अध्याय -2

क्षमता निर्माण

अध्याय 2

क्षमता निर्माण

2.1 प्रस्तावना

किसी योजना के उचित क्रियान्वयन के लिए प्रत्येक स्तर पर पर्याप्त क्षमताओं की उपलब्धता एक पूर्व अपेक्षित शर्त होती है। मनरेगा जैसी बड़ी योजना जो, ग्राम पंचायतों से अधिकांश कार्यों के क्रियान्वयन की मांग करती है, में निचले स्तरों पर क्षमताओं को पहुँचाया जाना और उनका सशक्तिकरण करना बहुत महत्व रखता है। अधिनियम में और प्रचालन मार्गदर्शिका में इस तथ्य को मान्यता दिया गया है। क्षमता निर्माण गतिविधियों में, आवश्यक नियमों का लागू करना, वांछित ढांचे का स्थापित किया जाना, इन ढांचों को पर्याप्त रूप से मानवीकृत (मेनिंग) किया जाना और इस बात के लिए आश्वस्त होना कि ये लोग योजना के क्रियान्वयन के लिए पर्याप्त रूप से प्रशिक्षित है, शामिल हैं।

योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने राज्य सरकार की क्षमता-निर्माण के प्रयासों में कई कमियॉ पाई। उनमें से कुछ इस प्रकार हैं -

- योजना के क्रियान्वयन के लिए राज्य रोजगार गारन्टी योजना के सुत्रीकरण में विलंब।
- राज्य रोजगार गारंटी परिषद के गठन में विलंब।
- अपर्याप्त मानव संसाधन का प्रयोग और उपलब्ध मानव संसाधनों का अपर्याप्त प्रशिक्षण।

ये विषय आगे के कंडिकाओं में वर्णित है।

2.2 राज्य रोजगार गारन्टी योजना (एस.ई.जी.एस.)

अधिनियम की अधिसूचना की तिथि से एक वर्ष 9 माह की देर से एस.जी.ई.एस. का प्रतिपादन जून 2007 में किया गया

नरेगा 2005 की धारा 4(1) के तहत अधिनियम के प्रारंभ होने की तिथि के छ: माह के अन्दर राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा एक योजना बनाएगी जिसके द्वारा योजना के अन्दर आने वाले ग्रामीण क्षेत्रों के वयस्क लोगों, जो आवेदन द्वारा अप्रशिक्षित मानवीय कार्य करने की इच्छा प्रकट करते हैं, को 100 दिनों का गारन्टी रोजगार दिया जा सकेगा। झारखण्ड में नरेगा 7 सितम्बर 2005 से प्रारंभ हुई।

हालॉकि, हमने पाया कि एन.आर.ई.जी.एस., झारखण्ड नामक एस.ई.जी.एस., अधिसूचना[1] की तारीख से एक वर्ष और 9 माह की देर से जून 2007 में प्रतिपादित किया गया।

[1] 7 सितम्बर 2005 का अधिसूचना सं. 48

योजना के प्रभावकारी क्रियान्वयन के लिए वांछित नियमों का प्रतिपादन महत्वपूर्ण था। एन.आर.ई.जी.एस., झारखण्ड के अभाव में राज्य में योजना की कार्यकारी एजेंसियॉ फरवरी 2006 से जून 2007 तक बिना राज्य विशिष्ट निर्देशों के कार्य कर रही थी।

2.3 राज्य रोजगार गारन्टी परिषद (एस.ई.जी.सी)

परिचालन मार्गदर्शिका, 2008 की कंडिका 2.4 कहती है कि नरेगा अधिनियम की धारा 12 के तहत प्रत्येक राज्य सरकार द्वारा एक राज्य रोजगार गारन्टी परिषद (एस.ई.जी. सी.) का गठन किया जाना है। एस.ई.जी.सी., योजना के क्रियान्वयन के लिए राज्य सरकार को सलाह देगी और उसका मूल्यांकन तथा अनुश्रवण करेगी। राज्य परिषद की अन्य भूमिकाओं में नरेगा के अन्तर्गत क्रियान्वित किए जाने वाले 'प्राथमिक कार्यों' पर निर्णय तथा केन्द्र सरकार के पास भेजे जाने वाले कार्यों के प्रस्तावों की अनुशंसा करना आदि शामिल हैं।

