अध्याय – 1 : प्रस्तावना

कर्मचारी राज्य बीमा योजना (क.रा.बी.यो.) एक एकीकृत सामाजिक सुरक्षा, योजना है जो कि संगठित क्षेत्र में कर्मचारियों तथा उनके आश्रितों को बीमारी, मातृत्व जैसे आकस्मिकताओं तथा रोजगार क्षति अथवा व्यवसायिक रोग के कारण मृत्यु अथवा अपंगता में सुरक्षा प्रदान करने हेतु अनिवार्य है। इस उद्देश्य के प्रति योजना बीमाकृत व्यक्तियों तथा उनके आश्रितों को पूर्ण चिकित्सा सुविधाएं तथा बीमाकृत व्यक्तियों के वेतन अथवा अर्जन क्षमता से किसी भी हानि हेतु नगद क्षतिपूर्ति प्रदान करती है। योजना को कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948 (अधिनियम) के तहत स्थापित कर्मचारी राज्य बीमा निगम (क.रा.बी.नि.) द्वारा संचालित किया जाता है। सेवाओं की गुणवत्ता को सुधारने की दृष्टि से, चिकित्सा महाविद्यालयों, नर्सिंग महाविद्यालयों तथा प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना के प्रावधान करने हेतु अधिनियम को मई 2010 में संशोधित किया गया था।

क.रा.बी.नि. श्रम एवं रोजगार मंत्रालय, भारत सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन है।

1.1 अधिनियम के तहत उद्देश्य, आवृत्तन तथा लाभ

अधिनियम का उद्देश्य बीमारी, मातृत्व तथा रोजगार क्षति के मामले में कर्मचारियों को कुछ लाभ प्रदान करना है। योजना (क.रा.बी.यो.) बीमाकृत व्यक्तियों तथा उनके आश्रितों को पूर्ण चिकित्सा सुविधाओं के साथ–साथ एक बीमाकृत व्यक्ति के वेतन अथवा अर्जन क्षमता में किसी भी हानि हेतु नगद क्षतिपूर्ति प्रदान करती है।

क.रा.बी.यो. जिसे प्रारम्भ में दो क्षेत्रों अर्थात् दिल्ली तथा कानपुर में, फरवरी 1952 में, प्रारम्भ किया गया था अब पूर्ण देश (मणिपुर, सिक्किम, अरूणाचल प्रदेश तथा मिजोरम को छोड़कर) में कार्यान्वित है जिसमें दुकानें, होटल, जलपान गृह, सिनेमा, मोटर परिवहन उपक्रम, समाचार पत्र स्थापनाएं, शैक्षणिक तथा चिकित्सा संस्थान शामिल है, जिनमें 20 अथवा अधिक व्यक्ति नियुक्त हैं। इक्कीस राज्यों ने आवृत्तन की न्यूतनतम सीमा को 10 व्यक्तियों तक घटाया है।

विस्तृत रूप से, क.रा.बी.यो. द्वारा बीमाकृत व्यक्तियों तथा उनके आश्रितों को प्रदान लाभों को **तालिका 1.1** में दिया गया है–

तालिका 1.1 – क.रा.बी.यो. के लाभ

क्र. सं.	लाभ	विवरण
1.	चिकित्सा लाभ	पैनल क्लीनिकों, क.रा.बी. औषधालयों तथा अस्पतालों के नेटवर्क के माध्यम से स्वयं तथा आश्रितों हेतु चिकित्सा देखभाल
2.	बीमारी लाभ	किसी भी बिमारी की घटना में, जिसका परिणाम कार्य से अनुपस्थिति के कारण, वेतन की हानि में हो, तथा जो एक प्राधिकृत चिकित्सा अधिकारी/प्रेक्टीशनर द्वारा उचित रूप से प्रमाणित हो, बिमारी लाभ नगदी में देय है।
3.	मातृत्व लाभ	मातृत्व लाभ बीमाकृत महिला को प्रस्वावस्था, अथवा गर्भपात अथवा उससे संबंधित बिमारी के मामले में देय है।
4.	अपंगता लाभ	अपंगता लाभ रोजगार क्षति अथवा व्यवसायिक रोगों के कारण शारीरिक अपंगता से पीड़ित बीमाकृत कर्मचारियो को देय है।
5.	आश्रित के लाभ	रोजगार क्षति के कारण कर्मचारी की मृत्यु के मामले में कर्मचारी के आश्रितों को आवधिक भुगतान।
6.	अंत्येष्टि व्यय	कर्मचारी की मृत्यु पर अंत्येष्टि व्ययों की पूर्ति।
7.	सुधार भत्ता	स्थापना के बन्द हो जाने के कारण नौकरी की हानि के मामले में राजीव गांधी श्रमिक कल्याण योजना (रा.गां.श्र.क.यो.) के अंतर्गत अधिकतम 12 महीनों के लिए औसतन दैनिक वेतन के 50 प्रतिशत का भुगतान।

