अध्याय – V पंजीकरण, रोजगार एवं मजदूरी भुगतान

5.1 पंजीकरण एवं जॉब कार्ड का निर्गम

कार्यकारी मार्गदर्शिका कंडिका 5.2 अनुबंधित करता है कि पंजीकरण के लिए परिवार, आवेदन या मौखिक निवेदन करेंगे। यह व्यवस्था भी दी गई थी कि योजना के तहत पंजीकरण के लिए इच्छुक व्यक्तियों के पहचान के लिए घर–घर जाकर सर्वेक्षण किया जाएगा। आवेदन की तिथि के 15 दिनों के भीतर ग्राम पंचायत सभी पंजीकृत परिवार को जॉब कार्ड निर्गत करेगा। सु–अभिकल्पित जॉब कार्ड का सामयिक निर्गमन (पंजीकरण के लिए आवेदन की तिथि से एक पखवाड़े के भीतर) अनिवार्य था। वयस्क सदस्यों (आवेदकों) का फोटो जॉब कार्ड पर चिपकाया जाना चाहिए था। जॉब कार्ड कार्य की मांग के लिए वैधानिक दस्तावेज है तथा इसे पाँच वर्षो के अंतराल पर नवीनीकृत किया जाना चाहिए। जॉब कार्ड को दो प्रतियों में अनुरक्षित किया जाएगा और एक प्रति उस परिवार की अभिरक्षा में रहेगा जिसे निर्गत किया गया था जबकि दूसरी प्रति को कार्यालय उपयोग के लिए रखा जाना था। पंजीकृत लोगों का जोड़ना एवं हटाना नियमित अंतराल पर किया जाना था।

नमूना जाँच किए गए जिलों की पड़ताल निम्नलिखित कमियों को उजागर करती हैः–

- मजदूरों का पंजीकरण मौखिक निवेदन पर किया गया था। सरकार द्वारा निर्धारित लिखित आवेदन का प्रयोग 15 जिलों में से किसी में नहीं किया गया था। आगे, पंजीकरण के लिए मौखिक निवेदन का प्रलेखीकरण नहीं किया गया था। अतः इस बात का सत्यापन करना संभव नहीं था कि मौखिक निवेदन की स्थिति में कोई पंजीकरण नहीं किया गया/मना किया गया विशेषकर अल्पसंख्यकों अथवा समाज के कमजोर वर्गों का।
- आठ जिलों[8] में यह पाया गया कि काफी संख्या में परिवारों के पास एक से अधिक जॉब कार्ड थे। 2849 परिवारों को एक से अधिक जॉब कार्ड निर्गत किए गए थे। कुछ मामलों में, अधिनियम का उल्लंघन कर एक व्यक्ति/परिवार को तीन या चार जॉब कार्ड भी निर्गत किए गए थे।

(परिशिष्ट–XII)

- चयनित जिलों में, 2007–2012 के दौरान कार्य पानेवाले परिवारों की प्रतिशतता में कमी की प्रवृत्ति पाई गई। यद्यपि निरपेक्ष संख्या में, 2011–2012 में व्यापक गिरावट (24 प्रतिशत) के पूर्व 2007–2011 (2008–09 को छोड़कर) के दौरान इसमें सतत बढ़ोत्तरी हुई। मानव दिवस के सृजन में कमी का एक प्रमुख कारण उपलब्ध अनुदानों का शिथिल उपयोग एवं उचित अनुवीक्षण की कमी थी। कार्य देना निधि की उपलब्धता पर आधारित था न कि मांग के अनुसार।

[8] मधुबनी, मुजफ्फरपुर,जहानाबाद, भभुआ, बेगुसराय,दरभंगा, पश्चिम चंपारण तथ भोजपुर

सारणी–4 परिवारों को उपलब्ध कराए गए कार्य (चयनित जिले)

वर्ष	संचयी पंजीकृत परिवार की संख्या	परिवार जिनको कार्य उपलब्ध कराए गए	प्रतिशतता
2007-08	3003754	1560748	52
2008-09	4206473	1649543	39
2009-10	5121897	2051274	40
2010-11	5426911	2277770	42
2011-12	5538911	1352789	24

