गतिमान प्रशासन के लिए शासन और गांव सीधे संपर्क में आये

(खुला पत्र)

प्रति,
माननीय राज्यपाल, मुख्यमंत्री, विपक्ष नेता, प्रधान सचिव, प्रधान उच्च न्यायाधीश, प्रसार माध्यम प्रतिनिधी, स्वयंसेवी संस्था प्रतिनिधी, और समस्त नागरिक, महाराष्ट्र राज्य.

मान्यवर,

किसी राजनीतिक दल में कार्यरत न रहनेवाला (निर्दलीय भी नहीं) परंतु संवैधानिक राजनीती अर्थात् 'लोकनीती' में सक्रिय रहनेवाला; मैं एक ग्रामस्थ हूं.

भारतीय संविधान के अंतर्गत महाराष्ट्र राज्य में 'गणराज्य' की प्रतिष्ठापना के लिए जिनसे योगदान अपेक्षित हैं ऐसे, आप लोगोंसे राज्य में गतिमान प्रशासन के लिए मैं कुछ सुझाव रखना चाहता हूं.

निगरानी और मुल्यांकन का महत्त्व

जनहितैषी योजनाओं के अमल का दर्ज़ा प्रशासन की गतिमानता सहजता से गिनाता हैं. प्रशासन की यह गतिमानता का बढ़ना, निगरानी (मॉनिटरींग) एवं मुल्यांकन (इव्हॅल्यूएशन) पर निर्भर होता है इस बाबत न्यायव्यवस्था तथा प्रशासन व्यवस्था में समान मान्यता दिखलाई पड़ती है.

जनहित याचिका क्र. १९६/२००१ की सुनवाई में मा. उच्चतम न्यायालय के अधिकांश अंतरिम आदेशो में अन्नसुरक्षा संबंधी सभी शासकीय योजनाओं के सुयोग्य अमल के लिए निगरानी तथा मुल्यांकन के महत्त्व को न्यायालय ने अधोरेखित किया है, तथा इस काम के लिए ग्रामसभा को अधिकृत माना है. महाराष्ट्र ग्रामीण रोजगार गॅरंटी योजना के अमल में 'सोशल ऑडिट' का प्रावधान प्रशासन के द्वारा किया जाना निगरानी एवं मुल्यांकन प्रक्रिया का महत्त्व स्वीकृत कराता है.

आज की अधुरी निगरानी-मुल्यांकन यंत्रणा

अन्नसुरक्षा योजनाओं के संदर्भ में निगरानी-मुल्यांकन के लिए जिला प्रशासन के अलावा ग्रामपंचायत स्तरीय विशेष समितीयाँ तथा ग्रामसभा को अधिकृत माना गया है. फिरभी योजनाओं के अमल पर निगरानी तथा उसका सही मुल्यांकन नही के बराबर होता है, ऐसा सभी का मानना है. योजनाओं के क्रियान्वयन में धन का कम 'युटिलायझेशन' होना (जितना खर्च हुआ है उसकी सत्यता की संदिग्धता स्वीकार करते हुए), योजनाओं के लाभ से वंचित पात्र परिवार/व्यक्तीयों की विशाल संख्या निगरानी एवं मुल्यांकन यंत्रणा की असफलता दर्शाती है. तथा राज्य प्रशासन की गतिमानता का निचला स्तर स्पष्ट करती है.

इ.स. १९९५ में प्रारंभ हुई 'राष्ट्रीय मातृत्व अनुदान योजना' का उदाहरण इस बाबत लिया जा सकता है. उस समय के जन्मदर के अंदाज से ५७.५ लाख गर्भवती महिलायें हर साल योजना के लिए पात्र रहेंगी ऐसा अनुमान था. केंद्रीय निधी से रू.५०० प्रति पात्र व्यक्ती के हिसाब से नगदी आर्थिक सहायता के लिए हर साल २८७.७ करोड रूपये की जरूरत आंकी गई थी. इस हिसाब से पाच साल में १४३७.५ करोड रूपये का प्रावधान किया जाना जरूरी था. परंतु दसवी पंचवार्षिक योजना (इ.स. २००२ से २००७) के दरमियाँन केवल ५०० करोड (असल जरूरत का केवल ३५ प्रतिशत) रूपये का प्रावधान किया गया.

