

# कार्यकारी सारांश

---

## अंतिम मील की दूरी

नरेगा वेतन भुगतान में देरी और बाधाएं

LibTech India | नवंबर 2020

ज्याँट्रेज़ द्वारा अग्रेषित

Twitter: @LibtechIndia | Website: [www.libtech.in](http://www.libtech.in)

LibTech India | November 2020

## प्रष्ठभूमि

सामाजिक वैज्ञानिकों, कार्यकर्ताओं, इंजीनियरों और डेटा वैज्ञानिकों के एक समूह लिबटेक इंडिया ने कई राज्यों में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) के विभिन्न पहलुओं पर काम किया है। लिबटेक इंडिया के हिस्से के रूप में हमने नरेगा मजदूरी भुगतान के कुछ पहलुओं पर कार्रवाई अनुसंधान परियोजना का संचालन किया जिसके सामूहिक अनुभव का दस्तावेजीकरण “अंतिम मील की दूरी: नरेगा वेतन भुगतान में देरी और बाधाएं” शीर्षक के तहत रिपोर्ट किया गया है। यह शोध रिपोर्ट लिबटेक इंडिया के सदस्यों द्वारा ग्रामीण सार्वजनिक सेवा वितरण से संबंधित दशकों के काम पर आधारित है।

वेतन भुगतान में देरी श्रमिकों द्वारा सामना किए जाने वाले सबसे अहम मुद्दों में से एक है। विभिन्न सरकारों ने पिछले दशक में डिजिटल पेमेंट्स आर्किटेक्चर के तकनीकी पहलुओं पर डायरेक्ट बेनिफिट ट्रान्सफर (डीबीटी) के माध्यम को प्राथमिकता दी है। डीबीटी के माध्यम से सरकार सीधे श्रमिकों के बैंक खातों में धन हस्तांतरित करती है। इसकी तुलना में, मजदूरी को बैंक/डाक खाते में जमा कर दिए जाने के बाद श्रमिकों द्वारा सामना की जाने वाली चुनौतियों का व्यवस्थित मूल्यांकन पर बहुत कम ध्यान दिया गया है। मजदूरी के भुगतान के बाद श्रमिकों को जिन चुनौतियों का सामना करना पड़ता है उसे ‘अंतिम मील की चुनौतियों’ के रूप में उल्लिखित किया जाता है। कुछ अंतिम मील की चुनौतियों का आकलन करने के लिए, लिबटेक इंडिया ने 3 राज्यों में 1947 नरेगा श्रमिकों का सर्वेक्षण किया। सर्वेक्षण आंध्र प्रदेश और राजस्थान के एक-एक ब्लॉक और झारखंड के दो ब्लॉकों में किया गया था। उत्तरदाताओं की संख्या तीन राज्यों में लग-भाग समान थी; आंध्र प्रदेश - 667, झारखंड - 622 और - राजस्थान-668। इस सर्वेक्षण का समर्थन बेंगलोर के अजीम प्रेमजी विश्वविद्यालय के अनुसंधान केंद्र द्वारा किया गया है।

## अध्ययन के केंद्र-बिंदु

इस सर्वेक्षण में विभिन्न भुगतान संवितरण एजेंसियों - बैंक, कस्टमर सर्विस पॉइंट (CSP), बिजनेस कॉरिस्पॉण्डेंट्स (BC), पोस्ट ऑफिस और एटीएम का उपयोग करते हुए श्रमिकों के अनुभव को समझने का प्रयास किया गया है। सरलता बनाये रखने के लिए हमने CSP और BC को एक श्रेणी में रखा है। श्रमिकों के दृष्टिकोण से मोटे तौर पर हम निम्नलिखित पहलुओं की जांच और चर्चा कर रहे हैं:

- बैंकिंग मानदंडों की जागरूकता
- जानकारी तक पहुंच
- हाथ में मजदूरी पाने के लिए कठिनाइयों और श्रेणियों का सामना। कठिनाइयों के उदाहरण - मजदूरी पाने में लगा समय, पैसे निकालने के लिए आवश्यक विज़िट की संख्या, पासबुक अपडेट सुविधाएं, आधार संबंधी

समस्याएं आदि। हम कई कठिनाइयों के आयामों को जोड़ कर और प्रत्येक भुगतान संवितरण एजेंसी के लिए प्रत्येक व्यक्ति का कठिनाई स्कोर बनाते हैं।

