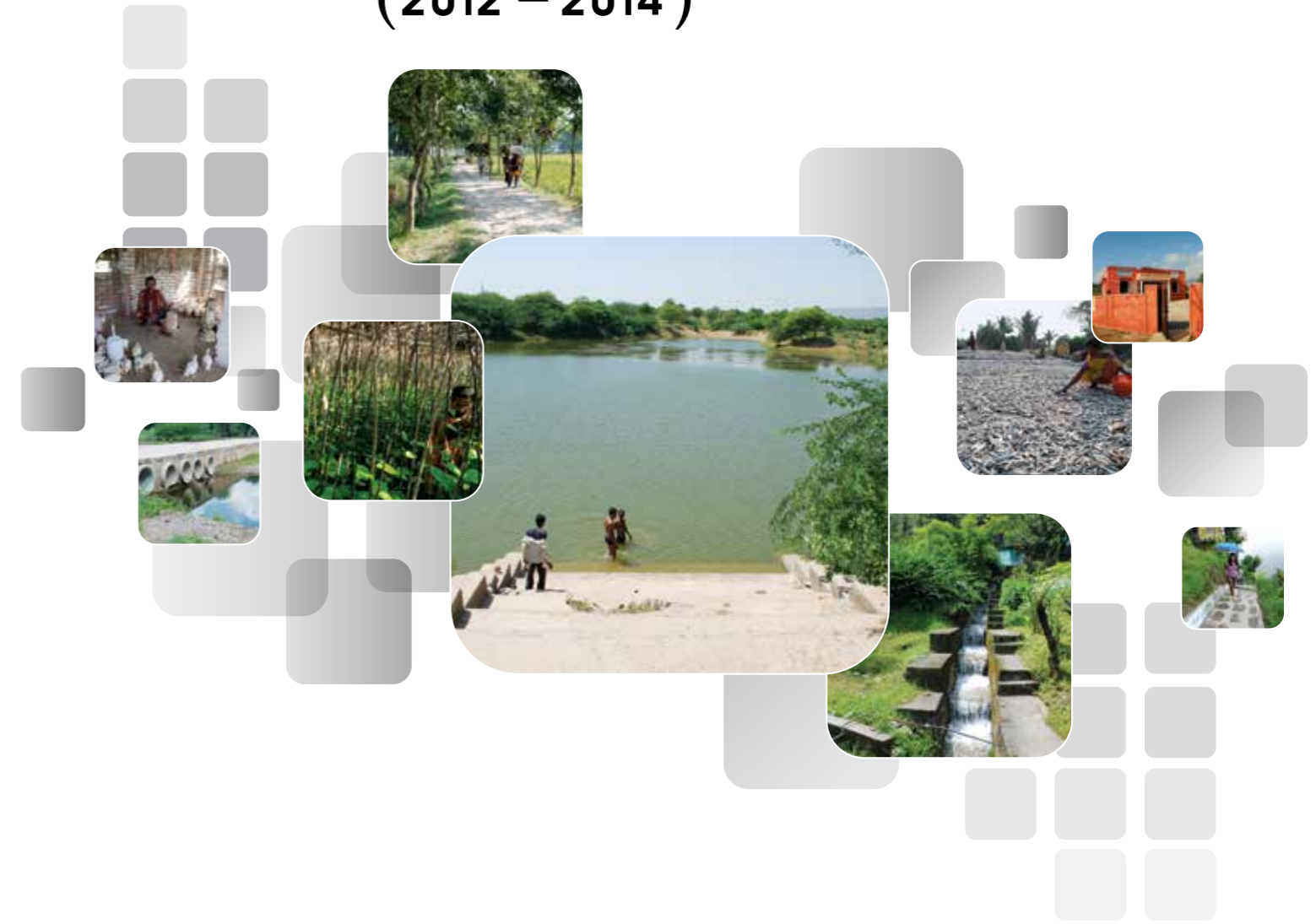


# महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II

अनुसंधान अध्ययनों का संग्रह  
(2012 - 2014)



संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम

55 लोदी एस्टेट, पोस्ट बॉक्स संख्या 3059

नई दिल्ली - 110 003, भारत

फोन: +91-11-46532333 फैक्स: +91-11-24627612

ई-मेल: [info.in@undp.org](mailto:info.in@undp.org)

वेबसाइट: [www.in.undp.org](http://www.in.undp.org)

Like: [f](https://www.facebook.com/UNDP.in.India) /UNDP in India | Follow: [t](https://twitter.com/UNDP_India) @UNDP\_India

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम

महात्मा गांधी नरेगा

# समीक्षा II

अनुसंधान अध्ययनों का संग्रह  
( 2012 - 2014 )

**अस्वीकरण:** प्रकाशन में व्यक्त विचार लेखकों के हैं और यह जरूरी नहीं कि ये संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम के विचार व्यक्त करते हों।

कॉपीराइट © यूएनडीपी इंडिया, 2015  
सर्वाधिकार सुरक्षित। भारत में प्रकाशित

फोटोग्राफ:  
श्री रमेश कुमार, स्टॉफ फोटोग्राफर, ग्रामीण विकास मंत्रालय

# विषय - वस्तु

तालिकाओं की सूची

7

आंकड़ों की सूची

7

आभार

8

अध्याय

एक

## महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम

- 10 उद्देश्य और मुख्य विशेषताएं
- 10 कवरेज
- 10 अधिनियम की मुख्य विशेषताएं
- 12 आमूल-चूल परिवर्तन
- 13 महात्मा गांधी नरेगा का कार्य-निष्पादन
- 14 मामला अध्ययन: केरल-विकास पहली के अनछुए पहलू



अध्याय

दो

## वर्तमान समीक्षा की विश्लेषणात्मक अवसंरचना

- 18 महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा से महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II: प्रस्तावना
- 19 महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II के उद्देश्य
- 19 अनुसंधान कार्य संरचना और सिद्धांत
- 21 समीक्षा के लिए अध्ययनों का चयन
- 22 अध्याय संरचना
- 22 महात्मा गांधी नरेगा संशोधन के लिए समीक्षा प्रश्न
- 22 संदर्भ सामग्री



अध्याय

तीन

## महात्मा गांधी नरेगा: ग्रामीण गरीबों की पात्रता और आजीविका सुरक्षा पर प्रभाव

- 24 प्रस्तावना
- 28 महात्मा गांधी नरेगा कार्य का गरीबों तथा उपेक्षित परिवारों की आय और आजीविका पर क्या प्रभाव पड़ा है?
- 31 मानव विकास संकेतकों पर महात्मा गांधी नरेगा का प्रभाव
- 33 ग्रामीण विकास मंत्रालय की पात्रता और पहलें
- 35 सार और निष्कर्ष
- 36 संदर्भ सामग्री

अध्याय

चार

## महात्मा गांधी नरेगा और कृषि

- 38 प्रस्तावना
- 39 महात्मा गांधी नरेगा और कृषि उत्पादकता पर इसका प्रभाव
- 44 मामला अध्ययन: कंधमाल में ओडिशा, एकीकृत प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन
- 48 सारांश तथा निष्कर्ष
- 48 संदर्भ सामग्री



अध्याय  
पांच

श्रम बाजार, पलायन तथा मजदूरी

- 50 प्रस्तावना
- 50 क्या महात्मा गांधी नरेगा ने कृषि श्रमिक की उपलब्धता पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है?
- 54 क्या अत्यधिक कृषि कार्य मौसम के दौरान महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य की मांग, कृषि कार्य को प्रभावित करती है?
- 57 पलायन और महात्मा गांधी नरेगा
- 58 मामला अध्ययन: सुंदरवन, पश्चिम बंगाल को हरा-भरा करने के लिए हरित कार्य
- 61 सार और निष्कर्ष
- 62 संदर्भ सामग्री



अध्याय

छः

कार्यों से उत्पादक और स्थायी परिसंपत्तियों तक

- 64 प्रस्तावना
- 64 प्रश्न है - 'कार्य' कब 'परिसंपत्तियां' बनती हैं? - लाभार्थियों की अवधारणा
- 67 जैव-विविधता संरक्षण और महात्मा गांधी नरेगा कार्य
- 70 कार्यों के तकनीकी घटक
- 71 कार्य कब पूरे होंगे - पूर्ण कार्य और व्यय
- 72 मामला अध्ययन: उत्तर प्रदेश - मौजूदा छोटी नदी का पुनरुत्थान
- 74 मामला अध्ययन: तमिलनाडु - राज्य में अभिसरण प्रणालियों को संस्थागत बनाना
- 76 व्यय - मजदूरी और सामग्री लागत
- 78 राजनीतिक अर्थव्यवस्था - तंत्र और कार्य
- 79 कार्यों के चयन में विशिष्ट प्रकृति और व्यवस्थित अंतर - कार्यों का चयन क्यों किया जाता है?
- 81 सार और निष्कर्ष
- 82 संदर्भ सामग्री



अध्याय

सात

### महात्मा गांधी नरेगा के जरिए जेंडर और आजीविका सुरक्षा

- 84 प्रस्तावना
- 85 राज्यों में महात्मा गांधी नरेगा और महिलाओं की भागीदारी
- 87 जेंडर, महात्मा गांधी नरेगा, मार्किट मजदूरी और कार्य स्थलों पर स्थितियां
- 88 महिला, महात्मा गांधी नरेगा और संकट में पलायन
- 89 मामला अध्ययन : उत्तर प्रदेश महिलाओं के लिए सम्मान और सुरक्षा सुनिश्चित करना
- 91 मामला अध्ययन: आंध्र प्रदेश - उपेक्षित वर्गों को मुख्यधारा में लाना
- 93 महिला और वित्तीय समावेश
- 95 सृजित व्यक्तिगत और सामुदायिक परिसंपत्तियां
- 96 महात्मा गांधी नरेगा में स्व-सहायता समूहों की भूमिका
- 98 सार और निष्कर्ष
- 98 संदर्भ सामग्री



अध्याय

आठ

### जवाबदेही, अभिशासन और प्रक्रिया संबंधी चुनौतियां

- 100 प्रस्तावना
- 102 महात्मा गांधी नरेगा - अभिशासन तथा प्रक्रिया संबंधी चुनौतियां
- 103 सिंहावलोकन
- 103 पारदर्शिता - एमआईएस और भुगतान के लिए प्रौद्योगिकी का उपयोग
- 104 सामाजिक जवाबदेही और सामाजिक लेखा-परीक्षा
- 106 सार और निष्कर्ष
- 107 संदर्भ सामग्री



अध्याय

नौ

### समग्र सार और भावी रूपरेखा

- 110 नई पहल
- 112 समापन
- 112 परिणामों का विस्तृत सार
- 114 प्रथम तथा द्वितीय क्रम समीक्षा प्रश्न
- 115 संदर्भ सामग्री



## रेखाचित्रों की सूची

- रेखाचित्र 1.1 मांग किए जाने पर महात्मा गांधी नरेगा के कार्य-निष्पादन (दिनांक 5 मई, 2015 की स्थिति के अनुसार डाटा) का सिंहावलोकन
- रेखाचित्र 1.2 मानव दिवस (दिनांक 5 मई, 2015 की स्थिति के अनुसार डाटा) के अनुसार महात्मा गांधी नरेगा के कार्य-निष्पादन का सिंहावलोकन
- रेखाचित्र 3.1: ऐसे ग्रामीण परिवारों, जिन्होंने कार्य की मांग की किन्तु उन्हें मना कर दिया गया, के हिस्से और ग्रामीण गरीबी की हेडकाउंट सूची के बीच परस्पर-संबंध
- रेखाचित्र 5.1 महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य के लिए माह-वार परिवार मांग
- रेखाचित्र 5.2 वित्त वर्ष 2013-14 से वित्त वर्ष 2014-15 तक के लिए व्यक्तियों द्वारा महात्मा गांधी नरेगा कार्य के लिए माह-वार की गई मांग

## तालिकाओं की सूची

- तालिका 3.1 महात्मा गांधी नरेगा के तहत पिछले तीन वर्षों (2012-15) के दौरान जारी किए गए जॉब कार्ड
- तालिका 3.2 भारत के राज्यों में महात्मा गांधी नरेगा में सहभागिता दर में गिरावट
- तालिका 3.3 लियू और डेनिन्जर (2013) द्वारा यथा-अनुमानित कार्यक्रम प्रभाव
- तालिका 4.1 महात्मा गांधी नरेगा की शुरुआत से इसके माध्यम से अनुमत्य कृषि और कृषि सम्बद्ध कार्यों पर किया गया व्यय
- तालिका 4.2 समग्र सकल घरेलू उत्पाद में कृषि क्षेत्र की योगदान प्रतिशतता
- तालिका 4.3 चुनिंदा फसलों के परिणाम का मूल्य
- तालिका 5.1 वित्त वर्ष 2012-13 से वित्त वर्ष 2014-15 के दौरान परिवारों (करोड़ में) की ओर से की गई कार्य मांग की माह-वार प्रवृत्ति
- तालिका 5.2 वित्त वर्ष 2012-13 से वित्त वर्ष 2014-15 के दौरान व्यक्तियों (करोड़ में) की ओर से की गई कार्य की मांग की माह-वार प्रवृत्ति
- तालिका 6.1 सिंचाई पर महात्मा गांधी नरेगा कार्यों का प्रभाव
- तालिका 6.2 भूमि की उर्वरा शक्ति और भूमि की आर्गेनिक कार्बन सीमा पर महात्मा गांधी नरेगा कार्यों का प्रभाव
- तालिका 6.3 जुताई के तहत आने वाले क्षेत्र पर महात्मा गांधी नरेगा का प्रभाव
- तालिका 6.4 वित्त वर्ष 2015-16 के लिए कार्यों की संख्या, व्यय और अनुमानित परिणामों को दर्शाने वाला सार
- तालिका 6.5 वर्ष वार राज्यों में विभिन्न प्रकार के वेतन तथा सामग्री व्यय
- तालिका 7.1 वित्त वर्ष 2012-13 से वित्त वर्ष 2014-15 तक राज्यों में महिलाओं की विभिन्न सहभागिता
- तालिका 7.2 वर्ष 2014-15 का महिला कामगारों का लेखा-जोखा
- तालिका 7.3 वर्ष 2012-13 से वर्ष 2014-15 के मध्य किया गया आईएचएचएल कार्य
- तालिका 8.1 आंध्र प्रदेश सामाजिक लेखा-परीक्षा अंतर (दिनांक 31 मार्च, 2015 की स्थिति के अनुसार)



## आभार

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II अनेक शिक्षाविदों, विद्वानों तथा नीति विश्लेषकों द्वारा किए गए अनुसंधान का एक संकलन है। हम इन सभी के आभारी हैं और इसमें दिए गए उनके योगदान के लिए कृतज्ञता अर्पित करते हैं।

हम इस हस्तलेख की समीक्षा करने में दिए गए उल्लेखनीय योगदान के लिए प्रोफेसर ज्यां ट्रेज, इन्दिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान की डा. सुधा नारायणन और मजदूर किसान शक्ति संगठन के श्री निखिल डे के प्रति कृतज्ञता व्यक्त करते हैं जिन्होंने इस रिपोर्ट को साकार रूप देने में हमारी मदद की।

हम इस संपूर्ण प्रक्रिया में गहरी समझ और मार्गदर्शन देने के लिए श्री जे.के. महापात्रा, सचिव, ग्रामीण विकास मंत्रालय, श्री एस.एम. विजयानंद, सचिव, पंचायती राज मंत्रालय और श्री आर. सुब्रमणियम, संयुक्त सचिव, महात्मा गांधी नरेगा, ग्रामीण विकास मंत्रालय का विशेष रूप से आभार व्यक्त करते हैं।

हम अभिशासन और त्वरित आजीविका सहायता परियोजना के अपने सहकर्मियों सुश्री हेमलता, सुश्री अनिदिता अधिकारी, श्री आशुतोष गुप्ता, श्री एस अजय कुमार, डॉ. शिल्पा पंडित, सुश्री इनायत सभरवी, सुश्री रक्षिता स्वामी का आभार व्यक्त करना चाहेंगे।

हम उम्मीद करते हैं कि समीक्षा II, इस महत्वपूर्ण योजना के कार्यान्वयन में संलग्न लोगों के लिए उपयोगी मार्गदर्शिका साबित होगी।



अध्याय एक

# महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम



## उद्देश्य और मुख्य विशेषताएं

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (महात्मा गांधी नरेगा) दिनांक 7 सितम्बर, 2005 को अधिसूचित किया गया था। इस अकुशल अधिनियम में ऐसे प्रत्येक ग्रामीण परिवार<sup>1</sup> जिसके वयस्क सदस्य शारीरिक श्रम करना चाहते हैं, को किसी वित्त वर्ष में 100 दिन का रोजगार प्रदान करने की गारंटी देने का अधिदेश दिया गया है। इस कार्यक्रम के उद्देश्यों में निम्नलिखित शामिल हैं :

यथा - निर्धारित गुणवत्ता और उत्पादन क्षमता वाली उत्पादक परिसम्पत्तियों को सृजित करने के परिणामस्वरूप उत्पन्न मांग के अनुसार कम से कम 100 दिन का रोजगार प्रदान करना;

- गरीबों के जीवन-यापन संसाधन आधार को सुदृढ़ करना;
- सामाजिक समावेश को सक्रिय रूप से सुनिश्चित करना; और
- पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) को सुदृढ़ करना।

1 किसी परिवार के सदस्यों के रूप में किसी व्यक्ति को रक्त संबंध, विवाह अथवा गोद लेने तथा सामन्यतः साथ रहने और साथ भोजन करने के आधार पर परिभाषित किया जाता है।

## कवरेज

इस अधिनियम को (दिनांक 2 फरवरी, 2006 से प्रभावी) इसके कार्यान्वयन के प्रथम चरण में 200 ग्रामीण जिलों में अधिसूचित किया गया था। वित्त वर्ष 2007-08 में और 130 जिलों तक इसका विस्तार किया गया था। इसके बाद दिनांक 1 अप्रैल, 2008 से प्रभावी महात्मा गांधी नरेगा के तहत शेष जिलों को अधिसूचित किया गया था। वर्ष 2008 से महात्मा गांधी नरेगा के तहत शत-प्रतिशत शहरी जनसंख्या वाले जिलों को छोड़कर पूरे देश को कवर किया गया है।

## अधिनियम की मुख्य विशेषताएं

**पंजीकरण:** किसी ग्रामीण परिवार के वयस्क सदस्य जो अकुशल शारीरिक श्रम करने के इच्छुक हैं, स्थानीय ग्राम पंचायत (जीपी)<sup>2</sup> में लिखित में अथवा मौखिक रूप से अपने पंजीकरण के लिए आवेदन कर सकते हैं। पंजीकरण के लिए परिवार एक यूनिट है। इस अधिनियम के तहत प्रत्येक परिवार प्रत्येक वित्त वर्ष में 100 दिन का रोजगार प्राप्त करने का पात्र है। इसके साथ-साथ एफआरए लाभार्थी 150 दिन का रोजगार प्राप्त करने के पात्र हैं। राजस्थान जैसे राज्यों में सहरिया जैसे समुदायों की पात्रता 200 दिनों की है।

**कार्य के लिए आवेदन करना:** समय और रोजगार मांगने की अवधि का उल्लेख करते हुए ग्राम पंचायत अथवा ब्लॉक कार्यालय को कार्य प्राप्त करने के लिए लिखित/मौखिक आवेदन करना होता है। ग्राम पंचायत रोजगार प्राप्त करने के लिए लिखित आवेदन प्राप्त होने की तारीख अंकित रसीद जारी करेगी जिसके आधार पर 15 दिन के भीतर रोजगार प्रदान करने की गारंटी प्रभावी हो जाती है।

**जॉब कार्ड :** सदस्य/सदस्यों के निवास स्थान और आयु (केवल वयस्क सदस्य रोजगार प्राप्त करने के पात्र हैं) का सत्यापन किए जाने के बाद उस पंजीकृत परिवार को जॉब कार्ड (जेसी) जारी किया जाता है।

यह जॉब कार्ड रोजगार की मांग करने के अभिनिर्धारण का आधार होता है। इस प्रकार का जॉब कार्ड पंजीकरण करने के 15 दिनों के भीतर जारी करना होता है। प्रत्येक जॉब कार्ड पर विशिष्ट पहचान संख्या अंकित होती है। इस प्रकार के जॉब कार्ड के आधार पर ही ग्राम पंचायत में अथवा ब्लॉक

2 ग्राम पंचायत ग्रामीण भारत, पंचायती राज प्रणाली में स्थानीय स्वशासन की त्रिस्तरीय संरचना की प्राथमिक यूनिट है। प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक अथवा अधिक ग्राम होते हैं।



स्तर पर रोजगार की मांग की जाती है। इन जॉब कार्ड को कार्य के दिवसों के आधार पर अद्यतन करना होता है और कार्य किए जाने पर लाभार्थी को भुगतान किया जाता है।

**बेरोजगारी भत्ता:** मांग किए जाने की तारीख से 15 दिन के भीतर रोजगार प्रदान न किए जाने की स्थिति में राज्य (अधिनियम के अनुसार) उस लाभार्थी को बेरोजगारी भत्ते का भुगतान करेगा।

**कार्य का प्रावधान :** कार्य आंबटित करते समय निम्नलिखित का अनुपालन किया जाता है:

इस प्रकार का कार्य ग्राम की 5 कि.मी. की परिधि में ही प्रदान किया जाता है। 5 कि.मी. से अधिक दूरी पर रोजगार प्रदान किए जाने की स्थिति में अतिरिक्त परिवहन और जीवन-यापन व्यय को पूरा करने के लिए 10 प्रतिशत अधिक वेतन का भुगतान किया जाता है। महिलाओं को इस प्रकार प्राथमिकता प्रदान की जाती है कि इस स्कीम के तहत कम से कम एक-तिहाई महिला लाभार्थी रहें। लागत के अनुसार कम से कम 50 प्रतिशत कार्य ग्राम पंचायतों द्वारा निष्पादित किया जाता है। इससे संबंधित साठ प्रतिशत लागत को कृषि संबंधी कार्यों पर व्यय करना होता है।

**मजदूरी :** भारत सरकार इसकी मजदूरी दर राज्य-वार अधिसूचित करती है और यह उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (एएल) द्वारा यथा-निर्धारित मुद्रा-स्फीति के अनुसार

इस अधिनियम में ऐसे प्रत्येक ग्रामीण परिवार जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम करना चाहते हैं, को किसी वित्त वर्ष में 100 दिन का गारंटी श्रम रोजगार प्रदान करने का अधिदेश दिया गया है।

तय की जाती है। इसमें वेतन का भुगतान भी दर सूची (एसओआर)<sup>3</sup> के अनुसार मूल्य दर के अनुसार करना होता है।

**समय पर भुगतान :** इसमें वेतन का भुगतान साप्ताहिक आधार पर और किसी स्थिति में पाक्षिक आधार से अधिक नहीं करना होता है। वेतन का भुगतान अनिवार्य रूप से

3 उत्पादन क्षमता मानदण्डों का ब्यौरा दर सूची (एसओआर) में सूचीबद्ध किया गया है। इस प्रकार की दर सूची की गणना कार्य समय तथा गति अध्ययनों के माध्यम से की जाती है। इस अधिनियम के तहत दर सूची इस प्रकार निर्धारित की जाए कि नौ घण्टे काम करने वाला कोई औसत व्यक्ति एक घण्टे के आराम के साथ अधिसूचित महात्मा गांधी नरेगा न्यूनतम वेतन प्राप्त करने योग्य रहे।

वैयक्तिक/संयुक्त बैंक/डाकघर लाभार्थी खाते के माध्यम से किया जाता है। महात्मा गांधी नरेगा अधिनियम में यह अधिदेश दिया गया है कि इसके कामगारों को भुगतान करने में होने वाले विलम्ब, यदि कोई हो, का समाधान करने का उत्तरदायित्व राज्य का है।

**आयोजना :** किसी वित्त वर्ष में किए जाने वाले कार्यों के स्वरूप और विकल्प के संबंध में आयोजना तथा निर्णय ग्राम सभा (जीएस)<sup>4</sup> की खुली सभा में निर्धारित किया जाता है। कार्यों को ब्लॉक और जिला स्तरों पर भी निर्धारित किया जा सकता है जिन्हें प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करने से पहले ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित कराना होगा तथा प्राथमिकता प्रदान करानी होगी।

भारत सरकार अकुशल शारीरिक श्रम की शत-प्रतिशत लागत और सामग्री की 75 प्रतिशत लागत के साथ-साथ कुशल और अर्ध-कुशल कामगारों की मजदूरी लागत तथा कुल व्यय की 6 प्रतिशत प्रशासनिक लागत वहन करती है। शेष व्यय राज्य सरकारें वहन करती हैं।

**लागत साझा करना :** भारत सरकार अकुशल शारीरिक श्रम की शत-प्रतिशत लागत और सामग्री की 75 प्रतिशत लागत के साथ-साथ कुशल और अर्ध-कुशल कामगारों के वेतन की लागत तथा कुल व्यय की 6 प्रतिशत प्रशासनिक लागत वहन करती है। शेष व्यय राज्य सरकारें वहन करती हैं।

**कार्य स्थल प्रबंधन :** इस स्कीम के तहत कामगारों को प्रत्यक्ष लाभ प्रदान करना सुनिश्चित करने के लिए इस अधिनियम के तहत कार्यों को निष्पादित करने में सविदाकारों अथवा मशीनरी के उपयोग को निषिद्ध किया गया है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि इस अधिनियम की भावना कमजोर न हो और वेतन आधारित रोजगार पर मुख्य रूप से ध्यान दिया जाता रहे, महात्मा गांधी नरेगा में यह

अधिदेश दिया गया है कि किसी ग्राम पंचायत से किए गए कार्यों की कुल लागत, वेतन व्यय से सामग्री व्यय का अनुपात 60:40 होना चाहिए। सभी कार्य स्थलों पर शिशु गृह, पेयजल तथा शेड जैसी कार्य स्थल सुविधाओं की व्यवस्था की जानी चाहिए।

**पारदर्शिता और जवाबदेही :** निम्नलिखित के माध्यम से इस कार्यक्रम में पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित की जाती है :

- प्रत्येक ग्राम पंचायत में छह माह में एक बार इस स्कीम के सभी रिकार्ड और कार्यों की सामाजिक लेखा-परीक्षा<sup>5</sup> की जाती है। इस प्रकार की सामाजिक लेखा-परीक्षा, लेखा-परीक्षा नियमावली 2011 में यथा-निर्धारित तरीके से की जाती है।
- प्रत्येक जिले में लोकपाल की व्यवस्था की जाएगी जिसे शिकायतों को प्राप्त करने, उनका सत्यापन करने और निर्णय देने का अधिदेश दिया जाएगा, जिसका प्रशासन को अनुपालन करना होगा।
- कार्यान्वयन के बारे में सभी प्रकार की सूचना की वेब पोर्टल का उपयोग करके सार्थक जानकारी प्रदान की जाएगी।

## आमूल - चूल परिवर्तन

महात्मा गांधी नरेगा के तहत इसकी अधिकार आधारित कार्य-संरचना जिसमें वेतन आधारित रोजगार की विधिक गारंटी तथा स्टेकहोल्डरों की अधिकारिता के इसके उपायों की व्यवस्था की जाती है, के माध्यम से पिछले रोजगार आधारित कार्यक्रमों से प्रतिमान अंतरण निर्धारित किया जाता है। इसे इसके स्तर के आधार पर भी निर्धारित किया जाता है; और अपने अनुमानित वार्षिक व्यय 40,000 करोड़ रूपए (6.7 बिलियन अमरीकी डॉलर) के कारण यह विश्व का सबसे बड़ा सार्वजनिक कार्य कार्यक्रम है। इसमें अभिन्न प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन तथा जीवन-यापन अर्जन परिप्रेक्ष्य की व्यवस्था की गई है। महात्मा गांधी नरेगा के तहत पारदर्शी और जवाबदेह तंत्र से विशेष रूप से मध्यस्थ स्टेकहोल्डरों के लिए कार्य-निष्पादन की जवाबदेही की अभूतपूर्व संभावना बनी है।

4 ग्राम सभा किसी ग्राम पंचायत की मतदाता सूची में मतदाता के रूप में शामिल किए गए सभी व्यक्तियों का निकाय है। आम जनता में सूचना का प्रचार-प्रसार करने तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि ग्राम का विकास सभी परिवारों की सहभागिता अथवा सहमति के माध्यम से किया गया है, ग्राम पंचायत संबंधित ग्राम सभा की सभी बैठक आयोजित करती है।

5 सामाजिक लेखा-परीक्षा का उल्लेख वेतन भुगतान और नामावली सहित इस स्कीम के तहत सभी प्रक्रियाओं तथा प्रक्रिया विधियों की सामाजिक लेखा-परीक्षा के रूप में किया गया है।

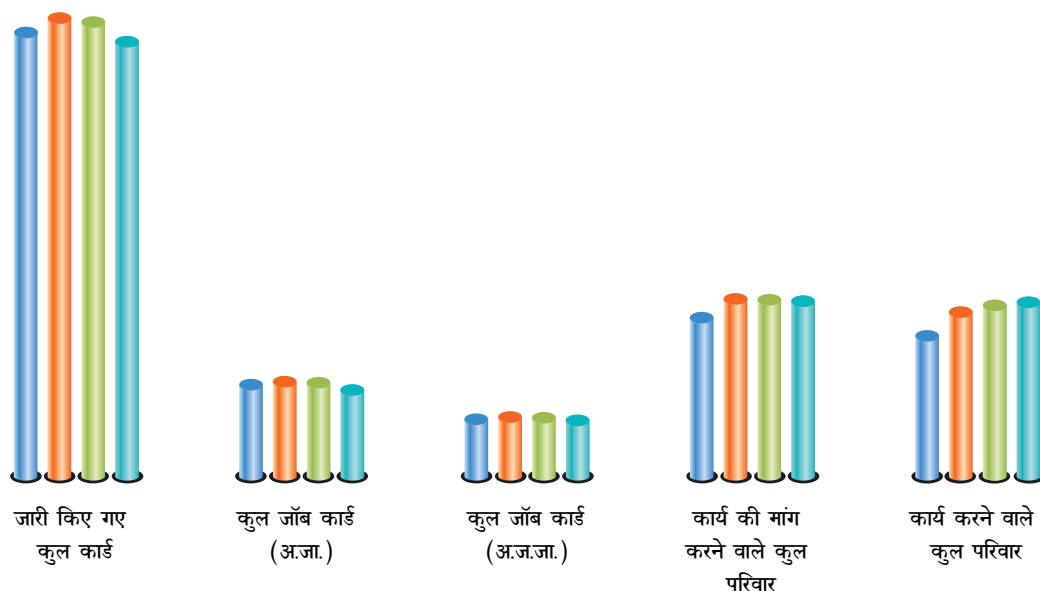
इसके कुछ बेमिसाल पहलू इस प्रकार हैं :

- यह समग्र, जन-केन्द्रित आयोजना आधारित कार्य है।
- यह मांग आधारित कार्यक्रम है जिसमें काम की तलाश करने वालों की कार्य मांग के आधार पर कार्य का प्रावधान किया जाता है।
- यथा-समय कार्य प्रदान न किए जाने की स्थिति में राज्य बेरोजगार भत्ते की लागत को वहन करते हैं।
- इसमें लाभार्थी चयन के स्वयं-लक्षित तंत्र के माध्यम से लक्ष्य निर्धारित करने संबंधी समस्याओं का समाधान किया जाता है।
- लागत के आधार पर 50 प्रतिशत कार्यों को ग्राम पंचायतों से करवाकर इससे सबसे निचले स्तर की लोकतांत्रिक संस्थाओं को अधिकार सम्पन्न बनाया जाता है।
- इसमें सम्पूर्ण पारदर्शी एमआईएस प्रणाली की व्यवस्था की गई है जिससे कार्यान्वयन के विभिन्न पहलुओं के बारे में सभी कार्यान्वयन स्थलों से वास्तविक समय पर डाटा की समीक्षा की जा सकती है।

## महात्मा गांधी नरेगा का कार्य - निष्पादन

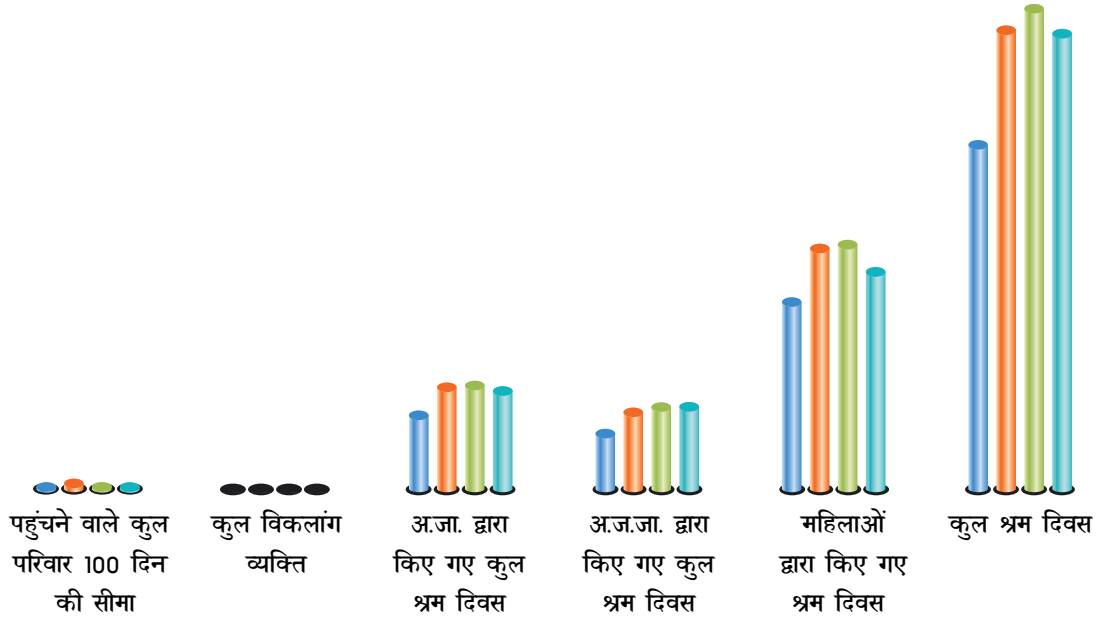
संक्षेप में अब महात्मा गांधी नरेगा के तहत प्रशासन पर ध्यान देने की बजाय व्यक्तियों जो इस अधिनियम के वास्तविक स्टेकहोल्डर हैं, पर ध्यान दिया जाता है। इसमें महिला संवेदनशील दर अनुसूची और कार्य स्थल सुविधाओं का अधिदेश देकर 'बेहतर कार्य' के सिद्धांतों का अनुपालन किया जाता है। चुनिंदा पैरामीटर के आधार पर महात्मा गांधी नरेगा के कार्य - निष्पादन का सिंहावलोकन निम्नलिखित खण्ड में प्रस्तुत किया गया है। इसके दो भाग हैं: प्रथम भाग में मुख्य पैरामीटरों के आधार पर (आकृति 1.1 और 1.2) प्रशासनिक एमआईएस से डाटा प्रस्तुत किया जाता है। द्वितीय भाग में चूंकि इस अधिनियम के कार्यान्वयन के कुछ ऐसे पहलू हैं जो मापन योग्य संकेतकों के अनुसार वास्तविक रूप से प्रस्तुत नहीं किए जा सकते इसलिए महात्मा गांधी नरेगा के वास्तविक प्रभाव की जानकारी प्रदान करने के लिए भी एक मामला अध्ययन प्रस्तुत किया जाता है।

आकृति 1.1 : मांग के आधार पर (दिनांक 5 मई, 2015 की स्थिति के अनुसार) महात्मा गांधी नरेगा के कार्य - निष्पादन का सिंहावलोकन



वित्त वर्ष	कुल कार्ड जारी किए गए	कुल कार्ड जारी किए गए (अ.जा.)	कुल कार्ड जारी किए गए (अ.ज.जा.)	कार्य की मांग करने वाले कुल परिवार	कार्य करने वाले कुल परिवार
वित्त वर्ष 14-15	1272.096	273.778	173.095	464.858	413.379
वित्त वर्ष 13-14	1315.986	280.691	179.127	518.0145	479.29228
वित्त वर्ष 12-13	1303.266	277.359	177.72	514.58984	498.87678
वित्त वर्ष 11-12	1247.623	258.045	170.625	511.28994	506.45132

आकृति 1.2 : श्रम दिवस के आधार पर (दिनांक 5 मई, 2015 की स्थिति के अनुसार) महात्मा गांधी नरेगा के कार्य-निष्पादन का सिंहावलोकन



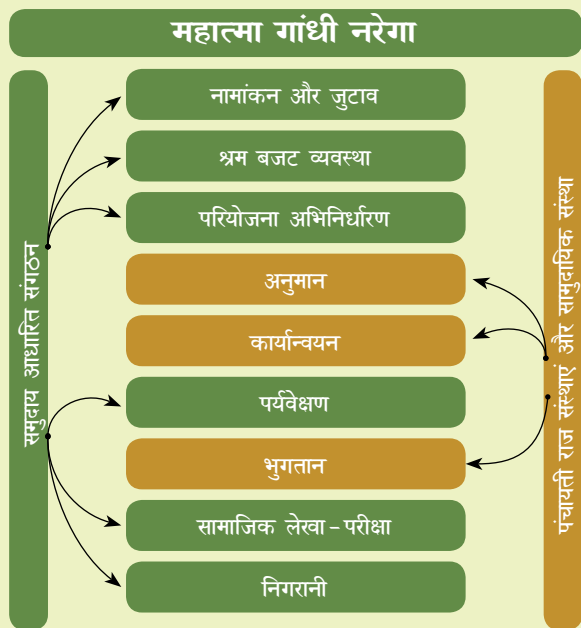
वर्ष	कुल विकलांग व्यक्ति	अ.जा. द्वारा किए गए कुल श्रम दिवस	अ.ज.जा. द्वारा किए गए कुल श्रम दिवस	महिलाओं द्वारा किए गए श्रम दिवस	कुल श्रम दिवस	पहुंचने वाले कुल परिवार 100 दिन की सीमा
वि. वर्ष 14-15	2476121	410692	37058095	282003051	910076650	1658812264
वि. वर्ष 13-14	4658965	484264	500863239	383874496	1163461853	2203447786
वि. वर्ष 12-13	5173796	455307	512098875	410010688	1182334148	2304767361
वि. वर्ष 11-12	4166070	395200	484685018	409184140	1052665278	2187636403

## मामला अध्ययन : केरल विकास पहेली के अनछुए पहलू



महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम (महात्मा गांधी नरेगा) अपनी तरह और स्तर का प्रथम कार्यक्रम है जिसके तहत पात्रता को प्रदान किए जाने वाले सीमित लाभ के रूप में नहीं देखा जाता अपितु इसे शारीरिक श्रम करने के इच्छुक किसी व्यक्ति के अधिकार के रूप में देखा जाता है। प्रत्येक पंचायत को कार्य करने के लिए निधियां प्रदान करने से स्थानीय आयोजना बनाने की संभावना उत्पन्न हुई है और गरीब व्यक्तियों के लिए परिसम्पत्तियां तैयार करने का मार्ग प्रशस्त हुआ है। अनेक कारणों से यह संभावनाएं पूर्णतः प्राप्त नहीं हुई हैं जो मुख्यतः गरीब व्यक्तियों के अपने नागरिक अधिकारों को प्राप्त करने और स्थानीय अभिशासन को प्रत्युत्तर आधारित बनाने में सक्षम नहीं होने की वजह से उत्पन्न हुए हैं।

**आजीविका :** गरीब महिलाओं के समुदाय आधारित संगठनों (सीबीओ) के राष्ट्रीय ग्रामीण जीवन-यापन मिशन (एनआरएलएम) को एक ऐसे यंत्र के रूप में शुरू किया गया है जो गरीब व्यक्ति को जीवन-यापन और सामाजिक सुरक्षा आयोजना के लिए माइक्रो-क्रेडिट प्राप्त करने तथा पूंजी का प्रबंधन करने में सक्षम बनाता है। महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से प्रदान किसी वेतन



आधारित रोजगार इनके स्व-रोजगार और उस कौशल, जिसका एनआरएलएम में उपयोग किया जा सकता है, की पहल का सुदृढ़ अनुपूरक कार्य बन जाता है।

अनुपूरक कार्य बन जाता है। सार्वजनिक सेवा प्रदायगी का लाभ उठाने में गरीबों की सहायता करने के लिए सामूहिक भावना देखी गई है और एनआरएलएम का मुख्य कार्यकलाप गरीबों की सुदृढ़ संस्थाएं सृजित करना और उन्हें सहायता प्रदान करना है। यह देखना दिलचस्प होगा कि क्या महात्मा गांधी नरेगा की आयोजना बनाने तथा इसे कार्यान्वित करने में सुदृढ़ तथा सक्रिय समुदाय आधारित संगठनों को शामिल करने से इस कार्यक्रम के तहत रोजगार प्रदान की शर्तों को परिवर्तित किया जा सकता है।

### केरल में महात्मा गांधी नरेगा के साथ सीबीओ की सहभागिता

आजीविका के तहत केरल के राज्य ग्रामीण जीवन-यापन मिशन कुदुम्बश्री ने गरीब महिलाओं के आस-पास के समूहों (एनएचजी) के वाई तथा पंचायत स्तर नागरिक निकाय परिसंघ बनाए हैं जो गरीबी मिटाने तथा स्थानीय अभिशासन के लिए कार्य करते हैं। इसमें वाई स्तरीय परिसंघ को क्षेत्र विकास सोसाइटी (एडीएस) और पंचायत स्तरीय परिसंघ को समुदाय विकास सोसाइटी (सीडीएस) कहा जाता है।

ग्राम पंचायत में महात्मा गांधी नरेगा में सीबीओ की सहभागिता के मुख्य कार्यकलाप इस प्रकार हैं :

#### जागरूकता और जुटाव

- जागरूकता और प्रचार अभियान चलाना : इसमें आस-पास के समूहों (एनएचजी) क्षेत्र विकास सोसाइटी स्तरीय सम्मेलन आयोजित किए जाते हैं, घर-घर जाकर दौरे इत्यादि किए जाते हैं।

- सभी वार्डों में महात्मा गांधी नरेगा पर विचार-विमर्श करने के लिए विशेष ग्राम संभाएं : इसमें समुदाय विकास सोसाइटी के सदस्यों की सक्रिय सहभागिता की व्यवस्था की जाती है।
- कामगारों के पंजीकरण तथा जॉब कार्ड के वितरण को सुविधाजनक बनाना।

विकास अध्ययन केन्द्र द्वारा किए गए एक अध्ययन से यह पता चला है कि पंचायत अर्यानाद में महात्मा गांधी नरेगा के तहत पंजीकरण में कुदुम्बश्री को शामिल करने के बाद यह 30 व्यक्ति से बढ़कर 4607 व्यक्ति हो गया है। अर्यानाद पंचायत में 90 प्रतिशत कामगार कुदुम्बश्री नेटवर्क के सदस्य थे।

### महिला सरवी का प्रावधान

राज्य सरकार ने 1.2 लाख महिला सखियों (एडीएस से) को प्रशिक्षित करने की पहल शुरू की है जो बाद में ओवरसीयर तथा इंजीनियर के परामर्श से कार्य-अवसरों को अभिनिर्धारित करने के कार्य के लिए स्वयं सेवी समूहों को सहभागी बनाने तथा आकलन तैयार करने की कार्यवाही करती है। एडीएस से चुनी गई महिला सखियों ने कार्य का पर्यवेक्षण भी किया और उन्हें कार्य स्थल पर आधारभूत सुविधाएं प्रदान करने और कार्य को कार्यान्वित करने, नामावली तैयार करने तथा प्रस्तुत करने और कार्य स्थल पर किसी आपातकालीन स्थिति से निपटने के लिए उत्तरदाई बनाया गया। राज्य की लगभग प्रत्येक पंचायत ने सीबीओ द्वारा प्रस्तुत सखियों के संसाधन पूल की व्यवस्था की और कार्य स्थलों पर परियोजनाएं तैयार करने, कामगारों को समेकित करने तथा आवश्यक प्रबंधन की व्यवस्था करने के लिए इसका उपयोग किया। स्वयं-सेवी समूहों के दबाव से यह सुनिश्चित किया जाता है कि ये सखी क्षेत्र जांच और माप, वेतन की मंजूरी और उसे जारी करने के संबंध में अनुवर्ती कार्रवाई करे। इनके द्वारा किए गए कार्य की नियमित आधार पर सीडीएस द्वारा समीक्षा की गई।

### मांग अर्जन और कार्य कार्यान्वयन

किसी कार्य को कार्यान्वित करने में सीबीओ की भूमिका में निम्नलिखित शामिल हैं :

- महात्मा गांधी नरेगा के लिए कार्य तथा कार्य स्थल को अभिनिर्धारित करना।
- सखियों द्वारा प्रारंभिक लागत अनुमान तैयार करवाना - परियोजनाओं के आकार को निर्धारित करना, अपेक्षित श्रम दिवसों की संख्या निर्धारित करना और कार्य के लिए बजट अनुमान तैयार करना।
- उस श्रम बजट व्यवस्था में सहभागी बनना तथा सीडीएस कार्य योजना को तैयार करने में सहायता करना जिससे कृषि में जीवन-यापन वृद्धि के संकेन्द्रित अवसरों को निर्धारित किया जाता है।
- परियोजना बैठकों में भाग लेना और नामावली के अनुसार कार्य को हाथ में लेना।
- कार्य स्थल पर सुविधाएं प्रदान करना।
- वाटरशेड मास्टर प्लान तैयार करने में सहभागिता करना।



अनेक पंचायतों में महात्मा गांधी नरेगा कार्यान्वयन में सीबीओ को शामिल करने से बंजर भूमि को जुताई की जमीन में परिवर्तित करने और महिला किसानों के संयुक्त उत्तरदायित्व समूह (जेएलजी) तैयार करने में सहायता मिली है जो सार्वजनिक तथा प्राइवेट भूभाग की जुताई करती हैं। पंचायत स्तर पर संकेन्द्रण प्लेटफार्म तैयार किए गए जिनसे गरीब व्यक्तियों को विभिन्न प्रकार की स्कीमों (जैसे कृषि प्रौद्योगिकी प्रबंधन अभिकरण (एटीएमए)) और सेवाओं का लाभ उठाने में सक्षम बनाया गया। आज राज्य में महिला किसानों के 59,769 जेएलजी हैं।

### सामाजिक सुरक्षा और समावेश

अत्यधिक कमजोर जनसंख्या वाली पंचायतों में सीडीएस द्वारा संग्रहित निधि के रूप में तात्कालिक सहायता प्रदान की गई थी जिसका उपयोग इस कार्यक्रम में भाग लेने में जनजातीय तथा हाशिए पर रहने वाले परिवारों की सहभागिता के रास्ते में होने वाले विलम्ब को दूर करने के लिए अनन्य रूप से आंशिक वेतन भुगतान के लिए किया गया था, बल्लाल पंचायत की जनजातीय (मेविलन समुदाय) कुदुम्बश्री सदस्या जिसने संग्रहित निधि से अग्रिम भुगतान प्राप्त किया था, को इसके प्रभाव के महत्व का पता है। उन्होंने कहा कि इससे न केवल वह महात्मा गांधी नरेगा में शामिल हुई अपितु इससे वह अपनी साप्ताहिक आवश्यकता नियमित रूप से पूरी करने में भी सफल हुई है। आश्चर्यजनक रूप से उन्होंने इस धनराशि का उपयोग अपने समूह के अत्यधिक गरीब व्यक्ति के लिए सामान खरीदने में किया जो जनजातीय समूह से नहीं थे। बाद में वह सरखी बनी। इनके वार्ड में नियमित एडीएस के अतिरिक्त अनुसूचित जनजातियों के लिए एक अनन्य एडीएस का गठन किया गया और उन्होंने नोट किया कि अनुसूचित जातियों के अनन्य एडीएस के कार्य करने के बाद से इस कार्यक्रम में अनुसूचित जनजातियों की सहभागिता में अत्यधिक सुधार हुआ है।

### कौशल विकास और श्रम बाजार

महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से कुशल बनाई गई महिला श्रमिकों में उत्पन्न की गई रूचि से एक अन्य साधन का सृजन

हुआ है - महिलाएं सामूहिक रूप से कार्य करती हैं। इसके लिए सखियों में आकलन और लेखांकन कौशल उत्पन्न किए गए हैं। पूरे राज्य में महात्मा गांधी नरेगा कामगार अपने स्वयं के श्रमिक समूह बनाने के लिए सामूहिक प्रयास करते रहे हैं जो कृषि संबंधी कार्य लेते हैं और निवास संबंधी तथा पौध रोपण संबंधी कार्य करते हैं। सीडीएस भी इस कार्य में सहायता प्रदान करते हैं और इसे समेकित करते हैं।

कुदुम्बश्री के महिला स्व-अध्ययन कार्यक्रम का एक सैद्धांतिक मांड्यूल महात्मा गांधी नरेगा के संदर्भ में महिलाओं तथा कार्य के संबंध में था। इसमें कार्य स्थल पर पात्रता और एक-समान वेतन तथा सुरक्षा और स्वच्छता जैसे मुद्दों को शामिल किया गया तथा इससे महात्मा गांधी नरेगा के सही पहलुओं के संबंध में एसएचजी नेटवर्क की समझबूझ को सुदृढ़ बनाने में सहायता मिली।

### संकेन्द्रण के लिए पाठ

महात्मा गांधी नरेगा में सीबीओ की सक्रिय भागीदारी से इन्होंने सहभागी अभिशासन को नया अर्थ प्रदान करके गरीब महिलाओं की कुशल श्रमिक तथा जुताई करने वाले किसान के रूप में आर्थिक पहचान विकसित करने और स्थानीय शासन तथा सत्ता संरचना के साथ बातचीत करने के लिए महिलाओं हेतु नई विकास स्थिति तैयार करने में अपनी सार्थक भूमिका निभाई है। अपने आयाम के स्वरूप के कारण इसने महात्मा गांधी नरेगा के उद्देश्यों को प्राप्त करने के प्रयासों में निश्चित रूप से केन्द्रीय भूमिका निभाई है।

सहभागी अभिशासन के माध्यम से संगठनात्मक अधिकारिता के लिए प्रयास करने हेतु सामुदायिक संगठनों के अवसरों के बारे में सबक लेने की आवश्यकता है। ये इस प्रकार के सबक हैं जिनके कृषि और श्रम बाजार को रूपांतरित करने तथा महिला अधिकारिता के लिए नया संवाद शुरू करने के लिए गरीब व्यक्ति के जीवन की गुणवत्ता में सुधार करने के लिए दूरगामी प्रभाव हो सकते हैं।





अध्याय दो

# वर्तमान समीक्षा की विश्लेषणात्मक अवसंरचना



## महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा से महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II: प्रस्तावना

महात्मा गांधी नरेगा की समीक्षा उस अनुसंधान रूचि जो विश्व के सबसे बड़े सार्वजनिक प्रयास<sup>1</sup> कार्यक्रम को लागू करने से भारत और विश्व के अनुसंधानकर्त्ताओं तथा विद्वानों में उत्पन्न हुई है, के परिणामों और निष्कर्षों का विश्लेषण करने का प्रयास था। महात्मा गांधी नरेगा का कार्यान्वयन सतत रूप से प्रत्युत्तर आधारित रहा है, चूंकि इसने चुनौतियों का सामना किया है। यह महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा में परिलक्षित हुआ है जो महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन के विभिन्न पहलुओं तथा भावी मार्ग के संबंध में प्रकाशित अनुसंधान विश्लेषणात्मक समीक्षा है।

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा अभूतपूर्व प्रलेखन प्रयास बना रहा और इसमें कार्यक्रम के मूल्यांकन में पारदर्शी होने तथा दूरदर्शी होने की प्रशासनिक प्रतिबद्धता परिलक्षित होती है।

संक्षेप में महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा में कमजोर और हाशिए पर रहने वाले समुदायों के जीवन की गुणवत्ता पर महात्मा गांधी नरेगा के संभावित प्रभाव पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। इसके अतिरिक्त महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा दस्तावेज

1 सार्वजनिक कार्य ऐसे विकास कार्य/परियोजनाएं होती हैं जो आम जनता के लिए चलाई जाती हैं तथा जिनका स्वामित्व सरकार के पास होता है।

में सतत परिसम्पत्तियों पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का उल्लेख किया गया है और इसमें अनुमत्य कार्यों में परिवर्तन और पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए प्रौद्योगिकी के उपयोग जैसी नई पहल को दर्ज करके कार्यक्रम के कार्यान्वयन के प्रत्युत्तर स्वरूप पर भी ध्यान केन्द्रित किया गया है।

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II इस प्रयास को जारी रखने के लिए किया गया है; यह समीक्षा से इस आधार पर भिन्न है क्योंकि इसमें इस बात पर बल देते हुए कि आज का 'महात्मा गांधी नरेगा' पहले शुरू किए गए महात्मा गांधी नरेगा से भिन्न है चूंकि इसमें बेहतर अध्ययन प्रक्रिया, बेहतर प्रणाली और पिछले लाभ तथा प्रयोगात्मक कार्य (नारायणन, वैयक्तिक संचार, 2015) की व्यवस्था की गई है, इसमें अवधारणा अनुसंधान कार्य संरचना प्राप्त करने का प्रयास किया गया है क्योंकि इसमें प्रकाशित अनुसंधान तथा की गई प्रशासनिक पहल को समेकित किया जाता है।

## महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II के उद्देश्य

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II का प्रस्ताव महात्मा गांधी नरेगा जो मुक्त, अत्यधिक महत्वपूर्ण और सकारात्मक है, के आस-पास के वातावरण को पोषित करने के उद्देश्य की निरंतरता के लिए किया गया है। इसमें पिछले दो

वर्षों (2012-14) के दौरान किए गए और प्रकाशित किए गए अनुसंधान अध्ययनों की समीक्षा की जाती है ताकि महात्मा गांधी नरेगा तथा इसके प्रभाव के बारे में अवधारणा और समझ-बूझ को पुष्ट किया जा सके। इस संबंध में यह आशा की गई है कि इससे केन्द्रित विचार-विमर्श करने के लिए विभिन्न अध्ययनों पर एक-साथ चर्चा की जा सकेगी ताकि नीति-निर्माताओं, अनुसंधानकर्त्ताओं, व्यावहारिक कार्य करने वालों, कार्यकर्त्ताओं तथा प्रशासन के बीच प्रमाणिक बातचीत की जा सके। इस दस्तावेज में नागरिकों, विकासकर्त्ताओं, अनुसंधानकर्त्ताओं, नीति-निर्माताओं तथा प्रशासन से इसमें योगदान करने का आह्वान किया गया है। इस उद्देश्यार्थ इसमें विभिन्न प्रकार के परिप्रेक्ष्यों जिन्हें इनमें से प्रत्येक पाठक रखता है, को सम्बद्ध करने का प्रयास किया गया है।

इस महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II (2015) के विनिर्दिष्ट उद्देश्य इस प्रकार हैं :

- यह दस्तावेज और इससे संबंधित अनेक अनुसंधान सिद्धांत तथा अध्ययन वर्ष 2012-14 के दौरान किए गए हैं और इस प्रकार अनुसंधान सामग्री सामाजिक न्याय, कार्य की गरिमा और प्राप्त की गई वैयक्तिक तथा सामुदायिक परिसम्पत्तियों की उत्पादन क्षमता और सतत क्षमता के मुद्दों पर आधारित है क्योंकि ये महात्मा गांधी नरेगा की भावना तथा कार्यान्वयन के केन्द्र में है।
- विभिन्न अकादमिक विषयों के शिक्षाविदों, अनुसंधानकर्त्ताओं और व्यवसायकर्त्ताओं को शामिल करने और सामान्य शब्दावली तथा समझबूझ निर्धारित करने के लिए महात्मा गांधी नरेगा के कार्य के क्षेत्र का विस्तार करना।

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II का एक मुख्य सरोकार सामाजिक न्याय मुद्दों पर संवाद को आगे बढ़ाना, इस अभूतपूर्व विधान का अधिकार आधारित दृष्टिकोण और सहभागी प्रक्रिया है जिसके माध्यम से किसी परिवार के जीवन-यापन को समृद्ध तथा सुरक्षित किया जाता है। इस समीक्षा दस्तावेज में महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से सृजित की गई वैयक्तिक और सामुदायिक परिसम्पत्तियों की निरंतरता के बारे में जांच करने की भी मांग की गई है। इस प्रयास के माध्यम से महात्मा गांधी नरेगा के विभिन्न पहलुओं से संबंधित तथ्यों तथा साक्ष्यों को प्रस्तुत किया गया है; सूचना तथा जानकारी का विश्लेषण किया जाता है और एक सुविचारित तथा सार्थक वाद-विवाद का प्रस्ताव किया जाता है।

## अनुसंधान कार्य संरचना और सिद्धांत

अवधारणा और क्षेत्र : मानव विकास के तीन विस्तृत विश्लेषण दृष्टिकोण का अनुपालन करके वर्ष 2012 से 2014 के दौरान प्रकाशित अनुसंधान अध्ययनों, समकक्ष समीक्षा का विश्लेषण किया जाता है। वर्ष 2012 के कुछ अत्यधिक महत्वपूर्ण और/अथवा अभूतपूर्व अध्ययनों को भी शामिल किया जाता है ताकि संवाद में निरंतरता बनी रहे।

इस दस्तावेज में अनुसंधान सिद्धांतों का विश्लेषण करने तथा इन्हें कार्यान्वित करने के लिए विश्लेषण कार्य संरचना निर्धारित की गई है। यह विश्लेषण कार्य-संरचना पूरे पाठ में परिलक्षित है और तकनीकी रूप से इसे 'लेंस' कहा जाता है। किसी विशेष लेंस का विकल्प अपनाने से स्वयं आलोचना का द्वार खुलता है और स्टैकहोल्डर इसके बारे में स्पष्ट असहमति व्यक्त करते हैं। तथापि विभिन्न प्रकार के सिद्धांतों

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा में सतत परिसम्पत्तियों पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का उल्लेख किया गया है और इसमें नई पहल को दर्ज करके इस कार्यक्रम के कार्यान्वयन के प्रत्युत्तर आधारित स्वरूप पर भी विशेष ध्यान दिया जाता है

को सम्बद्ध करने तथा उनका विश्लेषण करने के लिए एक लेंस की आवश्यकता होती है।

उपयोग की जाने वाली विस्तृत कार्य-संरचना इस प्रकार है: सामाजिक और राजनीतिक-आर्थिक प्रणालियों<sup>2</sup> के भीतर मानव विकास का प्रणाली आधारित दृष्टिकोण।

2 ब्रोनफेनब्रिनर (1977, 1979) ने पहले सामूहिक मानव विकास दृष्टिकोण का प्रस्ताव किया जिसमें व्यक्ति को व्यापक तथा व्यापक प्रणाली वातावरण के भीतर समूह के रूप में माना जाता था। जीवन-अवधि को समझने के लिए इस प्रणाली का अत्यधिक उपयोग किया जाता रहा है। इसके बाद अनुसंधानकर्त्ताओं ने इन प्रणालियों के भीतर 'जोखिम' तथा 'संरक्षक घटकों' का विश्लेषण किया और इस प्रकार आत्मनिर्भरता तथा कमजोरी दोनों की समग्र समझबूझ प्रदान की। (कृपया यू. ब्रोनफेनब्रिनर (1977), 'मानव विकास की पारिस्थितिकी की ओर', अमरीकी मनोवैज्ञानिक 32 : 513-31 और यू. ब्रोनफेनब्रिनर (1979), मानव विकास की पारिस्थितिकी : लंदन हार्वर्ड विश्वविद्यालय प्रेस)

किसी प्रणाली आधारित दृष्टिकोण का अर्थ यह है कि किसी वैयक्तिक/सामाजिक संगठन की अलग से समीक्षा नहीं की जाती अपितु इसकी बजाय सामूहिक रूप से समीक्षा की जाती है तथा यह इस प्रकार की जाती है कि ये अपने आस-पास सामूहिक रूप से सृजित हों। प्रत्येक प्रणाली की अपनी कमियां तथा संभावनाएं हैं। इस कार्य-संरचना के भीतर मानव विकास की समूह के रूप में, प्रणालियों के भीतर प्रणालियों के रूप में समीक्षा की जाती है जिसमें मुख्य स्थान पर कोई व्यक्ति अथवा परिवार अनुकूल वातावरण के क्षेत्र में अधिकार सम्पन्न होता है।

