अध्याय

1

महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी योजना- विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना दस्तावेज में अनुमानित किया गया कि भारत में 30 करोड़ से अधिक लोग गरीबी रेखा से नीचे थे। यह भी पाया गया कि गरीबों की संख्या में पिछले तीन दशकों में स्पष्टतया कमी हुई थी तथा कुछ बड़े राज्यों जैसे बिहार (झारखण्ड सहित), मध्यप्रदेश (छत्तीसगढ़ सहित), महाराष्ट्र, राजस्थान, उत्तर प्रदेश में गरीबों की सम्पूर्ण संख्या में वास्तव में बढ़ोत्तरी हुई थी।

तालिका-1: भारत में गरीबी रेखा से नीचे के लोगों की प्रतिशतता (1973-2004)

वर्ष	ग्रामीण	शहरी	संयुक्त
1973	56.4	49.0	54.9
1983	45.7	40.8	44.5
1993	37.3	32.3	36.0
2004	28.3	25.7	27.5

स्रोतः ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना 2007-12 भाग III

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना दस्तावेज ने अभिज्ञान किया कि गरीबी को तीव्र विकास, रोजगार अवसरों में वृद्धि तथा प्रत्यक्ष रूप से लक्षित गरीबी न्यूनीकरण कार्यक्रमों के माध्यम से कम किया जाएगा। इसने इस तथ्य को भी पहचाना कि ग्यारहवीं योजना के दौरान महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गांरटी योजना (मनरेगस) तीव्र गरीबी न्यूनीकरण का एक मुख्य मोर्चा होगा।

भारत में गरीबी कम करने हेतु रोजगार सृजन कार्यक्रम, हमेशा से महत्वपूर्ण सरकारी हस्तक्षेप रहे हैं। ये कार्यक्रम लोक निर्माण कार्यों पर लघु-अवधि रोजगार सहित अकुशल श्रमिक प्रदान करते हैं। वे इस रणनीति पर आधारित हैं कि ऐसे क्षेत्र जहाँ उच्च बेरोजगार दर तथा कम रोजगार हैं वहाँ ऐसे कार्यक्रम, मुख्यतः मौसमी बेरोजगारी की क्षीण अवधि के दौरान, गरीबी को और अधिक विकृत होने से बचा सकते हैं। इन कार्यक्रमों के द्वारा स्थायी परिसम्पत्तियों के सृजन में यह आशा की जाती है कि इसमें द्वितीय-चरण रोजगार लाभों को उत्पन्न करने की क्षमता है, चूंकि आवश्यक अवसंरचना विकसित की जा चुकी थी।

यद्यपि, रोजगार सृजन कार्यक्रम, केन्द्रीय तथा राज्य स्तर दोनों पर, हमेशा योजना अभिक्रमों का एक मुख्य विषय रहा है, फिर भी 1989 में जवाहर रोजगार योजना के आरम्भ होने में दिए ऐसे कार्यक्रमों का प्रसार बढ़ा। ऐसे

कार्यक्रमों का आकार तथा संख्या दोनों में विस्तार, अंत में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गांरटी अधिनियम (मनरेगा) में चरम बिन्दु पर पहुंचाया गया।

मनरेगा को 7 सितम्बर 2005 को अधिसूचित किया गया था। ममनरेगा का उद्देश्य एक ग्रामीण परिवार, के व्यस्क सदस्य जो स्वेच्छा से अकुशल कार्य करना चाहते है, को एक वित्तीय वर्ष में 100 दिवसों के वेतन रोजगार की गांरटी प्रदान कर ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों की आजीविका सुरक्षा को बढ़ाना था। योजना के महत्वपूर्ण उद्देश्य स्थायी परिसम्पत्तियों का सृजन करना तथा ग्रामीण गरीबों की आजीविका संरचना आधार को सुदृढ़ करना था।

