# इकाई 25 छोटे किसानों की विपत्ति और मनरेगा

**संरचना**


25.0 उद्देश्य

25.1 प्रस्तावना

25.2 राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा–NREGA), 2005

25.2.1 क्रियान्वयन में मुख्य प्रक्रियाएँ

25.2.2 खास विशेषताएँ

25.2.3 महत्त्वपूर्ण पहलू

25.3 NREGA की प्रस्थिति : पंचवर्षीय आकलन

25.4 MNREGA : नई पहलें

25.4.1 शिकायत निपटान और सरलीकरण

25.4.2 सामाजिक समीक्षा सुदृढ़ीकरण

25.4.3 UIDA और राष्ट्रीय हेल्पलाइन से भागीदारी

25.5 अभिसरण

25.5.1 प्रत्याशित परिणाम

25.5.2 प्रगति

25.6 सारांश

25.7 शब्दावली

25.8 कुछ उपयोगी पुस्तकें

25.9 बोध प्रश्नों के उत्तर/संकेत


## 25.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद आप :

- छोटे किसानों की विपत्ति की समस्या की रूपरेखा उसके प्रमुख तत्वों/आयामों के अनुसार प्रस्तुत कर सकेंगे;
- NREGA की क्रियान्वयन प्रक्रिया का उसके महत्त्वपूर्ण पहलुओं पर फोकस के साथ वर्णन कर सकेंगे;
- क्रियान्वयन में पांच वर्षों के अनुभव के आधार पर NREGA का प्रस्थिति आकलन कर सकेंगे;
- 2009-10 में NREGA/MNREGA में शामिल नई पहलों को बता सकेंगे; और
- MNREGA में ''अभिमुखता'' की संकल्पना को अभी तक इस दृष्टिकोण के अधीन की गई प्रगति द्वारा समझा सकेंगे।

## 25.1 प्रस्तावना

जैसाकि हमने पिछली इकाई के उपभाग 24.2.1 में नोट किया था, 2004-05 में हाथ का काम करने वाले श्रमिक के लिए विद्यमान दैनिक मजदूरी दर पर कृषि श्रमिक परिवार के कम-से-कम तीन सदस्यों के लिए वर्ष में 200 से अधिक दिनों का रोजगार प्राप्त करना आवश्यक था ताकि वह अपने गरीबी के स्तर से ऊपर उठ सके। हमने यह भी नोट किया कि वास्तव में बहुत से परिवारों के लिए इतना अधिक रोजगार प्राप्त करना कठिन है, इसलिए ग्रामीण परिवारों में अभी भी गरीबी है। इस कारण से हमने पिछली इकाइयों में पुनः आग्रह किया था कि जमीनी वास्तविकता में चिंताजनक प्रवृत्तियां बनी हुई हैं। उदाहरण के लिए, हमने इकाई 19 में देखा है, जब सामान्यतया (अर्थात् ग्रामीण + शहरी क्षेत्रों में) खाद्यान्न की उपलब्धता 1990-91 में लगभग 510 ग्राम से घटकर 2009 में लगभग 444 ग्राम पर आ गई तब ग्रामीण परिवारों में प्रति व्यक्ति खाद्यान्न की खपत अपेक्षाकृत 1987-81 में 373 ग्राम से घटकर 2009-10 में 313 ग्राम रह गई थी। इसके अलावा, समय के चलते सीमांत किसानों के अनुपात में लगातार वृद्धि के अलावा (देखिए तालिका 24.2) कृषि परिवारों की तीनों श्रेणियों में (अर्थात् भूमिहीन, सीमांत और छोटे किसानों में) अपनी न्यूनतम उपभोग आवश्यकताएं पूरी करने के लिए आय में (20 से 40 प्रतिशत तक) भारी कमी रही है (तालिका 24.3)। परिणामस्वरूप ग्रामीण परिवारों को उपभोग आवश्यकताएं पूरी करने के लिए अनौपचारिक ऋण स्रोतों पर आश्रित होने की विवशता के कारण भूमिहीन/सीमांत/छोटे किसान ऋणग्रस्त हैं। अधिक स्पष्ट रूप से यद्यपि ग्रामीण परिवारों का लगभग 50 प्रतिशत ऋण ग्रस्त है, 60 प्रतिशत से अधिक भूमिहीन श्रमिक अपना खाद्य व्यय पूरा करने के लिए ऋण लेते हैं। ग्रामीण श्रमिकों को भुगतान की गई मजदूरी सांविधिक न्यूनतम मजदूरी से बहुत कम होती है और लिंग, स्थान और कार्य के स्वरूप के अनुसार उसमें भेद किया जाता है। इन चिंताजनक प्रवृत्तियों के कारण सरकार ने दसवीं योजना (2002-07) के मध्यावधिक मूल्यांकन में कृषि श्रमिकों और सीमांत/छोटे किसानों द्वारा अनुभव की जा रही ''विपत्तियों'' पर गंभीर चिंता जताई और सरकार ने उनकी कठिनाइयां कम करने के लिए कई कदम उठाए हैं। इस दिशा में सरकार की महत्त्वपूर्ण पहलों में एक हाथ से काम करने वाले अकुशल ग्रामीण श्रमिकों के लिए गारंटीशुदा मजदूरी रोजगार के अवसर प्रदान करने के लिए 2005 में कानून बनाना था (अर्थात् राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, NREGA। यह अधिनियम उन सभी व्यक्तियों को सांविधिक न्यूनतम रोजगार की गारंटी देता है जो वर्ष में कम से कम 100 दिनों का अकुशल हाथ का काम चाहते हैं। इसके बाद 2007 में किसानों के लिए राष्ट्रीय नीति की घोषणा की गई, इसमें केवल उत्पादन पर बल देने के अलावा किसानों के आर्थिक कल्याण पर ध्यान देने की आवश्यकता पर बल दिया गया। NREGA के प्रारंभिक वर्षों के क्रियान्वयन के आकलन से प्रकट हुआ है कि यद्यपि इसमें चिंताजनक कमियां हैं, परंतु बहुत से पहलुओं में कार्यक्रम के गति पकड़ने के संकेत भी हैं। इन दृष्टियों से अब इसकी प्रभाविकता सुधारने के लिए लागू की गई ''नई पहलों'' के साथ योजना का पुनराभिन्यास किया गया है। इस पृष्ठभूमि में वर्तमान इकाई NREGA, 2005 की खास विशेषताओं का परिचय देता है। 2009 में उसके नये नाम, अर्थात् MNREGA को कुछ संशोधनों के साथ लागू किया गया। तब इकाई में ''अभिमुखता'' की संकल्पना

की चर्चा की गई है जिसे आगे ले जाने के लिए MNREGA में सरकार द्वारा कई अन्य प्रयास प्रारंभ किए गए हैं। कुछ राज्य सरकारों द्वारा की गई पहलों के अनुसार अभिमुखता पहलू में प्राप्त प्रगति पर भी इस इकाई में चर्चा की गई है।