(विवरण परिषिष्ट–XIII में दिए गए हैं)

सारणी –5 परिवारों को उपलब्ध कराए गए रोजगार (राज्य)

वर्ष	परिवारों को निर्गत जाँब कार्ड (संचयी)	परिवारों को उपलब्ध कराए गए रोजगार	उपलब्ध कराए गए रोजगार की प्रतिशतता
2007-08	5295829	3961854	74.81
2008-09	10299609	3842014	37.30
2009-10	12406518	4127311	33.27
2010-11	13044879	4684704	35.91
2011-12	13381535	2679829	20.03

स्रोतः ग्रामीण विकास विभाग, बिहार सरकार

राज्य स्तर पर रोजगार उपलब्ध कराने में 75 प्रतिशत (2007–08) से 20 प्रतिशत (2011–12) की उल्लेखनीय कमी की प्रवृत्ति थी। इस प्रकार, जीवन यापन की सुविधा उपलब्ध कराने की मनरेगा योजना के प्राथमिक उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई।

- चार चयनित जिलों[9] के 82 ग्राम पंचायतों में, ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा0वि0वि) एवं ग्रामीण विकास मंत्रालय (ग्रा0वि0मं0) को पंजीकृत परिवारों की प्रतिवेदित संख्या 40304 (40 प्रतिशत) (**परिशिष्ट– XIV**) से स्फीत (इनफ्लेटेड) पाई गई।

 पंजीकरण के इच्छुक व्यक्तियों की पहचान के लिए घर–घर जाकर सर्वेक्षण चयनित पंचायतों में से किसी के द्वारा नहीं किया गया था।

5.2 रोजगार सृजन

मनरेगा का प्राथमिक उद्देश्य मांगे जाने पर कम से कम 100 दिनों की सुनिश्चित रोजगार की उपलब्धता द्वारा जीविका सुरक्षा को बढ़ाना है।

पन्द्रह चयनित जिलों के नमूना जाँच के दौरान यह देखा गया कि 2007–2012 के दौरान अधिकतम 17 प्रतिशत परिवारों को 100 दिनों का रोजगार दिया गया, जिसमें मधुबनी में सबसे कम दर्ज किया गया, जो कि एक प्रतिशत से कम था जबकि बेगुसराय में सर्वाधिक 17 प्रतिशत दर्ज किया गया जो कि काफी कम था। (**परिशिष्ट–XV**)

---

[9] मधुबनी, मुजफ्फरपुर, भभुआ, भोजपुर

हालाँकि, राज्य का अनुपात 1.45 प्रतिषत से 6.95 प्रतिशत के बीच था। अतः यह स्पष्ट था कि योजना का प्राथमिक उद्देश्य, यथा मांग के आधार पर एक वर्ष में कम से कम 100 दिनों की सुनिश्चित रोजगार की उपलब्धता द्वारा जीविका सुरक्षा को बढ़ाने की प्राप्ति नहीं हुई।

सारणी–6

100 दिनों की रोजगार देने की स्थिति (राज्य)

वर्ष	जाँब कार्ड निर्गत किए गए परिवारों की संख्या	परिवार जिन्हें रोजगार दिया गया	मानव दिवस का सृजन (करोड़ में)	100 दिनों का रोजगार प्राप्त परिवारों की संख्या	100 दिनों का कार्य देने की प्रतिशतता
2007-08	5295829	3961854	7.04	57593	1.45
2008-09	10299609	3842014	9.92	100891	2.63
2009-10	12406518	4127311	11.38	287019	6.95
2010-11	13044879	4684704	15.97	260919	5.57
2011-12	13381535	2679829	8.66	137649	5.14

(विवरण परिशिष्ट में XVI दिए गए है)

रोजगार के लिए मांग की अप्राप्ति एवं निधि की अनुपलब्धता को निम्न रोजगार–सृजन का कारण बताया गया। लेकिन, जवाब तर्कसंगत नहीं था क्योंकि जिलों द्वारा उपलब्ध निधियों का उपयोग नहीं किया गया था जैसा कि अनुच्छेद 4.1 में वर्णित है।

