The Research Dialogue

An Online Quarterly Multi-Disciplinary
Peer-Reviewed / Refereed Research Journal
ISSN: 2583-438X
Volume-1, Issue-3, October 2022
www.theresearchdialogue.com

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (MGNREGA) का ग्रामीण आजीविका सुरक्षा, महिला सहभागिता एवं पलायन पर प्रभाव: एक विश्लेषणात्मक अध्ययन

डॉ. अनिल कुमार तिवारी

सहायक प्रोफेसर, भूगोल विभाग, अतर्रा पीजी कॉलेज अतर्रा, बांदा।

Email - anilkumartiwari76@gmail.com

सारांश

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम ग्रामीण परिवारों को मांग पर मजदूरी आधारित रोजगार का कानूनी अधिकार देता है। प्रस्तुत शोध-पत्र का उद्देश्य ग्रामीण आजीविका सुरक्षा, महिला श्रम सहभागिता तथा मौसमी और संकटजन्य पलायन के संदर्भ में इस व्यवस्था की उपलब्धियों और सीमाओं की समीक्षा करना है। अध्ययन में वर्ष 2021 तक प्रकाशित सरकारी दस्तावेजों, आर्थिक सर्वेक्षण, ग्रामीण विकास मंत्रालय की सूचनाओं तथा पूर्ववर्ती शोध का विश्लेषण किया गया है। वित्त वर्ष 2019–20 में लगभग 265.4 करोड़ मानव-दिवस की तुलना में 2020–21 में लगभग 389 करोड़ मानव-दिवस रोजगार सृजित हुआ। महिला मानव-दिवस का हिस्सा दोनों वर्षों में आधे से अधिक रहा। महामारी के दौरान बढ़ती मांग इस कार्यक्रम के सामाजिक सुरक्षा स्वरूप को रेखांकित करती है, पर रोजगार की उपलब्धता, समय पर भुगतान, कार्यस्थल सुविधाओं तथा प्रशासनिक क्षमता में असमानताएँ बनी रहीं। पलायन पर प्रभाव को एकरैखिक नहीं माना गया है: स्थानीय रोजगार संकट में अस्थायी राहत दे सकता है, किंतु उपलब्ध राष्ट्रीय आँकड़े स्थायी रूप से पलायन रुकने का कारणात्मक प्रमाण नहीं देते। अध्ययन स्थानीय नियोजन, पारदर्शी मांग पंजीकरण, महिला-अनुकूल कार्यस्थलों, समयबद्ध मजदूरी तथा टिकाऊ परिसंपत्ति निर्माण को प्राथमिकता देने का सुझाव देता है।

मुख्य शब्द: मनरेगा, ग्रामीण आजीविका, महिला सहभागिता, ग्रामीण पलायन, सामाजिक सुरक्षा, सार्वजनिक रोजगार, मजदूरी।

1. प्रस्तावना

ग्रामीण भारत में आजीविका कृषि, कृषि-मजदूरी, पशुपालन, छोटे कारोबार और अस्थायी गैर-कृषि काम के मिश्रण से बनती है। इन गतिविधियों से प्राप्त आय मौसम, वर्षा, स्थानीय मांग और श्रम बाजार की परिस्थितियों के अनुसार बदलती रहती है। जिन परिवारों के पास पर्याप्त भूमि या नियमित वेतन का साधन नहीं है, उनके लिए कुछ सप्ताह का काम बंद होना भी खाद्यान्न, शिक्षा, स्वास्थ्य और ऋण भुगतान पर दबाव डाल सकता है। इस संदर्भ में सार्वजनिक रोजगार कार्यक्रम को केवल गरीबी-निवारण अनुदान नहीं, बल्कि आय जोखिम को आंशिक रूप से साझा करने वाली संस्था के रूप में समझना चाहिए।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 ने ग्रामीण परिवारों के वयस्क सदस्यों के लिए एक वित्त वर्ष में कम-से-कम 100 दिनों के अकुशल शारीरिक श्रम आधारित मजदूरी रोजगार की कानूनी गारंटी स्थापित की। यह अधिकार परिवार के स्तर पर है; प्रत्येक व्यक्ति के लिए अलग-अलग 100 दिनों का आश्वासन नहीं है। काम की मांग, निर्धारित समय में काम उपलब्ध कराने, बेरोजगारी भत्ते तथा सामाजिक अंकेक्षण जैसे प्रावधान इस व्यवस्था को सामान्य विभागीय योजना से अलग बनाते हैं।

कार्यक्रम के परिणामों को तीन परस्पर संबद्ध प्रश्नों से समझा जा सकता है। पहला, क्या सार्वजनिक काम ग्रामीण परिवारों को आय के संकट से बचाने के लिए पर्याप्त और समय पर उपलब्ध होता है? दूसरा, क्या महिलाओं को स्वतंत्र आय, स्थानीय काम और सामाजिक भागीदारी के वास्तविक अवसर मिलते हैं? तीसरा, क्या गांव में रोजगार मिलने से मजबूरी में होने वाला पलायन घटता है, या पलायन की अवधि और प्रकृति में परिवर्तन आता है? इन प्रश्नों के उत्तर केवल खर्च या मानव-दिवस के एक संकेतक से नहीं मिल सकते।

वर्ष 2020–21 विशेष रूप से उपयोगी विश्लेषण-अवधि है क्योंकि कोविड-19 संकट और श्रमिकों की वापसी ने ग्रामीण रोजगार की मांग में तीव्र परिवर्तन किया। हालांकि संकट के वर्ष को सामान्य वर्ष का प्रतिनिधि मानना उचित नहीं होगा। इस लेख में संकटपूर्व और संकटकालीन आँकड़ों को साथ पढ़ा गया है, लेकिन उनसे दीर्घकालीन प्रभाव का अतिरंजित निष्कर्ष नहीं निकाला गया है।

2. अवधारणा एवं सैद्धांतिक पृष्ठभूमि

आजीविका सुरक्षा का आशय केवल किसी समय रोजगार मिल जाने से नहीं है। इसमें आय की नियमितता, जोखिम का सामना करने की क्षमता, ऋण पर निर्भरता, उपभोग की न्यूनतम निरंतरता और उत्पादनकारी संसाधनों तक पहुंच भी सम्मिलित हैं। मनरेगा की मजदूरी तत्काल नकद आय का साधन बन सकती है; वहीं जल-संरक्षण, भूमि सुधार और ग्रामीण संपर्क से जुड़ी परिसंपत्तियाँ भविष्य की उत्पादकता पर अप्रत्यक्ष असर डाल सकती हैं। दोनों प्रकार के परिणामों को अलग-अलग मापना आवश्यक है।