## 25.2 राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (NREGA), 2005

गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों जैसे IRDP, RLEG, DPAP, EGS, SGSY, SGRY आदि के दो उद्देश्य थे। एक को मुख्य और दूसरे को अनुपूरक माना गया था। मुख्य उद्देश्य अकुशल शारीरिक श्रम के लिए मजदूरी रोजगार के अवसर पैदा करना और अनुपूरक उद्देश्य उन कार्यक्रमों/योजनाओं में प्रारंभ किए गए कार्यों के परिणामस्वरूप उत्पादनकारी/स्थायी परिसंपत्तियां पैदा करना था। इन दो उद्देश्यों की उपलब्धियां भिन्न-भिन्न थीं। ऐसे कार्यक्रमों के कई मूल्यांकनों में एक यह था कि इनकी प्रणाली में छीजन के कारण (जैसे प्रशासनिक तंत्र पर व्यय, बिचौलियों की उपस्थिति और परिणामतः श्रमिकों को कम मजदूरी का भुगतान कार्य के लिए ठेकेदारों को लगाने आदि) लाभभोगियों द्वारा प्राप्त मजदूरी से बढ़ी हुई आय का वास्तविक लाभ बहुत कम था। इस अनुभव के आधार पर NREGA के प्राथमिक उद्देश्यों में एक ऐसी क्रियाविधि स्थापित करनी थी जिससे न केवल ऐसी छीजन को न्यूनतम किया जाए बल्कि कामगारों को मजदूरी का प्रभावकारी भुगतान उच्चतम हो। इसे प्राप्त करने के लिए अधिनियम द्वारा उल्लिखित स्पष्ट उद्देश्यों में दो थे : (i) शासन व्यवस्था में पारदर्शिता और जवाबदेही लाकर लोकतंत्र की मूलतम प्रक्रिया सुदृढ़ करना, और (ii) योजना निर्माण, निगरानी और क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं (PRI) को प्रमुख भूमिका देकर विकेंद्रीकृत दृष्टिकोण अपनाना। अधिनियम के अन्य उद्देश्य है : (i) ऐसे कार्यों के माध्यम से प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन सुदृढ़कर ग्रामीण गरीबों की आजीविका स्तर सुधारना, जिनसे चिरकालिक गरीबी, सूखा, निर्वनीकरण और मृदा अपरदन के कारणों का समाधान करना और (ii) प्रारंभ किए गए कार्यों से धारणीय विकास पद्धतियां अपनाने के लिए प्रोत्साहित करना। इस प्रकार इस अधिनियम के बारे में विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण बातें ये हैं : (क) यह एक ऐसा पहला कार्यक्रम/अधिनियम है जो ''कार्य का अधिकार'' दृष्टिकोण पर आधारित है, और (ख) यह ग्रामीण क्षेत्रों में असंगठित कामगारों की सामाजिक सुरक्षा के लिए महत्त्वपूर्ण योगदान करता है।

### 25.2.1 क्रियान्वयन में मुख्य प्रक्रियाएँ

अधिनियम/योजना की अवस्थाओं में क्रियान्वयन की प्रक्रिया निम्न प्रकार है :

1) **नामों का प्रस्तुतीकरण और जॉब कार्ड प्रेषण** – ग्रामीण परिवार के वयस्क सदस्य अपने नाम, आयु, पता और फोटो के विवरण ग्राम पंचायत (GP) को प्रस्तुत कर सकते हैं। आवेदन पत्र में कार्य चाहने वालों का ब्यौरा विश्वसनीय स्थानीय स्रोतों से सत्यापित करवाया जाता है। ताकि जॉब कार्ड गलती से जारी न किया जा सके। समुचित जांच के बाद ग्राम पंचायत पंजीकरण करता है और सदस्य के ब्यौरे और फोटो युक्त जॉब कार्ड जारी करता है।

2) **काम के लिए आवेदन करने की पात्रता** – पंजीकृत व्यक्ति कार्य के लिए आवेदन करने का पात्र होता है। आवेदकों के लिए कम-से-कम लगातार 14 दिनों के काम के लिए आवेदन करना आवश्यक है। पंचायत या कार्यक्रम अधिकारी वैध आवेदन पत्रों को स्वीकार करता है और पावती देता है। काम देने का पत्र आवेदक को भेजा जाता है और पंचायत कार्यालय में प्रदर्शित किया जाता है।

3) **रोजगार या बेरोजगारी भत्ता देना** – रोजगाार आवेदन पत्र की प्राप्ति से 15 दिनों के अंदर 5 किलोमीटर के अंतर्गत दिया जाएगा। यद्यपि भिन्न-भिन्न क्षेत्रों के लिए अलग-अलग दरें हो सकती हैं परंतु दिए गए कार्य के लिए प्रतिदिन मजदूरी रु. 60 प्रतिदिन से कम नहीं होगी। दिया गया रोजगार प्रति वर्ष प्रति बार कम-से-कम 100 दिन का काम होगा। यदि समय सीमा के अंदर काम नहीं दिया जाता है तो आवेदक को दैनिक बेरोजगार भत्ता दिया जाएगा। यदि दिया गया कार्य 5 कि.मी. से अधिक दूरी पर है तो अतिरिक्त मजदूरी दी जाएगी। दिये गये बेरोजगारी भत्ते की दर राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित की जाएगी और वित्त वर्ष के दौरान पहले तीन दिनों के लिए राज्य द्वारा नियत मजदूरी का 25 प्रतिशत से कम नहीं होगा और वित्त वर्ष के शेष भाग के लिए 50 प्रतिशत से कम नहीं होगा। इसके अलावा, समय पर बेरोजगार भत्ता न बांटने की स्थिति में कार्यक्रम अधिकारी यथाविधि विनिर्दिष्ट भुगतान न करने के कारणों सहित जिला कार्यक्रम अधिकारी को मामले की रिपोर्ट देगा।

4) **लागत सहभाजन** – केंद्रीय और राज्य सरकार अधिनियम के अधीन प्रारंभ किए गए कार्य की लागत 3 : 1 के अनुपात में बांटा करेगी, अर्थात् 75 प्रतिशत केंद्रीय सरकार द्वारा और 25 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा।

### 25.2.2 खास विशेषताएँ

अधिनियम के उद्देश्यों को उपर्युक्त प्रक्रियाओं से करने का प्रयास किया गया है। इसके लिए उपर्युक्त प्रक्रिया के अलावा अधिनियम की कुछ अन्य खास विशेषताएँ भी हैं। ये निम्नलिखित हैं:

1) **समयबद्ध स्वरूप** – काम देने के लिए 15 दिनों की समय सीमा की शर्त और आगे मजदूरी भुगतान के लिए 15 दिनों की समय सीमा की शर्त, काम और भुगतान सुनिश्चित करने के लिए समयबद्ध स्वरूप प्रदान करता है।

2) **प्रोत्साहन/हतोत्साहन** – 15 दिन की निर्धारित अवधि के अंदर रोजगार देने में विफलता के मामले में बेरोजगारी भत्ते का भुगतान राज्य सरकार द्वारा अपने व्यय पर किया जाता है। इस प्रकार कार्यों के क्रियान्वयन की क्रियाविधि में प्रोत्साहन और हतोत्साहन अन्तःनिर्मित हैं।

3) **श्रम प्रधान कार्य पर बल** – अधिनियम ठेकेदार और मशीन प्रयोग करना निषिद्ध करता है और इस संबंध में कुल लागत का अधिकतम भाग श्रम प्रधान कार्य द्वारा करने पर बल देता है। अधिनियम सुनिश्चित करता है कि कुल लागत का अधिकतम भाग लाभभोगियों को मजदूरी के रूप में दिया

जाता है। इसके लिए अधिनियम विर्निदिष्ट करता है कि कुशल और अकुशल कामगारों की मजदूरी सहित परियोजनाओं की सामग्रीगत लागत कार्य की कुल लागत के चालीस प्रतिशत से अधिक नहीं होगी।

4) **महिलाओं के अधिकारों का संरक्षण** – अधिनियम रोजगार चाहने वाली महिलाओं को कार्य का 30 प्रतिशत भाग आबंटित करना अनिवार्य बनाता है। इस प्रकार उच्चतर महिला कार्यबल सहभागिता सुनिश्चित करना अधिनियम की समर्थकारी विशेषता है।

