के बिना रोजगार उपलब्ध कराने की स्थिति में होना चाहिए।

5.4.11.1.2 एनआरईजीए की अनुसूची-I अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के परिवारों के स्वामित्वाधीन भूमि अथवा भूमि सुधारों के लाभार्थियों की भूमि अथवा इंदिरा आवास योजना में लाभार्थियों की भूमि के लिए सिंचाई सुविधा के प्रावधान की अनुमति है। चूंकि योजना का संकेन्द्रण जलसंभर विकास, सूखारोधन, वानिकीकरण तथा भूमि विकास से जुड़े कार्यों पर है, छोटे तथा सीमांत किसानों की भूमियों में भी इन कार्यो की अनुमति दी जानी चाहिए। इससे न केवल योजना की पहुंच में विस्तार होगा बल्कि यह जल संभर विकास में भी सहायक होगी क्योंकि इन किसानों की निजी भूमियां अक्सर जल निकासी प्रणाली की ऊपरी सीमा में अवस्थित होती हैं।

5.4.11.1.3 सिफारिशें :

(क) अनुसूची-I में कार्यों की सूची को बढ़ाया जाना आवश्यक है। इस प्रयोजनार्थ, राज्य सरकारों से सुझाव प्राप्त किए जाने चाहिए तथा कटिबंध एवं जलवायु की मांगों को पूरा करने के लिए सूची को व्यापक बनाया जाना चाहिए।

(ख) भू-विकास गतिविधियों की अनुमति छोटे तथा सीमांत किसानों की भूमि में दी जानी चाहिए।

5.4.11.2 किसी कार्य को आरंभ करने के लिए कामगारों की संख्या

5.4.11.2.1 अधिनियम यह निर्दिष्ट करता है कि पर्वतीय क्षेत्रों के मामले को तथा वानिकीकरण कार्यों के संबंध में कार्य को छोड़कर न्यूनतम 50 कामगारों का बैच अपेक्षित है। अनुसूची-II का पैरा 13 वर्णन करता है कि :-

कोई भी नया कार्य तभी आरंभ किया जाएगा यदि

क. ऐसे कार्य के लिए कम से कम 50 श्रमिक उपलब्ध हों; और

ख. श्रमिकों को चल रहे कार्यों में समाहित न किया जा सकता हो।

बशर्ते कि यह शर्त पर्वतीय क्षेत्रों में तथा वानिकीकरण के संबंध में राज्य सरकार द्वारा यथा निर्धारित नए कार्यों के लिए लागू नहीं होगी।

इसका निहितार्थ है कि यदि उपलब्ध कामगारों की संख्या 50 से कम है तथा कोई कार्य चल रही रहा तो ग्राम पंचायत को केवल वानिकीकरण का कार्य शुरू करने की अनुमति होगी। चूंकि वानिकीकरण पूरे वर्ष नहीं किया जा सकता तथा सूखे की स्थिति में बिल्कुल ही नहीं किया जा सकता, इसका प्रभावी अर्थ रोजगार अवसरों से वंचन होगा यदि दिलचस्पी रखने वाले कामगारों की संख्या 50 से कम है।

5.4.11.2.2 सिफारिशें

(क) कार्यारम्भ के लिए अपेक्षित कामगारों की न्यूनतम संख्या को 50 की वर्तमान संख्या से घटाकर 20 कर दिया जाए।

5.4.12 अभिलेख

5.4.12.1 दिशानिर्देशों का अध्याय 9 अभिलेख रक्षण के महत्व पर बल देता है तथा यह वर्णन करता है कि अधिनियम के अंतर्गत हकदारियां कानूनी रूप से न्यायोचित हैं। अतः कार्यान्वयन के सभी पहलुओं का सही अभिलेख रक्षण महत्वपूर्ण है। सूचना का अधिकार, 2005 के द्वारा भी यह अपेक्षित है। अध्याय 9 में विस्तार में उन अभिलेखों को निर्धारित किया गया है जो विभिन्न स्तरों पर अनुरक्षित किए जाने चाहिएं तथा इसमें उन प्ररूपों का निर्धारण भी किया गया है जो सुअभिकल्पित है तथा एनआरईजीए के कार्यान्वयन में अपेक्षित महत्वपूर्ण आंकड़ों का अभिग्रहण करते हैं। तथापि, आयोग ने कुछ और सुधारों का सुझाव दिया है जो निम्नलिखित पैराग्राफों में उल्लिखित हैं।

5.4.12.2 योजना में सर्वाधिक महत्वपूर्ण दस्तावेज जॉब कार्ड है। कार्ड में प्रविष्टियों को स्थैतिक तथा गत्यात्मक के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। जबकि स्थैतिक प्रविष्टियां केवल आवसरिक रूप से की जानी है, गत्यात्मक प्रविष्टियां अधिक अक्सर की जानी हैं। गत्यात्मक प्रविष्टियां वर्तमान में निम्न प्ररूप में की जाती हैं :-

क्रमांक	माह तथा वर्ष	परिवार के सदस्य का नाम जिसे रोजगार प्रदान कराया गया	दिनों की संख्या तथा तिथि जिसके लिए रोजगार प्रदान किया गया			कार्य के ब्यौरे जिसके लिए रोजगार प्रदान दिया गया है	मस्टर नामावली संख्या जिसके द्वारा मजदूरी अदा की गई	प्राधिकृत अधिकारी के हस्ताक्षर
			तिथि					
			से	तक	दिनों की संख्या			

5.4.12.3 बेहतर अनुवीक्षण के लिए, जॉब कार्ड में प्रविष्टियां करने की प्रक्रिया भुगतान चक्र में किसी घटना के साथ संबद्ध होनी चाहिए। वर्तमान में, प्रविष्टियां माह में एक बार की जाती है जबकि कामगारों को भुगतान सप्ताह/पखवाड़े में एक बार किया जाता है, जॉब कार्ड में प्रविष्टियों को मजदूरी के भुगतान के समय के साथ सहकालिक बनाया जाना बुद्धिमतापूर्ण है। एक वर्धित कारण यह है कि मस्टर नामावली साप्ताहिक/पाक्षिक रूप से तैयार की जाती है तथा इससे मस्टर नामावली की तैयारी के साथ भुगतान को सहबद्ध करना समर्थकारी होगा। अतः गत्यात्मक प्रविष्टियां निम्न प्ररूप में की जानी चाहिए :-

प्रस्तावित प्रारूप

क्रम सं0	माह/ वर्ष	नाम	कार्यदिवसों के सप्ताहवार ब्यौरे										हस्ताक्षर
			सप्ताह 1		सप्ताह 2		सप्ताह 3		सप्ताह 4		सप्ताह 5		
			दिन	मस्टर नामावली	दिन	मस्टर नामावला	दिन	मस्टर नामावली	दिन	मस्टर नामावली	दिन	मस्टर नामावली	

सप्ताह 1, सप्ताह 2, सप्ताह 3, सप्ताह 4, सप्ताह 5 माह के सप्ताह हैं।

दिन में परिवार के सदस्य द्वारा उस सप्ताह में कार्य किए गए दिनों की संख्या दी गई है।

मस्टर नामावली में मस्टर नामावली संख्या दी गई है (पाक्षिक भुगतान के मामले में सप्ताह को पखवाड़े में प्रतिस्थापित किया जाए)।

5.4.12.4 जॉब कार्ड एकमात्र दस्तावेज है जो परिवारों की हकदारिता की जानकारी रखता है। खाताधारकों के पास पासबुक होने के बावजूद वाणिज्यिक बैंकों द्वारा अनुसरित अपने अनुरक्षित लेजरों पर निर्भरता का पंचायतों द्वारा जॉब कार्डों के संबंध में अनुकरण किया जाना चाहिए। अतः यह प्रस्ताव किया गया है कि पंचायतें ऐसे जॉब कार्ड लेजर का अनुरक्षण करे जो जॉब कार्डों की "छाया" हो। इसके दो लाभ होंगेः (क) जॉब कार्डों में किसी छेड़छाड़ का पता लगाया जा सकता है, (ख) पंचायत सृजित रोजगार संबंधित व्यापक सूचना का भंडार होगी। पंचायतों में, जिनके पास कम्प्यूटर है, इसके लिए कोई अतिरिक्त प्रयास आवश्यक नहीं होगा। जिन पंचायतों के पास कम्प्यूटर नहीं हैं, इसको एक सरल रजिस्टर के रूप में अभिकल्पित किया जा सकता है जिसमें वहीं प्रविष्टियां हों जो जॉब कार्ड में है। इस रजिस्टर को प्रत्येक सप्ताह अद्यतन किया जाना होगा जब मजदूरी का भुगतान किया जाता है।

5.4.12.5 परिसंपत्ति रजिस्टर में योजना के अंतर्गत कार्यों के ब्यौरे अभिलेखबद्ध किए जाते हैं। चूंकि रोजगार के अभिलेख का अनुरक्षण करने के लिए बुनियादी दस्तावेज मस्टर नामावली है, यह लाभप्रद होगा यदि मस्टर नामावली में दी गई सूचना के ब्यौरे परिसंपत्ति रजिस्टर में मस्टर नामावली-वार शामिल किए जाएं ताकि प्रक्रिया (क) महत्वपूर्ण प्राचलों का अनुप्रस्थ संदर्भ सुकर बनाए तथा (ख) प्रविष्टियां करते समय गल्तियों का परिहार समर्थकारी बनाए। रोजगार के ब्यौरे अभिलेखबद्ध करने के लिए विद्यमान प्ररूप निम्न प्रकार है :-

	मानव दिवस	व्यक्तियों की कुल संख्या जिन्हें कार्य दिया गया	कार्य पर लगे व्यक्तियों की संख्या	
			उच्चतम	निम्नतम
अकुशल				
अर्ध-कुशल				
कुशल				

विद्यमान प्ररूप की बजाए निम्नलिखित का प्रस्ताव किया जाता है क्योंकि यह बेहतर लेखाकरण व्यवहारों में परिणामी होगा तथा कम्प्यूटरीकरण के साथ सुमेल होगा :-

क्र. सं0	मस्टर नामावली संख्या	मानव दिवस			अदा की गई राशि
		कुशल	अर्ध-कुशल	अकुशल	
	कुल श्रमिक				

यह भी सुझाव दिया गया है कि सामग्री संबंधी एकल संयुक्त प्रविष्टि की बजाए यह वाऊचरवार की जानी चाहिए ताकि प्रत्येक वाऊचर को आवश्यकता पड़ने पर ढूंढा जा सके।

5.4.12.6 सिफारिशें :

(क) प्रत्येक ग्राम पंचायत के पास पंचायत में एक जॉब कार्ड लेज़र होना चाहिए जो जॉब कार्डों की छाया है। इसका दोहरा लाभ होगा - जॉब कार्डों में किसी छेड़छाड़ से बचाव तथा साथ ही पंचायत में संपूर्ण जानकारी का उपलब्ध होना। जिन ग्राम पंचायतों में कम्प्यूटर है, उनके लिए यह अतिरिक्त प्रयास नहीं होगा। जिन पंचायतों में कम्प्यूटर नहीं है यह एक साधारण रजिस्टर हो सकता है जिसमें जॉब कार्डों के समान ही प्रवि-टियां होंगी। इस रजिस्टर को प्रत्येक सप्ताह मजदूरी के भुगतान के समय अद्यतन किया जाना चाहिए।

(ख) अभिलेख इस तरीके से रखे जाने चाहिएं जो प्रत्येक कार्य का वाऊचर-वार लेखाकरण समर्थकारी बनाए ताकि कार्य के प्रत्येक वाऊचर को ढूंढना तथा साथ ही प्रत्येक कार्य के लिए निधियों का वाऊचर-वार उपयोग प्राप्त करना संभव हो।

(ग) पैरा 5.4.12 में सुझाए अनुसार कुछ रजिस्टरों के प्ररूपों में संशोधन किया जाना आवश्यक है।

5.4.13 समन्वयन कार्यतंत्र

5.4.13.1 एनआरईजीए का उचित कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार, राज्य तथा जिला स्तरों पर विभिन्न अभिकरण/प्राधिकरण स्थापित किए गए है। अधिनियम के अंतर्गत केन्द्र सरकार द्वारा एक केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद (सीईजीसी) स्थापित की जानी है। इस परिषद का प्रयोजन भारत सरकार को अधिनियम के कार्यान्वयन से संबंधित सभी मामलों पर सलाह देना, अनुवीक्षण प्रणाली की स्थापना तथा मूल्यांकन करना तथा केन्द्र सरकार द्वारा संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाने वाली वार्षिक

रिपोर्टें तैयार करना है। इसी प्रकार एनआरईजीए की धारा 12 के अंतर्गत प्रत्येक राज्य सरकार द्वारा राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एसईजीसी अथवा संक्षिप्त नाम राज्य परिषद) की स्थापना की जानी है। एसईजीसी राज्य सरकार को योजना के कार्यान्वयन के संबंध में सलाह देगा तथा उसका मूल्यांकन तथा अनुवीक्षण करेगा। राज्य परिषद की अन्य भूमिकाओं में ये शामिल हैं - आरईजीएस के अंतर्गत कार्यान्वित किए जाने वाले "वांछित कार्यों" संबंधी निर्णय करना तथा अधिनियम की अनुसूची-I धारा 1(IX) के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा केन्द्र सरकार को प्रस्तुत किए जाने वाले कार्यों के प्रस्तावों की अनुशंसा करना। राज्य परिषद राज्य विधायिका को प्रस्तुत की जाने वाली आरईजीएस संबंधी वार्षिक रिपोर्ट तैयार करेगी।

5.4.13.2 अन्य महत्वपूर्ण कार्यक्रमों तथा भारत निर्माण कार्यक्रम के अंतर्गत समान सांस्थानिक व्यवस्थाओं का निर्धारण किया गया है। आयोग महसूस करता है कि प्रत्येक मंत्रालय में स्थायी अथवा तदर्थ समितियों के अलावा एनआरईजीए, अन्य महत्वपूर्ण कार्यक्रमों तथा भारत निर्माण कार्यक्रमों के लिए एक साझी भिन्नता-मंत्रालयीन, अधिकार प्राप्त संचालन समिति की आवश्यकता है। इस समिति का अध्यक्ष मंत्रिमंडल सचिव होगा तथा संबंधित सचिव इसके सदस्य होंगे।

5.4.13.3 अधिकारप्राप्त समिति को एक एकीकृत दृष्टिकोण अपनाते हुए मंत्रालयीन/विभागीय समितियों के कार्य की देखरेख हेतु तथा विभिन्न स्तरों पर अधिनियम के कार्यान्वयन में बेहतर समन्वयन लाने हेतु पर्याप्त शक्तियां दी जाएं। इसे इन कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में स्थानीय सरकारों की संकेन्द्रता भी सुनिश्चित करनी चाहिए। अधिकारप्राप्त समिति द्वारा प्रधान मंत्री तथा संबंधित मंत्रियों को आवधिक रिपोर्टें प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित होगा। समिति ऐसे मुद्दों पर विस्तृत विश्लेषण तथा अनुशंसाओं सहित उच्चतर स्तर पर निर्णय हेतु विशिष्ट मुद्दे उठाएगी। इन्हें निर्णय हेतु प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिमंडलीय समिति के समक्ष रखा जाएगा।

5.4.13.4 ऐसी ही अधिकारप्राप्त समितियों का गठन राज्य और जिला स्तरों पर किया जा सकता है।

5.4.13.5 सिफारिशें :

(क) एनआरईजीए, अन्य महत्वपूर्ण कार्यक्रमों तथा भारत निर्माण कार्यक्रम के लिए एक साझी भिन्नता मंत्रालयीन, अधिकार प्राप्त संचालन समिति गठित की जाए जिसके अध्यक्ष मंत्रिमंडल सचिव तथा सदस्य संबंधित मंत्रालयों/विभागों के सचिव होंगे। समिति को निम्न के लिए पर्याप्त शक्तियां दी जाएं:-

(i) मतभेदों, अवरोधों तथा सहक्रिया के अभाव को दूर करने के उद्देश्य से क्षेत्रक मंत्रालयीन समितियों के कार्य की देखरेख करना तथा एक एकीकृत दृ-टिकोण लाने हेतु निर्देश जारी करना।

(ii) संबंधित कार्यक्रमों के प्रभावी तथा जवाबदेह कार्यान्वयन के लिए सामयिक तथा समुचित निर्णय लेना।

(iii) कार्यान्वयन में बेहतर समन्वयन लाना।

(iv) स्थानीय स्तर पर तथा साथ ही आयोग द्वारा अधिदेशित स्थानीय आयोजन प्रक्रिया के भाग के रूप में भी कार्यान्वयन हेतु स्थानीय सरकारों की संकेन्द्रता सुनिश्चित करना।

(ख) इसी प्रकार की अधिकारप्राप्त समितियां राज्य तथा जिला स्तरों पर स्थापित की जाएं।

5.4.14 राष्ट्रीय पहचान निर्मित करना

5.4.14.1 एनआरईजीए एक महत्वपूर्ण पहल है जो विकास के "अधिकाराधारिश" दृष्टिकोण को अधिस्थापित करती है। आजीविका सुरक्षा के अलावा, यदि इसका अक्षरशः अनुपालन किया जाता है, तो इससे पंचायती राज संस्थाएं सुदृढ़ होंगी, आधारिक स्तर पर सहभागी आयोजना समर्थकारी बनेगी, महिला सशक्तिकरण होगा, लिंग भेद दूर होगा, विकेन्द्रीकरण अर्जित होगा तथा प्रशासनिक एवं सांस्थानिक संरचनाएं सुदृढ़ होंगी जो अच्छे अभिशासन में परिणामी होंगी विशेषतया अधिक पिछड़े जिलों में तथा इससे असमान शक्ति संरचनाओं का निवारण होगा। इन सभी पहलुओं को पूर्णतया अभिग्रहण करने के लिए इस पहल को "राष्ट्रीय सुक्षेम अभियान" कहना समुचित होगा। यह विधान, इसकी विभिन्न योजनाओं तथा इसके सभी हितधारकों को एक समान राष्ट्रीय पहचान देगा।

5.4.14.2 सिफारिश :

(क) एनआरईजीए के जरिए शुरू की गई इस पहल को "रा-ट्रीय सुक्षेम अभियान" कहा जाएगा।

6

नि-कर्-

1. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 एक निदर्शनात्मक अंतरण का प्रतिनिधित्व करता है। यह रोजगार को एक अधिकार बनाता है; एक ऐसा तथ्य जिसकी लोग आशा करते हैं, मांग कर सकते हैं तथा उसे प्रवर्तित कर सकते हैं। यह विधान एक अन्य रूप में भी एक महत्वपूर्ण पहल है। यह 100 दिनों के लिए एक परिवार को मजदूरी आय आश्वस्त करके न केवल ग्रामीण निर्धनों की असुरक्षा से निपटता है बल्कि ऐसे कार्य शुरू कर के चिरकालिक निर्धनता के आधारभूत कारण का निवारण भी करता है जिनसे स्थायी आजीविका प्रणालियों का संवर्धन होता है। उस अर्थ में, यह अधिनियम ग्रामीण निर्धनों के लिए एक सुरक्षा जाल उपलब्ध कराता है।

2. काफी कुछ इस बात पर निर्भर है कि अधिनियम को किस प्रकार कार्यान्वित किया जाता है। कार्यान्वयन चुनौतियों पर विचार-विमर्श करते समय, आयोग ने तीन मुख्य क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित किया है। प्रथम क्षेत्र पात्रता तथा सार्वभौमीकरण के पहलू से संबंधित है जिसमें योजना की पहुंच तथा परिणाम की गारंटी देने की मांग की गई है। दूसरा क्षेत्र केन्द्रीय निधियन तथा राज्य सरकारों द्वारा निष्पादन के मुद्दे के बारे में हैं; तब यह चुनौती नैतिक खतरों तथा विरूपित प्रोत्साहनों को समाप्त करते हुए निधि प्रवाह की सहजता तथा नियमितता का अनुरक्षण करने तथा जबावदेही सुनिश्चित करने की बन जाती है। तीसरा क्षेत्र पिछड़े जिलों में योजना के कार्यान्वयन के कारण प्रत्युत्पन्न विविध बाधाओं से सृजित होता है जहां निकृष्ट अभिशासन प्रणालियां, निम्न संगठनात्मक क्षमता, कमजोर अवसंरचना तथा असमान शक्ति संरचनाएं एक मानदंड हैं। समाधान के रूप में, आयोग ने व्यापक सांस्थानिक, प्रशासनिक तथा वित्तीय सुधारों की सिफारिश की है ताकि इस अधिनियम को आशयित कार्यक्रम परिणाम हासिल करने के लिए निर्बाध रूप से कार्यान्वित किया जा सके।

3. आयोग के पास यह आशा करने का पर्याप्त आधार है कि सफलतापूर्वक कार्यान्वित किए जाने पर यह अधिनियम ग्रामीण भारत में रूपांतरणीय परिवर्तनों का संदेशवाहक बन सकता है। इससे आश्वासित रोजगार उपलब्ध कराके तथा स्थायी वृद्धि का संवर्धन करने के लिए टिकाऊ परिसंपत्तियों का एक विशाल पूल सृजित करके ग्रामीण अर्थव्यवस्था को एक नई ऊर्जा मिलेगी। इससे विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया सुदृढ़ होगी तथा आधारिक स्तर पर सहभागी आयोजना समर्थकारी बनेगी। यह देश के ग्रामीण क्षेत्रों में असमान शक्ति संरचना को बदल देगा। किन्तु तब एनआरईजीए को अपनी स्वयं की समाप्ति के लिए आदर्श स्थितियों का सृजन करना होगा। एनआरईजीए की सफलता की कसौटी तब होगी जब कुछ समय में इसका कार्यान्वयन ग्रामीण भारत को इस प्रकार रूपांतरित कर दे कि निर्धनों को अपनी आजीविका प्राप्त करने के लिए गारंटीशुदा रोजगार के आश्वासन की आवश्यकता ही न रहे।

7 सिफारिशों का सारांश

सरकार के दृष्टिकोण में आवंटन आधारित विकास कार्यक्रमों से पात्रता आधारित विकास कार्यक्रमों की ओर अंतरण ने सभी क्षेत्रों के संतुलित विकास पर जोर को वर्धित किया है तथा केन्द्र द्वारा निधियन में काफी बढ़ोतरी हुई है। इनके कारण सांस्थानिक, प्रशासनिक तथा वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढीकरण आवश्यक हो गया है। आयोग ने एनआरईजीए का विश्लेषण किया है तथा इस संबंध में अपनी अनुशंसाएं दी हैं ये अनुशंसाएं (उपयुक्त आशोधनों सहित) अन्य महत्वपूर्ण कार्यक्रमों तथा संबंधित कार्यक्रमों के लिए वैध होगी। विश्लेषण तथा सिफारिशें पूर्व अध्याय में प्रस्तुत की गई हैं। सभी सिफारिशें निम्नलिखित पैराओं में समेकित तथा सूचीबद्ध की गई हैं :-

1. गारंटीशुदा पहुंच (पैरा 5.2.1.6)

क. जागरूकता सृजन कार्यक्रम सभी राज्य सरकारों द्वारा शुरू किए जाने चाहिए। प्रचार तथा मार्गदर्शन सामग्री स्थानीय भा-ाओं में उपलब्ध होनी चाहिए। इन कार्यक्रमों की प्रभावोत्पादकता को स्वतंत्र नमूना सर्वेक्षणों के माध्यम से मापा जाना चाहिए।

ख. आकाशवाणी तथा दूरदर्शन का स्थानीय भा-ाओं में व्यापक प्रयोग किया जाना चाहिए जैसाकि सर्वशिक्षा अभियान तथा रा-ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के मामले में किया जाता है।

ग. उचित विस्तार सुनिश्चित करने के उद्देश्य से मतदाता सूचियों का प्रयोग पात्र परिवारों की संख्या सुनिश्चित करने के लिए किया जाना चाहिए। तथापि, एनआरईजीए के अंतर्गत परिवारों को पंजीकृत करने का यह एक मात्रा आधार नहीं होगा। पंजीकृत किए गए परिवारों की संख्या का अनुवीक्षण किया जाना चाहिए तथा उनकी तुलना अन्य आंकड़ों यथा जनगणना, गरीबी रेखा से नीचे के सर्वेक्षण इत्यादि से की जानी चाहिए ताकि जब भी सहभागिता संतो-ाजनक न हो, सकारात्मक कार्रवाई की जा सके।

घ. जहां भी आवश्यक हो, उन क्षेत्रों में स्वतंत्र मानीटर नियोजित किए जाने चाहिए जहां संवेदनशील वर्गों की सहभागिता पर्याप्त नहीं है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कमजोर वर्ग भाग ले रहे हैं तथा अपनी हकदारी प्राप्त कर रहे हैं। यह सुनिश्चित किया जाना भी आवश्यक है कि सभी आवास-स्थल/आबादी पूर्णतः शामिल की जाएं।

ङ. कठिन क्षेत्रों के लिए योजना के विभिन्न पैरामीटर परिकल्पित किए जाने चाहिए।

च. "परिवारों" को एक केन्द्रक परिवार के रूप में परिभाषित किया जाना चाहिए अर्थात इसमें पति, पत्नी तथा अवयस्क बच्चे शामिल हो तथा इसमें परिवार के मुखिया पर पूर्णतः यह महत्वपूर्ण से निर्भर कोई व्यक्ति शामिल हो सकता है।

छ. प्रत्येक वयस्क शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति को पृथक रूप से जॉब कार्ड जारी किए जाने चाहिए।

2. परिणामों की गारंटी देना (पैरा 5.2.2.6)

क. एनआरईजीए के सामाजिक-आर्थिक पहलू का आकलन करने के लिए एक मूल्यांकन किया जाना चाहिए। इस मूल्यांकन में निम्न गतिविधियां शामिल की जानी चाहिए :-

क.1. मूल्यांकित किए जाने वाले प्राचलों का पता लगाना :- इन पैरामीटरों में आजीविका सुरक्षा को अभिगृहीत किया जाना चाहिए। निम्न पैरामीटरों का सुझाव दिया गया है:-

(i) परिवारों की औसत वार्षिक आय

(ii) कृषि श्रमिकों के लिए विद्यमान बाजार मजदूरी

(iii) श्रम की खोज में एक परिवार द्वारा प्रवास के दिनों की औसत संख्या

(iv) लघु तथा सीमांत भूमिधारिताओं की उत्पादकता

(v) परिसंपत्तियों की गुणवत्ता तथा योगदान।

प्राचलों की सूची को अंतिम रूप देने से पूर्व उनमें से प्रत्येक का वैधीकरण एवं क्षेत्र अध्ययन के बाद किया जाना चाहिए।

क.2. *आधाररेखा सर्वेक्षण का संचालन करना :* इसे तीन माह में भीतर पूरा कर लिया जाना चाहिए।

क.3. *एनआरईजीए का सफल कार्यान्वयन दर्शाने के लिए प्राचलों हेतु आरंभिक सीमाएं नियत करना।*

क.4. *प्रभाव मूल्यांकन :* प्रथम मूल्यांकन एनआरईजीए के कार्यान्वयन के तीन वर्ष पूरे हो जाने पर किया जाना चाहिए।

ख. यह परिणाम मूल्यांकन जिला तथा उप-जिला स्तरीय आंकड़ों का विकास करने के लिए राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) के विस्तारित कार्य के भाग के रूप में किया जा सकता है।

3. समाभिरूपता सुनिश्चित करना (पैरा 5.2.3.6)

क. महत्वपूर्ण सेवाओं जैसे स्वास्थ्य तथा शिक्षा के लिए आधाररेखा निष्पादन संकेतक परिकलित किए जाने चाहिए तथा उनमें निरंतर सुधार के प्रयास किए जाने चाहिए।

ख. जिन ग्रामीण विकास कार्यक्रम का सर्वोत्तम प्रबंधन स्थानीय स्तर पर किया जा सकता है, उन्हें पंचायती राज संस्थाओं को अंतरित किया जाना चाहिए।

ग. एक क्षेत्र के लिए केवल एक योजना होनी चाहिए ताकि क्षेत्र के विकास का एकीकृत जायजा लिया जा सके। सभी क्षेत्रक/योजनावार योजनाएं इसी योजना से तैयार की जानी चाहिए।

घ. जहां तक संभव हो, अन्य परिसंपत्ति सृजन कार्यक्रमों के मिट्टी से संबंधित कार्य के संघटक एनआरईजीए के अधीन शुरू किए जाने चाहिए। विशि-ट रूप से भारत निर्माण के अंतर्गत परियोजनाएं एनआरईजीए के साथ-साथ चलाई जानी चाहिए।

4. योजना का विस्तार करना (पैरा 5.2.4.2)

क. शे-ा क्षेत्रों में एनआरईजीए का विस्तार चरणबद्ध तरीके से किया जाना चाहिए। एनआरईजीए के कार्यक्षेत्र का विस्तार करते समय जिले के बजाए प्रखंड को इकाई के रूप में लिया जाना चाहिए जिनमें सर्वाधिक पिछड़े प्रखंडों को पहले शामिल किया जाए। वस्तुनि-ठता लाने के उद्देश्य से, विस्तार योजना को छः महीने के भीतर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए तथा इसकी घो-ाणा अग्रिम रूप से की जानी चाहिए।

5. मजदूरी दरें नियत करना (पैरा 5.3.2.7)

क. एनआरईजीए तथा न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अंतर्गत मजदूरी के निर्धारण संबंधी प्रावधानों की विस्तृत जांच की जानी अपेक्षित होगी। इस मुद्दे की जांच करने के लिए तथा इसपर सिफारिशें करने के लिए एक कार्य बल का गठन किया जाना चाहिए जिसमें ग्रामीण विकास मंत्रालय, श्रम मंत्रालय, विधि एवं न्याय मंत्रालय तथा कुछेक राज्य सरकारों के प्रतिनिधि शामिल हों।

6. वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पैरा 5.3.3.15)

क. भारत सरकार से निधियां सीधे जिलों को अंतरित की जानी चाहिए।

ख. राज्य सरकार का अंशदान व-र्ा में आरईजीएस की कुल लागत का 10 प्रतिशत नियत किया जाए तथा इसे वार्-िक रखा जाए। यदि राज्य यह अंशदान न दे तो इसे "राज्य योजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता" से काट लिया जाए।

ग. पंचायतों (ग्राम, प्रखंड तथा जिला स्तरों) के लिए निधियों के लक्ष्य (अधिकतम) स्तर नियत किए जाएं। भारत सरकार के प्रत्येक माह जिलों को निधियां निर्मुक्त करे ताकि लक्ष्य स्तर बहाल हो जाएं। बदले में जिले प्रखंडों को निधियां निर्मुक्त करें ताकि उनकी निधियों को निर्धारित लक्ष्य स्तरों तक लाया जा सके। अंततः प्रखंडों को ग्राम पंचायतों की निधियों की प्रतिपूर्ति करनी होगी।

घ. उपयोगिता प्रमाणपत्रों के आधार पर निधियां निर्मुक्त करने की प्रणाली को स्वतंत्र अभिकरण के माध्यम से समवर्ती अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षा की प्रणाली द्वारा प्रतिस्थापित किया जाना चाहिए।

ङ लेखापरीक्षा प्रत्येक तिमाही में की जानी चाहिए तथा यदि प्रमुख अनियमितताएं पाई जाए तो संबंधित पंचायत को तत्काल अपनी स्वयं की निधियों से (एनआरईजीए की निधियों से नहीं) गलत प्रयुक्त राशियों की पूर्ति करनी चाहिए। यह संबंधित व्यक्तियों से वसूली की कार्रवाई आरंभ करेगी। यदि भ्र-टाचार का प्रथम दृ-टतया कोई मामला हो तो संबंधित व्यक्तियों के विरूद्ध आपराधिक मामले शुरू किए जाने चाहिए।

च. ग्राम पंचायतों के लिए अपेक्षित निधियां का लक्ष्य (अधिकतम) स्तर दो माह की आवश्यकता पर नियत किया जाना चाहिए तथा ऐसा ही प्रखंडों तथा जिलों के लिए किया जाना चाहिए।

छ. संपूर्ण देश के लिए एक एकसमान वित्तीय सूचना प्रवाह प्रणाली निर्धारित की जानी चाहिए।

7. कामगारों को भुगतान की विधि (पैरा 5.3.3.16.3)

क. भुगतान की विधि का अंतिम विकल्प कामगारों पर छोड़ देना चाहिए; वांछित विकल्प नकद भुगतान होना चाहिए। मस्टर नामावली तैयार करने वाला व्यक्ति/अभिकरण कामगारों को भुगतान करने वाले व्यक्ति/अभिकरण से भिन्न होना चाहिए।

ख. सूखा प्रवण तथा सुदूरवर्ती क्षेत्रों (जनजातीय तथा पर्वतीय क्षेत्र) में मजदूरी का एक हिस्सा अनाज के रूप में वितरित किया जाना चाहिए। सभी मामलों में अनाज की गुणतापूर्ण तथा सामयिक उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए।

8. निधि प्रवाह में बैंकों तथा डाकखानों की भूमिका (पैरा 5.3.3.18.5)

क. निधि प्रवाह हेतु बैंक नेटवर्क के साथ डाकखाने के नेटवर्क का प्रयोग किया जाना चाहिए तथा कार्यविधिक अवरोध दूर किए जाने चाहिएं।

ख. इन खातों के संचालन में बैंकों तथा डाकखानों को अधिक सक्रिय भूमिका निभानी होगी। कार्यविधियों को विशे-ा रूप से डाकखानों में सरलीकृत किया जाना चाहिए।

ग. व्यि-टयों तथा संस्थाओं, दोनों द्वारा डाकखानों में शून्य शे-ा खाता खोलने की अनुमति सक्षम प्राधिकारी द्वारा दी जानी चाहिए। यदि शून्य शे-ा खाता खोलने की वर्धित लागतों को डाकखानों द्वारा वहन नहीं किया जा सकता तो अपेक्षित मात्रा की प्रमात्रात्मक गणना की जाए तथा यह जांच की जाए कि कठिन क्षेत्रों में चयनित डाकखानों को पारिश्रमिक दिया जा सकता है जहां बैंक नेटवर्क सहज सुगम्य नहीं हैं।

घ. रहस्योदघाटनों से बचने के लिए बैंकों तथा डाकखानों के जरिए भुगतान एक बेहतर विकल्प है। बैंकों तथा डाकखानों को यह कार्य करने के लिए पुनःउन्मुख किया जाना चाहिए।

9. समय दर बनाम उजरती दर (पैरा 5.3.4.1.5)

क. भुगतान उजरती दर प्रणाली पर आधारित होने चाहिए समय दर प्रणाली पर नहीं।

10. दरों की अनुसूची (पैरा 5.3.4.2.11)

क. राज्य सरकारों को प्रत्येक जिले में एनआरईजीए के लिए एक अधिक यथार्थवादी ग्रामीण दर अनुसूची का विकास करना चाहिए। इन दरों का विकास इस प्रकार किया जाना चाहिए कि कामगारों, महिला तथा पुरू-ा दोनों, को निर्धारित न्यूनतम मजदूरी प्राप्त हो। निर्धारित न्यूनतम मजदूरी को आधार के रूप में लिया जाना चाहिए तथा दर अनुसूची का परिकलन किया जाना चाहिए। पर्याप्त रियायत प्रदान की जानी चाहिए क्योंकि महिला कामगारों का अनुपात पर्याप्त होगा। इसे जिला स्तर पर एक लिंग विशि-ट समय तथा गति अध्ययन संचालित करके हासिल किया जा सकता है।

ख. एनआरईजीए के लिए जिला दर अनुसूची जिला तकनीकी संसाधन सहायता समूह के पर्यवेक्षणाधीन तैयार की जानी चाहिए।

ग. राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अंतः-जिला भिन्नता अनुमेय सीमा के अंतर्गत हैं।

घ. एक कार्यतंत्र स्थापित किया जाना आवश्यक है जिसके द्वारा समस्त राज्यों में दर अनुसूची को सुमेल बनाया जा सके। किसी दिए गए कार्य के लिए अपेक्षित श्रम की प्रमात्रा को युक्तिसंगत बनाया जाना भी आवश्यक है। ग्रामीण विकास मंत्रालय इस प्रक्रिया को समन्वित करेगा।

ङ जहां तक वयोवृद्ध तथा शारीरिक रूप से अक्षम (विकलांग) लोगों का संबंध है, यह सुझाव दिया गया है कि यथार्थवादी दर अनुसूची के लिए मानक निर्धारित करते समय ऐसे व्यक्तियों की उत्पादकता को ध्यान में रखा जाना चाहिए। उन्हें पर्यवेक्षण, माप लेने में सहायता तथा कार्यस्थल पर सुविधाओं की देखरेख जैसे कार्य सौंपे जाने चाहिए।

च. दर अनुसूची को पारदर्शी बनाया जाना आवश्यक है। इसमें स्प-ट रूप से वे राशियां दर्शाई जानी चाहिएं जो कार्य की प्रत्येक मद में सामग्री तथा श्रम संघटकों के लिए आवश्यक है।

छ शहरी विकास मंत्रालय विभिन्न राज्यों में लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची के यौक्तिकीकरण की अपेक्षाकृत बड़े मुद्दों को समन्वित करेगा।

11. श्रम-सामग्री अनुपात का अनुरक्षण करना (पैरा 5.3.5.2)

क. सामग्री संघटक कुल लागत का 40 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए, इस शर्त का प्रत्येक कार्य के लिए कड़ाई से अनुपालन किया जाना चाहिए। आपवादिक मामलों में यदि प्रत्येक कार्य के लिए इसका अनुरक्षण किया जाना संभव न हो तो ग्राम/प्रखंड पंचायत स्तर पर इसका अनुरक्षण किया जाना चाहिए।

12. अधिप्राप्ति के लिए कार्यतंत्र (पैरा 5.3.6.2)

क. राज्य सरकारों को योजना के अंतर्गत पारदर्शी अधिप्राप्ति कार्यविधियां विकसित करनी चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उनका अनुसरण पंचायतों द्वारा पारदर्शी तरीके से किया जाता है।

13. स्थानीय सरकारों का सुदृढ़ीकरण - संस्था निर्माण (पैरा 5.4.1.1.3)

क. स्थानीय रूप से बेहतर प्रबंधित सभी विकास योजनाएं पंचायतों को अंतरित करके उन्हें सशक्त बनाया जाना चाहिए। इस अंतरण में प्रशासनिक तथा वित्तीय शक्ति एवं कार्यान्वयन मशीनरी का समानुपातिक अंतरण भी शामिल होना चाहिए।

ख. जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों (डीआरडीए) को जिला पंचायत में शामिल कर लिया जाना चाहिए।

ग. पर्याप्त वरि-ठता वाले अधिकारियों को जिला पंचायत तथा मध्यवर्ती स्तरीय पंचायत के मुख्य कार्यपालक अधिकारी के रूप में तैनात किया जाना चाहिए।

14. स्थानीय सरकारों का सुदृढ़ीकरण - क्षमता निर्माण (पैरा 5.4.1.2.8)

क. एनआरईजीए को स्थायी तथा संविदात्मक कर्मचारियों के न्यायोचित मिश्र द्वारा कार्यान्वित किया जाना चाहिए। उप-जिला स्तरों पर एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए अपेक्षित कर्मचारियों को स्थानीय रूप से नियोजित किया जाना चाहिए। यह नियुक्ति सेवा पर नहीं बल्कि किसी विशि-ट पद के लिए की जा सकती है। इसे संविदात्मक नियोजन के जरिए हासिल किया जा सकता है। प्रक्रिया पूर्णतया वस्तुनि-ठ तथा पारदर्शी होनी चाहिए।

ख. स्थानीय उम्मीदवारों के मामले में अर्हकताओं में छूट देने का प्रावधान होना चाहिए जो उनके लिए दक्षता निर्माण कार्यक्रमों द्वारा समर्थित हो।

ग. सिद्ध पूर्व रिकार्डों वाले गैर सरकारी संगठनों की सेवाओं का प्रयोग भी कर्मचारियों की कमी की अनुपूर्ति हेतु किया जा सकता है।

घ. तकनीकी तथा प्रशासनिक, दोनों प्रकार के कर्मचारियों को नियोजित करने के लिए मानदंड प्रति पंचायत (ग्राम/प्रखंड तथा जिला) औसत जनसंख्या के साथ संबद्ध होने चाहिए। पहाड़ी क्षेत्रों में प्रति पंचायत क्षेत्र भी एक मानदंड होना चाहिए।

ङ अपेक्षाकृत छोटी ग्राम पंचायतों के मामले में जहां पंचायत द्वारा कर्मचारियों की पूर्ण अनुपूर्ति का वित्तीय बोझ नहीं उठाया जा सकता, राज्य सरकार कर्मचारियों की भर्ती के प्रयोजनार्थ उन्हें संसक्त प्रशासनिक इकाइयों में समूहबद्ध कर सकती है।