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II का एक मुख्य सरोकार सामाजिक न्याय मुद्दों पर संवाद को आगे बढ़ाना, इस अभूतपूर्व विधान का अधिकार आधारित दृष्टिकोण और सहभागी प्रक्रिया है जिसके माध्यम से किसी परिवार के जीवन-यापन को समृद्ध तथा सुरक्षित किया जाना है।

व्यापक स्तर पर राजनीतिक, प्रशासनिक, सामाजिक और विधायी व्यवस्था और समुदायों की समकालीनता की सम्बद्ध प्रणालियों की व्यवस्था की जाती है। इनका क्रमिक समय तथा अलग-अलग समय पर विश्लेषण किया जा सकता है। व्यापक स्तरीय प्रणाली से संबंधित अनुसंधान और विश्लेषण में नीतियों, नीतियों, विधिक अधिदेश में परिवर्तन, राज्यों में कार्यान्वयन मुद्दों की तुलना तथा राजनीतिक और आर्थिक परिदृश्य में परिवर्तनों को शामिल किया जाता है।

मध्य-स्तरीय अनुसंधान सिद्धांतों में कार्यान्वयन में परिवर्तन, सामाजिक लेखा परीक्षा प्रक्रियाओं, पंचायती राज संस्थाओं की क्षमता, 'स्थानीय' सामाजिक प्रभाव तथा संकेन्द्रण और राज्य विनिर्दिष्ट प्रशासनिक तथा राजनीतिक प्रक्रियाओं से संबंधित चुनौतियों को शामिल किया जाता है।

एक अवधारणा के रूप में इसके केन्द्र में परिवार को तथा कार्य के घटना-क्रिया विज्ञान, कमियों के सीधे अनुभव, गरिमा के अधिकार, कार्य और जीवन-यापन तथा जीवन की बेहतर गुणवत्ता को रखा गया है। ये सिद्धांत सूक्ष्म स्तरीय अनुसंधान का आधार बनते हैं।

'परिवर्तन' विशेष रूप से जब इसे प्रणालियों के मध्य अंतरित और परिवर्तित किया जाता है तो इसका विश्लेषण करने के लिए सूक्ष्म तथा विस्तृत प्रणालियों के मध्य संबंध महत्वपूर्ण हो जाता है। उदाहरण के लिए व्यापक विस्तृत स्तरीय परिवर्तन परिवार को प्रभावित करते हैं जबकि परिवार अथवा व्यक्तियों की सूक्ष्म स्तरीय कार्रवाई व्यापक संरचना को भी प्रभावित करती है। सूक्ष्म तथा व्यापक प्रणालियों के मध्य अंतर-संबंध का विश्लेषण क्रमिक नहीं होता अथवा इसकी व्याख्या केवल आंकड़ों के औसत के आधार पर नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए वेतन भुगतान में विलम्ब संदर्भ विनिर्दिष्ट हो सकता है। विभिन्न जिलों/राज्यों में वेतन भुगतान के अपने-अपने विनिर्दिष्ट 'कारण' हो सकते हैं। अथवा संदर्भ की बढ़ती विनिर्दिष्टता के कारण राष्ट्रीय/राज्य स्तरीय किसी आदेश की राज्य, जिला और अंततः क्षेत्र सहायक के स्तर के सभी स्तरों पर बार-बार पुनः व्याख्या की जा सकती है।

इस दस्तावेज में 'संरचना आधारित' लेस के माध्यम से सूक्ष्म तथा व्यापक प्रणालियों के मध्य द्वि-आयामी संबंध पर नजर रखी जाती है। गिड्डन के संरचना आधारित सिद्धांत<sup>3</sup> में सूक्ष्म प्रणालियों के मध्य अर्थात् व्यक्तियों अथवा परिवारों और व्यापक प्रणालियां कह सकते हैं, अभिशासन, विधि और राजनीतिक अर्थव्यवस्था की बड़ी संरचना कह सकते हैं, अंतर-दृष्टि का प्रस्ताव किया गया है। गिड्डन (1979) के अनुसार एजेंट (जहां एजेंट को उद्देश्यपूर्ण संगठन/व्यक्ति समझा जाता है) बार-बार अपने कार्यों तथा व्यवहार से अधिक से अधिक संरचना सृजित करते हैं तथा इनमें (बाधाएं) एजेंट का कार्य करते हैं। यह अंतर-दृष्टि एजेंट (जो कोई व्यक्ति/परिवार है) तथा व्यापक समग्र के मध्य संबंध को समझने के लिए अनिवार्य है।

अब ये प्रश्न उठते हैं : क्या वैयक्तिक एजेंट अकेला है? इसकी संरचना की बनावट में महत्वपूर्ण रूप से व्यक्ति का अर्थ महात्मा गांधी नरेगा को कार्यान्वित करने वाले तथा पंचायती राज संस्था पदाधिकारी भी हैं। ये उपर्युक्त उल्लिखित कार्य संरचना प्रणालियों में मध्य-स्तर का निर्माण करते हैं। इसलिए यह कहा जा सकता है कि सूक्ष्म और मध्य स्तरीय प्रणालियां भी ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) से जारी की गई नीतियों तथा सलाह की सीमा तक अपने कार्यान्वयन के माध्यम से महात्मा गांधी नरेगा 'संरचना की बनावट' को निर्धारित करती हैं।

3 गिड्डन, एंटोनी (1979), समाज सिद्धांत में प्रमुख समस्याएं : सामाजिक विश्लेषण में कार्य, संरचना और विरोधाभास। बर्कले, कैलिफोर्निया : कैलिफोर्निया विश्वविद्यालय प्रेस।



महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन का विश्लेषण करने के लिए मध्य स्तरीय चुनौतियां अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं। उदाहरण के लिए संरचना आधारित कार्य संरचना का उपयोग करने से हमें महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन में राज्य विनिर्दिष्ट अंतरों की जानकारी प्राप्त करने में सहायता मिलती है। इसमें अवसंरचना बाधा और व्यक्तियों/अभिकर्त्ताओं की सक्षम कार्रवाई को शामिल किया जाता है जिसमें महात्मा गांधी नरेगा पदाधिकारी और काम मांगने वाले शामिल हैं। इसलिए महात्मा गांधी नरेगा के तहत बाधक प्रावधानों तथा सक्षम प्रावधानों के मध्य संतुलन रखना अत्यधिक महत्वपूर्ण कार्य है। जब अग्रणी अर्थशास्त्री जैसे ड्रेज (वर्ष 2014 में वैयक्तिक बातचीत) कामगार परिवारों के परिप्रेक्ष्य में महात्मा गांधी नरेगा को 'साधारण कार्य' बनाने का विचार प्रस्तुत करते हैं तो सक्षम और बाध्यकारी प्रावधान जो मध्य स्तर पर इसे सुविधाजनक बनाते हैं, कभी-कभी सूक्ष्म स्तर पर अथवा कामगार/परिवार के लिए इसके कार्यान्वयन जटिल बना देते हैं। इसलिए यह अत्यधिक महत्वपूर्ण होता है और अंततः संतुलित कार्रवाई करनी पड़ती है जिससे इसका कार्यान्वयन प्रत्युत्तर के अनुरूप हो।

अंततः महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II में उपयोग किया गया तीसरा व्यापक परिप्रेक्ष्य सामाजिक शक्ति की विभिन्न समझबूझ,

विशेष रूप से हेम्बरमैस का 'संवाद लोकतंत्र' का विचार और उनकी 'अभिव्यक्तिशील औचित्य' की स्पष्ट तथा विख्यात अवधारणा है। महात्मा गांधी नरेगा भारतीय लोकतंत्र का महत्वपूर्ण तत्व है, इसके वाद-विवाद, विचार-विमर्श और प्रस्तुत किए गए अनुसंधान साक्ष्य तथा महात्मा गांधी नरेगा में समीक्षित अनुसंधान साक्ष्य तथा महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II विकास के मुख्यधारा विचार के संबंध में प्रगतिमूलक समीक्षा के सह-निर्माण में इसके महत्वपूर्ण स्थान को परिलक्षित करते हैं।

## समीक्षा के लिए अध्ययनों का चयन

समीक्षा के लिए अध्ययनों का चयन करने में अपनाई गई प्रक्रिया में प्रथम चरण वर्ष 2012-14 के दौरान प्रकाशित किए गए अध्ययनों में अनुसंधान के नमूनों और कार्य-संरचना डिजाइन की वास्तविकता के आधार पर शामिल करने तथा शामिल न करने संबंधी मानदंड था। जहां तक संभव हुआ इस समीक्षा के लिए समाचार-पत्र रिपोर्ट और अलग-अलग राय पर विचार नहीं किया गया। यद्यपि इनमें महात्मा गांधी नरेगा के बारे में लोकप्रिय अवधारणा प्रस्तुत की गई है। जहां उपयुक्त समझा गया इन लोकप्रिय अवधारणाओं पर विचार किया गया है।

तथापि, समाचार-पत्र रिपोर्ट का विश्लेषण नहीं किया गया है। आंतरिक रूप से प्रत्येक अध्याय की समीक्षा की गई। महात्मा गांधी नरेगा संशोधन का प्रथम मसौदा बाह्य विशेषज्ञों को उनकी समीक्षा तथा टिप्पणियां प्राप्त करने के लिए परिचालित किया गया। इन अध्यायों में जहां लागू करने योग्य हुआ वहां नीतिगत नियमों को लागू किया गया जबकि अनुसंधानकर्त्ताओं के लिए भावी अनुसंधान में विचार करने के लिए इस पाठ में और प्रश्न तैयार किए गए।

समीक्षा में विश्लेषण करने के लिए प्रशासनिक एमआईएस तथा अनुसंधान अध्ययनों का उपयोग किया गया है। महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II में भी इसका अनुपालन किया गया है।

## अध्याय संरचना

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II का अध्याय अनुक्रम और शीर्षक निर्धारित करने के लिए मोटे तौर पर महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा का अनुसरण किया गया है। समीक्षा में विश्लेषण करने के लिए प्रशासनिक एमआईएस तथा अनुसंधान अध्ययनों का उपयोग किया गया है। महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II में भी इसका अनुपालन किया गया था।

सभी अध्यायों को संबंधित सिद्धांत की प्रस्तावना और सिंहावलोकन से शुरू किया गया है। जहां - कहीं संभव हुआ है वहां प्रकाशित अनुसंधान साक्ष्य तथा परिणामों का अनुपालन करने के बाद विचार-विमर्श करके महात्मा गांधी नरेगा एमआईएस से डाटा प्रस्तुत किया गया है। प्रशासनिक डाटा और अनुसंधान साक्ष्य दोनों का विश्लेषण किया जाता है और इनकी यथा-उपयुक्त सुदृढ़ता तथा अंतर को अभिनिर्धारित किया जाता है। अंततः प्रत्येक अध्याय के अंत में भावी अनुसंधान के लिए नीति अंतर-दृष्टि और सुझावों को सूचीबद्ध किया गया है।

## महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II के लिए समीक्षा प्रश्न

जिस प्रकार हमने विभिन्न अध्याय शीर्षों के तहत अध्ययनों का औसत निर्धारित किया गया है उसी प्रकार हमने प्रश्नों की समीक्षा शुरू की है जिसके आधार पर महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा II किया जाता है। इस प्रकार की प्रश्न समीक्षा से अध्यायों की स्थिति निर्धारित की जाती है तथा भावी निदेश को दर्शाने की मांग की जाती है। प्रश्न समीक्षा प्रशासनिक डाटा, लोकप्रिय अवधारणाओं तथा अनुसंधान निष्कर्षों के समांतर है तथा इसमें विभिन्न स्टेकधारकों द्वारा अनुभव किए गए मुद्दों को सम्बद्ध तथा इनका समाधान करने का प्रयास किया गया है।

प्रश्न समीक्षा स्वयं प्रश्नों का प्रथम क्रम हो सकती है जैसे क्या कमजोर समुदायों को लक्षित करता है अथवा नहीं? जबकि ये मुख्य प्रश्न महत्वपूर्ण है तथा सुविचारित नीति और कार्यान्वयन के लिए इनका अनुसरण किए जाने की आवश्यकता है। तथापि द्वितीय क्रम समीक्षा की ओर बढ़ना समीचीन है जो कि वास्तव में कैसे और क्यों कार्यान्वयन सफल है? अथवा कहां/किस संदर्भ में, किन दशाओं में पहल कार्य किया जाए अथवा उन्हें शुरू न किया जाए, हो सकती है। इस प्रथम और द्वितीय क्रम प्रश्न समीक्षा के अंतरण की प्रक्रिया में कुछ अनुसंधान अंतर स्वयं प्रस्तुत किए जा सकते हैं। नीति अंतर-दृष्टि और भावी अनुसंधान के लिए निदेश दोनों के बारे में समझबूझ को बढ़ाने के लिए और इस प्रकार संवाद प्रस्तुत करने के लिए यह द्वितीय क्रम समीक्षा महत्वपूर्ण है। ये प्रश्न और इनसे संबंधित विचार-विमर्श का पाठ में उल्लेख किया गया है और प्रत्येक अध्याय के अंत में इनका संक्षिप्त सार दिया गया है।

## संदर्भ सामग्री

(अध्याय में दिए गए क्रम के अनुसार)

1. गिड्डन, एंटोनी (1979), समाज सिद्धांत में मुख्य समस्याएं: सामाजिक विश्लेषण में कार्य, संरचना तथा विरोधाभास। बेरकले, कैलीफोर्निया : कैलीफोर्निया विश्वविद्यालय प्रेस।



अध्याय तीन

**महात्मा गांधी नरेगा : ग्रामीण गरीबों की  
पात्रता और आजीविका सुरक्षा पर प्रभाव**





## प्रस्तावना

न्याय इस कार्यक्रम की सामाजिक नीति, कार्य-संरचना, अभिशासन और कार्यान्वयन का मुख्य आधार है। आमतौर पर यह समझा जाता है कि न्याय एक प्रकार से वितरित किए जाने से संबंधित (संसाधनों को आबंटित करने में सिद्धांतों को निर्धारित करके), प्रक्रियाविधि आधारित (अपनाई गई पद्धतियों और प्रक्रिया-विधियों में सिद्धांतों को निर्धारित करके), प्रतिकार आधारित और पुनः बहाली आधारित (अनुचित बातों को स्वीकार करके उनके परिणामों तथा शिकायत निवारण और पीड़ितों के अधिकारों को पुनः बहाल करके) हो सकता है।

कम से कम 100 दिनों का रोजगार प्रदान करने की विधिक गारंटी को अधिनियमित करके भारत के नागरिकों की इच्छा को प्रकट किया गया है और औचित्यपूर्ण अधिकार के रूप

में कार्य करने के अधिकार को मान्यता प्रदान की गई है जिसके तहत कमजोर तथा गरीब व्यक्तियों को सक्रिय रूप से रोजगार प्रदान किया जाता है। इस प्रकार महात्मा गांधी नरेगा के तहत पात्रता वितरण आधारित न्याय को दर्शाती है जिसकी परिकल्पना इस अभूतपूर्व अधिनियम को निर्धारित करने में की गई है।

महात्मा गांधी नरेगा अधिनियम के कार्यान्वयन के नौ वर्षों में आम जनता द्वारा निम्नलिखित से संबंधित कुछ प्रश्न उठाए गए हैं :

- इसकी पात्रता गरीब व्यक्तियों तक पहुंच रही है अथवा इस कार्यक्रम के लक्ष्य किस प्रकार निर्धारित किए गए हैं?
- यदि यह कार्यक्रम गरीब व्यक्तियों तक पहुंच रहा है तो महात्मा गांधी नरेगा का आय और जीवन-यापन सुरक्षा पर क्या प्रभाव पड़ा है?

इन प्रश्नों के कुछ पहलुओं के उत्तर स्वतंत्र अनुसंधानकर्त्ताओं द्वारा दिए गए हैं जिन्हें इस अध्याय में प्रस्तुत किया गया है। जहां उपयुक्त समझा गया है वहां प्रशासनिक एमआईएस को डाटा सहित साक्ष्य प्रस्तुत किया गया है।

## क्या गरीब, कमजोर और हाशिए पर रहने वाले व्यक्तियों को सही प्रकार लक्षित किया गया है?

महात्मा गांधी नरेगा कार्यान्वयन को नौ वर्ष और इसके अनुसंधान साक्ष्य में यह सुझाव दिया गया है कि कार्यान्वयन अंतरों के बावजूद महात्मा गांधी नरेगा में बड़ी संख्या में

तलिका 3.1 : पिछले तीन वर्षों (2012-15) के दौरान महात्मा गांधी नरेगा के तहत जारी किए गए जाँब-कार्ड

अखिल भारत	रोजगार प्राप्त करने वाले परिवारों की समग्र संख्या	रिपोर्टाधीन माह के दौरान नरेगा के तहत कार्य कर रहे परिवारों की संख्या (करोड़ में)	एलबी: माह तक प्रक्षेपित श्रम दिवसों की संख्या (करोड़ में)	समग्र अर्जित श्रम - दिवस					100 दिवस पूरे करने वाले परिवारों की समग्र संख्या	ऐसे परिवारों की संख्या जो भूमि सुधार / आईएवाईके लाभार्थी हैं	विकलांग लाभार्थी व्यक्तियों की संख्या
				अ.जा.	अ.ज.जा.	अन्य	कुल	महिला			
2012-2013	4.9	1.8	27.27	51.20 करोड़	410,010,688	138 करोड़	2,304,767,361	1,182,334,148	5,173,796	2,389,185	455,307
2013-2014	4.7	1.9	25.03	50.27 करोड़	386,158,956	131 करोड़	22,035,58688	1,163,972,569	4,659,447	2,426,497	486,496
2014-2015	4.1	1.2	48.70	37.09 करोड़	2,820,08051	100 करोड़	1,658,812,264	910,076,650	2,476,121	2,218,379	410,692



ग्रामीण परिवारों और व्यक्तियों को कार्य की मांग करने का विकल्प प्रदान किया गया है। नीचे दी गई तालिका 3.1 में यह दर्शाया गया है कि पिछले तीन वर्षों में बड़ी संख्या में परिवारों को रोजगार प्रदान करके महात्मा गांधी नरेगा के तहत 39.2 करोड़ जॉब-कार्ड जारी किए गए हैं।

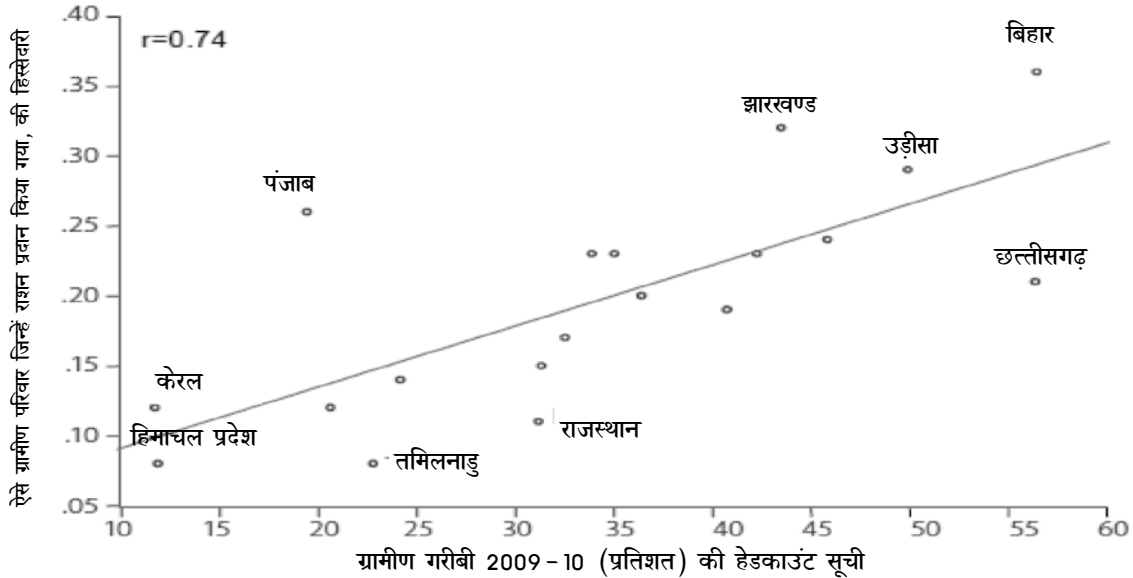
व्यक्तियों को लक्षित करने और इस प्रकार आय तथा जीवन-यापन सुरक्षा पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव के बारे में स्वतंत्र अनुसंधान में क्या कहा गया है? महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा में प्रकाशित किए गए पूर्ववर्ती अनुसंधान -मूल्यांकन के अनुक्रम में स्वतंत्र अनुसंधान में पर्याप्त रूप से कमजोर और हाशिए पर रहने वाले व्यक्तियों को सही प्रकार लक्षित करने के दावे किए गए हैं।

जोशी, देसाई, वन्नेमन और दुबे (2014)<sup>1</sup> ने अपने भारतीय मानव विकास सर्वेक्षण जिसमें राष्ट्रीय स्तर पर प्रतिनिधि सर्वेक्षण डाटा के माध्यम से लगभग 42,000 समग्र नमूनों को शामिल किया गया है, से संबंधित अपने अनुसंधान पेपर में यह निष्कर्ष निकाला है कि कम परिसम्पत्ति आधार वाले गरीब परिवार और कमजोर समुदायों के सदस्यों की महात्मा गांधी नरेगा में भाग लेने की प्रबल

इच्छा है। ग्रामीण परिवारों के नमूने में 27,579 परिवारों को शामिल किया गया था जिनमें परिवार के कम से कम एक सदस्य का सर्वेक्षण किया गया था। जैसा कि देखा जा सकता है इस नमूने में लगभग दो-तिहाई परिवार ग्रामीण परिवार थे जिनसे महात्मा गांधी नरेगा और परिवार की बेहतरी से संबंधित निर्धारित प्रश्न पूछे गए थे। अनुसंधान मूल्यांकन प्रश्न के अनुरूप इस अध्ययन में यह पता चला कि शिक्षा स्तर का ऋणात्मक रूप से महात्मा गांधी नरेगा में सहभागिता के साथ अंतर-संबंध था। लेखक ने इस परिणाम का अपने इस निष्कर्ष को सुदृढ़ करने के लिए उपयोग किया है कि महात्मा गांधी नरेगा के तहत गरीब, कमजोर और 'कम अवसर प्राप्त' व्यक्तियों को लक्षित किया जा रहा है। इस संबंध में यह नोट किया जाए कि यह अनुसंधान राष्ट्रीय प्रतिनिधिमूलक सर्वेक्षण है (इसमें अंडमान और निकोबार द्वीप समूह तथा लक्षद्वीप को शामिल नहीं किया गया है) इसमें 384 जिलों और 1420 ग्रामों को शामिल किया गया है। इस नमूने की कवरेज में अंतर-राज्य वितरण नमूना को पर्याप्त रूप से शामिल किया गया है। इस अनुसंधान में राज्य और ग्राम-स्तरीय नियंत्रण (सांख्यिकी) के साथ दोहरी तर्क आधारित गिरावट का उपयोग किया गया है। इसके परिणामों में यह दर्शाया गया है कि इस कार्यक्रम में पर्याप्त रूप से अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों को लक्षित किया गया है। इन समुदायों में से अनुसूचित जातियों को बेहतर रूप से लक्षित किया गया। इन परिणामों

1 जोशी, ओमकार और अन्य (2014), महात्मा गांधी नरेगा: अंतिम विकल्प का नियोजन? नई दिल्ली: भारत मानव विकास सर्वेक्षण, अनुसंधान पेपर 2014-15, एनसीईआर और मैरीलैंड विश्वविद्यालय, दिसम्बर।

**आकृति 3.1:** ऐसे ग्रामीण परिवारों, जिन्होंने कार्य की मांग की किंतु जिन्हें कार्य प्रदान करने से मना कर दिया गया, की हिस्सेदारी और ग्रामीण गरीबी की हेडकाउंट सूची के मध्य अंतर-संबंध



स्रोत: दत्ता, मुर्गई, रावैलियन और वल्ले (2012)

में स्पष्ट रूप से यह सुझाव दिया गया है कि जैसे-जैसे शिक्षा बढ़ती है वैसे-वैसे महात्मा गांधी नरेगा की सहभागिता में कमी होती है।

**एनसीईआर और मैरीलैंड विश्वविद्यालय** द्वारा किए गए नीति संक्षेप आधारित भारत मानव विकास सर्वेक्षण से संबंधित अनुसंधान, देसाई (2014)<sup>2</sup> में यह विश्लेषण किया गया है कि क्या महात्मा गांधी नरेगा को 200 जिलों तक सीमित करने से इसके लक्ष्य-निर्धारण में सुधार होगा? चूंकि गरीब और हाशिए पर रहने वाले व्यक्ति पूरे देश में रहते हैं, इसलिए नीति-संक्षेप के अनुसार अधिकांश गरीब व्यक्तियों के सबसे गरीब जिलों के बाहर रहने के कारण महात्मा गांधी नरेगा को सबसे गरीब जिलों तक सीमित करना सार्थक नहीं होगा। इसके अतिरिक्त यह भी नोट किया जाना चाहिए कि इस तथ्य पर ध्यान दिए बिना कि सीमित हैं अथवा सीमित नहीं हैं, राज्य और जिला स्तरों पर अभी भी अभिशासन चुनौतियां मौजूद हैं। इसलिए, पिछड़े राज्यों के सबसे गरीब जिलों को भी महात्मा गांधी नरेगा को कार्यान्वित करने में इसी प्रकार की चुनौतियों के साथ कार्य करना होगा।

दत्ता, मुर्गई, रावैलियन और वल्ले (2012)<sup>3</sup> ने वर्ष 2009-10 (एनएसएसओ का 66वां दौर) के लिए राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण का विश्लेषण किया है जिसमें सहभागिता और कार्य की मांग के बारे में प्रश्नों को शामिल किया गया है; इनमें से तीन प्रश्न महात्मा गांधी नरेगा से संबंधित थे:

(i) क्या परिवार के पास जॉब-कार्ड था; (ii) क्या उसने पिछले 365 दिनों के दौरान इस स्कीम के तहत कार्य प्राप्त किया था जिसके लिए तीन विकल्पों के तहत प्रत्युत्तरों का उल्लेख किया गया था: महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य प्राप्त किया, कार्य मांगा, किंतु कार्य प्राप्त नहीं किया और कार्य नहीं मांगा. और (iii) यदि परिवार ने कार्य प्राप्त किया तो कार्य-दिवसों की संख्या और भुगतान का तरीका। जबकि लेखकों ने यह पुष्टि की है कि सबसे गरीब राज्यों ने महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य के लिए अधिक मांग की थी तथापि, अध्ययन से यह पता चला कि सभी राज्यों में कार्य की पूरी न की गई मांग अत्यधिक थी, 'सबसे गरीब' राज्य में भी कमोवेश यही स्थिति थी जबकि वहां पर इस स्कीम की सर्वाधिक आवश्यकता थी। इस प्रकार के अंतरों पर ध्यान न देते हुए भी लेखक ने इस बात की पुष्टि की है कि यह स्कीम ग्रामीण गरीब, हाशिए पर रहने वाले तथा कमजोर व्यक्तियों तक पहुंच रही थी और सार्वजनिक कार्य

2 देसाई, सोनालदे (2014) [http://www.ncaer.org/publication\\_details.php?PID=240](http://www.ncaer.org/publication_details.php?PID=240). [www.ncaer.org](http://www.ncaer.org). [ऑनलाइन] दिसम्बर पर उपलब्ध है।

3 दत्ता पी., आर. मुर्गई, एम. रावैलियन और वल्ले (2012), क्या भारत की रोजगार गारंटी स्कीम रोजगार की गारंटी देती है? इकोनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली, वॉल्यूम XLVII संख्या 16, अप्रैल, 2012

**तलिका 3.2 : भारत के राज्यों में महात्मा गांधी नरेगा की सहभागिता दर में गिरावट**

	सामान्य न्यूनतम अनुमान	साधन आधारित अंतर अनुमान
स्थिर	-0.074 (-1.639)	-0.064 (-1.197)
कार्य की मांग	1.109 (13.798)	1.178 (9.880)
ग्रामीण गरीबी की हेडकाउंट सूची	-0.501 (-4.922)	-0.619 (-4.581)
आर <sup>2</sup>	0.902	0.894
एसईई	0.056	0.058
एन	18	18

**नोट:** साधन आधारित अंतर सहभागिता दर है जो उन ग्रामीण परिवारों की हिस्सेदारी के रूप में परिभाषित की गई है जिन्होंने महात्मा गांधी नरेगा के तहत कोई कार्य किया था। कार्य की मांग इस स्कीम के तहत हमें कार्य चाहिए कहने वाले ग्रामीण परिवारों की हिस्सेदारी है। ग्रामीण गरीबी की हेडकाउंट सूची गरीबी रेखा से नीचे जीवन-यापन करने वाली जनसंख्या की प्रतिशतता है। वाक्यांश में उपयोग किया गया टी-रेशन शब्द व्हाइड स्टैण्डर्ड चूक पर आधारित है। इसमें IV प्रति व्यक्ति लम्बा एसडीपी तथा इसका वर्ग मूल्य था।

**स्रोत :** एनएसएस (2009-10) से लिया गया लेखक का अनुमान कृपया तालिका 1 देखिए।

से संबंधित कार्यक्रम की ओर गरीब महिलाओं को आकर्षित कर रही थी। उनके मुख्य निष्कर्ष आकृति 3.1 तथा तालिका 3.2 में दर्शाए गए हैं।

दत्ता, मुर्गई, रावैलियन और वल्ले (2014)<sup>4</sup> ने बिहार में 3000 परिवारों के विस्तृत पैनल सर्वेक्षण और क्षेत्र आधारित लघु प्रयोग के संबंध में रिपोर्ट प्रस्तुत की है जिसमें बिहार के संदर्भ में अधिक गरीब राज्यों में पूरी न की गई मांग के संबंध में उनके पूर्ववर्ती अनुसंधान परिणामों की पुष्टि की गई है। लेखकों ने महात्मा गांधी नरेगा को बिहार में गरीबी कम करने की संभावित क्षमता वाली स्कीम के रूप में देखा है। उन्होंने गरीब समर्थक राशनिंग पाई है तथा यह पुष्टि की है कि यह स्कीम गरीबों तक पहुंच रही थी, इसके बावजूद 'कुछ अमीर परिवारों की भी इसके लाभ में हिस्सेदारी' है। लेखकों का यह कहना है कि आदर्श परिस्थितियों में इस स्कीम के कार्यान्वयन से गरीबी दर को 14 प्रतिशत अथवा इससे अधिक नीचे लाया जा सकेगा। तथापि, कार्यान्वयन अंतर के कारण 10 प्रतिशत को 'खोया हुआ प्रभाव माना' गया था। इस प्रकार के कार्यान्वयन अंतर पूरी न की गई मांग के कारण उत्पन्न होते हैं।

वर्ष 2013 में लियू और बरीट<sup>5</sup> ने 2009-10 के एनएसएसओ 66वें दौर के डाटा का उपयोग करके महात्मा

गांधी नरेगा के उपयुक्त लक्ष्य निर्धारण का विश्लेषण किया तथा यह पाया कि राष्ट्रीय स्तर पर महात्मा गांधी नरेगा के स्व-लक्षित डिजाइन से गरीब और अनुसूचित जनजातीय तथा अनुसूचित जातीय परिवारों द्वारा स्वयं इस कार्यक्रम में चयन कराने की दर में वृद्धि होती है। तथापि, लेखकों ने प्रशासनिक गरीब समर्थक प्रतिबद्धता अथवा इसके अभाव जब महात्मा गांधी नरेगा कार्यो का प्रशासनिक नियंत्रण गरीब समर्थक नहीं रहा अपितु इसके बजाय 'इसमें एक प्रकार का मध्यम वर्ग पूर्वाग्रह उत्पन्न हुआ' के बारे में भी उल्लेख किया है। राज्य स्तर पर 27 राज्यों में से लगभग आधे राज्यों ने प्रस्तुत किए गए सहभागिता विवरण में यह उल्लेख किया है कि कारगर गरीब समर्थक लक्ष्य निर्धारण अपनाया गया है। भारत के अन्य आधे राज्य महात्मा गांधी नरेगा रोजगार 'जिसका गरीबों को विधिक अधिकार प्राप्त है', के प्रशासनिक नियंत्रण के नकारात्मक पैटर्न और उच्च दर से बचने के लिए संघर्ष करते प्रतीत होते हैं। लेखकों ने गरीब समर्थक लक्ष्य निर्धारण कार्य-निष्पादन के चार अंतर के बारे में उल्लेख किया है। सिक्किम, मिजोरम, त्रिपुरा और राजस्थान जैसे राज्यों ने 'आदर्श' पैटर्न प्रस्तुत किया है। अन्य राज्यों ने आदर्श पैटर्न की अपेक्षा कम पैटर्न दर्शाया है : i) गरीबों के बीच कम सहभागिता, ii) नियंत्रण दर और एक समान अथवा नकारात्मक सहभागिता और iii) गरीबों के बीच उच्च नियंत्रण दर। इसके साथ-साथ ग्यारह राज्यों (असम, बिहार, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब और उत्तर प्रदेश) में दोनों प्रकार की स्थिति अर्थात् गरीबों के बीच कम महात्मा गांधी नरेगा सहभागिता दर

4 दत्ता, पूजा और अन्य (2014), कार्य प्राप्त करने का अधिकार? बिहार में भारत की रोजगार गारंटी स्कीम का मूल्यांकन। वाशिंगटन डीसी: विश्व बैंक।

5 लियू, वाई. और सी. बरीट (2012), भारत की महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम में गरीब समर्थक लक्ष्य निर्धारण में अंतर, दिल्ली: आईएफपीआरआई

और उच्च नियंत्रण दर थी। लेखकों के अनुसार उत्तराखण्ड राज्य एक अतिरिक्त मामला था जहां गरीब परिवारों के बीच नियंत्रण दर बेहतर स्थिति वाले परिवारों के बीच पर्याप्त रूप से अधिक थी जबकि सभी परिवारों की समग्र सहभागिता दर 50 प्रतिशत से कम थी।

**राव और मधुसूदन (2013)**<sup>6</sup> ने वैयक्तिक जमीन के संबंध में अध्ययन किया है और इन्होंने यह पाया कि लगभग 79 प्रतिशत नमूना लाभार्थी 'अन्य' श्रेणी से संबंधित थे जबकि अनुसूचित जातीय तथा अनुसूचित जनजातीय लाभार्थी इस नमूने के केवल क्रमशः 16 और 5 प्रतिशत थे। लेखकों ने यह महसूस किया कि वैयक्तिक जमीन विकास कार्यों के तहत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की कम कवरेज इस नकारात्मक विचार का उल्लेख करती हुई प्रतीत होती है कि अन्य श्रेणियों को शामिल करने के लिए पात्रता मानदण्ड का विस्तार करने का (छोटे तथा हाशिए पर रहने वाले किसानों इत्यादि) सामाजिक और आर्थिक रूप से लाभ वंचित समूहों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है।

इस बात को ध्यान में रखते हुए कि कार्यान्वयन सीमाओं के बावजूद यह स्कीम लक्षित जनता तक पहुंच रही है, इस संबंध में यह प्रश्न पूछा जाता है कि : गरीब समर्थक लक्ष्य निर्धारण के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष प्रभाव क्या रहे? मौजूदा अनुसंधान साक्ष्य में केवल कुछ मुद्दों अर्थात् वेतन, श्रम बाजार, कृषि उत्पादन क्षमता तथा अंतरण पर सर्वाधिक प्रत्यक्ष प्रभाव डालने वाले और जीवन की गुणवत्ता तथा क्षमता पर अप्रत्यक्ष प्रभाव डालने वाले मुद्दों पर ही नजर डाली गई है।

## गरीब और कमजोर परिवारों की आय तथा जीवन-यापन पर महात्मा गांधी नरेगा कार्य का क्या प्रभाव पड़ा है?

इस संबंध में किए गए अध्ययनों से यह पता चला है कि महात्मा गांधी नरेगा ने अत्यधिक कृषि कार्य मौसम तथा कम कृषि कार्य मौसम के मध्य सुव्यवस्थित उपभोग के संबंध में सतत रूप से ग्रामीण परिवारों (एचएच) की सहायता की है। **क्लोनेर और ओल्डीग्स (2013-2014)**<sup>7</sup> ने अपने

6 राव, श्रीनिवास कुमार अल्लूरु और बी.वी. मधुसूदन (2013), जमीन की उत्पादन क्षमता में सुधार करने में महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका। बजट और नीति अध्ययन केन्द्र, बंगलौर, ग्रामीण विकास विभाग, कर्नाटक सरकार।

7 क्लोनेर, एस. और सी. ओल्डीग्स (2014), भारत में रोजगार गारंटी और इसके कल्याणकारी प्रभाव, मुम्बई : आईजीआईडीआर, 'महात्मा गांधी नरेगा-महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन का स्टॉक लेना और भावी प्रक्रिया-विधियों पर नजर डालना, 26-28 मार्च।

अनुसंधान में यह सूचित किया है कि चरण- I और चरण- II जिलों के मध्य गरीबी अंतर में कमी आई है। अनुसूचित जातीय/अनुसूचित जनजातीय दोनों प्रकार के परिवारों के बीच चरण- I और चरण- II जिलों में असमानता में कमी देखी गई जो कि चरण- I जिलों में अधिक थी। लेखकों ने एनएसएसओ डाटा का उपयोग करके इस कार्यक्रम का आकलन करने के लिए अस्पष्ट गिरावट अनुमान डिजाइन का उपयोग किया है और वर्ष 2003 से 2011 तक का विस्तृत विवरण आधारित विश्लेषण प्रस्तुत किया है। उन्होंने जिलावार पैनल बनाया और यह पाया कि जबकि सभी ग्रामीण परिवारों के लिए महत्वपूर्ण सार्विकी अंतर नहीं थे तथापि एक सब-सैट के रूप में कमजोर परिवारों ने कम कृषि कार्य मौसम के लिए उपभोग तथा उपभोग आधारित गरीबी उन्मूलन उपायों पर अत्यधिक महत्वपूर्ण प्रभाव दर्शाए जबकि अत्यधिक कृषि कार्य मौसम के दौरान इस प्रकार का कोई प्रभाव नहीं दर्शाया गया। इससे दो महत्वपूर्ण परिणाम प्राप्त होते हैं: प्रथम, कमजोर और गरीब वास्तव में स्वयं को 'लक्ष्य' बना रहे हैं और द्वितीय इस कार्यक्रम ने इन परिवारों के उपभोग को बेहतर बनाया है। इसलिए इनके अध्ययन का मुख्य निष्कर्ष यह है कि यह कार्यक्रम विशेष रूप से न केवल गरीब परिवारों के उपभोग स्तरों को बढ़ाने में सफल रहा है अपितु उपभोग में मौसम आधारित गिरावट में जाने की इन परिवारों की संभावना भी कम हुई है। इन प्रभावों का पैटर्न महात्मा गांधी नरेगा व्यय पैटर्न के अनुरूप है। इन लेखकों के अनुसार यह अधिनियम अपने दो लक्ष्यों अर्थात् जीवन-यापन सुरक्षा में सुधार करने और सर्वाधिक कमजोर ग्रामीण निवासियों को लाभ प्रदान करने, को प्राप्त करने में सफल होता प्रतीत होता है। इन्होंने अपने निष्कर्षों को रवि और इंगलेर (2009) द्वारा किए गए इसी प्रकार के विश्लेषण जिसमें छोटा डाटा सैट किंतु सुदृढ़ आंकलन का उपयोग किया गया है; लियू और डेनिंगर (2013) जिन्होंने 4000 परिवारों के पैनल डाटा का उपयोग किया है और बोस (2013) एनएसएसओ डाटा का भी उपयोग किया है किंतु विश्लेषण पद्धतियों का उपयोग किया है, पुष्ट किया है।

इसके अतिरिक्त, कुछ अनुसंधान में महात्मा गांधी नरेगा में सहभागिता पर वर्षा कम होने के प्रभाव पर ध्यान केन्द्रित किया गया है और इनमें वर्षा की कमी की मात्रा और महात्मा गांधी नरेगा सहभागिता के बीच नकारात्मक संबंध का पता चला है तथा इनसे यह निष्कर्ष निकला है कि किसानों ने बेहतर आय के लिए महात्मा गांधी नरेगा का उपयोग किया है।

इसी प्रकार, आंध्र प्रदेश के तटवर्ती क्षेत्रों में किए गए एक



अनुसंधान अध्ययन में जॉनसन (2009)<sup>8</sup> ने वर्षा की स्थिति में परिवर्तन के संबंध में इस कार्यक्रम की सहभागिता की प्रत्युत्तर क्षमता का आकलन करने के लिए आंध्र प्रदेश सरकार द्वारा प्रदान किए गए गौण डाटा का उपयोग किया है। सहभागिता पर वर्षा के संभावित प्रत्यक्ष प्रभावों को नियंत्रित करने के लिए लेखक ने निम्नलिखित लघु कृषि (कम) मौसम में नरेगा सहभागिता के संबंध में प्रत्येक कृषि मौसम में वर्षा के प्रभाव का विश्लेषण किया है, इस संबंध में यह अनुमान लगाया गया है कि विशेष रूप से खराब कृषि मौसम के बाद कमजोर कृषि मौसम में नरेगा सहभागिता में वृद्धि होगी। प्रत्येक कार्य आयु वयस्क के वेतन के संबंध में वर्षा के प्रभाव से गिरावट का आकलन (विभिन्न मौसम संकेतों के आधार पर निर्धारित की गई) किया गया। इसके निष्कर्षों ने अन्य अध्ययनों के इन परिणामों का समर्थन किया कि कृषि मौसम के दौरान कम वर्षा होने से इसके बाद के कमजोर मौसम के दौरान नरेगा कार्यक्रम में समग्र सहभागिता अधिक होती है और विलोम परिस्थिति में कम होती है। बेहतर मौसम के कारण कम सहभागिता होती है। इस अध्ययन से महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव की परिवारों के लिए जोखिम को कम करने के तंत्र के रूप में भी पुष्टि की गई।

8 जॉनसन, डाउग (2012), <http://ifmlead.org/> पर उपलब्ध है। संगठन आंध्र प्रदेश के मामले में मौसम बीमा के लिए एक एवजी के रूप में कार्य कर सकता है /ifmlead.org..[ऑनलाइन].

एक सुदृढ़ आर्थिक सर्वेक्षण में जिम्मरमैन (2014)<sup>9</sup> महात्मा गांधी नरेगा के श्रम-बाजार प्रभावों का उल्लेख किया है। प्रथम किसी परिवार समय आबंटन मॉडल<sup>10</sup> में लेखक ने यह उल्लेख किया है कि मांग में लचीलेपन की व्यवस्था करने से परिवारों को इस कार्यक्रम को 'कमजोर आर्थिक स्थिति के बाद एक वैकल्पिक रोजगार स्वरूप और सुरक्षा नेट दोनों के रूप में अपनाने की सुविधाएं' प्राप्त होती हैं। लेखक ने यह सुझाव देने के लिए कि महात्मा गांधी नरेगा का रोजगार के वैकल्पिक स्वरूप की अपेक्षा एक सुरक्षा नेट के रूप में अधिक उपयोग किया जाता है। कार्यक्रम के प्रभावों का आकलन करने के लिए गिरावट असमानता डिजाइन का उपयोग किया है। लेखक ने आधारभूत मॉडल का अनुमान लगाया है जिसमें महात्मा गांधी नरेगा शामिल नहीं किया गया तथा बाद में द्वितीय मॉडल विनिर्देशन में महात्मा गांधी नरेगा शामिल किया गया। तथापि, इस संबंध में यह नोट किया जाना चाहिए कि किसी सुरक्षा नेट की उपस्थिति से कुछ पैरामीटरों के संबंध में परिवार के निर्णय पर प्रभाव पड़ता है।

9 जिम्मरमैन, लूरा (2013), 'रोजगार गारंटी क्यों? व्यापक सार्वजनिक कार्यक्रम से साक्ष्य', महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में आईजीआईडीआर सम्मेलन में प्रस्तुत किया गया पेपर, मिचिगन विश्वविद्यालय, फरवरी।

10 जिम्मरमैन द्वारा उपयोग किए गए परिवार समय आबंटन समय में यह आकलन किया गया है कि परिवार अपने समय को किस प्रकार प्राइवेट क्षेत्र के रोजगार तथा स्व-रोजगार में आबंटित करता है। महात्मा गांधी नरेगा में सुरक्षा नेट के रूप में तृतीय विकल्प शुरू किया गया है।



लेखक ने यह निष्कर्ष निकाला है कि 'समग्र रूप से इन परिणामों में यह सुझाव दिया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा ग्रामीण श्रम बाजार में प्रतिस्पर्धा में वृद्धि करके प्राइवेट क्षेत्र में आकस्मिक वेतन बढ़ाने में अथवा न्यूनतम मजदूरी कानून को बेहतर रूप से लागू करने में निष्प्रभावी है। यह कार्यक्रम ग्रामीण जनता को सुरक्षा नेट प्रदान करने के लिए कार्य करता प्रतीत होता है।

महात्मा गांधी नरेगा सुरक्षा नेट के रूप में कार्य करता है और विभिन्न प्रकार के कार्यान्वयन से लागू किया जाता रहा है। साक्ष्य से यह पता चलता है कि महात्मा गांधी नरेगा ने सुरक्षा नेट के रूप में फसलों के निर्णयों, वैकल्पिक रोजगार को प्रभावित किया है और जमीन की उत्पादन क्षमता में वृद्धि की है।" छह राज्यों अर्थात् आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में छोटे एवं सीमांत किसानों, अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों तथा आईएवाई लाभार्थियों की जमीन पर परिसम्पत्तियों को तैयार करने के प्रभावों का मूल्यांकन करने के लिए प्राथमिक रूप से एक अध्ययन स्वतंत्र अनुसंधान परामर्शदाता संगठन, अर्थात् सम्बोधी अनुसंधान संगठन द्वारा किया गया था। इस अध्ययन से न केवल इस बात की पुष्टि हुई कि अलग-अलग लाभार्थियों की जमीन पर महात्मा गांधी नरेगा कार्य से न केवल उनकी जमीन की गुणवत्ता सुधारने तथा अतिरिक्त आय अर्जित करने के संबंध में महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा है अपितु इससे यह प्रभाव भी पड़ा है कि छोटे तथा

सीमांत किसान दोहरी तथा बहु-फसल की ओर तथा अपने परिवारों के जीवन-यापन के वैकल्पिक स्रोत तैयार करने की ओर अग्रसर हुए हैं। गोहरेके (2013),<sup>12</sup> ने भी इसी प्रकार के साक्ष्य प्रस्तुत किए हैं जिन्होंने यह दर्शाया है कि महात्मा गांधी नरेगा का लाभ प्राप्त करने वाले परिवार ने अधिक लाभदायक फसलों को आबटित किए गए निवेश में अधिक हिस्सा प्राप्त किया। लेखक के अनुसार महात्मा गांधी नरेगा ने छोटे, सीमांत किसानों को अधिक जोखिम-लाभप्रद फसलों की ओर अंतरित करके उनकी आय में वृद्धि की है।

अनेक अवधारणाओं तथा लोकप्रिय मीडिया में बार-बार यह उल्लेख किया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा ने श्रम तथा गैर-कृषि कार्य को आकस्मिक बना दिया है। विभिन्न प्रकार के विश्लेषण के आधार पर जाटव और सेन (2013)<sup>13</sup> ने दो प्रमुख निष्कर्षों का उल्लेख किया है। प्रथम यह कि यद्यपि ग्रामीण क्षेत्रों में गैर-कृषि रोजगार प्राथमिक रूप से असंतोष बढ़ाने वाला है तथापि शिक्षा, आयु और स्त्री-पुरुष की दृष्टि से गैर-कृषि क्षेत्र में ग्रामीण कामगारों के लिए कुछ महत्वपूर्ण प्रवेश बाधाएं हैं। लेखकों ने इस स्कीम के महत्व पर विशेष ध्यान दिया है और यह उल्लेख किया है कि ग्रामीण श्रम बाजार में बेरोजगारी का संकट इसके बिना और गंभीर होगा।

लियू और डेनिंजर (2013 ; वर्ष 2014 में प्रस्तुत)<sup>14</sup> ने आंध्र प्रदेश में विभिन्न विकास संकेतों के आधार पर महात्मा गांधी नरेगा रोजगार के अल्पकालिक और मध्यकालिक प्रभाव का उल्लेख किया है जिसकी बेहतर कार्य-निष्पादन रिकार्ड के साथ व्यापक रूप से सराहना की गई है। जैसाकि लेखक ने स्वीकार किया है यदि प्रशासनिक प्रतिबद्धता के साथ कार्यान्वित किया जाए तो इससे महात्मा गांधी नरेगा की संभावित क्षमता का स्पष्ट रूप से पता चलता है। लेखकों ने यह पाया है कि अल्पकालिक सहभागियों में यह दर्शाते हुए कैलोरी तथा प्रोटीन की वृद्धि हुई कि महात्मा गांधी नरेगा रोजगार का सर्वाधिक महत्वपूर्ण तात्कालिक प्रभाव सहभागियों की खाद्य सुरक्षा तथा पोषण सुधार था। दूसरी और मध्यकालिक प्रभाव अधिक सामान्य निवेश विशेषकर जमीन के बढ़ने के आस-पास एक केन्द्र प्रतीत हुआ। समग्र रूप में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों तथा

11 सम्बोधी अनुसंधान और संचार प्राइवेट लिमिटेड (2012-13)। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के तहत व्यक्तिगत जमीन पर सृजित की गई परिसम्पत्तियों का प्रभाव मूल्यांकन।

12 गोहरेके, जी. (2013), क्या भारतीय रोजगार गारंटी ने परिवारों के जोखिम प्रभाव को कम किया है? फसल विकल्प पर नरेगा के प्रभाव का मूल्यांकन। जर्मन विकास संस्थान।

13 जाटव, मनोज और सुचित्रा सेन (2013), ग्रामीण भारत में गैर-कृषि रोजगार के वाहक। 2009-10 एनएसएसओ दौर से साक्ष्य।

14 लियू, यनयान और क्लाउस डेनिंजर (2014), 'कल्याण और गरीबी प्रभाव: महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम', महात्मा गांधी नरेगा-टेकिंग स्टॉक एण्ड लूकिंग एहेड, अंतर्राष्ट्रीय महात्मा गांधी नरेगा सम्मेलन, मुम्बई की कार्यवाही : आईजीआईआर, 26-28 मार्च।

तालिका 3.3: लियू और डेनिंजर (2013) द्वारा यथा - अनुमानित कार्यक्रम प्रभाव

चरण 1 जिले	डीडीडी			डीडीडी और पीएसएम		
उपभोग (रूपए/वर्ष)	1261	(428)	***	943	(377)	**
ऊर्जा प्राप्ति (कैलोरी/दिन)	252	(79)	***	152	(94)	
प्रोटीन प्राप्ति (ग्राम/दिन)	3.25	(1.44)	**	2.07	(1.54)	
गैर - वित्तीय परिसम्पत्तियां (रूपए/वर्ष)	623	(443)		772	(403)	*
उपभोग (लॉग)	0.107	(0.039)	***	0.068	(0.042)	
ऊर्जा प्राप्ति (लॉग)	0.094	(0.036)	***	0.056	(0.036)	
प्रोटीन प्राप्ति (लॉग)	0.060	(0.032)	*	0.034	(0.037)	
गैर - वित्तीय परिसम्पत्तियां (लॉग)	0.405	(0.111)	***	0.359	(0.118)	***
अवलोकनों की संख्या	1,017 + 1,410 = 2,427			1,000 + 1,345 = 2,345		
<b>चरण 2 और जिले</b>						
उपभोग (रूपए/वर्ष)	-24	(594)		822	(621)	
ऊर्जा प्राप्ति (कैलोरी/दिन)	100	(112)		253	(116)	**
प्रोटीन प्राप्ति (ग्राम/दिन)	2.47	(2.11)		5.80	(2.07)	***
गैर - वित्तीय परिसम्पत्तियां (रूपए/वर्ष)	-412	(507)		113	(481)	
उपभोग (लॉग)	-0.032	(0.059)		0.072	(0.062)	
ऊर्जा प्राप्ति (लॉग)	0.043	(0.051)		0.108	(0.049)	**
प्रोटीन प्राप्ति (लॉग)	0.060	(0.048)		0.127	(0.050)	**
गैर - वित्तीय परिसम्पत्तियां (लॉग)	-0.144	(0.229)		-0.113	(0.241)	
अवलोकनों की संख्या	439 + 1,345 = 1,784			424 + 1,165 = 1,589		

नोट : प्रति व्यक्ति के संबंध में उपयोग किए गए सभी आंकड़े वर्ष 2004, 2006 और 2008 पैनेल के डेटा हैं।

डीडीडी - तिहरा अंतर अनुमान; पीएसएम - प्रोपेन्सिटी स्कोर मैचिंग; रूपए - भारतीय रूपए; केसीएएल - किलो कैलोरी; जी - ग्राम महत्वपूर्ण स्तर - \*: 10 प्रतिशत, \*\*: 5 प्रतिशत, \*\*\*: 1 प्रतिशत, सुदृढ़ मानक चूक वाक्यांश में है।

स्रोत : परिवार सर्वेक्षण और प्रशासनिक डेटा से लेखक द्वारा की गई गणना।

आकस्मिक भ्रम के आधार पर जीवन-यापन करने वाले सहभागियों को महात्मा गांधी नरेगा रोजगार से सर्वाधिक लाभ प्राप्त हुआ है। यह देखना दिलचस्प है कि लेखकों ने यह सूचित किया है कि, 'हमें भी ऐसा कोई साक्ष्य नहीं मिलता कि महात्मा गांधी नरेगा कार्यक्रम से अन्य प्रकार का रोजगार हतोत्साहित हुआ है जैसाकि इस कार्यक्रम के आलोचकों ने सुझाव दिया है। वास्तव में हमें यह पता चला है कि आंध्र प्रदेश में महात्मा गांधी नरेगा कार्यक्रम पर बढ़ाए गए व्यय से अधिकांशतः अतिरिक्त रोजगार अवसर प्रत्यक्ष रूप से सृजित हुए हैं।

अनुसंधानकर्ताओं ने अंतरों के संबंध में तिहरी अंतर विश्लेषण<sup>15</sup>

15 अंतर में विचलन (डीआईडी) पद्धति एक अर्ध प्रयोगात्मक तकनीक है जिसका उपयोग किसी समय अवधि में प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए आर्थिक कार्यक्रमों तथा समाज शास्त्र में किया जाता है। डीआईडी उपाय व्यवहार और तुलना समूह के अनुसार विभिन्न प्रकार के विषयों के अंतर में असंगत तथ्यों की माप करना है।

तकनीक और प्रोपेन्सि स्कोर मैचिंग का उपयोग किया है। सामाजिक और आर्थिक अनुसंधान में प्रायः विश्लेषण कार्यनीतियों का उपयोग किया जाता है। इनके परिणाम तालिका 3.3 में दर्शाए गए हैं।

## मानव विकास संकेतकों पर महात्मा गांधी नरेगा का प्रभाव

पिछले नौ वर्षों में अनुसंधानकर्ताओं ने न केवल आर्थिक संकेतकों पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रत्यक्ष प्रभाव का आकलन किया है अपितु मानव विकास पर भी इसके प्रभाव का आकलन किया है। गरीबी और अभाव इस संबंध में राजनीतिक और अभिशासन प्रणालियों, स्वास्थ्य और शिक्षा तथा अन्य अवसरों और बाध्यता से अभिन्न रूप से जुड़े हैं जो व्यक्तियों की क्षमता को प्रभावित करते हैं। साक्ष्य से यह पता चलता है कि महात्मा गांधी नरेगा किसी मानव की क्षमता के



कुछ पहलुओं को प्रभावित करता है। यद्यपि अनुसंधान साक्ष्य और निदेश में यह उल्लेख किया गया है कि नियत निष्कर्ष प्राप्त करने के लिए स्पष्ट रूप से और अनुसंधान प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

मानव विकास संकेतों पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का मूल्यांकन करते समय यह नोट करना अधिक महत्वपूर्ण है कि तात्कालिक अध्ययनों से कामगार परिवारों की जीवन-यापन सुरक्षा पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का तीव्र मूल्यांकन किया जा सकता है। तथापि मानव विकास और/अथवा जीवन-यापन सुरक्षा के मामले में दीर्घकालिक प्रभाव का मूल्यांकन व्यापक अध्ययन से ही किया जा सकता है जिसमें किसी अवधि के दौरान किसी परिवार की स्थिति का आकलन किया जाता है।

रवि और इंगलर (2015)<sup>16</sup> ने ग्रामीण गरीब परिवारों पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का विश्लेषण किया है। लेखकों ने पूर्ववर्ती आंध्र प्रदेश के 198 ग्रामों से 1064 परिवारों का पैनल डाटा तैयार करके खाद्य सुरक्षा, बचत और स्वास्थ्य परिणामों पर इस कार्यक्रम के प्रभाव का अध्ययन किया है। इस संबंध में यह नोट किया जाए कि आंध्र प्रदेश महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में अधिक कार्य-निष्पादन करने वाला राज्य है। अनुसंधान से यह पता चला है कि महात्मा गांधी नरेगा ने खाद्य और गैर-खाद्य मदों पर प्रति व्यक्ति मासिक व्यय में महत्वपूर्ण वृद्धि की है। इसने छोड़ दिए जाने वाले भोजन की संख्या में कमी करके खाद्य सुरक्षा की स्थिति में सुधार किया है। इसके अतिरिक्त महात्मा गांधी नरेगा की सहभागिता ने परिवारों की बचत संभावनाओं में भी वृद्धि की है।

इसी प्रकार दासगुप्ता (2013)<sup>17</sup> ने नरेगा कवरेज में स्थानिक और अल्पकालिक अंतरों के आधार पर उस सीमा का अनुमान लगाया है जिस तक पूर्व-बाल्यकाल अवस्था में महात्मा गांधी नरेगा की सुविधा प्रदान करके पोषण की कमी दूर की जा सकती है। इस अध्ययन से यह पता चला है कि जबकि नीति से पिछली दीर्घकालिक कमियों को दूर नहीं किया गया तथापि यह सूखे की स्थिति से होने वाली कमी को दूर करने में उपयोगी रही जिसका प्रभाव आकार नीति प्रासंगिक उप-समूहों के आधार पर भिन्न-भिन्न था।

16 रवि, शमिका और मोनिका इंगलर (भावी), वर्कफेयर गरीबी से लड़ने के कारगर उपाय के रूप में: भारत के नरेस का मामला, विश्व विकास।

17 दासगुप्ता, अपराजिता (2013), क्या बाल्यकाल पूर्व अवस्था में नकारात्मक स्थिति से प्रमुख सार्वजनिक कार्य नीति सुरक्षा प्रदान कर सकती है? आंध्र प्रदेश से साक्ष्य। महात्मा गांधी नरेगा-टेकिंग स्टॉक एण्ड लूकिंग फोरवार्ड; महात्मा गांधी नरेगा, आईजीआईडीआर, मुंबई अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही।

इस कार्यक्रम को उपलब्ध कराने से हाशिए पर रहने वाले और सामाजिक रूप से अलग रहने वाले परिवारों के बच्चों को सुरक्षित स्थिति प्रदान की गई है। इसके निष्कर्ष में शिक्षा के स्तर तथा नृजातीय स्तर पर ग्रामीण गरीब परिवारों के सामने वाली अत्यधिक कमजोरियों का विशेष रूप से उल्लेख किया गया है जिससे इस प्रकार नकारात्मक स्थिति का सामना करने के लिए इन परिवारों के लिए सामाजिक संरक्षण स्कीमें और आवश्यक हो जाती हैं। इसके साथ-साथ जब खाद्य अनुपूरक सामग्री को डाटा विश्लेषण में शामिल किया गया तो इस अध्ययन में बच्चों के स्वास्थ्य तथा पोषण पर सुदृढ़ सकारात्मक तथा महत्वपूर्ण प्रभाव का पता चला है।

स्कूली अध्ययन और 'बौद्धिक मानव पूंजी' पर प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए आंध्र प्रदेश में पैनल डाटा का उपयोग करके मैनी और अन्य (2013)<sup>18</sup> ने यह पाया कि इस कार्यक्रम का विस्तृत पाठन परीक्षाओं, और मौखिक क्षमता परीक्षा (पी बोडी चित्र शब्दावली परीक्षा) और गणित परीक्षा में बच्चों के कार्य-निष्पादन पर बड़ा तथा सार्थक प्रभाव पड़ा है। जिलों में यथा समय चरण तथा विलम्ब से चरण के मध्य उत्तर उपाय परिवारों के मासिक प्रति व्यक्ति उपभोग व्यय की तुलना में यह सुझाव दिया गया है कि जिलों में यथा समय चरण की अवधि में रहने वाले बच्चों की विलम्ब से चरण जिलों में रहने वाले बच्चों की तुलना परीक्षा स्कोर में लगभग 40 प्रतिशत वृद्धि थी। यह एक महत्वपूर्ण अध्ययन है जिसमें ठोस आधार पर यह उल्लेख किया गया है कि परिवारों के बच्चे वयस्क पारिवारिक सदस्यों द्वारा अर्जित वेतन का लाभ उठा रहे हैं। यह आश्चर्य करने वाले अध्ययन है और इसमें भावी अनुसंधान करने की संभावित क्षमता है जिससे स्वास्थ्य तथा शिक्षा जैसे मानव विकास संकेतों को शामिल करने के लिए महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का विस्तार किया जाएगा।

इसके अतिरिक्त इस अनुसंधान के स्वरूप को इस्लाम और शिवशंकरण (2014)<sup>19</sup> का समर्थन मिला है जिसमें साक्ष्य ने यह संकेत दिया है कि महात्मा गांधी नरेगा में वयस्क परिवार सदस्यों को शामिल करके और कार्य प्रदान करके बाल श्रम हतोत्साहित होता है तथा बच्चों की स्कूली शिक्षा

18 मणि, सुभा और अन्य (2013), स्कूली अध्ययन और बौद्धिक मानव पूंजी पर नरेस का प्रभाव। बिल और मेलिन्डा गेट्स प्रतिष्ठान। महात्मा गांधी नरेगा-टेकिंग स्टॉक एण्ड लूकिंग फोरवार्ड; महात्मा गांधी नरेगा, आईजीआईडीआर, मुंबई अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही।

19 इस्लाम मोहम्मद और ए. शिवशंकरण (2014); 'बाल श्रम किस प्रकार वयस्क कार्य अवसरों में परिवर्तन करने का प्रत्युत्तर देता है? महात्मा गांधी नरेगा से साक्ष्य', महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में आयोजित किए अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन में प्रस्तुत किया गया पेपर। मुंबई : इम्पैक्ट इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।



पर सकारात्मक प्रभाव पड़ता है। लेखकों ने यह निष्कर्ष निकाला है कि महात्मा गांधी नरेगा से बच्चों पर व्यय किए जा रहे अतिरिक्त संसाधन प्राप्त करने में सहायता मिलती है।

स्पष्ट रूप से यह अनुसंधान महिला सत्तात्मक परिवारों अथवा जनजातीय परिवारों जैसे विभिन्न उप-समूहों से संबंधित प्रश्नों का उत्तर देने के लिए भावी अध्ययन करने की ओर इशारा करता है। नारायणन और दास (2014)<sup>20</sup> कमजोर महिलाओं से संबंधित कुछ समस्याओं का उल्लेख किया है जिनकी भावी अनुसंधान में व्याख्या किए जाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त वरिष्ठ नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता पर महात्मा गांधी नरेगा वेतन का प्रभाव भी भावी अनुसंधान का क्षेत्र हो सकता है। इस संबंध में परिणाम प्राप्त करने के लिए उन क्षेत्रों में और अनुसंधान करने की आवश्यकता है जहां हम परिवारों द्वारा स्वयं यथा-परिभाषित परिवारों की 'बेहतरी' पर विचार कर सकते हैं और इसके बाद सभी परिवारों पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव पर नजर डाल सकते हैं।

20 नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), 'रोजगार गारंटी स्कीम में महिला सहभागिता और राशनिंग', *इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली* XLIX (46).