- संवितरण एजेंसियों की पारदर्शिता और जवाबदेही
- भुगतान से संबंधित मुद्दे जो अस्वीकृत हो गए हैं
- शिकायत निवारण प्रणाली का उपयोग करने का अनुभव।

विश्वसनीय सिविल सोसाइटी के उपस्थिति को आधार बना कर सर्वे ब्लॉक्स सप्रयोजित तरीके से चुने गए हैं। प्रखंडों के भीतर पंचायतों और पंचायतों के भीतर उत्तरदाताओं को रैंडम (लोटरी सिस्टम) ढंग से चुना गया था। हालांकि परिणाम ब्लॉक स्तर का प्रतिनिधित्व करते हैं, हमारे सामूहिक अनुभव से पता चलता है कि हमारे अवलोकन और सांख्यिकीय अनुमान के अनुसार परिणाम चुने हुए राज्यों के अनुरूप हैं और संभवतः उनका प्रतिनिधित्व भी करते हैं।

देश भर में लगभग प्रत्येक २० वेतन भुगतान में से तकनीकी खराबियों के कारण जैसे गलत खाता संख्या या आधार लिंकिंग में गलती से पेमेंट रिजेक्ट हो जाते हैं। रिजेक्ट हुए भुगतान और उससे श्रमिकों को होने वाली परेशानी पर विशेष ध्यान दिया गया है।

## मूलभूत निष्कर्ष

श्रमिक आमतौर पर अपनी मजदूरी पाने के लिए एक प्राथमिक एजेंसी का उपयोग करते थे और उनमें से कुछ ने अपनी मजदूरी पाने के लिए कई एजेंसियों का उपयोग किया था। अधिकांश श्रमिकों (1182) के लिए बैंक शाखा प्राथमिक संवितरण एजेंसी थी, लगभग 476 श्रमिकों ने मुख्य रूप से CSP या BC का उपयोग किया था। आंध्र प्रदेश के 252 उत्तरदाताओं ने डाक भुगतान खातों का उपयोग किया। हमने कुछ चर के आधार पर एक कठिनाई सूचकांक का निर्माण किया जो राज्यों में उपयोगकर्ता के अनुभवों की तुलना करने में उपयोगी है। कुल मिलाकर, आंध्र प्रदेश में सर्वेक्षण किए गए ब्लॉक में श्रमिकों को कम कठिनाइयों का सामना करना पड़ा, जबकि झारखंड के ब्लॉकों में लोगों के कठिनाई का स्कोर सबसे अधिक था। पोस्ट ऑफिस उपयोगकर्ता सेवाओं की गुणवत्ता से सबसे अधिक संतुष्ट लग रहे थे। CSP / BCs , बैंक में लेनदेन करने के लिए एक सुविधाजनक विकल्प प्रतीत होता है।

हालांकि यह विकल्प केवल प्रतीकात्मक विकल्प है। ज़मीनी स्तर पर लोगों के लिए शायद ही यह सार्थक साबित होते हैं।

## अभिगम्यता/पहुँच

समय में भुगतान मिलने के लिए भुगतान करने वाली एजेंसी का स्थान लाभार्थियों के निकट होना चाहिए। छोटे व्यवसायों और कम आय वाले परिवारों के लिए व्यापक वित्तीय सेवाओं पर बनी कमेटी के अनुसार, (Mor, Nachiket et al। 2013), "1 जनवरी 2016 तक, इलेक्ट्रॉनिक भुगतान केन्द्रों की संख्या और वितरण ऐसा होगा कि हर एक निवासी देश में कहीं भी इस तरह के केंद्र से पंद्रह मिनट की पैदल दूरी के भीतर होगा।" हालांकि, हमारे सैंपल में अधिकांश श्रमिकों को अपने भुगतान पाने के लिए कई किलोमीटर दूर ब्लॉक मुख्यालय की यात्रा करनी पड़ी। केवल आंध्र प्रदेश में, संवितरण एजेंसियां गांवों, पंचायतों और ब्लॉक के बीच समान रूप से फैली हुई हैं।