5.3 महिला कर्मियों का अनुपात

मनरेगा योजना मार्गदर्शिका के अनुच्छेद 5.5.9 के अनुसार रोजगार देते समय महिलाओं को इस प्रकार वरीयता देनी चाहिए कि योजना के अंतर्गत पंजीकृत एवं रोजगार की मांग किए जाने वाले, लाभुकों में कम से कम एक तिहाई महिलाएँ होनी चाहिए।

नमूना जाँच किए गए जिलों में से, 2007–12 के दौरान किसी भी वर्ष में छः जिलों[10] द्वारा निर्धारित अनुपात का अनुपालन नहीं किया गया (रोजगार देने का अनुपात 19 से 31 प्रतिशत के बीच रहा)। जबकि, अन्य नौ जिलों में विभिन्न वर्षों के दौरान यह अनुपात 4 प्रतिशत से 50 प्रतिशत के बीच रहा। न्यूनतम और अधिकतम प्रतिशतता क्रमशः भोजपुर (3 प्रतिशत) और दरभंगा (50 प्रतिशत) में देखे गए। 2007–12 के दौरान राज्य स्तर पर 14.67 करोड़ महिला व्यक्ति दिवस (कुल व्यक्ति दिवस का 28 प्रतिशत) सृजित किए गए। **(परिशिष्ट XVII)**

राज्य सरकार महिला कर्मियों को कम से कम एक तिहाई रोजगार देने के अनिवार्य प्रावधान के अनुपालन में विफल रही। यद्यपि इकाईयों द्वारा एम0पी0आर0 के माध्यम से रोजगार देने की स्थिति सरकार को प्रतिवेदित की गई थी तथापि सरकार ने स्थिति में सुधार के लिए कारगर कदम नहीं उठाए।

[10] अररिया, औरंगाबाद, बांका, किशनगंज, मधुबनी और पश्चिम चम्पारण

5.4 रोजगार एवं मजदूरी का भुगतान

मनरेगा योजना के अंतर्गत काम करने वाला प्रत्येक व्यक्ति, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 के अंतर्गत खेतीहर मजदूर के लिए राज्य सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम मजदूरी दर पर मजदूरी पाने का हकदार था। यह आवश्यक था कि मजदूरी का भुगतान नियत समय पर किया जाए। श्रमिक साप्ताहिक मजदूरी भुगतान के हकदार थे और किसी भी स्थिति में कार्य करने की तिथि से एक पखवाड़े के भीतर मजदूरी का भुगतान होना था, जिसमें चूक की स्थिति में मजदूरी भुगतान अधिनियम, 1936 के प्रावधानों के अनुसार वे लोग प्रतिपूर्ति पाने के हकदार थे। मजदूरी भुगतान को अधिक पारदर्शी बनाने के लिए बैंक, डाकघर द्वारा मजदूरी भुगतान को वैधानिक बनाया गया और अक्टूबर 2008 से नकद भुगतान को प्रतिबंधित कर दिया गया था।

आगे, राज्य सरकार को मांग किए जाने के 15 दिनों के भीतर पंजीकृत आवेदक को रोजगार उपलब्ध कराना है, जिसमें चूक की स्थिति में निर्धारित दर पर बेरोजगारी भत्ता का भुगतान करना था। बेरोजगारी भत्ता के भुगतान के दायित्व का वहन राज्य सरकार द्वारा किया जाना है। संविक्षा में निम्नलिखित बिन्दु उद्धृत हुएः–

5.4.1 मजदूरी भुगतान में विलंब एवं प्रतिपूर्ति का भुगतान नहीं

चयनित जिलों में यह देखा गया कि भुगतान ससमय नहीं किया गया था (कार्य दिवस के 15 दिनों के अन्दर) तथा 3743 कार्यों के नमूना जाँच में से 657 कार्यो जिनमें ₹ 4.97 करोड़ लगे थे में मजदूरी का भुगतान 16 दिनों से 700 दिनों के विलम्ब से किया गया था। मजदूरी का विलंब से भुगतान के लिए प्रतिपूर्ति भत्ता का भुगतान नहीं किया गया था। भुगतान में विलंब योजना के अंतर्गत रोजगार चाहने वालों के प्रतिभागिता को हतोत्साहित करता है जो के रोजगार में कमी की प्रवृत्ति से परिलक्षित है। (**परिशिष्ट–XVIII**)