### 25.2.3 महत्त्वपूर्ण पहलू

सुनिश्चित करना (i) दुरुपयोग का परिहार करते हुए वास्तविक लाभभोगियों की सही मजदूरी का भुगतान, (ii) वास्तविक कार्य चाहने वालों को दिए जा रहे जॉब कार्ड, (iii) किए जाने वाले कार्य की अग्रिम योजना तैयार करना ताकि निर्धारित समय में कार्य दिया जा सके, आदि। इसके लिए कुछ पहलुओं को अग्रिम रूप में सुनिश्चित करना आवश्यक है। यह निम्नलिखित तरीके में प्राप्त किया जा सकता है:

i) **अग्रिम योजना** – समय रहने बनाए रखने का अभिप्राय कार्यक्रम अधिकारी की सहायता से ग्राम सभाएं अधिनियम के अधीन क्रियान्वित किए जाने वाली ''परियोजनाओं के वर्गों'' के निर्धारण के लिए अग्रिम योजना बनाना है। इन्हें रोजगार मांग और कार्य आबंटन से पर्याप्त पहले बनाया जाना चाहिए।

ii) **पारदर्शिता और जवाबदेही** – ग्राम सभा द्वारा प्रारंभ किए जाने वाले सभी कार्यों के चयन के अलावा एक अतिरिक्त शर्त है कि कम-से-कम आधा कार्य ग्राम सभा द्वारा संचालित किया जाना चाहिए। अंतिम रूप दिए गए कार्यों की सूची सार्वजनिक करने के लिए खुले रूप में प्रदर्शित होनी चाहिए और मजदूरी सामग्री अनुपात (अर्थात् 60 : 40) के मानदंड के अनुसार होगा तथा कार्य ठेके पर नहीं होगा।

iii) **कार्य स्थल पर कार्ड धारकों की उपस्थिति नामावली** – ठेकेदार संचालित कार्य और काल्पनिक (जाली) कार्य रिकार्ड रोकने के लिए प्रत्येक कार्य स्थान पर कार्ड धारकों की उपस्थिति नामावली बनाए रखना आवश्यक है। यह सार्वजनिक संवीक्षा के लिए उपलब्ध की जाती है और ''कार्य के माप'' के लिए तथा यह सुनिश्चित करने के लिए प्रयुक्त की जाती है कि भुगतान निर्धारित दरों पर किया गया है।

iv) **मजदूरी का भुगतान** – वास्तविक लाभभोगियों की सही भुगतान सुनिश्चित करने के लिए अधिनियम बैंकों या डाकघरों के माध्यम से मजदूरी का भुगतान अनिवार्य बनाता है। इसका अभिप्राय ठेकेदारों के मार्ग बंद करना तथा मजदूरी का कम भुगतान रोकना और भ्रष्टाचार समाप्त करना है।

v) **महिलाओं की नियुक्ति सुकर बनाना** – अधिनियम कार्य स्थलों पर सुविधाओं की स्थापना विनिर्दिष्ट करता है, जैसे ''बच्चे के लिए शेड'' और ''जहां महिला कामगारों के साथ छह वर्ष से कम आयु के बच्चों की संख्या पांच या अधिक हैं'', तो बच्चों की देखभाल करने के लिए मजदूरी के साथ एक महिला की नियुक्ति की जानी चाहिए।

**बोध प्रश्न 1**

नीचे दिए स्थान में अपने प्रश्नों का उत्तर लगभग 50 शब्दों में दीजिए।

1) उन तीन अनुभवजन्य सूचकों का उल्लेख कीजिए जो बढ़ती हुई ''छोटे किसानों की विपत्ति'' की ओर संकेत करते हैं।

.....

.....

.....

.....

2) ''छोटे किसानों की विपत्ति'' की समस्या से निपटने के लिए 2005 में सरकार द्वारा क्या महत्त्वपूर्ण कदम उठाए गए थे? यह कार्रवाई क्या सांविधिक गारंटी देता है?

.....

.....

.....

.....

3) NREGA, 2005 के बुनियादी उद्देश्य क्या हैं? ये उद्देश्य उनके क्रियान्वयन कैसे पूरा करते हैं?

.....

.....

.....

.....

4) धारणीय विकास के मुद्दे को NREGA के माध्यम से ग्रामीण गरीबों की आजीविका बढ़ाने के बुनियादी उद्देश्य के साथ किस तरीके से समाकलित किया गया है?

.....

.....

.....

.....

5) ग्राम सभा को NREGA के अधीन जॉब कार्यों के क्रियान्वयन के संबंध में सौंपी गई निश्चित भूमिका बताइए।

.....

.....

.....

.....

6) गारंटीशुदा कार्य प्रावधान और मजदूरी भुगतान पर NREGA की क्या शर्त है?

.....

.....

.....

.....

7) NREGA की क्रियान्वयन प्रक्रिया में राज्य सरकारों की सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए किन प्रोत्साहनों/हतोत्साहनों का प्रावधान किया गया है?

.....

.....

.....

.....

8) NREGA किस तरीके में सुनिश्चित करता है कि कार्य आबंटन और भुगतान के आधार पर श्रमिकों के हित संरक्षित किए जाते हैं?

.....

.....

.....

.....

9) NREGA किस तरीके में सुनिश्चित करता है कि अपंजीकृत और अनुपस्थित कामगारों को बोगस भुगतान नहीं किया जाता है?

.....

.....

.....

.....

10) आप ऐसे ही उद्देश्यों से प्रारंभ किए गए पिछले कार्यक्रमों की तुलना में NREGA, 2005 के विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण पहलू की क्या पहचान करेंगे?

.....

.....

.....

.....

## 25.3 NREGA की प्रस्थिति : पंचवर्षीय आकलन

2006-07 में 200 जिलों को शामिल कर प्रारंभ करते हुए वर्ष 2010-11 तक देश के सभी 626 जिलों को शामिल करने के लिए कार्यक्रम/ NREGA का विस्तार किया गया है। दिया गया कुल संचित रोजगार मिलियन श्रम दिनों में मापा गया और यह उत्तरोत्तर बढ़ते हुए 2006-07 में 905 मिलियन से 2009-10 में 2836 मिलियन हुआ। इस संबंध में 2010-11 में कमी आई और 2571 मिलियन श्रम दिवस का रोजगार पैदा किया गया। प्रति परिवार को दिए गए रोजगार के श्रम दिवसों में भी वृद्धि हुई। यह 2006-07 में 40 दिनों से 2007-08 में 42 दिन, 2008-09 में 48 दिन और 2009-10 में 54 दिन थे परंतु 2010-11 में गिरकर 47 दिन हुए। परंतु प्रतिदिन प्रतिश्रम दिवस औसत मजदूरी निरंतर बढ़ी। यह 2006-07 में रु. 65 से 2007-08 में रु. 75, 2008-09 में रु. 84, 2009-10 में रु. 91 और 2010-11 में 117 हुआ। दिए गए रोजगार के श्रम दिनों से प्रतिश्रम दिन औसत अर्जन (आय) गुणा करने पर हमें ज्ञात होता है कि कार्यक्रम में कार्य से प्रत्येक सहभागी परिवार का औसत अर्जन सभी पांच वर्षों में निरंतर बढ़ा है। वास्तव में 2010-11 में रु. 5999.00 की वृद्धि से ग्रामीण क्षेत्रों में गरीब परिवारों की आय में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। इस कार्यक्रम का उद्देश्य भी रोजगार के मुख्य स्रोत से परिवार की आय के साथ उसे और अतिरिक्त आय प्रदान करना ही था।

