राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन

–डॉ. एच. एस. शैलेन्द्र

कार्यक्रमों के चिर–स्थायित्व के लिए समुदाय–आधरित संगठन बनाना राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन की सबसे बड़ी उपलब्धि है। ऐसे संगठन बनाने में सामाजिक जुड़ाव और संस्था निर्माण की अभिनव रणनीतियों का उपयोग किया जा रहा है। इन प्रयासों का परिणाम गरीब लोगों की ऐसी संस्थाओं के व्यापक प्रसार के रूप में सामने आया है जिनमें उनकी सामाजिक–आर्थिक उन्नति में योगदान करने की क्षमता है।

नई पीढ़ी के लोकनीति कार्यक्रम के रूप में राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एन.आर.एल.एम.) ने गरीबी उन्मूलन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए अपनी रणनीति की आधारशिला के रूप में समुदाय–आधारित संगठनों को बढ़ावा देने का प्रयास किया है। इस विश्वास के साथ कि गरीबों में गरीबी से उबरने की जबर्दस्त और स्वाभाविक क्षमता होती है, एनआरएलएम ने गरीबों और उनकी संस्थाओं को महत्वपूर्ण भूमिका सौंपने की परिकल्पना की है। गरीबों की संस्थाओं में मूलतः स्वयंसहायता समूह और उनके परिसंघ शामिल होते हैं जिनसे ये उम्मीद की जाती है कि ये सामूहिक कार्रवाई के मंच के रूप में उभर कर सामने आएंगे। विभिन्न प्रकार की अन्य सहायता एजेंसियों के साथ संपर्क बढ़ाने से भी ये संस्थाएं गरीबों को उनके अनेक अभावों से निपटने के लिए कई तरह की सेवाएं उपलब्ध कराएंगी। एनआरएलएम ने देश के तमाम गांवों में नौ करोड़ गरीब परिवारों को एकजुट करने का लक्ष्य अपने लिए निर्धारित किया है।

स्वयंसहायता समूह आधारित सामुदायिक संगठनों की पिछली कुछ कमजोरियों को दूर करने और उन्हें टिकाऊ आधार पर बढ़ावा देने के लिए एनआरएलएम ने बहुमुखी रणनीति अपनाई है जिसमें शामिल हैं: 1) गरीबों को एकजुट करने और उनकी क्षमताओं के विकास के लिए विभिन्न स्तरों पर समर्पित सहायता संरचना का निर्माण करना; 2) प्रत्येक गरीब परिवार को स्वयंसहायता समूह के दायरे में लाने के लिए चरणबद्ध तरीके से गरीबी दूर करना; 3) समुदाय–आधारित संगठनों के बीच संपर्क कायम करके उन्हें आजीविका उत्पन्न करने की सेवाएं उपलब्ध कराने वाली व्यावहारिक इकाइयां बनाना; 4) निर्णय लेने की सभी प्रक्रियाओं में सदस्यों की भागीदारी को बढ़ावा देना।

इस लेख में राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के समुदाय–आधारित संगठनों के ढांचे और भूमिका की जांच करने का प्रयास किया गया है। इसके लिए चुने हुए आठ राज्यों में विभिन्न विषयों पर एनआरएलएम द्वारा कराए गए व्यापक अध्ययन (आईआरएमए–2017) के निष्कर्षों को आधार बनाया गया है। व्यापक दृष्टिकोण अपनाते हुए अध्ययन में समुदाय–आधारित संगठनों की परिभाषा ऐसी 'सामूहिक संस्थाओं के रूप में की गई है जिनका अपना औपचारिक या अनौपचारिक ढांचा हो, जो अपने सदस्यों की सामाजिक और आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए लोकतांत्रिक तरीके से कार्य करती हों और ये सदस्य इन सामूहिक संस्थाओं पर पूर्ण या पर्याप्त नियंत्रण और स्वामित्व रखते हों।' समुदाय–आधारित संगठन सदस्यों के प्रभावी स्वामित्व वाले संगठनों के रूप में उभर कर सामने आएं, इसके लिए जरूरी है कि उन्हें इस योग्य बनाने वाली तरह–तरह की प्रभावी स्थितियां हों। समुदाय–आधारित संगठनों के सुचारू रूप से कार्य

तालिका 1 : एनआरएलएम की पहुंच

ब्यौरा	2017
शामिल किए गए जिले	530
कुल जिलों का प्रतिशत	81.62
शामिल किए गए ब्लॉक	3519
कुल ब्लॉकों का प्रतिशत	53.26
संगठित किए गए परिवार	3,86,18,623
गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों का अनुमानित प्रतिशत	83.87
समुदाय–आधारित संगठनों का गठन	
1) स्वयंसहायता समूह (एसएचजी)	32,52,372
2) ग्राम संगठन (वीओ)	1,81,105
3) क्लस्टर–स्तरीय परिसंघ (सीएलएफ)	15,665