इतना कम प्रावधान होने पर भी किसी भी राज्य को उपलब्ध राशी पूर्णत: खर्च करना संभव नहीं हुआ. १९९५-२००५ इस कालखंड में प्रत्यक्ष लाभार्थीयों की वार्षिक संख्या १५.८ प्रतिशत से ज्यादा कभी नही रहीं. अपेक्षित लाभार्थीयों की तुलना में आजतक केवल २७.४ प्रतिशत महिलाओं को ही प्रत्यक्ष लाभ मिला है. जनहित याचिका क्र. १९६/२००१ के सुनवाई में केंद्र सरकार द्वारा उच्चतम न्यायालय में दाखिल प्रतिज्ञापत्र से यह जानकारी सामने आयी है.

राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण २००५ के रिपोर्ट के अनुसार महाराष्ट्रमें ५७.८ प्रतिशत गर्भवती महिलाओं में पोषण संबंधी एनिमिया रहता है. तथा ३२.६ प्रतिशत महिलाओं का 'बॉडी मॉस इंडेक्स' न्यूनतम निर्धारीत १८.५ किग्रॅ/मीटर^२ से कम होता है. इसके माने मातृत्व अनुदान योजना का सुयोग्य अमल करने की जरूरत आजभी बरकरार है. और उतनी ही जरूरत योजना के निगरानी एवं मुल्यांकन की भी है.

निगरानी-मुल्यांकन यंत्रणा की त्रुटीयाँ

महाराष्ट्र ग्रामीण रोजगार गॅरन्टी योजना के अंतर्गत निगरानी के लिए 'दक्षता समिती' स्थापित करनी पड़ती है. साल्हे ग्राम (तहसील कोरची, जिला गडचिरोली) के ग्रामस्थों ने उपरोक्त समिती के लिए श्री झाडुराम सलामे को चुना. ''दक्षता समिती के सदस्य के रूप में मुझे क्या करना है इसका प्रशिक्षण यदि मुझे दिया जाता है, तभी यह जिम्मेवारी का मैं स्वीकार करूंगा. '' ऐसा कहकर श्री सलामे ने ग्रामस्थों को अचंभित किया. जिस ग्रामपंचायत के अंतर्गत यह समिती स्थापित की जानी थी वहॉ ऐसे प्रशिक्षण की कोई व्यवस्था उपलब्ध नहीं थी. यहीं नहीं तो दक्षता के संबंध में कोई लिखित (कानून, शासन निर्णय, या परिपत्रक) दस्तावेज वहॉ उपलब्ध नहीं था. ग्रामीणों ने सरल-सीधा मार्ग स्वीकार करते हुए निर्णय दिया - ''श्री सलामे ही दक्षता समिती के संदर्भ में प्रशिक्षण एवं संदर्भ साहित्य की जानकारी स्वयं हासिल करें तथा वे प्रशिक्षित होने पर गांव में प्रशिक्षण की व्यवस्था की जायेगी.''

अन्नसुरक्षा योजनाओं के अंतर्गत निगरानी एवं मुल्यांकन यंत्रणा के सही प्रशिक्षण की सुविधा का अभाव यह बहुत बड़ी त्रुटी के रूप में सामने आया है. ऐसी निगरानी तथा मुल्यांकन के लिए ग्रामपंचायत के अलावा गांव/मोहल्ला/टोला/ढाणा/पाडा/बस्ती स्तर पर यंत्रणा का अस्तित्व नहीं होना या उसे मान्यता नहीं मिलना यह भी एक बड़ी त्रुटी और वास्तव है.

५०० तक जनसंख्या वाले गांव अथवा बड़ी जनसंख्या वाले गांव के ५०० तक जनसंख्या वाले मोहल्ला अथवा टोला/ढाणा/पाडा/बस्ती इनके सांस्कृतिक तथा व्यवहारिक अनुबंध के माध्यम से 'ग्रामसभा' के रूप में एकसाथ आना बहुत संभव हैं. ७३वे संविधान संशोधन में इस वास्तव को कानुनी तौर पर मान्यता दी गई है और उसको परिभाषित भी किया गया है. ग्रामपंचायत क्षेत्र के अंतर्गत हर एक गांव के मतदाता सूची में जिनके नाम है ऐसे मतदाताओं की ग्रामसभा यह एक संस्था हैं. परंतु अनेक गावों को मिलकर बनी ग्रामपंचायत के अंतर्गत यह संभव नहीं हो पाता. ग्रामसभा की बैठकों की वास्तविकता और उसके संबंधीत अनियमितता तथा ग्रामस्थों की नहीं के बराबर उपस्थिती यह सब इस बात का सबूत हैं. जो ग्रामसभा अस्तित्व में हैं ही नहीं, वह भला योजनाओं के निगरानी एवं मुल्यांकन की व्यवस्था कैसे कर पायेगी?