सार्वजनिक रोजगार गारंटी का आर्थिक तर्क यह है कि जब निजी क्षेत्र में श्रम की मांग कम हो, तब राज्य सीमित अवधि के लिए रोजगार का विकल्प उपलब्ध कराए। इससे अत्यधिक प्रतिकूल मजदूरी स्वीकार करने का दबाव घट सकता है। Imbert और Papp (2015) ने भारतीय श्रम बाजार में कार्यक्रम से निजी क्षेत्र की मजदूरी और श्रम आवंटन पर प्रभाव की चर्चा की है। किंतु ऐसे प्रभाव क्षेत्रों और मौसम के अनुसार बदल सकते हैं; उन्हें पूरे देश के लिए एक जैसा नहीं माना जाना चाहिए।

महिला सहभागिता को केवल उपस्थिति के प्रतिशत तक सीमित करना विश्लेषणात्मक भूल होगी। भुगतान किस खाते में आता है, काम के चयन में महिलाओं की आवाज कितनी है, कार्यस्थल पर पानी और देखभाल सुविधाएँ कैसी हैं तथा घरेलू जिम्मेदारियों के साथ काम का तालमेल

कैसा है—ये सभी महिला सशक्तीकरण की गुणवत्ता तय करते हैं। Khera और Nayak (2009) ने स्थानीय रोजगार और अपेक्षाकृत सुरक्षित कार्य स्थितियों से महिलाओं को मिलने वाले लाभों के साथ व्यवहारिक बाधाओं को भी रेखांकित किया था।

पलायन बहुआयामी प्रक्रिया है। कुछ श्रमिक बेहतर आय और कौशल के लिए स्वेच्छा से शहर जाते हैं; कुछ परिवार ऋण, फसल खराब होने या गांव में काम न मिलने के कारण मजबूरी में पलायन करते हैं। सार्वजनिक रोजगार का प्रासंगिक लक्ष्य हर प्रकार की गतिशीलता रोकना नहीं, बल्कि विवशतापूर्ण और जोखिमपूर्ण पलायन की आवश्यकता कम करना है। इसलिए किसी जिले से बाहर जाने वाले लोगों की कुल संख्या में परिवर्तन को अकेले मनरेगा का प्रभाव कहना उचित नहीं होगा।

3. पूर्ववर्ती साहित्य की समीक्षा

Khera और Nayak (2009) का अध्ययन महिला श्रमिकों के अनुभवों को केंद्र में रखता है। उन्होंने पाया कि स्थानीय स्तर पर मजदूरी का अवसर महिलाओं की आर्थिक पहुंच को मजबूत कर सकता है, लेकिन सामाजिक मान्यताएँ और क्रियान्वयन संबंधी कमियाँ इसके लाभों को सीमित करती हैं। यह निष्कर्ष वर्तमान अध्ययन के लिए महत्त्वपूर्ण है क्योंकि आधिकारिक महिला मानव-दिवस की हिस्सेदारी के साथ अनुभवजन्य सामाजिक परिस्थितियों को भी समझना पड़ता है।

Dutta, Murgai, Ravallion और van de Walle (2012) ने काम की मांग तथा वास्तव में मिले रोजगार के बीच अंतर को महत्त्व दिया। उनका विश्लेषण संकेत करता है कि जहां रोजगार की जरूरत अधिक है, वहां प्रशासनिक क्षमता और उपलब्धता की बाधाएँ भी अधिक गंभीर हो सकती हैं। इस कारण काम मांगने वालों की संख्या, रोजगार प्राप्त करने वाले परिवार और काम की वास्तविक अवधि को अलग-अलग देखना चाहिए।

Imbert और Papp (2015) का शोध बताता है कि सार्वजनिक रोजगार के प्रभाव केवल योजना के प्रत्यक्ष मजदूरों तक सीमित नहीं रहते; स्थानीय निजी मजदूरी और श्रम उपलब्धता पर भी असर संभव है। इसी से नीति मूल्यांकन में एक जटिल प्रश्न सामने आता है: यदि सार्वजनिक काम से मजदूरों की सौदेबाजी क्षमता बढ़ती है, तो यह कल्याणकारी उपलब्धि हो सकती है, लेकिन कुछ नियोक्ताओं के लिए श्रम लागत बढ़ सकती है। दोनों पक्षों की जांच जरूरी है।

सरकारी आर्थिक सर्वेक्षण 2020–21 ने संकट के दौरान रोजगार विस्तार, इलेक्ट्रॉनिक मजदूरी भुगतान और प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन से जुड़े कार्यों को रेखांकित किया। वित्त मंत्रालय की अप्रैल 2021 की मासिक आर्थिक समीक्षा ने 2020–21 में लगभग 389 करोड़ मानव-दिवस और लगभग 7.6 करोड़ परिवारों को रोजगार उपलब्ध होने का उल्लेख किया। ये प्रशासनिक उपलब्धि के संकेतक हैं, स्वतंत्र प्रभाव मूल्यांकन नहीं।

साहित्य से स्पष्ट होता है कि आय, महिला एजेंसी और पलायन के बीच संबंध संदर्भ-निर्भर है। अधिकांश राष्ट्रीय प्रशासनिक आँकड़े काम के दिनों और भुगतान को दर्ज करते हैं, जबकि परिवार की आय में शुद्ध परिवर्तन, महिला के घरेलू निर्णय-अधिकार तथा पलायन के कारणों का समग्र विवरण कम मिलता है। इसी शोध-अंतराल को ध्यान में रखते हुए यहां दावों की सीमा स्पष्ट रखी गई है।

4. शोध समस्या, उद्देश्य एवं प्रश्न

अध्ययन की मुख्य समस्या यह है कि मनरेगा के अंतर्गत व्यापक रोजगार सृजन की सूचना उपलब्ध होने पर भी ग्रामीण परिवारों की स्थायी आजीविका सुरक्षा, महिलाओं की वास्तविक आर्थिक स्वायत्तता तथा मजबूरी में होने वाले पलायन पर उसके प्रभाव को समान रूप से सिद्ध नहीं

किया जा सकता। कार्यक्रम की सफलता का मापन मानव-दिवस, परिवारों तक पहुंच, भुगतान की समयबद्धता, परिसंपत्ति की उपयोगिता और सामाजिक समावेशन के संयुक्त आधार पर होना चाहिए।