करने के लिए उनके अभिशासन का मजबूत होना आवश्यक है जिसे कारगर क्षमता निर्माण, स्वायत्त नेतृत्व और पेशेवर मदद के उपायों के जरिए और सुदृढ़ किया जाना जरूरी है। स्वयंसहायता समूहों समेत समुदाय–आधारित संगठनों को वांछित नियंत्रण और स्वायत्तता का उपयोग करने के लिए समुचित वैधानिक स्वरूप हासिल करना जरूरी है। समुदाय–आधारित संगठनों को इतना सक्षम बनाया जाना चाहिए जिससे वे विभिन्न संस्थाओं के साथ कारगर संपर्क कायम करने के साथ–साथ अपने संसाधनों में वृद्धि कर सकें और वांछित पैमाना और प्रभाव हासिल कर सकें। और आखिरी बात यह कि जो समुदाय–आधारित संगठन परिसंघीय ढांचे के रूप में विकसित हो जाएं, उन्हें कुछ अन्य शर्तों को भी पूरा करना चाहिए। हालांकि एनआरएलएम ने बुनियादी तर्क के रूप में आनुशंगिकता के सिद्धांत की पहचान की है जिसके आधार पर हर स्तर पर परिसंघ निर्देशित होने चाहिए और उनकी सुपरिभाषित भूमिका होनी चाहिए। लोकतांत्रिक संघवाद एक अन्य प्रमुख सिद्धांत है जो इकाइयों का सामूहिक संगठनों के साथ मजबूती के साथ जुड़ाव की वकालत करता है।

समुदाय–आधारित संगठनों की प्रगति

एनआरएलएम मुख्यतः राज्यों को धनराशि और दिशानिर्देश देने वाले ढांचे के रूप में कार्य कर रहा है। राज्यों के ग्रामीण आजीविका मिशनों से अपेक्षा की जाती है कि वे अपनी स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार अपनी कार्यनीति तय करें। राज्य ग्रामीण आजीविका मिशनों ने सामाजिक जुड़ाव, समावेशन, संस्था निर्माण, प्रशिक्षण, संपर्क और आजीविका संवर्धन को समकेंद्रित करने जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के कई घटकों को लेकर आमतौर पर एक जैसी नीतियां अपनाई हैं। सभी राज्यों ने राज्य, जिला और ब्लॉक–स्तर पर समर्पित सहायता संरचना तैयार की है और पेशेवरों तथा सामुदायिक रिसोर्स पर्सस को शामिल करने के मामले में भी यही तरीका अपनाया जा रहा है। खास क्षेत्रों में संसाधनों की सघनता सुनिश्चित करने के लिए सघन ब्लॉक रणनीति के उपयोग के साथ–साथ संतृप्ति की स्थिति का चरणबद्ध तरीके से विस्तार किया जा रहा है।

एनआरएलएम सभी राज्यों में काम कर रहा है और मार्च 2017 तक देश के 530 जिलों और 3519 ब्लॉकों तक पहुंच चुका था। इसका भौगोलिक विस्तार देश के 82 प्रतिशत जिलों और 53 प्रतिशत ब्लॉकों में हो चुका है। करीब 3.86 करोड़ परिवार इसके दायरे में आ चुके हैं जो देश में कुल ग्रामीण परिवारों का 21.6 प्रतिशत है। गरीबी–रेखा से नीचे के परिवारों के अनुपात के रूप में विचार करने पर पता चलता है कि एनआरएलएम अनुमानतः 76.3 प्रतिशत गरीब परिवारों तक पहुंच चुका है। ज्यादातर राज्य संतृप्ति की स्थिति में इस वजह से नहीं पहुंच पाए हैं क्योंकि उनके कई गांव एनआरएलएम के दायरे से बाहर हैं।

एनआरएलएम में महिलाओं पर विशेष रूप से ध्यान केंद्रित करने के साथ ही बेहद गरीब और दुर्बल परिवारों पर जोर दिया जाता है। कुल मिलाकर एनआरएलएम में अनुसूचित जातियों और जनजातियों के 50 प्रतिशत, अल्पसंख्यक समुदायों के 15 प्रतिशत और विकलांग वर्गों के 3 प्रतिशत लोगों को शामिल करने का लक्ष्य रखा गया है। अन्य दुर्बल समूहों जैसे पीओपी, बुजुर्ग और पीवीटीजी पर भी ध्यान दिया जाता है। चूंकि सामाजिक समावेशन एक चुनौतीभरा कार्य है, एनआरएलएम ने गरीबों की प्रतिभागिताा आधारित पहचान करने के तरीके को अपनाया है। हालांकि लक्षित समूहों में से काफी बड़े हिस्से की पहचान की जा चुकी है, समुदाय–आधारित संगठनों को अभी पूर्ण समावेशन के लिए काफी कार्य करना है। (तालिका–2)

