अध्याय – 3 : योजना का आवृत्तन

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों में एक उद्देश्य नई स्थापनाओं के आवृत्तन हेतु, प्रक्रिया की प्रभावकारिता की जांच करना था। इसके लिए लेखापरीक्षा में नए क्षेत्रों/स्थापनाओं को क.रा.बी.यो. में शामिल करने हेतु प्रक्रिया की जांच की जिससे इसके लाभों को बीमाकृत व्यक्तियों तक पहुंचाया जा सके। लेखापरीक्षा में प्रमाणों हेतु भी जांच की गई कि क्या योग्य स्थापनाओं को क.रा.बी.यो. के आवृत्तन क्षेत्र से बाहर छोड़ दिया गया था। लेखापरीक्षा की जांच से मिले महत्वपूर्ण मामले निम्नानुसार हैं :

3.1 आवृत्तन हेतु योजना

राज्य सरकारें, उद्योगों, वाणिज्यिक, कृषि अथवा प्रवृत्ति में दूसरे प्रकार की स्थापनाओं की विभिन्न श्रेणियों तक क.रा.बी. अधिनियम का विस्तार करने हेतु अधिकृत हैं। इन प्रावधानों के अंतर्गत, अधिकांश राज्य सरकारों ने दुकानों, होटल, जलपान गृहों, सिनेमाओं, थियेटरों, चिकित्सा तथा शिक्षण संस्थानों, मोटर यातायात इकाइयां, समाचारपत्र तथा विज्ञापन प्रतिष्ठानों आदि जो कि 10 अथवा अधिक व्यक्तियों को नियुक्त करती है, जैसे प्रतिष्ठानों की श्रेणियों तक क.रा.बी. अधिनियम का विस्तार किया है। क.रा.बी.यो. को अब तक 24 राज्यों तथा तीन संघ शासित[13] क्षेत्रों में कार्यान्वित किया गया है।

आवृत्तन हेतु मासिक वेतन की सीमा 01.01.2006 से 30.04.2010 तक ₹10000 तथा 01.05.2010 से ₹15000 थी। शारीरिक रूप से अपंग कर्मचारियों हेतु सीमा ₹25000 थी। इस प्रकार, वेतन सीमाओं को पार करने के पश्चात कर्मचारी क.रा.बी.नि. के सामाजिक सुरक्षा दायरे से बाहर आ जाते हैं।

जैसा पैराग्राफ 1.3 में पहले चर्चा की गई है, वर्तमान में क.रा.बी. कुल कार्य बल के केवल लगभग चार प्रतिशत तथा संगठित कार्यबल के 67 प्रतिशत को शामिल करती है।

क.रा.बी.नि. ने बताया (मई 2014) कि वर्तमान में क.रा.बी. अधिनियम केवल संगठित क्षेत्र को शामिल करता है, यद्यपि कई राज्यों द्वारा स्थापनाओं के आवृत्तन की न्यूतनतम सीमा को दस कर्मचारियों तक कम कर दिया गया है।

13 क.रा.बी.यो. मिजोरम, मणिपुर, अरूणाचल प्रदेश, तथा सिक्किम में अभी कार्यान्वित नहीं हुई है।

3.2 सर्वेक्षण, निरीक्षण तथा नमूना निरीक्षण

क.रा.बी.नि. योजना के प्रभावी आवृत्तन हेतु सर्वेक्षण, निरीक्षण तथा नमूना निरीक्षण करता है जिन्हें निम्नानुसार वर्णित किया गया है :

सर्वेक्षणः सामाजिक सुरक्षा अधिकारी (सा.सु.अ.) को, अपने क्षेत्र में असम्मिलित स्थापनाओं पर निरंतर ध्यान रखना अपेक्षित है तथा जैसे ही अधिनियम उन पर लागू होता है, उनके आवृत्तन की सिफारिश करना प्रत्याशित है। सा.सु.अ. द्वारा सर्वेक्षण नई स्थापनाओं की आवृत्तन क्षमता का निर्धारण करने हेतु किए जाते हैं।

