अध्याय 7 निष्कर्ष एवं सिफ़ारिशें

7.1 निष्कर्ष

मूल नियोक्ता के रूप में, रेलवे प्रशासन को सीएलआरए, 1970, एमडब्ल्यूए 1948, ईपीएफ व एमपीए, 1952 तथा ईएसआईए 1948 में निहित वैधानिक प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए कुछ दायित्वों का निर्वहन करना था। लेखापरीक्षा में ऐसे वैधानिक प्रावधानों के अपर्याप्त अनुपालन के साथ-साथ अननुपालन के उदाहरणों को देखा गया, जिसके कारण न्यूनतम मजदूरी की कम भुगतान/गैर-भुगतान, साप्ताहिक विश्राम के दिन के मजदूरी का गैर-भुगतान, ईपीएफ एवं ईएसआई की गैर-कटौती/अंशदान किया गया।

श्रम आयुक्त में मूल नियोक्ता के पंजीकरण, मूल नियोक्ता के तौर पर भारतीय रेलवे के द्वारा संबंधित श्रम आयुक्त को कार्य के प्रारंभ होने की सूचना एवं वार्षिक रिटर्न के प्रस्तुत करने से संबंधित प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया गया। काफी मामलों में ठेकेदारों ने संविदाओं में संविदा श्रमिक लगाने के लिए श्रम आयुक्त के संगठन से लाइसेंस भी प्राप्त नहीं किए। चयनित ठेकों में सभी अनुबंधित मजदूरों को निर्धारित सुविधाएं (विश्राम कक्ष, पेयजल, शौचालय, प्राथमिक उपचार बॉक्स आदि) भी प्रदान नहीं किए गए, जो निर्धारित प्रावधानों का उल्लंघन एवं अनुबंधित मजदूर को उनके अधिकारों से वंचित करना था। लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए संविदाओं में सभी मामलों में संविदा मजदूर का भुगतान बैंक के माध्यम से नहीं किया गया। रेलवे प्रशासन ने कई चयनित मामलों में अपेक्षित रिकॉर्ड/सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये। इस परिदृश्य में, यह आशंका है कि रिकॉर्डो का अनुरक्षण नहीं किया गया, जो इंगित करता है कि संविदा मजदूर से संबंधित प्रावधानों के अनुसरण के संबंध में रेलवे अपने दायित्व से पूरी तरह सचेत नहीं है।

कई मामलों में अपेक्षित एवं निर्धारित रिकार्ड के अनुरक्षण में कमियाँ पाई गई। लेखापरीक्षा ने केवल 121 (26 *प्रतिशत*) संविदाओं तथा चार (एक *प्रतिशत*) संविदाओं में क्रमश: मजदूरी रजिस्टर और ओवरटाईम रजिस्टर के महत्वपूर्ण दस्तावेजों के अनुरक्षण के अनुपालन को देखा। मजदूरी पर्चियों का निर्गमन केवल 18 (चार *प्रतिशत*) संविदाओं में देखा गया। कई मामलों में, रिकॉर्डों को निर्धारित समय के लिए संरक्षित नहीं किया गया, जिससे श्रम आयुक्त समेत विभिन्न निगरानी एजेंसियां, इसकी जांच नहीं कर सकी। विभिन्न निगरानी एजेंसियों अर्थात मुख्य श्रम आयुक्त, ईपीएफओ एवं ईएसआईसी द्वारा नई निरीक्षण नीति की शुरूआत करने के साथ एक इकाई का निरीक्षण तब तक नहीं किया जा सकता है, जब तक कि वह बनाए गए डेटाबेस का हिस्सा न हो, जिसमें मूल नियोक्ता/नियोक्ता को एक विशिष्ट पहचान संख्या दिया गया है या उस इकाई के संबंध में कोई शिकायत प्राप्त हुई है।