च. कठिन क्षेत्रों में कार्यरत पदाधिकारियों को निम्न प्रोत्साहन दिए जा सकते हैं :-

(i) उदार जीवन बीमा सुरक्षा

(ii) कठिनाई भत्ता

(iii) अपेक्षित होने पर परिवार के लिए तैनाती स्थल से बाहर सरकारी आवास का प्रतिधारण।

तथापि, ये सभी प्रोत्साहन प्रत्येक व-र्ा समीक्षा किए जाने वाले कार्यनि-पादन से जुड़े होने चाहिए।

छ. क्षेत्र में इंजीनियरों की अत्यधिक अल्पता के मामले में प्रखंड स्तर पर गैर सरकारी इंजीनियरों का एक पैनल नियोजित किया जा सकता है। कार्यों के लिए अनुमान तैयार करने के लिए शिक्षित युवाओं का पता लगाया जा सकता है तथा उन्हें प्रशिक्षित किया जा सकता है। जब इन मसौदा अनुमानों की संवीक्षा तथा अनुमोदन प्रखंड स्तर पर इंजीनियरों के पैनल द्वारा किया जाएगा।

ज. प्रशासनिक व्यय की सीमा को योजना के अंतर्गत कुल व्यय के विद्यमान 2 प्रतिशत से बढ़ाकर 6 प्रतिशत किया जाना चाहिए। इसमें से कुल निधियों का 1 प्रतिशत समवर्ती मानीटरिंग तथा लेखापरीक्षा के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए तथा 2 प्रतिशत प्रशिक्षण के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए। वर्धित प्रशासनिक व्यय पूरे करने के लिए अतिरिक्त निधियों की व्यवस्था कठिन क्षेत्रों में की जाएगी (यह सामान्य जिलों में जो व्यवस्था की जाती है, उसके अतिरिक्त योजना के अंतर्गत कुल व्यय का 2 प्रतिशत हो सकता है)।

झ. प्रशिक्षण की परिकल्पना एक समय हस्तक्षेप के रूप में नहीं की जानी चाहिए बल्कि यह एक सतत प्रक्रिया होनी चाहिए (कुल निधियों का 2 प्रतिशत प्रशिक्षण गतिविधियों के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए)।

ञ. अन्यों के अलावा निम्न वि-ायों को प्रशिक्षण कार्यक्रमों में शामिल किया जाना चाहिए :-

(i) गरीबी की संकल्पना, इसके आयाम, कारण तथा संभावित समाधान

(ii) लिंग असमानता की सिंहावलोकन

(iii) पंचायती राज की एक रूपरेखा

(iv) एनआरईजीए तथा उसमें अंतर्ग्रस्त प्रक्रियाएं

(v) संबद्ध कानून जैसे सूचना का अधिकार, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम इत्यादि।

ट. प्रशिक्षण के लिए एक प्रपाती दृ-टिकोण अपनाया जाना चाहिए। संसाधन व्यक्तियों के पूल राज्य, जिला तथा प्रखंड स्तर पर सृजित किए जाने चाहिए।

ठ. सुदूरवर्ती तथा अगम्य क्षेत्रों में प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए दूरस्थ शिक्षा प्रौद्योगिकी का प्रयोग किया जाना चाहिए।

ड. स्वतंत्र अभिकरणों के माध्यम से प्रशिक्षण गतिविधियों का मूल्यांकन करवाया जाना चाहिए।

ढ. गैर-सरकारी संगठनों तथा स्व-सहायता समूहों की सेवाओं का प्रयोग प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए किया जाना चाहिए।

ण. एनआरईजीए के प्रावधानों का उचित प्रकार कार्यान्वयन सुनिश्चित करने तथा पंचायतों की सहायता करने के लिए हिंसा प्रभावित क्षेत्रों में, जिला समाहर्ता की अध्यक्षता में एक जिला कार्य बल का गठन किया जाना चाहिए जिसमें सदस्यों के रूप में पुलिस अधीक्षक, जिला पंचायत के प्रमुख कार्यपालक तथा अन्य संबंधित अधिकारी होंगे।

त. जिन क्षेत्रों में पंचायत प्रचालनात्मक नहीं है, वहां आरईजीएस के कार्यान्वयन के लिए जिला समाहर्ता को उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए। जो क्षेत्र संविधान के भाग-IX के अंतर्गत शामिल नहीं है वहां राज्य कानून के अंतर्गत स्थानीय निकायों का, भले ही वे पारम्परिक संस्थाएं हों या न हों, प्रयोग किया जाना चाहिए। राज्य विशि-ट समाधान विकसित किए जाने होंगे क्योंकि स्थिति हरेक राज्य में भिन्न होती है।

13. निर्माण कार्यों का चयन तथा अनुरक्षण (पैरा 5.4.2.5)

क. ग्राम पंचायत तथा प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायत स्तर पर कार्यों के शेल्फ का चयन जिला विकास योजना के साथ सुमेल होना चाहिए। कार्यों का शेल्फ इस प्रकार का होना चाहिए कि जलसंभर विकास सुनिश्चित हो तथा जल संसाधनों में वृद्धि हो। स्वतंत्र कार्यों को हतोत्साहित किया जाना चाहिए।

ख. प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायत को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एक ग्राम पंचायत के कार्य संलग्न ग्राम पंचायत पर प्रतिकूल प्रभाव न डाले। अंतः-प्रखंड प्रशाखाओं (विस्तार) वाले कार्यों के बीच समन्वयन सुनिश्चित करने के लिए जिला पंचायत द्वारा भी इसी सिद्धांत का अनुसरण किया जाना चाहिए। अंतर्ग्रस्त संबंधित ग्राम पंचायतों का अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात ही अंतःग्राम पंचायत कार्य शुरू किए जाने चाहिए। इसी प्रकार, अंतःप्रखंड, स्वरूप के कार्य संबंधित मध्यवर्ती/प्रखंड पंचायतों के अनुमोदन के पश्चात तैयार किए जाने चाहिए।

ग. यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अधिकांश कार्य ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित किए जाएं तथा प्रखंड/मध्यवर्ती पंचायतों द्वारा कार्य किए जाने की आवश्यकता केवल अंतःग्राम पंचायत कार्यों के मामले में ही उत्पन्न होनी चाहिए अथवा जहां ग्राम पंचायतें रोजगार की मांग को पूरा करने में समर्थ नहीं हों।

14. प्रखंड संसाधन केन्द्र (पैरा 5.4.3.2)

क. ग्राम तथा मध्यवर्ती स्तरों पर पंचायतों के तकनीकी संसाधनों को बढ़ाने के लिए, एक प्रखंड संसाधन केन्द्र स्थापित किया जाना चाहिए जिसमें प्रखंड स्तर पर उपलब्ध विशे-ाज्ञों तथा व्यावसायिकविदों का पैनल हो। यह केन्द्र प्रखंड स्तर पर कार्यों का नि-पादन करेगा जो जिला स्तर पर जिला तकनीकी समर्थन समूह के समरूप होंगे।

15. ग्रामीण निर्धनों के लिए उद्यमिता संस्थान (पैरा 5.4.4.4)

क. ग्रामीण निर्धनों को प्रशिक्षित करने तथा कौशल प्रदान करने के लिए प्रत्येक प्रखंड में उद्यमिता प्रशिक्षण संस्थान स्थापित किए जाने चाहिए ताकि उन्हें स्व-नियोजित होने के अवसर प्राप्त हों। इनका वित्तपो-ाण एनआरईजीए के अंतर्गत प्रशासनिक व्ययों के लिए निर्धारित निधियों में से किया जाना चाहिए।

16. अनुवीक्षण प्रणालियां (पैरा 5.4.5.5)

क. दिशानिर्देशों के अंतर्गत यथानिर्धारित अनुवीक्षण कार्यतंत्र को उन विशि-टताओं को शामिल करन के लिए समृद्ध बनाया जाना चाहिए जिनमें योजना के संवेदी प्राचलों संबंधी सूचना शामिल हों।

ख. रिकार्ड अनुरक्षण के प्रयोनजार्थ, "रोजगार सृजन" तभी हुआ माना जाएगा जब कामगारों को अपनी मजदूरी प्राप्त हो जाए। इससे यह सुनिश्चित होगा कि (क) कार्यकर्ता लाभार्थियों को तत्काल भुगतान करेंगे तथा (ख) वित्तीय तथा वास्तविक प्रगति एक दूसरे को अनुपूरित करती है।

ग. समवर्ती अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षा का संचालन करने के लिए स्वतंत्र अनुवीक्षण तथा लेखापरीक्षण अभिकरण नियोजित किए जाने चाहिए। ये अभिकरण माह में कम से कम एक बार पंचायतों का दौरा करेंगे, अभिलेखों की जांच करेंगे, आवधिक रिपोर्टों का सत्यापन करेंगे तथा किन्हीं विसंगतियों को दूर करेंगे। रिपोर्टें इन अभिकरणों द्वारा वैधीकरण के पश्चात ही प्रस्तुत की जाएंगी। इन अभिकरणों द्वारा रिकार्डों के अनुरक्षण तथा रिपोर्टों को तैयार करने में पंचायत के कर्मचारियों का मार्गदर्शन भी किया जाना चाहिए।

घ. कुल व्यय के 6 प्रतिशत (अनुशंसित) के अनुमेय प्रशासनिक व्यय के अंतर्गत 1 प्रतिशत को अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए (देखें पैरा 5.4.1.2.8.ज)।

17. भ्र-टाचार तथा रहस्योद्घाटनों को रोकना (पैरा **5.4.6.7**)

क. सामान्य कार्यों के अनुमानों की रूपरेखा तैयार की जानी चाहिए जिससे अपेक्षित श्रम तथा सामग्री की निवि-टियां दर्शाई जाएं।

ख. मस्टर नामावली में कार्यचक्र में किए गए कार्य के भौतिक आयाम शामिल किए जाने चाहिए। यथासंभव सीमा तक उसके साथ किए गए कार्य के विभिन्न चरणों के चित्र लगाए जाने चाहिए।

ग. एनआरईजीए में यथा उपबंधित शिकायत निवारण कार्यतंत्र सक्रिय रूप से लोगों तक उनकी शिकायतों के निवारण हेतु पहुंचना चाहिए।

18. पारदर्शिता तथा सूचना का अधिकार अधिनियम (पैरा **5.4.7.5**)

क. एनआरईजीए तथा आरटीआई के संबंध में प्रशिक्षण तथा जागरूकता सृजन की एक सतत प्रक्रिया आवश्यक है। ऐसे कार्यक्रमों के प्रभाव का आकलन एक स्वतंत्र मूल्यांकन के जरिए किया जाना चाहिए तथा पदाधिकारियों से यह अपेक्षित होगा कि वे अपने प्रशिक्षण के पश्चात परीक्षा उत्तीर्ण करें।

ख. विश्वसनीयता तथा स्थानिक पहुंच वाले गैर-सरकारी संगठनों की पहचान की जानी चाहिए तथा उन्हें जागरूकता सृजन तथा दक्षता निर्माण का कार्य सौंपा जाना चाहिए।

ग. सभी दस्तावेज स्थानीय भा-ाओं में तैयार किए जाएंगे। अनुमान तथा माप बहियां सामान्यतः अंग्रेजी में लिखी जाती हैं। इन्हें राज्य की शासकीय भा-ा में भी लिखा तथा अभिलेखबद्ध किया जाना आवश्यक है। कठिनाई की स्थिति में कम से कम ऐसे दस्तावेजों का सारांश स्थानीय भा-ा में तैयार किया जाना चाहिए।

घ. राज्य सरकारों को पंचायतों द्वारा स्वप्रेरणा प्रकटनों के प्रकाशन की विधि के संबंध में मानदंड विकसित करने चाहिए।

19. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - नोडल, पूर्णतया इलेक्ट्रॉनिक स्थलों के रूप में प्रखंड (पैरा **5.4.8.1.6**)

क. प्रखंड सरकार के नोडल स्तर होने चाहिए जहां समस्त सूचना इलेक्ट्रॉनिक हो। इसे एक व-र्ा के भीतर हासिल कर लेना चाहिए।

ख. सरकार के इस या निम्नतर स्तर पर इलेक्ट्रॉनिक भिन्न रूप में एकत्रित कोई भी सूचना प्रखंड स्तर पर अंकीकृत की जानी चाहिए।

20. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - आंकड़ों के लिए रा-ट्रीय मानकों का एक न्यूनतम तथा साझा सेट (पैरा **5.4.8.2.6**)

क. एनआरईजीए रिपोर्टिंग मानकों का एक साझा न्यूनतम सेट ग्राम पंचायतों, प्रखंडों, जिलों, राज्यों तथा भारत सरकार के लिए स्थापित किया जाना चाहिए। विशि-ट रूप से, प्रत्येक

स्तर पर सूचित किए जाने वाले आंकड़ों के विशि-ट क्षेत्र एक समान होने चाहिए। जहां आंकड़ा मैनुअल रूप में एकत्र किया जाता है वहां इलेक्ट्रॉनिक रूप में आंकड़ा रूपांतरण की प्रक्रिया उनकी समरुपता सुनिश्चित करने के लिए मानक प्ररूपों पर आधारित होनी चाहिए।

ख. जहां तक उक्त शर्त पूर्ण होती हो, राज्यों पर हर जगह एक ही सॉफ्टवेयर का प्रयोग करने के लिए दबाव नहीं डाला जाना चाहिए। यदि कुछ समय पश्चात कोई सॉफ्टवेयर अधिक लाभप्रद पाया जाता है तो उसे अपनाने पर विचार किया जा सकता है।

21. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - विकास के लिए शिल्पकारिता (पैरा **5.4.8.3.3**)

क. प्रखंडों से आंकड़े को प्रत्येक राज्य में केन्द्रीय अभिलेखागारों में संकलित किया जाना चाहिए। प्रत्येक राज्य के लिए एक एकल आंकड़ा केन्द्र पर्याप्त होगा तथा प्रत्येक प्रखंड से इस केन्द्र को पारे-ाण समर्थकारी बनाया जाना चाहिए। प्रखंडों से सूचित आंकड़े का जिलावार संकलन इस स्तर पर भी अनुवीक्षण सुकर बनाने के लिए किया जाना चाहिए यद्यपि इस मध्यवर्ती स्तर पर किसी आंकड़ा केन्द्र की आवश्यकता नहीं है।

ख. आंकड़े के प्रप्रंज पारे-ाण के लिए एक पूर्वनिर्धारित प्ररूप भी स्थापित किया जाना चाहिए, साथ ही ऐसे अंतरणों की बारम्बारता निर्धारित की जानी चाहिए।

ग. सरकारी आंकड़ों के लिए समर्पित पारे-ाण नेटवर्क आवश्यक नहीं है। निजी निकायों द्वारा स्थापित व्यापक क्षेत्र नेटवर्क पर्याप्त होंगे। तथापि, आंकड़ा इन्क्रिप्शन तथा नेटवर्क सुरक्षा स्तर उच्च होने चाहिए ताकि सृजन से विश्ले-ाण तथा अभिलेखागारण तक आंकड़े की एकनि-ठा सुनिश्चित हो।

घ. केन्द्र सरकार को प्रत्येक राज्य अभिलेखागार से आंकड़ा संकलित कर अपने स्वयं के आंकड़ा केन्द्र का अनुरक्षण करना चाहिए।

22. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा आरंभिक नियोजन का आकलन (पैरा **5.4.8.4.3**)

क. एक अद्वितीय पहचान प्रत्येक परिवार को नहीं बल्कि प्रत्येक व्यक्ति को दी जानी चाहिए। प्रत्येक परिवार के सदस्यों का एक साथ पता लगाया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि प्रत्येक परिवार को योजना में अंतर्गत समुचित लाभ प्राप्त हों किन्तु प्रत्येक व्यक्ति की पहचान पृथक रखी जानी चाहिए।

ख. प्रखंड/मंडल स्तर पर रिकार्डों का कम्प्यूटरीकरण किया जा रहा है। आगे यह अनुशंसनीय है कि ग्राम पंचायत स्तरीय कम्प्यूटरीकरण कुछ राज्यों में संभव है; सभी राज्यों के लिए यह अंतिम लक्ष्य होना चाहिए।

ग. तथापि, यह निर्धारित करने के लिए कि क्या समरुपता तथा मानकीकरण पर्याप्त हैं, आवधिक समीक्षाएं की जानी चाहिए तथा कोई आवश्यक संशोधन किए जाने चाहिए।

घ. इलेक्ट्रॉनिक रूप में आंकड़ों का केन्द्रीय भंडार दिल्ली में हैं। तथापि, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में आंकड़े तक पहुंच सरकार के सभी स्तरों पर पदाधिकारियों के लिए यथे-ट पहुंच प्राधिकार के साथ संभव होनी चाहिए।

ङ हालांकि योजना के अंतर्गत पारदर्शिता के लिए सामाजिक लेखापरीक्षाएं एक अपेक्षित उपाय हैं, ये एकमात्र अथवा यहां तक कि प्राथमिक उपाय भी नहीं होने चाहिए। एनआरईजीए के कार्यकरण के संबंध में नागरिकों को सूचित करने के लिए मानदंड स्वैच्छिक प्रकटन होना चाहिए; इससे सामाजिक लेखापरीक्षाओं पर दायित्व काफी कम हो जाएगा।

च. मुख्य बिन्दुओं का प्रयोग कर सचेतक सृजित किए जा रहे है जो आरईजीएस के नियमों तथा दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करते हैं। आवधिक समीक्षा द्वारा यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि कौन से अतिरिक्त सचेतक आवश्यक हैं ताकि उन्हें भी शामिल किया जा सके।

छ. मानचित्र स्थलों पर आंकड़े को दिखाने के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली का विकास किया जाना चाहिए। अनुरक्षित किए जाने वाले रिकार्डों के पैमाने तथा जटिलता को देखते हुए, केवल आंकड़ाधारों में उनका विश्ले-ाण संवीक्षा की दक्षता को सीमित कर देगा; अतः भौगोलिक अर्थ में क्षमताओं तथा कमजोरियों का पता लगाने के लिए उन्हें दर्शाया जाना आवश्यक है।

ज. परिणामाधारित मानीटरिंग पर आधारित जिलों का क्रमनिर्धारण अन्य स्वैच्छिक प्रकटनों के साथ शामिल किया जाना चाहिए तथा आरईजीएस की वेबसाइट पर उपलब्धता सहित उसे जनता को उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

23. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - अद्वितीय पहचान प्रणाली (पैरा **5.4.8.5.3**)

क. आरईजीएस में प्रतिभागियों की पहचान रा-ट्रीय रूप से विकसित की जानी चाहिए ताकि रा-ट्रीय नागरिक पहचान संख्या के व्यापक प्रयोग की तैयारी की जा सके। ऐसी पहचान की संभाव्यता रा-ट्रव्यापी प्रतिभागिता की अन्य प्रणालियों के उदाहरणार्थ निर्वाचन के साथ-साथ विकसित किए जाने का अन्वे-ाण ऐसे अन्य क्षेत्रों से समुचित प्रतिनिधियों सहित किया जाना चाहिए।

24. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - वित्तीय प्रबंधन हेतु सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली (पैरा **5.4.8.6.5**)

क. सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में सभी लेन-देनों के संख्याकित रिकार्ड रखे जाने चाहिए तथा प्रत्येक लेन-देन किस्म में निहित विशि-ट क्षेत्रों का एनआरईजीए मानकों के भाग के रूप में पूर्वनिर्धारण किया जाना चाहिए।

ख. कार्यान्वयनकर्ताओं के लिए निधियों की प्रतिपूर्ति हेतु विशि-ट बिंदु सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में निर्धारित किए जाने चाहिए।

ग. निधियों के उद्‌गम से कार्यान्वयनकर्ता के खातें में धन का सीधा अंतरण संभव होना चाहिए। सरकार के मध्यवर्ती स्तरों की इस सूचना तक पहुंच होनी चाहिए किन्तु केवल जानकारी के प्रयोजनार्थ।

घ. प्रतिपूर्ति के लिए अनुरोध बिना बिंदुओं को समर्थकारी होना चाहिए ताकि आपातस्थितियों की व्यवस्था की जा सके। इसे सुकर बनाने के लिए एक लॉग-इन आधारित प्रणाली आवश्यक है ताकि इसकी सुरक्षा सुनिश्चित की जा सके। ऐसा प्राधिकार विहित करने के लिए पहचान किए गए अधिकारियों के लिए अंकीय हस्ताक्षर भी सृजित किए जा सकते हैं।

25. सूचना प्रौद्योगिकी का प्रयोग - अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली (पैरा **5.4.8.7.5**)

क. प्रचालनों तथा नियमों के बीच विसंगतियों का पता लगाने के लिए प्रमात्रात्मक उपायों की एक व्यापक सूची सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में ही स्थापित की जानी चाहिए। इन्हें सीधे नियमों में से ही प्राप्त किया जाना चाहिए - प्रत्येक नियम/दिशानिर्देश पर इस प्रश्न के साथ विचार किया जाना चाहिए "क्या इसका वास्तविक समय में अनुवीक्षण किया जा सकता है?" तथा पता लगाने के समुचित उपाय को विकसित किया जाना चाहिए।

ख. किसी भी प्रमात्रात्मक उपाय का प्रयोग कर नियमों के उल्लंघन से सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में सचेतक बिंदु होने चाहिएं जिन्हें समुचित पर्यवेक्षीय पदाधिकारी को पहुंचाया जाना चाहिए।

ग. समग्र रूप से आरईजीएस के लिए नि-पादन परिवर्तियों का पता लगाया जाना चाहिए तथा इन्हें सभी कार्यान्वयन स्तरों पर आंकड़ों पर लागू किया जाना चाहिए, आंकड़े का संकलन नि-पादन के उपायों के अनुसार सभी प्रखंडों, जिलों तथा राज्यों के लिए स्थापित क्षेत्राधिकार तथा रैंकों के अनुसार भी किया जाना चाहिए। ऐसा आऊटपुट आरटीआई कानून के अंतर्गत सरकारी प्रकटनों के भाग के रूप में सार्वजनिक होना चाहिए।

घ. आरईजीएस के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली विकसित की जानी चाहिए तथा संकलन के जरिए विकसित सूचना इस प्रणाली के जरिए भी प्रस्तुत की जानी चाहिए। एक जूम योग्य तथा पैन योग्य अंतरापृ-ठ से एक ही आंकड़ाधार से प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर नि-पादन को समझा जा सकेगा। जहां भी संभव हो, प्रसार के अन्य माध्यमों के अतिरिक्त स्वप्रेरणा प्रकटन जीआईएस प्ररूप में भी होने चाहिए।

26. सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग-एनआरईजीए में सूचना का अधिकार और सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग (पैरा **5.4.8.8.4**)

क. सरकार की विभिन्न कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा स्वतः ही जो सूचना प्रकट करनी अपेक्षित हों, उस सूचना के बारे में सरकार के प्रत्येक स्तर को स्प-ट रूप से अभिज्ञात करना चाहिए और जहां कहीं संभव हो, सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में ऐसी सूचना के लिए जरूरी आंकड़ों को समाकलित करने की क्षमता होनी चाहिए तथा स्वतः ही रिपोर्टों को तैयार करने की क्षमता होनी चाहिए।

ख. सूचना का अधिकार अधिनियम का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के द्वारा जिन प्रश्नों के उत्तर देने की क्षमता होनी चाहिए, उन प्रश्नों की एक सूची बनानी चाहिए। इस सूची को अतिरिक्त प्रश्न शामिल करने तथा प्रकट करने के उच्चतर स्तरों को संभव बनाने के लिए समय-समय पर संशोधित करना चाहिए।

ग. इन्हीं आंकड़ों को प्रशासनिक प्रयोजनों तथा सूचना का अधिकार संबंधी प्रकटन के लिए उपयोग करना चाहिए। आंकड़ों के इसी सेट के आधार पर सरकार, नागरिकों तथा अन्य हितधारकों सभी के पास सूचना होनी चाहिए तथा प्रत्येक के पास उपलब्ध सूचना समान आंकड़ाधार से सृजित करनी चाहिए।

27. सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग-स्मार्ट कार्ड (पैरा **5.4.8.9.5**)

क. विभिन्न क्षेत्रों में कुछ प्रायोगिक परियोजनाएं स्मार्ट कार्ड का उपयोग करते हुए गांवों के एक समूह में शुरू की जाएं। ऐसे स्मार्ट कार्डों में व्यक्ति के पहचान के बारे में (जैव सांख्यिकी सहित) सूचित होनी चाहिए तथा एनआरईजीए के तहत लेन-देन करने तथा भुगतान अधिकृत करने की भी क्षमता होनी चाहिए। दीर्घकाल में, एक व्यवहार्य व्यवसाय मॉडल विकसित करना होगा जिससे निजी क्षेत्र शामिल हो सके।

28. पांचवें तथा छठे अनुसूचित क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन (पैरा **5.4.9.4**)

क. "सतही स्तर पर आयोजना" पर विशे-ाज्ञ समूह की सिफारिशों (मार्च, **2006**) को समयबद्ध तरीके से कार्यान्वित करना चाहिए। [सिफारिशें अनुबंध **V(2)** पर हैं]।

ख. एनसीआरडब्ल्यूसी की रिपोर्ट के पैरा **9.23(i)** से **(iii)** में निहित उसकी सिफारिशों पर तत्काल कार्रवाई की जानी चाहिए।

29. प्राकृतिक आपदाओं से प्रभावित क्षेत्रों में एनआरईजीए का कार्यान्वयन (पैरा **5.4.10.5**)

क. किसी क्षेत्र में रोजगार की मांग को एनआरईजीए के अन्तर्गत निर्माण कार्यों के माध्यम से सर्वप्रथम पूरा किया जाना चाहिए। राहत कार्य (प्राकृतिक आपदाओं के मामलों में) शुरू किए जाने चाहिए यदि कार्य की मांग होती है तथा परिवारों की एनआरईजीए के तहत अपनी पात्रता समाप्त हो गई हो।

30. कुछ प्रतिबंधात्मक प्रावधानों मे छूट (पैरा 5.4.11.1.3)

क. अनुसूची-I में निर्माण कार्यों की सूची का विस्तार करने की जरूरत होती है। इसके लिए, राज्य सरकारों से सुझाव प्राप्त किए जाने चाहिए तथा स्थलाकृति विज्ञान एवं जलवायु की मांग को पूरा करने के लिए सूची को व्यापक बनाना चाहिए।

ख. लघु एवं सीमान्त कृ-ाकों की भूमियों में भूमि विकास कार्यकलापों की अनुमति दी जानी चाहिए।

31. कार्य शुरू करने के लिए कामगारों की संख्या (पैरा 5.4.11.2.2)

क. एक कार्य शुरू करने के लिए अपेक्षित कामगारों की न्यूनतम संख्या को वर्तमान 50 से घटाकर 20 किया जाएं।

32. रिकार्ड (पैरा 5.4.12.6)

क. प्रत्येक ग्राम पंचायत का पंचायत में एक जॉब कार्ड खाता-बही होना चाहिए जिसमें जॉब कार्ड प्रतिविम्बित होना चाहिए। इसका जॉब कार्ड में किसी प्रकार का हेर-फेर होने से रोकने तथा पंचायत में सम्पूर्ण सूचना उपलब्ध होने का भी दोहरा लाभ होगा। ग्राम पंचायतों में, जहां पर कम्पयूटर हो, यह कोई अतिरिक्त कार्य नहीं होगा। जिन पंचायतों में कम्प्यूटर न हों, वहां पर यह एक साधारण सा रजिस्टर होगा जिसमें जॉब कार्ड की प्रवि-टियों की भांति प्रवि-टियां होंगी। जब कभी भुगतान किया जाता है, तो इस रजिस्टर को हर सप्ताह अद्यतन करना चाहिए।

ख. रिकार्ड इस तरीके से रखना चाहिए जिससे प्रत्येक कार्य वाउचर-वार लेखा रखा जा सके जिससे कार्य संबंधी प्रत्येक वाउचर को ठीक रखना संभव हो सके तथा प्रत्येक कार्य के लिए निधियों का वाउचर-वार उपयोग भी हो सके।

ग. कुछ रजिस्टरों के प्ररुपों में पैरा 5.4.12 में दिए गए सुझाव के अनुसार संशोधन करना होगा।

33. समन्वयन कार्यतंत्र (पैरा 5.4.13.5)

क. एनआरईजीए अन्य कार्यक्रम तथा भारत निर्माण कार्यक्रम के लिए एक साझा अन्तःमंत्रालयीय अधिकारप्राप्त संचालन समिति का गठन किया जाए जिसमें मंत्रिमंडल/विभागों के सचिव सदस्य के रूप में होंगे। समिति को निम्नलिखित कार्य करने के लिए पर्याप्त अधिकार दिए जाएं:

(i) मतभेद, बाधाओं को दूर करने, सहक्रिया के अभाव को दूर करने तथा एक एकीकृत दृ-टिकोण के लिए निर्देश जारी करने के लिए क्षेत्रक मंत्रालयीय समितियों के कार्य की निगरानी करना।

(ii) संबंधित कार्यक्रमों के प्रभावी एवं जवाबदेही कार्यान्वयन के लिए समय से एवं उपयुक्त निर्णय लेना।

(iii) कार्यान्वयन में बेहतर समन्वय करना।

(iv) स्थानीय स्तरों पर कार्यान्वयन में स्थानीय सरकारों की केन्द्रीय रूप से भागीदारी सुनिश्चित करना एवं आयोग द्वारा अधिदेशित स्थानीय आयोजना प्रक्रिया के भाग के रूप में भी करना।

ख. राज्य एवं जिला स्तरों पर इसी प्रकार की अधिकारप्राप्त समितियां गठित की जाएं।

34. रा-ट्रीय पहचान बनाना (पैरा 5.4.14.2)

क. एनआरईजीए के माध्यम से शुरू की गई इस पहल को "रा-ट्रीय सक्षेम अभियान" कहा जाएं।

अनुबंध-I (1)

रा-ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान,
नई दिल्ली में दिनांक 19 और
20 दिसम्बर, 2005 को आयोजित "ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
के लिए वित्तीय प्रबंध के सुदृढ़ीकरण" पर कार्यशाला

भाग लेने वालों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	डा. सी.रंगाराजन	अध्यक्ष, प्रधानमंत्री की आर्थिक सलाहकार परि-ाद
2.	श्री. प्रत्यूश सिन्हा	सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, भारत सरकार
3.	डा. यू.एस.राघवन	सचिव, डाक विभाग, भारत सरकार
4.	डा. एम.गोविन्द राव	निदेशक, एनआईपीएफपी
5.	सुश्री अमिता शर्मा	संयुक्त सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, भारत सरकार
6.	श्री. टी.आर. रघुनन्दन	संयुक्त सचिव, पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार
7.	श्री. विद्यासागर	उपाध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक, गिरिजन सहकारी निगम, विशाखपत्तनम, आंध्र प्रदेश
8.	श्री. एस.एम. विजयनंद	सचिव, स्थानीय स्व-शासन विभाग, केरल सरकार
9.	श्री. एन. शिवासैलम	सचिव, ग्रामीण विकास और पंचायती राज विभाग, कर्नाटक सरकार
10.	श्री. एस.एन. त्रिपाठी	आयुक्त-सह-सचिव, पंचायती राज विभाग, उड़ीसा सरकार
11.	श्री. ब्रजेन्द्र गणेश	सचिव, ग्रामीण विकास, बिहार सरकार

अनुबंध-I (1) जारी

**रा-ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान,
नई दिल्ली में दिनांक 19 और
20 दिसम्बर, 2005 को आयोजित "ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
के लिए वित्तीय प्रबंध के सुदृढ़ीकरण" पर कार्यशाला**

भाग लेने वालों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
12.	श्री. वी.पी.शर्मा	विशेष कार्य अधिकारी, भारतीय बैंक संघ
13.	श्री. डी. बंद्योपाध्याय	पूर्व सचिव, भारत सरकार
14.	सुश्री वसुधा मिश्र	उप-निदेशक, एलबीएस., एनएए, मसूरी
15.	श्री. के. एस गोपाल	सेटर फॉर एनवायर्नमेंट कन्सर्न, हैदराबाद
16.	सुश्री माधुरी कृष्णास्वामी	जागृत आदिवासी दलित संस्थान, बारवानी, मध्य प्रदेश
17.	श्री. डी राजेशम	संयुक्त आयुक्त (ग्रा.वि.), आंध्र प्रदेश सरकार
18.	श्री. इन्दिरा राजारमन	आरबीआई चेयर प्रोफेसर, एनआईपीएफपी
19.	श्री. पार्थो मुखोपाध्याय	नीति अनुसंधान केंद्र
20.	श्री. कृष्ण रूपनागुंटा	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर
21.	सुश्री अनुराधा तलवार	जेएसके, कोलकाता
22.	डा. ई.रमेश कुमार	अपर कलेक्टर, धार, मध्यप्रदेश
23.	श्री. जयन्त गायकवाड	जिलाधीश, नान्दुरबाड, महाराष्ट्र
24.	श्री. चन्द्रपाल अरूण	अपर आयुक्त, ग्रामीण विकास विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार
25.	श्री. अश्विन महेश	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर

अनुबंध-I (1) जारी

**रा-ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान,
नई दिल्ली में दिनांक 19 और
20 दिसम्बर, 2005 को आयोजित "ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
के लिए वित्तीय प्रबंध के सुदृढ़ीकरण" पर कार्यशाला**

भाग लेने वालों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
26.	श्री. पंकज के. हजारिका	वरिष्ठ वित्त एवं लेखा अधिकारी, पीएण्डएडी निदेशालय, असम
27.	श्री. कमल किशोर सोन	उपायुक्त, लाटेहार, झारखण्ड
28.	श्री. संजय सिंह	निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग, भारत सरकार
29.	श्री. सी.एस.कुमार	निदेशक, विशेष परियोजनाएं, उड़ीसा सरकार
30.	सुश्री स्मिता गुप्ता	फैलो, मानव विकास संस्थान
31.	श्रीमति गोपीनाथ	डाक विभाग, भारत सरकार
32.	श्री. पिनाकी चक्रवर्ती	एनआईपीएफपी

प्रशासनिक सुधार आयोग

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	श्री. एम. वीरप्पा मोइली	अध्यक्ष, प्रशासनिक सुधार आयोग
2.	श्री. वी. रामचन्द्रन	सदस्य, प्रशासनिक सुधार आयोग
3.	डा. ए.पी. मुखर्जी	सदस्य, प्रशासनिक सुधार आयोग
4.	डा. जयप्रकाश नारायण	सदस्य, प्रशासनिक सुधार आयोग
5.	श्रीमती विनीता राय	सदस्य-सचिव, प्रशासनिक सुधार आयोग

अनुबंध-I (2)

रा-ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान, नई दिल्ली में दिनांक 19 दिसम्बर, 2005 को प्रधानमंत्री की आर्थिक सलाहकार परि-ाद के अध्यक्ष, डा.सी. रंगराजन का उद्घाटन भा-ाण

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम पर आधारित रोजगार गारंटी योजना (ईजीएस) विकसित विश्व में कहीं भी शुरू किए गए सामाजिक सुरक्षा-जाल कार्यक्रमों से कहीं अधिक बड़ी योजना है. ईजीएस ऐतिहासिक भी है क्योंकि अब हमारे यहां विगत की आपूर्ति आधारित कई योजनाओं की भांति पूरे देश भर में पहली बार मांग आधारित योजना है। यह योजना अपने कार्यक्षेत्र और आकार की दृष्टि से महत्वाकांक्षी योजना है तथा यह हमारी सामूहिक इच्छा की पुष्टि है कि विकास के लाभों का आधार विस्तृत एवं समावेश करने का होना चाहिए तथा विकास को केवल उसी स्थिति में जारी रखा जाता है जब निर्धन विकास में योगदान दें तथा विकास से लाभ प्राप्त करें। मैं यह भी कहूंगा कि कुछ लोगों को पीछे छोड़ते हुए जब दूसरे आगे बढ़ते है तो यह न केवल अस्वीकार्य करने लायक है अपितु अस्थिरता पैदा करने वाला भी होता है।

2. ईजीएस में प्रत्येक ग्रामीण परिवार को रोजगार के एक अन्तिम सहारे के रूप में प्रत्येक वित्तीय वर्ष में न्यूनतम 100 दिनों के लिए मजदूरी के आधार पर कार्य की गारंटी दी जाती है। संसद द्वारा विधेयक को अपनाने के लिए विधेयक के अधिकांशतः सभी पहलुओं पर प्रचार माध्यम में तथा जनता के मंच पर काफी बहस तथा विचार-विमर्श हुआ था। उस बहस को समझने पर मैने स्वयं यह देखा कि यह बहुत ही मूल्यवान, जानकारी एवं शिक्षा प्रदान करने वाली और निस्संदेह विवादास्पद थी। यह बहस न केवल बौद्धिक पूंजी का प्रमाण थी, जो हमारी सरकारी नीति के लिए निर्धारित थी, अपितु अभिव्यक्ति के खुलेपन, स्वतंत्रता और विचारों के अनेकत्व के प्रति हमारी प्रतिबद्धता को भी दर्शाती है।

3. संक्षेप में दोहराते हुए, निम्नलिखित कुछ मुख्य मुद्दे हैं जिनसे बहस को आगे बढ़ाया गया था तथा निर्धारित किया गया थाः

(i) क्या ईजीएस के अन्तर्गत मजदूरी दर न्यूनतम मजदूरी दर होनी चाहिए अथवा कोई अन्य दर होनी चाहिए जो न्यूनतम मजदूरी से अधिक अथवा कम होगी। योजना का स्वयं चयन करने लायक बनाने के संदर्भ में अधिकतम मजदूरी दर क्या होगी?

(ii) क्या गारंटी 100 दिनों तक सीमित होनी चाहिए अथवा क्या इसकी कोई समय सीमा नहीं होनी चाहिए?

(iii) क्या यह योजना परिवार के सदस्यों की संख्या को ध्यान में न रखते हुए प्रति परिवार केवल एक व्यक्ति तक ही सीमित होनी चाहिए?

(iv) क्या यह योजना गरीबी की रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों तक ही सीमित रहनी चाहिए अथवा क्या यह सभी के लिए खुली रहनी चाहिए?

अनुबंध-I (2) जारी

(v) क्या इस योजना को प्रारम्भ में 150 अथवा 200 जिलों में कार्यान्वित करना चाहिए अथवा क्या इसमें एक बार में ही पूरे देश को शामिल करना चाहिए?

(vi) योजना की सही-सही लागत क्या होगी और इसके लिए निधियां कहां से आएंगी? यह मानते हुए कि योजना की लागत 10,000 रु. से 36,000 करोड़ रुपए तक भिन्न भिन्न होती है,- सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का लगभग एक प्रतिशत-क्या यह राशि उपयोग के लिए पर्याप्त होगी? गरीबी को कम करने के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए इतनी बड़ी धनराशि खर्च करने के लिए बेहतर और प्रभावी तरीके कौन-कौन से हैं? यदि हम इस राशि को इसकी बजाय शिक्षा और स्वास्थ्य पर खर्च करें तो क्या कल्याण अधिकतम होगा?

(vii) राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं प्रबंधन अधिनियम (एफआरएमए) के अन्तर्गत दायित्वों के संदर्भ में विशेष तौर पर राजकोषीय एवं राजस्व घाटे की व्यवस्था करने के लिए ऐसे अधिक एवं उदार व्यय बचनवद्धता की जटिलताएं क्या होंगी?

(viii) क्या हमारे पास इस आकार की योजना को कार्यान्वित करने के लिए प्रशासनिक क्षमता, तथा अनुवीक्षण एवं जवाबदेही प्रणालियां हैं?

(ix) योजना के लिए भोजन तथा सूखा राहत जैसी समान योजनाओं के बारे में अपने अनुभव को ध्यान में रखते हुए क्या हमें बर्बादी, रहस्योद्घाटन अथवा भ्रष्टाचार के बारे में, विशेष कर कमजोर अनुवीक्षण तंत्र तथा शिथिल जवाबदेही कार्यतंत्रों के बारे में चिन्ता नहीं करनी चाहिए?

(x) किस हद कर ईजीएस द्वारा परिसम्पतियों के सृजन पर ध्यान देना चाहिए? इसके अलावा, क्या परिसम्पतियों के सृजन से ईजीएस की गारंटी की समय अवधि में कमी आती है?

(xi) ईजीएस में पंचायती राज संस्थानों की भूमिका एवं उत्तरदायित्व क्या होने चाहिए? विशेषकर देशभर में पंचायती राज संस्थाओं के विविध रिकार्ड तथा क्षमता स्तरों को ध्यान में न रखते हुए क्या ग्राम पंचायतों का समान रूप से ईजीएस के लिए केवल एक ही कार्यतंत्र होना चाहिए अथवा क्या हमें विषय विकेन्द्रीकरण करना चाहिए?