## जागरूकता

बैंकिंग नियमों और अधिकारों के बारे में जागरूकता कुल मिलाकर कम थी। उदाहरण के लिए, सभी उत्तरदाताओं में से लगभग 75% को पता नहीं था कि क्या वे किसी भी बैंक शाखा में लेनदेन कर सकते हैं। इसके अलावा, श्रमिकों को मजदूरी क्रेडिट पर विश्वसनीय जानकारी नहीं है। लगभग 36% श्रमिकों को वेतन क्रेडिट के बारे में पता लगाने के लिए बैंक जाने की आवश्यकता पड़ी और उनमें से लगभग एक चौथाई को वेतन क्रेडिट के बारे में गलत जानकारी दी गई थी। इस कारण से सिर्फ यह पता लगाने के लिए कि क्या उनका वेतन आया या नहीं, उन्हें कई बार बैंक का दौरा करना पड़ा। विडंबना यह है कि हमने यह भी पाया कि श्रमिकों के बीच उच्च जागरूकता के बावजूद मजदूरी मिलने में कठिनाइयाँ कम नहीं होती।

## पारदर्शिता और जवाबदेही

आधार कार्ड आधारित भुगतान और केंद्रीकृत प्रौद्योगिकी के लागू होने का मतलब है कि श्रमिकों को शायद ही इस बात का पता होता है कि उनकी मजदूरी कहाँ जमा की गई है। राजस्थान में हर तीन उत्तरदाताओं में से एक को अपने आधार को बैंक खाते से जोड़ने में परेशानी हुई। यह झारखंड में 5 में से एक और आंध्र प्रदेश में 14 में से एक था।

यहां तक कि जब श्रमिक अपने जॉब कार्ड और खातों को आधार के साथ सफलतापूर्वक लिंक करने में सक्षम होते हैं, तो वे अपने खाते में लेनदेन का ट्रैक रखने में असमर्थ हो जाते हैं। जबकि सभी बैंक और डाकघर के उपयोगकर्ताओं को एक भौतिक पासबुक जारी की गई थी, उन सभी में से लगभग 56 प्रतिशत जिन्होंने CSP/BC में खाते खोलते थे, उन्हें पासबुक जारी नहीं किया गया था। 57 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने बताया कि उनका पासबुक हमेशा अपडेट नहीं होता है। यह राजस्थान में सबसे गंभीर था जहां लगभग 69 प्रतिशत ने बताया कि उनका पासबुक कभी भी निकासी पर अपडेट नहीं किया जाता। इसकी तुलना में, आंध्र प्रदेश में डाक खाताधारकों के पास हर लेनदेन की पासबुक पर एंट्री थी। जबकि आंध्र प्रदेश में एक बड़े अनुपात को CSP/BC में निकासी के लिए रसीदें मिलीं, झारखण्ड और राजस्थान में 80 प्रतिशत से अधिक CSP/BC में रसीदें नहीं मिलीं। इसके अलावा, तीन उत्तरदाताओं में से एक को वेतन निकालने के लिए CSP/BC को

कमीशन देना पड़ता था। यह झारखण्ड में सबसे अधिक था, जहां 45 प्रतिशत उपयोगकर्ताओं ने मजदूरी लेने के लिए अलग से पैसे देने का आरोप लगाया था।