मनरेगा के माध्यम से, सरकार प्रत्येक ग्रामीण परिवार, जो ऐसे कार्य की माँग करता है तथा जिसका व्यस्क सदस्य जो स्वेच्छा से ऐसा कार्य करने के लिए तैयार है, को रोजगार प्रदान करने हेतु वचनबद्ध है। ऐसा कार्य न्यूनतम मजदूरी दर पर तथा जहाँ, तक संभव हो, गाँव के पाँच कि.मी. की एक परिधि के भीतर, जहाँ आवेदनकर्ता रहते हैं, को प्रदान किया गया था। आवेदन की प्राप्ति के 15 दिनों के भीतर ऐसा मजदूरी रोजगार प्रदान करने में विफलता पर आवेदनकर्ता बेरोजगारी भत्ता प्राप्त करने का पात्र था।

अधिनियम के अंतर्गत मुख्य कार्यान्वयन अभिकरण ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) है। मनरेगा नियोजन, कार्यान्वयन, समाजिक लेखापरीक्षा तथा पारदर्शिता में सामुदायिक भागीदारी को भी महत्व देता है। मनरेगा की अन्य मुख्य विशेषता यह है कि यह ठेकेदारों के उपयोग पर सम्पूर्ण प्रतिबंध लगाता है। मनरेगा के अंतर्गत प्राथमिक कार्यों के रूप में जल संरक्षण, सूखा तथा बाढ़-प्रतिरोध जैसे श्रमिक-बहुतायत कार्यों को महत्व देता है।

1.2 मनरेगस का विस्तार

2006-07 के दौरान चरण-। में देशभर में 200 जिलों में आरम्भ करते हुए, मनरेगस को 2007-08 के दौरान चरण-।। में अतिरिक्त 130 जिलों तक बढ़ा दिया गया था। 1 अप्रैल 2008 से मनरेगस ने पूरे ग्रामीण भारत का आवरण किया।

चूंकि अधिनियम के अंतर्गत एक जिला अधिसूचित था (अर्थात, यह मनरेगस के अंतर्गत शामिल था), इसलिए दो विद्यमान योजनाएं, नामतः, संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (सं.ग्रा.रो.यो.) तथा राष्ट्रीय काम के बदले अनाज कार्यक्रम (रा.का.ब.अ.यो) का स्वतः ही मनरेगस में विलय हो गया था। अतः, सं.ग्रा.रो.यो. तथा रा.का.ब.अ.का. का 1 अप्रैल 2008 से, मनरेगस के सभी जिलों मो शामिल करने के बाद, से अस्तित्व पूर्णतः समाप्त हो गया।

1.3 निधीयन पद्धति

योजना के कार्यान्वयन हेतु व्यय की अधिकतम राशि को केन्द्र सरकार द्वारा सहायता अनुदान से पूरा किया जाता है। योजना की निधीयन पद्धति को नीचे **तालिका-2** में दर्शाया गया हैः