समुदाय–आधारित संगठनों की संरचना

एनआरएलएम के अंतर्गत समुदाय–आधारित संगठनों के लिए बहुस्तरीय ढांचे की परिकल्पना की गई है। इस तरह जो संरचना आमतौर उभर कर सामने आई है, वह तीन स्तर वाली है (चित्र–1)

चित्र–1 स्वयंसहायता समूह परिसंघ की संरचना

तालिका–2 : एनआरएलएम की सामाजिक संरचना (2017)

श्रेणी	परिवारों का प्रतिशत	स्वयंसहायता समूहों का प्रतिशत
अनुसूचित जातियां	22.10	18.95
अनुसूचित जनजातियां	13.33	12.03
अल्पसंख्यक	8.35	6.14
विकलांग जन	1.21	1.33
अन्य	55.01	61.15
बुजुर्ग	-	0.40
कुल	100.0	100.0

और इसमें स्वयंसहायता समूह (स्वयंसहायता समूह), ग्रामीण संगठन (ग्रामीण संगठन) और क्लस्टर स्तर के परिसंघ (सीएलएफ) शामिल हैं। कुछ राज्यों में स्थानीय परिस्थितियों की वजह से संरचना में कुछ अंतर भी हो सकता है। हर प्रकार के समुदाय–आधारित संगठन की संरचना और भूमिका को देखना उपयोगी होगा।

स्वयंसहायता समूह (एसएचजी) : स्वयंसहायता समूह ज़मीनी स्तर के सबसे अधिक पाए जाने वाले समुदाय–आधारित संगठन हैं। ये अनौपचारिक समूह हैं जिनकी अधिकतम सदस्य संख्या 20 तक होती है और जो एक ही सामाजिक–आर्थिक पृष्ठभूमि के लोग होते हैं। एक बार गठन हो जाने के बाद स्वयंसहायता समूहों से अपेक्षा की जाती है कि वे पंचसूत्र के निम्नलिखित नियमों का पालन करेंगे और अपने उप–नियम बनाने के साथ–साथ नियमित रूप से बैठकें आयोजित करेंगे, बचत करेंगे, एक–दूसरे को ऋण देंगे, ऋणों की अदायगी करेंगे और हिसाब–किताब रखेंगे। एसएचजी अपने संगठन के पदाधिकारियों का चुनाव भी करेंगे और अध्यक्ष, सचिव और कोषाध्यक्ष के साथ ही हिसाब–किताब की जांच के लिए पदाधिकारी की नियुक्ति भी करेंगे। स्वयंसहायता समूह के सभी पदाधिकारियों को संगठन के प्रबंधन के बारे में प्रशिक्षण दिया जाएगा।

स्वयंसहायता समूहों का एक कार्य बचतों को जमा कराने के लिए बैंक खाता खोलना भी है और वे रिवाल्विंग फंड तथा सामुदायिक निवेश निधि से धन प्राप्त करने के लिए अपनी ग्रेडिंग यानी श्रेणी निर्धारण भी कराएंगे। इसके बाद सूक्ष्म ऋण योजना बनाई जाएगी जिसके आधार पर बैंक ऋण प्राप्त होंगे। स्वयंसहायता समूहों के गठन के 4–6 महीने बाद गांव के सभी स्वयंसहायता समूह बैठक करेंगे और प्राथमिक–स्तर के परिसंघ का निर्माण करेंगे ताकि बड़े पैमाने पर सामूहिक कार्रवाई की जा सके। क्षेत्रीय आकलन के अनुसार स्वयंसहायता समूह विस्तृत स्तर पर फैले सक्रिय संगठन हैं (तालिका–3)। इनमें शामिल विभिन्न प्रतिभागियों से बातचीत करने से पता चलता है कि एनआरएलएम के स्वयंसहायता समूहों में हालांकि समस्याओं की कमी नहीं है, मगर उन्हें तुलनात्मक रूप से अन्य स्वयंसहायता समूहों के मुकाबले गुणवत्ता में बेहतर माना जाता है। इसका कारण है इनको बनाने में किया गया सघन प्रयास।