इस प्रकार, इन संगठनों के साथ स्वयं को पंजीकृत कराने वाले किसी मूल नियोक्ता/नियोक्ता की विफलता संबंधित प्राधिकारियों द्वारा निगरानी एवं जांच को प्रतिबंधित करती है। किसी भी स्वतंत्र संस्था के लिए, ठेकेदारों से संविया मजदूर के लिए कानूनों के अनुपालन के संबंध में आश्वासन प्राप्त करने के लिए रिकार्डों की प्राप्ती संभव नहीं है।

अनुमानों में, जहां श्रम घटक का आकलन किया गया था, रेलवे ने सीएलआरए, 1970 एमडब्ल्यूए, 1948 ईपीएफ व एमपीए, 1952 तथा ईएमआईए 1948 के तहत वैधानिक आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए उन्हें तैयार नहीं किया गया। ऐसे कई उदाहरण पाये गए जहां ठेकेदारों ने संविदा मजदूर को न्यूनतम मजदूरी का भुगतान सुनिश्चित नहीं किया और आवश्यकतानुसार ईपीएफ और/या ईएसआई के योगदान/कर्मचारी के योगदान की कटौती का भुगतान नहीं किया गया। यद्यपि, यदि कम/गैर-कटौती/अंशदान पाया जाए तो, को ठेकेदार के बिल से ईएसआई के बकाया की कटौती करने और अनुबंधित मजदूर को भुगतान के लिए मूल नियोक्ता जिम्मेदार है, लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा किए गए मामलों में ऐसा नहीं पाया गया। इन मामलों में ठेकेदारों से राशि भी वूसल नहीं की गई। लेखापरीक्षा में देखा गया कि उक्त प्रावधान का सख्ती से पालन करने हेतु उनके मूल नियोक्ता को रेलवे द्वारा कोई विशेष अनुदेश जारी नहीं किए गए थे।

इस प्रकार, न्यूनतम मजदूरी और अन्य वैधानिक श्रम लाभों में कम भुगतान/गैर-भुगतान के परिणामस्वरूप संविदा श्रमिकों के शोषण का जोखिम बहुत अधिक था। लेखापरीक्षा में 312 अनुबंधों की समीक्षा में ₹ 26.14 करोड़ के गैर-भुगतान/कम भुगतानों का आकलन किया।

एग्जिट कांफ्रेस के दौरान, रेलवे बोर्ड ने कहा (जनवरी 2018) कि वे इस विषय पर लेखापरीक्षा की अभियुक्तियों से सहमत हैं। उन्होनें कहा कि मूल नियोक्ता (अर्थात रेलवे) के साथ साथ ठेकेदारों को भी वैधानिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व है तथा उन्होनें इस विषय पर सभी क्षेत्रीय रेलवे कार्यालयों को आदेश एवं अनुदेश जारी किए हैं। उन्होनें कहा रेलवे बोर्ड की मुख्य भूमिका क्षेत्रीय रेलवे को अनुदेश जारी करने और उनकी जाँच करने में है। वे इस बात पर सहमत हुए कि श्रम आयुक्त, ईपीएफ तथा ईएसआईसी, जैसे संगठनों की भूमिका ठेकेदारों और मूल नियोक्ता द्वारा वैधानिक प्रावधानों के अनुपालन पर निगरानी रखने के लिए बहुत महत्वपूर्ण और निर्णायक है। रेल मंत्रालय ने आगे कहा कि लेखापरीक्षा की सभी सिफारिशें उनको स्वीकार्य हैं और वे उन आधारों पर सभी क्षेत्रीय रेलवे को अनुदेश जारी करने के लिए कार्रवाई करेगें।