**तालिका 25.1 : NREGA : प्रगति और निष्पादन (2007-2011) के किसानों की विपत्ति और NREGA**

| ब्यौरे | 2006-07 | 2007-08 | 2008-09 | 2009-10 | 2010-11 |
|---|---|---|---|---|---|
| सम्मिलित जिले | 200 | 330 | 615 | 619 | 626 |
| दिया गया रोजगार (मिलियन श्रम दिन) | 905.0 | 1435.9 | 2163.2 | 2835.9 | 25715 |
| महिला कामगारो का प्रतिशत | 40 | 43 | 45 | 49 | 48 |
| प्रति परिवार रोजगार श्रम दिन | 40 | 42 | 48 | 54 | 47 |
| औसत मजदूरी प्रति श्रम दिन (रु. 64) | 65 | 75 | 84 | 91 | 117 |
| सहभागी परिवार (पंक्ति 5 x 6 की अतिरिक्त आय/ रुपयों में) | 2600 | 3150 | 4032 | 4914 | 5499 |
| बजट परिव्यय (रुपये अरब में) | 113 | 120 | 300 | 397 | 412 |
| व्यय (प्रतिशत) | 73 | 82 | 73 | 68 | 58 |
| मजदूरी पर व्यय (%) | 66 | 68 | 67 | 69 | 72 |

**स्रोत** : पपोला और साहू (http://nrega.nic.in/netnergampr)।

यह विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि महिला कामगारों का प्रतिशत न केवल अधिनियम में निर्धारित स्तर से ऊपर रहा है बल्कि 2010-11 में किंचित गिरावट के साथ कार्यक्रम के क्रियान्वयन के पहले चार वर्षों में अविछिन्न रूप से बढ़ा

है, इसके अलावा, प्रारंभ किए गए कार्यों में मजदूरी पर व्यय बढ़ रहा है और यह उसका बड़ा भाग है। ये अधिनियम के अधीन क्रियान्वित कार्यों के सकारात्मक पहलू हैं।

उपर्युक्त प्रवृत्ति से प्रकट होता है कि यद्यपि परिवार को कार्यक्रम के अधीन दिया गया रोजगार अधिनियम द्वारा आश्वस्त कार्य के कम से कम 100 दिन से बहुत कम था, इसमें ग्रामीण गरीब परिवारों के आजीविका स्तर में सुधार अवश्य हुआ है। 2007-08 तक देश के 330 जिलों में अधिनियम क्रियान्वयन पर मूल्यांकन अध्ययन प्रकट करता है कि NREGA कार्य के लिए सामूहिक मांग विद्यमान है (सर्वेक्षण किए गए लगभग 98 प्रतिशत व्यक्तियों ने कम-से-कम 100 दिनों के काम की इच्छा व्यक्त की)। ऐसे व्यक्तियों का वास्तविक प्रतिशत केवल 14 था, जो 100 दिनों की सीमा तक रोजगार पाने में सफल हुए। कार्यक्रम खुला मांग चालित कार्यक्रम होने के कारण 2009-11 वर्षों के दौरान उपलब्ध बजट के ह्रासमान उपयोग की प्रवृत्ति रही है। तालिका 25.1 दर्शाती है कि क्रियान्वयन के लिए तैयार रखे जाने वाली ''परियोजनाओं की सूची'' की दिशा में कमी है (ग्राम सभा में अपेक्षाकृत घटिया प्रबंधन दर्शाता है जो कार्यक्रम के लिए उत्तरदायी है)। इस संबंध में ग्राम परिषदों की योग्यता सुधारने पर फोकस करना आवश्यक है। राज्यों द्वारा निष्पादन के आधार पर प्रति परिवार रोजगार की औसत संख्या में बहुत अंतर है : राजस्थान में 69 दिन और आंध्र प्रदेश में 68 दिन से बिहार और पंजाब में यह 28 दिन तक है। अधिक स्पष्ट रूप से तुलना के लिए आधार के रूप में प्रति परिवार कार्य के 48 दिनों का राष्ट्रीय औसत लेते हुए दिए गए कार्य की तीव्रता के इस मापदंड से आकलन किया जाए तो 15 राज्यों का औसत इस आंकड़े से भी कम था। दूसरा आधार ''ग्रामीण BPL परिवारों में उनके अंश से कार्यक्रम के अधीन उत्पन्न किए गए श्रम दिवसों में राज्यों के अंश'' से तुलना का है। इसमें, उत्तर प्रदेश और बिहार घटिया निष्पादन करने वाले राज्यों के रूप में उभरे हैं। ग्रामीण परिवारों में उनके अंश की अपेक्षा उनमें उत्पन्न रोजगार 10 प्रतिशत कम था। इस मापदंड के अनुसार राजस्थान और आंध्र प्रदेश ने अच्छा निष्पादन किया।

जैसाकि ऊपर उल्लेख किया गया है, कमीशन के लिए काम पाने में गरीब लोगों की सहायता करने के लिए बिचौलियों का उन्मूलन या सामान्यतया भ्रष्टाचार और प्रबंधन में अदक्षता कम करना मुख्य आवश्यकता के रूप में अनुभव किया गया है। इसे NREGA कार्यों में फोकस में रखने की आवश्यकता समझी गई। मूल्यांकन अध्ययनों ने प्रकट किया कि NREGA के अधीन कार्यों के क्रियान्वयन में दुर्बलताएं निम्नलिखित क्षेत्रों में हैं : (i) मांग पर कार्य का प्रावधान न होना, (ii) कार्य की अनुसूची पर आधारित मजदूरी की गणना करने में पारदर्शिता का अभाव, (iii) न्यूनतम मजदूरी का भुगतान न करना, (iv) निर्धारित 15 दिनों की समय सीमा के अंतर्गत मजदूरियों का भुगतान न करना, (v) ठेकेदारों का उनके निषेध के बावजूद प्रयोग, (vi) रोजगार/बेरोजगार भत्ते का भुगतान न करना, (vii) कार्यस्थल पर सुविधाओं की व्यवस्था न करना, आदि। हकदारियां ''बेचने'' के लिए ''झूठी'' उपस्थिति पंजियों के मामलों की भी रिपोर्ट हुई है। ऐसे भी क्षेत्र हैं जिनमें अधिनियम के अधीन कार्यों के क्रियान्वयन प्रक्रिया सुधारने के लिए ठोस प्रयास आवश्यक है।

उपर्युक्त कमियों के बावजूद जिन पर सुधार के लिए प्रयास किए जाने की आवश्यकता है, बिहार, झारखंड, राजस्थान और हिमाचल प्रदेश के चार राज्यों में ग्रामीण महिलाओं पर NREGA के सशक्तीकरण प्रभावों का विश्लेषण करने के अध्ययनों से ज्ञात हुआ है कि महिला कामगारों को योजना से लाभ हुआ है। उनके लाभ मुख्यतया निम्नलिखित में देखे जा सकते हैं : (i) आय-उपभोग प्रभाव; (ii) अंतः परिवारिक प्रभाव, और (iii) चयन और क्षमता की वृद्धि। अन्य लाभों में ग्रामीण श्रम बाजार में प्रचलित लिंग भेदभाव मजदूरी का संतुलन कर समान मजदूरी प्राप्त करना शामिल है। परंतु यह भी उल्लेख किया गया है कि चूंकि बाजार मजदूरी NREGA दरों की अपेक्षा अधिक ऊँची है, पुरुष साधारणतया उसके कार्यक्रमों में कार्य के लिए उपलब्ध नहीं होते हैं और यह अधिकांशतः महिलाएं होती हैं जो उनमें काम करने के लिए तैयार होती है। वास्तव में, महिलाएं केरल में 90 प्रतिशत कामगार और तमिलनाडु में 83 प्रतिशत हैं जबकि राष्ट्रीय औसत 2009-10 में 48 प्रतिशत था। फिर भी, यह प्रेक्षण NREGA कार्यों में महिला रोजगार पर अनुकूल निष्कर्ष अपने आप में उल्लेखनीय उत्साहवर्धक संकेत है।

**बोध प्रश्न 2**

नीचे रिक्त स्थान में अपना उत्तर लगभग 50 शब्दों में दीजिए।

1) वर्ष 2007-11 के दौरान NREGA के अधीन कार्य के निष्पादन में क्या प्रवृत्ति रही है : (i) सहभागी परिवारों को दिए गए रोजगार के श्रम दिनों के आधार पर और (ii) प्रतिश्रम दिवस औसत मजदूरी के आधार पर?