ग्राम संगठन (VOs) : ग्राम संगठन समुदाय–आधारित संगठनों का दूसरा पायदान हैं। इनकी परिकल्पना स्वयंसहायता समूहों के प्राथमिक परिसंघ के रूप में की गई है जो उन्हें स्थानीय रूप से प्रासंगिक सेवाएं उपलब्ध कराते हैं। लेकिन स्वयंसहायता समूहों के अनौपचारिक स्वरूप को देखते हुए इनमें ऐसी कुछ कानूनी बाधाएं हैं जिनकी वजह से पूर्ण सदस्य बनने में कुछ पाबंदियां हैं। ज्यादातर राज्यों में ग्राम संगठन अनौपचारिक रूप से कार्य करते हैं। उन्हें आपस में संसक्त बनाने के लिए इनकी सदस्य संख्या सीमित की जा रही है जिसके अनुसार इनके अंतर्गत औसतन 11 स्वयंसहयता समूह होंगे। ग्राम संगठनों की आमसभा में स्वयंसहायता समूहों के सभी निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल होंगे जो अपने पदाधिकारियों यानी अध्यक्ष, सचिव और कोषाध्यक्ष का चुनाव करेंगे। ग्राम संगठनों द्वारा उपसमितियों का भी गठन किया जाता है जो बैंक से संपर्क और कर्ज वसूली के कार्य का प्रबंधन करते हैं।

ग्राम संगठनों के अपने कोई कर्मचारी नहीं होते और सामुदायिक कार्यकर्ता ही बहीखातों के रखरखाव और लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक सहायता उपलब्ध कराते हैं। ग्राम संगठनों की आमदनी शुल्क, शेयर पूंजी, सीड मनी, बचत और सामुदायिक निवेश कोष से होती है। जहां तक भूमिका का सवाल है, ग्राम संगठनों से अपेक्षा की जाती है कि वे स्वयंसहायता समूहों की रिवाल्विंग

तालिका–3 : स्वयंसहायता समूहों का कार्य संचालन

स्वयंसहायता समूहों का विवरण	कुल
स्वयंसहायता समूहों का औसत आकार	11.02
सदस्यता छोड़ने वालों का प्रतिशत	37.00
नियमित बैठकों का प्रतिशत	86.68
नियमित बचत का प्रतिशत	91.58
आंतरिक कर्ज का प्रतिशत	96.47
आंतरिक ऋणों की नियमित अदायगी करने वालों का प्रतिशत	88.04
ग्रामीण परिसंघों के रूप में गठित संगठनों का प्रतिशत	83.97
स्वयंसहायता समूह के प्रबंध में प्रशिक्षण प्राप्त लोगों का प्रतिशत	82.61
आजीविका का प्रशिक्षण प्राप्त लोगों का प्रतिशत	45.11
उत्पादक समूह की सदस्यता वालों का प्रतिशत	20.65
मासिक बचत राशियां (रुपये में)	74
स्वयंसहायता समूहों में चालू बचत (रुपये में)	2615
स्वयंसहायता समूह के आंतरिक कर्ज लेने वाले सदस्यों का प्रतिशत	81.82

फंड/सामुदायिक निवेश कोष तक पहुंच बनाने, प्रशिक्षण, साख और अन्य सेवाएं उपलब्ध कराने में मदद करेंगे। क्षेत्रीय आकलन से पता चलता है कि सभी राज्यों में अभी ग्राम संगठनों का पूर्ण रूप से विकास नहीं हुआ है और कुछ राज्यों में तो इनके गठन में देरी भी हो रही है। कुछ राज्यों में स्वयंसहायता समूहों का यह मानना है कि ग्राम संगठनों को अभी उनकी जरूरत का अहसास नहीं हुआ है।