लेखापरीक्षा में एक गैर-रेलवे संगठन, दिल्ली मेट्रो रेल निगम लिमिटेड में प्रयुक्त प्रणालियों एवं नियंत्रणों की भी समीक्षा की और पाया कि, उचित अनुमानों की तैयारी, केवल योग्य ठेकेदारों को ही ठेका प्रदान करना, संविदाओं की व्यापक नियम एवं शर्तें, मूल नियोक्ताओं की जिम्मेदारियों को स्पष्ट रूप से परिभाषित कर जांच सूची द्वारा ठेकेदारो के बिलों को पास करते समय सख्त प्रक्रिया को अपनाना, और लेबर वेलफ़ैयर टीमों द्वारा निगरानी आदि के द्वारा वैधानिक प्रावधानों का अनुपालन की निगरानी के लिए एक तंत्र स्थापित किया जा सकता है। मूल नियोक्ता के साथ-साथ ठेकेदारों द्वारा भी वैधानिक प्रावधान के सहज अनुपालन के लिए भारत सरकार द्वारा कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये हैं, जिससे भारतीय रेल को बेहतर अनुपालन में सुविधा मिलेगी।

7.2 सिफारिशें

1. *भारतीय रेल में मूल नियोक्ताओं को सीएलआरए, 1970 ईपीएफ व एमपीए, 1952 तथा ईएसआईए 1948 के प्रावधानों के संबंध में संविदा श्रम के संबंध मे कुछ दायित्व हैं। रेलवे बोर्ड के पत्र संख्या ई/एलएल/70एटी/सीएनआर/1-3 दिनांक 15.10.1971 के अनुसार भारतीय रेल ने मूल नियोक्ताओं की श्रेणी, जैसे मंडलों में मंडलीय अधिकारी, वरिष्ठ यांत्रिक अभियंता, उप प्रमुख यांत्रिक अभियंता या कार्यशाला के संबंध में कार्य प्रबंधक, भंडार डिपो के संबंध में भंडार नियंत्रक, निर्माण के संबंध में कार्यकारी अभियंता और मुख्यालय द्वारा प्रत्यक्ष रूप से नियंत्रित संविदाओं के मामले में विभागाध्यक्ष को निर्दिष्ट किया है। उन्हें अपने प्रशासनिण नियंत्रण के अधीन भारतीय रेलवे के प्रतिनिधि के रूप में संविदा श्रम को शासित करने वाले अधिनियमों तथा नियमों की आवश्यकताओं को पूरा करना चाहिए।*
2. *संविदा श्रम से संबंधित वैधानिक प्रावधानों के अनुपालन हेतु निम्नलिखित नियंत्रण स्थापित किये जा सकते है:*

   क. *श्रमिक घटक के अनुमानों की तैयारी समय-समय पर केन्द्र/राज्य सरकार द्वारा नियत न्यूनतम मजदूरी, ठेकेदारों द्वारा ईपीएफ, ईएसआईसी और अन्य संबंधित लागत के लिए अपेक्षित अंशदान की अतिरिक्त राशि को ध्यान में रखकर की जा सकती है।*

   ख. *अननुपालना हेतु जुर्माने सहित, श्रम कानूनों से संबंधित वैधानिक निविदा दस्तावेजों/ संविदाओं की सामान्य शर्तों/संविदा की विशेष शर्तों, प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए शर्तों को व्यापक सूची में शामिल किया जा सकता है। निविदा दस्तावेजों में देय मजदूरी का समय से भुगतान, श्रमिक हेतु*

सुविधाएं, श्रमिक की सुरक्षा आदि से संबंधित नियम एवं शर्तों को शामिल करना चाहिए।

ग. ठेके ऐसे ठेकेदारों/एजेंसियों को दिये जाएँ, जो श्रम विभाग, ईपीएफओ और ईएसआईसी आदि के साथ पंजीकृत हों।

घ. संगठन के विभिन्न विभागों के मूल नियोक्ताओं को पहचान कर उन्हें नामित किया जाये। मूल नियोक्ताओं के जिम्मेदारियों की एक व्यापक सूची को मूल नियोक्ता द्वारा जांच के लिए जारी किया जाये।