निरीक्षणः जबकि सर्वेक्षण नई स्थापनाओं के आवृत्तन की सम्भाव्यता का पता लगाने हेतु किए जाते है परंतु निरीक्षण यह सुनिश्चित करने हेतु किये जाते हैं कि सभी शामिल किए जाने वाले कर्मचारियों को शामिल किया गया है, तथा यह पता लगाने हेतु कि अंशदान के भुगतान हेतु वेतन के सभी संघटकों को ध्यान में लिया गया है, पहले से आवृत स्थापनाओं के किए जाते हैं। अधिनियम की धारा 45 के तहत, सा.सु.अ. को किसी भी कार्यालय, स्थापना अथवा फैक्ट्री में अनुरक्षित व्यक्तियों के रोजगार तथा वेतन से संबंधित अभिलेखों बहियों तथा दस्तावेजों की जांच और ऐसी शक्तियों का उपयोग करने हेतु कर्तव्यों, कार्यों तथा शक्तियाँ प्रदान की गई हैं।

नमूना निरीक्षणः क्षेत्रीय निदेशक/संयुक्त निदेशक द्वारा निरीक्षण के नमूने की दो बार जांच है, जिसे नमूना निरीक्षण कहा जाता है।

2008 में तैयार निरीक्षण नीति में प्रत्येक सा.सु.अ. हेतु 20 निरीक्षण तथा 20 सर्वेक्षण प्रतिमाह का लक्ष्य निर्धारित किया था। लेखापरीक्षा ने इसके अनुपालन की जांच की तथा कमियों को पाया, जैसा नीचे दिया गया है :

3.2.1 सर्वेक्षणः निम्नलिखित राज्यों के अभिलेखों की नमूना जांच ने सर्वेक्षण करने में पर्याप्त कमियाँ प्रकट की जैसा नीचे ब्यौरा दिया गया है :

तालिका 3.1 : 2008–09 से 2012–13 के दौरान किए गए सर्वेक्षण का ब्यौरा

क्र.सं.	राज्य का नाम	अवधि	सर्वेक्षणों हेतु लक्ष्य	वास्तव में किए गए	कमी (प्रतिशत)
1.	दिल्ली	2008-13	37770	11515	69.51
2.	असम	2008-13	4800	1071	77.69
3.	पश्चिम बंगाल	जनवरी 2013 तथा फरवरी 2013	2010	810	59.70

क.रा.बी.नि. ने बताया (मई 2014) कि कमियां सा.सु.अ. की भारी कमी के कारण थी तथा फील्ड कार्यालयों को निरीक्षण नीति के अनुसार सर्वेक्षण करने की सलाह दी गई है।

3.2.2 स्थापनाओं का निरीक्षण

क.रा.बी.नि की निरीक्षण नीति (जून 2008) के अनुसार, प्रत्येक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी (सा.सु.अ.) को 20 निरीक्षण प्रतिमाह करने है। इसके अतिरिक्त, 250 कर्मचारियों से अधिक की नियुक्ति वाली इकाईयों (मुख्य/इकाईयों) का दो वर्षों में एक बार तथा कम कर्मचारियों वाली इकाईयों का तीन वर्षों में एक बार निरीक्षण करना अधिदेशित था। लक्ष्य की तुलना में विभिन्न राज्यों में किए गए निरीक्षणों का ब्यौरा नीचे दिया गया है :–

तालिका 3.2 : किए गए निरीक्षणों के ब्यौरे

क्र. सं.	राज्य का नाम	प्रतिमानों के अनुसार 2008–09 से 2012–13 के दौरान किए जाने वाले निरीक्षणों की संख्या	2008–09 से 2012–13 के दौरान वास्तव में किए गए निरीक्षणों की संख्या	कमी की प्रतिशतता
1.	आन्ध्र प्रदेश	16340	6520	60.10
2.	असम	4800	1071	77.69
3.	बिहार	1988	979	50.75
4.	चण्डीगढ़ (सं.शा.क्षे.)	7897	2452	68.95
5.	छत्तीसगढ़	1889	617	67.34
6.	दिल्ली	26900	4293	84.04
7.	गोवा	5396	770	85.73
8.	गुजरात	20243	8126	59.86
9.	हरियाणा	12915	8193	36.56
10.	हिमाचल प्रदेश	2873	2778	3.31
11.	जम्मू एवं कश्मीर	3360	393	88.30
12.	कर्नाटक	28257	6999	75.23
13.	केरल	24170	5312	78.02
14.	महाराष्ट्र	106704	26693	74.98
15.	मध्य प्रदेश	18871	1291	93.16
16.	ओडिशा	13188	4932	62.60
17.	पुदुचेरी (सं.शा.क्षे)	5160	1845	64.24
18.	पंजाब	10192	5270	48.29
19.	राजस्थान	34514	8298	75.96
20.	तमिलनाडु	124264	27305	78.03
21.	उत्तर प्रदेश	8292	6263	24.47
22.	पश्चिम बंगाल	33464	5830	82.58
	कुल	**511677**	**136230**	**72.14**