.....

.....

.....

.....

2) क्या आप सहमत हैं कि गरीब सहभागी परिवार आय में वृद्धि उनकी आजीविका प्रस्थिति में अंतर लाने में सक्षम हुई है? क्यों?

.....

.....

.....

.....

3) NREGA के अधीन रोजगार चाहने वाले व्यक्तियों का कितना प्रतिशत 100 दिनों तक का काम पा सका है? इसका क्या कारण हो सकता है और इस दिशा में सुधार के लिए किस पर ध्यान देने की आवश्यकता है?

.....

.....

.....

.....

4) राज्यों के अनुसार NERGA के निष्पादन में असमता की क्या सीमा रही है?

.....

.....

.....

.....

5) निष्पादन तुलना के दो चरम शीर्षों पर स्थित दो राज्य कौन-से हैं? इस प्रकार की तुलना करने के लिए प्रयुक्त दो मापदंड क्या थे?

.....

.....

.....

.....

6) NREGA के अधीन कार्यों के क्रियान्वयन में दुर्बल स्थलों के रूप में निर्धारित पहचान किए गए दो क्षेत्रों का उल्लेख कीजिए?

.....

.....

.....

.....

7) NREGA को किस विशिष्ट संबंध में महिला कामगारों के लिए अनुकूल पाया गया है?

.....

.....

.....

.....

## 25.4 MNREGA : नई पहलें

सरकार ने NREGA कार्य को अधिक पारदर्शी और उत्तरदायित्वपूर्ण तरीके में कार्य करने के लिए कई नई पहलें प्रारंभ की हैं। इसे ध्यान में रखते हुए उसने 2009 में कार्यक्रम का नाम बदल कर MNREGA किया (कार्यक्रम के संचालन

में अधिक पारदर्शिता और दक्षता के लिए वचनबद्धता व्यक्त करते हुए राष्ट्रपिता की स्मृति में कार्यक्रम समर्पित किया) और सिंचाई सुविधा की व्यवस्था, बागवानी, पादपरोपण और SC तथा ST तथा अन्य BPL परिवारों को उनके स्वामित्व की भूमि के विकास आदि को शामिल करने के लिए कार्य के क्षेत्र का विस्तार किया। अधिनियम के अधीन मजदूरियों पर उच्चतम सीमा आगे इस प्रावधान के साथ बढ़ाकर रु. 100 की है कि जो राज्य इस उच्चतम सीमा से अधिक देना चाहते है, वे रु. 100 की उच्चतम सीमा से अधिक भाग को अपनी निधि से प्रदान कर सकते हैं। इसके अलावा, यह सुनिश्चित करने के लिए कि मजदूरी वास्तविक लाभभागियों को दी जाती है, उसने अनिवार्य किया है कि MNREGA के कामगारों को मजदूरी बैंक/डाकघर खातों के माध्यम भुगतान किया जाता है राज्य और जिला स्तरों पर ''सतर्कता और निगरानी समितियों'' को सुदृढ़ करने के अलावा प्रभाव आकलन तथा निगरानी के लिए सदस्य के रूप में प्रमुख संस्थानों और विश्वविद्यालयों के साथ व्यावसायिक संस्थानिक नेटवर्क (PIN) गठित किया गया है। PIN द्वारा संचालित अध्ययन प्रकट करते हैं कि MNREGA के उत्पादनकारी और प्रवर्धन प्रभावों में शामिल है : (i) भौमजल में सुधार, (ii) उन्नत कृषि उत्पादकता और सस्य सघनता, और (iii) ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका विविधीकरण। कुछ अन्य की गई विशिष्ट पहलें निम्नलिखित हैं :

### 25.4.1 शिकायत निपटान और सरलीकरण

राज्यों को जिला स्तर पर लोकपाल की नियुक्ति के लिए दिशा-निर्देश जारी किए गए हैं जो MNREGA कामगारों और अन्य से शिकायतें प्राप्त करने सहायता करेगा, ऐसी शिकायतों पर विचार करेगा तथा कानून के अनुसार उनका निपटान सरल बनाएगा। इस प्रकार के लोकपाल में लोकप्रशासन कानून, शिक्षा, सामाजिक कार्य और प्रबंधन में अनुभवी सिविल सोसाइटी से सुप्रसिद्ध व्यक्ति होने चाहिए।

### 25.4.2 सामाजिक संवीक्षा सुदृढ़ीकरण

''सामाजिक संवीक्षा'' को महत्त्वपूर्ण साधन मानते हुए अधिनियम को सामाजिक संवीक्षा संचालित करने संबंधी प्रक्रिया मुहैया करने के लिए संशोधित किया गया है। इनका उद्देश्य ग्रामीण समुदायों को MNREGA कार्यों की गुणवत्ता, स्थायित्व और उपयोगिता निगरानी करने के लिए सक्षम बनाना है। अपने कार्य के दौरान संवीक्षा दलों को लोगों में जागरूकता पैदा करना और कामगारों के अधिकार प्रवर्तन करने का कार्य सौंपा जाता है। ऐसी संवीक्षाओं से मिलान की गई सूचनाएं अब आसान सार्वजनिक सुलभता के लिए वेबसाइट पर उपलब्ध की जा रही हैं जिन पर जॉब कार्डो, उपस्थिति नामावलियों, मजदूरी भुगतानों, दिए गए रोजगार के दिनों की संख्या और निष्पादन किया जा रहे कार्यों आदि जैसे सभी महत्त्वपूर्ण पक्षों पर आंकड़े ऑन लाइन उपलब्ध किए जाते हैं।

### 25.4.3 UIDA और राष्ट्रीय हेल्पलाइन से भागीदारी

आसानी से बैंक खाता खोलना सरल बनाने और जॉब कार्डो की अनुलिपि तथा छद्म लाभभागियों के उन्मूलन के लिए ICT (सूचना और संचार प्रौद्योगिकी) विशेष रूप से विशिष्ट पहचान विकास प्राधिकरण (UIDA) से समाकलन बायोमेट्रिक्स MNREGA द्वारा स्थापित की गयी है। इसके अलावा, राष्ट्रीय हेल्पलाइन

(1800110707) स्थापित किया गया है ताकि अधिनियम के अधीन कामगारों के अधिकारों और हकदारियों के संरक्षण के लिए शिकायतें और पूछताछ प्रस्तुत की जा सकें। यह ICT समर्थित और MNREGA हेल्पलाइन का राष्ट्रीय नेटवर्क बनाने के लिए राज्य और जिला स्तर हेल्पलाइन से संबद्ध भी किया जा रहा है।

उपर्युक्त के अलावा MNREGA के अधिक समावेश और विस्तार के लिए दो अन्य पहलें लागू की गई हैं : (i) गरीब परिवारों में ''जागरूकता निर्माण अभियान'' तेज करने के लिए MNREGA कार्यों के क्रियान्वयन के निर्मित सभी नक्सल प्रभावित राज्यों को अनुदेश जारी करना और (ii) ग्रामीण परिवारों को सार्वजनिक सेवा के वितरण और जानकारी के प्रचार के केंद्रों के रूप में ''सेवा केंद्रों का निर्माण। सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है कि MNREGA (महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना)'' जो विकल्पतः साहित्य में NREGA/MNREGA में अदल-बदल कर प्रयुक्त किया जाता है। भिन्न-भिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के अभिसरण के संबंध में मार्ग निर्देश जारी किए गए हैं। इसके बारे में हम अधिक जानकारी इस इकाई के अगले भाग में प्राप्त करेंगे।

**बोध प्रश्न 3**

नीचे रिक्त स्थान में अपना उत्तर लगभग 50 शब्दों में दीजिए।

1) MNREGA में हाल ही में कौन-से दो महत्त्वपूर्ण पहलें प्रवर्तित की गई थीं जिन्हें पारदर्शिता और जवाबदेही के उच्च स्तर की ओर कदमों के रूप में पहचाना जा सकता है।

.....