4. मैं यह भी उल्लेख करता हूं कि मुद्दों की सूची बनाने का कार्य जब तक पूरा नहीं होगा जब कुछ अर्थशास्त्री अथवा कमेंटेटरों को इस किस्म की एक उदार व्यापक रोजगार गारंटी योजना के बारे में इस आधार पर शंका हो कि यह दर्शाने का कोई प्रमाण नहीं है कि हाल ही की अवधि में ग्रामीण रोजगार की स्थिति खराब हुई है।

5. बहुत से विश्लेषकों ने इस तथ्य की ओर ध्यान आकर्षित किया है कि बेरोजगारी की दरों के बारे में राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण अनुमान यह दर्शाते हैं कि 1999-2000 में जिन्होंने अपने आपको वर्ष के दौरान "सामान्य तौर पर बेरोजगार" होने की सूचना दी है, वे पुरुष श्रमिकों का मात्र 2% थे और महिला श्रमिकों की संख्या के 1% से कम थे। "स्वाभाविक" रोजगार की दरों ने 20 वर्ष की अवधि में पुरूषों अथवा महिलाओं के लिए किसी

अनुबंध-I(2) जारी

प्रकार की बढ़ोतरी का रूझान नहीं दर्शाया है। तथापि, एनएसएस सर्वेक्षण यह दर्शाते हैं कि कम रोजगार संबंधी आंकड़ें-जिस वर्ष में वे कार्य नहीं प्राप्त करते हैं, उस वर्ष में दिनों के अनुपात के द्वारा मापे गए अनुसार-पुरूष तथा महिलाओं दोनों के लिए लगभग 7% से काफी अधिक हैं। फिर भी ये आंकड़ें किसी निश्चित रूझान को नहीं दर्शाते हैं। पुरूषों के वर्ष 1999-2000 में वे ही स्तर थे जो 1977-78 में थे। तथापि, महिलाओं के मामले में सुधार हुआ है। जबकि रूझान गिरावट का रहा है और वस्तुतः कुछ सुधार हुआ है, फिर भी स्तर अभी भी चिन्ता का कारण बने हुए हैं और इनमें सुधार करना एक बड़ी चुनौती बनी हुई है। यद्यपि रोजगार सृजन का चिरस्थायी हल सम्पूर्ण विकास को बढ़ावा देने में निहित होगा, परन्तु यह धीरे-धीरे होगा। ईजीएस जैसी लक्षित रोजगार योजनाएं जरूरी हो गई है। तब तक समग्र विकास से ग्रामीण श्रमिक बल से कार्य की मांग को पूरा किया जा सकेगा।

6. अब जबकि संसद ने विधान अधिनियमित कर दिया है, तो नीतिगत बहुत से मुद्दों का समाधान हो गया है। अन्तिम रूप से यथा पारित अधिनियम प्रत्येक ग्रामीण परिवार की मांग पर प्रति वर्ष कम से कम 100 दिन के मजदूरी रोजगार की गारंटी देता है। भुगतान की जाने वाली मजदूरी संबधित राज्यों में कृषि श्रमिकों के लिए लागू न्यूनतम मजदूरी होती है। उस समय तक केन्द्र सरकार मजदूरी दर विनिर्दिष्ट करती है जो प्रतिदिन 60 रुपए से कम नहीं होगी। गारंटी न मिलने की स्थिति में राज्य सरकार द्वारा रोजगार चाहने वाले को बेरोजगारी भत्ता का भुगतान करना अनिवार्य है। इस योजना को पहले चरण में 200 गरीब एवं पिछड़ें जिलों में कार्यान्वित करना होगा। केन्द्र सरकार सामग्री की लागत की तीन-चौथाई राशि तथा कुशल एवं अर्ध-कुशल कामगारों का वेतन तक गी गारंटी मजदूरी खर्च को वहन करती है। राज्य सरकारों को योजना की सामग्री की लागत की एक-चौथाई राशि तथा अर्ध-कुशल एवं कुशल कामगारों को मजदूरी और बेराजगारी भत्ते का भुगतान करना है।

7. संसद द्वारा यथा पारित अधिनियम व्यापार संबंधी विभिन्न कमियों को दूर कर सकता है यथा सार्वजनिक बहस से उत्पन्न हुई कुछ सलाह को प्रतिविम्बित करता है। उदाहरण के लिए, मसौदा की अवस्था में ही, जैसा कि मैनें पहले कहा था, इस बारे में बहस हुई थी कि क्या योजना गरीबी की रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों के लिए सीमित होनी चाहिए जिन्होनें संसाधनों की जांच करने के लिए विस्तृत तंत्र को अनिवार्य बनाया होगा। अन्तिम रूप से यथा पारित अधिनियम के अन्तर्गत योजना सभी के लिए खुली है जिसमें कोई प्रतिबंध नहीं है, चाहे वह परिवार गरीबी की रेखा से नीचे हो अथवा ऊपर। यह विवेकपूर्ण है क्योंकि यह एक अभिस्वीकृति है कि अर्ध-कुशल श्रमिक का कार्य करने के लिए केवल ऐसे गरीब लोग ही आगे आयेंगे जिनके पास कोई विकल्प नहीं होगा तथा योजना स्वयं चुनने के आधार पर चलेगी। इसके अलावा, यह संसाधन परीक्षण में निहित लेन-देन संबंधी व्यय को समाप्त कर देगी।

8. हमारे पास रहने वाले नीतिगत मुद्दों से आगे का कार्य कार्यान्वयन को बढ़ाना है ताकि देश के गरीब और बेराजगार लोगों तक वांछित लाभ पहुंच सकें। ईजीए के कार्यान्वयन में निहित महत्वपूर्ण संघटक है-(क) लाभार्थियों का चयन करना तथा मजदूरी दर; (ख) योजना के कार्यान्वयन के लिए प्रणाली तथा संस्थानों का डिजाइन बनाना; (ग) संसाधनों का प्रावधान और वित्तपोषण पैटर्न; (घ) योजना के प्रभावी कार्यान्वयन

अनुबंध-I (2) जारी

के लिए क्षमता निर्माण करना; तथा निधियों का उपयोग करने और लाभार्थियों के चयन के संबंध में भ्रष्टाचार के विरूद्ध रक्षोपाय करना। किसी एक स्थिति से यह जटिल और कठिन चुनौती बन जाती है और इसके लिए व्यापक सोच तथा कार्रवाई करने की आवश्यकता होती है। इसलिए मुझे बहुत खुशी है कि प्रशासनिक सुधार आयोग ने इस मुद्दे को प्राथमिकता के आधार पर सुलझाने के लिए इसे उपयुक्त माना है। यह इस प्रयोजनार्थ आपकी भावनाओं तथा परिणाम उन्मुखीकरण के प्रति प्रशंसोक्ति और इस पहल के लिए मैं आपकी सराहना करना चाहता हूं।

9. मैं इस अवसर का उपयोग करना चाहता हूं कि जिसने ऐसे कुछ मुद्दे उठाने के लिए आपने मुझे प्रदान किया है जिनपर ईजीएस के कार्यान्वयन करने के लिए हमें आगे ध्यान देना चाहिए। वैचारिक स्पष्टता के लिए मैं इन्हें चार समूहों में विभाजित करूंगा; (i) वास्तविक एवं वित्तीय आयोजना; (ii) सुपुर्दगी प्रणाली और क्षमता निर्माण; (iii) परिसम्पति सृजन और (iv) अनुवीक्षण तथा अनुभव की भागीदारी।

वास्तविक एवं वित्तीय आयोजना:

10. गारंटी पर सुपुर्दगी करने के लिए यह अनिवार्य है कि श्रमिक की आपूर्ति एवं मांग के पैटर्न के बारे में क्षेत्रीय स्तर पर समझ हो। यह कहने की जरूरूत नहीं है कि श्रमिकों की आपूर्ति क्षेत्र विशिष्ट होती है और यह कार्य मौसमी पैटर्न, मौसमी परिस्थितियों, प्रचलित बाजार मजदूरी तथा अर्थव्यवस्था के सामान्य दृष्टिकोण का है। इनमें से कुछ दूसरों की अपेक्षा अधिक परिवर्ती होते हैं। उदाहरण के लिए महाराष्ट्र में हुए अनुभव से हमने सीखा है कि विपत्ति के समय में महिलाओं ने ही रोजगार गारंटी को सुरक्षा प्रदान करने का प्रयत्न किया है जबकि, पुरुष उन पड़ोसी गांवों अथवा जिलों में चले गए जहां पर रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत मजदूरी दरें अपेक्षाकृत अधिक हैं। इस तरह के अनुभव से हमने सीखा है कि ईजीएस का कार्यान्वयन करने के लिए आयोजना हेतु हमें ऐसे कारकों की आवश्यकता है। आपूर्ति पक्ष की दृष्टि से योजनाओं के शेल्फ होने जरूरी है जिसमें सभी आवश्यक वास्तविक एवं वित्तीय अनुमान लगाए गए हैं जिससे वे अल्प नोटिस पर स्थापित करने हेतु तैयार रहें। तैयार न होने की स्थिति में न केवल अपशिष्ट होने तथा अकुशलता का भार होगा अपितु बेरोजगारी भत्ते के भुगतान का भी भार पड़ेगा। भुगतान किए गए बेरोजगारी भत्ते को न्यूनतम करना वास्तव में कार्यान्वयन की क्षमता को मापने का एक पैमाना होना चाहिए। संभवतः यह कार्यशाला ईजीएस की सफलता का निर्णय करने के लिए अनुवीक्षण संकेतकों और मानदंडो के बारे में विचार करने के लिए अपना कुछ समय देगी।

11. वित्तीय प्रणालियों तथा कार्यविधियों को युक्तिसंगत बनाना एक अन्य जटिल कार्य होगा। कितने लोग वास्तव में गारंटी रोजगार प्राप्त कर रहे होंगे इसके अनिश्चित अनुमान के संदर्भ में मजदूरी का भुगतान करने के लिए क्षेत्रीय स्तर पर पर्याप्त धनराशि होनी चाहिए। इसका अर्थ यह है कि राज्य से जिला/गांव स्तर तक निधियां का प्रवाह सुचारू ढंग से होना चाहिए। इस संदर्भ में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या निधियों मौजूदा प्रणालियों के माध्यम से दी जानी चाहिए अथवा क्या कोई वैकल्पिक प्रणालियां बनाने की जरूरत है? न्यासीय जबावदेही को समाप्त किए बिना यह कैसे किया जा सकता है? अपेक्षित समय पर निधियां उपलब्ध

अनुबंध-I(2) जारी

न होना योजना की प्रभावोत्पादकता को गंभीरता से प्रभावित कर सकता है। हमें ऐसी आकस्मिकता से बचना चाहिए।

सुपुर्दगी प्रणाली और क्षमता निर्माण

12. अब मैं सुपुर्दगी प्रणाली और क्षमता निर्माण के बारे में आपके समक्ष कुछ विचार रखता हूं। अधिनियम के अधीन ग्राम सभाओं तथा पंचायती राज संस्थानों को मुख्य जिम्मेदारी दी गई है। गांव, मध्यवर्ती तथा जिला पंचायतों को ईजीएस की आयोजना तथा कार्यान्वयन के लिए प्रधान प्राधिकारी नामोद्दिष्ट किया जाता है। ग्राम पंचायतें, संक्षेप में जीपी अर्थात ग्राम पंचायतों की सिफारिशों पर कार्रवाई करते हुए योजना की पहचान करने के लिए उत्तरदायी होती है जो उनकी जांच करेंगी तथा लागत का निर्धारण करेंगी तथा कार्यक्रम अधिकारी से उन्हें अनुमोदित कराएंगी। ग्राम पंचायतों को अपने अधिकार-क्षेत्र में प्रत्येक परिवार के पात्र वयस्कों का पंजीकरण भी करना होगा तथा प्रत्येक के लिए पंजीकरण कार्ड जारी करने होंगे। ग्राम पंचायतें अनुवीक्षण तथा सामाजिक लेखापरीक्षा करने के लिए भी उत्तरदायी होती हैं।

13. ईजीएस के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायतों को सौंपी गई भूमिका की दो पक्षों से आलोचना हुई है। एक पक्ष की ओर से यह तर्क दिया गया है कि ग्राम पंचायतों को ईजीएस में बहुत ही सीमित भूमिका दी गई है और उनको कार्यक्रम अधिकारी का अधीनस्थ बनाया गया है। यह कहा गया है कि कार्यक्रम अधिकारी, राज्य सरकार का एक कर्मचारी होने के कारण, पंचायत के प्रति किसी प्रकार की निष्ठा न होने की वजह से पंचायतों की स्वायतत्ता और जबावदेही को कम कर सकते हैं। पंचायतों को बड़ी भूमिका देने के पक्ष में दिए गए तर्क ये हैंः-अधिक जबावदेही स्थानीय जरूरतों का बेहतर ढंग से मूल्यांकन करना, तथा लेन-देन संबंधी व्यय कम होना। दूसरे पक्ष से, इस बारे में यह आलोचना की जाती है कि पंचायतों को पूरे देश भर में ईजीएस के लिए समान रूप में एक मुख्य सुपुर्दगी प्रणाली बनाया गया है और इसके लिए इस तथ्य को नकार दिया गया है कि पंचायत राज प्रणाली को पूरे देश में अनुभव, क्षमता और जागरूकता के समान स्तर पर नहीं बनाया गया है। कुछ राज्यों में तथा कुछ राज्यों के भागों में ग्राम पंचायतें स्वयं अपनी स्वायत्ता संबंधी कार्य कर रही है तथा सत्यनिष्ठा की दृष्टि से उनको जवाबदेह बना रही हैं। दूसरी ओर ऐसे राज्य तथा राज्यों के भाग हैं जहां पर विकेन्द्रीकरण को हानि पहुंचाने के लिए ग्राम पंचायतें को ताकतवर विशिष्ट वर्ग द्वारा जकड़ लिया गया है। इस वास्तविकता को मानते हुए, क्या ग्राम पंचायतों द्वारा सम्पूर्ण देश में ईजीएस की सुपुर्दगी का पैटर्न समान रखना चाहिए अथवा क्या हमें विषम विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था करनी चाहिए जिसके द्वारा ग्राम पंचायतों द्वारा निष्पादित की जाने वाली भूमिका उनकी प्रामाणिक क्षमता और प्रदर्शित रिकार्ड पर निर्भर करना है? मैं जानता हैं कि यह एक संवेदनशील एवं विवादास्पद मुद्दा है परन्तु यह एक ऐसा विषय है जिस पर पारदर्शी ढंग से बहस होनी चाहिए। मुझे उम्मीद है कि इस कार्यशाला में इस बारे में कुछ मनन किया जाएगा। मेरा व्यक्तिगत विचार यह है कि पंचायती राज संस्थान रोजगार गारंटी योजना का कार्यान्वयन करने के लिए सबसे अधिक प्रभावी साधन हैं और उन्हें मजबूत करने के लिए सभी प्रयास करने की जरूरत है। हमें उस स्थिति में ही विकल्प तलाश करने चाहिए जब ग्राम पंचायतें अपना कार्यनिष्पादन करने में असमर्थ रहती हैं।

अनुबंध-I (2) जारी

14. ईजीएस को ग्राम पंचायतों के माध्यम से कार्यान्वित किया जाता है अथवा किसी अन्य कार्यतंत्र के माध्यम से, यह कोई बात नहीं है परन्तु इसके कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त संख्या में रिकार्ड रखना तथा प्रलेखीकरण की जरूरत होती है। उदाहरण के लिए प्रलेखीकरण की पात्र लाभार्थियों की पहचान करने तथा पंजीकरण करने के लिए, प्रत्येक परिवार के लिए दिए गए रोजगार के दिनों की संख्या, ऐसे व्यक्तियों की सूची तैयार करने के लिए, जिन्हें बेरोजगारी भत्ता यदि कोई हो, का भुगतान किया गया हो तथा उसकी मात्रा, प्रत्येक परियोजना के लिए लगाए गए व्यक्तियों तथा दिनों की संख्या आदि के लिए जरूरत होती है। इसी प्रकार, ग्राम पंचायत स्तर पर परियोजनाओं की पहचान करने, लागत एवं श्रम संबंधी मांग अनुमान तैयार करने तथा वास्तविक उपलब्धियों को मापने के लिए क्षमता की आवश्यकता होती है।

15. भिन्न-भिन्न किस्म के कौशल, तकनीकों तथा प्रबंधन कार्यों में प्रशिक्षण देने की जरूरत बहुत ही स्पष्ट है। वे क्षेत्र कौन-कौन से हे जिनमें प्रशिक्षण देना जरूरी होगा? इसे किस तरीके से सबसे अच्छे ढंग से प्रदान किया जा सकता है? एक जिले अथवा राज्य के अनुभव को किस तरीके से प्रलेखबद्ध तथा व्यापक रूप से प्रचार-प्रसार किया जा सकता है? ये कुछ ऐसे प्रश्न है जिनके बारे में मुझे उम्मीद है कि आपका ध्यान जाएगा क्योंकि आप इन दो दिनों में इन पर विस्तारपूर्वक विचार-विमर्श करेंगे।

16. निधियों के उपयोग के बारे में दक्षता तथा न्यासी सत्यनिष्ठा दोनों के बारे में जबावदेही का प्रश्न है। ईजीएस में अन्तःनिर्मित कुछ रक्षोपाय हैं जैसे पूर्व घोषित तारीखों पर समुदाय के स्वावलम्बी लोगों की उपस्थिति में संबंधित व्यक्ति को समस्त मजदूरी नकद अथवा बेरोजगारी भत्ता सीधे ही दिया जाएगा। राज्य तथा जिला स्तरीय एजेंसियों तथा गैर-सरकारी संगठनों द्वारा अनुवीक्षण करने की भी जरूरत है। यद्यपि हमारे बहुत से मौजूदा कार्यों में सुधार हुआ है वे सुस्पष्ट साधनों से नहीं हुए हैं। निरन्तर सतर्कता रखनी होगी और भ्रष्टाचार, बर्बादी तथा रहस्योद्घाटन की स्थिति में गंभीर दण्ड देने की चेतावनी देनी होगी। सामान्य तौर पर प्रौद्योगिकी तथा विशेष तौर पर ई-गवर्नेन्स से इस संबंध में हमें सहायता मिल सकती है। यह एक और क्षेत्र है जिसके बारे में अभिनव तरीके से विचार करने की जरूरत है।

परिसम्पतियों का सृजन

17. अब मैं परिसम्पत्ति के सृजन संबंधी व्यापक क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले मुद्दों के बारे में बताता हूं। अधिनियम की अनुसूची-I (खण्ड-I) में यह बताया गया है कि "टिकाऊ परिसम्पतियों का सृजन और ग्रामीण निर्धनों के आजीविका साधन के आधार को सुदृढ़ करना योजना का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य होगा।" अनुसूची की धारा 2 प्राथमिकता के क्रम में योजना के 9 केन्द्रित क्षेत्रों को निर्दिष्ट करती है। केंद्रित क्षेत्रों की सूची में जल संरक्षण तथा जल संचयन, सूखा रोधन, बाढ़ नियंत्रण तथा सड़क संपर्क शामिल हैं।

18. महाराष्ट्र के अनुभव से कुछ टीकाकारों ने यह सुझाव दिया है कि परिसम्पत्ति सृजन पर बल देने से योजना का गारंटी आयाम से समझौता हो सकता है। यह स्थल, समय, मजदूरों की संख्या, तथा उनके द्वारा रोजगार गारंटी की अवधि के बारे में ईजीएस के लिए मांग की पूर्वानुमानिकता की वजह से है। रोजगार गारंटी और

अनुबंध-I(2) जारी

परिसम्पत्तियों के सृजन के बीच तनाव एक वैध चिंता है और इसे स्वीकार करने की जरूरत है। गारंटी रोजगार के प्रति सांविधिक दायित्व परिसम्पत्ति सृजन के लिए प्राथमिकता प्राप्त करने के लिए होना चाहिए। फिर भी, योजना पर अधिक परिव्यय को, जो स.घ.उ. के 1% के बराबर संभव हो सकता है, तब तक उचित ठहराया नहीं जा सकता है जब तक इसे दर्शाने के लिए परिसम्पत्तियां न हों। परिसम्पत्ति सृजन पर बल न देने से भ्रष्टाचार को भी प्रोत्साहन मिल सकता है। वास्तव में, ग्रामीण अवसंरचना में सुधार लाने के लिए हमें नई योजना में उपलब्ध कराए गए अवसर का उपयोग करना चाहिए जो विकास में गति प्रदान करने के लिए अनिवार्य है।

19. यद्यपि परिसम्पत्ति सृजन के मामले में यह भी जरूरी है कि ईजीएस के तहत सृजित की गई परिसम्पत्तियों के रखरखाव की ओर ध्यान दिया जाए क्योंकि रखरखाव पर व्यय किया गया प्रत्येक रूपया निवेश पर व्यय किए गए रूपए की अपेक्षा अधिक लाभ-लागत अनुपात में होता है। क्या ईजीएस के अन्तर्गत सृजित की गई परिसम्पत्तियों का रखरखाव करने के लिए अथवा वस्तुतः किसी अन्य योजना के तहत ईजीएस निधियों को उपयोग में लाना चाहिए?

अनुवीक्षण तथा अनुभव की भागीदारी

20. अन्त में, मैं ईजीएस के कार्यान्वयन के अनुवीक्षण की ओर ध्यान दिलाता हूं। अनुवीक्षण के महत्व की पुनरावृति की जरूरत नहीं है। भारत एक विशाल एवं जटिल देश है जो कई प्रकार से लाभप्रद है। यह अनुभवों तथा पद्धतियों की विविधता के अवसर प्रदान करता है। हमें ईजीएस के प्रारम्भ में ही एक अनुवीक्षण प्रणाली शुरू करके इसका लाभ उठाना चाहिए, जो देश भर में अनुभवों एवं सर्वश्रेष्ठ पद्धतियों का भण्डार होगी ताकि इनका अन्य सभी के लिए बाद में प्रचार-प्रसार किया जा सके। मैं यह भी बताना चाहता हूं कि "करके सीखने" के लिए हमें बहुत कुछ करना होगा। यह नहीं मानना है कि ईजीएस के प्रत्येक ब्यौरे के बारे में पूरी तरह से विचार कर लिया गया है और हरेक प्रश्न का समाधान किया जा चुका है। कार्यान्वयन से सैकड़ों मुद्दे निकल कर आएंगे जिनके बारे में हमें कुशलतापूर्वक एवं लचीले ढंग से उत्तर खोजने की जरूरत है। ईजीएस उच्च स्तरीय कार्यक्रम में बदलना नहीं चाहिए जहां पर प्रत्येक सूक्ष्म विवरण एक निर्धारित परिधि में पूर्व-निर्धारित होता है। वास्तव में मेंरा यह मानना है कि निचले स्तर से हमें काफी कुछ सीखने को मिलेगा। हमें अपने आंख और कान और मुख्यतः अपने दिमाग को खोल कर रखना होगा, इन अनुभवों पर चिन्तन करना होगा तथा प्रचालन संबंधी चुनौतियों का नम्यता-पूर्वक सामना करना होगा और जैसे-जैसे हम आगे बढ़ेंगे, ईजीएस के कार्यान्वयन को परिमार्जित करना होगा।

नि-क-र्ा

21. बहुत सी कमजोरियों के बावजूद हमारे प्रशासन ने यह सिद्ध कर दिया है कि यह चुनौतीपूर्ण परिस्थितियों में सबसे अधिक सटीक कार्य प्रदान कर सकता है। हमारे प्रशासन चुनाव कराता है तथा बंजर मैदानी क्षेत्र तथा प्रतिकूल मौसम में देश के दूरस्थ भागों में जनगणना करता है। हमारा प्रशासन प्रशंसनीय कार्यकुशलता

अनुबंध-I (2) जारी

के साथ बाढ़, सूखा अथवा भूकम्प जैसी प्राकृतिक आपदाओं के समय में राहत एवं पुनर्वास प्रदान करता है। वास्तव में, सूनामी राहत कार्यों के लिए जिस तरीके से हमने कार्य किया जिसकी अन्य प्रभावित देशों में कमी हुई, वह हमारे प्रशासन की प्रतिभा और क्षमता के लिए एक नजराना है। दुर्भाग्यवश वही प्रशासन विकास संबंधी कार्यक्रमों के दिन-प्रतिदिन के कार्यान्वयन के दैनिक कार्यों को हमें विफल करता है। यह निश्चित तौर पर क्षमता की कमी की वजह से हे, अपितु प्रणाली की कमियों की वजह से है। प्रशासनिक सुधार आयोग का कार्य यह देखना है कि हमारे प्रशासन में कितनी विस्तृत प्रतिभा और क्षमता उपलब्ध है जिसे राष्ट्र की सामूहिक रूप से भलाई करने के लिए रचनात्मक दृष्टि से नियोजित किया जा सकता है। उस परिप्रेक्ष्य में ईजीएस का प्रबंधन करना एक चुनौती है।

22. रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन में निहित कार्य काफी व्यापक हैं। प्रभावी कार्यान्वयन के लिए (क) मांग आधारित बजट व्यवस्था (ख) मांग होने पर कार्य प्रदान करने के लिए अग्रिम तौर पर योजना बनाना तथा (ग) परियोजनाओं की अन्तःक्षेत्रीय योजना बनाना अपेक्षित है। कार्यान्वयन की प्रक्रिया में शामिल विभिन्न एजेंसियों की भूमिका तथा जिम्मेदारियों को स्पष्ट रूप से परिभाषित करने की भी जरूरत है। मुझे विश्वास है कि आप ईजीएस को लागू करके आगे आने वाले बहुत से कार्यों के बारे में कल्पनाशील समाधानों की चर्चा करेंगे। मैं आपके विचार-विमर्शों की सफलता की कामना करता हूं।

अनुबंध-I (3)

दिनांक 19 और 20 दिसम्बर, 2005
को रा-ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान
में आयोजित
"रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन
के लिए वित्तीय प्रबंध प्रणालियों को सुदृढ़ बनाने"
के बारे में रा-ट्रीय
कार्यशाला में प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्यक्ष का भा-ाण

महात्मा गांधी ने एक बार कहा था,

"एक राष्ट्र अपने करोड़पतियों तथा अपने पूंजीपतियों के बिना कार्य कर सकता है परन्तु अपने श्रमिकों के बिना कभी कार्य नहीं कर सकता है।"

हाल ही में पारित किए गए राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम को स्वतंत्र भारत में "सबसे महत्वपूर्ण विधानों" में से एक बताया गया है। यह सामाजिक समानता और न्याय के लिए प्रयासों की नई शुरुआत इंगित करता है। अधिनियम निर्दिष्ट करता है कि राज्य सरकारों द्वारा इस अधिनियम के अधीन बनाई गई योजना के अनुसार एक वित्तीय वर्ष में प्रत्येक ग्रामीण परिवार के एक सदस्य को 100 दिन का कार्य प्रदान करना होगा। अधिनियम में चरणबद्ध रूप में नामावली सूची तैयार करने के व्यवस्था है जिसमें एक-तिहाई देश को शामिल करते हुए 200 पिछड़े जिलों को रखा जाएगा। अगले 5 वर्षों में पूरे देश को शामिल करने के लिए अधिनियम का विस्तार किया जाएगा। इस प्रकार, अधिनियम का उद्देश्य ऐसे प्रत्येक परिवार को जिसके वयस्क सदस्य अकुशल श्रम कार्य करने के लिए स्वयं कहते हैं, उनके लिए एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिन का गारंटी रोजगार उपलब्ध कराकर देश के ग्रामीण क्षेत्रों में परिवारों की आजीविका की सुरक्षा में अभिवृद्धि करना है। केन्द्र के दिशानिर्देशों के अधीन राज्यों से यह उम्मीद की जाती है कि वे रोजगार सृजित करने तथा उत्पादक परिसम्पतियों का सृजन करने के लिए स्थानीय रूप से प्रासंगिक योजनाएं तैयार करें। यह राज्यों पर निर्भर करता है कि वे ग्रामीण क्षेत्रों में बड़ी संख्या में उपलब्ध मानव संसाधनों और इस कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रवाहित होने वाली निधियों का उपयोग करते हुए ग्रामीण कायापलट करने के लिए इसे एक सृजनात्मक कार्यसूची बनाएं।

ग्रामीण निर्धनता और बेरोजगारी का मुकाबला करना हमारे विकास योजनाकारों के दिमाग में सर्वोपरि रही है। ग्रामीण क्षेत्र में कम नियोजित और अधिशेष श्रम बल को उत्पादक कार्यों में लगाना ग्रामीण विकास की योजना का मुख्य केन्द्र रहा है। लोक निर्माण कार्यों के माध्यम से ग्रामीण निर्धनों के लिए प्रत्यक्षतः पूरक मजदूरी रोजगार प्रदान करने के लिए भारत सरकार द्वारा कई कार्यक्रम शुरू किए गए थे नामतः राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (एनआरआईपी), ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम (आरएलईजीपी) और जवाहर रोजगार योजना (जेआरवाई) कार्य के लिए भोजन संबंधी राष्ट्रीय कार्यक्रम और सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना[1]। यद्यपि, इन कार्यक्रमों ने ग्रामीण क्षेत्रों को राहत प्रदान किया है परन्तु ग्रामीण क्षेत्रों में

[1] जॉब गारंटी फॉर दि पुअर्स-ई.सी. थॉमस, पीआईबी प्रेस विज्ञपित 26.9.2005:http;//pib.nic.in/release/release.asp?relid=11820

अनुबंध-I (3) जारी

बेरोजगारी की मात्रा के दृष्टिगत ये अपर्याप्त रहे हैं। इसके अलावा, इसकी कोई गारंटी नहीं होती कि ग्रामीण परिवार की मांग पर उनको रोजगार उपलब्ध होगा क्योंकि ये कार्यक्रम आवंटन-आधारित थे। बेरोजगारी की यह स्थिति किसी सामाजिक सुरक्षा कार्यतंत्र के अभाव में संयोजित हो गई है।

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम एक प्रतिमान के रूप में लागू किया जाता है। इस विधान का मूल-भाव "गारंटी[2]" शब्द में निहित है। जैसा के मैनें पहले उल्लेख किया है, देश में रोजगार सृजन तथा निर्धनता उन्मूलन की बहुत सी योजनाएं रहीं है। लेकिन इनमें से कोई भी योजना ग्रामीण निर्धनों को मांग पर कार्य प्रदान नहीं कर सकी है। लेकिन अधिनियम में गारंटी शब्द में जो कुछ उम्मीद करेंगे तथा मांग करेंगे जो कुछ वे इसके बारे में शिकायत करेंगे, वे अधिनियम के गारंटी शब्द में एक अधिकार बन जाते हैं[3] सरकारी पदाधिकारियों को लोगों के साथ किस प्रकार का व्यवहार करना चाहिए उसके तरीके को गहन रूप से बदलने की इसमें क्षमता है।

इस कानून का अधिनियमन कई कारकों की वजह से आवश्यक हुआ है। बड़ी संख्या में ग्रामीण लोगों के सामने आ रहीं समस्या रोजगार की कमी, विशेषकर शुष्क मौसम में थी। शुष्क एवं सूखाग्रस्त क्षेत्रों में बहुत से समुदायों को काम की तलाश में देश के दूसरे भागों में आदतन जाना पड़ा था, जो एक दुखदायी और विघटनकारी प्रक्रिया है। इसने समुदाय के ढांचे, प्रवासियों के पारिवारिक जीवन, बच्चों की शिक्षा की संभावना को नष्ट कर दिया। ये मजबूर प्रवासी अपने-अपने नए कार्य स्थलों में कार्य संबंधी बदतर शोषण का शिकार हुए। जो पीछे वहीं रहे, उनके लिए पर्याप्त भोजन नहीं था अथवा अन्य बुनियादी जरूरतों को पूरा करने के लिए धन की कमी रही थी।[4]

इस अधिनियम का मुख्य महत्व यह है कि यह एक अच्छा सामाजिक सुरक्षा जाल है। ग्रामीण क्षेत्रों के अधिकांश लोगों के सामने रोजगार की कमी की समस्या है।

रोजगार गारंटी का मामला अन्य कारकों की वजह से भी उत्पन्न होता है। प्रथमतः भारत में जनता की निर्धनता और ढांचागत कारण है एवं सामाजिक रूप से निर्धारित है। करोड़ों लोगों चिरस्थायी गरीबी में धकेल दिए जाते हैं जिसमें उन का कोई दोष नहीं है सिवाय इसके कि उनका जन्म कम सुविधाजनक परिस्थितियों में हुआ। एक ऐसा व्यक्ति भी रोजगार प्राप्त नहीं कर सकता जो सबसे अकुशल शारीरिक श्रम का कार्य करने का भी इच्छुक है। दशकों से समाज इसे दूर करने में असमर्थ रहा है। यह अवांछनीय रूप से अनुचित है, बहुमूल्य मानव क्षमता को वर्बाद करना है। गरीबों में सबसे दुर्भाग्यशाली लोगों को रोजगार प्रदान करके उनको अधिकार दिलाना समाज का कर्त्तव्य है।[5]

दूसरे "सामान्य" आर्थिक प्रक्रियाएं चिरस्थायी गरीबी, बेरोजगारी, चौतरफा निम्न सामाजिक संकेतकों तथा कम कर दी गई मानव क्षमताओं की समस्याओं का समाधान नहीं कर सकती हैं। ऐसी प्रक्रियाएं जारी रहेंगी अथवा प्रबलित रहेंगी, वे स.घ.उ. की वृद्धि की मात्रा पर ध्यान दिए बिना अन्तर्निहित संरचनात्मक कारणों का निवारण नहीं करतीं। सरकारी कार्रवाई करना बिल्कुल अनिवार्य है। यह क्षमताओं का सृजन करने तथा

2. और 3 - तत्रैव

4. एसईडब्ल्यूए के इलेक्ट्रॉनिक समाचार पत्रिका, मई, 2005 से लिया गया:http://www.sewa.org/newsletter/newsletter3html

5. इंडियाज एम्पलॉयमेंट गारंटीःएन एंटीडोट टू नियोलिबरेलिज्म? प्रफुल बिदवई http://www.ased.org/artman/publish/article_719.shtml

अनुबंध-I(3) जारी

किंचित सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के लिए विशेष कार्यक्रमों का सर्वोत्तम रूप ले सकती है। रोजगार गारंटी सरकारी कार्रवाई का एक प्रशंसनीय रूप है।[6]

जिस तरह पुडिंग का प्रमाण खाने में निहित होता है, उसी प्रकार इस अधिनियम की सफलता इसके कार्यान्वयन पर निर्भर करेगी। प्रधानमंत्री ने कहा हैः

"इसे पूरे देशभर में फैलाने में इन 200 जिलों में हमारे कार्यनिष्पादन से उपयोगी जानकारी तथा सबक मिलेंगी। इसलिए, इसके प्रारम्भिक चरण में अधिनियम के कार्यान्वयन की गुणवत्ता बहुत महत्व रखती है। हमें अधिनियम की कानूनी वचनबद्धता को एक प्रभावी कार्यक्रम में बदलने की जरूरत है जो यथा गारंटीशुदा लाभ प्रदान करते हैं।"

प्रधानमंत्री ने गारंटी योजना को कार्यान्वित करने के लिए सांस्थानिक कार्यतंत्रों की स्थापना करने की आवश्यकता पर बल दिया है। उन्होनें यह भी कहा हैः

"सरकारी एजेंसियों की सहायता से पंचायती राज संस्थान इसके लिए प्रमुख होते हैं। इसके लिए पंचायती राज संस्थानों को तैयार और सुदृढ़ करना होगा। आपको इन संस्थानों के क्षमता निर्माण को सुनिश्चित करने की जरूरत होगी ताकि वे अपने दायित्वों का प्रभावी ढंग से निर्वहन कर सकें।"

कार्यान्वयन की चुनौती का इसकी समस्या की मात्रा से ही आकलन किया जा सकता है। निर्धनता रेखा से नीचे रहने वाले लोगों की प्रतिशतता लगभग 25 होने का अनुमान है। अर्थात् भारत में लगभग 250 मिलियन लोग हैं, जो इतने निर्धन हैं कि वे निर्धनता रेखा को पार नहीं कर सकते हैं अर्थात् उस स्थिति से कम हैं जिसे मानव अस्तित्व के लिए जरूरी माना जा सकता है। यह संख्या कनाडा की कुल जनसंख्या से लगभग 8 गुनी है।[7] सभी 600 जिलों में इस अधिनियम के कार्यान्वयन से अभिप्राय लगभग 6 लाख गांवों को शामिल करने से होगा। योजना को 2.5 लाख से ज्यादा पंचायतों द्वारा कार्यान्वित किया जाएगा। इस राष्ट्रव्यापी योजना की योजना प्रक्रिया, निधियों को जारी करने, पर्यवेक्षण तथा अनुवीक्षण का कार्य वास्तव में संकोच वाला कार्य होगा। यहां तक की अन्तर्निहित धनराशि प्रति वर्ष 40,000 करोड़ रुपए होने का अनुमान लगाया जाता है और यह इसे देश में अब तक कार्यान्वित की गई योजनाओं में से सबसे बड़ी बनाता है।

आज हम अधिनियम को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने के लिए अपेक्षित वित्तीय प्रबंधन को सुदृढ़ करने के तरीकों का पता लगाने के लिए इकट्ठे हुए हैं। लेकिन वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों को अलग-थलग करके नहीं देखा जा सकता है। वित्तीय प्रबंधन प्रक्रिया योजना प्रक्रिया, सांस्थानिक कार्यतंत्रों, उत्तरदायी प्रणालियों तथा अनुवीक्षण एवं मूल्यांकन प्रणालियों का एक कार्य है। अतः, हमें वस्तुतः अधिनियम के कार्यान्वयन के सभी पहलुओं के बारे में विचार करना होगा।

हमारे समक्ष पहला और प्रमुख कार्य अपेक्षित सांस्थानिक कार्यतंत्रों को तैयार करने का होगा। अधिनियम में केंद्र तथा राज्य सरकारों, पंचायतों और स्थानीय समुदाय के बीच सहयोगी साझेदारी की परिकल्पना है।

6. तत्रैव

7. भारत के विकास पर अतनु डेः http://www.deeshra.org/category/development/से लिया गया

अनुबंध-I (3) जारी

अधिनियम में पंचायतों, राज्य सरकारों तथा केन्द्र सरकार की विभिन्न प्रकार की भूमिकाओं तथा जिम्मेदारियों को विशेष तौर पर परिभाषित किया गया है। एक संरचनात्मक कार्यतंत्र लागू करने की जरूरत है। पंचायत के प्रत्येक स्तर को उपयुक्त तकनीकी और प्रशासनिक सहायता उपलब्ध करायी जाएगी, निधि प्रवाह के ब्यौरे तैयार करने होंगे तथा प्राधिकार प्रदान किए जाएंगे तथा जिम्मेदारी भी नियत की जाएगी। विकास के स्तर की विविधताएं और उनमें अन्तर होने के कारण, जो देशभर में सर्वाधिक है, यह कार्य और भी जटिल हो जाता है। सूचना प्रौद्योगिकी अधिकांश समस्याओं का सक्षम समाधान प्रदान कर सकती है। लेकिन सूचना प्रौद्योगिकी का प्रभाव पूरे देश में समान नहीं है। जहां पर सूचना प्रौद्योगिकी नहीं पहुंची है, उन क्षेत्रों में मैनुअल प्रणालियों को जारी रखना होगा लेकिन वे इस प्रकार से बनायी जानी चाहिएं कि आने वाले समय में सूचना प्रौद्योगिकी प्रणालियों की ओर जाना सुगम हो जाए।

सामुदायिक भागीदारी इस योजना की सफलता की कुंजी है। अधिनियम में व्यक्तियों को पात्रता प्रदान की जाती है तथा उनकी मांगों को केन्द्रीय स्तर तक रखा जाता है।[8] अधिनियम में अधिकांशतः सभी स्तरों पर समुदाय की भागीदारी की परिकल्पना की जाती है। रोजगार गारंटी योजना के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन के लिए आयोजना प्रक्रिया का पहला कदम ग्राम सभा स्तर पर ही उठाना होगा। यहां तक कि लाभार्थियों की पहचान ग्राम सभाओं द्वारा की जानी होगी। अन्त में ग्राम सभाओं को अपने क्षेत्राधिकार के भीतर सभी परियोजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा करनी होगी। अधिनियम समुदाय तथा सरकारी प्राधिकारियों के लिए भूमिकाओं का निराकरण प्रस्तुत करता है। पहले लोग रोजगार प्राप्त करने के लिए सरकारी प्राधिकारियों पर निर्भर करते थे। अब लोग अधिकार के रुप में कार्य की मांग करेंगे तथा सरकारी प्राधिकारी का रोजगार प्रदान कर्त्तव्य होगा। इस प्रतिमान बदलाव के लिए समुदाय को तैयार करना होगा। इसमें शुरूआत करने के लिए जागरूकता सृजन के उपाय शामिल होंगे परन्तु बाद में इनको क्षमता निर्माण संबंधी उपाय करने के लिए क्रमबद्ध करना होगा। क्षमता निर्माण के उपाय भी पंचायत सदस्यों तथा सरकारी पदाधिकारियों के लिए अपेक्षित होंगे। वास्तविक चुनौती क्षमता निर्माण कार्यक्रमों तथा जागरूकता सृजन अभियानों का विकास करने तथा कार्यान्वयन की होगी।