निगरानी-मुल्यांकन यंत्रणा का सक्षमीकरण

ग्रामपंचायत स्तरीय निगरानी-मुल्यांकन यंत्रणा के दर्जेदार प्रशिक्षण का प्रबंध करना आज की स्थिती में सचमूच कठीन लगता है. लेकिन इस कार्य की शुरूवात की जा सकती है. हर एक योजना के संदर्भ में बने कानून, शासन निर्णय, परिपत्रक यदि राज्य प्रशासन के द्वारा सीधे गांव को भेजना शुरू किया जाये, तो प्रशिक्षण के अभाव को कुछ हद तक कम किया जा सकता है. गाव के द्वारा सुनिश्चित सार्वजनिक तौर पर उपलब्ध स्थल, जैसे - समाजमंदीर, अंगनवाडी/मिनी अंगनवाडी केंद्र, सार्वजनिक पुस्तकालय, या गांव में उपस्थित पोलिस पटेल, कोतवाल, जैसे सार्वजनिक सेवा से संबंधीत व्यक्ती, इनका संपर्क स्थापित करने के लिए विचार किया जा सकता है.

ग्रामीण साक्षरता की कमी एवं शासकीय पत्रकों की भाषा दुर्बोध रहते हुये भी ऐसे दस्तावेज गांव में सीधे पहुंचना परिणामकारक होगा. इसके अलावा गांव/मोहल्ला/टोला/ढाणा/पाडा/बस्ती स्तर पर ग्रामसभा को मान्यता प्राप्त होगी, तथा वह सक्रिय होने में अप्रत्यक्ष रूप से मदद मिलेगी. 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' नामक स्वयंसेवी संस्थाने चंद्रपूर एवं गड़चिरोली जिले के चुनिंदा गांव में किये ऐसे सक्षमीकरण के प्रयोगोंसे विधायक बदलाव की झलक हमें मिलती हैं.

मुंबई में स्थित अपने मित्र संस्थाओं की मदद से 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' संस्थाने मातृत्व अनुदान योजना के शासन निर्णय एवं मार्गदर्शक परिपत्रक प्राप्त किये. उसमें दिये प्रावधानों के आधार पर प्रश्नावली विकसित करके 'रॅण्डम सॅम्पलींग' पद्धतीसे मातृत्व अनुदान योजना के अंतर्गत २५ पात्र महिलाओं का विस्तृत सर्वेक्षण नवंबर २००५ में किया गया. उच्चतम न्यायालय के अंतरिम आदेशों के परिप्रेक्ष्यमें योजना के अमल की वर्तमान स्थिती समझने के लिए यह सर्वेक्षण था. मातृत्व अनुदान योजना के लिए पात्र २५ गर्भवती/जच्चा महिलाओंमें से ८ महिलाओं (३२ प्रतिशत) को अनुदान बिलकूल भी मिला नहीं था. नगद अनुदान मिले हुये १७ में से १४ महिलाओं (८२.४ प्रतिशत) को अनुदान की रकम निर्धारीत समय मर्यादा में नहीं मिली थी. योजना के हर एक प्रावधान के अमल में इस तरह के फर्क मिलते गये.

यहां गौरतलब होगा कि नगद अनुदान देयता रसीद के ऐवज में विशिष्ट रकम 'रिश्वत' देना पड़ा ऐसा कुछ सर्वेक्षण उत्तरदाताओं ने लिखवाया. अनुदान के पहले हफ्ते में ५ महिला, दुसरे एवं तिसरे हफ्ते में १२ महिलायें, तथा चौथे हफ्ते में ५ महिलाओं को १० से ४० रूपये तक रिश्वत देनी पड़ी. रसीद फॉर्म की फोटोकॉपी तथा ए.एन.एम. का पेट्रोलखर्च के लिए यह रकम मांगी गई थी, ऐसा लाभार्थीयों ने बताया.

यह सर्वेक्षण रिपोर्ट प्राप्त होते ही जिला स्वास्थ्य यंत्रणा ताबड़तोड़ 'दुरूस्ती' काम में लग गई. रिपोर्ट में बयान प्रकरणोंकी पुछताछ तथा तदनुसार अनुदान की देय रकम अदा करना शुरू हो गया. संबंधीत प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र के स्वास्थ्य अधिकारी ने 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' संस्था पर सरकारी कामकाज में दखलंदाजी का आक्षेप लेते हुये आननफानन संस्था के बंदी की मांग तक जिला स्वास्थ्य अधिकारी से कर डाली. संबंधीत स्वास्थ्य कर्मचारीयों की ओरसे भी संस्था के कार्यकर्ताओं पर दबाव डालना शुरू हो गया.