## ग्रामीण विकास मंत्रालय की पात्रता और पहल

कुछ राज्यों में सही मांग निर्धारित करने की चुनौतियों का समाधान करने और महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन में सुधार करने के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय ने इसके अनुरूप कुछ पहल शुरू की हैं जिनमें काम मांगों अभियान और वर्ष 2015-16 के श्रम बजट को तैयार करने के लिए वर्ष 2014-15 के दौरान किया गया गहन सहभागी आयोजना कार्य (आईपीपीई) से संबंधित उपाय शामिल किए गए हैं।

ग्रामीण विकास मंत्रालय ने काम मांगों अभियान वर्ष 2013 में शुरू किया जब यह विश्लेषण किया गया कि कार्य की गिरती मांग से वास्तव में बड़ी पूरी न की गई मांग प्रस्तुत हुई और इस प्रकार का विरोधाभास राज्यों में मांग को अनुचित तरीके से दर्ज करने के कारण था। इस अभियान के प्रारंभिक चरणों में प्रायोगिक आधार पर छह जिलों में शुरू किए गए कार्य के बारे में सक्रिय रूप से मांग दर्ज की गई। यह अभियान नागरिक समाज संगठनों और राज्य तथा राष्ट्रीय सरकारों के मध्य सहयोग के आधार पर चलाया गया था। इसमें रोजगार मांग को दर्ज करने के लिए पदयात्रा, वार्ड स्तरीय जागरूकता अभियान तथा प्रतिमाह रोजगार दिवस मनाने की पद्धतियां



अपनाई गई। जैसा कि चौपड़ा (2014) ने उल्लेख किया है कि यदि मांग दर्ज नहीं की जाती तो महात्मा गांधी नरेगा का स्व-चयन मांग आधारित स्वरूप कमी बन जाता है। विभिन्न घटकों के कारण मांग दर्ज नहीं की जाती जिनमें से एक कार्य की गारंटी के बारे में जागरूकता का अभाव हो सकती है। इस प्रकार की 'मांग' को सामाजिक संदर्भ में एक 'अनुरोध' अथवा एक 'पक्ष' के रूप में समझा जाना है।

सरकार ने नवम्बर, 2013 से जनवरी 2014 तक छह जिलों अर्थात् - कटिहार (बिहार), सीतापुर (उत्तर प्रदेश), रायचूर (कर्नाटक), नासिक (महाराष्ट्र), पश्चिम सिंहभूम (झारखण्ड) और सुंदरगढ़ (ओडिशा) में काम मांगों अभियान चलाया। जैसाकि पहले ही उल्लेख किया गया है इसका उद्देश्य महात्मा गांधी नरेगा के तहत पात्रता के बारे में जागरूकता फैलाने, कवर न किए गए कमजोर वर्गों तक इस स्कीम को पहुंचाने ताकि उनकी मांग को कारगर ढंग से दर्ज किया जा सके और रोजगार दिवस मनाना था। एमआईएस डाटा से यह पता चला है कि यह अभियान कारगर रहा है। इन छह जिलों में अभियान अवधि (नवम्बर 2013 से जनवरी 2014 तक) के दौरान पिछले वर्ष की इसी अवधि (नवम्बर 2012 से जनवरी 2013 तक) के दौरान की तुलना में कार्य की मांग में पर्याप्त वृद्धि हुई है। इन छह जिलों में मांग में

57 प्रतिशत वृद्धि दर्ज की गई।

विशेष रूप से महिलाओं की सहभागिता के संबंध में कुछ अनुसंधान अध्ययनों में यथा-उल्लिखित आयोजना प्रक्रिया में समावेश के मुख्य अंतर को अभिनिर्धारित करते हुए ग्रामीण विकास मंत्रालय ने जुलाई, 2014 में वित्त वर्ष 2015-16 का श्रम बजट तैयार करने के लिए आईपीपीई शुरू की। आईपीपीई उपायों को कार्यों की आयोजना प्रक्रिया में समावेश के मुद्दे का समाधान करने के लिए और इस प्रकार वितरण आधारित न्याय की व्यवस्था करने के लिए 25000 पिछड़े ब्लॉकों और लगभग 100000 ग्राम पंचायतों में शुरू किया गया था। इससे यह सिद्ध हुआ कि सूक्ष्म-आयोजना प्रक्रिया में सामाजिक समावेश से समावेश परिणाम तथा बेहतर कार्यान्वयन होगा।

आईपीपीई तैयार करने के लिए एक विशेषज्ञ संसाधन समूह ने एक कार्यशाला आयोजित की जिसमें आईपीपीई के उद्देश्य तथा प्रक्रिया को निर्धारित किया गया। इसके साथ-साथ आईपीपीई उद्देश्यों, प्रशिक्षण तथा प्रक्रिया का उल्लेख करने वाला मैनुअल तैयार किया गया। इसके अतिरिक्त प्रशिक्षण के कैसकेडिंग मॉडल का चयन किया गया जिससे राष्ट्रीय स्तर के प्रशिक्षक अपने चुनिंदा राज्य संसाधन दलों (एसआरटी) को

प्रशिक्षित करते हैं जो कालांतर में जिला और ब्लॉक स्तरीय दलों को प्रशिक्षित करके तथा इस प्रकार उनकी क्षमता बढ़ाएंगे। ब्लॉक आयोजन दल (बीपीटी) जिसने पीआरए यंत्र का उपयोग किया, का गठन कामगार परिवारों के युवाओं तथा महात्मा गांधी नरेगा के तकनीकी कार्मिकों से किया गया था। पूर्व-निर्धारित कलैण्डर के अनुसार अभिनिर्धारित पिछड़े ब्लॉकों की सभी ग्राम पंचायतों ने सही मांग तैयार करने के लिए आईपीपीई को प्रक्रिया को अपनाया है। इस आईपीपीई प्रक्रिया में चार सहभागी यंत्रों : उन व्यक्तियों का सामाजिक निर्धारण जिन्हें महात्मा गांधी नरेगा कार्यान्वयन में प्राथमिकता दी जानी चाहिए, ग्राम पंचायत के प्रत्येक निवास स्थान में कब कार्य की मांग अधिक अथवा कम होगी, इसका मौसम आधारित निर्धारण और विभिन्न मौसम में किस प्रकार के कार्य किए जा सकते हैं, को शामिल किया गया है। ग्राम के मानव भूगोल की अनुमानित बीपीटी भावना की जानकारी प्राप्त करने के लिए ट्रांसेक्ट वाक तथा अंततः संसाधन निर्धारण जिससे अनिवार्य रूप से प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन दृष्टिकोण (एनआरएम) का उपयोग करके स्वयं ग्रामीणों के लिए सर्वाधिक उपयुक्त तथा प्रासंगिक कार्यों को अभिनिर्धारित किया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रति-परिवार मांग तथा मौसम संबंधी स्थिति को दर्ज करने के लिए अलग-अलग परिवार सर्वेक्षण भी किया गया था।

जैसा कि उल्लेख किया गया है यह अनुमान लगाया है कि आईपीपीई को आयोजना प्रक्रिया में कमजोर तथा हाशिए पर रहने वाले व्यक्तियों को शामिल करने सहित महात्मा गांधी नरेगा का और अधिक स्वामित्व सौंपा जाना चाहिए और इसलिए अधिक प्रासंगिक कार्य, उच्चतर मांग तथा महात्मा गांधी नरेगा बेहतर कार्यान्वयन में इसकी अग्रणी भूमिका होनी चाहिए। इन सभी डाटा बिन्दुओं को अनिवार्य रूप से एमआईएस में शामिल किया जाता है और इसलिए

अनुसंधानकर्त्ता कुछ पूर्व और उत्तर-आईपीपीई के आधार पर महात्मा गांधी नरेगा एमआईएस को देख सकते हैं ताकि यह निर्धारित किया जा सके कि क्या महात्मा गांधी नरेगा कार्यान्वयन पर आईपीपीई का प्रभाव पड़ता है यदि हां, तो किस प्रकार। इस संबंध में यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि राज्यों में आईपीपीई तथा गैर-आईपीपीई ब्लॉकों के मध्य समय प्रवृत्तियों की तुलना में इन पैरामीटर के आधार पर राज्यों के बीच और भीतर अधिक अंतर होगा।

इसके अतिरिक्त, कुछ अन्य उपाय हैं जिनके बारे में अधिक महत्वपूर्ण तथा सार्थक अनुसंधान किए जाने की आवश्यकता है; ये रोजगार दिवस मनाने और बेरोजगार भत्ते तथा विलम्ब प्रतिपूर्ति पर सार्वजनिक रिपोर्ट है।

## सारांश और निष्कर्ष

- साक्ष्य ने स्पष्ट रूप से इस बिन्दु की ओर संकेत किया है कि महात्मा गांधी नरेगा के स्व-चयन स्वरूप से यह सुनिश्चित किया जाता है कि यह गरीब तथा हाशिए पर रहने वाले व्यक्तियों को लक्षित करता है। स्वतंत्र अनुसंधान में कार्यान्वयन में कुछ अंतरों को अभिनिर्धारित करने की आलोचना किए जाने के बावजूद उत्साहपूर्वक इस निष्कर्ष का समर्थन किया गया है।
- विभिन्न अभिशासन संदर्भ और स्थानीय प्रशासन तंत्र की क्षमता और प्रतिबद्धता, पूरी न की गई मांग तथा लीकेज जैसी अन्य संदर्भ विनिर्दिष्ट वास्तविकता महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन को प्रभावित करती है। आगे के अध्यायों में इसका उल्लेख किया गया है।

## संदर्भ सामग्री

(अध्याय में दिए गए क्रम के अनुसार)

- जोशी, ओमकार और अन्य (2014), महात्मा गांधी नरेगा : अंतिम विकल्प का नियोक्ता? नई दिल्ली : भारत मानव विकास सर्वेक्षण, कार्य पेपर 2014-1, एनसीआईआर और मैरीलैंड विश्वविद्यालय, दिसम्बर।
- देसाई, सोनाल्डे (2014), [http://www.ncaer.org/publication\\_details.php?PID=240](http://www.ncaer.org/publication_details.php?PID=240). [www.org](http://www.org). [Online] पर उपलब्ध है, दिसम्बर।
- दत्ता पी., आर. मुरगई, एम. रैवेलियन और डी. वल्ले (2012), 'क्या भारत की रोजगार गारंटी स्कीम रोजगार गारंटी देती है?' इकॉनॉमिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली XLVII (16).
- दत्ता, पूजा और अन्य (2014), कार्य करने का अधिकार? बिहार में भारत की रोजगार गारंटी स्कीम का मूल्यांकन करते हुए। वाशिंगटन डीसी : विश्व बैंक।
- लियू, वाई. और सी. बेरट (2012), भारत की महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम में असंगत गरीब समर्थक लक्ष्य निर्धारण, दिल्ली : आईएफपीआरआई।
- राव, श्रीनिवास कुमार अलामुरु और बी.वी. मधुसूदन (2013), जमीन की उत्पादन क्षमता बढ़ाने में महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका। बजट और नीति अध्ययन केन्द्र, बंगलौर, ग्रामीण विकास विभाग, कर्नाटक सरकार।
- क्लोनेर, एस. और सी. ओल्डिग्स (2014), भारत में रोजगार गारंटी और इसके लोक कल्याणकारी प्रभाव। मुम्बई : आईजीआईडीआर, 'महात्मा गांधी नरेगा - टेकिंग स्टॉक एण्ड लूकिंग अहेड, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही', 26-28 मार्च।
- जॉनसन, डाउग (2012), <http://ifmrllead.org/can-workfare-serve-as-a-substitute-for-weather-insurance-the-case-of-nrega-in-andhra-pradesh/>. [Online], पर उपलब्ध है।
- जिम्मरमैन, लूरा (2013), 'रोजगार की गारंटी क्यों? बड़े सार्वजनिक कार्य कार्यक्रम से साक्ष्य, महात्मा गांधी नरेगा पर मिचिगन विश्वविद्यालय में आईजीआईडीआर में फरवरी में पेपर प्रस्तुत किया।
- सम्बोधी रिसर्च और कम्यूनिकेशन प्राइवेट लिमिटेड (2012-13) - महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के तहत व्यक्तिगत जमीन पर सृजित परिसम्पत्तियों का प्रभाव मूल्यांकन।
- गेहरके, जी. (2013), क्या भारतीय रोजगार गारंटी से परिवारों का जोखिम प्रभाव कम हुआ है? फसल विकल्प पर नरेगा के प्रभावों का मूल्यांकन। जर्मन विकास संस्थान।
- जाटव, मनोज और सुचित्रा सेन (2013), ग्रामीण भारत में गैर-कृषि रोजगार के वाहक - 2009-10 एनएसएसओ दौर से साक्ष्य।
- लियू, यन्यान और क्लाउस डेनिंगर (2014), 'कल्याण और गरीबी प्रभाव : महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम', मनरेगा। टेकिंग स्टॉक एण्ड लूकिंग फारवार्ड, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही। मुम्बई : आईजीआईडीआर, 26-28 मार्च।
- रवि, शमिका और मोनिका इंगलर (भावी), गरीबी से लड़ने के लिए वर्कफेयर कारगर उपाय : भारत के नरेगस का मामला। विश्व विकास।
- दासगुप्ता अपराजिता (2013), 'क्या प्रमुख सार्वजनिक नीति बाल्यकाल पूर्व अवस्था में अधिक नकारात्मक प्रभाव डाल सकती है? आंध्र प्रदेश से साक्ष्य', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही। मुम्बई : आईजीआईडीआर।
- मणि, सुब्बा और अन्य (2013), 'विद्यालयी शिक्षा और बौद्धिक मानव पूंजी पर नरेगस का प्रभाव। बिल और मेलिन्डा गेट्स प्रतिष्ठान', आंध्र प्रदेश से साक्ष्य', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही। मुम्बई : आईजीआईडीआर।
- इस्लाम मोहम्मद और ए. शिवशंकरण (2014), 'बाल श्रम वयस्क कार्य अवसरों में परिवर्तनों का प्रत्युत्तर किस प्रकार देता है? नरेगा से साक्ष्य', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन, मुम्बई में प्रस्तुत पेपर : इम्पैक्ट इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।
- नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), 'रोजगार गारंटी स्कीम में महिला सहभागिता और नियंत्रण। इकॉनॉमिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली गसपग (46)।



अध्याय चार

## महात्मा गांधी नरेगा और कृषि



## प्रस्तावना

ग्रामीण भारतीय अर्थव्यवस्था की कुछ आधारभूत विशेषताओं को महत्व प्रदान करना महात्मा गांधी नरेगा के डिजाइन और कार्यान्वयन का मूल आधार है।

प्रथम देश में जीवन-यापन के रूप में कृषि की अत्यधिक महत्वपूर्ण भूमिका है और द्वितीय इसकी लगातार खराब होती जा रही स्थिति है जिसके बारे में कुछ अनुसंधानकर्त्ताओं ने टिप्पणी की है।<sup>123</sup> कृषि क्षेत्र का कार्य-निष्पादन अत्यधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि यह अर्थव्यवस्था के समग्र विकास में योगदान करता है और अधिकांश जनता को जीवन-यापन तथा खाद्य सुरक्षा प्रदान करता है। तथापि, कृषि संबंधी व्यवसाय में अत्यधिक अंतर है जैसे फसल मौसम के मध्य की अवधि जिसके दौरान कृषि श्रमिक को कोई रोजगार प्राप्त नहीं होता। यह और कुछ अन्य संबंधित समस्याएं जैसे सूखा, बाढ़, प्राकृतिक आपदा और मृदा तथा तराई विशेषताओं आदि के कारण कष्ट और बढ़ जाते हैं। अनेक वर्षों से कृषि कार्य करने वाले परिवार जीवन-यापन

- 1 देव, महेन्द्र एस. (2010), 'संरचना सुधार और कृषि : मुद्दे और नीति', भारतीय आर्थिक संघ, भुवनेश्वर के 92वें राष्ट्रीय सम्मेलन में प्रस्तुत मुख्य पेपर।
- 2 मैथ्यू, लीमामोल (2010), 'गरीबी से उत्पन्न होने वाली शर्म का सामना करना', मनोविज्ञान और विकासशील समाज, पृष्ठ 385-407।
- 3 मिश्रा, श्रीजीत (2008), 'जोखिम, किसान' भारत में आत्महत्या और कृषि संकट : क्या इसे समाप्त करने का कोई तरीका है? भारतीय कृषि अर्थशास्त्र पत्रिका 63 (1), 38-54।

सुरक्षा और मौसम आधारित स्थिति तथा कष्टों से निपटने के लिए विभिन्न कार्यनीतियां अपनाकर प्रयास करते रहे हैं। इसलिए तृतीय अत्यधिक महत्वपूर्ण मुद्दे के रूप में ग्रामीण परिवारों के अंतरण के मुद्दे का प्रत्यक्ष रूप से महात्मा गांधी नरेगा के डिजाइन में समाधान किया गया है। इस प्रकार के परिवारों के सदस्यों की जिलों के भीतर अंतरण, राज्यों के भीतर अंतरण तथा राज्यों से बाहर अंतरण को कृषि में कष्टों को दूर करने के प्रत्युत्तर और विकास स्थिति में संकट की बड़ी वास्तविकताओं से निपटने के प्रत्युत्तर के रूप में देखा जा सकता है।

महात्मा गांधी नरेगा को कृषि अर्थव्यवस्था में मौसम आधारित बेरोजगारी की समस्या का समाधान करने के लिए डिजाइन किया गया है और इसलिए इसका कार्य-निष्पादन अपने स्वभाव से ही कृषि से सम्बद्ध है। ऐसा निम्नलिखित के कारण है :

- महात्मा गांधी नरेगा के तहत भूमिहीन/छोटे और सीमांत किसानों पर ध्यान केन्द्रित करके ग्रामीण परिवारों को खाद्य सुरक्षा प्रदान की जाती है। लक्षित करने के बारे में किए गए अनुसंधान के साक्ष्य से यह पता चलता है कि इसने कैसा कार्य-निष्पादन किया है।
- महात्मा गांधी नरेगा के तहत विशेष रूप से मत्स्य पालन, बागवानी इत्यादि को विविध स्वरूप प्रदान करके कृषि तथा कृषि सम्बद्ध कार्यकलापों से संबंधित कार्य किए जाते हैं।

तथापि, आम जनता में महात्मा गांधी नरेगा के कार्य-निष्पादन और कृषि आय तथा जीवन-यापन सुरक्षा के बारे में इसकी प्रासंगिकता पर निम्नलिखित प्रश्न उठाए गए हैं :

- महात्मा गांधी नरेगा का कार्य-निष्पादन किस प्रकार कृषि क्षेत्र से सम्बद्ध है? क्या इससे उत्पादन क्षमता में वृद्धि हुई है?
- क्या महात्मा गांधी नरेगा से कृषि के लिए श्रम में कमी आई है?
- क्या इससे जुताई की लागत में वृद्धि हुई है और कृषि में स्वामियों में वृद्धि हुई है?

इनमें से कुछ प्रश्नों के उत्तर अनुसंधानकर्त्ताओं ने दे दिए हैं और कुछ प्रश्नों के उत्तर के बारे में और अनुसंधान करने को कहा गया है। आगामी खण्डों में एमआईएस से सहायक डाटा के साथ प्रकाशित स्वतंत्र अनुसंधान पर



विचार-विमर्श किया गया है। अंततः भावी अनुसंधान के लिए नीतिगत सिफारिशों और प्रश्नों को संक्षेप में प्रस्तुत किया गया है। श्रम बाजार, अंतरण और वेतन से संबंधित प्रश्नों का समाधान अगले अध्याय में किया गया है जो कृषि के बारे में इस अध्याय से अंतर-सम्बद्ध है।

## महात्मा गांधी नरेगा और कृषि उत्पादन क्षमता पर इसका प्रभाव

यद्यपि महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन का मुख्य ध्यान ग्रामीण परिवारों की रोजगार पात्रता पर रहा है तथापि महात्मा

गांधी नरेगा के तहत अनुमत्य कार्यों के मुख्य पहलू कृषि तथा सम्बद्ध कार्यकलाप के कार्य रहे हैं। तालिका 4.1 में महात्मा गांधी नरेगा के तहत इसकी शुरुआत से किए गए कृषि तथा कृषि संबंधी कार्यों पर किए गए व्यय को दर्शाया गया है।

यह डाटा अंतर-राज्य उत्तर-चढ़ाव की शर्त के अधीन है। जबकि केरल, उत्तराखण्ड और तमिलनाडु जैसे कुछ राज्य कृषि तथा कृषि सम्बद्ध कार्यकलापों के संबंध में कार्यान्वयन के लिए महात्मा गांधी नरेगा के डिजाइन का उपयोग करने में सक्षम रहे हैं तथापि मत्स्य पालन, पशुधन और बागवानी जैसे कृषि तथा कृषि सम्बद्ध कार्यकलापों के बारे में और

**तालिका 4.1 : महात्मा गांधी नरेगा की शुरुआत से इसके तहत अनुमत्य कृषि तथा कृषि संबंधी कार्यों पर किया गया व्यय इस प्रकार है :**

कुल व्यय (रूपए में)	12,454,951
कृषि कार्यों पर किया गया व्यय	6,494,024
कृषि कार्यों पर किए गए व्यय की प्रतिशतता	52
कृषि सम्बद्ध कार्यों पर किया गया व्यय	622,906
कृषि सम्बद्ध कार्यों पर किए गए व्यय की प्रतिशतता	5
कृषि तथा कृषि सम्बद्ध कार्यों पर किया गया कुल व्यय	7,116,931
कृषि तथा कृषि सम्बद्ध कार्यों पर किए गए व्यय की प्रतिशतता	57





कार्य करने की संभावना बनी हुई है। इसके साथ-साथ पूर्वोत्तर क्षेत्र के राज्यों जैसे अन्य राज्यों में कृषि कार्यों में सुधार करने की भी संभावना बनी हुई है।

चूँकि महात्मा गांधी नरेगा के कृषि संबंधी प्रभाव के बारे में प्रश्न उठाए गए हैं इसलिए यह देखना भी महत्वपूर्ण है कि क्या कृषि संबंधी जनगणना में कृषि क्षेत्र से संबंधित स्थितियों में कोई परिवर्तन नोट किया गया है :

- अत्यधिक संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि भारतीय अर्थव्यवस्था में व्यापक परिवर्तनों और सेवा क्षेत्र में विकास के कारण सकल घरेलू उत्पाद में

कृषि की प्रतिशत हिस्सेदारी तेजी से कम हुई है जैसाकि तालिका 4.2 में दर्शाया गया है। इस पर ध्यान दिए बिना अनुसंधानकर्त्ताओं ने यह नोट किया है कि कृषि क्षेत्र ने उत्तर-उदारीकरण काल के दौरान धीमी गति से विकास किया। इन्होंने यह भी नोट किया है कि कृषि क्षेत्र अभी भी भारतीय अर्थव्यवस्था का प्रमुख क्षेत्र बना हुआ है।

अत्यधिक व्यापक उपाय के रूप में कृषि क्षेत्र के कार्य-निष्पादन को समझने के लिए कृषि उत्पाद और पशुधन के परिणाम के सकल मूल्य को अत्यधिक परिवर्तित

तालिका 4.2 : समग्र सकल घरेलू उत्पाद में कृषि क्षेत्र के योगदान की प्रतिशतता :

वर्ष	समग्र सकल घरेलू उत्पाद (रू. करोड़ में)	सकल घरेलू उत्पाद - कृषि (रू. करोड़ में)	कृषि क्षेत्र की प्रतिशत हिस्सेदारी
2004-05	2971464	565426	19.0
2005-06	3253073	594487	18.3
2006-07	3564364	619190	17.4
2007-08	3896636	655080	16.8
2008-09	4158676	655689	15.8
2009-10	4516071	660987	14.6
2010-11 (संशोधित अनुमान)	4937006	713477	14.5

स्रोत : कृषि जनगणना

नहीं किया गया है और कुछ मामलों में 2004-05 से 2010-11 तक की वृद्धि की गई है जैसाकि मंत्रालय के सांख्यिकीय आंकड़ों में अनुमान लगाया गया है। ये आकलन भूमि उपयोग, क्षेत्र और प्रमुख फसलों के परिणाम की गणना पर आधारित है। तालिका 4.3 में यह दर्शाया गया है कि अनाज के मामले में चुनिंदा फसलों के परिणाम के मूल्य में कमी आई है किन्तु अन्य फसलों के मामले में यह स्थिर रहा है। पशुधन, वन उत्पाद तथा मत्स्य के परिणाम के मूल में भी वृद्धि हुई है।

इसका और अधिक विश्लेषण इस दस्तावेज के क्षेत्र से बाहर है किंतु इस संबंध में दो बिन्दुओं पर विचार किए जाने की आवश्यकता है। प्रथम, समग्र रूप से कृषि क्षेत्र में परिवर्तन अनेक कारणों से है और द्वितीय, ऐसा कोई बड़ा और प्रतिकूल परिवर्तन नजर नहीं आया जो महात्मा गांधी नरेगा को प्रभावित कर सके। इस संबंध में कोई सुनिश्चित निष्कर्ष निकालने से पहले महात्मा गांधी नरेगा के कार्य-निष्पादन की चुनिंदा स्थितियों के साथ सकल फसल क्षेत्र के प्रति हेक्टेयर कृषि तथा पशुधन सकल मूल्य (जीवीओएल/ हेक्टेयर) जैसे विभिन्न तथ्यों के आधार पर कृषि क्षेत्र डाटा के मध्य अंतर-संबंध के बारे में विस्तृत अध्ययन किए जाने की स्पष्ट आवश्यकता है। पहले प्रदान किए गए डाटा में सामान्यतः यह दर्शाया गया है कि कृषि उत्पादन क्षमता और महात्मा गांधी नरेगा के मध्य किसी स्पष्ट नकारात्मक संबंध का कोई साक्ष्य नहीं है।

तथापि, इस संबंध में यह नोट करना अत्यधिक महत्वपूर्ण है कि कुछ ऐसे सूक्ष्म स्तरीय अध्ययन किए गए हैं जिनमें इस प्रश्न का विस्तृत रूप से विश्लेषण किया गया है और इनमें यह सूचित किया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा उपाय के कारण जीवन-यापन में विविधता, फसल घनत्व में वृद्धि और बहु फसल/दोहरी फसल जैसे कुछ सकारात्मक प्रभाव कृषि पर पड़े हैं जिनसे लाभार्थी परिवारों की जीवन-यापन सुरक्षा में सुधार हुआ है। कुछ अध्ययनों ने यह साक्ष्य प्रस्तुत किया है कि महात्मा गांधी नरेगा भूमि विकास और जल संबंधी परिसम्पत्तियों पर कार्य करता है जिनके स्पष्ट लाभ किसानों/लाभार्थियों को प्राप्त होते हैं।

कर्नाटक के धारवाड़ और गुलबर्गा जिलों में राव और मधुसूदन (2013) द्वारा किए गए अध्ययन से यह निष्कर्ष निकला है कि नमूना में शामिल किए गए लाभार्थियों ने श्रम के कारगर उपयोग तथा उत्पादन में वृद्धि के लाभ के बारे में सूचित किया। इनमें से लगभग 55 प्रतिशत नमूना लाभार्थियों ने वृद्धिमूलक श्रम उपयोग के बारे में सूचित किया जबकि 40 प्रतिशत लाभार्थियों ने बढ़े हुए उत्पादन के बारे में तथा 32 प्रतिशत ने अपनी आय में वृद्धि की पुष्टि की है। अध्ययन क्षेत्रों के अथानी और हुबली तालुका में जमीन की उत्पादन क्षमता में सुधार देखा गया। अध्ययन पद्धति की दृष्टि से इस अध्ययन में महात्मा गांधी नरेगा के तहत वैयक्तिक जमीन कार्यों के लाभार्थियों का सर्वेक्षण किया गया, वैयक्तिक जमीन कार्यों के कार्यान्वयन के लिए निर्धारित की गई शर्तों

**तालिका 4.3 : चुनिंदा फसलों के परिणाम का मूल्य**

चुनिंदा फसलों के परिणाम का मूल्य (स्थिर मूल्य पर)

(रूप करोड़)

मद	% हिस्सा	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	% हिस्सा
	2004-05								2010-11
अनाज	30	1398	1451	1527	1607	1639	1525	1660	29
दाल	04	202	206	214	228	223	221	263	5
तिलहन	10	461	528	496	545	492	481	602	10
चीनी	06	284	313	367	367	326	335	368	6
फल और सब्जियां	25	1133	1220	1278	1350	1373	1476	1572	27
मद		2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	
सभी कृषि फसलें*		4585	4846	5031	5326	5250	5241	5761	
पशुधन उत्पाद		1800	1878	1958	2045	2176	2267	2390	
वन उत्पाद		730	743	768	778	793	816	834	
मत्स्य उत्पाद		320	340	357	377	389	400	420	

स्रोत : 'तालिका में शामिल न की गई अन्य मद शामिल की गई हैं।'



के अनुपालन तथा जमीन की उत्पादन क्षमता पर वैयक्तिक जमीन कार्यों के प्रभाव की जांच की गई। इस अध्ययन में इन दो जिलों में से प्रत्येक से एक-एक अर्थात् दो तालुका और प्रत्येक तालुका के भीतर महात्मा गांधी नरेगा के तहत कुल कार्यों में वैयक्तिक जमीन कार्यों का सर्वाधिक भाग रखने वाली दो ग्राम पंचायतों (कुल आठ ग्राम पंचायतों) का चयन किया गया था। वेबसाइट के माध्यम से कार्यों की सूची में से यादृच्छिक आधार पर आठ कार्यों के नमूने का चयन किया गया और लाभार्थी के साथ क्षेत्र का दौरान करके कार्य मिसिलों की जांच के माध्यम से प्रत्येक नमूना ग्राम पंचायत पर इन कार्यों का पता लगाया गया।

झारखण्ड की एक ग्राम पंचायत में कुओं के संबंध में अग्रवाल, गुप्ता और कुमार (2012)<sup>4</sup> द्वारा किए गए सीमित, सूक्ष्म अध्ययन से यह पता चला कि महात्मा गांधी नरेगा के तहत बनाए गए कुओं से लाभार्थी व्यक्ति फसल गहनता, फसल उत्पादन में वृद्धि हुई और जुताई लागत में कमी आई। एक अत्यधिक कठोर अध्ययन में भास्कर

(2015)<sup>5</sup> ने सूचित किया, 'हमें यह पता चला है कि नरेगा परिसम्पत्तियां विशेष रूप से कुएं कृषि उत्पादन में सुधार, आय में वृद्धि और बेहतर जीवन-यापन की आधारशिला हो सकते हैं। यह केवल पूरी तरह तैयार किए गए कुओं के संबंध में ही सत्य नहीं है अपितु आधे खोदे गए तथा पानी से भरे हुए कुओं के बारे में भी सत्य है जिनसे व्यक्ति लाभ उठा सकते हैं। नरेगा के तहत बनाए गए कुएं अपने निर्माण की कुल लागत पर लगभग 5.3 प्रतिशत औसतन दर से लाभ प्रदान करने में सक्षम है। कुओं का निर्माण करने पर किए गए सार्वजनिक व्यय (सरकारी व्यय) पर उनकी औसत लाभ दर 6.34 प्रतिशत है। यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि हमारे सर्वेक्षण के माध्यम से प्राप्त की गई अनुमान दर रांची के रातू ब्लॉक में अग्रवाल और अन्य (2012) द्वारा किए गए प्रायोगिक अध्ययन के माध्यम से प्राप्त की गई अनुमान दर से काफी अधिक (लगभग दोगुनी) है। इस संबंध में यह नोट करना भी महत्वपूर्ण है कि लाभ दर का यह अनुमान बहुत अधिक विश्वसनीय अनुमान है क्योंकि इसमें यह तथ्य ध्यान में रखा गया है कि अनेक कुओं का निर्माण पूरा नहीं किया गया - इस प्रकार उन पर किया गया व्यय बेकार चला गया। इस प्रकार यहां अनुमानित लाभ दर कुओं के संबंध में किए गए निवेश (प्राइवेट तथा सार्वजनिक दोनों) से प्राप्त औसत वार्षिक लाभ का विस्तृत अनुमान है। इससे यह पता चला है कि नरेगा कुएं पर औसतन 100 रूपए का निवेश करने से 5.3 रूपए प्रति वर्ष का प्रतिफल मिलता है। अन्य शब्दों में नरेगा कुओं पर किया गया निवेश लगभग 19 वर्षों में वापस मिल जाएगा।

इसके अतिरिक्त, लेखकों ने यह नोट किया कि 'तथापि यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि लाभ दर प्राप्त करने के इन उपायों में मोटे तौर पर वास्तविक लाभ दर कम करके आंका गया है। ऐसा इसलिए है कि हमने केवल कुएं के स्वामी की आय में परिवर्तन की ही गणना की है और इसके आस-पास के व्यक्तियों जो इस कुएं के पानी का उपयोग अपनी खेती के लिए कर सकते हैं, की आय में हुए परिवर्तन को नजरअंदाज कर दिया है। हमें यह पता चला है कि औसतन पांच परिवार नरेगा कुएं का उपयोग करते हैं। अनेक मामलों में हमने यह पाया कि इस प्रकार के कुओं से आस-पास के व्यक्तियों की आय में अत्यधिक परिवर्तन हुआ जबकि कुओं के स्वामियों की आय में परिवर्तन नहीं हुआ। तथापि, हमने केवल कुएं के स्वामी परिवारों के बारे में ही सूचना प्राप्त की।

4 अंकिता अग्रवाल, आशीष गुप्ता और अंकित कुमार (2012), 'झारखण्ड में नरेगा कुओं का मूल्यांकन', इकॉनॉमिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली XLVII(35)।

5 भास्कर, अंजोर और पंकज यादव (2015), 'सब कुछ ठीक है जो कुएं का उद्देश्य है: झारखण्ड में महात्मा गांधी नरेगा कुओं का आर्थिक मूल्यांकन', राष्ट्रीय मानव विकास संस्थान, पूर्वी केन्द्र, रांची, झारखण्ड की ओर से राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान, हैदराबाद को प्रस्तुत रिपोर्ट।



यदि नरेगा कुंओं का उपयोग करने वाले सभी परिवारों की आय में होने वाले परिवर्तन को शामिल किया जाए तो लाभ दर में पर्याप्त वृद्धि होने की संभावना है।'

कुंओं के पूरा होने और परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता की दृष्टि से लेखक का यह निष्कर्ष है कि नरेगा के तहत मंजूर किए गए अधिकांश कुएं पूरे नहीं किए गए। लगभग 70 प्रतिशत कुएं पूरे नहीं (मुडेर सहित अथवा बिना मुडेर) किए गए और लगभग 60 प्रतिशत कुएं बिना मुडेर के पूरे किए गए। जहां तक सरकारी डाटा की गुणवत्ता का संबंध है नरेगा के तहत पूरे किए गए कुंओं के संबंध में यह सर्वाधिक उपयुक्त था। इस संबंध में "सरकारी घोषणा" के अनुसार पूरे किए गए 75% कुएं (नरेगा एमआईएस के अनुसार) वास्तव में पूरे (मुडेर सहित) किए गए थे। सरकारी रूप से पूरे किए गए 82% नरेगा कुएं वास्तव में पूरे (बिना मुडेर वाले कुंओं सहित) थे। हमें यह पता चला कि लगभग 10 प्रतिशत कुंओं पर मुडेर नहीं थी। यह एक गंभीर मुद्दा है तथा यह दर्शाता है कि अधिकारी और लाभार्थी इससे सम्बद्ध जोखिम से अनजान हैं। मुडेर न होने से कुएं की जीवन अवधि भी कम होने की संभावना है क्योंकि इससे कीचड़ इसमें गिरेगा तथा धीरे-धीरे यह ऊपर तक भर जाएगा।

लेखक के निष्कर्ष में कृषि पर महात्मा गांधी नरेगा के सकारात्मक प्रभाव का उल्लेख किया गया है किंतु अत्यधिक महत्वपूर्ण रूप से उन्होंने भावी सुधार के मुद्दों को भी

अभिनिर्धारित किया है।

इसके अतिरिक्त, छह राज्यों अर्थात् आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में वर्ष 2008-09 के दौरान किए गए वैयक्तिक कार्यों पर किए गए 6 अध्ययनों सहित महात्मा गांधी नरेगा के तहत सृजित परिसम्पत्तियों पर सम्बन्धी अनुसंधान तथा संचार प्राइवेट लिमिटेड<sup>6</sup> ने बहु-राज्य, सुव्यवस्थित अध्ययन किया है। इस अध्ययन में कृषि कार्यों तथा जमीन पर कार्यों के प्रभाव के बारे में कुछ सकारात्मक निष्कर्ष निकाले गए हैं। महात्मा गांधी नरेगा के तहत किए गए कार्यों से जमीन की उत्पादन क्षमता में सुधार हुआ है तथा परिणामों से यह संकेत मिलता है कि :-

- इस अध्ययन में शामिल किए गए 85 प्रतिशत लाभार्थियों ने महात्मा गांधी नरेगा परिसम्पत्तियों को सृजित किए जाने के बाद अपनी जमीन की गुणवत्ता में सुधार के बारे में सूचित किया है।
- 42 प्रतिशत लाभार्थियों ने यह सूचित किया है कि परिसम्पत्तियों को निर्माण किए जाने के बाद से

6 भास्कर, अंजोर और पंकज यादव (2015), 'सब कुछ ठीक है जो कुएं का उद्देश्य है: झारखण्ड में महात्मा गांधी नरेगा कुंओं का आर्थिक मूल्यांकन', राष्ट्रीय मानव विकास संस्थान, पूर्वी केन्द्र, रांची, झारखण्ड की ओर से राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान, हैदराबाद को प्रस्तुत रिपोर्ट।

उन्होंने महात्मा गांधी नरेगा के तहत रोजगार की मांग नहीं की।

- कुछ छोटे और सीमांत किसान अधिक पारिश्रमिक फसलों की ओर अंतरित हुए उदाहरणार्थ 11 प्रतिशत लाभार्थी परम्परागत फसलों की अपेक्षा बागवानी पौधाशाला जैसा कार्य करने लगे।
- 12 प्रतिशत लाभार्थियों ने जुताई जमीन में वृद्धि होने की बात कही और 36 प्रतिशत ने बोई गई फसलों की संख्या में वृद्धि सूचित की।
- परिवारों की ओर से कार्य की मांग किए जाने पर उसे सीमित करने अथवा मना करने का कोई विशेष साक्ष्य नहीं मिला; पिछले 12 माह के दौरान कार्य की मांग किए जाने के बाद 94 प्रतिशत परिवारों ने रोजगार प्राप्त किया।
- 92 प्रतिशत उत्तरदाताओं को इस अधिनियम के प्रमुख प्रावधानों, कार्य दिवसों की संख्या और वेतन दर सहित की सही जानकारी थी।

- 49 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने यह महसूस किया जमीन की गुणवत्ता में सुधार और अतिरिक्त आय के कारण उनकी कृषि ऋण प्राप्त करने की सुलभता बढ़ी है।
- 34 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने परिसम्पत्तियों के सृजन और अर्जित आय के कारण जीवन-यापन के वैकल्पिक स्रोत अपनाए। उदाहरणार्थ कुछ किसानों ने किराना दुकान खोलने और बाजार से बेहतर सम्पर्क के बारे में सूचित किया।

अगले दो प्रश्न क्या महात्मा गांधी नरेगा के परिणामस्वरूप कृषि संबंधी श्रम में कमी आई है और क्या इससे खेती की लागत में वृद्धि हुई है तथा कृषि क्षेत्र की कमजोरियों में वृद्धि हुई है, से संबंधित थे। इनका उल्लेख सीमांत और श्रम बाजार संबंधी अगले अध्याय में किया गया है।

## मामला अध्ययन : ओडिशा कंधमाल में एकीकृत प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन

### सार

ओडिशा के कंधमाल जिले में वर्ष 2009-10 में महात्मा गांधी नरेगा के तहत एक परियोजना अर्थात् एकीकृत प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन (आईएनआरएम) की प्रायोगिक जांच की गई थी। इस जिले में महात्मा गांधी नरेगा के तहत अपनी तरह की यह प्रथम पहल थी जिसका उद्देश्य जीवन-यापन सुरक्षित करने के लिए जमीन तथा पानी का एकीकृत प्रबंधन सुनिश्चित करना था। गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ) की सक्रिय सहभागिता से इस नवाचारी पहल को कार्यान्वित करने के लिए 300 ग्रामों को अभिनिर्धारित किया गया था। इसमें कठोर सामाजिक सहभागिता प्रक्रिया अपनाई गई और इसके लिए व्यापक स्तर पर सार्वजनिक अभियान चलाए गए ताकि न केवल इसके लाभ के बारे में जागरूकता पैदा की जा सके अपितु इसमें स्थानीय समुदाय की सक्रिय सहभागिता भी सुनिश्चित की जा सके। संभावित लाभार्थियों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति पर विचार करते हुए इस पहल में 300 चुनिंदा ग्रामों के ग्रामीण परिवारों की लगभग 60-70 प्रतिशत सहभागिता सुनिश्चित करने तथा कम से कम 30 प्रतिशत कामगार परिवारों के लिए प्रति परिवार 100 दिन का वेतन आधारित रोजगार पूरा करने में सहायता प्रदान करने की परिकल्पना की गई

है। ऐसे ग्रामवासी जो प्रारंभ में इस एकीकृत पहलज के लाभों के बारे में असहज थे, ने उपयुक्त आईएनआरएम संबंधी कार्यों को अभिनिर्धारित करने में अपनी प्रबल रूचि दर्शाई और इस प्रकार कार्यों की आयोजना, निष्पादन तथा निगरानी में स्वयं को शामिल करने के लिए आगे आए और सतत सामाजिक सहभागिता तथा सतत जागरूकता प्रसार अभियान को धन्यवाद दिया। ओडिशा के सर्वाधिक पिछड़े जिलों में से एक में इस पहल ने उत्पादक परिसम्पत्तियां सृजित करके सतत जीवन-यापन के सही अवसरों का मार्ग प्रशस्त किया है।

### चुनौतियां

कंधमाल जिला ओडिशा के मध्य क्षेत्र में अवस्थित है जहां ऊंचाई वाले क्षेत्र, पर्वत श्रृंखला दुर्गम भाग के साथ छितरा हुआ और छोटी-छोटी घाटी वाले क्षेत्र हैं। इसकी दुर्गम स्थिति अन्य जिलों की तुलना में इसकी कम सामाजिक-आर्थिक प्रगति के लिए उत्तरदायी है। यह जिला न केवल अपने प्राकृतिक संसाधनों के अधिक दोहन तथा कुप्रबंधन का गवाह रहा है अपितु जमीन, पानी और वनस्पति संसाधनों के बेकार प्रबंधन के कारण इसने कम कृषि उत्पादन की समस्या का भी सामना किया है। इस जिले

में कारगर प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन की सामुदायिक संस्कृति पैदा करने और कृषि तथा सम्बद्ध क्षेत्र की उत्पादन क्षमता में सुधार करने की तत्काल आवश्यकता है।

## उपाय किए जाने की आवश्यकता

इस जिले में अधिकांश भूमिहीन दिहाड़ी मजदूर रहते हैं। इसलिए यहां न केवल कम और समाप्त होते जा रहे प्राकृतिक संसाधनों को बहाल करने के लिए अपितु सतत रूप से दिहाड़ी करने वाले ग्रामीणों के जीवन-यापन को सुनिश्चित करने के लिए दुर्लभ प्राकृतिक संसाधनों के इष्टतम तथा कारगर उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए भी प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन के बारे में एकीकृत दृष्टिकोण अपनाए जाने की आवश्यकता है। इस नए एकीकृत प्रबंधन दृष्टिकोण से यह आशा की जाती है कि प्राकृतिक संसाधनों की उपयुक्त बहाली तथा प्रबंधन का अनुसरण करके भूमिहीन दिहाड़ी मजदूर गैर-कृषि कार्यकलापों से लाभान्वित होंगे।

## उपाय

विस्तृत अंतर-विभागीय बैठक आयोजित करने के बाद जिला प्रशासन ने अधिकांश जनजातीय जनसंख्या वाले 300 चुनिंदा ग्रामों में आईएनआरएम परियोजना की प्रायोगिक जांच करने का निर्णय लिया। इस संबंध में यह निर्णय लिया गया कि महात्मा गांधी नरेगा के तहत अधिकार-आधारित प्रावधानों के बारे में गहन जागरूकता प्रसार अभियान चलाकर इस पहल के बारे में

ग्रामवासियों की सामाजिक सहभागिता की व्यवस्था की जाए। चूकि संभावित लाभार्थी निरक्षर अथवा कम साक्षर थे इसलिए इस पहल को आगे बढ़ाने के लिए विख्यात गैर-सरकारी संगठनों की सहायता प्राप्त की गई।

इस पहल को कार्यान्वित करने के लिए नोडल एनजीओ के रूप में प्रधान का चयन किया गया क्योंकि उसे ऐसे गरीब और अधिकांश अनुसूचित जातीय व्यक्तियों के साथ कार्य करने का पर्याप्त अनुभव था जो वन के पास रहते हैं तथा जिनके लिए वन और वन के आस-पास के प्राकृतिक संसाधन परम्परागत रूप से जीवन-यापन करने के महत्वपूर्ण स्रोत रहे हैं। इस नोडल एनजीओ की सहायता करने के लिए सात अन्य गैर-सरकारी संगठनों अर्थात् स्वाति, प्रदाता, जागृति, कल्पवर्षा, सेवा भारती, सीपीएसडब्ल्यू और समन्विता का चयन किया गया था। इन गैर-सरकारी संगठनों से इस परियोजना के कार्यकलापों के उपयुक्त कार्यान्वयन के लिए औसतन 40 ग्रामों को स्वीकार करने के लिए कहा गया था। संभावित लाभार्थियों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति पर विचार करते हुए इस पहल में 300 चुनिंदा ग्रामों के ग्रामीण परिवारों की लगभग 60-70 प्रतिशत सहभागिता सुनिश्चित करने तथा कम से कम 30 प्रतिशत कामगार परिवारों के लिए प्रति परिवार 100 दिन का वेतन आधारित रोजगार पूरा करने में सहायता प्रदान करने की परिकल्पना की गई है।

गैर-सरकारी संगठनों ने ग्रामों का सर्वेक्षण करने के बाद इन ग्रामों से पहले एकत्र किए गए आधारभूत डाटा के साथ इस सर्वेक्षण डाटा की तुलना करके सूक्ष्म योजनाएं तैयार कीं। यहां उपलब्ध सभी भौतिक, वित्तीय और प्राकृतिक संसाधनों को ध्यान



में रखकर प्रत्येक ग्राम के लिए व्यापक सूक्ष्म योजना तैयार की गई थी। इन ग्रामों में इस प्रकार अभिनिर्धारित की गई जमीन को बेहतर स्वरूप प्रदान करने के लिए एक समग्र दृष्टिकोण अपनाया गया। आईएनआरएम के तहत किए गए कार्य में पौधरोपण, जल संचय, टेडी-मेढ़ी खुदाई, नलियों में डाट लगाना, परिवर्तन चैनल, मैदान को समतल करना तथा चाहरदीवारी, 30 x 40 - मॉडल सिंचाई कुएं, सीपेज पोंड तथा निचली जमीन के पोंड शामिल हैं। किसी ग्राम में लगभग 10,000 श्रम दिवसों का वेतन आधारित रोजगार सृजित करने और 2-3 वर्षों के लिए लगभग 40 परिवारों को शामिल करके एक परियोजना की औसत अनुमानित लागत 10-15 लाख प्रति ग्राम है।

इसका अगला कदम महात्मा गांधी नरेगा के अधिकार-आधारित प्रावधानों के बारे में ग्राम के परिवारों को अवगत कराना था। स्टेकधारकों अर्थात् खण्ड विकास अधिकारियों (बीडीओ), सहायक अभियंताओं (एई), कनिष्ठ अभियंताओं (जेई), गैर-सरकारी संगठनों के परियोजना कर्मचारियों तथा ग्राम संयोजकों (समन्वयकों) को भी एक जिला स्तरीय कार्यशाला में आईएनआरएम के लाभों से अवगत कराया गया। इस प्रक्रिया के दौरान भूमिका स्पष्ट रूप से उभरकर सामने आई और सभी स्टेकधारकों ने उन कार्यों की जानकारी प्राप्त की जिनके लिए वे उत्तरदायी थे।

विभिन्न स्तरों पर डिजाइन के अनुसार आईएनआरएम की प्रगति की निगरानी की गई। एक बैठक में ग्राम पंचायत तथा ब्लॉक स्तर पर कार्य की प्रगति की पाक्षिक समीक्षा की गई जिसमें ब्लॉक के सभी अधिकारी/कर्मचारी, ग्राम स्तरीय कार्यकर्त्ता (वीएलडब्ल्यू) ग्राम रोजगार सेवक (जीआरएस) और गैर-सरकारी संगठनों ने भाग लिया। जिला स्तरीय समीक्षा बैठकों में परियोजना निदेशक, सहायक

परियोजना निदेशक, उप-जिलाधीश और कार्यपालक इंजीनियर ने भाग लिया ताकि इस पहल को सफल बनाया जा सके।

## निष्कर्ष तथा परिणाम

यद्यपि 300 चुनिंदा ग्रामों में से लगभग 100 ग्रामों में यह कार्य अभी जारी है तथापि ऐसे व्यक्ति जो इस पहल के प्रभाव के बारे में आशंकित थे, ने महात्मा गांधी नरेगा के तहत आईएनआरएम से संबंधित कार्यों को निष्पादित करने में स्टेकहोल्डर बनने में अपनी रूचि दिखाई है। सतत सामाजिक सक्रियता और लगातार चलाए गए जागरूकता अभियानों ने समुदाय को विकास कार्यों को लोकतांत्रिक, विकेन्द्रीकृत आयोजना तथा इनके कारगर कार्यान्वयन के बारे में सचेत किया है। महासिंधी, बटागुडा और बरखमा ग्राम पंचायतों के सभी ग्रामों ने अपनी स्वयं की योजनाओं को अंतिम रूप से निष्पादित करने से पहले इन्हें स्वयं तैयार किया, पाली सभाओं तथा ग्राम सभाओं से इन्हें अनुमोदित कराया। इस पहल ने रोजगार की इच्छा रखने वालों का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया क्योंकि 70-80 प्रतिशत रोजगार मांगने वाले परिवार अब वित्त वर्ष में प्रति परिवार 80 दिन से अधिक रोजगार के आधार पर कार्य कर रहे हैं। ग्रामीणों ने अपनी फसल शैली तथा अपना फसल पैटर्न परिवर्तित कर लिया है और अब अपने 30 ग 40 मॉडल खेत में सब्जियां उगा रहे हैं तथा अपने खेतों के तालाब में मत्स्य पालन कर रहे हैं। इस पहल से न केवल समुदाय को महात्मा गांधी नरेगा के तहत आईएनआरएम संबंधी कार्यों के निष्पादन को प्रोत्साहित करने में सहायता प्रदान की गई है अपितु ओडिशा के एक पिछड़े जिले में उत्पादक परिसम्पत्तियां सृजित करके सतत जीवन-यापन करने के अवसर प्रदान करने का मार्ग भी प्रशस्त हुआ है।



## सफलता के लाभ प्राप्त करने के लिए सामूहिक प्रयास

### सार

मयूरभंज जिले में महात्मा गांधी नरेगा के तहत बागवानी विभाग, एकीकृत जनजातीय विकास अभिकरण (आईटीडीए), राष्ट्रीय बागवानी मिशन और जलनिधि जैसी स्कीमों के साथ मिलकर सतत जीवन-यापन अवसर प्रदान करने पर विशेष ध्यान दिया गया है। इस जिले में बागवानी कार्यकलाप विकसित करना सबसे बड़ी चुनौती था क्योंकि इसकी 58 प्रतिशत जनसंख्या जनजातीय है तथा जुताई योग्य कुल भूमि में से 47 प्रतिशत ऊंची-नीची है। तथापि, चूंकि बागवानी ऐसे गरीब जनजातीय व्यक्तियों की प्राइवेट जमीन पर की जाती है जो किसान नहीं हैं, उन्हें प्रत्येक कदम पर अत्यधिक सहायता-पौधे लगाने और विपणन इत्यादि के संबंध में प्रशिक्षण, सूचना तत्काल प्रदान करने की आवश्यकता होती है।

तथापि, जिला प्रशासन के यथा-निर्धारित प्रयासों से इस पहल को पर्याप्त सफलता मिली है; महात्मा गांधी नरेगा के तहत 12,556 लाभार्थी व्यक्तियों की लगभग 8,226 हेक्टेयर जमीन पर आम और अन्य फलों के वृक्ष लगाए गए हैं। जिले ने ट्यूबवैल, कृषि तालाब, ड्रिप सिंचाई इत्यादि के माध्यम से इन अधिकांश क्षेत्रों के लिए नियमित सिंचाई की व्यवस्था भी सुनिश्चित की है। यह पौधरोपण कार्य वर्ष 2011-12 में किया गया था; इसकी सफलता 96 प्रतिशत है। इस पौधरोपण के चौथे वर्ष से प्रति लाभार्थी औसत अनुमानित आय 30,000 रूपए वार्षिक है।

मयूरभंज जिले के लिए वास्तविक चुनौती यह सुनिश्चित करना था कि महात्मा गांधी नरेगा के तहत वेतन आधारित रोजगार से ऐसी सतत परिसम्पत्तियां सृजित की जाएं जिनसे जीवन-यापन अवसर भी प्राप्त हों। लाभार्थियों के घर के पास आय का नियमित स्रोत उपलब्ध कराने से अन्य ग्रामों और शहरों में जाने की उनकी स्थिति भी कम से कम की जा सकेगी। इस संबंध में यह उल्लेख करना सर्वाधिक महत्वपूर्ण है कि महात्मा गांधी नरेगा से जनजातीय समुदाय की बंजर भूमि को विकसित करने का भी अवसर प्राप्त हुआ है।

कार्यकलाप को शुरू करने से पहले बागवानी और मृदा संरक्षण विभाग ने ग्राम सभाओं को इसके लाभ तथा निष्पादित करने की पद्धति से अवगत कराया। अंततः ग्राम सभा सशक्तिकरण कार्यक्रम (जीएसएस) में आयोजित की गई पाली सभा के माध्यम से लाभार्थियों को अभिनिर्धारित किया गया। इस परियोजना को तकनीकी तथा वित्तीय मंजूरी काफी समय पहले प्रदान की गई और अगस्त माह समाप्त होने से पहले पौधरोपण कार्य पूरा करने के लिए जमीन मंजूरी, विकास तथा गड्ढे खोदने का कार्य अप्रैल से शुरू कर दिया गया था। 50 हेक्टेयर जमीन के प्रत्येक टुकड़े

के लिए इससे संबंधित कार्य यथा-समय निष्पादित करने तथा समन्वय करने के लिए उद्यान साथी के रूप में एक पारा-कामगार को निर्धारित किया गया था।

भूमि विकास और खुदाई कार्यकलाप के बाद बागवानी, मृदा संरक्षण और आईटीडीए विभागों के साथ तालमेल से इस क्षेत्र में आम, काजू, बांस तथा रबड़ की वाणिज्यिक फसल लगाई गई। जबकि ये पौधे कुछ वर्षों तक लगातार लाभार्थियों को आय प्रदान करेंगे तथापि तात्कालिक चुनौती इनके लाभ प्रदान करने की स्थिति में आने तक लाभार्थियों के लिए जीवन-यापन करने के उपाय की खोज करनी थी।

लाभार्थियों को नियमित आय प्रदान करने के लिए जमीन के उन टुकड़ों जहां पौधरोपण कार्य किया गया था, पर वनस्पति तथा मक्का और मूंगफली जैसी नकदी फसलें लगाई गई थी। पौध रोपित जमीन के टुकड़ों पर अंतर-फसल आयोजना में कृषि विभाग को शामिल किया गया था। ओडिशा जीवन-यापन मिशन (ओएलएम) ने भी इस परियोजना के संबंध में पूरी सहायता प्रदान की है। ओएलएम ने सामाजिक पूंजी तैयार करने और जनजातीय जनसंख्या के उत्पादक समूह बनाने में सहायता प्रदान की ताकि फसल उगाने इत्यादि के बारे में लाभार्थियों को प्रशिक्षित किया जा सके। इसने वह शेष बुनियादी सुविधा भी प्रदान की जो आवश्यक थी और इस जमीन से तैयार की गई फसलों का विपणन करने के अवसर अभिनिर्धारित किए।

इस संबंध में अगला मुद्दा स्थाई सिंचाई की सुविधा प्रदान करना था जिसकी व्यवस्था की जानी थी। एक राज्य स्कीम अर्थात बीजू कृषक कल्याण योजना जिसमें बोरवैल के लिए किसी समूह को 90 प्रतिशत राज सहायता प्रदान करने की व्यवस्था की गई है, के तहत उठाने सिंचाई विभाग के सहयोग से जिला प्रशासन ने इसकी व्यवस्था कर ली है। इस प्रकार ड्रिप सिंचाई सुविधा के साथ बोरवैल की व्यवस्था की गई थी। जहां बोरवैल सफल नहीं हुए वहां राज्य की जलनिधि स्कीम के तहत कुएं वैल की व्यवस्था की गई थी।

जिला प्रशासन के गहन प्रयासों के कारण इस पहल ने पर्याप्त सफलता हासिल की है। 12,556 महात्मा गांधी नरेगा लाभार्थियों की लगभग 8,226 हेक्टेयर जमीन पर आम और अन्य फलों के पौधे लगाए गए हैं। जिला प्रशासन ने लगभग 130 बोरवैल तथा कृषि तालाब के माध्यम से इनमें से अधिकांश क्षेत्रों के लिए नियमित सिंचाई भी सुनिश्चित की है। लगभग 1400 हेक्टेयर जमीन पर बागवानी विभाग के सहयोग से ड्रिप सिंचाई की सुविधा प्रदान की गई है। ये पौधे वर्ष 2011-12 और 2012-13 के दौरान लगाए गए थे और इस समय इनकी सफलता दर 96 प्रतिशत है। इन पौधों से चौथे वर्ष से प्रति लाभार्थी औसत अनुमानित आय 30,000 रूपए वार्षिक है।

स्रोत : श्री राजेश पाटिल, जिलाधीश, मयूरभंज, ओडिशा से प्राप्त जानकारी।





## सार और निष्कर्ष

इसमें उभरने वाले कुछ प्रमुख बिन्दु इस प्रकार हैं :

- इस समय कृषि क्षेत्र व्यापक पहलुओं के मध्य अंतर-संबंध और सूक्ष्म स्तरों के साथ इसके संबंध के बारे में कोई साक्ष्य आधारित निष्कर्ष निकालने से पहले और अनुसंधान किए जाने की आवश्यकता है। फिलहाल कोई नकारात्मक साक्ष्य प्रतीत नहीं होता।
- कुछ अध्ययनों में समान रूप से यह उल्लेख किया गया है कि विशेष रूप से कृषक परिवारों पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है।

## संदर्भ सामग्री

(अध्याय में दिए गए क्रम के अनुसार)

1. देव, महेन्द्र एस; (2010), 'संरचनात्मक सुधार और कृषि : मुद्दे और नीति', भारतीय आर्थिक संघ, भुवनेश्वर के 92वें वार्षिक सम्मेलन के लिए मुख्य टिप्पणी पेपर।
2. मैथ्यू, लीमामोल (2010), 'कोपिंग विद शेम आफ पूर्वर्ती', मनोविज्ञान और विकासशील समाज, पृष्ठ 385-407।
3. मिश्रा, श्रीजीत (2008), 'भारत में जोखिम, किसान आत्महत्या तथा कृषि संकट : क्या इसका कोई समाधान है?' भारतीय कृषि अर्थशास्त्र पत्रिका 63(1), 38-54।
4. अंकिता अग्रवाल, आशीष गुप्ता और अंकित कुमार (2012), 'झारखण्ड में नरेगा कुओं का मूल्यांकन' इकोनॉमिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली XLVII (35)।
5. भास्कर, अंजोर और पंकज यादव (2015), 'सब कुछ ठीक है यदि कुआ ठीक है: झारखण्ड में महात्मा गांधी नरेगा कुओं का आर्थिक मूल्यांकन', मानव विकास संस्थान, पूर्वी केन्द्र, रांची, झारखण्ड ने राष्ट्रीय विकास संस्थान, हैदराबाद को रिपोर्ट प्रस्तुत की है।
6. सम्बोधी अनुसंधान और संचार प्राइवेट लिमिटेड (2012-13), महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के तहत वैयक्तिक जमीन पर सृजित की गई परिसम्पत्तियों के प्रभाव का मूल्यांकन।



अध्याय पांच

**श्रम बाजार, पलायन तथा मजदूरी**



## प्रस्तावना

ग्रामीण श्रम बाजार विविध प्रणालियों के कारण समस्याओं का सामना कर रहे हैं जो सामाजिक तथा आर्थिक रूप से संपन्न व्यक्तियों के पक्ष में है और इस प्रकार गरीब तथा भूमिहीन श्रमिक समान रूप से कार्य करने में सक्षम नहीं हैं।

ग्रामीण श्रम बाजार के संकट के प्रत्युत्तर के रूप में बड़े पैमाने पर व्यक्तियों तथा परिवारों के तंत्र का सामना करने की समस्या के रूप में विशेष रूप से भूमिहीन तथा छोटे किसानों जैसे कमजोर समूहों का अंतरण अनिवार्य रूप से देखा जाता है। इस प्रकार मजदूरी, ग्रामीण श्रम बाजार तथा अंतरण इस संबंध में महात्मा गांधी नरेगा उपायों से अभिन्न रूप से जुड़े हैं।

इन सिद्धांतों के बारे में लोकप्रिय अवधारणा तथा प्रबंधन से कुछ सदेह उत्पन्न होता है :

- क्या महात्मा गांधी नरेगा ने कृषि मजदूरी में वृद्धि करके कृषि क्षेत्र पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है और कृषि के मौसम में श्रमिकों को अनुपलब्ध स्थिति में ला दिया है?
- क्या महात्मा गांधी नरेगा का जोखिम तथा संकट अंतरण पर कोई प्रभाव पड़ा है?