## समय और लागत

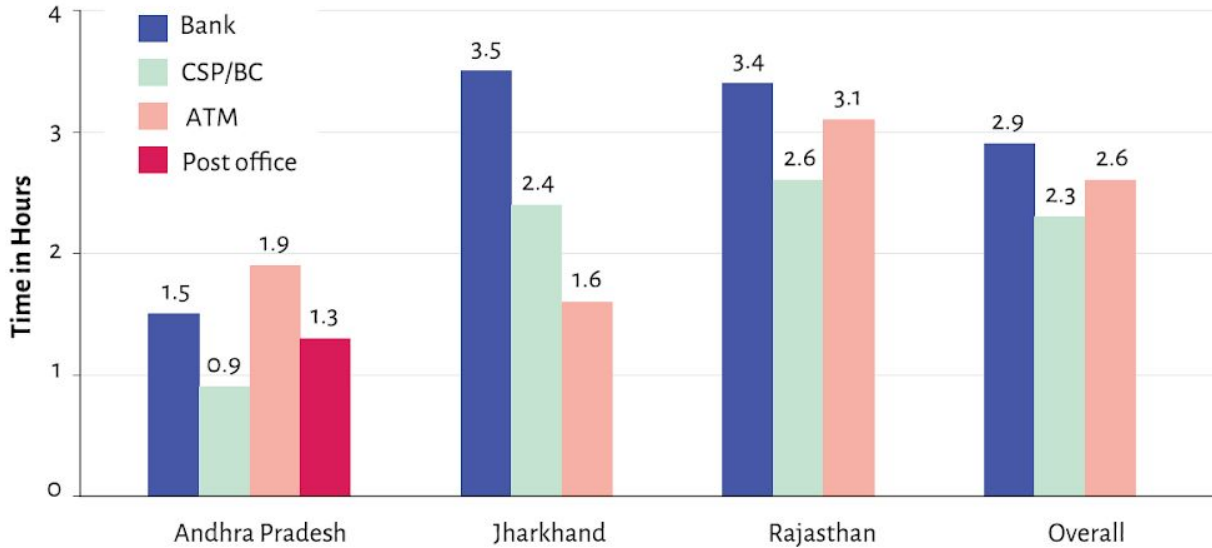
ग्रामीण बैंकों में ज्यादातर भीड़ होती है। इसके साथ बांको की पंचायतो से दूरी कई अवसरों पर यह दर्शाती है की श्रमिकों को वेतन निकासी के लिए कई बार आना जाना पड़ेगा। चुकीं एक ही भुगतान के लिए कई उपयोगकर्ताओ को कई बार आना जाना पड़ता है ऐसे दौरों के कारण समय और लागत बहुत बढ़ जाते हैं। ऐसे कई उदाहरण हैं जहाँ श्रमिकों ने हमे बताया की उन्हें संवितरण एजेंसी से खाली हाथ वापस भेज दिया गया। उनके लिए, जब वे घर से निकल रहे थे यह गारंटी नहीं थी कि वे अपने स्वयं के धन का उपयोग करने में सक्षम होंगे। तालिका E1 उन उत्तरदाताओं का प्रतिशत दिखाता है जिन्हें एक भुगतान के लिए कई दौरें लगाये।

उत्तरदाताओं का प्रतिशत जिन्हें एक भुगतान के लिए कई दौरें करने पड़े	आंध्र प्रदेश	झारखंड	राजस्थान	कुल
पिछले लेनदेन के लिए बैंक के कई दौरें किए	54.2	38.8	43.0	45.1
बायोमेट्रिक विफलता के कारण CSP/BC के कई दौरें किए	72.4	35.3	30	40
अपर्याप्त नकदी के कारण एटीएम के लिए कई दौरें किए	51.4	100*	55.6	55.3
पिछले लेनदेन के लिए डाकघर के कई दौरें किए	52.3	NA	NA	52.3

**तालिका E1:** एक भुगतान के लिए संवितरण एजेंसी के दौरें की अनुमानित संख्या

\* झारखंड में ATM का प्रयोग केवल 3 लोग कर रहे थे।

झारखंड में अनुमानित 42 प्रतिशत उत्तरदाता और राजस्थान में 38 प्रतिशत उत्तरदाताओं को बैंकों से मजदूरी प्राप्त करने में 4 घंटे से अधिक का समय लगा। इसकी तुलना में, यह अनुपात आंध्र प्रदेश में सिर्फ 2 प्रतिशत था। जिन लोगों ने अन्य संवितरण एजेंसियों का उपयोग किया, उन्होंने अपना भुगतान लेने के लिए कम समय लिया। राज्य वार-एजेंसी वार लिया गया समय चित्र E1 में दिखाया गया है।



**चित्र E1:** संवितरण एजेंसियों में एक भुगतान के लिए लिया गया औसत समय

वेतन निकालने के लिए डाकघरों में जाने की औसत लागत रु 6 पर सबसे कम है। इसकी तुलना में, बैंक के एक दौरे का खर्च रु 31, CSP/BC का खर्च रु 11 है और एटीएम का रु 67। डाकघर के 57.5 प्रतिशत उपयोगकर्ताओं को डाकघर जाने में कोई लागत नहीं आई।