प्रधानमंत्री ने एनआरईजीए को एक अन्य सामाजिक सुरक्षा जाल के रूप में बताया है क्योंकि इसके लाभार्थी अनुदानों के निष्क्रिय प्राप्तकर्ता नहीं होते हैं अपितु वे ग्रामीण परिसम्पत्तियों का सृजन करने में सक्रिय भागीदार बनेंगे। प्रधानमंत्री ने इस बात पर बल दिया कि निर्माण कार्यों का अनुमान तथा मापन की यह पद्धति और प्रत्येक कार्य के लिए भुगतान की दरों को पारदर्शी बनाया जाना चाहिए। उन्होनें यह कहा है किः

"जो मजदूर कार्य प्राप्त करते हैं, उन्हें समझना चाहिए कि उन्हें क्या दिया गया है, किन शर्तों पर प्रदान किया गया है और इसके सभी अधिकारों की मांग करनी चाहिए। इसी प्रकार, नामावलियां बनाने और मजदूरी का भुगतान करने में पूर्णतः पारदर्शिता होनी चाहिए। इसमें सभी प्रकार की निष्पक्षता होनी चाहिए।"

इसके अलावा, प्रधानमंत्री ने कहा कि सूचना के अधिकार संबंधी अधिनियम में एनआरईजीए को कार्यान्वित करने में प्रत्येक पहलू को शामिल किया जाएगा।

[8] प्रचालनात्मक दिशानिर्देश एनआरईजीए

अनुबंध-I(3) जारी

"लोगों को एनआरईजीए के संबंधित रिकार्ड और सूचना सामान्यतः सुलभ होगी। हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि निरन्तर सतर्कता आजादी की मूल्य होती है।"

अधिनियम को सूचना के अधिकार अधिनियम की पृष्ठभूमि के संदर्भ में देखना होगा, जिससे सामाजिक लेखापरीक्षा और कार्यक्रमों की सार्वजनिक रूप से अधिक जांच हो सकेगी। इससे पंचायती निकायों तथा जिला प्रशासन को भी अधिक जबावदेही सुनिश्चित होगी। उदाहरण के लिए, नामावलियां अधिक समय तक गुप्त नहीं होंगी बजट तथा निर्माण कार्यों के बारे में जनता को जानकारी होगी।[9] इन सबसे यह सुनिश्चित होगा कि जिनको वास्तव में कार्य की जरूरत है, उन्हें ही नियोजित किया जाएगा तथा केवल उन्हीं योजनाओं को शुरू किया जाएगा जिनकी समुदाय को आवश्यकता होगी। मुख्य रिकार्ड तथा मुख्य सूचना जनता के लिए सभी स्तरों पर सुनिश्चित करनी होगी। यह उस स्थिति में ही संभव होगा जब रिकार्ड समुचित प्ररुप में रखा जाए। हमें ऐसी प्रणालियां तैयार करनी होंगी जिनमें अधिकांश सूचना को "स्वैच्छिक प्रकटन" के माध्यम से जनता में लागू किया जाता है।

अधिनियम के कार्यान्वयन की मुख्य विशेषता बिचौलियों तथा ठेकेदारों को पूर्णतः समाप्त करने की होगी। निर्माण कार्यो को सीधे ही विभिन्न लाइन एजेंसियों, गैर-सरकारी संगठनों तथा स्वयं सहायता समूहों को सौंपा जाएगा। लेकिन दूसरी समस्या यह होगी कि मजदूरी द्वारा किए गए कार्य की मात्रा का निर्धारण कैसे किया जाए। पहले की प्रणाली के अन्तर्गत राज्य लोक निर्माण विभाग द्वारा निर्धारित की गई दरों की अनुसूची का पालन किया जाता है। अब अनुमान निकालने के मानदण्ड तथा मापने के मानदण्डों को राज्यों द्वारा तैयार करना होगा। ये मानदण्ड एक बार फिर एक जिले से दूसरे जिले के लिए भिन्न-भिन्न हो सकते हैं। इसमें समय तथा गति संबंधी अध्ययन करना, उत्पादकता संबंधी मानदण्ड स्थापित करना, तथा दरों की एक जिला अनुसूची अन्ततः तैयार करना शामिल होगा। इन मानदण्डों को "लोगों के अनुमानों" को स्थानीय तौर पर समझ सकने लायक शब्दावली में बदलना अधिक आवश्यक होगा।

अधिनियम को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने के लिए वित्तीय प्रवाह व्यवस्थाओं को विशेष तौर पर निर्मित करना होगा। चूंकि भुगतान 15 दिन के भीतर करने होंगे, इसलिए एक ओर तो पंचायतों के लिए निधियों का तेजी से प्रवाह करना आवश्यक होगा, और दूसरी ओर पंचायतों से प्रखंड कार्यक्रम अधिकारी तक सूचना देने संबंधी प्रगति में तेजी लानी होगी। पंचायत तथा मध्यवर्ती और जिला स्तरों पर लेखा प्रणालियों में पूर्णतः एकरुपता लानी होगी। निधि प्रवाह अनुवीक्षण प्रणाली में निधियों के संचलन तथा उनके उपयोग के बारे में जानकारी रखनी चाहिए।

कार्यान्वयन प्रक्रिया के सतत अनुवीक्षण के लिए एक कुशल प्रबंधन सूचना प्रणाली की आवश्यकता होगी। इस सब की अधिक आवश्यकता होती है क्योंकि अधिनियम के अन्तर्गत लाभ कानूनी तौर पर औचित्य लायक होते हैं। इसलिए प्रबंध का एक मुख्य पहलू कार्यान्वयन के सभी पहलुओं के बारे में आंकड़ें रखने के बारे में होगा। इस आंकड़ाधार को कौन बनाए रखेगा तथा अयतन करेगा? क्या इसे बाहरी स्रोतों से कराया जा सकता हैं ये ऐसे मुद्दे होंगे जिनके बारे में उत्तर देना होगा।

[9] ईसी थॉमस द्वारा लिखित जॉब गारंटी फॉर दि पूअर/पीआईबी प्रेस विज्ञप्ति 26.9.2005:http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=11820

अनुबंध-I (3) जारी

चूंकि इस योजना के अन्तर्गत बड़े निवेश किए जाएंगे, इसलिए रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत परिसम्पत्ति सृजन को शिक्षा, स्वास्थ्य परिचर्या जैसे मानव विकास प्रयासों से जोड़ना होगा तथा जलापूर्ति की व्यवस्था करना बहुत ही जरूरी होगा। पंचायतों के पास राष्ट्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग, राज्य विभागों, केन्द्र तथा केन्द्र प्रायोजित योजनाओं, डीपीएपी, डीडीपी आदि जैसे विभिन्न स्रोतों से निधियां उपलब्ध होती हैं। इस योजनाओं के अन्तर्गत निधियों को एनआरईजीए के अधीन टिकाऊ परिसम्पत्तियों का निर्माण करने के अनुरूप बनाया जाएगा। एक ओर तो विभिन्न योजनाओं के बीच उन्मुखता लाने और दूसरी ओर पुनरावृति को रोकने के लिए क्या तंत्र होगा? इस पर विचार करने की जरूरत है।

अत्यधिक निवेश वाली देशव्यापी योजना के लिए पूर्णतः अनुवीक्षण करने और मूल्यांकन ढांचा लागू करने की अपेक्षा होगी योजना के विभिन्न पहलुओं का नियमित रूप से अनुवीक्षण करना होगा। अनुवीक्षण प्रणाली में विभिन्न स्तरों पर अपेक्षित सूचना उपलब्ध कराने की क्षमता होनी चाहिए। निर्माण-कार्यों को ग्राम सभाओं तथा ग्राम पंचायतों द्वारा वास्तविक रूप से अनुवीक्षण किया जाएगा। ग्राम सभाओं द्वारा परिवारों के पंजीकरण की प्रक्रिया, जॉब कार्ड जारी करने, मजदूरी का समय से भुगतान करने आदि का अनुवीक्षण किया जाएगा। अगला स्तर अर्थात् मध्यवर्ती पंचायत सामाजिक लेखापरीक्षा, निधियों के प्रवाह, कार्य की प्रगति तथा गुणवत्ता का अनुवीक्षण करेगी। राज्य सरकार सभी जिलों के कार्यनिष्पादन तथा कार्यान्वयन की गति का अनुवीक्षण करेगी। इन विभिन्न पहलुओं के बारे में आंकड़ें किस प्रकार से लिए जाएं तथा फिर इन आंकड़ों के बारे में किस प्रकार कार्रवाई की जाएं, वास्तविक मुद्दा यह होगा।

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम पहले की योजनाओं से अलग है। उसमें निर्धनों को रोजगार प्रदान करने की बजाए प्रारम्भ में ग्रामीणों के सशक्तिकरण बात कही गई है।[10] नए अधिनियम में निर्दनता रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों (बीपीएल) की निर्धनता का दोषपूर्ण चक्र टूटने की संभावना है। इससे उनकी क्रय-शक्ति बढ़ेगी और उसके द्वारा समग्र आर्थिक विकास को काफी अधिक बढ़ावा मिलेगा। इस योजना से ग्रामीण लोगों को शहरी क्षेत्रों में जाने से रोकने में मदद भी मिलेगी और शहरी गंदी बस्तियों की समस्या का समाधान करने में मदद मिलेगी।[11] निस्संदेह यह निर्धनता दूर करने की एक काल्पनिक प्रयास है लेकिन इसकी सततता कैसे सुनिश्चित की जाए यह इसके कार्यान्वयन पर निर्भर करेगी। ग्रामीण लोगों को अधिकार प्रदान के लक्ष्य के तुलना में गारंटी एक छोटा सा कदम है।[12] यह निर्णायक तौर पर उस तरीके पर निर्भर होगा जिस पर ग्रामीण समाज इस योजना को कार्यान्वित करते समय सरकारी पदाधिकारियों से संबद्ध होता है।

इस अधिनियम को कार्यान्वित करना एक बड़ी चुनौती है। लेकिन यह अलंघ्य नहीं है। मुझे आशा है कि इस कार्यशाला में वित्तीय प्रबंध प्रणालियों पर जोर देते हुए इसके कार्यान्वयन के विभिन्न पहलुओं पर विचार किया जाएगा तथा ऐसे निष्कर्ष निकाले जाएंगे तथा सिफारिशें की जाएंगी जिनसे हम इस कानून के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए प्रयास कर सकते हैं।

[10] इम्पावरिंग दि रुरल पुअरःवी.श्रीधरः फ्रंटलाइन-10-23 सितम्बर, 2005;http://www.hinduonnet.com/fline/fl.2219/stories/20050923005402200.htm

[11] जनक राज गुप्ता द्वारा लिखित मेक दि जॉब गारंटी एक्ट सस्टेनबल-http://www.tribuneindia.com/2005/20051030/edit.htm

[12] एम्पावरिंग दि रुरल पुअरःवी.श्रीधरः फ्रंटलाइन-10-23 सितम्बर, 2005;http://www.hinduonnet.com/fline/fl.2219/stories/20050923005402200.htm

अनुबंध-I (4)

एनआईपीएफपी द्वारा "ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के लिए वित्तीय प्रबंध के सुदृढ़ीकरण पर हुई कार्यशाला की रिपोर्ट

संसद द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (एनआरईजीए), 2005 अधिनियमित किया गया है जिसका उद्देश्य उन ग्रामीण परिवारों को, जिनके बेरोजगार वयस्क सदस्य अकुशल श्रम कार्य करने को तैयार है, उनके लिए प्रत्येक वित्तीय वर्ष में 100 दिनों का न्यूनतम गारंटी मजदूरी रोजगार प्रदान करना है। प्रधानमंत्री ने 2 फरवरी को अनन्तपुर जिले के बान्दियापल्ली गांव में कार्यक्रम शुरू करते समय कहा था कि "कार्यक्रम में सभी को आत्म-सम्मान और स्वाभिमान के साथ जीवन व्यतीत करने का अवसर दिया जाता है। संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन (यूपीए) के अध्यक्ष ने इसे "एक क्रांतिकारी कार्यक्रम बताया है जो ग्रामीण भारत का स्वरूप बदलने के लिए बनाया गया है।"

कार्यक्रम में वास्तव में बहुत से विवाद पैदा हुए हैं। ऐसे बहुत हैं जिन्होनें कार्यक्रम के प्रभावी होने तथा निर्धनों के लिए इसे लक्षित करने के लिए सरकार के सामर्थ्य और कार्यक्रम की प्रभावोत्पादकता के बारे में शंका की है। योजना की रूपरेखा एवं कार्यान्वयन तंत्र दोनों के बारे में कठिनाइयां होने संबंधी सूचना दी गई है। कार्यक्रम की रूपरेखा के संदर्भ में यह बताया गया है कि व्यावहारिक मॉडल से बड़े लोक निर्माण कार्यों से संबंधित कार्यक्रमों की पहचान करनी है जिनसे अर्थव्यवस्था की दीर्घकालीन उत्पादकता में सुधार आएगा और फिर परिसम्पत्तियों का सृजन करने के लिए रोजगार सृजित करने की अपेक्षा पर्याप्त रोजगार पैदा करने के लिए उनकी वित्त व्यवस्था करनी है जिससे अर्थव्यवस्था की दीर्धकालिक उत्पादकता में सुधार हो सकता है अथवा न भी हो सकता है और इससे गरीब लोगों को गरीबी के चक्रव्यूह से बाहर निकाला जा सकेगा। मजदूरी की उपयुक्त दरों, कार्यान्वयन की क्षमता तथा दुरूपयोग और भ्रष्टाचार की संभावना के बारे में भी प्रश्न उठाए गए हैं। दूसरी ओर, समर्थकों ने यह संकेत दिया है कि "यह स्वतंत्र भारत में विधान के सर्वाधिक महत्वपूर्ण अंशों में से एक के रूप मे है, जो विकेन्द्रीकृत विकास के माध्यम से निर्धनों को अधिकार प्रदान करने का एक महत्वपूर्ण साधन है और इसलिए इसे ग्रामीण भारत में परिवर्तन के एक अग्रदूत के रूप में माना जाता है। अतः आरईजीए के बारे में दृष्टिकोण स्वयं उसकी बहस पर निर्भर करता है। एक व्यक्ति जो भी निर्णय लेता है अब वह आरईजीए की वास्तविकता है इसलिए यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि कार्यक्रम के आशयित समूहों तक पहुंचने के संदर्भ में वांछित लक्ष्य प्राप्त करने, विकेन्द्रीकृत स्तरों पर कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए प्रशासनिक क्षमता निर्मित करने तथा कार्यक्रम को न केवल प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने के लिए अपितु जबावदेही ही सुनिश्चित करने के लिए भी सभी प्रयास किए जाते हैं।

उल्लेखनीय रूप से आरईजीए देश के सबसे निर्धनतम 200 जिलों में कार्यान्वित किया जाएगा और इसलिए निर्धनता के अधिक संकेद्रण वाले क्षेत्रों पर बल दिया जाता है। यह मानते हैं कि घटिया शासन प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं के कारण, सूचना की उपलब्धता और कार्यान्वयन क्षमता की वजह से कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए ये सबसे कठिन जिले हैं। इसलिए, यदि हम सफलता के कुछ उपाय करने सहित कार्यक्रम को कार्यान्वित करते हैं, तो यह देश के सबसे निर्धन और सबसे अधिक आबादी वाले भागों में

अनुबंध-I (4) जारी

विकास करने के लिए अग्रदूत होगा। यह उल्लेख करना भी महत्वपूर्ण है कि यह देश के ग्रामीण क्षेत्रों में शक्ति संरचना में परिवर्तन कर सकेगा और सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन भी लायेगा। इस योजना से विकेन्द्रीकरण प्रक्रिया को सुदृढ़ करने में भी मदद मिलेगी तथा सतही स्तर पर सहयोगी योजना बनाने में मदद मिलेगी। इसके अलावा, यदि सावधानीपूर्वक चिन्हांकित किया जाए, तो कार्यक्रम से इन जिलों में सामुदायिक परिसम्पत्तियां तथा अवसंरचना का निर्माण करने में मदद मिलेगी और देश के इन सर्वाधिक निर्धन जिलों का निरन्तर विकास करने के लिए बेहतर संबंध बनाने तथा बाजार पहुंच बनाने में मदद मिलेगी। अन्त में, महिलाओं की सक्रिय भागीदारी से यह कार्यक्रम महिलाओं को अधिकार प्रदान करने का एक महत्वपूर्ण साधन हो सकता है तथा विकास में महिलाओं को मुख्य धारा में लाया जा सकेगा।

विधान एक बड़ी पहल है क्योंकि यह एक ग्रामीण परिवार के लिए 100 दिनों का सुनिश्चित रोजगार प्रदान करता है, यद्यपि यह "अन्तिम आश्रय का नियोक्ता" होता है। यह आशा की जाती है कि यह निर्धन अकुशल मजदूरों को रोजगार के पर्याप्त अवसर सुनिश्चित करेगा। यह न्यूनतम 100 दिन के लिए एक परिवार के एक सदस्य को मजदूरी वेतन सुनिश्चित करके निर्धनों की असुरक्षा के बारे में भी विचार करेगा। सुझाव दिए गए कार्यक्रम के अन्तर्गत निर्माण कार्यों का चयन सूखा और बाढ़ जैसे निरन्तर निर्धनता के बुनियादी कारणों पर भी ध्यान देता है। योजना के अन्तर्गत हाथ में लिए जाने वाले कार्यक्रमों से विकास और जीविका को जारी रखने लायक प्रणालियों जैसे ग्रामीण क्षेत्रों में सड़कें, वन कटाई, और भू-कटाव, जल संचयन तथा जलसंभर विकास और लघु सिंचाई को बढ़ावा भी दिया जा सकता है। इस तरीके से यह ग्रामीण निर्धनों को एक सुरक्षा जाल प्रदान करता है।

एनआरईजीए के निधिकरण तथा कार्यान्वयन के लिए अधिनियम में, जैसा विनिर्दिष्ट किया गया था, केन्द्र सरकार राष्ट्रीय रोजगार गारंटी निधि की स्थापना करेगी। इस योजना के अन्तर्गत बराबर योगदान देने के लिए प्रत्येक राज्य सरकार द्वारा राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना की जानी होगी। अधिनियम में यथानिर्धारित निधिकरण पैटर्न यह विनिर्दिष्ट करता है कि केन्द्र का दायित्व योजना के अन्तर्गत कुशल और अकुशल मजदूरों को वेतन सहित योजना की सामग्री लागत के तीन-चौथाई तक हाथ से काम करने वाले अकुशल मजदूरों के लिए मजदूरी का भुगतान करना तथा केन्द्र द्वारा निर्धारित योजनाओं की कुल लागत का कुछ प्रतिशत भुगतानों का आबंटन करना होगा। राज्य सरकार द्वारा बेरोजगारी भत्ते के व्यय, सामग्री लागत की एक-चौथाई राशि तथा राज्य परिषद के प्रशासनिक व्यय का भुगतान करना होगा। एनआरईजीए को कार्यान्वित करने के लिए अपेक्षित संसाधनों की अनिवार्य व्यवस्था करने के अलावा ग्रामीण परिवारों की "आजीविका सुरक्षा" को बढ़ाने में इसकी सफलता योजना के प्रभावी कार्यान्वयन पर निर्भर करेगी।

यहां तक कि जब एनआरईजीए में आजीविका सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए ग्रामीण परिवारों के लिए अवसर प्रदान करता है, वहीं यह कार्यान्वयन में कठिन चुनौतियां देता है। एनआरईजीए को इसके वर्तमान स्वरूप में कार्यान्वित करने की वांछनीयता पर सम्पूर्ण बहस योजना को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने के लिए प्रणाली की क्षमता के बारे में निरन्तर शंका करने का यथेष्ट प्रमाण है। चुनौती वास्तव में कठिन है क्योंकि अधिनियम को कार्यान्वित करने के लिए चुने गए 200 जिले सबसे कठिन जिले हैं क्योंकि ग्रामीण क्षेत्रों में

अनुबंध-I(4) जारी

उनकी संगठन क्षमता, अधिशासन ढांचा तथा शक्ति संरचना का स्वरुप निम्न स्तर का है। निधियों की चोरी (गबन) की संभावना के बारे में भी गंभीर शंकाएं हैं।

एनआरईजीए में योजना के कार्यान्वयन तथा अनुवीक्षण के लिए प्राधिकारियों के एक बहु-स्तरीय ढांचे की व्यवस्था है, जिसमें प्रत्येक प्राधिकारियों के लिए विनिर्दिष्ट कार्य तथा कर्त्तव्य शामिल हैं। इसमें शामिल एजेसियां हैंः केन्द्रीय रोजगार गारंटी परिषद्,राज्य रोजगार गारंटी परिषद्,जिला कार्यक्रम संयोजक, राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कार्यक्रम अधिकारी तथा ग्राम पंचायत। ग्राम पंचायत का उत्तरदायित्व ग्राम सभा तथा वार्ड सभाओं की सिफारिशों के अनुसार परियोजनाओं की पहचान करना, निष्पादन तथा पर्यवेक्षण करना होगा। ग्राम सभाऊँ तथा वार्ड सभाओं का उत्तरदायित्व न केवल योजना के अन्तर्गत कार्यान्वित करने के लिए परियोजनाओं का चयन करने की होगी, अपितु जबावदेही सुनिश्चित करने की भी होगी। जबावदेही तथा पारदर्शिता संबंधी प्रयोजनों के लिए ग्राम सभाओं को अलग-अलग योजनाओं की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षा करने के अधिकार दिए गए हैं। कार्यान्वयन का यथानिर्धारित ढांचा यह दर्शाता है कि योजना का सफलतापूर्वक कार्यान्वयन करने के लिए सरकारों के अलग-अलग स्तरों का समन्वित दृष्टिकोण अथवा सीधा समन्वय करना महत्वपूर्ण है। इसके अलावा, पंचायत के माध्यम से कार्यक्रम की पहचान करना तथा कार्य का निष्पादन करने के लिए विभागों के साथ स्तरीय समन्वय बहुत ही महत्वपूर्ण माना जाता है। विचार-विमर्श किए गए कार्यान्वयन संबंधी मदों के बारे में विस्तार से जांच करने से पहले हमें एनआरईजीए को अधिनियमित करने के लिए क्यों प्रोत्साहित किया गया, इसके पीछे आर्थिक तर्काधार और ग्रामीण आजीविका तथा परिसम्पत्तियों के सृजन पर इसके निहितार्थ को समझने की जरूरत है।

I. एनआरईजीए के लिए तर्काधार :

एनआरईजीए की वांछनीयता, इसकी डिजाइन और कार्यान्वयन कार्यतंत्र तथा प्रणालियों के संबंध में मदभेद हैं। यद्यपि संशयी लोगों ने इसे लोकहित के कदम के रूप में माना और इससे संसाधनों की पर्याप्त रूप से हानि होगी, परन्तु समर्थकों ने इसे ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा प्रदान करने तथा ग्रामीण निर्धनों को अधिकार प्रदान करने में एक ऐतिहासिक पहल के रूप में माना है। यह तर्क दिया है कि इससे न केवल निर्धनों की आय में बढ़ोतरी होगी, अपितु रोजगार की प्रक्रिया के माध्यम से परिसम्पतियों के सृजन से स्थायी आधार पर निर्धनता उन्मूलन के लिए अधिक आवश्यक उत्पादनकारी अवसंरचना भी सृजित होगी। इसे राज्य नीति के दिशासूचक सिद्धान्तों के तहत (पापोलाः2005) उन लोगों को गारंटी देते हुए, जो रोजगार की मांग कर रहे हैं, संविधान के तहत स्थापित कार्य के अधिकार की संकल्पना को लागू करने के लिए एक पहल के रूप में भी देखा गया है।

तथापि, यदि कोई 1980 और 1990 के दशकों के दौरान के देश के रोजगार संबंधी परिदृश्य पर नजर डालता है तो उसे पता चलेगा कि दसवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान रोजगार की वृद्धि दर में पर्याप्त रूप से कमी आयी है।[1] उस संदर्भ में, एनआरईजीए का अधिनियम उपयुक्त तथा समय-समय पर ही लागू किया जाता है। यद्यपि, रोजगार संबंधी कुल आंकड़ें कमी को दर्शाते हैं, परन्तु 1999-2000 के बेरोजगारी संबंधी

[1] हीर्वे (2005) ने उल्लेख किया कि यद्यपि स.घ.उ. की वार्षिक औसत वृद्धि दर अस्सी के दशक में (5.2 प्रतिशत) की अपेक्षा नब्बे के दशक में अधिक (6.7 प्रतिशत) रही है, रोजगार वृद्धि की दर अस्सी के दशक में (2.7 प्रतिशत) की अपेक्षा नब्बे के दशक में काफी कम (1.07 प्रतिशत) रही है।

अनुबंध-I (4) जारी

राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण 1999-2000 में "सामान्यतः बेरोजगार" श्रेणी में बेरोजगारी की दर पुरूष मजदूरी को केवल 2% तथा महिला मजदूरों की 2% से कम थी। बेरोजगारी की दर कम होने के बावजूद ग्रामीण क्षेत्रों में निर्धनता आय वर्तमान दैनिक स्तर के अनुसार बेरोजगारी के प्रभाव से कम से कम चार गुना हैं जिसका अर्थ यह है कि काम की कमी की वजह से निर्धनों की संख्या अधिक है (कानन:2005)। दूसरे शब्दों में, इसका अभिप्राय यह है कि रोजगार का स्तर इतना कम है कि मजदूरी की दर अपर्याप्त है। अतः यदि एनआरईजीए को निर्धनता को प्रत्यक्षतः समाप्त करना है तो लागू मजदूरी दर को उच्च महत्व दिया जाना होगा।

II. एनआरईजीए तथा मजदूरी दर से संबद्ध मुद्दे:

एनआरईजीए के अन्तर्गत एक राज्य में कृषि मजदूरों के लिए सांविधिक न्यूनतम मजदूरी दर का प्रस्ताव किया जाएगा। यद्यपि बजटीय दृष्टिकोण से एक विशेष मजदूरी के बारे में लागत संबंधी जटिलता है, परन्तु यदि इसका ग्रामीण लोगों की गरीबी पर पर्याप्त प्रभाव डालना है, तो यह इस प्रकार होना चाहिए कि इससे "आजीविका सुरक्षा" प्रदान हो। इस संदर्भ में, पापोला (2005) इस पर बल देता है कि (क) मजदूरों के परिवारों की निर्वाह संबंधी दैनिक जरूरत को पूरा करने के लिए मजदूरी काफी अधिक होनी चाहिए (ख) इसके लिए वास्तव में जो जरूरतमंद है, वे गारंटीशुदा कार्य प्राप्त करते हैं तथा अन्य नियमित उत्पादक कार्य से श्रमिकों का विपथन नहीं हो, मजदूरी को बाजार मजदूरी पर से काफी अधिक नहीं होना चाहिए। यदि एनआरईजीए के अन्तर्गत निर्धारित मजदूरी दर बाजार मजदूरी दर से अधिक हो, तो दूसरा प्रस्ताव सैद्धान्तिक रूप से लागू होगा।

आकस्मिक कामगारों के लिए औसत दैनिक ग्रामीण मजदूरी और संबंधित राज्यों में न्यूनतम सांविधिक मजदूरी दरों की राज्य-वार तुलना से पता चलता है कि कई राज्यों में सांविधिक न्यूनतम मजदूरी दर बाजार मजदूरी दर से बहुत कम है। यह उल्लेखनीय है कि सांविधिक मजदूरी दर का आंकड़ा जून, 2001 से संबंधित है और बाजार मजदूरी दर वर्ष 2004 से संबंधित है। इस प्रकार, वे सख्ती से तुलनीय नहीं है। तथापि, वास्तविक मजदूरी को स्थिर रखने के लिए सांविधिक मजदूरी दर में यहां तक कि 4 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि ने भी इसे अधिकांश राज्यों में वर्ष 2004 की मजदूरी दर तक नहीं लाया। बाजार और सांविधिक मजदूरी दर के बीच इस वृहद धनात्मक विभेदक को देखते हुए, एनआरईजीए के अधीन कार्य के लिए मांग उतनी अधिक नहीं होगी, जितना अनुमान किया जाएगा और अन्य क्षेत्रों से एनआरईजीए- आधारित रोजगार में श्रमिकों के अंतरित होने की संभाव्यता कई राज्यों में अधिक नहीं हो सकती। फिर भी, बाजार मजदूरी दरों में काफी मौसमी अंतर हो सकता है। तथापि, बेमौसम में कम बाजार मजदूरी श्रमिकों की कम मांग की संकेतक हैं और न्यूनतम मजदूरी पर मजदूरी रोजगार प्रदान करने से श्रमिको और मजदूरी दरों की मांग में मौसमी भिन्नता कम करने में सहायता मिलती है।

कुछ राज्यों, जहां पर बाजार मजदूरी न्यूनतम मजदूरी से व्यापक रूप से बराबर हो अथवा कम हो, में बाजार मजदूरी दरों में क्षेत्रीय क्षेत्रीय भिन्नताओं के बारे में उल्लेख किया गया है। उदारहण के लिए, बिहार में, बाजार मजदूरी दरें तथा सांविधिक न्यूनतम मजदूरी दरें दोनों लगभग समान है तथा मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश में, जहां सांविधिक मजदूरी दर बाजार मजदूरी दर से अधिक है। मजदूरों की आपूर्ति (बंधुआ मजदूरों) में अन्तर्राष्ट्रीय संविदाओं सहित अकुशल मजदूर के लिए मजदूर बाजार में अपूर्णता तथा मजदूरों की गतिशीलता

अनुबंध-I(4) जारी

के बारे में बाधाओं को मानते हुए यह संभव है कि राज्यों के भीतर भी बाजार मजदूरी दरें कुछ क्षेत्रों में न्यूनतम मजदूरी दर की अपेक्षा कम की जा सकती हैं। ऐसे मामलों में, एनआरईजीए के अन्तर्गत काम की मांग अधिक होगी तथा निजी कार्यकलाप को सार्वजनिक कार्यकलाप के साथ प्रतिस्थापित भी किया जा सकता है। ऐसा होने पर भी काम न होने के समय में और इन क्षेत्रों में, जहां पर मजदूर की मांग कम हो, वहां पर मजदूरों की मांग में वृद्धि करने से श्रमिक बाजार को स्थिर करने में सहायता की जा सकती है और इन स्थानों में निर्धन, अकुशल श्रमिकों को आजीविका की सुरक्षा सुनिश्चित करने में सहायता की जा सकती है।

सारणी 1 : आकस्मिक कामगारों के लिए औसत दैनिक मजदूरी (रूपए में)

	पुरू-ा	महिलाएं	व्यक्ति	राज्य की न्यूनतम दर
आंध्र प्रदेश	48.32	31.08	40.86	25.96
असम	58.88	54.17	57.98	33.10
बिहार	44.29	37.46	42.91	41.02
छत्तीसगढ़	35.40	30.21	33.19	
गुजरात	49.22	36.31	45.20	46.80
हरियाणा	79.92	67.65	78.00	73.65
हिमाचल प्रदेश	83.21	72.51	82.29	51.00
जम्मू और कश्मीर	94.79	77.64	93.58	30.00
झारखण्ड	53.53	42.00	51.48	
कर्नाटक	50.61	31.27	43.67	40.55
केरल	123.65	68.15	112.20	30.00
मध्य प्रदेश	46.56	31.47	41.36	51.80
महाराष्ट्र	51.48	35.48	44.94	8.46
उड़ीसा	46.72	29.48	43.22	40.00
पंजाब	78.37	59.57	77.07	70.85
राजस्थान	64.68	48.73	61.55	47.05
तमिलनाडु	71.35	35.52	57.78	32.00
उत्तरांचल	60.88	52.69	58.65	
उत्तर प्रदेश	58.84	39.80	56.22	58.00
पश्चिम बंगाल	49.96	40.36	48.60	48.22
पूर्वोत्तर राज्य	66.22	48.97	63.27	
अखिल भारत	56.53	36.15	50.70	47.53

टिप्पणीःराज्य की न्यूनतम मजदूरी, 12 जून, 2001 से संबंधित है।
स्रोतःनवम्बर, 2005 में प्रकाशित एनएसएस 60वें दौर (जनवरी 2004-जून 2005)
तथा http:/labourbureau.nic.in/wagetab.htm से औसत दैनिक मजदूरी आंकड़ें

यह तर्क कि एनआरईजीए गारंटीशुदा रोजगार के माध्यम से गरीबी निर्धनता को कम करेगा, सांविधिक न्यूनतम मजदूरी दर के मामले में नहीं हो सकता है क्योंकि कुछ राज्यों में यह इतनी कम है कि यह इस निर्धारित मजदूरी दर से आय के आधार पर नियत निर्धनता रेखा से विशेष परिवारों को बाहर नहीं ले जा

अनुबंध-I (4) जारी

सकती है। फिर भी, यह ग्रामीण क्षेत्रों में असंगठित तथा अकुशल मजदूरों के लिए आजीविका की सुरक्षा प्रदान करने का मात्र एक कदम है।

तथापि, एनआरईजीए को कार्यान्वित करने से न केवल गारंटीशुदा रोजगार प्रदान करके अपितु बहुत बड़ी मात्रा में टिकाऊ परिसम्पत्तियां सृजित करके अर्थव्यवस्था को, विशेष तौर पर विकास को बढ़ावा देने के लिए ग्रामीण अवसंरचना को प्रोत्साहित किया जा सकता है। अतः इस संदर्भ में परिसम्पत्तियों का सृजन करना तथा प्रबंधन बहुत महत्वपूर्ण बन जाता है। इन उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए तथा एनआरईजीए और प्रभावी कार्यान्वयन के लिए इसकी डिजाइन को बेहतर ढंग से समझने के लिए हमने ऊपर बताए गए व्यापक विषयों पर 19 और 20 दिसम्बर, 2005 को दो-दिवसीय कार्यशाला का आयोजन किया है। "ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के लिए वित्तीय प्रबंधन का सुदृढ़ीकरण" इस कार्यशाला का विषय था।

IV. रोजगार गारंटी अधिनियम और कार्यान्वयन संबंधी मुद्देःएक अवलोकन

अपने उद्घाटन भाषण में, डा.सी. रंगराजन ने इस योजना को ऐतिहासिक तथा "सामूहिक इच्छा, जिससे विकास के लाभ के आधार व्यापक तथा सन्निहित हों" की पुष्टि के रूप में बताया है। श्री वीरप्पा मोइली, अध्यक्ष, प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपने अध्यक्षीय भाषण में इस बात पर बल दिया कि ग्रामीण रोजगार सृजन के लिए यद्यपि बहुत सारी योजनाएं हैं, परन्तु एनआरईजीए प्रतिमान संबंधी बदलाव लाता है जहां पर काम के अधिकार को एक कानूनी गारंटी दी जाती है। इस परिप्रेक्ष्य में, उनके द्वारा दिए गए बल के अनुसार कार्यान्वयन के लिए कार्य अपेक्षित सांस्थानिक कार्यतंत्र तैयार करना होगा जिससे पंचायतों तथा समुदायों सहित सरकार के सभी स्तरों पर सहयोग करने के लिए एक अच्छा समन्वित ढांचागत कार्यतंत्र लागू किया जा सकता है। बहस को व्यापक रूप महत्व देते हुए डा.सी.रंगराजन ने उन मुख्य विषयों के बारे में संक्षेप में बताया जो निम्नलिखित व्यापक शीर्षों में एनआरईजीए के अधिनियमन तथा कार्यान्वयन से पूर्व आए थेः-

- ✓ क्या ईजीएस के अन्तर्गत मजदूरी दर न्यूनतम मजदूरी दर होनी चाहिए अथवा कोई अन्य दर होनी चाहिए जो न्यूनतम मजदूरी से अधिक अथवा कम होगी? योजना का स्वयं चयन करने लायक बनाने के संदर्भ में अधिकतम मजदूरी दर क्या होगी?
- ✓ क्या गारंटी प्रति वर्ष 100 दिनों तक सीमित होनी चाहिए अथवा यह इसकी कोई समय सीमा नहीं होनी चाहिए?
- ✓ क्या यह योजना परिवार के आकार को ध्यान में न रखते हुए प्रति परिवार केवल एक व्यक्ति तक ही सीमित होनी चाहिए?
- ✓ क्या यह योजना निर्धनता रेखा से नीचे रहने वाले परिवारों तक ही सीमित रहनी चाहिए अथवा क्या यह सभी के लिए खुली रहनी चाहिए?
- ✓ क्या इस योजना को प्रारम्भ में 150 अथवा 200 जिलों में कार्यान्वित करना चाहिए अथवा क्या इसमें एक बार में ही पूरे देश को शामिल करना चाहिए?

अनुबंध-I(4) जारी

- ✓ योजना की सही-सही लागत क्या होगी और इसके लिए निधियां कहां से आएंगी?
- ✓ राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं प्रबंधन अधिनियम (एफआरएमए) के अन्तर्गत दायित्वों के परिप्रेक्ष्य में विशेष तौर पर राजकोषीय एवं राजस्व घाटे के प्रबंधन के लिए ऐसी अधिक एवं उदार व्यय वचनबद्धता की जटिलताएं क्या होगी?
- ✓ क्या हमारे पास इस आकार की योजनो कार्यान्वित करने के लिए प्रशासनिक क्षमता, तथा अनुवीक्षण एवं जवाबदेही प्रणालियां हैं?
- ✓ योजना के लिए भोजन तथा सूखा राहत जैसी समान योजनाओं के बारे में अपने अनुभव को ध्यान में रखते हुए क्या हमें बर्बादी, रहस्योद्घाटन अथवा भ्रष्टाचार के बारे में, विशेष कर कमजोर अनुवीक्षण कार्यतंत्र तथा शिथिल जवाबदेही कार्यतंत्रों के बारे में चिन्ता नहीं करनी चाहिए?
- ✓ किस हद कर ईजीएस द्वारा परिसम्पतियों के सृजन पर ध्यान देना चाहिए? इसके अलावा, क्या परिसम्पतियों के सृजन से ईजीएस की गारंटी की समयावधि में कमी आती है?
- ✓ ईजीएस में पंचायती राज संस्थाओं की भूमिका एवं उत्तरदायित्व क्या होने चाहिए? विशेषकर देशभर में पंचायती राज संस्थाओं के विविध रिकार्ड तथा क्षमता स्तरों को ध्यान में न रखते हुए क्या ग्राम पंचायतों का समान रूप से ईजीएस के लिए केवल एक ही कार्यतंत्र होना चाहिए अथवा क्या हमें विषय विकेन्द्रीकरण करना चाहिए?