.....

.....

.....

2) MNREGA में व्यावसायिक संस्थागत नेटवर्क PIN की स्थापना से क्या उद्देश्य प्राप्त करने के प्रयास किये गये हैं? तीन विषयों में PIN द्वारा मूल्यांकन अध्ययन संचालित किए गए हैं क्या वे MGNREGA में प्रारंभ किए गए कार्यों से प्राप्त उत्पादकता और गुणक लाभ दर्शाते हैं?

.....

.....

.....

.....

3) MNREGA में स्थापित नई पहलों के अधीन ''शिकायत निवारण और सरलीकरण'' कैसे किया जाता है?

.....

.....

.....

.....

4) MNREGA में नई पहलों के अधीन ''सामाजिक समीक्षा'' के संचालन को क्या महत्त्व दिया गया है?

.....

.....

.....

.....

5) MNREGA कार्यों में ''अनुलिपि जॉब कार्डो'' की समस्या का समाधान कैसे किया जाता है?

.....

.....

.....

.....

6) MNREGA कार्यक्रम के ''अधिक समावेशन और विस्तार'' के लिए दो प्रमुख पहलें क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

## 25.5 अभिसरण

ग्रामीण गरीबों की टिकाऊ परिसंपत्तियों के निर्माण और आजीविका संसाधन आधार सुदृढ़ करने के विचार से MNREGA में प्रारंभ किया गया। कार्य का तत्समान उद्देश्यों वाले कई अन्य कार्यक्रमों से सामंजस्य स्थापित किया जा रहा है। इसलिए अभिसरण संकल्पना/योजना को ग्रामीण क्षेत्र में सार्वजनिक निवेश से योजनाबद्ध और समन्वित कार्यों द्वारा MNREGA कार्यों का महत्त्व बढ़ाने के रूप में परिभाषित किया जा सकता है।'' इसमें सभी क्रियान्वयन अभिकरणों की सहभागिता की आवश्यकताओं की पहचान तथा अग्रता निर्धारण उपयुक्त ''परियोजनाओं की श्रेणी'' की तैयारी अंतर्निहित है। अधिक स्पष्ट रूप से यह राष्ट्रीय बागवानी मिशन (NHM), राष्ट्रीय कृषि विकास योजना, भारत निर्माण, जल विभाजक विकास कार्यक्रमों, आदि के उद्देश्यों से इसे मिलाकर MNREGA के गुणक प्रभावों को इष्टतम करने का प्रयास करता है। इसके लिए केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं (जैसे SGSV, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि, BRGF आदि) के अधीन अन्य स्रोतों (जैसे

राष्ट्रीय वित्त आयोग, राज्य वित्त आयोग, राज्य सरकार के विभागों) पंचायतीराज संस्थाओं (PRI) के पास उपलब्ध निधि को स्थायी सामुदायिक परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए MNREGA निधियों से मिलाया जा सकता है। इसलिये अभिसरण के व्यापक उद्देश्य इस प्रकार परिभाषित किए जा सकते हैं : (i) आम प्रयोजन के लिए अन्य क्रियान्वयन अभिकरणों की कार्य योजनाओं में विविधता जोड़ना, (ii) अन्य कार्यों द्वारा निर्मित पूरी न की गई महत्त्वपूर्ण मांगे पूरी करना ताकि उत्पादकता स्तर बढ़ाना आसान हो सके और ग्रामीण परिवारों की आय के स्तर बढ़ सकें, (iii) नई प्रौद्योगिकी अंतरण से धारणीय आर्थिक/सामाजिक प्रतिलाभ प्राप्त करना, और (iv) समान उद्देश्यों से बनाए गए संचित प्रयासों के परिणाम के रूप में बेहतर प्रतिलाभ सुनिश्चित करना। इस दृष्टि से 23 राज्यों में कुल 115 अभिसरण प्रायोगिक जिलों की पहचान की गई है और राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान ने निगरानी के स्वतंत्र संगठन स्थापित किए गए हैं। ऐसी अभिसरण कार्रवाई के प्रत्याशित परिणामों की पहचान निम्न प्रकार की जा सकती है।

### 25.5.1 प्रत्याशित परिणाम

अभिसारी कार्रवाई से प्रत्याशित परिणाम निम्नलिखित हैं:

1) **भौतिक/सामाजिक पूँजी में वृद्धि**: भूमि उत्पादकता बढ़ाने के अतिरिक्त स्थायी परिसंपत्तियों के निर्माण से आशा की जाती है कि उन्नत प्रबंधन और उत्पादन द्वारा भिन्न-भिन्न पणधारियों द्वारा सामूहिक योजना क्रियान्वयन के माध्यम से सामाजिक पूँजी में वृद्धि होगी।

2) **पारिस्थितिकी सहक्रिया का सरलीकरण**: वनीकरण, सूखा रोधी, बाढ़ रोधी और जल विभाजक के कार्यों से प्राकृतिक संसाधनों के पुनर्जनन द्वारा पर्यावरण की दृष्टि से धारणीय विकास होने की आशा की जाती है। वे इसके प्रतिस्वरूप ''जलवायु परिवर्तन'' जैसे $CO_2$ उत्सर्जन, औद्योगिक प्रदूषण और ग्लोबल वार्मिंग (देखिए इकाई 21, उपभाग 21.2.2 और 21.2.4) जैसी समस्याओं का समाधान कर सकते हैं।

3) **धारणीय विकास सुकर बनाना**: स्थायी परिसंपत्तियों के निर्माण, ग्रामीण संबद्धता, उत्पादकता वृद्धि और क्षमता विकास के प्रयासों से मिश्रित पारिस्थितिकीय सहक्रिया की प्राप्ति से धारणीय विकास हो सकता है।

4) **लोकतांत्रिक प्रक्रिया सुदृढ़ करना** : अभिसरण जागरूकता और निम्नतम स्तर पर योजना निर्माण से परियोजना प्रतिपादन में लोगों की सहभागिता बढ़ सकेगी। यह ग्रामीण क्षेत्रों में निम्नतम स्तर पर लोकतांत्रिक प्रक्रिया को सुदृढ़ करेगा।

### 25.5.2 प्रगति

MNREGA अभिसरण क्रियाविधि के प्रारंभिक साक्ष्य दिखाते हैं कि बहुत राज्यों (जैसे मध्य प्रदेश, पश्चिम बंगाल, आंध्र प्रदेश) ने इस दिशा में अच्छी पहल की है। उदाहरण के लिए, मध्य प्रदेश सरकार ने कई उपयोजनाएं (जैसे कपिल धारा सिंचाई, संरचनात्मक, निजी भूमि पर बागवानी कार्यों के लिए नन्दन फलोद्यान, निजी भूमि पर ''फार्म बांध निर्माण'' के लिए भूमि शिल्प, सामुदायिक बंजर भूमि पर