CSP/BC समय और लागत दोनों के संदर्भ में बैंकों के लिए एक सुविधाजनक विकल्प हो सकते हैं। हालांकि, झारखंड और राजस्थान में चार उत्तरदाताओं में से लगभग एक ने CSP/BC से मजदूरी पाने में 3 घंटे खर्च किए। जब कि आंध्र प्रदेश में केवल 1 व्यक्ति ने इतना लम्बा समय लगने की सूचना दी।

अनुमानित 45 प्रतिशत बैंक उपयोगकर्ताओं को अपनी पिछली निकासी के लिए कई दौरे करने पड़े जबकि अनुमानित 40 प्रतिशत CSP / BC उपयोगकर्ताओं को अपने अंतिम 5 लेनदेन में कम से कम एक बार बायोमेट्रिक विफलता के कारण कई दौरे करने पड़े। और, 7 प्रतिशत ने बताया कि CSP / BC में बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण की समस्याओं के कारण उनके अंतिम 5 लेनदेन में से एक असफल रहा। हालांकि CSPs अधिक सुलभ हैं, वे अन्य बाधाओं को प्रस्तुत करते हैं जिससे श्रमिकों को कई समस्याओं का सामना करना पड़ता है।

सामान्य तौर पर, नरेगा श्रमिकों के लिए, संवितरण एजेंसी की यात्रा का अर्थ है कि उन्हें उस एक दिन का काम पूरा करने में असमर्थ होना। इसके बदले में यह दर्शाता है की संवितरण एजेंसी के दौरे के दिन उन्हें पूरे दिन की मजदूरी नहीं मिल पाती है। इसलिए, जब किसी श्रमिक को संवितरण एजेंसी को कई दौरे करने पड़ते हैं, तो दौरे में लगे समय और लागत की

वास्तविकता पर ध्यान देना चाहिए। उदाहरण के लिए, झारखंड में एक बैंक में एक यात्रा के लिए औसत यात्रा की लागत 50 रुपये हैं। इसलिए, दो चक्कर के लिए, एक श्रमिक को औसतन लगभग 100 रुपये खर्च करने होंगे। खोए हुए दैनिक न्यूनतम मजदूरी (171 रुपये में) में दो चक्कर का खर्च जोड़े तो यह 342 रुपये हो जाता है और भोजन के लिए 25 रुपये की मामूली राशि जोड़ा जाये तो यह 392 रुपये हो जाता है। इसलिए, प्रभावी रूप से, झारखंड में एक श्रमिक को अपने साप्ताहिक मजदूरी प्राप्त करने के लिए अपने साप्ताहिक नरेगा मजदूरी का एक तिहाई से अधिक खर्च करना पड़ता है।

## रिजेक्ट पेमेंट /अस्वीकृत भुगतान

रिजेक्ट पेमेंट, जैसा की नरेगा शब्दावली में जाना जाता है, तब होता है जब तकनीकी कारणों से DBT नकद हस्तांतरण विफल हो जाता है। वे बाउंस किए गए चेक की तरह होते हैं जिनका भुगतान करने का प्रयास तो किया गया लेकिन वह सरकारी खजाने में वापस आ गया। हमारे सैंपल के कुल 249 लोगों में से रिजेक्ट पेमेंट की संख्या 111 झारखंड से और 138 राजस्थान से थी। सर्वेक्षण के दौरान आंध्र प्रदेश में अस्वीकृत भुगतान न के बराबर था। आधिकारिक आंकड़ों के अनुसार, जुलाई 2020 तक, पिछले पांच वर्षों में, लगभग रु 4,800 करोड़ के भुगतान को रिजेक्ट हुआ और लगभग रु 1,274 करोड़ का मूल्य अभी भी श्रमिकों को भुगतान किया जाना बाकी है।

भुगतान रिजेक्ट किये जाने वाले 77 प्रतिशत लोगों को पता नहीं था कि उनका भुगतान विफल क्यों हुआ। अस्वीकृत भुगतान वाले 70 प्रतिशत लोगों ने अपनी संबंधित भुगतान एजेंसी पर बहुत अधिक कठिनाइयों का अनुभव किया है। यह इंगित करता है कि रिजेक्ट भुगतान वाले लोग एक दोगुना समस्या का सामना करते हैं। वे न केवल भुगतान अस्वीकृति का खामियाजा भुगत रहे हैं, बल्कि भुगतान एजेंसी में आई कठिनाइयों का भी सामना करते हैं।