चूंकि संसद ने उस कानून का अधिनियमन कर दिया है, जो स्व-चयन आधार पर कम से कम 100 दिन मजदूरी रोजगार की गारंटी प्रदान करता है इसलिए ऊपर दर्शाए गए अधिकांश मुद्दों का समाधान कर दिया गया है। अब प्रभावी कार्यान्वयन का मुद्दा सर्वोच्च महत्व रखता है। डा.सी.रंगराजन के अनुसार एनआरईजीए के कार्यान्वयन में निहित संघटक हैंः- (क) लाभार्थियों और मजदूरी दर का चयन; (ख) योजना को कार्यान्वित करने के लिए प्रणाली तथा संस्थाओं की डिजाइन; (ग) संसाधनों की व्यवस्था करना तथा वित्तीय व्यवस्था करने का पैटर्न; (घ) योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए क्षमता-निर्माण करना; (ड.)निधियों का उपयोग करने तथा लाभार्थियों के चयन के संबंध में भ्रष्टाचार के विरूद्ध रक्षोपाय।

एनआरईजीए को कार्यान्वित करने संबंधी मुद्दों पर विचार-विमर्श करते हुए ग्रामीण विकास मंत्रालय (कार्यान्वयनकर्ता मंत्रालय) की अमिता शर्मा ने यह उजागर किया कि पहले के मजदूरी रोजगार कार्यक्रमों (डब्ल्यूईपी) से ग्रामीण क्षेत्रों में मजदूरी तथा खाद्यान्न कीमतों को स्थिर करने में कई तरीके से मदद मिली है। तथापि, योजना का सीमाक्षेत्र खराब रहा और 50% से ज्यादा लाभार्थी ग्रामीण क्षेत्रों के आर्थिक दृष्टि से सर्वाधिक असुरक्षित वर्गों के नहीं थे। इनके अलावा, मजदूरी का कम भुगतान करना, पुरूष तथा महिलाओं को मजदूरी के भुगतान में अन्तर और योजना के कार्यान्वयन में ठेकेदारों की बहुतायत होने के रूप में भ्रष्टाचार से संबंधित मुद्दे हैं।

अनुबंध-I (4) जारी

उन्होनें इस बात पर बल दिया था कि विगत डब्ल्यूईपी की भांति ईजीए की विशिष्ट विशेषता यह है कि यह व्यक्ति को कानूनी गारंटी प्रदान करता है और सरकार की वचनबद्धता कानूनी गारंटी को एक निर्दिष्ट समयावधि में पूरा करने की है। अधिनियम में यह निर्दिष्ट किया गया है कि "यदि आवेदक को इस अधिनियम के अन्तर्गत रोजगार प्राप्त करने के लिए उसके आवेदन के 15 दिनों के भीतर ऐसा रोजगार प्रदान नहीं कराया जाता है" तो वह दैनिक बेरोजगारी भत्ते के लिए हकदार होगा जिसका राज्य सरकार द्वारा भुगतान किया जाएगा। यह कार्यनिष्पादन के लिए प्रोत्साहन और कार्यनिष्पादन नहीं करने के लिए हतोत्साहन अन्तर्निहित करता है क्योंकि रोजगार प्रदान करने में असमर्थता से राज्य सरकार को बेरोजगारी भत्ते का भुगतान वहन करना होगा, जिसके लिए केन्द्र से कोई अंशदान नहीं मिलता है। दूसरे शब्दों में प्रत्येक राज्य सरकार को मांग के अनुसार रोजगार की आपूर्ति को बराबर करने के लिए एक अच्छा समन्वित दृष्टिकोण बनाना होगा। यह सबसे ज्यादा महत्वपूर्ण बन जाता है क्योंकि आपूर्ति पक्ष की ओर से लाभार्थियों का चयन नहीं किया जाता है। इस संदर्भ में, सुश्री शर्मा ने क्षेत्र विशिष्ट श्रमिक मांग तथा इसकी मौसमी स्थिति को गहनतापूर्वक समझने की जरूरत के बारे में तर्क दिया ताकि परियोजनाओं की मांग आधारित योजना को आपूर्ति पक्ष की व्यवस्था करने के बजाए कार्य की मांग के अनुरूप बारम्बारता पर कार्यान्वित किया जा सके। ऐसा न करने की स्थिति में निधियों का लापरवाही से उपयोग होगा क्योंकि मांग पर रोजगार प्रदान करने में असमर्थता से राज्य सरकार पर बेरोजगारी भत्ते के रूप में मुआवजे के भुगतान करने का भार होगा। अतः स्थानीय स्तर पर सांस्थानिक ढांचे के सुदृढ़ीकरण द्वारा एक अनुवीक्षण कार्यतंत्र बनाने की जरूरत है ताकि रोजगार तथा परिसम्पत्तियों का सृजन करने के लिए संसाधनों का अधिकतम उपयोग किया जा सके। चूंकि यह मांग आधारित व्यवस्था है, इसलिए सरकार के उच्चतर स्तर से पंचायतों तक संसाधनों के प्रवाह को मांग के अनुसार सुनिश्चित करने की जरूरत है। इस प्रकार, हमें सामान्य नौकरशाही प्रक्रिया के माध्यम की बजाए मांग के अनुसार यथा आवश्यक निधियों के प्रवाह का एक स्पष्ट कार्यतंत्र तैयार करने की जरूरत है। इसके लिए काम उपलब्ध कराने तथा निधिकरण के बीच एक अच्छा समन्वय प्रदान करने की भी अपेक्षा होगी।

मजदूरी के वितरण का एक कार्यतंत्र तैयार करने के विषय पर सचिव, डाक विभाग, भारत सरकार ने डाकघरों के नेटवर्क का उपयोग करने का सुझाव दिया जिसके बारे में उन्होनें उल्लेख किया कि लाभार्थी भुगतान के लिए एक प्रस्ताव तैयार करने के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय तथा आईडीबीआई ने डाक विभाग से सम्पर्क किया है। इस संबंध में उन्होनें उल्लेख किया कि एनआरईजीए लाभार्थियों के बचत बैंक खाते में पाक्षिक आधार पर मजदूरी राशि जमा करने के लिए 155193 गांवों के डाकघर बचत बैंक नेटवर्क का उपयोग किया जा सकता है। उनके अनुसार, देश के सुदूरवर्ती क्षेत्रों में डाकघरों के नेटवर्क फैलने की वजह से तथा गांव तथा समुदाय स्तर पर डाकघरों पर भरोसा होने की वजह से यह व्यावहारिक है। उन्होनें डाकघर के माध्यम से नकद भुगतान करने का विचार भी प्रस्तुत किया कि ग्राम पंचायत द्वारा रोजगार की मस्टर नामावली डाकघर को भेजी जाती है तो लाभार्थी अपना एनआरईजीए जॉब कार्ड दर्शाए जाने पर उसे मजदूरी का पाक्षिक आधार पर भुगतान किया जाएगा। डाकघर के जरिए एनआरईजीए द्वारा एनआरईजीए भुगतान योजना को चालू करने के लिए कार्य के आबंटन नियम में संशोधन करने, अनुमोदित दरों पर

अनुबंध-I(4) जारी

एनआरईजीए बचत बैंक खाते के लिए डाक विभाग को पारिश्रमिक देने, शून्य शेष खाता खोलने के लिए अनुमोदन देने, नकद भुगतान अग्रिम रखने के लिए सांस्थानिक खाता खोलने तथा ग्राम पंचायत द्वारा सांस्थानिक खाता खोलने के बारे में सुझाव दिया गया।

"एनआरईजीए का कार्यान्वयनः 1999-2000 को एनएसएस रोजगार सर्वेक्षण के निष्कर्ष" पर इन्दिरा राजारमण तथा अभिरूप मुखोपाध्याय के प्रस्तुतीकरण ने जिलों के चयन, बेरोजगारों का पता लगाने, रोजगार की मौसमी स्थिति तथा मजदूरी दर के बारे में कुछ महत्वपूर्ण कार्यान्वयन आयामों को उजागर किया है। वर्ष 1999-2000 के एनएसएस रोजगार सर्वेक्षण आंकड़ों पर आधारित विश्लेषण ने दर्शाया गया था कि योजना को कार्यान्वित करने के प्रयोजन से चयनित 200 जिले यद्यपि पिछड़ें हुए हैं, परन्तु ऐसे जिले नहीं हैं जहां पर सबसे अधिक बेरोजगारी हो। यह तर्क भी दिया गया था कि 60 रुपए की संदर्भ मजदूरी दर, यदि लागू की गई तो, बहुत से जिलों में बाजार मजदूरी दर को वास्तव में बढ़ावा दे सकती है;जो फिर, उच्चतर मजदूरी दर पर कृषि कार्यकलाप को अमितव्ययी बना सकता है तथा इसके निवल प्रभाव से ग्रामीण अकुशल मजदूरों का रोजगार बढ़ाने की अपेक्षा की जा सकेगी। इस परिप्रेक्ष्य में, उन्होनें तर्क दिया कि यदि मंदी के समय में लागू किया गया तो बाजार मजदूरी पर प्रभाव का असर नहीं होगा। अतः उनके अनुसार, योजना की समयावधि सर्वोपरि महत्व रखती है।

अपने प्रस्तुतिकरण के दौरान टी.आर. रघुनंदन ने विशेष उल्लेख किया कि कई स्थानों में पंचायतों के पास योजना के प्रबंधन के लिए आवश्यक क्षमता नहीं है और पंचायत स्तर पर दक्षता निर्माण किया जाना आवश्यक है। उन्होंने सुझाव दिया कि उत्तरदायित्वों की सुपुर्दगी और जबावदेही के सख्त मानदंड पंचायतों के स्तर पर दक्षता निर्माण में तेजी लाएंगे और वे मांग चालित होंगे। श्रमिकों की मांग का आकलन करते हुए उन्होंने श्रमिक बजट, जिला मजदूरी सूची और जिला पंचायत स्तर पर दरों की अनुसूची तैयार करने का भी तर्क दिया।

V. कार्यान्वयन की समस्याःइसके स्थानिक आयामः

इस योजना को देश के 27 राज्यों में फैले 200 अभिज्ञात पिछड़ें जिलों में कार्यान्वित करने का प्रस्ताव है। इन जिलों में पंचायतें प्रमुख एजेंसी होगी जिनके माध्यम से अधिनियम को कार्यान्वित किया जाएगा। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है पंचायतों पर ग्राम सभा और वार्ड सभाओं की सिफारिशों के अनुसार परियोजनाओं की पहचान, निष्पादन तथा पर्यवेक्षण करने का उत्तरदायित्व होगा तथा ग्राम सभाओं को अलग-अलग योजनाओं की नियमित सामाजिक लेखापरीक्षा करने के अधिकार दिए गए हैं। इस संदर्भ में कई प्रश्न पैदा होते हैं। इन दो सौ जिलों में से कुछ अनुसूचित क्षेत्र अधिनियम के अन्तर्गत आते हैं। शेष जिलों में आंध्र प्रदेश, बिहार और झारखण्ड का काफी भाग वस्तुतः उग्रवादियों के नियंत्रणाधीन है। कुछ अन्य जिले भी हैं जहां पर पंचायतें साधारणतया अस्तित्व में नहीं हैं तथा बहुत से स्थानों में कार्यशील नहीं है। बहुत सी पंचायतों के लिए नियमित और समर्पित कार्यकर्त्ताओं के न होने की भी समस्या है। इन बाधाओं को मानते हुए ईजीए के लिए नीतिगत डिजाइन तथा कार्यान्वयन कार्यनीति तैयार करना बहुत ही कठिन एवं चुनौतीपूर्ण कार्य हो जाता है।

अनुबंध-I (4) जारी

सारणी-I : एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए जिलों का स्थानिक संकेन्द्रण

	जिलों की संख्या	प्रखंड पंचायतों की संख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या
आंध्र प्रदेश	13	418	7763
अरूणाचल प्रदेश	1	6	145
असम	7	36	254
बिहार	23	208	3582
छत्तीसगढ़	11	96	5729
गुजरात	6	49	2878
हरियाणा	2	5	340
हिमाचल प्रदेश	2	7	270
जम्मू और कश्मीर	3	30	486
झारखण्ड	20	127	1905
कर्नाटक	5	17	590
केरल	1	3	25
मध्य प्रदेश	18	120	7309
महाराष्ट्र	12	111	7585
मणिपुर	1	4	उ.न.
मेघालय	2	4	60
मिजोरम	2	2	79
नागालेण्ड	1	6	91
उड़ीसा	19	198	3425
पंजाब	1	10	1308
राजस्थान	6	34	1435
सिक्किम	1	2	0
तमिलनाडु	6	64	2983
त्रिपुरा	1	5	111
उत्तर प्रदेश	22	182	11048
उत्तरांचल	4	13	1211
पश्चिम बंगाल	10	137	1151
जोड़	200	1894	61763

स्रोत : प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ें

जैसा कि सारणी 1 से देखा जा सकता है 200 जिलों में से 119 जिले सात राज्यों नामतः बिहार, छतीसगढ़, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में आते हैं। यह उल्लेख करने की जरूरत नहीं है कि

अनुबंध-I(4) जारी

ये राज्य देश के सामाजिक-आर्थिक विकास की दृष्टि से निचले स्तर पर हैं। ये राज्य ग्रामीण संपर्क, बैंकिंग व्यवस्था के प्रसार, ग्रामीण शक्ति संरचना के स्वरूप तथा अधिशासन की गुणवत्ता के संदर्भ में सबसे अधिक पिछड़े राज्य भी हैं। दूसरी ओर, हमारे ऐसे जिले भी हैं जो पूर्वोत्तर क्षेत्र में शामिल किए जाने है और उनकी अपनी विशेष समस्याएं हैं। कार्यान्वयन संबंधी विभिन्न बाधाओं की विषमता तथा स्थानिक आयामों को मानते हुए सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सुपुर्दगी कार्यतंत्र निश्चित तौर पर व्यवहार्य नहीं है। दृष्टिकोण को इस ढ़ंग से व्यवस्थित करने की जरूरत है कि यह क्षेत्र विशिष्ट बाधाओं तथा आवश्यकताओं को ध्यान में रखे।

कार्यान्वयन संबंधी स्थानिक आयामों को ध्यान में रखते हुए कार्यशाला में संबंधित राज्यों में एनआरईजीए को कार्यान्वित करने की समस्याओं पर अपने-अपने विचार व्यक्त करने के लिए प्रत्येक राज्य प्रतिनिधियों से अनुरोध करके क्षेत्र विशिष्ट समस्याओं पर विचार विमर्श किया गया। आंध्र प्रदेश, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, और उड़ीसा के प्रतिनिधियों ने सीख लेने तथा सुधारात्मक उपायों के बारे में सुझाव देने के लिए विगत में कार्य के लिए भोजन (एफएफडब्ल्यू) कार्यक्रम सहित सरकार द्वारा विभिन्न डब्ल्यूईपी को कार्यान्वित करने में अपने-अपने अनुभवों के बारे में बताया। इन प्रस्तुतिकरणों को मांग के अनुसार परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए निधियों के सुचारू प्रवाह, ग्राम स्तर पर क्षमता निर्माण, प्रभावी ढ़ंग से सामाजिक लेखापरीक्षा करने तथा पदाधिकारियों की जबावदेही के लिए सूचना का अधिकार तथा प्रभावी शिकायत निवारण कार्यतंत्र की महत्ता की और अभिमुख किया हैं। यह भी सुझाव दिया गया है कि कार्य की उपयुक्त मांग और इसकी मौसमी स्थिति का आकलन करने के लिए लोगों की योजना अभियान के एक भाग के रूप में ग्राम पंचायत स्तर पर श्रमिक बैंक शुरू किया जाए जैसा प्रयास केरल में किया गया था।

एफएफडब्ल्यू, एसजीआरवाई तथा महाराष्ट्र ईजीएस के अनुभव के आधार पर जबावदेही के मुद्दे तथा भ्रष्टाचार के प्रश्न पर के.एस.गोपाल ने इस बात पर बल दिया कि "भ्रष्टाचार कुछ किस्म के चुने गए लाभप्रद निर्माण कार्यों के साथ शुरू होता है और जब इसके बाद इसके लागत संबंधी अनुमानों के बारे में पंचायती राज अभियन्ता के साथ सौदेबाजी की जाती है। अन्य बातों में इसके समाधान के रूप में उन्होनें कम्प्यूटर की सहायता से विस्तृत लागत अनुमानों तथा श्रमिकों को बायो-मीट्रिक्स अंगूठा निशानी से मजदूरी भुगतानों का रिकार्ड करने के बारे में सुझाव दिया। भ्रष्टाचार को सार्थक ढंग से कम करने के लिए उन्होंने एनआरईजीए के कार्यान्वयन से ठेकेदारों को अलग रखने की जरूरत पर बल दिया।

डा. पार्थो मुखोपाध्याय ने ईजीए को ऊपर उठाने के लिए सरकार से पुनः विचार करने की जरूरत पर बल दिया। आर्थिक सशक्तिकरण, परिसम्पत्तियों के सृजन तथा प्रबंधन के प्रश्न पर उन्होनें अंकीय परिसम्पत्ति रजिस्टर, की जरूरत के बारे में बल दिया जिसमें अनन्य परियोजना पहचान संख्या तथा प्रत्येक परियोजना के लिए सस्ता जीआईएस "फिंगरप्रिंट" हो, जिससे परियोजना के पूरा होने पर उस परियोजना के रखरखाव संबंधी व्यय को नियंत्रित करने में मदद भी मिलेगी। योजना के माध्यम से आर्थिक सशक्तिकरण के बारे में उन्होनें प्रत्येक लाभार्थी के लिए अंकीय वैयक्तिक बायो-मीट्रिक्स पहचान की आवश्यकता पर जोर दिया और इस पहचान से बहुल सी अन्य योजनाओं की सुपुर्दगी में सहायता भी मिलेगी। एनआरईजीए के कार्यान्वयन

अनुबंध-I (4) जारी

के मुद्दे पर डा. अश्विन महेश और कृष्णा रूपनगुंटा की प्रस्तुति से सूचना प्रौद्योगिकी ढांचा उपलब्ध हुआ, जिससे सबसे संभव निचले स्तर पर निर्णय लिया जा सकता है।

VI. प्रशासनिक सुधार के अवसर

उपरोक्त विचार-विमर्श के आधार पर इस बात पर बल देने की जरूरत है कि प्रशासनिक सुधार आयोग का सबसे कठिन कार्य अधिनियम को कार्यान्वित करने के लिए ढांचे तथा प्रणाली के बारे में सिफारिश करना है। वे ईजीए के कार्यान्वयन के प्रचालन संबंधी पहलुओं, विशेषकर प्रचालन प्रणालियों की डिजाइन बनाने तथा कार्यान्वयन में निहित कठिनाइयों के बारे में विचार करने के इच्छुक होंगे। ईजीए सरकार के शीर्ष एवं समकक्ष दोनों स्तरों के माध्यम से मौजूदा सांस्थानिक व्यवस्था को पुनरुज्जीवित कर सकता है। इस अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए ग्रामीण स्थानीय निकाय, विशेषकर ग्राम पंचायतें कुछ कार्य कर सकती है। वे हैं-(क)मांग आधारित व्यवस्था (ii) मांग पर कार्य देने की अग्रिम आयोजना तथा (iii) दोहरेपन की स्थिति से बचने के लिए कार्य हेतु परियोजनाओं की समग्र तथा अन्तः क्षेत्रीय आयोजना। अधिनियम में बताए अनुसार ग्राम सभा के माध्यम से "सामाजिक लेखापरीक्षा" करने से बहुत से इन जिलों में निष्प्रभावी ग्राम सभाओं को पुनरुज्जीवित करने में सहायता भी मिल सकती है। परियोजनाओं की योजना बनाने, अनुवीक्षण तथा पर्यवेक्षण करने में ग्राम सभा सक्रिय भूमिका निभा सकती है। तथापि, ग्राम सभाओं को सक्रिय बनाने के मुद्दे हैं। ग्राम सभाओं के साथ-साथ इस अधिनियम के अन्तर्गत योजनाओं के कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने में ग्राम सभाओं के साथ "स्व-सहायता" समूहों, स्थानीय अनुवीक्षण समितियों और स्थानीय गैर-सरकारी संगठनों को भी शामिल किया जा सकता है। ईजीए के कार्यान्वयन को सांस्थानिक बनाने के लिए कार्यकलापों को व्यवस्थित करके, कार्यान्वयन की प्रक्रिया में शामिल सभी एजेंसियों के क्षमता निर्माण तथा इस प्रयोजनार्थ प्रशिक्षण प्रदान करके भूमिकाओं तथा उत्तरदायित्वों के स्पष्ट घोषणापत्र को परिभाषित करने की तत्काल जरूरत है। निर्णय लेने में सामुदायिक भागीदारी के लिए सांस्थानिक ढ़ांचे को मजबूती प्रदान करके परिसम्पत्ति के सृजन और प्रबंधन को अभिमुख करने की दिशा में एक समग्र दृष्टिकोण तैयार होगा।

कार्यान्वयन के संबंध में ऊपर विचार-विमर्श किए मुद्दों तथा बाधाओं को मानते हुए कार्यशाला में बाक्स-1 में बताए गए विशिष्ट मुद्दों के बारे में विचार-विमर्श किया गया। प्रत्येक समूह की मुख्य सिफारिशें परिशिष्ट-I में दी गई हैं।

बाक्स-1

समूह सं.	वि-ाय
1.	मौजूदा सांस्थानिक व्यवस्थाओं की समीक्षा करना तथा विभिन्न भौगोलिक इकाइयों की विविध एवं विशेष जरुरतों को ध्यान में रखते हुए वित्तीय प्रबंध प्रणाली पर ध्यान केंद्रित करके योजना कार्यान्वित करने के लिए प्रणालियों और संस्थानों के बारे में सुझाव देना। प्रभावी कार्यान्वयन में सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग तथा भूमिका। विभागों तथा योजनाओं के बीच अभिमुखता।

अनुबंध-I(4) जारी

समूह सं.	वि-ाय
2.	लाभार्थियों का चयन करने, निर्माण कार्यों की पहचान करने, अनुमान तैयार करने आदि के संबंध में कार्यान्वयन में पारदर्शिता
3.	प्रभावी अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन प्रणाली विकसित करना।
4.	क्षमता निर्माण-समुदाय, पंचायत सदस्यों तथा पदाधिकारी। स्कीम की योजना बनाने, कार्यान्वयन पर्यवेक्षण और अनुवीक्षण में समुदाय की भागीदारी संबंधी भूमिका।

प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशें चार महत्वपूर्ण विषयों के बारें में सूचीबद्ध कार्यशाला की सिफारिशों पर बल दे सकती हैं। सामान्य तौर पर इसे ग्राम स्तर पर शुरू किए जाने वाले विभिन्न निर्माण-कार्यों को सूचीबद्ध करना तथा ग्राम सभा में व्यक्त की गई वरीयता के आधार पर उनको प्राथमिकता देना उपयोगी प्रतीत होता है। ग्राम पंचायतें तब प्रत्येक परियोजना के लिए कार्मिकों और सामग्री संबंधी लागत का अनुमान लगा सकती हैं। कार्यान्वित की जाने वाली परियोजनाओं को अधिक संख्या में रखना कार्यक्रम को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करने के लिए उनकी सहायता करेगी और ग्रामीण क्षेत्रों में अपेक्षित अवसंरचना सुविधाओं के सृजन के लिए यह सहायता कर सकता है जिससे पर्याप्त विकास हो सकता है। इसी प्रकार, प्रखंड तथा जिला स्तरों पर परियोजनाएं रखना आवश्यक है। निस्संदेह अधिकांश निर्माण कार्य ग्राम पंचायत स्तर पर ही शुरू किए जाने चाहिए। प्रखंड स्तर पर निर्माण कार्यों के बारे में उस समय विचार किया जाना चाहिए जब ग्राम पंचायत स्तर के निर्माण-कार्य अपेक्षित रोजगार प्रदान करने के लिए अपर्याप्त हो तथा शुरू किए गए निर्माण-कार्यों से बहुत से गांवों को लाभ मिले। इसी प्रकार, जिला स्तर के निर्माण कार्यों के बारे में उस समय विचार किया जाना चाहिए जब गांव तथा प्रखंड स्तर के निर्माण कार्य इस समस्या का समाधान करने में अपर्याप्त हों और चुने गए निर्माण-कार्य उन परियोजनाओं का भाग होने चाहिएं जिनमें एक से अधिक प्रखंड शामिल हों (नदियों के किनारे बनाना, नहरों की मरम्मत करना तथा गाद निकालना आदि)।

योजना के चार महत्वपूर्ण पहलुओं पर कार्य दलों की सिफारिशों को परिशिष्ट में सूचीबद्ध किया गया है। प्रत्येक कार्य दल ने कार्यान्वयन संबंधी विभिन्न मुद्दों पर विचार-विमर्श किया तथा सिफारिशें करने के लिए प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा इन पर विचार किया जा सकता है।

संदर्भः

हिरवे, के.पी. (2005) :भारत में रोजगार गारंटी प्रदान करनाःकुछ महत्वपूर्ण मुद्दे, सेंटर फॉर डेवलेपमेंट आल्टरनेटिव्स अहमदाबाद, भारत।

कानन, के.पी. (2005) :मानव विकास के साथ गारंटी संबद्ध करना, इकोनॉमिक एण्ड पोलिटिकल वीकली, अक्तूबर, 2005

पापोला, टी.एस(2005) :एक सार्वभौमिक कार्यक्रम व्यवहार्य है। इकोनॉमिक एवं पोलिटिकल वीकली, 12 फरवरी

अनुबंध-I (4) जारी

परिशिष्ट-1

समूह 1 : कार्य दल 1 की सिफारिशें

मौजूदा सांस्थानिक व्यवस्थाओं की समीक्षा करना तथा विभिन्न भौगोलिक इकाइयों की विविध एवं विशे-ा जरुरतों को ध्यान में रखते हुए वित्तीय प्रबंध प्रणाली पर ध्यान केंद्रित करके योजना कार्यान्वित करने के लिए प्रणालियों और संस्थानों के बारे में सुझाव देना। प्रभावी कार्यान्वयन में सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग तथा भूमिका। विभागों तथा योजनाओं के बीच अभिमुखता।

1. निर्माण कार्यों की सूचियां (निचले से उच्च स्तर तक निर्माण)

ग्राम पंचायत

- जहां भी कम से कम 50 कामगार आरईजीएस रोजगार चाहते हैं तो कामगारों के समूह को स्वयं निर्माण कार्यों के बारे में सुझाव देने में समर्थ होना चाहिए।
- निर्माण कार्यों की सूची के बारे में सिफारिश करने/सुझाव देने के लिए महिलाओं के लिए अलग बैठक।
- एक बार सूचियां बना ली जाएं, तो ग्राम सभा को लागत आबंटन मे 60/40 के विभाजन को ध्यान में रखते हुए सूचियों को संशोधित करने/ठीक करने मे मदद करनी चाहिए।

ताल्लुक पंचायत स्तर

- ताल्लुक पंचायतों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एक ग्राम पंचायत स्तर पर तैयार की गई निर्माण कार्य सूची से अन्य ग्राम पंचायतों पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता है।
- ताल्लुक स्तर के निर्माण कार्यों को उस समय ही हाथ में लेना चाहिए जब ग्राम पंचायत की निर्माण कार्य सूची किसी ग्राम पंचायत में कार्य की मांग को पूरा नहीं करती हों।

जिला पंचायत स्तर

- जिला पंचायतों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि एक ताल्लुक/ग्राम पंचायत स्तर पर तैयार की गई निर्माण कार्य की सूची किसी अन्य ग्राम पंचायत को प्रतिकूल रूप से प्रभावित नहीं करतीं।
- जिला स्तर के निर्माण कार्यों को उस समय ही हाथ में लेना चाहिए जब यदि ताल्लुक/ग्राम पंचायत की निर्माण कार्य की सूची किसी ताल्लुक में कार्य की मांग को पूरा नहीं करती हों।

राज्य की अधिमान्य निर्माण कार्य सूचियां

- राज्य की अधिमान्य निर्माण कार्य सूचियों को हाथ में लिए जाने वाले कार्य के स्वरूप के बारे में पता लगाना चाहिए लेकिन वास्तविक परियोजनाओं के बारे में नहीं।

अनुबंध-I(4) जारी

- राज्य के सूचीबद्ध निर्माण कार्यों को उस समय ही शुरू करना चाहिए जब यदि निचले स्तरों पर सूचियों से कार्य की मांग पूरी नहीं होती हो।

2. निधियों का प्रवाह

- कामगारों के लिए भुगतान पूर्व घोषित तारीखों पर ही सार्वजनिक रूप से किया जाना चाहिए जब मस्टर नामावलियों को भी सार्वजनिक किया जाता है।
- बैंक खाते अथवा अन्य बचत खातों की तुलना में नकद भुगतान करना अधिमान्य तरीका है। इसके अलावा लाभार्थी चैक से भुगतान स्वीकार करने के बारे में चयन कर सकता है।

3. जिला अथवा प्रखंड

- अन्तः जिला भिन्नता की वजह से कार्यान्वयन के लिए प्रखंडों का चयन करना बेहतर होगा। यह कुछ ऐसा है जिस पर भविष्य के लिए विचार करना है।

4. पहचान और पंजीकरण करना

- आरईजीएस कार्यों के लिए आवेदनपत्रों को उस समय तक स्वीकार कर लिया गया मान लिया जाता है जब आवेदन स्थानीय निवासी व्यक्ति की ओर से हो।
- पंजीकरण की प्रक्रिया शामिल करने सिद्धान्त पर आधारित होनी चाहिए तथा किसी को भी बाहर न निकलने के लिए सभी को प्रयास करने चाहिए।
- अलग-अलग पहचान पत्र, लेकिन परिवार के अन्य सदस्यों की पहचान करना।

5. जिला आयोजना

संवैधानिक रूप से अधिदेशित एक निकाय होने की वजह से जिला आयोजना समिति को आयोजना प्रक्रिया का समन्वय करने के लिए उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी उनकी होती है कि एनआरईजीए सहित विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत शुरू की गई परियोजनाएं/योजनाएं जिला आयोजना के उद्देश्यों से परस्पर सामंजस्य रखती हो।

6. परियोजनाओं तथा परिसम्पत्तियों की पहचान करना

प्रत्येक परियोजना तथा परिसम्पत्ति की अनन्य रूप से पहचान की जानी चाहिए। परियोजनाओं के लिए कार्यस्थलों की यथासंभव ठीक-ठाक पहचान करनी चाहिए।

7. उजरती दर बनाम समय दर

- कार्यान्वयन एजेंसियों को उजरती दर की बजाए समय दर आधार पर कार्य का सृजन करने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए।

अनुबंध-I (4) जारी

- कार्यक्रम अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उजरती दर के आधार पर किए गए कार्य के लिए न्यूनतम मजदूरी का भुगतान किया जाता है।

8. मजदूरी के भाग के रूप में खाद्यान्न

- कुछ क्षेत्रों में भुगतान हिस्सों में खाद्यान्न के रूप में करना पड़ सकता है तथा इसका निर्णय राज्यों द्वारा किया जा सकता है।

- इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए राज्य सरकारों के लिए बीपीएन कीमतों पर खाद्यान्न उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

9. केन्द्र तथा राज्य परि-दें

कानून द्वारा यथानिर्धारित केन्द्र तथा राज्य परिषदों के कार्यकरण के बारे में कुछ समय बाद आकलन किया जाना चाहिए।

10. ग्राम पंचायत बनाम कार्यक्रम अधिकारी के अधिकार

- जहां पर पीआरआई अच्छी तरह से स्थापित हों, वहां पर विभिन्न स्तरों की पंचायतें उपयुक्त प्राधिकारी होनी चाहिए और वे कार्यक्रम अधिकारियों के अधीनस्थ नहीं होनी चाहिए।

- जिन राज्यों मे पीआरआई की अभी स्थापना की जानी हो, उन राज्यों में संवैधानिक रुप से अधिदेशित आवश्यकता को 3 वर्षों के भीतर पूरा करने के लिए एक निश्चित कार्यक्रम होना चाहिए।

11. अन्य सिफारिशें

जहां तक शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों को रोजगार देने का संबंध है, ऐसे अवसर हो सकते हैं जब अनूसूची-I खण्ड-I, उपखण्ड I (i-viii) में सूचीबद्ध कार्यों से बाहर के कार्यों को शुरू करना पड़े। शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों के लिए ऐसे कार्यों के बारे में एक सामान्य अधिसूचना जारी करना उचित होगा जो उपखण्ड (i-viii) के अन्तर्गत नहीं आते हैं और जिनकी उपखण्ड-ix में अनुमति है।

अनुबंध-I(4) जारी

कार्य दल 2 की सिफारिशें

समूह II: लाभार्थियों का चयन करने, निर्माण कार्यों की पहचान करने, अनुमान तैयार करने आदि के संबंध में कार्यान्वयन में पारदर्शिता।

1. चयन करने का मानदण्ड

परिवार की सीमा समाप्त करना

रसोईघर की परिभाषा/जनगणना संबंधी सूचना को सख्ती से लागू करना।

जब एक परिवार में तीन से अधिक वयस्क व्यक्ति हों, तो दूसरा जॉब कार्ड उपलब्ध कराना चाहिए।

2. विशि-ट वर्ग न ले, यह कैसे सुनिश्चित करें

किसी भी हकदार/स्वेच्छा वाले को जॉब कार्ड उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

यदि पंचायतें जॉब कार्ड नहीं देती हैं, तो कार्यक्रम कार्यान्वयन अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए।

जॉब कार्ड का वितरण जनगणना सूची पर आधारित होना चाहिए।

3. सामग्री की अधिप्राप्ति

निविदा खोलें।

"आरईजीएस वेबसाइट" पर निविदा नाम, कीमत सामग्री आदि दर्शाए (गांव, सार्वजनिक प्रदर्शन)

4. जनता के क्षेत्राधिकार में आंकड़े

मस्टर नामावली निरीक्षण करने के लिए किसी के लिए भी उपलब्ध होनी चाहिए।

ग्राम स्तर पर वेबसाइट बनाएं और ब्यौरा प्रस्तुत करें।

हर सप्ताह वेबसाइट में ब्यौरे रिकार्ड करें।

सूचना प्रौद्योगिकी के माध्यम से संपूर्ण प्रक्रिया का पता लगाना और जनता को आंकड़ाधार उपलब्ध कराना।

5. जांच और सन्तुलन

पंचायत प्रणाली को सुदृढ़ करना।

निर्माण कार्य शुरू करने में स्व-सहायता समूहों का उपयोग करना।

अनुबंध-I (4) जारी

यदि पंचायत प्रणाली प्रभावी न हो, तो गैर-सरकारी संगठनों का उपयोग किया जाए।

पंचायत तथा गैर-सरकारी संगठनों के बीच समतुल्य जांच।

6. जांच और सन्तुलन (जारी)

प्रत्येक प्रखंड में "नागरिक अनुवीक्षण समिति" हो

जिसमें स्थानीय डाक्टर, पत्रकार, मानव अधिकार कार्यकर्त्ता शामिल हो, और इसकी हर तीन महीने में समीक्षा हो तथा राज्य परिषदों के लिए निरीक्षण करने तथा रिपोर्ट करने की सुविधा हो।

7. आरटीआई के साथ सहक्रिया

प्रत्येक चरण पर तथा सहक्रियात्मक सूचना की सरकारी एजेंसियों द्वारा भागीदारी।

8. वेतन

न्यूनतम वेतन से कम नहीं, सुरक्षा संबंधी खण्ड को शामिल करना।

पुरूष तथा महिलाओं के लिए मजदूरी समान हो और यह कार्यक्रम कार्यान्वयन अधिकारी द्वारा सुनिश्चित किया जाए।

कार्यस्थल, उचित तथा पुरुष/महिला की औसत क्षमता के अनुसार होना चाहिए।

9. "समय और गतिं अध्ययन "बिना बारी" अनुसूचियों के लिए आधार हो

न्यूनतम मजदूरी सुनिश्चित करने के लिए लिंग विशिष्ट निर्माण कार्य अध्ययन

सभी विभागों की दर अनुसूचियां एनआरईजीए दर अनुसूची के अनुरूप हों।

मौसम संबंधी स्थिति में अन्तर का निर्धारण करने के लिए अवधि विशिष्ट दर अनुसूची सुनिश्चित करना।

स्थानीय मार्गदर्शन वाले पंचायत निर्माण कार्यों के साथ मार्गदर्शन नियत करना।

दर अनुसूची निर्धारित करने में मार्गदर्शन करने के लिंग संबंधी आयामों को शामिल करना चाहिए।

10. कार्य की गुणवत्ता

श्रमिक बैंकों को कार्य सौंपना।

कार्य शुरू करने के लिए श्रमिक बैंकों को अग्रिम उपलब्ध कराना।

ठेकेदारों को शामिल नहीं करना।

कामगारों का जीवन स्तर-क्रैच, शैडों तथा जल सहित कार्यस्थल सुविधाएं सुनिश्चित की जानी चाहिए।

अनुबंध-I(4) जारी

कार्य दल 3 की सिफारिशें

समूह 3: प्रभावी अनुवीक्षण और मूल्यांकन प्रणाली विकसित करना

(1) अनुमोदन

- ग्राम पंचायतों (जी.पी.) से अनुमोदन लेने और फिर बाद में ग्राम सभाओं से अनुमोदन प्राप्त करने के उपरान्त ही प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की जाएं।
- जो परियोजनाएं कई पंचायतों मे फैली हुई है, उनके लिए सभी प्रभावित जीपी तथा जीएस की स्वीकृति प्राप्त कर लेनी चाहिए।
- जीएस की सिफारिशें सभी कार्यान्वयन एजेंसियों के लिए बाध्यकारी होनी चाहिए।
- किसी कार्य को आरम्भ करने से पूर्व ग्राम सभा की बैठक होनी चाहिए जिसमें अनुमानों, उद्देश्यों, नियोजित किए जाने वाले लोगों की सूची तथा अनुमोदित परिव्यय को जीएस के समक्ष रखा जाएगा।
- एक साधारण और पारदर्शी कार्य अनुमान मॉडल विकसित करना जिसका स्वयं जीपी द्वारा अनुमान लगाने के लिए उपयोग किया जा सकता है।
- प्रत्येक परियोजना के अल्पकालिक उत्पादन (उदाहरणार्थ तालाब का आकार, सड़क की लम्बाई) तथा परिणाम पैरामीटरों को प्रस्ताव स्तर पर परिभाषित किया जाए-उत्पादन आपातकालीन मामलों में केवल रोजगार हो सकता है अन्यथा यह सिंचित क्षेत्र, जल-स्तर को रिचार्ज करने आदि जैसे पैरामीटरों को प्रतिबिम्बित कर सकता है।
- कार्यक्रम अधिकारी यह सुनिश्चित करेगा कि जीएस के सुझावों/आपत्तियों के बारे में एक सप्ताह के भीतर कार्रवाई की जाएगी।
- एफएफडब्ल्यूपी के अन्तर्गत प्रावधान-विशेष कर दबावपूर्ण बेदखली को शामिल किया जाए।

(2) अनुमान लगाना/अनुवीक्षण करना करना

- परिभाषित कौशल वाले तकनीकी विशेषज्ञों का एक पैनल प्रखंड स्तर पर बनाना।
- तब जीपी इस पैनल से परियोजनाओं का निष्पादन करने के लिए तकनीकी विशेषज्ञों का चयन कर सकती है।
- पैनल पर रखे गए विशेषज्ञों को भुगतान करने के लिए व्यय की पंचायतों को प्रतिपूर्ति करना।
- तकनीकी विशेषज्ञों का पैनल विकसित करने के लिए जीपी/जिला स्तर पर तकनीकी निधि स्थापित करना।

अनुबंध-I (4) जारी

- अनौपचारिक विशेषज्ञता प्राप्त करने के लिए जीपी स्तर पर अनाबद्ध तकनीकी सहायता निधि।
- स्थानीय स्तर पर विशेषकर लेखाकरण के लिए क्षमता निर्माण।
- प्रशासनिक व्यय की वर्तमान 2% की सीमा को बढ़ाकर 4-5 प्रतिशत कर देना चाहिए।
- उजरती दर अथवा समय दर मजदूरी मुआवजे की सीमाओं को मान्यता प्रदान करना-समय दर को दोषपूर्ण मुआवजा कार्यतंत्र और उजरती दर को एक अपवाद मानना।
- परियोजनाओं के परिणामों को रिकार्ड करने के लिए माप-पुस्तिका पर स्वतंत्र रूप से लिखना-परियोजना के लिए भुगतान निर्मुक्त करने से पूर्व फिर इसे पैनल के सदस्यों से अधिप्रमाणित करा लेना चाहिए।
- वित्तीय प्रबंधन को निर्माण कार्य प्रबंधन के साथ एकीकृत करना।
- निर्माण कार्यों की अद्वितीय पहचान (अद्वितीयता स्थापित करने के लिए जीआईएस आंकड़ों का प्रयोग करना)।
- वाउचरों की अग्रिमों तथा बैंक में धनराशियों के साथ मिलान करके वित्तीय आंकड़ों की सत्यनिष्ठा सुनिश्चित करना।
- साझा लेखा प्रणाली में परियोजना आईडी का यह सुनिश्चित करने के लिए वाउचरों के मिलान करना कि प्रत्येक परियोजना के लिए कुल ईजीए व्यय विशिष्ट वाउचरों में अलग किया जा सकता है।
- वर्तमान प्रस्तावित पुनःपूर्ति प्रक्रिया की बजाए स्वतः अनुमोदन और निधि अन्तरण की दिशा में कार्य।
- कैसे सुनिश्चित किया जाए कि निधियों की दूसरी जीपी में लगा देने के कारण एक जीपी का निर्माण कार्य प्रभावित नहीं होता है।
- लाभार्थियों की स्पष्ट पहचान करना-बायो मीट्रिक सूचना की मदद से।
- सुनिश्चित करें कि परियोजना के महत्वपूर्ण चरणों में सहक्रियात्मक प्रचार-प्रसार करके प्रणाली में आरटीआई अन्तर्निर्मित होता है।
- विशिष्ट उत्पादन (तत्काल, उदाहरणार्थ मिट्टी के कार्य/सड़क आदि होना) तथा परिणाम।
- सामाजिक लेखापरीक्षा-कार्यान्वयनकर्ता एजेंसी द्वारा निर्माण कार्य पूरा कर लेने उपरान्त परियोजना से संबंधित समस्त रिकार्ड लेखापरीक्षा हेतु ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए।
- कार्यक्रम अधिकारी को यह सुनिश्चित करना होगा कि जीएस के सुझावों/आपत्तियों के बारे में एक सप्ताह के भीतर कार्रवाई की जाएगी।