- क्या महात्मा गांधी नरेगा ने विशेषकर छोटे और सीमांत किसानों की जोखिम से लड़ने की शक्ति को प्रभावित किया है?

इस अध्याय में महात्मा गांधी नरेगा और ग्रामीण श्रम बाजार, वेतन और अंतरण के मध्य अंतर-संबंध के बारे में उपलब्ध सामग्री पर विचार किया गया है। इसमें कुछ प्रकाशित अनुसंधान अध्ययनों द्वारा प्रदान किए गए साक्ष्य के साथ-साथ महात्मा गांधी नरेगा - एमआईएस डाटा प्रस्तुत किया गया है और अनुसंधान प्रश्नों का सुझाव दिया गया है तथा जहां लागू हो वहां नीतिगत सिफारिशें प्रस्तुत की हैं।

## क्या महात्मा गांधी नरेगा ने कृषि श्रमिक की उपलब्धता पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है?

ग्रामीण श्रम बाजार मृदा, जल और सिंचाई, भूमि-उपयोग और सूखा, बाढ़ इत्यादि जैसी शक्तियों के प्रति संवेदनशील है जो प्राथमिक क्षेत्र को निर्धारित करती है। पिछले कुछ दशकों में समग्र आर्थिक विकास की तरह कृषि क्षेत्र में संकट के कारण यह क्षेत्र पिछले दस वर्षों में स्वयं कम विकास वाला क्षेत्र रहा है। वैश्वीकरण, औद्योगिकीकरण और कुछ क्षेत्रों के ग्रामीण संदर्भ के तहत विकसित होने के कारण

ग्रामीण तथा शहरी संदर्भों के मध्य संबंध बढ़ता जा रहा है (बढ़ते ग्रामीण-शहरी संबंध पर ग्रामीण भारत के संबंध में आईडीएफसी रिपोर्ट, 2013 पृष्ठ 14-16 देखिए)<sup>1</sup> कुछ अनुसंधान में भी इस बात का समर्थन किया गया है कि '1990 के दशक से गरीबी उन्मूलन-शहरी विकास और गैर-कृषि कार्य विकास के नए वाहक' (विश्व बैंक 2011)<sup>2</sup> उभरे हैं।

व्यापक स्तर पर औद्योगिक नीतियों और क्षेत्र-वार विकास का यह अर्थ है कि कृषि श्रमिक किसी अन्य गैर-कृषि कार्य की ओर आकर्षित हो सकता है। यदि आस-पास के क्षेत्रों में अच्छे वेतन पर रोजगार उपलब्ध है तो कृषि श्रमिक गैर-कृषि कार्य की ओर आकर्षित हो सकता है। अनुसंधान से यह पता चला है कि गैर-कृषि वेतन में वृद्धि के कारण कृषि श्रमिक गैर-कृषि कार्य की ओर अंतरित होता है।<sup>3</sup> विशेष रूप से तीव्र गति से शहरीकरण अथवा औद्योगिकीकरण की ओर अग्रसर ब्लॉकों जो उन विकासशील कस्बों और शहरों के आस-पास हैं जहां औद्योगिक यूनिट स्थापित कर दी गई है अथवा किए जाने का प्रस्ताव है, में यह सत्य हो सकता है। रीयल एस्टेट और पर्यटन सहित गैर-कृषि उद्देश्यों के लिए कृषि भूमि को परिवर्तित किए जाने से सीमांत अथवा दिहाड़ी कामगारों का एक वर्ग तैयार हो गया है जो अपनी व्यावसायिक संरचना को अंतरित करता है। गुलाटी, जैन और सतीजा<sup>4</sup> ने अपने विचार-विमर्श पेपर में यह उल्लेख किया है कि निर्माण उद्योग का विकास श्रमिकों को अपनी 'आकर्षित' करने का महत्वपूर्ण घटक रहा है। लेखकों के इकॉनोमिक मॉडल के अनुसार 1990 से 2010 तक की अवधि के दौरान निर्माण क्षेत्र में रोजगार चार गुणा बढ़ा है जबकि कृषि क्षेत्र की कुल रोजगार में हिस्सेदारी वर्ष 1990 में 64 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2009-10 में केवल 53.2 प्रतिशत रह गई है। इसके अतिरिक्त, लेखकों ने भारत में अंतरण पैटर्न पर एनएसएसओ रिपोर्ट उद्धृत की है और यह उल्लेख किया है कि अब अल्पकालिक आधार पर अंतरण करने वाले सभी



श्रमिकों में से 43 प्रतिशत निर्माण क्षेत्र में कार्य कर रहे हैं, इस क्षेत्र में वेतन ग्रामीण श्रमिक के लिए कृषि क्षेत्र में उपलब्ध वेतन से अधिक है। इसके साथ-साथ लेखकों ने यह पाया कि पिछले दशक में कृषि वेतन में वृद्धि अपेक्षाकृत आर्थिक विकास जैसे विस्तृत आर्थिक घटकों और निर्माण जैसे क्षेत्रों के विकास के कारण अधिक हुई है और महात्मा गांधी नरेगा के कारण (यद्यपि महत्वपूर्ण) कम हुई है। लेखकों ने 1990 के दशक में कृषि के वेतन में भी वृद्धि और वर्ष 2000-10 के दौरान गहरे 'V' मोड़ का उल्लेख किया जब महात्मा गांधी नरेगा का रॉल आउट होने से तत्काल पहले कृषि वेतन काफी कम हो गया था। महात्मा गांधी नरेगा रॉल आउट किए जाने के बाद कृषि वेतन बढ़े किंतु गैर-कृषि वेतन विशेषकर निर्माण के क्षेत्र में कृषि वेतन से अधिक बने रहे। इसके मद्देनजर यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि अंतरण अध्ययनों से यह पता चला है कि वास्तव में महात्मा गांधी नरेगा कार्य अल्प अवधि के अंतरण को कम करती है जिसके बारे में अगले खण्डों में विस्तृत रूप से विचार-विमर्श किया गया है।

गुलाटी, जैन और सतीजा (2013) ने यह आकलन किया है कि जबकि सकल घरेलू उत्पाद और निर्माण तथा कृषि क्षेत्र जैसे विकास संकेत वास्तविक कृषि वेतन को प्रभावित करते हैं तथापि इन विकास संकेतों का प्रभाव महात्मा गांधी नरेगा की अपेक्षा 5-6 गुणा अधिक है। इस प्रकार लेखकों

- 1 भारत ग्रामीण विकास रिपोर्ट, ओरियण्ट ब्लैकस्वान (2013), orientablackswan.com/ebooksfree/.../content/irdr%20full%29book.pdf.[Online] पर ऑनलाइन उपलब्ध।
- 2 पीटर लंजोउ और रिकू मुरुगई (प्रमुख सह-लेखक) (2011), भारत में गरीबी परिप्रेक्ष्य : सर्वेक्षण डाटा से शैली आधारित तथ्य, नई दिल्ली : ऑक्सफोर्ड विश्वविद्यालय प्रेस।
- 3 इन्दुमति, एस. और पी.एम. श्रीकांता (2011), 'सूखा-संभावित राज्यों कर्नाटक, राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा का आर्थिक विश्लेषण' कृषि अर्थशास्त्र अनुसंधान समीक्षा (24): 531-311
- 4 गुलाटी, अशोक, सुरभि जैन और निधि सतीजा (2013), भारत में कृषि वेतन में वृद्धि। इसमें कमी-बेशी करने वाले घटक। नई दिल्ली : कृषि लागत और मूल्य आयोग, कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय।



के अनुसार विकास संकेत गरीबी उन्मूलन के लिए महत्वपूर्ण है। विस्तृत विश्लेषण में लेखकों ने अभियानों के लिए राज्य-स्तरीय न्यूनतम कृषि वेतनों की श्रृंखला बनाई जिसमें 93 प्रतिशत कृषि श्रम की गणना की गई है। इसके बाद इसे सीपीआई-एल का उपयोग करके परिवर्तित किया गया और 1990-91 से 2011-12 तक कृषि वेतन की स्थिति निर्धारित करने के लिए इसे कृषि श्रम की राज्य स्तरीय हिस्सेदारी के अनुसार अधिमानता दी गई। लेखकों ने यह उल्लेख किया कि कृषि वेतन 1990 के दशक के दौरान 2000 के दशक की अपेक्षा 3.1 प्रतिशत अधिक दर से बढ़े। लेखकों के अनुसार यदि वास्तविक वेतन में 1990 के दशक की प्रवृत्ति का अनुसरण किया जाता तो वर्तमान कृषि वेतन महात्मा गांधी नरेगा वेतन की अपेक्षा अधिक हुए होते। लेखकों ने यह भी सूचित किया है कि वर्ष 2007 के बाद कृषि वेतन जो उस समय तक कम हो रहे थे, तेजी से बढ़े जिसे 'महात्मा गांधी नरेगा के परिणामस्वरूप समझा गया' था।

श्रम वास्तविक कृषि वेतनों के इस विश्लेषण से यह पता चलता है कि कृषि की उपलब्धता कुछ घटकों पर निर्भर है। इसके अतिरिक्त वर्षा ऋतु, सूखा अथवा कम वर्षा वाले वर्ष जैसे जलवायु संबंधी घटक, औद्योगिक तथा खनन यूनिटों की उपस्थिति तथा आस-पास शहरी केन्द्रों की स्थिति भी

कृषि श्रम को प्रभावित करती है। कृषि श्रम प्रकार्यात्मक विश्लेषण श्रेणी है जो अंतरित हो रही है और स्थिर नहीं है, कह सकते हैं जाति अथवा स्त्री-पुरुष की तरह। इसलिए इस तर्क पर पुनः विचार किए जाने की आवश्यकता है कि महात्मा गांधी नरेगा अकेला कृषि के लिए श्रमिकों की आपूर्ति को प्रभावित करता है।

इसके अतिरिक्त विभिन्न राज्यों की उद्योग को आकर्षित करने की क्षमता और औद्योगिक प्राथमिकताएं भिन्न-भिन्न हैं; राज्यों के अनुसार कृषि क्षेत्र परिदृश्य तथा शहरीकरण अलग-अलग है। इस जटिलता और ऐसे कुछ घटकों के सभी राज्य-मूल्यांकन के अभाव जो परिवारों को प्रभावित करते हैं, को ध्यान में रखते हुए अनुसंधानकर्त्ताओं के लिए यह अनुसंधान का विषय है कि क्या महात्मा गांधी नरेगा परिवार की गरीबी उन्मूलन कार्यनीति को अधिक प्रभावित करता है अथवा जोखिम कम करने की कार्यनीति को। इस संबंध में यह देखा जाता है कि यह संबंधित राज्य/जिला संदर्भ, अभिशासन और महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन तथा उस राज्य में और उसके आस-पास उपलब्ध रोजगार के अवसर पर निर्भर होता है।

वसावी ने जमीन से संबंधित मुद्दों तथा इसे गैर-कृषि कार्य के लिए उपयोग परिवर्तित करने के बारे में प्रेरक पेपर

2010<sup>5</sup> में विचार-विमर्श किया है। 'अनुत्तरित जमीन प्रश्न: रीयल एस्टेट के रूप में राष्ट्र', जिसमें इन्होंने इस संबंध में चर्चा की है कि आज के भारत में जमीन किस प्रकार सर्वाधिक महत्वपूर्ण माल बन गई है। महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में नोट करने की बात यह है कि अकुशल और आकस्मिक कार्य व्यवसाय पैटर्न में परिवर्तन और शहरीकरण तथा औद्योगिकीकरण के कारण कृषि भूमि को परिवर्तित करने और इसका विक्रय करने के कारण भी उत्पन्न हो सकता है। कृषि श्रमिक, चाहे वे जमीन वाले हो अथवा भूमिहीन और ऐसे श्रमिक जिन्होंने अपनी जमीन बेच दी है। गैर-कृषि उद्देश्यों के लिए किराए पर दे दी है, को अपने उपभोग को बेहतर बनाने के लिए अनिवार्य रूप से अन्य अवसरों की ओर देखना चाहिए। निर्माण क्षेत्र के विकास के संदर्भ में इन परिवर्तनों के भीतर कृषि क्षेत्र और महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका, महात्मा गांधी नरेगा तथा ग्रामीण वेतन का पुनः निर्धारण कामगारों के लिए विवाद का विषय बन गया है।

क्या महात्मा गांधी नरेगा के कारण ग्रामीण श्रम बाजार में संरचनात्मक विभाजन हुआ है, से संबंधित साक्ष्य मिला - जुला रहा है और इस संबंध में एक निष्कर्ष यह हो सकता है कि किसी राज्य में विकास परिस्थितियों और उनके ग्रामीण-शहरी संबंध में अंतर के आधार पर किसी राज्य/देश में जहां तीन परिस्थितियां मौजूद हों ग्रामीण श्रम बाजार रह सकता है और ये परिस्थितियां पर्याप्त रूप से एक-दूसरी को प्रभावित कर सकती हैं। प्रथम, क्या ग्रामीण श्रम बाजार की स्थिति ऐसी है जिसमें महात्मा गांधी नरेगा अभी भी सामंती संबंधों को तोड़ने का प्रयास कर रहा है, जहां सामाजिक रूप से शक्तिशाली, बिचौलिये तथा अन्य व्यक्ति सक्रिय रूप से महात्मा गांधी नरेगा के कठोर कार्यान्वयन का प्रतिरोध करते हैं। इसमें नागरिक समाज की भूमिका अत्यधिक महत्वपूर्ण है और यह अनिवार्य रूप से सामने आ सकती है। महात्मा गांधी नरेगा का कार्यान्वयन और वेतन नागरिक समाज संगठनों के गंभीर संघर्ष तथा हस्तक्षेप के बाद प्राप्त हो सकते हैं।

द्वितीय ग्रामीण श्रम बाजार का संदर्भ है, जहां प्रशासन और अभिशासन के माध्यम से की गई कुछ पहल और प्रशासनिक प्रतिबद्धता के इतिहास के कारण महात्मा गांधी नरेगा विभाजन बिन्दु प्रस्तुत कर सकता है। श्रम वेतन के विवाद का बिन्दु और अंतरण को कम करने वाले ये संदर्भ एक प्रभाव दर्शाएंगे जैसाकि अनुसंधान अध्ययनों में सुझाव

5 वसावी, यू. (2010), 'अनुत्तरित प्रश्न : एक रीयल एस्टेट के रूप में राष्ट्र, 'इलेक्ट्रॉनिक निबंध, भारत का संकमण काल, भारतीय अध्ययन केन्द्र, पेन्सिलवानी विश्वविद्यालय, फरवरी।



दिया गया है।<sup>678910</sup>

तृतीय एक प्रकार की काल्पनिक स्थिति होगी जिसकी यहां एक आदर्श स्थिति के रूप में व्याख्या की गई जो व्यावहारिक रूप से संभव नहीं है और इसमें महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य की मांग में कमी इसके कार्यान्वयन में अंतरों के कारण नहीं अपितु इस अभूतपूर्व स्कीम की अनिवार्य स्व-चयन प्रकृति के कारण होगी।

इसमें परिवर्तन होने से कृषि क्षेत्र को सुदृढ़ करने और अभिशासन में सुधार करने की आवश्यकता होगी। गुलाटी,

- 6 दास, उपासक (2014), 'क्या ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम अल्पकालिक अंतरण को कम कर सकती है : पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य,' महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर) में आयोजित अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन में प्रस्तुत पेपर।
- 7 इम्बर्ट और जे. पैप (2012), श्रम बाजार सामाजिक कार्यक्रमों को प्रभावित करता है : भारत के रोजगार गारंटी अधिनियम से प्राप्त साक्ष्य।
- 8 शाह, वी.डी. और एम. मकवाना (2011), गुजरात में वेतन दर, खाद्य सुरक्षा और ग्रामीण-शहरी अंतरण पर महात्मा गांधी नरेगा का प्रभाव, सरदार पटेल विश्वविद्यालय।
- 9 क्लोनेर, एस. और सी. ओल्डिंग्स (2014), 'भारत में रोजगार गारंटी और इसके प्रभाव', महात्मा गांधी नरेगा - टेकिंग स्टॉक लूकिंग एहेड, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही, 26-28 मार्च।
- 10 मान, नीलाक्षी और वरद पाण्डे (संकलनकर्ता), मिहिर शाह (सम्पादक), महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा : महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर अनुसंधान अध्ययन निबंध। 2006-2012, नई दिल्ली : ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।



जैन और सतीजा (2013) ने इनमें अंतर-संबंध दर्शाया है और यह उल्लेख किया है कि, 'यदि महात्मा गांधी नरेगा के तहत श्रम उत्पादन क्षमता में वृद्धि के प्रतिकूल कृषि वेतन में वृद्धि की जाती है तो इससे कृषि कार्य महंगा हो जाएगा और इस कठिनाई से पूर्णतः निपटने का सर्वोत्तम तरीका कृषि उत्पादन क्षमता तथा विकास में वृद्धि करने के विचार से महात्मा गांधी नरेगा स्कीम और कृषि अभियानों के मध्य सामंजस्य स्थापित करने पर विचार करना है।'

### क्या अत्यधिक कृषि कार्य मौसम के दौरान महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य की मांग, कृषि कार्य को प्रभावित करती है?

उपलब्ध साक्ष्य के मद्देनजर इस प्रथम अवधारणा की संक्षिप्त समीक्षा और विश्लेषण किया गया है कि क्या महात्मा गांधी नरेगा के कारण कृषि श्रम बाजार पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। द्वितीय अवधारणा यह है कि कृषि के मौसम में कृषि श्रमिक उपलब्ध नहीं होता। तथापि, इस अवधारणा के विपरीत यह देखा गया है कि महात्मा गांधी नरेगा के तहत कम कृषि कार्य मौसम के दौरान संबंधित परिवारों का इष्टतम उपयोग किया गया है। संबंधित डाटा से यह पता चला है कि गैर-कृषि मौसम के दौरान पूरे राज्य में पूरे वर्ष इसकी

मांग में पर्याप्त वृद्धि हुई है। इसके साथ-साथ कम वर्षा वाले वर्षों तथा सूखा पड़ने वाले वर्षों का भी महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य की मांग के साथ सीधा संबंध है। इस प्रकार की अवधारणा कि कृषि श्रमिक महात्मा गांधी नरेगा के कारण आकस्मिक रूप से अनुपलब्ध हो जाते हैं, के बारे में यह अनुमान है कि सभी कामगार भूमिहीन और/अथवा गैर-कृषि कार्य उपलब्ध होने के बावजूद कृषि संबंधी कार्य को प्राथमिकता देते हैं। इस अनुमान की सावधानीपूर्वक समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। ग्रामीण संदर्भ में भी यदि गैर-कृषि कार्य से भिन्न अन्य कार्य उन व्यक्तियों को उपलब्ध नहीं हैं जो भूमिहीन हैं तथा उनके पास कोई अन्य कार्य नहीं हैं तो अंतरण संकट को कम करने और जीवन-यापन सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए पूरे वर्ष महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य की मांग वास्तव में अनिवार्य हो सकती है। अनुसंधान साक्ष्य ने इस निष्कर्ष<sup>11, 12</sup> का समर्थन किया है जैसाकि तालिका 5.1 और 5.2 में दर्शाया गया है।

इस बिन्दु को मकवाना और शाह (2011)<sup>13</sup> द्वारा प्रदान किए गए साक्ष्य से और बल मिला है जिन्होंने यह सूचित किया है कि महात्मा गांधी नरेगा को अंतरण की अवधि को कम करने के बारे में सफल पाया गया है। इस अध्ययन में इसकी भी पुनः पुष्टि की गई है कि वर्ष 2005 (महात्मा गांधी नरेगा से पहले की अवधि) और वर्ष 2009 के दौरान सभी प्रकार के श्रम कार्यकलापों के लिए वेतन दर में पर्याप्त वृद्धि थी। सभी कार्यकलापों में पुरुष कामगारों द्वारा किए जा रहे गैर-कृषि श्रम के लिए वेतन दर में वृद्धि सर्वाधिक (88.05 प्रतिशत) थी। पुरुष कामगारों द्वारा किए जा रहे खनन श्रम कार्य के लिए वेतन वृद्धि दर सबसे कम (24.32 प्रतिशत) थी। कृषि अभियान से संबंधित वेतन में 57.76 प्रतिशत वृद्धि हुई जबकि निर्माण कार्य के वेतन में 54.81 प्रतिशत वृद्धि दर्ज की गई। कुशल कामगारों जैसे इलेक्ट्रीशियन, प्लम्बर और पम्पसेट/बोर करने वाले प्रचालकों के वेतन में 50 से 64 प्रतिशत के बीच वृद्धि हुई। यहां यह बिन्दु महत्वपूर्ण है कि गैर-कृषि कार्य (खनन निर्माण इत्यादि), कृषि कार्य, ग्रामीण श्रम बाजार और श्रमिक की उपलब्धता जटिल

11 आजम, एम. (2011), भारतीय श्रम बाजार परिणाम पर भारतीय रोजगार गारंटी स्कीम का प्रभाव : स्वाभाविक प्रयोग से साक्ष्य। SSRN:http://ssrn.com/abstract=1941959. [Online] पर उपलब्ध।

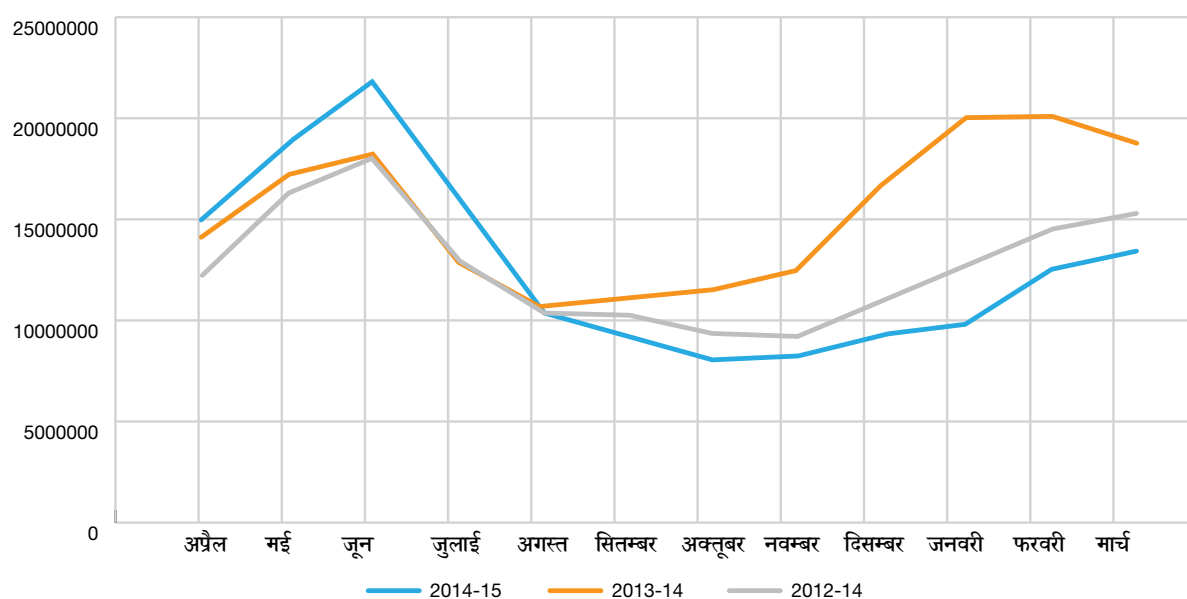
12 बसु, ए.के. (2011), ग्रामीण श्रम बाजार पर ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम का प्रभाव : इष्टतम प्रतिपूर्ति तथा कामगार, यूसए : स्प्रिंगर।

13 शाह, वी.डी. और एम. मकवाना (2011), गुजरात में वेतन दर, खाद्य सुरक्षा तथा ग्रामीण-शहरी अंतरण पर नरेगा का प्रभाव, सरदार पटेल विश्वविद्यालय।

**तालिका 5.1 :** वित्त वर्ष 2012-13 से वित्त वर्ष 2014-15 तक परिवारों की संख्या (करोड़ में) से कार्य की मांग की मासिक-वार प्रवृत्ति

वित्त वर्ष (माह)	अप्रैल	मई	जून	जुलाई	अगस्त	सितम्बर	अक्टूबर	नवम्बर	दिसम्बर	जनवरी	फरवरी	मार्च
2014-15	1.53	1.9	2.31	1.64	10.0	.8	.7	.75	.86	.93	1.23	1.34
2013-14	1.4	1.78	1.91	1.28	10.4	10.8	1.13	1.22	1.72	2.11	2.11	1.96
2012-13	1.22	1.6	1.88	1.3	.9	.9	.88	.86	1.04	1.24	1.47	1.56

आकृति 5.1 और 5.2 में परिवारों की ओर से कार्य की मांग तथा अत्यधिक कृषि मौसम के दौरान व्यक्तियों में होने वाली कमी को दर्शाया गया है।

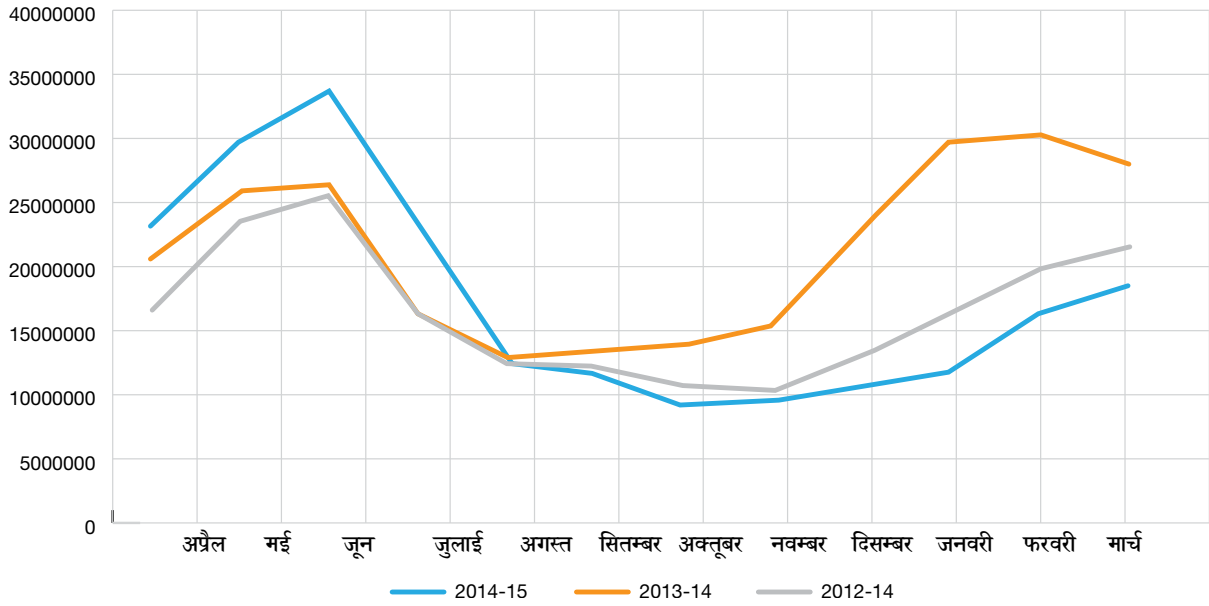


**तालिका 5.2 :** वित्त वर्ष 2012-13 से वित्त वर्ष 2014-15 तक व्यक्तियों (करोड़ में) की ओर से की गई कार्य की मांग की मासिक-वार प्रवृत्ति

वर्ष (माह)	अप्रैल	मई	जून	जुलाई	अगस्त	सितम्बर
2014-15	2.3592440	3.0083771	3.4299836	2.2676672	1.3153818	1.1726248
2013-14	2.1231838	2.6195548	2.7083067	1.6874613	1.3152553	1.3654128
2012-13	1.6939393	2.3955000	2.6048108	1.6801464	1.2721496	1.2388724
वर्ष (माह)	अक्टूबर	नवम्बर	दिसम्बर	जनवरी	फरवरी	मार्च
2014-15	.9506968	.9742808	1.1070897	1.2246341	1.6606424	1.8529647
2013-14	1.4333125	1.5607499	2.3340476	3.0157686	3.0677847	2.8515094
2012-13	1.0971779	1.0793949	1.3294059	1.6338009	2.0169176	2.2079101



**आकृति 5.2 : वित्त वर्ष 2013-14 से वित्त वर्ष 2014-15 तक व्यक्तियों (करोड़ में) की ओर से महात्मा गांधी नरेगा कार्य के लिए की गई मासिक-वार मांग**



मुद्दा है तथा इसके बारे में और अनुसंधान किए जाने की आवश्यकता है।

श्रमिक और वेतन की उपलब्धता पर विचार-विमर्श करने के बाद अब हमने अपना ध्यान इस तथ्य पर केन्द्रित किया है कि क्या महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन से कार्य-दिवसों की संख्या के कारण परिवारों की स्थिति में सुधार हुआ है अथवा नहीं। कुछ सुदृढ़ आर्थिक मॉडल के आधार पर किए गए अनुसंधान अध्ययन इसका समर्थन करते प्रतीत होते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा ने परिवारों की स्थिति को महत्वपूर्ण रूप से प्रभावित किया है।

जैसाकि पात्रता अध्याय में विचार-विमर्श किया गया है, क्लोनेर और ओल्डिंग्स के अध्ययन (2013; वर्ष 2014 में प्रस्तुत)<sup>14</sup> में जम्मू, कश्मीर और असम सहित किंतु सभी अन्य पूर्वोत्तर राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों को छोड़कर सभी प्रमुख भारतीय राज्यों के 504 जिलों के डाटा सहित महात्मा गांधी नरेगा के जिलावार रॉल आउट पर सूचना सहित परिवार उपभोग के बारे में कुछ एनएसएसओ दौर के गौण डाटा का विश्लेषण किया गया है। इसमें अंतरों में अंतर (डीआईडी)<sup>15</sup>

अनुमानों के विपरीत फ्यूजी संकट अंतराल डिजाइन के साथ जिला स्तरीय पैनल का उपयोग किया गया था। वर्ष 2003-12 के विस्तृत आंकड़ों से उभरते पैटर्न के साथ वर्ष 2006-08 के आर्थिक निष्कर्षों को शामिल किया गया है। इस अध्याय में स्पष्ट रूप से यह उल्लेख किया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा ने अत्यधिक कृषि कार्य मौसम तथा कम कृषि कार्य मौसम के मध्य बेहतर उपभोग के लिए ग्रामीण परिवारों की सतत रूप से सहायता की है। इस अध्ययन में यह सूचित किया गया है कि चरण 1 और चरण 2 के लिए गरीबी अंतर कम हुआ है। अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के परिवारों के संबंध में चरण 1 तथा चरण 2 दोनों प्रकार के जिलों में असमानता में कमी देखी गई जो चरण 2 के जिलों की अपेक्षा चरण 1 के जिलों में अधिक थी। इस अध्ययन का मुख्य निष्कर्ष यह है कि यह कार्यक्रम न केवल विशेषकर कमजोर परिवारों के उपभोग स्तरों में वृद्धि करने में सफल रहा है अपितु इनके उपभोग में होने वाली मौसमी कमी के प्रभाव के जोखिम को भी कम करने में सफल रहा है। लेखकों के अनुसार, 'ऐसा प्रतीत होता है कि महात्मा गांधी नरेगा अपने दो प्रमुख उद्देश्यों, जीवन-यापन सुरक्षा में सुधार करने और सर्वाधिक कमजोर ग्रामीण परिवारों तक पहुंचने को प्राप्त करने में सफल रहा है'।

अंततः यदि महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में कोई विरोध है तो ग्रामीण सामाजिक-आर्थिक प्रणाली से समय के अनुसार

14 क्लोनेर, एस. और सी. ओल्डिंग्स (2014), 'भारत में रोजगार गारंटी और इसके प्रभाव', महात्मा गांधी नरेगा - टेकिंग स्टॉक लूकिंग एहेड, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही, 26-28 मार्च।

15 अंतर में अंतर पद्धति अर्ध प्रयोगात्मक तकनीक है जिसका उपयोग इकॉनोमेट्रिक तथा समाजशास्त्र में किसी निर्धारित समय अवधि पर किसी कार्य के प्रभाव को मापने के लिए किया जाता है। अंतर में अंतर के

तहत किसी कार्य तथा तुलनात्मक समूह के अंतरों की विषयों के भीतर प्री-पोस्ट माप की जाती है।

औपचारिक तथा अनौपचारिक संविदा पुनः तैयार करने की अपेक्षा की जा सकती है ताकि इसे अधिक निष्पक्ष तथा साम्य युक्त बनाया जा सके। महात्मा गांधी नरेगा के कारण वेतन और वेतन दरों में परिवर्तनों पर किए गए अनुसंधान में यह दर्शाया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा ने वेतन दरों को पुनः निर्धारित किया है जबकि दशक के डाटा में वर्ष 2001-2010 के दौरान 'ट' आकार गिरावट का उल्लेख किया गया है और इसने पुरुष तथा महिला कामगारों के वेतन को एक-समान कर दिया है; महात्मा गांधी नरेगा ने ग्रामीण बाजार को तीव्र प्रत्युत्तर देने के लिए बाध्य किया है। वास्तव में वर्ष 2010-11 के एनएसएसओ डाटा में यह दर्शाया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन से बाध्यकारी कृषि श्रम सहभागिता में कमी आई है। इसके अतिरिक्त इससे पहले के अनुसंधान साक्ष्य (महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा देखिए)<sup>16 17 18</sup> में भी यह दर्शाया गया है कि सार्वजनिक कार्यों के सरकारी प्रावधान से सरकारी कार्यों में ग्रामीण श्रमिकों की सहभागिता बढ़ी है। प्रोपेसिटी स्कोर मैचिंग (पीएसएम) तकनीक का उपयोग करके महात्मा गांधी नरेगा के चरण 1 के दौरान जिलों और गैर-महात्मा गांधी नरेगा जिलों का विश्लेषण करने वाले दो अध्ययनों में यह पता चला कि सार्वजनिक कार्य कार्यक्रम में दिहाड़ी मजदूर के काम करने की संभावना महात्मा गांधी नरेगा जिलों में गैर-महात्मा गांधी नरेगा जिलों की अपेक्षा 2.5 प्रतिशत बढ़ी है। समीक्षा 1 में भी यह नोट किया गया है कि, 'इसका बड़ा भाग बंधुआ महिला मजदूर के सीधे इस स्कीम में सहभागिता करने के कारण हो सकता है।'

पुनः इस बात पर ध्यान देने के लिए कामगारों द्वारा सार्वजनिक कार्य कार्यक्रम के उपयोग का अर्थ यह है कि महात्मा गांधी नरेगा ने ग्रामीण बाजार में 'प्रतियोगिता की स्थिति' निर्धारित कर दी है जिससे कामगारों को रोजगार का विकल्प प्राप्त हुआ है। इस निष्कर्ष को और स्पष्ट करने के लिए अनुसंधान में यह कहा गया है कि महात्मा गांधी नरेगा के तहत कार्य से हाशिए पर रहने वाले और कमजोर परिवारों के अंतरण के संकट प्रत्युत्तर को कम कर दिया है।

16 मान, नीलाक्षी और वरद पाण्डे (संकलनकर्त्ता), मिहिर शाह (सम्पादक) (2012), महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा : महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर अनुसंधान अध्ययन संबंधित निबंध - 2006-2012। ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।

17 आजम, एम. (2011) : भारतीय श्रम बाजार परिणामों पर भारतीय रोजगार गारंटी स्कीम का प्रभाव : स्वाभाविक प्रयोग से साक्ष्य। SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1941959> [ऑनलाइन] पर उपलब्ध।

18 बसु, ए.के. (2011), ग्रामीण श्रम बाजार पर ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम का प्रभाव : इष्टतम प्रतिपूर्ति और कामगार, यूएसए : स्प्रिंगर।



## पलायन और महात्मा गांधी नरेगा

किसी परिवार में आर्थिक असंतोष अनेक कारणों से उत्पन्न होता है। अध्ययनों से यह पता चला है कि आर्थिक असंतोष केवल अत्यधिक गरीबी के कारण उत्पन्न नहीं होता और अनेक मौसम आधारित प्रवृत्तियां तथा घटक परिवारों को आर्थिक असंतोष में धकेल सकते हैं। इसके अतिरिक्त अध्ययनों से यह भी पता चला है कि गरीबी से बचने के उपाय आर्थिक असंतोष से निपटने के उपायों से भिन्न हो सकते हैं। उदाहरण के लिए सामान्यतः यह कहा जाता है कि परिवार जीवन-यापन विविधता को गरीबी से बचने के उपाय के रूप में देखते हैं जबकि फसल खराब होना और/अथवा लगातार कर्ज में डूबे रहना स्पष्ट रूप से गंभीर संकट का कारण होता है और इसका सामना भी विभिन्न प्रकार से किया जाता है। इसका अर्थ यह है कि ऋण के उतर जाने से असंतोष समाप्त होगा किंतु यह गंभीर गरीबी से बाहर निकलने का उपाय नहीं है। कुछ पारिवारिक कार्यनीतियां जैसे पलायन कुछ सीमा तक असंतोष तथा गरीबी दोनों से बाहर निकलने का अवसर प्रदान करता है।

पलायन नीति-निर्माताओं और व्यावसायिकों तथा अनुसंधानकर्त्ताओं के लिए स्वयं एक विवादास्पद मुद्दा है क्योंकि इसे विभिन्न प्रकार की वैचारिक और विषय स्थितियों की नजर से देखा जाता है। तथापि, किसी परिवार के लिए

यह असंतोष से निपटने का विकल्प अथवा बेहतरी में वृद्धि करने की आशा प्रस्तुत करता है।

कौन पलायन करता है यह एक मुख्य और जटिल प्रश्न है। फिर भी इस संबंध में कुछ प्रवृत्तियां देखी जा सकती हैं। मानव विकास की दृष्टि से युवा बच्चे और बड़े व्यक्ति अनिवार्य रूप से असंतोष से बाहर निकल सकते हैं। महिला-पुरुष तथा पलायन भी जटिल स्थिति प्रस्तुत करता है। पलायन के संबंध में हमारी समझबूझ में कुछ रटी-रटाई अवधारणा रहती है। महिलाएं पलायन करती हैं और पलायन पैटर्न के माध्यम से प्रारंभ में और गंतव्य स्थल तथा संक्रमण काल में परिवार के भीतर यथास्थिति शक्ति संबंधों को परिवर्तित कर देती है।

शिक्षा और समुदाय विनिर्दिष्ट कौशल सैट जैसे राज मिस्त्री भी अंतरण को समझने के संकेत हैं। इसी प्रकार किसी घर का स्वामित्व अथवा अधिकार, उस क्षेत्र में कार्य करने की सुविधा और पहुंच (इसकी कमी होने पर) तथा जाति एवं समुदाय नेटवर्क से भी कुछ अध्ययनों में अंतरण के संभावित पैटर्न की जानकारी मिली है। इस संबंध में यह नोट किया जाए कि विभिन्न राज्य संदर्भों में कोई एक पैल सर्वथा उपयुक्त नहीं है क्योंकि इनमें विविधता है तथा इस प्रकार

निष्कर्ष समान नहीं हो सकते।

क्या महात्मा गांधी नरेगा इस प्रकार के पलायन का नीतिगत प्रत्युत्तर प्रस्तुत करता है? सर्वाधिक निश्चित रूप से यह कहा जा सकता है कि यह अपने डिजाइन और कार्यान्वयन के माध्यम से प्रत्यक्ष रूप से पलायन से संबंधित नहीं है। तथापि कृषि कामगारों को कामगार के रूप में मान्यता प्रदान करके और कृषि श्रमिक के लिए कार्य करने की पात्रता का विधान बनाकर महात्मा गांधी नरेगा स्पष्ट रूप से सामान्य नकदी अंतरण कार्यक्रम से आगे बढ़ा है और इसके तहत सर्वाधिक हाशिए पर रहने वाली तथा कमजोर जनता के ग्रामीण क्षेत्रों से शहरी क्षेत्रों की ओर पलायन के संकट को कम करने का प्रयास किया गया है। पश्चिम बंगाल में महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में निम्नलिखित मामला अध्ययन इस वास्तविकता की पुष्टि करता है।

इस संबंध में मुख्य प्रश्न यह है : क्या महात्मा गांधी नरेगा ने जोखिम को कम किया है अथवा क्या अत्यधिक संकट में इससे एक विकल्प प्राप्त होता है? देश के विभिन्न भागों में किए गए अनुसंधान में इस निष्कर्ष का समर्थन किया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा अल्पकालिक जोखिम में पलायन को कम करता है।

## मामला अध्ययन : पश्चिम बंगाल

### सुंदरवन को हरा-भरा रखने के लिए हरित रोजगार

#### सार

24 दक्षिण परगना जिले के ग्रामवासियों ने वन विभाग के सहयोग से महात्मा गांधी नरेगा के तहत सुन्दरवन क्षेत्र में कच्छ वनस्पति वन कवर को सफलतापूर्वक बहाल किया है। इस पहल का प्राथमिक उद्देश्य वर्ष 2009 के 'एयला चक्रवात' के दुष्प्रभावों को इस यूनेस्को विरासत स्थल से हटाना था जो बड़ी वन बर्बादी का गवाह बना था। इसमें विभिन्न प्रकार की कच्छ वनस्पति की पौधे लगाकर सुन्दरवन के 6,000 हेक्टेयर वन क्षेत्र में कच्छ वनस्पति कवर को बहाल करने का उद्देश्य था। अभी तक लगभग 2,485 हेक्टेयर क्षेत्र को कवर करके तथा इसमें एक करोड़ से अधिक कच्छ वनस्पति पौधे लगाकर सुन्दरवन के गौरव को बहाल करने में यह अद्भुत संकेन्द्रण पहल सफल रही है। इस पहल से न केवल कम कृषि कार्य मौसम में सफलतापूर्वक 3.5 लाख श्रम दिवस सृजित करके इस क्षेत्र से श्रमिकों के अंतरण

के जोखिम को रोका गया है अपितु इस सुदूरवर्ती तटीय स्थान पर 25 लाख व्यक्तियों के जीवन को भी सुरक्षित किया गया है।

#### चुनौतियां

24 दक्षिण परगना 8,165 वर्ग कि.मी. क्षेत्र में फैला हुआ है, यह कोलकाता महानगर से लेकर बंगाल की खाड़ी के मुहाने तक तटीय ग्रामों वाला सुदूरवर्ती क्षेत्र है; जिले की 84 प्रतिशत जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है और जिले के 29 सामुदायिक विकास ब्लॉक (सीडीबी) में से 13 ब्लॉक सुन्दरवन में आते हैं - जो ज्वार कच्छ वनस्पति वन का सबसे बड़ा एकल ब्लॉक है। वर्ष 2009 में एयला चक्रवात के कारण इस जिले का कच्छ वनस्पति वन समाप्त होने की स्थिति में था। कच्छ वनस्पति वन के इस प्रकार समाप्त होते जाने से जिले के सुदूरवर्ती स्थानों पर रहने वाले 25 लाख व्यक्तियों के जीवन तथा जीवन-यापन स्थितियों

पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ना शुरू हो गया था। इसके अतिरिक्त इस प्रकार की तटीय हलचल अथवा ऐसी ही प्राकृतिक आपदाओं से इन कच्छ वनस्पति क्षेत्र में व्यापक रूप से प्रतिकूल स्थिति उत्पन्न की। नदी के असुरक्षित किनारों तथा जमीन पर बनाए गए बांध से जीवन और सम्पत्ति की हानि तथा फसलों के बर्बाद होने का भय पैदा हुआ। इससे जिले से संकट के समय पलायन को बढ़ावा मिला। कच्छ वनस्पति वन के समाप्त होने, जीवन, सम्पत्ति तथा फसलों की हानि ने जिला प्रशासन का ध्यान आकर्षित किया तथा इसने इसका स्थाई समाधान करने का कार्य शुरू किया।

## उपाय किए जाने की आवश्यकता

वर्ष 2009 में आए विध्वंसक एयला चक्रवात ने इस क्षेत्र के निवासियों के लिए खतरे की घंटी बजाई। वर्ष 2009 के बाद इस कमजोर डेल्टा क्षेत्र के निवासियों ने धीरे-धीरे यह महसूस किया कि ग्लोबल वार्मिंग सदा के लिए उनके जीवन में व्यापक परिवर्तन कर देगी क्योंकि धीरे-धीरे बढ़ते समुद्र के स्तर ने द्वीप समूह को निगलना शुरू कर दिया है। कमजोर पारिस्थितिकी प्रणाली खेती की जमीन पर खारे पानी के घुसने की समस्या पैदा हुई जिससे खेती की जमीन कृषि करने योग्य नहीं रही और इस प्रकार ग्रामीण परिवार अपने जीवन-यापन साधनों की खोज में कोलकाता और अन्य शहरी/महानगर शहरी क्षेत्रों में अंतरण करने को बाध्य हुए।

इस तटीय रेखा के साथ-साथ कच्छ वनस्पति वन के यथा-समय और पर्याप्त संरक्षण की आवश्यकता तथा स्थानीय जनता के लिए जीवन-यापन अवसरों का प्रावधान करने के लिए स्थानीय प्रशासन ने वन विभाग के साथ मिलकर महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से पारिस्थितिकी संतुलन एवं रोजगार अवसर सृजित करने के लिए एक अद्भुत पहल- हरित सुन्दरवन चलाई। कच्छ वनस्पति वन इस प्रकार के तटीय क्षेत्रों में जलवायु परिवर्तन से संबंधित जोखिम को कम करने में कच्छ वनस्पति वन महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। जलवायु परिवर्तन के दुष्प्रभाव का समाधान करने के लिए जोखिम करने वाले सुझाव आधारित उपायों में से एक उपाय कच्छ वनस्पति के पौधे लगाना था क्योंकि ये चक्रवात और मृदा कटाव समस्याओं के विरुद्ध संरक्षण दीवार बना देते हैं तथा पारिस्थितिकी संतुलन बनाए रखने में सहायता प्रदान करते हैं।

## किया गया उपाय

कच्छ वनस्पति वन को बहाल करने के लिए गहन पौधरोपण कार्य के माध्यम से वन विभाग के साथ मिलकर महात्मा गांधी नरेगा के तहत एक पहल शुरू की गई थी। इस पहल को इस जिले के 29 सीडीबी में से 8 ब्लॉकों अर्थात् गोसाबा, बासंटी, कुलटाली, जयनगर-2, मथुरापुर-2, पाथरप्रतिमा, नमखाना और सागर में कार्यान्वित किया गया था। पंचायती राज संस्थाओं का स्वामित्व सुनिश्चित करने के लिए इन आठ ब्लॉकों की 64 ग्राम पंचायतों (जीपी) को कार्यक्रम कार्यान्वयन अभिकरणों (पीआईए) के रूप में अभिनिर्धारित किया गया था। इस संकेन्द्रण पहल के मौलिक

उद्देश्य इस प्रकार थे:

- 6,000 हेक्टेयर कच्छ वनस्पति वन को बहाल करना।
- प्राकृतिक आपदाओं के विरुद्ध सुदूरवर्ती स्थानों पर रहने वाले 25 लाख व्यक्तियों के जीवन को सुरक्षित रखना।
- कम कार्य मौसम के दौरान बाह्य पलायन को रोकना।

इस कार्य को शुरू करने के लिए वन विभाग के सहयोग से सहभागी दृष्टिकोण अपनाकर एक एकीकृत योजना तैयार की गई थी। इस परियोजना को वर्ष 2012-13 की वार्षिक कार्य योजना में शामिल किया गया था। ग्राम पंचायतों ने वन विभाग के सक्रिय पर्यवेक्षण में कच्छ वनस्पति नर्सरी तथा पौधरोपण कार्यकलापों के अनुरूप स्कीमें शुरू कीं।

इस परियोजना के सुव्यवस्थित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए मार्च-अप्रैल 2012 के दौरान संबंधित स्थलों के क्षेत्र सर्वेक्षण और निर्धारण तथा इन्हें सम्बद्ध करने का कार्य किया गया था। मई-जून 2012 के दौरान खाई और गड्ढे खोदे गए थे। इन प्रारंभिक कार्यकलापों को पूरा करने के बाद सितम्बर-अक्टूबर, 2012 के दौरान कच्छ वनस्पति पौधों का पौधरोपण कार्य किया गया था। सितम्बर-अक्टूबर 2012 के दौरान ही कच्छ वनस्पति नर्सरी के लिए इनके बीज एकत्र करने और रोपने का कार्य भी साथ-साथ किया गया था। इस परियोजना में महिला स्वयंसेवी समूहों (एसएचजी) के सदस्यों ने महात्मा गांधी नरेगा कामगारों के रूप में कार्य किया।

## निष्कर्ष और परिणाम

इस संकेन्द्रण उपाय से लगभग 2,485 हेक्टेयर क्षेत्र को कवर करके एक करोड़ से भी अधिक कच्छ वनस्पति पौधे लगाकर सुन्दरवन के वन कवर को सफलतापूर्वक बहाल किया गया। इस परियोजना के तहत कच्छ वनस्पति के पौधे लगाकर नदी के तटीय क्षेत्र और जमीन पर बनाए गए बांध की पारिस्थितिकी जीवन रेखा को सफलतापूर्वक बहाल किया गया है। जिले के प्रशासन के हस्तक्षेप से यह क्षेत्र स्थानीय महिला स्वयं-सेवी समूहों से महिला सदस्यों को लेकर उनकी बड़े पैमाने पर सहभागिता का साक्षी बना। इन महिलाओं को कच्छ वनस्पति को जीवन प्रदान करने के लिए न केवल भुगतान किया जा रहा है अपितु वे इन्हें लगाने के लिए 100 दिन का सुनिश्चित रोजगार भी प्राप्त कर रही हैं। इस पहल से न केवल कम कृषि कार्य मौसम के दौरान 3.5 लाख से भी अधिक श्रम दिवस का रोजगार सफलतापूर्वक प्रदान करके इस क्षेत्र से श्रमिकों के अंतरण के जोखिम को रोक दिया गया है अपितु इससे प्राकृतिक आपदाओं के विरुद्ध सुदूरवर्ती तटवर्ती क्षेत्र में रहने वाले 25 लाख व्यक्तियों के जीवन को भी सुरक्षित किया गया है।

स्रोत : श्री दिव्येन्दु सरकार, आयुक्त, महात्मा गांधी नरेगा, पश्चिम बंगाल



इम्बर्ट और पैप (2012) ने राजस्थान, गुजरात और मध्य प्रदेश की सीमा पर अत्यधिक बाह्य पलायन क्षेत्र से सर्वेक्षण डाटा का उपयोग करके अल्पकालिक पलायन पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रभाव का दस्तावेज तैयार किया है। कार्य की मांग को अभिनिर्धारित करने तथा नियंत्रित करने के सार्वजनिक रोजगार प्रावधान में राज्यों में घट-बढ़ का उपयोग करके यह पता चला है कि महात्मा गांधी नरेगा में सहभागिता से अल्पकालिक पलायन पर्याप्त रूप से कम हुआ है। लेखक के दस्तावेज में यह उल्लेख किया गया है कि अल्पकालिक पलायन में और महात्मा गांधी नरेगा रोजगार में कार्य करने वाले कामगारों के बारे में यह सूचित किया कि इस तथ्य के बावजूद कि ग्राम से बाहर की आय इस कार्यक्रम से अर्जित आय से लगभग दोगुनी थी और महात्मा गांधी नरेगा रोजगार की मांग कर रहे हैं। लेखकों ने एक निरोधक के रूप में पर्याप्त पलायन लागत का सुझाव दिया है और यह अनुमान लगाया है कि पलायन लागत प्रवाह ग्राम के बाहर की प्रतिदिन की आय से लगभग 75 प्रतिशत अधिक हो सकता है।

इसी प्रकार दास (2014) ने भी इस दावे को पुष्टा करने के लिए साक्ष्य प्रदान किया है कि महात्मा गांधी नरेगा वेतन से पलायन संकट का जोखिम कम होता है। दास (2014) ने पश्चिम बंगाल के कूच बिहार जिले के दो ब्लॉकों में जनवरी से अप्रैल 2012 के दौरान किए गए 556 परिवारों के क्षेत्र सर्वेक्षण से प्राप्त डाटा का उपयोग किया है। कूच बिहार इस राज्य का सर्वाधिक पलायन वाला जिला है क्योंकि इसके 22 प्रतिशत से भी अधिक परिवार आकस्मिक श्रम के लिए अंतरण करते हैं।<sup>19</sup> इससे संबंधित तथ्यों के अनुसार इसके

प्रमुख निष्कर्ष इस प्रकार हैं: इस कार्यक्रम में सुव्यवस्थित तरीके से अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों को लक्षित किया गया है; जो व्यक्ति कृषि श्रम में लगे हुए हैं तथा जो व्यक्ति बीपीएल कार्ड धारक हैं, की महात्मा गांधी नरेगा कार्य प्राप्त करने की अधिक संभावना है किंतु इनके अंतरण करने की भी अधिक संभावना है। महात्मा गांधी नरेगा में सहभागिता दिवसों की संख्या में वृद्धि होने से किसी परिवार के कम से कम एक सदस्य की अल्पकालिक अंतरण संभावना कम हो जाती है और यह महत्वपूर्ण है कि इसका स्तर 95 प्रतिशत है। इस कार्यक्रम से किसी परिवार के कार्य करने तथा अधिक आय प्राप्त करने से यह पता चला कि अंतरण की संभावना काफी कम हुई है।

विभिन्न प्रकार के भौगोलिक संदर्भ में शाह और मकवाना (2011)<sup>20</sup> ने यह सूचित किया है कि महात्मा गांधी नरेगा को पलायन अवधि को कम करने में सफल माना गया है। सहभागिता करने वाले परिवारों के सदस्यों ने अंतरित कामगारों के रूप में औसतन 148 घण्टे कार्य किया जबकि गैर-सहभागी परिवारों के सदस्यों ने 164 घण्टे कार्य किया। इस अध्याय से यह पता चला है कि 41.50 प्रतिशत परिवार यह विश्वास करते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा ने पलायन संकट के जोखिम को कम करने में सहायता प्रदान की है। इसके अतिरिक्त वेतन की तुलना करने पर यह पता चला कि पुरुष कामगारों का वेतन इसकी महिला कामगारों के वेतन (गैर-कृषि श्रमिक को छोड़कर) से कम था। इससे यह संकेत मिलता है कि महात्मा गांधी नरेगा ने पुरुष कामगारों और महिला कामगारों के वेतन के अंतर को कम किया है। लेखकों के अनुसार महिला कामगारों के वेतन में बढ़ोतरी की प्रवृत्ति से उन्हें महात्मा गांधी नरेगा में अधिक सहभागिता करने का प्रोत्साहन मिला है।

इस तथ्य को स्वीकार करते हुए कि माता के पलायन का मुद्दा अभिन्न रूप से बच्चों की बेहतरी से जुड़ा है, कोफे (2011)<sup>21</sup> ने यह तर्क दिया है कि माता के पलायन की अवधि बच्चों के पलायन से जुड़ी है इसलिए माताओं के पलायन को कम करने से बच्चों को माता-पिता की देखभाल में छोड़कर पलायन करने वाले और पलायन न

लिए किसी गैर-सार्वजनिक कार्य से संबंधित कार्य करना है। सार्वजनिक कार्य/परियोजना इस प्रकार के कार्य हैं जो आम जनता के उपयोग के लिए किए जाते हैं और जो सरकार के स्वामित्व में होते हैं।

20 शाह, वी.डी. और एम. मकवाना (2011), गुजरात में वेतन दर, खाद्य सुरक्षा और ग्रामीण-शहरी पलायन पर नरेगा का प्रभाव। सरदार पटेल विश्वविद्यालय।

21 कोफे, डी. (2013), 'बाल कल्याण और ग्रामीण भारत से अल्पकालिक पलायन', विकास अध्ययन पत्रिका 49 : 1101-1117.