इकाईयों ने जवाब दिया कि प्रतिपूर्ति भुगतान न होने का कारण मजदूरों द्वारा दावे की प्राप्ति न होना था। राज्य सरकार ने कहा कि डाकघरों की ओर से गत्यवरोध थे जिससे मजदूरी भुगतान में 17 से 312 दिनों का विलंब हुआ।

5.4.2 औसत मजदूरी

सभी चयनित जिलों में मनरेगा से प्राप्त प्रति परिवार (जिन्हें रोजगार दिया गया था) वार्षिक औसत आय ₹ 513 (बेगुसराय) से ₹ 5407 (मुंगेर) के बीच थी जो निर्धारित लक्ष्य से काफी कम था। हालांकि, राज्य का औसत ₹ 1717 और ₹ 3788 के बीच रहा। यह देखा गया कि औसत मजदूरी भुगतान काफी कम थे जिससे योजना का भाव एवं उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई। (**परिशिष्ट–XIX**)

5.4.3 प्रति परिवार को वार्षिक 26 से कम मानव दिवस उपलब्ध

एक वित्तीय वर्ष में प्रत्येक परिवार को कम से कम 100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराने के अनिवार्य प्रावधान के विरूद्ध बिहार में एक परिवार को 26 से कम मानव दिवस (2007–12 का औसत) का रोजगार दिया गया। (**परिशिष्ट-XX**)

5.4.4 श्रम दिनों में तीव्र गिरावट

वर्ष 2010–11 की तुलना में वर्ष 2011–12 में चयनित 14 जिलों[11] में रोजगार उपलब्ध कराने में तीव्र गिरावट आई (30 प्रतिशत से 80 प्रतिशत के बीच रही)। मनरेगा के तहत निधि का अल्प उपयोग एवं समुचित पर्यवेक्षण की कमी श्रम दिनों के सृजन में कमी के कारण थे। (**परिशिष्ट**–XXI)

5.4.5 मजदूरी का भुगतान अभिकर्त्ता के व्यक्तिक खाते से किया जाना

यद्यपि अक्टूबर 2008 से मजदूरी का भुगतान बैंक एवं डाकघर द्वारा मजदूरों के बचत खाते में करना अनिवार्य है तथापि 20 नमूना जाँच किए गए कार्यों में, ₹ 14.09 लाख के मजदूरी के भुगतान की निकासी कार्य के लिए नियुक्त अभिकर्त्ता के पक्ष में की गई तथा राशि उनके व्यक्तिगत खातों में पहले जमा की गई एवं तदुपरान्त उनके व्यक्तिगत चेक या नकदी के माध्यम से राशि को डाकघर में प्रेषित की गई जिससे सिर्फ भुगतान में विलंब ही नहीं हुआ बल्कि यह अभिकर्त्ता के गलत अवधारणा को भी इंगित करता है। (**परिशिष्ट**–XXII)

बेगुसराय में यह पाया गया कि पंचायत रोजगार सेवक, 10 ग्राम पंचायतों के कार्यरत अभिकर्त्ता, श्रमिकों के मजदूरी भुगतान के लिए अक्टूबर 2009 से अगस्त 2011 की अवधि में ₹ 3.45 लाख की राशि के 12 व्यक्तिगत चेक डाकघर को प्रेषित किए। डाकघर ने मजदूरी की बकाया रकम श्रमिकों के खातों में जमा कर दिया, हालाँकि तत्पश्चात् पंचायत रोजगार सेवक के खाते में अपर्याप्त शेष रहने के कारण चेक नकार दिए गए और सारे चेक प्रधान डाकघर, बेगुसराय में एक से दो वर्षो तक समाशोधन के लिए लंबित पड़े थे।