पादपरोपण के लिए वन्य, सामुदायिक भूमि में तथा निजी भूमि में भी रेशम उत्पादन के लिए रेशम, सामुदायिक पेयजल के कुंओं तथा टंकियों के निर्माण के लिए निर्मल नीर, गड्ढे खोदने और फलदार वृक्षारोपण के लिए निर्मल वाटिका, मत्स्य पालन कार्यों के लिए मीनाक्षी, नहरों के साथ माइक्रो सिंचाई संरचनाओं के लिए सहस्त्रधारा, आदि) MNREGA कार्यों के माध्यम से स्थायी परिसंपत्तियों निर्माण के लिए आरंभ की है। पश्चिम बंगाल में ''एकीकृत प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन'' (INRM) के लिए स्थानीय PRI कर्मियों तथा जिला अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए ''विकास कार्य योजना के लिए व्यावसायिक सहायता'' (PRADAN) स्थापित किया गया है। महिला SHG (स्वावलंबी समूह) की सहायता से INRM के मुख्य घटक के रूप में विकेंद्रित जलाशयों का निर्माण करने के लिए MNREGA कार्य शुरू किये गये हैं। उपचार के लिए 2000 हेक्टेयर क्षेत्र के लिए वृहद योजना MNREM, NHM (राष्ट्रीय बागवानी मिशन) आदि के अभिसरण के माध्यम से बनाई गई है। केरल में MGNREGA सरकार द्वारा प्रायोजित गरीब उन्मूलन के लिए महिला नेटवर्क, कुटुम्बश्री के माध्यम से क्रियान्वित किया जा रहा है। योजना का क्रियान्वयन स्थानीय सरकारों द्वारा पूर्णतः नियंत्रित किया जाता है, इसमें प्रत्येक ''ग्राम पंचायत'' का अभिसरण के लिए अपना मॉडल होता है। आंध्र प्रदेश में वेब आधारित सॉफ्टवेयर के माध्यम से अभिसरण प्रयास संरचित किए गए हैं, इसका प्रयोग काम चाहने वालों के पंजीकरण, कार्य आबंटन और निष्पादन, काम के लिए भुगतान और बेरोजगारी भत्ते के समय पर वितरण आदि के कार्यों की निगरानी, उपयोगी सूचना ज्ञात करने तथा अद्यतन करने के लिए किया जाता है। ऐसे विशेष क्षेत्रों में पूरे वर्ष के दौरान रोजगार देने के लिए विशेष प्रावधान भी किए गए हैं, जो सूखा ग्रस्त और प्रवासी प्रवण है। UMDP की सहायता प्रारंभ किए गए अध्ययन (ACCESS–2010) से प्राप्त अभिसरण कार्रवाई के प्रारंभिक साक्ष्य ने प्रमाण दिए हैं कि राज्य में किसानों को अभिसरण कार्यों से पर्याप्त लाभ हुआ है।

अन्य राज्यों, जैसे उड़ीसा, उत्तराखंड, महाराष्ट्र, राजस्थान और उत्तर-पूर्व के कुछ भागों में अभिसरण कार्य एजेण्डा तेज़ी से बढ़ रहा है। MNREGA से मिलकर सरकार के दो कार्यक्रम राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन और राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन से भारतीय कृषि में पर्याप्त सुधार होने की आशा की जाती है। इससे अपनी अंतःशक्ति से यह होने की आशा की जाती है कि एक ओर यह धारणीय पद्धतियों पर अपना ध्यान केंद्रित कर भारत को हरित करने की दिशा में योगदान करेगा, और दूसरी ओर अभिसारी कार्रवाई द्वारा सीधे सीमांत और छोटे किसानों को लाभ पहुंचाएगा।

**बोध प्रश्न 4**

नीचे दिये गए स्थान में अपना उत्तर लगभग 50 शब्दों में लिखिए।

1) MNREGA और कृषि विकास के संदर्भ में ''अभिसरण'' की संकल्पना की परिभाषा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) ''अभिसरण'' पहल/योजना के व्यापक उद्देश्य बताइए।

.....

.....

.....

.....

3) ''अभिसरण'' योजना के चार संभावित परिणाम क्या हैं? उनमें से कौन धारणीय विकास के उद्देश्यों को प्रोत्साहित कर सकता है? कैसे?

.....

.....

.....

.....

4) अभी तक ''अभिसरण'' की संकल्पना के क्रियान्वयन में किन राज्यों ने अग्रता प्राप्त की है? अभिसरण कार्यक्रम के मूल्यांकन से प्रारंभिक प्रमाण क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

## 25.6 सारांश

कृषि श्रमिकों और सीमांत तथा छोटे किसानों की बहुत बड़ी संख्या के रोजगार की कमी समस्या का सामना MNREGA/NREGA द्वारा की जाने की व्यवस्था की गई है। किसी वित्तीय कठिनाई रहित मांग चालित कार्यक्रम योजना में उसके क्रियान्वयन में पारदर्शिता और जवाबदेही के निर्मित बहुत-सी विशेषताएँ अंतनिर्हित है। NREGA के क्रियान्वयन के पहले पांच वर्षों के दौरान मूल्यांकन के परिणाम प्रकट करते हैं कि यद्यपि सहभागी परिवारों के प्राप्त अतिरिक्त रोजगार के दिनों की संख्या बढ़ने की प्रवृत्ति भी बढ़ रही है परंतु रोजगार के दिनों की वास्तविक संख्या अभी भी 50 से कम है, जो अधिनियम के अधीन रोजगार के नियत 100 दिनों के काफी कम है। इस घटिया क्रियान्वयन के कारणों में ''स्वीकृत परियोजनाओं की श्रेणी'' तैयार रखने में ग्राम परिषद की ओर से प्रबंधकीय कुशलता का अभाव है। यह आबंटित वित्तीय बजट उपयोग के घटते हुए प्रतिशत से प्रकट होता है। इसके अलावा, 100 दिनों का रोजगार पाने वाले कामगारों का प्रतिशत बहुत कम (मात्र 14 प्रतिशत) है। परंतु महिला लाभभोगियों की संख्या

में बढ़ती हुई प्रवृत्ति अधिनियम के अधीन नियत न्यूनतम एक-तिहाई उच्च सीमा से अधिक है। इसका कारण खुले बाजार में अपेक्षाकृत अधिक मजदूरी है और परिणामतः पुरुष श्रमिक NREGA के अधीन कार्य लेने के लिए अनिच्छुक होते हैं। फिर भी महिलाओं की बढ़ती हुई सहभागिता ऐसी प्रवृत्ति है जो सशक्तीकरणमुखी है। सहभागी परिवार द्वारा अर्जित आय और जब रोजगार के निश्चित दिनों की औसत संख्या का मिलान करने पर सहभागी परिवार की कुल आय में उल्लेखनीय वृद्धि दिखाई देती है। इसे ध्यान से देखते हुए मूल्यांकनकर्त्ताओं ने भी NREGA कार्यों में बहुत कमियों का उल्लेख करते समय पिछली चार दशाब्दियों के दौरान क्रियान्वित सभी गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों में इस योजना को सबसे अच्छा कहा है। इसके अलावा, इस दृष्टिकोण से मूल्यांकन करने पर कि अधिनियम का अभिप्राय रोजगार के अन्य साधारण क्षेत्रों का संपूरक है न कि विकल्प, ये प्रवृत्तियां परियोजना के सकारात्मक परिणाम का संकेत देती हैं। सरकार ने कई नई पहलें प्रारंभ की हैं (i) अधिनियम के अधीन भूमि विकास कार्यों को शामिल करने के लिए निष्पादित किये जाने वाले कार्यों के क्षेत्र का विस्तार करना; (ii) यह विनिर्दिष्ट करना कि ऐसे कार्य विशेष रूप से SCèST और BPL परिवारों की भूमि में प्रारंभ होने चाहिए; (iii) भुगतान की जाने वाली मजदूरी की उच्चतम सीमा बढ़ाकर रु.100 करना, और सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण, (iii) एक समान उद्देश्यों वाले अन्य कई अन्य कार्यक्रमों से ''अभिसरण'' की योजना की घोषणा करना, ताकि MNREGA के अधीन शुरू किए गए कार्यों से स्थायी परिसंपत्तियों की योजनाओं का पुनराभिविन्यास हो सके। अभिसरण योजना के क्रियान्वयन के मूल्यांकन परिणामों ने उत्पादकता तथा गुणक प्रभावों के दृष्टिकोण से उत्साहवर्धक संकेत दिए हैं। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन और राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के अधीन किये जा रहे संयुक्त प्रयासों और कई संस्थागत क्रियाविधियों द्वारा प्रदान सहायता MNREGA की निगरानी और क्रियान्वयन में प्रारंभ की गई। आशा की जाती है कि इससे देश में गरीब कृषि श्रमिकों की आजीविका प्रस्थिति के उल्लेखनीय योगदान होगा।