योजना प्रारंभ होने के 11 माह की देर से एस.ई.जी.सी. का गठन हुआ 2007-12 के दौरान परिषद की मात्र तीन बैठकें हुई

हमने पाया कि राज्य में एस.ई.जी.सी. का गठन जनवरी 2007 में अर्थात् योजना प्रारंभ होने की तिथि से 11 माह की देर से हुआ। प्रत्येक छः माह में एक बैठक की निर्धारित[2] संख्या के विरूद्ध 2007-12 के दौरान परिषद की मात्र तीन[3] बैठकें हुई। 2008-11 की अवधि में कोई बैठक नहीं हुई, जिसके कारण संचिका में उपलब्ध नहीं थे। राज्य स्तर पर शीर्ष निकाय के वांछित बैठकों के अभाव में मनरेगा के क्रियान्वयन की समीक्षा तथा अनुश्रवण निश्चित अन्तरालों पर नहीं हो पाया और जरूरी सुधारात्मक उपाय क्रियान्वित नहीं किए जा सकें जिसका परिणाम कमतर रोजगार सृजन(जैसा कि कंडिका 5.3.1 में चर्चा की गई है) के रूप में हुआ।

निकास बैठक (जुलाई 2012) के दौरान, प्रधान सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया परंतु एस.ई.जी.सी. के निर्माण में विलंब तथा आवश्यक संख्या में बैठकों के आयोजित नहीं होने का कोई विशिष्ट कारण नहीं बताया।

2.4 मानव संसाधन विकास

2.4.1 मानव शक्ति का लगाना

अधिनियम के अनुसार, योजना के प्रभावकारी क्रियान्वयन के लिए राज्य सरकार के लिए यह अनिवार्य है कि वह कार्यक्रम अधिकारी तथा जिला कार्यक्रम समन्वयक (जि.का.स.) को आवश्यक कार्यबल तथा तकनीकी सहायता प्रदान कराए। एन.आर.ई.जी.एस., झारखण्ड ने (जून 2007) एक अलग तंत्र जिसमें जि.का.स. के नीचे प्रखण्ड स्तर पर कार्यक्रम पदाधिकारी (पी.ओ.), सहायक अभियंता (ए.ई.),

[2] एस.ई.जी.सी. के गठन के लिए जारी किए गए अधिसूचना (55 दिनांक 03 जनवरी 2007) के क्लाउज चार में वर्णित

[3] 22 जून 2007, 18 फरवरी 2008 एवं 27 सितम्बर 2011

कनीय अभियंता (जे.ई.), लेखा सहायक तथा कम्प्यूटर सहायक एवं ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत सेवक[4] तथा ग्राम रोजगार सहायक को निधार्रित किया था।

महत्वपूर्ण पदों पर रिक्तियॉ थीं। साथ ही साथ मनरेगा कार्यबल को दूसरे कार्यों में प्रतिनियुक्त किया गया था

हालॉकि, हमने पाया कि जिला तथा प्रखण्ड स्तर पर समर्पित कर्मचारी नहीं उपलब्ध कराए गए थे जो कमजोर संस्थात्मक व्यवस्था को सूचित करता है। छ: नूमना जिलों में पी.ओ. के पद पर स्वीकृत बल के विरूद्ध रिक्तियॉ का प्रतिशत 19 से 50 था जबकि ए.ई. के बीच यह 61 से 100 प्रतिशत[5] था। लेखा सहायकों की कमी का प्रतिशत 28 से 70 प्रतिशत तक था, कम्प्यूटर सहायकों का 33 से 80 प्रतिशत तथा जी.आर.एस. का रॉची छोडकर 5 से 14 प्रतिशत था।***(परिशिष्ट 2)***

हमने आगे और पाया कि रॉची ओर पाकुड़ जिलों में जी.आर.एस. को मनरेगा के कार्यों से हटाकर राज्य सरकार के आर्थिक तथा सामाजिक सर्वेक्षण कार्य में लगाये गए थे।