5.4.6 मजदूरी का भगतान नहीं/कम भुगतान

यह पाया गया कि श्रमिकों को नौ जिलों में (**परिशिष्ट -XXIII**) 77 कार्यो में ₹ 79 लाख़ की राशि का भगतान नहीं किया गया एवं 10 जिलों में (**परिशिष्ट -XXIV**) 119 कार्यों में ₹ 38 लाख़ का कम भुगतान किया गया। समय पर मजदूरी का भुगतान न होने की परिणति बहुधा कर्ज के कुचक्र अथवा प्रवास के रूप में होती है। अंकेक्षित समूहों द्वारा डाकघर द्वारा मजदूरों का खातों न खोलना एवं निधियों की अनुपलब्धता को इसका कारण बताया गया। जबकि, अधिकांश मामलों में पाया गया कि इकाईयों द्वारा राशि आहरित कर ली गई थी तथा मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया था।

5.4.7 न्यूनतम मजदूरी दर का उल्लंघन

मनरेगा योजना के श्रमिकों के लिए राज्य सरकार द्वारा समय –दर–समय न्यूनतम मजदूरी दर पुनरीक्षित की गई थी लेकिन चार जिलों के आठ कार्यो में श्रमिकों को पुनरीक्षित दर पर भुगतान नहीं किया गया था। इस प्रकार, सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम मजदूरी दर का उल्लंघन हुआ था। (**परिशिष्ट -XXV**)

---

[11] पश्चिम चम्पारण को छोड़कर

5.5 डाकघर द्वारा मजदूरी भुगतान में विलंब

दरभंगा एवं जहानाबाद जिले में यह पाया गया कि सम्मिलित भुगतान आदेश (एडवाइस) के माध्यम से राशि के साथ श्रमिकों की सूची की प्राप्ति के बावजूद डाकघर ने ₹ 6.87 लाख की राशि का भुगतान श्रमिकों को नहीं किया गया। जहानाबाद में डाकपाल के विरूद्ध प्राथमिकी दर्ज कराई गई। (**परिशिष्ट - XXVI**)। इसके अतिरिक्त, सीतामढ़ी में यह पाया गया कि डाकघरों द्वारा ₹ 7.16 लाख की राशि के भुगतान में विलंब हुआ। पंचायत समिति सुरसंड में विलंब की अवधि 24 से 106 दिनों के बीच रही।

दरभंगा (ग्राम पंचायत–मुरैठा एवं करबा तलियानी) तथा जहानाबाद (ग्राम पंचायत–जमनगंज एवं पश्चिम सरेन) के अंकेक्षित इकाई द्वारा प्रत्युत्तर दिया गया कि डाकघर के उत्कण्ठित अभिकृति के कारण श्रमिकों को समय पर मजदूरी का भुगतान नहीं हुआ। आगे, डाकपाल, सीतामढ़ी ने जवाब दिया कि पंचायतों द्वारा जमा किए गए चेक वृहत् संख्या में तकनीकी एवं अन्य कारणों से बैंकों से समाशोधन के लिए लंबित होने के कारण मजदूरी भुगतान में विलंब हुआ।

डाकपाल, सीतामढ़ी द्वारा दिया गया जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मजदूरी के भुगतान में विलंब से बचने के लिए ₹ 3.00 करोड़ की प्रवाही (रोलिंग) धनराशि डाकघर में जमा थी।

5.6 बेरोजगारी भत्ता

मांग पर रोजगार उपलब्ध नहीं कराने के कारण किसी भी चयनित जिलों (अररिया को छोड़कर) ने बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं किया था। हालांकि लाभुक सर्वेक्षण ने यह दर्शाया कि 58 प्रतिशत मामलों में निर्धारित अवधि में यथा काम मांगने की तिथि से 15 दिनों के भीतर, रोजगार नहीं दिया गया था। यह भी पाया गया कि मौखिक निवेदन पर कार्य दिए गए तथा किसी भी चयनित जिलें में कार्य की मांग के लिए लिखित दस्तावेजीकरण नहीं पाया गया। रोजगार पंजी को भी अनुरक्षित नहीं किया गया था। अररिया जिले में अररिया पंचायत समिति के 619 श्रमिकों को बेरोजगारी भत्ता के रूप में ₹ 11.27 लाख का भुगतान होना था, लेकिन 2011–12 के दौरान श्रमिकों को मात्र ₹ 9.35 लाख का भुगतान किया गया और यह कहा गया कि खाता नहीं खुलने के कारण रू0 1.92 लाख का भुगतान नहीं किया जा सका।