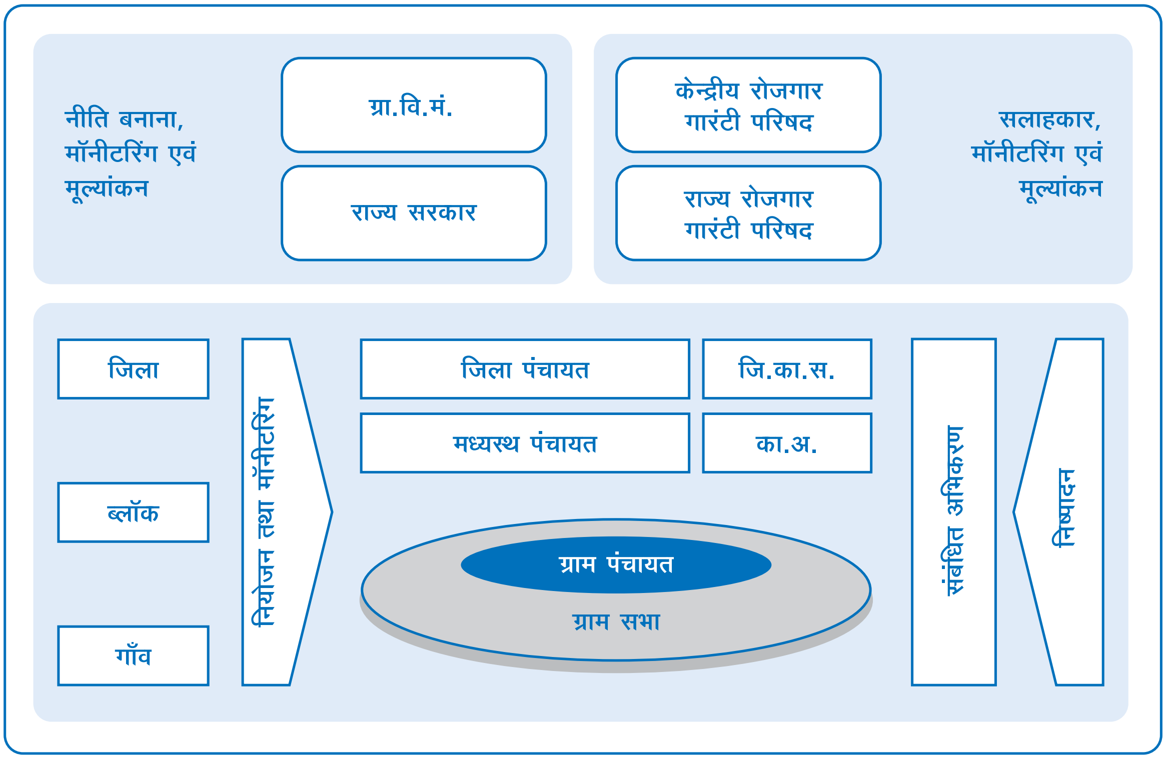
तालिका-2: निधीयन पद्धति

संघटक	केन्द्र की हिस्सेदारी	राज्य की हिस्सेदारी
अकुशल श्रमिकों हेतु मजदूरी	100 प्रतिशत	-
कुशल तथा अर्ध-कुशल श्रमिक हेतु मजदूरी तथा सामग्री की लागत	75 प्रतिशत	25 प्रतिशत
अन्य संघटक	प्रशासनिक व्यय जैसा कि केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए	आवेदन के 15 दिनों के भीतर मजदूरी रोजगार प्रदान न किए जाने के मामले में देय बेरोजगारी भत्ता
रोजगार गारंटी परिषदें	केन्द्रीय रोजगार गांरटी परिषद का प्रशासनिक व्यय	राज्य रोजगार गांरटी परिषद का प्रशासनिक व्यय

1.4 संगठनात्मक ढाँचा

मनरेगस हेतु भारत सरकार (भा.स.) में केन्द्रक मंत्रालय ग्रामीण विकास मंत्रालय (ग्रा.वि.मं.) है। **चार्ट-1** योजना के नियोजन, निष्पादन तथा मॉनीटरिंग करने में केन्द्र तथा राज्य स्तर पर विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिका को दर्शाता है।

चार्ट-1: मनरेगस का संगठनात्मक ढांचा



1.5 वित्तीय परिव्यय तथा भौतिक निष्पादन

कुछ निष्पादन मापदण्डों सहित मनरेगस हेतु जारी निधियाँ तथा उनके प्रति सूचित व्यय का सारांश नीचे दिया गया है:

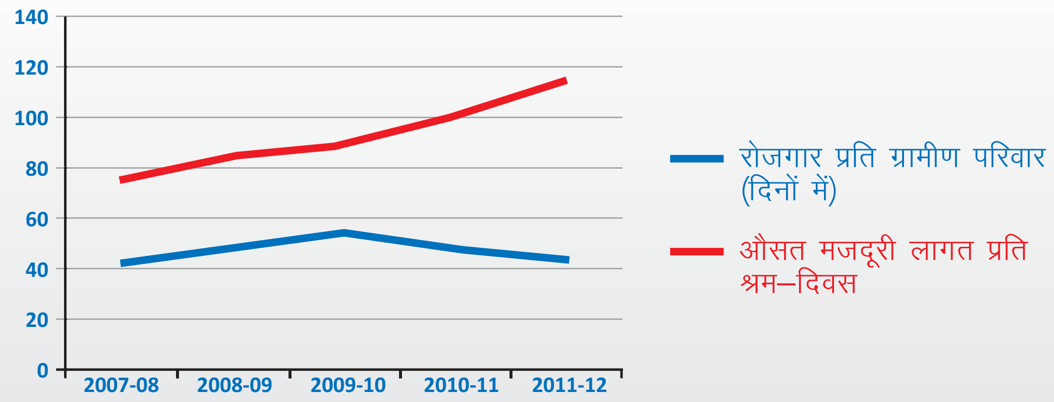
तालिका-3: मनरेगस के निष्पादन मापदण्ड

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
मनरेगस पर व्यय					
कुल व्यय (₹ करोड़ में)	15,856.89	27,250.10	37,905.23	39,377.27	38,034.70
प्रति जिला औसतन व्यय (₹ करोड़ में)	48.05	44.31	61.24	63.61	49.35
प्रति श्रम-दिवस औसतन व्यय (₹ में)	110	126	134	153	176
प्रति श्रम-दिवस औसतन मजदूरी लागत (₹ में)	75	84	90	100	115
सृजित रोजगार के श्रम-दिवस					
कुल (₹ करोड़ में)	143.59	216.32	283.59	257.15	216.34
प्रति ग्रामीण परिवार (दिनों में)	42	48	54	47	43

स्रोतः केन्द्रीय रोजगार गांरटी परिषद द्वारा प्रदत्त सूचना

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि पिछले तीन वर्षों में योजना पर व्यय केवल सार्थक रूप से नहीं बढ़ा है, बल्कि 2011-12 में व्यय में गिरावट भी हुई थी। जैसे कि नीचे चार्ट दर्शाता है कि यद्यपि औसत मजदूरी लागत अथवा अदा की गई मजदूरी बढ़ रही थी, ग्रामीण परिवारों को प्राप्त होने वाले लाभ में प्रति परिवार रोजगार प्रदान करने में गिरावट के द्वारा नकारा गया था।

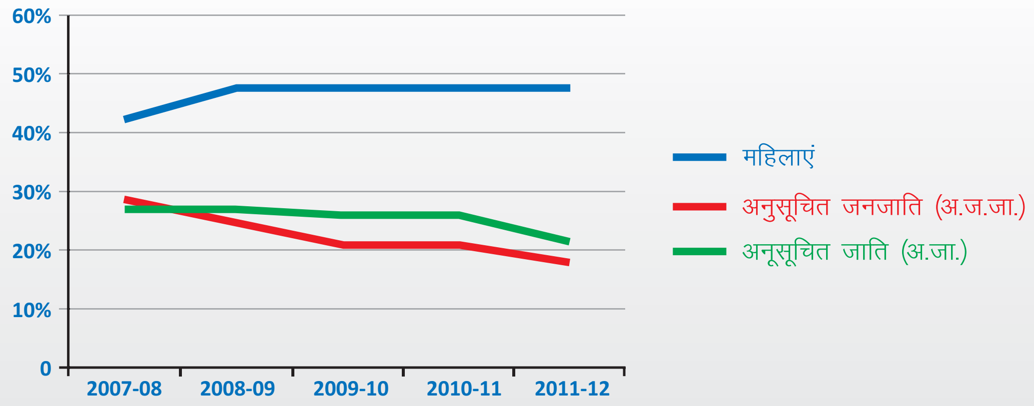
चार्ट 2: औसतन मजदूरी (₹ में) तथा प्रति परिवार रोजगार



स्रोतः केन्द्रीय रोजगार गांरटी परिषद द्वारा प्रदत्त सूचना

नीचे दिया गया चार्ट योजना के अंतर्गत प्रदान रोजगार में अनुसूचित जाति (अ.जा.), अनुसूचित जनजाति (अ.ज.जा.) तथा महिला वर्ग की हिस्सेदारी को दर्शाता है। डाटा के अनुसार, महिलाओं को पिछले तीन वर्षों के लिए स्पष्ट रूप से 48 प्रतिशत पर प्रदर्शित किया गया है। तथापि, अ.जा. तथा अ.ज.जा. दोनों की हिस्सेदारी में गिरावट की प्रवृत्ति दर्शा रहे थे, जिसमें अ.ज.जा. की हिस्सेदारी में 2007-08 में गिरावट 29 प्रतिशत से 2011-12 में 19 प्रतिशत रही थी।