खैर! सर्वेक्षण के लिए इस्तेमाल हुये प्रश्नावलीसे संबंधीत ग्रामस्थोंको योजना में किये गये प्रावधानों की जानकारी अच्छे तरह से हो गयी. इससे 'बवाल' उपरांत पुछताछ एवं दुरूस्ती के लिए गांवोंमें गये हुये स्वास्थ्य विभाग कर्मचारीयों की बड़ी आफत हुई. अनुदान का हफ्ता जिस दिन मिला उसी दिन की तारीख लिखवाकर लाभार्थीयों ने अपनी जागरूकता का परिचय दिया. इस संदर्भ में कोरची तहसील के साल्हे गांव का विशेष उल्लेख करना होगा. यहॉ के ग्रामस्थोंने अपने गांव की गर्भवती महिलाओं को मातृत्व अनुदान योजना का लाभ मिलवा के देने वास्ते संस्था के मदद बिना स्वयंही पिछा किया हैं. दि. १६ अक्टुबर २००७ को 'आंतरराष्ट्रीय अन्न सुरक्षा दिन' के उपलक्ष्यमें अपने ही गांव में जनसुनवाई कार्यक्रम आयोजित किया. इसमें उपस्थित इसी निर्वाचन क्षेत्र के विधायक, उपविभागीय अधिकारी (एस.डी.एम.), तहसीलदार, तथा अन्य सभी अफसरोंको अनुदान के लिए प्रलंबित १० महिलाओं के प्रकरण सौंपे. परिणामस्वरूप दि. २० नवंबर २००७ को इन सभी १० महिलाओं को देरसबेर ही सही, लेकिन अनुदान का लाभ मिला. इस पर खत द्वारा स्वास्थ्य अधिकारी को धन्यवाद अदा करके अगली बार से अनुदान के हफ्ते सही समय पर अदा करने की हिदायत दे दी. इस तरह योजना के अमल पर से अपनी पकड़ ढ़ीली न होने देने की दक्षता उन्होंने दिखाई हैं.

किसी स्वयंसेवी संस्था या संघटन ने शासन निर्णय एवं परिपत्रकोंके दस्तावेज प्राप्त कर उस आधार पर गांवगांवमें जागृती कराके जनहितकारी योजनाओंका अमल सुनिश्चित कराने के बजाये, राज्य प्रशासनने सीधे पत्रव्यवहार करके ग्रामस्थोंको योजनाओं के निगरानी-मुल्यांकन के लिए तैयार करना कभीभी योग्य नहीं है क्या?

सुनहरे भविष्य की ओर

इ.स. २०२० के बाद जब महाराष्ट्र में सर्वत्र प्रचूर बिजली (लोडशेडिंग बिलकूल नहीं ऐसी) उपलब्ध होगी तथा सारे गांव ऑप्टिकल फायबर केबल से जुड़कर इंटरनेट संपर्कमें रह सकेंगे, तब राज्य प्रशासन के वेबसाईट का ज़रूर उपयोग होगा. लेकिन फिलहाल तो हौले-हौले ख़त्म होते जा रहे सरकारी डाक विभाग के पुनरूज्जीवन के लिए भी राज्य प्रशासन ने गांवगांवसे पत्रसंपर्क में रहना लाभदायक होगा. इससे कागज का इस्तेमाल बढ़ेगा यह चिंता हो तो, वनबहूल जिलोंके ग्रामस्थोंको बांसवन निर्मीती तथा बांसकटाई का रोजगार उपलब्ध कराके कागज का उत्पादन बढ़ाना हितकर होगा. हर सप्ताह नये-नये निकलते शासन निर्णय एवं परिपत्रकों के लिए अद्ययावत बनें रहने वास्ते लोगों के लिए भी यहीं एक उपाय हैं.

मेरे सुझाव का आप सभी मान्यवर अमल के दृष्टीसे विचार करेंगे ऐसी आशा मैं रखता हूं. महाराष्ट्र में 'गणराज्य' स्थापना के लिए मेरी सक्रिय शुभकामनायें.

महात्मा फुले पुण्यतिथी दि. २८ नवंबर २००७

आपका नम्र,

राहुल बैस
स्थान-पोस्ट अंजनगावबारी,
तहसील एवं जिला अमरावती.
पिन-४४४७०१.
सेलफोन क्र. ०९४२३१०२९८३
ईमेल rahulbais@rediffmail.com

तहसील धानोरा, जिला गडचिरोली के मेंढा (लेखा) गांवसमाजसभा में एक युवक ग्रामस्थों को शासन निर्णय पढ़कर सुनाते हुये