5.7 मांग के बावजूद रोजगार नहीं दिए गए

कार्यक्रम पदाधिकारी बासोपट्टी प्रखण्ड (मधुबनी) के शिकायत पुस्तिका की छानबीन में पाया गया कि जॉब कार्ड वाले 105 लोगों ने रोजगार के लिए 25.08.2011 को आवेदन किया (सेली बेली पंचायत), लेकिन 24.03 2012 तक उन्हें रोजगार मुहैया नहीं कराया गया। यह भी देखा गया कि रोजगार के लिए उनके

आवेदन की तिथि के पश्चात् पंचायत में कार्य का निष्पादन हुआ। तथापि, उन्हें बेरोजगारी भत्ता का भुगतान नहीं किया गया। दरभंगा और अररिया में मांग के अनुसार रोजगार नहीं दिए गए तथा वर्ष 2010–11 में क्रमशः 142 और 11766 परिवारों को रोजगार नहीं दी जा सकी। औरंगाबाद में, वर्ष 2007–08 में 184 परिवारों को मांग के अनुरूप रोजगार नहीं दिए गए। इसके अतिरिक्त, यह भी पाया गया कि दरभंगा में वर्ष 2009–10 में 14030 परिवारों को बिना मांग के रोजगार दिए गए।

5.8 मजदूरी एवं सामग्री के भुगतान का दायित्व

श्रमिकों को 15 दिनों के भीतर मजदूरी का भुगतान होना था लेकिन नौ जिलों[12] में यह देखा गया कि लंबित मजदूरी एवं सामग्री विपत्र के मद में जिलों द्वारा ₹ 79.54 करोड़ की वृहत् दायित्व सृजित की गई। विलंब मजदूरी भुगतान की नियत तिथि से 1 से 5 वर्षों के बीच रही (**परिशिष्ट-XXVII**)। राज्य/जिला स्तर के प्राधिकारी इस अत्यधिक विलंब की घटना को रोकने के लिए सामयिक कार्यवाही करने में विफल हुए थे।

अंकेक्षित इकाई द्वारा निधि की कमी को दायित्व सृजन का मुख्य कारण बताया गया। यह भी बताया गया कि निधि की कमी की स्थिति में कार्य निष्पादन को जारी रखने का सरकार का निर्देश भी दायित्व का कारण था।

5.9 बिना स्वीकृति के कार्य का निष्पादन

दरभंगा एवं नालंदा में ₹ 71.66 लाख की राशि से 77 कार्य पंचायत निधि की संबद्धता के बगैर निष्पादित किए गए। निधि की उपलब्धता के बिना कार्य निष्पादन का स्पष्टीकरण लेखा परीक्षा को नहीं दिया गया। मजदूरी एवं सामग्री का वृहत् दायित्व तथा पंचायत निधि की सम्बद्धता के बगैर कार्यों का निष्पादन नियमों का घोर उल्लंघन था तथा संविदाकारों/बिचौलियों की संलिप्तता का संकेतक था (**परिशिष्ट-XXVIII**)।

[12] अररिया, बेगुसराय, भोजपुर, दरभंगा, जहानाबाद, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नालंदा एवं सीतामढ़ी

अनुशंसाएँ

- जॉब कार्ड पंजी में पंजीकृतों की वास्तविक संख्या प्रदर्शित होनी चाहिए तथा परिवारों का कोई भी परिवर्धन या विलोप नियमित रूप से होना चाहिए।
- परिवारों को निर्गत किए गए बहु जॉब कार्ड को निरस्त करने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए।
- मजदूरी का विलम्ब से भुगतान के कारणों की संवीक्षा की जानी चाहिए तथा क्षेत्र प्राधिकारियों द्वारा मजदूरी भुगतान में विलंब के लिए प्रभावी जुर्माना नियम बनाया जाए।
- श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान सरकार द्वारा तय न्यूनतम मजदूरी दर के अनुसार होना चाहिए तथा यह सुनिश्चित किया जाए कि मजदूरी का भुगतान अनुबंधित समय सीमा के अन्दर हो।