अनुबंध-I(4) जारी

(3) अनुवर्ती कार्रवाई

- परियोजनाओं के पूरा होने के बाद परिणाम पैरामीटर का तीन वर्षो के लिए अनुवीक्षण किया जाना है।
- कार्यान्वयनकर्ता एजेंसी द्वारा पर्यवेक्षण करना, बशर्ते निर्माण कार्यों की राशि को जीपी द्वारा रिकार्ड किया जाए तथा पीओ द्वारा अधिप्रमाणित किया जाए।
- जीपी मुख्य अनुवीक्षण एजेंसी होगी अन्य एजेंसियों का तीसरे पक्ष के स्वतंत्र अनुवीक्षकों द्वारा यादृच्छिक अनुवीक्षण किया जाना है।
- तुलनात्मकता सुनिश्चित करने के लिए राज्यों में समान मापदण्ड-इसे प्राप्त करने के लिए अधिनियम के प्रावधानों नियमों का उपयोग किया जा सकता है।
- निर्माण कार्यों से संबंधित परिणाम-स्पष्ट इकाई दरों का उपयोग करते हुए बेंचमार्क।
- नियोक्ता प्राधिकारी को सूचित करने संबंधी कार्यों का अनुवीक्षण करना।
- जीपी स्तर पर क्षमता का निर्माण, पैनल तक पहुंच तथा तकनीकी सहायता निधि प्राप्त करना।
- ग्राम सभा के लिए किसी को यथा उपयुक्त ग्राम सभा/वार्ड सभा पढ़ना चाहिए।

अनुबंध-I (4) जारी

कार्य दल 4 की सिफारिशें

दल 4: क्षमता निर्माण-समुदाय, पंचायत सदस्य और पदाधिकारी। योजना की योजना बनाने, कार्यान्वयन, पर्यवेक्षण तथा अनुवीक्षण में समुदाय की भागीदारी की भूमिका।

(1) समुदाय की भागीदारी

समुदाय की भागीदारी में राज्य, राष्ट्रीय तथा स्थानीय स्तरों पर वातावरण सृजन की अपेक्षा होती है।

वातावरण सृजन के लिए पहले से ही प्रावधान करने होंगे। प्रारम्भिक निवेश अधिक होगा तथा लागत नियत राशि से कम होगी।

राज्य की योजनाएं तैयार करने के लिए ग्राम तथा वार्ड सभाओं के माध्यम से परामर्शी प्रक्रियाओं को अपनाना चाहिए। वर्तमान में, अधिनियम के कार्यान्वयन की अनिवार्यता ऐसी परामर्श प्रक्रिया को छोड़ रही है। तथापि, परामर्श प्रक्रिया स्वयं जागरुकता और क्षमता का सृजन करेगी।

केरल मॉडल के आधार पर समुदाय के साथ परामर्श। अपनी आवश्यकताओं को व्यक्त करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति को अवसर देना महत्वपूर्ण होता है।

परामर्श एक निरन्तर प्रक्रिया है।

ग्राम सभाओं में अत्याधिक संरचना से बचना चाहिए। लोगों से परामर्श करने के अन्य रूप हैं जैसे वार्ड सभा, पद यात्रा गलीवार परामर्श आदि।

निर्माण कार्यों के लिए योजना बनाने में इस बात की सावधानी बरतनी चाहिए कि निचले स्तर पर लोगों ने जो योजना बनायी है, वह निरस्त न हो। इसलिए वार्ड सभाओं की सिफारिशों को ग्राम सभाओं और ग्राम पंचायतों द्वारा अस्वीकृत नहीं करना चाहिए।

पंचायत स्तर पर एक सहयोगी नागरिक सर्वेक्षण करना अनिवार्य होता है। आंकड़ें पंचायत में उपलब्ध होने चाहिए। मतदाता सूचियों को प्रारम्भिक बिन्दु के रूप में उपयोग किया जा सकता है। इससे मतदाता सूची को भी तैयार करने में मदद मिलेगी।

(2) कार्यान्वयन

तकनीकी अनुमान उपलब्ध कराने की प्रणालियों को सरल और कारगर बनाने की जरूरत है। अलग नियम (वर्तमान पीडब्ल्यूडी संहिता के स्थान पर) एक अच्छा विचार है। लोगों के अनुमानों की प्रक्रिया को अपनाना होगा।

समुदाय संविदाकरण की प्रक्रिया अपनानी चाहिए।

पैनल में रखे गए इंजीनियरों के परामर्शी समूहों को नियोजित किया जा सकता है। इसके

अनुबंध-I(4) जारी

अलावा, राज्य द्वारा अनुभवहीन इंजीनियरों को प्रशिक्षित किया जा सकता है। इनके लिए वेतन सामग्री व्यय के लिए आरक्षित 40% राशि से दिया जा सकता है।

अच्छे कारणों से सामान्य तौर पर पास में मौजूद दरों को छोड़कर उजरती दरों को हतोत्साहित किया जाना चाहिए। यदि उजरती दरों को तरजीह दी जाती है, तो यह सुनिश्चित करने के रक्षोपाय किए जाने चाहिए कि मजदूरी की दरों में समानता सुनिश्चित की जाती है तथा उजरती दर के माध्यम से प्राप्त मजदूरी न्यूनतम मजदूरी से अधिक होती है।

न्यूनतम मजदूरी अधिनियम यह वर्णन करता है कि मजदूरी समय के लिए दी जाती है न कि कार्य की मात्रा के लिए। तथापि, परिसम्पति सृजन के प्रश्न को भी छोड़ा नहीं जा सकता है। चुनौती एक सन्तुलन की स्थिति में पहुंचने की होती है। एक लिंग संवेदन समय एवं गति अध्ययन अपेक्षित होता है। इसके अलावा, रोजाना कितना कार्य किया जा सकता है, इसके लिए परम्परागत मानक हर स्थान पर होते हैं। इनका उत्पादन निकालने के लिए उपयोग किया जा सकेगा।

अकुशल शारीरिक श्रमिक के कौशल में सुधार लाने का अतिरिक्त कार्य होता है। पंचायतें कामगारों के समूह को संगठित करने की दिशा में कार्य कर सकती हैं, जिससे उनको कौशल तथा विकास प्राप्त करने में सहायता मिल सके।

भूमि का विकास धनवान लोगों की परिसम्पत्तियों को विकसित करने के लिए नहीं होना चाहिए। तथापि, सूखा तथा बाढ़ग्रस्त क्षेत्रों में हमें कुछ अधिक खुलकर भूमि का विकास करने के बारे में विचार करने की जरूरत है। गरीब लोगों की निजी जमीनों पर वनरोपण करना ठीक है।

(3) पर्यवेक्षण और अनुवीक्षण:

सभी स्तरों पर प्रशासन सामान्य तौर पर काफी प्रत्युत्तरदायी होना चाहिए। समय सीमा स्पष्ट होनी चाहिए तथा प्रत्युत्तर दिया जाना चाहिए। नागरिकों के प्रश्नों का उत्तर चुप रह कर नहीं दिया जा सकता है।

निवारण तंत्रों के बारे में स्पष्ट वर्णन करना चाहिए।

कदाचार के मामलों में आपराधिक मुकदमें दायर करने चाहिए क्योंकि अधिनियम के दण्डात्मक प्रावधान कमजोर होते हैं।

निर्माण कार्यों का प्रारम्भ, बीच में तथा पूरा होने के बाद में फोटो लेना।

एसएचजी और एनजीओ नेटवर्कों के माध्यम से समुदाय आधारित अनुवीक्षण प्रणालियां। समुदाय स्वयं लेखापरीक्षकों की नियुक्ति करता है।

अकुशल अभियन्ता पर्यवेक्षण करने में समुदाय की सहायता भी करेंगे। अकुशल अभियन्ताओं द्वारा दिए गए प्रमाणपत्र की प्रामाणिकता को मान्यता दी जानी चाहिए।

अनुवीक्षण के लिए समुदाय आधारित रिपोर्टों को एकत्रित करने के साधन होते हैं जिनको अपनाया जाना चाहिए।

अनुबंध-I (4) जारी

चाहे भुगतान बैंक के माध्यम से दिया जाए अथवा डाकघर के माध्यम से, मस्टर नामावलियों को सार्वजनिक रूप से दर्शाया तथा पढ़ा जाना चाहिए।

मजदूरी का सार्वजनिक रूप से भुगतान करना सबसे अच्छा विकल्प होता है, लेकिन समुदाय के साथ परामर्श करने भुगतान खातों के माध्यम से किया जा सकता है।

समस्त परिवार के संयुक्त खाते में भुगतान करने के बारे में सावधानीपूर्वक विचार किया जाए क्योंकि सारी धनराशि व्यक्ति ले जा सकता है।

प्रत्येक कार्य के लिए सतर्कता एवं अनुवीक्षण समिति गठित करनी होगी। यह उस समय ठीक से काम नहीं कर रही होती है। प्रत्येक सतर्कता एवं अनुवीक्षण समिति में लाभार्थी भी शामिल होने चाहिए।

आप चीजों को सुस्पष्ट बना सकते हैं लेकिन अस्पष्ट नहीं।

(4) क्षमता निर्माण

3 संघटक :

प्रशिक्षण

पहुंच क्षमता

क्षमता की वृद्धि और फैलाव की अनुमति के लिए नियमों को उदार बनाना :

क्षमता निर्माण की प्रक्रिया में संसाधन व्यक्तियों की सुविज्ञता एवं तुलनात्मक संख्या में बढ़ोतरी करना चाहिए। प्रशिक्षण संबंधी कौशल को अलग-अलग दर्शाया जाना चाहिए तथा प्रत्येक व्यक्ति को उनके कौशल के अनुसार उपयोग किया जाए। एन.जी.ओ अधिकार आधारित प्रशिक्षण देने में अच्छे होते हैं। प्रशिक्षार्थियों को एक-दूसरे को तथा क्षेत्र के बारे में समझने के लिए प्रशिक्षण एक अच्छा अवसर होता है।

प्रखंड संसाधन केन्द्रों की स्थायी रूप से स्थापना की जानी चाहिए।

अनुबंध-I (5)

बंगलौर में ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन द्वारा संयुक्त रूप से आयोजित एनआरईजीए के कार्यान्वयन पर कार्यशाला

भाग लेने वालों की सूची :

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	डा. मुकुल अशर	नेशनल यूनिवर्सिटी सिंगापुर
2.	श्री. नन्दन निलेकानी	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर
3.	सुश्री. पुष्पा अमन सिंह	गिव फाउन्डेशन
4.	श्री. निखिल डे	मजदूर किसान शक्ति संगठन (एमकेएसएस)
5.	श्री. एस.एल. राव	अध्यक्ष, शासी बोर्ड, इन्स्टीट्यूट फॉर सोशल एण्ड इकोनॉमिक चेन्ज
6.	श्री. टी.आर. रघुनन्दन	संयुक्त सचिव, पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार
7.	श्री. अनिल बोर्डिया	भूतपूर्व सचिव, भारत सरकार
8.	श्री. के.आर. राजेन्द्र	लियोनार्ड चेशायर इन्टरनेशनल
9.	श्री. विशु हेगडे	माइन्डट्री कंसल्टिंग
10.	श्री. सन्तोष मैथ्यू	राइट टू फूड
11.	श्री. सुनील जैन	बिजनेस स्टैण्डर्ड
12.	श्री. टी.के. अरूण	इकोनॉमिक टाइम्स
13.	श्री. राजीव गौडा	आईआईएम-बम्बई
14.	श्री. श्रीकण्ठ नाधामुनी	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर
15.	डा. अश्विन महेश	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर
16.	श्री. कृष्ण रुपनागुंटा	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर
17.	श्री. नारायणस्वामी	सीईओ, चित्रदुर्ग जिला परिषद
18.	श्री. विक्रम आकुला	एसकेएस. माइक्रोफाइनेंस
19.	श्री. जी.बी. हिरेमनियावार	निदेशक, ग्रामीण विकास और पंचायती राज विभाग, कर्नाटक सरकार
20.	श्री. संजय सिंह	निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग, भारत सरकार
21.	श्री. आनन्द अदकोली	ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर

अनुबंध-I (5) जारी

प्रशासनिक सुधार आयोग :

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	श्री.एम.वीरप्पा मोइली	अध्यक्ष, प्रशासनिक सुधार आयोग
2.	डा. ए.पी.मुखर्जी	सदस्य, प्रशासनिक सुधार आयोग
3.	डा.ए.एच.कालरो	सदस्य, प्रशासनिक सुधार आयोग
4.	डा.जय प्रकाश नारायण	सदस्य, प्रशासनिक सुधार आयोग

अनुबंध-I (6)

ई-गवर्नमेंट्स फाउन्डेशन, बंगलौर के साथ संयुक्त रूप से आयोजित कार्यशाला की सिफारिशें

समूह 1 की सिफारिशें:

परिवारों का पंजीकरण:

(1) बीपीएल सूची का उपयोग-परिवारों के लिए (यदि परिवार जो बीपीएल परिवार के रूप में उसी प्रकार से पंजीकृत होता हो) एक आधार सीमा रूप में परिवार संख्या (यद्यपि यह संयुक्त परिवार के लिए होती है) और फिर इसे बहुत परिवार से सदस्यों में अलग-अलग किया जाए। जॉब कार्ड में परिवार संख्या होनी चाहिए।

(2) परिवार की परिभाषा:दिशानिर्देशों में यथापरिभाषित एक परिवार। परिवार संबंधी इस मुद्दे पर अधिक विस्तार से जांच करने की आवश्यकता है।

(3) जॉब कार्ड में परिवारों के फोटो उपयोगी होंगे।

(4) पंजीकरण के बारे में कुछ जांच परिवारों की औसत संख्या के आधार पर की जा सकती है।

(5) नामोद्दिष्ट जिले, प्रखंड तथा जीपी जीवसांख्यिकी साधनों तथा स्मार्ट कार्ड आदि चला सकते हैं जिससे वहनीय तथा कुशल प्रौद्योगिकी वाले यंत्र तैयार हो सकें। यह योजना सामान्य तौर पर कागज आधारित जॉब प्रणाली का उपयोग करेगी जिससे तेजी से कार्यान्वयन हो सके।

(6) परियोजना के चयन में ऐसे कार्य शामिल होने चाहिएं जिनमें महिलाएं तथा शारीरिक रूप से विकलांग वयक्ति भाग ले सकें। एनजीओ भूमिका निभा सकते हैं। भारत सरकार/राज्य/जिलों में तकनीकी संसाधन समूहों की आवश्यकता होती है। प्रखंड में संसाधनों का 3 प्रतिशत उन कार्यों के लिए होना चाहिए जो कार्य शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों से संबंधित हो तथा एक अलग कार्य योजना लागू की जाए। प्रशिक्षण आदि के साथ-साथ ऐसे निर्माण कार्यों का सृजन करें जहां पर शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों के समूह (चाहे गूंगे हों अथवा दृष्टि विकलांग हों) एक साथ कार्य कर सकें।

(7) सामाजिक लेखापरीक्षा कार्यों में दो-दो पहचान पत्र बनाने के बारे में सावधानी बरतनी चाहिए।

(8) मस्टर नामावली पर क्रम संख्या देना तथा प्रखंड से जारी करना आवश्यक है। किसी के द्वारा निरीक्षण किए जाने के लिए कार्यस्थल पर पारदर्शी प्रदर्शन और फोटोग्राफ दिखाना; भुगतान जनता के सामने करने की जरुरत; भुगतान किए जाने के बाद मस्टर नामावलियां निरीक्षण के लिए उपलब्ध हों; संक्षिप्त विवरण उपलब्ध कराने तथा ग्राम सभा में पढ़े जाने की जरूरत हो। मेट द्वारा मस्टर नामावलियां लिखी जाती हैं।

(9) जॉब कार्ड में 100 दिनों तक कार्य करने की व्यवस्था करना।

अनुबंध-I (6) जारी

(10) पात्र व्यक्तियों का एक रजिस्टर बनाना तथा उसे अद्यतन करना और पंजीकृत लाभार्थियों की संख्या जो ईजीएस के पास पंजीकृत होने चाहिए। इन अनुमानों के आधार पर परियोजनाओं का चयन करना। परियोजनाओं का जीपी, प्रखंड तथा जिला स्तरों पर चयन किया जाना चाहिए।

ग्राम पंचायतों में क्षमता निर्माण

सभी हितधारकों में आरईजीएस के बारे में जागरुकता पैदा करने के लिए युद्ध स्तर पर एक अभियान चलाने के दृष्टिकोण की आवश्यकता हैः

(1) समुदाय के भीतर, श्रम समूहों, ग्राम पंचायत सदस्यों पीआरआई, जीपी. कर्मचारियों, विधायकों. और संसद सदस्यों सभी स्तरों पर जनता के प्रतिनिधि, एनजीओ तथा महिलाओं तथा शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों में जागरूकता पैदा करना।

(2) मीडिया किट, विज्ञापनों, प्रसिद्ध व्यक्तियों संदेश में उपयोग में लाये जाने वाला नारा "मुझे काम करने का अधिकार है"।

(3) टीवी, प्रिन्ट मीडिया, सामुदायिक रेडियो, नुक्कड़ नाटक आदि।

(4) एनजीओ एक रचनात्मक भूमिका अदा कर सकते हैं।

(5) व्यवहार्यता एक बड़ा मुद्दा होता है। पहले बहुत से प्रशिक्षण कार्यक्रम कार्य नहीं कर पाए हैं।

निधि प्रवाह का अनुवीक्षण करना करनाः

1. मस्टर नामावलियों को प्रदर्शित करने की जरूरत होती है।

2. हाथ में लिए गए निर्माण कार्यों की कुल संख्या, शामिल लाभार्थियों की संख्या, वितरित की गई कुल राशि, सृजित की गई परिसम्पत्तियों का अनुवीक्षण करना।

3. जॉब सृजन तथा परिसम्पत्ति सृजन के कार्यों को हाथों-हाथ लेने की जरूरत है। लाभार्थियों को लाभप्रद रोजगार तथा गांवों में परिसम्पत्तियों का सृजन करने के लिए आरईजीएस की जवाबदेही के लिए इसकी जरुरत होती है। परियोजना के मानकों के स्वरूप तथा अनुमान और गुणवत्ता स्तरों से इस प्रक्रिया में मदद मिलेगी।

4. आरईजीएस के निर्माण कार्यों तथा अन्य सूचना प्रौद्योगिकी संबंधित कार्यकलापों का पर्यवेक्षण करने में सहायता करने के लिए शिक्षित बेरोजगार युवकों की (ठेकेदार के बदले में जो अपने समूहों का पर्यवेक्षण करता है) भर्ती करने की आवश्यकता होती हैः-कुशल श्रम नियोजन से परियोजना की निधियों के रूप में भुगतान करना। वे प्रेरकों की भूमिका भी निभाएंगे।

अनुबंध-I(6) जारी

समूह 2 की सिफारिशें:

प्रभावी कार्यान्वयन:

प्रखंडों में कुछ ढिलाई के साथ ग्राम पंचायत स्तर पर 60:40 के विभाजन का पालन किया जाना।

प्रशासनिक भूमिकाओं में शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों को अधिमानतः शामिल करना।

कुछ अलग अधिप्राप्ति मॉडलों का चयन करना लेकिन मनमाने ढंग से नहीं।

समुदाय संविदाकरण की स्वतंत्र रूप से अनुमति देना।

निविदा देने वाले मॉडल दस्तावेजों का प्रयोग किया जाना।

अधिप्राप्ति के सभी पहलुओं से सम्पर्क हेतु आरटीआई।

कौशल बैंक तथा कौशल उन्नयन को सुविधाजनक बनाने के लिए प्रखंड स्तर पर प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करना (आईईजीएस का अग्र-संपर्क)

प्राप्तियों को खुले आम सूचीबद्ध किया जाए।

सामाजिक लेखापरीक्षा को अधिप्राप्तियों का अनुवीक्षण करना चाहिए।

निर्मला नागरा जैसी रेटिंग प्रणालियां।

ई-प्रोक्योरमेंट को अधिमानता दी जाए।

स्थलों तथा मीडिया में प्रचार करना जिसके लाभार्थियों को अभिगम्य होने की संभावना हो (इकोनॉमिक टाइम्स अथवा बीटी के प्रति विरोध)

एक निश्चित तारीख तक कार्यक्रम अधिकारियों की नियुक्ति की जाए।

कार्यक्रम अधिकारियों की नियुक्ति की न्यूनतम अवधि।

आरटीआई का अनुपालन करने समय अभिज्ञात प्रश्नों की सूची (जांच सूची) का उत्तर देने की क्षमता होनी चाहिए।

सार्वजनिक दस्तावेजों में शिकायत दर्ज करने संबंधी बातें होनी चाहिए।

आरईजीएस को एक गतिशील दृष्टिकोण तथा एक सम्पूर्ण तरीके में माना जाना चाहिए। व्यापक उद्देश्य निर्धनता को समाप्त करना है तथा योजना के द्वारा मौलिक रूप से निर्धनता को समाप्त करना चाहिए अथात योजना के द्वारा रोजगार दिए जाने व्यक्तियों को आखिरकार इसकी आवश्यकता नहीं होनी चाहिए। यह समझ होनी चाहिए कि लोगों की आर्थिक स्थिति में सुधार लाना चाहिए जिससे वे आरईजीएस संबंधी कार्य प्राप्त कर सकें।

अनुबंध-I (6) जारी

सूचना प्रवाह की निरन्तर प्रणाली।

पदस्थापन से पूर्व पीओ की जांच करना।

अन्यत्र से निलम्बित कर्मचारी पीओ का कार्य करने के लिए पात्र नहीं।

पंचायत स्तर पर आरईएस के लिए एकल बैंक खाता।

शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों को अलग परिवार के रूप में माना जाना चाहिए।

दर संविदा अथवा पैनल के द्वारा प्राप्त करना और न कि पारदर्शी निविदा प्रणाली से।

धन प्रवाह के लिए प्रेरित करने के एक अलग स्तर के स्वतंत्र प्रशासनिक इकाइयों को शिकायत देनी चाहिए।

वर्तमान मस्टर नामावली के साथ सार्वजनिक नकद भुगतान समयबद्ध परीक्षण पद्धति है। सार्वजनिक किस्म की भुगतान प्रक्रिया से सामने आया सत्यापन।

सामाजिक पूंजी का सृजन करना।

निर्धनता का सृजनात्मक रूप से समापन।

पंचायती राज की संकल्पना के अन्तर्गत आरईजीएस।

कानून का अनुपालन करने की सबसे अच्छी आशा आरटीआई के कार्यक्षेत्र में होती है तथा अधिशासन संबंधी शिथिलताओं को इस दृष्टि से नियत करना होगा। एनआरईजीए के लिए शिकायत एवं सूचना के मध्यस्थ को आरटीआई को एनआरईजीए के साथ जोड़ना जरूरी है।

समूह 3 की सिफारिशें:

आयोजना:

कामगारों को संगठित करने की जरूरत है जिससे वे उस कार्य को कर सके जो उन्हें करना चाहिए। उन्हें सभा के लिए परियोजनाओं का प्रस्ताव करना चाहिए। इसका दृष्टिकोण विशिष्ट वर्ग द्वारा आधिपत्य की संभावना को कम करना है। यह सामाजिक लेखापरीक्षा का एक महत्वपूर्ण भाग होता है। इसके अलावा, एनजीओ जैसे नामित विशेषज्ञों को निर्णय लेने की अनुमति नहीं दें।

व्यक्तियों में से क्षमता निर्माण करें। गांव (लोक जुम्बिश मॉडल) में से एक दल की पहचान करें जो परियोजनाओं के साथ सामने आएं तथा परियोजनाओं का अनुवीक्षण/मापन कैसे करें, इस बारे में भी वे जानकारी रखते हों।

क्षेत्र के लिए एक पंचवर्षीय संदर्शी योजना होगी। प्रत्येक ग्राम सभा द्वारा उन योजनाओं के बारे में सुझाव देना चाहिए जिनको उन्हें हाथ में लेना है। इसलिए, पंचायत के कार्यान्वित की जाने वाले योजनाएं पर्याप्त संख्या में होंगी।

अनुबंध-I(6) जारी

योजना का प्रशासनिक खर्च 2 प्रतिशत से बढ़ाकर 6 से 8 प्रतिशत करने की जरूरत है।

पूंजी-गहन निर्माण कार्यों को शुरू करने का प्रयास नहीं करें और ग्राम पंचायत यदि श्रम संघटक के लिए इसे स्वीकृति देती है तो अन्य योजनाओं के साथ मिलाना (यानि एनएचएआई परियोजना के लिए श्रम)। सभी परियोजनाओं के ऊपर बताए गए उद्देश्य होने चाहिए जिससे इसका अनुवीक्षण किया जा सके।

मशीन समूह वाले एक ठोस सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली को यह सुनिश्चित करने की जरूरत है कि यह ठीक तरीके से जांच की जा सके कि धन कहां व्यय किया जाता है और यदि इसमें कमी होती है तो वाउचरों का ब्यौरा आदि देखा जा सकता है।

परियोजना के कार्य का मूल्यांकन करने के लिए स्वतंत्र विशेषज्ञों के लिए, फोटो सहित, यदि आवश्यक हो, प्रोत्साहन योजना लागू करना।

अनुमान तैयार करना:

सभी अनुमान कार्यस्थल का सर्वेक्षण करने के बाद तैयार किए जाने चाहिए-यह कार्य करने के लिए अभियन्ताओं का एक पैनल होगा। सभी दर अनुसूचियों को अद्यतन किया जाएगा (पुरानी अनुसूची के आधार पर अंकित नहीं किया जा सकता है और यह अधिकतम दर है मानदण्ड नहीं) तथा इसे क्षेत्र- विशिष्ट होना आवश्यक है। श्रम उत्पादकता मानदण्ड को भी अद्यतन करने की जरूरत है और क्षेत्र विशिष्ट बनाए जाए तथा विशेषज्ञों द्वारा बार-बार जांच की जाए। सभी तकनीकी अनुमानों में मात्रा के बिल (उदाहरणार्थ सीमेंट की 200 बोरियों) और कार्य का विवरण (उदाहरणार्थ 20 फुट नींव) संबंधी ब्यौरा होना चाहिए ताकि ग्रामवासियों द्वारा उनका अनुवीक्षण किया जा सके।

पुरानी अनुसूचियों में मस्टर नामावलियों तथा अन्य योजनाओं के बारे में झूठा हिसाब-किताब भी होता है। सभी प्रकार की बुकिंग वास्तविक वाउचरों के आधार पर की जाए जिनको जनता को (दीवारों पर लिखकर, रेडियो आदि के द्वारा) दिखाना चाहिए।

ठेकेदारों/कार्यान्यवनकर्ता एजेंसी की पहचान और चयन करना:

ठेकेदारों के लिए कोई स्थान नहीं है। यह कार्य पंचायत के कर्मचारियों को करना होगा लेकिन पंचायत के कर्मचारियों की संख्या का निर्धारण कार्यान्वित किए जा रहे कार्य के मूल्य के अनुपात में करना होगा। पंचायत कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण महत्वपूर्ण होता है।

निर्माण कार्यों का अनुवीक्षण करना:

अनुवीक्षण हेतु सभी वाउचरों को जनता के समक्ष प्रस्तुत किया जाए। निर्माण कार्यों के संबंध में ब्यौरे दीवारों पर लिखना एक विकल्प है।

अनुबंध-I (7)

विभिन्न हितधारकों को परिचालित प्रश्नावली

1.क. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (राज्य/संघ राज्य सरकारों के लिए)

आयोजना

1. इस समय जिले को अधिनियम के अधीन एक इकाई के रूप में माना जाता है। जिलों के भीतर काफी अन्तर हो सकता है। क्या प्रखंड को एक इकाई के रूप में माना जाना चाहिए? इसका निहितार्थ क्या होगा?
2. जिला कार्यक्रम संयोजक के रूप में किसे नामोद्दिष्ट किया गया है? जिलाधीश अथवा सी.ई.ओ. जेडपी?
3. एनआरईजीए की योजना प्रक्रिया को जिला आयोजना प्रक्रिया के साथ किस प्रकार एकीकृत किया जाए जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 243 यघ के अधीन परिकल्पित किया गया है।
4. योजना के कार्यान्वयन में मध्यस्थों की क्या भूमिका होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायत को सभी निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए अथवा क्या मध्यस्थ को भी अधिनियम के कार्यान्वयन की भूमिका दी जानी चाहिए।
5. भारत निर्माण आदि जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के अन्तर्गत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?
6. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को प्रमुख भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार तथा जनसंख्या एक राज्य से दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य) में अथवा एक राज्य (संघ राज्य) के भातर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में समूहबद्ध करना वांछनीय होगा?
7. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी है? निर्माण कार्यों में प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए?

कार्यान्वयन

8. अधिनियम का सुचारू कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार की ओर से ग्राम पंचायतों के लिए आप किस प्रकार के निधि प्रवाह कार्यतंत्र का सुझाव देंगे?
9 ग्राम पंचायतों के लिए कर्मचारी समर्थन में बढ़ोतरी करने के लिए राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की सरकार कौन-कौन से कदम उठाएगी ताकि वे अधिनियम के कार्यान्वयन में समर्थ हो सकें।
10. उजरती दर बनाम समय दर। कौन सा तरीका अधिमान्य होना चाहिए? इनमें से प्रत्येक को अपनाने से क्या लाभ अथवा हानियां होंगी?
11. बेरोजगारी भत्ते का भुगतान करने के लिए क्या कार्यतंत्र होना चाहिए?

अनुबंध-I(7) जारी

12. यदि निर्माण कार्यों का एनजीओ तथा एसएचजी के माध्यम से निष्पादन कराया जाता है, तो क्या नियंत्रण तथा सन्तुलन अपेक्षित होते हैं?

13. यह सुनिश्चित कैसे किया जाएगा कि दरों की जिला अनुसूचियां विवेकपूर्ण आधार पर तैयार करायी जाती हैं? इनमें समरुपता सुनिश्चित करने के लिए क्या इनकी तुलना जिलों से बाहर की अनुसूचियों से करनी चाहिए?

क्षमता निर्माण

14. योजना के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन के लिए क्षमता निर्माण बहुत ही महत्वपूर्ण होगा। राज्य/संघ राज्य सरकार ने इसके लिए क्या रूपरेखा बनाई है?

15. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजनार्थ प्राथमिकता किस प्रकार दी जाएगी?

16. क्षमता निर्माण कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता हैं क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्रोतों से किया जा सकता है?

17. क्या क्षमता निर्माण एककालिक हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?

18. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार से तैयार किया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?

19. क्षमता निर्माण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापना चाहिए?

20. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

21. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

22. विभिन्न स्तरों पर कौन से पैरामीटरों का अनुवीक्षण किया जाना चाहिए?

23. क्या सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सूचना प्रणाली होने चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।

24. कार्यान्वयन के परिणाम का मूल्यांकन कैसे करें किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?

25. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?

26. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?

27. राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए केन्द्रीय स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है? जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I (7) जारी

1.ख. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (उन राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकारों के लिए जहां पंचायतों का गठन नहीं किया गया है।)

आयोजनाः

1. इस समय जिले को अधिनियम के अधीन एक इकाई के रूप में माना जाता है। जिलों के भीतर काफी अन्तर हो सकता है। क्या प्रखंड को एक इकाई के रूप में माना जाना चाहिए? इसका निहितार्थ क्या होगा?
2. जिला कार्यक्रम संयोजक के रूप में किसे नामोद्दिष्ट किया गया है? जिलाधीश अथवा सी.ई.ओ. जेडपी?
3. एनआरईजी की योजना प्रक्रिया को जिला आयोजना प्रक्रिया के साथ किस प्रकार एकीकृत किया जाए जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 243 यघ के अधीन परिकल्पित किया गया है।
4. योजना के कार्यान्वयन में मध्यस्थों की क्या भूमिका होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायत को सभी निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए अथवा क्या मध्यस्थ को भी अधिनियम के कार्यान्वयन की भूमिका दी जानी चाहिए।
5. भारत निर्माण आदि जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के अन्तर्गत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?
6. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को प्रमुख भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार तथा जनसंख्या एक राज्य से दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) में अथवा एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भातर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी-छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में समूहबद्ध करना वांछनीय होगा?
7. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी है? निर्माण कार्यों में प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए?

कार्यान्वयन

8. अधिनियम का सुचारू कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार की ओर से ग्राम पंचायतों के लिए आप किस प्रकार के निधि प्रवाह कार्यतंत्र का सुझाव देंगे?

9 ग्राम पंचायतों के लिए कर्मचारी समर्थन में बढ़ोतरी करने के लिए राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की सरकार कौन-कौन से कदम उठाएगी ताकि वे अधिनियम के कार्यान्वयन में समर्थ हो सकें।

10. उजरती दर बनाम समय दर। कौन सा तरीका अधिमान्य होना चाहिए? इनमें से प्रत्येक को अपनाने से क्या लाभ अथवा हानियां होंगी?
11. बेरोजगारी भत्ते का भुगतान करने के लिए क्या कार्यतंत्र होना चाहिए?

अनुबंध-I(7) जारी

12. यदि निर्माण कार्यों का एनजीओ तथा एसएचजी के माध्यम से निष्पादन कराया जाता है, तो क्या नियंत्रण तथा सन्तुलन अपेक्षित होते हैं?

13. यह सुनिश्चित कैसे किया जाएगा कि दरों की जिला अनुसूचियां विवेकपूर्ण आधार पर तैयार करायी जाती हैं? इनमें समरुपता सुनिश्चित करने के लिए क्या इनकी तुलना जिलों से बाहर की अनुसूचियों से करना चाहिए?

क्षमता निर्माण:

14. योजना के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन के लिए क्षमता निर्माण बहुत ही महत्वपूर्ण होगा। राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की सरकार ने इसके लिए क्या रूपरेखा बनाई है?

15. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजनार्थ प्राथमिकता किस प्रकार दी जाएगी?

16. क्षमता निर्माण कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता है? क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्रोतों से किया जा सकता है?

17. क्या क्षमता निर्माण एककालिक हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?

18. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार से तैयार किया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?

19. क्षमता निर्माण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापना चाहिए?

20. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

21. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

22. विभिन्न स्तरों पर कौन से पैरामीटरों का अनुवीक्षण किया जाना चाहिए?

23. सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सूचना प्रणाली होने चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।

24. कार्यान्वयन के परिणाम का मूल्यांकन कैसे करें? किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?

25. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?

26. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?

27. राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए केन्द्रीय स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है? जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I (7) जारी

2. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (अध्यक्ष जिला पंचायतों के लिए)

आयोजना

1. क्या एनआरईजीए का कार्यान्वयन करने के लिए चयन करने की इकाई एक जिला अथवा एक प्रखंड होना चाहिए?
2. अब तक अधिकांश योजनाओं को जिला पंचायत अथवा मध्यवर्ती पंचायत द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा था। एनआरईजीए के अन्तर्गत अधिकांश कार्यों को ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यान्वित करना होगा। इसमें आप कौन-कौन सी कठिनाइयों के बारे में पूर्वानुमान लगाते हैं?
3. किस किस्म के निर्माण कार्यों को एनआरईजीए के अन्तर्गत हाथ में लेना चाहिए?
4. एनआरईजीए की योजना प्रक्रिया को जिला आयोजना प्रक्रिया के साथ किस प्रकार एकीकृत किया जाए जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 243 यघ के अधीन परिकल्पित किया गया है।
5. योजना के कार्यान्वयन में मध्यस्थ की क्या भूमिका होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायत को सभी निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए अथवा क्या मध्यस्थ को भी अधिनियम के कार्यान्वयन की भूमिका दी जानी चाहिए।
6. भारत निर्माण आदि जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के अन्तर्गत कार्यकलापों में अभिमुखता लाने के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?
7. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को प्रमुख भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार तथा जनसंख्या एक राज्य के दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) में अथवा एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भातर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी-छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में वर्गीकृत करना वांछनीय होगा?
8. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी हैं। निर्माण कार्यों के बीच प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए?

कार्यान्वयन

9. यह कैसे सुनिश्चित करेंगे के पात्र व्यक्तियों का चयन निष्पक्ष किया गया है और किसी प्रभावशील व्यक्ति का पक्ष नहीं लिया गया है?
10. यदि निर्माण कार्यों का एनजीओ तथा एसएचजी के माध्यम से निष्पादन कराया जाता है, तो क्या जांच तथा सन्तुलन अपेक्षित होते हैं?
11. यह सुनिश्चित कैसे किया जाएगा कि दरों की जिला अनुसूचियां विवेकपूर्ण आधार पर तैयार करायी जाती हैं। क्या इनकी तुलना जिलों के बीच करनी चाहिए?

अनुबंध-I(7) जारी

12. निष्पादित किए गए कार्य की गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित करेंगे?
13. नियोजित किए गए व्यक्तियों के लिए भुगतान करने का सर्वोत्तम तरीका क्या होगा? चेक के माध्यम से खाते में समायोजन करके अथवा नकद?

क्षमता निर्माण

14. क्या पंचायतों के सभी चुने गए सदस्यों को अधिनियम के प्रावधानों के बारे में जानकारी है?
15. लोगों को अधिनियम के अन्तर्गत अपने अधिकारों के बारे में जानकारी कराने के लिए क्या किया जाना चाहिए?
16. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजनार्थ प्राथमिकता किस प्रकार दी जाएगी?
17. क्षमता निर्माण कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता है? क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्रोतों से किया जा सकता है?
18. क्या क्षमता निर्माण एकबारगी हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को सामुदायिक प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?
19. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार तैयार किया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?
20. क्षमता निर्माण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापना चाहिए?
21. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?
22. सरकारी अधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

23. ग्राम पंचायतों, मध्यवर्ती पंचायतों तथा जिला पंचायतों द्वारा किन-किन पहलुओं का अनुवीक्षण किया जाना चाहिए।
24. सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सूचना प्रणाली होने चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।
25. कार्यान्वयन के परिणाम का मूल्यांकन कैसे करें? किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?
26. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?
27. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?
28. राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए केन्द्रीय स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है? जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I (7) जारी

3. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (सीईओ जिला पंचायतों के लिए)

आयोजना

1. क्या एनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए चयन की गई इकाई एक जिला अथवा प्रखंड होना चाहिए?
2. कृप्या निम्नलिखित प्रपत्र में अपने जिले के बारे में सूचना प्रस्तुत करें:

जिले का नाम : कुल ग्रामीण जनसंख्या :

क्र. सं.	प्रखंड का नाम	ग्राम पंचायतों की संख्या जहां बैंक हैं	उन ग्राम पंचायतों की संख्या डाकघर हैं	उन ग्राम पंचायतों की संख्या जहां इंटरनेट संपर्क है	उन ग्राम पंचायतों की संख्या जहां

3. ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यान्वित की जा रहीं योजनाएं कौन-कौन सी हैं? (कार्यान्वयन से अभिप्रायः पूर्णतः कार्यान्वित होता है अर्थात निर्माण कार्यों की पहचान करना, अनुमान तैयार करना, मस्टर नामावलियां तथा माप-पुस्तिका बनाना, तथा कामगारों को भुगतान करना)।
4. संविधान के अनुच्छेद 243 यघ के अन्तर्गत यथा परिकल्पित जिला आयोजना प्रक्रिया के साथ एनआरईजीए की आयोजना प्रक्रिया कैसे जोड़ें?
5. क्या ग्राम पंचायतों में अर्हक लेखापाल और अभियन्ता है? यदि नहीं, तो पंचायतों द्वारा लेखे कैसे रखे जाते हैं और ग्राम पंचायतों द्वारा अनुमान कैसे तैयार किए जाते हैं और कार्यों का निष्पादन कैसे किया जाता है?
6. क्या ग्रामीण बेराजगारी की समस्या पूरे जिले में समान रूप से फैली हुई है अथवा क्या इसे कुछ प्रखंडों में अधिक बताया गया है? क्या यह समस्या मौसमी है अथवा पूरे वर्ष रहती है?
7. एनआरईजीए मांग आधारित एक योजना है। "काम के अधिकार" के बारे में जागरूकता सृजित करने के लिए आप क्या सुझाव देंगे?
8. योजना के कार्यान्वयन में मध्यस्थों की क्या भूमिका होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायत को सभी निर्माण-कार्यों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए अथवा क्या मध्यस्थों को भी अधिनियम के कार्यान्वयन की भूमिका दी जानी चाहिए?
9. भारत निर्माण आदि जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के अन्तर्गत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I(7) जारी

10. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को प्रमुख भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार तथा जनसंख्या एक राज्य के दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) में अथवा एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भातर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में वर्गीकृत करना वांछनीय होगा?

11. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी हैं। निर्माण कार्यों के बीच प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए?

कार्यान्वयन

12. क्या पात्र कामगारों के लिए परिवार पहचान-पत्र अथवा व्यक्तिगत पहचान-पत्र होना चाहिए?

13. कार्यान्वयन एजेंसियां पीडब्ल्यूडी दर अनुसूची के अनुसार निर्माण कार्यों का निष्पादन करती हैं। यह एनआरईजीए के अधीन निर्माण कार्यों के लिए उपयुक्त नहीं होगी। क्योंकि यहां पर मुख्य उद्देश्य रोजगार उपलब्ध कराने का होता है। निर्माण कार्यों का अनुमान तैयार करने तथा माप लेने के लिए आप मानदण्ड कैसे तैयार करेंगे?

14. यह सुनिश्चित करने के लिए आप क्या सुझाव देंगे कि एक ओर तो कामगार को कम भुगतान नहीं किया जा रहा है और दूसरी ओर किसी प्रकार का भ्रष्टाचार नहीं है?

15. राष्ट्रीय रोजगार गारंटी निधि से ग्राम पंचायतों के लिए निधियों का सुचारु प्रवाह सुनिश्चित करने के लिए आप किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव देंगे?

16. निधियां जारी करने के लिए तथा कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी युक्त प्रणाली रखना क्या इसके लिए संभव होगा? ऐसी प्रणाली की मुख्य विशेषताएं क्या होनी चाहिए?

17. नियोजित किए गए व्यक्तियों के लिए भुगतान करने का सर्वोत्तम तरीका क्या होगा? चैक के माध्यम से, खाते में समायोजन करके अथवा नकद?

18. उजरती दर बनाम समय दर। कौन सा तरीका अधिमान्य होना चाहिए? इनमें से प्रत्येक को अपनाने से लाभ तथा हानियां क्या-क्या होंगी?

19. निर्माण कार्यों की पहचान करने के लिए कौन सी पद्धति उपयोग में लाई जानी चाहिए? निर्माण कार्यों में परस्पर प्राथमिकता का निर्धारण कैसे होगा? क्या महिलाओं के लिए निर्माण कार्यों की एक अलग सूची होनी चाहिए?

20. कैसे सुनिश्चित करेंगे की जिलों की दर अनुसूची यौक्तिक रूप से तैयार की जाती है? क्या इनकी जिलों की अनुसूचियों के साथ तुलना की जानी चाहिए?

अनुबंध-I (7) जारी

क्षमता निर्माण

21. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजन से प्राथमिकता किस प्रकार दी जानी चाहिए?
22. पंयायतों में सभी स्तरों पर नियोजित किए गए कर्मचारियों को आप प्रशिक्षण कैसे देंगे?
23. क्षमता कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता है? क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्रोतों से किया जा सकता है?
24. क्या क्षमता निर्माण एकबारगी हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?
25. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार से तैयार किया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?
26. क्षमता निर्माण के प्रयासों की सफलता किस प्रकार से मापी जानी चाहिए?
27. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?
28. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

29. क्या सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सूचना प्रणाली होनी चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।
30. कार्यान्वयन के परिणाम का मूल्यांकन कैसे करें? किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?
31. यदि निर्माण-कार्यों को एनजीओ और एसएचजी के माध्यम से निष्पादित कराया जाता है तो क्या जांच एवं संतुलन रखने आवश्यक होते हैं।
32. निष्पादित किए गए निर्माण कार्यों की गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित करेंगे?
33. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?
34. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?
35. राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार के स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है? जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I(7) जारी

4. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (मध्यवर्ती स्तरीय पंचायत के अध्यक्ष के लिए)

आयोजना

1. अब तक अधिकांश योजनाओं का जिला पंचायत अथवा मध्यवर्ती पंचायत द्वारा कार्यान्वयन किया जा रहा था। एनआरईजीए के अन्तर्गत अधिकांश निर्माण कार्यों को ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यान्वित करना होगा। इस संबंध में आप कौन-कौन सी कठिनाइयों का पूर्वानुमान लगाते हैंi इन कठिनाइयों को दूर करने के बारे में आपके क्या सुझाव हैं?
2. किस किस्म के निर्माण-कार्यों को एनआरईजीए के अन्तर्गत हाथ में लेना चाहिए?
3. भारत निर्माण आदि जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के अन्तर्गत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता लाने के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?
4. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को प्रमुख भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार तथा जनसंख्या एक राज्य के दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) में अथवा एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भातर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी-छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में वर्गीकृत करना वांछनीय होगा?
5. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी है? निर्माण कार्यों में प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए?

कार्यान्वयन

6. नियोजित किए गए व्यक्तियों के लिए भुगतान करने की सर्वोत्तम पद्धति क्या होगी? चेक के माध्यम, खातों में समायोजन अथवा नकद रूप में?
7. क्या परिवार का पहचान पत्र होना चाहिए अथवा विशिष्ट पहचान-पत्र।
8. निर्माण कार्यों की पहचान करने के लिए कौन सी पद्धति का उपयोग करना चाहिए? निर्माण कार्यों में परस्पर प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए? क्या महिलाओं के लिए निर्माण कार्यों के एक अलग सूची होनी चाहिए?
9. यह कैसे सुनिश्चित करेंगे कि पात्रव्यक्तियों का निष्पक्ष चयन किया गया है और किसी प्रभावी व्यक्ति का पक्ष नहीं लिया गया है?
10. योजना के कार्यान्वयन में मध्यवर्ती स्तर की क्या भूमिका होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायतों को सभी निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी ठहराया जाना चाहिए अथवा क्या मध्यवर्ती स्तरों को भी अधिनियम के कार्यान्वयन में कार्य करने दिया जाना चाहिए।

अनुबंध-I (7) जारी

क्षमता निर्माण

11. क्या पंचायतों के लिए चुने गए सभी सदस्यों को अधिनियम के प्रावधानों के बारे में जानकारी है?
12. लोगों को अधिनियम के तहत अपने अधिकारों के बारे में जानकारी देने के लिए क्या किया जाना चाहिए?
13. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजन से प्राथमिकता किस प्रकार दी जानी चाहिए?
14. क्षमता कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता है? क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्त्रोतों से किया जा सकता है?
15. क्या क्षमता निर्माण एकबारगी हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?
16. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार से बनाया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?
17. क्षमता निर्धारण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापा जाना चाहिए?
18. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?
19. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

20. क्या सम्पूर्ण देश के लिए एक समान सूचना प्रणाली होनी चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।
21. कार्यान्वयन के परिणाम का मूल्यांकन कैसे करें? किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?
22. यदि निर्माण कार्यों को एनजीओ और एसएचजी के माध्यम से निष्पादित कराया जाता है तो क्या जांच एवं सतुलन रखने आवश्यक होते हैं।
23. निष्पादित किए गए निर्माण कार्यों की गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित करेंगे?
24. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?
25. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?
26. राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार के स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव हैं। जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I(7) जारी

5. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (ग्राम पंचायत के अध्यक्ष के लिए)

आयोजना

1. ग्राम पंचायत में कितने गांव शामिल होते हैंi ग्राम पंचायत की कुल जनसंख्या क्या है?
2. क्या पंचायत में बैंक है (राष्ट्रीय बैंक, सहकारी बैंक अथवा निजी बैंक)?
3. वर्ष 2005-06 के लिए पंचायत का वार्षिक बजट कितना है?
4. पंचायत अपनी धनराशि कहां रखती है?
5. क्या पंचायत में डाकघर है?
6. पंचायत के कर्मचारियों की संख्या कितनी है? इनमें से कितने स्थायी है और कितने अस्थायी हैं?
7. कौन-कौन से रोजगार सृजन योजनाओं को पंचायत द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा है? (कार्यान्वयन से अभिप्राय पूर्ण कार्यान्वयन से होता है अर्थात् निर्माण कार्यों की पहचान करना, अनुमानों को तैयार करना, मस्टर नामावली तथा माप पुस्तिका का रखरखाव और कामगारों का भुगतान)।
8. एनआरईजीए को कार्यान्वित करने के लिए पंचायत के लिए कर्मचारियों से संबंधित कितनी अतिरिक्त सहायता की आवश्यकता होगी?
9. क्या आपको गांव में बेरोजगारी की समस्या मौसमी है अथवा पूरे वर्ष भर की है?
10. योजना के कार्यान्वयन में मध्यवर्ती स्तर की भूमिका क्या होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायतों को सभी निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन का उत्तरदायी बनाना चाहिए अथवा क्या मध्यवर्ती स्तर के अधिनियम के कार्यान्वयन का कार्य भी दिया जाना चाहिए।
11. भारत निर्माण जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के तहत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता लाने के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?
12. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को मुख्य भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार और जनसंख्या एक राज्य से दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) के लिए और एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भीतर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या यह वांछनीय होगा कि इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी-छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में वर्गीकृत किया जाए?
13. यह सुनिश्चित कैसे किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी हैंi निर्माण कार्यों में प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाए?

अनुबंध-I (7) जारी

कार्यान्वयन

14. एनआरईजीए में टिकाऊ परिसम्पत्तियों को हाथ में लेने की परिकल्पना की जाती है। इनके लिए सीमेंट, ईटों आदि जैसी सामग्री को प्राप्त करना अपेक्षित होता है। इन वस्तुओं को प्राप्त करने के लिए पंचायत कौन सी प्रक्रिया का पालन करती है?

15. मजदूरी का भुगतान खाद्यान्न के रूप में किया जाए अथवा नकद, इनमें कौन सा तरीका बेहतर है?

16. रोजगार सृजन अथवा परिसम्पत्तियों के सृजन की योजनाओं के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायतों द्वारा किन-किन कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है? आपके सुझाव क्या हैं?

17. यह शर्त रखी गई है कि निर्माण कार्यों की ग्राम सभाओं द्वारा पहचान करनी होगी तथा ग्राम पंचायतों द्वारा कार्यान्वित करना होगा। आप निर्माण कार्यों में प्राथमिकता कैसे देंगे?

18. पंचायत द्वारा निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन तथा कामगारों को सही वेतन का भुगतान करने के बारे में किस प्रकार अनुवीक्षण करना चाहिए?

19. क्या यह संभव है कि एनआरईजीए के अन्तर्गत निधियों का रोजगार की वास्तविक मांग को पूरा किए बिना ही सामान्य निर्माण कार्यों को शुरू करने के लिए उपयोग किया जाता है? निधियों के ऐसे विपथन को आप कैसे रोकेंगे?

20. एनआरईजीए के अन्तर्गत कार्य की प्रकृति किस प्रकार की होनी चाहिए?

21. नियोजित व्यक्तियों को भुगतान देने का सर्वोत्तम तरीका क्या होगा? चेक से, खाते में समायोजन अथवा नकद रूप में?

22. क्या पात्र कामगारों के लिए परिवार का पहचान-पत्र अथवा विशिष्ट पहचान-पत्र होने चाहिए?

23. उजरती दर अथवा समय दर। किस तरीके को अधिमानता दी जानी चाहिए? इनमें से प्रत्येक को अपनाने से क्या-क्या लाभ और हानियां होंगी?

24. निर्माण कार्यों की पहचान करने के लिए कौन सी पद्धति उपयोग में लायी जानी चाहिए? निर्माण कार्यों में परस्पर प्राथमिकता का निर्धारण कैसे करेंगे? क्या महिलाओं के लिए निर्माण कार्यों हेतु अलग सूची होनी चाहिए?

25. यह सुनिश्चित कैसे किया जाए कि पात्र व्यक्तियों का चयन निष्पक्ष किया गया है और प्रभावशाली व्यक्तियों का पक्ष नहीं लिया जाता है?

26. यदि निर्माण कार्यों को एनजीओ और एसएचजी के माध्यम से निष्पादित कराया जाता है तो कौन-कौन से जांच और संतुलन अपेक्षित हैं?

27. निष्पादित किए गए निर्माण कार्यों की गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित करेंगे?

अनुबंध-I(7) जारी

क्षमता निर्माण

28. क्या पंचायत के सभी सदस्यों को एनआरईजीए के प्रावधानों के बारे में जानकारी है?
29. गांव के लोगों को एनआरईजीए के बारे में जानकारी बढ़ाने के बारे में आपकी क्या योजना है?
30. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजन से प्राथमिकता किस प्रकार दी जानी चाहिए?
31. क्षमता कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता है? क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्रोतों से किया जा सकता है?
32. क्या क्षमता निर्माण एकबारगी हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?
33. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार से तैयार किया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?
34. क्षमता निर्धारण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापना चाहिए?
35. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?
36. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

37. क्या सम्पूर्ण देश के लिए एक समान सूचना प्रणाली होनी चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।
38. कार्यान्वयन के परिणाम का आकलन कैसे करें? किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?
39. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?
40. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?
41. राज्य/संघ राज्य सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार के स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है? जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I (7) जारी

6. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (ग्रामीण विकास के क्षेत्र में कार्यरत एनजीओ के लिए)

आयोजना

1. क्या एनआरईजीए का कार्यान्वयन करने के लिए चयन की गई इकाई एक जिला अथवा प्रखंड होना चाहिए?
2. वे क्षेत्र क्या हैं जिनमें एनजीओ योजना के कार्यान्वयन में मदद कर सकते हैं?
3. अधिनियम के कार्यान्वयन में पूर्णतः पारदर्शिता लाने के लिए आप क्या सुझाव देंगे।
4. ग्राम पंचायत, मध्यवर्ती पंचायत तथा जिला पंचायत के बीच निर्माण कार्यों का वितरण करने के लिए कौन-कौन से मानदण्डों का पालन करना चाहिए?
5. भारत निर्माण जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के तहत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता लाने के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?
6. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को मुख्य भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार और जनसंख्या एक राज्य से दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) के लिए और एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भीतर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या यह वांछनीय होगा कि इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी-छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में वर्गीकृत किया जाए?
7. यह सुनिश्चित कैसे किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी हैi निर्माण कार्यों के बीच प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाएं?

कार्यान्वयन

8. कैसे सुनिश्चित किया जाए कि कामगारों को मजदूरी का सही भुगतान किया जाता हैi नियोजित किए गए लोगों को भुगतान करने का सर्वोत्तम तरीका क्या होगा? चेक के माध्यम से, खाते में समायोजन अथवा नकद रूप में।
9. योजना का कार्यान्वयन करने में मध्यवर्ती स्तर की क्या भूमिका होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायत को समस्त निर्माण कार्यों को कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी बनाना चाहिए अथवा अधिनियम के कार्यान्वयन में मध्यवर्ती स्तर को भी कोई कार्य दिया जाना चाहिए?
10. क्या परिवार के पहचान-पत्र अथवा विशिष्ट पहचान पत्र होने चाहिए?
11. एनआरईजीए के अन्तर्गत किस किस्म का निर्माण कार्य हाथ में लेना चाहिए?
12. उजरती दर अथवा समय दर। किस तरीके को अधिमानता दी जानी चाहिए? इनमें से प्रत्येक को अपनाने से क्या-क्या लाभ और हानियां होंगी?
13. निर्माण कार्यों की पहचान करने के लिए कौन सी पद्धति उपयोग में लायी जानी चाहिए? निर्माण कार्यों में परस्पर प्राथमिकता का निर्धारण कैसे करेंगे? क्या महिलाओं के लिए निर्माण कार्यों हेतु अलग सूची होनी चाहिए?

अनुबंध-I(7) जारी

14. बेरोजगारी भत्ते का भुगतान करने के लिए क्या कार्यतंत्र होना चाहिए?
15. यह सुनिश्चित कैसे किया जाए कि पात्र व्यक्तियों का चयन निष्पक्ष किया गया है और प्रभावशाली व्यक्तियों का पक्ष नहीं लिया जाता है?
16. यदि निर्माण कार्यों को एनजीओ और एसएचजी के माध्यम से निष्पादित कराया जाता है तो कौन-कौन से जांच और सन्तुलन अपेक्षित हैं?
17. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि जिला दर अनुसूचियां युक्तिसंगत ढंग से तैयार की जाती हैं? क्या इनकी जिलों के बीच तुलना की जानी चाहिए?
18. निष्पादित किए गए कार्य की गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित की जाएगी?

क्षमता निर्माण

19. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजन से प्राथमिकता किस प्रकार दी जानी चाहिए।
20. क्षमता कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता है? क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्रोतों से किया जा सकता है?
21. क्या क्षमता निर्माण एकबारगी हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाएं?
22. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार तैयार किया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?
23. क्षमता निर्धारण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापना चाहिए?
24. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?
25. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण और मूल्यांकन

26. क्या सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सूचना प्रणाली होनी चाहिए? यदि हां, तो पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें।
27. कार्यान्वयन के परिणाम का आकलन कैसे करें? किन-किन पैरामीटरों/संकेतकों का उपयोग करना चाहिए?
28. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन कार्य में नागरिकों को कैसे शामिल करें?
29. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव?
30. राज्य/संघ राज्य सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार के स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव हैं। जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस प्रकार के कार्यतंत्र का सुझाव है?

अनुबंध-I (7) जारी

7. रा-ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए प्रश्नावली (जहां पर पंचायतों का गठन नहीं किया गया है, वहां पर समाहर्ता के लिए)

आयोजना

1. क्या एनआरईजीए का कार्यान्वयन करने के लिए चयन की गई इकाई एक जिला अथवा एक प्रखंड होना चाहिए?

2. कृपया निम्नलिखित प्रपत्र में अपने जिले के बारे में सूचना दें:-

जिले का नाम : कुल ग्रामीण जनसंख्या :

क्र.सं	प्रखंड का नाम	स्थानीय परिषदों की संख्या	उन स्थानीय परिषदों की संख्या जहां बैंक हों	उन स्थानीय परिषदों की संख्या जहां डाकघर हों	उन स्थानीय परिषदों की संख्या जहां इंटरनेट संपर्क हों

3. अधिनियम के कार्यान्वयन (निधियां जारी करने तथा अनुवीक्षण करने सहित) के लिए प्रस्तावित कार्यान्वयन कार्यतंत्र क्या है?

4. क्या सभी ग्राम परिषदों के बैंक खाते हैं? यदि नहीं, तो उनके लिए निधियां कैसे जारी की जाती हैं?

5. क्या ये ग्राम परिषदें रोजगार सृजन योजनाओं को पहले भी कार्यान्वित कर रहीं थीं?

6. ग्राम परिषदों के लिए पर्यवेक्षीय कार्यतंत्र क्या है?

7. भारत निर्माण जैसी अन्य योजनाओं तथा एनआरईजीए के तहत कार्यकलापों के बीच अभिमुखता लाने के लिए किस कार्यतंत्र का सुझाव है?

8. एनआरईजीए के कार्यान्वयन में ग्राम पंचायत को मुख्य भूमिका दी गई है। पंचायतों का आकार और जनसंख्या एक राज्य से दूसरे राज्य (अथवा संघ राज्य क्षेत्र) के लिए और एक राज्य (संघ राज्य क्षेत्र) के भीतर भी व्यापक रूप से भिन्न-भिन्न होती है। क्या यह वांछनीय होगा कि इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ छोटी-छोटी पंचायतों को व्यवहार्य तथा प्रशासनिक इकाइयों में वर्गीकृत किया जाएं?

9. यह सुनिश्चित कैसे किया जाए कि निर्माण कार्यों को कई परियोजनाओं की रूपरेखा में शामिल किया गया है अथवा किसी विशेष गांव के विकास के लिए एक बार वस्तुतः जरूरी है? निर्माण कार्यों में प्राथमिकता का निर्धारण कैसे किया जाएं?

अनुबंध-I(7) जारी

कार्यान्वयन

10. निर्माण कार्यों की पहचान करने के लिए कौन सी पद्धति उपयोग में लायी जानी चाहिए? निर्माण कार्यों में परस्पर प्राथमिकता का निर्धारण कैसे करेंगे? क्या महिलाओं के लिए निर्माण कार्यों हेतु अलग सूची होनी चाहिए?

11. यह सुनिश्चित कैसे किया जाए कि पात्र व्यक्तियों का चयन निष्पक्ष किया गया है और प्रभावशाली व्यक्तियों का पक्ष नहीं लिया जाता है?

12. यदि निर्माण कार्यों को एनजीओ और एसएचजी के माध्यम से निष्पादित कराया जाता है तो कौन-कौन से नियंत्रण और सन्तुलन अपेक्षित हैं?

13. निष्पादित किए गए निर्माण कार्यों की गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित करेंगे?

14. यह कैसे सुनिश्चित किया जाए कि जिला दर अनुसूचियां युक्तिसंगत ढंग से तैयार की जाती हैंi क्या ये पूरे जिले भर के लिए तैयार की जानी चाहिए?

क्षमता निर्माण

15. क्षमता निर्माण के लिए प्राथमिकता के क्षेत्र कौन-कौन से होने चाहिए? समुदाय के लोगों को प्रशिक्षण देने के प्रयोजन से प्राथमिकता किस प्रकार दी जानी चाहिए?

16. क्षमता कार्यकलापों का किसे आयोजन करना चाहिए? क्या एनजीओ को इस कार्य में शामिल किया जा सकता हैंi क्या इसका आयोजन सरकारी विभागों द्वारा करने की बजाए पूर्णतः बाह्य स्त्रोतों से किया जा सकता है?

17. क्या क्षमता निर्माण एकबारगी हस्तक्षेप होना चाहिए अथवा एक सतत प्रक्रिया? अन्ततोगत्वा क्षमता निर्माण को समुदाय प्रयास का एक भाग किस प्रकार बनाया जाए?

18. जागरूकता सृजन अभियानों को किस प्रकार से बनाया जाना चाहिए? क्या इसे व्यावसायिक एजेंसियों को सौंपा जा सकता है?

19. क्षमता निर्धारण के प्रयासों की सफलता को किस प्रकार से मापना चाहिए?

20. समुदाय के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

21. सरकारी पदाधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रम के क्या संघटक होने चाहिए?

अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन

22. अनुवीक्षण करने के लिए कौन सी एजेंसी/एजेंसियां उत्तरदायी होनी चाहिए?

23. क्या सम्पूर्ण देश के लिए समरुप सूचना प्रणाली होनी चाहिए? यदि हां, तो किसी पैमाने तथा व्यापक ढांचे के बारे में सुझाव दें?

अनुबंध-I (7) जारी

24. कार्यान्वयन के परिणाम का मूल्यांकन कैसे किया जाए? किन पैरामीटरों/संकेतकों को उपयोग में लाया जाना चाहिए?

25. अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन करने में नागरिकों को कैसे शामिल किया जाए?

26. योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कोई अन्य सुझाव।

27. राज्य/संघ राज्य सरकारों द्वारा निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार के स्तर पर किस कार्यतंत्र का सुझाव है? जिला स्तर पर निधियों का समुचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए राज्य स्तर पर किस कार्यतंत्र का सुझाव है?

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृ-ि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृ-ि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
आंध्र प्रदेश (13)																	
अदिलाबाद	16128	866	हां		1,827,986	113	2,111	19	19.30%	930, 584	36.00%	53.40%	53.51%	41.38%	हां		21.70%
अनन्तपुर	19130	1005	हां	हां	2,720,915	142	2,707	19	16.00%	1, 457, 202	44.20%	75.10%	56.69%	43.87%			4.10%
चित्तूर	15151	1396	हां		2,934,845	194	2,102	11	21.10%	1, 489, 459	41.40%	75.30%	67.46%	56.48%			3.80%
कुडफा	15359	828	हां		2,014,044	131	2,432	19	17.80%	968, 520	45.40%	80.90%	64.02%	50.76%			2.60%
करीम नगर	11823	1195			2,813,010	238	2,354	10	20.10%	1, 489,104	37.80%	59.60%	56.00%	44.19%			2.90%
खम्माम	16029	772	हां		2,068,066	129	2,679	21	17.10%	1, 085, 106	55.20%	79.90%	57.72%	48.16%			31.00%
महबूबनगर	18432	1347	हां		3,142,579	170	2,333	14	18.20%	1, 702,478	45.10%	66.10%	45.53%	32.83%	हां		8.70%
मेदक	9700	1060	हां		2,286,573	236	2,157	9	18.90%	1, 171, 753	40.70%	66.10%	53.24%	40.68%			5.70%
नालगौड़ा	14240	1178	हां		2,815,304	198	2,390	12	18.70%	1, 457, 963	45.40%	72.40%	57.84%	45.07%			11.60%
निजामाबाद	7956	719			1,920,947	241	2,672	11	16.40%	1,016,756	32.80%	58.80%	47.70%	34.50%			8.40%
रंगारेड्डी	7493	706	हां		1,637,227	219	2,319	11	20.60%	803, 304	35.30%	56.30%	66.31%	57.03%			7.30%
विजयनगर	6539	931			1,836,859	281	1,973	7	10.30%	1, 030, 651	44.40%	74.60%	51.82%	40.73%			11.40%
वारंगल	12847	1015			2,622,792	204	2,584	13	18.00%	1, 366, 562	43.80%	71.00%	58.41%	46.54%	हां		16.90%
अरूणांचल प्रदेश (1)																	
अपर सुवानसिरी	7032	144			39,590	6	275	49	0.00%	17, 507	1.70%	0.00%	50.89%	42.74%			95.50%
असम (7)																	
बोगाईगांव	2510	93			795,053	317	8,549	27	10.00%	259, 531	20.00%	16.20%	60.27%	51.16%			13.40%
धेमाजी	3237	65			533,112	165	8,202	50	5.30%	237, 828	7.60%	9.70%	65.96%	56.11%			49.50%
गोलपाड़ा	1824	81			755,133	414	9,323	23	4.30%	254, 050	19.60%	11.60%	58.56%	51.40%			17.20%
कारबी अंगलोंग	10434	उ.न.			721,381	69	उ.न.	उ.न.	3.70%	301, 889	14.80%	27.30%	58.83%	48.65%		हां	57.80%
कोकराझार	3169	उ.न.			841,823	266	उ.न.	उ.न.	2.90%	314, 081	23.90%	15.10%	52.55%	42.65%			34.80%
लखीमपुर	2277	85			823857	362	9,692	27	8.10%	473857	7.20%	7.70%	69.59%	60.47%			25.00%
उत्तरी कछार हिल्स	4888	उ.न.			128,644	26	उ.न.	उ.न.	1.30%	50, 698	6.50%	5.20%	68.59%	59.40%		हां	81.20%
बिहार (23)																	
अररिया	2830	218			2,026,257	716	9,295	13	13.90%	817, 433	64.70%	88.40%	34.94%	22.14%			1.40%
औरंगाबाद	3305	203			1,842,998	558	9,079	16	24.40%	630, 059	44.00%	75.40%	57.50%	42.04%			0.10%
भोजपुर	2474	228			1,930,730	780	8,468	11	16.20%	579, 952	42.90%	80.80%	59.71%	42.81%			0.40%
दरभंगा	2279	329			3,028,441	1,329	9,205	7	15.90%	966, 251	54.30%	80.80%	44.32%	30.35%			0.00%
गया	4976	333			2,997,479	602	9,001	15	32.50%	1, 157, 613	47.50%	79.80%	51.07%	37.40%			0.10%
जमुई	3098	153	हां		1,295,552	418	8,468	20	17.70%	564, 986	33.60%	60.10%	42.74%	26.92%			5.20%
जहानाबाद	1569	93			1,402,703	894	15,083	17	19.20%	547, 636	46.20%	82.50%	56.03%	40.08%			0.10%
कैमूर (भभुआ)	3362	152	हां		1,247,299	371	8,206	22	22.60%	433, 639	49.50%	78.80%	55.57%	38.90%			2.80%

अनुबंध-IV (1) जारी

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृ-ि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृ-ि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
कटिहार	3057	239			2,174,361	711	9,098	13	8.50%	844, 245	64.30%	84.70%	37.01%	24.03%			6.30%
किशनगंज	1884	126			1,167,340	620	9,265	15	6.10%	381, 271	61.00%	77.40%	31.02%	18.49%			3.80%
लखीसराय	1228	80			684,485	557	8,556	15	16.60%	255, 726	45.90%	79.40%	48.21%	34.26%			0.80%
मधुबनी	3501	399	हां		3,450,736	986	8,648	9	13.60%	1, 194, 986	53.60%	85.50%	42.35%	26.56%			0.00%
मुंगेर	1419	101			819,950	578	8,118	14	14.70%	258, 673	51%	69.40%	60.11%	47.97%			2.00%
मुजफ्फरपुर	3172	387			3,398,361	1,071	8,781	8	16.50%	1, 050,814	48.90%	77.30%	48.15%	35.20%			0.10%
नालंदा	2355	206			2,016,899	856	9,791	11	21.50%	804, 735	45.80%	80.80%	53.64%	39.03%			0.00%
नवादा	2494	187	हां		1,671,253	670	8,937	13	25.20%	639, 775	41.70%	78.60%	47.36%	32.64%			0.10%
पटना	3202	322			2,757,060	861	8,562	10	19.60%	929, 806	46.90%	82.30%	63.82%	52.17%			0.10%
पूर्णियां	3229	251			2,321,544	719	9,249	13	12.60%	902, 081	60.40%	89.40%	35.51%	23.72%			4.50%
रोहतास	3851	246	हां		2,123,942	552	8,634	16	19.60%	667, 359	42.30%	74.10%	62.36%	46.62%			1.10%
समस्तीपुर	2904	381			3,271,338	1,126	8,586	8	18.70%	1, 040, 495	48.60%	80.00%	45.76%	32.69%			0.10%
सियोहार	443	54			494,699	1,117	9,161	8	14.40%	154, 759	62.20%	90.80%	37.01%	27.43%			0.00%
सुपौल	2410	190			1,644,370	682	8,655	13	15.30%	702, 920	55.90%	84.30%	37.80%	21.02%			0.30%
वैशाली	2036	290			2,531,766	1,244	8,730	7	20.90%	735, 938	42.90%	77.60%	51.63%	38.14%			0.10%
छत्तीसगढ़ (11)																	
बस्तर	14974	585	हां		1,176,652	79	2,011	26	2.50%	646, 396	32.40%	37.50%	45.48%	33.97%	हां		0.10%
विलासपुर	8270	864	हां		1,511,661	183	1,750	10	20.40%	704, 132	46.00%	53.10%	63.68%	48.08%	हां		24.20%
दांतेवाडा	17634	374	हां		667,475	38	1,785	47	2.70%	362, 619	14.40%	28.90%	30.01%	20.59%	हां		82.40%
धामतेरी	3385	299			613,007	181	2,050	11	6.60%	318, 159	43.60%	50.80%	75.16%	63.66%	हां		28.80%
जशपुर	5838	410			708,965	121	1,729	14	4.70%	387, 895	25.60%	40.30%	65.37%	54.09%	हां		64.50%
काकनेर	6506	375			619,549	95	1,652	17	4.10%	341, 600	24.50%	34.10%	73.31%	63.69%	हां		57.80%
कावर्धा	4233	371	हां		539,660	127	1,455	11	12.50%	277, 243	32.90%	46.40%	55.39%	39.60%			22.10%
कोरिया	6604	250			411,536	62	1,646	26	6.90%	234, 106	26.00%	38.90%	63.44%	50.08%	हां		57.20%
रायगढ़	7086	673			1,096,073	155	1,629	11	14.10%	549, 875	42.10%	60.40%	70.50%	57.90%	हां		39.10%
राजनदंगाव	8068	696	हां		1,051,577	130	1,511	12	9.10%	567, 825	27.70%	33.30%	77.58%	67.92%	हां		31.00%
सरगुजा	15731	1090			1,834,913	117	1,683	14	4.80%	944, 230	36.10%	51.00%	55.37%	42.17%	हां		57.40%
गुजरात (6)																	
बनास कंठा	10757	785		हां	2,228,743	207	2,839	14	10.80%	1, 012, 019	23.80%	44.00%	51.26%	34.54%			8.80%
डंग	1764	70	हां		186,729	106	2,668	25	0.50%	92, 993	28.00%	3.30%	60.23%	48.99%	हां		93.80%
दोहाद	3646.1	459	हां		1,480,110	406	3,225	8	1.70%	765, 547	22.90%	19.40%	45.65%	31.70%			76.80%
नर्मदा	2755.5	219	हां		462,298	168	2,111	13	1.50%	243, 514	48.80%	54.20%	60.37%	47.16%			83.60%
पंचमहल	5219.9	643	हां		1,771,915	339	2,756	8	4.40%	902, 468	25.60%	30.70%	61.50%	45.43%	हां		30.60%
साबर कंठा	7390	704	हां		1,857,402	251	2,638	10	8.50%	869, 688	28.70%	47.30%	67.31%	52.85%	हां		22.10%

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृ-ि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृ-ि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
हरियाणा (2)																	
महेन्द्रगढ़	1859	340		हां	702885	378	2,067	5	16.70%	317652	11.90%	41.00%	70.43%	50.61%			0.00%
सिरसा	4277	321		हां	823,184	192	2,564	13	28.20%	381,498	28.20%	62.30%	61.20%	50.31%			0.00%
हिमाचल प्रदेश (2)																	
चम्बा	6528	270			426,345	65	1,579	24	20.20%	218,883	0.70%	0.90%	63.73%	49.70%	हां		27.10%
सिरमौर	2825	219			410,923	145	1,876	13	30.80%	211,374	2.70%	2.90%	70.85%	60.93%			1.40%
जम्मू और कश्मीर(3)																	
डोडा	11691	262	हां		644,234	55	2,459	45	9.60%	301,632	4.30%	3.60%	46.92%	28.35%			12.30%
कुपवाड़ा	2379	224			624,898	263	2,790	11	0.00%	203,274	20.30%	0.00%	40.80%	26.83%			8.20%
पुंछ	1674	115			348,635	208	3,032	15	0.20%	193,106	3.90%	0.00%	51.07%	35.30%			42.40%
झारखण्ड (20)																	
बोकारो	2861	129	हां		973,005	340	7,543	22	14.80%	318,460	33.30%	44.50%	62.98%	47.17%			16.80%
चतरा	3706	159	हां		749,414	202	4,713	23	33.10%	289,083	40.60%	63.70%	43.35%	30.50%			4.00%
धनवाद	2052	181	हां		1,141,744	556	6,308	11	14.90%	350,900	16.80%	22.40%	67.49%	52.93%			15.00%
दुमका	6212	197	हां		1,644,690	265	8,349	32	7.10%	747,184	35.90%	53.90%	48.31%	32.68%	हां		42.30%
गढ़वा	4044	156	हां		992,825	246	6,364	26	24.30%	391,744	49.10%	67.90%	39.39%	22.91%	हां		15.80%
गिरीडीह	4975	239			1,782,066	358	7,456	21	13.40%	614,925	33.70%	50.70%	45.16%	27.05%			10.30%
गोड्डा	2110	161	हां		1,010,931	479	6,279	13	8.70%	412,549	48.50%	69.40%	43.73%	27.98%	हां		24.30%
गुमला	9077	136			1,273,025	140	9,360	67	5.00%	640,099	16.80%	26.30%	52.35%	40.56%	हां		70.20%
हजारीबाग	6147	358	हां		1,748,406	284	4,884	17	15.90%	654,951	18.70%	41.10%	58.05%	43.15%			12.20%
जामताड़ा	1802	99	हां		उ.न.	उ.न.	उ.न.	18	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	हां		उ.न.
कोडरमा	1312	80	हां		412,654	315	5,158	16	15.20%	151,275	22.50%	44.20%	52.73%	34.03%			0.90%
लाटेहर	3660	91	हां		उ.न.	उ.न.	उ.न.	40	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	हां		उ.न.
लोहरदगा	1491	67			318,325	213	4,751	22	3.50%	141,958	24.40%	35.90%	53.97%	39.88%	हां		60.30%
पाकुड़	1806	106	हां		665,635	369	6,280	17	3.10%	299,593	32.40%	45.20%	30.54%	20.44%	हां		46.60%
पलामू	8705	225	हां		1,973,266	227	8,770	39	26.50%	762,709	45.00%	67.90%	45.67%	30.50%			19.70%
रांची	7698	372			1,807,243	235	4,858	21	5.00%	817,749	23.90%	35.70%	65.69%	52.77%	हां		53.40%
साहबगंज	1599	132	हां		829,639	519	6,285	12	5.70%	363,860	34.00%	54.20%	37.91%	26.78%	हां		32.10%
सरायकेला खारसावन	2725	119			उ.न.	उ.न.	उ.न.	23	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	हां		उ.न.
सिमडेगा	3756	87			उ.न.	उ.न.	उ.न.	43	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	उ.न.	हां		उ.न.
पश्चिमी सिंहभूम	9907	204			1731897	175	8,490	49	4.30%	819619	34.60%	41.10%	50.70%	34.81%	हां		60.20%
कर्नाटक (5)																	
बीदर	5448	175	हां		1,157,498	212	6,614	31	22.30%	465,569	43.50%	61.10%	61.98%	50.01%			14.70%

अनुबंध-IV (1) जारी

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृषि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृषि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
चित्रदुर्ग	8440	185	हां		1,243,658	147	6,722	46	23.70%	632, 277	37.70%	56.70%	64.88%	54.62%			19.00%
देवनगीर	5924	230	हां	हां	1,247,954	211	5,426	26	22.10%	597, 144	43.70%	63.30%	67.67%	58.45%			14.10%
गुलबर्गा	16224	337	हां		2,278,301	140	6,761	48	25.00%	1, 101, 121	47.10%	55.60%	50.65%	38.40%			5.90%
रायचूड़	6827	164		हां	1,248,925	183	7,615	42	19.90%	599, 371	52.40%	63.30%	49.54%	36.84%			22.30%
केरल (2)																	
पलक्कड़	4480	90			2,260,907	505	25,121	50	17.30%	824, 232	36.80%	60.50%	84.31%	79.31%			1.70%
वायनाड	2131	25			751,007	352	30,040	85	4.10%	296, 535	31.50%	31.20%	85.52%	80.80%			17.70%
मध्य प्रदेश (18)																	
बालाघाट	9229	665			1,303,996	141	1,961	14	7.40%	689, 535	41.50%	35%	68.81%	57.02%	हां		22.80%
बारवनी	5422	417	हां		923466	170	2,215	13	5.60%	470,200	29.00%	57.90%	41.35%	31.35%	हां		76%
बेतुल	10043	555	हां		1136056	113	2,047	18	9.10%	545, 410	41.80%	50.90%	66.87%	56.05%	हां		46.70%
छतरपुर	8687	558			1,150,428	132	2,062	16	24.90%	493, 905	22.60%	31.30%	53.44%	39.38%			4.20%
धार	8153	762	हां		1,452,145	178	1,906	11	6.20%	713, 877	32.10%	64.30%	52.70%	38.62%	हां		61.80%
दिंदोरी	7470	349			553,860	74	1,587	21	5.80%	322, 341	29.90%	39.70%	54.49%	38.48%	हां		66.60%
झाबुआ	6778	612	हां		1,273,530	188	2,081	11	2.50%	692, 749	14.60%	27.30%	37.08%	25.50%	हां		92.20%
खंडवा (पूर्वी निमाड़)	10776	432	हां		1,253,213	116	2,901	25	11.40%	615, 881	46.10%	64.30%	61.71%	48.46%	हां		39.10%
खारगौन (प.निमाड़)	8030	600	हां		1,294,103	161	2,157	13	11.70%	630, 808	37.60%	72.60%	63.41%	50.89%	हां		40.40%
मांडला	5800	493			802,322	138	1,627	12	4.10%	435, 959	43.50%	47.60%	60.77%	45.39%	हां		62.50%
सतना	7502	712			1,484,551	198	2,085	11	17.00%	621, 859	37.00%	56.40%	65.12%	51.40%			16.70%
शिउनी	8758	645	हां		1,045,921	119	1,622	14	10.20%	533, 503	65.50%	47.50%	65.88%	54.06%	हां		40.10%
शहडोल	9952	392	हां		1,177,149	118	3,003	25	6.90%	574, 494	40.60%	46.00%	57.76%	45.40%	हां		54.40%
शिवपुर	6606	219			470,924	71	2,150	30	16.40%	203, 810	30.10%	35.80%	46.61%	28.99%	हां		24.50%
शिवपुरी	10277	590	हां		1,202,277	117	2,038	17	19.50%	585, 285	19.30%	25.90%	59.55%	41.54%			12.90%
सीधी	10526	717	हां		1,570,121	149	2,190	15	11.80%	681, 769	34.00%	49.80%	52.82%	36.43%	हां		33.20%
टीकमगढ़	5048	443			990,265	196	2,235	11	25.00%	489, 733	17.90%	23.80%	55.80%	40.98%			4.70%
उमारिया	4076	234	हां		432,830	106	1,850	17	6.30%	192, 528	39.60%	45.40%	60.26%	45.57%	हां		48.20%
महारा-ट्र (12)																	
अहमदगढ़	17048	1308	हां		3,236,945	190	2,475	13	11.70%	1, 585, 383	28.40%	55.20%	75.82%	64.88%	हां		8.90%
अमरावती	12210	842	हां		1,707,581	140	2,028	15	18.60%	816, 174	62.80%	78.20%	82.96%	76.21%	हां		18.90%
औरंगाबाद	10107	847	हां		1,809,863	179	2,137	12	11.20%	862, 701	32.40%	57.80%	73.63%	61.28%			4.80%
भंडारा	3895	541			960,418	247	1,775	7	17.70%	481, 615	49.30%	49.10%	78.68%	68.11%			8.80%
चन्द्रापुर	11443	528	हां		1,406,034	123	2,663	22	12.40%	729, 170	48.60%	54.70%	73.07%	62.56%	हां		22.70%