यह देखा जा सकता है कि निरीक्षण करने में 22.68 से 93.16 प्रतिशत के बीच की भारी कमी थी (हिमाचल प्रदेश को छोड़कर)। लेखापरीक्षा ने पाया कि कमी का सीधा संबंध वसूलनीय राशि से था, क्योंकि चूककर्ताओं से शेष बकाया ₹1267.32 करोड़ (मार्च 2009) से ₹1655.42 करोड़ (मार्च 2013) तक 30.62 प्रतिशत तक बढ़े थे।

क.रा.बी.नि. ने अभ्युक्तियों को स्वीकार किया (मई 2014) तथा बताया कि कमियां, सा.सु.अ. की कमी, निरीक्षण की निर्धारित तिथि पर अभिलेखों को प्रस्तुत न करना, निरीक्षणों हेतु निर्धारित की गई इकाईयों का समापन, आदि के कारणों से थीं। उसने आगे बताया कि नई निरीक्षण नीति के अनुसार परिणाम प्रदान करने हेतु सा.सु.अ. को सुग्राही बनाने के प्रयास किए जा रहे थे। सा.सु.अ. की कमी को पूरा करने हेतु सा.सु.अ. की नियुक्ति की प्रक्रिया भी प्रगति में थी।

3.3 नए क्षेत्रों/स्थापनाओं का गैर–आवृत्तन

अधिनियम की धारा 1(5) के अनुसार, संबंधित राज्य सरकारें निगम से परामर्श के साथ तथा केन्द्र सरकार की स्वीकृति से किसी भी स्थापना तक इस अधिनियम के प्रावधानों का विस्तार कर सकती हैं। विनियम 10(14)(ग) भी प्रावधान करता है कि राज्य का क्षेत्रीय बोर्ड, नए क्षेत्रों तक योजना के विस्तार का निर्णय लेगा। क.रा.बी.यो. के कार्यान्वयन हेतु निगम, राज्य सरकार के साथ करार कर सकता है (अधिनियम की धारा 58(3))। लेखापरीक्षा जांच ने विभिन्न राज्यों में आवृत्तन योग्य क्षेत्रों को योजना के अंतर्गत शामिल किए बिना छोड़े जाने को, प्रकट किया।

क) गुजरात : क.रा.बी.नि. मुख्यालय ने शैक्षणिक संस्थानों तथा चिकित्सा संस्थानों तक क.रा.बी.यो. का विस्तार करने के अनुदेश (जून 2003 तथा मई 2005) जारी किए तथा राज्य सरकार को केन्द्र सरकार से स्वीकृति की मांग के पश्चात लाभ के विस्तार हेतु अधिसूचना जारी करने का अनुरोध किया।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 वर्षों के बीत जाने के पश्चात भी, राज्य सरकार द्वारा कोई आशय अधिसूचना जारी नहीं की गई थीं। परिणामस्वरूप, क.रा.बी.यो. को लगभग 22000 कर्मचारियों वाले 420 शैक्षणिक तथा चिकित्सा संस्थानों[14] में कार्यान्वित नहीं किया जा सका था।

14 नवम्बर 2006 के सर्वेक्षण के अनुसार

ख) पश्चिम बंगाल % क.रा.बी.यो. के लाभों को, राज्य सरकार द्वारा चिकित्सा सुविधाएं स्थापित करने हेतु क.रा.बी.नि. को अनापत्ति प्रमाणपत्र जारी न करने के कारण, 9 केन्द्रों में 25000 से अधिक कर्मचारियों तक विस्तारित नहीं किया जा सका था। जबकि क.रा.बी.नि. ने 3 केन्द्रों (दार्जिलिंग, कस्योंग तथा कलीमपोंग) में 3880 कर्मचारियों को शामिल नहीं किया था यद्यपि राज्य सरकार ने इन तीन केन्द्रों में चिकित्सा सुविधाओं की स्थापना करने हेतु जुलाई 2012 में क.रा.बी.नि. को अनापत्ति प्रमाणपत्र जारी कर दिया था।