अत: कर्मचारियों की कमी तथा उपलब्ध लोगों को दूसरे कार्यों में लगा कर रखे जाने के कारण ग्राम पंचायत स्तर पर उपलब्ध लोग अपने निर्धारित कर्तव्यों यथा योजना में आवश्यक विभिन्न पंजियों के संघारण के लिए पूर्ण समय का समर्पण नहीं कर सके।

जी.आर.एस. को दूसरे कार्यों में लगाए जाने के संबंध में जि.का.स. रॉची ने तथ्यों को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और यह कहा कि भविष्य में इसके अनुपालन को ध्यान में रखा जाएगा। जबकि जि.का.स. पाकुड़ ने कहा (जुलाई 2012) कि मनरेगा की तुलना में अन्य कार्यों में जी.आर.एस. का उपयोग बहुत कम था।

2.4.2 तकनीकी सहायता

2.4.2.1 अधिकृत अभियंताओं के पैनल का गठन न होना

परिचालन मार्गदर्शिका, 2008 की कंडिका 13.2 तथा 13.3 के अनुसार राज्य सरकार जिला तथा प्रखण्ड स्तर पर अधिकृत अभियंताओं के पैनल का निर्माण करेगा ताकि कार्यों के मापन तथा आकलन में उनकी सहायता ली जा सके। राज्य सरकार को अधिकृत अभियंताओं के लिए न्यूनतम योग्यता का निर्धारण तथा पैनल में प्रत्यायन और निरस्तीकरण की प्रक्रिया का भी निर्धारण करना था। साथ ही राज्य सरकार को राज्य तथा जिला स्तर पर आयोजन, निरूपण, अनुश्रवण, मूल्यांकन की प्रक्रिया में सहायता प्रदान करने के लिए तथा योजना की गुणवत्ता एवं लागत प्रभावकारिता में सुधार के लिए तकनीकी संसाधन समर्थन प्रणाली को सुनिश्चित करना था।

हमने हालांकि पाया कि राज्य द्वारा अधिकृत अभियन्ताओं का कोई पैनल गठित नहीं किया गया था। साथ ही राज्य के नये चयनित जिलों में तकनीकी संसाधन

[4] पंचायत सेवक जो पंचायत सचिव के नाम से भी जाना जाता है।

[5] 61 से 90 प्रतिशत के बीच में सिवाए पाकुड़ के जहॉ यह 100 प्रतिशत था।

राज्य में अधिकृत अभियंताओं का पैनल तथा तकनीकी संसाधन समर्थन प्रणाली का गठन नहीं किया गया

समर्थन प्रणाली का निर्माण भी नहीं किया गया। निकास बैठक के दौरान इस संबंध में प्रधान सचिव द्वारा कोई जवाब नहीं दिया गया।

इस प्रकार, पर्याप्त तकनीकी संसाधन के अभाव में कार्यों की गुण्वत्ता प्रभावित हुई और कार्यों के निम्नस्तरीय क्रियान्वयन के उदाहरण लेखापरीक्षा दल द्वारा (जैसा कि कंडिका 7.1.3 में उल्लेख किया गया है) देखे गए।

2.4.3 प्रशिक्षण

2.4.3.1 कर्मचारियों के प्रशिक्षण में कमी

अधिनियम में वर्णित तरीके से कर्मचारियों द्वारा काम कराए जाने के लिए तथा योजना के प्रभावकारी क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए यह जरूरी है कि लगाए गए कर्मचारियों का प्रशिक्षण हो। संचालन मार्गदर्शिका, 2008 की कंडिका 3.3.1 के अनुसार अधिनियम के तहत दी गई सभी जिम्मेवारियों को वहन करने के लिए सभी महत्वपूर्ण अभिकरणों को प्रशिक्षित किया जाना था। अधिनियम तथा दिशानिर्देशों के सभी महतवपूर्ण मुद्दों के लिए राज्य सरकार को आधारभूत प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी थी तथा इसके मुख्य/महत्वपूर्ण कर्मचारियों, विशेष कर जिला कार्यक्रम समन्वयक, कार्यक्रम पदाधिकारी तथा पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों को प्राथमिकता दी जानी थी।