शोध के उद्देश्य हैं: (क) मनरेगा के अधिकार-आधारित स्वरूप और रोजगार सुरक्षा का विवेचन; (ख) 2018–19 से 2020–21 के उपलब्ध आँकड़ों में रोजगार और महिला भागीदारी की प्रवृत्ति देखना; (ग) पलायन पर संभावित प्रभावों और प्रमाण की सीमाओं की समीक्षा; (घ) भुगतान, प्रशासन, सामाजिक अंकेक्षण और परिसंपत्ति निर्माण की चुनौतियाँ पहचानना; तथा (ङ) व्यवहारिक नीतिगत सुधार प्रस्तुत करना। अध्ययन यह पूछता है कि संकट के दौरान कार्यक्रम की मांग और आपूर्ति किस तरह बदली; महिला मानव-दिवस की अधिक हिस्सेदारी किस हद तक समावेशन को दर्शाती है; और स्थानीय सार्वजनिक रोजगार किन परिस्थितियों में संकटजन्य पलायन को प्रभावित कर सकता है। इसके अतिरिक्त यह प्रश्न भी महत्त्वपूर्ण है कि मजदूरी रोजगार और उत्पादक परिसंपत्ति के लाभ को किस प्रकार अलग-अलग दर्ज किया जाए।

5. शोध पद्धति और डेटा की सीमाएँ

यह शोध वर्णनात्मक, तुलनात्मक और समीक्षात्मक प्रकृति का है। इसमें किसी नए सर्वेक्षण, साक्षात्कार, क्षेत्रीय प्रयोग अथवा कारणात्मक प्रतिगमन का दावा नहीं किया गया है। मुख्य सामग्री वर्ष 2021 तक उपलब्ध भारत सरकार के आर्थिक सर्वेक्षण 2020–21, वित्त मंत्रालय की अप्रैल 2021 की मासिक आर्थिक समीक्षा, ग्रामीण विकास मंत्रालय की राज्य प्रदर्शन रिपोर्ट, प्रेस सूचना ब्यूरो के 2020 के प्रकाशन तथा 2021 तक प्रकाशित अकादमिक अध्ययन हैं।

आँकड़ों में वित्त वर्ष 2018–19, 2019–20 और 2020–21 को अलग इकाइयों के रूप में रखा गया है। मानव-दिवस एक व्यक्ति द्वारा एक दिन किए गए काम का माप है; यह न तो विशिष्ट व्यक्तियों की संख्या है और न ही पूर्णकालिक वार्षिक नौकरियों की संख्या। महिला सहभागिता का प्रतिशत महिला मानव-दिवस को कुल मानव-दिवस से भाग देकर निकाला जाता है; इससे किसी परिवार में निर्णय शक्ति स्वतः सिद्ध नहीं होती। कुछ सरकारी स्रोतों में 2020–21 की उपलब्धि अलग रिपोर्टिंग तिथियों पर दी गई है। उदाहरणतः आर्थिक सर्वेक्षण में जनवरी 2021 तक के अंतरिम आँकड़े हैं, जबकि अप्रैल 2021 की समीक्षा में पूरे वित्त वर्ष के निकट कुल आँकड़े हैं। इस अध्ययन में अंतरिम और अंतिम आँकड़ों को एक ही मानकर नहीं मिलाया गया है। सभी व्युत्पन्न प्रतिशतों को वर्णनात्मक गणना माना गया है, न कि योजना का स्वतंत्र कारणात्मक प्रभाव। पलायन के संदर्भ में राष्ट्रीय स्तर पर रोजगार प्राप्त परिवारों का प्रशासनिक डेटा उपलब्ध है, लेकिन योजना में काम करने और उसके बिना उसी परिवार के पलायन व्यवहार की तुलना करने वाला समरूप सूक्ष्म डेटा यहां नहीं है। अतः पलायन संबंधी निष्कर्षों को संभावित तंत्र, पूर्ववर्ती साहित्य और नीति-व्याख्या तक सीमित रखा गया है।

6. कार्यक्रम की संस्थागत संरचना

मनरेगा की आधारशिला मांग आधारित रोजगार है। पात्र ग्रामीण परिवार जॉब कार्ड के माध्यम से काम की मांग कर सकता है। कानून के अनुसार निर्धारित अवधि में काम न मिलने पर बेरोजगारी भत्ते की व्यवस्था है। इस अधिकार को व्यवहार में बदलने के लिए ग्राम पंचायत, कार्यक्रम अधिकारी, तकनीकी कर्मी, भुगतान व्यवस्था और शिकायत निवारण प्रणाली का समन्वय आवश्यक होता है। यदि काम की मांग दर्ज ही न हो, तो वास्तविक जरूरत प्रशासनिक रिकॉर्ड में अदृश्य रह सकती है।

कार्य चयन में जल संरक्षण, सूखा-रोधी गतिविधियाँ, भूमि विकास, ग्रामीण संपर्क तथा प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन जैसे कार्य शामिल रहे हैं। अच्छे ढंग से चयनित कार्य गांव की साझा परिसंपत्ति बन सकते हैं और खेती की उत्पादकता को अप्रत्यक्ष समर्थन दे सकते हैं। लेकिन काम की संख्या को उसकी उपयोगिता के बराबर मानना उचित नहीं है; गुणवत्ता, रखरखाव और समुदाय द्वारा उपयोग की स्वतंत्र समीक्षा आवश्यक है।

सामाजिक अंकेक्षण का उद्देश्य स्थानीय नागरिकों को भुगतान, उपस्थिति, कार्यस्थल तथा निर्माण सामग्री से जुड़े अभिलेखों की जांच का अवसर देना है। डिजिटल भुगतान और सार्वजनिक सूचना प्रणालियाँ पारदर्शिता बढ़ा सकती हैं, लेकिन तकनीकी त्रुटि, बैंक दूरी और जानकारी के अभाव में वास्तविक लाभार्थी परेशान भी हो सकता है। इसलिए तकनीक के साथ मानव सहायता और शिकायत निवारण जरूरी है।

7. ग्रामीण आजीविका सुरक्षा का विश्लेषण

वित्त वर्ष 2018–19 में लगभग 267.9 करोड़ मानव-दिवस और 2019–20 में लगभग 265.4 करोड़ मानव-दिवस रोजगार दर्ज हुआ। इन दोनों वर्षों के बीच परिवर्तन अपेक्षाकृत सीमित था। इसके विपरीत 2020–21 में रोजगार लगभग 389 करोड़ मानव-दिवस तक पहुंचा। 2019–20 की तुलना में यह लगभग 46.6 प्रतिशत अधिक है। वृद्धि को कोविड-19 संकट के संदर्भ में पढ़ना चाहिए, जब अनेक ग्रामीण परिवारों की नियमित मजदूरी और शहर आधारित कमाई बाधित हुई थी।