क्लस्टर–स्तर के परिसंघ (सीएलएफ) : समुदाय–आधारित संगठनों के ढांचे के अंतर्गत क्लस्टर–स्तर के परिसंघ तृतीय–स्तर की संस्थाएं हैं। आमतौर पर सीएलएफ का गठन कई गांवों के एक क्लस्टर में सभी ग्राम संगठनों को एकीकृत करके किया जाता है। इनके प्राथमिक दायित्वों में ग्राम संगठनों की निगरानी और ग्रेडिंग करना, सामुदायिक निवेश कोष को चैनलाइज करना, ग्राम संगठनों/स्वयंसहायता समूहों की जनसेवाओं तक पहुंच बनाना, बैंक ऋणों को प्राप्त करने में सहायता प्राप्त करना, सामुदायिक कार्यकर्ताओं का विकास, हिसाब–किताब रखने वालों और लेखा परीक्षक तैयार करना, ग्राम संगठनों की लेखाबहियों की लेखापरीक्षा और कन्वर्जेंस में सहायता प्रदान करना है। क्लस्टर–स्तर के परिसंघों के आय के प्रमुख स्रोतों में शुल्क, ग्राम संगठनों/स्वयंसहायता समूहों की बचत, शेयर पूंजी, सीड मनी, सामुदायिक निवेश फंड, ब्याज मार्जिन और कन्वर्जेंस से प्राप्त राशियां शामिल हैं। मजबूत संस्थाओं के रूप में क्लस्टर–स्तर के परिसंघों के उभर कर आने में कई चुनौतियां हैं क्योंकि इनमें से ज्यादातर अनौपचारिक संगठनों के तौर पर कार्य करते हैं। जिन राज्यों में स्वयंसहायता समूह आंदोलन मजबूत हैं वहां क्लस्टर–स्तर के परिसंघ सक्रिय रूप से कार्य करते पाए गए हैं।

समुदाय–आधारित संगठनों के कार्य

समुदाय–आधारित संगठनों की गतिविधियों को मोटे तौर पर वित्तीय और गैर–वित्तीय सेवाओं की श्रेणी में रखा जा सकता है।

वित्तीय सेवाएं : वित्तीय सेवाएं ऐसी महत्वपूर्ण सेवाएं हैं जो समुदाय–आधारित संगठनों द्वारा उपलब्ध कराई जाती हैं। सदस्य इन संगठनों से बचत, साख और बीमा जैसी प्रमुख सेवाएं प्राप्त कर सकते हैं। साप्ताहिक या मासिक आधार पर नियमित बचत स्वयंसहायता समूहों का अभिन्न अंग बन गए हैं। बचत की किस्तें सदस्यों की बचत क्षमता से निर्धारित होती हैं। सदस्यों में मितव्ययिता की आदत और स्वयंसहायता समूह/ग्राम संगठन के धन के स्रोत, दोनों को ही बढ़ावा देने के लिए बचत को प्रोत्साहित किया जा रहा है। सभी स्वयंसहायता समूह अपनी बचतों के प्रबंधन के लिए बचत खाता खोलते हैं, मजबूत स्वयंसेवी समूह अपनी बचतों को सावधि जमा खातों में जमा कराना पसंद करते हैं। बचत के अलावा स्वयंसहायता समूहों को शुल्क, बीमा और ऋण की अदायगी के रूप में भी आमदनी होती है।

साख या कर्ज उपलब्ध कराना स्वयंसहायता समूहों की दूसरी प्रमुख गतिविधि है। सर्वेक्षण में 96 प्रतिशत से अधिक एस.एच.जी. ने बताया कि वे आंतरिक ऋण देते हैं जो सदस्यों की छोटी–मोटी और आपात आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए दिए जाते हैं। आंतरिक ऋणों के बारे में ये समूह अपने ही मानदंड निर्धारित कर लेते हैं और अक्सर 2 प्रतिशत मासिक ब्याज लेते हैं। स्वयंसहायता समूहों द्वारा उपलब्ध कराई जा रही दूसरी तरह की ऋण सेवाओं में सदस्य परिसंघों या बैंकों से बाहरी ऋण ले सकते हैं। सामुदायिक निवेश कोष की राशि क्लस्टर–स्तर के परिसंघों/गाम संगठनों के माध्यम से स्वयंसहायता समूहों को उपलब्ध करायी जाती है ताकि वे आजीविका संबंधी छोटी–मोटी जरूरतों और आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकें। बेहद गरीब सदस्यों को छोड़ कर अन्य सभी को सामुदायिक निवेश कोष की राशि आसान ब्याज वाले सुलभ ऋण के रूप में उपलब्ध करायी जा रही है। लेकिन इन ऋणों को जारी करने में देरी और ऋण राशि में कटौती किए जाने जैसे मसले सामने आए हैं।

बैंक संपर्क : बड़े ऋण प्राप्त करने के लिए बैंक के साथ संपर्क बनाना स्वयंसहायता समूहों और उनके परिसंघों की एक महत्वपूर्ण गतिविधि है। स्वयंसहायता समूहों से अपेक्षा की जाती है कि वे साख यानी ऋण के लिए अपने गठन के 4–7 महीनों में बैंकों के साथ जुड़ जाएंगे और उसके बाद आमदनी बढ़ाने वाली गतिविधियों को बढ़ाने के लिए कई ऋण प्राप्त करने के प्रयास करेंगे। बैंकों को दिशानिर्देश दिए गए हैं कि स्वयंसहायता समूहों को आजीविका बढ़ाने वाली गतिविधियों के लिए उदारता से ऋण दें। स्वयंसहायता समूहों को उनकी जरूरतों के अनुसार आवधिक ऋण या कैश क्रेडिट लिमिट सुविधा उपलब्ध कराएं। बैंक स्वयंसहायता समूहों को साख सुविधा उपलब्ध कराते समय उनकी ग्रेडिंग, एमसीपी, बचतों, पंचसूत्र और ऋणों की अदायगी का ध्यान रखते हैं।