19 आकस्मिक कार्य बिना किसी सुरक्षा तथा अन्य पात्रता के सीमित समय के



करने वाले बच्चे की शिक्षा में मौजूद अंतराल को पाटने में सहायता मिल सकती है। इस सर्वेक्षण में पांच जिलों के 70 ग्रामों के लगभग 700 परिवारों को शामिल किया गया है। इनमें से आधे से अधिक स्व-निर्धारित अनुसूचित जनजातीय परिवार थे। इसके अतिरिक्त इस अध्ययन में शामिल किया गया क्षेत्र अत्यधिक गरीब था/है - 93 प्रतिशत परिवारों के फर्श गदे हैं; 71.3 प्रतिशत परिवारों में बिजली की सुविधा नहीं है; प्रायः 60 प्रतिशत महिलाएं 45 वर्ष और इससे अधिक आयु की थी जिन्होंने जीवित शिशु को जन्म दिया था जो बाद में मर गया था; और इस क्षेत्र में औसतन वयस्क महिला ने एक वर्ष की भी स्कूली शिक्षा पूरी नहीं की थी। इस अध्ययन में पलायन पर महात्मा गांधी नरेगा के प्रत्यक्ष प्रभाव पर ध्यान केन्द्रित नहीं किया गया अपितु इसमें विशेष रूप से महिलाओं पर तथा इसके बाद बाल कल्याण, विशेषकर उनकी स्कूली शिक्षा पर पलायन के प्रभाव का अध्ययन किया गया है। जॉन पैप (2012) द्वारा किए गए अध्ययन पर ध्यान दिया जाए जिसमें इसी अध्ययन क्षेत्र में पलायन करने वालों की ओर से महात्मा गांधी नरेगा कार्य की अधिक मांग का पता चला है तथा उनके स्वयं के अनुसंधान नमूना के साक्ष्य पर ध्यान दिया गया जिसमें यह उल्लेख किया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा माता-पिता विशेष रूप से माता को पलायन न करने के लिए मनाने का उपयोगी तरीका है। इसलिए कोफे यह तर्क देते हैं कि 'कम पलायन से गैर-माता-पिता शिशु देखभाल की आवश्यकता कम होगी और यदि माता के पलायन से बच्चे का पलायन होता है तथा यदि पलायन से शिक्षा का संबंध आकस्मिक है तो इससे बच्चों के शिक्षा के स्तर में सुधार होगा।

## सार और निष्कर्ष

इस विश्लेषण से कुछ निष्कर्ष प्राप्त हुए हैं। इनमें से कुछ बिन्दु स्पष्ट संकेत देते हैं जबकि कुछ के संबंध में और अनुसंधान किए जाने की आवश्यकता है :

- ग्रामीण श्रम बाजार पर महात्मा गांधी नरेगा का प्रभाव बहुत जटिल है और ग्रामीण संदर्भ को समझने के लिए और अनुसंधान किए जाने की आवश्यकता है। ग्रामीण बाजार इस संबंध में कृषि, उद्योग के क्षेत्र-आधारित विकास और विभिन्न राज्यों में शहरीकरण के मध्य अंतर-संबंध के कारण संक्रमण काल में है। ग्रामीण-शहरी संबंध में वृद्धि हो रही है और कुछ घटक कृषि श्रम को राज्य-विनिर्दिष्ट संदर्भों की ओर आकर्षित करते हैं। इस पर अनुसंधान अपने आप में पूर्ण नहीं है।
- ग्रामीण बाजार का परिवर्तन पलायन जोखिम का मुद्दा है। अनुसंधान से यह पता चला है कि विशेषकर महिलाओं के लिए पलायन जोखिम पर महात्मा गांधी नरेगा का स्पष्ट प्रभाव है। अनुसंधान से यह भी पता चला है कि महिलाओं के पलायन और उनके बच्चों के शिक्षा पैरामीटर पर इसके प्रभाव के मध्य प्रारंभिक अंतर-संबंध है।



### संदर्भ सामग्री

(अध्याय में दिए गए क्रम के अनुसार)

1. भारत ग्रामीण विकास रिपोर्ट। ओरियण्ट ब्लैकस्वान (2013) [orientblackswan.com/ebooksfree/..../ content/irdr%20full%book.pdf](http://orientblackswan.com/ebooksfree/..../content/irdr%20full%book.pdf). [vkWuykbu] पर उपलब्ध।
2. पीटर लैन्जोओ और रिकू मुरुगई (प्रधान-सह लेखक) (2011), भारत में गरीबी से संबंधित परिप्रेक्ष्य : सर्वेक्षण डाटा से शैली आधारित तथ्य। नई दिल्ली: ऑक्सफोर्ड विश्वविद्यालय।
3. इन्दुमति, एस. और पी.एम. श्रीकांता (2011), 'सूखा संभावित राज्यों कर्नाटक, राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा का आर्थिक विश्लेषण, कृषि अर्थशास्त्र अनुसंधान समीक्षा (24) : 531-361
4. गुलाटी, अशोक, सुरभि जैन और निधि सतीजा (2013), भारत में कृषि वेतन में वृद्धि : कमी-बेशी करने संबंधी घटक, नई दिल्ली : कृषि लागत और मूल्य आयोग, कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय।
5. वसावी, यू. (2010), 'अनुत्तरित प्रश्न: रीयल एस्टेट के रूप में राष्ट्र', इलेक्ट्रॉनिक निबंध, भारत का संक्रमणकाल, भारतीय उच्च अध्ययन केन्द्र, पेन्नीसिल्वानी विश्वविद्यालय, फरवरी।
6. दास, उपासक (2014), 'क्या ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम अल्पकालिक पलायन को कम कर सकती है: पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य', इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर) में महात्मा गांधी नरेगा के संबंध में आयोजित किए गए अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन में प्रस्तुत पेपर।
7. इम्बर्ट और जे.पैप (2012): श्रम बाजार सामाजिक कार्यक्रम को प्रभावित करता है: भारत के रोजगार गारंटी अधिनियम से प्राप्त साक्ष्य।
8. शाह, वी.डी. और एम. मकवाना (2011), गुजरात में वेतन दर, खाद्य सुरक्षा और ग्रामीण-शहरी पलायन पर नरेगा का प्रभाव, सरदार पटेल विश्वविद्यालय।
9. क्लोनेर, एस. और सी ओल्डिग्स (2014), 'भारत में रोजगार गारंटी तथा इसके कल्याणकारी प्रभाव, महात्मा गांधी नरेगा: - टेकिंग स्टॉक एण्ड लूकिंग अहेड, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही, 26-28 मार्च।
10. मान, नीलाकक्षी और वरद पाण्डे (संकलनकर्त्ता), मिहिर शाह (सम्पादक) (2012), महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा: महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 के बारे में अनुसंधान अध्ययन पर निबंध। 2006-2012. नई दिल्ली: ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।
11. आजम, एम. (2011), भारतीय श्रम बाजार परिणामों पर भारतीय रोजगार गारंटी स्कीम का प्रभाव: स्वाभाविक प्रयोग से प्राप्त साक्ष्य। SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1941959>. [vkWuykbu] पर उपलब्ध।
12. बसु, ए.के. (2011), ग्रामीण श्रम बाजार पर ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम का प्रभाव: इष्टतम प्रतिपूर्ति और कामगार। यूएसए: स्प्रिंगर।
13. कोफे, डी. (2013), 'बाल कल्याण और ग्रामीण भारत से अल्पकालिक अंतरण', विकास अध्ययन पत्रिका 49: 1101-117.



अध्याय छः

कार्यो से उत्पादक तथा स्थायी  
परिसम्पत्तियां





## प्रस्तावना

महात्मा गांधी नरेगा की प्रमुख विशेषताओं में एक यह भी है कि वह समुदाय के साथ-साथ व्यक्तियों के लिए परिसम्पत्ति सृजन की महत्वपूर्ण संभावना के साथ 100 दिन का मजदूरी रोजगार प्रदान करने वाला कार्यक्रम है। मजदूरी पात्रता इस अधिनियम का महत्वपूर्ण पहलू है। मजदूरी के लिए कार्यों का चयन, जिसकी परिणति उत्पादक और स्थायी परिसम्पत्तियों के रूप में होती है, सामाजिक-सांस्कृतिक के अनुसार नहीं होता। यह इस संदर्भ में है कि जिन कार्यों को करने की सूची उपलब्ध कराई गई है, उसमें व्यक्तियों और समुदाय के लिए अपनी आवश्यकताओं तथा उपयोगिताओं के अनुसार कार्यों का चयन करने की गुंजाइश है।

पब्लिक डोमेन में व्यक्त लोकप्रिय अवधारणाओं और विचारों में महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत शुरू किए गए तथा पूरे किए गए कार्यों की प्रकृति पर संदेह व्यक्त किया गया है। इनमें से कुछ प्रश्न इस प्रकार हैं:

- महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत लिए गए और शुरू किए गए अधिकांश कार्यों का या तो अस्तित्व ही नहीं है या फिर वे सीमित/न के बराबर उपयोगिता वाले हैं। महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सम्पन्न कार्य लाभार्थियों या परिवारों के अनुरूप नहीं हैं।

- चूंकि सामग्री का प्रयोग महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत लिए गए कार्यों पर निर्भर है, अतः इन कार्यों की गुणवत्ता घटिया होती है।

इस अनुसंधान में इन प्रश्नों का समाधान करने का प्रयास किया गया है। इसमें व्यापक तौर पर कार्यों का समुदाय की प्रासंगिकता तथा परिवारों और आजीविका पर पड़ने वाले प्रभाव को देखा गया है।

अध्याय में व्यापक रूप से अन्य सभी अध्यायों की ढांचागत रूपरेखा का अनुपालन किया गया है। अनुसंधान के अनेक प्रकाशित निष्कर्षों को महात्मा गांधी नरेगा एमआईएस से लिए गए सहायक आंकड़ों के साथ प्रस्तुत किया गया है। अंत में, अनुसंधान के भावी प्रश्नों का निरीक्षण करने का सुझाव दिया गया है और सार में नीतिगत दृष्टिकोण प्रस्तुत किया गया है।

## प्रश्न है – ‘कार्य’ कब ‘परिसम्पत्ति’ बनता है? – लाभार्थियों के अनुभव

कार्यों के पूरा होने से लेकर ‘परिसम्पत्तियों’ के सृजन तक और अंततः परिसम्पत्तियों का स्थिर होना और उत्पादकता में परिणत होना एक प्रमुख मुद्दा है। कार्यों के तकनीकी पहलू

के चुनौतीपूर्ण होने पर लाभार्थियों का उपभोग और अवधारणा ही परिसंपत्ति को कार्य में परिणत करती है। महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत कार्यों की अनेक संभावनाएं हैं: आर्थिक, पर्यावरणीय और वित्तीय। अतः तकनीकी शब्द के विभिन्न आयामों के अर्थ भी विविध हैं। इसके अतिरिक्त, सभी कार्यों का विशिष्ट मूल्यांकन करना मुश्किल कार्य है क्योंकि यहां अनेक प्रकार के कार्य हैं जिनके लिए ऐसे मूल्यांकन फॉर्मेट का सृजन करना होगा जिन्हें अन्य गैर-तकनीकी व्यक्तियों द्वारा इस्तेमाल किया जाता है।

इन समस्याओं की परवाह किए बिना, अंतिम प्रयोक्ताओं की व्यक्तिपरक अवधारणा ही महत्व रखती है जिसे नकारा नहीं जा सकता, क्योंकि किसी व्यक्ति/परिवार की योग्यता और जीवन गुणवत्ता के आधार पर ही सरकारी कार्यक्रमों में इनका समाधान करने की अपेक्षा की जाती है। यह सचमुच में उल्लेखनीय है कि लाभार्थियों की अवधारणाओं पर अधिकांश स्वतंत्र अनुसंधान मूल्यांकन इस विचार का समर्थन करते हैं कि यदि कार्यों को अच्छी तरह से नियोजित और निष्पादित किया जाए तो ये निवेश करने पर प्रतिलाभ देगे और इन्हें इन्हें लाभार्थियों के लिए उपयोगी माना जाता है।

लाभार्थियों के अनुभव पर (एन = 2,381 परिवार) 6 राज्यों आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में कराए गए सर्वेक्षण में, इस बात की पुष्टि की गई थी कि व्यक्तिगत तौर पर लाभार्थियों की जमीनों पर कराए गए महात्मा गांधी नरेगा कार्य उनकी जमीन को उपजाऊ बनाने, अतिरिक्त आय अर्जित करने, छोटे व सीमांत किसानों की दोहरी तथा बहु-फसलें उपजाने में सहायता करने और इन परिवारों के लिए आजीविका के वैकल्पिक स्रोतों का सृजन करने में महत्वपूर्ण रूप से प्रभावी रहे थे।

रांची, झारखण्ड<sup>2</sup> में एक ग्राम पंचायत में कुओं पर कराए गए सीमित, सूक्ष्म अध्ययन में यह पाया गया कि महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत खोदे गए कुओं से फसल उगाने की क्षमता और फसल की उत्पादकता में वृद्धि हुई तथा इसके परिणामस्वरूप व्यक्तिगत लाभार्थियों की खेती की लागत में कमी आई। इस साक्ष्य के समर्थन में, भास्कर (2015)<sup>3</sup>



ने सूचित किया कि 'हमने पाया कि नरेगा परिसम्पत्तियां विशेषकर कुएं कृषि उत्पादन, बढ़ी आय और बेहतर आजीविका के सुधार में नींव का पत्थर साबित हो सकते हैं। यह न केवल पूर्ण कुओं के मामले में बल्कि आधे खुदे, पानी से कुओं, जिनसे लोग लाभ कमा सकते हैं, के मामले में भी सही है। नरेगा कुओं से कुओं के निर्माण की कुल लागत पर लगभग 5.3% की औसत दर से प्रतिलाभ प्राप्त किया जा सकता है। कुओं के निर्माण के लिए सरकारी खर्च पर उनके प्रतिलाभ की औसत दर 6.34 प्रतिशत है। यह उल्लेखनीय है कि हमारे सर्वेक्षण के माध्यम से प्राप्त लाभ की दर का अनुमान अग्रवाल और अन्य (2012) द्वारा रांची जिले के रातू ब्लॉक में कराए गए अपने प्रायोगिक अध्ययन के माध्यम से प्राप्त अनुमान से काफी अधिक (लगभग दुगना) है। यह भी उल्लेखनीय है कि लाभ की दर का यह अनुमान कहीं अधिक विश्वसनीय है क्योंकि इसमें इस तथ्य को ध्यान में रखा गया है कि यदि बड़ी संख्या में कुओं का निर्माण कार्य पूरा नहीं होता है - तो उन पर किया गया खर्च व्यर्थ हो जाता है। यहां अनुमानित लाभ की दर कुएं पर निवेश (निजी और सरकारी संयुक्त रूप से) से होने वाले औसत वार्षिक लाभ का व्यापक अनुमान है। यह इस बात का द्योतक है कि नरेगा कुएं पर 100 रुपए का निवेश, औसतन प्रतिवर्ष 5.3 रुपए का लाभ देता है। दूसरे शब्दों में नरेगा कुओं पर किया गया निवेश अपनी कीमत को लगभग 19 वर्षों में पूरा करता है।

1 सम्बन्धी रिसर्च एंड कम्प्यूटेशनस प्रा0 लि0 (2012-13), महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के तहत सृजित परिसम्पत्ति के मूल्यांकन का व्यक्ति पर प्रभाव।

2 अग्रवाल, अकिता, आशीष गुप्ता और अंकित कुमार (2014), झारखण्ड में नरेगा कुओं का मूल्यांकन। हैदराबाद : एनआईआरडी।

3 भास्कर, अंजोर और पंकज यादव (2015)। 'अंत भला तो सब भला: झारखण्ड में महात्मा गांधी नरेगा कुओं का आर्थिक मूल्यांकन', मानव विकास संस्थान पूर्वी केन्द्र, रांची झारखण्ड, 2015 द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान को प्रस्तुत रिपोर्ट।

इसके अतिरिक्त, लेखक ने नोट किया है कि 'तथापि, यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि लाभ की दर के ये उपाय वास्तविक लाभ की दर से काफी कम हैं। यह इसलिए है क्योंकि हमने केवल कुएं के मालिक की आय में हुए परिवर्तन को लिया है और कुएं के पानी का प्रयोग करने वाले आसपास के खेतों के अन्य व्यक्तियों की आय में हुए परिवर्तन को नजरअंदाज कर दिया है। हमने पाया कि औसतन, एक नरेगा कुंआ 5 परिवार द्वारा प्रयोग किया जाता है। अनेक मामलों में, हमने पाया कि कुंओं के परिणामस्वरूप आसपास के परिवारों की आय और सम्पत्तियों में भारी परिवर्तन आया है न कि कुंओं के मालिकों की। तथापि, हमने केवल कुएं के स्वामित्व वाले परिवारों पर पड़ने वाले प्रभाव के बारे में सूचना प्राप्त की है। यदि नरेगा कुंओं

रांची, झारखण्ड में एक ग्राम पंचायत में कुंओं पर कराए गए सीमित, सूक्ष्म अध्ययन में यह पाया गया कि महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत खोदे गए कुंओं से फसल उगाने की क्षमता और फसल की उत्पादकता में वृद्धि हुई तथा इसके परिणामस्वरूप व्यक्तिगत लाभार्थियों की खेती की लागत में कमी आई।

का प्रयोग करने वाले सभी परिवारों द्वारा अनुभव किए गए आय-परिवर्तन को शामिल किया जाए तो औसत लाभ की दर संभवतः काफी अधिक होगी।

कुंओं का निर्माण कार्य पूरा होने और परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता के संबंध में, लेखक का निष्कर्ष है कि 'अधिकांश स्वीकृत नरेगा कुएं का निर्माण कार्य पूरा होता है। स्वीकृत कुंओं में से लगभग 70 प्रतिशत कुएं सम्पूर्ण (मुड़ेर या बिना मुड़ेर वाले) होते हैं और लगभग 60 प्रतिशत कुएं मुड़ेर के साथ बनाए जाते हैं। जहां तक सरकारी आंकड़ों की गुणवत्ता का संबंध है, इन्हें नरेगा के सम्पूर्ण कुंओं के लिए मुख्यतः सही पाया गया है। 'सरकारी तौर' पर सम्पूर्ण 75 प्रतिशत कुएं (नरेगा एमआईएस के अनुसार) वास्तव में सम्पूर्ण (मुड़ेर के साथ) थे। सरकारी तौर पर सम्पूर्ण 82 प्रतिशत नरेगा कुएं सम्पूर्ण (बिना मुड़ेर के भी शामिल) थे। हमने पाया कि लगभग 10 प्रतिशत कुंओं की मुड़ेर नहीं थी। यह एक गंभीर मुद्दा है और यह दर्शाता है कि अधिकारी और लाभार्थी

समान रूप से इससे जुड़े जोखिमों से अनभिज्ञ थे। मुड़ेर के अभाव में संभवतः कुंओं की मियाद भी कम होती है क्योंकि मिट्टी फिसलकर कुंओं में गिरती रहती है और इसे धीरे-धीरे भरती रहती है।

लेखक के निष्कर्ष कृषि पर महात्मा गांधी नरेगा के सकारात्मक प्रभाव के साक्षी हैं, परंतु इससे भी अधिक महत्वपूर्ण यह है कि यह आगे और अधिक सुधार किए जाने वाले मुद्दों की पहचान करने में भी सहायक है।

नारायणन और अन्य (2014)<sup>4</sup>, ने महाराष्ट्र में 20 जिलों के 100 गांवों में महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सम्पन्न 4,100 निर्माण कार्यों और औचक चुने गए 4,800 लाभार्थियों पर सर्वेक्षण किया। तीव्र मूल्यांकन अध्ययन में पाया गया कि 87 प्रतिशत कार्य प्रशासनिक आंकड़ों द्वारा वैध पाए गए थे। इसके अतिरिक्त, अध्ययन में यह भी पाया गया कि मौजूद 75 प्रतिशत कार्य सीधे कृषि से जुड़े थे। इससे अधिक महत्वपूर्ण, 'अत्यधिक रूप से' 92 प्रतिशत प्रतिवादियों ने कार्यों को 'बहुत उपयोगी' या 'कुछ-कुछ उपयोगी' पाया; केवल 8 प्रतिशत प्रतिवादियों ने ही कार्यों को 'अनुपयोगी' पाया। लेखक ने पाया कि प्रतिवादियों का विचार था कि कार्यों का चयन समग्र नहीं था; लेखकों ने यह निष्कर्ष निकाला कि महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सम्पन्न कार्य छोटे और सीमांत किसानों के लिए सहायक थे और पर्याप्त रूप से कृषि से संबंधित थे। लेखक कार्यों का समग्र रूप से चयन करने की प्रक्रिया की सिफारिश करते हैं, जिसमें कार्यों की योजना बनाने में सभी कार्यकर्त्ताओं को शामिल किया जाए। 'कार्यों को क्यों चुना जाता है' विशेष पर इस खण्ड में विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है।

इनके और इससे पूर्व के अनेक अनुसंधानों के उत्तर में, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने अनेक कदम उठाए हैं और राज्यों को कार्यों के चयन के लिए प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन दृष्टिकोण पर अपना ध्यान केन्द्रित करने के लिए सलाह दी है। इसके अतिरिक्त, नियोजन प्रक्रिया में विभिन्न अनुसंधान अध्ययनों में उल्लिखित कार्यों, विशेषकर महिलाओं की भागीदारी के संदर्भ में, को शामिल न करने के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय ने वित्त वर्ष 2015-16 के लिए श्रम बजट को तैयार करने के लिए जुलाई 2014 में गहन भागीदारी योजना प्रक्रिया (आईपीपीई) प्रारंभ की। आईपीपीई संबंधी हस्तक्षेप 2,500 पिछड़े ब्लॉकों में क्रियान्वित किए जा रहे हैं और 92,177 ग्राम पंचायतों ने कार्यों की योजना प्रक्रिया

4 नारायणन, सुधा और अन्य; (2014), महात्मा गांधी नरेगा कार्य और उनके प्रभाव : महाराष्ट्र में तीव्र मूल्यांकन। मुम्बई : इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईआर)।



में कार्यों को शामिल न करने के मुद्दे को निपटाने का प्रयास किया है। यह परिकल्पना की गई है कि सूक्ष्म-योजना प्रक्रिया में समाज को शामिल करने से व्यापक निष्कर्ष और बेहतर कार्यान्वयन सुनिश्चित होगा।

## जैव-विविधता संरक्षण और महात्मा गांधी नरेगा कार्य

यदि लाभार्थियों को हुए अनुभवों से परे देखा जाए तो महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के सबसे महत्वपूर्ण प्रभावों में से एक को हाल ही के अनुसंधान में साक्ष्य के साथ स्वीकार किया गया है और जैव-विविधता संरक्षण को साक्ष्य के साथ प्रस्तुत किया गया है। भारतीय विज्ञान संस्थान द्वारा ग्रामीण विकास मंत्रालय और जीआईजेड (2013)<sup>5</sup> के सहयोग में कराए गए अनुसंधान में अनेक निष्कर्ष निकले हैं जो महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के माध्यम से परिसम्पत्तियों के सृजन के उद्देश्य की पुष्टि करते हैं। लेखकों का निष्कर्ष है कि जल और भूमि संबंधी महात्मा गांधी नरेगा कार्यों की बहुलता के

माध्यम से महात्मा गांधी नरेगा स्कीम ने भूमिगत जल स्तर को सुधारने या उसे बनाए रखने, सिंचाई के लिए जल की उपलब्धता बढ़ाने, सिंचाई क्षेत्र का विस्तार करने और अंततः मानव और पशुओं के लिए पेयजल की उपलब्धता में सुधार लाने में भागीदारी की है। इस अध्ययन में पारिस्थितिकी, सामाजिक-आर्थिक और भौतिक संकेतकों जैसे कि भूमिगत जल, मृदा और ऑर्गेनिक कार्बन व बायोमास प्राक्कलन, पारिवारिक सर्वेक्षण तथा पीआरए पद्धतियों के मूल्यांकन शामिल हैं। यह अध्ययन चार चुने गए राज्यों के चार चुनिंदा जिलों में कराया गया था। नोट करें कि भारतीय विज्ञान संस्थान ने टिप्पणी की है कि महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत निर्मित परिसम्पत्तियां स्थायी हैं। अर्थात्, कार्य की तकनीकी गुणवत्ता भले ही कैसी भी हो, तब भी परिसम्पत्तियां उपयोगी होंगी और पर्यावरण के लिए हितकारी होंगी। अध्ययन के कुछ सोदाहरण परिणाम तालिका 6.1 से 6.3 में दिए गए हैं जो सिंचित क्षेत्र, मृदा उर्वरता, फसल गहनता और जुताई क्षेत्र में सकारात्मक परिवर्तनों को दर्शाते हैं।

भारतीय वन प्रबंधन संस्थान (2013)<sup>6</sup> द्वारा मध्य प्रदेश राज्य के विशिष्ट कपिला धारा कुओं पर कराए गए इसी तरह के

5 एस्वीज्ज टी., के.वी. राव, बी. सिन्हा और एस.एस. रॉय (2013), महात्मा गांधी नरेगा स्कीम के माध्यम से पर्यावरणीय हित लाभ और अतिसंवेदनशीलता में कमी : एक संश्लेषण रिपोर्ट। ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार और डोशे जीआईजेड।

6 सिन्हा, बी. (2013), महात्मा गांधी नरेगा, भोपाल के तहत सृजित परिसम्पत्तियों की स्थिरता बढ़ाने हेतु कार्यक्षेत्र की पहचान करना: भारतीय वन प्रबंधन संस्थान।

तालिका 6.1 : सिंचाई पर महात्मा गांधी नरेगा कार्यों का प्रभाव

जिला (राज्य)	सिंचित क्षेत्र में वृद्धि को दर्शाने वाले गांवों की संख्या	सिंचित क्षेत्र में वृद्धि	जल की उपलब्धता के दिनों की संख्या में वृद्धि दर्शाने वाले गांवों की संख्या	जल की उपलब्धता के दिनों की औसत संख्या में वृद्धि
मेडक (आंध्र प्रदेश)	4	12.4 - 57.0	10	13-88 days
चित्रदुर्ग (कर्नाटक)	8	1.7 - 44.1	5	5-45 days
धार (मध्य प्रदेश)	10	0.9 - 5.8	10	190-365 days
भीलवाड़ा (राजस्थान)	8	0.2 - 2.3	7	30-90 days

टिप्पणी : 'लाभार्थियों द्वारा सूचित अनुसार

स्रोत : संश्लेषण रिपोर्ट : महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से पर्यावरणीय अनुकूल लाभ और अतिसवेदनशीलता में कमी (भारतीय विज्ञान संस्थान 2013)।

तालिका 6.2 : मृदा की उर्वरता और मृदा में ऑर्गेनिक कार्बन की मात्रा (एसओसी)

जिला (राज्य)	नमूना गांवों की संख्या	चुने गए महात्मा गांधी नरेगा स्कीम के कार्य	उन गांवों की संख्या जहां कार्य क्रियान्वित किए गए	चुने गए नमूना लाभार्थी प्लॉटों की संख्या	नमूना प्लॉटों की प्रतिशतता जिनमें एसओसी में वृद्धि हुई (प्रतिशत)	एसओसी में वृद्धि की सीमा (प्रतिशत)
मेडक (आंध्र प्रदेश)	10	गाद का प्रयोग	10	50	33	0.30-1.13
		खाई और बांध टीला गड्ढे	4	61	64	0.30-1.48
		बागवानी विकास	8	54	50	0.31-0.49
चित्रदुर्ग (कर्नाटक)	10	रोक बांध	10	264	85	0.49-1.65
		सिंचाई सुविधा	3	68	88	0.59-1.03
		गाद का प्रयोग	5	66	90	0.40-1.73
		भूमि विकास	3	14	80	0.65-1.57
		अन्य*	5	10	90	0.65-1.46
धार (मध्य प्रदेश)	10	कपिला धारा	10	49	83	.054-0.62
		छिद्र टैंक	4	16	70	0.56-0.58
		पौधरोपण	4	7	75	0.49-0.68
		तालाब संबंधी कार्य	9	56	65	0.55-0.58
भीलवाड़ा (राजस्थान)	10	रोक बांध	10	119	62	0.38-1.16
		समोच्च विकास	3	11	75	0.48-1.14
		नहर निर्माण	5	24	60	0.24-1.36
		चरागाह भूमि विकास	6	18	88	0.24-1.02
		पौधरोपण वनीकरण	4	12	70	0.26-1.02
		कुल		899	72	

टिप्पणी : \*अन्य में खेत तालाब, पाइपलाइन, बागवानी, फीडर चैनल और आउटलेट विकास।

स्रोत : संश्लेषण रिपोर्ट : महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से पर्यावरणीय अनुकूल लाभ और अतिसवेदनशीलता में कमी (भारतीय विज्ञान संस्थान 2013)।

तालिका 6.3 : जुताई क्षेत्र पर महात्मा गांधी नरेगा का प्रभाव

जिला (राज्य)	जुताई क्षेत्र में वृद्धि दर्शाने वाले किसानों की प्रतिशतता (%)	जुताई क्षेत्र में वृद्धि की प्रतिशतता (%)	फसल उगाने में वृद्धि सूचित करने वाले गांवों की संख्या	फसल उगाने में वृद्धि सूचित करने वाले किसानों की प्रतिशतता (%)	फसल उगाने में प्रतिशत वृद्धि
मेडक (आंध्र प्रदेश)	7	2.0-16.9	9	25	0.9-15.9
चित्रदुर्ग (कर्नाटक)	22	0.9-1.2	3	1	5.8-26.7
धार (मध्य प्रदेश)	98	43.5-101.2	10	100	53.9-123.1
भीलवाड़ा (राजस्थान)	10	0.9-9.2	0	0	0

*टिप्पणी:* 'धार जिले में, जुताई क्षेत्र का व्यापक रूप से बढ़ने का कारण सिंचाई जल की उपलब्धता बढ़ने से रबी मौसम में एक अतिरिक्त फसल उगाया जाना था।

अध्ययन से भी यह निष्कर्ष निकला है कि कपिला धारा कुओं ने फसल की पैदावार को बढ़ाया था। तथापि, अध्ययन में उचित रूप से यह भी नोट किया गया है कि कपिल धारा कुएं स्वयं ही जल की मांग को पूरा करने के अल्पकालिक उपाय हैं और महात्मा गांधी नरेगा के अंदर जल संभरण कार्यों वाला एक सतत दृष्टिकोण इसका पूरक होगा। जैसे कि कुओं का निर्माण एक परिलक्षित परिसम्पत्ति है, अतः अध्ययन में अतिमहत्वपूर्ण नियोजन मुद्दों की भी पहचान की गई है जैसे कुओं के बीच की दूरी, विशाल भूमिगत जलाशय नेटवर्कों के भीतर कार्य-स्थल का होना और वनों, जलसंभर, कृषि, बागवानी और प्रौद्योगिकी के विभिन्न विभागों के बीच और अधिक तालमेल होना।

सेबस्टियन और अजीज (2014)<sup>7</sup> द्वारा महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सम्पूर्ण कार्यों और जैव-विविधता संरक्षण से इनकी सम्बद्धता की संभावना की तलाश की गई। लेखकों का न केवल यह मानते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा के कार्यों से परिसम्पत्तियां सृजित हुई हैं बल्कि उन्होंने यह तर्क भी दिया है कि इन्हें अनिवार्य रूप से जैव-विविधता संरक्षण के बड़े एजेडे के अंतर्गत लाया जाना चाहिए।

यह विश्लेषणात्मक पेपर इस बात की पैरवी करता है कि महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत शुरू किए गए हरित

कार्यों को वनरोपण, वनप्रांत और संबंधित प्रचालनों तक सीमित करने की आवश्यकता नहीं है। इन्हें प्रत्यक्ष रूप से जैव-विविधता के संरक्षण के लिए एकीकृत किए जाने की आवश्यकता है। यह सिफारिश पल्लकड जिले के उदाहरण से सिद्ध होती है जो कि उन प्रजातियों से भरपूर है जो प्रकृति के संरक्षण हेतु अंतर्राष्ट्रीय संघ की 'लाल सूची' में हैं। ये प्रजातियां सामान्यतः सड़क के किनारे उगती हैं और लगातार उखाड़े जाने/सफाई गतिविधियों के कारण खतरे में हैं। पेपर में सिफारिश की गई है कि महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के अंतर्गत औषधीय पौधों के वनीय विकास को उखाड़ा न जाए। इसके अतिरिक्त, इस पेपर में यह भी सिफारिश की गई है कि जलाशयों की गाद निकालने, इन्हें गहरा करने और आवाह-क्षेत्र के उपचार के दौरान, जलाशयों के भीतर तथा बाहर उगी वनस्पति को पूरी तरह से हटाया न जाए क्योंकि यह पारिस्थितिकी तंत्र को संरक्षित रखने में काफी महत्वपूर्ण है।

जबकि ये अध्ययन महात्मा गांधी नरेगा कार्यों और पर्यावरण संरक्षण के बीच बेहतर परस्पर संबंध रखने की संभावना की पुष्टि करते हैं, ये यह भी दर्शाते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत कार्यों की उत्पादकता एवं स्थायित्व तथा इनके जैव-विविधता संबंधी संभावित हित लाभों के बारे में सुदृढ़ साक्ष्य तैयार करने के लिए उपलब्ध साहित्य के आधार पर और अधिक अनुसंधान किए जाने की जरूरत है।

7 सेबस्टियन, मैथ्यू के. और पी.ए. जीज (2014), 'महात्मा गांधी नरेगा और जैव-विविधता', इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली स्प (10)।



हाल ही के नीतिगत हस्तक्षेप में यह दोहराया गया था कि कृषि और कृषि सम्बद्ध क्रियाकलाप महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के संकेन्द्रित क्षेत्र हैं। नई नीति को ध्यान में रखते हुए यह अधिक प्रासंगिक होगा यदि अनुसंधानकर्ता कृषि और महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के बीच सम्बद्धता के बारे में शोध करते रहें।

## कार्यों के तकनीकी घटक

आर्थिक परिदृश्य से, कार्यों की स्थिरता का मूल्यांकन करने का एक दृष्टिकोण निवेश पर लाभ (आरओआई)<sup>8</sup> का अनुमान लगाना है। वर्मा<sup>9</sup> (2011, देखें महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा<sup>10</sup>) द्वारा कराए गए अध्ययन, जिसमें चार राज्यों में 143 सर्वोत्तम

8 निवेश दर प्रतिलाभ (आरओआई) निर्मित परिसम्पत्तियों पर संभावित प्रतिलाभ का अनुमान है।

9 वर्मा, एस.एस. (2011), महात्मा गांधी नरेगा परिसम्पत्तियां और ग्रामीण जल सुरक्षा: बिहार, गुजरात, केरल और राजस्थान में क्षेत्रीय अध्ययनों का संश्लेषण। आनंद : ग्रामीण प्रबंधन संस्थान।

10 मान, नीलाक्षी और वरद पाडे (द्वारा संकलित)। मिहिर शाह (संपादन) (2012)। महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा: महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर अनुसंधान अध्ययनों का संग्रह। 2006-2012. नई दिल्ली : ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।

अर्जक परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन किया गया, वहां निवेश पर लाभ सभी सम्पत्तियों के लिए सर्वोच्चता पर 126 प्रतिशत था। इस अध्ययन में सोद्देश्यपूर्ण ढंग से 143 सर्वोत्तम अर्जक परिसम्पत्तियों को नमूने के रूप में लिया गया है और इसलिए यह अध्ययन निवेश पर प्रतिलाभ परिप्रेक्ष्य से महात्मा गांधी नरेगा कार्यों का सर्वोत्तम उदाहरण परिदृश्य पेश करता है। 143 बेहतरीन निष्पादन वाली परिसम्पत्तियों में से एक सौ सत्रह परिसम्पत्तियों का प्रथम वर्ष में निवेश पर प्रतिलाभ 100 प्रतिशत से अधिक था। अध्ययन के अनुसार, गुजरात में निवेश पर प्रतिलाभ 126 प्रतिशत सर्वोच्च था, जिसके बाद बिहार का 121 प्रतिशत, केरल का 101 प्रतिशत और राजस्थान का 61 प्रतिशत था। यह पाया गया कि सूक्ष्म-नहर संबंधी कार्य अत्यधिक उपयोगी थे जहां पुनरुद्धार के बाद जल वर्ष में आठ महीनों तक उपलब्ध रहा जिसके परिणामस्वरूप बेहतर सिंचाई सुविधा प्राप्त हुई। झारखण्ड में एक ग्राम पंचायत में व्यक्तिगत परिसम्पत्तियों (कुओं) पर कराए गए एक अन्य अध्ययन में इसी तरह का आर्थिक मूल्यांकन किया गया था; अध्ययन में यह निष्कर्ष निकला कि व्यक्तिगत लाभार्थियों के लिए आय में परिवर्तन काफी अधिक था।

तकनीकी घटक और कार्यों पर व्यय पारिस्थितिकी - भौगोलिक परिस्थितियों पर निर्भर करते हैं। अतः कार्य के अन्य तकनीकी घटकों का मूल्यांकन वस्तुनिष्ठ उपायों जैसेकि भूमिगत जल की गुणवत्ता में परिवर्तनों, फसल-पैटर्न और फसल गहनता में परिवर्तनों तथा उत्पादन की लागत में कमी के माध्यम से सर्वोत्तम ढंग से किया जा सकता है और ये परिस्थितियों के कारण परिवर्तन दर्शा सकते हैं।

## कार्य कब पूरे होते हैं - संपूर्ण कार्य और व्यय

विभिन्न प्रकार के कार्यों के विभिन्न परिणाम और समय-सीमाएं होती हैं। उदाहरण के लिए, फलों के बागीचों तथा पौधरोपणों का माप ग्रामीण सड़कों की तुलना में भिन्न होता है। तालिका 6.4 में वित्त वर्ष 2015-16 के लिए कार्यों की संख्या, व्यय और संभावित परिणाम दिए गए हैं तथा चालू व सम्पन्न कार्यों के संबंध में बोध कराने का प्रयास किया गया है। यह स्वतंत्र अनुसंधान के अनुरूप है और कराए गए जल संरक्षण व संचयन, सूक्ष्म-सिंचाई, कृषि संबंधी और सम्बद्ध क्षेत्र के कार्यों से जुड़े अनेक कार्य दर्शाता है। ये ग्रामीण सड़कों और स्वच्छता से जुड़े कार्यों के साथ-साथ उन परिसम्पत्तियों को दर्शाता है जो महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के माध्यम से सृजित होते हैं।



ग्रामीण विकास मंत्रालय ने कार्यों की गुणवत्ता में सुधार लाने के विचार से कई कदम उठाए हैं। इसमें क्षेत्रीय सहायकों हेतु

प्रमाणित कार्यक्रमों के माध्यम से अपने पदाधिकारियों की तकनीकी क्षमता का निर्माण करना और 2014 में आईपीपीई

तालिका 6.4 : वित्त वर्ष 2015 - 16 के लिए कार्यों की संख्या, व्यय और संभावित परिणामों को दर्शाने वाला सार

क्र.सं	कार्य श्रेणी का नाम/कार्य की उप-श्रेणी का नाम/कार्य का प्रकार	चालू कार्य + नए कार्य				नए कार्यों की संख्या	इकाई	अनुमानित परिणाम	अनुमानित लागत (लाख ₹. में)
		कुल कार्य	जारी कार्य	सम्पन्न कार्य	व्यय				
1	जल संरक्षण/संचयन	14,87,197	5,27,217	3,542	18,366.79	4,18,849	हैक्टेयर्स	30,64,471	5,01,828.60
2	सिंचाई	14,13,408	5,31,151	3,212	23,497.26	3,89,558	हैक्टेयर्स	9,14,564	8,13,376.99
3	वन-रोपण/बागवानी	23,73,411	10,63,136	1,976	12,624.82	5,15,928	हैक्टेयर्स	6,21,161	6,25,046.36
4	कृषि	11,05,958	3,78,597	3,437	10,611.14	3,87,371	हैक्टेयर्स	2,01,524	3,06,128.12
5	सम्बद्ध क्षेत्र	10,88,513	5,83,744	4,251	8,636.89	3,94,540	संख्या	2,36,465	1,64,695.31
6	सड़कें	22,24,694	11,03,256	5,771	46,275.58	3,99,763	कि.मी.	1,79,672	95,237.52
7	स्वच्छता	53,63,377	21,28,348	14,182	3,441.11	6,37,951	संख्या	6,37,951	47,413.64
8	ग्राम पंचायत भवन/बीएनआरजीएसके	54,560	42,406	73	3,239.59	4,716	संख्या	13,047	15,760.83
9	आईएवाई/आवास योजना	4,40,643	2,71,089	736	3,697.31	50,591	संख्या	50,591	8,383.29
10	कोई अन्य कार्य	74,13,274	15,35,461	2,249	14,623.20	8,71,760	संख्या	8,71,760	54,222.64
	सकल योग	2,29,65,035	81,64,405	39,429	1,45,013.69	40,71,027			26,32,093.30



## मामला अध्ययन : उत्तर प्रदेश विलुप्त नदी का पुनरुत्थान

### सार

ससुर खेदेरी II, उत्तर प्रदेश के फतेहपुर जिले में 46 किमी. लम्बी एक मृत और सूखी नदी को अप्रैल-मई 2013 के दौरान महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत पुनर्जीवित किया गया। योजना और निष्पादन में समुदाय की उत्साहपूर्ण भागीदारी, उपयुक्त और समयबद्ध अंतर-विभागीय समन्वय, गहन अभियांत्रिकी तथा स्थानीय ज्ञान के समझदारीपूर्ण समन्वय और जिला क्रियान्वयन प्राधिकरण की प्रबल प्रशासनिक कुशाग्रता के परिणामस्वरूप नदी अपने मूल आकार और प्रवाह से पुनः अस्तित्व में आई है। जल और मृदा संरक्षण की इस एकीकृत परियोजना ने न केवल दो महीने के लिए प्रतिदिन 4,000 बेरोजगारों को लाभप्रद मजदूरी रोजगार प्रदान किया बल्कि थिथोरा झील-ससुर खेदेरी II के स्रोत बिंदु को भी पुनर्जीवित किया और आवाह क्षेत्रों को जलाक्रांति की समस्या से भी बचाया।

### चुनौतियां

#### फतेहपुर

फतेहपुर जिला उत्तर प्रदेश में राज्य की राजधानी लखनऊ के दक्षिण में लगभग 150 किमी. की दूरी पर स्थित है। हालांकि जिला गंगा और यमुना नदियों के बीच दोआब क्षेत्र में स्थित है, इसके निवासी गंभीर जल संकट का सामना करते हैं। सतही जल के स्रोत अत्यधिक प्रयोग, अतिक्रमण और प्राकृतिक निकासी-तंत्र में निरंतर गाद भरने के कारण सूखने लगे थे। जिले में दो सूखे नदी निकासी-तंत्र ससुर खेदेरी I और II थे। ये दो पृथक छोटी नदियां हैं परंतु इनका नाम और समस्याएं एक जैसी हैं। तत्काल आवश्यकता निकासी-तंत्र, जलमार्ग के आवाह-क्षेत्रों को ठीक करना और दोनों नदियों में से एक ससुर खेदेरी II के उद्गम बिंदु थिथोरा झील की बड़े पैमाने पर गाद निकालना था। इसके परिणामस्वरूप इस नदी के लिए एकीकृत जल और मृदा संरक्षण परियोजना की अवधारणा का मार्ग प्रशस्त हुआ। परियोजना के लिए प्रस्तावित क्रियाकलापों के सफल समापन के लिए इस परियोजना के मार्ग में प्रमुख चुनौतियां नदी के मार्ग का पता लगाना और समुदाय का विश्वास जीतना था।

### हस्तक्षेप की आवश्यकता

वर्ष 2012-13 में प्रकाशित दूरस्थ सवेदी रिपोर्ट पर कार्य करते हुए, जिले के विशेषज्ञों ने जल संकट के विस्तृत विश्लेषण का सहारा लिया। जिले के छः समुदाय विकास ब्लॉकों (सीडीबी) को संकटपूर्ण पाया गया जबकि सात अन्य को अर्द्ध-संकटपूर्ण पाया

गया। रिपोर्ट में चार सीडीबी को डार्क जोन के रूप में श्रेणीबद्ध किया गया क्योंकि वहां भूमिगत जल स्तर की पुनः भराई नहीं की जा सकती थी। समस्याग्रस्त क्षेत्रों की पहचान के पश्चात, जिला अधिकारियों ने इन चार सीडीबी में एकीकृत मुदा और जल संरक्षण परियोजना के प्रथम चरण की योजना बनाने तथा इसे क्रियान्वित करने का निर्णय लिया। इस परियोजना का प्रधान उद्देश्य ससुर खेदेरी नदी को पुनर्जीवित करना था।

महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत पारंपरिक जल भंडारों का पुनरुद्धार और मृदा व जल संरक्षण के क्रियाकलाप करने को अनुमति प्रदान की गई है। इस प्रकार, जिला प्राधिकारियों ने 46 किमी. लम्बी नदी को पुनर्जीवित करने का निर्णय लिया जिसका स्रोत थिथोरा गांव में एक झील है। चूँकि नदी जिले के चार ब्लॉकों के माध्यम से अपना मार्ग बनाती है और यमुना में मिलने से पहले 42 गांवों को छूती है, परियोजना का उद्देश्य नदी को और 42 गांवों के निवासियों को जीवनदान देना था। परियोजना के उद्देश्य ये थे:

- नदी के मूल आकार और प्रवाह को पुनः प्रतिष्ठित करना।
- थिथोरा गांव की झील, जो कि नदी का स्रोत है, को पुनर्जीवित और पुनरुत्थित करना।
- निकटवर्ती गांवों को जल-पलावन से बचाना।
- झील से गाद निकालन और द्वार लगा रोक बांध बनाकर जल का संग्रह सुनिश्चित करना।
- गाद को रोकने के लिए नदी और झील स्रोत के चारों ओर पेड़ लगाना।

### हस्तक्षेप

महात्मा गांधी नरेगा के तहत एकीकृत परियोजना को सिंचाई विभाग में निचली गंगा नहर प्रभाग द्वारा तैयार किया गया था। परियोजना पर पुराने तरीके से एक अंतर-विभागीय विशेषज्ञ समिति में चर्चा की गई थी। इस समिति में राजस्व, सिंचाई, सामाजिक वन-प्रांत, ग्रामीण विकास तथा पंचायती राज विभागों के वरिष्ठ अधिकारी शामिल थे। योजना के अनुसार, परियोजना के प्रथम चरण के निष्पादन के लिए लगाया गया अनुमान 12 करोड़ रुपए था जिसे ससुर खेदेरी II के पुनर्जीवन के लिए श्रम सामग्री के 75:25 अनुपात में प्रयोग किया जाना था। इस कार्य में 7.4 हेक्टेयर के झील क्षेत्र और 38 किमी. लम्बे नदी के जलमार्ग को पुनर्जीवित करना था। हालांकि प्रारंभिक योजना में नदी की समूची लम्बाई के साथ इसकी समग्र चौड़ाई को वापस लाना था, अंतर-विभागीय समिति ने नदी के नियोजित रास्ते पर चर्चा की।

समिति ने नदी की एक-तिहाई चौड़ाई जो विभिन्न स्थानों पर 5 से 38 मीटर की थी, पर कार्य करने के लिए योजना को संशोधित करने का निर्णय लिया। इसका प्रमुख उद्देश्य नदी के मार्ग को साफ करना था और इसे अपना रास्ता स्वयं लेने देना था। जिन स्थलों को और अधिक गहरा तथा चौड़ा करने की आवश्यकता थी, उनको मापने के लिए वर्षा के प्रथम चरण के पश्चात सुव्यवस्थित और वैज्ञानिक समीक्षाएं भी की गईं।

परियोजना के अंतर्गत क्रियाकलापों को मिशन के तौर पर लिया गया। चारों ब्लॉकों में समुदाय स्तर पर व्यापक बैठकें और चर्चाएं आयोजित की गईं। प्रधानों (ग्राम पंचायतों के अध्यक्ष) से अनुरोध किया गया कि वे अकुशल श्रमिकों को कार्य-स्थल पर आने के लिए प्रोत्साहित करते हुए इस अभियान में सहयोग करें। ब्लॉक विकास अधिकारियों (बीडीओ) ने नदी के साथ लगते प्रत्येक गांव में ग्रामीण स्तर की बैठकें आयोजित कीं ताकि समुदायों को इस अभियान के हित लाभों के बारे में जानकारी दी जा सके। एक सूखी नदी को पुनर्जीवित करने के इस कार्य के उद्देश्यों को प्रभावी रूप से प्रसारित करने के लिए कॉलेज के प्रधानाचार्यों, उद्योगों, सामाजिक कार्यकर्ताओं और मीडिया के साथ नियमित आधार पर चर्चाएं तथा बैठकें आयोजित की गईं।

कार्य की अनुमानित मात्रा 20 सेमी. प्रति किमी. के प्राकृतिक ढाल के साथ 500 मी. कॉस-सेक्शन थी। नदी पर कार्य को एक-एक किमी. के छोटे खंडों में विभाजित किया गया और सचिव, रोजगार सेवक तथा तकनीकी सहायक से गठित एक टीम को सौंपा गया। एक किमी. के प्रत्येक खण्ड पर कार्य-स्थल पर पेयजल, शिशुसदन और छाया जैसी सुविधाओं को सुनिश्चित

किया गया। नदी के जल मार्ग पर कार्य की प्रक्रिया के दौरान लगभग 1,86,400 घन मी. मिट्टी खोदी गई। इस क्रियाकलाप से सफलतापूर्वक 96,900 मानव दिवसों का सृजन करते हुए स्रोत झील थिथौरा में से लगभग 78,200 घन मी. मिट्टी निकाली गई।

## आउटपुट और परिणाम

इस एकीकृत परियोजना का प्रमुख उद्देश्य जलवायु परिवर्तन के मुद्दों को कम करने के लिए महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के माध्यम से संवेदनशीलता को कम करने और प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन पर केंद्रित था। नदी के पुनरुत्थान से न केवल 1,34,900 व्यक्ति दिवसों का सृजन हुआ बल्कि समूचे जलमार्ग के वैज्ञानिक उपचार के माध्यम से नदी को सफलतापूर्वक पुनर्जीवित भी किया गया। इस क्रियाकलाप से जलाशय की भरवाई द्वारा आवाह-क्षेत्र में पर्याप्त जल सुनिश्चित किया गया है। लोगों ने अधिक सिंचाई वाली फसलें उगानी प्रारंभ कर दी हैं जिन्हें वे पानी की लंबे समय से कमी के कारण नहीं उगाते थे। नदी की स्रोत झील ने जल एकत्र करना प्रारंभ कर दिया है। 16 जुलाई, 2013 की स्थिति के अनुसार, झील में 90,000 घन मी. जल था। एक समय, झील से जल की निकासी का अनुमान 600 क्यूसेक लगाया गया था। आज, इस सफल नदी-पुनर्जीवन प्रयास से ससुर खेदेरी 11 के आवाह-क्षेत्रों में ग्रामीणों के लिए अत्यधिक प्रसन्नता का माहौल है क्योंकि मानसून के मौसम में इसकी बाढ़ के कारण गांव असहाय होने के डर से स्वतंत्र हो गए हैं।

स्रोत : श्री अभय, जिला मजिस्ट्रेट, फतेहपुर, उत्तर प्रदेश



## मामला अध्ययन : तमिलनाडु राज्य में सकेन्द्रित प्रणालियों को संस्थागत बनाना

### सार

नीतिगत निर्णय के अनुसार, तमिलनाडु में महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत क्रियान्वित स्कीमों में 100 प्रतिशत अकुशल हस्त कार्य सुनिश्चित किया गया है। महात्मा गांधी नरेगा के तहत सृजित परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता में सुधार लाने और ग्रामीण लोगों के लिए आजीविका के अवसरों को बढ़ाने हेतु राज्य ने महात्मा गांधी नरेगा को अन्य लोक निर्माण कार्यक्रमों के साथ परस्पर मिलते हुए संसाधन अभिसरण के प्रस्ताव को संस्थागत किया है। इस प्रस्ताव के पीछे प्रमुख उद्देश्य ऐसी परिसम्पत्तियां सृजित करना है जो लाभार्थियों को आजीविका सुरक्षा सुनिश्चित कर सकें और संबंधित ग्रामीण अर्थव्यवस्था के प्राकृतिक संसाधन आधार को पुनर्जीवित करने में मदद करना है। राज्य स्तरीय अंतर-विभागीय बैठकों के आधार पर अभिसरण, भूमिकाओं की स्पष्ट रूपरेखा तैयार करने और भागीदार कार्यक्षेत्र विभागों की जिम्मेदारियों पर विस्तृत कार्य योजनाएं तैयार की गई हैं। राज्य ने कृषि, मछली पालन, बागवानी और निर्मल भारत अभियान (एनबीए) के विभागों के सहयोग में सफलतापूर्वक महात्मा गांधी नरेगा का क्रियान्वयन किया है।

### चुनौतियां

तमिलनाडु राज्य सरकार ने महात्मा गांधी नरेगा के दिहाड़ी-रोजगार उद्देश्य को व्यापक बनाने के लिए इसके क्रियान्वयन में विभिन्न नई अवधारणाओं को शामिल किया है। ये नए अवधारणा प्रस्ताव कामगारों के लिए महिला सवेदनशील साधनों की सुनिश्चितता से लेकर बाल देखभाल और अन्य कार्य-स्थल सुविधाओं के प्रावधान पर नए सिरे से ध्यान दिए जाने तक सीमांकित हैं। नीतिगत निर्णय के अनुसार, राज्य महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत उन स्कीमों को कार्यान्वित करता है जो 100 प्रतिशत अकुशल हस्त कार्य सुनिश्चित करती हैं। महात्मा गांधी नरेगा 2005 के अंतर्गत यथा-निर्धारित कल्याणकारी प्रावधानों को व्यापक बनाने की ओर यह एक सकारात्मक कदम है। वर्ष 2010-11 तक, शुरू किए गए व्यापक कार्यों में बड़े जलाशय और सामुदायिक परिसम्पत्तियां शामिल थीं। इन कार्यों के प्रभाव को समूचे समुदाय द्वारा महसूस किया गया है। तथापि, व्यक्तिगत जरूरतों पर एकीकृत ध्यान नहीं दिया गया था। व्यक्तिगत किसानों के लिए सिंचाई सुविधाओं और परिवारों के लिए स्वच्छता सुविधाओं का भी समाधान नहीं किया गया था।

### हस्तक्षेप की आवश्यकता

तमिलनाडु की सरकार ने महात्मा गांधी नरेगा के संसाधनों के तालमेल के लिए अन्य विकास कार्यक्रमों के साथ संस्थागत होने की इच्छा व्यक्त की। मुख्य मुद्दा यह था कि महात्मा गांधी

नरेगा और विभिन्न विषय-विभागों द्वारा क्रियान्वित अन्य कार्यों के बीच एक उपयुक्त सामंजस्य प्रस्ताव को क्रियान्वित किया जाए और ग्रामीण परिसम्पत्तियों के टिकारूपन और उत्पादकता को सुनिश्चित करके कार्यक्रम के प्रभाव की लोगों को जानकारी दी जाए। योजना अकुशल श्रम के घटक के लिए महात्मा गांधी नरेगा के संसाधनों और सामग्री व्यय के लिए विषय-विभागों के पास उपलब्ध निधियों का प्रयोग करने की थी। इस प्रस्ताव का प्रमुख उद्देश्य अलग-अलग परिवारों के लिए उपयोगी उत्पादक और टिकारूप परिसम्पत्तियों को सृजित करने के लिए सभी विभागों के संसाधनों को इष्टतम बनाना था। जैसे सृजित परिसम्पत्तियों से लाभार्थियों को आजीविका सहायता सुनिश्चित करने और संबंधित ग्रामीण अर्थव्यवस्था के प्राकृतिक संसाधन आधार के पुनरुद्धार में सहायक होने की आशा थी।

### हस्तक्षेप

सकेन्द्रित परियोजनाओं में, प्रभावी समन्वय और क्रियान्वयन का स्वामित्व अति महत्वपूर्ण है। राज्य स्तर पर, अभिसरण पद्धति और क्रियान्वयन प्रक्रियाओं पर चर्चा करने तथा निर्णय लेने के लिए अंतर-विभागीय बैठकें आयोजित की गईं। भागीदार विषय-विभागों की भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों की स्पष्ट रूप से रूपरेखा तैयार करते हुए विस्तृत कार्य योजनाएं बनाई गई थीं। इसके अतिरिक्त, औपचारिक आदेशों और निदेशों के माध्यम से निर्णयों को जिलों के पास प्रवर्तित कर दिया गया था।

राज्य द्वारा की गई केन्द्रित पहलों में निम्नलिखित शामिल हैं :

- **कृषि, मछली पालन और बागवानी विभागों के साथ सामंजस्य**

कृषि विभाग को खेतों के तालाबों की खुदाई से संबंधित कार्यों को करने के लिए अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के किसानों तथा छोटे व सीमांत किसानों की भूमि की पहचान करने की जिम्मेदारी दी गई थी। इसका उद्देश्य मछली पालन जैसे विभागों के साथ तालमेल बनाते हुए आजीविका क्रियाकलापों के साथ-साथ सिंचाई के लिए इन खेतों-तालाबों का उपयोग करना था। अभी तक, प्रारंभ किए गए खेत और तालाब संबंधी 24,684 कार्यों में से लगभग 17,164 कार्य सम्पन्न हो चुके हैं।

इच्छुक किसानों के लिए, मछली पालन विभाग द्वारा खेत-तालाबों पर मत्स्य-पालन का कार्य किया जा रहा है। मछली पालन विभाग मछली फिंगरलिंग (आंगुलिक) संस्कृति के लिए कार्य पद्धति पर किसानों को सब्सिडी और प्रशिक्षण प्रदान करता है। उदाहरण के लिए, लगभग 45,000 मछली आंगुलिकों के उत्पादन के लिए मछली पालन विभाग

60,000 रुपए की अनुमानित लागत पर 50 प्रतिशत सब्सिडी प्रदान करता है। 40 प्रतिशत की उत्तरजीविता दर पर, 60 दिनों में 18000 मछली आंगुलिक प्राप्त किए जा सकते हैं। इसका अर्थ है लगभग 70000-80000 रुपए की वार्षिक आय सुनिश्चित की जा सकती है। अभी तक 2396 खेत तालाबों को आंगुलिकों से भरा गया है। वस्तुतः मछली पालन, बागवानी इत्यादि को शामिल करते हुए बहुउद्देशीय खेत तालाबों का भी विकास किया गया।

● **निर्मल भारत अभियान (एनबीए) के साथ सामंजस्य**

तमिलनाडु में समग्र स्वच्छता अभियान के तहत कम लागत के शौचालय खराब रखरखाव और अपर्याप्त अपशिष्ट-निपटान की समस्याओं से ग्रस्त थे। इस प्रकार, इस दशा को बदलने के लिए राज्य द्वारा महात्मा गांधी नरेगा और एनबीए के बीच संसाधन सामंजस्य को एक उपयोगी अवसर के रूप में देखा गया था।

स्वच्छता पर सकेन्द्रित परियोजना के प्रमुख उद्देश्य थे :

- ग्रामीण क्षेत्रों में स्वास्थ्य दशा और जीवन की गुणवत्ता में समग्र सुधार लाना।
- जागरूकता सृजन और स्वास्थ्य शिक्षा के माध्यम से स्वच्छता सुविधाओं हेतु आधारिक मांग को सृजित करना।
- पेयजल संसाधनों और खाद्य पदार्थों के दूषित होने के खतरे को न्यूनतम करने के लिए खुले में शौच जाने पर पूर्ण रोक।
- शुष्क शौचालयों को फ्लश शौचालयों में बदलना और ग्रामीण क्षेत्रों में जहां-कहीं हाथ से मैला ढोने का कार्य किया जाता है, को बंद करवाना।

इसे प्रचलित करने के लिए, राज्य ने एनबीए को महात्मा गांधी नरेगा के साथ तालमेल करने के लिए व्यापक दिशा-निर्देश तैयार किए, इनमें नमूना अनुमान और लागत भी शामिल हैं। क्षेत्रीय मूल्यांकनों के अनुसार, एक पृथक पारिवारिक शौचालय (आईएचएचएल) के निर्माण में शामिल औसत मानव दिवस 20 अकुशल व्यक्ति दिवसों और छः कुशल व्यक्ति दिवसों का अनुमान लगाया गया था; इन्हें महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत वित्तपोषित किया गया था। 6,600 रुपए के सामग्री घटक (2,500 रुपए का राज्य का अंशदान) को एनबीए के अंतर्गत सहायता दी गई थी। यह नोट करना प्रासंगिक है कि तमिलनाडु ने आईएचएचएल में राज्य के अंशदान को (भारत सरकार द्वारा दिए सुझाव अनुसार) 1,400 रुपए से बढ़ाकर 2,500 रुपए कर दिया - जिसे एक दूरदर्शी पहल के रूप में देखा जा सकता है।

प्रारंभ में, राज्य प्रशासन ने सूचना को प्रसारित करने और मांग को सृजित करने का जन अभियान चलाया। इसके अतिरिक्त, भित्ति-चित्रों और रेडियो-संदेश के माध्यम से तथा घर-घर जाकर अभियान चलाया गया ताकि इस पहल की पहुंच को

दूर-दूर तक फैलाया जा सके। एक लाभार्थी सूची तैयार की गई जिसे संबंधित ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित किया गया।

निरंतर निगरानी के अतिरिक्त राज्य द्वारा लिए गए उपयुक्त नीतिगत निर्णयों से भी यह सुनिश्चित किया गया कि इस पहल के समयबद्ध निष्पादन के लिए प्रशासनिक विलंब से बचा जाए। सर्वप्रथम, संपूर्ण आईएचएचएल इकाई को एक महात्मा गांधी नरेगा कार्य के रूप में माना गया और इसे अनन्य कार्य पहचान तथा नामावली दी गई। दूसरे, नामावली को अनन्य रूप से आईएचएचएल कार्यों के क्रियान्वयन में प्रयोग करने के लिए ही तैयार किया गया। तीसरे, ब्लॉक अधिकारियों द्वारा निधियां जारी करवाने के लिए ऐसे प्रत्येक कार्य के समापन पर, कार्य-स्थल सहायक की ओर से एक प्रमाण-पत्र, सर्वेक्षक की ओर से एक तकनीकी समापन प्रमाण-पत्र अपेक्षित होता है। चौथे, प्रत्येक 15-25 आईएचएचएल इकाइयों के लिए एक कार्य-स्थल सहायक नियुक्त किया जाता है। पांचवां, विभिन्न जिलों में शौचालय को पूरा करने के लिए प्रारंभिक तारीख से 15 दिनों की लक्ष्य उन्मुख अवधि प्रदान की जाती है। अंत में, जिला कार्यक्रम समन्वयक/जिला कलेक्टर को उस वर्ष के लिए ग्राम सभा द्वारा अनुमोदित सभी आईएचएचएल के लिए महात्मा गांधी नरेगा के तहत प्रशासनिक मंजूरी जारी करने का निदेश दिया जाता है जिसमें स्पष्ट रूप से (क) महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत श्रम भाग और (ख) एनबीए से अभिसरित किया जाने वाले सामग्री भाग होता है।

## निष्कर्ष और परिणाम

राज्य स्तर पर, अब तक ऐसे लगभग 6 लाख शौचालय मंजूर किए गए और 1.5 लाख शौचालय पूर्ण हो गए हैं। रखरखाव और अपशिष्ट निपटान कार्यकलापों के लिए 766 ग्राम पंचायतों में मंजूर किए गए 11,304 कम्पोस्ट गड्ढों में से 1,889 कार्य पूर्ण हो चुके हैं। जैव-अपशिष्ट को खाद में परिवर्तित करने के लिए इन कम्पोस्ट गड्ढों का प्रयोग किया जाएगा।

तमिलनाडु सरकार ने न केवल सामंजस्य के केन्द्रित संदेश को परियोजना क्रियान्वयन के निम्नतम स्तर तक अभिसरित करना सुनिश्चित किया है बल्कि लोक कार्यों के समुदाय केन्द्रित सामंजस्य नियोजन, निष्पादन और निगरानी पर भी बल दिया है। इस प्रक्रिया के सटीक अनुरूपण और इस सामंजस्य प्रस्ताव को लागू करने में राज्य की उत्कट रूचि से सभी सामंजस्य परियोजनाओं का दक्ष और प्रभावी क्रियान्वयन सुनिश्चित हुआ है।

*(टिप्पणी: इस दस्तावेज के प्रकाशन से ठीक पहले, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने एनबीए के साथ सामंजस्य में निर्मित आईएचएचएल के लिए महात्मा गांधी नरेगा को अंशदान 5,400 रुपए तक बढ़ाने और स्वतंत्र रूप से अर्थात् पूर्णतः महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत निर्मित आईएचएचएल के लिए 10,000 का अंशदान देने का निर्णय लिया)।*

*स्रोत: ग्रामीण विकास विभाग, तमिलनाडु : ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली द्वारा सामंजस्य पर 17 सितम्बर, 2013 को आयोजित राष्ट्रीय कार्यशाला में की गई प्रस्तुति।*

के माध्यम से कार्यों की समग्र योजना बनाना शामिल है। कार्यों के प्रभाव को प्रमाणित करने के लिए यहां विभिन्न संदर्भों से मामला अध्ययन प्रस्तुत किए जाते हैं।

## व्यय – दिहाड़ी और सामग्री लागत

व्यय में दिहाड़ी के साथ-साथ सामग्री लागत भी शामिल है। भले ही यहां कार्यों पर व्यय और निर्मित परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता के बीच कोई दिशापरक अप्रासंगिक संबंध हो फिर भी इसमें अनुसंधानात्मक अन्वेषण की आवश्यकता पड़ती है परंतु एक बोध होता रहता है कि सामग्री व्यय सीमित होने के कारण कार्यों की गुणवत्ता मानकों के अनुरूप नहीं होती। यह संदिग्ध है और साक्ष्य को ऐसे किसी निष्कर्ष पर पहुंचने की

आवश्यकता है। दिहाड़ी सामग्री लागतों के अनुपात को कार्य के दौरान सर्वाधिक आवश्यक सामग्री व्यय को पूरा करने के लिए बनाया गया है न कि कार्यों के दिहाड़ी घटक को हटाने के लिए क्योंकि यह नोट किया जाए कि महात्मा गांधी नरेगा, अधिकारों पर आधारित एक रोजगार गारंटी कानून है।

तालिका 6.5 वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए राज्यों के सामग्री व्यय प्रतिशत को दर्शाती है। यह देखा गया है कि बहुत कम राज्यों ने सामग्री घटक पर 30 प्रतिशत से अधिक खर्च किया है और अधिकांश राज्यों ने उस उपलब्ध अनुपात का उपयोग नहीं किया, जिसे केवल कार्य की कतिपय किस्मों के लिए प्रयोग किया जा सकता है।

सारणी 6.5: वर्ष – वार, राज्य द्वारा वितरित दिहाड़ी और सामग्री व्यय

(लाख ₹. में)

अखिल भारत	2015-2016			2014-2015			2013-2014		
	घटक			घटक			घटक		
	श्रम (%)	सामग्री (%)	कुल	श्रम (%)	सामग्री (%)	कुल	श्रम (%)	सामग्री (%)	कुल
अंडमान व निकोबार	0 (0)	0 (0)	0	745.13 (98.52)	11.17 (1.48)	756.3	1610 (99.24)	12.32 (0.76)	1622.32
आंध्र प्रदेश	1229.01 (40.37)	1815.13 (59.63)	3044.14	160618.69 (71.7)	63406.63 (28.3)	224025.32	331450.42 (70.45)	139054.33 (29.55)	470504.75
अरुणाचल प्रदेश	168.35 (67.65)	80.5 (32.35)	248.85	1766.53 (65.15)	944.82 (34.85)	2711.35	5948.85 (64.76)	3236.53 (35.24)	9185.38
असम	1448.13 (65.34)	768.25 (34.66)	2216.38	33607.45 (70.28)	14208.64 (29.72)	47816.09	45386.38 (68.63)	20748.74 (31.37)	66135.12
बिहार	3848.27 (59.28)	2642.98 (40.72)	6491.25	52468.46 (54.75)	43368.67 (45.25)	95837.13	108385 (55.63)	86451.51 (44.37)	194836.51
चंडीगढ़	0 (0)	0 (0)	0	0.71 (100)	0 (0)	0.71	0.55 (100)	0 (0)	0.55
दादरा व नगर हवेली	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0
दमन व दीव	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0
गोवा	5.16 (88.36)	0.68 (11.64)	5.84	339.21 (76.34)	105.13 (23.66)	444.34	204.68 (70.34)	86.29 (29.66)	290.97
गुजरात	821.24 (63.07)	480.93 (36.93)	1302.17	27936.55 (63.91)	15776.64 (36.09)	43713.19	28982.16 (64.57)	15905.33 (35.43)	44887.49
हरियाणा	31.42 (97.46)	0.82 (2.54)	32.24	16116.94 (77)	4814.54 (23)	20931.48	24729.21 (67.11)	12119.21 (32.89)	36848.42
हिमाचल प्रदेश	7.92 (68.28)	3.68 (31.72)	11.6	28831.14 (74.47)	9885.39 (25.53)	38716.53	37709.06 (69.39)	16637.71 (30.61)	54346.77
जम्मू और कश्मीर	12.94 (32.27)	27.16 (67.73)	40.1	16824.22 (52.03)	15513.1 (47.97)	32337.32	40047.48 (54.59)	33317.07 (45.41)	73364.55

(लाख रु. में)

अखिल भारत	2015-2016			2014-2015			2013-2014		
	घटक			घटक			घटक		
	श्रम (%)	सामग्री (%)	कुल	श्रम (%)	सामग्री (%)	कुल	श्रम (%)	सामग्री (%)	कुल
कर्नाटक	977.4 (59.58)	662.97 (40.42)	1640.37	100337.91 (62.29)	60756.1 (37.71)	161094.01	142392.38 (71.18)	57659.94 (28.82)	200052.32
केरल	13940.7 (98.38)	229.26 (1.62)	14169.96	150173.79 (96.97)	4692.84 (3.03)	154866.63	120293.39 (96.98)	3743.33 (3.02)	124036.72
मध्य प्रदेश	2301.42 (29.2)	5580.93 (70.8)	7882.35	183681.94 (66.79)	91341.21 (33.21)	275023.15	165695.16 (68.35)	76722.87 (31.65)	242418.03
महाराष्ट्र	6187.54 (63.1)	3619.08 (36.9)	9806.62	103350.22 (68.63)	47238.89 (31.37)	150589.11	80887.01 (68.25)	37629.36 (31.75)	118516.37
लक्षद्वीप	0.24 (100)	0 (0)	0.24	21.91 (63.75)	12.46 (36.25)	34.37	33.84 (72.09)	13.1 (27.91)	46.94
मणिपुर	235.39 (94.88)	12.7 (5.12)	248.09	17405.35 (69.35)	7692.26 (30.65)	25097.61	17442.16 (73.49)	6291.95 (26.51)	23734.11
मेघालय	3.79 (100)	0 (0)	3.79	20767.68 (70.68)	8614.97 (29.32)	29382.65	24557.82 (80.52)	5941.85 (19.48)	30499.67
मिजोरम	321.67 (98.2)	5.91 (1.8)	327.58	7411.48 (69.43)	3262.52 (30.57)	10674	20430.46 (83.92)	3913.86 (16.08)	24344.32
नागालैंड	0 (0)	0 (0)	0	8489.43 (64.53)	4666.46 (35.47)	13155.89	20101.31 (70.98)	8217.97 (29.02)	28319.28
उड़ीसा	19967.35 (62.01)	12230.51 (37.99)	32197.86	71710.4 (70.45)	30073.92 (29.55)	101784.32	92605.33 (75.4)	30215.49 (24.6)	122820.82
पुडुचेरी	0 (0)	0(0)	0	530.31 (100)	0 (0)	530.31	1041.48 (100)	0(0)	1041.48
पंजाब	36.72 (85.89)	6.03 (14.11)	42.75	15829.65 (75.77)	5061.26 (24.23)	20890.91	17081.44 (69.07)	7650.59 (30.93)	24732.03
राजस्थान	6290.11 (64.66)	3437.64 (35.34)	9727.75	210956.31 (69.21)	93850.59 (30.79)	304806.9	181722.29 (74.8)	61213.35 (25.2)	242935.64
सिक्किम	97.2 (58.8)	68.1 (41.2)	165.3	3413.01 (50.1)	3399.79 (49.9)	6812.8	5849.65 (57.19)	4378.75 (42.81)	10228.4
त्रिपुरा	7072.92 (79.63)	1809.28 (20.37)	8882.2	69473.56 (89.75)	7936.84 (10.25)	77410.4	69714.96 (68.22)	32480.71 (31.78)	102195.67
उत्तर प्रदेश	11117.82 (61.7)	6902.58 (38.3)	18020.4	198161.42 (66.65)	99158.67 (33.35)	297320.09	222756.08 (68.43)	102755.7 (31.57)	325511.78
पश्चिम बंगाल	5797.36 (98.79)	70.77 (1.21)	5868.13	274775.28 (71.76)	108139.66 (28.24)	382914.94	249379.63 (70.19)	105937.03 (29.81)	355316.66
छत्तीसगढ़	238.92 (3.28)	7054.68 (96.72)	7293.6	124080.77 (75.48)	40312.86 (24.52)	164393.63	147203.34 (76.98)	44019.58 (23.02)	191222.92
झारखण्ड	2291.98 (78.28)	635.83 (21.72)	2927.81	70780.66 (72.52)	26825.67 (27.48)	97606.33	58001.31 (67.69)	27682.29 (32.31)	85683.6
उत्तराखण्ड	53.63 (71.54)	21.33 (28.46)	74.96	19386.27 (64.35)	10741.24 (35.65)	30127.51	23116.12 (62.95)	13605.8 (37.05)	36721.92
तेलंगाना	4271.56 (88.96)	530.03 (11.04)	4801.59	98396.12 (66.16)	50336.06 (33.84)	148732.18	0 (0)	0 (0)	0
तमिलनाडु	24798.13 (94.7)	1389.17 (5.3)	26187.3	312763.34 (84.49)	57415.03 (15.51)	370178.37	364088.42 (96.89)	11684.07 (3.11)	375772.49

स्रोत: मई 2015 के अनुसार एमआईएस रिपोर्ट। प्रविष्टि कार्य के अभी चलने के कारण वर्ष 2015-16 के आंकड़े अंतिम हैं।

## राजनीतिक अर्थव्यवस्था - तंत्र और कार्य

राजनीतिक अर्थव्यवस्था और स्थानीय परिस्थितियां न केवल मांग सृजन बल्कि चयनित, सम्पन्न कार्यों और सृजित परिसम्पत्तियों के संदर्भ में भी महात्मा गांधी नरेगा की सफलता तथा विफलता के मूल्यांकन में प्रमुख भूमिका निभाती हैं।

सेन (2014)<sup>11</sup> ने एक ऐसे अध्ययन में जिसमें महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन में सफलता और विफलता देखी गई, राजनीतिक अर्थव्यवस्था के भीतर अनेक कारकों की पहचान की जो महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन को प्रभावित करते हैं। पहचाने गए प्रमुख कारकों में से एक राज्य की क्षमता और महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन के प्रति प्रतिबद्धता है। नीति सार (सेन 2014) में छत्तीसगढ़ का उदाहरण दिया गया है जो कि अपनी आर्थिक और संगठनात्मक क्षमता के संदर्भ में एक गरीब राज्य है, फिर भी यह राज्य प्रशासन की प्रतिबद्धता के कारण बेहतर निष्पादकों में से एक है। यह राज्य और इसका प्रशासन सक्रिय सिविल सोसायटी संगठनों की उपस्थिति एवं महात्मा गांधी नरेगा के बारे में जागरूकता से जुड़े हुए हैं अतः ये सटीक मांग करते हैं। यह क्षमता के चक्र को प्रारंभ करता है, जहां फिर से यह राज्य 100 दिनों का दिहाड़ी रोजगार प्रदान करते हुए मांग को पूरी करने के लिए प्रतिबद्ध है। एक इसी तरह का विश्लेषण चौपड़ा (2014)<sup>12</sup> द्वारा किया गया। क्षेत्रीय अनुसंधान और गौण आंकड़ों का प्रयोग करते हुए, लेखक ने राजस्थान जो कि वर्ष 2010 तक महात्मा गांधी नरेगा के सर्वोत्तम निष्पादनों में से एक था, के निष्पादन में गिरावट के कारणों को 'उजागर' करने का प्रयास किया। लेखक का तर्क है कि महात्मा गांधी नरेगा की सर्वाधिक व्यापक क्षमताएं जैसे कि कार्यक्रम की मांग प्रेरित, स्वयं चयनकारी प्रकृति इसकी सबसे बड़ी कमजोरी बन गई हैं। इस बात का विश्लेषण करने के पश्चात कि क्यों वैकल्पिक रोजगार अवसरों इत्यादि जैसे कारकों द्वारा 'मांग' में गिरावट को स्पष्ट नहीं किया जा सकता, लेखक क्षमता संबंधी चुनौतियों जैसे कि रिक्तियों, रिकार्ड रखने और कार्यों की निगरानी में अंतरालों के साथ-साथ अपूर्ण मांग को सटीकता से ग्रहण करने के लिए

सरकारी तंत्र के 'प्रोत्साहन' की ओर देखता है। लेखक के क्षेत्रीय अनुसंधान और स्थानीय शक्ति केन्द्रों - कर्मचारी और पंचायत कर्मचारियों के साथ साक्षात्कार के अनुसार :

'इस प्रकार यहां त्रि-स्तरीय नकारात्मक चक्र रहा है जो आपूर्ति-पक्ष के कारकों द्वारा प्रारंभ किया गया है। प्रथम, स्थानीय शक्तिधारक महात्मा गांधी नरेगा को क्रियान्वित नहीं करना चाहते, इसके स्थान पर वे यह दावा करते हैं कि राज्य सरकार समय पर दिहाड़ी मजदूरी या कार्य प्रदान नहीं करती, महात्मा गांधी नरेगा में शामिल होने के प्रति अपनी अरुचि प्रकट करते हैं। दूसरे, कामगारों का महात्मा गांधी नरेगा कार्य प्राप्त करने में विश्वास नहीं रहा, और मांग को दर्ज करने के लिए स्थानीय अधिकारियों पर दबाव नहीं डालते। अंत में, राज्य के पदाधिकारी या तो अनजाने में या जानबूझ कर यह संदेश भेज देते हैं कि मांग को नियंत्रित तरीके से लागू किया जाएगा, क्योंकि उनके पास समय से कार्य और दिहाड़ी देने की क्षमता नहीं है तथा वे अपने राज्य के खजाने से बेरोजगारी भत्ता देते हुए नहीं पकड़े जाना चाहते। बल्कि वे यह तर्क देते हैं कि यहां कोई मांग नहीं है.....'

अनुसंधान के प्रथम स्तर पर मुद्दों को समझने में उपयोगी होने के चलते 'क्षमता' पर चर्चा स्टेकधारक की अनुभूतियों को नकारात्मक चक्र में रोक सकती है जहां चूंकि राज्यों के पास कम क्षमता है, वहां जैसे-जैसे वर्ष बीतते जाएंगे वे निम्नतर और निम्नतर क्षमता पर बातचीत जारी रखेंगे। इसके अतिरिक्त विगत में अपने ही निष्पादन की तुलना में राज्य की क्षमता का मूल्यांकन करना भी महत्वपूर्ण होगा ताकि यह समझा जा सके कि वास्तव में किस प्रकार राज्यों ने अपनी क्षमता में सुधार किया है। यह कम क्षमता वाले राज्यों की तुलना उच्च क्षमता वाले राज्यों के साथ करने के साथ-साथ समान रूप से उपयोगी है, जहां वर्ष-दर-वर्ष क्षमता के अंतराल वस्तुतः बढ़ते रह सकते हैं। अतः यहां विभिन्न राज्यों का अवलोकन करना और समय से तथा राज्यों के बीच दोनों में तुलनात्मक रूप से स्थानिक-कालिक आधार पर राजनीति अर्थव्यवस्था, प्रशासनिक प्रतिबद्धता और कार्यों की उत्पादक तथा सतत विकास (संभरणीयता) के बीच के संबंध का विश्लेषण करना तर्कसंगत होगा। इसके अतिरिक्त, आंध्र प्रदेश के विशेष मामले में, यह जानना महत्वपूर्ण है कि क्या सामाजिक लेखा-परीक्षा की उपस्थिति का राज्य में परिसम्पत्तियों की उत्पादनशीलता और सतत विकास पर कोई प्रभाव था।

ये अध्ययन यह इंगित करते हुए प्रतीत होते हैं कि सर्वोत्तम मामले के परिप्रेक्ष्य में राज्य और जिला स्तरों पर शासन और

11 सेन, कुणाल (2014), भारत में महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन में सफलता और विफलता। मैन्चेस्टर, इंग्लैंड : प्रभावी राज्य और समावेशी विकास (ईएसआईडी)।

12 चौपड़ा, दीप्ता (2014), 'वे कार्य नहीं करना चाहते' बनाम 'वे कार्य देना नहीं चाहते': राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा के विघटन के लिए स्पष्टीकरण मांगना। मैन्चेस्टर, इंग्लैंड : प्रभावी राज्य और समावेशी विकास अनुसंधान केंद्र (ईएसआईडी)।



प्रशासनिक क्षमता अच्छे क्रियान्वयन तंत्रों की अगुवाई करते हैं और इन्हें अपनाते हैं जैसे कि छत्तीसगढ़ तथा आंध्र प्रदेश के मामले में है। औसत मामले के परिप्रेक्ष्य में, यह क्रियान्वयन को सक्षम बना सकते हैं या इसे सरल बना सकते हैं और सबसे बुरे मामले के परिप्रेक्ष्य में, क्षमता तथा शायद 'प्रेरण' की यह कमी (चौपड़ा 2014) महात्मा गांधी नरेगा के सश्रम क्रियान्वयन के साथ-साथ कार्यों की उत्पादकता और सतत विकास के मार्ग में अवरोध या अड़चन बन सकते हैं। इसे पूर्वोक्त के संदर्भ में देखा गया है - 'संरचना' - महात्मा गांधी नरेगा कर्मचारियों की क्षमता किस प्रकार महात्मा गांधी नरेगा को 'संरचित' करती है और इस तरह से ग्रामीण विकास मंत्रालय के नए हस्तक्षेपों और सिविल सोसायटी की भागीदारी निष्पादन तथा क्षमता में सुधार एवं वृद्धि की संभावना पैदा कर सकती है।

विभिन्न राज्य महात्मा गांधी नरेगा को भिन्न-भिन्न तरीके से देखते हैं - कुछ राज्य इसे कामगारों के कार्यक्रम के रूप में देखते हैं और मांग पर अधिक ध्यान देते हैं, अन्य इसे कृषि कार्यक्रम के रूप में देखते हैं। ऐसा करने में, महात्मा गांधी नरेगा की 'संरचना' भिन्न-भिन्न तरीके से करते हैं। जिला स्तर पर शासन और प्रशासन के आधार पर सिविल सोसायटी संगठन भी तदनुसार प्रशासनिक तथा शासन तंत्रों के पास पहुंचते हैं, जहां वे सर्वाधिक खराब मामले के परिप्रेक्ष्य में आवश्यक रूप से विरोध की स्थिति में होते हैं और सर्वोत्तम मामले के परिप्रेक्ष्य में सहयोगपूर्ण ढंग से सहभागी होते हैं।

चूंकि राज्य महात्मा गांधी नरेगा की 'संरचना' तैयार करते हैं,

अतः कार्यों की किस्म का अनुपात भी राज्य-दर-राज्य भिन्न होता है। इसमें से कुछ परिवर्तन व्यवस्थित होता है क्योंकि यह राज्य के विशिष्ट नीतिगत निर्णयों और तय लक्ष्यों के कारण होता है। उदाहरण के लिए, अनेक राज्यों ने आईएचएचएल इकाइयों को प्राथमिकता के रूप में लिया तथा लक्ष्य निर्धारित किए, जबकि अनेक राज्यों ने योजना नहीं बनाई। इसमें फिर से स्वतंत्र अनुसंधान साक्ष्य और अतिरिक्त समीक्षाओं के माध्यम से विस्तृत विश्लेषण की आवश्यकता है।

## कार्यों के चयन में व्यक्ति विशिष्ट और सुव्यवस्थित परिवर्तन - कार्यों को क्यों चुना जाता है?

यह स्पष्ट है कि प्रथम चरण राज्य की विशिष्ट नीतिगत निर्देश है, जो कि स्पष्टतः एक व्यवस्थित परिवर्तन है। अव्यवस्थित परिवर्तन दूसरे चरण से प्रारंभ होता है। दूसरा चरण राज्य स्तर पर प्रशासन की दक्षता, क्षमता और प्रतिबद्धता है। प्रशासनिक परिवर्तन, स्थानांतरणों और रिक्तियों के व्यवस्थित मुद्दे व्यक्ति विशिष्ट विविधता को जन्म देते हैं। तीसरा महत्वपूर्ण चरण ब्लॉक स्तर पर विद्यमान है और इसमें इस स्तर पर लिए गए औपचारिक तथा अनौपचारिक निर्णय शामिल होते हैं। इन कारकों का विश्लेषण दत्ता और अन्य (2014)<sup>13</sup> द्वारा किया गया है तथा ये आपूर्ति पक्ष की बाध्यताओं: ब्लॉक स्तर

13 दत्ता, पूजा और अन्य (2014), कार्य का अधिकार? बिहार में भारत की रोजगार गारंटी स्कीम का मूल्यांकन। वाशिंगटन डीसी : विश्व बैंक।





पर तकनीकी स्टाफ की क्षमता और रिक्तियां, पर्यवेक्षण तथा निगरानी अपेक्षित अन्य स्कीम एवं कार्य, विशेषकर वे जिनमें वहां मशीनरी (तंत्र) का प्रयोग अपेक्षित है जहां महात्मा गांधी नरेगा का तकनीकी स्टाफ ब्लॉक स्तर पर तैनात है और महात्मा गांधी नरेगा कार्यों के पर्यवेक्षण/गैर-पर्यवेक्षण के साथ इसकी सम्बद्धता, यदि कोई हो; से जुड़े हैं। अनुसंधानकर्ताओं ने ग्राम पंचायतों में निधियां पहुंचने में हुए विलंब का विश्लेषण किया तथा केन्द्र से राज्यों और राज्यों से ग्राम पंचायतों तक निधि के प्रवाह का मूल्यांकन किया तथा बताया कि यह चुने गए कार्यों के संदर्भ में महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन को प्रभावित करने वाले कारकों में से एक हो सकता है।

परिवर्तन का चौथा चरण ग्राम पंचायत के अधिकारियों के स्तर पर लिए गए निर्णयों और पीआरआई कर्मचारियों की क्षमता एवं प्रतिबद्धता में प्रतीत होता है। दत्ता और अन्य (2014)<sup>14</sup> बताते हैं कि यह एक गंभीर कमी है जहां पीआरआई तथा परिवारों के बीच योजना प्रक्रिया में कोई भागीदारी नहीं होती। अंततः, अंतिम चरण ग्राम पंचायत के उन परिवारों के सरोकारों को व्यक्त करता है जो कार्यों के लाभार्थी हैं और 'जिनके लिए' इन परिसम्पत्तियों को सृजित किया जाता है। अनुसंधान में संकेत किया गया है कि ग्राम पंचायत के परिवार कार्य की मांग करते हैं परंतु कार्यों की योजना में इनकी कोई राय नहीं होती (उदाहरण के लिए,

नारायणन 2014 बताते हैं कि कार्यों के लिए योजना संपूर्ण और समग्र नहीं होती)।

यह विडंबना है परंतु स्पष्ट प्रतिपादन है कि महात्मा गांधी नरेगा के प्रारूप में केन्द्रीय रूप से लक्षित लाभार्थियों की जरूरतें और सरोकार लक्ष्य प्रेरित निर्णय लेने वाली समग्र मशीनरी में अंतिम तथा शायद न्यूनतम स्तर हैं, जहां प्रत्येक स्तर पर निर्णय लाभार्थियों 'के लिए' क्रियान्वित किए जाते हैं परंतु जिन्हें क्षमता या इसकी कमी के कारण तथा स्थानीय स्तर पर अनिवार्यता के कारण पुनः तैयार किया जाता है।

अतः प्रत्येक स्तर पर, कार्यकर्ताओं/महात्मा गांधी नरेगा कर्मचारियों द्वारा लिए गए निर्णय और किए गए स्पष्टीकरण कार्यों के चयन, कार्यों के अनुमान एवं निष्पादन तथा लाभार्थियों के लिए इनकी प्रासंगिकता के संदर्भ में गैर-व्यवस्थित परिवर्तनों का सृजन करते हैं। स्वतंत्र अनुसंधान और मूल्यांकनों द्वारा तैयार ये अनुसंधानात्मक प्रश्न तथा डिजाइन जिन्हें कार्यों की उत्पादकता एवं स्थिरता के लिए तैयार किया जाता है, बीते समय पर दृष्टि डालने वाले हैं और ये इस अव्यवस्थित परिवर्तन का कारण बताने में असमर्थ हैं जो राज्य और राष्ट्रीय स्तरों पर इकट्ठा ही जाते हैं और व्यय, कार्यों की किस्मों और पूरे किए गए कार्यों में अंतर्राज्यीय परिवर्तनों के रूप में दिखाई पड़ते हैं।

जैसे कि चर्चा की गई है, कार्यों के चयन में अनेक परिवर्तनों<sup>15</sup>

14 दत्ता, पूजा और अन्य (2014), कार्य का अधिकार? बिहार में भारत की रोजगार गारंटी स्कीम का मूल्यांकन। वाशिंगटन डीसी : विश्व बैंक।

15 परिवर्तन व्यवस्थित और गैर-व्यवस्थित हो सकता है। व्यवस्थित परिवर्तन विशिष्ट राज्य या नीतिगत हस्तक्षेप के कारण है। गैर-व्यवस्थित परिवर्तन

को व्यवस्थित नहीं माना जा सकता। संबंधित ग्राम पंचायत द्वारा लिए गए और इनके पूरे होने तक तैयार किए गए विशेष कार्यों, जो ब्लॉक स्तर पर इकट्ठे हो जाते हैं और विवरणों को एकरूप करते हुए ये फिर से राज्य स्तर पर इकट्ठा हो जाते हैं, से संबंधित प्रश्न कुछ सीमा तक स्वतंत्र अनुसंधान के साक्ष्य द्वारा वर्णित किए गए हैं।

महात्मा गांधी नरेगा के तकनीकी स्टाफ की 'क्षमता' में कमी पर अनुसंधान अध्ययनों में चर्चा की गई है। उदाहरण के लिए राव और मधुसूदन (2013),<sup>16</sup> उल्लेख करते हैं कि 'व्यक्तिगत भूमियों पर कार्य को अनुमोदित करने के लिए अनिवार्य मानदंडों को पूरा नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, लाभार्थियों के स्वामित्व वाले भूमि-क्षेत्र पर सूचना लगभग 50 प्रतिशत कार्य-फाइलों में उपलब्ध नहीं थी, जो कि छोटे और सीमांत किसानों के वर्गीकरण के लिए न्यूनतम मानदंडों में से एक है।' अतः एक स्तर पर, रिकार्ड रखने और सम्यक प्रक्रियाओं का पालन करने के लिए स्टाफ की क्षमता में कमी काफी बड़ी कमी है।

दत्ता और अन्य (2014) ने बिहार में प्रशासनिक प्रक्रिया का खाका तैयार किया है और उन बाधाओं की अनेक परतों की पहचान की जो न केवल मांग को प्रभावित करते हैं बल्कि कार्यों की उत्पादकता और स्थिरता को भी प्रभावित करते हैं। इन आपूर्ति-पक्ष की कमियों में कार्यों का पर्यवेक्षण/कार्य-स्थल प्रबंधन, आयोजना, तकनीकी स्टाफ की रिक्तियां और निधियों के प्रवाह में बाध्यताएं शामिल हैं।

महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा में शाह ने क्षमता निर्माण को इसके क्रियान्वयन की प्रमुख चुनौतियों में से एक के रूप में पहचाना है, फिर भी प्रश्न है: हम क्षमता को ऐसे व्यवहारों या क्रियाशीलताओं में किस प्रकार विभाजित करें जो 'क्षमता' को परिभाषित और आलोकित कर सकें? हमें और अधिक जानने की आवश्यकता है: किस स्तर पर बाधाएं मौजूद हैं और क्या यहां कार्यों की योजना तथा चयन का निर्धारण करने वाले तर्क-वितर्क की अनेक परतें प्रतीत होती हैं? इस संदर्भ में, राज्य स्तर पर एकत्रित परिमाणात्मक संख्याओं/आंकड़ों पर या तो श्रेणीकरण के अनुसार या कार्यों पर व्यय के अनुसार सावधानी से समीक्षा करने की आवश्यकता है।

व्यक्ति विशिष्ट कारणों से हैं और इन्हें तब तक किसी निष्कर्ष पर नहीं लाया जा सकता जब तक कि इन्हें पृथक रूप से पहचाना तथा कारणबद्ध नहीं किया जाता।

16 राव, श्रीनिवास कुमार अलामुरु और बी.वी. मधुसूदन (2013), भूमि की उत्पादकता में सुधार लाने में महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका। ग्रामीण विकास विभाग, कर्नाटक सरकार का बजट एवं नीति अध्ययन केंद्र, बंगलौर।



## सार और निष्कर्ष

सार में, राज्यों में और समय के दौरान कार्यों की विभिन्न किस्मों पर व्यापक तथा गहन अनुसंधान की आवश्यकता है। बहुत कम अनुसंधानकर्ताओं ने बहु-आयामी अनुसंधान के बड़े ढांचे को गठित करने का कार्य अपने हाथ में लिया है। क्षेत्रों और सूक्ष्म-क्षेत्रों के संदर्भ में कार्यों की विशिष्ट किस्मों का अवलोकन करने की आवश्यकता है। अतः अनेक लेखकों द्वारा कार्यों की गुणवत्ता और स्वतंत्र अनुसंधानकर्ताओं द्वारा बहु-आयामी मूल्यांकनों के लिए मानक तैयार किए जा सकते हैं। मौजूदा समय में, अनुसंधान की समीक्षा सीमित है और अनुसंधान को वह मूर्त रूप नहीं दे पाती जो लोक निर्माण के सबसे बड़े कार्यक्रम, महात्मा गांधी नरेगा का मूल्यांकन करने की सामर्थ्य एवं संभाव्यताओं का पूर्ण अन्वेषण करता है, विशिष्ट रूप से उन कार्यों को देखता है तथा समुदाय द्वारा निर्मित व्यक्तिगत और सामुदायिक परिसम्पत्तियों के निर्माण का मार्ग प्रशस्त करते हैं।

इन अनुसंधानात्मक अध्ययनों के माध्यम से अनेक नीतिगत सुझाव प्राप्त हुए हैं। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं :

- नारायणन और अन्य (2014) द्वारा किए गए अनुसंधान में सुझाव है कि हालांकि बेहतर प्रारूप वाले और बेहतर तरीके से निर्मित परिसम्पत्तियों में बार-बार मरम्मत की आवश्यकता नहीं होती, फिर भी प्रत्येक कार्य के लिए रखरखाव खर्च को पूर्व शर्तों या पद्धतियों के उपयुक्त समुच्चय के साथ अलग निकाला जाना चाहिए। 'प्रथम

चरण में परिसम्पत्तियों की निम्न गुणवत्ता वाले निर्माण' को हतोत्साहित करने के लिए पूर्व शर्तों की आवश्यकता होती है।

- जैव-विविधता संरक्षण में अनुसंधान में सुझाव दिया गया है कि जैव-विविधता के अनेक पैरामीटरों जैसे कि पौधों की प्रजातियों और भूमिगत जल स्तर के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत स्तर पर जैव-विविधता संबंधी परिसम्पत्तियों का रजिस्टर रखा जाए और इसका रखरखाव किया जाए।
- 'कार्य का अधिकार' पर अनुसंधान (दत्ता और अन्य 2014) में कार्यों की आयोजना से लेकर उनके निष्पादन तथा रखरखाव तक अनेक कमियों की पहचान की गई है, जहां सुपुर्दगी प्रणालियों की प्रकृति सेवा की गुणवत्ता को बाधित करती है। लेखकों का सुझाव है कि स्टाफ, क्षमता और निगरानी व कार्य-स्थल प्रबंधन की आपूर्ति-पक्ष वाली बाधाओं को दूर करने के लिए प्रशासनिक सुधार किए जाएं। इसके अतिरिक्त, निधियों के प्रवाह और ग्राम पंचायतों के पास निधियों के पहुंचने में हुए विलम्बों को आपूर्ति-पक्ष की एक बहुत बड़ी बाधा के रूप में देखा गया है।

## संदर्भ सामग्री

(अध्याय में दिए गए क्रम के अनुसार)

1. सम्बोधी रिसच एंड कम्यूनिकेशन्स प्रा0 लि0 (2012-13), महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के तहत व्यक्तिगत भूमि पर सृजित परिसम्पत्तियों का प्रभाव मूल्यांकन।
2. अग्रवाल, अंकिता, आशीष गुप्ता और अंकित कुमार (2014), झारखण्ड में नरेगा कुओं का मूल्यांकन। हैदराबाद : एनआईआरडी।
3. भास्कर, अंजोर और पंकज यादव (2015)। 'अंत भला तो सब भला': झारखण्ड में महात्मा गांधी नरेगा कुओं का आर्थिक मूल्यांकन, मानव विकास संस्थान, पूर्वी केंद्र, रांची, झारखण्ड, 2015 द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान, हैदराबाद को प्रस्तुत रिपोर्ट।
4. नारायणन और अन्य (2014), महात्मा गांधी नरेगा कार्य और उनके प्रभाव : महाराष्ट्र में एक तीव्र मूल्यांकन। मुम्बई : इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर)।
5. एस्टीयावीस टी., के.वी.राव, बी. सिन्हा और एस.एस. रॉय (2013), पर्यावरणीय हित लाभ और अतिसवेदनशीलता में महात्मा गांधी नरेगा स्कीम के माध्यम से कमी लाना: एक संश्लेषण रिपोर्ट : ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार और डोशे डीआईजेड।
6. सिन्हा, बी. (2013), महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सृजित परिसम्पत्तियों की संभरणीयता को बढ़ाने की गुंजाइश की पहचान करना। भोपाल : भारतीय वन प्रबंधन संस्थान।
7. सेबस्टियन मैथ्यू के. और पी.ए. अजीज (2014), 'महात्मा गांधी नरेगा और जैव-विविधता', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक गस्प (10)।
8. वर्मा, एस.एस. (2011), महात्मा गांधी नरेगा परिसम्पत्तियां और ग्रामीण जल सुरक्षा : बिहार, गुजरात, केरल और राजस्थान में क्षेत्रीय अध्ययनों का संश्लेषण : आनंद : ग्रामीण प्रबंधन संस्थान।
9. मान, नीलाक्षी और वरद पाडे (द्वारा संकलित), मिहिर शाह (ईडी) (2012), महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा : महात्मा गांधी ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर अनुसंधान अध्ययनों का संग्रह। 2006-2012 नई दिल्ली : ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।
10. सेन, कुणाल (2014), भारत में महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन की सफलता और विफलता। मैनेजमेन्ट, इंग्लैंड : प्रभावी राज्य और समावेशी विकास (ईएसआईडी)।
11. चौपड़ा, दीप्ता (2014), 'वे कार्य नहीं करना चाहते' बनाम 'वे कार्य देना नहीं चाहते': राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा के विघटन के लिए स्पष्टीकरण मांगना। मैनेजमेन्ट, इंग्लैंड : प्रभावी राज्य और समावेशी विकास अनुसंधान केन्द्र (ईएसआईडी)।
12. दत्ता, पूजा और अन्य (2014), कार्य का अधिकार? बिहार में भारत की रोजगार गारंटी स्कीम का मूल्यांकन। वाशिंगटन डीसी: विश्व बैंक।
13. राव, श्रीनिवास कुमार अलामरू और बी.वी. मधुसूदन (2013), भूमि की उत्पादकता बढ़ाने में महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका। ग्रामीण विकास विभाग, कर्नाटक सरकार के लिए बजट और नीतिगत अध्ययन केन्द्र, बंगलौर।



अध्याय सात

## महात्मा गांधी नरेगा के जरिए जेंडर और आजीविका सुरक्षा



## प्रस्तावना

जेंडर को समझना एक विश्लेषणात्मक प्रक्रिया है जिसके माध्यम से सामाजिक निर्माण समाजीकरण की प्रक्रिया, जो बार-बार होती है और जिसमें व्यक्ति को पुरुष या महिला के रूप में ढलते हुए देखा जा सकता है। तत्पश्चात् ये पुरुष और स्त्रियां समाज के सामाजिक रूप से मानकीय कार्य करते हैं और अपनी भूमिका निभाते हैं।

साधारण शब्दों में इसका अर्थ है कि समाज की विचारधारा व्यक्तियों के विकास को पूर्व-निर्धारण करती है। इन विचारधाराओं का सामाजिक रूप से निर्माण होता है और इसलिए जेंडर एक सामाजिक निर्माण प्रक्रिया है और इसमें समाजीकरण के विकास की प्रक्रिया शामिल होती है। इस प्रकार सामाजिक आचरण बनता है।

सामान्य दृष्टिकोण से देखें तो जेंडर का अध्ययन करना सामान्यतया पुरुष और स्त्रियों को सामाजिक श्रेणियों के रूप में समझने तक सीमित होता है, लेकिन यह केवल पुरुष और महिला के होने और बनने तक सीमित नहीं होता बल्कि इसमें पहचान और वरीयता भी शामिल होती है।

समाजीकरण की प्रक्रिया में जेंडर अधिकार और अधिकारहीनता

की तर्कसंगतता को व्यवस्थित ढंग से निर्धारित करता है। व्यक्ति के विकास में और उसके बाद यह तर्कसंगतता परस्पर वैयक्तिक, परिवार, समाज और सांस्कृतिक प्रणालियों को बनाती है। जेंडर को समझने के लिए अधिकारों की इन प्रक्रियाओं को समझना होगा और इसके द्वारा उन्हें अधिकारिता और समानता में परिणत करना होगा।

महात्मा गांधी नरेगा ने एक अधिकार आधारित कानून के रूप में जेंडर अधिकारिता और इसके स्वरूप में समानता को पहचाना है। इसके बारे में यह भी धारणा है कि महात्मा गांधी नरेगा एक अद्वितीय अधिनियम है क्योंकि यह महिलाओं के प्रति संवेदनशील है। अन्य सार्वजनिक कार्य स्थल जैसे ईटों का भट्ठे या खनन स्थल/संगतराश या औद्योगिक परियोजनाएं महिलाओं, विशेषकर ग्रामीण महिलाओं के लिए बिलकुल अनुकूल नहीं होतीं। अधिनियम में विभिन्न प्रावधानों और दिशा-निर्देशों के जरिए इस कानून में यह परिकल्पना की गई है कि महिलाओं की कार्य तक समान पहुंच हो, कार्य/साइट पर स्थितियां सकारात्मक हों, मजदूरी का एक-समान भुगतान हो तथा निर्णायक निकायों में प्रतिनिधित्व हो। ये और अन्य कई प्रावधान इस नीति और महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन का हिस्सा हैं। महात्मा गांधी नरेगा की इस कार्य-प्रणाली विशेषताओं

का कई राज्यों में मौजूद सुदृढ़ महिला स्व-सहायता समूहों के नेटवर्क ने इस्तेमाल किया है और अपने जिलों तथा राज्यों में इसके ठोस कार्यान्वयन की दिशा में कार्य किया है। एसएचजी महिला नेताओं के परिसंघ ने व्यापक जेंडर अधिकारिता परियोजना पर विचार किया है और अपने स्थानीय संदर्भ में और महात्मा गांधी नरेगा में जवाबदेही सुनिश्चित करने में संलग्न महिलाओं की राजनैतिक भागीदारी के प्रश्नों की पुनः पुष्टि की है।

इस पृष्ठभूमि में सबसे आश्चर्यजनक बात यह है कि महात्मा गांधी नरेगा और सार्वजनिक क्षेत्र में महिलाओं से संबंधित कोई अधिक प्रश्न और संदेह नहीं है। यह काफी दिलचस्प है क्योंकि इस योजना में महिलाओं की भागीदारी प्रभावशाली है/रही है। इसके अलावा तमिलनाडु जैसे राज्य में महिला और विकलांगता अनुकूल एसओआर है और महात्मा गांधी नरेगा में बुजुर्गों की भागीदारी भी प्रभावशाली रही है। फिर भी, इन मुद्दों पर पूरी तरह चर्चा नहीं होती। यह कहना पर्याप्त होगा कि 'शक्ति' के प्रामाणिक विचार सार्वजनिक बहस को प्रभावित कर देते हैं।

इस अध्याय में महात्मा गांधी नरेगा का महिलाओं की भागीदारी और घर एवं बाहर उनके आर्थिक जीवन में परिवर्तन के प्रभाव पर अनुसंधान का पता लगाने की समीक्षा और विश्लेषण किया गया है। अध्याय के ढांचे में महिला कामगारों की भागीदारी दर और बैंक खाता रखने वाली महिला लाभार्थियों की भागीदारी दर जैसे चयनित परिवर्तनों के एमआईएस आंकड़ों को व्यापक रूप से दर्शाया गया है। इसका कुछ भावी अनुसंधान प्रश्नों तथा महात्मा गांधी नरेगा के कार्यों के प्रभाव पर प्रकाशित अनुसंधान के संदर्भ में विश्लेषण किया जाता है। अंत में अनुसंधान के संदर्भ में विश्लेषण किया जाता है और नीतिगत सिफारिशों को उजागर किया जाता है।

## राज्यों में महात्मा गांधी नरेगा और महिलाओं की भागीदारी

समग्र स्तर पर योजना में महिलाओं की भागीदारी अनिवार्य 33 प्रतिशत से अधिक है; 5 मई, 2015 तक यह 54.86 प्रतिशत थी।

विभिन्न राज्य स्तरों पर महिलाओं की भागीदारी राज्यों में अलग-अलग है। यह केरल, गोवा और तमिलनाडु में सर्वाधिक है। आंध्र प्रदेश और हिमाचल में भी उच्च भागीदारी रही है। उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में महिलाओं की भागीदारी का प्रतिशत काफी कम है। ऐसी ही स्थिति पूर्वोत्तर राज्यों और जम्मू व कश्मीर की है (तालिका 7.1)।



हम यह कैसे जानते हैं कि महिलाओं की उच्च भागीदारी बदलते अधिकार संबंधों का परिचायक है? एक त्वरित प्राथमिक जांच से उच्च महिला भागीदारी दरों वाले राज्यों में लिंग अनुपात की सही स्थिति का तुरंत जायजा लिया जा सकता है। जनगणना 2011 के अनुसार, शीर्ष पांच राज्य जहां लिंग अनुपात अच्छा है वे केरल (प्रति 1,000 पुरुषों पर 1,084); पुडुचेरी (प्रति 1,000 पुरुषों पर 1,038), तमिलनाडु (प्रति 1,000 पुरुषों पर 995), आंध्र प्रदेश (प्रति 1,000 पुरुषों पर 992 महिलाएं) और छत्तीसगढ़ (प्रति 1,000 पुरुषों पर 991 महिलाएं) हैं।

यह देखा गया है कि गोवा, केरल, तमिलनाडु और पुडुचेरी में लिंग अनुपात (जनगणना 2011) तथा महिलाओं की भागीदारी काफी अधिक है। निम्न स्तर पर स्थिति अधिक जटिल है और कुछ राज्यों में महिलाओं की भागीदारी दर कम है। उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में महिला साक्षरता दरें निम्न हैं और हरियाणा में लिंग अनुपात काफी कम है। ये राज्य महिलाओं द्वारा सामना की जा रही चुनौतियों की तस्वीर दर्शाती हैं जिसमें महात्मा गांधी नरेगा कार्यों में उनकी भागीदारी भी शामिल है।

तालिका 7.1: वित्तीय वर्ष 2012-13 से वित्तीय वर्ष 2014-15 तक राज्य में महिलाओं की भागीदारी का पृथक समूह

क्र.सं.	राज्य	महिला मानव दिवस का प्रतिशत		
		2012-13	2013-14	2014-15 (05/05/2015 तक)
1	आंध्र प्रदेश	58.34	58.68	58.72
2	अरुणाचल प्रदेश	30.27	30.35	30.21
3	असम	26.01	24.75	28.19
4	बिहार	30.63	34.97	37.17
5	छत्तसीगढ़	46.93	48.53	49.87
6	गुजरात	42.86	43.96	43.24
7	हरियाणा	39.86	41.71	41.66
8	हिमाचल प्रदेश	60.69	62.52	61.04
9	जम्मू व कश्मीर	19.88	23.15	25.38
10	झारखंड	32.71	31.89	32.06
11	कर्नाटक	46.25	46.59	46.86
12	केरल	92.99	93.37	92.17
13	मध्य प्रदेश	42.42	42.65	43.22
14	महाराष्ट्र	44.55	43.69	43.47
15	मणिपुर	34.01	35.25	38.27
16	मेघालय	41.07	41.62	42.57
17	मिजोरम	26.15	30.20	40.27
18	नगालैंड	26.01	28.93	31.28
19	ओडिशा	35.95	33.57	33.79
20	पंजाब	46.36	52.74	57.43
21	राजस्थान	68.95	67.76	68.26
22	सिक्किम	43.71	44.85	48.18
23	तमिनाडु	74.15	83.94	85.42
24	तेलंगाना			61.07
25	त्रिपुरा	41.08	47.11	49.36
26	उत्तर प्रदेश	19.70	22.17	24.75
27	उत्तराखंड	46.93	44.88	50.56
28	पश्चिम बंगाल	33.71	35.55	41.37
29	अंडमान और निकोबार	45.11	47.18	50.44
30	दादरा व नगर हवेली	एन.आर.	एन.आर.	एन.आर.
31	दमन व दीव	एन.आर.	एन.आर.	एन.आर.
32	गोवा	79.13	75.30	74.88
33	लक्षद्वीप	29.55	22.50	36.59
34	पुडुचेरी	84.05	85.65	86.29
35	चंडीगढ़	एन.आर.	एन.आर.	एन.आर.
	कुल	51.30	52.80	54.86

यह देखा गया है कि महात्मा गांधी नरेगा में महिलाओं की भागीदारी की उच्च दर, महिला साक्षरता दरें और लिंग अनुपात उच्च निष्पादन वाले राज्यों में मौजूद था जबकि अन्य राज्यों में यह अस्पष्ट और प्रत्यक्ष नहीं था। इस दस्तावेज के दायरे से बाहर विस्तृत विश्लेषण करना संभव नहीं है, फिर भी यह स्पष्ट है कि इस संक्षिप्त प्रयास में दो चीजें शामिल हैं: एक यह कि कुछ राज्य महिला अधिकारिता से संबंधित अनेक मापदण्डों पर उच्च सामंजस्य दर्शाते हैं और महात्मा गांधी नरेगा में महिलाओं की उच्च भागीदारी निश्चित रूप से इस आकलन में महत्वपूर्ण मापदण्डों में से एक है। अन्य राज्यों में बातचीत की जटिलता और जेंडर अधिकारिता का विवाद भिन्न प्रभाव दर्शा सकता है।

## जेंडर, महात्मा गांधी नरेगा, मार्किट मजदूरी और कार्य स्थलों पर स्थितियां

महिलाएं महात्मा गांधी नरेगा में समान मजदूरी पाने की पात्र हैं और महिला अधिकारिता के रूप में यह परियोजना महत्वपूर्ण है। महात्मा गांधी नरेगा में मजदूरी समानता उसकी विशेष उपलब्धि है। वर्तमान में, विभिन्न राज्यों में मजदूरी दरें 150 - 205 के बीच हैं। वर्ष 2012 से पूर्व आयोजित अनुसंधान में मजदूरी समानता से संबंधित प्रश्नों का उत्तर दिया गया है और इनका समीक्षा - 1 में विश्लेषण किया गया है।<sup>1</sup>

इसके अलावा, ग्रामीण श्रम बाजारों और महिलाओं में परिवर्तन पर अनुसंधान प्रश्नों का कुछ अनुसंधान अध्ययनों द्वारा समाधान किया जाता है।<sup>2</sup> अनेक राज्यों में निजी नियोक्ताओं और ठेकेदारों के साथ कार्य करने पर मिलने वाली मजदूरी महात्मा गांधी नरेगा की मजदूरी से अधिक है और यह स्थिति पूरे देश में तेजी से शहरीकरण होते अनेक ब्लॉकों में मौजूद है। तेजी से शहरीकरण होते ये ब्लॉक ऐसी स्थितियां उत्पन्न करते हैं जहां स्थानीय लोग इन औद्योगिक और आधारभूत ढांचा परियोजनाओं में कार्य करना पसंद करते हैं, जबकि स्थानीय महिलाएं महात्मा गांधी नरेगा में कार्य करती हैं। क्या ऐसा है, तो क्यों? आंतरिक - पारिवारिक निर्णय पर किए गए अनुसंधान से ऐसी तस्वीर सामने आई है जहां पुरुष औद्योगिक और/या आधारभूत ढांचा श्रम कार्य करना चाहते हैं।

पेलीसरी और जालान (2011)<sup>3</sup> ने दर्शाया है कि 'पुरुष की अपनी अनुमानित आय एकमुश्त होती है, जबकि महात्मा गांधी नरेगा कार्य से 'थोड़ी राशि' भी मिल जाती है। इसलिए, महिलाएं परिवार में महात्मा गांधी नरेगा कार्य को करना पसंद करती हैं। महिलाओं को अपने रोजमर्रा के कार्य में छोटी-मोटी नकदी की जरूरत होती है तथा महात्मा गांधी नरेगा के कारण रोजाना प्राप्त होने वाली इस नकदी के कारण उन्हें अपने परिवार में पुरुष सदस्यों के साथ और कार्य / सामाजिक स्थलों पर लेनदेन और बहस करने की जरूरत नहीं पड़ती।

यह देखा गया है कि महात्मा गांधी नरेगा में महिलाओं की भागीदारी की उच्च दर, महिला साक्षरता दरें और लिंग अनुपात उच्च निष्पादन वाले राज्यों में मौजूद था जबकि अन्य राज्यों में यह अस्पष्ट और प्रत्यक्ष नहीं था।

यह नारीवादियों और जेंडर कार्यकर्ताओं द्वारा महिला और गरीबी के बीच संबंध के लिए गढ़े गए शब्दों - 'गरीबी का महिलाकरण' से संबंधित है। महिलाओं की गरीबी के कई पहलुओं की परिकल्पना की गई है और इनमें से एक कम सशक्तिकरण प्रदान करने के लिए समझौता करना है ताकि महिलाएं हमेशा गरीब बनी रहें। इससे यह प्रतीत होता है कि महिलाएं महात्मा गांधी नरेगा में काम करती हैं और आंशिक सशक्तिकरण के लिए सबसे अच्छे रूप को चुन लेती हैं। इसमें बुजुर्ग पुरुषों, जो सामाजिक रूप से कमजोर हैं, के लिए भी गुंजाइश है, जिन्हें अपनी दैनिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए थोड़ी मात्रा में नकदी की जरूरत होती है। स्पष्ट है, हर परिवार का पुरुष बेहतर मजदूरी के लिए कार्य करता है जबकि औरत महात्मा गांधी नरेगा में आर्थिक रूप से संपन्न होने के लिए कार्य करती है, यद्यपि इसे पितृसत्तात्मक शक्ति संबंधों की मौन बहाली के रूप में देखा जा सकता है। महात्मा गांधी नरेगा का विस्तार होने पर महिला सशक्तिकरण

1 मान, नीलाक्षी और वरद पांडेद्वारा संकलित। मिहिरशाह (संपादन) 2012, महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर अनुसंधान अध्ययन संकलन. 2006-2012 नई दिल्ली: ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।

2 कोफे, डी (2.13), 'बच्चों के कल्याण और ग्रामीण भारत अल्पकालिक पलायन', विकास अध्ययन पत्रिका 49 (8) 1101-117.

3 पेलीसरी, सोनी और सुमित कुमार जालान, परिवर्तनकारी सामाजिक संरक्षण की ओर: भारत (महात्मा गांधी नरेगा का रोजगार गारंटी अधिनियम में लिंग विश्लेषण। आनंद ग्रामीण प्रबंधन संस्थान (आईआरएमए)।





की व्यापक परियोजना के अंदर इसके प्रभाव का पता लगाने और पुनः पता लगाने की जरूरत है।

महात्मा गांधी नरेगा के प्रावधानों में कार्य स्थल पर बेहतर कार्य परिस्थितियों की परिकल्पना की गई है। हालांकि, शोध से पता चलता है कि बेहतर कार्य के प्रावधानों को विशेष रूप से महिलाओं और बच्चों के लिए राज्यों में समान रूप से लागू किए जाने की जरूरत है। असम में महिला श्रमिकों पर किए गए एक अध्ययन में, भट्टाचार्य और वैक्योलाइन (2013)<sup>4</sup> ने सशक्तिकरण की विचारधारा पर एक नारीवादी दृष्टिकोण की रूपरेखा प्रस्तुत की है। चूंकि सशक्तिकरण का तात्पर्य

एजेंसी से है अतः नारीवादी परिप्रेक्ष्य में अधिकार का तात्पर्य 'कार्य करने की शक्ति से है; यह पदक्रम में अधिकार क्रम व्यवस्था के विपरीत है, जहां इसका अर्थ 'पूर्ण सत्ता' संसाधनों, लोगों आदि से है। हाल के शोध में इस बात पर चर्चा की गई है कि कार्य स्थल पर बेहतर स्थितियां, विशेषकर बच्चों की देखभाल के लिए किस तरह निरंतर चुनौती बनी हुई हैं। अपने शोध में लेखकों ने पाया कि महिलाएं बेहतर निर्णय ले रही हैं, फिर भी महिला मजदूरों के लिए कार्य स्थलों पर स्थितियां निरंतर चुनौतीपूर्ण बनी हुई हैं।

सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि नारायणन और दास ने अपने शोध (2014)<sup>5</sup> में परिवार की मुखिया के रूप में महिलाओं, अकेली महिलाओं और बुजुर्ग महिलाओं द्वारा सामना की जारी रही कठिनाइयों का पता लगाया है। गरीब महिलाओं के असुरक्षित समूहों पर दोहरा खतरा होता है, और उनकी जरूरतों और चिंताओं को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। इसलिए, किसी महिला के दृष्टिकोण से, बेहतर कार्य स्थितियों का अभिप्राय स्वतंत्र रूप से कार्य करना और कार्य स्थलों पर अनुकूल माहौल जैसे शिशु देखभाल, आश्रय और दवाओं का प्रावधान करना है। ये सभी महिलाओं की एजेंसी और कार्य करने की उनकी क्षमता के बीच एक सेतु के रूप में कार्य करते हैं।

भट्टाचार्य और वैक्योलाइन (2013), पेलेसेरी और जालान (2011) तथा नारायणन और दास (2014) ने इस बात पर जोर दिया है कि कार्य की प्रकृति, महिलाओं के बारे में पुरुष मजदूरों की अवधारणा और साइट पर उनका कार्य, महिलाओं के कार्य स्थल पर जाने के दौरान पुरुष द्वारा बेकार बैठना, और कार्य स्थलों पर शिशु देखभाल सुविधाओं की कमी प्रमुख मुद्दे हैं जिनका समाधान किए जाने की जरूरत है।

## महिला, महात्मा गांधी नरेगा और संकट में पलायन

पिछले अध्ययनों में चर्चा किए गए अनेक शोध अध्ययनों में यह सुझाव दिया गया है कि महात्मा गांधी नरेगा संकट में पलायन के प्रभाव को कुछ हद तक कम करने में सफल रहा है।<sup>6</sup> राजस्थान में अत्यधिक पलायन वाले जिलों में परिवारों के सर्वेक्षण तथा माध्यमिक और प्राथमिक शोध

4 भट्टाचार्य, आर. और पी. वैक्योलाइन (2013), 'एक भ्रम या ग्रामीण जीवन रेखा? असम की महिला लाभार्थियों पर महात्मा गांधी ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के प्रभाव का विश्लेषण। अंतरिक्ष और संस्कृति, भारत 1-11.

5 नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), 'रोजगार गारंटी योजना में महिला की भागीदारी और नियंत्रित व्यवस्था, आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिकी रस्य (46)।

6 अत्यावधि पलायन को रोजगार की वजह से घर से एक माह से अधिक तथा कम से कम छह महीने तक के रूप में परिभाषित किया गया है।

दोनों के आंकड़े, इम्बर्ट और पैप्पे (2014)<sup>7</sup> दर्शाते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा में भागीदारी से पलायन कुछ हद तक कम हुआ है। शोध में भागीदारों ने पलायन की उच्च लागत का उल्लेख किया है जो कि महात्मा गांधी नरेगा की कम मजदूरी पर भारी पड़ती है। दास (2014)<sup>8</sup> द्वारा भी इसी प्रकार के साक्ष्य उपलब्ध कराए गए थे। इम्बर्ट और पैप्पे के तर्क के आधार पर कोफी (2013)<sup>9</sup> ने पलायन को महिला की दृष्टि से देखा और तर्क दिया कि महिलाओं के पलायन का प्रभाव बच्चों की परवरिश पर पड़ता है। इम्बर्ट और पैप्पे के इसी अध्ययन क्षेत्र का उपयोग करते हुए कोफी (2014) ने दर्शाया है कि महिलाओं के महात्मा गांधी नरेगा में कार्य करने की अधिक संभावना है जिससे महिलाओं के अल्पकालिक संकट में पलायन की संभावना काफी कम हो जाएगी और वे अपने बच्चों का पालन-पोषण अच्छी तरह से कर सकेंगी। स्पष्ट है कि महात्मा गांधी नरेगा में कार्य करना और मजदूरी प्राप्त करना अनेक पृथक विषयों पर आधारित है और यह मजदूरी, पलायन और शहरीकरण

के कारण बाजार की बदलती परिस्थितियों के बीच एक सेतु का कार्य करता है जो शोध का एक भावी क्षेत्र है, जिसमें हितधारकों को शामिल किया जाना चाहिए।

जेंडर को सामान्य तौर पर और परिवारों में महिलाओं के जीवन को समझने के संबंध में महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका का आगे और पता लगाने के लिए उत्तर प्रदेश में किए गए एक मामला अध्ययन को नीचे प्रस्तुत किया जाता है:

- 7 जॉन, पैप्पे और इम्बर्ट क्लेमेंट (2014), अल्पकालिक प्रवास और भारत की रोजगार गारंटी योजना। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।
- 8 दास, उपासक (2014), 'क्या ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना अल्पावधि पलायन को कम कर सकती है' पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य, इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान में पेपर प्रस्तुति।
- 9 कोफी, डी. (2013), 'ग्रामीण भारत से बच्चों के कल्याण और अल्पकालिक पलायन', विकास अध्ययन पत्रिका 49(8): 1101-117.

## मामला अध्ययन : उत्तर प्रदेश

### महिलाओं के लिए सम्मान और सुरक्षा सुनिश्चित करना

#### सार

उत्तर प्रदेश में बाराबंकी जिले की लगभग 80 प्रतिशत जनसंख्या कृषि पर निर्भर है। महात्मा गांधी नरेगा जैसी सामाजिक क्षेत्र की योजना ने निधियों की मात्रा और लचीलेपन के कारण विकास कार्य करने का व्यापक अवसर प्रदान किया है। खुले में शौच जाना स्वास्थ्य और ग्रामीण महिलाओं की सुरक्षा दोनों के लिए एक गंभीर समस्या थी। जिले ने शौचालयों के लिए यूनिसेफ के सहयोग से एक मॉडल का डिजाइन तैयार किया। प्रायोगिक परियोजना के रूप में शौचालयों के निर्माण को मिशन के रूप में शुरू किया गया। सूचना, शिक्षा और संचार (आईईसी) कार्यकलापों के जरिए क्षेत्र से जागरूकता और मांग का सृजन करना इस प्रक्रिया का एक बड़ा

हिस्सा था। जिले ने कृषि विभाग तथा राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) के साथ अन्य सामंजस्य परियोजनाएं भी शुरू करने का प्रयास किया।

#### बाराबंकी

बाराबंकी जिले में खुले में शौचालय जाना एक गंभीर समस्या है। जबकि महात्मा गांधी नरेगा शौचालयों के निर्माण के लिए निर्मल भारत अभियान (एनबीए) के साथ सामंजस्य उपलब्ध कराता है, जिला प्राधिकारियों का मानना है कि 2000 रुपए (ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा विनिर्दिष्ट अनुसार) की यूनिट लागत के अंदर

शौचालयों के लिए अच्छा डिजाइन बनाना महत्वपूर्ण था। इसके लिए यूनिसेफ के साथ सहयोग किया गया तथा शौचालयों के लिए एक मॉडल लागत ढांचा और डिजाइन को अंतिम रूप दिया गया।

लगभग 100 लक्षित गांवों में गहन सूचना अभियान शुरू किया गया था। अभियान में रेलियां, नुक्कड़ नाटक और नारी स्वाभिमान यात्राओं (महिलाओं का सम्मान सुनिश्चित करने के लिए अभियान) शामिल था। इसके अलावा, लगभग 300 छात्रों ने घर-घर जाकर साहित्य बांटा और गांववासियों को खुले में शौच जाने से संबंधित मामलों के स्वास्थ्य और स्वच्छता विषयों की जानकारी दी।

चूंकि यह एक प्रायोगिक परियोजना थी, अतः पांच ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक में 15 ब्लॉकों का चयन किया गया। दो सप्ताह की अवधि में शौचालयों के निर्माण का कार्य मिशन मोड में शुरू किया गया। जिले में साफ-सफाई और स्वच्छता को बढ़ावा देने की एक अन्य परियोजना को कृषि विभाग के सहयोग से शुरू किया गया जिसमें प्रत्येक ग्राम पंचायत में 50 कम्पोस्ट यूनितों और 20 कृषि कम्पोस्ट इकाइयों का लक्ष्य रखा गया। सामूहिक प्रयासों से 1,413 कृषि-खाद यूनितें तथा 5,640 कम्पोस्ट यूनितें लगाने का कार्य पूरा किया गया। इसने जैविक खेती को व्यापक प्रोत्साहन भी दिया है। इसके अलावा, इन कम्पोस्ट गड्ढों ने यह भी सुनिश्चित किया है कि कृषि और पशु अपशिष्ट का प्रभावी ढंग से इस्तेमाल किया जाए।

इन पहलों के अलावा, अन्य शुरू किए गए सहयोग कार्यक्रम थे:

- जिले में 632 बकरियां रखने के बाड़ों का निर्माण किया। नाबार्ड और स्थानीय बैंकों की मदद से ऋण द्वारा बकरियों का वित्त-पोषण करके लाभार्थियों को सहायता देने के लिए अनुबंध किया गया।
- प्रमुख सीमांकन कार्य और नीम, कड़म और सीसम का पौध रोपण करके 70,000 से अधिक मानव दिवस का सृजन किया गया जिसके लिए वन विभाग द्वारा पौधे उपलब्ध कराए गए।

इन प्रयासों के जरिए स्वच्छता, विशेषकर महिलाओं के सम्मान से संबंधित मुद्दों का समाधान किया गया। कम्पोस्ट और कृषि खाद यूनितों ने रासायनिक उर्वरकों के अत्यधिक प्रयोग के मुद्दों का भी समाधान किया है और परिणामस्वरूप भूमि बंजर हुई है। महिलाओं ने अन्य प्रयोक्ताओं को केचुओं की बिक्री करके आय कमाना प्रारंभ किया है।

जिला द्वारा की गई पहल दर्शाती है कि महात्मा गांधी नरेगा का न केवल रोजगार सृजन करने बल्कि मूलतः परिसंपत्तियों का सृजन करने, महिलाओं को अधिकार देने, जैविक खेती पर बल देना और महिलाओं के आजीविका कार्यक्रमों के लिए बैंकिंग योजनाओं के लिए धनराशि देने के लिए भी इस्तेमाल किया जा सकता है: दूसरे शब्दों में इसका उद्देश्य लोगों के जीवन में परिवर्तन लाना है।

स्रोत : श्रीमती मिनिस्थी एस, जिला मैजिस्ट्रेट, बाराबंकी, उत्तर प्रदेश।



## मामला अध्ययन : आंध्र प्रदेश उपेक्षित वर्गों को मुख्यधारा में लाना

### सार

मध्य प्रदेश और तमिलनाडु की तरह आंध्र प्रदेश ने भी महात्मा गांधी नरेगा के साथ तालमेल स्थापित करने के लिए अनेक कदम उठाए हैं। राज्य ने विभिन्न विभागों के साथ तालमेल करने के लिए कार्यनीतियों की भी व्यवस्थित योजना बनाई है तथा क्षेत्रीय स्तर पर इन्हें कार्यान्वित करने के लिए विस्तृत कार्यकारी अनुदेश जारी किए हैं। एक प्राथमिक दृष्टिकोण अपनाया गया है। दूसरे शब्दों में इसके अंतर्गत अ.जा. और अ.ज.जा. सहित उपेक्षित वर्गों की भूमि को प्राथमिकता के आधार पर लिया जाता है। एक एकीकृत विकास दृष्टिकोण अपनाया जाता है जिसमें न केवल भूमि को साफ करके समतल बनाया जाता है बल्कि इसे बागवानी विभाग राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबाई) तथा जनजातीय कल्याण विभाग की योजनाओं के साथ मिलकर वाणिज्यिक रूप से व्यवहार्य भी बनाया जाता है। ग्रामीण आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने तथा आय के स्थायी स्रोतों का सृजन करने के उद्देश्य से कमजोर वर्गों की व्यक्तिगत भूमि पर बागवानी प्रारंभ की गई है। लाभार्थियों को तीन साल के लिए आम, किन्नु, चीकू, संतरा, अमरूद, इमली और सीताफल की खेती करने के लिए 100 प्रतिशत राजसहायता दी जाती है। महात्मा गांधी नरेगा की निधियों से गड्ढे, पौधरोपण आदि की लागत का भुगतान किया जाता है। ड्रिप/सूक्ष्म-सिंचाई के लिए महात्मा गांधी नरेगा निधियों से स्थापना की लागत का 30 प्रतिशत दिया जाता है और 70 प्रतिशत लागत अन्य योजनाओं के साथ सामंजस्य स्थापित करके उपलब्ध कराई जाती है।

चित्तूर में येररावरिपालेम मण्डल में अम्बेडकर कॉलोनी, जो रेंगारड्डी जिले का एक छोटा गांव है, बागवानी विभाग, नाबाई और एकीकृत जल प्रबंधन कार्यक्रम (आईडब्ल्यूएमपी) के साथ शुरू किए गए तालमेल के उदाहरण हैं।

अम्बेडकर कॉलोनी और थिप्पाईगुडा गांव दोनों में घने जंगल सहित कई हेक्टेयर की परती भूमि थी। इन क्षेत्रों में परिवारों के पास भूमि को साफ करने के लिए पर्याप्त धन नहीं था। तथापि, इन परिवारों द्वारा प्रशासन से इस भूमि का विकास करने के लिए बार-बार मांग की गई। महात्मा गांधी नरेगा ने इसमें एक महत्वपूर्ण और चिर-प्रतीक्षित भूमिका निभाई। महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत परती भूमि की सफाई की गई और उसे समतल बनाया गया। स्थायी आजीविका सुनिश्चित करने के लिए शुष्क

भूमि बागवानी और आम/सागौन का विकसित क्षेत्र में पौधरोपण किया गया।

नाबाई - आरआईडीएफ - XVII निधियों से भारत जल प्रभा कार्यक्रम के अंतर्गत सुनिश्चित सिंचाई स्रोतों को भी सामंजस्य के लिए उपलब्ध कराया गया।

### चित्तूर जिले में अम्बेडकर कॉलोनी

येररावरिपाल्ले मण्डल में कुरापरथिवारिपाल्ले ग्राम पंचायत में अधिकांश परिवार कृषि और संबंधित कार्यों पर निर्भर हैं। इस ग्राम पंचायत में अम्बेडकर कॉलोनी एक बसावट है। इस कॉलोनी में, गरीब परिवारों में से सबसे गरीब 34 परिवारों को राजस्व विभाग द्वारा 45 हेक्टेयर भूमि दी गई थी। इस क्षेत्र को स्थानीय रूप से 'ईरागुट्टा ब्लॉक' कहा जाता है। गरीब लाभार्थियों के लिए आय सृजन करने वाली परिसंपत्तियों के लिए सौंपी गई भूमि का विकास करना मुख्य चुनौती थी।

गांववासियों को सौंपी गई भूमि झाड़ियों और ढेलों से पटी पड़ी थी और इसमें उनके द्वारा खेती नहीं की जा सकती थी। यह भूमि वर्षों से परती पड़ी हुई थी।

गांववासियों द्वारा की गई मांग के आधार पर परती भूमि विकास के अंतर्गत विभिन्न कार्यक्रम शुरू करने के लिए परियोजना



प्रस्तावों की रूपरेखा बनाई गई जिसमें जंगल/झाड़ी साफ करने, पत्थर तोड़ने, गाद का प्रयोग करने और खाइयां खोदना शामिल था। तदनुसार, जंगल को साफ करने के लिए 1 लाख रुपए का व्यय किया गया। 20,000 रुपए पत्थर और रोड़ी का बांध बनाने के लिए, 24 लाख रुपए गाद के प्रयोग के लिए, 1.2 लाख रुपए चारदीवारी और खाई खोदने तथा 34,000 रुपए पत्थरों की भराई से बांध कार्य के लिए दिए गए।

भूमि विकास कार्यों को पूरा करने के बाद क्षेत्र में आम के पौधे लगाए गए। इन पौधों को बागवानी विभाग से खरीदा गया तथा प्रति हेक्टेयर लगभग 33 आम के पौधे लगाए गए। विकसित भूमि में सिंचाई सुविधाएं जैसे इन्द्रा जल प्रभा के अंतर्गत बोर वैल लगाए गए। यह योजना महात्मा गांधी नरेगा-नाबार्ड-आईआईडीएफ-XVII निधियों के सहयोग से विकसित की गई है। लाभार्थियों ने पानी के बंटवारे के लिए बोर कुआं प्रयोक्ता समूह बनाए। सबमर्सिबल पंप सेट भी खरीदे गए और उन्हें नाबार्ड-आईआईडीएफ-XVII के अंतर्गत खरीदकर लगाया गया। आंध्र प्रदेश सूक्ष्म सिंचाई परियोजना द्वारा 11 लाख रुपए की ड्रिप सिंचाई सुविधाएं भी उपलब्ध कराई गईं।

इसके अलावा, खेतों के लिए सिंचाई सुनिश्चित करने हेतु ब्लॉक में आईडब्ल्यूएमपी परियोजनाएं भी स्वीकृत की गईं। आईडब्ल्यूएमपी क्षेत्र कार्यकर्ताओं ने क्षमता निर्माण कार्यक्रमलाप शुरू किए और लाभार्थियों के वाटरशेड प्रयोक्ता समूहों के निर्माण में मदद की। परियोजना स्टॉफ ने छः फार्म तालाबों के लिए स्थलों, चार छिद्र टैंकों और 15 रॉक फिल बांधों का चयन किया। वाटरशेड प्रयोक्ता समूहों ने ये सभी कार्य संपन्न किए।

संपूर्ण जिले के लिए ईटागुट्टा ब्लॉक एक आदर्श ब्लॉक बन गया है। महात्मा गांधी नरेगा, इन्द्रा जल प्रभा एकीकृत वाटरशेड प्रबंधन कार्यक्रम (आईडब्ल्यूएमपी) और एपी सूक्ष्म सिंचाई परियोजना से निधियां उपलब्ध कराकर 45 हेक्टेयर क्षेत्र की बंजर भूमि को एक सुविकसित आम के बागीचों में बदल दिया गया है। प्रत्येक लाभार्थी को पहले वर्ष के उत्पाद से 8,000 रुपए से 10,000 रुपए तक का लाभ हुआ। मूंगफली, बाजरा, तरबूज और टमाटर की फसलें भी उगाई गईं। इनसे प्रत्येक लाभार्थी को लगभग 10,000 से 1,30,000 रुपए की अतिरिक्त आय हुई। यह परियोजना इस बात का प्रमाण है कि महात्मा गांधी नरेगा क्षेत्र में अ.जा., अ.ज.जा. और एसएमएफ परिवारों के लिए एक वरदान बन गया है। इसने गरीबों में सबसे गरीब के जीवन को कृषि मजदूरों से बागानों के मालिक का दर्जा प्रदान किया है।

## रंगारेड्डी जिले में थिप्पाईगुडा

रंगारेड्डी जिले में थिप्पाईगुडा एक छोटा सा गांव है जहां 12 सबसे गरीब परिवारों को 1988 में प्रत्येक को 0.4 हेक्टेयर भूमि सौंपी

गई थी। यह भूमि परती बनी रही क्योंकि परिवारों के पास पर्याप्त संसाधन नहीं थे। इस भूमि का महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत व्यापक विकास किया गया।

परती भूमि के विकास के लिए, विभिन्न कार्य किए गए जैसे काटेदार झाड़ियों, खरपतवार को हटाना, ढेलों को हटाना, किनारों पर खाइयां खोदना, भूमि समतल बनाना तथा तालाब बनाना। इसके बाद, इस भूमि में वर्षा सिंचित फसलें लगाई गईं। वर्ष 2009 में, सभी 12 लाभार्थियों ने सामूहिक रूप से सिंचाई के लिए प्रतिमाह 500 रुपए की दर से लीज पर एक मोटर ली।

लाभार्थियों को एनएचएम और एमआईपी के सहयोग से 2010 में आम की पौधे दी गईं। बागानों में आम के पौधों को पानी उपलब्ध कराने के लिए ड्रिप सिंचाई सुविधा उपलब्ध कराई गई। लाभार्थियों ने हर संभव प्रयास किए और अपने खेतों में 100 प्रतिशत पौधों को जीवित रखने में सफलता प्राप्त की।

नियमित कृषि फसलों प्रभावित किए बिना तथा किसानों को अनुपूरक आय उपलब्ध कराने के लिए 2010-11 में खेत की मेढ़ पर पौधे लगाए गए। मुख्यतः सागौन और रेड सेंडर प्रजातियां लगाई गईं। पौधों को वन विभाग, वन नर्सरियों और अन्य पौधशालाओं के सहयोग से लगाया गया। रखरखाव लागत की दो वर्ष तक जीवित बचे प्रत्येक पौधे पर प्रतिवर्ष 50 रुपए का भुगतान करके वसूली की गई।

भूमिहीन उपेक्षित वर्गों के लिए आय का सुनिश्चित सृजन करने के लिए इन्दिराम्मा पाछा तोरणम के अंतर्गत राजस्व विभाग और ग्रामीण गरीबी उन्मूलन सोसायटी (एसईआरपी) ने वर्ष 2013-14 में वृक्षों पर अधिकारियों द्वारा रिक्त सरकारी भूमि में पौधरोपण प्रारंभ किया गया, जिसमें कार्यक्रम के लाभार्थियों को पहचान दी जाती है। चयनित लाभार्थियों को व्यापक अधि कार (चेट्टु-पट्टा) दिया जाता है तथा 100 से 200 बागवानी पौधों की कलम लगाई जाती है। आम, नारियल, चीकू अमरूद, सीताफल, इमली, जामुन, कटहल और काजू की फसलें लगाने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। लाभार्थियों को महात्मा गांधी नरेगा और अन्य योजनाओं के माध्यम से पौधरोपण, गड्डा खोदने, उर्वरकों, बाड़ लगाने, पानी देने के प्रभार और मासिक अनुरक्षण प्रभारों का भुगतान किया जाता है।

थिप्पाईगुडा में विकसित परती भूमि के लाभार्थियों ने खीरा, रिज लौकी, सेम, टमाटर, मिर्च, काला चना और राजमा की फली को विकसित भूमि में मिश्रित फसलों के रूप में उगाना शुरू किया है। इनमें से प्रत्येक 12 परिवार मिश्रित फसलों से 10,000 रुपए प्रतिवर्ष से अधिक की आय कमा रहे हैं। मिश्रित फसलों से अर्जित

आय के अलावा, आम के बागानों से भी प्रति हेक्टेयर लगभग 7,400 रुपए की दर से प्रतिलाभ मिलना शुरू हो गया है।

कुल मिलाकर, आंध्र प्रदेश में कार्यान्वयन के पिछले सात वर्षों में 2.8 लाख हेक्टेयर क्षेत्र में पौधरोपण किया गया है जिससे लगभग 3.6 लाख अ.जा./अ.ज.जा./छोटे और सीमांत किसानों को लाभ हुआ है। कार्यक्रम का विशेषकर चिन्तन और अनंतपुर जैसे जिलों में आम की खेती से आय पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है जहां बागवानी को बड़े पैमाने पर प्रोत्साहित किया गया है, 7.83 लाख लाभार्थियों के 4.5 लाख हेक्टेयर खेत की मेढ़ों पर 14.4 करोड़ पौधे लगाई गई हैं। चूक लगाई गई पौधे सागौन और रेड सेंडर्स की हैं, अतः उनसे 20 साल बाद आय प्राप्त होगी। भूमिहीन 31,482 लाभार्थियों को वृक्षों का पट्टा जारी किया गया है। 7,491 कि.मी. क्षेत्र में सीधे में पौधरोपण किया गया है और 3545 हेक्टेयर क्षेत्र में 17.6 लाख पौधे लगाकर व्यापक पौधरोपण किया गया है।

बागवानी से संबंधित कार्यक्रमों के प्रभाव ने लाखों लाभार्थियों के जीवन में गर्व और खुशी का भाव पैदा किया है जिनके पास पहले जीवित रहने के लिए कुछ नहीं था। महात्मा गांधी नरेगा यह सुनिश्चित करने में सफल रहा है कि उपलब्ध कराया गया पौधरोपण सतत आय सृजन स्रोत है तथा एक हरित परिसंपत्ति है जो मृदा अवक्रमण रोकने और पर्यावरण को बचाने में मदद करता है।

## महिला और वित्तीय समावेश

आर्थिक अधिकार और वित्तीय समावेश महिला अधिकारिता और समानता के लिए महत्वपूर्ण है। महात्मा गांधी नरेगा ने सुनिश्चित किया है कि महिलाओं को औपचारिक बैंकिंग प्रणाली में शामिल किया जाए। महात्मा गांधी नरेगा एमआईएस के अनंतिम आंकड़े यह भी दर्शाते हैं कि महिलाओं को व्यक्तिगत और संयुक्त नाम पर खोले गए खाते तक पहुंच हो। औपचारिक वित्तीय प्रणाली तथा औपचारिक क्रेडिट के बीच संपर्क महिलाओं द्वारा, औपचारिक और अनौपचारिक ऋण के लिए वरीयता और प्रारंभिक परिसंपत्तियों के साथ-साथ परिवारों में महिलाओं द्वारा निर्णय लेने में बदलाव का पता लगाने के लिए और अधिक अनुसंधान किए जाने की जरूरत है। उदाहरण के लिए चाहे महिलाएं बैंकिंग प्रणाली/माइक्रो एटीएम/पासबुक का इस्तेमाल कर सकती हों या ये कार्य परिवारों में पुरुषों द्वारा किए जाएं। तालिका 7.2 में प्रशासनिक रिकार्ड से उपलब्ध महिला लाभार्थियों के खातों की संख्या दी गई है।

महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत महिला लाभार्थी खाते महत्वपूर्ण हैं और इनका अर्थ है कि औपचारिक वित्तीय प्रणाली तक महिलाओं की पहुंच, गरीब महिलाओं और गरीबों के लिए की गई पहल में सहायक की भूमिका निभाती है। दक्षिणी राज्यों में स्व-सहायता समूहों ने नेतृत्व स्थितियां प्राप्त



तालिका 7.2: वित्तीय वर्ष 2014-15 में महिला कामगारों के खाते

महिला कामगार खाते (आंकड़े 5 मई 2015 के अनुसार)

क्र.सं.	राज्य	खाते सहित लाभार्थी कामगारों की संख्या	खाते सहित महिला लाभार्थी कामगारों की संख्या	खाते सहित महिला लाभार्थी कामगारों का प्रतिशत
1	आंध्र प्रदेश	8,082,172	4,102,454	50.76
2	अरुणाचल प्रदेश	84,119	27,128	32.25
3	असम	3,439,413	1,094,553	31.82
4	बिहार	5,427,926	1,986,870	36.60
5	छत्तसीगढ़	7,074,240	3,337,656	47.18
7	गुजरात	3,917,929	1,845,313	47.10
8	हरियाणा	1,002,084	410,819	41.00
9	हिमाचल प्रदेश	1,013,446	535,929	52.88
10	जम्मू व कश्मीर	1,291,245	337,342	26.13
11	झारखंड	3,721,450	1,413,271	37.98
12	कर्नाटक	11,471,580	5,366,556	46.78
13	केरल	2,500,748	1,983,906	79.33
14	मध्य प्रदेश	11,928,104	5,421,164	45.45
15	महाराष्ट्र	5,165,562	2,188,970	42.38
16	मणिपुर	304,150	157,311	51.72
17	मेघालय	153,456	91,486	59.62
18	मिजोरम	359,709	170,235	47.33
19	नगालैंड	207	92	44.44
20	ओडिशा	6,769,475	2,848,891	42.08
21	पंजाब	1,088,461	488,314	44.86
22	राजस्थान	11,120,501	6,109,465	54.94
23	सिक्किम	105,192	49,183	46.76
24	तमिनाडु	8,188,255	6,226,540	76.04
25	तेलंगाना	2,780,320	1,490,366	53.60
26	त्रिपुरा	1,306,889	604,985	46.29
27	उत्तर प्रदेश	12,306,176	2,966,655	24.11
28	उत्तराखंड	957,478	457,814	47.81
29	पश्चिम बंगाल	14,310,438	5,378,546	37.58
30	अंडमान और निकोबार	13,033	6,725	51.60
31	दादरा व नगर हवेली	2,190	1,884	86.03
32	दमन व दीव	0	0	#DIV/0!
6	गोवा	19,198	13,259	69.06
34	लक्षद्वीप	7,736	2,541	32.85
35	पुडुचेरी	76,783	54,796	71.36
33	चंडीगढ़	107	35	32.71
	कुल	125,989,772	57,171,054	45.38

स्रोत: [www.mgnrega.nic.in](http://www.mgnrega.nic.in).

की हैं; जो आर्थिक अधिकारिता से लेकर व्यापक सामाजिक और राजनैतिक क्षेत्रों तक है। सामान्यतया, पश्चिम बंगाल<sup>10</sup> में अत्यधिक संवेदनशील ब्लॉकों में किए गए शोध के जरिए सकारात्मक परिणामों का भी पता चला है जहां महिलाओं द्वारा अपने और अपने बच्चों के स्वास्थ्य पर संतोषजनक ढंग से खर्च करने की सूचना मिली है। इस शोध से यह भी उजागर हुआ है कि महिलाएं प्रमुख कमी के रूप में योजना और सामाजिक लेखा-परीक्षा प्रक्रिया का हिस्सा नहीं हैं।

जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है; अधिकारिता को 'सत्ता समाप्त' (पदानुक्रम में) की तुलना में 'कार्य करने का अधिकार' माना जाता है अतः भावी अनुसंधान का प्रश्न है कि क्या व्यक्तिगत रूप से उनका खाता होने से महिलाओं को वित्त-पोषण और बचत पैटर्न में अपना निर्णय लेने की स्वतंत्रता मिलती है। यहां प्रस्तुत शोध से पता चलता है कि आर्थिक समस्या के कारण महिलाएं महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत कार्य मांगती हैं और महात्मा गांधी नरेगा में कार्य करने से उनकी कुछ समस्याओं का निदान हो जाता है, उनके निर्णय लेने से कई मुद्दे सुलझ जाते हैं। इसके बावजूद, वास्तविकता यह है कि महिला मजदूर अपनी मजदूरी को सीधे अपने व्यक्तिगत/संयुक्त खाते में अंतरित करा पाती हैं जो महिलाओं की अधिकारिता का एक सकारात्मक संकेतक है।

## सृजित व्यक्तिगत और सामुदायिक परिसंपत्तियां

अनुसंधान<sup>11</sup> में योजना प्रक्रिया में महिलाओं द्वारा भागीदारी न करने का उल्लेख किया गया है जो महात्मा गांधी नरेगा की योजना और श्रम बजट के लिए कार्यों की सूची की प्रमुख कमियों में से एक है। आंध्र प्रदेश में कार्यकर्ता की भागीदारी का जेंडर विश्लेषण, पेलीसेरी और जालान (2011) ने राज्य में 13 कार्यस्थलों में प्राथमिक क्षेत्र कार्य किया और पाया कि योजना प्रक्रिया में भागीदारी के अभाव में महिलाओं की अवधारणा कार्य स्थलों पर मात्र एक 'श्रमिक सहायक' के रूप में बन गई थी। शोध में यह कहा गया है कि यद्यपि कानूनी प्रावधान मौजूद हैं और महात्मा गांधी नरेगा अपनी रूपरेखा में अधिकारिता का समर्थन करना है, फिर भी महिला अधिकारिता का संघर्ष जारी है। तथापि, यह महत्वपूर्ण है कि



महिलाओं, विशेषकर अकेली महिला द्वारा अनेक सकारात्मक रिपोर्टें प्राप्त हुई जिन्हें महात्मा गांधी नरेगा के न होने पर मजदूरी के लिए नियोक्ताओं से मजदूरी के लिए सौदा करना पड़ता था (जो यौन शोषण की संभावना पैदा करता था, इस तथ्य को अनुसंधानकर्ताओं द्वारा नोट किया गया)। इसके अलावा, अनुसंधान में महिला कामगारों की क्षमता का उल्लेख भी किया गया है। यद्यपि कार्य मुश्किल था, फिर भी वे संतुष्ट थे कि वे मजदूरी द्वारा बच्चों की आवश्यकताओं का उपयोग कर सकें थे। निस्संदेह गुणात्मक क्षमता यह सुझाती है कि महिला मजदूरों, विशेषकर महिला मुखिया वाले परिवारों में आवश्यकता का ग्रामीण संदर्भ में समाधान किया जा रहा था, जो महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन द्वारा कम से कम आंशिक रूप में मौजूद था।

बहुत कम अनुसंधान अध्ययनों में ग्राम पंचायतों या पंचायतों के जरिए कार्यों की योजना में महिलाओं की भूमिका का उल्लेख किया गया है, यहां तक कि रिकार्ड भी यह दर्शाते हैं कि महिला पंचायत अध्यक्ष कार्यों की योजना बना सकती हैं और कार्यों को अलग-अलग कर सकती हैं। अनुसंधान सुझाते हैं कि महिलाएं और पुरुष कार्य को अलग-अलग महत्व देते हैं; कुछ अनुसंधान ने यह सूचित किया है कि पुरुष कृषि उत्पादन बढ़ाने से संबंधित कार्यों को महत्व देते हैं जबकि महिलाएं आंगनबाड़ी भवनों की मरम्मत, स्वास्थ्य देखभाल से संबंधित कार्यों को महत्व देती हैं। इस सामान्य प्रस्तुति से आगे कुछ कार्यों की प्रत्यक्ष और परोक्ष उपयोगिता पुरुषों की तुलना में महिलाओं के लिए अधिक होती है।

10 सौमेन्द्र, किशोर दत्ता और कृष्ण सिंह। नरेगा कार्यक्रम में गरीब महिलाओं की कार्य भागादारी और दक्षता - भारत में एक जिले का मामला अध्ययन  
11 नरायणन, सुधा और उपासक दास (2014), 'महिलाओं की भागीदारी और रोजगार गारंटी योजना में नियंत्रण, आर्थिक और राजनैतिक साप्ताहिक XLIX (46)।





हाल के वर्षों में, स्वच्छता कार्यक्रमों पर व्यापक ध्यान दिया गया है और भारत सरकार ने भारत को खुले में शौच करने के उन्मूलन के लिए एक मिशन शुरू किया है। खुले में शौच मानव विकास में स्वास्थ्य और स्वच्छता से संबंधित है लेकिन सबसे महत्वपूर्ण यह है कि यह सभी पुरुषों और महिलाओं के सम्मान से संबंधित है। स्वास्थ्य और स्वच्छता मुद्दों के अलावा, हाल की घटनाओं ने महिलाओं की सुरक्षा और खुले में शौच के मुद्दे को भी उजागर किया है। इस संदर्भ में यह उल्लेखनीय है कि 'व्यक्तिगत परिसंपत्तियों के अंतर्गत महात्मा गांधी नरेगा में कार्यों के अधीन व्यक्तिगत पारिवारिक शौचालय यूनितों को प्राथमिकता दी गई है। जबकि आईएचएचएल का निर्माण पूर्व एनबीए के सहयोग से किया गया था, वर्तमान में इसे पूरी तरह महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत भी किया जा सकता है।

इसके अलावा, जैसा कि तालिका 7.3 से देखा जा सकता है अनेक राज्यों जैसे कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश और तमिलनाडु में अंतर राज्य विविधताएं हैं अतः महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत आईएचएचएल का निर्माण करने के लिए सामूहिक प्रयास किए गए जबकि अनेक राज्य आज भी इसमें पिछड़े रहे हैं। स्वच्छता, पोषाहार और महिलाओं की सुरक्षा और महात्मा गांधी नरेगा व्यक्तिगत परिसंपत्तियां महत्वपूर्ण मुद्दे रहे हैं। आईएचएचएल आंकड़े दर्शाते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा इन महत्वपूर्ण मानव विकास मुद्दों, जहां-कहीं इन्हें राज्य

नीतियों या व्यक्तिगत पहल के रूप में शुरू किया जाता है, में संभावित रूप से योगदान देती है।

## महात्मा गांधी नरेगा में स्व-सहायता समूहों की भूमिका

दक्षिण राज्यों में स्व-सहायता समूह अभियान महात्मा गांधी नरेगा में महिलाओं की भागीदारी का प्रमुख सूत्रधार रहा है। अनेक दक्षिण राज्यों में स्व-सहायता समूह अत्यधिक सक्रिय हैं और इन पर अधिक अनुसंधान किए जाने तथा महात्मा गांधी नरेगा में उनकी अधिक भागीदारी के साथ संबंध स्थापित किए जाने की आवश्यकता है ताकि निर्माण प्रक्रिया और उनका प्रभाव व्यापक महिला/राजनैतिक अधिकारिता के लिए प्रेरक के रूप में कार्य कर सके।

वर्ष 2012 से पहले किया गया अनुसंधान और महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा-I में दर्ज रिकार्ड महिला स्व-सहायता समूहों की स्पष्ट भूमिका दर्शाता है जैसे केरल में कुटुंबश्री तथा तमिलनाडु में स्व-सहायता समूहों की भूमिका जो महात्मा गांधी नरेगा और आर्थिक जीवन के अन्य पहलुओं में महिलाओं की उच्च भागीदारी को प्रेरित करते हैं। चूंकि इसे अनुसंधान के जरिए स्पष्ट रूप से स्थापित किया गया है, अतः इस खण्ड में आगे चर्चा नहीं की गई है।

**तालिका 7.3: वर्ष 2012-13 और 2014-15 के बीच शुरू किए गए आईएचएचएल कार्य**

क्र. सं.	वर्ष	कार्यों की संख्या				यूनिटों की संख्या			
		कुल (अखिल भारत)	अनुमोदित किंतु प्रारंभ नहीं	चल रहे हैं	पूर्ण	कुल	अनुमोदित किंतु प्रारंभ नहीं	चल रहे हैं	पूर्ण
1	2	3=4+5+6	4	5	6	7=8+9+10	8	9	10
2	2015-16	128,334	51,397	40,935	36,002	130,370.5	53,106	41,262	36,002
3	2014-15	1,445,351	226,100	867,654	351,597	2,160,321	292,171	1,313,599	554,551
4	2013-14	1,919,895	278,499	732,972	908,424	3,299,649	357,471	1,080,025	1,862,155
5	2012-13	1,394,432	495,022	285,318	614,092	1,598,968	496,864	431,820	670,284

स्रोत: महात्मा गांधी नरेगा वेबसाइट ([www.mgnrega.nic.in](http://www.mgnrega.nic.in))

कुल मिलाकर महात्मा गांधी नरेगा ने बाहरी और आंतरिक पदानुक्रम की यथास्थिति को ग्रामीण संदर्भ में प्रभावित किया है। तथापि पितृसत्ता एक गतिशील प्रणाली है और इसके आंकड़ों को ध्यान से देखा जाना होगा कि क्या अनेक राज्यों में इसे यथास्थिति बाहर रखा गया है, विशेषकर वहां, जहां महिलाओं की भागीदारी दर काफी अधिक दर्शाई गई है और महिलाओं की साक्षरता दरें और मामूली लिंग अनुपात जैसे अन्य मापदण्डों के संकेतक कम हैं। जिन राज्यों में भागीदारी दरें निम्न हैं वहां स्पष्ट रूप से उनके कारणों का अध्ययन करके इसका समाधान करने की जरूरत है। महात्मा गांधी नरेगा के महिला आधारित प्रावधानों के बावजूद इस बात पर पुनः बल दिए जाने की जरूरत है कि हालांकि कानून में महिला समर्थित अधिकारों राज्य तथा प्रशासन की समानता दृष्टिकोण का उल्लेख किया गया है, जेंडर समाजीकरण स्वतः होता है और इसकी जड़े सामाजिक और सांस्कृतिक जीवन जगत में गहरी होती हैं। ऐसे कानून के प्रभाव की जटिलता का अभी तक पर्याप्त रूप से समाधान नहीं हो पाया है, जिसका अभिप्राय महिलाओं की स्थायी भागीदारी है। निस्संदेह अनुसंधानकर्ताओं को स्पष्ट और नियोजित परिवर्तन करने पर आगे विचार करना होगा तथा महिला मुखिया परिवारों तथा महिलाओं



के लिए विशेष कार्य के महत्व द्वारा महात्मा गांधी नरेगा कार्य-स्थलों पर जेंडर कार्य जैसी चुनौतियों का सामना किया जा रहा है।

## सार और निष्कर्ष

अनुसंधान बिंदु<sup>12 13 14 15</sup> महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन में कई सिफारिशों को इंगित करते हैं जिसमें निम्नलिखित शामिल है:

- नियोजन प्रक्रिया में महिलाओं की भागीदारी की कमी एक महत्वपूर्ण मुद्दा है। यह केवल प्रासंगिकता और कार्य पूरा करने के स्वामित्व और कार्यों के चयन से ही बल्कि महिलाओं द्वारा सही मांग करने और योजना का उपयोग करने से संबंधित है जिन्हें इसकी सर्वाधिक आवश्यकता है।
- शुरू किए गए कार्य महिलाओं की प्रकृति के अनुरूप नहीं हो सकते हैं जिन्हें महिलाएं कर

12 नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), 'रोजगार गारंटी योजना में महिलाओं की भागीदारी और नियंत्रण', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLIX (46).

13 पेलेसेरी, सोनी और सुमित कुमार जालान, परिवर्तनकारी सामाजिक संरक्षण की ओर: भारत (महात्मा गांधी नरेगा) के रोजगार गारंटी अधिनियम का जेंडर विश्लेषण। आनंद: ग्रामीण प्रबंधन संस्थान (आईआरएमए)।

14 जॉन, पैपे और इम्बर्ट क्लेपमेंट (2014), अल्पावधि पलायन और भारत की रोजगार गारंटी योजना। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।

15 दास (2014) उपासक, 'क्या ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना अल्पावधि पलायन को कम कर सकती है: पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य, इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर) में महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय संगोष्ठी में प्रस्तुत पेपर।

सकें। महिलाओं को भी बाल सुविधा सहित बेहतर सुविधाओं की आवश्यकता होती है।

- ग्राम सभाओं में महिलाओं की पर्याप्त भागीदारी का आकलन किए जाने की जरूरत है ताकि निर्णय लेने में उनके योगदान को आंका जा सके।
- पिछले कुछ वर्षों में ग्राम सभाओं के सामाजिक लेखा-परीक्षा में महिलाओं की भागीदारी महिला सशक्तिकरण पर कुछ प्रकाश डाल सकती है।

### संदर्भ सामग्री

(क्रम जिसमें वे अध्याय में दर्शाए गए हैं)

- मान, नीलाक्षी और वरद पाडे (द्वारा संकलित)। मिहिर शाह (संपादन) (2012), महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा: महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर शोध अध्ययन का एक संकलन। 2006-2012 . नई दिल्ली: ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।
- कोफे, डी (2013), ग्रामीण भारत से बाल कल्याण और अल्पावधि पलायन, विकास अध्ययन पत्रिका 49(8) 1101 - 117.
- पेलीसारी, सोनी और सुमित कुमार जालान, परिवर्तनकारी सामाजिक संरक्षण की ओर: भारत के रोजगार गारंटी अधिनियम (महात्मा गांधी नरेगा) का जेंडर विश्लेषण। आनंद: ग्रामीण प्रबंधन संस्थान (आईआरएमए)।
- भट्टाचार्य, आर और पी. वैक्योरलिन (2013), एक भ्रम या ग्रामीण जीवन रेखा? असम की महिला लाभार्थियों पर महात्मा गांधी ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के प्रभाव का विश्लेषण, अंतरिक्ष और संस्कृति, भारत 01:11;
- नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), रोजगार गारंटी योजना में महिलाओं की भागीदारी और नियंत्रण, आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक *xlix* (46).
- जॉन, पेपे और इम्बार्ट क्लेमेंट (2014), अल्पावधि पलायन और भारत की रोजगार गारंटी योजना। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।
- दास, उपासक (2014), 'क्या ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना अल्पावधि पलायन को कम कर सकती है: पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य, इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर) में महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय संगोष्ठी (आईजीआईडीआर) में प्रस्तुत पेपर।
- सौमेन्द्र, किशोर दत्ता और कृष्ण सिंह। गरीब महिलाओं की कार्य में भागीदारी और नरेगा कार्यक्रम की दक्षता - भारत के एक जिले का मामला अध्ययन। बर्दवान विश्वविद्यालय।
- नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), रोजगार गारंटी योजना में महिलाओं की भागीदारी और नियंत्रण', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक *xlix* (46).
- पेलीसारी, सोनी और सुमित कुमार जालान, परिवर्तनकारी सामाजिक संरक्षण की ओर: भारत (महात्मा गांधी नरेगा) के रोजगार गारंटी अधिनियम का जेंडर विश्लेषण। आनंद: ग्रामीण प्रबंधन संस्थान (आईआरएमए)।
- जशन, पैप्पा और ईम्बर्ट क्लेमेंट (2014), अल्पावधि पलायन और भारत की रोजगार गारंटी योजना। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।
- दास (2014) उपासक, 'क्या ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना अल्पावधि पलायन को कम कर सकती है: पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य, इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर) में महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय संगोष्ठी में प्रस्तुत पेपर।



अध्याय आठ

# जवाबदेही, अभिशासन और जन भागीदारी

## प्रस्तावना

सामाजिक जवाबदेही को 'सत्तावान अपने कार्यों के प्रति जिम्मेदारी होंगे' के रूप में परिभाषित किया गया है। यह अधिकारों और जिम्मेदारियों की व्याख्या करता है जो लोगों और संस्थानों के बीच विद्यमान हैं और जिनका उनके जीवन, विशेष रूप से राज्य के कर्तव्यों और नागरिकों की हकदारी पर प्रभाव पड़ता है (यूएनडीपी 2013)। ध्यान दें कि यह परिभाषा जवाबदेही की अवधारणा के भीतर सामाजिक, कानूनी और नैतिक अनिवार्यता को दर्शाती है। इसके अलावा, सामाजिक जवाबदेही की अन्य परिभाषाओं में 'नागरिक कार्यवाई पर जोर देना या दायित्व की मांग' में 'नागरिक नेतृत्व'<sup>2</sup> करना शामिल है। जैसा कि पात्रता अध्याय में उल्लेख किया गया है, न्याय सामाजिक नीतिगत ढांचे के मूल में है। महात्मा गांधी नरेगा के विशेष संदर्भ में, सामाजिक समावेश इसकी रूपरेखा का हिस्सा है और यह विभाजन करने वाले न्याय की विचारधारा से संबंधित है।

इसका अर्थ है कि समाज के कम सुविधा प्राप्त लोगों को निश्चित रूप से नीति में शामिल किया जाता है। महात्मा गांधी नरेगा की रूपरेखा में मांग आधारित सुविधाओं का

- 1 किसी राज्य के पारदर्शी होने और न्याय प्रदान करने में कथित रूप से असफल रहने का यह संदर्भ नागरिक समाज संगठनों की भूमिका, सबसे कमजोर और उपेक्षित वर्गों को जुटाने तथा लोकतंत्र को मजबूत बनाने की दिशा में स्पष्ट जवाबदेही की मांग से जोड़ा जा सकता है तथा 1970 के बाद से यह नागरिक समाज संगठनों और सामाजिक सक्रियता के विकास का आधार बना है। सूचना का अधिकार (आरटीआई) अनुसंधान - अभियान मजदूर किसान शक्ति संगठन (एमकेएसएस) नामक एक बुनियादी संगठन द्वारा शुरू किया गया था जो इसके सफर में एक मील का पत्थर साबित हुआ। ऐसा प्रतीत होता है कि वितरणात्मक न्याय (संसाधनों का आवंटन) में निर्णय लेना मुश्किल था और औपचारिक कानूनी व्यवस्था में सैद्धांतिक रूप से दंड देने वाला और दृढ़ न्याय दिया जाना चाहिए था, वहां एमकेएसएस के नागरिक समाज कार्यकर्ताओं ने प्रवेश बिंदु के रूप में न्याय के प्रक्रिया संबंधी पहलुओं पर ध्यान केंद्रित किया ताकि अन्याय और सगीन जुर्म के खिलाफ जोरदार ढंग से आवाज उठाई जा सके जिसे राजस्थान में सबसे अधिक गरीब और उपेक्षित वर्ग के लोग सामना कर रहे थे। देश के सबसे गरीब, उपेक्षित और अलग-थलग पड़े नागरिकों ने 'दस्तावेज' का इस्तेमाल किया जिसे वे मांग करके देख सकते थे, महसूस कर सकते थे और एक कलाकृति के रूप में रख सकते थे यह उनके और राज्य के बीच नागरिकों के रूप में उनके अधिकारों का दावा करने के लिए एक प्रमुख अनुबंध था। इस 'दस्तावेज' का इस्तेमाल करके गरीब न्यायसंगत संसाधनों का आवंटन किए जाने के लिए लड़ सकते थे, धोखाधड़ी और गबन के मामलों को सामने ला सकते थे और प्रतिकार और बहाली की मांग कर सकते थे। इस दस्तावेज के अस्तित्व में आने से गरीबों का इस पर नियंत्रण बढ़ गया, जबकि यह कदाचार का 'मामूली' मामला था। इस तरह, 'सूचना का अधिकार' लेख का पुनर्गठन हुआ और इसने राज्य और उसके नागरिकों के बीच 'सामाजिक संबंध' को लोकतांत्रिक बनाया।
- 2 देखें यूएनडीपी (2013), सामाजिक जवाबदेही पर विचार: सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रगति में तेजी लाने हेतु लोकतांत्रिक शासन का अभिप्रेरण। ओस्लो, नार्वे यूएनडीपी।

स्वतः चयन करके गरीब और उपेक्षित समुदायों, परिवार की महिला मुखिया और विकलांगों को इससे सक्रिय रूप से जोड़ने की परिकल्पना की गई है। न्याय के इस पहलू पर शोध साक्ष्य को मांग को लक्षित करने और पूरा न करने के रूप में देखा जाता है और इसका पात्रता संबंधी अध्याय में समाधान किया गया है।

महात्मा गांधी नरेगा एक महत्वपूर्ण कानून है जिसकी रूपरेखा में वितरण संबंधी न्याय की अवधारणा को अपनाया गया है। सामाजिक न्याय अभिशासन के लिए, नीतिगत साधनों और उनकी वितरण प्रणाली में न्याय प्रदान करने की प्रणाली को भी शामिल किए जाने की जरूरत है। इसका अर्थ है कि यह न्याय को कार्यान्वयन में परिणत करने के लिए कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर जवाबदेही की आवश्यकता होती है जिसमें प्रक्रियाओं, दंडात्मक और न्याय के सभी ठोस पहलुओं को शामिल किया जाए।

इसे एमआईएस, लोकपाल की स्थापना, शिकायत निवारण प्रणाली और महात्मा गांधी नरेगा में सामाजिक लेखा-परीक्षा की व्यवस्था की प्रणाली के माध्यम से सक्रिय खुलासा करने जैसे उपायों के माध्यम से पूरा किए जाने का प्रस्ताव है। इन पहलुओं में महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन की चुनौतियां निरंतर व्यापक जवाबदेही की ओर ले जाती हैं और इस तरह सामाजिक न्याय स्थापित होता है।

इन वर्षों में, महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन ने लगातार चलने की प्रक्रिया के माध्यम से हितधारकों द्वारा उठाए गए मुद्दों और समस्याओं के समाधान के लिए जवाबदेही दिखाई है। बैंकों और डाकघरों, काम मांगो अभियान जैसे अभियानों के माध्यम से भुगतान के हस्तांतरण में पारदर्शिता की पहल की गई है और गहन सहभागी नियोजन प्रक्रिया (आईपीपीई) के माध्यम से व्यापिक भागीदारी करना इसके कुछ उदाहरण हैं।

इस क्षेत्र से संबंधित शोध अध्ययन के सिंहावलोकन में यह बात उभरकर सामने आई है कि महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन की जवाबदेही और पारदर्शिता पहलुओं पर आश्चर्यजनक ढंग से बहुत कम शोध हुआ है। यह अपने आप में मीमांसा का कारण है: ऐसा क्यों है कि शोधकर्ताओं ने महात्मा गांधी नरेगा में जवाबदेही की चुनौतियों पर ध्यान केंद्रित नहीं किया जबकि विशेषकर आंध्र प्रदेश और तेलंगाना राज्यों में प्रशासन जवाबदेही की प्रणाली को संस्थागत रूप देने के लिए नागरिक समाज के साथ सक्रिय रूप से सहयोग कर रहे हैं। संभवतः, हितधारकों, अन्य नागरिक समाज संगठनों और कार्यकर्ताओं के लिए इस समस्या से



निपटना और एक सुसंगत ढांचे में जवाबदेही में कमी को स्पष्ट करना एक चुनौती है। इस संभावित समस्या का समाधान करने के लिए, इस अध्याय में वैचारिक स्पष्टीकरण का ताना-बाना बुना गया है।

इस अध्याय में, महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सामाजिक न्याय जवाबदेही पर चर्चा करने के लिए 'सामाजिक अनुबंध'<sup>3</sup> के रूप में सामाजिक न्याय संबंधी रालसियन ढांचे का प्रयोग किया गया है<sup>4</sup>। सामाजिक न्याय को समझने के लिए सामाजिक अनुबंध के रालसियन ढांचे का उपयोग करना सार्थक है क्योंकि अनुबंध शब्द बातचीत और पदों की स्थिति

पर चर्चा को परिभाषित करता है जो शासन और नीतिगत ढांचे के गतिशील बने रहने के पहलू तथा समय और संदर्भ के अनुसार समाज में हुए परिवर्तनों को दर्शाता है। यह नोट किया जाए कि 'अनुबंध' एक दार्शनिक, अमूर्त विचार और निर्माण है, जिसका यहां लोगों और राज्य के बीच संबंध को बेहतर ढंग से समझने के लिए प्रयोग किया जाता है और यह महज एक कागज का टुकड़ा नहीं है।

अध्याय में निम्नलिखित पैटर्न को अपनाया गया है। इसमें सर्वप्रथम स्थानीय प्रशासन से हुई संक्षिप्त वार्ता और फिर इस प्रक्रिया की चुनौतियों को प्रस्तुत किया गया है। यहां महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन में पारदर्शिता की पहल को उजागर किया गया है। इसके बाद जवाबदेही और सामाजिक लेखा-परीक्षा पर अनुसंधान की संक्षिप्त समीक्षा शामिल की गई है। अंत में, मुद्दों और भावी रूपरेखा का सार दिया गया है।

## महात्मा गांधी नरेगा - प्रशासन और प्रक्रिया संबंधी चुनौतियां

अपने नागरिकों के प्रति सरकार की जवाबदेही में पारदर्शिता, सामाजिक जवाबदेही का एक बुनियादी घटक है जिससे यह विकास प्रक्रिया का स्वाभाविक भाग बन जाता है। महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन में अभूतपूर्व पारदर्शिता है जिसमें सभी रिकार्ड इलेक्ट्रॉनिक रूप में उपलब्ध हैं और

3 मौजूदा समय में, रोक्स द्वारा न्याय के एक महत्वपूर्ण सिद्धांत का प्रस्ताव किया (1971 और उसके बाद न्याय का सिद्धांत), जिसमें उन्होंने न्याय, विशेषकर वितरणात्मक न्याय को समझने के लिए 'सामाजिक अनुबंध' की अवधारणा का उपयोग किया। नुस्साबाउम (2003) ने अपनी सीमाओं की पहचान के द्वारा रोक्स के 'प्रक्रियात्मक अनुबंधित ढांचे की सीमाओं (तीन सीमाओं के रूप में) की पहचान करते हुए उसका विस्तार करने का प्रस्ताव रखा और सामाजिक न्याय को समझने के लिए रॉलसियन के अनुबंध ढांचे के सिद्धांत से परे जाते हुए क्षमता की विचारधारा का प्रस्ताव किया।

4 वितरणात्मक न्याय अनुसंधान ने आवंटन नियमों पर ध्यान केंद्रित किया। आवंटन नियमों को एपिस्टेमोलोजिकल आस्था के द्वारा निर्धारित किया जाता है, जिसे लर्नर एंड लर्नर (1981) ने 'मात्र दुनिया की आस्था' की संज्ञा दी है। उदाहरण के लिए, जबकि कुछ वैचारिक स्थितियां लाभार्थियों के लिए आवंटन नियम के रूप में मेरिट के लिए तर्क करती हैं किंतु विकासशील देशों के संदर्भ में आवश्यकता, समानता (लर्नर और लर्नर 1981) और मानकीय बाध्यता के संदर्भ में उपेक्षित वर्गों की स्वीकार्यता नीति निर्माताओं और प्रशासन के लिए महत्वपूर्ण आवंटन नियम बने हुए हैं।



इन्हें सार्वजनिक जांच के लिए पब्लिक डोमेन पर डाला गया है। प्रशासनिक एमआईएस में पारदर्शिता नागरिकों को इसके कार्यान्वयन के किसी या सभी पहलुओं को देखने में मदद करती है और इस प्रकार शिकायतों को दर्ज करने और योजना के निष्पादन का आकलन करने के लिए सभी नागरिकों को मदद मिलती है। इसलिए एमआईएस में पारदर्शिता महात्मा गांधी नरेगा के आलोचक और समर्थक दोनों क्या कहते हैं, का आधार बनती है। ऐसा माना जाता है कि इस पारदर्शिता से जवाबदेही आती है। जवाबदेही और शासन / प्रशासन का एक-दूसरे से गहरा रिश्ता है और महात्मा गांधी नरेगा के मामले में इसी बात पर बल दिया गया है।

जैसा कि पहले चर्चा की जा चुकी है, शासन मुद्दों को व्यापक, मध्यवर्ती और सूक्ष्म स्तर पर समझा जा सकता है।

बड़े स्तर पर शासन और नीति की दिशा में राज्य स्तर पर अंतर है जो कई मापदंडों पर निष्पादन निर्धारित करता है। इन चुनौतियों में से कई पर पिछले अध्यायों में विचार-विमर्श किया गया है। मध्यवर्ती स्तर पर, आधिकारिक पदानुक्रम और उनकी क्षमता, शासन को समझने और महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन के साथ उसके संबंध के लिए महत्वपूर्ण होती है। जैसा कि पहले चर्चा की गई है जो राज्य गरीब हैं, उन्हें महात्मा गांधी नरेगा के व्यापक कार्यान्वायन से काफी अधिक लाभ होगा तथा ऐसे भी राज्य हैं जिन्हें महिलाओं सहित कमजोर और उपेक्षित समूहों की सही मांग का पता लगाने और उनकी भागीदारी सुनिश्चित करने में

चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। कभी-कभी क्षमता पर विचार-विमर्श 'क्षमता में फंसने' जैसा हो जाता है जहां पिछड़े रहे राज्यों की क्षमता खराब होती है, वे चुनौतियों को कम आत्मसात करते हैं और समय के साथ अपनी क्षमता को बढ़ाते हैं।

इस चेतावनी को ध्यान में रखते हुए अनुसंधान से पता चलता है कि महात्मा गांधी नरेगा के अधिकारियों की क्षमता एक बड़ी चुनौती बनी हुई है। नारायणन और लोखंडे द्वारा किए गए अध्ययन (2013)<sup>5</sup> में पिछले तीन वित्तीय वर्षों में महाराष्ट्र में तीन विकास खंडों में उसके कामकाज को ध्यान से देखने पर पता चलता है कि जिन एजेसियों को योजना को वास्तविक रूप देने का कार्य सौंपा गया है उनकी क्षमता काफी कम है। सिफारिश के तौर पर लेखकों ने क्षमता निर्माण के लिए स्थानीय गैर-सरकारी संगठनों और शैक्षिक संस्थानों के बीच भागीदारी करने और पंचायत स्तर पर स्थानीय प्रशासन और महात्मा गांधी नरेगा के पदाधिकारियों को सुदृढ़ बनाने का सुझाव दिया है।

राज्य, जिला और स्थानीय राजनीतिक स्तर पर राजनीतिक अर्थव्यवस्था शासन, विशेषकर स्थानीय स्तर पर कार्यान्वयन में चोरी और भ्रष्टाचार के मुद्दों के साथ अपने संबंध के लिए महत्वपूर्ण है। शंकर और गैहा (2013)<sup>6</sup> ने कई औपचारिक और अनौपचारिक प्रणालियों की पहचान की है जो चोरी और घटिया सेवा प्रदान करने के मुद्दों का समाधान करती है। इसमें उपेक्षित वर्गों के राजनीतिक प्रतिनिधित्व, पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से गरीबों तक पहुंच बनाना और सामाजिक लेखा-परीक्षा (औपचारिक तंत्र तथा गरीब और स्थानीय राजनीतिक प्रतिस्पर्धा (अनौपचारिक तंत्र) के संबंध में सूचना और नेटवर्क उपलब्ध कराना शामिल है। लेखक औपचारिक और अनौपचारिक तंत्र का - राजनीतिक विकेन्द्रीकरण, समुदाय सामाजिक लेखा-परीक्षा, जानकारी उपलब्धि कराने, नेटवर्क में सदस्यता, राजनीतिक प्रतिस्पर्धा - भ्रष्टाचार को कम करने और गरीबों का और अधिक कल्याण करने की प्रभावकारिता का विश्लेषण करने के लिए प्रयोग करते हैं जिससे महात्मा गांधी नरेगा को सक्षम करने, आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु, मध्य प्रदेश और राजस्थान में अपने वांछित लाभार्थियों तक पहुंच बना सके। ऐसा प्रतीत होता है कि इन औपचारिक और अनौपचारिक तंत्रों के

5 नारायणन, एन.सी. और नितिन लोखंडे (2013), 'डिजाइन्ड टू फाल्टर : महाराष्ट्र में महात्मा गांधी नरेगा कार्यान्वयन', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLVIII: 26 - 27.