वित्त मंत्रालय की अप्रैल 2021 की समीक्षा के अनुसार 2020–21 में लगभग 7.6 करोड़ परिवारों और 11.2 करोड़ व्यक्तियों को कार्यक्रम से रोजगार मिला। यह व्यापक पहुंच दर्शाता है, किंतु यह नहीं बताता कि प्रत्येक परिवार की कुल वार्षिक आय कितनी बढ़ी। किसी परिवार को कम दिन काम मिलने पर वह अब भी कृषि मजदूरी, ऋण, सार्वजनिक वितरण प्रणाली या रिश्तेदारों से सहायता पर निर्भर रह सकता है।

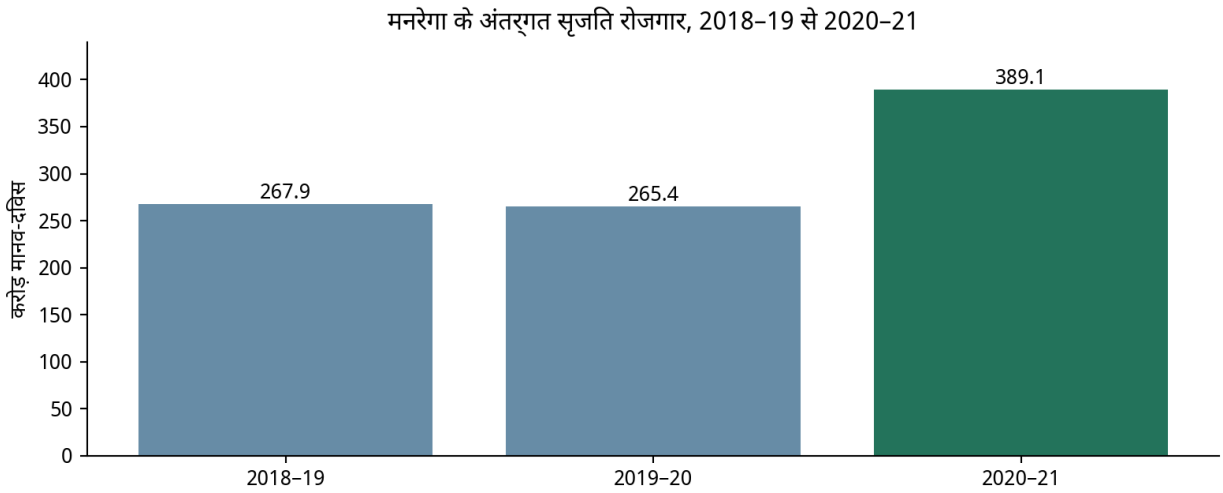
कार्यक्रम की सामाजिक सुरक्षा भूमिका आय के साथ समय से जुड़ी है। मजदूरी का भुगतान बहुत देर से हो तो रोजगार मिलने और घरेलू खर्च पूरा होने के बीच अंतर बढ़ जाता है। संकट के समय परिवार को राशन, दवा और कर्ज की किस्त तत्काल चुकानी पड़ती है। इसलिए भुगतान विलंब का आर्थिक मूल्य गरीब परिवार के लिए अधिक होता है। स्थानीय प्रशासन को भुगतान समय और असफल लेनदेन को मुख्य प्रदर्शन संकेतक मानना चाहिए।

आजीविका पर दूसरा रास्ता परिसंपत्ति निर्माण है। यदि जल-संरक्षण का काम भूजल पुनर्भरण, सिंचाई उपलब्धता या खेत की मिट्टी संरक्षण में सहायता करता है, तो उसका लाभ बाद के वर्षों में मिल सकता है। किंतु इसके लिए स्थान चयन, तकनीकी गुणवत्ता, रखरखाव और वास्तविक उपयोग का प्रमाण चाहिए। केवल किसी तालाब या बांध के निर्माण का रिकॉर्ड भविष्य की उत्पादकता में वृद्धि सिद्ध नहीं करता।

तालिका 1. रोजगार और महिला सहभागिता की तुलनात्मक स्थिति

वित्त वर्ष	रोजगार (करोड़ मानव-दिवस)	महिला सहभागिता (%)
2018–19	267.9	54.59
2019–20	265.4	54.78
2020–21	लगभग 389.0	53.19

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षण 2020–21; वित्त मंत्रालय की अप्रैल 2021 मासिक आर्थिक समीक्षा; 2021 तक के मंत्रालयीय आँकड़े। आंकड़े गोल किए गए हैं।



चित्र 1. मनरेगा रोजगार के मानव-दिवस; आधिकारिक आँकड़ों से लेखक द्वारा निर्मित।

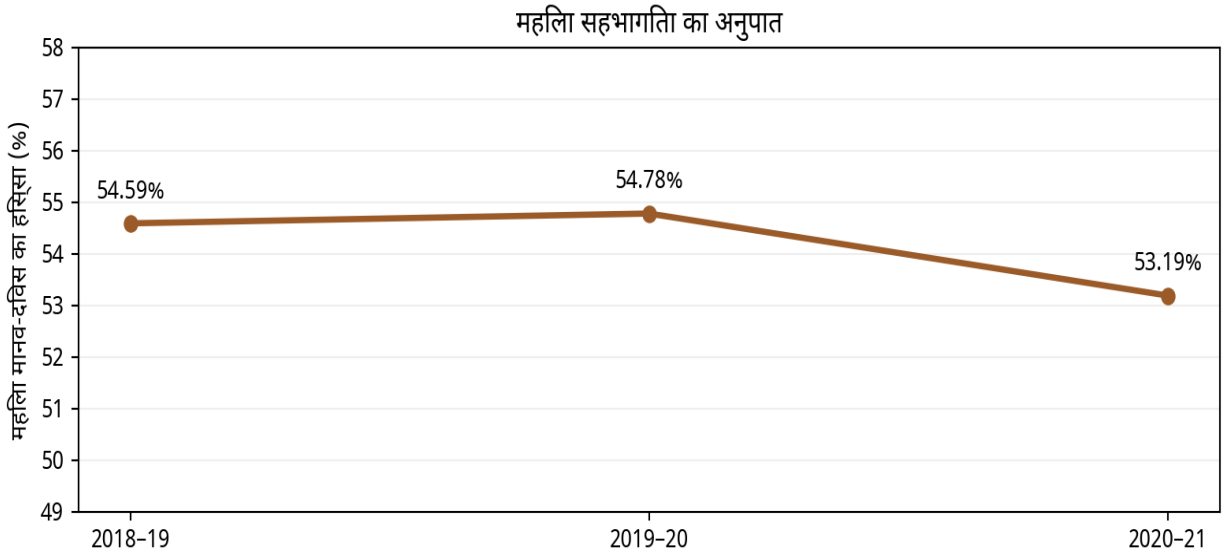
8. महिला सहभागिता और आर्थिक स्वायत्तता

वर्ष 2018–19 में कुल मानव-दिवस में महिलाओं का हिस्सा लगभग 54.59 प्रतिशत और 2019–20 में 54.78 प्रतिशत था। 2020–21 में यह अनुपात 53.19 प्रतिशत रहा। तीनों वर्षों में महिलाओं का हिस्सा आधे से अधिक था, जो कानून के न्यूनतम एक-तिहाई भागीदारी मानक से ऊपर है। हालांकि प्रतिशत में हल्की गिरावट को सीधे महिलाओं के लिए रोजगार अवसरों की पूर्ण गिरावट नहीं माना जा सकता क्योंकि 2020–21 में कुल मानव-दिवस बहुत बढ़े थे।

स्थानीय काम महिलाओं के लिए विशेष महत्त्व रखता है। लंबी दूरी की यात्रा, असुरक्षित परिवहन, बच्चों की देखभाल और घरेलू कार्यों का बोझ अक्सर श्रम बाजार में उनकी भागीदारी सीमित करता है। गांव या निकटवर्ती क्षेत्र में सार्वजनिक कार्य मिलने से कुछ बाधाएँ कम हो सकती हैं। लेकिन कार्यस्थल पर पीने का पानी, छाया, प्राथमिक उपचार और बच्चों की देखभाल की व्यवस्था व्यवहार में उपलब्ध हो, तभी यह अवसर अधिक न्यायसंगत बनता है।

महिला के नाम से मजदूरी का भुगतान आर्थिक पहचान का एक आधार बन सकता है। फिर भी खाते का संचालन कौन करता है, निकासी तक किसकी पहुंच है और कमाई के उपयोग का निर्णय कौन लेता है—ये प्रश्न वास्तविक सशक्तीकरण के हैं। महिला मानव-दिवस की संख्या को इन जटिल परिणामों का पूर्ण विकल्प नहीं माना जा सकता। बेहतर अध्ययन में व्यक्तिगत बैंक उपयोग, आय नियंत्रण और सामुदायिक बैठकों में भागीदारी जैसे संकेतक आवश्यक होंगे।

महिला सहभागिता की सामाजिक संरचना भी महत्वपूर्ण है। विधवा, एकल महिला, अनुसूचित जाति या जनजाति की महिला तथा दिव्यांग महिला की बाधाएँ अलग हो सकती हैं। काम की मांग करने में सामाजिक संकोच, मेट के चयन में पक्षपात या मजदूरी की जानकारी न मिलना असमानता को बनाए रख सकता है। महिला समूहों, पंचायत प्रतिनिधियों और स्थानीय नागरिक संगठनों के सहयोग से इन बाधाओं की पहचान संभव है।



चित्र 2. महिला सहभागिता (प्रतिशत); आधिकारिक ऐतिहासिक आँकड़ों पर आधारित।

9. पलायन पर प्रभाव: संभावनाएँ और प्रमाण

ग्रामीण पलायन को दो व्यापक रूपों में समझा जा सकता है: अवसर-आधारित पलायन और संकट-प्रेरित पलायन। बेहतर शिक्षा, वेतन और जीवन-स्तर के लिए शहर जाना एक आर्थिक विकल्प हो सकता है। इसके विपरीत गांव में काम न मिलने, फसल नुकसान या कर्ज चुकाने के दबाव में जोखिमपूर्ण परिस्थितियों में बाहर जाना मजबूरी हो सकती है। मनरेगा की भूमिका मुख्यतः दूसरे प्रकार की असुरक्षा कम करने में प्रासंगिक है।

यदि कृषि के खाली मौसम में स्थानीय रोजगार उपलब्ध हो तो परिवार को तत्काल शहर जाने की जरूरत कुछ समय के लिए कम हो सकती है। मजदूरी आय यात्रा खर्च और ऋण लेने की आवश्यकता घटा सकती है। दूसरी ओर, कम दिनों का काम या विलंबित भुगतान पलायन के विकल्प को पर्याप्त रूप से नहीं बदल पाएगा। इसलिए योजना का प्रभाव काम की उपलब्धता, मजदूरी स्तर और स्थानीय निजी रोजगार के संबंध पर निर्भर करता है।

कोविड-19 संकट के दौरान लौटे श्रमिकों के लिए ग्रामीण रोजगार की मांग बढ़ी। 2020–21 में मानव-दिवस का असाधारण विस्तार इस सुरक्षा भूमिका के अनुरूप है, पर इससे यह नहीं कहा जा सकता कि मनरेगा ने कितने लोगों को पुनः शहर जाने से रोका। इसके लिए लौटे प्रवासी परिवारों का समय-क्रम में अनुवर्ती अध्ययन, तुलनात्मक गांव और अन्य सहायता योजनाओं के प्रभाव का पृथक्करण आवश्यक है।

कभी-कभी स्थानीय रोजगार का सकारात्मक प्रभाव पलायन रोकने के बजाय उसे अधिक सुरक्षित बनाना भी हो सकता है। परिवार के पास न्यूनतम आय और बचत हो तो सदस्य कम जोखिम वाले रोजगार की तलाश कर सकता है, उचित वेतन के लिए प्रतीक्षा कर सकता है या कौशल प्रशिक्षण ले सकता है। इसलिए नीति का उद्देश्य लोगों की आवाजाही सीमित करना नहीं, उनकी पसंद और सौदेबाजी की क्षमता बढ़ाना होना चाहिए।

तालिका 2. तीन प्रमुख परिणामों की व्याख्या

परिणाम	संभावित माध्यम	साक्ष्य की सीमा
आजीविका	मजदूरी आय, काम के दिन	शुद्ध आय के लिए परिवार-स्तरीय अध्ययन चाहिए
महिला सहभागिता	स्थानीय रोजगार, स्वयं आय	घरेलू निर्णय-अधिकार अलग मापना होगा
पलायन	संकट में स्थानीय काम का विकल्प	कारणात्मक राष्ट्रीय अनुमान उपलब्ध नहीं

स्रोत: लेखक द्वारा विकसित विश्लेषणात्मक सारणी; पूर्ववर्ती साहित्य के आधार पर।



चित्र 3. रोजगार गारंटी से संभावित आजीविका परिणामों का अवधारणात्मक मार्ग।

10. कोविड-19 संकट और ग्रामीण रोजगार

महामारी ने दिखाया कि ग्रामीण श्रम बाजार पर बाहरी संकट का असर कितनी जल्दी पड़ सकता है। परिवहन रुकने, शहरी सेवाओं के बंद होने और असंगठित काम में कमी से अनेक परिवारों की आय बाधित हुई। इस परिस्थिति में सार्वजनिक रोजगार की मांग बढ़ना सामाजिक सुरक्षा की जरूरत का संकेत था। 2020–21 में 389 करोड़ के आसपास मानव-दिवस का सृजन कार्यक्रम के प्रशासनिक विस्तार की क्षमता दर्शाता है।

फिर भी संकट में उपलब्ध काम को पर्याप्त मान लेना जल्दबाजी होगी। श्रमिक की मांग और वास्तविक रोजगार, काम के दिनों की संख्या, मजदूरी भुगतान तथा घर से दूरी जैसे संकेतक साथ देखने चाहिए। मांग आधारित कानून का अर्थ तभी सार्थक है जब नागरिक बिना अनावश्यक बाधा के काम मांग सकें और उस मांग की रसीद तथा स्थिति का रिकॉर्ड उपलब्ध हो।

आपदा के समय परिसंपत्ति निर्माण की प्राथमिकता और तत्काल रोजगार की जरूरत के बीच संतुलन चुनौतीपूर्ण होता है। केवल शीघ्र रोजगार देने के उद्देश्य से तकनीकी दृष्टि से अनुपयुक्त काम चुनना संसाधनों की बर्बादी कर सकता है। दूसरी ओर, बहुत जटिल स्वीकृति प्रक्रिया रोजगार शुरू होने में देर कर सकती है। पूर्व-तैयार ग्राम-स्तरीय कार्ययोजनाएँ इस द्वंद्व को कम कर सकती हैं।

11. प्रमुख क्रियान्वयन चुनौतियाँ: काम की मांग का अधूरा पंजीकरण सबसे बुनियादी समस्या है। कुछ श्रमिक मौखिक रूप से काम मांगते हैं, पर औपचारिक आवेदन और प्राप्ति रसीद का अभाव उनके अधिकार को कमजोर कर सकता है। प्रशासनिक रिकॉर्ड में कम मांग दिखाई देने से संसाधन नियोजन भी प्रभावित होता है। पंचायत स्तर पर सरल आवेदन, सार्वजनिक रजिस्टर और स्वतंत्र सहायता डेस्क आवश्यक हैं।

मजदूरी भुगतान में देरी परिवार की वित्तीय स्थिति पर सीधा दबाव डालती है। बैंक खाते में धन आने तक खाद्यान्न और अन्य जरूरतों के लिए उधार लेना पड़ सकता है। इलेक्ट्रॉनिक भुगतान से पारदर्शिता के अवसर बढ़े हैं, लेकिन बैंकिंग पहुंच, पहचान सत्यापन और भुगतान विफलता की शिकायतों को अलग से सुलझाना जरूरी है। तकनीकी सफलता का माप केवल डिजिटल लेनदेन की संख्या नहीं, लाभार्थी को समय पर प्राप्त वास्तविक भुगतान होना चाहिए।

कई क्षेत्रों में काम की योजना, तकनीकी माप और सामग्री खरीद के लिए पर्याप्त प्रशिक्षित कर्मचारी उपलब्ध नहीं होते। इसका असर परियोजनाओं की गुणवत्ता तथा मजदूरी भुगतान पर पड़ सकता है। ग्राम पंचायत को अधिकार देने के साथ इंजीनियरिंग सहायता, रिकॉर्ड प्रबंधन और सामाजिक अंकेक्षण की क्षमता भी बढ़ानी होगी। अन्यथा स्थानीय संस्थाओं से अपेक्षित परिणाम उनके संसाधनों से अधिक हो सकते हैं।

काम की गुणवत्ता और सुरक्षा पर ध्यान देना भी आवश्यक है। अत्यधिक गर्मी, जलभराव, भारी शारीरिक श्रम तथा चिकित्सा सुविधा का अभाव कमजोर श्रमिकों के लिए जोखिम बढ़ा सकता है। महिलाओं और बुजुर्गों के लिए कार्य आवंटन में उपयुक्तता का ध्यान रखा जाना चाहिए। सामाजिक सुरक्षा का उद्देश्य ऐसा काम उपलब्ध कराना नहीं हो सकता जो स्वास्थ्य जोखिम को असंगत रूप से बढ़ाए।

तालिका 3. क्रियान्वयन चुनौतियाँ एवं सुधार

चुनौती	आजीविका पर असर	सुधार का संकेत
मांग का पंजीकरण	जरूरत अदृश्य रहना	रसीद सहित सरल आवेदन
मजदूरी विलंब	उधार और उपभोग दबाव	भुगतान समय की निगरानी
कार्यस्थल सुविधा	महिलाओं/कमजोर श्रमिकों की बाधा	स्वतंत्र सुविधा जांच
कमजोर परिसंपत्ति	दीर्घकालीन लाभ सीमित	उपयोगिता का अनुवर्ती मूल्यांकन

स्रोत: लेखक का नीति-विश्लेषण; मनरेगा अधिनियम और पूर्ववर्ती अध्ययनों के आलोक में।

12. सामाजिक समावेशन और स्थानीय शासन

मनरेगा का अधिकार-आधारित स्वरूप सामाजिक रूप से वंचित परिवारों के लिए विशेष महत्त्व रखता है। भूमिहीन परिवार, सीमांत किसान, अनुसूचित जाति और जनजाति समुदाय तथा अस्थिर मजदूरी पर निर्भर श्रमिक कार्यक्रम से लाभान्वित हो सकते हैं। हालांकि पात्रता का व्यापक स्वरूप स्वयं निष्पक्ष पहुंच की गारंटी नहीं देता। सूचना, स्थानीय शक्ति संबंध और कार्यस्थल चयन वास्तविक भागीदारी को प्रभावित करते हैं।