1.2 संगठन, कार्यान्वयन तथा अभिशासन ढांचा

क.रा.बी.नि. का नई दिल्ली में अपना कार्पोरेट कार्यालय है तथा अपनी कार्य क्षेत्र रचना के रूप में 23 क्षेत्रीय कार्यालय (क्षे.का.), 31 उपक्षेत्रीय कार्यालय (उ.क्षे.का.) तथा 6 मण्डलीय कार्यालय (मं.का.) है। श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के संघ मंत्री तथा सचिव क्रमशः क.रा. बी.नि. के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष है। महानिदेशक निगम का मुख्य कार्यकारी अधिकारी है। क.रा.बी.नि. का संगठन चार्ट **अनुबंध 1** में दिया गया है।

क.रा.बी.नि. मण्डल अस्पतालों तथा अनुलग्नकों, क्षेत्रीय व्यवसायिक रोग अनुसंधान केन्द्रों आदि सहित औषधालयों, पैनल क्लीनिकों (निजी क्लीनिक/रोगनिदान केन्द्र), के नेटवर्क के माध्यम से स्वास्थ्य तथा चिकित्सा देखभाल प्रदान करता है। अति विशेषज्ञ उपचारों हेतु इसका अन्य अस्पतालों के साथ संबंध भी है।

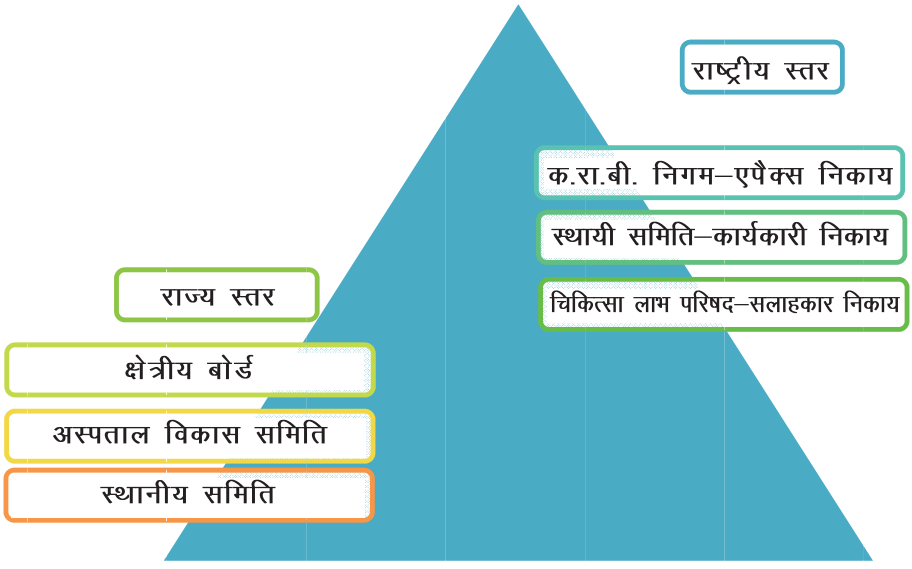
तालिका 1.2 : कार्यान्वयन अवसंरचना

मार्च 2013 को

क्र.सं.	प्रकार	संख्या
1.	क.रा.बी. औषधालय	1384
2.	क.रा.बी. अनुलग्नक[1]	42
3.	क.रा.बी. अस्पताल	151
	राज्य सरकारों द्वारा चलाए जा रहे	117
	क.रा.बी.नि. द्वारा चलाए जा रहे	34
4.	पैनल क्लीनिक	1224
5.	कार्यान्वयन केन्द्र[2]	810

सब मिलाकर, क.रा.बी.नि. के पास, अनुलग्नकों सहित, क.रा.बी. अस्पतालों में 22,600 बिस्तरे हैं। अधिनियम की धारा 59 ख के अनुपालन में क.रा.बी.नि. ने 2010 से 2013 के दौरान आठ चिकित्सा महाविद्यालयों की स्थापना की है।