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृ-ि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृ-ि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
चित्रदुर्ग	8440	185	हां		1,243,658	147	6,722	46	23.70%	632,277	67.30%	56.70%	64.88%	54.62%			19.00%
धुले	8063	552	हां		1,262,062	157	2,286	15	6.00%	609,792	50.60%	64.40%	72.08%	61.76%	हां		33.30%
गढ़चिरौली	14412	467	हां		903,033	63	1,934	31	10.80%	472,779	39.00%	50.40%	60.29%	50.64%	हां		40.40%
गौंदिया	5425	554			1,057,276	195	1,908	10	13.20%	533,761	39.20%	33.80%	78.65%	67.89%			18.00%
हिंगोली	4524	565	हां		833,130	184	1,475	8	10.40%	416,052	40.50%	69.30%	66.86%	51.96%			9.80%
नान्देड	10528	1311	हां		2,187,195	208	1,668	8	18.60%	1,010,495	47.40%	71.60%	68.52%	55.12%	हां		10.20%
नान्दुरवार	5034	501	हां		1,109,036	220	2,214	10	2.60%	550,275	51.90%	62.10%	56.06%	45.55%			74.70%
यावतमल	13582	1204	हां		2,001,060	147	1,662	11	10.00%	978,283	55.30%	66.70%	74.06%	63.01%	हां		22.10%
मणिपुर (1)																	
टामेंगलौंग	4391	उ.न.			111,499	25	उ.न.	उ.न.	0.00%	50,863	1.70%	0.00%	58.46%	49.11%			95.40%
मेघालय (2)																	
साउथ गारो हिल्स	1849	उ.न.			92,337	50	उ.न.	उ.न.	0.10%	44,572	13.40%	0.00%	55.82%	48.61%			हां 97.10%
पश्चिम गारो हिल्स	3715	उ.न.			459,412	124	उ.न.	उ.न.	1.20%	191,929	17.70%	18.10%	51.03%	44.51%			हां 77.30%
मिजोरम (2)																	
लांगट्लई	2557.1	140			73,620	29	526	18	0.00%	34,093	6.90%	0.00%	56.45%	46.68%			हां 95.40%
साइहा	1399.9	79			41,230	29	522	18	0.00%	21,010	3.20%	0.00%	82.43%	78.39%			96.80%
नागालैण्ड (1)																	
मोन	1786	94			244,062	137	2,596	19	0.00%	125,334	4.10%	0.00%	42.25%	37.12%			94.60%
उड़ीसा (19)																	
बोलनगीर	6575	285	हां		1,182,871	180	4,150	23	17.10%	515,640	43.30%	50.10%	54.93%	39.27%			22.60%
बौध	3098	63	हां		355,347	115	5,640	49	21.90%	165,064	40.80%	51.60%	58.43%	39.78%	हां		13.00%
देवगढ़	2940	60			254012	86	4,234	49	15.20%	119604	46%	55.50%	60.78%	47.56%			34.50%
धेनकनाल	4452	199	हां		973,964	219	4,894	22	18.80%	329,717	36.40%	52.70%	70.11%	58.55%			13.50%
गाजापट्टी	4325	129			465,949	108	3,612	34	6.50%	257,343	47.60%	54.60%	41.73%	28.91%			56.20%
गंजाम	8206	475			2,604,276	317	5,483	17	19.90%	1,139,827	43.20%	49.80%	62.94%	47.70%	हां		3.40%
झारसुगुदा	2081	78			323,831	156	4,152	27	18.10%	135,791	32.50%	39.20%	71.47%	59.23%			40.10%
कालाहाण्डी	7920	273	हां		1,235,275	156	4,525	29	17.70%	589,735	52.50%	58.70%	46.20%	29.56%	हां		30.40%
कन्धामत्य	8021	153	हां		604107	75	3,948	52	16.60%	293239	37.60%	45.70%	52.95%	36.19%			54.70%
केन्दुझर	8303	286			1348967	162	4,717	29	11.30%	556,654	39.80%	42.90%	59.75%	46.71%	हां		47.80%
कोरापुट	8807	224			982,188	112	4,385	39	12.90%	505,923	44.90%	49.60%	36.20%	24.81%	हां		56.50%
मल्कानगिरी	5791	108			469,582	81	4,348	54	21.00%	236,055	26.80%	19.50%	31.26%	21.28%			60.60%
मयूरगंज	10418	382			2,067,756	198	5,413	27	7.50%	979,991	40.10%	39.80%	52.43%	38.28%	हां		59.50%
नवरंगपुर	5291	169			966,496	183	5,719	31	13.60%	488,034	54.10%	51.40%	34.26%	21.02%			57.80%
नौचाडा	3852	109	हां		500,652	130	4,593	35	13.30%	234,000	47.80%	54.50%	42.29%	26.01%			36.30%
रायगढ़	7073	171			715,702	101	4,185	41	13.90%	362,321	49.90%	53.10%	35.61%	24.31%			62.80%

अनुबंध-IV (1) जारी

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृ-ि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृ-ि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
संभलपुर	6657	148			681,835	102	4,607	45	17.60%	341,856	38.20%	44.40%	67.01%	54.79%	हां		43.10%
सोनापुर	2337	96	हां		501,767	215	5,227	24	23.50%	223,769	46.40%	61.00%	64.07%	47.28%			10.20%
सुन्दरगढ़	9712	262			1,201,479	124	4,586	37	8.60%	559,850	38.80%	45.90%	65.22%	54.25%	हां		66.40%
पंजाब (1)																	
होशियारपुर	3364	1308			1,188,662	353	909	3	36.40%	420,394	19.70%	35.60%	81.40%	75.56%			0.00%
राजस्थान (6)																	
बांसवाड़ा	5037	325	हां		1,394,226	277	4,290	15	4.10%	677,799	10.80%	15.90%	44.22%	27.86%	हां		77.00%
डूंगरपुर	3770	237	हां		1,026,787	272	4,332	16	3.90%	505,352	16.60%	24.60%	48.32%	31.22%	हां		68.60%
झालावाड़	6219	252	हां		1,012,081	163	4,016	25	15.90%	505,808	23.00%	45.80%	57.98%	40.39%			13.40%
करौली	5524	224	हां		1,037,720	188	4,633	25	23.90%	435,207	10.90%	22.70%	64.59%	45.44%			25.40%
सिरोही	5136	151		हां	700,217	136	4,637	34	19.20%	297,621	20.60%	26.10%	54.39%	37.37%	हां		28.20%
उदयपुर	13419	498	हां	हां	2,142,995	160	4,303	27	5.10%	946,081	12.40%	14.70%	59.26%	43.71%	हां		57.50%
सिक्किम (1)																	
उत्तरी जिला	4226	20			39,782	9	1,989	211	2.20%	22,974	8.90%	13.40%	69.11%	57.65%			53.80%
तमिलनाडु (6)																	
कुडलूर	3645	682			1,531,034	420	2,245	5	33.60%	729,741	56.40%	78.80%	71.85%	60.86%			0.50%
डिंडीगुल	6058	306	हां		1,249,762	206	4,084	20	21.60%	699,276	49.10%	71.50%	69.83%	59.30%			0.30%
नागपट्टनम	2715.8	434			1,158,557	427	2,669	6	34.50%	480,892	60.80%	87.40%	76.89%	68.35%			0.10%
शिवगंगई	4189	445	हां		829,272	198	1,864	9	19.20%	409,281	33.90%	47.70%	72.66%	62.12%			0.00%
तिरुअन्नाभलाई	6191	860	हां		1,785,364	288	2,076	7	23.10%	924,770	43.70%	68.80%	68.22%	56.31%			3.90%
विलुपुरम	7250	1104			2,533,456	349	2,295	7	29.20%	1,297,445	50.60%	71.10%	64.68%	53.16%			2.40%
त्रिपुरा (1)																	
धालेई	2212.3	130			289,001	131	2,223	17	16.00%	120,443	32.20%	30.70%	61.56%	51.57%			56.80%
उत्तरांचल (3)																	
चमौली	7613.8	39	हां		319,656	42	8,196	195	18.50%	145,847	0.80%	1.20%	76.23%	63.00%			2.40%
चम्पावत	1781	283	हां		190,764	107	674	6	17.60%	80,254	2.10%	4.50%	71.11%	54.75%			0.30%
टिहरी गढ़वाल	4080	928	हां		544,901	134	587	4	15.10%	242,076	1.40%	3.40%	67.04%	49.76%			0.10%
उत्तरप्रदेश (22)																	
आजमगढ़	4210	1583			3,642,615	865	2,301	3	26.90%	1,122,746	29.40%	51.20%	56.15%	42.44%			0.00%
बांदा	4418.1	450	हां		1,293,316	293	2,874	10	21.70%	552,650	34.20%	58.60%	54.84%	37.10%			0.00%
बाराबंकी	3825	1003			2,424,836	634	2,418	4	28.80%	914,500	28.00%	41.10%	48.71%	35.64%			0.00%
चंदौली	2554.1	620			1,469,693	575	2,370	4	25.20%	485,114	38.30%	65.90%	61.11%	45.45%			0.00%
चित्रकूट	3205.9	47	हां		689,665	215	14,674	68	27.20%	303,613	28.20%	47.90%	66.06%	51.28%			0.00%

एनआरईजीए के अधीन जिलों की सांख्यिकीय रूपरेखा
(प्राथमिक जनगणना सार, भारत की जनगणना 2001 पर आधारित)

राज्य/ जिला	भौगोलिक क्षेत्र (वर्ग/ कि.मी.)	पंचायतों की संख्या	डीपीएपी जिले (04-05) (वाई-हां)	डीडीपी जिले (04-05) (वाई-हां)	ग्रामीण जन-संख्या	ग्रामीण जन-संख्या घनत्व प्रति वर्ग कि.मी	प्रति पंचायत औसत जन-संख्या	प्रति पंचायत औसत क्षेत्रफल वर्ग कि.मी	ग्रामीण जनसंख्या की प्रतिशतता के रूप में ग्रामीण अनुसूचित जाति की जनसंख्या प्रतिशतता	कुल ग्रामीण कामगार	कुल ग्रामीण कामगारों में कृ-ि मजदूरों की प्रतिशतता	कुल ग्रामीण अनूसूचित जाति के ग्रामीण कामगारों के रूप में ग्रामीण अनु.जा. कृ-ि श्रमिकों की	साक्षरता (%)	महिला साक्षरता (%)	पांचवीं अनुसूची के जिले (वाई-हां)	छठी अनुसूची के जिले (वाई-हां)	ग्रामीण अनुसूचित जनजाति (%)
फतेहपुर	4152	789			2,070,634	499	2,624	5	26.30%	807, 190	34.50%	55.30%	59.74%	44.62%			0.00%
गोरखपुर	3321	1233			3,030,865	913	2,458	3	24.40%	964, 431	41.50%	62.90%	60.96%	44.48%			0.00%
हमीरपुर	4316.5	314	हां		869,916	202	2,770	14	23.10%	358, 682	38.70%	57.90%	58.10%	40.65%			0.00%
हरदोई	5986	1101			2,990,993	500	2,717	5	34.10%	984, 659	20.20%	27.60%	52.64%	37.62%			0.00%
जालौन	4565	564	हां		1,113,926	244	1,975	8	28.60%	431, 597	37.80%	54.90%	66.14%	50.66%			0.00%
जौनपुर	4038	1514			3,622,268	897	2,393	3	22.90%	1,142, 277	21.60%	45.50%	59.98%	43.53%			0.00%
कौशाम्बी	1835.9	440			1,201,369	654	2,730	4	37.30%	478, 647	44.20%	64.40%	48.18%	30.80%			0.00%
खेड़ी	7680	995	हां		2861695	373	2,876	8	27.50%	916402	25.50%	34.70%	49.39%	35.89%			1.30%
खुशीनगर	2910	957			2,760,673	949	2,885	3	18.50%	957, 082	46.60%	62.90%	48.43%	30.85%			0.00%
ललितपुर	5039	340	हां		835,790	166	2,458	15	26.70%	380, 698	18.40%	26.00%	49.93%	33.25%			0.00%
माहोबा	2849.6	247	हां		553,552	194	2,241	12	27.40%	253, 665	34.60%	47.50%	54.23%	39.57%			0.00%
मिर्जापुर	4522	106	हां		1,829,536	405	17,260	43	28.90%	636, 639	36.90%	58.20%	56.10%	39.89%			0.10%
प्रतापगढ़	3717	1105			2,586,619	696	2,341	3	22.60%	878, 249	31.60%	57.10%	58.67%	42.63%			0.00%
रायबरेली	4586	965			2,598,337	567	2,693	5	31.40%	952, 059	36.70%	53.40%	55.09%	40.44%			0.10%
सीतापुर	5743	1329	हां		3,186,973	555	2,398	4	34.90%	1,012, 702	23.30%	32.40%	49.12%	35.08%			0.00%
सोनभद्रा	6788	489	हां		1,188,089	175	2,430	14	48.60%	467, 647	43.90%	54.40%	49.96%	34.26%			0.00%
उन्नाव	4558	954			2,288,781	502	2,399	5	33.50%	814, 741	23.60%	32.80%	55.72%	42.40%			0.00%
पश्चिम बंगाल (10)																	
24 परगना साउथ	9960	312			5,820,469	584	18,655	32	35.00%	1, 895,902	30.40%	32.70%	70.16%	59.73%			1.40%
बांकुरा	6882	190	हां		2,957,447	430	15,566	36	31.90%	1, 347,945	37.20%	61.70%	63.84%	49.80%			11.10%
वीरभूम	4545	167	हां		2,757,002	607	16,509	27	30.10%	1, 044, 448	39.70%	60.50%	62.16%	52.21%			7.20%
दिनाजपुर दक्षिण	2219	65			1,306,324	589	20,097	34	30.40%	550, 360	40.00%	40.20%	64.46%	55.12%			18.10%
दिनाजपुर उत्तर	3140	99			2,147,351	684	21,690	32	29.00%	841, 983	43.80%	46.60%	48.63%	37.16%			5.70%
जलपाईगुड़ी	6227	146			2,794,291	449	19,139	43	40.20%	1, 106, 289	20.50%	28.70%	63.62%	52.90%			22.40%
मल्दा	3733	147			3,049,528	817	20,745	25	17.00%	1, 264, 245	32.50%	40.90%	50.71%	41.67%			7.40%
मेदनीपुर पश्चिम	14081	514	हां		8626883	613	16,784	27	16.80%	34,45,916	34.00%	45.80%	75.17%	64.63%			9.00%
मुर्शिदाबाद	5324	255			5,133,835	964	20,133	21	11.90%	1, 718,547	32.30%	42.00%	55.05%	48.33%			1.40%
पुरुलिया	6259	170	हां		2,281,090	364	13,418	37	17.90%	1,054, 271	38.40%	51.90%	56.14%	37.15%			20.00%

टिप्पणियां :

1.एनआईजीए के अन्तर्गत आने वाले जिलों के बारे में आंकड़ों का स्रोत : http://nrega/nic.in
2.जिलो के भौगोलिक क्षेत्र के बारे में आंकड़ों का स्रोत : www.censusindia.net/results/Area_by_districts.xls
3.जिलों में पंचायतों की संख्या संबंधी आंकड़ों का स्रोत : http://offerings.nic.in/dbdirectory/allindiareport.asp
4.डीपीएपी/डीजीपी जिलों के आंकड़ों का स्रोत : http://dolr.nic.in
5.संविधान के पांचवी और छठी अनुसूची के अन्तर्गत आने वाले जिलों के आंकड़ों का स्रोत : जनजातीय मंत्रालय, भारत सरकार, वर्ष 2005-06 की वार्षिक रिपोर्ट तथा http://saihe.nic.in/madcadmin.html
6.असम में कोकराझार जिले के केवल एक प्रखंड में पंचायत है (हातीपुरा प्रखंड 7, पंचायत)
7.नार्थ कछार हिल्स और कार्बी अगलौंग जिले (असम) तेमंगलौंग जिला (मणिपुर) और साउथ गारोहिल्स तथा वेस्ट गाऐहिल्स जिले (मेघालय) में पंचायतों की संख्या संबंधी आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं।
8.झारखंड के जामताड़ा, लाटेहर, सरायकेला-खरसावन तथा सिमडेगा जिलों के मामले में जनगणना 2001 के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं।
9.पश्चिमी बंगाल का मेदिनीपुर पश्चिम जिला 1.1.02 को बनाया गया था। भौगोलिक क्षेत्र, पंचायतों को संख्या तथा जनसंख्या (जनगणना 2001) संबंधी आंकड़े अविभाजित मेदिनीपुर जिले के हैं।

अनुबंध-V (1)

सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के संबंध में प्रश्न तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय का प्रत्युत्तर

प्रश्न 1. आरईजीएस के प्रत्येक लाभार्थी को एक ही पहचान संख्या दी जाएगी? यदि हाँ, तो इस संख्या का प्रारूप क्या है?

उत्तरः जी, हां। प्रत्येक परिवार के लिए एक पहचान संख्या प्रदान की जाती है। पहचान संख्या (आईडी) बीपीएल आईडी सूचकांक के आधार पर होती है अथवा प्राप्त की जाती है। यदि परिवार वह न हो, जो बीपीएल सर्वेक्षण सूची का भाग है, तो बीपीएल आईडी पैरामीटरों के आधार पर परिवार के लिए एक नया आईडी बनाया जाता है।

प्रश्न 2. सरकार का स्तर क्या है (पंचायत, प्रखंड, जिला,राज्य) जिस पर सभी आंकड़ें इलेक्ट्रानिक रूप में होंगे? यदि राज्यों के आंकड़ों के बीच अन्तर हो, तो प्रत्येक राज्य में स्तरों को विनिर्दिष्ट करते हुए कृपया इन्हें नोट करें।

उत्तरः यद्यपि अधिकांश आंकड़ें ग्राम पंचायत स्तर पर सृजित किए जाते हैं परन्तु अधिकांश राज्यों में इनको प्रखंड/मण्डल स्तर पर अंकीकृत किया जा रहा है। लेकिन कुछ राज्यों में, जहां पर गणना करने संबंधी अवसंरचना सुविधाएं ग्राम स्तर पर उपलब्ध हैं, उदाहरण के लिए, तमिलनाडु में, वहां पर परिवार के आंकड़ों की ग्राम पंचायत स्तर पर प्रविन्टि की जाती है। अन्य राज्यों में, जैसे आंध्र प्रदेश, उड़ीसा, गुजरात में आंकड़ों की प्रविन्टि प्रखंड/मण्डल स्तर पर की जा रही है।

प्रश्न 3. जहां पर आंकड़ों को हाथ से एकत्रित किया जाता है, वहां पर इन्हें इलेक्ट्रानिक रूप में बदलने की प्रक्रिया क्या है?

उत्तरः जहां पर आंकड़ों को ग्राम पंचायत स्तर पर हाथ से एकत्रित किया जाता है, वहां पर इनको प्रखंड स्तर पर कुरियर किया जाता है। मण्डल अथवा प्रखंड कार्यालय में इन्हें इलेक्ट्रानिक रूप में बदला जा रहा है।

प्रश्न 4. प्रत्येक ईजीएस निर्माण कार्यों के न्यूनतम आंकड़ें क्या होते हैं जिनके बारे में सरकार के उच्चतर स्तर को सूचित किया जाना चाहिए। इसकी कितनी किस्म होती हैं-वित्तीय, लाभार्थी मस्टर नामावली आदि? क्या इन प्रपत्रों में भरे गए आंकड़ें परियोजनाओं के लिए समान होते हैं? यदि हां, तो सभी प्रपत्रों में भरे गए आंकड़ों की सूची बनाएं जिनकी सूचना दी जाती है। यदि नहीं, तो उनमें अन्तर क्या है, कृपया दर्ज करें।

उत्तरः निम्नलिखित पैरामीटरों पर ईजीएस निर्माण कार्यों की रिपोर्टें आने की उम्मीद हैं:किया गया कुल व्यय, वेतन पर व्यय और सामग्री पर व्यय के संदर्भ में इस व्यय के संघटक, निर्माण कार्यों पर रोजगार उपलब्ध कराने वाले परिवारों की संख्या, प्रत्येक परिवार को वितरित किया गया वेतन, किए गए कार्य का अनुमान तथा कार्य को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि।

वे सभी प्रपत्र, जिनमें निचले स्तरों से रिपोर्टें आने की उम्मीद होती है, प्रचालन संबंधी दिशानिर्देशों के अनुबंध के रूप में एनआरईजीए को उपलब्ध करा दिए गए हैं। इसलिए, इन प्रपत्रों में भरे गए आंकड़ें समान होते हैं। एनआरईजीए कार्यान्वयन रिकार्ड भी एक एमआईएस के माध्यम से सृजित किया जा रहा है जिसे

अनुबंध-V(1) जारी

www.nrega.nic.in के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है। वित्तीय, लाभार्थी तथा नामावली पर इस एमआईएस में आंकड़ें उपलब्ध कराया गए हैं, जिनका एकमात्र आंकड़ा क्षेत्र भी होता है। मस्टर नामावलियों के लिए पिता, पति के नाम, जॉब कार्ड संख्या, गांव और ग्राम पंचायत का नाम, रोजगार प्राप्तकर्ता कुशल है अथवा अकुशल है, इससे संबंधित सूचना, और कार्य का नाम, कार्य आईडी, मस्टर नामावली की क्रम संख्या आदि आंकड़ा क्षेत्र होते हैं।

प्रश्न 5. नियोजन के लिए संरचना क्या है? आंकड़ा केन्द्र कहां पर अवस्थित होंगे तथा आंकड़ों के संग्रहण, भण्डारण अथवा प्रबंधन के लिए अलग-अलग पीसी रखना कहां जरूरी होगा?

उत्तरः वास्तव में आंकड़ें एकत्र करने का कार्य कार्यकलाप होने के स्थल पर किया जाना चाहिए। एनआरईजीए के मामले में, अधिकांश आंकड़ें, चूंकि, ग्राम स्तर पर सृजित किए जाते हैं, इसलिए आंकड़ों का संग्रहण अथवा गणना का कार्य ग्राम स्तर पर भी किया जाना चाहिए। लेकिन, इस स्तर पर अपर्याप्त अवसंरचना सुविधाओं की वजह से आंकड़ें एकत्रित करने का कार्य फिल्हाल मण्डल/प्रखंड स्तर पर किया जा रहा है जिसके लिए राज्य सरकार द्वारा 2 से 4 कम्प्यूटर उपलब्ध कराए गए हैं। एनआरईजीए के लिए एमआईएस.ऑन-लाइन अथवा ऑफ-लाइन पद्धति के प्रचालन का कार्य करता है। अधिकांश राज्यों में, आंकड़ें रखने का कार्य प्रखंड स्तर पर किया जा रहा है। यह आंकड़ा दिल्ली स्थित केन्द्रीय सर्वर में संग्रहित हो जाता है।

प्रश्न 6. सूचना का अधिकार कानून के अन्तर्गत सरकार के प्रत्येक स्तर पर स्वतः क्या प्रकट किया जाएगा और कितने अन्तराल पर?

उत्तरः एनआरईजीए ने पारदर्शी कार्यतंत्र निर्मित किया है जिसके लिए सार्वजनिक क्षेत्र में नियमित रूप से आंकड़े रखने की आवश्यकता होती है और नागरिकों के संगत रिकार्ड की मांग करने का अधिकार होता है। पारदर्शिता का प्रमुख कार्यतंत्र ग्राम सभा द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा करना होता है। संचालन संबंधी दिशानिर्देशों के अध्याय 11 में कार्यान्वयन के विभिन्न स्तरों पर एनआरईजीए को कार्यान्वित करने से संबंधित विस्तृत पद्धति अथवा पारदर्शिता एवं जवाबदेही का ब्यौरा दिया गया है।

प्रश्न 7. अधिनियम के तहत कई नियम एवं दिशानिर्देश सुनिश्चित किए गए हैं जैसे हाथ में लिए जाने वाले निर्माण-कार्यों की प्राथमिकता, भुगतान करने संबंधी समयबद्धता, अधिकतम पात्रता आदि। क्या वास्तव में इन नियमों का सही प्रकार से पालन करना संभव होगा?

उत्तरः प्रौद्योगिकी की सहायता से सही तरीके से पालन करना संभव होगा। सूचना प्रौद्योगिकी आधारित एमआईएस से एनआरईजीए के सभी कार्यकलापों का पता लग सकेगा, उदाहरण के लिए एनआरईजीए के अन्तर्गत निर्माण-कार्यों की प्राथमिकता ग्राम सभा द्वारा सौंपी जाती है जिसे फिर संदर्शी योजनाओं में रिकार्ड किया जाता है। इस एम.आई.एस के जरिए प्रदान किए गए रोजगार की दिनों की संख्या, मजदूरी का समय से भुगतान करने के बारे में भी पता लगाया जा सकेगा। एनआरईजीए के एमआईएस का कार्य महत्वपूर्ण गतिविधियों से संबंधित चेतावनी देना होता है, उदाहरण के लिए श्रमिकों की आबंटित पात्रता

अनुबंध-V(1) जारी

के 100 दिन पूरे होने पर सिस्टम द्वारा चेतावनी सृजित होती है। इसी तरह, जिस श्रमिक को रोजगार की मांग करने के 15 दिनों के भीतर रोजगार प्रदान नहीं किया जाता है, वह बेरोजगारी भत्ते के लिए पात्र होगा। इन सभी कार्यकलापों से चेतावनी का सृजन होगा।

प्रश्न 8. क्या एनआरईजीएस के आंकड़ें को देखने के लिए एक भौगोलिक सूचना प्रणाली विकसित की जा रही है?

उत्तरः जीआईएस प्रणाली अभी विकसित नहीं की गई है।

प्रश्न 9. क्या अधिनियम के तहत निष्पादन का अनुवीक्षण करने के लिए जिलों की रैंकिंग विकसित की जा रही हैं यदि हां, तो किस मानदण्ड को उपयोग में लाया जा रहा है? क्या रैंकिंग सार्वजनिक हैं?

उत्तरः अनुवीक्षण प्रणाली पर आधारित परिणाम विकसित किए जा रहे हैं जिसके लिए रुपात्मकताएं तथा संकेतकों की पहचान की जा रही है तथा उनका विकास किया जा रहा है। एक बार इनका प्रतिपादन होने पर ठोस परिणामों के आधार पर जिलों की रैंकिंग करना संभव हो सकेगा।

प्रश्न 10. भुगतान किस प्रकार किए जाएंगे तथा उनका अनुवीक्षण कैसे होगी? क्या प्रत्येक लेन देन के बारे में केन्द्र तथा राज्य प्राधिकारियों द्वारा अलग-अलग पता लगाया जाएगा तथा छानबीन की जाएगी?

उत्तरः सामान्य तौर पर भुगतान समुदाय के सामने नकद किए जा रहे हैं। लेकिन संचालन संबंधी दिशानिर्देशों में बैंकों अथवा डाकघरों के माध्यम से भी भुगतान करने के प्रावधान होते हैं। विभिन्न राज्य सुपुर्दगी के लिए उपलब्ध अवसंरचना सुविधा के अनुसार प्रायोगिक परीक्षण रुपात्मकताएं प्रारम्भ कर रहे हैं।

प्रश्न 11. कार्यान्वयन करने वाले किस प्रकार जान सकेंगे कि हाथ में लिए गए निर्माण-कार्यों के लिए उनके पास कितनी धनराशि है? क्या भरपाई करने से संबंधित अनुरोध ऑन-लाइन किया जा सकता है? क्या पूर्व-निर्धारित प्रेरित स्तरों के आधार पर भरपाई स्वतः होगी?

उत्तरः इस समय भरपाई करने से संबंधित अनुरोध स्वतः नहीं किया जा सकता है, लेकिन एक प्रणाली विकसित की जा रही है, जिससे कार्यान्वयन के लिए राज्यों तथा जिलों को भेजी जा रही धनराशि का पता लगाया जा सके। इसी प्रकार, एक विशे-ा स्तर से नीचे आबंटन की कमी के बारे में पता लगाया जाएगा तथा उससे भरपाई संबंधी सूचना उपलब्ध हो सकेगी।

अनुबंध-V (2)

पीईएसए के कार्यान्वयन पर "निचले स्तर पर आयोजना संबंधी विशे-ाज्ञ दल" द्वारा की गई सिफारिशों का सारांशः

7.6 "पीईएसए तथा अनुसूची V के संबंध में सिफारिशें तथा सुझाव"

समूह का दृढ़ मत यह है कि कानून का कार्यान्वयन कम तथा निष्प्रभावी है। संविधान की अनुसूची-V तथा पीईएसए शक्तिशाली विधान हैं जो संघ सरकार को पर्याप्त अधिकार तथा जिम्मेदारी प्रदान करते हैं और काफी हद तक वे राज्य के कानूनों के उपबंध को निरस्त करते हैं। तथापि, इस तथ्य को केन्द्र तथा राज्यों दोनों द्वारा पूरी तरह से महसूस नहीं किया गया है और कानूनी वैधता न होते हुए भी पुरानी प्रक्रियाएं जारी हैं। इस स्थिति में तत्काल सुधार करना होगा। सभी संबंधित द्वारा निम्नलिखित कदम उठाये जाने का सुझाव हैः

(i) प्रथम कदम के रूप में पंचायती राज्य मंत्रालय ने राज्य कानूनों का विश्लेषण किया है और अधिनियम का कार्यान्वयन करने के लिए राज्य सरकारों को समझा रहा है। मंत्रालय द्वारा पीईएसए का कार्यान्वयन करने के कार्य को तत्काल (तीन महीने के भीतर) अन्तिम रूप देना चाहिए तथा दिशानिर्देश जारी करने चाहिएं तथा राज्य विशिष्ट प्रावधान एवं दिशानिर्देशों के संबंध में सुझाव देने चाहिए।

(ii) इन सुझावों को कार्यान्वित करने के लिए राज्यों हेतु एक निश्चित समय अनुसूची सौंपनी चाहिए।

(iii) मंत्रालय द्वारा अपने दिशानिर्देशों की एक प्रति जनजातीय मंत्रालय तथा योजना आयोग द्वारा राज्यों की योजनाओं को अन्तिम रूप देते समय पीईएसए के कार्यान्वयन की ओर ध्यान देना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि सिफारिशों का वर्ष 2006-07 की योजना तथा मसौदा 11वी पंचवर्षीय योजना में सामंजस्य स्थापित किया गया है।

(iv) यदि कोई राज्य सही भावना से पीईएसए के प्रावधानों का कार्यान्वयन न कर रहा हो, तो भारत सरकार को पांचवीं अनुसूची के भाग "क" के परन्तुक 3 के अधीन निर्देश जारी करने के लिए अपने अधिकारों के अनुसार विशिष्ट निर्देश जारी करने में हिचकिचाहट नहीं होनी चाहिए।

(v) चूंकि पीईएसए के अनुरूप राज्य द्वारा मौजूदा कानूनों में संशोधन करने में कुछ समय लग सकता है, इसलिए भारत सरकार को संघ विधान को अधिनियमित करने के लिए अपने अधिकार का उपयोग करना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित हो कि स्थिति खराब नहीं हुई है। केन्द्र सरकार को स्वयं अगले वर्ष से विधान को अधिनियमित करना चाहिए।

(vi) पीईएसए के प्रावधानों का सतही स्तर पर कार्यान्वयन सुनिश्चित करने का एक तरीका यह है कि केन्द्रीय स्तर पर एक मंच स्थापित किया जाए ताकि अधिनियम के प्रावधानों

अनुबंध-V(2) जारी

में उल्लंघन को इस मंच के समक्ष लाया जा सके और किसी प्रकार की भिन्नता होने की स्थिति को उजागर किया जा सके तथा आवश्यक सुधार किए जा सकें। योजना आयोग द्वारा मंच की विस्तृत संरचना तथा कार्यों के ब्यौरे तैयार करने के लिए पहल करनी चाहिए ताकि यह दिसम्बर, 2006 से पहले कार्य करना आरम्भ कर दे।

(vii) संविधान की अनुसूची-V में प्रत्येक राज्य के राज्यपाल द्वारा एक वार्षिक रिपोर्ट भेजनी होती है लेकिन यह महसूस होगा कि इस प्रक्रिया का नियमित रूप से पालन नहीं किया जा रहा है। रिपोर्टें प्राप्त होने पर भी उनके बारे में कोई कार्रवाई की गई प्रतीत नहीं होती है। यह सिफारिश की जाती है कि राज्यपालों से नियमित वार्षिक रिपोर्टें मंगाने की प्रक्रिया को उचित महत्व दिया जाना चाहिए। ऐसी रिपोर्टों को तुरन्त प्रकाशित करना चाहिए तथा सार्वजनिक सीमाक्षेत्र में रखना चाहिए। यह सुझाव है कि परिवर्तन लाने के लिए पंचायती राज मंत्रालय के साथ मिलकर वर्तमान स्थिति की जांच करनी चाहिए और इस महत्वपूर्ण उपाय को 2006-07 में लागू करने के लिए कदम उठाने चाहिए।

(viii) यद्यपि महिलाएं पंचायती राज में महत्वपूर्ण भागीदार हैं फिर भी जनजातीय क्षेत्रों में पारम्परिक जनजातीय परिषदों में पुरुषों का प्रभुत्व है। इसलिए यह सुनिश्चित करने के लिए कि महिलाएं जनजातीय अधिशासन में पूर्ण रूप से भाग लेती हैं, विशेष उपाय किए जाने की आवश्यकता है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि महिलाओं को ग्राम सभा की बैठकों में सीमांतिक रूप से नहीं रखा जाता, पीईएसए नियमों में प्रावधानों तथा संबद्ध दिशानिर्देशों को सुनिश्चित करना चाहिए कि किसी बैठक के कोरम के लिए ग्राम सभा में कम से कम 33% महिलाएं शामिल हों।

(ix) कोई भी विधिक प्रावधान अथवा आयोजना प्रक्रिया के परिष्करण आदिवासी लोगों अथवा महिलाओं के अधिकारों की रक्षा करने में अथवा अनुसूचित क्षेत्र का विकास करने में विधान का बेहतर अनुपालन नहीं कर पाएंगे जब तक निचले स्तर पर प्रशासन प्रशिक्षित न हो तथा पीईएसए के उद्देश्यों के लिए अनुकूल न हो। प्रत्येक राज्य को अनुसूचित-V क्षेत्रों में प्रशासनिक कार्यतंत्र को सुदृढ़ करने के बारे में छानबीन करने के लिए एक समूह का गठन करने की जरूरत होती है। इसे करने के कुछ तरीके आदिवासी क्षेत्रों के लिए अलग संवर्ग रखना तथा आदिवासी क्षेत्रों में विशिष्ट पदों पर लोगों को तैनात करना होंगे। भारत सरकार की आदिवासी लोगों के लिए नीतियों में विभिन्न निरूपणों को इस प्रयोजनार्थ अपनाया जा सकता है, जैसे संकटावस्था वेतन अथवा इस संबंध में अन्य प्रोत्साहनों की व्यवस्था करना। संकटावस्था वेतन, आवास और शिक्षा में अधिमानता देने के लिए व्यवस्था करना कुछ संभावनाएं हैं। यह एक ऐसा मामला है जिसकी ओर 11वीं योजना का आरम्भ होने से पहले तुरन्त ध्यान दिया जाना चाहिए और इस संबंध में सभी व्यय को संविधान के अनुच्छेद 275 के

अनुबंध-V(2) जारी

अन्तर्गत प्रभारित व्यय के रूप में मानना चाहिए। यह एक ऐसा अनुच्छेद है जिसकी दशकों से अपेक्षा हुई है।

7.7 टीएसपी के कार्यान्वयन में सुधारः

7.7.1 जनजातीय उप-योजना की परिकल्पना करने से संबंधित कमजोरियों को दूर किया जाना चाहिए, विशेष रूप से यह सुनिश्चित करने के संदर्भ में कि पीईएसए में विशेष तौर पर यथानिरूपित सभी स्तर पर ग्राम पंचायत और पंचायतों के अधिकारों को ध्यान में रखा जाता है। यह सिफारिश की जाती है कि जनजातीय उपयोजना को पुनः विचार करने हुए 11वीं योजना के प्रारम्भ होने से पहले पूरा कर लिया जाए। जनजातीय उप-योजना के तहत योजना बनाने की सम्पूर्ण पहल की पहले की प्रक्रियाओं के संदर्भ में समीक्षा की जानी चाहिए जिन्हें छोड़ दिया गया प्रतीत होता है।

7.7.2 प्रधान मंत्री ने दिनांक 27-06-2005 को हुई एन.डी.सी. की 51वीं बैठक को संबोधित करते हुए टीएसपी के कार्यान्वयन में सुधार करने की जरूरत पर बल दिया। उन्होनें विशेष तौर पर सुझाव दिया था कि जनजातीय उप-योजना को गैर-अपवर्तनीय और अव्यपनीय बनाया जाना चाहिए जिसका उद्देश्य 10 वर्षों की अवधि के भीतर अनुसूचित जनजातियों के सामाजिक-आर्थिक विकास के अन्तर को कम करना है। पीईएसए के प्रावधानों का अनुपालन करते समय इस लक्ष्य की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए हम निम्नलिखित सिफारिशें करते हैंः

(क) दिशानिर्देश यह निर्धारित करते हैं कि विभिन्न विभागों की टीएसपी के अन्तर्गत विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन का अनुवीक्षण करने के लिए राज्य तथा जिला। प्रखंड स्तरीय अनुवीक्षण समितियों का गठन किया जाना चाहिए। हम यह सिफारिश करेंगे कि ऐसी समितियों के पंचायतों के साथ घनिष्ठ संबंध होने चाहिए। अधिकांश राज्य कानूनों में पंचायती राज्य कानून पंचायतों के सभी स्तरों पर सामाजिक न्याय के लिए स्थायी समितियों की स्थापना करने का अधिदेश है तथा इन स्थायी समितियों को टीएसपी का कार्यान्वयन करने का विशिष्ट कार्य सौंपा जा सकता है। यह आयोजना तथा कार्यान्वयन करने में एक व्यापक तथा अधिक समाविष्ट परामर्श करने के लिए ऐसी समितियों में एनजीओ समेत किसी विशेष हित को सहयोजित करने के लिए भी स्वतंत्र होगी।

(ख) यह सुझाव है कि अन्य विभागों की तरह टी.एस.पी. के कार्यान्वयन के लिए राज्य स्तर पर स्थापित किए गए नोडल विभागों को टीएसपी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु पंचायत के प्रत्येक स्तर पर जिम्मेदारियां सौंपने से संबंधित कार्यकलाप करने चाहिएं। यह महत्वपूर्ण है कि अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के विशेष तौर पर निधियां निर्धारित करने की प्रक्रिया में कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का अनचाहा विकेन्द्रीकरण न हो।

अनुबंध-V(2) जारी

(ग) यह आवश्यक है कि पंचायतों द्वारा कार्यान्वित आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के कार्यक्रमों के प्रभावों का स्वतंत्र मूल्यांकन नियमित अन्तराल पर किया जाए। किए गए मूल्यांकन के बारे में सूचना जनता को दी जाए ताकि विभिन्न जिलों तथा राज्यों में निष्पादन के बारे में तुलना की जा सके।

(घ) टीएसपी की केन्द्रीय सहायता आदिवासी जनसंख्या तथा क्षेत्र के आधार पर जिलों को आबंटित की जानी चाहिए।

(ड.) आदिम जनजातियों के लिए विशेष सहायता उपलब्ध कराने की जरूरत है जिसके लिए विशेष योजनाएं तैयार करने तथा उनके लिए वित्तीय व्यवस्था करने हेतु राज्य स्तर पर कुछ प्रतिशत निधियां रखी जा सकती हैं।

सत्यमेव जयते

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

भारत सरकार

द्वितीय मंजिल, विज्ञान भवन एनैक्स, मौलाना आज़ाद रोड, नई दिल्ली–110 001

e-mail : arcommission@nic.in website : http://arc.gov.in