विभिन्न संवर्गों में प्रशिक्षण की कमी पाई गई

हमने पाया कि राज्य सरकार ने मनरेगा के विभिन्न भागीदारों तथा मुख्य अभिकरणों को प्रशिक्षण देने के लिए स्टेट इन्स्टीच्यूट ऑफ रूरल डेवलपमेंट (एस.आई.आर.डी.) को नामित किया (जून 2007)। एस. आई. आर. डी. के 2007-12 के प्रशिक्षण केलेन्डर के अनुसार कोई भी प्रशिक्षण जिला कार्यक्रम समन्वयको को नहीं प्रदान किया गया। इसके अलावा प्रखंड तथा ग्राम पंचायत स्तर पर मुख्य कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण प्रदान करने में दो से 77 प्रतिशत तक की कमी पाई गई।

निकास बैठक के दौरान प्रधान सचिव ने कहा (जुलाई 2012) कि एस.आई. आर. डी. से मध्य स्तरीय पदाधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु आग्रह किये गये थे और जहॉ तक जिला कार्यक्रम समन्वयक का संबंध है, उनलोगों को प्रशिक्षण की कोई जरूरत नहीं था चूँकि लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासनिक अकादमी के वृहत प्रशिक्षण के माध्यम से वे अपने कर्तव्यों से अवगत थे।

2.4.3.2 मेटों को प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया जाना

परिचालन मार्गदर्शिका, 2008 के कंडिका 6.5.5 के अनुसार कार्यस्थल पर प्रत्येक कार्य के लिए कार्यों की निरीक्षण तथा उपस्थिति दर्ज करने हेतु एक मेट की नियुक्ति की जा सकती है। हर समय प्रशिक्षित मेटों की उपलब्धिता सुनिश्चित करने हेतु प्रर्याप्त संख्या में मेटों को प्रशिक्षित करना चाहिए। प्रत्येक मेटों को कई दिनों का "कक्ष-प्रशिक्षण" तथा "कार्यस्थली प्रशिक्षण" दिया जाना चाहिए।

मेटों को कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया

2008-12 के अवधि के दोरान एस.आई.आर.डी. द्वारा प्रस्तुत प्रशिक्षण केलेन्डर की जॉच के बाद यह पाया गया कि मेटों को कोई भी प्रशिक्षण नहीं दिया गया। मेटों के आवश्यक प्रशिक्षण के अभाव में मस्टर रॉल्स के आँकड़ों का सत्यापन नहीं किया गया, कार्य की गुणवत्ता तथा सामान्य कार्यस्थली का निरीक्षण इत्यादि पुरी तरह प्रभावित हुई जैसा कि उन दस्तावेजों से स्पष्ट है जो मस्टर रॉलों में बड़ी संख्या में अनाधिकृत परिवर्तन (काटना तथा दोहरी लिखावट, नाम को हटाना या मिटाना, कार्य की अवधि इत्यादि) को दर्शाती थी (जैसा कि कंडिका 6.1.1 में वर्णित है)।

2.5 निष्कर्ष

योजना के उचित कार्यान्वयन के लिए क्षमता निर्माण बुरी तरह प्रभावित हुई क्योंकि सरकार द्वारा एस.ई.जी.सी. के गठन और नियमों को बनाने में विलम्ब तथा तकनीकी संसाधन कर्मचारियों सहित मानव बल भी अपर्याप्त थी। अधिकृत अभियंताओं का समूह तथा तकनीकी संसाधन प्रणाली के गठन न होने के कारण मनरेगा के कार्यों का क्रियान्वयन प्रभावित हुआ। इसके अतिरिक्त अपर्याप्त प्रशिक्षण का अर्थ है कि योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कर्मचारी अपने कर्त्तव्यों को पालन के लिए अच्छी तरह से तैयार नहीं थे।

2.6 अनुशंसाएँ

- योजना के सुचारू ढंग से क्रियान्वयन के लिए तथा अपने निर्धारित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक संख्या में सहायक कर्मचारियों की प्रतिनियुक्ति की जानी चाहिए;
- राज्य के अधिकृत अभियंताओं को सूचीबद्ध करना चाहिए; और
- जिला, प्रखंड तथा ग्राम पंचायत स्तर पर सहायक कर्मचारियों को पर्याप्त प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।