## शिकायत निवारण

शायद आखिरी मील की श्रृंखला में सबसे कमजोर कड़ी, एक प्रभावी शिकायत निवारण प्रणाली की कमी है। कठिनाइयों को इतना सामान्यीकृत किया गया है कि अधिनियम के स्पष्ट उल्लंघन भी श्रमिकों द्वारा वैध शिकायतों के रूप में नहीं समझे जाते हैं। जहाँ श्रमिकों ने समझा कि उनकी समस्या वाजिब शिकायत है, वहां शायद ही कभी इसे आधिकारिक रूप से पंजीकृत किया हो। कुल मिलाकर, लगभग 546 (1947 में) उत्तरदाताओं ने अपनी शिकायतों का संचार किया - जिनमें से लगभग 94 प्रतिशत ने मौखिक रूप से दर्ज किया। शेष 6 प्रतिशत ने उन्हें लिखित में दायर किया और उनमें से केवल 1 प्रतिवादी ने शिकायत ऑनलाइन दर्ज की। शिकायत दर्ज करने वाले उत्तरदाताओं के अनुपात में बहुत अधिक अंतरराज्यीय अंतर नहीं था। हालांकि, आंध्र प्रदेश में अधिक लोग अपनी शिकायतों का मौखिक विस्तार किया। शिकायतों का एक बड़ा हिस्सा (79 प्रतिशत) लंबित मजदूरी और आंशिक रूप से प्राप्त मजदूरी के बारे में था।

## चर्चा

अधिकांश अंतिम मील वितरण प्रणाली (न केवल भुगतान प्रणाली) को अक्सर नीति पत्रों में 'विकल्प' के रूप में प्रस्तावित किया जाता है, बल्कि व्यवहार में बाकी प्रणालियों के एवज में बनकर रह जाते हैं। एक सरल सिद्धांत यह होगा कि कई विकल्प प्रदान किए जाएं और कम से कम पसंदीदा को चरणबद्ध किया जाए। COVID-19 के सन्दर्भ में, नरेगा अधिक महत्वपूर्ण साबित हुआ है और अंतिम मील वितरण प्रणाली का एक महत्वपूर्ण कदम बन गया है। इस हिस्से पर हम रिपोर्ट में कुछ महत्वपूर्ण अनुशांसा करते हैं। हम यह रेखांकित करते हैं कि किसी भी सार्वजनिक वितरण प्रणाली का डिजाइन मानव (श्रमिक / लाभार्थी) केंद्रित होना चाहिए। सिस्टम को डिजाइन और रोल आउट करने में श्रमिक की भागीदारी महत्वपूर्ण है। हमारा सुझाव है कि हर भुगतान संवितरण एजेंसी पर एक आपके अधिकार को जानें (Know your right, KYR) के ढांचे को प्रमुखता से प्रदर्शित किया जाए। CSP और BC सहित हर भुगतान संवितरण एजेंसी में पासबुक अपडेट सुविधाएं उपलब्ध कराई जानी चाहिए। सरकार को हर भुगतान के लिए मजबूत जवाबदेही ढांचा तैयार करना होगा, जिसमें UIDAI, NPCI, PFMS, बैंक, और CSP / BC जैसी एजेंसियां शामिल हों। इनमें से प्रत्येक एजेंसी को सोशल ऑडिट के दायरे में लाया जाना चाहिए।

यह रिपोर्ट अपने स्वयं के वेतन प्राप्त करने में श्रमिकों के परिप्रेक्ष्य का दस्तावेजीकरण करने का एक प्रयास है। हम आशा करते हैं कि इस रिपोर्ट के माध्यम से, नीति निर्माताओं, चिकित्सकों, शिक्षाविदों और अन्य नागरिक समाज के सदस्य सामूहिक रूप से श्रमिकों को उनके वेतन का उपयोग करने के लिए अंतिम मील की चुनौतियों को समझ सकते हैं और उनका सामना कर सकते हैं। ऐसी सामूहिक समझ को प्रभावी ढंग से काम करने के लिए सेवा वितरण दृष्टिकोणों को डिजाइन करने में श्रमिकों को शामिल करना महत्वपूर्ण है। इससे सहभागी लोकतंत्र को बढ़ाने और कार्यक्रम के कामकाज में सुधार की संभावना बढ़ जाती है।