एनआरएलएम के करीब 63.4 प्रतिशत स्वयंसहायता समूहों को 2016 तक साख सुविधा उपलब्ध करा दी गई थी। (तालिका–4)। स्वयंसहायता समूहों ने औसतन 1.22 लाख रुपये तक के ऋण लिए और उनका बचत तथा ऋण का अनुपात 1:6.7 रहा। इस तरह व्यापक–स्तर पर स्थिति आकर्षक लगती हो, लेकिन अध्ययन से यह बात भी सामने आई कि विभिन्न राज्यों में स्थिति में व्यापक

तालिका–4 : स्वयंसहायता समूह–बैंक संपर्क

विवरण	2016
स्वयंसहायता समूह बचत से जुड़े	34.57
स्वयंसहायता समूह बचत (रुपये)	18065
स्वयंसहायता समूह और उनके बकाया ऋण (लाख)	21.91
बकाया ऋण वाले समूहों का प्रतिशत	63.38
प्रति समूह बकाया ऋण (रुपये)	121452
बचत : ऋण अनुपात	1:6.7
गैर–निष्पादनीय आस्तियों का प्रतिशत	6.23

तालिका–5 : ग्रामीण संगठनों द्वारा गैर–वित्तीय सेवाएं

सेवाएं	ग्रामीण संगठनों का प्रतिशत
स्वयंसहायता समूह गठन	82.84
स्वयंसहायता समूह प्रशिक्षण	73.88
आजीविका संवर्धन	45.90
लेखापरीक्षा	45.15
सामाजिक मुद्दे उठाना	69.03
कानूनी सलाह	24.25
समेकन के प्रयास	26.12
पीएफओ का गठन	9.70
आधान आपूर्ति	4.10
उपभोक्ता वस्तुओं की आपूर्ति	5.97
कुल स्वयंसेवी संगठन	268

अंतर पाए गए हैं। ऋण प्राप्त करने वाले स्वयंसहायता समूहों की कुल संख्या की दृष्टि से राज्यों में भिन्नताएं पाई गईं जो एक प्रतिशत से 23.7 प्रतिशत के स्तर की थीं। इसके अलावा प्रति स्वयंसहायता समूह ली गई ऋण राशि 50 हजार रुपसे से 4.2 लाख रुपये के बीच रही। कई राज्य अब भी बैंकों के साथ बचत और साख संपर्क कायम करने में मुश्किलों का सामना कर रहे हैं। हालांकि क्लायंट रिलेशनशिप पार्टनर्स (उपभोक्ता संबंध साझेदार–सीआरपी) मनोनीत किए जा चुके हैं, लेकिन बैंक उनकी उपयोगिता का पूरा फायदा नहीं उठा पा रहे हैं। बैंक शाखाओं की कमी, कर्मचारियों की अपर्याप्त संख्या, अपने ग्राहक को जानिए यानी के.वाई.सी. संबंधी मसले, पुराने स्वयंसहायता समूहों के कटु अनुभव और बैंकों की गैर निष्पादन आस्तियों (एनपीए) ने बैंकों के साथ साख संपर्क कायम करने के रास्ते में अड़चनें पैदा की हैं। कई स्वयंसहायता समूह बैंकों से मिली ऋण राशि को सदस्यों के बीच बराबर बांट लेते हैं और सदस्यों की आवश्यकताओं का ध्यान नहीं रखा जाता। सदस्य आमतौर पर ऋण राशि का उपयोग अपनी सामाजिक आवश्यकताओं और पुरानी गतिविधियों, जैसे खेतीबाड़ी, पशुपालन और व्यापार आदि को चलाने के लिए करते हैं। कुछ ही राज्यों में समुदाय–आधारित संगठन सामाजिक सुरक्षा और बीमा योजनाओं को बढ़ावा देने का कार्य कर रहे हैं जो उच्चतर परिसंघों द्वारा किया जा रहा है। ये परिसंघ नामांकन और दावे निपटाने में एजेंट का कार्य करते हैं।