ग्राम सभा में कार्यों की प्राथमिकता पर खुली चर्चा से स्थानीय जरूरतें सामने आ सकती हैं। जल-संरक्षण, खेत-तालाब, पगडंडी या सार्वजनिक भूमि सुधार जैसे काम तभी उपयोगी हैं जब वे समुदाय की वास्तविक समस्या का समाधान करें। केवल प्रशासनिक लक्ष्य पूरा करने के लिए काम चुनने से अल्पकालीन रोजगार तो मिल सकता है, पर टिकाऊ विकास का अवसर खो सकता है।

सामाजिक अंकेक्षण को दस्तावेजी औपचारिकता के बजाय सार्वजनिक जवाबदेही की प्रक्रिया बनाना होगा। मजदूरी सूची, कार्य मापन, सामग्री भुगतान और शिकायत निवारण की जानकारी स्थानीय भाषा में उपलब्ध होनी चाहिए। स्वतंत्र सामाजिक अंकेक्षण दलों की क्षमता और श्रमिकों की सुरक्षित भागीदारी भ्रष्टाचार तथा बहिष्करण के जोखिम कम करने में सहायक हो सकती है।

13. तुलनात्मक चर्चा

अध्ययन के आँकड़े दो अलग परिणामों की ओर संकेत करते हैं। पहला, 2020–21 में कुल रोजगार मानव-दिवस में तीव्र वृद्धि हुई। दूसरा, महिला मानव-दिवस का प्रतिशत कुछ घटने पर भी वह आधे से अधिक बना रहा। इससे कार्यक्रम की संकट-प्रतिक्रिया क्षमता और महिला भागीदारी का व्यापक स्तर स्पष्ट होता है। लेकिन इन आँकड़ों से परिवार की आय में शुद्ध वृद्धि, गरीबी से स्थायी बाहर निकलने या पलायन में विशिष्ट प्रतिशत कमी का दावा नहीं किया जा सकता।

साहित्य बताता है कि कार्यक्रम के अप्रत्यक्ष श्रम-बाजार प्रभाव भी हो सकते हैं। निजी मजदूरी बढ़ने पर योजना में सीधे काम न करने वाले श्रमिकों को भी लाभ मिल सकता है। इसके विपरीत, सार्वजनिक कार्य का समय कृषि के चरम मौसम से टकराने पर स्थानीय श्रम उपलब्धता प्रभावित हो सकती है। इसलिए ग्राम-स्तरीय कार्य कैलेंडर को कृषि चक्र, जलवायु और श्रमिक मांग के साथ समन्वित करना आवश्यक है।

प्रभाव के मूल्यांकन में प्रशासनिक विस्तार और सामाजिक परिणाम के बीच अंतर बनाए रखना चाहिए। अधिक बजट और अधिक मानव-दिवस कार्यक्रम की गतिविधि बताते हैं; मजदूरी की समयबद्धता, परिवार की वास्तविक आय, महिला निर्णय-अधिकार और पलायन का स्वरूप सामाजिक परिणाम बताते हैं। विश्वसनीय नीति मूल्यांकन के लिए दोनों प्रकार के प्रमाण चाहिए।

14. नीतिगत सुझाव

पहला, प्रत्येक ग्राम पंचायत में काम की मांग दर्ज करने की पारदर्शी व्यवस्था हो। आवेदन की रसीद, काम मिलने की तिथि और लंबित मांग सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराई जाए। इससे वास्तविक मांग का अनुमान बेहतर होगा और रोजगार गारंटी का अधिकार अधिक प्रभावी बनेगा। शिकायत दर्ज करने के लिए डिजिटल माध्यम के साथ ऑफलाइन विकल्प भी आवश्यक है।

दूसरा, मजदूरी भुगतान की समयबद्धता को मुख्य प्रशासनिक प्रदर्शन मानदंड बनाया जाए। भुगतान प्रक्रिया में देरी किस चरण पर हुई, इसकी स्पष्ट जिम्मेदारी तय हो। बैंकिंग त्रुटियों, निष्क्रिय खातों और पहचान संबंधी समस्याओं के समाधान के लिए स्थानीय सहायता उपलब्ध कराई जाए। मजदूर को तकनीकी समस्या का आर्थिक बोझ अकेले न उठाना पड़े।

तीसरा, महिलाओं के लिए कार्यस्थल सुविधाओं की नियमित जांच हो। पानी, छाया, प्राथमिक उपचार, शौचालय और जहां आवश्यक हो बच्चों की देखभाल की व्यवस्था का स्वतंत्र सत्यापन किया जाए। महिला मेट और महिला स्वयं सहायता समूहों को कार्य नियोजन तथा निगरानी में उचित भूमिका दी जा सकती है, बशर्ते उन्हें प्रशिक्षण और वास्तविक निर्णय-अधिकार मिले।

चौथा, ग्राम-स्तरीय परिसंपत्ति नियोजन में जल, मिट्टी, आजीविका और स्थानीय पर्यावरण को प्राथमिकता दी जाए। निर्मित परिसंपत्ति की उपयोगिता का मूल्यांकन पूरा होने के एक-दो वर्ष बाद भी किया जाए। केवल निर्माण संख्या के बजाय सिंचाई उपयोग, रखरखाव, जलधारण और लाभान्वित परिवारों के संकेतक विकसित किए जाएँ।

पाँचवाँ, पलायन के अध्ययन के लिए परिवार-स्तरीय स्वैच्छिक सर्वेक्षण विकसित किया जाए। इसमें बाहर जाने का कारण, अवधि, आय, कार्य दशाएँ और गांव लौटने की परिस्थितियाँ दर्ज हों। गोपनीयता और श्रमिकों की स्वतंत्र आवाजाही के अधिकार का सम्मान आवश्यक है। इससे संकटजन्य पलायन और अवसर-आधारित गतिशीलता के बीच बेहतर अंतर किया जा सकेगा।

छठा, सामाजिक अंकेक्षण की स्वतंत्रता और शिकायत निवारण को मजबूत किया जाए। श्रमिकों को उनके अधिकार, भुगतान और कार्यस्थल मानकों की जानकारी स्थानीय भाषा में मिले। जिला स्तर पर नियमित सार्वजनिक समीक्षा और कार्रवाई रिपोर्ट जारी की जाए।

सातवाँ, मनरेगा को कौशल विकास, स्वयं सहायता समूहों और कृषि-संबद्ध आजीविका कार्यक्रमों से पूरक रूप में जोड़ा जा सकता है। किंतु ऐसा समन्वय मूल कानूनी रोजगार अधिकार को कमजोर नहीं करना चाहिए। स्थानीय रोजगार गारंटी और दीर्घकालीन आय-विविधीकरण दोनों की भूमिकाएँ अलग और परस्पर सहयोगी हैं।