## 25.7 शब्दावली

**NREGA/MNREGA** : एक-दूसरे के लिए अंतरबदल रूप से प्रयुक्त शब्दों का संबंध अधिनियम से है और अधिनियम या कार्यक्रम के अधीन निष्पादित कार्य का उद्देश्य मांग पर गारंटीशुदा रोजगार या बेरोजगार भत्ता देना है (यदि किसी स्वेच्छा से काम चाहने वाली किसी भी वयस्क व्यक्ति को 15 दिनों की अवधि के अंदर गारंटीशुदा रोजगार नहीं दिया जाता है)। अधिनियम/कार्यक्रम पिछले कई गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों से काफी भिन्न है। यह अधिकार आधारित है और पारदर्शिता तथा जवाबदेही इसकी क्रियाविधि के अंतर्निर्मित प्रावधान हैं।

**NPF, 2007 के अनुसार किसान** : NPF, 2007 ऐसे व्यक्ति के रूप में परिभाषित करता है जो या तो फसल उगाकर और/या

अन्य मुख्य कृषि पण्यवस्तुओं के उत्पादन से आर्थिक और/या आजीविका संवर्धन कार्यों में सक्रिय रूप से लगा हुआ है। इसमें खेती, कृषि श्रमिक, बटाईदार काश्तकार, कुक्कुट पालन और पशुपालन, मत्स्य पालन, मधुमक्खी पालन, बागवानी रोपाई, रेशम उत्पादन, कृषि पालन और कृषि वानिकी जैसे कार्यों में लगे हुए व्यक्ति भी शामिल हैं। शब्द में जनजाति परिवार और स्थानांतरी संग्रहण कृषि और काष्ठेत्तर वन उत्पाद के प्रयोग और बिक्री में लगे लोग भी शामिल हैं।

**अभिसरण** : इसका संबंध ''ग्रामीण क्षेत्रों में सार्वजनिक निवेश द्वारा योजनाबद्ध और समन्वित कार्य करने की क्षमता द्वारा **MNREGA** कार्यों का महत्त्व बढ़ाने से है। इसमें सभी क्रियान्वयन एजेंसियों की समुचित सहभागिता से उपयुक्त ''परियोजनाओं की श्रेणी'' तैयार करना और आवश्यकताओं की प्राथमिकता निर्धारण करना अंतनिर्हित है। यह उत्पादकता वृद्धि के लिए स्थायी परिसंपत्तियां निर्माण करने की दृष्टि से अन्य योजनाओं के अधीन प्रारंभ किए गए वैसे ही कार्यों से **NREGA** कार्यों के प्रयासों का समन्वय करता है।

## 25.8 कुछ उपयोगी पुस्तकें

1) ACCESS (2010), *Study on Convergece Monitoring,* Access Development Services, New Delhi.

2) Ashok Pankaj, *Right to Work in Rural India: Working of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS),* Sage Publications, New Delhi, 2012.

3) K.P. Kannan and Jan Breman (Eds). *The Long Rong Road to Social Security:Assessing the Implementation of National Social Security Initiatives for the Working Poor,* Oxford University Press, New Delhi, 2012.

4) National Policy for Farmers 2007, Development of Agriculture & Cooperation, Ministry of Agriculture, Government of India.

5) Pankaj Ashok and Rukmini Tanka (2010), Empowerment Effects of the NREGS on Women Workers: Study in Four States, *Economic and Political Weekly,* 24 July 2010, Vol. XLV, No. 30.

6) Papola, T.S. and Sahu, P.P. (2012), *Growth and Structure of Employment in India: Long-Term and Post-Reform Performance and the Emerging Challenge,* Institute for Studies in Industrial Development, pp 77-80.

7) Suryamani Roul, *Greening India Through* MGNREGA – *Convergent Action for Benefits Beyound Employment Generation,* Chapter 3, State of India"s Liverlihoods Report 2010, The 4P Report (ed. Sankar Datta & Vipin Sharma).

8) Reetika Khera (ed.), *The Battle for Employment Guarantee,* Oxford University Press, 2011.

## 25.9 बोध प्रश्नों के उत्तर/संकेत

**बोध प्रश्न 1**

1) देखिए भाग 25.1 और उत्तर दीजिए।

2) देखिए भाग 25.1 और उत्तर दीजिए।

3) देखिए भाग 25.2 और उत्तर दीजिए।

4) देखिए भाग 25.2 और उत्तर दीजिए।

5) क) आवेदन पत्र ग्रहण करना और पावती जारी करना।

   ख) आवेदन पत्र में ब्यौरों की समीक्षा/सत्यापन करना, जॉब कार्ड जारी करना और आवेदक को कार्य का प्रस्ताव भेजना।

   ग) परियोजनाओं की श्रेणियों की तैयारी के लिए अग्रिम योजना, और

   घ) कार्य का चयन और कम-से-कम आधा कार्य वास्तव में करना।

6) देखिए उपभाग 25.2.1 और उत्तर दीजिए।

7) देखिए उपभाग 25.2.1 और 25.2.2 और उत्तर दीजिए।

8) देखिए उपभाग 25.2.2 और उत्तर दीजिए।

8) देखिए उपभाग 25.2.3 और उत्तर दीजिए।

**बोध प्रश्न 2**

1) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए।

2) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए। अधिनियम का उद्देश्य संपूणरण करना है, न कि प्रतिस्थापन करना।

3) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए।

4) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए।

5) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए।

6) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए।

7) देखिए भाग 25.3 और उत्तर दीजिए।

**बोध प्रश्न 3**

1) देखिए भाग 25.4 और उत्तर दीजिए।

2) देखिए भाग 25.4 और उत्तर दीजिए।

3) देखिए उपभाग 25.4.1 और उत्तर दीजिए।

4) देखिए उपभाग 25.4.2 और उत्तर दीजिए।

5) देखिए उपभाग 25.4.3 और उत्तर दीजिए।

6) देखिए भाग 25.4 का अंतिम अनुच्छेद और उत्तर दीजिए।

**बोध प्रश्न 4**

1) देखिए भाग 25.5 और उत्तर दीजिए।

2) देखिए भाग 25.5 और उत्तर दीजिए।

3) देखिए उपभाग 25.5.1 और उत्तर दीजिए।

4) देखिए उपभाग 25.5.2 और उत्तर दीजिए।