अन्य सेवाएं : एनआरएलएम के समुदाय–आधारित संगठन अपने सदस्यों को अन्य सेवाएं उपलब्ध कराने में भी लगे हैं। सर्वेक्षण से पता चला है कि ग्राम संगठन विभिन्न प्रकार की गैर–वित्तीय सेवाएं भी उपलब्ध करा रहे हैं (तालिका–5) जो पांच श्रेणियों के अंतर्गत आती हैं– स्वयंसहायता समूह/एफपीओ का गठन, प्रशिक्षण और लेखा परीक्षा, सामाजिक मुद्दे और कानूनी परामर्श, आजीविका संवर्धन और समेकन। समेकन के अंग के रूप में ग्राम–स्तर पर एसएचजी/वीओ जरूरतमंद सदस्यों का पता लगाने और उन्हें विकास योजनाओं के लिए एकजुट करने का कार्य कर रहे हैं। कई वीओज स्वयंसहायता समूहों की आजीविका संबंधी गतिविधियों में मदद देते हैं जिनमें उत्पादक समूह गठित करने का कार्य भी शामिल है।

बहुत से ग्राम संगठन लिंगभेद, आम जनता की आवाज उठाने, सार्वजनिक सुविधाएं उपलब्ध कराने, स्कूलों की निगरानी और कानूनी सलाह देने जैसे कार्य भी कर रहे हैं। यह महसूस किय गया है कि इस तरह की गतिविधियों से महिला सदस्यों को सामाजिक समस्याओं के समाधान में महत्वपूर्ण भूमिका निभाने का मौका मिलता है।

समुदाय–आधारित संगठनों का स्थायित्व

राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन समुदाय–आधारित संगठनों की ऐसी चिरस्थायी संस्थाओं के रूप में उभरकर आने की परिकल्पना करता है जिनका प्रभाव स्थायी बना रहे। सीबीओज का स्थायित्व एक बहुआयामी लक्ष्य है जिसके तहत आत्मनिर्भरता, स्वायत्तता और भूमिका की स्पष्टता प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है। एनआरएलएम के समुदाय–आधारित संगठन नवोदित संस्थाएं हैं जिन्होंने स्थायित्व की चुनौतियों को महसूस करना प्रारंभ कर दिया है। विभिन्न स्तरों पर परिसंघों का गठन टॉप डाउन यानी ऊपर से नीचे की ओर असर करने वाले संगठन की अवधारणा पर आधारित है और उनकी आवश्यकताओं तथा व्यवहार्यता से संबंधित मुद्दों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। समुदाय–आधारित कई संगठन अब भी अनौपचारिक बने हुए हैं और मिशन प्रबंधन इकाई के दिशानिर्देश में कार्य कर रहे हैं। ऐसे में स्वायत्तता और चिरस्थायी क्षमता का सृजन करना बहुत जरूरी हो जाता है। हालांकि स्वयंसहायता समूहों ने एकजुटता और स्व–प्रबंधन की क्षमता का शानदार प्रदर्शन किया है जिससे वे अपने सदस्यों की आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम भी हुए हैं जैसाकि परिवार सर्वेक्षण से भी इसकी पुष्टि हो जाती है। (तालिका–6)।

जहां तक उच्चतर–स्तर के परिसंघों जैसे ग्राम संगठनों और क्लस्टर–स्तर के परिसंघों का सवाल है, अध्ययन से पता चला है कि चुनौतियां और भी बड़ी हैं। इनका कानूनी दर्जा अब भी स्पष्ट नहीं हो पाया है क्योंकि वे अभी अनौपचारिक ही बने हुए हैं, हांलांकि कुछ राज्यों ने कानूनी शर्तों को पूरा करने के लिए कदम उठाए हैं। ग्राम संगठनों/क्लस्टर–स्तरीय परिसंघों के आकार और कामकाज के दायरे में व्यापक अंतर पाए गए हैं। विभिन्न राज्यों में ग्राम संगठनों का औसत आकार 9 से 59 सदस्यों और सीएलएफ का 5 से 99 सदस्यों का है। उन्हें व्यावहारिक संगठन के रूप में सफल बनाने के लिए न्यूनतम आकार का बनाना बेहद जरूरी हो जाता है। उनकी भूमिकाओं में स्पष्टता भी तभी आएगी जब ग्राम संगठन/

सीएलएफ सहायता और समेकन का अपना मुख्य दायित्व पूरा करेंगे। जब तक संगठन की कम से कम एक इकाई आमदनी का निरंतर प्रवाह सुनिश्चित करने के लिए कोई महत्वपूर्ण गतिविधि हाथ में नहीं लेती उनमें दीर्घावधि स्थायित्व लाना एक चुनौती बना रहेगा।