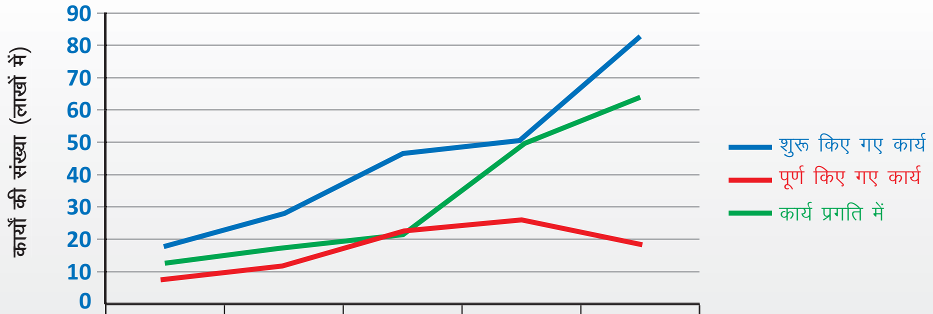
चार्ट 3: रोजगार सृजन में अ.जा./अ.ज.जा. और महिलाओं की हिस्सेदारी



स्रोत: केन्द्रीय रोजगार गांरटी परिषद द्वारा प्रदत्त सूचना

योजना के अंतर्गत शुरू किए गए कार्यों के विश्लेषण से दिखाता है, कि जबकि शुरू किए गए कार्यों की संख्या लगातार बढ़ी थी, 2011-12 में पिछले वर्ष के संदर्भ के साथ पूर्ण किये गये कार्यों की संख्या में 28 प्रतिशत की गिरावट आयी थी और यह 2011-12 में शुरू किये गये कुल कार्यों का 22.5 प्रतिशत था। प्रति परिवार रोजगार सृजन तथा कार्यों को पूरा करने में गिरावट, योजना के प्राथमिक उद्देश्यों अर्थात जीविका सुरक्षा प्रदान करना तथा परिसम्पतियों का सृजन, को प्राप्त करने में एक विक्षुब्ध प्रवृत्ति को दर्शाती है।