ङ. मूल नियोक्ता द्वारा प्रभावी निगरानी के लिए एक तंत्र की स्थापना एक समर्पित कक्ष/टीम बनाकर की जाये जिसे संगठन में श्रम कानूनों के अनुपालन के प्रवर्तन हेतु सम्पूर्ण जिम्मेदारियां सौंपी जाएंगी। इन टीमों को अनुपालन की जांच करने हेतु कार्य स्थलों एवं रिकॉर्डों का निरीक्षण करने की शक्तियां दी जाए और जो ठेकेदारों को भुगतान करने से पहले अनुमति प्रदान करें। ऐसे निरीक्षणों हेतु विस्तृत जांच सूची भी जारी करनी चाहिए।

च. ठेकेदार द्वारा जमा करने के लिए दस्तावेजों की एक अनिवार्य सूची निर्धारित की जाए जिसके बिना ठेकेदारों के बिलों को पास नहीं किया जाना चाहिए। ठेकेदार के बिलों को पास करने से पहले अनुपालन के जांच हेतु व्यापक जांच सूची भी निर्धारित की जाये।

3. संविदाएँ जो प्रगति में हैं, के लिए सभी क्षेत्रीय रेलवे के रेलवे प्रशासन, मूल नियोक्ताओं को निर्देश दें की वे पिछले 12 महीनों में अपने कार्यक्षेत्र के अंतर्गत अभी संविदाओं की जांच करें और यह सुनिश्चित करें कि क्या अधिनियमों के तहत निर्दिष्ट प्राधिकारियों के साथ वे पंजीकृत हैं और स्वयं को निर्धारित प्राधिकारियों के साथ पंजीकृत करें।

4. निर्माण कार्यों में, जहां ठेकेदारों पर सीएलआरए, 1970 की प्रयोज्यता स्थापित है, ठेकेदार को श्रम आयुक्त से लाइसेंस के लिए आवेदन करने का निर्देश दिये जाएँ। यदि वह ऐसा करने में विफल होता है, तो श्रम आयुक्त को सूचित किया जाए, ताकि ठेकेदारों के खिलाफ आवश्यक दंडात्मक कार्रवाई की जा सके।

5. मूल नियोक्ताओं के दायित्वों, मूल नियोक्ता के नामित उम्मीदार के कार्य, भुगतान प्राधिकारियों के कार्य और निर्दिष्ट प्राधिकारियों के पास प्रासंगिक रिटर्न भरने से संबंधित कार्यों को स्पष्ट करते हुए क्षेत्रीय रेलवे द्वारा संयुक्त प्रक्रिया आदेश जारी किये जाने चाहिए।

6. सभी चालू संविदाओं में, कम भुगतान, कम कटौती और कम अंशदान की गणना की जाये, उन्हें सत्यापित किया जाये और अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार रेलवे प्रशासन द्वारा संबंधित संविदा श्रमिक को कम राशि/भुगतान नहीं की गई

राशि का भुगतान किया जाये। जहां लागू हो, ऐसे भुगतान की गई राशि ठेकेदारों से वसूल की जानी चाहिए।

7. *रेलवे ठेकेदारों को ईपीएफ व एमपीए, 1952 एवं ईपीएफएस, 1952 के प्रावधानों का पालन करने के लिए प्रोत्साहित करें और बेरोजगार व्यक्तियों की भर्ती को बढ़ावा देने के लिए हाल में शुरू की गई प्रधानमंत्री रोजगार प्रोत्साहन योजना के तहत प्रभावी रूप से प्रोत्साहनों का लाभ उठाएँ, जिससे अनौपचारिक कर्मचारियों को औपचारिक रूप से लेखा पुस्तकों में लाया जा सके।*

8. *रेलवे वैधानिक आवश्यकताओं के अनुपालन की निगरानी के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा और/या अन्तर-अनुशासनात्मक टीम के माध्यम से एक प्रभावी नियंत्रण तंत्र स्थापित करने पर विचार कर सकता है। इस मुद्दे पर रेलवे अधिकारियों के विभिन्न स्तरों के मध्य जागरूकता लाने के लिए भी उपाय किए जाएँ।*

नई दिल्ली
दिनांकः 30 जुलाई 2018

(नन्द किशोर)
उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांकः 30 जुलाई 2018

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक