PAIRVI OCCASIONAL PAPER SERIES

March 2009

# नरेगा : कागज़ों से परे

*– रजनीश*

2 फरवरी 2006 को इस कानून के लागू होने के बाद से अब तक 3 वर्ष पूर्ण हो चुके हैं और दस्तावेजों में यह पूरी तरह सफल दिखाई देता है, परंतु यदि इसकी ज़मीनी हकीकत को देखा जाए तो स्पष्ट होता है कि अभी तक यह कानून अपने सही रूप में सामने नहीं आ सका है। इस कानून की सबसे पहली ज़रूरत यह थी कि जिस वर्ग को केन्द्र में रखकर इसे बनाया गया था उस वर्ग तक इसकी पहुँच हो। समाज का सीमांत समुदाय इस कानून का लाभ उठा सके और अपने जीवनस्तर में सुधार कर सके। परंतु आज भी यह स्थिति है कि कई ग्रामीण क्षेत्रों में लोग इस कानून से परिचित नहीं हैं, और कई क्षेत्र ऐसे भी हैं जहाँ ग्रामीणों ने सिर्फ इस कानून का नाम भर सुना है। तात्पर्य यह है कि यह कानून क्या है, इसकी क्रियान्वयन प्रक्रिया क्या है, मज़दूरों के अधिकार क्या हैं इस बात की ग्रामीणों को कोई जानकारी नहीं है। मज़दूर आज भी इस कानून को अधिकार की तरह नहीं बल्कि सरकारी कृपा की तरह देखते हैं, जो अधिकारियों/सक्षम व्यक्तियों की इच्छा पर निर्भर करती है।

सामाजिक सरोकार से संबद्ध विभिन्न संगठन इस कानून के लागू होने के बाद से ही निरंतर इसकी क्रियान्वयन प्रक्रिया की निगरानी का कार्य कर रहे हैं। इन संगठनों द्वारा समय–समय पर जारी की गई रिपोर्टों से स्पष्ट पता चलता है कि यह कानून अपेक्षाओं पर कितना खरा उतरा है, इसकी ज़मीनी हक़ीकत क्या है। यह कानून संबंधित अधिकारियों और राजनैतिक नुमाइंदों की कर्तव्यपरायणता के कारण किस रूप में प्रतिफलित हुआ है इसे क्रियान्वयन की सिलसिलेवार प्रक्रिया में मौजूद निम्न प्रमुख बिंदुओं के आधार पर देखा जा सकता है –

**जॉब कार्ड :**

- आज भी गाँवों में सभी ज़रूरतमंद परिवारों का जॉब कार्ड नहीं बना है।
- ज़रूरतमंदों के बजाय ऐसे परिवारों को जॉब कार्ड प्रदान किया गया जो आर्थिक रूप से सक्षम हैं और जिनका कोई भी सदस्य शारीरिक श्रम नहीं करना चाहता।
- लगभग 70 प्रतिशत मज़दूरों का जॉब कार्ड उनके पास न होकर गाँव के मुखिया, प्रधान, सरपंच, रोज़गार सेवक, ग्रामसेवक या ठेकेदार के पास पाया गया।
- जॉब कार्ड की प्रक्रिया निःशुल्क होने के बावजूद कई क्षेत्रों में मज़दूरों ने बताया कि उनसे जॉब कार्ड बनवाने के लिए या फिर जॉब कार्ड में लगाए जाने वाले छायाचित्र के लिए पैसे लिए गए।

**काम की माँग :**

- कानून के तीन वर्ष पूर्ण हो जाने के बाद भी अधिकांश क्षेत्रों में कार्ड धारकों को यह नहीं पता है कि काम प्राप्त करने के लिए आवेदन कर काम की मांग करनी होती है।
- जिन क्षेत्रों में सामाजिक सरोकार से संबद्ध संगठनों ने काम की मांग के लिए मुहिम प्रारंभ की वहां यह स्थितियाँ सामने आईं कि आवेदन की प्राप्ति रसीद देने के लिए अधिकारी तैयार नहीं हैं।

**कार्यसूचना :**

- मज़दूरों को काम पर जाने की तारीख़ और कार्यस्थल की सूचना निर्धारित माध्यम (पत्र व सूचनापटल पर सूची चस्पा कर) से न देकर मौखिक रूप से दिया जाना।

**कार्यस्थल दस्तावेज़ (मस्टर रोल):**

- मस्टर रोल कार्यस्थल पर न भरा जाकर संबंधित व्यक्ति द्वारा अपनी सुविधानुसार भरा जाना।
- निर्धारित व्यक्ति के बजाय बिचौलियों द्वारा मस्टर रोल में प्रविष्टियाँ किया जाना।

**कार्यस्थल सुविधाऐं :**

- पीने का पानी, प्राथमिक उपचार सामग्री जैसी सुविधाऐं अधिकांश कार्यस्थलों पर नदारद पाई गईं। मज़दूर कार्यस्थल पर पानी जैसी ज़रूरी सुविधा का स्वयं इंतज़ाम करते हैं।
- प्राथमिक उपचार सामग्री के अभाव में मज़दूर स्वयं ही उपचार की वयवस्था करते हैं।

**भुगतान :**

- बैंक में खाता खुलवाने के लिए मज़दूरों से पैसे की माँग होना, कई स्थानों पर खाता खुलवाने के लिए खाते में जमा करने हेतु 50 रु. की मांग जबकि नरेगा अंतर्गत काम करने वाले मज़दूरों का खाता शून्य अधिशेष पर खोले जाने का प्रावधान है।
- बैंक या डाकघर बचत खाते की पासबुक भी मज़दूर के पास न होकर मुखिया, प्रधान, सरपंच, रोज़गार सेवक या ग्रामसेवक के पास पाया जाना।
- मज़दूरों के बजाय बिचौलियों द्वारा भुगतान निकालना और फिर मज़दूरों में वितरित करना।

नरेगा की कार्यप्रणाली के यह वे सामान्य तथ्य हैं जो कमोबेश हर ग्रामीण क्षेत्र में मौजूद हैं और यही वह मुख्य वजहें हैं जिनके चलते नरेगा में काम करने वाले मज़दूरों के बीच यह कानून शोषण के एक नए औज़ार के रूप में प्रतिफलित हुआ है। समाज के जिस शोषित वर्ग को सुदृढ़ करने के लिए यह कानून बनाया गया था वह इसी के नुमाइंदों द्वारा और अधिक शोषण का शिकार बना है।

## क्या है इस सबकी वजह?

इन सारी अनियमितताओं की वजह का विश्लेषण किया जाए तो पहला तथ्य जो सामने आता है वह सामंती मानसिकता है, जिसमें ग़रीब को ग़रीब बनाए रखने के प्रयास हर स्तर पर किये जाते रहे हैं। ग्रामीण क्षेत्रों का प्रभावशाली वर्ग नहीं चाहता कि उसके घर और खेतों में काम करने वाला मज़दूर उसकी प्रभुता से मुक्त हो। मज़दूरों का जॉब कार्ड अपने पास रखना इसी का एक उदाहरण है। दूसरी ओर व्याप्त भृष्टाचार भी इन सारी अनियमितताओं का मूल आधार है। मज़दूर को पता ही नहीं होता कि उसके जॉब कार्ड या मस्टर रोल पर क्या प्रविष्टि की गई है, उसके नाम पर कितने दिन का काम दर्ज किया गया है। इसकी परिणति इस रूप में होती है कि बिचौलिये मज़दूरों के जॉब कार्ड व मस्टर रोल में वास्तव से अधिक कार्यदिवस की प्रविष्टियाँ करते हैं और जब भुगतान का समय आता है तो मज़दूर को वास्तविक कार्यदिवस का भुगतान कर बढ़े हुए दिनों का पैसा अपनी जेब में डालते हैं। यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि जब भुगतान सीधे मज़दूर के खाते में जमा किया जाता है तब बिचौलिये किस प्रकार बीच में से पैसे हड़प करते हैं। इसकी वास्तविकता में जाने पर दो तथ्य सामने

आते हैं – पहला यह कि अधिकांश मज़दूर अशिक्षित हैं, ऐसी स्थिति में बिचौलिये मज़दूरों को अपने साथ बैंक लेकर जाते हैं या पहले ही बैंक के रकम निकासी प्रपत्र पर उनके अंगूठे का निशान ले लेते हैं और स्वयं बैंक से पैसा निकालकर मज़दूरों को वितरित कर देते हैं। यहां बैंक की कार्य– प्रणाली पर भी प्रश्नचिन्ह लगता है कि अधिकृत व्यक्ति के बजाय किसी अन्य व्यक्ति को भुगतान क्यों सौंप दिया जाता है?

दूसरा तथ्य यह सामने आता है कि नरेगा में काम करने वाले मज़दूरों को भुगतान कार्य के 15 दिन के भीतर होने का तो प्रावधान है परंतु इस भुगतान में कहीं भी एक माह से कम का समय नहीं लगता। जबकि मज़दूरों का कहना है कि यदि उन्हें इस समय तक इंतज़ार करना पड़े तो वे अपने घर में रोज़ाना चूल्हा भी नहीं जला सकेंगे। ऐसी स्थिति में मज़दूर बिचौलियों से यह सौदा करने पर मजबूर होता है कि वह उन्हें दैनिक रूप से मज़दूरी का भुगतान करे और जब कार्य का भुगतान प्राप्त होगा तो वह उसमें से अपना हिस्सा प्राप्त कर ले।

भुगतान के संदर्भ में भृष्टाचार किस हद तक व्याप्त है इसका अंदाज़ा इस बात से लगाया जा सकता है कि कई पूर्ण हो चुके कार्यों की जांच करने पर पता चलता है कि जिन मज़दूरों ने एक भी दिन काम नहीं किया है उनके नाम पर भी काम के दिन मस्टर रोल में दर्ज हैं और उनके नाम पर भुगतान भी हो चुका है, बैंक से पैसा भी निकाला जा चुका है किन्तु मज़दूर को इसके बारे में पता भी नहीं है। वहीं कई ऐसे मज़दूर भी हैं जिन्हें कार्य समाप्त हो जाने के 6 माह बाद भी भुगतान प्राप्त नहीं हुआ है। न सिर्फ मज़दूरी में घपलेबाज़ी बल्कि कार्य में प्रयुक्त सामग्री के नाम पर भी भरपूर धोखाधड़ी की जा रही है। सामग्री का फर्जी बिल लगाना, दर्शायी गई गुणवत्ता से कम गुणवत्ता की सामग्री लगाई जाना इस प्रक्रिया की आम घटनाऐं हैं।

इस प्रकार यह स्पष्ट होता है कि इस कानून का जितना लाभ वांछित समुदाय को मिल सका है उससे अधिक उस समुदाय का शोषण किया जा रहा है। विभिन्न सामाजिक संगठनों द्वारा इसके विरोध में उठाई गई आवाज़ और जनसमुदाय को जागरूक करने के प्रयासों के चलते सरकार ने समय–समय पर सुधार संबंधी कई फरमान तो ज़ारी किये परंतु उसके कर्ता भी वही हैं जिनकी सरपरस्ती में यह अनियमितताऐं हैं। हाल ही में झारखण्ड के देवघर जिले के मधुपुर ब्लॉक में हुई जनसुनवाई के विरोध में सभी प्रमुख राजनैतिक दलों का एक मंच पर आ जाना और जनसुनवाई आयोजित करने वाले दल पर हमला किया जाना यह स्पष्ट करता है कि जनता के चुने हुए लोग ही किस हद तक जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं। मध्यप्रदेश के ग्वालियर संभाग में मस्टर रोल ऑनलाइन करने के कार्य से जुड़े हुए एक व्यक्ति ने नाम न

बताने की शर्त पर बताया कि अधिकांश मस्टर रोल घर बैठकर भरे जाते हैं और इस बात को दबाने के लिए पंचायत सेवक अधिकारियों को स्वतः ही घूस देने को लालायित रहते हैं। कई बार तो डाटा एंट्री करने वाले ऑपरेटर भी पंचायत सेवकों से कुछ चंदा–पानी वसूल लेते हैं।

कार्यक्रम पदाधिकारियों के नाम जारी किये गए एक आदेश में कहा गया था कि सामाजिक सरोकार से संबद्ध स्थानीय संस्थाओं का क्रियान्वयन को सफल बनाने व प्रशिक्षण के लिए सहयोग लिया जाए। परंतु सामाजिक संस्थाओं द्वारा आयोजित किये गए सामाजिक अंकेक्षणों में पदाधिकारियों ने कितना सहयोग किया है यह एक विचारणीय बिंदु है।

कानून की जानकारी आमजन तक पहुँचाने के लिए ब्लॉक स्तर तक प्रचार–प्रसार के नाम पर धनराशि सरकार मुहैया कराती है परंतु आज भी ग्रामीण कानून की जानकारी, अपने अधिकारों की जानकारी से कोरे हैं, यहाँ तक कि कई अधिकारी भी इस कानून में बारे में पूरी समझ नहीं रखते, जिसका खामियाजा अंततः ग़रीब मज़दूर को ही भुगतना पड़ता है।

यह सारा ब्यौरा ऐसा नहीं है जिसकी जानकारी के लिए कोई विशेष प्रयत्न करना पड़े। किसी भी ग्रामीण क्षेत्र में नरेगा के अंतर्गत काम करने वाले मज़दूरों के बीच एक दिन व्यतीत करना ही इस जानकारी को पूरे तथ्यों के साथ जान लेने के लिए काफी है। और इसी से यह भी स्पष्ट हो जाता है कि इस कानून के क्रियान्वयन के लिए बनाई गई व्यवस्था कितनी लचर है। जब मज़दूर को उसका हक प्रदान करने के लिए ज़िम्मेदार बनाये गए व्यक्ति ही उसके अधिकारों का हनन करते हैं तो यह कहने की ज़रूरत नहीं है कि इस संदर्भ में मज़दूरों की शिकायत किस हद तक सुनी जाएगी और उस पर किस हद तक कार्यवाही की जाएगी।

यद्यपि विभिन्न सामाजिक कार्यकर्ताओं द्वारा जनसमर्थन से किये गए प्रयासों के चलते अब कुछ क्षेत्रों में गंभीर रूप से कदम उठाए जा रहे हैं व ग्रामीण विकास मन्त्रालय द्वारा भी कठोरता से कानून के क्रियान्वयन की दिशा में प्रयास किये जा रहे हैं। उदाहरण के तौर पर झारखण्ड व आन्ध्रप्रदेश में शासकीय तौर पर सामाजिक अंकेक्षण के लिए टीम का गठन कर (जिसमें कि सामाजिक कार्यकर्ताओं, छात्रों व कानूनी सलाहकारों को भी शामिल किया गया है) कार्य प्रारंभ किया गया है ताकि पारदर्शिता को और अधिक सुनिश्चित किया जा सके। इसके अतिरिक्त भुगतान संबंधी अनियमितताओं के संभावित हल के रूप में उड़ीसा, बिहार व आंध्रप्रदेश में स्मार्ट कार्ड से भुगतान का पायलट प्रॉजेक्ट भी प्रारंभ किया गया है।

परंतु इस संदर्भ में प्रमुख आवश्यकता जागरूकता है। हमारा मानना है कि जब तक मज़दूर के लिए बने कानून की जानकारी स्वयं मज़दूर को नहीं होगी, जब तक मज़दूर इस कानून को

सरकारी कृपा की बजाय अपने अधिकार के रूप में नहीं जानेगा तब तक राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारंटी अधिनियम महज़ भृष्ट व्यवस्था के हाथ मज़बूत करने का उपकरण बना रहेगा। और यह भी स्पष्ट है कि जनअधिकारों के पक्षधर सामाजिक संगठनों, कार्यकर्ताओं के संयुक्त प्रयासों के बिना इस कानून को अधिकार के रूप में स्थापित कर पाना असंभव प्रतीत होता है।