

# कल्याणकारी योजनाओं के लिए प्रौद्योगिकी का प्रभावी उपयोग-मनरेगा का मामला

उद्यमेन हि सिध्यन्ति कार्याणि न मनोरथैः।  
उद्यम करने से ही कार्य सिद्ध होते हैं  
न कि स्वप्न देखने मात्र से

हालांकि महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी (मनरेगा) योजना वर्ष 2006 से प्रभावी हुई, किंतु वर्ष 2015 में इसमें प्रौद्योगिकी के लाभों को जोड़ कर इसे और सुप्रवाही बना दिया गया। इसमें अन्य बातों के साथ-साथ, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) के कार्यान्वयन को सम्मिलित किया गया और इसे आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) से भी जोड़ दिया गया। आधार से जुड़े भुगतानों ने जन-धन, आधार और मोबाइल तीनों को त्रियेक शक्ति देकर प्रभावी बना दिया, जिसके परिणामस्वरूप महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अधीन कार्य करने वाले कामगारों के बैंक खातों में उनके वेतन सीधे जमा किए जाने लगे और भुगतान में होने वाले विलंब की संभावना घट गई। इस अध्याय में सरकारी कार्यक्रमों को सावधानी तथा प्रभावी रीति से लक्षित करने के लाभों को उजागर किया गया है जिसमें प्रत्यक्ष लाभ अंतरण समर्थित महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना को निरूपित करते हुए बताया गया है कि यह कामगारों के संकट के प्रशमन में वास्तविक रूप से सहायक सिद्ध हुई है। मनरेगा के अधीन प्रत्यक्ष लाभ अंतरण भुगतान के पश्चात मजदूरी के भुगतान में होने वाले विलंब में सार्थक रूप से कमी आयी है जिससे गरीबी में निर्वाह करने वाले लोगों को समय से जीविका चलाने के लिए धन की प्राप्ति हो रही है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अधीन काम की मांग तथा आपूर्ति दोनों में वृद्धि हुई है, विशेषकर उन जनपदों में जहां लोग संकट से बुरी तरह प्रभावित हो रहे थे। भरी हुई उपस्थिति-नामावली की संख्या में वृद्धि का भी यह आशय है कि संकट प्रभावित कामगार वास्तव में कार्य करने के लिए बार-बार उपस्थित हो रहे हैं। आधार से जुड़े भुगतान वाली महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के प्रभाव को समाज के कमजोर वर्ग, जिसमें महिलाएं, अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लोग तथा दिव्यांग आते हैं, के संकट के उपशमन को सुनिश्चित करने में देखा गया है। चूंकि महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के अंतर्गत काम की मांग से संबंधित वास्तविक डाटा रीयल टाइम पर उपलब्ध हो जाता है, अतः इसे जिला/पंचायत के स्तर पर ही संकट के उपशमन करने संबंधी तात्कालिक उपाय के रूप में विकसित किया जा सकता है। यह साक्ष्य यह दर्शाता है कि प्रौद्योगिकी के कौशलपूर्ण प्रयोग को जब सरकारी योजनाओं की प्रभावपूर्ण संवीक्षा की अटल प्रतिबद्धता से जोड़ा जाता है, तो इससे धरातल पर पर्याप्त अंतर आ सकता है।

## प्रस्तावना

10.1 आज के कार्य-बल कार्यक्रमों, जिनका उपयोग व्यापक रूप से विश्व में संकट तथा गरीबी को दूर करने के लिए किया जा रहा है, उद्गम, 320 ई.पू. से 298 ई.पू. सम्राट चंद्रगुप्त मौर्य के शासन के दौरान “कार्य के लिए भोजन” जैसी योजना से हुआ समझा जाता है। ड्रेकमियर ने वर्ष 1962 में “कार्य के लिए भोजन” के संदर्भ को सर्वप्रथम कौटिल्य के अर्थशास्त्र में विद्यमान होने को स्वीकार किया है। केंज (1909) से 100 वर्षों से भी बहुत पहले वर्ष 1784 में नवाब असफ-उद-दौला ने “कार्य के लिए भोजन” कार्यक्रम को लखनऊ के

सूखा प्रभावित लोगों की सहायता करने के लिए आरंभ किया था। कुछ कामगारों को दिन के समय इमामबाड़े के निर्माण के लिए नियोजित किया जाता था और कुछ को रात्रि के समय नियोजित किया जाता था, जिसमें वे दिन में निर्मित संरचना के भाग को ध्वस्त करते थे। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, जिसे वर्ष 2005 में संसद द्वारा पारित किया गया था, वह भारत में “कार्य के लिए भोजन” जैसे कार्यक्रमों का आधुनिक संस्करण है।

10.2 इस कार्यक्रम को महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा स्कीम) के जरिए 02

फरवरी, 2006 को चालू किया गया था। कार्यक्रम की शुरूआत ग्रामीण क्षेत्र में व्याप्त संकट को दूर करने के लिए की गई थी जिसके अधीन रोजगार के इच्छुक व्यक्ति को न्यूनतम मजदूरी पर कम से कम 100 दिनों का शारीरिक श्रम उपलब्ध कराया जाता है। कार्यक्रम के संस्थापक स्तंभों में निर्धारित गुणवत्ता एवं स्थायित्व के लिए उत्पादक परिसंपदाओं का सृजन, सामाजिक समावेशन, लिंग समानता, सामाजिक सुरक्षा और न्यायसंगत विकास सम्मिलित हैं।

10.3 अधिनियम में यह उल्लेख किया गया है कि “इस विधान का उद्देश्य ग्रामीण जीवन में गरीब परिवारों की जीविका की सुरक्षा को बढ़ाना है”। ग्रामीण गरीब व्यक्तियों के संबंध में छोटा सा आर्थिक संकट भी उनकी जीविका के लिए खतरा हो सकता है। इसलिए, इस कार्यक्रम को इस प्रकार से बनाया गया है कि ग्रामीण गरीब व्यक्ति जरूरत के समय इस कार्यक्रम से लाभ प्राप्त कर सके और यह कार्यक्रम गरीब व्यक्तियों को संकट के समय पर्याप्त मात्र में काम उपलब्ध कराकर उनकी संकट की स्थिति को समाप्त कर सके। यह अध्याय यह दर्शाता है कि प्रौद्योगिकी के प्रभावी उपयोग से कार्यक्रम की प्रभावकारिता, अभिकल्प और लक्ष्य निर्धारण में वृद्धि हुई है।

10.4 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा स्कीम), लागू किए जाने के अपने प्रथम दशक में कई अक्षमताओं, जिसमें व्यापक भ्रष्टाचार, राजनीतिक हस्तक्षेप, चोरी और मजदूरी भुगतान में अत्यंत देरी शामिल है, से जूझ रहा था (निहौस और सुखतंकर, 2013, ख; रेविलियों, 2012, अग्रवाल, 2016)। 2015 में कार्यक्रम की समीक्षा की गई और सरकार ने प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हुए प्रमुख सुधार आरंभ किए और अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही, मजबूत योजना और टिकाऊ उत्पादक परिसंपत्तियों के निर्माण पर जोर दिया। योजना को आधार संबद्ध भुगतान प्रणाली से भी जोड़ा गया था। लाभार्थियों के खातों में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) उपलब्ध कराने के लिए एएलपी ने जनधन, आधार और मोबाइल (जैम) त्रिमूर्ति को मजबूती प्रदान की। परिणामस्वरूप महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना से संबंधित मजदूरी भुगतान की प्रणाली को सुव्यवस्थित किया गया जिससे मजदूरी के भुगतान में देरी की संभावना में कमी आई है (अग्रवाल एवं अन्य, 2019)।

10.5 किसी कार्यबल कार्यक्रम द्वारा प्रभावी ढंग से गरीबी उन्मूलन करने के प्रयोजन में ‘समय से भुगतान’ का किया जाना अत्यंत आवश्यक होता है। वैचारिक स्तर पर इस बात को समझने के लिए, ‘क’ और ‘ख’ नामक दो किसानों पर विचार करें। मान लिया जाए कि मनरेगा के तहत एक दिन के कार्य के लिए मजदूरी की दर 100 रुपए निर्धारित की जाती है। खराब मानसून के कारण, ‘क’ की फसल खराब हो जाती है और वह जीविका के लिए मनरेगा के तहत 100 दिन का कार्य करता है और उसे 10,000/- की राशि, किंतु कई महीनों के विलंब के बाद प्राप्त होती है। इस प्रकार, आर्थिक प्रतिकूलता की अवधि के दौरान ‘क’ को नकदी का अंतर्प्रवाह शून्य रहता है। मनरेगा के तहत कार्य करने के बावजूद उसे अपने तथा परिवार के गुजारे के लिए उस समय मजदूरी प्राप्त नहीं होती जबकि उसे सबसे अधिक आवश्यकता थी। ऐसे विलंब का पूर्वानुमान करके किसान किसी ऐसे स्थान पर कार्य करने का विकल्प चुन सकता है जहां भले ही मजदूरी की दर मनरेगा की दरों से कम हो किंतु मजदूरी का भुगतान समय पर हो सकता है। यह विकल्प उसे ऐसी नकदी का सृजन करने में समर्थ बनाता है जो संकटकाल में उसके काम आ सके। परंतु यह तो प्रमाणित हो जाता है कि इस कार्यक्रम ने उसकी जरूरतों को पूरा नहीं किया क्योंकि उसे समय पर मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया। किसान क के विपरीत किसान ख की फसल सामान्य हुई। अतिरिक्त पैसा कमाने के लिए ख भी मनरेगा के अंतर्गत 100 दिन के कार्य के लिए नामांकन कराता है। उसे भी कुछ महीनों के बाद 10,000/- रु० की मनरेगा मजदूरी प्राप्त होती है। तथापि, चूंकि किसान दबाव की स्थिति में नहीं है अतः वह इस कार्यक्रम के तहत उच्चतर मजदूरी का विकल्प चुनना चाहेगा।

10.6 इसके विपरीत एक ऐसी व्यवस्था में, जहां मनरेगा के भुगतान समय पर किए जाते हैं, संकटग्रस्त किसान ‘क’ अपने संकट को दूर करने के लिए वैकल्पिक अवसर तलाशने की बजाय निश्चित ही मनरेगा स्कीम के तहत कार्य करने के लिए विकल्प चुनेगा। यदि किसान क और ख मनरेगा के अंतर्गत कार्य करते हैं तो दोनों ही एक दक्षतापूर्ण लक्ष्य निर्धारित व्यवस्था में समय पर और व्यवस्थित ढंग से अपनी मजदूरी प्राप्त करते हैं। मनरेगा के लिए कार्य करना किसान क के लिए लाभदायक होता है क्योंकि इससे उसे सर्वाधिक जरूरतों के समय जीविका हेतु आवश्यक नकदी सुलभ हो जाती है। इस प्रकार, दक्षतापूर्ण लक्ष्य निर्धारण के साथ, मनरेगा कार्य

हेतु मांग गैर-संकटग्रस्त कामगारों की तुलना में संकटग्रस्त कामगारों की ओर से अधिक होगी।

10.7 उपर्युक्त सरल उदाहरण दर्शाता है कि कैसे: (i) भुगतान में विलंब के कारण वास्तविक रूप से संकटग्रस्त किसानों पर विशेष विपरीत प्रभाव पड़ता है और वे मनरेगा से दूर होते जाते हैं; और (ii) मनरेगा को वास्तविक लाभार्थियों पर लक्षित करने के सुधार द्वारा संकटग्रस्त कामगारों की कार्य की मांग में वृद्धि की जा सकती है। इससे योजना/कार्यक्रम के उद्देश्यों को प्रभावी तरीके से पूरा किया जा सकता है। आर्थिक रूप से विपन्न व्यक्ति को तत्काल राहत पहुंचाने के लिए नकदी की जरूरत पड़ती है। ऐसी जगह कार्य करना जहां मजदूरी/मेहनताना अनिश्चित हो और उक्त मजदूरी प्राप्त करने में पर्याप्त विलम्ब होने की संभावना हो, तो व्यक्ति ऐसी अनाकर्षक जगहों पर कार्य नहीं करना चाहेगा क्योंकि कमाई का विलम्ब से भुगतान होने पर व्यक्ति के गाढ़े वक्त पर उक्त कमाई का महत्व शून्य हो जाता है। इस सिद्धांत के अनुरूप इस अध्याय में सावधानीपूर्वक सरकारी कार्यक्रमों, जैसे आधार संबद्ध भुगतान आधारित महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी स्कीम के लाभ को रेखांकित किया गया है जिसने वास्तव में पीड़ित कामगारों को ऊपर उठने में मदद की है। इस शोध पत्र के अनुरूप, यह अध्याय प्रौद्योगिकी के उपयोग द्वारा सरकारी कार्यक्रमों के सतर्कतापूर्वक लक्ष्यनिर्धारण के लाभों को रेखांकित करता है।

## मनरेगा योजना के कार्यान्वयन में प्रौद्योगिकी का उपयोग

10.8 प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डी बी टी) को लागू करने से पहले मनरेगा की मजदूरी को पंचायत के बैंक खातों में अंतरित किया जाता था और बहुत बड़ी संख्या में मजदूरों को नगद में मजदूरी ग्राम पंचायत कार्यालय से प्राप्त करनी पड़ती थी। हालांकि डी.बी.टी. प्रणाली को कार्यान्वित करने के प्रयास किए गए किंतु दो संरचनात्मक बाधाओं ने इन प्रयासों को सीमित कर दिया। विश्व बैंक रिपोर्ट<sup>1</sup> के अनुसार वर्ष 2015 तक देश की लगभग 50% आबादी के पास बैंक खाते नहीं थे। ग्रामीण लोगों की एक बहुत बड़ी आबादी के पास बैंक खाते नहीं हैं और यही लोग मनरेगा के लक्षित समूह हैं। भारत के ग्रामों में, बैंकों की उपलब्धता भी बहुत कम है। भारतीय रिजर्व बैंक (आर

बी आई)<sup>2</sup> के अनुसार मार्च, 2014 तक ग्रामीण क्षेत्रों में कुल बैंक कार्यालयों की संख्या 1,15,350 थी। तब से लेकर मार्च, 2018 तक गांवों में कुल बैंक कार्यालयों की संख्या पांच गुना बढ़कर 5,69,547 हो गई है। दूसरी बात यह है कि वास्तविक लाभार्थियों की पहचान को सत्यापित करने और मजदूरी को सीधे उनके बैंक खाते में अंतरित करने में समस्याएं खड़ी हुईं।

10.9 विभिन्न सरकारी कार्यक्रमों द्वारा इन संरचनात्मक बाधाओं को दूर करने के उपाय किए गए हैं। दिसंबर, 2015 तक देश में आधार नामांकन की कुल संख्या एक बिलियन से अधिक हो चुकी है, जिसमें व्यस्क नागरिकों की बहुत बड़ी आबादी सम्मिलित है। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण को लागू करने में सक्रिय बैंक खाते को आधार संख्या से जोड़ना निर्णायक था। वर्ष 2015 में प्रधानमंत्री जन धन योजना (पीएमजेडीवाई) आरंभ की गई थी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि प्रत्येक परिवार के पास कम से कम एक आधारभूत बैंक खाते की सुविधा उपलब्ध हो और बैंकिंग सुविधा तक सबकी पहुंच हो। प्रधानमंत्री जन धन योजना के जरिए देश में बगैर बैंक खाता वाली आबादी के बैंक खाते खोल दिए गए और आधार ने उन लोगों के लिए विश्वसनीय पहचान का स्रोत उपलब्ध करवा दिया जो बैंक खाता खोलना चाहते थे। लोगों के बैंक खातों सहित प्रधानमंत्री जन धन योजना के तहत खोले गए खातों को उनकी विशिष्ट आधार संख्या से जोड़ा गया था जिससे लोगों की पहचान के दोहरे सत्यापन की सुविधा मिलती है। मोबाइल भुगतान के विकल्प का विस्तार करते हुए सरकार कनेक्टिविटी की समस्या को सुगम बनाने में सक्षम हो गई थी क्योंकि लोग अपने मोबाइल फोन का उपयोग करते हुए बैंकिंग सुविधाओं का लाभ उठा सकते थे। इसलिए लाभार्थियों के सत्यापन को तथा निधियां जारी करने की प्रक्रिया को सुप्रवाही बनाते हुए जे ए एम के तीन घटकों की सहायता से प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजना की शुरुआत की गई। इससे वास्तविक लाभार्थी तक निधियों का समय से अंतरण सुनिश्चित हुआ तथा कल्याण-योजनाओं के तहत प्रभावी लक्ष्य निर्धारण की सामर्थ्य प्राप्त हुई।

## राष्ट्रीय इलैक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली (एनईएफएमएस)

10.10 निधि प्रवाह की प्रणाली को सुव्यवस्थित करने

1 <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/country/india>

2 भारतीय रिजर्व बैंक की वर्ष 2014 और वर्ष 2018 की वार्षिक रिपोर्ट

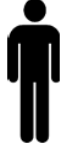
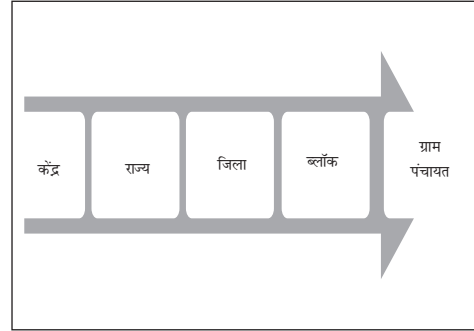
और समय पर मजदूरी का भुगतान सुनिश्चित करने के लिए वर्ष 2016 में एन.ई.एफ.एम.एस. को लागू किया गया था (चित्र 1) इस प्रणाली के अधीन केंद्र सरकार राज्य सरकारों द्वारा खोले गए एक विशिष्ट बैंक खाते में, वास्तविक समय (रियल टाइम) के आधार पर, सीधे मनरेगा कामगारों की मजदूरी जमा कर देती है। सभी कार्यक्रम अधिकारी मजदूरी भुगतान को प्राधिकृत करने के लिए इस राज्य स्तरीय एकल खाते में डेबिट करते हैं। इस समय में एन.ई.एफ.एम.एस. 24 राज्यों और 1 संघ राज्य क्षेत्र में कार्यान्वित किया जा चुका है जिसमें से केंद्र सरकार द्वारा मजदूरी का भुगतान मनरेगा कामगारों के बैंक/डाकघर खातों में सीधे जमा किया जा रहा है। इसने योजना में डीबीटी (प्रत्यक्ष लाभ अंतरण) की शुरूआत की है। इस पहल के परिणामस्वरूप मनरेगा के तहत ई-भुगतान वित्त वर्ष 2014-15 में 77.34% से बढ़कर वित्त वर्ष 2018-19 में 99% हो गया है।

### आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी)

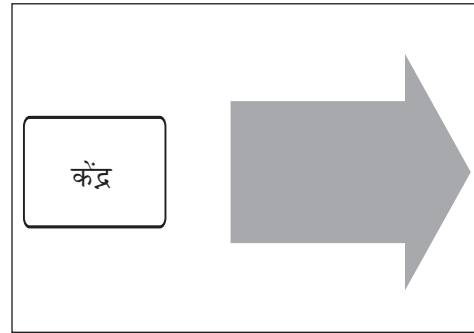
10.11 वर्ष 2015 में सरकार ने ऐसे 300 जिलों में, जहां बेहतर बैंकिंग सेवाएं उपलब्ध थीं, मनरेगा में आधार में आधार-संबद्ध भुगतान की शुरूआत की थी। वर्ष 2016 में शेष जिलों में आधार संबद्ध भुगतान किया जाने लगा। संकल्पनात्मक रूप से आधार संबद्ध भुगतान मजदूरी भुगतान चक्र को निम्नलिखित दो प्रकार से गति प्रदान करता है— पहला, कठोर बायोमैट्रिक अपेक्षाओं के कारण आधार संबद्ध खाता किसी मिथ्या लाभार्थी का नहीं हो सकता है। इसलिए सरकारी अधिकारी को ऐसे खातों के सत्यापन व लेखा-परीक्षा करने में कम समय लगता है।

### चित्र 1: प्रत्यक्ष लाभ अंतरण से पूर्व निधि-प्रवाह और प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के पश्चात् निधि-प्रवाह

#### ईएफएमएस के अधीन डीबीटी पूर्व



#### एनईएफएमएस के अधीन पोस्ट डीबीटी



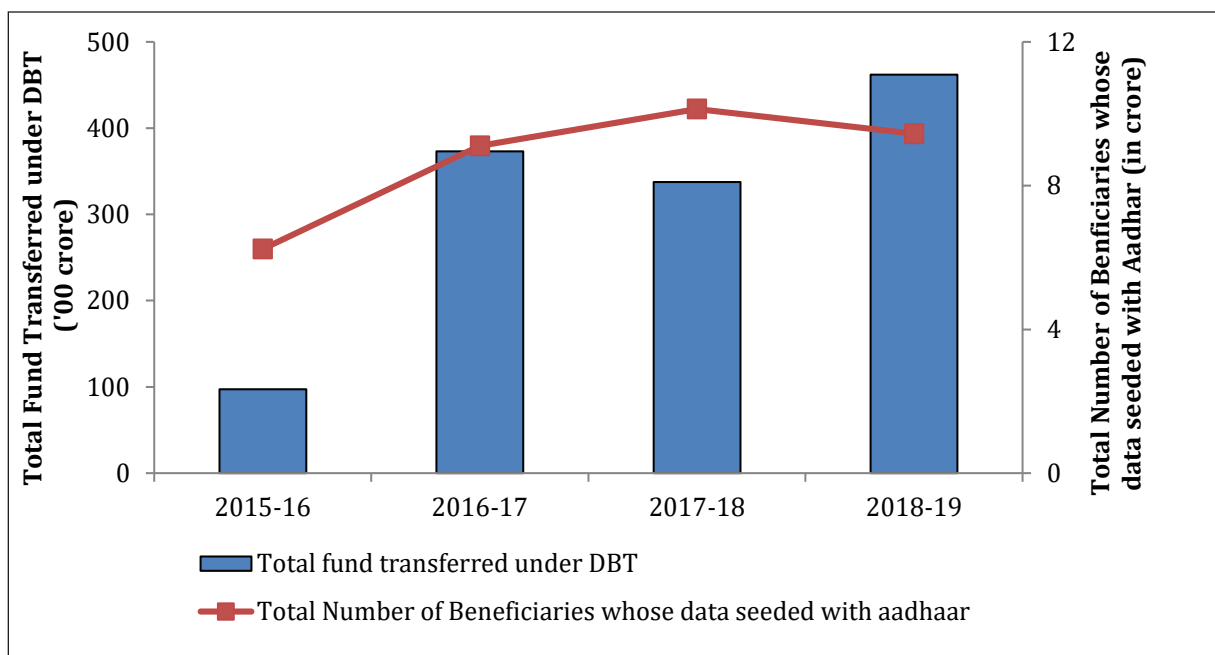
स्रोत: ग्रामीण विकास मंत्रालय

दूसरा, केंद्र सरकार जोकि इस कार्यक्रम में मूल रूप से भुगतान करती है, लाभार्थी के बैंक खाते में सीधे मजदूरी का अंतरण कर सकती है जिससे अफसरशाही के लाल फीते को काटा जा सकता है। मनरेगा के अधीन 11.61

### बाक्स 1: डीबीटी के अनुभूत लाभ

- समय पर भुगतान रिलीज करना।
- वास्तविक लाभार्थियों को सही निधियों का अंतरण सुनिश्चित करना, जिससे तंत्र में भ्रष्टाचार एवं क्षरण की संभावना क्षीण होती है
- निधियों के अंतरण में होने वाले विलंब में कमी (कार्यक्रम के निष्पादन में सुधार लाना और लाभार्थियों का व्यवस्था में विश्वास एवं भरोसा कायम करना)
- निधियों की सुरक्षा, ट्रैकिंग और निगरानी पर अत्यधिक ध्यान केन्द्रित करना (इसके लिए डिजिटल चिन्ह/हस्ताक्षर और अभिसरण/पारस्परिकता का उपयोग किया जाएगा)
- निधियों के अंतरण में सम्मिलित मध्यवर्ती एजेंसियों के मध्य भुगतान के दौरान मिलान की प्रक्रिया (लगभग वास्तविक समय में ट्रैकिंग, जवाबदेही और पारदर्शिता)
- समस्त लाभार्थी उन्मुख योजनाओं में सत्यापन प्रक्रिया और एक सिरे से दूसरे तक निधियों के जारी करने की प्रक्रिया को ठीक करना।

**चित्र 2: डीबीटी के जरिए मनरेगा का कवरेज**



स्रोत: डीबीटी भारत पोर्टल

**बॉक्स 2: मनरेगा को सुव्यवस्थित करने के लिए कुछ पहल**

**नरेगा सॉफ्ट:** कार्य प्रवाह में स्थानीय भाषा के प्रयोग पर आधारित ई-गवर्नेंस प्रणाली है जो केंद्र/राज्य/जिला/ब्लॉक और पंचायत स्तर पर मनरेगा के अधीन समस्त गतिविधियों को दर्शाती है। इसके जरिए समस्त दस्तावेज जैसे मस्टर रोल, पंजीकरण आवेदन रजिस्टर, जॉब कार्ड/रोजगार रजिस्टर/मस्टर रोल इशू रजिस्टर, मस्टर रोल प्राप्ति रजिस्टर आम लोगों को सहजता से उपलब्ध हो जाते हैं।

**जियो मनरेगा:** मनरेगा के तहत सृजित परिसम्पत्तियों के डेटाबेस को तैयार करने के लिए अंतरिक्ष प्रौद्योगिकी का उपयोग करता है। इसमें ऑनलाइन रिकार्डिंग और मॉनीटरिंग के लिए मोबाइल आधारित फोटो जियो-टैगिंग और जीआईएस आधारित सूचना प्रणाली जैसी प्रौद्योगिकी इस्तेमाल होता है। 10 जून, 2019 तक इसे 31 राज्यों और संघ राज्यों में लागू किया जा चुका है। कुल 4.44 करोड़ सम्पूरित कार्यों में से 3.58 करोड़ कार्यों का पहले ही जियो-टैग कर दिया गया है। सम्पूर्ण आंकड़ा सार सार्वजनिक रूप से उपलब्ध है जो पारदर्शिता और लोक-प्रकटन को सुनिश्चित करता है।

**वार्षिक मूल परिपत्र:** एक मूल परिपत्र वर्ष 2016 में जारी किया गया था जिसमें 1039 ऐसे परामशों को समेकित किया गया था जिन्हें कार्यक्रम को प्रारंभ करने के समय से जारी किया गया था। बाद में इस मूल परिपत्र को प्रत्येक वर्ष संशोधित करके जारी किया जाता है। इससे इस कार्यक्रम के कार्यान्वयन को सरल और कारगर बनाने और आगे के स्तर पर और स्पष्टता लाने में मदद मिली है।

**मजदूरी और सामग्री अनुपात को कम करना:** ग्रामीण क्षेत्र के गरीबों की संधारणीय जीविका के लिए टिकाऊ और उत्पादक परिसंपत्तियां अनिवार्य होती हैं। ग्राम पंचायत (जीपी) स्तर पर मजदूरी और सामग्री का 60:40 अनुपात अनिवार्य किया गया था जिसके कारण अक्सर इस साधारण कारण मात्र से गैर उत्पादक परिसंपत्तियां तैयार हो जाती थीं क्योंकि ग्राम पंचायत में अकुशल मजदूरी पर 60 प्रतिशत राशि खर्च करनी होती थी। 60:40 सिद्धांतों को शिथिल किए बिना इसका निवारण करने के लिए, 60:40 के सिद्धांतों को ग्राम पंचायत के स्तर पर लागू करने के बजाय जिला स्तर पर लागू किया गया।

**व्यक्तिस्तरीय लाभार्थी योजनाओं पर जोर देना:** बकरी शेड, डेयरी शेड, प्रधान मंत्री आवास योजना-ग्रामीण (पीएमवाई-जी) में 90-95 दिन का कार्य, कुआ, फॉर्म तालाब, वर्मिकंपोस्ट पिट, जल सोखता पिट आदि जैसी बड़ी संख्या में व्यक्तिस्तरीय लाभार्थी योजनाएं (आईबीएस) पिछले 5 वर्षों के दौरान प्रारंभ की गई हैं। व्यक्तिस्तरीय लाभार्थी योजनाओं पर जोर देने के कारण लाभार्थियों की आय में वृद्धि हुई है और परिसंपत्तियों की गुणवत्ता में भी सुधार हुआ है क्योंकि लाभार्थी अपनी बचतों को मनरेगा के अंशदान को प्रतिपूरित करने के लिए भी प्रयोग करते हैं। व्यक्तिस्तरीय लाभार्थी योजना का अंश वर्ष 2014 में 21.4% से बढ़कर वर्ष 2018-19 में 66.1 प्रतिशत हो गया है।

**प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन (एनआरएम)-मिशन जल संरक्षण (एमडब्ल्यूसी):** भूमि की उत्पादकता बढ़ाने के लिए और जलसंभरों के विकास के माध्यम से पानी का दोहन करने के लिए भूमि का योजनाबद्ध और व्यवस्थित विकास सम्पूर्ण देश में मनरेगा कार्य का मुख्य केंद्र बन गया है। काले और भूरे रंग से दर्शाए गए क्षेत्रों पर फोकस करने के लिए जहां भूजल तेजी से गिर रहा था, जल संसाधन मंत्रालय, नदी विकास एवं गंगा कायाकल्प, तथा भू-संसाधन विभाग के साथ मिलकर दिशा निर्देश तैयार किए गए थे। 2129 जल संकटग्रस्त खंडों में चिह्नित प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन कार्यों पर कुल मनरेगा व्यय की 65 प्रतिशत राशि व्यय करना अनिवार्य किया गया था। जीआईएस प्रौद्योगिकी (भुवन पोर्टल) का प्रयोग करने वाले राष्ट्रीय रिमोट संवेदी केंद्र, इसरो से प्राप्त प्रौद्योगिकीय सहायता से पृष्ठ और भू-जल संसाधनों पर असर डालने वाली संरचनाओं की व्यवस्थित योजना बनाने, अनुवीक्षण करने और निष्पादन में समर्थ हुए हैं। प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन के अंतर्गत शुरू किए गए प्रमुख कार्यों में बांधों, खाइयों, तालाबों की जांच करना, परम्परागत जल भंडारणों/तालाबों का नवीकरण, कुएं खोदना आदि शामिल हैं। पिछले 5 वर्ष के दौरान, इन हस्तक्षेपों के माध्यम से, 150 लाख हेक्टेयर भूमि में लाभ पहुंचाया गया है।

**सूखा रोधन सहायता:** वर्ष 2015-16 में सूखा प्रभावित क्षेत्रों में मनरेगा के तहत प्रत्येक परिवार को 100 दिनों के अतिरिक्त और 50 दिनों के अतिरिक्त रोजगार के प्रावधान को मंजूरी प्रदान की गई थी। मनरेगा के तहत सूखे प्रभावित प्रमुख क्षेत्रों में वृक्षारोपण, वनीकरण, भूमि विकास, बांधों की जांच, कुंआ, खाईयां, बांध और तालाब एवं जलाशय तैयार करने जैसे कार्य किए गए। पिछले पांच वर्षों के दौरान, ऐसे कार्यों पर खर्च दोगुना से अधिक हो गया और कुल व्यय की गई राशि 1753 करोड़ रुपये से बढ़कर 4089 करोड़ रुपये हो गयी।

**बढ़ी हुई जवाबदेही:** विभिन्न नागरिक केन्द्रित मोबाइल ऐप जैसे ग्राम संवाद मोबाइल ऐप और जन मनरेगा ऐप (मनरेगा परिसम्पत्तियों की ट्रैकिंग करने और फीडबैक से संबंधित ऐप) को विकसित किया गया है, जिनका उद्देश्य ग्रामीण नागरिकों को सुलभतापूर्वक सूचना हाथ की हथेली पर उपलब्ध कराते हुए सशक्त बनाना और लोगों के प्रति जवाबदेही में सुधार करना है।

करोड़ सक्रिय कामगारों में से 10.16 करोड़ कामगारों (87.51%) के आधार नंबर को एकत्र कर बैंक खातों से जोड़ दिया गया है। मनरेगा के अधीन सभी भुगतानों का लगभग 55.05% भुगतान आधार आधारित भुगतान प्रणाली (ए.बी.पी.एस.) के माध्यम से किया जा रहा है। जैसाकि चित्र 2 में दर्शाया गया है, लाभार्थियों की संख्या तथा योजना के अधीन डी.बी.टी. द्वारा अंतरित की जाने वाली निधि में वर्ष 2015-16 से 2018-19 तक की अवधि में कई गुना की वृद्धि हो चुकी है।

### डीबीटी का मनरेगा की प्रभावकारिता पर प्रभाव कवरेज

10.12 उपस्थिति रजिस्टर का एक प्रारूप उपस्थिति नामावली मस्टर रोल है। अधिक संख्या में भरी गई उपस्थिति नामावली से यह पता चलता है कि कार्यस्थल पर अधिक संख्या में कामगार उपस्थित थे। चित्र संख्या 3 से पता चलता है कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण का कार्यान्वयन होने के पश्चात भरी हुए उपस्थिति नामावली में लोगों की बढ़ी हुई संख्या को कई गुना दर्शाया गया है, जिससे पता चलता है कि लोग अधिकाधिक संख्या में कार्य

के लिए आ रहे हैं। चित्र 4 यह दर्शाता है कि आधार संबद्ध भुगतान की पूर्वावधि की तुलना में आधार संबद्ध भुगतान की अवधि में दुर्बल वर्गों (महिला, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों)<sup>3</sup> द्वारा काम किए गए कुल व्यक्ति दिवसों की संख्या भी उच्चतर है जो इस बात का संकेत है कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) के कार्यान्वयन के बाद रोजगार सृजन की दर ऊंची है। वहां यह नोट करना भी उचित होगा कि 90 प्रतिशत से अधिक व्यक्ति दिवसों से दुर्बल वर्गों को फायदा पहुंचा है।

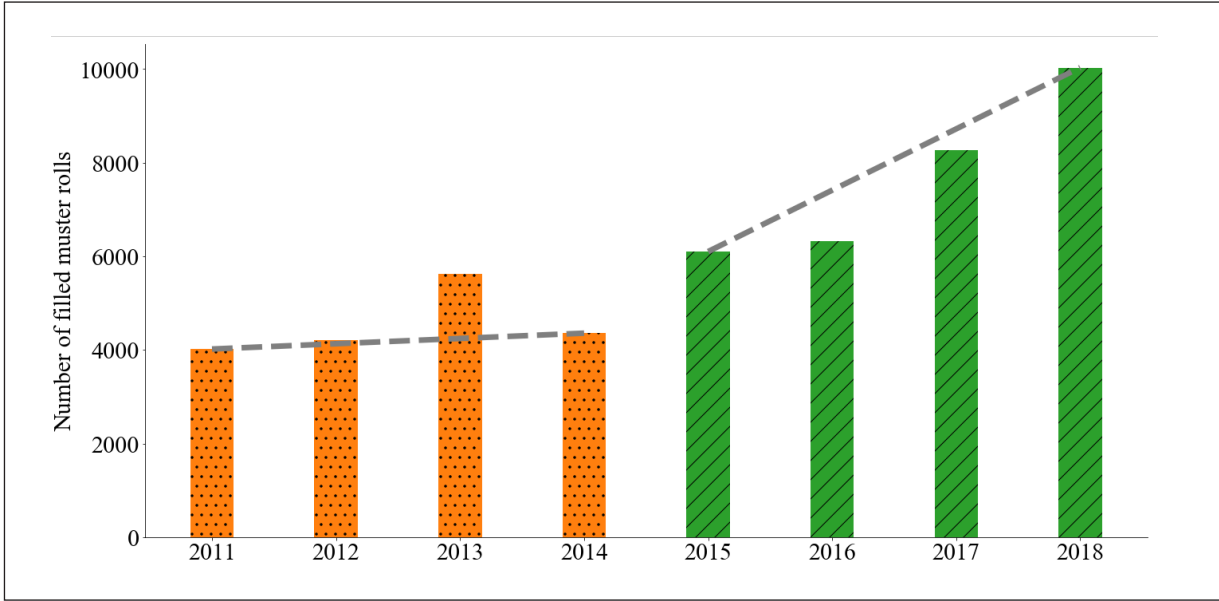
### मजदूरी का समयबद्ध भुगतान

10.13 आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के माध्यम से लाभार्थियों के बैंक खाते में सीधे धन जमा करने पर बल दिया जाता है। एनआरईजीए सॉफ्ट से इस बात की जांच की जाती है कि 15 दिनों के भीतर मजदूरी का भुगतान हो जाए। सभी पणधारियों से निरंतर संपर्क और प्रयासों से समयबद्ध भुगतान के अंश में वृद्धि हुई है। समयबद्ध भुगतान का अंश 2014-15 में 26.9% से बढ़कर 2018-19 में लगभग 90.4% हो गया है (चित्र 5)।

10.14 पूर्व-आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) अवधि में

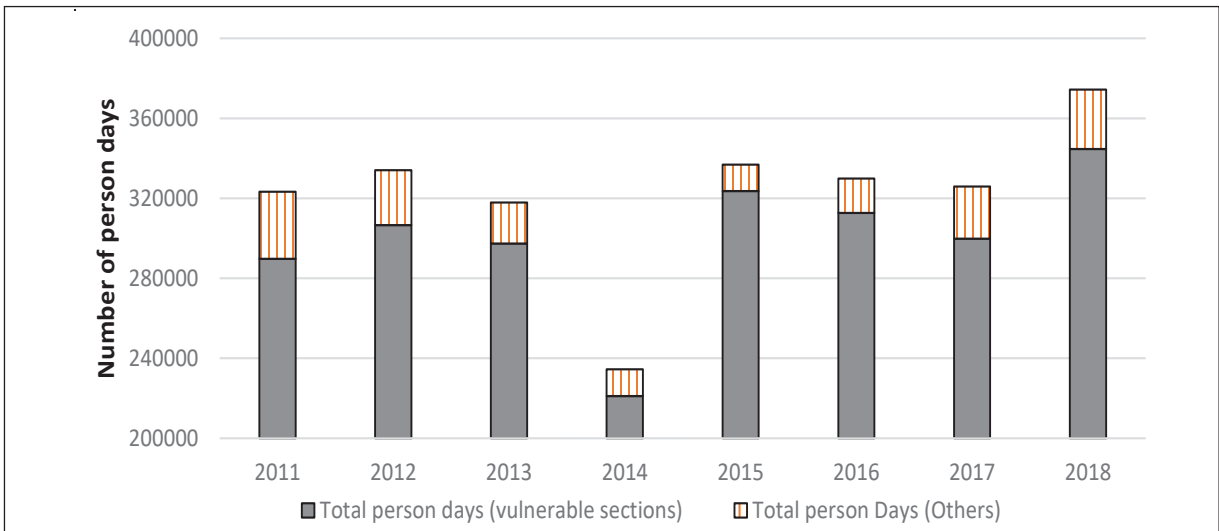
<sup>3</sup> ये समूह परस्पर अनन्य नहीं हैं इसलिए दोहरी गिनती संभव है।

चित्र 3: मनरेगा योजना के अधीन भरे हुए हाजिरी रजिस्टर



स्रोत: मनरेगा पोर्टल के डाटा से लिया गया।

चित्र 4: मनरेगा स्कीम के अधीन व्यक्ति दिवसों में दुर्बल वर्गों का हिस्सा

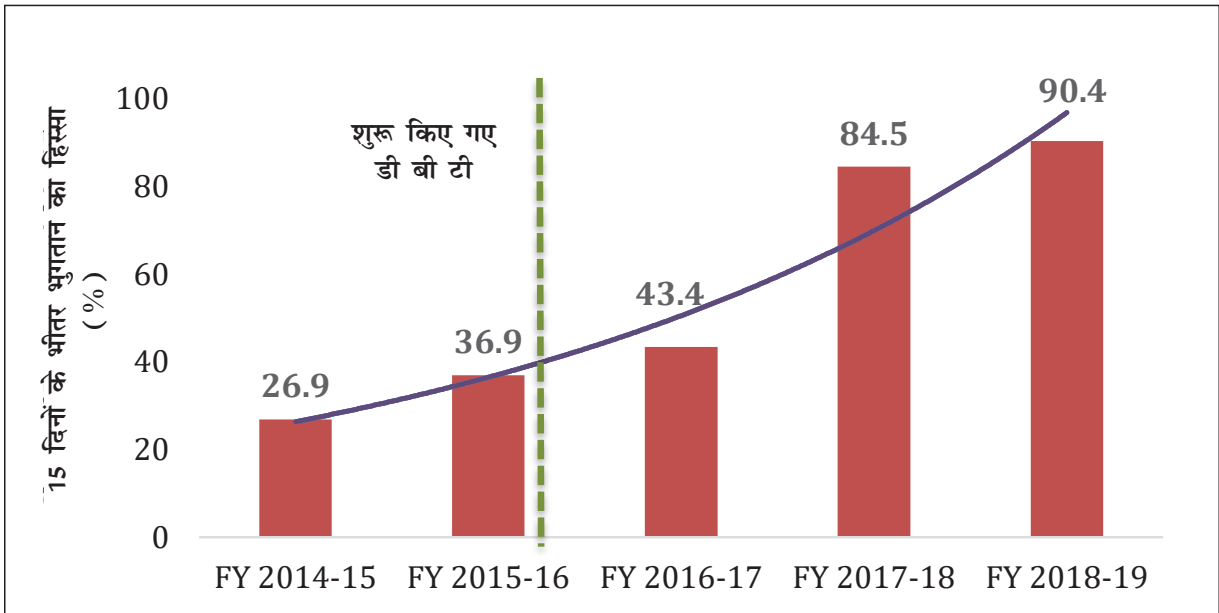


स्रोत: मनरेगा पोर्टल के डाटा से प्राप्त किया गया।

बैंक खातों में वितरित औसत राशि, जो प्रति वर्ष 1.82 करोड़ रुपये प्रति ब्लॉक थी, वह लगभग दोगुनी होकर प्रति वर्ष 3.98 करोड़ रुपये प्रति ब्लॉक हो गई है। यह दर्शाता है कि आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) लागू होने के बाद डीबीटी के माध्यम से अधिक धन प्रवाहित हुआ। यदि आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) से कार्यक्रम की दक्षता में सुधार होता है, तो मजदूरी के भुगतान में होने वाली देरी में महत्वपूर्ण रूप से कमी आएगी। जब मजदूरी, जो आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) लागू होने

से पहले और लागू होने के बाद 90 दिन देर से मिलती थी, के भुगतान की कुल राशि के अनुपात के बीच तुलना की गई तो यह पाया कि आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) लागू होने के बाद की अवधि में मजदूरी के भुगतान में होने वाली देरी में लगभग एक तिहाई, 35% से लेकर 10% तक की कमी आई है (चित्र 6)। इस प्रकार, आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के कार्यान्वयन ने योजना के अधीन भुगतान के प्रवाह को सकारात्मक रूप से प्रभावित किया है।

चित्र 5: मनरेगा स्कीम के अंतर्गत 15 दिन के भीतर किए गए भुगतान का अंश



स्रोत: ग्रामीण विकास मंत्रालय

### बॉक्स 3: डाटा और प्रमुख विचार

मनरेगा के लिए डाटा वित्त वर्ष 2012 से वित्त वर्ष 2017 तक अवधि के लिए मनरेगा पब्लिक डाटा पोर्टल से एकत्र किया जाता है। पब्लिक डाटा पोर्टल विभिन्न प्रशासनिक उपखंड स्तरों पर वित्त वर्ष 2012 से सभी योजनाओं के विचारों की सूचना प्रदान करता है। विलंबित भुगतान सूचना वित्त वर्ष 2015 से जिला स्तर पर उपलब्ध है। यह डाटा विभिन्न अंतराल पर विलंबित लेनदेन की संख्या के बारे में जानकारी प्रदान करता है।

चूंकि महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एमजीएनआरजीएस) उन ग्रामीण गरीबों को लक्षित करता है, जिसका प्राथमिक व्यवसाय कृषि है, इसलिए सूखे को आर्थिक संकट का मुख्य कारक माना जाता है। वर्षा का डाटा, जलवायु अनुसंधान इकाई, पूर्वी एंग्लिया विश्वविद्यालय से प्राप्त किया गया है। चूंकि भारत में सबसे पूर्वी देशांतर डाटा की परिधि से परे फैले हुए हैं, इसलिए अध्ययन में 900° में सीमित खंडों को ही शामिल किया गया है।

देश के विभिन्न खंडों से आंकड़े प्राप्त किए जाते हैं और उसका मानचित्रण किया जाता है। चूंकि जलवायु का डाटा सिर्फ वित्तीय वर्ष 2017 तक के लिए ही उपलब्ध है, इसलिए प्रतिदर्श की समयावधि, वित्तीय वर्ष 2017 तक ही सीमित कर दी गई है। इस प्रकार, जहां एमजीएनआरजीएस और वर्षा का डाटा दोनों एक साथ उपलब्ध होते हैं, वहां इनका प्रयोग संकट के मुख्य कारक के रूप में सूखे की जांच करने वाले प्रतिदर्श में किया जाता है। सेवा और टिकाऊ सामान पर घरेलू व्यय के संबंध में एनएसएसओ के सर्वेक्षण की अनुसूची 1.5, राउण्ड 72 का उपयोग जिला स्तर पर उपभोग व्यय संबंधी आंकड़े प्राप्त करने के लिए किया गया है। सूखे से प्रभावित खंडों को पारिभाषित करने के लिए भारतीय मौसम विभाग (आईएमडी) द्वारा प्रदान की गई परिभाषा का उपयोग किया गया है: आईएमडी उस क्षेत्र को सूखा से प्रभावित क्षेत्र के रूप में पारिभाषित करता है, जिस क्षेत्र में सामान्य वर्षा से 75% कम वर्षा होती है। एक नामिका की रचना की गई है, जिसमें वित्तीय वर्ष 2012 से लेकर 2017 तक के प्रत्येक ब्लॉक के प्रत्येक वर्ष के मौसम और एमजीएनआरजीएस संबंधी आंकड़े संग्रहित हैं। यदि ब्लॉक में वर्षा सामान्य से 75% कम वर्षा होती है तो उसका मान 1 होता है, अन्यथा इसका मान 0 होता है। विश्लेषण के उद्देश्य से आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) लागू होने के बाद की अवधि का, वित्तीय वर्ष 2015 से आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी)-300 जिलों और वित्तीय वर्ष 2016 से शेष जिलों में क्रमिक कार्यान्वयन के आधार पर परिभाषित किया गया है। विश्लेषण से संबद्ध सारांश के आंकड़े परिशिष्ट तालिका दिए गए हैं।

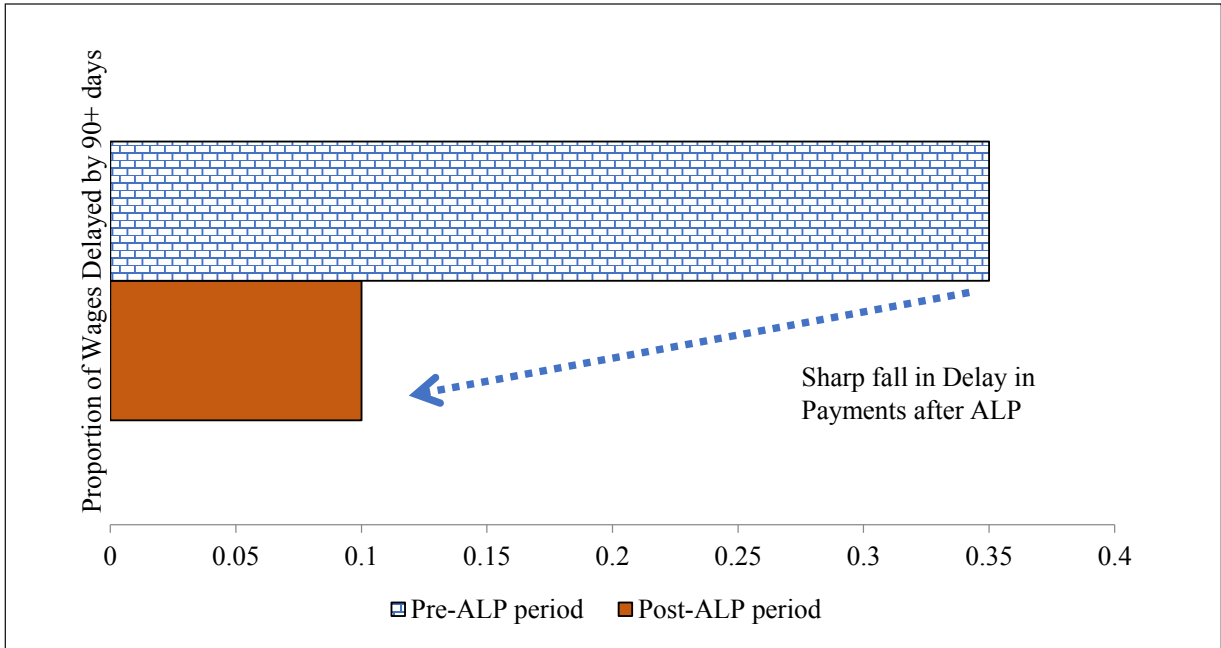
### मनरेगा कार्य की मांग

10.15 यह स्पष्ट है कि आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) लागू होने के बाद बैंक के खाते में वितरित राशि में वृद्धि हुई है और देर से होने वाले भुगतान में कमी आई है,

इसलिए यह उम्मीद की जाती है कि संकटग्रस्त क्षेत्रों में कार्यक्रम के अंतर्गत काम की मांग में वृद्धि होगी (अग्रवाल एवं अन्य 2019)।



चित्र 6: मनरेगा स्कीम के अंतर्गत दी जाने वाली मजदूरी के भुगतान में देरी

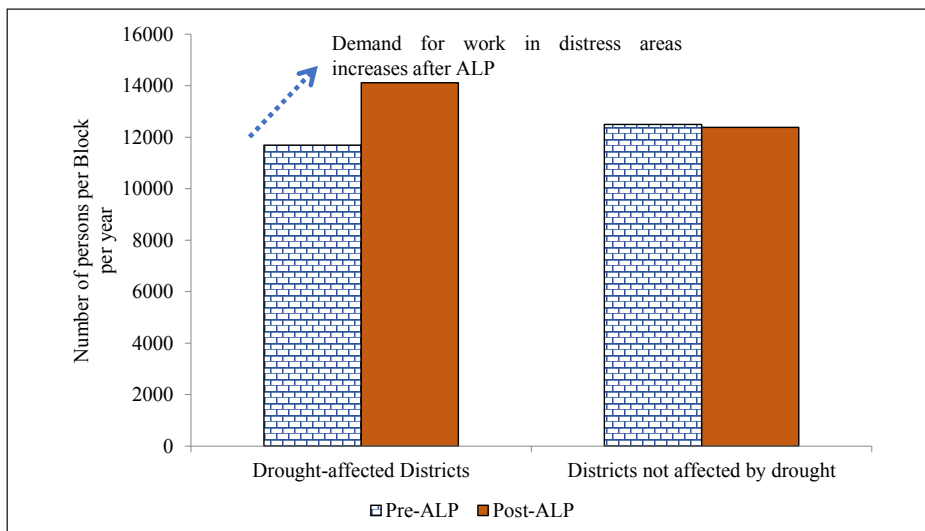


स्रोत: सर्वेक्षण परिकलन

10.16 चित्र-7 में काम मांगने वाले व्यक्तियों पर आधार संबद्ध भुगतान के प्रभाव के अंतर में भिन्नता दर्शाई गई है। जो ब्लॉक सूखाग्रस्त नहीं है, या अकाल से प्रभावित नहीं हैं, वहां पर काम मांगने वाले व्यक्तियों की संख्या पर आधार संबंध भुगतान (ए.एल.पी.) का कोई प्रभाव नहीं पड़ा है। हालांकि जो ब्लॉक सूखे से प्रभावित हैं, वहां पर काम मांगने वाले व्यक्तियों की संख्या में 20.7%

की महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। जैसा कि हमने पूर्व में तर्क दिया है कि मनरेगा के प्रभावी कार्यान्वयन से संकटग्रस्त क्षेत्रों में काम की मांग में वृद्धि होनी चाहिए, यह निष्कर्ष इस अभिधारणा के अनुरूप है। अंतर आंकलन में भिन्नता अर्थात् सूखाग्रस्त और गैर-सूखाग्रस्त ब्लॉक में सूखा-पूर्व एवं सूखा-पश्चात् अंतर 21.8% के समान ही है तथा यह सांख्यिकीय रूप से काफी महत्वपूर्ण है।

चित्र 7: मनरेगा के अंतर्गत काम की मांग



स्रोत: सर्वेक्षण परिकलन

10.17 इसलिए ऐसा प्रतीत होता है कि आधार संबद्ध (एएलपी) के कार्यान्वयन से पहले गरीब ग्रामीण मनरेगा योजना को खराब समय में व्यथा निवारक के बजाय उत्तम समय में अतिरिक्त आय अर्जन करने के एक विकल्प के रूप में मानते थे। वास्तव में इससे कार्यक्रम का प्रयोजन विफल हुआ है। आधार संबद्ध भुगतान कार्यान्वयन के बाद रुझान बदल गए जिसमें मनरेगा योजना के अधीन सूखा प्रभावित क्षेत्रों में कार्य की मांग में वृद्धि देखी गई। आधार संबद्ध भुगतान कार्यान्वयन के बाद परिवर्तन से यह पता चलता है कि भुगतान में विलंब कम होने से संकटग्रस्त समय में कार्य की मांग में त्वरित सकारात्मक प्रभाव पड़ा है।

### मनरेगा कार्य की आपूर्ति

10.18 चित्र 8 इसी तरह मनरेगा के तहत कार्य की आपूर्ति पर आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के प्रभाव के बारे में प्राक्कलन अंतर में भिन्नता को दर्शाता है। सूखे द्वारा गैर-प्रभावित ब्लॉकों में कार्य की आपूर्ति पर एएलपी के कार्यान्वयन के कारण हमें थोड़े बदलाव नजर आते हैं और उक्त को चित्र 7 में दर्शाया भी गया है। इसके विपरीत हमने यह भी देखा है कि सूखा प्रभावित ब्लॉकों में कार्य की आपूर्ति में 20% की वृद्धि हुई। इससे यह पता चलता है कि मनरेगा के अंतर्गत सूखा

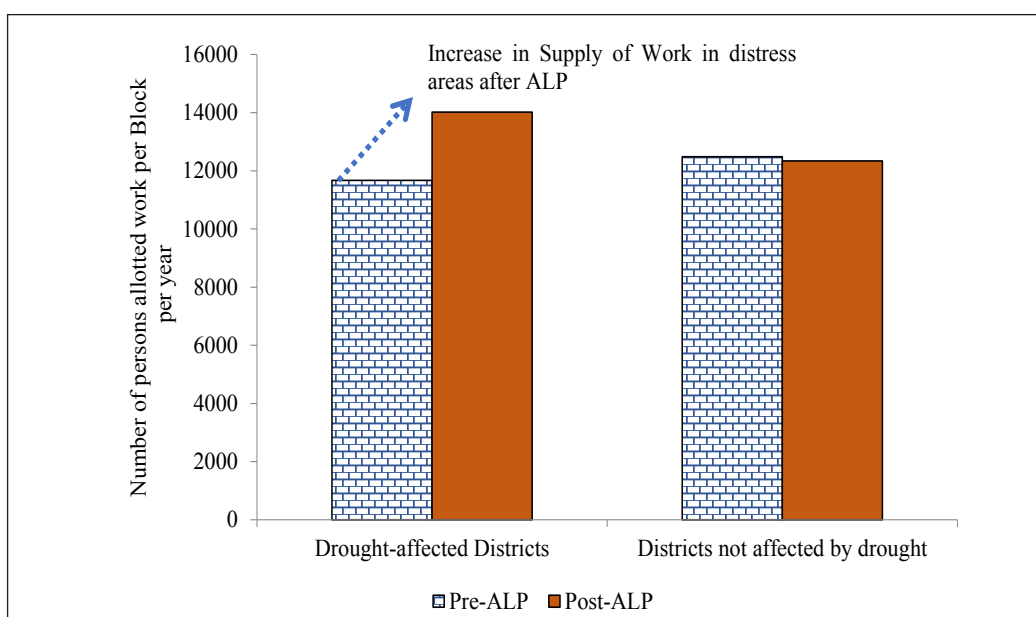
प्रभावित ब्लॉकों में कार्य की मांग में वृद्धि कार्य की आपूर्ति के अनुकूल है।

10.19 यह अनुमान लगाया जा सकता है कि एएलपी द्वारा लाए गए गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने की बढ़ी हुई राज्य क्षमता संभावित रूप से मनरेगा योजना (दत्ता एवं अन्य, 2012) में मांग आपूर्ति अंतराल को पूरा कर सकती है। विश्वसनीय डाटा के साथ, यह संभव है कि केन्द्रीय और राज्य सरकारें मनरेगा के कार्यान्वयन की प्रभावीरूप से संवीक्षा करने और जहां पर अनिवार्य हो वहां पर काम उपलब्ध कराने के लिए अधिकारियों को प्रेरणा दे सकती है।

### मनरेगा के अधीन किया गया कार्य

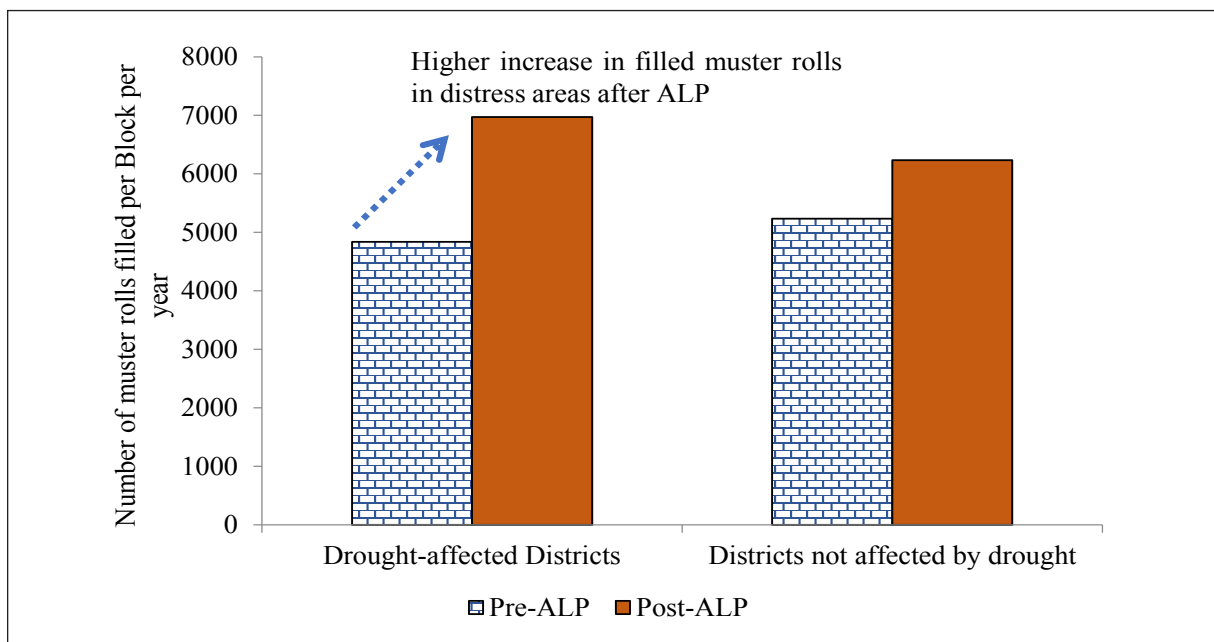
10.20 मस्टर रोल, हाज़िरी रजिस्टर का ही एक रूप है जिसमें श्रमिकों द्वारा हस्ताक्षर किए जाते हैं। इस अर्थ में यह एक प्रारंभिक जांच के रूप में कार्य करता है कि यदि कार्य की मांग-आपूर्ति में वृद्धि होती है, परंतु भरे गए मस्टर-रोल्स में किसी भी प्रकार का परिवर्तन नहीं आता तो इसका आशय यह है कि संख्याओं की गलत सूचना दी गई है। चित्र-9 दर्शाता है कि गैर-सूखाग्रस्त ब्लॉकों में मस्टर रोल में 19% की वृद्धि हुई है जबकि इसके विपरीत सूखाग्रस्त ब्लॉकों में 44% की अत्यंत वृद्धि हुई है। इस प्रकार, चित्र-9 में दर्शाए गए साक्ष्यों से

चित्र 8: मनरेगा के अधीन कार्य की आपूर्ति



स्रोत: सर्वेक्षण परिकलन

चित्र 9: मनरेगा योजना में किए गए कार्य की प्रमात्रा : भरे गए कुल मस्टर रोल



स्रोत: सर्वेक्षण परिकल्पन

ज्ञात होता है कि आधार-संबद्ध भुगतान के उपयोग की वजह से सूखाग्रस्त ब्लॉकों में मनरेगा योजना के तहत किए गए वास्तविक कार्यों में भी काफी वृद्धि हुई है। यह वृद्धि उन ब्लॉकों की बढ़ोतरी की तुलना में दोगुनी से अधिक थी जो सूखे से अप्रभावित थे।

### समाज के कमजोर वर्गों पर प्रभाव

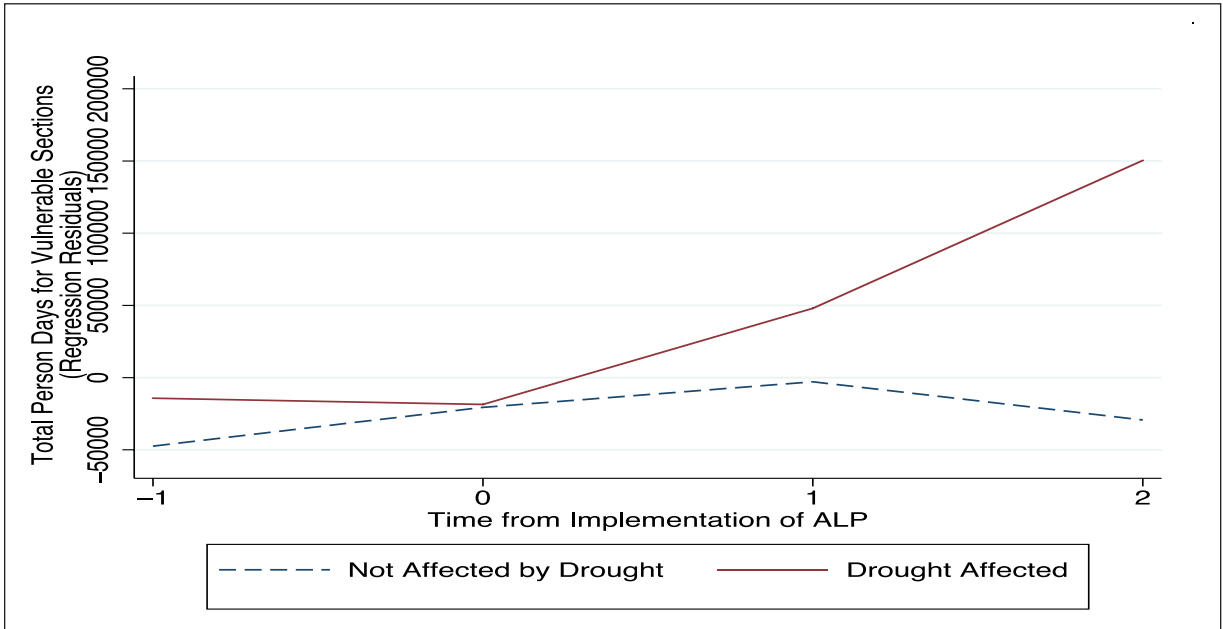
10.21 चूंकि आर्थिक आघातों का समाज के कमजोर वर्गों (महिलाएं, दिव्यांग जन, अनुसूचित जातियां एवं अनुसूचित जनजातियां) पर सर्वाधिक प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है अतः यह चिंता होती है कि हो सकता है कि वे डीबीटी के तहत प्रौद्योगिकी के साथ आसानी से समायोजन न कर सकें और इस प्रकार वे इससे बाहर हो जाएं (खेड़ा 2011)। यह विश्वास करने का भी कारण है कि ऐसे लोग सामाजिक कार्यक्रमों में होने वाले प्रौद्योगिकीय परिवर्तनों के बारे में संभवतः परिचित न हो पाएं। यदि यह सही है तो आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के कार्यान्वयन के बाद, संकटग्रस्त क्षेत्रों में रहने वाले ऐसे व्यक्तियों द्वारा मनरेगा योजना के तहत किए जाने वाले कार्य में कोई परिवर्तन नहीं होना चाहिए (अग्रवाल एवं अन्य, 2019)। यह देखा जाता है कि आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) की अनुपस्थिति में

समाज के कमजोर वर्गों द्वारा कृत कुल व्यक्ति दिवसों की संख्या में या तो कोई परिवर्तन नहीं हुआ या फिर इसमें कमी आई। आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) पूर्व अवधि में, शून्य के बायीं ओर यथाप्रदर्शित, समाज के कमजोर वर्गों द्वारा कृत व्यक्ति दिवसों के बीच का अंतर नगण्य था। आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के बाद की अवधि में, शून्य के दायीं ओर यथाप्रदर्शित, समाज के कमजोर वर्गों द्वारा कृत व्यक्ति दिवसों में बहुत अधिक वृद्धि रही है। इसका अभिप्राय है कि आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के कार्यान्वयन के बाद, महिलाओं, अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों से संबंधित कार्यबल में आर्थिक संकट के समय मनरेगा के तहत वृद्धि हुई (चित्र 10)।

### स्थानापन्न संकट में उपभोग संबंधी आंकड़ों का उपयोग

10.22 यद्यपि ग्रामीण संकट का प्राथमिक कारण सूखे को माना जाता है, किंतु कुछ अत्यधिक स्थानीय अप्रत्यक्ष संकट भी होते हैं जो सूखे से संबंधित नहीं होते, जैसे कीटों का आक्रमण, रोग फैलना, अवसंरचनात्मक विकास के लिए भूमि का विक्रय, इत्यादि। ऐसे संकटों से इनके

चित्र 10: आधार संबद्ध भुगतान (एएलपी) के कार्यान्वयन के पूर्व एवं बाद सूखा प्रभावित और गैर-सूखा प्रभावित क्षेत्रों में समाज के कमजोर वर्गों द्वारा किए गए कुल व्यक्ति दिवस



स्रोत: सर्वेक्षण परिकलन

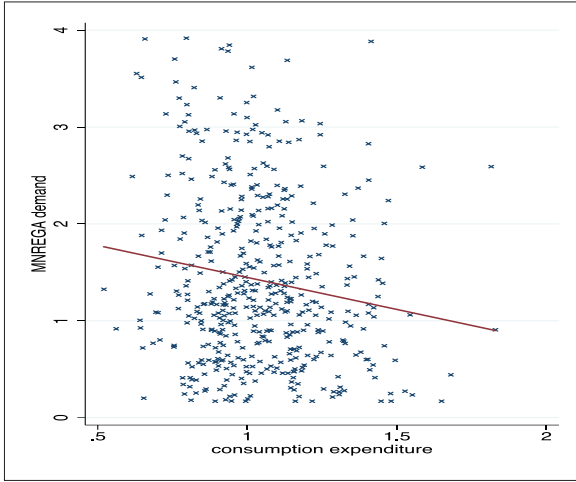
द्वारा प्रभावित स्थानीय क्षेत्रों के उपभोग व्यय में कमी आती है। इसलिए, एनएसएस राउंड 72 सर्वेक्षण से प्राप्त मासिक उपभोग व्यय के आंकड़ों का उपयोग संकट के लिए निमित्त के रूप में किया जा सकता है। इस विषय में प्रकल्पना यह है कि उपभोग व्यय में गिरावट वाले क्षेत्रों में मनरेगा कार्य के लिए मांग में वृद्धि होनी चाहिए। अप्रेक्षणीय संकटों की पहचान करने के लिए एन एस एस डाटा का उपयोग, यह देखने के लिए किया है कि क्या मनरेगा योजना में हुए सुधारों का विस्तार संकटों के सभी प्रकारों के लिए किया जा सकता है जिसका सूखे के तौर पर सुगमता से अवलोकन किया जा सकता है अथवा नहीं।

10.23 एन एस एस ओ ब्लॉक स्तर की पहचान को शामिल नहीं करता, इसलिए जिला स्तर पर डाटा संकलित किया जाता है। क्योंकि सर्वेक्षण के डाटा वित्त वर्ष 2015 के लिए ही उपलब्ध हैं, इसलिए एक वर्ष के लिए ही प्रतिदर्श सीमित रह जाता है। यह परीक्षण करने के लिए, सर्वप्रथम प्रत्येक जिले के भौगोलिक पड़ोसियों की पहचान की जाती है। इसके बाद, जिला पड़ोसी युगलों को इस प्रकार से विभाजित किया जाता है कि वित्त वर्ष 2015 में ए एल पी जिलों का उनके ए एल पी पड़ोसियों के

साथ और गैर-ए एल पी जिलों का उनके गैर-ए एल पी पड़ोसियों के साथ सुमेल किया जाता है। यह बृहत संकटों से स्थानीकृत संकट को अलग करने में भी सहायता करता है क्योंकि बड़े पैमाने पर आस-पास के क्षेत्रों में संकट सामान्य होंगे। एक बार ए एल पी जिला-पड़ोसी युगलों और गैर-ए एल पी जिला पड़ोसी युगलों की पहचान हो जाने पर, प्रत्येक युगल के लिए एम जी एन आर ई जी एस मांग के अनुपात का परिकलन किया जाता है। यह अनुपात उपभोग घटक कहलाता है। प्रत्येक जिला पड़ोसी युगल के लिए एम जी एन आर ई जी एस मांग घटक और मासिक उपभोग घटक के बीच एक नकारात्मक संबंध मौजूद है (चित्र 11)। इसका अभिप्राय यह है कि कम उपभोग व्यय वाले क्षेत्रों में उच्चतर उपभोग व्यय वाले क्षेत्रों की तुलना में उच्चतर एम जी एन आर ई जी एस की मांग है।

10.24 इसलिए, इस परीक्षण के प्रयोजन के लिए, एक से कम के उपभोग गुणांक का उपयोग संकटग्रस्त क्षेत्रों की पहचान के लिए किया जाता है। यह तालिका 1 से स्पष्ट है कि गैर-संकटग्रस्त क्षेत्रों के लिए एम जी मनरेगा की मांग का गुणांक 1.45 है और पूर्व ए एल पी अवधि में संकटग्रस्त जिलों में यह 1.56 है। हालांकि,

**चित्र 11: मनरेगा योजना की मांग और उपभोग व्यय के बीच संबंध।**



स्रोत: एन. एस. एस. 72 राउंड, मनरेगा पोर्टल

कम उपभोग व्यय वाले जिलों में मनरेगा स्कीम की मांग में वृद्धि दर्ज की गई है, किंतु यह वृद्धि सीमांत ही है। गैर-संकटग्रस्त जिलों में, ए एल पी के कार्यान्वयन के बाद, मनरेगा का मांग गुणांक 1.18 है अर्थात इन जिलों के लिए मनरेगा की मांग उनके पड़ोसी जिलों के अनुरूप है। संकटग्रस्त जिलों में इसमें 1.76 तक की वृद्धि हुई है। संकटग्रस्त जिलों के लिए, पश्च ए एल पी अवधि में मनरेगा स्कीम के कार्य के लिए मांग उनके पड़ोसियों की मांग से लगभग दो गुना है। यह अवलोकन करना रुचिकर है कि संकटग्रस्त और गैर-संकटग्रस्त क्षेत्रों की मनरेगा की मांग के बीच न केवल अंतर है बल्कि पश्च ए एल पी अवधि में संकटग्रस्त क्षेत्रों में मनरेगा स्कीम के लिए मांग में अधिक वृद्धि दर्ज की गई है।

**तालिका: 1 ए एल पी तथा गैर ए एल पी जिलों में अधिक उपभोग व्यय क्षेत्रों की तुलना में कम उपभोग व्यय क्षेत्रों की मांग में अनुपातिक बदलाव**

	अधिक उपभोग कारक	कम उपभोग कारक
कोई एएलपी नहीं	1.45	1.56
एएलपी	1.18	1.76

## भावी परिदृश्य

10.25 यह अध्याय, एक छोर से दूसरे छोर तक शासन, राज्यों के साथ साझेदारी में एक मजबूती साक्ष्य आधारित कार्यान्वयन ढांचा तैयार करने, प्रक्रियाओं को सुव्यवस्थित करने, कार्यान्वयन एजेंसियों और लाभार्थियों को समय पर धन अंतरण करने, रिसाव समाप्त करने, सार्वजनिक धन का इष्टतम उपयोग में सुधार लाने और कार्यक्रमों के समग्र प्रदर्शन (आउटपुट/परिणाम) में सुधार के लिए कल्याणकारी योजनाओं में प्रौद्योगिकी के प्रयोग के लाभ पर प्रकाश डालता है। यह पारदर्शिता और जवाबदेही में भी सुधार लाता है और सबसे ऊपर यह इस बात को भी सुनिश्चित करता है कि सही लाभ, सही समय पर सही लाभार्थी तक पहुंचें।

10.26 महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी योजना के अंतर्गत इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली (इलेक्ट्रॉनिक फंड मैनेजमेंट सिस्टम) के माध्यम से प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) के द्वारा निधि प्रवाह प्रक्रिया को सुव्यवस्थित किया गया है और इससे बेहतर लक्ष्यीकरण, लाभार्थियों को किए जाने वाले भुगतान में होने वाली देरी को कम करने एवं रिसाव कम करने में सहायता प्राप्त हुई है और सबसे ऊपर इससे निधि की पर्याप्त बचत भी हुई है। इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि इसकी सहायता से कामगारों के संकट को दूर करने के लिए मनरेगा को प्रभावी बनाया गया है। योजना के अधीन काम की मांग और आपूर्ति दोनों में वृद्धि हुई है, विशेष रूप से संकटग्रस्त ब्लॉकों में और समाज के कमजोर वर्गों में जिनमें महिला और दिव्यांग, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति शामिल है। भरी हुई उपस्थिति नामावली की संख्या में वृद्धि का अर्थ यह है कि वास्तव में संकटग्रस्त कामगारों की काम की मांग और उसकी आपूर्ति में वृद्धि हुई है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के सकारात्मक परिणाम उन अंतिम लाभार्थियों की वरीयता पर आधारित है जो सिर्फ पिरामिड के सबसे निचले स्थान पर ही नहीं है, अर्थात् जो सिर्फ गरीब ही नहीं हैं, बल्कि संकटग्रस्त भी हैं। चूंकि योजना में नामांकन स्वैच्छिक है, इसलिए लाभार्थियों को, कार्यक्रम वितरण की अकुशलता या कुशलता के आधार पर कार्यक्रम का “समर्थन नहीं करने” के द्वारा अपनी वरीयता प्रकट करने का व्यापक प्रोत्साहन प्राप्त है।



लिए एक विशाल डिजिटल अवसंरचना का सृजन किया गया है और सबसे बड़े कल्याणकारी कार्यक्रम मनरेगा के अंतर्गत इसका प्रभावी तरीके से उपयोग किया जा रहा है। इसका उपयोग देश के हर कोने में मौजूद लोगों तक माइक्रो-इंश्योरेंस, माइक्रो-पेंशन और माइक्रो-क्रेडिट

के माध्यम से इस कार्यक्रम को पहुंचाने के लिए किया जा सकेगा। इसके व्यापक उपयोग से समाज के कमजोर एवं सीमांत वर्गों को लाभान्वित करते हुए उनका वित्तीय एवं आर्थिक समावेश किया जा सकता है।

### अध्याय पर एक नजर

- मनरेगा स्कीम को युक्तिसंगत बनाने में प्रौद्योगिकी के उपयोग से इसकी प्रभाविता को बढ़ाने में मदद मिली है।
- मनरेगा स्कीम में इनईएफएमएस और डीबीटी के अंगीकरण ने महत्वपूर्ण रूप से मजदूरी के भुगतान में होने वाले विलंब को कम करने में योगदान किया है।
- मनरेगा स्कीम के अंतर्गत, विशेष रूप से संकटग्रस्त जिलों में, कार्य की मांग एवं आपूर्ति में वृद्धि हुई है।
- आर्थिक संकट की अवधि में मनरेगा स्कीम के अंतर्गत समाज के कमजोर वर्गों, यथा महिलाओं, अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के कार्यबल में वृद्धि हुई।
- सरकारी योजना की प्रभाविता की संवीक्षा और पूर्ण प्रतिबद्धता के साथ प्रौद्योगिकी का उपयोग विशेष रूप से बेहतर परिणाम प्रदान कर सकता है।

## संदर्भ

Agarwal, Sumit, Shashwat Alok, Yakshup Chopra, and Prasanna L Tantri. 2016. "Government Employment Guarantee, Labor Supply and Firms' Reaction: Evidence from the Largest Public Workfare Program in the World." Working Paper.

Agarwal, Sumit, Shradhey Prasad, Nishka Sharma, and Prasanna L Tantri. 2019. "A Friend Indeed: Does The Use of Digital Identity Make Welfare Programs Truly Counter-Cyclical?" Working Paper.

Drekmeier, Charles. 1962. "Kingship and Community in Early India", *Stanford University Press*.

Dutta, Puja, Rinku Murgai, Martin Ravallion, and Dominique Van de Walle. 2012. "Does India's employment guarantee scheme guarantee employment?" *Economic and Political Weekly*, 55-64.

Keynes, J. M. 1909. "Recent Economic Events in India," *The Economic Journal*, 19 (73), pp. 51-67.

Khera, Reetika. 2011. "The UID project and welfare schemes." *Economic and Political Weekly*, 38-43.

Muralidharan, Karthik, Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2016. "Building state capacity: Evidence from biometric smartcards in India." *American Economic Review*, 106(10): 2895-2929.

Muralidharan, Karthik, Jishnu Das, Alaka Holla, and Aakash Mohpal. 2017. "The fiscal cost of weak governance: Evidence from teacher absence in India." *Journal of Public Economics*, 145: 116-135.

Niehaus, Paul, and Sandip Sukhtankar. 2013a. "Corruption dynamics: The golden goose effect." *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4): 230-69.

Niehaus, Paul, and Sandip Sukhtankar. 2013b. "The marginal rate of corruption in public programs: Evidence from India." *Journal of Public Economics*, 104: 52-64.

Ravallion, Martin. 2012. "Corruption in the MGNREGS: Assessing an Index." *Economic and Political Weekly*, 13-15.

## परिशिष्ट: विश्लेषण के संक्षिप्त आंकड़े

चर	प्रेक्षण	माध्य	मानक विचलन	न्यूनतम	अधिकतम
कुल व्यक्ति दिवस	23022	326019.3	367448.3	0	4724609
100 दिनों तक पंहुचे कुल परिवार	23022	620.95	1122.978	0	22877
कार्य की मांग करने वाले कुल परिवार	23022	7593.07	7526.75	0	67951
कार्य की मांग करने वाले कुल व्यक्ति	23022	12630.9	13699.18	0	150125
सौंपे गए कार्य वाले कुल परिवार	23022	7578.99	7522.68	0	67951
सौंपे गए कार्य वाले कुल व्यक्ति	23022	12596.87	13668.93	0	149927
भरे हुए मस्टर रोलों की कुल संख्या	23022	5727.20	6342.09	0	85312
कार्य करने वाले कुल परिवार	23022	7248.92	7043.5	0	66490
कार्य करने वाले कुल व्यक्ति	23022	11726.19	12273.58	0	147080
बैंक खाते में संवितरित राशि (रूपये करोड़)	23022	27.3	41.9	0	672
अनुसूचित जातियों द्वारा निष्पादित कुल व्यक्ति दिवस	23022	71673.49	105123.4	0	1405991
अनुसूचित जनजातियों द्वारा निष्पादित कुल व्यक्ति दिवस	23022	56170.62	154782.9	0	3566409
महिलाओं द्वारा निष्पादित कुल व्यक्ति दिवस	23022	169081.5	247204.3	0	3296483