6 शंकर, शैलाश्री और राघव गैहा (2013), भ्रष्टाचार से संघर्ष: क्या नरेगा भारत के ग्रामीण गरीबों तक पहुंच पाया है? नई दिल्ली: ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

विशिष्ट संदर्भ में एकजुट होने से महात्मा गांधी नरेगा के कार्यान्वयन में भ्रष्टाचार और चोरी से निपटा जा सकेगा।

चौपड़ा (2014)<sup>7</sup> ने अध्याय में कार्यों, मांग और स्थानीय राजनैतिक अर्थव्यवस्था में कार्यान्वयन की कमियों की सशक्त समालोचना की है। लेखक ने अध्ययन में प्रयोग की गई पद्धति के कारण जमीनी स्थिति का गहन विश्लेषण प्रस्तुत किया है।

## सिंहावलोकन

इन अध्ययनों की समीक्षा से पता चलता है कि जैसे शक्तिहीनों को दबा दिया जाता है, अधिकार सम्पन्न लोगों में अपारदर्शिता रहती है और इसलिए जवाबदेही का संघर्ष अधिकारहीन और अधिकार सम्पन्न दोनों लिए संघर्ष बन जाता है। शासन के इसी सूक्ष्म स्तर पर पीआरआई की क्षमता महत्वपूर्ण हो जाती है। पीआरआई को न केवल स्थानीय शासन की प्रक्रिया, वित्तीय स्थिति और अन्य पहलुओं बल्कि उन्हें लोकतांत्रिक कार्यप्रणाली के संभावित पहलुओं को भी समझना होता है। महिला पीआरआई की भूमिका और उनकी स्थायी क्षमता पर निर्णय लेने को महात्मा गांधी नरेगा को लागू करना एक प्रमुख लिंक है जिस पर अनुसंधानकर्ताओं को अध्ययन करना चाहिए।

महात्मा गांधी नरेगा में सामाजिक जवाबदेही, जिसे इस अध्याय में कानूनों, प्रणालियों, प्रक्रियाओं और संस्थानों के जरिए बनाया गया है, नागरिकों और समाज को कार्यक्रम के निर्णयों और कार्यान्वयन के प्रभाव की जांच करने में सक्षम बनाती है जिनका उनके जीवन पर प्रभाव पड़ा था। सामाजिक जवाबदेही लोगों के अधिकारों का यह पता लगाने पर निर्भर करती है कि कार्यक्रम के कार्यान्वयन में 'कैसे' और 'क्यों' निर्णय लिए गए थे।

शाह (2009) ने समीक्षा-I में महात्मा गांधी नरेगा के कार्यकर्ताओं की क्षमता को मुख्य शासन चुनौती के रूप में पहचान की थी। क्षमता प्रशासन में निष्पक्ष और जिम्मेदार निर्णय लेने का उल्लेख करती है। इसलिए, मूल में **क्षमता शासन में जवाबदेही में परिणत होती है और यह योजना का भावी मार्ग दर्शाती है।**

## पारदर्शिता - एमआईएस और भुगतान के लिए प्रौद्योगिकी का प्रयोग

चूंकि इसके कार्यान्वयन और चरण-वार शुरुआत से महात्मा गांधी नरेगा का कार्यान्वयन पारदर्शिता के विभिन्न पहलुओं में अग्रणी रहा है अतः यह एकमात्र सरकारी अधिनियम और योजना है जिसने पब्लिक डोमेन पर ऐसी मात्रा और विकल्प का सभी आंकड़ों का पूरा खुलासा करने की पहल की है। राज्य, जिला, ब्लॉक और ग्राम पंचायत स्तर पर सभी आंकड़ों को आगे लाभार्थियों की जाँच कार्ड संख्या तक देखा जा सकता है। जेंडर या समूह स्थिति द्वारा मानव दिवस से संबंधित आंकड़े भी उपलब्ध हैं। सभी कार्य आंकड़े - पूर्ण या त्यागा गया - महात्मा गांधी नरेगा की वेबसाइट पर उपलब्ध हैं। सभी व्यय ब्योरा और कार्य या मजदूरी/सामग्री के प्रकार द्वारा उन्हें पृथक् करना तथा एमओआरडी द्वारा किए गए हस्तक्षेप और सलाह भी महात्मा गांधी नरेगा की वेबसाइट पर उपलब्ध कराई जाती है। आंकड़े समय-समय पर एकत्र किए जाते हैं और उन्हें लगातार अद्यतन बनाया जाता है। यह स्पष्ट है कि उत्कृष्ट प्रौद्योगिकी आधारित व्यवस्था महात्मा गांधी नरेगा संशोधन पारदर्शिता के लिए ठोस प्रशासनिक प्रतिबद्धता इस उपलब्धि का आधार है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है ऐसा माना जाता है कि पारदर्शिता के बढ़ने से सेवा सुपुर्दगी के निष्पादन पर व्यापक दबाव पड़ता है, जहाँ नागरिक आंकड़ों का प्रशासन को जिम्मेदार बनाने के लिए प्रयोग करते हैं। सभी शिकायतों का सात दिनों के अंदर समाधान करना आवश्यक होता है।

वेबसाइट पर उपलब्ध व्यापक डॉटा द्वितीयक डॉटा अनुसंधान तथा व्यापक स्तरीय साक्ष्य सृजन और विश्लेषण करने के लिए स्थान उपलब्ध कराता है। अनुसंधान साक्ष्य दर्शाते हैं कि सूचना तक पहुंच उपलब्ध कराना लाभार्थियों की अधिकारिता के लिए एक महत्वपूर्ण मार्कर है। गैहा, झा और शंकर (2011)<sup>8</sup> ने राजस्थान, आंध्र प्रदेश और महाराष्ट्र राज्यों में सूचना रखने, उसे प्राप्त करने और महात्मा गांधी नरेगा की प्रदानगी में प्रभावकारिता के बीच संबंध का आकलन किया है। परिणाम सुझाते हैं कि सूचना, पहुंच और योजना की प्रदानगी के बीच सीधा संपर्क नहीं है। यह देखा गया कि सूचना ने कार्यक्रम के बारे में जानकारी लेने वालों की संख्या को बढ़ाया है जो इसकी प्राथमिक लक्ष्य आबादी

7 चौपड़ा, दीप्ता (2014) 'वे कार्य नहीं करना चाहतीं' बनाम 'वे कार्य देना नहीं चाहते': राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा की गिरावट के लिए स्पष्टीकरण की मांग। मैनचेस्टर, ब्रिटेन: प्रभावी राज्यों और समावेशी विकास अनुसंधान केंद्र (ईएसआईडी)।

8 गैहा, राघव, राघबेन्द्र झा, और शैलाश्री शंकर (2011), "भारत में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की सूचना, पहुंच और लक्ष्य निर्धारण", ऑक्सफोर्ड विकास अध्ययन, 39(1) - अधिक जानकारी के लिए [http://www-ideasforindia-in/Article-asp?article\\_id%41#sthash-k3ALQusX-dpuf](http://www-ideasforindia-in/Article-asp?article_id%41#sthash-k3ALQusX-dpuf) देखें।





नहीं थी तथा इससे ऐसे लाभार्थियों को सुपुर्दगी की दक्षता बढ़ाने में मदद मिली है। दूसरी ओर सूचना के अभाव में इसे नागरिकों, विशेषकर अत्यधिक गरीब लोगों को योजना से कम लाभ मिलने के रूप में देखा जा रहा था। ऐसा प्रतीत होता है कि अधिक सूचना ने लाभार्थियों की योजना तक पहुंच बनाई है।

इसी प्रकार के साक्ष्य कार्तिक, मुरलीधरन और सहयोगी (2014)<sup>9</sup> द्वारा किए गए अध्ययन में पाए गए जो कामगारों को लाभ और पात्रता का अंतरण करने में स्मार्ट कार्ड की दक्षता को दर्शाते हैं। इस पर आंध्र प्रदेश में महात्मा गांधी नरेगा भुगतान प्रणाली के प्रभाव का अध्ययन करने का प्रयास किया गया है जिसमें लाभ को महात्मा गांधी नरेगा के लाभार्थियों के बैंक खाते में इलेक्ट्रॉनिक रूप से अंतरण करने की विशेषता है तथा इसमें 'स्मार्ट कार्ड' का प्रयोग करके निकासी के लिए बायोमेट्रिक प्रमाणन भी शामिल है। राज्य में आठ जिलों में हस्तक्षेप के औचक प्रयोग से डाटा

का इस्तेमाल करके लेखकों ने यह साक्ष्य दिया है कि इस नई प्रणाली से लाभार्थियों द्वारा पर्याप्त लाभ प्राप्त किया जा रहा है।

इसी प्रकार, बनैजी, डुफ्लो, इम्बर्ट, मैथ्यू और पाण्डे (2014)<sup>10</sup> ने बिहार में एक क्षेत्रीय प्रयोग की सूचना दी है जिसमें राज्य में निधि प्रवाह प्रणाली के ई-शासन सुधार का मूल्यांकन किया गया था। इस अध्ययन में प्रशासनिक सुधारों के विश्लेषण ने कामगार के प्रवेश विवरण में दर्ज व्यय पर मजदूरी भुगतान के निधि वितरण की शर्त द्वारा पारंपरिक निधि प्रवाह प्रक्रिया को बदल दिया है। परिणाम दर्शाते हैं कि कार्यक्रम व्यय और 'सूचित' रोजगार में 25 प्रतिशत की कमी हुई है यद्यपि वास्तविक रोजगार में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। लेखकों की एक-दूसरे से भिन्न सेवा प्रदानगी और सार्वजनिक निधियों की चोरी से यह निष्कर्ष निकलता है कि ई-शासन से चोरी रुक सकती है, जबकि सार्वजनिक सुपुर्दगी में सुधार लाना दोहरापन और बिलकुल भिन्न क्षेत्र हो सकता है।

9 मुरलीधरन, कार्तिक, पॉल निहौस और संदीप सुखतांकर (2014), भुगतान ढांचा और सार्वजनिक कार्यक्रमों का निष्पादन: भारत में बायोमेट्रिक स्मार्ट कार्ड से साक्ष्य। 'महात्मा गांधी नरेगा स्थिति की जायजा लेना और भविष्य की ओर देखना', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही। मुंबई: आईजीआईडीआर।

10 बनर्जी, अभिजीत, और अन्य । (2014), क्या ई-शासन सार्वजनिक कार्यक्रमों के खर्च को कम कर सकता है? भारत की रोजगार गारंटी के वित्तीय सुधार से प्रयोगात्मक साक्ष्य।

## सामाजिक जवाबदेही और सामाजिक लेखा-परीक्षा

सामाजिक लेखा-परीक्षा वह लेखा-परीक्षा होती है जो सरकार और लोगों द्वारा संयुक्त रूप से की जाती है और इसमें विशेषकर लेखा-परीक्षा की जा रही योजना या कार्यक्रम के वांछित लाभार्थी शामिल होते हैं। सरल शब्दों में, सामाजिक लेखा-परीक्षा किसी कार्यक्रम या योजना के कार्यान्वयन का सत्यापन होता है तथा इसके लाभ श्रेयधारकों को मिलते हैं। यह सत्यापन समुदाय की मदद और भागीदारी से किया जाता है और इसमें सरकारी रिकार्डों और वास्तविक स्थिति की तुलना की जाती है। सामाजिक ऑडिट में अंततः सार्वजनिक मंच पर प्रति-सत्यापन प्रक्रिया के निष्कर्षों का पता चलता है। इस सार्वजनिक सुनवाई में की गई और वैध पाई गई शिकायतों पर कार्रवाई की जाती है। इसलिए, सामाजिक लेखा-परीक्षा प्रक्रिया योजना/कार्यक्रम के लेखाओं की लेखा-परीक्षा भी करती है।

आकेल्ला और किडाम्बी (2007)<sup>11</sup> ने आंध्र प्रदेश में आयोजित सामाजिक लेखा-परीक्षा की प्रक्रिया का उल्लेख किया है जिसमें पहली बार किसी संस्थागत प्रणाली का सृजन किया गया जिसमें सरकार से अधिकतम दूरी रखी गई थी (कार्यान्वयन एजेंसी)।

अय्यर और सामजी (2009)<sup>12</sup> ने विश्व बैंक अध्ययन में सूचित किया है कि सामाजिक लेखा-परीक्षा ने पात्रता के बारे में जागरूकता सृजन करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है जिसमें सामाजिक लेखा-परीक्षा के बाद दो डॉटा टच प्वाइंट सामाजिक लेखा-परीक्षा में शामिल किया जा रहा है। सर्वेक्षण किए गए लगभग 700 कामगारों और लगभग 42 केआईआई के परिणामों से पता चलता है कि शिकायत निवारण की उपयोगिता के बारे में अवधारणा बढ़ी है और सामाजिक लेखा-परीक्षा के कारण कार्यान्वयन प्रक्रिया को कारगर बनाया जा सका है। अय्यर और सामजी (2009) ने सूचित किया है कि अधिकारों और पात्रता की जागरूकता के तीन मापदण्डों पर शिकायत निवारण और स्थानीय स्तर पर कार्यान्वयन में सुधार का जवाबदेही प्रणाली के रूप में प्रभाव पड़ा था। तथापि, यह अध्ययन कामगारों और लेखकों का स्नैपशॉट अवधारणा अध्ययन था जिसने यह बताया कि यह



सामाजिक लेखा-परीक्षा का पूरा मूल्यांकन नहीं था।

दीर्घावधि परिवर्तन के मुद्दे का समाधान करने के लिए अफरीदी और ईवेरसन (2013)<sup>13</sup> ने आंध्र प्रदेश की सामाजिक लेखा-परीक्षा रिपोर्ट के आंकड़ों का प्रयोग करके पैनल डॉटा सेट का निर्माण किया है और यह निष्कर्ष निकाला कि हालांकि वर्षों से सामाजिक लेखा-परीक्षा का अनियमितताओं का पता लगाने में मामूली प्रभाव पड़ा था, सामाजिक लेखा-परीक्षा कराने का इसे रोकने पर कोई खास प्रभाव नहीं पड़ा था। उन्होंने शिकायतों की संख्या के अनुसार सामाजिक लेखा-परीक्षा के प्रभाव का शिकायतों की संख्या और वसूलियों और/या सजा के अनुसार की गई कार्रवाई को आकलन किया है। हालांकि चयनित आश्रित कारक संदर्भ मुक्त, गणितीय जगत में अपनी जगह बनाते हैं लेकिन सामाजिक लेखा-परीक्षा की तर्कसंगतता और प्रभाव को शिकायतों की संख्या तथा की गई कार्रवाई तक सीमित नहीं किया जा सकता। स्पष्ट है कि अध्ययन उन अनुमानों से

11 आकेला, करुणा वाकती और सौम्या किडाम्बी (2007), 'आंध्र प्रदेश में सामाजिक लेखा-परीक्षा: विकास क्रम की प्रक्रिया', आर्थिक और राजनैतिक साप्ताहिक XLII (47).

12 अय्यर, यामिनी और सलिमाह सामजी (2009), नरेगा में पारदर्शिता और जवाबदेही: आंध्र प्रदेश का मामला अध्ययन। नई दिल्ली: जवाबदेही पहल, नीति अनुसंधान केंद्र।

13 अफरीदी, फरजाना और वेगार्ड ईवेरसन (2014), 'सामाजिक लेखा-परीक्षा और महात्मा गांधी नरेगा सुपर्दगी: आंध्र प्रदेश से सबक, महात्मा गांधी नरेगा स्थिति का मूल्यांकन और भावी रूपरेखा, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर), 26-28 मार्च।

**तालिका 8.1: आंध्र प्रदेश सामाजिक लेखा-परीक्षा विचलन (31 मार्च 2015 को)**

1	सामाजिक लेखा-परीक्षा दल द्वारा राशि में पाया गया कुल विचलन	Rs 624.14 करोड़ रुपए
2	वित्तीय विचलन द्वारा शामिल कुल राशि (अद्यतन पारस के लिए)	Rs 122.73 करोड़ रुपए
3	दुर्विनियोग के रूप में मानी गई राशि	Rs 54.41 करोड़ रुपए
4	अंतिम रूप दी गई राशि	Rs 48.36 करोड़ रुपए
5	वसूली गई राशि	Rs 19.54 करोड़ रुपए
6	वसूल किया जाने वाला बकाया	Rs 34.86 करोड़ रुपए
7	निलंबित कर्मचारियों की संख्या	548
8	हटाए गए कर्मचारियों की संख्या	5,114
9	जिन पर दंड लगाया गया	22,472
10	दर्ज एफआईआर की संख्या	68
11	सामाजिक लेखा-परीक्षा की कुल संख्या	4,507

बंधा है जो उसने चुने थे। हालांकि यह सत्य है कि लेखकों की रिपोर्ट के अनुसार, जब तक कार्रवाई नहीं की जाती है, न्याय नहीं मिलेगा, और व्यापक सामाजिकरण प्रक्रिया जो लोगों को उपेक्षित और मौन करती है अन्याय को 'भाग्य' के रूप में स्वीकार करने हेतु सांख्यिकीय महत्व के रूप में समझा जाना चाहिए। तालिका 8.1 में चित्र के माध्यम से आंध्र प्रदेश में आज की तारीख तक की गई सामाजिक लेखा-परीक्षा के निष्पादन को दर्शाया गया है।

इसके अलावा, जवाबदेही का विरोध और इसका भय/अविश्वास/तिरस्कार (उपेक्षित वर्ग में भी) को कम नहीं आंका जा सकता। स्पष्ट सामाजिक लागत की तुलना में व्यक्तिगत, समूह और व्यवस्थित स्तरों पर जवाबदेही के विरोध से अनुसंधान में बाधा आ सकती है क्योंकि यह सत्ताधारकों और जहां शक्ति मूल रूप में विद्यमान है, को परिभाषित करती है।

संक्षेप में, सामाजिक शक्ति को व्यापक ढांचे में भली-भांति अधिक और बेहतर ढंग से समझने की आवश्यकता है ताकि महात्मा गांधी नरेगा में अपनी बात को रखने और सशक्त जागरूकता को बढ़ाने में सामाजिक लेखा-परीक्षा की भूमि को विशेष रूप से समझा जा सके। दूसरे, अनुसंधान में अधिक समय अवधि को शामिल करके मिश्रित पद्धति का उपयोग किए जाने की आवश्यकता है तथा तीसरे, परिणामों की सावधानीपूर्वक व्याख्या किए जाने की जरूरत है और इसमें सामाजिक लेखा-परीक्षा की प्रक्रिया की भावना को नकारा

नहीं जाना चाहिए। तथापि, जवाबदेही का आकलन और मूल्यांकन करने में सामना किए जा रहे शैक्षणिक मुद्दों और प्रभाव दर्शाने/या न दर्शाने के बावजूद सामाजिक सक्रियता और जवाबदेही के लिए नागरिक कार्रवाई जमीनी स्तर पर बनी रहनी चाहिए।

इसके अलावा, आंध्र प्रदेश मॉडल को गहन मानव संसाधन के रूप में देखा गया है; संभवतः यह एमकेएसएस दृष्टिकोण का अभिप्राय था - कि जागरूकता और सामाजिक लेखा-परीक्षा दलों की क्षमता को बढ़ाया जाए। विभिन्न राज्यों में सक्रिय नागरिक समाज संगठनों की उपस्थिति भी महात्मा गांधी नरेगा में सामाजिक जवाबदेही को सुदृढ़ बनाने में एक महत्वपूर्ण लिंक, चाहे यह सफल हो अथवा नहीं, प्रतीत होता है जिसमें आसपास मौजूद आजीविका, भूमि और कृषि से संबंधित मुद्दे तथा इस कार्यान्वयन को आगे ले जाने का दृष्टिकोण शामिल है।

## सार और निष्कर्ष

निष्कर्ष के रूप में अनेक बिंदुओं को नोट किए जाने की आवश्यकता है। पहला मानव संसाधन विकास द्वारा जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए पारदर्शिता प्रणाली का सृजन और प्रचालन करने के लिए लगातार हस्तक्षेप को मान्यता दी जाए। एक गतिशील, अत्यधिक विस्तृत और पूर्ण पारदर्शिता के अलावा, महात्मा गांधी नरेगा में यह अनिवार्य बनाया गया है कि सभी शिकायतों का सात दिनों के अंदर जवाब दिया



जाए। व्यापक जवाबदेही सुनिश्चित करने में महसूस की गई व्यापक चुनौतियों को इस संदर्भ में देखा जाना चाहिए। हालांकि इसके लिए प्रशासनिक प्रतिबद्धता और एक सुदृढ़ नागरिक समाज की आवश्यकता है। इसके लिए जागरूक नागरिकता तथा ऐसे लोगों से एक संवेदनशील अध्येता की भी आवश्यकता है जिन्हें महात्मा गांधी नरेगा कार्यकर्ताओं के रूप में महात्मा गांधी नरेगा से सीधे कोई लाभ नहीं मिलता।

तीसरे, इस व्यापक कार्य क्षेत्र के अंतर्गत सामाजिक लेखा-परीक्षा पर अधिक अनुसंधान करने और सामाजिक सत्ता के गहन मुद्दों को शामिल किया जाना चाहिए जहां शक्तिहीनों की आवाज दबा दी जाती है और शक्तिवान लोग सशक्त हो जाते हैं। अतः इस पर अनुसंधान किए जाने की

जरूरत है जहां महात्मा गांधी नरेगा में जवाबदेही जैसे तंत्र ने बदलाव लाने का सूत्रपात किया है।

अंततः यह नोट किया गया कि महात्मा गांधी नरेगा ने पारदर्शिता के उच्च मानक स्थापित किए हैं। अपनी पारदर्शी पहल में इसने डाकघरों और बैंक खातों के जरिए भुगतान के सीधे अंतरण में प्रौद्योगिकी की सत्ता का इस्तेमाल करके भारत में अन्य योजनाओं द्वारा सभी प्रयास किए हैं। यद्यपि यह प्रक्रिया, जो अधिकांश उपेक्षित आबादी का अनुपात है, औपचारिक प्रणाली तक पहुंच बना पाई है। प्रौद्योगिकी तक पहुंच और उसके प्रयोग में अंतर के बावजूद निस्संदेह प्रौद्योगिकी महात्मा गांधी नरेगा के बेहतर कार्यान्वयन की दिशा में भावी उपाय है।

## संदर्भ सामग्री

- (क्रम, जिसमें वे अध्याय में दर्शाए गए हैं)
1. यूएनडीपी (2013), सामाजिक जवाबदेही पर मीमांसा: सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों के लिए प्रगति को तेज करने हेतु लोकतांत्रिक शासन को प्रेरित करना। ओस्लो, नोर्वे यूएनडीपी।
  2. नारायणन, नेकां और नितिन लोखंडे (2013), 'डिजाइन महाराष्ट्र में महात्मा गांधी नरेगा के क्रियान्वयन': लड़खड़ाना आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLVIII 26 - 27.
  3. शंकर, शायलाश्री और राघव गौहा (2013), भ्रष्टाचार से संघर्ष: क्या नरेगा भारत के ग्रामीण गरीबों तक पहुँच गया है? नई दिल्ली: आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।
  4. चोपड़ा, दीप्ता (2014) 'वे कार्य नहीं करना चाहतीं' बनाम 'वे कार्य देना नहीं चाहते': राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा की गिरावट के लिए स्पष्टीकरण की मांग। मैनचेस्टर, ब्रिटेन: प्रभावी राज्यों और समावेशी विकास अनुसंधान केंद्र (ईएसआईडी)।
  5. गौहा, राघव, राघबेन्द्र झा, और शयलाश्री शंकर (2011), "भारत में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की सूचना, पहुंच और लक्ष्य निर्धारण", आक्सफोर्ड विकास अध्ययन, 39(1) - अधिक जानकारी के लिए <http://www-ideasforindia-in/Article-asp?id%41#sthash-k3ALQusX-dpuf> देखें।
  6. मुरलीधारन, कार्तिक, पॉल निहौस और संदीप सुखतांकर (2014), भुगतान ढांचा और सार्वजनिक कार्यक्रमों का निष्पादन: भारत में बायोमीट्रिक स्मार्ट कार्ड से साक्ष्य। 'महात्मा गांधी नरेगा स्थिति का मूल्यांकन और भावी रूपरेखा', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां। मुंबई: आईजीआईडीआर।
  7. बनर्जी, अभिजीत, और अन्यया (2014), क्या ई-शासन सार्वजनिक कार्यक्रमों के खर्च को कम कर सकता है? भारत की रोजगार गारंटी के वित्तीय सुधार से प्रयोगात्मक साक्ष्य।
  8. आकेला, करुणा वाकती और सौम्या किदाम्बी (2007), 'आंध्र प्रदेश में सामाजिक लेखा-परीक्षा: विकास क्रम की प्रक्रिया', आर्थिक और राजनैतिक साप्ताहिक XLII (47)।
  9. अय्यर, यामिनी और सलिमाह सामजी (2009), नरेगा में पारदर्शिता और जवाबदेही: आंध्र प्रदेश का मामला अध्ययन। नई दिल्ली: जवाबदेही पहल, नीति अनुसंधान केंद्र।
  10. अफरीदी, फरजाना और वेगार्ड ईवेरसेन (2014), 'सामाजिक लेखा-परीक्षा और महात्मा गांधी नरेगा सुपुर्दगी' आंध्र प्रदेश से सबक, महात्मा गांधी नरेगा - स्थिति का मूल्यांकन और भावी रूपरेखा, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर), 26 - 28 मार्च।



अध्याय नौ

समग्र सार और भावी रूपरेखा

## नई पहल

### 1. आधार समर्थित प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की आवश्यकता

महात्मा गांधी नरेगा, सरकार की सबसे बड़ी सामाजिक कल्याण योजनाओं में से एक है। तथापि, व्यापक रूप से फैले लाभार्थियों को मजदूरी भुगतान प्रदान करने के लिए अपेक्षित मध्यवर्तियों के व्यापक नेटवर्क से काफी अधिक लाभ बीच में ही अपवर्तित हो जाते हैं। इससे सरकार को लाभ प्रदान करने में अधिक लागत आती है और वांछित लाभार्थियों को पूरे लाभ नहीं मिल पाते।

मजदूरी भुगतान में अदक्षता/चोरी होने के क्षेत्र निम्नलिखित हैं:

- **छद्म/दोहरे लाभार्थी रिकार्ड होना:** लाभार्थी की पहचान स्थापित करने के लिए किसी सुदृढ़ तंत्र के अभाव में ऐसे भी मामले हुए हैं जहां बोगस व्यक्ति लाभार्थियों के रूप में दर्ज हो गए या एक ही व्यक्ति विभिन्न स्थानों पर कई बार दर्ज हो गया।
- **अदक्ष प्रक्रिया के कारण कम लाभ प्राप्त करना/बिलकुल लाभ प्राप्त न करना:** अनेक प्रकार की मध्यवर्तियों और लाभ भुगतान की जटिल प्रक्रिया की उपस्थिति में मजदूरी के भुगतान में विलंब होता है या कोई भुगतान नहीं होता।
- **अंतिम मील दूरी बैंकिंग ढांचे का अभाव:** ऐसे मामलों में जहां भुगतान बैंक खातों या डाकघर खातों में किया जाता है, वहां धनराशि का अंतिम मील दूरी वितरण गांव स्तर पर घटिया बैंकिंग ढांचे के कारण चिंता का विषय बना हुआ है।

आधार इन प्रत्येक चुनौतियों का समाधान करने के लिए विशिष्ट समाधान उपलब्ध कराता है। उदाहरण के लिए, नरेगासॉफ्ट में आधार को लागू करने से इस डॉटाबेस में दोहरेपन को दूर करने और कोई नकली लाभार्थी रिकार्ड को हटाने में मदद मिलेगी। इसके साथ-साथ आधार में दो उपयोगी भुगतान प्लेटफॉर्म आधार भुगतान ब्रिज प्रणाली (एपीबीएस) और आधार समर्थित भुगतान प्रणाली (एएफपीएस) हैं - जिनसे लाभार्थियों के बैंक खाते में सीधे इलेक्ट्रॉनिक भुगतान किया जाता है तथा यह लाभार्थियों को गांव स्तर पर धनराशि निकालने (आधार

समर्थित माइक्रो-एटीएम) का प्रयोग करके) की अनुमति देती हैं। इसलिए मंत्रालय ने मिशन मोड आधार पर अपने सभी लाभार्थियों के लिए एनआरईजीएस मजदूरी का आधार आधारित भुगतान लागू करने का निर्णय लिया है।

### 2. हिमाचल प्रदेश में आधार-आधारित मजदूरी भुगतान का प्रायोगिक कार्यान्वयन

ऐसे कार्यक्रम को प्रारंभ करने का प्रभावी ढंग से प्रबंधन करने के साथ-साथ राष्ट्रीय स्तर पर इसे शुरू करने से पहले प्रायोगिक स्तर पर प्राप्त अनुभव का लाभ उठाने के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय ने हिमाचल प्रदेश में आधार-आधारित मजदूरी भुगतान को प्रायोगिक स्तर पर लागू करने का निर्णय लिया। हिमाचल प्रदेश का प्रायोगिक राज्य के रूप में चयन किया गया क्योंकि इसकी समग्र आधार पहुंच व्यापक है तथा नरेगासॉफ्ट में इसकी उच्च आधार पहुंच है (>70%)। मंत्रालय ने एपीबीएस के जरिए भुगतान प्राप्त करने के लिए कार्यकर्ताओं की तैयारी सुनिश्चित करने हेतु राज्य ग्रामीण विकास के जरिए निम्नलिखित कार्यकलाप शुरू किए हैं:

- **नरेगासॉफ्ट में आधार सीडिंग:** राज्य में जिलों को क्षेत्रीय कार्यकर्ताओं (जीआरएस) के जरिए अभियान दृष्टिकोण पर सीडिंग प्रारंभ करने की सलाह दी थी। डीपीसी के साथ समय-समय पर वीडियो काफ्रेंस करने से राज्य में सीडिंग प्रतिशत को और आगे बढ़ाने में मदद मिली है।
- **मैनुअल आधार पर सत्यापन:** ग्रामीण विकास मंत्रालय ने राष्ट्रीय प्रतिभूति डिपोजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल) (जो यूआईडीएआई द्वारा नियुक्त एक प्रमाणिक प्रयोक्ता एजेंसी - प्रमाणिकरण सर्विस एजेंसी है) के जरिए केन्द्रीय सत्यापन प्रक्रिया को कार्यान्वित किया है तथा योजना आयोग क्षेत्रीय कार्यकर्ताओं द्वारा एकत्रित आधार डॉटा का सत्यापन करेगा। ऐसे सभी मामले, जो इस जनसांख्यिकी सत्यापन प्रक्रिया में असफल हो जाएंगे, के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय ने मैनुअल सत्यापन के लिए पीडी लॉग-इन में एक सूची उपलब्ध कराई है। ग्रामीण विकास मंत्रालय, राज्य

ग्रामीण विकास तथा डीपीसी के बीच नियमित संचार ने यह सुनिश्चित किया है कि पीओ ने मैनुअल सत्यापन प्राथमिकता पर शुरू किया था।

- **खाता फ्रीज करने का अभियान:** एपीबीएस के जरिए भुगतान करने की एक अन्य आवश्यकता यह है कि लाभार्थी के बैंक खाते को फ्रीज कर दिया जाए। चूंकि हिमाचल प्रदेश में बड़ी संख्या में खाते खुले थे अतः मंत्रालय ने पीओ के माध्यम से प्राथमिकता पर खाते फ्रीज करने पर बल दिया।

इसके अलावा, मंत्रालय में एनआईसी दल के समन्वय से केन्द्रीय स्तर पर निम्नलिखित कार्यकलाप शुरू किए थे :

- **आधार जनसांख्यिकीय सत्यापन:** ग्रामीण विकास मंत्रालय ने इन रिकार्डों के जनसांख्यिकीय प्रमाणीकरण के लिए सीडेड आधार नम्बरों को रोजाना आदान-प्रदान करने के लिए एनएसडीएल के साथ संपर्क स्थापित किया है। केवल वही रिकार्ड जो इस जांच को पास करते हैं पर ही एपीबी भुगतान हेतु विचार किया जाता है।
- **बैंक खाता सीडिंग:** आधार जनसांख्यिकीय सत्यापन पास करने वाले तथा नेशनल पेमेंट्स कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया (एनपीसीआई) द्वारा डाले गए कॉपर में रिकार्डों को उनकी संबंधित प्रमुख बैंकिंग प्रणाली (सीबीएस) में सीडिंग हेतु बैंकों के साथ नियमित रूप से बांटा गया था। इसके अलावा, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने बैंकों के साथ अधिक प्रभावी भू-स्तर समन्वय सुनिश्चित करने के लिए राज्य ग्रामीण विकास के साथ भी बैंक सीडिंग फाइलों का आदान-प्रदान किया गया था।
- **एनपीसीआई मैयर में मैपिंग स्थिति की जांच करना:** ग्रामीण विकास मंत्रालय की प्रत्यक्ष कॉर्पोरेट पहुंच (डीसीए) सुविधा प्रणाली है जिसे एनपीसीआई द्वारा एनपीसीआई में मैयर में आधार मैपिंग स्थिति की जांच करने के लिए मंत्रालयों और विभागों को प्रस्ताव किया गया है। एपीबीएस लेनदेन बड़ी संख्या में असफल हो गए थे क्योंकि आधार संख्या मैयर में मौजूद नहीं है (यद्यपि विभाग के डॉटाबेस और बैंक सीबीएस में भी मौजूद होगी)। यह एक उपयोगी सुविधा है जो मंत्रालय को असफल भुगतान की संख्या को कम करने में मदद कर रही है।
- **एपीपीएस निधि अंतरण आदेश की प्रोसेसिंग (एफटीओ):** चूंकि ग्रामीण विकास मंत्रालय ने ईएफएमएस और एफटीओ की इलेक्ट्रॉनिक प्रोसेसिंग

को पहले ही कार्यान्वित कर दिया था, अतः एपीबीएस का कार्यान्वयन सुविधाजनक था। ग्रामीण विकास मंत्रालय ने अपने 18 प्रायोजित बैंकों के साथ नियमित बैठकों की ताकि उन्हें आधार आधारित एफटीओ की प्रोसेसिंग कैसे की जाए, के बारे में बताया जा सके। एफटीओ प्रपत्र सहित विस्तृत नियमावली, प्रतिक्रिया फाइल प्रपत्र आदि को प्रक्रिया को कारगर बनाने के लिए बैंकों के साथ बांटा गया था। चूंकि हिमाचल प्रदेश में केवल दो प्रायोजित बैंक (पंजाब नेशनल बैंक और स्टेट बैंक ऑफ पटियाला) थे, अतः ग्रामीण विकास मंत्रालय ने एफटीओ प्रोसेसिंग में समस्याओं का समाधान करने के लिए केवल इन दो बैंकों के साथ ही अधिक समय व्यतीत किया। तीन जांचों - आधार सत्यापन, खाता फ्रीज करने और एनपीसीआई मैयर के पूरा करने के बाद ही राज्य में लाभार्थियों को एपीबी भुगतान रूट में परिवर्तित किया गया था।

इन सभी तैयारी और वर्तमान गतिविधियों के बाद, आधार-आधारित मजदूरी भुगतान को 2 अक्टूबर, 2014 को हिमाचल प्रदेश में औपचारिक रूप से लागू किया गया। 30 नवंबर, 2014 को 4.3 लाख मजदूरी मांगने वाले एपीबीएस के जरिए मजदूरी भुगतान प्राप्त करने के लिए तैयार थे।

### 3. राष्ट्रीय स्तर पर शुरुआत

हिमाचल में प्रायोगिक परियोजना ने मंत्रालय को राष्ट्रीय स्तर पर इसकी शुरुआत करने के लिए प्रमुख बातों की पहचान की। उदाहरण के लिए यद्यपि रिकार्डों का काफी अधिक प्रतिशत आधार सत्यापन चरण को पूरा कर लिया था (चाहे एनएसडीएल/योजना आयोग या पीओ द्वारा मैनुअली किया गया हो) अतः फ्रीज किए गए खातों की संख्या और बैंक खातों में सीडेड रिकार्ड काफी पीछे रह गए। इसलिए, इन दो कार्यकलापों के लिए तथा क्षेत्रीय अधिकारियों और लाभार्थी बैंक पर व्यापक ध्यान और समन्वय दिए जाने की जरूरत है। अगले कुछ महीनों में मंत्रालय द्वारा 287 फोकस - डीबीटी जिलों की डीपीसी के साथ वीडियो कांफ्रेंस करके नरेगासॉफ्ट में सीडिंग को बढ़ाया जाएगा। इसके अलावा, मंत्रालय राज्यों के साथ एपीबी भुगतान प्रारंभ करने के लिए मामला-दर-मामला आधार पर कार्य करेगा। नरेगासॉफ्ट में उच्च आधार सीडिंग वाले राज्य तथा जहां प्रायोजित बैंक एपीबी के लिए तैयार हैं, को एपीबी प्लेटफॉर्म में भेजा जाएगा। उदाहरण के लिए हिमाचल प्रदेश के बाद, महाराष्ट्र ने एपीबी भुगतान भी किया है।





## समापन

पिछले अध्यायों में, पूर्व प्रयास- महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा को जारी रखते हुए महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा करने का प्रयास किया गया था। इस समीक्षा के लिए 2012 और 2014 के बीच प्रकाशित अध्ययनों और स्वतंत्र अनुसंधान का चयन किया गया। पूर्व अनुसंधान से कुछ महत्वपूर्ण अध्ययनों को भी निरंतरता के लिए शामिल किया गया। महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा और महात्मा गांधी नरेगा संशोधन ने इस महत्वपूर्ण कानून के कार्यान्वयन के नौवें वर्ष पर अनुसंधान साक्ष्य का संश्लेषण किया। ये महात्मा गांधी नरेगा में सूचित जानकारी रखने और भारतीय शासन प्रणाली के खुलेपन और विकास के व्यापक संचलन दर्शाते हैं।

एक विश्लेषणात्मक ढांचा निर्धारित किया गया और प्रत्येक विषयक क्षेत्र का सरकारी महात्मा गांधी नरेगा एमआईएस, प्रकाशित अनुसंधान साक्ष्य, मौजूदा कमियों तथा नीतिगत सिफारिशें, यदि कोई हों, के आलोक में विश्लेषण किया गया। यह नोट किया गया कि कुछ विषय संबंधी क्षेत्र में अनुसंधान रुचि थी, जबकि कुछ अन्य विषय क्षेत्रों में समान रूप से महत्वपूर्ण क्षेत्रों का समाधान नहीं किया गया था। उदाहरण के लिए आय के विषय संबंधी क्षेत्र ने लक्ष्य से संबंधित कुछ प्रश्नों में रुचि दिखलाई थी जबकि आजीविका और कृषि तथा कार्यकलापों में अधिक ध्यान दिए जाने की

जरूरत थी। इसी प्रकार, जवाबदेही और पारदर्शिता में अनुसंधान विषय सामाजिक न्याय के मुद्दों के अनुसार महिलाओं की जेंडर भागीदारी के रूप में महत्वपूर्ण हैं तथा फिर भी जवाबदेही पर अभी शोध पर ध्यान दिए जाने की जरूरत है।

## परिणामों का व्यापक सार इस प्रकार है:

- अनुसंधान सुझाते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा अपना लक्ष्य प्राप्त करने में काफी सफल रहा प्रतीत होता है। अनेक अध्ययन दर्शाते हैं कि इसकी स्वतः चयन करने वाली मांग आधारित रूपरेखा के कारण महात्मा गांधी नरेगा सर्वाधिक कमजोर और उपेक्षित वर्गों तक पहुंच बनाने में सक्षम रहा है।
- अध्ययन सुझाते हैं कि शासन और कार्यकर्ताओं की क्षमता में काफी कमी है। यह मांग की सही ढंग से पहचान करने में बाधा डालता है तथा शासन के संदर्भ में महात्मा गांधी नरेगा के निष्पादन को रोकता है जहां इसकी सर्वाधिक आवश्यकता होती है।
- कार्यों पर किए गए अनुसंधान से पता चलता है कि सबसे पहले लगभग 87 प्रतिशत कार्य

जमीनी होते हैं (शोध के संदर्भ में) जब इनकी सरकारी प्रशासनिक आंकड़ों के साथ क्रास जांच की जाती है। अनेक अध्ययन यह भी सुझाते हैं कि लाभार्थियों को कार्य उपयोगी लगे: कार्यों से भूमि उत्पादकता बढ़ी, इसने बहु-फसल में मदद की, जोखिम का प्रबंधन करने में मदद की तथा इससे संवदेनशीलता कम हुई।

- महात्मा गांधी नरेगा में कार्यों के अनेक पहलू अनुसंधान की अपेक्षा करते हैं। उदाहरण के लिए, माप योग्य साक्ष्य के अभिसरण से बहु राज्य अध्ययन, क्षेत्रीय स्तर पर कार्यकर्ताओं की तकनीकी क्षमता तथा कार्यों की योजना के लिए और अधिक और रचनात्मक अनुसंधान की आवश्यकता है।
- महात्मा गांधी नरेगा पर साक्ष्य तथा ग्रामीण मजदूर बाजारों पर इसका प्रभाव मिला-जुला है। हालांकि महात्मा गांधी नरेगा ने 2004 के बाद निश्चित रूप से मजदूरी दर को पुनः निर्धारित किया था, निर्माण क्षेत्र का विकास, तीव्र शहरीकरण और देश में आर्थिक विकास का भी ग्रामीण श्रम बाजारों पर प्रभाव पड़ा था। इस परिदृश्य में, महात्मा गांधी नरेगा ने ग्रामीण श्रमिक के लिए एक प्रतिस्पर्धी बिंदु प्रस्तुत किया है।
- साक्ष्य दर्शाते हैं कि महात्मा गांधी नरेगा से संकट में पलायन कम होना केवल पश्चिमी और पूर्वी क्षेत्र तक ही सीमित है, यद्यपि यह बाध्यकारी है। परिवारों का पलायन और इसकी लागत पर और अधिक अनुसंधान किए जाने की आवश्यकता है।
- हालांकि महात्मा गांधी नरेगा में महिलाओं की भागीदारी समग्र राष्ट्रीय स्तर पर संतोषजनक है, अतः अनेक राज्यों को अपने संदर्भ में महिलाओं की न्यून भागीदारी का समाधान करने की आवश्यकता है। यह निश्चित रूप से अभिशासन और इन संदर्भों में सामाजिक-सांस्कृतिक वास्तविकता से संबंध है।
- महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत कार्यों में और उनके जरिए महिला अधिकारिता के व्यापक मुद्दे बने हुए हैं। महिलाओं को कार्यों की योजना में शामिल नहीं किया जाता क्योंकि उन्हें 'केवल श्रमिक' के रूप में देखा जाता है। कुछ अनुसंधान यह भी दर्शाते हैं कि जेंडर कार्य और महिलाओं

के लिए क्रेच जैसी कार्यस्थल सुविधाएं एक चुनौती बनी हुई हैं।

- महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत सामाजिक जवाबदेही प्रशासन और अनुसंधान दोनों में अंतर पैदा करती है। हालांकि, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना और सिक्किम सामाजिक लेखा-परीक्षा को संस्थागत बनाने में सक्षम रही हैं, अन्य राज्य इसमें तेजी से प्रगति कर रहे हैं। शिकायत निवारण सहित जवाबदेही के अन्य पहलुओं को संस्थागत बनाना तथा एक लोकपाल रखना प्रशासन के लिए चुनौती बना हुआ है। उपलब्ध मामूली साक्ष्यों के आलोक में रचनात्मक अनुसंधान की जरूरत है जो सामाजिक लेखा-परीक्षा की प्रक्रिया को संस्थागत बनाने, शिकायत निपटान करने और लोकपाल बनाने की आवश्यकता है।
- प्रौद्योगिकी पहल के प्रयोग द्वारा पारदर्शिता भी व्यापक समाधान न किया गया अनुसंधान क्षेत्र है।





## प्रथम और द्वितीय क्रमिक समीक्षा प्रश्न

विषय के संबंध में अनुसंधान आम तौर पर शासन मुद्दों, राजनैतिक प्रणाली तथा राजनैतिक अर्थव्यवस्था पर विषयों की कमी से बाधित होता है। यद्यपि साक्ष्य प्रस्तुत किया गया है, जो प्रथम क्रमिक समीक्षा प्रश्न था, एक व्यापक ढांचा और अधिक अनुसंधान की कार्यान्वयन प्रणालियों की क्षमता तथा ग्रामीण परिवारों के पुनरुत्थान पर महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका और प्रभाव को समझने की आवश्यकता है।

जैसा कि प्रारंभिक अध्ययनों में उल्लेख किया गया है, महात्मा गांधी नरेगा की व्याख्या का सह-निर्णय, वाद-विवाद और प्रतिस्पर्धा का कारण बनने और अनुसंधान रुचि, जो इसने सृजित की है, सभी संकेतक हैं जो संभवतः इसके अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता प्रदान करने में मामूली योगदान है और यह आधुनिक भारत है। यह दस्तावेज अनुसंधान के साक्ष्य पर इस व्याख्या को केन्द्र में लाने का प्रयास है और यह उपलब्ध साक्ष्य के आलोक में इसके अनुमानों और अवधारणों की महत्वपूर्ण रूप से जांच करता है।

## संदर्भ सामग्री

(क्रम, जिसमें वे अध्याय में दर्शाए गए हैं)

1. गिडेंस, एंथोनी (1979), सामाजिक सिद्धांत में केन्द्रीय समस्याएं: सामाजिक विश्लेषण में कार्रवाई, अवसंरचना और विरोधाभास। बर्कले, कैलिफोर्निया: कैलिफोर्निया विश्वविद्यालय प्रेस।
2. जोशी, ओमकार, और अन्य (2014), महात्मा गांधी नरेगा: अंतिम सहारे के रूप में नियोजिता? नई दिल्ली: भारत मानव विकास सर्वेक्षण, वर्किंग पेपर 2014-1, एनसीईईआर और मैरीलैंड विश्वविद्यालय, दिसंबर।
3. देसाई, सोनाल्डो (2014), [http://www-ncaer-org/publication\\_details-php?ID=240-ww-ncaer-org-](http://www-ncaer-org/publication_details-php?ID=240-ww-ncaer-org-) [ऑनलाइन], दिसम्बर।
4. दत्ता पी, आर मुर्गई, एम. रावालियन और डी वाल्ले (2012), 'क्या भारत की रोजगार गारंटी योजना, रोजगार की गारंटी देती है?' आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLVII (16)।
5. दत्ता, पूजा, और अन्य (2014), कार्य का अधिकार? बिहार में भारत की रोजगार गारंटी योजना का आकलन। वाशिंगटन डीसी: द वर्ल्ड बैंक।
6. लियू, वाई और सी बरोट (2012), विजातीय गरीबों के लिए लक्षित भारत की महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना। दिल्ली: आईएफपीआरआई।
7. राव, श्रीनिवास कुमार अलामु: और बी.वी. मधुसूदन (2013), भूमि की उत्पादकता में सुधार लाने में महात्मा गांधी नरेगा की भूमिका। ग्रामीण विकास विभाग, सरकार कर्नाटक के लिए बजट और नीतिगत अध्ययन केंद्र, बंगलौर।
8. क्लोन्नीर, एस. और सी. ओल्डीज (2014), रोजगार गारंटी और भारत में इसका कल्याण प्रभाव। मुंबई: आईजीआईडीआर, 'महात्मा गांधी नरेगा मूल्यांकन और भावी रूपरेखा, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाही, 26-28 मार्च।
9. जॉनसन, डग (2012), <http://ifmrlead-org/can&workfare&serve&as&a&substitute&for&weatherinsurance&the&case&of&nrega&in&andhra&pradesh/-ifmrlead-org-> [ऑनलाइन], पर उपलब्ध।
10. जिम्मरमैन, लौरा (2013), 'गारंटी रोजगार क्यों? एक बड़े सार्वजनिक कार्यों कार्यक्रम से साक्ष्य 'आईजीआईडीआर सम्मेलन में महात्मा गांधी नरेगा पर पेपर प्रस्तुति, मिशिगन विश्वविद्यालय, फरवरी।
11. सम्बोधी रिसर्च एंड कन्सल्टिंग प्रा. लिमिटेड (2012-13)। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के अंतर्गत व्यक्तिगत भूमि पर सृजित परिसंपत्तियों का प्रभाव।
12. गेहरके, (2013) जी., क्या भारतीय रोजगार गारंटी परिवारों में व्याप्त जोखिम को कम करता है? फसलों के विकल्प पर नरेगा के प्रभाव का आकलन। जर्मन विकास संस्थान।
13. जाटव, मनोज और सुचरित सेन (2013), ग्रामीण भारत में गैर-कृषि रोजगार के संचालक - 2009-10 एनएसएसओ चरण से साक्ष्य।
14. लियू, यानयान और क्लाउस डेनिनजर (2014), 'कल्याण और गरीबी का प्रभाव: महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना' महात्मा गांधी नरेगा - मूल्यांकन और भावी रूपरेखा', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां, 26-28 मार्च।
15. रवि, शमिका और मोनिका ईगलर (आगामी), गरीबी से लड़ने के लिए प्रभावी तरीके के रूप में कार्य: भारत के एनआरईजीएस का एक मामला। विश्व विकास।
16. दासगुप्ता, अपराजिता (2013), 'क्या प्रमुख सार्वजनिक कार्य नीति शुरुआती बचपन में व्यापक नकारात्मक समस्या है? आंध्र प्रदेश से साक्ष्य 3' महात्मा गांधी नरेगा - मूल्यांकन और भावी रूपरेखा महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां, मुंबई: आईजीआईडीआर।
17. मणि, शुभ और अन्य (2013) 'स्कूली शिक्षा और बौद्धिक मानव पूंजी पर एनआरईजीएस का प्रभाव। विधेयक और मेलिंडा गेट्स फाउंडेशन', 'महात्मा गांधी नरेगा - मूल्यांकन और भावी रूपरेखा महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां, 26-28 मार्च।
18. इस्लाम, मोहम्मद और ए. शिवशंकरन (2014), 'बाल श्रम वयस्क कार्य अवसरों में परिवर्तन को किस तरह देखता है?' 'नरेगा से साक्ष्य, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन में प्रस्तुत पेपर। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान का प्रभाव।
19. नारायणन, सुधा और उपासक दास (2014), 'महिला भागीदारी और रोजगार गारंटी योजना में नियंत्रण', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक xlix (46)।
20. देव, महेंद्र एस (2010), 'संरचनात्मक सुधार और कृषि: मुद्दे और नीतियां' भारतीय आर्थिक एसोसिएशन का 92वां राष्ट्रीय सम्मेलन। भुवनेश्वर।
21. मैथ्यू, लीमामोल (2010), 'गरीबी के कलंक से संघर्ष', मनोविज्ञान और विकास सोसायटी, पृष्ठ सं; 385-401।
22. मिश्रा, श्रीजीत (2008), 'भारत में जोखिम, किसानों द्वारा आत्महत्या और कृषि संकट: क्या कोई समाधान है 'भारतीय कृषि अर्थशास्त्र पत्रिका 63(1): 38-54।
23. अंकिता अग्रवाल, आशीष गुप्ता और अंकित कुमार (2012), 'झारखंड में नरेगा के कुओं का मूल्यांकन', आर्थिक और

- राजनीतिक साप्ताहिक XLVII (35).
24. भास्कर, अनजोर और पंकज यादव (2015), 'अंत भला तो सब भला: झारखंड में महात्मा गांधी नरेगा कुओं का आर्थिक मूल्यांकन। मानव विकास संस्थान, पूर्वी केन्द्र, रांची, झारखंड द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान को प्रस्तुत रिपोर्ट।
  25. भारत ग्रामीण विकास रिपोर्ट। ओरिएंट ब्लैकस्वान (2013), orientblackswan-com/ebooksfree/ ---/content/irdr%20full%20book-pdf- [ऑनलाइन], पर उपलब्ध।
  26. पीटर लैनजोउ और रिकू मुरुगई (प्रमुख सह-लेखक) (2011), भारत में गरीबी पर दृष्टिकोण: सर्वेक्षण आंकड़ों से स्टाइलाइज्ड तथ्य। नई दिल्ली: ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।
  27. इंदुमती, एस और पी.एम. श्रीकंठ (2011), 'आर्थिक कर्नाटक, राजस्थान के सूखा प्रभावित राज्यों में महात्मा गांधी नरेगा का विश्लेषण' कृषि अर्थशास्त्र अनुसंधान समीक्षा (24): 531-36.
  28. नकारात्मक कारक। नई दिल्ली: कृषि लागत के लिए आयोग और कीमते, कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय।
  29. वसावी, यू (2010), 'अनुत्तरित प्रश्न' रियल एस्टेट के रूप में राष्ट्रीय, इलेक्ट्रॉनिक परीक्षण, भारतीय उन्नत अध्ययन केन्द्र, पेन्नाधासीलवानी, फरवरी।
  30. दास, उपासक (2014), 'क्या ग्रामीण रोजगार योजना पलायन को अल्पाधि रूप से कम कर सकती है: पश्चिम बंगाल, भारत से साक्ष्य', इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान में महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय संगोष्ठी में पेपर प्रस्तुति (आईजीआईडीआर)।
  31. इम्बर्ट और जे पैप (2012), सामाजिक कार्यक्रमों के श्रम बाजार प्रभाव: भारत के रोजगार गारंटी अधिनियम से साक्ष्य।
  32. शाह, वी.डी. और एम. मकवाना (2011), गुजरात में मजदूरी दरों, खाद्य सुरक्षा और ग्रामीण शहरी पलायन पर नरेगा का प्रभाव। सरदार पटेल विश्वविद्यालय।
  33. मान, नीलाक्षी और (द्वारा संकलित) वरद पाडे। मिहिर शाह (संपादन) (2012), महात्मा गांधी नरेगा समीक्षा: महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 पर शोध अध्ययन का संकलन 2006-2012 नई दिल्ली: ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार।
  34. आजम, एम. (2011), भारतीय श्रम बाजार निष्कर्षों पर भारतीय कार्य गारंटी योजना का प्रभाव: प्राकृतिक प्रयोग से साक्ष्य। SSRN:http://ssrn-com/abstract%41941959 पर उपलब्ध ऑनलाइन।
  35. बसु, ए.के. (2011), ग्रामीण श्रम बाजार पर ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना का प्रभाव: इष्टतम मुआवजा और कार्यकर्ता। संयुक्त राज्य अमेरिका: स्प्रिंगर।
  36. कोफी, डी (2013), 'बाल कल्याण और ग्रामीण भारत से अल्पकालिक पलायन', विकास अध्ययन पत्रिका अध्ययन 49: 1101-117
  37. अग्रवाल, अंकिता, आशीष गुप्ता और अंकित कुमार (2014), झारखंड में नरेगा कुओं का मूल्यांकन। हैदराबाद: एनआईआरडी।
  38. नारायणन, सुधा और अन्य (2014), महात्मा गांधी नरेगा के कार्य और उनके प्रभाव: महाराष्ट्र पर एक त्वरित आकलन। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान (आईजीआईडीआर)।
  39. ईस्टीव्स टी., के.वी. राव, बी. सिन्हा और एस.एस. रॉय (2013), पर्यावरणीय लाभ और महात्मा गांधी नरेगा के माध्यम से जोखिम में कमी: एक संश्लेषण रिपोर्ट: ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार और डब्लूश जीआईजेड।
  40. सिन्हा, बी (2013), महात्मा गांधी नरेगा के अंतर्गत निर्मित परिसंपत्तियों की स्थिरता। भोपाल: भारतीय वन प्रबंधन संस्थान।
  41. सेबस्टियन, मैथ्यू के. और पी.ए. अजीज (2014), 'महात्मा गांधी नरेगा और जैव विविधता', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLIX (10)।
  42. वर्मा, एस.एस. (2011), एमजी-नरेगा परिसंपत्तियां और ग्रामीण जल सुरक्षा: बिहार, गुजरात, केरल और राजस्थान में क्षेत्रीय अध्ययन का संश्लेषण। आनंद: ग्रामीण प्रबंधन संस्थान।
  43. सेन, कुणाल (2014), भारत में महात्मा गांधी नरेगा कार्यन्वयन में सफलता और विफलता। मैनेजमेन्ट, ब्रिटेन: प्रभावी राज्या और समावेशी विकास (ईएसआईडी)।
  44. चोपड़ा, दीप्ता (2014), बनाम 'वे काम नहीं करना चाहते बनाम' 'वे काम देना नहीं चाहते': राजस्थान में महात्मा गांधी नरेगा की गिरावट के लिए स्पष्टीकरण की मांग: मैनेजमेन्ट, ब्रिटेन: प्रभावी राज्य अमेरिका और समावेशी विकास अनुसंधान केंद्र (ईएसआईडी)।
  45. पेलीस्सेदरी, सोनी और सुमित कुमार जालान, परिवर्तनकारी सामाजिक सुरक्षा की ओर: भारत की रोजगार गारंटी अधिनियम के विश्लेषण का जेंडर (महात्मा गांधी नरेगा)। आनंद: ग्रामीण प्रबंधन संस्थान (आईआरएमए)।
  46. भट्टाचार्य, आर. और पी. वैक्योलीन (2013), 'एक भ्रम या ग्रामीण जीवन रेखा? असम की महिला लाभार्थियों पर महात्मा गांधी ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम पर प्रभाव का विश्लेषण, अंतरिक्ष और संस्कृति, भारत।
  47. जॉन, पैपे और इम्बर्ट क्लेवमेंट (2014), अल्पकालिक पलायन और भारत की रोजगार गारंटी योजना। मुंबई: इंदिरा गांधी विकास अनुसंधान संस्थान।
  48. यूएनडीपी (2013), सामाजिक जवाबदेही पर विचार: सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों की प्रगति में तेजी लाने के लिए लोकतांत्रिक शासन को प्रेरित करना। ओसलो, नार्वे एनएनडीपी।

49. नारायणन, एन.सी. और नितिन लोखंडे (2013), 'गतिहीनता की ओर: महाराष्ट्र में महात्मा गांधी नरेगा का क्रियान्वयन', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLVIII 26 - 27.
50. शंकर, शैलाश्री और राघव गैहा (2013), भ्रष्टाचार से संघर्ष: क्या नरेगा भारत के ग्रामीण गरीबों तक पहुँचा है? नई दिल्ली: ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।
51. गैहा, राघव, राघवेंद्र झा और शैलाश्री शंकर (2011), 'सूचना, प्रवेश और लक्ष्य निर्धारण: भारत में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना, ऑक्सफोर्ड विकास अध्ययन 39(1); [http://www-ideasforindia-in/Article-asp?article\\_id%41#sthash-k3ALQusX-dpuf](http://www-ideasforindia-in/Article-asp?article_id%41#sthash-k3ALQusX-dpuf) पर उपलब्ध।
52. मुरलीधारन, कार्तिक, पॉल नीहौस और संदीप सुखतांकर (2014), भुगतान अवसंरचना और सार्वजनिक कार्यक्रमों का निष्पादन: भारत में बायोमेट्रिक स्मार्ट कार्ड से साक्ष्य। महात्मा गांधी नरेगा - मूल्यांकन और भावी रूपरेखा, महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां, मुंबई: आईजीआईडीआर।
53. बनर्जी, अभिजीत, और अन्यक (2014), क्या ई-शासन सार्वजनिक कार्यक्रमों के आयोजन को कम कर सकता है? भारत के रोजगार गारंटी के वित्तीय सुधार से प्रायोगात्मक साक्ष्य।
54. आकेल्लो, करुणा वकाती और सौम्या किदाम्बी (2007), आंध्र प्रदेश में 'सामाजिक लेखा-परीक्षा: विकासक्रम प्रक्रिया', आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक XLII (47).
55. अय्यर, यामिनी और सलीमा सामजी (2009), नरेगा में पारदर्शिता और जवाबदेही: आंध्र प्रदेश का एक मामला अध्ययन। नई दिल्ली: जवाबदेही पहल, नीति अनुसंधान केंद्र।
56. अफरीदी, फरजाना और वेगार्ड ईवेरसेन (2014), 'सामाजिक लेखा-परीक्षा और महात्मा गांधी नरेगा सुपुर्दगी: आंध्र प्रदेश से सबक, 'महात्मा गांधी नरेगा - मूल्यांकन और भावी रूपरेखा', महात्मा गांधी नरेगा पर अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन की कार्यवाहियां, 26 - 28 मार्च।





झारखंड में खानसिर जीपीओ में आयोजित रोजगार दिवस के दौरान अपनी मांग को पंजीकृत कराते जॉब कार्ड धारक





नोटसः

Lined writing area with horizontal dashed lines.