निष्कर्ष

कार्यक्रमों का चिरस्थायित्व सुनिश्चित करने के लिए समुदाय–आधारित संगठनों का निर्माण एनआरएलएम की सबसे बड़ी उपलब्धि है। संस्थाओं के निर्माण और सामाजिक जुड़ाव की अभिनव नीतियों का उपयोग करके इस तरह के संगठनों का निर्माण करने का प्रयास किया गया है। इसका नतीजा गरीबों की ऐसी संस्थाओं को विस्तृत रूप से बढ़ावा दिए जाने के रूप में सामने आया है जिनमें उनकी सामाजिक–आर्थिक उन्नति में योगदान करने की क्षमता है। एनआरएलएम की कुछ उल्लेखनीय सफलताओं के बावजूद इसने वांछित परिणाम देने में कई अड़चनों का सामना किया है। ये अड़चनें संकल्पना और कार्यक्रम कार्यान्वयन दोनों ही स्तरों पर महसूस की गई हैं। एनआरएलएम में संकल्पना के स्तर पर लोकतांत्रिक संघवाद के सिद्धांत और अनुषांगिकों के सिद्ध ांत पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। कार्यक्रम के स्तर पर विभिन्न राज्यों में कार्यक्रम के विस्तार और सघनता का दायरा अफसरशाही की अड़चनों और संसाधनों की कमी की वजह से एक समान नहीं रहा है। अपने लचीलेपन के बावजूद कार्यक्रम का समग्र जोर ऊपर के स्तर से नीचे की ओर वाले मॉडल पर आधारित रहा है, खासतौर पर समुदाय–आधारित संगठनों के मामले में यह बात विशेष रूप से लागू होती है। समयबद्ध परिणाम प्राप्त करने के लिए समुदाय–आधारित संगठनों की गुणवत्ता और ताकत के साथ समझौता किया जाता है।

तालिका–6 : स्वयंसहायता समूहों के सदस्यों की आवश्यकताएं

आवश्यकताएं	सदस्यों का प्रतिशत
ऋण संबंधी आवश्यकता रोजगार/नौकरी	49.20
ऋण सब्सिडी	50.21
रोजगार/नौकरी	32.34
उत्पादों का विपणन	13.98
अन्य सब्सिडी	20.01
उत्पादक परिसंपत्तियां	13.98
टेक्नोलॉजी	29.24
आमदनी कमाने के लिए प्रशिक्षण	40.45

नवगठित समुदाय–आधारित संगठनों को मदद जारी रखने के साथ–साथ उनके संसाधनों में वृद्धि करने की आवश्यकता है। एनआरएलएम स्वयंसहायता समूह परिसंघों के मानक डिजाइन पर पुनर्विचार कर सकता है और अगर आवश्यकता हो तो निचले स्तर से ऊपर की ओर शुरुआत करने की रणनीति के अनुसार थोड़ा पुनर्गठन किया जा सकता है। उच्चतर स्तर की संरचनाएं जैसे क्लस्टर–स्तर के परिसंघ (सीएलएफ) को आवश्यक रूप से वांछित वैधानिक स्वरूप हासिल करने और लोगों की एसोसिएशन के रूप में अपनी मान्यता सुनिश्चित करनी होती है ताकि वह सामूहिक संगठन के रूप में अपने अधिकारों का उपयोग कर सकें। जहां समूह–आधरित संगठनों की भूमिका का सवाल है इसमें स्पष्टता लाने के लिए केंद्रित रूप में प्रयास करने की आवश्यकता है। जहां बैंकों को स्वयंसहायता समूहों के साथ अपने संपर्कों को और सुदृढ़ करना जरूरी है वहीं फेडरेशनें समुदाय–आधाारित नवोदित मध्यस्थ वित्तीय संस्थाओं में अपने लिए संभावनाओं की खुद तलाश कर सकती हैं।

संदर्भ

आईआरएमए (2017), इंडिपेंडेंट एसेसमेंट ऑफ डिजाइन, स्ट्रेटिजीज एंड इम्पैक्ट्स ऑफ डीएवाई–एनआरएलएम, रिपोर्ट; भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय के तहत इंडियन इंस्टीट्यूट ऑफ रूरल मैनेजमेंट, आणंद की रिपोर्ट।

(लेखक इंस्टीट्यूट ऑफ रूरल मैनेजमेंट, आणंद (आईआरएमए), गुजरात के सेंटर फॉर रूरल–अर्बन डायनामिक्स में सेंटर फार सस्टेनेबल लिवलीहुड में प्रोफेसर हैं।)

ई–मेल : shylen27@gmail.com