ग) तमिलनाडु % क.रा.बी.यो. को सर्वेक्षण रिपोर्टों की अनुपलब्धता, राज्य सरकार के पास लंबित प्रस्ताव, अधिसूचना जारी न करने, औषधालयों को खोलने हेतु किराए के भवन की पहचान न करना आदि के कारण 25 क्षेत्रों, जिसमें 2008–09 से 2012–13 के दौरान चयनित 49023 कर्मचारी शामिल है, में अभी भी कार्यान्वित नहीं की गई थी।

घ) कर्नाटक % जनवरी 2007 में अधिसूचित ब्रूहट बैंगलोर महानगर पालिका के अंतर्गत 77 विनिर्दिष्ट क्षेत्रों में, क.रा.बी.यो. को पूर्व–कार्यान्वयन सर्वेक्षण में विलम्ब, आदि के कारण, कार्यान्वित नहीं किया जा सका जिससे इन क्षेत्रों में कार्य कर रहे 44000 कर्मचारियों तक लाभों का विस्तार नहीं किया जा सका।

क.रा.बी.नि. ने बताया (मई 2014) कि मामले को राज्य सरकारों के साथ आगे बढ़ाया जा रहा है।

3.4 छूट प्राप्त स्थापनाएं

उन स्थापनाओं जिनमें प्रदान किए जा रहे लाभ अधिनियम के तहत प्रदान किए जाने वाले लाभों के पर्याप्त रूप से समान अथवा बेहतर है, को अधिनियम की प्रयोजनीयता से छूट प्रदान की जा सकती है। अधिनियम की धारा 87 के अनुसार, उपयुक्त सरकार, सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा तथा ऐसी शर्तों, जो अधिसूचना में विनिर्दिष्ट की गई हो, के तहत किसी भी विनिर्दिष्ट क्षेत्र में किसी भी फैक्ट्री, अथवा स्थापना अथवा फैक्ट्रियों अथवा स्थापनाओं की श्रेणी को एक वर्ष की अवधि तक के लिए अधिनियम के संचालन से छूट प्रदान कर सकती है तथा समय–समय पर ऐसी अधिसूचना द्वारा एक बार में एक वर्ष तक की अवधि के लिए ऐसी छूट का नवीकरण कर सकती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि :

क) गुजरात % 27 स्थापनाओं में राज्य सरकार द्वारा प्रदान की गई छूट वर्ष 1990 तथा 2010 के बीच समाप्त हो गई थी। छूट की समाप्ति की अवधि, तीन वर्षों से 33 वर्षों के बीच थी। इस प्रकार, इन 27 इकाईयों के कर्मचारी ऐसी अवधि के लिए क.रा.बी.नि. के क्षेत्र से बाहर रहे।

क.रा.बी.नि. ने बताया (मई 2014) कि मामले को राज्य सरकार के साथ उठाया जाएगा।

ख) केरल % दिनांक 6 सितम्बर 2007 तथा 8 अक्तूबर 2007 की अधिसूचना के अनुसार, राज्य सरकार ने सभी निजी चिकित्सा संस्थापनों तथा असहायता प्राप्त शैक्षणिक संस्थानों तक अधिनियम के प्रावधानों तथा क.रा.बी.यो. का विस्तार किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मैसर्स माता अमृतानंदमई मठ, एक धमार्थ ट्रस्टी के पास, विभिन्न स्थानों पर स्थित, 29 शैक्षणिक संस्थानों तथा चिकित्सा संस्थानों, जो अधिनियम के प्रावधानों के तहत आवृत्तन योग्य थे, का नियंत्रण था। तथापि, ट्रस्ट के आवेदन के आधार पर, राज्य सरकार ने दिनांक 6 जनवरी 2010 की अधिसूचना के माध्यम से, छूट प्रदान की थी। चूंकि ट्रस्ट को केवल 6 जनवरी 2010 से ही छूट प्रदान की गई थी, इसलिए असम्मिलित अवधि क.रा.बी. देय वसूलनीय थे।

क.रा.बी.नि. ने बताया (मई 2014) कि क्षेत्रों को राज्य सरकार के साथ मामला उठाने तथा जहां कहीं छूट नहीं है वहां वसूली लागू करने की सलाह दी जा रही थी।