15. निष्कर्ष

मनरेगा ग्रामीण भारत में अधिकार-आधारित सामाजिक सुरक्षा का महत्त्वपूर्ण उपकरण है। वर्ष 2020–21 के संकट में लगभग 389 करोड़ मानव-दिवस रोजगार सृजन इसकी व्यापक पहुंच और प्रतिकूल परिस्थितियों में रोजगार उपलब्ध कराने की क्षमता दर्शाता है। महिलाओं की हिस्सेदारी लगातार आधे से अधिक रहने से कार्यक्रम की समावेशी संभावना स्पष्ट होती है। फिर भी मानव-दिवस की वृद्धि को स्थायी आजीविका सुरक्षा या महिला सशक्तीकरण के प्रत्येक आयाम का स्वतः प्रमाण नहीं माना जा सकता।

पलायन के संबंध में सबसे संतुलित निष्कर्ष यह है कि गांव में समय पर रोजगार मिलने से मजबूरी में बाहर जाने का दबाव कुछ परिस्थितियों में कम हो सकता है। लेकिन उपलब्ध प्रशासनिक आँकड़े पलायन में शुद्ध कमी की विश्वसनीय मात्रा नहीं बताते। बेहतर अध्ययन के लिए परिवार-स्तरीय अनुवर्ती डेटा और तुलनात्मक शोध जरूरी है।

भविष्य की नीति दिशा रोजगार की मांग का सम्मान, समय पर मजदूरी, महिला-अनुकूल कार्यस्थल, स्वतंत्र सामाजिक अंकेक्षण और उपयोगी ग्रामीण परिसंपत्ति पर आधारित होनी चाहिए। कार्यक्रम को केवल खर्च या मानव-दिवस से नहीं, बल्कि श्रमिक की गरिमा, आय की विश्वसनीयता और स्थानीय अर्थव्यवस्था में टिकाऊ योगदान से भी आंका जाना चाहिए।

संदर्भ सूची :

1. भारत सरकार. (2005). महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 [मूल अधिनियम]. भारत का राजपत्र।

2. ग्रामीण विकास मंत्रालय. (2013). महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम: परिचालन दिशानिर्देश, 2013. भारत सरकार।

3. ग्रामीण विकास मंत्रालय. (2021). State performance report 2020–21 and action plan 2021–22. Government of India. https://rural.gov.in/sites/default/files/StatePerformanceReport2020-21andActionPlan2021-22Volume3_15062021.pdf

4. वित्त मंत्रालय. (2021). आर्थिक सर्वेक्षण 2020–21 (खंड II). भारत सरकार। https://www.indiabudget.gov.in/economicsurvey/ebook_es2021/

5. वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग. (2021). Monthly economic review: April 2021. Government of India. https://dea.gov.in/files/monthly_economic_report_documents/MER_April2021.pdf

6. प्रेस सूचना ब्यूरो. (2020, 8 जून). वित्त वर्ष 2020–21 के लिए मनरेगा के अंतर्गत ₹1,01,500 करोड़ का प्रावधान. ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार। https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1630332

7. प्रकाशन विभाग. (2021). कुरुक्षेत्र: ग्रामीण विकास पर विशेष सामग्री (अक्टूबर 2021). भारत सरकार। https://www.publicationsdivision.nic.in/journals/Journalarchives/Kurukshetra/Kurukshetra-English/2021/October/Kurukshetra_2021_October_pdf.pdf

8. PRS Legislative Research. (2020). Demand for grants 2020–21 analysis: Rural development. https://prsindia.org/budgets/parliament/demand-for-grants-2020-21-analysis-rural-development

9. Khera, R., & Nayak, N. (2009). Women workers and perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act. Economic & Political Weekly, 44(43), 49–57.

10. Dutta, P., Murgai, R., Ravallion, M., & van de Walle, D. (2012). Does India's employment guarantee scheme guarantee employment? Economic & Political Weekly, 47(16), 55–64.

11. Imbert, C., & Papp, J. (2015). Labor market effects of social programs: Evidence from India's employment guarantee. American Economic Journal: Applied Economics, 7(2), 233–263. https://doi.org/10.1257/app.20130401

12. Drèze, J., & Khera, R. (2009). The battle for employment guarantee. Frontline, 26(1).

13. Jha, R., Bhattacharyya, S., Gaiha, R., & Shankar, S. (2009). "Capture" of anti-poverty programs: An analysis of the National Rural Employment Guarantee Program in India. Journal of Asian Economics, 20(4), 456–464.

14. Azam, M. (2012). The impact of Indian job guarantee scheme on labor market outcomes: Evidence from a natural experiment. IZA Discussion Paper No. 6548.

15. Berg, E., Bhattacharyya, S., Durgam, R., & Ramachandra, M. (2018). Can public employment schemes increase equilibrium wages? Evidence from a natural experiment in India. World Development, 103, 239–254.

16. Ravi, S., & Engler, M. (2015). Workfare as an effective way to fight poverty: The case of India's NREGS. World Development, 67, 57–71.

17. Zimmermann, L. (2014). Why guarantee employment? Evidence from a large Indian public-works program. University of Michigan, Working Paper.

18. Ministry of Rural Development. (2019). Annual report 2018–19. Government of India.

19. Ministry of Rural Development. (2020). Annual report 2019–20. Government of India.

20. National Sample Survey Office. (2010). Employment and unemployment situation in India, 2009–10 (NSS 66th Round). Ministry of Statistics and Programme Implementation, Governmen0t of India

THE RESEARCH DIALOGUE
An Online Quarterly Multi-Disciplinary
Peer-Reviewed / Refereed Research Journal
ISSN: 2583-438X
Volume-1, Issue-3, *October* 2022
www.theresearchdialogue.com
Certificate Number-Oct-2022/40

Certificate Of Publication

This Certificate is proudly presented to

डॉ. अनिल कुमार तिवारी

For publication of research paper title

"महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (MGNREGA) का ग्रामीण आजीविका सुरक्षा, महिला सहभागिता एवं पलायन पर प्रभाव: एक विश्लेषणात्मक अध्ययन"

Published in 'The Research Dialogue' Peer-Reviewed / Refereed Research Journal and E-ISSN: 2583-438X, Volume-01, Issue-03, Month October, Year- 2022.

Dr.Neeraj Yadav
Executive Chief Editor

Dr.Lohans Kumar Kalyani
Editor-in-chief

Note: This E-Certificate is valid with published paper and the paper must be available online at www.theresearchdialogue.com