चार्ट 4: मनरेगस के अंतर्गत शुरू किए गए कार्यों की स्थिति

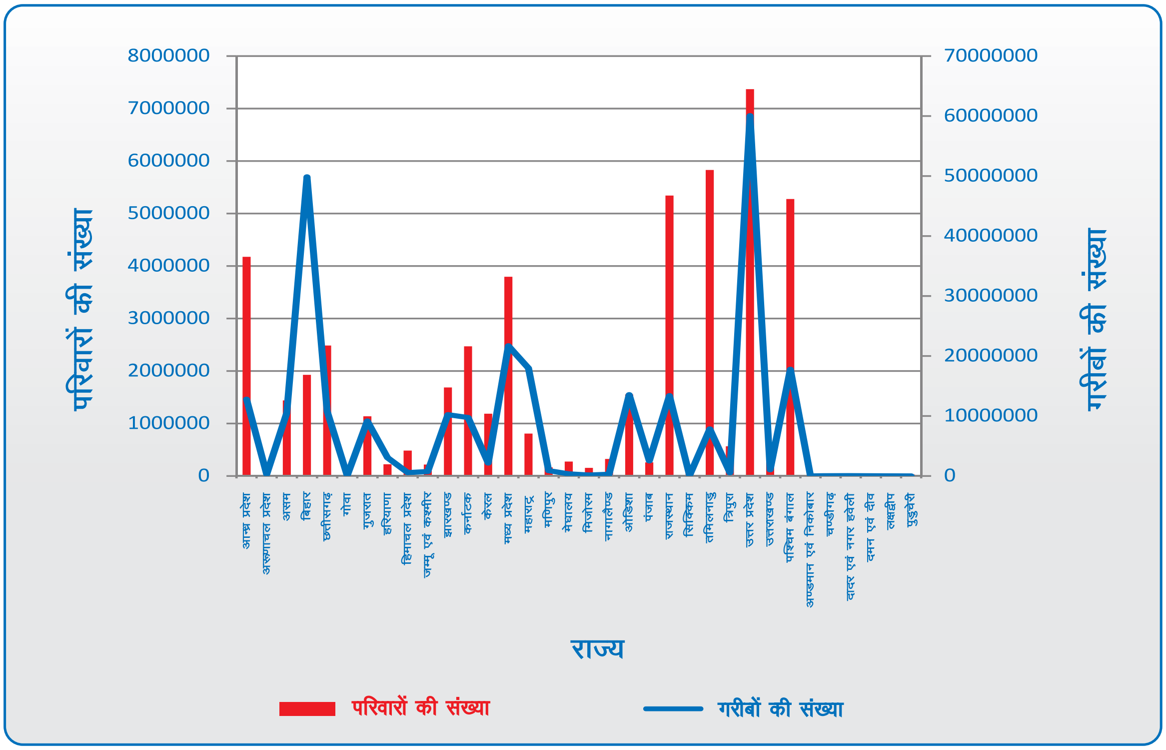


	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
शुरू किए गए कार्य	17.88	27.75	46.17	50.99	82.51
पूर्ण किए गए कार्य	8.22	12.14	22.59	25.90	18.56
कार्य प्रगति में	12.53	17.31	21.45	49.26	63.95

स्रोत: केन्द्रीय रोजगार गांरटी परिषद द्वारा प्रदत्त सूचना

जैसाकि पाया गया, मनरेगस गरीबी उन्मूलन हेतु ग्यारहवी पंचवर्षीय योजना में मुख्य आधार स्तम्भ था। नीचे दिया गया ग्राफ राज्य ग्रामीण गरीबी आंकड़ों (2009-10) के साथ रोजगार प्रदान किए गए परिवारों की औसतन संख्या (2009-10, 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान) में सहसंबंध स्थापित करता है। एक समग्र स्तर पर एक राज्य में ग्रामीण गरीबों की संख्या तथा मनरेगस के अंतर्गत रोजगार प्रदान किए गए परिवारों की संख्या के बीच सहसंबंध दिखाई देता है। तथापि, इसमें कुछ उल्लेखनीय अपवाद थे। आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, राजस्थान, तमिलनाडु तथा पश्चिम बंगाल जैसे राज्यों में गरीबी स्तरों की तुलना में मनरेगस का अधिक उपयोग किया गया था। उसी समय बिहार, महाराष्ट्र, ओड़िशा तथा उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में उनके गरीबी स्तरों की तुलना में मनरेगस के उपयोग में कमी देखी गयी।

चार्ट 5:राज्यों में रोजगार प्रदान किए गए परिवारों की औसतन संख्या तथा गरीबी स्तर



स्रोत: गरीबी पर योजना आयोग का डाटा तथा रोजगार डाटा के लिए नरेगासाफ्ट

मंत्रालय द्वारा व्यय के राज्य वार विश्लेषण ने दर्शाया कि चार राज्यों (आन्ध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान, तथा उत्तर प्रदेश) ने योजना के अंतर्गत किए गए कुल व्यय का 50 प्रतिशत दर्ज किया। यह भी देखा गया था कि तीन राज्यों अर्थात् उत्तर प्रदेश, बिहार तथा महाराष्ट्र) ने ग्रामीण गरीबों का 46 प्रतिशत दर्ज किया परंतु निधियों का लगभग केवल 20 प्रतिशत का उपयोग किया तथा परिणामस्वरूप योजना के अंतर्गत कुल परिवारों के केवल 20 प्रतिशत को रोजगार प्रदान किया गया। यह दर्शाता है कि राज्य में गरीबी स्तर तथा मनरेगस के कार्यान्वयन के बीच सह-संबंध बहुत कम था। राज्य-वार विवरण **अनुबंध-1क** में दिए गए हैं।