क.रा.बी.नि. के कार्यों का, केन्द्र तथा राज्य स्तर पर कुछ समितियों द्वारा पर्यवेक्षण किया गया है जैसा निम्न रेखाचित्र में दर्शाया गया है :–



1 अनुलग्नक : 50 बिस्तरों से कम के अस्पताल को अनुलग्नक कहते हैं।
2 कार्यान्वयन केन्द्र : स्थानीय भुगतान कार्यालयों आदि को मिला कर, क.रा.बी.नि. की सभी प्रशासनिक इकाइयों जैसे कि क्षे.का./उ.क्षे.का./मं.का./ब्लां.का. को इसमें आवृत्त किया जाता है।

अभिशासन हेतु, राष्ट्रीय स्तर पर तीन निकाय है नामतः (i) क.रा.बी. निगम, (ii) स्थायी समिति तथा (iii) चिकित्सा लाभ परिषद। राज्य स्तर पर भी तीन निकाय हैं नामतः (i) क्षेत्रीय बोर्ड, (ii) अस्पताल विकास समिति तथा (iii) स्थायनीय समिति। इनकी भूमिका पर अध्याय 2 में चर्चा की गई है।

1.3 लाभार्थी तथा आवृत्तन

2008–09 से 2012–13 के दौरान नियोक्ताओं, कर्मचारियों, बीमाकृत व्यक्तियों तथा लाभर्थियों की संख्या का ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है:–

तालिका 1.3 : नियोक्ताओं, बीमाकृत व्यक्तियों तथा लाभार्थियों की संख्या

(लाख में)

निम्न की संख्या	31.03.2009 को	31.03.2010 को	31.03.2011 को	31.03.2012 को	31.03.2013 को
नियोक्ता	3.94	4.06	4.43	5.80	6.66
कर्मचारी[3]	126	139	154	163	165
बीमाकृत व्यक्ति[4]	129	143	155	171	186
लाभार्थी[5]	502	555	603	664	721

भारत में लगभग 4590 लाख[6] के कुल कार्य बल में से 275.50 लाख कर्मचारी संगठित क्षेत्र (सार्वजनिक क्षेत्र में 176.70 लाख तथा निजी क्षेत्र में 98.70 लाख) में है, तथा शेष असंगठित क्षेत्र में हैं। अधिनियम केवल संगठित क्षेत्र के कर्मचारियों को शामिल करता है। वर्तमान में लगभग 186 लाख बीमाकृत व्यक्तियों (बी.व्य.) अर्थात संगठित क्षेत्र का 67 प्रतिशत, अधिनियम के अंतर्गत शामिल है जो देश के कुल कार्य बल का केवल लगभग 4 प्रतिशत को प्रदर्शित करता है।

3 कर्मचारी का अर्थ है, फैक्टरी या स्थापना जिस पर अधिनियम लागू है, के कार्य से संबंधित वेतन पर नियुक्त किया गया, कोई भी व्यक्ति।

4 बीमाकृत व्यक्ति का अर्थ है, एक व्यक्ति जो एक कर्मचारी है या था जिसके बारे में, इस अधिनियम के अंतर्गत अंशदानों का भुगतान करने योग्य हैं या थे जिसके कारण वह इस अधिनियम के नियम 2(14) के प्रावधानों में लाभों में से किसी का भी दावेदार है। इस प्रकार बीमाकृत व्यक्तियों में वर्तमान कर्मचारी, सेवानिवृत्त तथा स्थायीतौर पर अपंग कर्मचारी सम्मिलित है (क.रा.बी.नि. (केन्द्रीय) नियमावली 1950 के नियम 60 तथा 61)

5 लाभार्थी: इनमें बीमाकृत व्याक्तियों के साथ उनके परिवार के सदस्य भी सम्मिलित हैं।

6 क.रा.बी.यो. पर, 1 जनवरी, 2013 के मानक नोट के अनुसार।

1.4 लेखापरीक्षा अधिदेश

क.रा.बी.नि. की निष्पादन लेखापरीक्षा, कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम 1948 की धारा 34 के साथ, नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 19(2) के तहत की गई थी।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

क.रा.बी.नि. की निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने हेतु की गई थी कि क्या;

- वित्तीय प्रबंधन तथा संचालन प्रभावी था;
- नई स्थापनाओं के आवर्तन हेतु क्रियाविधि प्रभावी थी;
- दवाईयों/उपकरण के प्रापण सहित योजना का कार्यान्यन दक्ष तथा प्रभावी था; बीमाकृत व्यक्तियों/लाभार्थियों को प्रदत्त लाभ मानदण्डों के अनुसार थे; तथा
- अवसंरचना विकास प्रभावी तथा मानदण्डों के अनुसार था।

1.6 लेखापरीक्षा मापदण्ड

क.रा.बी.नि. के विभिन्न कार्यों का मूल्यांकन निम्नलिखित से प्राप्त मापदण्ड के संदर्भ में किया गया था:

- कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम 1948 जैसा समय–समय पर संशोधन किया गया है;
- कर्मचारी राज्य बीमा (केन्द्रीय) नियमावली, 1950;
- कर्मचारी राज्य बीमा (सामान्य) विनियम, 1950;
- नागरिक घोषणापत्र, क.रा.बी.यो. पर मानक टिप्पणी तथा क.रा.बी.नि. द्वारा जारी अनुदेश।
- श्रम एवं रोजगार मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी अनुदेश/आदेश तथा सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005।
- क.रा.बी. अस्पतालों तथा औषधालयों हेतु स्टाफ तथा उपकरण के मापदण्ड एवं मानक;
- क.रा.बी.नि. की निरीक्षण नीति;
- क.रा.बी.नि. की राजस्व नियम पुस्तिका।

1.7 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में क.रा.बी.नि. मुख्यालय, क्षेत्रीय कार्यालयों, उप–क्षेत्रीय कार्यालयों (दो शाखा कार्यालयों सहित), मण्डलीय कार्यालयों, अस्पतालों तथा औषधालयों से संबंधित कार्य–कलाप शामिल है। चयनित चिकित्सा/दन्त्य/नर्सिंग महाविद्यालयों तथा निदेशक (चिकित्सा) दिल्ली में भी कार्यों की जांच की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत शामिल अवधि 2008–09 से 2012–13 थी। लेखापरीक्षा हेतु नमूना चयन निम्नानुसार था:

तालिका 1.4 : नमूना चयन

इकाईयों का नाम	कुल इकाईयां	लेखापरीक्षा में शामिल	मापदण्ड
क्षे.का./उ.क्षे.का./मं.का.	60	56	22 राज्यों तथा दो संघ शासित क्षेत्रों में सभी क्षे.का/उ.क्षे.का. (मण्डलीय कार्यालय सहित, यदि कोई हो)।
का.रा.बी.यो. संचालित अस्पताल	34	29	बि.प्र.सा.या.न.[7] का उपयोग करके विद्यमानता के तहत प्रत्येक राज्य में यादृच्छिक रूप से चयनित दो क.रा.बी.नि. संचालित अस्पताल।
औषधालय	1384	92	बि.प्र.सा.या.न. का उपयोग करके विद्यमानता के तहत प्रत्येक राज्य में यादृच्छिक रूप से चयनित चार।
चिकित्सा महाविद्यालय	8	5	बि.प्र.सा.या.न. का उपयोग करके विद्यमानता के तहत प्रत्येक राज्य में यादृच्छिक रूप से चयनित एक।

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय में संबंधित अभिलेखों की भी नमूना जांच की गई थी। लेखापरीक्षा में शामिल की गई इकाईयों के विवरण **अनुबंध II** में दिये गये हैं।

निष्पादन लेखापरीक्षा में मेघालय, नागालैण्ड तथा त्रिपुरा के राज्यों को शामिल नहीं किया गया था क्योंकि इन राज्यों में क.रा.बी.नि. के तहत बहुत कम स्थापनाएं आवृत्त की गई थीं।

1.8 लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा 31 जुलाई 2013 को महानिदेशक, क.रा.बी.नि. के साथ प्रवेश सम्मेलन के साथ प्रारम्भ की गई जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, क्षेत्र, पद्धति तथा लेखापरीक्षा मापदण्ड का उल्लेख किया गया था। क.रा.बी.नि. के अभिलेखों की अगस्त 2013 से दिसम्बर 2013 के दौरान जांच की गई थी। 18 मार्च 2014 को क.रा.बी.नि. तथा

7 बि.प्र.सा.या.न.: बिना प्रतिस्थापन सांख्यिकी यादृच्छिक नमूना

मंत्रालय को ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किया गया था। महानिदेशक, क.रा.बी.नि. तथा संयुक्त सचिव (श्रम एवं रोजगार मंत्रालय) के साथ निर्गम सम्मेलन 9 मई 2014 को आयोजित किया गया था जिसमें अनुशंसाओं के साथ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। ड्राफ्ट प्रतिवेदन का प्रत्युत्तर, जो 20 मई 2014 को प्राप्त हुआ था, पर उचित प्रकार से विचार किया गया है तथा प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

1.9 क.रा.बी.नि. की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा

क.रा.बी.नि. की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा 1999–2000 से 2003–04 को शामिल करके की गई थी तथा परिणामों को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 2006 के प्रतिवेदन सं 2 में सूचित किया गया था।

प्रतिवेदन में इंगित मुख्य कमियां थी :

- स्थायी समिति तथा चिकित्सा लाभ परिषद की बैठकों की संख्या में कमी।
- नियोक्ताओं से अंशदान के बकाया देयों में निरंतर वृद्धि।
- नए क्षेत्रों में आवृत्तन योग्य स्थापनाओं में कार्यरत पात्र कर्मचारियों के आवृत्तन में कमी।
- त्रृटिपूर्ण आंतरिक नियंत्रणों के कारण लाभों का दुरूपयोग।
- क.रा.बी.नि. द्वारा राज्य सरकारों से अस्पतालों, औषधालयों तथा स्टाफ मकानों के निर्माण हेतु प्राप्त भूमि का उपयोग दो से सैत्तिस वर्षों के बीच तक नहीं किया गया था।
- अस्पतालों तथा औषधालयों के प्रबंधन में कमियां–बिस्तरों का कम उपयोग, उपकरण का व्यर्थ होना, औषधियों की अविवेकपूर्ण खरीद तथा घटिया दवाईयों का प्रापण।
- एच.आई.वी./एड्स से बचाव एवं नियंत्रण पर परियोजना का अनुपयुक्त कार्यान्वयन जिसका परिणाम विश्व बैंक से सहायता के कम उपयोग में हुआ।

अपनी कार्यवाही टिप्पयणी में मंत्रालय ने उत्तर दिया (अगस्त 2010) कि कमियों पर आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी। फिर भी, इस निष्पादन लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि अधिकांश कमियां अभी भी बनी हुई थी।

1.10 इस विषय के चयन का औचित्य

क.रा.बी.नि. की कुशल कार्य प्रणाली कर्मचारियों की बड़ी संख्या को प्रभावित करती है। बाद में, चिकित्सा महाविद्यालयों, नर्सिंग महाविद्यालयों तथा प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना को सम्मिलित करने हेतु 2010 में अधिनियम का संशोधन किया गया था। चूंकि क.रा.बी.नि. की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा को 2006 अर्थात् आठ वर्ष पहले सूचित किया गया था, इसलिए क.रा.बी.नि. की निष्पादन लेखापरीक्षा की आवश्यकता महसूस की गई थी।

1.11 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संरचना

प्रतिवेदन का अभिन्यास निम्नानुसार है :–

अध्याय 1 विषय की प्रस्तावना करता है तथा अपनाई गई लेखापरीक्षा पद्धति को परिभाषित करता है।

अध्याय 2 वित्तीय प्रबंधन तथा संचालन के संबंध में है जो अंशदान के संग्रहण की प्रक्रिया तथा संबंधित मामलों, बजट तैयार करने तथा निधियों के आवंटन, बकायों की वसूली तथा विभिन्न केन्द्रीय तथा राज्य स्तरीय समितियों द्वारा की गई बैठकों की स्थिति को उजागर करता है।

अध्याय 3 योजना के अन्तर्गत स्थापनाओं के आवृत्तन, तथा नए क्षेत्रों को सम्मिलित करने में कमी, आवृत्तन हेतु उपयोग की गई पद्धति अर्थात् निरीक्षण, सर्वेक्षण तथा नमूना निरीक्षण के सम्बन्ध में है।

अध्याय 4 क.रा.बी.यो. के कार्यान्वयन, बीमाकृत व्यक्तियों एवं लाभार्थियों हेतु उपलब्ध लाभों, विभिन्न अस्पतालों/औषधालयों में लाभार्थियों को प्रदान की गई सेवाओं की गुणवत्ता, प्रापण प्रक्रियाओं, मानव संसाधनों से संबंधित मामलों के संबंध में है।

अध्याय 5 में, अवसंरचना विकास तथा क.रा.बी.नि. में कम्प्यूटरीकरण पर मसलों को सूचित किया गया है।

1.12 आभार प्रकट

लेखापरीक्षा, इसके क्षे.का. तथा उ.क्षे.का., अस्पतालों तथा औषधालयों सहित क.रा.बी.नि. तथा श्रम एवं रोजगार मंत्रालय द्वारा, लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान प्रदान किये गये सहयोग हेतु, आभार प्रकट करती है।